

城乡融合发展下欠发达地区小城镇发展思路研究

——以江西省为例

□ 符湧 胡凯 黄春雨

[摘要] 城乡融合发展是新时代的大趋势。小城镇因其“连城带乡”的核心特征，在城乡融合发展中大有可为。基于小城镇发展高度区域分化的现实，以江西省为例，分析欠发达地区小城镇呈现出总体更加小、散、弱，旅游、文化资源特色凸显，基础设施短板明显，更加依赖政府政策支持等主要特征。结合城乡融合发展的内在要求，提出欠发达地区小城镇走规模发展、特色发展、质量发展、创新发展之路的总体思路。

[关键词] 城乡融合发展；欠发达地区小城镇；发展思路

在长期的二元结构下，我国城乡差距不断被拉大，三农问题日益严峻。党的十六大以来，我国在统筹城乡发展方面做出了巨大努力，也取得了不错的成效。但总体而言，城乡二元结构特征并未得到根本性扭转，城乡要素双向自由流动、平等交换的体制机制没有得到有效建立，城市仍然对农村吸取大量要素，农业农村“失血”依然严重。因此，国家决定实施乡村振兴战略，走城乡融合发展之路重塑城乡关系，即“坚持以工补农、以城带乡，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系”。我国城乡关系转向城乡融合发展阶段。

回顾历史，小城镇伴随国民经济与社会结构的变迁，在我国工农与城乡关系的处理过程中一直具有非常特殊的地位与作用^[1]。改革开放初期，在繁荣的乡镇企业的带动下，小城镇扮演了城镇化进程中人口转移的“蓄水池”，却也伴随着20世纪90年代中后期大规模城镇化、工业化的推进迅速没落。近年来，为应对不断暴发的“城市病”，新型城镇化深入推进，“特色小镇”的建设在全国范围内掀起热潮，小城镇又逐渐回归人们的视野。不过在实践层面，现阶段小城镇自身发展面临着诸多困境，其整体发展和作用发挥仍不尽如人意，在城市发展中被拉开差距，其自身也呈现出高度区

域分化的趋势^[2]，小城镇的发展呼唤理论的探索。

1 城乡融合发展背景下发展小城镇的逻辑

学者在研究城乡融合发展的过程中基本都有提到小城镇，但总体篇幅不大，也很少论述其机理，这样导致的结果是小城镇的作用往往容易被忽视。实际上，小城镇在城乡融合发展中扮演着不容忽视和不可替代的角色。城乡融合发展意味着“城乡空间的有机融合，城乡的共同发展，生产要素双向流动性和配置效率的提升，一二三产业交叉渗透、融合发展，基本公共服务均等化程度的提高”^[3]等多个方面，小城镇的作用也在不同角度得到凸显。

1.1 小城镇是城乡空间布局的重要节点

小城镇是“城市之尾”，是具备城市功能的最基本的空间单元，很多大城市，例如深圳，就是在小镇的基础上发展起来的。小城镇是“乡村之首”，镇的形成又离不开周围乡村的发展，并逐渐了一定区域生产生活的中心。有重点地发展小城镇，有利于疏解城市功能、控制大城市的规模，促进大中小城市和小城镇协调发展。也有助于通过基础设施向农村延伸、基本公共服务向农村覆盖，将城市与乡村连接起来，实现城乡空间的有机融合，逐步缩小城乡差别，推动城乡一体化发展。

[基金项目] 江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心项目“中国农业全要素生产率测算及提高途径研究”（项目编号：2018B02）。

[作者简介] 符湧，江西农业大学经济管理学院，硕士研究生。

胡凯（通讯作者），江西农业大学经济管理学院，教授，博士生导师，博士；江西省乡村振兴战略研究院，副院长；江西农业大学农业技术创新政策研究中心，主任。

黄春雨，江西农业大学经济管理学院，硕士研究生。

1.2 小城镇是带动农村现代化、城市化的主要载体
过去的“异地城市化”道路，使得城乡差距不断拉大，导致了乡村的萧条和没落。城乡融合发展，要求坚持以工带农、以城带乡，与大中城市相比较而言，小城市和小城镇最贴近农村，是发挥对农村辐射、带动作用的主要载体或平台。依托小城镇发展，有利于生产力的合理布局，有利于就地吸收农业剩余劳动力，有利于支持农业和促进当地农村经济文化发展。同时使乡村居民的生产生活方式以及基本公共服务向城市趋同，实现乡村社会发展现代化、城市化，这就是我们所说的无形城市化或就地城市化^[4]。

1.3 小城镇是城乡资源要素双向流动的重要依托
城乡融合发展的关键在于消除城乡之间体制机制的差别，促进要素的双向自由流动。小城镇是要素流动的前沿阵地，其与城乡的边界也相对模糊，这为制度改革提供了很好的承载和缓冲空间，通过小城镇的建设能够为农村土地、集体资产、经济组织等领域的改革保驾护航。

2 欠发达地区小城镇发展特点分析
在过去的研究当中，学者们大多用“数量多、规模小、布局散、档次低”等词汇来概括我国小城镇总体特征。但实际上，由于地区间的经济基础和文化背景的差异，东南沿海发达地区与中西部欠发达地区小城镇发展已经拉开了差距。探析小城镇发展的思路，除了要顺应时代背景，还应以其自身发展的阶段性和差异性作为前提条件。在与发达地区的比较之下，欠发达地区小城镇主要的差异在于以下几点。

2.1 在总体特征上，更加小、散、弱
由于丘陵、山区较多，整体发展程度也低，欠发达地区有大量的小城镇分布在远离中心城区的乡村腹地，本身地域面积受限，不利于人口聚集，分布密度也小。据《人民日报》刊登的《2019年中国中小城市高质量发展指数研究成果》^[5]显示，在选取地区生产总值、城乡居民收入、乡镇税收收入三个指标进行综合比较下，2019年全国综合实力千强镇前100名榜单基本被广东、福建、江苏、浙江等东部发达省份占据，而江西等多数中西部欠发达省份难求一席之地。位于榜单前列的江苏昆山市玉山镇等东部沿海地区小城镇已经发展成了“富可敌市”的特大型小城镇。在小散弱局面下，小城镇难以形成城镇集聚效应，对各种经济要素的吸引力小，不利于产生规模经济效益，同时也不利于城镇基础设施建设和城镇功能的发挥，对周边农村的辐射带动作用有限。

2.2 在资源禀赋上，旅游资源、文化特色明显，但产业基础薄弱
特色小镇走在了小城镇发展的前列，并且其核心在于产业支撑。因此在产业方面我们以全国特色小镇的分布数据作为代表。制造业依托型、信息技术主导型特色小镇在东部分布最多，而中部和西部分布较少，生态资源主导型、综合旅游主导型特色小镇分布情况相反^[6]。再具体以江西省为例，江西省在首批44个、第二批22个省级特色小镇中，旅游发展型和历史文化型占据了半壁江山，与全国水平大致相当，而工业发展型特色小镇占比则远低于全国水平。就具体情况而言，很多欠发达地区特别是边远地区的小城镇只是相对集中的居民点，产业结构低下，产业层次低，不仅工业基础薄弱，第三产业也是原始、落后，产业集聚能力不足。而当前有不少地方急于求成，不顾现实情况，乱象频生。照搬照抄有之，大规模扩张有之，一味追求高大上有之，造成“千城一面”、土地资金浪费和生态破坏等诸多问题。

2.3 在城镇化方面，承担着更为重要的任务，但基础设施的短板效应也更加明显

从城镇化率来看，江西省城镇化水平与发达省份有较大差距。最新统计数据显示，2019年，江西省常住人口城镇化率为57.4%，在全国各省（直辖市、自治区）中排名第20，与排名第1的上海市相差近30个百分点，且低于全国60.6%的平均水平。而城镇化率与城镇的综合承载能力是分不开的，主要体现在基础设施和公共服务体系方面。相比之下，欠发达地区在水、电、气、交通、通讯、环境卫生等基础设施都还存在较大短板，以污水处理为例，截至2019年底，江西省建制镇中，生活污水处理设施建成并运行的覆盖率仅50.5%^[7]。此外，不少建成的设施也面临着缺乏设施配套和管护等问题而形同虚设。

2.4 在制度和资金方面，更加依赖政府、政策的支持
东部沿海发达，集中了绝大多数发达的小城镇，这些地方是市场和资金的目标，经济发展活跃，人口数量多，对于简政放权改革更为迫切。而对于欠发达地区来说，这里聚集了大量处于乡村腹地、缺乏发展条件的小城镇，这是各种市场资本都没有兴趣的地方，但其往往扮演着乡村地域服务中心的角色，是整个城乡聚落体系中不可或缺的一环，尤其需要政府的关注和公共财力的支持。如果缺少国家政策的支持和引导，这些小镇将失去发展机会、停滞甚至萎缩，如果这些小镇因为衰败而丧失为广大乡村地区提供基本公共服务和非农就业

的能力，乡村地区的经济和居住功能也会逐步丧失。此外，欠发达地区还面临着严重的贫困问题，即使到2020年全面脱贫任务完成，仍然面临返贫、致贫的重大压力。同时，欠发达地区“吃饭财政”现象普遍，地方政府债务风险不断上升，政策无法落地、不能持续也是现实难题。

3 城乡融合发展背景下加快欠发达地区小城镇发展的思路
城乡融合发展背景下，破解小城镇发展困境，研究小城镇的发展方向，不能单独就小城镇论小城镇，而要围绕小城镇连城带乡的核心功能定位，将自己“摆进去”，抓住机遇，在实现自身发展的同时促进城乡融合发展。此外，值得一提的是，进行欠发达地区小城镇的差异化比较，是为了避免生搬硬套和泛泛而谈，最终目的是要“量身定做”，而绝不是要“另起炉灶”。发达地区小城镇已经在实践过程中提供了宝贵的发展经验借鉴，而欠发达地区也不乏好的做法，扬长避短方能推进有特色、高水平发展。

3.1 加快整合资源要素，走规模发展之路
规模发展有利于提升集聚效应，提高有限资源的配置效率。一是要适当扩大小城镇规模，形成集聚发展。加快推进撤镇设街、撤乡设镇、乡镇合并等行政区划调整，合并以实现区域经济发展为主要目标，将同一经济区域的乡镇组合起来，引导镇域非农产业合理集聚，使经济资源配置效率达到最大化，明确主导产业。同时也应根据城镇化的实际情况，推动自然村集中合并，不断增加村庄规模，使城—镇—村体系更加合理，功能更加完善，逐步实现城乡一体化。二是要加强分工协作，形成集群发展。主动对接大城市、农村的主导产业，发展配套的专业化服务，同时各小城镇之间的主导产业也要寻求配合和互补，打造产业链及产业集群，促进经济要素的集聚，凝聚发展合力，提升发展质量^[8]。三是坚持重点和示范建设，实现跨越发展。在有限的财力之下，可以选择在区位、资源、基础设施等条件较好的中心镇进行重点培育，在引导人口集聚、促进产业发展、规范土地运作、拓宽融资渠道、加大资金扶持等方面率先突破，形成引领。近年来，江西省积极探索开展不同类型的重点（特色）镇建设工作，取得了显著成效。

3.2 因地制宜合理布局，走特色发展之路
欠发达地区小城镇必须坚持因地制宜，注重特色的塑造，提升核心竞争力。一是必须根据自身资源禀赋和产业发展基础形成特色产业。欠发达地区小城镇可利

用丰富的自然、文化等资源，大力发展文化创意产业和休闲旅游业，但要注意深入提炼、挖掘地方特色，并在传统的基础上融入现代生活，方能形成吸引远方游客的独特魅力。对于缺乏特色产业优势的一般小城镇，公共设施配套、公共空间的营造、城镇管理的创新也可以成为其特色塑造的方向。二是要处理好产业发展与成果共享的关系。着力搭建城乡融合发展平台，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合，推进三产融合发展，促进乡村经济繁荣发展^[9]。统筹安排，注重产业功能培育与居民（村）民就业的融合，实现以产业集聚带动人口集聚，增加居民收入与福利，努力实现经济增长、就业增加、社会发展与小城镇建设的良性互动。三是要注重生态、文化保护，使特色得以持续。要坚持集约发展，节约能源和土地，守好耕地、生态红线。要切实通过完善设施、加强宣传、严格监管，提高环境和文物保护成效。

3.3 集中力量补齐短板，走质量发展之路
基础设施和公共服务体系的完善程度是衡量城镇营商环境及生活环境优劣的重要标准，要加快补齐短板、科学规划，提升小城镇的综合承载力和公共服务的辐射能力。一是要着力加强交通、厂房、产业园区等设施建设，加强与外部的联系，改善招商引资条件，引导产业合理布局，也为乡村产业兴旺提供有力依托。二是要加快改善人居环境，加强水、电、气、管网、公共交通、污水处理、环境卫生、文化体育、防灾减灾等基础设施的建设，并向乡村延伸。三是完善设施配套和管护制度，注意建管并重，强化各级政府、各部门、各主体的建设管护责任，并形成长效机制。四是优先实现城乡人口基本公共服务均等化，推进社会救济、养老、公共卫生、教育、文化、住房保障等公共服务体系均衡发展，以留住人才和吸引农业转移人口安家落户。

3.4 加快体制机制改革，走创新发展之路
欠发达地区小城镇社会经济发展水平还相对较低、吸引力还比较薄弱，应通过体制机制改革，加快提升竞争力和吸引力，促进改革与发展的良性互动。一是要深化土地改革和户籍改革。在土地方面赋予其更灵活的土地利用和建设方式，进一步完善城乡建设用地增减挂钩政策，建立健全城镇土地流转机制和城乡统一的土地市场体系，试点土地出让、租赁、作价入股等多种方式相结合的土地有偿使用制度改革，维护进城落户农业转移人口在农村的承包地、宅基地、集体资产等权益，不得强行要求其转让退出上述权益或将此作为落户前置条件^[10]。

（下转第21页）