

新型城市化与浙江小城镇的发展方向

左军

(嘉兴学院商学院, 浙江嘉兴 314001)

【摘要】浙江省“十一五”时期城市化的主要趋势呈现出全省城市化速度减缓、区域城市化差距缩小、城市一体化进程加速、城市集群化态势明显等特点,结合传统城市化和新型城市化特点进行了分析,认为新型城市化能促进大中小城市与小城镇协调发展,促进城乡统筹发展,促进经济转型升级,促进和谐社会建设,促进生态文明建设。浙江省小城镇发展的方向是中心镇的培育:中心镇是组团式城市群和网络化区域城镇镶嵌体系的基础层级,是大城市产业和人口转移的重要载体,是农村企业集聚发展和农民创业、就业、居住的有效载体,是以工促农、以城带乡的主要枢纽。

【关键词】浙江;城市化;发展;特点;小城镇;中心镇

【中图分类号】F299.21

【文献标识码】A

【文章编号】1008—6781(2013)02—002—07

从20世纪80年代实行“农民城镇农民建”,到90年代推进“小城镇建设与改革”、21世纪初实施“城市化战略”,再到“十一五”时期实施“新型城市化战略”,浙江省伴随着发展阶段的不演进和工业化水平的不断提升,推进城市化的思路不断与时俱进,而小城镇在城市化格局中的地位 and 作用也不断变化。当前,协调推进新型城市化与新农村建设,已成为浙江省统筹城乡发展战略途径和推进城市集群化、城乡一体化的战略举措。小城镇作为城市集群化的基础和城乡一体化的节点,其地位和作用更加凸显。

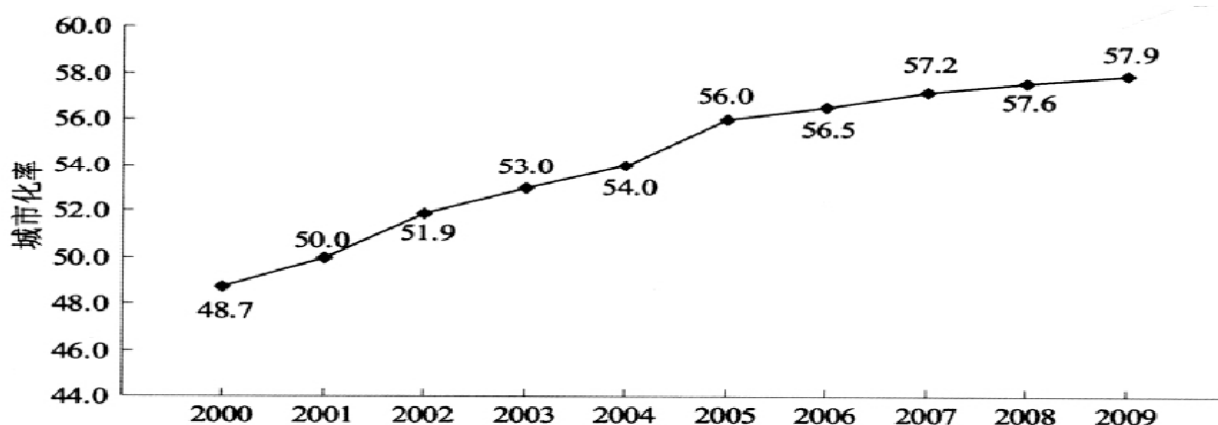


图1 2000—2009年浙江省城市化率变化图

收稿日期:2013—01—23

基金项目:浙江省哲学社会科学规划课题(10C:GYD43 YB)

作者简介:左军(1964—),女,湖南湘潭人,嘉兴学院商学院党委书记,副院长,教授,研究力向为小城镇建设

①为1978年和2005—2009年《浙江省统计年鉴》人口城市化资料换算所得。

②为1978年和2009年《中国统计年鉴》人口城市化率资料换算所得。

网络出版时间 2013-03-LL 09:32 网出版地址 <http://www.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20130311.0932.007.html>

一、“十一五”时期浙江省城市化的主要趋势

经过 30 多年的改革开放,浙江省总体上进入了工业化、城市化的中后期阶段。2009 年,全省城市化率达到 57.9%,比 1978 年提高 43.4 个百分点。^①31 年间,全省城市化水平以年均提高 1.4 个百分点的速度上升,从 1978 年低于全国 3 个百分点提高到 2009 年高于全国 11.3 个百分点。^②进入“十一五”时期,浙江省大力实施新型城市化战略,城市化发展出现了显著特点。

(一)全省城市化速度减缓

进入“十一五”时期,浙江省城市化速度呈现明显放缓的趋势(见图 1)。2005-2009 年,全省城市化率提高了 1.88 个百分点,年均提高不到 0.5 个百分点,其中 2007-2009 年,每年只提高 0.3—0.4 个百分点,而在“十五”时期,全省城市化率提高了 7.35 个百分点,年均提高接近 1.5 个百分点。^①出现这一趋势的主要原因有三:一是城市生活成本大幅上升,特别是地价、房价大幅飙升,农民进城落户的门槛大大抬高;二是统筹城乡发展力度不断加大,城乡公共服务和生活质量差距持续缩小,农民进城落户愿望显著降低;三是城市化进入中后期阶段,发展速度自然放缓,这是城市化发展的自身规律。

(二)区域城市化差距缩小

进入“十一五”时期,浙江省发达地区城市化速度明显放缓,而欠发达地区城市化速度显著加快,区域之间城市化水平的差距呈缩小趋势(见表 1)。

表 1 2006—2009 年浙江省各市城市化率 (%)

省市	2006	2007	2008	2009	增长率
全省	56.5	57.2	57.6	57.9	1.4
杭州	68.9	69.0	69.3	69.5	0.6
宁波	63.1	63.2	63.6	63.7	0.6
温州	60.2	60.3	60.5	60.7	0.5
嘉兴	48.1	49.4	50.0	51.2	3.1
湖州	48.0	49.3	50.0	50.7	2.7
绍兴	56.0	56.9	57.5	57.7	1.7
金华	56.7	57.8	58.3	58.4	1.7
衢州	38.8	40.3	41.0	41.1	2.3
舟山	61.1	61.5	61.9	62.4	1.3
台州	51.0	51.1	51.5	51.7	0.7
丽水	39.0	40.8	41.5	41.8	2.8

①2007—2009 年 《浙江省统计年鉴》城乡居民收入换算所得。

②2006—2009 年 《浙江省统计年鉴》人口城市化资料换算所得。

2006—2009年，经济欠发达的衢州、丽水等市的城市化水平都提高了2.3个百分点以上，与全省平均水平的差距分别缩小了0.9个百分点和1.4个百分点。出现这一趋势的主要原因有三：一是衢州、丽水两市进入工业化中期阶段，二、三产业发展明显加快，使城市化进程得以加速；二是浙江省持续实施“山海协作”和加大对欠发达地区加快发展的扶持，欠发达地区产业发展和承接发达地区产业转移明显加快，增加了衢州、丽水城镇非农就业岗位，促进了农村劳动力向城镇二、三产业转移；三是衢州、丽水实施“小县大城”的城市化发展战略，加大山区人口异地搬迁力度，推动了农村人口加速向城镇集聚。

（三）城乡一体化进程加速

进入“十一五”时期，浙江省不断加大统筹城乡发展力度，扭转了城乡发展差距不断扩大的局面，城乡关系明显改善，城市化对农村的辐射和带动效应越来越显著。一是加快推进城乡公共服务均等化。加大公共资源向农村的配置力度，推动农村社会事业、社会保障、基础设施、人居条件等公共服务建设，基本普及了从学前到高中段的15年基础教育，基本建立了县、乡、村三级公共卫生服务网络和20分钟医疗服务圈，全面建立了包括最低生活保障、教育救助、医疗救助、住房救助、灾害救助、五保户集中供养等内容社会救助体系和包括合作医疗、养老保险等内容社会保险体系，全面完成了通村公路、供水、供电等农村基础设施建设和改造，60%的村庄得到了有效整治，全面开展了农村住房改造建设，城乡公共服务差距显著缩小、均等化进程明显加快。二是建立健全以工促农、以城带乡的长效机制。深化体制机制创新，推进教育、医疗、社保、就业、户籍、土地、金融等体制创新，城乡平等发展、公平分享的格局初步形成。三是着力缩小城乡居民收入差距（见图2）。鼓励农民创新创业，不断推进高效生态农业发展，不断加强对农民的技能培训和创业就业服务，不断加大对农民的教育、医疗、社保的补助和农业补贴，不断提高最低工资标准（2013年为1470元、1310元、1200元、1080元四档），有效地促进了农民工资性收入、经营性收入、转移性收入、财产性收入的全而增长，不断优化农民的增收方式，城乡居民收入差距开始呈现总体缩小趋势，2007年城乡居民收入之比达到了改革开放以来最高点2.49:1，2008年缩小到2.45:1，2009年因受国际金融危机影响扩大到2.46:1。^①

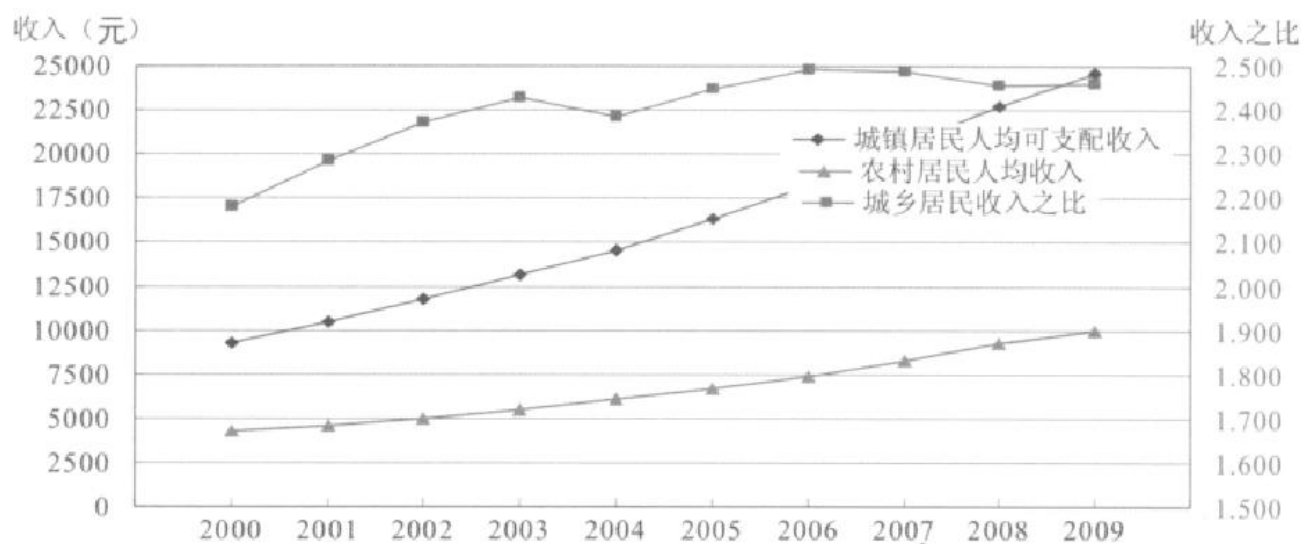


图2 2000—2009年浙江省城乡收入差距变化

（四）城市集群化态势明显

进入“十一五”时期，随着块状经济向集群经济的转型升级和高速公路的日益完善、高速铁路的加快建设，浙江省城镇等

^①2007—2009年《浙江省统计年鉴》城乡居民收入换算所得。

级结构、空间结构不断优化,城镇体系不断完善,城际之间、城乡之间的联系越来越密切,城市集群化态势明显。一是城乡体系不断优化。2009年,全省超大城市、特大城市、大城市各1个,与2005年持平;中等城市15个(包括县城),比2005年增加7个;小城市21个(包括县城),比2005年减少7个;建制镇735个,比2005年减少23个;乡445个,比2005年减少48个;行政村29974个,比2005年减少4541个,呈现出行政区划由低到高、城市规模由小到大的变化趋势。[1]特别是全省141个中心镇在扩权改革中加速发展,有的已初具小城市的功能。2010年,省委、省政府进一步加大对中心镇培育发展的扶持力度,并要求将其中20个左右中心镇培育成为小城市。二是城市群快速发展。目前,浙江省已基本形成了以大城市为中心、中等城市为骨干、小城市和中心镇为基础的环杭州湾、温台沿海、浙中三大城市群和一大批以特色产业集群为支撑的城市组团,中心城市的集聚和辐射功能日益增强,小城市和中心镇在统筹城乡发展中的节点作用日益发挥。[1]2009年,浙江省为了更好地适应新型城市化和长三角都市圈发展的需要,修编了全省城镇体系规划,编制了三大城市群规划,进一步明确了三大城市群的发展定位和方向。

二、新型城市化的主要特点

表2 传统城市化与新型城市化比较

项目	传统城市化	新型城市化
核心指标	城市人口占总人口比重(以城市集聚能力为基础)	城乡一体化水平(以统筹城乡发展能力为基础)
发展阶段	一般而言,城市化中期阶段以前(“集聚型”的城市化)	一般而言,城市化中期阶段以后(“分散型”的城市化)
动力机制	以财富创造机会和享受程度的城乡差别为引力,资源要素大量持续地由农村流向城市,城市公共服务率先发展	以财富创造机会和享受程度的城乡均等为目标,资源要素逐步实现城乡间的合理配置,城乡公共服务渐趋均质化
要素流动	土地、资金、产品、劳动力等要素在城乡间单向流动,以向城市集聚为主	土地、资金、产品、劳动力等资源要素在城乡间双向流动,集聚与扩散并重
发展重点	推动城市加速发展,导致城乡分离和城市极化;追求物质文明发展为主	推动区域整体发展,促进城乡融合和城乡均衡;追求物质、政治、精神、生态文明共同发展
空间结构	城市呈点状分布,以摊大饼式独立扩张,大城市产生严重的“城市病”	大中小城市与小城镇以组团式协调发展,形成城市群,克服“城市病”
城乡关系	城乡二元结构不断加剧,“三农”问题不断凸显,城乡差距不断扩大,农村居民不能充分享受国民待遇	城乡二元结构逐步消除,“三农”问题逐步缓解,城乡一体化社会逐步建成,城乡居民共建共享
城际关系	大中小城市与小城镇独立、分离、同构化,形成城际恶性竞争	大中小城市与小城镇联系、互动、错位发展,形成城际互补与城市联盟
产业关系	三次产业关联度低,产业链短,界限分明,不利于获取“发展红利”	三次产业关联度高,产业链长,界限模糊且相互融合,有利于获取“发展红利”
社会财富	城市社会财富不断聚集,城乡之间贫富差异不断扩大,并向城市内部推移和传布,产生城市内部二元结构	城市社会财富聚集效应外溢,以工促农、以城带乡格局基本形成,城乡之间和城市内部贫富差异逐步缩小
发展方式	大量占有资源、消费资源,严重污染环境,不利于公共健康、人与自然和谐、人与社会和谐、人与人和谐,自然系统、社会系统、人文系统共同劣质化	走资源节约、环境友好之路,推行循环经济与低碳经济,有利于人与自然和谐、人与社会和谐、人与人和谐、城乡关系和谐和人的全面发展
环境效应	城市污染集中、生存空间狭小,污染物向农村转移,忽视生态伦理	城乡环境统一规划、共同防治,实行生态补偿,共建绿色家园、生态文明
生产方式	城市现代工业与农村小农经济并存	城乡产业合理分工,现代农业加速发展
生活方式	趋向奢华和占有的非理性消费,人居环境与生活质量下降	推崇简约和绿色的理性消费,人居环境与生活质量提升
文化方式	削弱或消灭文化多样性	保护乡村文化遗产,倡导文化多样性

新型城市化是以科学发展观为指导，在总结和汲取国内外城市化经验教训基础上，根据我国城市化发展阶段的演进而提出的一种新的城市化道路。它是顺应城市集群化和城乡一体化的趋势，促进资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的城市化道路。其本质要求是进一步调整和协调城际关系、城乡关系、工业化与城市化关系、人与人关系、人与社会关系、人与自然关系。^[2]它与传统城市化有众多本质区别(见表2)。

(一) 促进大中小城市与小城镇协调发展

新型城市化既要继续发挥大中城市资源配置效率高、产业发展条件好、技术创新能力强、对外交往渠道畅等优势，发挥小城市、小城镇连接农村关系紧、农民参与程度高、人口落户成本低、生活居住环境好等优势，又要着力克服城市化过度带来的“城市病”和城市化滞后带来的“农村病”。^[3]因此，新型城市化应围绕协调城际关系，顺应逆城市化和城市集群化的趋势，走大中小城市和小城镇协调发展的道路，实现空间结构由城市点状分布、“摊大饼”式孤立扩张向大中小城市和小城镇组团式城市群整体发展的转变，城际关系由相互分离、相互独立向合理分工、有机耦合的转变，促进大中小城市与小城镇之间合理布局 and 战略联盟，形成网络化的区域城镇镶嵌体系和组团式的城市群。

(二) 促进城乡统筹发展

新型城市化既要继续集聚必要的资源要素，提升工业化和城市化质量，促进产业转型升级、人口合理分布和城市生活现代化，又要加快扩散城市的现代文明，实行以城带乡、以工促农，推动“三农”加快发展、城乡协调发展和乡村生活城市化。^[4]因此，新型城市化应围绕协调城乡关系，与新农村建设有机结合起来，走有利于统筹城乡发展的道路，实现要素流动由单向集聚向集聚与扩散并重的转变、城乡关系由对立分割向有机融合的转变，促进现代农业加快发展、现代农村加快建设、现代农民加快成长，形成城乡经济社会发展一体化的格局。

(三) 促进经济转型升级

新型城市化既要大力促进三次产业融合，又要大力促进城乡经济融合；既要着力壮大产业竞争实力，又要不断拓展产业发展空间；既要不断提升产业水平，又要加快发展新兴产业；既要着力转变经济发展方式，又要努力保持经济较快发展。因此，新型城市化应围绕协调工业化与城市化关系，顺应产业结构高级化的趋势，走有利于实现经济转型升级道路，实现拉长产业链与扩大覆盖面、推进产业分工与优化产业布局、推进技术创新与扩大招商引资、增加经济总量与扩大创业就业、增加要素供给与节约资源利用的有机统一，促进经济转型升级和做大做强，形成新型工业化与新型城市化协调发展的格局。

(四) 促进和谐社会建设

新型城市化既要充分保障农民平等参与工业化、城市化进程，又要充分保障农民公平分享工业化、城市化成果；既要着力消除城乡二元结构，又要着力消除城市内部二元结构，加快缩小城乡之间、阶层之间在发展地位上的差别和在财富分配上的差别。因此，新型城市化应围绕协调人与人、人与社会的关系，配套推进城乡二元体制和收入分配制度改革，走有利于构建和谐社会的道路，实现社会结构由分化到整合的转变、财富分配由倾斜到均衡的转变，促进农民成为中间阶层的有机组成者和社会财富的共创共享者，形成人与人、人与社会和谐共处的格局。^[5]

(五) 促进生态文明建设

新型城市化既要大力促进经济增长，又要着力保护生态环境；既要开发利用生态资源，又要自觉遵守生态伦理；既要加快促进生产方式转变，又要积极促进生活方式转变；既要不断扩大消费需求，又要加快转变消费方式；既要大力发展现代文化，又要着力保护传统文化。因此，新型城市化应围绕协调人与自然的的关系，坚持以人为本、生态为先、资源节约、环境友好，走

有利于生态文明建设的道路，实现生产方式、生活方式和价值观念的彻底革命，加快循环经济、低碳经济和生态经济的发展，加快绿色城镇、美丽乡村和生态家园的建设，形成现代与传统交相辉映、人与自然和谐相处的格局。

总之，新型城市化既有别于大城市主导的城市化模式，也有别于小城镇主导的城市化模式；既否定大城市的中心地位，也不否定小城镇的基础地位。它是将大中小城市、小城镇和乡村组合为有机整体、城市簇群化与城乡一体化有机统一的全新的城市化道路。^[6]

三、浙江小城镇的发展方向

浙江省的小城镇取得了巨大成就，但同时也带来了多种问题，为了适应新型城镇化的需要，迫切需提升其功能，而其发展方向应该是中心镇的培育。

中心镇是浙江省促进小城镇发展从量的扩张向质的提高转变的产物。20 世纪 90 年代末，针对小城镇数量多、布局密、规模小、功能弱等实际情况，省委、省政府在《浙江省城市化发展纲要》（浙委〔1999〕41 号）中提出了“有重点地择优培育一批中心镇”的要求。多年来，中心镇的地位和作用不断演进，从实施城市化战略中希望中心镇成为县域经济发展的新增长点和农民创业、就业的新集聚点，拓展到统筹城乡发展中希望中心镇成为农村公共服务的中心和以工促农、以城带乡的节点。当前，应该把中心镇放到实施新型城市化战略和协调推进新型城市化与新农村建设的全局之中，重新认识和定位中心镇的战略地位。

（一）中心镇是组团式城市群和网络化区域城镇镶嵌体系的基础层级

组团式城市群并不是大中小城市和小城镇在空间上的简单组合，而是大中小城市和小城镇空间有序布局、产业合理分工、功能有机耦合的网络化区域城镇镶嵌体系和城际关系分工协作的有机共同体。它具有较强的创新发展能力、结构转换能力和国际竞争能力。其中，大城市是城市群的中心，发挥“龙头”作用；中等城市是城市群的骨干，发挥“纽带”作用；小城市和小城镇是城市群的基础，发挥“卫星城”作用。相对于城市群来说，卫星城的功能是“服务大城市”，为大城市人口外迁（中产阶级为主）和产业外移（制造业为主）提供生态环境优美、地价房价低廉的载体，减轻大城市人口、就业、住房、交通、环境的压力，促进大城市的市区人口和外迁人口提高生活质量、市区产业和外移产业提升发展层次。浙江省小城镇虽然在过去 30 多年的城市化中发挥了重要的集聚和辐射作用，但因其数量多、布局密、规模小、功能弱，绝大多数难以发展成为组团式城市群中的“卫星城”。^[7]中心镇是空间布局合理、产业特色鲜明、发展空间广阔、人口规模较大的少数小城镇，具有发展成为组团式城市群中“卫星城”的良好基础和现实条件。因此，小城市和中心镇是组团式城市群的有机组成部分，是网络化区域城镇镶嵌体系的基础层级。

（二）中心镇是大城市产业和人口转移的重要载体

当前，浙江省正处于产业转型升级的关键时期，大城市的产业结构正在发生革命性的变化。随着大城市制造业从加工生产的低端产业链向研发设计和品牌营销的高端产业链的转变，大城市以研发设计、信息服务、金融保险、电子商务、现代物流、文化创意、数字传媒等现代服务业为主要内容的“总部经济”将进入一个加速发展时期，以制造业为主导的产业结构将提升为以服务业为主导的产业结构，大城市自身也将由“制造业中心”向“服务业中心”转变，由“生产基地”向“总部基地”转变，成为城市群的“经济总部”。大城市产业结构的提升，必将带来制造企业第二产业与第三产业的分离及第二产业的外移，也必将迎来逆城市化的时代。浙江省是制造业大省，县域制造业发达，县城和中心镇具有发展制造业的良好基础和要素条件，是承接大城市制造业生产企业外移的重要载体。同时，随着生态文明建设的大力推进，县城的“生态城市”建设和中心镇的“绿色城镇”建设将进入一个加快推进时期，县城和中心镇因环境优美、房价低廉，将成为大城市人口外迁的理想场所，而完备的交通基础设施则使大城市人口逆城市化成为可能。因此，小城市和中心镇是大城市产业和人口转移的重要载体，也将是大城市“总部经济”的合作伙伴、服务对象的“宜业”之地及其改善人居环境、提升生活质量的“宜居”之地。

（三）中心镇是农村企业集聚发展和农民创业、就业、居住的有效载体

相对于乡村来说，中心镇的一项主要功能是集聚。长期以来，在城乡分割体制下，小城镇因其乡土性、门槛低和交通相对便利，一直是浙江省农村企业发展，农民创业、就业和进城落户的主要场所（尤其是工业化、城市化和企业发展、农民创业的初期阶段），成为县域经济发展的主要载体。但进入 21 世纪以来，随着城市化战略的大力实施，城乡分割格局逐步被打破，大中城市经济开发区、工业园区、服务业集聚区加快建设，房地产业快速发展，大中城市的发展环境不断改善，小城镇因生存发展空间狭小、创新发展能力不强、社会服务功能薄弱、基础设施水平不高、土地利用效率低下、环境污染治理困难、生活质量提高缓慢等劣势，集聚发展能力相对下降的问题日益凸显。^[7]而大中城市因土地、住房、劳动力价格持续上升，教育、医疗、社会保障、住房保障等公共服务城乡二元体制障碍尚未消除，难以成为大多数农村企业集聚发展、农民创业发展和进城落户的有效载体，目前，总体上仅是农民就业增收的一个场所。小城市和中心镇介于大中城市与小城镇之间，兼有大中城市和小城镇的优势，却没有大中城市和小城镇的劣势，能在产业平台建设和强镇扩权改革中不断增强集聚能力。因此，小城市和中心镇是农村企业集聚发展，农民创业、就业和落户安居的有效载体，部分中心镇将成为经济和人口规模更大的小城市。

（四）中心镇是以工促农、以城带乡的主要枢纽

相对于乡村来说，辐射是中心镇的另一项主要功能，集聚和辐射是中心镇发挥“服务大农村”功能的两大形式。进入 21 世纪以来，浙江省统筹城乡发展取得显著进展，基本完成了“全面突破城乡分割”的任务，开始进入了“全面推进城乡融合”的新阶段，而小城镇特别是中心镇在以工促农、以城带乡中发挥了突出的节点作用，成为城市基础设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射的中枢。同时，自身的功能也因为以工促农、以城带乡的不断推进而逐步增强。^[8]全面推进城乡融合，就是要推进现代农业加快发展、农村公共事业加快提升、农村人口加快集聚、城乡二元体制加快破除，促进三次产业和城乡经济加速融合、城乡公共服务加速均等化、城乡人口布局加速合理化、城乡一体化体制加速构建。在这个过程中，一般小城镇很难完全承担先进农业生产力的带动功能、优质公共服务的辐射功能和体制机制创新的试点功能。而中心镇因空间布局更优、承载平台更广、发展环境更好、管理权限更大、政府支持更强，可以承接先进农业要素，成为科技、信息、加工、流通等现代农业的服务中心；可以承载优质公共资源，成为教育、卫生、文体、就业、社保等公共服务的辐射中心；可以承担体制创新任务，成为城乡体制创新的试验中心。因此，中心镇是以工促农、以城带乡的主要枢纽，是新农村建设的“龙头”。

四、结语

城市化作为全面影响政治、经济、社会、文化、生态发展的历史过程，也进入了由传统城市化向新型城市化转轨的关键时期，而小城镇作为新型城市化的基础，自然也进入了一个全新的发展时期，中心镇承担着城市集群化的基础和城乡一体化节点的使命，同时发挥着“服务大城市”和“服务大农村”的功能，是浙江省小城镇发展的方向。

参考文献：

- [1]浙江省发展和改革委员会，浙江省经济体制改革上作领导小组办公室. 浙江“十一五”改革报告[J]. 浙江经济，2011（19）：3-13.
- [2]樊纲. 城市化中国经济发展的中心环节[J]. 改革月报，2000（11）：24-26.
- [3]饶会林，丛屹. 再论城市规模效益问题[J]. 则经问题研究，1999（10）：15-18.

-
- [4]陈锡文. 发展小城镇是我国农业和农村现代化的重要途径[J]. 城乡建设, 1996 (4): 22-24.
- [5]宋洪远. 关于农村劳动力流动的政策问题分析[J]. 管理世界, 2002 (5): 55-65, 87.
- [6]王小鲁, 夏小林. 优化城市规模推动经济增长[J]. 经济研究, 1999(9):22-29.
- [7]钱文荣. 中国城市化道路探索[M]. 北京中国农业出版社, 2003: 56.
- [8]张军. 积极探索城乡统筹发展的城镇化道路—浙江以中心镇建设推进新型城市化综述[EB/OL]. [2010-09-26]. [http://cpc, people, com, cn/C*B/68742/162854/162855-12817864, html](http://cpc.people.com.cn/C*B/68742/162854/162855-12817864.html).