

# 浙江省的小城市培育:新型城镇化战略的路径创新

俞云峰

唐勇

**【摘要】**浙江省首批小城市培育试点镇的发展对我国加快推进新型城镇化战略有积极的借鉴意义。浙江省小城镇发展基础较好,通过三年的小城市培育行动取得了较好的成效,在城乡规划、产业提升、强镇扩权、要素保障等方面积累了丰富的经验,同时也面临着人口城镇化滞后、产业创新实力不强、城乡辐射能力弱、市镇体制矛盾显现等普遍性的困难。加快小城市发展需要进一步明确发展定位,推进产业转型升级,深化行政体制改革,完善县镇协调配合机制,加快财政、金融、土地等要素保障领域的配套改革。

**【关键词】**小城市培育;浙江;新型城镇化;市民化

**【中图分类号】**F292

**【文献标志码】**A

**【文章编号】**1007 — 9092(2016)02 — 0077 — 007

新型城镇化是中国发展的最大潜力所在。2016 年新春伊始,国务院下发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》,提出新型城镇化“一融双新”的改革重点,“一融”指“以促进农民工融入城镇为核心”,“双新”指“以加快新生中小城市培育发展和新型城市建设为重点”。新生中小城市,顾名思义是指要把部分小城市发展成为中等城市,把部分特大镇发展成为小城市。

改革开放以来,在如何选择城镇化道路的问题上,理论和实践层面都经历了以小城镇为主或是以大中城市为主的探索过程,“十六大”报告中首次提出“大中小城市与小城镇协调发展”的战略目标,但具体如何推进协调发展,学界仍有各种争论。笔者认为我国城镇化应走适当集中的均衡发展道路,重点坚持“两条腿”走路:既要大力发展城市群、都市圈,形成优势集聚、合理分工、协调发展的城市体系;也要依托县城和中心镇发展小城市,打造一批产业基础好、具备人口集聚优势的小城市,鼓励更多的人口就地城镇化,实现城镇化的均衡发展。国务院出台的《意见》中进一步明确提出加快新生中小城市培育是新型城镇化的重点,这将有力的推动“十三五”期间我国小城镇和小城市的发展。浙江省是乡镇企业与民营经济发达区域,乡镇企业、民营企业的发展带动了一批小城镇和小城市的成长,出现了 GDP 超百亿的非县城中心镇,这些中心镇具有很强的发展潜力,其发展过程有一定的代表性。本文通过探讨和总结浙江省中心镇向小城市转变的改革实践与经验,并以此为基础提出进一步加快发展小城市、推进新型城镇化进程的对策,对于我国补齐小城市发展的短板、重点培育新生小城市有一定现实意义。

## 一、小城市培育在新型城镇化战略中的重要价值

### (一) 小城市培育是新型城镇化战略实施的重要突破点

当前,我国小城镇呈现出数量多、规模小、人气弱等特征,据统计,我国现有 1.9 万多个建制镇,平均人口约 7000 人,很多镇甚至不足 5000 人<sup>①</sup>。小城镇的小而散状态成为许多学者反对发展小城镇的依据,按照城市集聚理论,城镇的人口数量需要集聚到 10 万以上时,才能初步形成一定的集聚规模效应。小城镇不可能普遍壮大,未来发展应量力而为,择优突破,一些经

收稿日期:2015 — 06 — 20

**作者简介:**俞云峰,中共浙江省委党校经济学部副教授,“科学发展观与浙江发展”研究中心研究人员,研究方向为城市化理论与实践;唐勇,中共浙江省委党校经济学部副教授,“科学发展观与浙江发展”研究中心研究人员,研究方向为区域经济与城市经济。

**基金项目:**国家社会科学基金项目“城乡统筹视角下新型城市化的实现路径与制度创新研究”(编号:12BJY047);国家社会科学基金项目“集体建设用地租赁、转让、抵押二级市场的制度设计与创新研究”(编号:14BJY100)。

<sup>①</sup> 李克强:《协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择》,《行政管理改革》,2012 年第 12 期。

---

济基础好、产业支撑强的中心镇能够发展成为小城市，成为加快城市化进程的重要突破口。

中心镇是沟通城乡联系的重要纽带，是推动城乡互动的中转平台，实现城乡互补的重要节点。根据农村劳动力向小城市、中等城市、大城市梯度转移的规律，小城镇向现代城市梯度演变的规律以及小城镇差异化发展的现实性，把一批有特色产业支撑的、人口承载力不断提高的中心强镇培育成为小城市，让这些“小城市”名正言顺成为现代城市体系中的有机组成部分，这是城镇化发展的正确方向。它在推动新一轮城镇化进程和城乡一体化发展中，居于特别重要的地位。

#### （二）培育小城市是城乡联动发展、构建新型城乡关系的切入点

大中城市作为现代大工业的集结地，是在包含农村地区的更大范围内实现工业与农业、城市与乡村一体化综合发展的区域中心，其对农村地区的辐射带动更多地体现在间接作用上<sup>①</sup>。而小城市是一定农村区域范围的发展中心和增长极，是沟通城乡的重要节点，其建设和发展更多地依赖于农村区域内部资源要素的整合、重组与再配置。因此，小城市能够更好地与周边农村地区共享自身较为完善的基础设施、科教文卫资源和公共服务，促进农村工业化、农村城市化水平的提升。另一方面，小城市还可以充分发挥联结城乡的公共服务中心作用，通过小城市的扩散功能，缩小城乡公共服务差距，使居住在农村社区的农民也能便捷地享受到城乡均等化的基本公共服务。可见，小城市是实现城乡有机互动、协同发展的桥头堡和主阵地。加快小城市的培育也是提高县域城市化水平，以工促农、以城带乡和缩小城乡差距的最直接最有效途径。

#### （三）小城市培育是促进产业集聚，城乡资源优化配置的迫切需要

以过多的纵向行政级别为基础的城市等级化管理体制，使得城市发展要素资源更多地集中于区域中心城市，而行政级别低的小城市、小城镇无法获取充足的公共资源，制约了小城市、小城镇发挥承担“调结构、促发展”重任的作用。

加快推进小城市的培育和建设，将显著提高城镇的聚集和辐射能力，使各种资源和要素向小城市流入，并得到合理配置和利用，有效提升城市经济发展水平和二三产业的集聚度。小城市培育可以有效解决以乡镇为基地的特色块状经济向产业集群转变中缺乏城市依托的大矛盾，实现由原先的主体分散经营向工业园区聚集生产的转变、获取规模经济效益和范围经济效益。

#### （四）小城市培育有利于加快农村人口城镇化进程

把众多中心镇培育成为现代化的小城市是实施新型城镇化战略的创新之举，可以有效解决当前存在的大量农民工需要在城市安居就业、大量农村剩余劳动力需要向城市转移的现实需要，也可以化解大、中城市难以容纳大量农民工和农村转移人口的困难，使农村剩余劳动力按自身的需求与能力实现差别化迁移进城。数量众多的中心镇在转变成为小城市的过程中，可以顺利吸纳大量的农村剩余劳动力就业，并能以较低门槛让这些新增劳动人口及其家属在小城市中安居乐业。按每个小城市到 2020 年新增 10 万常住人口的发展目标，全国仅以千强镇计算，可以新增城镇人口 1 亿，显然把农村地域建制的中心镇发展成为具有现代城市功能的小城市，可以产生吸纳农村人口城镇化的巨大空间，是优化城市空间布局、城乡人口结构，加快“以人为本、以城带乡”的新型城镇化进程的必然要求。

## 二、浙江小城市培育的探索与成效

什么是小城市，学界和政府都没有给出明确的概念。浙江省提出的小城市培育建设标准是：“小城市建成区面积要达到 8 平方公里以上，户籍人口 6 万以上或常住人口 10 万以上，年财政总收入 10 亿元以上，农村居民人均纯收入 2 万元以上，二、三产业从业人员比重 90% 以上”。参照这个标准，浙江省于 2011 年出台小城市培育“三年行动计划（2011 — 2013）”，从 200 个中心镇中挑选出 27 个镇开展小城市培育，并明确提出小城市培育目标：“以加快推进人口集中、产业集聚、功能集成、要素

---

① 陆立军：《我国小城市建设的战略意义和对策建议》，《甘肃社会科学》，2012 第 9 期。

集约为着力点，加大改革创新力度，培育一批经济繁荣、社会进步、功能完备、生态文明、宜居宜业、社会和谐的小城市，构筑集聚能力强、带动效应好、体制机制活、管理水平高的城市化发展平台，走出一条具有浙江特色的城乡一体化发展新路子”。截止 2013 年底，27 个试点镇三年行动计划的 57 项指标目标实现度为 105%，超额完成预期计划目标。小城市培育试点镇已经成为新型城镇化实践的重要地标、产业发展的集聚高地、城乡公共服务均等化的宜居之地。

### （一）有效投资快速增长，城镇化水平不断攀升

小城市的培育首先离不开投资的增长。2013 年 27 个试点镇共实施在建项目 4878 个、完成投资 1341 亿元；投资额占全省投资比重达 6.64%，高出全省 2 个百分点；其中，工业投入达 580.6 亿元、占总投资比重 43.3%，高出全省平均 8.5 个百分点，非国有资本投入达 76.4%、高出全省 7.9 个百分点。投资最大的龙港镇总额突破百亿元，达 111.9 亿元。三年行动计划累计完成投资 3618.7 亿元，年均增速 32.6%，比全省快 11.8 个百分点；占全省投资比重由 2010 年的 4.65% 提高到 2013 年的 6.64%，提高了 1.99 个百分点<sup>①</sup>。

城镇化水平有了新提升。镇均建成区常住人口达 10.5 万人，城镇化率由 2010 年的 57.2% 提高到 64.8%，提高了 7.6 个百分点。户籍人口城镇化率达到 56%。基础设施加快完善，27 个试点镇 2013 年新增城市道路 370 公里、累计城市道路 2287 公里；新增 110KV 变电站 6 个、管道煤气用户 3.14 万户、日供水能力 13.81 万吨<sup>②</sup>。旧城改造不断推进，商业配套设施加快建设，27 个试点镇新开业村镇银行 2 家、小额贷款公司 6 家，新建城市综合体和专业市场 64.2 万平方米，新开业星级宾馆 6 家。<sup>③</sup> 服务效能加快提升，行政审批、就业保障中心与县中心实现网络连接，高效运作，行政审批每个试点镇日均办理 272 件，比上年增加 42 件；就业保障中心全年介绍就业 15 万人次。<sup>④</sup>

### （二）经济发展势头强劲，质量效益同步提高

一是经济实力不断增强。三年时间里，涌现了一大批 GDP 超 100 亿元、财政超 10 亿元的经济强镇。2013 年 27 个试点镇共实现国内生产总值 2411 亿元，占全省 GDP 的比重为 6.42%，镇均达 89.3 亿元。与 2010 年试点之前相比，三年来 27 个试点镇平均 GDP 年均增速达 16%，远高于全省平均 10.7% 的增速。其中有 9 个试点镇 GDP 超百亿，最多的柳市镇达 187.6 亿元，<sup>⑤</sup>其余八个镇是苍南县龙港镇、东阳市横店镇、平阳县鳌江镇、吴兴区织里镇、瑞安市塘下镇、诸暨市店口镇、柯桥区钱清镇和温岭市泽国镇。

二是财政收入持续增长。三年中，27 个试点镇财政收入年均增速 16.3%，比全省快 4.1 个百分点；2013 年完成财政收入达 305 亿元，镇均超 11 亿元，占全省财政总收入的比重由 2010 年的 3.77% 提高到 4.44%，提高了 0.67 个百分点。其中乐清市柳市镇和东阳市横店镇财政总收入超 20 亿元，尤其是乐清柳市镇，连续三年财政收入超 20 亿元，2013 年财政收入达 29.8 亿元，高于省内 24 个县全县的财政收入，成为小城镇中的产业第一强镇。其他有 13 个试点镇财政总收入超 10 亿元。

三是工业产业加速集聚。27 个试点镇工业功能区扩大 12 平方公里，新集聚企业 9697 家，规模以上企业累计达到 3211 家，

①部分数据来源浙江省发改委网站：《2013 年小城市试点镇有效投资总量大、增速快、质量好》，2014 年 3 月 18 日，[http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/18/art\\_362\\_637357.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/18/art_362_637357.html)。

②部分数据来源浙江省发改委网站：《小城市试点镇商贸服务业快速发展》，2014 年 3 月 28 日，[http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art\\_362\\_640206.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art_362_640206.html)。

③部分数据来源浙江省发改委网站：《小城市试点镇商贸服务业快速发展》，2014 年 3 月 28 日，[http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art\\_362\\_640206.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art_362_640206.html)。

④部分数据来源浙江省发改委网站：《小城市试点镇多措并举提升公共服务能力》，2014 年 3 月 21 日，[http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/21/art\\_362\\_638305.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/21/art_362_638305.html)。

⑤部分数据来源浙江省发改委网站：《三年培育有 7 个试点镇成“100 亿 GDP、10 亿财政”新成员》，2014 年 3 月 18 日，[http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/18/art\\_362\\_637358.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/18/art_362_637358.html)。

亿元销售企业 750 家。规模以上企业增加值占全部工业增加值比重为 75.6%，工业功能区用地亩均 GDP 产出为 34.6 万元。上市企业由 2010 年的 18 家增加到 23 家<sup>①</sup>。四是城乡居民收入增加。在工业经济快速发展的同时，农民人均纯收入同步快速增长，2013 年农民人均纯收入 21718 元，比 2010 年的 14684 元增加了 7034 元，年均增速 13.9%，比全省快 1.4 个百分点。

表 1 27 个小城市培育试点镇三年行动计划成效对比

| 年 份  | GDP 总量<br>(亿) | GDP 占<br>全省比重 | 财政收入总量<br>(亿) | 财政收入<br>占全省比重 | 城镇化<br>水平 | 镇均建成区<br>常住人口 |
|------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|---------------|
| 2010 | 1544          | 5.58%         | 193           | 3.77%         | 57.2%     | 9.3 万人        |
| 2013 | 2411          | 6.42%         | 305           | 4.44%         | 64.8%     | 10.5 万人       |

数据来源：笔者根据相关资料整理。

（三）公共服务水平提升，社会事业快速发展

2013 年，27 个试点镇完成社会公共服务投资 106.5 亿元，三年累计超过 300 亿元，重点投向教育和医疗等民生领域。基础教育投入力度进一步加大，通过建成区校舍建设与改造，较好地解决了外来农民工子女就学困难，学前教育普及率、建成区义务教育集聚率、高中段毛入学率分别达 99.4%、90.8% 和 98.5%，入学率逐年有所提升，进城农民子女就学问题基本得到解决。医疗服务能力进一步增强，千人医院床位数达 3.5 张、千人医护人员数达 3 人，各项指标逐年上升。新登、分水、泗门、石浦、织里、王江泾 6 个试点镇的医院与城市三甲医院建立了紧密型的合作机制，医疗服务质量进一步提升。平安社会建设进一步加强，行政执法中心和应急维稳中心规范高效运行，镇均拥有执法资格人员 26 人，年查处案件 4.15 万件；应急中心 2013 年全年调处纠纷和排除事故隐患 6.3 万起，每万人刑事案件发案率比上年下降 11.3%<sup>②</sup>。

三、浙江小城市培育取得的经验

（一）加强城乡规划编制，明确小城市发展定位

小城市培育之初，首先要推进规划计划的编制，明确了小城市发展的定位。一是全面推进小城市规划的编制，把规划的修编、编制当作加快小城市培育的基础性工作来抓。2011 年，27 个试点镇共投入 9679 万元，完成了 24 个总体规划、73 个专项规划和 79 个控制性详细规划的编制工作，形成了发展有规划、行动有计划、年度有重点的工作格局。二是推动小城市培育试点三年具体行动计划的编制实施，在全国率先提出了小城市培育的基本理念和 45 项建设发展标准，及时编制完成了“浙江省三年行动计划”和 27 个试点镇每个镇的三年行动计划。

（二）合理调整行政区划，为小城市发展拓展空间

适度调整试点镇的行政区划，增强小城市的集聚能力和统筹城乡的辐射能力。例如：乐清市撤销七里港镇、黄华镇、象阳镇建制，其行政区域并入柳市镇；苍南县撤销肥耆镇、芦浦镇、云岩乡建制，其行政区域并入龙港镇。平阳市撤销钱仓镇、南麂镇、西湾乡、梅溪乡、梅源乡建制，其行政区域并入鳌江镇；慈溪撤销天元镇建制，其行政区域并入周巷镇等等。大多数中心镇通过乡镇撤并扩展了面积，为下一步的发展预留了空间，有利于大镇区域内人口的城镇化，有利于发挥试点镇统筹城乡的辐射作用。

①部分数据来源浙江省发改委网站：《2013 年我省小城市培育试点“五手”齐抓取得“五快”成效》，[http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art\\_362\\_640200.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art_362_640200.html)。

②部分数据来源浙江省发改委网站：《2013 年我省小城市培育试点“五手”齐抓取得“五快”成效》，[http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art\\_362\\_640200.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/28/art_362_640200.html)。

### （三）以产业发展带动城镇发展，形成工业化与城镇化双轮驱动模式

产业发展是城市发展的基础，没有良好的产业增长和充足的就业岗位，就不可能有效形成人口的集聚，城镇化无从谈起。经过三年的结构调整和重点培育，浙江小城市培育试点镇的整体发展实力得到有效提升，并保持了良好的经济增长势头，初步摆脱了依靠外部资源进行简单粗加工的生产格局，形成了较为完善的现代工业产业支撑体系和较强的市场竞争活力，并逐步融入了城乡和区域一体化发展的进程。27个试点小城市所创造的GDP、工业产值和财政收入占全省小城镇系统的50%以上。浙江小城市培育的经验证明了小城市的发展方向，即以工业化带动城镇化发展，以城镇化提升工业化的发展动力和品质内涵，两者相互促进，形成双轮驱动的新型地方经济发展模式。

### （四）以强镇扩权为突破，推动行政管理体制创新

浙江省在推行“强县扩权”改革的基础上，对中心镇和小城市培育试点镇实施“强镇扩权”改革。2007年5月，浙江省政府印发了《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》，对部分中心镇赋予其部分县级经济社会管理权限；2010年12月，浙江省发改委等联合出台《浙江省强镇扩权改革指导意见》，赋予全省27个小城市试点镇与县级政府基本相同的经济社会管理权限，打破试点镇在管理权限上的桎梏。通过放权，扩展了镇政府管理职能与服务能力，增加了小城市发展需要的政府管理权限，从而能够有效发挥镇政府的管理服务职能，加快中心镇向小城市转变。

### （五）创新土地管理方式，建立土地要素保障机制

通过土地管理制度、建设供地制度、宅基地制度等制度创新，提高小城市建设土地要素的保障力度。省国土厅建立试点镇年度建设用地的保障机制，通过切块指标安排新增建设用地的分配方法，确保小城市试点镇年建设用地不少于300亩，县（市、区）分配给试点镇的用地指标也加大倾斜力度。盘活存量宅基地，通过宅基地置换城镇住房、“两分两换”、“退二进三”等创新措施，积极推进存量土地的盘活，27个试点镇共有1.6万户、5.5万农村居民用宅基地换取了城镇住房，农民获得自己所需的城镇住房，同时也增加了城市建设用地。加快农村耕地流转，试点镇由于工业经济发达，农村土地流转率接近50%，高出全省平均值近10个百分点。

### （六）加大财政扶持力度，建立镇级独立财政

一是赋予试点镇独立的财权。按照省政府的要求，27个试点镇都建立了“划分税种、核定基数、超收分成、以2010年为基期年一定三年不变”的财政制度，包括镇级独立的预算决算制度、独立的金库和明确的收入管理权。二是财力向试点镇倾斜，根据各镇的财力水平确定县、镇两级的税收划分基数与分配比例，其中，有20个县对试点镇实行税收超过基数部分全额返还的政策；县职能部门在试点镇派驻单位的各项收费原则上留给试点镇；土地出让收入除上交有关税费外，基本归还试点镇财政支配使用。三是省财政给予专项扶持。省里连续3年每年拿出10亿元小城市培育试点专项资金，县（市）按三倍的比例配套，再撬动上百亿社会资金投入小城市建设。

## 四、小城市培育中面临的普遍性矛盾

### （一）户籍人口的城镇化滞后于工业化，已成为最主要的制约瓶颈

目前试点镇发展的主要矛盾仍在于实际的城镇化水平大大落后于工业化水平。试点镇往往是工业强镇，工业化程度较高，而由于种种原因，户籍人口的城镇化率却没有相应的提升。大部分试点镇的外来务工人口占到城镇总人口50%的比重，按常住人口与户籍人口统计的城镇化率相差近一倍。外来务工人员不能有效地转化为当地户籍人口，带来的一个直接问题是城镇的生活消费和居住品质难以大幅度提升，因为流动性常住人口的平均消费支出较低，降低了城镇化对城镇发展的实际绩效。如柳市

城镇区的常住人口为 45 万，但户籍人口（含农村人口）只有 22 万，另外 23 万为常住的外来务工人员，这导致整个城镇的消费市场大为缩水，商贸业的人气不旺。同时，一旦产业出现滑坡，城镇的人口规模将急剧下降，存在很大的不稳定性。另一方面，本地农村人口对于进镇落户的积极性很低，这是人口城镇化面临的又一个矛盾。

#### （二）产业综合实力不强，创新发展与现有平台之间矛盾突出

浙江省的中心镇发展是以小型的工业功能区为载体，以小企业、小产品、大市场、大协作的特色块状经济为依托，这些特色块状产业往往企业规模小，数量多，总体规模实力有限，产业发展呈现“散而全”的特点，整体集聚功能非常弱。试点小城市中除了柳市、店口、横店等一批特强镇外，大多试点镇存在主导产业布局散乱、技术落后、能耗大、竞争力弱等问题。在产业转移升级的大背景下，小城镇的产业升级与创新发展相比大中城市面临更大的挑战。此外，小城市培育试点镇的技术服务平台数量总体偏少，也影响到特色块状经济的升级和创新能力。2011 年全省首批 27 个试点镇中仅有 33 个共性技术服务平台，相对于每镇 2—3 个的特色产业集群数量仍然显得不足。

#### （三）试点镇的区域城乡辐射能力未被充分挖掘

作为全省经济实力最强的 27 个小城市培育试点镇，镇区常住人口规模普遍超过 10 万，已经显示出较强的辐射影响力。但由于行政区划的限制，以及缺少从县域整体发展的角度来考虑小城市试点镇的区域职能和定位问题，使其服务片区的效能大打折扣。如温岭泽国镇的区划面积均在 40 平方公里以下，而即便是镇区人口规模 10 万以上的 20 个省级中心镇，仍有 9 个城镇的区划面积在 100 平方公里以下。这种空间上的行政阻隔仍在很大程度上阻碍了地方县市城乡经济的一体化发展进程，既缩减了小城市对周边农村的带动作用，又束缚了试点小城市自身的发展能力。

#### （四）试点镇发展中存在的市镇体制矛盾有待破解

目前，小城市培育处在地方政府的实践和摸索阶段，是地方政府对经济强镇的一种政策扶持。其一，国内尚没有小城市的法定概念，虽称之为小城市培育，但实质仍是镇的范畴。浙江希望借助小城市的提法，使中心强镇的发展有所突破，但小城市的进一步发展不能仅以文件的形式加以诠释，必须要有制度层面、法律层面的明确。其二，小城市培育过程中的扶持政策，包括财政政策、土地政策、行政级别高配等等都是在现有制度内的变通，即“开口子”。短期看，小城市试点镇获得发展空间的扩展，但从长远看，这样的体制会暴露出越来越多的矛盾，限制小城市的进一步发展。中央政府近期设立了国家级的试点小城镇，也在探索多元化设市途径，但对于如何进一步发展，尚未给出明确的改革措施。其三，当作为普通中心镇的小城市逐步壮大，甚至要超越县城时，县与镇的矛盾会进一步激化，县与小城市的关系如何调整，涉及到整个行政体制、市镇体系的变革，这不是地方政府所能解决的，它需要从国家层面提供改革的思路，为小城市发展正名。

## 五、进一步加快推进小城市培育的思考

把具备发展潜力的中心镇培育成为小城市，是实施新型城镇化和城乡一体化战略的重要路径之一。下一步要全面实施以培育小城市为增长极的城镇集群化发展战略，探索和丰富具有中国特色的新型城镇化模式，在省级中心镇中优中选优，将更多条件成熟的中心镇培育成为宜居、宜业的小城市，使之真正成为统筹城乡发展的战略支撑点。

#### （一）以中心镇为基础，编制区域性城镇集群规划

小城市的培育是中心镇发展的新阶段，小城市的发展规划更要注重城镇集群的整体性，根据科学推进新型城镇化发展战略设想和现实需求，确立以中心镇为规划单元编制城镇集群规划。完善省域城镇体系规划、土地利用总体规划、县（市）域总体规划，编制城镇集群主体功能区规划、城镇体系建设规划、土地综合平衡利用规划、生态环境功能区规划和若干重要产业发展

规划。通过编制以中心镇为单元的区域性城镇集群规划，使之成为指导城乡一体化和区域性发展的战略指导性规划。

## （二）推进产业转型升级，发展现代城市经济

当前重点要推动传统产业向新兴产业转型，制造业向现代服务业发展，低附加值产业向高附加值产业提升。一是加快工业转型升级，一方面要用新技术改造提升传统产业，做大做强特色产业，另一方面要积极引进战略性新兴产业、高新技术产业，培育科技型中小企业，增加技术服务平台数量，增强企业创新能力。二是大力发展第三产业，建设特色产品的市场和相应的物流等服务业，以二产推三产、以三产促二产，走工贸结合的新型工业化道路；加快商业街、商业综合体、酒店、院线等商业企业落户，发展消费型服务业，提升小城市的人居环境。三是大力推进农业现代化，发展效益农业、生态农业、观光农业；推进耕地适度规模经营，提高农业效益。

## （三）深化强镇扩权改革，完善县、镇政府间协调配合机制

一是进一步深化强镇扩权改革。在经济管理职能、社会治安职能权力下放的基础上，进一步下放规划、环保、户籍、治安、安监、土地管理等职权，对试点镇赋予相当于县一级政府的完整的基层政府管理职能。虽然有全国小城镇发展改革试点、省级统筹城乡综合配套改革试点和中心镇培育工程等改革措施与政策支持，但是对强镇、大镇、特大镇，更需要类似于龙港镇在 20 世纪 80 年代初期所具有的更大独立权限的发展体制和管理机制，让小城镇具有与之相适应的强大的自主发展能力。

二是要完善县级政府和试点镇的协调配合机制。权力的分配上要处理好县与镇之间的利益关系，随着基层政府层级间权力配置关系的改变，县与镇之间的利益博弈问题不容回避。县与镇之间纵向权力的配置，要从地方政府治理绩效目标出发，强调权、责、利的协调一致，要防止上级职能部门以法规、规定为由，虚放权力，实放责任，造成镇级政府权责利的不相称。随着小城市培育试点镇获得更多的自主权限，县级政府需要相应地调整县级职能部门的职责权限，明确县与镇之间的权、责关系，建立试点镇和县级政府职能部门的联动机制。

## （四）加快制度创新，为小城市发展提供要素保障

一是进一步理顺县与镇的财政关系，增强财政的支撑能力。虽然按照省政府的要求对小城市试点镇给予了更大的财力支持，但县与镇的财政关系始终没有理顺。在县与镇的发展关系上，是优先发展县城还是试点镇，两者同样面临矛盾，特别是在强镇弱县的格局下，这种矛盾关系更加突出。中心镇的财政改革要理顺县与镇的财政关系，赋予小城市培育镇独立的财政主体地位，扩大试点乡镇的财政管理权，包括财政资金的预算权、使用权、税收权等。改革和调整财政分成和规费收入、国有土地出让收入分成政策，增强镇级财政能力。要加大转移支付力度，在财政资金上解的同时，省、市、县要给予小城市培育镇专项扶持资金，重点是重大项目、重点项目建设的上级配套资金，减轻镇自筹资金的负担，使试点镇有充足的资金投入到了公共基础设施建设和公共服务中来。

二是创新小城市试点镇投融资方式，调动社会资金参与城市建设。小城市发展需要大量的城市基础设施投资，创新投融资方式势在必行，要发挥财政资金的引导作用，吸引民间资本进入，对于供水、供电、环卫等基础设施，教育、文化、体育等公共服务领域，可采取 TOT、BOT、PPP 等融资方式。有条件的试点镇可以组建小城市建设发展融资平台，设立创业投资引导基金、银行分支机构、村镇银行和小额信贷公司，形成多元化的投资格局。

三是改革土地管理制度，增加小城市土地管理权限。加强土地综合管理，对农村土地空间布局重新考虑，逐步向中心镇集中；在镇域内统筹规划，置换农村土地，便于集中搞好中心镇规划建设；用地指标要向试点镇倾斜，适当调减试点镇农保率指标，给予建设用地计划单列指标。要在农地流转、宅基地置换经济适用房、农民集体建设用地市场化、社会保障制度、村级集体经济股份化等方面继续深化改革。从长远看，应赋予试点镇独立的土地使用权。