

河南省哲学社会科学“
九五”规划项目

批准号: 95CJJ10003

编号:

21世纪南阳小城镇发展路向研究

项目成果简介

二、项目结项成果

项目负责 人: 赵秀玲 张汉昌

负责人所在单位: 南阳师范学院

立 项 时 间: 1999年12月28日

结 项 时 间: 2000年11月

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

21世纪南阳小城镇发展路向研究

(课题组成员名单)

项目主持人：赵秀玲 张汉昌

项目参加人：李宝玉 牛志文 张继青 孙耀慧
李明顺 李金旺 刘明杰 潘书林
程兴远 胡云丛

21世纪南阳小城镇发展路向研究

结项材料总目录

一、项目成果简介

二、项目结项成果

三、项目研究期间的阶段性成果

1. 论文《21世纪南襄区域小城镇体系构造断想》
载《小城镇建设》2000年4期（中国建设部主办）
2. 论文《乡村城市化的现实选择——我市小城镇精神建设浅探》
载《南阳日报》2000年1月28日
3. 论文《乡镇企业结构调整与小城镇建设关系浅探》
载《学习论坛》1999年12期
4. 论文《浅议我国中部地区小城镇精神文明建设》
载《城乡建设》2000年3期（全国经济类核心期刊）
5. 论文《“按效分配”是社会主义市场经济的重要分配原则》
载《福建论坛》2000年7期（全国经济类核心期刊）

21世纪南阳小城镇发展路向研究

成果简介

一. 本课题的论证框架和重点、难点、所含新意

(一) 论证框架

本课题围绕21世纪南阳小城镇发展路向问题展开研究,以21世纪南阳小城镇面临的机遇和挑战为切入点,通过对南阳小城镇建设的弱势和优势的分析,着重探索了21世纪南阳小城镇的发展路向。研究成果共分三大部分:

第一部分:21世纪南阳小城镇面临的机遇和挑战。该部分就知识经济时代的来临、加入世贸组织和国有企业改革等带给南阳小城镇和乡镇企业的机遇和挑战进行分析,旨在说明,南阳的小城镇和乡镇企业在诸多机遇和挑战面前,要善抓机遇,沉着应战,争取获得新的突破。

第二部分:21世纪南阳小城镇建设的优势和劣势。该部分着重分析21世纪南阳小城镇建设所具备的主要优势和劣势,旨在提醒南阳小城镇建设要积极趋利避害,扬长避短,在竞争中求生存求发展。

第三部分:21世纪南阳小城镇建设路向探索。该部分重点研究2个问题:其一,指出21世纪南阳小城镇发展的关键是制度创新,并就7个方面的制度创新内容和方法提出自己的见解;其二,提出21世纪南阳小城镇发展的思路。该部分是全部研究成果的重点部分,旨在探索21世纪南阳小城镇的发展道路和走向,为南阳小城镇建设走向21世纪提供参考。

(二) 重点、难点、所含新意

本课题的研究重点在于21世纪南阳小城镇建设的路向探索。21世纪的南阳小城镇发展,面对来自方方面面的机遇和挑战,可谓是机遇和挑战并存,希望和困难同在。要抓住机遇,迎接挑战,就必须在正确认识自身优势和劣势的情况下,把握小城镇发展的关键,找准小城镇发展的思路。为

此，课题研究在21世纪南阳小城镇发展路向问题上进行了大胆的探索，尤其是关于21世纪南阳小城镇发展的关键是制度创新的观点以及所提出的7个方面的制度创新内容和方法，既具体实用又一针见血，体现了课题研究过程中的科学精神和科学态度，使课题研究更具科学性、前瞻性和可操作性。也是本课题研究的新意所在。课题研究中关于“突破行政区划局限，创新区域经济管理体制”的提法，是该课题研究成果中一个大胆而又独到的看法，具有明显创新性和超前性。

二. 理论意义和实践意义

（一）理论意义

关于小城镇的认识，从80年代初费孝通先生提出的“小城镇大问题”，上升到中共十五届三中全会提出的“小城镇大战略”，其间经历了将近20年的争论，终于获得了社会认可。我国东部地区小城镇发展的实践证明：中国乡村城市化既不能象发达国家那样走“一元经济结构”的大城市化道路，亦不能沿袭以往中国社会的“二元经济”模式。中国人多地少的基本国情决定了中国必须走城市、乡村和介于城乡之间的小城镇即“三元经济结构”的道路。这也是本课题主持人在进入90年代之后一直坚持的一个观点。本课题以21世纪南阳小城镇发展路向为研究对象，其理论意义在于，为中国特色的乡村城市化理论提供基础材料，为我国中部乡村城市化道路的走向问题提供参考。

（二）实践意义

世纪之交，加快小城镇建设已成为南阳经济发展的一个新的增长点。南阳是我省粮食主产区，也是全国的农业人口大区。农村人口占77.9%。农民问题是一个很重要的问题。21世纪的南阳小城镇将如何发展，关系着南阳整个经济和社会的发展。必须寻求一条符合南阳实际的小城镇发展道路，以利于通过小城镇经济辐射农村社会，就地吸纳农村剩余劳动力就业，以增加农业的比较效益；推动农业产业结构调整，促使土地向种田能

手手中集中，以利于土地的规模经营，将城市的消费意识向农村渗透，牵动农村经济增长，以增加乡镇财源，提高农民收入，并对稳定农村社会发挥作用。因此，21世纪南阳小城镇将如何发展，已成为南阳区域各级政府密切关注的问题。本课题正是适应这一需要而展开的研究。其实践意义在于，为南阳区域各级政府的决策提供思路，为小城镇建设的实际工作部门提供指导。

目 录

一、21世纪南阳小城镇建设面临的机遇和挑战.....	1
(一) 知识经济带给南阳小城镇和乡镇企业的机遇和挑战	
(二) 加入世界贸易组织带给南阳小城镇和乡镇企业的机遇和挑战	
(三) 国有企业改革带给南阳小城镇和乡镇企业的机遇和挑战	
二、21 世纪南阳小城镇建设的优势和弱势.....	7
(二) 南阳小城镇建设的优势	
1. 区位优势	
2. 交通优势	
3. 资源优势	
4. 产业优势	
5. 环保优势	
6. 试点优势	
(二) 南阳小城镇建设的弱势	
1. 城市化水平偏低	
2. 乡镇企业分散、科技含量低	
3. 小城镇管理不善	
4. 小城镇居民素质偏低	
5. 投资渠道不畅。	
6. 小马拉大车现象严重	
7. 城镇功能不完善	
8. 脏乱差现象普遍	
三、21世纪南阳小城镇建设路向探索.....	9
(一) 21世纪南阳小城镇发展的关键是制度创新	
1. 投、融资体制创新	
2. 户籍制度的改革	
3. 土地管理制度的创新	

4. 管理体制创新
5. 利益分配制度的创新
6. 干部任用和提拔制度改革
7. 社会保障制度的创新

(二) 21世纪南阳小城镇发展思路

1. 提高素质、更新观念
2. 重视小城镇的规范化管理和可持续发展问题
3. 注重提高小城镇的质量和品位
4. 重点扶植，分类指导
5. 大力发展第三产业
6. 调整乡镇企业产业结构
7. 加强培育支柱产业，建设特色型城镇

21世纪南阳小城镇发展路向研究

一、21世纪南阳小城镇建设面临的机遇和挑战

(一) 知识经济带给南阳小城镇和乡镇企业的机遇和挑战

知识经济是以知识为基础发展起来的新经济形态，它鼓励知识创新、技术创新，重视信息的传播、技术的应用，在新的世纪将逐步占据国际经济的主导地位。知识经济时代对于南阳小城镇和乡镇企业来说，是机遇与挑战并存。其机遇表现在：

1. 南阳的文化积淀丰厚，历史上人才辈出，有智圣诸葛亮、医圣张仲景、科圣张衡、商圣范蠡等等一大批古今中外无人不晓的历史人物；有冯友兰、姚雪垠等一大批名扬四海的专家学者。遗憾的是，人们虽知道他们对中国和世界贡献，却很少知道孕育他们成长的土壤——南阳。知识经济时代对文化力的重视和信息传播迅速的特点，使南阳小城镇和乡镇企业面临这样一个机遇即：利用这些历史名人的影响力，扩大对南阳小城镇和乡镇企业的宣传，特别是一些乡镇企业可以在提高产品的科技含量和品质管理水平的前提下，打出历史名人的牌子，以扩大企业的知名度，增强其市场竞争力。因此，在知识经济时代，南阳的历史人物是南阳小城镇和乡镇企业获得长久发展的无形资产和潜在财富，应抓住知识经济带来的机遇，对其进行深入挖掘和有效利用。

2. 南阳的中小学教育发达，有重教兴学的传统。尤其是抗日战争爆发后，华北、豫北、豫东相继沦陷，外省和本省学校纷纷南

迁和西迁。此间共有几十所大中学校先后迁于镇平、内乡、淅川等县，如河南大学、开封高中、开封女中、开封水利专科学校、安阳高中、信阳师范、南阳五中等，这些学校为以后的宛西文化教育的繁荣播下了种子。正是有这样的学校教育渊源，南阳的中小学教育，多年来始终走在全国的前面。加之人口多，大学少，青年学生出路窄，因此，历年高考分数线居高不下。每年有八千子弟高考中榜，仅考取本科院校者就达两千多人，但学成归来者寥寥无几。楚材晋用，南阳人才流失严重。知识经济时代对知识创新和技术创新的鼓励，使南阳小城镇和乡镇企业面临这样一个机遇即：创新吸引人才的机制，沟通与南阳籍人才的联系，使在外工作的南阳人才，能常把家乡的发展挂在心上，并为家乡的发展作出贡献。

当然，知识经济时代带给南阳小城镇和乡镇企业的挑战也是严峻的：

1. 南阳地处豫西南边陲，进入近现代社会以来，此地地域偏僻，交通不发达、经济文化落后等因素，与人们意识中落后封闭的观念固疾形成了恶性循环，从而造成对新观念新事物长入的阻力，人们固守着盆地里风调雨顺的天然粮仓，随处可以感觉到“知足常乐”的农民意识。从而与知识经济时代所要求新和求异观念形成强烈的反差，是阻碍社会发展的观念障碍，也是知识经济时代南阳小城镇和乡镇企业所面临的最本质的挑战。

2. 南阳1060万人口，城镇化水平不到20%，是我国典型的传统农业城市，资金短缺，技术陈旧，没有甚至很难营造出高层次人才生存和发展的土壤，因此，难以形成对人才的足够吸引，更难留住人才在本地驻足。这是知识经济时代南阳小城镇和乡镇企业继续发展的所面临的最现实的挑战。

3. 体制不健全，没有形成优秀人才脱颖而出的人才成长环

境，这是知识经济时代南阳小城镇和乡镇企业持续发展的最大制约因素。

4. 南阳小城镇和乡镇企业目前还生活在不发达的工业经济中，其从业人员文化水平和科技知识等远不能适应知识经济时代的要求。在知识经济时代，信息技术的效率将越来越高，从事信息工作的人员大大增加。工作的知识含量因日常工作的自动化而提高，它越来越要求工作人员具有理解信息，对信息做出反映、管理信息和用信息创造剩余价值的能力。非物质成份、价值（信息、劳务、关系和感情）以及与知识打交道在创造价值中占有越来越大的比例。这对于工业经济尚且还不发达的南阳小城镇和乡镇企业来说，其挑战之严峻是可以想像的。

（二）加入世界贸易组织带给南阳小城镇和乡镇企业的机遇和挑战

中国入世已成定局。加入世贸组织对南阳小城镇和乡镇企业来说，虽有风险，但益处也是不言而喻的。入世意味着作为农产品贸易大国的我国，将在世界最大的贸易组织中获得应有的地位，为我国农业和粮食生产经营带来很多机遇。这一机遇对农业大市南阳的小城镇和乡镇企业来说，也同样存在。其机遇表现在：

1. 由地理、人文环境所决定的南阳较低的地价、物价和劳动力价格等因素，在加入世贸组织后，对国外资金和技术投入会产生较强的吸引力，因而，成为南阳小城镇和乡镇企业发展的比较优势。

2. 与南阳的经济比较落后相联系，南阳的乡镇工业也欠发达。相反，一些农副产品的生产和加工企业以及一些以劳动密集型为主导的手工艺制品行业如丝毯编织业、玉雕业等，在国际市场上却占有一定的份额。加入世贸组织后，我国的农业、重工业甚至高

新技术产业所面临的冲击都将是异常严峻的，但以劳动密集型为主的手工业却可能获得一个发展机遇。这对南阳这样一个农业剩余劳动力居多，乡镇工业不发达的区域，小城镇和乡镇企业正好可以趋利避害，争得发展机会。

3. 南阳是一个农业城市，小城镇中的乡镇企业多以农副产品加工业和服务业为主。加入世贸组织后，我国可以和世贸组织成员国或地区在相对稳定的贸易环境中，即在多边的，稳定的、无条件的最惠国待遇原则下进行贸易，享受其它国家和地区关税减让及非关税减让的好处，从而有效地消除我国在国际贸易中受到的歧视性待遇，公平合理地解决可能出现的贸易磨擦，这对以农业生产为主的南阳来说也是一个机遇。南阳小城镇和乡镇企业，可以抓住这一契机，扩大新品种和新技术的引进，调整农业和粮食结构，同时，扩大南阳小城镇具有比较优势的农产品出口。

4. 南阳小城镇中的乡镇企业生产经营机制落后，产品技术含量低。加入世贸组织后，将促进乡镇企业经营机制的改革，提高其产品的科技含量，有利于同国际市场接轨。世贸组织是一个以市场经济为基础，开放自由的国际贸易组织。我国“入世”后，将按照世贸组织的贸易法则、政策和原则，推动工农业生产和经营机制的进一步改革。这对南阳小城镇和乡镇企业的发展，也是一个机遇。南阳的小城镇和乡镇企业，可以借此机会，进行经营机制的改革，这包括创建精简、效能、适应现代化、市场化需要的生产经营管理体制，提高科技贡献率等，以期通过这些改革措施的加快实施和不断完善，推动其生产经营与国际市场接轨，更好地参与进国际经济循环。

总之，南阳小城镇和乡镇企业，如果抓住入世契机，积极科学调整产业结构，增加农副产品深加工产业和手工艺制品的科技含

量，则南阳小城镇就有了价格和质量的双重优势，在未来的竞争中，就有可能赢得竞争，赢得未来。

其挑战也不容忽视：

1. 对农产品市场的挑战。九十年代中期以来，我国农业连年丰收，粮食等主要农产品由资源约束型转变为资源需求双重约束型，出现了阶段性、结构性供过于求的状况。此外，在九十年代以前，我国粮棉价格水平低于国际市场价格，具有竞争优势。然而，近十年来，我国粮食成本平均每年以1%的速度递增，如今已高于国际市场价格。在这种供求和价格条件下，增加配额市场准入量，对我国农产品市场将可能带来三种挑战即：质量、数量和价格的挑战。南阳是我国的粮食主产区，这一挑战势必加重南阳小城镇的农产品市场的压力。

2. 对农业和粮食生产的挑战。农业和粮食生产与小城镇建设是相辅相成的关系。与全国一样，南阳的农业和粮食仍无法摆脱其资源约束性。人口多：全市1060万人；耕地少：全市1300万亩耕地，人均耕地1.2亩，低于全国人均1.59亩的水平。90年代以来，随着工业化和城市化进程的加快，南阳市耕地以每年6500亩的速度减少，而人口以每年近10万人的速度增加，这一增一减，形势相当严峻。（资料来源：见南阳日报2000年6月26日：南阳市土地管理局局长答南阳日报记者问。）另外，农业生产规模小，生产方式落后，也是一大劣势。而资源丰富，耕地广袤，生产规模大，成本低，效益高，正是一些国家的优势。这就决定了南阳多种农产品生产在“入世”后将面临低关税进口农产品的挑战。这一挑战将直接影响到农民的收入水平，并进而影响到小城镇发展的速度。

3. 对农民收入和农村剩余劳动力就业的挑战。增加农民收入和扩大剩余劳动力就业，是当今农业和农村经济工作的头等任务，

也是“小城镇大战略”的重要内容。就南阳而言，非农产业还比较薄弱，农民收入的主要来源是种植业。国外农产品的进口，会对作为小规模生产者的南阳农民的收入来源和就业机会造成较重的影响。

（三）国有企业改革带给南阳小城镇和乡镇企业的机遇和挑战

国有企业改革势在必行。中共十五届三中全会指出，到2010年，国有企业改革和发展的目标是：建立较完善的现代企业制度，使国有企业在国民经济发展中更好地发挥主导作用。国有企业的改革和发展带给南阳小城镇和乡镇企业的挑战集中表现在四个方面：

1. 国有企业经营机制的转变，使南阳小城镇中乡镇企业原有的经营机制灵活，自主性强等优势不复存在。

2. 国有企业用人机制的改革，使其比南阳小城镇中乡镇企业对人才具有更强的吸引力。

3. 国有企业依靠城市的信息和技术力量，经过建立现代企业制度，其发展规模和技术手段都将是南阳小城镇和乡镇企业无法比拟的。

4. 国有企业改革势必带来更多的结构性失业，从而加剧城市就业和再就业的压力。这将和正在滞缓南阳区域农村剩余劳动力转移和速度。

上述四种挑战的存在，使南阳的小城镇和乡镇企业的发展面临着极其严峻的局面。但机遇也同样存在，它表现在：

1. 国有企业经营机制的转变，可以迫使南阳的乡镇企业苦练内功，在竞争中求发展。南阳的乡镇企业一开始就是断奶企业，是
该市广大农村的贫困农民，在一无资金扶植，二无政策支持情况下的一个伟大创造。在求生存、求发展中过程中，它们经历了为解决温饱而生，为奔富裕而拼，为求发展而争的艰难历程，从而为南阳

人民和创业史谱写了动人的篇章。现在它们如果能重整旗鼓，二次创业，则可能再度获得生机。

2. 国有企业用人机制的改革，使人才的流动更加活跃。技术人员的第二职业，星期日工程师将更多出现，这对乡镇企业的发展未尝不是机遇。乡镇企业如果能够利用这一机会，建立更完善的用人机制，则国有企业的人才也同样能给乡镇企业带来效益。

3. 国有企业大规模的技术改造，势必淘汰一些相对落后的技术设备。其中必然会有一些技术设备对城市、对大企业而言是过时的，但对广大农村、对乡镇企业而言却非常适时的如：在城市，以手工操作为主的技术设备可能被电脑控制所取代，但终会有一些产品，消费者更垂青于手工的效果，比如电脑绣花尽管非常规范漂亮，但人工绣品却更有文化品位，越是在城市的喧嚣声中生活的人，越渴望在精致的手制品中寻找回归自然的感觉。乡镇企业如果能够及时发现消费者跳动的脉搏，就不难在国有企业改革的压力下，找到自己生存的空间。

4. 国有企业改革中对大量劳动力的排斥，使城市下岗职工有可能到小城镇中去谋生存，他们在小城镇和乡镇企业中的出现，也同时带去了城市的观念和一些传统生产技术，这将对小城镇和乡镇企业的发展起到潜移默化的改造作用，这也是不容忽视的一个机遇。

二. 21 世纪南阳小城镇建设的优势和弱势

研究南阳小城镇发展的路向，必须充分了解南阳小城镇发展的优势和弱势，以便扬长避短，趋利避害，求得南阳小城镇的稳健发展。

（一）南阳小城镇建设的优势

就优势而言，南阳小城镇建设有很多相对于其它区域独特的优势。

1. 区位优势。南阳处于长江经济带和欧亚大陆桥两廊之间，位于我国的东、西结合部，有承东启西的地理位置优势，在西部大开发战略的实施过程中，南阳相当于东西交流的二传手，无论于东于西，都处于近水楼台。如果能够及时掌握信息，抢抓机遇，则可获得一般地区难以获得的发展机遇。

2. 交通优势。南阳处于南北交界之点，焦枝铁路和未来即将建成的宁西铁路在此交汇，公路四通八达，航运初见规模，亚洲第一大人工淡水湖丹江水库，直接通航湖北省。随着南水北调工程的实施，南阳水路前景广阔；

3. 资源优势。南阳四面环山，山区、丘陵、平原各占三分之一，平原是粮食高产区，山区资源丰富，如桐柏县有蕴藏量亚洲第一碱矿；

4. 产业优势。南阳所属乡镇为农服务或以农副产品为原料的加工型产业居多，如西峡的猕猴桃产加工，香菇产加工等。

5. 环保优势。南阳乡镇企业不发达的另一方面，是环境污染相对不太严重，与之相对应的用于治理污染的投入也相对不需要太大，这使南阳小城镇发展相对也减轻了一些资金方面的压力。同时，由于乡镇企业技术不发达的结果所产生的多是劳动密集型企业，因而不但具有发展劳动密集的外向型产业的基础条件，而且在吸纳农村剩余劳动力就业方面也会产生重要作用。

6. 试点优势。1994年南阳被建设部确定为中部小城镇建设试点即“双阳工程”（南阳襄阳）。迄今5年，积累了小城镇建设的丰富经验，舆论氛围已经形成，农民进镇热情较高，这是南阳小城

镇发展的群众基础。

(二) 南阳小城镇建设的弱势

就弱势而言，南阳小城镇建设的弱势也是显而易见的：

1. 城市化水平偏低。目前全市总人口1060万，城市化水平仅为12.8%，连同在城镇从事非农产业的农村人口一并计算，城镇化水平尚且不到20%，是我国中部极具代表性的农业大市。农民问题、农村问题、农业问题是制约南阳经济发展的一个至关重要的问题；

2. 乡镇企业分散、科技含量低，品质管理水平低，以粗放经营者居多，资源掠夺现象严重。

3. 小城镇管理不善，管理思路不够解放，管理方法仍没有摆脱计划经济的模式，规划朝令夕改，缺乏长远意识。

4. 小城镇居民文化程度、文明素质偏低，缺乏城镇意识。

5. 城镇建设资金匮乏，投资渠道不畅。

6. 体制问题所造成的小马拉大车现象严重

7. 小城镇人口规模小、聚集效应差，城镇功能不完善，乡与镇界限不明显。

8. 脏乱差现象普遍，环保任务艰巨等。

三. 21世纪南阳小城镇建设路向探索

如前所述，农民问题、农村问题、农业问题是农业人口大市——南阳21世纪经济和社会发展中一个至关重要的问题。解决这一问题的关键是发展小城镇。通过小城镇经济辐射农村社会，就地吸引农村剩余劳动力就业，以增大农业的比较效益；推动农业产业结构调整，促使土地向种田能手手中集中，以利于土地的规模经营；通