

# 温州城市化发展研究

池晓荣

(温州市人民政府办公室, 浙江温州 325000)

**摘要:** 本文分析了温州城市化发展中存在的主要问题, 并从完善城镇规划管理体制、调整行政区划、改革行政和财税体制、调整产业结构、统筹城乡发展、理顺城市管理体制、完善社会保障制度等方面提出了加快温州城市化发展的对策和建议。

**关键词:** 温州, 城市化

**中图分类号:** TU981   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1008-309(2005)03-0007-02

从建国开始到改革开放之前的30年时间里, 温州的城市化大体经历了前15年上升发展和后15年急剧下降这样两个阶段。改革开放之后, 随着农村工业化进程的大大加快, 温州城市化进入快速发展阶段。据2000年11月1日第五次全国人口普查统计, 温州市常住人口755.76万人, 城镇人口389.14万人, 城镇人口比重为51.49%<sup>[1]</sup>, 高于全国36.2%的城市化水平。温州城市化发展取得了很大的成绩, 但同时也存在不少问题, 必须予以研究和重视, 并采取切实措施加快其发展, 以促进温州经济社会全面、协调、快速、健康发展。

## 一、温州城市化发展存在的主要问题

### (一) 温州城市化总体上滞后于工业化和经济社会发展

一是增长速度不相适应, 1999-2003年全市工业总产值年均递增14%, 而城市化水平年均仅递增1.5%。二是土地政策与用地机制不能满足城市化用地要求。三是工业布局不合理, 产业层次低, 传统产业技术更新缓慢, 新型产业发展滞后。四是“三产”发展缓慢, 2003年“三产”占全市GDP比重仅为38.1%<sup>[1]</sup>。温州“三产”水平的低下正是与较低的城市化水平相对应的。当前温州工业化进展放缓、“三产”难以壮大与城市化滞后互为因果。

### (二) 城乡规划决策与管理机制难以适应城市化的发展

一是城市规划缺乏必要的决策机构和程序。温州目前是规划决策与实施合一的管理体制, 存在一定程度的随机性, 缺乏有效的科学决策与监督。二是城市规划公众参与程度不够。三是规划实施受到行政管辖的制约, 存在脱节现象。

### (三) 中心城市功能不完善, 辐射作用不突出

一是城镇体系平面化影响中心城市功能发挥。到2003年末, 中心城市聚集的城镇人口只占全市城镇人口的18.1%<sup>[1]</sup>。城市人口在20-50万的中等城市全市空缺。县域中心城镇和其他小城镇都只具备镇级的人口规模。这种城镇体系由于缺乏中间层次、支撑体系不足, 导致中心城市功

收稿日期: 2004-09-23

作者简介: 池晓荣(1974-), 男, 浙江永嘉人, 文学士, 研究方向: 公共管理

能弱化。温州县域经济相当部分并不以中心城市为依托和支撑,当这样的经济活动比例增大到一定程度之后,会直接损害中心城市功能的拓展。近年来部分有实力的企业“外迁”正是其体现。二是港口建设滞后,深水泊位数量和货物吞吐量只占全国沿海港口总量的 1%,经济腹地内大量货物和箱量外流,与全国 18 个港口城市之一的地位极不相称,制约了中心城市功能的发挥和城市化发展。三是随着经济全球化和现代物流、资金流速度的加快,温州中心城市功能被周边城市尤其是上海等“长三角”区域城市分流,削弱了温州中心城市的集聚作用。

#### (四) 现行行政区划体制制约了大都市、中心城镇的发展和城乡统筹规划建设

一是行政体制制约生产要素的自由流动。企业的迁进迁出,关系到地区的经济总量、财政收入,也影响到当地政府的政绩和经济利益。因此生产要素流动往往受到地方政府的阻碍,从而导致中心城区产业集聚缓慢,劳动力就业不足。二是行政区划的相对稳定制约了城市的外延拓展。温州城市化进程正处于加速发展阶段,无论是中心城区,还是副中心城市以及中心镇的建设,都要求拓展建成区,要求调整行政区划。温州城镇体系规划建立在行政区域的基础上,各级政府都力求城镇布局有利于建立属于自己的经济中心,容易形成重复建设的局面。三是温州至今保留的城中村制度,造成了村改居工作的滞后。建成区内大量城中村的存在,使村居比例失调,不仅严重影响了城市社区建设和城市服务功能的发挥,也影响了城市化的顺利进展。

#### (五) 城市化区域发展不平衡,影响了温州综合实力和竞争力的提高

一是城乡落差进一步加大。当前城乡二元体制下的城市化进程使得农村村镇规划建设难以有效实施,低小散、脏乱差的面貌改变不明显,农业产业化步履艰难,城市与农村的差距越来越大,城市居民收入与农民收入差距进一步拉大。二是块状经济差距拉大。在瓯江、飞云江、鳌江流域以及文成、泰顺山区形成多个经济增量阶梯,差距进一步拉大。1992 年,三区两市 GDP 占全市 54.8%,财政总收入占全市 61.3%。而 2003 年,三区两市 GDP 占全市份额上升到 76.7%,财政总收入占全市份额上升到 81.0%<sup>[1]</sup>。三是发展趋势差异明显。经济增量大的三区两市发展势头强劲,城市化进程较快。永嘉、洞头随着交通等重大基础设施的进一步完善,拉动效益明显,发展潜力很大。南翼四县交通欠发达,城镇规模小,发展速度与北翼的差距逐年拉大。四是贫富差距扩大,欠发达地区脱贫步伐缓慢。温州虽属沿海发达地区,城市居民年人均收入达 16035 元,但欠发达面广,贫困人口尤其是山区海岛贫困人口多,城镇集聚效应差,城市化难度大。全市列入省百乡扶贫攻坚计划的有 38 个乡镇,到目前约有 35 万人年收入低于 1500 元。

#### (六) 现行财政体制难以支撑城镇建设的需要

一方面,县(市、区)或乡镇级财权与事权不对称,即财权小于事权造成城镇建设资金严重不足。另一方面,市区三个区缺乏财政支撑,建设积极性不高。现行财政体制规定土地出让金和城镇建设配套费统筹到市财政统一调配,不利于发挥各区、中心镇的建设积极性,使当地急需配套到位的项目难以及时落实资金。尤其是新社区建设,市里有资金却没有力量实施,区里有力量却没有资金实施,极大地制约了市区配套服务功能的发挥。

#### (七) 现行人口政策不利于城镇城市化人口流动

一是温州大量农村人口由于受城乡分割的户籍管理制度的限制,只能以“离土不离乡”的非城市化生产生活方式居住在农村,他们和他们所在的企业难以向城镇集聚,他们的子女由于户籍原因不能到城市学校就读。二是在城市化的人口梯度转移中,山区人口下山集聚脱贫是基础,但由于温州没有长远统一的移民规划,移民机构、政策不完善,尤其是移民过程中的用地政策无法落实,使山区人口向周边城镇集聚难以有效实施。三是百万外来员工不能获得温州户口,直接导

致他们在迁移、就业、住房、生育、社会保障等方面出现困难，他们的流动具有不稳定性和不彻底性，政府又没有很好地搭建政策平台，使他们能安居乐业，享受一般市民待遇，过于频繁的流动形成一系列社会问题，很大程度上制约着城市化水平的提高。

## 二、加快温州城市化发展的对策建议

### （一）完善城镇规划决策机制，理顺城镇规划管理体制

建立并完善全市统一领导、县（市、区）政府负责、部门密切配合、专家决策咨询、公众参与与监督的城市规划管理工作机制。成立市一级城乡规划委员会，实施规划统一决策。实行规划决策与实施机构相分离。建立公众参与制度和专家咨询制度。建立完备的规划审批制度。

### （二）适时科学合理调整行政区划，加强和发挥中心城市的主导与带动作用

打破行政分割、资源分散配置的格局，根据大都市规划建设的要求，大手笔、大思路调整行政区划，尤其要充分考虑到中心城市的科学合理配置和核心带动作用的发挥。目前温州中心城区与乐清市、瑞安市、永嘉县的南部地区、洞头的发展关系已经非常密切，要考虑中心城市的发展将主要向这两市两县扩展。改变鳌江流域的行政管理体制，整合鳌江流域资源，使之形成新的中心城市，加快鳌江流域城市发展步伐，促进南翼经济的快速发展。西部山区尽管在经济上与东部相差较大，但有优美的自然景观和人文特色，应通过行政区划调整，进一步促进山区生态与旅游资源的开发。同时加快城关镇改街道和城中村改居的步伐，理顺行政体制，适应城市化发展需要。

### （三）建立与城市化发展相适应的行政和财税体制

深化行政体制改革，把温州城市体系规划中的城市化区域，作为温州经济社会发展的主要增长点，重点扶持，加快发展，提高其集聚和辐射能力，赋予城市管理所必需的县级经济管理权限和政府职能，通过委托和授权赋予必要的行政执法处罚权。在城镇建设用地指标上予以倾斜。按照“一级政府一级财政”的原则，建立和完善重点镇财政体制，具备条件的经批准设立镇金库。实行分税制财政体制，选择部分与经济发展密切相关的主体税种作为县（市、区）、镇共享收入。

### （四）加快产业结构调整，促进产业合理布局

一是重视区域产业整体规划。一方面，从分工角度解决城镇乡村之间产业同构和过度竞争的问题，使之合理分工，互促共进。中心城市重点发展金融、贸易、信息、服务、文化和教育等第三产业，中小城镇以生产性功能为主，农村以规模化、联片种植的农业生产支撑大中小城市对资源和要素的需求，获取农业经营的规模效益和城市化发展的整体效益。另一方面，从产业联系角度，推进产业垂直一体化。推动城市自上而下延伸其服务体系，农业通过产业化的途径延伸其加工销售环节，将加工和销售环节进入城镇，最终促进三大产业在区域内的合理布局<sup>[2]</sup>。二是科学筹划产业发展战略。把区域特色经济发展与城镇建设结合起来，积极培育适合当地的优势产业。三是制定农村工业化发展中长期规划，把农村工业布局纳入小城镇发展规划和土地规划，以治散为重点，落实配套政策，加快乡村工业向小城镇集中，向区域中心镇集中，向县城集中。

### （五）完善城乡建设统一管理体制，促进城乡统筹协调发展

一是完善“两级政府、两级管理”体制，赋予各县（市、区）更多的经济和社会管理权限，着重增强其自身经济政治文化的辐射功能，强化其公共服务职能。二是完善城乡之间土地收益的分配机制。三是改革户籍制度，进一步放宽人口进城的限制，在全市范围内凭房屋所有权证明，就地登记户口，直系亲属可以随迁随登。取消农村劳动力进城就业在政策上的区别对待，逐步消除城乡居民两个等级、两种待遇。四是通过加征环保税、转移支付等手段构建城乡之间的生态资

源补偿机制,对农村因城市建设或规划控制造成的经济损失给予补偿。

#### (六) 理顺城市管理体制,建立高效、合理、动态的城管运行机制

明确市、区、街道三级管理职责,加强综合管理,克服机构重叠、职能交叉、政出多门、分散管理的弊端,实行城市管理重心下移。一方面强化属地管理功能,一方面强化社区建设和管理,把部分城市管理的责、权、利下放给街道办事处,完善城市基层管理制度。同时建立“公众参与、社会监督”的机制,增进市民知情权、参与权和管理权,广泛吸引市民参与城市管理。

#### (七) 完善社会保障制度,促进城市化进程

一是扩大养老保险覆盖面,同时把最低保障体系向农村延伸。二是加大养老保险基金的征缴和投入力度。三是突出抓好失地农民的社会保障工作。当前失地农民已经成为温州社会稳定的一大威胁,加强这一部分人口的社会保障已经成为温州城市化进程中一个迫在眉睫的任务,要以农民“失土不失业、失地不失利”为原则,制订合理的拆迁安置政策,加强失地农民的技能培训和就业服务,完善农村社会保障体系,通过政策性的引导,变农民被动参与城市化为主动参与。

#### 参考文献

- [1] 温州市统计局. 温州统计年鉴(2004) [M]. 出版地: 中国统计出版社, 2004
- [2] 刘亭. 走城乡统筹发展的城市化道路. 中国城市化, 2004, (7): 14-17

## Study on Wenzhou's Urbanization

CHI Xiaorong

(The People's Government Office of Wenzhou, Wenzhou, China 325000)

**Abstract:** This paper analyses the main problems of Wenzhou's urbanization. In this article, we have also put forward some countermeasures and proposals to speed up the urbanization of Wenzhou such as improving the city planning managerial system, readjusting the administrative divisions, reforming the administrative and financial system, readjusting the industrial structure, balancing the development between urban and rural areas, straightening the city managerial system, and perfecting the social security system etc..

**Key words:** Wenzhou; Urbanization