

国家社科基金项目

项目批准号: 02BJY048

提高我国农村城镇化质量 的系统研究

Systematic Research on Promoting the Quality
of the Rural Urbanization of China

课 题 组

二〇〇四年六月三十日

前 言

“三农”问题是关系到我国经济社会发展的重大问题和现代化建设的全局性问题。全国奔小康，难点在农村。中共中央、国务院对“三农”问题十分重视，并把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重。解决“三农”问题有诸多措施，加快农村城镇化进程、提高农村城镇化质量是其重要措施之一。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出：“随着农业生产水平水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化的条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略”。发展小城镇是实施城镇化战略的重要途径，但是 20 世纪 80 年代以来，我国小城镇是以数量扩张为基本特征的。在新的建制镇中，90%左右是通过撤乡建镇而设立的。它们的名称虽然已经改变，但大多数小城镇的基础设施、公共设施并没有大的变化，小城镇的质量以及各种功能并没有实质性的提高。陈酒新封式的建制镇，使我国的农村城镇出现城镇布点过多、规模过小、基础设施建设水平低、聚集效益不显著、经济增长速度慢、居民经济收入和生活水平没有得到较大提高等诸多质量问题。因此，推进农村城镇化，不仅要有量的增加，更要注重质的提高；不仅要提高城镇化率，更要提高城镇化的质量。否则，片面强调农村城镇化而忽视其质量，将会严重影响农村经济、社会、环境的良性发展，影响农村居民生活质量的提高。因此，《提高我国农村城镇化质量的系统研究》，对于加快我国城镇化进程、提高我国城镇化质量、促进我国农村经济社会快速发展具有重大的现实意义。

本研究报告在借鉴前人研究成果的基础上，对农村城镇化及其质量进行了比较系统的研究，并提出了自己的观点和政策性建议。

报告共分 9 部分，现将其核心内容（含观点和建议）择要性地介绍如下：

农村城镇化是城镇化的一部分。农村城镇化是分散于乡村的人口向各类城镇聚集的过程，是乡村型的生产、生活、居住方式向城镇型转变的过程。我国的城镇化应实行多元化的推进战略，实施以市场为导向，大中小城镇为一体，促两头带中间的基本方针；在结构上，以大城市为龙头，以中等城市为纽带，以小城镇为依托；在数量上，适当发展大城市，积极发展中等城市，大力发展高质量的小城镇。

我国农村城镇化发展的总体特征是：（1）改革开放以来发展速度较快，社会经济效益明显；（2）地域差异较大，东部地区发展明显快于西部，大城市周围建制镇密度较大；（3）建制镇数量增加，乡镇数量减少，小城镇总量趋于减少；（4）城镇化滞后于非农化；（5）农村

城镇化以小城镇建设为主导，发展类型多种多样。

我国农村城镇化面临的主要问题是：（1）小城镇普遍缺少产业支撑，职能结构趋同明显；（2）建设用地粗放，用地不集约；（3）城镇和乡村建设缺少严格的规划和政策引导；（4）农村城镇化缺少启动资金和建设维护费用；（5）小城镇规模普遍偏小，功能布局不够合理，独立工矿区建设与城乡居民点建设缺少有机结合。

农村城镇化对经济发展既有积极作用，又有一定范围的负面影响。小城镇通过发展形成农村地区的“增长极”，这些增长极通过“扩散效应”对周边农村地区的经济社会发展起着十分重要的推动作用，如有利于扩大国内需求，为经济发展提供广阔的市场和持久的动力；有利于控制人口增长，优化资源配置，促进经济社会可持续发展；有利于农村工业持续、健康、快速发展；有利于拓展第三产业发展空间，创造更多的就业岗位；有利于提高农业现代化水平，从根本上解决农业问题；有利于发挥城镇“增长极”效应，促进农村区域经济增长；有利于提高人民生活质量和人口素质，促进社会文明进步等。同时，农村城镇化和小城镇的发展对乡村地区经济发展产生某些不利影响，即“回波效应”。回波效应通过对资源在空间上进行再分配，对周边农村经济的发展起到了一定的抑制作用。

农村城镇化质量是一个涉及面很广的综合概念，它是指农村的县城、建制镇和乡村社区在经济、社会、文化诸方面的状况以及乡村社区向城镇社区转变的速度。如若一个农村区域的城镇化质量比较高，它应具有下述显著特点，即经济快速发展，人均 GDP 显著增长；高新产业增多，科技水平明显提高；社会全面进步，民主氛围更加浓厚；教育发展加快，文化更加繁荣；城镇聚集效益增大，辐射能力普遍增强；居住环境优化，城镇的发展与资源、环境的可持续承载能力更加协调；人均收入增多，居民生活质量显著提高；城乡差距缩小，乡村社区与城镇社区在诸多方面基本达到同一水平。影响农村城镇化及其质量的因素很多，可以分为内部因素和外部因素两大类。研究农村城镇化质量应从初始条件、过程和结果三个方面进行。城镇竞争力是农村城镇化质量的重要标志。本研究报告在对比较优势理论和竞争优势理论分析的基础上，着重深入讨论了波特的产业竞争力理论。

农村城镇化质量评价的基本方法有层次分析法、聚类分析法和主成分分析法，这些方法可以把专家的定性判断数量化，把具有不同社会经济特征的变量根据其属性进行归类，把多个指标归纳为少数几个综合指标。确定评价指标权重的主要方法有 AHP 法、专家调查法、误差逆传播神经网络技术等。本研究报告在对上述基本方法介绍的基础上，对山东、河南、贵州等不同地区农村城镇化质量情况进行了述评，比较了不同区域农村城镇化质量的差异及其原因，并提出了评价农村城镇化质量的基本程序。

农村城镇化质量的提高不是一条对策、一剂良药就能“立竿见影”的，应对其多视角、全方位地进行研究，提出一系列相互关联、共同推进的措施体系。本研究报告不仅提出了宏观战略措施、经济带动措施，还提出了制度创新措施。宏观战略措施主要有：结合实践，不断加强对农村城镇化质量的理论研究；依据国情，制定农村城镇化质量的发展战略；转变思路，加快农村劳动力转移；设计蓝图，制定农村城镇化质量测评指标体系。经济带动措施主要是：调整结构，加快农村工业化进程；延伸链条，继续加强农业产业化；优化环境，大力发展农村非公有制经济；广开渠道，筹措农村城镇化基础设施建设资金；尊重规律，按照市场机制经营农村城镇。制度创新措施主要是：大胆创新，让原户籍制度成为历史；加快试点，深化农村城镇化的土地制度改革；城乡统一，创建农村城镇化的社会保障制度；发展教育，提高农村居民整体素质；民主直选，提升农村政府管理水平；加强环保，引导农村城镇化可持续发展。

农村城镇化是广大人民推动的，农村的城镇社区、乡村社区主要是农村居民建设的，实现农村城镇化的最终目的，是为了全面提高居民的生活质量，因此，本研究报告提出分析农村城镇化质量要“以人为本”为出发点和归宿。

我国许多农村工业企业基本上仍属于高投入、高消耗、高污染的粗放式发展模式。为了使农村经济可持续发展，降低能源和资源消耗强度，净化环境，本研究报告提出应遵循 3R 原则（减量化原则 reduce、再使用原则 reuse、再循环原则 recycle）构建农村循环经济产业体系，建立农村城镇化质量的绿色指标，用绿色指标和其他指标一起综合评判干部政绩，引导全社会走绿色发展之路。

为了全面提高农村城镇化质量，根据我国农村城镇化进程中的有益经验及其教训，参考国际上行之有效的措施，本课题提出了制度创新、经济发展以及社会保障、文化教育、基础设施建设等方面的政策性建设。例如：

户籍管理全国联网，逐步实行自由迁徙新制度。原户籍制度阻碍城镇化进程是不争的事实。建议进一步加大户籍改革力度，实行按居住地划分城乡人口，使“农民”真正成为一种职业而非社会等级。实行户籍管理全国联网，建立公民身份证号码查询服务中心。根据经济社会发展的客观需要，力争早日建立允许公民自由流动、迁徙的新制度。

以新型工业化为核心发展壮大农村经济，并建立产品“召回”制度。工业是区域经济起飞的引擎。农村经济要实现跨越式发展，缩小与城市经济的差距，其突破口和主动力在于发展工业。为了避免农村工业化少走弯路，建议各地在发展工业时，既要以农产品加工业为重心，又要以新型工业化为核心，以经济效益好、资源消耗低、环境污染少、科技含量高、人

力资源优势得到充分发挥的项目为发展的重点,从政策上给予大力支持。为了提高产品质量,建议建立产品“召回”制度,使不合格产品能够及时换新。只有将不合格产品及时“召回”,并努力找出不足之处,加以改正,才能保住企业的信誉。

创建城乡统一的社会保障制度。我国目前的社会保障制度基本上是二元化的。为了城乡协调发展,建议建立城乡统一的社会保障制度。首先建立农村新型合作医疗保险制度。城市居民绝大多数已经参加了医疗保险,而农村居民因人均收入低、过去政策影响等多种因素制约,农村医疗保险实施办法一直没有制定,农民因病返贫问题在许多地方比较突出。为了统筹城乡经济社会发展,维护农村居民身心健康,国家要在建立农村新型合作医疗保险制度的基础上,尽快建立城乡统一的社会保障制度,乡(镇)、村集体以及企业要给予资金扶持,中央和地方各级财政每年安排一定专项资金予以支持。其次,逐步建立农村居民养老保险制度,农村独生子女父母应首批获得养老保险金。取消逾期不缴纳社会保险费单位的法人代表评优评先的资格。

分批免除义务教育阶段学生学杂费。我国实行的是九年制义务教育,学生在接受义务教育期间,理应免交学杂费。考虑到我国目前财力有限的现实,经济困难的学生(如农村人均年收入低于1000元的家庭子女)可列入首批免费生,学校仅收取其书本费、寄宿生生活费。3-5年后,随着我国经济实力的增强,义务教育阶段的学费可以全部免去。由于我国县域经济和城市经济实力相差悬殊;分税制改革之后,许多贫困地区的财政是“吃饭财政”;国家又在近5年内逐步取消农业税,这将使许多县级财政收入减少。建议将农村义务教育经费的筹措由“以县为主”改为“以省为主”,经费不足部分由中央财政补贴或经济实力较强的县自筹。

农村城镇化基础设施投资应“双轮”驱动。农村城镇化基础设施建设需要大量投入,钱从哪里来?这是加快农村城镇化进程、提高农村城镇化质量急需解决的问题。建议采取“双轮”驱动。“一轮”是民间资本,逐步建立投资主体多元化运行机制,将可经营性农村城镇化基础设施公开招投标,吸引具有一定资格的非国有企业前来投资。另“一轮”是政府投资,加大政府对农村的投资比例。过去国家经济发展水平低,财政收入少,农民的事只能由农民自己办。2003年,国家财政收入总额已经比1999年翻了一番,突破2万亿元,因此,中央政府和省级政府不仅应考虑大中城市的基础设施建设,也应多关注农村,加大对农村城镇化基础设施的投资力度。

本研究报告有三个突出特色:一是具有系统性。过去对农村城镇化方面的研究主要集中在

在城镇化的发展道路、规模、运行机制以及小城镇的类型和建设模式等，对农村城镇化质量方面的研究成果不仅数量少，而且比较分散，没有系统性。本研究报告对提高农村城镇化质量进行了全方位的系统研究，弥补了过去的不足。二是具有实用性。本研究报告不仅指出了农村城镇化质量方面存在的问题，探讨了农村城镇化质量的研究方法，而且提出了提高农村城镇化质量的措施和政策性建议。三是具有超前性。本研究报告不仅提出了 2020 年农村城镇化质量的达标标准，而且从长治久安的角度提出了农村城镇化的发展对策，如进行乡镇长直选等。

本研究报告在诸多方面有所建树和创新，例如：（1）界定了一个新概念。农村城镇化质量是一个极难准确界定的概念，本成果不仅对农村城镇化质量进行了界定，而且创造性地将表现农村城镇化质量的关键指标进行了组合集成表达，并按照各类指标在农村城镇化质量中的作用给予适当的权数，使其测度变得更精确。（2）探讨了一个新思路。减轻农民负担能够增加农民收入，但是不能从根本上增加农民收入。课题组在经过调查研究后，提出了富裕农民的新思路——减少农民才能富裕农民，提高农村城镇化质量，加快农村劳动力转移。即将农村富裕劳动力从第一产业转移到第二、三产业，从乡村转移到城镇，并找到报酬比较合适的就业岗位。（3）重申了一个新观点。课题组负责人陈鸿彬于 2001 年在《经济经纬》上发表的《提高城市化质量的思路与对策》，曾提出过民主直选可以在小城镇进行试点。本成果又重申了这一新观点，建议将直选制度由村级提升到乡镇级，扩大选民直接参加选举的权限。（4）提出了一个农村城镇布局新理论——“蜂窝”理论。采用蜜蜂建造“蜂窝”的原理，在县城或乡镇的适宜地点设立工业区，可以吸引农村的工业企业到工业区内聚集，产生产业集群，形成农村的工业“高地”。产业集群可以降低每家企业的生产成本，增加其利润或获利机率。

在研究方法上，本研究报告注重优势互补，相互结合。（1）系统分析与典型分析相结合，以系统分析为主，注重用系统论观点全方位地分析农村城镇化质量的影响因素、计量方法、指标体系、存在问题、提高措施等，并通过典型案例分析增强其说服力。（2）动态分析与静态分析相结合，以动态分析为主，注重农村城镇化质量的发展趋势，历史地、辩证地分析其发展规律，前瞻性地、动态地确定其评价指标。（3）定性分析与定量分析相结合，既以理性的定性分析剖析农村城镇化质量的本质，又通过定量分析探讨其计量方法及指标标准。（4）理论探讨与政策性建议相结合，既探讨与提高农村城镇化质量相关的具有客观规律性的理论，又结合中国国情提出了行之有效的政策性建议，使成果具有较强的可行性和适用性。

本课题由河南财经学院区域与城市研究所所长、文化传播系主任陈鸿彬教授主持，课题组成员有孙涛、王建平、侯守礼、夏保林、王国强、宋书印、王淑萍。陈明星、王裕雄、柴洪辉参与了课题的调研和部分内容的撰写。研究报告最后由陈鸿彬、孙涛统稿、修改及定稿。

在课题调研期间，得到了河南省城科会、河南省建设厅刘征远、王华昌、郭彩文等同志和上海市、浙江省、广东省、山东省等相关部门的大力支持，河南省舞钢市、焦作市、许昌市也给予了热情帮助，在此表示诚挚的感谢。在本书编写过程中，参考、引用了大量的文献，我们向各位原作者表示深深的谢意。

农村城镇化质量既是一个事关我国经济社会能否快速发展的重大问题，又是一个非常重要的理论问题。提高农村城镇化质量是一个系统工程，需要运用经济学、社会学、管理学、环境科学等多学科知识进行联合研究，许多理论和实践问题需要随着科技的发展和时代的进步不断探索和完善。由于课题组成员水平有限，研究时间又较短，所以本研究报告对农村城镇化质量问题的研究和探索仅仅是一家之言，不妥之处，在所难免，恳请专家、学者批评指正。

课 题 组

2004年6月30日

目 录

第一章 农村城镇化——我国城镇化道路的必然选择	1
第一节 农村城镇化的涵义	2
一、城镇化的不同进程	2
二、农村城镇化 (Urbanism in rural area)	6
第二节 我国城镇化模式及其纠正	8
一、三种城镇化模式	8
二、我国的城镇化模式及其纠正	10
第三节 对我国未来城镇化发展道路的看法	11
一、积极推进小城镇发展	13
二、积极推进小城镇发展的具体方案设计	14
第二章 我国农村城镇化发展现状	17
第一节 我国农村城镇发展的社会经济背景	18
一、新中国政策制约下的城镇发展	18
二、从短缺经济到内需不足	19
三、日益拉大的城乡差距	20
四、小城镇，大战略	21
第二节 我国农村城镇化发展的总体述评	22
一、农村城镇化发展的总体特征	22
二、农村城镇化面临的几个问题	26
第三节 国外城镇化的启示	29
一、英美国家城镇化道路	29
二、发展中国家城镇化的一般规律	30
三、国外城镇化的启示	32
第三章 农村城镇化与经济发展	35
第一节 城镇化与经济发展的辩证关系	35
一、城镇化是经济社会发展的必然趋势	35
二、城镇化对经济发展有着巨大的能动作用	36
第二节 农村城镇化的战略意义	37
一、农村城镇化是转移农村富余劳动力的根本出路	38
二、农村城镇化是打破城乡二元结构的突破口	39
三、农村城镇化是提高我国城镇化总体水平的重要途径	40
四、农村城镇化是解决“三农”问题的必由之路	41
第三节 农村城镇化对经济发展的积极作用	42
一、农村城镇化有利于扩大国内需求，为经济发展提供广阔的市场和持久的动力	42
二、农村城镇化有利于控制人口增长，优化资源配置，促进经济社会可持续发展	43
三、农村城镇化有利于农村工业持续、健康、快速发展	44
四、农村城镇化有利于拓展第三产业发展空间，创造更多的就业岗位	45
五、农村城镇化有利于提高农业现代化水平，从根本上解决农业问题	45
六、农村城镇化有利于城镇发挥“增长极”效应，促进农村区域经济增长	46
七、农村城镇化有利于提高人民生活质量和人口素质，促进社会文明进步	46

第四节 农村城镇化对经济的负面影响.....	47
一、农村城镇化过程本身产生的“回波”效应.....	47
二、农村城镇化过程中的偏差及其对农村经济社会发展的影响.....	50
第四章 影响农村城镇化的主要因素.....	55
第一节 影响农村城镇化的内部因素.....	56
一、宏观经济发展是实现农村城镇化的基本因素.....	56
二、区域商品经济的发展及农业产业化是促进农村城镇化发展的直接原因.....	63
三、产业支撑是农村城镇得以持续发展的战略保证.....	67
四、乡镇企业的发展是农村城镇化的主要启动力量.....	69
五、大中城市功能的扩散是引发农村城镇产生的原因之一.....	71
第二节 影响农村城镇化的外部因素.....	74
一、政府意向和城镇化政策.....	74
二、制度因素.....	77
三、人口流动成本.....	81
第五章 农村城镇化质量的理论探索.....	83
第一节 农村城镇化质量的内涵.....	83
一、集约发展是农村城镇化质量的重要内涵.....	84
二、竞争力提高是农村城镇化质量的重要表现形式.....	87
三、居民生活质量提高是农村城镇化质量的最终成果.....	88
第二节 城镇竞争力的相关理论研究.....	89
一、比较优势和竞争优势理论：城镇竞争力的理论基础.....	89
二、国际竞争力理论的研究进展.....	91
第三节 提高农村城镇化质量的基本途径.....	97
一、提高城镇化质量的关键是实现产业集中和人口集中.....	97
二、产业集中带动人口集中，是提高城镇化质量的基本途径.....	99
第六章 评价农村城镇化质量的指标体系.....	102
第一节 影响农村城镇化质量因素的理论分析和实证研究.....	102
一、影响农村城镇化质量因素的理论分析.....	102
二、影响农村城镇化质量因素的实证研究.....	103
第二节 建立农村城镇化质量评价指标体系的思路.....	109
一、国内对于城镇化质量评价指标体系的研究回顾.....	109
二、农村城镇化质量评价指标体系的结构.....	111
第三节 农村城镇化质量测评指标体系.....	114
一、指标体系的构建原则.....	115
二、指标的选择和指标体系的构成.....	116
三、评价步骤.....	118
第七章 分析和评价农村城镇化质量的计量方法.....	121
第一节 农村城镇化质量评价的基本方法.....	121
一、层次分析法（AHP）.....	121
二、聚类分析(Cluster Analysis).....	124
三、主成分分析法（Principal Component Analysis）.....	126

第二节 农村城镇化质量评价指标确定权重的方法	128
一、主、客观赋权法的优缺点	129
二、AHP 法、专家调查法与误差逆传播神经网络技术 (BP 网) 相结合的综合分析方法	129
第三节 农村城镇化质量评价方法的应用与借鉴	131
一、我国东部地区城镇化研究：山东省乡镇综合经济实力的实证分析	131
二、我国中部地区城镇化研究：河南省城镇化质量的分析	135
三、我国西部地区城镇化研究：贵州省五个城镇的评价分析	142
第四节 计量方法应用的基本程序	147
第八章 提高农村城镇化质量的主要措施	150
第一节 宏观战略措施	150
一、结合实践，加强对农村城镇化质量的理论研究	150
二、依据国情，制定农村城镇化质量的发展战略	155
三、转变思路，加快农村劳动力转移	159
四、设计蓝图，制定农村城镇化质量规划	164
第二节 经济带动措施	169
一、调整结构，加快农村工业化进程	169
二、延伸链条，继续加强农业产业化	174
三、优化环境，大力发展农村非公有制经济	178
四、广开渠道，筹措农村城镇化基础设施建设资金	183
五、尊重规律，按照市场机制经营农村城镇	187
第三节 制度创新措施	191
一、大胆创新，让原户籍制度成为历史	191
二、加快试点，深化农村城镇化的土地制度改革	195
三、城乡统一，创建农村城镇化的社会保障制度	199
四、发展教育，提高农村居民整体素质	203
五、民主直选，提升农村政府管理水平	208
六、加强环保，引导农村城镇化可持续发展	212
第九章 提高农村城镇化质量的重要建议	216
一、体制和制度创新建议	216
二、经济发展建议	220
三、其他方面建议	223
参考文献	226

第一章 农村城镇化——我国城镇化道路的必然选择

1949 年，我国城镇化水平只有 12%左右。新中国成立以后城镇化在曲折中发展，延误了相当长的时期，错过了不少宝贵的机会。到 1978 年城镇化水平也不超过 17.9%。自改革开放以来，城镇化得到较快的发展，到 2003 年，城镇化率达到 40.53%。回首我国所走过的城镇化道路，我们会看到：与工业化程度相比较，我国城镇化已经滞后了，而且它已经影响到了我国经济的进一步增长和经济结构的进一步提升，阻滞着我国的现代化进程。今后一、二十年内，是我国城镇化能否取得决定性进展的关键时期。我国要走什么样的道路？不同地区由于发展进程不一样，城镇化道路亦可不一，但就我国目前的普遍情况看，发展农村城镇化应是必然选择。

城镇是指人口集中、工商业发达、居民以非农业人口为主的地方。由于各个国家的国土面积不同，人口数量和人口密度差距较大，风俗习惯和历史文化传统等也不一样，所以各个国家设置的人口数量标准、人口密度标准、行政区划标准、职业构成标准也不相同。如设市的人口数量最低标准，丹麦、瑞典等国家为 200 人，加拿大、新西兰为 1000 人，法国、古巴为 2000 人，美国、墨西哥为 2500 人，印度、伊朗为 5000 人，马来西亚、瑞士为 10000 人，挪威、芬兰为 20000 人，日本为 30000 人，中国为 60000 人等；设市的人口密度标准，澳大利亚为 190 人/km²，美国为 400 人/km²，日本为 4000 人/km²。在国际上，为了便于各国之间进行横向对比研究，联合国区域开发中心规定，“市”（City）的人口数量最低标准为 20000 人；国际统计协会建议，镇（Town）的人口数量最低标准为 2000 人（王彦武主编，河南城镇化战略研究[M]，河南人民出版社，2002 年 11 月）。在我国，城市指国家批准设置的市；城镇不仅包括城市，而且包括县城、建制镇。广义的城镇还包括集镇。

关于“城镇化”一词，英文是 Urbanization。在汉语中，有“城市化”、“都市化”、“城镇化”等多种译法。什么是城镇化？不同的学科根据自己研究领域的特点对其有不同的理解。例如，人口学强调城镇化是农村人口转变为城镇人口的过程；地理学强调城镇化是农村地域转变为城镇地域的过程；社会学强调城镇化是由农村生活方式转化为城镇化生活方式的过程；经济学强调城镇化是由农村经济转化为城镇经济的过程。即使是同一学科，国内外不同的学者对其表述也不完全相同。课题组认为，城镇化是由于工业化和科技进步所引起的人类生产方式、生活方式、居住方式由乡村型向城镇型转变的过程。表现为乡村人口向城镇人口

转化以及城镇不断发展和完善的过程。由于人口向城镇集中或迁移的过程，不仅包含了人口的迁移，还包含了经济、社会、空间等多方面的转换，因此，城镇化一词主要包含四个方面的含义：一是人口的转换，即农业人口向非农业人口的转换；二是地域的转换，即由于城镇数量增多、城镇规模扩大（包括城镇自身的不断发展和完善），农业用地向非农业用地转换；三是经济结构的转换，即生产要素特别是劳动力和资本等从农业向非农产业转换；四是生活方式的转换，即由农村生活方式转变为城镇生活方式，包括农村的现代化过程。

衡量城镇化水平一般采用“城镇化率”，即城镇人口占总人口的比重。国际上一般将城镇化进程分为三个阶段：城镇化率在 30%以下为初级阶段；30-70%为中级阶段；70%以上为高级阶段。也有人把城镇化的进程分为六个阶段：即史前阶段，城镇化率为 10%以下；起步阶段，城镇化率为 10-20%；加速阶段，城镇化率为 20-50%；基本实现阶段，城镇化率为 50-60%；高度发达阶段，城镇化率为 60-80%；自我完善阶段，城镇化率达到 80%以上。

然而，就城镇化始于何时？在学术界有着两种不同的看法。一种看法认为，城镇是滋生于地表的一种渐变的人文现象，城镇产生之日，就是城镇化开始之时；而另一种看法则认为，城镇化是从工业革命开始的，因为在此以后，城镇才大规模地发展起来。这里，我们可将前者称为广义的城镇化，后者称之为狭义的城镇化。

农村城镇化提法早就出现了，但迄今尚未对此从概念上进行澄清，本章在下文中试图对它的涵义进行界定。

第一节 农村城镇化的涵义

城镇化是一个综合的发展过程，它具有不同的发展阶段，并且在不同的发展阶段会呈现出不同的特点。了解这一过程的不同环节，对于理解农村城镇化是有益的。

一、城镇化的不同进程

（一）超城镇化(Super-Urbanization)

第二次世界大战以后，特别是 20 世纪 70 年代以后，在一些发展中国家，因为急于工业化，大批劳动力从农村涌入个别特大城市，致使大城市人口急剧膨胀，超过了城市设施、地区资源和周围环境的负荷能力，从而带来就业困难、住房拥挤、交通阻塞、环境污染、治安恶化等一系列社会问题，这种现象，称为超城镇化。

超城镇化的典型实例，是墨西哥首都墨西哥城。1950 年，墨西哥城只有 200 万人口，

20 世纪末已达到 2000 多万人，“城市病”问题也将日趋严重。

我国的城镇建设和发展，一方面经历了“反城镇化”的曲折道路，城镇化进程受到很大影响。另一方面，由于我们的经济比较落后，工业化程度不高，仍然是一个发展中国家，所以在工业化与城镇化的过程中，也不可避免地要出现一些类似于其它发展中国家的情况，如“超城镇化”的威胁也是同样存在的。从首都北京的建设来看，由于解放后对首都的城市性质认识不足，盲目发展工业，特别是重工业，致使北京成了仅次于沈阳的全国第二大重工业基地。如果北京继续沿着这条道路走下去，北京也将面临象墨西哥城一样的“超城镇化”的危机，严重影响到首都作为全国政治中心和文化中心作用的发挥。

国外为了避免“超城镇化”，除了采用计划生育控制人口自然增长和采用审批户口控制人口机械增长以外，还有三种途径：（1）允许建成区向外适当扩展，即所谓“摊大饼”式。莫斯科就是这样做的，它的建成区约 780 平方公里，为北京建成区的两倍多，市区人口已达 840 万人，也接近北京市区人口的两倍。（2）制止建成区向外继续扩展，而在郊外发展卫星城镇。如 1938 年伦敦议会决定，市区不许再扩大，规定在离市中心约 10-25 公里的市区边界上围一圈宽约 15 公里的永久性绿带，在其中不允许随便建任何建筑物，然后在绿带以外发展卫星城镇。（3）在城区的一二百公里以外建立“反磁中心”，即加速发展可与大城市相抗衡的具有强烈吸引力的中等城市。如 1949 年法国推行分散政策，限制在巴黎任意盖 500 平方米以上的办公楼和新工厂，同时选择全国 8 个中等城市作为重点发展的“反磁中心”，以吸引巴黎的工业和人口。

（二）郊区化（suburbanization）

美国从 20 世纪 20 年代起，就开始出现郊区化的势头，即人口从中心城市流向非城市地区。到了 50、60 年代，城郊化势头更猛，达到了高潮。70 年代人口统计表明，标准大都市区的郊区人口第一次超过了中心城市，美国成为一个“郊区化”国家。

随着城镇化的发展，大城市的弊端逐渐暴露，人口膨胀、居住环境恶劣、种族和失业等问题时刻困扰着城市居民。60 年代，美国的高速公路迅速发展，汽车开始普及，为城郊化提供了前提条件，大批城市人口向郊区迁移，导致中心城市发展滞缓，人口出现 V 型回流，即人口从农村迁向城市，再向非城市地区迁移。

郊区化的本质是郊区城镇化，是城镇化在地域上的扩展，是城镇化向纵深发展的结果。它相对减缓了城市的人口压力，一定程度上缩小了城乡差别。一些学者指出郊区化仍将是以后城镇化发展和人口流动的主要趋势。

（三）逆城镇化（Counter urbanization）

20 世纪 70 年代以来，一些大都市区人口外迁出现了新的动向，不仅中心市区人口继续外迁，郊区人口也向外迁移，出现了人口负增长。人们迁向离大都市更远的农村和小城镇，国外学者将这一过程，称为逆城镇化。

逆城镇化是指城市市区人口尤其是大城市市区人口郊区化、大城市外围卫星城镇布局分散化的城镇化模式，所谓“逆”并不是指城市人口的农村化，更不是指城市文明和生活方式的农村化，而是指城市市区人口向郊区迁移，大城市人口向卫星城迁移的倾向。造成逆城镇化的原因主要有大城市城区人口过于密集、就业困难、环境恶化、地价房租昂贵、生活质量下降，引起人口向环境优美、地价房租便宜的郊区或卫星城迁移；城市产业结构的调整和新兴产业的发展，带动了城区人口的外迁；交通、通讯的现代化大大缩短了城市与郊区的时空距离等。逆城镇化的倾向主要发生在 20 世纪 50-70 年代城镇化水平很高的发达国家。如美国除洛杉矶以外的 12 个最大城市的市区人口，在 1950-1971 年间，城市市区人口从 2625.3 万下降到 2552.4 万，郊区及卫星城人口则从 1463.5 万增加到 1714.7 万。实际上，逆城镇化不是城镇化的反向运动，而是城镇化发展的一个新阶段，是更高层次的城镇化。

随着小汽车的普及和高速公路的修筑，大城市市中心的人口不仅向近郊流动，而且向远郊迁移。有钱人的高级住宅都选择在远离城市的郊外兴建，郊区化过程就逐渐为逆城镇化所代替。

1970 年以后，西欧不再呈现以前那种农村人口减少和城市人口增加的趋势，而转变为城乡人口都缓慢地增长。由于外国移民迁入，并且多集中于大城市与工业区，而本国居民则往远郊和乡村迁移。特大城市与工业城市群受这种非聚集化 (degglomeration) 进程的影响最大，即逆城镇化表现最为强烈。

从世界范围来看，逆城镇化的重要原因之一，是世界经济关系的变化，引起了发展中国家和发达国家经济结构的调整，从而造成了发达国家大城市制造业的衰落以及大城市人口的外迁。

作为少数经济发达国家特有的现象，逆城市化还由于国家内部产业结构的变化。新兴产业和新兴技术的发展，改变了生产的空间条件。人们有可能在比较分散的空间条件下，实现具有良好综合效益（经济效益、社会效益、环境效益三者统一）的劳动和生产。因而使人们对城市的依赖不像传统制造业那么强烈。如果老城市要适应新产业的需求，就必须改变拥挤、污染与设施老化等的不利因素，就必须改善空间环境与其他条件，从而增强了“逆城镇化”的潮流。

国外有人把逆城镇化称为“第三次城镇化转变”。我们认为，其本质依然是郊区城镇化，

是城镇化的继续，可以把它看作是城镇化发展的一个新阶段。当然，对由此带来的巨大影响和严重后果，我们是不能掉以轻心的。

已经出现和面临逆城镇化现象的国家，正日益为这种压力所困扰。大城市面临失业增加的危机。企业和人口离开大城市去另找出路。人口与就业机会的丧失，反过来又减少城市的税收，从而使庞大的基础设施缺乏更新、改造乃至正常运转的资金。同时，也使这种衰落的城市，失掉吸引投资办新厂的能力，陷入一种每况愈下的恶性循环中。大城市人口结构的变化，特别是有钱、有技术的人离开大城市与工业区，留下贫穷的、缺乏技术的、走投无路的老人、弱者、有色人种与外国移民，使大城市的社会矛盾趋于尖锐化。

（四）大都市化

20 世纪 50 年代以来，在某些大城市密集地区，由于郊区城镇化的作用，大城市不断向四周蔓延，城市职能十分强烈，城市用地比例越来越高，使城市与城市间的农田分界带日渐模糊，城市地域出现连成一片的趋势，形成大都市带。

自法国学者戈特曼 1957 年提出“大都市经济圈（带）”概念以来，大都市圈已成为衡量一个国家或地区社会经济发展水平的重要标志。我国改革开放以来，尤其是近几年逐渐形成了京津唐经济圈、长江三角经济圈和珠江三角经济圈，这三个最大的都市经济圈目前竞争力的走向，已经受到海内外的广泛关注。

三大都市经济圈各有其竞争力优势。京津唐都市经济圈的 political 文化角色作用仍然是其它经济圈所不可替代的；长江三角都市经济圈的加工制造能力是其传统的长项；而珠江三角都市经济圈的对外开放前沿地位仍是其制度创新的源泉。

三大都市圈经济实力雄厚，代表中国经济发展的方向，成为我国经济发展的火车头。将来国家之间的经济实力的竞争，在一定程度上会在城市群的竞争上反映出来。越大的城市，辐射、聚集、带动的能量就越大，会影响整个区域。比如说，北京郊区周围的县在经济发展水平上远远超出其他城市的郊县，这就是大城市带动的结果。与单个城市相比，大城市群的带动能力会更大，它像火车头一样，原来是一个火车头带动一个地区，现在好几个火车头一起来带动，载重量很多的车厢肯定就会被带动起来。都市经济圈的经济规模很大，有的可以影响整个国家的经济发展方向。

都市经济圈的成功与否，关键要看有没有世界级的超级城市作为其内核，而这种超级城市除了能源、水源、机场等硬件条件以外，新型机制和创新能力也是至为重要的。三大都市经济圈的金融业、信息业、交通业、制造业在全国都具有枢纽和核心地位，今后仍会继续发挥其在整个国民经济发展中的引擎作用。大型企业及跨国公司总部、地区总部、研发中心和

营销中心将向三大都市经济圈的核心城市汇集，因此，加快产业结构优化升级，尽快发展高技术产业、出口导向产业和现代服务业，把国内竞争优势提升为国际竞争优势，是三大都市经济圈内核心城市面临的共同问题。

大都市连绵带上的经济发展往往最具活力。应根据连绵带梯度发展的特点，建立国土规划、区域规划、城市规划、交通规划和村镇规划所构成的空间地域综合规划体系，强化区域规划的横向协调作用，变行政区经济为都市圈经济，使大都市连绵带成为国内外两个市场对接交融的过渡带，带动其它地区对外开放和参与国际市场竞争。

突出特大城市，尤其突出大都市的要素整合作用，应是我国今后进行行政区划调整的重要依据。可以预测，未来国内区域竞争将是都市经济圈之间重量级的较量，我国最大的三个都市经济圈将引领中国经济发展的主方向，并成为辐射带动相关国内区域和社会发展的龙头。

二、农村城镇化 (Urbanism in rural area)

(一) 农村城镇化是整个城镇化系统的子系统

农村城镇化是广大乡村地域城镇要素逐渐产生的过程。它处于一个国家或地区城镇化的末端，也是未来城镇化大发展的基础。农村城镇化主要体现为与广大乡村密切联系的小城镇（在我国包括部分人口在 20 万以下的小城市、建制镇和为数众多的集镇等）的产生和发展。以及由此引起的小城镇腹地乡村社区的现代化演进。农村城镇化是城镇化体系的一个重要组成部分，它是城镇化大系统的子系统。从这一点看，农村城镇化所呈现出的过程与整个城镇化是相似的：即它包括农业人口向非农业人口的转换；城镇数量的增多、城镇规模的扩大，农业用地向非农业用地转换；各种生产要素特别是劳动力和资本等从农业向非农产业的转换；农村生活方式向城镇生活方式的转变等。

农村城镇化与以往我们所指的小城市发展既有联系，又有区别。一般讲，我们所指的小城市是与大城市和中等城市比较而言的。目前，人口规模在 20 万人以下的城市都可归为这一类。长期以来，我国城市发展的总方针是“适当发展大城市，合理发展中等城市，积极发展小城市”。由于小城市只是农村城镇化发展的一个组成部分，所以小城市发展不能从总体上反映农村城镇化发展的需要。这也是我们在这里极力提倡和强调运用农村城镇化这一概念的原因之一。也有些作者用小城镇来概括，应该讲，这和农村城镇化所指的“城镇”基本一致。小城镇应该讲是一个合成概念，它由城 (city) 和镇 (town) 构成，这样就基本上包括了农村城镇外延所包括的所有形态。不过严格地讲，通常我们所言的小城镇发展仍然不能等同于农村城镇化，原因见下文。

（二）农村城镇化包括乡村社区的转变

农村城镇化在于城镇，又不完全在于城镇。农村城镇化并非完全是城镇形成、发展和变化的过程，它还包括其周边乡村地区的现代化转化过程。由于农村城镇化处于整个城镇化与广大乡村的交接点上，其使命就不仅仅是促使城镇的发展，它还包括乡村社会的发展，城乡一体化的形成，具体讲，农村城镇化过程中，乡村社区也应随之发生如下的变化：

1. 经济结构的综合化

自古以来，乡村总是以种植业为主的自然经济。与乡村对应的，城镇是以工业为主的商品经济。乡村城镇化，就是要改变乡村经济的单一结构，使它由单纯的农业转变成为农、工、商经济综合体。

城镇化的结果，使乡村经济中占主导地位的种植业，让位于乡村工业。原来乡村中以种植业、养殖业为主的农业结构转变为以种植业、养殖业、加工业、运输业、商业、服务业综合性的经济结构。乡村经济由封闭式的自给自足的自然经济转变为开放性的商品经济。千百年来，农民主要以实物收入为主的现象，转变为以货币收入为主。

2. 生产手段的现代化

自古以来，农业生产的手段总是处于极端落后的状态。原始的农具，以人力、畜力为主的动力，手工的操作，使农村靠天吃饭，抗灾能力极低经济发展十分缓慢。

农村城镇化，就是要在城市强大的辐射作用下，用先进的技术改变乡村的生产手段。乡村的手工业将不再是手工作坊，而是同城镇一样，用各种先进设备装备起来工厂。在专业化、自动化、社会化方面，均接近现代化水平。

乡村的农业，也不是原来的单一种植业，而是运用生物工程，将种植业、养殖业、加工业结合在一起的新型产业。农民工人化，他们将同城镇工人一样，使用机器和电子设备进行各种农业生产活动。

3. 乡村布局的规范化

传统的乡村，几乎是没有基础设施的地区。城镇化将改变乡村这种吃井水，点油灯，交通闭塞，信息不畅的落后状态。

首先是道路建设的现代化。既有乡村与城市相联的主干道路，又有乡村与乡村之间畅通的标准化分支道路，形成以城市为中心，连接城乡的高质量的公路网。

其次是供水系统。由于发展生产和改善生活的需要，自来水将逐渐普及到所有农村的各个角落。

还有是能源、动力输电网等，将延伸到所有农村。作为信息传递主要工具的电话，也将