

北京城乡和谐发展 机制研究

钱静等◎著



 中国农业出版社

北京市教委社科计划面上项目 (SM20085001)

北京城乡和谐发展 机制研究

钱 静 等 著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京城乡和谐发展机制研究/钱静等著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-109-13117-0

I. 北… II. 钱… III. 城乡建设—研究—北京市 IV. F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 175725 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 9.25

字数: 241 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

**谨此献给北京改革开放三十周年这
一值得纪念的日子！**

课题主持人：钱 静

课题组成员：赵铁军 律 江 孟凡兴 刘永玘

鄢毅平 宋丽润 赵庶吏 耿红莉

陈 军 李中国 刘玉霞 温春娟

王 瑶

分课题主持：鄢毅平 宋丽润 赵庶吏 耿红莉

王 瑶 刘玉霞 温春娟

序

长期以来，许多专家都十分重视郊区城市化、城乡关系、城乡一体化、城乡统筹等问题的研究。在城乡一体化和城乡关系研究方面，我国在 20 世纪末期就取得了不少研究成果。1996 年，周叔莲、郭克莎、金碚等学者主持的国家社科基金“八五”重点项目《城乡二元结构下的经济社会发展问题研究》暨“中华基金”赞助项目《中国城乡协调发展问题研究》，是他们继《国外城乡经济关系理论比较研究》和《中国地区城乡经济关系研究》之后的重要成果，主要分析了如何把握城乡经济和社会发展的态势与特点，减少它们之间的摩擦和对立，提出了促进城乡协调发展的对策措施；同年，国家计委经济研究所王积业、王建等学者的研究报告《我国经济发展中的二元结构矛盾与 90 年代经济发展的出路选择》，提出主要运用政府力量创造出城乡经济双层目标发展的态势，通过“城乡分离”工业化战略的设想解决二元结构问题的结论也颇具意义；陈吉元、韩俊等在其出版的《人口大国的农业增长》中分析了中国城乡分割体制形成的原因及该体制的现实困境，他们认为乡镇企业是农村劳动力跨地区流动、农业剩余劳动力转移的主渠道，农民工进城也是农业剩余劳动力转移的有效办法，必须保持工农业和城乡协调发展。同一时期的相关研究还包括张福信《城乡一体化发展决策理论与实践》所分析的城乡实现一体化的决策实施问题；费孝通《城乡和边区发展思考》以论文集的形式所提出的农村

经济发展的战略应该因地制宜、以多种模式缩小差距、减少贫困的观点；陈锡康则在《中国城乡经济投入占用产出分析》中利用“投入—产出”分析方法，讨论了城乡居民收入分配、工农业产品价格剪刀差、农业科研等内容，并编制了完整的中国城乡经济投入占用产出表。

自2000年以来，在城乡统筹与和谐的研究方面，21世纪初期的城乡统筹发展与和谐社会构建研究进展较快。围绕三农问题形成的原因、解决思路与途径等问题，特别是针对中国如何加快新型工业化和推进城镇化问题，理论界就城乡关系问题也附带展开了探讨，尤其是近期围绕统筹城乡发展的讨论与研究使城乡关系问题在新形势下成为区域经济研究的又一热点。统筹城乡经济社会发展主要是要求各级政府在制定计划、解决问题、分配收入等方面，不要就农村说农村，就城市说城市，而是要改变“城乡两策，重城抑乡”的思路，优先考虑农村，从城乡各自的小循环、小系统走向城乡统一的大循环、大系统，发挥城市辐射带动优势和城乡之间关联优势，资源共享，双赢共荣。其中，从社会学角度颇具代表性的成果是曾菊新的国家自然科学基金资助项目《现代城乡网络化发展模式》；2004年10月，张平军的专著《统筹城乡经济社会发展》，是从经济学的角度对中央提出统筹城乡发展的科学内涵、机制创新及其统筹城乡发展的原则、任务、对策进行了系统性综合研究。2004年3月，在杭州召开的“和谐社会模式与‘三农问题’解决途径”学术研讨会上，国内专家学者围绕着“和谐社会模式”、“快乐原则”、“城市化”、“农民利益”、“最低生活保障制度”等若干问题进行了研讨；2004年由黄序研究和撰写的《北京城乡统筹协调发展研究》较为系统地论述了统筹北京人口、经济和社会协调发展理论及其途径，在理论和实践上都有所创新；2005年

初中国科学院、清华大学国情研究中心召开了“如何构建社会主义和谐社会”论坛，专题讨论如何通过协调城乡发展关系，形成社会妥协、达成社会共识、实现共同富裕，最终形成社会和谐、构建和谐社会。

什么是城乡和谐呢？本著作的观点是：城乡和谐是指城市与乡村之间在数量关系和比例方面，在功能和结构方面的均衡融洽状态。是现代社会农村和城市社区均衡发展的理想状态，它包含着城市和农村在数量结构方面的均衡，自身和整体功能方面的互动和互补的均衡状态。城乡和谐从主要内容来说，主要是指不同阶层和群体之间的相互和谐即社会和谐，生活社区居民之间的相互和谐即社区和谐，城市和农村区间功能的和谐即功能和谐，人与自然环境的相互和谐即生态和谐，以及不同产业结构的相互和谐等等。所谓城乡和谐发展，是指在我国工业化的进程中，不是片面地强调城市的扩张或极力发展大都市，而是在工业化的进程中要更加重视发展农村及其农业；不是以挤占或消灭农村和农业为代价而扩展城镇，而是最美丽的乡村和最壮观的城市最完美的结合，是现代社会文明和生态文明的最佳组合，是现代都市工业和现代都市农业的完美结合，是农村资源和城市资源的一种重新配置。在一个传统的农业社会发展的进程中，人们更多地认识到农村都市化的优越性和迫切感，而在现代工业社会发展的过程中，人们愈来愈认识到大都市农村化的优越性和迫切感。农村都市化和都市农村化是现代大城市发展的一种历史性耦合。这主要是因为，农村和城市、工业和农业在众多功能上是互补的，而不是对立的。

北京是一个国际化的大都市，随着城市规模的扩张，城市病已进入高发期，为此付出的成本也愈来愈居高不下。所以，必须重视城乡的和谐发展，特别是重视城乡“二元结构”的调

理和整合、城乡生态的保护和建设，并且要探索城乡和谐发展的创新机制和模式。实现北京工业与农业、居民和农民、城市和乡村的有机结合，优势互补、共同发展。北京城乡的和谐发展，一定要创新城乡和谐的发展机制和模式，依据城乡功能互补的原则配置资源；一定要完善发展农村和农业的政策保障机制，保护好郊区的生态平衡，决不能以牺牲生态为代价扩张城市；一定要科学地持续发展农业，重视农业的生态效益和社会效益。

由钱静教授主持的课题《北京城乡和谐发展机制研究》，以现代市场经济理论、产权理论、管理技术和制度创新理论作为理论支撑，来系统分析北京城乡和谐发展模式和机制。重点研究城乡在生产方式和生活方式诸方面的差异和功能，以及和谐发展的机制和模式。主要围绕城乡和谐问题的五个层面展开，即宏观层次的城乡和谐，中观和微观层次的社会和谐、社区和谐、功能和谐及生态和谐，具体内容由十个子课题组成。本课题借鉴西方城市化发展理论的适用内容，采用宏观与微观研究结合、全面调查与案例分析结合，以京郊都市化现状和问题为起点，进行分析、比较、研究，并提出了构建北京城乡和谐发展的机制和模式建设的路径及措施。

北京作为一个国际性大都市已进入了一个新的阶段，如何通过改革和创新，选择并建构一个城乡和谐的，一个富于效率和效益的运行机制和战略模式，是农村都市化还是都市农村化主导模式，是发展传统式城市模式还是发展生态化模式等新型模式？这即是本著作论述的重点和难点。如果说本著作有所创新，那么主要体现在：一是以和谐的理念观察和研究城乡问题及其策略。诸如人与自然、人与人、人与环境的和谐；二是从统一、互补的理念观察和研究城乡关系、发展战略、和谐机制

序

等问题；三是带有明显的“反城市化”或“城市郊区化”倾向，主张内涵式城乡发展，反对外延式扩张城市；四是主张通过“都市型现代农业+都市发展新区”模式推进城乡一体化进程。所以，本著作不仅有较高的学术价值，而且有一定的应用价值；既可以作为一本可供专家研究的学术著作，又可以作为领导干部阅读的理论 and 实践参考。

本著作研究内容丰富，重点突出，层次清楚，论证到位，政策措施建议具有可操作性，必将给北京城乡和谐发展事业带来启发。北京城乡和谐发展问题研究涉及问题众多，需要在实践中不断探索和创新，还需要有更多的有识之士共同参与，不断研究新情况、解决新问题、总结新经验，以推动首都城乡和谐事业的持续健康发展，为北京现代化事业做出更大贡献。特此为序。

全国农业职业技术教育研究会理事长
北京农业职业学院院长（博士）



2008年12月

摘 要

城乡和谐是指城市与乡村之间在数量关系和比例方面，在功能和措施方面的均衡融洽状态，是现代社会农村和城市社区均衡发展的理想状态，它包含着城市和农村在数量结构方面的均衡，自身和整体功能方面的均衡状态。城乡和谐是实现社会和谐转型的必然前提，城乡和谐是实现地区、阶层和谐的推动力，城乡和谐是实现经济持续增长、社会进步的重要条件。

城乡收入差距日益拉大是城乡和谐的关键问题，城乡居民生活质量差距突出是城乡和谐的核心问题，公共产品和服务水平差距是城乡和谐的主要问题，生态失衡问题日显突出是城乡和谐的基础问题，制度安排差异是城乡和谐的保障问题。实现北京城乡和谐的主要对策是：

实现城乡和谐，必须继续推进城乡统筹和一体化战略。统筹城乡发展，必须坚持以人为本，贯彻公平、公正的原则。一是要统一规划、统一政策；二是要实现城乡和谐，必须继续实施“工业反哺农业，城市反哺农村”战略。中央五个“一号文件”实际上提出了中央政府实施工业反哺农业、城市带动乡村的全新的经济发展思路，充分体现了科学发展观的精神。

实现社会和谐，必须完善公平的分配制度，必须努力缩小城乡差别。合理的收入分配制度是社会公平的重要体现，要着力提高城乡低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立城乡居民收入正常增长机制和支付保障机制。实现社会和

谐，必须完善北京城乡持续和谐发展的政策体系，建立健全统筹城乡发展的制度体系，总体的改革走向是在完善“少取”政策的基础上，加大“多予”和“放活”的力度。

实现功能和谐，必须调整郊区经济社会发展模式。实现由城市扩张型向集约发展型的转变，实现由传统工业扩张型向都市现代农业、高新技术、现代服务和文化创意产业扩张型的积极转变。郊区经济的发展，应该以发展生态循环经济为主导，重视环境保护和生态平衡。尽快抑制摊大饼式的城市和工业扩张，抑制传统工业和建筑业在郊区的过度扩张；实现功能和谐，必须积极调整城乡产业布局和产业结构。大都市郊区的发展，再不能走城区产业和高楼林立的传统方式，应该走产业和城镇相对疏松，一、二、三产业均衡立体发展、合理布局的模式，应该建设园林式的循环节约型、生态立体型的郊区经济。

实现社区和谐，必须努力完善城乡社会保障制度。实现社区和谐，必须完善城乡社会保障制度，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活；实现社区和谐，必须改革城乡户籍、就业、医疗等制度。实现城乡和谐，就必须深化户籍制度改革，促进农村人口、农村劳动力合理有序流动和就业方面的自由选择；实现城乡和谐，就必须深化医疗制度改革，建立面向全民的公共医疗制度体系；实现城乡和谐，就必须深化就业制度改革，建立和完善城乡居民机会均等的就业制度体系。特别是结合社会主义新农村建设，按照城乡统筹的要求，加大对农村公共服务和基础设施建设的投入，逐步使农村基本公共服务和基础设施接近城区的水平。

实现生态和谐，必须努力发展生态循环立体型都市现代农业。城乡一体化是城市现代化过程中资源短缺的必然趋势，意味着现代大都市在区域上的重新布局和均衡发展，它必然改变

都市及其郊区的经济和社会生活的各个方面。它要求我们在追求经济增长的过程中，不能以牺牲环境和生态平衡为代价，以保护环境优良和生态平衡为前提，努力发展生态型经济，重视大都市绿色产业的发展，建立一个稳定的生态系统，吸收更多的剩余劳动力。从而有利于社会的稳定、繁荣。同时，还必须高度重视保护、修复城乡生态环境。郊区是首都生态安全的主要屏障区、水资源的主要供给区、绿色景观的主要保护区，生态安全事关重大。北京郊区的发展一方面要积极地保护生态，另一方面面临生态修复的任务仍然很大。

目 录

序

摘要

绪论	1
一、城乡和谐释义	1
二、城乡和谐的现实意义	4
三、城乡和谐发展模式	7
四、北京城乡和谐发展现状和问题	11
五、北京城乡和谐发展思路	16
六、北京城乡和谐发展建议	23
第 1 章 实现城乡和谐，必须继续推进城乡统筹战略	31
一、城乡统筹才有社会和谐	31
二、北京城乡统筹中的现状与问题	33
三、实践统筹城乡发展的战略	43
四、完善对农村和农民的补偿机制	52
第 2 章 实现城乡和谐，必须继续实施“工业反哺农业，城市反哺农村”战略	57
一、实现城乡和谐，必须实施反哺战略	57
二、北京工业反哺农业，城市反哺农村的历史与不足	65
三、北京市实施“两个反哺”的战略措施与保障机制	78

第 3 章 实现社会和谐, 必须完善分配制度、努力缩小城乡差别	86
一、社会公平是实现城乡和谐的基础	87
二、实现社会公平的核心是完善社会分配制度	92
三、实现北京社会公平、缩小城乡差别的路径选择	99
第 4 章 实现社会和谐, 必须完善城乡持续发展的政策体系	106
一、北京市城乡发展政策的历史回顾	106
二、完善城乡发展政策体系方面存在的问题	116
三、完善城乡发展政策体系的保障机制	119
第 5 章 实现功能和谐, 必须继续调整郊区发展模式	127
一、北京郊区发展模式的历史回顾	127
二、北京郊区在整个城市发展中的地位和功能	129
三、郊区发展的新模式——都市型现代农业+都市发展新区	130
四、集约建设和开发新区, 抑制传统工业和房地产业在郊区的过度扩张	141
第 6 章 实现功能和谐, 必须积极调整城乡产业布局 and 产业结构	147
一、北京产业发展与布局的原则	147
二、构建郊区 21 世纪都市型现代农业立体结构	152
三、北京郊区都市休闲产业的调整和发展	157
四、北京市文化创意产业发展与创新	168
第 7 章 实现社区和谐, 必须完善城乡社会保障制度	175
一、完善城乡社会保障体系的历史背景	175

目 录

二、目前北京市城乡社会保障体系的现状	178
三、完善城乡社会保障有待解决的问题	185
四、完善城乡社会保障体系的发展建议	191
第 8 章 实现社区和谐, 必须改革城乡户籍、就业和医疗 制度	199
一、积极稳妥地推进城乡户籍制度改革	199
二、创新和完善城乡就业服务制度体系	205
三、进一步深化城乡医药卫生体制改革	212
第 9 章 实现生态和谐, 必须发展生态循环立体型都市 现代农业	220
一、发展都市型现代农业的历史价值	220
二、生态—循环—立体型都市现代农业的内涵	222
三、构建生态—循环—立体经济系统的主要依据	224
四、构建生态—循环—立体经济系统新思路	226
五、发展生态循环立体型都市农业的主要举措	231
六、发展生态循环立体型都市现代农业的保障机制	234
第 10 章 实现生态和谐, 必须重视保护、修复城乡 生态	237
一、北京城乡发展中面临的资源压力	237
二、继续强化城乡生态保护和建设	243
三、北京郊区湿地的保护和修复	252
四、北京西部山区生态保护和修复	258
主要参考文献	267
附件: 北京市教育委员会人文社会科学研究计划面上项目 专家验收意见表	273
后记	274

【绪 论】

一、城乡和谐释义

什么是和谐呢？和谐至少有三种含义。首先是指不同要素数量方面有一个相对均衡的合理比例，古希腊哲学家毕达哥拉斯认为作为本原的数之间有一种关系和比例，这种关系和比例产生了和谐，“整个的天体是一个和谐，一个数目”；^① 其次是指他们在关系方面是相互对立和斗争的。古希腊另一位哲学家赫拉克利克则提出一种动态和谐理念。在他看来，差异与对立才是造成和谐的原因，“互相排斥的东西结合在一起，不同的音调造成最美的和谐，一切都是斗争所产生的。”；^② 再次，这些不同要素在功能方面是统一的、互补的，进而处于一种相对静谧的均衡状态。整个自然界和人类社会的和谐无不如此。我们人类之所以追求和谐，是因为和谐是一种均衡的美，是一种均衡的数量比例关系产生的美，是一种均衡和可持续发展的美，也是我们人类所期望的一种理想状态。

自然界的美在于各种物质和元素之间的均衡数量关系和比例，在于各种物质和元素之间对立统一；人类社会的美也在于各种社区和组织群体之间的均衡的数量关系和比例，也在于各种社区和组织

① 北京大学哲学系外国哲学史教研室．西方哲学原著选读（上卷）．商务印书馆，1987. 第 23 页

② 马克思恩格斯选集（第一卷）．人民出版社，1972. 第 273 页