

小城镇发展的理论与对策分析

孙雅静

(南开大学经济研究所,天津 300071)

[摘要] 运用经济学理论对小城镇与我国城市化进程的作用进行分析,同时通过对我国小城镇发展的SWOT分析,从理论和实践两个方面论述发展“三元结构”是符合我国国情的城市化的必由之路,提出我国小城镇发展的建议及对策。

[关键词] 三元结构 小城镇 城市化

[中图分类号] F320·1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-736X(2004)01-0015-03

一、发展小城镇必要性的理论分析

1.二元结构的传统困境。美国著名经济学家阿瑟·刘易斯,在他1954年发表的《劳动无限供给条件下的经济发展》一文中,首次把发展中国家经济的“二元性”明确地刻画出来。他认为,发展中国家的经济结构可以概括为落后的农业部门与现代化的工业部门同时并存。

2.典型的“二元经济结构”突出地表现在技术上、经济上、地理上三个方面的二元性。技术上,没有实现现代化的以手工人力耕作为基础的农业部门和以现代化机械工具为主要生产工具为基础的工业部门共处;经济上,以自然经济为基础的农业部门和以商品经济为基础的工业部门共处;地理上,贫困落后的广大农村和高度发达的少数城市同在。如果不进行制度的变革创新,“二元性”将日趋激化,两极分化将越发明显,二者之间的关系如下所示:传统农业部门:原始的手工技术—自然经济基础—落后的农村;现代工业部门:机械自动化技术—商品经济基础—发达的城市。

3.三元结构的现实抉择。实践表明,消除“二元结构”的重点应是二者中间的层次,即在“二元结构”的两极之间,建立起充当产业关联的中介和生产力水平的台阶的就是以半机械化技术为调整的,农村非农业生产部门。农村非农产业部门的崛起和迅速扩散,标志着传统经济的“二元结构”已被突

破,三足鼎立的传统农业、农村的非农产业、与现代化的国民经济新格局已经形成。这种三元结构的关系如下所示:传统的农业部门—自然经济基础—相对落后的农村;非农产业部门—商品经济基础—发展中的小城镇;现代工业部门—商品经济基础—高度发达的城市。三元结构在地理表现上,就是广大的小城镇的崛起。正如长江三角洲、珠江三角洲和山东半岛所看到的那样,小城镇已成为地区经济不容忽视的因素。它是城乡之间的纽带和桥梁,是大中城市发展的基地,也是农村城市化的主要出路和现实选择。乡村城镇化可有多种类型,主要有:重点企业起飞型、外资企业促进型、边贸激发型、行政指令开发型等。虽然大城市规模经济效益优于中小城镇,但也必须看到,大城市由于过度集聚造成的负效益同样也远远高于中小城镇。我国相当长时期内劳动力具有无限供给特性,而资金十分短缺,按照比较优势的原则推进经济增长,应选择生产要素有比较优势的产业,即劳动密集型产业优先发展,是中小城镇对于大城市的优势所在。中小城市比之于大城市更接近农村,更便于农村剩余劳动力的转移,尽快冲破传统的“二元结构”,促进三元结构的更快形成和实现现代化。

二、我国小城镇发展的SWOT分析

SWOT分析方法来源于企业管理战略中的方法,它代表分析一个实体的优势(strength)、劣势

[收稿日期] 2003-11-28

[作者简介] 孙雅静,女,南开大学经济研究所2001级博士研究生,渤海大学辽西区域经济研究所副所长。

(weakness)、机会(opportunity)、威胁(threats),其中优势分析主要着眼于实体自身的实力及其与竞争对手的比较;而机会和威胁分析将注意力放在外部环境的变化及对实体的可能影响上。

1. 城镇发展的优势与机会分析

(1)科学技术和信息技术的迅猛发展,为小城镇产业结构调整提供项目信息和技术支持,为镇区经济发展创造条件。经济全球化速度加快,将极大的促进小城镇的发展,促进小城镇经济与国家经济的全面接轨。(2)国家宏观经济政策有利于小城镇的发展。发展小城镇已成为我国经济发展的一个大战略。党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出:“发展小城镇,是带动农村经济发展的一个大战略”。为启动农村市场,政府实施积极的财政政策,加强包括小城镇在内的基础设施建设。在农村范围内则把调整乡镇产业结构,引导乡镇企业按照市场需求调整产品结构和企业组织结构,把乡镇企业的发展同农业产业化经营及小城镇建设结合起来。在财政政策、户籍制度、投资体制、土地、房产政策、规划建设、环境建设等各个环节加快改革步伐,加大改革力度。(3)改革开放以来,我国农村经济乃至整个国民经济的迅速发展,带动了城镇化和小城镇建设的迅速推进。已经取得了丰富的经验,在地区的经济发展中处在很重要的位置。1985~2001年,全国建制镇的数量就由7956个增加到20358个,年平均递增6.04%。除建制镇外,作为小城镇雏形的农村集镇数也有了明显增加,目前已达3万多个。小城镇在吸纳农村人口和劳动力方面,发挥了举足轻重的作用。小城镇的这种吸纳作用,对促进农村经济的增长、农民收入水平的提高和我国二元社会结构的转化,产生了积极的影响。1978~1998年,小城镇镇区人口占全国总人口的比重,已经由5.5%上升到13.6%,小城镇镇区人口占城镇总人口的比重,已经由30.7%上升到44.7%。到1999年,小城镇吸纳的农村劳动力已达8000万人左右。根据国家统计局农调总队和劳动与社会保障部1997~2000年全国6.6万农户的抽样调查,1999年在跨省流动的农村劳动力中,进入城镇的比重高达90%。而且,近年来在跨省流动的劳动力中,进入小城镇的比例还呈上升趋势,1997年为26.3%,1999年、2000年分别提高到30.9%和31.21%。

2. 发展的劣势与挑战分析

(1)小城镇大多产业结构单一,抗风险能力弱。如:矿业型小城镇,采矿业往往是小城镇的主要支

柱产业,占镇工业总产值95%以上。随着资源储量减少,以及国家有关清理“五小”的决定出台,2005年将按国家要求全部停产。矿业型小城镇的发展面临产业替代的挑战。(2)深加工业比较落后,致使企业效益较低。如:煤炭资源开采后直接销售,没有进入深入加工转化焦炭及化工原料等,浪费了资源,影响了经济效益。农业方面,如:果品加工,果品产量大,但由于没有及时加工致使新鲜水果腐烂变质影响果农生产的积极性。农副产品也是只销售原材料,缺少深加工环节。(3)环境质量恶劣。小城镇的多数企业,规模小,效益差,污染严重,致使镇境内大气粉尘污染比较严重,工业固体废物堆积如山,严重影响环境质量,妨碍和破坏了其它产业的发展和融资环境。(4)乡镇企业退化和现代企业要求机制创新的矛盾;农业技术推广老体制与农民对科技新需求的矛盾;农村基础设施机制不健全和当前基础设施短缺的矛盾;农业高风险和农业低保护程度的矛盾,现代农业需要高组织度,需要政府推动和当前基层组织软、弱、散的矛盾。(5)可持续发展问题:小城镇的发展急待解决的问题就是社会经济发展可持续的问题。以前,多数小城镇的发展主要是以无节制的耗费资源和环境的严重污染为代价的。如钢铁、建材、石材、采煤业等工业每创造一分利润的同时,也带来了工业三废、自然资源的大量耗费。如果仅从短期考虑,留给后人的将只是自然资源严重匮乏、生态严重破坏、污染严重。在这种情况下人们的生存尚且受到威胁,就勿论社会经济的发展了。因此,可持续发展是小城镇社会经济发展今后必须解决的一个重大问题。

三、发展小城镇的对策建议

1. 盘活国有资产

(1)合理化收费,实施以城养城。当前城镇基础设施建设资金之所以如此拮据,镇里没有财税支配权以及相应税费标准定的太低,造成入不敷出的窘境有很大关联,因此首先要给予镇财政相应的财权,实施合理化收费,最终实现“以城养城”。(2)提高城市建设维护税税率。根据财政部测算,“七五”期间全国每年平均可征收城市建设维护税税金38亿元。若按“旧债不还、新帐不欠”的低标准计算,全国每年约需城市建设维护资金120亿元,缺口达82亿元。因此适当提高城镇建设维护税的税率,不失为可行之策。(3)城市土地有偿使用收入中的一部分用于基础设施建设。我国城市国有土地实

行有偿使用的改革,由此获得的土地收入主要有:土地出让金、土地使用税、土地使用费、土地增值税等。将这些土地收入按一定的比例留在镇上,固定用于基础设施建设,则不仅可以提高基础设施建设水平,也可以改善投资环境,使土地增值。(4)城镇公用事业的收入。把当前过低的一些有偿使用收费标准适当提高,如自来水费、电费、电话费、煤气费、公共交通费、养路费等等,可使这些基础设施的生产经营单位基本上收支平衡或有微利,减轻国家财政补贴的沉重包袱。

2. 证券化集资,拓宽资金渠道

所谓“证券化”就是以证券手段为城市开发融通资金,而打破城市建设单纯由国家投资的传统体制,把市场经济的基本原则和手段应用于城市建设之中,它包括国家债券、开发公司债券、单项工程债券和其它金融证券。我国的城镇建设,各项设施的水平都大大低于经济发展所要求的支持标准,根本原因在于资金短缺。资金短缺除了是由我国城镇目前综合经济实力不强造成外,还因为国民收入在国民收入中的份额一直下降,使城镇政府的财力十分拮据。改革开放使得“藏富于民”在发达地区成为现实,民间资金多数数额巨大。但由于我国证券业不发达,巨额游资出路不多,只好以两种方式找到“落脚点”:一是银行,2001年全国城乡居民储蓄存款余额达到三千多亿元人民币;二是诱发高消费,造成消费结构畸形发展,提前进入与综合国力不相称的高消费阶段。证券化的推行,将能在两个方面取得其突出的积极贡献:其一是为城市建设发掘到一座可能是取之不尽的“金矿”,使滞后的设施水平有可能在一定时期内得到较大改观、赶上经济发展速度,从而大大提高城市居民的生活质量,并有利的推动城市现代化的进度,其二是为民间资金找到投资渠道,引导合理消费,使稀缺的资源——资金得到最佳配置。从这个意义上说,证券化在我国城市建设的作用体现了“取之于民,用之于民”、“人民城市人民建”的宗旨。

3. 企业化经营,走向市场调节

在计划体制下,城市基础设施部门被视为福利部门,按照事业单位来管理,结果严重挫伤的这些部门的积极性,也助长了一些垄断行业的不正之风,“吃、拿、卡、要”十分盛行。将这些部门推向市场,由市场需求决定供给,一切按市场规律和价值规律,对内实行企业化经营,对外实行市场调节,优质优价、社会监督,就必然提高企业自主经营的积

极性,改善服务质量;也使经营者从长期负债运行,干得多亏得越多的状态,走向多劳多得、以质促销、以销定产的良性循环。

4. 社会化管理,提高运行效率

社会化管理程度的高低,是衡量城市现代化水平高低的一个重要标志。社会化管理符合经济效率原则,可最优化配置与使用资源,杜绝重复建设、零散建设和建而不用、用而不全的现象发生,使有限的财力物力发挥最大的效用。这是城市基础设施管理的一条必由之路。

5. 编制小城镇经济、社会发展规划

社会经济发展战略规划是一个地区未来经济发展的总体谋划,战略规划的研究和制定是对社会经济发展规律的具体认识和科学干预,是推动社会经济发展的直接手段,因此意义十分重大。随着产业结构的转变,我国小城镇发展将面临许多新情况、新问题,最突出的就是如何解决好三农问题。农业问题是解决农业产业化问题;农村问题是解决城镇化的问题;农民问题是解决农民收入的问题。如何立足实际,突出我国小城镇特点,调整产业结构,进一步明确农村社会经济未来发展的目标、方向和任务,提出系统、科学、可行的战略规划,是我国小城镇经济建设和各项事业健康顺利发展的重要保证。

[参考文献]

- [1]谢文惠,邓卫.城市经济学[M].北京:清华大学出版社,1996.
- [2]崔功豪,魏清泉.区域分析与规划[M].高等教育出版社,2001.
- [3]许学强,周一星.城市地理学[M].高等教育出版社,2001.
- [4]国家体改委农村司.全国小城镇试点改革政策要览[M].北京:改革出版社,1996.
- [5]张军.小城镇规划的区域观点与动态观点[J].城市发展研究,1998,(1):18-21.
- [6]鲁泽.小城镇改革与发展——河北省小城镇建设理论与实践[M].北京:中国物价出版社,2000.
- [7]崔传义.小城镇在我国农民转移就业和人口城镇化上的贡献不可低估[EB/OL].国研网,2002-3-7.
- [8]杜鹰.我国的城镇化战略及相关政策研究[J].中国农村经济,2001,(9).
- [9]张晓山,胡必亮.小城镇与区域经济一体化[M].山西人民出版社,2002.154.

[责任编辑:梁培林]