

转型期农村制度变迁与创新

金祥荣 主编

中国农业出版社

转型期农村制度 变迁与创新

金祥荣 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期农村制度变迁与创新/金祥荣主编. —北京: 中国农业出版社, 2002. 9

ISBN 7-109-07911-2

I. 转... II. 金... III. 农村经济-经济制度-研究-中国 IV. F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 066532 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚 夏之翠

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 10

字数: 254 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 22.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

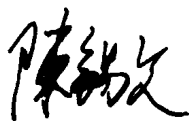
序 言

浙江大学农业现代化与农村发展研究中心（简称“卡特”）是国家教育部批准设立的首批重点研究基地，我荣幸地出任“中心”学术委员会主任。3年多来，“卡特”中心围绕建成国内（以至具有国际性的）学术基地、人才培养基地和交流中心、咨询中心等建设目标，积极开展各种学术活动，多次受到教育部等有关部门的表彰，可以说“中心”建设工作成绩显著。我认为，“卡特”中心每年围绕两个重大项目，组织中心成员以公开招标的形式联合国内外有关学者合作研究，举行一年一度的全国性以至国际学术会议，并面向农村经济建设战场，开展项目推广活动，等等。这些研究体制上的安排和举措做法，值得充分肯定。它对于加快形成“中心”学术积累，推动农村经济发展研究的合作与学术分工具重要的作用。现阶段，像“卡特”中心那样理论研究倡导学术分工，不仅有利于提高学术研究本身的效率和水平，而且对于推动学术研究规范具有积极意义，也希望“卡特”中心在这方面多做工作和贡献。

此次会议作为“中心”一年一度的全国性学术会议，围绕转型期农村制度的变迁与创新（会议名称为“转型期农村制度创新暨‘温州模式’研讨会”）这一主题，开展交流和讨论。如果你阅读一下这本论文集，就会与我一起认为，这次会议是比较成功的。有来自全国各地的专家学者60多人围绕主题开展讨论。这本论文集汇编了会议提交的主要论文，在土地制度、乡镇企业改革、农民合作组织、粮食购销体制、农业产业化和温州模式等制度问题上，都有理论观点汇集及其讨论，是值得出版推荐和积累的研究成果。

研究转型期农村制度（这里指的仅是经济体制）的变迁与创新，首先必须认真回顾研究开放 20 多年以来农村经济体制的演化历史。将经济理论尤其是制度理论运用于农村经济改革历史的研究，在此基础上对 20 多年农村经济体制改革的历史做出理论解释。我认为，这是一个可以说是具有前沿性的、世界性的重大理论，并具有实践指导意义的重大课题。这一领域的成功研究不仅可以对经济转型理论也即过渡经济学以至制度经济学做出贡献，而且也可为新时期（或称新一轮）农村制度的创新提供理论依据，从而为农村制度创新的实践提供指导建议。

世纪之交，我国的改革开放和农村经济发展各方面都取得了巨大成就，但也出现了许多新情况、新问题，许多深层次的重大矛盾和问题开始显现。这说明农业和农村经济发展又进入了一个新阶段，农村改革又到了一个关键时刻。解决农村经济发展中出现的一系列重大问题，进一步深化农村制度改革，仅仅依靠过去的经验显然是不够的，我们需要深刻领会江泽民总书记的“七一”讲话精神，按照“三个代表”思想的要求，实事求是，解放思想，与时俱进，锐意创新，才能不断推动农村经济的发展。当前，农村土地制度尤其是土地流转制度、农业产业化、乡镇企业股份合作制、粮食购销体制、农村金融制度、城镇化等等都是摆在我们面前的十分重要的理论课题，这也是作为理论工作者包括我们浙江大学“卡特”中心所面临的任务和责任。我期待“卡特”在这方面能充分发挥“学术基地”的作用并做出贡献。



2002 年 5 月于北京

目 录

与时俱进 迎接挑战 推动农村经济新发展	陈锡文 (1)
土地股份合作是产权制度的重大变革	
——辽宁省辽中县推行土地股份合作制	
的经验.....	郭书田 (18)
中国的农民合作组织:	
还有戏吗	黄祖辉 Olof Bolin 徐旭初 (24)
创新制度促进全社会生产要素在农村大重组.....	伍新木 (37)
撩开“粮改”的迷雾	
——“粮改”还会“四渡赤水”吗.....	顾益康 邵 峰 (43)
“温州模式”变迁与创新	
——兼对若干转型理论假说的检验.....	金祥荣 朱希伟 (61)
论农业产业化.....	徐立幼 (78)
资本农业: 中国农业现代化的	
根本出路.....	刘金海 于建嵘 (87)
WTO and Chinese Agriculture: Competitiveness and	
Policy Reform	Wencong Lu (97)
耕地保护的行动逻辑及其经济分析	钱忠好 (120)
区域农地市场运行模型及机理分析	
——以江苏省为例	黄贤金 方 鹏 曲福田 (135)
近期农业制度创新的重点: 粮食流通与土地流转	
——兼论沿海发达地区基本农业制度	
创新问题	杨万江 方志伟 (160)
农村农用土地利用权物权制度的选择	
——谈“土地承包经营权”名称	

的存废	丁关良 田 华 (169)
民营企业管理创新持续发展的现实思考	
.....	朱 磊 和丕祥 (185)
对当前政府扶持农业专业合作经济组织发展的	
若干思考	郭红东 (198)
改善银行融资支持体系 促进中小企业发展的	
对策研究	来明敏 (206)
浙江省乡镇农技站改革与创新的	
基本思路	蒋文华 鲁柏祥 (221)
中国农业产业结构调整的经济思考	董 虹 (232)
我国农民增收因素与对策研究	钟在明 (239)
泉州、温州两市技术创新比较研究	谢立新 (245)
湖北省农业产业化经营组织模式	
创新研究	黎东升 陈世雄 (260)
农村土地问题论纲	徐建新 (271)
转型时期农用地产权制度创新与规范	
——兼论浙江省农用地使用权	
市场化流转	朱明芬 童日晖 (279)
农地制度改革的深化必须要有新的理念	孙自铎 (290)
从抓好规划、投入和服务入手大力发展农业	
主导产业	曾传龙 (295)
论经济发达地区农村土地流转问题	楼惠新 (303)
后记	(312)

与时俱进 迎接挑战 推动农村经济新发展

陈锡文^①

(国务院发展研究中心)

江总书记的“七一”讲话，详细、深刻地阐述了“三个代表”的重要思想，从事农村工作的同志备感亲切。“三个代表”的思想，江总书记最早是2000年初在广东省高州市农村考察时提出来的。事实上，江总书记很早在历次农村考察时，就在结合实际思考党的性质、宗旨、任务和奋斗目标等党的建设问题，思考在新的历史时期建设一个什么样的执政党和怎样建设执政党的问题，思考一个执政党如何更好地带领全国人民实现共同富裕和国家现代化的问题。“七一”讲话，是江总书记在深入实际进行考察和全面分析国内外形势的基础上，经过认真思考和总结了全党的智慧后系统阐述新时期党的建设的纲领性文件，具有很强的现实针对性和鲜明的时代特征，对于实现党的奋斗目标和完成各项任务以及推动农村经济的发展具有重要的现实指导意义。

世纪之交，我国的改革开放和各项建设事业都取得了巨大成就，各方面都发生了重大变化；同时也出现了许多新情况、新问题，许多深层次的重大矛盾日显突出。农业和农村经济发展进入了一个新阶段，面临许多新挑战，农村改革又到了一个关键时刻。解决农村经济发展中出现的一些重大问题，进一步深化农村改革，仅仅依靠过去的经验显然是不够的，需要深刻领会江总书

① 浙江大学“卡特”学术委员会主任，客座教授。

记“七一”讲话精神，按照“三个代表”思想的要求，实事求是，解放思想，与时俱进，锐意创新，才能不断推动农村经济的新发展。

一、农村经济发展面临的严峻挑战

（一）农业经济发展开始面临资源和需求的双重约束，质量和效益问题凸显

1996 年底，我国农业经济形势开始发生重大变化，从秋季开始农产品价格整体下滑，这一趋势持续了四年半的时间，直到 2001 年 4 月农产品收购价格总指数才缓慢走出低迷、逐步有所回升。农产品总体价格连续 54 个月持续低迷，带来的最突出的问题是农民收入增长困难，整个“九五”期间农民增收形势一直十分严峻。近几年农民出售农产品收入已连续三年下降，1997 年人均减少 30 多元，1998 年减少 50 多元，1999 年减少 40 元，三年人均减少 130 多元。2001 年上半年主要由于粮食价格出现回升，农产品销售收入连续下降的局面有所改观。据统计，2001 年上半年农民人均现金纯收入为 1 063 元，与 1999 年同期 1 013 元的水平相比增加了 50 元，其中有 10 元来自农民出售农产品的收入（有人估计下半年还会增加 10 元），这是可喜的现象。但是，这是否表明农产品总体价格变动已经走过一个新的拐点、农产品销售收入有了趋势性变化呢？

这里有一个结构问题。粮价虽然在上涨，但是其他的大宗农产品市场形势还很严峻。2001 年棉花种植面积达 480 万公顷，棉花总产量估计达 520 万吨，与正常需求量 400 万吨相比有很大剩余。因此，2001 年棉花价格必然会大幅度下跌。目前，新疆之外的内地的新棉上市价格每千克仅 7.6 元左右，与 2000 年最高时每千克 12 元的价格相比跌幅很大，农民棉花销售收入不会好。水果、蔬菜的价格在 2001 年年初开始下降，虽然农民的出

售量在增加，但实际收入却在减少。比较典型的是海南，农民出售香蕉的价格降到每千克 0.2 元的水平，春节期间甚至降到过每千克 0.12 元。蔬菜在许多地方的经济结构调整中被当作了重点，种植面积扩张很快，全国的蔬菜种植面积已经增加到 1 667 万公顷，超过了过去全国农民的自留地面积，全国平均每人有 0.01 公顷（2 分）菜地，这种情况难以使蔬菜销售价格再有上涨空间。畜牧业和水产业的发展在前几年农民收入增长中起了重要的支撑作用，但由于 2001 年上半年粮食价格回升会导致饲料价格上涨，畜牧、水产业的净收益也不会很好。因此，从农产品价格总体走势来看，目前还不能做出农业经济已经走出低迷的判断。

农产品价格持续低迷和农民收入增长缓慢，深刻说明我国农业经济发展进入了一个新阶段。早在 1998 年 10 月，中共十五届三中全会做出的《关于农业和农村若干重大问题的决定》就对我国农产品供求关系做出了明确判断，指出我国粮食等主要农产品由过去的长期供给不足变为“总量大体平衡，丰年有余”。同年底召开的中央农村工作会议明确提出我国农业经济发展已经进入新阶段。当时温家宝副总理的讲话把新阶段农业经济的特征概括为两个方面：一是主要农产品供求中的数量矛盾基本缓解，但品种、质量矛盾明显突出，生产怎样适应市场需求的新情况比以前任何时候更加迫切地成为需要解决的新问题；二是过去农业经济发展主要受资源不足制约，现在又增加了来自市场需求方面的制约，而且，在目前情况下市场需求制约表现得更为突出。这两方面的情况是我们从未遇到过的新的矛盾和困难，需要用新思路、新办法来加以解决。

（二）在国内和全球经济增长放缓的形势下，农村经济发展受制于经济周期的影响

目前我国经济已经进入了一个相对平衡的增长时期，GDP 增长趋缓。“九五”期间 GDP 平均增长率低于“八五”期间 3.3 个百分点，目前提出的保持的 7%~8% 的 GDP 增长率目标，低

于改革 22 年来 GDP 平均增长率 1.5~2.5 个百分点。这对经济发展的方方面面都有比较大的影响。现在的增长速度已经使我国的经济在世界上一枝独秀，但是，我们也不能单纯追求增长速度。然而，另一方面，从我国的实际情况看，不保持一定水平的增长速度会带来许多新的问题。很明显的是经济增长速度上不去，居民收入增长缓慢，扩大市场需求就很难。而对于农业，在城镇居民的恩格尔系数和农产品本身的收入弹性系数下降的情况下，扩大农产品市场需求的难度就更大。从国际经济形势来看，目前美国经济经历了长达 10 年的快速增长后增速明显下降，欧洲经济的增长率一直很低，日本经济还没有真正走出负增长，整个国际市场处于疲软状态。在我国经济对外依存度已很高的情况下，国内经济发展必然要面临国际经济不利形势的影响。

为了扩大内需，国家几次出台了提高工资的政策，2001 年下半年还要再次提高工资水平。工资水平提高带来的直接变化是居民储蓄快速增长，2001 年 8 月份已达到 70 800 亿元，当然也会刺激一些诸如住宅、汽车、教育、旅游等经济增长点的成长，但是，对农产品购买和农业市场形势的好转并没有起到多大的拉动作用。在目前这种国内外经济增速放缓、经济周期并未转变的情况下，农业增长和农民增收状况不可能有很大变化。在当前形势下农村经济的发展不能面对经济周期的影响，这就要求我们必须从国内和国际经济的现实情况出发，对农村的经济发展进行通盘的考虑。

（三）城镇化进程加快，在城乡关系的协调上出现了一些新问题

1999 年底以前的 21 年中，我国城镇化水平平均每年提高 0.62 个百分点。“九五”期间城镇化进程最慢，在此期间前四年平均每年只提高 0.46 个百分点，这一阶段的农村劳动力转移和农民增收缓慢等许多问题皆与此有关。1999 年统计的我国城镇化率为 30.9%，2000 年人口普查的数据为 36.2%，这主要是统

计口径的差异，但是，这一两年农村劳动力的流动就业确实在加快。按照统计部门 2000 年的统计，目前我国农村人口有 80 739 万，按照公安部门的统计具有农村户口的人口有 92 820 万人，二者相差将近 12 081 万，这些人可能就是实际生活在城镇、但没有真正成为市民的人口。城镇化与这部分人的利益直接相关。在当前城镇化进程加速的情况下，值得注意的是城乡发展不协调的问题相当突出，城乡二元结构似乎在强化，城乡差距在扩大。分析起来主要原因有：

1. 与率先实现现代化的目标泛化有关。“九五”计划第一次提出了沿海发达地区要率先初步实现现代化，后来制定农业、农村若干重大问题决定时也提出过“东部地区和大中城市郊区要提高农村经济发展水平，有条件的地方要率先基本实现农业现代化。”提出沿海一些有条件的发达地区在全国率先实现现代化本身是合理的，问题是许多地方不管有无条件都在提本地区要率先实现现代化，率先实现现代化的目标被泛化。其结果是引出了许多复杂的社会经济问题：大量投资资金集中流向城市；“县改市”、“地改市”步伐加快后，农业的重要性和重视程度在人们的心目中大大下降，形成了新的“重城轻乡”、“重工轻农”；为了降低城市供地价格，大量农地被低价圈占，等等。在编制“十五”计划征求意见时，有的同志建议不要再提这样的口号，认为现代化应当是包括工业和农业、城市和农村的一个国家和一个民族的整体现代化过程，而不应当是一部分地区和一部分人的现代化，更不是个别地区和少数人的现代化。这里有许多复杂、深刻的问题需要研究。全国各地齐头并进地推进现代化也不现实，但是，各地都提出率先实现现代化也确实成问题。

2. 与追求表面的现代化有关。这几年随着经济的发展，各大城市的建设突飞猛进，城市面貌日新月异，令人欢欣鼓舞。但是，问题是一些地方脱离实际片面追求城市建设的高起点、高目标，一些地方只重视所谓的现代化“城市橱窗”、“城市盆景”，

看不到许多乡村面貌依旧，这些都脱离我国的基本国情。

3. 与资金流向上存在的问题有关。“九五”期间，大量资金向国有企业集中，流向农村的资金很少；商业银行从农村地区收缩和农村信贷资金匮乏，使乡镇企业和农民贷款很难；再加上邮政储蓄直接从乡以下吸收存款，更使农村的资金投入减少。由于得不到资金的有力支持，许多县和县以下地方经济的发展陷入停滞。另外，需要特别关注的是土地征用。据有关部门粗略估计，改革开放以来国家通过土地征用从农村转移出的土地资产收益超过2万亿元，农民的利益直接受到了损害。

（四）加入 WTO 在即，农村经济发展面临外部冲击

我国在 2001 年内就要加入世界贸易组织，将有一系列外部挑战急需研究应对。但是，目前谈论 WTO 的人多，而对其具体条款仔细阅读和研究的人并不多，对我们将要面对的到底是什么状况还不是很清楚。比如大豆贸易问题，在承诺执行单一关税制的情况下，我国是进口豆油划算还是进口大豆划算，在关税配额内进口大豆油会对国内豆油业产生什么影响，我国的大豆产业到底应该怎么办，等等，这一系列包括货物贸易、国内农业支持补贴等在内的问題都急需认真研究并提早做出应对之策。

二、与时俱进，推动农村经济新发展

（一）“十五”期间农村经济的基本任务

中央从做出农业发展进入新阶段的判断，到提出新阶段农业、农村经济工作的中心任务是进行战略性结构调整，以及提出新阶段和农业战略性结构调整的基本目标，都是为了增加农民收入。中央对这几年农村经济问题的分析和对解决关键问题的要求都是很明确的。但是，需要各方面的调整 and 适应，需要农业从过去习惯于满足农产品数量供求关系转变到适应市场变化的新情况上来。“十五”计划纲要农业部分很好地体现了中央关于农业新

阶段的转折、关于战略性结构调整和关于增加农民收入的总要求，对农村经济的发展提出了四个具体的指导性指标：

一是到“十五”期末农业产值占 GDP 的比重降到 13% 以下。“九五”期末农业产值占 GDP 的比重为 15.9%，因此，今后五年内要再降低近 3 个百分点。明文提出这样的指标是从来没有过的，有的同志对此有疑义。实际上，中央提出这一指标是经过深思熟虑的。随着工业化、城镇化的进展，农业占 GDP 的比重不断下降是一个必然规律。明确提出这一指标就是要引起大家深入思考，让大家认识到农业对整个国民经济的基础地位和支撑作用不会因为农业产值比重的下降而下降。

二是到“十五”期末畜牧业产值占农业总产值的比重达到 35% 以上。“九五”期末这一比重为 29.8%，五年内要提高 5 个百分点以上。提出这一指标是与农业进入新阶段，需要大力发展初级农产品转化和加工的要求相一致的。温家宝副总理曾讲过，畜牧业的发展水平是衡量一个国家农业发展水平的一个重要标志，畜产品的消费水平是衡量一个国家居民生活质量的一个重要标志。“十五”期间，大力发展畜牧业，对于农业自身的发展和提高人民生活质量都有很大意义。

三是“十五”期间再转移 4 000 万农村剩余劳动力。加上城镇要安排新增劳动力 4 000 万，“十五”期间城乡总计有 8 000 万的劳动力需要安排。这几年乡镇企业增加的就业岗位在减少，农民流动的数量在增加。据 1998 年农业普查，全国有 7 300 多万的离乡外出劳动力，现在估计超过 1 亿。农民外出打工的数量在增加，但是，在有些地方工资水平不升反降，与前几年相比农民打工的实际收入相对减少。“十五”期间要安排 8 000 万新增劳动力，压力相当大，没有明确、具体的措施很难实现。

四是“十五”期间农民人均纯收入每年增长 5%。“九五”纲要提出要增长 4%，实际上达到了 4.7%。具体情况是 1996 年 9%，1997 年 4.6%，1998 年 4.3%，1999 年 3.8%，2000 年只

有 2.1%，呈逐年下降。“十五”期间要实现农民人均纯收入年平均 5% 的增长速度，难度相当大。

（二）以提高质量和效益为中心，推动农村经济新发展

农业、农村经济进入新阶段，面临许多新挑战，要实现中央提出的基本目标和各项任务，需要从观念上、思路上进行一系列转变，按照 2000 年中央农村工作会议提出的进行战略性结构调整的要求，采取切实有效的政策和措施，促进农业、农村经济的新发展。

1. 全面优化农产品品种结构，提高农产品质量，把农业发展转移到以提高质量和效益为中心的轨道上来。工业部门一直在以提高质量和效益为中心，农业部门过去用的比较多的提法是发展高产、优质、高效农业，不敢不把数量要求放在第一位。2000 年召开的中央农村工作会议提出要把农业发展转到以提高质量和效益为中心的轨道上来，这在农业发展上还是第一次，是农业发展方针的重大转变，对新阶段农业发展具有重要的指导意义。

2. 调整农业结构布局，发挥各地的农业比较优势。过去很多地方不得不追求农产品自给率，现在主要农产品如粮食、棉花都出现了阶段性过剩，需要通过调整农业生产大的布局发挥各地农业的比较优势。最近国务院发布的《关于棉花流通体制改革的决定》和《关于粮食流通体制改革的决定》，就着眼于此。当然，粮改是渐进的。目前推出了北京、天津、上海、广东、江苏、浙江、福建、海南八个省、直辖市粮食购销体制全面放开的试点。浙江省的经验表明，这种做法成效明显。浙江省完全取消了粮食购销合同，由农民自愿与粮食购销企业签订合同。从嘉兴地区的情况看，放开后大约一半左右的农户与粮食购销企业签了合同，一半左右的没有签，自己想种什么就种什么。粮食价格也随行就市，低于市场价后也有最低保护价，保护价由购销企业承担，对此农民很满意。

从浙江省的情况看，这几年全省粮食播种面积在迅速减少，

其他经济作物面积增长很快，历史上全省粮食产量最高时曾达到 200 亿千克，很长一段时期保持在 175 亿千克左右的水平，2001 年估计降到 100 亿千克，与 180 亿千克的需求相比有 80 亿千克的缺口。为了解决这一问题，浙江省与黑龙江、吉林、湖北、江西、安徽等粮食主产省签订了“保量放价”的粮食购销合同；同时还大量吸引外地粮商进入本地。早在 1993 年中央就鼓励和动员产区和销区之间签订粮食合同，也签过两轮，但实际执行率很低，主要原因是当初的合同是定了价格的，其中一方赢利就可能使另一方吃亏。这几年形势不同了，合同的粮食价格放开，省际粮食贸易就可能比较顺利地发展起来。总体上看，按照这种方法改下去，会大力推动经济结构调整，增加农民收入，扩大农产品出口，增加替代进口产品，同时也会使粮食主产区有更加广阔的市场，更好地发挥其自身的比较优势。

3. 加大对初级农产品转化和加工。从现在的实际情况看，有两个趋势不可避免：一是居民生活开支中的恩格尔系数在下降，居民用于食品的支出比重在降低。二是食品本身的收入弹性明显下降。据计算，从 1996—2000 年，城镇居民的人均可支配收入增加了 1 441 元，但是这 4 年中人均用于食品的开支只增加了 56 元，食品的收入弹性系数只有 0.04，意味着居民可支配收入每增加 1 元其中用于食品的开支只增加 4 分钱。这就对农业发展提出了一个很严峻的问题：提高农业生产能力的市场在那里？仅仅依靠初级农产品开拓市场的难度会越来越大，必须通过农产品转化和加工，把农产品最精华的部分提炼出来，既增加产品价值又提高食品营养，引导消费者开拓新的农产品市场。当前提出发展农业产业化经营的意义也是多方面的，除了提高农村组织化程度、向农民推广新技术、组织农民进入市场等外，很重要的一个方面就是要推动农产品加工业的发展。

4. 继续支持乡镇企业的发展和加快城镇化步伐。1996 年以来，乡镇企业的发展遇到了一系列新的困难和问题，有自身的，

也有外部环境的。总的来说，乡镇企业产值在继续增长，2000年增长率为12%，与“八五”期间30%~40%的增长速度相比明显降低。更突出的一个大问题是，从统计数据上看乡镇企业已几乎没有了增加劳动就业的能力。1996年乡镇企业的从业人员达到1.305亿，到2000年底不足1.3亿，5年下来反而减少了。与此同时，从事农林牧副渔业的人数在1992年开始绝对下降以来，在“九五”期间出现反弹，自1997年后一直在增加。这些变化引出的问题是多方面的，会对整个农村经济发展产生不利影响。对于乡镇企业还是要支持其发展，当前乡镇企业正处于结构调整和制度创新的关键时期，要帮助其做好这两方面的工作。

世纪之交，中央对城镇化问题做了深入、认真的考虑。1998年召开的中共十五届三中全会，提出发展小城镇是带动农村经济和社会发展的战略。“十五”计划对发展城镇化专门单独做了详尽阐述和规划。对于我国城镇化走什么样的道路理论界有很大争论。有许多同志认为城镇化的提法不科学，而应提城市化，也有许多同志认为我国应重点发展大、中城市，从而更好地发挥中心城市的辐射和带动功能，提高城镇居民的生活质量。这些观点都是正确的。其实，中央的政策也是明确的，提出要走一条大、中、小城市和小城镇协调发展的具有中国特色的城镇化道路，并对大、中、小城市的发展都做了具体要求；同时，也明确地提出近期的重点是发展小城镇。

事实上，从提高城市的经济效率和追求规模经济的角度看，发展大、中城市为好，但从促进农村人口转移的角度看，小城镇更有现实意义。大、中城市的发展能够为农民进城就业提供机会，但是，这些城市的生活水平和社会保障要求使农民很难在短期内在这些城市定居。比如，在北京这样的大城市，农民打工每人每年的收入节余为2500~3000元，一对夫妇每年的收入节余也就是5000~6000元，光是北京的房价就使他们难以在这里真正定居。一般的情况是农民在大、中城市打工完成一些初步积累