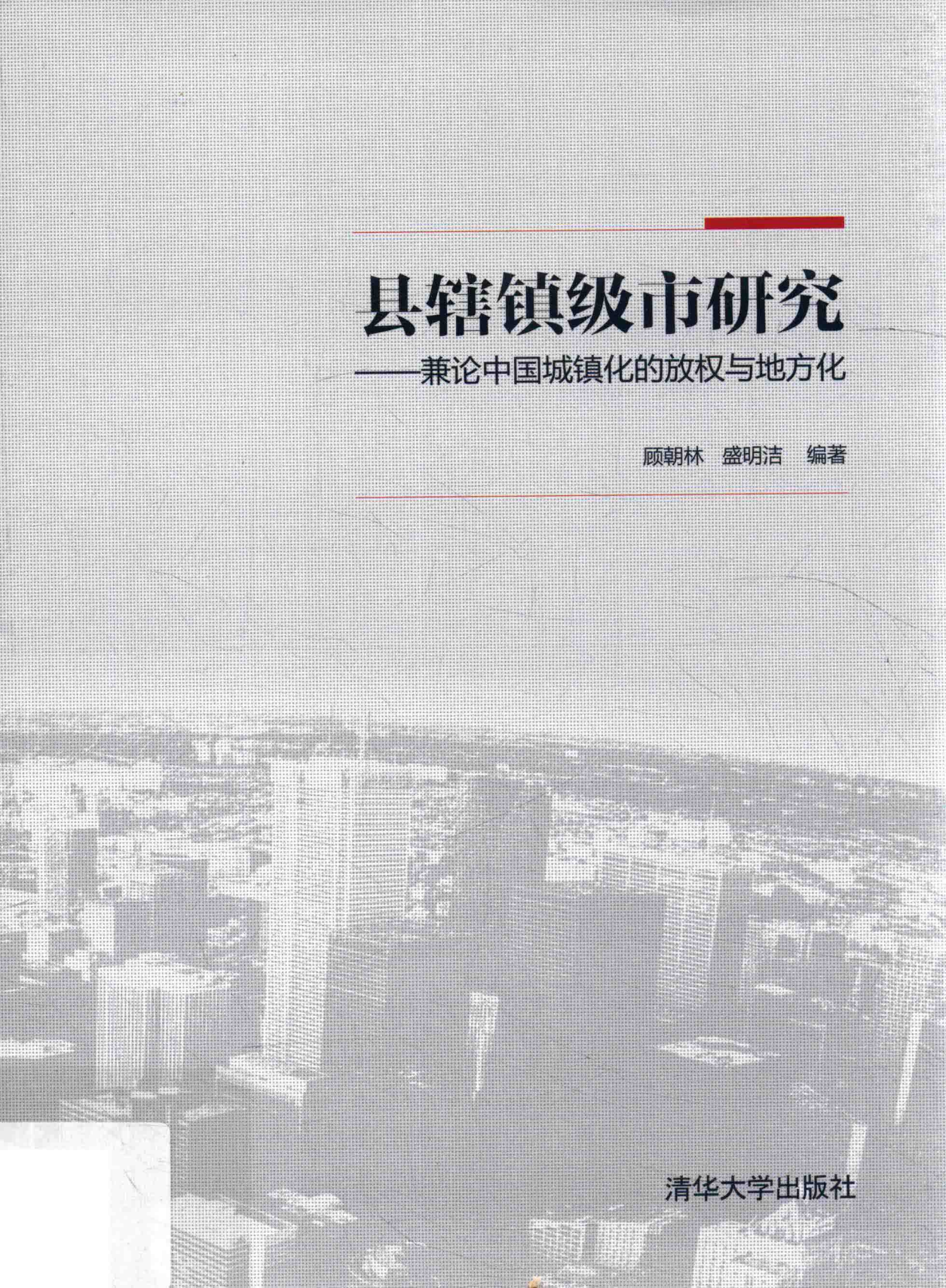




县辖镇级市研究

——兼论中国城镇化的放权与地方化

顾朝林 盛明洁 编著

清华大学出版社

县辖镇级市研究

——兼论中国城镇化的放权与地方化

顾朝林 盛明洁 编著

清华大学出版社
北京

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目 (CIP) 数据

县辖镇级市研究：兼论中国城镇化的放权与地方化 / 顾朝林, 盛明洁编著. — 北京：清华大学出版社, 2017

ISBN 978-7-302-47286-5

I. ①县… II. ①顾… ②盛… III. ①城乡规划—研究—平度 IV. ①TU984.252.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第102503号

责任编辑：周莉桦 张占奎

装帧设计：陈国熙

责任校对：赵丽敏

责任印制：王静怡

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦A座 邮 编：100084

社总机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：三河市金元印装有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：170mm×230mm

印 张：13.5 字 数：233 千字

版 次：2017年5月第1版

印 次：2017年5月第1次印刷

定 价：45.00 元

产品编号：064428-01

前言

推进中国城镇化主要在于发挥特大城市、大城市的集聚经济效益，盘活小城市、县城和小城镇吸纳城镇人口、发展城市经济的存量资源，建设具有全球竞争力、以世界城市或全球城市为核心的大城市群引领国家经济在全球扮演更加重要的角色。本书不谈大城市发展，也避免对城市群进行讨论，专注小城市和小城镇发展问题。

为什么我们需要关注小城市和小城镇呢？基础设施薄弱，投资效益不高，经济发展缓慢，曾经是人们对这类城市（镇）的普遍认识。然而，中国是一个人口大国，是一个正在从农业国家向工业化、信息化、城镇化和农业现代化迈进的转型国家，在集中发展大城市、重点关注城市群的大背景下，小城市和小城镇也成为我国新型城镇化的主体形态之一。我国历史悠久的农耕文化铸就了以县城、小城镇为纽带的发达农业社会人类聚落体系，这样的城镇有的延续了数千年积淀的深厚中国文化传统，行政、交换、流通无需过大的城镇规模来承载。因此，它们存在，但规模不大；它们发展，但特色鲜明；它们也曾消长盛衰，但生生不息。今天，新型城镇化的浪潮已经向它们奔腾而来，这些一个个镶嵌在经济、社会、空间、文化大网络中的璀璨明珠注定要发出更加绚丽夺目的光彩。这些璀璨明珠中最出彩的一类就是重点镇和特色镇，凭借自身的独特优势必定率先发展。

那为什么要讨论“县辖”的“小城市”呢？“镇改市”主要在于解决资源配置与城市管理体制之间的矛盾，但事实上，“镇级市”在我国现行法律体系中并不存在。而且“镇改市”后如何与“老上级”的县行政主体处好关系？这些都成为深具现实意义的难题。大镇一般都对县有较大的财税贡献，“镇改市”后还有需要突破财政体制的“分灶吃饭”，县级政府和“人大”会议一般都难以通过方案；再就是原有镇的教育、医疗、文化等社会设施水平远远低于县城的水平，一旦“镇改市”后原有的教育、医疗等服务水平会呈断崖式下降。再说镇级市，远不是镇级医院会因改市可以增加床位，也可以为当地的企业吸引和引进人才增加吸引力。如何为它们创造可期的发展环境？如何避免它们的急剧发展形成直接和间接的负面效应？一种新型的城市制度设计骤然而至，它就是县辖镇级市。

“县镇级市”是一个新概念。概念的提出正体现了集中发展的新型城镇化道路是农村地区城市化的一种推进方式，在当前的国家行政体制条件下，避开了行政区划难题，按城市政府的模式去建设、管理和经营规模较大的经济强镇。这样做的根本目的，不在于解决强镇行政级别的问题，而是以小城市的标准对强镇进行规划、建设和管理，提高强镇的城市功能，推进发展与转型升级，带动周边地区农村发展。县镇级市，兼具城市与镇的特征，也具有城市和镇发展的各自优势，有助于保持县级行政区的相对稳定性，同时也有利于实行市县（自治县）分等分类管理，减少同级行政区划的分割，实现“分权放权”、“财政自治”、“有利市民参与”、“提高治理效率”的地方政府改革目标。

当然，“县镇级市”体制，需要对地方政府体制、城市规模设定、镇级市事权、镇级市与上级政府之间的协调等方面进行必要的创新改革。因此，“县镇级市”的规划，既不同于传统的镇规划，也不同于城市规划；既不能沿用原有的镇规划标准，那样不能满足经济强镇居民的生产生活需求；也不能盲目地套用大中城市规划编制的标准，那样存在“贪大求洋”之嫌造成不必要的基础设施建设浪费。因此，需要对“县镇级市”规划、建设和管理的特殊性展开深入的研究。

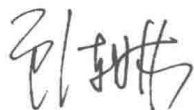
本书依据《中华人民共和国城乡规划法》《城市规划编制办法》《镇规划标准》《山东省百镇建设示范行动示范镇规划编制审批管理办法》，并参考了《日本县镇市规划规程》《台湾地区都市之县镇市计划作业规程》，从政府事权划分和公共财政支出效率出发论述了县镇级市组织构成，综述了德国、日本和台湾地区等城市政府事权及其演变趋势，除了进行“县镇级市”的理论建构外，还以青岛市的南村镇为例，从改革中国城市制度（体制）出发探索基于“行政区”和“自治体”基础上的中国特色城市制度框架，从“放权”“地方化”两个方面破解中国城镇化进程中的“可持续发展难题”，从而提出从行政区划改革入手设置“县镇级市”，通过“扩权”“设市”构建“小政府、大社会”的城市政府模式，基于县镇级市职能和事权设计进行相应的公共服务设施配置研究。

县镇级市是新生事物，系统的研究成果还非常零星。本书作者在进

行了台湾桃园县、市，日本大分县别府市实地调研后，完成了青岛市南村镇小城市培育总体规划。尽管如此，无论从实证研究还是案例累积来说，均不足以支撑这一全新课题的研究，书中肯定存在各种各样的问题甚至错误，敬请读者谅解。

本书第1、2、3、4、6、7、8、10章由顾朝林撰写，第5、9章由盛明洁撰写。

本书的研究得到国家社会科学基金重大项目（14ZDA026）、国家科技支撑计划项目（2014BAL04B01）的资助，调研过程得到日本立命馆亚洲太平洋大学李燕教授、台湾地区铭传大学洪启东教授的鼎力帮助，一并致谢！



2016年12月

目录

第 1 章 中国城镇化的放权和地方化 001

- 1.1 小城镇是新型城镇化的核心要素 002
- 1.2 小城镇发展不能满足实际需要 006
- 1.3 放权和地方化推动小城镇繁荣发展 009

第 2 章 城市治理与地方分权 013

- 2.1 城市治理及其重点议题 014
- 2.2 国外地方分权与治理模式 015
- 2.3 中国城市治理与地方分权过程 023

第 3 章 县辖镇级市及其设置 035

- 3.1 中国设市模式 036
- 3.2 小城镇设市需求分析 038
- 3.3 县下设市的优点和问题 040
- 3.4 双层次政府体制构建 042
- 3.5 县辖镇级市设置 044
- 3.6 县辖镇级市 046

第 4 章 县辖市制度的实践 049

- 4.1 日本的“县下市” 050
- 4.2 台湾地区的县辖市 058
- 4.3 大陆地区小城镇改革试点 062

第 5 章 县辖镇级市规划编制 067

- 5.1 县辖镇级市规划的特殊性 068
- 5.2 县辖镇级市规划的编制理念 071
- 5.3 镇规划与城市总体规划的借鉴意义 074
- 5.4 县辖镇级市规划编制框架创新 079

县镇级市研究——兼论中国城镇化的放权与地方化

第6章 县镇级市小政府组织 085

6.1 小政府配置必然性	086
6.2 地方政府事权划分及其演变趋势	090
6.3 县镇级市的事权设计	092
6.4 县镇级市政府机构设置	093
6.5 县镇级市上下层行政关系	096

第7章 县镇级市财政体制 099

7.1 财政收支系统	100
7.2 我国台湾地区与地方的财政分成	106
7.3 县镇级市收入	109
7.4 县和县镇级市支出	119
7.5 财政收支划分法修正	121

第8章 县镇级市公共服务设施配置 127

8.1 市级行政管理中心	129
8.2 商业服务业设施	129
8.3 教育和科技设施规划	131
8.4 医疗卫生设施	133
8.5 文化体育设施	133
8.6 社会福利服务设施	136

第9章 县镇级市地方化和特色化 139

9.1 县镇级市文化植入	141
9.2 县镇级市市民社会构建	156
9.3 县镇级市特色空间塑造	163

第10章 县镇级市建设 177

10.1 法律赋权	178
10.2 规划实施	178
10.3 行动计划	194
10.4 投资估算	197

参考文献 199

第1章

中国城镇化的放权和地方化

截至2016年全国城镇常住人口7.9亿人，常住人口城镇化水平达到57.35%，共有建制镇20515个（截至2015年），其中建制镇建成区人口1.6亿人，占村镇总人口的16.73%，镇区人口在10万人以上的特大镇有237个，5万人口以上的镇有876个。从整体看，我国小城镇发展不能满足推进新型城镇化的需要，具有巨大的发展潜力。

县镇级市研究——兼论中国城镇化的放权与地方化

1.1 小城镇是新型城镇化的核心要素

1.1.1 改变中的新型城镇化驱动因子

经济增长新常态对城镇化的影响。2008年金融危机以来，全球经济仍没有全面复苏，国际贸易规模也没有恢复到危机前的水平。近年来，中国经济高增长率开始放缓，长期以来依靠高投资率、高储蓄率，导致产能过剩消费下降的局面正在改变。除库存和消化产能过剩进行的“供给侧结构改革”，与过去通过投资、消费和出口拉动GDP的三驾马车的思路明显不同，通过国企改革、简政放权、土地制度改革或减税等来释放经济活力。在消费升级过程中，传统的吃住行比重在下降，而交通通信、文教娱乐、医疗保健等新的消费比重在上升，将带动一批与之相关的产业崛起。同时，轻资产行业的高增长，需要利用资本市场来融资，带动非银金融行业的繁荣。随着城镇化步入中后期，大城市化和城市群化方兴未艾，这些城市或城市群的住房需求暴涨在所难免。城镇化是经济发展的结果，是劳动力作为生产要素寻求与资本和技术这两大要素的最佳匹配而出现的人口流动现象。观察日本、德国和韩国三个国家的经济从高速增长期转为中速增长期过程中城市化水平的变化，均表现为经济增长减速拖累城镇化水平增速。例如，日本1946—1973年间经济平均增速从9.4%降至1974—1983年的3.7%过程中，城市化水平的平均增速也从1%左右降至0.32%；西德1950—1969年经济平均增速从7.9%降至1970—1979年的3.1%过程中，城市化水平的平均增速也从1%左右降至0.16%；韩国1953—1995年的经济平均增速从8%降至1996—2008年的4.6%过程中，城市化水平的平均增速也从1.3%降至0.25%。与之相对应，中国城镇化水平的增速也会因为经济增速下跌出现显著的回落，年增城镇化水平将将从1.3%下降到0.7%~0.8%。

人口红利的作用将被弱化。中国过去经济高增长的诸多因素中，有很大一部分来自非体制性因素，如人口红利、人口流动和勤勉文化传统偏好等。首先，中国经济增速回落导致农民工数量增速减少。根据国家统计局提供的数据，2010年国农民工数量净增加1200万，创下历史最高纪录，之后每年下降200万左右。但是，2014年9月末—2015年9月末新增农民工数量几乎为零。其次，人口老龄化。自2012年起，中国的劳动年龄人口开始减少，并且每年减少200万~300万，这直接导致了劳动力成本的上升。随着人口老龄化，购房购车的主力群体（24~45岁）的人数也出现回落，这就进一步拉低了房地产投资增

速和大宗原材料的价格。第三，人口流动速度下降。随着农村劳动力数量的减少，以及城市生活成本的提高，农村转移人口也逐年减少，这种农村劳动力数量减少和流动环节竞争减退，进一步导致人口流动速度趋缓。第四，低生育率。中国目前的生育率是1.4~1.5，不仅大大低于全球2.5的水平，而且比发达国家平均1.7的水平还低。尽管已经实施新的全面二孩政策，但是要到2050年才能实现新增劳动力3000万的目标。第五，食利者阶层数量增加。随着居民财产性收入的不断增加，表现为劳动参与率的下降，尤其以女性更为明显，已经从1990年代初的71%降至目前的63%。因此，人口老龄化、劳动人口减少、人口流动减弱、劳动参与率的下降等人口现象都将直接影响城镇化水平的增长速度。

农民工市民化太慢。如医疗、教育、养老等公共服务对于本地户籍与非本地户籍人口存在较大差距，这就导致农村转移人口市民化推进迟缓。据国家统计局提供的数据，进城农民自住购房的比例不足农民工数量的1%。随着第一代农民工步入老龄化，在城里难以长期安居养老，必然会选择返乡。这意味着作为推动中国城镇化中消费需求一侧开始下降，导致房地产和汽车业的投资减速，进而又使得上游原材料行业出现需求不足和产能过剩。

1.1.2 “扩权”强镇“放权”县域经济

首先，小城镇发展潜力大。据不完全统计，浙江省自2010年发展小城市试点之后，2012年拟开展27镇撤镇设市工作，初步建立了小城市试点镇用地指标单列制度，将条件具备的镇升格为小城市。这些小城市在事权、财权、人事权和用地指标等方面将获得更多权限，在城市规划、产业转型、公共服务、人居环境、体制改革等方面有所突破。这些试点镇，至2015年大都实现年地方财政收入10亿元、建成区面积8平方千米的目标。山东省青岛市2013年选取了5个基础条件好、区位优势明显、发展潜力大的建制镇开展小城市培育试点，试点镇至2016年达到建成区面积10平方千米、建成区常住人口10万人、地区年生产总值100亿元、地方财政收入6亿元、第三产业增加值占GDP比重30%以上的目标。同时建立与小城市发展相适应的行政管理体制，健全社区自治体制。其次，县一直是我国最基本的行政单元，但县域经济发展程度与其资源占有率不相符合。全国65%的人口、90%的土地、大量森林、矿产资源都集中在县级行政区划，但目前县域创造的GDP仅占全国的51%。在产业结构上县域经济以

县镇级市研究——兼论中国城镇化的放权与地方化

农业为主，二三产业并不发达，造成许多地区县级财政困难。推进县域经济发展，可以提升重点镇的产业吸纳能力和公共服务水平，加快农村土地流转，有效提高农民收入，推进就地城镇化。

1.1.3 小城镇（市）发展得到关注

早在1980年，国务院就提出“控制大城市规模，合理发展小城市”的城市发展方针。《全国促进新型城镇化健康发展规划纲要（2011—2020年）》指出，发展新型城镇化“要以大城市为依托，以中小城镇为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展”。2013年《国家中长期新型城镇化规划》对城市规模划定标准进行了重新设定，促进我国城市规模打破行政等级限制，根据市区常住人口规模等进行划分。2014年《国家新型城镇化规划》明确提出：加快发展中小城市，完善设市标准，把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市。2014年7月，国家发改委、中央编办等11个部委联合印发的《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》提出：要合理增设城市建制，尤其是选择若干镇区人口中10万人以上的建制镇，开展新型设市模式。2015年国家“十三五”规划纲要明确提出：培育发展一批中小城市，将具备条件的县和特小镇有序设置为市。适当放宽中西部地区中小城市设置标准，加强产业和公共资源布局引导，适度增加中西部地区中小城市数量。我国现有小城镇20515个（截至2015年），其中“千强镇”平均人口超过8万人，不少镇GDP达到数十亿元，财政收入超过1亿元。可以说，许多建制镇已经具备发展成为小城市的基本条件。

2016年是国家“十三五”开局之年，推进新型城镇化建设也成为工作重点。习近平总书记对深入推进新型城镇化建设作出重要指示，强调城镇化是现代化的必由之路。新型城镇化建设一定要站在新起点、取得新进展。要坚持以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，以人的城镇化为核心，更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感。要遵循科学规律，加强顶层设计，统筹推进相关配套改革，鼓励各地因地制宜、突出特色、大胆创新，积极引导社会资本参与，促进中国特色新型城镇化持续健康发展。李克强在政府工作报告时说，做好“十三五”时期经济社会发展工作，实现全面建成小康社会目标，必须着力把握好三点。一是牢牢抓住发展第一要

务不放松。发展是硬道理，是解决我国所有问题的关键。二是大力推进结构性改革。当前发展中总量问题与结构性问题并存，结构性问题更加突出，要用改革的办法推进结构调整。在适度扩大总需求的同时，突出抓好供给侧结构性改革，既做减法，又做加法，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增加公共产品和公共服务供给，使供给和需求协同促进经济发展，提高全要素生产率，不断解放和发展社会生产力。三是加快新旧发展动能接续转换。经济发展必然会有新旧动能迭代更替的过程，当传统动能由强变弱时，需要新动能异军突起和传统动能转型，形成新的“双引擎”，才能推动经济持续增长、跃上新台阶。以体制机制创新促进分享经济发展，建设共享平台，打造动力强劲的新引擎。国务院召开深入推进新型城镇化建设电视电话会议，张高丽副总理全面部署新型城镇化建设各项工作，强调要充分认识新型城镇化的重大意义，牢固树立和坚决贯彻五大发展理念，扎实做好推进新型城镇化建设各项工作。国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，主要围绕点面结合加快突破，一手抓“三个1亿人”城镇化问题，一手抓新型城镇化综合试点；协调配合形成合力，既推动户籍、土地、财政、住房等政策举措协调配合，又强化部门与地方政策联动；补齐短板激发投资潜力，瞄准有建设缺口且不会形成过剩的领域，集中力量加大投入。国家发改委结合国家“十三五”规划编制和新型城镇化建设，提出发展具有特色优势的魅力小镇，鼓励各地区培育发展特色小城镇，选择1000个左右条件较好的小城镇，积极引导扶持发展为专业特色小镇。加快培育新生中小城市，加快出台设市标准，在提升发展质量的同时着力增加中小城市数量，赋予特大镇部分县级管理权限。近来国家出台的一系列农村政策，如农村土地承包经营权流转、农村宅基地整理和复垦、农村集体经营性建设用地等。

“十三五”是中国城镇化发展和社会主义新农村建设最为关键的时期，迫切需要从国家安全、民族振兴的高度着眼，以保障国家粮食安全、生态安全、农村安全，破解农业、农村、农民“三农”问题为出发点，以区域性村镇规划为载体，对农村地区“山、水、林、田、路、房”进行全要素统筹规划。

1.1.4 小城镇发展拉动因素多样

以湖北省为例，工业主导型城镇府场镇、宋河镇由于工业发展加快了人口向城镇集聚，城镇化进程迅速。目前府场镇发展潜力巨大，在推进农村地区城

镇化过程中发挥了很好的示范作用。宋河镇走过了“因工而兴、移工而衰”的曲折发展过程，目前地方产业逐步复兴，从而带动了城镇化的再次发展。以一三产业联动发展型城镇瞿家湾镇，早期通过大企业进入，进行土地产权流转和发展农副产品加工和旅游业，拉动了城镇化进程，但由于企业发展出现问题，城镇发展失去动力，小城镇处在停滞状态，甚至出现进城农民、渔民再次骑着摩托车去种田、捕鱼景象，不仅小城镇发展缺乏活力，而且也造成进城农民的生活、工作不便和生活水平下降。对商贸型峰口镇而言，长期以来承担洪湖北部的副中心功能，商贸、交通、教育、医疗和房地产业成为城镇发展的主要动力要素，尽管2001年行政区划调整扩大了镇域范围，城镇化率由早先的39.5%降低到28.9%，通过9年大发展，到2009年城镇化率又迅速达到近40%的水平，二三产业联动发展带动城镇化非常明显。但从劳动结构看，这些小城镇，第一产业的就业人数仍为主体，大多都在50%左右，有的甚至达到了60%。

1.2 小城镇发展不能满足实际需要

1.2.1 村镇数量多人口规模小

我国正处在由农业国家向新型工业化和城市化国家的转型时期，城镇化进入快速发展时期。“健康城镇化”和“新农村建设”双轮驱动成为党和国家应对我国经济社会发展转型，推进城市化进程重要战略措施。然而，在我国城镇化进程中，除了655个城市外，2015年末全国共有建制镇20515个，乡（苏木、民族乡、民族苏木）11315个，643个镇乡级特殊区域，行政村56.88万个、自然村264.46万个（其中村民委员会所在地54.21万个）。村镇户籍总人口9.57亿人。其中，建制镇建成区1.6亿人，占村镇总人口的16.73%；乡建成区0.29亿人，占村镇总人口的3.02%；镇乡级特殊区域建成区0.03亿人，占村镇总人口的0.33%；村庄7.65亿人，占村镇总人口的79.92%。全国建制镇建成区面积390.8万公顷，平均每个建制镇建成区占地219公顷，人口密度4899人/平方千米（含暂住人口）；乡建成区70.0万公顷，平均每个乡建成区占地61公顷，人口密度4419人/平方千米（含暂住人口）；镇乡级特殊区域建成区9.4万公顷，平均每个镇乡级特殊区域建成区占地146公顷，人口密度3906人/平方千米（含暂住人口）。总体上看，小城镇数量多，但规模偏小，绝大部分镇建成区

人口不足1万人，起不到小城镇应有的集聚经济作用，严重制约了我国村镇和农村地区社会经济的发展，也成为统筹城乡发展的瓶颈。

1.2.2 社会设施和基础设施水平低

2015年全国村镇规划编制投入达32.25亿元。全国已编制总体规划的建制镇16798个，占所统计建制镇总数的94.1%；已编制总体规划的乡9030个，占所统计乡总数的78.7%；已编制总体规划的镇乡级特殊区域479个，占所统计镇乡级特殊区域总数的74.5%；已编制村庄规划的行政村328162个，占所统计行政村总数的60.5%。然而，乡镇政府在医疗卫生、支援农村、城市建设和区内建设、失业、养老保险和救济方面都缺乏财政支出责任，交由县级政府管辖。镇政府在城市规划、房产事务管理、医院和教育设施配备方面也存在诸多制约。由于行政级别较低，乡镇政府分配到的公共资源十分有限。以2008年的市政公用设施投资为例，城市人均投资分别是县城的2.26倍、建制镇的4.48倍（段进军等，2013）。城镇建设中的资金短缺导致了社会设施和基础设施长期低于城市地区水平。

1.2.3 经济薄弱建设大多呈负债运行

在分税制体制下，按照“一级政府、一级财政”的配置原则，从中央到地方共分为五级财政，财政权力逐层上移，中央拥有最大的财政权力，而乡镇政府的财政权力被逐级盘剥（姚莉，2008），最终导致：乡镇建设资金严重不足，乡镇无法把本镇产业所得资金直接用于城市建设中，因而基础设施落后等问题无法在镇政府一级解决，致使投资环境和人居环境无法得到有效改善；乡镇政府财政收入上交，自身发展的积极性下降，无法充分发挥其主观能动性。目前，中国小城镇以小企业为主。规模以上工业企业，超过1亿元产值的企业不多，5000万~10000万元产值均有所发展，但大部分是年产值在1000万~5000万元小型企业为主。小城镇资金来源少，但支出大，均呈负债运行状态。以湖北省为例，瞿家湾镇来源方式单一，主要依靠上级拨款。府场镇与宋河镇来源方式相对多元化，有一定的资本吸引集聚能力。峰口镇基本为拨款与借款。在城镇发展建设中，府场和瞿家湾镇投入较多，但都为负债运行（图1-1）。

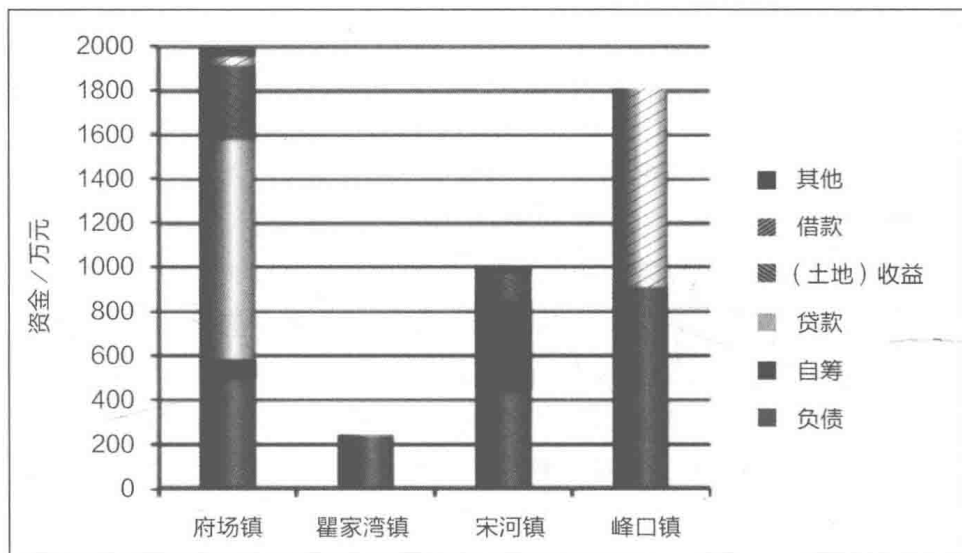


图1-1 各镇城镇建设资金来源对比 (2009)

1.2.4 城镇发展长期受到制约

改革开放以来，中国城镇化率以年均0.93%高速增长，一大批具有专业职能的小城镇初具雏形（邹军、朱杰，2011）。在当今经济全球化背景下，镇已由过去的封闭系统转向开放系统，由于我国日渐完善的市场经济体系，相当一部分的镇发生了根本性变化，有的已经远远超过了其自身标准，达到了城市的水准（王士兰等，2009）。与此同时，农村劳动力流动逐渐由向大城市单向流动变为城乡双向流动转变，回流劳动力为小城镇发展带来了新的机会（李郁、殷江滨，2012）。然而，小城镇的发展却在过去很长时间内受到制约，这体现在用地指标紧缺。2003年宏观调控开始后，中央实行了最严厉的土地管理制度：国家对土地供应实行总量控制、分级控制（马斌，2009）。从“中央政府—省级政府—地级市政府—县政府”逐级“分拨”，到了乡镇一级的用地指标少之又少，而土地指标的市场化运作又得不到落实，导致重点镇的城镇建设用地尤其是工业开发用地严重不足，造成招商引资项目无法落地（朱东风，2006）。这都严重影响了小城镇城市功能的发挥，与其日益膨胀的人口数量极不相称。

1.2.5 行政建制影响城镇功能发挥

从行政管理体制方面看，小城镇存在三个主要问题：（1）政权建设不完

善。一方面小城镇机构臃肿，普遍超编，一个镇政府少则上百人，多则数百人，增加了农民的负担，影响了小城镇的健康发展；另一方面，由于条块分割，小城镇政府与上级政府权力交叉，上级政府的部门在小城镇的大量派出机构切割了小城镇的权力，妨碍了小城镇的统一管理。（2）内部区划不合理。随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善，小城镇内部村级区划体制与农村社会经济和城市化发展不相适应的矛盾日益突出。一是村级界线不合理，不利于资源的合理开发利用。生产要素难以按市场需求进行有效配置，土地、水、矿藏、海洋等自然资源得不到合理开发利用，特别是在村级经济贫富差距扩大的情况下，这一矛盾愈益突出。二是部分村规模过小，阻碍了小城镇的建设及中心村的发展。由于受村界的限制，在进行基础设施和居民点建设等项目时，往往各搞一套，无法统筹规划、集中建设，形不成适度规模的小城镇镇区和中心村，严重影响了小城镇经济社会的发展和人民生活水平的提高。三是村级经济发展不平衡，农民收入差距过大，不符合社会主义走共同富裕的道路这一发展方向，在一定程度上影响了农村社会的稳定。相当数量的村无自我发展能力，仅靠自己的力量难以实现脱贫致富的目标，贫困村问题已成为制约小城镇实现其发展战略目标的重要因素之一。（3）行政建制与小城镇的规模不相适应。有的小城镇人口已超10万，国内生产总值数十亿元，财政收入超亿元，但由于还是镇的建制，给小城镇的城市规划和建设、环境保护、经济管理、社会服务、行政管理、法制建设等各个方面带来很多困难和不便，不利于小城镇功能的发挥。

1.3 放权和地方化推动小城镇繁荣发展

小城镇可以成为周边“三农”服务的“总基地”，还可以是人口流向大城市的“拦水坝”。进一步发挥小城镇在社会经济发展中的重要作用，推进小城镇行政体制改革是新型城镇化的必由之路。

1.3.1 简政放权推进市制改革

全面深化改革，经济体制改革是重点，但经济改革的深化绕不开政府。只有从政府改革突破，真正转变政府职能，提升政府治理水平，才能推进国家治理体系和治理能力现代化。首先，国家治理现代化首先需要政府治理现