

论新型城镇化对解决中国“三农”问题的战略意义

许复新

(上海市金山区人民政府,上海 201500)

摘要:“三农”问题是中国经济社会发展迫切需要解决的重大问题,该文在分析“三农”问题的表现形式及其成因,以及新型城镇化的内涵的基础上,探讨了新型城镇化对解决中国“三农”问题的重要战略意义。

关键词:“三农”问题;新型城镇化;战略意义

中图分类号:F292 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2013)57-0065-04

“三农”问题是中国经济社会发展中迫切需要解决的重大问题。2002年中共十六大报告首次提出要统筹城乡关系,实施工业反哺农业、城市带动乡村的战略,中共十八大上,再次明确解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。而城乡发展一体化的重要载体或者抓手就是推进新型城镇化,因此,新型城镇化的发展有利农业发展、农民增收、农村繁荣,从而能从根本上化解“三农”这一困扰中国经济社会发展的大问题。

1 “三农”问题的表现形式及其原因

“三农”这个概念最早由经济学家温铁军于1996年正式提出,2000年初,湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平给朱镕基总理写信提出“农民真苦,农村真穷,农业真危险”引发社会广泛关注,2001年“三农”问题的提法写入文件,2003年中央一号文件关于促进农民增收收入若干政策的意见中明确:要把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重,至2013年中央每年的一号文件都是聚焦“三农”工作。具体来说,“三农”问题,就是农民、农村和农业问题。农民问题主要表现在农民的收入增长缓慢,在社会保障、医疗保健、住房、福利等各个方面都不同程度地受到不平等待遇以及农民经济利益得不到有效维护。根据国家统计局1月18日公布的数据,2012年中国城镇居民人均可支配收入24 565元,农村居民纯收入7 917元,城乡

居民收入比为3.10:1,这已经是10年来的最低值。农村问题主要表现在经济发展水平低下,基础设施不足,环境污染严重。以环境污染为例,有学者测算,1995年农村环境污染造成的经济损失就有5 000亿元,而更为深远的影响在于污染造成了农民生命的损害和生活根基的崩溃,不断出现的“癌症村”就是最为典型的表现。农业问题主要表现为传统农业并没有得到根本改造,基础设施陈旧,分散经营,小本经营,市场化程度低,缺乏竞争力,在粮食安全和食品安全两个方面存在重大隐患。有关专家测算,如按中国现有的农业生产水平计算,中国2010年净进口农产品的数量已相当于在境外利用了6.3亿亩农作物播种面积,相当于中国同年农产品播种总面积的26.14%。关于“三农”问题的成因,很多学者多做了很深入的分析,其中温铁军“两个基本”的判断最为经典,即人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡二元结构的基本体制矛盾是中国“三农”问题的根本原因所在。

2 城镇化的现状和存在问题以及新型城镇化概念的提出

所谓城镇化(城市化)是指由于工业化而引起的人口向城市集中的过程。也就是说,城镇化是由农业人口占较大比重的传统农业社会,向非农业人口占多数的现代文明社会转变的历史过程。经济学家斯蒂格利茨曾预言:中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两大课题。

2.1 城镇化现状

根据统计数据,可以清晰地看出,改革开放以来中国城镇化发展所经历的历程大致可以分为三个阶段。第一阶段(1978-1995年):城镇化缓慢发展的

阶段。这一阶段,中国的城镇化水平低于30%,按照国际标准还只处于起步阶段,而且城镇化年增长率只在0.2%—0.86%之间,年平均增长率在0.53%左右。第二阶段(1996—2003年):城镇化加速发展的阶段。根据城镇化发展的阶段性规律,当一个国家城镇化水平达到30%时,这个国家城镇化发展就处在加速发展时期。1996年开始中国的城镇化水平首次越30%这个界限,而且在这个阶段中国城镇化水平每年提高1.3%左右。第三阶段(2004年至今):城镇化发展的新阶段。在这一阶段中国的城镇化速度明显降低,从原来的1.44%降低为1.23%,甚至更低。

2.2 城镇化存在的问题

主要表现在以下四个方面:一是城镇化发展滞后经济发展水平。到2012年,用人均国民收入水平衡量,中国经济发展已经处于中上等收入国家水平,但用城镇化率衡量,中国城镇人口占全社会人口比重只有52.6%,还处于中等收入国家水平。即使是这样的城镇化水平,中国城镇人口占总人口的比重仍然存在很大的“虚高”成分。一是农村地区“被城镇化”。许多地、县改为市后,将大量周边农村划为市区,同时大中城市为了实现城市空间扩张,也将大量郊区县归并为市区,但这些被划归为市区的农村,有相当一部分并没有实现城镇化,这里的基础设施和公共服务依然是农村水平,农民的生活消费方式也没有发生实质转变。二是农村人口“被市民化”。按照国家统计局统计口径,2012年中国城镇人口71 182万人,但实际享受城镇化制度安排的人口要远远低于该数据。因为,在现有体制下,中国26 261万农民工中,有16 336万人在城镇打工,由于户籍限制,他们既无法真正享受城镇化成果,又被统计为城镇人口。三是城镇布局与结构不合理。从城镇空间布局来看,中国城镇分布的突出特点是东密西疏,东、中、西部地区城镇化水平呈现阶梯分布,城镇布局不合理。根据第六次人口普查结果,过去10年中国人口的地区分布严重失衡,主要表现在孔雀东南飞,大量的人口向东部沿海地区转移,而中西部地区人口增长缓慢,甚至出现了负增长。在全国31个省(区、市)常住人口中,2010年东部地区占37.98%,中部地区占26.76%,西部地区占27.04%,东北地区占8.22%。与2000年人口普查相比,东部地区的人口比重上升2.41个百分点,中部、西部、东北地

区的比重都在下降,其中西部地区下降1.11个百分点;中部地区下降1.08个百分点;东北地区下降0.22个百分点。此外,中国大、中、小城镇结构不合理,比例不协调,适应中国特点的中小城镇明显不足。三是城镇管理不到位。虽然城市的数量、规模、功能都上了一个大台阶,但快速发展的城镇化既是一种低成本的城镇化,又是一种粗放的城镇化,城镇的建设管理存在一些问题,主要表现为“几个重视、几个忽视”,即重视城镇规模的扩张,忽视城镇产业与人口的集聚功能,城市集聚与辐射能力不强;重视土地的城镇化而忽视人口的城镇化,土地利用粗放,城镇化质量不高;重视经济增长与物质形态建设,忽视社会事业发展、公共服务与精神文明建设;重视城市地上设施的规划建设,忽视地下管网的建设与改造,一场大雨就有可能带来不少问题。此外,一些城市程度不同地存有环境污染、交通拥堵等城市病、城市征地拆迁不文明、供给与防灾能力不足、城市特色不明显等问题。四是城镇化制度安排滞后。自1984年城市体制改革以来,虽然中国政府多次对城镇化发展的政策和制度进行了调整,但是,目前尚有许多制度阻碍了城镇化的进程,其中最主要的是与现行户籍管理制度相关的一系列制度,主要有住房、劳动用工、人事、教育和社会保障等制度。

正是基于城镇化推进过程中存在的这些问题,中共十八大提出要走新型城镇化道路,即以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展等基本特征的城镇化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化的核心在于不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价,着眼农民,涵盖农村,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化,促进经济社会发展,实现共同富裕。

3 新型城镇化对解决“三农”问题的战略意义

3.1 加快新型城镇化发展有利于促进农业发展

一是加快新型城镇化发展有利于提高农业生产效率。邓小平在谈论农业问题时曾指出:“中国社会主义农业的改革和发展,从长远的观点看,要有两个飞跃。第一个飞跃,是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进,要长

期坚持不变。第二个飞跃,是适应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经济。这是又一个很大的前进,当然这是很长的过程。”在改革开放初期,家庭联产承包为主的责任制,极大地解放了生产力,推动了农业的发展。但目前土地分散经营与农业产业现代化格格不入,因为分散经营很难实现产业化,产前、产后合作很难展开,抗风险能力很差,小农经济的弊端在于农户的规模化很低,产出规模有限,因此也没有发展后劲。多数情况下农民只能解决温饱问题,抗风险能力极差。而在一些自然条件差、生存环境恶劣的地方仍然无法解决温饱问题。农业不仅受市场制约还受自然制约,收入极不稳定,每个人不得不从事耕地、种植、施肥、杀虫、除草、灌溉、供应、运输、仓储等众多环节,还要懂得农业技术、农产品市场信息,能进行一定的财务和营销管理,而这些绝大多数农民是做不到的。加快城镇化使一部分农民转移到城市成为市民,剩余的农民可以通过土地流转等方式创办家庭农场、合作社等方式从事农业的规模化生产及专业化、产业化、市场化经营,使农业的投入产出、土地产出、农业科技水平实现由量到质的飞跃。二是加快新型城镇化发展有利于拓展农业发展空间。中国耕地面积排世界第4,仅次于美国、俄罗斯和印度。但由于中国人口众多,人均耕地面积排在126位以后,人均耕地仅1.4亩,还不到世界人均耕地面积的一半。加拿大的人均耕地是中国的18倍,印度是中国的1.2倍。目前中国已经有664个市县的人均耕地在联合国确定的人均耕地0.8亩的警戒线以下。一般意义而言,城镇化的核心是人口居住的相对集中、集聚,可以更好的节约、有效、合理地用好土地。当前在土地使用上可通过“宅基地置换”、“集体建设用地增减挂钩”、“土地整理复垦”等方式逐步推进城镇化,有利于土地的集约利用,从而增加耕地的面积。正如中国社科院党国英研究员所言:合理的城镇化不但不会突破耕地保护线,反而有利于保护耕地。

3.2 加快新型城镇化发展有利于促进农民增收

一是加快新型城镇化发展有利于拓宽农村劳动力的转移路径。第三产业是劳动密集型产业,是解决劳动力就业的根本途径,而第三产业的发展与城镇化水平存在着正相关关系。2012年,中国三次产业的增加值占GDP比重分别为10.1:45.3:44.6,第三产业增加值的比重比比中等收入国家低10多

个百分点,比高收入国家低近20个百分点,第三产业就业人员大大低于世界平均水平,与发达国家差距更大,其原因就是城镇化发展滞后。所以,发展城镇化可以带动第三产业的发展,吸纳农村大量剩余劳动力,解决农村剩余劳动力就业问题。二是加快新型城镇化发展有利于提高农民的增收效益。农民收入包括经营性收入、工资性收入、财产性收入、转移性收入四大块。通过城镇化的不断推进,一部分农民通过转化市民实现收入上升,并在居住、就业、医疗卫生、社会保障等方面得到更好的政策保证。而留在农村的农民将因为人均占有资源的增加从而实现经营性收入的增加,特别是一些新型专业农民通过土地流转和规模化经营获得较为体面的收入。同时,由于基数的减少,即使在国家投入不变的前提下,也能实现转移性收入的增加。此外,由于城镇化的不断推进,就业机会不断增多,工资性收入相应也会增加。而靠近城镇化区域的居民随着周边环境的改善,财产性收入也必然会增加。此外,随着城镇化的推进,城镇人口的增多,对农产品的需求也必然增加,这也会促进农民收入的增加。

3.3 加快新型城镇化发展有利于促进农村繁荣

一是加快新型城镇化发展有利于促进农村面貌改善。改革开放以来,异军突起的乡镇企业是中国农村改革最伟大成绩之一,为发展农业生产和农村各项事业、增加农民收入作出了重大贡献,已成为农村经济的主体力量和国民经济的重要组成部分。但由于绝大部分乡镇企业仍分散在村庄里,由此带来了信息不畅、基础设施重复建设、交易成本高、规模经济效益差、第三产业发展滞后、环境污染加剧产业相关性差等诸多问题。通过加快推进城镇化,用城镇的聚集、辐射效应和综合服务功能,可以引导乡镇企业实现相对集中和合理布局,促进其更加健康快速发展,避免造成环境污染。二是加快新型城镇化发展有利于促进农村社会和谐。当前大量的农民进城打工,以致有的村庄“能走的都走了”,出现不少“空心村”,这对数千年来相对稳定的小农家庭造成剧烈的冲击,基础结构层面颠覆着乡村社会,导致乡土中国走向解体。具体的表现就是农村离婚率的上升、大量留守儿童和空巢家庭与独居老人的出现。这就需要建更多的小城市和集镇群,可让一些农村人到城镇去居住,当工人把户籍也迁到城镇里来。然后他们可以挣工资,发展产业,就业居住都在当

地,也就是“离土不离乡”,避免人口大量的流动,从而促进农村社会的和谐与稳定。

总之,新型城镇化是当下中国解决“三农”问题的根本抓手和途径。当然,新型城镇化同样也离不开“三农”的视角,两者协调,就会事半功倍,两者失衡,就会事倍功半,甚至半途而废。因此,要从现代化全局的高度,协调城镇化与“三农”的关系,这样随着城乡的协调发展,美丽中国的梦想一定会实现。

参考文献

- [1] 温铁军. 三农问题与制度变迁[J]. 中国经济出版社, 2009.
- [2] 孟德拉斯. 农民的终结[M]. 社会科学文献出版社, 2010.
- [3] 李昌平. 我向总理说实话[M]. 光明日报出版社, 2002.
- [4] 舒尔茨. 改造传统农业[M]. 商务印书馆, 2006.
- [5] 彭真怀. 新型城镇化:再造中国进程[J]. 现代领导, 2013(3).
- [6] 党国英. 当前我国城镇化进程的特点和难点[N]. 北京日报, 2013-03-11.
- [7] 简新华, 等. 我国城镇化水平和速度的实证分析与前景预测[J]. 经济研究, 2010(3).

On the Strategic Significance of the New-style Urbanization to Solve China's San Nong Issues

Xu Fuxin

(The People's Government of Jinshan District, Shanghai 201500, China)

Abstract: To solve the San Nong issues, referring to issues of agriculture, rural areas and farmers, is a pressing task for China's economic and social development. The author has analyzed the pattern of manifestation and forming causation of San Nong issues, and discusses the strategic significance of the New-style Urbanization to solve China's San Nong issues.

Key words: San Nong issues; the New-style Urbanization; strategic significance