

# 小城镇建设的渐进式决策方法\*

王开荣<sup>1</sup>, 傅鸿源<sup>2</sup>

(1.重庆大学 数理学院,重庆 400045;2.重庆大学 建设管理与房地产学院,重庆 400045)

**摘要:**中国经济的建设与发展离不开农村经济的发展,改革开放以来,乡镇企业的涌现与发展,吸纳了农村的剩余劳动力,发展了农业经济,提高了农民的收入水平,为改造传统农业打下了基础;小城镇的建设和发展直接关系到农村经济的发展,同时又能促进城市经济的进一步发展。小城镇建设可以实现乡镇企业的聚集效应和规模效益;从整体上优化农村的产业结构,降低管理成本,降低能耗,减少污染,提高劳动生产率。文章叙述了小城镇建设在我国经济建设中的重要作用;总结了小城镇建设已取得的成就和出现的问题;提出了小城镇建设发展的渐进式决策模式和小城镇建设中应处理好的几个问题。

**关键词:**小城镇;城市化;渐进式;决策

**中图分类号:**C934

**文献标识码:**A

## 1 小城镇建设在我国经济发展中的地位与作用

小城镇指的是城市范畴中的“建制镇”和“镇区”,可以说小城镇是村庄中的城市,城市中的村庄;其人口密度小,环境质量好,相对于城市具有生态和资源的优势,是城乡商品流通的交汇点,也是乡村的政治、经济、文化、信息中心。小城镇不同于一般的农村集镇,农村集镇的地域局限性大,其职能是以提供农副产品交易为主,而小城镇不仅是一定地域的商服中心,而且具有带动本地区经济发展的功能,是一个经济实体。

当前,我国的工业化已经进入中期阶段,但是农业在国民经济中的比重过高,农业劳动力的数量过多,农业的经营规模较小,劳动者的文化和科技素质过低。发展农业经济,增加农民收入,这个巨大的任务就只能靠发展乡镇企业,加速农村工业化和城镇化来解决;靠推进农业规模经营,用新的技术改造传统农业,提高农业现代化水平,使农业与工业持续、稳定、协调发展来实现。改革开放以来,乡镇企业的涌现与发展,吸纳了大量的农村剩余劳动力,减缓了农村人口向大城市转移的压力,发展了农业经济,提高了农民的收入水平,为改造传统农业打下了基础;我国东南沿海的一些乡镇企业比较发达的地区,非农业经济的发展,为农业的改造提供了大量的资金;如江苏无锡县 1987~1993年间用于添置农机、农田水利建设和农业服务体系建设的 5.12 亿元建农资金,绝大部分来自非农业经济成分。《福布斯全球杂志》中国地区调研员胡润认为“民营企业赚钱最多的行业是农业,中国是个农业大国,农民多,中国的农业以前没有什么大的发展,最近 20 多年发展得很快,许多人因此致富,而且以后可能发展得更快,很多的外国农业公司要进到中国农业市场上来说明了这一点。”

中国经济的建设与发展离不开农村经济的发展,更与小城镇建设息息相关。小城镇的建设和发展直接关系到农村经济的发展,同时又能促进城市经济的进一步发展。近年来我国出现的农村劳动力过剩与城市工业品过剩并存的现象,其原因是农村购买力低,而不是农村不需要城市工业品。在现实条件下,乡镇企业仍然是农村经济的主要动力,小城镇建设可以实现乡镇企业的聚集效应和规模效益;从整体上优化农村的产业结构,降低管理成本,降低能耗,减少污染,提高劳动生产

\* 收稿日期:2002-03-12

作者简介:王开荣(1965-),男,重庆人,讲师,博士生,主要从事应用数学与技术经济研究。

率。当前推进我国农村非农业化与城市化进程,采取的战略措施应是:首先继续大力发展乡镇企业,推进小城镇建设,其次采取渐进式方式。

## 2 渐进式决策方法

耶鲁大学的经济学家查尔斯·E·林德布卢姆认为存在两种截然不同的决策,一种为“合理全面的方法”;另一种是“连续有限比较的方法”。前一种方法即决策者要达到既定目标,选择所要执行的方案时,要将与达到这一目标有关的全部“有价值的因素”合理地排列出来,然后“最大限度地实现”所列举的“有价值因素”的最佳方案。该方法具体实现起来存在许多困难。

因此林德布卢姆教授认为:实际中进行的决策是第二种方式,即在选择行动方案时,决策者规划的不是各种可能性的广阔范围,而是少数几个为其经验证明是切实可行的“渐进的”步骤,在实践中并不是合理地选择“最佳”方案,以满足各种排列清楚了“价值因素”。而是实用主义地选择“最合适”的折衷方案,以满足与本计划有关的集团和个人。因此决策应具有:①渐进性:目标总是采取小的步骤去实现,不是大幅度的“突飞猛进”;②不全面性:由于人力、物力资源的有限性,决策者不可能在一个既定的时间内考虑全部选择的方案,也不可能预测其决策的全部后果或选择方案所要产生的全部价值因素;③连续比较:方案的制定不是一劳永逸。是要在可供选择的较小范围中,通过一连串小的比较环节,一次又一次地不断地加以制订和修订;④决策是从可供选择的方案中达到“满足”标准,而不是要从中“获得最佳方案”;⑤决策是以公共方面的“多数”理论为依据。在这个公共群体中,许多相互竞争的利益集团竞相相对问题施加影响,这就持续地迫使处身中间地位的决策者去谋求竞争各方面取得一致。因此,进行折衷的政治艺术成为决策方法的一个主要部分。

## 3 历史上的经验与教训

建国以来的非渐进式决策失误,人们至今仍记忆犹新。20世纪50年代末的“大跃进”,“大炼钢铁”破坏了农业生产,阻碍了经济的发展,引起了生态平衡的失调,给我国的建设带来了严重的后果。20世纪60年代的“文化大革命”给我国政治形势留下的惨痛教训,人们思之不寒而栗。

改革开放以来,小城镇建设得到了迅速发展,在为我国带来了巨大的社会效益的同时也出现了许多具体问题:①非渐进性:十五届三中全会肯定了发展小城镇的战略地位,各地纷纷响应,积极发展,掀起了一股“小城镇建设热”;但很多小城镇的出现只是建制的转变,数量是增加了而质并没有变化,甚至有的小城镇还不够设镇的标准;使得有的小城镇建设规模小、档次低,没有形成规模经济,更无法推动乡镇企业和其他社会资源向小城镇聚集,带动第三产业的发展。②非局部性:相当一部分小城镇不从自身的实际条件出发,盲目地模仿大城市,“大城市有的,农民要有;大城市没有的,农民也要有”;在公共设施和基础设施建设上,追求“小而全”,追洋求阔,建造大型的豪华商厦,盲目建设广场,铺设过宽的马路;浪费了大量的资源,投资大而利用率低;据资料表明小城镇单位土地面积提供的国内生产总值仅相当于全国城市平均水平的1/3;一些小城镇沿着公路建乡镇企业,盖商店,建住房,严重影响交通,也难以安排给排水等公用设施,而且商店的效益也差。③非连续比较:小城镇建设的规划缺乏超前意识,缺乏系统性和科学性,不注重功能分区,更忽视各功能区间间的协调布局、整体效益的发挥;不重视生态环境规划,污染严重,生态环境遭破坏,常见污水横流、废气乱放、耕地被毁的局面;“重发展,轻治理”,企业以牺牲环境为代价来换取眼前的经济效益。如广州海珠区在享有“南肺”之称的新溶镇万亩果林内擅自开发建设660多亩。④决策个人独断性:在一些乡镇,某些项目的建设没有征询专家意见和群众建议,没有进行市场调查和可行性研究,按长官意志盲目建设,当市场需求减少时,效益差的企业便被迫停产,造成大面积的土地闲置荒芜;有的乡镇无视商业的聚集规模、繁华度、交通条件、区位条件等因素的制约,盲目搞商业开发区,结

果商业区是开而不发。小城镇的产业结构不合理,农业仍居主要地位,第三产业比重低,而且行业单一,大多从事餐饮、零售业。

#### 4 小城镇建设的思考

林德布卢姆教授认为“分支方法”的最大优点是“如果行政官员通过一系列小的渐进变化来展开工作,就能得以避免犯长期持续的严重错误”,并且,一旦执行了错误的方案,也较易加以改变。

经过20多年来的发展我国逐步形成了“离乡不离土,进厂不进城”,积极发展小城镇,就地消化剩余劳动力的农村非农业化与城镇化的发展道路;纵观这一时期农村非农业经济发展与城镇化过程,我国不自觉地走上了西方现代经济发展理论所提出的分散工业化与城镇化的农村发展道路。分散工业化与城市化的优点在于可以避免西方发达国家二元发展过程中出现的“城市病”;进入20世纪90年代以后,这种分散工业化与城镇化发展道路的弊端也逐渐暴露了出来。首先是土地资源的浪费,我国农村面对的两个严峻的现实问题是农业剩余劳动力的剧增和耕地的锐减,分散工业化与城镇化导致了“农村工业遍地开花”。其次是资源消耗高,环境污染严重,乡镇企业布局过于分散,使得治理成本高昂,或者根本无力治理。再次,没有获得城镇应有的规模效应,乡镇企业过于分散且规模小难以形成规模优势。

为加快我国经济与现代化的建设,有计划地促进城市化水平的提高,大力发展小城镇是提高城市化水平的重要措施。我国幅员广大,人口众多,农业人口占绝大多数,经济发展水平不高,从而导致我国的小城镇的发展是渐进的,需要有一个实践的过程,而且从建国以来几次决策失误的教训和改革以来成功的经验也提醒我们,小城镇建设不可能采取一劳永逸的“合理全面的方法”;只能采取“连续有限比较”的“渐进式”方式。在渐进的实践过程中,不断地制订方案又不断地修订、改进方案,力求方案的合理、科学、完善和可行。

几点建议:

1) 渐进式:从示范镇的试点建设出发,进行小城镇建设。先试点后推广,不搞一哄而起;从小城镇示范镇的试点建设中总结经验,吸取教训;然后再将经验在全国范围内推广,并在推广建设中又不断地总结经验教训,修订方案和改进方案,使小城镇建设的方案科学合理,切实可行。我国农村生产方式的改革就是先从示范镇出发,进行土地联产承包责任制,总结其经验教训,然后在全国农村推广施行,获得了中国农村改革的巨大成功。

2) 不全面性:发展小城镇是一个带动我国经济发展和现代化建设的重大战略,是一项事关全局的系统工程。因此小城镇建设应重视规划并加以立法;只有充分发挥规划的指导作用才能避免投资失误和盲目建设,保证小城镇建设健康发展。在制定小城镇建设规划时要从自身的实际出发,对发展方向、发展重点、发展规模和发展步骤有周密的考虑,既要立足远期目标,坚持高起点、高标准、高品味地对小城镇进行规划建设;又要防止不切实际的贪大求快,盲目建设的做法;同时也要从近处着手,从小处做起,确定出近期的重点,使小城镇能够循序渐进,积极稳妥地向前发展,力求取得经济效益、社会效益和生态效益的最佳统一,走可持续发展的道路。

3) 连续比较:乡镇企业是小城镇发展的经济和物质基础,小城镇建设离开了乡镇企业就成了无本之木,无源之水。乡镇企业不发达,要很好发展小城镇是不可能的;乡镇企业的建设与发展应因地制宜,选准主导产业,湖北洪湖市利用水资源优势,先后建立了一批水产养殖基地,最具代表性的是蓝田集团,蓝田公司在发展的同时,拿出1亿多元用于小城镇建设;洪湖市也积极引导,鼓励,支持乡镇企业,龙头企业开发旅游业,将旅游开发与小城镇建设有机结合起来,得到了协调发展。

优化产业结构,谋求共同发展:从那种靠高消耗、高投入、高污染的粗放型发展模式向节约资源消耗、技术进步、提高效益为主的集约化发展模式转化,走可持续发展的道路。如江苏省通州市二甲镇,在加快镇区建设的同时培养小商品市场,吸纳农村剩余劳动力5000多人来镇经商,办企业,

带动了该镇的经济建设;通州市的川港镇发展地方传统绣品工艺,集结归整,建立绣品市场,吸引了世界上诸多国家来绣品市场投资经商,万名农民成为绣品市场的商人,从而使川港镇的经济获得了较大幅度增长;重庆市垫江县在太平镇开发建设了12平方公里的牡丹培植基地,使当地农民从牡丹的药用价值获得了经济收入,同时借观赏牡丹花发展了当地旅游业。

投资主体资金来源的多元化:鼓励和支持企业和个人参与小城镇建设,实行“谁受益,谁投资”,多渠道、多层次地吸引投资。江苏省淮安市拍卖乡镇一些单位过去圈占的闲置土地,获得了小城镇建设的资金,同时又节约了耕地,优化了资源配置;山东省济阳县孙耿镇创造了“地滚地,地换地”的做法,全镇农业人口人均拿出5厘地,从镇最边缘的村逐村滚过来,最后集中在横穿镇中心的104国道边,然后各村以土地入股折价的形式,成立了全镇全民集体所有的“济南三利开发有限责任公司”,公司章程保证开发区的土地所有权不变,仍归各村所有,全镇各村不再分散办企业,每个村在开发区内都有一块地共办乡镇企业或作其他非农开发利用,这样既避免了分散办企业,污染环境,形不成规模经济;又解决了水、电、交通不便,信息不灵和管理混乱的问题。

4) 要有群众的观念:小城镇的建设和发展不在于数量的增加,而在于规模和质量提高。解决了“温饱”后的农民已开始从单纯地追求一栋舒适的住房,转向对整个环境质量更高的要求;因此小城镇建设应围绕着人的生存和发展的多方面需求而展开,特别是住宅的建设,涉及到群众的切身利益,要通过广泛的社会调查和周密的思考,为人们创造功能完善、安全舒适、环境优雅、交通便利的居住和休闲空间。

## 参考文献:

- [1] 陈宗胜. 发展经济学——从贫困走向富裕[M]. 上海:复旦大学出版社, 2000.
- [2] 户邑, 李世蓉. 重庆市小城镇的发展与思考[J]. 重庆建筑大学学报, 2000, 22(2): 103-106.
- [3] 姚谦. 作为经济工作的小城镇建设[J]. 村镇建设, 1999, (12): 14-15.
- [4] 村镇建设编辑部. 加快城镇建设·拉动经济发展——综合报道[J]. 村镇建设, 1999, (6): 15-17.
- [5] 湖北省委办公厅. 小城镇·大战略——小城镇建设资料摘编[J]. 村镇建设, 1999, (5): 7-11.
- [6] 晏群. 浅谈小城镇发展与规划[J]. 村镇建设, 1999, (1): 9-10.

## Method of Gradual Advance for Town Development

WANG Kai-rong<sup>1</sup>, FU Hong-yuan<sup>2</sup>

(1. College of Mathematics and Physics, Chongqing University, Chongqing 400045, China; 2. Faculty of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

**Abstract:** The economical construction and development of China can't be separated from the development of rural economy. Due to appearance and development of rural enterprises, surplus labor force of rural areas was accepted, agricultural economy had been developed and farmers' income enhanced. The traditional agriculture had been reconstructed. The construction and development of small cities and towns are connected with the development of rural economy and accelerate the development of city economy. The construction of small cities and towns can have congregation effect and scale benefit. The industry structure of country will be optimized in whole, management cost will be cut down, energy consumption will be reduced, pollution will be lowered and labor productivity will be increased. In this paper, the importance of town construction in economic development of China is elaborated. The achievement and problem in town construction are summarized. A method of gradual advance for town development is put forward and the problems that must be handled in town development are pointed out.

**Keywords:** small cities and towns; urbanization; gradual advance; decision making