

论小城镇建设

——要素聚集与制度创新

蔡秀玲 著



人民出版社

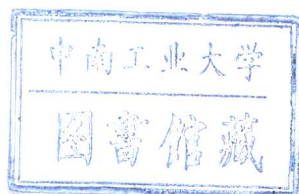


0959924

论小城镇建设

——要素聚集与制度创新

蔡秀玲 著



人民出版社

责任编辑:魏 华

装帧设计:徐 晖

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

论小城镇建设:要素聚集与制度创新/蔡秀玲著. -北京:
人民出版社,2002.9

ISBN 7-01-003736-1

I. 论… II. 蔡… III. 城镇-城市建设-研究-中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 063883 号

论小城镇建设

——要素聚集与制度创新

LUN XIAO CHENGZHEN JIANSHE

——YAOSU JUJI YU ZHIDU CHUANGXIN

蔡秀玲 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:11.25

字数:267 千字 印数:1-2,000 册

ISBN 7-01-003736-1 定价:18.00 元

序

党的十一届三中全会以来,我国农村实行了家庭联产承包责任制,开创了发展乡镇企业的新路子,使农村生产力获得极大解放。但进入 20 世纪 90 年代后,受生产成本增加、科技含量低、管理落后、产业选择偏差等因素的影响,我国乡镇企业产品缺乏竞争力。分散布局、重复建设引起的资源浪费、污染难以治理等问题也逐渐显露出来。另一方面,进入 90 年代末期,我国农产品市场情况发生了变化,农产品市场由供给约束转向供给和需求双约束,农村经济正在发生结构性转变,城乡经济的相互影响日益增强。当前农村面临的最突出的问题是农民增收困难的问题。而农民收入问题不仅关系到农村的改革、发展和稳定,而且关系到国民经济和社会发展的全局。

在我国这样一个人多地少的国家,要增加农民收入,就必须减少一部分农民,让他们进入城镇从事非农产业,也就是要通过城镇化转移一部分农业剩余劳动力,使滞留在农村的农业劳动力通过土地的规模经营,提高自己的收入。目前我国的城镇化率还比较低,到 2000 年底,我国的城镇化率只有 36.09%,相对于我国工业化和非农化水平来说,我国的城镇化是滞后的。

城镇化的滞后带来一系列负面社会经济效应。首先,形成和固化了城乡产业—就业—收入与消费结构的长期失衡态势。1978 年,农业部门以 70.5%的从业人员创造了 28.1%的生产总值,而非农部门却以 29.5%的从业人员创造了 71.9%的生产总值,农业

部门与非农业部门的产业—就业结构总偏差为 84.8%。1997 年,我国的产业—就业结构偏差虽然有所缩小,但仍保持在 62.8%的较高水平。产业—就业结构的偏差过大,使得农业部门的回报率相对过低,1978 年为非农部门的 1/6.25,1997 年虽有所上升,但也仅为非农部门的 1/4.41。回报率的低下直接影响了农民收入和消费水平的提高。根据国家统计局的统计,1985 年我国农村人均纯收入为 397.6 元,城市人均生活费收入为 739.1 元,城乡之比为 1.9:1;1997 年农村纯收入为 2090.1 元,城市人均生活费收入为 5160.3 元,城乡之比为 2.5:1。可见,城乡之间收入差距明显,并且有拉大的趋势。收入水平低下,势必影响农村居民的消费水平,目前,农村居民的消费水平只相当于城镇居民的 1/3 左右。其次,使我国在人均消费水平很低的情况下过早地遭遇了工农产品的买方市场和经济过剩。20 世纪 90 年代中后期以来,我国出现的买方市场和产品过剩与城镇化水平低有着极强的正相关关系,并且是农民增收困难的最重要原因之一。再次,对农业部门的发展造成了诸多方面的限制和约束。城镇化水平过低使农村市场难以有效启动,限制了农村市场扩大的可能空间;农业人口过多,极大地影响了农产品国际竞争力提高。最后,限制了农村人口的转移,使农业内部滞留了越来越多的剩余劳动力,据估计,我国现有的农业劳动力约有 1/3 处于隐性失业状态,总量达到 1.5 亿左右,“十五”期间,我国每年还将新增农村劳动力 860 万人左右。另据估计,我国加入世界贸易组织的头五年,受进口农产品冲击,还将有 500 万到 1000 万个农民失业。如此庞大的农业剩余劳动力,仅靠农村内部是不可能全部消化的,只有依靠城镇化才能转移农业剩余劳动力,而城镇化的滞后,必然限制了农村人口的转移。

由于城镇化水平滞后带来的上述问题,只有通过城镇化的加速推进来解决。那么,如何快速推进我国的城镇化进程呢?学术

界的看法并不统一,主要有两种取向:一些人认为我国应走以发展中大城市为主导的集中型道路;而另一些人认为应走以发展小城镇为主导的分散型道路。究竟哪条道路更适合我国,从长远的眼光来看,还难以判断,但不管走哪条道路,在我国这样一个农村人口众多的国家里,发展小城镇都是城镇化的重要内容。

党中央高度重视小城镇建设问题,并把小城镇建设问题上升到战略高度来认识。在党的十五届三中全会上,江泽民总书记指出:“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”在党的十五届四中全会上,江泽民总书记又指出:“实施西部大开发和加快小城镇建设,都是关系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。”在2000年10月11日党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中,明确把“积极稳妥地推进城镇化”作为“十五”期间着重研究和解决的重大战略性、宏观性和政策性問題。可以预计,随着“十五”计划的实施,我国的小城镇规模将不断扩大,小城镇的质量将不断提高。这对于应对加入WTO后的挑战,提高农产品国际竞争力,增加农民收入,促进国民经济持续、快速、健康发展,繁荣农村经济,实现农业现代化,具有十分重大的理论和现实意义。

蔡秀玲同志的专著《论小城镇建设——要素聚集与制度创新》,是在博士学位论文的基础上修改出版的。该书以马克思主义经济学理论为指导,借鉴西方的聚集经济理论,结合我国小城镇建设的具体实践,系统论证了实现我国农村产业和人口向小城镇集中的经济条件和制度保证,提出了一系列具有现实意义的、创新性的观点。

第一,明确界定小城镇的内涵,指出小城镇是指区别于大中城市和农村村庄的、具有一定规模的、主要由从事非农产业生产活动

的人口所聚居的社区,是农村一定区域政治、经济和文化中心。包括国家已批准的建制镇(包括县城城关镇)和尚未设镇建制的相对发达的农村集镇。通过对小城镇发展历史和现状的梳理,作者提出小城镇的建设过程实际上就是农村产业和人口向小城镇的聚集过程。

第二,作者从总体上对聚集经济内涵、聚集经济类别、聚集经济成因、聚集效应的作用以及聚集效应的约束条件等一般理论问题进行了分析论证,指出在一定规模的小城镇中,同样存在聚集经济效应。通过分析小城镇发展与要素聚集之间的逻辑联系,指出我国计划经济体制下的制度安排(如户籍管理制度、就业与社会保障制度)已经成为小城镇建设的制度障碍,必须进行改革和创新。

第三,作者认为,农村乡镇企业是小城镇产业的主体,是农村工业化的主角,也是小城镇建设的主要经济支撑。但是由于我国的乡镇企业生成于农村特定的制度环境,特定的环境与特定的体制结构、特定的经济增长模式相结合,使我国乡镇企业一开始生成就存在明显的缺陷:一是与城市工业缺乏广泛的联系和协调。从经济发展赋予乡镇企业的职责看,其主要发展方向应该是通过前向后向关联部门的整合,使农业发展不断获得新的推动力,即利用和深度开发农业提供的生产原料是乡镇企业的优势所在,但由于乡镇企业发展初期没有得到国家产业政策指导,致使乡镇企业与城市工业缺乏明显的分工,同构现象严重。二是分散化的经济结构与粗放化的经济增长方式相互交织,导致乡镇企业布局分散、低水平重复严重,造成资源的极大浪费。因此,作者提出必须对乡镇企业的布局结构进行调整,实现乡镇企业的集中发展。作者借鉴区位理论,对乡镇企业聚集的区位选择和聚集的产业选择进行了分析,指出小城镇是乡镇企业聚集的较佳区位,必须选择具有地区特色的优势产业向小城镇聚集。

第四,作者认为,从传统农业社会向现代工业社会转变的现代化进程中,农业劳动力大规模的转移、农业劳动力占社会总劳动力份额大幅度下降是世界各国共有的现象。但由于我国农业剩余劳动力数以亿计,因此西方发展经济学家如刘易斯、拉尼斯和费景汉以及乔根森的人口流动模式不适合我国。我国必须根据自己的国情,选择适合本国特点的农业劳动力转移模式。农业剩余劳动力向小城镇转移就是一个适合我国国情的较好的模式。

第五,作者认为,小城镇基础设施建设是实现农村生产要素和人口向小城镇聚集的物质条件。通过研究,作者指出,小城镇的基础设施既具有商品性质,是一种特殊的商品,但又具有公共物品的性质。作为商品,它要求根据市场经济原则进行配置和建设,依靠市场机制来调节资源的分配;作为公共物品,又存在着“市场失灵”,要求政府进行集中决策和控制管理。因此小城镇基础设施建设必须实现政府调控与市场运作相结合的方式,采用多元化的投融资政策加快小城镇基础设施建设。

第六,作者认为,制度是制约小城镇建设与发展的重要因素之一,一切涉及经济要素流动与聚集的制度安排都影响小城镇的建设与发展。作者通过对我国户籍管理制度、就业和社会保障制度、土地使用制度和行政管理制度的演变及对小城镇建设的影响进行了比较透彻的分析,指出传统体制下的制度安排已经阻碍了小城镇的发展,必须构建一个新的制度框架,才能保证小城镇建设的顺利、快速进行。

总之,作者对小城镇建设问题进行了深入而系统的探索和论证,提出了一系列创新观点,并取得了一些相关的研究成果,本书是这些研究成果中有一定分量的重要专著,有一定的学术价值。由于小城镇建设是中国特有的现象,没有国外的经验可供参考,在小城镇建设过程中,还将出现许多新问题、新情况和新现象,需要

进行总结和新的理论解释,因此该书对小城镇的研究仅仅是个开始,但这是一个良好的开始,当然,还有待于进一步实践、总结和继续深入的研究。

陈 征

2002年7月31日于资红书屋

目 录

序	(1)
导论	(1)
第一章 小城镇建设:中国城市化战略的重要组成部分	(10)
一、世界城市化的进程及特征	(11)
二、中国城镇化的历程及特殊性	(17)
三、小城镇的内涵与类型	(32)
四、小城镇发展的历史和现状	(40)
第二章 小城镇发展中的要素聚集及其障碍	(55)
一、聚集经济的一般理论分析	(55)
二、聚集经济理论能适用于小城镇的分析吗?	(75)
三、小城镇聚集障碍分析	(81)
第三章 中国农村工业化与农村工业向小城镇聚集	(84)
一、中国农村工业化的特殊性	(84)
二、中国农村工业配置的特征	(90)
三、农村工业分散布局的后果分析	(97)
四、农村工业聚集的区位选择	(105)
五、制约农村工业向小城镇聚集障碍分析	(133)
六、实现农村工业向小城镇聚集的条件	(143)
第四章 农村劳动力转移与农村人口向小城镇聚集	(147)
一、西方人口流动理论述评	(147)

二、中国农业剩余劳动力转移的背景及特点	(155)
三、中国农业劳动力转移模式的选择	(165)
四、制约农村人口向小城镇聚集的障碍分析	(180)
五、实现农村人口向小城镇聚集的条件	(185)
第五章 小城镇基础设施建设与第三产业发展	(198)
一、小城镇基础设施建设的性质及现状	(198)
二、小城镇基础设施在小城镇发展中的地位与作用	(215)
三、采用多元化的投融资政策加快小城镇基础设施建设	(219)
四、小城镇基础设施建设促进第三产业的发展	(239)
第六章 构筑小城镇要素聚集的体制框架:制度创新	(247)
一、制度和制度安排	(247)
二、制度安排与小城镇建设的理论模型	(248)
三、户籍管理制度及其改革创新	(253)
四、就业、社会保障制度安排与改革创新	(260)
五、土地制度改革与创新	(271)
六、行政管理体制改革与创新	(288)
第七章 三个案例	(298)
一、城镇建设重在特色	(298)
二、市场带动型小城镇——水头镇	(301)
三、综合发展型小城镇——安海镇	(304)
四、台商投资区带动型小城镇——角美镇	(307)
附录1 小城镇户籍管理制度改革试点方案	(310)
附录2 中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若 千意见	(315)
附录3 国土资源部关于加强土地管理促进小城镇健康 发展的通知	(323)

附录4	建设部、农业部、国土资源部关于促进乡镇企业 向小城镇集中发展的通知	(326)
附录5	民政部、中央机构编制委员会办公室、国务院经济 体制改革办公室、建设部、财政部、国土资源部、农 业部关于乡镇行政区划调整工作的指导意见	(333)
主要参考文献		(338)
后记		(346)

导 论

中国是世界闻名的文明古国,也是最早的城市发源地之一,从黄河流域最早出现的一些原始居民点到今天,已有 6000 多年的历史。经过数千年的演变,小城镇也从其初级形态的集市,发展到集镇,再发展到今天的新型小城镇。对小城镇问题的认识,也从 20 世纪 80 年代初期的《小城镇 大问题》发展到十五届三中全会的“带动农村经济和社会发展的一个大战略”。作为具有战略性地位的小城镇建设问题,不仅是一个实践中的新问题,也是理论研究的新课题。对该课题的研究,不仅对丰富马克思的城乡关系理论有重要的理论意义,而且对指导小城镇建设实践有重要的现实意义。

一、问题的提出及选题意义

改革开放之前,我国走的是一条具有强制特征的现代工业化道路——以高度集中的计划体制为手段,以压低消费和城乡封闭为条件,优先发展重工业。与此相适应的,我国在几十年间走的是一条自上而下的城镇化道路,这条道路实行严格的“城市准入限制”,并设置了一套“城市偏向”的制度规则,政府在有关城镇化的决策中占绝对支配地位,其核心是“抑农保工”,城市剥夺农村,这就不可避免地要损害社会公平目标、牺牲农业效率,使农村小城镇建设在质和量两个方面进展缓慢。改革开放以来,由于农村实行家庭联产承包责任制和乡镇企业的发展,促进了农村剩余劳动力

的转移,农民从事二、三产业的人数不断增加,农民家庭和个人以及其他民间力量逐渐打破了中央和省、市级政府作为城镇化发动和投资主体的垄断地位,成了推进中国城镇化进程中十分活跃的“第一行动集团”。投资主体的多元化和诱致性制度变迁过程中的政策逐步放宽,使得我国的城镇化进程进入了快速发展时期。城市数量由1978年的193个增加到2000年的663个,建制镇由2173个增加到2.03万个,市镇总人口由1.7亿人增加到4.6亿,城镇化水平由17.9%提高到36.1%。

但由于观念、体制、政策等方面的制约,我国城镇化进程仍滞后于经济发展水平和工业化阶段;城镇体系的宏观布局、规模、结构与经济发展不适应;现有城镇的要素聚集、辐射和带动力较差;城镇质量和管理水平不高;小城镇数量偏多、规模偏小,缺乏足够的辐射力。

城镇化的滞后带来一系列负面社会经济效应。首先,形成和固化了城乡产业—就业—收入与消费结构的长期失衡态势。1978年,农业部门以70.5%的从业人员创造了28.1%的生产总值,而非农部门却以29.5%的从业人员创造了71.9%的生产总值,农业部门与非农业部门的产业—就业结构总偏差为84.8%。1997年,我国的产业—就业结构偏差虽然有所缩小,但仍保持在62.8%的较高水平。产业—就业结构的偏差过大,使得农业部门的回报率相对过低,1978年为非农部门的1/6.25,1997年虽有所上升,但也仅为非农部门的1/4.41。回报率的低下直接影响了农民收入和消费水平的提高。根据国家统计局的统计,1985年我国农村人均纯收入为397.6元,城市人均生活费收入为739.1元,城乡之比为1.9:1;1997年农村纯收入为2090.1元,城市人均生活费收入为5160.3元,城乡之比为2.5:1。可见,城乡之间收入差距明显,并且有拉大的趋势。收入水平低下,势必影响农村居民的消费水平,

目前,农村居民的消费水平只相当于城镇居民的1/3左右。其次,使我国在人均消费水平很低的情况下过早地遭遇了工农产品的买方市场和经济过剩。20世纪90年代中后期以来,我国出现的买方市场和产品过剩与城镇化水平低有着极强的正相关关系,并且是农民增收困难的最重要原因之一。再次,对农业部门的发展造成了诸多方面的限制和约束。城镇化水平过低使农村市场难以有效启动,限制了农村市场扩大的可能空间;农业人口过多,极大地影响了农产品国际竞争力提高。最后,限制了农村人口的转移,使农业内部滞留了越来越多的剩余劳动力。据估计,我国现有的农业劳动力约有1/3处于隐性失业状态,总量达到1.5亿左右,“十五”期间,我国每年还将新增农村劳动力860万人左右。另据有关专家估计,我国加入世界贸易组织的头五年,受进口农产品冲击,还将有500万到1000万个农民失业。如此庞大的农业剩余劳动力,仅靠农村内部是不可能全部消化的,只有依靠城镇化才能转移农业剩余劳动力,而城镇化的滞后,必然限制了农村人口的转移。

由于城镇化水平滞后带来的上述问题,只有通过城镇化的加速推进来解决。那么,如何快速推进我国的城镇化进程呢?学术界的看法并不统一,主要有两种取向:一些人认为我国应走以发展大中城市为主导的集中型道路;而另一些人认为应走以发展小城镇为主导的分散型道路。究竟哪种道路更适合我国,从长远的眼光来看,还难以判断,但从目前我国实际情况看,应该走出一条大、中、小城市和小城镇共同发展的道路,只是各种类型的城镇的发展重点应有所侧重,其中,大、中城市应采用内涵发展方式,主要依靠不断挖潜和城市质量的提高来集聚人口;小城市和小城镇则应采用外延发展方式,主要依靠数量的扩张来集聚人口。当然,大、中城市采用内涵发展方式并不完全排斥数量的扩张,只不过是应以质量提高为主要任务;小城市和小城镇采用外延方式更不能

不要内部挖潜和质量提高,只不过是它的主要任务应以扩大小城市和小城镇的规模、以尽可能多地吸收农村剩余劳动力为主要任务。由于小城镇位于城市之尾、农村之首,与农村经济有着千丝万缕的联系,是实现农村现代化的重要支撑体系,因此,在我国城镇体系中,小城镇的发展速度应该是最快的。

我国政府高度重视小城镇建设问题,并把小城镇建设问题上升到战略高度来认识。在党的十五届三中全会上,江泽民总书记指出:“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”在党的十五届四中全会上,江总书记又指示:“实施西部大开发和加快小城镇建设,都是关系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。”2000年10月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,将“积极稳妥地推进城镇化”作为一个专门的部分,认为“提高城镇化水平,转移农村人口,可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力,是优化城乡经济结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施”。同时,按照“十五”计划编制工作的总体安排,国家计委还会同公安部、民政部、财政部、劳动保障部、国土资源部、建设部、农业部、环保总局、国务院体改办组成工作组,研究制定了《国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划》^①,该规划对小城镇发展等问题进行了深入细致的专题研究。此外,为深入贯彻落实党的十五届三中、四中、五中全会和《中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》精神,积极引导乡镇企业向小城镇集中发展,建设部、农业部、国土资源部联合下发了《建设部、农业部、

^① 汪洋主编:《“十五”城镇化发展规划研究》,中国计划出版社2001年版,第1页。

国土资源部关于促进乡镇企业向小城镇集中发展的通知》^①。可以预计,随着“十五”计划的实施,我国的小城镇规模将得到不断扩大,小城镇的质量将得到不断提高。这对于应对加入 WTO 后的挑战,提高农产品国际竞争力,增加农民收入,促进国民经济持续、快速、健康发展,繁荣农村经济,实现农业现代化,都具有十分重大的意义。

二、研究视角的选择

鉴于小城镇建设的重要性和复杂性,国内外专家学者从不同的角度对其进行了大量的理论探讨和实证分析,出版了一些相关论著,发表了大量的研究论文。综观这些论著和论文,可以将之归纳为以下几类:

(一)小城镇建设与中国城市化战略选择的探讨

这是城市化研究领域备受关注的课题。研究的重点是小城镇能否作为中国城市化战略的主要选择。从总体上看,在 90 年代初期及以前,特别是 80 年代,相当多的学者主张应以小城镇发展作为城市化战略的主要选择,其主要代表人物是费孝通先生。政界和新闻界也有不少人主张小城镇发展论^②。90 年代中后期以来,乡镇企业过于分散及小城镇无序发展的问题逐渐暴露,特别是在我国宏观经济运行已发生质态变化的现阶段,许多学者认为小城镇建设已不是我国城市化战略的惟一选择,只能是城市化战略的

^① 《小城镇建设》,2001 年第 10 期,第 4 页。

^② 艾丰、刘福垣:《关于小城镇和城市化问题的对话》,《经济日报》1998 年 9 月 17、18 日。