

共享发展视角下的镇域经济发展战略与路径选择

——以湖北省黄石市为例

陈祥平 夏晶¹

(湖北师范大学 资源枯竭城市转型发展研究中心, 湖北 黄石 435002)

【摘要】: 加快镇域经济发展是实现共享发展的重要途径。近年来, 中国镇域经济取得了长足发展, 但仍面临着诸多制约因素, 如发展不平衡、产业结构落后、生产要素匮乏、基础设施不完善等。通过对镇域经济发展的理论探讨, 并以对湖北省黄石市的调查研究为例, 指出以产业链集聚为引擎、发展特色经济为突破口的镇域经济发展战略, 具体措施包括发展特色农业、完善乡镇基础设施、制订镇域发展规划、深化招商引资和优化财税金融政策等。

【关键词】: 镇域经济 共享发展 发展战略 发展路径 黄石市

【中图分类号】 F061. 5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2096-3130(2019)03-0075-07

引言

乡镇是城市和农村的结合点, 起到城乡交流和合作的纽带作用。镇域经济是中国区域经济的最基层单元, 它是包括乡镇经济、村级经济多层次、多产业相互关联、相互制约的经济体系。在中国, 镇域经济占有十分重要的地位, 是国民经济的基础, 是加快镇域经济发展和缩小城乡鸿沟、实现共享发展的必由之路。

目前, 由于镇域基础设施建设滞后、政策环境不完善以及发展特色不鲜明, 中国城乡发展鸿沟日益凸显。如何进一步夯实镇域经济基础, 促进城乡一体化发展, 已经成为党和政府工作的重中之重。十八届五中全会提出“共享发展”理念, 并制订了到 2020 年实现农村贫困人口全部脱贫的目标。应该认识到, 实现“共享发展”和全面脱贫的重点和难点均在于村镇, 需要在打破城乡二元结构、加快镇域经济发展上进行突破。

本文以湖北省黄石市为例, 分析湖北及全国镇域发展中面临的困境与突破口。黄石市位处鄂东, 辖黄石港区、西塞山区、下陆区、铁山区和大冶市、阳新县, 共 27 个镇、1 个乡。根据“2017 综合实力千强镇”^①榜单, 在湖北省乡镇综合实力排名中, 黄石市镇域经济成绩令人瞩目, 还地桥镇、陈贵镇、灵乡镇分居第 1、2、6 名。但也存在一些不足: 一是在全国范围评比中总体落后。即使是全省排名第 1 的还地桥镇, 在全国排名中也仅为 196 位。二是镇域发展不平衡, 大部分乡镇经济仍然落后。这需要引起我们的深思: 镇域间发展鸿沟源自哪里? 制约落后乡镇经济发展的“瓶颈”是什么, 如何突破? 本文基于镇域经济发展理论, 对镇域经济发展现状、发展困境等进行分析, 进而提出经济新常态下中国镇域经济发展思路。

一、理论基础与文献综述

¹基金项目: 湖北省社科基金项目(2017024)

作者简介: 陈祥平, 女, 湖北师范大学经济学硕士研究生; 夏晶, 男, 湖北师范大学资源枯竭城市转型发展研究中心副教授, 从事财税理论与实践研究。

(一) 镇域经济理论基础研究

作为区域经济的一个组成部分,镇域经济发展理论也大多来源于区域经济发展理论,包括增长极理论(佩鲁,1950^[1])、区域产业结构配置理论(赫希曼,1958^[2])、区域比较优势理论(赫克歇尔·俄林,1919^[3])等。增长极理论认为,产业聚集带动资本和技术等要素的集中,从而形成规模经济,并通过扩散效用带动周围地区发展。首先,在中国应重点发展镇区并作为镇域经济的增长极,通过辐射作用带动周边乡村的发展;区域产业结构配置理论认为,应利用有限的资源,重点发展那些关联度高^②的主导产业,并利用各个产业部门间的关联度,带动整个区域的经济发展。其次,各乡镇应集中资源,形成自己的主导产业,并通过产业之间的联动作用,带动整个镇域经济发展;区域比较优势理论认为,由于各地区要素禀赋不同,不同地区具有比较优势。最后,镇域经济要提炼自身比较优势和特色,重点放在具有比较优势和特色产业发展方面。

(二) 镇域经济发展水平测度研究

马林靖、周立群(2009)^[4]首次构建了镇域经济发展水平测度指标体系,划分为发展水平、发展潜力2个系统、4个层次和39个具体指标,并对天津12个涉农区县的镇域经济发展指数进行了比较。蔡婧(2013)^[5]依照天津市镇域经济发展指数,分别对其发展水平、发展活力、发展潜力进行监测分析,认为镇域经济在协同发展、可支配财力等方面比较薄弱。王燕飞等(2015)^[6]从宏观竞争力、产业竞争力、可持续竞争力三个方面构建指标体系,运用层次分析法对重庆市镇域经济竞争力进行评价,认为产业发展是镇域经济竞争力重要影响因素,但镇域产业发展与经济竞争力尚未形成良性互动。

(三) 镇域经济发展制约因素研究

何勇等(2014)^[7]指出镇域经济发展面临着土地制约、行政权限不高、财政扶持不足、集体经济落后、城乡二元差距和人才技术薄弱等问题。丁志伟等(2013)^[8]认为,镇域经济发展面临规模以上企业缺乏、区域发展不平衡、镇级财政脆弱、城镇化建设缓慢等制约因素,而且这些因素彼此相互影响和强化。刘卫军、钱静(2010)^[9]认为,镇域经济存在的问题:一是经济结构不尽合理;二是企业科技创新能力较弱;三是财政收支矛盾突出。

(四) 镇域经济发展优化路径研究

耿晓燕(2012)^[10]从城乡统筹视角,指出构建城乡一体产业体系、深化城乡体制机制改革、营造良好发展环境等建议。杜殿来、赵荣国(2013)^[11]从体制机制角度,分析了如何推进镇域经济转型发展,包括下放管理权限、强化政策扶持、创新体制机制等方面。李松、白洋(2014)^[12]基于产业集群角度,从优化产业布局、错位发展各地产业集群、积极培育产业链条等方面提出具体建议。吕小瑞(2014)^[13]从构建镇域经济发展新格局视角,提出加强镇域经济发展顶层设计,培养人才队伍,推动镇域经济走向“五化”^③等建议。另外,汤鹏主(2012)、赵凌云(2014)、白桦(2016)^[14,15,16]等学者从乡镇企业改制,培育名牌产品,建设工业集中区、构建“互联网+”物流体系等方面分别指出发展镇域经济的具体措施。

(五) 文献述评

近年来,国内外学者对镇域经济进行了多元有益的探索,许多观点值得借鉴思考。但总体来看,还存在诸多问题,如与县域经济成为近年来的研究热点不同,镇域经济较少受到理论重视,整体上研究角度单一,缺乏多维度和战略性思维,而且研究多停留在理论性、方向性、思路性层面,结合案例和实证研究的应用性、政策性、可操作性成果稀少,需要在未来进一步扩展深化。本文基于上述问题,对中国镇域经济面临的困境和对策建议进行分析,为中国实现城乡一体化发展和精准扶贫提供参考。

二、镇域经济发展面临的困境

近些年来,中国镇域经济得到了长足发展。但从整体上看,还存在镇域发展不平衡、产业结构落后、生产要素匮乏、基础设施不完善等突出问题。本文通过对湖北省黄石市的实地调查,对镇域经济发展瓶颈进行分析。

(一)镇域发展不平衡

由于受到地理位置、资源禀赋等因素影响,黄石镇域经济发展极不平衡。为了客观反映各乡镇的发展差距,表 1 选取部分代表性人均指标进行测度分析。

表 1 2016 年黄石市镇域经济指标人均水平 单位:元

乡镇名称	Q1	Q2	Q3	Q4	发展指数 DI	乡镇名称	Q1	Q2	Q3	Q4	发展指数 DI
河口	4888	95425	6241	1938	0.3200	黄颡口	4344	8915	5459	401	0.2301
金牛	3849	13694	7290	619	0.2679	韦源口	6737	98292	6180	6319	0.4270
保安	10059	162927	9583	2703	0.5481	太子	3003	319	4061	159	0.1615
陈贵	7819	598209	10580	16106	0.9140	大王	5168	238	4066	181	0.2079
金山店	2539	33253	7515	4791	0.3184	陶港	6259	18658	5733	206	0.2782
发灵乡	8224	416463	9437	8356	0.6995	白沙	2378	28193	6186	438	0.2141

续表

乡镇名称	Q1	Q2	Q3	Q4	发展指数 DI	乡镇名称	Q1	Q2	Q3	Q4	发展指数 DI
殷祖	3907	12391	6898	922	0.2642	浮屠	4943	12602	5801	489	0.2537
刘仁八	5415	96695	5902	986	0.3090	三溪	3665	4884	5446	175	0.2102
还地桥	11790	397609	10657	12312	0.8573	龙港	2901	3833	4506	154	0.1712
大箕铺	5330	66692	8457	719	0.3504	洋港	3949	2662	4920	160	0.2027
汪仁	2927	234192	6877	553	0.3298	排市	3949	3726	4269	76	0.1866
茗山	6393	23421	5555	363	0.2813	木港	5551	22203	5243	231	0.2535
兴国	1562	103543	5502	3391	0.2581	枫林	4244	20015	4623	236	0.2105
富池	1196	249698	6751	13347	0.4952	王英	1862	132	4103	151	0.1381

注:1. Q1 为人均农业产值, Q2 为人均工业产值, Q3 为农民纯收入, Q4 为人均财政收入;2. 数据来源于 2017 年《黄石统计年鉴》;
发展指数 $DI = \left(\sum_{i=1}^n \frac{Q_i}{MAX_j(Q_i)} \right) \div 4$.

根据计算的发展指数 DI 值结果,以 0.1 为级距进行分组(表 2)。可以看出,陈贵、还地桥两个乡镇的发展一枝独秀,分别在发展指数的前两个级距,在空缺 0.7-0.8 这个级距后,灵乡、保安分别处于 0.6-0.7 和 0.5-0.6 两个级距。而高达 78.57%的乡镇发展指数落在 0.1-0.4 的低区间,镇域经济发展呈现出严重的两极分化。

表 2 黄石市乡镇发展指数分类

发展指数区间	乡镇名称
--------	------

0.90-1.00	陈贵镇
0.80-0.90	还地桥镇
0.60-0.70	灵乡镇
0.50-0.60	保安镇
0.40-0.50	富池镇、韦源口镇
0.30-0.40	大箕铺镇、汪仁镇、河口镇、金山店镇、刘仁八镇
0.20-0.30	茗山乡、陶港镇、金牛镇、殷祖镇、兴国镇、浮屠镇、木港镇、黄颡口镇、白沙镇、枫林镇、三溪镇、大王镇、洋港镇
0.10-0.20	排市镇、龙港镇、太子镇、王英镇

(二)产业层次偏低

从就业结构来看,2016年,黄石第一产业就业人数比重占30%以上和40%以上的乡镇分别有13个和7个,占乡镇总数的46.4%和25%(表3)。第一产业仍是乡镇经济的主体。第二产业主要以矿产资源加工为主,多分布在矿产资源丰富的乡镇,部分偏远乡镇工业基本空白;第三产业发育迟缓,交通便捷和旅游资源丰富的乡镇有一定发展,但以餐饮、住宿等传统服务业居多,支柱产业还没有培育和发展起来,未有效形成产业集聚。

表3 2016年黄石市乡镇各产业就业人数比例 单位:%

乡镇名称	第一产业	第二产业	第三产业	乡镇名称	第一产业	第二产业	第三产业
河口	39.56	33.92	26.53	黄颡口	22.31	43.65	34.04
金牛	22.00	34.75	43.25	韦源口	27.86	23.85	48.29
保安	15.86	44.37	39.77	太子	42.11	13.29	44.60
陈贵	10.88	59.42	29.70	大王	24.10	22.89	53.01

续表

乡镇名称	第一产业	第二产业	第三产业	乡镇名称	第一产业	第二产业	第三产业
金山店	27.98	20.67	51.35	陶港	41.79	26.47	31.74
灵乡	30.59	49.13	20.28	白沙	30.94	32.20	36.86
殷祖	40.85	31.49	27.66	浮屠	31.73	53.93	14.34
刘仁八	55.63	20.34	24.03	三溪	20.39	71.60	8.01
还地桥	20.11	58.22	21.67	龙港	30.56	41.01	28.44
大箕铺	29.12	31.11	39.77	洋港	47.29	25.53	27.18
汪仁	28.80	41.76	29.44	排市	35.38	53.28	11.34
茗山	40.93	40.29	18.78	木港	44.69	45.53	9.78
兴国	7.87	46.90	45.23	枫林	27.78	51.85	20.37
富池	23.45	28.41	48.14	王英	24.82	28.15	47.03

注:数据来源于2017年《黄石市统计年鉴》。

(三)生产要素制约明显

生产要素已成为当前制约镇域经济发展的重要瓶颈,包括资金、劳动力和土地等。一是企业融资难度大,融资成本高。调查发现,80%以上的中小企业在运营中存在资金周转困难,其中 30%处于严重困难状态;二是企业用工缺口大。2016 年,黄石有 58%的乡镇企业存在用工缺口,既缺普工,更缺乏熟练工、技术工。同时,员工还存在流动性大、流失率高等问题;三是建设用地日趋紧张。随着国家加强土地管理,乡镇建设用地空间进一步缩小,或出现因无土地留不住招商引资项目的问题。

(四)公共产品供给不足

由于政府间权责划分不清,以及分税制的不完善,导致乡镇财力匮乏,公共产品供给严重不足,基础设施建设滞后。目前,黄石乡镇一二级公路所占比例仅为 29.43%,而高达 61.27%的土地为四级或等外公路;全市仅 83.97%的村庄建有自来水,污水基本以自然排放为主;农村水利设施老化严重,农业生产保障能力脆弱。

(五)发展缺乏合理规划

黄石市乡镇整体缺乏合理规划,农民建房基本处于自发无序的状况,工业区、居住区、服务区相互混杂,人居品位难以提升。部分乡镇规划陈旧,多年未曾修编与调整,已远远不能指导目前的乡镇建设。此外,乡镇人居环境整体较差,镇容镇貌“脏乱差”问题较为严重。各种不文明行为随处可见,垃圾乱倒、管道乱铺、电线乱拉等现象屡见不鲜。

三、促进镇域经济加快发展的政策建议

由于政策环境、自然条件与经济基础相似,黄石市镇域经济发展面临的诸多制约因素,也在湖北省乃至全国很多乡镇广泛存在。为了进一步激发乡镇经济发展潜力,提高镇域经济辐射作用,促进共享发展,需要从发展战略和具体政策上予以优化。

(一)发展战略

镇域经济发展战略是指乡镇实现产业转型和经济发展的路径选择。针对中国镇域经济产业基础薄弱、特色不鲜明的问题,各乡镇在发展战略应以产业链集聚为引擎,以发展特色经济为突破口。在特色产业的提炼中,应根据各乡镇的产业基础、资源禀赋和传统优势,选择具有要素比较优势,市场发展空间较大的产业,表 4 为提炼的黄石市镇域特色产业。

表 4 黄石市镇域经济支柱(特色)产业

乡镇名称	农业	工业	服务业	乡镇名称	农业	工业	服务业
还地桥	油菜、速生丰产林	机电制造		浮屠	棉麻、果茶	铝业	
殷祖	竹业	古建材料	红色旅游	龙港	柑桔、茶叶	电力	旅游
灵乡	酿酒、油茶	冶炼、模具钢		太子	苎麻、楠竹		
金牛	大米	服装加工	商贸	大王	豆腐、河蟹		

续表

乡镇名称	农业	工业	服务业	乡镇名称	农业	工业	服务业
刘仁八	生态农业、特色种养	农副产品加工	红色旅游	陶港	中华丽蚌		

汪仁		水泥、模具钢	旅游	洋港	苎麻		
保安	王蟹	电子产业	生态旅游	木港	林木、松脂油	石灰石	
陈贵	畜禽养殖	牛仔纺织		排市	油茶、把竹	竹木加工	
大箕铺		机械铸造		枫林	腊米、竹木	石材	
金山店	蘑菇、黄姜	铁矿		三溪	竹木、水产品	锰矿石	旅游
茗山	天然香料	花炮		黄颡口	花果、鱼米		
富池	红桔、鳊鱼、三元猪	矿产、煤炭		白沙	矿业、养殖	建材	
韦源口		建材	物流	王英	桔橙、楠竹		旅游

(二) 具体措施

1. 加快发展现代农业, 完善农业综合服务

农业是镇域经济的基础。发展农业要从提高农产品竞争力上下工夫, 这需要实现农业的专业化、规模化经营。一是加快发展现代农业, 重视农产品深加工, 实现农业产业化和品牌化。包括加快农副产品加工园等建设; 推进优质粮油、蔬菜、果品等特色基地建设; 引进和培育一批农业龙头企业, 充分发挥专业合作组织的带头作用, 以推动农业产业化。二是推进科技创新和技术推广, 提高农业综合服务水平。健全公益性农业技术推广体系, 完善农技 110 信息服务平台, 建立一批具有较强辐射作用的农业科技创新示范基地; 加强动植物重大疫病防控体系建设, 建立动物防疫站和农业有害生物预警与控制区域站; 完善农产品质量安全监测体系, 开展无公害农产品、绿色食品、有机食品检测和产品地理标志认证工作。

2. 强化工业立镇, 注重结构调整

工业是镇域经济的支柱。目前, 乡镇工业普遍存在发展水平不平衡、科技含量不高、结构性矛盾明显等问题。需要强化“工业立镇”战略, 通过不断扩大工业投资提高镇域经济发展后劲。在工业化发展过程中, 要注重结构调整, 大力推进产业转型升级, 形成适应区位特色、富有市场竞争力的产业。

3. 大力发展服务业, 增强镇域经济活力

服务业是镇域经济的活力源泉。对一些交通枢纽型乡镇, 可大力发展物流业和商贸业。对具有旅游资源的乡镇, 需完善旅游业发展规划, 精心设计旅游项目, 大力发展“农家乐”休闲旅游, 包括特色餐饮、垂钓、农业观光、农产品采摘、民俗文化观赏等旅游品种, 可有效增加就业, 提高农民的获得感, 并可带动吃、住、行、游、购、娱等相关产业发展。

4. 完善基础设施, 科学制订镇域发展总体规划

一方面, 按照城乡基本公共服务均等化的要求, 在进一步完善乡镇道路、供电、供水、通讯等基础设施基础上, 通过多元化的投融资机制, 推动科教文卫、环境保护、体育、信息化等公共服务建设, 形成相对完善的基础设施和公共服务体系, 提高乡镇的承载能力和辐射力, 为镇域经济的持续发展夯实基础。另一方面, 针对各地乡镇建设总体规划粗略、陈旧, 规划水平较低等问题, 需要因地制宜的编制完善《XX 乡镇建设技术规范》和《XX 乡镇公共设施(服务)项目配置指南》。尤其对环境卫生、生态保护、防灾、煤气电力等规划方面的内容, 以及基础设施、公共社会服务设施建设等方面提供高水平的技术标准和规范, 以指导乡镇合理建设, 促进其健康发展。

5. 深化招商引资, 夯实镇域经济发展基础

以产业招商为抓手,积极推进项目建设。一是要抓住重大战略机遇,创新招商思路。围绕推进本地主导产业集群发展,突出抓好产业链招商,重点瞄准国内外行业特别是农业和农产品加工龙头企业,高起点引进项目。提高招商效率,建立洽谈、预审、定点、签约、审批项目引进落地机制,确保项目引得进落地快。二是建好招商平台,注重工业园区建设。工业园区是产业聚集发展的平台,既有利于加快基础设施和服务项目的推进,又可以节约利用土地,减少环境污染。为此,应进一步明确园区总体发展规划,逐步形成产业聚集与互补、各具特色、协调发展的园区体系,提高园区承载能力。

6. 完善经济扶持政策,优化镇域经济发展环境

财税金融政策在促进镇域经济快速、可持续发展方面发挥着重要作用。在具体运用上,一是进一步加大对镇域经济发展的政策资金扶持力度。如设立镇域经济发展周转金,扶持乡镇工业小区建设、基础设施建设和中小企业发展;出台《镇域经济综合评价考核办法》,调动发展镇域经济的积极性。二是镇域经济发展资金绩效考核。实行项目专家评审制、项目公示制和责任追究制,提高资金使用的各个环节监督力度,确保财政资金安全与高效使用。三是转变政府工作职能,保障乡镇财力。加快完善分税制改革,构建满足乡镇需要的地方税体系^[17]。推进乡镇综合配套改革,转变政府职能、精简机构、降低政府行政成本。四是完善人才政策,吸引人才向乡镇集聚。一方面引入外脑,为我所用。通过“招硕引博”等人才引进计划,广揽教育、医疗和企业管理和技术等领域英才,另一方面,优化现有人才。加强各类职业教育,为乡镇经济发展和产业转型储备人才;完善人才激励和评价机制,激活现有人才。五是完善金融服务,服务乡镇企业。特别针对科技型 and 中小企业融资难问题,进一步加大对财政贴息和信用担保体系建设的支持力度。

参考文献:

[1]Francois Perroux. Economic Space: Theory and Applications[J]. Quarterly Journal of Economics, 1950, 64(1): 89-104.

[2]赫希曼,曹征海等译. 经济发展战略[M]. 北京:经济科学出版社, 1991.

[3]赫克歇尔,贝蒂·俄林,逯宇铎等译. 区际贸易与国际贸易[M]. 北京:华夏出版社, 2008.

[4]马林靖,周立群. 基于科学发展观的镇域经济发展指数测度研究—以天津地区为例[J]. 城市, 2009, (8): 27-31.

[5]蔡婧. 天津镇域经济发展评价研究[J]. 调研世界, 2013, (10): 36-39.

[6]王燕飞,林建,雷隽娴. 镇域经济竞争力评价及影响因素研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2015, 21, (6): 51-59.

[7]何勇,陈新光,崔文成. 加快我国镇域经济转型发展的思考[J]. 当代经济, 2014, (19): 10-12.

[8]丁志伟,张改素,王发曾. 郑州都市区镇域经济差异的空间分析[J]. 经济地理, 2013, (7): 29-35.

[9]刘卫军,钱静. 北京镇域经济发展研究[M]. 北京:中国农业出版社, 2010.

[10]耿晓燕. 统筹城乡视角下的镇域经济发展研究[J]. 当代经济, 2012, (8): 86-87.

[11]杜殿来,赵荣国. 体制机制入手推进镇域经济转型发展[J]. 机构与行政, 2013, (11): 32-33.

[12]李松,白洋. 新型城镇化发展与县域产业聚集的相关性分析[J]. 改革与战略, 2014, (12):116-119.

[13]吕小瑞. 镇域经济发展现状、问题与对策思考—以滁州市为例[J]. 理论建设, 2014, (3):49-53.

[14]汤鹏主. 市场化、城乡融合与乡镇企业民营化改制[J]. 经济与管理, 2012, (11):32-40.

[15]赵凌云,辜娜. 中国经济新常态与湖北发展新机遇[J]. 湖北社会科学, 2014, (10):60-64.

[16]白桦. 基于“互联网+”的农产品物流发展对策研究[J]. 中国农业资源与区划, 2016, (3):78-83.

[17]张念明,庞凤喜. 稳定税负约束下我国现代税制体系的构建与完善[J]. 税务研究, 2015, (1):48-54.

注释:

1 该榜单由中小城市经济发展委员会、中小城市发展战略研究院、中国中小城市科学发展指数研究课题组联合发布, http://cx.xinhuanet.com/2017-10/20/c_136693923.htm.

2 关联度可用某产业产品的需求价格弹性和收入弹性来度量。

3 “五化”即即特色化、专业化、品牌化、生态化和集约化。