

湖北小城镇发展的问题及原因分析

谢云 赵长勇 (长江大学经济学院学生事务处, 湖北荆州 434023)

摘要 考察了湖北省小城镇的发展状况, 对其发展过程中存在的主要问题及原因进行了分析。

关键词 湖北; 小城镇; 问题; 原因

中图分类号 F290 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)22-5975-02

1 湖北小城镇发展存在的主要问题

1.1 小城镇规划布局与建设落后

1.1.1 小城镇规模偏小, 布局不合理。2002年, 湖北省小城镇的平均规模为镇总人口仅37 112人, 非农业人口不到1万人, 有的镇非农业人口仅1 000多人; 建制镇只有8 599人, 非农业人口4 731人。小城镇规模偏小, 吸纳农村剩余劳动力、集聚乡镇企业的力量较差, 规模效应不显著; 湖北城镇体系结构不合理, 建制镇数量过多, 造成小城镇分布过密、过散。各地各个村镇都在搞规划, 上项目, 但却缺少相互协调。一些项目追求的是个别城镇的效益最大化, 而非区域内资源的优化配置, 因此缺乏全局性和长远性。此外一些小城镇过于贴近交通主干线, 形成所谓的“十里工业长廊”、“五里商业走廊”、“乡乡建镇、村村建镇”等天女散花的局面。江汉平原、长江汉江沿线、国道省道沿线城镇间平均间距只有5~6 km, 而湖北省的西北、西南部小城镇则分布过散。

1.1.2 小城镇建设水平低, 功能弱, 品位不高。主要表现在: 城镇基础设施薄弱, 缺乏相应的水、电、路和环卫等配套设施。小城镇的基础设施建设滞后于当地经济发展, 生产、生活区混杂, 道路狭窄, 道路基本上是沙石路, 且没有排水系统, 遇到阴雨大气通行不便。基础设施建设的落后, 制约着小城镇建设; 缺少城镇建设详细规划, 不重视特色设计。许多城镇的街景设计、重要地段和重要建筑物的设计都十分单调, 品位不高; 开发建设方式落后。许多城镇仍以分散的零星建设为主, 综合开发率低, 整体环境差。城镇功能弱, 对区域经济社会发展的拉动力、整合力不强。

1.2 小城镇发展重数量轻质量 从理论上讲, 衡量城市化水平应该包括数量和质量两个方面, 但至今尚无公认的能全面反映城镇化水平的复合指标和测试方法, 因而一般仍多采用城镇人口占总人口比重的大小来衡量城镇化水平的高低。如此一来, 就容易出现盲目追求数量而忽视质量的情况。近20年来, 该省市镇发展进入最兴旺时期, 同时各地也出现了一些设市建镇热的情况, 主要表现在: 重视数量, 忽视质量, 城镇综合经济实力普遍较弱。改革开放初期, 国家宏观调控不太严, 设镇方面的问题比较突出, 国家设镇标准本来就偏低, 各地又热情高涨, 导致该省目前出现了镇比乡多的局面。最小的镇城镇非农业人口仅千余人。此外, 该省建制镇大多为“小镇区、大农村”。一些市镇本来先天不足, 设立后又不重视建设, 素质很低。

1.3 小城镇建设资金严重短缺, 投入机制不健全 该省历

经6年试点, 充分运用市场机制, 本着“谁投资, 谁所有, 谁受益”的原则, 努力改革单一靠政府投资建设城镇的旧模式。到目前为止, 该省还没有建立政府、企业和个人共同投资的多元化投资机制。

资金的开发和使用是决定城镇发展速度快慢、规模大小、标准高低的重要因素。该省小城镇建设中反映最突出、最集中的问题是资金问题。小城镇建设没有稳定的、必要的资金支持。一方面, 小城镇建设投入资金严重不足, 财政不可能切出一块直接用于小城镇建设, 政策允许筹集的基础建设经费数量不大, 加上筹集过程中的漏失和挪用, 使本来已捉襟见肘的资金变得少得可怜; 另一方面, 该省目前还没有形成良好的小城镇建设经费筹集、运行、使用的机制, 即没有建立起小城镇建设资金的自我积累、自我发展机制。

1.4 管理体制落后

(1) 小城镇政府的经济和社会管理职能有待进一步完善。该省小城镇自身管理职能和领导力度还不适应社会主义市场经济的发展需要, 如在机构编制和人员配置上还受上下完全对口、小城镇政府没有必要的权限等限制, 这些已制约了小城镇的建设发展。

(2) 小城镇科技管理与服务体系没有建立起来。小城镇的农业科技水平和乡镇企业科技水平低, 科技对小城镇建设发展的贡献率极低, 加之科技管理落后, 制约着小城镇的发展建设。

(3) 小城镇的社会保障体系不完善。该省在建立乡镇社会保障委员会、办好农村社会养老保险和城镇社区服务等方面与全国发达省份相比有很大差距, 在解除农民进城的后顾之忧方面, 做得不到位, 使小城镇人口集聚功能下降, 也不利于小城镇建设。

1.5 环境污染和资源浪费 由于缺乏系统的污染治理措施, 小城镇乡镇企业所排放的“三废”以及大量生活垃圾污染了大量农田, 造成环境质量下降和生态条件恶化。从理论上讲, 同样数量的人口和产业集聚在小城镇上比分散在广阔的农村, 可以节约更多的土地, 但我国的城镇化却伴随着农地数量的减少和环境质量的退化。

2 制约湖北小城镇发展的根本原因

造成上述问题的原因是多方面的, 有的是由于发展初期受客观条件所限, 有其历史必然性, 但主要还是政策环境和体制性矛盾所造成的。

2.1 政策约束

(1) 政府宏观调控力度不够, 行政区划与城镇发展不相适应。部分地方政府对发展农村小城镇建设的重要性认识不足, 没有把这项工作摆上重要位置。对小城镇发展的政

策、农村城镇化规律和城镇规划工作等缺乏研究和重视,不少地方的区域城镇体系规划尚未正式开展,致使各城镇间在布局、规模、职能和发展方向等方面缺乏宏观调控和协调。从而容易造成城镇空间布局不合理,出现重复投资现象,导致一定区域内镇区无法形成规模化人口。

同时目前建制镇主要以行政职能划分地域,虽然不少地区城镇密集,呈带状发展,镇与镇间仅有几公里,有的甚至已连成一片,但由于分属不同城镇,致使规划建设各自为政,城镇镇区无法达到最低人口规模,要素集聚能力差,造成基础设施建设的浪费。行政区划不合理现象,不仅在县域范围内存在,在县域间也有这种情况。

(2) 建制镇设置标准相对偏低。目前国家规定的建制镇设置标准为:凡县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制;总人口在2万人以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过2000人的,可以建制;总人口在2万人以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的,也可以建制;少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游、边境口岸等地,非农业人口虽不足2000人,如确有必要,也可设置镇。因标准偏低,使得湖北省建制镇数量增长过快,1999年,湖北建制镇数量曾经高达864个,经过3年的调整,到2002年底,该省建制镇数量减为739个,减少了125个。2002年该省平均每个镇总人口只有37112人,非农业人口平均不到1万人,平均财政收入仅560.76万元,规模效应不显著。由于新建建制镇并非由上一级中心城市的功能扩散发展起来,其对农村人口和产业的集聚与转移能力比较有限,相当一部分建制镇的设置只是行政建制意义上的升级,其非农产业的基础仍然薄弱,导致小城镇规模偏小、功能较弱,造成了目前城镇化表面快速发展的局面。

2.2 相关配套制度缺失约束

城镇政策体制环境已不能适应城镇进一步发展的需要。主要表现在:

(1) 城镇行政管理体制不适应。一方面小城镇存在着“条块分割,多头管理”的现象,一些问题条上“管得着、看不见”,而块上“看得见、管不了”,协调解决难;另一方面,城镇政府政企不分、政事不分,导致行政效率不高。

(2) 城乡分割的二元体制阻碍了生产要素城乡间的自由流动。如户籍政策、劳动就业和社会福利等方面的制度壁垒制约了农村剩余劳动力向城镇的转移。

(3) 农村集体经济体制和土地使用制度创新滞后。农民离开社区不再享有集体经济、土地使用等方面的各种权益,由于缺乏有效的补偿机制,离开农业的农民“弃土”动力不足,“两栖”现象较为普遍。此外,乡镇财政体制不顺、城镇社会保障体系不健全和乡镇企业产权制度改革滞后等,都影响

了生产要素向小城镇集聚。

2.3 资金约束 该省大部分小城镇是靠农民自己建设起来的,政府投入不多,很多地方的财政只是吃饭财政,真正能用于搞建设的资金太少,同时金融支持也有限,地方政府基本上靠一种非规范的办法集资投入。而小城镇的发展需要解决基础设施的建设问题,完善的城镇基础设施是城镇发挥集聚和辐射功能的重要条件。目前小城镇基础设施建设重点在于:一是城镇交通建设,目前湖北小城镇交通落后,已经成为提高城镇效率、发挥城镇功能的最大瓶颈,影响城镇的环境和品位;二是治水问题,目前该省有近50%的小城镇缺水,很多城镇一到晚上12:00后就停水,给生产、生活带来极大的不便。同时在污水处理方面,有80%的小城镇污水未经处理直接排放;三是环境建设,随着居民生活品位的提高,目前在小城镇发展建设上必须考虑抓好城镇的净化、绿化和美化,搞好城镇环卫设施,为城镇居民创造一个方便、舒适、优美的生活环境。

搞好基础设施建设,就必须解决建设资金问题,其关键是改革目前小城镇建设投融资体制。如果小城镇建设融资一味靠集资摊派,不通过金融办法予以解决,或者融资投入后不讲回报,不建立起投入回报机制,就没有稳定的投入来源,进而阻碍小城镇的健康发展。

2.4 人的观念和素质约束 我国农村文化几千年来形成了重血缘、地缘关系的社会结构,形成了“在家万般好,出门处处难”的人离乡贱的文化观念和农村特有的生产生活方式。城市文化意味着人口的高流动性,这种流动不仅仅是简单的区位移动过程,也标志着传统社群解体、社会生活方式改变,而这些是农民在心理和情感上难以接受的,这种观念是造成我国城市化水平滞后的一个原因,湖北也不例外。同时,农村受教育程度偏低也是该省城镇化水平不高的一个重要因素。据第五次人口普查资料显示,该省乡村文盲或半文盲人口为321万人,占乡村总人口近1%;小学水平1556万人,占46%;初中水平1212万人,占36%;高中及中专水平197万人,占6%;大专程度及以上水平15万人,占4.6%。从以上统计数据可看出,湖北农村文化水平初中以上的比重不足43%,高中以上水平不足7%,受过中专以上专业和系统教育的不足2%。城镇化发展需要相对高水平、高素质人员参与发展建设,农民知识水平低下对城镇化发展起着较大的阻碍作用。

参考文献

- [1] 邬才生. 面向二十一世纪的小城镇建设[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [2] 张毅, 邓宏兵. 湖北省小城镇发展研究[J]. 华中师范大学学报: 自然科学版, 2001, 35(3): 346-348.
- [3] 陶建平, 李翠霞. 对湖北21世纪初小城镇发展政策的思考[J]. 理论月刊, 2002(5): 53-55.