

# 新型小城市建设的动因、 过程与路径选择

——基于杭州市中心镇改革的思考

□ 张丙宣

**摘要:**新型城镇化肩负着统筹城乡、促进经济转型升级的重要使命,是新时期中央和地方发展战略的重要组成部分。从杭州市新型小城市建设的动因、过程与未来可能的路径选择来看,地方政府以行政主导方式开启了新型城市化之路,但政绩导向却没有把政府职能转变、行政管理体制改革与社会发展结合起来,导致新型城镇化政策为内外因素所削弱。为此,新型城市化需要发挥政府、市场与社会的协同与合作作用,创新城镇行政管理体制和公共服务机制,使小城市履行职能和行使权力的法治化,提高办事效率和公共服务能力。

**关键词:**新型城镇化;小城市建设;杭州市;中心镇改革

**中图分类号:**F292 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-9092(2015)02-0070-07

十八大以来,新型城镇化被赋予了统筹城乡、促进经济转型升级的使命,成为各级政府的重要工作,并随着《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》的出台被提高到国家发展的战略高度。然而,当前我国城镇建设存在同质化、盲目扩张、公共服务水平低下等问题,严重制约了城镇化的水平和质量的提升,也制约了经济的转型升级。浙江省在经济体制改革、城镇管理体制改革和新型城镇化建设等方面一直走在全国前列。从上世纪90年代初的中心镇建设到强镇扩权和扩权强镇改革,再到率先把基础雄厚的27个省级中心镇作为

新型小城市改革试点,浙江积累了先行先试的实践经验,给我们提供了众多经验与启示。

## 一、从小城镇到小城市: 动力与过程

城市化是人口、产业、功能等聚集的过程,是城市不断向外扩张和新型城镇不断涌现的过程。建国六十多年的新中国经历了西方三个多世纪的城市化过程:(1)1949年到1978年,为完成工业化,国家严格限制城市的发展,以牺牲城市化为代价,导致城市化滞后于工业化,城市化率从10.64%

收稿日期:2014-07-15

作者简介:张丙宣,浙江工商大学公共管理学院副教授,主要研究方向为地方政府改革、社会治理。

基金项目:杭州市软科学课题研究成果(编号:20130834M03),浙江省社科规划“之江青年课题”研究成果(编号:14ZJQN005YB),浙江工商大学行政管理重点学科建设基金课题。

仅仅提高到17.92%。(2)改革开放以来,城市化进程加快,1978年到1998年,国家开始从限制城市发展转变为“严格控制大城市规模、合理发展中小城市、积极发展小城镇”,到1998年城市化率达到了30.40%,中小城市和小城镇数量迅速增加,而大城市数量偏少、发展滞后。(3)1999年到2014年,国家放弃了限制大城市发展的政策,实施“大中小城市和小城镇协调发展”的新政策<sup>①</sup>,到2014年城市化率达到54.77%。虽然,近年来,我国城市化进程明显加快,但与高收入国家78%的水平相比仍有不少差距。而且,大中城市发展迅速,致使超大城市和特大城市的交通拥挤、环境污染等城市病问题愈加严重。2014年出台的《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》,强调人本、集约、生态、文化等元素,把新型城镇化提高到国家发展的战略高度。处于我国社会经济发展与改革前沿的杭州市的小城市建设正是在这个背景下产生。

#### (一)小城市建设的动力机制

从小城镇向小城市的转变,背后的动力主要来源于在早期工业化基础上形成的产业集聚压力,城乡统筹发展的需要,以及政府经营城市、提高政府竞争力的需要。

第一,工业化和产业集聚的推动作用。杭州是我国乡镇企业的最早发源地之一。20世纪70年代末80年代初,社队企业起步并迅速发展壮大,随后,乡镇企业在农村遍地开花,推动了农村的工业化和乡村经济的繁荣。20世纪90年代中后期,产业集群开始在各乡镇出现,进而产生了一批工业特色乡镇,如瓜沥镇形成了化纤织造、五金机械、电器电子三大主导产业,塘栖镇形成了机械制造、装备制造等主导产业等。可见,农村的工业化和城镇的产业聚集,为杭州新型城镇化提供了产业支撑。

第二,统筹城乡一体化,推动经济转型升级的需要。小城镇连接城乡,是区域经济、文化和公共服务的中心,统筹城乡区域发展,变城乡二元对立为一体化,涉及到调整需求结构、供给结构、要素投入结构、分配结构、产业和区域经济结构以及国土资源开发的空間结构等等。从这个意义上讲,

中心镇产业集聚不仅是农村产业发展、人口集聚、公共服务设施共建的重要支撑,更是实现产业转型升级、提升产业竞争力的有效途径。

第三,地方政府经营城市和提高综合竞争力的需要。为提高城市的竞争力,20世纪90年代中后期,城市政府开始经营城市。2005年,杭州市委书记王国平提出“将经营从企业层面延伸到城市层面,把城市当作最大的国有资产来整体规划、建设、管理和经营,最大限度地促进城市增值,实现城市的可持续发展”<sup>②</sup>。为此,城市政府还通过改革城镇管理体制,提高城镇的活力。1996年以来,杭州市通过在中心镇实施强镇扩权、扩权强镇和新型小城市建设等改革,向经济强镇下放管理权。在某种意义上,建设新型小城市是地方政府吸引经济资源和市场要素,为在区域发展和城市竞争中取得优势的需要。

#### (二)小城市建设的过程分析

城镇化是工业化的必然结果。改革开放后,浙江迅速进入农村工业化时代,尤其是杭州,其城镇化起步较早,其城市化和新型城镇化经历了两个阶段:

①中心镇培育阶段:2007年,杭州市有19个中心镇被列入浙江省重点培育行列,2008年,杭州市从行政管理、财政体制、规划、土地要素等方面向中心镇下放管理权限,加强中心镇培育力度,即“强镇扩权”改革。为进一步增强中心镇辐射带动能力,加快社会主义新农村建设和城乡一体化进程,2009年,杭州市推进了中心镇“扩权强镇”的改革,进一步扩大中心镇经济社会管理权限,激发中心镇的发展活力。②小城市建设阶段:2010年,杭州市制定了《“十二五”中心镇发展规划》,提出“把人口数量多、产业基础好、发展潜力大、区位优势优、带动能力强的中心镇培育成为现代新型小城市”,市委、市政府先后制定了《关于以新型城市化为主导进一步加强城乡区域统筹发展的实施意见》、《关于加快杭州中心镇金融服务业发展的实施意见》、《杭州市中心镇建设扶持资金管理办法》等政策。2011年,杭州市出台《关于加快发展中心镇培育小城市的若干意见》,提出强化中心镇统筹城

① 王小鲁:《中国城市化路径与城市规模的经济分析》,《经济研究》,2010年第10期。

② 王国平:《城市论:以杭州为例》(上册),人民出版社2009年版,第465页。

乡区域发展功能,实现中心镇到小城市的跨越,加速区域经济社会发展转型和城乡一体化进程。”2012年,浙江省首批27个小城市试点中,杭州市的瓜沥镇、塘栖镇、分水镇、新登镇被列为试点对象。

在较早工业化形成产业集聚的基础上,杭州市政府通过完善城镇规划体系,走差异化的小城市发展道路,创新小城市管理体制机制,提高小城市的公共服务能力。

第一,建立梯次衔接的网络化城镇规划体系。杭州市初步构建了“中心城市(杭州市区)—中等城市(五个县城)—小城市(中心镇)—特色镇—中心村—特色村”梯次衔接的网络化城镇规划体系。同时,重点培育和建设27个中心镇,把它们建成人口集中、产业集聚、功能集成、联结城乡的新型小城市;开展“风情小镇”建设,培育特色镇。各区县(市)根据本地实际,形成各具特色的规划格局。杭州市27个中心镇全部完成了土地利用规划编制,24个中心镇新编和修编了镇域总体规划,13个中心镇新编和修编了产业发展规划。

第二,采取多种小城市建设模式,走差异化的发展道路。杭州市根据区域发展的差异,采取三种小城市建设模式:组团带动乡镇模式、县域副城模式、“风情小镇”模式。组团带动乡镇模式是“以组团建设带动组团中心镇、特色镇和一般镇的发展,实现内部城市基础设施和公共服务设施的共建共享,形成相对独立、各具特色、设施完善、环境优美的城镇群”<sup>①</sup>,通过建设诸如工业园区、高教园区、新城等功能区,吸引杭州市中心人口、产业向功能区聚集,减小大城市的压力,实现中心城区与小城市的均衡发展。县域副城模式是在杭州所辖的五县市的县城之外,“选择若干综合实力强、基础条件好、发展潜力大的中心镇作为城市副城……形成向上联结县城、向下服务带动周边的格局”<sup>②</sup>,分散县市中心人口压力,实现县域的均衡发展。“风情小镇”模式,是对有地域、人文、田园

和生态特色的小城镇,通过实施产业提升、旅游拓展、村庄整治、土地整理等项目,建成一批田园城市内涵丰富、生态功能健全、江南风情明显、体现杭州特色的“风情小镇”<sup>③</sup>。

第三,创新小城市的行政管理体制和公共服务机制,逐步提高小城市的公共服务能力。在小城市建设上,杭州市积极创新行政管理体制和公共服务机制:一是下放事权与财权,赋予中心镇发展决策、项目审批、社会管理、综合执法和检查特许等涉及13个部门44项行政管理事项及权限,使中心镇具有与县(市)级政府基本相同的开发建设管理服务权、社会事业管理服务权和城市管理权。建立与小城市相适应的一级财政体制,对镇级财政按当年地方财政收入比核定收入基数,增收部分全额留镇使用,在中心镇范围内收取的规费和土地出让金,地方留成部分按规定全额用于该镇相关项目和事务<sup>④</sup>。对派驻机构执行双重管理,各派驻机构的负责人和中层干部任免、调整,均需征得镇党委政府同意。二是创新公共服务供给机制,完善小城市的教育、文化、卫生、体育等公共服务设施,实现公共服务资源的聚集与水平的提升。省级小城市建立了行政审批服务、城市综合执法、就业保障服务、城市应急维稳四个中心,公共服务覆盖小城市周边多个乡镇。体制机制创新提高了小城市的公共服务能力。其中,省级小城市的行政审批中心镇均日办理事项264项,办结率达99.5%;就业保障中心累计介绍就业10060人次,解决劳资纠纷500多起;镇均有执法资格人员20人,行使110项执法事项;应急维稳中心排除事故隐患,快速处理各类纠纷;试点镇学前教育普及率、建成区义务教育集聚率、高中段毛入学率分别达到99.59%、93.98%、99.58%,比2010年分别提高了2.72%、10.48%、4.08%;千人医院床位数为5.31张,千人医生数为3.61人<sup>⑤</sup>。

① 倪伟俊:《杭州小城镇建设的模式选择》,《杭州日报》,2012年1月1日。

② 倪伟俊:《杭州小城镇建设的模式选择》,《杭州日报》,2012年1月1日。

③ 倪伟俊:《杭州小城镇建设的模式选择》,《杭州日报》,2012年1月1日。

④ 辛嘉良、郭峰:《44项行政管理权限下放中心镇》,《杭州日报》,2009年12月5日。

⑤ 瓜沥镇政府:《萧山区瓜沥镇小城市培育试点三年(2011-2013年)行动计划评估报告》,2013年11月;塘栖镇政府:《余杭区塘栖镇小城市培育试点三年(2011-2013年)行动计划评估报告》,2014年1月;新登镇政府:《富阳市新登镇小城市培育试点三年(2011-2013年)行动计划评估报告》,2014年1月;分水镇人民政府:《桐庐县分水镇小城市培育试点三年(2011-2013年)行动计划评估报告》,2013年12月。

简言之,杭州市新型小城市建设基本是在行政主导下,通过建立多层次网络化的城镇规划体系,采取多种城镇建设模式,走差异化的发展道路,创新体制机制,提高城镇的公共服务能力,实现产业和人口向的小城市聚集,实现大中小城市的均衡协调发展。

## 二、小城市建设存在的主要问题

良好的政策只有在地方得到落实,才能产生实实在在的效果。但小城市建设由于长期以来的管理体制不顺,导致城市功能不完善;城镇政府间的恶性竞争导致城镇的同质化,农民不愿意被市民化,城镇政府权责利的不匹配导致城镇政府的选择性治理,这些因素从内部和外部削弱了国家新型城镇化政策。

(一)小城市管理的体制机制不顺,导致城市功能不完善

新型城镇化未能完全理顺城镇管理体制,譬如杭州每个试点镇的派出机构多达30个。虽然试点镇建立了行政服务中心和综合执法中心,一定程度上整合了派出机构,实现城市管理的一体化。但有些部门的资源仍由各个部门管理,小城市政府根本管不着、指挥不动、协调不了,进而导致小城市的功能和公共服务的碎片化,在诸如道路维护、绿化养护、地下污水、环境卫生、河道保洁等市政管理问题上,各部门各自为政,影响了城市整体服务能力的提升。在城市管理上,小城市数字城管均处于起步阶段,亟待加强洁化、绿化、美化方面的管理,解决普遍存在的乱停车、乱摆摊、乱倒垃圾和乱建设等问题。另外,城市管理的体制机制不顺,还造成了城市忽视各自独特的人文历史、自然景观,缺乏地方文化因素和文化符号的继承保护,个性特色不突出。

(二)政绩导向下的城镇同质化

建设新型小城市,旨在实现中小城市的均衡发展。实际上,新型小城市建设使小城镇优质企业、优秀人才等优越的资源进一步向中心城区聚

集,大城市的聚集效应得到进一步增强,而小城市的聚集功能并未得到提升,大中小城市之间的不均衡发展被进一步强化。作为国家发展战略的新型城镇化,沦为市县“泵吸”资源、实现自我利益、巩固发展优势的“工具”<sup>①</sup>,而新型城镇化并没有给小城市带来新兴产业,产业集聚效果也并不尽如人意。相反,大城市高耗能、高污染产业被转移进来,给小城市带来严重的环境问题,政府的服务功能不全、能力不足仍然是困扰小城市政府的重要问题。可见,不管是发展模式、产业集聚,还是服务功能的完善,小城市没有因为被赋予更大的管理权而与其他小城镇之间有什么特别的不同,小城市与小城镇的同质化成为一种不可阻挡之势。迪马吉奥和鲍威尔认为组织同质化通过强制、模仿和规范三种机制得以实现<sup>②</sup>。这三种机制在杭州以及中国新型城镇化过程中都普遍存在。小城镇政府为完成上级政府规定的各项经济指标,不得不走与其他城镇相同的发展道路;小城镇政府模仿其他城镇的成功经验,既减少失败风险,也能提升其行为的合法性;在压力型体制中,必须遵循政府主导的发展模式,为做出政绩而重复建设,甚至大搞形象工程。走异质化、创新发展的道路是新型城市化的应有之意,而目前小城市的同质化表明政府主导的发展模式已经严重限制了体制创新的活力。

(三)农民不愿市民化与城市化背道而驰

本地农民的市民化是新型城镇化聚集人口的方式之一。但是,农民(尤其是城郊结合部的农民)不愿退出宅基地、不愿做市民<sup>③</sup>、不愿被市民化是城郊农民的普遍心态。农民不愿做市民的意愿挫败了国家新型城镇化的良好意图,邢幼田用“市民领域”(civic territory)的概念研究了城市化过程中大部分被驱逐和去地域化的农民,其对政府的抵抗行动在一定程度上抵消了地方政府城市化目标的实现<sup>④</sup>。在新型城市化过程中,农民不愿当市民,挫败了地方政府整合乡村土地资源,垄断

① Hsing, Y. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, New York: Oxford University Press, 2010, pp. 53-55.

② DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, *American Sociological Review*, 1983, 48(2): 147-160.

③ 毛丹、王燕锋:《J市农民为什么不愿做市民——城郊农民的安全经济学》,《社会学研究》,2006年第6期。

④ Hsing, Y. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, New York: Oxford University Press, 2010, p. 14.

土地,将农村人口转移到城镇,扩大城镇人口规模的目标。在杭州,农民不愿当市民,并不是因为城镇缺乏产业支撑导致进城找不到工作,而是本地农民无论是生活方式、与城市的联系等方面已经市民化,农民身份成了分享集体收益和获取个人不菲补偿的资格。当然,在新型城镇化过程中,农民不愿市民化,是长期以来地方政府强势主导的发展模式带来的后遗症。它表明地方政府尚未适应新型城镇化发展的要求,更缺乏解决新型城市化问题的创造性思维和持续性创新能力。

(四)城镇政府能力的弱化导致城镇政府选择性治理

新型小城市建设虽然扩大了小城市政府的管理权,但是,普遍存在于小城市政府的“责任大、权力小”的问题并未得到根本解决,尤其是随着中心镇规模的增大和外来人口的增多,区域内的社会治安、安全生产、环境整治、计划生育、外来人口管理服务等任务艰巨。与经济发展相比,小城市政府并没有把公共服务供给当回事<sup>①</sup>。继续把不断增加的财力投向经济建设领域而不是公共服务供给领域,是小城市政府的普遍选择。从硬件服务角度看,城镇内部的基础性功能设施相对薄弱,特别是部分老旧区域、背街小巷的基础配套设施往往较差,联结小城镇与中心县城、市区的快速路网、快速公交相对缺乏。从软件服务角度看,城镇教育、医疗资源并不呈网状节点分布,而是越靠近中心城区优质资源越密集、越远离中心城区优质资源越稀缺;在享受“同城同待遇”、推进公共服务均等化方面,小城镇面临着诸如难以为进镇农民提供稳定的生活保障,难以治理乱停车、乱摆摊、乱倒垃圾和乱建设等现实难题。实际上,出于政绩考虑,将有限财力投入到能够产生直接经济效益的经济领域而不是难见效益的社会管理和公共服务领域,是任期较短的小城镇政府主要官员的理性选择。

可见,在新型城镇化过程中,政绩导向的发展模式虽然大张旗鼓地开启了新型城镇化的大门,但是,经济建设并不是新型城镇化的全部内容,还

包括农民进城、公共服务、城市功能的完善、环境治理等等内容,这些都不是发展型地方政府擅长的领域,基层政府既不具备承担该责任的能力,也缺乏解决这些问题的创造力。

### 三、协同与合作： 推动新型小城市建设的路径选择

“以人为本,集约、智能、绿色、低碳”是新型城镇化和小城市建设的目标。道格拉斯·诺斯强调制度在经济发展中的重要性,认为制度具有促进或限制发展的作用<sup>②</sup>。制度通过调动或抑制人们的创造力来发挥作用。政绩导向下的城镇化已经制约和限制了人们的创造力,新型城镇化需要调动和重启人们的想象力和创造力,当然包括政府及其技术官员的创造力。为此,新型城镇化应该以人为本,发挥政府、市场与社会三种机制的作用,走功能分化、协同与合作的发展之路。

(一)以人为本,把社会的想象力和创造力导入新型城镇化过程中

新型城镇化是以人为本的城市化、保护公民产权的城市化。在新型城镇化过程中,不管是企业家,还是本地农民、外来务工人员,都不应该以牺牲他们任何一方的利益为代价。农民和土地的关系是新型城镇化面临的核心问题之一。在此问题上,不应采取征地拆迁一刀切的模式,而应有多种解决方式,譬如浙江嘉兴的两分两换、安徽宣城的农村房改、四川成都的农村产权交易所、甘肃庆阳的土地股份合作社、北京市集体土地流转、山东宁阳的“股份+合作”等等,使农民在有序退出宅基地过程中,从土地流转中得到保障。另外,新型城镇化并不是完全由政府主导的城市化,它需要调动全社会的想象力和创造力。埃德蒙·菲尔普斯在《大繁荣》一书中认为经济起飞的深层原因是“激发、鼓励和支持人们大规模参与发明的那些社会变革”,在于“调动草根阶层的想象力和能量”<sup>③</sup>。因此,新型城镇化并不是仅仅依靠科层技术专家,还广泛依赖于全社会的想象力和创造力。

① e Mesquita, B. B. & Downs, G. W. Development and Democracy, Foreign Affairs, 2005, 84(5): 77-86.

② North, D. C. Structure and Change in Economic History. New York: Norton, 1981, pp. 201-210.

③ Phelps, E. S. Mass Flourishing: How Grassroots Innovation Created Jobs, Challenge, and Change. Princeton: Princeton University Press, 2013, pp. 289-309.

## (二)完善小城市的功能

完善小城市的功能涉及到政府、市场、社会之间的关系,小城市功能可以交给社会组织承担的,能够进行市场化的,尽可能交给社会、交给市场。政府要管好该管的,既要把政府该管的事情管好,又要把职能界定清楚。在完善小城市功能上,一是把产业定位与小城市定位区分开来。产业是城市的命脉,但是一个城市的产业定位并不完全就是城市的定位,更不能用产业定位取代城市定位。二是推动服务功能的聚集。为加快小城市的功能聚集,应该加快建设区域商贸服务中心、购物中心、人居中心、产业发展中心,大力发展生产性服务业,做大做强第三产业;改善试点镇的居住环境、生态环境,发展公共交通;健全和提高试点镇的高中、初中、小学教育的质量,提高医疗卫生的质量和水平,提高小城市对周边乡镇的辐射力。三是小城市职能和权力的法治化。小城市一方面需要深化扩权改革,另一方面更需要履行职能与行使权力的法治化,避免上级政府随意的下放或上收职能和管理权限,最大限度地减少小城市建设的不确定性。

(三)履行职能和行使权力法治化,提高办事效率和公共服务能力

针对城市综合服务和综合执法体制不畅的问题,应该改革行政审批制度和市政管理体制,使小城市政府履行职能和行使权力法治化。一是清权厘权,公布权力清单。深化行政审批制度改革,以提高行政审批效率为重点,削减行政审批事项,创新行政审批方式,优化行政审批流程,推进新一轮行政审批制度改革,将省级小城市每个行政服务中心行政审批事项由平均近300项削减到150项以内。小城市实际行使的审批内容主要是建设行政许可,这部分内容应该从审批改为政府监管。实行并联审批、联合验收制度,提高行政审批的效率。二是创新市政管理模式,整合市政、绿化、环卫等多个部门管理职能,提高办事效率和服务能力。组建市政公用管理服务中心,承担道路、路灯、河流护栏的管理和维护,供水系统、下水道、污水系统的管理和维护,公园、绿化的管理和维护,监督管理物业公司的运作,承担天然气供气、电网运行、通信设备使用过程中相关事宜与相关部门的沟通对接工作,监督管理地面、河道保洁工作等

方面的职能,并对污水、路灯、道路、桥梁、综合管网等城市基础设施进行数字化采集,实现市政公用设施的信息化管理。

(四)在大中小城市之间进行功能分化,推动城市间的协同与合作

新型城镇化不是不要竞争,而是需要克服恶性竞争,需要克服由恶性竞争导致的城镇趋同化问题。虽然迪马吉奥和鲍威尔指出了强制、模仿和规范导致了组织的趋同化,但是他们并没有给出如何克服组织的同质化,提升组织的创造力的答案。在新型小城市建设过程中,欲解决小城市趋同化问题,可以从政府组织内部三个方面着手:一是在大中小城市之间进行功能分工,采取协同与合作的形式调动其积极性。城市政府之间恶性竞争的根源在于城市之间功能趋同、缺乏分工。虽然,横向的大城市之间进行功能分工很有难度,但是,纵向上的大中小城市之间分工应该是可能的,也是可行的,尤其是在小城镇和小城市之间必须有明确的功能区分。二是实行分类考核。在考核上,不同类型的城镇应该采取不同的考核方式,不能把GDP作为考核所有城镇政府和小城市政府的最主要指标,应该把不同类型城镇和小城市的特色作为考核的最主要指标。三是延长小城市政府主要领导干部的任期。小城市政府主要领导干部的短期任职助长了城镇政府之间的恶性竞争和不负责任的行为,延长任期有望遏制这种趋势。

(五)发挥政府与市场的协同作用

在新型城镇化过程中,部分小城市的工业规模、产业园区、医疗、教育、工商、流动人口管理和经济事务等等,已经到达了行政区划和行政层级的天花板,如果不突破行政区划和行政层级的束缚,市场机制在区域配置资源的能力将大打折扣。实际上,政府和市场是配置资源的两种机制,因时间和环境不同,两者之间的边界并不总是清晰的,二者往往不断变动。新型小城市建设需要同时发挥政府和市场两种机制的作用,取长补短。虽然过去由政府主导的城镇化因为过度的行政干预导致诸多矛盾,但是,在城镇规划、公民权保护、公共服务、教育、医疗、外来人口管理等方面,政府绝不能一退了之,置之不理,相反,政府在这些方面应该扮演更加重要的角色。而在经济建设、投融资等方面,应该由市场机制决定。

(六)提高小城镇政府权能,向社会赋权,实现政府与社会的协同治理

新型小城市是按照城市的功能来设计的,当然,新型小城市并不具备城市的所有功能,实际上,新型小城市是大中城市的某一功能区或卫星城。未来的新型小城市是有限功能的城市。为此,根据小城市的功能,从市、区(县)下放与职能匹配的权力,上收不属于其职能的权限,尤其是对规划、建设、环保、财政等专业性要求高的属于小城市功能的事项,小城市政府一时无法有效承接,区县(市)应通过选调职能部门专业人员到小城市帮助解决。除了在政府间纵向分权外,还需要向社会赋权授能,提高小城市社会自主治理的能力,真正实现政府与社会的协同治理。

#### 四、结 论

是优先发展中小城市还是优先发展大城市,一直是中国城市化争论的焦点问题。杭州新型小城市建设的个案对于理解和解决该问题提供了新思路。杭州个案说明,在不同历史阶段,不同层级政府对于该问题的回答都是不同的,优先发展哪类城市并不是盲目的,而是实现国家发展战略目标的理性选择。杭州小城市建设的个案并不完美,它仍然存在着诸如小城市功能不完善、同质化、能力不足以及选择性治理等严重问题。当然,这些问题并不是杭州独有,而是普遍存在于我国各地各阶段的城市化进程之中,根源于我国多层次多地区的管理体制,即M型政府,或者区域分权


的威权主义体制(regionally decentralized authoritarian system)<sup>①</sup>。但是,即使一直存在无法从根本上解决的问题,杭州市从本地实际出发,因地制宜地把小城镇培育成小城市,在政府主导下先行规划,建立有梯度的城镇规划体系,创新管理体制和公共服务机制,提高公共服务能力,采取符合比较优势的改革策略,为我国城市化道路提供了新方法和新思路。

我国的小城市实践也丰富和补充了全球城市化理论。工业化、商业化带动城镇化既是我国也是全球各国城市化的根本推动力。但是,在人口规模、城市类型、城市规模和城市化道路上,很少有哪个国家能与我国相提并论。我国的城市化无疑极大地拓宽了城市化的理论广度。同时,来自杭州的个案也表明,我国的小城市建设并非仅仅由市场自发产生,地方政府在其中扮演着至关重要的角色,城市化需要同时发挥市场和政府的双重作用。来自杭州个案对我国乃至广大的发展中国家的城市化至少有四个方面的政策意义:一是坐强城市产业,尤其是小城市,在全球再工业化时代,甄别和扶持符合比较优势的产业,推动城市产业转型升级,尤其是重振城市的制造业,是城市化的首要任务;二是规划先行,制定和不断修编城市各类规划,突出城市特色,完善小城市的功能;三是为本地农民和外来人口的市民化提供切实可行的激励机制;四是提高城镇政府的权能和公共服务的水平。□

(责任编辑:熊 觉)

<sup>①</sup> Xu, Chenggang, The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development, Journal of Economic Literature, 2011, 49(4): 1076 - 1151.

# 新型小城市建设的动因、过程与路径选择——基于杭州市中心镇改革的思考

作者: [张丙宣](#)  
作者单位: [浙江工商大学公共管理学院](#)  
刊名: [中共浙江省委党校学报](#)   
英文刊名: [Journal of Zhejiang Provincial Party School](#)  
年, 卷(期): 2015(2)

引用本文格式: [张丙宣 新型小城市建设的动因、过程与路径选择——基于杭州市中心镇改革的思考](#)[期刊论文]-

[中共浙江省委党校学报](#) 2015(2)