

★农村发展与新型城镇化建设研究丛书

湖北新型城镇化转型与 治理研究

HUBEI XINXING CHENGZHENHUA ZHUANXING YU ZHILI YANJIU

◎宋亚平 项继权 等著

 长江出版传媒
 湖北科学技术出版社

★农村发展与新型城镇化建设研究丛书

湖北新型城镇化转型与 治理研究

◎宋亚平 项继权 等著



长江出版传媒
湖北科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

湖北新型城镇化转型与治理研究 / 宋亚平, 项继权等著.

—武汉: 湖北科学技术出版社, 2013.12

(农村发展与新型城镇化建设研究丛书)

ISBN 978-7-5352-6098-7

I. ①湖… II. ①宋… ②项… III. ①城乡化—研究—湖北省

IV. ① F299.276.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 171096 号

策 划: 何 龙 高诚毅

责任校对: 蒋 静

责任编辑: 高诚毅 宋志阳

封面设计: 喻 杨

出版发行: 湖北科学技术出版社

电话: 027-87679468

地 址: 武汉市雄楚大街 268 号

邮编: 430070

(湖北出版文化城 B 座 13-14 层)

网 址: <http://www.hbstp.com.cn>

印 刷: 武汉中科兴业印务有限公司

邮编: 430071

700×1000 1/16

22 印张 3 插页 354 千字

2014 年 3 月第 1 版

2014 年 3 月第 1 次印刷

定价: 43.00 元

本书如有印装质量问题 可找本社市场部更换

《农村发展与新型城镇化建设研究丛书》

编写委员会

- 顾问** 温铁军（中国经济体制改革研究会副秘书长、农业与农村发展学院院长）
- 主任** 赵 斌（湖北省人大常委会副主任）
- 副主任** 杜 平（国家信息中心常务副主任、教授、博导）
宋亚平（湖北省社会科学院院长、教授、博导）
刘兆麟（湖北省委副秘书长、湖北省农办主任）
张良成（湖北省新闻出版广电局局长）
王红玲（湖北省农业厅副厅长）
- 主编** 宋亚平（湖北省社会科学院院长、教授、博导）
- 副主编** 梅学书（湖北省委政策研究室副主任、研究员）
覃道明（湖北省政府研究室副主任、研究员）
- 委员** 梅学书（湖北省委政策研究室副主任、研究员）
覃道明（湖北省政府研究室副主任、研究员）
张秀生（武汉大学商学院副院长、教授、博导）
陈池波（中南财经政法大学工商学院院长、教授、博导）
李兆华（湖北大学资源环境学院院长、教授、博导）
项继权（华中师范大学政治学研究院教授、博导）
邹进泰（湖北省社会科学院农村经济研究所所长）
李光河（襄阳市农委主任）
彭 玮（湖北省社会科学院农村经济研究所副所长）
何 龙（湖北科学技术出版社社长、编审）
程国重（湖北科学技术出版社总编辑）

总 序

我出生在农村，对农民有着特殊的感情，走上领导岗位后，在山区工作长达十年之久，尔后又在省政府分管了五年的农业农村工作。最近，省社科院的同志抱来一套即将付梓出版的《农村发展与新型城镇化建设研究丛书》命我作序，勾起了我心底深厚的“三农”情结。

近年来，我们党提出了把解决好“三农”问题作为全党工作“重中之重”的战略思想，确立了走中国特色农业现代化道路的根本方向，明确了推进“四化”同步发展的基本方略，部署了加快发展现代农业、建设社会主义新农村的战略任务，集中力量办了很多事关农业农村长远发展的大事难事。在很多领域都取得了令人瞩目的成就。在这样的背景下，“三农”研究蔚然成为显学，涌现出一大批学术理论成果。同时，也仍然存在很多亟待破解的难题。如何深入透彻地研究“三农”问题并作出科学决策，在世界经济格局发生深刻变化、中国经济升级版呼之欲出的情势下，显得尤为重要。我以为，推进“三农”问题研究向纵深发展，关键是要把握好四个维度，观之以更广阔的视野，致之以更深入的审视。

一是全球视野。在全球化进程日益加快的今天，世界正越来越贴近中国的农村和农民，中国的“三农”问题已经成为一个世界性的问题，全球粮食危机日益逼近，中国粮食安全影响世界粮食供给格局；世界经济复苏缓慢，中国农村城镇化是转换中国经济增长动力，推动世界经济摆脱阴霾的重要因素；高成本时代悄然来临，中国农业发展方式的转变不仅关乎中国

“世界工厂”地位的巩固，更影响着全球许多商品的供给和价格。研究“三农”问题，必须以世界格局及其与中国的互动关系为横向维度，结合经济全球化的发展趋势和国际政治经济的复杂形势，充分吸收和借鉴世界各国处理农业农村问题的有益经验，为“三农”问题的化解提供参考和依据。

二是中国语境。“三农”问题不仅仅是一个经济发展问题，也是一个社会和政治问题；不仅仅是一个提高农民收入、改善农村面貌、稳定农业发展的问題，也是一个如何谋求农业、农村、农民长远发展的问题；不仅仅是一个“三农”本身的问题，也是一个关系到整个国民经济与社会发展全局性的问题。因此，必须将“三农”问题置于中国改革深化，经济社会转型和现代化发展的视域中来加以考察与研究。正如邓小平同志所说：“我国农业现代化，不能照抄西方国家或苏联一类国家的办法，要走出一条在社会主义制度下合乎中国情况的道路。”我们必须正视国情和农情，牢牢把握发展的阶段性特征，立足中国特色社会主义实践，在理论与实践的契合中为中国特色农业现代化道路的顺利推进提供理论支撑和战略定位。

三是区域实际。区域维度也是考察“三农”问题的基本维度之一，必须将“三农”问题放在经济社会发展的区域结构中加以考察与研判。我国是一个农业人口众多、农村面积广阔的大国。各地自然条件、资源禀赋、社会基础、经济发展程度各不相同，导致农业发展水平区域差异很大，这一基本国情从根本上决定了，在中国几乎考虑任何全局性问题时都必须重视在空间维度上的考量，这是基于中国区域差异性的基本研究难度，本质上是统筹发展思维的重要体现，是区域生产关系适应区域生产力发展的区域性差异，处理好解决“三农”问题过程中局部突进与全局推进的关系，提供多元的、有差别的、分类指导的制度选择与安排，为地方党委政府的制度供给与创新提供更

为宽松的空间。

四是群众立场。历史从来都是由数以亿计的人民大众开创的，任何历史发展进程都是历史主体的主体性提高的过程。“三农”问题的核心是农民问题，是农民的生存、转型和发展问题，而农业与农村问题在很大程度上讲不过是农民问题的派生，“三农”问题研究也只有紧紧把握“群众立场”这一核心问题。同具体的、实际的、生生不息的社会环境和历史语境环环相扣，同亿万农民群众的切身利益息息相通，才能够继往开来、永葆生命活力。我们必须以亿万农民的实践历史为研究核心，以农民群众的切身利益为重大关切，带着对农民群众的深厚感情去研究问题、寻求对策，充分尊重农民的主体地位和首创精神，充分调动广大农民的积极性、主动性和创造性，紧紧依靠农民的智慧 and 力量推动农业农村改革发展，实现好、维护好、发展好农民群众的根本利益，逐步实现“三农”问题的根本解决。

令人欣慰的是，湖北省社科院组织编写的《农村发展与新型城镇化建设研究丛书》较好地体现了这四个维度。该丛书围绕农村发展与新型城镇化建设这一重大课题，立足湖北，放眼全国，对城乡一体化过程中的经济模式、服务管理、政策支持、社会保障、生态建设等课题进行了深入研究和探索，数据与案例并存，理论性与实用性兼顾，必将为推行“三农”创新发展起到重要的指导与参考作用。

是为序。

赵斌

2014年1月8日

序 言

宋亚平

2012年初,中共湖北省委、省政府领导以“圈批”形式给我院下达了15项重大社会科学研究任务,我牵头负责的“湖北城镇化研究”即为其中一项。考虑到我院从事城镇化研究的力量比较薄弱,特邀请华中师范大学政治学研究院专家项继权老师加盟课题组。从初夏到深秋,我们带领十几个博士、硕士研究生,先后深入到襄阳、十堰、荆门、荆州、咸宁、黄冈等地区进行调查,收集了大量的第一手资料,经过分专题潜心研究,又与省直有关职能部门的领导和部分专家学者进行了多次座谈与讨论,最后形成了今天的成果——《新型城镇化:社会发展与治理转型——湖北新型城镇化发展研究》一书。

实事求是地讲,从上世纪九十年代起,湖北省的城镇化进程便开始昂首阔步、勇立潮头,特别是襄樊地区的小城镇建设更是抢机遇、夺先声,领跑在全国各省的前头。当年《经济日报》主编艾丰先生到襄阳县、谷城县、枣阳市考察,敏锐地从石花、双沟、吴店等小型城镇化建设热潮中破译出蕴藏于其中的时代密码,“小城镇、大战略”的思想口号与理论体系几乎于一夜之间传遍大江南北。1998年10月,作为顶层决策,党的十五届三中全会决议旗帜鲜明地提出:“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的重大战略”。

进入新世纪之后,城镇化建设进一步发展成为中国最时髦、最热门、最吸引眼球与神经的焦点话题,特别是在2013年的新一届“两会”之后,绝大多数人都坚定不移地相信:城镇化就像一台功率强大的“发动机”和一个势不可挡的“火车头”,不仅可以拉动国民潜在的巨量消费内需,而且还将长期支撑中国经济的高速增长。在这个良好希望与美丽愿景的欢欣鼓舞下,各地方“诸侯”无不都在提振精神,积极主动,充分利用“集中力量办大事”的体制优越性,超前制订规划,高调发布城镇化建设目标体系,你追我赶地发起了一场波澜壮阔、如火如荼的城镇化运动。

当前,湖北省正处于“黄金十年”机遇期。随着经济发展方式与社会进

步模式的转变,传统的城乡二元体制正在逐步松动,数以百万计的农民大军“洗脚上岸”,不断涌入大城市与小城镇务工。更重要的是,长江经济带与长江中游城市群特别是“中三角”战略的提出,高铁时代与“九州立交桥”的实施,“两圈一带”与“一主两副”城镇体系格局的初步形成,全省城镇化已经呈现加速发展的大好态势。根据湖北省统计公报,2012年底,我省常住人口5779万,其中城镇常住人口3091.77万,农村常住人口2687.23万,城镇化率达到53.49%。不仅位居中部地区第一,而且高于全国52.57%的平均水平。

本课题研究的精华部分主要体现在总报告之中,2012年底通过我院的《要文摘报》呈送给省委、省政府的领导研阅之后,得到了他们的高度肯定。在总报告中,课题组对于湖北城镇化的历史进程、已经取得的发展成就和当前存在的诸多问题、新型城镇化的路径选择与目标体系都作了相当深刻的阐述,并在此基础上提出了自己的看法和建议。借此书出版作序的机会,我觉得很有必要再作一些补充,特别是紧密结合湖北省经济社会发展的具体实际,就城镇化建设在操作层面上大家所关心的一些事情,讲讲我个人的经验与体会。不一定正确,仅供读者参考。

一、准确把握城镇化的本质特征

加快推进新型城镇化建设是党在十八届四中全会上提出的战略路线。此后,每年中央经济工作会议、农村工作会议均有反复强调。纵观其社会背景与精神实质,“城镇化”之所以被决策层寄予厚望,主要是为了解决农业发展慢、农民增收难、城乡二元结构顽固,城乡差距越来越大这一特殊的“三农”难题。严格地讲,这与国际上一般意义的“城市化”概念有明显区别,而是一个有着鲜明中国特色的理论概念。正因为如此,我国学界现在讨论“城镇化”的时候,也大多专指“农村的城镇化”。所以,我们不能把城镇化片面地理解为单纯的城市建设和城市发展问题,也不能把城镇化道路简单地理解为是到底是建设大城市好还是建设小城镇好的问题,而是要全方位地深刻领会中央关于城镇化发展的丰富内涵,坚持城镇化前进的正确方向。

具体地讲,“城镇化”主要指以农村人口不断向城市迁移与聚集为本质特征的一种历史过程。在这里,城镇化的范围虽然也包括诸如武汉、宜昌、襄阳等大中城市,但“主战场”应该是县域,平台是城镇,对象是农村,主体是农民,目标和任务则是让绝大多数农业人口有效地转移成为非农业的城

市居民。同时,农村的地域自然景观、产品产业结构、生产生活方式、社会组织体系、行政管理制度等等也要随之变化,使整个社会形态由传统的乡村社会向现代的城市社会转型。所以,加快推进新型城镇化是解决城乡二元体制,缩小城乡差别,实现统筹城乡一体化的必由之路。同时,也是转变发展方式、保障湖北经济社会又好又快发展、构建促进中部崛起战略支点的科学选择。

可以说,城镇化的核心与关键,在于人的城镇化,特别是农民的市民化。因此,在新一轮城镇化进程中,我们应该准确把握城镇化的本质特征,紧密围绕城镇化的主要任务来研究相关的方针、路线和政策,科学编制城镇发展规划,妥善推出各项行动措施。我认为,检验城镇化建设成败的一个重要的客观标准,不是数你建造了多少座新城,也不是看你改造了多少旧城,更不是评比豪华排场的所谓“城市”广场、“世纪”大道、“欧式”街区和“休闲”花园,而是要看你通过工商经济活动的繁荣和公共服务体系的完善等途径,最后有效地实现了多少农村劳力的稳定就业,真正地完成了多少农村人口的市民化进程。这个核心目标达不到,你的城镇化建设就有可能成为劳民伤财的“花瓶”工程。

二、充分尊重城镇化的内在规律

古今中外,凡有城镇诞生,无非来自两种情形:一是因交通便利、资源丰富而自然形成的人口稠密之处;二是依靠产业集聚、商贸繁荣而逐步拓展的区域经济中心。至于凭借军事和行政手段所建立起来的权力据点,往往也能够一定程度上“孵化”为城镇。然而,无论哪一种城镇,都不是从石头缝隙里蹦出来的“孙大圣”,而是本地区市场经济发展到一定阶段后各种生产要素综合聚焦的客观反映,也是社会文明形态由传统农村向现代城市变迁的自然过程。换个角度看,城镇化建设就像一棵参天大树,需要本地区经济社会的繁荣昌盛来作为自己吸取营养以茁壮成长的“肥沃土壤”。

许多地方的城镇在发展进程中为什么老是像一群“侏儒”,虽经大力扶助仍然难以“长大成人”。一个很重要的原因就在于:很多城镇包括一些“中等城市”不是对自然形成的区域经济中心的理智选择,而是按照行政区划的均衡性通过行政手段“指腹为婚”的政治产物,甚至有的就是片面追求城镇化而形成的“小马拉大车”的工程。由于基本不具备城镇化的客观条件和发展潜力,多年来尽管政府投入了大量人力、物力、财力进行建设,但结果往往是低水平重复严重,公共基础设施差,服务功能不健全不完善,产

业升级换代困难,提供就业门路狭窄,对农村人口转移缺乏吸引力。一旦行政区划发生调整,重新“洗牌”之后遭到弃守的多数城镇便很快化为一座座“废城”和“死城”。

以行政手段配置资源最大的优点是可以集中力量办大事。上述教训告诉我们:任何城镇的形成及其“化”的过程,都如同“十月怀胎”一样,属于是本地区经济社会发展到一定阶段的必然产物。城镇数量的多少、城镇规模的大小以及城镇化推进速度的快慢,真正起决定作用的不是政府的行政动员、政策干预和财政投入能力,而是该地区经济基础特别是市场化、工业化的爆发力和支撑力。如果看不到这一规律性,任凭地方领导人运用行政权力“拍脑袋”去“造城”,那么,再多再大的城池也只能化为无本之木、无源之水,犹为沙漠上的大厦,迟早必然会坍塌,这应该是一个既简单又浅显的常识。

所以,各地党委、政府要推进城镇化建设,就得按客观规律办事,把着眼点和着力点放在社会生产力的培育发展上。既要有只争朝夕的时代紧迫感,大胆开拓创新,又要有长期艰苦奋斗的思想准备和工作作风,说实话,办实事,打基础,促发展。努力避免“平铺摊子、乱搭架子、到处甩票子,最后一片空壳子”的行为,将有限的人力、物力、财力、精力,集中投入到真正具备城镇发展条件的地方,循序渐进,梯度展开,以求实效。

三、精心构建城镇化的核心支撑

早在 2000 多年前,亚里士多德就曾经说过:“人们来到城市,是为了生活。人们留在城市,是为了更好地生活。”因此,城市不仅仅是经济发展的增长极,更应该是一个人文精神的根据地,并以经济繁荣昌盛、文化灿烂辉煌、社会和谐稳定、自然环境优美为核心支撑,构建成为人们宜业与宜居的灵秀之地。在我看来,这既是一个城市的基本要求,也是一个城市的首要功能。只有当这个核心支撑形成之后,才能聚集人气与人才,才能汇合各种生产要素以施放城市的潜在发展能力,才能充分体现出城市的强大竞争力。

但是,我们也看到,现在有一些地方推进城镇化建设所追求的直接目标,不是以人为本、统筹城乡发展,全面实现小康社会,而是为了在短期内推动本地区经济的快速增长,特别是充分利用房地产的“热潮”来促进地方政府财政税费的快速增收以脱贫致富。有的地方则是把城镇建设当成型象工程和政绩工程来做,表现出一种急功近利,贪大求洋,玩“花架子”的态

度。结果在布局上搞“摊大饼”，在规划里演“镜花缘”，在建设中间玩“空手道”，对招商引资搞“拣进篮子都是菜”，对环保问题搞“睁一只眼闭一只眼”。到头来，这种城镇化建设便必然导致布局分散、规模狭小、环境恶化、资源浪费大、运行质量差、就业机会少、服务功能弱、管理成本高、低水平重复建设严重的现象。

就业是农民进入城镇之后能否“落脚投生”最基本的前提。如果找不到工作，没有了收入，纵使鲜花般的漂亮城镇也无法让人驻足。所以，产业经济的繁荣发展是城镇化建设最重要的基础。但是，中国工业化目前已进入资本密集度越来越高的历史阶段，资本投入大量增加，资本有机构成迅速提升，资本对劳动的替代不断加快，就业对经济增长的弹性日益下降。同时，一些地方政府在推进城镇化过程中，往往是将有限资源集中使用在城市基础设施建设方面，造成城市发展中的产业“空心化”问题，导致就业机会严重不足。还有一些地方，其城镇化率主要是通过撤县建市、撤县建区或者撤乡建镇等途径来提高的，尽管行政区划已经变成了城镇，但还是原来的农业大县，产业并未得到真正的发展，创造的就业岗位也就必然十分有限。

如何创造更多的就业机会，是我省城镇化建设所面临的突出问题。在当前条件下，既要发展技术密集型、资金密集型产业，提高城市竞争力，也要发展劳动密集型产业，兼顾劳动就业和社会稳定。同时，城市产业结构特别是二、三产业之间以及产业内部各行业之间要保持协调性。现在，很多城市提出要大力发展第三产业，认为第三产业占地区 GDP 的百分比越高，产业结构越高级。其实这是个误区，因为第三产业说到底是个服务业，如果没有强大的第一、二产业，就不可能有繁荣的第三产业，这应该是一个基本常识。所以，在城市产业结构调整过程中，应该合理把握一、二、三产业之间的比例关系，根据城市特点及周边地区产业类型确定本城市产业的结构目标，这样不仅能够完善产业链条，提高产业竞争力，也有利于城市产业规模和经济总量的扩大。

四、不断提升城镇化的公共服务

由于城乡二元结构坚冰难破，我国现有城镇人口中有 2.6 亿农民工和 1.4 亿通过县改市、县改区、乡改镇的途径虽然具有城镇户籍，实际上仍然从事农业生产的人口。这些人大多没有真正转变身份，不能在就业、住房、教育、医疗、社会保障等公共服务领域享有与城镇居民相同的待遇，导致

“就业在城市,户籍在农村;劳力在城市,家属在农村;收入在城市,积累在农村;生活在城市,根基在农村”的特殊格局,从而使他们无法真正完成向城镇的“落户”迁徙。其实,在这个庞大的“被城镇化”了的社会群体中,还有那些拥有非农户籍的异地城镇居民也极难融入本地区的城镇社会,同样享受不到政府公共服务的阳光,而始终如同一群随波逐流的无根“浮萍”。

有人指出,当前制约城镇化发展的罪魁祸首是户籍制度。只要把旧的户籍制度废除了,城门就会大开,农民就会蜂拥而入。其实,户籍制度的阻碍作用只是一个表象,背后真正的“壕沟”是政府的财政能力不足。即使没有户籍制度,政府也会采用其他方式来严格限制本地城市的人口规模。改革开放以来,县域城镇基本上已经放弃了传统的户籍制度。看起来谁进城都可以,但进城之后,市民化无法在住房、教育、医疗、社会保障等公共服务领域享有与城镇居民相同待遇的这个核心问题得不到解决,事实上没有市民化,从而就必然产生出一系列社会问题。

只要是来本地落脚投生的群众,就应该平等地享受政府提供的公共服务。但为什么关于户籍制度改革的问题高喊了这么多年,各地政府仍然无动于衷、不积极作为呢?其实,并非是政府不想作为,而是政府因财力不足而没有能力去作为。我以武汉为例,参照通用的相关数据进行过估算,发现要有效地接纳一个农村人口,并将其完全市民化,包括征地拆迁、公益基础设施建设、公共服务建设、社会民生保障与行政管理费用等等,各种项目一次性投入的综合经济成本大约需要 50 万元。也就是说,武汉市每增加 100 万人口,便必须投入资金 5000 亿元。如果再加上此前已计入武汉市城镇常住人口中的农业人口 280.65 万人和 178 万非户籍人口所必须偿付的历史欠账,这高达数万亿元巨额财政压力,武汉市政府势必无法承受。所以,基础设施与公共服务问题不解决,仅仅给你一个城镇户口有什么用处?

但是,大量增加政府的公共服务供给和不断提升政府的公共服务水平,不仅是政府不可推卸的神圣责任,也是时代发展进步的必然要求。例如,按照中央的有关精神,今后的城镇化建设肯定要以人的完全市民化为目标体系来考核,并且必然会与建立健全三大保障体系紧密挂钩:一是社会养老保险体系;二是社会医疗保险体系;三是社会救济福利体系。这三大社会保障体系,哪一条都得由政府财政支付大量的真金白银来实现。所以,如何加快农民工市民化进程,不是一个简单的户籍制度的改革问题,而是需要政府逐步积累起强大的财政能力,以切实保障社会公共服务的有效供给。

五、正确选择城镇化的实现路径

按照湖北省《关于加快推进新型城镇化的意见》中确定的工作目标,到2020年,我省城镇化水平要从现在的52%达到60%。具体地讲,在“十二五”期间,我省每年必须完成60万农村人口向城镇居民的有效转移。如何实现呢?《意见》安排了三条平行的路径:一是特大城市和大城市由6个增至14个,吸纳110万人;二是中小城市由40个增至50个,吸纳150万人;三是3万人口以上的建制镇由46个增至100个,吸纳100万人。

其实,武汉作为特大型城市,经过多年超常的持续扩张,规模经营和边际效益从整体上讲均已越过峰值。如果按照传统的路子走下去,各种公共基础设施与社会事业服务包括民生保障等领域的建设成本将越来越高,“城市病”的严重隐患将越来越多,与“资源节约、环境友好”发展原则的冲突将越来越大。同时,我参照省内外通用的相关数据进行估算,像武汉、襄樊、宜昌等大型城市要有效接纳一个农村人口,其经济成本(包括征地拆迁、公益基础设施建设、公共服务建设、社会民生保障与行政管理费用等平均值)大约为30万元。仅以规划中的110万人计算,总额则在330亿元以上。再加上此前的历史欠账,我估计各级地方政府都将面临着巨大的财政压力。

现在,很多人都主张大力发展小城镇,包括重点打造所谓的“中心镇”和“特色镇”,认为小城镇数量多、密度大、投资省,见效快,方便农民就近“洗脚上岸”。但这里有四个问题:一是小城镇布局分散、规模狭小、运行质量差、服务功能弱、管理成本高的劣势也非常明显,看起来投资省和见效快,实际上是低水平重复建设,资源浪费更大;二是“中心镇”和“特色镇”本该是由交通枢纽、产业链接、物流配置、服务健全等生产要素聚集而成的经济增长极,数量自然很少,往往超越既定的行政区划。但现在谁是“中心镇”和“特色镇”?很大程度上不依市场机制考评而靠行政手段认定。上级政府往往采取按县域平均分配的办法,“一碗水端平”,结果仍旧可能“摊大饼”;三是包括所谓“中心镇”和“特色镇”在内的多数小城镇缺乏产业支撑力,能够提供稳定就业的机会非常少,很难达到有效转移非农业人口100万人的规划目标;四是不利于土地集约使用的原则。根据全国第一次农业普查数据显示,中部地区建制镇人均占地512.5平方米,等于国家关于建制镇人均占地标准100平方米的5倍,高于同期地级以上城市人均占地的8.31倍。我也对监利的朱河、洪湖的瞿家湾、咸安的双溪、京山县宋河镇等四个

省级重点镇进行过抽样调查,人均城镇工矿用地为460平方米,远远超出省国土资源厅规定的104平方米的约束性标准。这种状况与国家越来越严格的用地法规明显相悖,肯定难以可持续发展。

我个人认为,根据湖北的具体情况,应该把农村城镇化的主战场放在县城的城关镇即县城。这也有四个条件:一是县城为县域社会的政治、经济、文化、教育中心,生产力诸要素的聚集度较高,基础设施较全,服务功能较好,工商业经济比较活跃,相对容易创造就业机会;二是于绝大多数农民群众来讲,进入大中城市的“门槛”高,给人“望洋兴叹”和茫然无助之感,但在县城生活不仅能够享受现代化的物质文明,而且还因地缘、亲缘、血缘的关系能让人产生一种亲切感与安全感。浓烈厚重的乡音与约定俗成的文化之中,也比较容易构建稳定和谐的社会关系;三是经济成本相对较低。县城有效转移一个农民的综合投入约为10万元,仅为大城市的三分之一或四分之一。倘若各级政府都伸手帮上一把,这个问题应不难解决。而且,县城的土地集约程度明显高于一般城镇,也比较容易实施“生态优先、低碳发展,资源节约、环境友好”的政策措施;四是改革开放以来,随着县域经济的迅速发展,县城的规模经营和边际效益正在呈现广阔的开拓空间。如果在未来的10年间即到2020年,我们能够让县城的人口规模平均达到30万人的话,则62个县城的总人口将达到1890万,比现在净增加1000万人。仅此一项,全省的城镇化率便可提升15个百分点。所以,把农村城镇化的着力点和主战场定位在县城,应该是实事求是的正确选择。

目 录

总论 湖北城镇化发展的新阶段与新对策	(1)
一、城镇化的本质特征及其内在动力	(2)
二、建国以来湖北城镇化的历史发展	(4)
三、湖北城镇化发展中的突出问题	(12)
四、新时期新阶段城镇化的新需求	(29)
五、湖北新型城镇化的道路与要求	(39)
六、当前湖北城镇化发展的若干重点	(52)
第一章 湖北人口流动、聚居及城镇体系空间布局研究	(59)
一、湖北省人口流动及其对城镇空间结构的影响	(59)
二、湖北省现有城镇空间布局及其存在的问题	(78)
三、构建适应人口流动的新型城镇空间布局	(95)
第二章 湖北省“三化同步”协调发展及其政策支持	(104)
一、“三化同步”协调发展战略的缘起与意义	(104)
二、湖北省推动“三化同步”协调发展的实践与探索	(107)
三、湖北“三化同步”协调发展中面临的障碍与难题	(116)
四、实现湖北省“三化同步”协调发展的路径选择	(129)
第三章 湖北城乡一体化发展及其政策选择	(135)
一、湖北城乡一体化发展的现实意义	(135)
二、湖北城乡一体化发展的阶段性特征	(137)
三、湖北城乡一体化发展面临的困难	(145)
四、推进城乡一体化发展的政策选择	(153)
第四章 湖北城镇化进程中农民工的城市融入与社会融合	(162)
一、当前湖北省农民工城市融入与社会融合的现状	(162)
二、制约农民工城市融入与社会融合的制度与社会因素	(182)
三、促进城镇化进程中农民工城市融入与社会融合的政策建议	(188)
第五章 湖北省城镇化与区域一体化发展研究	(193)
一、湖北城镇化发展中区域一体化的三层格局	(193)
二、湖北省城镇化与区域一体化的发展程中的问题	(204)

三、进一步完善和创新湖北区域一体化发展的机制	(213)
第六章 湖北省城镇化进程中的农村文化保护与开发	(222)
一、城镇化对农村文化和乡土文明产生巨大冲击	(222)
二、湖北省城镇化进程中的农村文化保护与开发	(225)
三、当前农村文化保护与开发中存在的困难和问题	(241)
四、进一步加强湖北农村文化保护与开发的政策建议	(251)
第七章 湖北省新型城镇化中的财政能力和财政政策研究报告 ...	(261)
一、城镇化与财政的关系	(261)
一、湖北省城镇化的财政资金构成	(265)
三、湖北省财力现状支持城镇化建设面临的现实困境	(276)
四、湖北省支持城镇化建设的财政政策思路	(283)
第八章 湖北城镇化的发展与地方治理的变革	(298)
一、湖北城镇化的发展及管理体制的改革	(298)
二、湖北城镇化发展进程中地方治理的困境	(304)
三、湖北城镇化发展中地方治理的创新	(327)