

论政府在湖南省小城镇基础设施建设中的作用

张绮萍 张小俊

惠州学院经济管理系

【摘要】发展小城镇是湖南省经济发展的一个大战略，而小城镇的基础设施建设是小城镇生存与发展的基础。针对当前湖南省小城镇基础设施建设落后的状况，文章以湖南省小城镇基础设施建设问题的现状为基础，分析政府在小城镇基础设施建设过程中存在的问题及其影响政府作用发挥的因素，旨在论述政府针对问题该如何调整对策，发挥其积极有效的作用。

【关键词】政府；小城镇；基础设施建设

湖南省长期以来对基础设施建设投资不足，在国内的横向比较中更显落后。基础设施的建设营造具有产业基础的机能，必须大力发展，投资于基础设施。但由于基础设施的营造具有投资规模大、建设周期长、利润少甚至没有、投资风险大等特点，在市场经济条件下，单纯依靠市场机制的作用，会由于利润引诱不足或投资限额较大等因素造成投资不足，影响整个经济的发展。因此需要政府行为参与基础设施营造的投资，且起主导的作用。

1 湖南省小城镇发展现状及其问题

1.1 湖南省小城镇整体发展良好

“十五”期间，湖南省城镇化进程以年均 1.45% 的速度向前发展。进入“十一五”后，全省城镇基本设施建设日趋完善，城镇化进程加快，城镇化水平稳步提高。如表 1 所示，2008 年全省城镇化率比 2000 年提高 12.4%，年均提高 1.55%。2005 年以后城镇化率年均提高 1.7% 以上。

表 1 湖南省 2000—2008 年城镇化率											
年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2000—2008 增长	年均增长
城镇化率 (%)	29.75	30.80	32.00	33.50	35.50	37.00	38.71	40.45	42.15	12.04	1.55

湖南作为农业大省，城镇化发展一直比全国平均水平低，如表 2 所示，2000 年比全国平均水平低 6.47%。2000 年以后城镇人口快速增加，到 2008 年的 8 年间，城镇人口年均增速为 5%，高于全国城镇人口年均增长 3.55% 的速度；城镇化率年均上升 1.55%，超过全国年均上升 1.19% 的速度。2008 年，湖南省的城镇化率与全国平均水平的差距，已由 2000 年的 6.47% 缩小为 3.55%。

表 2 城镇化率湖南省与全国的差距

年份		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
城镇化率 (%)	湖南	29.75	30.80	32.00	33.50	35.50	37.00	38.71	40.45	42.15
	全国	36.22	37.66	39.09	40.53	41.76	42.99	43.90	44.94	45.70
	差距	-6.47	-6.86	-7.09	-7.03	-6.26	-5.99	-5.19	-4.49	-3.55

在中部六省中，2000 年以来，湖南省城镇化水平一直处于第三位，排在湖北省和山西省之后，但差距在不断缩小，与排名第一的湖北省相比差距由 2000 年的 10.47% 缩小到 2008 年的 3.05%，而且 2005-2008 年增速达到 1.72%，在省份中增速最快的。

表 3 中部六省城镇化率 (单位: %)

省份	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2005—2008 年增速
山西	34.91	34.95	36.62	38.81	39.63	42.11	43.01	44.03	45.11	1.00
安徽	27.81	30.52	30.00	32.00	33.50	35.50	37.10	38.70	40.50	1.67
江西	27.67	30.40	32.20	34.02	35.58	37.00	38.68	39.80	41.36	1.45
河南	23.20	23.23	26.13	27.21	28.90	30.65	32.47	34.34	36.00	1.60
湖北	40.22	42.76	40.24	42.90	43.70	43.20	43.80	44.30	45.20	0.67
湖南	29.75	30.80	32.00	33.50	35.50	37.00	38.71	40.45	42.15	1.72

1.2 省内各地区小城镇发展不平衡

至 2008 年年底，长株潭城市群的城镇化率为 55.04%，高于全省平均水平 12.89%：“3+5”城市群城镇化率高于全省平均水平 2.91%，为 45.06%；但大湘西地区城镇化率仅为 32.58%，与长株潭城市群差距达到 22.46%。14 个市州中城镇化率超过全省平均水平的只有长沙（61.25%）、湘潭（49.44%）、株洲（48.83%）、岳阳（45.50%）、衡阳（42.57%），其他 9 个市州城镇化率均不到 40%。邵阳市城镇化率（29.85%）比全省平均水平低 12.3%，不足长沙市的一半，是全省最低的。16 个县级市城镇化率只有 41.26%，比省平均水平低 0.89%，其中达到或超过省平均水平的县级市只有 7 个。城镇化率最低的武岗市（22.46%）还不到城镇化率最高的冷水江市（74.18%）的 1/3。2008 年全省 72 个县的人口占了全省总人口的 65.12%，但其中城镇人口只占了全省城镇人口的 48.32%。平均城镇化率只有 30.42%，低于全省平均水平 11.73%。72 个县中只有 4 个县的城镇化率达到 40% 以上，34 个县城镇化率不足 30%。在《湖南省“十一五”城镇化发展规划》中，提出力争全省城镇化水平年平均增长 1.6%，至 2010 年，城镇化水平达到 45%，城镇人口达到 3000 万人左右，初步形成合理的城镇规模结构体系；至 2020 年，湖南城镇化水平达到 55% 左右，城镇人口达到 4000 万人左右，基本实现城市化。

1.3 小城镇基础设施建设资金缺口大

湖南省小城镇建设的资金来源于政府投资、银行信贷和社会资金投入，其中地方财政投入是关键。按照联合国推荐的发展中国家城镇基础设施年均投资占 GDP3%~5% 测算（见表 4），基础设施建设这一项的资金就需要地方财政收入的 45% 以上，小城镇建设存在巨大的资金需求，资金短缺势必影响小城镇建设质量，导致小城镇规模小、功能不完善、公共设施和服务水平低，经济和社会效益低。

表 4 基础设施所需资金占地方财政收入的比重

年份	2006	2007	2008
省 GDP (亿元)	7493.17	9145	11156.64
地方财政收入 (亿元)	477.93	603.18	717.02
基础设施所需资金 (亿元) ($GDP \times 3\%$)	224.80	274.35	334.70
比重 (%)	47.04	45.48	46.68

1.4 政府在小城镇基础设施建设过程中作用的无效发挥

1.4.1 政府在小城镇基础设施建设过程中存在的定位问题

(1) 越位——政府对基础设施建设自治的干涉

越位，是政府干预了不该干预的事，越过了它的职权范围。在实践中，省政府、市政府把乡镇政府当做自己的行政下级或派出机构，仍然习惯于用传统的命令指挥式的管理方式，对乡镇政府的日常工作进行全面的行政干预，越过其职权范围。随着乡镇政府职能的完善，乡镇政府对该地区的发展和基础设施的建设都要进行全面的规划，但是政府却对其投入资金与款项加以干涉，规定必须要在一定的范围内建设基础设施。

(2) 缺位——政府职能缺失

缺位，是政府该管的不管，管理出现了真空和盲点。政府的工作重点只放在完成上级派下来的硬指标工作上，或仅限于上级派下来的工作上。对于自身应该承担的引导基础设施建设、发展经济等软工作缺乏应有的积极性，对于基础设施建设自身的要求、需要解决的问题更是无心理睬。甚至为了迎合上级要求大搞所谓“政绩工程”，造成治安、医疗卫生、教育、交通、道路等方面的基本需求无法得到满足，城镇的基础设施建设环境难以得到改善，结果是该做的未做，该管的未管，政府职能缺失严重。

(3) 错位——政企不分，政事不分

①政企不分。乡镇政府为追求政绩，一味强调企业的外延扩张，引发了企业的低水平重复建设、产业结构失衡、市场秩序失调等一系列矛盾。企业在已形成的买方市场中，缺乏经营自主权，不能根据市场的变动及时自主做出反应，严重地阻碍了乡镇企业的发展。

②政事不分。在市场经济中，这一状况并没有根本的变化。事业单位继续承担着本应由政府承担的行政职能，结果是把主要精力放在党委、政府安排的工作上，很少从事本身业务工作，种了别人的田，荒了自家的地，造成政事之间的严重错位。

1.4.2 政府在小城镇基础设施建设过程中的职能问题

目前小城镇基础设施建设存在的首要问题是，处于管制核心地位政府未能摆正自己的位置，弄清自己的角色，妥善处理管理组织者和投资者的关系，及时转变和创新职能，以致政企不分，抑制了小城镇基础设施建设的发展。主要表现在：

（1）政府的管理职能不完善

政府的管理职能不完善，不能适应城镇基础设施建设和经济发展的需要。政府的管理职能包括政府经济管理职能、政府人事管理职能、政府能源管理职能等，其中政府的管理职能是影响小城镇基础设施建设和经济发展需要的首要因素。

（2）政府的职能和事权不完善

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，事权不完整，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。

（3）政府的财政职能不完整

镇财政只是作为县级财政的一个支出单位，小城镇社区政府的各职能部门向镇村企业收取非规范化且名目繁多的各种费用，自收自支，乱收乱支，导致财政性资金的“体外循环”。在县级以上的城市之间，基本实行了分税制，在县级市或县与镇之间，大部分仍实行统收统支的财政体制，下级城镇的财政收入全部上缴给上级城市，然后由上级城市政府根据下级政府的行政事业人员的支出，拨付办公人头费用。财政的不完善，制约了镇政府功能的发挥。

（4）政府的机构设置职能不合理

政府的机构设置职能不合理，不适应小城镇基础设施建设的要求。大部分机构与乡政府基本没有什么区别，没能按照城市管理的要求来设置机构，现行户籍制度等还不利于农村富余劳动力向小城镇转移，不利于提高小城镇的管理水平。

湖南省小城镇基础设施建设一直由政府财政拨款，政府是唯一的投资主体和建设主体，基础设施实行无偿供给，形成了城镇基础设施建设完全依赖政府的局面。其结果，一是资金短缺；二是形成垄断，资金利用效率低。

2 发挥政府在湖南省小城镇基础设施建设问题中的作用

自公共物品理论提出以来，小城镇基础设施就一直被认为是典型的“公共物品”，而传统不区分“政府生产”和“政府供给”的“公共物品政府提供”意识已使我国现阶段城镇基础设施供需矛盾加剧，在需求迅速增加的同时，供给存在着投资意识薄弱、投资主体单一、资金缺乏和市场有效竞争不足等缺陷。为此需定位政府在城镇基础设施行业中的角色作用，转变和创新政府职能，尤其是进行制度创新，确保城镇基础设施最终满足供应的同时，引入有效的市场竞争机制。

2.1 政府在小城镇建设中的引导、启动和调控作用

2.1.1 政府要承担城镇基础设施建设的总体规划与定位

基础设施建设之前，必须做好总规、控规和详规，必须立足现实、着眼长远，坚持高起点、高标准、高质量，正确处理好当前与长远、需要与可能、基础设施建设与耕地保护、公共设施、经济效益与环境质量等之间的关系，在按照现代化建设和跨世纪发展要求的同时，突出发展特色，尽量体现超前性、科学性和可操作性。就当前的现实，湖南省要抓紧制定全省小城镇基

基础设施总体发展规划，建立布局合理、规模适当、功能完善的基础设施体系，有计划、有重点、分层次地推进小城镇基础设施建设，以提高小城镇基础设施建设的整体效益和水平。

2.1.2 政府要立足于制度和政策创新

政府立足于创新，从制度和政策上推动小城镇基础设施建设，表现在：

（1）适当调整全省的行政区划，逐步扩大重点镇和中心镇的规模。在我国，城市和城镇不仅仅是一个经济概念，更重要的还是一个行政概念。我省各级的城市和建制镇地方政府担负和行使相应的行政职能，如果政府适当调整小城镇行政区划，逐步扩大重点镇和中心镇的规模，那么小城镇基础设施建设的进程将更快一些，城镇人口的增加也就更快一些。

（2）深化户籍制度改革，逐步实现城乡户口的一体化管理。户籍制度的改革是为了降低农民进入小城镇的门槛，实行以居住地确定落户地点，以现行职业确定身份的户籍管理制度。改革小城镇户籍管理制度，逐步调整大中城镇户口迁移政策，保障公民正常迁移和择业权利，促进人口在城乡、区域间合理流动和分布，合理配置人力资源。传统的户籍制度导致进城民工都只能以暂住人口或“三无人口”的身份在城里作边缘人口，这种制度不但加大了人口转移的成本和铁路、公路运输负担，还加大了城镇管理的难度，引发一系列与流动人口有关的社会问题（诸如子女入学问题、计划生育问题、民工合法权益保护问题、社会治安问题等）；社会问题的日益严重导致了信息不对称、劳动力转移的盲目性和劳动力价格的扭曲，进一步导致了资源配置效率的降低。

（3）完善农村土地流转制度。就目前湖南省乡镇的情况来看，农民承包的耕地和宅基地是农民的主要财产。为了加快湖南省小城镇基础设施建设的进程，完善农村土地的流转制度，政府可以允许农民将承包土地的使用权转包、出租转让、投资入股，还可以允许农民把自己承包的土地和宅基地按级差地租的收益折成一定比例调换城镇土地，或在其购买城镇住宅中按一定标准减去占用土地费用，政府要把这些制度明确化、科学化，同时还要制定相应的法律法规使之法制化。

（4）深化投融资体制改革，改善小城镇基础设施建设的融资环境，创新小城镇自身资金筹集的渠道和机制。主要渠道有：一是建立省级小城镇基础设施建设专项资金，用于小城镇基础设施建设贷款贴息和担保，发挥国家资金的引导作用。二是进一步完善乡镇财政体制，建制镇要按照“一级政府一级财政”的原则，在实行分税制财政体制方面加快步伐，对小城镇基础设施建设实行统一开发。三是鼓励企业和个人等民间资金投资或参与投资小城镇的公用设施，鼓励有资金实力的个人承包建设一条街、一个小区、一项基础设施，允许投资者以一定的方式收回投资。

2.2 政府要推进乡镇基础设施管理体制改革

政府推进乡镇基础设施管理体制改革，建立一个职能明确、结构合理、廉洁高效的小城镇基础设施管理体制。发展小城镇基础设施必须坚持建管结合，特别是已经建立起来的城镇一定要加强管理，真正使小城镇成为环境优美、秩序良好、生活便利的好场所。一是要理顺小城镇基础设施管理体制，赋予小城镇基础设施必要的经济和行政管理权。政府对小城镇基础设施的建设该放权的要放，该给的政策要给足；在机构设置上，政府要因地制宜，提高效能，强化小城镇的财政与税收功能，增强小城镇基础设施自我发展能力。二是转变小城镇政府职能，强化政府的协调和服务功能。政府要建立和完善符合本城镇实际的物业管理、道路交通、环境卫生、建筑管理和流动人口等相关的基础设施方面的具体办法，制止各种乱收费行为，实现小城镇基础设施建设市场化、管理法制化、服务社会化，为小城镇基础设施发展创造良好环境。

2.3 运用市场机制，实现小城镇基础设施自我扩张、发展的良性循环

2.3.1 政府盘活存量土地、市政公用设施等存量资本

积极盘活小城镇基础设施存量资本，可以通过市场运作，以转让股份、承包租赁、公开招标拍卖、抵押、有偿使用等形式，将土地的实物形态转化为价值形态和货币形态，广泛吸纳社会资金参与小城镇基础设施建设；也可以通过将城镇存量土地出让有偿收益和新增建设用地有偿使用费的超额部分，全部用于小城镇基础设施建设。在土地使用制度方面，要通过不断深化土地使用制度改革，将国有土地从原来无偿、无限期、无流动的计划配置转到有偿、有限期、有流动的市场配置上来。

2.3.2 政府建立和完善城镇基础建设投融资新体制

建立和完善城镇基础建设投融资新体制，有效筹集城镇化基础设施建设资金，解决城镇土地开发与资金瓶颈的障碍，主要表现在两方面：一方面，国家要加大城镇之间交通干道及配套设施的投入力度，加强对小城镇基础设施的财政支持。政府需要发挥主导作用，集中统建，招商引资，运用谁投资、谁受益的优惠政策，以及市场经济手段，强化城镇理念，鼓励民间投资，引导多种投资主体筹资建设，使农民成为小城镇基础设施建设投资和消费的主体。另一方面，通过制定和完善土地开发政策，充分利用城镇内存量建设用地，积极开发城镇地下空间土地，进行综合利用和二次利用，提高土地利用率。对于与小城镇基础设施发展不相适应的要控制用地。

3 调整产业结构，增强小城镇基础设施的可持续发展能力

3.1 政府建设小城镇基础设施要树立新的发展观

以人为本的中心思想，就是要重视小城镇人才的培养和人的积极性与创造性的发挥。人才的聚集是推动小城镇经济社会发展的重要因素，在城镇化基础设施进程中人才的促进因素越来越重要。当前湖南省小城镇人才严重不足，如何培养、发掘和引进一大批各类专业技术、管理人才和熟练劳动者，成为当前湖南省小城镇经济发展面临的一个突出问题。政府要采取各种措施增加投入，培养、发掘和引进高素质人才，加强熟练劳动者培训。

3.2 小城镇基础设施建设政府要建立产业支撑

小城镇基础设施应与乡镇企业互相依托，互相促进，协同发展。乡镇企业向小城镇集中，能够产生人流、物流、资金流、信息流的聚集效应，促进第三产业的发展和小城镇繁荣，创造更多的就业机会；乡镇企业依托小城镇基础设施发展，有利于节约成本，扩大规模，节约耕地，保护环境。政府应该致力于产业政策的改革，彻底解决企业因受产业政策因素的影响导致的发展困难，外部环境日益趋紧，经济增长速度明显放慢，主要指标下滑，产品结构、产业结构层次低，产品质量差，档次低的情况。小城镇基础设施只有和乡镇企业的发展有机地结合起来，实现联动、互动，才能给二者带来生机与活力。

3.3 小城镇基础设施建设政府要重视加强文化建设

小城镇基础设施建设要重视加强文化建设，提高城市文化品位。小城镇基础设施建设是城镇化进程中的重要组成部分，发展小城镇基础设施是提高城镇化水平的重要途径。政府必须注重城镇化的文化内涵，多开展有利于提高人们文化素养的活动，并体现于城镇基础设施建设、市民素质与农村发展之中。在小城镇的基础设施发展中，政府对优良的本土文化应敢于、善于融合外域文化，形成动态、开放的城镇社会人文环境，积极改善城镇发展的软环境。