

湖南省科技厅
资助课题最终成果

农民进镇 与小城镇发展

沈维凤 等著

吉林科学技术出版社

湖南省科技厅
资助课题最终成果

农民进镇与小城镇发展

沈维凤 欧阳涛 周发明 著
李朝辉 胡小元 万莉梅

吉林科学技术出版社

·长春·

农民进镇与小城镇发展

沈维凤等 著

责任编辑：王维义

封面设计：燕 军

出版 吉林科学技术出版社 850×1168 毫米 32 开本 167 千字 6 印张

发行 2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月第 1 次印刷

印刷 环境保护学校印刷厂 ISBN 7-5384-2590-X/F·229 **定价：16.00 元**

地址 长春市人民大街 124 号 **邮编** 130021 **电话** 5635177 **传真** 5685185

电子信箱 JLKJCBS @ pubilc.cc.jl.cn

前言

人类社会的经济发展史,是一部农业劳动力的转移史。农业劳动力向城镇转移,是一个国家走向现代化在其经济成长过程中的一个不可避免的现象,也是必然面临的一个重大社会政治经济问题,任何国家都不可超越它。农业劳动力转移的结果,必然引起产业结构的变革和人口地域分布结构的变化。前者是工业化的过程,后者是城市化的过程。而工业化和城市化又是人类文明进步的象征。所以,农业劳动力转移对促进人类社会的发展具有十分重大的历史意义。

农民进城与小城镇发展实质上是一个关于农业劳动力和部分物质资源转移的问题。农业劳动力转移可分为两个方面,一是向大城市转移,二是向小城镇转移。大城市的发展固然要从农村吸纳劳动力。但大城市吸纳农业劳动力的容量是有限的,更何况我国就业人口中农业劳动力占绝大多数,都要向大城市转移,是不可能的,也是不现实的。随着我国政治社会经济的发展,现代化进程不断加快,不可避免地要促进农村城市化的进程。农村城市化首先表现出来的形式则是小城镇的发展。因此农业劳动力转移的主要方向是向小城镇转移。

目前,世界上发达国家已经完成农业劳动力转移所引起的结构性变革,其农业就业份额一般在就业总额的 10% 以下,城市人口就业份额占

80%以上。而在广大的发展中国家中,这一过程还刚刚开始,绝大多数人口分布于农村,由其所产生的农村隐蔽性失业,则是发展中国家贫穷落后的一个根本原因。

我国是一个发展中国家,从就业结构而言,还是一个落后的农业大国。加快农业剩余劳动力的转移,改变就业结构,带动整个经济的起飞和成熟,是一个十分艰巨和重大的发展任务。农业劳动力转移的规模和速度,受制于非农产业的发展。没有非农产业的发展,就没有农业劳动力的转移。因此,我国所面临的这个发展任务具有双重性即农业劳动力资源的开发利用和小城镇的建设与发展。要完成这一任务,没有理论的指导,必然要付出更多的代价和造成难以弥补的失误。

国外关于农业劳动力转移的理论研究,虽然一些发展经济学家从20世纪50年代就开始了,也提出了一些理论模型和政策建议,但是由于他们的研究是建立在自由市场机制的基础之上,对于我国刚刚从计划经济向市场经济转轨而市场机制尚未完全形成的状态下的农业劳动力转移,虽有一定的借鉴作用,但肯定不能照搬。

在我国农业劳动力的转移,随着改革开放的不断深化,也在逐步由劳动力流动转向劳动力转移,也就是说农业劳动力向非农业转移已经开始。而农业劳动力转移是一个长期的具有阶段性的历史过程。正因为我国农业劳动力转移还刚刚开始,缺乏完整的理论指导,为了避免在这一过程中产生一些不必要的失误和损失,积极开展关于农业劳动力转移和小城镇建设问题的研究,既具有重大的现实意义,又具有深远的历史意义。

农民进镇与小城镇发展专题研究系 2001 年湖南省科学技术厅资助课题。该课题共分为八个部分,对国内外农民进镇和小城镇发展的成功经验、农民进镇动因与趋势、就业发展方向、在小城镇建设中所发挥的作用、户籍管理制度改革、对存在的问题的思考与对策等进行了较为全面的分析研究。该课题依据小城镇的发展规律,结合我国实际情况提出了一些理论观点和操作性强的措施,供政府有关部门参考。第一部分、第六部分、第七部分、第八部分由沈维凤副教授完成;第二部分由李朝晖讲师完成;第三部分由欧阳涛副教授完成;第四部分由胡小元副教授完成;第五部分由周发明副教授完成;万莉梅副教授对全书的完成提出了宝贵的意见,并完成了部分章节。由于我们的水平有限,不妥之处敬请专家学者批评指正。

沈维凤

2002 年 5 月于长沙

目 录

第一部分

小城镇发展的历史必然性

- 一、正确认识小城镇 (3)
- 二、小城镇的功能 (5)
- 三、小城镇发展的历史必然性 (9)
- 四、尊重国情更尊重历史发展规律 (10)
- 五、小城镇发展的历史沿革与现状 (11)

第二部分

国内外小城镇建设的经验

- 一、国外城镇化模式及成功经验 (21)
- 二、国内小城镇建设的成功经验 (24)
- 三、国内小城镇建设存在的问题 (40)

第三部分

农民进镇动因及其趋势

- 一、基本数据分析 (47)
- 二、农民进镇动因分析 (66)
- 三、农民进镇发展趋势分析 (73)

第四部分

农民进镇就业发展方向

- 一、农民进镇就业发展基本方向 (83)
- 二、农民进镇的就业选择 (85)

- 三、小城镇对农民进镇就业发展方向
的影响…………… (90)

第五部分

农民进镇与小城镇建设互动

- 一、小城镇对农民的聚集功能和吸纳
能力…………… (97)
- 二、农民进镇对城镇化进程的作用 …… (103)
- 三、人口聚集与小城镇建设的关系 …… (109)

第六部分

户籍管理制度的渊源、发展与改革

- 一、我国户籍管理制度的历史渊源与
现实比较 …… (120)
- 二、我国户籍管理制度的国际比较 …… (122)
- 三、现行户籍管理制度产生的背景 …… (127)
- 四、现行户籍管理制度改革的必要性 …… (129)
- 五、现行户籍管理制度改革的可能性 …… (130)
- 六、现行户籍管理制度改革的思路 …… (132)
- 七、现行户籍管理制度改革的实际进展 …… (133)
- 八、小城镇户籍管理制度改革实例 …… (137)

第七部分

小城镇发展的思考与对策

- 一、农民的出路在于城镇化 …… (143)
- 二、走有中国特色的城镇化道路 …… (145)
- 三、树立经营城市理念 …… (146)

四、加强小城镇建设规划	(147)
五、积极转变政府职能探索新的管理体制	(148)
六、小城镇建设要与农业产业化相结合	(148)
七、小城镇建设要与乡镇企业发展相结合	(149)
八、办好繁荣小城镇经济的支柱产业	(149)
九、重视大中城市对小城镇的辐射作用	(150)
十、高效利用土地资源	(151)
十一、加大户籍与土地改革力度	(152)
十二、逐步建立城乡统一的社会保障制度	(153)

第八部分

湖南小城镇发展的思考与对策

一、小城镇发展必须以全面发展农村经济为基础	(157)
二、小城镇发展必须强化各级政府的管理职能	(159)
三、小城镇发展必须科学规划合理布局	(160)
四、小城镇发展必须解决建设资金严重短缺的矛盾	(161)
五、小城镇发展必须缓解管理滞后的矛盾	(162)
六、小城镇发展必须协调好承包土地流转的矛盾	(163)

七、小城镇发展必须加快城镇支柱产业 发展	(164)
-------------------------------	-------

附 录

一、江泽民总书记谈小城镇建设和城 镇化	(165)
二、温家宝副总理谈小城镇建设	(167)
三、加强小城镇规划推进城镇化进程	(168)
四、“十五”计划重点专项规划之城 镇化专项规划	(170)
五、建设部 农业部 国土资源部 关于促进乡镇企业向小城镇集中 发展的通知	(173)

参考文献

第一部分

小城镇发展的历史必然性

任

何事物的发生发展,都有其自身的规律性。同样,作为社会事物的小城镇的发生发展也有其规律性。只有正确认识并准确把握了小城镇发生发展的客观规律,才能充分发挥人们的主观能动性,发展建设好小城镇。

一、正确认识小城镇

要研究农民进镇和小城镇的发展,首先要正确认识小城镇。如果对小城镇没有一个正确的认识,往往会在规划小城镇建设和引导农民进镇时出现失误或偏差。小城镇和城市的概念就其内涵而言,是一致的,只是其外延没有城市的大。因此,正确认识了什么是城市就能正确认识什么是小城镇。

城市是相对乡村而言的,是工业化发展的产物,是人口集中、工商业发达的地区,通常是周围地区的政治、经济、文化中心。在人口聚集规模、产业结构、聚落景观、社会结构和生活方式等方面和乡村相比有着明显的区别。马克思说:“城市本身表明人口、生产、工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村所看到的却是完全相反的情况,孤立和分散。”(《马克思·恩格斯选集》第1卷,第56页)《中共中央关于经济体制改革的决定》中说:“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心……”从上述有关论述中可以概括出城市具有如下主要特征:一是人口集中,县级城市人口规模小的也有10万左右,地级

城市人口规模约在 20 ~ 30 万左右,省级城市人口规模约在 100 ~ 1000 万左右,特大城市的人口规模则远远超过 1000 万,例如上海市现有人口为 1673.77 万,而乡村人口十分分散,例如具有 5.1 平方公里面积的桂东县青洞村只有 500 多人口;二是产业结构不同,城市的产业主要是加工业和服务业,且现代化程度高,在经济建设中起着主导作用,而乡村则是以种植业和养殖业为主,主要是手工作业,且现代化程度低,在经济建设中起着基础的作用;三是社会结构不同,城市不仅是经济的中心,而且还是政治、文化、科技、教育、娱乐的中心,大多是政府机关、科研院所、部队驻军等所在地;四是聚落景观不同,城市建筑具有很强的科学性和规划性,层次高、档次高、管理规范,同时具有强烈的文化色彩,不但具有传统的建筑文化色彩,还有中西结合等风格,形成了美丽的风景带,而乡村建筑虽不泛传统文化色彩,但大多无规划,无规则,零乱分散;五是生活方式不同,城市居民不但生活质量高,生活内容也十分丰富,而乡村农民的生活方式却十分单一,不少农民仍旧过着日出而作、日落而息的生活。

城市是工业发展的产物,也就是说,有了工业才有城市。工业是在农业得到充分发展之后的基础上产生的。伴随工业发展而产生的城市,一开始并不是像今天的城市一样,人口如此集中,规模如此之大,而是从小到大,逐渐发展起来的。在其初,也只不过是些手工作坊,商品交易集中于一条街上,然后不断扩展。例如,繁华的法国巴黎,在 14 世纪初,虽有 300 多个手工业行会,但只有 5500 个手工业者。中国唐代所谓长安城内,也只有 108 坊。然而那时由一条街或几条街,几百个行会或作坊,几千个手工业者组成的一定区域,就是今天城市的前身。

认识了城市,就不难认识小城镇了。今天,我国的小城镇是在乡镇企业不断发展的过程中产生的。当然,城市工业发展的辐射作用也是一个重要的因素。小城镇也像当今城市的前身一样,由几十个行业,几千或者数万的工商贸易服务等从业人员,集中于几条街上而形成。目前,随着我国经济建设的迅速发展,小城镇发展也非常迅速。建制镇从 1978 年的 2176 个增加到 2000 年的 30300 个。湖南省

的建制镇从 1978 年的 154 个增加到 1997 年的 979 个。湖南省委副书记胡彪同志在《努力提高小城镇发展的质量和水平》的讲话中指出,到 2005 年,全省小城镇增加到 1200 个左右,小城镇镇区人口增加到 1240 万人。

众多的小城镇,遍布全国各地。由于各地的矿藏、资源、地理、人文等自然条件不尽相同,而各具特色,有以工贸为主的,有以畜牧业为主的,有以水产业为主的,有以旅游业为主的等等。因此,不难看出,小城镇具有如下显著特征:一是人口少,就全国而言,平均每个小城镇的人口不足 3 万人,只有 2.25 万人,就湖南省而言,即使按规划发展到 2005 年,平均每个小城镇的人口只有 1.03 万人;二是规模小,由于乡镇企业发展时间短,资金短缺,科技含量低,一时尚不能形成一定规模或较大规模,因而由此而产生的小城镇的规模也就不可能很大;三是不确定性因素多,由于乡镇企业基础差,底子薄,抗风险能力弱,在市场经济的冲击下,很容易沉没变迁,这样自然会引起小城镇的兴衰。概括起来说,一句话小城镇就是“散、弱、小”。不管小城镇具有什么普遍特征,各有什么样的特色,但有一点已是十分明白,即小城镇已与乡村有着明显的区别,不再是乡村,已进入城市体系。因而可以这样给小城镇下个定义:即小城镇是个准小城市。有的学者把建制镇直接界定为小城市。因为小城镇也是工业即乡镇企业发展的产物,尽管小城镇弱小,但相对当地乡村而言,同样具有人口相对集中,以第二产业为主、第三产业为辅,同时也是经济、政治、文化、科教、卫生等方面的中心,生活方式也已与乡村等不同城市的特征。

对小城镇的正确认识,为我们在规划设计小城镇建设时提供了正确的指导思想,即要从城市建设的角度出发来思考小城镇发展的战略,树立城市经营理念。

二、小城镇的功能

认识小城镇的功能有助于科学规划、合理布局、高效发展小城

镇。

（一）推进城乡市场的发展

当前的所谓“买方市场”、“过剩经济”，主要是对城市而言，广大农村的消费水平仍然很低，散居的农民、传统的农业，其消费是很有限制的。在农村，公共性、群体性、集中性的生产和生活消费都有赖于政府和社会的组织，有赖于小城镇的联结、聚集。没有星罗棋布的小城镇作依托，交通、电力、通信、水利等基本设施的消费都会因成本过高而无法进行，没有这些基本设施，家用电器、新式住宅、农用车辆和机械、科技文化、服务的消费也受到极大的限制。城市的资金、产品、服务都很难下乡，农民的生产、生活条件也很难改善。小城镇的发展沟通了城乡经济、激活了城乡消费，推动了城乡市场的发展。

（二）培育农村市场的生长点

农村市场的发展关键在于小城镇的发展。城镇既是市场经济的产物，又是市场经济的载体。中心城市是全国市场网络上的纽结，小城镇既是中心城市的延伸，又是农村市场网络上的小纽结，即生长点。在分散、孤立的广大农村，如果没有小城镇这个农村市场网上的小纽结，即农村市场的生长点，农村市场便无法形成。自然，没有农村市场，就谈不上农村市场的培育与发展。因此，只有有了小城镇这个农村市场的生长点，才能把分散在广大农村中的千家万户的农民引向市场，培育市场，发展市场，激活农村经济。

（三）优化乡镇企业发展环境

随机、分散布局已经成为乡镇企业发展环境不断劣化的主要因素。同时难于共享公共设施，使乡镇企业不得不增加交通、运输、通信、土地占用及污染处理等等的投资费用，也增加了污染源点。因此，发展小城镇，有利于乡镇企业布局的相对集中，有利于公共设施的共享，有利于改善和优化乡镇企业的发展环境，促进乡镇企业的发展。反过来乡镇企业的发展又必将有力的推动小城镇的发展，形成

良性循环。

（四）促进农村第三产业发展和农村剩余劳动力的转移

改革开放以来,我国农村呈现第二产业飞速发展而第三产业起色不大的格局,其原因就是缺乏小城镇载体,第三产业发展失去了依托。第二产业分散布局,开展社会化服务没有规模效益。只有积极发展小城镇,相对集中第二产业,这样才能为发展第三产业提供前提和基础。第三产业的发展自然就会进一步促进农村劳动力的转移。

（五）为巩固农村基层政权提供有力支撑

小城镇一般是农村乡镇政府机关、学校、卫生院等部门的所在地。乡镇一级是国家最基层的政权组织,党和政府的各项路线、方针、政策都必然通过乡镇党委和政府来贯彻、落实和执行,因此乡镇对农村更多的是具体的、微观的、直接的组织指挥关系,其经济杠杆、社会管理等职能也十分重要。面对千家万户居民和农民,诚然小城镇离不开国家支持。但毫无疑问,小城镇越发达,农村基层政权就能得到更有力的支撑。

（六）农村精神文明建设的基石

物质文明是精神文明的基础。就一个国家而言,城市化水平的高低既是其经济和社会发展水平的重要标志,也是物质文明水平的重要标志。城市化程度高的国家,其精神文明建设必然也好。然而,在农村由于农民分散居住在自然村落,文化、教育、科技、卫生等事业发展艰难,即使物质生活水平达到一定程度,或者说达到了小康水平,其精神生活也难以达到小康水平。反之,如果集聚农村人口于小城镇,则有利于小城镇的发展,小城镇的发展则又有利于推动城市文明广泛传播,有利于文化交流和提高人口素质,有利于改变旧的生产方式、生活方式和思想方式,有利于从根本上改变几千年来中国农村的封闭状态,加快城镇化进程。