

# 小城镇建设与农村现代化

钟水映

## 一、大力推进小城镇建设是农村改革和发展的客观要求

80年代伊始,中国农村普遍实行了以家庭联产承包责任制为核心内容的生产经营制度的改革,这无异于一声春雷,标志着中国农村真正迈向现代化的开始。80年代中后期,人们还沉浸在承包制带来的农业生产大丰收的喜悦之中,又欣喜地发现,以乡镇企业为主体的农村非农产业异军突起,对农村经济发展起着举足轻重的作用。有人说,承包制是农村改革的第一次革命,乡镇企业的发展则是第二次革命,尽管这次革命发生时不如前一次那样轰轰烈烈,大张旗鼓,很多人对其影响也估计不足。11亿多人口的基本生活需要得到了满足,近1亿农村剩余劳动力找到了出路,仅就这两条,我们不能不对这两次革命作出高度评价。

然而,用发展的眼光,站在中国农村现代化进程这样一个历史的高度去看,我们就会发现,中国农村现代化的道路还很漫长,承包制和乡镇企业的发展只是万里长征走完了第一步。我们必须继续革命,寻找新的发展点。之所以这么说,是因为承包制和乡镇企业的发展作为解放生产力和发展生产力的两次革命,其功能发挥存在一定局限,不可能仅仅靠这两次革命完成中国农村的现代化。承包制和乡镇企业的发展本身也有诸多不合乎农村现代化发展要求的地方,需要不断改进和完善。这主要表现在:

第一,承包制在满足了11亿人口基本生活需求的同时,并没有给农业生产带来革命性的变革。在广大农村,农业生产仍然是分散的、手工劳动为主的生产方式占统治地位。如从1981年至1991年,全国农户由1.85亿户增加到2.6亿户,户均耕地从10亩下降至8亩。尽管每年都有数百万劳力转移至非农产业,但农业劳动者数量却仍是有增无减。有的学者把这一现象同我国粮食生产徘徊不前,人均占有水平低下的现实联系起来,认为中国农村出现了一种“没有增长的发展”的怪现象。

第二,乡镇企业尽管构成了农村经济的主体并吸纳了1亿多劳动力,但其发展过程中暴露出的问题使人们觉得,如果我们按老路走下去,其发展前途难保无虞。一方面,乡镇企业分散、落后的生产方式很难保证它有旺盛的生命力,在日趋激烈的竞争中能够生存下来。另一方面,以血缘和地缘关系为主构建起来的乡镇企业不能做到生产要素的合理流动,有限的资源难以合理配置以发挥最大功效,这将使它陷入恶性循环而难以自拔的绝境。1992年底,全国乡镇企业不足2100万家,却有1900多万分布在极为分散的自然村落,即是90%以上的乡镇企业是村村点火,户户冒烟,根本谈不上集聚效应,形成经济规模。其结果是耕地占用严重,每年损失上千万亩农业生产用地,并造成严重的环境污染。一个造纸厂污染一条河,一个水泥厂污染一个镇的现象比比皆是。一些靠七大姑八大舅等乡里乡亲的血缘关系和地缘关系组建起来的乡镇企业往往办成了家族企业,人员素质低,产品技术含量低,竞争能

差力，很难说它们就是农村生产力的生长点。

唯其如此，一些地方农村经济的发展放慢了速度，一些同志对农村发展前途产生了种种疑虑，他们希望找到继续把农村经济发展推向新高潮的杠杆，也就是农村第三次革命的突破口。理论研究和实践证明，大力推进小城镇建设正是我们应该关注的焦点。

## 二、大力发展小城镇建设是农村社会经济发 展的新的突破口

积极发展小城镇建设是我国在一个较长时期以来的既定方针，现在看来，只是一般性地强调“积极发展”远远不够，我们应把发展农村小城镇作为推动农村现代化建设的一项重要工作来抓。小城镇建设是在承包制和乡镇企业发展到一定水平基础上把农村经济引上健康发展轨道，进而实现现代化的有效途径。

首先，大力发展小城镇是吸纳农村剩余劳动力，完成劳动力就业结构现代化的重要突破口。承包制实施以后，农村中大量的剩余劳动力从隐蔽状态中显现出来，他们以各种方式寻求出路。据估计，80年代，农业中转移出的劳动力15%流向城市，75%在农村，还有10%处于农村和城市之间。这75%多一点的人绝大部分就是转向了农村地区的乡镇，小城镇成了吸纳剩余劳动力的主要载体。研究还表明，80年代至今，乡镇企业发展速度与其就业人员即吸纳劳动力的增长速度之间的差距越来越大，1992年全国乡镇企业产值翻了一番，但就业人数只增加了10.9%。造成这种现象的一个重要原因就是分散型的乡镇企业80%以上是乡镇工业，尤其是加工业，它们往往是就地取材、就地加工、产品就地销售，这就形成了乡镇企业内部结构失衡。积极建设小城镇，合理引导乡镇企业集中，不仅可以为乡镇企业发展创造好的环境，还可以创造机会，发展第三产业等非农业生产，优化非农业生产的结构，从而扩大吸纳劳动力的能力。

其次，发展小城镇建设，是突破乡镇企业血缘关系和地缘关系，促进资源合理配置，生产要素合理流动，使乡镇企业获得新生的重要措施。乡镇企业的健康发展，要求它能适应市场竞争的形势，目前的分散的、小规模作坊式的生产显然难以符合这种要求。大力发展小城镇建设，优化小城镇的基础设施，为非农产业的集中发展、壮大规模提供了良好的场所，也有利于建立新的生产经营机制以突破不适应市场经济要求的血缘和地缘关系网。近年来，一些地方选择条件优越的小城镇建设工业小区，吸引了过去的分散企业到区内安家落户，形成了规模经济效益，企业也因此上了新的台阶，这种经验值得推广。工业小区不仅有助改变村村点火，户户冒烟的局面，而且极大促进了小城镇建设，促进了农村第三产业发展，使农村社会经济发展步入良性循环轨道。因此，向小城镇集中型的农村非农产业的发展，是在80年代分散型非农经济的发展基础上的又一次飞跃，这种飞跃不仅表现在量的继续扩大，更重要的是表现为质的提高，是农村经济向现代化迈进的又一个新起点。

第三，小城镇是传递大中城市辐射力，把农民分散的小生产与大市场有机联系起来的最佳接口。大力推进小城镇建设，对进一步培育和发展农村市场，增强农民的市场意识有着无法替代的作用。我国地域辽阔，城市化水平还较低，大中城市的辐射力所及范围相对有限，难以覆盖广大农村地区。与此同时，受几十年计划经济体制影响的农民市场经济观念十分淡薄，更何况他们还处于交通闭塞、信息不灵的农村。在这种情况下，小城镇作为市场经济信息的传递窗口，责无旁贷地起到了传递和导向者的作用。另一方面，初步走上市场经济轨道的农民又通过小城镇这个渠道，把自己的产品纳入大市场的洪流之中，使自己的劳动价值得到实现。小城镇作为农民与大市场的接口，可以发挥两个方面作用，一是为农民的农业和非

农业生产经营提供信息和服务，如种子、植保、农机、农技、水利、畜牧、粮食加工、金融、供销、工商等服务机构都可集中在小城镇，成为农村社会化服务体系的支撑点；二是作为工业品、农副产品的集散地，把当地工农业品输往国内外市场。

第四，大力推进小城镇建设是促进城镇化水平提高，实现社会经济结构现代化的关键环节。从全国来看，城镇化水平严重滞后于工业化水平。在农村，非农产业产值已占社会总产值的大部分，而城镇人口比重却难以提高，形成了非农化与城镇化之间强烈的反差。沿袭过去城乡分隔的传统制度去发展农村非农产业，走一条所谓没有城市化的现代化道路，已被实践证明是行不通的。我们的出路仍然只有在农村非农产业发展的同时，促进和引导农村人口向城镇集中，走规模发展的道路，而发展小城镇就是其最佳选择。在县城范围内，集中力量发展县城或首位镇，重点发展几个有代表性的中心镇，把它们建设成为有一定规模的小城市，带动周围乡镇的发展，以此来改变目前城镇化水平严重滞后的局面。

第五，小城镇建设将推动农业生产水平迈向新的台阶。小城镇的发展不仅仅如前所述的使一大批为农业生产服务的机构的触角延伸到了广大农村，更为直接的作用是，它促进了农业生产向专业化、集约化方向发展。目前相当一部分农民把土地作为一种风险保障手段，并不认真和花大力气下大本钱进行经营，只是在从事非农业生产的同时兼营农业，农业生产处于一种维持状态，因此，兼业现象十分普遍。产生这种现象的一个重要原因是当地非农产业吸纳能力有限，还不足以使农民最后割断与土地的联系。大力发展小城镇则正好可以增强对非农产业的劳动力的吸纳能力，使过去从事兼业或欲从事非农产业而苦于没有门路的农民的一部分转移出来，为农业生产规模经营创造了条件。小城镇吸引农民具有自己独特优势：其一，它本身处于扩张阶段，控制措施远比大中城市宽松；其二，它更贴近周围乡镇农民，辐射力较强，农民进入小城镇的成本较低。其三，对于有着恋土情结的农民来说，在县城范围内向小城镇迁移似乎较为容易接受。其四，农民近距离进入小城镇从事非农产业，特别容易引起人们的效仿，可以带动农业劳动力以乘数般的规模和速度离开土地，为提高农业生产劳动率奠定基础。

### 三、积极创新，推进小城镇建设

一旦我们认识了小城镇建设的重要性，确定了它在农村现代化进程中的地位，我们就要积极开拓新的思路，探索在市场经济条件下发展小城镇的途径。

小城镇能否兴旺发达，归根结蒂在于它是否有自己的特色，能否适应当地社会经济发展的需要。在过去一个相当长的时期内，我们没有把小城镇建设提到应有的高度，小城镇建设基本上处于一种无规划、无特色的放任自由状态。从总体来看，过去的小城镇建设基本上属于两种发展模式：一是交通枢纽型，因为小城镇的地理位置特殊，处于铁路、公路或水路边，形成商品集散地和交通贸易中心；二是行政指向综合型，这类小城镇由于是当地党政机关所在地，有着发展的独特优势。商品经济的发展，特别是市场经济的发展，为我们因地制宜，发展有特色的小城镇提供了难得的机遇。根据各地的实践，几种有代表性的小城镇发展模式是：

——为大工业服务型的小城镇发展模式。在这种发展模式，小城镇依托当地或周围的大型工矿企业，积极发展服务型产业，为大工业配套服务。同时，又利用大型工矿业的技术、资金、人才以及生产的原材料或副产品，发展有自己特色的加工业，使之成为城镇发展的中坚力量。

——依托附近的矿产资源发展小城镇模式。这种发展模式主要是充分利用当地丰富的矿产资源，创造出自己的优势产品，形成一个辐射面较宽的拳头产业。以这一主导产业为龙头，带动城镇社会经济的全面发展。

——利用商品集散地的独特地理位置和历史传统优势，形成以商品批发市场为主要特色的小城镇模式。在这种模式下，小城镇一般是当地有名的商品集散地，当地居民有着经商的传统习惯，再辅之以大量有自己特色的工业产品或农产品，建立起流通范围广、影响面大的批发市场，从而带动小城镇的发展。

——利用特殊的地理位置发展商品零售业以带动小城镇发展模式。如处于几省、几县或不同乡镇交界的小城镇，大力发展商品流通，吸引四面八方的人财物，推动小城镇的发展。

——通过专业市场把小生产与大市场连接起来的发展模式。这种模式一般适用于当地群众有着历史悠久的、独具特色的生产技术和具有广阔的市场前景的产品情况。通过专业市场把分散在千家万户的手工劳动产品集中起来，形成一条街的专业化经营网络，面向国内外市场，带动小城镇的发展。

——工贸结合、相互促进的小城镇发展模式。采取这种发展模式的小城镇，一般具有较好的生产基础，产品又有较强的竞争能力，能够形成市场优势，由加工带动贸易，又因贸易促进加工，进而全面促进小城镇各项建设事业的发展。

小城镇的发展模式可以多种多样，但最根本一点是要做到因地制宜，合理规划，健康发展。沿海与内地、山区与平原、经济发达地区与经济落后地区应针对自己的现实条件和发展环境，来制定适当的发展模式。

由于我们实行了几十年的城乡隔离制度，更由于还处于从计划经济向市场经济过渡的阶段，我们的思想观念和思维方式以及许多现存的规章制度往往不利于小城镇的建设和发展，这就是说，大力推进小城镇建设必须通过不断改革，建立和完善一系列规章制度。制度创新是关系到小城镇建设能否有一个突破性进展的关键。从目前阻碍小城镇建设发展的因素及各地的实践经验来看，进行制度创新应从如下几个方面着手：

——要进行农村非农产业所有制结构的创新，大力推进农村股份合作制经济实体的发展。目前我国农村非农产业的经济，大多采取集体所有制形式，小部分为私营性质。以集体所有制为主要形式的乡镇企业，在计划经济及向市场经济过渡条件下，曾以其相对较灵活的经营方式，赢得了一定的生存空间，但随着改革的深化，这种所有制结构的弊端也显现出来，乡镇企业不同程度地背上了过去国有企业类似的包袱。界定产权、明确责任、自负盈亏是企业求得进一步发展的必然要求。为此，必须进行乡镇企业产权制度的创新，选择的方式是大力发展股份合作经济，让乡镇企业真正成立独立核算、自主经营、自负盈亏的法人实体。发展农村股份合作经济一般可以采取以下几种方式：其一，个体经济联合型。即户办企业为了解决扩大再生产过程中遇到的资金、场地、技术方面的困难，在自感势单力薄的情况下，将其资产作价入股，吸引其它个体户参加，也可吸收社会股份。其二，合伙经济改造型。这类企业可由原先的农户以资金、技术、劳力等为纽带发展起来的合伙企业在自愿互利的基础上，将各种生产要素作价入股，形成新型股份合作企业。其三，集体经济改造型。即将原有的集体经济进行资产评估，按其来源划分股权，并且还可以向社会吸收新股，把集体所有制变成了股份合作制。其四，集股合作新建型。即按照规范的章程，农民与农民、企业与企业，或者农民与企业共同参股新建的股份合作制经济实体。其五，多种成份混合型。即

国家、集体、个体、外商等多种经济成份共存一体而形成的股份合作制经济实体。

——进行小城镇居民户籍制度的创新，吸引更多的能人到小城镇安居乐业。在推进小城镇建设的过程中，可以根据实际情况，给予长期在小城镇上从事非农产业者及其家属以一种有别于农村户口的新的户口，以突破目前普遍存在的城乡户口截然分开的体制。这种户口持有者由自己集资进城，当地政府统筹社会福利保障。这就是说，这部分进入城镇的居民要有一技之长，并交纳一定数量的集资费，用于小城镇的建设和发展。当地政府则应在社会福利等方面对他们予以城镇正式居民的同等待遇，如物资供应、社会保障、子女教育等。通过这种创新，一方面可以限制大量农民一下子涌进城镇，造成诸多社会问题，另一方面又可筹集资金，作为城镇建设进入良性循环轨道的第一推动力。

——进行农村承包土地流转制度的创新。农民从农业生产中摆脱出来，进入小城镇，都要面对一个回避不了的问题，那就是自己原先承包的土地如何处置。目前出现了两种值得注意的现象，一是一部分农民把土地作为一种保障手段，不愿最终割断与土地的联系，但又不愿也无力从事农业生产，往往是种“应付田”，甚至撂荒，形成了资源浪费；二是部分人愿意彻底断绝与土地的关系，专心致志从事非农产业生产，但国家又无这方面的明确的政策规定，拖而不决，也造成了资源浪费。因此土地使用制度的创新实有必要。目前各地使用的方式主要有二，一是实行“增人不增地”政策，对于集体收回的农转非、孤寡去世、弃耕撂荒耕地不再平分，而是招标发包，借这种机制刺激剩余劳动力转向非农产业；二是实行“两田制”，即把耕地分为“口粮田”和“承包田”，前者较小，承担社会保障职能，人人有份，后者划方成片，招标承包。“口粮田”只负担农业税，“承包田”则实行有偿使用，须向国家交纳农业税，向村集体交纳承包费，并担负国家定购任务。借这种机制促进土地向种田能手集中。从实践看，这两种方式取得了一定效果，但又没有完全解决问题。我们设想，可以把农民承包土地的使用权作为合作的资本，在农村中开展新的合作化生产。那些不愿要土地或无力经营土地的人，可以把承包期内的土地使用权作为合作的资本与别人合作，借以取得合理的补偿。一旦加入了合作组织，他原先所承包的具体田块的使用权再也不是他个人的了，而属于整个合作组织。通过这种形式，可以解决一大批进入小城镇的农民的后顾之忧，为他们彻底摆脱与土地的联系提供了一个契机。

——进行管理体制的创新。这里的管理体制包含两个方面，一是要进行行政管理体制的创新，如改变目前单一的市可以管县而县不能管市的局面。可以考虑，在一个县内，可以把发展得较好的一个或两个、三个镇改建为市，实行县管市体制。二是要对目前政府机关对城镇建设方面的管理职能进行改革。应该按照“小政府、大社会”的原则，把主要精力放在城镇建设的规划和管理上。有效的办法是依据总体发展规划，通过有计划地发展工业小区、商业小区等方式引导非农产业适当集中，这样既有利于形成小城镇非农产业的规模经营，又有利于加强对它们的管理，避免过去普遍存在的分散、同构、落后和污染严重等消极现象重新出现。

——进行城镇建设的制度创新。主要是改变过去普遍存在的小城镇建设单靠国家和集体财政支出的局面，形成人民城镇人民建，建设城镇为人民的新机制。在目前国家财政无力拿出较多的钱发展小城镇，而地方财政也很紧张的情况下，可以充分发动群众集资，通过房地产开发和招租、放开部分户口等方式筹集城镇建设的启动资金。总的原则是谁出钱，谁受益，国家和政府统一规划、统一管理，充分发挥政府和群众两方面的积极性。

（责任编辑 徐云鹏）