

经济学研究

我国城镇化体系中的小城镇建设问题^{*}

许经勇

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

摘要:当前我国城镇化之所以面临着如何可持续发展的严峻挑战,在相当程度上是由于我们忽视了小城市和小城镇在我国城镇化过程中的基础性地位。即小城市和小城镇的基础没有夯实好。而小城市和小城镇的发展又是建立在农村经济社会发展的基础上。城乡关系不协调或相互脱节是当前我国城镇化可持续发展的主要障碍。

关键词:城镇化体系;可持续发展;小城镇建设

中图分类号:F299.2

文献标识码:A

文章编号:1007-4074(2011)01-0074-04

作者简介:许经勇(1938-),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授,博士生导师。

改革开放以来,我国城镇化取得了巨大的成就,但仍然存在着两个突出的问题:一是城镇化侧重于沿海发达地区大城市建设,而忽视中小城市和小城镇的发展;二是注重城市自身规模的扩大和建设,而没有积极创造条件,为农民工转化为市民提供更多的机会。因此,2010年中央一号文件明确,在今后一个时期,推进城镇化要把握两个重点:即城镇化发展的重点是中小城市和小城镇,以及要把符合条件的农民工、特别是新生代农民工转化为市民,作为城市化的重要任务。在统筹城乡发展的新时期,发展县域经济与推进小城镇建设,对推进城乡一体化进程所发挥的作用,将会越来越凸现。与大中城市不同,小城镇发展的特点,是建立在周边农村发展的基础上。它的形成与发展与周围乡村的发展息息相关。蓬勃发展的小城镇已经成为其覆盖农村区域的经济、政治、文化中心,担当起带动农村经济社会发展的重任。只有把我国的城镇化建立在中小城市和小城镇发展的基础上,才能形成城乡互促共进的新机制,我国的城镇化才有可能纳入可持续发展的轨道。^{[1](P224)}

一、小城镇的特殊功能

与国际惯例不同,我国不提“城市化”而提“城镇化”,是有特定的含义的。即不能只强调发展大中城市,而忽视小城市和小城镇。我国城市化的过程,应当是乡村—城镇—城市。城镇比之城市,其城市化程度较低,还没有完全摆脱乡村的影响,带有城乡融合的特点。我国许多大中城市都是从小城镇发展过来的。这是城市化的自然历史过程。大中小

城市和小城镇同时并存、协调发展,将是我国城市化的必然趋势。片面发展“大”或“小”都不符合中国的国情。中国农村人口规模庞大,要实现城市化目标,需要大中小城市和小城镇共同分流。应当指出的,大中小城市和小城镇各自具有不同的功能和吸引力。大城市具有中小城市不可替代的作用,而中小城市和小城镇则具有大城市所没有的特色。建立合理的城镇化体系,应当是在一定的区域范围内,形成若干规模不等、性质不同而又互相依存、互相补充的城市群与城镇体系结构。城镇化的目标在于建立完善的城市群与城镇化体系。在这个体系中,要以特大城市和大城市为龙头,以小城市和小城镇为基础,以中等城市为纽带,它们之间相辅相成,构成一个具有内在联系的有机体。在这个城市群与城镇体系中,小城镇具有其他类型的城市所不可能有的特殊功能。

如果说我们以往发展大中城市并没有顾及“三农”问题的解决,甚至是以抑制“三农”为代价,那么当今强调发展小城镇,则是为了更好地解决“三农”问题。问题的实质在于,小城镇经济是县域经济的重要组成部分,而县域经济又是城乡融合发展的区域性经济。其发展过程,是一个农业产业化、农村工业化和农村城镇化(发展小城镇)的过程,形成了农村工业化支撑农村城镇化,农村城镇化提升农村工业化的发展格局,推进了县城和中心镇的发展,促进了产业集聚、人口集聚和农民分工分业,形成了以城带乡、以工促农、工农联动、城乡互动的新机制,增强城镇对县域经济的支撑作用以及对农村发展的辐射带动作用,为农民创造更多的就业机

* 收稿日期:2010-11-24

会,促进农民收入持续快速增长。与县域经济发展壮大相辅相成的农村城镇化过程,是建立在农村经济繁荣、农民走向富裕的基础上,再加上农民进入小城镇安家落户的门槛较低,这就有利于把农民转化为小城镇居民。

20世纪90年代中期以来,我国城市化道路的重心,主要是扩大大中城市的规模,无论是基础设施建设、产业发展、资金投入,都是优先满足大中城市发展的需要。这反映我国的城市化,在很大程度上表现为自上而下,政府的行为起着决定性作用。这种结构失衡的城镇化发展模式,明显地抑制了农村的发展,也削弱了大中城市持续发展的基础。从城镇化体系的自然形成过程来看,首先是镇和小城市的发展,尔后在追求规模经济效益和生产性服务业的带动下,逐渐形成中等城市和大城市,最终形成城市群。城市群自下而上地发展,才具有坚实的基础。要以城市群作为城镇化的主体形态,合理疏散核心城市的部分功能,引导和促进周边城市以及整个区域城镇体系空间结构的调整与优化,逐步形成合理有序的城镇空间结构,形成小城镇—小城市—中等城市—大城市—特大城市依序发展的格局。城市群与城镇体系只有依托小城市和小城镇的发展,才能为大中城市的发展提供坚实的基础。正如《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》所指出的:“按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则,遵循城市发展客观规律,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展。科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局,缓解特大城市中心城区压力,强化中小城市产业功能,增强小城镇公共服务和居住功能。”^[2]

二、我国小城镇发展滞后的主要原因

我国的城镇化,以1995年为分界,可以分为两个阶段:第一阶段,1978—1995年,是城镇化恢复发展时期,这个时期城市的粮食、副食品、燃料等实行定量凭票供应,稀缺的住房是以福利品的形式分配给城镇居民,以劳动力为主要载体的生产要素,还不能自由流入城市。乡镇企业吸纳非农就业人数占同期我国非农产业新增就业总数的43.3%,农村人口转移在很大程度上带有“离土不离乡”的特征,城镇化率由1978年的17.9%提高到1995年的29.0%。这是我国小城镇发展较快的时期。第二阶段,1996—2009年,是我国城镇化加速发展时期。在这一时期,随着市场化程度的提高,城市粮食、副食品、燃料等购销放在,住房商品化的推进,廉租小产权房的发展,以劳动力为主要载体的生产要素可以自由流向城市,分税制改革、地方政府独立财权的确立,以及地方政府垄断土地一级市场,农地转化为非农建设用地可以带来巨额的增值收入(即土地财政),极大地激发地方政府拉动工业化、城市化的积极性。市(地级市)管县为大中城市的城区的扩张提供了有利的条件。城市化率从30.5%提高到46.6%。大中城市的发展逐渐取代小城市、小城镇的发展,呈现“此消彼长”的态势。

我国小城市、小城镇发展严重滞后的另一重要原因是始于1994年的分税制。分税制虽然达到大幅度提高中央财政收入占全国财政总收入的比重,有利于中央政府集中力量办大事,但同时也带来财权上收与事权下移的不对称局面。中国的政治体制通行着下级服从上级的规则,各层级的上级政府在财政收入的分配上,优先考虑本级财政收入规模,分享、抽取下级税收现象十分普遍。导致最底层的县、乡(镇)财政收入大幅度下降,严重地削弱了农村与乡镇基础设施建设和公共事业建设的投入。小城镇的发展受到严重的制约。从财政结构的角度,公共财政政策可以分为两种类型:一种是财政资金与公共政策相配套;一种是财政资金与公共政策相分离。我国农村社区(包括县城、中心镇)公共产品和公共服务领域普遍存在着财政资金与公共政策相分离的状况。即政策目标和政策工具是中央规定的,但是,执行政策所需要的资金则由地方政府,尤其是县、乡(镇)政府负责。由于县、乡两级政策财政收入相当紧缺,导致公共政策在执行过程中因资金不到位而徒有虚名。与此同时,由于乡镇没有独立的财权,其税收的大部分被上级即县、市抽走,致使乡镇这层公共财政无法发挥应有的作用。基础设施建设和公共产品供给严重滞后也就是必然的。例如,浙江省绍兴县的钱清镇,2006年上缴税收近5亿元,返回到镇里只有0.6亿元;浙江省嘉善县姚庄镇,2007年上缴税收2亿元,返回镇里只有0.15亿元。

相对于小城镇,在城市化的一定阶段,大城市超先增长规律是客观存在的。从经济学的观点分析,大城市之所以超先增长,是由城市规模比较成本决定的。即大城市的成本低于中小城市和小城镇的成本。据有关专家研究测算,超过100万人口的城市化综合发展成本,是人口少于10万人以下小城市的1/6到1/8。所以世界上很少依靠行政手段就能成功控制大城市的发展。但是不能因此否定中小城市和小城镇的作用。在整个城市规模结构体系中,中小城市和小城镇仍然发挥着大城市所不能替代的作用。对于那些人口众多的国家更是如此。浙江省之所以能以行政区排名29取得经济总量排名4,城镇居民可支配收入连续9年全国第一,农民人均纯收入连续25年全国第一,就是走了一条强省先强县、强县先强镇的发展道路。

一般地说,在城市化的初始阶段和城市化的高度发达阶段,中小城市和小城镇的作用更为明显。大城市超先增长规律是城市化快速发展阶段的阶段性规律,并不是贯穿城市化过程始终的普遍规律。经过各方面资料分析,当城市人口占总人口10%以前,城市文明基本上限于居住在城市里的人享受。当城市人口占总人口20%~30%时,城市文明开始向外扩散。当城市人口占总人口30%~40%,城市文明普及率大约在35%~50%。当城市人口占总人口50%以上,城市文明(生产方式、生活方式、生活质量、价值观念—如生育)普及率达到70%左右。当城市人口占总人口70%~80%时,城市文明普及率达到95%以上。这时候就没有使一个国家或世界的人口都集中到城市。这就是为什么许多发达国家和地区的城市人口达到70%~80%时,城市化速度就缓慢下来,甚

至是保持稳定。

三、我国城镇化面临的严峻挑战

当前我国城镇化所面临的挑战,在相当程度上是和我国的城镇化是政府主导型的城镇化联系在一起的。由于政府的过度干预,使得我国的城镇化出现许多非常规的现象。如城市化滞后于工业化,土地城市化快于人口城市化,人口城市化滞后于身份城市化,公共产品投入严重不足,城市化的拉力显得微弱,等等。主要表现在以下几个方面:

(一)农民工市民化问题。我国的城镇化的最大的特点,是农民进城,小城镇人口将近50%是农民工,表现为“半城市化”。城市化的核心是实现农民工市民化。由此而带来的就业、住房、教育、医疗、基础设施、社会保障等公共产品的供给问题。农民工市民化面临的突出问题,是农民工的基本公共服务供给问题。农民工长期在外,很难享受到流出地的基本公共服务。总的来说,农民工在流入地创造财富,成为流入地政府的纳税人,理应享受当地居民已享受的基本公共服务。农民工流入地政府应承担更大的责任。农民工的基本公共服务供给问题比较复杂,既要考虑流入地的承受能力,又要考虑不同类型农民工的基本需求。由于农民工的基本公共服务既横跨城乡,又横跨不同省区,需要由中央制定规划,在全国范围内统一政策,逐步解决农民工基本公共服务制度的城乡对接问题。因此“要把符合条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。大城市要加强和改进人口管理,中小城市和小城镇要根据实际放宽外来人口落户条件。注重在制度上解决好农民工权益保护问题。”^[2]

(二)进城农民工就业机会问题。扩大就业空间是城镇化面临的突出问题。随着我国工业化进入提高资本密度阶段,资本投入迅速增加,资本有机构成提高,资本对劳动替代加快,加上一些地方政府在推进城镇化过程中,把很大比重的资源用于城市建设,创造就业机会不足,造成部分城市发展中产业“空心化”。还有一些地方通过调整行政区划,扩大城市直辖区面积,但产业并没有得到发展,创造就业岗位极其有限。如何处理小城镇建设与产业发展的相互关系,是至关重要的。如果没有规模化的产业集群,小城镇建设就会缺乏坚实的基础。如果小城镇的产业功能定位不足,小城镇的功能定位就会变成实际上以房地产为主,再加上硬件和软件的公共服务配套没有跟上,就会导致新城区的发展一直处于滞后状态。还有,新城区“建什么房”、“给什么人住”、“什么人会来住”等问题,也得作好周密的论证。否则,就有可能出现农民工和当地居民住不起,投资客等着投资出手,导致新城区始终“人气不旺”。

(三)公共产品供给问题。农民工市民化的核心,是让农民工获得与城市居民同等的公共服务。农民之所以希望向城市转移,是因为城市有比农村更为发达的基础设施,以及更为完善的公共产品供给。问题的实质在于,如果城乡户口附带的福利,城市户口悬殊超过农村户口,城市户口是难以

放开的;反之,如果城乡户口附带的福利没有什么差别,城镇户口对农民的吸引力就会下降。统筹城乡发展的关键,应当是建立城乡统一的公共产品与公共服务体系。我国城乡差别除了初次分配所造成的差别,还有再分配所造成的差别。再分配所造成的差别主要是基础设施建设和公共产品投入所造成的差别。改革开放以来,城市公共产品和公共服务投入之所以严重不足,在相当程度上是由分税制造成的。分税制虽然达到较大幅度提高中央财政收入占全国财政总收入的比重,但也同时带来财权上收与事权下移的不对称局面。由于地方政府的财政收入相对下降,导致公共政策在执行过程中,因资金不到位而徒有虚名。由于公共产品与公共服务投入严重不足,对原来的城镇居民尚存在许多历史欠账,更难以覆盖大规模进城的农民工。所以,当农民工转化为市民就要求城市政府要为其提供高昂的公共产品费用,其任务相当艰巨。建设公共财政体系,要求中央与地方的财政关系要作全面调整,实现各级政府的财力与事权相匹配。应重点推进地方稳定税源和地方债制度建设。“积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。在合理界定事权基础上,按照财力与事权相匹配的要求,进一步理顺各级政府间财政分配关系。增加一般性转移支付规模和比例,加强县级政府提供基本公共服务财力保障。”^[2]

(四)土地问题。包括城市化对土地的不断增长的需求,与18亿亩耕地的“保底”之间的矛盾,以及城乡二元土地制度与农民之间的尖锐矛盾。特别需要指出的是,在加快城镇化过程中,被征地农民持续增加,他们没有了土地的生存依托,加上缺乏稳定可靠的社会保障,很容易潜伏着未来不稳定的因素。中央农村工作领导小组副组长陈锡文指出,以土地换社保是不合理的:一是社会保障应当是政府向本国公民无条件提供的,不存在农民要拿土地相交换的问题;二是以土地换取社保,大都是低水平的,不能让进城农民与市民享受同等的社会保障;三是这种做法是不可持续的,它是建立在政府高价卖地基础上,当有一天政府无地可卖,该怎么办?针对当前我国农村土地制度面临的问题,应该“按照节约用地、保障农民权益要求推进征地制度改革”;“完善城乡平等的要素交换关系,促进土地增值收益和农村存款主要用于农业农村。”^[2]

三、因势利导推进小城镇的转型升级

当前摆在我们面前的主要问题,已经不是要不要发展小城镇的问题,而是如何发展小城镇的问题。当前小城镇面临的主要问题,是规模偏小,基础设施落后,集聚效应差,第三产业比重低,吸纳就业能力差,社会保障严重滞后,极大地制约农民转移的规模和速度。20世纪90年代中期以后,农民工持续不断地涌入大中城市,一些经济实力较强的乡镇企业,也开始向大中城市进军。这种市场导向说明了大中城市的集聚效应明显超过小城镇。小城镇由于人口规模偏小,基础设施和公共产品投入的机会成本很高,不能有效吸引乡镇企业和农村人口向小城镇集中。这就要求把小城镇建设的

重点放在县城和有条件的建制镇,使之尽快地完善功能,较大规模地集聚人口,真正发挥农村地域性经济、政治、文化中心的作用。为此,必须紧扣转型升级这一主线,在重点领域求突破,在薄弱环节下力气,为加快镇域经济发展夯实基础。

(一)全面提升规划品位,在实现规划“全覆盖”上求突破。城镇规划是小城镇建设和发展的蓝图,只有全面提升规划品位,才能全面提升建设品位,加快转型升级步伐。其必须遵循的基本原则是着眼长远,高点定位。坚持高起点、高质量、高标准编制好总体规划和专项规划。尽可能邀请国内外一流的规划设计单位,对镇区的总体规划、专项规划、控制性详规、修建性详规进行全面规划,着力形成较为完整的规划体系。要合理谋划空间布局,注意发挥优势和突出特色,处理好生产、生活、休闲、交通四大要素关系,明确功能定位。以设施齐全配套、功能完善为基本要求,构建集行政、工业、教育、医疗、金融、商业、文娱、休闲、居住等为一体,与中心城市连接便利的城市综合体。以改善居民生产、生活质量为中心,按照适度超前的原则,加快推进基础设施和公共服务设施建设。以打造宜居环境为核心,围绕城镇绿化、净化、亮化、美化,营造生态优良、清洁舒适、风貌各异的宜居城镇。

(二)全力培育、壮大特色产业和支柱产业,在实现“产业兴镇”上求突破。产业是立镇之本,兴镇之基。一个镇区是不是真正繁荣,能不能持续发展,在很大程度上取决于有没有产业做支撑。要根据区位、资源、交通和产业基础条件,培育、壮大特色产业,推进产业集聚和布局优化,发展专业市场、专业镇和产业集群。要着眼于未来产业竞争的需要,积极发展资源消耗低、带动系数大、综合效益好的战略性新兴产业。培育发展工矿型、商贸服务型、农产品加工型、交通枢纽型、旅游观光型等各具特色各有侧重的经济强镇。加快发展面向生产和民生的服务业,促进现代服务业提高比重、提高水平。

(三)促进社会事业的全面发展。农民之所以希望进入

城镇,是因为城镇有比农村更发达的基础设施和更完善的公共服务。当前小城镇建设面临的突出矛盾是社会建设严重滞后于经济建设。这就要求在经济发展的基础上,更加注重社会建设,加大对医疗、教育、住房、就业和社会保障的投入,着力保障和改善民生,努力使城乡居民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,促进社会公平正义,推动建设和谈社会。要着力调整优化教育布局,引入优质教育资源,全面提高教育质量。发展医疗卫生事业,加强医疗机构建设,保证镇村居民享有基本医疗服务。加快公共文化休闲设施建设,包括文化站、图书馆、体育室以及集多种功能为一体的中心广场。完善社会保障体系,探索建立符合乡镇特点的城乡衔接的养老保险制度、基本医疗保障制度和住房保障制度,建立健全新型社会救助体系。为此,必须转变政府职能,将政府的工作重心转到社会管理和提供公共服务上来。

(四)发挥小城镇连接城乡纽带、辐射乡村的独特作用,带动新农村建设。推动自然条件和生产生活条件差、分散且规模较小的村落向小城镇整体搬迁,积极探索农民安居、就业、失地补偿、社会保障的有效办法和途径。推进小城镇基础设施向周边乡村延伸,重点解决水、电、路和生活垃圾处理等问题,切实加强农村供电、通信、广播电视、路灯照明等设施建设,改善农村人居环境和村容村貌。促进公共服务向农村拓展,实现基本公共服务均等化。^{[3](P162-163)}

参考文献:

- [1] 陈锡文,等. 中国农村制度变迁 60 年[M]. 北京:人民出版社,2009.
- [2] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议[N]. 光明日报,2010-10-28.
- [3] 胡鞍钢. 中国:走向 2015[M]. 杭州:浙江人民出版社,2010.

(责任编辑:陈伟)

On Construction of Small Towns in China's Urbanization System

XU Jing-yong

(College of Economics, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

Abstract: In current times, the urbanization of China is confronted with serious challenge for sustainable development. This can mainly attribute to the negligence of the fundamental function of media-sized cities and small towns, namely the underdevelopment of these media-and small towns. The development of media-sized cities and small towns depend on the social and economic development of the rural areas. The inharmonious or disjointed relationship of cities and rural areas is the main barrier to the sustainable development of current urbanization of China.

Key words: urbanization system; sustainable development; construction of small towns