

张文茂 苏慧 编著

北京郊区 现代化问题研究

滕文生题

中央文献出版社

北京郊区 现代化问题研究

张文茂 苏 慧 编著

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京郊区现代化问题研究/张文茂, 苏慧编著. - 北京:
中央文献出版社, 2008. 4
ISBN 978 - 7 - 5073 - 2551 - 5
I. 北… II. ①张…②苏… III. 郊区 - 农业现代化 - 研
究 - 北京市 IV. F327.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 031455

北京郊区现代化问题研究

编 著 者 / 张文茂 苏慧

责任编辑 / 于丽娟

封面设计 / 成 立

出版发行 / 中央文献出版社

地 址 / 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编 / 100017

编 辑 部 / 66511907

排 版 / 北京科信印刷厂

印 刷 / 北京科信印刷厂

787mm × 1092mm 1/16 开 29.875 印张 402 千字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1000 册

ISBN 978 - 7 - 5073 - 2551 - 5

定价: 38.00 元

版权所有 违者必究

序一

积极构建城乡经济社会 发展一体化新格局

——写在《北京郊区现代化问题研究》出版之际

郑新立*

党的十七大报告从统筹城乡发展的角度,提出要“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。”这就为今后一个时期我国城乡经济的发展提出了新的要求,为推进社会主义新农村建设,加快农业和农村的现代化指出了正确方向。

报告提出的城乡发展一体化新格局,我的理解,至少应包括六个方面的含意:

一是城乡发展规划一体化。今后制定区域发展规划,不能把城市和农村割裂开来,单独制定城市或农村的发展规划,而要对城市市区及其所属农村地区的发展统筹规划,在全部辖区之内,农田保护区、工业区、商贸区、居住区、休闲区、生态涵养区和交通网络等,要有10~20年的远景规划,要请规划设计院等具有专业资质的机构和人员来制定。这个规划要经当地人代会讨论通过,赋予法律地位,即政府换届,规划不变,一张蓝图绘到底,经过10年到20年的努力,城乡面貌一定能有一个大的变化。

二是城乡产业发展一体化。农村的各产业应当向城市延伸,包括农副产品加工、销售,应通过农民专业合作社,把农产品加工厂、超市和销售网络直接设在城市,让农民不仅获取农产品种植环节的收益,而且能获取农产品加工、销售环节的收益,以尽可能多地增加农

* 郑新立:中央政策研究室常务副主任。

民收入。设在城市的农业生产资料生产企业,应当向农村延伸服务,如把化肥厂改为肥料服务公司,不仅从事化肥生产,而且为农户提供测土配方施肥服务,农民打个电话,应能服务上门。生产良种和农药的企业也应发展技术指导等相关服务。通过促进城乡产业发展一体化,完善农业社会化服务体系。

三是城乡基础设施建设一体化。结合推进社会主义新农村建设,使城市的道路、供水、供电、通信和污水、垃圾处理等,逐步向农村发展,使农村居民也能逐步享受到与城市大体相同的基础设施服务。公共汽车要逐步通到村,提高农村自来水普及率和污水、垃圾处理率,使农村居民也能像城里人一样过上现代化生活。

四是城乡公共服务一体化。重点是教育、医疗、社会保障制度等,应按照公共服务均等化的要求,逐步使城乡居民在教育 and 医疗上实现公平,享受到大体平等水平的服务。社会保障制度的建立和完善,需要有一个过程,应根据各地经济发展水平,按照不同保障水平设计城乡社会保障制度,并能做到互相对接。通过逐步提高农村保障水平,使城乡居民安全保障水平最终趋于一致。尽管实现这一目标的难度很大,但从现在起就要朝着这个方向努力,在经济发达地区和城市郊区可以先行一步。

五是城乡就业市场一体化。农村劳动力到城市打工和经商办企业,不应设置任何障碍。城镇的各个行业招聘职工,对城乡劳动力应一视同仁,不能有任何就业歧视。城市劳动者愿意到农村领办企业,搞农业综合开发,也应受到鼓励。通过城乡劳动力双向互动,带动生产要素在城乡之间的转移,逐步消除城乡之间的发展差距。

六是城乡社会管理一体化。对城镇社区和农村社区实行一体化管理。对于在城市有固定收入和固定住所的农村人口,应允许就地落户,享受当地居民的待遇。青岛市去年已宣布取消本市城市人口和农村人口的划分界限,统称为青岛居民,所区别的是有承包地的和无承包地的青岛居民。除了必须限制人口增加的特大型城市外,都应探索实行城乡统一的户籍管理制度。

构建城乡经济社会发展一体化新格局,不仅有助于加快农业、农村的发展,使 7 亿多农村人口到 2020 年也能像城里人一样过上小康生活,而且通过提高农业劳动生产率,把更多的农业劳动力从土地上解放出来,向二、三产业转移,并扩大农村市场对工业品的吸纳能力,从而进一步推动工业化、城市化进程,形成城乡经济协调发展的局面。

北京市作为一个特大型城市,作为首都,理应在全国率先形成城乡发展一体化新格局。改革以来,北京市郊区经济在市区经济的带动和辐射作用下,有了长足的发展,郊区经济社会面貌发生了巨大变化。特别是十六大以来,政府财政用于郊区基础设施建设的投入比重不断提高,有力地促进了郊区经济社会发展。北京市农村经济研究中心城郊经济研究所所长张文茂同志和研究所的同志们,致力于郊区现代化的研究,他们的研究成果汇集在本书之中。这些论文和调研报告全面真实地反映了北京郊区农村体制改革的进程,对农村体制改革进行了积极探索,特别是对如何逐步消除城乡二元结构、形成经济发展一体化格局进行了深入研究,提出了许多重要观点和政策建议,这是在总结实践经验的基础上提出来的,有不少理论和体制上的创新。对此,应当予以鼓励和支持。走中国特色社会主义新农村发展道路,需要有这种求真务实、大胆创新的精神。在本书即将出版之时,写下这段文字,以示支持和推介。

2008 年 2 月 1 日

序二

大城市郊区应加快城乡一体化进程

郭书田*

我国著名经济学家张培刚教授,是发展经济学的奠基人,他的著作《农业与工业化》是1945年在哈佛大学的博士论文,成为发展经济学奠基之作。发展经济学包括广义发展经济学与狭义发展经济学,研究农业国家或发展中国家实现工业化与现代化问题属于后者。他指出,工业化的定义不仅包括农业现代化和农村的现代化,而且还强调基础设施与基础工业的重要性和它们的“先行官”作用。他认为,一个农业国家或欠发达国家,只有农业生产总值占全国的比重,由原来的 $\frac{2}{3}$ 甚至 $\frac{3}{4}$ 以上,降低到 $\frac{1}{3}$ 甚至 $\frac{1}{4}$ 以下,同时农业劳动者总人数占全国的比重,也由原来的 $\frac{2}{3}$ 甚至 $\frac{3}{4}$ 以上,降低到 $\frac{1}{3}$ 甚至 $\frac{1}{4}$ 以下,这个国家才算实现了工业化,成为“工业化了的国家”,而且这两个标准缺一不可。他还指出,农业国家或经济落后国家要想做到经济起飞或经济发展,就必须全面(包括城市和农村)实行工业化^①。

中国原来是一个经济落后的农业大国。在新中国成立以后,开始走上工业化的道路。它是以苏联为师并在他们的援助下推进的,虽然在增强国防实力方面取得了重大成就,但由于是在计划经济体制下走的以重工业为主的发展道路,加上城乡分割的二元社会与经济结构的制度安排与政策,造成工业化程度与农业劳动者的比重不协调,也就是农业劳动者转移滞后于工业化的现象。这与张培刚教授的判断不一致,与美国著名经济学家路易斯在二元结构理论中提

* 郭书田:农业部政策法规司原司长、中国农业经济学会顾问。

① 《农业与工业化》中文版张培刚,2002年,华中科技大学出版社。

出的工业化“拐点”也不相同,是中国工业化过程中的特殊现象。改革开放以来,由于“异军突起”的乡镇企业迅猛发展,出现了农村工业化以及与此相应的农村城镇化,一大批农业劳动者转移到非农业领域,在改变二元结构中发挥了不可低估的作用,但是工业化与劳动者比重失衡现象仍然存在,而且由于户籍制度以及与此相应的公共服务政策存在很大差异,进入非农领域的农业劳动者称之为“农民工”,仍然是农民,也就是由“世袭农民”变为“两栖农民”,在城市处于边缘化状态。

北京市是中国的首都,工业化程度仅次于上海,位居全国第二。2005年全国农业占GDP的比重由1978年的17.9%下降为12.5%,而北京为1.4%(上海为0.9%),据此可以说已经进入工业化后期阶段。但全国城市化程度仅为43%,如按户籍人口计算,这个比重还要低,只有36%。北京是个特大型城市,从全市看,2005年农业劳动力已经降到7.1%;但从郊区看,根据市经管站的统计,2005年全市农村劳动力中,农业劳动力仍占31.78%,而农业总收入只占郊区农村总收入的8.45%,说明北京郊区同样存在城市化滞后于工业化的问题。党的十六大首次提出统筹城乡经济社会发展战略和建立逐步改变城乡二元经济结构的新体制,并采取了一系列新的措施,收到了初步的成效,而要从根本上消除二元结构的制度安排与政策,最终实现城乡一体化,还要有一个过程。东、中、西部地区之间差别又很大,发展会不平衡。北京依靠本身的经济实力,在实现城乡一体化过程中,采取了许多有利于改变二元结构的政策。如在基本建设投资方面,城乡比重由过去的8:2变为5:5,这是一个动真格之举。

北京市农村工业化与城镇化以及经济体制改革,既有与全国大城市农村相同点,也就是共性;又有不同点,也就是个性,而共性寓于个性之中。例如,北京市农村集体经济实力较强,非农产业比较发达,农业劳动者转移条件比较好,依托首都科技与人才的优越条件与工业先进以及对外开放的优势,在带动农村工业化与城镇化,实现农业、农村、农民的现代化过程中,能够发挥比其他地区更好的作用,走

在全国的前列。

北京市农村经济研究中心城郊经济研究所所长张文茂和他的助手出版的《北京郊区现代化问题研究》,集中反映了北京市农村经济体制的演变过程,农村现代化和农村工业化与城镇化以及农业现代化的规律。作者运用历史唯物主义的观点实事求是地分析和总结了城乡二元结构的特征与实现城乡一体化的经验,是一部全面了解和研究北京农村改革与发展的佳作。论文都是作者在深入农村第一线亲自调查研究掌握第一手材料的基础上总结出来的成果,反映了作者理论密切联系实际的良好学风。论文集编入了许多不同类型与不同区域农村典型案例的调查报告,是研究北京农村问题的珍贵资料,有很高的研究价值,是论文集一大特色。论文在总结农村变革实践的基础上,凝炼出一些重要的理论观点,对丰富与发展农村经济理论具有积极意义。论文提出的对策建议,对北京市农村改革与发展会起指导作用。作者的某些观点,在学术界可能会有不同认识,如社区股份合作制与集体产权制度改革等,有助于展开讨论,发挥集思广益的效果。实践是检验真理的唯一标准,理论来自实践,从实践出发探求规律,就会产生新的理论。坚持不唯书、不唯上、只唯实,符合马克思主义的认识论,是科研人员应遵循的基本准则。只有这样,才能避免教条主义与经验主义,才能有创新性。作者力求做到这一点是很可贵的。衷心祝愿作者在以人为本科学发展观的指引下,以北京市为基点,为探索有中国特色的社会主义,取得更为丰硕的研究成果。

2007年12月30日

序三

读《北京郊区现代化问题研究》

付崇兰*

在2007年岁末当代北京史研究会召开的《中国特色北京特点城市发展研讨会》上,张文茂作关于“北京郊区农村现代化发展问题”的讲演,听他分析北京郊区农村现代化、工业化、城镇化、新农村建设和可持续发展问题。会后,我把自己的感受告诉了著名城市学家陈光庭先生,陈先生介绍张文茂先生是北京市农研中心城郊经济研究所所长。多年来,他与一批学者从事北京郊区调查,研究北京城市和农村发展问题,为北京市制定有关政策服务。后来,陈光庭、朱铁臻和我到北京市农研中心城郊经济研究所访问座谈。这次座谈使我们交流了观点。

我很高兴地拜读了张文茂、苏慧编著的《北京郊区现代化问题研究》。这本书既有实践意义,又有理论意义,形成了一个北京郊区农村现代化、工业化、城镇化和新农村建设社会转型的框架;内容概括有特色,深入浅出,宏扬了古今中国特色的理论风格。

一、特色

本书研究了北京郊区农村现代化、城镇化、农村经济体制演变、城乡一体化、新农村建设、现代农业和农民专业合作经济等六个重点问题。为推进北京郊区又好又快发展,对郊区农村做了分类研究,将北京“大城市郊区”的农村分四类。但该书不是以城郊的远近分类,也不是以地震带、泥石流、滑坡等地质因素为“标准”分类,而是按城镇化途径和产业化分类,分析事物内在联系和演变轨迹、凸显阶段性规律和农村社会转型,进行整体思考。

* 付崇兰:中国社科院当代城乡发展规划院研究员。

二、意义

本书提出一些有重要意义的论点。(1)郊区农村现代化发展的定位、转型、趋势;农村现代化发展的一般规律性和不同类型自身的特殊性,概括为:定位,北京“正在进入城乡统筹基础上的农村社会结构全面转型的城乡一体化发展阶段”。“北京(大城市)郊区农村现代化进程相对全国具有超前发展特点”。(2)郊区“农村的工业化和城镇化进程,即以农村产业革命为基础的传统农村社会结构向现代工业社会结构转型的过程”。(3)农村社会结构转型,这是一个核心概念。全书以“农村社会结构转型问题”为主线,展示出北京这个大城市郊区现代化进程的理论框架,内涵深刻、观点鲜明。

北京郊区新阶段的变革,“既是农村产业结构的调整升级,又是农村社会结构向城镇化社会结构的转型”。对北京(大城市)郊区农村城镇化的四个类型是:郊区的建制镇一般属于“主动工业化、城镇化类型”;近郊区县列入新城规划范围的农村属“被动城市化类型”;郊区乡镇以下农村“多数属于现代农业的产业化发展类型”;还有承担生态功能、产业未分化的类型。这些类型既有自身的特殊性、又有相互间的关联性,其迈向现代化的规律和阶段性,是北京郊区现代化进程“体制支撑和制度安排”的理论依据。

三、启示

1. 认识这部书的启示意义的背景

我国处在工业化中期、城镇化快速期、国际化提升期。建国60年来北京的发展,积累了经济社会资源、科技智力优势和发展特点,为新一轮发展创造了有利条件。

新阶段我国城乡关系面临三个进程,即(1)工业化、现代化进程;(2)城镇化进程;(3)农村社会结构转型的进程。在这三个进程中,存在三个滞后,即(1)城镇化滞后于工业化;(2)农村人口的城镇化转移滞后;(3)农村现代化滞后。伴随形成三个问题:(1)城乡差距大;(2)1.5亿农民工(把乡镇农民工计入,2007年全国农民工约2亿)在城乡间大流动;(3)资源环境约束加剧。

城乡关系阶段性演变规律,是城乡统筹管理的理论基础。这类问题并非独在中国发生,城乡一体化是一个世界性的问题。我们需要研究世界各国城乡一体化管理的经验与教训,从中得到启示。但是,比较西方相关理论和经验,认识各国处在不同阶段和不同文化背景下,对城乡一体化的理解和实践是不同的。我们需要深透认识中国特色城镇化道路和途径。并重视城镇效益与农村利益相结合的实践范例和理论研究。中国有 13 亿人口,人口城镇化的规模及其涉及的经济社会发展问题的广度和深度,举世无双。中国城乡统筹管理的难度越来越大,越来越重要,越来越现代化。因此,中国城乡一体化和统筹管理研究,是一个既具有中国特色,又具有世界影响意义的项目。

2.《北京郊区现代化问题研究》的主要启示:

在上述背景下,《北京郊区现代化问题研究》以北京城乡整个区域为研究对象。研究北京郊区现代化发展理论和实践经验;调查各地致力城镇效益与农村利益相结合的城镇化实践范例,对全国农村现代化、工业化、城镇化的理论和实践活动具有重要启示意义。

(1)《北京郊区现代化问题研究》的城镇化演变的阶段性规律研究成果,突出强调北京郊区农村的现代化、工业化、城镇化的必然性和必要性,强调工业化、城镇化是农村现代化的主导力量。强调按照工业化、城镇化和产业化进程划分郊区农村发展类型。昭示城乡规划应以地域开发,改善人口和产业布局为目标,主张经济、社会、环境整体发展。为实施城乡规划和统筹管理提供了重要的启示。

(2)在工业化、城镇化中后期,以大城市为依托带动区域发展,推进城乡一体化、区域化发展,北京郊区农村发展的经验,有启示意义。

(3)针对北京(大城市)面临日益严峻的资源环境约束问题,研究郊区保留和建设延庆等县和区作为全市的生态地带的经验,具有参考价值。但还可开拓研究:在生态区县的区域环境生态效益与本区县经济社会发展相互依存的管理之策,并提出促进区域经济、社会和环境公平发展的战略。

序四

人是要有一点精神的

谨 夫

这是伟人毛泽东的一句名言。今天有点精神的人,应该是有理想追求,肩社会责任,尽社会义务,且能不辞辛苦、矢志不渝、不达目的不罢休的。读《北京郊区现代化问题研究》一书后,深感书的作者张文茂就很有点这种精神。

张文茂是土生土长的北京人,老家在远郊平谷。他对北京郊区的山山水水、沟沟坎坎、人文历史、景点特产、农口的先进典型和模范人物等非常熟悉,谈起来如数家珍,热爱和自豪之情溢于言表。这是他能够写成此书的天然条件和感情因素。他没有上过名牌大学,但有着丰富的阅历。种过地,做过工,当过兵,担任多年县委党校教员和副校长。特别难得的是,在上个世纪80年代农村经济体制改革的高潮中,他担任过多年乡镇党委书记,在农村改革的第一线当过指挥员和操刀者,实践经验丰富而且珍贵。这是他能够写成此书不可或缺的经历和感性因素。光有实践经验是不够的,张文茂又是个从来离不开书的人,尤其对社会科学的学习和思考几乎从来没有停止过。他对历史党史、社会哲学和经济学理论有比较系统的学习研究,有较好的理论功底。上世纪90年代初调入北京市农村经济研究中心,专门进行“三农”和郊区农村现代化问题的调查研究。这为他能够写成此书准备了必不可少的理性思维和文字表达功底。有了上述三条似乎可以写成此书了,非也。如果说以上三条是写成此书不可缺少的硬件,那么还缺少至关重要的软件,即责任感、事业心、敢说真话、敢论真理的勇气和执着。我之所以说张文茂是一位“有点精神”的人,就是觉得他同时也具备了上述软件,故能了其愿,成此书。精神是灵

魂和骨子里的东西,一个人没点精气神,成天萎靡不振,是不会干事,也干不成事的。而张文茂却能在物欲横流、喧嚣难耐之中不屑于世俗官场角逐,专注于“三农”和京郊现代化问题研究。经过十几年的辛苦努力,玉汝于成,在他酷爱的农经理论和实践研究中,在破解北京郊区现代化这个大题目中,取得了骄人的成绩。这实在是件大好事,值得庆贺!张文茂向来低调,平时不显山不露水,只顾刻苦钻研,埋头耕耘,颇有些执着精神和脱俗情怀,所以同事和朋友都称他是为人不俗,精神可佳。

这本研究文集,既体现了张文茂和他的同事们对北京郊区的熟悉和热爱,更充分反映了他们对实践的尊重、对真理的追求和对“三农”及京郊现代化问题的高度责任心。只有不断追求真理、又有良知和责任心的人,才能勇敢地承担社会责任和历史使命。正因为有这么一种精神,有这么一种激情和韧劲,作者才能坚持不唯书、不唯上、只唯实。不管名家或书上如何说农事,也不管别人如何论短长,他和他的助手们只管写我所见、论我所思,而且纵连横比、深究细想,决不随波逐流,因而书中不乏深刻思想、独到见解。书中有两个突出的亮点:第一个亮点是作者对集体经济的满腔热情和深厚感情。不管是在指出文革前对农村集体经济出现拔苗助长的失误时,还是在肯定农村经济体制改革成果的同时指出某些部门和地方对农村集体经济的冷漠和压抑时,还是在高兴地看到星罗棋布于全国各地的数千个农村集体经济先进典型时,都表现出了作者对农村集体经济的极大关注和热情。这种感情是理性的,是从实践中来的。作者通过对大量事实和文献的研究,认为1978年前,中国农村集体经济尽管有拔苗助长的失误,但应采取历史唯物主义的态度,实事求是地肯定成绩,不能全盘否定。北京农村集体经济实力比较强,对郊区经济发展和社会进步的推动力较为突出,这在作者脑海里留下深刻印记。就全国农村的发展前景来看,现代化的农业不可能建在三分两厘的土地上,新农村建设最缺乏的是组织保证和制度供给。南宫村两分两合。最终靠集体经济的力量大获成功的实例等,都很说明问题,更不用说华

西、刘庄、南街、兴十四村等数以千计的典型了。作者指出,农村改革以来,破坏农村集体经济的不是联产承包、双层经营,乡镇企业改制中的私有化才是对农村集体经济致命的一击。而南宫村迅速发展壮大的关键正是集体企业改制中没有私有化。作者同时认为,今天讲发展农村集体经济,“当然不是简单的回归”,他在总结南宫村经验时指出,“在产业结构发生根本变革之后,又结束了农业的分散经营,走上了现代农业的轨道。这就是事物发展的客观辩证法,是否定之否定,不是简单的回归,而是在更高水平上的扬弃。也许,这就是邓小平讲的第二次飞跃。”说得多么好啊,真是妙言珠语!这在一些地方和部门失去了发展农村集体经济的社会舆论支持,甚至将那些发展农村集体经济说成是思想不解放、是极左的时候,更显得可贵。第二个亮点是作者对如何破解城乡二元结构和抓住机遇以工哺农、以城带乡,城乡统筹、一体化发展的深入研究。十七大报告在论述科学发展观时指出,“第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾”。而统筹城乡又是五大统筹之首。张文茂正是紧紧抓住这个“五大统筹之首”不放,从历史到现在,从理论到实践,反复阐述了统筹城乡一体化发展的意义、政策、途径等,这不正是在自觉贯彻落实科学发展观吗!虽然具有鲜明的京郊特色,相信对其他大中城市郊区乃至全国,也会有借鉴和参考价值。作者通过大量调查研究,敏锐而深刻地发现,农村城市化、城镇化,农民变居民,是很不容易的,至少当前面对着来自两个方面的制约,一个是来自农村内部的,即农民的土地权益和其他财产权益不能在流转中处置,不能置换成迁居城镇的物质经济条件;另一个是来自城乡二元结构造成的农民进城门槛太高,特别是社保、医疗、就业和住房等基本问题很难解决。“一边是离土离乡的脐带割不断,另一边是进城的高门槛跨不过去。”多么形象生动而又深刻地道出了事物的本质!本质抓住了,问题的症结了然了,便顺理成章地做出“制度创新和体制改革已经是城市化进一步发展的迫切任务和必然要求”的结论。真是高屋建瓴,一语中的。

以上是读书稿后有感而发,信手写来,不全面、不成熟的地方在

所难免,好在还要继续学习和研究。”

张文茂是个闲不住的人;“半百刚过的年龄,正是收获季节;”加上他又是那么个“有一点精神”的人,相信会在他所喜欢的道路上继续不懈地攀登,并取得一个个新的成果。

2008年1月28日

大城市郊区改革开
放和现代化建设的经验
对全国城市协调发展
和社会主义新农村建
设具有重要意义，值
得研究。

张丛明

戊子年初春

张丛明 中共中央政策研究室原秘书长
中国农村合作经济管理学会理事长