
新型城镇化进程中 土地、产业和农村劳动力转移耦合机制研究 ——以四川省为例

伍艺 杨锦

(成都理工大学 商学院, 四川 成都 610054)

[摘要] “新型城镇化”为新型城乡形态的形成和区域经济发展提供了新的动力和增长极,有助于破解城乡二元结构,缩小城乡差距。新型城镇化进程中土地、产业、农村劳动力转移在产业和城乡间转移对区域经济发展具有重要影响。从新型城镇化发展机制和问题入手,在国内外城镇化发展借鉴基础上,首先提出了四川省新型城镇化创新驱动战略构想,进一步提出了新型城镇化土地、产业、农村劳动力转移耦合机制路径的实施路径。

[关键词] 新型城镇化; 土地; 产业; 农村劳动力转移

[中图分类号] F323.6

[文献标识码] A

四川省政府于2004年颁布了《关于加快新型工业化道路加快工业发展的意见》,对新时期四川省工业发展以及整体产业结构的建设提出新的发展要求与指示:要求加快四川工业化发展速度,提高工业化发展效率,提出了在2020年之前实现四川省工业化基本实现的目标。根据“意见”的指示,在四川省工业化的发展过程中,在新时期,需要考虑到协调和城市化,并重点推进工业化,以促进农业产业化。2015年,四川省全省城镇化率达到47.69%,同比增长1.39%,全省城镇化工作发展迅速、成果显著。但同时,四川的城镇化水平仍略低于全国的平均水平(56.1%),未来城镇化工作仍任务艰巨。

随着城镇化实践工作持续、有效的展开,对于“城镇化”概念的认识应超出传统的“农民进城”的理解,而更应该将城镇化工作的重点聚焦于农民的生产、生活等方式向城镇居民的转变,区域非农产业向城镇部门的聚集,城镇规模与数量的持续扩张等。通过城镇化工作的展开,科学合理地协调与促进农村生产要素的配置,不断推进农村居民转变生活生产方式,提高的城乡公共服务水平,优化城乡产业与就业结构,不断解放与发展生产力,提升区域居民与整体社会的生活质量。新型城镇化进程中,工业化和城镇化之间存在诸多的内在联系,包括生产要素在两者之间的流动、政府政策在两者之间的协调、市场个体在两者之间的选择等一系列综合关系,在这些经济关系、组织制度以及其他相关因素的共同作用下,有效协调与促进两者互相融合、共同发展,即形成新型城镇化的机制系统。当前四川省新型城镇化机制系统的建设与完善,应当以城市集群与产业集群为核心,协调各项政策与制度的有效进行,依托生产要素的配置与流动,调整城乡产业结构,以工业化引导城镇化,用城镇化支持工业化,积极努力促进新型城镇化,提升国民整体经济质量与省域居民生活水平。

[收稿日期] 2016-10-09

[基金项目] 本论文是2016年成都市哲学社会科学规划项目“新型城镇化进程中土地、产业和农村劳动力转移耦合机制研究”(编号:2016Z38)阶段性成果。

[作者简介] 伍艺(1971—),女,四川成都人,硕士研究生,副教授,研究方向:农村经济。

1 新型城镇化发展机制的问题及出路

现阶段四川省城镇化建设保持着连续10年持续良好的发展态势，工业化建设一直在全省产业结构不断优化、工业产业比重下降的情况下，仍保持着工业总产值的增加。“两化”发展保持较好态势，同时也逐步走向协调，2013年之后两者协调程度开始更为明显，但在新型城镇化发展机制中仍存在着一定的问题与隐患。

1.1 新型城镇化发展呈现地域差异

四川省地域辽阔，共设21个地级市，各地地域条件不同，经济发展状况各有高低，各地新型城镇化发展情况也呈现出明显的地域差异。以成都平原为核心的成都市及其周边部分城市所形成的经济区域，在新型城镇化发展阶段中处于明显的领先地位，这些地方依托地理优势，率先壮大了自身经济实力与工业基础，再逐步展开新型工业化与新型城镇化工作，再利用新型城镇化发展进一步拉开与川西高原、盆地周边山区等地域的差距，形成越来越大的落差。

针对不同的地理空间与经济区域，应该实事求是、科学合理地安排城镇化与工业化新型城镇化发展机制，例如对于有工业基础的地区，可以继续发展工业化，从而吸引农村劳动力进入工厂就业，建立农村工业，或者吸引农民迁移进入城镇，从而扩大城镇规模，引导城镇化建设；而对于工业基础较差的地区，则应该集中精力发掘自身资源优势，发展农业与第三产业等非农产业，形成产业集群，从而尝试建设新城镇，再寻求发展工业，用城镇化带动工业化。

1.2 新型城镇化发展需兼顾农业基础

新型城镇化发展机制的核心涉及要素的流动，特别是农业产业生产要素向非农业产业流动，虽然从整体上推动了国民经济总量的增长，然而过多的要素流出必将影响农业产业自身。以成都平原为例，作为西部产粮的主产区，近几年随着工业产业与城镇部门的扩张，大量的耕地被用于修建工厂、住宅、公路等基础设施，土地资源开始变得稀缺，土地价格也飞速增长。另一方面，在地域条件不太理想的山区，农业生产成本较高，单位收益不太理想，大量的农村劳动力选择进城务工，造成十分严重的空心村现象，农村生活环境与农业生产都面临着巨大的挑战。

作为国民经济的基础，农业发展的情况是整体经济结构质量与稳定的保障，因此在城镇化与工业化的建设中需要更加注重对农业产业的保护。不仅需要农业产业要素促进新型城镇化，更需要利用新型城镇化发展成果反馈农业基础，例如利用工业产业成果提高农业机械化水平，提高农业生产效率；利用新型城镇化收益支援农业产业扶持力度，调动农民种粮积极性；利用新城镇建设开发原有宅基地，扩大耕地面积等。

1.3 新型城镇化发展机制驱动仍有待开发

新型城镇化发展机制的核心涉及生产要素的流动，外部环境则主要受政府与市场条件的综合影响，机制内合利益主体的运作状态直接决定了整体机制的效率。目前四川省新型城镇化机制内部主要的驱动来源仍是以生产要素的流动为核心，然而对可流动的生产要素，尤其是农业剩余要素，仍存在并未完全发挥其对新型城镇化驱动作用的问题，其驱动力仍有待进一步开发，例如劳动力要素在参与工业化建设过程中，并不是所有的劳动力个体都实际参与到了城镇化建设，仍存在着大量“候鸟”型的农民工群体，这在一定程度上成为城镇化发展的阻碍；整体要素市场也并不完全，要素拥有者个体无法完全接收到市场信息，从而不能对新型城镇化中形成的可能收益进行判断，从而抑制了要素的流动，同样也消极影响了新型城镇化的进程。

开发新型城镇化发展机制驱动潜力，重点在于规范政府职能、提升市场化程度。在新型城镇化发展过程中，政府部门主要负责进行区域规划与整体产业调控，积极切实监督“两化”建设，严格规范自身职责，最大可能地让市场在资源配置中起决定性作用，而政府只起引导作用。

2 国内外城镇化发展借鉴与启示

统筹城乡发展自提出以来一直被视作一项能促进我国经济协调健康发展的重要举措，受到高度重视。纵观国外城市化水平较高的国家如美国、英国、法国、日本和韩国等，随着20 世纪50 年代兴起的城市化浪潮，这些国家在统筹城乡规划方面做了很多改革，逐渐形成了比较完整的制度体系，其经验值得借鉴。国内经验主要是在城乡统筹的农业、城乡一体化的模式下，以乡镇企业为动力的苏南模式；“全城谋划、全域统筹、全球定位”的成都模式；从解决农民问题入手的重庆模式等。综合国内外发展经验，可以发现国内外的做法有共通之处，这为四川省统筹城乡发展提供了很多可借鉴的经验。

2.1 政府作为主导，积极制定统筹城乡发展相关法律法规和制度

统筹城乡发展都是以政府制定改革农村的政策为起点，市场加以配合从而完成改革，是一场自上而下的改革。这是因为市场对农村经济的调节存在滞后性，无法及时有效的调节，且农村基础设施建设及其他公共设施建设也只有政府运用国家财政才能达成，因此政府的主导作用不容忽视。在国内外统筹城乡发展的案例中，政府都发挥了重要作用，如美国政府在20 世纪50 年代后期制定了一系列郊区税收优惠政策；日本和韩国更是注重统筹城乡发展的立法，日本共制定了三次全国综合开发计划，并先后颁布了“工业发展落后地区优先法”、“离岛振兴法”、“到农村地区引进产业促进法”等法律。

2.2 采取符合地区情况的措施，因地制宜制定计划

日本和韩国在发展初期都是工业占主导地位，农村和农民处于弱势地位，因此在统筹城乡发展时都积极推动农业协会的建立发展，有效保护农民的权利，避免工业和商业资本对农民的剥削；成都市龙泉驿区，被称为“四花不断，八个良好的水果”的美誉，因此促进生态农业的发展是有效的发展方式。四川省各农村分布相对分散且发展情况各不相同，因此政府要先考察各地区的基本情况，全面透彻的了解本地区在自然环境及其他产业发展方面的优劣势，因地制宜制定城乡统筹发展计划。

2.3 有目的性的增加农村财政投入，将“精准扶贫”落到实处

韩国“新村运动”时将所有农村需要的公共资源进行排序，村庄自主选择进行改造的次序。为了实现财政投入的最大效用，政府将实物作为扶贫方式，如提供建造房屋的水泥等等，并依照改造进度将全国所有村落划分为自立、自助、基础三个等级，自立村的最佳水平，第二年的政府援助物资只有自力更生和自助村，到1978，只有一小部分的基本村韩国，其余的实现自力更生。这种方式与我国提出的“精准扶贫”计划不谋而合，四川省可以借鉴此经验，将全省的村落划分等级，不同等级的村落实行不同的扶贫政策，这样既可以将扶贫物资的使用效率达到最优，又能推动各村落的自主发展。

2.4 重视农村人才的培养

“以人为本”是各国发展过程中不可忽略的重要原则，四川省属于人口大省，在统筹城乡发展过程中更要注重人才的培养，高素质的人才特别是高素质的农业人才在推进发展的过程中能起到事半功倍的效果。美国在统筹城乡发展过程中重视农民的职业技术教育，推行的“工读课程计划”显著提高了农民的技能 and 素质；韩国加强对小城市和农村教育事业的投入，在农村形成了4H 特色教育和专业农民教育的新体系；近年来在公共教育投资增长整体转型时期的日本，该国已形成了独特的“电脑村”、“高小村”，培养了一大批高素质的人才，有效地促进农村发展。从当前的情况来看，不仅是四川省，我国的农业发展都面临着农业高新技术和人才的缺口，农村教育基础薄弱，难以为农村经济发展输送高素质人才。对农村教育的建设任重道远，资金投入高，历时时间长，但是其后期的回报率是非常高的。

3 四川省新型城镇化创新驱动战略设想

四川省已具备推行新型城镇化统筹城乡创新驱动的条件，力争到2020 年能完成以成都为中心的主城市群的构建，并促进各市州县镇产业升级，形成城市群、大中小城市与小城镇协调发展的新型城镇化，推动重点地区创新发展，实施创新人才培育计划以及促进农村劳动力转移这五大战略任务。

3.1 构建以成都为中心的主城市群

成都是四川的省会，理应作为四川经济发展的重中之重，四川省“两化”互动统筹城乡创新驱动发展战略应率先发展大成都经济区，力争到2020 年，大成都经济区经济总量突破2.8万亿元，成为一个现代化、国际化城市；在成都周边培育川南多中心城市群、川东北经济区、攀西特色经济区、川西北生态经济区四大经济增长区，争取到2020 年，经济总量过2000 亿的市（州）达8 个，优势领域竞争力进一步增强。

3.2 分类指导，促进各市州县镇产业升级

应按照城市的主要功能，根据城市和州的环境特点，努力形成一批现代农业县，壮大县域经济。

3.3 新型城镇化表现为城市群、大中小城市与小城镇协调发展的新型城镇化

力争到2020 年，四川省城镇化质量和水平明显提高，常住人口城镇化率达到54% 左右，户籍人口城镇化率达到38% 左右，主要形式为四大城市群，结构将更加完善、定位将更加清晰、大中小城市和小城镇发展更加协调的“一轴三带，以及四群一区”的城镇化发展格局，土地管理和城市发展模式和土地利用布局结构更为合理，基础设施和公共服务设施不断完善，城市综合承载能力加强。

3.4 推动重点地区创新发展

四川的发展已经进行了制度创新，争取在试验区三年基本建立起一个长效机制，促进综合创新，并以道德棉花地区发挥引领作用的辐射，带动大成都经济区发展，从而逐步带动川南、川北、攀西等城市群的创新改革。

4 四川省新型城镇化土地、产业和农村劳动力转移耦合机制实施路径

四川省是一个重要的商品集散地，西南交通枢纽、经济地位和农业现状不可低估，一直以来四川农业大省地位使得四川省农业的发展程度是四川省各项经济发展指标的重中之重，与此同时，四川省拥有盆地，平原，丘陵，高原等多种地形，各个地区对于农业的发展要求也各有侧重，因此，四川省新型城镇化城乡统筹的战略实施需要结合创新驱动力和当地特色优势进行集中发展。

4.1 以城带乡，“两化”同步特色路径布局产业，为农村劳动力转移打好基础

部分已有研究表明，工业化对城镇化提供的经济支撑度高于城镇化对工业化的保障作用，那么应该强调“以城带乡”，工业化带动城镇化的作用。但四川省目前的新型城镇化水平差距加大并有逐年增加的趋势，真正做到“两化”同步难度较大，可以对四川省内按经济发展程度的不同划分出具体区域，差别化处理两化同步水平。比如，在平原等经济较发达的地区重点发挥工业化对城镇化的带动作用，将特色或优势产业集中形成产业园区，集约式发展，新型工业化与新兴城镇化的水平保持在基本一致的水平上，相互促进；在欠发达地区或偏远山区，由于基础设施薄弱，交通不便等阻碍因素，允许工业化与城镇化之间的差异保持在一定合理的范围内，在这些地区加强基础设施建设与政府作为，强调推进农业现代化，结合当地特色发展特色农业，以此提高城乡居民的生活水平。真正做到三大产业协调发展，三种要素资源合理流动，为农村劳动力转移打好基础。

4.2 欠发达地区与偏远山区着力培养特色产业，引导农村劳动力流向

贫困地区的城乡差距较发达地区的城乡差距更大，这意味着人民生活水平的提升空间更大，欠发达地区的县域经济发达程度应作为选择特色产业的基本条件，特色产业需要当地县域经济的支撑，不能盲目地发展工业，要求“以工促农”。因此，该地区的首要目标应该是结合当地特色产业，对县域经济的发展战略进行总体上的规划，政府在基础设施建设，公共文化事业的发展上给予更多的支持，努力提高农民的知识水平与专业能力，此外，相关配套政策如：户籍制度和土地制度的改革政策的出台是城乡统筹整合机制发挥效用的前提，引导农村劳动力流向，力求城市与农村共同发展这一主线。

4.3 少数民族与高原地区集中发展优势产业，合理配置农村劳动力

少数民族地区由于自然条件的限制，在农业发展战略中不利于发展现代种植业，且这一地区的工业基础较为薄弱，因此应考虑充分发挥发展现代高原畜牧业的优势，在政府的推动下争取建立相对有竞争力的大型牧场，以此充分释放规模效益，在西南地区树立良好的品牌形象，合理配置农村劳动力，提升少数民族地区生活水准和民族形象。

[参考文献]

- [1] 李克强. 协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J]. 行政管理改革, 2012 (11): 4-10.
- [2] 伍艺, 刘后平. “两化”互动发展中的劳动力市场分割问题探讨[J]. 农村经济, 2014 (2): 99-102.
- [3] 国务院发展研究中心课题组, 农民工市民化进程的总体态势与战略取向[J]. 改革, 2011 (5): 5-29.
- [4] 吴旭晓. 2012 我国中部地区城市化工业化和农业现代化“三化”协调发展研究: 以赣湘鄂豫四省为例[J]. 农业现代化研究, 2012 (1): 1-7.
- [5] 何礼. 四川实施创新驱动发展战略的思考[J]. 宏观经济管理, 2014 (6): 79-80.