

城镇化发展的国际经验及其借鉴^{*}

朱红根 翁贞林 康兰媛 邱晓平

[摘要] 城镇化是各国经济发展中所必须经历的阶段, 世界各国在城镇化发展过程中已取得了许多经验。本文认为, 总结和借鉴城镇化发展的国际经验对我国城镇化发展具有重要的指导和现实意义。

[关键词] 城镇化 国际经验 借鉴

[中图分类号] F291 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2005) —11—0127 (03)

[作者] 朱红根 讲师 江西农业大学经贸学院 江西南昌 330045

翁贞林 教授 江西农业大学经贸学院 江西南昌 330045

康兰媛 编辑 江西农业大学《学报编辑部》 江西南昌 330045

邱晓平 硕士研究生 江西农业大学经贸学院 江西南昌 330045

城镇化是促进一个国家发展的重要动力, 是衡量一个国家经济发展水平的重要标志。据有关统计资料显示, 目前, 发达国家城镇化水平已接近80%, 发展中国家接近40%, 世界平均水平为47%, 而我国却只有36%左右, 远低于发达国家水平, 与世界平均水平相比也有一定的差距。城镇化水平低和滞后造成了我国农民收入增长缓慢、农村富余劳动力转移困难等问题。因此, 总结和借鉴发达国家城镇化发展的经验, 对我国城镇化发展具有重要的现实意义。

一、城镇化发展的国际经验

1. 重视发展农业。一方面, 农业的发展为城镇化提供了充足的农村剩余劳动力和稳定的农产品来源; 另一方面, 为城镇工业品提供了广阔的销售市场和一部分资金。因此, 农业是城镇化顺利发展的重要前提, 许多发达国家都非常重视农业发展, 都先后有过“农业革命”, 如: 1750~1760年的法国, 1760~1770年的英国, 1820~1830年的奥地利、意大利、瑞典等国家, 经过“农业革命”后, 农业生产率都有了大幅度的提高, 产生了大量的农村富余劳动力并向城镇转移, 为城镇化发展奠定了基础, 而一些发展中国家却对农业的重要性认识不足, 在城

镇化过程中以牺牲农业为代价, 不仅造成了农业衰退和农村凋敝, 而且经济陷入了“城镇化过度”的困境。如巴西在城镇化过程中, 片面强调城镇的扩张而忽略了农村的发展, 导致城乡之间差距扩大, 城乡二元经济结构问题严重, “拉美病”日益突出。

2. 重视交通建设。交通运输是实现城镇化快速发展的重要条件。没有方便、快捷的交通, 制造业就无法摆脱原料产地和消费市场的约束, 劳动力流动也会受到地域限制, 资源优化配置的效率就会大大下降。许多欧美发达国家都十分重视交通运输业的发展, 法国在19世纪70年代末到80年代初在“富利辛埃计划”的带动下, 把大量资金投入交通建设, 修建了近20万公里的大小道路, 200公里的运河、约3万公里的铁路, 这些交通设施对法国的工业化、城镇化发展起到了极为重要的作用。战后日本政府的公共投资额也大幅度增加, 1950~2000年的50年间, 平均增长11.3%, 而且其中大部分公共投资主要用于铁路、公路、港口、工业用地等方面的基础设施建设, 这些设施的建成, 极大地促进了中小企业的集中、人口的增长和商业的繁荣, 加速了城镇经济集聚的进程, 推进了城镇化的发展。此外, 美国城镇化水平的快速提高, 也得益于交通先行的

^{*} 本文系江西省高校人文社科十五规划(2005)项目“江西农村城镇化发展水平实证模型分析与政策研究(编号: JJ0504)”和江西农业大学青年科技基金项目“中部欠发达地区城市化动力机制研究”的部分研究成果。

政策。

3. 注重发展教育。增加教育投入, 加紧培养人才, 对许多发达国家城镇化发展起到了重要作用。美国各级政府都非常重视教育人才的培养, 特别是县级政府, 近50%的财政收入都投入在教育上。美国公立学校从小学到高中全部实行义务教育, 学杂费全免, 学习环境非常宽松, 学校基础设施较为完善。日本也非常重视教育事业的发展, 早在1947年, 日本政府就颁布了《基本教育法和学校教育法》, 规定所有适龄人口的义务教育从6年延长至9年, 到20世纪80年代, 日本就已普及了高中教育, 使40%的农村适龄青年跨入了大学校园。日本政府对教育的投入因此也大幅度增加, 据有关统计资料显示, 1950~2000年的50年间, 日本财政支出中的教育经费从15.98亿日元增加到55039亿日元, 猛增了3443倍。同时, 日本还在农村推行职业训练制度, 对农民进行职业技能训练, 鼓励各企业、社会团体积极开展岗前培训, 为农村谋职者提供了各种学习机会。教育的发展为各地区工业现代化和城市经济发展培养了大批各类技术、管理人才和熟练劳动者, 同时, 人才的集聚对城镇化进程也起到了重要的促进作用。

4. 重视建立完善的社会保障体系。在城镇化的初期阶段, 各国城镇化速度的差异主要与市场规模密切相关, 但当城镇化发展到一定阶段以后, 城镇化速度的差异主要与其社会保障体系的完善程度密切相关。也就是说, 社会保障成为了城镇化发展的最重要的制度保障。而最早建立现代社会保障制度的是德国。早在19世纪, 德国便创造性地开展了社会保障方面的工作。如在1881年颁布的《社会保障法》, 就标志着德国社会保障制度的确立, 以后几年又相继通过了关于建立医疗保险、事故保险以及伤残和老年保险的立法; 1969年又对社会保障制度进行了重大改革, 制定了《农民养老金法案》, 自此, 德国正式建立了由社会保险、社会救济和社会服务构成的社会保障网。英国也是西方发达国家社会保障制度建立最早的国家之一, 20世纪初, 英国政府制定了《老年赡养法》《国民保险法》等一系列法案, 到20世纪中叶, 英国已经形成了比较完善的社会保障体系。

5. 重视城市规划管理。加强城镇管理与规划工作是许多发达国家推进城镇化发展的重要手段。美国非常重视市镇规划建设, 要求每个城市都要有自己的详细发展规划, 规划还必须通过专家的论证和市民的审议, 一经通过确定, 规划就具有法律效力, 十分稳定, 不得随意更改, 如要变动, 必须经市民重新审议通过。同时, 美国在城市规划中对城市功能定位也十分明确, 如华盛顿的定位就是全国的政治、文化、行政中心, 市内基本没有工业企业及商场; 旧金山的定位为高新技术工业都市, 如硅谷就

有高新技术公司8000多家, 是世界上电子技术密集区。在巴西, 为了加速城市发展, 专门设立了全国城市规划委员会, 负责全国的城市规划, 并在1988年专门把城市规划问题写入了《宪法》, 确定了城市发展政策的指导原则, 强调政府在城市规划中的责任。日本也制定了多层次、多种类型的城市发展规划, 据有关统计资料显示, 目前, 日本实施的有关国土开发和城市发展的计划有14类, 共约200多项, 并且逐渐制定并实施城镇建设法规, 其中, 直接推动城市发展的法律就有40余件, 这些立法既坚持政策的连续性, 又坚持法律的阶段性, 有力地确保了城镇的持续发展。

6. 注重培育城市主导产业和特色产业。城市的发展与产业发展有着直接的关系。著名经济学家缪尔达尔的城市发展积累因果理论认为, 当城市发展到一定的水平时, 决定城市增长的不再是本地的资源禀赋, 而是城市本身集聚资本、劳动力及生产要素的能力, 这种能力取决于城市能否形成一种繁荣的主导产业, 如美国的帕洛阿尔托小城镇, 全镇只有5.6万人, 在发展过程中, 依托毗邻斯坦福大学的优势, 发展以电子软件和生物技术为主导的高新技术产业, 使该镇成为世界上最充满活力的小城镇之一。同样, 西雅图是微软的总部所在地。而以电子信息产业为主导产业的巴西伊瓜苏市则以旅游业闻名。在城镇化发展过程中, 各发达国家也非常注重城市特色, 如: 美国的汽车城底特律和钢铁城匹兹堡、法国的葡萄酒城波尔多、荷兰的港口城市鹿特丹、意大利的服装名城米兰等城市, 均以独特的城市竞争优势而屹立于世。

二、我国城镇化发展的经验借鉴

1. 城镇化发展应以农业发展为基础。城镇化发展与农村发展是相互依存、相互促进的。农业和农村的发展为工业和城镇的发展提供了必要的农业剩余, 为城镇工业产品和服务提供了广阔的市场。同样, 工业和城镇的发展, 也为农业和农村的发展提供了依托和动力。由于美国注重农业和城镇化同步发展, 呈现出城乡一体化的现象, 乡村在生产、生活方式上和城市没有什么差别, 城乡进入了协调发展的良性循环。而一些发展中国家, 如巴西, 则由于城镇化进程中片面强调城镇的扩张而忽略了农村的发展, 导致城乡差距日益扩大, 城乡二元经济结构问题日益突出。正反两方面的经验教训告诉我们, 我国应纠正传统的偏重城市发展的政策倾向, 采取城乡协调发展的政策措施, 通过改善农业生产条件和农村生活环境, 不断提高农民收入, 消除城乡经济差距, 实现城乡协调可持续发展。

2. 加强以交通运输为重点的城镇基础设施建设。城市交通基础设施不但是城市各项社会经济活

动的联系纽带,也是城市发展空间结果的最重要的支撑体系和城镇化发展的重要条件。只有现代化的城市交通运输,才能使各种资源在城市内以及城市区域间自由地、便捷地流动,并加速城镇化进程。目前,一方面,我国应加大城市内部交通基础设施建设的力度,重点发展道路交通,减缓城市塞车问题;另一方面,应大力发展城际和省际的道路系统,尤其是高速公路、高速铁路和航空,加强道路的通行能力和通行速度。另外,还应加大对乡村公路的建设,大力改善农村公路的状况,加速城镇与乡村之间的资源要素流动速度,并优化配置资源,提高资源利用率。

3. 创新人才培养和管理模式。高素质的人才在城镇化建设中可以提升城镇的聚集功能,吸纳功能,也是城镇发展的重要保证。目前,我国农村劳动力整体素质不高,很难适应现代生产性服务业。可以说,劳动力素质低已成为城镇化发展中最重要制约因素之一,因此,大力发展教育是我国城镇化的基石。从长远着手,抓基础教育,落实好农村教育的基础工作,改善农村基础教育状况,提高农村后备劳动力的文化水平和层次;在高质量实现“双基”目标的基础上,大力发展职业教育,加速培养实用技术人才;调整高等教育专业结构和学历层次,培养高素质创新人才。加大教育投入,发挥政府教育资金的带动效应,鼓励金融资本和社会资本兴办教育,实现办学投资多元化,办学主体多元化,促进教育事业的发展。

4. 搞好城市规划,努力提高城市管理水平。城镇化有其自身发展的规律,但政府在城镇化过程中并不是无所作为。综观美国、日本、巴西等国的城镇化发展史,规划和管理一直是政府工作的重中之重。一个好的分层次发展的规划是城镇化健康发展的必然要求,借鉴国外的经验,我国在城镇化过程中应加强规划和管理。制定规划要有发展眼光和创新意识。面向 21 世纪,应充分考虑未来城镇发展的新趋势,编制出具有超前性、分阶段性和科学性的发展规划。在编制规划过程中,要广泛听取专家、群众的意见,集思广益,反复修改和完善城镇规划,充分尊重广大城镇居民的意见。规划按程序审查批准后,应具有相应的法律效应,并实施一些配套的相关法律,以保证规划能有效实施,杜绝长官意志、行政命令等干预规划实施的现象和一任一改的短期盲目行为,使规划具有长远性和连续性。

5. 大力发展城市主导产业和特色产业,提升城镇的引力。城市发展与产业发展密切相关。一个城镇只有当形成一种繁荣的主导产业时,这一产业将会派生出新的产业,而新的产业又能形成一种繁荣的主导产业及派生出新的产业,这种累积和循环的

产业发展过程将不断推动城镇向前发展。目前,我国的城镇建设普遍存在着产业结构雷同、特色产业不明显、主导产业不突出等现象,因此,各地要结合经济结构的战略性调整,合理定位城镇功能,着力培育本地区的主导产业,通过主导产业的崛起和形成,带动新产业的发展和配套设施建设,增强城镇可持续发展的能力。而对于目前我国绝大部分城镇来讲,大力发展工业是推动城镇发展的主要动力,重点应放在建设工业园区、招商引资、启动民间投资、缔造产业链、构建产业群上;发展工业的道路中,应改变传统的粗放型、数量型、低效率、低水平、污染式的发展模式,走新型工业化路子;同时,应根据本地资源优势,重点形成一两项强势的特色产业,使城镇发展个性鲜明、活力十足,吸引力、辐射力增强。

6. 进一步建立和完善农村社会保障体系。社会保障是城镇化发展的需要,是一项替代以土地为基础的家庭保障的社会措施。可以说,我国大部分农民都有着进城的渴望,但在经济全球化的形势下,终身就业几乎是不可能,劳动者不得不面临转换工作岗位甚至失业的危险。因此,要推进我国城镇化进入稳定、持续发展的轨道,就必须为进城农民提供社会保障,解除他们的后顾之忧。从目前的客观需要和现实可能出发,应着力完善养老保险、医疗保险和失业保险。第一,在养老保险方面,应坚持以家庭养老为主,同时积极发展社区养老和社会养老保险等制度;第二,在医疗保险方面,应该在坚持发展合作医疗的前提下,积极探索各类型、多层次的医疗卫生保障制度;第三,在失业保险方面,应在进一步完善和实施《失业保险条例》的同时,对进城农民建立相对独立的新型社会保障体系,建立以“土地”换保障的农村社会保障体系。

参考文献:

- 1 严正. 中国城市发展问题报告 [M]. 中国发展出版社, 2004
- 2 胡顺延, 周明祖等. 中国城镇化发展战略 [M]. 中共中央党校出版社, 2002
- 3 黄汉权. 美国、巴西城市化和小城镇发展的经验及启示 [J]. 中国农村经济, 2004, (01).
- 4 成德宁. 经济发达国家与发展中国家城镇化比较与启示 [J]. 经济评论, 2002, (01).
- 5 张学英. 从典型国家城镇化发展看我国城镇化道路选择 [J]. 技术经济与管理研究, 2003, (06).

责任编辑: 王林
校 对: