

Chuangxin Shehui Guanli
Shishi Chengzhenhua Fazhan Zhanlue

创新社会管理

实施城镇化发展战略

罗炳锦 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

创新社会管理 实施城镇化发展战略

Chuangxin Shehui Guanli
Shishi Chengzhenhua Fazhan Zhanlüe

罗炳锦 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

创新社会管理 实施城镇化发展战略/罗炳锦著. —厦门:厦门大学出版社,2012.9
ISBN 978-7-5615-4370-2

I. ①创… II. ①罗… III. ①社会管理-研究-中国②城市化-研究-中国
IV. ①D63②F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 215155 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@xmupress.com

厦门市明亮印刷有限公司印刷

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

开本:720×970 1/16 印张:14.25 插页:1

字数:260 千字

定价:35.00 元

本书如有印装质量问题请寄承印厂调换

序

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年(2011—2015年)规划纲要》提出“积极稳妥推进城镇化”,2001年诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨先生曾预言:21世纪初期,推动世界经济增长的两大引擎之一就是中国的城镇化发展。积极稳妥地推进城镇化,是转变我国经济增长方式,调整产业结构,保持国民经济持续稳步发展的非常紧迫和现实的问题,它已成为我国国家发展战略的重要组成部分。实施城镇化发展战略,是从国民经济发展全局的高度启动国内需求特别是农村市场的重要举措,可以有效地解决农业和农村经济发展中遇到的一系列深层次矛盾,有利于缓解人口压力与土地承载力的矛盾,提高土地使用效率和保护环境,为农村人口发展提供更大的发展空间。实施城镇化发展战略,对于转变农民生活方式和观念,提高农民素质,以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展,逐步改变城乡二元经济结构,缩小城乡之间的差距,建设社会主义新农村,解决我国“三农”问题和实现农村现代化都具有非常重要的作用。

实施城镇化发展战略,提高城镇发展水平,是一项涉及经济、政治、文化与社会建设的综合性、系统性工程,是推进人口聚居、产业、生态环境、基础设施、政府服务等全面协调发展的过程。城镇化是一项惠民利民的系统工程,具有广泛而丰富的内涵,牵涉到多方利益关系,必然要对原来的利益结构进行调整改革,同时要尽可能地兼顾各方利益,在城镇化进程中将产生大量矛盾和诸多社会问题:规划如何处理好长远与目前、局部与全局矛盾?基础设施建设如何处理好政府与市场的关系?如何做到既要遵守国家耕地保护制度,又要切

实尊重和保护农民和集体的土地权益？如何处理农民身份转换？如何建立和完善医疗保健制度、失业保险制度、住房制度、教育制度和就业制度社会保障体制，使进城农民无后顾之忧？这些矛盾和问题迫切需要创新社会管理来解决，这就要求我们必须坚持以科学发展观为指导，不断研究采取有效措施，通过科学规划、创新土地管理制度、创新投融资体制、创新户籍管理制度等等创新社会管理方式来解决城镇化进程中面临的各种各样问题。因此，城镇化进程中孕育社会管理创新，只有创新社会管理，才能较好地实施城镇化发展战略。

《创新社会管理 实施城镇化发展战略》是作者（罗炳锦）依据长期的相关理论研究和大量城镇化的实践经验（特别是漳州市城镇化的材料），理论联系实际，比较全面论述论证了创新社会管理，积极稳妥推进城镇化发展战略。《创新社会管理 实施城镇化发展战略》一书概述了城镇化和社会管理的基本内容，分析了城镇化和社会管理所面临的问题，提出了解决城镇化和社会管理所面临问题的对策。全书思路清晰，重点突出，侧重如何创新社会管理，推进城镇化发展战略。书中不乏新颖的观点，如“创新农村投融资体制 增添城镇化的活力”、“创新产业发展方式 构筑城镇产业支撑”和“创新土地管理制度 夯实城镇化的基础”；书中也有不少的实例论证，例如漳州市充分运用省政府有关实施农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩的鼓励政策，围绕“三个集中”、采取“三种模式”、落实“三项措施”，扎实推进土地承包经营权的流转和土地的整合拆迁工作。本书具有一定理论基础，对实践具有指导意义。

肖 彪

2012年3月

目 录

第一章 城镇化与城镇化发展战略	1
一、城镇化	1
二、城镇化发展战略	8
第二章 社会管理与社会管理创新	27
一、社会管理	27
二、创新社会管理	40
第三章 实施城镇化发展战略 加强和创新社会管理	60
一、城镇化进程中加强和创新社会管理的必要性	60
二、城镇化进程中加强和创新社会管理的原则	62
三、城镇化进程中加强和创新社会管理的内容	64
第四章 创新土地管理制度 夯实城镇化的基础	73
一、新中国土地管理制度回顾	73
二、农村土地制度缺陷的主要表现	76
三、创新和完善我国农村土地制度的措施	81
第五章 创新农村投融资体制 增添城镇化的活力	91
一、城镇化建设中创新投融资体制的重要意义	91
二、投融资机制改革中存在的问题	93
三、坚持创新机制,建立健全城镇化建设和发展的投融资体制	95
第六章 创新产业发展方式 构筑城镇产业支撑	105
一、产业发展的重要意义	105

二、产业发展面临的问题	108
三、创新产业发展的对策	110
第七章 创新户籍管理制度 实施城镇化的关键	119
一、户籍管理及其基本功能	119
二、中国的户籍管理制度及其主要弊端	120
三、户籍管理制度的改革	124
四、创新户籍管理制度	126
第八章 创新乡镇管理体制 增强城镇化的动力	132
一、乡镇行政管理体制存在的主要问题	132
二、创新乡镇行政管理体制	138
第九章 创新村民自治制度 强化城镇化的依托	149
一、我国村民自治制度的产生和发展	149
二、村民自治的一般概述	153
三、村民自治制度的积极作用	155
四、村民自治工作面临的主要问题	163
五、创新村民自治制度的对策	171
第十章 创新农村社会保障制度 加强城镇化的保障	184
一、创新农村社会保障制度的必要性	185
二、建国后农村社会保障制度的历史演变	188
三、创新农村社会保障制度建设面临的主要问题	192
四、创新农村社会保障制度的对策	197
第十一章 创新农民就业安居制度 提高城镇化的功效	203
一、创新农民就业安居制度的重大意义	203
二、农民就业安居制度的主要障碍	205
三、创新农民就业安居制度的对策	209
参考文献	217
后 记	221

第一章

城镇化与城镇化发展战略

一、城镇化

(一) 城镇化含义及特征

《中国百科大词典》对城镇化的解释为：“城镇化，又称城市化，是指居住在城镇地区的人口占总人口比例增长的过程，是农业人口向非农业人口转移并在城市集中的过程。”城镇化是农村城镇化的简称。对于城镇化的含义，不同学科和学者基于各自出发点的不同而有不同的理解。例如，地理学认为是农村地域转变为城市地域的过程；社会学认为是由农村生活方式转化为城市生活方式的过程；经济学认为是由农村自然经济转化为城市集约大生产经济的过程；人口学认为是农村人口转变为城市人口的过程。尽管不同学科理解的侧重点不同，但大家一致认为城镇化是一个过程，是指第二、第三产业在城镇集聚，农村人口不断向非农产业和城镇转移，使城镇数量增加、规模扩大，城镇设施渐趋完善、城镇功能日益强化、城镇环境不断变迁和改善、城镇生产方式和生活方式向农村扩散、城镇物质文明和精神文明向农村普及的经济、社会发展过程。城镇化是一种经济和社会现象，是社会生产力发展的必然结果，意味着从城乡分离走向城乡融合，最终实现城乡一体化。城镇化是经济发展的产物，是社会进步的产物，是民主、文明的凝结，是衡量一个国家或地区现代化程度的重要标志，占世界人口 1/4 的中国的城市化进程将是影响 21 世纪人类进程的一件大事。城镇化是一个历史范畴，也是一个发展中的概念，具有如下

特征:

1. 城镇化是一个历史的过程。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,至今已有 9 000 多年的历史;我国最早的城市产生于农耕文明兴盛的中原地区——河南省登封告城镇附近,至今已有 4 000 多年的历史。从世界范围看,曾经兴起过三次城镇化的浪潮:第一次世界性的城镇化浪潮出现在我国的唐宋时期。建立在发达的农业经济基础之上,随着农业的发展、手工业与商业的繁荣、劳动分工与社会分工的细化,出现了大量规模不等的专业性城镇,我国的城镇化水平当时处于世界的领先地位。第二次世界性的城镇化浪潮出现在 18 世纪中叶。随着新大陆的发现,第一次工业革命、欧洲文艺复兴运动和第一次科技浪潮的兴起,蒸汽机、火车、织布机、电灯、电报、电话的发明,国际贸易的扩大,世界的交流变得越来越频繁和便捷了。伴随着生产力的飞速发展,人类文明进入了一个新的历史阶段,城市集聚人口的速度越来越快。工业化极大地推动了城镇化,工业化的提速往往伴随而来的就是城镇化的提速。19 世纪末 20 世纪初英国的城镇化水平已达到 65%。第三次世界性的城市化浪潮出现在 20 世纪中后叶。以资源、技术和资本集约为特征的现代经济发展,有力地推动了城镇化的进程。经济全球化、区域经济一体化、社会信息化、生活网络化,使城镇化进程处于历史上最为活跃的时期。到 20 世纪末,西方发达国家的城镇化率大都已超过 90%。

2. 城镇化是非均衡发展过程。城镇化的发展不可能走均衡发展的路子,这是城镇化发展的一般规律。世界一些主要发达国家的城镇化道路是如此,一些新兴市场经济国家的城镇化道路是如此,东部沿海发达地区城镇化的成功实践也是如此。城镇化的发展不仅受环境、条件的制约,还要受禀赋资源的制约,不是想怎样发展就可以怎样发展,不是想什么时候发展就能什么时候发展,也不是想在什么地方发展就能在什么地方发展。发展条件、发展基础如何,对城镇化的推进有着举足轻重的作用。条件基础越好,发展底子越厚,城镇化的速度就越快;反之,条件基础越差,发展底子越薄,城镇化的速度就越慢。从我国的实际情况出发,必须坚定不移地走非均衡城镇化发展的路子,不可能整齐划一齐步走。有条件的、有环境的、有基础的、有潜力的地方,城市发展和城镇化可以加快一些;条件差些的、环境不太许可的、基础比较薄弱的、潜力比较小的,城市发展和城镇化要积蓄力量、积累条件、蓄势待发。城镇化更是一个漫长的渐进过程。

3. 城镇化是一个质与量统一的过程。城镇化的质和量联系着经济发展、社会进步、民主文明的绝大部分成果。从量的角度看,城镇化是一个农村地域

不断转化为城市地域,城市地域不断扩大和城市数量不断增加的“量变”过程;是一个农村人口不断转变为城市人口,城市人口规模不断扩大和人口密度不断增加的“量变”过程。但这一“量变”过程并非永无止境,“量变”到一定程度必定转变为城市化的“同化”过程。从质的角度看,城镇化的过程是农村不断被城市“同化”的过程,即城市的先进生产力、现代文明不断向农村传播与扩散,最终达到城乡协调发展的过程。这一“同化”过程就是城乡差别消失、城乡文明共享的“质变”过程。现代化的历史实质上就是农村工业化、城镇化的历史。

4. 城镇化的两大基本动力。城镇化的最根本、最核心、可持续的带动力是工业化,工业化带动城镇化;城镇化的最活跃、最积极、最富弹性的助推力是服务的现代化、服务业发展的多样化。从三次产业理论角度,第一产业是城镇化的原始动因,没有一产的快速发展,没有农村的工业化、城镇化,就没有完整意义上的、成熟的现代城镇化;工业化是城镇化的核心动因,没有工业化,就没有真正的、持续的城镇化,城镇化就没有物质基础和产业支撑,特别是对于像我国这样一个农业人口比重大的发展中国家。第三产业是城镇化的活力动因,现代服务业对城镇化是一个巨大的助推器,产业升级到一定水准,生产力发展到一定阶段,现代服务业和服务的现代化对城镇化的助推力比工业还要快捷、高速、富有成效。进入后工业社会后,服务业的现代化、个性化和多样化,成为推进城镇化的第一动力。

5. 城镇化运动规律。当城镇化刚刚起步时,发展往往较为缓慢;当城镇化率达到 35% 时,城镇化就进入快速发展阶段;当城镇化率达到 70% 时,城镇化就进入缓慢发展阶段。两头慢,中间快,城镇化进程呈现出“S”型的运动规律。第一次世界大战以后,一些西方发达的市场经济国家,纷纷进入城镇化的快速发展阶段,从 20 世纪 40 年代到 70 年代,发展达到顶峰。80 年代以后,随着后工业化社会和知识经济时代的到来,成熟的、发达的市场经济国家的工业化已经完成,不少工业化国家的城镇化率超过了 80%,有些甚至超过了 90%。这些国家的城镇化趋势开始趋于饱和,速率大为减缓,城镇化速度进入缓慢发展阶段。进入 20 世纪 60 年代,一些新兴市场经济国家的城镇化进程明显加快,尤其是中国、印度、巴西、墨西哥、印尼、土耳其、南非、阿根廷等新兴市场经济大国,涌现了不少大城市、特大城市甚至超级城市。进入 80 年代后,城市人口的急速集聚主要发生在新兴市场经济国家,尤其是一些发展中的人口大国。

(二)城镇化的模式

1. 世界城镇化模式

城镇化的模式与世界各国政治经济体制、经济发展及人口、土地资源等条件密切相关。城镇化的模式从不同角度可划分为多种不同类型,以城镇化的“发展动力”为依据:一种是内力自生型,即由农村经济发展内在动力推进非农化,或由工矿资源基地开发推进非农化和工业化,进而推进城镇化的类型,同这种基本模式相对应的是由小到大顺序发展的城镇化趋势;另一种是中心辐射型,即在超先发展并成为经济中心的特大城市辐射下推动城镇化的类型,同这种基本模式相对应的是由大到小倒序发展的城镇化趋势。同时,依据不同的社会经济条件,可以由这两种基本模式派生出其他城镇化模式。以城镇的“空间结构”为依据:城镇化模式可以划分为:同心圆辐射模式,即以市中心为圆心,并在它的辐射下呈圆形波浪向四周扩展的城镇化模式;扇形扩展模式,即由市中心沿交通要道成扇形向四周扩展的城镇化模式;多核心板块对接模式,即由中心商业区、工业区、运输中转区、各类住宅区等多核心板块对接而扩展的城镇化模式;带状联结模式,即各个城镇像珠串一样由交通要道(如高速公路、铁路、河流等)联结在一起而扩展的城镇化模式。按照政府与市场机制在城镇化进程中的作用、城镇化进程与工业化和经济发展的相互关系、城镇化和非农化的程度,世界城镇化模式大致可以划分为两种:一是西欧、北美一些发达国家和日本的发达型城镇化模式,这实际上是后工业社会的发达型城镇化;二是亚非拉发展中国家的城镇化模式,属于发展型城镇化。不同国家、不同的城镇化模式所获取的成功经验和深刻教训,值得我们研究和借鉴,以下分别加以探讨。

(1)发达型城镇化模式。发达型城镇化是工业化与城镇化进程相互促进,城镇化与市场化、农业现代化、工业化总体上是一个比较协调互动的关系,是一种同步型城镇化,城镇化率大多在70%以上。其特点是:市场机制在这些国家的城市化进程中发挥了主导作用,政府则通过法律、行政和经济手段,引导城镇化健康发展。发达的市场经济国家在城镇化发展过程中,与城镇化进程相关的人口、土地、资本等经济要素能够自由流动和配置,市场机制发挥了主导作用。各国在城镇化的快速发展过程中,都不同程度地遇到了土地、住房、交通、环境和历史文化保护等方面的问题,各国政府强调对市场竞争和社会保障进行必要的国家干预,通过健全法制、制定和实施国家城镇化战略和公共政策,开发建设区域基础设施,改善城市环境,提供公共服务设施,引导城镇

化与市场化、工业化互动发展,积极推进区域结构调整,正确应对快速发展的城镇化进程。在此过程中,通过体制机制的不断完善,针对各个特定阶段出现的问题及时调整政府政策,用行政、财税、规划等手段来弥补市场机制的不足。

(2)发展型城镇化模式。由于历史传统和现实因素的作用,亚非拉发展中国家的城镇化与这些国家长期沉陷为西方列强的殖民地直接相关。表现为在外来资本主导下的工业化与落后的传统农业经济并存,工业发展落后于城镇化,政府调控乏力,城镇化大起大落。其工业化发展赶不上城市化进程,属于“过度城市化”。城市化水平与西方国家接近,但经济水平是西方国家的 $1/10 \sim 1/20$,城市发展质量很低。发展型城镇化的特点:(1)发展中国家的工业化所需要的资金积累主要来自于农业,农业剩余转化为资本积累一般有两条途径:一是让农民作为独立的商品生产者,通过市场机制(如通过银行储蓄)来让农业剩余转化为工业建设资本,这种途径政府一般不干预;二是政府通过农业税或工业产品的“剪刀差”来转化农业剩余。(2)发展型城镇化可以建立在第三产业、特别是传统第三产业过度发展的基础上,从而出现所谓过度城镇化问题。拉丁美洲的城镇化是这一方面的典型代表。20世纪60年代末,拉美工业只能吸收不到14%的劳动力(现代化部门低于8%);相反,第三产业却取得了长足的发展。1969年,服务业就业人口在全部经济活动人口中的比重为39%。所以,拉美的城镇化并不是以工业化的发展为前提,而是建立在服务业过度发展的基础上的。(3)发展型城镇化的城市经济具有明显的二元结构。即一方面是现代产业部门,另一方面是传统经济部门。(4)发展型城镇化的动力机制主要是推力而不是拉力,推力造成大量的贫困人口涌进城市。所谓城镇化的“推力”是指农村经济不发达,把大量的剩余劳动力“推”向城市;“拉力”指的是城市经济发展而产生对农村剩余劳动力的吸引力。发展型城镇化一般不像完成型城镇化,建立在高度农业现代化的基础上。许多国家在“唯工业化论”的影响下,忽视了农业的发展。一些农民为了逃避农村贫困和自然灾害的侵扰,而盲目涌进城市。从这个意义上说,这种城镇化的动力来源主要是农村的“外推”作用。(5)发展型城镇化一般面临两大约束:一是农村人口基数大的约束;二是严重的资源约束。完成型城镇化是在人口低速自然增长的条件下进行的,虽然也面临农村剩余劳动力的吸收问题,但在这种情况下,需要被吸收的剩余劳动力的基数相对小一些。发展型城镇化则是在人口高出生率、低死亡率、高自然增长率的条件下拉开城镇化序幕的,所以面临农村人口基数大的约束。(6)发展型城镇化使大量的贫困的农村人口涌入城市,城市中贫民占很大的比重。据统计,孟买生活在贫民区的人口占全体城市人口的45%

(1981年),墨西哥为40%(1980年),马尼拉为40%(1980年)。

城镇化发展并没有一成不变的固定模式,探究国外城镇化发展过程,目的是总结经验、吸取教训,按照中国的国情和时代发展的要求,积极引导我国城镇化的健康发展。美国是当今世界最发达的资本主义国家,也是市场经济的典型代表,在其城镇化和城市发展的过程中,市场发挥着至关重要的作用。由于美国政治体制决定了城市规划及其管理属于地方性事务,联邦政府调控手段薄弱,政府也没有及时对以资本为导向的城镇化发展加以有效的引导,造成城镇化发展的自由放任,并为此付出了高昂的代价。其突出的表现就是过度郊区化,城市不断向外低密度蔓延,城镇建设无序,空间和社会结构性问题日益突出。我国的农田人均面积不足世界平均水平的一半。在可耕地少、人口分布不均、生态环境脆弱等国情条件下,必须吸取美国过度郊区化的教训。在当前城市化快速发展阶段,我国部分大城市已经开始出现居住郊区化的趋势,一旦出现类似于美国的情况,造成耕地减少、环境破坏、资源能源消耗过度,后果则会严重得多。亚非拉发展中国家的城镇化教训:一是城市发展与经济发展阶段不能脱节。城市工业发展和产业结构的合理对完善城市发展历程、提供城市就业具有极其重要的作用。由于亚非拉发展中国家早期的工业化发展源于宗主国的工业资本输入,政府没有利用好外资发展自身的民族工业。一旦宗主国工业资本撤出,没有本国工业做支撑,仅靠第三产业的发展不能增加社会财富,提升城市经济和物质文明,造成了城市经济的低迷;二是不能忽视传统农业的现代化和广大农村地区的发展。这些国家在依靠外国资本发展工业的同时,忽视农业现代化和农村的建设,加剧了城乡差距,导致大量农村人口涌向城市,使城市就业、居住、环境和教育设施不足的问题进一步恶化。所以政府应对城市化和城市发展进行有效的计划和引导,否则就会失控,包括对外来资本的进入也不能只是简单地接受。同时,要注重城乡统筹、协调发展。不解决制约社会发展的根本性问题,尽管经历了城镇化,也不会有社会的持续、和谐发展。

2. 中国城镇化模式

中国城镇化模式类型,主要包括如下几种:(1)内力自生型,城镇是依靠农村经济的发展,尤其是乡镇企业的发展而自行生长、形成和发展起来的,典型代表是浙江的温州模式;(2)中心辐射型,又可细化为完全开放型和内外结合型两个子类,前者的典型代表是深圳等经济特区模式以及珠江三角洲模式,而苏南模式是后者的典型代表;(3)资源基地增长型,典型代表有黑龙江大庆模式、新疆克拉玛依模式等;(4)政经中心扩张型,典型代表有京、津、沪、渝、穗等

特大城市及其周边区域的联动发展。综观城镇化的多种模式,鉴于中国新农村建设与城镇化之间的诸多矛盾和问题,为实现城乡协调发展,“带状联结模式”和“中心辐射型”的城镇化模式可作为城镇化的主要参考模式。

(三)城镇化的作用

城镇化是人类社会发展的必然要求,城镇化是现代文明的重要载体,城镇化是生产力发展的重要动力,城镇化在人类文明进程中发挥着重要作用。

1. 城镇化产生经济效益。一是城镇化基础设施建设能够产生经济效益。城镇化使居民和非农产业在城镇集聚,居民消费的发展需要文化设施、教育设施、娱乐设施,非农产业发展需要供水、供电、仓储、供热、交通、通信等基础设施,城镇化使这两类设施的公共使用就会节省大量成本,提高生产率和经济效益。二是城镇化提高劳动力素质和工作效率。城镇化所形成的人口集结,各种熟练劳动力、技术人员和管理人员的汇合,不仅使劳动力得到最合理的组织和最有效的使用,而且使企业人员更富有进取精神和竞争心理。这正如马克思所指出的“在大多数生产劳动中,单是社会接触就会引起竞争心和特有的精力振奋,从而提高每个人的个人工作效率”。这同农民分散的居住方式所产生的时间观念不强、进取精神不足、故步自封的精神风貌形成了鲜明的对照,城镇居民同农民在精神状况方面的差异,是城镇化转变了农村生产方式和生活方式决定的。

2. 城镇化具有集聚和辐射效应。城镇化过程中,城镇集聚人口、集聚产品、集聚产业、集聚社会、集聚文化、集聚科技、集聚教育、集聚信息、集聚资金、集聚物流、集聚技术、集聚人才、集聚文明等;同时城镇又辐射产品、辐射产业、辐射社会、辐射文化、辐射科技、辐射教育、辐射信息、辐射技术、辐射文明。城镇的集聚功能和辐射功能是大体对等对称的。集聚功能越强,辐射功能也就越强;集聚功能越弱,辐射功能也就越弱。城镇作为城乡之间进行联系和交流的中间环节,不仅可以为城市提供从农村聚集而来的原材料、农副产品、初级日用品以及各种劳务,而且还可以为城市向农村转移产品、资金、技术、人才开辟广阔的市场,还可以接受城市更新换代但还有持续使用价值的技术、设备和产品,促进大中城市的产业结构向高、精、尖、新的现代化方向发展。城镇背靠大中城市,腹容广大农村,确实起到了城乡经济的结合部及联系和纽带的作用。它不仅促进了城市社区之间的要素交流,而且还促进了城市社区和农村社区的经济结构、政治结构、文化结构、人才结构、社会组织结构的互相渗透,促使城乡社区在功能上的互相补充。此外,城镇作为联结城乡的纽带,能够充

分发挥其城乡经济的网络功能,促进城乡结合,以城带乡,以乡促城,建立城乡社区分工协作的社会经济统一体。

二、城镇化发展战略

世界银行原首席经济学家、2001年诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨先生曾预言:21世纪初期,推动世界经济增长的两大引擎之一就是中国的城镇化发展。积极稳妥地推进城镇化,是转变我国经济增长方式,调整产业结构,保持国民经济持续稳步发展的必然选择,它已成为我国国家发展战略的重要组成部分。积极稳妥地推进我国的城镇化,对于从整体上提高我国人口素质,有效调节城乡二元结构,缩小城乡之间的差距,建设社会主义新农村,解决我国“三农”问题和实现农村现代化,必将产生深远的影响。

(一)我国积极稳妥地推进城镇化的战略意义

1. 加快推进城镇化,是树立和落实科学发展观的必然要求,是构建社会主义和谐社会的必然要求,也是实现全面小康目标的必然要求。

科学发展观要求我们坚持“五个统筹”,实现全面协调可持续发展。加快推进城镇化进程,是落实“五个统筹”的结合点,是实现全面协调可持续发展的着力点。城镇化步伐加快了,城市建设好了,能够有效增强工业对农业的反哺能力、城市对农村的辐射带动作用,促进农村人口向城镇转移,促进新农村建设,形成城乡协调互动、共同发展的格局;能够充分发挥城镇作为区域经济、政治、文化中心的作用,带动周边地区快速发展,推动区域经济一体化;能够依托城镇较好的经济基础,加快社会事业的发展,促进涉及人民群众切身利益的突出问题的解决,进而带动经济社会的协调发展;能够有效协调经济发展与人口增长、资源利用、环境保护、生态建设的关系,增强可持续发展能力,促进人与自然的和谐;能够带动改革的深化、开放的扩大,加快完善社会主义市场经济体制,更好地利用国际国内两个市场、两种资源。加快城镇化建设,让更多的农民实现身份、职业和观念的全新转换,能够缩小社会成员在财富分配、发展机会、享受公共服务等方面的差距,增强社会认同感,促进社会和谐;加快城镇化建设,把大量的农村人口变为城市居民,既可以转变旧有的生产生活方式,提高收入水平,享受现代城市文明,也可以使留在农村的人口提高资源占有水平,实现规模化和集约化经营,提高劳动生产率,改善生活质量,促进共同富

裕,早日实现全面小康目标。

2. 加快农村城镇化建设步伐是扩大内需、保持国民经济快速稳定增长的推进器。

改革开放 30 多年来,我国经济保持了年均 9% 以上的快速增长,GDP 总量跃居世界第二位。我国之所以能取得如此巨大的发展成就,主要是依靠改革开放,调整工业化战略,发展以出口导向为主的劳动密集型产业。然而,当前国内外发展环境正在发生深刻变化,需要相应调整我国经济增长的动力机制。从国际看,一方面在国际金融危机爆发后,世界供求结构正在发生深刻变化,美欧等发达国家纷纷改变高负债的消费方式,政府缩减财政支出,居民降低消费率提高储蓄率,由此造成对劳动密集型产品的进口需求下降;另一方面,目前世界上一些发展中国家,如洪都拉斯、越南等,正在利用比我国更加低廉的土地和劳动力成本,生产与我国相同的劳动密集型产品,在美欧市场上对我国产品形成了明显的替代效应。这给我国继续依靠投资和出口拉动经济增长带来巨大的外部阻力。从国内看,国内市场上已出现产品相对过剩的状况,有效需求严重不足。纵观我国宏观经济形势,通过出口带动经济增长的作用也有限,政府迫切需要采取措施刺激国内需求,拉动经济增长。社会总需求不足,成为影响经济稳定增长的重要因素。但事实上,与发达国家的经济全面过剩有本质上的不同,我国目前的产品积压过剩属于相对过剩,除了供求的结构性错位引起的产品销路不畅外,更为重要的原因是相对于消费者购买力和消费力的过剩,尤其是相对于广大农村人口有限的购买力和消费力的过剩。由于农民收入长期徘徊不前,农民消费观念落后,使我国农村市场销售增长缓慢。农村人口恩格尔系数高达 52%,农民人均购买力和消费力不及市民的 1/3,农村社区因为公共基础设施较差,农民生活方式和消费方式难以发生质变。据研究,持续的经济增长往往与城镇化发展相伴而行。当一个国家和地区进入工业化快速发展阶段,“有活力的城市是增长的发动机”。加快城镇化,可以增加城市人口,扩大消费;可以拉动投资,推动工业和服务业发展;可以创造大量就业机会,增加群众收入;能够产生巨大的直接需求,同时还会创造巨大的投资机会。有专家测算,我国城镇化率每提高 1 个百分点,将增加 1 300 多万城镇人口,新增投资 6.6 万亿元。可见,加快城镇化是实现我国经济平稳较快发展最大的内生动力和坚实支撑,是转变发展方式、实现经济转型和扩大内需的重要突破口。加快农村城镇化可以成为启动农村市场乃至扩大整个国内需求的切入点:

(1) 加快农村城镇化是增加农民收入的有效途径。加快农村城镇化进程,

把部分农民转变成市民,通过减少农民的办法增加农民收入。这样,一方面,农民转移到城镇成为市民后,彻底割断了同土地的“脐带”,耕地可以向种田能手集中,从而扩大农户的经营规模,提高生产效率,增加农民收入;另一方面,转移到城镇从事二、三产业生产的农民成为农副产品的购买者后,可以增加农副产品的需求量,有利于解决当前农副产品需求不旺,农副产品“卖出难”、“卖价低”等问题。

(2)城镇化将吸引大批农民进入城镇生产与生活,农民进入城镇转变为市民后,“脱下草鞋换皮鞋”,不仅本身成为农副产品的消费者,而且,其消费方式还将发生质的变化。目前,我国一个市民的消费水平高于农民3倍以上,这就意味着全国城镇人口比重提高一个百分点,全社会消费品零售总额将相应上升1.4个百分点。

(3)加快小城镇交通、供水、供电、通信、文化娱乐设施等基础设施的建设,引导农民进镇建房、买房,可以直接带动建筑、建材、轻工装饰、机械、化工、家电等相关产业的发展。

(4)小城镇基础设施的建设和完善,可以有效地消除制约农民消费的障碍因素,带动家具、家用电器等生活消费品的相应发展,把农民的潜在购买力转变为现实的有效需求。

3. 推进城镇化是从根本上解决“三农”问题、打破城乡二元结构、促进城乡一体化发展的必由之路。

(1)农村城镇化为农民的彻底解放和自由平等权的拓展提供了现实的空间。新中国成立后,农民被剥削和压迫的社会地位发生了翻天覆地的变化,长期被压抑的农村生产力得到了解放。但令人遗憾的是,自50年代中后期起相当长的一段时期里,社会的发展是在农民被束缚于土地上和不断进行的过快的超越实际的农村社会改革(初级社、高级社、人民公社)的前提下进行的,政府实行城乡二元户籍管理制度和画地为牢的城乡隔离政策,这种强制性的制度安排实际剥夺的是农民与市民平等的发展权。近年来,我国为使广大农民分享改革开放成果,启动了村村通公路、通电话、通自来水、通广播电视等工程,实施了良种补贴、农机补贴、普九教育、低保医保和家电下乡等惠农政策。这些政策虽然能让农民得到实惠,但不能从根本上解决问题。加快农村城镇化建设步伐,开辟了新的就业门路,使大量的农村富余劳动力转移出来,进入城镇从事二、三产业,提高农业劳动生产率和增加农民收入,能够有效改善农村人口吃、穿、住、行等基本生活条件和生活环境,彻底改变农村文化、教育、卫生等落后现状,提高农民文化素质,促进农民迅速融入现代社会。加快农村城