

城市发展

共创城市品牌 协力城市发展

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

新农村建设中城镇化问题研究

作者：西北农林科技大学经济管理学院 李翔 来源：《中国国情国力》 添加日期：10年05月26日

我国是一个地域辽阔的大陆国家，农业人口约占世界农业人口总数的1/3，为美国的55倍，是当之无愧的第一农业大国。在我国这样的农业国家里，如何通过新农村建设和城市化进程提升农业基础地位和全民对农业的关注度，是关系经济能否持续、健康、均衡发展和社会稳定和谐的大问题。

我国新农村建设中的弱点

1.以村堡为基层推进新农村建设的定位不完整

村堡就是农村的自然行政村或村民小组，是多年来自然演化和各自区域内成员认可的结果，具有聚居结构不同、分布分散、人口多少不一、社会结构不同的特点。在新农村建设中，不能简单地把村庄理解为基层，不能用建设村庄的规划思路来思考城市经济主导下的新农村建设问题，更不能空想和忽视农村社会土地使用权制度改革对村堡布局的影响。

(1) 在城镇化建设过程中有些村庄正在逐渐消失和衰落。从国家统计局提供的调查数据看，农村住房空置率平均在20%左右，有些需要整村迁移，有些需要流出承包地。

(2) 我国尚未建立起村委会在新农村建设中的决策机制和规划机制。此间的决策往往很可能引起群众对农业发展的投入不足和种粮积极性不高，造成民间对农业关注度下降的重大问题。

(3) 城镇化的建设进展所取得的成果往往是经济发展积累的结果，而村堡城镇化建设却不是如此。在按城市化标准要求的大面积建设中，国家怎样聚力向村民“点式”的城镇提供“树状式”的基础设施建设配套资金和资产维护资金？即使有财力支持，农民也难以支付高昂的使用费用；为了规避风险，农民更不愿意自然离开村庄。这显然违背了经济发展的一般原则，不符合新农村建设的要求。

(4) 在对待移民问题上，不可低估和盲目部署。调查中，一些农民朋友说，农村种地的收益虽然不高，但国家不仅免除了种地的各种税收，种粮还给钱，吃粮不花钱，九年义务教育不要钱，农闲时还能自由出去打工。地成了农民的宝贝疙瘩，更舍不得村里为了解决资金缺口接受别村移民分割本村资源，自己也不愿意移民他村被另眼看待。

2.跨区域推进新农村建设部分城镇化面临的难点

推荐专题



盘点上升为国家



衢州新型化城市



温江·中国城市西



资源枯竭型城市

城市案例

- 邯郸市宣传广告策划案
- “住在威海”城市品牌宣传活动案例
- 城市节庆 地方品牌 城市形象：理论
- 旅游景区的品牌营销宣传与活动策划
- 天津市大港特色乡村旅游发展规划
- 某热带滨海旅游城市旅游推广方案
- 中国古蜀文化第一城——蜀都城策划
- 齐齐哈尔市“扎龙关东风情村”规划

城市图说



海口出现“超薄型



农民工蜗居集装



长沙市暴雨后清



柳州市民试航“仿



广州大石街城管



世博“幕”色：如

幻

城事声音

- 温州公园路乱象治理的感想
- 郑州：把我们的城市建设成花园
- 搞清楚城市属于谁？——属于步行者的
- 东莞是一座冰冷的资本城市？
- 武汉：城市综合管理“实名批评”是对非常态“城市化”不可能持续沸腾
- 昆明：城市不能把流动人口当“二等”
- 建设能感知的城市

(1) 在新农村建设中，村庄合并或跨区合并建设大村庄式新农村，关系着农村资源合理配置和互动机制问题。表面看，村庄合并建设大村庄或建设部分城镇化，关系到新农村建设的进展与布局；实质看，村庄合并影响着建立怎样的村庄利益关系和培育怎样的经济秩序。如果处理不好可能给新农村建设进程带来较大的非正常干预和新的重大问题：第一，传统的村庄式农户能够自我调节生产行为，而实行大村庄制后，农户的生产行为不一定能够自由调节，因而为了保护自身利益，农民未必一定愿意合并或者分开。第二，存在着复杂的利益互动机制，在特定时期内，因地理、气候、文化、人口、经济等因素对其利益的影响是显在的，另一些因自然资源、环境、历史、人文、权力等因素的影响则是潜在的。第三，跨区合并村庄建设大村庄式的新农村，国家负责向新农村提供方便、卫生、经济的基础设施，迁入地负责安排解决迁入农民与当地农民同等待遇的生产生活问题。这种理想的模式包括被一个“大家族”的成员能够共同认可，和建设什么样标准的城镇化问题。

(2) 把新农村建设作为城镇化建设部署的做法偏离政策目标。我国农村工作的基础是解决农民就业和农民权利问题，这一点不会因为新农村建设而发生变化和动摇。城镇化规模无论怎样扩张，维持全国人口生存需要的粮食仍需要国内解决。未来中国还必须有一个巨大的农民集团，大部分农民也愿意继续居住在耕作方便的自然村庄内。

(3) 在新农村建设的过程中，村委会作为本村大多数群众利益的代表者、保护者，在实施移民、搬迁、另辟新居、行政区划变动等方面，保护地方利益的行为不可避免，对新农村建设有着不可忽视的影响。

(4) 在新农村建设部分城镇化的过程中，如何让进城农民工留在城镇，事关新农村建设进度和方向。不能正确引导他们留在城市，不仅土地难以流转，而且影响新一代进城农民工生活的选择。

(5) 村庄合并、旧村改造、空心村改造、村中空置房占地改造等，关系着如何对待农村宅基地使用权流转 and 如何保护农民私有财产的问题。

3.推进农民建新房不是推进新农村建设的核心

从农村各地实际看，农民建新房对改变农村面貌起到了巨大的促进作用，但不可忽视推进农民建新房在新农村建设部分城镇化中的负面影响。比如，对农业投资的支持量减少，出现大量的空置房和随意加层的危房，一些农民不惜借民间高利贷，攀比建房，债台高筑，造成农村犯罪事件频频发生。作为村级村民的自治组织，重点在于服务本村村民发展经济，增加收入，改善民生，调动和增强村民参与新农村建设的自主性，流转出土地，扭转农业经济效益低下，这是推进新农村建设城镇化的物质载体和核心，必须牢牢把握。

建设新农村部分城镇化的设想

在新农村建设的基础上，推进新农村建设部分城镇化可以表述为：在农村地区或跨区推进村庄合并、村镇合并，建设大村庄（镇）式的新农村和使部分农村城镇化。国家负责按城镇化管理的一般标准，向部分城镇化的大村镇提供方便、卫生、经济的基础设施投入和资产维护费用。实现这一目标的手段是：在全国全力打造新农村建设的基础上和条件基本具备后，经过一段时间的经济发 展、民生改善、市场扩展、组织运行和在城镇化氛围形成的影响下，由政府推动，逐步按照城镇化要求的一般标准，实现部分新农村城镇化管理。要解决的问题是：对弃农进城的农村群体来说，他们的生活来源、生存方式、发展空间、人际范围等自不免受到城市化氛围圈的冲击。归纳起来，主要包括3方面的问题：一是失去传统经营和赖以生存的土地后的生存意识转化问题；二是家庭或家族的兴衰和生活消费方式的转变问题；三是现代市场经济赖以发展的文明、知识、法规、法制和产权观念的更新问题。

在城市经济文化主导下，我国离开农村选择在城镇生活、创业、居住的农民及家庭越来越多。大量农民进城，推进了城镇化的发展和土地使用权的自由租赁，城镇的经济辐射作用更是扩大城镇发展规模和实现土地规模化经营的需要。据国家住房和城乡建设部统计，“到2008年底，我国城镇

人口已达到6.07亿人，城镇化水平为45.68%。比解放初期提高了35个百分点，年均增长0.95个百分点”。按照这个速度发展，10年内我国农村人口将少于城市人口。随着城市的扩张和影响日益广泛，将在更大程度上为部分新农村建设进入城镇化管理序列铺平道路。

实现新农村建设部分城镇化的突破点

1. 大力发展县域经济，扎实稳步推进新农村建设部分城镇化

大力发展县域经济是实现这种转变目标的物质基础。

当前，在农业人口众多和农业经济效益较低的共同作用下，农民同时可以自由选择居住在农村或者城镇。农村低效益的经济活动和获取基本生活水平的低投入，使他们离不开农村；提供高收入的城镇生产活动要求他们在城镇聚居，为城镇发展服务。因此，在建设新农村和部分城镇化进程的过程中，要通过大力发展现代农业、地方工业和地方特色经济等壮大县域经济实力，转移更多农民到城镇，流转出更多土地。

(1) 建立农村宅基地和房屋等资产流转制度和市场交易规则，流转出土地和村庄，实现规模化经营，发展现代农业。新农村建设过程中，农民关心宅基地和房屋资产能否作为个人资产允许上市流转或者进行产权交易，这关系着怎样置换农村空置房、解决“空心村”和“半空心村”的问题。在利益驱动、农民与市民需求互补、发展农村旅游业和治理生态环境等作用下，以自发流转为特征的农民宅基地隐形交易在我国发达地区已经十分活跃，但仍面临体制性制约。我国《宪法》、《土地管理法》及第4次审议的《物权法（草案）》，均对农民宅基地的流转做了限制性规定。据2004年《北京农民宅基地与房产重点研究》课题组对北京市朝阳区、昌平和怀柔3个区各选择的1个到3个村的典型调查看，宅基地流转已占宅基地总数的10%左右，有的甚至高达40%以上。中共十六大提出要“保护农民私有财产”、“提高农民收入”，建立农村宅基地和农民私有财产流转制度，不仅有利于实现农民宅基地和私有财产使用权的交换价值，也有利于增加农民财富、增进村庄合并、发展现代农业。

(2) 针对农业、农村、农民在国家发展中的基础地位和农业效益低下的现实，应建立相关配套制度促进土地依法流转，增加农民财富，发展现代农业。为了保护农民的利益和实现农村人口向城镇逐渐转移的目标，必须把土地流转与建设新农村要求互补结合起来，提高全民对土地流转的认识，农村土地才可能有序流转。实际上，长期在外打工的农民已自由地将承包土地的使用权以非常低的价格有偿流转他人耕作，这种情况在全国农村地区普遍存在，导致了土地低成本投入生产和维持。因此，解决土地流转效益问题，要从增加农民失去土地使用权后的财富和变革农村土地使用制度的社会发展需要出发，消除农民对未来生活的顾虑，根据不同地区和不同年龄段农民（最高到国家退休规定年龄）的情况，建立退休养老、流转土地与当地平均生活水平相结合的保障制度，有利于流转聚集土地和发展现代农业。

(3) 增加国家对农业发展的补助标准，直接增加农民收入，缩小城乡居民收入差距。提高农民生活质量和消费水平，让农民有钱在城镇或其他城市购房、居住，有能力在城镇创业，有信心在城镇生活下去。

(4) 制定农民在当地城镇购房优惠政策。对已经在城镇就业和有可能进入城镇就业但尚未转移的农民，鼓励其以放弃农村的宅基地和承包土地为必要条件，优惠在当地城镇购买住房，减轻农民迁居经济负担，推动经济发展和新农村建设。

(5) 发展地方工业尤其是中小企业，要坚持以工业化聚集方式来促进中小企业发展。从政策上鼓励和吸引老企业通过土地置换、新企业及中小企业通过各种优惠政策向企业聚集区集中，吸收农村个体、私营企业集中和自带资金到工业聚集区办厂经商，发展二、三产业特别是各种服务业。通过共同使用基础设施、能源、动力及原材料，进行专业化生产与协作，达到降低生产成本、提高效益的目的。有条件的地方要通过鼓励企业创新，大力推进中小企业的资本结构和产业结构调整，鼓励和支持各类型中小企业在高新技术、网络信息、生物制约、基础设施、高优农业、公用事业等领域的发展和多元化投资，在融资政策、营造平等宽松的外部环境等方面为中小企业发展创造良好环境，对于增强区域竞争能力和创造就业机会具有十分重要的促进作用。

(6) 利用集镇、古镇发展地方特色经济。传统的集镇、古镇在有些传统项目经营上有一定优势，影响力和辐射力都很大。通过产业转化、兴办传统工商项目吸纳农民在集镇、古镇购房，以经营及就业的形式发展地方特色经济，提高农民向城镇转移的积极性。扩大集镇、古镇规模，不断完善和增加集镇、古镇的城市化功能，利用城镇的辐射作用吸纳边缘兼业人群居住和发展。

(7) 利用当地自然资源和传统文化项目，发展服务旅游业，壮大县域经济，为新农村建设和实现部分城镇化的目标提供物质基础。

2. 新农村建设部分城镇化的关键是新农村建设，而不只是为了推进城镇化的进程

建设新农村的过程就是一个全面提高农民收入、保护自然环境、构建和谐社会、缩小城乡差距、改变农村面貌、增强农民民主意识，提高参与新农村建设自主性的一个全新过程。处在新农村建设中的农民及家庭的情况迥然不同，不可能一步到位，要经历一些中间环节和过渡阶段。尤其是在农村占多数的中低收入农户，他们希望有更多的机会得到国家政策的支持和指导。因此，在新农村建设中，要处理好政府引导与以农民群众为主体之间的利益关系。

3. 改革农村行政区划管理体制，在新农村建设中推进大村庄（镇）制

随着我国城镇化发展水平的提高和新一代有文化农村青年在城市工作，农村“空心村”、闲置房大量出现，一些村庄已经发展到了衰落阶段，这种情况在一些发达地区和人口较少的村庄表现尤为明显。可以说，建立大村庄（镇）制，在本质上与解决“三农”问题和全面建设小康社会的大局是一致的。但我国是一个多民族、多语言、传统不同和经济发展差异较大的国家。不同地区村庄农民的聚居结构以及村庄内部的社会结构不同，农民需要有一个选择的过程，需要尊重农民的意愿和认同，不能乱提目标和口号，不能希望一蹴而就，不能以个别状况来指代和讨论村庄合并问题，要围绕各地情况，制定全面规划和合理实施的目标。

4. 统筹城乡更多公共服务，加快新农村建设部分城镇化进程

(1) 加强教育投入为农村培养新型农民和走出农村服务。一是要全面整合农村教育资源，包括义务教育、各类型高中、技校、职业中等教育等资源；二要大力开展农村支教活动，整体提高农村教育质量和办学水平，提升农民教育投入的动力和积极性，包括在完成义务教育后鼓励子女继续接受教育的信心，让更多的农村孩子通过教育离开土地、走出农村，进入城市或城镇工作和生活；三要充分利用城市的资金、人才优势，建立城乡互补教育机制，多渠道提高农民科学文化素质，为新农村建设培育有文化、会经营、懂技术的新型农民，从而达到减少农村人口和培养新型农民建设新农村部分城镇化的目标。

(2) 统筹城乡一体化医疗卫生事业发展。加强医疗制度改革，统筹建立城乡一体化的公共卫生、基本医疗、大病统筹和国家规定治疗药品供应、使用范围服务保障体系。围绕新农村建设和部分城市化发展的需要，整合农村社区医疗卫生服务资源，合理布局医疗机构，动员医疗卫生人员支援农村医疗卫生事业的发展，在农村建立形成县、乡、村三级医疗网络。在基本医疗卫生服务保障方面，农村和城镇居民逐渐实行统一的医保政策。

(3) 社会保障方面，建立城乡衔接和与补偿制度相结合的农村养老保险体系。为了鼓励农民到了退休年龄后流转出土地，可以采用两种办法，一是按当地居民平均生活水平与实领退休金的差额逐月补助生活费的办法，在农民自愿的基础上流转土地；二是在农民退休后不愿意立即流转土地的情况下，适度采用国家规范化管理办法，保证土地有序流转。这样不但为农转非的农民解决了后顾之忧，还提高了农民流转土地积极性，增强了有条件在城镇生活的农民放弃农村生活的信心。此外还要通过立法，使农民社保、医保和流出承包土地活动的行为在法律严格保障之下实施。

(4) 增加农村基础设施建设投入，改变农村面貌。首先，从改善农民生活环境质量方面着手，把自然与居住环境全面优化结合起来。大力开展改水、改电、改厕、改厨、油路、移民和环境治理工作，使所有农户都能够感受到物质文明和精神文明在生活中的价值和村庄的新变化。其次，从围绕营造农村居民生活方便、经济的自然环境着手，提高农村整体消费水平。应充分贯彻方便、卫生和节约的建设战略，即在国家财力控制下，在有条件的农村地区和所有城镇贯彻实施。最后，

从新农村建设长远规划着手，把多渠道吸收资金和政府投入主渠道结合起来。通过发行国债和吸纳民间捐款、投资等形式逐步增加对农业基础设施建设的投入比重，形成新农村建设稳定的资金来源。

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

相关内容

- 新农村建设中城镇化问题研究
- 如何统筹城市化和新农村建设
- 新农村建设背景下新疆小城镇发展
- 新农村建设与城镇化应是一体的
- 加快把万州建成重庆第二大城市

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于我们](#) | [申请友情链接](#) | [版权与免责声明](#) | [出国考察声明](#)

联系电话：010-64462852 传真：010-64462856 邮箱：ccyb1102@163.com

版权所有·中国城市发展研究会 京ICP备07017983号

Copyright?2006-2009 All Rights Reserved

