

以健康城镇化推动城乡统筹发展的新思考

段进军

(苏州大学中国特色城镇化研究中心)

内容提要 统筹城乡发展已经成为我国社会经济发展的重大战略，而健康城镇化构成城乡统筹发展的重要基础和动力。我国在“九五”和“十五”期间，特别是“十五”期间提出“要不失时机地加快城镇化的发展”，使本来已处于快速发展的城镇化进一步加速，导致城镇化在一定程度上出现冒进态势。冒进式城镇化使得城市建成区急剧扩张与耕地减少；土地城镇化大大快于人口城镇化，产业结构与就业岗位增加无法适应冒进式的城镇化等。这些问题致使城乡之间发展出现不协调。因此，要实现城乡统筹发展，必须转变当前城镇化发展模式，走健康城镇化道路。

关键词 健康 城镇化 城乡统筹

城乡协调发展是社会经济发展到一定阶段的必然要求，西方发达国家大都经历了由城乡分割的二元结构到城乡一体化的发展阶段，大量理论揭示出这样规律性。改革开放以来，我国城镇化快速发展，但城乡二元结构的问题非但没有缓和，反而出现城乡差距的不断扩大。因此，统筹城乡社会经济发展已经成为当前我国经济社会发展的重大战略。党的十六大提出的“统筹城乡发展”，以及十六届四中全会提出的“构建社会主义和谐社会”是对新时期加强工业与农业、城市与乡村协调发展的一个重大战略判断。但如何实现城乡统筹发展，最根本的是要走健康城镇化道路，健康城镇化构成城乡统筹发展最为重要的基础和动力。

一、城乡协调发展是社会经济发展到一定阶段的必然要求

大量理论揭示了城乡和工农协调发展是经济发展到一定阶段的必然要求。发展经济学家刘易斯的“二元结构经济发展理论”是经典的理论，这一理论被西方许多经济学家认为是解释第三世界劳动剩余国家发展过程的“普遍真理”，但这个理论存在着一定的缺陷，美国耶鲁大学的两位教授费景汉和拉尼斯对其进行了发展，他们认为，刘易斯的二元结构模型中很明显将农业当作一个被动的模型，在整个运行过程中看不见农业劳动生产率的提高，收入的增加。该模型的缺陷主要有^[1]：（1）不重视农业在促进工业增长方面的重要性，这会造成农业的停滞；（2）忽视了农业生产率的提高而出现剩余产品，应该是农业中的劳动力向工业流动的先决条件，否则工业中新吸收的来自农业的劳动力就没有口粮和其他农产品的供应。费景汉和拉尼斯强调了农业和工业之间的互动性，把农业也作为一个主动的部门。现代城市规划的鼻祖—英国人霍华德，他早在一百多年前就想到了，他认为理想社会模式应该是让城市的现代文明、城市的活力涌到农村去，让农村也充满着城市的生机和活力；而且要让农村的田园风光来点缀城市，使城市的生活环境环绕着优美的田园环境^[2]。日本学者岸根卓郎于1985年提出了城乡融合设计理论^[3]。他认为21世纪的国土规划目标应体现一种新型的、集约了城市和乡村优点的设计思想。其基本思想是创造自然与人类的信息交换场。他提出的“新的国土规划”使自然系、空间、人工系统综合组成的三维“立体规划”，其目的在于创造一个建立在“自然—空间—人类系统”系统基础上的“同自然交融的社会”。

目前，我国经济发展也将进入一个新的阶段，即进入了以工促农、以城带乡的发展阶段。这是因为：自1949年新中国成立后，我国进入农业支持工业、农村支持城市发展阶段。为了快速发展经济，我国确立了优先发展重工业的工业化战略。发展重工业，必须有原始资本积累，从理论上讲，途径有两条：一个是从国外，一个是从国内。受西方列强经济封锁的限制，我国工业化发展所需原始积累只能来源于国内。为此，我国采取了农业和农村支持工业和城市发展的政策，制定了农产品统购统销政策和城乡分割的二元户籍制度。这些政策在当时功不可没，以此为基础，我国建立了庞

大的工业体系。但是城乡二元分割的制度使得我国社会长期以来处于割裂状态，这种割裂的二元结构，随着经济发展整体水平的不断提高，和城镇化的不断推进，不但没有缓和，反而日益突出。在收入方面，目前城镇居民人均可支配收入分别是农村居民人均纯收入的 3 倍多。如果考虑到城镇居民享有的医疗、教育和住房等社会福利，城镇居民和农村居民收入的差距还要大。在社会事业发展方面，农村和城镇的差距更大。尽管我国政府非常重视农村普及义务教育和医疗工作。但是，相对于城市来说，农民子女“上学难”、“看病难”的问题严重。农村成为全面建设小康社会的难点。而且这些年城镇化的快速推进并未把“三农”问题纳入其中，反而由于城市空间无序的蔓延，使城乡之间矛盾更加突出。党的十六大提出的“统筹城乡发展”，十六届四中全会又提出“构建社会主义和谐社会”的战略，以此战略为指导，我国经济发展必须进入新的阶段，即以工促农、以城带乡阶段。这要求在政策上工业和城市支持农业和农村的发展，但我们必须科学地认识城市和工业反哺农业和农村的内涵，这并不意味着不重视工业和城市的发展，相反，改变城乡二元经济结构、实现现代化的根本途径仍在于工业化和城镇化。不论是农民实现全面小康还是城市居民提高生活质量，离开工业化和城镇化，都无从谈起。工业和城市只有快速发展，才有能力支持农业和农村的发展，问题的关键在于城镇化能否健康发展，能否把“三农”问题作为其战略核心。

二、城乡不协调是我国城镇化进程面临的最大问题

改革开放以来，特别是近十年来，我国城镇化发展问题形成了若干主流观点：第一，我国是“工业化超过了城镇化，城镇化滞后于工业化”。其二，我国“农村人口太多，需要尽快解决城乡不合理的二元结构问题”，需要加快城镇化进程。其三，根据国际经验，城镇化水平达到 30% 以前，城镇化速度较慢。城镇化水平在 30-60% 之间是城镇化加速发展阶段。达到 70% 以后将进入平稳增长阶段。以上观点对中国城镇化进程产生了深刻的影响，使我国各地都将城镇化作为社会经济发展的战略选择，有些地方甚至不顾客观条件来快速推进城镇化，忽视了城镇化发展的内在规律，在一定程度上出现了城镇化冒进的态势。

（一）我国城镇化的冒进态势

我国城市化经历了不同的发展阶段，不同学者从不同角度进行划分，比如周一星将我国从 1949 年以来的城市化划分为 6 个阶段（如图 1 所示）。^[4]陆大道在周一星划分的基础上做了一定程度的修改，他认为，除了 1958-1960 属于过度的城市化以外，1996-2005 年也属于过度的城市化。其具体划分的时间段为^[5]：1949—1957 年，年均增长 0.6 个百分点，属于正常阶段；1958—1960，年均增加 1.45 个百分点，属于过度城市化；1961—1963 年，年均增加为负值，属于反城市化；1964—1978 年，属于停滞阶段；1979—1995 年，年均增加 0.63 个百分点，属于正常阶段；1996—2005 年，年均增加 1.4 个百分点，属于过度城市化。

改革开放以来，我国出现三次大规模快速的城镇化发展阶段^[5]，分别发生在 1985-1989 年间、1992-1995 年间和 2001 年以来。第一次城镇化快速发展，是长期发展累积的结果，并没有产生明显的负面倾向。第二次城镇化快速发展，表现为大规模的开发区建设。其中在 1992~1994 年兴办开发区热潮中，全国兴办各类开发区 2800 个，其中经政府批准的只有 257 个。开发区建设成为这一段时期城镇化发展和城镇空间扩张的推动力量。在这一阶段全国出现设市的高潮。1993 年，全国设市城市达到 570 个。其中，200 万人口以上的 10 个，100-200 万人口的 22 个，50-100 万人口的 36 个，20-50 万人口的 160 个，20 万人口以下的小城市 342 个。特别是自 2001 年以来，我国城镇化在原来快速发展的基础上进一步加快。在 2001 年公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》中首次明确提出：“要不失时机地实施城镇化战略”，使本来已经很快的城镇化进程处在进一步“加速”之中，出现了城镇化的冒进态势。在 2000-2005 年五年间，城镇人口由 4.56 增加到 5.62 亿，增加了 1.06 亿，每年 2100 多万人。这个期间，我国城镇空间严重失控，产生了严重的

后果。

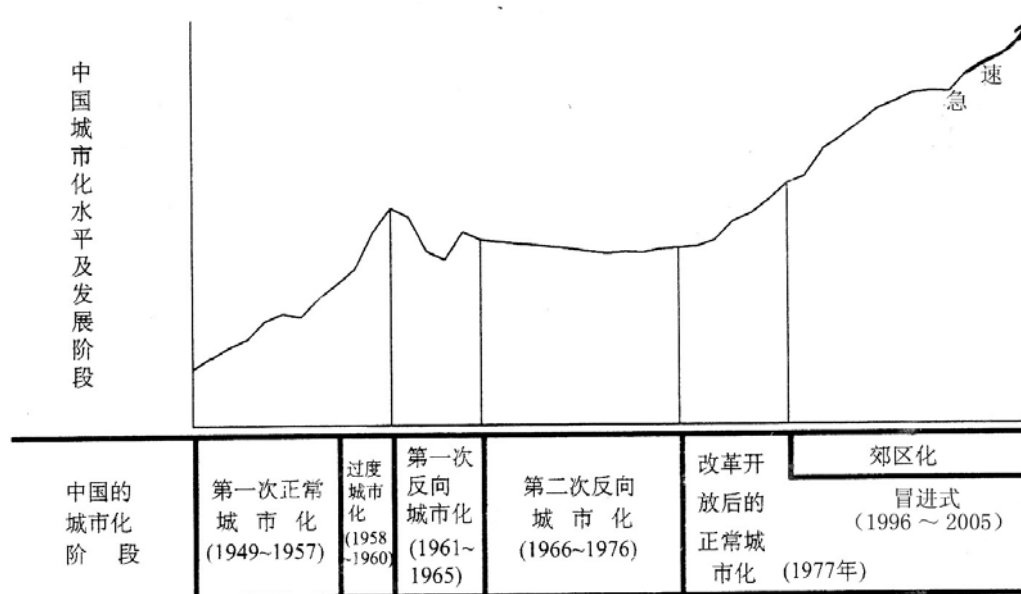


图 1

我国城市化水平及发展阶段的波动性，资料来源：取自周一星“世界银行远程教育课”资料，略做修改，2001

在全国范围内，正常的发展和人为的拉动，使我国城镇化率迅速上升。竞赛、攀比和大规模大圈地之风从此越刮越大。城镇周围的空间严重失控，许多耕地和农田被毁掉，制造出大量的失地农民与城市边缘人群。农村人口急速、大规模地向城镇迁移或转移，远远超出了城镇的就业吸纳能力和基础设施承载能力，快速的城镇化引发出了严重的资源环境和社会问题。

（二）冒进城镇化割裂了与“三农”之间的关系

1. 城市建成区的急剧扩张与耕地的减少

冒进式城镇化导致城镇建设用地盲目扩张和无序蔓延，过度侵占了大量的优质耕地。根据建设部专家的数据，1991-2000年全国城市建设用地每年平均增加150多万亩，2000年在300万亩以上，2002年在500万亩以上。沿海各省市2010年的土地指标在2001年已经用完。根据国土资源部的数据，在1997—2000年期间，平均每年建设占用耕地270多万亩；而在2001年—2005年期间，该数量已经增加到328万亩。我国耕地平均值已经从2001年的1.49亩降低到2005年的1.4亩，相当于同期世界人均根底2.88亩的48.6%。更为重要的是我国耕地还有不断减少的趋势（如表1所示）。

表 1 我国人均耕地变化情况

年份	人口总量（万人）	耕地总量（亿亩）	耕地占国土比重（%）	人均耕地（亩）
2001	127627	19.1	13.29	1.49
2002	128453	18.8	13.25	1.46
2003	129227	18.5	12.85	1.43
2004	129988	18.36	12.83	1.41
2005	130756	18.31	12.82	1.40

资料来源：中国国土资源年鉴 2000-2005 年

2. 土地城镇化大大快于人口城镇化

在我国城镇化存在着土地城镇化大大快于人口城镇化。城镇化速度虚高，“土地城镇化”大大快于“人口城镇化”。农民土地被城镇化了，但农民及其家属却未城镇化。根据对 86 个由国务院审批的城市总体规划的城市的跟踪分析，1990~2000 年，城镇人口规模增加了 26%（按普查年城镇常住人口口径统计），城市建设用地却增加了 67%。土地城镇化大大快于人口城镇化。土地城镇化过快引发大量的失地农民。2000 年全国已有 5000 万农民失去土地。在 2001 年~2004 年四年间，全国又净减少了 2694 万亩耕地，按劳均 4 亩耕地计算，相当于增加了 670 万农业剩余劳动力，如果按照这种趋势发展下去，到 2020 年又将有 6000 万农民失业和失去土地^[5]。

3. 土地非农化收益分配格局不合理

梁爽博士以河北省涿州市为例，详细调查分析了在现有制度安排下，土地非农化收益分配格局，结果为：农民个人得到 9.93%，农民集体得到 4.46%，市（含镇）政府得到 30.5%，市级以上政府得到 10.6%，土地使用者得到 44.5%。结论是：农民个人及集体所得收益占比例最小¹。地方政府是土地非农化过程中的重要受益者，土地使用者是最大收益者。梁爽在同一论文中引用了沈飞、朱道林 2004 年的调查研究资料，该分析资料利用农村集体土地收益及城市居住用地基准价粗略测算了全国 35 个城市土地非农化过程中，政府和农村集体的土地收益分配比例约为 17.7: 1，农村集体主要是农民的经济利益严重受损。周一星教授 2006 年在广州中国城市规划学会成立 50 周年学术报告中，援引了有关部门统计：近年来，地方政府的土地出让金收入为 450 亿元/年，纯收入 159 亿元/每年，而同期土地征地补偿仅 91 亿元/年。

4. 城乡差距进一步扩大

在城市化与“三农”的关系上，过多地偏重于城镇，对工农和城乡差距拉大问题相对重视不够。以城镇居民可支配收入与农民人均纯收入之比为例，1997 年为 2.47: 1，2003 为 3.23: 1，到 2007 年已扩大到 3.33: 1；1998~2008 年，农民人均纯收入的增量仅为城镇居民人均可支配收入增量的 12.2%；2007 年农村居民人均生活消费支出为 3223.85 元，比城镇居民人均生活消费支出的 9997.47 元少 6773.62 元，仅为城市居民的 32%。在教育、卫生、社会保障等公共产品的分配方面，偏重于城市，忽视农村。以 2000 年为例：城镇小学在校生人均预算内经费为 658 元，农村仅为 479 元，只相当于城镇的 72%；农村人口占全国总人口的 63.78%，但农村卫生总费用却只占全国卫生总费用的 32.07%，人均卫生费用农村只是城市的 1/3；城镇居民医疗保障覆盖比例达 52.5%，农村只有 9.9%，相差 40 多个百分点。

5. 产业结构及就业岗位增加不能适应冒进式城镇化^[5]

我国城镇化进程需要与产业结构及其转型的进程相适应。我国三次产业的就业比重，第一产业仍然占 45%。这说明我国工业化程度与发达国家还有很大的差距，实现产业结构根本转型是长期的过程。我国目前具有庞大的基础原材料产业。但依靠这些产业的扩张，来增加吸引农村劳动力和农村人口，空间已经不大。城镇化和就业人口的增加越来越依赖第三产业的发展。但是，由于人口基数特别大，平均每年一个百分点的城镇化率增长，就业岗位就要求增加 800—1000 万。第三产业的发展空间也无法持续提供这个就业岗位规模的大部分。近年来，我国城市就业问题突出，表明城镇化速度和规模超出了产业发展及其规模的支撑能力。全国有 110 多个资源型城市。这些资源型城市多数是有生命周期的。2002 年初步统计全国有 110 个资源型城市，2030 年将达到 200 个左右。这些资源型城市，大多数在今后某个时期将出现资源枯竭，城市规模不仅不可能大幅度扩大，且会逐步

¹ 梁爽：《土地非农化及其收益分配与制度创新》（博士论文），中国科学院，2006 年 3 月。

缩小，少数还会衰亡。另外，经济全球化作为推动城镇化过程的作用力也将会逐步减弱。也就是说，外部市场对于城镇化的作用会下降。

（三）对城镇化解决“三农”问题的质疑

把加快城镇化速度，大力促使农民离开农村去城市求发展，使农村剩余劳动力获得更多的非农就业机会，作为解决三农问题的关键。比如一些从事农村问题研究专家陆学艺所说，解决农村问题的最好办法是减少农民。林毅夫也认为，我国城乡发展不协调，最主要问题是农村发展水平低，而农村发展水平低的核心问题是农民收入水平低。要提高农民的收入，不能单靠增加农业生产。农产品的价格弹性大，增产会导致农产品价格下降很多，造成“谷贱伤农”。要长期地增加农民的收入，最重要的是创造一个农村劳动力逐渐、大幅度地转移到城市来的政策环境，因为劳动力转移出来，就从农产品的生产者变成需求者，供给减少了，需求增加了，农产品的价格才能提高。要创造农村劳动力转移的机制。也就是说发展农村必须要跳出农村，必须通过城镇化来推动农村社会经济的发展。但也有不少学者认为“三农”问题不可能通过城镇化完全解决。设若 2030 年我国人口达到峰值 16 亿人口，按有关学者提出的“合意城镇化率”为 65%，则农村人口仍有 5.6 亿人口，他们的生存和发展仍是一个突出的问题。更为重要的是，作为一个后发外生型的现代化的国家和落后的农业大国，我国工业化和城镇化，不可能超越社会主义原始积累的规律。李昌平认为，我国“三农”问题主要是一种“权利贫困”，这又相当程度上源于“制度性贫困”，不解决合理的制度供给问题，“三农”问题解决无望。陈锋认为^[7]，我国“三农”问题年深日久，形成因素复杂，不可能指望依靠城镇化一剂良药在短时期能够加以解决。解决“三农”问题要综合采用多种方式、途径，经过长期不懈的努力。把解决“三农”问题的宝押在城镇化上，有可能导致国家对农村、农村自身发展视线的转移和忽视，从而不利于为城镇化的健康发展构筑良好的基础。

三、健康城镇化是城乡统筹发展的基础和动力

上文分析了我国城镇化进程中存在的严重问题，这些问题不利于城乡的统筹发展，这也是很多学者对城镇化是否有利于“三农”问题的解决也存在着质疑，但“解铃还需系铃人”，而不应该是“城市得病，农村吃药”，必须转变现有城市蔓延式的城镇化模式，走健康的城镇化道路，健康的城镇化是推动统筹城乡社会经济的最为重要的基础和动力。

（一）必须要走健康城镇化道路

1. 依据中国国情，走紧凑型的城镇化道路

城镇化作为内在经济社会发展的过程，其发展方向、“模式”和效用，都取决于特定国家的基本国情、经济社会背景以及相关的制度、体制和政策环境。不存在世界普适的城镇化的“必然规律”。我国城镇化不能简单照搬国外的模式。比如我国水土资源的有限性决定我国城市化必须走一条空间节约型的道路^[7]。2000 年，中国的人均耕地只有世界平均水平的 47%，是澳大利亚的 1/30，加拿大的 1/19，俄罗斯的 1/9，美国的 1/8。根据表 2 可以看出从典型城市来看，北京、烟台、南京、广州、苏州、黄山等城市人均建设用地又明显超过全国平均水平，全国平均水平为 116.29 平方米。（建设部 2005 年重新颁发了《城市用地分类与规划建设用地标准》，国家用地标准的最大区间为 60~120m²/人）。从国际比较的角度来看，1992 年世界著名的十大城市建成区人均占地面积大多数少于我国。开罗 31 平米、巴黎(中心区)49 平米、汉城 55 平米、东京 76 平米、雅加达 80 平米、莫斯科 112 平米、纽约 113 平米、新德里 152 平米、墨西哥城 182 平米、伦敦 229 平米。因此，我们要借鉴国外新的理论，结合中国的实际，走出一条符合中国国情的紧缩型的城镇化道路。

表 2 2006 年全国部分城市人均建设用地面积

城市	城市建设用地面积（平方公里）	非农业人口（市辖区）（万人）	2004 年城市非农业人均建设用地面积（平方米/人）	与全国平均值的偏离
北京	1254.00	879.28	142.62	26.33
天津	540.00	540.02	100.00	-16.29
大连	315.00	247.51	127.27	10.98
哈尔滨	331.00	341.30	97.27	-19.02
南京	544.00	447.04	121.69	5.4
苏州	214.00	150.14	142.53	26.24
烟台	178.00	128.31	138.73	22.44
广州	307.48	490.95	62.53	-53.76
西安	277.00	318.20	87.05	-29.24
成都	360.00	380.28	94.67	-21.62
黄山	32.00	18.86	169.67	53.38
全国平均	26980.00	23200.12	116.29	

资料来源：2007 年城市统计年鉴

2. 由规模导向转向制度导向^[8]

在市场经济体制下规模控制的城市化战略已没有继续存在的意义，以促进要素集聚和解决城市问题并重的制度体系将成为重要的选择。也就是说，中国的城市化战略必须进行截然不同的“范式转换”，才能适应计划经济到市场经济的转型。如果将城市化视为社会经济要素在空间上以集聚为主要特征的重新配置与组合，并实现社会经济从量变到质变的过程。那么根据与城市化相关的程度，可以把制度体系分为核心、配套与关联三个层次。其中核心层次主要包括户籍与土地制度，其意义在于“解除束缚”；配套层次主要包括社保、就业、就学、城建等制度，其意义在于“促进发展”；关联层次主要包括行政、规划、产业、税费、环保等制度，其意义在于“解决问题”。规模控制与制度建设是分别对应于计划经济与市场经济的城市化发展战略，在市场改革不断深入的今天，规模控制战略在理论和实践上均再难以立足，事实上已被决策层的“规模侧重”所替代，所有的城市都在做大城市规模，城市空间出现了严重失控的现象。“规模侧重”战略仍带有浓厚的计划经济色彩，保留了过多的行政干预等非市场化因素，客观上淡化了“控制”，变相鼓励通过“廉价土地征用”、“区划调整”、“行政升级”等手段认为刺激“城镇化加速”的战略，极有可能在城镇化有效吸纳农村剩余的目标实现之前，土地滥占、机构膨胀、财政危机、农民负担等问题，就升级到不堪负荷的地步。为此，中国的城镇化必须从规模导向转向一种制度导向，这是一种彻底的“范式转变”。

3 城镇化的发展必须高度关注就业问题

鉴于我国就业问题的特殊严峻性及其对于有效转移农村人口的意义，有学者认为应该把就业问题作为第一国策来考量^[9]。然而，多年来，国家没有系统研究农村富裕劳动力的转移和就业政策；在现行城乡分割的就业体制框架下，农民尽管存在严重的隐性失业，但是不能纳入政府有关就业的政策安排。在就业形势十分严峻的，大量劳动力需要向城市转移的条件下，很多地方千方百计推动经济增长模式向内涵式转变，多年来一直在走资本密集型的工业化道路。许多城市和企业为提高城市竞争力和实现资本收益最大化，一味追求产业的资本增密和技术增密；许多基本建设工程委托给了大资本集团，采取资本密集和高度机械化自动化的建设方式，失去了可以为大量低素质劳动力提供就业的机会。因此，我国城镇化与工业化和经济发展，并非一个“滞后论”可以概括的，更不是简单地推动农村富余劳动力向城市的空间转移可以解决的。由于我国的基本国情、建国后曾长期实

行的“非城镇化的工业化”方针的惯性作用，规模巨大农村转移人口与相对有限的工业和城市吸纳能力的矛盾，将是我国工业化、城镇化长期面临的基本矛盾^[7]。实现就业供给能力最大化应当成为我国确定城镇化和工业化模式、产业政策以及其他相关政策的重要基点。

4. 突破基于经济理性城镇化的局限性

我们认为，不能把城镇化简单地等同于人口转移和经济发展的过程，而忽略了城镇化对社会结构的作用和社会影响，忽略城镇化过程中的社会和政治发展。城镇化是社会结构、社会组织和制度的变迁过程，是一个广泛涉及和涵盖经济、社会、政治、文化等领域的发展过程^[10]。城镇化在作为现代化重要特征之关系，城镇化则改变了人们的社会关系。而发展主义导向，随着市场化和城镇化的快速推进，促进了我国社会的深刻分化，社会由原来两个阶级一个阶层演变为多元化的阶层结构，城市发生了显著的结构变化，“白领阶层”和中等收入阶层逐步壮大。主要由政府官员、管理人员、知识分子和专业人员构成的这一阶层，由于良好的素质，具有较强的民主意识和政治参与要求，要求给予社会更多的自治空间。同时，在城镇化的过程中，产生了相当一部分的弱势群体，他们对维护自己的利益的诉求越来越强烈。基于上述考虑，城镇化的进程必须关注社会结构变化，以及由此带来对城市治理的变革。

（二）健康城镇化是城乡统筹发展的重要动力

1. 城镇化推进新兴产业形态的形成

城镇化的不断发展是推动城乡协调发展的最为重要的动力，除了城镇化推动农村劳动力不断向城市的转移以外，还主要表现在：随着城镇化的快速推进，城镇居民对农村的需求更加多样化，不仅仅是为了满足单一粮食等方面的需求，因而产生了生态农业、休闲农业、观光农业等新的产业形态。这些产业是推动区域经济和农村社会经济发展的最为重要的动力，这在我国发达的东部地区表现甚为突出。以作者所在苏南地区为例，其为主动适应都市区经济社会发展和人民生活水平提高的新形势，努力丰富农业内涵，拓展农业发展功能，以保护和建设农业生态环境为前提，积极发展以“绿色、休闲、参与、体验”为基本特征，集生产、生活、生态和农业产销、农产品加工、农业旅游服务等三次产业为一体的休闲观光旅游农业。在《2005-2010年苏州农业总体定位与概念规划》中，苏州市确定的“十一五”农业十件大事中提到，“积极开拓农业内部二、三产业积极开发生态休闲观光农业，将其打造为农业发展和旅游服务业新的亮点和经济增长点，力争到2010年，全市建设成20个以上规模较大、功能齐全的生态休闲观光农业基地，实现直接收入5亿元，带动相关产业50亿元，创造就业岗位5万个”。以上产业是在城乡相互作用的背景下，形成新兴产业形态。有专家把以农、林、牧、渔产品及其加工品为原料所进行的工业生产活动称为1.5次产业，认为大力发展1.5次产业是传统农业融入工业化进程的必然选择，是农业产业化和农业现代化在当前阶段的突破口和重点环节。在不具备发展大工业、零资源工业条件的广大农村，围绕农业做文章，以农促工，以工带农，是增加农民收入的新途径。从实践看，农产品加工是农业生产的延续，可以带动农产品储藏、保鲜、运销业的发展，延长产业链，提高农产品的附加值，使农业提供的不再是原材料和初级产品，而是价值倍增的市场产品，使农民从加工环节中获取部分利润。笔者想从更广的角度定义1.5次产业，我们认为，城市地域单元和农村地域单元二者相互作用可以推进许多新兴产业形态的形成，这些产业的发展可以有效地推动农村地区的发展，它不同于传统的第一产业，也不同于第二产业，可形象地称为1.5次产业。

2. 城镇化发展推动了农村社会的再造

城镇化发展可以有效地推动我国农村社会的再造^[11]。首先，这是人口集中化的要求。在农村，对电力、道路、通讯、自来水等基础设施的要求和对教育、医疗、福利、防灾、治安、环境保护等公共服务的要求都在迅速高涨。然而无论是基础设施的高效率建设，还是公共服务高效率实施，都需要相对地提高人口的密度和规模，需要农村人口的相对集中。其次是农业生产的大规模化。随着

城镇化的推进，自给自足的小规模农业已经难以为继，中国农业生产也需要追求规模经济效益的时代。中国目前农村问题的关键在于人均耕地面积的狭小，光靠农业无法满足农民提高生活水平的渴望。因此，农村问题的根本出路必须改革制约人口移动的户籍制度，将三农问题放在城镇化的背景中来考虑。特别是在农民无法进行就地兼业的欠发达地区，扩大人均耕地面积是提高农户收入的最重要出路。但如果没有人口移动的自由化就无法扩大人均耕地面积来提高农民收入。以人口向大城市大规模转移为前提的农村社会的重建，需要实施包括村合并、乡镇合并、户籍制度改革、土地利用制度改革、农村行政服务体制改革来实现。农村社会结构正面临着一场前所未有的大变革。

（三）走健康城镇化与新农村建设相结合的道路

我国政府提出城镇化战略，为了有效遏制城乡差距的扩大，因而有提出新农村建设的战略，如何认识二者之间的辩证关系，这具有非常重要的意义。鉴于本文主要是考虑从城镇化的视角认识城乡统筹的问题，所以，对新农村建设涉略很少。但我们认为，走健康城镇化与新农村建设结合应成为我们必然的选择。这是因为我国农村人口基数巨大、城镇化与耕地保护矛盾突出，城镇人口就业压力巨大，资源环境承载力已接近饱和的基本国情，城镇化率的目标不一定非要象发达国家一样达到 70%、80%或更高，而可能在达到 60%后城镇化率的增长曲线就会逐渐进入平稳阶段。那时，城镇化率的增长曲线就会逐渐进入平稳的阶段。那时农村人口仍有 5 亿人之巨，他们的生存和发展仍是一个突出的问题。因此，必须统筹城乡发展，一方面是通过提高城镇化水平，使更多的农村人口享受城市文明；另一方面，是要通过发展农村经济，改善农村生产和生活条件，提高农民的教育水平来缩小城乡差异。走健康城镇化与新农村建设相结合的道路是我国最现实的选择。

参考文献：

- [1]陶文达主编：《发展经济学》，四川人民出版社，1996年，第126页。
- [2]（英）埃比尼泽·霍华德：《明日的田园城市》，金经元译，商务印书馆，2006年，第26页。
- [3]（日）岸根卓郎著：《环境论—人类最终的选择》，何鉴译，南京大学出版社，1999年，403页。
- [4] 陆大道等：《中国区域发展的理论与实践》，科学出版社，2003年，第195页。
- [5]. 陆大道等：《2006中国区域发展报告—城镇化进程与空间扩张》，商务印书馆，2007年，第3页，第104~119页。
- [6] 周一星：《土地失控谁之过》，《城市规划》2006年第11期，第65~80页。
- [7]陈锋：《关于我国城镇化的非主流视角》，《城市规划》2005年第12期，第18~26页。
- [8] 陈鹏：《从规模控制到制度建设》，《城市规划》2005年第2期，第42~43页。
- [9]温铁军：《我们到底要什么》，华夏出版社，2004年。
- [10]陈映芳：《城市化质疑》，载《读书》2004年第2期，第40页。
- [11]周牧之：《中国经济论》，人民出版社，2008年，第201~204页。