

论

杨雍哲 段应碧 主编

城乡统筹发展 与政策调整

中国农业出版社



论城乡统筹发展 与政策调整

杨雍哲	段应碧	主 编
谭向勇	张德扬	副主编
颜学亮	李玉勤	

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

论城乡统筹发展与政策调整/杨雍哲, 段应碧主编.
北京: 中国农业出版社, 2004. 3
ISBN 7-109-08906-1

I. 论... II. ①杨...②段... III. 城乡建设-中国-学术会议-文集 IV. F299.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 016017 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 姚红 赵刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 20

字数: 509 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 36.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

厨

城乡统筹发展，是亿万农民的强烈愿望，也是农经学界共同的心声。2003年12月19日至20日，中国农业经济学会和广东省农业厅、广东省农村经济学会、珠海市人民政府，在珠海市联合举办“城乡统筹发展与政策调整”学术研讨会，是一项应时之举。到会学者、专家围绕这个研讨主题，发表了许多重要见解，提出了许多有益建议，对促进城乡协调发展将发挥积极作用。

(一)

农村改革25年来，经济、社会有了很大发展，但城乡之间仍有较大差距，有些差距还在继续拉大。这种发展不平衡、不协调的状况，不利于全面建设小康社会和加快实现社会主义现代化。党中央、国务院审时度势，先后提出实施城镇化战略，实施城乡统筹发展的方针，使我国经济、社会发展开始步入全面、协调、可持续的方向。这样的态势表明，城乡统筹发展的大政方针已经确定，现在城乡统筹发展已经进入行动阶段。因此，我们农经学界的研究工作也要与时俱进，适时地把侧重点转向研究如何统筹城乡发展的问题上，而不能老是停留在为什么要实行城乡统筹发展的议论上。尤其是对城乡统筹发展的先行地区的率先行动，要给予密切关注，及时进行观察研究，总结经验，提炼出带有普遍意义的东西，为后来者和面上提供参考与借鉴。

(二)

事物的发展是不平衡的。应当承认差别，实行分类指导。在城乡统筹发展的行动上，允许有先有后，做到因地制宜，从实际

出发。这是实际工作者和理论工作者共同遵循的一条重要原则。我国在改革开放过程中，曾经允许一部分地区和一部分人先富起来，最终实现共同富裕，取得良好效果，就是对这个重要原则的最好体现。当今，实行城乡统筹发展，也要从不同地区不同条件出发，允许有先有后的发展，不搞一刀切。如上海市率先宣布免征农民的农业税，浙江省率先建立城乡一体的最低生活保障制度，建立农村新型合作医疗制度和公共卫生服务体系，就是从他们的实际情况出发的，因为他们有这个财力和条件。没有这样的财力和条件的地方，就不能照搬上海、浙江的做法，只能按照中央的指示，先取消除烟叶外的农业特产税，降低农业税的税率，逐步创造条件，向最终免征农业税，建立城乡统一税制，建立城乡一体的社会保障制度的方向前进。我们农经学界的研究工作，要研究上海、浙江以及其他先行省、市的实践，他们先行的条件是什么，其他地方仿效他们的做法应当把握哪些原则，创造哪些条件。因为事物的发展和变化，均依一定的条件为转移，这是推动事物发展必须遵循的一条重要哲理。允许和鼓励有条件的地方先做，对暂时不具备条件的地方，在国家暂时又没有财力转移支付的情况下，应当帮助其积极创造条件，然后再做。实行有先有后，分散决策，既不压抑有条件的地方的积极性和主动性，又可以使暂时不具备条件的地方勉为其难，做到事实求是，一切从实际出发。这是事物发展的规律，也是我们研究和指导工作的基本方针。

(三)

城乡统筹发展，涉及的方面很多。从一个地区来说，不可能齐头并进，应当选择好切入点、突破口。不同的地方，应当根据不同的情况，做出不同的选择。

从全国农村情况来看，增加农民收入是头号的紧迫而重大的问题。它直接关系到缩小城乡居民收入差距、提高农民生活水

平、扩大国家内需、全面建设小康社会等诸多问题。增加农民收入的途径，亦应因地制宜，找到自己的切入点。就全国多数农村来看，有两个问题是有共性的，是有条件做的，值得全党全社会共同关注和支持。

第一，全国有近1亿的农村富余劳动力，改变祖祖辈辈死守一业、死守一方的传统观念，离土离乡，奔向城市，奔向经济发达地区，寻求农外就业，开辟非农产业收入，进而创造条件，逐步改变身份，由农民转变为市民。此举的重大意义在于，农民冲破长期在计划经济条件下形成的城乡二元结构，向城镇转移，向非农产业转移，创造城乡协调发展，加快实现社会主义现代化的美好明天。从中央到地方，对农民的这项举动极为重视，出台了一系列关于善待农民工的方针政策，包括撤销对农民工的歧视规章、保障农民工的权益、改善农民工的工作生活条件、加强农民工的就业技能培训、允许农民工加入工会、解决农民工的子女就学问题、改革城乡户籍制度，等等。这一切，都顺应了形势发展，支持了农民的创造精神。但是，目前仍有相当一些地方，对农民工的歧视问题还没有根本解决，农民工的基本权益得不到保障，尤其是由于多种原因拖欠农民工工资的现象还没有得到有力整治。农民亦是国民，他们在全国范围内就业，应当享受平等的国民待遇。对此，除了各级政府颁发的文件和领导人的讲话给予指导与支持以外，亟须以立法的手段给予规范化的支持、保护和管理。善待农民工问题，不只是输入地的责任，输出地同样有责任。比如，做好输出前必要的培训；照顾好打工者家里的生产、生活和安全，免除其后顾之忧；他们在外遇到自己解决不了的困难时，输出地也要出面协助交涉，帮助解决。输入地和输出地密切合作，城乡携手共同推进城镇化战略。

第二，在坚持家庭承包经营的基础上，支持农户自愿联合发展农产品加工、营销等合作经济组织，做到分户生产，合作加工、销售，形成一个完整的农业经营体制。我国农户占有的耕地

少，家庭经营规模小，即使将来大量农民转移到城镇和非农产业以后，留在农村的农户经营规模也大不了多少，所以农户只是生产和出售初级产品，收入仍然是有限的。要想大幅度增加农户收入，必须走合作加工、销售农产品的路子，使他们分享加工、流通环节的利润，并从加工业、流通业的发展中获取扩大就业的收益。现在，我们提倡的农业产业化经营，就是这种产加销一体化的构架。可是，当今担负加工、销售任务的龙头企业，绝大多数是商业性的龙头，不是合作制的龙头，他们对农户出售的初级产品是一次性买断，加工、销售所得的利润与农户无干。这样的龙头企业，只是解决了农户卖难问题，有的还为农户提供一定的产中服务，但农户不能分享加工、流通环节的利润，其收入与加入产业化经营以前没有多大差别。因此，要想让从事种植业、养殖业的农户增加收入，必须明确的提出来把合作制引入农业产业化经营。就是说，在家庭承包经营的基础上，延伸一步，即联合建立加工、销售的合作经济组织；还可以再延伸一步，即从事不同农产品加工、销售的合作经济组织分别联合起来，建立各种地区性和全国性的专业协会，这样就完善了社会主义市场经济条件下的农业经营体制。现在，专业合作经济组织和行业协会在各地都有出现，但还没有形成大的气候，急需要加大支持力度，营造有利于其发展的客观环境。比如：统一全党全社会对农村发展合作经济组织的认识，为合作经济组织立法，对合作制企业实行税收、信贷方面的优惠政策，等等。发展合作制的龙头企业，并不排斥商业性龙头企业，应一如继往地鼓励发展。全国2亿多农户，是需要很多很多的龙头企业来带领的，合作制的龙头企业和商业性龙头企业竞相发展，才能满足广大农户的需求，才能加快农业产业化、现代化的进程。

以上两个问题，涉及的范围广，人口多，对较大幅度增加农民收入来说，比较现实而有效；促进农民增收这两项创举，依靠的主要是政策投入，不需要财政花很多钱，比较现实而可行；这

序

两项创举，涉及到城乡人口结构变革和市场经济条件下农村生产关系的完善，是解决“三农”的治本之策。

除此之外，推进城乡统筹发展要做的事还很多，考虑到我们国家大、发展不平衡、财力有限的基本国情，各地应当因时因地制宜，有选择、有计划地推进，在国家必要的支持下，积极稳步地实现城乡协调发展的目标。

A large, stylized handwritten signature in black ink, reading '杨永智' (Yang Yongzhi).

2004年1月8日

目 录

序	杨雍哲
统筹城乡社会经济发展 建设社会主义	
现代新农村	李容根 (1)
关于促进城乡协调发展的几点思考	叶兴庆 (10)
积极实施统筹战略 加快推进城乡一体化	苏利冕 (22)
中国农业经济学会 2003 年学术研讨会综述	何秀荣 (33)

城乡统筹发展的宏观分析

城乡统筹：工业化进程中的阶段性、

结构转换与制度创新	张红宇 (38)
统筹城乡发展之我见	童万亨 (61)
论统筹城乡经济社会发展	黄祖辉 卫龙宝 (67)
统筹城乡经济社会发展的理论思考与	

政策建议	郭翔宇 颜 华 (76)
城乡统筹发展的经济机制及相应的政策选择	张广智 (86)
统筹城乡发展的结合点与政策措施的思考	张 宁 (92)
统筹城乡发展 抓好六大问题	张德扬 彭 力 (100)
城乡发展不协调的根源何在	方天堃 孙葆春 (108)
弘扬“民本”思想 实施“统筹城乡发展”的	

治国方略	丁声俊 (119)
对我国城乡统筹发展几个问题的认识	雷海章 (127)
反哺农业已到时	姬业成 (133)
城乡统筹发展的理性思考	刘二仁 陈克毅 潘 云 (140)
城乡统筹发展中的“三化”问题	王 芳 (146)

- 调整农业支持政策 统筹城乡协调发展 张冬平 刘 开 (154)
- 论城乡统筹发展中的农村小康建设 江 华 饶 杰 (167)
- 农村环境保护与统筹城乡经济社会发展的
经济学分析与政策建议 韩彦东 张象枢 (176)

城乡统筹发展解决“三农”问题

- 城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径 牛若峰 (190)
- 城乡统筹解决“三农”问题的刚性制约与
政策建议 贾大明 (195)
- 统筹城乡发展是破解“三农”难题的
根本出路 秦庆武 许锦英 (204)
- 统筹城乡经济是解决“三农”问题的重大战略 杨印成 (214)
- 统筹城乡经济社会 切实解决
“三农”问题 金茂霞 曾金星 (224)
- 树立新的发展观 统筹解决“三农”问题 黄灼明 (232)
- 统筹城乡发展必须坚持以人为本——专析农民
素质提高的迫切性与对策 孙自铎 (240)
- 正确处理“三农”问题是全面建设小康
社会的重大任务 叶裕惠 (247)
- 从中部地区入手解决中国“三农”问题
——以江西省为主要研究案例 刘谟炎 (257)
- 解决“三农”问题的新模式——当地
政府+公司+科技+农户+基地 魏双凤 (268)
- 认真调整农业结构 全面建设农村小康 张宗义 (272)
- 安乐村现象的思考 颜学亮 (281)

城乡统筹发展与制度建设

- 提高农民组织化程度是完善社会主义
市场经济体制的需要 王庭栋 (300)

消除劳动力市场的分割与城乡统筹发展	
..... 钟甫宁 何 军 (304)	
论城乡统筹发展中的投融资体制改革问题	
..... 翟照艳 王家传 (315)	
城镇化建设是统筹城乡关系的有效途径	王建兵 (328)
农业信息服务网络延伸与城乡统筹发展	
初探	吴秀媛 李春逸 (335)
农民专业合作社经济组织：认识、问题和对策建议	
..... 孔祥智 (342)	
积极发展农产品行业协会和农民合作组织	
——新时期安徽省解决“三农”问题的	
必然选择	陈 进 (354)
江西省农产品行业协会的发展现状及对策建议	
..... 陈昭玖 谢元态 刘滨 (365)	
农村土地“民有民营”：构建农民收入持续	
增长机制的一个根本问题	张小刚 诸纪录 (376)
关于构筑我国农业社会化服务体系的框架	
分析及现实选择	李洪波 (389)
关于国家小城镇标准化评价指标体系的设计	
..... 翟印礼 周 虹 (401)	
浅谈人力资本投资与农村城镇化	过建春 柯佑鹏 (408)
欠发达地区农村牧区城镇化的困境与出路	
——以内蒙古为例	卢 剑 (417)
甘肃小城镇建设与城乡统筹发展	牛叔文 张桂梅 (424)

城乡统筹的区域发展研究

统筹城乡发展的切入点	刘志澄 (440)
关于统筹城乡经济社会发展几个问题的调查报告	
..... 许行贯 (444)	

- 西部地区统筹城乡发展的思考 朱希刚 李 澜 (459)
- 论西部地区城乡统筹协调发展
..... 侯军岐 卢东宁 费振国 李 平 (471)
- 建设农村新社区 推进城乡一体化 邵 峰 (480)
- 振兴东北老工业基地与商品粮基地建设 郭庆海 (491)
- 闽台农业合作提升福建农产品竞争力
..... 林 卿 欧阳迪莎 王 庆 苗艳青 (501)
- 广东省城乡经济社会统筹发展研究
..... 杨永材 史金善 喻国华 (518)
- 甘肃省城乡统筹发展问题研究 曲 玮 (531)
- 战略管理与欠发达地区城乡统筹发展
——贵州省城乡统筹发展的战略思考 王秀峰 (541)
- 丘陵地区农村经济发展的主要制约与突破选择
——四川省的实证分析 郭晓鸣 (549)
- 推进农业产业化经营 构筑城乡发展新格局
——广西统筹城乡发展的思路之一 杨 志 (560)
- 21 世纪初黑龙江省的农业发展:
现状、问题、对策 周文保 欧阳怀东 魏建华 (570)
- 内蒙古农牧交错带农村发展的经济学分析 修长柏 (584)
- 吉林省建设玉米优势产区的政策思考 姜会明 (593)
- 1999—2002: 广东建设现代农业的步伐
..... 傅 晨 陈春霞 (600)
- 怒江的明天更美好——兼论欠发达地区
城乡协调发展 张 平 (612)
- 着力解决县域经济发展中几个带全局性问题 谭炳才 (623)

统筹城乡社会经济发展 建设社会主义现代新农村

广东省人民政府副省长 李容根

广东土地面积 17.9 万平方千米，人口 7 858 万人。改革开放以来，社会经济文化取得了举世瞩目的成就。2002 年全省国内生产总值达到 11 769 亿元，比上年增长 10.7%，地方一般预算收入 1 201 亿元，增长 16.8%，社会消费品零售总额达 5 013 亿元，增长 11%，进出口总额 2 211 亿美元，增长 25.3%，其中出口 1 184 亿美元，增长 24.1%，实际利用外资 165 亿美元，增长 26.2%。2003 年的发展势头良好，预计国内生产总值增长 13%。

党的十六届三中全会提出：“要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础作用，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”，为深化农村改革、促进农业和农村经济社会发展指明了方向。我们要在党的十六届三中全会精神的指引下，深化农村改革，协调城乡发展，加快广东省全面建设小康社会的步伐。

一、广东省统筹城乡经济社会发展成效比较显著

广东近年来，注意统筹城乡发展，使城乡初步形成互动互促的发展局面。

1. 农业农村经济有长足发展。党的十一届三中全会以来，广东省农业和农村经济全面快速增长。2002 年全省农业总产值达 1 781 亿元，在全国排第 4 位，按可比价格计算，比 1978 年增长了 3.2 倍；除粮食产量与 1978 年基本持平外，主要农产品产量大幅增加。水果产量 698.9 万吨，比 1980 年增长 23 倍；肉类产量达 348 万吨，比 1978 年增长了 4.5 倍，水产品产量达 628 万吨，比 1978 年增长了 8.7 倍；农业产业结构不断优化。畜牧业产值达 464.78 亿元，占农业总产值的比重从 1978 年的 15% 上升到 26.3%。水产业占农业总产值的比重从 1978 年的 3.8% 上升到 22%。全省形成了比较合理的农业生产区域。乡镇企业迅速发展，全省乡镇企业总产值达 11 904 亿元，比 1980 年增长了 276 倍；外向型农业蓬勃发展。农产品出口创汇达 26.83 亿美元；初步建立了社会主义农村市场经济体制；农民收入大幅度增加，生活改善。农民人均纯收入达 3 912 元，比 1985 年增长了近 7 倍。预计 2003 年广东省农业农村经济继续保持恢复增长的好势头。

2. 农村城镇化建设成效显著。广东省各地农村充分利用改革开放先机和毗邻港澳的有利位置，调整经济结构，大力引进资金和技术，发展二、三产业，通过产业的聚集，带动人口的聚集，推动农村城镇化的发展。按照户籍人口统计口径，广东省 2002 年城镇化水平为 36.1%，比 1997 年的 30.9% 提高了 5.2 个百分点，年均提高 1 个百分点。按照“五普”统计口径，2000 年底广东省城镇化水平已达到 55%，比 1990 年底“四普”的 36.8% 提高了 18.2 个百分点。目前 40% 的农村劳动力从事二、三产业，珠江三角洲 80% 农民务工经商；大批农村劳动力和农民进入城镇就业和生活，珠江三角洲 80% 农村基本实现城乡一体化。

3. 农业产业化经营与农业现代化水平有了明显提高。全省各种形式的农业产业化经营组织 1 975 个，从业人数 95 万人，

固定资产 334 亿元,辐射带动农户 322 万户,占全省农户总数的 32%。珠江三角洲十大农业现代化示范区现代农业发展水平显著提高,实现种养总产值 53.13 亿元,产品销售总额 21.26 亿元,加工销售总额 4.25 亿元,利润 3.78 亿元,示范区辐射带动周边 181 个乡镇,受益农户达 44.8 万户。2003 年又启动东西两翼和粤北地区 12 个农业现代化示范区建设。

4. 农村发展环境得到有效改善。广东省认真贯彻中央确定的“多予、少取、放活”的方针,落实好一系列减轻农民负担的政策和举措,2000 年开展农村税费改革的试点,2003 年 7 月全面铺开,农民人均年负担从改革前的 93.27 元减少为 24.27 元,减负率达 70%,目前对农业只征收农业税。农村合作医疗服务体系逐步建立,从 2002 年起至 2006 年省政府每年安排资金 7 150 万元扶持农村合作医疗发展,到 2003 年底全省合作医疗普及面将接近达到 30%。

二、广东省统筹城乡经济社会发展的主要做法

1. 实施区域协调发展战略,加快欠发达地区农村发展。为缩小广东省珠三角与东西两翼和粤北山区经济发展的区域差异,2002 年召开的省第九次党代会决定,实施区域协调发展战略,促进全省共同富裕。并就加快山区开发步伐,增强东西两翼地区发展后劲,提高发达地区的辐射带动能力,努力实现各种类型地区优势互补、协调发展的目标,做出了具体的部署。省政府今后 5 年内安排资金 375 亿元,支持山区基础设施建设、减轻历史债务、加强生态建设和环境保护、扶持贫困地区教育事业等。加快两翼经济的发展也引起省委、省政府的高度重视,主要是加快两翼的交通、能源、重化产业、特色农业、海洋经济开发、整治市场秩序等方面。我们将召开全省海洋经济工作会议,进一步推动沿海东西两翼地区的发展。

2. 推动城乡要素流动和资源重组，加大城市经济凝聚能力和辐射带动能力。一是根据形势发展，加快调整城市行政区划，加快大城市化的发展。广州市的番禺、花都，珠海市的斗门，江门市的新会，佛山市的顺德、南海、三水、高明，汕头市的潮阳、澄海，惠州市惠阳等撤市（县）设区。壮大了特大城市、大城市的实力。全省市、县数量由 2000 年的 100 个减少到 89 个，共撤并了 11 个县（市）。全省中心城市的空间整合力度加大，发展势头良好。广州、深圳的中心城市地位强化，2002 年两市的人均 GDP 均超过 40 000 元，人均可支配收入均超过 13 000 元。佛山加大投入，构筑广东省第三大城市的基本框架。东莞以“城市牌”为突破口，加快中心城市和松山湖产业园区建设，促进了经济社会的集聚发展。二是放宽了外地人员和农民进城条件，对有技能、有工作、有收入、有物业的劳动者，允许入户，享受城市居民同等的待遇。三是加快农村劳力转移，进城务工经商，2002 年有 2% 的农村劳力新增转移到二、三产业。

3. 重点发展中心镇，带动农村经济社会的发展。目前，全省已扶持了 270 个中心镇发展，一批中心镇已逐步发展成为设施配套、环境舒适的小城市，成为集聚力和辐射力较强的区域中心，有力地推动了农村城镇化进程，为全省经济社会发展提供强劲动力。全省原有的 1 588 个乡镇已有近 180 个被撤并，撤并率达 16% 以上，一批小城镇向中心镇合并，拓展了中心镇的发展空间。形成了以顺德容桂镇、北窖镇、东莞虎门、长安镇，中山小榄镇等为代表的全国经济实力强镇和产业特色镇。2002 年全省有 120 多个建制镇财政总收入在 5 000 万元以上，其中 1 亿元以上的超过 90 个。以县城和中心镇为重点发展县域经济，取得了好成效。

4. 构建农村公共服务和保障体系，缩小城乡差别。一是加大农村公共设施投入。在农村交通设施、农网改造、农田水利基本建设、人畜饮水工程等方面都有重大的改善。二是抓好农村义

务教育和农民素质培训。农民穷就穷在教育。农民素质低不适应新形势的发展要求，为此，省财政每年拿出3亿~4亿元，免除贫困农户子女义务教育的书杂费；对农村青年劳动力进行实用技术和岗前培训，输出劳动力。三是建立健全农村保障制度。主要是农村合作医疗制度逐步建立。全省低收入农民逐步纳入了低保范围，经济较发达的珠江三角洲地区探索了农村养老保障制度。

三、加大改革与发展力度，进一步加快 统筹城乡经济社会发展步伐

广东省农业和农村经济社会发展实现了质的飞跃，进入新的发展阶段。与此同时，也面临着许多新情况、新问题。为适应全面建设小康社会的新形势，落实胡锦涛总书记在视察广东时提出的必须抓住机遇，加快发展、率先发展、协调发展，在加快率先实现社会主义现代化进程中更好地发挥排头兵作用的指示精神，必须进一步深化农村改革，协调城乡发展，把推进农村“三化”作为解决农村“三农”问题的重要途径，以新的发展观统筹城乡经济社会发展全局，把广东建设成为社会主义现代新农村。

1. 统筹城乡经济社会发展，积极稳妥推进农村“三化”工作，壮大县域经济。

(1) 搞好农产品加工业和资源开发性工业，推进农村工业化。以加工工业为龙头，以工业园区为载体，以招商引资为手段，以经济、社会、生态三大效益为目标，因地制宜，扬长避短，突出特色，发挥优势，加快新型工业化的步伐。农村工业发展从农村的实际出发，围绕农业办工业，特别是突出办好农产品加工工业。充分发挥农村自然资源、农业资源、劳动力等资源优势，兴办特色工业，逐步形成一批特色鲜明、品牌名优的农产品加工专业镇、专业村。东西两翼要加大发展对本地资源开发起带动作用的大型工业企业，进一步增强经济实力。粤北山区要把握