

中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns

主 编 刘树成

吴太昌



城乡统筹与乡镇城市化

——罕台镇的快速城市化之路

Overall Planning for Urban and Rural Development
and Urbanization: The Rapid Urbanization Road
of HanTai Town

中国社会科学院数量经济与技术经济研究所
鄂尔多斯市东胜区罕台镇调研组

著



中国社会科学出版社



中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns

主 编 刘树成

吴太昌

城乡统筹与乡镇城市化

——罕台镇的快速城市化之路

Overall Planning for Urban and Rural Development and Urbanization:
The Rapid Urbanization Road
of HanTai Town

中国社会科学院数量经济与技术经济研究所鄂尔多斯市东胜区罕台镇调研组 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡统筹与乡镇城市化：罕台镇的快速城市化之路 /
李朝霞等著. —北京：中国社会科学出版社，2011. 12
(中国国情调研丛书·乡镇卷)
ISBN 978 - 7 - 5161 - 0308 - 1

I. ①城… II. ①李… III. ①乡镇 - 城市化 -
研究 - 中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 237582 号

策划编辑 冯春风
责任编辑 刘 倩
责任校对 郭 娟
封面设计 孙元明
技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029451 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)
010 - 64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)

网 址 <http://www.csspw.cn> (中文域名: 中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2011 年 12 月第 1 版 印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 12.25 插 页 2

字 数 170 千字

定 价 33.00 元

中国国情调研丛书·企业卷·乡镇卷·村庄卷

总 序

陈 佳 贵

为了贯彻党中央的指示，充分发挥中国社会科学院思想库和智囊团的作用，进一步推进理论创新，提高哲学社会科学研究水平，2006 年中国社会科学院开始实施“国情调研”项目。

改革开放以来，尤其是经历了近 30 年的改革开放进程，我国已经进入了一个新的历史时期，我国的国情发生了很大变化。从经济国情角度看，伴随着市场化改革的深入和工业化进程的推进，我国经济实现了连续近 30 年的高速增长。我国已经具有庞大的经济总量，整体经济实力显著增强，到 2006 年，我国国内生产总值达到了 209407 亿元，约合 2.67 亿美元，列世界第四位；我国经济结构也得到优化，产业结构不断升级，第一产业产值的比重从 1978 年的 27.9% 下降到 2006 年的 11.8%，第三产业产值的比重从 1978 年的 24.2% 上升到 2006 年的 39.5%；2006 年，我国实际利用外资为 630.21 亿美元，列世界第四位，进出口总额达 1.76 亿美元，列世界第三位；我国人民生活水平不断改善，城市化水平不断提升。2006 年，我国城镇居民家庭人均

可支配收入从 1978 年的 343.4 元上升到 11759 元，恩格尔系数从 57.5% 下降到 35.8%，农村居民家庭人均纯收入从 1978 年的 133.6 元上升到 2006 年的 3587 元，恩格尔系数从 67.7% 下降到 43%，人口城市化率从 1978 年的 17.92% 上升到 2006 年的 43.9% 以上。经济的高速发展，必然引起国情的变化。我们的研究表明，我国的经济国情已经逐渐从一个农业经济大国转变为一个工业经济大国。但是，这只是从总体上对我国经济国情的分析判断，还缺少对我国经济国情变化分析的微观基础。这需要对我国基层单位进行详细的分析研究。实际上，深入基层进行调查研究，坚持理论与实际相结合，由此制定和执行正确的路线方针政策，是我们党领导革命、建设与改革的基本经验和基本工作方法。进行国情调研，也必须深入基层，只有深入基层，才能真正了解我国国情。

为此，中国社会科学院经济学部组织了针对我国企业、乡镇和村庄三类基层单位的国情调研活动。据国家统计局的最近一次普查，到 2005 年底，我国有国有农场 0.19 万家，国有以及规模以上非国有工业企业 27.18 万家，建筑业企业 5.88 万家；乡政府 1.66 万个，镇政府 1.89 万个，村民委员会 64.01 万个。这些基层单位是我国社会经济的细胞，是我国经济运行和社会进步的基础。要真正了解我国国情，必须对这些基层单位的构成要素、体制结构、运行机制以及生存发展状况进行深入的调查研究。

在国情调研的具体组织方面，中国社会科学院经济学部组织的调研由我牵头，第一期安排了三个大的长期的调研项目，分别是“中国企业调研”、“中国乡镇调研”和“中国村庄调研”。“中国乡镇调研”由刘树成同志和吴太昌同志具体负责，“中国村庄调研”由张晓山同志和蔡昉同志具体负责，“中国企业调研”由我和黄群慧同志具体负责。第一期项目时间为三年（2006—2008），每个项目至少选择 30 个调研对象。经过一年多的调查研究，这些调研活动已经取

得了初步成果，分别形成了《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》。今后这三个国情调研项目的调研成果，还会陆续收录到这三卷书中。我们期望，通过《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书，能够在一定程度上反映和描述在 21 世纪初期工业化、市场化、国际化和信息化的背景下，我国企业、乡镇和村庄的发展变化。

国情调研是一个需要不断进行的过程，以后我们还会在第一期国情调研项目基础上将这三个国情调研项目滚动开展下去，全面持续地反映我国基层单位的发展变化，为国家的科学决策服务，为提高科研水平服务，为社会科学理论创新服务。《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书也会在此基础上不断丰富和完善。

2007 年 9 月

中国国情调研丛书·乡镇卷

序 言

中国社会科学院在2006年正式启动了中国国情调研项目。该项目为期3年，于2008年结束。经济学部负责该项目的调研分为企业、乡镇和村庄3个部分，经济研究所负责具体组织其中乡镇调研的任务，经济学部中的各个研究所都有参与。乡镇调研计划在全国范围内选择30个乡镇进行，每年10个，在3年内全部完成。

乡镇作为我国最基层的政府机构和行政区划，在我国社会经济发展中，特别是在城镇化和社会主义新农村建设中起着非常重要的作用，担负着艰巨的任务。通过个案调查，解剖麻雀，管窥蠡测，能够真正掌握乡镇层次的真实情况。乡镇调研可为党和政府在新的历史阶段贯彻城乡统筹发展，实施工业反哺农业、城市支持乡村，建设社会主义新农村提供详细具体的情况和建设性意见；同时达到培养人才，锻炼队伍，推进理论创新和对国情的认识，提高科研人员理论联系实际能力和实事求是学风之目的。我们组织科研力量，经过反复讨论，制定了乡镇调研提纲。在调研提纲中，规定了必须调查的内容和自选调查的内容。必须调查的内容主要有乡镇基本经济发展情况、政府职能变化情况、社会和治安情况三大部分。自选调查内容主要是指根据课题研究需要和客观条件可能进行的各类专题调查。同时，调研提纲还附录了基本统计表。每个调研课题可以参照各自调研对象的具体情况，尽可能多地完成和满足统计表所规定的要求。

每个调研的乡镇为一个课题组。对于乡镇调研对象的选择，我们没有特别指定地点。最终确定的调研对象完全是由课题组自己决定的。现在看来，由课题组自行选取调研对象好处很多。第一，所调研的乡镇大都是自己工作或生活过的地方，有的还是自己的家乡。这样无形之中节约了人力和财力，降低了调研成本。同时又能够在规定的期限之内，用最经济的支出，完成所担负的任务。第二，在自己熟悉的地方调研，能够很快地深入下去，同当地的父老乡亲打成一片、融为一体。通过相互间无拘束和无顾忌的交流，能够较快地获得真实的第一手材料，为最终调研成果的形成打下良好的基础。第三，便于同当地的有关部门、有关机构和有关人员加强联系，建立互惠共赢的合作关系。还可以在他们的支持和协助下，利用双方各自的优势，共同开展对当地社会经济发展状况的研究。

第一批的乡镇调研活动已经结束，第二批和第三批的调研将如期进行。在第一批乡镇调研成果即将付梓之际，我们要感谢经济学部和院科研局的具体安排落实。同时感谢调研当地的干部和群众，没有他们的鼎力支持和坦诚相助，要想在较短时间内又好又快地完成调研任务几乎不可能。最后要感谢中国社会科学出版社的领导和编辑人员，没有他们高效和辛勤的劳动，我们所完成的乡镇调研成果就很难用最快的速度以飨读者。

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 选题的意义	(2)
一 小城镇的发展是解决“三农”问题的关键	(2)
二 罕台镇是我国快速城市化的典型代表	(4)
三 罕台镇的快速城市化是鄂尔多斯经济社会高速 发展变迁的缩影	(5)
第三节 本报告的主要内容	(6)
第二章 城镇化与城乡统筹理论与我国的相关政策	(7)
第一节 城乡统筹政策背景	(7)
一 我国 20 世纪 70 年代末以来的农村改革	(7)
二 我国 30 多年农村改革的主要得失	(8)
第二节 我国的城镇化理论	(9)
一 我国城镇化理论的主要观点	(10)
二 我国的城镇化与产业发展的关系	(12)
第三节 城镇化与城乡统筹发展	(14)
一 从城镇化到城乡统筹	(14)
二 城镇化与城乡统筹的关系	(15)

三 我国城乡统筹理论和主要政策内容	(17)
第四节 内蒙古地区的城乡统筹及其需注意的问题	(20)
第三章 西部之星——鄂尔多斯	(24)
第一节 基本概况	(24)
一 历史沿革	(24)
二 地理位置与行政区划	(26)
三 自然条件与资源概况	(27)
第二节 鄂尔多斯的经济概况	(29)
一 经济总体状况	(30)
二 产业结构及产业发展状况	(31)
三 政府财政状况	(35)
第三节 社会发展概况	(35)
一 城市建设和环境保护	(36)
二 教育、科技事业	(38)
三 文化、卫生事业	(40)
四 人民生活与社会保障	(41)
五 政府行政与监督	(43)
第四节 鄂尔多斯近年来乡镇发展的主要政策	(44)
一 生态治理与有效开发政策	(44)
二 城乡统筹政策	(45)
三 人口转移政策	(46)
第四章 东胜区的经济社会发展状况	(48)
第一节 基本概况	(48)
一 地理位置	(48)
二 自然条件与资源概况	(49)
第二节 经济发展概况	(50)
一 经济总体状况	(50)
二 产业结构及产业发展状况	(51)

第三节 改革开放以来的社会变迁	(54)
一 城市建设日新月异,整体环境明显改善	(54)
二 教育事业持续健康发展	(56)
三 文化事业和文化产业繁荣活跃	(57)
四 卫生事业健康稳步发展	(58)
五 人口和人民生活	(58)
六 社会保障体系建设进一步加强	(59)
第四节 区政府的乡镇发展战略及系列惠农政策	(60)
一 城乡统筹发展规划	(61)
二 生态移民搬迁、矿区移民安置	(61)
三 城乡户籍改革	(62)
四 转移劳动力培训、就业政策	(62)
五 城乡统筹的社会保障制度	(63)
六 惠农强农政策	(65)
第五章 东胜区的城乡统筹事业	(66)
第一节 城乡统筹政策的提出	(66)
一 区城乡统筹的经济环境及经济基础	(66)
二 经济发展面临的主要问题	(68)
三 东胜区城乡统筹计划的提出	(69)
第二节 东胜区城乡统筹整体规划	(72)
一 总体目标和基本原则	(72)
二 东胜区城乡统筹的主要任务	(73)
三 东胜区城乡统筹的配套措施和探索	(78)
第三节 城乡统筹进展情况	(81)
一 城乡统筹的制度基础建设	(81)
二 围绕城乡统筹的城市基础设施和工业建设	(82)
三 城乡统筹与保障民生方面的进展	(83)
第四节 东胜城乡统筹快速发展的成因和问题分析	(86)

附件 5.1: 鄂尔多斯市东胜区农村土地转包	
实施细则	(87)
附件 5.2: 东胜区 2009 年重点项目建设进展情况	(89)
第六章 罕台镇社会经济概况与东胜区城乡统筹	(104)
第一节 镇地理位置及概况	(104)
第二节 区城乡统筹对罕台镇经济、社会等的影响	(106)
第三节 罕台镇经济发展变化和现状	(110)
一 第一产业	(110)
二 第二产业	(112)
三 第三产业	(114)
第四节 本章小结	(116)
第七章 罕台镇的乡镇政府	(117)
第一节 镇党委与政府的机构设置及主要职能	(117)
一 镇党委职责	(117)
二 镇人民政府职责	(118)
三 政府机构及职能	(119)
第二节 近年来的工作业绩	(121)
一 社会管理	(121)
二 经济发展	(125)
三 社会服务	(127)
四 基层组织建设	(130)
第三节 行政村的管理与村民自治情况——以永胜村	
为例	(132)
一 行政村的管理	(132)
二 村委会工作职能履行情况——以永胜村为例	(138)
第四节 本章小结	(144)
第八章 罕台镇的居民生活和社会保障	(146)
第一节 农民生活变化和现状	(146)

一	收入支出情况	(146)
二	生活居住	(147)
三	农民就业	(150)
四	文化生活	(151)
五	教育卫生	(151)
第二节	社会治安	(153)
第三节	农民社会保障政策与情况	(155)
一	农村合作医疗	(155)
二	医疗救助	(156)
三	最低生活保障	(157)
四	养老保险	(159)
第四节	本章小结	(160)
第九章	鄂尔多斯发展模式与罕台镇快速城市化的思考 ...	(161)
第一节	鄂尔多斯快速发展的成因分析	(161)
一	地区资源优势	(162)
二	中国经济处于特定的发展阶段	(162)
三	房地产业的高速发展	(163)
四	政策红利的进一步释放	(163)
五	国家西部开放战略的实施	(164)
第二节	鄂尔多斯和罕台镇发展的主要经验	(165)
一	鄂尔多斯主动调整产业结构	(166)
二	东胜区力促第三产业发展	(166)
三	罕台镇因地制宜求发展	(167)
第三节	鄂尔多斯高速发展背后的隐忧	(167)
一	鄂尔多斯快速发展主要引擎的可持续性分析	(168)
二	鄂尔多斯地区的产业结构分析	(171)
三	支撑鄂尔多斯高速发展的融资模式	(174)
第四节	鄂尔多斯高速发展和罕台镇快速城市化的	

进一步思考	(176)
一 关于城市建筑和城市建设	(176)
二 建设与环保政策的协调问题	(179)
三 乡镇快速城市化后的工业选择与农民生活 保障问题	(181)
四 关于经济增长方式转变	(183)

第一章

导 言

第一节 问题的提出

改革开放以来，伴随农村经济的复苏与初步发展，小城镇发展问题一度引起各界重视。中国共产党十五届三中全会就曾提出：“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的战略”，党的十六大报告进一步指出，要“坚持大中小城市和小城镇协调发展”；最近几年来，中央出台的一系列统筹城乡发展的政策起到了至关重要的作用。从免除农业税，到实行种粮直补；从实行真正的义务教育，到师范生免费；从推行新型农村合作医疗，到构建农村低保，中国农村发生了历史性变化。而党的十七大报告中，胡锦涛总书记指出，“社会主义新农村建设扎实推进，区域发展协调性增强”；在提出“实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求”时，又强调要使“社会主义新农村建设取得重大进展”；2010年中央一号文件指出，要“积极稳妥推进城镇化，提高城镇规划水平和发展质量，当前要把加强中小城市和小城镇发展作为重点”，表明党中央始终把提高城镇化水平，加快小城镇发展作为全面建设小康社会进程中实现第三步战略部署的重要内容，同时也是对多年实践探索的充分

肯定和总结升华。

近年来我国小城镇建设实践也取得了长足发展，对国民经济建设和社会发展起到了重要的支撑作用。伴随着区域经济的快速发展，一些地区的农村城镇化步伐大大加快。小乡镇的快速城市化，一方面，是当地经济社会全面高速发展的体现；另一方面，此过程中反映和暴露出来的问题，也正是我们这个转型国家面临的经济社会问题的缩影。另外，目前各地小城镇建设在规划、融资、环境、产业、宜居、文化等方面的建设和发展还存在一些问题。因此，通过对某一个地区进行深度调研考察，发现其城镇化过程中存在的问题，加强对小城镇建设发展的正确引导，树立科学发展观、促进小城镇建设与自主产业的稳步发展，加快推动小城镇的综合开发建设与产业经济的稳定发展显得越发重要。

小城镇的发展固然离不开外部环境，目前我国一些快速城市化的中小乡镇是在怎样的区域经济背景下发展的？发展过程中存在哪些问题？有哪些值得借鉴的经验？又有哪些问题值得我们进一步深思？试图回答这些问题当然需要进行许许多多的理论和案例研究，但并不是本报告的直接目的。但正是带着这些问题，我们对地处我国西北地区的内蒙古小镇——东胜区罕台镇进行了调研考察，并形成了此调研考察报告。课题组希望这份报告能对回答以上问题提供具体的素材和思路。

第二节 选题的意义

一 小城镇的发展是解决“三农”问题的关键

处于城之尾、乡之首的小城镇，将城市与农村紧密结合起来，是城市、乡镇和农村三维区域中的重要增长点、增长极，在其区域的经济社会发展中起着重要的枢纽作用。小城镇作为城乡市场对接的平台、城乡人才流动的平台和信息交流与共享的平台，对于打破

城乡分割，冲破城乡壁垒，加强城乡之间的联系与交流，促进城乡一体化起着不可替代的重要作用。

农村城镇化是一个国家或地区在一定范围内实现人口集聚、财富集聚、技术集聚和服务集聚的过程。同时城镇化也是一个农民生活方式转变、生产组织方式转变、社会管理方式转变和文化等各方面转变的过程。具体而言，小城镇的健康发展，有利于加快和大规模转移农业富余劳动力，有利于农村土地集约利用，通过人口和企业的集聚，为农业的产业化发展、土地规模化经营提供基础；同时，小城镇的聚集能力和经济实力不断增强，有利于培育农村市场，逐渐形成以小城镇为中心的小型区域经济中心，在增加农民收入，解决农村劳动力就业，扩大内需，加快城镇化进程等方面发挥着重要作用。可以说，积极发展小城镇，有利于广大农民逐步改变传统的生活方式、生产方式和思想观念；有利于提高人口素质，改善生活质量，缩小工农差别和城乡差别，有利于实现城乡统筹协调发展。党的十五届三中全会指出：发展小城镇，可以有效带动农村基础设施建设和房地产业的发展，扩大投资需求尤其是吸引民间投资，可以明显提高农民消费的商品化程度，扩大对住宅、农产品、耐用消费品和服务业的需求。这不仅有利于缓解当前国内需求不足和农产品阶段性过剩状况，而且也为整个工业和服务业的长远发展拓展了新的市场空间。

一般而言，城市化水平是一个国家文明发达和社会进步程度的重要标志。中国的城镇化发展是解决“三农”问题的关键。而“三农”问题始终是关系中国社会经济发展全局的根本问题，这个问题解决得好，就成为经济发展的强大动力和社会稳定的坚实支撑，一旦出现了偏差，就会阻碍国家全面建设小康社会和现代化目标的实现。如何解决“三农”问题，关键不在农业本身而在农业之外，在于大规模减少农民数量，提高每个农业劳动力的资源占有量和经营规模。而要大量减少农民，大量吸收农村剩余劳