

# 加快推进重庆城镇化建设策略研究 ——基于重庆统筹城乡发展的视角

胡湘苓, 沈琦

(重庆市农业委员会, 重庆 401121)

**摘要:**大城市、大农村、大山区和大库区并存使重庆成为全国城乡二元结构矛盾较为典型的地区。要打破这种城乡二元分割格局、解决农村问题,就必须城乡统筹考虑,加快城镇化进程。文章在分析直辖后重庆城镇化建设的主要绩效和存在问题的基础上,提出了新时期推进重庆城镇化进程的建议。

**关键词:**城镇化;城乡统筹;重庆

**中图分类号:**F291.1      **文献标志码:**A      **文章编号:**1005-2909(2010)05-0171-04

## 一、统筹城乡发展视角下加快城镇化进程的理论探讨

### (一)概念辨析:城市化与城镇化

研究城镇化问题,首先必须要清楚的辨析它与城市化之间的区别与联系。对于城市化与城镇化这对经济范畴的界定在理论界有不同的看法。有学者认为,城镇化就是城市化,这两者之间没有什么区别;有的学者认为,城镇化就是发展小城镇,城市化就是发展城市;也有的学者认为,城市化和城镇化二者含义相同、本质一样,但“城镇化”更为形象,更符合中国国情。笔者认为城镇化与城市化具有同一性,两者并不矛盾和排斥,都是强调传统农村社会向现代化文明社会转变。但城镇化与城市化有一定的区别,这种区别就是传统农村社会向现代化文明社会转变的路径不同,城镇化强调在充分发挥城市带动作用的前提下,要充分发挥小城镇的作用,要走大中小城市和小城镇协调发展、共同促进的城镇化道路。而城市化强调的是城市发展的龙头带动作用,主要走发展大、中城市的城市化道路。

### (二)加快城镇化进程是统筹城乡的重要着力点

#### 1. 促进产业融合

随着城镇化进程的不断推进,城镇人口加快集聚。在经济全球化、政策管制的放松以及人们需求的提高和人口消费多样性偏好等因素的影响下,不同产业之间的进入壁垒将彻底消除,这些有利条件的形成将加快不同产业之间的融合,通过产业融合催生出新产品和新服务来进一步满足城镇化人口更高层次的消费需求。如:信息技术与农业的融合促进信息化农业的形成;新型生态理念与农业的融合促成生态型农业的产生;旅游业与农业的融合促使观光型农业发展;不同产业之间的交叉重组促成综合性农业范式的产生等。加快城镇化进程,科学布局城镇体系,使小城镇成为推动传统农业和城市工商业之间产业融合的重要节点,实现城乡统筹发展。

收稿日期:2010-07-14

作者简介:胡湘苓(1975-),女,重庆市农业委员会中级会计师,主要从事(E-mail)iceworld088@sina.com。

## 2. 有利于推进要素互动

城镇化建设并不是村与村、物与物、人与人之间机械地、简单地集合和拼凑,而是按照区域发展的客观规律,对特定区域内各种资源、产业和要素进行整理、合并、协调,甚至重组、重构,通过理顺要素间的各种关系,促使资本、劳动、技术、土地等要素的合理流动和优化配置,使其相互补充、相互促进,以使区域发展效益和整体利益最大化。加快城镇化进程,完善城镇功能建设,创新城乡要素互动机制,构建城乡要素互动的渠道,对于推动全市区域经济发展,实现农村产业的现代化,具有重要作用。

## 3. 有利于实现城乡一体化

城镇化是建设社会主义新农村的主要抓手,是统筹城乡发展的切入点和突破口。高度城镇化是打破城乡分割,实现城乡一体化,最终解决“三农”问题的前提,城镇处于城尾乡首、连接城市与农村,是促进区域经济发展的核心与纽带。加快推进城镇化建设进程,可以积极推动城乡经济融合,消除城乡社会隔离状况,实现城乡公共服务均等化,逐步缩小城乡差别、工农差别和地区差别最终达到城乡社会融合和城乡一体化。

如此,可相应地加快农村劳动力向非农产业和城镇转移,增加农民的就业机会,增加农村人均的资源占有量,实现工业与农业、城市与乡村发展的良性互动。

## 二、直辖后重庆城镇化建设的主要绩效

### (一) 城镇化快速推进

重庆直辖 10 多年来,重庆初步形成了以主城为核心,以区域性中心城市为主导,以区县城、中心镇和小城镇成网络、互依存的城镇体系框架,全市城镇化战略逐步推进,城镇体系日臻完善。据统计,直辖以来,重庆城镇化率从 1997 年的 31% 提高到 2008 年的 49.9%,年均提高 1.7 个百分点,意味着目前近一半重庆人将住在城里,另一半住在农村。城镇规模迅速扩大,城镇人口从 890.74 万人增加到 1419.09 万人,年均增长 4.8%。

### (二) 农村劳动力持续转移

直辖以来,重庆市制定了“大城市带大农村”、“富裕农民必须减少农民”的战略构想,大力实施了“百万农村劳动力转移工程”,打造“一圈两翼”城镇群发展模式,增强区域中心城市和中小城镇对农村富余劳动力的吸纳能力,把农村劳动力转移作为一个大产业来抓,农业农村剩余劳动力转移随着城镇

化推进呈现加速扩展趋势。据统计,1997 年农村劳动力转移人数仅 350.4 万人。到 2008 年,农村剩余劳动力转移 528.35 万人。

### (三) 城乡产业逐步对接

直辖后特别是胡总书记“314”战略部署以后,重庆在统筹城乡发展的大背景下,按照城乡协调发展的要求,全面推进城乡一体化建设,统一规划产业布局 and 城乡布局,把城乡协调发展纳入整个地区经济社会发展全局之中,加快了人口和产业向城区聚集。城乡产业也逐步实现对接,“一圈两翼”的产业格局成型,三次产业间发展结构的优化使城市工业与农村经济的关联度增强,初步开创城乡要素互动的喜人局面。

### (四) 城乡融合开始加速

在推进城镇化过程中,城乡产业按照“一圈两翼”发展方略优化布局,实现城乡融合,城乡经济、社会资源开始实现自由流动。在农村深入实施“农业产业化百万工程”,延伸了农业产业链条,提高了农业组织化程度和农业产业化经营水平。在城市,发挥城市政务、商务、流通、金融、保险、科教、信息、文化、高新技术产业等功能,重点打造以汽车、摩托车、装备制造、机械加工、高新技术产业等为主的现代工业,把大部分劳动密集型工业、农产品加工业等涉农工业向城乡结合部的中小城市、小城镇转移和集聚,加速了城乡融合进程。当前,在规划指引、产业带动、科技支撑等多重动力机制的联合牵引下,城乡融合的进程正加快推进。

## 三、当前重庆城镇化存在的主要问题

(1) 缺乏规划、布局混乱。重庆 2008 年城镇化率为 49.9%,达到城镇化平均水平的区县 16 个,占重庆总区县数的 40%。超过平均水平的区县中,有 6 个是完全城镇化,城镇化率达到 100%;另外双桥区虽然总人口仅 4.66 万人,但其城镇化率达到 89.5%,由城镇化率水平可见,城镇化布局不协调,存在严重分化断层现象,缺乏总体规划布局。与此同时,全市小城镇千镇一面,脱离重庆浓郁地方特点和乡土特色,格调混乱,功能定位不明确,600 多个建制镇功能同构性较为严重,特色不鲜明,都对重庆城镇化造成严重的负面影响。

(2) 有城无市、有城无业。城市是经济、产业、交通、文化发展到一定水平一定阶段后,原有空间条件无法满足其需要,新的资本、置业和生产、交换与流通需要向外渗出向外扩张时的必然产物。目前,在重庆城镇化初期表现出了自上而下规模空前的城建

冲动,其突出特征是扩张、建城,扩张后的所谓城市多为有城无市,甚至有百米宽的所谓大街的状况出现。与此同时,这种单纯的城镇化冲动,缺乏有力的产业支撑作依托,导致城镇化发展滞后于工业化发展,城镇二、三产业集中不够,区县城集聚能力不足,严重影响农民城镇化转移和非农就业转移进程,严重制约着农民市民化进程。

(3)公益滞后、功能脆弱。在深入调研过程中,发现全市城镇化进程加快推进过程中,城镇公益服务事业建设严重滞后,对城镇功能体系的发挥造成极大负面影响。当前,相较于城市而言,农村地区基础设施和公益服务设施不足,科技教育文化不发达,医疗卫生等社会事业发展滞后且资源配置不均衡,不能有效的承担城镇化发展的功能,导致大量进城的农民得不到均等化的社会公益服务,对城镇化进程的可持续发展以及统筹城乡发展造成负面影响。

(4)居民两栖、后劲不足。在调研中,不少乡镇干部反映,国家粮补、直补政策虽然惠及农民,本意是为了调动农民的种粮积极性,但却助长了农民的“恋土”情结,致使离开农业的农民“弃土”动力不足,工作在镇上、生活在农村的“两栖”现象较为普遍。这种补贴政策的出台和土地使用制度创新的滞后,使小城镇扩张动力减弱。此外,多数小城镇没有产业的支撑,农村城镇基本上是乡镇政府所在地,是当地农民集市贸易所在地。由于没有特色产业的支撑,伴随着农村人口的外出务工,人口减少,相当一部分城镇发展困难,后劲不足。

(5)总体水平、明显偏低(城镇化率较低)。总体而言,重庆城镇化水平低,地区差异大。2000年重庆城镇化率仅33.09%,低于全国平均3个百分点,2004年城镇化率达到43.5%,2008年重庆城镇化率仅为49.9%,与中等发达国家城镇化率60%相比还相差较远。

#### 四、新时期推进重庆城镇化进程的政策建议

##### (一)注重规划指导,形成小城镇鲜明发展特色

(1)规划因地制宜。以区域条件为基础,突出特色及加强小城镇的分类指导是未来小城镇持续发展的必然要求,因地制宜,依据区位条件和产业基础以及资源禀赋条件,引导不同类型小城镇实现特定功能定位和产业定型。

(2)规划突出重点。按照经济的需要设立和优化小城镇的空间布局,坚持“非均衡—均衡”的小城镇发展战略,打破发展的平均主义,重点扶持县城和大区域性中心城市边缘部分基础条件较好、有区位优势、产业实力、流通功能和发展潜力的建制镇。

(3)推动多规合一。产业规划、生态规划、新农村建设规划、土地利用规划等多种规划不能割裂,要实现规划合一,资金打捆使用,土地集约利用。

##### (二)加强制度供给,增强小城镇内生增长能力

(1)加快推进户籍制度改革。当前,重庆市城乡户籍制度改革工作已经启动。要以加快农民市民化进程为出发点,在中小城市和小城镇中加快推进改革进程,实现居民迁移的自由化、管理的规范化和信息的网络化。

(2)创新土地流转制度。要建立进城农民土地承包权和宅基地退出机制。在进城农民土地承包权方面,探索农民承包土地经营权的流转方式和土地使用权的流转模式;在农民宅基地退出机制方面,建立宅基地置换和宅基地入市的土地收益模式。优化农村集体建设用地和农村承包地流转的利益分配机制,明确流转收益分配、集体土地使用和管理等在相关责任主体间的责任。

(3)集约利用土地。在推进城镇化过程中,要全面落实最严格的耕地保护制度和土地用途管制制度,加强土地开发利用的调控和引导,促进土地集约利用和优化配置,提高土地对全市城镇化发展的保障功能。要采取切实措施,加强对全市城镇化进程中土地利用供需的预测,提高土地利用效率。在现有“地票”制度设计基础上,进一步研究以优化土地利用方式和提升土地利用效率为中心的全市范围内城乡土地综合利用的实现模式,深入研究农村土地转化为城镇建设用地之后的土地增值收益的分配机制,保护农民的合法权益。合理开发利用土地后备资源,注重土地生态建设,强化土地复垦制度建设,加大土地复垦力度;实施空间管制,根据生态敏感区、城镇水源涵养地、沿江绿化带、高压走廊、二级以上公路干道两侧用地、通信光缆和各类长途运输管线埋藏区不同的土地特性,进行不同的保护与利用。

(4)统筹城乡社会保障制度。要逐步完善城乡社会保障体系,保障被流转土地农民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。首先要建立农民社会保险制度。积极实施农民养老保险、大病医疗保险制度。探索农民承包地权益转化为养老保险的途径,鼓励农民将土地流转收入用于参加社会养老保险。其次要建立城乡养老保险制度。建立征地农转非人员养老保险办法,建立与经济社会发展水平相适应的农村社会养老保险办法,妥善解决体制外群体养老保险问题。再次要建立城乡居民合作医疗保险制

度。充分利用新型农村合作医疗平台,增加模块,完善功能,满足城乡居民医疗保险需要。

(5)建立公共财政体系。要重点加强城镇交通、供排水、垃圾处理、文化、医疗设施建设,加大教育事业支出,特别是要加大对农村劳动力的培训力度,完善城镇功能。

(6)加快城镇就业制度创新。进一步加快就业制度创新,打破城乡分割,促进城乡劳动力合理有序流动。建立以市场为导向的城乡统一劳动力市场,尽快解除对农民工进城务工的种种限制,对进城农民工就业,在制度设计上要与城市劳动力机会平等、权利对等,包括工资、保险和安全保障等,从制度上推进农民市民化的进程。

### (三)优化经济结构,提升小城镇聚集扩散效应

小城镇是城市经济和乡村经济之间的重要纽带,要通过优化小城镇的经济结构,提升小城镇对农村经济的聚集扩散效应,主动接受主城经济的辐射能力。一是经济结构和城内农业主导产业相结合,增强小城镇对城内要素资源的聚集效应和扩散效应。二是经济结构与主城工商业主导产业相互衔接,建构促进城乡一体的产业融合机制;三是经济结构与开放型农业产业体系相结合,建构内陆开放型经济体系的微观机制;四是经济结构与提高农民组织化程度相结合,建构农业产业化体系带动机制。

### (四)创新工作机制,推动全市小城镇跨越发展

#### 1.以大带小的帮扶机制

实现小城镇跨越发展需走大中小城市与小城镇协调发展道路,建立以大中城市帮扶小城镇发展的

机制,提高小城镇发展效率。强化一小时经济圈对区域城镇的辐射作用,通过城镇体系的构建,使各类城市在功能上充分互补,形成开放、流动、有序的城镇网络体系,实现大中小城市和小城镇的有机结合。

#### 2.开辟融资渠道,盘活农村存量资产

在融资体制方面,要充分运用市场机制,更多地发挥民间投资的作用,建立以政府投入为导向,集体和个人出资为主,国家、集体、个人和民间资本共同投资建设的多元化投资机制。鼓励农民成立多形式的经济合作组织,利用农民土地收益和经营收益筹措小城镇建设的发展基金;鼓励一部分先富裕起来的农民带资进镇,买房建房、兴办企业、务工经商;以优惠政策吸引外地客商参与小城镇建设、兴办企业;在小城镇征收的城市建设维护费应全额返还乡镇用于小城镇建设;盘活存量资产、以项目为载体实行股份合作方式直接融资;争取上级政府给予财政投入或给予财政贴息贷款扶持。要鼓励和引导金融部门增加对城镇重点基础设施建设项目的信贷支持。

#### 参考文献:

- [1] 王卓敏.我国欠发达地区城镇化发展中存在的问题及原因分析——以河南省为例[J].特区经济,2010(7):190-192.
- [2] 向春玲.推进城镇化健康发展的有效路径——以山东省临沂市为案例[J].人民论坛(中旬刊),2010(7):182-183.
- [3] 苏永红,羊乃书.城乡统筹中推进农村城镇化建设的现实意义及策略思考[J].河北农业科学,2009,13(4):117-118.

## Strategies for accelerating urbanization in Chongqing based on a perspective of urban and rural development

HU Xiang-qin, SHEN Qi

(Chongqing Agriculture Commission, Chongqing 401121, P. R. China)

**Abstract:** Chongqing is a typical area as an integration of urban, rural, mountainous and reservoir areas, where the contradiction of urban-rural dual structure existed. To break the pattern of urban-rural division, we must solve rural issues and accelerate urbanization considering the balance of urban and rural development. In this paper, we proposed suggestions for accelerating urbanization in Chongqing in the new period based on the analysis of urbanization situation and problems in Chongqing.

**Keywords:** urbanization; balance of urban and rural development; Chongqing