



孔祥智教授个人主页

当前位置: Home > 论文 > 小城镇建设中的“空城现象”及其预防

- Home
- 新闻
- 书评随笔
- 论文
- 著作
- 课题研究
- 林权改革
- 合作经济
- 同门读书会
- 个人简介
- 影集
- Music
- 给我留言
- 用户登陆

用户名

密码

记住我

忘记密码
没有帐户? [马上注册](#)

- 友情链接
- [农业与农村发展学院](#)
- [中国人民大学](#)
- [经济学研究论文网](#)
- [农业经济学网上图书馆](#)
- [都市农夫](#)
- [北京城乡经济信息网](#)
- [国务院发展研究中心](#)
- [台湾省农会](#)
- [中国农村研究网](#)
- [中国农业信息网](#)
- [农博网](#)
- [中国改革论坛](#)
- [苏州农网](#)
- [人民网](#)
- [中国中小城市网](#)
- [中国社会学网](#)
- [中国经济网论坛](#)
- [浙江大学农业现代化研究中心](#)

小城镇建设中的“空城现象”及其预防



作者: 孔祥智

《决策咨询》2002年第6期

一、“空城现象”的种种表现及其负面影响

改革开放以来, 乡镇企业异军突起背景下小城镇的崛起是我国经济发展中最令人瞩目的现象之一。小城镇对农村经济的发展也的确起到了极其重要的作用。据测算, 改革开放以来, 小城镇对城镇化的带动作用为58%, 对农村劳动力转移的带动作用为46%, 对农民收入的带动作用为44%。鉴于此, 很多地方都把小城镇建设当作推动农村经济发展的“牛鼻子”来抓。从实践中看, 小城镇是农村经济发展到一定程度的产物, 从发展农村经济, 尤其是发展非农产业, 在此基础上推进小城镇建设, 重视城镇规划和招商引资, 把小城镇建设构筑在农村经济发展之上, 是顺理成章和题中应有之意。实际上, 许多地区, 尤其是经济发达地区都是这样做的, 但一些经济欠发达地区(包括东部地区经济不是很发达的小城镇, 但主要是中西部地区)在发展小城镇过程中, 往往不顾客观条件, 采取拔苗助长的方式, 不是着重发展农村经济, 而是先“搭架子”: 修马路、建房子、盖厂房。由于城建资金天然缺乏, 这些地方的小城镇政府有的贷款建设开发区, 有的采取摊派的方式, 把负担转嫁给企业和农民。而大部分企业和农民尽管投资建了房, 但仍然在原村庄的厂房和住宅中生产和生活, 从而造成了这些小城镇城建尽管上去了, 但极度缺乏人气, 我们把这种现象称之为小城镇建设中的“空城现象”。主要有以下几种表现:

1.政府在开发区内建设一些厂房和职工宿舍, 用以“筑巢引凤”, 但由于诸多原因, 只有少量企业进入或根本没有企业进入, 从外观上看, 几百亩甚至上千亩良田被用铁丝网或矮墙围了起来, 中间只有几间办公楼和职工宿舍, 其余土地全部荒芜。开发区外面则是笔直的新修马路、碧绿的大面积草坪和新建的镇政府办公大楼, 再往远处就是破旧的老镇区。我们在很多中西部地区的小城镇都可以看到, 开发区的平土区很大, 但建成区很小, 形成极其鲜明的对比。所谓平土区就是已经平整但尚未进行任何建设的土地。这些土地的地表植被已经被破坏, 农业生产无法再利用, 而非农业的发展也利用不了, 只好闲置在那里; 建成区就是已经建设好的区域。在一些小城镇, 建成区仅占平土区的1/10甚至更少。这种状况造成了本来极其珍贵的土地资源的浪费。

2.政府强行命令镇内企业搬迁到开发区, 企业为了完成政府的任务, 不得不在开发区内建起少量简陋的厂房, 并不真的搬进去, 或只有少量企业搬进去。根据我们调查的结果, 乡镇企业不愿意搬迁到镇开发区的主要原因有以下几点: (1) 一些农产品加工企业所使用的劳动力和原料主要来源于本村和临近村庄, 搬迁到开发区增加了运输成本。(2) 与在村庄相比, 企业搬迁镇开发区需要投入的土地使用费较高。(3) 企业经营者大都居住在原村庄, 搬迁到开发区增加了管理成本。(4) 由于开发区内企业太少, 尚未形成足以吸引企业进驻的集聚效应。(5) 其他原因。比如企业分散在各村庄具有一定的避税效果等。开发区只有厂房和少量企业, 极度缺乏人气, 形成明显的“空城现象”。

3.政府规划好小城镇的街道后, 强行命令部分居民(有的地方主要是工商户)在街道两侧按照要求建造商住两用房。一般为三层, 上面两层住人或存货, 下面一层当作经营用房。有的地方采取政府建房, 强行让农民购买的方法。农民把房子盖好或购买后, 由于主要时间还要在农村生产和生活, 小城镇街道两侧的大量住房长期处于闲置状态。只有到了冬季和其他农闲季节, 才会有人居住。这样, 由于城镇人口没有实质性增加, 小城镇的商业和其他第三产业并没有因此而发展起来, 许多小城镇因此而呈现出“空城”状态。

上述现象给经济欠发达地区的小城镇建设带来了极为严重的负面效应：（1）严重损害了政府的威信。凡是发生这种现象的小城镇，人们对政府发展经济和管理企业的能力都产生了怀疑，影响了政府在广大农民心目中的形象。（2）增加了镇政府的债务。根据全国第一次农业普查资料，中、西部地区小城镇的财政收入仅分别相当于东部地区的45.4%和33.8%，大部分小城镇仅仅维持在“吃饭财政”的水平上，有的小城镇镇财政收入加上上级补贴后仍然收不抵支，很多小城镇连工作人员的工资都无法按时发放，哪里有资金建设开发区呢？因此，凡是政府投资建设的开发区，其资金来源无一不是银行贷款。目前，全国乡镇平均负债数十万元，其中主要是中西部地区的乡镇，而盲目大建开发区正是乡镇负债的重要原因。（3）增加了企业和农民的负担。一些中西部地区的小城镇建设主要靠摊派来维持，极大地加重了企业和农民的负担。许多企业和农民为此负债累累，苦不堪言。摊派严重的小城镇，很多企业不得不被迫迁往他乡，或濒临倒闭；很多农民也被迫外出打工，不敢回家。这种杀鸡取卵的做法，挫伤了企业和农民的积极性，使中西部地区农村的经济基础更加脆弱，进入了“越穷越摊派，越摊派越穷”的恶性循环。（4）造成了资金的浪费。在中西部地区经济发展过程中，最稀缺的资源就是资金。而一些地区在小城镇建设中出现了“空城现象”，投入了大量资金但没有收到实效，造成了本来十分稀缺的资金资源的浪费。

从上述分析可知，“空城计”给中西部地区小城镇建设和农村经济发展带来的负面作用是明显和持久的。那么，应该如何避免和防止这种现象的发生呢？我们认为，造成这种现象在一些地区出现的主要原因是经济发展不足和政府行为失当，因此，寻找中西部地区小城镇经济发展的“支点”，并规范政府行为，是避免“空城现象”出现的最佳途径。

二、中西部地区小城镇经济发展的核心是发挥资源优势 and 以农业为基础

与东部地区相比，中西部地区的小城镇经济较为薄弱，主要表现为工业企业较少，尤其是大中型工业企业较少。这就决定了中西部地区的小城镇经济发展要走出一条具有自己特色的道路，从一些小城镇经济发展的经验来看，充分发挥资源优势 and 以农业为基础，可以有效预防中西部地区小城镇建设中出现“空城现象”。

1. 充分发挥资源优势。一些东部地区的小城镇具有雄厚的资金和人才优势，可以在缺乏自然资源的发展小城镇经济，比如山东和广东的一些小城镇就是在没有羊毛资源的情况下发展了规模较大的毛纺织业。但中西部地区不同，极度缺乏资金和人才，必须依据资源优势规划镇域经济发展。从中西部地区发展小城镇经济已经取得的经验看，各具特色的小城镇之所以能够在改革开放的大潮中脱颖而出，原因很多，但最重要的也是共同的原因，就是充分发挥资源优势，把小城镇建设和本地的资源优势结合在一起。有的以矿产资源立镇，发展矿产业和工矿服务业；有的以旅游资源立镇，发展特色旅游业以及与之相关的服务业；有的充分利用位于大中城市群中的优势，吸纳大中城市的辐射发展工业产业；有的在既缺乏自然资源又缺乏大中城市辐射的情况下，依据本地人善于经商的特点发展小商品生产和流通；有的依据交通条件的便利而成为区域物流的中心；有的则依据丰富的农业资源发展农产品加工业和农业产前、产中、产后服务业；等等。总之，只有最大限度地挖掘、发挥各地的资源优势，中西部地区的小城镇建设之水才找到了永不枯竭的源头，才能迅速缩短与东部地区的差距。如果不以资源优势为基础，把小城镇建设仅仅局限在招商引资上，小城镇也就失去了对广大农民的吸引力，必然会变成无源之水、无本之木。“空城现象”实际上就是这样出现的。

2. 以农业为基础。以农业为基础并不是要求中西部地区小城镇的经济结构仍然以农业为主，不发展或者少发展非农产业，而是要强调以下几点：

（1）中西部地区小城镇的工业结构与农业的联系太小。尽管乡镇企业的集中度很低（只有大约20%左右的企业集中在集镇和建制镇），但仍然是小城镇经济发展的主体。而乡镇企业与城市大工业的同构性过大，高达80%以上。从全国来看，尽管乡镇工业产值占全国工业总产值的50%，但以农副产品为原料的轻工业所占比重只有30%左右，也就是说，其中的绝大多数是在农民不熟悉的非农领域与地方工业争原料、资金、人才和市场。从中西部地区乡镇工业的产业结构看，80年代以来，乡镇工业中以农副产品为原料的轻工业所占比重一直在30%左右，而80年代中期在泰国和印度农村工业的产业结构中，以农副产品为原料的轻工业分别占

55%和90%以上。另据联合国亚太经济与生活理事会（ESCAP）的调查，在大部分亚太发展中国家，农产品加工和纺织品生产两项从业人员占农村人口的50%以上，在孟加拉国占75%以上。中西部地区农村工业的这种畸形结构与其在城市工业的夹缝中成长起来的经历有着密切关系。当前，各地都在进行乡镇企业产业结构的调整，那么调整的方向是什么呢？周志祥、曾寅初教授经过长期研究得出的结论是：乡镇企业主导产业的最优产业序列是农副产品加工业，包括食品、纺织、服装、皮革、木材及其制品业等。只有在总体上按照这一方向进行调整，才能使乡镇企业迅速摆脱困境，并且促进小城镇建设再上新台阶。

（2）当前，农业产业化方兴未艾，农业产业化对于有效解决小生产和大市场之间的矛盾，引导千家万户农民走向市场，并逐步实现农业现代化具有十分重要的意义和作用。农业产业化存在的主要问题就是龙头企业发育不足，而据有关学者推算，在全国2000万个个乡镇企业中，只有35万个与农业的发展有关，仅占乡镇企业总数的1.7%。而在这35万个乡镇企业中，只有5000个可以算作龙头企业。小城镇经济对农业发展的带动不够，不仅镇域农业经济发展难以跃上新的台阶，小城镇自身的发展也难有大的突破。从实践中看，这是促进中西部地区农村经济发展和小城镇建设质量提高的一条切实可行的道路。

（3）尤其是对于大多数没有赶上像柳市、桥头等名镇那样处于“头班车”的中西部小城镇，正处于经济发展起步时期，发展以农副产品加工业为主体的乡镇工业是迅速进行原始资本积累的最佳途径。

当然，中西部地区在“以农兴镇”方面也有好的典型。如湖北省钟祥市胡集镇，本身是一个矿产资源带动型或工矿服务型的小城镇，但在发展中十分注重依托小城镇，加速镇域农业产业化进程。在发展农业产业化过程中，把培植龙头企业、建设市场体系、搞好基地建设与小城镇建设密切结合在一起，着重构筑城镇、企业和农民三者联结的桥梁和纽带。围绕农产品加工销售，着力把小城镇建成农业产业化的加工、销售中心。目前，已经在镇区兴建了生猪和肉鸡产业化龙头企业——湖北富祥畜禽集团和花卉产业化龙头企业——钟祥紫园等三个农业产业化龙头企业，直接和间接带动了1000多个农户走向致富之路。建成蔬菜批发等各类农产品专业市场6个，总摊位5000个，年营业额1.8亿元。胡集镇的做法表明，通过小城镇建设可以把千家万户的小农生产与千变万化的大市场紧密连接在一起，同时，也能够有效预防“空城现象”的发生。

湖南省溆浦县是国家建设部小城镇改革建设试点镇和省小城镇综合改革试点镇，该镇按照“改革立镇、产业兴镇、商贸活镇、民营建镇”的思路，1990年以来多渠道集聚投入城镇建设资金1.2亿元，在狠抓城镇基础设施建设、配套设施建设的同时，围绕优质水稻、红枣、脐橙、山羊、鱼苗、建材等支柱产业，兴建专业市场3个，工业小区2个，以市场为龙头和加工增值带动农业产业发展。这里素有“江南枣乡”之称，现已形成“枣子一条街”和产加销一条龙体系，1997年红枣产业完成产值1200万元，实现利税120万元。农业的发展又反过来带动了城镇经济和小城镇建设，1997年小城镇人口已由1990年的3000人增加到1.7万人，增长4.6倍；小城镇规模由1.25平方公里增加到4.5平方公里，增长2.66倍；城镇建筑面积由5.6万平方米增加到42万平方米，增长6.5倍；1997年全镇实现社会产值3.19亿元，乡镇企业总产值2.37亿元，农民人均纯收入2100元，荣获湖南省“乡镇之星”和“经济百强镇”称号。

三、规范政府行为是预防“空城现象”的有效途径

从理论上讲，小城镇是农村经济发展到一定阶段和一定程度的产物，但在目前的行政体制和财政体制下，小城镇建设却主要成了政府行为，政府主要领导热衷于此，广大农民不仅不热心，有时候反而反感和逃避。尤其是中西部地区的一些小城镇，经济发展水平低，小城镇建设更是表现为一种政府行为，从而导致“空城现象”的出现。可见，预防“空城现象”首先必须规范政府行为。主要应该注意以下几点：

1. 中西部地区的小城镇建设要抓住重点。小城镇建设中的“重点”是在农村经济发展过程中自然筛选出来的，从中西部地区的实际情况看，经济发展较快、条件较好的地区，一个县可以选择城关镇和一个经济基础较好的镇作为小城镇建设的重点；经济发展较差的地区，每个县小城镇建设的重点就是城关镇。被确定为“重点”的小城镇，要有比较明确的主导产业和一

定的经济发展规模，并对周边农村经济发展有较明显的带动作用。主导产业的形成和崛起，能够有力地带动一般产业和各项配套建设，促进小城镇的经济发展和小城镇建设。当然，这并不是要求每一个建制镇甚至集镇都要有明确的主导产业，而是要以经济发展为中心，可以是一个镇一个主导产业，也可以是多个镇一个主导产业。这样，未被确定为重点的小城镇，政府的主要任务就是发展农村经济，而不是小城镇建设。通过这种重点发展战略，可以避免城镇化进程中“遍地开花”的“小城镇化”倾向，从而有效避免“空城现象”的出现。

2.改革小城镇财政管理体制，当然主要是改革被确定为重点建设的小城镇的财政管理体制，以方便镇政府理财，集聚小城镇建设资金。首先必须完善小城镇财政管理机构的设置，最主要的就是在小城镇建立由镇政府直接管理的税收机构，负责镇域内的税收工作。为了避免机构重复设置和增加镇财政负担，可以实行镇财政机构与税收机构合一设置的办法，对内一个机构，内部通过合理分工达到运转高效、职能健全的目标；对外可以是一块牌子，即“某某镇财税分局（所）”；也可以是两块牌子，即财、税在名称上分开。财税机构合一后，业务上由县（市、区）财政部门 and 税务部门归口指导，行政上由镇政府领导。机构设置问题解决后，可以考虑在建制镇建立和完善金库制度。

其次，要从搞活财源、调动镇政府发展经济的积极性出发，建立新型的县（市、区）对镇财政分配体制，保证小城镇建设资金的预算内来源。要按照兼顾县镇利益、充分调动县镇两个积极性的原则，本着“富县先富镇”的精神，正确处理县与镇的财政分配关系；真正体现镇事镇办、财权与事权相结合、动力与压力相结合，充分调动镇政府当家理财、开辟财源、发展经济的积极性、主动性和创造性。当然，在县镇财政的具体分配比例上，要体现坚持区别对待、分类指导的原则，立足实际，因地制宜，不搞“一刀切”。

再次，加强小城镇预算决算管理，硬化预算约束。要按照财政统一管理预算内和各种预算外资金的要求，以及预算的统一性和完整性原则，把小城镇当年的全部收支都纳入预算管理，并建立、健全定期向镇人代会报告预算编制和执行情况制度，小城镇的预决算要在人代会的监督下进行，从而使小城镇财政活动逐渐走向制度化、法制化、规范化的轨道。

3.实行镇政府主要领导经济决策的“长期负责制”或“跟踪负责制”。对于建设镇开发区这样的重大决策，要建立健全主要领导人长期负责或跟踪负责的制度，不管主要领导人调任何地或何部门工作，都要对其在决策过程中起主要作用的项目负一定责任，以防止“三拍（拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人）”的现象的发生。可以根据项目期限的长短（比如5年或10年），把主要领导人应该承担的责任逐年递减。当然，也不能由于实行了这样的制度而使主要领导人缩手缩脚，对于该决策的事情不敢决策，对于正确的决策要给予鼓励。为了在小城镇建设中减少决策失误，要采取集体决策、科学决策和专家决策相结合的方法，从制度上杜绝主要领导人独断专行，杜绝或减少小城镇建设中“空城现象”的出现。

发表于《决策咨询》2002.6

[< 上一篇](#)

电话: +86-10-82509112 传真: +86-10-62511064 E-mail: k-xz@263.net
中国人民大学农业与农村发展学院

Copyright©2003-2008孔祥智 All rights reserved.

Designed by eqiu