

# 西部地区小城镇发展研究

程捍卫, 夏显力 (西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

**摘要** 在分析我国西部地区小城镇发展现状和发展必要性的基础上, 指出当前西部地区小城镇发展中存在的问题, 进而从发展战略调整、产业结构升级及政策保障等方面提出了促进西部地区小城镇发展的对策建议。

**关键词** 西部地区; 小城镇; 发展研究

中图分类号 F291 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2007) 36 - 12116 - 03

西部地区包括我国西北与西南的陕、甘、宁、青、新、川、藏、滇、黔、渝共九省区一市, 辖区土地面积 $539\text{ km}^2$ , 约为全国土地面积的57%; 人口2.73亿, 约占全国人口的23%。西部地区地域辽阔, 各地地貌、气候、水系、物产差异较大, 具有地势高峻、海拔差异悬殊, 能源、矿产资源蕴藏丰富, 社会经济相对滞后等特征。改革开放以来, 西部地区城乡经济日益活跃, 城镇化水平大大提高, 小城镇建设也步入了一个更具活力的新时期。但作为我国的后进地区, 与东部相比, 西部在小城镇发展过程中存在诸多瓶颈, 如小城镇经济的无序发展、资源短缺、环境恶化、规模过小、对周边的辐射和带动力弱等。明确西部地区小城镇发展的地位、功能与必要性, 剖析西部地区小城镇发展中存在的问题, 对加快西部地区农村工业化和城镇化进程, 进而实现整个区域经济繁荣和农民收入增长意义重大。

## 1 西部地区城镇发展现状

与东部沿海城市相比, 西部地区城市、尤其是许多中小城市的发展条件较差。尽管国家实施了西部大开发的发展战略, 增加了对西部地区的投资力度, 在一定程度上促进了西部城市的发展速度, 但由于受恶劣的地形、气候、交通等客观条件的限制, 要想在短期内缩小西部地区城市与东南沿海城市在发展速度、发展规模上的差距还比较困难。从城市化水平来看, 西部地区明显滞后于东部地区乃至全国平均水平, 城镇规模、等级序列不完整, 结构失衡。西部大城市和中等城市在城镇体系中的比重较低, 难以承担起带动西部地区经济发展增长的作用; 西部地区小城镇发展尚处在原始的资金、技术积累阶段, 乡镇企业相当不发达; 经济结构呈现内向型的特征, 城镇经济与区域经济的协调系统都相对闭塞, 尤其是经济后进地区小城镇, 经济基础薄弱, 产业单一, 基础设施建设相当不完善, 难以承担起“城之尾, 乡之首”的载体和传导功能, 在一定程度上影响西部农村区域经济发展。

## 2 发展西部地区小城镇的必要性

改革开放以来, 在我国农村经济和社会发展过程中, 小城镇以其介于城乡之间桥梁作用的发挥而在推动农业产业化、现代化, 打破城乡二元结构, 转移农村剩余劳动力, 实现农村城镇化, 提高农民素质和生活质量, 以及扩大内需, 推动国民经济快速增长等各个方面起着越来越重要的作用。

### 2.1 转移农村剩余劳动力的根本出路

据报道, 目前我国约有剩余劳动力2.1亿, 且每年正以上千万的速度增长。若

将数量如此庞大的剩余劳动力全部转移到城市是不现实的, 而单靠农村全部实现就地消化也是不可能的, 因为即使在农村乡镇工业蓬勃发展的20世纪80年代也只能解决不足农村剩余劳动力的一半。如1998~2000年, 小城镇吸纳农村劳动力的比例为14%、15%和19%。由此可见, 改革开放以来, 我国农村劳动力空间转移的主要目的地仍是城市, 而不是小城镇。当然, 单靠新建大城市或旧城改造扩大原有城市规模来吸纳农村劳动力的既有模式已不适合西部地区的经济发展实际, 在我国西部大中城市积聚大量农村剩余劳动力功能已十分有限的情况下, 必须走中小城市与小城镇同步吸纳转移西部农村剩余劳动力的道路。就西部各区域的具体情况而言, 加快小城镇建设既符合保护区域生态环境屏障和实现以点带面的要求, 又可以利用西部特色资源、小城镇建设投资费用和劳动力价格均较低的有利条件发展优势产业, 可在建设资金一定的情况下, 吸纳更多的剩余劳动力。据有关资料表明, 在小城镇进行单个企业投入比在农村节约土地5%~10%, 节约基础设施资金10%~15%, 提供就业岗位是农村的1.5倍。

### 2.2 提高西部地区城镇化水平的重要途径

我国城镇化水平严重滞后于世界发展水平, 而西部的城镇化发展明显低于全国平均水平。西部地区城镇化水平低, 无疑不利于西部地区经济发展和人民生活质量的提高。西部大开发以来, 随着国家资金、政策的重点扶持与倾斜, 以及区域特色产业的发展, 为西部地区新建小城镇和发展重点小城镇提供了有利的条件, 这必将极大地促进西部城镇化发展进程。

### 2.3 促进西部实现农业产业化、市场化的重要依托

发展小城镇是西部地区实现农业产业化、市场化最重要、最现实的依托。要调整和优化西部现有的农业结构, 推进农业产业化, 解决“三农”问题, 就必须重视发挥小城镇的这种载体作用。因为小城镇利用其得天独厚的“桥头堡”地位, 一方面可为城市的实用技术、过剩资金、科学技术人员、先进的经营理念向农村地区扩散渗透开辟途径, 找到结合点; 另一方面通过为农业部门提供广泛支持, 能够促进当地特殊农业资源的开发, 形成特色农业经济, 带动农村区域的繁荣。

### 2.4 打破城乡二元经济结构的需要

改革开放以来, 我国工业化水平有了显著提高, 但城乡差距日益扩大, 这种“二元结构”严重影响我国现代化的进程与和谐城乡的建立。西部大开发中实施小城镇发展战略, 有利于改变目前城乡二元经济结构, 使农民参与城市化建设, 分享改革开放的部分成果。另外, 改革开放后, 城市的高收入与农村的低收入之间的巨大差别更加激发了农民进入城镇的愿望, 在城乡户籍制度的

**作者简介** 程捍卫(1975-), 男, 安徽安庆人, 在读博士, 助理研究员, 从事区域经济的发展研究。

**收稿日期** 2007-07-19

严格约束下,向小城镇迁徙成为大多数从事非农产业的农民更为现实的选择。

### 2.5 拓展西部地区农村经济增长空间的重要保证 包括:

拓展产业发展空间。小城镇作为第二、三产业的空间载体,能够改变农村工业广泛存在的“家家点火,户户冒烟”的分散布局,促进其适度集中,避免第三产业的重复建设,同时还为农业产业化龙头企业的发育和市场建设提供了空间场所; 扩展劳动力就业空间。近几年是农村大量富余劳动力需要转移、下岗职工需要再就业和新增劳动力需要就业压力较大的时期,小城镇的建设和发展将会给农村剩余劳动力的转移和就业提供广阔的容量,从而极大地缓冲就业压力;同乡村相比,小城镇教育水平高,环境变化快,生活节奏快,有利于人口素质和劳动生产率的提高; 扩大内需增长空间。一是扩大投资空间。扩大投资是摆脱经济低迷,促进经济增长的重要手段,小城镇建设是在广大农村地区扩大投资需求的有效途径。二是扩大消费空间。据测算,在西部每增加一个城镇人口大约可以产生3个农村人口的消费需求;城镇人口比重每提高一个百分点,平均可拉动GDP增长1.5个百分点。可见,加快发展小城镇对于提升西部地区农民的购买力,进而促进整个西部地区的经济发展具有十分重要的作用。

### 2.6 加快实现西部生态建设目标的重要保证 西部地区地

域辽阔,自然环境恶劣,人口密度小,宜农土地有限(只占全国耕地的17.1%),土地自然生产力及承载力低(只占全国平均水平的1/3),资源优势与脆弱的生态环境并存,同时西部地区自然灾害频发,水资源短缺、土地荒漠化、草场退化问题十分严重。据报道,1999年全国10个大气污染最严重的城市中,西部占5个。发展小城镇是西部地区实现生态建设目标的重要保证,其原因有: 发展小城镇有利于冲破城乡壁垒,缓解人多地少矛盾,减轻农民生存压力,实现农业规模和

集约经营,为退耕还林还草创造条件。 发展小城镇有利于节约耕地、减轻乡镇企业造成的污染。西部地区很多省份乡镇企业布局过于分散,大部分分布在自然村落,既占用了大量耕地,又增加了单个企业的治污成本。发展小城镇,引导乡镇企业向小城镇集中,既有利于节约耕地,又能够加强环保,减少乡镇企业对耕地、水源、空气等自然环境的污染。

发展小城镇可以充分发挥西部地区丰富资源的优势。西部资源大都集中在山区,交通不便利,信息传递落后,开采受到很大限制,如果在资源区附近发展小城镇,可利用城镇的辐射作用加强资源开发。因此,发展小城镇是西部实现生态建设目标的一条重要途径。

## 3 西部地区小城镇发展中存在的问题

### 3.1 密度低,分布不平衡 截至2003年底,全国有21 290个建制镇。其中,西部地区有7 113个,占全国总数的33.41%。

但从小城镇的分布看,由于西部地区地域辽阔,经济发展落后,建制镇的密度远低于东部地区,而且分布不平衡。如西部地区平均1万平方公里有7.68个建制镇,相当于东部地区的11.7%;而青藏高原和新疆地区的建制镇密度则仅为1万平方公里0.70和0.82个,即每万平方公里不到1个建制镇。

### 3.2 规模偏小,要素聚集能力弱 据调查,我国小城镇镇区

平均人口1.63万,建成区平均面积3.96 km<sup>2</sup>。而西部小城镇建成区面积平均为0.8~4.2 km<sup>2</sup>,镇区平均人口规模为6 000人,其中非农人口仅3 000人左右。同时,受规模偏小的影响,西部小城镇的要素集聚能力弱,带动作用小,城镇功能少。

### 3.3 基础设施薄弱,配套设施不健全 目前,西部小城镇基

础设施建设普遍落后,基础设施数量均低于全国平均水平。由表1可知,西部地区小城镇的文化站(图书馆)、各类学校、幼儿园(托儿所)、敬老院(福利院)、医疗卫生单位、病床、体育场馆、汽车站、供水站等基础设施指标均大大低于全国平均水平。

表1 西部地区平均每个建制镇的基础设施与全国平均水平比较

	文化站	图书馆	各类学校	幼儿园	托儿所	敬老院	福利院	医疗卫生单位	病床	体育场馆	汽车站	供水站
	个	个	个	个	个	个	个	个	张	个	个	个
西部地区	1.1		14.8	3.19		0.68		2.98	46.9	0.27	0.47	0.86
全国	1.5		16.0	7.50		1.00		5.30	59.8	0.60	0.70	1.40

注:资料来源于《中国乡镇统计资料2003》。

### 3.4 类型和产业结构单一,吸纳力和辐射力弱 西部地区

小城镇类型以农副产品加工型占主导。从产业角度看,西部小城镇的第三产业主要集中在一些传统的、低水平的交通、商业和饮食服务行业,市场观念和意识普遍不强,市场开拓能力弱,不能有效将本地资源和土特产品纳入市场循环。同时,西部小城镇对农村剩余劳动力的吸纳力小。西部不少省区农村外出人员在当地的分布比例远低于外省。据调查,70%以上陕西省安康市外出农村劳动力是跨省区流动的。

### 3.5 规划和布局缺乏科学性 目前,虽然不少西部小城镇

都编制了建设规划或者总体规划,但总体而言,规划的科学性不强,出现了低水平重复和盲目发展现象,使得建设资金的作用和效率大打折扣。有的地方对社会经济发展速度预计不足,规划的超前性不够;有的地方规划脱离实际,不考虑小城镇财政的承受能力,摊子铺得过大,浪费了大量资源;有的地方建设规划、土地利用规划、社会经济发展规划之间不

衔接,规划的指导和规范作用效果不佳。这样,在执行规划时,随意性大,缺乏权威性,往往是行政指令代替规划,使规划失去了连续性和科学性。

### 3.6 体制改革和制度创新滞后 目前由于受旧体制的制

约,西部小城镇建设和发展不能按市场经济发展的需求进行运转。有的地方新建城镇,在管理体制上,依然是计划经济的老一套,存在“新城镇,旧体制”现象;有的地方依托老镇发展新城镇,也在管理上依托原先乡镇,未能从体制上予以更新。这都严重制约了西部小城镇的社会、经济、文化发展。

## 4 西部地区小城镇发展思路

### 4.1 坚持“非均衡—均衡”的发展战略 由于西部地区分布

面广,经济发展内部差异大,资源分布不均衡,小城镇建设往往陷入“低水平重复,盲目投资,共同发展,共同贫困”的恶性循环之中,使其在发展过程中千城一面,缺少特色和吸引力。因此,西部地区小城镇的发展必须打破平均主义,重点扶持

县城和大、中城市边缘区域部分基础条件较好、区位优势和发展潜力明显的建制镇,使其成为当地的先进地区,进而带动周边区域空间的均衡发展。

**4.2 加快产业结构调整与升级** 必须打破地区壁垒,建立统一开放的市场,实现资源和要素在产业间和城乡间的重新配置和组合;同时,产业结构的调整应以当地的资源为基础,以生态环境的改善、农村剩余劳动力的有效吸纳及农民的脱贫为目标,将该地区的资源优势转化为经济优势。具体而言,西部地区的小城镇要以农业产业化经营和乡镇企业的发展为契机,根据自身优势,突出特色,科学地选择和确立主导产业,并结合主导产业,重点扶持与引导规模较大、起点较高、产品较新、能带动农业发展和小城镇建设的龙头企业,组建企业集团,强化其产业带动功能和市场创新功能,推动工业化和农业产业化发展,进而增强小城镇的要素聚集功能和扩散效应。

**4.3 建立健全西北贫困地区小城镇发展的政策体系** 加快户籍制度改革,实现农村剩余劳动力向小城镇的集中。新的户籍制度是要取消户籍限制,以居住地和职业为主要确定依据,彻底切断户籍与福利待遇的联系,消除户籍制度背后的种种权利不公,实行城乡户口统一。逐步形成户籍管理由以行政调控为主转为以经济调控为主,国家立法规范、社会经济调控、个人自主选择相结合的户籍管理新机制,降低农民进入小城镇的交易费用,也使进入城镇的居民获得城镇的永久居住权,同时对申请入居城镇的农村居民,允许在一定时期内保持原有的土地承包经营权。加快土地流转制度创新,实现土地收益留成的合理化。可考虑在小城镇率先建立区域农地市场,实现农业用地集中,逐步放开小城镇建设用地一级市场,彻底放开二级市场,提高城镇土地利用效率,减少政府工作人员在小城镇建设中的寻租行为,降低企业进城门槛;完善社会保障制度。要逐步建立适应小城镇发展的

(上接第12115页)

等。《合作社法》对此没有进行明确的规定,就不能从制度设计上保证承包土地的安全。

笔者认为,《合作社法》应允许农民把土地作价折股投资入社,农民用土地承包经营权入社应获得土地原发包方(村民委员会)的书面认可,并将此作为合作社设立时用土地投资入股须提供的证明文件,交登记机关备案。同时对入社的土地进行限制约束:一是合作社不得用入社的土地搞债务性抵押、融资;二是严格限制把土地用于非农业经营项目需要的开发,严禁用入社土地搞商品房地产开发经营;三是不得毁坏耕地,尤其是基本农田的保护必须严之又严。同时,合作社发生经营风险时,不能剥夺农民的土地承包经营权,可允许农民用其他资产把土地置换出来,不能把入社农民变成失地农民,应从制度设计上保证承包土地的安全。

#### 4 小结

《合作社法》的颁布实施,为我国以农民专业合作社为主要形式的农民合作经济组织提供了法律保障,并注入了新的

社会保障制度,包括社会养老保障制度、社会医疗制度和社会福利救济制度,为农村人口入城提供保障。建立多元化投资体制。鼓励企业、居民参与小城镇的建设,以优惠的政策与宽松的环境,吸引民间资本和外资,缓解小城镇建设的资金不足。

#### 5 结语

发展小城镇是西部大开发中一项复杂的社会系统工程,须以中国21世纪区域协调发展的宏观战略为背景,以发展生产力、塑造社会主义市场经济体制、建立集约化经营方式、坚持可持续发展和实现社会主义现代化为主题,遵循城市化的客观规律,以有选择地扶持建设一批有发展潜力的小城镇作为生长点,加强其基础设施建设,扩大其人口规模,带动农村工业和服务业的发展,增强其对农村剩余劳动力的吸纳能力,把小城镇建设成为具有西部特色的社会主义文明小城镇。同时,西部小城镇的建设和发展必须突出重点、搞好试点,因地制宜地采取综合措施,彻底贯彻西部大开发的伟大战略部署。

#### 参考文献

- [1] 李赶顺. 试论中国小城镇建设与发展战略抉择[J]. 湘潭大学社会科学学报,2001(5):31-34.
- [2] 卢静. 小城镇建设中土地利用优化研究[J]. 城市问题,2001(6):60-62,75.
- [3] 吴小渝, 吴海东. 中国城市化与西部小城镇发展[M]. 重庆:重庆出版社,2002.
- [4] 郭振宗. 突破农村小城镇发展的体制与制度瓶颈[J]. 湖南农业大学学报,2003(1):5-7.
- [5] 杨文祥, 赖景生. 中国西部地区农村城市化的道路选择[J]. 湖南农业大学学报,2003(1):8-10.
- [6] 韩晓宇, 赵德芳. 西部地区小城镇发展的战略研究[J]. 西安联合大学学报,2003(1):27-30.
- [7] 王吉明, 傅鸿源. 我国西部地区城镇化进程的区位布局问题[J]. 重庆建筑大学学报:社科版,2001(3):53-56.
- [8] 石忆邵. 市场、企业与城镇的协同发展[M]. 上海:同济大学出版社,2003.

活力。《合作社法》所体现的产权制度,为目前国内现存的农民专业合作社的产权安排起了指导示范作用,将减少农民专业合作社这一微观经济组织发展过程中的交易成本,促进我国农民专业合作社更加有效地运行发展。但是,《合作社法》也存在不足之处,农民专业合作社在建立发展的过程中,既要遵守《合作社法》的相关规定,也要根据各地农民专业合作社的具体情况,做有益于农民专业合作社发展的变通。

#### 参考文献

- [1] JENSEN, MECKLING. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and capital structure[J]. Journal of Financial Economics, 1973, 3:305-360.
- [2] 钱长根. 农民专业合作社发展中的问题与对策研究——以浙江嘉兴为例[J]. 农业经济,2006(8):63-65.
- [3] 梁灿云. 试论我国农村合作经济组织的组织结构缺陷及制度创新[J]. 农业经济,2004(10):23-24.
- [4] 袁庆明. 新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,2005.
- [5] 中华人民共和国农民专业合作社法[M]. 北京:法律出版社,2006.
- [6] 王义伟. 合作社内部制度安排:基于利益分配视角的研究——以浙江省农民专业合作社为例[D]. 杭州:浙江大学,2004.
- [7] 郝小宝. 农民合作经济组织的利益机制与治理结构分析[J]. 理论导刊,2005(4):51-54.