

浙江小城镇发展：问题、原因和对策

赵 涛

小城镇是现代化城市体系的重要组成部分。研究探讨浙江小城镇发展中的问题、原因和对策，对加快推进浙江城市化进程，探索有浙江特色的城市化道路，具有重要意义。

现状和问题

改革开放 20 年来，乡镇企业的异军突起和专业市场的迅猛发展，不仅推动了浙江农村经济的快速发展，形成了具有比较优势的区域特色经济，而且也促进了农村小城镇的快速发展，推进了农村城镇化进程。到 1999 年底，全省已有建制镇 1006 个，比 1978 年的 167 个增加近 6 倍；城镇人口占总人口的比重达到 35%，比 1978 年的 14% 提高了 21 个百分点。据统计，以小城镇为主导的县域经济总收入、上交国家税收和财政收入均占全省 80% 以上。小城镇已经成为浙江农村二、三产业发展的中心、产品加工和集散的中心、务工经商农民集聚的中心，成为浙江农村经济社会发展的主要载体和重要支撑。然而，由于历史等多方面的原因，浙江小城镇在发展中缺乏相应的政策引导，存在一些亟待研究和解决的问题。主要表现在：

1. 城镇规模偏小。据第一次全省农业普查，县城以下建制镇建成区平均占地面积 1.86 平方公里，平均人口 4984 人，其中非农业人口 2270 人。规划区人口在 1 万以下的建制镇占总数的 80%，规划区人口在 0.5 万以下的占总数的 53%。从第三产业发展、基础设施和公共设施所需人口规模 5 万-10 万人看，城镇规模明显偏小。

2. 城镇布局过密、过散。由于城镇体系结构不合理，建制镇数量过多，造成小城镇分布过密、过散。杭嘉湖平原、宁绍平原城镇间平均间距只有 5-6 公里，而从温州龙湾区状元镇到瑞安市城关镇 104 国道线不到 50 公里，就分布了近 20 个小城镇，平均间距只有 3 公里。

3. 城镇建设水平低，品位不高。主要表现在：（1）不少城镇基础设施薄弱，缺乏相应的水、电、路和环卫等配套设施。据浙江省体改委对全省 59 个县（市、区）的 69 个小城镇调查分析，仍有不低于调查数 1/6 左右的小城镇，基础与公共设施建设滞后于当地经济发展，生产、生活区混杂，道路狭窄，镇貌依旧。（2）缺少城镇建设系统规划，不重视特色设计。许多城镇的街景设计、重要地段和重要建筑物的设计都十分单调，品位不高。（3）开发建设方式落后。许多城镇仍以分散零星建设为主，综合开发率低，整体环境差。

4. 城镇功能弱，对区域经济社会发展的拉动力、整合力不强。由于城镇规模小，金融、信息、技术等方面的服务水平低，生产要素市场发育不足，使小城镇在人才、资金的引进，产品技术的更新，产业升级等方面都受到很大的限制，影响了小城镇功能的提高。

政策体制原因

造成上述问题的原因是多方面的，有的是由于发展初期受客观条件所限，有其历史必然性，但主要还是政策环境和体制性矛盾。

1. 政府宏观调控、规范指导力度不够。许多地方对发展农村小城镇的重要性认识不足，没有把这项工作摆上应有的位置。对小城镇发展的政策、农村城镇化演进规律和城镇规划工作等缺乏研究和重视，同时不少地方区域城镇体系规划尚未正式开展，致使城镇间在布局、规模、职能和发展方向等方面缺乏宏观调控和协调。

2. 行政区划与城镇发展不相适应。目前建制镇主要以行政职能划分地域,造成城镇空间布局不合理,重复投资、重复建设,同时城镇镇区无法达到最低的人口规模,要素集聚能力差,造成基础设施建设的浪费。行政区划不合理现象,不仅在县(域)范围内存在,在县(市)域间也有这种情况。行政区划的不合理,给政府调控与协调造成困难,制约了城镇的发展和功能的提高,也制约了生产要素集聚和区域经济发展。

3. 建制镇设置标准偏低。目前国家规定的建制镇设置标准为乡政府驻地非农业人口在 2000 人以上或占全乡总人口 10%以上。因标准偏低,使得建制镇数增长过快。由于新设建制镇并非由上一级中心城市的功能扩散发展起来,所属农村人口和产业的集聚与转移仍然有限,相当一部分建制镇的设置只是行政建制意义上的升级,非农产业的基础仍然薄弱,造成小城镇规模偏小、功能较弱,造成了城镇化表面快速发展的局面。

4. 相关配套改革滞后。城镇现有政策体制环境已日益不能适应城镇进一步发展的需要。主要表现在:(1)城镇行政管理体制不适应。小城镇存在着“条块分割,多头管理”的现象,一些问题条上“管得着,看不见”,而块上“看得见,管不了”,协调解决难。另一方面,城镇政府自身存在着严重的政企不分、政事不分,导致行政效率不高。(2)城乡分割的二元体制阻碍了生产要素城乡间的自由流动。如户籍政策、劳动就业和社会福利等方面的制度壁垒制约了农村剩余劳动力向城镇的转移。(3)农村集体经济体制和土地使用制度创新滞后,致使离开农业的农民“弃土”动力不足,“两栖”现象较为普遍。此外,乡镇财政体制不顺、城镇社会保障体系不健全和乡镇企业产权制度改革滞后等,都影响了生产要素向小城镇集聚。

对策建议

1. 做好市县域城镇体系规划,优先发展市县域首位镇,重点发展中心镇,加强对区域范围内城镇的宏观调控与协调。要在市县域一盘棋的基础上,突破行政区划界线,统筹规划城镇的整体布局。对城镇密集的区域,可进行乡镇行政区划的合理调整,以经济区域代替行政区域,逐步建立起科学合理的城镇空间布局和发展规模,使城镇在空间地域上形成有机的整体。在现有建制镇的基础上,全省可选择 100-200 个镇重点发展,争取到 2010 年建设成为镇区人口 5 万以上、初具规模的现代化小城镇。

2. 改革城镇行政管理体制,适当扩大小城镇政府管理权限。按照政企分开、政事分开的原则和“小政府、大服务”的目标,健全完善与小城镇规模和经济发展水平相适应的政府机构。根据城镇发展的需要,赋予城镇尤其是市县域中心镇在计划、规划、工商和城镇建设管理等方面部分县级管理权限。按照分税制原则建立新型的财政分配关系,从财政体制上为小城镇发展建设提供充足的调控资金。

3. 制定和完善有利于小城镇健康发展的土地制度和社会保障制度。这是当前小城镇发展最紧迫的问题。土地使用制度改革,一方面要从保护耕地出发,制定农村非农用地规划,小城镇发展要尽量少占耕地。对城镇发展确实需要占用耕地的,要从动态平衡出发,给予保证。另一方面,要积极探索农民进入小城镇后原有承包地和宅基地的流转制度,明确土地流转的途径和管理方法。与此同时,小城镇应建立健全三大保障体系:一是社会养老保险体系。建立起以社会统筹和个人账户相结合的个人储蓄积累式的农村社会养老保险制度。二是社会医疗保险体系。逐步形成以个人出资为主、集体补助为辅、政府适量投入的农村社会医疗保险制度。三是社会救济福利体系。逐步按最低生活保障线标准对民政救济对象实现基本生活保障。

4. 加大投融资体制改革,建立多渠道增加小城镇建设的投入机制。在小城镇建设中,既要政府增加必要的投资,也要调动社会各方面力量,建立以集体和个人出资为主,国家、集体、个人和外商共同投资建设的多元化投资机制。如土地使用权有偿出让,房地产商带资开发,公用事业实行“谁投资、谁经营、谁受益”,旧城改造盘活存量,以项目为载体采用股份合作方式直接融资等。

5. 根据区域经济社会发展状况,合理调整和提高建制镇设置标准。建议国家根据区域经济社会发展水平,设置不同的建制镇标准。对浙江等沿海省市,应提高建制镇设置标准,镇区人口规模至少在 1 万人以上。

责任编辑:穆晓欢