

中国特色社会主义道路河南实践

★系列丛书★



中原经济区现代化之路

ZHONGYUAN JINGJIQU XIANDAIHUA ZHILU

主编 耿明斋 李燕燕



YZLI0890169892



人民出版社

中国特色社会主义道路河南实践

★系列丛书★

金·金·金

中原经济区现代化之路

ZHONGYUAN JINGJIQU XIANDAIHUA ZHILU

主编 耿明斋 李燕燕



YZLI0890169892



人民教育出版社

策划编辑:娜 拉

责任编辑:杨文霞

封面设计:肖 辉

责任校对:孟 蕾

图书在版编目(CIP)数据

中原经济区现代化之路 / 耿明斋 李燕燕 主编.

- 北京:人民出版社,2012.11

ISBN 978-7-01-011616-7

I. ①中… II. ①耿… ②李… III. ①区域经济-现代化建设-研究
-河南省 IV. ①F127.61

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第317692号

中原经济区现代化之路

ZHONGYUAN JINGJIQU XIANDAIHUA ZHI LU

耿明斋 李燕燕 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012年11月第1版 2012年11月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:18

字数:276千字 印数:00,001-10,000册

ISBN 978-7-01-011616-7 定价:25.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

深入贯彻落实科学发展观

——持续探索“两不三新”三化协调科学发展路子

卢展工

河南省第九次党代会提出，持续探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的新型城镇化、新型工业化、新型农业现代化三化协调科学发展的路子，是从根本上破解发展难题的必然选择，是加快经济发展方式转变的具体实践，是中原经济区建设的核心任务。走好这条路子，必须充分发挥新型城镇化的引领作用、新型工业化的主导作用、新型农业现代化的基础作用。

在某种意义上，河南是中国的一个缩影，农村人口多、“三农”问题突出，持续探索“两不三新”三化协调科学发展的路子，是改革开放以来河南省历届省委、省政府团结带领全省广大干部群众持续探索的一个创造性成果，充分彰显了科学发展观的真理力量，充分彰显了科学发展观的实践价值，是中国特色社会主义道路在河南的生动实践。深刻理解这条路子，必须把握以下几点：

第一，倒逼机制。这条路子不是我们凭空想出来的，而是河南省发展面临的诸多困难和问题倒逼出来的。一是不牺牲农业和粮食、生态和环境的承诺形成了倒逼机制。不牺牲农业和粮食、生态和环境，是中央的要求，是人民的期盼，更是河南的承诺。一方面，不牺牲农业和粮食首先不能牺牲耕地，就河南省目前的农业生产力发展水平来看，在今后相当长一段时期内，没有足够的耕地作保障，要做到粮食稳产增产，到2020年达

到 1300 亿斤是不可能的；另一方面，对河南这样一个人多地少的内陆省份来说，城市发展需要土地，工业发展需要土地。既要做到耕地不减少、粮食稳产增产，又要保障城镇化、工业化用地需求，就要求我们必须研究探索一条新的发展路子。二是河南省“三农”问题突出的状况形成了倒逼机制。目前，我省 60% 的人口生活在农村，但农村生产力发展水平还比较落后，农业生产规模化、组织化程度不高，农民生活水平还比较低。比如，农村的水、电、路、气等基础设施很不健全，文化、教育、卫生等公共服务设施也很不完善；农民建的房子没有产权，不能抵押融资，无法带来财产性收入。提高农业生产力的发展水平，解决农民的柴米油盐酱醋茶等民生问题，改善农民的生产条件、生活方式、生活环境，维护保障农民的各项权益，都非常突出地摆在了我们面前。三是推动城乡统筹和城乡一体化、破除城乡二元结构、促进三化协调发展的要求形成了倒逼机制。我们过去提出的工业化、城镇化、农业现代化，都没有充分考虑农村发展的问题。传统的城镇化是农民进城的城镇化。现在河南外出务工人员达到二千五百多万，他们很难在务工的城市安家落户。2008 年国际金融危机爆发后，河南省有九百多万外出务工人员返乡，给我们造成了很大压力。中央提出要破解城乡二元结构，统筹城乡发展，形成城乡经济社会发展一体化新格局。在实际工作中如何破解城乡二元结构，如何推进城乡统筹和城乡一体化，过去我们始终没有找到好的切入点和结合点。推进新型农村社区建设，找到了统筹城乡发展的结合点、推进城乡一体化的切入点、促进农村发展的增长点，从而抓住了三化协调发展的着力点，使得协调有了希望、互动有了希望。正是这些倒逼机制，促使我们必须探索、走好这条路子。

第二，引领理念。新型城镇化是城乡统筹的城镇化，是城乡一体的城镇化，是包括农村在内的城镇化，是破解城乡二元结构的城镇化，是着力实现更均等、更公平社会公共服务的城镇化。新型城镇化的引领作用，体现在能够为新型工业化、新型农业现代化提供重要支撑、保障和服务。在新的发展阶段，没有新型城镇化就没有新型工业化，就没有新型农业现代化。从引领新型工业化来看，如果没有城市搭建的载体平台，没有城市集聚的生产要素，没有城市提供的相关服务，大型企业、高科技企业就发展

不起来,新型工业化就无法推进。随着河南城镇化水平的提高,城市的基础设施更加健全,教育、文化、餐饮、住宿、旅游、休闲等服务更加完善,吸引了富士康等国际知名企业在豫落户。新型城镇化引领新型工业化发展,还体现在提供劳动力资源、土地资源上。例如,在中原内配股份有限公司调研时,企业负责人跟我们讲,新型农村社区建设的推进,将提供充足的劳动力和建设用地,支撑企业不断做大做强。从引领新型农业现代化来看,随着农业生产力的发展,生产关系必须作出相应的调整。现在一家一户分散经营的小农经济模式很难适应大面积机械化生产和现代化管理的需要,只有提高农业生产的规模化、组织化程度,才能实现农业现代化。推进新型城镇化,可以促进农村社会精细分工和农村劳动力转移就业,可以加快农村土地流转、促进农业规模经营,为推进新型农业现代化创造条件。新型城镇化的引领作用,体现在能够扩大内需、增加投资,有效支撑经济社会发展。最大的内需潜力在新型城镇化,最大的内需市场在农村。坚持新型城镇化引领、推进新型农村社区建设,既能够促进农村扩大投资、增加消费,又能够促进农村公共服务水平提升,成为经济社会发展一个新的重要增长点。从农民愿望来说,农民最渴望、最需要的是建房,建有产权、有公共服务设施的住房。现在,河南省农村进入了新一轮建房高峰期。推进新型农村社区建设,让农民在新型农村社区建房,既可以扩大固定资产投资,又可以拉动房屋装修、家具家电等消费。同时,政府为新型农村社区配套建设公共基础设施,促进城市公共服务向农村延伸,也可以扩大投资。

建设新型农村社区,必须把握好原则方向、基本要求,注重运作、科学运作、有效运作。一是政策引领。要切实把新型农村社区建设研究透,把有关政策制定好,让农民群众知道有什么好处,让干部知道怎么干,让有关部门知道怎么支持。我们已经探索了很多好的做法,积累了很多好的经验,下一步要逐步规范、不断提升、形成政策,充分发挥政策的引领作用。二是规划先行。设计理念不一样、规划水平不一样,效果就会大不一样。现在很多人把城市规划和城市建筑设计作为艺术来做,这个理念很好。我们要以对广大农民负责的态度,着眼长远,认真对待,通盘规划,逐步实施,真正高水平规划建设新型农村社区。三是突出主体。要突

出农民的主体地位，坚持让农民主导，让农民全程参与新型农村社区的规划布局、方案制定、监督管理、收益分配等各个环节。四是保障权益。建设新型农村社区就是要为群众谋利益。要切实保障群众的各项权益，绝不能从中谋取利益。值得一提的是，新型农村社区建设不是搞福利分房，还是老百姓自己建房。五是规范有序。建设新型农村社区是河南的一个创新。我们既要和现有的政策衔接，把政策用足用够用好，又要坚持依法依规、规范操作、有序推进。六是拓展创新。河南省各地基础不一样，区位不一样，条件不一样，经济发展水平也不一样，在推进新型农村社区建设中会遇到很多不同的困难和问题，需要我们去探索、去创新、去试验，逐步研究解决。河南省之所以没有进行统一部署，没有出台相关文件，就是考虑到还有很多具体问题需要深入研究，急于出台文件会限制基层的创新创造。七是互动联动。上下级之间要加强互动，各方面要加强联动，使人才、资金等各种要素流动起来、发挥作用。八是一体运作。建设新型农村社区，不仅仅是建设部门、发展改革部门的事情，也是各级党委、政府和各个部门共同的事情。要加强统筹协调，真正形成上上下下、方方面面的合力。总之，要通过新型农村社区建设使三化真正互动起来，不断加快新型城镇化、新型工业化、新型农业现代化进程，不断加快民生改善步伐，为中原经济区建设提供有力支撑。

第三，“三新”内涵。新型城镇化，新就新在把农村涵盖进来，形成新的城镇化概念、新的城镇化体系、新的城镇化规划布局。统计上主要用城镇化率这一指标来衡量城镇化水平。城镇化率是指城镇人口占总人口的比例。现在有些地方城镇化率比较高，但实际上城市的公共服务水平并不高。如果城市聚集大量没有技能、没有就业的人口，即使人口规模很大，发展水平也不可能高。我们在推进新型城镇化过程中，一定要在完善城镇公共服务、提升城镇化水平上下功夫，而不能单纯地扩大城镇人口规模。新型城镇化意味着整个城镇体系的不断完善，意味着大中小城市、小城镇、新型农村社区的互动联动、协调发展。当前，河南省区域性中心城市、县城和中心镇的发展水平并不高，亟须进一步提升。一方面要注重新型农村社区建设，为提升大中小城市的发展水平打好基础；另一方面要注重大中小城市和小城镇的协调发展。新型工业化，新就新在科技含量高、

信息化涵盖广、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥，这是我省推动工业化进程的方向。对河南这样一个发展中省份来说，推进新型工业化既需要提升层次水平，也需要扩大总量规模，不断加快发展步伐。新型农业现代化，新就新在以稳定和完善家庭联产承包责任制为基础，不断提高农业的集约化、标准化、组织化、产业化程度，使更多农民从土地的束缚中解放出来。改革开放初期我们实行家庭联产承包责任制是一项重大的改革举措，现在建设新型农村社区、推进新型农业现代化同样是一项重大的改革举措。这一生产关系的调整，是由当前的农业生产力发展水平决定的。如果还是一家一户的分散经营模式，农业生产力就很难发展，“不牺牲农业和粮食”就很难实现。新型农村社区体现了新型城镇化、新型工业化、新型农业现代化之间的互动联动关系。一些地方通过建设新型农村社区，农民变成了社区居民，住进了配套设施齐全的楼房，生活水平有了很大提高；很多人进入企业工作，实现了劳动力就近转移，推动了新型工业化发展；农民自愿把土地交给专门的农业合作机构进行规模化、组织化经营，有效地提升了新型农业现代化水平。

第四，着力协调。科学发展观是以人为本、全面协调可持续的发展观，统筹兼顾是科学发展观的根本方法，也是领导干部的根本领导方式和工作方法。统筹兼顾就是要注重协调。领导干部要在协调上下功夫，注重研究解决发展中的不协调问题，协调推动三化互动联动、一体运作，协调推动政治、经济、文化、社会建设以及生态文明建设，协调上上下下、方方面面的力量，使全省1亿人民的共识不断凝聚、合力不断增强。探索走好这条路子，最大的难题也是协调。我们不能就城镇而城镇、就工业而工业、就农业而农业，要下功夫研究如何协调，在协调中促进三化更好地发展。“协调”是新型城镇化的创新所在、重点所在、关键所在。只有牢牢抓住新型城镇化作为引领，才能推动新型城镇化、新型工业化、新型农业现代化协调发展。

（本文系河南省委书记、省人大常委会主任卢展工同志2012年8月在河南省新乡市、焦作市调研时的讲话节选）

前 言

如果不考虑渔猎、采集为生的蒙昧状态，人类社会以 18 世纪下半叶英国产业革命为界，明显地分为前后两个截然不同的阶段，即传统的农耕与乡村文明社会和现代的工业与城市文明社会。自那时以来，由前一阶段向后一阶段转换即现代化转型成为不可逆转的历史潮流。全世界几乎所有的国家和地区都曾经经历过或正在经历着从传统农耕与乡村文明社会向现代工业与城市文明社会转型的过程。

所谓现代化，无论给出多少不同的定义，本质上都无非是指由前一种社会状态向后一种社会状态转换的过程。现代化的起点和持久动力是工业化。即伴随着分工和制造业的发展，劳动就业日益从种植业转向非农产业，以及非农产业逐步替代农业成为经济活动主体的过程；现代化的另一个侧面是城镇化。即伴随着制造业在空间上的聚集与基础设施的完善和服务业的发展，人口的居住空间和生活方式逐步由乡村向城镇迁徙转换的过程；农业现代化则是工业化和城镇化的结果与伴生物。因为就业由农业向非农产业的转移和居住由乡村向城镇的转移，直接的结果就是乡村人口的减少，再加上工业化所带来的技术进步和工具改进，才使得以土地规模经营为基础的现代农业生产方式确立起来。所以，**现代化就是工业化、城镇化和农业现代化，即我们简称的“三化”。**

虽然现代化是全世界所有经济体共同追求的目标和共同经历的过程，但由于资源禀赋、制度基础和现代化所处时间与地点的不同，各经济体现代化的道路是有差异的。

像中国香港和新加坡那样人口密集、面积狭小的城市经济体，依靠强大城市功能而发展的转口贸易和金融等服务业始终在现代化进程中占据引

领和主体的地位。澳大利亚、新西兰、巴西、阿根廷等自然禀赋丰厚的经济体，矿业和牧业始终在现代化进程中占据重要地位。而日本、韩国和中国台湾这些自然资源禀赋困乏的经济体，制造业始终在现代化进程中扮演着重要角色。

以市场经济为制度基础的英美等国，由于要素在各产业之间及城乡之间流动比较自由，所以，在现代化进程中，工业化、城镇化和农业现代化之间，以及三个产业之间和工业内部各部门之间基本保持同步均衡推进的状态。而以计划经济为制度基础的苏联、东欧和改革开放前的中国，由于资源配置被纳入某种政治目标，所以，在现代化进程中，城镇化滞后于工业化、第三产业滞后于第二产业、第二产业中轻工业滞后于重工业等就成为其显著特点。

18 世纪下半叶开始起步的英国现代化进程，蒸汽机等一系列重大技术发明和原始创新是其突出特色，而 20 世纪 80 年代才全面推进现代化进程的中国，产业转移和技术引进则占据很重要的地位。

同样道理，一个国家内部不同地区之间，也会因为资源禀赋、制度基础和所处时间与地点的差异而使现代化进程具有不同特点。

自然资源相对贫乏的长三角珠三角等沿海地区，制造业在现代化进程中始终占据主导地位；自然资源禀赋相对富集的中西部地区，采掘业和资源初级加工业则在现代化进程中往往是主角。

制度基础和所处时点差异所造成的区域之间现代化进程的差异可能是更具有意义和更为值得关注的。仍以长三角珠三角为例，由于其现代化起步于 20 世纪 80 年代，在这个时间节点上，就制度基础来说，市场机制已经在引导要素流动和资源聚集方面发挥作用，但计划机制仍然在制约要素流动的空间方向上具有巨大威力。所以，此类地区的现代化进程就凸显出如下特点：市场机制引导的劳动力和资本流动与聚集促成了非农产业的迅速发展，但计划经济体制画地为牢、城乡隔绝的二元结构仍然严重阻碍着非农产业进入城市，使得快速扩张的非农产业不得不在广大农村落脚，并围绕产业聚集地布局基础设施和配套发展服务业，使之具有最初级的城市功能，并且村村对接，镇镇相连，最终形成了所谓“走一村又一村，村村是城镇，走一镇又一镇，镇镇是农村”的空间格局。“城市”几乎全覆盖，

但又难觅功能强大的中心城区的踪影。村镇看起来都有某种城市的外形，但本质上仍完整地保留着传统的村落结构。需要指出的是，长三角珠三角地区，尤其是珠三角地区这种现代化形态的形成，还与当时整个国家现代化处在起步阶段、快速工业化是主要发展指向、粮食安全问题尚不突出、国家对耕地面积的控制较松有关。

以河南为中心，涵盖周边，包括五省所辖 30 市外加两个县，28.9 万平方公里面积和 1.7 亿人口的中原经济区，快速的工业化城镇化进程直到 21 世纪到来的时候才真正开始。在这个时点上，就全局来说，计划机制对生产要素在城乡之间流动的阻碍日益弱化，市场机制引导的生产要素在空间上自由流动的态势已经形成，产业向城市聚集的制度条件已基本具备。再加上国家粮食安全问题越来越突出，而且作为粮食主产区，中原经济区对于国家粮食安全的责任越来越重，国家对 18 亿亩耕地红线看得也越来越紧，工业项目随意落地的条件已不存在。所以，产业向城市聚集发展不仅是客观约束下不可逆转的趋势，也是中原经济区现代化道路的重要特色之一。

进一步分析，快速的工业化和城镇化意味着工业和城市建设用地的不断增加，而落实国家粮食安全责任则意味着耕地面积不能减少，新增建设用地的来源就成了问题。权宜之计是占补平衡，即通过开垦荒地和未利用地来补足不断增加的建设用地，但由于荒地和未利用地的有限性，这注定是一条死胡同。根本的解决方案只能是推动农民大规模进城以及对传统村落进行城市化改造，减少户均住宅用地，挖掘农村建设用地的巨大潜力，满足不断增加的工业和城市建设用地的需要。这就是三化协调的基本内涵。

由于户籍和城市公共服务供给方式以及农村土地等制度方面的约束，人口从农村出来和进入城市都还存在着某种障碍，所以，让农民大规模迁徙到现有城市的条件尚不具备。即使制度障碍排除了，也会由于农户迁徙进城是个零星的过程，而难以在短时间内将农村剩余的建设用地整片地腾出来用于满足工业和城市建设用地的需求。因此，要在短期内将农村剩余建设用地成规模地腾出来，以解工业和城市建设用地的燃眉之急，在科学规划指导下，在具备条件的地方，对传统农村村落进行大规模的社区化改

造，即建设新型农村社区就成为必然选择。所以，以新型农村社区建设为切入点的新型城镇化就扮演了新型工业化和新型农业现代化引领者的角色。这就是新型城镇化引领三化协调发展这一中原经济区建设核心内容的基本内涵。

总之，新型城镇化引领三化协调发展就是中原经济区独具特色的现代化之路，这条现代化之路是在特殊发展阶段和特殊的制度约束条件下的必然选择，是卢展工同志所说的“倒逼机制”“逼”出来的路径，也是长期在实践中探索的结果，是省委省政府和亿万河南人民智慧的结晶。

本书撰写的宗旨，是试图把新型城镇化引领三化协调发展这条中原经济区现代化之路在理论上进行系统的阐释。全书逻辑上分三块，共十二章。第一块集中讨论新型城镇化引领三化协调发展所涉及的相关问题，含第一、二、三、四、五、六、七共七章。第一章讲新型城镇化引领三化协调发展这条路子是省委省政府和亿万河南人民根据河南实际在谋划中原崛起的过程中逐步探索出来的结论。第二章讨论新型城镇化及其引领三化协调发展所涉及的基本概念和理论问题。第三章讨论五级城镇体系，试图从宏观上解释新型城镇化及其引领问题。第四章聚焦新型农村社区的理论问题。第五章给出新型农村社区建设的若干案例。第六章和第七章分别讨论新型农村社区建设所涉及的资金和就业问题；第二块分别讨论新型工业化和新型农业现代化问题，包括第八、九两章。工业化和农业现代化作为三化协调发展的两个支点，逻辑上是不可缺少的；第三块包括第十、十一和十二章，研究新型农村社区建设直接引出由传统农耕与乡村文明向现代工业与城市文明转换过程所遇到的各种问题，如土地制度、公共服务均等化和农村社会组织架构重塑等。

目 录

前 言	001
第一章 亿万人民实践与智慧的结晶	001
第一节 典型农区现代化道路探索的新进展	001
第二节 区域发展战略思想认识上的新高度	014
第三节 中原经济区建设的核心议题	018
第二章 新型城镇化引领三化协调发展的理论基础	020
第一节 城镇化问题的一般理论	020
第二节 何谓新型城镇化	025
第三节 城镇化与三化协调发展之间的内在机制	027
第四节 选择“建构式”城镇化引领路径	034
第五节 引领要求规划先行和科学统筹	040
第三章 五级城镇体系论	044
第一节 从费孝通小城镇理论讲起	044

第二节 大城市论.....	052
第三节 城镇体系论：大中小合理布局.....	057
第四节 五级城镇体系：城镇体系论在河南的实践.....	062
第四章 新型农村社区建设的理论基础.....	070
第一节 新型农村社区是农民进城方式的一种选择.....	070
第二节 规划建设新型农村社区的意义.....	072
第三节 对若干质疑的答辨.....	076
第四节 新型农村社区建设的类型和需探讨的问题.....	080
第五节 新型农村社区的性质及需要破解的难题.....	092
第五章 新型农村社区建设的实践.....	097
第一节 新乡的实践.....	097
第二节 平顶山舞钢市的实践.....	105
第三节 鹤壁王庄镇的实践.....	113
第六章 新型农村社区建设资金筹措.....	122
第一节 筹措资金是建设新型农村社区的关键问题.....	122
第二节 农民、政府和市场为主体的资金筹措机制.....	124
第三节 新型农村社区建设筹措资金的实践经验.....	139

第七章 农民就业与产城融合	145
第一节 当前农民就业现状	145
第二节 新型农村社区建设可破解生活方式转换滞后问题	149
第三节 产城融合与就业和居住方式同步转换	152
第四节 实现产城融合的途径	156
第八章 工业转型升级与空间结构演化路径	166
第一节 河南省工业结构现状与转型升级的方向	168
第二节 制造业空间结构演化的评价与特征分析	175
第九章 农业经营组织和经营方式现代化	188
第一节 农业现代化的理论	188
第二节 农村新型社区建设导致农业经营方式和 农业组织形式的变化	193
第三节 农业组织形式变迁进程中的障碍因素分析	208
第十章 土地流转和农民进城	211
第一节 土地流转的几种形式	211
第二节 土地流转利益补偿存在的问题	217
第三节 土地利益分割与农民进城	222

第十一章 公共服务均等化	228
第一节 公共服务均等化的意义和内涵	228
第二节 河南省基本公共服务城乡差距现状	232
第三节 新型农村社区建设对推进公共服务均等化的重要作用	242
第四节 公共服务均等化的对策	245
第十二章 基层社会组织架构革新	252
第一节 农村基层社会组织一般架构	252
第二节 河南新型农村社区建设对原有组织架构的触动	254
第三节 重构新型农村社区社会组织架构	260
参考文献	265
后 记	271

第一章

亿万人民实践与智慧的结晶

相对于其他区域类型，中原经济区最突出的特点是地处内陆，农耕历史悠久，农民人口多，粮食产量大，农业比较优势异常突出。作为中原经济区的主体部分，上述特点在河南省表现得更为显著。所以，河南省实现由传统的农耕与乡村文明向现代的工业与城市文明转型面临的问题一直是：在农业优势异常突出的地区，工业化、城镇化和农业现代化的路子究竟该如何走？新型城镇化引领三化协调发展这条中原经济区现代化的路子，就是河南省委省政府和亿万河南人民围绕上述问题在实践中不断探索所得出来的结论。

第一节 典型农区现代化道路探索的新进展

从20世纪90年代初“围绕农字上工业，上了工业促农业”，再到21世纪初“工业化、城镇化、农业现代化”三化路径选择以及“强工兴农、以城带乡”和中原崛起战略确立，再到今天“两不三新”、“新型城镇化引领三化协调发展”的路子，始终是沿着典型农区如何实现现代化这个思想脉络，从来没有改变过。在这个探索过程中对河南经济社会发展的规律认识在不断深化，思路在不断拓展，实践也在不断创新，这样一个探索的历程可以说积累了河南每一个发展阶段的经验，集合了改革开放以来亿万干部群众的创新创造，也凝聚了河南历届省委省政府的政治智慧和战略考量。