

# 城镇化过程中政府的作用与农村产业结构

李瑶 王彩虹 姚莉 (华中农业大学, 湖北武汉 430070)

**摘要** 探索了我国政府与各职能部门在农村推进城镇化中应发挥的行政职能, 即政府制定政策、规划以及相关职能部门对城镇化发展起到的作用等方面。

**关键词** 城镇化; 农村产业结构; 政府作用

中图分类号 F291 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)07-02939-02

为顺应国际发展形势, 党“十五大”以来的一系列决定和指示从推进城镇化战略的高度明确了农村城镇化的重要地位和作用, 指明新时期农村城镇化建设是解决“三农”问题服务的发展方向和基本要求。积极稳妥地加快农村城镇化发展和建设, 有利于推进城镇化进程, 有利于促进先进生产力发展, 有利于促进先进文化发展, 有利于满足人们日益增长的物质文化需求, 是全面实践“三个代表”的具体行动。对于我们这样一个农业大国, 推进农村城市化现代化进程、促进国民经济发展具有十分重要的意义。

## 1 政府各职能部门与城镇化

城镇化建设必须发挥政府的主导作用, 适应形势发展需要, 转变政府职能。在行政村城镇化过程中, 必须坚持以下原则: 调查研究, 制订合并方案, 必须组织深入村组进行调研, 广泛征求群众意见, 并且在此基础上, 研究制订合并的总体构想, 明确合并的具体要求; 坚持政府引导, 积极推进行政村合并, 加强组织领导, 广泛宣传, 营造合并氛围; 坚持依法行事, 严格合并程序, 在实施过程中要严格按照拟定方案、民主决策、上报审批、组织实施等程序进行; 坚持确保利益, 加快合并进程, 合理安置村组干部, 妥善处理村级资产, 使这项牵涉面广、综合性强的社会性、公益性建设事业顺利推进。

**1.1 政府制定适合各自地域发展的政策** 我国城镇化道路的选择不应局限于“大城市论、小城市论和中等城市论”的争论, 而应注重现代化内涵的城镇化发展道路。目前, 我国工业现代化建设程度快于农业现代化建设程度, 城镇化发展滞后于工业化。总的看来, 农业发展的滞后严重影响了城镇化发展与现代化建设的进程, 现代化发展存在着地带性差异。所以, 我国城镇化道路选择不仅要考虑不同地区、不同阶段的发展重点问题, 而且要考虑不同地区的适宜性问题。中部地区是我国城镇化水平与现代化发展程度居中的地区。该地区的现代化发展优势有人均耕地最为丰富, 农业生产潜力大, 农业生产率较高, 工业也有一定的基础, 正处于工业化的前半阶段。其现代化建设的主要目标是要考虑到工业的现代化建设问题。该地区城镇化已有一定的基础, 城市体系框架已初步形成, 城镇化正从发育阶段进入成长阶段。但是, 中心城市在区域经济中地位不突出, 或者城市首位度过高, 缺乏承上启下的次级经济中心城市。结合现代化与城镇化水平的实际, 该地区的城镇化发展应在不抑制区域大城

市发展的前提下, 大力发展地区中心城市, 形成多个中心城市组成的城市体系圈, 以工业带动农业的发展, 提高农业现代化的水平, 使城镇化与现代化同步发展。

## 1.2 政府整体规划

**1.2.1 小城镇建设要科学规划, 合理布局, 整体推进。** 规划必须坚持以下3个原则。一是“统一规划, 合理布局, 因地制宜, 各具特色, 保护耕地, 优化环境, 综合开发, 配套建设”的原则。按照小城镇发展定位的性质与中心城市配套规划, 形成城镇一盘棋, 周边城镇相互呼应的系统效应。注重人口、资源、环境的关系, 做出相关的人口和产业规划, 做好必要的可行性论证。二是突出配套基础设施的原则。要统一规划, 一步到位, 完善配套。政府负责规划设计, 把握宏观调控, 在规划实施过程中实行政企分开, 促进小城镇基础设施建设良性循环。三是小城镇设计高标准原则。设计要体现地方风格、时代风貌和可持续发展。对主要的商业区、街道、重点功能小区的建筑、园林景观等要实行规划控制, 重点工程要坚持执行规划方案, 规划要体现以自然为本、生态文明的原则, 使山、绿、镇融于一体。

**1.2.2 小城镇发展要规划科学, 布局合理, 因地制宜, 注重实效。** 政府必须先行总体规划, 然后分步实施建设。要把区域规划和小城镇规模结合起来, 制定发挥地方优势和具有地方特色的小城镇规划, 防止重复、无序建设。采取有效措施, 对乡镇企业、专业市场以及重点企业进行集中建设, 改变一些地方乡镇企业布局分散的格局, 使之相对集中, 形成规模效益和集聚效应。政府必须对土地使用权实行垄断, 以保证按照规划进行开发, 并把开发后收益的大部分用于小城镇基础设施的建设。注重搞好工业企业的发展与布局。大力实施工业兴镇战略, 依托本地区位、产业以及政策上的优势, 向内延伸, 向外拓展, 综合协调, 为小城镇建设提供有力的经济支撑。与此同时, 要从城镇规划的布局调整入手, 合理布局开发区和工业小区, 逐步扭转现有工业企业布局分散的局面, 提升小城镇的企业地域集中度和引进外资、外企的能力, 增强小城镇发展的后劲。

**1.3 各职能部门为城镇化提供服务** 改革城镇行政管理体制, 适当扩大小城镇政府管理权限。政府的职能行使要着重于基础设施建设和城镇公益事业, 具体抓好小城镇发展规划、创造便捷的工作生活环境、培育各种市场要素、提供全方位服务等。要按照政企分工、政事分开的原则和“小政府、大服务”的目标, 健全和完善与小城镇规模、经济发展水平相适应的政府机构。根据“精简、创新、效能”、机构设置与职能行使相适应的原则, 设计小城镇行政管理机构框架, 建设高效

**作者简介** 李瑶(1957-), 女, 湖北宜昌人, 副教授, 从事教育行政管理方面的研究。

**收稿日期** 2007-10-15

政府。以往条块分割使得乡镇对镇直各部门的协调组织工作难度增大。上级政府部门在城镇的大量派出机构妨碍了小城镇的统一管理,各个职能部门缺乏有效的配合,影响小城镇建设大局。为此,必须结合各职能部门的实际工作,突出做好以下工作。

**1.3.1 坚持保护耕地基本国策,妥善解决城镇建设用地供求矛盾。**面对城镇建设用地紧缺与耕地保护的突出矛盾,建议国土、城建部门在实地调研和充分协调的基础上,联合制定有利于城镇化的健康发展。重点包括建设用地与耕地占补平衡的区域统筹问题、有关存量土地的调整和置换的政策问题、城镇与乡村建设用地的统筹动态配置问题、城市规划与土地利用规划的协调问题等。稳步推进“城中村”改造与改制,给以指导性政策,规范和促进“城中村”改造。

**1.3.2 积极探索行政区划调整工作,妥善解决城镇发展空间不足的问题。**建议民政、城建等部门从推进城镇化发展和区域协调发展的角度出发,按照统筹规划建设、优化城镇布局、提升城镇功能和发挥聚集优势的原则,积极开展行政区划调整的研究工作,适时出台全省行政区划调整的实施方案。重点解决市级行政区划与二级经济区严重脱节的问题、部分城市辖区空间过小的问题以及部分县行政区划调整(小县撤并)问题等。

**1.3.3 深化城镇化的配套政策改革,逐步建立城乡统一制度。**探索建立符合小城镇特点的城镇居民最低生活保障制度,鼓励商业保险机构在小城镇开展养老、医疗等保险项目;在福利制度方面进行配套改革,逐步推进如公费医疗和养老金等;改革城镇户籍制度,形成城乡人口有序流动的机制;多渠道、多形式筹措城镇建设资金,改善小城镇建设的融资环境,实行多元投资、非公为主,同时发挥非公有制经济主体与农民在小城镇建设中的投资作用,鼓励国家、集体、个人、外商共同投资兴建小城镇,全方位调动城镇建设的积极性。

## 2 城镇化与农村经济结构的作用

**2.1 实现多元的产业结构**明确农村经济结构调整的方向,即在持续、健康、生态发展第一产业的同时,加快发展第二产业;开拓市场,搞活流通,积极发展第三产业,以促进农村工业化、乡村城镇化。发展小城镇有利于乡镇企业相对集中,提高生产技术水平,改善乡镇企业的布局和运行环境,把农村工业化和城镇化结合起来,从整体上优化农村经济结构,实现农村资源的合理配置。

加快城镇化建设,有助于农业增效、农民增收目标的实现,促进农村经济结构调整。调整农产品结构,全面提高农产品质量,满足市场优质化、多样化需求。大力发展适销对路、优质农产品和畜禽良种的更新换代,提高农产品加工水平。下大力气控制污染,提高农产品质量安全水平。调整农业产业结构,在稳定提高种植业水平的基础上,加快发展林业、畜牧业和渔业,扩大农民增收领域。调整农业区域结构,充分发挥区域比较优势,实现优势农产品区域化布局,促进农业生产力布局合理化。

城镇化建设以市场为导向,促进结构调整。发挥乡镇企

业的带动作用,形成生产规模较大、商品率较高、易于集中连片经营的产业园地,使之成为强有力的市场竞争主体和组织依托,通过“公司+基地+农户”的经营模式,辐射和带动农民以较低的成本进入市场。加快城镇化建设,以三次产业之间、城乡之间的良性互动对农业农村的经济结构进行调整。第二、三产业的发展、城镇化水平的提高为农业农村经济结构的调整创造更加适宜的环境。

**2.2 乡镇企业得到快速发展**加快城镇化建设,有利于发挥城镇的集聚效应,提高乡镇企业的综合效益。城镇极其明显的区位优势和其他优势可以吸引乡镇企业向工业园区相对集中连片发展,达到方便信息交流、商品流通和技术传播,从而增强乡镇企业的综合竞争能力,提高综合效益,还可以极大地带动第三产业的发展,更大规模地吸纳农业富余劳动力,实现农村剩余劳动力的内部转移。农业结构的调整、生产方式的集约化、农村剩余劳动力的转移主要依靠大力发展第二、三产业。建设城镇工业园,达到设施共享,降低投资成本,缩短建设周期,加快企业发展,还可以带动城镇第三产业的发展,聚集人口,繁荣城镇。

**2.3 逐步缩小城乡经济差别**近几年尽管我国在农村电网改造等方面增加了投入,但城乡之间的差距仍然较大。如果越来越多的农村人口集中居住到城镇,改变生产、生活方式,则不仅可以促使农民逐步告别传统意识,降低人口增长率,而且还将带动教育、医疗、文化、通讯等设施的建设,使人们能够享有更好的教育、医疗和文化生活,从而提高人口的综合素质。农民进入城镇后,从事的工作将由第一产业转为第二、三产业,存在职业转换、技能提高的过程。科学技术的迅猛发展加速了产业结构的调整。我国一些发达的城市和地区把一些产业向内地和城镇转移。这给城镇发展带来了难得的机遇,并且促使城镇劳动者学习新知识,掌握新技能,提高综合素质,实现劳动力资源的优化配置,进而缩小城乡劳动者的收入差距。

## 3 结语

城镇化是社会生产力发展到一定程度后引起生产方式、生活方式以及居住方式变革的过程。“十七大”指出,小城镇是中国特色城镇化道路的重要选择。建设和发展小城镇,不仅是我国城市化道路的重要途径,而且是解决“三农”这一事关中国现代化建设根本问题的重大战略举措。

## 参考文献

- [1] 辜胜阻. 人口流动与农村城镇化战略管理[M]. 武汉: 华中理工大学出版社, 2000.
- [2] 王景新. 明日中国: 走向城乡一体化[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.
- [3] 许浩. 农民经济的历史变迁——中英乡村社会区域发展比较[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [4] 魏清泉. 城市化城乡融合——城市化的特殊模式[J]. 城市发展研究, 1997(4): 28-31.
- [5] 李泉. 中外城乡关系问题研究综述[J]. 甘肃社会科学, 2005(4): 208-213.
- [6] 成德宁. 城镇化与经济发展研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2000.
- [7] 王颖. 城市发展研究的回顾与前瞻[J]. 社会学研究, 2001(1): 65-75.
- [8] 余戎, 罗清萍. 我国农村城镇化发展偏离以农为本的表现及其对策[J]. 安徽农业科学, 2005, 33(1): 145-147.