



研究生用书

农村区域经济 发展问题研究

Thematic Issues on Rural Regional
Economic Development

● 左 停 齐顾波 主编

27
7

50274



中国农业大学出版社
CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

策划编辑：梁爱荣 席 清
责任编辑：梁爱荣
封面设计：郑 川

研 究 生 用 书

农村区域经济发展问题研究

Thematic Issues on Rural Regional Economic Development

ISBN 978-7-5655-0462-4



9 787565 504624 >

定价 26.00 元

研究生用书

农村区域经济发展问题研究

Thematic Issues on Rural Regional Economic Development

● 左 停 齐顾波 主编



中国农业大学出版社

CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书各章依照教学工作的需要,从理论基础和应用研究两个方面反映了当前中国农村与区域经济发展中的热点问题、突出问题,包括区域发展差距问题、跨区域合作问题、不同区域发展模式问题、农业产业转移问题、产业集群问题、城镇化问题等。每一章当中,都有一些与有关热点问题相联系的理论背景介绍,之后介绍了在相应理论指导下对这些问题开展的有关实证研究和案例研究,理论和研究结合在一起更适合指导学生学习,便于读者更全面地了解区域发展的相关主题的理论背景与研究工具。

本书可以作为高等学校区域经济学硕士专业、农业推广硕士农村与区域发展领域和农村区域发展专业高年级本科生有关区域发展专题课程的教材或教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

农村区域经济发展问题研究/左停,齐顾波主编. —北京:中国农业大学出版社,2012.2

ISBN 978-7-5655-0462-4

I. ①农… II. ①左…②齐… III. ①农村经济:区域经济-研究-中国

IV. ①F327

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 251908 号

书 名 农村区域经济发展问题研究

作 者 左 停 齐顾波 主编

策划编辑 梁爱荣 席 清

责任编辑 梁爱荣

封面设计 郑 川

责任校对 陈 莹 王晓凤

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

版 次 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

规 格 787×980 16 开本 15.75 印张 288 千字

定 价 26.00 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

编 写 人 员

主 编 左 停(中国农业大学)

齐顾波(中国农业大学)

副主编 王海民(中国农业大学)

鲁静芳(贵州财经学院)

参 编 郭艳琴(新疆财经学院)

胡新萍(北京农学院)

何美丽(北京农学院)

李劲松(贵州财经学院)

高明国(河南财经政法大学)

前 言

中国是一个大国,多样化的资源分布和辽阔的地域以及较高的国际发展参与度决定了其多元的农村经济区域发展问题。有其内部的,如区域经济结构问题、区域发展不平衡问题、劳动力跨区域流动的问题等;也有外部的,如区域经济一体化、自由贸易区建设、区域间发展收敛等问题。因此,在中国研究农村区域发展问题具有非常重要的意义。相应地,“区域”也成为国际发展研究的一个重要视角,2009年的世界发展报告《重塑世界经济地理》尝试用密度、距离和分割来看待发展。无独有偶,同年的人类发展报告《克服边界:人类流动和发展》揭示了跨区域人力资源流动对发展的意义。

中国农业大学农村区域发展研究和学科建设在过去的10多年中取得了进步。1999年全国第一个农村区域发展本科专业招生,2002年区域经济学硕士专业开始招生,之后农业推广硕士中也设立了农村与区域发展领域,2011年区域经济学博士研究生专业开始招生,农村区域经济发展问题是这些专业学生学习和研究的重要主题,相关专业也开设了一些相联系的专题讨论性质的课程。

作为应用研究的成果收集,本书是集体工作的成果。区域经济学专业的一些研究生通过学位论文为本教材实证研究和案例研究做出了贡献,他们的研究虽然没有最重要的学术创新,但也正因为是以研究生为主工作,这些研究对其他学生更有参考意义。为了更好地服务于教学工作,本书依照教学工作的需要进行了编写,但尽可能地保留原始风貌,没有对数据进行更新。本书的各章集中反映了当前中国农村与区域经济发展中的热点问题、突出问题。每一章中都有一些与有关热点问题相联系的理论背景介绍,之后介绍了在相应理论指导下对这些问题开展的有关实证研究和案例研究,理论和研究结合在一起,更适合指导学生学习,并便于读者更全面地了解区域发展的相关主题的理论背景与研究工具。各章中实证研究与案例研究,主要是研究生在老师指导下的论文研究成果的改编,“实证”与“案例”并不是严格意义上的,主要区别在于研究对象代表性的范围大小。本书反映了当前的一些重要主题问题,但仍有一些重要的区域经济问题没有充分讨论和专题研究,如农村劳动力转移问题、交通问题等。

本书可以作为高等学校区域经济学硕士专业、农业推广硕士农村与区域发展领域和农村区域发展专业高年级本科生有关区域发展专题课程的教材或教学参考书。

本书是很多师生共同工作的成果。各位编写人员为本书大纲的确定、有关章节的编写和审稿做了大量的工作。余露为本书的编排和统稿做出最基础性的贡献。中国农业大学区域经济学专业的研究生们为本书的研究部分做出了主体性的贡献,他们的姓名会在正文的相应部分提及。中国农业大学研究生院是推动本书编写的基础动力,并为本书的出版提供了资助。编者对他们的工作表示由衷的谢意!

编者也希望各位读者提出宝贵意见,以使本书有机会得到改进和修正。

编 者

2011 年 9 月

目 录

第一章 农村区域发展问题概述	1
第二章 农村区域发展水平差异化研究	12
第一节 背景介绍	13
第二节 经济增长与经济发展的概念界定	16
第三节 现有衡量发展水平的指标	18
第四节 实证分析:中国区域经济增长差异研究——以八大经济区为划分标准	21
第五节 个案研究:区域综合发展差异研究——以环京津贫困带为例	34
第三章 区域间的经济增长差异研究	47
第一节 经济增长收敛性概念界定	48
第二节 经济增长差异理论	49
第三节 现有区域经济增长差异的研究	54
第四节 个案研究 A:区域增长收敛研究——以廊坊为例	56
第五节 案例分析 B:区域经济增长的产业结构差异——以江苏省为例	67
第四章 跨区域合作	79
第一节 跨区域合作理论背景	79
第二节 跨区域合作发展现状	84
第三节 实证分析——中国东西扶贫协作	85
第四节 总结	106
第五章 区域发展模式多元化	109
第一节 相关概念界定	110
第二节 中国几种典型区域发展模式简介	112
第三节 实证分析:区域发展模式多元化研究——以苏南、温州、珠三角为例	120
第四节 总结	141

第六章 跨区域生产要素流动与产业转移	145
第一节 劳动力转移	146
第二节 农业产业转移	150
第三节 个案研究:中国农业产业化转移——以“东桑西移”工程为例	157
第四节 实证分析:从“南粮北运”到“北粮南运”	173
第七章 中国城镇化研究	197
第一节 概念界定	198
第二节 理论背景:城镇化的生成与发展机制	200
第三节 中国的城镇化发展	201
第四节 实证分析:撤乡并镇的城镇化效应——以苏北为例	207
第五节 总结	217
第八章 农业产业集群化	220
第一节 概念界定	221
第二节 理论背景	224
第三节 农村产业集群的现状及存在的问题	227
第四节 个案研究——北京市平谷区大桃产业集群识别	229

第一章

农村区域发展问题概述

区域(region)是极具弹性的概念,因学科及研究视角不同,其内涵与外延也有所不同。地理学意义上的“区域”是以人地关系即人类社会同地理环境的关系为主线,对地球表面进行地域划分,是“地球表面的任何一个单元,它因自然或人文特征而有别于周围地区”(梅林,2001)。政治学意义上的“区域”更多地与国家行政划分重合,往往由一个独立或多个具有从属关系的行政单元组成。社会学意义上的“区域”不局限于行政区划或自然地理差距,而是根据社区内的语言、信仰、民族特征、文化传统等标准进行划分,是“具有相同语言,相同信仰和民族特征的人类社会聚落”(聂华林等,2006)。在经济学中,人们通常把区域看做是人类经济活动的物质基础与空间载体,是一个有机的整体。19 世纪初,德国经济学家冯·杜能在其农业圈层理论中勾画了一种典型的抽象的经济区域,即以一个均质平原上的中心城市为核心,与周围农业地带组成一个孤立的地区,即“孤立国”。孤立国既无河川,亦无运河,马车是产品唯一的运输手段。美国区域经济学家埃德加·M·胡佛(1990)认为“区域”的根本意义在于“一个区域各组成部分中间在特性上存在高度相关性”,“可以把区域划分为不同的两类,即均质区与结节区,均质区划界的根据是内部一致性;结节区的内部相互关系或共同利益得以实现的基础是功能一体化而不是均质性”,“区域是基于描述、分析、管理、计划或制定政策来说被认为有用的

一个地区统一体”。因此,胡佛认为“最实用的区域划分应当符合行政区划的疆界”。此外,一些学者从生产的专业化角度对“区域”进行定义,认为经济区是“具有全国规模专门化的地域经济综合体”。

笔者认为,无论以何种视角界定“区域”,都应具有两个基本特征:一是区域内部某种要素或多种要素组合的相关性,其主要表现为均质性、同类性或联系性;二是区域之间在这种要素或要素组合上表现为差异性、异质性。基于中国的发展现实,某一区域的发展选择往往受宏观政策与微观经济调控所影响,表现为一个独立的行政区或多个行政区域的组合,符合中国的行政区划的疆界。因此,本书所涉及的“区域”概念基于这一客观事实,主要是指特定的空间范围,它具有一定的面积、形状、范围或界线,其内部的特定性质或功能相对一致而有别于外部邻区,主要由一个或多个有相互关系的行政区划组成。

区域发展把发展的外延由传统的点(如村庄)拓宽到一个面的概念。农村区域指的是城市以外的空间范围,在中国,主要以农业人口为主,农村产业以农业为基础产业,农村工业、第三产业也有一定程度的发展。从地域疆界来看,包括城市以外的地区,不仅包括乡村,也包括集镇和一些小城镇。农村区域发展是包括农村经济、社会、文化、政治、技术与环境各个方面的综合协调发展。作为最大的发展中国家,中国农村是一个极为重要的区域,它覆盖大多数的国土面积和人口。农村区域发展是国家发展的基础和关键,城乡统筹发展已成为中国发展的重要战略。

由于历史的、政治的、社会的等多方面的原因,农村地区在经济上与城市地区存在很大的差距,特别是在中国人多地少的资源条件下和城乡二元社会结构的约束下。在目前中国市场经济已经逐步完善,在加入 WTO 的条件下,以及自然环境、社会环境本身整体性的前提下,农村区域发展不能与整个国家和其所在地区的发展割裂开来。农村区域作为一个开放的系统,其产业发展、劳动力流动、环境保护等都是其所在地区以及整个国家协调作用的结果。更为重要的是,尽管农村发展强调的是区域的视角,但始终应该关注的是,不管区域多大,农村区域发展的主体应该是区域中的人。在一个较小的区域中,利益相关群体可能会少些;在一个较大的区域中,利益相关群体更多元化,关系更复杂化。比如在一个较大的流域中,上下游居民之间的关系就是一个复杂的区域问题。

中国是一个大国,有许多农村区域发展问题,有其内部,如区域经济结构问题、区域发展不平衡问题、劳动力跨区域流动的问题等;也有外部的,如区域经济一体化、自由贸易区建设等问题、区域发展趋同等。因此,在中国研究农村区域发展问题具有非常重要的意义。本书将对当前农村区域发展中的一些基本问题和热点问题进行概括和分析,并通过各个专题中的实证研究为农村区域发展研究提供生动

的现实案例,并便于读者更全面地了解区域发展的相关主题的理论背景与研究工具。

一、农村区域发展不平衡

中国农村区域经济发展的不平衡性体现在:中国东、中、西三大经济区域的划分客观上存在着三个明显差异梯度,从东至西呈现梯级依次弱化态势,东部属相对发达地区,中部为次发达地区,西部为欠发达地区。尽管自“九五”计划和第十四届五中全会以后,“解决地区差距扩大问题,实施区域经济协调发展”成为中国区域发展战略的指导方针,扩大对中部、西部的开放和加大投资力度。但由于东部优越的自然环境、区位条件、产业基础、科技力量等条件,在市场作用下,生产要素仍趋于流向投资回报率更高,市场环境更成熟,制度建设相对完善的东部地区,导致东西部的发展差距进一步扩大。

中国东、中、西部的地区差距是从 20 世纪 90 年代初开始出现,源于“六五”至“八五”期间一直奉行的地区非均衡发展思路。中国东、中、西部地区 GDP 经济差距明显,并且有扩大的趋势。首先,从反映地区差异变化的基尼系数来看,1991 年为 0.246 3,1995 年上升至 0.274 7,1996 年略有下降,近几年基尼系数又呈上升趋势。其次,从人均 GDP 的绝对差距来看,1990 年东部地区人均实际 GDP 分别是中西部地区的 1.55 倍和 1.82 倍,1999 年该指标值分别提高到 1.85 倍和 2.42 倍。东西部人均 GDP 差距在 2003 年达到最大,为 2.84 倍,之后略有减小,但绝对差距仍达 21 000 元(2010 年数据)。东部人均 GDP 最高的上海市(73 124 元),是西部最低的贵州(8 824 元)的 8.287 倍,这一差距还有不断扩大的趋势。第三,从东、中、西部的经济增长率来看,1990—1999 年期间东、中、西部的人均实际 GDP 增长速度都不断减缓,但总体上东部的经济增长速度要快于中西部地区,尤其在 20 世纪 90 年代后期更为明显。进入 21 世纪以后,东、中、西部地区间经济增长率差距已开始趋于缩小,但绝对差距仍在扩大。上海市 GDP 在东部地区排第五,但超过西部排第一的四川省 1 192 亿元;东部 GDP 总量最小的天津市(6 354 亿元),仍超过西部的云南、甘肃、新疆、贵州、重庆等省市区。

从城镇化阶段来看,如果与世界各国的平均发展相比较,中国东、中、西部地区的城镇化水平不仅落后预期工业水平,而且也远远落后于地区经济发展水平。从工业化进程看,中国工业化进程已开始进入钱纳里划分的工业化中期的期中阶段。其中,东部地区已开始进入工业化中期的后半阶段,中部地区已经进入工业化中期的前半阶段,而西部地区则仍处于工业化的初期阶段。此外,若按照购买力平价的划分标准,根据东、中、西部地区人均 GDP 水平,1999 年中国东部地区已进入上中

等收入阶段,而中部和西部则处于中中等收入阶段。

东、中、西部地区资本市场发育也存在很显著的差距,主要表现在:一是中西部地区与东部地区券商相比处于绝对劣势。东部沿海地区的券商无论是发展层次、数量分布,还是资金、市场占有等综合实力都占据了明显优势,在中国证券市场上起着主导作用。二是中西部地区的资本市场相对于东部而言效率低下,1998年西部地区证券化比例只有20.6%,低于全国平均水平。三是中西部地区的资本市场主体单一,而东部资本市场的发育较为成熟。1999年西部地区产业投资基金、证券投资基金、风险投资基金尚是空白。

在本书的第二、三章中,笔者通过四个案例通过不同的视角对中国区域发展差异进行论述,四个案例覆盖了国家、省级、市县级等多个行政层级的区域。其中第二章从横向上对比了当前特定区域的综合发展差异;第三章从纵向上对比了特定区域在一定时间跨度内经济增长的速度差异。此外,本书第四章从另一个维度分析了一个与区域差异形成与强化紧密相关的问题,即区域发展模式差异化与多元化。第五章延续前三章对区域差异的分析,提出了区域合作与互助的解决路径,并以中国东西扶贫协作政策的实施为案例展示了当前区域互助合作的格局。

二、经济发展区域化的体制约束

经济发展区域化是中国市场经济深刻发展的新趋势。一个经济区域往往跨越多个行政区,随着区域整合趋势的日益加剧,行政区与经济区的矛盾日益显现并趋向激化,成为中国经济发展中的突出制约因素,严重影响中国经济区的形成和壮大。这一矛盾突出表现在三个方面:一是行政区之间产业发展自成体系,产业同构、同质竞争,生产力布局重复现象严重。如长三角内相距不远的十几座城市近十年来的产业调整方向非常接近。二是外向性经济发展各自为政,甚至恶性竞争。在对外招商引资上,各城市在税收优惠政策方面竞相降低门槛,以将周边城市的投资者吸引到自己的地盘上来。三是地方保护造成生产要素在区域内流动不畅和市场分割。以贵州、云南、广西三省区为例,三地矿产、生物、旅游等自然资源丰富,但长期以来,你开矿、我也开矿,你建中药基地、我也建中药基地,互相分割市场;旅游客流资源不能共享。“西南大旅游”概念提出多年,却一直止步不前,鲜有实质性进展。

行政区与经济区矛盾的激化,造成中国现代化建设付出的成本越来越高。在市场经济发展过程中,因行政区域壁垒导致盲目、重复投资和同向低层次竞争,带来大量的资源、资金、技术耗费不断增高。在中国资源、资金均不富裕的今天,“行政区经济”引起的耗费令人痛心。

中国经济区发展的体制约束来源于行政区政府对跨行政区合作的消极态度,行政区政府自身难以真正推进行政区与经济区整合。从行政区政府动力看,20世纪80年代初,中国开始实行向地方政府“放权让利”的改革,地方政府在财政、税收和投融资方面获得了相当的决策权和调控权,加之上级政府考核下级政府的政绩好坏往往以各级政府所管辖的行政区域经济发展状况的好坏为主要标准,地方政府追求行政区域经济增长最大化的内在动机高涨。在这种形势下,地方政府对地区间的合作往往只停留在口头上,即使有合作,也是低层次的。从国家控制力看,中国国民经济宏观调控的空间组织模式是以现行行政区划为基础的“中央—省(市、区)”两级调控模式,经济改革的重心主要着眼于宏观和微观层面的体制建设,即市场经济的宏观体制和企业微观机制的建立,而有关区域经济的中观层面的制度建设一度未引起重视,形成国家控制力在中观层面上的真空。中国尚没有专门协调区域行动的机构,结果在区域管理方面造成部委间、中央与地方之间以及地区之间的失序。在这个意义上,行政区与经济区的矛盾是区域经济管理缺失的结果。对经济区域一体化进行宏观调控,加速行政区与经济区整合,极为迫切。

此外,跨行政区间的协作发展不仅表现为政府间的合作协调与统筹发展,如跨区域环境治理;也表现为由于市场作用推动的跨区域生产要素流动,如劳动力转移。这一流动往往覆盖异质性更大、地域距离更远的两个区域。本书第六章即以跨区域生产要素流动为主题,以农业产业化转移为案例分析跨区域的经济协调发展的现状与意义。

三、农村劳动力的跨区域流动

中国农村发展面临的最大制约因素就是农村剩余劳动力的大量存在,解决农村问题的途径之一即通过加速工业化、城市化,创造更多制造业岗位和服务业岗位,将更多的农村人口转移到城市。目前,农村剩余劳动力转移主要表现为跨区域流动的异地转移。中国劳动力(人口)流动的总特征有:从农村向城镇流动与迁移;从内陆向东南沿海流动;以近距离的省内流动为主体。

据人力资源与社会保障部和国家统计局调查,2010年度全国农民工总量为24223万人,其中外出农民工数量为15335万人。在跨省流动的4000多万人口中,四川、安徽、湖南、江西、河南、湖北六个不发达的内陆省份流出人口占全国跨省流动人口的60%左右。农民流入地,主要集中在沿海经济发达地区和各类城市,广东、浙江、北京、上海、福建、江苏6省市容纳了全部跨省流动就业农村劳动力的68%。全国流动人口中,省内流动的占65%。同时,农村流动劳动力越来越多地向地级以上的大中型城市流动,共占全部的62.4%。

近年来,农民工流动呈现出一些新的变化:农民工流动最大的变化是从原来的“民工潮”变成了一定范围和一定程度的“民工荒”,中国部分地区出现农民工“缺工”现象,成千上万的空缺岗位与上亿的农村剩余劳动力之间形成了鲜明的对比;在农民从中西部向东部流动的同时,一些东部地区的农民工也开始“奔”向西部农村寻求打工机遇,在民工输入地的江苏,数十万农民工在农忙季节组织起来前往新疆摘棉花,成为当地农业经济正常运行的有力支柱。这些新的特点也是很值得我们深思的。

劳动力流动带来的影响,总的来说是积极的。主要表现在:农村劳动力的流入填补了城镇地区的结构性劳动力短缺。由于劳动力的流动和就业开发,极大地丰富了城市的行业构成和就业结构的多样化,尤其是第三产业就业比重上升,产业结构和就业结构趋于合理;推动了劳动用工制度的变革,促进了劳动力市场的建立和开放;使农村外出劳动力增长了才干,开阔了眼界,增加了收入,为回乡民工促进当地经济发展提供了契机。

农民跨区域流动会直接产生某些经济和社会问题,如交通运输趋紧、城市社会服务沉重、农业领域出现某些资源浪费等,这实际上就是农民流动的社会成本。农村劳动力大量涌入城市,凸显原有体制对流动人口管理的不适应。走出农村的绝大多数是有一定文化基础、体魄健壮、智力较高的青年农民,留下来的多为老弱病残和妇女文盲,使得农村劳动力素质明显下降,这对农村社区科学知识的普及、良种的推广、新技术的采用、农村社区管理等工作提出了更高的要求。

四、农村区域环境问题

中国的环境问题具有很强的区域特点,中国的地形特点是西高东低。西部属于大江大河的上游,维系着全国的生态环境安全,东部是人口和经济密集区,环境压力大。而且环境问题本身具有很强的外部性。农村环境问题突出表现在以下五个方面:

(1)农业生产造成的水土流失、面源污染及土壤污染。中国人多地少,土地资源的开发已接近极限,山地农业造成严重的水土流失,北方的耕作也造成较多的土壤风蚀。化肥、农药的施用成为提高土地产出水平的重要途径,而这种“现代化”的农业生产是面源污染最为重要的来源。太湖、三峡大坝库区、杭州湾等的监测资料都表明,悬浮物和大部分氮磷来源于农田径流。除了湖泊富营养化外,面源污染还造成地下水污染甚至食品污染。农用地膜带来的土壤污染和华北地区农村的秸秆和垃圾燃烧产生的污染也造成了相当程度的环境危害。

(2)乡镇企业布局不当、治理不力产生的工业污染。农村工业化是中国改革开

放 30 多年间经济增长的主要推动力。受乡村社区自然经济的深刻影响,绝大多数乡镇在工业化进程中忽视了环境规划和治理,致使局部地区污染严重。近 10 多年来,工业化畜禽养殖业又成为新的污染源,在河网密布地区这种污染甚至已经超过工业污染。而诸如河北的废品回收加工、贵州的土法炼焦等已屡屡在当地引发严重的社会冲突。如果不能迅速规范,找出相应经济条件下的出路,乡镇企业的污染不仅会延缓工业化进程,也会对农村环境安全乃至社会安全产生负面影响。

(3)城市生活垃圾向农村延伸,城市工业废物向农村排放。城市垃圾堆放和处置需要占用大量的土地面积,一般来说,堆放 10 000 吨城市生活垃圾需占用 0.067 公顷土地,所以大量的城市垃圾占用郊区或农村的土地。而生活垃圾渗出液属于高浓度污水,严重污染水体和土壤,甚至渗入地下水,致使地下水中的硝酸盐、氨氮、细菌总数等各项指标超标。另外,随着城市环境的治理,城市中高污染的企业如化工厂往郊区及农村迁移,这些重污染企业排放的污水、污气和污物,导致农村的水体和空气严重污染。

(4)环境问题的跨区域特色带来的治理压力。环境保护及污染治理是典型的跨区域公共事务问题,不能单独依赖行政区内部解决,需要区域间合作,共同解决。然而,由于相邻行政区间往往经济结构相似,区位优势相当,资源争夺频繁,在这样的竞争格局下,合作难以推动,且环境问题由于无边界性与流动性,往往对不同地造成的影响不同,这也加大了区域合作的难度。如珠江 70% 的水量来自上游西江,但由于上、中、下游治理脱节,上游西江至今尚未建成防洪控制性工程,每遇流域性大洪水,均给下游珠三角地区带来严重威胁。

(5)由于小城镇和农村聚居点的基础设施建设滞后产生的生活污染。随着中国城市化进程的加快,小城镇和乡村聚居点人口迅速增加,城市化倾向日益明显。但与城市相对规范的规划、较完善的基础设施相比,小城镇和乡村聚居点在这些方面明显落后,脏乱差现象突出。这种基础设施落后于经济和城镇化发展水平的现象甚至没有随着经济水平的提高而显著改善,对卫生和健康构成了巨大的威胁。

20 世纪 90 年代以来,中国的环境保护事业呈现出新面貌。突出的是国家正在积极探索跨流域的生态环境效益补偿,这为实现上下游之间、山区与平原之间、城市和农村的环境社会公平创造了巨大的可能性。目前以政府财政转移支付进行的跨区域环境补偿项目有:退耕还林、退田还湖、退牧还草和森林生态效益补偿等。

五、农村城镇化

农村城镇化对于消除城乡二元经济结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展,促进劳动力就业,增加国内有效需求都有积极的推动作用。解决农业、农村、

农民问题要靠推行农村城镇化战略才能够从根本上得到解决,农村城市化战略的实施,必将对中国的社会结构、经济结构和农村发展产生影响,这一点已经在中国的学术界达成了广泛的共识,也越来越得到政府决策层认同。

当前,大多数小城镇的发展缺乏长远规划,行政干预的色彩浓重,城镇带动乡村经济的功能没有充分发挥,农村中有组织的公共技术服务、社会保障、文化服务等在市场的大潮中甚至出现弱化的势头。部分地区镇的数量增加过快、质量不高、规模偏小,环境污染和生产安全问题也没有得到重视。在城镇发展布局上,存在许多的不合理之处。大、中、小城市比例不协调;东部城市数量不少,但上规模、上档次的城市很少,中西部中小城市数量明显偏少;城区总体规划过于宏观,内容过于单一,城区规划千篇一律,没有个性和地方特色;城区规划偏重行政功能,缺乏区域性,对发展广阔的中西部欠发达地区经济显然力度不够,地区差异明显。2000年年底对全国17 805个镇进行统计,平均每个镇的非农业人口仅2 248人,不少地方出现了“村村像城镇、镇镇像农村”的现象,官员造城,有城无市,缺乏投资和就业的吸引力。

加快城镇化进程,首先应该解决劳动力就业、环境保护、社会保障、产业发展等问题,而不仅仅是城市建设的问题。但是一些党政机关领导干部为了追求政绩,大施奢侈华丽的形象工程,讲究“50年不落后”,甚至从县到乡不考虑因地制宜争设各类开发区或工业园区,抢着圈大院、盖大楼、建中心。这些有形的开发区、工业园区、广场、大型雕塑及标志性建筑物,成了领导干部政绩的最好体现,成了升官晋级的资本,却难以对城镇发展形成持久的推动力。小城镇建设的过于超前和经济发展的相对滞后,使巨额投入不仅没有带来相应的回报,反而提高了农民进城创业的门槛;不少投入巨资兴建的面子工程、形象工程中看不中用,严重挫伤了当地经济发展的元气。有些地方以农业产业化、城市化为名,强征农民承包的土地,承包给企业,许多农民被迫面临“进无业可就,退无地可守”的尴尬局面。

为了深化区域布局功能化,国家2011年正式发布了全国主体功能区规划,该规划将中国国土空间分为以下主体功能区:按开发内容,分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区;按开发方式,分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。优化开发区域是经济比较发达、人口比较密集、开发强度较高、资源环境承载能力开始减弱,从而应该优化进行工业化城镇化开发的城市化地区。重点开发区域是资源环境承载能力较强、发展潜力较大、经济和人口集聚条件较好,从而应该重点进行工业化城镇化开发的城市化地区。优化开发和重点开发区域都属于城市化地区,开发内容总体上相同,开发强度和开发方式不同。限制开发区域分为两类:一类是农产品主产区,即耕地较多、农业发展条件较好,尽管也