

小城镇改革与发展

——河北省小城镇建设理论与实践

XIAO CHENGZHEN
GAIGE YU FAZHAN



鲁泽 等著

中国物价出版社

F299.2
12-C2

小城镇改革与发展

——河北省小城镇建设理论与实践

鲁 泽 等著

中国物价出版社

图书在版编目(CIP)数据

小城镇改革与发展:河北省小城镇建设理论与实践/鲁泽等著. - 北京:中国物价出版社, 2000.12

ISBN 7-80155-169-9

I. 小… II. 鲁… III. 城镇-城市建设-研究-河北省
IV. F299.272.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 77744 号

出版发行/中国物价出版社(电话:68033377) 邮编:100837

地址:北京市西城区月坛北小街2号院3号楼)

经销/新华书店

印刷/河北省高碑店市印刷厂

开本/850×1168 毫米 大32开 印张/11.75 字数/295千字
版本/2000年12月第1版 印次/2000年12月第1次印刷

印数/1—4000册

书号/ISBN 7-80155-169-9/F·133

定价/28.00元

主 编	鲁 泽		
副主编	张仁赞	李克强	王文录
撰 稿 人	鲁 泽	李 克 强	王 文 录
	张仁赞	李 赵 继 新	杨 思 远
	陈晓永	郭 长 文	张 春 城
	索 垣	罗 玉 辰	

序 言

小城镇是在邓小平理论的指引下,我国农民继家庭承包经营和乡镇企业发展之后的又一伟大创举。它是中国农村城镇化的必由之路,是在新时期解决农业、农民、农村问题的有效途径,是启动内需、扩大消费的关键措施。党的十五届三中全会把小城镇建设作为一项大战略提了出来,在十五届四中全会上,江泽民同志指出:“实施西部大开发和加快小城镇建设,都是关系到我国经济和社会发展的重大战略问题,应提上议事日程,进行全面的调查研究,拿出方案,加紧实施。”改革开放以来,河北省小城镇建设加快发展,方兴未艾,已经取得了明显的成绩。但任何事物的发展都有一个逐步完善、不断提高的过程,家庭承包经营和乡镇企业的发展是这样,小城镇建设也

是这样,我省的小城镇建设遇到了许多新的情况,存在着不少问题。对此,我们应该像当初对待家庭承包经营和乡镇企业发展那样,以积极进取的态度认真对待、研究解决面临的困难和问题,推进小城镇的改革与发展。

河北省小城镇改革发展领导小组办公室组织了一批专家学者和实际工作者在认真调查研究的基础上撰写了《小城镇改革与发展——河北省小城镇建设理论与实践》一书。该书总结了河北省小城镇前一阶段发展的经验,从理论和实践两方面对有关小城镇改革、发展和建设问题进行了研究和探索。全书结构严谨,观点明确,具有明显的理论性、系统性、针对性和操作性等特点。为全省各级领导干部,特别是县(市)、镇领导干部提供了一本非常好的学习教材。相信它将对河北省小城镇的改革与发展发挥积极的指导作用。

赵金铎

2000年11月

(河北省委副书记赵金铎专为本书作序)

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 小城镇何以成为大战略.....	(1)
第二节 小城镇发展概况	(16)
第三节 小城镇综合改革	(30)
第四节 小城镇发展中应处理好的几个关系	(40)
第二章 小城镇行政管理体制	(48)
第一节 行政管理体制概说	(48)
第二节 小城镇行政管理体制现状及问题	(52)
第三节 行政管理体制改革	(59)
第三章 小城镇财政管理体制	(70)
第一节 财政管理体制概说	(70)
第二节 财政管理体制现状及问题	(72)
第三节 财政管理体制改革	(76)
第四章 小城镇土地使用制度	(85)
第一节 我国土地使用制度基本概况	(85)

第二节	小城镇土地使用制度改革	(90)
第三节	依法推进小城镇地改	(104)
第五章	小城镇户籍管理制度	(116)
第一节	我国的二元户籍制度	(116)
第二节	小城镇:户籍制度改革的突破口	(126)
第三节	小城镇户籍管理制度改革	(132)
第六章	小城镇投融资体制	(141)
第一节	投融资体制及其特征	(141)
第二节	小城镇投融资体制及其改革	(144)
第三节	小城镇建设资金的筹集与使用	(148)
第四节	小城镇投融资体制改革的支持条件	(165)
第七章	小城镇社会保障制度	(169)
第一节	我国社会保障制度的基本框架	(169)
第二节	小城镇建立社会保障制度的重要性	(174)
第三节	小城镇社会保障制度的构建	(181)
第八章	小城镇市场体系建设	(196)
第一节	市场体系的内涵及作用	(196)
第二节	小城镇市场体系	(200)
第九章	小城镇农业产业化经营	(216)
第一节	农业产业化经营基本概述	(216)
第二节	农业产业化经营和小城镇建设	(222)

第十章 小城镇企业与特色产业的发展	(237)
第一节 乡镇企业发展与农村工业化	(237)
第二节 乡镇企业的改革与发展	(240)
第三节 特色产业的培育与发展	(255)
第四节 非公有制企业的发展	(262)
 第十一章 小城镇规划与建设	(269)
第一节 小城镇规划与建设的内涵	(269)
第二节 小城镇规划与建设现状评析	(277)
第三节 新型小城镇的规划与建设	(284)
 第十二章 小城镇形象与精神文明建设	(296)
第一节 形象建设的理论范畴与特征	(296)
第二节 小城镇形象建设	(305)
第三节 小城镇精神文明建设	(312)
 第十三章 小城镇监测统计指标体系及其评价	(327)
第一节 建立小城镇评价、监测统计指标体系的 基点	(327)
第二节 构建小城镇监测统计指标体系的基本 内容	(332)
第三节 小城镇的综合评价	(336)
 附 录 河北省国家级试点镇——上庄镇、留史镇、胜 芳镇、白沟镇、燕郊镇、鸦鸿桥镇典型经验 ...	(340)
 参考文献	(362)
后 记	(363)

第一章 导 论

党的十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》明确指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。作为“城市之尾，农村之首”，小城镇的发展对于解决我国“三农”问题，推动我国农村城镇化和整个现代化建设具有重大的战略意义。这是继家庭联产承包责任制和乡镇企业之后，我国农民的第三个伟大创举。小城镇问题日益凸显出来决不是偶然的，乃是二十年来我国农村改革与发展的必然结果。加强对小城镇研究是新世纪伊始我国农村改革和发展以及整个现代化建设提出的重大理论课题。我们必须从这一战略的高度认识小城镇，从实际出发，加快小城镇改革和发展的步伐，实现农村经济的第三次飞跃。

第一节 小城镇何以成为大战略

一、解决“三农”问题的需要

农业、农村和农民问题始终是中国革命和建设的根本问题。在民主革命时期，以毛泽东为代表的中国共产党人从中国实际出发，以土地革命解决农业出路问题，以农村包围城市解决农村在革命中的地位问题，以农民为主力军解决农民在革命中的作用问题，从而科学解决了“三农”问题，赢得了中国革命的胜利。中国革命的经验表明，必须把“三农”问题放在战略的高度加以重视。

“成也三农，败也三农”，革命如此，建设亦如此。农业不能工业化，农村不能城市化，农民不能非农化，怎么能谈得上综合国力上台阶，怎么能谈得上农村小康的实现和整个中国的现代化？十一届三中全会以来，我们找到了一条建设有中国特色的社会主义道路，这条道路就包括对当代中国“三农”问题的解决途径：

家庭联产承包责任制解决了农业生产关系问题；

乡镇企业解决了农民出路问题；

小城镇解决农村城市化问题。

小城镇的兴起，是继家庭联产承包责任制的实行和乡镇企业的崛起之后，中国农民的又一个伟大创举。正是由于这三个伟大创举才可望成功解决当代中国的“三农”问题，为中国现代化事业奠定根基。这三大创举对于中国未来发展所造成的影响一个比一个深刻。家庭联产承包责任制最初是解决农业发展长期停滞问题，而乡镇企业的异军突起，不仅解决了农民出路问题，而且为农村工业化找到了现实依托，“以工补农”还支持 and 促进了农业的发展。小城镇的兴起不仅对农业、农民、农村发生了全方位的影响，而且对整个中国现代化产生了巨大推动作用。

我国农业从总体上看仍然是传统的小农生产占主体地位。这种小农经济人均占有资源过少，靠天吃饭，自给自足，抵御自然灾害的能力弱，抗衡市场风险的能力小。由此产生了我国农业和农村经济发展中一系列深层次矛盾。

我国人均占有耕地仅 1.4 亩，而且耕地在不断减少，人口在不断增加，人多地少是中国的基本国情。仅靠农业自身、农村自身、农民自身单纯在一亩几分地上做文章，即使把种地变成绣花，也解决不了农业现代化和农民收入提高问题。这是因为，人均耕地有限，单产再高，农民人均产量也是有限的，这就是所谓高土地生产率与低劳动生产率并存。有限的人均产量扣除农民自足之外，剩余农产品即用于交换的部分更为有限，农产品商品率低制约了农

民收入的增长,使农村呈现出“大人口,小市场”的经济格局,不利于工业品开拓农村市场,从宏观上导致我国经济发展在刚刚进入温饱阶段的条件下就过早地出现了买方市场。

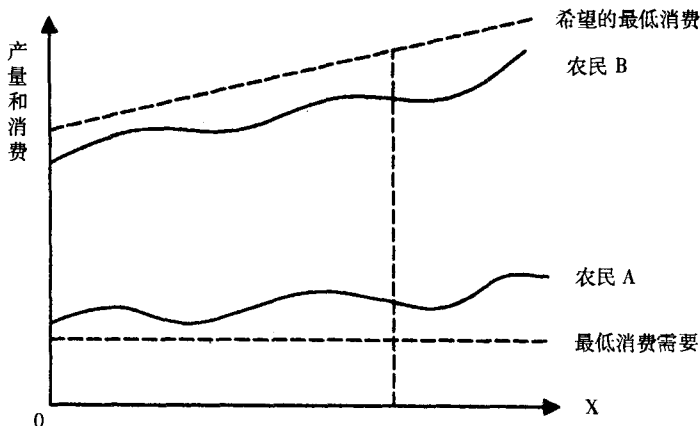
人均占有资源少还造成农产品供给结构性波动。农产品商品化目前主要是为了满足3亿城市人口的消费需求,9亿农村人口基本上还是自给自足。9亿人口生产农产品满足3亿人口消费需求导致农产品市场消费需求不足。因而每当重视农业的一轮政策出台,上下齐心协力抓农业时就会出现农产品过剩;过剩后由于政府财力和库存能力限制,不可能全部收购,大量农产品进入市场形成“卖难”,价格下跌使农民在扣除各项费用后所剩无几,甚至亏本;接着便是种植面积的调整和农产品短缺的出现,为下一轮重农政策的出台埋下伏笔。改革开放以来,我国已出现三轮农产品供给波动。

1978—1982	短缺
1984—1985	过剩
1989—1992	短缺
1992—1993	过剩
1994—1997	短缺
1998—至今	过剩

目前正处在农产品第三轮过剩时期,水果、粮食、棉花都过剩了。曾几何时,棉花收购大战波及全国,而今却是各种“卖难”。市场需求狭小,价格波动剧烈,导致农民收入下降。等到农产品再度紧张时,“谁来养活中国”这个命题又会重新被提起。

单家独户的小农经济,利用简陋的劳动工具,从事一二种主要农作物的生产,生产目的是维持自身生存。这种农业所投入的生产要素主要是土地和劳动力,资本投入极少,此外,技术上的局限,以及由于交通、通讯的不发达所造成的封闭状态,都在阻碍生产力的提高。由于生产力低下,农民对自然环境的变化基本上无能为力

力。因此,这种生产中存在着极大的不确定性和风险性。一旦降雨不足或过量、虫灾、风灾等自然灾害出现,或是农产品市场有较大波动,农民的生存就成了问题。在风险和不确定性都很大的形势下,农民不会冒险去采用和推广先进的生产技术以取得收入最大化,这时他们行动的目的在很大程度上就是为了维持生存。一些人把农民对科学技术的这种态度称为保守,反对改革或无知的表现,实际上是一种误解。下图可以说明小农在高度风险和不确定性的状态下,为什么对科学技术的推广会采取一种保守态度。



图中纵轴代表产量和消费量。两条虚线中下面一条代表农民维持家庭生存最低限度的消费需要,上面一条代表农民向往的消费水平,它的斜率为正,代表随时间的推移,农民对于更高消费水平的预期不断提高。两条实线记录了农民 A 和 B 历年达到的产量水平。我们从图中 X 时点上可以看到,农民 A 在这时的产量水平接近维持生存所需的最低生理消费需要。对他而言,采用新技术所带来的风险意味着一旦这种实验失败,全家人的生存都受到

威胁。因而,农民 A 可能不敢冒产量降到维持家庭生存所必需的最低生理需要水平以下的风险;而农民 B 的产量水平大大超过最低消费水平线,因而农民 B 将比农民 A 更欢迎技术的变革。所以,技术上的变革遭到小农的冷遇不能说明小农缺乏眼光,其内在原因在于人均的产量太低,抵御新技术改革和创新的风险能力太弱。“科技兴农”的基础不可能是千家万户的小农经济,而只能是社会化的现代农业。

问题在于小农经济的上述诸多弊端如何消除。我国农业基础之所以脆弱,根源于大量人口挤压在越来越少的土地上。因而只有减少农民,才能造成土地的相对集中,为大农业的建立奠定基础。惟有减少农民才能富裕农民。如何减少农民,把农村剩余劳动力转移出去,说到底是一个必须超越农村微观层次,在更大的范围内实现城乡土地、劳动力、资金等生产要素的重新组合问题。打破城乡二元结构,使农村富裕劳动力脱离土地并转移到第二、第三产业中去,主要依靠发展大城市是不现实的,只有大力发展小城镇才是现实选择。因此,发展小城镇触及到了农村最深层次最困难的问题,对解决我国农业、农村、农民这个中国现代化的根本问题,对于加强农业的基础地位,促进农村经济发展,不断增加农民收入有着不可低估的意义。

小城镇的建设将吸纳大部分农村剩余劳动力,这将对农业和农村经济社会发展产生历史性的影响。第一,改变农民人均占地少、分散经营的小农经济特点,使土地向种植大户集中,使单家独户的经营向大规模农场经营转变。第二,提高农产品商品率,脱离土地的人口越多,农产品商品率越高,国内市场越能够向深度和广度拓展,推动农村经济全面市场化。第三,大规模农场经营为现代科技运用于农业生产打下了基础。马克思曾经指出,与传统小生产依赖经验不一样,大工业把科学并入生产过程。人们在把握“科学技术是生产力”这个命题时,总是从科学技术与生产力二者之间

的关系上去理解,而忽视了这个命题形成的历史条件。没有大工业就没有科学技术是生产力这一命题,没有大规模农业的产业化经营,“科技兴农”是一句空话。现代工业之于“科学技术是生产力”正如传统农业之于“经验是生产力”。第四,农民当了市民,将终止农民数千年来形成的古老村庄生活,代之以现代文明载体的城市生活,这将引起中国历史演进轨迹的变化。一部中国历史就是农民改朝换代史,就是土地均分与兼并的战争史,“天子”的本义应是“地父”,所谓“普天之下莫非王土”。可见小城镇兴起意义之重大。小城镇的发展所以是个大战略,不仅大在空间上,对整个中国现代化产生促进作用,而且大在时间上,对未来中国历史演进的方向产生影响。

乡镇企业的发展是我国农村现代化中最具有特色的新事物。从经济增长总体来看,我国乡镇企业已经和正在成为国民经济的“半壁河山”:职工人数超过了国有企业人数,在社会总产值中的比重已达到40%,特别是从增量看,占社会总产值增量的约60%,税收净增量的70%,外贸出口商品收购总额净增量的50%来自乡镇企业(1998年)。但是,我国乡镇企业发展到今天可以说仍然处于初期,即粗放经营的阶段。标志很明显:第一,乡镇企业的分布极为分散,地区间产业结构趋同,重复建设严重;第二,企业规模较小,配套服务设施不齐全;第三,主要从事劳动密集型产业的生产,所谓“五小工业”;第四,技术水平、管理水平低,人才资源不足,难以形成规模经济,难以创出驰名品牌。

乡镇企业粗放经营格局给进一步发展带来了限制。第一,乡镇企业占地太多;第二,一些必不可少的环保设施无力建设,使乡镇企业的排污水平大大高于城市企业,造成环境的破坏;第三,生产成本太高,每个企业的建成都很分散,原材料的进入和产品的外出都需要单独修路,单独拉电线、通水通气等,使基础设施跟不上、搞不好,而且投资大,摊厚了成本;第四,布局分散还造成乡镇企业

吸纳剩余劳动力的能力受到限制,这是因为分散的企业使生产和人口集中不起来,服务业和第三产业难以发展;第五,劳动密集型产业分工角色使乡镇企业在城市改革之初尚有立足之地,但经过二十多年改革开放,城市加工业得到了结构调整和技术改造,无论在产品质量上和品种上,还是在成本与价格上,或是在资金技术投入和售后服务上,城市企业都逐渐取得了竞争优势。在这种条件下,乡镇企业发展不可能再延续初期阶段的粗放经营方式,靠牺牲大量耕地和环境来求生存和发展。乡镇企业面临着第二次创业。

产生上述问题的症结在于乡镇企业布局上的分散。应当看到,乡镇企业在发展初期出现“村村点火,处处冒烟”的分散粗放经营状况是难以避免的,不经过这一历史阶段,乡镇企业的组织结构难以解决,人才得不到锻炼,资金更无从积累。可是发展到今天,面对城市企业的竞争和买方市场,乡镇企业分散化、小型化带来的诸多问题限制了乡镇企业上规模、上水平,阻碍着乡镇企业竞争力的增强,危及到乡镇企业自身的生存。这就要求乡镇企业经济增长方式迅速转变,企业布局必须从繁星点点到集中连片,而集中连片发展又客观上要求建设小城镇。小城镇建设是乡镇企业摆脱分散化粗放经营困境的根本途径,对于减少耕地占用,保护环境,完善乡镇企业的基础设施服务的配套,降低生产成本,发展服务业和第三产业,吸纳更多的农村剩余劳动力具有重要作用,也是实现整个国民经济增长方式转变的重要内容。工商业的聚集产生城市,城市的繁荣反过来推动工商业的发展,这是经济史发展的一般规律,中国工业化和城市化也不例外。

二、中国城市化的现实选择

经济增长要靠市场需求拉动。我国是发展中的大国,拉动经济增长主要靠内需的扩大。尽管改革以来,对外开放的程度大为提高,但经济对外贸的依存度仍然很小。我国在刚刚迈入温饱阶段就出现内需不足,一个重要原因是工业化快于城市化。目前我

国城市人口仅为 3 亿,难以支持经济扩张的需要。对于大多数发展中国家来讲,城市化都与工业化齐头并进,甚至城市化还要快于工业化,而我国工业化快于城市化却是一个不争的事实。对我国而言,21 世纪是城市化和高科技的时代,有人认为美国的高科技和中国的城市化是新世纪经济增长的两根支柱,这种看法不无道理。中国只有实现城市化,才能解决需求的扩大,支持经济长期发展。

那么中国城市化究竟是走发展大中城市为主的道路,还是走发展小城镇为主的道路,这是一个有争议的问题。但在实践中我国政府已有明确的方针,即“严格控制大城市,合理发展中等城市,积极发展小城镇”。我们认为大力发展小城镇尽管有许多问题,但却是符合国情的一种现实可行的选择。

首先,我国现有农村剩余劳动力约 1.2 亿,2010 年将达到 2 亿。如果按照发展大城市的主张,需要建设百万人口大城市 200 座,如果按照发展中等城市的观点,需要建设 50 万以上人口的城市 400 座,才能吸纳这些剩余劳动力,以达到人口城市化由目前 30% 上升到 45% 的既定目标。在 10 年内建成 200 座大城市或 400 座中等城市根本不可能。1994 年我国大城市总数为 74 座,其中 50 万—100 万人口的有 42 座,100 万—200 万人口的有 22 座,200 万以上的有 10 座。现在要用 10 年时间建成过去需要数百年甚至上千年才建成的大城市总数的 10 倍以上,无异于痴人说梦。可是,发展小城镇就不同了,目前我国仅建制镇就有近 1.9 万个,平均每个镇吸纳 1 万人,就可以吸纳 1.9 亿人,可如期完成城市化的目标。如果考虑集镇,则小城镇就有 5 万个,平均每个吸纳 4000 人,就能完成 2 亿人口城市化的任务。

其次,大中城市生活水平远远高于小城镇,依现在农民的收入水平是无法在 大中城市生活下去的。下表是城乡人均收入之间的差距。