

TUIJIN TONGCHOU CHENGXIANG FAZHAN DE  
TANSUO YU SHIJIAN

# 推进统筹城乡发展的 探索与实践

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

靳 铭 著

西北大学出版社



西北大学出版社

TUIJIN TONGCHOU CHENGXIANG FAZHAN DE  
TANSUO YU SHIJIAN

# 推进统筹城乡发展的 探索与实践

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

靳 铭 何 磊 著

西北大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

推进统筹城乡发展的探索与实践：陕西省重点示范镇  
建设与发展的动态研究/靳铭,何磊著. —西安：西北大学  
出版社,2014. 12

ISBN 978-7-5604-3531-2

I. ①推… II. ①靳… ②何… III. ①城乡建设—研  
究—陕西省 IV. ①F299. 274. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 279471 号

**推进统筹城乡发展的探索与实践**

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

作 者 靳 铭 何 磊

发行单位 西北大学出版社

地 址 西安市太白北路 229 号

邮 编 710069

电 话 029-88305287

印 装 西安华新彩印有限责任公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 13. 25

字 数 209 千字

版 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5604-3531-2

定 价 48. 00 元

# 序

诺贝尔经济学奖获得者、著名发展经济学家刘易斯教授在《发展中国家的失业》中反思性地指出,基于对工业化和城市规模之间关系的错误认识,人们总想把所有工厂都建在一个或两个大城市里。事实上,大部分关于城市规模经济的调查证明,一个城市在人口规模达到 30 万前,就会失去规模经济效益。他强调,相当经济的办法是发展大批农村小城镇,每一个小城镇都拥有一些工厂、电站、中等学校、医院以及其他一切能够吸引居民的设施。当最近的城镇在 30 公里之内,又有良好的道路时,人们将更乐于居住在农村,而不喜欢路途遥远的中心城市。基于刘易斯的这个理论,当前,我们推进城镇化进程也许应当换一种思路:对农村一些资源禀赋、发展基础较好的中心乡镇进行重点建设,使其快速成为对接城乡产业发展的枢纽、扩散城市文明的窗口、承接农业人口转移就业的基地,既能加快农业产业化、现代化步伐,还能减轻由于超越了城市的承受能力把农民转移到城市而带来的一系列的社会问题,这可能是化解中国城乡二元结构问题、推进城乡统筹发展的一条可行之路。

陕西省有县城以外的建制镇 827 个,整体规模小,经济总量不足,难以对县域经济发展形成有力支撑。为了有效提升全省城镇化水平,增强经济外向度,促进农村人口向城镇转移,破解城乡二元结构,实现统筹城乡一体化发展,2011 年 6 月,陕西省从本省省情出发,遴选了 31 个基础条件较好、发展潜力较大的建制镇,作为带动全省小城镇建设的重点示范镇进行建设。可以说这一战略与刘易斯的理论有诸多相似的考虑。那么,这项具有示范、引领意义的陕西省重点镇建设战略实施三年多来,到底产生了哪些效应?有哪些经验值得我们总结?有哪些问题需要我们进一步深入研究与破解?正是基于以上思考,我们试图以科学发展观为指导,借鉴现代区域经济学和发展经济学的基本理论,在实地调研的基础上对陕西省重点镇建设进程中的基础设施体系、公共服务体系、产业支撑体系等问题进行动态的综合性的分析、研究和阐释。研究表明:在陕西省省政府直接调控、省财政资金倾斜投入、特殊政策的有力扶持和社会力量的大力支持下,31 个重点示范镇建设战略稳步推进,成效显著,陕西省农村经济社会发展翻开了崭新的历史篇章。首先,重点镇的基础设施建设迈出了实质性步伐。安置社区、通村公路、农村电缆、天然气、自来水等一批重大项目全面开工,以重点项目引导小城镇建设的格局初步形成,并开始影响陕西省农村经济社会发展的全局。油路到村、公交通村、广播电视进村、网络光缆到镇等建设持续推进,这对于整合农村资源、改善民生、促进农村经济社会发展、建设农村幸福新家园起到了重要作

用。其次,经济结构调整取得初步成效,各重点示范镇从本镇域的资源禀赋出发开始培育各自的特色产业,一些条件较好、发展较快的重点镇已经在特色产业发展方面形成较大规模,取得了较为显著的成效。非公有制经济较之重点镇建设战略实施之前有了明显起色,农业发展方式转变逐步加快,农业综合生产能力稳步提升,农村工业增长速度加快,经济效益明显提高,第三产业日益繁荣,城乡产业结构调整步伐逐步展开,镇域经济结构不断优化。再次,科教文卫事业发展加快。重点示范镇建设战略实施以来,科教文卫方面的硬件、软件设施都得到了很大提升,每个镇都按照省住建厅的统一规划重建了一所标准化的中心幼儿园、一所设施配备完善的中心小学和一所基本功能齐全的中心卫生院。这些设施的完善有效地解决了农村居民子女上学难和居民就医难的问题,为推进城乡教育、医疗资源享有均等化迈出了关键的一步,为农村发展吸引人才、留住人才奠定了初步基础。该战略实施三年来,各重点示范镇的干部、居民的精神风貌和民主法治意识都有了明显的转变和提高,生产方式和生活方式正在发生着深刻的变化,城市文明向乡村扩散的速度日益加快。

当然,由于自然、经济、社会各方面因素的相互制约,陕西省重点示范镇的建设与发展依然受到许多约束,面临着许多挑战,突出表现为:投融资渠道单一,基础设施建设的融资渠道主要依靠财政和土地置换资金,科学规范的融资体制和灵活多样的融资模式尚未建立起来;公共服务水平不高,加快和全面推进镇域工业化、城市化、信息化和市场化的物质技术条件依然较差;部分重点示范镇的县级经济社会管理权限尚未落实,镇一级财政体系没有建立起来;有些重点示范镇与旅游景区、开发区管委会存在职能交叉,有效的统筹协调机制尚未建立起来;农业的产业化、工业化程度较低,采掘工业、原料工业所占比重较大,产业链条较短,产品加工层次低,产业组织分散,尚未形成显著的规模经济效应;镇域内还没有形成有效的推进产镇融合发展的制度安排,发展观念和体制机制还不能完全适应市场经济的要求,重点示范镇建设与发展在资金投入、人才开发、法制保障等方面的长效机制还不够完善;等等。

尽管陕西省重点示范镇建设过程中面临诸多挑战,但从三年推进的情况看,其成效已开始显现。可以说,陕西省积极推进的重点示范镇建设,无疑是加快统筹城乡步伐、城乡一体化进程的有效路径。同时,由于其新型变革路径与模式的多样性和差异性特征,对陕西省重点示范镇建设和发展进行动态研究、系统研究就显得更有意义。

靳 铭

2014年7月5日于延安枣园

# 目录

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第一章 陕西省重点示范镇建设发展的基本问题研究</b>   | (1)   |
| 一、重点示范镇建设发展的理论基础                 | (1)   |
| 二、重点示范镇建设发展的宏观环境                 | (8)   |
| 三、重点示范镇建设发展的战略定位                 | (19)  |
| 四、重点示范镇建设发展的基本模式                 | (23)  |
| <b>第二章 陕西省重点示范镇建设发展的基础设施体系建设</b> | (27)  |
| 一、基础设施体系建设的基本理论                  | (27)  |
| 二、基础设施体系建设的基本进展                  | (30)  |
| 三、基础设施体系建设存在的问题                  | (39)  |
| 四、推进基础设施体系建设的主要思路                | (40)  |
| <b>第三章 陕西省重点示范镇建设发展的公共服务体系建设</b> | (46)  |
| 一、公共服务体系建设的基本理论                  | (46)  |
| 二、公共服务体系建设的基本进展                  | (50)  |
| 三、公共服务体系建设面临的问题                  | (65)  |
| 四、公共服务体系建设的主要思路                  | (72)  |
| <b>第四章 陕西省重点示范镇建设发展的产业支撑体系建设</b> | (81)  |
| 一、产业支撑体系建设的基本理论                  | (81)  |
| 二、构建产业支撑体系的重要意义                  | (90)  |
| 三、产业支撑体系建设的基本进展                  | (94)  |
| 四、产业支撑体系建设存在的问题                  | (101) |

|                                         |              |
|-----------------------------------------|--------------|
| 五、产业支撑体系建设的基本思路 .....                   | (104)        |
| <b>第五章 陕西省重点示范镇发展的管理体制机制创新 .....</b>    | <b>(107)</b> |
| 一、管理体制机制创新的相关理论 .....                   | (107)        |
| 二、管理体制机制创新的基本进展 .....                   | (114)        |
| 三、管理体制机制创新的主要思路 .....                   | (120)        |
| <b>第六章 陕西省重点示范镇发展的综合评价指标体系的构建 .....</b> | <b>(124)</b> |
| 一、综合评价指标体系建设的基本理论 .....                 | (124)        |
| 二、对重点示范镇的综合评价 .....                     | (126)        |
| 三、综合评价指标体系的优化 .....                     | (143)        |
| <b>第七章 陕西省重点示范镇建设与发展的未来展望 .....</b>     | <b>(145)</b> |
| 一、重点示范镇建设与发展的影响因素 .....                 | (145)        |
| 二、重点示范镇建设与发展的优化路径 .....                 | (151)        |
| 三、重点示范镇建设与发展的未来趋势 .....                 | (163)        |
| 四、有待进一步深入研究的问题 .....                    | (165)        |
| <b>附录 陕西省重点示范镇建设与发展的典型案例 .....</b>      | <b>(169)</b> |
| 一、农业发展型——杨凌示范区五泉镇 .....                 | (169)        |
| 二、市场拉动型——周至县哑柏镇 .....                   | (173)        |
| 三、工业催生型——城固县崔家山镇 .....                  | (178)        |
| 四、旅游开发型——延安市宝塔区河庄坪镇 .....               | (183)        |
| 五、城市辐射型——西咸新区泾河新城 .....                 | (188)        |
| <b>参考文献 .....</b>                       | <b>(196)</b> |
| <b>后记 .....</b>                         | <b>(204)</b> |

# 第一章 陕西省重点示范镇建设 与发展的基本问题研究

## ◎一、重点示范镇建设发展的理论基础

### (一)重点示范镇建设发展的科学依据

从理论上讲,马克思主义经典作家历来认为,城乡对立实则是受早期工业化条件的限制,而在资本主义生产方式发展中产生的一种城镇化恶果。在这种城镇化发展中,各种有效生产要素和良好发展条件都向城市集中,同时使农村经济社会极度衰败,变成与城市完全相反的另一世界。所以,“城市已经表明了人口、生产工具、资本、享受和需求的集中这个事实;而在乡村则是完全相反的情况:隔绝和分散”。表现在社会形态上,就是“把一部分人变为受局限的城市动物,把另一部分人变为受局限的乡村动物,并且每天都重新产生二者利益之间的对立”,<sup>①</sup>分别成为“两个不同的阶级”<sup>②</sup>。所以,马克思主义经典作家特别强调,作为革命目标性的未来社会的城乡关系,一定要消除这种长期形成的城乡对立。到那时“农业和工业在它们对立发展的形态的基础上的联合”<sup>③</sup>,“把农业和工业结合起来,促使城乡对立逐步消灭”<sup>④</sup>。因此,消灭城乡对立,实现城乡一体,“通过消除旧的分工,通过产业教育、变换工种、所有人共同享受大家创造出来的福利,通过城乡的融合,使社会全体成员的才能得到全面发展”,“从事农业和工业的将是同一些人,而不再是两个不同的阶级”。<sup>⑤</sup>每个人都成为“全新的人”“全面发展的人”“能够通晓整个生产系统的人”<sup>⑥</sup>,这属于“共产主义的高级阶段上”<sup>⑦</sup>的整体性、本

①② 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第104、243页。

③ 马克思:《资本论》(第1卷),人民出版社2004年版,第579页。

④⑤ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第294、243页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》(第46卷),人民出版社1979年版,第223—224页。

⑦ 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社1972年版,第12页。

## 推进统筹城乡发展的探索⑤实践

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

质性变化,是共产主义社会的基本特征。

毫无疑问,马克思主义者是从共产主义理想观出发看待城乡关系的变化的。同样,与共产主义理想观的客观规律性相统一,他们关于城乡关系的分析,也在历史的客观趋势中揭示了城镇化变革的规律性,并告诉人们这种规律与革命进程的高度一致性。马克思主义的英明预见,为我们关于城镇化模式创新的探讨提供了有力的佐证。

从实践的进程看,与马克思主义的预见相一致,国际城镇化从城乡关系变化的特征去分析,大体也经历了“城市瓦解乡村”(工业化早期)——“城市反哺乡村”(工业化中期)——“乡村—城镇转型”(工业化后期)三个阶段性模式的变革。<sup>①</sup>特别是这第三个阶段性模式,从发达国家所看到的情况说,事实上具有现代意义的城乡一体化的特征。一个很具有权威性的国际考察<sup>②</sup>证明,发达工业化国家城镇化率在达到50%以后,其有关乡村建设的政策变化,可以分为五个“里程碑”式的演变,而最后(第五阶段)即进入“城镇区域化阶段”。“事实上,发达工业化国家的城镇正在进入一个区域化的阶段”,这属于“后现代城市的特征”。<sup>③</sup>

依据这个权威考察和其他一些相关的研究,我们认为这种“城镇区域化”的“后现代城市”大体可以归结为五个特点。第一,城乡基础设施条件实现一体化,城市中享有的各种设施条件,在普通的农村都可以享有,包括家庭污水处理、村庄游泳池、湿地花园等近乎奢侈的设施,在农村都一应俱全。更重要的是农村已很好地实现了可持续发展,人们的“生活方式酷似自给自足的‘桃花源’,但是,那是一个现代技术下的‘桃花源’。他们否定了现代化的弊端,接受了‘桃花源’天人合一的自然观”。<sup>④</sup>第二,在城镇化道路上都经历过“城市病”困扰,然后都采取了由集中到分散,由重点发展大城市到重点发展郊区、卫星城市和小城镇,由忽视农村建设到强调“城乡等值”和“城乡均衡”的调整和转变,并且开始了一条城镇化的新

---

① 曹钢、何磊:《第三阶段城镇化模式在中国的实践与创新》,载《经济学动态》2011年第2期,第80—83页。

② 2006年,建设部和中国建筑设计院策划了“发达国家乡村建设考察与政策研究”的课题,并对欧盟十国乡村和美国乡村建设作了实地的考察,撰写了《发达国家乡村建设考察与政策研究》一书(叶齐茂编著,中国建筑工业出版社2007年7月版)。

③④ 叶齐茂编著:《发达国家乡村建设考察与政策研究》,中国建筑工业出版社2007年版,第144、111页。

路径。“二战后 50 年,老欧盟的城镇化主流方向是原先的乡村人口就地改变他们的生产生活方式,人口不一定是向人口密度较高的地区转移,而是留驻在原先的乡村地区,在那里建设起一座座‘新城镇’,以致造就了‘无尽的城镇’。”<sup>①</sup>第三,在居住上都出现了“逆城市化”现象。许多人工作在城市,而居住在农村,农村成为富人的首选住地。据欧盟统计局 2005 年的数据,尽管从事农业生产的劳动力占整个就业人口的比例在 3%~4% 不等。但是欧盟 50% 左右的人口居住在占国土面积 90% 的农村地区,而另外 50% 的人口居住在占国土面积 10% 的城市地区。<sup>②</sup>第四,众多发达国家都非常重视对农民收入的提高,有的已实现城乡收入基本均等,农民的收入中很大一部分是从国家的资助或补贴中获得,基本公共服务也与城市人口没有什么差别。第五,鉴于城乡差别的化解,对城、乡(村)标准的划分,都转变为按每平方公里居住人口的数量来确定,即从人口居住密度上加以区分,而不是从其他什么差距上确定。按照“经济合作和发展组织”的标准,人口密度小于每平方公里 150 人,就是乡村。<sup>③</sup>

显而易见,国际“城镇区域化”的发展同我国提出“城乡一体化”战略以及我们称为“乡村—城镇转型”或“重点示范镇建设与发展”的城镇化模式,在发展趋势上是完全吻合的,表现出城镇化道路的否定之否定演变。早期的城镇化与早期的工业化相统一,其所需要的条件只能来自传统的农业,只能走生产要素由乡到城集中的路径。因为在当时的条件下,只有采取集中的方式组合生产要素,才能形成生产能力的创新,实现经济效益最优。在这个意义上说,如果不把生产要素集中于一城一地,便不会有工业化的成功推进。因而,城市化是工业化的必然,“瓦解”农村是城市发展所必需的,现代城市的产生与城乡对立的出现,是一个过程的两个结果。由于早期工业化和城镇化造成的城乡发展中的双向弊端和压力,自然地引发了先集中、后分散,先剥夺、后反哺,先污染、后治理的回馈性政策调整,从而也就形成了城镇化路径和模式的转变,其最终结果是推动了新阶段模式的出现,并逐步地由部分性、政策性调整,演变成为整个城镇化理念和整体路径的创新,即进入“城镇区域化阶段”和建设“无尽的城镇”的路子。总之,在经历一系列历史性转变之后,城乡关系便由早期的对立,又回归到了“一体”,但这绝不是退回到城镇

---

<sup>①②③</sup> 叶齐茂编著:《发达国家乡村建设考察与政策研究》,中国建筑工业出版社 2007 年版,第 133、36、131 页。

## 推进统筹城乡发展的探索⑤实践

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

化发生前的“一体”，而是一种经历了新的“否定”之后的新的“一体”，是一个历史性进步。<sup>①</sup>

### (二)重点示范镇建设发展的基本内涵

2011年6月，陕西省从本省省情出发，遴选了31个基础条件较好、发展潜力较大的建制镇，作为带动全省小城镇建设的重点示范镇进行建设。重点示范镇的提出是基于国际城镇化历史演变的一般趋势，更是基于陕西省经济发展的历史积累与现实的迫切需要，也是实现城乡一体化的根本途径。目前与重点示范镇建设与发展相关的概念或者相同、相类似的提法也有一些，但其在内涵与外延上还是有一些细微差别的。我们所指的重点示范镇建设发展的具体含义体现在生产和生活方式等多个方面，简单地说，是一个地区由传统乡村社会向现代城镇社会的转变。但重点示范镇建设与发展本身是一个复杂的、综合性的社会经济现象，是一个受到多种因素影响的、包含诸多方面内容的、动态的演进过程。要理解重点示范镇建设与发展这一概念，就必须了解重点示范镇建设发展的内涵及其演进路径。

首先，重点示范镇建设与发展作为社会经济的综合转型过程，包括人口、地域、经济、社会、文化等诸多方面结构转变的内容，其内涵是十分丰富的。概括起来，重点示范镇建设与发展包含着以下几层含义：(1)人口的转变，即农村人口不断向中心居民点和城镇转移的过程。表现为农村人口转变为城镇人口，农业人口转化为非农业人口，即人口结构的转化，也就是我们通常所说的人口城镇化或人口的转变。(2)经济结构的转变，即农业活动转化为非农业活动和非农产业不断集聚的过程。表现为劳动力、资金、商品等要素在中心居民点和城镇的集聚，不断实现资源的优化配置，并由此引起生产方式由分散的乡村自然经济向集中的社会化大生产转变，即经济结构由以农业为主向以工业和第三产业为主的转变，也可以说是经济结构的转变。(3)空间地域结构的转变，即农村地区向城镇地区逐步转化的过程。表现为在空间上城镇数量的剧增、规模的扩大以及区域城镇村体系的形成和完善，即城乡地域空间结构的演化。(4)基础设施的完善，即道路、交通、供电、供水和供气等的配套。公共设施的完善，实质是人们的生活方式由乡村型

---

<sup>①</sup> 曹钢、何磊：《第三阶段城镇化模式在中国的实践与创新》，载《经济学动态》2011年第2期，第80—83页。

向城镇型转变(刘君德,1997),又表现为城镇生活方式的扩散和普及,城镇文明向乡村广泛渗透的过程。这四个方面概括了重点示范镇的建设与发展的典型特征,或者说是转型的具体标志,其中任何一个方面的发生,我们都可以把它看作重点示范镇的建设与发展;如果四个方面都发生了,也就意味着实现了城乡一体化。

其次,重点示范镇建设与发展是经济社会发展的产物,是多种因素作用下的复杂过程。重点示范镇建设与发展的推进过程,受到经济水平、自然条件、人口状况、政策、体制等自然、经济、社会多种因素的影响,各种因素及其组合的复杂多变,造成了重点示范镇建设与发展的动力机制的复杂性。而重点示范镇建设与发展的动力机制是决定重点示范镇建设与发展进程的基本力量,因而也是重点示范镇建设与发展路径形成的动因所在。可以说,有什么样的重点示范镇建设与发展机制,就会有什么样的重点示范镇建设与发展模式和路径。重点示范镇建设与发展机制的复杂性,决定了重点示范镇建设与发展路径的差异性,不同地区具体实现重点示范镇建设与发展的过程是不同的,是存在相互差别的发展模式。

再次,重点示范镇建设与发展是一个由量变到质变的动态的历史演化过程。从重点示范镇建设与发展的过程来看,重点示范镇建设与发展在不同的时期具有不同的特征。随着经济社会的发展,其发展阶段、发展条件、内容特征、表现形态和动力机制都在发生着变化。反映到重点示范镇建设与发展的路径上,不仅具有静态的特征,而且表现为动态的演进过程。重点示范镇建设与发展演进的动态性,决定了重点示范镇建设与发展路径不是固定不变的,而是动态变化的,同一地区在不同的发展阶段,重点示范镇建设与发展路径必然有所不同,但最终是实现城乡一体化。实际上,镇域某一方面城市化特征的表现也应该包含在重点示范镇建设与发展的范围之内,当农村劳动力的边际劳动生产率与城市劳动力的边际生产率接近,农业劳动力与非农业劳动力的边际生产率接近,农业劳动力向非农产业转移,农村人口向城镇化地区转移,基本上处于均衡状态,在这种情况下照样还是有城有乡,但原来意义上的穷乡富城、城乡差别、城乡分割状态和关系、性质已经基本不再存在。这也应该说是重点示范镇建设与发展的有效成果。

综上所述,重点示范镇建设与发展实际上是乡村社会向城镇社会转变发展的内容特征、动力机制和演进过程的概括和总结,它具有多样性、差异性和动态性的特点。从重点示范镇建设与发展的实现过程来看,各国各地区重点示范镇建设与

## 推进统筹城乡发展的探索⑤实践

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

发展总的趋势和方向是一致的,即实现传统农业社会向现代城镇社会的转变,并且遵循一定的共性规律。但同时,由于重点示范镇建设与发展内容特征的多样性、动力机制的复杂性和演进过程的动态性,不同国家和地区在不同发展阶段,其推进方式和实现途径及表现形态又具有明显的差异性。重点示范镇建设与发展既包括重点示范镇自然演进过程的规律性,又体现重点示范镇建设与发展路径选择的特殊性。重点示范镇建设与发展研究的实质就是在重点示范镇建设与发展进程及其变革中寻找农村城镇化演进中的共性与个性特征,在个性特点上发现共同的演进规律,从共性的原则中辨析地域发展的个性特点。

### (三)重点示范镇建设与发展的创新特征

值得进一步讨论的是,重点示范镇建设与发展实则是一种以“农民自主型城镇化”<sup>①</sup>变革路径为主要支撑的路径,是形成中国特色城镇化道路的突出标志。因为从根本上说,“重点示范镇建设与发展”与传统的“城市瓦解农村”,是两种具有本质差异的城镇化路径。

首先,重点示范镇建设与发展与传统城镇化的推进主体不同。在“城市瓦解农村”路径中,农民和农村始终处在城镇化的被动地位和不断的边缘化之中,城镇化的推进主体是城市,是政府。农民要么盲目流入城市,自发地寻找就业机会(在市场机制作用下),要么被批准迁入城镇落户(在计划经济体制时)。而在“重点示范镇建设与发展”路径中,农民是城镇化中的创业者,他们在进行农业生产的同时,创办了工业企业,发展非农产业,推动产业结构调整 and 农村经济增长方式转变,进而通过提高生产力水平、创造一定积累、改造生存环境,逐步地成为新农村建设和新城镇建设的投资者,从而推动原来的农村转变为新的“城”和“镇”。可见,农民是重点示范镇发展过程中的创业主体、投资主体、建设主体,农村是变革动力的主要源泉。

其次,重点示范镇建设与发展与传统城镇化的变革过程不同。在“城市瓦解农村”路径下,城镇化的过程同时伴随农民背井离乡、农村极度地衰败下去,农村的各种有效资源要流入城市之中,城乡差距不断拉大,然后再由政府出资保护农业发展、补贴农民,使农民的收入得到提高。而在“重点示范镇建设与发展”路径

---

① 指乡镇集体在符合城乡规划的前提下,不经过土地征用,在集体土地上推进工业化和城镇化并实现农民生产方式转变与分享经济成果的城镇化模式。

中,城镇化进程与农村资源的充分利用、农业现代化与非农产业发展、农村产业非农化与农民就业多样化、农村多元投资与农村经济结构变革、农村基础设施改善与城镇建设紧密联系在一起,农民就地创业、就地转业,城乡互补、城乡一体,乡村转变为城镇、城镇化水平提高同步进行,形成“农村变城市,城市更繁荣”的新局面。

再次,重点示范镇建设与发展与传统城镇化的机制作用不同。在“城市瓦解农村”路径下,农民要么被禁止流入城市(计划经济下),要么盲目流入城市(市场经济下)。在前种情况下,城乡分割、城乡对立日趋严重并被固化;在后种情况下,城市就业的压力加大,造就一大批城市极贫人口,造成社会的不安定。而在“重点示范镇建设与发展”路径中,农民以农村生产为基本保障,有的以在家创业为主,有的外出打工谋生;进城打工可进可退,有离土离乡的,也有离土不离乡的;在农村创业成功的,便坚持在农村发展;进城找到满意工作者,即在城市落户居住。总之,农民在城乡两个领域中创业,工业化在城乡两条战线上展开,农村变革与城市发展依存转换,使传统的城乡矛盾在国家有控制、有步骤的推动下化解,成为一个较为平稳和渐进式的转化过程。

最后,重点示范镇建设与发展与传统城镇化的最终格局不同。在“城市瓦解农村”路径下,城市越建越大,与农村的对立越发严重,经济社会与农村差距越大,政府保护和扶持农业、农民的压力越大。而在“重点示范镇建设与发展”路径中,城乡、工农融合,农民在新型农村社区建设中致富,在城镇化的同时实现自我身份的转变;农村在原有城市辐射下发展,快速发展的小城镇,成为原有县城的有效支撑和群体拱卫。这样,一方面优化了城市结构,使大中小城市(镇)协调发展;另一方面拉紧了城乡关系,强化了城市对农村的带动作用,构筑了城乡一体化发展的新格局。

还需强调指出的是,“重点示范镇建设与发展”破解了传统城镇化路径的一些矛盾和问题,同时又具有对传统城镇化路径的兼容性,并加速了城镇化路径的多样化状态。“重点示范镇建设与发展”主要走的是农村自我变革、农民自我创业的路径,但并不形成对城市辐射作用的排斥,相反,在借助原先城市功能的作用下得以更好更快地发展。既是由乡到城的转变,又是以城带乡的发展,常常还可以形成对传统城镇化模式的补充或矫正。于是表现在全社会的意义上,它与传统城镇

## 推进统筹城乡发展的探索⑤实践

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

化模式相融合,形成中国特色城镇化道路的整体创新。概括地说,中国特色城镇化道路,特色就在于开创了“重点示范镇建设与发展”的新型变革路径,形成了以城带乡和以乡哺城、城市吸纳农民转移就业与农村直接转变为城镇相统一、城镇化与城乡一体发展的有机结合,走出了大、中、小城市协调发展和以建设中小城市、农村小城镇为主的发展格局。

还应看到,重点示范镇建设与发展的城镇化路径的创新,还表现在它对中国国情的适应性上。一是与中国作为一个人口大国的适应。作为一个十几亿人口的国家,要靠走发展大城市的道路去实现城镇化,在总体上是被否定的。而以重点示范镇建设为依托的城镇化路径,在主导方向上走的是以重点示范镇建设推动农村发展的路子。二是与发展中的穷国相适应。城镇化仅靠国家的投入是不可能实现的。从实践的结果看,虽然这种以农民创业和农村向城镇转变的路径也不尽如人意,但其有利于农村资源的充分利用,有利于农民身份的转变、就业转移、生活平稳过渡,有利于城镇化水平的快速提高,社会整体安定的优势非常明显。改革开放以来是中国城镇化水平提高最快的时期,而这一时期城镇人口的增长,大体相当于新发展起来的中小城市和小城镇的人口数量。这就是说,这一时期城镇化水平的提高,主要缘于农民自我创业,形成由“村”到“镇”和由“镇”到“城”的转化。<sup>①</sup>

### ◎二、重点示范镇建设与发展的宏观环境

#### (一)重点示范镇建设与发展的优势

##### 1. 全省城镇化发展水平显著提高

近年来,陕西省城镇化平均水平显著提高。2010 年全省城镇人口达 1705.9 万人,城镇化水平达 45.7%,分别较 2005 年增加了 320.9 万人和 8.5 个百分点;关中、陕北、陕南城镇化率分别达 46.6%、43.9%和 34.7%,较 2005 年增加了 3.6、10.6 和 7.9 个百分点,并且三大区域城镇化水平差距形成了逐渐缩小的趋势(如图 1.1 所示);十个地市的城镇化水平均超过 30%,全省整体进入城镇化加速发展阶段(如图 1.2 所示)。

---

<sup>①</sup> 曹钢、何磊:《第三阶段城镇化模式在中国的实践与创新》,载《经济学动态》2011 年第 2 期,第 80—83 页。

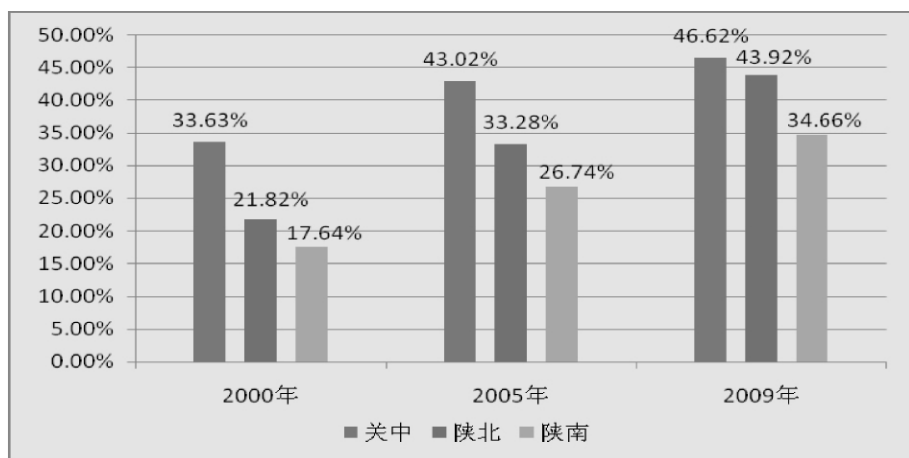


图 1.1 关中、陕北、陕南城镇化水平

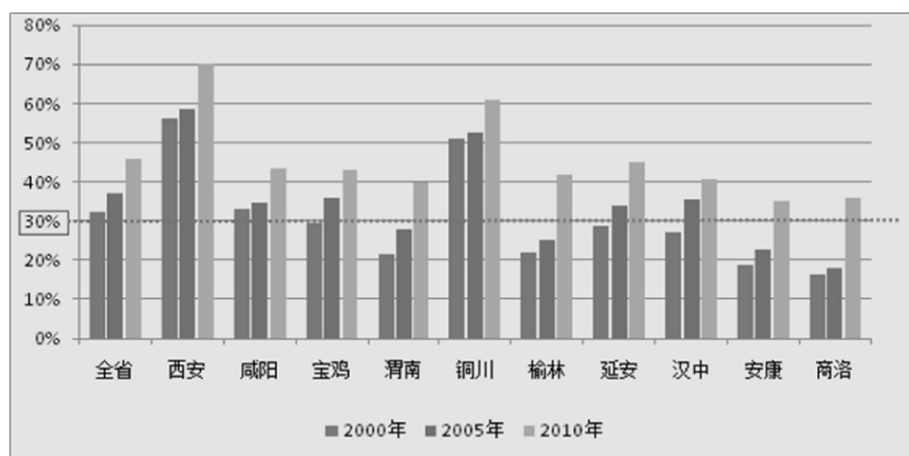


图 1.2 2010 年陕西省各地级市城镇化水平

与此同时,城镇化的经济效应也进一步显现。2005 年以来,城镇化率平均每年增加 1 个百分点即可增加居民消费约 24.3 亿元,拉动 GDP 增长约 81.1 亿<sup>①</sup>,分别较“十五”期间增加了 3.3 亿元和 10.9 亿元。

<sup>①</sup> 2005—2009 年,陕西省城镇化率每增加 1 个百分点相应增加 40.81 万城镇人口,转移 40.34 万农村人口,若按居民消费对 GDP 的贡献率为 30%计,则可增加居民消费 24.33 亿元,拉动 GDP 增长约 81.09 亿元。

## 推进统筹城乡发展的探索⑤实践

——陕西省重点示范镇建设与发展的动态研究

### 2. 全省非农产业规模日益壮大

2010 年全省非农产业总产值达 9033.1 亿元,较 2005 年增加了 5696.2 亿元,非农产业产值占 GDP 总量的比重达 90.1%,较 2005 年提高了 1.7 个百分点,非农产业规模进一步壮大。“十一五”期间,城镇化率每提高 1 个百分点,非农产业产值增加 657.18 亿元,较“十五”期间多出 191.02 亿元,城镇化发展的产业推动效应显著扩大。

同时,城镇化的就业推动效应也比较显著。2009 年全省二三产业从业人员达 1218 万人,城镇从业人员达 635 万人,分别较 2005 年增加了 199 万人和 96 万人。城镇化率每提高 1 个百分点,城镇从业人员增加 15.24 万人,二三产业从业人员增加 31.59 万人,城镇从业人员占从业人员总数的比重上升 4.81 个百分点,二三产业从业人员占从业人员总数的比重上升 9.23 个百分点。

### 3. 全省城镇建设水平大幅提升

2010 年全省城镇建成区总面积达到 2202.1 平方公里,比 2005 年增加 555.19 平方公里。其中,设市城市建成区面积增加了 196.9 平方公里,县城建成区面积增加了 132.4 平方公里;与 2005 年相比,城镇人口规模在 20~50 万、10~20 万的中等城市和小城市分别增加了 2 个和 6 个,城镇规模中间层级弱缺的现象得到明显改善,城镇化的总体规模进一步扩大,城镇集聚能力不断增强。

2010 年城镇居民人均住房面积达 28 平方米,较 2005 年增加 9.5 平方米;城市内外交通建设快速发展,郑西高铁建成通车;西安地铁二号线建成运营,一、三号线的建设进展顺利;西安咸阳国际机场二期扩建工程全面开工,榆林新机场建成投运。城镇生态环境质量明显提高,园林城镇建设成绩突出<sup>①</sup>,2010 年人均公园绿地面积达 8.8 平方米,较 2005 年增加 3.7 平方米;城镇市政设施水平明显提高,城镇建设水平大幅提升。具体见表 1.1。

---

<sup>①</sup> 宝鸡、西安两市和麟游、千阳、凤翔三个县城分别被评为国家园林城市和国家园林县城,延安、商洛被评为省级园林城市,扶风县、淳化县、洛南县、留坝县成为“省级园林县城”,长安区郭杜街道办事处、蓝田县汤峪镇、凤县凤州镇成为“省级园林城镇”。