

中国

李珀榕 著

城镇化
建设模式
研究报告

国家行政学院出版社

013027351

F299.21
89

李珀榕 著

中国 城镇化 建设模式 研究报告



国家行政学院出版社



北航

C1635263

F299.21
89

前 言

党中央国务院提出城镇化国策，牵动了全民族乃至国际社会的高度关注。

2012年12月28日，李克强副总理在会见世界银行行长金墉时指出：“中国已进入中等收入国家行列，但发展还不平衡，尤其是城乡差距量大面广，差距就是潜力，未来几十年最大的发展潜力在城镇化。我们推进城镇化，是要走工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的路子。”^①

这一指示，为我们研究未来发展的道路问题指明了方向。

自上个世纪80年代以来，我国的发展路径问题一直处在社会各界的热议之中。经历了30余年的实践，改革开放所取得的巨大成就和中央一系列新政给广大人民群众带来的实惠举世瞩目。但由于我国是一个农村发展滞后，农村人口占绝大多数的国家，致使在不断改革和进步的社会生活中又出现了许多关系到国家发展大局的新情况或新问题。突出表现在：

一是农村剩余劳动力向城市转移，究竟是不是解决农村问题的基本出路？

^① 李克强：《李克强副总理在会见世界银行行长金墉时的讲话》，新华网，2012年12月28日。

二是社会各界力推城市接纳农民，那么中国现有城市到底能接受多少农村人口？

三是如何改革或调整才有利解决 2 亿多农民工长期过着迁徙生活的问题？

四是如何调整经济社会发展模式才有利于国家安全、社会安定、人民安康三大社会生活前提协调运行？

五是社会竭力帮助农民改变现状的今天，农村却又出现了社会财富的巨大浪费发人深省。

六是怎样才能把准城镇化建设的核心主题，切实改变二元格局社会，实现城乡同步快速发展等等。

这些矛盾困惑的现实，迫切需要我们站在民族和国家的宏观战略高度做出冷静而客观的思考，深入探究顺应事物发展规律运行的方式或方略。

为破解这些关系民族长足发展的重大历史性难题，速圆九亿农民的“幸福之梦”，本人在历经长时间的农村调研基础上，遵循中央关于体制机制创新精神，采取跳出农村想农村，并借用多学科的知识作参考，从而探究了一套系统解读城镇化道路科学运行的“四大”模式：

一是“万镇”模式；

二是“企业战略转移”模式；

三是“城市内优外特”模式；

四是“扬弃式现代农业”模式。

剖析“四大”模式的各自功能和内在联系，可以看到这套系统模式的运行，将在中国城乡架起一座协调发展的桥梁，从源头上夯实城乡一体化的基础。镇！不仅是我国城镇化的重点，而且是中国农村的希望！

“四大模式”的构架和研究，已于 2009 年底完成了《专著》撰

著，2010年1月由国家行政学院出版社正式出版。该书公开发行后，社会反响较强烈，并受到了众多专家、学者、教授和政府官员的称赞及认同。

党的“十八”大以来，遵照各界朋友的建议和意见，对拙著有关章节的内容和提法做了适当调整和补充，专家们认为，该书论述的“四大模式”，充分考虑了我国国情，应该是快速推进城镇化和城乡一体化发展的可行操作模式，鼓励再次出版供参考。

因本人水平有限，论述中难免存在不妥或疏漏之处，欢迎广大读者和同仁不吝赐教。

李珀榕

2013年2月8日于北京

目 录

绪论	/ 1
----	-----

第一章 载入青史的成就

一 中央加大投入为新农村建设和城镇化注入了强大动力	/ 11
二 昔日封闭的乡村而今公路畅通无阻	/ 13
三 农民的生活设施得到很大改观	/ 15
四 地方政府为城乡协调发展寻找万全之策	/ 15
五 乡村干部综合素质明显提高	/ 19
六 农民生活得到很大改善	/ 20
七 农村合作医疗和社会保障形势喜人	/ 22
八 农业科技创新体系不断完善	/ 23
九 “科教兴村”为农村发展助劲	/ 24
十 城镇化典型已在地方兴起	/ 26

第二章 城乡发展中出现的新情况或新问题

一 农村现状与中央本意出现偏差	/ 30
二 亿万农民工大流动给城市生活造成压力	/ 39
三 农民工向城市转移透视出“五个”社会问题	/ 54
四 人口无序流动导致社会管理难度增大	/ 68

第三章 调整城乡发展模式刻不容缓

- 一 城镇化的重点是在农村创建中心镇 / 73
- 二 城镇化建设的主题是增强农村“造血功能” / 74
- 三 客观估量中国城市的发展状况 / 80
- 四 今天的农村具备了企业发展的“四个条件” / 83
- 五 为农民工就地打造出全新的就业舞台 / 86
- 六 运行模式的抉择原则和方法 / 88

第四章 “万镇”模式

- 一 全国农村形成“万镇”格局的客观依据 / 91
- 二 “万镇”模式的功能定位 / 95
- 三 “万镇”模式的十大显赫作用 / 96
- 四 挑选“万镇”应考虑的“六个”方面条件和应严格遵循的基本程序 / 103
- 五 从实际出发确立“万镇”发展规划 / 104
- 六 从江苏、浙江、广东等三省农村建镇的实践，看“万镇”模式的生命力 / 106

第五章 “企业战略转移”模式

- 一 城镇化建设少不了企业参与或主战 / 109
- 二 社会为工业基地扩散已作了八方面准备 / 113

- 三 国家扶助是城镇化建设的坚强后盾 / 116
- 四 外部环境有利于农村迎接企业实现战略转移 / 119
- 五 由地方政府营造六大优势迎接“企业战略转移” / 121
- 六 企业进行战略转移具有“八大优越性” / 123

第六章 “城市内优外特”模式

- 一 遵循科学发展观 城市发展规划应有参照标准 / 130
- 二 “城市内优外特”的重点是跨区域创建“援助特区” / 132
- 三 先进城市与经济滞后地区优势互补实现双赢 / 133
- 四 “援助特区”的管理方式 / 135
- 五 大中城市实行双向发展战略的八个显赫优点 / 137
- 六 北京、上海、广州等特大型城市已具备的绝对优势
能引领中国城市实现“援助特区”战略 / 141

第七章 “扬弃式现代农业”模式

- 一 我国农业主要面临的“三大”任务 / 147
- 二 我国部分地方农业处于“涉盲”状态 / 151
- 三 用“扬弃式现代农业”改变我国农业现状 / 153
- 四 “扬弃式现代农业”模式的主导方式 / 164
- 五 “扬弃式现代农业”模式的作用与意义 / 168
- 六 让社会给天然食品提升价值地位 / 175
- 七 专家在解困我国农业中的特殊地位 / 177
- 八 让社会给护农专家创建良好的激励机制 / 186
- 九 政府为增强农业“造血功能”保驾护航 / 188

第八章 发挥舆论优势进行食品革命大讨论

- 一 食品安全事件已严重威胁人类健康 / 190
- 二 发起食品革命的必然性和必要性 / 193
- 三 发起食品革命的有利条件 / 195
- 四 功在千秋的重举意义深远 / 196

第九章 六大主题客观论证城镇化 道路是中国社会发展的必由之路

- 一 “万镇”模式夯实城镇化发展基础和铺垫九亿农民的基本出路 / 198
- 二 “企业战略转移”模式为城镇化创建主战平台，使农民工当地就业变为现实 / 200
- 三 “城市内优外特”模式充分展示我国社会制度的优越性，为城镇化打开新的突破口 / 201
- 四 “扬弃式现代农业”模式创新我国农业发展方向，并通过发挥城镇化功能开辟人类安全食品源 / 201
- 五 “四大模式”为城镇化国策构架了一套国家安全发展体系 / 202
- 六 “四大模式”为城镇化国策推行“生态文明”创造出重要条件 / 203

第十章 城镇化建设的配套措施

- 一 城镇化建设需要相对稳定的县（市）领导班子 / 205
- 二 乡镇人事制度配套改革势在必行 / 209
- 三 城镇化建设要求镇级政府职能配套 / 211
- 四 “三级”合力形成农村人才培养体系 / 215
- 五 发挥基层党组织在城镇化建设中的领航作用 / 218
- 六 发挥大学生在城镇化建设中的骨干作用 / 222
- 七 三个值得注意的事项 / 224
- 八 建议成立“国务院城镇规划委员会” / 228

绪 论

近些年来，我在从事社会调查中常听到这样的议论：“在我国，只要改变了农村，就改变了中国！”

可见，解决农村问题无疑是全党和全国人民 21 世纪最重大的政治任务。

习近平总书记指出：“要坚持实事求是的思想路线；分清主流和支流，坚持真理，修正错误，发扬经验，吸取教训，在这个基础上把党和人民事业继续推向前进。”^①

总书记的指示明确告诉我们，必须勇敢的面对现实，正视现实；客观看待前进中出现的矛盾或问题。与此同时，大胆坚持真理，及时修正错误，我们党的事业就能朝气蓬勃地向前发展。

根据党中央国务院出台的一系列重大政策精神，结合本人多年以来对农村问题的调查研究，从有利中华民族长远发展要求考虑，感到当前有几个关系社会大局协调运行方面的情况，需要从战略上进行必要的调整：

一是社会呼吁农村剩余劳动力向城市转移不切实际。

因为近十年来全国转移农村人口只是农村总人口的百分之十左

^① 习近平：《在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上讲话》，新华网，2013 年 1 月 5 日。

右，而且绝大部分是大中城市周边被国家征收了土地的农民；全国多数农村的流动人口真正在城市落户扎根的农民工仅占农村总人口的百分之二左右。现有农村人口即使只分一半进城按城市居民生活条件配置，就需新建 40 个广州市才能容纳，那是多么遥远的历程，说明在我国农民向现有城市转移只是个美好愿望，几亿农民的根本出路不在现有城市。

二是当今中国农村发展的核心主题应该是解决农村的“造血功能”。

中央提出城镇化国策和新农村建设要求达到“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体目标，其本意都应是建设农村。是因为农村相对城市而言落后了，在特定时间内把国家建设的重心放到农村去，增强农村自身“造血功能”是根本，而不是把几亿农民引向经常不安定的大流动状态。

三是农村青壮劳动力长期流向城市农村突显缺少建设主力。

我们不能容忍长期留下一个落后于城市的乡村。但也同样不能同意留下一个冷漠荒凉并让丰富资源严重浪费的农村。农村的发展还在于建设农村自身，城镇化才是农村的基本出路，镇！才是农村的真正希望。由此，农村必须要有相适应的强有力的建设队伍。

四是今日农村出现了社会财富的巨大浪费需要从宏观战略上进行调整。

近些年，中央财政大量投入，使农村基础设施得到了全面改善，但利用率极低；尤其是农民由于家庭经济条件的改变，一般都在农村修建了新居，而多数农民常年挤在城市，家里的住房长期闲置，农村出现了社会资源和财富的惊人浪费，迫切需要从宏观战略上做出调整。

五是农村发展关键在于农村当地创建主战“舞台”。

解决农村的“造血功能”，必须在农村解决“造血功能的工具”和机制。即通过政策导向，在农村城镇搭起千千万万个主战舞台，形成农村新的就业格局。如果农村长期不能解决几亿农民的就业机

制，必然导致严重的社会问题。

六是大批农民长期过着迁徙生活，存在许多难以解决的实际困难和因此导致的社会问题。

近些年来，在城市务工的人群，已经存在许多困惑。如农民夫妻情感和家庭稳定问题，子女教育问题，老人照料问题，一代接一代的留守儿童心理扭曲问题，农村资源浪费问题，甚至落水儿童找不到人救助和幼女遭奸问题等，都需要社会从根上采取有效对策。

农民进城务工的实践和历史的经验启迪我们，在对待全民族整体发展大局的宏观规划上，还必须理智的克服单从经济角度谋求发展的观点，应把国家安全、社会安定、人民安康三大社会生活前提作为确立国家大计方针的基本要素，紧紧围绕城乡经济社会协调发展这根主线构架发展模式，才能有利于从根上解决现实中存在的矛盾或问题，使社会生活呈现更加良性化的运行。

一、国家安全需要人口合理布局

当今世界，战争硝烟并未远去。从国家安全考虑，人口过于集聚大中城市，难免后患无穷。虽然我们国家经过几十年全党和全国人民创造性的艰苦奋斗，经济发展已成为世界第二大经济体；军事力量和国家防御外敌侵略的能力也获得很大增强。但国际形势的风云变幻，一些国家势力任意结为战略伙伴关系给中国制造威胁，不得不让我们提醒自己，理所当然应随时保持高度警惕。国家安全决定了在发展模式中奠定科学防御基础，是全民族的长久大计和大业。历史的经验告诫我们，防御是一门大学问。从含义方面讲，防御的类别诸多，有思想防御、军事防御、物资防御；有国家防御、地方防御、民间防御；有战时防御、常规防御等等。人口布局防御应是国家安全防御中的重点之一。

现代社会任何一个国家人口过于集聚大中城市，如果一旦面临战争，将出现太多的防御风险：

- 一是遭受攻击的目标明显；
- 二是被对方消灭有生力量重点突出；
- 三是人员疏散速度缓慢；
- 四是容易造成连带损失；
- 五是人口高度集中必然形成经济重心集中城市更是防御大忌。
- 六是人口集中大城市，人们遇战的慌乱，容易形成“麻袋式”困局。

总之，从国家防御战略出发，以科学布局让多数人口散居城镇，同时配备军事防御力量，应该是优化国家安全的重举，也应该是符合军事法则的重要方略。

近几十年来，随着我国经济突飞猛进的发展，中华民族的国际地位得到了快速提升。但我们绝不能因为发展了就可以高枕无忧；也不能因为我们自己讲和平，就肯定别人愿意与你讲和平。我们更不能一相情愿地把世界设想得空前和谐，把中国设想得永远太平，从而毫无顾忌地单纯从经济发展考虑，竭力设计大区经济运营模式。尤其是近些年，不少中等城市在快速扩张的同时，努力设法连片，希望尽快变成大城市，甚至变成国际大都市。我们先把大城市出现的交通压力和市民生活压力等放在一边不说，就从国家安全的角度考虑，这种局面将直接关系到国泰民安的大事，特别需要相关部门引起高度重视，从战略上做出相应调整。

现代战争在很大程度上是空战和导弹战，一个炮弹的袭击，可使整个城市乱作一团陷于瘫痪。2012年12月17日，北京一辆救护车仅3里距离走了40多分钟，致使病人失去抢救时机死在车上，足以说明现代化大城市应对灾难的脆弱性。这种城市人口过于集中和设施状况，假设一旦遇上突发战争或地震，全城人就像装进了火锅的“泥鳅”，随着水温的升高，立马出现慌乱挣扎局面，导致谁也忘不了谁，谁也没法离开险境，难免遭受沉重打击，国家损失将无可

估量。

二、社会安定需要便于管理的就业机制和人民安居条件

中国人有句古话，叫“安居乐业”。这是人类最基本的生存要素。安居，包括了安定、即住所固定、安全，能规避风险，并有合适的空间以及较好的环境等。环境又包含了地理位置、周边环境、空气质量、交通状况、生活基础设施等等。

历史上，人类居住环境的改善，从来都是人类社会推进文明进化的重要内容之一。人们在安定稳固的居所生活和长期过着流动生活的心态是完全不一样的。如果一个人长期没有固定的住所，社会是很难对他进行有效管理的。

这里我们有必要厘清，今天农村人口大流动的来由。在社会漫长的发展史上，人类的居住地选择，经历了三个大的变动阶段：

一是群居于大山之中的原始部落阶段；

二是走出大山迁到平地居住的庭院村庄阶段；

三是随着商业和工业的兴起，出现了城市，形成了城市与乡村并存的二元格局阶段。

城市的出现是社会的进步，严格的说是科学技术的进步，导致社会大分工的结果。城市作为先进生产力的代表，是因为她聚集了社会最先进的科学技术手段和科研成果。

20世纪80年代以前，我国的工业、商业、文化、经济等社会生活中的四大主业基本集中在城市。与城市相对的广大农村既不通电，也不通公路，三无通讯设施等封闭落后的局面，形成了鲜明的二元差距对比。这种差距的存在，引发了人们的热切思考，从而出现了上世纪九十年代以来，社会各界共同呼吁农民工向城市转移的热潮。大家都本着良好意愿想象，只要农民进了城，中国就能消除贫困，消灭落后的乡村，使全国人民都过上同等幸福的生活。

然而，当亿万农民涌入城市后，却出现了许多难以预料的新情况和新问题，尤其是2亿多人长期处在流动状态，除了流动人口自

身遇到许多问题难以解决外，而且还造成了许多不安定因素，给社会管理部门带来了难以预料的困惑。2008年某大城市某区公安系统办理的3000多个刑事案件，百分之九十以上涉及农民工。而这些失足人群中多数又是青年，自然反映了深层次的事因，不得不引人深思。

从人类正常情感需求和家庭亲情维系方面看，人口大流动形成的社会矛盾也较为突出。2007年春节，南方冰灾造成南北交通大瘫痪，广州车站滞留60万人的情景更发人深省。这些问题的根源都在于人口集中导向城市的结果，社会从就业方向和机制上做出调整已成当务之急。

三、人民安康需要人与自然和谐共处

在社会生活中，人类的活动除了对社会有所贡献外，在很大程度上应是为了人类自身活得“轻松舒适，健康长寿”。遵循这个前提，我们应该认识到，人们所处的生活环境，直接关系到人们的生活质量，关系到人的健康和寿命。换句话说，就是人民安康取决于人与自然和谐共处。

人与自然的和谐，主要包括人类生存环境有利人们心身健康，自然界提供的食品、空气和水有利人民健康长寿等两大类。

中国工程院院士钟南山指出：“现在呼吸系统疾病的发病率和成因，已经直接指向了大气污染。灰霾不光是对呼吸系统，对心血管、脑血管、神经系统都有影响，但首当其冲的还是呼吸系统。北京十年来肺癌患者增加了60%，这是一个非常惊人的数字，应该说空气是一个非常重要的原因。”“大气污染比非典可怕得多。”“非典你可以考虑隔离，可以想各种办法，但大气的污染是任何人都跑不掉的。”“要是灰霾从25个微克增加到200微克，日均病死率可以增加到11%。^①2013年元月，北京在这个月内却出现24天雾霾天气，不得不让人们在大城市的生存环境提出质疑。根据环保专家的评说，这与人口过于

^① 《新华每日电讯》第四版，2013年2月1日。

集中,机动车辆多,各种废气排放量大等有着直接关系。从这个意义上说,广大农村应是“生态人居和有利健康长寿的天然氧吧。”面对现代城市人口密集、绿地较少、交通拥挤、空气污染、住房紧张、生活压力大等现状,人们更应该清楚地看到广大农村地域辽阔、资源丰富、空气新鲜、环境优美的独特优势。尤其是近些年,农村通了公路,通了电源,通讯全覆盖,如果居住在农村中心镇,会让人感觉舒适无压力。从生活质量和健康长寿这个根本问题来考虑,农村是我们人居的理性选择。何况生态、安全、优质的人类生活食品,也是从农村生产出来的。城市食品工业也只有利用来自农村的生态、安全食品原料,才能生产出安全加工食品。所以农村是一个支撑人类健康生命的发源地,我们不能轻视农村,也不能简单地断定农民只有进城才有出路;更不能轻视农民和农业,特别重要的是社会应该改变观念,充分认识到农业是一个高尚的产业,农民是一个高尚的职业,重视农民和农业,应胜过重视其他行业和职业,因为这是一个养命、活命、确保人类健康长寿的职业和产业。

综上所述,我们可以得出一个结论,解决中国社会二元格局的问题,绝不宜只看到城市先进的一面,不宜盲目地将几亿农民往城市引。必须清楚地看到生态人居的“大本营”,理所当然在广大农村。只有把农村建设好,使广大农村活跃起来,让人口大国的多数人聚居于广大农村的中心镇,人与自然才能真正和谐,才会开创出人类生活的崭新局面。

而近些年人口过于集中城市,特别是集中于大城市,造成了生态间的严重失衡,无疑浪费了有利人类健康生存的巨大资源,迫切需要从宏观政策上出台新的导向。

上述三大社会生活前提的客观现实要求,充分说明我们的发展路径不能单纯从解决人们经济困境去思考,全面兼顾国家安全、社会安定、人民安康三个方面应是我们在设计经济社会快速发展运行模式时必须考虑的重要因素。