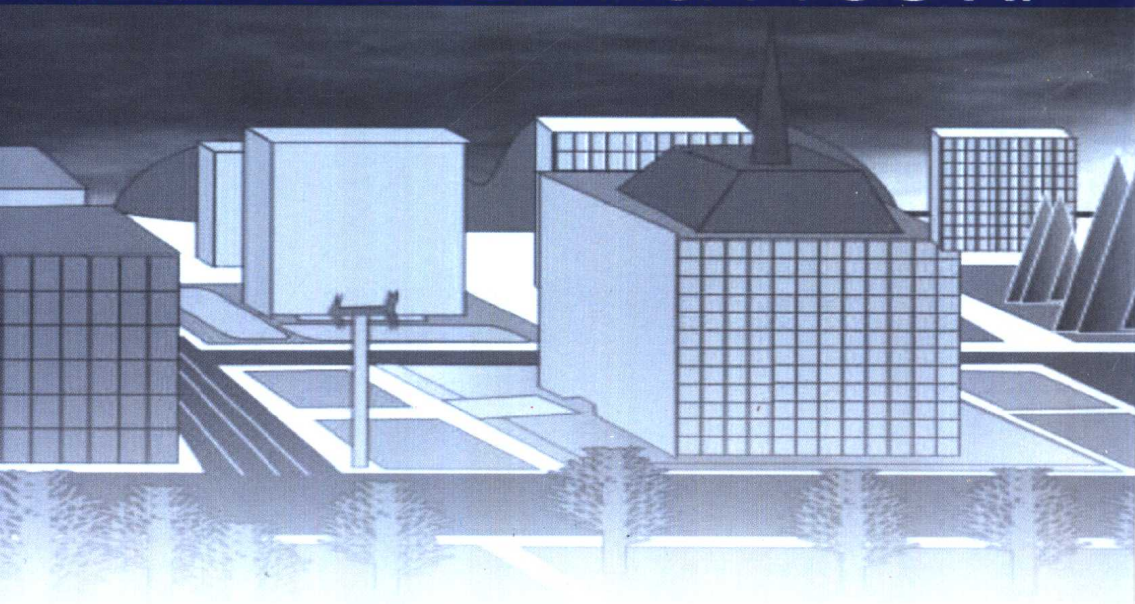


城镇化透析

CHENG ZHEN HUA TOU XI



申振东 周其华 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

城镇化透析

申振东 周其华 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化透析/申振东, 周其华著. —北京: 中国经济出版社, 2004.6

ISBN 7-5017-6415-8

I. 城... II. ①申...②周... III. 城市化—研究—中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 032046 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 刘一玲 路 巍

电 话: 68359417

封面设计: 常 毅

封面设计: 中子画艺术设计

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京地矿印刷厂

开 本: 880×1230 1/32 印张: 9.375 字数: 220 千字

版 次: 2004 年 6 月第 1 版 印次: 2004 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 7-5017-6415-8/F·5163 定价: 22.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68341876 68341879 68353624

前 言

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出了发展小城镇，带动农村经济和社会发展的战略，把中国特色的城市化——即城镇化推向了一个重要的发展阶段。党的十六大又指出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走有中国特色的城镇化道路。”2004年中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策意见》又进一步指出：“小城镇建设要同壮大县域经济、发展乡镇企业、推进农业产业化经营、移民搬迁结合起来，引导更多的农民进入小城镇，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制，增强小城镇吸纳农村人口、带动农村发展的能力。”城镇化作为农村经济发展和社会进步的一个重要过程，在中国农村发展进程中的重要作用越来越凸显出来，越来越受到人们的重视。

中国特色的城镇化主要指伴随着现代化发展和分工细

化而产生的人口向城镇集中的过程。近年来，在党和国家的大政方针推动下，城镇化进程和小城镇建设进入新的发展阶段。截至 2003 年底，我国的城镇化水平为 40.53%。小城镇在发展乡镇企业、吸纳农村剩余劳动力，提高农业生产率和人口素质，扩大内需和推动经济增长，促进农村市场繁荣，统筹城乡经济社会发展等方面发挥巨大的作用。国家把发展小城镇和推进城镇化进程提高到扩大内需、统筹城乡经济社会发展、切实解决三农问题，推动国民经济更快增长的战略高度，深刻地鼓舞着地方各级领导干部和人民群众；对从事区域经济探索的理论工作者来说，也同样深受鼓舞，因为这为我们这些总想在区域经济领域“做点什么”的人找到了“什么可以做”。

也就是在这样的背景下，《城镇化透析》诞生了，这就是本书的由来。

《城镇化透析》运用区域经济社会发展理论，注重历史与现实、理论与实际、共性与个性的结合，对城镇化建设的过去、现状和未来进行了比较系统的研究。着重从人的现代化程度、劳动力素质、剩余劳动力的转移、科技教育、制度、经济结构、小城镇规划与布局、财力支撑等八个方面对城镇化进程中的非城镇化因素进行了系统、全面的分析，提出了以科学发展观推动城镇化进程；以实现人的现代化推进城镇化；提高劳动力的质量，变人口压力为动力；

有效转移农村富余劳动力；大力加强发展科技和教育改革；在城镇化进程中创新制度；调整经济布局结构和产业结构；科学编制小城镇建设规划；发展壮大农村财政等八个方面的解决城镇化进程中非城镇化因素的对策和措施。本书使用了大量的第一手实地调研资料，并将实地调研资料和区域经济理论结合起来分析，此书对从事地方经济工作的同志，对区域经济学的研究生和本科生以及对从事区域经济研究的理论工作者都会有一定的参考价值。

为了对城镇化的分析立论有据，笔者突出了应用研究的特点，选择了社会经济发展水平相对滞后，但是在西部大开发的推动下，加快了发展速度的贵州作为实例。这对于贯彻科学发展观，使落后地区与发达地区的社会经济协调统筹发展，具有更为深远的意义。贵州省在进入新世纪之初，确定了跨世纪城镇化的总体目标，以加快形成以中心城市为依托、大中小城镇相结合的城镇网络，在短短的5年时间内使非农业人口占全省总人口比重增加2个百分点以上，促进城镇化水平进一步提高。由于制定了正确的城镇化战略规划，贵州省的城镇化进程与全国其他地方一样，也取得了明显的成效，充分证明了以树立科学发展观促进社会经济发展的重要性和紧迫性。

作 者

2004年4月

前
言

目 录

前 言.....	1
----------	---

第一章 城镇化：中国农村社会进步经济发展的大趋势

第一节 中国特色的城镇化.....	1
-------------------	---

一、城镇化.....	2
------------	---

二、中国特色的城镇化.....	3
-----------------	---

三、中国特色的城镇化发展战略选择.....	6
-----------------------	---

第二节 加快小城镇发展的战略意义.....	9
-----------------------	---

一、加快农村富余劳动力的转移	10
----------------------	----

二、推动农村实现经济体制和经济增长方式的 两大根本转变	12
--------------------------------------	----

三、扩大国内需求促进国民经济健康发展的良好途径 ...	13
-----------------------------	----

四、有利于“两个文明”建设	15
---------------------	----

五、有利于促进区域协调发展	16
---------------------	----

六、有利于增加农民收入	16
-------------------	----

第三节 中国特色城镇化遇到的问题与发展思路	17
-----------------------------	----

一、城镇化遇到的问题	17
------------------	----

二、推进城镇化的思路	20
------------------	----

第四节 小城镇建设是推进中国特色城镇化 的重要途径	23
------------------------------------	----

一、发展小城镇的政策不断完善	23
----------------------	----

二、小城镇建设规划的涵义和内容	28
-----------------------	----

第二章 贵州省城镇化成就和特点

第一节 贵州省城镇化的发展历程和成就	34
一、贵州省城镇化的发展历程	35
二、贵州省城镇化成就	36
第二节 贵州省城镇化进程的特点	47
一、城镇化发展相对滞后	47
二、城镇化发展呈现出多样化特征	51
三、城镇建成区扩展的多样化	51
四、城镇产业结构的多样化	52

第三章 贵州省城镇化进程中人的影响因素

第一节 人的现代化程度落后是影响贵州省城镇化进 程的首要因素	53
一、城镇化对人的基本要求	53
二、贵州省人口现状	58
三、人的现代化程度低使贵州省城镇化面临 着巨大压力	71
第二节 劳动力素质低下是影响贵州省城镇化进程的 最根本的因素	75
一、贵州省劳动力资源的现状和特点	75
二、贵州省劳动力结构的变化趋势	85
第三节 不能有效转移日益增长的剩余劳动力是影响贵州省 城镇化进程的最突出因素	88
一、贵州省农村剩余劳动力的现状和特点	89

二、贵州省农村剩余劳动力产生的原因	91
第四节 科技教育落后是贵州省城镇化进程中的 最重要因素	92
一、科技进步和教育发展与贵州省经济和 城镇化的关系	92
二、贵州省农村教育现状及城镇化对农村教育 发展的挑战	103

第四章 贵州省城镇化进程中制度和经济结构的影响因素

第一节 制度陈旧是贵州省城镇化进程中的阻碍因素	113
一、制度创新的内涵与地位	113
二、现行的户籍制度和土地使用制度内容及弊端	116
第二节 经济产业结构落后是困扰贵州省城镇化进程 的长期因素	124
一、经济结构和结构调整的意义	124
二、贵州省经济产业结构的现状特征和调整目标	126

第五章 贵州省城镇化进程中小城镇规划 和财力的影响因素

第一节 小城镇规划与布局的不合理使贵州省城镇化缺乏 有效的载体	144
一、现有规划不适应发展需要	145
二、城镇基础设施建设水平低，信息化程度低， 配套性差	145
三、缺乏科学规划，杀鸡取卵	160
四、粗放建设，质量低下，重建轻管，建管分离	163

五、小城镇建设投入严重不足, 房地产发展缓慢	164
第二节 财力薄弱使贵州省城镇化缺乏强劲的财力支撑	164
一、贵州省财政现状	164
二、财政职能转换给贵州省地方财政带来的 机遇与挑战	178

第六章 推进贵州省城镇化的对策和建议

第一节 以科学发展观推动城镇化进程	181
一、正确处理四个方面的关系	181
二、推进贵州城镇化的基本思路	184
第二节 以实现人的现代化推进城镇化	186
一、现代教育是实现人的现代化的首要条件	187
二、工厂是培养和促成现代化的最重要的环境	189
三、现代城镇、尤其城市生活培育人的现代性	191
四、大众传播媒介是向农民传播现代文明的 重要途径	193
五、在适当的环境条件下, 农业也能造就 人的现代性	194
第三节 提高劳动力的质量, 变人口压力为动力	196
一、有计划地进行劳动力再生产	196
二、提高劳动力质量的措施	197
第四节 有效转移农村富余劳动力	198
一、劳动力对外输出	198
二、劳动力就地转化	203
第五节 大力加强发展科技和教育改革	207
一、建立农村的科技服务体系和建设现代农业示范园区, 推动农业现代化	207

二、加快农村的文化发展	213
三、改革农村教育	220
第六节 在城镇化进程中创新制度	228
一、现行户籍制度的改革	228
二、土地使用制度的创新	230
第七节 调整经济布局结构和产业结构	232
一、调整和优化农村的经济布局结构	233
二、贵州省农村产业结构调整的原则和重点	234
三、农业产业内部结构的调整	244
第八节 科学编制小城镇建设规划	251
一、小城镇建设和规划的指导思想和发展目标	251
二、小城镇的体系与层次	252
三、在小城镇的规模与布局中必须合理控制 城镇规模	253
四、小城镇的布局必须具有全局性	256
五、文化应成为贵州省农村小城镇规划和 建设的灵魂	258
第九节 发展壮大农村财政	263
一、强化地方财政职能	264
二、提高财政收入质量	271
三、进一步壮大贵州省农村乡镇财政	275
参考文献	281
后 记	285

第一章 城镇化：中国农村社会 进步经济发展的大趋势

党的十六大报告指出：我国要逐步提高城镇化水平，坚持大、中、小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。2004年3月，国务院总理温家宝在全国人大十届二次会议上所做的《政府工作报告》中明确宣布：“除烟叶外，取消农业特产税，每年可使农民减轻负担48亿元。从今年起，逐步降低农业税税率，平均每年降低1个百分点以上，5年内取消农业税。”这一重大决策，对于从根本上解决“三农”问题，加快我国农村经济的发展，加速农村城镇化进程具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

法国社会学家H·孟德拉斯在《农民的终结》一书中指出：“20亿农民站在工业文明的入口处，这就是20世纪下半叶和当今世界给社会科学提出的主要问题。”（H·孟德拉斯《农民的终结》297页，北京中国社会科学出版社1991年）50多年来世界经济的发展进程中，世界城市人口比重由31.2%上升到51.14%。根据2004年3月17日国家统计局公布的统计数据，到2003年底，我国城市化率为40.53%，已经进入城镇化加快发展的阶段。

第一节 中国特色的城镇化

城镇化作为农村经济发展和社会进步的一个重要过程，在中国农村发展进程中的重要作用越来越凸显，越来越受到人们的重

视。中国的城镇化进程与全世界范围内现代农业经济发展、实现农业现代化的一般规律相吻合，但是由于中国农村社会经济发展的历史原因以及中国特色社会主义这一根本社会制度，中国城镇化具有显著的“中国特色”。

一、城镇化

城镇化主要指伴随着现代化发展和分工细化而产生的人口向城市集中的过程。如何理解城镇化，是我国理论界近些年城镇化研究中的一个热门话题，如何界定城镇化的范围，是研究中的一个基础问题。按照学术界的观点，大致有两种界定方法，一种是广义的方法，它包括了具有一定规模的大中小城市和建制镇。另一种是狭义的方法，它只包括大中小城市，而不包括建制镇。建设部部长汪光焘在《走中国特色的城镇化道路》（《求是》2003年16期）一文中，使用了广义的方法来论述城镇化问题。笔者在本课题研究中，也使用了广义的界定方法。

研究城镇化问题，首先要知道城镇是什么。按照我国现行城市规划法的规定，行政建制的市和镇统称为城镇。城镇作为经济、科技、文化、教育、体育、卫生发展的载体，集中体现了一个国家综合能力、政府管理能力和国际竞争能力。作为城镇的一个重要构成部分——小城镇，不仅是大城市功能的自然延伸，而且往往是当地政治、经济、文化中心，因而是联结大城市和农村的桥梁。所以，小城镇不仅要发展成为吸纳和接收大城市功能辐射的地区，同时也要建设成为具有一定辐射和带动能力的农村区域经济文化中心。

根据经济增长极理论的原理，城镇具有增长极效应，具体讲就是每一个城镇对其周边农村的带动能力，也就是通常讲的辐射能力和吸收能力，这种能力是由政治地位（如首都和省会城市）和经济、科技实力（如上海、天津等）所决定。不过，不同城镇对周边农村的辐射能力和吸引能力不同，通常与所处地区在政

治、经济、文化相互交往中长期积累的实际状况有关，而且这种能力一定是一个积累的过程，绝对不会一蹴而就。推进城镇化进程，就是遵循城镇发展规律，强化与周边地区相互关系的积累过程，在提高城镇化水平的同时实现城市与农村的良性互动。

城镇化是一个系统工程，是一个综合性的概念。在城镇化实践中，有一种片面认识，把城镇化简单等同于小城镇建设，用小城镇建设囊括城镇化的全部内容。实际上，按照科学的理解，城镇化不仅包括小城镇建设，还包括培养知识型农民、培育各种农村生产要素市场、农村交通能源等基础设施建设、健全农村法制、农民精神文明和思想道德建设。

二、中国特色的城镇化

本世纪头 20 年是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也将是城镇化的快速发展期。国际经验表明，城镇化水平超过 30% 之后进入快速增长期。我国城镇化水平从 1990 年的 26.41% 增长到 2003 年的 40.53%，说明我国城镇化水平已经进入了加快发展的阶段。

城镇作为经济、政治、文化中心，是经济发展水平的重要标志和体现。但是，不同国家的城镇发展具有不同的特征，这是由各个国家的经济发展水平以及政治文化制度决定的。中国是一个有着几千年文明的古国，近代以来在发展道路上经历了西方文明的冲击和封建残余的束缚，因而在现代城镇发展上留下深刻的历史烙印，具有自己鲜明的特色。如何正确认识我国独具特色的城镇化进程，是立足于我国基本国情加速推进城镇建设、实现城乡经济社会统筹发展的关键。我们认为应该从以下几个方面来认识：

从经济体制转轨看中国特色的城镇化。近 50 年来我国的城镇化进程，总体上经历了三个阶段。1949~1957 年期间，第一个五年计划中 156 项重大项目带动了城镇快速发展，一大批城市的

规模迅速扩大,还有一些中等城市,也获得了迅速发展,这个阶段是工业化带动城镇化的快速发展期,城镇化水平由 10.6% 提高到 15.39%。1958 年之后的 20 年,我国城市发展缓慢,基本处于停滞阶段。1978 年以来,我国城市发展进入了新阶段,特别是党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制,极大地推动了我国区域经济和区域内城镇的发展,形成了长江三角洲、珠江三角洲、京津唐及环渤海地区和以大城市与省会城市为中心的周边经济的协同发展,城镇的数量迅猛增加,城镇化水平由 17.92% 提高到 40.53%。可以预计,随着市场化程度的提高,无论从政府对城镇化的宏观调控能力的提高,还是从市场对资源配置能力的提高上来看,都将更有力地推动城镇化的进程。

从工业化道路来看中国特色的城镇化。走新型工业化道路,要求我国探索一条不同于发达国家的城镇化道路。回顾发达国家城镇化过程,早期崛起的欧洲发达国家,其城镇化起步于工业革命时期,工业化过程与城镇化过程同步,而信息化是在基本完成工业化之后才逐步得到推进的。后来崛起的发达国家,如日本、韩国等,工业化和信息化同时推进,城镇化水平在短短的 20 年内提高了 20 个百分点,大大快于欧洲国家。我国目前一方面要在信息化高速发展中用现代技术来推进工业化进程;另一方面要以高科技为内涵的工业化带动城镇化的高水平发展,而且要避免现在城镇化水平较高的国家出现过的先污染后治理、浪费资源、破坏环境,甚至掠夺自然资源等情况。此外,我国城镇建设还要结合我国人均土地资源、水资源和能源短缺的实际问题,坚持可持续发展的方针。

从人口流动和人口素质来看中国特色的城镇化。城镇化水平是产业结构调整的结果,随着经济结构调整和经济快速发展,农业劳动力逐步向其他产业转移。我国农村富余劳动力向其他产业转移有两个基本特点:①富余农民和富余劳动力进城谋生,并不失去自己承包的土地,一旦在城镇谋生遇到困难,他们可以回到

农村，在农村仍有其基本生活保障；②进城务工经商人员，对农村、农业和家庭有反哺作用，因而能促进农业生产的发展。我国是社会主义国家，维护进城农民工的合法利益是政府的职责，因而政府应从政策上给予支持，引导农村劳动力合理有序流动。另外，农民进城务工与新型工业化道路要求存在文化知识、劳动技能上的差距。因此，加强教育特别是加强对农村年轻人和下一代的教育，提高他们的素质是当前以及今后一段时期内的重要任务。城市应当将教育资源以城镇居民同等待遇向农村未成年人开放，这是实施科教兴国战略和城镇化战略的重要结合点。

从文化背景来看中国特色的城镇化。人们在长期的农村生产生活中形成的传统观念根深蒂固。比如，改革开放以来，一些地区农民建房往往以盲目扩大住房面积为第一位目标，而把发展产业作为第二位的投资目标。这种现象从根本上来讲是小农经济观念，不但对农村经济产生重大的消极影响，而且也直接影响到政府正确决策，“形象工程”就是这一观念的典型反应，有的地方在城镇建设中，受到城市“大广场”、“大街道”建设风的影响，不讲投资效益，也不顾实际需要和可能，热衷于以基建形式来推进城镇化盲目上项目，由于投资跟不上，不少项目成为了“胡子工程”、“烂尾工程”，有的项目在竭尽地方人力、物力，甚至是大举债务建成后，因为客观环境的限制，建成多年后，都没有发挥应有的作用，占用了资金和土地，造成了巨大的浪费。相反，对于社会历史文化资源和自然资源，往往保护意识淡薄，忽略发挥文化底蕴在城镇建设中的作用。因此，在城镇化进程中，一方面要引导人们摆脱传统观念特别是小农思想的束缚，加大对生产性产业的投资；另一方面，加强对重要文化遗产和优秀民间艺术的保护工作，在推进城镇建设的同时注重保护文物和历史建筑风貌，塑造独具特色的新型城镇形象。



三、中国特色的城镇化发展战略选择

2004年伊始,中央下发的《中共中央国务院关于促进农民增收增加收入若干政策的意见》一号文件,必将进一步推进我国农村经济建设步伐,进一步加快城镇化的进程。认识和顺应这种发展趋势,树立科学的城镇化发展观,积极推动城镇化进程,促进城乡经济社会协调发展,是制定中国特色城镇化发展战略的基本要求。

1. 培育适应市场经济的城镇建设决策机制。推进城镇化进程的工作要立足长远,始于当前,关键是要抓好经济结构调整,以产业发展带动城镇发展,在城镇发展中注重资源配置合理、节约,不仅要重视城镇化发展目标,更要重视城镇化发展过程。城镇的建设是各行各业发展的基础,大部分建设项目带有公共使用性质。不论由公共财政支出,还是由公众使用付费方式来支撑市政公用事业,都存在城市发展的成本效益问题。建设项目要讲究生态效果,要研究投资效益和投资成本,在比较效益和成本的基础上进行决策。城镇规划编制及实施,都应当有一个深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,坚持决策的科学化、民主化。完善城镇公共工程等重大决策的规划和程序,加强与群众利益密切相关的重大事项的社会公示制度,逐步完善专家咨询制度,实行重大事项决策的论证制和责任制,防止决策的随意性。积极探索对各级领导人以及项目负责人的制约和监督机制,创新、改进和完善建设机制。

2. 认真做好城镇建设中的城乡规划。要在重视城镇规划的同时,更重视城镇布局的城镇体系规划。制定城镇体系规划要立足于人与自然的和谐发展,以资源可利用的限度和环境可承受的程度来确定发展速度,划定一个明确不能被侵占的区域,规定不能被破坏的资源的内容,避免对资源的掠夺性开发和以破坏环境为代价谋求发展。一般城镇规划关键是要调整和改变现有规划编