



聚集与积聚

——中国农村城镇化发展

佟光霁 等著

东北林业大学出版社

聚 集 与 积 聚

——中国农村城镇化发展

佟光霁 等著

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

聚集与积聚: 中国农村城镇化发展/佟光霁等著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2005.1

ISBN 7-81076-694-5

I. 聚… II. 佟… III. 农村-城市化-研究-中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 016572 号

责任编辑: 朱成秋

封面设计: 彭 宇



NEFUP

聚集与积聚——中国农村城镇化发展

Juji yu Jiju——Zhongguo Nongcun Chengzhenhua Fazhan

佟光霁 等著

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

哈尔滨工业大学印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 10 字数 250 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-694-5

F·166 定价: 28.00 元

前 言

本书是在教育部人文社会科学研究项目《依市筑城——中国农村城镇化发展研究》(02JA790001)所取得的成果基础上加工编撰而成的。全书共分12章,约25万字。书中涉及的内容既包括城镇与城镇化、世界城镇化的进程及主要模式、中国农村城镇化的回顾与现状这些基础理论问题,又将研究的视角放到聚集、积聚这样一些立足市场经济条件,发展中国农村城镇化的关键因子上;同时对中国农村城镇化发展有较大影响的农业产业化问题、生态环境问题给予了足够的关注。根据中国农村城镇化发展的实践,为协调小城镇发展与大都市化之间的矛盾,针对农村城镇化与中国城镇网络培育的关系,专门设立了有关章节,进行了系统研究。本书作者长期生活在黑龙江,同时在振兴东北老工业基地的宏观背景下又对黑龙江省农村城镇化发展进行了实证研究,以期能够使本书更具实用性。

作为集体工作的结晶,参与本项目研究及本书撰稿的有佟光霁(项目负责人)、尚杰、赵海燕、赵勤、孟雪靖、王天阔、刘洪彬、姜国刚、郑德胜、李德立、于振伟等。

从项目立项到本专著出版,得到了国家教育部社政司科研处、东北林业大学有关部门,特别是东北林业大学出版社同志们的大力支持和帮助,在此一并表示衷心的感谢!

本书研究涉及的领域宽、内容多,加之课题组成员的能力有限,肯定会存在许多不足之处,敬请读者批评指正。

著 者

2004年12月1日

目 录

1 引 论	(1)
1.1 主题与意义	(1)
1.2 中国城镇化理论研究回顾与综析	(3)
1.3 思路与内容	(7)
1.4 研究方法与技术路线	(8)
1.5 本研究的特点	(9)
2 城镇与城镇化	(11)
2.1 城镇的含义	(11)
2.2 城镇化的含义	(17)
2.3 城镇的作用	(20)
3 世界城镇化的进程及主要模式	(24)
3.1 世界城镇化的进程及特征	(24)
3.2 同步城镇化	(33)
3.3 过度城镇化	(34)
3.4 滞后城镇化	(35)
3.5 对中国城镇化的启示	(35)
4 中国农村城镇化的回顾与现状	(39)
4.1 中国农村城镇化的简要回顾	(39)
4.2 中国农村城镇化的现状及特点	(42)
4.3 有关城镇化度量标准的评价与修正	(49)
4.4 中国农村城镇化面临的主要问题	(53)

5 聚集经济及城镇的发展动力	(58)
5.1 聚集经济理论	(58)
5.2 城镇的发展动力	(64)
6 农业产业化经营与农村城镇化	(73)
6.1 农业产业化经营的基本特征	(73)
6.2 农业产业化经营与农村工业化	(80)
6.3 农村工业分散布局的效果分析	(84)
6.4 农村工业聚集的区位选择	(88)
6.5 制约农村工业向城镇聚集的障碍分析	(98)
6.6 农业产业化带动城镇化的条件	(100)
7 城镇化建设中基础设施建设资金的积聚	(108)
7.1 城镇基础设施建设的性质及现状	(108)
7.2 城镇基础设施在农村城镇化发展中的地位与 作用	(117)
7.3 农村城镇基础设施建设的多元化投融资政策	(118)
7.4 城镇基础设施建设与产业结构调整	(140)
8 农村劳动力就业与城镇化进程中的聚集	(144)
8.1 西方人口流动理论述评	(144)
8.2 中国农村劳动力不完全就业的背景与特点	(152)
8.3 提高农村劳动力就业程度的模式选择	(158)
8.4 制约农村人口向城镇聚集的障碍分析	(161)
8.5 实现农村人口向城镇聚集的条件	(164)
9 城镇化进程中的生态环境建设	(168)
9.1 城镇生态环境建设的基本内容	(168)
9.2 国内外主要城镇生态环境建设分析	(173)
9.3 环境影响评价	(177)
9.4 城镇化进程中生态环境建设的思路与对策	(184)
9.5 城镇化进程中进一步提升生态环境建设能力和	

水平的路径	(191)
10 农村城镇化与中国城镇网络培育	(197)
10.1 城市群与城镇体系	(197)
10.2 中国城镇网络空间分布的演变	(203)
10.3 中国城镇网络空间分布的现状	(211)
10.4 中国城镇网络空间分布的发展趋势	(217)
11 促进农村城镇化的制度安排	(227)
11.1 制度和制度安排	(227)
11.2 制度安排与城镇化发展	(228)
11.3 户籍管理制度及其改革	(233)
11.4 就业制度和社会保障制度的安排及其改革	(239)
11.5 土地制度改革与创新	(245)
11.6 行政管理体制改革与创新	(257)
12 黑龙江省农村城镇化发展研究	(263)
12.1 黑龙江省农村城镇化发展历程的描述与 总结	(263)
12.2 农村城镇化给黑龙江省农村经济发展带来的 机遇和挑战	(273)
12.3 黑龙江省农村城镇化发展的基本思路	(280)
12.4 黑龙江省农村城镇化发展的目标设计	(297)
12.5 黑龙江省农村城镇化发展的对策与建议	(299)

1 引 论

1.1 主题与意义

1.1.1 基本主题

改革开放 20 多年来,中国的农业生产一直是以 6.3% 这一举世瞩目的速度增长,即使是在近几年“三农”问题突出的情况下也没有低于 5.7%,但“三农”问题却愈显突出,这说明单靠发展农业生产是难以解决“三农”问题的。究其原因,根本在于农业人口的数量太大,在于农村乃至全国产业结构不合理,第二、三产业发展滞后。而面对走新型工业化道路、全面建设小康社会的宏伟战略目标,通过城镇化发展中的基础设施建设投入,提高全体国民的总体素质与生活水准又是十分必要的。因此,无论从哪方面来讲,加速农村城镇化都是当前中国必须实施的一项战略性举措。

城市化不单纯是农民进城,它意味着国民经济增长模式、国民生活形态和国民意识的重大转变。缺乏城市化,中国的工业化就难以加快步伐,中国的信息革命也难以深入发展。城市化进程虽然很需要政府的规划、指导和推动,但它更多的是通过人们趋利求新的生产方式、交换方式和生活方式,由“看不见的手”自然推动的一个过程。书中通篇贯穿“城”是“市”的依托、“市”

是“城”的基础、有“市”才有“城”、“市”又因“城”而兴旺发展这样一个基本主题。“聚集”是“城”得以建立、发展的前提条件，主体产业、人口、相关的辅助性行业的规模扩张是由“镇”转“城”的必要条件，而由“镇”转“城”的过程又是中国城市化发展的必由之路。“城镇化”则是在当前特殊历史时期向“城市化”过渡的一个策略性目标。

1.1.2 主要意义

“三农”问题是长期以来农业和农村经济结构不合理、城镇化水平低等问题的综合反映。解决这一问题的一个有效途径就是推进农村城镇化。从战略高度看，它是解决问题最好的经济综合点。这不仅是由于中国城市化水平仅达 36%，既低于 42% 的世界平均水平，又不及印度、巴基斯坦等发展中国家 40% 的水平，更主要的是城市化本身能够对经济、社会发展起到无以替代的作用。首先，农村城镇化可以拉动农村居民的消费需求和投资需求，成为启动我国农村市场乃至整个国内市场、解决需求严重不足问题的“切入点”。其次，城市化水平的提高可使转移到城镇的农民彻底割断了同土地的“脐带”，从而扩大农户的经营规模，提高生产效率，增加农民收入。再次，伴随着城市化的推进，必然带来第二、三产业的发展，从而从根本上实现经济结构的优化升级。第四，城市具有地区规模经济效应，能够带动区域经济总量快速增长。另外，农村城镇化可以使农村由封闭走向开放，改变农民的生活方式，转变农民的思想观念，使国民素质通过城市的功能性投资得以提高，推进全社会精神文明建设。

推进农村城镇化可以有多种途径，但在我国城镇化总体推进战略中必须坚持大、中、小城市和小城镇协调发展。这不仅仅是因为我国农村地域广大、人口众多，更重要的是因为它可以克服大城市膨胀形成的“城市病”，消除工业乡土化带来的“农村

病”，为农村非农化提供条件；依托现有农村城镇体系，降低建设成本；利用农产品、农业劳动力、农村民间资本的剩余推动小城镇发展；需求不足与供给过剩，使大、中城市吸纳农民能力下降，城市化需要新的增长空间。正是因为上述原因，十六大报告中才提出了“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”，这也是区别于一般城市化提法的原因。

中国经济正由计划经济向市场经济转变，推进农村城镇化也由以政府计划为主向同当地主导产业互动发展与政府行政推动并举过渡。在这一变化过程中，如何立足经济体制转型期特有条件，合理筹集建设资金，已成为影响农村城镇化发展的重要问题，而深入、系统地研究这方面问题的成果尚未见报道。因此，针对这一问题展开深入、系统的研究，将填补这一领域中的理论研究空白。当前，土地、劳动、资本、技术等资源要素市场化的进程正在加快，规范程度日益提高，这方面的理论研究空前活跃，将农村城镇化发展与资源要素市场化两方面研究结合起来，解决建设资金合理流动、优化配置的问题，无疑将丰富、活跃这一领域的理论研究。

1.2 中国城镇化理论研究回顾与综析

1.2.1 近 20 年来已经研究的主要理论问题

(1) 中国的城市化水平是否滞后，即我国是否存在低度城市化的问题。尽管大多数人对此持肯定态度，但也有一些学者仍持怀疑态度，由此发展成“在中国是否也存在与世界城市化相同的过程曲线”问题，即中国的城市化是否进入加速期的观点。

(2) 城市规模效益问题。这个问题一直是对城市化道路争论过程中的一个核心问题。自提出城市规模效益问题以来，专家在

城市合理规模问题上有过专门研究，对我国城市工业效益与城市规模之间的关系做过定量分析，也有学者论证了大城市规模效益优于小城镇。不过，在有了较多论证之后，对于哪类城市规模效益最优以及城市的合理规模终究是多大这样的问题，仍难说有让大家认同的结论。究其原因，一是大多数研究在理论与方法上都有缺陷，结论自然就不能得到认同。其次，城市规模效益必须要以城市的综合效益为指标，因而，只论工业效益或经济效益是不够的。但由于城市综合效益的研究面临方法论的困难，使研究难以取得突破性进展。最后，是在论证合理规模时忽视了对“合理”规模区间的判定，尤其是对于规模下限的论证不够，而这是解决小城镇发展过程中规模选择的一把钥匙。

进一步看，用以规模为标志的“道路”、“模式”来对城市化进行约束是值得怀疑的，我们尚未发现世界上有第二个国家主张以某种“模式”来发展城市化。中国为什么必须如此呢？我们以为，用规模来判定一个城市是要发展还是要控制的做法对于城市化这个论题是不适合的，这种来源于计划经济管理模式下的思维定势延误了我们关于利用市场机制来调节城市规模的思考与探索。也许可以说，“模式论”从一开始就是一种不自觉的误导。

(3) 城市体系研究方面是否存在大城市超前发展的“基本规律”或“普遍规律”，是一个需要进一步论证的理论问题。尽管有许多学者认为存在这个规律，但是由于在资料的选取上存在缺陷，因此结论的可信度受到怀疑就是难免的。

随着市场经济体制的逐渐确立和我国经济对外开放程度的提高，市场机制与经济全球化两股力量已经开始对我国城市体系产生明显的极化作用，必将引起我国城市规模与空间结构的变化，甚至会在我国国内形成全新的地域分工格局。对这种变化的后果及其应对措施进行研究，是关系我国城市体系以至区域经济格局长期发展演化的重要课题，但目前尚未引起足够的注意。

(4) 关于城市化动力机制的研究。发展经济学家早就注意到,在一般的城市化进程中,城市的吸引力与乡村的排斥力或称推力与拉力是构成城市化持续推进的动力机制。但由于中国国情的不同,在肯定中国城市化的动力也分为城市的拉力与乡村的推力两种基本力量的同时,结合对中国城市化动力构成的考察,我国学者认为在中国存在两种基本类型的城市化:其一,是自上而下的城市化,其主动力是来自中央政府发动的工业化,农村推力可以说基本不起作用,它主要拉动了我国大中城市的发展。其二,是自下而上的城“镇”化,是由农村自发的工业化推动的,主要促进了小城镇的发展。在小城镇发展进程中两种力量(即推力与拉力)都在起作用。其后,还有人进一步总结了珠江三角洲地区城市发展的动因,认为还存在第三种城市化的类型或动力,即“国际分工型”的城市化。

然而,不论怎么分类,这种研究都是浅层次的。因为,城市化的根本动力在城市化的初期主要来自工业化,在中后期则主要来自城市服务业的发展与新兴产业的创新,所以“拉力”与“推力”是笼统的说法。总之,在我国,对于城市化进程中不同动力发展作用的条件与作用机理的分析一直是不够的。其中对乡村“推力”有哪些类型以及乡村“推力”是如何把乡村经济要素推入到城市中去尤其缺乏研究。同样,对于各类市镇“拉力”的构成与作用原理也不清楚。在此背景下希望以发展城市来推动城市化与经济发展就是缺少依据的,是盲目的,因为我们既不知道农民是受哪些因素影响而被“推”入到城市中去,也不清楚农民到城市中去是受什么吸引的。

1.2.2 目前关注的热点问题

(1) 城市化的社会伦理学问题,即中国农民需要的是什么样的城市。对于城市化的行为主体——农民,理论界给予的关注是

极其不够的，在城市化这个涉及农民切身利益的大问题上，我国长期以来固有的“为民做主”的决策模式从来都不涉及农民。同时我们也发现，没有任何文献与资料能反映我国农民对于城市化的期望与要求。因此，如果有人以为坚持小城镇发展道路就是为农民考虑的话，那么这个说法至少是值得怀疑的，在理论上缺少依据，对目前部分户口放开以后农民进入小城镇仍不够积极的状况也难以解释。同样，我们也对那些以为我国的国情不能允许大量农民进入大城市，或者认为大量农民进入大城市就会引起社会不安定的种种认识持怀疑态度。因为如前所述，拉美国家的大城市没有乱，我国的广州等容纳了大量民工的特大城市也没有乱。

(2) 基于对国际国内各种因素与发展要求系统考虑的、适合中国国情的“城市化综合模式”这个问题刚刚被提出来，对它的研究很不够，这种模式究竟是什么，还不大清楚。与此相关的是，中国城市化的基本目标是什么？它担负的主要责任是什么？则更是备受关注的课题。我们肯定不能为了城市化而城市化，我国城市化水平也许永远不可能达到西方发达国家的水平。但是，到21世纪中叶，我国如果仍然是以小农经济占农村主体的话，似乎也难以令人满意，面对此类问题在我国亦无人进行系统的研究分析。

(3) 目前，我国对于城市化的理论研究已经进入到制度层面，这是一个可喜的进步。但对各项制度如何才能形成合力以促进城市化进程的研究仍有待加强。因为除了对我国城市化相关制度缺乏全面综合的分析研究之外，更使人忧虑的是，一些国家机构和决策部门在对传统体制进行批判并提出城市化的指导性意见时，却几乎还是使用计划经济的思维模式，传统体制下一些想当然的框框仍然在限制着他们。对此，有学者曾尖锐地指出，小城镇化是对传统体制的路径依赖问题、政策建置“城市化”而不是人口城市化的问题，以及靠政策“抓”城市化而不是由市场

“育”的问题，这些都是有关部门观念落后的具体体现。所以，更新思维模式，进行全面的、全方位的制度创新与机制重建，是当前我国城市化理论研究与实践的最为紧迫的工作。我们要对阻碍城市化正常进行的各项制度逐一检视，同时要对诸如土地、户籍、就业、住房、教育、医疗与社会保障等项制度的重要性进行分析，按照问题的轻重缓急进行改革，以期形成制度合力。

(4) 我国的城市化起步较晚，且走了不少弯路。而在此期间，世界经济社会发展极快，发达国家已经进入到后工业化时期或称知识经济时代。我们既要追赶新的后工业文明，又要补工业化阶段的发展课，这一切表现在城市化上就是：我国的城市化不可能从从容容、渐进地完成，而是多个城市发展阶段相互重叠、城市化与郊区化同期发展、传统工业集聚区域与新产业创新空间并存。各类快速交通干道形成及现代通信技术的发展也使得城市的空间形式发生了一些不同于以往的变化。这对城市经济学界提出了重大的挑战，而这个问题正在引起城市学界的足够重视。

上述研究和思考虽可为本书提供现实的理论基础，但总体看，有这样几个问题：缺乏国情研究，照搬国外经验；或未摆脱计划经济思维惯性，或过分强调市场作用；理论研究滞后实践操作；宏微观结合不够、成果零散。特别是对借助主导产业推进、合理积聚发展资金这样一些本书关注的问题，尚未见系统、深入的成果。

1.3 思路与内容

1.3.1 主要思路

研究由农业产业化经营对小城镇建设的影响入手，结合国内外经验，重点研究：①产业化经营对城镇发展的影响；②如何积

聚建设发展资金,并实现利益的合理分配;③调整产业结构,吸收农村剩余劳动力;④排除各种制度障碍,特别是农村内部经济发展中存在的制度障碍;⑤城镇布局、规模、数量;⑥城市化进程与农村城镇化发展的关系。研究坚持政府推动与市场运作,长远目标与当前发展,经济、社会、生态效益并举的原则,协调中心城市发展与小城镇网络培育、政府计划与产业推进、内涵与外延城镇化、非农产业集聚与城市功能扩散等关系,并对工业乡土化、农业副业化、离农人口两栖化、农村生态环境恶化、企业办城镇等问题予以关注。在引用外国学者观点时,将注重环境差异分析,使其更符合国情。

本书的写作正是循着以上思路展开的。

1.3.2 主要内容

本书的核心内容,立足转轨期中国财税政策改革、资本市场发育的现状及对“人世”后变化趋势的分析,以城市化“市”这个关键问题为核心,遵循市场经济原则,兼顾计划经济惯性,目的在于寻找经济转轨期推进中国农村城镇化发展的市场化途径。

1.4 研究方法与技术路线

研究以软系统方法论为指导,设计、构架整体框架;对国外先进经验进行比较研究与静态分析,特别强调经验借鉴过程中的环境差异;对国内发展状况、产业化经营与小城镇建设关系进行实证研究;在进行政策法规问题研究时,主要利用规范研究的方法。另外,在引用某些西方学者观点时,特别注重国情分析,以期使当代西方经济学理论在我国经济问题研究的嫁接应用中更符合国情实际。本研究的主要技术路线如图1-1所示。

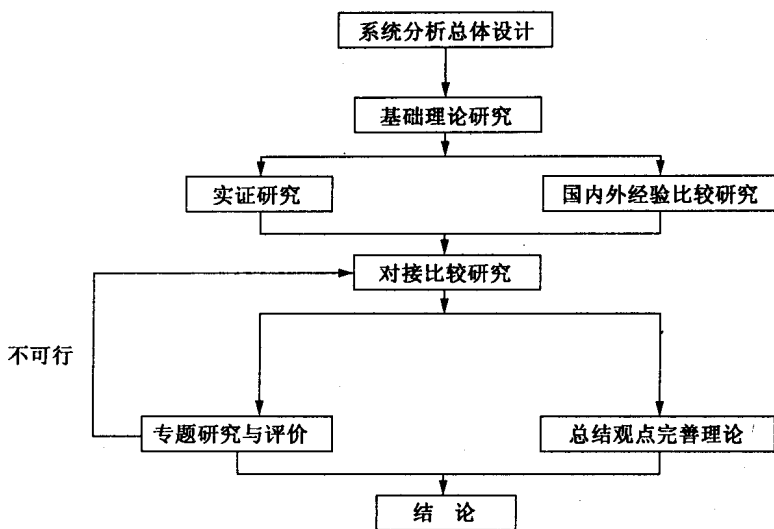


图 1-1 技术路线图

1.5 本研究的特点

生产和交换是经济的横坐标和纵坐标，缺一不可。城市化不仅是生产方式变化的结果，而且也是交换关系变化的结果。城市化之“市”是市场之市，是作为交换关系总和的市场。这种关系无形有质，这种关系的主体是人，载体是城。聚人为“市”，化“市”为“城”。从这一角度看，城市化“市”是核心，强调城市是人们经济活动的场所，只有“城”没有“市”就是一个死城、空城。我们要加速城市化，就必须下大力气培育市场，千方百计集聚人气，有了人气方有“市”气。但市场发育必须以产业繁荣为基础，没有产业支撑的“场”是不可能有的“市”的。依照这一

思路剖析城市化发展，不难发现国内外城镇的发育都是一个依托当地主导产业发展的过程。就本研究的视角而言，从农业产业化经营对农村城镇发展的影响入手研究中国农村城镇发展问题，对于第一产业增加值占农村经济总量的 37.4%、就业者占农村劳动力总数近 70% 的中国农村（中西部地区远高出这一比例），这种设计带来的预期成果更具普遍意义。当然，拉动城镇发展的经济因素不只这一个，但乡镇企业、私营经济发展较好的地区毕竟不多，而第三产业作为繁衍于第一、二产业之上的产业，如果没有相应的产业基础，也只能是无本之木。因此，强调利用市场经济手段发展小城镇，就必须研究对中国广大农村经济发展起主导作用的农业产业化经营与小城镇发展的关系，特别是通过这一途径形成的城镇建设资金积聚机制。另外，在小城镇建设上强调“市”的另一个原因是，没有市场化运营机制，就不可能有健康的中国农村城镇化的发展道路。