

农村城镇化研究

建设及管理

NONGCUN CHENGZHENHUA

YANJIU JIANSHE JI GUANLI

陈鸿彬 主编

孙 涛 侯守礼 副主编

中国环境科学出版社



农村城镇化研究、建设及管理

主 编 陈鸿彬
副主编 孙 涛 侯守礼

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

农村城镇化研究、建设及管理 / 陈鸿彬主编. —北京:
中国环境科学出版社, 2005.2
ISBN 7-80209-013-X

I. 农… II. 陈… III. 农村—城市化—研究报告
—中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 133917 号

出版发行	中国环境科学出版社 (100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号) 网 址: http://www.cesp.cn 电子信箱: zongbianshi@cesp.cn 电话: 010-67112735 传真: 010-67112735
印 刷	北京中科印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2005 年 2 月第一版 2005 年 2 月第一次印刷
印 数	1—3 000
开 本	850×1168 1/32
印 张	12
字 数	300 千字
定 价	30.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

全面建设小康社会，重点在农村，难点也在农村。党的十六大报告指出：“农村富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。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走有中国特色的城镇化道路。”同时还指出，“必须发挥科学技术作为第一生产力的重要作用，注重依靠科技进步和提高劳动者素质，改善经济增长质量和效益。”因此，提高城镇化质量是加快农村城镇化进程的重要方面，是农村全面建设小康社会的必由之路。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出：“随着农业生产力水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化的条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略”。发展小城镇是实施城镇化战略的重要途径，但是20世纪80年代以来，我国小城镇是以数量扩张为基本特征的。在新的建制镇中，90%左右是通过撤乡建镇而设立的。它们的名称虽然已经改变，但大多数小城镇的基础设施、公共设施并没有大的变化，小城镇的质量以及各种功能并没有实质性的提高。“陈酒新封式”的建制镇，使我国的农村城镇出现城镇布点过多、规模过小、基础设施建设水平低、聚集效益不显著、经济增长速度慢、居民经济收入和生活水平没有得到较大提高等诸多质量问题。因此，推进农村城镇化，不仅要有量的增加，更要注重质的提高；不仅要提高城镇化率，更要提高城镇化的质量。否则，片面强调农村城镇化而忽视其质量，将会严重影响农村经济、社会、环境的良性发展，影响农村居民生活质量的提高。因此，《提高我国农村城镇化质量的系统研究》，对于

加快我国城镇化进程、提高我国城镇化质量、促进我国农村经济社会快速发展具有重大的现实意义。

本书在借鉴前人研究成果的基础上，对农村城镇化及其质量进行了比较系统的研究，并提出了自己的观点和政策性建议。

全书共分 10 部分，现将其核心内容（含观点和建议）择要性地介绍如下：

农村城镇化是城镇化的一部分。农村城镇化是分散于乡村的人口向各类城镇聚集的过程，是乡村型的生产、生活、居住方式向城镇型转变的过程。我国的城镇化应实行多元化的推进战略，实施以市场为导向，大中小城镇为一体，促两头带中间的基本方针；在结构上，以大城市为龙头，以中等城市为纽带，以小城镇为依托；在数量上，适当发展大城市，积极发展中等城市，大力发展高质量的小城镇。

我国农村城镇化发展的总体特征是：（1）改革开放以来发展速度较快，社会经济效益明显；（2）地域差异较大，东部地区发展明显快于西部，大城市周围建制镇密度较大；（3）建制镇数量增加，乡镇数量减少，小城镇总量趋于减少；（4）城镇化滞后于非农化；（5）农村城镇化以小城镇建设为主导，发展类型多种多样。

我国农村城镇化面临的主要问题是：（1）小城镇普遍缺少产业支撑，职能结构趋同明显；（2）建设用地粗放，用地不集约；（3）城镇和乡村建设缺少严格的规划和政策引导；（4）农村城镇化缺少启动资金和建设维护费用；（5）小城镇规模普遍偏小，功能布局不够合理，独立工矿区建设与城乡居民点建设缺少有机结合。

农村城镇化对经济发展既有积极作用，又有一定范围的负面影响。小城镇通过发展形成农村地区的“增长极”，这些增长极通过“扩散效应”对周边农村地区的经济社会发展能起着

十分重要的推动作用，如有利于扩大国内需求，为经济发展提供广阔的市场和持久的动力；有利于控制人口增长，优化资源配置，促进经济社会可持续发展；有利于农村工业持续、健康、快速发展；有利于拓展第三产业发展空间，创造更多的就业岗位；有利于提高农业现代化水平，从根本上解决农业问题；有利于发挥城镇“增长极”效应，促进农村区域经济增长；有利于提高人民生活质量和人口素质，促进社会文明进步等。同时，农村城镇化和小城镇的发展对乡村地区经济发展产生某些不利影响，即“回波效应”。回波效应通过对资源在空间上进行再分配，对周边农村经济的发展起到了一定的抑制作用。

农村城镇化质量是一个涉及面很广的综合概念，它是指农村的县城、建制镇和乡村社区在经济、社会、文化诸方面的状况以及乡村社区向城镇社区转变的速度。如若一个农村区域的城镇化质量比较高，它应具有下述显著特点，即经济快速发展，人均 GDP 显著增长；高新产业增多，科技水平明显提高；社会全面进步，民主氛围更加浓厚；教育发展加快，文化更加繁荣；城镇聚集效益增大，辐射能力普遍增强；居住环境优化，城镇的发展与资源、环境的可持续承载能力更加协调；人均收入增多，居民生活质量显著提高；城乡差距缩小，乡村社区与城镇社区在诸多方面基本达到同一水平。影响农村城镇化及其质量的因素很多，可以分为内部因素和外部因素两大类。研究农村城镇化质量应从初始条件、过程和结果三个方面进行。城镇竞争力是农村城镇化质量的重要标志。本研究报告在对比较优势理论和竞争优势理论分析的基础上，着重深入讨论了波特的产业竞争力理论。

农村城镇化质量评价的基本方法有层次分析法、聚类分析法和主成分分析法，这些方法可以把专家的定性判断数量化，把具有不同社会经济特征的变量根据其属性进行归类，把多个指标归纳为少数几个综合指标。确定评价指标权重的主要方法

有 AHP 法、专家调查法、误差逆传播神经网络技术等。本研究报告在对上述基本方法介绍的基础上,对山东、河南、贵州等不同地区农村城镇化质量情况进行了述评,比较了不同区域农村城镇化质量的差异及其原因,并提出了评价农村城镇化质量的基本程序。

农村城镇化质量的提高不是一条对策、一剂良药就能“立竿见影”的,应对其多视角、全方位地进行研究,提出一系列相互关联、共同推进的措施体系。本研究报告不仅提出了宏观战略措施、经济带动措施,还提出了制度创新措施。宏观战略措施主要有:结合实践,不断加强对农村城镇化质量的理论研究;依据国情,制定农村城镇化质量的发展战略;转变思路,加快农村劳动力转移;设计蓝图,制定农村城镇化质量测评指标体系。经济带动措施主要是:调整结构,加快农村工业化进程;延伸链条,继续加强农业产业化;优化环境,大力发展农村非公有制经济;广开渠道,筹措农村城镇化基础设施建设资金;尊重规律,按照市场机制经营农村城镇。制度创新措施主要是:大胆创新,让原户籍制度成为历史;加快试点,深化农村城镇化的土地制度改革;城乡统一,创建农村城镇化的社会保障制度;发展教育,提高农村居民整体素质;民主直选,提升农村政府管理水平;加强环保,引导农村城镇化可持续发展。

农村城镇化是广大人民推动的,农村的城镇社区、乡村社区主要是农村居民建设的,实现农村城镇化的最终目的,是为了全面提高居民的生活质量,因此,本研究报告提出分析农村城镇化质量要“以人为本”为出发点和归宿。

我国许多农村工业企业基本上仍属于高投入、高消耗、高污染的粗放式发展模式。为了使农村经济可持续发展,降低能源和资源消耗强度,净化环境,本研究报告提出应遵循 3R 原则(减量化原则 reduce、再使用原则 reuse、再循环原则 recycle)构建农村循环经济产业体系,建立农村城镇化质量的绿色指

标，把绿色指标与其他指标有机结合起来，建立真正体现科学发展观的政绩评价体系，引导全社会走绿色发展之路。

为了全面提高农村城镇化质量，根据我国农村城镇化进程中的有益经验及其教训，参考国际上行之有效的措施，本课题提出了制度创新、经济发展以及社会保障、文化教育、基础设施建设等方面的政策性建议。例如：

户籍管理全国联网，逐步实行自由迁徙新制度。原户籍制度阻碍城镇化进程是不争的事实。建议进一步加大户籍改革力度，实行按居住地划分城乡人口，使“农民”真正成为一种职业而非社会等级。实行户籍管理全国联网，建立公民身份证号码查询服务中心。根据经济社会发展的客观需要，力争早日建立允许公民自由流动、迁徙的新制度。

以新型工业化为核心发展壮大农村经济，并建立产品“召回”制度。工业是区域经济起飞的引擎。农村经济要实现跨越式发展，缩小与城市经济的差距，其突破口和主动力在于发展工业。为了避免农村工业化少走弯路，建议各地在发展工业时，既要以农产品加工业为重心，又要以新型工业化为核心，以经济效益好、资源消耗低、环境污染少、科技含量高、人力资源优势得到充分发挥的项目为发展的重点，从政策上给予大力支持。为了提高产品质量，建议建立产品“召回”制度，使不合格产品能够及时换新。只有将不合格产品及时“召回”，并努力找出不足之处，加以改正，才能保住企业的信誉。

创建城乡统一的社会保障制度。我国目前的社会保障制度具有明显的二元特征。为了城乡协调发展，建议建立城乡统一的社会保障制度。首先建立农村新型合作医疗保险制度。城市居民绝大多数已经参加了医疗保险，而农村居民因人均收入低、过去政策影响等多种因素制约，农村医疗保险实施办法一直没有制定，农民因病返贫问题在许多地方比较突出。为了统筹城乡经济社会发展，维护农村居民身心健康，国家要在建立

农村新型合作医疗保险制度的基础上, 尽快建立城乡统一的社会保障制度, 乡(镇)、村集体以及企业要给予资金扶持, 中央和地方各级财政每年安排一定专项资金予以支持。其次, 逐步建立农村居民养老保险制度, 农村独生子女父母应首批获得养老保险金。对逾期不缴纳社会保险费的企业, 通过法律对其法定代表人实行惩罚, 取消其各种评优评先资格, 并处以罚款, 从制度上保证企业按有关规定缴纳社会保险费。

分批免除义务教育阶段学生学杂费。我国实行的是九年制义务教育, 学生在接受义务教育期间, 理应免交学杂费。考虑到我国目前财力有限的现实, 经济困难的学生(如农村人均年收入低于 1000 元的家庭子女)可列入首批免费生, 学校仅收取其书本费、寄宿生生活费。3~5 年后, 随着我国经济实力的增强, 义务教育阶段的学费可以全部免去。由于我国县域经济和城市经济实力相差悬殊; 分税制改革之后, 许多贫困地区的财政是“吃饭财政”; 国家又在近 5 年内逐步取消农业税, 这将使许多县级财政收入减少。建议将农村义务教育经费的筹措由“以县为主”改为“以省为主”, 经费不足部分由中央财政补贴或经济实力较强的县自筹。

农村城镇化基础设施投资应“双轮”驱动。农村城镇化基础设施建设需要大量投入, 钱从哪里来? 这是加快农村城镇化进程、提高农村城镇化质量急需解决的问题。建议采取“双轮”驱动。“一轮”是民间资本, 逐步建立投资主体多元化运行机制, 将可经营性农村城镇化基础设施公开招投标, 吸引具有一定资格的非国有企业前来投资。另“一轮”是政府投资, 加大政府对农村的投资比例。过去国家经济发展水平低, 财政收入少, 农民的事只能由农民自己办。2003 年, 国家财政收入总额已经比 1999 年翻了一番, 突破 2 万亿元, 因此, 中央政府和省级政府不仅应考虑大中城市的基础设施建设, 也应多关注农村, 加大对农村城镇化基础设施的投资力度。

本书有三个突出特色：一是具有系统性。过去对农村城镇化方面的研究主要集中在城镇化的发展道路、规模、运行机制以及小城镇的类型和建设模式等，对农村城镇化质量方面的研究成果不仅数量少，而且比较分散，没有系统性。本书对提高农村城镇化质量进行了全方位的系统研究，弥补了过去的不足。二是具有实用性。本书不仅指出了农村城镇化质量方面存在的问题，探讨了农村城镇化质量的研究方法，而且提出了提高农村城镇化质量的措施和政策性建议。三是具有超前性。本书不仅提出了 2020 年农村城镇化质量的达标标准，而且从长治久安的角度提出了农村城镇化的发展对策，如进行乡镇长直选等。

本书在诸多方面有所建树和创新，例如：（1）界定了一个新概念。农村城镇化质量是一个极难准确界定的概念，本书不仅对农村城镇化质量进行了界定，而且创造性地将表现农村城镇化质量的关键指标进行了组合集成表达，并按照各类指标在农村城镇化质量中的作用给予适当的权数，使其测度变得更精确。（2）探讨了一个新思路。减轻农民负担能够增加农民收入，但是不能从根本上增加农民收入。课题组在经过调查研究后，提出了富裕农民的新思路——减少农民才能富裕农民，提高农村城镇化质量，加快农村劳动力转移。即将农村富裕劳动力从第一产业转移到第二、三产业，从乡村转移到城镇，并找到报酬比较合适的就业岗位。（3）重申了一个新观点。本书主编陈鸿彬于 2001 年在《经济经纬》上发表的《提高城市化质量的思路与对策》，曾提出过民主直选可以在小城镇进行试点。本书又重申了这一新观点，建议将直选制度由村级提升到乡镇级，扩大选民直接参加选举的权限。（4）提出了一个农村城镇布局新理论——“蜂窝”理论。采用蜜蜂建造“蜂窝”的原理，在县城或乡镇的适宜地点设立工业区，可以吸引农村的工业企业到工业区内聚集，产生产业集群，形成农村的工业“高地”。产业集群可以降低每家企业的生产成本，增加其利润或获利机率。

在研究方法上,本书注重优势互补,相互结合。(1)系统分析与典型分析相结合,以系统分析为主,注重用系统论观点全方位地分析农村城镇化质量的影响因素、计量方法、指标体系、存在问题、提高措施等,并通过典型案例分析增强其说服力。(2)动态分析与静态分析相结合,以动态分析为主,注重农村城镇化质量的发展趋势,历史地、辩证地分析其发展规律,前瞻性地、动态地确定其评价指标。(3)定性分析与定量分析相结合,既以理性的定性分析剖析农村城镇化质量的本质,又通过定量分析探讨其计量方法及指标标准。(4)理论探讨与政策性建议相结合,既探讨与提高农村城镇化质量相关的具有客观规律性的理论,又结合中国国情提出了行之有效的政策性建议,使成果具有较强的可行性和适用性。

农村城镇化质量既是一个事关我国经济社会能否快速发展的重大问题,又是一个非常重要的理论问题。提高农村城镇化质量是一个系统工程,需要运用经济学、社会学、管理学、环境科学等多学科知识进行联合研究,许多理论和实践问题需要随着科技的发展和时代的进步不断探索和完善。

本书是在国家社会科学基金项目《提高我国农村城镇化质量的系统研究》(立项批准号 02BJY048)最终科研成果的基础上修改、充实而成。由于作者水平有限,研究时间又较短,所以本书对农村城镇化质量问题的研究和探索仅仅是一家之言,不妥之处,在所难免,恳请专家、学者批评指正。

作 者

2004年10月12日

目 录

第一章 农村城镇化——我国城镇化道路的必然选择	1
第一节 农村城镇化的涵义	3
一、城镇化的不同进程	3
二、农村城镇化 (Urbanism in rural area)	9
第二节 我国城镇化模式及其纠正	12
一、三种城镇化模式	12
二、我国的城镇化模式及其纠正	14
第三节 对我国未来城镇化发展道路的看法	15
一、积极推进小城镇发展	18
二、积极推进小城镇发展的具体方案设计	20
第二章 我国农村城镇化发展现状	23
第一节 我国农村城镇发展的社会经济背景	24
一、新中国政策制约下的城镇发展	24
二、从短缺经济到内需不足	26
三、日益拉大的城乡差距	28
四、小城镇，大战略	29
第二节 我国农村城镇化发展的总体述评	31
一、农村城镇化发展的总体特征	31
二、农村城镇化面临的几个问题	36
第三节 国外城镇化的启示	41
一、英美国家城镇化道路	41
二、发展中国家城镇化的一般规律	43

三、国外城镇化的启示	45
第三章 农村城镇化与经济发展	50
第一节 城镇化与经济发展的辩证关系	51
一、城镇化是经济社会发展的必然趋势	51
二、城镇化对经济发展有着巨大的能动作用	52
第二节 农村城镇化的战略意义	54
一、农村城镇化是转移农村富余劳动力的 根本出路	55
二、农村城镇化是打破城乡二元结构的突破口	56
三、农村城镇化是提高我国城镇化总体水平的 重要途径	58
四、农村城镇化是解决“三农”问题的必由之路	59
第三节 农村城镇化对经济发展的积极作用	61
一、农村城镇化有利于扩大国内需求，为经济 发展提供广阔的市场和持久的动力	61
二、农村城镇化有利于控制人口增长，优化 资源配置，促进经济社会可持续发展	63
三、农村城镇化有利于农村工业持续、健康、 快速发展	64
四、农村城镇化有利于拓展第三产业发展空间， 创造更多的就业岗位	65
五、农村城镇化有利于提高农业现代化水平， 从根本上解决农业问题	66
六、农村城镇化有利于城镇发挥“增长极” 效应，促进农村区域经济增长	67
七、农村城镇化有利于提高人民生活质量和 人口素质，促进社会文明进步	68
第四节 农村城镇化对经济的负面影响	69

一、农村城镇化过程本身产生的“回波”效应.....	69
二、农村城镇化过程中的偏差及其对农村 经济社会发展的影响	74
第四章 影响农村城镇化的主要因素	79
第一节 影响农村城镇化的内部因素.....	81
一、宏观经济发展是实现农村城镇化的基本因素.....	81
二、区域商品经济的发展及农业产业化是 促进农村城镇化发展的直接原因	89
三、产业支撑是农村城镇得以持续发展的 战略保证	95
四、乡镇企业的发展是农村城镇化的 主要启动力量	98
五、大中城市功能的扩散是引发农村城镇产生的 原因之一	102
第二节 影响农村城镇化的外部因素.....	106
一、政府意向和城镇化政策	106
二、制度因素	110
三、人口流动成本	116
第五章 农村城镇化质量的理论探索	119
第一节 农村城镇化质量的内涵.....	119
一、集约发展是农村城镇化质量的重要内涵.....	122
二、竞争力提高是农村城镇化质量的 重要表现形式	126
三、居民生活质量提高是农村城镇化质量的 最终成果	127
第二节 城镇竞争力的相关理论研究.....	129
一、比较优势和竞争优势理论：城镇竞争力的 理论基础	129

二、国际竞争力理论的研究进展	132
第三节 提高农村城镇化质量的基本途径	140
一、提高城镇化质量的关键是实现产业集中和 人口集中	140
二、产业集中带动人口集中, 是提高城镇化 质量的基本途径	142
第六章 评价农村城镇化质量的指标体系	147
第一节 影响农村城镇化质量因素的理论分析和 实证研究	147
一、影响农村城镇化质量因素的理论分析	147
二、影响农村城镇化质量因素的实证研究	149
第二节 建立农村城镇化质量评价指标体系的思路	157
一、国内对于城镇化质量评价指标体系的 研究回顾	157
二、农村城镇化质量评价指标体系的结构	160
第三节 农村城镇化质量测评指标体系	163
一、指标体系的构建原则	165
二、指标的选择和指标体系的构成	167
三、评价步骤	170
第七章 分析和评价农村城镇化质量的计量方法	173
第一节 农村城镇化质量评价的基本方法	173
一、层次分析法 (AHP)	174
二、聚类分析 (Cluster Analysis)	178
三、主成分分析法 (Principal Component Analysis)	180
第二节 农村城镇化质量评价指标确定权重的方法	183
一、主、客观赋权法的优缺点	183

二、AHP 法、专家调查法与误差逆传播神经网络技术 (BP 网) 相结合的综合分析方法	184
第三节 农村城镇化质量评价方法的应用与借鉴	187
一、我国东部地区城镇化研究: 山东省乡镇综合经济实力的实证分析	187
二、我国中部地区城镇化研究: 河南省城镇化质量的分析	192
三、我国西部地区城镇化研究: 贵州省五个城镇的评价分析	201
第四节 计量方法应用的基本程序	208
第八章 农村城镇现代化标准	211
第一节 农村城镇现代化的涵义	212
一、现代化涵义	212
二、城镇现代化和农村城镇现代化	215
第二节 现代化指标及其标准的参考	217
一、现代化的基本标准	217
二、小康社会的基本标准	219
三、当代城市现代化的基本标准	223
四、农村城镇现代化指标及标准的制定原则	226
第三节 农村城镇现代化标准	232
一、经济现代化标准	234
二、基础设施标准	236
三、社会现代化标准	238
四、文化现代化标准	240
五、环境现代化标准	242
六、生活现代化标准	243
七、政治现代化标准	243

第九章 提高农村城镇化质量的主要措施	246
第一节 宏观战略措施	247
一、结合实践, 加强对农村城镇化质量的理论研究	247
二、依据国情, 制定农村城镇化质量的发展战略	253
三、转变思路, 加快农村劳动力转移	259
四、设计蓝图, 制定农村城镇化质量规划	267
第二节 经济带动措施	275
一、调整结构, 加快农村工业化进程	275
二、延伸链条, 继续加强农业产业化	282
三、优化环境, 大力发展农村非公有制经济	288
四、广开渠道, 筹措农村城镇化基础设施建设资金	295
五、尊重规律, 按照市场机制经营农村城镇	302
第三节 制度创新措施	308
一、大胆创新, 让原户籍制度成为历史	308
二、加快试点, 深化农村城镇化的土地制度改革	314
三、城乡统一, 创建农村城镇化的社会保障制度	320
四、发展教育, 提高农村居民整体素质	326
五、民主直选, 提升农村政府管理水平	333
六、加强环保, 引导农村城镇化可持续发展	339
第十章 提高农村城镇化质量的重要建议	345
第一节 体制和制度创新建议	345
第二节 经济发展建议	351
第三节 其他方面建议	356
参考文献	361
后记	366