

西部发展小城镇必须处理好的几个关系

● 胡俊生

(延安大学 文学院, 陕西 延安 716000)

〔内容提要〕 西部发展小城镇不能胡乱“刮风”,也不能“复制”东部地区的既有模式。当下必须处理好问题是:科学规划,明确重点;培植主导产业,注重环保与可持续发展;探索管理机制,强化小城镇的“城市”特质。

〔关键词〕 西部地区;小城镇建设;注意的问题

〔中图分类号〕C911 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-3637(2004)01-0076-03

西部地区的落后,很大程度上表现为城市化水平的低下。到2000年,全国的城镇化率达到36.09%,比10年前提高了10个百分点,已接近发展中国家的平均水平。但东西部地区的差距十分明显:东部及沿海地区的12个省市区城市化水平平均高于40%,上海更是高居全国榜首,为88.3%^①。而西部则要低得多。1998年的城市化率仅为17.9%^②,低于全国平均水平。西部城镇化进程的“提速”,已是大势所趋,刻不容缓。但怎样“提速”?有无捷径可走?人们的看法并不统一。相对来说,无论是理论研究者,还是实际工作者,对于借鉴“苏南模式”,积极发展小城镇,表现出较浓厚的兴趣和较大程度的一致。依笔者之见,西部发展小城镇,还是要从西部的实际出发,遵循城市发展规律,实事求是,讲求实效。不可头脑发热,盲目效仿,更不可一哄而起,胡乱“刮风”。大致说来,西部地区在发展建设小城镇过程中,应着力处理好以下几个主要问题:

一、科学规划,合理布局

西部小城镇的形成,有两种主要途径:一种是早已有之的传统市镇,是当地重要的商品集散地,经过这20多年的培育,已经有了更大程度的繁荣;一种是按行政区划,由乡改镇而成的新兴市镇。其实不过是换了一个牌子,改了一个称呼,因缺乏主导产业的支撑,内中空虚,有名无实。但无论自发型还是人为型的小城镇(严格意义上讲,还算不上“城镇”,最多只能称作“集镇”),一般都缺乏科学的规划,没有总体设计方案,表现出明显的自然性、随意性特点。从城市建设的一般规律来看,没有规划或规划不科学不合理,会引起诸如资源浪费、污染扩散、重复建设、功能不配套、扩容扩建受限等一系列后遗症。因此,必须把科学规划作为西部小城镇建设中的头等大事来抓。

小城镇建设规划应坚持三条原则,理顺四层关系。

三条原则是:第一,前瞻性原则。即用发展的眼光,科学预测小城镇在未来一定时期内的发展前景。立足当前,着眼长远,为小城镇的后续发展留下充裕的活动空间。第二,科学性原则。规划的合理性,首先就表现为它的科学性。即优化布局,节约土地,着眼长远,可持续发展。每个小城镇都必须规划好6大区块(基本农田保护区、工业区、商贸区、住宅区、行政区、绿化区),并妥善安排各区块的协调发展。第三,本土性原则。即小城镇规划要体现地方特色,不要盲目“克隆”别人的样板。越有各自特色,越有发展潜力。

自19世纪以来,城市规划分为3种类型:(1)旧城改造;

(2)新城镇兴建;(3)地区规划。旧城改造可以理解为由新建筑代替旧建筑以及对土地使用进行重新调整,后者可能包括限制贫民窟的住房数量和房屋之间的距离。新城镇兴建,在欧美城市化发展的早先时候,主要是为了减缓大城市的人口压力而进行的。比如英国,在二战刚刚结束的1946年即通过了《新城镇法》,授权成立国立城镇发展公司,不久即在全国动工兴建14个新城镇,其中8个是为了缓和伦敦的人口压力,是为了减轻格拉斯哥居民的拥挤程度,为使矿区人口分布更趋合理;为给居民提供更为舒适的住宅。美国的新城镇并不依赖政府投资,它们主要是由私人投资者建设的。在这一点上,同英国存在很大差别。此外,英美两国新城镇建设方面还有以下不同之处:第一,美国的新城镇位于中心城市附近而不是远离大城市;第二,美国新城镇缺乏绿化带保护;第三,由于不具备政府的权威,美国的新城镇只能设法吸引企业主来此设厂,而不能对他们发号施令^③。到上个世纪六七十年代。美国先后颁布了《住宅与城市发展法案》《城市发展与新社区法案》,使新城镇建设步入依法规划,依法建设的轨道。地区规划是将建设规划与周围地区长远的经济发展综合在一起加以考虑,其中包含6个方面的内容:(1)地区规划不囿于建筑和工程设计,它还包括社会、经济和文化诸方面的发展目标;(2)社区与人力资源规划要求预测减轻贫困、培养人才和维护社区发展所需的方法和手段;(3)环境规划应制定出维护公共健康及环境保护的措施;(4)自然资源规划应与其它方面的规划协调一致;(5)应进行地区性的科学研究和应用研究,这类研究应采取计算机模拟,系统分析,成本——效益研究等等定量方法;(6)经济规划应该有广泛的基础,如公——私及政府部门之间的磋商和协调。概括来说,小城镇可能最终扩展成为中等城市或大城市,因此,在规划过程中,除了坚持三条原则外,必须处理好以下关系:即近期目标与长远目标的关系;生产与生活的关系;经济与文化的关系;开发与环保的关系。切实做到“高起点规划、高标准实施”,提高效率,减少浪费。

二、明确重点,质量第一

西部建设小城镇,不能以乡建镇,一乡一镇,遍地开花。必须突出重点,讲究质量,分层次推进。可以通过“撤乡并镇”办法,扩大那些区位优势强,资源条件好,人口规模大,辐射半径长的中心镇的管辖范围和管理权限,充分发挥其带动功能。但就西部贫困地区的一般情况而言,小城镇建设的重点,不应是散落于偏远乡下的乡镇,而应是县政府所在地的

中心城镇。主要理由有三:

第一,县府所在的城镇,一般都是一县政治、经济和文化中心,地理位置适中,交通便利,大多是县域内最大最重要的商品集散地,人口流动的频次也最高。县城镇的公共基础设施比较齐全,它对县城镇的进一步扩张形成了有力的基础支撑。县城中心镇所具有的种种优势,是一般乡镇所无法比拟的。因此,优先建设好县城中心镇,充分发挥其龙头作用,既方便可行,又能降低建设成本,经济上合算。

第二,小城镇建设必然依赖于非农产业的进步。西部贫困地区既往的经验反复证明,在偏远落后,信息阻塞,交通不畅,基础条件极差的乡镇发展所谓“乡镇工业”,几乎十有九败,甚至血本全亏。事实上,那里不具备发展工业企业的起码条件。既然非农的工业产业搞不起来,第三产业又因常住人口太少生意清淡,那么小城镇建设便失去了内在的强有力的经济支撑。正因如此,考虑优先发展县城所在地的中心镇,是切乎西部乡情、县情实际的实事求是的选择。西部发展速度要快,但步子要稳,质量要高。无论建设小城镇,还是发展地方企业,都要讲求实事求是,切忌一窝蜂,一阵风,一刀切。

第三,只有把县城中心镇作为西部贫困地区小城镇规划与建设的重点,建设资金集中投放,集中使用;建设项目集中安排,集中布点。建一个,成一个;建一个,提升一个。这样小城镇建设的质量才会有保证。有重点才有质量。西部的小城市总量的确太少。但为了求快,只图数的增加而忽视了质的提高,那就不仅无益反而有害。

三、着力培植主导产业,不唱“空城计”

首先,必须确立“兴镇先兴业”的观念。小城镇要把人口真正聚集起来,又能留得住,必须得有产业支撑。古人尚且知道,城镇是和商业联系在一起的;商人多了,各自找到固定地点,久而久之即成店铺,店铺多了,分布在道路两侧,中间称之为“街”,街连街即成镇,主要是贸易集镇。只有工商业发达了,才能吸纳人口,聚集资源,保持城镇的繁荣。珠江三角洲在短短的20年间,在4万平方公里的范围内,涌现出中山、东莞等20多个城市,近500个小城镇。常驻人口增加了3倍,不仅安置了当地的农民,还吸纳了全国各地成千上万的打工者^④。西部一些地方发展小城镇,确有“刮风”、“赶潮”倾向,不是在以业兴镇上狠下功夫,而是热衷于在表面上做文章。盲目“跟风”,乱上规模,拆旧建新,修造了不少楼房,却没有象样产业支撑,唱了“空城计”。农民进了城镇,没活干,没钱赚,总不能坐吃山空,只好再打道回乡务农。这个现象在西部地区较为普遍,值得认真研究。到底选择什么样的产业作龙头产业来带动一方经济;到底怎样的产业才独具地方特色并具有较强的市场竞争力;到底哪种类型的产业在西部土地上更容易扎根,并对农村劳动力具有较强的吸引力,如此等等,这方面问题有待深入研究。

在西部地区,结合当地物产优长,努力培育各具特色的专业市镇,是“以业兴镇”一个重要思路。从历史上考察,我国传统市镇的发展大体上经历了秦汉的定期市、魏晋隋唐的草市、宋元的草市镇、明清市镇这几个重要阶段。尤其到了

明清时期,市镇成为中国最有活力的经济增长点,成为商品经济的中心舞台。传统市镇居于市场层次的第二级;居于市镇之上的区域中心市场是府州县城,市镇宛若卫星城镇环绕周围,并通过府州县城将经济触角向外伸展。居于市镇之下的则是墟、集、场、店等广大的农村初级市场,它们为市镇提供了充足的经济养份和宽阔的市场空间。反过来,市镇扮演着沟通城乡关系的重要角色。这种沟通上下级市场的角色定位,毫无疑问刺激了市镇自身的经济发展,使原本开放的市镇更加开放,亦使得市镇作为区域经济第二级中心市场的地位不可取代。这里特别值得注意的是,作为传统市镇经济发展的重要成果,各类专业市镇的迅速成长。明清时期,江南地区各具特色的专业市镇如雨后春笋般涌现,如棉花及棉织业市镇、蚕桑及丝织业市镇、粮食贸易市镇等。长江中游地区有陶瓷业市镇、茶叶市镇、棉(麻)纺织业市镇、造纸业市镇、粮食贸易市镇、木材贸易市镇、药材贸易市镇等。大量专业市场的出现,表明市场经济已经形成各具特色的产业结构,同时也标志着区域经济的商品化达到了较高水平^⑤。西部地区幅员辽阔,物产资源丰富。不少农副土特产品、手工业品及其它轻工产品,只要进行深加工,提高产品附加值,还是有相当市场潜力的。现在最大的问题正好出在分散化、初级化上,形不成专业市镇,也更形不成规模效应,在激烈的竞争中就赢不得自己应有的市场份额。西部地方政府应当在培育专业市镇方面多动脑筋。

其次,主导产业的选择,还应处理好第二和第三产业的相互关系。西部地下资源丰富,因此不少人把开采业视作支撑小城镇的首选产业。缺乏资源的地方,则把注意力主要放在服务业方面。这些想法尽管也有很大的合理性,但需要提醒的是,西部地下矿产资源的开发必须走集中成片开发的路子,千万不可以遍地开花。陕北煤炭、石油资源开发过程中曾经有过一哄而起胡乱开采的教训,值得警惕。另外,缺乏工业产业的支持,完全以服务业为主发展小城镇,终究潜力有限,缺乏后劲。但鉴于西部的自然人文条件,西部小城镇发展工业要慎重,同样不能走分散化之路。其重点仍应放在县城镇,以县城这座中心镇,辐射和带动县域内的其它小城镇。

四、城建与环保相结合,走可持续发展之路

俄罗斯学者萨多维尼奇指出,在学术界,“可持续发展”被定义为“一种满足当代人需要而不剥夺子孙后代同样机会的发展模式。”可持续发展,应当成为西部开发建设中不可动摇的战略原则。西部地区水土流失严重,荒漠化进程加剧,整个生态系统已经十分脆弱。在小城镇建设中,西部各地如规划不周,思路不对,急于求成,操之过急,就极有可能引发新一轮大范围的生态环境破坏。西部地区必须坚持走经济建设与生态保护同步发展的路子,决不重蹈“先发展,后治理”的覆辙。

学者张春祥,王富华曾就构建我国城市生态体系框架提出过一系列好的设想和建议^⑥,其中包括:加速工业结构生态化建设,积极合理地发展城市农业,构筑城市生态框架,重建适宜我国城市的物种结构,实施城市生物多样性策略等,

这对西部城镇化建设具有一定的启发借鉴意义。生态工业是模拟生态系统的功能,建立起相当于生态系统的“生产者、消费者、还原者”的工业生态链,以低消耗、低(或无)污染、工业发展与生态环境协调为目标的工业。工业结构生态化,就是通过法律、行政、经济等手段,把工业系统的结构规划成“资源生产”、“加工生产”、“还原生产”三大工业部分构成的生态链。关于构筑城市生态框架,就是说城市要持续发展,就要健全气流通道,协调水利,通过狭长的绿色通道以及“绿楔”、“绿脉”布局和桥梁、道路涵洞的生态设计,恢复城市外部生物基因的正常输入和老城区生物基因的自然调节,使城市的动植物群落之间相适宜。其必须的建设内容包括三方面:一是“森林”入城。即把树木引入城市中心区,将林业与园林融为一体,以树木为主体,包括花草及其中的建筑设施,包含公园、街头绿地和机关企事业单位的绿地、垂直绿化、行道树、疏林草坪、片林带、防护林、水源涵养林、草地、水面、花圃、苗圃、果园、菜地、农田等。这是提高城镇生态环境质量和美化城市的根本途径。二是“绿肺”建设。市区的公园特别是位于市中心区的大型公园,具有吸收空气中的二氧化碳,释放氧化,吐故纳新,消减噪音,净化优化城市大气质量的作用,其功能犹如肺脏,故称“绿肺”。三是“生态墙”建设。即利用大自然中的绿色植物来砌墙,是城市的“立体草坪”。这种“生态墙”同样具有绿化、美化城市、减少光污染,制氧、除尘、杀菌和消音的功能与作用。

现在,影响西部决策者们在小城镇建设中首先为环境让路的障碍因素,恐怕主要还是急功近利思想。西部人并没有麻木到对荒漠化、沙尘暴等生态灾难都无从感知的程度。事实上,他们也因深受生态恶化之苦而抱怨多多,痛心疾首。但老百姓说,温饱问题都没解决好,哪有钱来搞环保;地方官员则为了追求有限任期内的“显见政绩”,没激情、没精力搞环保。这两条往往是造成西部城镇建设与环境相互脱节的重要原因。因此,把生态环境保护治理实绩作为考核领导干部城镇化建设的政绩指标,严明纪律,奖优罚劣,效果一定会好得多。

五、提高管理水平,强化小城镇的“城市”特质

西部小城镇发展有快有慢,管理始终是个大问题。管理的根本目标是:加速小城镇内在的非农业化进程,提升小城镇的城市品位。

首先,运用政策杠杆,让农民对小城镇感兴趣,愿意来,留得住,想投资,又无后顾之忧。户籍管理制度、农民在小城镇建房购房的房产政策、土地承包、转包等流转政策,以及小城镇居民的社会保障制度等,都属于小城镇管理中必须优先考虑的重大问题,因为它直接关乎小城镇居民的切身利益,关乎小城镇的兴衰。

其次,小城镇产业发展,必须探寻制度创新跨越式发展之路。民营化也许是一个理想的选择。同样属于贫困地区的湖南湘西州花垣县,将95%的工业企业实行民营化改革,企业的开放度与内质得到有效增强。“九五”期间工业增速

平均在两位数以上,高的年份达到50%左右。培植了一批销售收入过亿元,税收超千万元的企业集团,财政连续增长率在18%左右^⑦。这一事实,印证了一位美国经济学者的观点:“原则上,民间比政府更有效率,私人比官方更专业。所以,运用资源时,先民间而后政府;不到万不得已,不要麻烦政府这位老大哥……”^⑧当然,我们这里强调的只是企业的运营方式问题,暂不涉及除此之外更多的内容。

再次,应培养一批懂经济,会管理,善协调的同志进入小城镇的决策管理层,以便及时有效地解决小城镇建设中出现的各系统、各部门、各行业之间的相互配合与协调问题。西部小城镇的原型大多是以农副产品贸易为主要内容的传统集镇,常住人口少,农民是活动的主体。镇上的公共基础设施和服务部门零散而不完备。个体化、分散化是其主要特点。这种状况与小城镇发展的长远目标很不适应,必须尽快从根本上扭转。有效协调,就可以避免浪费,降低建设成本。而管理人员的素质与管理协调能力起着重要的作用。高校有必要向西部定向培养和输送一批公共行政管理或城市规划与管理方面的专门人才。

最后,就是要通过小城镇的文化建设,使城市文明要素——包括城市的生产方式、生活方式、行为准则、价值观念等,广泛而深入地向小城镇扩散、渗透。城市化概念原本就包含着城市要素向农村的扩散过程。小城镇建设必须坚持“两个文明”一起抓,两手都要硬。否则,入城农民人在城里心在乡下,干的是城市行当,遵循的却是乡下的“游戏规则”,精神上始终不能溶入城市文明的主流世界,而只是站在城市文明的门槛眺望,是吃城市饭,住城市房的乡下人,即所谓城市里的村民,这显然是与城市化建设的目标不相吻合的。事实上,小城镇的精神文明建设要比物质文明建设困难得多,缓慢得多;农民的价值取向,行为准则等方面的内在的“非农民”过程,要比身份职业居住地等方面的外在的“非农化”过程困难得多,缓慢得多。对此,我们必须要有足够的认识。

注 释

①贾毓惠:《我国城市化水平10年提高近10个百分点》[N].《中国信息报》,2001-6-21(1)。

②张文奇:《西部城镇化进程要“提速”》[N].《光明日报》,2000-3-24(B₁)。

③陈一筠主编、张廷玉、潘大渭等选译:《城市化与城市社会学》[M].北京:《光明日报》出版社,1986年5月版,第262~267页。

④正东京:《小城镇要大发展但不能“刮风”》[N].《光明日报》,2002-1-22(B₂)。

⑤任放:《我国传统市镇浅谈》[N].《光明日报》,2001-6-11(4)。

⑥张春祥、王富华:《试论我国城市可持续发展战略》[N].《光明日报》,2000-5-16(B₂)。

⑦刘昌刚:《加快贫困地区工业化进程》[N].《光明日报》,2002-5-26(3)。

⑧熊乘元:《从经验里吸取教训》[N].《联谊报·民间刊》,2002-3-12。

责任编辑:胡政平;校对:亚中