

新型城镇化对扶贫开发的 影响与应对研究*



龙花楼¹ 屠爽爽^{1,2} 戈大专^{1,2}

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

2 中国科学院大学 北京 100049

摘要 新型城镇化、贫困地区的减贫与发展关系到我国全面建设小康社会的大局，如何有效对接新型城镇化和扶贫开发两大国家重大战略体系是地理学和区域可持续发展领域亟待深入研究的重要前沿课题。文章基于要素流动的视角，分析阐述了城镇化对贫困地区经济社会发展的影响；结合传统城镇化发展道路对贫困地区自我发展水平和持续发展能力可能带来的负面影响，尝试探讨新型城镇化助推扶贫开发的影响路径。在此基础上，研究提出新型城镇化背景下扶贫开发的政策建议和制度优化路径，以期为推动贫困地区实现“新型城镇化”和“扶贫开发”双轮驱动、促进城乡区域协调发展的实践提供参考依据。

关键词 新型城镇化，扶贫开发，城乡发展一体化，空间优化，贫困地区

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.03.006

20世纪80年代中期以来，我国政府开始有计划、有组织地实施扶贫工作，不断加大了对贫困地区的政策支持和财政扶持力度。然而，由于受区域发展不平衡以及贫困人口基数庞大等国情的影响，我国扶贫工作形势依然严峻。截至2014年底，全国共有14个集中连片特殊困难地区、592个国家扶贫开发工作重点县、12.8万个贫困村、2948.5万个贫困户、7017万贫困人口^[1]。集中连片特殊困难地区大多位于自然环境条件恶劣、社会经济基础薄弱的老少边远地区，实现减贫、脱贫尤为困难，成为制约我国全面建设小康社会的难点区域和重点区域^[2]。2015年6月18日，习近平总书记在贵州考察时，要求各级党委和政府把握时间节点，科学谋划好“十三五”时期扶贫开发工作，确保贫困人口到2020年如期脱贫，向全世界立下了扶贫攻坚决战决胜的军令状。

城镇化是社会经济发展的客观趋势，是我国全面建设小康社会的基本途径和主要战略之一。由于受自然资源环境、经济发展基础、要素组合状况、国家与地区的政策导向等因素

*资助项目：国家自然科学基金项目（41171149、41130748）

修改稿收到日期：2016年2月29日

的综合影响，不同地区的城镇化对区域经济增长、社会发展进步和生态环境改善等方面的影响方向和影响强度差异明显。近年来，随着城镇化的快速推进，我国城乡间、区域间发展差距的负面效应日益引起关注。为此，2012年11月党的“十八大”提出走中国特色的新型城镇化道路，2014年3月中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020）》（下称《规划》）。新型城镇化背景下，与之相关的发展理念和相关配套政策将对扶贫开发产生什么影响？如何完善体制机制以有效对接新型城镇化和扶贫开发两大国家重大战略体系？这些问题既是地理学和区域可持续发展领域亟待深入研究的重要前沿课题，也是扶贫攻坚新阶段面向国家战略需求亟需推进科学决策与创新的重大战略主题。

当前，城镇化与扶贫开发的相关研究主要集中在特殊类型贫困地区的社会经济发展状况、城镇化的发展进程、城镇化视角下的扶贫对策等方面^[3]。对城镇化与减贫发展关系的研究相对较少，且主要集中在经济影响方面，其惯常逻辑是城镇化能够影响经济增长，而经济增长能够影响贫困减缓，故城镇化能够影响贫困减缓^[4]。个别学者就城镇化进程对城乡发展的贫困贡献度^[5]、城镇化与经济增长^[6,7]、城镇化与城乡收入差距^[8]、不同城镇化模式的减贫效果^[5]以及城镇化可能引发城市新增贫困^[9-11]等问题进行了探讨。随着我国新型城镇化战略的实施，大量学者对新型城镇化的内涵、基本特征进行了解读^[3,12]，但对新型城镇化与扶贫开发的关系鲜少研究。本文旨在通过分析阐述城镇化对贫困地区经济社会发展的影响，尝试探讨新型城镇化助推扶贫开发的影响路径，研究提出新型城镇化背景下扶贫开发的政策建议和制度优化路径，以期为推进我国扶贫开发的实践和科学确立相关战略决策提供参考依据。

1 城镇化进程对贫困地区经济社会发展的影响

城镇化是一个涉及多方面内容的社会经济逐渐演进的过程，城镇化不仅意味着城市人口的增加、城镇数量的增多、建成区面积的扩大，还包括经济结构、社会

结构、生产方式、生活方式的根本性转变，以及由此引起的人口职业的改变、产业结构的转变和空间形态的优化^[13]等。改革开放以来，我国城镇化进程不断加快。1978—2014年，我国城镇常住人口从1.7亿增至7.3亿，城镇化率从17.92%升至54.77%，设市城市数量从193个增至658个，城市建成区面积由1981年的7438平方公里增至2014年的49773平方公里，目前我国已初步形成以大城市为中心、中小城市为骨干、小城镇为基础的多层次的城镇等级体系。以生产要素的集聚为突出特点的城镇化的快速推进，带动了我国整体经济发展水平和城乡居民生活水平的持续提高，有力地支撑了中国经济增长的奇迹，同时也存在人口不完全城镇化、土地城镇化速度过快、城镇空间无序扩张、城镇规模结构不合理以及由此引起的资源大量消耗、环境污染加剧、生态安全和粮食安全隐患突出等一系列矛盾和问题。

大规模的城镇化进程驱动地域间、城乡间劳动力、土地、资金、技术等关键要素的流动和重新配置，由于不同地区自然禀赋、区位条件、经济基础、人力资源、文化习俗等地域分异明显，各地区吸引、接受、消化、吸收各种生产要素的能力亦有所不同。因此，不同地区的城镇化、不同发展阶段的城镇化对区域发展的影响方向和影响强度差异明显。贫困地区城镇化水平相对较低，2013年集中连片特困地区城镇化率平均为28.91%^[14]，低于全国平均水平24.79个百分点。以劳动力为核心的生产要素的流动和经济集聚对贫困地区的经济社会发展产生了双面效应。一方面，城镇化进程中要素空间集聚和规模经济为贫困地区创造了大量就业机会，并通过劳动力价值的回报带动了贫困地区经济的发展和公共基础设施的改善，有利于促进贫困地区生产、生活方式的转变。另一方面，生产要素集聚的外部性对部分贫困地区的人口结构、土地利用结构、社会组织结构等产生了诸多负面影响。

随着城镇化的推进，贫困地区大量青壮年劳动力流入城镇或发达地区，贫困地区人口老龄化趋势明显，人力资源配置呈现低层次化，乡村干部、教师等各类人

才配置不足,区域经济社会发展主体弱化日渐凸显。在一些贫困地区,党员干部队伍年龄普遍偏大,农村基层组织后备力量储备不足,社会组织体系衰微。对湖南、江西、云南等13个省区124个贫困村的抽样调研表明,40—60岁的村干部占样本总量的75.82%,50—60岁的村干部占37.36%。党员干部队伍老弱化造成发展村镇经济思路不广、管理能力和创新能力相对欠缺、自身对引领村庄发展和带领农户脱贫致富的能力和示范作用有限等问题,一些贫困村处于既无钱办事又无人办事的境地。而随着人口流动性的增强,一定程度上也增加了扶贫对象识别登记、政策瞄准、扶持政策落实等扶贫开发具体工作协调管理的难度^[15]。

区域劳动力要素的变化、城镇化驱动下土地经济价值的变化以及现有制度和政策体系的影响^[16],共同驱动贫困地区土地资源的利用结构、利用方式、利用效率发生重大变化。受非农务工工资不断攀升、劳动力务农机会成本上涨、农业比较效益日渐低下的综合驱动,劳动力资源的重新配置和大量农村劳动力的“析出”降低了农用地使用的经济价值,从而引起“双改单”、“杨上粮下”甚至弃耕撂荒等耕地粗放利用现象,特别是在耕种自然条件差、难以实现劳动力替代的丘陵山区,耕地撂荒问题表现尤为突出^[17]。在建设用地利用方面,受制于户籍制度的障碍、农村社保制度不健全、农村宅基地流转不畅等原因,我国传统城镇化具有人口不完全城镇化的特点,大量农业转移人口难以融入城市社会,从而造成农村人口的大量转移并未与农村居民点用地面积缩减相挂钩^[18,19],尤其在人口外出打工比例较高的贫困地区农村居民点用地废弃和闲置现象严重^[20],并为乡村公共基础设施和社会化服务业的优化配置带来了一定困难,部分地区教育、医疗和公共基础设施配置严重不足,对乡村地域的生产、生活和生态空间产生了深远影响^[21]。

综上,随着城镇化的推进,以人口和土地两大要素的变化为核心^[22],部分贫困地区面临经济社会发展主体弱化、土地空废闲置突出、基础设施配置不足等突出问

题,内部生产要素配置的变化将进一步对区域经济市场空间、产业发展活力等产生诸多不利影响。而以人力资源为代表的关健生产要素的外流,必然引起其他生产性资源和公共资源进一步向发达地区集聚,并通过极化效应抑制贫困地区自我发展的能力,加剧贫困地区与发达地区之间以及贫困地区内部城乡之间、不同等级城市之间经济社会发展的不平衡程度。

2 新型城镇化助推扶贫开发的影响路径

基于传统城镇化对我国社会经济发展带来的资源、环境、生态等方面的负面效应,党的“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”。随后,中共中央召开了推进新型城镇化的专门会议,并由中共中央、国务院印发了《规划》。根据《规划》,未来将从“有序推进农业转移人口市民化”、“优化城镇化布局和形态”、“强化城市产业就业支撑”、“推动城乡发展一体化”等方面逐步推进我国新型城镇化进程。新型城镇化是以人为核心,以可持续发展为内涵,以城乡间、工农间的良性互动为特征,以实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化为内容^[3]的城镇化过程,其最终目标是破除城乡二元结构、推动区域经济增长,实现我国经济、社会、环境的协调发展。

我国贫困地区经济社会发展面临资源环境承载力低下、基础设施建设滞后、经济基础薄弱、产业发展缓慢、居民自我谋生能力较差、关键生产要素外流、内生动力不足等突出问题。贫困不仅代表收入不足^[23],贫困问题是一个综合性的生产和生活方式问题,单纯依赖转移支付的补贴政策 and 孤立的扶贫项目分散推进政策难以奏效^[24]。在新型城镇化相关发展理念和战略目标指引下,“有序推进农业转移人口市民化”、“优化城-镇-村空间布局”、“强化产业体系建设”、“推动城乡发展一体化”等为优化贫

困地区发展环境、破解城乡发展转型中乡村衰退问题、提升贫困地区经济社会发展内生动力、实现全面建设小康社会和减贫发展目标提供了现实路径。

2.1 有序推进农业转移人口市民化，为破解城乡发展转型过程中贫困地区乡村衰退问题创造条件

新型城镇化的核心内涵是“人的城镇化”，农业转移人口市民化是新型城镇化的核心内容之一。由于我国特殊的户籍管理制度，随着农村人口向城镇“离乡不离籍”的流动^[25]，农业户籍人口和乡村常住人口数量的差值持续增加。2013年该差值达24640万，占当年城市常住人口的33.70%，占乡村常住人口的39.14%。农业户籍人口和乡村常住人口数量的差值可用于表示农村流入城镇而未实现户籍转变的人口数量。这一数值与当年国家统计局发布的2.69亿农民工数量基本相当。城乡二元的户籍制度以及外出务工人员子女教育、就业、社保等公共服务方面与城镇居民的巨大差异，使农民工不敢转让承包地的经营权，也不愿放弃已经闲置的宅基地使用权，处于“城乡双栖”的不完全城镇化局面，是造成我国贫困地区社会发展主体弱化、土地利用粗放、农业生产资料投入不足、农村土地流转困难、公共基础设施配置不足、农村社会组织弱化等一系列乡村衰退问题的根源。

根据《规划》，将“以农业转移人口为重点，兼顾高校和职业院校毕业生、城镇间异地就业人员和城区城郊农业人口，逐步使符合条件的农业转移人口落户城镇”，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。农业转移人口市民化为打破贫困地区人口“城乡双栖”局面、破解城乡发展转型过程中出现的乡村衰退问题、构建贫困地区城乡融合发展新模式创造了条件。然而，在当前我国社会保障和救济制度滞后的背景下，由于农民工自身文化素质相对较低、就业能力有限、就业渠道狭窄，抵抗风险能力相对较弱，需高度警惕农业转移人口市民化可能引起城镇贫困人口增加的现象。为此，建议采取措施分类引导人口的城镇化^[10]，有序推进

农业转移人口市民化，建立和完善进入城镇农民的社会保障体系，确保产业发展、就业培训等相关配套措施及时跟进，有效预防人口过度城镇化可能引发的城镇贫困问题。

2.2 优化城-镇-村空间布局，为贫困地区产业发展和公共基础设施的配置提供空间载体

城镇化以要素的空间集聚为典型特征，城镇化的推进促使大量生产要素向行政级别较高的中心城市聚集，其结果导致中、小城镇发展相对缓慢、地域功能相对不完善，对广大农村腹地和区域经济发展的牵引、辐射和带动能力有限，“城镇等级结构不合理”、“城镇空间结构失衡”是我国快速城镇化进程中普遍存在的问题，优化城镇化的空间布局是科学推进新型城镇化的必要条件。为此，《规划》提出“优化城镇化空间布局和城镇规模结构”、“增强中心城市辐射带动功能，加快发展中小城市，有重点地发展小城镇，促进大中小城市和小城镇协调发展”的战略。对贫困地区而言，考虑到现阶段伴随人口大量流失出现的乡村聚落空间布局的分散化和“空心化”现象，以及由此造成的基础设施难以配置、公共资源的投资缺乏效率、生产要素流动耗在途中等现实困境，在新型城镇化背景下，贫困地区应统筹布局城乡地域空间系统，优化城-镇-村不同层级的空间体系，为贫困地区实现区域经济发展提供空间支撑，为农业转移人口市民化和城乡发展一体化提供有效载体。

城-镇-村空间布局的优化，**首先应建立统筹城乡地域的城-镇-村空间体系**。依据城镇规模、空间分布、经济能量、地域功能、交通干线网络，构建城-镇-村空间集聚轴线和结构网络，形成“大城市-中等城市-小城市-县城-中心镇-重点镇-中心村（社区）”多级聚落体系^[26]。尤其应突出重视中心镇、重点镇在城乡地域系统能量传输链条上的节点作用和对广大乡村腹地的辐射带动作用，加快推进中心镇、重点镇建设，强化特色产业培育，完善公共服务设施，增强集聚功能和综合服务功能，奠定就地城镇化、就业园区化的物质基础。

其次，在城-镇-村空间体系优化基础上，重点重构贫困地区村镇生产、生活和生态空间格局^[21]。针对贫困地区现阶段农村居民点分布“散、乱、空”的现实状况，按照空间相对集中和资源优化配置的原则，充分考虑自然环境承载力、地域生产模式以及产业发展主导方向等因素，探索推进空心村整治、中心村建设、中心镇迁移的地域模式和制度措施，适当加强乡村聚落空间集聚，通过“合村并居”引导农民向社区集中、向中心镇和重点镇集中，以节约行政资源和提高公共资源的社会服务效率，并科学评估公共设施和基础设施配置、建设的适宜性，加强农村基础设施配套建设。对“一方水土难养一方人”的生态环境脆弱地区，实施生态移民工程，依托产业园或城镇周边新建城镇移民社区和安置点。

2.3 强化产业体系建设，为提升贫困地区自我发展能力提供动力源泉

人口的聚集、市场的扩容、城镇的扩张、经济辐射功能的发挥均与产业的发展密切相关。如果不能有效地建立具有比较优势的产业，城镇就不可能产生经济要素和市场的聚集效应，从而无法发挥对劳动力的吸纳作用以及解决农业转移人口市民化的后续生计问题，最终无法实现社会结构的现代化转型^[11]。当前及过去一段时期在我国部分地区均曾出现单纯依靠行政手段强行推进城镇扩张和城镇建设的现象，其结果是缺乏经济集聚能力的城镇化演化为“有城无市”、“有城无人”的“空城”，造成土地等稀缺资源和资金的严重浪费^[11]。为此，新型城镇化突出强调“强化城市产业就业支撑”、“加快农业现代化进程”。实地调研表明，贫困地区普遍存在农户家庭收入水平较低、收入渠道单一、收入来源不稳定等问题，扶贫开发最主要的是解决以产业培育为核心的内生发展动力问题。因此，强化产业帮扶、培育建立开放发达的优势产业体系既是新型城镇化有效推进的物质基础，也是引导贫困地区居民进行本地就业、增强吸纳就业和居民收入能力、提升内生发展动力的根本保障。当前在我国经济发展面临国际国

内经济增速减缓、区域性发展方式转变与产业结构调整等特殊背景下，企业用工量尤其是普通工种用工量减少，外出就业的返乡农民工比例较高，以产业培育为核心重塑经济发展新动力对于贫困地区返乡农民工再就业意义尤其重大。

特色产业的选择和培育是开发式扶贫的根本举措。贫困地区产业发展模式的选择应建立在对区域优势和外部市场需求的深入分析基础上，凸显自然资源、人力资本、历史文化等区域优势。现阶段为适应经济新常态下我国消费市场向个性化、多样化转变的需求，产业培育一方面应适度集中发展体现本地特色的农产品加工、生物资源加工、矿产资源综合利用等劳动密集型产业；另一方面应积极探索养老产业、养生产业、生态旅游产业等现代服务业体系的建设。部分地区尤其应发挥当地气候、土壤、耕作传统的比较优势，充分利用优质、绿色、生态农产品潜力巨大的市场前景，重点支持特色农产品良种繁育、产业基地建设、产后加工、市场流通和品牌培育，通过扶持一批产业带动强、发展潜力大的扶贫龙头企业，并统筹相关资金渠道建设一批与龙头企业有效对接的生产基地，建立龙头企业、农民合作社与农户紧密联结的利益机制，将产品生产、加工和销售有机结合，实现农业生产经营的现代化、专业化、标准化和规模化，使其真正成为带动农民增收致富的区域性主导产业。政策层面上，应加大产业配套投入，加大对各类市场主体的扶持力度，进一步优化区域投资环境，提供有利于产业发展的土地使用、税收减免、授信贷款、利率优惠、基础设施配套等优惠政策。针对近年来部分地区产业发展中出现的“扶产业未扶经济”、“扶农业未扶农民、未扶农村”的现象，地方政府在招商引资和产业选择上，应基于企业对农户增收的带动作用和对当地经济发展的引领作用出发，科学评估工商资本进入的社会、经济和资源环境效应，并探索建立农户与企业公平合理的利益联结机制，警惕纯粹的外地产业资本和工商资本进入造成的收入和利润的大量外漏。

2.4 推动城乡发展一体化，为促进贫困地区城乡要素平等交换和公共资源均衡配置提供基本保障

城乡关系是最基本的区域关系、经济关系和社会关系^[25]。城乡关系割裂，一方面造成城市资源的过度集聚以及由此引发的“城市病”；另一方面，伴随工业化与城镇化的快速推进，引起农业生产要素高速非农化、农民社会主体过快老弱化、农村建设用地日益空废化、农村水土环境严重污损化等“乡村病”^[27]。为此，《规划》提出“推动城乡发展一体化”的战略目标，即“坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城镇化和新农村建设协调推进”，最终实现基础设施和公共服务的城乡一体化。由于受自然条件、生态环境的影响，贫困地区基础设施薄弱、公共服务供应不足，就医难、上学难、看病难、产业配套不足、企业营运成本高等突出问题，是造成区域性贫困的主要原因之一。新型城镇化背景下城乡一体化的战略目标对加快贫困地区基础设施和公共服务向农村延伸，促进贫困地区城乡间物质、资金、技术、信息的双向流动提供了基本保障，对推动城乡教育、医疗卫生、社会保障、文体事业、劳动就业等公共服务均等化意义重大。

城乡要素的平等交换和公共资源的均衡配置是推进城乡一体化的关键环节，而城乡要素的平等交换有赖于统筹城乡发展体制和机制的建立和完善。长期以来，城乡二元制度体制的存在是造成我国城乡关系失调和农村发展滞后的制度根源^[28]。创新统筹城乡发展的体制和机制，构建城乡要素平等交换平台，是破除城乡二元结构、促进城乡要素有序流动的基本保障^[28]。因此，亟需以整合城乡资源要素、提高资源利用效率为出发点，通过改革城乡分割的户籍制度、土地制度，建立城乡统一的人力资源市场、建设用地市场，为城乡土地、劳动力等生产要素的自由流动、平等交换和城乡资源的高效利用、优化配置提供制度保障^[29]，实现对城乡关键资源要素的优化配置和有效管理，不断增强城镇对乡村的带动

作用和乡村对城镇的促进作用，形成城乡互动共进、融合发展的新格局。

3 新型城镇化背景下扶贫开发的主要对策

当前，全球经济增长放缓，我国经济正迈入结构调整、经济转型新常态，新型城镇化和扶贫开发成为应对外部形势变化、扩大国内需求的重要抓手，也是调整经济结构、优化城乡关系、缩小区域差异的政策着力点。以优化城镇空间布局为基础、以“人口-土地-产业”的协调耦合为支撑，旨在实现区域间、城乡间资源要素优化配置的新型城镇化的一系列发展理念和战略目标，为我国扶贫开发提供了重要的机遇。而新型城镇化战略的有效实施和扶贫开发工作的顺利推进也直接或间接地涉及到户籍、土地、金融、规划等一系列资源配置制度和宏观政策环境的匹配和安排。因此，有必要通过健全农业转移人口市民化的相关配套制度和政策、推进农村土地产权制度改革、创新贫困地区金融服务方式、完善乡村规划相关法规政策体系和规划技术体系、建立健全生态补偿机制，从国家、地方等不同层面搭建新型城镇化助推扶贫开发的制度链条和改革配套政策保障体系，实现新型城镇化与扶贫开发的双轮驱动。

3.1 建立健全农业转移人口市民化的相关配套制度和政策

农业转移人口市民化的有序推进需要户籍管理制度、基本公共服务均等化制度、财政分担制度等相关制度和政策的配套执行。贫困地区各级政府应根据城市地域功能和承载能力，探索不同等级城市及城市各组团间差别化的落户政策，因地制宜制定农业转移人口的落户标准和落户制度。同时建立健全各级政府以及企业、个人共同参与的农业转移人口市民化的成本分担机制，建立完善相关公共服务成本与财政转移支付挂钩机制，确保财政转移支付向贫困地区倾斜，逐渐实现义务教育、基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、保障性住房等基本公共服务常住人口全覆盖。另外，应整合公安、

民政、人社、计生、卫生等部门的人口基础信息，加快推进户籍登记和人口基础信息库建设，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享，实现人口基础信息库与贫困人口信息库的有效对接。

3.2 以完善产权制度为基础，切实推进农村土地制度创新

目前我国实行“城市土地国家所有”和“农村土地集体所有”的“两轨并行”的土地制度。由于农村土地产权主体不明确、权能不完整，导致农村土地流转市场不健全，严重影响了农村土地资源使用效益和空间优化配置效率以及农民土地资产转化为资本的可行性^[30]，尤其是耕地难以实现规模经营，空废宅基地难以实现流转配置，已成为稳定农业生产、保障粮食安全、保护农民权益的主要瓶颈因素，影响着新型城镇化、农业现代化和统筹城乡发展的进程^[31]。针对新形势下贫困地区农村“人地分离”、宅基地废弃闲置严重、城镇建设用地刚性需求增长与其供给刚性不足等突出问题和矛盾^[31]，亟需建立健全土地承包经营权流转激励机制，引导土地向新型农业经营主体流转；探索建立城乡发展一体化背景下农村宅基地合理流转与优化配置机制，创新以激励机制和约束机制为核心的废弃闲置宅基地盘活与退出机制；制定和完善农村集体经营性建设用地流转办法，促进城乡统一市场体系的形成。

农村土地制度创新首先应以产权制度改革为前提，在农村土地集体所有框架下，从法律上建立集体土地所有权、使用权、收益权三权分置的制度，通过土地确权、明晰集体的层级、集体成员资格的界定等全方位的产权制度改革，为增加贫困农户财产性收入、实现农村土地资源优化配置、促进现代农业发展、有效推进农业转移人口市民化和城乡一体化创造良好的政策环境。同时，在承包经营权和使用权物权化的过程中，应建立健全农村产权价值与收益评估机制，科学全面评估土地的生产价值、生态价值、文化价值，正确处理土地资本化后的增值收益的分配，切实保障农村集体经济组织成员

权利。考虑到我国“候鸟型”的农村劳动力转移以及农村集体土地依然承担着农民的基本生活保障和居住需求功能的现实，建议将土地承包权和宅基地使用权的退出机制与相关的配套保障制度相结合，进一步建立健全城乡一体化的户籍制度、教育制度、医疗保险制度、住房制度。

3.3 创新贫困地区金融服务方式，破解经济社会发展中资金短缺的瓶颈

“贷款难、贷款贵”一直是制约贫困地区基础设施建设、产业发展的瓶颈。因此，亟需拓宽多元化投融资渠道，加快多元化可持续的投融资机制改革。重点探索通过贫困地区政府和社会资本合作等方式参与城镇化项目建设的有效途径，鼓励社会资本以购买地方政府债券及投资基金、股票等形式，参与城市公共服务、市政公用事业的建设和运营，制定社会资本进入特许经营领域、参与公用基础设施运营的政策。在国家政策层面进一步加大涉农资金的投放力度，引导更多信贷资金和社会资金投向农村，支持银行业金融机构发行专项用于“三农”的金融债券，放宽农村金融的准入政策，通过制定完备和明确的政策法规和条例，使农村商业性金融、政策性金融和民间金融等各种金融成分各归其位^[32]。尤其应加大对小微企业、农业规模化生产和集约化经营的信贷支持力度，满足家庭农场、专业大户、农民合作社和扶贫农业产业化龙头企业等新型农业经营主体的金融需求。

基于农民贷款缺乏担保、抵押物以及贫困农户生产发展资金短缺的现实，建议进一步推进农村土地承包经营权、宅基地使用权抵押贷款试点，积极探索创新农村贷款抵押担保方式^[33]，创设无抵押无担保的农业扶贫金融产品。在农民合作社和供销合作社基础上培育发展农村合作金融组织，探索建立合作性的村级融资担保基金，出台针对农民合作社、家庭农场贷款抵押质押的具体办法，创新信贷支持方式，切实解决贷款门槛高的问题；出台专门针对贫困地区农牧业、特色手工业等产业发展的贷款贴息扶持政策。

在金融保险方面，建议建立投资风险补偿机制。鼓励各类商业保险机构根据贫困地区特色产业发展实际创新保险服务新产品，充分发挥保险的经济补偿功能，增强贫困地区农业抵御风险能力。

3.4 加强规划引领，完善乡村规划相关政策法规体系和规划技术体系

贫困地区的发展应强化主体功能区基础约束功能，健全空间规划体系，加强城乡规划和土地利用总体规划相衔接协调。基于我国村镇规划技术较为薄弱的现实，建议完善乡村规划相关政策法规体系和规划技术体系，强化区域村庄布局规划和村庄建设规划管理。就政策法规而言，应在《城乡规划法》的法律框架内，结合地方乡村建设实际出台有针对性的地方法规，为管理提供具有可操作性的政策依据^[34]。在规划技术方面，亟需着眼于区域尺度，基于对不同区域乡村发展“要素-功能-机理-模式”的深入研究，立足不同乡村的地域类型、发展阶段和发展能力，按照分区、分类、分阶段的原则，针对产业培育、迁村并居、农村环境整治、城乡资源一体化配置等重点领域，研制不同地域类型、不同发展阶段的乡村规划体系的编制技术和标准，完善以村镇体系规划和村庄布局为核心的乡村规划技术体系，为规划管理提供技术依据。

3.5 凸显贫困地区生态安全屏障功能，探索建立健全生态补偿机制

我国贫困地区的分布与脆弱生态环境的分布具有地理空间意义上的耦合性^[35]。贫困地区经济社会发展的资源环境支撑条件欠佳^[36]，目前在592个国家级贫困县中，资源环境超载、临界超载涉及的贫困县数量达182个，超载和临界超载土地面积占贫困县总面积的42.02%^[37]。部分贫困地区生态安全屏障功能突出，在贫困地区各类主体功能区中，重点生态功能区占贫困地区总面积的76.52%^[37]，对保护国家和区域生态安全意义重大。因此，贫困地区经济发展与生态保护矛盾突出、国家层面生态需求和地方经济发展诉求矛盾突出。在新型城镇化推进中，应转变扶贫理念，凸显贫困地区生态安全屏障功能。

即扶贫不仅是从经济角度帮助贫困地区增加投入、改善基础设施，更应站在保障国家生态安全的高度，从促进贫困地区可持续发展的角度出发，将贫困地区的生态资源、生态环境看作一种稀缺的资源储备，探索建立健全生态补偿机制，有效衔接国家扶贫政策与生态保护，协调国家层面生态保护需求和地方经济发展诉求。

4 结论

城镇化作为中国当前经济社会变革的动力来源，是我国全面建设小康社会的基本途径和主要战略之一。大规模的城镇化进程驱动地域间、城乡间劳动力、土地、资金、技术等关键要素的流动和重新配置。以劳动力为核心的生产要素的流动和经济集聚促进了贫困地区经济社会的发展和生产、生活方式的转变。同时伴随关键生产要素的外流，部分贫困地区面临区域经济社会发展主体弱化、土地空废闲置问题突出、基础设施配置不足、经济市场空间受限、产业发展活力动力不足等诸多问题和挑战。

强调以人为本，旨在促进工农间、城乡间、区域间以及经济、社会和环境之间协调发展的新型城镇化，是破除我国传统城镇化发展弊端的重要举措，同时也为我国扶贫开发提供了重要的机遇。在新型城镇化相关发展理念和战略目标指引下，“有序推进农业转移人口市民化”、“优化城-镇-村空间布局”、“强化产业体系建设”、“推动城乡发展一体化”等为破解城乡发展转型中贫困地区乡村衰退问题、优化发展环境、提升经济社会发展内生动力、实现全面建设小康社会和减贫发展目标提供了现实路径。而新型城镇化战略的有效执行和扶贫开发工作的顺利推进也直接或间接地涉及到户籍、土地、金融、规划等一系列宏观政策和制度的匹配和优化，有必要从国家、地方等不同层面搭建新型城镇化助推扶贫开发的相关制度链条和改革配套政策保障体系，以实现贫困地区新型城镇化与扶贫开发的双轮驱动。

参考文献

- 1 人民日报评论员. 补好扶贫开发这块短板. 人民日报, 2015-6-25.
- 2 龙花楼. 区域差异、贫困差异、土地利用: 制约我国社会主义新农村建设的三大因子. 科学时报, 2007-07-16.
- 3 黄毅, 韩琳玉. 新型城镇化视角下民族地区反贫困问题研究. 农村经济, 2015, (6): 67-71.
- 4 单德朋, 郑长德, 王英. 贫困乡城转移、城市化模式选择对异质性减贫效应的影响. 中国人口·资源与环境, 2015, 25 (9): 81-92.
- 5 冯文荣, 杨银海. 我国城镇化进程对贫困贡献度的实证研究. 上海经济研究, 2005, (10): 16-21.
- 6 朱孔来, 李静静, 乐菲菲. 中国城镇化进程与经济增长关系的实证研究. 统计研究, 2011, 28 (9): 80-87.
- 7 陈明星, 陆大道, 刘慧. 中国城市化与经济发展水平关系的省际格局. 地理学报, 2010, 65 (12): 1443-1453.
- 8 杨国安, 徐勇. 中国西部城乡收入差距与城镇化的关系检验——以青海省为例. 地理科学进展, 2010, 29 (8): 961-967.
- 9 崔学刚, 王成新, 王雪芹, 等. 新型城镇化背景下我国城市贫困问题及对策. 宏观经济管理, 2015, (7): 34-36, 39.
- 10 骆祚炎. 城镇化进程中的人口流动与城镇新增贫困人口问题. 人口与经济, 2007, (4): 46-51.
- 11 方时姣, 苗艳青. 警惕“城镇化热”引起的新贫困. 当代经济研究, 2006, (2): 46-48.
- 12 姚士谋, 张平宇, 余成, 等. 中国新型城镇化理论与实践问题. 地理科学, 2014, 34 (6): 641-647.
- 13 倪鹏飞. 新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策. 江海学刊, 2013, (1): 87-94.
- 14 王军. 集中连片特困地区的城镇化选择. 社会科学报, 2013-4-18.
- 15 李凤桃, 张兵. 专访全国政协委员、国务院扶贫办主任范小建: 城镇化给扶贫带来了新挑战. 中国经济周刊, 2013, (9): 38.
- 16 龙花楼. 中国乡村转型发展与土地利用. 北京: 科学出版社, 2012.
- 17 Shao J A, Zhang S C, Li X B. Farmland marginalization in the mountainous areas: characteristics, influencing factors and policy implications. Journal of Geographical Sciences, 2015, 25 (6): 701-722.
- 18 Long H L, Li Y R, Liu Y S, et al. Accelerated restructuring in rural China fueled by ‘increasing vs. decreasing balance’ land-use policy for dealing with hollowed villages. Land Use Policy, 2012, 29(1): 11-22.
- 19 龙花楼, 李裕瑞, 刘彦随. 中国空心化村庄演化特征及其动力机制. 地理学报, 2009, 64 (10): 1203-1213.
- 20 刘彦随, 刘玉. 中国农村空心化问题研究的进展与展望. 地理研究, 2010, 29 (1): 35-42.
- 21 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构. 地理学报, 2013, 68 (8): 1019-1028.
- 22 Long H L, Zou J, Pykett J, et al. Analysis of rural transformation development in China since the turn of the new millennium. Applied Geography, 2011, 31(3): 1094-1105.
- 23 杨振, 江琪, 刘会敏, 等. 中国农村居民多维贫困测度与空间格局. 经济地理, 2015, 35(12): 148-153.
- 24 朱方明, 屈恩义, 王弘. 我国山区贫困与反贫困状况的调查与思考——以四川通南巴地区为例. 经济学家, 2013, (12): 84-92.
- 25 刘彦随, 龙花楼, 陈玉福, 等. 中国乡村发展研究报告——农村空心化及其整治策略. 北京: 科学出版社, 2011.
- 26 刘彦随, 陈聪, 李玉恒. 中国新型城镇化村镇建设格局研究. 地域研究与开发, 2014, 33 (6): 1-6.
- 27 刘彦随. 新型城镇化应治“乡村病”. 人民日报, 2013-9-10.
- 28 李裕瑞, 刘彦随, 龙花楼. 中国农村人口与农村居民点用地的时空变化. 自然资源学报, 2010, 25 (10): 1629-1638.
- 29 屠爽爽, 龙花楼, 李婷婷, 等. 中国村镇建设和农村发展的机理与模式研究. 经济地理, 2015, 35 (12): 141-147, 160.
- 30 刘彦随. 新农村建设与城镇化应是一体的. 人民日报, 2010-4-8.
- 31 刘彦随. 新型城镇化待解土地难题. 光明日报, 2013-10-17.
- 32 张晓山. 构建新型城乡关系. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- 33 刘彦随. 精准扶贫当依靠科学体系. 人民日报, 2015-10-19.

- 34 陈晓华, 章莉莉. 欠发达地区乡村空间重构及规划策略——以安徽省池州市为例. 池州学院学报, 2009, 23 (6): 42-46, 51.
- 35 佟玉权, 龙花楼. 脆弱生态环境耦合下的贫困地区可持续发展研究. 中国人口·资源与环境, 2003, 13 (2): 50-54.
- 36 周侃, 樊杰. 中国欠发达地区资源环境承载力特征与影响因素——以宁夏西海固地区和云南怒江州为例. 地理研究, 2015, 31 (1): 39-52.
- 37 周侃, 王传胜. 中国贫困地区时空格局与差别化脱贫政策研究. 中国科学院院刊, 2016, 31 (1): 101-111.

Effects of New-type Urbanization on Poverty Alleviation and Development and Corresponding Countermeasures

Long Hualou¹ Tu Shuangshuang^{1,2} Ge Dazhuan^{1,2}

(1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract By the end of 2014, there are still 14 contiguous poverty-stricken areas, 592 national poverty counties, 128 thousand impoverished villages, 29.49 million poor families, and 70.17 million rural poor population in China. Usually, most contiguous poverty-stricken areas lie in revolutionary base areas, minority areas, remote and border areas with bad physical conditions and weak socio-economic foundation, which determines that the task of poverty reduction is arduous in these areas. Urbanization is an objective process of socio-economic development. Affected by the factors such as physical conditions, economic development foundation, allocation of production elements, and the national and regional policy guidance, urbanization in different areas and at different stages has diversified influences on regional economic growth, social development, and the improvement of ecological environment. Recently, with the rapid advance of urbanization, the negative effects of urban-rural and inter-regional development gap are increasingly obvious and have attracted more attention. Accordingly, the strategy of new-type urbanization was put forward during the 18th National Congress of the Communist Party of China in November 2012, and the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council of China jointly issued “The National Plan of New-type Urbanization (2014–2020)” in March 2014. At present, new-type urbanization and poverty alleviation and development are important strategies in China concerning the overall situation of building a well-off society in all-round way. How to deal with the relationships between new-type urbanization and poverty alleviation and development is one of the most significant topics in the field of geography and regional sustainable development, which is an urgent need to be studied further. Under the background of urbanization, with the population and land as the core, the diversified interaction and subsequent marginalization of the material and non-material elements in poor areas of China have generated considerable changes in the aspects of rural industrial structure, employment structure, consumption structure, land-use structure, and social organization structure. Furthermore, the diversified interaction and marginalization have brought about some problems in part of the poor areas, e.g., the flow away of young laborers, the weakening of rural development main body, the abandonment of rural land, and the shortage of public infrastructure, while the changes in the internal allocation of production elements will further produce adverse effects on regional market capacity of economic development. From the view of the flow of production elements, this paper firstly elaborates the effects of urbanization on the socio-economic development in poor areas. Then, combining with the negative impacts of traditional urbanization on local self-development level and sustainable development ability, it probes the influential paths that new-type urbanization promotes poverty alleviation and development, e.g., settling down the former agricultural population who have migrated to the cities in orderly way, restructuring

the spatial layout of “city-town-village” to provide spatial platform for local industrial development and public infrastructure configuration, fostering open and thriving industrial system to provide the dynamic support for enhancing the motive power of endogenous development, and promoting urban-rural integration development to provide fundamental guarantee for the equal exchanges of urban-rural development elements and the balanced allocation of public resources. However, the effective implementation of new-type urbanization and the smooth advance of poverty alleviation and development are directly or indirectly related to a series of resources allocation system and macro policy environment concerning household registration, land use, finance, planning, etc. Finally, in order to provide references for coordinating urban and rural development via the “double-wheel driving” of new-type urbanization and poverty alleviation and development, this paper proposes policy suggestions and institute optimization paths, e.g., improving the related systems and policies of transforming agricultural population to urban citizen, pushing forward the reform of rural land property rights system, innovating the methods of financial service in poor areas, advancing related policy and technical system of rural restructuring planning, and establishing the ecological compensation mechanism.

Keywords new-type urbanization, poverty alleviation and development, urban-rural integration development, spatial optimization, poor areas

龙花楼 中科院地理科学与资源所研究员、博士生导师，区域农业与农村发展研究中心副主任；中国科学院大学岗位教授。1971年出生。主要从事乡村重构、城乡发展与土地利用转型研究。担任国际SSCI期刊*Habitat International* 副主编及*Land Use Policy* 和*Journal of Rural Studies* 编委。E-mail: longhl@igsnr.ac.cn

Long Hualou Professor and Ph.D. supervisor majoring in Human Geography, and Deputy Director of the Center for Regional Agriculture and Rural Development at the Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing. He was born in 1971, and received Ph.D. degree from Peking University in 1999. His research interests are China’s rural restructuring, urban-rural development, and land use transition. He is serving three respected international journals, in the field of urban-rural development and land use, as the Associate Editor of *Habitat International*, and the Member of Editorial Board of *Land Use Policy* and *Journal of Rural Studies*. E-mail: longhl@igsnr.ac.cn