

农村城镇化与新型工业化联动发展模式研究

张建军

(西安电子科技大学 经济管理学院, 西安 710061)

摘要: 本文以“三农”问题为切入点, 结合对学术界有代表性观点的分析和评价, 认为通过农村城镇化与新型工业化联动发展模式才是解决“三农”问题的根本出路, 并提出了该联动发展模式的政策模型基本框架, 研究了影响农村城镇化与新型工业化联动发展模式的主要因素及推进的原则和措施。

关键词: 城镇化; 新型工业化; 联动发展

中图分类号: F291 文献标识码: A 文章编号: 1000- 4149 (2008) 06- 0001- 06

Research on Mutual Developmental Model of Urbanization and New Industrialization

ZHANG Jian-jun

(College of Economy & Management, Xidian University, Xi'an 710071, China)

Abstract: Started with an analysis of the question of Farmer, Agriculture and Countryside while combining some representative perspectives and appraises in academic circles, it is put forward in this paper that the fundamental solution to the forgoing question is the mutual development of urbanization of rural areas and new industrialization. Meanwhile the framework of the policy model of this mutual developmental model is produced and the major factors that influence this model and the principles that should be adhered to and measures that should be taken during the process are studied in this paper.

Keywords: urbanization; new industrialization; mutual development

一、导言

在全面建设小康社会的总目标下, “三农”问题愈来愈凸现出来, 成为影响我国社会经济全面进步的重要因素, 但在对这个问题的认识及解决途径方面, 存在诸多的分歧。主要的观点有, 林毅夫认为应通过增加财政对农业的投入来促进农民增收, 加强农村基础设施建设, 取消农业特产税, 由中央财政支付农村中小学教师工资等^[1]。刘拥军和薛敬孝认为加速农业市场化进程是增加农民收入的根本途径^[2]。彭代彦认为发展农村非农产业才是增加农民收入的主要途径^[3]。孙自铎认为解决农民问题的关键是要加快实现农民身份的转换, 大力推进城镇化^[4]。商华则认为要加强开发农业资源的深度和广度, 充分挖掘农业内部就业潜力, 综合开发利用, 为剩余劳动力就业

收稿日期: 2008- 03- 07
基金项目: 国家社会科学基金资助项目 (06XJL011)
作者简介: 张建军 (1973-), 甘肃崇信人, 西安电子科技大学经济管理学院副教授, 经济学博士, 主要研究方向为区域经济管理理论与实践。

创造出路^[5]。蒋永穆和安雅娜认为要实现农民增收,一个很重要的方面是要实现农村土地制度的创新,应建立农村土地按类分级集体所有制,完善农村土地使用权制度,推进土地使用权流转和土地适度规模经营^[6]。以上观点是近来学术界对解决农民问题的几种有代表性的观点。

我国的“三农”问题有其自身形成的历史原因和特点,是在多种复杂因素共同作用下的结果。因此,解决这个问题单靠某一种或一项政策措施是不可能奏效的。在此情况下,我们必须在“处方”众多且“药效”近似的“解药”中找出一个根本性的、具有战略前瞻性的“解药”,围绕这一“解药”再配合其他多种行之有效的“药”,方能取得良好的效果。而以上大多数观点仅从某一个方面或某个角度去分析问题并得出了解决的思路,需要宏观上的统筹考虑。本文认为解决我国“三农”问题的根本出路在于以农村城镇化与新型工业化联动发展模式发展,这是“主线”,同时要配合一系列的诸如农村社会保障制度建设、土地制度改革、户籍制度改革、金融机构改革等一系列配套制度及措施,在城镇大力发展以新型工业化为主导的非农产业,并逐步转移那些不需要土地并有愿望和能力进城的农民进入非农产业,这是解决当前我国“三农”问题、社会经济发展问题以及全面建设小康社会的关键。

二、农村城镇化与新型工业化联动发展模式的基本框架

所谓农村城镇化与新型工业化联动发展模式,简而言之就是指以农村城镇化带动新型工业化发展,而新型工业化的发展反过来又能进一步促进农村城镇化进程,把这样两个进程通过一系列政策和制度紧密联系在一起,联动发展。其政策模型设计主要基于以下几方面的认识:

第一,农村城镇化在解决“三农”问题中的必然性。选择农村城镇化首先是由我国的国情特点所决定的。(1)我国“三农”问题突出表现为“人口增长过快,文化科学素质低,农民购买力差,农村工业过于分散,第三产业非常薄弱,就业空间趋于狭窄,经济不协调现象日益加剧”^[7]，“人地关系高度紧张”，以上基本国情决定了农村城镇化是大趋势。同时,如果按照中央规划的2020年全面实现小康社会总体目标,那么我们的城市化率必须从现在的37%提高到55%以上,这意味着每年至少将转移1500万以上的农民进城^[8]。因此,城镇化是大势所趋,所有研究解决“三农”问题的政策措施都应围绕这个大前提进行。另外,提高农村城镇化水平,转移农村人口,可为经济发展提供广阔的市场和持久的动力,也是优化城乡经济结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。(2)我国大部分农村经济落后,基础条件差,如果没有城镇化的先期发展,创造一系列的新型工业化发展环境和平台,新型工业化就缺乏必要的“孵化器”,也就不可能与当地的优势资源相结合,形成具有比较优势和较强市场竞争力的、能带动地方经济发展的龙头产业。(3)城镇化过程实质上也是农民收入水平和市场经济意识、文化观念和素质不断提高的一个过程,这个过程同样有利于新型工业化、高新农业产业的发展。(4)现有城市容量无法容纳全部农村剩余劳动力进城,即便是城市不加限制让农民进城,由于农民自身条件(如文化水平低,劳动技能不高,经济条件差等)和城市“门槛”的限制也不可能实现真正有效的城市化。因此,农村城镇化是一个必然的选择。

第二,城镇化的发展离不开产业的支撑,没有相应的产业及市场的发展,城镇最终也是没有生命力的。因此,我国的城镇化还必须与新型工业化相结合。从我国工业化发展战略实际出发,考虑到在工业经济时代或之前的时期,落后国家要赶上发达国家,需要长期的资本、劳动力和资源的积累。而自然资源毕竟是有限的,发达国家又在占有和使用这些资源方面抢先一步,发展中国家要依靠增加资本和劳动力,通过挖掘和消耗自然资源来实现现代化的思路已不可行。因此,我们唯一能选择的就走以信息技术为主导,科技含量高,能耗低,环境污染少,并能使人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路,它既不会让我们脱离高科技(特别是信息技术)革命的大潮,又能高质量地完成工业化任务,由“赶超式”发展战略向“跨越式”发展战略转变。

第三,农村城镇化与新型工业化两者是相互影响,相互促进,相辅相成的关系。首先,城镇

化与新型工业化虽然有时序上的差异，但有极强的经济内在关联性，它们两者之间是一种相互影响，相互促进的关系（见图 1）。城镇化是新工业化的基础，它为新型工业化的发展提供人力、资本方面的支持，而新型工业化的发展反过来又可以促进城镇化更快更好地发展。落后地区可以利用先进地区的技术和经验，实现新型工业化的跨越式发展，使两者联动推进，即以城镇化带动、支持新型工业化，以新型工业化促进城镇化，从而把两者很好地结合起来。其次，小城镇作为一定区域的政治、经济中心，物质、科技、信息、人力等生产要素相对集中，是我国扩大内需和农村剩余劳动力向二、三产业转移的重要载体。大力发展小城镇，走高新技术工业区、市场建设和城镇发展“三位一体”的路子，是符合发展规律的。因此，我们同时应坚持以业兴镇，实现城镇化与新型工业化的良性互动，用现代高新技术和发达的产业来支撑城镇，跳出“就建设抓建设”的圈子。城镇化的过程是各种生产要素不断在城市聚集，并创造大量二、三产业就业机会的过程。繁荣的城镇，要以现代高新技术和发达的产业来支持，发展城镇经济必须努力做大做强支柱产业和优势企业，实现城镇化与新型工业化的良性互动，充分利用落后地区的区域优势和丰富的人力资源优势，合理配置资源，提高资源配置的效率，促进地区经济发展。

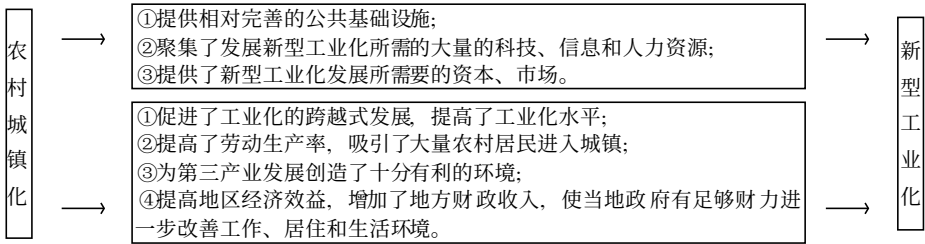


图 1 农村城镇化与新型工业化的相互关系

第四，农村城镇化与新型工业化联动发展模式在促进县域经济发展中的优势。其一，农村城镇化有利于提高落后地区第二、三产业的比重，有利于加速农村剩余劳动力向非农产业转移，并为落后地区走一条科技含量高，经济效益好，资源消耗低，环境污染少，人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路提供了非常有利的条件。其二，以农村城镇化带动新工业化发展有利于调整落后地区的产业布局，提高乡镇企业的综合效益。通过加快小城镇发展，不仅可促进乡镇企业向城镇工业小区集中，形成产业聚集经济效应，还有助于乡镇企业提高对土地和基础设施的利用率，降低企业成本，提高管理水平，实现规模经济效应。其三，以小城镇发展带动新工业化发展有利于提高落后地区的人均收入水平，扩大农村市场。比如中国社会科学院农村发展研究所对一些落后地区小城镇发展比较好的地方进行的实地调查显示，这些小城镇的人均收入平均增长速度连续 5 年超过了一些大中城市^[9]。

基于以上分析，我们按照要素分析理论设计了一个解决“三农”问题的“农村城镇化与新型工业化联动发展模式”政策模型：设某一问题 K 的存在是由 N ($N \geq 1$) 个影响因素制约的，但这 N 个因素按照对 K 的影响力不同又可以分为不同层级的影响因素，影响力最显著的因素可能有 M_1 ($M_1 \leq N$) 个，影响力次显著的有 M_2 ($M_2 \leq N$) 个，以此类推，……影响力最小的有 M_i ($i \leq N$) 个，且有 $M_1 + M_2 + \dots + M_i = N$ ，那么我们把 M_1 称为第一层级影响因素， M_2 称为第二层级的影响因素，…… M_i 为第 i 层级的影响因素。就“三农”问题而言，同样也存在不同影响力层级的因素，我们首先必须从众多的影响因素中找出 M_1 和 M_2 ，这是解决问题的关键。本文认为当前影响或阻碍“三农”问题解决的最根本因素是城市化与工业化落后，而从我国的国情实际出发，我们认为只有走农村城镇化与新型工业化联动发展之路才能从根本上走出“三农”困境，这是第一层级因素。而围绕农村城镇化与新型工业化联动发展又有包括土地制度的创新与改革、农村社会保障制度的建立与完善、户籍制度改革与创新、农民文化技能的培训、金融机构的改革与支持

等五个系统因素，可称为第二层级因素，以此类推，还有第三层级的影响因素等等，这就形成了一个较完整的政策系统模型（见图2），也是本文提出的解决“三农”问题的政策系统基本框架，通过这一系列的层级政策措施，才能够形成一种制度“合力”，推进“三农”问题的最终解决。

三、当前影响我国农村城镇化与新型工业化发展的主要因素

第一，经济体制和制度因素。首先，城乡“二元”经济结构的负面影响仍然存在，并在很大程度上制约着农村剩余劳动力及其资本的自由流动，影响了农村城镇化的进程。其次，在我国农村城镇化进程中，由于一系列相应的配套政策、措施不到位，或缺乏可行性，因此没有形成一种制度的“合力”，没有对那些有意愿、有能力进城从事非农产业的农民构成强有力的吸引力，农村城镇化进程缓慢。农村社会保障制度、土地制度改革、户籍制度改革、农民文化技能培训等没有经过科学的设计和规划，在制度和政策上不衔接、不连贯、不配套，与农村城镇化这个主题不相适应。再次，在农村城镇化过程中缺乏中央财政和金融机构长期、有力的支持，对新型工业化与区域优势资源相结合缺乏应有的认识和足够的重视，影响了农村城镇化与新型工业化联动发展。最后，农村城镇化缺乏科学的规划和全面统筹考虑，各自为政，更没有从区域资源优势出发，未考虑长远发展需要，造成城镇化建设混乱。有些地方借城镇化之名，大搞形象工程、政绩工程，乱开工，乱上项目，小城镇遍地开花，结果是没有一个上规模的城镇发展起来，或者是有城无市。

第二，政府制约因素。当前我国基层政府的趋利化行为已经严重损害了自身的行政职能发挥，损害了作为市场“监督者”或“守夜人”的信誉及角色形象，甚至“已经完全丧失了其提供公共服务的本来职能，其政府属性越来越淡薄，越来越唯利是图，变成了一个追求自我利益最大化的准赢利组织，他们的行为高度趋利化”^[10]。这与笔者在甘肃陇东地区的调查结果基本一致。市场经济体制下的经济行为遇到了计划体制下“唯利是图”的政府管理行为的制约，政府的趋利化行为不仅严重阻碍了城镇化进程，也影响了新型工业化的发展。

第三，小城镇自身的因素。由于农村小城镇自身规模小，人口少，经济总量不大，就业的机会和发展机遇少，加上地理环境和区位等不利因素的影响，小城镇自身存在一些无法和大城市相比的缺陷与不足，这是小城镇“吸引力”小的一个因素。

第四，文化习俗、观念以及价值观因素。文化习俗以及价值观念对城镇化进程有着不可低估的作用，思想是行动的先导，文化习俗和价值观念在很大程度上对农民的经济行为产生着直接的影响。比如传统的封建思想在生育观上的“重男轻女”、对就业种类的“贵贱”之分以及在居住地选择上的“叶落归根”思想等等。此外，一般而言农民的文化水平不高，现代科技意识差，缺少必要的劳动技能培训，所有这些都会在很大程度上制约农村城镇化的进程以及新型工业化的发展。

四、在推进农村城镇化与新型工业化联动发展模式进程中应该注意的几个问题

1. 农村城镇化与新型工业化联动发展模式进程中应遵循的原则

一是坚持以市场导向为主，政府协调为辅的方针，政府应按照市场规律办事。这方面存在的主要问题是，一方面我国很多地区的城镇化主要是在政府的一手“提携”下“搭”起来的，城镇本身缺乏坚实的经济基础——产业支撑，因而城镇即使建起来了，但“运转”却非常困难。另一方面，在农村城镇化的过程中，有些领导热衷于搞政绩工程，城镇布局缺乏科学的规划，遍地开花，既浪费有限的宝贵经济资源（如土地、资金），又不利于城镇化的发展。根据笔者实地调查，在甘肃某个面积仅有500多平方公里的小县，本身连一个上规模的城镇也没有，但却几乎把各个乡镇政府所在地都规划为城镇来建设，“城镇”密度很大，但有城无市。

二是坚持可持续发展战略，促进人与自然协调发展，建设生态型城镇，跳出“污染、治理，

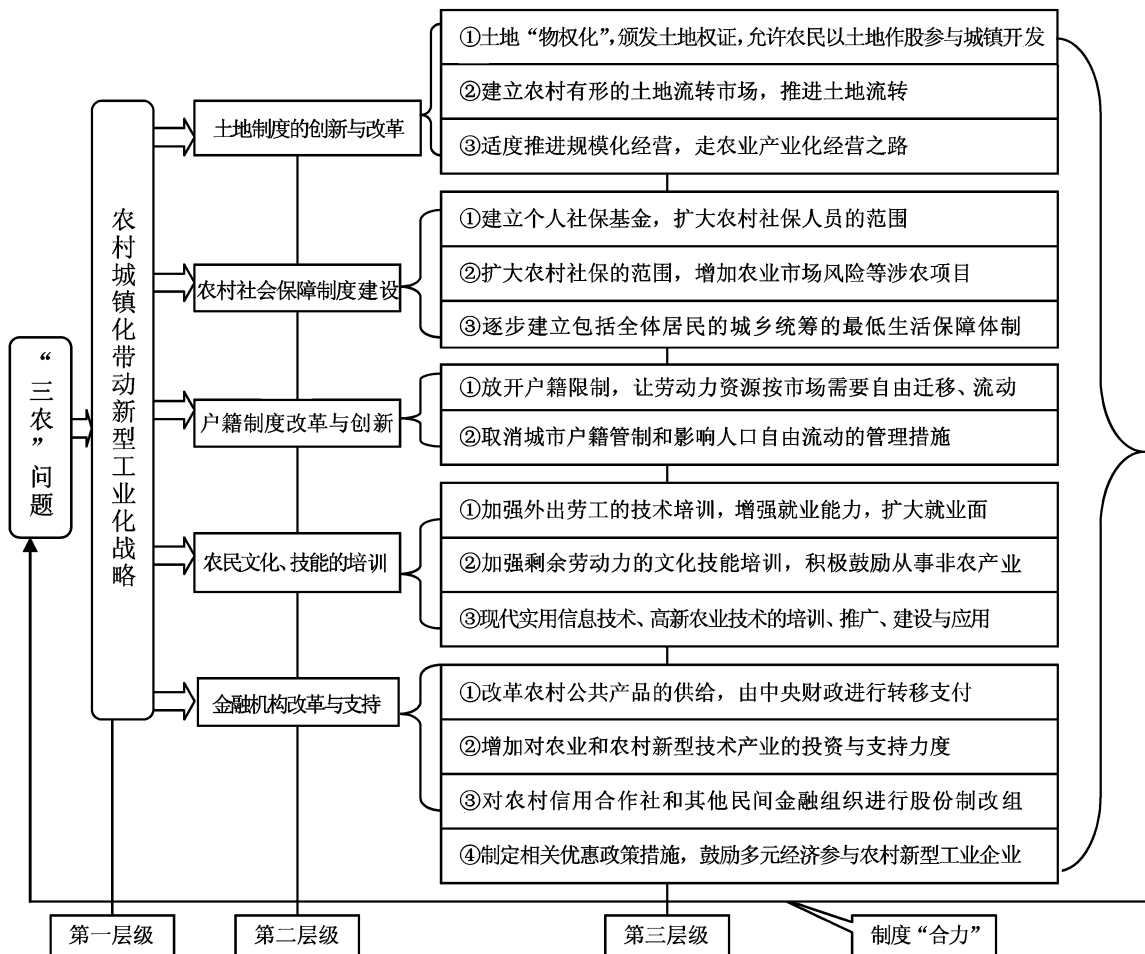


图2 农村城镇化与新型工业化联动发展模式系统模型

再污染、再治理”的圈子。应当把加强生态建设和环境保护列为必须着重研究解决的一个重大战略性问题，把可持续发展战略作为推进城镇化进程的重要指导思想。在产业发展上更多的考虑以高新技术企业为主导的新型工业项目，大力发展生态园林型城镇；要把城镇建设与土地整治结合起来，实行土地利用、开发、整治、保护、协调的政策，城镇建设项目的选址、各类开发区的建设、城乡结合部的建设都要有利于生态建设、保护和可持续发展。

三是坚持“一县一城”的原则。世界银行有关专家在《1984年世界发展报告》中提出：城镇只有达到15万人的规模时，才会出现聚集效益。而据有关统计，1999年末我国平均每个镇仅有5118人，从数量上看，3000人以下的建制镇占总数的46.7%，3000~5000人的镇占23.1%，5000~8000人的镇占15%，8000~12000人的镇占7.1%，12000人以上的镇占8.1%^[11]。我国目前的小城镇距正常发挥城市聚集效应还有较大距离，即使按我国学者提出的3万人标准来看也还有很大差距。因此，从我国实际情况出发，本文认为一个县集中力量建设一个规模较大、质量较高的城镇比较符合目前我国农村城镇发展的实际，同时可防止农村小城镇“遍地开花”的现象。

2. 积极培育农村小城镇的吸引力，推动以新型工业化为主导的县域经济发展

一是大力加强基础设施建设的力度，特别是以互联网为基础的信息化建设和以铁路、公路为主的交通网的建设，这是推进城镇化和新型工业化发展的前提，也是促进落后地区经济发展的先决条件。林毅夫教授认为，当前推进城镇化和农村现代化的过程中，应按照比较优势的原则，大力发展劳动密集型产业，扩大非农就业机会，促进农业人口比重下降，加强以农村道路、电网、

自来水建设为主导的农村基础设施建设,这是在“当前生产能力普遍过剩、投资和消费需求不足、市场极度疲软、通货紧缩势头尚未减缓的形势下”^[12],发挥积极财政政策,“四两拨千斤”最有效的地方。

二是积极探索土地制度、户籍制度和农村社会保障制度改革,创新土地使用权流转机制。可以考虑以土地“物权”作为农民个人社保基金的基础,解决有意愿进城的农民后顾之忧,加快农村剩余劳动力向城镇的聚集,为进一步推动城镇化建设和新型工业化发展创造条件。

三是办好民营经济开发区,促进城镇化发展,努力培育一批吸引力和辐射力较强的特色市场。

四是要选择和培育县域支柱产业,提高支柱产业的竞争力。首先,一方面选择支柱产业要基于本地区已有的客观经济条件,充分利用具有比较优势的资源;另一方面要面向整个开放的国际、国内市场,积极引进高新技术和外部资金,发展新型工业项目,采取多种形式发展县域的主导产业。其次要打破二元经济结构的制约,加快城镇化步伐,推动乡镇企业向城镇集聚,这样不仅有利于农业剩余劳动力转移,而且有利于带动民间投资,启动最广大的消费市场。

五是要深化县域投融资体制改革,调整城镇用地政策,突破生产要素向城镇转移的体制性、政策性障碍,开辟城镇建设多元投融资渠道,让外商、外资以及民间资本向农村城镇集中,成为农村城镇化建设的投资主体,改变政府垄断经营的局面。为农民企业家和中小企业投资者创造良好的发展机遇。这样既可以解决农村城镇化建设和新型工业化发展过程中需要大量资金的问题,同时也可大量农村剩余劳动力进入城镇提供广阔的就业市场,加速农村城镇化的进程。

六是搞好农村剩余劳动力的培训和再教育,为农村新型工业化发展培养优秀的高素质人才。贫困地区的经济要想快速发展,人力资源培育尤其重要。1999年,我国从业人员中初中和小学文化程度的比例为70%左右,文盲率仍然高达10%,尤其是大专文化以上的比例不到4%,远低于其他国家的平均水平。对于农村而言,许多大中专毕业生根本不愿回原籍。可见,高素质人才的匮乏,将成为制约农村城镇化和新型工业化发展的瓶颈。

七是要依托农村丰富的人力资源,注重发展具有高附加值的新型劳动密集型工业。贫困地区一个重要的优势资源就是人力资源丰富,而造就竞争优势是生存和发展的关键。将比较优势转化为竞争优势,提高自身竞争力、对于加快工业化进程,实现经济快速发展至关重要。贫困地区的劳动力资源和有特色的自然资源是这些地区的比较优势。用现代管理技术、人力资本等软性高级要素整合起来的新型劳动密集型产业应是形成贫困地区竞争优势最现实的一项基本措施。

参考文献:

- [1] 林毅夫. 中国的城市发展与农村现代化 [J]. 北京大学学报 (哲社版), 2002, (4) .
- [2] 刘拥军, 薛敬孝. 加速农业市场化进程是增加农民收入的根本途径 [J]. 经济学家, 2003, (1) .
- [3] 彭代彦. 增加农民收入与乡镇政府改革 [J]. 经济学家, 2003, (6) .
- [4] 孙自铎. 解决农民问题的关键是加快实现农民身份转换 [J]. 经济学家, 2003, (1) .
- [5] 商华. 试析我国政府支农方式的现代化 [J]. 济南大学学报, 2004, (1) .
- [6] 蒋永穆, 安雅娜. 我国农村土地制度变迁的路径依赖及其创新 [J]. 经济学家, 2003, (3) .
- [7] 国务院研究室农村经济司课题组. 关于加快小城镇发展的对策研究 [C]. 经济研究参考, 2000, (3) .
- [8] 鲜祖德. 小城镇建设与农村劳动力转移 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2001. 7- 8.
- [9] 中国社会科学院农村发展研究课题组. 关于小城镇建设和城镇化问题的研究报告 [C]. 经济研究参考, 2000, (7): 71.
- [10] 同 [3] .
- [11] 同 [3] .
- [12] 同 [1] .

[责任编辑 崔凤垣]