

我国农村城镇化的制度创新

【关键词】 农村城镇化 产业聚集 制度创新

【中图分类号】 F12 C91

蒋满霖

(西北农林科技大学经管学院

陕西杨凌

712100)

一、引言

农村城镇化过程就是农村人口、资金、技术、土地等各种生产要素向城镇的空间聚集和使用方向的转变,农业人口比重下降,工业、服务业人口比重上升,生产方式、交换方式和生活方式向规模化、集约化、市场化和社会化发展。因此,要提高农村城镇化的水平,就必须强化产业结构聚集效应,设法使农村区域的产业,尤其是二、三产业发展聚集起来,更好地分工合作和获取信息,建立配套服务业,最终形成农村区域内的中小城镇,推动农村城镇化。所谓产业聚集效应是指以基础产业为支撑面,主导产业为龙头,主导产业、基础产业和一般产业有机结合形成新的经济增长点,通过它的辐射和吸引,带动一个区域经济发展,从而形成数倍于单个产业效应之和的效应。农村城镇化的依托是产业聚集,绝不是为城镇化而城镇化。因此,发展壮大产业、推动产业聚集、提高产业的关联度是农村城镇化的依托和功能定位的基点。

改革开放以来,我国国民经济迅速发展,带动了农村城镇化的迅速推进,我国“十五”计划也把城镇化战略作为其重要内容。1985~2001年,我国建制镇数量由7 956个增加到20 358个,年平均递增6.04%,城镇化水平上升近40%,城镇人口达到4.56亿。同时,其总体功能和作用在不断增强,表现在:吸纳更多的人口和劳动力;促进农村经济增长与农民收入增加;促进乡镇企业的聚集效应乃至整个区域的经济结构调整和产业升级;对我国二元社会结构的转变产生积极作用。但我国农村城镇化中的问题仍十分严峻。首先,建制镇数量多、密度大,总体上的“以乡建镇”的设置模式,使平均每个镇的行政区划面积与一般乡镇差不多。其次,产业聚集功能较弱,乡镇企业分散布局仍然严重。产业结构聚集效应客观上要求生产性产业围绕主导产业在一定区域聚集,形成区域性具有协作关联度的优势产业群体。一般来说,农村产业结构聚集效应的强弱,主要取决于产业的集中度和小城镇的发展。但是,由于我国乡镇企业具有社区属性,再加上土地

所有权和使用权合一的限制以及社区组织为本区域所辖的企业提供一定的庇护政策,因此,社区之间就彼此封闭、隔离,企业规模的扩大和布局的相对集中都遇到了难以跨越的障碍。于是,乡(镇)办工业在乡(镇)、村办工业在村、户办企业则在家中的格局没有得到根本改变。这说明乡镇企业聚集功能较弱。第三,城镇规模结构不合理。根据城镇区中心地理理论,特大、大、中、小城市的合适比例为1:3:9:27,然而,1998年我国城市规模等级结构比为1:1.3:5.5:10.2。不难看出,我国的中小城市数量严重偏少,城市规模结构明显不合理,弱化了区域城市群的聚集效应。第四,城镇化建设投资主体单一化和资金严重不足。长期以来,由于国家财力和乡镇财力都有限,各级政府对农村城镇建设专项投入虽然逐年有所增加,但与实际需要相比,简直是“杯水车薪”。这些低水平的农村城镇不利于我国城镇化的进一步的发展,滞后于农村产业结构的变化和农村工业化的水平。这些问题的解决必须依赖制度创新:以市场为导向、产业聚集为依托;推动工业化和城镇化的良性互动发展,多途径筹集建设基金;改革土地管理制度等;与农村经济发展紧密结合,为农业现代化服务,增加农民收入,从而提升整个农村城镇化水平。

二、我国农村城镇化制度层面的分析

1. 计划经济传统模式的惯性影响 20世纪80年代初期,我国农业劳动力转移选择了以“离土不离乡、进厂不进城”为特征的主流模式。与此相对应,乡镇企业选择了相对分散的格局。农村城镇化面临着以下的环境条件。首先,城乡分割严重,城市建设完全依赖政府投资,计划经济模式的影响较深;部门、地区分割问题突出;产品市场,特别是要素市场和产权市场严重发育不足,因而农民和乡镇企业进入城市的交易成本极高。其次,短缺经济的运行环境和整个社会消费需求层次不高的现实,决定了乡镇企业的产业结构和进入门槛较低,因而相对来说,乡镇企业乃至小城镇集中布局的效益优势不突出。可见,在此时期,我国的乡镇企业发展和城镇化,选择以分散化为特征的传统模式有其必然性

*系国家自然科学基金课题部分成果,项目编号:70073025

和合理性,也是在城乡分割的二元经济体制下推进中国城镇化的必然选择和无奈之举。当然 20 世纪 80 年代实行的财政包干体制,导致我国各级地方政府成为相对独立的利益主体。这对乡镇企业和小城镇分散化格局的形成,也起到了推波助澜的作用。随着市场化改革深入,乡镇企业和小城镇发展的环境发生了根本性的变化,因此,乡镇企业和小城镇分散发展的局限性也迅速暴露出来。但是,这种模式的惯性影响不是短期内可以消除的,在相当长的时间内,它对我国小城镇和城镇化道路还将继续发挥作用;加上我国实行这种模式的时间过长,在此过程中形成了大量投资和基础设施的资产,其专用性和流动的困难,使其容易成为妨碍农村城镇优化布局的重要障碍。

2. 政府行政推动型城镇化 改革开放以来,在我国城镇化过程中,实际上存在政府行政推动型城镇化和市场推动型城镇化两种模式。但将两种模式有效结合所形成的政府主导下的市场推动型城镇化并不多见。这是导致我国城镇发展中现存问题的重要原因。在政府推动型城镇化过程中,以行政权力为中心的资源配置机制发挥着主要作用,一般容易产生以下问题:强化自上而下按行政级别设市建镇,导致各地按行政格局规划城镇发展;城镇建设中的相互攀比,形成城镇功能雷同化;城镇发展呈现出高成本推进的特征,使整个社会对城镇化的良好预期潜伏着转化为城镇化泡沫的隐患。因此,应在尊重市场经济运行规律的前提下,让市场机制对资源配置发挥基础性的作用,并以此为基础,积极发挥政府对城镇化的主导作用。比如,制定和实施城镇规划,做好区域发展规划和产业政策的协调工作;加强市场秩序和市场法规的建设;发挥政府对城镇基础设施建设的导向作用。城镇化的过程,实际上是一定区域范围内公共产品的供给过程。实践表明,仅靠市场力量推动城镇化,必然导致城镇建设缺乏有效的宏观规划和合理布局,出现盲目投资、重复建设将是难免的。因而,仅靠市场或仅靠行政推动农村城镇化都是不可取的。

3. 土地管理制度不合理 在城镇建设用地方面,20 世纪 80 年代中后期,国家出台了有关法律规定,要求县以下小城镇与大中城市一样,在农用地转为建设用地时,必须先将集体土地征为国有,由县(市)土地管理部门代表政府统一行使“规划、征用、开发、管理和出让”权,从而垄断了小城镇建设用地的一级市场。因此,政府往往将征地价格压得很低,而将征地后的土地出让价格提得很高。在此过程中,政府转手即可获得高额收益,而作为土地所有者的集体和拥有土地承包权的农民却所得甚少。同时,也有相当一部分是以不规范的方式进行的,如地方政府与土地开发商合谋,以较低的价格

从农村集体(农民)手中征得土地,通过土地开发或直接转手赚得高额利润。显然,这种土地管理制度,不仅加剧了农村土地的产权残缺,还为侵犯农民利益提供了可能,而且还会从供求两方面产生对小城镇土地利用的不利影响。利用在土地一级市场上的国家垄断,人为压低土地征用价格,容易导致城镇建设用地的需求膨胀,加剧土地利用中的浪费、寻租和粗放经营。

三、推动我国农村城镇化的制度创新

1. 推动工业化和城镇化的良性互动 在推进工业化和城镇化的过程中,最核心的是以中小城市和小城镇尤其是中心城镇为载体,推动产业的聚集,通过改革极大地激活各个层面的积极因素,强化城镇的聚集效应和辐射力。针对当前乡镇企业空间布局分散、城镇化严重滞后的现状,今后我国应实行大城市发展和农村城镇化相结合的发展战略,充分利用市场机制和宏观调控功能,遵循分工协作原则,制定相应的产业政策和法律原则,运用税率、利率和信贷等经济参数机制,合理布局乡镇企业,进行适度集中,以中心城镇为依托建立农村工业聚集区,培植新经济增长极,强化聚集效应。

首先,促使工业化与城镇化互动。就是把工业和农业作为整体来考虑,以经营工业的理念来经营农业,通过抓城镇建设来促进农村经济的发展。应提高工业与农业的关联度,把农业作为工业化的第一道环节来抓。在城市功能的设置上,应把周围农村也包括在内,呈放射型移动。在经济活动方面城乡实行有机的结合,鼓励城市企业直接投资农业,使城乡垂直分工得到明显发展。

其次,我国农村工业聚集区不宜遍地开花,在一个县域只宜选二三个优势城镇,这种选择的战略意义在于带动农村城镇的发展和培育区域增长极。在此建立的工业开发区,应向大、中城市开放。要以市场为导向,按照国家和区域产业规划,运用税收、利率等经济参数机制和分工协作机制,实现存量资产和新增生产能力向这些开发区的集中。这样既可以减少非农用地,又可随着人口、资源、资金不断地流向城镇,带动文化、教育、医疗、卫生、房地产业等第三产业的大发展,有利于小城镇发展为中小城市,形成区域内经济增长极;再通过增长极内产业结构聚集效应所释放的能量向外扩散,进一步带动农村产业结构的调整,最终实现城乡产业一体化,从而促进城乡经济、社会、文化的融合。

第三,深化乡镇集体企业制度改革,大力发展非公有制经济。政企分开,形成企业集团是突破乡镇集体企业“社区所有”的切入点。乡镇集体企业改革可以根据企业规模大小分别对待:小的、效率不

高或无效率的可以采取改组、联合、承包经营、拍卖、租赁、兼并、破产等形式进行要素重组;有效率、规模不大的企业可以采取股份合作制的方式进行改造;大型企业要改造为正规的股份化公司。在深化乡镇集体企业改革的同时,要大力发展个体、私营经济,取消各种制约个体、私营经济的制度性壁垒,在公开、公平、公正的市场竞争条件下,鼓励各种所有制企业通过企业技术创新以及兼并、破产、收购、合并、参股和控股方式,实现跨区域、跨国界、跨行业、跨所有制的资产重组,形成混合所有制的优势企业集团。

2. 创新土地管理制度,加快建立健全多元化的小城镇土地市场体系。这里主要指直接放开小城镇建设用地的一级市场。可在严格执行有关审批程序和规划方案的基础上,允许小城镇规划区内属于农村集体的农用地,通过转让、出租、抵押、入股等形式直接进入小城镇的土地一级市场,参与小城镇的土地开发。通过小城镇用地一级市场供给主体的多元化和公平竞争,可在农用地转为小城镇建设用地的过程中,减少地方政府和有关企业对农民利益的侵犯,降低小城镇土地和房地产的使用成本。同时,应采取优惠政策,鼓励将小城镇发展与旧镇区改造、盘活土地存量结合起来。对小城镇在旧镇区改造过程中通过土地整理等方式形成的富余地,应允许其直接进入土地市场。这样做有利于改变当前小城镇对农民吸引力弱的问题。现在,人们经常谈论户籍制度对农民进城的障碍。其实,相对而言,城镇较高的房地产价格对农民和企业进城的不利影响,可能超过户籍制度。

3. 多渠道筹集小城镇基础设施建设资金 在许多地方,基础设施差,乡镇企业不愿向小城镇集中,部分先富起来的农民不愿到小城镇建房,小城镇的经济社会功能得不到充分发挥。因此,加快农村城镇化,必须解决基础设施所需的资金问题。长期以来绝大部分小城镇仍然以镇财政投资为主,这是小城镇建设进展缓慢的重要原因。改革方向是要坚持多渠道、多方面筹集资金,逐步建立起国家、地方、集体、个人、企业(包括外资企业)共同投资建城、兴城的多元化投资体系。

首先,要增加政府的投资。政府投资应该主要用于引导城镇的发展方向,诱导其他主体的投资。建议小城镇政府和县级以上政府设立小城镇建设专项资金,用于重点小城镇的建设。尤其是中央政府和省级政府的专项资金,应该主要用于试点和示范小城镇的建设,取得经验后向一般小城镇推广。政府的小城镇建设资金应主要用于城镇产业发展和基础设施的建设上。

其次,应通过制度创新,增加小城镇资金来源。(1) 改革土地管理和小城镇土地使用制度,以地

方性文件或法规形式,引导农民和城镇将征地费转化为城镇开发性投资,在此基础上,逐步建立和健全土地征用费管理方法,将土地资本转化为产业资本。(2) 改革金融体制。如商业银行设立专项资金用于小城镇基础设施建设。(3) 加大城镇建设直接融资的比重。推出一批重点项目,通过发行股票债券,更多地筹集社会资金。鼓励出让、转让市政公用设施经营权,盘活和优化存量资产,实现城建资金滚动使用和逐步增值。(4) 拍卖城镇存量资产和特许经营权、开发权筹资,鼓励民间投资参与城镇基础设施和文化、教育、卫生、体育等事业的建设,设立股份制形式的城市投资公司,广泛吸纳社会资金开发经营城镇建设项目。

第三,鼓励农民和农村集体经济组织积极投资小城镇建设。农民和农村集体是小城镇建设的主体,要按照“谁投资,谁所有,谁受益”的原则,鼓励农民进城务工、经商、办企业,鼓励农村集体经营组织的资金等资源向小城镇流动,鼓励它们开发和从事小城镇基础设施建设。

四、结语

实现我国农村城镇化,需要按照市场经济的原则,加快政府职能转变,有效发挥政府对城镇化的主导作用,通过优化市场环境、加强市场秩序建设等手段,积极促进要素市场、产权市场和产品市场的发育、发展,实现市场化与城镇化的良性互动。但是,更为重要的是,政府应按照市场经济的原则,以宏观领域为重点,加快有关的制度创新。比如,要按照建立公共财政和财权、事权相对应的原则,加快现有财政体制的改革;以此为基础,完善小城镇的财政管理体制,为拓展小城镇建设的财源创造条件。要结合行政体制的改革,逐步消除按行政级别和城镇人口规模来设城建镇的体制,改为按经济功能、辐射带动能力和非农人口、就业规模来设立和管理城镇。对具备一定条件的新兴小城镇,应该及时地撤镇建市。要结合财政体制的改革和政府职能的转变,消除地方政府的实体化倾向,打破资源、要素和产权流动的城乡分割、地区分割和部门分割的格局。当然,与微观领域的制度创新相比,宏观领域的制度创新涉及的利益关系往往更为复杂,遇到的阻力、创新的难度通常更大,需要的时间更长。

参考文献

- [1] 蒋满霖. 西部开发与城镇化建设[J]. 农村经济, 2001 年第 1 期
- 倪耀肖万春. 我国农村城镇化与产业聚集效应[J]. 经济学家, 2003 (2)

(责任编辑 王宏章)