

浙江城镇化及小城市培育的思考与建议^{*1}

辜胜阻 吴永斌 郑超

【内容提要】:改革开放以来浙江走出了一条具有浙江特色的城镇化道路,浙江版城镇化有其鲜明特征:充分利用城市群核心城市上海的辐射带动作用,自下而上的城镇化与就地城镇化相结合,城镇化以坚实的产业基础为支撑,城乡一体化程度高,实现了人口城镇化、经济市场化与市场民营化的互动发展。推进浙江城镇化升级,必须更好地融入长三角城市群,必须加快传统产业转型升级,依托特色小镇打造创业创新平台,坚持产业兴城、以人为本和绿色发展,发展智慧城市,提升城市功能。赋予特大镇更大的管理权限和城市管理职能,坚持改革行政管理体制与严控行政成本并举,逐步让部分经济实力强、人口规模大的特大镇实现由“镇”到“市”的转变。

【关键词】:浙江城镇化;小城市培育;城乡一体化;转型升级

城镇化是现代化的必由之路,也是促进我国经济社会持续健康发展的强大引擎。改革开放以来,我国城镇化取得了举世瞩目的成就,城镇常住人口从1978年的1.7亿人增加到2016年的7.9亿人,城镇化率提高了近40个百分点,城市基础设施显著改善,公共服务水平明显提高,城乡居民生活水平全面提升。浙江是我国东部沿海地区的经济强省,伴随着工业化的推进,浙江在城镇化道路上进行了卓有成效的探索,走出了具有浙江特色的城镇化道路,其城镇化进程走在了全国前列。浙江于2010年开始的小城市培育工作是对新型城镇化道路的又一次积极探索,对我国城镇化发展及道路选择具有重要的参考意义。本文在分析浙江城镇化特征的基础上提出了推进浙江城镇化转型升级的对策建议,并就当前浙江城镇化进程中的小城市培育问题进行了重点讨论。

一、浙江版城镇化模式的六大特征

改革开放初期,浙江城镇化率尚低于全国平均水平,但随着经济的快速发展,浙江城镇化水平迅速提高。2016年,浙江城镇化率(67.0%)已高出全国平均水平(57.35%)约10个百分点(见图1)。改革开放以来,浙江城镇化进程可分为三个阶段:第一阶段(1978~1997年),以乡镇企业崛起带动小城镇发展为主。农村工业化带动了一大批各具特色的小城镇兴起与发展,成为此阶段浙江城镇化的主要动力。同时,大中城市也大力培育和发展各具特色的产业,促进了城市经济发展。这一阶段,浙江城镇化率从14%提高到35.6%。第二阶段(1998~2005年),以大中城市发展和重点小城镇规模扩张为主。经过前20年的发展,浙江小城镇数量快速增长,于1998年达到顶峰1006个,但众多小城镇普遍存在规模小、层次低的问题。同时大中城市发展相对较慢,要素集聚和辐射带动能力弱,严重影响了浙江城镇化进程。为此,1998年浙江提出“要不失时机地加快城市化进程”。此后,浙江大中城市进入快速发展阶段,城市竞争力大大增强,一批优势较为突出的重点小城镇取得了较大发展。这一阶段,浙江城镇化率迅速提高,从1998年的36.8%提高到2005年的55%。第三阶段(2006年以来),大中小城市协调发展与小城市培育同步推进。2006年8月,浙江召开了全省城市工作会议,在全国率先提出走“新型城市化”道路,促进大中小城市和小城镇协调发展,浙江城镇化进入新的发展阶段。目前,浙江“三群四区七核五级网格化”的省域空间结构不断优化,由长三角区域中心城市、省域中心城市、县(市)域中心城市、重点镇和一般镇构成的五级城镇体系日趋完善,特别是通过小城市培育,初步形成了大中小城市和小城镇协调发展的格局。本文认为,浙江城镇化取得的成就与浙江特色的城镇化模

¹ * 本文为“浙江城镇化转型与小城市发展报告”项目和国家自然科学基金项目“人为核心的新型城镇化路径选择”(编号:71673207)的阶段性研究成果。

作者辜胜阻,武汉大学战略管理研究院院长,清华大学与北京大学兼职教授;吴永斌、郑超,武汉大学战略管理研究院博士研究生。(武汉430072)

式密不可分，浙江城镇化模式具有六大重要特征。

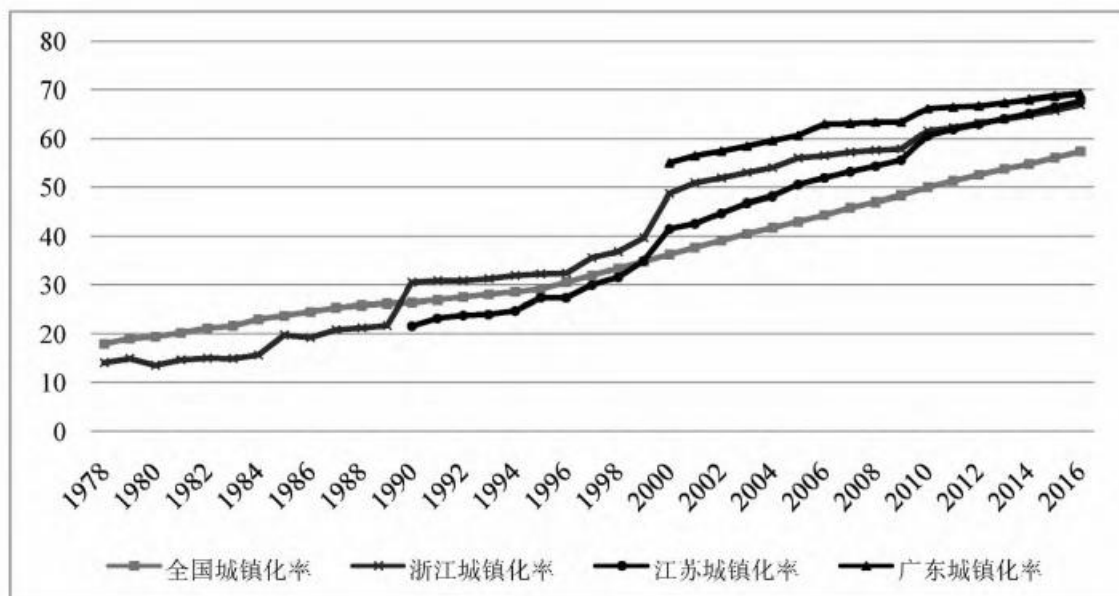


图1 浙江与全国、江苏、广东城镇化率对比

数据来源：全国与各地历年《统计年鉴》、《国民经济和社会发展统计公报》、《浙江城市化30年》

（一）城市群核心城市的溢出效应显著。浙江城镇化是在中国最具活力的世界级城市群——长三角城市群中进行的，深受城市群核心城市和大城市辐射影响。长三角城市群的整体城镇化水平较高，目前长三角城市群城镇分布密度高达每万平方公里80多个，是全国平均水平的4倍左右（数据来源于《长江三角洲城市群发展规划》）。长三角城市群的核心城市——上海是全国经济中心，也是长三角地区的增长极，通过溢出效应对周边地区产生了强大的辐射和带动作用。由于紧邻上海，浙江坚持“接轨大上海，融入长三角”战略。位于浙北地区的嘉兴是浙江接轨上海的“桥头堡”，嘉兴平湖在接受上海外资的溢出效应后迅速发展成为全国最大的工作服出口基地。上海一直是浙江乡镇企业的重要技术来源地，上海的许多“星期天工程师”到浙江乡镇企业“兼职取酬”，有效解决了浙江技术力量匮乏的难题。上海市场也成为浙江企业向全国市场甚至海外市场渗透的跳板，同时，来自全国各地甚至全世界的市场信息通过上海流向浙江企业，推动了浙江企业的发展。此外，上海产业结构调整为浙江产业发展提供了机遇。20世纪90年代后，上海部分轻工业成为产业结构调整的对象，浙江主动承接上海产业转移，其轻工业取得了较快发展。

（二）自下而上的城镇化，内生动力明显。农村工业化成为农村城镇化的主要动力，形成了一大批实力较强的小城镇。20世纪50年代以来，中国城镇化出现了两种截然不同的制度变迁模式：自上而下的城镇化和自下而上的城镇化。自上而下的城镇化是一种政府包办型的强制性制度变迁模式，自下而上的城镇化是一种由市场力量诱导的自发型的诱致性制度变迁模式（辜胜阻、李正友，1998）。改革开放初期，浙江的城镇化模式是一种典型的自下而上的城镇化，已经形成的中心城市并没有向外围农村显著扩张，反而随着农村工业化的推进，涌现出众多人口密集、经济发达的小城镇。经济的发展为城镇化提供了充足的物质保障，来自企业的税收以及民间资本为基础设施建设和公共服务供给提供了资金支持，一批依靠农民自身力量建造的小城镇开始崛起。这种民间发动的自下而上的城镇化模式是浙江城镇化的重要特征，并成为浙江城镇化加速发展的基本动力，其中以“中国农民第一城”苍南县龙港镇最为典型。建镇之初，龙港仅有几个小渔村、几千人口。建镇以来，龙港依靠户籍改革、土地有偿使用制度和发展民营经济三大举措，创造性地解决了小城镇人口如何集聚、建设资金从哪里来和经济如何发展三大问题。经过30多年的发展，龙港实现了从“小渔村”到“农民城”到“产业城”再到“小城市”的“三级跳”，走出了一条主要靠农民造城的城镇化之路。浙江和河北分别为长三角城市群和京津冀城市群的重要省份，两省各有19个县级市，本文以经济发展、

社会发展和生态环境 3 个一级指标和 18 个二级指标（见表 1）为基础构建了城镇化和非农化发展指数测度模型，对二者进行比较分析。

表 1 城镇化和非农化发展质量指数测度模型指标

经济发展	非农化率（%） 第三产业增加值占 GDP 比重（%） 人均 GDP（元） 人均财政收入（元） 规模以上工业产业（万元） 规模以上企业主营业务收入（万元）
社会发展	中小师生比（%） 每万人医院卫生院技术人员数（人/万人） 人均公共图书馆图书藏量（册） 建成区供水管道密度（公里/平方公里） 人均道路面积（平方米） 建成区排水管道密度（公里/平方公里）
生态环境	污水处理率（%） 人均公园绿地面积（平方米） 建成区绿化覆盖率（%） 生活垃圾处理率（%） 氮氧化物排放量（吨） 烟（粉）尘排放量（吨）

注：测度工具为信息熵、TOPSIS 模型，数据来源：2015 年与 2016 年《中国城市统计年鉴》。

比较结果如图 2 所示。从县级市总城镇化和非农化发展指数看，浙江（0.4238）是河北（0.2667）的 1.59 倍。从各县级市排名看，前 10 个中有 9 个位于浙江，河北仅有迁安入围，居第 8 位；而后 10 个全部位于河北。显然，浙江城镇化和非农化发展水平明显高于河北，原因主要有两个：一是区位优势，如位居第 2、3、4 位的浙江海宁、桐乡、平湖都紧邻长三角城市群核心城市上海。二是自下而上的城镇化使得县域经济拥有坚实的产业基础，如位居第 5 位的浙江诸暨许多小城镇产业基础扎实，带动了县域经济发展。

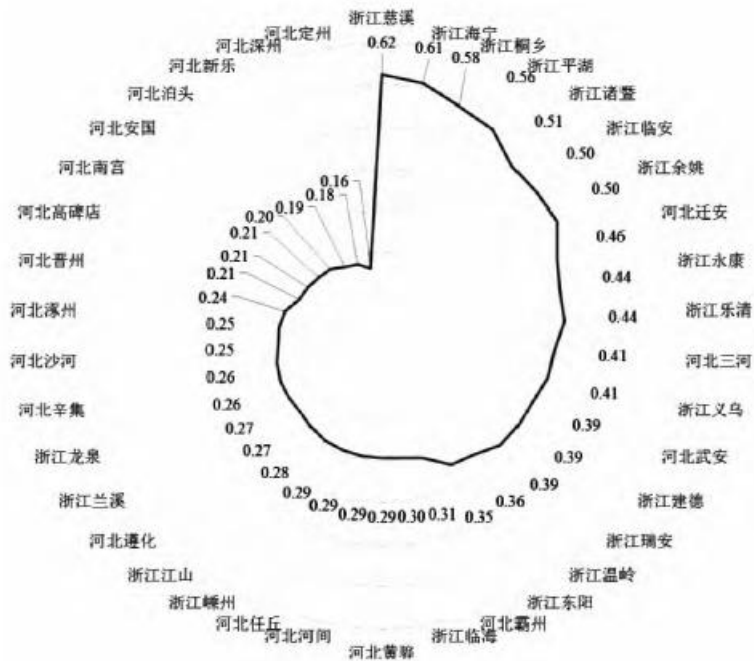


图2 浙江与河北县级市城镇化和非农化发展
指数测度

劳动力就地城镇化。浙江城镇化进程中农业转移人口非农化和基本公共服务均等化，有效加速了浙江人口就地城镇化进程。先进工业化国家的城镇化主要表现为单一的农村人口向城市转移的过程。而我国的城镇化进程中既有农村人口向城市的异地转移也有农村劳动力的就地转移。在浙江城镇化进程中，就地城镇化现象非常显著。就地城镇化即农村人口向县域范围内的城镇集中和农业人口就地转移为非农业人口（辜胜阻、易善策、李华，2009）。浙江县域经济发展为本区域内的农业人口提供了大量就业机会，使其在家乡就能拥有稳定的非农就业。现代交通和通信技术的发展使得人流、物流、信息流大大加快，相对分散的农村也能产生资源的集聚效应。浙江通过实施“乡村康庄”、“千村示范万村整治”大幅提高了农村等级公路通村率，网络信号也基本实现了全省农村全覆盖。同时，随着经济的发展和财政收入的增加，农村的基础设施和公共服务不断完善，为就地城镇化提供了重要保障。

（四）浙江产城融合明显，城镇化的产业支撑坚实。浙江经济发达，拥有一批产业集群和专业市场，增强了城镇化就业吸纳能力。产业发展是城镇化的基础，稳定的就业是吸引外来人口和留住本地人口的根本方式。改革开放初期，浙江的产业结构以农业为主。1979年，浙江第一产业比重高达42.8%，超过全国水平（31.3%）11.5个百分点。此后，随着浙江经济发展，二、三产业比重不断提高，形成了一批年产值几十亿元甚至上百亿元的产业集群和一批发展基础较好的专业市场，这些产业集群和专业市场大多属于劳动密集型产业，吸纳了大量农业转移人口。人口的集聚进一步促进了村镇地区运输、信息、商业服务等第三产业的发展，创造了更多非农就业机会，成为城镇化的重要支撑。此后，随着大中城市的发展，浙江经济中重工业和现代服务业的比重不断提高并超过轻工业的比重，逐步形成了以杭州湾、温台沿海和金衢丽三大产业带为主体的产业格局。

（五）注重推动城乡一体化。浙江城镇化突出城乡协调发展，着力缩小城乡收入差距，统筹城乡发展、助力乡村振兴。浙江在城镇化进程中重视县域经济的发展，劳动力、技术、资本、信息等要素在城乡之间流动比较顺畅，城乡一体化进展较快。同时，浙江通过规划编制、市场建设及产业分工等措施引领城乡协调发展，推动城市基础设施和公共服务向农村覆盖，有效促进了城乡融合发展。“藏富于民”是浙江的“金字招牌”，浙江城乡居民收入多年稳居全国各省区首位，且城乡收入比远低于全国平均水平（见图3），已成为全国城乡均衡发展最好的省份之一。这得益于浙江绝大多数农村劳动力已从农业转移至非农产

业， 工资性收入成为农民收入的主要组成部分。当前，浙江开展的小城市培育工作完善了试点镇的城市功能， 增强了其对周边农村地区的辐射带动作用， 有利于进一步加快城乡一体化进程。

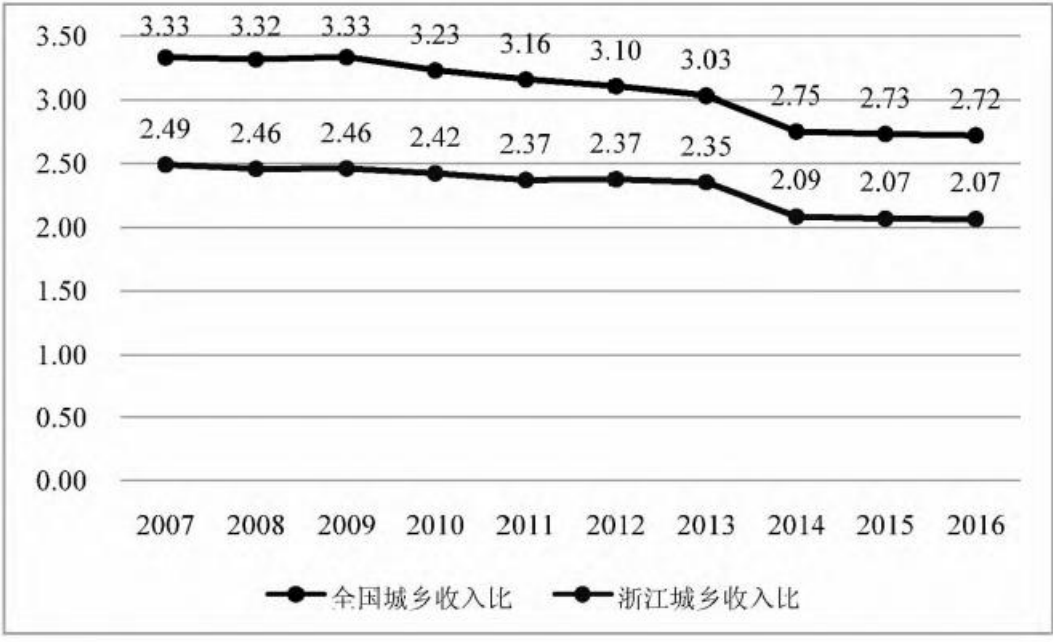


图 3 2007~2016 年全国与浙江城乡居民收入比

数据来源:《国民经济和社会发展统计公报》与《浙江省国民经济和社会发展统计公报》

人口城镇化、经济市场化与市场民营化形成良性互动。人口城镇化为经济市场化带来了大规模的劳动力供给与市场需求，经济市场化、市场民营化则为人口城镇化提供了更多的非农就业机会与民间资本支持。浙江民营经济发达，经济市场化程度高，城镇化进程也具有鲜明的市场化特色，呈现出人口城镇化、经济市场化与市场民营化互动的局面。一方面，经济市场化改革带动了浙江经济的发展，为转移人口创造了大量的就业机会，推动了城镇化进程。尤其是温州、台州等地的许多小城镇建设了一批专业市场， 并通过专业市场带动发展成为中小城市。另一方面，人口城镇化为经济发展带来了劳动力等要素供给， 也带来了衣食住行等各类市场需求，既能刺激投资，又能拉动消费，成为推动经济发展的重要引擎。义乌坚持“兴商建市”发展战略，培育出了全球最大的小商品市场， 并在小商品市场的带动下逐步从一个县级小城市发展成为了一个区域性大城市。

二、六大举措推进浙江城镇化的升级版

目前，我国正处于经济转型、城镇化升级发展的关键时期。《浙江省新型城市化发展“十三五”规划》为“十三五”期间浙江城镇化发展提出了具体目标（见表 2）。其中，常住人口城镇化率（70%左右）和户籍人口城镇化率（55%左右）均高出全国目标 10 个百分点，这对于当前城镇化水平已相对较高的浙江来说是一个不小的挑战。本文认为，当前推进浙江城镇化健康发展要有“升级版”，建议以六大举措推进浙江城镇化转型升级。

表 2 浙江城镇化与全国城镇化发展现状和 2020 年目标对比

指标	2015 年		2020 年	
	全国	浙江	全国	浙江
城镇化水平				
常住人口城镇化率（%）	56.1	65.8	60 左右	70 左右
户籍人口城镇化率（%）	39.9	51.2	45 左右	55 左右
基本公共服务				
农业转移人口随迁子女接受义务教育比例（%）	—	—	≥99	100
基本养老保险参保率（%）	—	—	≥90	95
基础设施与环境				
县城以上城市污水处理率（%）	—	91.33	95	95
城市社区综合服务设施覆盖率（%）	—	—	100	100
农村生活污水有效治理建制村覆盖率（%）	—	78	—	90
农村生活垃圾减量化资源化无害化处理建制村覆盖率（%）	—	16	—	50
资源消耗				
万元生产总值耗地量（平方米）	—	27.8	—	20.8
盘活城镇存量建设用地面积（万亩）	—	11.3	—	40

数据来源：《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》、《国家新型城镇化报告 2015》、《浙江省新型城市化发展“十三五”规划》

（一）要更好地融入长三角城市群，承接核心城市的辐射，在增强中心城市竞争力的同时促进城市群中小城市发展壮大，优化城镇体系和空间布局。在城市群中，大城市的集聚效应与扩散效应应将周围中小城市融入城市群发展体系内，有利于实现不同规模城市的合理分工与协调发展。长三角城市群是浙江打造“升级版”城镇化的主平台。浙江要进一步融入长三角城镇体系，依托良好的区位优势，主动承接上海的辐射与带动，积极参与长三角地区的合作与交流，共同把长三角城市群建设成为具有全球影响力的世界级城市群。一方面，要继续增强中心城市的竞争力，加快集聚高端要素、高端产业。当前区域竞争中，是否拥有极核功能十分突出的中心城市已成为区域能否具备竞争优势的关键所在，提升中心城市的竞争力对带动全省城镇发展至关重要。另一方面，要利用核心城市和大城市功能疏解的机遇，促进周边中小城市和小城镇发展壮大。中小城市和小城镇要主动参与承接大城市产业和人口转移，形成“趋同求异、扬长避短、优势互补”的合作竞争格局。要以城市群为主平台加快培育新生中小城市，改变城镇结构失衡的现状。

（二）实施创新驱动战略，迎接新工业革命浪潮，推动传统优势产业转型升级，加快形成现代产业集群，助力企业不断走向全球产业链和价值链的中高端。改革开放以来，“块状经济”是支撑“浙江模式”发展的重要产业组织形态，但这些“块状经济”主要是低附加值的传统产业，总体上处于产业链和价值链的低端。2008 年，浙江作出加快“块状经济”向现代产业集群转型升级的重大战略决策，“块状经济”发展呈现出了新的趋势，竞争力有所增强。但其依赖低端产业、低成本劳动力和资源环境消耗的格局并没有根本改变，企业规模小、创新能力弱等问题仍然存在。浙江经济尤其是其县域经济中传统产业比重较大，必须加快传统产业的改造升级，推动传统制造业从低端向高端转型。要推动产业集聚发展，形成产业集群，避免分散工业

化带来的效率不高与资源浪费问题。通过优惠政策吸引企业向产业园区集中，有效提升产业的竞争力与资源利用效率。要实施创新驱动战略，形成以技术、产品、品牌、质量、服务为核心的新优势。要实施人才战略，培育创新团队，推进产学研融合，鼓励以企业为主体、市场为导向、联合高校科研机构的利益共享、风险共担的产业技术创新联盟建设。当前，新一代信息技术与制造技术的融合已成为促进制造业转型升级的新动力，要抓住新工业革命的历史机遇，推动信息化和工业化深度融合，鼓励企业实施“机器换人”战略，加快“浙江制造”向“浙江智造”转型。

（三）坚持人本原则，善待进城务工经商的外来人口，推进城镇公共服务特别是外来人口子女义务教育逐步均等化，提升城镇新居民的归属感和获得感。新型城镇化的核心是以人为本，重点是解决农民工的市民化问题。浙江是农民工流入大省，大量外来人口虽然实现了非农化，但还没有实现市民化。加快推进农业转移人口市民化，要稳步推进户籍制度改革，逐步推进基本公共服务向城镇常住人口全覆盖。《浙江省新型城市化发展“十三五”规划》中提出，到2020年要实现农业转移人口随迁子女100%接受义务教育，公共服务均等化有利于提高外来人口归属感。要鼓励外来人口积极参与职业教育与培训，保障转移人口能够拥有稳定就业，使其能够更好地融入城市。在小城市培育过程中，诸暨市店口镇坚持“以人为本”，推进“人的城镇化”，实现了“城镇化”和“服务均等化”同步提升。通过实施就业、创业、教育、医疗、住房、养老、基本生活保障等“八大社会体系”为主要内容的公共服务均等化策略，推进“本地农民市民化、外来人口本地化”，促进了人口集聚与产业发展、城市建设的良性互动。

（四）坚持城镇化的绿色、低碳、集约发展，处理好“绿水青山”与“金山银山”的关系，实现城镇化从褐色发展向绿色发展转变。传统的城镇化发展模式带来了大量资源消耗与严重的环境破坏，新型城镇化必须实现绿色转型。目前，一些资源消耗和污染较为严重的传统工业仍在浙江经济尤其是县域经济中占有较大比重，对区域生态环境特别是水环境构成严重威胁。浙江城镇化要实现绿色发展，必须处理好经济发展与生态环境之间的关系，既要“绿水青山”也要“金山银山”。要对传统产业进行技术升级改造，对能耗高、污染严重、转型困难的低端产业逐步淘汰，积极引进、培育、发展环境友好型产业，从根本上缓解环境压力。同时，加大对环境保护项目的投资力度，加快绿色低碳城市建设，进一步推进“五水共治”和大气污染防治工作。针对自然资源丰富但经济发展相对落后的地区，要依托优势生态资源，重点发展旅游度假、生态农业等产业，在保护好生态功能区环境的同时提高经济发展水平与城镇化水平。

（五）要打造良好的创业创新生态系统，建设创业创新平台，培育“双创”特色小镇，推进城市经济的转型升级。当前，浙江要适应并引领经济新常态必须优化实体经济发展环境，进一步推进创业创新。要营造更加优良的创业创新环境，充分发挥特色小镇在“双创”和培育新的增长极中的作用，吸引创业创新要素集聚，激发各类创业创新主体活力。首先，要推进政府“放管服”改革，营造公平竞争的市场环境、公正有效的制度环境和“敢于创新、勇于创新”的“双创”文化氛围，要建立创业创新容错机制，培育宽容失败、允许试错、鼓励冒险的创业文化，激发创业创新主体的内生动力。要完善创业创新的服务体系，不仅要加大对创业创新型企业公共服务的供给，搭建创业创新平台，打造一批众创空间，还要鼓励创业创新服务业发展，为创业创新提供市场化的服务。其次，要积极引进人才、资本、技术等创业创新要素，发挥要素集聚效应。要提升浙江对优秀人才的吸引力，加快引导浙商回归。企业家往往具有丰富的要素资源，能够给浙江带来人才和资本。要构建适宜创业创新的金融体系，为中小企业解决融资难、融资贵难题。最后，既要大力支持“精英”创业联动创新，又要重视“草根”创业带动就业。各类主体的创业创新既能推动产业转型升级，成为稳增长的重要支撑；也能吸纳大量就业，成为稳就业的重要保障。

（六）要推进智慧城市建设，实现城镇化和信息化的深度融合，实施“互联网+公共服务”，提升城市功能。智慧城市建设实质上是一场以信息产业再升级和信息技术创新引导的生产、生活以及管理方式的变革，有助于提高城市管理效率，改进公共服务，完善城市建设。浙江是我国率先开展智慧城市建设的省份之一，自2011年到2014年，已经开展了三批共20个智慧城市建设示范试点项目，覆盖了交通、就医、安居等民生领域，取得了良好效果。当前，浙江要扩大智慧城市从“概念”走向“应用”的范围和领域，大力推进城镇化与信息化的深度融合。要加强通信网络和互联网基础设施建设，特别是要改变农村信息基础设施薄弱的现状，逐步实现农村基础网络的全覆盖，缩小城乡的数据鸿沟。要加快新一代信息技术与城市管理的融合，构建城乡一体、优质均衡的社会公共服务体系。要创造出更加多样化、个性化的智慧应用，深化智慧城市示范试点项目建设，复制

推广一批成熟的智慧应用。

三、以小城市培育推进浙江城镇化转型升级

特大镇是城市之“尾”，农村之“首”，是城乡一体化的“桥梁”。小城市培育是浙江新型城镇化战略的重大举措，也是推动城镇化转型升级的重要引擎。通过开展小城市培育试点，着力破解特大镇所面临的发展难题，能够补齐小城市发展的“短板”，为特大镇的发展开辟更加广阔的空间，优化城镇规模结构体系和城乡空间布局，破解“半城镇化”难题。培育小城市还有利于以城镇化拉动内需，扩大民间投资、稳定经济增长。

（一）小城市培育的浙江实践

2007 年，浙江全面启动了“中心镇培育工程”，推进“强镇扩权”改革。通过“中心镇培育工程”，浙江涌现出一批经济实力强，已初步具有小城市形态的特大镇。但受现有体制机制的约束，这些特大镇依旧是建制镇的农村经济型管理体制，在机构设置和管理权限上存在诸多制约，“镇大权小”、“责大事多”、“人多钱少”的困境依然存在。同时，浙江城镇体系面临着镇多城少、城镇结构失衡问题（见表 3）。加快培育新生中小城市、优化城镇体系已成为推进浙江城镇化的必然选择。

表 3 浙江城镇体系

行政区划层级	城镇体系	备注
省级	省、自治区、直辖市	浙江省
	城市群	环杭州湾城市群、温台沿海城市群、浙中城市群
地级以上	副省级城市	杭州市、宁波市
地级	地级市	嘉兴市等 9 个
县级	县、县级市	苍南县、义乌市等 50 多个
	小城市培育试点镇	龙港、店口、瓜沥等三批小城市培育试点镇共 69 个
乡镇级	一般乡镇	共 500 多个

为进一步破解特大镇的发展难题，加快特大镇向小城市转型发展，缓解大城市发展压力，破解发展空间不足问题，浙江于 2010 年开展第一轮小城市培育试点工作，在地权、财权、事权等方面出台一系列支持政策。随后，又分别于 2014 年、2017 年开展了第二轮、第三轮小城市培育试点工作。已经完成的两轮小城市培育工作取得了显著成果。经济社会发展方面，试点镇各项经济指标高速增长，居民收入及城镇化发展水平显著提高。体制机制改革方面，各级政府从事权、财权、人事权等方面推进改革，赋予试点镇城市建设和管理权限，一定程度上破解了试点镇“小马拉大车”的体制约束，激活了小城市改革与发展的活力。城市功能和公共服务方面，试点镇着力构建现代城市管理服务体系，推进试点镇政府由农村管理为主向服务型政府的转变。同时，充分发挥当地民间资本雄厚的优势，创新投融资体制机制，通过政府与民间投资合力，新建一批基础设施，使试点镇的城市功能不断完善。

（二）小城市培育试点镇的不同发展模式

在小城市培育过程中，各试点从自身经济社会发展的基础出发，大胆创新，探索出了独具特色的小城市培育模式，为全省乃至全国小城市培育提供了宝贵经验。浙江发改委总结了小城市培育的 8 种模式：“民营建城-横店模式”、“产城融合-织里模式”、“小县大城-云和模式”、“建管并重-柳市模式”、“古镇新城-塘栖模式”、“以人为本-店口模式”、“生态主导-开化模式”、“均衡发展-姚庄模式”（浙江省发改委，2015）。

本文在系统研究的基础上，将浙江小城市培育试点分成三大类型，十一个子类（见表4）。

表4 小城市培育试点发展模式研究

划分标准	含义	试点
一、按发展动力划分		
大城市辐射型	接受周边大城市辐射和带动作用，吸引人口、资金、技术的流入。	瓜沥镇等
内生自发型	通过产业集聚、民资建城、自下而上的方式谋发展。	龙港镇等
生态功能区县城型	承担重要生态功能，开发活动受到严格限制，注重协调经济发展与环境保护。	淳安县千岛湖镇（县城）等
二、按主导产业划分		
工业主导型	以工业为主导推动当地经济社会的发展。	柳市镇等
专业市场带动型	以专业市场为纽带，带动临近小城镇的工业化和城镇化。	织里镇等
文化旅游型	利用特色资源发展文化旅游产业。	佛堂镇等
综合开发型	各产业协调均衡协调发展。	鳌江镇等
三、按要素划分		
异地转移型	注重公共服务全覆盖的共享发展。	店口镇等
就地转移型	以县城为增长极带动县域集聚发展。	云和县县城等
民资驱动型	利用民间资本的创新发展。	横店镇等
土地改革拉动型	深化土地改革的集约发展。	姚庄镇等

（三）进一步推进小城市培育的政策建议

当前，浙江城镇化进程中如何进一步推进小城市培育工作？本文在调查研究的基础上，根据当前小城市培育发展的理论与实践，提出如下建议：

1. 强基。坚持以人为本、产业兴城，夯实基础设施“硬件”和公共服务“软件”。目前，农民在小城市落户意愿不高的主要原因是小城市与大城市在基础设施、公共服务、就业机会等方面存在差距。因此，必须坚持产城融合，不断夯实小城市的产业基础，以产业发展吸引人口集聚。同时，还要加快完善基础设施和公共服务，不断提升城市基础设施服务水平，加快实现基本公共服务常住人口全覆盖，解决好转移人口医疗、住房、随迁子女教育等问题。在此过程中，既要改革财政转移支付制度，为夯实城市“软硬件”基础提供财力保障；又要大力发展PPP模式，形成政府与民间力量共同投资城镇化的格局。

2. 扩权。推进强镇扩权改革，赋予部分县级行政管理权限，提高城市治理能力。《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》明确指出：开展特大镇功能设置试点，以下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障等为重点。为此，一要下放事权。根据权责对等、科学合理的原则，按照可下放、可承接的要求，下放行政管理、行政审批、行政执法等县级权

限给小城市。二要改革人事权。激发干部队伍活力，给其对干部任免、调整、考核管理的建议权。三要扩大财权。要推进财税分成体制改革，适度提高小城市对税收的分成、共享比例，建立财政返还制度，为城市建设提供资金保障。

3. 赋能。赋予特大镇相应的城市管理职能，完善其城市功能。小城市培育要坚持“建设城市、管理市民”思路。要赋予小城市相应的城市管理职能，完善社会治安管理、公共卫生和环境保护管理、城市规划管理、公共教育和公共文化管理、公用事业管理等职能，逐步从乡镇管理体制中脱离出来。要加快完善小城市功能，注重规划先行，为小城市发展制定总体规划和控制性详细规划，保障小城市管理能力与城市规模相匹配。

4. 改制。推进行政管理体制改革，创新行政管理机制，提高行政服务效率。在小城市培育中，要创新行政管理体制，横向推进“大部制”改革，纵向推进扁平化管理，实现“小政府，大服务”。“大部制”改革将职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对集中，由一个部门统一管理，提高行政效率，降低管理成本。扁平化管理大大减少中间环节，形成更为流畅的管理体系。在行政体制改革过程中，要深化权力清单制度建设，理顺部门与部门之间的权力界限，最大限度地避免“监管时多头管理，问责时互相推诿”的局面。

5. 控本。避免走升格、翻牌，大幅度增加管理人员的老路子，严格控制行政成本。小城市培育要解决好镇改市过程中行政成本增加的问题，建立一套成本低、管理新、效率高的新型管理模式。要坚持创新行政管理体制和降低行政管理成本与设市联动，逐步下放审批权限，简化审批环节，优化审批服务，提高审批效率。要构建科学合理的人才培养和引进体系，打造管理人员精简高效的行政管理模式。一方面要深挖内部潜力，通过加强培训等方式，高效利用现有人员；另一方面通过聘用协管人员以满足公共管理服务需求。另外，要积极培育发展社会组织，建立政府向社会购买公共服务机制，让更多的社会力量和民间资本组织参与城市公共管理和基础设施建设。

6. 正名。要让一部分人口规模较大、经济实力较强的试点镇实现由“镇”到“市”的改变，“名正”则“言顺”。当前，一些特大镇已经成为实际意义上的小城市，但受相关法律限制，提升这些镇的行政级别有实际困难，而这些特大镇又确实需要城市身份，以往扩权强镇的改革已经不能适应实际要求，需要尽快解决“正名”问题。特大镇改市，既不能将其“矮化”为镇级市，也难以将其升级为县级市。要大胆探索特大镇新型设市模式，如采用省辖县代管的模式，将经济指标继续统计在原有县域内，而土地指标、财政转移支付等则由省级政府单列管理，这有利于处理好“市”和“县”之间的关系。可考虑在突破体制机制约束之前，先为特大镇更换名称，实现由“镇”向“市”的转变，发挥小城市吸引人才与招商引资的作用。

四、研究结论

浙江城镇化最大的特点是产城融合，人口城镇化、经济市场化与市场民营化协调均衡发展，是一种典型的靠民营经济推动的自下而上的城镇化模式。改革开放以来，浙江基于自身经济社会发展实际，在城镇化路径、模式、制度等方面进行了大量探索，城镇数量大幅增加，城镇化水平显著提升，城市功能不断完善，城镇体系进一步优化。本文认为，浙江城镇化模式特色鲜明：充分发挥长三角城市群核心城市上海的辐射带动作用；城镇化进程中充分发挥民企、民资的作用，实现人口城镇化与就业创业民营化的有效结合，建设了一批特大镇，属于典型的自下而上的城镇化模式；推动农民就业非农化和外来人口公共服务均等化，实现了劳动力就地城镇化；形成了一批有特色、有竞争力的产业集群，城镇化拥有坚实的产业基础；注重城乡一体化，城乡居民收入差距小，农村现代化水平高；人口城镇化与经济市场化、市场民营化互动协调发展。

浙江采取了以小城市培育试点为重点，培育更多新生中小城市的措施，这对浙江实施均衡城镇化战略、推进新型城镇化健康可持续发展具有重大战略意义。一是有利于通过优化制度供给，加大土地、资金等要素供给，缓解特大镇发展面临的体制机制与要素制约，推进城镇化提质增效。二是有利于夯实城镇规模体系的“塔基”，释放小城市发展潜力与活力，缓解大中城市发展压力，实现大中小城市和小城镇协调发展。三是有利于转移人口更好地享受城市优质的公共服务与城市文明，实现农业转移人口就地市民化，避免“半城镇化”引起的诸多社会问题，提升转移人口幸福感。四是有利于强化城乡之间的联系，推进

农业现代化、工业化和新型城镇化有机融合，实现以工促农、以城带乡、城乡一体化发展。五是有利于以城镇建设为机遇拓宽民间资本投资空间，以消费升级为契机挖掘农村消费潜力，进而以稳定投资、扩大内需促进经济持续增长。

十九大报告提出，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化。浙江城镇化升级需要进一步推进小城市培育，壮大试点镇和县城，实现城市体系的优化和空间布局的合理化。当前，我国处于一个转型升级的新时代，城镇化也进入了新的发展阶段。现阶段，我国城镇化不仅要关注规模的扩大，更应重视质量的提高，走可持续发展的新型城镇化之路。浙江城镇化要实现可持续发展需要有“升级版”。要利用好长三角具有全球影响力的世界级城市群的机遇，实现大中小城市协调发展，形成更为科学合理的城镇体系和空间布局。要提升产业发展水平，优化产业结构，加快改造提升传统产业实现高端化发展，同时，发展新兴产业，培育更多发展新动能。要坚持以人为本，加快推动城镇公共服务均等化，破解“半城镇化”问题。要实现城镇化绿色转型，以“五水共治”、大气污染治理和乡村振兴战略为抓手，提升城市资源环境承载力与绿色发展水平。坚持创新发展理念，促进“双创”型特色小镇的健康发展，打造一批创业创新平台，积极引导浙商回归，形成良好的创业创新生态。此外，要打造智慧城市，提升城市运行和管理效率。

小城镇在浙江经济发展和城镇化进程中发挥着重要作用，尤其一批产业基础坚实、经济实力强、镇区规模大、城市功能完善的特大镇更是在区域发展中占有重要地位。未来如何进一步推进小城市培育？要坚持有序稳步推进的原则，避免“一哄而起”盲目发展。要坚持以人为本、产业兴城，通过夯实产业基础和完善公共服务提高对农业转移人口的吸引力。以下放事权、改革人事权、扩大财权为重点，赋予其与人口经济规模相适应的县级管理权限；根据“建设城市、管理市民”的思路赋予其城市管理职能，完善城市功能。推进行政管理体制变革，以横向“大部制”、纵向“扁平化”为重点，提高行政效率，严控行政成本。推动少数具备城市人口、经济规模的特大镇改为省辖市，实现由“镇”到“市”的重要转变，提升其内生动力和吸引力。

参考文献：

1. 陈建军、姚先国：《上海建设国际经济中心与长江三角洲地区的产业经济关系研究——以浙沪经济关系为例》，《管理世界》2003年第5期。
2. 陈曦：《跨部门合作机制对我国政府的启示》，《学术探索》2015年第4期。
3. 辜胜阻、李正友：《中国自下而上城镇化的制度分析》，《中国社会科学》1998年第2期。
4. 辜胜阻、吴永斌、王建润：《“五线”城市培育的思考与战略对策》，《中国人口科学》2016年第6期。
5. 辜胜阻、吴永斌、李睿：《让新型城镇化成为稳增长的重大引擎》，《中国经济时报》，2015年9月24日。
6. 辜胜阻、易善策、李华：《中国特色城镇化道路研究》，《中国人口·资源与环境》2009年第1期。
7. 胡祖才：《在新生中小城市培育专题研讨会上的总结讲话》，国家发展和改革委员会网站，2016年6月6日。
8. 黄勇、董波、沈洁莹、嵇振坤、王辰：《特大镇培育为新生中小城市的初步设想——以浙江特大镇为例》，《城市发展研究》2016年第8期。
9. 林火灿：《“特大镇”升格设市尚在路上》，《经济日报》，2016年8月26日。
10. 沈雪澍、郭跃：《新型城镇化背景的“镇级市”政策创新》，《改革》2014年第1期。

-
11. 沈雪澍、郭跃：《新型城镇化背景下的我国“镇级市”改革研究》，《经济学家》2013 年第 8 期。
 12. 史晋川、钱陈：《空间转型：浙江的城市化进程》，浙江大学出版社 2008 年版。
 13. 王辛夷、黄俊溢：《镇改市：中国新型城镇化方案试水》，《人民文摘》2015 年第 3 期。
 14. 吴振宇：《翁建荣：浙江八大模式为小城市培育提供可复制经验》，浙江在线网站，2015 年 9 月 19 日。
 15. 浙江省发改委：《浙江省新型城市化发展“十三五”规划》，浙江省发改委网站，2016 年 8 月 17 日。
 16. 浙江省政府办公厅：《浙江省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，浙江省人民政府网，2016 年 2 月 1 日。
 17. 浙江省政府办公厅：《浙江省人民政府办公厅关于开展小城市培育试点的通知》，浙江省人民政府网，2010 年 12 月 21 日。
 18. 浙江省政府办公厅：《浙江省新型城市化发展“十二五”规划》，浙江省人民政府网，2013 年 3 月 12 日。