

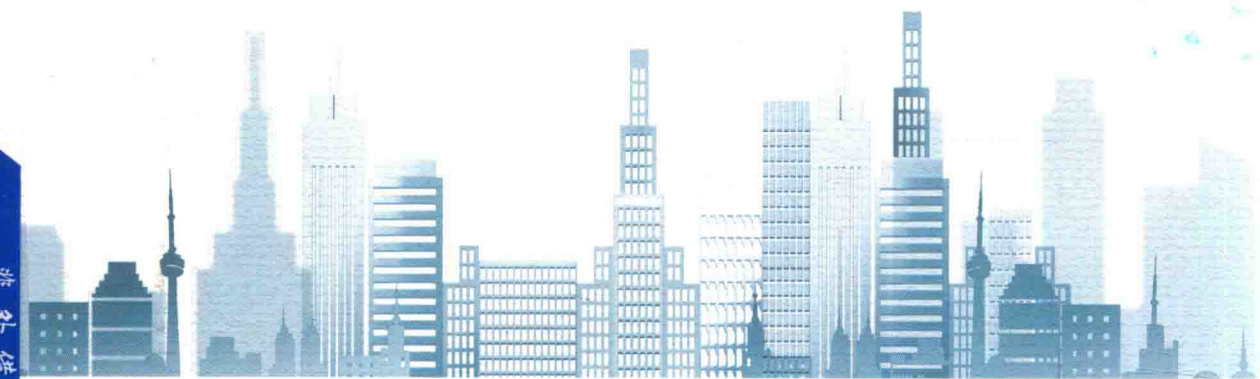


Zhongxinzen Shiyu de
Chengxiang Yitihua
Liandong Jizhi yu Moshi Xuanze



中心镇视域的城乡一体化： 联动机制与模式选择

郑文哲 / 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



Zhongxinzhen Shiyu de
Chengxiang Yitihua
Liandong Jizhi yu Moshi Xuanze



中心镇视域的城乡一体化： 联动机制与模式选择

郑文哲 / 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中心镇视域的城乡一体化：联动机制与模式选择/郑文哲著.
—北京：经济科学出版社，2016.11
ISBN 978-7-5141-7576-9

I. ①中… II. ①郑… III. ①城乡一体化—研究—中国
IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 306557 号

责任编辑：李 雪 李 建

责任校对：隗立娜

责任印制：邱 天

中心镇视域的城乡一体化：联动机制与模式选择

郑文哲 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

787×1092 16 开 19 印张 300000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-7576-9 定价：58.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)



本书获得国家社会科学基金项目（批准号：11BJY048）支持

前言

改革开放 30 多年以来，中国演绎了波澜壮阔的城镇化史诗，也有有力地支撑了中国经济增长的奇迹。然而，中国城镇化的绝对发展水平虽然已有了显著的提高，但国内一些地区仍未摆脱重视大城市发展而忽视小城镇发展的传统城镇化路径依赖，大城市病与农村产业空心化的现实，迫切需要推进以“人的城镇化”和城乡统筹发展为核心内容的城乡一体化。基于此，全面推进以城乡一体化为导向的城镇化，仍将是中国经济结构转型和经济增长动力优化的重要战略，探索与新型城镇化相适应的城乡一体化模式已成为当前理论研究和实践发展的重点之一。而中心镇作为推进新型城镇化的重要力量与载体，是大中小城市、中心镇、新型农村社区协调发展、互促共进的历史过程与结果，势必成为推动中国城乡一体化发展的战略节点和新引擎。

然而，已有的理论研究仍存在以下几个方面的不足。首先，虽然已有的多数研究对新型城镇化和城乡一体化二者进行了深入的专门研究，但缺少从城市体系结构优化的视角下考察中心镇改革与发展问题。其次，虽然有部分研究开始关注中心镇发展和城乡一体化可能存在的相互影响关系，但仍缺乏在城乡一体化的背景下对中心镇发展的战略定位、发展模式，整合机制、产业集聚、人口集聚、新兴产业培育、资源要素整合及新型主体培育等方面进行专题研究，也尚未深入研究中心镇作为城乡一体化战略节点的历史必然性及重大现实意义。最后，已有研究多以单案例研究或共性研究为主，忽视了不同地区中心镇发展阶段与发展模式的差异性与多样性，从而所提出的中心镇的相关制度设计与发展策略大多缺乏针对性和可操作性。

基于此,本书运用城镇化、城乡一体化、城乡统筹、小城镇及中心镇等研究成果,通过对浙江典型中心镇的跨案例比较分析和问卷实地调研,研究中心镇对城乡一体化、融合互动发展的特殊意义,揭示中心镇对城乡一体化发展的战略节点作用,分析中心镇战略节点的内涵、目标定位、表现方式、影响因素以及发展阶段转化的实现路径,从而为制定符合我国实际的中心镇和城乡一体化决策提供参考。本书包括以下6个方面的主要内容:(1)通过对我国近年来中心镇建设的总结,全面揭示中心镇发展与城乡一体化之间的关系及其表现形态,澄清城乡二元分割与城乡一体化不同体制下的中心镇发展的异质性。(2)通过借鉴国内外城镇化经验,以及对近年来浙江省中心镇发展历程、特色、成效、问题的实地调研,论证中心镇作为城乡一体化战略节点和实施平台的历史必然性。(3)结合问卷调研,揭示中心镇在城乡一体化进程中的发展目标、发展条件、动力机制、影响因素,重点分析中心镇建设的区域差异性和空间分布特征,探索不同类型中心镇的产业集聚、人口集中、要素集约与功能集成模式。(4)依据产业特色、资源优势、现有基础、空间结构、功能、人口规模等,提出不同类型中心镇的产业人口集聚模式、新兴产业培育模式,以及城乡土地资源利用整合方式和空间重组模式,进而探索中心镇差异化发展的路径与对策。(5)在实地调研的基础上,按照“功能—产业—空间”分析框架及案例分析,提出中心镇的整合模式,揭示区域性中心镇组团建设进而助推城乡一体化的可行性及实现路径。(6)从中心镇视域探讨实现城乡一体化发展的模式,提出城乡一体化进程中促进我国中心镇发展的体制机制创新路径,构建城乡一体化视角下的中心镇发展所需的政策支持体系与管理模式。

本书的理论贡献在于:通过对中心镇作为城乡一体化战略节点功能的历史和实现分析,初步构建了中心镇与城乡一体化关系的理论分析框架,从而实现了区别于传统城镇化及城乡一体化研究的理论创新;通过对浙江省中心镇改革发展具体实践的跨案例分析,初步提炼形成了中心镇改革发展及其推动城乡一体化发展的模式,从而实现了新型城镇化背景下城乡一体化发展的实践路径创新;通过深入分析中心镇在城乡一体化和新型城镇化中的战略地位及功能演进模式,初步形成了有关中心镇与城乡一体化关系模式,从而实现了与传统看法不一样的观点创新;通过对中心镇改革发

展的成就、历史贡献及存在的问题的剖析，提出了进一步改革创新中心镇体制机制与政策的路径，从而实现了推进城乡一体化发展的政策创新。尽管本书得到了一些有意义的结论，但仍存在诸多局限性。例如，未将中心镇发展与新型城镇化、县域经济发展进行更彻底的实证分析，有关人口集中模式与产业集聚模式的匹配方式、评价标准及相关机制模型研究仍有待进一步深化与实证检验等。本书的局限性为本领域的未来研究提供了研究空间，也期望能为未来的研究提供需要有所突破的方向。

本书是笔者主持的国家社会科学基金项目（批准号：11BJY048）的研究成果，在项目研究、成果撰写和修改完善的过程中，得到了全国哲学社会科学规划办和浙江省哲学社会科学规划办领导的指导与支持，项目成果的匿名鉴定专家也提出了许多宝贵的意见，在此表示衷心的感谢！本书的顺利出版也得益于经济科学出版社的诸位老师，特别是李雪老师，她为本书的质量倾注了大量的时间和精力，在此深表感谢！本书是项目组集体的劳动成果及智慧的结晶，在研究的过程中，项目组成员葛深渭教授、郑小碧博士、李杰义博士、郭金喜博士、范鹏翔硕士和郎海蕾硕士全程参与了理论研究和实地调研，我们一同体验着扎根于实践进行学术研究的艰辛和乐趣。其中，郑小碧博士参与了绪论、第三章、第十章、第十一章和第十六章书稿撰写，李杰义博士参与了第一章、第二章、第五章和第六章书稿撰写，葛深渭教授参与了第七章、第十二章、第十三章和第十四章书稿撰写，郭金喜博士参与了第八章和第十五章书稿撰写，硕士研究生范鹏翔参与了第四章和第九章书稿撰写，在此一并表示谢意。

在我们对浙江省典型中心镇及小城市试点中心镇调研时，得到了许多部门和领导的大力支持，尤其是浙江省发展和改革委员会蔡和处长、杭州市发展和改革委员会吕萍处长、嘉兴市食品药品监督管理局王根良局长、宁波市发展和改革委员会王善根处长、奉化市人民政府党组成员蒋国宝、奉化市发展和改革局吴望星副局长、建德市发展和改革局王志平科长等，在此谨向各位领导、各位专家表示由衷的感谢！真诚地感谢浙江师范大学领导一直以来给予的关心和指导！城镇化和城乡一体化仍将是未来很长时期内中国最大的潜在内需、持久增长的动力源泉和经济发展的最大机遇，而今浙江特色小镇建设作为新常态下区域经济转型升级的一种新现象和供

给侧结构性改革的重大战略举措正受到越来越多学者的关注，这些都需要我们继续扎根于区域经济实践的热潮中去“田野调查”、去审视、去探索。本书是笔者多年区域经济学研究的一个阶段性总结，我们将继续跟踪浙江省中心镇和特色小镇建设中的新情况、新问题，认真研究我国推进新型城镇化与城乡一体化的典型做法与发展政策。

郑文哲

2016年11月16日

目 录

绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究框架	5
第三节 内容提要与创新价值	8

第一篇 历史与轨迹

第一章 城乡一体化理论与实践回顾	17
第一节 国内外城乡一体化理论综述	17
第二节 我国城乡一体化的实践历程	21
第三节 我国城乡一体化的成功经验	23
第四节 我国现阶段城乡一体化发展中的问题	26
第二章 城镇化理论与实践回顾	29
第一节 国内外城镇化理论综述	29
第二节 我国城镇化的实践历程	33
第三节 城乡融合发展：从传统城市化到新型城市化	35
第四节 概念辨析：中心镇、小城市与特色小镇	38

第二篇 理论与机理

第三章 中心镇发展与城乡一体化的战略关系	45
第一节 城乡一体化的内涵与实现机制	45
第二节 中心镇在城乡一体化中的作用和定位	49
第三节 中心镇推进城乡一体化的时空演进模式	52
第四节 中心镇重组的模式选择	63
第四章 中心镇与“四化同步”的关系模式	73
第一节 “四化”分离的原因及后果	73
第二节 “四化同步”的主要障碍	78
第三节 “四化同步”与中心镇的关系模式	80
第四节 基于中心镇改革发展的“四化同步”实现路径	83
第五章 中心镇推进城乡一体化的内在机制	91
第一节 中心镇产业集聚与城乡一体化	91
第二节 中心镇人口集中与城乡一体化	98
第三节 中心镇要素集约与城乡一体化	101
第四节 中心镇功能集成与城乡一体化	105
第五节 中心镇改革创新与城乡一体化	107
第六章 中心镇协调推进新型城市化和新农村建设的模式	114
第一节 新型城市化和新农村建设的理论依据	114
第二节 中心镇视域的新型城市化和新农村建设的协调机制	117
第三节 新型城市化和新农村建设的互动趋势判断与 路径选择	122

第三篇 实践与经验

第七章 我国城乡一体化发展的趋势判断与发展难题	135
第一节 国外小城镇建设的实践经验借鉴	135
第二节 我国中心镇建设的主要成就	146
第三节 我国城乡一体化发展水平的基本判断	148
第四节 我国城乡一体化面临的主要障碍	151
第八章 我国中心镇发展的战略目标与重点	156
第一节 中心镇发展的战略目标	156
第二节 人口集中的新主体	162
第三节 产业集聚的新高地	165
第四节 要素集约的新载体	169
第五节 功能集成的新平台	174
第六节 改革创新的新阵地	177
第九章 中心镇建设与小城市培育的浙江实践	181
第一节 浙江省推进城乡一体化的实践背景	181
第二节 浙江省推进城乡一体化的具体实践	183
第三节 浙江省中心镇建设的成功实践	185
第四节 浙江省小城市培育的战略布局	187

第四篇 案例与启示

第十章 城乡全面融合发展：瓜沥镇的案例	191
第一节 案例背景	191

第二节	瓜沥镇推进城乡全面融合的成功经验	195
第三节	从中心镇到“去中心化”：体制创新与结构优化	203
第四节	研究小结与经验启示	205
第十一章	城乡包容性发展：寿昌镇的案例	208
第一节	案例背景	208
第二节	寿昌镇推进城乡包容性发展的实践路径	211
第三节	研究小结与经验启示	215
第十二章	空间重组与产业集群的联动推进：柳市镇的案例	219
第一节	案例背景	219
第二节	柳市镇联动推进空间重组与产业集聚的路径探索	221
第三节	研究小结与经验启示	228
第十三章	中心镇特色化发展的模式选择：乌镇镇的案例	231
第一节	案例背景	231
第二节	乌镇特色文化旅游产业发展的模式探索	234
第三节	研究小结与经验启示	237
第十四章	中心镇改革创新的路径选择：姚庄镇的案例	239
第一节	案例背景	239
第二节	姚庄镇改革创新的路径探索	240
第三节	研究小结与经验启示	245

第五篇 改革与对策

第十五章	推进中心镇改革发展的政策设计	251
第一节	中心镇城乡一体化政策设计	251

第二节	中心镇产业集聚政策设计	255
第三节	中心镇人口集中政策设计	258
第四节	中心镇要素集约政策设计	261
第五节	中心镇功能集成政策设计	263
第十六章	中心镇改革发展的政策协调与体制机制创新	267
第一节	中央与地方之间的政策协调	267
第二节	中心镇改革发展与发展小城市的政策优化	270
第三节	中心镇改革发展与城乡一体化的政策融合	275
第四节	中心镇改革发展中的体制机制创新	280
参考文献		284

绪 论

改革开放 30 多年以来，中国城市化进程加速推进，2015 年中国常住人口城市化率达 56.1%，比改革开放初上升了 38.2 个百分点，中国的城市化取得了举世瞩目的成就。然而，尽管中国城市化进程在数量上取得了很多成就，城乡的绝对发展水平都得到了显著提高，但在发展的质量上，中国的城市化过程也存在着许多不容忽视的问题，城乡二元结构仍未消除，很多地区并未从根本上摆脱重视大城市、忽视小城市，重视城市发展而忽视小城镇发展的传统城市化道路。大城市病与农村产业空心化的现实，迫切需要推进和实现以城乡统筹发展为核心内容的城乡一体化，而中心镇势必成为推进我国新型城镇化和城乡一体化的重要载体和战略节点。

第一节 研究背景

一、传统城镇化道路存在的问题

改革开放 30 多年以来，伴随着工业化进程的加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程，城镇化极大地推动了经济发展，也带来了社会结构的巨变和城乡居民生活水平的全面提升。然而，从历史发展进程及经济社会发展的内在需要来看，我国过去走的仍然是一条传统的城镇化道路，这一城镇化发展模式存在诸多与我国经济社会发展不适应的方面。

(1) 大量农业转移人口难以有效融入城市。在过去较长的一段时间内,我国的大量农村剩余人口在工业化的推动下,逐步向城市非农产业转移,农村剩余劳动力的城乡转移促进了城市发展,也推进了农村现代化进程。然而,在此过程中,大量进入城市务工的农村劳动力,仍未从根本上改变自身的经济社会身份。与城市居民相比,这部分实现劳动力转移的农村劳动者在教育、卫生、社会保障等方面与城市居民尚未实现同等的国民待遇,大量农村转移人口尚未真正融入城市。

(2) 人口城镇化严重滞后于土地城镇化,城乡生产要素市场割裂。一些城市“摊大饼”式扩张,过分追求宽马路、大广场,新城新区、开发区和工业园区占地过大,致使大量农村建设用地被迫成为城市工业或商业用地。与此同时,被征地农民却没有从土地城市化中获取应得的产业发展利益,农村土地市场与城市土地市场分割,土地资源价格扭曲,导致城乡发展差距尚未出现根本性的扭转。

(3) 城镇空间结构不合理,中小城镇功能亟需优化。在传统工业化及传统城市化发展战略的推动下,我国部分特大城市主城区人口压力偏大,与综合承载能力之间的矛盾加剧。与此同时,我国的许多中小城市集聚产业和人口不足,潜力没有得到充分发挥,包括中心镇在内的小城镇数量多、规模小、服务功能弱,它们尚未有效发挥作为推进城乡一体化发展的战略性节点的作用。

(4) 城市病与农村空心化现象并存,城乡二元结构未根本消除。大量农村人口及各类人才向大中城市的集聚以及城市管理水平的落后,导致部分城市空间无序开发,人口过度集聚,城市交通拥堵严重,公共安全事件频发,城市污水和垃圾处理能力不足,大气、水、土壤等环境污染加剧,“城市病”现象日益严重。与此同时,部分农村的生产与生活却日益凋敝,大量农村青壮年劳动力转移至城市,农民承包地大量抛荒,建设资金严重不足,导致农村出现生产要素与产业空心化。由此,城乡之间的发展差距并没有随着工业化与城市化进程缩小,城乡一体化发展面临不小的障碍。

二、中心镇与城乡一体化

中心镇是县域经济发展的战略性支点，是通过科学培育、规划推动、市场、社会与政府协调推动形成的区域经济发展极，中心镇的改革与发展是通过将中心镇培育建设成为人口集中的新主体、产业集聚的新高地、功能集成的新平台、要素集约的新载体、改革创新的新阵地而使其发挥城乡一体化战略性节点功能的过程及结果。在此意义上，中心镇在城乡一体化发展中具有十分重要的战略地位和作用，中心镇的改革与发展为城市产业梯度转移以及带动农村发展创造了新的战略空间，从而为消除城乡二元结构提供新的战略支点。

(1) 通过将中心镇建设成为人口集中的新主体，实现城乡人口合理分布。如前所述，我国传统城镇化道路存在土地城镇化明显快于人口城镇化的问题，这一方面与我国的土地管理制度、户籍制度有很大关系，同时也与我们长期以来过度发展大中城市，而忽视小城镇有关。人口主要集中于大城市必然导致城市发展空间向外扩张，从而产生严重的土地城市化的现象，而与此同时，城市又不具备承载农村人口转移至城市以后的巨大的城市管理、社会保障等方面压力的能力，进而导致城市病显现。为此，通过将一部分人口转移至那些县域或大城市周边的小城镇，通过将这些小城镇培育发展成为对区域经济具有较强带动能力的中心镇，一方面可以为城市减轻压力，另一方面有利于农村转移人口在小城镇获得更多更好的发展空间，从而实现人口在城镇层面的市民化。

(2) 通过将中心镇建设成为产业集聚的新高地，推动城乡产业共同发展。人口集中的前提是产业支撑，因此推进中心镇的产业集中是有效发挥中心镇集聚各类人口的基础。与传统城镇化道路不同，中心镇的改革与发展将为大中小城市的产业发展储备合适的发展空间，为大城市需要向外转移的产业提供足够大的资源要素空间。同时，中心镇政府、企业等通过建设工业发展平台，有利于促进县域产业集聚发展和跨区域合作，促进部分农村劳动力就近向中心镇转移，避免出现部分地区由于劳动力过多向外转移而出现的要素瓶颈问题，从而有利于促进城乡产业共同发展，为城乡

一体化发展奠定牢固的产业发展基础。

(3) 通过将中心镇建设成为功能集成的新平台，实现城乡均衡发展。人口的跨区域或行业转移，其动力机制在于比较利益差异。传统城镇化道路注重优化升级大城市经济社会发展功能，在基础设施与公共服务等方面城乡差距较为明显，这必然导致包括农村转移人口在内的各类人口要素集中向大中小城市转移，从而导致城乡要素分布不均衡，城乡产业发展失衡和农村产业空心化现象，进而使得城乡一体化发展缺乏现实的要素与产业基础。通过重视和推动中心镇的改革与发展，让原先集中于大城市的生活生产功能分散到部分中心镇，促进中心镇城市功能集成，从而有利于城市产业与人口向中心镇集聚，分散城市压力，同时使得部分农村转移人口在比较利益原则指引下就近生产与生活，实现城乡均衡发展。

(4) 通过将中心镇建设成为要素集约的新载体，提升城乡要素使用效率。不同市场主体公平参与、各类资源要素自由流动的统一开放市场是城乡一体化发展的基础与条件。在这一要素市场上，包括劳动力、资金、信息、技术等在内的各类生产要素自由流动，它们争相流往报酬最高的行业与空间。通过建设中心镇与优化中心镇的发展环境，大城市越来越小的发展空间以及农村产业基础设施的相对凋敝都使得发展空间更大的中心镇成为各类要素提升自身使用效率的新载体。在中心镇集聚发展的过程中，各类生产要素向特定产业发展平台合理集聚，有利于优化配置区域资源要素，并从总体上提升区域内城乡资源要素使用效率。在传统城市化道路上，大城市的规模效应日渐被规模不经济取代，这迫切需要转移各类生产要素去周边小城镇，从而提升要素的边际报酬。与此同时，农村的劳动力资源也需要继续向非农产业转移，而大量集聚各类产业的中心镇，无论在经济上还是在文化风俗上，都是一个集聚剩余农业劳动力的有效载体。

(5) 通过将中心镇发展成为改革创新的新阵地，释放改革新活力。当前，改革已进入攻坚期和深水区，其难度日益加大。自改革开放以来，我国的经济政治体制改革分别经历了从农村到城市的发展历程，其中包括了农村联产承包责任制向城市股份制改革的演进路径，因此，在这一过程中，我国在改革的地理空间上恰恰出现了一个盲点——镇。在此意义上，为了进一步推进我国改革开放，迫切需要一个新的改革阵地，进而将城乡