

# “五线”城市培育的思考与战略对策\*

辜胜阻 吴永斌 王建润

【摘要】文章从中国城市规模结构失衡的现实入手,分析了培育“五线”城市的现实基础及对城镇化健康发展的重要作用。文章认为,解决中国城市规模结构失衡问题需要以城市群作为推进城镇化的主平台,以大城市带动小城市发展,大力培育“五线”城市,改变城市群内中小城市发展严重不足的现状,实现大、中、小城市的协调发展。目前,中国部分特大镇已初步具备了城市的规模与特征,将特大镇改为县辖市是发展“五线”城市的重要途径,政府要重视基层创新和顶层设计,以改革引领制度供给,有序推动特大镇改市。培育“五线城市”要坚持以人为本、产业兴城,并赋予特大镇相应的部分县级行政管理权限和城市管理职能,完善城市功能。

【关键词】“五线”城市 城镇化 特大镇改市 城市体系

【作者】辜胜阻 武汉大学战略管理研究院教授;吴永斌 武汉大学经济与管理学院,博士研究生;王建润 武汉大学经济与管理学院,硕士研究生。

目前,中国城市规模存在结构失衡,大、中、小城市发展不协调。一方面,大城市的数量和人口比重不断增加,一些中心城市以“摊大饼”的方式盲目无序地扩张,导致大城市土地和人口规模不断扩大,城市发展与资源环境承载能力不相匹配。另一方面,中小城市的数量和人口比重不断减少,尤其是20万人口以下的小城市严重萎缩。中国城镇化过度依赖超大城市、特大城市而不是依靠城市群,中小城市的规模过小,产业和人口集聚效应低。此外,新生中小城市发展受限,特大镇设市的通道不畅。一些特大镇已具备城市的人口规模、经济规模和基本形态,但囿于行政体制束缚不能撤镇设市,仍受乡镇管理体制和行政框架限制,发展活力与增长潜力得不到充分释放。因此,本文将从当前中国城市规模结构失衡的现实入手,研究如何优化中国城市规模结构,改变小城市在城市体系中的“短板”格局,促进城镇化健康发展。

## 一、文献回顾

20世纪80年代后期以来,一些学者提出“县下辖市”的设想,将部分区位条件好、经济

\* 本文为国家自然科学基金项目“人为核心的新型城镇化路径选择”(编号:71673207)的阶段成果。

实力强的镇改设为县辖市。辜胜阻(1991)提出,在每县选择一个镇为增长极,集中各种生产要素方面的优势,将其发展为一个大城市。随后又提出“一县建一市”的战略目标(辜胜阻,1996)。在城镇化进程中,选择发展前景较好的2000个左右的县城或首位镇,发展为以下三类规模的城市:(1)在100万人口以上的大县,建设30万~50万人口的中等城市;(2)在50万~100万人口的县,建立20万~30万人口的城市;(3)在50万人口以下的小县,建立20万人口的小城市。方创琳(2014)的研究显示,1990~2010年中国市区人口小于20万人的小城市由291个减少到162个,对城镇化的贡献由10.72%降低到3.63%。2010年,浙江率先进行了小城市培育试点的工作。徐靓、尹维娜(2012)对浙江首批27个小城市培育试点镇分析发现,在“以大管小”的行政管理体制下,小城镇存在区域体系结构不协调、产业结构扁平、缺乏高端人才等问题,提出浙江省培育发展县以下小城市,要遵循现代城市发展规律和新型城市化要求,坚持推进小城市建设和新农村建设相结合,推动自上而下的调控引导与自下而上自发的生长相结合,加快构筑一批新型城市化发展平台。

在处理大城市与中小城市的关系方面,张占斌(2013)主张以大城市为依托,以中小城市为重点,合理引导人口流向和产业转移,逐步形成分工协作、优势互补、集约高效的城市群。魏后凯(2014)认为,目前城市群已成为中国推进城镇化的主体形态。针对中国城镇化进程中的两极化倾向,要强化大中小城市和小城镇的功能分工,引导特大城市人口、要素、产业向中小城市和小城镇转移扩散。针对“镇改市”问题,刘君德(2014)提出,新型城镇化发展的着眼点主要在中小城市,重点是小城市。中国建制小城市的数量有很大的增量空间,但这个“增量”主要应该在“县辖市”。必须从2万个建制镇中“优选”极少数超级大镇、强镇升格为市,扩大“县辖市”层级。

## 二、中国城市规模结构失衡现状

根据国际经验,城市数量往往随着城镇化率的增加而增加,如美国城镇化率从20%提高到50%时,城市数量由392个增长到2722个,日本城镇化率从38%增长到70%时,城市数量相应从166个增长到652个(国家发改委宏观经济研究院课题组,2013)。而中国城镇常住人口从1997年的3.9亿人上升至2014年的7.5亿人,增加了近1倍,城镇化率从29.92%提高到54.77%,但城市数量不仅没有相应增加,反而由于撤市设区等原因有所减少,仅为650多个。而且大城市数量较多,小城市数量较少(见表1)。1998~2014年,人口在20万以上的城市有所增加,百万以上人口的城市从37个增加到69个,而人口在20万以下的城市却减少了133个(见表1)。

目前中国城市数量的增长与城镇化率的提高、城市常住人口的增加不相适应,尤其是1997年冻结县改市审批以后,城镇化率大幅提高、城市常住人口大量增加,但城市数量却不增反降。同时,许多原有的小城市随着经济发展“扩容”为大城市,但新的小城市尚未出现,小城市数量逐渐减少。科学合理的城市体系要求各规模等级城市之间保持“金字塔”式的比例关系,使城市的功能作用能够通过城市网络有序地逐级扩散,大、中、小城市协调发展。然

表1 中国不同规模城市数量和人口比重的变化

城市人口规模	1998年			2014年			1998~2014年变化			
	城市数量	数量比重	人口比重	城市数量	数量比重	人口比重	城市数量	数量比重	人口比重	人口增长
	(个)	(%)	(%)	(个)	(%)	(%)	(个)	(百分点)	(百分点)	(%)
400万以上	3	0.45	9.39	10	1.52	19.96	7	1.07	10.57	252.28
200万~400万	10	1.51	12.78	17	2.59	13.46	7	1.08	0.68	74.54
100万~200万	24	3.62	14.26	42	6.40	16.88	18	2.78	2.62	96.15
50万~100万	47	7.09	14.42	103	15.70	19.37	56	8.61	4.95	122.64
20万~50万	206	31.07	28.86	244	37.20	21.51	38	6.13	-7.35	23.51
20万以下	373	56.26	20.29	240	36.59	8.81	-133	-19.67	-11.48	-28.00
合计	663	100.00	100.00	656	100.00	100.00	-7	0	0	65.72

注:根据1999和2015年《中国人口与就业统计年鉴》的数据计算。

而,目前中国城市体系并未形成稳定的“金字塔”结构,大城市数量和吸纳人口的比重仍在不断增加,而作为“塔基”的小城市明显缺乏。另外,中国城市具有鲜明的行政等级特征,城市间资源的配置具有行政中心偏向。不同等级城市的政治地位、管理权限差别很大,政府在资源配置方面往往更加偏向于行政等级较高的城市,资源的过度集中使人口、产业在大城市进一步集聚,造成小城市经济活力不足、就业艰难、人口流失。中小城市尤其是小城市数量和人口的比重的减少,对城镇化的贡献率不断降低。小城市数量的减少使大量农民难以在户籍所在地实现非农就业,实现就地城镇化。

### 三、以城市群为主平台培育新生中小城市

2015年,中国城镇化率为56.1%。根据“诺瑟姆曲线”,中国正处在30%~70%的城镇化加速发展阶段。可以预见,在今后一段时间内,中国仍将有大量的农业剩余劳动力需要转移,完全依靠现有的城市吸纳农业转移人口会面临巨大的压力。

小城市在吸纳农业转移人口方面具有一定的优势。农业转移人口往往难以在高房价、高物价的大城市立足,小城市才是他们既能离开农村享受城市现代生活,又能支付生活成本的理想之地。小城市在户籍制度改革和公共服务均等化方面也容易取得突破,农业转移人口更容易在小城市获得基本的社保、医疗、教育、保障性住房等公共服务。

许多欧美国家的小城市非常发达,对中国小城市建设有一定的借鉴意义。例如,德国人口8200万人,是欧盟人口最多的国家。因德国政府遵循“在全国境内形成平等的生活环境”的指导思想,德国的城镇化以均衡化发展为主要特点,目前形成了11个互补共生的高效率城市圈。在德国,市镇为最基层的地方自治单位,这些基础行政区的平均规模较小,平均面积只有29.36km<sup>2</sup>,其城市结构也以中小城市为主,人口超过百万的城市仅3个,50万~100万人口的城市共有12个,15万~50万人口的城市共有35个。70%以上的居民生活在10万人口以下的“城市”。中小城市是德国城市体系中的主体,且大中小城市组成的城

城市群分布均匀,各个城市群内产业分工明确,具有与其他国家大城市相匹敌的竞争力。各地中小城市与乡村地区都具有完善的基础设施和体系完备的社会公共服务,城乡差距较小。德国均衡城镇化模式取得成功的原因有很多,其中关键在于3个方面,一是“去等级化”的城镇网络结构为构建均衡城镇化模式提供了重要基础;二是“去中心化”成为城乡无差异化发展政策的重要步骤;三是体制机制的综合配套改革为均衡城镇化模式的成功推行提供了重要保障(石忆邵,2015)。例如,美国自东向西逐渐形成由大都市、中小城市和小型城镇组成的三大梯度城市群。19世纪70年代后,美国经历了“大都市化运动”,全国大量人口向大城市集聚,造成“大城市病”严重、公共资源短缺、犯罪率居高不下等一系列社会问题。19世纪末期,“郊区化”成为美国发展城镇化的新模式,由于缺少科学规划,“郊区化”一度出现生态破坏、生活成本居高不下、资源浪费等问题,小城镇无序蔓延。20世纪初,美国提出“精明增长”的发展理念,开始科学规划城市、产业、生态之间的关系,形成了一大批依托大都市,既接受大都市的辐射,又为大都市补充资源的小城市和小镇。

目前中国小城镇数量众多,但许多小城镇规模小、人气弱,中国现有的1.9万多个建制镇的平均人口约7000人,很多镇甚至不足5000人(李克强,2012)。许多小城市各自为政,难以受到大城市的辐射带动,无法取得规模效益。与大城市相比,小城市和小城镇往往面临着就业机会有限、发展潜力不足等问题。但在珠三角和长三角城市群内的小城市和小城镇往往能够通过与大城市之间的协同效应实现自身发展。从百强镇分布看,广东、江苏、浙江数量位居前三,分别为30个、27个、21个,占百强镇总数的78%(中国城市经济学会中小城市经济发展委员会等,2015)。这充分反映出依托城市群发展的小城市和小城镇具有强大的生命力。有研究表明,未来5~10年内,中国城市群涵盖的人口和经济规模将分别占到城市总量的82%和92%(刘士林等,2014)。“十三五”规划纲要提出要规划建设19个城市群,外加拉萨和喀什两个城市圈。本文认为,推进新型城镇化,要走适当集中的均衡发展之路,既要避免小城镇过度发展的“农村病”,也要避免大城市盲目膨胀的“大城市病”。要以城市群作为推进城镇化的主平台,利用大城市的外部扩散效应,以大带小,在城市群内积极培育新生中小城市,推动“五线”城市建设。

#### 四、特大镇的现状与培育新生小城市的浙江实践

改革开放以后,部分小城镇通过自下而上的城镇化取得了长足的发展,有些小城镇发展成为特大镇。这些特大镇虽然没有市的地位,但人口、资源、工商业高度聚集,已具有城市的形态和特征。《国家新型城镇化报告2015》显示,2010年,中国镇区人口在10万以上的特大镇有238个,超过5万人的有885个。以浙江为例,2010年,浙江共有51个镇区人口超过5万、财政收入超过5亿元的大镇。这些镇产业基础坚实、经济实力强、镇区规模大、城市功能完

---

本文所指的“五线”城市指的是继一线、二线(副省级和省会城市)、三线(地级市)、四线(县级市)城市之后的县以下设立的、由县管辖的城市。

善。从人口指标、经济指标、城市功能指标等方面看,许多特大镇都已达到小城市的标准。

在目前中国城市数量偏少的情况下,推动这些有条件、有基础的特大镇改市既能有效增加城市数量,缓解现有大城市的人口压力,优化城市规模结构,也能充分挖掘特大镇的发展潜力。浙江在培育新生小城市方面进行了积极探索,经历了“扩权强镇”、中心镇培育到两轮小城市培育试点的过程,尤其是2010年底开始的两轮小城市培育试点工作,是浙江对特大镇向小城市转型发展的率先尝试,具有重要的参考和借鉴意义。2010年,浙江在中心镇培育的基础上,从200个省级中心镇中选择了27个开展小城市培育试点工作;2014年,在保留原试点基础上,增加了16个新试点(包括7个重点生态功能区县城)。通过培育,试点镇在经济发展、城市功能完善、体制机制改革等方面取得了显著成效。在第一轮试点期间,试点镇GDP年均增速达16%,高出全省平均水平5.3个百分点(见表2)。2013年,镇均建成区常住人口达10.5万人,城镇化率从2010年的57.2%提高到2013年的64.8%,已超过同期浙江全省平均水平,高出全国平均水平约11个百分点。另外,投资和财政收入等方面也大大超过全省平均水平。

浙江省各个小城市培育试点在发展中既有共性又有个性,按照发展动力、主导产业、城镇化要素等不同的标准,可将36个试点镇和7个重点生态功能区县城进行划分(见表3)。从发展动力看,小城镇试点可分为大城市辐射型、内生自发型和生态功能区县城3种。临近大城市的小城镇,由于具有良好的区位条件,能够充分利用大城市的溢出效应,吸引人口、资金、技术的流入,形成大城市辐射型的模式。例如,瓜沥镇基于临近杭州的独特区位优势,积极打造“杭州都市经济圈临港工贸新城”。一些小城镇虽然没有临近大城市,无法受到大城市辐射和带动,但依靠民间力量进行内部积累,发展块状经济,建立专业市场,探索出内生自发的模式。例如,“中国第一座农民城”的龙港镇。而对处于重点生态功能区的县城,由于承担着重要生态功能,要发展生态经济,注重协调经济发展与环境保护。从产业基础看,试点镇的发展得益于其具有自身特色的产业基础,主导产业的差异形成了不同的发展

模式。有些试点镇大力发展工业并将其作为主导产业,有些试点镇通过发展专业市场带动自身发展,有些试点镇利用自身特色资源发展文化旅游产业,还有一些试点镇各产业协调均衡发展,没有明确的主导产业。同时,城镇化涉及“人、业、钱、地、房”等要素,各个试点镇围绕这些要素深化改革,根据自身的发展特点和实际,各有侧重,针对性地解决小城市发展面临的突出问题,开创出注重公共服务的异地转移模式,以县城为增长极带动就地城镇化的集聚发展模式,利用民间资本的民资驱动模

表2 浙江小城市培育试点镇经济发展指标变化

指 标	年 份	
	2010	2013
GDP 总量(亿元)	1544	2411
GDP 增速(%)	—	16.00
GDP 占全省比重(%)	5.58	6.42
投资增速(%)	—	32.60
投资占全省比重(%)	4.65	6.64
财政收入占全省比重(%)	3.77	4.44
城镇化率(%)	57.20	64.80
镇均建成区常住人口(万人)	9.30	10.50

数据来源:浙江省发展和改革委员会网站([http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/12/art\\_112\\_636190.html](http://www.zjdpc.gov.cn/art/2014/3/12/art_112_636190.html))。

表3 小城市培育试点分类研究

划分标准	含 义	试点代表镇
按发展动力划分		
大城市辐射型	临近大城市的小城镇,利用大城市辐射和带动作用,吸引人口、资金、技术的流入。	瓜沥镇
内生自发型	小城镇通过产业集聚、民营建城、自下而上的方式谋求发展。	龙港镇
生态功能区县城型	重点生态功能区承担着重要生态功能,开发活动受到严格限制,要协调经济发展与环境保护。	淳安县千岛湖镇
按主导产业划分		
工业主导型	以工业为主导推动当地经济社会的发展。	柳市镇
专业市场带动型	以专业市场为纽带,带动周边地区的工业化、城镇化。	织里镇
文化旅游推动型	利用自身特色资源发展文化旅游产业。	佛堂镇
综合开发型	各产业协调均衡发展,没有明确的主导产业。	鳌江镇
按要素划分		
异地迁移型	注重公共服务全覆盖的共享发展。	店口镇
就地转移型	以县城为增长极带动县域集聚发展。	云和县
民资驱动型	利用民间资本的创新发展的。	横店镇
土改拉动型	深化土地改革的集约发展。	姚庄镇

式,土地改革拉动型等各具特色的发展模式。从浙江小城市培育的实践看,在推进发展“五线”城市进程中,要坚持“市场主导、政府引导”的发展模式,用好自身比较优势,因地制宜地发展产业,夯实产业基础,优化制度供给,加大土地、资金等发展要素供给。要注重城市基础设施“硬件”与公共服务“软件”发展,兼顾经济发展与环境保护,探索生态县县城发展模式。

### 五、以县辖市模式推动特大镇改市

推动特大镇改市、发展“五线”城市,采用何种设市模式是一个无法回避的问题。在中国的城镇化进程中,设市模式主要包括切块设市和整县设市两种形式。切块设市是指将城市地区从原有行政区域中分离出来,单独设市。市的人口以非农业人口为主,市的地域以建成区为主,仅有很少的农业人口和农村地区。20世纪80年代以前,中国采取的基本上都是切块设市的模式。从1983年起,中国开始推行整县改市的设市模式,根据相应标准,对符合条件的县进行整县改市,引发了持续十余年的“设市热”。整县改市工作大大增加了中国城市的数量,为中国的城镇化水平的提高奠定了基础,但也引起了“虚假的城镇化”等一系列问题。因此,1997年中国冻结了县改市的审批。1997年以后,虽然中国的城镇化水平不断提高,城镇人口大幅增加,但设市工作基本停滞,甚至由于撤市设区等原因,中国的建制市数量还有所减少。

当前,推进特大镇改市,无论是采取切块设市还是整县改市均会面临一系列问题。切块设市会将这些特大镇从原来的县中分离出去单独设市,许多特大镇往往是县域经济的支柱,将其分离出去不利于县域经济的发展。整县改市也会面临一系列问题,突出表现为“虚假的城镇化”。“市”是城市发展到一定规模和水平后,国家为满足由城市社会经济特点形成

的专门管理的需要,通过制定相关法律,依据一定的标准和程序而设置的(田穗生等,2005)。从“城市”的本义来看,“市”所对应的政区应当属于“城市型政区”。但“撤县设市”模式在设市的过程中将大量的农村地区纳入了城市范围,城市含有大量的农村人口,使城市特征不明显。城、乡是两种不同的范畴地域,二者对行政管理体制有着不同的需求。但当前中国的“市”已经从“城市型政区”逐渐演变成“广域型政区”,既包括城市地区也包括农村地区,使“市”脱离了城市的本来含义。

从世界范围来看,有不少国家和地区采用“县下辖市”的方式。美国的县是州以下最高行政区域,在县下设“市”、“镇”。“市”与“镇”均属自治型城市,设置标准相对宽松。市成立后并不从县内划出,而是保留在县内,市与县相比享有更多的自主权。日本现行的行政区划体制为两级管理,第一级为都、道、府、县,第二级为市、町、村。市、町、村同为县辖基层地方行政单位,在都、道、府、县制定的规范内处理其内部事务。中国台湾地区在县以下基层行政区采用市、镇、乡并列分设,并对各类市的设置标准进行了规定,规定“县辖市”设置标准为:“聚居人口15万以上未满50万,且工商业发达、财政充裕、交通便利、公共设施完备之地区”(吴卫生,2004)。因此,在结合国内外经验和中国城镇化进程实际的基础上,本文认为,“县辖市”制度是特大镇改市较为合适的选择。“县辖市”,是在将特大镇保留在县范围内的基础上将特大镇改为市的设市方式。通过“县辖市”的方式进行特大镇改市可以在保持县的基本稳定的前提下满足经济强镇的设市需求,有利于促进县域经济的整体发展。在行政级别上,特大镇改市,不能改为“镇级市”,“镇级市”是对这些小城市的“矮化”。但也不能改为县级市,升级为县级市会涉及原县域内复杂的利益调整问题,可能会面临较大的阻力。如果此类“县辖市”设置行政级别,比较合适的是设置为“副县级”,可在兼顾县、市利益的同时赋予其相应的县级管理权限。

## 六、推进特大镇改市的对策思考

目前,优化城市规模结构要建立直辖市→副省级城市或省会城市→地级市→县级市→县辖市5个级别的城市体系,尤其是要采取将特大镇设为县辖市的方式在城市群内培育一批“五线”城市。以长三角城市群为例,上海是长三角城市群的核心城市,杭州、宁波、南京、合肥是副省级城市或省会城市,绍兴、金华等是普通地级市,义乌、昆山等是县级市。为进一步优化长三角城市群空间结构,需要培育以横店、店口为代表的一批“五线”城市,夯实城市群发展的基础(见图)。

《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》提出,到2020年常住人口城镇化率要达到60%左右,也就是说城镇常住人口要达到8.5亿人左右,相比于2012年还要增加1.4亿人左右,依靠现有的600多个城市来吸纳新增农业转移人口将面临巨大的压力。本文认为,应通过特大镇改市等方式使城市数量在2020年达到1000个左右(见表4)。“十三五”规划纲要提出加快拓展特大镇功能,赋予镇区人口10万以上的特大镇部分县级管理权限,完善设市设区标准,符合条件的县和特大镇可有序改市。其中,特别增加了“有序”一词。说明特大镇改

市必须量力而行,严格设置特大镇改市的标准。

结合浙江小城市培育的经验,本文认为,推进特大镇改市、培育“五线”城市,应从“正名”、“扩权”、“强基”、“赋能”、“改制”、“控本”6个方面入手。“正名”是要克服特大镇由“镇”向“市”转变的制度“瓶颈”,赋予特大镇一个合适的“身份”。“扩权”就是要扩大特大镇的行政管理权限,赋予其部分县级行政管理权限。“强基”是要巩固特大镇产业基础,完善基础设施硬件和公共服务软件。“赋能”是要赋予特大镇相应的城市管理职能,完善城市功能。“改制”是要推进行政管理体制改革,创新行政管理机制。“控本”是要求在镇改市的过程中严格控制成本,防止行政成本的大幅增加。

第一,实现特大镇由“镇”到“市”的转变,要赋予特大镇部分县级行政管理权限。为特大镇“正名”,实现由“镇”到“市”的改变是当前特大镇改市过程中面临的最敏感、最紧迫的问题。“正名”对小城市吸引人才与招商引资具有重要作用。据测算,特大镇设市后年均固定资产投资可在现有基础上增长25%~30%。“正名”的关键是要处理好县、市关系。要立足于平衡县、市双方利益,探索具备条件的特大镇的设市模式,如将GDP、财政收入等经济指标继续统计在原有县域内,在土地指标、财政转移支付等方面由省级政府单列管理。行政管理权限不够是当前特大镇发展面临的重要约束。要下放财权,改革现有财税分成体制,提高特大镇的税收分成比例,为小城市建设提供资金保障。要下放事权,提高小城市社会管理能力,分批下放行政管理、行政审批、行政执法等县级权力,给予特大镇对干部任免、调整、考核管理的建议权。

第二,坚持以人为本、产业兴城,赋予特大镇相应的城市管理职能,完善城市功能,夯实基础设施“硬件”和公共服务“软件”基础。目前中国小城市发展不足、农民在小城市落户意愿不高。能否为外来人口提供稳定的就业机会是决定城镇人口吸纳能力高低的关键,而稳定的就业机会需要拥有坚实的产业支撑。发展小城市必须要建立在坚实的产业基础之上,坚持产城融合。要转变“建设农村、管理农民”的方式,以“建设城市、管理市民”的思路来指导小城市发展。要赋予特大镇相应的城市管理职能,使其逐渐脱离乡镇管理体制。同时要加快基础设施建设,以产业为保障驱动完善城市服务配套。灵活运用PPP等方式,形成政府与民间

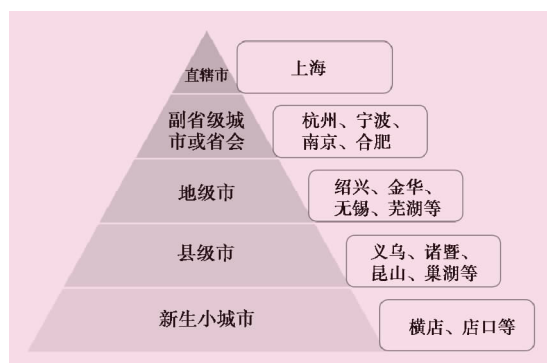


图 长三角城市群城市等级

表 4 2020 年中国城镇化相关指标目标

指标	2012 年	2020 年
总人口(亿人)	13.54	14.2
城镇常住人口(亿人)	7.10	8.5
常住人口城镇化率(%)	52.60	60
城镇户籍人口(亿人)	4.80	6.4
户籍人口城镇化率(%)	35.30	45
城市数量(个)	657	1000

注:总人口为“十三五”规划纲要提出的2020年的目标,常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率为《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》提出的2020年目标。

资料来源:2013年《中国统计年鉴》、2013年《中国城市统计年鉴》。



力量共同投资城镇化的格局。要增强小城市公共服务能力,加快公共服务均等化,实现基本公共服务常住人口全覆盖。

第三,推进行政管理体制,提高行政服务效能,避免特大镇在改市过程中大量增加行政管理人员,严格控制行政成本。要建立一套成本低、管理新、效率高的新型管理模式,按照“小政府,大服务”的原则创新行政管理体制,横向要推进“大部制”改革,纵向要推进行政管理的扁平化。要将行政管理体制的创新和行政管理成本的降低与设市联动,在权限下放的同时,简化审批事项,优化审批流程,避免重复审批。为降低行政成本,特大镇一方面要提高有限人员的素质,实现高效利用;另一方面可以聘用协管人员,补充体制内公安、交通、消防、安监等领域人员的不足。要建立向社会购买市政服务的机制,组织社会资本承接部分公共服务职能,推动政府由“财政养人”向“养事不养人”转变,促使政府在市政公用事业中的角色逐步从服务提供者向市场监管者转变。

综上所述,针对当前中国大城市、特别是超级城市人口不断膨胀,“大城市病”日益严重,小城市不断减少,城市规模结构失衡的现实,要加快发展“五线”城市,夯实城市体系的“塔基”。要将城市群作为新型城镇化的主体形态,借力城市群中的核心城市和大城市的辐射带动作用,建设一批宜业、宜居的小城市。坚持“有序”稳步推进的原则,避免“一哄而起”,对经济基础坚实、初步具有城市规模和特征的特大镇进行小城市培育,通过巩固产业基础,扩大权限,推进制度创新来提升城市功能,将其发展为“五线”城市。

#### 参考文献:

1. 方创琳(2014)《中国城市发展方针的演变调整与城市规模新格局》,《地理研究》,第4期。
2. 辜胜阻(1991)《论中国城镇化发展观》,《人口学刊》,第6期。
3. 辜胜阻(1996)《城镇化:世纪之交中国农村改革与发展的主题》,《学习与实践》,第8期。
4. 国家发改委宏观经济研究院课题组(2013)《迈向全面建成小康社会的城镇化道路研究》,《经济研究参考》,第25期。
5. 刘君德(2014)《论中国建制市的多模式发展与渐进式转换战略》,《江汉论坛》,第3期。
6. 李克强(2012)《协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择》,《行政管理改革》,第11期。
7. 刘士林(2014)《城市群:未来城镇化的主平台》,《光明日报》,6月3日。
8. 石忆邵(2015)《德国均衡城镇化模式与中国小城镇发展的体制瓶颈》,《经济地理》,第11期。
9. 田穗生等(2005)《中国行政区划概论》,北京大学出版社。
10. 魏后凯(2014)《中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构》,《中国工业经济》,第3期。
11. 吴卫生(2004)《中国台湾地区地方行政区划研究》,《江汉论坛》,第9期。
12. 徐靓、尹维娜(2012)《小城镇从“镇”到“市”发展路径——对浙江首批27个小城市培育试点镇研究小结》,《城市规划学刊》(增刊)。
13. 张占斌(2013)《新型城镇化的战略意义和改革难题》,《国家行政学院学报》,第1期。
14. 中国城市经济学会中小城市经济发展委员会等(2015)《中小城市绿皮书:中国中小城市发展报告(2015)》,社会科学文献出版社。

(责任编辑 朱 犁)

## ABSTRACTS

**Thinking and Strategic Countermeasures of Cultivating the Fifth-tier Cities***Gu Shengzu and Others · 2 ·*

Focusing on structural unbalance of China's urban system, this paper analyses the foundation of cultivating the fifth-tier cities and its important role on the healthy development of urbanization. The paper indicates that, in order to solve the problem of structural unbalance, it is necessary to take urban agglomeration as the main approach and change the situation of underdevelopment of small and medium-sized cities, to achieve coordinative development of megacities, small and medium-sized cities. At present, some of large towns almost had city's size and characteristics. A key to develop fifth-tier cities is to turn some large towns into cities with county's administration. The government should pay more attention to basic innovation and top-level design, speed up reform to improve institutional supply, and orderly change large towns to county level cities. To cultivate the fifth-tier cities, we should adhere to people-oriented mode, develop cities based on industries, provide big towns with corresponding administrative authority and city's management functions.

**A Study of Payment Mechanism of Flexible Employment in Pension Insurance:****From the perspective of Families' Expected Utility***Mu Huaizhong and Others · 11 ·*

From the perspective of family, this paper examines the impact of families' expected utility on payment mechanism of flexible employment in pension insurance. The paper points out that risk aversion mentality of the insured, unexpectedness of personal life cycle, the differences of local institution or policy, and the utility loss after delaying retirement are the internal mechanisms that restrict insured families' expected utility and affect their insurance decision. According to the above four internal incentive mechanisms, three system schemes are designed, and an insured families' expected utility model is established. The quantitative analysis finds that the risk duration and risk degree of the insured family are positively correlated to the pay duration and pay level. However, the current system scheme is still incentive and becomes more incentive with the expansion of life expectancy. The Scheme 1 should be adjusted timely according to long-time risk duration and high level of risk. The Scheme 2, in some regions, improves expected utility but does not conform to the rule of endowment insurance development. The Scheme 3 with a large relevant legal basis is the best choice leading to a win-win situation of the government and the families. With above analysis, some relevant suggestions are put forward.

**Incentives of Deferring Retirement and Optimization of Pension System: Based on the Experience of "Provident Fund System" and Partially Funded System***Li Rui and Others · 25 ·*

This paper compares the difference between partially funded system and "provident fund system" from the perspective of deferred retirement incentives, and introduces the pension yield rate as the selection criterion. By using the OLG and actuarial model, the pension system is structured and analyzed. On this basis, Life-cycle Wealth Choice Model is used for empirical analysis. The results show that the average retirement age of workers in Suzhou Industrial Park is nearly two more years senior than that in Suzhou. Theoretical analysis shows that historical contribution of workers will affect retirement behavior. Endogenous incentives are key factors leading to the difference in retirement age between the two systems. Institutional factors, such as wage index and payment months, have different effects on retirement incentives under the two systems. Under the same conditions, the low human capital group is more inclined to early retirement. It is suggestive to take the labour contribution of workers and the policy effect of the individual heterogeneity into consideration. In contrast to delay retirement age, the establishment of institutional endogenous incentive mechanism and the structural adjustment of pension system can be a better option.

**Floating Population's Dialect Skill and Entrepreneurial Choice***Wei Xiaohai and Others · 36 ·*

By using the dynamic monitoring data of national floating population from 2013 to 2014, this paper studies the impact of dialect skill of floating population on their entrepreneurial choice. Theoretically speaking, as a unique regional verbal form, dialect