

发展小城镇的九大问题与对策 PDF转换可能丢失图片或格式  
，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/293/2021\\_2022\\_\\_E5\\_8F\\_91\\_E5\\_B1\\_95\\_E5\\_B0\\_8F\\_E5\\_c61\\_293857.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/293/2021_2022__E5_8F_91_E5_B1_95_E5_B0_8F_E5_c61_293857.htm) 发展小城镇，是我国城市化的重要途径，独具中国特色，其重要意义中央已做出精辟概括，即有利于乡镇企业的相对集中，更大规模地转移农业富余劳动力，避免向大中城市盲目流动；有利于提高农民素质，改善生活质量，解决农村发展中的一系列深层次矛盾；有利于带动投资和消费需求增长，扩大内需，拓宽城乡市场，优化国民经济整体结构，推动国民经济更快增长，是一个具有全局意义的大战略。目前我国的小城镇已达1.9万多个，数量上的发展是可观的，但研究者们指出，小城镇在整体质量上与国家的经济发展速度和农村工业化、非农化进程相比，其发展水平相对滞后。因此必须在质量上加以提高。同时，各地小城镇的发展水平不均衡，同一地区小城镇的发展水平也有高下之分，所以在着手发展小城镇的时候，还必须因地制宜，因“镇”制宜。九大问题 20世纪80年代以来小城镇的发展，是以“数量扩张”为特征的，在新设的建制镇中90%以上是撤乡建镇，通过改变名称，使镇的数量增多。陈酒新封所带来的问题是多方面的，而根本的一点是小城镇的城市功能没有实质性的变化，不能适应城市化的需要。问题一，一些地区的小城镇发展无序，出现了过于密集、规模过小的状况。撤乡设镇使一些不够设镇条件、经济发展水平低的乡也变成了镇，据测算，大约有1/4以上的镇达不到设镇标准，造成了“城不像城，村不像村，城又像村，村又像城”的现象。小城镇的密集与规模过小，导致了以

下后果：一、支撑城镇发展的能力减弱。每一个城镇都有与其相对应的支撑其发展的“紧密圈”，过于密集的城镇使紧密圈缩小，城镇发展的支撑力不足。二、镇区规模难以扩大，中心城镇难以形成。小城镇的发展必须具备一定的规模，才能形成集聚效益。据分析，小城镇的人口应在5万人以上，而目前我国平均每个乡镇的人口多在2万人以下。这就影响了小城镇功能的健全和辐射作用的发挥，制约了第二、三产业集中区的形成，农村富余劳动力在小城镇的就业机会减少。三、重复建设，资源浪费严重。镇的设置不是按经济区域设定，而是同一经济区域划分为若干个城镇，这不仅形不成中心城镇，而且作为一个行政区域单位建制，每个乡镇都要设立行政、事业机构，建设各类基础设施和服务设施，从而浪费土地、资金，破坏生态环境，设施水平较低。四、加重财政和农民的负担。不论乡镇大小一般都设有全套的机构，此外还有县级有关部门的派出机构，这造成了庞大的乡镇干部队伍，一个乡镇少则100多人，多则600余人。这些干部都要由乡镇财政负担，而且乡镇规模越小，农民人均负担的人员越多。财政负担的加重，影响了乡镇的建设；农民负担的加重，负面影响就更大。

问题二，城镇基础设施的建设水平低，服务功能不完善。绝大多数的城镇缺乏基本的基础设施，有的经济较发达的小城镇基础设施也不配套。滞后的环境，削弱了小城镇对农民的吸引力，也降低了投资者的热情。

问题三，小城镇与乡镇企业结合不紧密。目前全国2000多万个乡镇企业绝大部分分散在广大农村，真正在小城镇的乡镇所在地的不多。资料显示，乡镇企业80%分布在自然村落，7%分布在自治村，12%分布在乡镇所在

地，1%分布在县城以上的城市。这种“遍地开花”的分布状况，既制约了乡镇企业的进一步发展和合理布局，也使小城镇发展规模受到影响，无法形成集约发展的优势。问题四，小城镇人均城镇建设用地偏高，与耕地保护存在矛盾。小城镇的人均占地远远高于城市，一些地区在小城镇建设上推荐独门独户、占地超标准、大而不当的别墅式的居住模式，在引导方向上出现偏差。另外，有些地区的小城镇仍有“圈地”及“占而不用”的现象。问题五，小城镇追路发展，沿公路建设的现象普遍存在。将过境的公路作为发展的依托，沿着公路建设小城镇，虽有较明显的短期经济效益，但不利于城镇的完整形态的形成和合理布局，对城镇的长远发展有害。问题六，小城镇的政府管理功能不完善，不能适应城镇建设和经济发展的需要。第一，在小城镇设立各类机构虽多，但大部分属县级部门垂直领导，镇政府只有一部分管理权，甚至无管理权，镇政府的职能不健全，使镇政府的综合协调能力和宏观调控能力降低，难以有效地组织实施城镇的社会经济发展和建设的规划。第二，小城镇政府的财政功能不完整，只是作为县级财政的一个支出单位，镇区内各部门收取的费用直接上交，然后再由县财政统一划拨。财权的不完整，更加制约了镇政府功能的发挥。第三，镇政府的机构设置不适应城镇管理的要求，大部分机构与乡政府基本没有区别，没能按照城市管理的要求来设置机构，不利于提高城镇的管理水平。问题七，小城镇发展的资金不足，成为制约其深入发展的“瓶颈”。目前我国小城镇建设普遍面临资金短缺、融资渠道不畅的问题。分税制在乡镇一级的改革和完善工作明显滞后，许多地方统收统支体制仍在运行。而其他

的融资政策的制定和落实也未能较好开展。城镇建设是一种经济行为，缺乏资金就谈不到建设和发展。问题八，现行的户籍制度也制约了小城镇的发展。城乡分离、不得随意迁移的户籍管理制度，阻碍了劳动力的自由流动，对小城镇的发展十分不利。问题九，一些农民不愿进城也对小城镇的发展形成制约。这种现象在经济发达的地区就更加明显，因为这些地区的城乡差别已不大，城镇对农民的吸引力很弱。此外，农民对进城缺乏紧迫感，农民身份使他们拥有许多现实利益，如果成为城镇居民，他们不仅要失去这些利益，而且要付出相当大的搬迁成本。况且还不是迁入吸引力较大的大中城市。除利益原因外，农民不愿进城也有对土地、对生活模式的依恋思想在起作用。尽管土地收入可能不是其主要收入，尽管其也可能在城里工作，但若让其失去农民身份及永久生活在城镇里，还不是一件简单的事情。研究者们还指出了小城镇发展中存在的其他一些问题，如部分发展较快的小城镇的行政建制与其实际规模不符；小城镇的内部区划不合理；缺乏技术和人才；发展特色不明显；建设部门对小城镇“重建设，轻管理；重规划，轻落实”等等。在对小城镇发展存在的问题进行分析后，人们认为：问题的出现，有操作上的原因，有政策上的原因，也有体制方面的原因。所以，要推进小城镇的发展，操作、政策、体制都有待于调整和完善，要从多方面入手。九大对策如何推进小城镇的发展，选择什么对策解决小城镇发展中存在的问题，是研究者的目标，也是研究的核心。对策一，明确发展小城镇的指导原则、主要任务和发展目标。在2000年9月召开的“促进小城镇健康发展工作座谈会”上有关领导曾指出，发展小城

镇应遵循以下原则：一、因地制宜，突出重点，注重实效，量力而行。重点支持具有发展优势的中心镇。二、以促进经济社会发展为目标，通过发展小城镇，促进农村一、二、三产业协调发展。三、充分运用市场机制，走政府引导下依靠市场机制建设小城镇的路子。四、坚持可持续发展战略，保护资源和生态环境，加强环境污染治理，努力改善小城镇环境。小城镇建设的任务 and 目标是：优化小城镇发展布局；加强基础设施和公用设施建设，完善小城镇功能；大力改善居住区环境；把 15% 的建制镇建设成为规模适度、经济繁荣、布局合理、设施配套、功能健全、环境整洁，具有较强辐射能力的农村区域性经济文化中心。其中少数具备条件的小城镇将发展成为辐射和带动功能更强的小城市。对策二，采取有力措施，搞好科学规划和建设管理。搞好规划首先要根据全国城镇布局的基本思路，结合省域城镇体系规划的编制，明确本地区小城镇发展的思路和空间布局，确定中心城镇的选取标准和数量，编制、调整和完善县域城镇体系规划。并在此规划指导下，搞好小城镇的规划。专家们提出，小城镇发展的总体政策应是控制小城镇数量，扩大小城镇规模，提高小城镇质量。对不同经济发达地区的小城镇采用不同的发展策略：东部经济发达地区主要培育和发展具备良好交通条件的城镇密集区，以提高城镇化质量为目标，提高小城镇基础设施水平。经济中等发达地区在保障小城镇有一定程度的数量扩张的同时，重在提高小城镇的规划水平和规划标准上，小城镇的轴向带状发展与据点式发展并重。经济欠发达地区的小城镇据点式布局形式，作为区域发展的“增长极”培植发展。对策三，发展小城镇要避免一哄而起，应选择中

心城镇重点优先发展。在建制镇中，除县城外，还应在一般镇中选择地理位置好，交通方便，具有一定经济实力和发展潜力的小城镇作为中心镇，搞好规划，扩大其规模，完善其功能，增强其辐射能力。中心城镇数量应为1~2个，不能过多。对策四，充分运用市场机制，抓好基础设施、公共设施建设。小城镇建设的重点是搞好基础设施和公共设施建设，要着重解决好供水、供电、道路和通讯等设施的配套建设，提高设施的现代化水平。为此，各地应充分运用市场机制，打破行业、区域和所有制界限，采取多种形式，制定优惠政策，扩大招商引资。公用事业的建设和管理，除必须由政府管理的以外，都要放开经营，公平竞争。对策五，积极引导乡镇企业和农产品市场与小城镇相结合。乡镇工业布局的分散现象，既不利于企业的发展，也不利于小城镇的发展，应采取政策使其适当集中，形成规模优势和集聚优势，优化资源空间配置。乡镇企业和农产品市场与小城镇是互为依托的关系。专家指出，要引导其向城镇和工业园区集中，政策应灵活，如采取多种形式降低企业用地成本，同时在资金、信贷、税收等方面实行优惠。对策六，深化小城镇财政体制改革，建立多元化投资机制。小城镇发展面临的一个重要问题是发展资金不足，为此，一要对小城镇财政体制进一步改革。小城镇财政体制改革的方向是建立分税制财政体制，小城镇财政建设的目标是要建立一个科学规范稳定的独立一级财政实体。目前应按照事权与财政相统一的原则，完善其财政管理体制。逐步向分税制靠拢。二要以政府和财政投资为导向，运用市场机制，引导商业银行、企业、团体、个人、外商参与建设，形成多元投资机制。同时要建立和完善城镇

设施的经营与市场运作机制，使城镇经营纳入市场化轨道。

对策七，修订设镇标准，明确城乡界线，引导镇区合并。我国小城镇数量多、规模小的一个重要原因是设镇标准较低。再加上一些未达标而设置的镇，使建设镇的数目大增，造成了一系列的问题，因此提高设镇标准是十分必要的。在修订的标准中除人口指标外，应增加经济指标，如财政收入、国民生产总值及第二三产业的比重。通过对指标体系的修订，使小城镇的质量得到提高。目前建制镇只有“镇区”才是本质意义上的城镇，而“建制镇”本身并不是城镇。城乡界线不分，对管理等工作极为不便，不利于小城镇发展，因此应尽快制定镇区划分标准办法，明确城乡界线。应对那些紧密相邻的镇区加以合并，以实现规模发展。

对策八，加快户籍制度改革，建立完善社会保障制度。城乡分离的户籍制度限制了农民进入城镇。因此必须加快户籍制度改革的步伐，降低“门槛”，放宽标准。将具有合法固定住所，稳定的职业或生活来源作为在小城镇落户的基本条件，不再规定居住期限，允许进镇的农民根据本人意愿，保留其承包土地的经营权，并允许依法有偿转让等等。社会保障制度是保障农民进城的重要条件，社会保障的重点是建立小城镇失业保险，养老保险和合作医疗制度，使农民既无后顾之忧，又有进城之乐。

对策九，改革小城镇行政制度，完善政府职能。专家们指出，搞好小城镇的建设管理，必须实行以增强镇政府总揽全局能力为内容的改革，政企分开，事权财政统一，完善政府的功能。除以上对策外，专家们还提出，小城镇的发展应注意土地的集约使用、水资源条件、环境保护、发展特色城镇以及历史文化遗产的保护与开发。

100Test 下载频道开通，

各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)