
新型城镇化背景下欠发达乡镇发展路径选择及政策设计

—以浙江省为例

陈前虎

【摘要】本文立足城乡经济深化发展的新趋势，为县域欠发达乡镇找寻可行的发展目标和增长路径，探索合理而有现实可操作性的政策途径，并研究通过振兴县域欠发达乡镇实现农业现代化的重要空间机制。

【关键词】新型城镇化；浙江；发展路径

长期以来，对浙江省小城镇发展关注的焦点主要集中于那些块状经济发达的中心镇，它们不仅区位条件优越，产业基础发达，而且一直以来受到诸如“强镇扩权”在内的各种政策措施的厚爱与垂青。但若以县域为观察单元，除去这几个强镇外，其余大部分为区位条件差、人口规模小、经济实力弱、传统农业意义上的欠发达小城镇（在发达的县市数量少一些）。2003年以来，尽管新农村建设的不断推进已使这些城镇的交通区位条件大为改善，但随着国家土地供给的收紧和地方产业结构的调整，这部分小城镇的工业化之路越发坎坷，基本丧失了工业导向的发展机会。对于这些工业发展受阻的经济弱镇，地方政府一直未能给出明确有效的增长路径引导以及相配套的政策机制（主要是考核机制），这在很大程度上造成经济弱镇的传统路径依赖、与强镇的恶性竞争及乡镇资源利用的不合理等现象的广泛存在。更为重要的是，在当前城乡结构发生根本变化、农产品价格持续高涨、国家新型城镇化进程加速推进的背景下，加快小城镇发展与农业现代化的契合研究，正显得愈迫切和重要。为此，基于对浙江省近30个不同区位和发展水平的县（市）的调研，本文研究的目的与内容在于：立足城乡经济深化发展的新趋势，为县域欠发达乡镇找寻可行的发展目标和增长路径，探索合理而有现实可操作性的政策途径，并研究通过振兴县域欠发达乡镇实现农业现代化的重要空间机制。

1 浙江省农业跨越发展的制约瓶颈

1.1 农业对都市化发展的积极意义

2013年浙江全省的城镇化率为64%，人均GDP超过11000美元，而几乎所有地方县市的城镇化水平在未来的几年内也将陆续超过60%。乐观估计，全省2020年的城镇化水平将达到70%，人均GDP超过2万美元，基本实现现代化；而居住在城镇的消费型人口将逼近4000万，较2010年将增加1000万。与发达国家现代化发展的中后期相类似，都市区化将成为浙江省未来区域经济高速增长的主流趋势，其重要特征是：城乡居民的消费结构转型加速，城乡人口向主要的大都市地区广泛集中，城市型的消费规模（尤其是农产品）呈现数量级增长，城市居民的多样化需求不断衍生，城市对乡村的市场辐射影响广域扩展。

在城市化快速推进的时期，农业和农村现代化发展的显著意义在于：提供足够而稳定的优质农产品，抑制都市生活消费成本（CPI）的快速上升，并满足都市农产品的多样化需求；提供优质低廉的乡村空间消费品，满足城市居民不断膨胀的户外娱乐需求，缓减城市地区开敞空间等公共休闲品的供给压力；农业现代化的体系性发展（农工商一体化的产业集群），有利于提供额外的弹性就业机会促进本地城镇化，减少农村剩余劳动力盲目向大城市地区迁移，进而抑制或缓解大城市病。总之，农村和农业对于城市和工业具有显著的正向反馈效应，是相互促进和密不可分的利益共同体。

但从目前的发展现状看，浙江省农业结构调整依然缓慢，已经成为全省城乡统筹、城镇化发展的重大制约瓶颈，具体体现

在：2007 年以来 CPI 指数不断上升，而其主因是蔬菜、水果、肉类、家禽、水产等都市消费型农产品的供求失衡，导致农产品价格的极端不稳定。与此同时，随着城市居民收入水平的不断提高，人们对粮食、蔬菜、水果及其他食品的品质要求不断提升，对绿色有机食品的潜在需求也越来越大。即城市化的快速发展对农业结构的调整步伐和方向提出了更紧迫、更高的要求。从城乡统筹发展视角来看，农业现代化进程迫在眉睫。可以预想，未来浙江省需要一场“农业革命”，以彻底改变农产品的市场供给状况。

1.2 农业现代化发展的现实困境

1.2.1 农业专业化和区域化发展的要素支撑基础薄弱

区域化、专业化的生产格局还只局限在部分地区和产业，农业结构调整也存在较大的盲目性和反复性，后续加工产业发展缓慢，畜牧产品、水果蔬菜等与都市需求紧密相关的各类农产品总产量有余但质量欠佳。而农产品物流体系^①滞后，产品信息不对称、流通不畅等问题也广泛存在。从发展现状来看，目前尤为重要的是要建立高效的营销体系和运输网络，因为农产品价格的高涨很大一部分是源自较高的交易成本，以及低效物流体系下的产品损耗而导致的市场供给不足等。而物流体系是建构整个农业产业化体系的“基础性工程”。

1.2.2 乡镇政府的农业经营意识严重不足，农地的荒废和低效利用普遍存在

尽管没有可靠的数据支撑，但农地资源的荒废现象仍是普遍性的事实，不仅在发达的县市地区，同样在欠发达的县市地区也广泛存在。在调研中笔者发现，地方乡镇政府对本地区农地利用情况的信息掌握是相对粗放的，并没有很好地建立起农地资源利用状况的信息库。而政府本身对农地的规模化整合也存在很大的畏难情绪，且并不认为这有多大的实际意义。因此，对农地资源的荒废现象缺少常态化的管理。实际上，这是一种极大的认识误区。从国外经验看，对农地资源管理的高效率，可以建立统一的农地市场以降低农业资源开发的信息成本和交易成本。

1.2.3 农村的大规模兼业化和老龄化正成为农业发展的最大瓶颈

据 2006 年浙江农业普查数据显示，仅有 30% 农业经营户的主要收入来自农业；而在所有的农业从业人员中，51 岁以上的人员比例达 53%；高中及以上文化水平的仅为 3%（较 10 年前减少了 2.5 个百分点）。近年来，这一趋势更为明显。这表明，浙江省乡村人力资源贫瘠化的被动局面正在全面形成。与日本、韩国在城市化和工业化快速发展过程中的情况极为类似，浙江省的农业正在面临劳动力兼业化和老龄化的巨大挑战，这是非常不利于农业现代化发展的。而目前及未来的一段时间是低成本广泛推进农业要素结构调整的一个关键时间窗口，必须加快转型，避免陷入长期的结构锁定。从日本的经验教训来看，过了这一阶段，由于农地资源整合和优质农业劳动力的转移成本都将急剧上升，农业要素的结构优化将走向稳固化和高成本时期。

1.2.4 农地经营的规模化整合仍未形成长效机制，发展相当缓慢

据统计，全省种植和养殖大户约 30 万户，但种养大户所占比重仅为 6%。2006 年末，全省共有种植业农户 480 多万，而耕地总量仅为 2380 万亩，也就是农户承包经营的耕地规模平均不足 5 亩（0.33 公顷），大部分农户的经营面积在 3 亩以下；而世界平均水平是 16 亩，与荷兰、丹麦等欧洲国家的平均农场规模（20~25 公顷）相差极远。尽管较 10 年前提高了 2 亩左右，但如果按这种速度发展的话，即便是浙江 20 年以后的农地经营规模在国际农产品市场上的竞争也将几乎没有任何优势可言。从日本的经验看，农地的规模化提升不足将极大地制约农业结构的后期转型升级，并造成农业的技术过剩和产出低效。即大量的新技术由于缺少必要的土地经营规模支撑，很难创造可观的经济价值和产品竞争力。

2 县域欠发达乡镇发展的现实基础

2.1 基本概况

截止到 2013 年,浙江省共有建制镇 735 个(较 2005 年减少了 23 个),其中县市域内的小城镇数量将近 600 个。除去 200 个县域经济强镇(中心镇),剩余的将近 400 个建制镇,约占全省建制镇总数的 54%,基本上可以笼统地归为一大类,即县域欠发达乡镇或称地方农业型小城镇。县域欠发达乡镇是相对于县域经济强镇而言的,即以一个县市为整体,除了那些对整个县域城镇化和工业化具有重要地区职能的城镇以外,剩余的部分就可统称为县域经济弱镇。之所以将地市辖区的农业型小城镇剔除在外(约 100 个),是因为近年来受中心城市经济影响和辐射带动明显,未来这些城镇将逐步走上发达都市产业带动乡镇经济转型的道路,有别于一般意义上的县域欠发达乡镇,原则上应该归入都市型小城镇一类。

这 400 个县域欠发达乡镇要么是生态环境相当优越,要么是受工业污染较少,但总体的情况是经济实力较弱,经济总量占所在县市总量的比例一般在 1% 以下。尤其是在发达县市,与工业强镇的经济增量相比,这部分城镇的经济增长几乎是微不足道的。其户籍人口规模大多在 3 万以下,而据我们的抽样调查,实际居住人口一般为镇域总人口的 50%~60%,甚至更少。即大多数已经成为隐性化的城镇人口,其就业、生活和消费均在其他城镇,与本地已经很少有直接的社会经济联系,而且,这将近 400 个县域经济弱镇的内部构成情况也相当复杂。如果按区域经济条件,还可分为两大类。

一类是位于 32 个发达和较发达县市的农业型小城镇(近 200 个),由于受到地区性的工业扩散影响,其中很大一部分城镇正面临两难抉择,即是否还要走原有传统型的工业化带动之路。而实际上转移到这些城镇的工业大多为污染型的低效产业,但地方政府似乎并没有想放弃这种机会。

另一类是 25 个欠发达县市的农业型小城镇(近 200 个),应该说是全省最为落后的一些小城镇了,基本上还处于比较初级的发展阶段,受工业扩散影响的可能性也极小。由于市场活力和社会资源相对贫瘠,且思想观念较为落后,目前这部分城镇的发展转型也并没有导向农业现代化。而由于农业效益的提升受阻,更多的时候仍在盼望着外来工业的植入。

2.2 现实困境

总体上,我们可以把这部分城镇的特征总结为:量大规模小,在县域经济的地位逐年下降;本地资源利用不足,工业导向的发展思路依旧;农业资源产出效益低,有很大的提升空间;是典型的“弱势群体”,需要政府的发展引导和政策支持。从城镇发展的现实基础看,存在的现实困境主要有两种情况:

一是部分县域欠发达乡镇政府对本镇的发展导向已经转向现代都市农业和乡村休闲产业的经营,但在现实发展中,面临资金、人力短缺和地方管理机制的束缚(如财政、项目审批机制等)。在笔者的现场访谈中,部分实行农业优先发展政策的镇政府官员直言由于财力相对不足,很多事情无法按照预期的设想进行,尤其是城镇交通、农业设施改造,环境建设提升等方面。同时,由于部分乡镇地区现有小规模分散的农业经营格局同样能获得不错的经济效益,大部分兼业农户对产品的标准化、高品质生产意识相对较弱,荒废的农地也不愿意流转,极大地影响了本地优势农业的专业化、规模化和品牌化发展。

二是大部分县域欠发达乡镇仍在实行工业优先的发展导向,政府的职能定位和发展思路未能摆脱传统路径的依赖。由于沿海发达城市地区的产业梯度转移,这些城镇正面临工业转移的“诱惑”。而实际上转移到这些城镇的工业大多为污染型的低效产业和过剩产能,对本地的长远发展和整个县域的统筹发展并不会产生多大正面效益,反而破坏了本地最具优势的市场资源,但地方政府似乎并没有想放弃这种机会。这种现象的产生,更多的是反映了县域管理机制不完善下的“无奈”选择(GDP 导向的考核机制),以及地方基层政府的短视行为和官本位思想。

3 欠发达乡镇转型发展的基本思路

3.1 与农业结合的必要性

基于空间经济的分工原理和发达国家的建设经验，我们可以做出这样的预判，即浙江省城镇化和工业化的进一步发展主要由大城市地区、县域中心城市（镇）和工业强镇来承担，而未来农业的现代化和农村经济的革新将主要依托于县域欠发达乡镇。不管是从区域协调、城乡统筹、市场需求还是从农业自身优化发展的角度，都表明县域经济弱镇应转向发展现代农业以及与农业相关的各种二、三产业，且刻不容缓。体现在以下四点：

（1）传统分散规模小、粗放经营、低成本崛起的乡镇工业化之路已成为过去，工业经济的增长重心已稳固于大城市地区和县域产业经济重镇；对于大部分欠发达的经济弱镇而言，很难通过外来工业的植入实现长远的可持续发展。

（2）都市经济的迅猛发展、消费结构的转型升级（品种、质量、规模等）使农业的需求规模、产品结构和功能体系广为扩展，为改造传统的乡村产业实现转型发展提供了大市场化契机，并形成了强大的外在拉力。与城市工业一样，农业的区域专业化格局也将逐步形成，乡村经济的现代化发展同样需要“块状集群”。但这一过程在人口密集的地区，仅通过市场的自发组织难以实现。

（3）浙江省经过多年的新农村建设，绝大多数乡镇已初步形成乡村资源开发的硬件支撑系统（道路、水电、通信等），全面改造传统农业的时机也基本成熟；而大部分县域欠发达乡镇的农业资源较为丰富和优质，是发展现代农业的空间主体；这部分乡镇未来发展的兴衰成败在很大程度上决定了浙江省城乡统筹发展的总体绩效。

（4）省域层面对农业整体发展的宏观思路和政策体系已基本成形，目前浙江省农业现代化最缺的是明确而有执行力的基层主体，以推动宏观政策的全面地方化进程，这在很大程度上依赖于广大的农业乡镇政府，因此必须给出合理的激励机制，以转变他们现有的职能结构和行动方向。

以上四点基本明确了县域经济弱镇未来发展的市场价值所在，即立足农业（乡村）现代化，服务农村基层，面向都市需求，创造多样化、高品质的乡村产品，这其中尤为重要是“都市农产品”。那么如何才能让这部分小城镇转变发展思路，走向高效益的乡村资源开发之路？这必然涉及地方制度改革和政府职能转型。

3.2 分工转型的三个方向

3.2.1 综合性的农业经济重镇

镇域常住人口规模一般在 1.5~3 万之间，是县域内重要的农产品集散地和加工配送中心，一般为 2~3 个；拥有服务周边农业乡镇（县域片区）的较为完善的产业支撑能力和城镇配套功能。如农产加工、销售贸易、物流运输、技术服务、教育培训、生产中介等等。整个城镇的产业功能定位为：农业三产和农业加工为主，农业生产为辅。

3.2.2 专业化的农业经济强镇

镇域常住人口规模一般在 0.8~1.5 万之间，是县域内重要的特色农业经济区，一般为 5 个左右，也是现有农业小城镇转型发展的主体；在某一种或某几种农产品的生产、加工、贸易，以及产量上具有相对的地方或区域竞争优势，拥有服务本镇区的较为完善的产业支撑能力和城镇配套功能。整个城镇的产业功能导向为：以本地的特色农业生产为主，以农业加工和生产服务为辅。

3.2.3 规模化的农产品基地镇

镇域常住人口规模一般在 0.8 万以下，镇中心仅配备基本的社区生活服务设施，大部分居民是专业化的农场经营者；而本镇区主要专注于农产品的规模化生产，并利用本地独特的资源条件提高农产品的生产效益和消费品质，基本上不承担农业加工职能。为此，事实上还可以把浙江省大部分的乡也列入这一转型范畴。

3.3 可以努力的政策方向

总体而言，对于这部分城镇发展的实际扶持和绩效评价大不同于一般的工业型城镇。如镇域总人口的适度减少和城市化转移是应该极为鼓励的，这又有利于大规模的农地整理，应该成为政府的工作绩效之一。而在这些城镇，城镇化和工业化变得并不十分重要，更多的应该围绕农业的产业化发展来组织相关产业和人口布局。

政府的工作重心应立足于思考如何更好地服务本地农业的现代化进程，如挖掘本地的农业资源，创造地区产品优势，以及包括一系列提升农业竞争力的公共品供给等。即政府应该成为农民创业致富的坚强后盾，就像服务工业企业那样为农户排忧解难。一旦形成这样的合作氛围，那么离本地农业的全面振兴就不远了。基于如何推动县域经济弱镇由政府职能更好地面向农业现代化，笔者提出了六个方面的政策思路。

3.3.1 推进县域管理体制创新，建立差别化的基层政府考核机制

目前，整个地方农业建设的最大制约仍是行政管理体制的过于僵化。因此，必须加快县域管理体制创新和改革，转变原来单一化、一刀切的乡镇政府工作绩效考核和评价机制（即“唯工业和 GDP”论成败），可以通过考核指标权重变化的形式，动员经济弱镇的政府主体广泛参与农业现代化进程。即对于农业型小城镇来说，要提高其农业发展绩效的得分比重，依此转变政府的职能导向和价值导向。这在技术上没有任何问题，关键是看地方政府愿不愿意推行。对于县级政府而言，应严格管控与本地农业产业化发展无关的各类工业项目，并把县域经济弱镇作为本县农业现代化发展的空间主体和重要基地，进行重点扶持。

3.3.2 研究并推行立足农业现代化、面向农业优势镇的扩权改革

从理论上讲，所有有利于快速推动本地农业产业化发展的政府职能（包括利益分配），均可分阶段、大范围地下放给一些农业重点城镇，以便快速提高当地政府服务三农的积极性和自主创新能力，建构完善的服务网络。如对于经济发达县市而言，原则上来源于农业相关产业（包括农业加工和服务业）的财政收入均应返还给基层政府，由镇里统一支配用于三农建设，以解决资金不足的问题；建立农业结构调整的专项基金，鼓励农业强镇大力面向都市需求，开发优质农产品等。

3.3.3 完善农地管理体制，加快农业资源整合和适度规模化经营

几乎所有人口密集型农业强国的一贯经验都是严格而高效的农地管理。这在很大程度上提升了本地农业的产出效率，战后德国的这一提升比例是 40%，在荷兰则更高。而目前浙江省地方农地资源的管理是相对混乱的，实际的管理主体是分散的村集体。为此，很有必要进一步完善基层的农地管理制度，建立常规化的农地整理、土地检测和信息收集机制，并作为农业型小城镇政府的重要工作内容。在可能的情况下，动态化、持续性地推动本地农业资源的整合和适度规模化发展。

3.3.4 加快培育现代农业经营主体，防止农业人力资源的贫瘠化

在体制机制完善和政府职能导向明确的情况下，目前农业现代化发展最缺少的是地方经营主体。关于这一点，靠大规模引进显然是不现实的（整体的趋势是人口外流），应立足于本地原有农业人力资源的知识化提升和技术化改造。而目前最为重要的是改变农户的经营意识，形成面向市场的现代农业经营理念。因此，要鼓励地方政府集中力量开展各种形式的学习活动，但要以提高本地的农业生产和农户经营效益为导向。

3.3.5 鼓励地方实行大农业区建设，因地制宜推行镇乡区划合并

目前浙江省还有将近 445 个乡，大部分位于欠发达县市，仍有很大的整合空间。而许多农业型小城镇的辖区面积也较小，一般在 50~100km²，有些还不足 50km²，实际上是非常不利于农业的区域化和专业化发展的。为此，仍应鼓励县域主体实行大农业区建设，因地制宜地推行镇乡区划合并，当然也可以开展多种形式的临近乡镇之间的农业项目合作，总之是弱化农业区域化发展的行政阻隔。

3.3.6 扶持一批农业经济重镇，初步构建农业服务的基层支撑网络

从省级政府政策供给的层面，我们仍可以集中力量扶持发展一批农业经济重镇，在资金、技术、人才等各方面优先考虑，以快速形成区域性的示范效应，推动其他类似城镇的转型发展。这就有点类似于 20 年前就开始的中心镇提升工程（解决“低、散、小”的问题），超前的战略意识会带来长远的正面绩效。经笔者观察，全省至少可以选出 100 个农业经济重镇，通过 5 年左右的培育发展，打造形成若干个极具市场竞争力的农业经济产业集群，从而初步建立全省农业服务的基层支撑网络，如农产品加工、销售贸易、运输、技术服务、生产中介等。本文系 2010 年浙江省科技厅软科学项目（2010C35035）、2012 年浙江省推进城市化工作协调领导小组办公室年度重大课题的阶段成果

注：①据浙江省第二次农业普查结果，2006 年末，全省有综合市场的乡镇占 62.4%，但有农产品专业市场的乡镇仅占 28.4%，而拥有上规模（年销售额 1000 万以上）农产品专业市场的乡镇比例则更低，仅为 12.0%。

参考文献：

- ① L·道欧, J·鲍雅朴, 主编. 荷兰农业的勃兴——农业发展的背景和前景 [M]. 厉为民, 檀学文, 王永春, 等, 译. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2003.
- ② 厉为民. 荷兰的农业奇迹——一个中国经济学家眼中的荷兰农业 [M]. 北京: 中国农业科技出版社, 2003.
- ③ 张艳丽. 20 世纪 90 年代中期以来日本农业改革研究 [D]. 吉林大学, 2009.
- ④ 张尧智. 战后日本农地制度的变迁及其启示 [J]. 山东财经学院学报, 2004 (6).
- ⑤ 胡霞. 日本农业扩大经营规模的经验与启示 [J]. 经济理论与经济管理, 2009 (3).
- ⑥ 李林杰, 申波. 日本城市化发展的经验借鉴与启示. 日本问题研究, 2007 (3).
- ⑦ 郭红东. 日本扩大农地经营规模政策的演变及启示 (PPT 资料). 浙江大学农业现代化与农村发展研究中心, 2010.
- ⑧ 胡忠一. 日本农业基本法主要内涵 (PPT 资料). [2006-2-13]. <http://seed.agron.ntu.edu.tw/>.