

ZHONGGUO CHENGZHEN FAZHAN YU  
CAIZHENG ZHIDU CHUANGXIN

# 中国城镇发展与 财政制度创新

中国财政学会城镇财政研究专业委员会 编

# 中国城镇发展与财政制度创新

中国财政学会城镇财政研究专业委员会 编

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国城镇发展与财政制度创新 / 中国财政学会城镇财政研究专业委员会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006. 8

ISBN 7-5005-9221-3

I. 中… II. 中… III. 城镇-地方财政-中国-文集  
IV. F812.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 075680 号

**中国财政经济出版社出版**

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 34.25 印张 603 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月涿州第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 52.00 元

ISBN 7-5005-9221-3 / F·8008

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 《中国城镇发展与财政制度创新》

## 编委会名单

编委会顾问 许 毅 叶振鹏 梁尚敏 陈宝森  
杨德向 刘邦池

编委会主任 苏 明

编委会副主任 傅志华

编 委 (按姓氏笔画)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 孔志锋 | 叶文君 | 石文秀 | 吕宝生 |
| 苏 明 | 陈祖涛 | 周备锋 | 柯菊明 |
| 夏芳晨 | 傅志华 | 韩凤芹 | 詹文光 |



# 农业产业化与城镇化的几个问题

## （代序）

许 毅

### 一、城镇化进程与经济社会发展的互动关系

经过改革开放 20 多年的发展，我国人民生活已基本达到小康水平，在此基础上，党的十六大确定了新世纪国民经济发展新“三步走”的战略目标，并明确了到 2020 年为全面建设小康社会，实现国民经济再翻两番的战略任务。在顺利完成这个重要历史任务的过程中，我们面临着一系列涉及政治、经济、社会发展的宏观难题，其中最为重要的包括打破城乡二元结构、解决“三农”问题、合理开发西部地区、振兴东北老工业基地等重大课题。仔细分析我们不难发现，以上问题的解决之道中都包含着加快城镇化建设这一命题。

十六大报告中明确提出了要加快城镇化进程，逐步提高城镇化水平的任务，而且进一步指出发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。这是在合理借鉴国际经验和对我国经济发展阶段进行准确判断的基础上提出的科学论断。

从世界各国发展的历史来看，城市化的不断推进是经济和社会发展的必然规律，人口向城市的集中以及产业的非农业化是经济发展的重要标志，也是社会全面进步的重要标志之一。在现代社会，城市是一个国家现代文明达到一定高度的标志，它集中了一国经济、政治、科技、文化和教育的绝大部分力量，体现着一国的综合国力和国际竞争力，经济越发达的国家，城市化的程度越高，城乡差别也越小。改革开放以来，城市在我国国民经济发展中的主导地位日益明显，目前全国工业总产出的 50%、国内生产总值的 70%、国家税收的 80%、第三产业增加值的 85%、高等教育和科研力量的 90% 以上集中在城市。



但与此同时,作为发展中国家,我国仍存在着诸如农业人口比重大,城乡发展差异明显,东西部发展不均衡,生产力水平多层次等历史遗留问题,这些问题的存在阻碍着我国城市化的进程,到2000年,我国的城市化率只有36%左右;到2010年,估计最多也只能达到50%。城市化水平低,直接导致了社会聚集财富能力的低下,进而制约着社会经济的发展。内需不足、农民收入过低和增长乏力、就业压力大等问题,在很大程度上都与城市化水平滞后有关。要解决这些问题,必须积极推进城市化,通过城市化拓宽就业渠道,使更多农村富余劳动力进入第三产业,从而达到减少农业人口,提高农业生产率,增加农民收入的目的,并扩大农民消费,化解内需不足的矛盾,促进国民经济的进一步发展。

我们必须认识到,西方国家强调的城市化和我们现在正在推进的以城镇化为主要任务的城市化建设之间是存在着一定区别的。城镇化是城市化必然要经历的一个发展阶段,农村首先要经过城镇化的过渡,然后再向城市化迈进,如果不经过这个必要的物质和文化的准备阶段,农村即使实现了城市化也只是徒有其表。城市的发展是经济发展的自然结果,城市化是建立在工业化基础之上的,与工业化的进程和经济发展水平相适应,同时城市的发展壮大反过来又会促进工业化水平的提高和经济的发展,二者是相辅相成的关系。由于我国工业化水平和城市化水平与西方发达国家相比都存在着很大差距,因此如果一味强调城市化率数字的提高就很容易陷入把手段当成目的的陷阱中。与我国目前生产力发展水平相适应的城市化方向应当是推进城镇化建设,其主要特点是不盲目追求城市的规模,而更多强调其功能充分健康地发挥,把解决就业、环保、社会保障和产业发展等问题作为发展目的。

城镇化以及城市化的目的之一是转移农村富余劳动力,从根本上解决“三农”问题和打破城乡二元结构,这也是我国宏观产业结构调整的一个实现途径。没有农业的现代化,工业就不可能获得全面、健康、快速的发展。实现农业现代化的途径是走农业工业化的道路,这种生产方式的变革是一个系统工程,而没有农业的工业化就谈不到解放生产力的问题,最终还是只能在面朝黄土背朝天的小生产圈子里徘徊。农业工业化的实现形式表现为农业生产方式的现代化,它包含着农业机械化、电气化、信息化等多重内容。那种脱离农业,单独发展工业的做法是建筑空中楼阁,而等工业发展了再反过来推动农业发展的想法也是本末倒置的凭空想象。在农业工业化的过程中,以农业发展为主的农村和以工业发展为主的城市之间的联系将日趋紧密,没有城乡产品的交换,没有工农业产品交换市场的发展,无论是工业还是农业都将出现缺乏发展的根据和动力的问题。城镇作为城乡交换的主要地区,在其中无疑将发挥越来越大



的作用，鼓励新城镇的发展也是出于这个目的。城镇是经济发展的产物，这与试图通过造城来发展经济是截然不同的两种思路，没有经济发展做依托的城镇化是不可能获得持续发展的，那些所谓的大城市也大不起来。

2001年，我国农村人均纯收入仅为2300余元，2002年农村居民的人均纯收入也不过只有2476元。与此形成对照的是，2002年城镇居民家庭人均可支配收入达到7703元，五年间共增长2500余元，而农村人均纯收入五年总共只增加了300多元，也就是说，本来就存在的城乡差异实际上仍在继续扩大。目前我国的社会消费已经进入了买方市场，社会上存在着富人有钱无处消费，穷人想消费又没钱的两难问题，这导致了一方面消费品特别是冰箱、彩电等耐用消费品的大量积压，而另一方面农民生活小康化程度仍然较低情况的并存，这也是我国近几年内需一直不旺的根本原因所在。由此可见，没有农民收入水平的提高，没有农村生产资料和生活资料消费市场的建立健全，我国消费市场低迷的局面就不可能获得根本性的改善。农民收入的提高，仅靠发展现有水平的农业已经不可能实现，今后必须向农业生产的规模化、产业化和农产品品质的高级化和深加工要效益，农产品必须走先经过深加工再走向市场的路子，通过获得高附加值来增加农民的收入。城镇化在这个过程中将发挥三个重要作用：一是吸收农村富余劳动力；二是为农产品提供更为广阔的交换市场；三是提供农业生产现代化和农产品深加工所需要的工业产品。在完成这三个任务的同时，工业的发展也就获得了劳动力、原材料和市场的保障，工农业发展将获得双赢的效果，而城镇在这个发展过程中也能自然而然地得到发展壮大，可见工业、农业和城镇的发展是经济发展这同一个问题的三个组成部分，三者是紧密联系不可分割的，其中农业发展又占据着启动全局的特殊地位。

在城市化规模的问题上，国内学界目前仍存在着争议。有学者认为应当优先发展大中城市，以大中城市的发展来带动城市化水平的提高和区域经济的发展，也有学者把发展为数众多的小城镇当作解决“三农”问题、实现工业化的捷径。然而仔细分析，这两种观点分别存在着不足，使其成为不可能完成的任务。从我国目前的经济基础、工业化水平、人口数量、人才结构等角度看，重点发展大中城市无疑会进一步加深城乡二元结构的对立，而且也很难实现城市结构和层次配套内在要求的合理化；一味发展小城镇，又会出现城镇建设过于分散，失去城市化的规模效益的问题，导致生产生活的高成本、高消耗、低效率。虽然可以在一时缓解“三农”问题的压力，但从长远看不但存在重复建设、资源浪费的问题，而且也无力应对我国加入WTO之后日趋激烈的国际竞争。在这方面，我们是有教训值得吸取的——上世纪80年代以来，我们曾实行过优先发展小城镇战略，目的是要“化整为零”吸纳农村人口，据当初



测算,如果有5万个建制镇,每个镇平均吸纳2000人,就可转移1亿农村人口,这个方案投资少、见效快,被认为是符合国情、国力的城市化道路。然而10多年来的发展证明,盲目发展小城镇造成的负面作用远远大于其发展的实际意义,最主要的问题是没有改变农村小生产的实质。到1996年末,全国有1.4万多个建制镇,平均每个镇人口4520人,其中非农业人口只有2072人。在乡镇务工经商的农业人口不足3000万人,乡镇企业有92%建在自然村,农业分散经营,商品化程度极低。1997年的亚洲金融危机致使30%以上的乡镇企业停产倒闭,也给基层财政背上了沉重的包袱。在此期间,全国新设建制镇多达1万多个,投资4000多亿元,由于乡镇企业不景气,镇政府无力还贷,全国乡镇平均欠债400多万元。

以上问题的出现,从根本上说是背离了实事求是原则的结果。为了尽快消灭三大差别,不顾生产力与生产关系发展的实际,试图跨越事物发展的客观规律,靠主观力量来实现城市化的做法不但违背了马克思主义的基本理论,而且在客观上反而抑制了工业化进程和整个经济的发展。应当认识到,城市化是我们当前经济建设要实现的一个阶段性任务,但这个任务仍然只是实现我们最终目标的手段之一,建设小康社会,不断提高人民物质与精神生活的质量才是最终的目标,只有把两者之间的关系摆正,才能真正做到按照实事求是的原则办事。

哪种规模的城市获得怎样的发展应当是城市化的结果而不是出发点。根据我国人口众多、农村人口比重大、地域广大且区域差异明显、市场经济不健全、工业化水平低等实际国情,以及生产力和生产关系多层次的特点,城市化的途径和方法也应当是多元化、多层次、多途径的,不能搞一刀切。各地区都应当根据自己的经济、社会、自然、人文实际制定切实可行的方针和措施。目前我国城市化的合理道路应当是:发展几个区域型特大城市,以此带动周边大中小城市的发展,在城市与城市之间的间隙,发挥区域比较优势,建设各具特色的小城镇,使其成为联接各个城市的桥梁并使其成为大城市功能的有益补充,最终形成层次、结构合理、功能互补的城市网络。

## 二、农村城镇化与农业产业化的互动关系

城镇化乃至城市化,是我国社会主义现代化建设过程的必经之路。过去,由于经济基础薄弱,我国的城市建设和农村建设存在着脱节的现象,这也进一步加深了城乡二元结构的鸿沟。而今,随着市场经济建设的深入发展,价值规律、商品经济等观念已深入人心,市场的发展也渗透到城乡的各个角落,城乡



的交流与协作已经具有相当的规模。在此基础上，“三农”问题也具备了解决的条件，而对于我们这个有着9亿农民的发展中大国和农业大国来说，农村城镇化则是解决“三农”问题的根本出路，因为城镇化的过程也就是非农产业逐步增加、农业人口逐步减少的过程，只有城镇化水平提高了，农村富余劳动力才能得到有效转移，这个我国社会经济发展中最大的结构性困境才能得到缓解。

农村城镇化最重要的意义在于可以推动农业生产方式的革命，同时农业生产方式的革命又是农村顺利实现城镇化的最根本保障，这两个任务犹如一枚硬币的正反面，是不可分割的。城镇活力的源泉来自第二、三产业的兴旺发达，然而这里提到的第二、三产业并不是孤立地存在和发展的，它们必须通过与第一产业相结合的方式来彼此促进，获得发展的机遇和动力。小城镇的发展动力与竞争优势要通过其自身的产业优势来体现，与大中城市比较，农村小城镇的优势产业无疑是农业。在市场经济日益发展的今天，农产品能不能卖得出去完全取决于是不是符合市场需要，因此，解决农业问题的源头在生产。农产品的消费者主要集中在城镇和城市，消费既是城镇立足和发展的基础，又是农业经济发展的动力。当前，随着市场经济的发展，人民生活水平的提高，除了传统的品种丰富、价廉物美的要求之外，又对农产品的品种、品质提出了更高的要求，例如要求达到绿色食品标准、无公害化等等。现存的一家一户的小生产在技术水平、生产规模、质量控制和成本控制诸多方面都已很难达到目前农业经济发展的要求，无论是从农户提高生活水平的角度出发，还是从社会经济发展的角度出发，都到了进行一场彻底革命的时候。要实现农业的现代化、规模化生产经营，就要从生产工具的集约化、生产数量的规模化入手，走集中土地，根据市场需要集中生产经营的路子，这既是实现产业化的合理方式，也是农民避免市场风险的可靠途径。在这个问题的解决过程中，首先需要从上层建筑角度提供充足的制度供给，除了应当长期稳定土地家庭联产承包责任制以外，还要尊重农民的市场主体地位，鼓励农村经营体制的各种创新举措。例如运用资产阶级法权允许土地的转承包，允许农户买断土地经营权，合作入股经营等等。当农业生产实现了规模化、产业化，农产品品质的标准化、无公害化才有了实现的基础，其市场也就有了保障。过去我国农产品出口经常会遇到因为检验检疫不符合进口国标准而遭退货，从而蒙受巨大损失的情况，要解决这个问题，打破国际农产品进出口的技术性壁垒，最根本的出路也在于推动农业产业化，从而实现农产品生产的标准化，进而达到国际化的标准。无论是农业生产的集约化、规模化还是标准化，都可以通过学习工业生产的模式来实现，这样一来，农产品的质量控制、成本控制、劳动生产率的提高、市场的扩展、



商品化和高附加值的实现等等也就都有了保障。

小农生产是不需要大市场的，小农生产的农产品只是小商品，不需要通过很复杂的流通环节就能实现其价值，日中而市的集市贸易是其最常见的实现方式。只有当农业实现了集中生产、集中经营之后，农产品才能真正成为商品，只有成为了商品，农产品才真正需要大市场来支持，这时，市场的建设和发展也就真正拥有了基础。

小农也是不需要城镇的，他们的生产、生活方式都可以脱离现代市场而独立实现，这也证明了，农业生产方式的革命是城镇化的根据和基础。农业产业化要与第二、三产业发展紧密联系，要以市场需要为导向，以经济效益为中心，以企业化生产为龙头，以基地为依托，实现区域化布局、专业化生产、企业化管理、社会化服务、产供销贸工农一体化经营的社会化大生产的组织形式和生产经营方式，其最根本的特征是农业生产的市场化、集约化和社会化，这是解决我国“三农”问题的根本途径。

当前，农业生产的工业化主要需要通过龙头企业对农业生产的带动来实现。龙头企业在资金、技术、经营管理和市场开发等方面都具有单一的农户所无法比拟的优势。龙头企业与农户的结合就产生了订单农业，其中农户负责农产品的生产，龙头企业负责农产品的深加工和销售，并为农户提供一些产前、产中服务，双方的利益通过权利与义务的契约关系得到保护。这种生产经营方式缓解了小农户与大市场的矛盾，既能保证农户生产的自主性和独立性，又能实现农产品加工销售的规模性，使契约双方均获得了比单干要大得多的利益。在这方面，山东省潍坊市得利斯集团肉猪养殖体系的发展是一个较好的例子，该集团经营的500万头生猪产业链，以培育生猪良种为开端，构筑了良种繁育、饲养、饲料、防疫、收购、屠宰、精深加工、内销及出口“一条龙”的产业体系，吸纳了6万人就业，增加社会效益10亿元，通过养猪农民直接增收达到了5亿元。

当农业产业化发展到一定规模时，其涵盖范围将不再仅限于农业，而是开始向农村经济的各个领域快速而有力地延伸。以蔬菜种植为例，山东省寿光市通过大力发展蔬菜大棚种植，使农膜、大棚建材、种子、肥料等周边产业获得了发展空间，下游的包装、仓储、物流业也获得了发展，随之而来的是管理人员、专业技术人员、信息交流人员等各类专门人才的涌入，产业和人员的发展集中又带动了当地餐饮、电信、金融、医疗、酒店、文化教育、娱乐、农业生态旅游等第三产业的发展。由此当地农村自然而然地走上了城镇化进程，离开耕地的农民们也自然而然地融入了这股城镇经济发展的洪流，这样一来，农村富余劳动力不但不会给政府和社会造成压力，相反还创造出了比他们留在土地



上时更多的社会财富。从根本上讲，各地小城镇发展的出路在于从发展农产品加工业和农村服务业入手，因地制宜地建立起能发挥当地优势的支柱产业，形成既服务于中心城市，又能独立发展的灵活发展模式。这就需要当地政府结合自身条件有组织、有规划、有秩序地发展优势产业，利用开明的政策因地制宜地吸收和转化劳动力，来发挥其各自的巨大价值。

在农业产业化发挥基础作用的时候，工业化的任务是利用自身的产业和行业优势来提高农业装备水平和农产品加工水平，利用市场的优势来集聚资金反哺农业，为农业的产业化和农村劳动力的转移提供更为广阔的发展空间。城镇化在其中的作用则是通过城镇聚集人口和产业的功能以及商品集散地的优势，为农业产业化提供直接的市场，形成农村经济区域发展中心，从根本上促进农村非农产业的发展和农业劳动力转移，使农村经济得到有效的升级。

因此，农业产业化、工业化和城镇化是紧密联系、不可分割的一个系列问题。不推动农业产业化，试图在传统农业的基础上实现工业化、城镇化是不可能的。同样，离开工业化的带动和城镇化的支持，要实现农业生产方式的革命也是不可能的。在三者协同发展的过程中，农业产业化是起点，工业化是保障，城镇化是依托，三者的发展应当形成合理有序、良性互动的关系。

农村城镇化的顺利进行，最关键的因素是要结合当地资源，因地制宜，形成特色经济和特色产业，例如，山东省烟台市地处的纬度是我国最适合优质酿酒用葡萄种植的地方，这是其他地区所不可能学习和复制的特色，以此为基础，烟台发展了以具有百年历史的张裕葡萄酿酒公司为代表的葡萄酒企业，这既带动了当地酿酒工业的发展，也为种植葡萄的农民提供了稳定的收入保证。农业产业化说到底市场化，要按市场分工进行专业化大规模生产和经营，其成败取决于产品的特色与质量，对于农产品来讲，区域优势具有天然的竞争力，这是其他条件不可取代的，必须加以充分利用，形成优势产业及结构，据此形成城镇自身的发展特色。只有形成了具有一定规模 and 专业化水平的市场，该地区的区域产业和区域经济的发展才有切实的保障。

农村富余劳动力的转移既是农村城镇化的目的同时又是手段，两者不可偏废，无论过分追求哪一方面都会重蹈过去小城镇建设的覆辙。从农村城镇化的目的角度来看，要改变农业小生产的格局，实现农业产业化和现代化，提高农民收入，首先必须减少农民的数量，而农业富余劳动力的转移方向是第二、三产业，而城镇无疑是发展第二、三产业的主战场。从农村城镇化的手段角度看，所有的物质财富和精神财富都要靠人来创造，城镇的建设和扩展需要大量的第二、三产业的从业者，城镇的正常运转也需要大量的劳动力，农村富余劳动力无疑是最好的劳动力来源。过去我们在小城镇建设过程中，更多地是把它



作为转移农村剩余劳动力的手段，因此简单地把城镇化等同于城镇硬件设施的建设，过多地运用行政命令的手段，依靠政府的力量来推动小城镇的形成，这种拔苗助长的做法造成了传统模式的小城镇数量多、规模小、建设成本高、重复建设严重、基础设施较差、综合服务水平低、规模效益差等问题，已被证明不是行之有效的办法。

### 三、当前我国城镇（市）化的目标体系

在推进城镇化发展的进程中，有些地区的建设出现了某些偏差，具体表现为只追求本地行政级别的升级，把精力集中在由县向县级市、地级市不断升级的问题上，而忽视了城镇本身应有的服务于市场、服务于居民的功能性建设，从而不顾客观实际，盲目圈地，大搞形象工程，远远地背离了为人民服务的宗旨。众多城镇纷纷追求形象建设，追求城市设施形式上的配套完备还造成了区域经济发展的不协调和趋同。应当认识到，城市的不断发展应当与其居民的生活水平改善和生产发展相适应，城市建设既不能无视客观需要，也不能搞追求“毕其功于一役”的超前建设。加强城市基础设施建设，本来是城市建设的任务之一，也是完善城市功能的重要手段。但某些地区的领导却把实现手段当成了目标，为了追求一时的“政绩”而集中有限的资金修小区，建广场、步行街、高档写字楼，连一些贫困县也脱离实际，建一些劳民伤财的形象工程、政绩工程，这不但给当地造成人、财、物力和资源的极大浪费，也削弱了当地经济发展的后劲儿。这种脱离生产、脱离实际、脱离市场的“三脱离”式城镇建设不但无法实现当初城镇化的目标，反而增加了当地居民的经济负担。

出现这种状况的主要原因在于没有正确理解城镇化的内涵，没有认清城镇化乃至城市化的最终目的，没有处理好城镇化与产业化的关系。无论什么样的城镇，如果缺乏必要的生长点，就难以获得可持续发展，也更谈不到城镇功能的进一步完善和在激烈市场竞争中做大做强。城镇的主要使命是为交换服务，发挥大中城市与农村之间经济桥梁的作用，脱离了农业、脱离了市场，是不可能具有生命力的。在“城镇化”这个词汇中，“城镇”是“化”的结果，“化”是建设新型“城镇”要走的一条必经之路。无论是现有城市的继续发展，还是解决“三农”问题，完成打破城乡二元结构的任务，都有赖于科学合理地运用这个“化”字，从而实现农民向市民的转变，实现由农村到小城镇再到小城市的逐步升级。

城市的规模与功能之间的关系是非常紧密的，同时，城市的发展阶段也在一定程度上决定着它在我国现代化建设中应当扮演的角色。城镇化的结果不应



当是孤立地发展出一座座城镇，也没有任何一座城镇能够无所不包地独立发展。城镇化的目标除了要催生出一座座功能、规模各异的现代化新型城镇之外，更重要的任务还包括在这些不同城市之间构建一道道分工协作的网络，使这些城市能够互通有无，互补互利，否则就难免再次陷进小生产的陷阱，不可能实现社会化大生产的任务。小生产与大生产的区别不仅在于经济规模或产出的大小，而在于经营理念的根本不同，无论经营一个企业还是经营一个城市都存在这个问题。

就目前而言，从我国现有的城镇建设水平出发，城镇化乃至城市化的目标基本可以分为三类：

第一类是建设为数众多、覆盖面广的小城镇。这种城镇的规模一般不大，一般以现有建制的城镇作为基础，通过农业产业化发展带动周边的乡村，将其逐步地、自然地纳入城镇的范围，其存在和发展的中心任务是为农业发展服务。前文所述的农产品深加工的体系、物流体系等都以这类小城镇为基地，农村所需要的大多数服务化产业，如高品质种子、饲料等的生产加工企业大多也都聚集于此。

前面说过，在开拓农村经济这个中国未来经济发展的重要战场的过程中，我们应当充分借鉴以往的经验教训，一切行动都要服从发展的大局而不是局部的利益。无论是沿海地区还是中西部地区，发展都要从自身特点和自身优势出发，不能再出现什么项目见效快全国各地就一哄而上的情况，各地应当结合自身地理条件、人力物力条件来积极组织、合理引导有比较优势的产业的发展，以特色求发展。同时，在市场经济发展的过程中，各级政府也应当充分地发挥作为管理者的能动性，比如制定恰当的产业政策，严格执行有关矿产资源开采的规定，关停并转浪费资源、效率低下的“五小”企业等等。

享有“中国蔬菜之乡”盛誉的山东省寿光市，就是以冬暖式大棚蔬菜种植为经济发展切入点，把蔬菜种植业作为当地农村经济发展、农民脱贫致富的支柱产业，推动当地农村走城镇化道路的典型。2002年全市蔬菜种植面积已达到80万亩，年产蔬菜40亿公斤。在发展过程中，菜农们由过去靠天吃饭，两亩地一头牛的小生产方式自然有序地过渡为集约化大生产。当地的蔬菜种植大户通过建立无公害果菜生产基地和种子繁育基地的方式，已把种子和大棚蔬菜的单户种植规模发展到成百上千亩，并争相聘请生化工程师、农技人员、农校学生作参谋。农业大生产提高了劳动生产率，带来了高经济效益，效益提高了，农民也就有了扩大再生产的能力和提高了农业生产科技含量的自觉性与积极性。为了维护自身经济利益，许多蔬菜种植大户都拥有属于自己的注册商标，使农产品也有了如同工业品一样的品牌。此外，通过发展农业大生产，寿光在



发展蔬菜种植过程中开发的臭氧杀虫、作物组培、工厂化育苗、农产品检测等400多种农业新技术、新成果均代表了当前国内乃至国际先进水平。

大面积的蔬菜种植带来了流通规模的扩大,寿光全市农贸批发市场已发展到26处,集贸市场186处,有“中华之最”之称的寿光蔬菜批发市场,占地600亩,已成为全国最重要的蔬菜集散中心、价格形成中心和信息交流中心,可辐射全国200多个大中城市并出口10多个国家和地区,而这也进一步带动了全市无公害农产品的发展。为了满足市场对农产品质量的需要,寿光农民在政府有关部门引导下,积极推广农业规范化生产技术,强化农用物资的标准化、规范化使用管理,落实了从生产环境、生产过程到产品品质、加工包装等系列化规范标准,开展了农产品质量检测,保证了农产品的优质、安全、卫生。无公害农产品基地面积近30万亩,有20个大类、100多个品种通过了中国绿色食品发展中心的认证。当地政府按照大规模、高起点、外向型、强带动的发展思路,大力发展农产品加工龙头企业,共兴办以蔬菜加工为主规模较大的农副产品加工企业60家,年加工能力达150多万吨。近几年来,寿光市立足自身优势,全方位引进外资,多领域引进技术,大力发展开放型农业,提高了全市农村经济的外向度和国际竞争力,加快了寿光农业国际化进程。寿光国际蔬菜科技博览会已成功举办了三届,成功地引进了国外资金、技术和新品种,同时又大力开发了农产品的国际市场,全市已有上百种农副产品直接或间接通过加工进入世界20多个国家和地区,年出口农产品10多万吨。同时当地农民已经开始走出国门建农场、搞销售、办加工企业,实现了“请进来”和“走出去”两条发展道路的结合。

通过农村城镇化的发展,可以在发展大农业的同时,推动农村第二、第三产业的发展,而且离开土地但又无工可做的农民也可以借此机会充分实现劳动力自身的价值,增加收入,从供给和需求两方面带动农村经济发展。寿光市通过发展农村专业市场或工业园区的办法,促进农村劳动力的就地转移,如被称为“中国香瓜第一镇”的田马镇,在镇区围绕香瓜做文章,既兴办香瓜批发市场,又拓展香瓜种子销售、农资服务等业务,在镇区培育形成了120家经销公司,加上市场内从事包装、装卸、运输、餐饮的人员,共吸纳劳动力3500余人,为社会提供的就业机会达到4000多个。

第二类是发展历史上已经形成并具有一定规模,但需要再次振兴的城镇及中小城市。这类城市在历史发展过程中曾经拥有辉煌的成绩,它们中的大多数在我国采掘业、制造业等重工业的发展过程中曾占有重要的地位,但目前普遍存在着产业结构单一退化、技术设备老化落后、自然资源日渐枯竭,社会问题突出,发展缺乏后劲儿的问题。这类城市的振兴,一方面要根据市场的需要,



因地制宜，寻找新的增长点，调整产业结构，生产为市场所需要的产品；另一方面又不能放弃过去多年积累形成的重工业优势，而仅仅把发展目光完全放在投资少见效快的轻工业上面。它们的发展原则可以简单概括为“三就四为”，即就地取材、就地生产、就地销售；为大城市服务、为大工业服务、为农村服务、为出口服务。

河南省焦作市在改革开放 20 多年里，从一个以资源开发、传统农业为主的功能单一性城市发展到目前的综合性工业基地的经验，对于我国东北以及中西部地区中小城市的转型发展具有很好的借鉴意义。焦作是一个以矿区为依托发展起来的城市，随着矿产资源的日渐枯竭，该市以市场为导向，以产品结构调整带动产业结构调整，实施项目带动战略，加快技术改造和产业升级步伐，在传统冶金、化工、电力、煤炭行业基础上，形成了以煤化工、精细化工、生物工程、新型材料为主的高新技术产业基础。在农业方面，焦作市通过大力支持农业科研和农技推广的方式，通过“公司 + 农户 + 基地”的经营模式，在做大做强龙头企业的同时，带动了基地农户扩大产品种植面积并提高了农产品的品质，形成了无公害水稻、中药等高附加值农业，以蒙牛乳业为依托的优产高效畜牧业和以速生林为基础的造纸业并举的农业产业化发展格局。作为工业城市，焦作同时也非常重视自身得天独厚的自然旅游资源的开发，从 1999 年开始，政府加大投入，聘请专家编制旅游发展规划，建立了云台山等一批国家级风景名胜区，目前焦作已经发展成为河南省的旅游规模大市，通过旅游业还带动了当地旅馆业、餐饮业、娱乐业、运输业、流通业以及旅游中介、旅游产品加工等配套服务的发展，使其第三产业得到了协调快速的发展。

在上述产业发展的基础上，根据城市生产和生活的实际需要，从 1999 年开始，焦作市加大了城市建设的力度，通过加大城市基础设施建设投入，加快城市市政公用事业体制改革等措施，确立了把焦作市由一个矿业城市建设成为山水园林城市的发展思路并取得了阶段性实效。各类公路、大桥的建设和供水供气设施的改造换代，既提升了城市生活质量，同时又为下一阶段的发展奠定了基础。

这类城市的持续发展除了要努力完善自身综合功能之外，最重要的振兴之道是发挥城市的辐射功能，把自身的发展与第一类小城镇的发展紧密结合到一起。通过制定相关鼓励政策和优惠条件，创造良好环境，一方面积极培育城市的第二、三产业发展，培育城市的技术、信息、管理、经营、教育等功能，使其能够获得较快的发展；另一方面积极推动这些功能向省内外、国内外扩散和辐射，特别是向小城镇和农村扩散和辐射。与省会等大城市相比，这类中小城市的规模和现代化程度都有一定差距，但是在一定区域内部则完全能够发挥中



心城市的作用,对该地区的区域经济发展和“三农”问题的解决起到关键作用。

第三类是发展目前已经具备一定规模,生产力相对发达,多种经济成分协调发展,影响力覆盖全国,甚至世界闻名的大城市,如上海、深圳、东莞、温州等。这类城市一般地处东部沿海地区,具有发展外向型经济的传统。但应当注意的是,在新的形势下,除了放眼全球外还应当立足国内,除了巩固现有优势,继续壮大自身实力之外,这类城市还有一个重要的任务,就是应当成为沟通中小城市与世界的桥梁,一方面把内地的产品和服务推向世界,另一方面把世界先进的技术和产品引进到内地。这些城市的经济规模、基础设施建设水平在国内都具有相当程度的竞争力,大企业、名企业集中,市场经济发展相对比较充分,但是与世界著名大城市相比仍然既不够大也不够强,还有相当大的发展差距。

大城市如合理有序发展,可以最大限度地避免交通、环保等方面“城市病”的出现,但大城市也不是盲目地越大越好。目前中国大城市发展中存在的主要问题是城市的扩张自发性有余而合理规划不足,许多城市都是“摊大饼”式的无序发展,既无谓地增加了建设成本,又不利于城市功能的整合提高。治疗这种“城市病”的合理药方是发展卫星城和建设大型城市带。我国目前主要有京津唐、沪宁杭、港深穗、成渝等几大城市经济带,这些大城市、特大城市的发展方向是朝着区域性中心城市发展,成为龙头中的龙头,发挥对整个区域的带动作用。同时也要尽量控制人口规模,把发展重点放在产业结构的调整与升级和提高城市质量和现代化水平上。

大城市经济的发展重点首先要放在发展第三产业,提高第三产业的比重上面。在很多大城市,金融、旅游、教育、医疗、房地产等第三产业可以发展成为重要的主导产业。此外,要加速大城市制造业结构的调整,要加强城市间的分工协作,尽快改变“大而全”的格局,避免低水平的重复建设,要培育多个有较强竞争能力的支柱产业,充分鼓励民营企业的发展,以若干个大型集团为核心加以重点发展,使大城市成为大型企业集团基地,让大型企业集团逐步向跨城、跨地区乃至跨国方向发展,成为能与国外诸多世界大公司相抗衡的航母型企业,从而使大城市真正发展成为我国城市经济现代化的核心力量。

目前我国大城市经济带的发展存在的主要问题是“不够大”,这里所说的大不是指哪个城市的规模不够大,而是指大城市之间横向的合作与协作规模不够大,城市经济带的辐射范围不够大。城市带的模式与企业集团公司有相似之处,可以被看作是城市集团,作为集团,内部就要有相应的合理分工,但是在传统人为制定的行政区划限制下,各个大城市为了争夺城市带的中心地位,难

免还是会犯重复建设，搞形象工程的错误，如此也就谈不到区域经济联动和资源的优化配置，城市带本来应该发挥的产业聚集功能和辐射功能也将大大受限。要解决这一问题，就必须建立区域合作机制，明确区域分工。在此仅靠市场的力量是不够的，需要各级政府加以积极协调，打破行政地域限制，建立区域经济管理协作机构，实现地区生产与市场共管、资源与利益共享的机制，各城市的大企业集团也应当就此机会走出自身所在城市，向其他城市扩展延伸，实现跨区域的兼并重组，从而不断获得壮大发展的机会。

#### 四、政府在城镇化进程中要发挥能动作用

在城镇化以及城市化的过程中，政府的地位无疑是重要和突出的。因为虽然从根本上说一个城市发展的水平是由其经济发展的过程自发决定的，但是政府作为政权机关可以在城市发展中发挥各种能动的作用。首先，政府可以通过实施灵活的土地政策、工商业发展政策、劳动力流动政策缩短新兴城市形成和发展成熟的时间，而现有的城市则可以随经济的发展而不断有目的、有步骤地调整结构和规模。其次，政府可以出面对城市商业区、绿地、教育、交通、环境、道路、卫生等设施做出统一专业的规划，以营造良好的生产、生活环境。在城市发展问题上，政府的角色至关重要，既不能盲目发挥长官意志，脱离实际对城市的规模、结构等横加干涉，但又不能放任自流，放弃其理应承担的城市建设责任。

无论对于哪一级地方政府来说，提供服务都应当是其参与城市建设的出发点和工作核心，这也是我党立党为公、执政为民宗旨的具体体现。政府在城市建设中发挥的服务功能应当是宏观与微观并重的，微观可以小到一处绿地的规划，一处交通信号灯位置的安排等公用事业的建设，宏观则要大到城市长远发展规划、经济结构调整目标的制定，产业链的合理规划和生产力的组织与发展等等。目前，人们一般把微观的服务称为公共产品的提供，而宏观的服务则被称为城市经营，公共产品的提供是城市经营的一个组成部分，政府在其中总的行事原则是围绕生产和人民生活两个中心，建立各种服务体系、事业体系，为人民不断提高生活质量而努力，市场经济的发展也要围绕这两个中心，遵循这个原则。

为了使政府发挥应有的宏观、微观服务作用，必须赋予政府相应的经济实力。作为财政政策的执行者，行使服务性职能，根据公众需要提供高质量的公共产品是政府行政的应有之意。更重要的是，政府还要拥有宏观经济调节职能，能够根据市场发展的需要来调整产业结构，并且使劳动者有意识地克服小