# 农村小城镇建设论文3000字范文三篇

来源：网络 作者：风月无边 更新时间：2024-02-12

*百度百科是一部内容开放、自由的网络百科全书，旨在创造一个涵盖所有领域知识，服务所有互联网用户的中文知识性百科全书。在这里你可以参与词条编辑，分享贡献你的知识。以下是小编为大家收集的农村小城镇建设论文3000字范文三篇，仅供参考，欢迎大家阅读...*

百度百科是一部内容开放、自由的网络百科全书，旨在创造一个涵盖所有领域知识，服务所有互联网用户的中文知识性百科全书。在这里你可以参与词条编辑，分享贡献你的知识。以下是小编为大家收集的农村小城镇建设论文3000字范文三篇，仅供参考，欢迎大家阅读。[\_TAG\_h2]【篇一】农村小城镇建设论文3000字

　　引言：

　　尽管早在1984年的著名的中央1号文件中，就已经明确提出“允许农民自理口粮进城务工经商”的政策，但在八十年代的中国经济热点问题中，农民如何进城、农村小城镇如何建设的问题并不引人注目。只是随着九十年代中国地方工业化和城市化的高速发展之中各地“开发区热(1992年邓小平南巡谈话之后各地大办开发区导致经济高速增长)”滥占耕地引发出的矛盾愈演愈烈，小城镇建设及其相关的政策问题，才逐渐引起国内外的广泛讨论。

　　1995年4月，中国国家体改委、中央机构编制委员会、财政部、建设部、农业部、民政部、公安部、统计局、国土局等11个部委联合发布了农村小城镇建设的指导性文件，并于当年11月与世界银行、亚洲开发银行等国际组织在北京召开了“中国小城镇建设高级国际研讨会”;1996年，该11部委又得到联合国开发计划署约180万美元的研究资助，还与各省协商确定了首批57个国家级试点城镇。到1997年末，国家级试点城镇已经扩大到100个。

　　本文作者作为农业部的代表，参与了11部委对该项目的协调指导，以及上述国际组织资助的合作研究和试点。由于长期关注农村和农民问题，我们的研究从一开始就强调指出：考虑到其他发展中国家城市化的教训，中国农村小城镇建设在人口压力大而资源严重短缺的基本国情矛盾制约之下，主要目的并不在于建设一批现代化的城镇，而是通过城镇发展过程中资本的集聚和人口的集中，逐步解决农业、农村、农民这“三农问题”。即：如何在市场经济条件下，进一步改革农村社区和乡镇企业产权制度;通过培育城镇积累功能和自我发展机制，使已经非农就业的、过剩的农村人口进入小城镇，从而减轻有限的农地已经超载的农业人口负担，以保证中国农业有可持续发展的必要条件。

　　然而近年来大量的调查研究已经使我们意识到：在本世纪末中国城市化加速发展的进程中，地方政府资本原始积累导致城镇建设大规模占地已经不可逆转。而且人们不得不承认，目前这种制度软约束条件下的行政控制，实际上不能有效抑制各级地方政府在财政严重亏损压力下，对耕地“农转非(从农业用地转为非农业)”巨额增殖收益的渴求。为此，写作本文之目的在于立此存照，并再次提醒各方面政策制定者应承担的历史责任：长期受制于资源短缺之苦的中国人，必须能够找到一种相对较低成本的制度类型，以便在不可遏制的现代“圈地运动”中，得以说服地方政府采用某种既对国家、集体、农民三者都有利，又能有效地促进地方城镇化和二三产业发展的新办法。

　　>一、中国农业发展面临的资源紧约束

　　1、基本国情矛盾──人地关系的高度紧张

　　上下5千年的中国历史上，农业长期占有重要地位。由于几千年来农业生产技术发达，在土地资源被高度开发的同时，也客观上支撑了中国人口的高速增长。自明朝(1303年)中国人口突破6000万。到1840年的鸦片战争，中国人口已达4.2亿。其后数百年人口数量居世界第一，因此形成了中国最基本的国情矛盾──人地关系的高度紧张。

　　从中国历代人口与耕地变化表中可以清楚看出，人均耕地面积由盛唐时期的17.8亩不断下降到1949年的2.7亩,下降了7倍。

　　资料来源:1840年前数据转引自郭庆:《现代化中的农村剩余劳动力转移》.中国社会科学出版社,1993,P43;1840年后数据引自吴慧:《中国历代粮食亩产研究》.农业出版社,1985,P195。

　　历朝历代的开国之君大多以垦荒、屯田来振兴国力。1949年新中国成立后虽然也大面积垦荒造田，而且一度使耕地面积大幅度增加;但在人口政策一度失误而且人口基数过大的作用下，已经不可能扭转人均耕地面积不断下降的趋势。

　　2、耕地资源的横向比较

　　我国虽然国土面积略大于美国，但属于人均耕地资源最少的国家之一。横向比较只相当于世界平均水平的33%，美国的11.2%，巴西的24.5%;即使与同样属于人口大国的印度相比，也仅相当于印度的42.2%。

　　据国家土地局新近的调查汇总，1990-94年平均每年减少耕地面积940万亩，约相当于每年新增的耕地。而据宋健和于景元的研究，中国人口到202\_年人口达到15～16亿时才可能停止增长(宋健、于景元《人口控制论》.科学出版社.1985.P238-240)。在当前经济和技术条件下我国可开发利用的后备耕地资源只有约10.6亿亩;更为严峻的是其中可开发成耕地的极其有限，仅为1.94亿亩。因此,人地高度紧张将一直是中国在其实现现代化过程中的最基本国情矛盾。

　　3、小农经济条件下人口过剩危机的必然性

　　在基本国情矛盾制约下，形成了中国传统农业社会中的小农经济结构和传统的子嗣间平分财产的制度，使农村人口增长的同时农地规模越来越小，土地不断析分细化。

　　小农经济有一个重要特征，就是资本的平均利润和地租都不会表现为经营的界限,只有在他扣除实际成本之后,付给自己的工资才是绝对的界限。这使得在小农经济条件下农民习惯以大量不计报酬的家庭劳动投入替代资本投入，在维持了中国农业土地生产率不断提高的同时并不计算人口增加的成本。因此，我们这个传统的农业国家所固有的人口与耕地的矛盾，必然带来人口过剩危机。4、土地生产率高、劳动生产率低

　　人多地少的国情矛盾和土地占有无限析分的财产制度，使劳动生产率不断下降。

　　如果耕地的扩大和生产技术的改进引起的粮食产量的增长速度，低于人口的增长速度，那就必然导致劳动生产率的显著下降。战国中晚期的粮食亩产量已达216斤，唐时达到334斤;到清代中叶粮食亩产为367斤。本世纪30年代的粮食单产，实际上比当时已经现代化的美国农业高得多。然而另一方面，早在战国中晚期我国每个劳力产粮已经达到3318斤，唐时为历史最高水平,每个劳力年产粮食4524斤。自唐以来农业劳动生产率不断下降：明代保持在4027斤水平上;清代每一劳力生产粮食降为2262斤，而到1949年就只有1150斤，比唐时减少3374斤;减少的比例是74%。

　　1949年建国后,政府在全国范围内开展了土地改革，农业生产发展很快。但是土地改革强化了农户占有小块土地并主要从事于自然经济活动的生产方式，农村产业结构并没有产生多大的变化，而且中国几千年沿袭下来的家庭分工结构也没有改变。虽然1953年后农村逐步实行集体化，土地家庭私有制变成了以社区集体组织为主体的社会主义公有制。但是，土地的集体所有制仍然未改变中国小农经济的基本特征：①小块土地上的大量劳动投入;②劳动的目的不是在利润的导向下提高农产品的商品率,而是为满足自己的消费需求。由此造成了解放以来虽然农业生产力有所进步,但历史上沿续下来的土地生产率高,劳动生产率低的总格局并未改变。

　　2.《中国统计年鉴1994》P329、342、345、358;

　　3.《中国农村统计年鉴1992》P122;

　　4.《中国统计年鉴1992》P55;

　　5.吴慧:《中国历代粮食亩产研究》,农业出版社,P220

　　上表反映的是1952年以来以亩均粮食产量和亩均农业产值指数衡量的土地生产率、以农业劳动者劳均产粮和劳均净产值指数衡量的劳动生产率的变动情况。1978年与1952年相比，粮食亩产提高了1.38倍，以亩均耕地农业产值指数衡量的土地生产率提高了1.17倍,而以劳均产粮衡量的劳动生产率仅提高了0.12倍,以劳均净值指数衡量的劳动生产率仅增长了3%。而且我国农业劳动生产率解放后曾长期处于下降徘徊的局面。劳均产粮1970年还低于1952年的水平,劳均净产值直到1978年才开始超过1952年的水平。只是1978年改革开放后，随着大量劳动力转向非农产业，农业劳动生产率才有了稳步的提高。

　　综上所述，中国传统农业中大量剩余劳动力的存在，不是因为农业劳动生产率提高的结果，而是人口对土地的巨大压力和小农占有土地的制度共同作用的结果。人地资源的紧张产生了巨量的剩余劳动力，而小农经济制度又使这些剩余劳动力被滞留在越来越狭小的土地上。因此，缓解中国基本的国情矛盾和提高农业劳动生产率的首要前提，就是剩余劳动力向非农产业转移。但是，建国以来的城市化进展并没有解决这个首要前提问题。

>　　二、小城镇建设的背景分析──建国以来的工业化、城市化进展与城乡分割的体制问题

　　1、关于“资源资本化”。

　　“资源资本化”，是发展经济学理论的一个主要观点，意指资源富集但资本稀缺的欠发达国家，其经济开发过程的实质是资源转化为资本，亦即必须通过经济的货币化来促进资源从实物形态转化为价值形态，进入可交换的市场。

　　北京大学中国经济研究中心的报告指出，1978年中国的经济货币化(M2/gnp)程度只有32%，当时的社会存款仅210亿，贷款规模是1890亿，而工农业总产值约为一万亿;到1995年，中国的经济货币化程度已经高达105%，社会存款近3000亿，贷款规模51000亿，几乎与GNP57650亿相差无几(易纲“中国金融资产结构分析及其政策含义”，中国体改研究会，1997)。世界银行1996年发展研究报告在对中国改革开放以来资源资本化程度与其他东欧国家作比较时，也认为中国已经超过70%。可见，改革开放以来中国的所谓“经济高速增长奇迹”，实质上是政府通过大量发行货币，把原来计划经济时代不可货币化交换的资源转化为市场经济条件下的资本，从而创造了资本增值收益。

　　2、国家资本原始积累的制度经验

　　在改革开放之前，中国曾经历了从五十年代初到七十年代末近三十年的国家资本原始积累过程。其主要方式是：在国家高度集中的计划经济体制下，全额占有城乡各种资源;全环节控制工业、农业和其它各产业的生产、交换、分配、消费等全部经济过程，从而由中央政府占有城乡劳动者的全部劳动剩余价值，然后通过国家财政的再分配，转化为城市工业资本的原始积累。

　　近三十年原始积累过程，是中国这个落后农业国进入现代化的特殊历史阶段，中国人民为此付出了必要的代价。政府在农村通过“统购统销”的流通体制和“人民公社”的组织体制这两个相辅相成、互为依存的制度体系，直接获取除农民基本生存消费之外的全部农业剩余，以保证处于起步阶段的城市工业稳定获得低价原材料供应和工业劳动力简单再生产的食品供给;而在城市，则是以非商品交换的计划体制的内部分配，通过低工资和消费品的计划配给方式，来获取城市工人劳动的剩余价值，转化为国有工业扩大再生产所需要的投入。正是通过这种高度集中垄断的资源经济控制方式，保证了中央政府在不到三十年的工业化进程中，多数年份都能形成高达30%-40%的积累率,使中国从五十年代初期一个工业产值和城市人口均占仅15%的典型农业国，在既缺乏外部市场又几乎无外来投资的恶劣的国际环境中，发展成为工业产值达70%以上、产业门类齐全、专业分工细致的初步工业化国家。

　　3、国家工业化过程中形成的结构问题

　　国家在工业化进程中采取的是重工业优先的发展战略，必然产生结构性偏差及资本排斥劳动的问题。表2.1反映的是中国就业结构转变滞后于工农业产值结构转变的情况。

　　1952年,中国人均国民收入约70美元,国民收入的近60%来自于农业,经济活动人口中83.5%的劳动者从事农业,工业劳动力为7.4%,服务业劳动力为9.1%。到1957年,国民收入中农业净产值的份额下降了10个百分点,从57.7%下降为46.8%,而农业就业的份额仅下降了两个百分点,从83.5%降为81.2%。从1957年到1977年的20年间,国民收入中农业净产值的份额下降了12个百分点,而就业中的农业就业份额只下降了7个百分点,同期工业净产值占国民收入的份额上升了20个百分点,而工业就业份额只上升了不到9个百分点。1952年到1977年间的差距就更明显了,工业净产值占国民收入的份额上升了30个百分点,而工业就业份额只上升10个百分点。

　　由于中国的工业化进程中，国家投资不断向资本密集的重工业倾斜，工业资本吸收劳动力的能力不断减弱。据统计，每亿元投资轻工业可吸收1.8万人就业，而重工业仅能吸收6千人就业。中国就业结构偏差因此不断扩大，城市化水平因此长期停滞不前。4、计划经济时期城市化水平

　　查阅1951-1978年改革开放之前的统计数据可知，中国城市化水平在计划经济时期长期稳定。其间，60年代初和“无产阶级文化大革命”曾经有两次大规模的“知识青年下乡”，甚至使城市化率逐年下降。

　　5、计划经济时期的城乡分割体制

　　那时的农村县以下乡镇即为政社合一的人民公社本部所在地，除了执行国家统购统销政策的、由政府主办的供销社和粮站之外，几乎没有其它商业单位;甚至连存在于农村几千年的集市贸易也曾经被当作“资本主义尾巴”而禁止。因此，农村小城镇基本不发育。

　　为保证国家工业化必须的资本原始积累，当时把农业人口和非农业人口采用行政手段区别开来，并通过户籍制度加以固定。从50年代，国家颁布了一系列的政策和法令，在户口迁移制度、粮油供应制度、劳动用工制度和社会福利制度等方面，把城市人口和农村人口分割开来。

　　(1)在户籍制度方面。1958年1月，全国人大常委会第91次会议讨论通过《中华人民共和国户口登记条例》。该条例第10条第2款对农村人口进入城市作出了带约束性的规定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”这一规定标志着我国以严格限制农村人口向城市流动为核心的户口迁移制度的形成。

　　(2)在粮油供应制度方面。1953年以后，随着粮食统购统销政策的实行，中国开始实行粮油计划供应制度。这一制度原则上规定国家只负责城市非农业户口的粮油供应，不负责农业户口的粮油供应。1953年11月，政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，其中规定：“在城市、机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织进行供应;对一般市民，可发给购粮证，凭证购买，或暂凭户口簿购买。”1955年8月国务院发布的《市镇粮食定量供应暂行办法》则统一规定了市镇非农业人口一律实施居民口粮分等定量，并按核定的供应数量按户发给市镇居民粮食供应证，居民凭证使用粮票购买口粮的粮食供应办法。与此同时，国家对粮食市场加强了管理。1953年11月，政务院发布《粮食市场管理暂行办法》，其中规定：“所有私营粮商，在粮食实行统购统销后，一律不准私自经营粮食。”“城市和集镇中的粮食交易场所，得视需要，改为国家粮食市场，在当地政府统一领导下，以工商行政部门为主会同粮食部门共同管理之。”“城市居民购得国家计划供应的粮食，如有剩余或不足，或因消费习惯关系，须作粮种间的调换时，可到指定的国家粮店、合作社卖出，或到国家粮食市场进行相互间的调剂。”上述规定基本上排除了农村人口在城市取得口粮的可能性。

　　(3)在城市就业制度方面。自50年代初开始实行的劳动用工制度，原则上只负责城市非农业人口在城市的就业安置，不允许农村人口进入城市寻找职业。1952年8月政务院发出《关于劳动就业问题的决定》，指出在当时的历史条件下，国家还不可能在短期内吸收整批的农村劳动力到城市就业，因此必须做好农民的说服工作。1957年12月国务院发布《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》，明确规定城市“各单位一律不得私自从农村中招工和私自录用盲目流入城市的农民。农业社和农村中的机关、团体也不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作。”甚至规定“招用临时工必须尽量在当地城市中招用，不足的时候，才可以从农村中招用。”

　　(4)在社会福利制度方面。早在1951年2月，政务院就发布了《劳动保险条例》，1953年又进行了修改。该条例详细规定了城市国营企业职工所享有的各项劳保待遇，主要包括职工病伤后的公费医疗待遇、公费修养与疗养待遇，职工退休(职)后的养老金待遇，女职工的产假及独子保健待遇，职工伤残后的救济金待遇以及职工死后的丧葬、抚恤待遇等。条例甚至规定了职工供养的直系亲属享受半费医疗及死亡时的丧葬补助等。国家机关、事业单位工作人员的劳保待遇，国家是以病假、生育、退休、死亡等单项规定的形式逐步完善起来的。至于城市集体企业，大都参照国营企业的办法实行劳保。除上述在业人员享有劳保待遇外，50年代形成的城市社会福利制度还保证了城市人口可享有多种补贴，在业人口可由其所在单位近乎无偿提供住房。

　　中国的城乡分割的各项具体制度，加剧了城乡社会的分化。最终形成了以工业化和计划经济为特征的城市经济体制和以传统农业和集体经济为主要特征的农村经济体制。正是由于这种二元的社会结构,使得工业化的推进没能导致就业结构和人口结构的同步调整。

　　6、城乡分割制度的影响

　　由于自50年代以来,实行了严格的城乡分割制度,政府通过统购统销农产品和实行严格的户籍管制将农村人口强制吸附在狭小的土地上。过量的农业人口拥挤在有限的耕地上,虽然提高了土地生产率,但劳动生产率却处于停滞状态。

　　1970年与1952年相比，农业的几个效益指标都不尽人意。其中，劳均产粮由957公斤下降到873公斤，劳均净产值1978年仅比1952年增长3%。农业劳动生产率不提高,粮食的商品率就得不到提高,城市的增长也就失去了动力的来源。相反,由于粮食短缺,使得50年代城市快速发展的势头不得不中断。甚至导致60年代和“文化大革命”期间，城市先后有202\_多万人和4000多万人被迫遣返农村。

　　7、改革开放以来的城市化进展

　　到70年代末期,由于国民经济几乎到了崩溃的边缘,政府不得不对经济进行大的调整，在80年代初实行了“调整、整顿、巩固、提高”的八字方针,开始对偏斜发展的工业化政策进行调整;经济资源的分配也开始向消费资料部门倾斜,长期落后的城市服务部门得到快速发展。同时自从1982-84年中国全面推行以“家庭联产承包责任制”为名的农村改革政策、客观上恢复了农民对土地的实际占有权、经营权和收益权以后，近十多年来，中国出现了城市化加速的现象，其中突出表现在县以下小城镇迅猛发展，由1984年的2700多个发展到现在的18000多个。

　　不过，尽管1993年与1978年相比,城市化水平提高了10.22个百分点。但是与霍利斯.钱纳里等人的标准模式相比(西蒙.库兹涅茨:《各国经济的增长》商务印书馆1985，H.钱纳里:《工业化和经济增长的比较研究》.三联书店.1989)，中国的城市化水平仍然落后于工业化10多个百分点。

　　由于农村中不断增加的过量人口，基本抵销了土地生产率的提高所带来的农业劳动生产率的增长，使得这一阶段农业劳动生产率并没有显著的增长。虽然这段时间经济资源在产出部门间进行了重新分配,但由于旧的城市福利体制和户籍等政策并没有改变,每增加一个城市户口,就增加一份财政补贴。又由于社会保障的费用由国家或集体包起来,负担越来越重。1990年,仅全国职工保险福利费用总额就达到937.9亿元,比1980年增长5.87倍,年均增长21.3%。相当于工资总额的比例由1980年的17.7%猛升到31.8%。正因为城市改革相对滞后，社会经济体制问题长期得不到解决，城乡分割的壁垒也就难以突破，所以农村过剩人口只能在乡镇企业和小城镇发展过程中内部消化。

　　8、小城镇发展中地方政府资本的原始积累

　　资本的原始积累，是任何经济类型的发展中国家进入现代化不可逾越的历史性过程。如果说中央政府是在改革前用了大约30年完成了国家资本的原始积累，那么县以下各级地方政府，则是在1984-86年进行的财政体制改革完成后，才开始进入资本原始积累阶段。

　　在国家资本原始积累的过程中，形成了由中央政府各部门直接控制的国有大工业体系，和由地方政府各部门控制的“地方国营”工业体系。企业的层次级别不同，占有资本及其收益的数量和质量既会明显差别。由此又产生了中央与地方政府之间、条块之间在财产占有及其收益分配上复杂的利益关系。可以认为，在改革前的30年，由市及市以上政府及其各部门占有全部资源和城市工业资本和格局，一方面较大影响和限制了县及县以下(包括大批国营工业“空白县”)地方政府占有资产和收益分配的欲望和能力;另一方面，也造成了广大农村和农民大面积的贫困。

　　应该认识到，80年代中期以来，中国的各级地方政府不仅是政治、行政主体，也是经济主体，有其自身的财产和收益，并且有扩张这种财产收益的明确动机和行为。这是中国从计划经济体制向市场经济体制转轨阶段的历史现象(参见温铁军“国家资本再分配与民间资本再积累”《新华文摘》1993年12月号)。

　　而当前农村发展小城镇，尤其要对地方政府追求工业化、城市化的资本原始积累特征予以认识，如果不能防止地方政府重走改革前30年剥夺农业和农村来进行国家资本原始积累的老路，小城镇建设对于中国农村经济和农业的可持续发展而言，很可能造成负面影响。

>　　三、中国农村小城镇建设的指导思想

　　1、理论框架

　　中国的问题，基本上是一个发展中国家的发展问题。也就是说，社会主义中国也必须要解决一般发展中国家都要解决的、从传统农业社会向现代工业社会进步所不可避免的资本的原始积累问题。不同的资本积累方式决定并形成不同的制度，也必然带来不同的制度成本。有鉴于此，我曾经明确提出“两个历史阶段”和“两个基本矛盾”的理论框架，来概括农村小城镇建设面临的宏观经济问题。

　　所谓“两个历史阶段”，是指改革前完成的中央政府工业资本原始积累和改革后开始的地方政府资本原始积累。所谓两个基本矛盾，则是指“人地关系高度紧张”这一基本国情矛盾和“城乡分割的二元结构”这一基本体制矛盾(参见“农村改革与发展面临的两个基本矛盾”《战略与管理》1996年第3期)。

　　2、指导思想

　　在上述理论框架指导下，小城镇建设应提出的具体指导思想如下：

　　(1)中国农村小城镇建设的首要目标，应是促进农业的可持续发展。为此，任何小城镇试点都必须做到有效地吸纳农业剩余人口，缓和农村“人地关系高度紧张”这一基本国情矛盾对农业发展的制约。

　　已经进行了20年的农村改革，虽然在一段时间里使农业生产和农民收入获得较大增长，但并不意味着农业面临的土地资源短缺的矛盾和城乡分割的二元结构体制有了根本性的变化。事实上，农业耕地仍在不断减少，土地承载的农业人口也在不断增加，到本世纪末中国仍将有约二亿农业劳动力剩余。以致于中国农业“劳动生产率低，商品率低，积累率低，农民收入低”的不利局面相对城市现代化发展而言会更显严重。因此，当前农村小城镇建设中任何法律的和政策的安排，包括县以下城镇用地政策的安排，都应该有利于农业人口非农化，缓解农村人地关系高度紧张的基本国情矛盾。

　　(2)县以下小城镇的产权结构应以非国有的股份制和股份合作制经济为主体;不必强调发展国有国营经济。

　　农村改革之初，大多数乡及乡以下基层人民公社、生产大队和生产队，并不存在国有资产。人民公社解体过程中产生的乡镇基层政府及其所属乡镇企业，其所占有的资产从初始投入上看既不应是政府的，也当然不是国有的。农村城镇建设中非国家投入形成的资产也应定性为农民集体所有。

　　改革开放之前的国家资本原始积累过程中，中央政府通过高度集中的计划经济体制提取全额农业剩余;但由此而形成的约1万亿国有资产(其中6-8千亿来自从农村提取的积累)，却几乎没有投入到农村(政府各部门控制的座落在农村社区的产业除外)，而是大部投入到城市和国营工业。据抽样调查，在农村改革开始的1978年，全国人民公社“三级所有”的集体资产总额为14,000亿元，其中主要份额仍是土地资产，约为12,000亿元，占85.7%(资料来源：“改革面临制度创新”，上海三联书店1988年第一版)。

　　改革10多年之后到1994年，据估计农村社会资产总值已达约90,000亿元，其中约值70,000亿元的土地资产虽然分包到户，但作为中央政府反复强调的、必须长期稳定的基本制度，性质上仍是“统分结合，双层经营(参见1984年中央1号文件)”的农村社区成员共同享有的集体财产，既不是私有资产，也不是国有资产。

　　因此，不仅现行土地征用“五统一”的前提只能是中央政府一再坚持的农村基本制度;而且必须对县以下城镇政府占用资产的集体所有制属性，通过清产核资、推行股份合作制，重新予以明确。

　　(3)小城镇土地制度必须体现农民作为农村财产所有者的权益。

　　中国土地资源高度稀缺。在市场经济条件下，越是稀缺资源，其价格越高;其所有者交易地位越高。国际上通行的政府行政或法律干预土地问题的原则，应是使交易成本相应降低，稀缺资源得到保护。而且首先应明确一切法律和制度必须立足于对所有者权益的承认和保障(参见《各国土地制度与政策》经济学院出版社1993年第一版)。包括县以下小城镇建设在内的农村土地资源配置，其土地从第一产业向二、三产业转移过程中的增殖收益，主要应返还给农业和农民。否则，必然造成稀缺要素加速流出农业，成为地方政府资本原始积累的重要来源，重演导致农业衰落和小农破产的又一次历史性剥夺。

　　为此，改革现行农村土地制度是小城镇建设的当务之急。要允许农村集体土地作股参与城镇开发，鼓励农民把在农田水利基本建设中已经创造出来的“以地换地、以地滚地”，或者“股田制”的办法，用到城镇建设中去，本文介绍的案例说明：这种调整存量资产、加速地方工业化的制度变迁，因为不损害任何人的利益而几乎全无痛苦。此类群众中自发产生的,制度成本最低的,切实可行做法，不仅能降低农村人口的进城“门槛”，而且可有效减少农民上访告状，维持安定团结。

>　　四、农村小城镇的发展过程

　　80年代以来，无论是体制变革的深度还是广度，农村都比城市要大得多，因而小城镇的发展也受到了这种不同步体制变革的深刻影响。

　　1、农村小城镇资本的积聚

　　农村小城镇的发展过程，基本上是农村工商业资本积累和集中的过程。农村城镇资本积聚主要有两个来源：乡镇企业的发展和农村集市贸易的繁荣。

　　由于家庭联产承包责任制的推行，计划经济下的统购统销和集体化难以为继。农民一方面从再次获得的对土地的支配权中得到了与其花费劳动成正比的报酬,劳动者和生产资料的直接结合释放了他们长期受到压抑的积极性，农业特别是粮食生产因此得到了较快的发展,农产品也出现了较多的剩余。

　　另一方面，农民在人民公社解体后也相应取得了人身自由，有了脱离土地进入其它产业的条件。由于农业所固有的特性:(1)农产品的需求弹性相对工业品要低;(2)土地资源的不可移动性;(3)受自然影响使生产带有不稳定性;(4)农业改造投资大收效慢,使得务农的收益远低于其它行业。这种中国所特有的资源禀赋条件下的利益比较，自然使农民在满足温饱之后转向收益更高的非农产业。

　　但是由于农村改革相对超前，而且城市就业的高门槛和城乡分割的经济体制，使农民进入城市就业的机会成本过高。于是就地兴办乡镇企业也就成了必然选择。以乡镇工业为基础，各地农村工业品市场渐次兴起;政府同时又采取了逐步放开农产品价格、恢复集市贸易，允许农民自带口粮进镇务工经商的政策，使得传统的农村集镇迅速发展起来。

　　2、促进小城镇发展的其他重要因素

　　某一特定时点的小城镇发展，往往是各种因素综合作用的结果。正如英国经济学家艾伦.W.伊文思(Alan.W.Evans)在回答“什么是城市发展的原因”时所指出的:“事实上,没有哪一种理论能够独立解释各城市的发展”(Alan.W.Evans:《城市经济学》,第92,94页,上海远东出版社,1992)。应该看到，以下三个因素对农村小城镇的发展也起到了重要的作用：

　　(1)资金要素在农村高度稀缺，而在人口过剩条件下劳动力则无限供给。大量廉价劳动力和廉价土地资源是降低企业竞争成本的有利的初始条件，也是农村吸引外资和自身企业发展的环境优势所在。

　　(2)城市的工业和外资企业在农村寻求新的体制“空间”。由于80年代初期和中期城市经济体制改革滞后于农村，在传统的工业中心边缘和沿海开放区内，为回避传统体制的约束和提高企业运行效率，城市工业向周围的农村辐射地带扩散和外资企业向沿海农村投资出现了较高的增长势头。

　　(3)寻求“避税”效应是农村非农产业发展和市场发育的重要前提。税收管理体制的薄弱和农村税收政策的优惠，是农村非农产业降低企业成本、增加资本积累的重要条件。大量的农村专业化的批发市场主要以“避税”效应应运而生，这些批发市场的兴起，形成了人口的迅速聚集，是许多规模较大的小城镇发展的前提。

　　3、农村小城镇的两种类型

　　农村小城镇发展过程中自然产生两种类型。

　　第一种是乡镇工业成长带动小城镇成长。乡镇工业集中发展产生规模效应,带动商业、金融、交通、通讯、文化、教育的全面发展。对投资的吸引力逐步变大，扩张速度加快。

　　第二种是商品集散地形成、发展带动小城镇的发展。由于经济地理位置优越，交通、通讯便利,从建设有形贸易场所开始,逐渐形成工业品或农副产品集散地。产生商业消费规模和集中经济效益,带动乡村人口集中和金融、信息、服务、交通、通讯、工业、文化、教育等的全面发展。如河北的白沟镇、辽宁的西柳镇等。

　　农村工商业与小城镇的发展相互促进。从1978年到1993年,乡镇企业就业人数增长了4.4倍,乡镇企业产值增长了64倍;农村集市贸易成交额增长了22倍。同期小城镇的数量由2173个增加到14539个,增长了6.7倍。

　　4、区域差别

　　由于小城镇发展取决于农村工商业的发展，所以农村工商业发展快的地区，小城镇发展速度就快。横向对比表明：1978年,东、中、西部小城镇数量占全国小城镇数量的比重分别为32.25%、38.75%、29%。到1993年,东、中、西部小城镇数量占全国小城镇数量的比重分别为43%、32%和25%，呈现明显的阶梯分布。五、小城镇建设中的主要矛盾──地方政府原始积累与城镇化征占农民土地

　　1、地方政府追求地方工业化的资本原始积累

　　八十年代中期人民公社解体，在公社一级建立乡(镇)地方政府。同期开始的财政体制改革，也是要解决中央财政的“统收统支”与地方政府追求发展之间的矛盾。当时形成了从中央到乡镇级地方政府各级财政“收支包干、增收分成”的财政体制，一定意义上确立了各级地方政府与中央政府作为不同经济主体之间较为明确的收益分配关系。财政分级承包制的实行，更进一步刺激了地方政府在现代化的目标导向下，按照中央政府进行原始积累的制度经验，追求本地工业化、城市化的欲望。

　　然而，农村改革已经部分地破除了过去中央政府借以从农村提取原始积累的流通体制和组织体制，人民公社解体后新组建的乡镇级地方政府，客观上已不可能像改革前中央政府那样，直接占有农业剩余来形成自已的资本积累。其可能做到的，只是占有原人民公社在社一级形成的集体资产，兴办由乡镇本级政府直接控制的乡镇企业。这就是地方政府追求地方工业化的“启动资本”。

　　2、“以地生财、以地兴镇”

　　进入九十年代以来，随着中央和地方国营企业亏损面的扩大，各级政府财政状况有所恶化;农民和乡镇企业负担日渐沉重的反映也在不断增加。据农业部和国家统计局1994年的调查，全国1000家上交利税最高的乡镇企业，资产负债率已达88.6%，比同期国营企业还要高!在这种局面之下，地方财政亏损面扩大，尤其是落后地区地方财政赤字严重，致使地方政府工业化，城市化的发展目标更是碍难实现。

　　开辟新的财政收入来源，尽快完成地方政府资本的原始积累过程，是中央、地方完成财政分权以后，尤其是九十年代以来，各地地方政府的重要行为特征。1992年，全国范围内发生的“开发区热”即昭示了地方政府通过农村土地向非农化转移过程中，大量获取土地资本增殖收益，用于地方政府原始积累的实质。

　　在目前中央政府强调宏观紧缩的政策环境下，一些地方政府又进一步提出“以地生财、以地兴镇”的口号，并做出了相应的政策安排，这也反映了地方政府以占有土地资本化过程中产生的增殖收益作为资本原始积累来源的明确目标。从调查情况看，有些县级地方财政收入的20-30%来自于土地出让收益。有些乡镇政府预算外收入的80%，来源于土地出让收益。相对而言，这些地方在土地和资金这两大稀缺要素流出农业的同时，农业人口进入城镇的比例，却随着地价上升而不断下降。

　　综上所述可以认为：中国80年代中期开始的财政体制改革，使地方政府得到了工业化、城市化发展的自主权，但失去了中央政府在改革开放之前借以获取原始积累的集中垄断的计划体制。九十年代“开发区热”和“以地生财”，都反映了地方政府占有土地资本增殖收益作为资本原始积累的行为特征，这事实上正在加剧稀缺要素流出农业的严峻局面。统计数据表明，这并不能有助于实现农业过剩人口向小城镇转移的政策目标。

　　3、农村小城镇建设中的五种地价

　　按照《土地法》和有关规定，县以下农村小城镇建设与大中城市一样，农业用地转为非农建设用地，必须由当地县市土地管理局代表政府，行使“统一规划，统一征用，统一开发，统一管理，统一出让”的“五统一”权力，集体土地必须首先征为国有才能进入一级市场。从我们掌握的资料看，多数县市在土地资本增殖收益的分配上给各乡镇留成的比例为40-60%，这就使乡镇政府征占农地的利益动机更为明确。

　　集体所有制的农业用地被征为国有，变成非农用地的过程中，土地资本可呈几倍乃至十几倍增殖。据我们调查共有五种地价：

　　一是征地价，即地方政府或由政府支持的公司以国家为名，向农村集体支付的最低补偿费用。

　　二是成本价，即征地价加上地方各级政府收取的各类费用。

　　三是行政划拨价，即政府财政开支的事业单位、公益性建设用地以及部分法权单位，以成本价或低于成本价占有土地;其中，低于成本价出让土地所造成的亏损一般由地方财政负担，但最终还是要转移到社会公众头上。

　　四是协议出让价，即根据实际需要，把成本价再加10%-20%即可成交。

　　五是市场拍卖出让。

　　4、土地“农转非”及其收益分配

　　据了解，土地法颁布几年来农地减少的趋势并未缓解;而且已经被征占为国有的土地中，市场化有偿出让的土地仍占很低比例。而如果以成本价为100，则农民只得5-10%;村级集体经济得25-30%;60-70%为政府及各部门所得。至于从成本价到出让价之间所生成的土地资本巨额增值收益，则大部分被中间商或腐败分子所得。

　　由于全国各地的区位特点和经济发展水平差异，地价在其实现过程中所表现的价格水平及其收益在各经济主体(包括地方政府)之间的分配比例，差别是很大的。兹以典型案例说明如下：

　　案例1：广东省南海市(县级市)

　　南海地处珠江三角洲商品经济高度发达地区。广东省1992年前因征占土地引发的农民上访占总发案数的近一半;此后因逐步推行以土地为中心的“社区股份合作制”，承认农民地权并允许作价入股，参与二三产业利润分配，矛盾冲突才逐渐平息下来。这里征占土地的情况较有代表性。

　　南海市里水镇是国家11部委小城镇综合改革试点镇之一。据调查，该镇1994-1995年征用集体农地每亩需支付补偿费3-5万元(这笔直接成本最终是由土地使用者交付)。其中管理区一级得10%;村一级得70%;其余30%由村集体分给农民。征用土地以后，大部分采取招标、协议或拍卖的办法出让土地使用权。土地的实际开发一般由获得土地使用期权的单位自行投资开发。

　　土地使用者除掉要支付给村一级补偿费用以外，还要向市、镇两级政府交纳各种费用。镇一级收取的费用有：土地使用权出让业务费202\_-3000元/亩，级差地租1-4万元/亩,大环境配套及道路建设基金1.8万,总计为3-6.1万元。除掉业务费以外，都进入镇级财政预算外收入。市一级收取的费有：土地使用权出让金1-2万元/亩，土地使用权出让业务费202\_-3000元/亩，耕地占用税3333元/亩，农业任务保险金3000元/亩，口粮差价款3000元/亩，农田水利建设费1330元/亩，垦复金13330元/亩，总计约为3.6-4.7万元/亩，其中大部分作为市财政预算外收入。上述费用综合算帐，成本价约为每亩10-15万元，其中市镇两级政府所取费用约占70%。

　　实地调查证明，由于地方政府在土地开发中占有的收益过高，致使企业进入成本增加;不仅外来企业不愿进镇，甚至导致原来在里水镇兴办的企业也纷纷搬迁到镇周边土地价格相对低廉的各村，这使里水镇区经济正在“空心化”。

　　另据调查，南海市国土局1992年在平洲镇夏北管理区洲表村征地463亩(其中的15%作为村里自留开发)，每亩付给征地补偿费2.8万元(这笔费用最终要由用地单位支付)。其中镇里得3000元，占10.7%，管理区即行政村得5000元，占17.9%，自然村级集体经济组织得1.4万元，占50%，社员得6000元，占21.4%。近年来征地费用提高了一倍以上，但比例基本未变。

　　根据广东地方规定，村一级在本村被征占土地上所取得的15%的土地使用权，名义上可以由村级组织自行开发，但除掉不需要支付上述征地费用外，仍要向市、镇两级交纳土地使用业务费，级差地租，使用权出让金，大环境配套费，道路建设基金，耕地占用税，农业任务保险金，口粮差价款，农田水利建设费，垦复金等。这样算下来，大概需每亩再交给政府10万元左右(这些不包括土地开发费用)。在广东这种商品经济发达地区，事实上村级经济组织大多数并不按照这些规定交纳，村内发展二三产业包括与外界合资办企业，仍然按照农村集体非农占地的办法执行(资料来源：广东省政府农研中心、南海市农村改革试验区办公室，里水镇政府)。

　　案例2：山东省威海市(地区级市)

　　威海地处胶东半岛北端，滨临渤海。在这种农村集体经济高度发达的区域中(包括苏南、辽东、浙北等)政府收回地权的交易成本最低。

　　威海市八十年代以来农村小城镇已有较大发展，乡(镇)、村企业和农民新村建设原占用农村集体土地，并未由政府征为国有或实行“五统一”原则。集体土地从农业向工业转移过程中发生的级差地租，事实上已经转化为通过“以工补农”在农村社区内部进行分配调节的乡村工业利润和农民收入。但进入九十年代以来，当地政府对此采取了以“转权让利，统一出让”为主的土地政策，重新回收了这部分级差地租。这些政策是：

　　(1)对镇办企业、联合体企业、村办企业(使用本村的土地除外)、个体企业等新增非农建设用地，采取由市(县)人民政府统一征用、统一出让的方式，经出让获得的土地收益60%返还给镇政府。

　　(2)座落在小城镇规划区范围内的农村社区若进行旧村改造，村级集体所有的土地也先征为国有后，再出让给村委会用于农民住宅建设;其地租收取标准，可根据拆迁位置适当降低。

　　(3)对乡镇企业已经以土地使用权作价入股建立的中外合资企业、内联企业以及股份制改造企业，将原企业使用的农村集体土地实行“空转”征为国有，(即将原集体所有在名义上更换为国家所有)再出让给原占地企业，并酌情减免地租。

　　(4)对镇办企业转让、出租、抵押存量集体土地使用权，以及破产、兼并、租赁的企业，将原集体土地征为国有，其土地使用权纳入出让轨道;对镇办企业不再转让而继续使用的集体土地使用权，则补交土地使用费。

　　(5)在有条件的镇，对农村居民住宅建设用地，实行将农村宅基地用地指标集中使用，统一征用、出让、建设住宅小区的政策，并在地租上给予优惠。

　　以上措施使威海市各级政府从农村集体经济中回收了巨额土地资本增殖收益。据威海市国土局统计，全市仅出让给镇以下村级企业的土地即达370万平方米，获出让金总额2.4亿元，地租收益1.1亿元，其中返还给乡镇政府8000万元。(资料来源：国家土地管理局“全国小城镇建设用地制度改革经验交流会”，1995年10月)

　　案例3：湖南省浏阳市(县级市)

　　浏阳市属内陆不发达传统农区，地方工业基础十分薄弱。该市大瑶集镇是个有260多年历史的商品集散地，当地政府在财政十分困难的情况下，采取“以地生财”的办法发展小城镇。自1992年以来，国土局代表市政府在大瑶集镇规划区内统一征用了113.31亩集体土地，出让临街面土地53.97亩，收取出让金1600多万元，平均每亩出让价约为30万元。其中60%左右返还给镇政府。这种办法极大调动了全市各乡镇政府征用土地，有偿出让的积极性，到1995年6月底，已收取出让金4500万元。地方政府“以地生财”使大瑶集镇地价不断提高，从1992年的每平方米平均340元(每亩22.64万元)涨到1994年的857元/平方米，地价上涨了1.52倍。(资料来源同上)

　　案例4：安徽省六安市(县级市)

　　六安市地处安徽省西北部大别山区，经济基础较弱，地方财政长期匮乏。从1992年下半年起，该市开始在农村集镇实行统一征用、出让集体土地，先后在12个乡镇统一征用土地348.42亩，政府支付的征地三项补偿费(征地价)仅为每亩0.8-1.5万元。出让土地204亩，累计收取出让金1489.7万元;平均出让价约为每亩7.3万元。

　　在土地增殖收益的分配上，市政府采取对乡镇政府倾斜的政策：一是将收取级差地租的50%返还给乡镇;二是将集镇建设配套费和乡镇管理费列入开发成本，使乡镇政府每开发一条占地20亩左右的商品街，一般可获得10万元左右的直接收益。(资料来源同上)

　　以上4个案例分析表明，尽管区域条件和经济发展水平各异，但是各级地方政府做为一种有行政权力的经济主体，在征占及出让土地方面的行为是一致的──尽可能以最低价格征用，以最高价格卖出，最大限度获取土地资本的增殖收益。

　　应当承认，在与原土地名义所有者──农村集体经济组织的交易中，地方政府为降低交易费用所做的政策设计是精巧的、有效的。原来拥有土地长期使用权、经营权和大部分受益权以及部分处置权的农民，在征地成本价中只得到5-10%;而付给村集体的25-30%一般是由村干部掌握使用的。所以，低价征用政策的精巧之处正在于它利用了现行农村集体经济产权关系不清晰的弱点。六、农村小城镇改革的经验启示

　　从国情矛盾出发本来应该强调，农村小城镇发展的基本内容是怎样让更多的农村人口进城，同时让土地更少地被占用;是要最多地把农业人口离土离乡转移出村，然后让尽可能少的农民在土地上搞农业、特别是种植业的规模经营。但是，按照现在的小城镇建设方式很难达到这个目标，现行城镇用地制度不仅不能维护农村经济主体的财产权益，而且无力制止滥占农地、引起农民反抗的新圈地运动，确有必要予以修订。而目前最为有效的改革，是允许农民土地作股，发展小城镇。现将有关典型经验概述如下：

　　1、山东省济阳县孙耿镇的“地滚地、地换地”，是农村城镇化的一个好例。镇政府动员农民把各村承包到户的土地每人交出5厘(0.003公顷)，集中起来滚到镇中心。全镇54个村都不再分散办企业，而是地滚地、地换地，换到镇中心统一建立工业开发区。工业带动的非农就业增长了20%;镇财政从1992年的40万增长到1996年的1亿5千万。这是基层干部群众的伟大创造!可惜很多人对此不理解。套用现代经济学的概念来评价，这种政府主导的传统农区城镇化、工业化，其制度变迁成本趋零。因为没有同农民发生任何矛盾，地权还归村，各村把土地作股建立镇级农民集体所有的股份公司，统一经营集中到镇中心的一千多亩地，产生的收益各村按股分红。安徽省涡阳县青坛镇也有相同的作法，各村集地滚地，人均集出2厘地，促进了工业化、城镇化。

　　应看到孙耿创造有一定的国际比较意义。因为包括中国在内的发展中国家，工业化的资本原始积累几乎都要付出沉重的代价。而孙耿人的这种做法，却显示出制度变迁成本极低。这是中国农村基层干部群众在改革与发展上的又一创造。

　　孙耿镇得以成功的操作经验如下：

　　一是全镇每一个农业人口都拿出一块地，并且一样多，这就体现出一个公共选择的原则，就是“一致性”;二是每个人集出的地数量很少，仅占人均土地的约二十分之一，虽然土地自古以来是农民的命根子，但对人均占有土地近2亩的孙耿人来讲，拿出0.05亩并不影响群众生活，个人利益损失很少，集体利益却可以产生很大的增量;三是实行家庭承包责任制以来，特别是最近几年，随着人口不断增加和产业结构的不断调整，农村土地已经过多次调整，基本上是3年左右调一次，干部群众都有了一定的献地经验。在集地过程中全面推行农地“两田制”，这就与宏观政策变化有机地结合起来，也使孙耿“集地”这个特殊的制度安排具有表面上的普遍性，所以人人都能接受;四是孙耿镇、村两级干部出以公心，协调能力强。而且并没有为“集地”增加新的开支。这是依托传统组织制度资源嫁接现代化的最好例证，因为交易费用趋零。

　　孙耿通过“集地滚地”，在农村工业化、城镇化占用土地这个最易于直接剥夺农民的环节上，有效地维护了农民和村集体利益，也保护了政府的形象。由于农民的财产权益不受影响，土地集体所有的权属关系没有改变，致使调地自始至终没有发生矛盾和冲突，没有一个农民因此而上告上访。这也避免了传统农区工业化初期“村村点火”，有悖于国情的制度成本。有利于乡镇二、三产业一开始就呈现出规模化、团地化发展势头。

　　“集地滚地”的方法成功地证明，从传统经济向现代经济过渡，政府完全能够以最低的费用与农民进行土地交易;在启动地方现代化所必须的“地方工商业”经济之初，短时间、无痛苦地完成工商业资本的原始积累。之所以能够实现制度成本最低，经济效益最好的制度变迁，就因为有效地防止了政府和各种部门以国家为名剥夺农民的土地权益。关键看政府的制度选择。

　　2、就像我们不鼓励“村村点火、户户冒烟”的乡镇企业一样，搞小城镇建设试验也需要在改革区划的前提下加强规划。一个县只能搞3-5个中心镇;聚集的人口规模至少应该在5万以上，否则没有第三产业发展所必须的人口规模。

　　在这方面淄博市的淄川区和博山区基层干部群众创造的经验非常有价值，已经积累了重要的操作经验。主要是利用政府和乡村组织的政治权威和行政能力，大规模地动迁人口，给予输入地的村优惠政策，让那些资源过于短缺的山区人口搬到城镇来。跨行政区域、跨社区的优化要素。

　　淄博山区调动人口集中到城郊和中心镇的优惠政策仍然是土地。就是把农村宅基地指标集中放到城郊小城镇的输入地的村，让农民新村按城市的标准建楼房，节约土地。但却没有现在城市房地产开发面临的一系列收费太多和中间盘剥问题。本村农民搬进楼房，留下旧的房子不拆，让从山区搬来的农民住。山区人口搬迁出来也不用再往山里送扶贫物资了;生态恢复，水土保持经费也省了。

　　这样做对于输入地而言也是利大于弊，一是成规模地增加了消费人口，有利于发展第三产业。二是降低城郊乡镇企业劳动力成本，提高了企业效益。三是以最低的成本推进了农村城市化。

　　3、发达地区已经出现了“农转非”人口倒流回农村的“非转农”现象。农民不进城，其原因在于离土离乡就会破财，失去原在农村事实上已经占有的财产收益。针对这种情况，广东南海里水镇草场管理区所进行的把包括土地在内的全部集体资产折股量化到人，“农民股权生不增，死不减”的做法有相当的意义。

　　他们的做法是，在农村社区合作经济组织中，将原属集体所有的土地资源、现有固定资产和自有资金以股份的形式全部折股量化，按照一定标准把全部股权一次性配置给社区内农民个人所有，股权可以在一定范围内流动，并以股份合作制方式组织运行。

　　股权有三种形式：一是基本股，占3股，配置对象为1995年12月31日前户口在该区的农业人员;二是承包权股，占3股，16周岁以下配2股;三是年龄、劳动贡献股，按承包责任田的期数和年龄为依据计算，足股占9股。这部分股权一次性配置给农民以后不再作调整，新增人口不再分配股权。对于新出生人口和结婚迁入的人口通过定期扩股配售新股，新出生的配售5股，新嫁入的配售6股，配售新股有优惠，按照当时股值的30%计算。这种做法虽然仍没有完全把虚股折实，但适合农民的经济承受能力。未来则设想发行全额现金股。同时，股权作为个人私有财产，可在本区内流动，允许股权转让、赠送、抵押、继承。为保证股权正常、规范、健康地流动，他们在股份合作社中建立管理机构，统一发放股权证书，一人一证，凡进行转让、赠送、抵押或继承的，必须到股份合作社、管理区有关管理机构办理手续，否则不予承认。

　　草场管理区的做法可以说是目前最为彻底的产权制度改革，对于解决已经进城务工经商农民不愿放弃土地的问题，提供了一条可行之路。七、农村小城镇建设的制度成本分析

　　1、基本国情矛盾与农业面临的资源紧约束均未能有效缓解

　　中国统计年鉴上的数据反映出这样一个基本事实：中国农业做为国民经济基础产业的地位，因其面临的基本国情矛盾──人地关系高度紧张──不仅并未得到有效缓解反而在加剧，而不断弱化。因此，中央政府才决定1996年停止征用土地1年。

　　从近年公布的统计数据上看，1988年到1994年农村人口增加了3184万，同期耕地总面积减少了1222.65万亩，年均减少203.78万亩。1994年农村人均耕地面积仅1.66亩，下降了0.08亩。若从1992年兴起“开发区热”之后计算，则年均减少373.3万亩;后3年(1991--1994)比前3年(1988--1991)耕地减少的平均幅度增加了9.95倍。

　　本文一再强调，农村小城镇建设的最主要的政策目标，应是加快农业过剩人口向县以下城镇转移，进而缓解耕地所承载的农业人口压力，促进农业规模经营，提高农业的劳动生产率和商品率，以保证农业在市场济的竞争条件下不致衰败破产。

　　统计数据反映出，1988-1994年农村总劳力增长了11.45%，这基本上与人口增长比例同步。但随着耕地大幅度减少，农业面临的资源紧约束问题日趋严重，农村劳力已经大量向非农业转移，农村非农就业劳力已占总劳力的26.79%。但滞留在农村的非农就业劳力增长了38.94%;而能够正式转入城镇就业的劳力占整个非农就业劳力的比例，不仅一直就非常低，而且从1988年的1.82%，下降为1994的1.63%。

　　农村产业结构的调整尽管可以带动就业结构的跟进调整，但劳动力非农就业后，如果进不了城镇，其农业承包地退掉的比例极小，这就无法改变人地关系紧张状况。据对广东省外来民工的293份有效问卷调查显示，只有2家退掉家乡的承包地(参见\"在流动中实现精英移民\"，广东外来农民工联合调查组，战略与管理》1995年第5期)。

　　考虑到国家征用农民土地与农民转换身分进城就业历来高度相关，所以我们摘引占地和就业两组数据，做出表7.1“1989-1994年国家基建占地与农民进城就业对比”。

　　表7.1的数据反映出，国家占地与农民进城的比例近4年下降了28%;1989--1991年是1.21，此后1992--1995仅为0.88。这只能使我们认为：现行政策有利于农村最稀缺要素──土地流入城市，而使最过剩要素─-劳动力大量滞留在农村。从国家宏观决策的高度看，现行土地制度的成本是使人地关系高度紧张这个基本国情矛盾更趋严重。

　　2、城镇人口不规模和农村工业分散化

　　本文在背景和案例分析中，揭示了县以下地方政府以占有土地收益为资本原始积累来源的实质和行为方式。以下数据将说明地方政府与农村集体在土地征占问题上的矛盾怎样导致既滥占耕地，又不能有效促进乡镇企业集中;从而使宏观制度成本不断加大的。

　　1985年以来国家和乡村占地面积都呈先降后升,上升都是从1992年开始;而农民占地10年来一直是平稳下降的趋势。本文以中国的经济周期为依据，分别做3个阶段年均变动计算，可得表7.2\"非农占地结构统计\"：

　　考察中国经济的周期性波动，可知(a)1985-88为经济高增长阶段，(b)1989-1991年为滞胀及萧条阶段;而(c)1992年以后则从复苏转为高涨阶段(参见“国际金融资本的全球性危机与中国改革”《战略与管理》1994年第6期)。那么，c比b国家占地增长为1.9倍;乡村占地增长为3.2倍;唯有农民占地是稳定且略有下降的。由此可见土地资本增殖收益在经济高涨期的贡献份额。

　　如果全国的统计数据不足以做结构性分析，本文再以广东南海市里水镇的统计数据做进一步分析(参见表7.3里水镇非农占地统计表)。与全国的统计数据有所不同的是，国家占地多为公益事业和道路桥梁水电设施用地;乡镇占地才反映地方政府所属企业占地或房地产业占地。而村一级，在广东称为管理区，是镇政府的派出机构，既有政府行政职能又有村级集体的经济职能，村级占地反映村集体所有制企业占地和商住小区的房地产占地。

　　虽然这只是一个镇的个案调查，但表中(2)/(1)的结果仍是十分令人震动的：乡镇占地增长了6.87倍，村占地增长了51.0倍;农民占地仅增长了13%;而国家占地则是下降的。

　　我们在近几年对广东的调查中了解到，广东农村经济总量中乡镇级集体经济占30-40%。这部分资产和收益，已基本上转化为乡镇地方政府所有，实际上已不再具有农村社区集体所有的性质。在村以下推行以土地为中心的社区股份合作制的过程中，这部分原属农民的集体资产，既可看作是一种农村社区为保住村以下资产以股份形式体现的产权不受侵犯，而向地方政府支付的制度费用，也可认为是地方政府资本原始积累的主要来源。

　　但是还应该认识到，任何带有行政权力的经济主体，倘若没有切实可行的刚性制度约束，都不会自觉地扼制以行政权力扩张和维护经济利益的欲望和行为。很多地方政府和有行政职能的村(管理区)，都在尽其所能占有土地资本及其增殖收益。政府可以用国家名义为自己或其所属企业强行低价征占农村土地，先在成本价上占有70%的收益，再高价转让获取暴利;致使农村乡镇以下企业和非农劳力难以支付进镇办厂经商或居住的高地价而不得不留在村以下社区，并进一步在村以下社区占用耕地，兴办乡村企业。从里水镇调查的数据看，尽管农村非农就业已达56.42%，但都进不了城。该镇农业人口1989年为76.7%，1994年反而增加了，达到77.39%。这与耕地大幅减少形成极大反差。

　　正是由于进不了城镇，有开发条件的村则在社区范围内，尽可能把除用于保证基本口粮供给需要的农田之外所有土地，都转化为工业和商住用地。本文案例中提到的洲表村，原有1540亩土地已被政府征占调用了1100多亩。村集体于是规划了本村200亩开发区，20亩商住区;现余400多亩地中规划为基本农田保护区的仅80亩。此外，南海市罗村镇下柏管理区，为防止农村土地被强行征占，而早在1992年推行社区股份合作制时，既已将全村4600多亩土地中的50%用于工业开发，16.3%用于商住区。其实质也在于把土地资本增殖收益截留在社区以内(参见《南海市农村土地股从合作制论文集之六》1990年6月南海系列印刷公司)。

　　地方政府和农村社区集体在土地问题上的矛盾中很难做是非判断，但这毕竟直接造成了各类经济主体掠夺式地占用土地。不仅使农村耕地面积锐减，而且加剧了农村工业分散布局，城镇形不成规模经济的老问题。有关研究报告指出，中国202\_万家乡镇企业中，分布在村以下的1990家，占92%;进入县城的仅为1%;集中到建制镇和集镇的不过7%(参见“中国城市化道路与农村改革和发展”《中国社会科学》1995年第一期)。显然，这种制度成本对于中国这样一个人多地少且城市化严重不足的发展中国家而言，实在已不能继续承受。

　　综上所述可以认为：市场经济的根本内容是实行资本经营。目前农村基本要素如土地、资金还不能进入市场，乡镇企业资产也没有进入要素市场的条件，农民不能携带股份化的土地和资产等要素离村进城进镇。因此，要进一步优化资本结构，就要把土地、乡镇企业的资产价值化。从根本上解决产权主体不清的矛盾，推进农村剩余资源的资本化。通过深化产权制度改革，促进农村生产力要素从实物形态向价值形态转化，解决工业化、城镇化发展中的人口聚集的要求与农民进城“门槛”太高的矛盾，使农民利益得到保护，资源配置得到优化组合。通过这种深化改革，会逐步解决乡镇企业的社区封闭、产业布局分散、集体企业负债和负担偏高等问题。

　　农村小城镇建设必须下决心降低农民进城“门槛”，城镇用地制度也只能以尽快转移农业过剩人口为主要政策目标。但是，由于现行体制条件下制度约束软化是重所周知的事实，我们很难设想以某种凭借行政系统操作的制度设计，来解决县以下地方政府以占有土地资本增值收益做为原始积累之源的普遍性问题。因此，现实的考虑也许是“两害相权取其轻”──即按照本文提出“县以下城镇建设用地制度应与大中城市在目标和方法上相区别”的政策建议来发展小城镇，这虽然也会造成必要的制度成本，但是损失会小得多。农村小城镇建设论文3000字范文 小城镇建设 农村论文范文4

**【篇二】农村小城镇建设论文3000字**

　　按照县发改委下发的关于开展支持发展小城镇专题调研提纲的要求，我镇组织力量利用两天时间对发展小城镇、农民工向城镇积聚情况进行了周密的调研，现将有关情况总结如下。

>　　一、城镇建设现状

　　\*\*镇位于\*\*县西北部，两市三县交界，总面积59平方公里，人口3.5万，辖58个行政村，是省级中心镇、全市小城镇建设试点镇。

　　(一)城镇建设

　　近年来我镇将城镇建设作为重头戏来抓，坚持以规划引领发展，不断提升城镇的承载和服务能力。在建设过程中突出特色，打造精品，统一规划图纸，一条街道一种风格、一种情调。构筑起“三纵四横”路网框架，建成区从0.3平方公里扩展到1.5平方公里，初步形成了“七街一城一市一园”的城镇格局;同时对城镇东、西、北三个出口进行改造，形成了“四季长青，三季有花”的景观效果，明显改善了城镇面貌。在城镇建设中，坚持“量力而行、尽力而为，先急后缓、突出重点，以人为本、实用为上”的原则，大力加强基础设施建设，积极推进民生工程建设。建设了建筑面积260平方米的为民服务大厅，实行一站式办公，极大的方便了群众办事;投资280余万元建设了\*\*镇中心敬老院，五保老人实现了“老有所养，老有所医，老有所乐”的供养目标;投资1635余万元实施了村村通自来水工程，使全镇居民都用上了优质自来水;投资200余万元的\*\*汽车站竣工通车，方便了群众的出行。同时，对\*\*中学、\*\*卫生院、仁和园、文体中心等公共服务设施进一步完善，城镇公共服务能力进一步增强。

　　(二)城镇管理

　　城镇发展三分靠建设，七分靠管理。为改变小城镇“重建轻管”、“有硬件，无软件”现象，我镇注重管理方式、观念、制度和机制创新，积极推进小城镇管理由“乡村管理型”向“城镇管理型”转变。制定出台了《\*\*镇小城镇管理办法》，与城镇居民、经营业户签订了门前“五包”协议，使城镇管理工作有法可依，有章可循。编发了小城镇管理“三字经”，营造出了浓厚的舆论氛围。成立了卫生保洁和绿化队伍，筹资10万余元购置了专业洒水车，实现了城区保洁的专业化和经常化。

>　　二、城镇建设对农民工向城镇聚集的作用

　　我镇把城镇经济作为发展重点，精心经营城镇，大力聚集和培育产业，努力推动农民工就业。一是形成了服务“三农”的窗口。完善的设施、良好的环境，加快了人口集聚，目前城镇人口达到8000多人;初步发展起来的商贸服务业、加工业，极大的方便了群众的工作与生活;健全的民生设施、公共服务设施“辐射周边”、“惠及百姓”。二是搭建起产业集聚的载体。我镇形成了生资批发、建材批发、生猪购销等市场。“全天候”商贸城的建成使用，为城镇商业发展增添了活力，目前镇区各类工商业户发展到400多家，增加就业岗位1000余个。充分发挥镇农民工创业园基础设施基本完备的优势，以招商引资为突破口，积极引进具有比较优势的劳动密集型企业，实现农村富余劳动力家门口就业。目前城镇企业发展到22家，形成了金属铸造、足球加工、家具生产、服装加工、毛衣针织、纺织等支柱产业，产业支撑更加有力。三是构建起农民工返乡创业的平台。扶持创建了农民工返乡创业园，充分发挥外出打工农民技术、资金、经验丰富和有一定信息渠道的优势，广泛开展就业创业宣传，组织实施技术技能培训，多层次、广渠道、全方位提高返乡农民工再就业本领，激发农民工创业热情。目前我镇农民工返乡创办企业6家，吸纳农村劳动力500多人。四是建设城镇居住新模式。充分尊重农民意愿的基础上今年在镇政府驻地正式启动了农民新社区建设项目。农民新社区根据城镇聚集的需要，坚持 “尊重民意、规模开发、集约用地、典型示范”的原则，规划建设新型农民住宅84套，目前一期28套农民新居主体完工，道路、供排水、绿化、照明等基础设施正在加紧建设。农民新社区建成后不仅可集聚人气，更为农民改善居住环境提供了典型示范。

>　　三、关于支持小城镇发展、推进农民工向城镇积聚的体制政策建议

　　(一)合理的宣传引导。大中城市具有强大的的劳动力集聚效应，小城镇发展上比较弱势，政府在要正确合理引导，鼓励农民工向城镇转移。一是思想引导。加强小城镇的建设和发展的政策宣传，营造小城镇发展的良好氛围。二是政策引导，不仅要放宽各种政策限制，还要结合实际出台农民工返乡创业、金融、土地等优惠政策，积极鼓励农村劳动力就近向小城镇转移，在小城镇就业甚至于安家落户。三是信息引导。在城乡之间搭建“劳务信息平台”，通过建立健全劳务输出体系，提供劳务信息，拓宽农民在小城镇的就业领域。

　　(二)加大投入。通过完善城镇功能，丰富城镇文化，搞活城镇市场，进一步缩小城镇与大中城市生活环境的上差距，吸引农民向小城镇转移。一是加强基础设施建设。水电路配套，通信快捷，功能齐全，设施完备，与周边农村和大中城市交通便利;参考经济适用房建设政策，鼓励城镇建设适宜农村、经济节约、规划合理的农民新社区，让就近转移的农民居者有其屋。二是加大招商引资投入。结合地方优势，大力招商引资，因地制宜发展壮大有优势、有特色、有市场前景的主导产业和支柱产业，以引进劳动密集型企业为抓手，实现农村富余劳动力家门口就业，促进农民增收，聚集城镇人气，壮大城镇规模。

　　(三)提供制度保障。应从解决农民工进城最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，在政策和制度层面上对小城镇的发展进行必要支持和保障。同时，加快小城镇经济社会管理体制改革步伐，经济由市场调节，社区向农民开放，城乡统筹就业率先在小城镇启动，完善社会保障体系为农民免除后顾之忧，为城镇发展提供政策保障，促进农民与小城镇的融合，推动小城建设更快更好的发展。

**【篇三】农村小城镇建设论文3000字**

　　摘 要：农村区域经济的发展在一定程度上是由小城镇的发展状况决定的,小城镇经济建设与发展的好坏直接关系农村区域经济的发展好坏,因此,在某种程度上,农村区域经济的发展与小城镇的建设发展是相互影响,相互作用的.如何实现两者的协调发展是值得关注的问题.本文主要分析了现阶段我国农村区域经济发展和小城镇建设过程中存在的问题,并就小城镇建设如何促进区域经济发展为重点,探究区域经济的有效发展之道.

　　关键词：农村;小城镇;区域经济;相互促进;协调发展

　　既然农村区域经济和小城镇的建设发展是相辅相成、互相促进的关系,那么要想做到区域经济的协调稳定发展,就要把握这两者之间的关系,明白阻碍区域经济和城镇建设的主要问题,并就这些问题探索解决之道,为区域经济稳步健康发展提供可能.

>　　一、当前区域经济与小城镇建设中存在的主要问题

　　(一)小城镇发展占用农村区域发展用地

　　随着小城镇的发展,城镇人口不断增多,城镇面积也不断扩大.需要建设更多的高楼大厦和商务住宅区,因此,对于土地面积的需求也越来越大.据有效数据显示,1997年至20\_年建设占用耕地3700万亩,同期居民点及独立工矿用地和交通运输用地增加5100多万亩,可见城镇化的发展对于土地面积的占用越来越多.随着城镇化的不断发展完善,各种基础设施建设不断完善,对于用电的需求也将不断增大,大量的农田被占用,有限的耕地资源不断减少,对于我国农业区域经济发展十分不利.经过小城镇建设征用的土地,土质难以恢复原貌,土地受到化工原料的污染,肥力下降,土地贫瘠,还含有有害物质,不适合继续耕种.

　　(二)城镇化发展挪用大部分建设资金

　　城镇化的发展需要建设的项目众多,各类基础设施和配套设施的建设都需要耗费大量的资金,虽然耗费的资金较多,但是城镇化的发展是必然趋势,也是一个地区经济发展水平的具体体现,因此,地区在发展城镇化建设上,不惜耗费巨额资金,将地区绝大部分的资金都投入到城镇化的建设中.相对于城镇化建设而言,农业区域发展需要投入的资金量大,但周期长,收益率不高,还要承担一定的风险,因此,在对农业投资上,很多地区都不够重视,导致农业的机械化水平低,生产面积小,难以做到大规模的现代化生产.此外,城镇化建设征用耕地的费用较低,而且征收的资金也多用于城镇化建设,导致农业发展更加困难.

>　　二、城镇化建设促进区域经济发展的措施

　　城镇化发展和农村区域经济发展不是对立的,反之,城镇化发展还能促进农村区域经济发展,必须找准问题所在,对症下药,以城镇化建设促进区域经济发展.

　　(一)完善土地制度

　　首先,应完善相关的土地制度,保障农业生产的基本农田面积.可以通过提高土地利用率的方式保障城镇建设的足够面积,这就需要在建设城市建筑时,采用高科技技术,增加单位面积上的建筑物高度.另外,还要建立合理的土地征收制度,对于居民点分散的地区进行统一规划搬迁,实现农业生产用地的集中,方便机械化操作,提高生产效率.此外,还要不断研发农产品新品种,提高单位面积上农产品的产量.在城镇化发展到一定程度时,可利用的土地面积不多时,尽可能将城镇化扩展的方向转向其他相近的地区,尽量不占用农田和耕地.

　　(二)发挥财政的调控作用

　　发挥财政宏观调控功能,国家的财政支持是城镇化发展以及区域经济发展的源泉和不竭动力,也是保障城镇化和农村区域经济发展的重要力量.发挥财政对于两者间的宏观调控,首先,要重点加大对农村的投资.我国是人口大国,13多亿人口的粮食问题是关乎国计民生的重大问题,必须保证粮食的稳定产量.为了鼓励农民进行农业生产的积极性和主动性,国家财政应对于农民的农业生产进行投资,为大型的机械化生产方式提供便利.对于农民购买的机械化产品实施优惠补贴政策,让农民买得起设备,能够获得稳定的收入;另外,对于农业生产的其他所需工具和产品,也要适当进行补贴,保证农民的生产成本能控制在一定的范围内.对于农产品价格也要进行调节,保障农民的劳动和收入成正比.在农产品品种研究上,加大财政对于农产品品种的研究投入,为农民提供更优质、高产的农作物品种,提高农民的生产效率.

　　(三)以体制改革激活农村区域经济发展

　　改变当前小城镇投资的单一化局面,实现对于农村区域经济投资的多元化,利用市场来间接调控经济.这就要求国家在政策的制定上要完善优化,对于城镇的相关配套设施包括土地的征用,实行有偿使用制度,对于小镇的相关建设方面,进行公开的招标,吸引资源向城镇汇集;还可开创合资项目,吸引投资,为城镇建设提供资金来源,城镇经济发展好了,自然能带动区域经济发展.除了通过城镇化发展带动区域经济发展外,还要加强农村自身的经济体制改革,以新型的农村合作化为主要发展方向,提倡、帮助农村进行规模化、专业化生产,提高农业生产效率,推进农村地区对于高科技产品的应用,促进农村区域经济发展.

>　　三、小结

　　农村区域经济发展好了,能推进城镇化向城市化迈近,也能推动自身的城镇化发展,必须引起重视,在区域经济发展方面,除了上述的相关推进措施外,还有很多经济调节方法,需要在区域经济建设中不断摸索、探究.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！