

浙江小城市培育过程中人口集聚问题研究

姚引妹

Study on Population Cluster in the Process of Cultivating Small City of Zhejiang

YAO Yinmei

(Population and Development Institute, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract Population concentration is the key problem in the process of urbanization, especially for those key towns of one area which want to turn into the small cities. In a situation of “not allowed to immigrate, not willing to migrate to town, lower birth rate, lower clustering”, this paper takes 27 pilot key towns in Zhejiang as example to analyze the reasons and effects on population concentration. The paper finds that urban population concentration in Zhejiang is the pattern of relocation for the local people and immigration for the outside of Zhejiang. Furthermore, the higher the population clustered, the higher market-oriented pilot towns, that means there are two preconditions for the pilot towns change into cities, one is land reform, the other is reform of the household registration system. In order to achieve the target of “optimum population, higher quality, reasonable structure, freedom of movement and harmony with nature”, this paper recommends 5 countermeasures.

Keywords small city; population cluster; Zhejiang

摘要 针对浙江27个中心镇在小城市培育过程中人口集聚“迁不进、不愿迁、生不出、聚不拢”的现状，深入分析人口集聚存在问题的、影响因素。结果表明，第一，浙江的城市人口的集聚是一种“内聚外迁”的发展模式，即本地人口集聚与外来人口集聚相结合的模式，这是浙江块状经济发展过程中中小城市实现创新性发展的结果。第二，现行人口集聚规模大的试点镇是市场化程度最高的城镇，即最早推行土地有偿使用、户籍管理制度和发展民营经济等制度改革的城镇，试点镇如果自己不具备土地制度和户籍管理制度改革的条件，就需要政府强力推行这二项改革，作为小城市培育的先行条件。为了达到“小城市培育试点镇人口集聚就是要实现“人口规模适度、人口素质优良、人口结构合理、人口迁徙流动自由、人口与自然和谐的均衡发展”的目标，本文建议采取5大对策措施。

关键词 小城市；人口集聚；浙江

作者简介：姚引妹，浙江大学人口与发展研究所。

1 问题的提出

城市化是现代化的载体，城市化的实质是要素集聚，包括人口（人才）、资本的集聚。改革开放30年来，随着浙江经济持续快速的发展，城市化不断推进，城市化水平从1978年的14.5%上升到2010年的61.6%，处在城市化中期加速阶段。“十二五”时期，浙江处于人均GDP 7000 美元至1万美元的重要发展阶段。在新的形势下，必须坚持走大中小城市和小城镇协调发展的新型城市化道路。加快小城市培育，既是推进新型城市化的重要环节，也是统筹城乡发展的战略选择，因为中心镇和小城市是统筹城乡发展的重要战略节点，上联城市，下联农村，是城乡资源、文化、信息等要素流动的交汇点，有利于促进城市的教育、科技、医疗、文化、卫生等优质资源向农村流动，促进城市公共服务向农村覆盖，缩小城乡差距，加快城乡一体化发展步伐；同时，能够更好地促进人口产业集聚发展，推动区域经济结构调整、产业结构优化升级、经济社会和谐发展。但现行管理体制严重制约了这些中心镇的健康发展。

传统的小城镇研究多集中于小城镇战略地位的分析（耿虹、赵学彬，2004；孟祥林，2005；吴小渝，2007；石楠，2007）、小城镇建设与规划（王士兰、曲长虹，2004；彭震伟、樊保军，2004；汪芳，2004；徐强、戴慎志，2006；林琳、许学强，2006；侯爱敏、袁中金、涂志华，2007）、小城镇产业发展与土地利用等方面（陈秉钊，2002；石忆邵，2000；彭震伟、陈秉钊、李京生，2002；王双玲、杨青山、刘继斌，2006；谭峻、叶剑平、伍德业等，2007），而对中心镇人口集聚的机理和发展变化研究相对较少，尤其是缺乏相应的实证分析。事实上，中心镇的人口集聚，是衡量小城镇发展与人口城市化水平的最基础性的指标，对于促进其他生产要素的集聚具有举足轻重的作用。中心镇人口规模的变化对于正确判断不同区域小城镇的发展状况、制定分类指导小城市培育政策具有重要意义；同时，中心镇如何培育成小城市，在户籍制度、土地制度、社会保障、管理体制等方面的改革创新，对新型城市化建设，统筹城乡发展，转变经济发展方式有重要的现实意义。

本文在对27个中心镇在小城市培育过程中人口集聚的现状、存在的问题及影响因素进行深入分析的基础上，有针对性的提出浙江小城市培育试点镇如何迈向小城市，在产业集聚、户籍制度、土地制度、社保制度所需的制度创新，及应注意的问题。

2 小城市培育试点镇人口集聚的现状

所谓“人口集聚”(Concentration of population)是指人们为获得经济、社会等集聚收益在某个特定区域内不断汇聚的过程。从人口数量角度看，人口集聚是某一区域人口数量不断增长；从人口迁移角度来看，人口集聚是人口某一区域外的人口源源不断地流入本区域(秦贤宏、段学军、魏也华，2010)。改革开放后，随着经济的持续快速发展，“涌现出一批镇区人口超5万人、财政收入超5亿元的经济实力强、镇区规模大、设施功能全、具有小城市形

态的特大镇”（赵洪祝，2010），为小城市培育奠定了良好的基础。2010年，省政府明确了小城市培育试点镇的人口目标为“建成区户籍人口6万人以上或常住人口10万人以上，建成区户籍人口集聚率60%以上”^①。目前，这27个试点镇人口集聚的现状是：

（1）建成区户籍人口规模已达到6万人要求的试点镇有7个，占总量的25.9%

根据国家《镇规划标准GB50188》（2007），镇区常住人口在5万人以上的镇为特大型镇，3-5万人的镇为大型镇，1-3万人的镇为中型镇，1万人以下的镇为小型镇。2010年，27个小城市培育试点镇中，户籍人口规模最大的镇是温州瑞安市塘下镇，镇区人口达15.9万人，最小的是嘉善县姚庄镇，仅1.2万人，平均规模为4.7万人。其中6万人以上的有7个，占试点镇总数的25.9%；3-6万人的12个，占44.4%；3万人以下的有8个，占29.6%。换言之，四分之一的试点镇户籍人口已达到省定的人口集聚目标。

（2）建成区户籍人口集聚率达到60%要求的试点镇有5个，占总量的18.5%

2010年，27个试点镇建成区户籍人口集聚率^②平均值为50.2%。其中，人口集聚度达到60%要求的试点镇有5个，占试点镇的18.5%，户籍人口集聚率小于30%的有2个试点镇（王江泾镇、壶镇镇）。

（3）建成区常住人口规模达到10万人要求的试点镇有8个，占总量的29.6%

2010年，我省27个试点镇常住人口规模平均为8.3万人，其中10万人以上的8个，占总数的29.6%；5-10万人的11个，占40.8%；5万人以下的8个，占29.6%。规模最大的是温州瑞安市塘下镇20.0万人，最小的是嘉兴秀洲区的王江泾镇，仅3.1万人，人口规模相差悬殊。

3 城市培育试点镇人口集聚存在的问题及原因

3.1 试点镇人口集聚存在的问题

（1）试点镇人口规模普遍低于一般城市最小人口规模，不能获得专业化分工优势

国内外研究表明，城市规模一般应达到25万人以上，才能形成专业化分工的优势（艾伦·W·伊文思，1982；中国人民大学农业与农村发展学院、国家统计局农村社会经济调查总队，2006）。否则，达不到公共产品服务的经济规模，无法形成有效的社会服务需求，无法起到区域经济中心的作用，无法起到城市的辐射作用。2010年，27个试点镇镇区常住人口最大规模为20.0万人，超过10万人的有8个，最小规模仅为3.1万人。可见，浙江试点镇常住人口规模难以满足一般城市发展的人口数量要求。

（2）多数试点镇人口规模低于省定目标，全面实现这一目标有较大难度

从户籍人口规模看，2010年，有7个试点镇的户籍人口已达到省定要求；从常住人口规模看，有8个试点镇的常住人口已达到省定要求；从户籍人口集聚率看，有5个试点镇已达到省定要求。然而，根据《通知》要求，完成人口集聚目标须同时具备“建成区户籍人口6万人以上或常住人口10万人以上，建成区户籍人口集聚率60%以上”的要求，符合这样要求的

试点镇更少，只有4个^③，即有23个试点镇的户籍人口或常住人口离省定目标的差距还较大，全面实现这一人口集聚目标的压力更大。

（3）经3-5年的努力，部分试点镇仍难以达到人口集聚的目标

根据“小城市培育试点镇（2011-2013年）三年行动计划”，到2013年，27个试点镇建成区户籍人口将增加到162.2万人，比2010年增长34.9万人；常住人口增加到302.1万人，比2010年净增77.7万人。城市人口的集聚取决于城市人口的自然增长、人口迁移增长、城市行政区划的扩张调整。我们的研究表明，经过努力，部分试点镇仍不能如期完成人口集聚的目标。

首先，根据2010年省公安厅的统计资料，预计到2013年27个试点镇新增户籍人口2.1万人，其中20个试点镇的人口自然增长是增加的，但有7个试点镇^④的人口自增率为负，户籍人口不仅没有增加反而还将减少。

其次，到2013年，试点镇因行政区划调整可能带来的户籍人口增量为8.6万人，对乐清市柳市镇等8个试点镇^⑤的户籍人口集聚作用较为明显；而对桐庐县分水镇等5个试点镇^⑥人口集聚的效果并不大。

第三，未来小城市试点镇建成区人口增长仍以外来常住人口增长为主，但短期内难以集聚或吸引大量的户籍迁移人口和外来常住人口。到2013年，预计试点镇建成区内外来户籍迁入人口可能达到1.5万人，常住外来人口将新增25.1万人。

综上所述，到2013年，我们预计27个试点镇新增户籍人口为12.2万人，与三年行动计划新增户籍人口(34.9万人)相比短缺22.7万人；预计新增常住人口为37.3万人，与三年行动计划新增外来常住人口（77.7万人）缺少40多万人。到2015年，按“户籍人口6万人以上或常住人口10万人以上”的标准，即使在不考虑户籍人口集聚率达到60%这一条件的情况下，仍然至少有16个试点镇不能达到省定目标要求。

3.2 影响试点镇人口集聚的原因

根据试点镇人口集聚的规划目标，一些试点镇已逐步显现出小城市的形象，经济实力强，对外来劳动力吸引力较强，但是，有一些试点镇的人口集聚效应不明显。这既有经济因素，又有制度障碍因素，还有人口自身因素。

3.2.1 经济因素

多数试点镇主导型产业正在形成，且产业结构不合理，人口吸纳力不够。任何区域城市的形成和发展，都必须以其主导型产业的专业化生产和发展为基础。一个城市的功能和性质以及发展方向，主要取决于该城市集聚的主导型产业的性质。只有一个城市具备了一定规模的主导型产业的集聚，才可能对其他周边城市和腹地产生集聚作用。因为，产业的集聚，一方面为企业提供丰富的劳动力资源，一方面也增加了产业集聚区居民的就业机会，进而改善居民的物质文化生活水平，提高消费能力推动产业的发展。换言之，产业集群促进城镇规模的扩大，而城镇规模的扩大又进一步强化了产业的聚集功能，使城镇、产业不断的高级化。

目前,试点镇中有 20 个试点镇对未来的主导型产业较为明确,其中 17 个是各种制造业基地^⑦,溪口和石浦 2 个镇是以旅游休闲为主导型产业,瓜沥镇则重在打造环杭州湾现代物流基地;有 7 个试点镇缺乏明确的主导型产业,如龙港镇为滨海工贸特色城市,贺村镇为边界新型工贸小城市,新登镇为富阳市域副中心,产业集群形成困难,缺乏新的增长点。而且,内部产业结构不合理,2010 年,27 个试点镇的三次产业增加值构成平均为 6.3:65.7:28.0^⑧,与美国经济学家 H 钱纳里经济发展阶段与标准的产业结构相比^⑨,第二产业产值过高,第三产业产值偏低,影响就业机会,削弱人口集聚的能力。

3.2.2 制度因素

(1) 户籍制度改革滞后,外来人口迁不进或不想迁,推力不够

人口集聚是实现城市化的突破口,要引导人口向城镇集聚,很重要的一条是能保障愿意进入城镇居住的人口进城镇落户。虽然浙江流动人口的制度建设取得了突破性进展,标志着浙江省的流动人口从此由暂住证管理时期进入了居住证登记管理时期。但是,目前外来人口真正进镇落户的人很少,即“迁不进”:

一是允许外来人口落户的政策大多与住房、学历、投资、职业等挂钩,致使他们难以符合条件,造成大量已居住在城镇的人员户口得不到解决,不能使其在城镇安心工作和生活;又由于户口问题得不到解决,抑制了一批向往城镇生活居住的愿望,不敢向城市城镇聚居,阻碍了试点镇人口的集聚。

二是浙江省与东部经济较发达地区的省市比较分析看,对流动人口来说,除了就业机会或就业率有优势以外,其他各种竞争条件比如工资待遇、劳动环境、居住条件、职业培训以及其他公共服务均等化条件,浙江省均已经处于不利地位,毫无竞争优势可言(浙江省计生委,浙江流动人口报告 2011)。因此,在省外流入浙江的流动人口中,愿意在非户籍所在省市进行农转非的流动人口比例仅占 28.2%,低于上海和江苏,其中,农转非愿意去非户籍地大城市的流动人口比例占 16.7%,而愿意在小城镇的流动人口比例仅为 11.5%(浙江省计生委,浙江流动人口报告 2011)。

改革开放以来,国家虽然采取了一系列的措施调整户籍迁移政策,如 1997 年 10 月开始小城镇户籍管理制度改革试点;2000 年又先后废止了婴儿随母落户政策,放宽了亲属投靠落户的限制。浙江省委、省政府在国家户籍改革政策的框架内,根据经济社会发展中出现的新情况,积极寻找户籍改革的出路,2002 年 4 月省政府办公厅转发省公安厅《关于进一步深化户籍管理制度改革意见》的通知,《通知》要求,县(市)及以下地区统一实行按居住地登记户口的管理制度,凡有合法固定住所、稳定职业或生活来源的公民,均可根据本人意愿在常住地申报登记常住户口,有条件的市也可从实际出发,实行按居住地登记户口的管理制度。2009 年 10 月开始施行居住证制度。《浙江省居住证》持有人符合县级以上人民政府规定条件的,可以申请转办居住地常住户口。2010 年 4 月,国务院审议并原则通过《关于 2010 年深化经济体制改革重点工作的意见》,确定了 2010 年重点改革的任务是推进收入分配和

户籍制度改革。但是，由于我国的户籍性质不仅仅是一个标签，更关键的是依附在上面的权利和福利。外来人口缺乏在城镇落户生根的能力，户口仍然是阻碍流动人口真正城市化的制度篱笆。

(2) 土地制度改革滞后，本地农村人口不愿迁，吸引力不够

研究表明，在东部发达地区潜在的城市化主体——农村人口竟有七成以上并不想“迁到城镇去”、转变为城市（镇）人口。发达地区农村人口较高的收入水平，将可能成为新世纪加快农村人口城市化发展不可忽视的障碍因素（王桂新等，2002）。关键原因是经济发达地区，农村户口背后的土地利益链条越来越长，而城镇户口背后的福利越来越少，从而导致城镇拉力不足，农村推力不够的现象。土地制度改革亟待破题。

一方面，城镇居民在计划经济时代所享受的社会福利和社会保障优势正在逐步减弱，而且部分城镇存在的“差别待遇”也让他们生活中的安全感得不到保障；另一方面，随着农村集体土地流转的升值空间放大，农村人口向城镇的集中面临的一个不可回避的问题是如何处置转移劳动力原来承包的耕地，宅基地和大量的村集体资产，农民进镇落户如果必须放弃承包地而且不给予补偿，使得农民进入小城镇后实际上失去了他们已经占有并受益的土地产权，农民进城不得不“三思而后行”，严重削弱了农业劳动力向城市转移的“推力”，不可避免地出现了大量亦工亦农的兼业化现象，或身在城镇户籍滞留农村的“两栖”人口现象，甚至早年通过“买户口”农转非的农民，也纷纷要求户口迁返原籍，弱化了中心镇人口集聚功能的放大。

本地农村人口向城镇的集聚遭遇了社会体制与现实利益的双重阻碍。由于进城门槛与生活成本太高，农村户口的现实利益越来越大，农民不愿进城的人数越来越多。一是办理“农转非”的数量逐年减少，而要求“非转农”的诉求在增多。2004年办理“农转非”的为57.7万人，到2010年下降为16.6万人，降幅达71.23%。二是原籍农村的大中专院校毕业生、退伍军人、参加户籍制度改革进城落户人员，要求回迁农村的诉求很强烈。三是“离乡不离土”的人数越来越多。2009年，省内流动人口中，真正离乡迁移户口的人数仅为31.5万人，比2004年高峰时的49.8万人，降幅达36.7%^⑥。而且，那些具有最高的人力资本禀赋的农村劳动者，优先选择的转移领域是农村的非农产业，而不是异地转移（赵耀辉，1999）；劳动与社会保障部和国家统计局最近的一项大规模调查也说明，初中学历是异地转移的足够条件，留在本乡、本县的转移劳动力，反而比那些转移到外地的劳动力具有更高的受教育程度（劳动与社会保障部和国家统计局，2000）。

(3) 生育政策城乡有别，想生二孩农村人口不愿迁，拉力不够

根据《浙江省人口计划生育条例》的规定，浙江的生育政策是城乡有别的“一孩半”政策，即农村的计划生育政策较城市宽松，加上农村集体资产收入，种种利益因素叠加，使浙江农村户口的含金量大增，特别是城郊结合部的农村人口，会阻碍有二孩意愿的农民农转非的步伐。

(4) 基本公共服务供给不足, 凝聚力不够

人口集聚丰富了试点镇的劳动力资源, 但是现有试点镇的城镇功能不全, 基础设施不完善, 外来人口基本生活保障, 社会服务体系不完善, 未能为他们的子女入学、居住安定、医疗救助、就业安排提供便捷, 缺乏吸引力。研究表明, 2011 年对浙江流动人口的调查表明, 有 79.6% 的流动人口表示不想转为非农业户口, 想转的只占 20.4%。想要获得非农户口的最主要原因中, 排在前三位的分别是子女教育、升学 (44.9%), 城市生活居住环境 (18.7%), 就业机会 (13.6%)。尤其在浙江比较发达的农村地区, 农村人口迁移进镇的城市化意向并不很强烈, 一个重要原因是他们在农村已可获得较高的经济收入或生活条件, 在这种情况下, 如果要他们迁到附近与农村差别不大的小城镇, 将难以激发他们的积极性。因此, 必须高标准建设现代化小城市, 才能更有效地推进试点镇的人口聚集。

3.2.3 人口自身因素

(1) 人口自然增长率低, 且生育意愿下降

2010 年, 27 个小城市培育试点镇中, 有 7 个试点镇的死亡人口大于出生人口, 人口呈负自然增长状态。如果保持现行的生育政策不变, 到 2015 年, 人口自然增长出现负增长的试点镇将增多, 程度会加深。不仅生育水平, 而且生育意愿, 在浙江都发生了根本性转变, 已经由外源性低生育水平, 转变为内源性低生育水平。即使没有政策的强制性约束, 多数地区、多数群众仍将保持低生育水平。

(2) 外来人口素质偏低, 市民化速度慢

外来人口在试点镇缺少亲情网络, 流入地社会资本少, 尤其是其自身文化程度总体较低, 受原迁出地传统文化习俗的影响较大, 接受试点镇的文化慢, 难以在短期内融入, 影响人口集聚。根据第六次人口普查资料, 2010 年, 浙江省 6 岁及以上流出省外人口的平均受教育年限为 9.6 年, 比省外流入人口的 8.7 年高 0.9 年, 流出省外人口的受教育程度明显高于省外流入人口。流出省外人口以初中及以上文化程度为主, 占 75.4%; 而省外流入人口以初中及以下人口为主, 占 84.8% (浙江省第六次人口普查领导小组办公室编, 2011)。流动人口文化素质偏低, 与试点镇的需求结构不匹配, 降低了外来人口的社会融入。一是流入地政府对外来人口设置的政策门槛; 二是外来人口的低素质对当地文化的接受、融入能力较差。

4 推进小城市培育试点镇人口集聚的对策建议

浙江城市人口的集聚是一种“内聚外迁”的发展模式, 即本地人口集聚与外来人口集聚相结合的模式, 这是浙江块状经济发展过程中, 中小城市实现创新性发展的结果。针对部分试点镇人口集聚“迁不进、不愿迁、生不出、聚不拢”的现状, 我们认为, 未来小城市培育试点镇人口集聚应以科学规划引导人口集聚, 以产业集聚促进人口集聚、以制度创新保障人口集聚、以优质公共服务吸引人口集聚、以文化特色助推人口集聚。为了实现小城市培育试点镇“人口规模适度、人口素质优良、人口结构合理、人口迁徙自由、人口与自然

和谐的均衡发展”的目标，建议采取以下对策措施。

4.1 加强科学规划，以科学规划引导人口集聚

加强试点镇的科学规划。科学规划对人口集聚有重要的引导作用。参照基本相似中等城市的标准规划试点镇未来发展，进一步突出小城市培育规划的科学性、前瞻性、针对性和引领性；按照城市的理念实施服务管理，推进产业集聚、资源集约和人口有序集中。建立健全县（市、区）和试点镇政府联动编制规划机制，在试点镇前期规划基础上，抓紧与县（市、区）所在市的长远规划衔接，在修编城市总体规划的同时，同步修编各类专项规划，实现小城市总体规划与基础设施、产业发展、资源环境以及公共服务等专项规划的有机对接。

建立科学淘汰机制。对小城市培育要坚持科学发展，实事求是，分批推进。严格执行小城市培育试点绩效考核指标体系，重点考核试点镇各类规划和三年行动计划编制实施、重大项目建设、体制改革和机制创新情况。建立动态管理机制，对连续两年考核不合格的镇取消试点资格，也可在同一市、县范围内实现归并整合，集聚发展。

合理选择小城市的布点。要按照“整体规划、有序推进”的原则，统筹设计全省27个试点镇小城市发展布局。根据小城市的定位和区域发展的要求培养腹地，避免部分试点镇之间因距离太近而可能导致的未来发展空间受限。以宁波市余姚泗门镇和慈溪周巷镇，嘉兴姚庄镇与王江泾镇，余杭塘栖镇、德清新市镇和桐乡崇福镇这些相邻的试点镇为例，要进一步完善跨行政区域小城镇综合规划。要借鉴27个试点镇中瓜沥、龙港等6镇实施或正在研究行政区划调整的经验，好中选优，优胜劣汰，有效整合周边资源，积极拓展未来发展空间，为合理提升城市规模、提高人口集聚密度、完善小城市功能奠定基础。

4.2 做强、做大特色产业，以产业集聚促进人口集聚

立足本镇拥有的资源禀赋和主导产业规模优势，加速资源与主导产业的重点突破、深度开发和全面提高，兼顾当前和长远利益，培育特色功能区。要加强非公有制经济发展激励政策，通过规划引导，将分散、小型、无序的企业向集中、规模、有序的产业集聚发展，形成产业链环节上下游联动的产业功能区，打造分工有序、供应便捷、资源共享、利益均沾的产业共同体，从而有效吸引人口及相关生产要素集聚，使试点镇成为统筹城乡发展的战略节点和产业集聚、集约发展新的增长极。做强做大特色产业，加强产业共性技术的研发，提升企业自主创新能力，促进产业转型升级。

4.3 加快体制机制创新，以制度创新保障人口集聚

加大户籍制度改革力度。要实现试点镇户籍制度改革的新突破，最终目标是按照国际惯例建立统一的、按居住地登记的户籍制度。即任何人只要在一地有稳定的收入来源就应有资格办理暂住或居住证，并依法拥有该市市民应享有的权利和应尽的义务。

——对本镇农村居民,可借鉴成都、重庆的做法,根据本人意愿申请办理城镇居民户口,并继续保留承包土地经营权、享有原所在村集体资产交易流转权,继续执行农村生育政策。

——对跨省、跨县、跨镇的外来务工人员,大力推进“居住证”制度,淡化户籍人口概念,在教育、就业、社会保障等方面,以及在其他基本公共服务方面享受与当地城镇居民同等待遇,引导外来人口本地化。

深化土地制度改革。积极探索农村产权制度改革,创新承包地与宅基地流转、换房制度,消除本省籍流动人口存在的现实利益障碍,从而加快推进省内流动人口的市民化。借鉴我省多地农村产权制度改革试点的经验,如嘉兴市的“两分两换”、塘下镇的“三分三改”、周巷镇的“三集中三置换”制度等,着力打破城乡二元结构,破除农民进城的户籍“门槛”,促进城乡要素双向自由流动,加快全镇一体化,真正实现城乡发展成果让农民共享。

完善社会保障制度。加快研究制定外来人口和本地农民进城后长期生存发展的社会保障制度。积极推进农民工参加基本养老保险,维护养老保险权益;完善基本医疗保险制度,应该按照外来人口的实际情况,如工作年限、流动频度等,为外来人口建立多层次的医疗保障体系,保障基本的医疗救治服务;积极推进住房制度改革和住房保障体系建设,加快推行“农民工公寓”低价出租制度,推进“农民集中居住区建设”;健全最低生活保障制度和社会救助体系,增强社会保障能力。

创新社会管理制度。加强对小城市培育试点镇公共服务和社会管理的研究,大胆探索与其相适应的管理体制。切实加强经济社会事务的统筹协调,更加注重城镇管理、生态保护、市场监管、公共服务;切实增强处置突发公共事件和社会治安综合治理的能力建设,建立健全预警预报体系。要根据试点镇外来常住人口情况,建立人民调解中心、流动人员服务管理所、人力资源市场等便民服务场所和社会服务中介,加强各类信息公开平台、应急管理系统平台建设和开展针对性专业化服务,实现把问题解决在基层、处理在萌芽状态,减轻损失、减少危害的目标。

探索城乡统筹的生育政策。计划生育政策是社会公共政策的一部分,而我省目前实行的是城乡二元的生育政策。要以统筹城乡、促进城乡一体化发展为契机,将现行“城乡二元”的生育政策平稳过渡到“城乡一元”的生育政策,当前宜先实施一方为独生子女夫妻可生育两个孩子的政策,促进城乡生育公平,并为过渡到一对夫妇生育两个孩子做好准备,以促进人口长期均衡发展。

4.4 加强基础设施建设,以优质的公共服务吸引人口集聚

按照小城市的建设标准,从加强对周边镇(乡)的集聚辐射功能入手来考虑试点镇基础设施建设和公共服务能力。加快基础设施建设,拓展路网,抓紧公建设施和生态绿化建设,完善城镇功能,改善居住环境和质量。优化教育资源配置,加强对中小学设置和布局的科学规划和合理调整,不断改善教育条件,提高办学质量,增强教育对人口的吸引力。转变政府职

能，从全能型政府逐渐向服务型政府转变，建立便民服务体系，为进城农民提供完善的就业信息和上岗培训等服务。

4.5 挖掘、培育传统文化，以文化内涵吸引人口集聚

文化是一个城市的灵魂和核心，是城市持久发展的动力源泉，也是城市品位的集中展示。小城市培育建设必须注重历史文化保护和发展，加强文化传承，大力弘扬城市传统特色和文化内涵，利用文化塑造城市个性和特色，实现文化传承与经济发展互促双赢。

大力加强文化建设，挖掘小城市文化品牌。要充分挖掘试点镇的文化底蕴，在继承与创新中谋求发展，努力使小城市培育试点镇的发展更具底气、底蕴和人文气息。奉化溪口镇的做法值得其他试点镇借鉴。溪口镇有丰富的历史文化底蕴，镇政府加大保护开发力度，以民国文化、弥勒文化为核心，进一步挖掘、充实、提升建筑、街景、书画、石刻、音乐等文化元素，形成特色文化体系，并通过民国历史展览、举办弥勒文化节、中国佛教文化艺术节等重大文化交流活动，扩大在海内外的影响力，强化文化对人口的引力。

培育、积淀小城市文化内涵，提升城市品位。在发展特色产业的同时，注重培育城市形象文化，统筹谋划城市空间布局、建筑造型、色彩以及道路、广场、公园建设，彰显与城市文化内涵相符的城市形象，打造个性鲜明、内涵丰富的精品城市。如织里镇的童装产业，通过设计与童装产业相匹配的城标LOGO，遍布织里镇的大街小巷，并通过童装，随物流走向全国各地，走向世界，也可以通过互联网平台及传统的平面媒体，打造织里镇特有的地域文化，提高独特服装品牌和质量，提升文化品位，强化对人口集聚的拉力。

以文化内涵吸引优秀人才集聚。通过挖掘、培育小城市文化，不断提升城市的文化品位，可以通过传媒基地、动漫基地打造等，吸引各类高端人才和紧缺型人才向小城市集聚和流动，加快优秀人才集聚，进行技术创新，从而助推产业升级和结构转型，逐步形成城市规模经济效应，增强城市对人口集聚的动力。

致谢

《浙江小城市培育过程中人口集聚问题研究》得到省政协人资环委员会、省人口计生委的资助，特此感谢！课题组顾问为陈艳华副主席、章文彪主任；课题组组长由宋贤能副主任、胡亚萍副主任担任，课题负责人为姚引妹，课题组成员由尹文耀、潘祖光、张万恩、谢雷光、包松永、李芬、邱海盈、黄凤、洪卓珍、杨敏、刘雪萍组成。

注释

① 《浙江省人民政府办公厅关于开展小城市培育试点的通知》（浙政办发〔2010〕162号），以下简称《通知》。

② 建成区户籍人口集聚率是指建成区户籍人口与镇域户籍人口之比，说明该镇域范围内户籍人口的集聚状

- 况, 值越高说明本镇人口集聚度越高, 反之, 人口集聚度较低。
- ③ 指周巷镇、塘下镇、织里镇、横店镇。
- ④ 这7个试点镇包括桐乡市崇福镇、秀洲区王江泾镇、嘉善县姚庄镇、德清县新市镇、慈溪市周巷镇、余姚市泗门镇、普陀区六横镇。
- ⑤ 这8个镇包括乐清市柳市镇、嘉善县姚庄镇、萧山区瓜沥镇、绍兴县钱清镇、义乌市佛堂镇、江山市贺村镇、玉环县楚门镇、温岭市泽国镇。
- ⑥ 这5个镇包括桐庐县分水镇、富阳市新登镇、奉化市溪口镇、普陀区六横镇、缙云县壶镇镇。
- ⑦ 如柳市镇的电工电气制造业、塘下镇的汽摩配产业、织里镇的童装产业, 鳌江、塘栖、壶镇镇的特色机械装备等。
- ⑧ 此处包括25个试点镇, 泗门镇和崇福镇只有第三产业资料。
- ⑨ 美国经济学家H·钱纳里运用多国模型对人均GDP与经济发展阶段的关系进行研究表明, 在工业化阶段, 理想的三次产业增加值构成应为20:20:40左右, 就业构成为50:22:28; 到发达经济阶段, 两个构成比应分别为8:52:40和20:30:50。
- ⑩ 资料来源由省公安厅治安总队提供。

参考文献

- [1] 艾伦·W·伊文思著, 甘士杰、唐雄俊、傅念祖、董爱慈译, 甘士杰校:《城市经济学》, 上海远东出版社, 1982年。
- [2] 陈秉钊:“上海郊区小城镇可持续发展研究”,《城市规划汇刊》,2002年第4期。
- [3] 耿虹、赵学彬:“高速公路推动小城镇发展的作用探究”,《城市规划》,2004年第9期。
- [4] 侯爱敏、袁中金、涂志华:“小城镇生态建设面临的问题与对策”,《城市问题》,2007年第3期。
- [5] 劳动和社会保障部和国家统计局:“中国农村劳动力就业及流动状况(1997/1998)研究报告”,2000年。
- [6] 林琳、许学强:“以中山市小榄镇为例探讨小城镇中心区位的变迁”,《经济地理》,2006年第5期。
- [7] 孟祥林:“小城镇发展的战略选择:实践证明与理论分析”,《人口学刊》,2005年第2期。
- [8] 彭震伟、陈秉钊、李京生:“中国小城镇发展与规划回顾”,《时代建筑》,2002年第4期。
- [9] 彭震伟、樊保军:“论小城镇建设中政府职能的转变”,《城市规划》,2004年第9期。
- [10] 秦贤宏、段学军、魏也华:“快速发展期我国大城市外围人口的集聚——以南京市为例”,《城市规划学刊》,2010年第6期。
- [11] 石楠:“小城镇”,《城市规划》,2007年第1期。
- [12] 石忆邵:“小城镇发展若干问题”,《城市规划汇刊》,2000年第1期。
- [13] 谭峻、叶剑平、伍德业等:“小城镇土地产权制度与人地关系”,《中国土地科学》,2007年第2期。
- [14] 王桂新等:“发达地区农村人口城市化个人影响因素之介析——以浙江省柯桥、柳市两镇为例”,《人口研究》,2002年第1期。
- [15] 王士兰、曲长虹:“重视小城镇设计的几个问题”,《城市规划》,2004年第9期。

- [16] 王双玲、杨青山、刘继斌：“温州市小城镇产业发展的地方性力量”，《经济地理》，2006年第6期。
- [17] 汪芳：“小城镇建设生态技术适应性的探讨”，《城市规划》，2004年第9期。
- [18] 吴小渝：“重视小城镇：增长极中的增长极”，《农村经济》，2007年第7期。
- [19] 徐强、戴慎志：“小城镇密集地区整合发展探索——以温州市鳌江流域为例”，《城市规划》，2006年第7期。
- [20] 赵洪祝：“加快中心镇发展改革和小城市培育”，《今日浙江》，2010年第20期。
- [21] 赵耀辉：“Migration and Earnings Difference: The Case of Rural China”，《Economic Development and Cultural Change》，1999年第4期。
- [22] 浙江省统计信息网：“加快中心镇发展推进浙江城市化进程”，
http://www.zj.stats.gov.cn/art/2011/1/24/art_281_44044.html。
- [23] 浙江省人口计生委：“长三角南翼（浙江）流动人口服务管理若干重大问题研究（内部报告）”，2011年。
- [24] 中国人民大学农业与农村发展学院、国家统计局农村社会经济调查总队：《中国小城镇发展报告（2005-2006）》，中国农业出版社，2006年。