

小城市培育若干问题研究 ——基于温州的调查

Research on Several Problems about Cultivation of Small City
—— Based on the Investigation of Wenzhou

陈国胜 陈方丽 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

小城市培育若干问题研究

——基于温州的调查

Research on Several Problems about
Cultivation of Small City

——Based on the Investigation of Wenzhou

陈国胜 陈方丽 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

小城市培育若干问题研究:基于温州的调查 / 陈国胜, 陈方丽著. —杭州:浙江大学出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-308-14502-2

I. ①小… II. ①陈… ②陈… III. ①城市化—研究—温州市 IV. ①F299. 275. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 057456 号

小城市培育若干问题研究——基于温州的调查

陈国胜 陈方丽 著

责任编辑 杜玲玲(dll@zju.edu.cn)

封面设计 黄晓意

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州丰源印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 14

字 数 244 千

版 次 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-14502-2

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式:0571-88925591;<http://zjdxcbbs.tmall.com>

序

改革是当代中国的最大红利，城镇化则是最大潜力，以改革创新推进新型城镇化是摆在我们面前的重要任务。城镇化离不开“三农”问题的解决，新农村建设也离不开城市化发展。城乡互促共进，成为我国新型城镇化的重要内涵。

进入21世纪以来，浙江涌现了一批实力较强的中心镇，但这些镇依旧是建制镇的农村经济型管理体制和权限，导致“责大事多”、“镇大权小”、“人多钱少”。只有赋予经济强镇以现代小城市管理体制和管理权限，才能破除其“成长烦恼”和管理困惑。

2010年年底，浙江省出台了《关于开展小城市培育试点的通知》，提出“加快培育一批经济繁荣、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新平台”，并确定了首批27个中心镇为小城市培育试点镇。

浙江小城市培育的最大优势来自于体制机制改革和制度创新，坚持民生优先以及鼓励民资造城、激发市场活力。浙江在管理体制、农民权益保障机制、要素配置机制等方面进行了系统改革，着力建立与小城市培育相适应的管理体制、与农村人口转移转化相一致的权益保障机制、与试点镇建设发展相匹配的要素配置机制。浙江省开展首批27个小城市培育试点，以创新的思路和举措推进新型城镇化，注重城乡联动、民生为先、民资建城、产城融合和制度创新，促进小城镇与大中小城市协调发展，走出了一条符合浙江实际、富有浙江特色的新型城镇化道路，可为我国新型城镇化提供经

验和借鉴。

通过几年的培育,这些试点镇已经初具城市形态和功能,在推进城乡统筹发展方面,发挥着独特作用。然而,这些试点镇处于行政等级的最基层,受到资金、土地指标、公共资源等多方面制约,仍待财权、事权进一步下放。未来小城市培育最大的难点在于制度障碍。浙江小城市培育的问题主要是小城市功能培育相对滞后,与现代化小城市目标仍有差距;试点镇管理体制改革的“小马拉大车”仍未改变,特别是镇作为一级财政地位难以落实;社会事业发展相对滞后,农村公共服务水平有待进一步提升。这些问题都值得我们深入研究。

在此背景下,陈国胜、陈方丽同志所著的《小城市培育若干问题研究》,在简要分析、回顾前人已有研究成果的基础上,综合运用区域经济学、发展经济学、社会学等相关学科理论,以大量的实地调查为基础,以理论分析和实证研究为特色,以浙江省首批小城市培育试点中的温州市所在试点镇为例,对小城市培育试点政策的实施情况做跟踪调查,同时对外来人口市民化和“美丽小城市”建设等问题进行了较为深入的分析,同时提出了政策建议,为推进今后的小城市培育与发展提供决策参考,具有一定的现实意义。

虽然关于小城市培育与发展所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日,还需要进一步统一认识,但无论如何,问题提到了台面,总会有解决的办法。新型城镇化不能一蹴而就,但对这些问题展开研究,毕竟是一个好的开始。小城市培育是中心镇转型升级的一个契机,只要及时总结城镇改革发展中所作的有益探索,创新发展模式,创新体制机制,落实发展举措,就可为做好新一轮小城市培育试点工作提供借鉴。

黄祖辉

(浙江大学中国农村发展研究院院长)

2014年12月于杭州

目 录

1 导言	1
1.1 研究背景及现实意义	2
1.2 研究方法	9
2 研究综述	14
2.1 理论支撑	14
2.2 城乡一体化研究综述	16
2.3 把中心镇培育成小城市研究综述	25
2.4 外来人口市民化研究综述	33
2.5 “美丽小城市”建设研究综述	38
3 小城市培育政策跟踪调查	41
3.1 小城市培育试点镇的主要做法	43
3.2 试点镇小城市培育的成效分析	47
3.3 中心镇培育成小城市存在的问题	53
4 小城市培育进程中的外来人口市民化调查	59
4.1 外来人口基本情况	59
4.2 外来人口市民化现状	63
4.3 外来人口的市民化存在的问题	73
5 “美丽小城市”建设调查	79
5.1 “美丽小城市”建设调查组织与实施	79
5.2 “美丽小城市”建设调查结果分析	79

5.3	“美丽小城市”建设总体现状调查结论	82
5.4	“美丽小城市”建设分项调查结论	84
5.5	“美丽小城市”建设中存在的问题及原因分析	88
6	政策建议	90
6.1	对小城市培育工作的建议	90
6.2	推进外来人口市民化的建议	103
6.3	对“美丽小城市”建设的建议	108
7	结论与展望	124
7.1	基本结论	124
7.2	展望	126
附 录		129
附录一	关于印发国家新型城镇化综合试点方案的通知	129
附录二	浙江省人民政府办公厅关于开展小城市培育试点的通知	136
附录三	浙江省人民政府办公厅关于公布小城市培育试点扩围 名单的通知	140
附录四	苍南县龙港镇小城市试点三年行动计划	141
附录五	乐清市柳市镇小城市试点三年行动计划	156
附录六	瑞安市塘下镇小城市试点三年行动计划	170
附录七	平阳县鳌江镇小城市试点三年行动计划	180
附录八	小城市培育政策跟踪研究调查问卷	191
附录九	外来人口市民化现状调查	194
附录十	“美丽小城市”建设调查问卷	202
索 引		208
参考文献		211
后 记		217

1 导言

李克强总理曾指出,“中国未来近几十年最大的发展潜力在城镇化”,并提出了“近 10 亿人的城镇化”的目标。可以预见城镇化是中国经济社会发展的最大潜力,而这一潜力的释放主要在于人口城镇化,在于人口集聚效应而带来的服务业等相关产业的发展。党的十八大报告提出:“加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”,其内在要求就是实现人口的市民化。2013 年中央城镇化工作会议也要求,要以人为本,推进以人为核心的城镇化,提高城镇人口素质和居民生活质量,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。《国家新型城镇化规划(2014—2020)》明确提出要“优化城镇规模结构,增强中心城市辐射带动功能,加快发展中小城市,有重点地发展小城镇,促进大中小城市和小城镇协调发展”。

随着城乡一体化的快速推进,近年来,浙江省涌现出一批经济实力强、设施功能全、具有小城市形态的特大型中心镇。2007 年浙江省政府出台了《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》,在全省有重点地选择 141 个省级中心镇实施“扩权”,温州市 15 个镇列入名单。2009 年温州市委、市政府印发了《关于推进强镇扩权改革的意见》,选择乐清市柳市镇、瑞安市塘下镇、永嘉县瓯北镇、平阳县鳌江镇、苍南县龙港镇 5 个省级中心镇作为温州市强镇扩权改革第一批试点镇。但是,由于受管理体制等因素制约,这些中心镇在进一步培育成小城市过程中也面临着一些困难和问题。浙江省十分注重小城市发展,2010 年选择 27 个规模大、条件好的省级中心镇在全国率先开展小城市培育试点,通过实施“三年行动计划”促进了镇向城的蝶变。2010 年 12 月,浙江省政府办公厅出台了《关于开展小城市培育试点的通知》,首批确立了苍南县龙港镇、瑞安市塘下镇、乐清市柳市镇、平阳县鳌江镇等 27 个小城市培育试点镇,期限为 3 年。培育之初,规定省财政 3 年内每年下拨 10 亿元专项资金,支持 27 个试点镇的发展,并给予试点镇所在县

(市、区)土地指标切块总量 2% 的倾斜。除了扩大财权和土地使用权,浙江省 27 个试点镇享受的主要政策红利还包括人事权下放、人事权改革两个方面。2014 年 4 月,浙江公布了文成县大岙镇和泰顺县罗阳镇等第二批 16 个小城市培育试点名单。通过推进人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约,培育一批功能定位清晰、空间布局合理、经济繁荣发达、服务功能完备、生态环境优美、体制机制灵活、宜居宜业、社会和谐现代化小城市。浙江试水撤镇设市的改革正在进行中。本书对“小城市”的定义采用浙江省政府办公厅《关于开展小城市培育试点的通知》中的相关界定。

温州是我国首批农村改革试验区之一。改革开放以来,温州以市场化带动城镇化,屡开全国先河。温州市政府在城镇化建设与发展方面所做的探索,以及地方政府建设方面的制度创新,对推进浙江农村的城镇化进程,起到了积极的推动作用。本研究以温州为例,具有一定的代表意义。

1.1 研究背景及现实意义

2014 年 7 月 21 日,国家住建部、发展改革委等 7 部门发布《关于公布全国重点镇名单的通知》(以下简称《通知》),称决定将北京市门头沟区潭柘寺镇等 3675 个镇列为全国重点镇并予以公布,原 2004 年公布的全国重点镇名单同时废止。作为推进新型城镇化的一个举措,这个重点镇名单的公布引起了人们的普遍关注。

但查看《通知》及所附重点镇名单时,也会让人产生疑问:《通知》所列重点镇,有的早已经成为颇具规模的城市。比如浙江温州的柳市镇,据中国柳市网“柳市简介”介绍,该镇户籍人口 21.5 万、外来人员 24 万多(未注明年份,根据上下文推测为 2011 年);浙江瑞安的塘下镇,据“中国·塘下”网“文明塘下”介绍,根据瑞安市人口六普数据,2011 年塘下镇常住人口 34 万(未提供户籍人口数,文中提及 2007 年外来人口为 11.03 万人);浙江温州的龙港镇,据龙港政务网“龙港概况”介绍,2011 年该镇总人口达 50 万,等等。

按照联合国以 2 万人作为定义城市人口下限、10 万人作为划定大城市下限的统计口径,这些镇都已经达到大城市的标准,为什么还只是“重点镇”呢?

事实上,我国许多县城、乡镇早已经成长为中小城市却得不到应有的确认,以至于城市数目长期定格在 1998 年的统计数上(不含港澳台地区为 668 个)。只是因一些县级市撤市改区,城市数量有所减少。根据国家民政部区划地名司主办的中国行政区划网公布的《中华人民共和国行政区划统计表》

(截至2011年12月31日),数字是657个。

很明显,现阶段我国城市主要是依据行政区划及其相关行政层级进行统计的。根据《中华人民共和国行政区划统计表》,657来自于“4个直辖市+284个地级市+369个县级市”。这就是说,所谓城市,就是“设市城市”;在当今中国,行政区划的名称上不带“市”字的地方,是不能称为城市的。不仅县、旗(首府)不是城市,地、州、盟(首府)也不是,似乎带“市”的地方是城市,按照城乡二元体制,其他地方都是农村。

当然,对于7部委重点镇名单来说,一部分重点镇能不能称为城市并不是重点,重点在于,这样来推进的城镇化,是不是真的是“新型”城镇化。

2014年8月,国家发展改革委等11个部门联合印发《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》,明确提出,新型城镇化综合试点主要包括五项任务:一是建立农业转移人口市民化成本分担机制,建立中央(省)对下转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制和实行建设用地指标与吸纳省(市)外农业转移人口落户数量挂钩政策;二是建立多元化可持续的城镇化投融资机制,允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道;三是改革完善农村宅基地制度,探索宅基地有偿使用和有偿退出制度,探索超标准宅基地处置办法;四是建立行政创新和行政成本降低的设市模式,选择镇区人口10万以上的建制镇开展新型设市模式试点工作;五是综合推进体制机制改革创新,在城市创业创新环境建设、城市公共服务提供机制、城市社会治理体系等方面有选择地开展改革探索。

事实证明,经济的唯一重要的发动机和载体是城市。培育、发展小城市是实现我国农村现代化和城镇化,解决“三农”问题的必由之路。城市化是今后一个时期我们扩大内需的最大潜力,包括城市本身的建设,也包括农村人口转移到城市以后消费水平成倍的增长。所以,城市化既作为发展的必然趋势,也是扩大内需潜力之所在。今后浙江省还要引导城镇化健康的发展,提高城市化的质量和水平,不仅仅要看它的速度、它的规模,更要看它的质量和水平,这是需要我们在今后工作中注意的。而对中心镇蝶变而成的现代小城市进行科学的形态功能定位,是这一新战略的目标任务得以全面实现的重要保证。以城带乡战略的关键是,把中小城市作为城市化战略的重点,这是非常必要和正确的选择。

1.1.1 把中心镇培育成为小城市是新型城市化战略的重大创新

大中小城市协调发展是人口众多的大国城市化发展的必然选择,也是实现城乡一体化发展的战略抉择。把农村地域建制的中心镇发展成为现代

小城市,这既是优化城市空间布局的迫切需要,也是推进以人为本、以城带乡的新型城市化的必然要求。当前中央提出城镇化,浙江还是得提城市化。中央是从全国平均状况出发,而浙江自有其领先全国的特殊性。浙江继续提城市化,恰恰科学体现了对于中央推进城镇化要求的具体落实。提倡中小城市的优先发展,因为它们解决进城农民的市民化成本比较低,既符合中国的国情,又不会影响城市的功能发挥。事实上,在信息化和现代网络交通发展的今天,城市并非越大越好,中小城市基础上的城市集群是城市化的方向。

过去认为特大镇进行改革是不是要解决相应的机构和编制问题?我们认为情况未必是这样,这种“小政府大社会”“小马拉大车”,应是未来县以下行政机构改革的重要方向。这么少的人员管理这么庞大的规模,这么多的经济总量、企业、外来人口,不但没有给国家增加负担,而且上缴了大量的财政,提高了管理效率,虽然存在一些问题,但是其中的重要经验值得认真总结。如果这种制度性的问题得到破解,将来一些特大镇设市的障碍将逐渐化解。中小城市的数量远远多于大城市,如果把更多的机会和发展权释放给这些城市,既符合未来城镇化改革中增强中小城市活力的方向,也会给这些城市的居民带来更多的福祉。

1.1.2 把中心镇培育成为小城市是统筹城乡发展的战略选择

中心镇是城乡一体化的战略节点。2010年中央一号文件强调要把加快推进城镇化作为统筹城乡发展、解决新时期“三农”问题的新的战略举措,并强调要努力形成城镇化与新农村建设协调发展、良性互动的体制机制。在此背景下,浙江省委、省政府提出的把中心镇培育成为现代小城市的战略决策具有鲜明的前瞻性,成为该省实施以新型城市化为主导,加快推进城乡一体化新战略的一个关键性举措。党的十八大也明确指出:解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。中国城镇化将成为世界最大的投资机会。据专家测算,城镇化率每提升一个百分点,将会有1000万人口转移到城市。未来10年,中国城镇化将会拉动40万亿元投资,以水泥为例,按照每人住房面积30平方米算,城镇化率每提升一个百分点,水泥需求是0.6亿吨。城镇化是未来中国发展的引擎,而把中心镇培育成为现代小城市是未来中国发展的主引擎。

在统筹城乡发展中,户籍制度改革尤其重要。事实上,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》第31章也已经提出“规范统计口径、统计标准和统计制度方法”。根据最新公布的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》,我国将取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的其他户口类型,统一登记为居民户口。

按照即将建立的居住证制度,城市、城镇、乡村人口必须要按常住人口进行统计。比如,我国常住城镇人口达到2万至5万的小城镇、5万至50万的小城市、50万至100万人口的中等城市、100万至500万的大城市、500万以上的特大城市有多少,如果这样来统计,我国的城市将远超过657个。

以常住人口来统计城市乡村,不仅是在新的居民登记制度下政府为居民提供公共服务的必然要求,事实上也是取消户籍制度以后城乡社会治理的必要条件,尤其是发展基层群众自治制度的基础性前提。常住人口常住一个地方,就应该成为那个地方的选民。参与居住地的社会政治生活不仅是他们应有的民主权利,也是他们融入当地社会的前提条件。过去是户籍制度阻碍了常住人口参与居住地的社会政治生活,现在人们已经没有理由阻止一个人参与自己生存空间内的社会政治生活了。迄今为止,许多农村常常不得不花费很大成本让农民工回农村老家参加村民选举,而且选举之后他们再回到城市打工,并不能参与本村的公共生活,参与选举没有什么意义,村民自治事实上也几乎与他们无关。可以说,以常住人口统计人口,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要条件。

1.1.3 把中心镇培育成为小城市是中心镇发展壮大的内在要求

遵循现代城市发展的规律性和小城镇差异化发展的现实性,把一批特色产业支撑作用强、人口承载潜力大的中心镇培育成为现代小城市,能够从根本上改变农村人口数量庞大,城市数量太少和城少镇多的状况,这既是小城镇转型升级的现实需要,也是进一步加快城市化进程的客观要求。相当一部分人士顽固指责浙江城市化“散”,认为由此导致中心城市发展较慢。其实这种“散”恰是浙江优势,即区域发展有多个中心,多个引擎,动力强劲,历久弥新。浙江还有一批特大镇的人口,已达到20万以上或将要达到20万,形成了中国其他省区所不具有的中等城市的较高密度。总的说来,镇里有需求,老百姓有诉求,党委政府也觉得需要把镇向更高的城市提升,那么小城市培育试点就应运而生了。我们始终坚持一点,通过自身的努力,通过我们的试点,为全国我们城镇化推进做一个示范,积累经验。

“特大镇设市”试点,迫切需要解决的是特大镇“人大衣小”的问题。也

就是说,要在保持镇级建制不变的前提下,实施“强镇扩权”,通过委托、交办、延伸机构等方式,赋予特大镇与县级政府基本相同的经济社会管理权限,建立适应其发展需求的“小政府、大服务”行政管理体制和运行机制。

强镇扩权,该怎么扩、扩多少,各地均在探索,这其中自然少不了国土资源部门的事。浙江省自2010年启动小城市培育试点以来,不仅对财权、事权、人事权进行了扩权,在土地管理方面也有不少大动作。比如,建立试点镇建设用地支持保障制度,各地在省下达的年度城镇建设用地切块指标中优先予以安排;试点镇土地出让净收益市、县(市、区)留成部分,全额返还用于试点镇建设等。此外,不少管理权限也进行了下放,如下放了临时用地审核、强镇建设用地单列指标的配置权等经济管理权限,土地登记、农村集体建设用地审批等社会管理权限。

不难看出,地方所做的扩权尝试,在于从土地管理这一环节,尽可能做一些满足特大镇发展需求的事情,把管理和服务重心下移。这也与当前国家简政放权正在大力推进的改革相契合。

过去,这些特大镇在改革开放的洪流巨浪中顽强而生;如今,当改革进入攻坚期、深水区之时,应在新型设市模式试点工作中,从土地管理领域先行先试,敢于啃硬骨头、涉险滩,解决特大镇发展中长期存在的痼疾,推动其更好发展。

1.1.4 把中心镇培育成为小城市是推进社会经济转型的必然选择

城市化的实质是优化要素布局,建设现代文明社会。浙江人多地少,只有走城市化道路,才能既节约耕地,又促进全省经济社会快速健康发展。根据农村劳动力向小城市、大中城市梯度转移和小城镇向现代城市梯度演变的规律,适时推动小城镇中的佼佼者——中心镇向现代小城市率先转型,把小城镇的发展推到一个新高点,为城乡融合发展和扩大内需提供广泛而持久的动力,为实现从工业化主导的外向型经济向城镇化主导的内源型经济转型发展提供重大的战略支撑。小城市培育也将成为浙江投资拉动消费最重要的增长点和发展新平台。

当前,我国城乡分割的二元经济社会结构尚未从根本上突破,户籍、土地、住房、社保、公共服务等一系列制度障碍依旧存在;城乡财政体制和公共财政预算分配还存在严重偏差;中心镇作为农村行政区划和乡镇政府管理体制还有很多传统制约;现有城乡规划建设体制难以适应城市化和中心镇发展的新趋势新要求;城乡居民和各级干部在城乡发展的观念思路和工作方法上还存在严重的路径依赖。这些问题已成为中心镇向小城市转型的重

要制约因素。中心镇向小城市的发展需要置于城乡统筹、城乡一体的框架中,要在新型城市化与新农村建设互促互进的基础上,推进有条件的中心镇向小城市发展。

1.1.5 把中心镇培育成为小城市是外来人口市民化的有效抓手

外来人口市民化是指外来人口在实现职业转变的基础上,获得与城镇户籍居民均等一致的社会身份和权利,能公平公正地享受城镇公共资源和社会福利,全面参与政治、经济、社会和文化生活,实现经济立足、社会接纳、身份认同和文化交融。外来人口市民化是一个过程。这个过程的实质是公共服务和社会权利均等化的过程,包括四个基本阶段:(1)转移就业,由农民变成工人或其他非农就业人员,实现职业身份的转换;(2)均享服务,农业转移人口自身及其家庭逐步进入流入地城镇公共服务体系;(3)取得户籍资格,获取完整的市民权利,实现社会身份的转换;(4)心理和文化完全融入城镇,成为真正的市民。四个阶段可以有跨越。

农业转移人口是长久以来,在我国计划经济体制下形成,并在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型以及完善社会主义市场经济体制的过程中不断壮大的一个以农民工为主体的特殊群体。从理论上讲,城镇化是经济社会发展的必然趋势,推进农业转移人口市民化只需顺势而为,便能十拿九稳。但是,从现实来看,我国农业转移人口市民化进程非常缓慢:据《2011年我国农民工调查监测报告》,2011年,全国农民工总量达到25278万人。其中,大多数人只是实现了地域空间的转移和职业的转变,并没有同步获得同等的市民待遇,实现户籍身份的转换、综合素质的提升、市民价值观念的形成、就业状态的稳定以及生活方式与行为习惯的转型。

从“十二五”期间温州市推进新型城市化进程的实践,可以得出从农业转移人口到市民转化过程中的两个基本标准,一是要有市民化意愿;二是要有城镇定居能力,两者同时具备才是农业转移人口市民化。

实际上,人口流动对流入地、流出地的作用都是巨大的。对温州市来说,四百多万新居民对温州社会经济发展产生了重大影响,其影响表现为正负两方面且正面效应大于负面效应。

正面效应表现为:首先,新居民为温州社会经济发展作出了积极贡献。全省11个市的新居民的时序数据显示,新居民总量与流入地经济发达程度呈明显正相关,两者之间起相互促进的关系。其次,新居民成为温州城市建设与经济发展的重要力量。新居民是城市建设与产业发展的重要力量,是温州产业结构调整的“蓄水池”,大批农村剩余劳动力以其低廉的劳动成本,

促进了温州经济发展壮大。最后,新居民有效缓解温州老龄化社会的进程。温州已经进入老龄化城市行列,温州市未来人口老龄趋势为老龄化规模大、程度高且呈加速趋势。在年龄上具有绝对优势的新居民极大地缓解了温州的老龄化进程,为温州应对老龄化社会挑战、实现可持续发展提供了人力资源保证。

新居民在为温州社会经济发展发挥积极作用的同时,也带来一系列负面效应:首先,极大地增加了城市基础设施的压力和城市管理成本。新居民在居住、就业、出行、卫生医疗等方面的巨大需求给温州城市基础设施、社会环境造成前所未有的压力,对温州市环境卫生、交通秩序、投资环境、公共事业都带来挑战。其次,流动人员违法犯罪增加了治安压力和城市不稳定因素,会导致社会管理面临较大风险。近年来,新居民成为温州刑事犯罪案件的主体,严重影响了该市社会的稳定与和谐。最后,新居民低素质制约温州人力资源整体水平和城市综合竞争力提升。该市新居民受教育年限低,其中初中及以下文化程度的占九成以上,其较低的素质制约了温州市经济从粗放型向集约型的转变和城市综合竞争力的提升。

应当说,外来人口的市民化对于温州市新型城市化具有重要的意义:

(1)有利于促进城镇化健康发展

当前,温州市城镇化水平相对滞后于工业化,仍有相当一部分没有稳定的就业和固定居所。即使一些已经长期生活在城镇的农村户籍居民,也难以得到与城镇居民同等的权益,成为被边缘化的“市民”。有序推进农业转移人口市民化,将有利于逐步实现农民工在劳动就业、子女上学、公共服务、住房租购以及社会保障等方面享有与当地城镇居民同等的权益,让这部分农民在城市能够定居下来、发展得好。这对于促进投资和消费、进而促进城镇化健康发展起着十分重要的作用。

(2)有利于创新社会管理

大量的流动人口对温州市社会管理提出很大挑战。如何调动流动人口建设流入地的积极性,保障流动人口在流入地的各项社会福利,让流动人口不至于因心态失衡引发行为失控,已经成为加强和创新社会管理不可回避的紧迫问题。加快户籍制度改革,有序推进农业转移人口市民化,保证农村转移到城市的居民依法享有与当地城镇居民同等的权益,实现社会公平正义,促进社会和谐稳定,是各级政府创新社会管理的一项重要举措。

(3)有利于促进农村经济社会发展

农村实行家庭联产承包责任制,在一定程度上发挥了土地的生活保障功能,但其作为生产资料的经济发展功能尚未充分体现。人多地少的农村

土地供求状况造成过多农村劳动力被束缚在有限的耕地上,农民难以通过提高生产效率来实现增产增收。解决“三农”问题的关键就是要减少农村人口。通过有序推进农业转移人口市民化,有利于推动农村土地流转,促进农村土地规模化和集约化经营,实现农业及农村经济社会的可持续发展。

(4)有利于缩小城乡居民收入差距

目前,温州市城乡居民收入差距较大,2013年温州市农村居民人均纯收入16194元,城镇居民人均可支配收入37852元,为1:2.34,而国际上通常城乡差距是1:1.5。党的十八大报告提出,到2020年城乡居民收入要比2010年翻一番。这就要求加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣。而推进农村人口有序转移,减少农村人口,是增加农民收入、缩小城乡差距的有效途径。人口市民化有利于缩小城乡产业、收入和社会发展的巨大差距,逐步消除二元经济社会结构,实现城乡地位平等,相互兼顾,协调发展,共同繁荣。

把中心镇培育成小城市,提高小城市对外来人口的吸纳能力,实现公共服务均等化,对外来人口市民化的意义重大。

1.2 研究方法

1.2.1 调研对象

温州市有30多个经济强镇,2009年,温州市入选浙江百强镇的有13个;入选全国千强镇32个,其中排在500名前的28个。本书的调研对象分面上调研和点上调研,面上调研对象为温州市各中心镇,点上调研对象为浙江省第一批小城市培育试点镇苍南县龙港镇、乐清市柳市镇、瑞安市塘下镇和平阳县鳌江镇。

(1)苍南县龙港镇

苍南县龙港镇是闻名遐迩的“中国第一座农民城”。1984年建镇,镇域面积83平方公里,建成区16平方公里,总人口30万,其中户籍人口25.4万人,非农人口13.3911万人。2011年,全镇实现生产总值146.2亿元,同比增长15%,占全县48.6%;工业总产值331.2亿元,同比增长13%;财政总收入14.8亿元,同比增长19%,占全县47.8%;完成固定资产投资65.8亿元,同比增长110%,投资率达52.8%。龙港镇小城市建设的功能定位是按照龙港镇的自然条件和区位优势、产业特色和竞争优势、区域职能和综合实力,着力把握城镇改革、小城市培育、温州大都市区构建、海洋开发等发展

机遇,以转型发展为主线,以改革创新为动力,以保障和改善民生为出发点,加快建设全国城镇综合改革示范基地、鳌江流域中心城市和宜居宜业的滨海工貿特色城市。

龙港镇在新农村建设、民生工程建设、产业转型升级、党组织建设、社会事业等方面都取得跨越式的发展,但通过调研访谈,了解到目前龙港镇在向城市化迈进过程中存在一些问题,主要表现在:行政体制束缚,特别是2011年以来温州乡镇区划调整后,镇域面积比原来更大、人口更多、规模更大的龙港来说,“小马拉大车的”状况没有得到根本的改变;要素瓶颈制约进一步显现;投资环境亟待改善,政策处理难度较大,龙港社情民意复杂,又由于历史原因及法律法规的尚不健全,群众诉求与政策相抵触现象日益增多,导致一些重点工程和项目政策处理难以顺利进行。

(2) 乐清市柳市镇

乐清市柳市镇号称“中国低压电器王国”。全镇总人口30万,镇域面积49.88平方公里,镇区建成区面积12.8平方公里,2011年,全镇全年工业总产值预计超过600亿元,同比增长超过15%;财政总收入达到30亿元,同比增长超过25%,全年实现全社会固定资产投资42亿元,超额完成市里下达的40亿元的目标任务,同比增长率超过100%。基于柳市镇的自然和区位条件、区域职能和综合实力、产业特色和竞争优势等方面要素,结合小城市培育目标,柳市镇建设小城市的功能定位是温州大都市经济圈重要城市组团、国家先进电工电气制造业基地和创业投资总部经济示范基地。柳市镇小城市建设卓有成效,主要表现在投资建设有新推进、转型升级有新成效、城乡面貌有新改善、社会事业有新进展、执政基础有新加强等方面。

(3) 瑞安市塘下镇

瑞安市塘下镇是“中国汽摩配件基地”。镇域面积83平方公里,建成区9.25平方公里。辖89个行政村,常住人口17.47万人,外来人口17万人;2011年,全镇实现生产总值110.37亿元,同比增长9.4%,全社会固定资产投资65.39亿。财政收入15.87亿,同比增长13.36%,农民人均纯收入17766元,同比增长13.72%。基于对塘下镇区位条件、经济基础、产业特色、竞争优势等要素的分析,强化作为温瑞平原沿海新市的集聚辐射功能,结合小城市培育目标,塘下镇小城市建设的功能定位是中国汽摩配产业重要基地、温瑞平原重要节点城市 and 海滨宜居活力新城。

塘下镇城市化进程明显加快,主要表现在重点建设提速推进、城市框架不断拉开、城市功能配套不断强化、城市品位进一步提升等方面,但通过访谈调研,了解到目前塘下镇在向城市化迈进过程中也存在一些问题,主要表