

浙江首轮小城市培育试点三年行动计划评估方法

—以象山县石浦镇为例

翁加坤 余建忠

【摘要】小城镇的建设对推进我国新型城镇化进程有着无法取代的作用。浙江省一直以来非常重视小城镇的发展，并于 2013 年底顺利完成了首轮小城市培育试点三年行动计划，在小城市培育方法积累了丰富经验。本文以此为背景，并以象山县石浦镇为例，深入介绍了浙江首轮小城市培育试点三年行动计划评估方法，同时指出了本次评估报告中存在的缺点和不足。希望在第二轮的小城市培育试点工作中加以完善，同时也希望可以为其他地区的小城市培育工作提供一定的参考。

【关键词】小城镇；评估方法；培育试点；浙江；石浦镇

小城镇是城市化进程中统筹城市与农村的结节点。虽然说小城镇处于全国整体城镇结构的低端，单从城镇规模、城镇环境、基础设施配置、就业吸引力等角度分析并不具有优势，但小城镇在一定地域却蕴藏着不可忽视的吸引力和发展潜力。^①小城镇作为城乡经济的桥梁和纽带，可以加快信息的传递，带动农村经济的发展，并可推动大城市的产业发展。^②刚出台的《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》提出要促进各类城市协调发展，强调要有重点地发展小城镇，要“推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务‘三农’相结合”，同时“对吸纳人口多、经济实力强的镇，可赋予同人口和经济规模适应的管理权”。因此，小城镇建设是发展农村经济、解决人口出路的一个大问题。^③

一直以来，浙江小城市培育试点工作始终走在全国前列，具有普遍的标榜意义。浙江省于 2013 年底完成了首轮三年小城市培育试点工作，积累了较为丰富的经验，值得其他地区借鉴。本文希望借助浙江首轮小城市培育试点三年行动计划评估方法的介绍，深入解析浙江省小城市培育试点工作的情况，对其试点经验的推广起到一定的推动作用。

1 浙江首轮小城市培育试点工作的缘起

随着经济社会发展，近年来浙江省陆续涌现出一批人口多、规模大、经济实力强、设施功能全、具有小城市形态的特大镇。这些镇在浙江省推进新型城镇化、建设社会主义新农村、促进城乡一体化发展中发挥了重要的作用。但是，由于这些镇依旧是建制镇的农村经济型管理体制和权限，导致了“责大事务多”“镇大权小”“人多钱少”的情况一直存在。为了破解这些困难和问题，赋予经济强镇以现代小城市管理体制和管理权限，破除其“成长烦恼”和管理困惑，加快实现特大镇向小城市转型发展，浙江省于 2010 年底正式展开小城市培育试点工作，在全省共选择了 27 个实力雄厚的中心镇为首批小城市培育试点镇，组织编制《小城市培育试点三年（2011—2013 年）行动计划》，并配给了一系列扶持政策（见图 1）。



图 1 浙江首批 27 个小城市培育试点镇分布图

2 石浦镇首轮《行动计划》的内容

象山县石浦镇地处东海之滨、象山半岛南端，素有“浙洋中路重镇”之称，镇域面积 126 平方公里，下辖 54 个行政村、8 个社区。先后获得中国历史文化名镇、全国小城镇建设示范镇、全国改革开放最受关注乡镇、省市首批中心镇、省级文明镇、省级旅游强镇等荣誉。2010 年 12 月，石浦镇被浙江省委省政府批准成为首批小城市培育试点镇，正式启动小城市三年培育试点，编制实施《象山县石浦镇小城市培育试点三年（2011—2013 年）行动计划》，以下简称《石浦镇首轮行动计划》。

《石浦镇首轮行动计划》报告共分为四个部分：功能定位、行动目标、主要任务、保障措施。报告后附 5 个图表和 3 个附件。报告将石浦镇功能定位为“千年渔港名城、海洋休闲旅游胜地、象山经济社会副中心”，并确定了 5 大行动目标：加快发展，临港经济更具活力；提升发展，城市建设更趋完善；绿色发展，生态文明更显魅力；和谐发展，人民生活更加幸福；创新发展，改革开放更快推进。在明确行动目标之后，报告第三部分规划了 9 大主要任务：推进人口集聚，拓展城市空间；加快转型升级，提升临港产业；强化港城联动，壮大服务经济；完善基础设施，夯实发展支撑；发展社会民生，构建幸福港城；加强生态保护，打造绿色石浦；着力城乡统筹，建设现代化农渔村；转变政府职能，提高服务效能；创新体制机制，增强发展活力。最后，报告提出了 3 项保障措施：加强组织管理，加强要素保障，加强政策扶持。

5 个附图表为：附表 1《三年行动计划主要指标及年度安排表》罗列了 8 大类共 57 项指标，以 2010 年的基期年，详细安排了 2011—2013 年各指标的年度目标值。附表 2《三年行动计划建设项目分类汇总表》对三年内的建设项目进行了分类汇总。共分为 6 类，即工业经济类、商业住宅类、基础设施类、社会事业类、生态环境类、公共服务和体制创新类，并分别统计各类项目的项目数、投资总额、投资分类、年度投资计划、项目用地等指标。附表 3《三年行动计划建设项目表》共罗列了 83 个项目，并给出各项目的资金、用地、进度、责任单位等的详细安排。附表 4《争取列入省重点建设项目一览表》罗列了可能列入省重点的项目。附图 5 对 83 个具体项目进行了空间标注（见图 2）。

表 1 象山县石浦镇小城市培育三年（2011—2013 年）行动计划目标任务完成度

序号	指标名称	单位	2010 年 基期值	2013 年 完成值	2013 年 目标值	完成度 (%)
1	投资总额	亿元	18.0	23.1	31.9	72.4
2	其中：政府性投资	亿元	5.0	5.1	10.5	48.6
3	其中：企业投资	亿元	8.0	7.7	17.2	44.8
4	其中：社会投资	亿元	5.0	10.3	4.2	245.2
5	建设用地面积	亩	40	1650	1170	141.0
6	其中：新占用	亩	20	364	420	86.7
7	其中：盘活存量	亩	300	1250	750	166.7
8	建成区面积	平方公里	7.5	9.3	10.0	93.0
9	建成区常住人口	人	59000	69000	83000	83.1
10	其中：户籍人口	人	40000	49600	52000	95.4
11	建成区常住人口集聚率	%	44	69	55	125.5
12	GDP 总量	亿元	44.0	65.6	63.5	103.3
13	财政总收入	亿元	3.7	5.0	6.0	83.3
14	其中：税收收入	亿元	3.5	4.8	5.8	82.8
15	城镇居民人均可支配收入	元	29587	31100	41500	74.9
16	农村居民人均纯收入	元	12511	18300	18000	101.7
17	三次产业比重	%	26:40:34	23:43:34	21:42:37	100.0
18	工业功能区面积	平方公里	2.5	7.6	3.5	217.1
19	工业功能区工业增加值占全镇工业增加值的比重	%	36	15	65	23.1
20	二三产业从业人员比重	%	79	88	90	97.8
21	产业共性技术服务平台	个	2	5	4	125.0
22	农村土地承包经营权流转率	%	50.0	65.0	65.0	100.0
23	城市道路	公里	40	66	65	101.5
24	其中：数字化管理的城市道路	公里	/	40	30	133.3
25	公共停车场泊位	个	100	600	200	300.0
26	安全饮用水供水能力	万吨/日	4.5	9.0	9.0	100.0
27	管道煤气入户率	%	0	30	30	100.0
28	二级消防站	个	1	1	2	50.0
29	数字电视入户率	%	20.0	95.4	95.0	100.4
30	三星级以上宾馆	个	3	5	6	83.3
31	大型商场（商贸综合体）面积	平方米	30000	100000	50000	200.0
32	金融机构数量	个	9	13	12	108.3
33	学前教育普及率	%	98.5	99.5	99.5	100.0
34	建成区义务教育集聚率	%	88.0	93.0	90.0	103.3
35	高中段毛入学率	%	98.0	99.0	99.0	100.0
36	二级以上综合性医院	个	1	1	1	100.0
37	千人医院床位数	张	2.6	4.0	4.0	100.0
38	千人医生数	人	1.8	2.6	2.5	104.0
39	城镇职工养老、医疗保险参保率	%	91.0	98.0	98.0	100.0
40	城乡居民养老、医疗保险参保率	%	90.0	98.5	98.0	100.5
41	城镇登记人口失业率	%	3.3	3.3	3.3	100.0
42	饮用水供水水质达标率	%	99.0	99.0	99.0	100.0
43	建成区绿化覆盖率	%	20.0	30.0	24.0	125.0

44	人均公共绿地面积	平方米	5.0	7.2	8.0	90.0
45	垃圾集中无害化处理率	%	95.0	99.0	98.0	101.0
46	污水集中处理率	%	60.0	65.0	90.0	72.2
47	新增行政区域面积	平方公里	126.1	/	/	
48	行政审批服务中心集中办理事项	项	210	216	240	90.0
49	综合执法事项	项	1055	1055	1055	100.0
50	土地供应中心收储面积	亩	200	0	300	0.0
51	户籍制度改革进城落户人员数	人	20	300	4000	7.5
52	其中：本地人口	人	12	120	3000	4.0
53	其中：外来人口	人	8	180	1000	18.0
54	就业保障服务中心介绍就业人员数	人	5000	6500	6500	100.0
55	就业保障服务中心处理劳资纠纷数	件	260	320	320	100.0
56	农村宅基地换城镇住房户数	户	/	200	200	100.0
57	农村宅基地换城镇住房人数	人	/	800	800	100.0
	总体完成度（%）		100.4			

注：投资总量与建设用地类（1-7）、城市规模类（8-11）、经济实力类（12-16）、产业结构类（17-22）、市政设施类（23-32）、社会事业类（33-41）、生态环境类（42-47）、体制创新类（48-57）。



图2 象山县石浦镇小城镇试点三年行动计划项目布局图

3 个附件为象山县委县政府对石浦镇小城市培育试点工作的批复和相关支持措施的函文。

3 评估报告的方法和内容

2013 年是首轮小城市培育三年行动计划的收官之年，按照浙江省中心镇发展改革和小城市培育试点领导小组办公室要求，在启动新一轮三年（2014—2016 年）行动计划之前，对首轮三年试点开展总体评估，完成编制《象山县石浦镇小城市培育试点三年（2011—2013 年）行动计划评估报告》。本次评估坚持真实准确、全面客观原则，认真总结石浦小城市培育试点近三年来

的探索实践，如实反映试点取得的成效，深入分析试点面临的挑战和机遇，并对进一步深化试点提出可行性建议。本次评估主要运用的方法有：（1）纵向比较法：主要比较首轮行动计划确定的 57 项指标三年来的完成程度和每年的成长发展情况；（2）横向比较法：通过与其他 26 个试点镇三年来的发展情况作横向对比，得出石浦镇在首轮试点镇中所处的位置和试点的得失；（3）区域分析法：对石浦镇未来发展机遇等问题的分析尤其注重站在区域和宏观的角度进行研判。

本次评估报告的针对性较强，报告共分为 5 个部分，主要评判标准是《石浦镇首轮行动计划》确定的 57 项指标的完成度情况（见表 1）。

第一部分“首轮行动计划取得的主要成效”通过相应的数据说明各类项目和措施的落实情况。（1）综合实力持续增强：通过 GDP、财政收入等的总量及增速，三次产业结构的优化等说明；（2）发展平台持续启动：通过建成区面积、工业功能区的面积扩大，规模企业数量增长，经济示范区建设发展等说明；（3）设施功能持续提升：通过市政服务设施水平的提高，文教体卫设施的建设等说明；（4）公共服务持续创新：通过行政审批、综合执法、就业保障、应急维稳四大公共服务平台建成情况，审批权下放情况等说明；（5）港城特色持续彰显：通过海港商贸业发展，海港环境治理等说明。最后，在总结以上发展成效的基础之上，得出三年来石浦镇小城市培育试点“三个注重”的主要经验。

第二部分“首轮行动计划主要目标评估”对首轮行动计划确定的 8 大类共 57 项指标（除“新增行政区域面积”外，共考核 56 项）进行评估。定义完成度高于 110%为“超额完成”、100%~110% 为“顺利完成”、90%-99.9% 为“基本完成”、低于 90% 为“难以完成”等四种类型。计算得出 18% 左右的指标超额完成，45% 左右的指标顺利完成，12% 左右的指标基本完成，25% 左右的指标难以完成。然后依次介绍各项指标的完成情况，包括各项指标 2013 年的总量、培育三年的年平均增速、完成度值及相应的完成类型。

第三部分“首轮行动计划主要任务评估”通过相应指标和各类项目的完成情况有针对性地评价《石浦镇首轮行动计划》报告第三部分 9 大任务的落实情况，得出结论如下：人口集聚成功推进，城市空间有效拓展；转型升级初具成效，临港产业大力提升；港城联动持续强化，服务经济显著壮大；基础设施逐步完善，发展支撑不断夯实；社会民生持续改善，幸福港城长足进步；生态保护持续优化，绿色石浦稳步提升；城乡统筹不断深化，现代化农渔村建设成效显著；政府转型初具成效，服务效能显著提升；体制创新有效推进，发展活力不断增强。

第四部分“首轮碰到的问题和新一轮面临的机遇”对照小城市加快转型发展的要求，客观地评价出石浦镇存在的三个“亟需加快”的问题：二三产业发展亟需加快转型，城市管理水平亟需加快提升，区镇融合布局亟需加快谋划。在总结碰到问题的基础之上，分析石浦镇迎来的四大发展机遇：小城市培育政策延续，共促石浦做大做强；海洋经济战略扩面，共促石浦海陆保护开发；“一圈两区”平台推进，共促石浦率先融合；重大交通设施建设，共促石浦旅游开发。

第五部分“新一轮行动计划重点任务”在总结成效的基础上，针对石浦镇首轮试点工作中存在的问题，在以下 5 方面提出重点发展任务：夯实产业平台，加快转型升级；接轨桥海时代，推进海洋开发；推进城乡统筹，提升生态文明；关注民生实事，优化公共服务；创新社会管理，夯实基层基础。

4 评估报告的缺点与不足

本文介绍的浙江首轮小城市培育试点三年行动计划评估方法在 27 个试点镇的评估报告中有着较为普遍的应用，也取得了较好的实施效果，但本次的评估方法仍然存在一定的不足之处。

4.1 完成度的定义不尽合理

多项指标的完成度不应只是“2013 年完成值”与首轮计划设定的“2013 年目标值”的简单相除。首先，部分指标根本无法简单相除，如“三次产业比重”。其次，即使是可以相除的指标，所取得的完成度值也不一定合理，如“二级消防站”计划设定 2 座，即建设两座就可完成全镇的设施保障，如果超标建了 3 座，并不能表示完成度达 150% 而被归为超额完成类别，相反这却是一种资源的浪费现象。存在类似问题的指标还有“城市道路”、“安全饮用水供水能力”等，这类指标的值并不是越高越好。建议可考虑在定量计算的基础上加上定性判断，确定是否达标。即仍可将完成度分为“超额完成”、“顺利完成”、“基本完成”、“难以完成”四类，但不是用简单的数字相除后值的大小来进行归类。对于设施的供应等，如果满足要求即可确定为“顺利完成”，而对于鼓励总量做大的指标，可继续使用“超额完成”等类型。

4.2 总体完成度不是各项指标完成度的简单求和平均

当前的总体完成度计算方法，是将各项指标的单项完成度进行简单求和平均，然后根据这个总体完成度是否达到 100% 来评判试点镇本轮培育成效合格与否，这种方法不甚合理。如石浦镇“公共停车场泊位”指标的单项完成度达到了 300%，求和后对总体完成度贡献较大，但这并不代表超量建设了公共停车场泊位后，石浦镇的小城市培育成效就已得到明显提升。合理的计算方法不应该是各项指标完成度的简单平均，而是应以 56 项指标是否顺利完成为评判标准，即实际上的总体完成度不大于 100%。评价可设定一个指标顺利完成所要求的基础项数，对于“超额完成”、“顺利完成”两类达到要求的给予通过，同时鼓励“超额完成”的数量。

4.3 考核指标的针对性不强

虽然浙江省在进行小城市培育试点工作之初对 27 个试点镇的类型进行了适当划分，如郊区卫星城型、综合开发型、工业主导型、生态旅游型、市场带动型等。但对于各种不同类型的试点镇并没有制定差异化的有针对性的考核指标，确定的 57 项指标仍然过于笼统。因此，考核这些通用的指标就没有收到更好的效果。如对于石浦镇这种海港旅游型小城镇，类似“工业功能区面积”这样的指标可以淡化，而应该加入旅游收入及旅游服务配套设施完善等类型的指标。从这个角度看，首轮试点的考核指标设计固然便于 27 个试点镇横向之间的比较，但却也牺牲了有针对性地引导各试点镇特色发展的机会。

5 结语

浙江经过首轮小城市培育试点三年的建设，目前已取得阶段性成果，试点镇在经济发展中的地位举足轻重，对周边乡镇的辐射作用初步形成，在商贸服务、人居、产业发展和公共服务等方面的中心地位凸显，成为带动周边的龙头，一定程度上缓解了大城市的拥堵问题。

截至 2014 年 4 月，浙江已经完成首轮确定的 27 个试点镇的新一轮小城市培育试点三年（2014-2016）行动计划的编制工作。同时，浙江新一轮小城市培育扩围名单也已出炉，共增加了 16 个新试点单位，包括 9 个中心镇和 7 个县城。淳安千岛湖镇等 7 个县城虽在综合实力上没法跟首轮试点镇相比，但它们均来自省级重点生态功能区范围。因此，本轮试点除了建立经济指标体系外，还有望建立另一套生态考核体系，试点绿色可持续的新型城市化。

小城市，上联城市下接乡村，是城镇化发展的助推器。^① 展望新一轮试点，如何规避首轮小城市培育试点出现的问题，真正将差别化的考核指标体系落到实处，并在本轮三年试点结束后进行更加科学合理的评估，值得深入探讨。

参考文献：

① 黄新文 . 小城镇发展空间与成长路径 [J]. 城乡建设 , 2013(3) : 62-63.

-
- ② 叶怀平，刘宝发，方丰．小城镇在社会经济和谐发展中的地位和作用 [J]．商业现代化，2007(3)．
- ③ 费孝通．费孝通论小城镇建设 [M]．北京：群言出版社，2000．
- ④ 王慧．发展小城镇的困境与对策 [J]．城乡建设，2003(5):6-12．