

中国特色社会主义理论体系与
广西经济社会发展研究丛书

总主编◎唐贵伍

社会主义新农村建设 公共政策研究

主 编◎张 文
副主编◎李雅莉

■广西人民出版社

SHEHUI ZHUYI
XINNONGCUN
JIANSHE
GONGGONG
ZHENGCE YANJIU

.....
图书在版编目 (CIP) 数据

社会主义新农村建设公共政策研究/张文主编. —南宁:
广西人民出版社, 2008. 5
(中国特色社会主义理论体系与广西经济社会发展研究
丛书)

ISBN 978-7-219-06111-4

I. 社… II. 张… III. 农村—公共政策—研究—中国
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 040784 号
.....

责任编辑 张 平 李带舅

出版发行 广西人民出版社

(邮政编码: 530028 南宁市桂春路 6 号)

网 址 <http://www.gxp-ph.cn>

印 刷 南宁市千友印务有限责任公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 55.875

字 数 1090 千字

版 次 2008 年 5 月 第 1 版

印 次 2008 年 5 月 第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-219-06111-4/D·802

总 定 价 85.00 元(四册)

版权所有 翻印必究

总 序

2007年6月25日，胡锦涛总书记在中央党校省部级干部进修班发表重要讲话。总书记强调，面对新形势新任务，我们要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。他特别要求：我们要清醒认识当今世界和当代中国发展的大势，全面把握我国发展的新要求 and 人民群众的新期待，认真总结我们党治国理政的实践经验，科学制定适应时代要求和人民愿望的行动纲领和大政方针，从新的历史起点出发，带领人民继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，完成时代赋予的崇高使命。

为了深入学习宣传和贯彻落实胡锦涛总书记的“6.25”讲话精神，唐贵伍教授和张劲松博士与桂林电子科技大学思想政治理论课教学部的专家教授经过认真研究探讨，决定成立“中国特色社会主义理论体系与广西经济社会发展研究丛书”编委会，站在新的起点上，对中国特色社会主义理论体系，并结合广西的实际进行探讨。丛书由唐贵伍教授为总主编，分为《当代中国发展进步的旗帜——中国特色社会主义理论体系的实践在广西》、《科学发展观：广西现代化发展的统领与路径》、《和谐广西建设的理论与实践》和《社会主义新农村建设公共政策研究》四部专集。在总框架下，由各专集主编负责组织撰写。

2007年10月，举世瞩目的中国共产党第十七次全国代表大会胜利召开，大会全面部署了推动科学发展，促进社会和谐，实现全面建设小康社会奋斗目标的历史任务，吹响了向中国特色社会主义新征程进军的嘹亮号角。鼓舞人心、催人奋进的十七大报告鲜明地回答了当代中国举什么旗、走什么路、以什么样的精神状态、朝着什么样的发展目标继续前进的根本问题，为党和国家的各项工作指明了前进方向，是我们党在新的历史起点上发展中国特色社会主义的政治宣言和行动纲领。

从我们党的重大理论创新来看，成果是十分丰硕的。长期以来，“什么是社会主义、怎样建设社会主义”这一首要的根本的理论问题一直困惑着我们。我们党坚持解放思想、实事求是、独立思考、大胆探索，在实践中逐步探索出了中国特色社会主义的正确道路。从党的十一届三中全会到党的十六大，经过五次党的代表大会，我们党回答了在今天的历史条件下，作为执政党如何成功领导社会主义现代化建设的一系列重大理论问题，形成了邓小平理论和“三个代

表”重要思想，确立了当代中国发展的指导思想。党的十六大以来，我们党又根据新的形势和任务，提出科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想，进一步深化了对社会主义现代化建设规律的认识。党的十七大对中国特色社会主义道路和理论体系做了科学概括。所谓“中国特色社会主义理论体系，就是包括邓小平理论、‘三个代表’重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系”。把科学发展观放在突出位置，进行全面系统的阐发，这是党的十七大报告的一大亮点，也是党的十七大的重大历史贡献和理论创新。

“高举中国特色社会主义伟大旗帜”，是党的十七大的灵魂，是贯穿整个报告的主线。高举这面旗帜，最根本的就是要坚持中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系。我们党面对前所未有的机遇和挑战，从新的历史起点出发继续全面建设小康社会，最重要的是什么呢？就是高举中国特色社会主义伟大旗帜，始终不渝地坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观。这是我们的“主心骨”。

党的十七大精神为本丛书的编写提供了充分的理论依据和强大的精神动力。作为高校教育和理论工作者，积极宣传党的方针、政策，把马克思主义理论的最新成果奉献给学生和读者是我们应尽的职责和义务。为了认真贯彻落实党的十七大精神，我们一方面积极响应党中央号召，及时学习、宣传十七大精神，做好十七大精神进教材、进课堂、进头脑工作；另一方面，根据十七大精神，对丛书内容反复推敲，历经数月，几易其稿，终于杀青。

本丛书把握时代脉搏，融历史性、时代性、现实性于一体，各分册重点突出、特色鲜明，自为一体。全书把中国特色社会主义理论创新摆在历史与现实、中国与世界、区内与区外、现在与未来的总体坐标上进行了全方位的研究与探讨，广泛运用马克思主义理论、政治学、管理学、伦理学、经济学、党史党建等多学科的最新研究成果，可供高校大学生和社会工作者研究参考。

本丛书的问世，得到桂林电子科技大学党委宣传部、思想政治理论课教学部等许多领导、单位、同仁的大力支持。唐贵伍教授对丛书总架构进行统筹，并对丛书内容进行审阅；张劲松博士负责丛书的组织协调工作；丛书各分册的主编、参编人员付出了辛勤的劳动；在写作、研究中参考了众多专家、学者的研究成果。本丛书凝聚着大家的心血和智慧！在此一并鸣谢！

因时间仓促，水平和条件有限，虽经我们苦心耕耘，反复修改，仍难免有错误与不足，恳请专家、同仁与读者批评指正。

谨以此丛书向改革开放三十周年献礼！

本书编委会

2008年3月

目 录

第一章 农村城镇化政策

第一节 城镇化——中国农村城市化的路径选择	(1)
一、城市是社会发展的产物	(1)
二、农村与城镇	(2)
三、城镇化(城市化)的内涵	(3)
四、农村城镇化的过程与发展小城镇的意义	(5)
第二节 城镇化的历史进程与政策变迁	(7)
一、我国农村城镇化的进程	(7)
二、我国城镇化的政策变迁	(8)
第三节 国外城市化发展的过程、特点与启示	(11)
一、世界各国城市化的基本过程和特点	(11)
二、国外城市化发展的经验教训与启示	(13)
第四节 广西城镇化进程与发展战略	(14)
一、广西城镇化进程	(14)
二、广西城镇化发展战略	(15)
第五节 我国城镇化政策的目标与建议	(16)
一、我国城镇化战略的政策目标与实施规划	(16)
二、我国村镇建设的成就	(18)
三、各地城镇化政策执行中存在的问题	(19)
四、新农村建设和城镇化建设的原则与政策建议	(20)

第二章 村镇生态环保政策

第一节 村镇生态环保政策和制度的变革	(23)
一、起步阶段(1949年到“文革”初期)	(23)
二、停滞阶段(20世纪60年代中期~20世纪70年代中期)	(24)
三、恢复和发展阶段(20世纪70年代中期~20世纪90年代初)	(25)
四、工程化和国际化阶段(20世纪末10年)	(27)

五、快速发展阶段 (2000 年至今)	(28)
第二节 村镇生态环保政策目标与执行分析	(30)
一、我国村镇生态环境现状	(30)
二、村镇生态环保的政策目标	(32)
三、强化村镇生态环境保护工作措施	(35)
第三节 “生态广西”的绩效	(36)
一、政策支持力度加大	(36)
二、环境保护与生态建设成绩显著	(38)
三、生态农业发展取得突破	(39)
四、循环经济发展初见成效	(40)

第三章 促进农民增收政策

第一节 近年来农民收入增长的主要特点	(42)
一、农民人均纯收入增速呈现先抑后扬的趋势	(42)
二、工资性收入特别是外出务工是农民增收的重要来源	(43)
三、粮食及其他农产品价格的稳定,对农民收入增长起到了	
重要的支撑作用	(43)
四、政策性因素是促进农民收入增长的重要原因	(44)
第二节 农民增收的宏观经济条件	(44)
一、经济增长与收入分配	(44)
二、工业化与城市化	(45)
三、农村投资与财政转移	(45)
四、贸易条件与农业开放	(46)
第三节 影响农民增收的制约因素	(47)
一、政策性因素	(47)
二、资源性因素	(48)
三、结构性因素	(48)
四、制度性因素	(49)
五、农民自身素质因素	(50)
第四节 基于农民增收的财政政策选择	(50)
一、加大财政投入创造良好外部环境	(50)
二、理顺财税体制切实减轻农民负担	(52)
三、提高发展能力实现收入持续增长	(53)
第五节 广西促进农民增收政策的绩效	(54)
一、农民减负效果明显	(54)
二、财政支农取得成效	(55)
三、农业机械化初显成效	(55)
四、农业科技成果转化工作成效显著	(56)

第六节 世界贸易组织规定许可的直接补贴政策	(57)
一、国内支持	(57)
二、出口补贴	(58)
第七节 中国农业补贴政策	(58)
一、农业生产资料的补贴	(58)
二、对农业基本建设进行直接投资	(59)
三、支援农村生产和各项农村事业支出	(59)
四、粮棉油价格补贴及粮食储备补贴	(59)
五、对粮食收购企业的亏损补贴	(60)
六、主要农产品的价格支持制度	(60)
七、对农民的直接补贴	(60)
第八节 国外农民收入支持政策体系	(60)
一、农业直接投资	(60)
二、农业补助投资	(60)
三、农业补贴投资	(60)
四、农业优惠税收	(61)
五、农产品价格补贴	(61)
六、农产品贸易保护	(62)
七、通过立法保障农业扶持政策的实施	(62)
第九节 建立我国农民收入支持政策体系	(62)
一、构建国内农业支持政策体系,提高农业竞争力	(62)
二、优化农业生产政策,提高农业生产率	(63)
三、改革农产品贸易政策,加速国内外农产品流通	(63)
四、改革农业行政管理体制,提高工作效率	(64)
五、加快城镇化建设,促进农村剩余劳动力转移	(64)

第四章 税费改革

第一节 农村税费改革的背景	(65)
一、改革的经济原因	(65)
二、改革的政治原因	(68)
三、我国经济实力的壮大为工业反哺农业提供了可能	(70)
第二节 农村税费改革的历程	(70)
一、地方的试点和探索时期(20世纪80年代末~2000年初)	(70)
二、全国性试点时期(2000年3月~2003年3月)	(71)
三、全面推广时期(2003年3月~2004年3月)	(72)
四、全面取消农业税阶段(从2004年3月~2006年)	(73)
第三节 全国取消农业税后农村的基本状况	(74)
一、农民负担明显减轻,但增收不明显	(74)

二、中央和地方财政支农力度逐步加大,但农村基层财政仍困难重重	(75)
三、伴随税费改革的农村综合改革初显成效,但仍任重道远	(76)
第四节 广西农村税费改革个案分析	(79)
一、广西农村税费改革的历程	(79)
二、广西农村税费改革的成效	(82)
三、深化广西农村税费改革试点存在的主要问题	(84)
第五节 完善税费改革的对策建议	(85)
一、建立真正合理的反哺农业的公共财政体制	(86)
二、建立完善的农村公共产品供给与服务机制	(87)
三、继续加大政府对农业和农民收入的支持保护力度,为农村经济创造可持续发展的宽松环境	(88)

第五章 农村土地政策

第一节 我国农村土地政策的变迁	(90)
一、我国农村土地政策与土地制度变迁	(90)
二、我国土地政策变迁的特点	(96)
第二节 我国农村土地政策执行现状	(97)
一、贯彻落实农村土地承包法的主要情况	(97)
二、广西区区域内现阶段土地开发利用的调查报告	(99)
第三节 我国农村土地政策存在的问题与对策	(106)
一、农村土地政策中存在的问题	(106)
二、解决农村土地问题的对策	(108)

第六章 农村社会养老保障政策

第一节 我国农村社会养老保障政策的历史回顾	(110)
一、中国农村社会养老保障的思想和萌芽	(110)
二、新中国成立后中国农村社会保障制度的发展	(112)
第二节 我国农村养老的背景分析	(114)
一、我国农村养老的经济背景	(114)
二、我国农村养老的文化和制度背景	(116)
三、我国农村养老的老龄化背景	(120)
第三节 我国农村养老的需求和供给	(124)
一、我国农村养老需求	(124)
二、我国农村养老供给	(126)
三、我国农村养老供给体系	(128)
第四节 国外农村养老保障经验借鉴	(131)

一、日本农村社会保障制度	(131)
二、美国农村社会保障制度	(132)
三、欧盟各国农村社会保障制度	(133)
四、国外农村社会保障制度建设对中国的启示	(133)
第五节 我国农村养老模式选择	(135)
一、多层次农村社会养老模式是我国当前的理性选择	(135)
二、实际应用分析	(136)

第七章 农村最低生活保障政策

第一节 我国实施农村最低生活保障制度的历程与现状	(139)
一、我国农村最低生活保障制度建设的历程回顾	(139)
二、我国农村最低生活保障制度建设的现状	(142)
第二节 广西农村最低生活保障制度	(143)
一、广西实施农村最低生活保障制度的重大意义	(144)
二、广西实施农村最低生活保障制度的历程与现状	(147)
三、广西实施农村最低生活保障制度存在的问题	(150)
第三节 广西建立农村最低生活保障制度的可行性分析	(153)
一、资金保障	(153)
二、经验借鉴	(154)
三、组织保证	(154)
第四节 建立、完善农村最低生活保障制度的政策建议	(155)
一、加强政府的责任意识, 切实尊重和保护公民的基本生存权	(155)
二、制定合理方便的操作程序	(156)
三、多方筹集低保资金, 确保低保有稳定的资金来源	(158)
四、完备农村低保的组织队伍	(160)
五、创新低保方式, 坚持“输血性”扶贫和“造血性”扶贫相结合	(161)
六、加强对农村最低生活保障制度的法律建设	(161)
七、统筹城乡的帮扶作用, 增加民间组织的力量	(162)

第八章 农村卫生医疗保障政策

第一节 现阶段我国农村卫生医疗保障体系存在的问题	(163)
一、农村卫生医疗保障的含义及其性质界定	(163)
二、改革开放以前我国农村卫生医疗保障体系	(165)
三、改革开放以后我国农村卫生医疗保障体系的现状及成因分析	(166)

第二节 加强政府在农村卫生医疗保障中的作用	(175)
第三节 广西提升农村卫生医疗保障水平的具体措施	(177)

第九章 农村制度与组织创新

第一节 农村制度创新的战略思考	(182)
一、制度创新的意义	(182)
二、农村经济组织创新	(182)
三、农村金融体制创新	(183)
第二节 农村合作经济组织的创新	(185)
一、乡村新型合作经济组织发展态势	(185)
二、新型合作经济组织类型	(187)
三、专业合作经济组织案例研究	(187)
第三节 村民自治与农村民主化进程	(191)
一、村民自治与民主化进程	(191)
二、基层民主困境	(192)
三、加强基层民主建设的对策	(194)

第十章 农村文化政策

第一节 我国农村文化政策的历史考察	(196)
一、大革命时期的农村文化政策	(196)
二、新民主主义革命时期革命根据地和解放区的农村文化政策	(197)
三、新中国的社会主义农村文化建设	(198)
四、改革开放以来的农村文化建设	(199)
第二节 农村文化建设现状	(200)
一、有利条件	(200)
二、存在问题	(206)
第三节 “文化广西”的绩效	(209)
一、自治区人民政府高度重视农村文化建设	(209)
二、广西农村文化建设绩效评价	(211)
第四节 农村文化建设的意义与政策建议	(215)
一、加强农村文化建设的意义	(215)
二、加强农村文化建设的政策建议	(216)
主要参考文献	(219)
后记	(222)

第一章 农村城镇化政策

党的十六届五中全会通过了《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》提出要建设社会主义新农村；同时要促进城镇化的健康发展。在刚刚闭幕的中国共产党第十七次全国代表大会上，胡锦涛总书记在大会报告中提出：“走中国特色城镇化道路，按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中城市和小城镇协调发展。”^①为我国在社会主义初级阶段城市化发展战略指明了方向。农村城镇化是带动农村经济和社会发展的一个大战略，是一个国家或地区社会经济现代化过程中的重要结构转换，是城市化的一个发展模式，这也是我国在经过“城市化”与“城镇化”的争论和实践的基础上，中央政府在宏观层面上确定的城镇化的发展战略。新中国成立以来，我国在城镇化理论探讨和政策实践方面都经历了一个曲折的发展过程，各级地方政府在贯彻、实施城镇化政策的过程中，形成了一些较好的具体政策措施和实施方案，但也存在着一些亟待完善的问题。进入新世纪，我国城镇化政策的执行环境发生了巨大变化，研究探讨适合新形势发展中国特色的城镇化政策，是当前我国社会主义新农村建设的重要课题。

第一节 城镇化——中国农村城市化的 路径选择

一、城市是社会发展的产物

城市是人类社会发展的产物和文明的象征，是一个国家和地区的经济、科技、文化和政治中心，是物质文明和精神文明的荟萃之地。它以其自身所具有的吸纳和辐射功能，通过社会分工、资源重组、技术和体制创新，既推动着自身的繁荣，也带动着周围农村和整个社会、经济 and 科技的发展。

世界上最早的城市出现于古代农业文明的发祥地——约旦河注入死海北岸的古里乔，距今已有 9000 余年。我国最早的城市产生于农耕文明兴盛的中原河南省登丰告城镇附近，距今已逾 4000 年。北魏时已出现“有商贾贸易者，谓之

^①胡锦涛：高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告，人民出版社 2007 年 10 月第 1 版，第 25 页。

市；设官将禁防者，谓之镇”的定论。唐宋时期，我国的城市化处于世界领先地位，经济繁荣，手工业发达，各类规模不等的专业性城镇遍布全国。这一切均是建立在农业经济基础之上的，正是由于我国古代农业的发达、科技的发展和手工业、商业的繁荣，才使中国在中世纪呈现出当属世界第一次城市化的浪潮。

城市化是社会生产力发展的必然产物，从1760年产业革命导致城市化的兴起，城市化的进程无一不与一国的生产力发展水平相联系。1851年英国成为世界上第一个城市化水平超50%的国家，也是当时最先进、最发达的国家。20世纪50年代，欧洲和北美等发达国家城市化水平超过50%，率先进入城市化的基本实现阶段，成为领导先进生产力的代表。因此，许多国际组织（如世界银行）把城市化水平作为衡量一国生产力发展与经济增长的重要标准之一。

二、农村与城镇

农村亦称“乡村”，主要指在某一地域里，以农业生产为主，由多种社会关系和社会群体组成，从事各种社会活动所构成的社会实体，是社会的基层部分。它不仅包括分布于这一地域之内的国民经济各部门，而且是一个极其复杂的特大系统，包括生态、经济、社会等各方面，在每一方面又包括各种不同的层次和诸多因素。^①

城镇是指人口比较集中、工商业比较发达、以非农业人口为主的区域，包括国家批准设市建制的直辖市和省、自治区、直辖市批准设市建制的镇。^②“城镇”在中国曾经是城市和乡镇的简称，属行政区域的概念，而非国外那种城市化非农人口集中居住的地理区域。因此，原来“镇”的概念是指农村乡政府所在地的“集镇”和农村镇政府所在地“建制镇”的统称，而小城镇则指“集镇”和“建制镇”的总和，即完全以该级行政管理机构的驻地划分为划分标准^③。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2万人；国际统计协会建议，镇（Town）的人口数量最低标准为2000人^④。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。费孝通先生把小城镇定义为：“一种比农村社区更高一层次的社会实体，这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区。”无论从地域、人口、经济、环境等因素看，它们都既具有与农村相异的特点，又都与周围的农村保持着不可缺

①周广生，渠丽萍主编．农村区域规划与设计．[M]．中国农业出版社2003年版，第1页．

②周广生，渠丽萍主编．农村区域规划与设计．[M]．中国农业出版社2003年版，第1页．

③国务院发展研究中心调查研究报告．“城镇化”的实践与思考．2003年9月4日，<http://report.drc.gov.cn/drcnet/corpus.nsf>．

④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月版．

少的联系。我们把这样的社会实体用一个普通的名字加以概括,称之为“小城镇”^①。费孝通先生认为,小城镇是个新型的正在从乡村性社区变成许多产业并存的向着现代化城市转变中的过渡性社区,它基本上已经脱离了乡村社区的性质,但没有完成城市化的过程。根据费孝通先生的理解,城镇建设是农村迈向城市的一个转化过程。

三、城镇化(城市化)的内涵

关于“城镇化”或“城市化”一词,英文都是 Urbanization,在汉语中,有“城市化”、“都市化”、“城镇化”等多种译法。城市化由西班牙工程师阿尔达方索·塞达于 1860~1861 年提出,但城市化的过程从西方工业革命就开始启动了。由于它强调一个动态发展和扩展的过程,所以中译时就根据它的字根的基本意思而翻译成城镇化。早在 1982 年,中国城市与区域规划学界和地理学界在南京召开的“中国城镇化道路问题学术讨论会”上,明确指出城市化与城镇化为同义语,并建议以“城市化”替代“城镇化”,以避免误解。但使用“城镇化”的说法仍相当普通。

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。根据我国《国家标准城市规划术语》的定义,城镇化是指“人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程”。城镇化是工业化发展的必然结果。工业化致使农村剩余劳动力向城市工业部门转移,通过这种转移,现代工业得到了扩大,而传统农业则相对缩小,由此便可使发展中国家经济增长的速度大大加快。我们认为,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。著名发展经济学家刘易斯说:劳动力从农村流向城市,本身即为经济发展的一个重要标志。劳动力从传统农业中释放出来,重新配置到城市工业部门,使城乡的产业有了明显分工,这既

^①费孝通.论小城镇及其他.[M].天津人民出版社 1986 年版.

促进了工业化,又促进了城市化,还解决了农村的失业问题。

根据各国城镇化发展的经验,其基本路径为:首先是产业结构和社会结构的转换,劳动力从第一产业向第二、三产业转移,人类社会从传统的农业社会向工业化社会转变;其次是城乡人口分布结构的转换,越来越多的人口由分散的农村向城镇集中,城镇规模和数量不断增多,第三是城镇空间形态的变化,城镇建城区扩大,新的城镇地域、城镇景观涌现,城镇基础设施服务不断完善;第四是人们价值观念和生活方式的转换,城市文明、城市生活方式和价值观念向乡村地区渗透和扩散,传统乡村文明走向现代城镇文明,最终实现城乡一体化和“人”的城镇化和现代化;第五是经济要素集聚方式的变迁或创新,在技术创新和制度创新的双重推动下,人口、资本等经济要素更健康、高效地在城乡之间流动、重组。由此可见,城镇化是在社会生产力发展的推动下,一个诸多社会因素综合发展的过程,是传统的农村社区向现代的城市社区转型的过程。美国《世界城市》(1993年版)所提出的城市化定义也确认了城镇化的过程性特征认为“都市化是一个过程,包括两个方面的变化。一是人口从乡村向城市运动,并在都市中从事非农业的工作。二是乡村生活方式向都市生活方式的转变,这包括价值观、态度和行为等方面。第一方面是强调人口的密度和经济职能,第二方面则强调社会、心理和行为的因素。实质上,这两方面是互动的”。^①

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。

在我国,虽然1980年全国城市规划会议明确提出并实际执行了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的全面推进城市化的方针,但多年来在学术界对农村“城市化”或“城镇化”的发展路径存在着各种不同的讨论观点,加上对城市与城镇概念理解上的差异,以及1998年中共十五届三中全会提出的“小城镇,大战略”,各种不同意见的讨论反而更热烈了。2001年我国政府公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中首次提出:“要不失时机地实施城镇化战略”,最后从宏观政策上确定了农村城镇化的发展道路。现在的城镇化和城镇范围已越来越准确,是指大中小城市的城市社区区域和农村建制镇的城区区域。实际上这个范围同国外城市的概念是基本一致的。“城镇化”概念的提出是为了加快改变我国城乡分隔的社会现实,本质上同城市化没有区别。中国农村城镇化反映了20世纪80年代和90年代初期中国农村非农化的现实,也反映了自90年代中期以来中国城市化发展的

^①城市化的起源和内涵, <http://www.curb.com.cn/dzzz/200301/03011tol.htm>.

实践。

四、农村城镇化的过程与发展小城镇的意义

(一) 农村城镇化的过程

农村城镇化是城市化的重要组成部分,所揭示的仅是城市化的一个层面,是城市化在尚未实现阶段所经历的一个主要过程。从本质上看,农村城镇化就是农村要素向城市要素转化的过程,这一过程包括:①农村地域向城市地域转化的过程,即城镇化。②农村人口向非农村人口转化的过程,即非农化。③农村产业及生产方式向城市产业及生产方式转化的过程,即农村工业化和农业现代化。这三个过程首先表现为一种联动过程,例如,加快农村城镇化,必然会带动农民非农化,非农化又促进了农村工业化,由此使农村工业化与农村城市化的进程相协调。这个过程又必须为一种因果过程,即非农化是农村城镇化和农业现代化的必然结果。一般来说,非农化是农村城镇化这一“量化”过程的最终体现,有许多国家就以非农人口占总人口的比重作为衡量城市化水平的标准;而城镇化和农村工业化又是推进农村城市化的重要途径。因此,城镇化只是农村城市化的一种途径选择。可以说,城镇化加快了;农村城市化必然加快,但农村城市化并不是仅仅依靠城镇化来推进。一个国家如果城市数量多,吸纳劳动力的能力强,就不应实施城镇化,而应通过农村工业化、农业现代化,提高农业劳动生产率,促进农业人口向非农产业转移^①。

城市化是一个国家通往工业化、现代化的必由之路。目前,“实施城镇化战略”是我国政府探索农村向城市发展的重要战略性抉择。这不仅是为了消除我国长期存在的城乡分隔体制,也是顺应现代化发展的需要。作为城市化发展中重要一环的小城镇建设与发展,在推动经济发展和社会进步中具有十分重要的作用,尤其是在推动农村现代化、城乡一体化和拉动社会消费需求中具有十分重大的意义。

(二) 小城镇建设的重大意义

从国际经验看,世界的经济进步和现代化与城市发展有着内在的密切联系。我国大中城市数量少、容量小,决定了我国不可能走西方式单纯发展大城市的农村现代化道路。因此,大力加快小城镇建设,积极推进城镇化进程,是实现我国现代化的客观要求。

1. 加快小城镇建设是实现我国现代化的客观要求

实现农村现代化必须首先农业现代化,而发展小城镇,是加速农业现代化的一个重要途径。农业现代化包括经济现代化、人口城市化、民主政治化、生活方式现代化、生活保障现代化以及文化和人的现代化。我国农业现代化必须以土地适度规模经营和集约化经营为基础条件,要实现土地规模经营和集约化

^①杨家栋,秦兴方,单宜虎著.农村城镇化与生态安全.[M].社会科学文献出版社2005年6月版,第13页.

经营首先必须转移大量的农村剩余劳动力。因此,只有加快小城镇建设,才能使农村剩余劳动力的转移得以实现,才能为农业现代化提供资金积累。同时,发展小城镇还能够增加对农产品的总需求,特别是增加对商品性农产品和农产品深加工的需求,为农业现代化创造市场空间。

2. 加快小城镇建设是改变我国农村地区落后状况和提升城镇化水平的需要

我国的城镇化发展滞后极大地影响了农村和整个社会的发展。美国社会学家英格尔斯提出经济现代化的11条标准,其中城镇化水平要达到50%以上。但是,我国到2000年城镇化水平只有36%,远不及发达国家的80%的水平。目前,我国的城镇化率,与同等经济发展水平国家相比要低10个百分点,与同等工业化水平国家相比要低20个百分点。在我国,70%的人口居住在农村的格局几十年来没有改变。据统计,1978年至1998年的20年间,全国乡镇企业共接纳大约1.3亿农民就业,但同期迁移到小城镇安家落户的只有3000万左右,大部分人口工作在城镇而生活在农村。这就要求我们积极推进农村的城镇化,减弱对我国现代化发展的不良影响。

3. 加快小城镇建设是转移农村剩余劳动力的战略选择

农村剩余劳动力多是我国经济社会发展面临的重大结构性问题。我国农村富余劳动力总量巨大,且每年仍以几百万的速度递增,就业压力越来越大。这意味着,无论是被动解决农村剩余劳动力的出路问题,还是主动追求现代化目标,引导亿万劳动力进城就业,都将是中国政府一项长期而艰巨的使命。从转移的现实途径来看,现有大中城市接纳能力非常有限,由于小城镇更接近农村,市场机制作用比较充分,农民进城门槛和转移速度与风险较低,对分流农村富余劳动力,防止农村人口盲目涌向大中城市起到了“蓄水池”和“节流闸”的作用。

4. 加快小城镇建设是促进农村第二、第三产业发展的客观要求

大力发展小城镇可以全面推动产业结构、就业结构和所有制结构的调整,加快农村经济结构优化升级。乡镇企业的相对集中是工业发展的内在规律,小城镇是农村工业发展的重要载体和依托。大力发展小城镇,并依托城镇建立工业园区,有利于改变乡镇企业过于分散的格局,形成聚集效应,走集约经营之路;有利于调整结构,降低成本,增强竞争力,有利于改变第二、第三产业比重过低的局面。

5. 加快小城镇建设是启动内需的强大拉力

消费是推动整个经济持续发展的强大动力。启动农村消费市场,根本问题是要找准切入点和着力点。目前,从我国农村实际情况出发,加快小城镇建设,推动城乡一体化进程对于启动农村的消费市场,扩大国内市场需求将产生强大的拉力和带动作用。加快小城镇建设,引导农民进入城镇兴家立业,既可以促使农民生活方式和消费观念的转变,形成消费拉动力;而且伴随小城镇基础设施、住宅、环保等建设,农民的投资需求也会随之增长,形成需求拉动力。小城镇建设可以吸引大量农村人口,既有利于农村土地向种田能手集中,推进农业适度规模经营,减低生产成本,提高土地的产出率,增加农民收入;又有利

于增加城镇居民的收入,从而从整体上增强农民的消费能力,推动经济持续快速增长。扩大国内需求,开拓国内市场特别是农村市场,是我国经济发展的基本立足点和长期战略方针。发展小城镇,不仅有利于缓解当前国内需求不足和农产品阶段性过剩状况,而且也为整个工业和服务业的长远发展拓展新的市场空间。

6. 加快小城镇建设是切合我国当前农村社会现状和现有的制度安排的战略

农村人口的膨胀与农村耕地的不断减少迫使农村新的就业人口必须向农村以外流动。在农民外迁的过程中,有两个制度性因素必须考虑。一是现有的户籍管理制度,它要求农民无论出走多远,都必须认同自己的农民身份,进而承担作为中国农民所必须承担的一切义务。二是城市的就业制度,它从客观上决定了农民在城市的就业道路上艰难坎坷。因为许多城市将优先满足市民的就业作为制定政策基本的立足点,农民在城市的就业问题上只能扮演拾遗补缺的作用。在少数发达地区,虽然服务业吸纳了大批的农村劳动力,但是,这些领域中农民的就业仍然带有临时的性质,具有极大的不确定性。可以说,农村人口与土地的紧张关系迫使农民离开土地,而城市的就业政策又强迫农民保留原来的身份,何况现有的大中城市是无法吸纳数亿农民的,因此,积极发展小城镇是一个务实的选择。

第二节 城镇化的历史进程与政策变迁

一、我国农村城镇化的进程

我国农村城镇化经历了一段曲折的发展历程,以1978年农村改革为分水岭大体可以分为两个时期。在不同时期,城镇化的发展进程也各不相同。

在1978年农村改革开放之前,中国农村劳动力向非农产业部门的转移受到了极其严格的限制,很大程度上压制了城镇化的发展,这一时期的中国城镇化进程缓慢,主要可分三个阶段:一是1949~1957年的初步发展阶段。特点是:①建制镇数量从开始的2000个左右增加到1954年的5402个,年均增长30%;②城镇人口增加较快,1949年,我国市镇人口为5765万,城镇化率为10%。到1957年市镇人口为9957万人,年均增长率为7%,城镇化率达到16.4%;③城乡人口流动性显著。期间城市人口平均每年迁入率为104.2%,迁出率为71.1%,净迁入率为33.1%;迁出与迁入之比为1:1.8^①。二是1958~1965年的工业大起大落时期的城镇化阶段。1958年“大跃进”初期,全民大办工业,使我国工业化和城镇化在脱离农业的基础上超高速发展。“大跃进”的1958~1960年,3年城镇人口增长31.4%,城镇人口占总人口的比重达19.7%,其后几年的国民经济调整,大量精简压缩城市人口,充实到农业第一线,同时提高

^①任素华. 关于我国城市人口迁移情况的浅析. [J]. 社会学研究, 1988(4).