

# 我国城镇化进程中减贫的演进轨迹与科学路向\*

张立群

(湖南文理学院 思想政治理论课教研部,湖南 常德 415000)

**摘要:**城镇化是实现减贫的重要途径之一。在新中国成立到改革开放前的城镇化缓慢起步阶段,城镇化进程几乎停滞,对减贫的效力不大,并形成了城乡二元结构;改革开放后至 21 世纪初期,我国城镇化进入快速发展阶段,并有力推动了减贫事业的发展,但城乡差距也被拉大;2013 年以后,新型城镇化战略的实施,标志着我国进入以新型城镇化引领扶贫开发、由“减贫”向“脱贫”转变、全面建成小康社会的新阶段。经济新常态下,应坚持以新型城镇化引领扶贫开发,尤其应重视连片特殊困难地区城镇化的减贫效应;要建立和完善以新型城镇化推进减贫事业的政策支撑体系,并着力推进连片特殊困难地区的小城镇建设。

**关键词:**新型城镇化;减贫事业;扶贫开发;连片特殊困难地区;城乡二元结构;城乡差距;贫困问题;小城镇建设

中图分类号:F113.9,C913.7

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2015)04-0011-10

## 一、导言

城镇化在当下中国无疑是个热点,不仅是扩大内需的最大潜力,还是经济持续健康发展的强大引擎,更是实现减贫的重要途径。城镇化不仅有助于人民摆脱贫困,而且还能推进联合国千年发展目标的进程。世界银行与国际货币基金组织(IMF)发布的《2013 年全球监测报告》指出,“全球 80% 的产品和服务生产发生在城市,因此城市化程度相对较高的国家如中国和许多东亚、拉美国家在降低全世界的极度贫困率方面发挥了重要作用。”一些学者明确提出了推进城镇化对减贫的重大意义:庄巨忠(2013)指出,中国通过城镇化把农村劳动力转移到制造业等行业,直接促进了贫困率的下降;徐勇

(2013)认为,城镇化进一步推动了三农问题的解决,城镇化能富农。一些学者还从区域发展的微观视角分析了城镇化对减贫的影响:曹代发(2011)认为,城镇化发展战略的实施使贫困地区(毕节试验区)得到了较快发展,减贫取得较大成效;石永红等(2013)认为,在集中连片贫困地区的城镇化与非农化进程中,区域内的中心城市承担着组合发展资源、带动经济发展的使命。同时,部分学者还敏锐地观察到城镇化对减贫的双重性效应,即城镇化既能实现减贫,但也会增加新的贫困,导致一些新的社会问题产生。冯奎(2012)认为,在减轻贫困方面,城镇化无疑是最为重要的一个措施,但不能忽视城镇化也可能会加重部分人群之间的贫困对比。杨卫(2013)指出,城镇化确实给农民带来了利益,但

\* 收稿日期:2015-03-31;修回日期:2015-05-29

基金项目:湖南省哲学社会科学基金资助项目(14YBX005);湖南省教育厅科学研究项目“(14C0799);常德市哲学社会科学基金重大项目“以新型城镇化推进减贫事业发展研究”

作者简介:张立群(1978—),男,湖南沅陵人;讲师,硕士,在湖南文理学院思想政治理论课教研部工作,主要从事贫困地区社会发展及治理研究。

目前的城镇化是自上而下推动的,速度过快,质量与内涵有待改进;此外,城镇化中的土地账目混乱,耕地暗减,有可能会危及粮食安全。

笔者认为,要从战略高度认识我国城镇化,在通过城镇化推动经济持续健康发展的同时,要将减贫事业融入经济社会发展的整体战略布局中。事实上,我国的城镇化对于转移农村剩余劳动力、提高农民收入、解决三农问题、推进减贫等发挥了极其重要的作用。本文将对我国城镇化战略进程中减贫事业发展进行历史性宏观考察,并探讨城镇化进程中减贫的演进轨迹;同时,由于我国中西部地区和连片特殊困难地区是减贫的主阵地,因此,本文还将通过对湖南省 20 个国家级贫困县的考察,从微观视角分析特殊困难地区城镇化对减贫产生的影响,以便全面、深入探析城镇化与减贫的关系,进而探讨以新型城镇化引领扶贫开发的科学路向。

## 二、我国城镇化进程中减贫的演进轨迹

根据我国国情,并遵循城镇化发展一般规律,我国城镇化进程可分为三个阶段<sup>①</sup>:第一阶段是新中国成立到改革开放前的城镇化缓慢起步阶段(1949—1977年);第二阶段是改革开放以来至 21 世纪初期的城镇化快速发展阶段(1978—2012年);第三阶段是新型城镇化阶段(2013 年以后)。

在第一阶段,我国城镇化水平较低,近 30 年间,城镇化率由 10.64% 提升至 17.55%,年均增长近 0.25 个百分点,如表 1 所示。由于新中国成立初期我国经济基础薄弱,加之实施重工业优先发展战略,尤其是优先发展资源型城市,严格限制城市人口,城镇化中政治性、计划性和人为性因素占据了主导地位,减贫效力不大,并形成了严重的城乡二元结构。尤其是文化大革命十年内乱,城镇化进程几乎停滞,其减贫效果也受到限制。

表 1 1949—1977 年我国城镇化进程

年份	城镇化率/%	城镇化率年均增长百分点	城市总数/座
1949	10.64	—	132
1950	11.18	—	—
1952	12.50	—	160
1955	13.48	—	—
1957	—	—	177
1960	19.75	—	—
1965	17.99	—	—
1970	17.38	—	—
1975	17.34	—	—
1976	17.44	0.10	—
1977	17.55	0.11	—

资料来源:参照刘勇(2012)的《我国城镇化战略的演进轨迹和操作取向》一文中的表 1。

我国城镇化进程的第二阶段,可分两个时段进行分析。第一时段是 1978—1996 年,以改革开放为起点,以 1996 年我国城镇化水平突破 30% 为终点。如表 2 所示,在这一时段中,城镇化水平与农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入都呈正相关关系<sup>②</sup>。这表明,改革开放后的 19 年中,随着农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入的增加,贫困人口有所减少,我国减贫事业得到较快发展。在这一时段,虽然我国城镇化还处于初期发展阶段,城镇化率在末尾才突破 30%;但与第一阶段不同的是,第二阶段的第一时段以改革开放为起点,我国的战略重点转移到以经济建设为中心,开始建立和完善社会主义市场经济体制。在建设中国特色社会主义进程中,城镇化作为我国重大发展战略得以推进,减贫事业得到发展。但也存在一些问题,最突出的就是城乡差距进一步拉大,与不断增长的城镇化率也呈正相关态势。

<sup>①</sup> 学界对我国城镇化进程的阶段划分存在分歧,其他的观点如:刘勇(2012)将新中国成立 60 多年来我国的城镇划分为三个阶段,1949—1978 年为缓慢起步阶段,1978—2000 年为加速发展阶段,2001—2010 年为快速发展阶段;唐任伍(2013)认为,我国城镇化发展可分为四个环节,1949—1965 年为起步环节,1966—1978 年为停滞环节,1979—1991 年为探索环节,1992—2012 年为发展环节。

<sup>②</sup> 左鹏飞和曹荣荣(2012)运用协整分析方法建立长期均衡模型和短期非均衡模型对城镇化与农民各种收入之间的关系进行了实证分析,结果表明:城镇化与农民各种收入之间存在长期均衡关系,城镇化对农民纯收入、农民家庭经营性收入和农民家庭经营收入中的第一产业收入存在长期显著影响,对家庭经营性收入中的第二、第三产业收入影响不显著;在短期中,城镇化与农民各种收入之间可能存在一定的负相关关系,但这种负相关不显著。因此,城镇化发展对农民增收具有重要意义。

表 2 1978—1996 年我国城镇化率与农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入

年份	城镇化率/%	农民人均纯收入/元	城镇居民人均可支配收入/元	城乡收入差/元
1978	17.92	133.6	316	182.4
1980	19.39	191.3	439	247.7
1985	23.71	397.6	685	287.4
1990	26.41	686.3	1 387	700.7
1995	29.04	1 221.0	3 179	1 958.0
1996	30.48	1 577.7	3 893	2 315.3

资料来源:根据《中国统计年鉴》中有关数据整理。

第二时段是 1997—2012 年,我国城镇化水平由 1997 年的 31.91% 提高至 2012 年的 52.57%。如表 3 所示,在这一时段,城镇化水平与农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入依然呈正相关关系,城乡收入差距依然被拉大。在第二时段城镇化

率突破 50%,处于城镇化快速发展时期。尤其是沿海开放地区,城镇化发展迅速。从区域比较来看,2009 年东、中、西部地区城镇化的进程明显不同,但城镇化水平依然与农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入呈正相关关系(见表 4)。

表 3 1997—2012 年我国城镇化率与农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入

年份	城镇化率/%	农民人均纯收入/元	城镇居民人均可支配收入/元	城乡收入差/元
1997	31.91	2 090	5 160	3 070
1998	33.35	2 162	5 425	3 263
1999	34.78	2 210	5 854	3 644
2000	36.22	2 253	6 280	4 027
2001	37.66	2 366	6 859	4 493
2002	39.09	2 476	7 703	5 227
2003	40.53	2 622	8 472	5 850
2004	41.76	2 936	9 422	6 486
2005	42.99	3 255	10 493	7 238
2006	43.90	3 587	11 759	8 172
2007	44.94	4 140	13 786	9 646
2008	45.68	4 761	15 781	11 020
2009	46.59	5 153	17 175	12 220
2010	49.95	5 919	19 109	13 190
2011	51.27	6 977	21 810	14 833
2012	52.57	7 917	24 565	16 648

资料来源:根据《中国统计年鉴》中有关数据整理。

表4 2009年东、中、西部城镇化率和农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入比较

	城镇化率/%	农民人均纯收入/元	城镇居民人均可支配收入/元	城乡收入差/元
东部	57.0	6 742.8	20 953.2	14 210.4
中部	44.3	4 864.8	14 367.1	9 502.3
西部	39.4	3 685.6	14 213.5	10 527.9

资料来源:根据《中国统计年鉴2010》有关数据整理。

如表5所示,在这一时段,农村居民人均纯收入构成中,除转移性收入和财政性收入外,农民外出务工获得的工资性收入不断增长;而农民家庭经营收入也相应增加,但相比工资性收入,增幅不大。

这表明,农民收入增加的主要途径是外出务工。而我国城镇化进程的加快,为农民提供了更多的就业岗位和劳动机会,农民收入的增加意味着我国城镇化进程有力推动了减贫事业发展。

表5 1997—2012年我国城镇化率与农村居民人均纯收入构成

年份	城镇化率/%	农民人均纯收入/元	农民劳动或工资性收入/元	家庭经营收入/元
1997	31.91	2 090	514.55	1 472.72
1998	33.35	2 162	573.58	1 466.00
1999	34.78	2 210	630.26	1 448.36
2000	36.22	2 253	702.30	1 427.27
2001	37.66	2 366	771.90	1 459.63
2002	39.09	2 476	840.22	1 486.54
2003	40.53	2 622	918.38	1 541.28
2004	41.76	2 936	998.46	1 745.79
2005	42.99	3 255	1 174.53	1 844.45
2006	43.90	3 587	1 374.80	1 930.96
2007	44.94	4 140	1 596.22	2 193.67
2008	45.68	4 761	1 853.73	2 435.56
2009	46.59	5 153	2 061.25	2 526.78
2010	49.95	5 919	2 431.00	2 833.00
2011	51.27	6 977	2 963.00	3 222.00
2012	52.57	7 917	3 443.89	3 530.98

资料来源:根据《中国统计年鉴》中有关数据整理。

在这一时段,我国也出台了一系列扶贫开发政策,促进减贫事业的快速发展,比如《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》等。正如范小建(2013)所言,“在快速的城镇化进程中,中国的减贫取得了显著成绩,基本解决了农村居民生存和温饱问题,成功走出了一条以经济发展为带动力量,以增强扶贫对象自我发展能力为根本途径,政府主导、社会帮扶与农民主体作用相结合,普惠性政策

和特惠性政策相配套,扶贫开发与社会保障相衔接的中国特色扶贫开发道路。”在第二阶段,我国政府采取城镇化和扶贫开发“双轮驱动”推进减贫,成效显著,但也存在一些突出问题值得重视:

一是城镇化的质量不高。虽然我国城镇化率不断提高,也不断增加了城乡居民,尤其是连片特殊困难地区居民的人均收入,但是,户籍人口的城镇化水平依然较低。2013年,我国常住人口城镇化

率为 53.7%,但户籍人口城镇化率只有 36%左右,低于发达国家 80%的平均水平,也低于人均收入与我国相近的发展中国家 60%的平均水平。就区域而言,发达地区的城镇化水平较高,聚集扩散效应显著,贫困地区的主要劳动力(即农民工)流向了发达地区,因此,带动减贫事业发展的效果明显。而在我国减贫的主战场——连片特殊困难地区,城镇化水平依然较低,2013 年城镇化率仅为 28.91%,人均 GDP 和人均财政也只达到了全国平均水平的 26.39%和 11.13%。

二是结构不合理。在我国城镇化发展的第二阶段,人力、物力以及各种资源集中在大中城市,城镇化呈现出大中城市比较臃肿、小城市和小城镇发展乏力的局面。城镇结构不合理,造成大城市病、雾霾等环境污染问题突出。一些超大城市的建成,也使得城市的不平等、贫困等问题突出。而在连片特殊困难地区,由于产业基础薄弱,城镇内生发育和发展的进程相对缓慢,有些地区甚至存在“先天局限”。迫于外界压力,部分地区因倒逼产生了“被城镇”“造城镇”等城镇化“怪相”。城镇化的宏观布局和城镇内部空间布局不协调,“二元”的城镇化建设模式在一段时期客观存在,集中建设大中城市的思路没有改变,而对连片特殊困难地区减贫产生直接效应的县域城镇化和小城镇建设支持不足。

三是城乡差距较大。在城镇化进程中,我国城乡差距与城镇化率一样呈“正相关”态势。1978 年,我国城乡收入差为 182.4 元,1995 年达到 1 958 元,到 2012 年更是达到了 16 648 元。在连片特殊困难地区,重视城镇而忽略广大农村的“二元”扶贫开发模式导致城乡差别较大,城镇化进程带来了大规模人口迁移,一方面有助于减缓农村贫困,另一方面又会带来新的贫困问题。新贫困人群随城镇化进程逐渐增加,甚至成为贫困问题的主要方面。尤其在公共产品的供给及其基本服务等层面,连片特殊困难地区城乡之间依然存在较大差距。

在此背景下,我国城镇化迎来了第三个发展阶段,即新型城镇化阶段。2012 年 11 月召开的十八大,明确提出要“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、

农业现代化同步发展。”2012 年 12 月召开的中央经济工作会议指出,2013 年经济工作的主要任务之一是积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量;同时明确城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在。“十八届三中全会”后,中央召开了推进新型城镇化的专门会议,并出台了《国家新型城镇化规划(2014—2020)》。2014 年全国两会政府工作报告进一步明确提出“坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路”。2014 年中央农村工作会议强调,要“发挥好新型城镇化对农业现代化的辐射带动作用”,“继续向贫困宣战,促进区域开发与精准扶贫相结合,加快贫困地区脱贫致富步伐。”

新型城镇化的提出和实施,直接针对我国城镇化进程中存在的突出问题,将对我国减贫事业发挥更加重要的作用。第一,新型城镇化是有质量的城镇化,新型工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化融合推进,既能有效解决城镇化陷阱,更能带动连片特殊困难地区(尤其是农村)的产业结构优化,促进扶贫开发战略实施;第二,新型城镇化是大、中、小城市和小城镇布局协调、结构合理的城镇化,使连片特殊困难地区在国家主体功能布局中能立足本区域比较优势实现差异化发展,在寻求区域合作中实现协调性发展,以区域发展推进扶贫开发;第三,新型城镇化是以人为核心的城镇化,城乡二元结构消减并得以统筹发展,公共产品供给实现一体化和均等化,“二元”扶贫开发模式转变,连片特殊困难地区农村居民实现就近城镇化和属地城镇化;第四,新型城镇化是绿色化的城镇化,以生态文明理念为价值指引,使连片特殊困难地区依托资源禀赋特点建设资源节约和环境友好的社会,并使地域性优秀传统文化得以延传。新型城镇化战略的推进,标志着我国进入以新型城镇化引领扶贫开发、由“减贫”向“脱贫”转变、全面建成小康社会的全新阶段。

### 三、特殊困难地区城镇化与减贫案例分析

为更客观地分析我国城镇化进程与减贫的关系,笔者以国务院扶贫办公布的湖南省 20 个国家级贫困县为研究对象,重点分析在城镇化的第二个阶段,随着城镇化水平的提升,国家级贫困县农村居民

人均纯收入是否相应得到较大幅度提高。首先,选取 湖南省 8 个国家级贫困县进行比较,如表 6 所示。

表 6 2003—2012 年湖南省 8 个国家级贫困县近十年农民人均纯收入和城镇化率

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
桑植	人均纯收入/元	1 282	1 494	1 616	1 732	1 890	2 143	2 387	2 641	3 021	3 406
	城镇化率/%	18.35	21.20	23.52	26.20	27.36	28.99	30.70	27.46	32.70	33.40
新化	人均纯收入/元	1 320	1 519	1 537	1 624	1 761	1 951	—	2 350	2 726	3 342
	城镇化率/%	14.24	14.27	14.29	15.68	17.13	18.26	—	21.96	24.77	26.80
平江	人均纯收入/元	1 346	1 476	2 608	2 609	2 702	2 380	—	2 665	—	3 781
	城镇化率/%	23.51	24.68	25.96	28.08	30.37	30.69	—	31.72	—	36.00
桂东	人均纯收入/元	1 487	1 699	1 835	1 858	1 765	1 776	—	2 233	—	3 130
	城镇化率/%	23.51	25.39	27.61	29.63	26.81	28.12	—	27.59	—	35.30
新田	人均纯收入/元	1 451	1 520	1 609	1 680	1 764	1 856	—	2 180	—	2 895
	城镇化率/%	20.44	21.10	21.15	22.87	27.96	30.52	—	26.53	—	31.80
沅陵	人均纯收入/元	1 348	1 375	1 472	1 595	1 721	1 940	2 184	2 627	3 630	4 271
	城镇化率/%	16.5	25.2	22.70	27.46	28.64	30.16	—	29.92	35.96	—
花垣	人均纯收入/元	1 262	1 456	1 642	1 867	2 292	2 705	—	3 290	—	4 354
	城镇化率/%	20.20	20.17	24.07	26.46	30.66	32.56	—	34.06	—	35.60
隆回	人均纯收入/元	1 210	1 441	1 678	1 804	1 923	2 066	—	2 280	—	3 179
	城镇化率/%	10.84	18.94	19.50	20.47	21.43	21.31	—	20.42	—	23.50

资料来源:根据《湖南统计年鉴》中有关数据整理。

从表 6 可见,纵向来看,从 2003 年到 2012 年,湖南省 8 个国家级贫困县的城镇化率与农村居民人均纯收入存在正相关关系,随着城镇化水平的提升,贫困地区农村居民人均纯收入也相应提高,减贫事业得以推进。但从横向比较来看,城镇化水平较高的县,农村居民人均纯收入不一定高。如表 7 所示,2012 年,湖南省 20 个国家级贫困县中,凤凰县农村居民人均纯收入达 4 569 元,排名第 1,但城镇化率仅为 27.3%,排名第 8,差别较大。从城镇居民人均可支配收入排名前十的贫困县来看,如表 8 所示,2012 年新田县城镇居民人均可支配收入达

16 925 元,排名第 1,但城镇化率为 31.7%,排名第 5;保靖县城镇化率达 34.6%,排名第 3,而城镇居民人均可支配收入只有 13 461 元,排名第 10,差别也较大。

从纵向比较可知,在同一县域,10 年间城镇化水平与居民收入一般呈正相关关系;而从横向比较看,在同一年份的不同县域,不但人均收入与城镇化水平无关,而且农村居民人均纯收入与城镇居民人均可支配收入之间也无相关性。可见,纵向比较的结果证实了城镇化对于增加农村居民纯收入的重要性,而横向比较却表现出不确定性。

表 7 湖南省 20 个国家级贫困县中农民人均纯收入排名前十的县

县	凤凰	花垣	沅陵	保靖	龙山	泸溪	平江	通道	古丈	安化
排 名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
年纯收入/元	4 569	4 354	4 271	4 191	4 166	4 089	3 781	3 696	3 596	3 528
城镇化率/%	27.30	35.60	32.31	34.60	31.96	37.80	36.03	25.90	16.98	27.62

资料来源:根据湖南省 20 个国家级贫困县 2012 年统计报告中有关数据整理。

表 8 湖南省 20 个国家级贫困县城镇居民人均可支配收入排名前十的县

县	新田	江华	花垣	沅陵	平江	邵阳	凤凰	新化	汝城	保靖
排名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
可支配收入/元	16 925	16 274	15 467	15 165	14 883	14 319	14 281	13 845	13 755	13 461
城镇化率/%	31.70	31.60	35.60	32.30	36.00	30.70	27.30	26.80	29.30	34.60

资料来源:根据湖南省 20 个国家级贫困县 2012 年统计报告中有关数据整理。

应当看到,在湖南的国家级贫困县中,县域资源、区位、技术、资本等是非均衡的,发展存在差异。不同区域的城镇化存在较大差别,这合乎逻辑。城镇化与农村居民人均纯收入的纵向比较能够证明城镇化水平的提升有效增加了农村居民收入,并实现了减贫。横向比较的结果则反映了湖南国家级贫困县城镇化进程中出现的一系列问题。参照表 7、表 8 可发现,农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入排名均在前十的县份有凤凰、花垣、

沅陵、保靖、平江,这 5 个县城镇化水平与农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入较为一致,减贫效果也较为明显。而从城乡收入差来看(见表 9),花垣、平江、沅陵县的城乡收入差距相对较大,虽然农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入有所增加,但城镇化质量不高。相对而言,泸溪县城镇化率最高(37.8%),城乡收入差也相对较小(9 158),城镇化质量相对较高。

表 9 湖南省 20 个国家级贫困县城镇化率前十的城乡收入差比较

县	泸溪	平江	花垣	桂东	保靖	桑植	沅陵	龙山	邵阳	汝城
排名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
城镇化率/%	37.8	36.03	35.6	35.25	34.6	33.4	32.31	31.96	30.7	29.3
城乡收入差/元	9 158	11 102	11 113	9 160	9 270	9 944	10 894	8 980	10 820	10 760

资料来源:根据湖南省 20 个国家级贫困县 2012 年统计报告中有关数据整理

基于以上分析可知,在我国城镇化快速推进的第二阶段,国家级贫困县城镇化水平提升相对较快,农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入有所增加,城镇化水平的提升对减贫发挥了重要作用,但也存在诸多问题值得高度关注:

其一,从特殊困难区域的城镇化进程来看,由于产业基础等相对薄弱,国家级贫困县城镇化水平偏低,城镇化在推进国家级贫困县减贫的过程中虽然发挥了作用,但受到城镇规模不大、水平不高的限制。以湖南为例,2012 年湖南国家级贫困县城镇化率均值为 30.46%,比湖南省城镇化率均值 46.65%低 16.19 个百分点,比全国城镇化率均值

52.57%低 22.11 个百分点,差距较大。国家级贫困县城镇化进程处于快速发展的中期之最初阶段<sup>①</sup>,一方面城镇化有进一步加快发展的可能,但另一方面也存在倒退或倒逼的可能。在当前国家将新型城镇化作为战略决策加速推进的时期,国家级贫困县城镇化停滞就意味着倒退,其推进减贫的效用也将减小。

其二,从国家宏观的城镇化进程来看,特殊困难区域的城镇化是国家宏观层面城镇化进程的“缩影”,反映出了水平不高、质量较差、结构不合理、对外辐射能力较弱、城乡调控不力、差距扩大、“二元结构”依然突出、环境污染严重等问题,不仅影响减

<sup>①</sup> 依照国际经验,城镇人口占总人口的 30%~70%,城镇化处于快速发展的中期阶段。按照 Logistic 曲线揭示的发展规律,城镇人口占总人口的 45%~55%时,城镇化将处于最为快速的高峰发展时期。

贫目标的实现,而且还极可能产生外部不经济现象。不但贫困没有被消除,反而在城镇化进程中增加新的贫困,如不重视,还会走向极端,影响安全稳定大局。

#### 四、我国城镇化进程中减贫的科学路向

本文从宏观层面探讨了我国城镇化进程中减贫的演进轨迹,从微观视角分析了特殊困难地区城镇化对减贫产生的影响,这对于深入总结我国城镇化进程中减贫事业发展的经验教训,明确以新型城镇化引领减贫的科学路向,使连片特殊困难地区实现由“减贫”向“脱贫”的根本转变,具有十分重要的理论价值和现实指导意义。据预测,未来20年,我国城镇化将经历高峰和拐点发展时期<sup>①</sup>,这正值我国城镇化发展的第三阶段——新型城镇化时期。在这段时期,新型城镇化成为解决我国贫困问题、全面建成小康社会的重要动力和路径,对此,本文提出以下几点对策建议:

##### 1. 以新型城镇化引领扶贫开发战略实施

一是吸取我国城镇化进程中第二阶段的宝贵经验和教训,瞄准连片特殊困难地区城镇化短板,克服现有弊端,发挥新型城镇化对减贫的重大作用,大力推进新型城镇化引领扶贫开发战略的实施。

二是以生态文明理念为价值指引,加快连片特殊困难地区绿色城镇化战略发展布局,进一步提升城镇化的水平和质量,使城镇化由非均衡向均衡(区域协调)方向发展。

三是以统筹城乡发展为突破口,实现城乡要素合理化流动,推进公共产品供给均等化、一体化。高度重视新型城镇化进程中人的城镇化,发挥城镇化在产业聚集、吸纳农业人口等方面的重要作用,使连片特殊困难地区部分农村人口合理、有序地转移到城镇,加快实现部分农民向市民的转变。

四是实现连片特殊困难地区属地城镇化和就近城镇化。以《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》等为依托,高度重视连片特殊困难地区城

市群、中心城市、县域城镇以及小城镇的建设,推进连片特殊困难地区经济发展,以此推进扶贫开发。

五是进一步优化城镇形态,完善提升城镇功能,促进人口与产业集聚,扩大就业渠道,带动连片特殊困难地区人民增加收入,改善生活条件。

##### 2. 着力推进连片特殊困难地区统筹城乡发展中的小城镇建设

一方面,小城镇作为我国底层城镇化,既能配合中心城市的建设,又能形成城乡比例协调的城镇化空间结构;既能凸显中心城市的战略意义,又能在连片特殊困难地区内部形成城镇化战略支点,缓解城市群、中心城市的压力,发挥链接农村与城市、加强新农村建设、统筹城乡发展的重大作用,为区域发展和扶贫开发提供强大发展动力。另一方面,小城镇的聚集效应能有效引导各种生产要素,如劳动力、资金、技术、信息等向连片特殊困难地区聚集,带动基础设施、公共服务以及三大产业的协调发展,增强连片特殊困难地区内生比较优势和发展能力,为减贫和区域发展提供支撑,形成推进连片特殊困难地区扶贫开发的良好态势。因此,在国家宏观布局新型城镇化的战略背景下,连片特殊困难地区应不断增强内生发展能力,大力推进小城镇建设。

一是基于连片特殊困难地区资源禀赋结构以及区际差异选择和发挥比较优势,发展特色产业,使之成为优势产业,具有竞争优势,并不断培育发展壮大,为连片特殊困难地区小城镇建设建构坚实的产业支撑体系。

二是依托城市群、经济圈建设以及“西部开发”“中部崛起”“一带一路”“长江经济带”等国家重大战略,着力推进连片特殊困难地区县域城镇和小城镇建设,真正发挥连片特殊困难地区县域城镇和小城镇在链接城乡、带动减贫以及破除城乡“二元”体制和转变“二元”扶贫治理模式中最为关键一环的重大作用,打通城镇化引领减贫的“最后一公里”,实现属地城镇化和以人为核心的城镇化。

三是结合连片特殊困难地区特点,着力培育、

<sup>①</sup> 刘勇(2012)预测,未来20年,我国城镇化将继续处于快速发展时期,2030年我国城镇化水平将从2009年的46.59%提高到63.52%;世界银行预测,2030年中国城镇化水平将达到68%;OECD预测,2025年中国城镇化水平将达到66%。



建设一批旅游型、边贸物流型、历史文化遗产型、特色产业型、生态休闲型等特色典型示范城镇,以此带动相关产业发展,推进扶贫开发。

四是将生态文明融入连片特殊困难地区小城镇建设之中,保留城乡文化遗产,使连片特殊困难地区新型城镇化朝着绿色化、资源节约和环境友好的方向发展。

### 3. 建立和完善以新型城镇化推进减贫的政策支撑体系

在现有政策环境下,一方面,将新型城镇化融入扶贫开发的政策支撑体系之中,建构新型城镇化与扶贫开发“双轮驱动”的战略新部署,出台更为精准的《连片特殊困难地区新型城镇化规划建设实施纲要》等,为推进连片特殊困难地区新型城镇化释放更多的制度红利;另一方面,要尽快出台更为具体的政策保障措施。

一是加大转移支付力度,精准投入人力、财力和物力,为连片特殊困难地区新型城镇化提供强有力的资本支撑。

二是深度推进户籍制度改革,在当前户籍开放政策背景下,建立中小城市及小城镇居民双向流动渠道,保障进城居民和城镇居民享有同等社会保障服务。

三是推进教育体制改革,使教育教学资源向连片特殊困难地区尤其是基层一线倾斜;加大基层继续教育和农民职业教育改革力度,大力培育新型职业农民。

四是制定城镇规划建设支持政策,进行土地管理制度改革,建立城乡一体化的土地管理机制,实施发展连片特殊困难地区新型城镇化的土地利用优惠政策,在土地出让金等方面给予更多的支持空间。

五是建立和完善县、镇两级财政预算政策,尤其是在乡镇一级,赋予预决算权,给予财政自主权;进一步完善财税制度,使更多的转移支付向县、镇倾斜;建立健全支持小城镇发展的金融配套政策。

六是完善城乡治理的体制机制,尤其是理顺县和乡镇两级的管理体制,赋予乡镇一级更多的发展权,增强其发展活力。

七是将生态文明融入连片特殊困难地区新型

城镇化建设中,建立健全连片特殊困难地区绿色城镇化的考核机制,把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标,并建立动态的新型城镇化与扶贫开发效果质量评估和监测体系。

#### 参考文献:

- 本报北京12月16日电.2012.中央经济工作会议在北京召开[N].人民日报,2012-12-17(1).
- 曹代发.2011.毕节试验区城镇化建设成效与经验[J].乌蒙论坛(4):17-20.
- 陈二厚,王宇.2014.中央农村工作会议在京召开[N].人民日报,2014-12-24(1).
- 冯奎.2012.城镇化能减轻贫困也能加剧贫富对立[EB/OL].(2012-11-05)[2015-05-22].<http://city.ifeng.com/zhuankan/fengkui.shtml>.
- 国务院.2014.国家新型城镇化规划(2014—2020)[EB/OL].(2014-03-16)[2015-05-22].[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/16/c\\_119791251.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/16/c_119791251.htm).
- 胡锦涛.2012.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社:11.
- 暨佩娟,韩硕.2013.中国引领全球减贫[N].人民日报,2013-04-19(3).
- 李克强.2014.政府工作报告——2014年3月5日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL].(2014-03-05)[2015-05-22].<http://politics.people.com.cn/n/2014/0305/c1024-24539275.html>.
- 刘勇.2012.我国城镇化战略的演进轨迹和操作取向[J].改革(9):18-30.
- 石永洪,陈卓.2013.从区域扶贫看区域中心城市的发展使命——以黔江为例[J].城市发展研究(4):77-82.
- 唐任伍.2013.我国城镇化进程的演进轨迹与民生改善[J].改革(6):29-35.
- 王军.2013.集中连片特困地区的城镇化选择[N].社会科学报,2013-08-23(2).
- 徐勇.2013.深化对农村城镇化认识十题.[J].东南学术(3):4-8.
- 杨卫.2013.对我国农村城镇化的若干思考——一个村庄城镇化的调查[J].毛泽东邓小平理论研究(1):31-36.
- 中国金融40人论坛课题组.2013.加快推进新型城镇化:对若干重大体制改革问题的认识与政策建议[J].中国社会科学(7):59-76.
- 左鹏飞,曹荣荣.2012.城镇化发展对农民收入影响的协整分析[J].北方经(10):23-25.

# The Evolution and Scientific Direction of Poverty Reduction in the Process of Urbanization in China

ZHANG Li-qun

(Department of Ideological and Political Theory, Hunan University of Arts and Science,  
Changde 415000, China)

**Abstract:** Urbanization is one of the important paths to alleviate poverty. At the stage of urbanization in slow development during the foundation of new China and the eve of the Reform and Opening, urbanization process almost stops and has little effect on poverty reduction and urban-rural dual structure is developed. From the Reform and Opening to the 21st century, urbanization is at the stage of rapid development and advances the development of poverty reduction cause, but the gap between urban and rural areas enlarges as well. The implementation of new-type urbanization strategy after 2013 marks a new stage phasing in, at which urbanization leading poverty relief and development, poverty reduction shifting to poverty alleviation and well-off society being built comprehensively. New-type urbanization should lead poverty relief and development, and poverty reduction effect of vast stretches of special poor areas should be emphasized. Policy support system of new-type urbanization promoting poverty reduction cause and vast stretches of special poor area construction should be accelerated.

**Key words:** new-type urbanization; poverty reduction cause; poverty relief and development; urban-rural dual structure; urban-rural gap; poverty problem; the small town construction

CLC number: F113.9, C913.7 Document code: A Article ID: 1674-8131(2015)04-0011-10

(编辑:南 北;段文娟)

## 声 明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文;同时,本刊为《国家哲学社会科学学术期刊数据库》《万方——数字化期刊群》《中文科技期刊数据库》《科技论文在线》《国研网》《龙源期刊网》《教育阅读网》《博看网》《中文电子期刊服务数据库》(CEPS,华艺数据库)等数据库全文收录期刊(其中《国研网》为选择性收录),论文在本刊发表后将通过上述数据库传播。

文章凡经本刊选用,即视为作者同意本刊代理该作品电子版的信息网络传播权,并且本刊有权授权其他机构进行该作品电子版信息的网络传播。

作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意本刊上述声明。若作者不同意其作品收录入上述或其他数据库,请在来稿时说明,我们可做相应处理。

西部论坛编辑部