

进一步优化农村城镇化的战略对策

辜胜阻 李永周

【提要】 中国正出现有效需求严重不足,经济由短缺走向全面过剩,迫切需要新的增长空间。这一经济走势使农村城镇化成为必然要求。但在目前一些地方的城镇建设中,出现了缺乏具有目标模式的总体规划、缺少建设中的宏观管理指导、建设随意性大的问题。有的区域规划零乱,建筑风格千房一面,缺少特色;有的不按规划办事,盲目占地建设;有的布局过于分散,出现了“走了一村又一村,村村是城市;看了一镇又一镇,镇镇是农村”的格局。农村城镇化有利于创造最大增长空间,但必须针对当前的问题采取相应的优化措施,防止误区的扩大。

【作者】 辜胜阻 武汉大学战略管理研究院院长、教授;李永周 武汉科技大学,讲师。

中国农村城镇化指的是农村人口和非农产业不断向农村城镇地区集中的社会经济过程。农村城镇化不仅有利于解决“三农”(即农村、农业、农民)问题,也有利于缓解城市的内需与市场制约,减轻农村人口向城市高速流动的压力,消化城镇下岗职工。更为重要的是,在经济处于全面过剩的情况下,农村城镇化有利于创造最大增长空间,保障经济社会的可持续发展。中国未来20年将处于一个农村城镇化快速发展的时期。本文在探讨中国农村城镇化与经济增长关系的基础上,针对当前存在问题,提出了相应的对策。

1. 农村城镇化是新世纪最大的增长空间

新中国成立50年来,中国城镇化经历了从低速、波动、停滞走向稳定、快速发展的过程。城镇化是过去20多年来中国经济发展的原动力。1949~1997年,中国城市数量已由132个增加到668个,其中市区非农业人口50万以上的大城市由12个增加到81个;全部城镇人口占总人口的比重由12.5%上升到30%,城市非农业人口占总人口的比重由5.1%提高到18%。随着设市城市数量不断增长,城市区域迅速扩张。近20年来,北京、上海、天津、哈尔滨、武汉、南京、广州等特大城市周围的若干县区,均已建设成为城市新区;在人口密集、经济发达的长江三角洲、珠江三角洲、京津唐地区、厦漳泉三角地区、辽中南平原、胶东半岛等已经逐步形成城市群;以利用现有交通优势而形成的沿江、沿河、沿路城镇带也逐渐扩大。与此同时,市管县城市地区内的城镇群、整县改市城市群建设也不断加快。

非农化是城镇化的产业基础。改革开放以来,中国农业劳动力非农化基本上是采取了两种模式:一种是依靠农业发展的自生型非农化;另一种是依靠大城市经济辐射所带动的辐射型非农化。自生型非农化的主要动力是农业商品化,而辐射型非农化的动力是城市工业化。由于乡

镇企业和城市非正式部门迅速发展,非农产业的吸收能力空前提高,劳动力非农化速度不断加快,由此极大地推动了城镇化进程。1978年,全国农业总产值占国内生产总值的比重为38.5%,第二、第三产业的比重分别为48.2%和23.7%。到1998年,农业总产值占国内生产总值的比重为31.6%,下降了6.9个百分点;第二、第三产业的比重分别为49.2%和32.8%,各上升了1%和9.1%。二三产业比重的增加,尤其是第三产业比重的大幅度增加,标志着中国城市化步伐的加快。而80年代中期乡镇企业的异军突起,打破了二元结构下城乡产业发展的界限,促进了农村工业化和二三产业的发展,更进一步带动了小城镇的发展,对优化城乡结构发挥了极其重要的作用。目前,国内生产总值的1/3、财政收入的1/4、出口创汇的38%、工业增加值的47%、农村社会增加值的2/3、农民收入的1/3都来自乡镇企业。农村人口除了在大中城市寻求就业和生存空间以外,更主要的还是随着小城镇的发展,大量地进入小城镇寻求新的生存空间。到1998年,全国共有建制镇1.8万多个,平均每个镇1.6万人。20年来,小城镇累计吸纳、转移农业劳动力3000多万人,占农业富余劳动力转移总量的30%以上。

从宏观经济背景来看,中国出现有效需求严重不足,经济由短缺走向全面过剩,迫切需要新的增长空间,这一经济走势成为农村城镇化的必然要求。随着城市下岗职工再就业压力的增大,大中城市吸纳农村劳动力的能力大大下降,迫切需要政府引导农村城镇化。有效需求严重不足,经济由短缺走向全面过剩的具体表现是:(1)产品过剩程度日益加深。据国家内贸局统计,中国已不再存在供不应求的产品,而且随着经济的发展,供过于求的产品所占比例不断增加,产品过剩的矛盾日益突出。1998年一季度供过于求的产品占25.8%,供求基本平衡的商品占74.2%,而1999年对601种主要商品统计,一季度供过于求的产品所占比例高达67%,比上年提高41.2个百分点。金融资本和农产品也出现了较严重的过剩。农产品剩余增加反映在以下几个方面:现在已经不存在供不应求的农产品;农产品产量在逐年增长,出口量却大幅下降,农产品库存量不断上升;农产品价格特别是粮食、生猪价格仍在继续下滑。(2)消费需求严重不足。近两年来,中国城乡居民消费出现“断层”。1998年,社会消费品零售额实际增长9%左右,居民消费增长虽处于正常区间,但较前几年相对趋于平淡。由于居民收入增幅下降,且收入差距拉大,影响居民消费心理预期的主要因素没有改变,如果没有有效的政策引导,居民消费需求短期内仍难以发生大的变化。1997和1998年,城镇居民人均实际收入增长分别为3.4%和6.6%,两年增幅比“八五”时期的平均水平分别下降了4.4和1.2个百分点;农村居民收入也出现了改革开放以来从未有过的现象,即收入增幅连续两年大幅度下降。(3)民间投资乏力。固定资产投资的强劲反弹是推动1998年经济增长的主要力量。但国有投资与经济增长的幅度并不匹配,1998年国有固定资产投资增长达到22%,而工业增长率为8.8%,一个重要的原因就是民间投资乏力。(4)物价持续下降。商品零售价格总水平已持续下降了二十几个月,生产资料价格持续下降的时间更长。

面对过剩经济,我们要寻找短缺,寻找经济增长“突破口”。从某种意义上讲,“城市短缺”是最大的短缺,与亿万农民对城市的渴求相比,目前的城市供给要小得多,从这个意义上说,中国目前乃至今后若干年都将存在严重的“城市短缺”。这种短缺不仅是经济意义上的短缺,更是社会结构的短缺。与能源短缺、交通短缺相比,“城市短缺”对经济社会的影响要严重得多。因势利导地推进城市化进程,将大大有助于解决中国在实现20年快速发展后出现的经济增长源泉问题,农业发展及其相关的农业剩余劳动力就业问题,资源、环境和人口的可持续发展问题。今后十几年要实现持续快速增长,必须有足够的持续增长的需求支撑。无论是消费需求还是投资需求,都与城市化问题紧密相连。从消费需求来看,农村人口在消费习惯、消费模式上与城市有

巨大差别,消费示范效果扩散很慢。8亿多农民实现的消费需求对经济增长的贡献,已由80年代前半期的35%降到90年代以来的20%,人均消费额只相当于城市居民的40%,大于城乡间的收入差距。如果这种消费习性与消费水平的民众占全国总人口的比重不发生变化,很难设想国民经济能保持长盛不衰的快速增长。至于投资需求,现有城市基础设施的短缺,加上8亿多农民对城市的渴求,由此所带动的对城市基础设施的需求将十分巨大。加快农村城镇化可以成为启动农村市场的切入点,这是因为:加快小城镇交通、供水、供电、通信、文化娱乐等基础设施的建设,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、家电等相关产业的发展;城镇化将吸引大批农民进入城镇,农民进入城镇转变为市民后,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,中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1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。

2. 影响中国农村城镇化健康发展的主要问题

由于农村城镇化是一个庞大的系统工程,涉及方方面面,当前,中国农村城镇化正面临一些值得注意的问题。

2.1 城镇建设缺乏统一规划,随意性大

规划是城镇建设的龙头,搞城镇建设必须高度重视科学规划,严格依法执行规划,力求使城镇、工商业和人口得到合理配置。小城镇规划最重要的是要科学考虑以下几点:(1)城镇性质与规模,这涉及城镇的发展方向和土地的效益面积与预留;(2)功能分区,包括工业区、商业区、文化区、机关等的合理布局;(3)基础设施的综合配套,包括城镇道路宽度,给排水系统,供电、供气系统,学校、医院等服务设施的安排以及公共绿地与私人绿地的预留;(4)小城镇的建筑风格、色调等。目前,在一些地方的城镇建设中,既缺乏目标模式的总体规划,又缺少建设过程中的管理指导,建设随意性大。有的不从实际出发,不考虑自身的特点、优势和条件,一味好高求大,盲目照搬其他地方的模式;有的不惜浪费资财,盲目攀比,追求时尚,盲目建“大都市”、建“区域中心城”;有的缺乏功能要求,城镇建设缺水少电,服务设施不配套;有的区域规划零乱,建筑风格千房一面,缺少特色;有的有规划也不按规划进行建设,而是凭领导的主观愿望办事。由于缺乏规划指导,致使相当一部分小城镇建设盲目占地,布局过于分散,甚至出现“一年建,二年改,三年推倒再重来”的现象。广东珠江三角洲地区小城镇星罗棋布,密度达到每万平方公里100个,城镇之间的距离不到10公里。从福州到厦门公路沿线,小城镇连在一起,几乎成为“中国第一长街”。在东南沿海经济发达地区,乡镇企业、村庄和小城镇犹如满天散落的星斗,有人把这种建设布局称为:“走了一村又一村,村村是城市;看了一镇又一镇,镇镇是农村。”在这种小城镇建设中,内部建筑布局不合理,道路建设不规范,小城镇内边角空地随处可见,污染严重的工厂混杂于居住用地之间,商业网点偏居一侧,城镇的功能不能很好发挥,群众生活质量得不到应有的提高。

2.2 非农化与城镇化脱节,城镇建设缺乏产业支撑

城市起源于工商业的集中。在工业社会,制造业的集中与扩大,服务业的快速发展,成为城市发展的重要推动力。但在当前一些城镇建设特别是中西部地区城镇建设中,只重视城镇的基础设施硬件建设,忽视了对本地区支柱产业的培育,缺乏特色产业和主导产业支撑,现有乡镇企业又过于分散。目前,中国全社会经济非农化水平已由1952年的49.5%上升到1998年的82%,但城市化水平仅30%左右,大大低于欧美发达国家平均70%的城市化水平,也低于世界平均47.5%(1995年)的城市化水平,主要原因在于现有乡镇企业分布过于分散。据统计,中国

现有乡镇企业 80% 以上分布在各村庄,18% 分布在集镇,另有 2% 分布在县城以上。过于分散的产业布局使乡村工业布局分散化、规模细小化、人际关系亲缘化、经营管理封闭化、决策主体附属化,一方面不利于小城镇区域经济龙头作用的形成,另一方面也不利于乡镇企业自身的发展和提高,使乡镇企业形不成规模,上不了档次,整体素质难以适应市场经济发展的需要。与此同时,一批进镇农户仍然保持“兼业型”特征,脚踏两只船,在基础设施建设和再生产投入上举棋不定,不利于农村分工分业和城镇建设的发展。农村生产力落后,产业畸形和所有制结构单一,限制了新行业的发展。“二元结构”的户籍管理制度使乡村劳动力和资金进城受到各种限制,城镇既缺乏第二产业的依托,更缺少第三产业的支撑。目前,中国城镇第一、二、三产业结构比为 78:12:10,乡级镇镇区非农业人口只占镇区总人口的 45.8%。

2.3 城镇建设缺乏规模效应

城市的兴起与发展有其自身的规律。所谓“市随路旺,城随市兴”,一定发达程度的商品生产规模、供求集散规模、人口规模以及通畅的交通、信息渠道,是城镇存在与发展的客观条件,市场的规模和功能决定城镇的规模和功能。工业和商业在地理上集中的主要原因之一,就是因为能享有城市的所谓“聚集经济效益”。巴顿认为,一个城市合理的生产率曲线具有倒 U 形特征,开始时随城市规模大小上升,后来曲线变平,最后,在达到最大的城市规模时,实际上趋于下降。他援引邓肯的话说,“在城市人口有 25 000 人以上时,出现了擦鞋、女子理发、洗帽子、修皮货商店,而在人口超过 50 000 人时,才会出现婴儿服务。”^①世界银行专家估计,城市达到 15 万人的规模时,才会出现聚集效应。但在中国当前农村城镇化过程中,一些地方不顾条件,在数量上盲目扩张。一些根本不具备城镇发展条件的地方也人为地建立工业区,建设大市场,结果使小城镇规模过小。农业部第一次农业普查资料表明,1996 年末,全国农村镇(不包括城关镇)共 16 124 个,占全部乡镇总数的 37.4%,每个镇区平均面积 2.42 平方公里,平均总人口 4 520 人,非农人口仅 2 072 人。人口规模过小导致经济发展水平低,综合服务能力低,基础设施落后。目前,中国小城镇单位土地面积提供的国内生产总值仅相当于城市平均水平的 1/3,相当于 200 万人口以上城市的 3%。

2.4 城镇建设管理滞后,居民素质有待提高

管理是城镇建设和高效运转的根本动力,应贯穿于城镇建设和发展的全过程。目前,多数城镇对管理的重要性认识不足,重建轻管,建管分离。有的城镇建设不注重科学决策,不搞可行性研究报告,对市场缺乏调查分析和预测,就盲目地划地盘、铺摊子、增投资、造房子,搞“遍地开花”式的快速建设和开发,房子拆掉一大片,拆完了房没资金搞续建和配套建设,就层层下指标,压任务,搞集资摊派,群众怨声载道;许多城镇基础设施建设标准低,质量普遍不高,究其原因,主要是一些地方急功近利,不遵循基本建设程序,不严格执行工程项目建设制度,城建工作人员质量意识不强,业务不熟,技能不精,搞因陋就简,地勘、设计、施工队伍选择和建筑材料选用搞低质低价,把关不严;有的地方在建设资金的筹措上一味“等、靠、要”,资金到位难,大量工程沦为“胡子工程”。在城镇管理上,有的地方比较注重城镇的“硬件”设施建设,忽视软件环境;比较注重经济增长指标的考核,忽视城镇经济、社会、生态、人文、环境的协调发展;比较注重“有形市场”建设,忽略“无形市场”的引导。有的城镇在行政管理体制上机构设置小而全,过于强调纵向对口,缺乏对非农产业、社会保障和城镇建设的管理职能。由于现有城镇缺乏城镇必要的基础设施和城镇氛围,又缺乏支柱产业吸纳农村劳动力就业,导致小城镇吸引力低。在一

^① K. J. 巴顿:《城市经济学:理论和政策》,商务印书馆,1984 年,第 91 页。

些城镇,进镇居民基本素质、文明程度不高,时间不长,基础设施便被毁坏。有的进镇农民缺乏专长,没有固定的职业,收入很低,生活窘困,只好再返回家种田。

2.5 缺少生态环境保护的观念

城镇建设必须坚持可持续发展战略。如果在城镇化进程中忽视对生态环境和自然资源的保护,政策不当,操作失误,很容易对城镇发展的整体性和生态平衡带来破坏性的影响。有的地方在风景名胜区建低水平建筑,不惜毁掉一部分自然资源,影响了景观地域环境的协调性,造成了自然生态环境破坏和水土流失。有些地方上低水平、低效益的乡镇企业项目,造成环境污染。有的地区对农村住房建设管理严重失控,农民建了新房不拆旧房,宅基地面积越占越大。一些小城镇本来有很好的旧城基础,改造潜力很大,却硬要另辟新的小城镇,搞新的开发,土地资源浪费越来越严重。

3. 进一步优化中国农村城镇化的对策

早在 90 年代初期,我们就曾经以增长极理论为依据,提出以县城为中心、据点和网络同步发展的农村城镇化道路(辜胜阻,1991)。90 年代中期,我们进一步把这种设想具体化,提出一方面通过城镇据点发展模式,增加 300 多个小城市和近 2 000 个县城的人口规模;另一方面,通过网络城镇化发展模式,在全国根据不同情况建立区域城镇群、市管县内城镇群、“三沿”(沿江、沿河、沿路)城镇带和整县改市城市群(辜胜阻等,1994)。在当前各地掀起以农村城镇化为突破口来启动农村市场和转移剩余劳动力的时候,我们更要警惕计划经济体制下盲目建设、重复建设的历史教训。我们认为,进一步优化中国农村城镇化需要采取以下战略对策:

3.1 科学规划,合理布局,从战略高度重视农村城镇的规模效应,克服农村城镇规模小、布局散、功能弱的现象

中国当前农村城镇规划方面最突出的问题是规模小、布局散、功能弱。规模小又是问题之关键。我们主张,当前优化农村城镇化首先要集中力量在乡镇企业比较发达、大中城市辐射作用比较明显的长江三角洲、珠江三角洲、环渤海经济区以及中西部地区大城市、特大城市的郊区和周边地区;引导“农民向城镇集中,乡镇企业向工业小区集中,土地向种田能手集中”;按中小城市标准规划、建设一批具有一定规模效应和集聚效应的县城和县域中心镇,逐步形成县域范围内功能互补、协调发展的“中小城市—中心镇—集镇”体系。在这些地区推行“一县一市”的现实意义是:(1)可以保证城市的均衡分布;(2)可以突破城市建设所需资金限制;(3)可以突破就业所需资金限制;(4)可以突破国家安排城镇居民就业所需住房投资的限制;(5)可以突破城市化所需交通和通讯条件限制;(6)可以较好地解决农业劳动力进城的适应性问题;(7)这种城市化主张既可以避免过于分散的集镇化造成的土地浪费、污染等“农村病”,也可以避免发展大城市造成的“城市病”。事实上,这些地区许多城镇不仅具备了相当的非农化基础,有了良好的公用设施和基础设施,农民素质也不错,关键在于合理引导。

从城镇内部规划来看,农村城镇要立足区域范围,寻求城镇发展的增长极,用大市场眼光分析城镇发展的优势和制约因素,根据区域的环境容量编制城镇规划。城镇规划的时间跨度要大、空间地域要广、结构布局要优。小城镇规划,一是坚持规划超前性。城镇建设定位要切合实际,并保证规划在今后 20~30 年不落后。二是坚持规划科学性。按照县级市(含县城)—中心镇—一般集镇—中心村—一般村五个层次建立多层次规划,以县(市)域为单位一起规划,合理布局,协调发展。三是坚持规划综合性。小城镇建设是个系统工程,居住建筑和学校、托幼、医院、卫生院、文化馆、图书馆等文化生活设施要精心安排,要统一安排供水、供电、通信、排水、道

路、桥梁、环卫等基础设施的建设。对小城镇规划区内的土地和空间资源的利用以及各种建设活动要进行综合部署,做到统筹兼顾,全面安排。四是坚持规划分步性。小城镇建设必须坚持量力而行,不求最大,但求最佳,不求工程数量多,但求建设品位高。五是要坚持规范化管理。

3.2 自下而上,启动民间投资,完善农村城镇化的动力机制,克服投资主体能力弱化、投入严重不足现象

改革开放以前,中国的城镇化基本上是一种基于传统计划经济体制的自上而下的发展模式。这种自上而下的城镇化发展模式虽然在较短的时间内建立了门类齐全的工业体系,奠定了中国城镇化体系和社会经济发展的基础,但也造成了政府投资不能形成良性循环,城镇基础设施滞后,城市体系头重脚轻和布局不合理等弊端,严重阻碍了中国城镇化进程。80年代开始,随着市场化取向的经济体制改革逐步深入,渐进的、外围突破的市场导向改革在传统体制和传统模式的外围出现了自发的、诱致性的与城镇发展相关的制度创新,并形成了民间发动型的自下而上的城市化模式,有力地推动了农村城镇化(辜胜阻、李正友,1998)。近10年来,温州小城镇基础设施建设投入的资金达到100多亿元,其中70%以上来源于农民集资,20%来源于集体积累,而国家投入不到10%。苍南县龙港镇通过出让土地使用权的办法(每户42平方米),向进镇农民收取城镇建设设施费,在一片滩涂上建成一个已有13万人的繁荣新型城市(张仁寿,1999)。

农村城镇化是一个根本性的转变过程,需要投入大量资金进行基础设施和公用设施建设。专家测算,小城镇每增加1万人,就需要增加1平方公里的城镇,投资近2亿元。要克服城镇化进程中的资金约束,当务之急是尽快改变现行单一由政府投资的局面,广辟资金来源渠道。为此:(1)启动民间投资。要在完善土地转让、集中统建、招商引资、谁投资谁受益等优惠政策的基础上,鼓励和引导民间集资、农民带资、乡镇企业筹资和外商投资建城,把大量沉淀于银行的资金转化为农村城镇建设的建设资金。(2)引导农民投入。财政资金可以向小城镇倾斜,在搞好水、电、路及通讯等基础设施建设的同时,增加与农民利益有密切联系的、有巨大消费空间的项目,以此吸纳农民投入,加快建设速度。要通过小城镇安居工程,大量吸引农民建房资金。(3)推动民营企业参与。在中国现有6万亿元的城乡居民储蓄存款中,80%以上的存款被15%的人占有。这表明,让民营企业参与农村城镇建设潜力很大。而且民营企业家懂市场,会经营,重管理,按市场化模式运作能够较好地保证资金高效运作,提高资金使用效率。(4)加大国家政策扶持。一方面改革现行农村城镇财政管理体制,在分税制的基础上合理确定地方政府和上级政府的收支范围,明确界定农村城镇建设可利用资金范围,增强农村城镇为社区服务的预算内财政能力;另一方面要从基本建设投资和国家用于加大基础设施投入而增发的国债、银行配套资金中拨付一定比例用于建立农村城镇建设中长期投资信贷。同时,国家要像实施村村通广播电视和农村电网改造工程一样,直接投资加快农村城镇和中小城市基础设施、公用设施建设。(5)强化金融支持。推进金融部门进行金融工具创新,为农民和其他居民到城镇建房、购房提供抵押贷款,鼓励农民和其他社会成员到农村城镇务工经商,到城镇集中建房、购房。(6)导入市场机制。政府要在提高服务质量和工作效率、健全规章制度、创造良好的投资环境等软件上下功夫,使小城镇产生极强的吸引力,按“市场筹集为主、政府补贴为辅”的原则,走“政府投资、社会集资、农民带资、招商引资、合理开发、滚动发展”的筹资路子,使城镇建设资金的筹集步入良性循环的轨道。

3.3 强化产业支撑,优化小城镇功能,增强城镇吸引力,克服产业支撑弱、特色不明显、人才缺乏和制度不健全的现象

没有自己的特色与文化内涵就没有灵魂,就不是现代化城镇。农村城镇建设应根据当地资

源、经济发展水平及城镇体系等因素来选择发展方向,可以向专业市场型、工业型、贸易型、旅游型等特色与专业城镇发展,强化产业支撑,避免与大中城市同构。农村城镇化可以选择八种发展模式:(1)行政管理职能型的城镇发展模式。依托县城发展城市,依托乡镇政府所在地建立城镇,利用原有城镇的行政特点,利用乡镇所在地的现有基础,大力发展第二三产业,集聚人口,强化城镇的经济和社会服务功能。(2)为大工业服务的小城镇发展模式。依托当地或周围的大型工矿企业,积极发展服务型产业,为大工业提供配套服务,同时又利用大型工矿企业的技术、资金、人才以及原材料或副产品,发展有特色的加工业。(3)依托矿产资源的小城镇发展模式。有的小城镇,可以充分利用当地丰富的自然资源,建立自己的优势产业,推动小城镇发展。但发展这种模式要注意环境保护和综合治理。(4)商品流通指向型发展模式。在这种模式下,小城镇可以凭借历史上曾是当地商品集散中心的传统优势,或者是以当地大量生产的某种有特色的工农业产品为依托,建立起流通范围广、辐射面积大的批发市场,以此为龙头带动农村城镇建设的发展。(5)利用特殊的地理位置的小城镇发展模式。处于县际或省际边界的小城镇,可以在互通有无的基础上,确立自己的产业优势,大力发展商品流通,吸引来自各方的人力和财力,推动小城镇发展。(6)把小生产与大市场连接起来的窗口城镇发展模式。中国许多地区都有自己传统的手工业,如玉雕、制陶、刺绣等,将同种工艺的加工业集中在一起,形成民间工艺加工区,既可以促进工艺水平的提高,也便于产品打入更广阔的市场。(7)为农副产品产前产中产后服务型的小城镇发展模式。立足靠近农村地区的特点和优势,大力发展农副产品深加工、精加工、运输和贸易,发展高新农业技术咨询、推广和农机服务,推动农村城镇发展。(8)工贸结合的小城镇发展模式。一些已经拥有自己拳头产品的小城镇,其中有的产品甚至已经打入国际市场。在这种情况下,要大力推进市场建设,建立大型综合市场,走工贸结合的道路。

推进中国农村城镇化,最重要的是以人为本,发挥能人效应。因为推进农村城镇化的主体是农民,必须加速培养知识型农民,启用能人。知识型农民具有风险意识、市场意识、科技水平和经营管理能力,势必促进农村城镇化的大发展。培育知识型农民,一是开展农民科技教育,提高农民的科技素质;二是发展农民专业技术协会,构建新型的农村科普服务网络;三是以市场为导向、效益为准则,推行技术承包;四是改革科研体制,促进产学研结合。

此外,农村城镇建设要有所突破,就必须高起点、高标准地改革经济社会管理体制,完善社会政策,避免“新城镇,旧体制”;“穿新鞋,走老路”。首先,要按照“小机构,大服务”的目标和“政企分开,政事分开,精兵简政”原则,塑造高效、廉洁的地方政府,建立能够适应并促进经济发展和现代化建设、运行协调、灵活高效的行政管理体制;其次,农村城镇要着力于培育和塑造合格的市场竞争主体和公平竞争的市场秩序,健全服务体系,营造良好的投资、工作和生活环境;再次,建立和完善农村城镇社会组织和社会管理政策,制定有利于吸引人才和留住人才的户籍、就业、住房、教育、社会保障和治安政策;最后,要切实加强农村城镇“软件”环境建设,加强对城镇居民的教育,提高居民科学文化素质。

参 考 文 献

1. 辜胜阻:《非农化与城镇化研究》,浙江人民出版社,1991年。
2. 辜胜阻等:《当代中国人口流动与城镇化》,武汉大学出版社,1994年。
3. 辜胜阻、李正友:《中国自下而上城镇化的制度分析》,《中国社会科学》,1998年第2期。
4. 张仁寿:《依靠民间与市场力量推动的城镇化:温州的经验》,《中国农村经济》,1999年第1期。

(本文责任编辑:朱犁)