

中国新型
城镇化发展
模式研究丛书

引领新型城镇化

——镇海模式解读

引领浙江智库系列

宁波市镇海区发改局 全域城市化课题组 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

第一章

城镇化发展的背景及现状

一、城镇化发展的背景解读

城镇化是每个国家在工业化、现代化进程中必经的过程,也是工业化、现代化的重要标志。改革开放以来,中国经济的高速增长也伴随着城镇化的加速发展,城镇化模式由计划经济体制下的“自上而下”型,逐步演变为社会主义市场经济体制下多元并行的发展格局。2010年,中央经济工作会议明确指出,“城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在”;2013年,李克强总理在国务院常务会议中也强调,“城镇化是我国经济增长的巨大引擎,是政府工作的重点,要以人为本,走新型城镇化道路”。随着中国城镇化发展战略的提出,城镇化进程呈现出加速增长的势头,城镇化水平不断提高。

(一)城镇化概念

城镇化是一个历史范畴,也是一个发展中的概念。党的第十五届四中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中正式采用了“城镇化”一词。所谓城镇化主要指农村人口不断向城镇转移,第二、第三产业不断向城镇聚集,从而使城镇数量增加、城镇规模扩大的一种历史过程。城镇化既是物质文明进步的体现,又是精神文明前进的动力,城镇化集中反映了各个国家在实现工业化、现代化过程中所经历的社会变迁。目前,国内学者关于城镇化的研究很多,但关于城镇化的定义与内涵并未形成统一的认识。

1. 新型城镇化

2012年在党的十八大报告中,正式提出了“把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”的新型城镇化概念。

国家提出的新型城镇化模式是在政府引导下依靠市场运作,以人口的城镇化为发展核心,科学发展观为指导方针,坚持“全面、协调、可持续推进”原则,充分发挥信息化、农业产业化和新型工业化的发展动力,走“内涵增长”、可持续发展道路,建设城乡一体化的特色中国。新型城镇化较之于之前的城镇化,“新”的方面主要体现在以人为本,时刻将人放在突出的位置,城镇化建设的出发点和落脚点转移到了提升人的生活质量和水平方向,更加注重提高城镇化的质量、坚持科学全面可持续发展和以人为本,以及环境、社会和人民协调发展。(倪鹏飞,2013)

要理解新型城镇化的内涵,可以分别从坚持工业化、信息化、城镇化和农业现代化相互协调借以延续农村文明,统筹城乡发展;实现资源、环境与人口、经济相协调,保证城镇化建设健康有序和谐;形成以城市群为主体,大、中、小城市与小城镇协调发展的空间布局;以人为本,实现人的全面发展四个方面来重点着手研究。若要从发展观念看,新型城镇化的主要特征由原来的“重城轻乡”“城乡分治”,向城乡统筹转变;从制度改革角度讲,新型城镇化摒弃了之前传统的“重单项突破”,变成了多项改革进行,推进户籍、保障、就业等综合配套体制改革;若从城乡关系看,新型城镇化鼓励城市支持农村发展,积极推进城乡、产业、基础设施、生态环境和公共服务“五位一体”,促进城乡统筹发展;若从发展模式上看,新型城镇化强调突出中国特色,通过依托现有包括自然、历史文化、交通、区位等资源,打造中国特色城镇化发展模式,构建专业化、特色化突出的城镇。(张占斌,2013)

2. 城乡统筹

“城乡统筹发展”这一概念是在2003年党的第十六届三中全会上明确提出的,属于“五个统筹”战略之一。2008年,国家做出“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段”的基本判断,并于同年正式实施《城乡规划法》,标志着我国将改变城乡二元结构的规划管理制度,进入城乡统筹的规划管理新时代。

城乡统筹主要是针对我国城乡之间的户籍、劳动用工、社会福利、住

房政策、教育政策及土地使用制度等不同政策形成的城乡二元经济社会分割格局而提出的,认定城市和乡村都是经济社会发展这个大系统中不可分割的一部分,目的是打破原本存在的城乡二元结构及政治、经济、社会发展的制度隔离,实现城乡生产要素合理配置,协调城乡利益,创建城乡之间政治、经济、社会运行的融合机制,但城乡统筹并不意味着降低城市的生活标准来侧面提高乡村,也不是消灭乡村减少差距,而是通过新农村建设,让乡村居民享受与城市居民均等的待遇。(吴丽娟等,2012;姜太碧,2005)

城乡统筹的内涵包括城乡制度统筹、城乡要素统筹、城乡关系统筹。具体来说,城乡制度统筹涉及劳动力就业制度、户籍管理制度、财政分配和转移支付制度、社会保障制度、教育制度;城乡要素统筹最重要的是土地要素、资金要素、劳动力要素的统筹;城乡之间最主要的关系即区位、产业和居民的关系,也包括工业与农民、农业与市民的两个间接关系,而城乡统筹的核心是统筹城乡产业关系。城乡统筹主要有自上而下型、自下而上型和自上自下混合型三种基本的发展模式,其中自上而下型模式强调“城市包围农村”,以城市为主体,通过发展大城市为重点来带动农村经济的协调发展,中心城市和地方政府起着决定性作用;自下而上型模式主张“农村包围城市”,以发展壮大小城镇为主体带动乡村经济、社会的发展;自上自下混合型模式强调“城市农村齐头并进”,从城市和乡村两者的相互作用出发来探讨城乡统筹发展的动力机制。(姜太碧,2005;吴丽娟等,2012)

城乡统筹大致包括城乡政治(制度)统筹、经济产业统筹、社会服务统筹、生态环境统筹、特色资源统筹及空间布局统筹六个基本发展内容。从不同的角度探讨城乡统筹,核心与关键也有所不同:若基于产业发展视角,城乡之间需要建立“中间体”(小城镇)进行过渡与衔接,从而有效推动城乡产业融合,解决城乡经济断裂问题,促进城乡经济可持续发展;若基于资源要素配置视角,城乡统筹的重点在于深化土地、劳动力、资金生产资源的市场化改革,使各类要素在城乡之间真正流转起来;若基于制度创新视角,则城乡统筹就是以确立和保护农民平等权利为核心,统一城乡经济体和经济政策,实现城乡制度一体化。

3. 城乡一体化

新中国成立以来的我国城乡一体化,依政府在城乡一体化过程中的不同作用和表现,可以划分为三个不同的发展阶段,即城乡一体化提出与

探索阶段(改革开放后至20世纪80年代中后期)、城乡边缘区研究阶段(20世纪80年代末到20世纪90年代初)、城乡一体化理论框架及体系建立并完善阶段(20世纪90年代中期至今)。党的“十七大”报告中明确强调,要建立“以工促农、以城带乡”的长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。

关于城乡一体化的定义,因角度不同,不同学科对此可谓“百花齐放”。社会学和人类学界从城乡关系的角度出发,认为城乡一体化是指打破发达城市和落后农村之间分割的壁垒,将城市乡村的经济和社会生活紧密结合,协调城乡之间的矛盾直至消灭城乡之间的基本差别,使城乡融为一体;经济学界则从经济发展规律和生产力合理布局角度出发,认为城乡一体化是指城乡经济布局一体化,城乡之间要加强交流和合作,实现生产要素的合理流动和优化组合,促使生产力合理分布,以取得最佳的经济效益;规划学主要是从空间的角度对城乡一体化进行理解,对具有一定内在关联的城乡交融地域上各物质与精神要素进行系统安排;生态学、环境学是从生态环境的角度,认为城乡一体化是对城乡生态环境的有机结合,保证自然生态过程畅通有序,促进城乡健康、协调发展。(景普秋等,2003)

城乡一体化的内涵涵盖了四个主要方面,即克服城乡分割格局实现城乡经济、社会统一协调发展;改变原本城乡互不联系的局面,实现乡村服务城市、城市服务农村的互帮互助局面,城乡之间优势互补、互相促进;促进城乡经济、社会、文化的全方位融合;行政区域建设应符合城乡一体化建设的要求。城乡一体化是一个长期战略,不可能在短时期内实现具体长期性特点,并且在一体化过程中还要兼顾城市和乡村具有的整体性、互动性特点,以城市为中心形成有限度的辐射区域的地域性特点,同时关注城市和乡村发展具有城市化和逆城市化的双向性和广泛性特点。

城乡一体化并不完全等同于城镇化,它是城镇化发展的一个新阶段。城乡一体化是把城市与乡村作为一个整体统一规划,通过体制改革和政策调整,促进城乡在规划建设、产业、市场、政策、生态环境、社会事业等方面的一体化,改变原有的城乡二元结构,保证城乡发展在政策上平等对待、城乡内产业发展互帮互助、待遇上要一致不能有太大差距,让农村居民享受的文明和待遇与城镇居民同等,使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展。

从国家政策层面看,新型城镇化、城乡统筹与城乡一体化这三个概念

并不完全等同,最早提出的是城乡统筹发展概念,接着是城乡一体化,而新型城镇化则是在原有城镇化概念的基础上顺应时代发展的产物,而且被赋予了新的内涵。实际上,这三者之间具有密切的联系,新型城镇化的战略方针是城乡统筹、协调发展,而最终目标是实现城乡一体化。城乡发展的历史,大致沿着这样一条道路演变:乡育城市—城乡分离—城乡对立—城乡联系—城乡融合—城乡一体。这一演变过程既反映了城乡演变的趋势,也反映出城镇化进程的阶段性。

(二)政策总结

1. 国家

新中国成立以来的我国城镇化政策,依政府对城镇制定的政策差异和成果,可以划分为四个不同的发展阶段,即控制城镇化阶段(1949—1978年)、推动城镇化阶段(1979—1993年)、引导城镇化阶段(1994—2005年)和重点发展城镇化阶段(2005年至今)^①。

(1)控制城镇化阶段

新中国成立初期,国务院通过调整镇的建设标准来控制城镇的数量和城镇人口,不仅如此,还通过限制户籍、就业和社会保障制度等方面来限制农村人口流动,对城镇化的态度保持在控制发展上。国务院在1995年的会议上规定,常住人口在2 000人以上,其中非农人口要占到50%以上;若城镇人口在1 000—2 000人之间,则非农人口应控制在75%以上,达到这两个标准其中之一才将地区纳为城镇。随后,1998年全国人民代表大会采取最直接的手段进行控制——对常住人口登记进行规定,对城镇规模进行直接控制,限制了农村人口流向城市,这一时期城乡二元格局分化严重,农村地区和城市地区在福利、社会机会和社会保障等方面差异甚大。

(2)推动城镇化阶段

在上一阶段国家对城镇的规模及发展进行严格控制之后,到20世纪70年代末期,城乡差距、工农差距悬殊,相比于城市的发展,农村发展落后无比,这一时期出现了各种社会问题使得农村改革迫在眉睫。为了改善农村地区落后情况,政府发布了一系列推动城镇化发展的政策。首先

^① 《中国农村城镇化政策的历史演进》,凤凰网,2013年1月6日,<http://finance.ifeng.com/news/macro/20130106/7518521.shtml>。

便是推动一些小城镇的发展,重新确定建镇标准,放宽镇的建设规模要求。在1979年党的十一届四中全会和1980年的全国城市规划工作会议中都提到了要有计划地发展小城镇,控制大城市的规模,合理地发展中等城市,消除农村城镇化的障碍,加强对农村地区的支援。1983年的《当前农村经济政策的若干问题》《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中都提出要对1955年和1963年中共中央和国务院设镇的规定做调整,放宽建镇标准,建立乡镇政府作为基层政权组织,突出镇的城市特质。其次,对前一阶段城镇的户籍管理制度、就业和社会保障等方面规定进行改善,消除城镇和农村发展在这方面的障碍。1984年1月1日的《中共中央关于1984年农村工作的通知》和10月13日的《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》都明文规定支持在城镇就业的农民,对参与城镇生活的农民准予其落户城镇,地方政府也优先为其提供衣食住行的方便。

这一时期伴随着改革开放和市场经济的推进,以乡镇企业的突起为代表的小城镇得到了空前的发展,国家关于推进小城镇发展的政策极大地推进了乡村工业化和农村的城镇化,此时小城镇在整个体系中担当了“城市之尾,农村之首”的角色,对当时经济发展起到了十分关键的推动作用。但是,当时政府的主要着眼点还定位在确定城镇化的大方针上。为了弥补这一政策上的空白,推进中小城市和城镇的发展,1985年颁布的第七个五年计划中提出要重点发展中小城市和城镇,防止大城市过度膨胀;1990年第八个五年计划中又提出要进一步调整和优化农村产业结构,推进小城镇的发展及1993年的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中也提出加强对乡镇企业的规划,充分利用和改造现有小城镇,建设新的小城镇。尽管如此,但这些文件都没有明确城镇化的具体政策^①。

在当时的时代条件和发展背景下,尽管受政府推动作用,广大农民和农村的生产力积极性大大提高,农村经济也以前所未有之势快速发展,但因政府的政策都集中在较大层面,并没有提出具体政策,导致了地方政府盲目增加城镇数量、扩大城镇规模,出现了无数小城镇一哄而上乱发展、乱占用土地和污染环境的严重不和谐局面。当时还表现出社会乡镇企业过于分散、小城镇建设粗放无序、人口两栖化情况,城镇发展混乱的局面

^① 中共中央:《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》,1985年9月23日。

也让中央意识到要采取具体的措施引导城镇发展。

(3) 引导城镇化阶段

国家于1992年进行了市场化经济体制改革,此时国民经济发展不单要靠大城市,农村和小城镇建设的地位也越来越突出,此时出台引导农村城镇化发展的政策尤为重要。1994年9月发布的《关于加强小城镇建设的若干意见》中注重以科技为先导,提高小城镇建设的科技水平,创建小城镇试点提高整体水平等,强调规范引导小城镇发展、科技带动小城镇发展,这是我国第一个关于小城镇发展的指导性文件,是政府引导城镇化的开端。随后1995年4月发布的《中国小城镇综合改革试点指导意见》正式决定选择一批小城镇进行试点工作,试图通过试点部分小城镇的初期效果来引导小城镇健康发展。1998年10月《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》和十五届四中全会会议中将小城镇建设提高到了“大战略”的高度。2000年6月13日,中共中央、国务院发布了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,首次提出要改革小城镇户籍管理制度,这是新时期政府引导小城镇发展的标志性文件。随后党的十六大进一步明确了我国坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路的根本方向。

在这个时期,随着国家政策的转移和相关文件的出台,城镇的地位逐渐提高,和之前不重视城镇化发展的态度相比,我国推进城镇化进程的政策有了明显的转变:小城镇的战略地位由“推动农村和农业发展的大问题”转变为“关系我国经济和社会发展的重大战略问题”;由政府控制计划小城镇发展转移到了由政府引导以市场为主的小城镇发展机制。在之前的城镇化政策阶段,小城镇的发展主要靠政府的计划,处于计划阶段,政府的行政命令直接控制小城镇的数量、规模和人口等。但在这一阶段,小城镇的发展不再由政府直接干预,而是充分发挥市场的主导作用,让商品流通、人员流动等跟随市场调节。这一时期政策使得小城镇由粗放的发展方式向集约的发展方式转变,破除了盲目追求数量和形式致使小城镇发展缺乏科学规划、布局不合理、配套设施不齐全、盲目攀比扩张、乱占土地和污染环境等问题,大幅度放宽对小城镇发展的要求。

(4) 重点发展城镇化阶段

在出台了一系列具体带动城镇化发展的政策之后,我国城镇化得到了稳健的提升。2005年9月29日,中共中央政治局在第二十五次集体学习中提出建设社会主义新农村的概念、坚持走中国特色的城镇化道路,

按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,努力形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的城市发展新格局,将城镇化道路上升至国家层面的大战略。经过一段时间的发展,我国城镇化水平继续提高,城市经济实力不断增强,城镇体系更加完善,城镇空间布局趋于合理。截至2005年底,全国设市城市661个,城镇人口56212万人,城镇化率达到43%。同时,城市经济的发展和就业岗位的增加,有力地促进了农村富余劳动力向城市和非农产业转移,农村外出务工劳动力人数持续增加^①,形成了京津冀、长三角、珠三角等城市群,产业和人口进一步集聚,城市群发展逐步成为城镇化的主体形态。

城镇化的具体原则是在党的十六届五中全会通过的“十一五”规划中第一次提出,后来经过不断的完善,党的十七届五中全会通过的“十二五”规划将城镇化的具体原则概括为“统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小”^②。2006年3月,全国人大通过的“十一五”规划纲要提出城镇化的主体形态是城市群^③,随后党的十七大在十六大的基础上,在新实践和新探索的基础上进一步丰富了走中国特色城镇化道路的内涵,也进一步明确和开拓了推进城镇化的新思路,第一次指出了要形成辐射作用大的城市群。

2008年国际金融经济危机爆发,我国经济经历了深刻变革,城镇化进程进入新的阶段,中国面临世界经济持续低迷、贸易保护主义抬头、发达经济体推行量化宽松货币政策的外部环境使得新兴经济体面临又一次被“剪羊毛”的风险,这对我国经济发展带来巨大冲击。城镇化进程中会伴随着大量的农村人口转移到城市,进而产生大量投资需求和消费需求,改善城乡结构和国民收入结构,对第三产业和新产业的发展 and 成长起着很大的促进作用。^④ 尽管城镇化对经济的发展有促进作用,但是城镇化进程中也会出现一些亟待解决的问题,例如,城乡二元结构问题,城镇公共服务和社会保障服务群体并未涉及大多数农民问题,城市建设“重面子

① 参考《2005年我国城镇化发展现状和2006年我国推进城镇化工作重点》。

② 详见人民日报,2010年10月28日。

③ 详见人民日报,2007年3月17日。

④ 详见人民日报,2013年12月15日。

轻里子”“重地上轻地下”“重短期轻长期”问题^①、大量的农民工进城造成农村“空心村”和人口过于向大城市集中的“城市病”问题。

发展到这个阶段,追求城镇化的“更快”已经不符合时代的发展要求了,如何在城镇化率不断提高的同时“更好又快”地发展城镇化才是这阶段的主题。在多年探索的经验基础上,在2009年底召开的中央经济工作会议和在2010年2月的省部级主要领导干部专题研讨班上,我党提出了“新型城镇化”的理念和要求——提升城镇化发展质量和水平。2010年,中央经济工作会议明确强调城镇化的历史地位,即作为我国现代化建设的历史任务,同时又是扩大内需的最大潜力,表明国家接下来一段时间要围绕提高城镇化质量,积极引导城镇化健康发展,对大中小城市和小城镇进行科学合理部署,使得产业格局与生态环境相协调,并且着重推进农业转移人口市民化工作。2010年全国两会期间,为了提高我国城镇化率,有建议维持年均提高1.14个百分点的增速。2011年3月,国家“十二五”规划纲要中提出以5年4个百分点的速度提高我国城镇化率,力争到2015年达到50%以上。国家政策强有力地增强了城镇化发展的“底气”,到2011年我国城镇化率突破了50%,标志着城镇化站在了新的起点上。2012年数据显示,我国城镇人口由1.72亿增加到7.21亿,创造了人类历史上规模空前的城镇化奇迹。^②2013年3月和5月召开的国务院常务会议强调城镇化是我国经济增长的巨大引擎,是政府的工作重点,并且指出新型城镇化一定要以人为核心,防止人口过于向大城市聚集的“城市病”,要大力度解决城市内部的二元结构,降低城镇化的门槛。

2013年5月24日,国家发改委发布《关于2013年深化经济体制改革重点工作的意见》,意见中提出对户籍制度进行改革,根据城市的承载力和迁移情况来推行相应的户籍制度,统筹推进相关公共服务、社会保障制度改革。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出,接下来的一段时间,国家要全面开放建镇规模限制和城市落户的限制,逐步放开中等城市对落户的限制,根据大城市条件合理限定落户的条件,严格控制特大城市人口规模,推进农村转移人口

^① 《中国特色新型城镇化道路的发展演变及内涵要求》,中国共产党新闻网,2014年5月26日,<http://dangshi.people.com.cn/n/2014/0526/c85037-25066007-3.html>。

^② 《中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报》,人民日报,2013年2月23日。

市民化。中央城镇化工作会议中也提出要走新型城镇化道路,以“以人为本”为核心,有序推动常住人口市民化。同年12月15日,中央城镇化工作会议提出保护生态环境,着力推进绿色、循环、低碳、可持续发展,减少对自然的干扰和损害,节约利用土地、水、能源等资源,尊重自然,顺应自然达到天人合一,“让城市融入大自然,让居民望得见山,看得见水,记得住乡愁”。

2014年,中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出下一阶段目标是以人为本,提升城镇化水平和质量,使城镇化格局更加优化、城市发展模式科学合理、城市生活和谐宜人、城镇化体制机制不断完善。2015年2月,国家发改委印发了《国家新型城镇化综合试点方案》,选取部分城市作为综合试点先行发展,包括江苏、安徽两省和宁波等62个城市(镇)被列为国家新型城镇化综合试点地区,并原则上同意了这些试点地区报送的试点工作方案,通过试点使试点地区充分发挥改革试点的先遣队作用,大胆探索适合地区的城镇化发展模式,争取到2017年各试点任务取得阶段性成果,形成可复制、可推广的经验和模式。

2. 浙江省

改革开放以来,浙江省顺应市场化改革的方向,城镇化工作一直在全国处于一路领跑阶段,较早形成了以大城市为核心,大中小城市与农村小城镇互动发展的良好态势,对浙江省经济发展做出了巨大的贡献,也在全国的城镇化工作中起着模范带头作用。依政府在城镇化过程中的不同作用和表现,浙江省城镇化的过程可以划分为三个不同的演进发展阶段,即自发推进阶段(1998年之前)、快速推进城镇化阶段(1998—2007)和重点突破、全面攻坚城镇化阶段(2008年至今)。

(1) 自发推进阶段

在全国,浙江省是尝试城镇化道路的先行者,早在1995年就参与了国家第一批小城镇综合改革试点工作,全省在国务院的大力支持和帮助下,选择了112个镇进行现代化小城镇的试点工作。

这个阶段,浙江省乡镇企业迅速发展,“乡乡冒烟、村村点火”的乡镇企业带动了百万农民做到了农业向非农业的大转移。受乡镇企业发展的影响,衰落的农村经济得到复苏,农村城镇化得到较大的发展。这个时期是浙江省率先改革开放、率先启动工业化和市场化为背景,小城镇迅速崛起,大中小城市总体上处于内生演进的起步阶段。这一时期,农村工业化带动了农村的城镇化,城镇体系初步形成,城市建设区逐步扩大,城市化

水平稳步提高,1978年到1997年,全省城镇人口从527万增加到1 574.43万,城市化水平从14.05%发展到35.56%,提高了21.51个百分点。

(2) 快速推进城镇化阶段

① 1998—2002年。

如果说1998年之前的浙江省城镇化是自发推进阶段,1998年以后的浙江省便进入了快速推进城镇化阶段。自1988年国家开始停止福利分房时,住房开始商品化,市场逐渐开始占据主导地位,这在一定程度上强有力地带动了城镇的扩张。当时情况下浙江省经济社会发展迅速,经济总量从全国第12位升至第4位,但由此也带来一个严重的问题,即城市化的发展跟不上经济发展的脚步,由于之前政策一直倾向于小城镇的发展,导致大中城市发展不足、中心城市集聚辐射能力弱、小城镇数量过多、发展层次较低等问题。

为了有效解决这些问题,1998年浙江省第十次党代会上提出了“不失时机地推进城市化进程”,揭开了浙江省实施城镇化战略的序幕。浙江省在全国率先提出并实施城市化发展战略,随后省委、省政府先后研究出台了《浙江省城镇体系规划(1996—2010年)》《浙江省城市化发展纲要》和《关于加快推进浙江城市化若干政策的通知》等一系列政策措施,其中《浙江省城市化发展纲要》在全国开创先河,提出了构建“35221”的浙江城镇体系框架目标,其中强调以县城为重点,着力培育100个中心镇,促进小城镇发展从数量型向质量型转变。通过中心镇建设,推进人口集聚和产业集聚,建立农村人口向城镇集聚的人口流动机制,加快人口城市化步伐。在这一阶段,浙江省城市化的工作主要体现在加快行政区的调整,拓展了城市的发展空间,并在此基础上,推进了开发区、特色工业园区等各类园区的建设,有力地推动了浙江省经济格局发展转变,此时县域经济不再是小城镇模式,而是逐渐往现代商贸物流大城市化方向发展。

这一时期城市化飞速发展并呈现出前所未有之势,截至2002年底,浙江省城市化水平达到了51.9%。大中城市的作用和地位不断提高,一大批开发区、工业园区蓬勃发展,产业集聚度提高。

② 2003—2007年。

2003年以来至2007年是浙江省推进新型城市化、统筹城乡发展全面推进时期。2004年,浙江率先制定并实施统筹城乡一体化纲要,提出重点发展小城市和中心镇,建设美丽乡村,全面开展县域村庄布局规划编

制,加快推进镇规划和村庄规划编制。2005年,浙江省委、省政府出台《浙江省统筹城乡发展,推进城乡一体化纲要》,明确提出今后一个时期浙江省统筹城乡发展、推进城乡一体化工作的指导思想、主要任务和战略举措。2006年,浙江省委、省政府召开城市工作会议,出台了《关于进一步加强城市工作,走新型城市化道路的意见》,在全国率先提出并实施新型城市化战略,指出新型城市化要坚持科学发展、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促互进的城镇化道路。这一时期是浙江省新型城市化战略的探索时期。

当时社会还普遍存在“要地不要人”“要物不见人”的偏差,相当一部分进城务工农民并没有真正地融入城市,成为城市市民。这种情况下浙江省委、省政府在全国首先提出了城乡一体化的发展目标,强调以人为本、集约发展、创新发展、和谐发展,走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促互进的城市化道路。2006年,浙江省在全国率先开展新一轮省域城镇体系规划编制工作,提出了未来要发展成“三群四区七核五级网络化”的城镇空间结构,改变以往的“就城论城、就乡论乡”的城乡二元分割的编制方式。在这一时期,浙江省先后实施了“五大百亿”工程、“三个千亿”工程,开展“千村示范、万村整治”活动,全面推进城乡基础设施、公共服务的统筹建设,提升城乡综合功能。到2006年底,试点镇成为小城镇经济发展的示范区、体制改革创新的先行区,也是浙江区域特色块状经济的主体、农民进城务工增收的主阵地,贡献占浙江经济总量的1/3,成为浙江经济发展的主力军。

2007年,浙江省政府颁布《浙江省中心镇发展规划(2006—2020年)》和《关于加快中心镇培育工程的若干意见》,明确支持中心镇发展,公布了第一批141个省级中心镇名单,正式启动全省中心镇培育工作。2007年6月,浙江省第十二次党代会报告中提出统筹推进新型工业化、城市化和新农村建设,并强调坚持走新型城市化道路,加快中心镇和特色小城镇发展,以中心镇建设促进人口集聚和产业集聚,充分发挥城镇化在统筹城乡发展中的重要作用。

(3)重点突破、全面攻坚城镇化阶段

2008年以来是浙江统筹城乡发展进入重点突破和全面攻坚的新阶段。从2008年起,浙江省每年拨款500万元作为城镇化发展专项资金。2009年5月,提出要结合新型城市化与新农村建设,增强中小城市发展实力的同时,加快中心村建设,形成以城带乡、以工促农的城乡区域协调

发展体制机制。2010年,浙江省委、省政府出台《进一步加快中心镇发展改革的若干意见》,提出下一阶段目标是把全省200个中心镇建设成为具有鲜明特色的优质县域中心或者副中心,提升中心镇地位。浙江省政府还制定出台了《关于进一步加快中心镇发展和改革的若干意见》,提出实施“两百双千工程”。2010年4月,浙江省政府制定出台《关于开展小城市培育试点的指导意见》,提出从中心镇中选取21个中心镇赋予其县级待遇,给予中心镇10亿元培育资金、欠发达地区10亿元扶持资金助其发展,计划将其培养成具有一定实力的中小型城市。到2010年,浙江省城镇化基本进入了新阶段,由于大城市拥有更好的社会保障和公共服务,大多数人更愿意留在大城市。在此基础上,2010年12月29日,省政府办公厅出台《关于开展小城市培育试点的通知》,在原本200个中心镇中选取27个中心镇开展小城市试点,防止中心镇和小城市脱节,使中心镇拥有能和城市匹配的产业支撑和公共服务体系的配套,并在控制大城市人口规模的同时,在培育小城市的过程中注重产城融合,建设宜居宜业的小城市,使小城市成为连接大中城市和农村之间的桥梁,实现人口就地城市化。截至2012年,2010年选择的27个试点中心镇生产总值总量达到2131亿元,占全省生产总值比重的6.16%;财政总收入超280亿元,占全省比重的4.38%;镇平均建成区常住人口达到10.3万人,城镇化率提高到62.8%,高出全国平均城镇化率约10个百分点。

随后,2011年,浙江省政府出台的《浙江省新型城市化发展“十二五”规划》,2012年召开的全省新型城市化工作会议颁布的《浙江省深入推进新型城市化纲要》,都对今后一个时期深入推进新型城市化工作进行了全面部署。彼时浙江省城镇化率在全国已处于遥遥领先地位,达到了57.2%,常住人口达到5180万人。浙江省采取独树一帜的做法,即推动大中城市优质资源向中小城镇乃至中心村延伸,促进小城镇的发展,通过政策导向及优惠鼓励农民向中小城镇集聚,实施“就地城镇化”,走符合省情的新型城镇化道路,提高城市群和都市功能,增强县域城镇集聚能力,加快形成城乡一体化发展新格局。

2014年,浙江省发布《浙江省人民政府关于全面推进城镇低效用地再开发工作的意见》,指出全省在下一阶段要响应国家号召全面贯彻落实新型城镇化战略,坚持以人为核心,对全省利用率低、效用低的地皮进行再开发,优化用地布局,改善人居环境,促进经济转型升级,努力做到以最少的土地资源消耗带动最大规模的经济增长。

3. 宁波

改革开放以来,宁波市城乡发展面貌日新月异,城市化快速推进,到2013年宁波市城市化率已达69.8%。宁波市城市化进程总体上经历了三个发展阶段:小城镇发展阶段(1980—1990年)、城市化快速发展阶段(1991—2005年)和新型城市化发展阶段(2006年至今)。

(1) 小城镇发展阶段

宁波市起初便具有体制机制这一改革的先发优势,农村集体经济和民营经济发展抓住了一个大契机,在一定程度上推动了宁波市城镇的发展和集聚,这是宁波市城镇发展的强有力的“后盾”。这一时期尽管小城镇在发展,但宁波整体还是存在浓重的“乡土气息”,农村居民依旧不愿离开土地,造成了“离土不离乡、进厂不进城”“村村点火、户户冒烟”的农村就地工业化局面,使得农村像城市、城镇像农村。尽管带来了经济的快速发展,但却造成了城镇化的离散模式、城镇化质量不高、一心只注重经济发展、忽视人民生活质量的局面。

1985年以后,宁波农村产业结构加速调整和乡镇企业高速发展,极大地推动了人口集中和城镇集聚,城市化水平由1980年的18.2%提升到1990年的31.1%。1992年实施的“撤扩并”行政区划调整,使小城镇数量剧增,建制镇达到122个,比改革开放前多99个。

(2) 城市化快速发展阶段

这一时期宁波工业化的快速发展成为宁波市城镇化进程的主要动力,带动了城镇化进程突飞猛进。1995年浙江着手进行的中心镇综合改革试点和2005年浙江提出的加快培育中心镇道路,都对宁波都市区发展提出了要求。为了突破宁波原有的城市格局和形态,从更大的空间范围内考虑设施的配置、交通的联系和产业的联动关系,宁波市“十五”规划纲要明确提出“四大战略”,其中就包括城市化战略。这一期间,宁波对乡镇企业进行成功转制并且施行并乡扩镇政策,取得了一定成效,至2005年,宁波市城市化水平达到了57.2%;宁波市建成区面积也提高到了120多平方千米,但这一时期城市化表现出典型的“要地不要人”“兴城不兴业”“重量不重质”现象,土地利用一定程度上呈粗放的发展形态。

1999年以来,在政府推进为主、自发发展为辅的双重合力作用下,宁波市明确提出要首先培育一批中心镇,并选择16个中心镇进行重点培育,推进城市化进程,至此,宁波城市化进程进入新的加速发展时期。

(3) 新型城市化发展阶段

这一时期新型城市化和新型工业化的融合发展、科学发展观统领城市化发展、城镇化以人为本的战略转变,在给宁波带来了巨大机遇的同时,也带动了宁波城镇化的发展,城市化内涵和质量大大提高。

2006年,宁波召开了全市城市工作会议,提出要走大中城市和小城镇协调和谐发展、城乡互促共进的新型城市化道路,努力构筑宁波都市区。自2006年浙江省提出实施新型城市化战略以来,宁波市的城镇化建设过程中更加注重城市功能和质量,使得城市功能日益强大、居民生活质量逐渐提高,宁波市城镇化水平和步调走在全省前列。但宁波城镇化发展实践中仍存在几大突出问题,主要包括人口城市化和土地城市化节奏不一致、市域空间布局不合理、中心城市辐射能力较弱、城市经济综合竞争力不强和城乡面貌离群众期望差距较大等,宁波市政府意识到缩小城乡差距任务还很艰巨。

2007年,浙江省中心镇培育工程正式启动,省政府公布了第一批省级中心镇名单,宁波江北慈城镇等17个镇入围。随着中心镇的迅速发展,现行管理体制已经不利于中心镇的壮大崛起。宁波着眼于城镇化发展的新形势,围绕新型城镇化、中心镇向小城市跨越式发展等方面进行了一系列的特色城镇化道路的探索,首先便是建设卫星城改革试点镇,把全市城镇化建设提高到新的水平。2009年底,宁波市确定泗门、石浦、慈城、溪口、观海卫、西店、集士港7个镇为卫星城改革试点镇,2011年9月,又在原来基础上加入周巷镇。随着这一战略决策的推进,宁波8个卫星城迅速壮大,城乡面貌日新月异,卫星城逐渐发展成为宁波市地位独特的区域中心和宁波城市体系的重要节点。

2012年,宁波为了促进空间布局更加合理、资源配置更协调,编制《宁波市域总体规划》《宁波市统筹城乡发展规划》,对宁波市重大区域进行重新规划。2013年底,宁波市委、市政府针对宁波市现状提出“双驱动四治理”重要部署。2013年7月,市委审议颁布《中共宁波市委关于深入推进新型城市化提升城乡治理水平的决定》,强调宁波市要加快城镇化步伐,充分发挥城镇化对工业化、信息化和农业现代化的带动作用,提升城市治理水平,发展健康城镇化,建立新宁波。

2014年4月,浙江省扩大试点城市范围,新增16个试点城市,其中宁波江北区、慈城镇、宁海县、西店镇在列。2014年5月,宁波出台三年行动计划,目标设定于将宁波发展成具备“一核两翼、两带三湾”多节点网

络化的现代城市布局、高端化的城市功能的新型城市。

作为东部沿海城市中发展较快的一员,宁波具有扎实的经济基础、原本城乡区域之间差距较小、城镇化水平总体高于浙江省平均水平的特点,但同时高速的发展也给宁波带来了很大的压力,宁波市城市可持续发展压力较大。近些年,宁波市响应省里号召,结合实际情况积极探索符合市情的城镇化道路,坚持以人为本,转变发展方式,提升城镇化质量,探索城镇化发展的新模式、新路径、新机制,为全国提供可复制、可推广的经验和模式。

4. 镇海全域城市化

镇海作为一个中心城区,具有实力强并且发展潜力大的特点,而镇海的快速发展是在城市建立的基础之上,要实现镇海的全面协调发展,就必须确定并强化镇海的城市功能。对一个地区而言,发展城市并不单单是某一项的发展,这涉及整个区域各个方面的协调配合发展,即发展“全域镇海”下的城乡统筹,而全域镇海的目标就是“全域城市化”。镇海区推进全域城市化(城镇化)建设,是镇海区委、区政府顺应镇海发展实际做出的战略决策,也是镇海新时期坚持解放思想、深化改革开放、加快转变经济发展方式的重要举措。

镇海区对其“全域城市化”的基本宗旨主要是形成以招宝山街道、庄市、骆驼为主体的中心城区,以蛟川、澥浦、九龙湖镇为支撑的区域性网络,区域内的农村地区逐步按“就地城市化”模式,建设成规模不等、分工有序、功能互补的村镇,以吸纳区域内的农村人口和产业,形成较高程度的集聚,进而实现“全域城市化”为目标^①。镇海区农村是城市化工作的最大弱点,故城市化的主要着力点和切入点都在农村,对全域城市化而言,最重要的工作也是农村工作问题的重中之重,即用非农业化解决农业生产问题,用市民化解决农民生活问题,用城市化解决农村改造问题。对城市产业布局而言,最重要的是改变过去“零散布局”的产业格局,形成集群化的产业相互依赖的“一家人”格局,支持产业向工业园区集中,放大工业园区的集聚效应,突出上下游相关企业的连带作用,争取打造出从研发设计到销售的一体化全方位服务流程,实现城市产业布局“全域集群化”。

2010年,镇海区响应宁波市号召,提出全域城市化道路,在此基础上镇海区加快拓展城市发展新空间,全面推进新城开发和老城提升项目,通

^① 详见《“全域城市化”理念的镇海》。