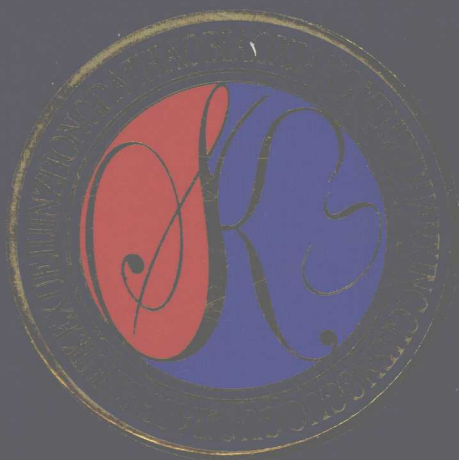


反哺农业、农村和农民的路径和机制

FANBUNONGYENONGCUNHENONGMINDE
LUJINGHEJIZHI

洪银兴 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

反哺农业、农村和农民的 路径和机制

FANBU NONGYE NONGCUN HE NONGMIN DE
LUIJINGJIZHI

洪银兴 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 周秀霞

责任校对：徐领弟 王苗苗

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目（CIP）数据

反哺农业、农村和农民的路径和机制/洪银兴等著.
—北京：经济科学出版社，2008.2
ISBN 978 - 7 - 5058 - 6910 - 3

I. 反… II. 洪… III. ①农业经济 - 研究 - 中国
②农村经济 - 研究 - 中国③农民 - 问题 - 研究 - 中国
IV. F32 D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2008）第 011563 号

反哺农业、农村和农民的路径和机制

洪银兴 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

690×990 16 开 18 印张 290000 字

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6910 - 3/F·6162 定价：29.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

目 录

总 论	1
二元结构的现代化和社会主义新农村建设	5
工业和城市反哺农业和农村的路径研究	17
中国工业反哺农业的机制与模式：微观行为主体的视角	31
工业化升级中的农村要素流动和收入保障	53
农民工输出地“民工荒”成因的经济学分析	72
苏南模式的演进及其对创新发展模式的启示	82
西部资源富集区新农村建设的观察与思考	95
城乡差距和缩小城乡差距的优先次序	109
体制转轨、发展战略转型与中国城市化路径	121
都市圈内的城乡一体化	136
都市圈城乡一体化的经验研究	147
增强农民主体地位 消除发展差异	162
统一城乡市场的路径研究	176
中国农村公共支出及其绩效分析	191
农村养老保险制度的创新模式研究	214
金融约束：新农村建设的金融制度安排	234
金融发展与农民收入影响机制研究	242
长三角产业集群：日本东海地区的经验与借鉴	258
从规模效率到环境友好	272
后记	281

总 论

2005年由我和刘志彪主持的课题“经济转轨中城乡互动、工农互促的协调发展道路问题研究”获得了国家社会科学基金重大招标项目的资助。此课题的研究思路如下：

一、研究的意义

随着我国工业化、城市化和经济结构调整的加速，我国正面临着突出的“三农”问题。农民增收、农业增效、农村发展将成为我国当前和今后一个时期全面小康社会建设和构建社会主义和谐社会的难点和重点。已有的工业化和城市化基本上是资源配置向工业和城市倾斜，面对严重的“三农”问题，需要推进“以工促农、以城带乡”的发展战略和政策，也就是工业反哺农业、城市支持农村，实现城乡一体发展。

考虑到我国 13 亿人口吃饭问题，考虑到国家的粮食安全问题，考虑到我国 60% 以上人口居住在农村，农民安居乐业对政权稳定具有决定作用，我们需要研究如何通过以工促农、以城带乡的办法，加快农村经济的发展，增加农民收入，为农村社会稳定形成坚实的基础，为工业发展和升级提供广阔的市场，为城乡关系协调提供保障。

照搬国外发展经济学不能完全解决中国的“三农”问题。中国的特殊性在于，我国是在二元结构严重，农业和农村处于严重落后，无论是技术还是制度都没有得到根本改造的条件下推进工业化和城市化的，再加上地区发展很不平衡，农业人口，农村面积都占绝对大的比重。在此背景下发展经济，无论是工业化、城市化，还是改造农业和农村都需要中国创造，包括理论和实践。当年中国的农村特别是苏南地区通过发展乡镇企业推进农村工业化，通过发展小城镇推进城镇化，本身就是创造。今天，我国沿海地区特别是长三角地区在实践中

长期探索和总结的“工业反哺农业、城市支持农村”的丰富经验，也是新的创造。对中国创造的这些经验进行总结并上升到理论概括，对指导全国的以工促农和以城带乡进程具有重要的理论和实践意义。

现阶段“工业反哺农业、城市支持农村”所要解决的问题，既有农业和农村发展基础问题，也有我国在工业化和城市化进程中所伴有的农业和农村生产要素的严重流失问题。在工业化和城市化的初期阶段，农业和农村要素的流出可能是不可避免的，但是工业化和城市化达到一定阶段，农业成为弱质产业，农民成为弱势群体，农村成为落后地区会严重制约工业化和城市化进程。因此，“工业反哺农业、城市支持农村”不仅对农业和农村发展有意义，也是从根本上解决工业化和城市化进一步推进的动力问题。可以说，“工业反哺农业、城市支持农村”，是我国经济发展进入工业化中期阶段时所面临的一次发展战略的重大调整。

二、长三角地区的经验和推广

长三角地区目前是我国工农差距、城乡差距最小的地区。这里（特别是苏南地区）在工业反哺农业方面经过了两个阶段。最初的发展乡镇企业阶段反哺农业的途径是，农民家庭有成员进入乡镇企业获取较农业更高的收入，农业上缴税费的负担由乡镇企业承担，农村社区建设的费用由乡镇企业承担，农田基本建设费用由乡镇政府向乡镇企业统筹。现在该区域工业反哺农业是在工业企业较乡镇企业有更大规模发展的基础上进行的。地方政府（主要是县级政府）成为反哺农业的主体。从工业集中的地方财力成为反哺农业的主要资金来源。减免农业税，加强农业的科技投入和农业基本建设投入，推进农业规模经营成为反哺农业的主要途径。

长三角地区（特别是苏南地区）在城市支持农村方面同样经过了两个阶段。最初的城市化是农民与发展乡镇企业相伴就地发展小城镇，农民通过城镇化就地转移。小城镇成为改造和发展农村的基地和增长极。小城镇发展到一定阶段成为进一步城市化的阻力。因此该地区的城市化进入了新的阶段，通过撤乡并镇，推进城镇城市化，通过城市建设和城市产业结构调整推进城市现代化。与此相应，城市支持农村有了新的内容。突出的是，城镇城市化使农民不进入城市能享受到城市文明。城市现代化使城市要素外溢，包括城市工业转移到农

村,城市居民转移到郊区和城镇,特别是推进都市圈建设,将周围农村纳入都市圈建设的范围。

本书在对长三角地区已经和正在推进的“工业反哺农业、城市支持农村”的实践进行总结和理论概括中,取得以下两个方面的明显进展:

一方面是反哺三农的内容。农村或农民的贫困,不仅仅是资金和技术的贫困,更为重要的是人才的贫困。因此,工业反哺农业、城市支持农村不是简单地形成国家财政的“输血”机制,而是要建立“造血”机制。其中的关键,是要建立人才的反哺机制,促使具有较高素质的人力资本向农村和农业转移,通过他们建立创业和开拓市场的机制。因此,“工业反哺农业、城市支持农村”固然需要进一步探索从财政方面支持的有效途径,但更为重要的是解决好对农业和农村的人才支持战略和政策。

另一方面是对长三角地区“工业反哺农业、城市支持农村”经验向其他地区,特别是中西部地区的推广问题。中西部地区的发展条件与长三角地区差距很大,特别是该地区的工业化和城市化与长三角当年的条件很不一样,其工业和城市的发展都面临着巨大的困难,更不用说其对农业和农村支持能力弱小了。因此,本课题需要在更大的范围来考虑支持农业和农村问题。也就是既要重视中西部地区自身的工业和城市对农业和农村的支持,同时要研究东部的工业和城市对中西部的工业和城市的支持问题。这种支持固然有财政途径,但更为重要的是市场和制度途径。

三、研究的重点和特色

本书以中国化的马克思主义经济学理论,特别是科学发展观为指导,在借鉴发展经济学理论基础上,根据中国发展的实际状况,特别是基于长江三角洲工业化和城市化中工农互促、城乡互动的经验,试图构建一个立足于中国本土的工农互促、城乡互动的农村发展、城乡一体化的理论体系。然后,以此为理论支撑,有针对性地提出中国“工业反哺农业、城市支持农村”,工农互促、城乡互动的和谐协调发展的道路、方式及对策。

(1) 与一般的仅仅研究通过财政资金反哺农业和农村的思路不同,我们设计的研究思路重点在于如何从财政支持的导向转变为人才

支持的导向，以及需要的相关配套条件和政策。

(2) 与一般的仅仅研究通过政府政策创新反哺农业和农村的思路不同，我们设计的研究思路重点在于通过市场创新，激励基于利益关系的行为主体的投资能力，建立“工业反哺农业、城市支持农村”的市场机制或造血功能，同时不排除政府的引导和直接干预。

(3) 与一般的把城市化理解为人口转移意义上的城市化不同，我们设计的研究思路突出其要素市场中心的功能，突出其作为人流物流资金流信息流的集中地的功能。因此这种意义的城市化不仅可以成为现代工业化的重要条件，也是推进城乡一体化发展的基础。

根据上述课题设计，课题组在调查研究和资料收集的基础上所产生的初步研究成果形成了一批公开发表的论文。这些论文从不同的角度突出了反哺“三农”的机制和路径，在书后注明了所发表的各篇论文的刊物名称和作者。

洪银兴

2008年2月

二元结构的现代化和社会主义新农村建设

【提要】在工业化达到一定水平后，二元结构现代化尽管不排斥进一步通过工业化转移农业剩余劳动力，但重点需要转向改造农业本身，加快农业的现代化。城市化不能仅仅解决劳动力向城市转移问题，还需要解决城乡二元结构问题，特别是要从根本上改变农村的落后面貌。城乡一体化的实质是统筹城乡经济发展。

我国目前存在的三农问题也就是发展经济学讲的二元结构问题。二元结构指的是采用现代技术的现代部门（工业）同采用传统技术的传统部门（农业）并存。这种二元结构是发展中国家经济落后性的标志。综合发展经济学理论，二元结构现代化的初始路径是，以减少农民解决农民问题，以非农化解决农业问题，以城市化解解决农村问题。在非农化和城市化基础上进一步推进二元结构现代化的路径是解决农业、农村、农民本身的现代化，也就是建设社会主义新农村。

一、工业化和农业现代化

原来的发展中国家都是农业国，其经济发展必然有个工业化即非农化的过程。大部分发达国家是在农业在制度和技术得到现代化改造后进入工业化阶段。我国不是这样，一方面在人均 GNP 较低的水平上推进工业化，另一方面是在传统农业没有得到根本的现代化改造的条件下推进工业化的。因此我国在产值结构实现工业化时，我国的就业结构仍保持了前工业化时期的水平。迄今我国仍有 80% 的人口、74% 的社会劳动力滞留于农业和农村，农业中还广泛保留着传统的生产方式。因此，我国的二元结构特征最为明显。

面对二元结构状况，发展中国家面临着改变二元结构现状实现一

元的现代化的发展任务。其路径，在发展经济学中有两种相反的思路。一种思路以刘易斯为代表；另一种思路以舒尔茨为代表。这两位观点截然相反的经济学家同获 1979 年的诺贝尔经济学奖。我国现代化的进程对这两种思路都给予了肯定。

刘易斯以农业中存在大量剩余劳动力为由，指出改变二元结构的基本途径是，农业剩余劳动为向现代工业部门转移，现代工业部门扩大资本积累，直至农业部门剩余劳动力转移完毕，工业部门反过来支持农业部门进行技术改造。

舒尔茨则认为农业部门不存在剩余劳动力，农业中现有生产要素已得到了最有效的利用，农业需要引入生产要素才能得到改造，其阻力为农业投资的收益率太低。

费景汉和拉尼斯在推演和修补刘易斯模型时提出，农业部门不仅提供剩余劳动力，还提供剩余农产品。如果没有农业剩余，农业劳动力流向工业部门是不可能的。农业剩余对工业部门的扩张和农业劳动的流动具有决定性意义。由此他们提出了实现经济发展需要工业和农业平衡发展的观点。^①

中国的农业既存在刘易斯所揭示的存在大量剩余劳动力的状况，也存在舒尔茨所揭示的使用世代相传的传统生产要素的状况。中国二元经济现代化的途径不应该是进一步拉大工业与农业的差距，也不应该以削弱或牺牲一方为代价发展另一方，而是要在二元经济分别得到繁荣和发展的基础上走向现代增长。根据这个思路，改变农业落后性的途径：一方面要采取刘易斯模型，将农业剩余劳动力转移出来，以提高农业劳动生产率，充分利用劳动力资源；另一方面要应用舒尔茨理论，增加农业投入，在农业中引入资金、技术等新的要素，使传统农业得到根本的改造。再一方面是根据费景汉—拉尼斯模型，增加农业剩余，并建立工业和农业的平衡。

我国从 20 世纪 80 年代开始在农村发展乡镇企业，也就启动了农业剩余劳动力向非农产业的转移，同时也就发动了农村工业化。乡镇企业即农民在乡镇和乡村兴办的非农产业企业。这是中国农民的一大创造，对中国的经济发展具有深远的意义。农村工业化已经成为中国工业化的重要方面。在现阶段的中国形成了城市工业和农村工业两大

^① 费景汉、拉尼斯：《增长和发展：演进观点》，商务印书馆 2004 年版，第 2~5 页。

体系。当然，在广大的农村特别是在中西部地区，农业剩余劳动力转移的任务还没有完成。尽管如此，我们需要清醒地认识到，在工业化达到一定水平后，二元结构现代化尽管不排除进一步通过工业化转移农业剩余劳动力，但重点需要转向改造农业本身，加快农业的现代化。突出在以下方面：

一是在农业中引入新的生产要素，包括三方面内容：（1）建立一套适合改造传统农业的制度。（2）从供给和需求两方面为引进现代生产要素创造条件。（3）对农民进行人力资本投资。舒尔茨认为，农业中引入新的生产要素有两点特别重要。第一，新要素的生产可能性要取决于还不知道的风险和不确定性。“农民接受一种新生产要素的速度取决于适当扣除了风险和不确定性之后的利润。”^① 现实中农业采用新技术新品种需要先进行推广和示范就是这个道理。第二需要对农民进行人力资本投资，向农民提供新的生产要素的信息等。舒尔茨认为，农民所得到的能力在实现农业现代化中是头等重要的。迅速增长的经济基础不在于提倡勤劳和节俭，增长的基础在于获得并有效地使用某些现代生产要素。因此，舒尔茨的中心论点“是把人力资本作为农业经济增长的主要源泉。”^②

二是增强农业提供剩余的能力，根据费景汉和拉尼斯的观点，农业剩余不仅取决于一些缓慢发生的现代化活动如市场参与、取得现代肥料、知识产权等，还取决于劳动力和土地资产的商业化。农业现代化的动力产生于工业部门。原因是农业部门的现代化依赖于两类诱因：现代要素投入和激励性工业消费品。农业中的技术革新程度取决于现代要素投入的数量。农民放弃自给自足转向购买工业消费品，就可能市场导向，就可能融入市场经济。

三是加快农业技术创新。农业技术创新有两方面内容：一是生物创新，后果是增加产量和收入；二是机械创新，后果是节省劳动力。在我国这样的农业人口众多的大国，生物创新受青睐。但创新能力不足；机械创新能力还是有的，但受就业压力的抵制。农业中的创新归根到底还是要解决生物技术创新。

我国实行联产承包责任制等农村改革基本上解决了温饱问题。现在的农业问题可以归结为三大问题：一是农业劳动生产率太低；二是

① 舒尔茨：《改造传统农业》，商务印书馆1987年版，第26页。

② 舒尔茨：《改造传统农业》，商务印书馆1987年版，第132页。

农民收入太低；三是农民消费能力太低。由工农业产品价格剪刀差等原因产生的比较利益结构，在过去工业和农业相互隔离时带有一定程度的隐蔽性和不可抗拒性，而在推进农村工业化时，这种比较利益结构便显性化。农民可通过将本应投入农业的生产要素流到非农部门，致使农业的技术基础进一步劣化，由此导致二元结构的进一步深化。

以上二元结构进一步深化提出了农村工业化过程必须同改造传统农业结合进行的要求。如果说过去的工业化（主要在城市进行）可以在传统农业没有得到改造的情况下建立起现代工业部门的话，那么现在在农村推进的工业化则不能丢掉农业本身的发展。在一般的工业化过程中，劳动力和资金等要素是同向地从农业部门流出而进入非农产业部门的。而在我国，农业部门是过多的劳动力和过少的资金、技术要素均衡的低效率结构，因此在我国农村工业化过程中，不同要素的流动不应该是同方向的。在农业剩余劳动力流出时，必须引进资金、技术等要素，特别是人力资本要素，以改造传统农业。

针对农业增产不增收的问题，需要通过市场建设改变现行的比较利益结构，以提高务农收益。其途径是加快农产品市场建设，特别是要加快农产品批发市场建设，以完善的农产品市场网络，解决农产品卖难问题。针对农业生产不稳定、价格波动大的特点，大型农产品批发市场可有条件地发展为期货市场，用以稳定农产品供求，抵御大的供求波动，转移价格风险，使农民免受大的供求波动的风险。

改变二元结构现状需要农业组织制度的创新。首先是扩大农村社会分工和专业化。将农业的产前、产中、产后服务从农业中分离出来，使产前、产中、产后服务由独立的竞争性的经营主体承担，从而形成新兴的为农业服务的产业。形成农业的专业经营和市场化经营，并在此基础上推动土地的集中和规模经营，从而形成农业中采用新技术和机械化的适度规模。其次是推进农业生产工厂化。这意味着农业转化为“农业工业”，农业生产组织转变为“农业企业”，从而使农业与工业表现为经营与生产目的的同质性，第三是经营单位组织化。这主要是指农业产供销及市场活动的组织化。其中包括发展各类中介组织，尤其是农产品销售组织，通过市场经营组织建立起农民面向市场的联系。

二、城市现代化和城镇现代化

在发展中国家，落后的农业与落后的农村相一致。二元结构也反映在城市和农村之间。城乡收入差距呈扩大的趋势，这在很大程度上反映了城市化进程的相对滞后。

在城乡关系中，城市化是带动乡村现代化的龙头。因此城乡二元结构的现代化，首要的是城市化和城市现代化。

城市化是现代化的发动机。城市化能否起到这种作用，与城市化的内涵相关。在经济发展的不同阶段，城市化有不同的内容。初期阶段的城市化与工业化相伴，主题是发展现代工业，现代工业大都建在城市，因此城市化就是农业人口从农业中转移出来进入城市。现在正在推进的城市化则与现代化相伴。其基本内容是，在城市现代化的基础上建立现代化的城乡关系，推进城市和乡村一体的现代化。

在现代经济中，城市在区域经济和社会发展中的主导地位突出表现在其集聚功能：一是集聚生产要素，人流物流信息流资金流流向城市。二是集聚主导产业。从现代化的角度给城市定位，观察现代化国家可以发现，城市是现代化的中心，是科学技术和文化思想的策源地，是先进社会生产力和现代市场的载体，推进城市现代化将促进技术创新和文明进步，进而推进社会经济现代化和城市文明的地域扩散，提高区域现代化水平。

任何城市的容纳能力是有限的，如果从城市作为一个区域的发展极考虑，在城市聚集的要素只能是先进生产要素，聚集的产业只能是主导产业，包括服务业和制造业的研发中心，公司总部及其营销中心。因此城市现代化涉及城市产业结构调整：第一，通过城市产业结构重组，将城市工业向周边小城市和城镇转移，金融、贸易、信息、服务、文化教育等第三产业向大中城市集中。第二，积极吸引包括乡镇企业在内的公司总部及营销中心进入城市，使城市由工厂林立转向公司林立。第三，抓住中国进入 WTO 的机会，积极创造条件、以更加开放的环境吸引外资银行、保险公司、贸易企业、电讯公司和各类高科技研发中心进入中心城市。吸引外国服务业进入的环境不仅仅是政策环境，更为重要的是基础设施和服务环境。城市越是开放，越是

国际化，现代化程度越高。

城市化和城市现代化只是解决一个区域现代化的能力，克服城乡二元结构还需要突出解决农村的现代化。城镇处于农村区域，是连接城市和乡村的中间地带。农村城镇的城市化水平直接影响城市现代化要素向农村的扩展和辐射能力。城镇城市化意味着城市化在都市区、城镇乃至乡村同时推进，实际是将城市功能向城镇扩散和转移，使城镇成为农村区域中的商贸中心、服务中心，使人们在城镇与城市具有同等的机会，在城镇就能享受到现代文明和现代社会经济生活的气息。因此建设社会主义新农村的重要方面是通过城镇城市化提高建设社会主义新农村的能力。

刘易斯从分析一些发达国家当年的城市化费用入手，分析了一些发达国家当年的城市化费用：就直接费用来说，有 $2/3$ 的城市化费用用于建筑，包括居住设施和其他基础设施的建设。而且，城市的建筑费用要比农村高得多。城市化的费用不仅在于上述直接费用，还在于高昂的机会成本。

通常人们根据欧美经济发展的历史，把人口向城市迁移等同于城市化和工业化。因为城市工业化需要吸收农业部门转移出来的剩余劳动力。美国经济学家 W·托达罗依据发展中国家的实际，在 1968 年和 1969 年发表的论文中提出“欠发达国家劳动力迁移和失业的模式”。在他看来，劳动力迁移主要是客观存在相对经济利益和费用的驱使。预期的城乡收入差异造成劳动力流向城市，城市中本来就存在严重的失业和就业不足，越是在城市中创造就业机会，流向城市的劳动力越多，失业率也就越高。托达罗模型假定：劳动力迁入城市，是人们对城乡预期收入差距的反应，而不是对实际收入差距的反应。影响人们预期的因素有两个：由城乡职业差异而带来的实际收入差距，在城市中求得就业机会的可能性。托达罗认为，在第三世界长期存在失业问题，因此迁入城市的劳动者并不能马上找到所期望的收入的职业，实际上在相当长的一段时间内存在着失业或就业不足的风险。超出就业机会的农村劳动力向城市迁移，既是落后国家不发达的表现，又会加剧不发达。

尽管城市扩大到一定程度能使城市提供的服务获得规模经济。但是城市人口规模达到一定程度时，规模经济就会成为规模不经济。首先，城市净移民造成了城市拥挤和污染等外部的不经济。其次，城市

移民增加了劳动力的供给,从而使劳动力供给超过了由此而引起的对劳动力的需求,这样,城市工人的工资率因竞争而下降。因此,大批农业剩余劳动力涌入城市会产生“城市病”:一方面城市因人口剧增,交通、粮食、能源和水的供应全面紧张,拥挤、污染、贫富悬殊、治安混乱等弊病也随之产生。另一方面农业中因生产要素过度流失而出现凋敝和萎缩现象。这种城市病的症结不仅仅在于人口的集聚,更是传统工业的集中。

托达罗列举了劳动力涌向城市所产生的恶果:从供给方面来看,一方面城市劳动力供给膨胀,造成城市高失业率;另一方面农村的人力资本不断减少。从需求方面来看,城市就业岗位的增加需要补充大量的资源,这使城市职位的创造远比农村高,代价也更高,这就会降低城市对劳动力的需求。这种城市劳动力供求矛盾,可能导致城市劳动力的就业不足。在城市创造就业岗位是城市化的重要成本。农业剩余劳动力大量涌向城市必然同城市本身的就业不足产生尖锐矛盾。

上述城市化成本分析表明:当工业化包括了把人口从农村转移到城市地区时,就比在已有人口定居的地方进行工业化代价要高昂,因此就有必要到乡下办工业,关键是创造一个城乡经济机会适当平衡的局面。中国的农村在20世纪80年代初开始转移农业剩余劳动力时对刘易斯模型、托达罗模型可能一无所知,但同样走了在农村发展非农产业,从而在农村发展小城镇的道路。这表明了客观的经济发展规律是不可违背的。在苏南地区从20世纪80年代开始的城市化首先是在农村发展小城镇,从农业中转移出来的劳动力也首先进入小城镇。城市化主要不是农民转向现有的城市,而是农民在发展乡镇企业的同时就地发展小城镇。这就是当时所流行的农村人口离土不离乡(镇)的模式。于是城市化就被发展为城镇化。小城镇一方面联结农村各业,另一面辐射周围农村。

城镇化发展到一定阶段,提出的新课题是,将城镇人口比重作为城市化水平的衡量指标,反映的是城市化初期的指标。星罗棋布的小城镇产生的可持续发展问题已经逐渐显露出来。城市供给不仅仅是数量问题,更是质量问题。在改造传统农业推进农村现代化方面城市的增长极作用,小城镇是无力替代的。现有的小城镇与城市的差距也决定了小城镇无力担当区域增长极的重任。小城镇大部分居民是从农业劳动力转化而来的,居民生活方式和城镇建设档次上也处在城乡过

渡阶段。作为参照系的发达国家，大城市和城镇之间除规模差别外，在公共设施、购物娱乐环境、道路信息系统方面差距甚小，这种小城镇真正是分流大城市人口的“蓄水池”和向农村传播大城市文明的“接力棒”。相反，我国小城镇与大中城市在公共设施建设方面的差距很大。因此，小城镇星罗棋布不等于城市供给充足。

现有的城镇基本上由两个方向形成。一个方向是农村发展乡镇企业所形成的城镇。这是农业剩余劳动力的转移场所。另一个方向是在城市调整结构中城市工业和居民住宅迁出城市后所集中进入的城镇。这是城市工业、城市人口的转移场所。现在无论是哪一种方向形成的城镇，大都是工业城镇。根据建设社会主义新农村的要求，城镇必须成为农村中改造传统农业进而繁荣农村的基地。问题是，仅仅是工业城镇难以承担起此重任。原因是城镇要成为城市现代化要素向乡村扩展和辐射的中间环节，所具有的城市功能不仅是其制造职能，更重要的是其服务职能、市场职能以及设施功能。这就提出城镇城市化的要求。城镇城市化可以说是城市化与城镇化的衔接。农村城镇的城市化水平直接影响城市现代化要素向农村的扩展和辐射能力。城镇城市化就是要使城镇具有城市功能。它要成为人力、资本资源的积累和集中的中心，成为区域中的商贸中心、服务中心。

城市化需要城镇人口的聚集、经济能量的聚集。因此城镇城市化首先要求城镇的集中。作为城市的城镇和小城镇有规模的区别。达不到必需的规模，聚集不起服务业，聚集不起市场，聚集不起人气也就不成其为城市。城镇中建起的各类市场和服务设施也不可能达到规模经济。近年来苏南等地区在合并城镇的同时出现了“四集中”趋势：乡镇工业向工业园区集中，人口向小城镇集中，服务业向中心城镇集中，农田向种粮大户集中。对于农民搬迁进城镇而言，重要的不是空间上的迁移，而是从市民化方面真正能够融入城市社会。

城镇城市化要求城镇设施的城市化。城市化反映城市生活方式的扩散以及城市文化在更大范围的传播。目前城镇的许多商业和文化设施还很不完善，许多活动要依靠城市，因此在城镇城市化的过程中，要注意解决城镇商业、教育、医疗、购物等基本的服务设施，使之达到现代城市的水平。

农村城市化的一个重要含义是指农村居民在城镇能够享受到城市人的物质和文化生活方式，引导农村地区的群众从旧的生活方式中摆

脱出来，让更多的农村居民享受城市文明。因此城镇城市化，就是要根据现代城市功能和城市观念来建设城镇，使之发展成为新型的小城市。具体地说，要提高小城镇规划和设施建设的标准，特别要加快小城镇信息传播通道的建设，为城镇营造高质量、高标准的生产生活环境。一些近郊城镇可以结合城市郊区化进程，吸收大城市转移的人口和产业，成为大城市的卫星镇，直接接受城市文化和城市观念的辐射。

城镇城市化需要城镇也能成为开放性城市。因此城镇的城市化建设的重要方面是城乡快速交通和通讯联系通道的建设。其中包括中心城市与城镇的交通和通信通道建设，城镇和乡村的交通通道建设，各级城市之间以及城乡之间的市场联系网络。这对城乡一体进入现代化起着先行作用。

三、城乡一体化和新农村建设

城市现代化和城镇现代化的衔接是城乡一体化。城市化不能仅仅解决劳动力向城市转移问题，还需要解决城乡二元结构问题，特别是要从根本上改变农村的落后面貌。城乡一体化的实质是统筹城乡经济发展。

城市与乡村作为两大地域类型，其发展方向，并不是把乡村完全变成城市。无论如何发展，还会保留城市和乡村，城市是以非农产业为主，乡村是以农业为主。两者之间还会保留功能上的差异，各自承载行业的差异，景观的差异。城乡一体化是指在保持城与乡的特色的同时从经济、社会、空间等方面融合城乡发展。

城乡一体化不是降低城市的地位去屈就乡村，而是将乡村的地位加以适当提高，使其在市场体制下处于与城市同等的竞争地位。城乡一体化，是指人口、资金、信息和物质等要素在城乡间自由流动，城乡经济、社会、文化相互渗透、相互融合、高度依存，成为一个相互依存、相互促进的统一体，充分发挥城市与乡村各自的优势和作用。

城乡一体化是指体制的一体化。在转向市场经济体制的转型阶段，一方面城市市场化程度相对较高，而相对于城市，农村市场化程