

治理研究

主持人语:本期发表的两篇地方治理的文章,分别有针对性地对中国和日本地方治理的相关问题进行了研究,可资比较。《从“小城镇 大问题”到“小城市 大问题”——“中国第一农民城”龙港的追踪调查》一文,作者通过多年的追踪调查,研究了浙江省温州市的龙港镇在改革开放几十年过程中,如何从原来的一个普通贫穷小城镇,逐渐发展为一个较具规模的城市,以及在建市过程中各种复杂的矛盾与挑战。从龙港镇到龙港市,是中国很多地方现代化、市场化、城市化的一个缩影,应从中汲取经验教训,少走弯路。《日本如何预防公共卫生危机——基于地方政府的视角》一文,作者通过此次新冠疫情,探讨了日本之所以被国际社会誉为“危机应对优等生”,除日本政府采取了正确的对策外,主要是因为日本在基层地方政府构建起以保健所为核心的地方公共卫生危机预防机制,将危机预防作为公共卫生危机管理最为重要的工作。文章认为,日本经验值得中国汲取,提示我们应该完善疫情危机预警发布机制、构建疫情危机依法防控体系、夯实疫情危机应急物质储备、构筑疫情预防跨部门合作网络。

史志钦(清华大学国家治理与全球治理研究院)

从“小城镇 大问题”到“小城市 大问题”

——“中国第一农民城”龙港的追踪调查

徐振宇 李人庆

摘要:在多重转型的复杂背景下,龙港这个以五个小渔村为基础的新设小镇,被迫充分利用市场机制的力量,以港兴商,以商促工,以业扩城,成为“温州模式”的重要发源地,作为中国第一座“农民城”崛起,成为特大镇的典型和首批“镇改市”试点镇。作为费孝通先生“小城镇 大问题”的拓展性研究,以追踪田野调查为基础,采用深度访谈与参与式观察方法,结合档案和统计数据,刻画龙港发展进程,提炼发展经验,剖析发展困境,追踪撤镇设市历程。研究发现:基层政府顺应民众需求,最大限度地简政放权,通过集资、捐资、有偿出让土地等举措,充分发挥市场的作用,迅速改进了城镇基础设施与基本公共服务,以“买来的”城镇化,提交了“小城镇 大问题”的“另类”答卷;成为特大镇后,事实上的“城”与行政级别名义上的“镇”的矛盾,引发“大城镇 大问题”,尤其表现为基础设施与公共服务滞后,影响营商与人居环境。放权扩权式的改革,陷入“放权—收权”循环套,基础设施和公共服务滞后状况无法缓解;“撤镇设市”有利于改善营商与人居环境。但是,如何在更高起点上,达成行政体制与市场机制间的良性互动,仍然是龙港这座“小城市”的“大问题”。

关键词:新型城镇化; 小城镇; 特大镇; 小城市; 城镇规模体系; 市场; 行政管理体制

基金项目:国家社会科学基金重大项目“新时代流通服务业高质量发展的路径选择与政策体系构建”(18ZDA058)

作者简介:徐振宇,南京审计大学新经济研究院(南京 211815);李人庆,中国社会科学院农村发展研究所(北京 100732)

一、引言

改革开放以来,中国经历了人类史上最大规模的城镇化进程,城镇化率以大约每年1个百分点的

速度,从1978年的17.92%提升至2018年的59.58%。^①但是,中国城镇数量与结构仍有相当大的改进余地。

与欧美国家城市化率持续提升过程中伴随城市数量迅速增长不同,中国城镇人口从3亿增长到7亿多的过程中,城市数量没有增加,反而减少了。其中,小城市的数量在过去10年间大约减少了100个。与此同时,中国人口超过10万的特大镇有两三百个。^②这些特大镇中,有相当比例的镇,经济规模和财力规模都不低于县级市的平均水平,但在行政级别上仍长期定格为正科级的镇。^③这样,一方面城市数量尤其是小城市数量持续减少,^④另一方面特大镇受制于刚性的行政管理体制,无法升格为小城市,^⑤导致中国城市规模体系的重大缺陷——由于小城市数量过少,中国城市规模金字塔底部过窄,难以对高水平的新型城镇化形成坚实支撑。

无论是参照发达国家的经验,还是考察中国城镇化的发展趋势,中国城镇化率尚有较大提升空间。更高的城镇化率,更高质量的城镇化,必须依赖更多充满活力的中小城市作为载体。未来有望成为中小城市的,除部分县城外,还有数以百计的经济实力雄厚的人口大镇。在人口超过10万人的特大镇中,大部分是长三角和珠三角城市群的经济强镇。2018年中国百强镇^⑥排行榜中,有30余座特大镇位于珠三角的东莞、中山、佛山三市。^⑦长三角的特大镇发展也非常突出。温州“镇域经济”向来强大,柳市、塘下、龙港、虹桥、灵溪、北白象、鳌江等镇,都是著名的人口大镇、经济强镇,均进入2018年全国百强镇行列。^⑧

龙港镇,隶属于温州市苍南县,东临大海,南邻福建,曾以农民自费造城和“中国农民第一城”扬名海内外。早在2013年,从人口规模、经济发展水平、城镇建设水平看,龙港镇都已经是一座“城市”(至少可视作“县级市”)。第一,从人口规模与密度看,镇区人口总数达25.2万(据全国第六次人口普查数据),超过180个县级市(全国县级市约360个),建成区人口密度也达到国内大城市市区密度——19平方公里的建成区面积中,人口密度达1.3万人/平方公里。第二,从财政收入看,龙港镇财政收入总量超过158个县级市,按常住人口计算的人均财政收入超过182个县级市。第三,龙港的

① 国家统计局:《经济结构不断升级 发展协调性显著增强——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之二》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190708_1674587.html,2019年7月8日。

② 辜胜阻:《通过特大镇改市推进城市化科学发展》,《区域经济评论》2017年第3期。

③ 即便是一些GDP过“千亿”的大镇,其正式行政级别仍然是“正科级”。

④ 中国小城市减少的最重要的原因,小城市变为中等城市或大城市后,除“撤县设市”这一狭窄且被暂停多年的通道外,新的小城市无法“名副其实”地“合法”产生出来。1997年,国务院暂停审批县改市,直至2016年才“解冻”,在长达20年左右的“冻结期”,只有极个别县份实现撤县设市,且大多分布在边疆及少数民族集聚区——2010年,云南省的蒙自县和文山县分别改为蒙自市和文山市。2013年吉林省扶余县改为扶余市,云南省弥勒县改为弥勒市,青海省玉树县改为玉树市。2014年云南省香格里拉县改为香格里拉市。2015年四川省康定县改为康定市,广西壮族自治区靖西县改为靖西市,云南省腾冲县改为腾冲市,四川省马尔康县改为马尔康市,黑龙江省东宁县改为东宁市。2016年,黑龙江省抚远县改为抚远市,江西省星子县改为庐山市,云南省泸水县改为泸水市。2017年以来,撤县设市的步伐有所加快,截至2019年8月,共有24个县份被批准撤县设市。

⑤ 行政级别基本不能改变,连名称也不能由“镇”变为“市”。

⑥ 该排名由中小城市经济发展委员会、中小城市发展战略研究院联合中国社会科学院城市发展与环境研究所等单位组成课题组,自2005年起连续对外发布。

⑦ 在2018年的全国百强镇排行榜中,东莞市的长安镇、虎门镇、厚街镇、常平镇、寮步镇、凤岗镇、大岭山镇、清溪镇、高埗镇、黄江镇、横沥镇和石碣镇分别排名第7、第8、第16、第20、第25、第32、第40、第42、第43、第70、第80和第99位,中山市的小榄镇、坦洲镇、古镇和三乡镇分别排名第11、第49、第71和第87位,佛山市的狮山镇、北滘镇、里水镇、大沥镇、西樵镇、龙江镇、乐平镇、乐从镇、杏坛镇、丹灶镇和九江镇分别排名第2、第6、第9、第19、第26、第34、第38、第47、第54、第63和第69位。

⑧ 在2018年全国百强镇排名中,柳市(隶属乐清市)、塘下(隶属瑞安市)、龙港(隶属苍南县)、虹桥(隶属乐清市)、灵溪(隶属苍南县)、北白象(隶属乐清市)和鳌江(隶属平阳县)等镇分别排名第14、第15、第17、第39、第45、第64和第76位。

城镇建设与公共服务也接近“城市”标准,城市垃圾集中无害化处理率、污水集中处理率分别为100%和85%。学校、医院以及城市公交体系完善,高中阶段毛入学率达98.5%。第四,龙港民营经济发达,市场繁荣。个体工商户和企业总数(企业7706家,个体工商户23372家)比温州的洞头、泰顺、文成3个县的总和还多3455家;龙港镇步行街约60平方米的商铺中,最高年租金达100万,直追一线城市的租金水平。^①

回顾龙港镇发展历程,基本经验是通过简政放权最大限度发挥市场在资源配置中的作用。然而,龙港长期维持着镇级建制。刚性的行政管理体制,使曾经有效的“放权”道路越走越窄,最终陷入“放权—收权—再放权—再收权”的循环套,城市基础设施与公共服务等诸多方面,都受制于镇级行政管理体制约束严重滞后,对营商环境和人居环境均有负面影响,成为引发企业、资本和人才外流的重要诱因。进入新世纪以来,龙港每年都有大量企业和人才陆续外迁至大中城市。保守估计,龙港镇域内至少有十多人移居上海、杭州、温州、义乌、北京、广州、深圳等大城市及部分中小城市。在访谈中,苍南义乌商会负责人透露,仅义乌就有苍南人6万,其中大部分是龙港人。

基于上述背景,经过联合国、国家、省、地市等不同层面多轮试点,^②中央和浙江省顺应新型城镇化发展趋势,龙港基层政府、企业家、退休官员和民间组织持续呼吁,温州市和苍南县政府积极配合,经由多轮自上而下和自下而上的过程,2019年8月16日,经国务院批准,国家民政部复函浙江省人民政府,同意撤销苍南县龙港镇,设立县级龙港市,以原龙港镇的行政区域为龙港市的行政区域。龙港市由浙江省直辖,温州市代管。2019年8月30日,浙江省政府正式宣布,龙港镇撤镇设市。

龙港是特大镇的典型代表,也是近年来全国首次撤镇设市,其意义远比“撤县设市”或“撤县设区”重大。龙港也是“温州模式”的发源地,是中国第一座“农民城”,追踪调查龙港发展历程,不仅具有重要的“史料留存”价值,而且可以在学术上与费孝通的“小城镇大问题”深度对话。另外,特大镇基本由小城镇发展起来,部分特大镇将通过撤镇设市成为中小城市。在中国各地,至少还有近百个与龙港的人口规模、经济体量相当的人口大镇、经济强镇。为数不少的特大镇,早已是名副其实的城市,同样面临着经济发展受制于行政级别和刚性行政管理体制的问题,亟待“正名”和行政升格。

费孝通当年在“乡土中国”情境下提出的“小城镇大问题”,在当代的“城乡中国”背景下成为典型的“小城市大问题”。对龙港的追踪研究也有助于深入认识中国城镇化进程中的政府行为,尤其是基层行政管理体制运行的经济后果,并为国家在新型城镇化和行政管理体制改革方面进行科学决策提供重要借鉴。

二、研究设计

(一) 研究对象

早在20世纪80年代,龙港镇已成为政界、学界和媒体重点关注的热点。从国务院总理、全国人大委员长、全国政协主席,到各专区、市、县领导来龙港考察者络绎不绝。中共中央政策研究室、国务院研究室、中央机构编制委员会办公室、国务院参事室等国家决策或决策咨询参谋机构也曾多次到龙港调研。很多著名学者,包括费孝通曾到访龙港,并在其文章中多次提到龙港。费孝通曾对龙港及其腹地(尤其是金乡、钱库和宜山)的小商品生产基地有详细描述,并将龙港镇视为“农村城市化时期小

① 国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心调研组(范毅执笔):《龙港:已经成为事实上的“城市”》,《城乡研究动态》(国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心内部刊物)2014年第243期。

② 包括联合国试点小城镇、全国小城镇综合改革试点镇、全国小城镇建设示范镇、国家新型城镇化综合试点、浙江省中心镇、浙江省小城市培育试点镇、温州市强镇扩权改革试点镇等。

城镇建设步子明显加快”的“突出的例子”，强调龙港“专业市场的发展，活跃了流通，带动了工业，促进了小城镇建设”。^①

龙港隶属于温州市管辖下的苍南县，位于鳌江（浙江八大水系之一）入海口南岸，南邻福建，东临大海。龙港于1984年正式建镇，其前身为1982年4月苍南县委决定成立的沿江港区（后改名龙江港区）。据费孝通的描述，建镇之初只有5个小渔村，人口总数7812人。镇长用“路不平，灯不明，水不清”来概括建镇初的样子。^② 龙港基层政府按照“人民城镇人民建”的方针，以极少的国家投资为基础，率先推出土地有偿使用制度改革，充分发挥农民的智慧 and 力量，吸引农民自理口粮进城、自建住宅落户、自办企业发展，一座新兴工贸港口城镇迅速崛起，被誉为“中国第一座农民城”和“农民自费造城的样板”，^③已发展成为浙南闽东北地区的经济重镇。

龙港是联合国试点小城镇，也是全国小城镇综合改革试点镇、全国小城镇建设示范镇、浙江省中心镇、浙江省小城市培育试点镇，2014年被批准为国家首批“镇改市”试点，并于2019年8月底正式撤镇设市（县级市），将为人口和产业高度集聚、城市化进程快却受制于行政管理体制约束的特大镇闯出新路，为中国城市体系补充有活力、有特色、有创新性的小城市开拓道路。对这样一座有着突出代表性和典型性的城镇，记录其演化历程，总结其演化经验，剖析其发展困境，同时涵盖早期的“小城镇 大问题”、发展成为特大镇后的“大城镇 大问题”及“撤镇设市”后的“小城市 大问题”，具有重要的学术和现实价值。

（二）调研历程

本文主要基于我们对龙港近30年的追踪田野调查。我们最早开始调研龙港，可以上溯到1992年。当年，本文第二作者李人庆作为“中国国情丛书——百县市经济社会调查”（苍南卷）调查组成员，首次进入苍南县和龙港镇开展调查。自1992年至2002年，李人庆每年都对龙港镇进行调查。2003年至2008年，李人庆又对龙港做过两次专题调研。2009年以来，每年都对龙港进行追踪调查，并在调查基础上形成了系列调查成果，主要是公开出版的专著或专题研究报告。^④ 从2018年开始，我们又分别聚焦龙港城镇发展史，重点围绕农村工业化、城镇建设、产业发展、政府职能以及行政体制改革等方面进行了四次专题调研。^⑤

对龙港的追踪田野调查，得益于多方面的有利因素：在1992年开展首次调查时，我们就已经与当地公务员、企业家和民众建立起较好的关系；另外，从不同渠道得到的科研项目 and 基金也是研究得以持续的重要经济基础。更为重要的是，追踪田野调查不仅得到众多学者的指导与支持，而且得到越来越多龙港本地人的支持与帮助。

我们从调查中感悟了许多新知，对龙港人的勤劳、低调、务实、睿智、敬业、包容与敢闯敢试的创新精神有了日益深刻的体认。我们也对很多现任和退休官员进行了深度访谈，但调查过程基本摆脱了行政层面的干扰，以确保调查的独立性和客观性。

① 费孝通：《家底实 创新业——再访温州》（下），《瞭望新闻周刊》1995年第13期，第16页。

② 费孝通：《家底实 创新业——再访温州》（下）。

③ 李人庆：《案例分析一：浙江龙港——一个内发的小城镇》，见张晓山、胡必亮主编：《小城镇与区域一体化》，太原：山西人民出版社，2002年，第25页。

④ 主要包括：丁伟志主编：《中国国情丛书——百县市经济社会调查：苍南卷》，北京：中国大百科全书出版社，1996年（李人庆参著）；王晓毅、朱成堡：《中国乡村的民营企业与家族经济》，太原：山西经济出版社，1996年（李人庆参与调查）；李人庆：《案例分析一：浙江龙港——一个内发的小城镇》，见张晓山、胡必亮主编：《小城镇与区域一体化》；王晓毅、蔡欣怡、李人庆：《农村工业化与民间金融——温州的经验》，太原：山西经济出版社，2004年；李人庆、杜志雄：《政府管理体制创新与小城镇健康发展问题研究》，见中国社会科学院农村发展研究所编：《中国农村发展研究报告 No. 6》，北京：社会科学文献出版社，2008年。

⑤ 在调研基础上撰写了专题调研报告《“中国第一农民城”龙港镇跟踪调查——从“小城镇 大问题”到“小城市 大问题”》，参加国务院参事室“费孝通田野调查奖”征文活动，并获得一等奖。

(三) 调研方法

本文的调研方法,以深度访谈、参与式观察与座谈等为主,并结合对当地档案资料的调阅和统计数据进行分析,进行研究。调研重点主要包括如下方面:

第一,以重点人物的深度访谈为主线。本调查得以顺利进入“现场”,最早的线索人物,是通过苍南县前商务局副局长朱成堡,他也是中国社会科学院农村发展研究所特邀副研究员。他是我们得以进入苍南县和龙港展开深入调查的引路人。通过他的介绍,并通过关系网络的“滚雪球”方式,我们得以结识越来越多的公务员(包括退休公务员)、企业家、教师、社会贤达、商会负责人,其中多人曾接受过我们的深度访谈,或参与座谈。

第二,以重点企业和商会、宗亲会等民间组织的走访调查作支撑,重点走访调查了新雅投资集团、曙光印业集团、中国礼品城、浙江如意礼品工艺有限公司、金田集团、瑞田钢业、康尔微晶、强盟实业、温龙纺织等龙港重点企业,并与部分企业负责人进行了深度访谈或座谈。我们还走访了苍南义乌商会会长何必锋,感谢龙港工商联主席、龙港商会会长倪法川等人,从中了解了很多龙港民营企业发展情况和龙港企业家在外投资、经营情况。

三、“小城镇 大问题”:“中国第一农民城”的经验与道路

龙港作为多重转型的发展中大国的一个镇,其发展过程与其他特大镇显然有着较多的共性:这是一个乡村工业化与城镇化相互交织的复杂过程,商品市场化和要素市场化齐头并进的微妙过程,传统“乡土中国”向现代“城乡中国”持续转型的过程。但是,温州龙港镇的建镇模式、启动机制、发展速度与演化路径,在中国有着相当的独特性,走的是一条“另类”的城镇化道路,引起过包括费孝通在内的一大批著名学者的高度重视。得益于特殊的历史环境、港口的区位优势、广大的富裕腹地、丰富的社会资本,龙港镇通过“以港兴商,以商促工,以业扩城”得以持续快速发展。

在乡村工业化与城镇化交织、商品市场化和要素市场化齐头并进、传统“乡土中国”向现代“城乡中国”转型的过程中,龙港基层政府顺应当地民众与企业家的需求,“顺水推舟”甚至与民众“合谋”,率先转变基层政府职能,创新城镇建设机制,包括简政放权、集资提供公共产品、捐资改善公共服务、率先有偿出让土地使用权等,其独特经验具体体现在:

(一) 简政放权,转换角色:率先改革与调整政府职能

由于龙港的特殊发展背景和发展路径,决定了龙港基层政府的角色与职能,显然不同于县城,也不同于其他乡镇,更不同于名正言顺的小城市。通过简政放权与角色转换,龙港基层政府职能与角色率先调整,成为服务型的政府,成为城镇公共服务与公共服务提供的协调者与组织者,成为农民进城的协助者,最终促成人才、财、物、智在新成立的龙港镇迅速集聚。

第一,龙港发展起点低,基础设施差——“路不平,灯不明,水不清”并不夸张,而是建镇时的真实写照。人口不到1万人,且多半是农业户口,企业也很少。基层政府不可能等、靠、要,必须自己想办法,必须设法与民间尤其是富裕群体休戚与共,共渡难关,从而决定了政府角色在本质上是服务型而非管控型的。

第二,为加快城镇发展,龙港基层政府以强化与协助提供公共产品为己任,通过发挥其组织者、协调者的角色,高效率、快速度、低成本地解决了各种基础设施和公共服务的提供难题。而这些难题过去都基本是靠国家财政在较长时期内才得以完成的——甚至有点类似于公共物品的私人提供案例——即公共物品不一定要由政府提供,但政府有必要从中协调和组织。

第三,简政放权。高效的政府公共服务本身,也是典型的“公共物品”。简政放权,与其说来自上级高瞻远瞩或基层刻意为之,不如说来自当时“一穷二白”的“倒逼”。龙港早期一些非常重要的简政

放权措施,如“八个大印一起盖”“减印”以及下放审批权到镇,都是一个严重缺乏人气的新建城镇为更好服务于企业和农民进城的被迫“创新”。

(二) 以商促工,以业扩城:“三位一体”的工商联动促进产城融合

一座城市或地区的“启动点”^①非常重要。一座城市最重要的启动点,不是城,而是市。城市最重要的功能,最基础的功能,不是生产,也不是保卫,而是交易。龙港是典型的交易为先的城镇。费孝通在第二次访问温州后,于1995年有下列文字:

他们确定了搞专业市场的思路,要通过大力发展专业市场,一头带动千万个家庭企业,一头借助购销员队伍联通五湖四海,促进龙港经济的发展。建镇10年来,龙港逐渐形成了10大专业市场和10大工业加工行业。这些市场的交易十分活跃,平均每天的客商流量达3.8万人,1993年的市场成交额达6亿元。专业市场的发展带动了龙港镇上塑料制品、中西服装、仪器仪表、机械五金等10大加工行业的发展,加快了城镇的建设步伐。^②

按费孝通的观点,专业市场与民营工业间形成了正反馈机制,“以商促工”的内在机制是,供销员(也称“购销员”)与专业市场在很大程度上扩展了龙港小商品生产的市场范围,从而导致这些行业分工的深化,进一步强化这些制造业在龙港的集聚。龙港周边富裕农民大规模进城,不仅带来了城建资金,而且带来小商品的专业化生产,使龙港迅速形成多个小商品制造业集群。当时农民启动资金不足,无法购买大型现代化设备,集群内的小规模企业必须以各种专业市场为核心,相互协作共同完成产品生产(见图1)。

由此可见,龙港早期城镇化道路的一个基本特征就是通过民营工业、专业市场和供销员“三位一体”,^③互为条件、互相促进,形成农村商品经济发展的“闭环”。资金、劳动力、技术、信息等要素市场的形成与完善,使龙港经济进入了更大的循环系统,达成“以港兴商,以商促工,以业扩城”,最终实现工商联动与产城互动,实现城、业、人的一体化,或曰“产城融合”。

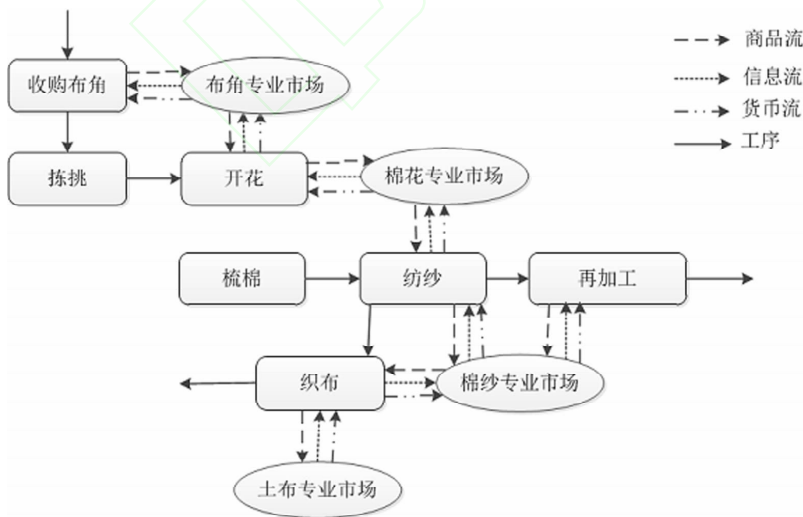


图1 龙港腹地棉纺织业产业集群示意图

资料来源:柯荣柱:《棉纱生产中的户际分工和交易》,见盛洪、张宇燕主编:《从计划经济到市场经济》,北京:中国财政经济出版社,1998年。

① 孙越生:《东方现代化启动点——温州模式》,北京:社会科学文献出版社,1989年。

② 费孝通:《家底实 创新业——再访温州》(下)。

③ 张仁寿、李红:《温州模式研究》,北京:中国社会科学出版社,1990年。

(三)以地生财,多方筹资:率先创新与变革城镇建设机制

费孝通在第二次访问温州后,于1995年有下列文字:

全镇的总面积已经从初建镇时的7平方公里扩展到58平方公里,总建筑面积230多万平方米,纵横街道54条,总投资达7亿元。由于城镇建设资金的绝大部分来自于农民集资,所以龙港镇称为“中国第一农民城”。^①

龙港早年的城镇化,正如费孝通所指出的,“城镇建设资金的绝大部分来自于农民集资”,是典型的“买来的城镇化”和“农民城”,是市场型的城市建设机制创新与演化过程。根本原因在于当年的龙港镇没钱,严重的资金短缺决定了必须采用多种方式加快城镇建设,并提供各种基本公共服务:

第一,“卖地”筹资搞城建。基于“谁投资谁受益,谁出钱谁建房”原则,根据统一规划,根据地段差异把全镇划分为6个等级收取公共设施费,到1985年底征收1000多万元的公共设施费,基本满足了龙港城镇建设中“三通一平”等基础工程的资金需求。^②

第二,多方筹资办教育。1985年,龙港镇用于建设学校的财政经费只有十几万元。为了把中小学和幼儿园尽快建起来,龙港镇成立“集资办学委员会”,鼓励驻镇企事业单位和经营大户捐资办学,镇属各村捐献3亩至5亩地,政府以发匾纪念、立碑留名、发光荣证书、列席镇人大会议等形式予以表彰。到1985年底,从各种渠道收到的捐资办学款达175万元。有了这笔款项,龙港才得以在很短时间内就建成4所学校和8幢教学楼。集资捐资助学办学的方法,一直延续下来,铸就了龙港多渠道筹集教育资金和调动全社会一切力量参与办学的突出风格。

第三,合股投资搞城市配套建设。在市政基础设施之外,还有大量码头、仓库、专业市场以及文体娱乐配套,也需要大量建设资金。通过让经营大户、企业家以股份形式投资,到1985年4月止,龙港镇就以合股形式兴办12个专业市场和3家影剧院,以及大量旱冰场、武术馆等设施。后来,甚至连水利建设和公厕保洁也引入了“谁投资谁受益”原则。^③

进入21世纪后,龙港多元投融资机制进一步强化,加大对BT等融资模式运用,加强融资平台建设,建立镇级国有资产营运平台,公共服务向民间资本开放。

(四)乡土信任,促进交易:充分开发并高效利用本土资源

一般认为苏南模式很大程度上依赖于集体,珠江模式尤其是珠江东岸模式主要依赖于外资,^④珠江西岸外资与本地资源相对平衡但更注重本地资源。而龙港为代表的温州模式,由于基础设施较差,交通不便利,农村集体经济向来薄弱,唯有高度依赖本土民间资源。龙港镇的发展过程,很大程度上就是对本土资源的充分利用过程。其中,乡土信任、社会网络为基础的社会资本,尤其是历史悠久的非正式社会组织(以钱会为突出代表),包括宗族组织(以宗亲和盟兄弟为突出代表),在民间信贷、远程贸易等方面发挥了不容忽视的作用:对于缓解信贷约束,扩展市场范围,加快要素集聚,都发挥了极为重要的作用。这在当时的社会经济政治背景下,是极为重要的宝贵资源。从这个角度而言,龙港的乡村工业化和城镇化过程中突显的乡土特色与本土资源,既是其“另类”城镇化道路的主要驱动力,也是解释龙港发展成为特大镇之后面临的挑战的基本要素。

(五)小结:“中国第一农民城”的自致城镇化道路

龙港的城镇化,是典型的自致城镇化道路,尤其表现为基层政府职能转变与城镇建设机制创新。

① 费孝通:《家底实 创新业——再访温州》(下)。

② 李人庆:《案例分析一:浙江龙港——一个内发的小城镇》,见张晓山、胡必亮主编:《小城镇与区域一体化》,第55—56页。

③ 《中国农民造城“样板”:龙港镇——访浙江省苍南县龙港镇党委书记黄宗克》,《中国城市经济》2002年第1期。

④ 费孝通在1992年的《珠江模式的再认识》(《瞭望周刊》1992年第27期和第28期)一文中对苏南模式与珠江模式做过经典的比较研究。

所谓的自致,是与先赋对应的概念。中国的城乡身份二元体制是先赋的。传统计划体制下,只有通过招干、入学(大中专院校)、参军等非常狭窄的渠道,才能实现城乡身份由农民向非农市民的转变。市场化取向的改革以来,大中城市虽然通过积分准入式改革让部分人得以落户,但其制度门槛显而易见。人口城镇化的制度先赋性特征和计划指标管理仍没有改变。这里所谓的自致城镇化,是指工业化(更准确的表达是非农化)与人口城镇化自然演化的协同效应下的城镇化。也就是说,人口城镇化不再以其原出生地为依据,而只以其生产生活地为依据;不同于传统国家计划指标资金建城,完全通过购地自建住房、分摊城市基础设施投资、捐资办学等方式“自费建城”。土地、产业、人口三者之间的内在关系依靠经济而非行政手段建立,具有内在自洽演化与自致特征。

上述独特的城镇化道路,基本着力点是高效率集聚高水平人、财、智等稀缺资源,所有的经验都是围绕这个基本点。这也是城镇化的本质之一。多数时期,政府所做的,主要是放而不是收,是组织而不是控制,是服务而不是管控。在这一基础上,设法解放人的动力(设法让农民尤其是富裕农民进城,是龙港奇迹的关键之一),尽量释放地的能量(以地生财),最大限度发挥资本的力量(包括集资、捐资等自费建城),最终形成人、地、钱、业之间的正反馈机制。因而,可以将龙港特色城镇化道路的基本经验概括为:通过简政放权,民间本土力量与市场机制在地方政府引导、组织、协调、服务下共同推进的城镇化道路——这也是温州农村城镇化进程的缩影。

四、“大城镇 大问题”:龙港成为特大镇后的挑战与困境

龙港镇先后被列为全国小城镇综合改革试点镇、全国小城镇建设示范镇、浙江省中心镇和小城市培育试点镇、温州市强镇扩权改革试点镇和国家新型城镇化综合试点(首批“镇改市”试点)。无论是从地区生产总值、社会消费品零售总额、投资规模、产业发展、财政收入,还是从人口规模、城市建设等方面看,龙港都已是—座城市的体量和架构(大致相当于中国300多座县级市的平均水平)。2018年,龙港镇常住人口为37.87万,^①地区生产总值305亿元,城镇化率达63.2%,综合实力居浙江省中心镇前列,且在全国也有相当大的影响力——在全国百强镇排名中,龙港在2014年、2015年和2018年分别位列第17、第16和第14位。但是,由于龙港的行政级别长期定格为正科级的“镇”,面临的挑战和困境特别突出。

(一)龙港成为“特大镇”后面临的主要挑战

进入21世纪以来,龙港镇经济社会发展所面临的挑战,日益集中表现为人、财、智等关键要素的集聚能力下降,企业创新与产业升级受阻。具体表现为基础设施与基本公共服务严重滞后,政府改革动力衰减且服务居民和企业的力量下降,企业创新激励下降,产业升级瓶颈凸显。

1. 基础设施与公共服务供给滞后,营商环境与人居环境不佳

城镇人口与产业的持续快速增长,对水、电、路、气、网络和环保、绿化等城建基础设施,对教育、医疗、文化、体育、休闲、安全等公共服务方面,都造成巨大压力。进入新世纪以来,龙港的城建基础设施和基本公共服务供给不足的现象非常突出,导致营商环境与人居环境不佳。具体表现为如下方面:

首先,交通等基础设施日益滞后。龙港早年的兴起,在很大程度上源于区位优势、港口优势与交通优势。经过龙港的104国道,进一步强化了龙港的交通优势。^②但是,随着高速公路与公路运输的

① 早在2000年龙港镇域总面积就已达80.7平方公里,总人口达23.1万人,其中城区面积10平方公里,人口10万。李人庆:《案例分析一:浙江龙港——一个内发的小城镇》,见张晓山、胡必亮主编:《小城镇与区域一体化》,第25页。

② 20世纪80年代初期,刚刚建镇的龙港,虽然基础设施很差,但是鳌江南部平原大量家庭工业制造出来的小商品通过龙港大桥直达104国道,再流经各地。在龙港大桥还没开建的时候,一开始通过轮渡运到鳌江,当时鳌江的港口货运一度很兴盛,直到1989年龙港大桥通车。

兴起,龙港的交通优势开始变为劣势。高速公路不经过龙港,要么北上平阳高速口,要么西进苍南高速口,货运压力导致成本上升。如果没有当年直通萧江高速口的世纪大道,龙港的交通劣势更为明显。高速铁路/动车也未在龙港镇设置站点。龙港新客运中心规划了若干年才开始施工,导致龙港长途车站长期超负荷运转,给民众出行带来极大不便;而相比之下,县城灵溪镇的灵溪汽车北站不到两年就建成了。

其次,龙港的医疗基础设施与服务滞后。龙港城区接近30万人,却始终未能建起一座像样的等级医院,很多病人不得不起赴灵溪镇和温州等地就医,带来极大不便。相比之下,县城灵溪镇拥有苍南县人民医院、苍南县中医院等全县最好的大型医疗机构。县人民医院迁建工程于2009年6月批准立项,医院按三级乙等综合医院建设,项目用地总面积219亩,设置床位1500张,投资估算10.7亿元,规模之大、投资之多、进度之快,在浙江省的县级医院中极为罕见。

最后,城市建设速度缓慢。与县镇所在的灵溪新区相比,不处于县镇的龙港新城建设进展缓慢。灵溪的县城新区,在县政府强势推进下,经过10年左右的快速建设,城市基础设施、人居环境都开始位列温州同等新城建设前列;而龙港新城的图纸与规划虽然非常高端(规划面积超过100平方公里,规划投资1000亿,甚至还规划了通用机场),但是,推进速度有限,真正落地的项目不是太多。

以上因素,不仅影响人居环境,也在很大程度上影响营商环境,严重影响龙港集聚资本、人才与企业的力量。

2. 基层政府改革动力衰减,服务居民和企业的力量下降

进入21世纪以后,龙港镇政府的改革动力急剧衰减,基本不再有多少真正的改革举措,反而有所倒退。政府行政权力加大,政府的角色不再是过去的服务与协调角色,而是日益转向管控。在快速发展过程中,龙港镇政府机构职能不全,缺乏统一且结构合理的机构担负城镇规划与管理的任务,正式人员编制严重不足,政府综合协调能力差,难以应付社会管理的需要,必然影响到政府服务居民和企业的力量。

3. 企业创新激励下降,产业升级瓶颈凸显

费孝通的文章《家底实 创新业——再访温州》中有一段这样的文字:

龙港人没有停步,镇长说到龙港经济结构的主要特点时,特别强调以高科技产品开发为后劲。龙港人开始向高科技要生产力了。现在每年创造10亿元以上工业产值的龙港人,要把“第一农民城”变为“农民第一城”。^①

上述文字表明,龙港镇早在20多年前就已经很清楚加快产业升级与技术创新,就已明确必须“向高科技要生产力”。但是,20多年过去了,除特种玻璃等行业外,龙港工业的科技含量仍未见明显提升,产业升级瓶颈开始凸显,表现为技术水平上不去,档次、管理、营销、品牌等方面都上不去。目前,龙港镇范围内规模较大的企业偏少,技术含量较高的企业偏少,至今没有一家上市公司。^② 龙港的家族企业占比高,业界普遍遭遇日益严重的“接班”危机。^③

① 费孝通:《家底实 创新业——再访温州》(下)。

② 与龙港比肩的温州强镇柳市、瓯北,都已有多个上市公司;经济实力远不如龙港的平阳县水头镇也已有上市公司。

③ “四千精神”(走遍千山万水,讲尽千言万语,想尽千方百计,历尽千辛万苦)曾在龙港的第一代创业者那里得到淋漓尽致的体现,但在新的历史时期,以家族企业为主的龙港工商企业(有些企业虽然名义上是股份制企业,但本质上就是家族企业),第一代创业者的后代们要么习惯了安逸的生活状态不愿意接班,要么是缺乏足够的力量接班,要么是因为第一代创业者与接班人的潜在冲突尤其是观念冲突影响顺利交接——第一代创业者过去的成功经验和观念在新环境下不一定适用,更重要的是与接班人难以在企业经营战略方面达成共识(第一代创业者自认为吃过的盐比第二代吃的米还多,所以对第二代有着诸多不信任,内心里也不想退,而第二代已经长大成人,不退二线又说不过去。因此,第一代创业者与潜在的接班人之间总是有着诸多矛盾)。

另外,专业与专注于实业的精神也受到挑战。相当比例的实体企业抽出资本转入房地产领域,透过地产金融的高杠杆挣“快钱”。在过去的10年间,有很多企业在政策刺激、强制联合担保政策、市场投机与调控等因素的综合作用下,损失非常大。杠杆率高的企业损失更重。结果,在房地产投机中赚到钱的企业尝到了赚快钱的甜头,从实业抽出款项继续投机;在投机中破产的企业又通过联保机制把一些原本未投机的企业拖死,导致几乎所有产业受到巨大的负面影响。

(二) 龙港经济社会发展的深层次体制困境

龙港镇是一座在特殊时空背景下凭借诸多创新型举措迅速兴起的新兴城镇。但是,当年的“创新型”举措和经验被各地“复制”后,龙港的相对优势便不再突出。更为麻烦的是,随着龙港的行政区域范围不断扩展,人口数量与经济体量不断增长,相对刚性的行政管理体制难以及时调整,“地级的新要求,县级的任务量,镇级的老体制”已经很难适应不断增长和快速变动的居民需求和企业需求,从而必然引发诸多深层次的体制性困境。换言之,现行行政本位体制下,各级政府的政治和经济资源都严格按照行政级别设置。尽管从经济总量看,龙港镇已经是中小城市,但镇政府的管理机构设置和权限却仍然是镇级建制。这种刚性僵化的行政建制与经济强镇间的巨大落差,被龙港人形象地概括为“小马拉大车”和“始终不能毕业的小学生”,揭示出龙港这座人口大镇、经济强镇经济社会发展繁荣景象背后,仍然存在诸多不容忽视的隐忧,主要体现在如下方面:

1. 事权与财权不匹配被现行行政管理体制持续放大

过去20多年来,龙港一直是苍南县经济最发达的镇和税收支柱。但是,龙港镇财政收入的留成率长期不到20%。2000年龙港镇财政收入超过3亿元,但留给镇里仅0.6亿元。这种情况并没有随着时间的推移而好转,反而日益严重,留成的税收连发工资都很困难。2007年镇财政收入达7.6亿元,留给镇里仅1亿多元;2013年,龙港财政总收入18.8亿元,而留给本镇的不到3亿元。^①在这种情况下,不断增长的公共基础设施和公共服务需求的满足,只能更多地依赖土地出让予以支撑,加上县政府从龙港的土地出让收入的分成率不断提高,从而必然影响基础设施与公共服务供给水平的提高,城市建设与规划落实也受掣肘。

龙港镇的快速发展,一方面要求基层政府在基础设施建设、社会治安、环境保护、城镇规划等方面承担更多责任,另一方面则需要赋予基层政府更多管理权限,给予更多的人员编制,提升综合协调能力。但现实是,龙港镇政府每天需要面对的事务性工作增长很快,但管理权限并未增长,人员编制的增长与事务性工作的增长量严重不成比例。面对日益增加的面广繁杂的社会管理公务量,龙港镇政府不得不聘用大量的临时工作人员,一些部门则以收费等形式维持运转的行政费用。与龙港镇同等人口规模的县或县级市,行政机构数量一般在50个—70个,行政人员一般在2000人上下,而且还有几倍于行政人员的事业单位人员;而龙港镇政府内设行政机构基本稳定在12个左右,所有管理人员合计1200余人(其中,行政编制仅238人,事业编制为286人)。由于不堪重负,龙港只能被迫聘用600多名协管人员。^②上述情形由来已久,长期以来未能得到根本缓解。^③

2. 行政管理体制与过低的行政级别不利于营商环境优化

除了缺乏足够资金提供城镇基础设施与公共服务供给外,现行行政管理体制和龙港镇过低的行政级别,还使得企业的土地、资本等基本要素成本上升,企业税负上升,营商环境在不断恶化。

第一,现行行政管理体制和过低的行政级别,导致更加严格的土地制度约束。按照现行土地管理

① 这是时任龙港镇党委书记丁振俊在2014年中国城镇化高层国际论坛上披露的数据。

② 《浙江龙港已原则通过镇改市》,《时代周报》,2014年10月21日,网易财经频道, <https://3g.163.com/money>。

③ 据曾任龙港镇委书记的汤宝林回忆,在2000年前后,一个20多万人的城市(名义上仍然是“镇”)只有8个正式民警。

制度,用地指标在各地层层分解,分解到县里后在全县范围内统筹,土地指标分配权掌握在县政府而非镇政府,人为加剧了龙港土地供应紧张局面。部分龙港的受访者直言,县城灵溪镇被“分配”到与其经济发展水平不相称的用地指标。很多企业或因缺乏足够的土地,或因地价过高而被迫迁出龙港。

第二,现行行政管理体制和过低的行政级别,导致更高的实际税负。对企业而言,表现为龙港与企业迁移目的地之间税负差异。由于经济体量相对与大城市较小,税基有限,龙港部分企业的真实税负显著增长。由于龙港镇政府的土地出让金留成率呈持续下降趋势,而财政收入的留成率长期不到20%,由此造成镇政府的财政紧张局面。加上上级政府要求财政收入在较高的基数上的增长率超过10%,镇政府只能以加大各种税收的征缴力度。^①由此进一步导致当地企业税负增加,最终形成“土地资源约束增强—地价上涨—税费增加”的恶性循环。而很多大城市由于税基大,税源足,可以更好地实施“放水养鱼”,导致典型的“拉伐曲线效应”——较低的税负水平反而导致较高的税收收入增长率,从而吸引越来越多的企业到这些城市投资,并把公司总部迁往这些城市。因此,龙港的企业和资本之所以越来越多向外迁移,最终导致龙港本地产业的空心化和低层次化,除基础设施滞后和公共服务跟不上等因素之外,还有一个重要原因是基层政府被要求较高的税收年度增长率。近年来,从温州市到龙港镇都在大力推动“总部回归”计划,但仍改变不了企业大量外迁的趋势。

第三,现行行政管理体制和过低的行政级别,也导致投资、项目管理与基础设施建设等诸多方面不利于龙港加快发展,限制了城市更新与新区建设。在现行行政管理体制下,最大的受益者是县城,而不是作为县域经济中心的龙港镇。苍南县城灵溪镇在过去的10年间经济发展速度远高于龙港镇。龙港的经济规模高于灵溪镇,但无论是从经济增长速度,还是从公共基础设施、公共服务、市容市貌、房地产价格等多个角度,灵溪镇都显示出更好的发展前景,大有超过龙港的势头。一个典型例证就是龙港镇在交通基础设施建设方面被“边缘化”——这不仅符合我们的直观感受,而且很多龙港居民和灵溪居民都持类似看法。^②

3. 龙港与灵溪的“双城博弈”进一步制约龙港的发展

龙港在土地指标分配、投资项目分配、基础设施建设等方面的诸多困境,其实都与作为苍南县行政中心的灵溪镇和经济中心龙港镇之间的“双城博弈”密切相关。在一个县有两个主要的经济强镇,恰恰也是温州市的普遍特征。在温州市,由于各县(县级市)的县域经济中心与行政中心不一致,非县镇的中心镇的发展水平和产业基础好于县镇,导致长期的“双城博弈”与利益纠葛。^③这种格局容易加剧两个问题,一是非县镇在各方面受到县镇的挤压,前者经常被认为是受压制、被剥夺的对象;二是一个县有两个中心需要投资,从而造成资源的严重分散,导致两个中心的建设都受到较大的制约与影响,影响了资源的集聚集中效果。在得知龙港有可能从苍南独立出去单独建市以后,苍南县政府更是加快了对灵溪镇的投资,并或多或少减少了对龙港的投资力度,甚至限制其发展。最终结果是,非县镇的龙港镇虽然仍是经济中心,但基础设施、公共服务和新区建设长期滞后,进一步恶化了龙港的

① 据调查,工商各税至少包括增值税、营业税、个人所得税、企业所得税、城市维护建设税、资源税、固定资产投资方向调节税、城镇土地使用税、房产税、印花税、土地增值税、车船使用和牌照税、屠宰税等。

② 主要证据是,无论是高速公路还是高速铁路/动车,都没有在苍南县乃至鳌江流域的经济中心龙港镇设置任何站点/出入口。全国最大的县级动车始发站——苍南动车站设置在苍南县城灵溪镇(在龙港所处的鳌江对岸的鳌江镇也有车站);高速公路也不经过龙港,而是在灵溪片区设置了两个出入口站——灵溪、观美。

③ 类似的情况还发生在柳市镇、虹桥镇与未改县级市之前的乐清县城之间;鳌江镇与所在的平阳县城昆阳之间;瓯北镇(后撤销镇的建制改为瓯北功能区)与永嘉县城之间;塘下镇与未改县级市之前的瑞安县城之间。与其他版本的“双城记”不同的是,苍南县政府所在的灵溪镇与龙港镇,两镇官员和居民矛盾长期以来就没有真正消解过。矛盾的源头在苍南县1981年从平阳县分出来的时候就有了各种矛盾,甚至在1982年初爆发过围绕县城选址之争的激烈的群体性事件,史称灵溪“二七事件”和“三三事件”(王汝亮主编:《苍南灵溪镇志》,杭州:浙江人民出版社,1993年,第314—316页)。

营商环境与人居环境。

4. 金融管理体制和担保政策对民间金融体系的负面影响

龙港民营经济发展长期高度依赖标会等民间借贷,建立了一整套独特的社会信用体系,龙港的信任、社会网络与社会资本在全国处于较高水平。2008年以后,在大力度的政府经济刺激计划下,很多企业利用较高杠杆率投资房产,不仅直接导致实体投资增速放缓,也伤害了龙港本地企业家的经济实力,更重要的是直接导致社会信任度严重下滑。龙港当地某企业家举了一个很典型的例子——龙港中心地段的某写字楼的商铺,价格最高时12万元/平方米仍趋之若鹜,现在4万元/平方米却无人问津,有价无市。当时一些企业杠杆率过高,甚至超过200%,导致很多企业至今都无法消化当年的巨额浮亏,部分企业已经倒闭。龙港民间的信任、社会网络与社会资本,被银行大规模的劝诱性借贷和政府强制互保贷款破坏了。人与人之间、企业与企业之间的信任被破坏了,民间信贷风险迅速上升,民间借贷利率迅速提高,从而又进一步提高了龙港本地企业的资本性成本。这是我们在深度访谈或座谈时,很多龙港企业反复强调的基本因素。^①由此可见,龙港本地资产泡沫的持续增长和投机盛行,实业发展受到严重影响。

(三)“放权”式行政管理体制改革陷入“循环套”

绝大多数城镇或城市的级别,基本由“出生”时的级别而定“终身”。如龙港已发展成为特大镇的建制级别一直无法提升,机构与人员编制也因而很难跟上,而且还受到来自上级政府苍南县的约束和限制,以及来自县镇灵溪镇的资源争夺,是导致公共服务水平难以提高的重要原因,从而必然降低龙港吸纳外来人口、吸引外来企业和资本的能力,成为镇域经济发展与城市建设停滞的重要诱因。从2017年开始,几乎被“冻结”的撤县设市政策显著松动,但特大镇升级为县级市的改革却缓慢得多,而导致一大批人口吸纳力强、经济活跃的特大镇受制于建制级别,无法有效满足辖区企业和居民的公共服务需求,也难以提供高水平的基础设施,无法进行统一的高水平城市规划。

由于行政管理体制在行政级别上的刚性甚至“终身制”倾向,由县级政府向镇政府“放权”几乎成为“唯一”选项。为缓解上述体制性困境,长期以来,龙港镇等特大镇所采取的办法,是进一步“依法”推动特大镇“扩权赋能”。^②但是,从我们对龙港的追踪调查和对中山市小榄镇、平阳县鳌江镇等特大镇的调查情况看,“扩权赋能”很难落实。龙港的“放权—收权”轮回证明,尽管龙港镇经历多轮“强镇扩权”改革和行政区划调整,包括积极开展和推进实施“大部门”制和“市管社区”等体制机制改革,也取得了取得部分效果,但行政机构运行和经济社会管理压力依然特别突出。在当前刚性的行政管理体制下,片面强调放权很容易陷入“放权—收权—再放权—再收权”的循环套。

长期以来,浙江省、温州市都反复强调应该对人口大镇、经济强镇放权赋能,但事实证明,缺乏相应的法治化保障,上级关于放权赋能的要求在基层执行中往往会陷入“放权—收权”循环。龙港的发展史证明,以放权为导向的行政体制改革,在分税制背景下,伴随着地方政府财权被上收,以及地方人事变动,极易出现反复。1995年,通过国家小城镇改革综合试点,龙港获得了部分县级管理权限:镇政府下设两委五办七局,并建立起省内第一个镇级金库;温州市政府将龙港镇列为市级计划单列城

① 这也是导致信誉率极高和社会信任极强的龙港、苍南和温州地区近年来频频出现老板“跑路”“跳楼”和很多企业关张的重要社会背景。并非因为这些人的人品有问题,也不完全是经营方向出了问题,而是与资产泡沫和高杠杆率密切相关。企业家们公认的是,凡是那些主动控制了风险,即便使用一定的杠杆率,但杠杆率控制在一定范围内的企业,最后的风险都是可控的,在最后都活了下来。因此,对于企业家而言,主动抵制虚拟经济和资产泡沫的投机心态,对于企业和区域经济而言,都是极为重要的。

② 按照《2019年新型城镇化建设重点任务》第19条“推进行政管理体制改革”中指出,深入推进经济发达镇行政管理体制改革,推动特大镇“扩权赋能”。强调经济发达镇行政管理体制改革“扩面提质增效”,并配套解决法律授权、财政体制、人员编制统筹使用等问题。

镇,赋予龙港行使县级计划项目的审批权和管理权。但是,不久以后,许多权力上收了,镇级金库也渐成摆设。2009年龙港强镇扩权试点工作方案中,龙港镇要求下放的100余项权力,只有49项被批准。县级部门在龙港设立分局达12个,而下放的49项权力中,下放给镇政府仅7项。^①

类似的“放权—收权—再放权—再收权”改革轮回表明,每一轮新的以“放权”为基调的行政管理体制改革,都是在之前已下放的权力被回收以后,通过新一轮博弈重新争取被收回的权限。而且,总的趋势表现为如下方面:第一,苍南县政府对龙港镇的放权力度逐渐减弱——从全面放权到部分放权,从直接放权到间接放权。第二,很多所谓的“放权”是在国家、浙江省或温州市强制要求下的被迫放权,而在被迫放权过程中存在着突出的“选择性放权”现象——县政府各职能部门出于本部门利益,把有权有利的人、财、物权上收,把那些需要投入、难度大的事下放到镇里,把原本应由部门承担的责任层层下压给镇里造成“权在上面,责在下面,钱在上面,事在下面”的不合理现象,导致镇政府有责无权,权责脱节。^②放权中经常存在“机构到、权力不到”和“事务到、权力不到”等现象,权责严重不对等,形成“看得见的管不着、管得着的看不见”等问题。第三,原本为了便利企业和居民办事的分局成为“鸡肋”,甚至蜕变为新的“关卡”,各种事项必须先到分局审核一道,然后再去县里办理。

五、从“特大镇”到“小城市”:上下联动撤镇设市

2019年8月16日,国务院批准同意撤销苍南县龙港镇,设立县级龙港市,以原龙港镇的行政区域为龙港市的行政区域,由浙江省直辖,温州市代管。自此,影响龙港镇发展的刚性行政管理体制约束尤其是行政级别过低的弊端得以基本消除,龙港的发展翻开新的篇章。

(一) 改革促发展:撤镇设市作为龙港发展新动力

龙港“撤镇设市”,是新型城镇化高质量发展的标志性事件,是具有划时代意义的改革举措。设市后,龙港与苍南县城灵溪镇之间的“双城博弈”告一段落,有利于实现龙港事权与财权的匹配,有利于缓解长期困扰龙港的土地指标约束、实际税负上升、投资项目受制约和基础设施建设进度滞后等不利局面,从而显著改善龙港的营商环境与人居环境。

政府职能转换、城市建设机制创新等方面也可以通过设市有所改善。基层政府服务居民和企业的力量可能有所上升(至少编制会增加,级别会提高,公共管理在本级实现,而不是受制于上级苍南县)。城市化或城镇化的本质,就是经济要素与稀缺资源的空间集聚过程。撤镇设市改革可通过优化龙港的营商环境与人居环境,扭转资本、人才持续外流的不利局面。“镇”与“市”虽然只有一字之差,但是,“镇”改为“市”以后,外流的民间投资和人才可能出现回流,创业者可能重新集聚,^③周边农民可能加速迁往龙港,进而扩大消费,繁荣内需,从而实现龙港可持续发展。

(二) 上下联动:从“特大镇”到“小城市”的转变

龙港这座“中国第一农民城”早已是城市。使这座城市最终名实相符的“撤镇设市”改革得以成功,是中央和浙江省顺应新型城镇化发展趋势推动的结果,也是龙港基层政府、企业家、退休官员和民间组织持续呼吁的结果,同时也是温州市尤其是苍南县政府切实贯彻中央决策的结果,是典型的自下而上与自上而下有机结合的改革。

1. 中央顺势推动:作为新型城镇化试点成果的“撤镇设市”

2013年12月12日,中央城镇化工作会议提出要选择若干个建制镇开展全国新型城镇化试点。

^① 李金珊、胡凤乔、袁波:《三十岁的城市——龙港的孕育、诞生与发展》,杭州:浙江大学出版社,2014年,第136页。

^② 李人庆、杜志雄:《政府管理体制创新与小城镇健康发展问题研究》,见中国社会科学院农村发展研究所编:《中国农村发展研究报告 No. 6》。

^③ 辜胜阻:《通过特大镇改市推进城市化科学发展》。

2014年12月,国家发展和改革委员会(国家发改委)等11个部委发布《国家新型城镇化综合试点总体实施方案》,龙港被赋予“镇区人口10万以上的建制镇开展新型设市模式试点”任务。2018年12月,新华社发文明确肯定了龙港的特大镇新型设市试点工作。2019年4月,国家发改委公布的《2019年新型城镇化建设重点任务》明确提出“推动城市群及国家新型城镇化综合试点地区范围内符合条件的县和非县级政府驻地特大镇率先设市”。

浙江省政府和温州市政府加快落实中央文件精神,苍南县政府也得到温州市的有关承诺,^①按部就班推动着相关工作并上报相关文案材料,直至2019年8月16日,国务院批准同意龙港撤镇设立县级龙港市。自此,龙港实现了从特大镇到小城市的顺利转变。

2. 基层持续鼓与呼:龙港企业家、退休官员、民间组织的长期努力

龙港“撤镇设市”的梦想其实持续近40年,几乎从龙港镇的前身龙江港区选址开始,就已经有萌芽。1982年1月29日,籍贯为苍南的上海社会科学院特约研究员殷体扬指出:“预测今后鳌江和沿江相辅相成,两岸的繁荣兴旺,指日可待。一旦越江大桥建成,新的南北两港即可合二为一,建成一个中小城市,对整个温州市国民经济的发展带来有利的因素和辉煌的远景。”^②龙港建镇后不久,包括曾担任龙港镇委书记的陈定模和一些学者就提出龙港周边几个镇区进行重组建市,或主张龙港和鳌江镇合并建市,但基本停留于概念层面。1994年在龙港建镇10周年前夕,为借助纪念建镇10周年推动设市进程,龙港企业家协会在北京举办建镇10周年成就新闻发布会,并在北京民族文化宫举办“建镇十周年成果展览会”,同时由民间成立“龙港建市促进会”,与政府配合,为建市游说和呼吁。最终设市方案未能上报,龙港建市促进会则被勒令解散。但是,龙港“撤镇设市”的愿望和呼声反而越来越强,逐渐转变为企业家、退休官员和民间组织联动的自下而上的强烈呼声。这种持续的呼吁开始得到越来越多学者、官员和媒体的呼应。2014年3月,国家发改委专家组完成的调研报告明确指出,要激发龙港等特大镇的发展活力,必须给予其更大的发展自主权,通过根本性制度变革,赋予其稳定的权力,而不是局限于不断反复的放权,而“撤镇设市”是根本的解决方案。2018年12月,新华社发文肯定了龙港积极探索特大镇的新型设市模式。龙港也在国家新型城镇化综合试点中积累了丰富的经验,也为撤镇设市打下了坚实基础。

3. 地方政府的配合:龙港“撤镇设市”阻力持续缓解

2012年,浙江省发改委主任提出要“开展撤镇设市的制度和路径研究”。温州市长期支持龙港作为温州市的副中心加快发展,最早曾主张将龙港镇与平阳县鳌江镇合并组建跨越鳌江的新城市,因涉及到两县的经济中心难以推动。在龙港镇正式列入2014年国家发改委等11个部委发布的《国家新型城镇化综合试点总体实施方案》后,温州市政府也积极支持。

2018年,苍南县户籍人口达134.8万,位列浙江省第一位。即便分出40多万人口,新的苍南县的人口数量仍将在浙江省名列前茅(2018年按户籍人口排序全省第10位的是永嘉县,人口达97.8万;排名第11位的是平阳县,人口为88.6万)。

龙港“撤镇设市”最大的阻力来自龙港镇的上级苍南县。苍南县的态度转变也非常重要。近年来,苍南县的经济格局发生了微妙变化,也是导致苍南县最终同意龙港“撤镇设市”的重要因素:一是近些年来苍南县城灵溪镇经济快速发展,税收收入已超过龙港;二是苍南县南部的核电站与绿能小镇等重大产业项目落地,创造可观的GDP和税收收入。因而,在2019年1月浙江省政府工作报告中提

① 包括温州市将比以往更大力度支持苍南发展,重点支持苍南集中精力抓好交通等重大基础设施和三澳核电、绿能小镇等重大产业项目建设,优化公共服务体系,努力把苍南建设成为浙江美丽南大门。浙江发布,《国务院批准温州龙港撤镇设市》, <http://news.66wz.com/system/2019/08/30/105190915.shtml>, 2019年8月30日。

② 殷体扬:《我对苍南县城选址的管见》,内部文稿,1982年1月29日,留存于龙港镇档案馆。

到“推动龙港撤镇设市”后不久,苍南县县委书记黄荣定明确表达了对“推动龙港撤镇设市”的支持。

(三)发展中的“小城市 大问题”:进一步的讨论

撤销苍南县龙港镇,设立县级龙港市,并不意味着人口大镇、经济强镇所面临的所有困境都迎刃而解了。如果在时间和空间两个维度扩展观察视角,龙港镇升格为龙港市以后,仍将面临诸多新挑战。另外,从全国层面看,至少还有近百个与龙港的人口规模、经济体量接近的人口大镇、经济强镇,龙港“撤镇设市”并非特大镇行政体制改革的终点,而应当作为特大镇行政体制改革的起点,需要及时提炼和总结经验教训。费孝通在改革开放初期提出的“小城镇 大问题”,^①逐渐转变为“大城镇 大问题”;随着以龙港为代表的特大镇成功撤镇设市,“小城市 大问题”将逐渐浮上水面,还有诸多重要问题有待进一步探讨。

1. 关于城镇化进程中“名”与“实”的讨论

正如前文所指出的,随着龙港人口与经济体量持续快速扩张,龙港在实质意义上已经是小城市,但在名义上仍然是镇。亟待解决“正名”与行政级别提升问题。这样,过低行政级别与不断增长的基础设施、公共服务需求之间日益激烈的矛盾,在本质上也是经济上的“城”、行政上的“镇”和文化上的“乡”的矛盾与冲突。正如2014年国家发改委专家组完成的调研报告中指出的,“撤镇设市”是根本的解决方案。当龙港镇成为龙港市以后,一方面实现经济意义上的城与行政意义上的市在“名”上的对应(不再被视为“乡镇”),升级为县级市进一步强化龙港作为“小城市”的“实”。当然,龙港仍将在相当长时期内保留着强烈的乡土社会底色,而且这种底色也可以成为龙港市快速发展的根基。正如前文所指出的,支持龙港持续快速发展的重要方面,就是当年相当高程度的乡土信任及其对本地资源的充分利用。

2. 关于不同城镇化阶段内在动力机制的讨论

城市化/城镇化是经济要素在空间集聚、集中过程的副产品。不同的体制和动力机制将产生极其不同的城市化。^②在龙港发展的不同阶段,城镇化的动力机制显然存在较大差异。

在第一阶段,龙港面临的是典型的“小城镇 大问题”。这一问题的龙港答案,或者说动力机制,是典型的市场推动型机制。在当年,由于国家根本没有资金用于新港口城镇的建设,而且,依靠国家投入的城镇建设速度也太慢,甚至难以建成。所以即便是很多传统上被认为应由国家出钱建设的领域,为了加快建设速度,都是通过农民集资、捐资“自费”建成的:办水要集资,修路要集资,房子要自己买地基自建,绿化也是承包的,办学则是“捐资”。在此基础上不断集聚要素与稀缺资源,达成以港兴商、以商促工、以业扩城的正反馈机制。在城镇建设与快速发展过程中,国家几乎没掏钱,基本是龙港居民自掏腰包予以解决,因此才被称为“农民城”。这种颇具特色的城镇化动力机制,类似于周其仁提出以“城镇公司”的模式替代传统的政府主导的城镇化模式,使用经济而非行政强制手段^③来推动城镇建设的模式。这一阶段,龙港集聚要素与稀缺资源的效率较高。

第二阶段,龙港发展成为人口大镇、经济强镇以后,“小城镇 大问题”逐渐转换为“大城镇 大问题”。以往的“小城镇”已成长为“特大镇”,曾经长期有效的简政放权和市场化的城市建设机制,开始遭遇刚性的行政管理体制尤其是龙港镇过低的行政级别的制约,引发了过低的行政级别与不断增长的基础设施、公共服务需求之间日益激烈的矛盾,并严重影响龙港的营商环境,具体体现在:事权与财权严重不匹配;缺乏弹性的行政管理体制与过低的行政级别对营商环境造成负面影响;龙港与灵溪的“双城博弈”进一步制约了龙港发展。仅以放权扩权为主基调的行政管理体制改革,陷入“放权—收

① 费孝通:《小城镇 大问题》,见《走出江村》,北京:人民日报出版社,1997年。

② 周其仁:《城市化是“规划”不出来的》,《中国改革》2002年第2期。

③ 周其仁:《城市化是“规划”不出来的》。

权一再放权一再收权”的循环套,难以保障人口大镇、经济强镇的可持续发展。在这个阶段,龙港集聚要素与稀缺资源的效率大幅下降。

第三阶段,以龙港“撤镇设市”为标志,是新型城镇化高质量发展的标志性事件,“大城镇 大问题”转变为“小城市 大问题”。龙港将不再与县城灵溪镇进行“双城博弈”,有利于显著改善龙港的营商环境与人居环境。可以预期,龙港集聚要素与稀缺资源的效率将会有大幅度提升。

六、研究发现、政策启示与展望

(一) 研究发现

第一,从20世纪80年代中期开始,龙港基层政府顺应民众需求,甚至与民众“合谋”,率先转变基层政府职能,革新城镇建设机制,最大限度地简政放权,通过集资建设基础设施、捐资改善公共服务、有偿出让土地使用权等创新举措,充分发挥市场在资源配置中的作用,以“买来的”城镇化,自下而上地提交了“小城镇 大问题”的“另类”答案。

第二,龙港成为人口大镇、经济强镇后,事实上的“城”与行政级别名义上的“镇”的矛盾,引发“大城镇 大问题”,尤其表现为基础设施与公共服务严重滞后,影响营商与人居环境。而在刚性行政管理体制和过低行政级别的框架下,难以解决“大城镇 大问题”:以放权扩权为基调的改革,陷入“放权—收权”的循环套,基础设施和公共服务滞后状况无法缓解,政府难以更好地发挥作用,也影响到市场在资源配置中应有作用的发挥。

第三,龙港“撤镇设市”是自下而上与自上而下有机结合的改革,是新型城镇化的标志性事件,有利于显著改善营商与人居环境。如何在更高的起点上,达成行政体制与市场机制间的良性互动,仍然是龙港这座“小城市”的“大问题”。

(二) 政策启示

1. 关于行政级别调整

在沿海发达地区,如珠三角地区,很多重要的地级市或副省级城市,其实是由县升格而成,深圳市、珠海市、东莞市、中山市都是如此。部分欠发达地区也有不少由县升格为地级市的成功先例,尤其是在20世纪80年代。事实证明,上述地区从县升格为县级市、地级市或副省级城市,对于这些地区的发展,发挥了非常重要的作用。如果这些城市仍然是县,或者县级市,很难想象,他们会发展成今天的水平和程度。然而,在珠三角地区,也同样存在与温州地区同样的困扰——诸多人口大镇和经济强镇,仍然只能维持“镇”的名分与正科级的行政级别。在由县升格为地级市的中山市和东莞市,有着中国最多的人口大镇、经济强镇。这些镇仍然维持着其“出生”时的行政级别和名分。我们调查的中山市小榄镇、东莞市虎门镇等著名的强镇(地级市中山和东莞,都没有下辖的县,直接管辖镇),行政级别仍然是正科级。因此,龙港面临的体制困境,对于那些人口大镇、经济强镇具有相当的典型性和代表性。珠江三角洲的经验已证明,在具备条件的情况下,将县升级为地级市或副省级城市,有利于显著加快城镇化和经济发展进程。人口大镇、经济强镇升格为县级市甚至更高级别的城市,有利于释放积累许久的压力,有利于彻底放权于基层政府,有利于城市规划与建设,有利于公共服务供给,有利于进一步加快新型城镇化进程,应该是大势所趋。这是国家发改委已明确的基本改革方向,只要闸门开启,很多具备条件的人口大镇、经济强镇将会在名副其实的“城市”名义下拥有更多发展机会,同时满足“释放压力”与“增加权力”的基本需求。

2. 关于行政编制与行政效率

龙港这座在新体制下经由“撤镇设市”成长起来的新型小城市,其生成机制,其发展路径,以及上级的要求,都显然不同于“撤县设市”的小城市。相对高效率的公共管理服务,仍应继续作为其体

制优势,机构与人员编制仍应保持尽可能的精简,以达成“小政府、大服务”愿景。这也是2014年《国家新型城镇化综合试点总体实施方案》对龙港镇试点的基本要求——加快推行大部门制,调整优化人员结构和编制,压缩行政成本,探索建立“职能分工合理、行政层级优化、管理机构精简、行政成本降低、行政效能提高、公共服务改善、治理能力提升的新型设市模式”。在试点中,龙港大幅改革行政管理体制,将41个政府机构整合为15个大部门,基本实现“小政府、大服务”。如辜胜阻所言,撤镇设市最敏感的问题之一,是行政成本大幅增长。新成立的龙港市,是否一定是四大班子齐备的城市,也是值得探究的体制改革问题。^①即便是四大班子齐备,也应该是简约精干的领导班子;同时应该继续坚持“大部制”改革方向,尽可能防止机构重叠、职能重复、工作重合;继续坚持扁平化管理,减少行政层级并提升管理效率。

3. 市场在资源配置中的重要作用

在龙港发展史上,市场在资源配置中的重要作用,是分析问题的基本理论线索。首先,“小城镇大问题”的龙港式答案,是通过最大限度地简政放权,最大限度地发挥了市场在资源配置中的决定性作用,即便是公共物品提供和公共服务方面,也最大限度地利用了市场机制;其次,“特大镇 大问题”长期得不到较好地解决,恰恰是刚性的行政管理体制和过低的行政级别,在各个层面阻碍了市场在资源配置发挥作用,导致公共物品和公共服务提供方面严重滞后,而放权为基调的行政管理体制改革无法缓解上述基本矛盾。上述情形,不仅影响到市场在资源配置中决定性作用的发挥,也影响了政府更好地发挥积极作用。在龙港撤镇设市以后,促进要素合理配置,使行政体制与市场要素配置机制相辅相成,仍然构成龙港这座“小城市”的核心问题。

(三) 研究局限

费孝通在《小城镇 大问题》一文中所指出:“……不能满足于—孔之见,更不应该以点概面。相反,应当提出认识的限度和吴江县小城镇的特殊性和局限性。”^②同理,龙港的经验,也有其特殊性与局限性,显然不能简单移植到其他地区。另外,追踪调查牵涉的问题综合性较高,跨越经济、社会、文化、行政等多个领域,虽经追踪田野调查,积累大量访谈资料,仍难确保调查结论完全精准。其中必存错谬,唯待今后继续调查予以修正。

论文最终成稿,得益于很多学者的指导和帮助,感谢中国社会科学院张晓山研究员、杜志雄研究员、王晓毅研究员,浙江工商大学张仁寿教授,北京师范大学胡必亮教授,厦门大学张光教授,香港科技大学蔡欣怡教授,中国农业大学陈前恒教授,南京财经大学李平华副教授。追踪调查得以顺利进行,得益于苍南县尤其是龙港镇的公务员、企业家和各界朋友的支持,感谢苍南县前商务局副局长朱成堡,政协第十届苍南委员会主席林森森,苍南县社科联主席叶俊青,县改革办公室副主任张文校;感谢龙港镇开创时期担任镇委书记的陈定模,曾任龙港镇镇长的李其铁,龙港镇委副书记金珍敏,龙港镇宣传委员薛如意,龙港镇宣传办公室李敏。感谢新雅投资集团有限公司总裁吴作榜,浙江康尔控股有限公司董事长陈明形,苍南义乌商会会长何必锋,龙港工商联主席倪法川,苍南县印刷包装协会秘书长陈后强,龙港市第七小学的杨笑敏老师,曾任《温州商报》苍南记者站站长的陈文苞。感谢杜文萧、孙振、徐超等同学在文献资料搜集和整理方面提供的重要帮助。

(责任编辑:匡云)

① 辜胜阻:《通过特大镇改市推进城市化科学发展》。

② 费孝通:《小城镇 大问题》,见《走出江村》,第134页。