

## 重庆市小城镇建设与发展研究

田代贵<sup>1</sup>,何开泰<sup>2</sup>

(1. 重庆市社会科学院,重庆 400020;2. 重庆市建委,重庆 400015)

**摘要:**介绍重庆市小城镇建设和发展现状,分析在新形势下面临的机遇与挑战,提出推动重庆市小城镇建设和发展的对策建议。

**关键词:**重庆市;小城镇建设;西部大开发

**中图分类号:**F061.5;984 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2001)02-0021-04

### Research on Chongqing's Small Town Construction and Development

TIAN Dai-gui<sup>1</sup>, HE Kai-tai<sup>2</sup>

(1. Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, China;

2. Construction Committee of Chongqing, Chongqing 400015, China)

**Abstract:** On the basis of introducing the current state of Chongqing's small town construction and development, this paper analyzes the opportunities and challenges under the new situation and proposes some corresponding countermeasures.

**Key words:** Chongqing; small town construction; Western Development

建设和发展小城镇,不仅是中国城市化道路的必然选择,更是解决农业、农村、农民这一事关中国现代化建设根本问题的重大战略举措。它对于打破城乡二元结构,促进城市化和工业化协调发展,超越农村微观层次,在更大范围内实现土地、劳动力、资金等生产要素的优化配置,提高农业产业化、现代化和农民收入水平,改变农民消费和生活方式、有效转移农村剩余劳动力,缩小城乡差别,实现城乡一体化,解决农村深层次矛盾和问题等具有不可估量的重要意义。江总书记强调“实施西部大开发和加快小城镇建设,都是关系我国经济和社会发展的重大战略问题”。

#### 一、重庆市小城镇建设和发展现状

##### (一) 基本概况

**科学规划,严格管理** 与东部发达地区相比,重庆市乡镇企业及与此紧密相关的小城镇发展起步较晚,90年代初小城镇还处于自然发展状态,小城镇多达1600多个,其中建制镇642个,乡集镇833个,自然镇近200个。但整体布局不合理,单个小城镇建设也缺乏特色。为此,首先在“八五”到“九五”期间根据行政建制撤、并、建的调整,结合重庆整个城镇体系布局、产业空间布局、交通体系布局、三峡库区移民及扶贫开发,以及各区市县的资源状况和经济发展水平,对全市小城镇总体规划进行了空间布局调整。目前已初步形成以

长江产业带为主轴、以成渝高速公路等五大交通干线为次轴、以綦江—涪陵等四大经济走向为副轴的“点—轴网络”体系。小城镇空间布局更趋合理。其次,加快了各小城镇的规划调整和修编。目前,全市已完成调整、修编的建制镇达624个,占建制镇总数的100%;乡集镇达747个,占集镇总数的90%。此外,还完成农民新村规划220个。在完善小城镇市政功能的同时,出现了一批分工较为明确、体现地方产业特色和民族文化风貌的重点小城镇。小城镇从自然发展状态走向有序发展状态。

**小城镇建设迅猛发展** 近年来,重庆市小城镇建设投入力度加大。1999年全市村镇建设总投资达93亿元人民币,占重庆社会总投资的15%。其中,小城镇建设投资31亿元。直辖三年来全市村镇建设共完成投资263亿元,其中,小城镇(县城以下建制镇和集镇)建设完成投资96亿元。小城镇投资力度加大,有力促进了小城镇建设与发展。截止2000年9月底,重庆小城镇建设区面积285平方公里,比1997年增加近10%;聚集人口374万,占重庆市总人口的12%,比1997年增加4%;道路硬化率达40%、道路长度4957公里、人均日用水量80升、人均住房建筑面积达22平方米。小城镇建设总体规模呈现出快速发展的同时,小城镇内部功能也大大强化,有力地促进了周边地区农村经济社会的发展。

收稿日期:2000-06-28

作者简介:田代贵(1957-),男,重庆人,重庆市社会科学院城市所副所长,副研究员,主要从事经济发展规划研究。

小城镇经济社会发展良好 一是小城镇经济发展指标增长较快。特别是170个试点镇中,出现了一大批发展定位明确、产业布局合理、经济增长势头强劲、对所在区域农村经济发展带动作用明显的重点小城镇。城镇功能各异,各具特色。如以大足龙水镇、璧山青杠镇、万州熊家镇等为代表的工贸型;以奉节白帝镇、渝北统景镇、大足宝顶镇等为代表的旅游型;以石柱西沱镇、丰都高家镇等为代表的移民开发型;以合川三江镇、开县温泉镇等为代表的加工型;以秀山雅江镇、合川二郎镇为代表的边贸型。目前,市级试点镇集聚乡镇企业、私营企业41 083家,2000年1—9月实现产值71亿元,建成市场599个。这些小城镇已成为所在区市县经济发展的增长点。同时,小城镇的科教文卫等社会事业也得到较大发展。

## (二) 基本经验

**领导重视,组织保障** 小城镇建设和发展触及农村、农民、农业等深层次矛盾,与推进农村产业化、工业化、市场化、现代化及乡村城市化事业密切相关,不仅跨规划学、建筑学、生态学、经济学、社会学等许多学科,还涉及众多管理部门,是一项十分复杂的系统工程。因此,加快小城镇建设和发展,必须突破把小城镇市政建设和经济发展相分离的传统作法,建立综合性强、组织有力的保障体系。为此,1995年成立了重庆市小城镇建设领导小组,由分管副市长任组长。各区市县也成立了相应机构,并把小城镇建设和发展的主要指标作为区市县主要领导政绩考核的重要内容,做到目标明确、任务落实、机制完善,提高综合协调力度,从而减少了推诿、扯皮现象,提高了办事效率。

**政策创新,制度创新** 小城镇建设和发展面临许多问题,从根本上说是体制落后,集中反映在小城镇现有体制和政策环境与小城镇进一步发展的矛盾日益突出。为此,重庆市委市政府注重政策和制度创新。1994年出台了《关于加快小城镇建设试验问题的通知》(渝委发[1994]11号文),确定了20个重点镇作为全市首批政策扶持和体制改革试点镇。1999年为了贯彻党的十五届三中全会精神,又根据重庆直辖后内外部条件的变化,出台了《关于进一步加强小城镇建设的决定》(渝委发[1999]35号文)。这些政策的出台,集中解决了三个方面的问题:一是增大市及区县两级政府对小城镇的财政投入;二是对小城镇建设和发展进行优惠政策扶持,如土地出让金、配套费、工商管理费等按政策规定大部分留在小城镇;三是深化改革,下放权力,增强小城镇政府总揽全局的能力。同时推动小城镇政府按照“小政府,大服务”的要求转变职能,并加快乡镇企业制度创新及发展集体经济的体制改革。

此外,还针对小城镇规划、建设、管理过程出现的一些矛盾和问题,制定了一系列地方性管理法规、行政规章,加强了小城镇干部职工队伍的培训,使小城镇建设逐步进入良性发展轨道。

**小城镇建设投资主体多元化** 一是打破市政基础设施

建设由政府包办的做法,按照以基础设施建设带动土地增值,以土地增值收益补偿基础设施建设费用的原则,进行招商引资。吸纳社会投资商在土地开发过程中带动基础设施建设。二是对一些可带来营业收益的公益设施,如市场、公园及文化娱乐设施以及医疗、教育等产业化项目,按照市场化和产业化方式运作,吸引社会投资。三是对于住宅及商业门面等商品房开发采取招商引资吸引开发商进镇开发、小城镇职工集资建房、农民集资建房等形式,完全纳入市场运行轨道运行。四是通过减免土地出让金及地方税费等优惠政策,吸引境内外投资商进镇开发本地资源(带项目),发展小城镇特色经济。

**综合开发配套建设** 为了解决分散建设、浪费耕地、管理无序等问题,结合国土整治、退耕还林、生态环境建设、交通干线及通讯设施建设、移民迁建、乡镇企业产业升级及农民新村建设等外部条件变化,制定了“统一规划、统一用地、统一审批、统一开发建设、统一管理”的规定,坚持走综合开发、配套建设的道路。既保证了规划的权威性和严肃性,又有利于节约耕地和开发建设成本,发挥规模效益。同时,强化了小城镇内部功能,加快了道路、水、电、气、通讯、环卫、市场及商业网点等配套发展。

## 二、重庆市小城镇建设和发展面临的机遇与挑战

与长江中下游及沿海相比,重庆市小城镇建设和发展仍然存在很大的差距。目前存在的主要问题是地区之间发展不平衡;重点地段和近期建设规划滞后,地方风貌和文化内涵体现不充分;许多小城镇特别是大量集镇基础设施发展滞后、城镇功能不完善且缺乏产业支撑;辐射和带动区域经济发展的中心镇为数不多,小城镇网络化发展滞后,缺乏规模效应。面对国家实施西部大开发战略所带来的机遇和挑战,必须把握内外部环境及其变化发展趋势,进一步推进重庆小城镇建设和发展。

### (一) 主要发展机遇

**交通运输条件极大改善** 据有关资料显示,西部地区将新建20个机场,计划在20年内投资1 200多亿元人民币开发湖南长沙—重庆等8大通道。重庆市近期确立的17个重点项目中,基础设施占较大比重,其中以高速、高等级公路为重点。渝长等6条高速公路将在2003年建设完工。到那时,重庆北上、南下、西进、东出通道都将打通。随着交通运输条件的极大改善,一方面,大大促进小城镇与大中城市之间多层双程交通运输网络体系的形成,大大缩短小城镇与大中城市的时空距离,使大中城市向小城镇的产业扩散以及由此决定的资金、技术、人才、现代管理方式和运行机制扩散加速,大中城市与小城镇的经济技术协作与交流更加密切,小城镇在与大中城市进行经济技术交流和转换中将不断增强自己的功能和综合实力。另一方面,进一步打通小城镇与所在区域的联接通道,缩短时空距离,小城镇在加快向所在区域传递和扩散大中城市现代工业文明的同时,将加快所在区域资金、技术、人才等生产要素的点向集中速度和优化配置程度,

从而促进小城镇增长极及增长带的加速形成。

**小城镇发展的政策环境进一步改善** 目前,中央及有关部委除了从生产力空间布局上极大地向西部地区实行倾斜以外,将出台财政、税收、投资、融资、价格等优惠政策支持西部重点建设、西部农业发展和环境保护建设、西部对外开放及招商引资、西部旅游及矿产资源开发、西部科教文化事业发展等。与此同时,西部各省市也根据自身的实际,不断出台地方性优惠政策。重庆市政府在制定西部大开发实施战略规划纲要过程中,明确提出了实施西部开发必须要有新思路、新观念,通过政策和制度创新大力改善和优化环境,树立人人都是投资环境,处处都是投资环境,事事都是投资环境的观念。并在整顿机关作风、简化办事程序、提高办事效率的基础上,对于不符合西部开发要求、不符合市场经济规律、不符合重庆发展的规章制度及有关政策进行了清理,相继出台了一系列优惠政策。西部大开发战略实施带来的小城镇发展宏观政策方面的极大改善,加上小城镇专项优惠政策扶持力度的增强,必将会给小城镇加快基础设施建设、功能完善、特色资源开发、产业发展、结构调整及科技文化发展等带来前所未有的机遇。

**重庆市小城镇发展区位优势明显** 重庆母城是西南及长江上游最大的加工工业重镇和水陆空交通枢纽、发达的商贸流通中心和科研教育中心、国防科研生产基地。在重庆特大城市与小城镇之间缺乏足够的中等城市作为支撑点和过渡带、整个经济呈二元结构的情况下,高密度的大城市与其腹地的众多小城镇之间形成巨大的位势差。大城市对小城镇的扩散和辐射作用较大,具体体现为大城市的产业、人口向小城镇渗透的速率较快。这是小城镇得以发展的重要基础。同时,重庆市作为西部唯一的直辖市,地处东西结合部,是东部地区西进的重要通道、在长江流域经济带开发开放过程中,处于龙尾,与龙头上海遥相呼应,在实施全国小城镇发展战略中将发挥承接传递作用;在整个西部开发过程中,担负着中央赋予的进一步发挥区位优势、龙头作用、窗口作用、辐射作用,带动西部和长江上游地区经济、社会发展的重要使命。在这个过程中,重庆将加快与东部沿海及广大西部内陆腹地的物资交流与经济技术协作。交流与协作的加速进行,必将带动重庆小城镇的建设和发展。此外,重庆处于三峡库区,三峡工程建设及库区移民、退耕还林(草)、生态环境建设形成的巨额工程建设资金及移民补偿资金以及退耕还林补偿资金为重庆市特别是广大库区小城镇建设和发展提供良好的资金条件,库区的优惠政策为小城镇的建设和发展创造了极为宽松的政策环境。

可见,随着基础设施及政策等软硬环境的改善,重庆的区位优势进一步强化,重庆市对内对外开放将得到前所未有的发展,与东部发达地区及国外经济交流与协作进一步加快,境外资金、技术、人才等资源将大量涌入。这无疑将促进小城镇利用境外资金、技术加快建设和发展的步伐。

**双向动力机制逐步形成** 一方面,重庆城镇体系中大中

城市缺乏,特大城市与众多小城镇之间形成巨大的位势差。大城市为了获取廉价的土地、劳动力及避税收益,不断向附近和交通运输条件较好或资源开发价值较大的小城镇进行产业、资金和技术、人才扩散。另一方面,重庆市广大农村富余劳动力达400多万,随着农村经济发展,收入增加(包括外出务工收入),农民对城市文明的需求日益现实和迫切。

## (二) 主要挑战

**观念、制度、机制** 重庆市小城镇发展不仅要适应西部大开发,还必须适应中国加入WTO和传统经济向新经济转型等带来的更加广泛的时空条件变化及其发展趋势。中国加入WTO,标志着中国经济与国际接轨进入了新的发展阶段,意味着中国经济主体的行为准则、管理方式、运作方式都将面临全新的游戏规则,小城镇也不例外。

**市场竞争加剧** 重庆市小城镇未来发展主要面临两个层面的竞争。除了面临东部沿海发达地区的市场竞争与协作之外,更为重要的是面临西部各省市之间的竞争。目前,西部各省市由于都地处内陆,经济社会(包括小城镇)还处于均质发展状态和同一发展水平。随着西部大开发战略实施带来的市场开放、内动力增强和外来资本的加入,区域要素流动和重组将大大加剧,均质发展格局打破,发展差距拉开,区域内无论是资金、技术、人才、原材料等生产要素,还是市场份额、市场生存发展空间等方面的争夺都异常激烈,由于西部城市化水平普遍较低,大中城市较少,这一争夺在更多场合和更大程度上发生在众多的小城镇之间。对此,重庆市必须要有清醒认识并引起高度重视,以期在小城镇的区域竞争中争取主动。

**乡镇企业和农业产业化发展滞后** 乡镇企业发展滞后、产业化水平低,产品科技含量及附加价值低,产出效益低,农民人均收入低,农民进城经商、投资置业缺乏内动力,势必阻碍小城镇发展。

**产业选择** 一方面,小城镇发展在产业选择上面临产品过剩和结构调整的重重困难。另一方面,我国人口增长、经济发展对资源与环境等可持续发展条件带来的压力越来越大,特别是重庆地处中国最大的淡水水体,库区江岸线长达600多公里,生态环境建设和保护的任务特别沉重的三峡库区,更加大了小城镇发展过程中产业选择的难度。

## 三、抓住西部大开发机遇,推动重庆小城镇建设和发展

### (一) 指导思想及目标

树立以西部大开发战略的实施为契机,以改革开放为动力,坚持小城镇大战略的基本指导思想,立足于重庆市大城市、大农村、老工业基地、库区移民开发、扶贫开发等基本市情,把小城镇的建设和发展与刺激需求、启动农村市场、优化农村经济结构、促进农业产业化、强化和完善重庆城市体系及功能、加速城市化进程、建立和完善市场体系,实现重庆国民经济可持续和健康、快速发展紧密结合,加快实现城市人口对农村人口的替代,尽快提高重庆城市化水平。

到2020年,重庆小城镇空间布局合理,形成以重庆市母

城都市圈为核心,以合川、万州、黔江等中等城市为支点,以主要交通干线为轴线,以县城城关镇为增长极,以一个个小城镇为结点,以点带面、以线带面、点面结合、线面结合、城乡融合的网络经济格局。实现建制镇及重点小城镇基础设施配套完善、功能齐全、产业结构优化、管理制度先进,城镇建设与经济发展、资源开发与生态环境建设协调发展,地方风貌和产业特色突出、人居环境优美、城市文明普及率高、集聚和辐射效应充分发挥。一般小城镇政基础设施基本配套,功能分区明确,具有产业支撑、成为区域农村经济增长点。

## (二) 思路及对策

重庆小城镇建设和发展的思路可概括为:抓住西部大开发、三峡库区移民开发、扶贫开发、长江经济带开发开放、重庆老工业基地改造和结构调整、乡镇企业产业升级等一系列发展机遇,观念更新与制度创新,机制创新相结合。建设适当超前,城镇基础设施建设、功能完善与产业发展、结构优化并重;区域公共基础设施建设适当超前,单体(微观)效益与区域网络(宏观)效益并重;坚持可持续发展,经济效益、社会效益、生态效益并重;规划为龙头,规划、建设、管理并重;政府为主导,乡镇企业、私营个体经济为主体,广大农民积极参与。充分发挥后发优势,实现跨越式发展。

第一,进一步解放思想,更新观念,深化改革,建立和完善小城镇建设发展的新体制,彻底消除制约小城镇建设和发展的主客观障碍。为此,对于重点小城镇特别是中心镇,赋予小城镇部分县级管理权限,以解决管理事权不对称的问题。按照一级政府,一级财政的原则,对20个试范小城镇进行财政体制改革,完善小城镇财政功能。严格执行市委市政府已出台的免收农民进镇增容费的有关规定。积极探索土地流转制度和社会保障制度改革,消除农民进镇安居置业的后顾之忧。

第二,进一步调整小城镇空间布局,强化城镇网络体系建设,提高城镇规模效益。随着国土整治、基础设施建设、退耕还林、生态环境建设的力度加强,库区城镇迁建进程加快及重庆市生产力空间布局的重新调整,小城镇建设和发展必须根据各地经济社会等资源条件及发展前景,进一步明确小城镇发展的定位和功能区分,切实解决功能雷同、缺乏特色的问题。对库区小城镇迁建和新的交通干线沿线,小城镇空

间布局要遵循城镇梯次分布与递进规律,形成功能各异又有有机联系的区域城镇网络,实现点面结合、线面结合,彻底改变点状发展格局,发挥规模效益,在经济增长点的基础上尽快形成各具特色的区域经济增长带。还要突出重点,在各区域选择1-2个发展条件和现有基础较好、具有综合功能、区域辐射和带动作用较强的小城镇,进行重点扶持,尽快发展为中心镇,有条件的可发展为小城市。

第三,发展特色经济,走科技兴镇、产业立镇的道路。城镇是经济发展的载体,而经济发展是小城镇的基础和内动力。小城镇持续健康发展,有赖于经济发展作为支撑。针对目前重庆农村产业化程度低、乡镇企业起点低、产品技术含量和附加值低、农村劳动力素质偏低、许多小城镇缺乏支柱产业支撑的情况,必须发展特色经济,走科技兴镇和产业立镇的道路,以农业产业化为基础,乡镇企业和小城镇为依托,进行深加工和精加工,提高产品的技术含量和附加价值,形成产业链和产品链,使特色资源优势尽快转化为市场优势和商品优势,在资源转化的同时,实现由一产业向二产业进而向三产业转化,进而实现产业升级和技术升级。为此,一方面要注重引进先进实用技术,加大对落后工艺的改造。另一方面,要按照现代企业制度的要求进行企业制度创新,大力发展“公司加农户加基地”的农业产业化组织模式。在技术升级的同时实现企业组织制度升级。

第四,进一步强化规划管理,加强建设过程管理和建成后的日常运行管理。规划管理重点:一是保护耕地、节约用地、注重生态环境建设,突出地方风貌和文化特色;二是强化规划的法律约束性,严格执行规划;三是搞好监督,对违规行为及时查处。搞好建设过程管理,首先要树立服务意识,尽可能简化办事程序,提高办事效率;其次在严格审批程序搞好资质管理的基础上,最大限度地开放市场,设计、项目建设实行招标投标制度;第三要搞好质量监督。日常运行管理:一是制定有关管理规章制度;二是完善管理机构,配备人员;三是搞好精神文明建设,提高人口素质。

第五,继续坚持“五统一”原则,建立和完善开放性多元化的投资体制,探索多种筹资方式,广辟小城镇建设资金渠道。还要进一步扩大开放,抓住西进东带契机,与长江中下游及东部地区实行广泛的联合与协作。