

小城镇 发展政策与实践

国务院研究室课题组 编著



21

中国统计出版社

(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

小城镇发展政策与实践/国务院研究室课题组编著。

北京:中国统计出版社,1994.8

ISBN 7-5037-1515-4

I. 小…

II. 国…

III. 城镇-发展-中国-研究

IV. F299.21

小城镇发展政策与实践

XIAO CHEN ZHEN FAZHAN ZHENGCE YUSHIJIAN

国务院研究室课题组 编著

中国统计出版社出版

新华书店北京发行所发行

北京友谊印刷经营公司印刷

787×1092 毫米 32 开本 10.125 印张 22 万字

1994 年 5 月第 1 版 1994 年 5 月北京第 1 次印刷

印数:1~2 000

ISBN 7-5037-1515-4/F·665

定价:12.00 元

课题总负责人：袁 木 杨雍哲
课题主持人：游宏炳 李岩东
课题组主要成员：时正新 郑坤生 束克欣
徐宗威 赵 龙 王平生
周喜安 赵龙跃 郭 玮

参加课题报告讨论者：

李炳坤	张 森	张惠兰
陈兆毅	余义耕	张志刚
范姜梅	宋兆培	陈兴富
鹿生伟	张定龙	黄守宏
叶兴庆		

积极引导 稳步发展

陈俊生

改革开放以来,我国农村经济发展取得了举世瞩目的成就,概括地说,主要是两个方面,首先是农业综合生产能力明显提高,主要农副产品大幅度增加,为解决10多亿人口的温饱问题提供了物质条件;其次是以乡镇企业为主体的农村非农产业异军突起,飞速发展,其产值已占农村社会总产值的三分之二,农村经济进入了新阶段。乡镇企业的发展,开发利用了经济资源,提供了就业机会,创造了巨大的财富,增强了综合国力。现在,乡镇企业已经成为农村经济的重要支柱,工业的重要组成部分,市场商品的重要供应者,财政收入和外汇收入的重要来源,是国民经济发展中不可替代的重要组成部分。乡镇企业的蓬勃发展,对增加农民收入,繁荣农村经济,实现农业现代化,推进国家工业化,缩小城乡差别、工农差别等方面都具有重要而深远的意义。

但乡镇企业在发展过程中也存在一些问题,其中之一是布局过于分散。布局分散,难以上规模、上水平,缺乏基础设施和服务体系的支持,缺乏分工合作,在市场竞争中往往处于不利地位,制约了这些乡镇企业的进一步发展;布局分散,难以带动农村第三产业的发展,减弱了转移农业剩余劳动力的潜

力,非农产业相对集中和人口聚居的小城镇也难以发展,也制约了农村社会与经济的协调发展。为此,1992年国务院召开的全国加快发展中西部乡镇企业经验交流会,以及国务院作出的《关于加快发展中西部地区乡镇企业的决定》都明确指出:“发展乡镇工业不能‘遍地开花’。要从当地资源、人才、交通、能源、水源等综合条件出发,因地制宜,合理布局,建设乡镇工业小区,集中连片发展。”“主要是依托现在小城镇和乡镇企业有一定基础的地方,相对集中发展,”“要打破城乡分割,允许农村集体和个人进城办二、三产业。”在党的十四届三中全会作出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中又进一步指出:“加强规划,引导乡镇企业适当集中,充分利用和改造现有小城镇,建设新的小城镇。逐步改革小城镇的户籍管理制度,允许农民进入小城镇务工经商,发展农村第三产业,促进农村剩余劳动力的转移。”这表明,克服乡镇企业布局分散,引导乡镇企业相对集中、连片发展。与小城镇建设相结合的问题,在政策上、在发展方向上是明确的。

引导乡镇企业相对集中,连片发展,与小城镇建设相结合,在实践中要坚持的发展方针,主要是两句话:一是积极引导,二是稳步发展。

积极引导,就是在思想认识上、观念上要积极,要充分认识乡镇企业相对集中、连片发展,与小城镇建设相结合对农村社会经济发展的重要意义。不要沿袭乡镇企业发展初期某些地区“乡乡办厂、村村冒烟”的做法,而是要相对集中,连片发展,同小城镇建设结合起来,使工业发展、城乡发展相辅前进,收到经济、社会发展双重成果。采取积极的态度,加强指导,做好总体规划,并通过政策引导、典型示范、经验交流等措施促进其向相对集中的方向发展。

稳步发展,就是在操作上要慎重,特别是对小城镇的发展要实事求是,不要一哄而起。小城镇的基础是非农产业,是在非农产业发展过程中自然形成的,一个小城镇的发展壮大,一般都要经历一个比较长时间的渐进过程。在非农产业与小城镇建设的关系上,立足点要放在非农产业的发展上,非农产业相对集中、连片发展的过程,实际上也就是小城镇的形成、壮大的过程。一定要避免不顾主客观条件,不作可行性研究,不作规划,脱离非农产业发展实际,突出发展小城镇的操之过急的做法。

我相信,按照这个方针发展下去,将有利于加快农村第三产业的发展,更多地转化农业剩余劳动力;有利于为农业的规模经营创造条件,实现农业的新飞跃;有利于减轻农业剩余劳动力对大中城市的冲击压力;有利于更好地执行国家的计划生育政策,减少人口的自然增长,提高人口素质;有利于企业之间的横向联合和相互促进,提高企业素质;有利于减少重复建设,提高公共设施的利用率,节约土地和基础设施建设资金;有利于促进农村社会与经济的协调发展,促进农村社会的文明与进步。

国务院研究室组织有关部门共同完成的《引导农村非农产业发展与小城镇建设相结合》研究报告,遵循并体现了党的方针政策,总结了一些地方的实践经验,分析了农村发展面临的新形势,提出了一些具有实践意义的政策建议。愿这项研究成果在促进农村社会经济的健康协调发展方面能起到积极的作用。

1994年1月

目 录

序 言

积极引导,稳步发展..... 陈俊生(1)

专 论

一个关系农村经济社会发展的重要问题

——谈大力发展乡镇企业与农村小城镇建设相结合

..... 国务院研究室副主任 杨雍哲(1)

深化改革与小城镇建设

..... 国家体改委副主任 马 凯(10)

发展小城镇是建设有中国特色社会主义的重要内容

..... 国家科委副主任 邓 楠(23)

以小城镇建设为重点,搞好村镇建设

..... 建设部副部长 毛如柏(30)

研究报告

引导农村非农产业发展与小城镇建设相结合..... (49)

农村小城镇建设的现状与发展..... (64)

建镇标准与小城镇发展的社会政策..... (79)

我国人口城镇化的设想..... (94)

农村第三产业发展与小城镇建设 (103)

我国农业剩余劳动力转移的特点 (113)

农村土地进入市场问题研究	(127)
小城镇建设和发展的资金投入研究	(131)
小城镇社会福利发展构想	(138)

调查报告

如何引导农民进镇参与小城镇建设	
——江苏、辽宁、湖北三省调查报告	(149)
农村工业化与城镇化同步发展的尝试	
——来自乡镇企业工业小区试验改革工作报告	(162)

典型经验

集镇建设为经济发展创造外部环境	
..... 浙江省东阳市横店镇人民政府	(178)
兴楚孟商城,促省际商贸发展	
..... 湖北省老河口市孟楼镇 周朝玉	(182)
市井繁荣,商贾辐辏.....	山东省临沂市罗庄镇人民政府(189)
从本地优势出发,建设农村现代集镇.....	云南省安宁县八街镇(201)
集中发展非农产业促进小城镇建设	
..... 湖南省临湘市人民政府经研室	(210)
建设多功能小城镇群体,加速农村经济社会全面发展	
..... 苏州市人民政府	(217)
发展小城镇是改变农村面貌的基本途径	
..... 襄樊市建委主任 李世久	(230)
小城镇建设促进城乡经济共同繁荣	
..... 山西省晋城市市长 田霍卿	(243)
建立村镇建设社会化服务体系提高村镇建设水平	
..... 山东省建委 韩福元	(254)

决策参考

解决农业问题还要调整“二元社会结构”	(265)
--------------------------	-------

农村非农产业发展与小城镇建设相结合的主要形式和做法	(273)
金华市建设农村小城镇的做法	(279)
发展小城镇要求现行户口管理制度作适当改革	(283)
农村小城镇的分布特点和发展趋势	(290)
昆山市小城镇工业小区规划建设的做法	(294)
发展小城镇占用耕地分析	(299)

附 录

中央领导同志及中央文件论农村小城镇建设	(304)
---------------------------	-------

一个关系农村经济社会发展的重要问题

——谈大力发展乡镇企业与农村小城镇建设相结合

国务院研究室副主任 杨雍哲

建设部和国土经济学研究会召开的这次农村小城镇建设研讨会很重要,很有意义。我这里也谈一点初步看法,同大家交换意见。

一、矛盾

从城市与乡村、经济与社会协调发展的高度来观察我国的情况,总的来说,发展是好的。但也有不协调的地方。其中的一个突出表现就是,我国工业化的发展程度现在是比较可观的,经过几十年的努力,已经建立起了一个较为完整的工业体系,工农业总产值中工业产值已达到 80%,但是另一方面,我国农村人口占 80% 的一头沉格局,几十年来没有什么大的变化。八亿多农民,四亿三千多万劳动力,绝大多数仍然滞留在一亿公顷耕地的狭小天地里。这个情况表明,我国工业有了相当大的发展,而农村人口没有相应地向非农产业转移,出现了城镇化滞后的现象。从有关资料来看,我国城市化水准只有

28%，发展中国家平均 40% 左右，发达国家 80—90%。这是应当引起我们重视的一个大问题。

由于农村人口多，剩余劳动力和时间多，就业门路不足，所以不可避免地会出现这样那样的社会问题。

一个是民工潮。近几年，每年都有数百万、上千万的农民结队外出，到沿海地区、到大城市、到其他缺劳动力的地方找活干，而且规模越来越大，由季节性发展到常年化。

还有一个问题，是社会治安不好，久治而不能根本解决，农民反映强烈。原因是多方面的，但也与农村人口太多，就业不足有直接关系。因为那么多人闲暇无事，无事生非，什么歪门邪道都出来了。要综合治理，与经济社会发展联系起来看这个问题。

还有 1992 年某些地方为集资出现的卖非农业户口，几乎是一呼百应，席卷半个中国。这都说明农村劳动力太多，农民向往城镇，向往非农产业，寻求新的就业门路。

再一种情况是，大批在小城镇乡镇企业常年务工经商的人仍然叫农民，顾了做工，顾不了种地。在目前种地的比较利益比较低的情况下，又很难把承包地转包出去，结果出现耕地抛荒、耕作粗放的现象。但他们又不敢退掉承包地，担心有朝一日被清理回去，没有退路。

种种迹象说明，大力发展乡镇企业，特别是支持中西部地区乡镇企业的发展，重视农村小城镇建设步伐，应当提到日程上来了，这是关系城乡协调发展、经济与社会协调发展的重要问题。我们提了多年要实现农村和农业现代化，消灭城乡差别，那么如何实现呢？就是要引导大批农民向非农产业转移，小城镇逐步在农村崛起，而且又能使进城镇常年务工经商的农民成为小城镇的居民，取得这样一个身份，使其有条件与农

村承包的土地脱钩。这样,农村人少了,地多了,承包规模自然就可以扩大了,就可以使用现代化的先进生产手段,大大提高劳动生产率。而不是走过去“归大堆”的老路。解放几十年了,我们多少农民在劳作时还是拿着锄头和镰刀,几千年的生产工具现在还在使用,原因就是人多地少,形不成规模经营,无法使用先进的现代化生产工具,这样劳动生产率就不可能提高。由于农村人口太多,大部分农产品被农民自己吃掉了,商品率低。象美国、澳大利亚等农业发达国家,一个农业劳动力养活几十个人,我们只能养活几个人。不是我们没有这个本事,而是没有条件。这个条件,就在于大力发展乡镇企业,在于乡镇企业相对集中、连片发展,与农村小城镇建设相结合。只有走这个路子,才能加快农村和农业的现代化速度,才能大幅度提高农民收入、实现小康目标,才能使国民经济的发展建立在稳定的基础上。农业是国民经济的基础。我们十几年来整个改革和建设事业有如此快的发展,取得如此辉煌的成就,根本的原因就是农业形势好。现在市场食品供应丰富,国家粮食储备充裕,没有这样一个局面,整个改革开放,以及国民经济就不可能较快发展。要想把现在国民经济的发展持续下去,仍寄希望于大力发展乡镇企业,与农村小城镇建设相结合,带动农业出现新的飞跃。我们要从城市和乡村、经济和社会协调发展的高度来研究和促进农业和农村的现代化,来保持国民经济持续、快速、健康发展。这样,把研究的问题与我国当今经济较快发展的问题联系起来,与经济、社会发展所面临的问题联系起来,就可以看到这项工作具有很强的现实意义和深远的历史意义。

二、出路

那么,出路何在呢?出路不是要大批农民涌进大城市,也不是要靠国家拿钱给农民建设新城市,而是主要依靠农民自己兴办乡镇企业,相对集中、连片发展,自己给自己建设城镇,建设“农民城”。我们国家的农民不可能大量涌进大城市,虽然它能够吸纳一部分农村劳动力,但这是有限的,绝大多数还是要在现在的农村区域内就地消化。我们国家大,事情多,财力有限,国家也不可能拿出多少钱去建设若干个城市,安排农民进城就业。那么,让我们到乡镇企业比较发达的沿海地区和大城市郊区去看一看,却是另一幅情景:一批星罗棋布的新兴城镇在这里出现,一批由农民转变过来的产业大军在这里出现,一个农业扩大承包规模而产生的新飞跃在这里出现。这些地方,农民就业充分,收入高,购买力强,工业品市场兴旺,没有民工潮,也很少听到农民负担重的呼声。他们的实践使我们找到了问题的答案,那就是大力发展乡镇企业,与农村小城镇建设相结合,取得经济发展和社会发展的双重成果。象珠江三角洲、长江三角洲,都是如此。经验在于通过发展乡镇企业带动小城镇建设,小城镇建设又促进乡镇企业的更好发展。关键是把二者结合起来,一举两得。不是分离开来,各干各的。妙在结合。各有关部门都应同心协力,大做结合的文章。

乡镇企业发展与小城镇建设的结合点,在于乡镇企业实行相对集中、连片发展的战略。这也是经济社会发展的必然趋势。因为在农村,尤其是中西部地区,条件千差万别,不是所有的地方都可以办工业的。相当一部分地方缺水、缺电,交通不便,有的地方还没有很好地开发资源,怎么能遍地办工业呢?遍地办就很难都有效益,特别是条件困难的山区。你给那些分

散的小山村扯上电要花多少钱,开条路要花多少钱?中、西部农村不同的区位条件,就决定了乡镇企业的发展必须相对集中,首先在那些条件比较好的地方突破。

另外,工业发展也要求相对集中,集中才能产生聚合效应。相对集中可以节省资源、节省土地、节省基础设施投资,有利于信息交流,商品流通,技术传播,产业管理,污染治理,等等,好处很多。

工业相对集中发展,又对为它服务的第三产业产生一种强大的需求和拉力,带动第三产业发展。光喊加快第三产业发展不行,没有客观的需求来拉动,你想快也快不起来。

二、三产业都相对集中发展,星罗棋布的小城镇就有条件较快地出现了,形成农村经济、政治、文化中心。这样,城乡差别才有可能逐步消灭。农民才有可能享受城镇文明的生活,农村社会发展就会出现一个新的飞跃。

小城镇出现以后,在小城镇常年务工经商的农民,有了稳定的职业、稳定的收入、稳定的生活条件,就具备了改变农民身份、成为新城镇居民的条件,就有可能跟他承包的农村土地彻底脱钩。这样,农村就会瓜熟蒂落、水到渠成地形成承包土地的规模经营,才能谈得上使用现代化生产手段,提高劳动生产率。这样,就必然又带来一个巨大的、现在很多人还没有看得到的效益,即农业将出现一个新的飞跃。农村实行家庭承包为主的责任制以后,农民责任心加强了,积极性提高了,精耕细作,增加投入,农业有了很大发展。现在国民经济再登新台阶,对农业提出了更高的要求,要求农业应有一个新的发展、新的飞跃。寄希望于哪里呢?寄希望于农业向深度广度进军,走高产优质高效的路子;寄希望于乡镇企业的连片发展与农村小城镇建设相结合。只有农民大批转向非农产业,成为新城

镇居民，才能为农业新的飞跃创造条件。现在农业面临的问题是，农民收入增长缓慢，粮食等农产品价格偏低。但又不能完全靠提价，我们有些农产品与国际市场价格几乎相当，有的还高于国际市场价格，你再提价，就没有竞争力了。主要依靠农民大批劳动力向非农产业、向小城镇转移，带动农业扩大承包经营的规模来解决。现在沿海和其他乡镇企业发达的地区，绝大部分农民转入非农产业，农业已经出现了大户承包、专业承包，提高了经营效益。当然这是有条件的，又是一个逐步发展的过程，不能不讲条件，不能拔苗助长。

经济和社会发展是相辅相成的，以经济发展带动小城镇建设，小城镇建设又为经济发展创造更为有利的条件和环境。现在全国有两千多个县城，一万多个建制镇，四万多个集镇，这就是乡镇企业相对集中连片发展的主要依托点。在这些地方发展就比较容易，比较快。当然在那些有水、有电、交通方便、又有开发资源的地方，也可以开辟新的乡镇企业发展小区，也可以在沿边开放口岸结合发展边贸，设乡镇企业集中发展小区。总之，小城镇建设必须以乡镇企业集中发展为前提，这样做，一是速度快，二是不另外多花钱，又省又好。

三、政策

要有得力的政策措施，支持这个发展战略。我想有这么几个方面的问题是值得重视和研究。

第一，要确定一条明确的方针，或者叫指导思想。即大力发展乡镇企业与农村小城镇建设相结合。使所有从事这方面工作的同志都能明确地、自觉地掌握它运用它。方针对头，逐步去做，不走弯路。这就要从思想上、工作上进行必要的改革和突破。比如说，乡镇企业发展与小城镇建设结合，就得解决

相对集中、连片发展的问题,要做到这一点,就得改变过去乡镇企业发展初期那种“村村办厂、处处冒烟、遍地开花”的做法。还要相应地逐步改变“进厂不进城、离土不离乡”的观念和做法。过去分散办企业,工厂建在村头、门口,必然是“进厂不进城、离土不离乡”。现在要集中连片发展,与建设小城镇结合,其发展的结果必然是“进厂又进城、离土又离乡”。进入小城镇乡镇企业的农民,由过去的亦工亦农,逐步发展到常年专业务工经商,农村出现分工分业,他们由农民变为工人、商人,由农村居民变为城镇居民。那些在历史上发挥过重要作用的做法,将随着时间和事业的不断发展而变化。当然这也不是绝对的,一刀切的,在那些乡镇企业刚刚起步的地方,在乡镇企业发展的初级阶段,以及那些适宜分散办的小型农产品加工业、手工业、服务业就不一定都集中到城镇去,这些仍然适用亦工亦农的经营方针。还有一点,农民祖祖辈辈向往城镇文明,过去要改变农民身份就得进城,而现在的方针不是都涌进现成的大中城市,是引导农民以投资办实业为前提,自己给自己建设“农民城”。这个由进城到建城,也是一个观念的转变。总之,要很好地研究一下,看看实行发展乡镇企业与建设小城镇结合的方针,需要有哪些改革和突破。

第二,要确定几项政策措施。

1. 招商政策。怎样使大家都愿意到现有的小城镇或新的工业小区来办企业呢?这就要制定有吸引力的招商政策。吸引有钱的农民自理口粮、自带资金、来办二三产业,吸引那些缺乏办乡镇企业条件的乡村集体经济组织来异地办企业。

2. 户籍政策。农民进入小城镇、新的工业小区,经过一个时期的发展,有了稳定的职业、稳定的收入、稳定的生活条件之后,可不可以承认他的新城镇居民的身份,使他全心务工、

经商,与原来的承包地脱钩,都需要很好研究。这个问题解决了,将对这项事业的发展产生巨大的推动力。

3. 城建政策。农民云集小城镇、工业小区创办企业,占用土地怎么办,用水、用电、道路、通讯和各项生活设施如何适应,怎样才能为他们创造愿意来、留得住、发展得好的条件,这是小城镇建设方面需要研究解决的。总的思路应当是,小城镇建设从一开始就要探讨新的建设办法和管理办法。

4. 资金政策。小城镇建设的资金,一是不依赖国家拨钱,二是不能向农民摊派,那么从哪里来呢?要从实践中寻求答案。浙江省温州市龙港镇,是依靠农民建设起来的新兴城镇,当初县政府只拿出几千元的开办费,经过8年的努力,在不过6 000人的5个小渔村的基础上,如今发展成具有13万人口,每年9个多亿产值的新城镇。类似龙港镇的例子不少,需要详细调查研究,提出办法来。

第三,要有支持的措施。

一是资金支持。除了小城镇自己想各种可行的解决资金办法外,各有关方面是不是也给点支持。实际上已经在支持,如国家计委已经对试点城镇的建设提供了一定的资金支持。国家科委的星火项目也在考虑支持小城镇实业的发展。1992年国务院为加快中西部地区乡镇企业发展增加了50亿元贷款,确定重点用于支持集中连片发展的乡镇企业,这对小城镇建设是个有力的支持。其他与此有关的方面,都可以从不同角度给予支持,特别要大力支持基础设施建设。没有一个好的环境条件,人家不会来。基础设施建设等于栽梧桐树,栽上梧桐树才能引得凤凰来。

二是规划设计的支持。小城镇建设,要有规划设计。有一个合理的规划,才有合理的发展,才能多快好省。象沿海乡镇