第一章

加快发展小城镇是促进边疆民族地区经济社会协调发展的战略选择

小城镇建设是一个重要的战略问题。小城镇现代化是小城镇建设的发展方向，也是小城镇建设的现实要求。改革开放以来，我国在小城镇建设方面已取得了显著的成就，农村集镇发生了深刻的变化，奠定了小城镇进一步建设和发展的现实基础。同时，在小城镇的建设实践中，也出现了许多新的矛盾和新的问题，在新世纪的现代化进程中，小城镇建设也面临着新的历史任务。因此，加强对小城镇现代化建设的研究是推进小城镇现代化建设事业的需要。占全国国土面积约 70% 的西部广大地区，一般以边疆、民族山区为主体。这些边疆民族地区的小城镇建设在全国处于相对落后的地位，因此，遇到的问题、需要解决的现实矛盾更多，分析和研究边疆民族地区的小城镇现代化建设,对广大的边疆民族地区的小城镇建设具有指导实践意义。

第一节　边疆民族地区发展小城镇建设的战略意义

我国著名社会学家费孝通先生在 20 世纪 80 年代初就提出了“小城镇、大问题”，并以此为题，发表长篇文章论述了小城镇建设

需要全本请访问 www.ertongbook.com

和发展的重要意义。小城镇之所以是大问题，是因为建设和发展小城镇，是农村经济发展和农村实现现代化的必然途径，是建设有中国特色社会主义、走有中国特色农村城市化之路的一种必然选择，是农业现代化、农村工业化和农民走向城镇的一条必由之路。因此，建设和发展小城镇是农村经济和社会发展的大战略，也是建设有中国特色社会主义、推进有中国特色的农村城市化的大战略。90 年代末期，江泽民在党的十五届三中全会的重要讲话中，向全党提出要把小城镇建设作为一个重要的战略。把小城镇建设好、发展好，不仅关系到占我国人口 60% 的广大农村人口的利益，而且关系到农村工业化、城乡一体化和整个现代化事业和社会主义市场经济的健康发展。加快推进小城镇建设具有十分重要的战略意义。

一、推进小城镇建设是发展社会主义市场经济的内在要求

市场经济是我国社会主义经济发展的实现形式，是经济发展的不可逾越的阶段。党的十四大确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，使市场经济在中国社会主义制度内得以正名。然而，市场经济在社会主义制度的框架内存在和发展，是马克思主义经典著作中难以找到现成答案的，也是在社会主义国家中没有成功先例的。中国历史上商品经济发展的不充分性，社会主义计划经济体制下对市场经济的排斥，使我们对自然经济比较熟悉、对计划经济比较熟识，而对市场经济则比较陌生。因此，当市场经济在当今得以正名并取得合法地位而快速发展的时候，无论是我们的理论准备、制度准备、思想准备，还是政策准备都需要适应。

社会主义市场经济的发展不仅对社会主义经济体制改革和经济政策的调整提出了新要求，而且对社会发展如何适应经济发展也提出了新的要求。其一，社会主义市场经济条件下，社会资源和社会产品主要依靠市场配置，建立统一、开放的市场体系是市场经济发展的内在要求，这不仅要求必须改革计划调节制度和体系，而且要

求有市场建设的载体和依托。小城镇既是一定区域内的政治、文化和经济中心，又是提供各种服务和信息的基地，发挥着纽带作用，有效地把农村的“小生产”与全国的大市场连接起来，从而把分散和相对封闭的农村市场纳入到以中心城市为中心的统一开放的市场体系中。边疆民族地区处于社会主义初级阶段的低层次，市场体系建设有待完善。现在，许多农民买难卖难，主要并不是农民商品生产太充分，也不主要是中心城市的大市场的培育问题，而在于农民的商品生产连接大市场的中介还不适应农民发展市场经济的要求，使得生产与消费、市场供给与市场需求之间发生脱节。因此，加快推进小城镇建设，发挥小城镇的中介作用，是边疆民族地区建立城乡统一开放的市场体系的现实要求。其二，市场经济的基本法则是竞争。竞争是市场经济发展的杠杆和活力之源。从某种意义上说，没有竞争也就没有市场经济，因此，提高企业的市场竞争能力，是其求生存求发展的关键。而要提高企业的竞争能力，不仅涉及企业自身素质例如技术、管理能力和组织程度等，还涉及存在和发展的社会环境的改善。乡镇企业由分散布局走向集中是市场经济发展的必然，是企业追求聚集效益，提高竞争能力的内在要求。因此，加快小城镇建设，为乡镇企业创造良好的投资环境、生存环境和发展环境，有利于加快乡镇企业的集中和更好地发挥聚集效益，就更有利于乡镇企业提高竞争能力，在市场经济条件下健康发展。其三，市场经济的发展带来了社会经济生活中买方市场的到来。这是因为，一方面，发展市场经济，通过市场合理配置全社会发展经济的资源，调动人们发展经济的主动性，社会产品越来越丰富，从而改变了在我国长期存在的商品短缺状况，大大增强了商品供给能力，使许多商品供过于求。根据 2000 年国家内贸局商业信息中心对 609 种主要商品进行的分析，目前供大于求的比重达 79.6%，供求基本平衡占 18.4%，供不应求比重不到 2%，这标志着我国短缺经济的结束和市场经济的初步建立，供求关系发生了根本性的变化，买方市场的初步形成。另一方面，商品供过于求，更加剧了市场竞争，

而市场竞争的加剧，使顾客或消费者本身成为生产者、供应商竞争的对象。生产者和经营者，谁能赢得消费者和顾客即买方，谁就能赢得市场，赢得竞争的主动权。在这种情况下，消费者（顾客）即买方成为市场中主导力量，这是买方市场的标志和主要特征。买方市场的形成，是社会主义市场经济走向成熟的一个重要条件和标志。但是这也带来了许多新的问题，市场上难以出现短缺经济下经常出现的热点，许多商品需要寻找顾客和消费者。启动内需，不仅为经济工作部门和领导关切，而且成为各级决策者 90 年代末期制定政策的一个重点。目前我国城镇化水平偏低已经成为启动内需的一个重要障碍。据统计，2000 年我国人均 GNP 850 美元，城镇化水平仅为 36.2% ，而国际上一般情况是，人均 GNP 400 美元时城镇化水平为 49% ，人均 GNP 500 美元时为 52.7% 。因为起点低，现在我国城镇化水平比世界平均水平要低 10 个百分点左右，比发展中国家平均水平低 3 个百分点左右。而边疆民族地区城镇化水平比起全国来，就显得更为落后。如，到 2003 年年底，云南省拥有 4375.6 万人，从事非农产业的城镇人口 1163.9 万人，城镇化水平仅为 26.6% 。从以上数据的比较中，我们不难发现，边疆民族地区目前的城镇化水平是偏低的。另据专家研究成果表明，目前我国城镇人口的消费水平是农村人口消费水平的两倍。大量人口在经济发展到一定阶段时仍然滞留在农村，全国的整体消费水平就难以适应经济发展的要求。买方市场下启动内需不仅要转变人们的消费理念，而且也要加快推进城镇化建设，让更多的农村人口转移到城镇。这是拉动国民经济发展的有效途径，也是我国社会主义市场经济发展的重要基础。

二、推进小城镇建设是实现农业现代化的重要支撑

实现农业现代化是我国现代化建设的重要任务。农业是国民经济的基础，农业现代化是经济现代化的基础，所谓农业现代化，就是用现代农业改造传统农业，即用机械化、化学化、科学化、市场化

来改造以手工劳动、传统工艺为基础的传统农业的经营方式和生产方式。实现农业现代化的根本任务和目的是要提高农业劳动生产率和土地生产率；并在此基础上，使更多的农民从土地上解放出来。

实现农业现代化除了一定的物质条件以外，还需要一定的社会条件。其中很重要的一条是农业劳动力要向非农领域转移。一方面，如果没有劳动力的及时转移，农业劳动力仍然滞留于农业，必然会带来社会劳动力的巨大浪费；另一方面，农业现代化总是以农业的规模经营为基础的，而农业的规模经营是要以农业劳动力向非农领域的转移为前提的，因此，如果不使农业劳动力得到充分的转移，继续维持家庭联产承包责任制后的家庭小规模经营，必将延缓农业现代化在我国的进程。

从云南省来看，农业劳动力除一部分转入城市以外，绝大部分转移至小城镇。小城镇已经成为农业劳动力的“蓄水池”，2002 年全省乡镇企业已经吸纳 301.1 万左右的农业剩余劳动力。然而，这一数字并不乐观，仅占乡村从业人员数的 15.8% 。一方面现有的农业劳动力的转移并不是彻底的，他们中的绝大多数仍然是亦工亦农的兼业者。许多乡镇企业职工把农业土地经营作为自己的副业，作为增加收入、保证口粮的一种“保险”系数。这虽然对稳定农业和稳定农民的收入从而保持农村社会的稳定有一定的积极作用，但是对于推进农业传统经营方式和生产方式的转变、推进农业规模化经营并不有利。另一方面，农村劳动力的转移出现了一种倒流现象，其中大多数人重新回到了农业领域。因此，加快小城镇建设，推进乡镇企业改革，促进乡镇企业健康发展，大力发展小城镇的第三产业和各项社会事业，不仅可以创造出新的更多的社会财富和提供更多的新的社会服务，夯实农业现代化的物质基础；而且可以使更多的农业劳动力从农业领域真正转移出来，为农村经济结构、农业经营方式的转变提供更大的余地，为农业现代化的实现创造更好的社会条件。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

三、推进小城镇建设是走向富裕的农民共享文明成果的必然选择

中国的农民长期处于贫困之中。在旧中国，农民主要是苦于封建的剥削关系，苦于农村商品经济的不发展；解放以后，中国农民在政治上得到了解放，他们的社会主义生产积极性得到了发挥；但是城乡对立的二元经济结构，使中国的农民难以走出封闭的农村和农业的狭小圈子，难以找到一条走向富裕的坦途，工农产品的剪刀差使中国的农民在为国家的工业化作出重大贡献的时候，却使他们自己难以摆脱历史留下的“贫困”二字。向贫困宣战，挑战贫困成为 1978 年党的十一届三中全会以后农民投身改革、推进改革的直接动因。

改革开放，使中国农民走上了富裕路。从家庭联产承包责任制的推行，到乡镇企业的大发展，改革开放 25 年，在农村经济得到大发展的基础上农民的生活也富裕起来了。全国 7 亿多农民（确切地说是农村人口）90% 以上摆脱了贫困，解决了温饱，开始向小康迈进，有些经济发达地区的农民，已经实现了小康。在我国小城镇比较发达的浙江省，农民的人均年收入由 1978 年的 204 元，提高到了 2002 年的人均近 5000 元。他们中的大多数，不再为吃饱饭、穿暖衣而犯愁，而更多的则是在思考着吃饱穿暖以后去满足新的需要。在云南省相对发达地区，虽然经济增长较慢，但改革开放以后仍取得较大的发展。富裕起来的农民要求改善居住环境。他们不能满意原来居住的土坯房、茅草房，在生活稍有宽裕后首先想到的是建新房。应该说，农民要求改善居住环境是无可非议的。但是，这种改善过程客观上带来一些新的社会问题，一是使自然村落自由发展；二是土地的浪费。尽管政府对农民建房的土地使用面积有所限制，但违章搭建的现象在农村还是比较严重地存在；三是农民财力的浪费也很大，农民辛辛苦苦几十年，都把财力花在翻建房子上，有些农民还为此背了一身的债务。如果城镇规划落后，农民建了又

拆，财力上会造成很大浪费。其实，农民对居住城镇有一种天然的向往，只是政策和有关制度限制农民离乡进城进镇。因此，加快改革，加快小城镇建设，让更多的有条件的农民进入城镇，购房建房，不仅可以更好地满足农民改善居住环境的要求，而且可以节省资源，减少农民的资金损失。这是顺乎民意和社会发展客观规律的。

农民的需要是多方面的，生活方式的改变也是要求之一。长期以来，农民以自给自足为主，尤其是在解决生存需要时表现得特别明显。在富裕起来以后，生活消费资料需要的多样化，靠自给远不能自足，而更多地需要通过交换而获得。目前，多数农民除了粮食和蔬菜主要自种外，其他的消费品均来自于市场，消费品的商品化率在逐步提高。但是农村的市场由于受交通、通讯等方面的限制，发展是滞后的；农民的分散居住也使农村市场的人气很难旺起来。而人气是市场存在与发展的基本条件。因此，加快小城镇建设，促进小城镇经济发展和小城镇的商业服务业的发展，不仅有利于为农民提供更加丰富的消费品，而且可以为农民获取消费品提供更多的便 利 。

农民对文化、教育、卫生等方面的需要增长，是富裕起来的农民生活变化的一个显著特点。市场经济的发展，市场竞争的加剧，开始转变了农民的传统观念，在解决温饱以后，农民注重了发展的需要。学文化、学科学、重教育，尤其是重视下一代的教育，他们舍得花本钱，有些农民已经不满足村办学校，小孩子一开始就要送到镇上城里的学校去念书，这样他们才放心。农村比较落后的医疗卫生条件也难以满足他们的要求，他们希望像城里人一样享受现代化的医疗条件，不仅少而有教、老而有养，而且病了有医。因此，加快小城镇建设，促进小城镇教育、文化、卫生事业的发展，才能更好地满足农民多方面的要求，使农民的精神生活得到更加充实。不仅使富裕起来的农民更多地享受现代化的物质生活，而且享受现代化的精神生活，真正共享社会主义现代化的文明成果。

综上所述，推进小城镇建设，对促进我国社会主义市场经济的发展具有战略意义，尤其是促进边疆民族地区农村市场经济的发展更具有直接的作用；对实现现代化具有战略意义，尤其是对实现农业现代化具有极其重要的战略意义；对我国人民共享文明成果具有战略意义，尤其是对满足占我国人口绝大多数的农民对现代化生活的需要具有重要的战略意义。在现有的基础上把小城镇建设作为 21 世纪我国现代化建设的一个战略重点，作为各级政府的一个决策重点，其本身就是一个大问题、大战略。

第二节　加快边疆民族地区城镇化建设的重要性和紧迫性

小城镇建设的重要的战略地位，决定了推进小城镇建设的重要意义。而小城镇的建设和发展，都离不开现实的基础。任何未来都是立足于现实基础的，脱离了现实基础的未来设想，再好的理想都会成为空中楼阁。脱离小城镇的现实去谈论、去筹划小城镇建设和发展，对实践无益，甚至是有害的。因此，研究小城镇未来的建设和发展，必须要从研究其现实基础入手。

改革开放以来，边疆民族地区经济社会发展水平和工业化水平有了很大提高。如云南省工业与农业产值之比，从 1978 年的 58.1∶41.9 变为 2002 年的 71.5∶28.5 。第三产业发展速度较快。这就为加快城镇化进程创造了良好条件，特别是乡镇企业异军突起，成为推动农村城镇化的强大动力。近 10 年来，边疆民族地区政府加快基础设施建设，交通、能源、通信、水利等“瓶颈”制约明显缓解。中央实施积极的财政政策，特别是实施西部大开发战略，加大了对西部基础设施建设的支持力度，为边疆民族地区城镇建设提供了不可多得的发展机遇。

随着世界经济一体化进程的加快，我国大多数工农业产品买方市场初步形成，国家实施西部大开发战略以及加入世贸组织，全国

经济发展进入了一个结构大调整和改革大深入的新阶段，给边疆民族地区经济社会发展带来了难得的历史机遇和严峻挑战。如云南省城镇建设具有悠久的历史。昆明、大理等城市曾经发挥过重要的作用，但是由于解放前云南经济社会发展处于极其落后状态，城市发展长期停滞不前。1950 年云南省解放时，全省只有昆明一个市，市内人口仅 28 万，1949 年以后特别是改革开放以来的 25 年，云南城镇建设进入较快发展时期，现已形成了 1 个特大城市，4 个中等城市，11 个小城市，119 个县（区），126 个中心小城镇和 1293 个一般小城镇的城镇格局；城市化水平已由 1978 年的 10.48% 提高到 2003 年的 26.6%。土地和户籍管理改革成效明显，小城镇建设总结出了一条“以地生财、以财建镇、以镇招商、以商带农”的正确路子。特别是 1999 年，中国“’99 昆明世界花卉园艺博览会”的成功举办，促进了云南省城镇面貌发生了深刻的变化。但从总体上看，与其他省区比，云南省城镇建设仍处于落后状态。为此，云南省委着眼于云南省情，及时提出了解决城乡结构不合理的深层次矛盾和推进城镇化进程的基本要求，这是从云南省经济社会发展的实际情况出发做出的重大战略抉择。

一、加快城镇化建设在边疆民族地区经济社会发展中的重要意义

城镇是区域政治、经济、文化中心，集中了资金、人才、市场、教育、技术、管理、交通、科技、信息等各类生产要素，是区域经济力量在空间形式上的集中表现。国内外经验表明，农业现代化、工业现代化和科学技术现代化都离不开城市化。它不仅仅是农村人口转变为城市人口的过程，同时也是资源深度开发利用、产业结构调整和经济社会发展格局变化的重要过程。城镇发展与经济发展是互为条件、相互促进的关系。城市化水平越高，经济增长的质量和效益就高。加快城镇建设有利于促进城乡经济、社会、文化一体化发展；有利于扩大消费需求、刺激投资增长和国民经济增长；

有利于促进优化生产要素和资源的合理配置，提高经济增长水平与质量；有利于建立健全完善的社会主义市场经济体系；有利于社会结构的转型、思想观念的更新和现代文明的普及；也有利于城乡人民生活水平与质量的提高，促进社会的不断进步。因此，我们一定要从经济社会发展的战略高度来看待城镇问题。

二、加快城镇化建设是边疆民族地区跨世纪发展的战略抉择

1999 年，云南省经济增长速度为 7.1%，2003 年已达到了 8.6% 取得了明显的进步。但是云南省加快发展速度，仍然受到许多困难和条件的限制。近几年，云南省经济社会发展存在的许多年积累的深层次矛盾逐渐暴露出来，其中最突出的问题是结构不合理。因此，云南省要继续保持国民经济的较快增长，必须狠下决心，加大结构调整力度，寻求新的经济增长点，这就要在继续巩固提高传统支柱和优势产业的基础上，做出新的战略选择。

多年前，云南省委就提出要调整经济结构。目前，云南省经济社会结构不合理突出表现在两大结构性矛盾上：一个是经济结构不合理；一个是城乡结构不合理。 2003 年，农民人均纯收入 1697.12 元，居全国第 27 位；城镇居民人均收入 7643.57 元，居全国第 9 位。两者位次相差 18 位，绝对额相差近 4.5 倍。差距之大，全国少有。这一方面反映了云南省农业基础仍然相当薄弱，农业劳动生产率低，农业增产和农民增收乏力；另一方面说明云南省城镇发展相当滞后，对全省经济，特别是农村经济的导向、带动、辐射作用十分有限，消费市场小，消费人口少。这种状况严重制约了云南城乡经济社会的健康协调发展，已经到了非改变不可的地步。无数事例说明，越是靠近城镇居住的农民、越是受教育程度高的农民，收入就越高。正是基于对省情和社会经济发展形势的深刻分析，云南省委明确提出，要把推进城镇化作为省经济跨世纪发展的“四大战略”之一。

三、加快城镇化建设存在的主要问题和成因

云南省加快城镇化建设步伐主要存在四个问题：一是城市化水平低，城镇发展滞后。2003 年全省非农业人口比重为 14.9%，仅比西藏略高一点，城市化水平低于全国平均水平 10 个百分点，全省现有的城市和建制镇，分别只占全国的 2.3% 和 2.05%，低于人口比重 1/3 左右。二是城镇规模小，结构和布局不合理。全省只有昆明一个特大城市，除曲靖、个旧、大理、玉溪跨入中等城市行列外，其他城市都是小城市。城市体系中缺乏大城市这个中间结构，中等城市也为数不多。除滇中地区外，大多数地区城镇发展都相当滞后。三是城镇基础设施落后，整体水平低。全省城镇日缺水约 100 万吨，2003 年底，县以上城镇人均日生活用水量低于全国平均水平约 35 升；全省城市污水处理率仅为 38.6%，生活垃圾无害化处理率为 47.78%；城市道路不适应城市发展和交通工具增长的需求。四是部分城镇经济缺乏活力，产业结构不合理，财政收入不能自给，经济辐射带动作用差。这些问题严重制约了云南省经济的进一步发展。

云南省城镇发展处于滞后状态，确有历史的、经济的、地理的客观原因，但我们在认识上、工作上存在的问题也不容忽视。长期自然经济和计划经济条件下形成的思维方式和行为方式的影响仍然较深：一是城乡经济社会一体化协调发展的思想淡薄；二是城镇建设规划与区域经济发展计划结合不够紧密，规划水平较低；三是城乡户籍管理、土地管理和投融资体制改革还存在一些亟待解决的问题；四是缺乏城镇规划、建设和管理人才。只有把这些问题解决好了，云南的城镇建设才会有大的发展。

第三节　小城镇建设的战略思路

在我国，小城镇建设已经迈出了坚实的步伐，取得了可喜的成就，在推进城乡两个文明建设中发挥了重要作用，但在小城镇建设

需要全本请访问 www.ertongbook.com

实践中也存在着一些不可忽视的问题。怎样在这样的现实基础上进一步推进小城镇的建设和发展，必须明确小城镇建设和发展的方向、目标任务和相应举措。

一、小城镇现代化建设的战略目标

确定小城镇建设的战略目标也就是确定小城镇建设的发展方向和未来小城镇建设的主要任务，战略目标具有指向性和导向性。小城镇建设的目标正确，就可以在建设中少走弯路；相反，目标失误，建设的方向不明确，往往会导致实践中的失误增加，这就不利于小城镇建设的推进，因此，确立小城镇建设的战略目标，应该成为今后小城镇建设中的首要任务。

确立小城镇建设的战略目标，必须考虑到三个方面的因素。一是小城镇建设的现实状况和小城镇建设的特点。小城镇建设的现实状况，是小城镇未来建设和发展的客观基础。小城镇建设，既区别于农村建设也同大中城市的建设有区别，必须从小城镇建设自身的特点出发，才能正确把握小城镇现代化建设的规律、方向、任务、规模和进程，进而把握小城镇现代化建设的规律。二是小城镇建设的外部条件。小城镇作为一个开放的经济和社会体系，它的建设和发展必然会受到外部因素的影响和制约。小城镇建设的外部因素是多方面的。例如周围农村经济，特别是农业现代化建设的进程、市场经济的发展和市场经济体制的建立、对外开放带来的国际经济和政治的变化和我国政治体制改革、依法治国方略的实施等。这些外界的条件对小城镇未来建设和发展会产生直接的影响和制约，既对小城镇的建设和发展有积极的作用和有利的机遇，也会带来一些新的挑战。只有认真分析这些因素和条件，抓住机遇，迎接挑战，小城镇建设才能健康进行。三是对小城镇建设未来发展的科学预测，包括建设的速度。在认清小城镇建设的现有基础上，认真分析小城镇建设特点和规律、有利条件和不利因素等影响，运用科学的方法，对小城镇建设未来发展进行预测。这是做出正确决策的基础和

前提。

从边疆民族地区的实际出发，从小城镇未来发展的要求出发，边疆民族地区的小城镇建设和发展，必须同农业现代化、农村现代化相适应，必须同我国社会主义现代化的进程相适应，提高小城镇的现代化程度是小城镇建设和发展的总方向，要把小城镇现代化建设作为新的战略任务。

按照社会主义现代化建设的要求确立小城镇未来建设的目标，在内容上，应该是多元的。社会主义现代化不仅包括物质文明建设的现代化，而且包括精神文明建设的现代化。小城镇作为一个相对独立的经济和社会系统，现代化建设就其主要任务来说，应该主要包括三个方面：一是全面推进经济建设的现代化，即要以农村的农业现代化为基础，推进小城镇的工业、商业和服务业的现代化建设水平，使小城镇的经济技术先进、结构优化、产业升级、效益提高、经济全面繁荣；二是全面推进小城镇镇区建设的现代化水平，即要以科学规划、科学管理为基础，使小城镇的镇区规划适度、布局合理、功能齐全、设施配套、环境优美，具有现代气息；三是要全面推进小城镇的精神文明建设，要从创建卫生和文明城镇入手，积极发展小城镇的教育、科技、卫生、文化等各项社会事业，通过教育和典型引导，促使进镇农民转变思想方式和生活方式，营造一个环境美化、文化发达、社会安定、家庭和谐的新型文明城镇。

如果说以上是小城镇现代化建设的总目标、总方向，那么实现目标总是有一个过程，各地都要从自身的现状和实际出发，划分一定的建设阶段，确定各个阶段的目标。从目前的情况看，各地的小城镇建设，无论是经济建设、小城镇的镇区建设还是精神文明建设，都还存在着较大的差距。例如在云南省玉溪市和怒江州的小城镇建设的差距就较大，玉溪市建设的规模和速度较之怒江州要大、要快得多。就全国而言，东部地区相对于中部和西部地区小城镇建设无论从建设的规模和程度都要好。因此，在确定小城镇建设的阶段性目标时也应该体现出不同的阶段性。脱离了本地的具体实际，

超过自身的可能来确定小城镇现代化建设的阶段性目标，这种战略性导向反而会在实践中起副作用。中国有句古话，叫做欲速则不达，小城镇的现代化建设也是这样。当然，作为发展战略目标的确立，它是超前的、积极的，否则就难以起到鼓舞人们去为之奋斗的积极作用，但是这种超前性和积极性是建立在科学性基础上的，否则超前性会变成盲目性，这是有害而无益的。

二、小城镇现代化建设的核心

回顾 1949 年以后小城镇建设的历史，我们不难发现，经济兴，小城镇建设才旺。党的十一届三中全会以前，城乡二元经济结构，使农村经济结构单一，以农为主、以粮为纲，经济没有上去，农民的生活长期处在贫困状态。传统集镇也缺乏自身的经济基础。在这种状况下，原有的集镇非但得不到发展，反而日益萎缩；党的十一届三中全会以后农村经济发展了，在坚持和发展农业基础地位的基础上，大力发展了农村工业和农业多种经营、农村第三产业。经济的发展，尤其是农村工业和农村第三产业的发展，逐步向集镇集聚；农民从乡村走向集镇，这种经济重心和农民职业的转移，不仅给小城镇建设提供了内在的要求和动力，而且有了厚实的经济基础作支撑。从根本上说，小城镇建设在全国、在沿海地区、在边疆民族地区所取得的成就，都是根源于小城镇经济建设的发展。因此，以经济建设为中心推进小城镇建设和发展，这是小城镇建设和发展的一条根本经验。从小城镇现代化建设的要求看，离开了小城镇的经济现代化，而谈小城镇的镇区建设现代化、精神文明建设现代化都是不现实的。以经济现代化为核心推进小城镇现代化建设，应该成为和必须坚持的一条小城镇现代化建设的根本的战略方针。

小城镇的经济现代化建设，首先要有新体制和新机制。以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革的推进，市场经济的发展和市场竞争日益激烈，对我国原有的所有制结构和企业的机制提出了新的挑战。党的十五大提出要实现改革的新突破、促进经济

的新发展；要逐步调整和完善所有制结构、大胆探索公有制的实现形式。这一重要思想，对促进小城镇的经济现代化建设具有非常重要的意义。从云南来看，乡镇企业是小城镇经济的支柱，乡镇企业的体制和机制虽然从开始时就在国家计划体制以外运行，在市场环境中成长，有适应市场的一面，但是，它的产生和发展又不能不受到计划体制和传统制度的影响。表现之一是所有制形式比较单一，很长时期集体所有制企业所占比例都要占到 95% 以上，并且在长期的实践中有意无意地限制非公有制经济的发展；表现之二是集体所有制企业的产权不清晰，政企不分，经营自主权难以落实。权责不清，集体企业难以做到自负盈亏，使乡镇集体企业的长期发展缺少活力，尤其是最近几年，国家宏观调控政策的实施和市场经济步伐加快后，乡镇企业的发展出现了许多新的困难，效益下降，亏损增加。体制和机制不作新的改革和调整，乡镇企业就很难适应市场经济发展的要求，就很难适应激烈的市场竞争。因此，深化改革，建立起适应市场经济发展的新体制和新机制，加快小城镇经济的所有制结构的调整和乡镇企业的产权制度改革，是构筑小城镇经济现代化的基本要求。

按照经济现代化的要求，积极调整小城镇经济结构，推进现代化农业、现代化工业和现代化的第三产业发展，是小城镇经济现代化建设的重要任务。产业现代化是经济现代化的基础，也是经济现代化的重要标志，农业是国民经济的基础，农业现代化是国民经济现代化的基础之基础。小城镇虽有相对独立的经济系统，但是，这个系统是开放性的。不仅小城镇的发展影响和作用着农村经济、农业经济的发展，而且周围农村经济的发展状况和发展程度，尤其是农业现代化的发展水平，对小城镇经济也有直接的影响。因此，小城镇经济现代化，离不开农村现代化和农业现代化。但目前，边疆民族地区乡镇企业依然存在着“小而全、小而低、小而散”的状况。尽管有一部分企业进入了现代企业的行列，但绝大多数企业离现代化还有相当大的距离，无论是规模、产品、技术，包括技术人

员的数量和质量都难以适应市场经济发展的要求，加快乡镇企业的产业结构、产品结构、企业组织结构和技术结构的调整是提高乡镇企业现代化水平的一项紧迫任务。以现代化为基础，第三产业是小城镇经济结构中的一条短腿。而第三产业在经济中地位的确立，是实现经济现代化的一个标志。因此调整小城镇经济结构，加快小城镇第三产业发展，是小城镇经济现代化建设的最为紧迫的任务。小城镇第三产业的发展基础比较弱，因而发展的潜力较大，除传统的商业服务业有较大的发展潜力以外，边疆民族地区城镇的房地产业、信息服务业、旅游业的潜力更大。从各个小城镇的具体实际出发，选择第三产业的发展项目、发展重点，应该成为今后小城镇经济发展的重点。

三、小城镇现代化建设的根本目的

实现人民生活现代化，既是小城镇现代化建设的战略任务，也是小城镇现代化建设的根本目的。

小城镇是农民造的城市，也是农民自己的城市，随着农村经济的发展和小城镇的推进，必将有更多的农民入住小城镇。在 21 世纪初，农村人口向城镇聚集的速度会加快。这是因为，第一，经济增长的拉动，如前所述，按目前我国的经济水平，城镇人口占总人口的比重应达到 50% 左右。随着经济的进一步发展，人口向城镇聚集的速度将会加快。第二，我国长期实行的户籍管理制度是在计划经济条件下形成的，改革开放以来，特别是社会主义市场经济体制的建立，已不能完全适应新形势的需要，改革势在必行。目前，已经在一些小城镇进行试点。随着这种改革由点到面的推开，必将对人口向城镇聚集起加速作用。以上两个方面的原因，经济发展是决定性的根本原因，是人口加速向城镇聚集的内动力，改革户籍管理制度也是很关键的，是人口加速向城镇聚集的外动力。

农民进城是历史的必然。在我国，农民进城更多的是采取了农

民进镇（小城镇）的方式。农民进入小城镇，一方面对小城镇的经济和社会的发展、对小城镇的建设有重要的意义和积极的作用；另一方面，也对小城镇的建设和发展提出了新的问题。因为，有一条是非常清楚的，农民进入小城镇必须是要比他在原来的生活地有更多的好处，要生活得更好。调查和研究结果发现，农民对于进入城镇的答案是不一致的。有的是为了寻找更多的就业机会和发展的机会；有的是为了子女有好的教育；有的是为了外出做生意、对外联系、交通、通讯等更方便；有的则是为了一个更好的居住和生活的环境。这些想法、这些要求是合乎情理的，是正确的。那么，既然如此，满足那些现在或将来要进入小城镇的农民的要求是小城镇现代化建设中不得不认真研究和加以解决的。

在小城镇建设中如何不断地满足人民生活日益提高的要求呢？首先，要把经济和社会事业的发展结合起来。以人为本，让人们生活得更幸福、更美好。如前所说，发展小城镇经济，实现经济现代化是关键，必须要把它作为小城镇现代化建设的中心任务。因为经济发展是人民生活水平提高的基础，是生活现代化的物质保证，但是仅仅满足人民群众物质生活水平是不够的，还要大力发展小城镇的教育事业、卫生事业、文化事业，要与经济发展相适应，更好地满足人们的多方面的需要。其次，要把物质文明建设与精神文明建设结合起来。把创建卫生城镇、文明城镇作为小城镇精神文明建设的重点，使小城镇的精神文明建设取得实实在在的效果，对培养人民群众讲文明、讲卫生，形成适应社会主义物质文明建设要求的良好职业道德、家庭美德起到了积极作用。在文明、卫生的小城镇，人民群众生活在环境优美、社会安定、文明健康的社会环境之中，生活的质量得到了极大地提高。这是很好的经验。再次，要建立小城镇的社会保障体系。在城镇的实践中，尤其是一些综合改革试点小城镇，进镇入住的农民有几怕：一是怕离开了土地，工作不稳定带来生活不稳定；二是怕生病，医疗费负担不起；三是怕今后老了没有生活来源。所以，有些农民想进城镇

需要全本请访问 www.ertongbook.com