

[赵锡平 苏树军 莫红梅 ◎ 著]

新疆城市化 发展问题研究

● 兼议新疆农业劳动力转移问题

XINJIANG
CHENGSHIHUA
FAZHAN WENTI YANJIU

新疆人民出版社

[赵锡平 苏树军 莫红梅 ◎ 著]

新疆城市化

发展问题研究

● 兼议新疆农业劳动力转移问题

>>

>>

XINJIANG
CHENGSHIHUA
FAZHAN WENTI YANJIU

新疆人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新疆城市化发展问题研究 / 赵锡平, 苏树军, 莫红梅著. - 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2006.7

ISBN 7-228-10457-9

I. 新… II. ①赵… ②苏… ③莫… III. 城市化-研究-新疆
IV.F299.274.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 087595 号

新疆城市化发展问题研究

赵锡平 苏树军 莫红梅 著

出 版	新疆人民出版社
发 行	新疆人民出版社
地 址	乌鲁木齐市解放南路 348 号
邮 编	830001
印 刷	新疆财经学院印刷厂
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	14.25 印张
字 数	344 千字
版 次	2006 年 7 月第 1 版
印 次	2006 年 7 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1 000 册

ISBN 7-228-10457-9

定价: 30.00 元

前 言

党的十六届三中全会明确指出“要加快城镇化建设”。“十一五”规划又进一步指出：“促进城镇化健康发展。坚持大中小城市和小城镇协调发展……积极稳妥地推进城镇化。”我国农村是典型的属于劳动力资源相对于土地资源等生产要素大大过剩的情况，庞大的人口基数使农村劳动力的供给增长一直快于农村经济发展对劳动力的需求，从而使大量剩余劳动力滞留在农村，由于农村大量剩余劳动力得不到充分就业，已成为严重制约农村经济发展和农民增加收入的不利因素。特别是随着农业投入的增加、技术含量的提高以及人力资本素质的逐步提升，由传统农业本身排斥出的劳动力将会越来越多。在这种情况下，需要采取更有力的政策措施，加快农村剩余劳动力稳定有序的转移，已成为我国继解决吃饭问题之后最为沉重的社会问题。事实证明，要想增加农民收入必须减少农民数量，只有加快城镇化建设进程，才能形成规模经营，提高农业劳动生产力。

从发达国家的城市化过程来看，经济持续增长导致城市的不断发展，城市工业和其他产业的发展逐步吸纳了大量农村剩余劳动力。因此，转移农村剩余劳动力，一方面要加快我国城市化的发

展,另一方面要立足农村大力发展非农产业和推进农村城镇化,这才是解决问题的根本途径,并且是最终解决“三农”问题的关键。

城市化是一个国家和地区经济发展的重要标志,也是人类社会走向文明和进步不可逾越的阶段。城市化的发展过程不仅是农业人口向非农人口转移,同时也是农业产业结构、农村生活方式、农业发展水平发生根本变革的空间表现,这种转化是消除城乡差别,打破历史传统体制下形成的二元结构,全面实现小康社会目标必须经历的一种经济形式。

改革开放以来我国城市化发展在东部地区卓有成效,中部地区从起步进入加速发展,新疆则开始起步。东部地区再一次抢占了发展的先机,平均城市化水平在 50% 以上;全国的城市化水平在 40.5%,而新疆城市化水平目前在 35%。新疆地域辽阔,根据地理位置的差异,依次分为北疆、南疆、东疆三大地理区位。在我们的研究中发现,南疆的经济发展远远落后于北疆和东疆,而且有进一步扩大的趋势。从三大区域经济发展差异分析进一步证明经济发展与城市化的进程有着必然的联系。

新疆城镇化发展水平的进程直接影响到新疆区域经济的发展水平,为了进一步缩小与全国和东部的差距,不仅从制度效应与规律上进行比较分析,还应加大相应的实证化描述分析,这将有助于对新疆城市化发展的过去、现在、未来有一个明晰的多因素了解。正由于这个原因,新疆的城镇化发展水平的高低必须考虑到剩余劳动力数量的测算,通过实证性测算和分析,确定新疆农牧业实际劳动力的数量,以期对地区农牧业剩余劳动力转移的数量提供有

用的决策参数。

新疆城市化的发展过程中,由于新疆特殊的地理位置使城市化发展的过程中有着与内地很大的差异性特征,这种差异性决定了新疆在城市化发展的战略和政策制定上应符合本地的实际情况。目前,新疆作为全国的几大农牧区之一,仍然有大部分牧区的人口在从事传统的游牧生活,如果不能有效地实现牧区的城镇化、农村的工业化,就不可能建立农牧区内可持续发展的根基。加快新疆牧区城镇化进程是新疆城镇化道路问题上极为重要的一个方面。可以说新疆城市化的发展状况一是取决于农民市民化的程度,另一方面取决于牧民市民化的程度。目前,新疆农牧区的发展还比较落后,牧区人口的收入水平和文化素质都比较低,还面临着许多亟待解决的问题。

发展壮大县域经济是加快农村剩余劳动力转移的必然选择。县域经济对于支撑新疆农牧区城镇化的发展提供了必要条件。新疆的县域经济基本上是以农业为主体的经济,农业人口占全区人口的 60% 以上。因此研究县域经济的发展就是按照党的十六届三中全会提出的“五个统筹”的要求,通过县域经济的发展平台支撑,在市场机制的作用下实现各种经济及社会资源的良性配置,以增强县域经济的活力和竞争力,完善政府社会管理和公共服务的职能,从而实现农牧区剩余劳动力向城镇安置与转移的良性互动,以期新疆城市化水平的提升创造条件。

在新疆城镇化的发展速度上已经取得了长足的进步,城市化水平由 1978 年的 26.01% 发展到 2005 年的 35%,并以乌鲁木齐、

石河子、奎屯、库尔勒、克拉玛依作为新疆大中城市的支撑。

但由于地处边远的多数县市的城市化的发展水平仍然受到了不同程度的限制。区位的特定条件致使新疆城市化建设明显分为大中城市与小城镇化建设。因此,根据新疆这种特殊的环境要求,我们对城市化的进程作出具有开拓性的思路和有益的对策选择。

《新疆城市化发展问题研究》的正式出版,将从城镇化发展的历史必然性和全面实现小康的现实性深入探讨新疆城市化发展的现状、优势和制约因素、发展道路和模式等问题,并提出相应积极的建议和对策。

本书在撰写过程中参考了大量中外有关文献,大部分参考文献列在书末注明。在此,我们对所有文献的作者表示衷心的感谢。

由于我们的水平有限,同时受各方面要素资源、数据收集不足的限制,本书所研究的内容在一定程度上还不够完善和全面,我们期望政府和有关部门能在未来“十一五”规划实施的过程中给予继续探讨和研究的机会,使新疆城市化发展问题在政府及各行业的支持下研究得更加深入,政策制定及措施更加完善。对本书中的不足之处,恳请学界同仁和读者批评指正。

目 录

绪论 新疆城市化与农村剩余劳动力转移的发展趋势·····	(1)
第一章 世界发达国家城市化发展的相关理论问题诠释 ···	(27)
第一节 城市化国际经验及其范例分析 ······	(27)
第二节 世界发达国家的城市化建设经验与模式各具 特色,值得借鉴·····	(40)
第二章 我国城市化及现代化的相关问题的理论分析 ·····	(45)
第一节 城市化是实现农村现代化的必由之路 ·····	(45)
第二节 城市化的路径与可持续发展战略 ······	(51)
第三节 对城市化发展的相关理论观点的理性分析 ···	(59)
第三章 新疆城镇化的历史沿革与现状 ······	(74)
第一节 城市化与城镇化的涵概及其相关内容 ·····	(74)
第二节 新疆城市化及其发展的现状与历史沿革及特征 ·····	(84)
第三节 新疆的城市化进程与阶段·····	(109)
第四节 新疆城市化发展的意义、地位与作用 ·····	(120)
第四章 城市化发展的相关比较分析·····	(142)
第一节 城市化发展的中外比较研究·····	(144)

第二节	新疆城市化发展水平与东部、全国的城市化水平比较分析	(165)
第三节	新疆区内科技教育发展及居民收支水平的比较分析	(178)
第五章	新疆城市化发展的实证分析	(189)
第一节	新疆剩余劳动力测算与实证分析	(189)
第二节	新疆区域城市化与经济增长的模型分析	(194)
第三节	新疆城市化水平预测分析	(199)
第六章	新疆城市化发展进程与要素支持的基础条件	(225)
第一节	新疆城市化的过程及机制	(225)
第二节	新疆城市化发展的要素支撑与基础	(235)
第七章	新疆地区发展城市化应防止进入的误区	(253)
第一节	对超越城市化发展的宏观战略误区的认识和分析	(253)
第二节	关于地区城市化认识上的几个误区探讨	(260)
第八章	新疆城市化发展中的影响因素与问题	(270)
第一节	新疆城市化的主要影响因素	(270)
第二节	新疆农村城市化进程中存在的问题	(283)
第三节	影响新疆城市化进程的主要经济因素分析	(290)
第九章	新疆城市构成与模式	(297)
第一节	城市规模结构的不协调	(297)
第二节	城市化所依赖的社会文化呈现出多元化	(302)

第三节	城市化发展战略与模式选择问题探索	(305)
第十章	新疆城市化战略发展的若干对策建议和思考	(321)
第一节	当前城市化与城镇化发展和改革的突出内容	(321)
第二节	新疆农村城镇化战略发展的建议及对策	(324)
第三节	城市可持续发展与全球城市化挑战	(360)
第十一章	新疆农牧区剩余劳动力转移的若干问题与对策 建议	(364)
第一节	农牧区劳动力转移是新疆农牧业现代化和 可持续发展的客观要求	(364)
第二节	新疆农牧业劳动力转移面临的认识误区与主要 问题	(366)
第三节	制约新疆农牧业劳动力转移的主要因素剖析	(368)
第四节	对新疆农牧业可持续发展的牧区劳动力转移的 对策和建议	(371)
第十二章	新疆加快城市化与农牧民市民化的问题	(379)
第一节	农牧民人均收入与新疆城市市民化问题分析	(379)
第二节	新疆城市化的演变进程理论分析与农牧民 居民化的影响及对策建议	(385)
第三节	农牧民城镇居民化对社会经济发展的影响及 对策建议	(392)

第四节	加强城镇居民化的农牧民管理的政策建议		(403)
第十三章	加快农村小城镇建设是实现新疆农村剩余劳动力的		
	就地安置基础		(406)
第一节	新疆加快农村小城镇建设是地区城市化发展之		
	必然		(407)
第二节	新疆农村小城镇建设的特征及存在的问题		(409)
第三节	发展农村小城镇,实现新疆农村剩余劳动力的		
	就地安置		(415)
参考文献			(429)
后记			(441)

绪论 新疆城市化与农村剩余 劳动力转移的发展趋势

经济全球化的背景下,新疆正面临着加快城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移的区域人力资本布局调整的战略转型期。几十年来,新疆城市化与城镇化与全国的发展进程类似,在历史的政治经济体制下,一直采取中央投资、项目嵌入的统筹配给、统购统销的方式,一方面为地处西北的新疆经济的发展提供了政策和制度安排的有力支持;另一方面,新疆城市化与城镇化及农村剩余劳动力大量转移的进程,将直接影响未来社会主义新农村建设与地区全面建设小康社会。21 世纪的今天,市场经济条件下新疆城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移,要顺应时代的潮流,根据自身的条件,努力拓宽市场化的空间,充分按照市场经济原则加快城市化与城镇化劳动力大量转移流动和配置,为形成更大的城市极化效应与扩散效应奠定基础。鉴于入世后我国国内外市场竞争态势发生了重大变化,卖方市场向买方市场转化,不少传统产业、传统产品出现了供大于求和生产能力过剩的局面。新的市场经济环境迫使新疆地区加快城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移,并就进一步深化研究展开更广泛的探索。

(一)加快新疆城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移,树立科学发展观统领的战略导向理念。

中国加入 WTO 与中央实施西部大开发战略后,新疆区域市场不仅将融入国内统一大市场,还将逐步融入国际大市场。新的市场背景、市场态势和经济全球化对外开放环境,都要求城市化与城

镇化及剩余劳动力大量转移要确立以科学发展观为主导的适应现代市场发展的战略性思路。市场经济条件下城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移具有传统体制所不具备的几点新内涵:其一,区域经济战略发展中城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移实际绩效很大程度上取决于地区经济中产业发展的竞争力和通过竞争在统一大市场中占取的份额;其二,市场竞争的胜负很大程序上取决于宏观战略理念的创新,包括技术创新、组织创新、管理创新等,而上述诸多创新的前提是制度创新,先导是战略观念的创新。而城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移的规模化集聚效应与扩散效应将离不开完善社会主义市场经济体制的战略导向理念的确立,其中包括:

1. 树立新的战略发展观。

在短缺经济下,习惯把发展等同于增长,片面追求经济总量及其扩张速度;在现代市场经济体制下则是追求城市化的综合竞争力和对市场份额的占有预期。当今信息经济社会要求地区经济的工业化水平与城市化水平相适应,其理念创新关键有二:一是通过工业化推动城市化的发展,进而提高大量转移后的剩余劳动力的综合素质;二是针对实现全面建设小康社会,提高农业人口的人均收入水平。而城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移则依赖于市场战略要素的合理互换以及国内外市场的比较利益的统一性。

2. 树立新的战略导向资源观。

土地、能源、矿产等自然资源是经济发展的重要物质基础,但现代经济特点是知识经济已现端倪的时代,自然资源和一般劳动力资源的作用相对下降,而品牌、商标、专利、市场网络、信息、创新环境等后天获得资源性与创新人才的作用与日俱增,后者对前者有点石成金之效。城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移可以顺应国际市场的大环境的需求,集聚人力资本的市场合力,创建新的工业化与城市化的极化效应的条件,确立新的宏观战略导向理念,

促进新疆城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移后的综合资源要素的形成。要把在推进有形实物资源开发的同时,通过入世和西部大开发的市场环境加快城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移的战略实施,依据市场规则将其提到地区长期规划的战略导向地位。

3. 确立新的发展战略模式。

在传统的经济体制下,一般可把地区经济发展概括为行政区划的自上而下和自下而上的模式。而在我国入世后的全球大市场中,确立新的发展战略模式将成为信息经济与知识经济主宰的资源要素优化合理配置的体现。无论是发展中国家还是发达国家与地区,都无法跨越工业化与城市化的战略发展阶段。城市的形成和发展是生产力发展、社会分工以及生产关系变革的结果;也是生产力发展的支撑条件和主要载体。城市化是城市和乡村之间的人口分布发生变化的过程。城市化成为国际社会经济走向现代化的普遍规律,具有加快发展的趋势。这一趋势在我国也越来越明显。按照国际经验,当城市化水平达到 30% 的临界值时,将进入加速城市化阶段。可以预言,谁能在中国即将到来的城市化浪潮中掌握规律、把握机遇,谁就能脱颖而出,保持城市和省区的竞争力。目前我国城市化发展在东部地区卓有成效,中部地区从起步进入加速发展,新疆则先后开始起步;东部地区再一次抢占了发展的先机。改革开放 20 多年,新疆城市化水平仅以 1.3% 的速度增长,而 GDP 的平均增长速度为 10% 以上。这种城市化水平明显滞后于经济发展的状况已成为新疆经济进一步发展的重要制约因素。由于城市化滞后,影响了农村剩余劳动力的转移,农业劳动生产力的提高和农民收入的增加,影响了资源、资金、技术、人才的合理集聚和产业结构的优化和升级,影响了以城市为主要依托的第三产业的发展,增加了城市劳动就业的压力。城市化问题事关新疆经济发展大局,大力推进城市化已成为解决新疆“十一五”规划和建设

社会主义新农村面临的许多中长期问题和短期问题的关键。因此,确立新的战略发展模式则是加快新疆城市化和农村剩余劳动力转移的大政方略,也是促进农民增收、调整地区产业布局的途径。

4. 树立新的战略优势观。

人世和西部大开发中使城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移发挥传统优势(绝对优势、相对优势、要素禀赋优势),还必须树立新的竞争优势意识。城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移单靠几个生产经营非常红火的企业——新疆特变电工股份有限公司、新疆轮胎厂等是无法实现的。新的战略优势观的建立,将使政府制度政策的制定极具超前性,并为地区城市化进程提供战略导向依据。可以说,城市化与城镇化及剩余劳动力大量转移必将促进地区产业的调整与升级。

所以应改变对新疆战略资源观结构格局的理解,以便使全新的要素资源观促动新疆资源转换效益达到与东部发达地区同时期等距离的差距。另外,在新疆地区产业结构战略调整与选择上,应该是“异中求同”,对地区经济的发展观必须建立在确立新的战略优势观思路的基础上。否则,只能是缘木求鱼,可望而不可及。

5. 树立新的战略规划观。

新疆是我国人世后作为中国整体经济的西部大开发战略实施地区,对地区经济大开发应有一个全面的协调发展战略规划,这是一个既宏大又复杂的系统工程,亟需统一规划,分步骤、有重点地推进。当前加入 WTO 和经济全球化的背景要求发展规划在内容、目标、依据和编制方式方法上都有相应的转变。而实施西部大开发要贯彻党的十六大报告精神,走新型工业化道路,实现科教兴国战略和可持续发展战略,就必须提高城市化建设的水平。首先必须体现以人为本,把增加就业与再就业岗位、降低失业率、加快农业劳动力转移以及其他反映人力资本开发的指标、生态环境的指

标作为重要的发展目标。其次,在入世后的市场化环境中,具体项目的决策和规划应该符合产业布局规划与战略调整,地方政府应加大对地区经济发展而进行的前瞻性的战略部署、政策倾斜与引导,规划确定重点鼓励、支持发展的产业方向,并为这些产业的发展提供法的制度安排和竞争规则(如农村城镇化的第二、三产业的发展;建立创业风险基金;构建科技企业孵化园区等)。中国加入 WTO 促使新疆在转移农村剩余劳动力的城镇城市化进程中,按照国际规则对大量被转移的农民工提高市民化水平及实行“国民待遇”原则。并坚持以市场为导向,以市场调研预测为规划制定的出发点。以实现城市市场效能作为检验调整战略规划的标准和依据。

(二)充分理解促进城市化的一般规律及互动性。

发达地区和国家城市化发展的历史经验证明,农村劳动力转移的多少与城市化发展具有互动的必然性,这也是促进城市化发展的一般规律。

农村劳动力转移标志着一个国家、民族和地区的城市化发展水平,同时也标志着一个社会的现代化发展水平。党的十六大报告明确指出,农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势。显然,劳动力转移和城市化是我国现代化内容不可或缺的重要组成部分,也是我国全面建设小康社会的重大历史任务。可以说,劳动力转移是世界各国包括发达国家和发展中国家都面临的问题,不同的是发展中国家劳动力转移起步晚、程度低,正在进行着城市化建设,而发达国家劳动力转移发轫早、转移程度高,已经完成了城市化,并开始由城市化向城郊化—郊区化方向发展。目前,我国正处于劳动力转移进程的第一阶段,同西方发达国家相比差距还很大,城市化建设虽不能说刚刚起步,但距最终完成目标还有相当远路程,可谓任重道远。英国是西方发达国家中最早完成劳动力转移的国家,其中的经验与教训对新疆剩余

劳动力的转移与城市化的发展关系互动性的理解具有更加深刻的影响。

1. 从英国工业革命前,实现劳动力转移的三个阶段认识其工业化发展的一般规律。

三个阶段即 11~13 世纪时期、16~17 世纪时期、工业革命时期,这三个时期正是英国农村劳动力加快向城市转移时期,尤其是工业革命时期,农业生产力水平提高幅度最大,以至于许多史学家惊呼为发生了“农业革命”,相应地城市化取得的成就也最大。在农业生产力获得大幅度提高的第一个时期,粮食无论从单产还是从总量来说,都获得了较之中世纪早期战乱频仍造成农业衰败以来的最令人可喜的进步。在此基础上,农村出现了一股人口向城镇迁移浪潮,200 年间在英格兰大地上兴起了大约 150 个城镇,历史学家称这一历史现象为“城市复兴”。在第二阶段,农业生产率较前一时期又提高大约 1 倍以上,劳动力向城镇流动步伐加快,英国城市化水平稳步提高,到这一时期结束时已经超过海峡对面的欧陆国家,包括城市化程度最发达的荷兰。在第三阶段工业革命时期,“农业革命”发生了,与此伴随着农村人口大规模向城市迁移现象。在不到 1 个世纪的时间里,总人口一半以上的居民生活在城市里,英国初步实现了城市化。在农业生产力进步和劳动力向城市转移之间明显存在一种正比关系,这是毫无疑问的。而每每当农业出现衰退之际,农村人口向城市流动节奏放慢,城市经济也出现衰落,许多小城镇一度又变成农村,从反面证明了农业生产力同城市化之间的紧密联系。

改革开放以来,我国农业生产力取得了历史性进步和飞跃,但同世界发达国家相比仍存在相当差距。在 19 世纪中叶时,英国从事农业人口就已经降到总人口的 1/4 左右。而 1 个半世纪后,我国依然有 70% 的人口在土地上寻求生计,农业生产力水平较低,粮食产量的增加更多是依靠大量人力投入来实现,农业生产总体