

当代中国

农村公共政策研究

刘伯龙 竺乾威 程惕洁 等著 ■

D
angdai Zhongguo Nongcun Gonggong Zhengce Yanjiu

大学出版社

当代中国

农村公共政策研究

刘伯龙 竺乾威 程惕洁 等著

D
angdai Zhongguo Nongcun Gonggong Zhengce Yanjiu

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农村公共政策研究 / 刘伯龙等著. —上海: 复旦大学出版社, 2005. 12
ISBN 7-309-04803-2

I. 当… II. 刘… 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(2005)第 127865 号

当代中国农村公共政策研究

刘伯龙 竺乾威 程惕洁 等著

出版发行

复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟

装帧设计 马晓霞

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印 刷 句容市排印厂
开 本 787×960 1/16
印 张 25.75
字 数 419 千
版 次 2005 年 12 月第一版第一次印刷
印 数 1—3 100

书 号 ISBN 7 - 309 - 04803 -2/D · 297
定 价 50.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

主要作者简介

刘伯龙，现任澳门大学社会及人文科学学院院长，1988年获比利时鲁汶大学社会科学博士学位，曾任澳门大学社会及人文科学学术委员会主任、政府公共课程主任、澳门社会科学学会副会长。著作有《英国、比利时、欧共体对华政策比较》、《经济特区行政比较》等。

竺乾威，全国MPA教育指导委员会成员，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，公共行政系主任，博士生导师。主要讲授公共行政理论、比较行政等课程。在《公共行政与人力资源》和美国出版的《国际公共行政》等有影响的杂志上发表过学术论文，主编的著作有《公共行政学》、《行政学导论》、《组织行为学》等，专著有《官僚政治》等。

程惕洁，1982年获中国社会科学院世界经济学硕士学位，1991年获美国纽约州立大学社会学硕士学位。现任澳门大学社会及人文学院副教授，研究领域为社会变迁、流动人口、乡村发展等。著作有《中国户口制度研究》等。

内 容 提 要

本书主要从历史沿革、政策环境与个案研究三个方面，对当代中国农村的城镇化政策、村镇土地政策、环保政策、税费改革政策、社会养老保险政策、最低生活保障政策、合作医疗政策、科技与教育政策以及基层政府体制改革和农村民主建设等进行了分析，并结合实地调研资料对政策执行中出现的问题提出了一些建议和看法。

支持本书作者主要观点和结论的论据主要来自于作者在当代中国农村六个县（市）进行实地调研所获得的第一手数据和资料，这些数据和资料具有一定的代表性和典型性，而基于这些数据和资料所进行的分析则科学而严谨，从而使本书作者的观点和结论具有很强的说服力。

自 20 世纪 90 年代以来,中国“三农”问题引起了中央政府的高度重视,进入了政府政策、学术研究和日常谈资的话语语境。“三农”问题是我国工业化发展进程中必然出现的历史命题,对这一问题的探讨吸引了许多专家学者的注意,“问题意识”驱使着不同领域的学者从不同的角度、以不同的方式去加以探讨。到目前为止,学术界对这一问题的探讨比较多的是从经济学、社会学、政治学的角度进行的。从行政学,尤其是从公共政策的执行角度加以探讨的还不多。

我国政府在妥善解决“三农”问题方面,出台了大量的法律法规和政策措施,但这些政策具体执行得怎样、政策效果如何却没有引起政府决策层、专家学者的充分关注,倒是农民和基层政府工作人员对此问题有切身感受。确实,政策再好,如果执行不力,那么政策就难以发挥其作用,政策的目标也就难以达到。我们这项课题正是从政策执行的角度来对我国农村公共政策的绩效作一探讨,力求从政策执行环节来考量我国政府解决“三农”问题的具体公共政策措施的效果。

在政策研究领域,人们对政策的制定相当关注,但对于政策怎样执行一度缺乏应有的重视。直到 20 世纪 70 年代,美国学者开辟了对政策执行领域的研究。1973 年,美国政治学家普勒斯曼(J. Pressman)和威尔达沃斯基(A. Wildavsky)出版了一本专著——《政策执行》,将“政策执行偏差”引入了学术研究的范畴,在政策研究领域形成了一次突破性的进展。当然,对政策执行领域的研究与美国当时的社会状况有关。众所周知,从 20 世纪 60 年代末开始,美国政府推出了一系列的社会公共工程,如向贫穷开战、城市美化、社区建设等。这些庞大的政府政策规划非常鼓舞人心,但执行的结果却没有预期的那样令人满意。这些政府政策或者成就有限,或者是遭受挫折,甚至有的以失败告终。这种政策设想与现实层面的巨大反差,开始引起人们,尤其是政策研究者的关注。当前我国农村公共政策绩效预期与农村现实状况的改善程度也形成了较大的反差,中央政府高度关注“三农”问题,出台了一

系列政策措施,但是到了基层政府执行起来困难重重,效果甚微,这种现实就更凸显了对我国农村公共政策执行环节研究的重要性。本项课题致力于通过对若干农村公共政策执行状况的研究,为我国农村公共政策执行提供些许建议,也希望借此推进我国政策研究领域的深化发展。

这项中国农村公共政策执行研究课题是在澳门大学的资助下进行的。我们在2002年10月就合作进行中国农村问题研究的事宜进行了讨论。同年11月,经过三次座谈和讨论,决定从中国农村公共政策执行这一角度开展对农村问题的研究,并确定了城镇化政策、土地政策、税费改革政策、农村教育科技政策、农村社会保障政策(包括社会养老政策、最低保障政策和合作医疗政策)作为研究重点,后来增加了环保政策和基层政府体制改革两方面的内容。研究主题确定之后,随即成立一个课题研究团队,制定了研究计划。整个研究计划分为四个部分:第一,进行文献资料的收集、整理和研读,进行理论和资料准备;第二,成立调研小组,开展实地调研。主要是通过收集当地公开的文件档案材料,运用问卷调查、座谈讨论、个人访谈和实地考察等形式展开;第三,对实际调研资料进行统计分析,整理座谈、访谈和文件资料,进行学理解读和分析;第四,组织写作小组,撰写课题报告。

这项课题的关键是取得第一手资料进行学理分析,因此实地调研活动是这次课题研究的核心环节。2002年12月,课题组成立了以复旦大学国际关系与公共事务学院行政学博士后、博士和硕士为主体的研究团队,分设了两个调研小组,准备分赴浙江、河南和安徽三省六个县(市)十二个乡镇中的二十四个村进行实地调研。由于受到2003年春夏之交的“非典”影响,调研小组到2003年10月份才得以深入农村。2003年10月至2004年5月先后奔赴浙江省建德市、海宁市,河南省巩义市、中牟县,安徽省天长市、南谯区六县(区)市分别进行了为期一周的实地调研。在六县市共发放调查问卷1500份,收回有效问卷1126份,其中农民665份,干部461份;共召开小型座谈会58次,共访谈农民166人次,干部72人次;实地考察工业园区、示范村镇19处。2004年5月至9月对实地调研资料进行分析整理,2004年10月至2005年1月调研报告初稿写作完成,2005年3月至6月调研报告经过两次修改才最后定稿。这份调研报告共分为九部分,主要从历史沿革、政策环境与个案研究三个方面对城镇化政策、村镇土地政策、农村环保政策、农村税费改革政策、农村社会养老保险政策、农村最低生活保障政策、农村合作医疗政策、农村科技与教育政策以及基层政府体制改革与农村民主建设等进行了分析,结

合实地调研资料,就政策执行本身出现的问题提出了一些建议和看法。课题报告中的数据基本上都是调研小组通过对农民和基层政府干部的问卷调查进行统计分析的结果。

这项研究课题得到了澳门大学的资金资助,我们在此对澳门大学表示衷心的感谢。此外,这一研究课题还得到了调研地方政府领导、基层干部以及从农田里赶回家接受我们访谈的农民的热情支持和诚恳的帮助。这次规模较大的实地调研如果没有调研当地领导和学者的支持是很难顺利展开并取得实效的,对他们热情支持和大力合作我们致以最诚挚的敬意!我们能够到浙江省建德、海宁进行调研得益于浙江省委党校马力宏教授的引介和帮助;到河南省巩义、中牟的调研是在郑州大学公共管理学院院长郑志龙教授的热情帮助下联络安排的;赴安徽省天长、南谏的调研是滁州团市委书记苏勇女士联系的,对于他(她)们所付出的努力我们深表感谢。由复旦大学国际关系与公共事务学院博士后、博士和硕士组成的研究团体自始至终参与了本课题的调研和写作,他们是朱春奎副教授(博士后),刘圣中、扶松茂、李瑞昌、张辉、蒋俊杰、王川兰、胡筱秀、赵全军、唐皇凤、章伟、丁力等博士和刘谨、卢毅、宋鹏霖、陈卓霞、曹礼平等硕士,我们对他(她)们在课题研究中付出的巨大努力深表谢意。这份调研报告得以出版也是复旦大学出版社邬红伟副编审积极推动的结果,我们在此也表示感谢。

正如前面所指出的,本课题尝试从公共政策执行的角度来对相关的公共政策作一分析,这一努力仅仅是刚开始,因而本书还存在不少缺点和不足,我们希望学界同仁和其他各界人士给予批评、指正。

刘伯龙 竺乾威 程惕洁

2005年6月25日于澳门大学人文社会科学院

目 录

引 言	1
第一章 农村城镇化政策	1
第一节 城镇化——中国农村现代化的战略抉择	1
第二节 城镇化的历史进程与政策变迁	8
第三节 城镇化政策执行的个案研究	13
第二章 村镇环境保护政策	39
第一节 村镇环保政策和制度的变革	39
第二节 村镇环保政策的执行分析	48
第三节 三省六县(市)村镇环保政策执行的绩效评估	73
第三章 村镇土地政策	79
第一节 政策变迁及绩效评估	79
第二节 政策执行现状: 个案分析	91
第三节 存在的问题与政策建议	102
第四章 税费政策及其改革	123
第一节 税费改革的背景	123
第二节 税费改革政策执行的案例分析	133
第三节 农村税费改革实施的政策后果及对策建议	155
第四节 基本结论	180
第五章 农村社会养老保险政策	183
第一节 农村社会养老保险政策的背景	183
第二节 农村社会养老保险政策执行状况的个案分析	189

第三节 农村社会养老保险政策执行的问题与对策	208
第六章 农村最低生活保障制度	226
第一节 实施农村最低生活保障制度的政策背景和实践	226
第二节 农村最低生活保障制度的运作机制与成功模式	233
第三节 问题与对策	238
第七章 农村合作医疗政策	249
第一节 我国农村合作医疗制度的演变	249
第二节 我国新型农村合作医疗的制度设计与执行评估	257
第三节 完善我国新型农村合作医疗的政策建议	266
第八章 农村科技与教育政策	272
第一节 农村科技与教育政策发展现状	272
第二节 农村科技与教育政策的绩效评价	286
第三节 科教兴农的政策建议	308
第九章 基层政府体制改革与农村民主化进程	315
第一节 农村税费改革与基层政府改革	315
第二节 乡镇政府行政体制改革	331
第三节 乡镇改革与基层民主发展	350
结语	366
附录	
农村社会发展调查问卷(干部卷)	378
农村社会发展调查问卷(农民卷)	387
参考书目	397

第一章 农村城镇化政策

城镇化是我国农村现代化的重要发展战略,在经过“城市化”与“城镇化”的争论和实践的基础上,中央政府最终在宏观政策层面上确定了城镇化的发展战略。建国以来,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;进入新世纪,我国城镇化政策的执行环境发生了巨大变化。城镇化政策在执行过程中,因各地经济社会条件发展程度不同,执行效果存在较大的差距。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,但也存在一些亟待完善的问题,针对这些问题进行探讨有利于我国城镇化政策的顺利推进和发展。

第一节 城镇化——中国农村现代化的战略抉择

一、城镇与城镇化

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、直辖市批准设镇建制的镇^①。“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的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为划分标准^②。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

① 周广生、渠丽萍主编:《农村区域规划与设计》,中国农业出版社2003年版,第1页。

② 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>。

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少的联系。我们把这样的社会实体用一个普通的名称加以概括,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”^②。

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。但是“城镇化”或“城市化”一直是我国农村^③向城市发展的路径选择中一个颇有争议的问题。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^④,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。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”的说法仍相当普遍。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^⑤的发展道路。现在的城镇化和城镇范围已越来越准确,是

① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版。

② 同上。

③ 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。(周广生、渠丽萍主编:《农村区域规划与设计》,中国农业出版社2003年版,第1页。)

④ 国内学术界关于“城市”和“城镇”的概念使用比较混乱,因为对城市和城镇的理解都有广义与狭义之分:广义理解的城市包括市又含建制镇,而狭义理解的城市只包括市不含镇;广义理解的城镇包括市、建制镇且含集镇。狭义理解的城镇仅包括市和建制镇。但1989年颁布的《城市规划法》明确指出:“本法所指的城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇”,把建制镇纳入城市范畴。因而我们对城市的理解从规范的角度来说,应该从广义的理解来界定。实际上,对“城镇”一般作狭义理解,与对城市的广义理解完全相同。

⑤ “城市化”和“城镇化”其实在英文中都是一个词(Urbanization)。在日本和我国台湾又被译成“都市化”,由于在我国大陆一般把都市理解为大城市,所以大陆不采用都市化的说法。但是我们不能把“城市化”片面理解为主要发展大中城市;也不能把“城镇化”片面理解为只发展小城镇。如果大家对城市和城镇的含义认识比较一致,即广义的城市和狭义的城镇是相同的,那么,对城市化和城镇化就不会产生歧义。

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实践。

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。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。

^① “城市化的起源和内涵”, <http://www.curb.com.cn/dzzz/200301/0301lt01.htm>。

二、城镇化——推进中国农村现代化的战略抉择

城镇化是我国探索农村向城市发展的重要战略抉择。这不仅是为了消除我国长期存在的城乡分隔体制,也是 20 世纪 80 年代以来我国工业化发展的要求。传统计划经济体制下,城市和乡村的政策性分隔原则上不允许农民自由地离开农村外出务工,这样就导致了大量农村劳动力困在农村,束缚在土地上,历史性地形成了城乡二元分隔的社会体制。改革开放以来,虽然城乡分隔的社会体制依然存在,但农民越来越多地获得了支配自己劳动力的权利。以乡镇企业为典型的农村工业的兴起,尤其为我国农民就地介入非农产业,融入我国工业化发展的进程创造了条件和可能性。当农民尚不能进入城市去发展工业,且农民的数量又极其庞大以至于我国当前的城市无法接纳时,农村集镇乃至村镇发展起来的城镇化也就顺理成章了。这说明了我国农村城镇化的战略抉择有其内在的必要性和独特性。

我国的城镇化战略抉择顺应了现代化发展的需要。当今世界各国,特别是发展中国家十分重视城镇(市)问题和城镇化,1993 年联合国东京会议称“21 世纪将是一个新的城市世纪”,1996 年联合国“全球人类居住报告”称未来将是“城市化的世界”。根据中共十五大提出的战略任务,到 21 世纪中叶,我国将由农业人口占多数的农业国转变成非农人口占多数的工业国,也就是从现在开始到本世纪中叶将有约 4 亿农民转化成市民,这一进程所涉及范围之广、影响之深刻,在人类的发展史上是空前的。在世界经济全球化的大背景下,中国的城镇化引起国际上的高度评价和重视,国外专家预言“中国的城镇化和美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类社会的两大课题”^①。城镇化是中国农村的现代化发展战略,也是整个中国社会现代化发展的必然要求和坚实基础。

我国推进城镇化发展也是加速改变我国农村地区落后状况和整个社会城乡二元分隔现状的需要。这一战略抉择也深受我国现实国情的影响。首先,城镇化的滞后极大地影响了我国农村和整个社会的发展,现代化的发展迫切要求采取城镇化战略。美国社会学家英格尔斯提出经济现代化的 11 条

^① “对城镇化概念和意义的再认识”,2003 年 3 月 14 日,<http://www.gxi.gov.cn/feature/gyhczh/gyhczh-gndt/2003314111807.htm>。

标准,其中城镇化水平要达到 50% 以上。但是到目前我国城镇化水平仅达 30% 左右,远不及发达国家的 80% 的水平,连一些发展中国家 40% 左右的水准也比不上。世界上人均 GDP 400 美元时城镇化水平平均约为 49%,500 美元时为 52.7%,而我国 1996 年人均 GDP 达 600 美元,城镇化水平仅为 29.37%。在计划经济体制下,我国以户口限制为显著特征的城乡二元结构以及强调优先发展重工业的工业发展战略等因素,影响了城镇吸纳劳动力的能力,使我国城镇化明显滞后。改革开放后农村城镇化又明显滞后于非农产业的发展。就全国来讲,国民生产总值中非农产值所占比重由解放初期的 40% 左右,上升到 1992 年的 75% 左右,但 80% 的人口居住在农村的格局几十年来没有改变。到 1998 年,我国的城镇化率低于工业化率 12 个百分点,低于非农就业比例 20 个百分点;就农村来说,农村社会总产值中非农产值,由 1978 年的 30% 上升到 1994 年的 80%,但分散居住在自然村落的人口不但没有减少,而且年年增加。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 3 000 万左右,大部分人口工作在城镇而生活在农村。这就要求我国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。

其次,城镇化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,从而走城镇化的道路是一个务实的选择。

再次,工业化的发展,特别是农村工业化,推动了农村城镇化发展。虽然受到城乡二元体制和一些政策安排的制约,我国农村的城镇化还是在缓慢推进,这主要有赖于国家工业化水平的提高和农村工业化的发展。中国农村工业化根源于传统农村制度的变革。经济体制改革之前,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。以市场取向为特征的农村制度变革促使生产要素由边际生产率低的农业部门流向边际生产率高的非农业部门。乡镇企业是农村工业化的重要发展形式,1978年至1997年,乡镇企业新增就业1.06亿人,占全部农村劳动力的28%,这为农村劳动力向非农产业转移创造了契机,极大地推动了中国农村的城镇化进程。

最后,国内市场(特别是农村市场)的拓展为城镇化战略的实施创造了条件。20世纪90年代后期开始,农民收入增幅已连续多年递减,至今尚未扭转这一趋势。国家已经把扩大内需作为经济发展主要的政策取向。其实内需不足主要是广大农村需求不足。发展小城镇能有效地启动农村需求,改变农民的消费方式,增加对农产品和工业制品的消费需求,而且伴随小城镇基础设施、住宅、环保等建设,投资需求也会随之增长。小城镇的发展需求巨大,它不仅能带动农村关联产业的发展,成为农村经济重要的增长点,而且由于小城镇建设的投资,有一部分能转化为农民工资报酬性收入,直接增加农民的劳务收入。同时,小城镇的发展能够带来农村人均占有资源的增加,提高农业劳动生产率,促进务农农民的收入有较快增长,从而最终缓解国内需求不足的矛盾。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。

三、城镇化理论与政策的互动

城镇化是社会生产力发展到一定阶段后出现的变传统的乡村社会为现代的城市社会的自然历史过程。城市化的内涵十分丰富,主要包括:农村人口向城镇人口转化,生产方式与生活方式由乡村型向城市型转化,传统的农村文明向现代的城市文明转化。它是一个国家和地区经济社会现代化程度的重要标志。

在西方发达国家,城市学历来就是科学研究的热点之一。我国由于受各种因素的影响,在20世纪70年代以前,并没有正式提出过“城市化”问题,对这方面的理论研究也相当少。中共十一届三中全会以后,中国的城市化才得到了迅速发展。尽管20多年来,我国城市化的实践和理论发展取得了显著成效,但与西方发达国家相比,整体上还比较落后。因而,如何结合中国国情推

进城市化发展,如何正确认识城市化的基本内涵仍是城市理论研究的重要课题。近几年来,“中国城市化论坛”先后在上海和广州举行,就如何发展中国大城市群,包括中国城市化战略探讨、城市化模式的选择、城市化社会的定位及相关政策作了深刻的研究。为进一步加深对我国中西部地区城市发展问题的理解和认识,2004年,在湖南省长沙再次举办“中国城市论坛”,就中国城市人口移动现状、城市开发区的规划和管理、土地的开发与利用、产业的分布与结构调整等涉及中国中西部地区城市化发展面临的若干重大课题展开深入的探讨。这些研究成果与探讨促进了我国城市化理论和实践的发展,部分成果为我国城市化建设提供了理论参考,有些直接成为推进我国城市化发展的政策建议。

在对我国城镇化的研究过程中,形成了不同的理论模式,这些理论模式对我国城镇化政策的完善和实施都产生了一定的影响。我国城镇化理论研究主要集中于城镇化的起因和动力、内涵和特征、发展水平、发展方针与道路等问题上。对于城镇化的起因和推动力的理论研究,学术界基本形成共识,即城市化起源于工业化。从城市化的发展历史分析,城市化是在工业化的推动下才发生的,没有工业化就没有城市化,这是一个城镇发展的基本规律。在我国,对这一规律的认识经历了一个曲折的过程,导致我国城市化长期滞后于工业化。

就城市化的速度与水平而言,大多数学者认为,中国目前已进入城市化的快速发展阶段。但以多大速度和水平为宜,有不同的看法:一种观点认为,未来城市化之速度大约是年均增长1.0%—1.2%。另一种观点认为,未来城市化速度年均增长不会超过1%。还有一种观点认为,城市化速度究竟多少为宜不能人为框定指标,要综合考虑多种因素,在充分论证的基础上,才能求得未来城市化发展速度水平^①。但根据与国外城市发展进程的比较研究,我国现在正处于城市化加速发展的阶段。关于城市化的方针与道路的研究一直是我国城市化理论的焦点。不少学者对1989年以来我国的城市化方针进行了深入的探讨,在肯定其积极意义的基础上,指出了存在的种种弊端并提出不同的城市化方针。至于城市化的道路选择,多年来一直是争论的热点问题,主要有:小城镇论、中等城市论、均衡发展论或小城镇模式、中等城市模式、大城市模式、飞地模式、多元化模式等。这些城市化发展道路的理论研

^① 姜爱林:“中国城市化理论评述”,<http://www.curb.com.cn/dzzz/200301/0301lt03.htm>。