

“两化”互动、城乡统筹 体制机制创新

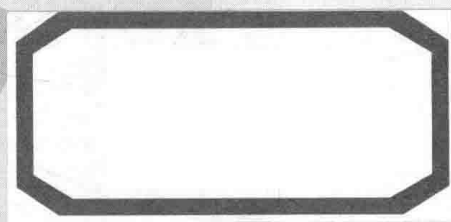
——来自四川省的实践

丁任重 邱 健/主编

四川



科学出版社



“两化”互动、城乡统筹 体制机制创新 ——来自四川省的实践

丁任重 邱 健/主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

“两化”互动、城乡统筹发展战略，是四川在全面总结统筹城乡综合配套改革试点经验的基础上，结合四川正处于工业化城镇化的加速期、经济大省向经济强省跨越的攻坚期、全面建成小康社会的关键期，提出的立足于四川实际、把握科学发展规律的重大决策部署。本书首先明晰“两化”互动、城乡统筹发展战略的概念和内涵，梳理“两化”互动、城乡统筹发展战略的理论渊源和时代背景，阐释“两化”互动、城乡统筹发展战略四个方面的主要内容，即建设点多多级支撑的现代城镇体系，发展具有竞争力的城乡现代产业体系，实现城乡协调发展的新格局和推进“四化”同步发展，并归纳“两化”互动、城乡统筹发展战略的历史演进规律和实践经验，在此基础上提出“两化”互动、城乡统筹发展体制机制创新的总体思路，进而提出以“六项”机制体制创新为核心的创新体系，分别是创新“四化”同步与“两化”互动体制机制、完善城乡基本公共服务均等化制度安排、创新城乡基层治理体制机制、完善城乡统筹的土地制度、完善财政金融体制机制、完善城乡一体的组织与人才体制。

本书适用于广大从事区域经济学与发展经济学教学和科研的人员，也可作为相关管理部门的研究参考书。

图书在版编目(CIP)数据

“两化”互动、城乡统筹体制机制创新：来自四川省的实践/丁任重，邱健主编. —北京：科学出版社，2017.11

ISBN 978-7-03-055007-1

I. ①两… II. ①丁… ②邱… III. ①城乡建设—研究—四川
IV. ①F299.277.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 263997 号

责任编辑：马 跃 / 责任校对：彭珍珍
责任印制：霍 兵 / 封面设计：无级书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

http://www.sciencep.com

北京通州皇家印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 11 月第 一 版 开本：B5 (720 × 1000)

2017 年 11 月第一次印刷 印张：18

字数：350 000

定价：138.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

前 言

“两化”互动、城乡统筹发展，是四川在全面总结统筹城乡综合配套改革试点经验基础上，结合四川正处于工业化、城镇化的加速期，经济大省向经济强省跨越的攻坚期，全面建成小康社会的关键期，提出的立足于四川实际、把握科学发展规律的重大决策部署。这一部署贯彻落实了中央精神、抓住了关系经济社会发展全局的关键，是历届四川省委、省政府领导班子潜心思考、认真研究、大胆创新的结果，对于推动四川“科学发展、加快发展”、全面建成小康社会，具有重大而深远的意义。“两化”互动、城乡统筹发展以“创新、协调、绿色、开放、共享”为主旨，为四川在新的历史条件下实现“两个跨越”提供了科学理论指引。

创新是引领发展的第一动力。“两化”互动、城乡统筹需要创新发展，在工业化和城镇化互动中全面推进大众创业、万众创新。通过借助“互联网+”，加快发展高端电子、装备制造、新材料、节能环保材料等集群产业，综合考虑四川省不同地区资源优势、区位条件、产业基础和发展阶段，构建现代农业、新型工业和现代服务业三次产业融合发展体系，实施“工业强省、产业兴省”，加快推进首位城市、次级突破城市、底部基础县域现代产业体系构建。

协调是持续健康发展的内在要求。“两化”互动、城乡统筹体现了新型工业化、新型城镇化的协调推进，城市和乡村的协调发展。“两化”互动、城乡统筹将新型工业化、新型城镇化作为一个整体，以工业化为主导推进城镇化，促使产业发展和城镇建设相互配合、协调同步、整体推进。以产业园区建设发展为切入点，依托城市建设产业园区，依托产业园区拓展城市空间，做到生产力布局与城镇体系相匹配，与四川省人口城镇化进程相适应，协调处理好产业和城市的空间关系；通过加速产业结构转型，扭转就业方式，优化人居环境，落实社会保障等方面，实现从“乡”到“城”的重要转变。

绿色是人们对美好生活追求的重要体现。“两化”互动、城乡统筹要求将坚持绿色发展，努力让青山常在、绿水长流，建设宜居宜业美好家园。走新型工业化道路就体现了绿色发展的要求。近年来通过不断的发展进步，四川工业能效整体提高较大，清洁生产得以进一步落实，环境保护效果明显，但总体上工业能耗及排放总量较大的矛盾仍为突出。通过优化产业结构，明确新型工业化道路，优化投入产出比，建立低耗能、高收益的两型工业结构，形成节约资源、保护环境的产业结构、生产方式。

开放是欠发达地区实现繁荣的必由之路。“两化”互动、城乡统筹发展要求全面扩大开放合作，着力构建开放型经济。积极主动融入“一带一路”、长江经济带和成渝经济区一体化建设，推动与周边区域的经贸合作，通过“合作园区”“飞地经济”等形式，将“引进来”和“走出去”更好地结合起来，以更灵活的资源配置、更优质的政务服务、更良好的投资环境，吸引投资客商，打造西部地区内陆外向的开放发展新高地。

共享体现社会公平正义。“两化”互动、城乡统筹坚持以人为本，把人民群众的根本利益作为推进“两化”互动、城乡统筹的出发点和落脚点。紧紧依靠群众，充分尊重群众，保障合法权益，发挥群众首创精神，努力实现成果共享、全面惠民的发展成果。在推进城镇化过程中，以保障民生、改善民生为首要任务，深入推进收入分配制度改革，努力缩小城乡差距，关注公益事业，落实社会保障，使城乡居民生活水平全面提高。

“两化”互动、城乡统筹发展是一个复杂的多面体，是多种矛盾和多种问题的对立统一，其中既有工业化与城镇化的对立统一，又有城市和农村之间的对立统一，还存在着三次产业之间的对立统一，问题面广，协调推进难度大，取得预期成效更是不易。在面对复杂问题和多目标挑战的时候，一定要抓住“牛鼻子”，通过抓住关键问题来推进工作的系统展开。党的十八大、十八届三中全会、十八届四中全会、十八届五中全会为四川推进“两化”互动、城乡统筹这一系统工程指出了重心所在、关键所系。全面深化改革和体制机制创新是有效推动“两化”互动、城乡统筹发展的必然选择。习近平总书记在主持召开的中央全面深化改革领导小组第四次会议中指出，党的十八届三中全会重要改革举措实施规划（2014—2020年）……是指导今后一个时期改革的总施工图和总台账……做好下一步工作，关键是要抓住突出问题和关键环节，找出体制机制症结，拿出解决办法，重大改革方案制定要确保质量。习近平总书记在中共中央政治局第二十二次集体学习时进一步强调加快推进城乡发展一体化，是党的十八大提出的战略任务，也是落实“四个全面”战略布局的必然要求，成功的关键在于健全城乡发展一体化体制机制。体制机制创新就是顺利推进“两化”互动、城乡统筹的“牛鼻子”。

政策和机制体制创新研究要以理论总结与实践梳理为前提，以时代背景和宏观环境为基础，以政策目标和实施战略为导向，构建与时俱进、因地制宜的机制体制创新政策体系。本书在梳理“两化”互动、城乡统筹发展背景和相关理论的基础上，全面阐述“两化”互动、城乡统筹的丰富内涵，并探讨过去一段时期四川“两化”互动、城乡统筹在实践中的体制机制创新过程，在此基础上，提出未来机制体制创新的思路，并构建以六项机制体制创新为主体的政策创新体系，分别是创新“四化”同步与“两化”互动体制机制、完善城乡基本公共服务均等化制度安排、创新城乡基层治理体制机制、完善城乡统筹的土地

制度、完善财政金融体制机制和完善城乡一体的组织与人才体制。希望上述思考能对四川省顺利实现“两个跨越”，顺利推进“两化”互动、城乡统筹发展有所裨益。

丁任重

2017年5月于成都狮子山

目 录

前言

第一章 “两化”互动、城乡统筹的相关概念	1
第一节 “两化”互动的相关概念	1
第二节 城乡统筹的相关概念	6
第二章 “两化”互动、城乡统筹的科学内涵	16
第一节 “两化”互动、城乡统筹的重大意义	16
第二节 “两化”互动、城乡统筹的科学含义	19
第三节 “两化”互动、城乡统筹的主要任务	20
第三章 “两化”互动、城乡统筹的理论背景	21
第一节 经济发展战略理论	21
第二节 产业发展理论	24
第三节 城乡发展理论	33
第四节 资源配置与资源开发理论	36
第四章 “两化”互动、城乡统筹的时代背景	39
第一节 世界经济发展的新趋势	39
第二节 中国经济发展的新常态	44
第三节 新时期四川经济发展的新机遇	50
第五章 “两化”互动、城乡统筹的思路与目标	56
第一节 “两化”互动、城乡统筹的总体要求	56
第二节 “两化”互动、城乡统筹的发展思路	58
第三节 “两化”互动、城乡统筹的战略目标	60
第六章 构建“两化”互动、城乡统筹的现代城镇体系	67
第一节 现代城镇体系发展的条件	67
第二节 构建四大区域城镇体系	72
第三节 加快首位城市发展	76
第四节 促进次级突破城市发展	81
第五节 推动县域城乡空间建设	84
第七章 构建“两化”互动、城乡统筹的现代产业体系	88
第一节 四川构建现代产业体系的战略重点	88

第二节	首位城市的现代产业体系·····	92
第三节	次级突破城市区域的现代产业体系·····	97
第四节	底部基础县域的现代产业体系·····	103
第八章	构建城乡协调共享发展的新格局·····	110
第一节	构建基本公共资源均等化配置体系·····	110
第二节	实施五个统筹和五项改革·····	114
第三节	城乡新型基层治理体系建设·····	118
第四节	构建覆盖城乡的互联互通交通体系·····	120
第九章	推进“两化”互动与“四化”同步发展·····	124
第一节	同步推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化·····	124
第二节	首位城市的“四化”同步发展·····	127
第三节	次级突破城市的“四化”同步发展·····	131
第四节	底部基础县域的“四化”同步发展·····	134
第十章	“两化”互动、城乡统筹的历史演进·····	138
第一节	“两化”互动、城乡统筹战略初步提出·····	138
第二节	“两化”互动、城乡统筹战略的形成和发展·····	141
第十一章	四川新型工业化与城乡统筹的探索与实践·····	144
第一节	四川新型工业化实践·····	144
第二节	其他地区新型工业化道路实践·····	151
第三节	四川新型工业化与城乡统筹·····	159
第十二章	四川新型城镇化与城乡统筹的探索与实践·····	163
第一节	四川省城镇化实践·····	163
第二节	其他地区新型城镇化实践·····	170
第三节	四川新型城镇化与城乡统筹·····	172
第十三章	四川城乡统筹的探索与实践·····	176
第一节	四川城乡统筹的实践经验·····	176
第二节	其他省（市）城乡统筹的实践·····	182
第三节	四川城乡统筹实践中的主要问题·····	184
第十四章	“两化”互动、城乡统筹体制机制创新总体思路·····	187
第一节	四川省推进“两化”互动、城乡统筹的制度演进·····	187
第二节	十八届三中全会的体制机制创新·····	197
第三节	“两化”互动、城乡统筹体制机制创新思路·····	200
第十五章	创新“四化”同步与“两化”互动体制机制·····	202
第一节	工业化带动城镇化体制机制创新·····	202
第二节	城镇化提升农业现代化体制机制创新·····	208

第三节 建设“四化”同步发展的机制	210
第四节 创新特色产业和工业园区体制机制	214
第十六章 完善城乡基本公共服务均等化制度安排	217
第一节 城乡一体的公共教育体制机制创新	217
第二节 城乡一体的公共就业服务体制机制创新	219
第三节 城乡一体的公共医疗卫生体制机制创新	221
第四节 城乡一体的社会保险体制机制创新	223
第五节 城乡一体的公共文化服务体制机制创新	226
第十七章 创新城乡基层治理体制机制	229
第一节 乡村基层治理机制创新	229
第二节 城乡社区治理机制创新	231
第十八章 完善城乡统筹的土地制度	238
第一节 完善农村土地承包制度	238
第二节 完善农村宅基地管理制度和耕地“占补平衡”制度	241
第三节 引导和规范农村集体经营性建设用地入市	246
第十九章 完善财政金融体制机制	250
第一节 完善公共财政转移支付制度	250
第二节 进一步健全农村金融服务体系	251
第三节 完善城乡统筹的投融资机制	253
第二十章 完善城乡一体的组织和人才体制	255
第一节 建设城乡统筹的组织建构	255
第二节 统筹推进各类人才队伍建设	265
参考文献	272
后记	278

第一章 “两化”互动、城乡统筹的相关概念

“两化”互动、城乡统筹发展是近年来历届四川省委在全面把握四川省省情的基础上，立足于四川特定历史阶段的经济社会发展规律，权衡全局、统筹兼顾，提出的科学重大决策部署。“两化”互动、城乡统筹发展问题是一个复杂的多面体，是多种矛盾的对立统一，涉及面宽，问题面广，这就要求对“两化”互动、城乡统筹的一系列概念认真辨析。

第一节 “两化”互动的相关概念

如果要对“两化”互动的概念进行清晰的界定，那么必须对新型工业化、工业现代化的外延和内涵进行系统梳理，对新型工业化、工业现代化以及新型工业化、新型城镇化互动三组概念予以辨析。

一、工业、工业化、工业现代化

（一）工业

工业是指从事自然资源的开采，对采掘品和农产品进行加工与再加工的物质生产部门。它包括对自然资源的开采（但不包括捕猎和水产捕捞），对农副产品的加工和再加工，对采掘品的加工和再加工，对工业品的修理和翻新等方面内容。与农业相比，它受自然条件的影响小得多，具有季节上连续生产和地域上的灵活性两大时空特征。至 18 世纪 60 年代英国出现第一次技术革命，机器的发明完成了工场劳动同农业劳动的分离^[1]。它最终从农业中分离出来成为独立的物质生产部门。工业和第二产业两个概念略有区别，按照我国的划分，第二产业包括工业和建筑业。目前我国对于工业生产一般采用生产法计量其产值。

（二）工业化

工业化一般指工业或第二产业产值（或收入）在国民生产总值（或国民收入）中的比重不断上升的过程，以及工业（或第二产业）从业人数在总就业人数中的

比重不断上升的过程。它是人类生产方式的深刻转型，意味着传统农业社会向现代工业社会的转变。工业发展是工业化的一个显著特征，但工业化同时伴随着农业现代化和服务业发展、城镇化、人均收入提高、促进社会分工、贸易发展、市场范围扩大等特征，不能狭隘地仅从工业发展的角度理解。

工业化进程伴随着诸多特征，重点选择其中一个或一些指标来评价工业化进程，也就形成多种不同的工业化评价标准。有的学者（钱纳里）注重从人均国民生产总值的角度评价工业化进程，有的学者（科迪）根据制造业增加值在总商品生产部门增值额中所占的份额来评价等。我国影响较大和比较权威的评价方法是中国社会科学院陈佳贵等提出的工业化水平综合指数，该指数综合了经济发展水平、产业结构、工业结构、就业结构、空间结构等多方面对我国工业化水平进行评价^[2]。

（三）工业现代化

工业现代化是把工业建立在当代技术基础之上，使工业生产经营活动的各项技术经济指标达到世界先进水平的过程。工业现代化的主要标志有：第一，劳动资料的现代化，如在工业生产过程中采用新材料、新技术、新工艺，不断实现机械化、自动化；第二，工业部门结构的现代化，要求技术（知识）密集型工业占较大比重；第三，职工知识结构的现代化，包括职工科学文化水平和专业知识普遍提高，科技人员比重不断提高，有专业知识的管理人员比重增加等；第四，管理的现代化，如广泛采用电子计算机和其他现代化的管理手段与方法；第五，主要技术经济指标和人均国民生产总值达到当代世界先进水平；第六，形成绿色工业生产体系，保证工业发展与环境相协调，是一个国家或地区实现工业现代化的环境标志。

在我国，影响较大和比较权威的工业现代化评价指标仍然是中国社会科学院陈佳贵和黄群慧提出的工业现代化综合指数。该指数是从工业增长效率、工业结构和工业环境三大方面，构造的一套评价工业现代化水平的指标体系^[3]。中国社会科学院《工业化蓝皮书》系列一直坚持使用该指标评价中国工业现代化进程。

（四）概念的区别和联系

工业、工业化和工业现代化三个概念既相互联系又有所区别。三者的联系表现在：无论工业化和工业现代化所表示的具体状态有何不同，工业发展总是其中的主线和重要内容。三者的区别主要表现在：第一，三者指称的对象不同。工业是指人类生产过程中某个独立的物质生产部门，工业化是指该生产部门的产值在整个社会生产总值中比重逐步提高的过程，工业现代化则强调将工业化建设在当

代先进技术基础上。第二,根据前面的论述,三者的评价标准不同。第三,从中国共产党的认识历程来看,三个概念的提出也经历了一个递进的过程。1945年党的七大之前,党的正式文件中只有“工业”“现代工业”等提法。同年,毛泽东在党的七大的政治报告《论联合政府》中第一次提出了实现“工业化”的任务:在抗日战争结束以后……中国工人阶级的任务,不但是为着建立新民主主义的国家而奋斗,而且是为着中国的工业化和农业近代化而斗争^[4]。1954年召开的第一届全国人民代表大会,中国共产党又明确提出要实现工业、农业、交通运输业和国防四个现代化,第一次提出“工业现代化”的概念。1979年,邓小平在会见日本首相大平正芳时进一步提出,我们要实现的四个现代化,是中国式的四个现代化,即20世纪末达到人均国民生产总值1000美元的“小康的状态”^[5]。这个探索过程也生动地反映出中国共产党实事求是、与时俱进、求真务实的理论品格。

二、新型工业化

新型工业化是指随着技术进步与发展,在传统工业形态上融合信息技术、智能技术,以工业化促进信息化,就是科技含量高、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的工业化新路子^[6],我国是在党的十六大提出的新型工业化概念。

与发达国家已经实现的传统工业化相比,新型工业化具有如下特点:第一,发达国家是在完成工业化后推进信息化,新型工业化要实现工业化、后工业化和信息化三化合一;第二,传统工业化大多以消耗能源和牺牲环境为代价,新型工业化不能再走这个老路,要为建设资源节约型和环境友好型社会服务;第三,发达国家在工业化过程中注重机械化和自动化,但也导致失业人口大量增加,造成了严重的社会问题。新型工业化同时要通过经济结构调整和制度改革等措施构建和谐劳动关系。

我国是在社会主义制度的基础上,从计划经济向市场经济转轨,在城乡二元结构向城乡一体化过程中实现新型工业化,所以我国的新型工业化还具备如下特点:第一,在所有制结构上,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,毫不动摇地巩固和发展公有制工业经济,又毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制工业经济发展;第二,在资源配置上,要努力使市场在工业经济的资源配置中起决定性作用;第三,在政府职能上,要切实转变政府职能,建设法治政府和服务型政府,既要立足于市场的自动调控,又要求政府实现科学的宏观调控;第四,在城乡关系上,要与新型城镇化道路结合,坚持城乡一体化方向,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系^[7];第五,在经济发展方式上,实施创新驱动发展战略,推进经济结构战略性调整,把工业

发展的立足点切实转到提高质量和效益上来。从理论和实践来看,我国只能走中国特色的新型工业化道路。

三、新型城镇化

城镇化是指人口向城镇集中的过程。这个过程主要表现为两种形式:一是城镇数目的增加,二是各城市人口规模不断扩大。新型城镇化借助新型工业化动力,促进区域内人口、经济、社会、资源和环境全面协调发展,突出区域协调、城乡统筹、产业支撑等内在特点,强调城镇化发展质量与可持续性的城镇化道路。新型城镇化的核心是人的城镇化。积极稳妥推进城镇化进程,走新型城镇化道路,对于全面建成小康社会和实现社会主义现代化具有重大的战略意义。

改革开放 30 多年来,我国城镇化水平快速发展,取得了巨大成就,但也存在着诸多弊端:目前中国的城市化道路是城市化滞后于工业化的非均衡道路;是土地城市化快于人口城市化的非规整道路;是以抑制农村、农业、农民的经济利益来支持城市发展,导致不能兼顾效率和公平的非协调道路;是片面追求城市发展的数量和规模,而以生态环境损失为代价的非持续道路;是以生产要素的高投入,而不是投入少、产值高、依靠科技拉动经济增长的非集约道路^[8]。新型城镇化道路就是在旧式城镇化道路“摊大饼”式的外延式扩张、忽视人的城镇化等弊端的深刻反思基础上提出的。因此,新型城镇化的目标不是外延式发展,而是要围绕提高城镇化质量,统筹规划交通、居住、城市管理等各方面,提高资源利用效率与城市承载力,以产业发展促进城镇建设,吸纳农业人口融入城镇的过程中,促进农村及农业发展,全面实现农业产业体系转型升级,以便农民在农业现代化进程中分享更多收益,实现新型城镇化与农业现代化互为促进。

中国共产党对于新型城镇化道路的探索经历了一个过程。党的十六大做出了走中国特色城镇化道路的战略决策,十六届五中全会对积极稳妥推进城镇化做出具体部署,党的十八大强调城镇化是全面建成小康社会的载体之一,是经济结构战略性调整的重点之一。2016 年初国务院印发的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》指出新型城镇化是现代化的必由之路,是最大的内需潜力所在,是经济发展的重要动力,也是一项重要的民生工程^[9]。至此,中国特色的新型城镇化道路的内涵变得明确、丰富而清晰。

相对于我国过去的城镇化道路,新型城镇化之“新”主要表现在:第一,新型城镇化的核心是人的城镇化。目前我国按城镇户籍人口计算的城镇化率不足 40%,较之国家统计局公布的按城镇人口占总人口比重 56.1%尚有不小差距,主要是 2.6 亿农民工和 7000 多万城镇流动人口还没有享受与当地城镇户籍居民同等公共福利造成的,要靠人的城镇化来解决。第二,新型城镇化要建设集约型城镇。

目前,我国一般大城市土地产值每平方公里只有数亿美元,美国、日本为每平方公里 50 亿美元以上。1980~2011 年,我国城镇土地面积增长了 9.2 倍,而常住人口只增长了 3.5 倍。第三,要建设智慧化城镇,2013 年 1 月,住房和城乡建设部公布了全国 90 个首批智慧城市试点,2015 年我国已有 290 个国家智慧城市试点。第四,要丰富城镇化的“绿色”内涵,包括绿色环境、绿色交通、绿色建筑、绿色生活等多方面内容。第五,要走“低碳”发展之路。“低碳”和“绿色”在内涵上有交叉,但“绿色”侧重于环境优美和减少污染,而“低碳”侧重于生产生活方式上节能。至 2013 年,我国已有 200 多个地级以上城市提出要建设低碳城市。

关于新型城镇化的评价标准。我国影响较大、较为权威的评价体系是由中国科学院牛文元等提出的,该指标体系由“动力表征”“质量表征”“公平表征”三大方面的指标综合构成。在四川,成都市采取的是“新型城镇化率”的指标,该指标综合涵盖了包括经济水平、人口质量、基础设施、公共服务和生活质量五大领域在内的 22 个指标。用该指标衡量,成都市 2012 年的新型城镇化率达到 60.2%,较 2011 年提高 1.4 个百分点^[10]。

四、新型工业化、新型城镇化互动

党的十八大提出:坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展^[11]。工业化与城镇化互动发展是联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化的核心环节。新型工业化、新型城镇化互动的内涵,就是要做到两者在时间上同步演进,空间上产城一体,布局上功能分区,产业上三产融合^[12]。

所谓同步演进,就是要推行城乡产业发展、城镇体系、基础设施、环境保护、新农村建设等共同发展,尤其要推进交通运输、产业转型与城镇规划的深度整合,建立健全“两化”互动发展体制机制,以及与之相配套的社会管理体系。所谓产城一体,即充分融合产业功能与城市功能,以产兴城、以城促产,因地制宜,在区域内产业转型过程中结合实际,形成产城互为支撑、同生共兴之势,同步满足居民安居乐业需求,产城融合既能宜居又能宜业,城镇功能在提升居民生活品质的同时能强有力支撑产业发展。充分优化城镇空间布局,实现产业分工布局与城镇空间布局的和谐统一,科学定位、合理分区,协调处理产业与城市发展的空间关系。基于区域间承载力度、开发密度与发展潜力差异划分城市主体地区、农业主体地区、生态主体地区等主体功能区,严格按照国土开发方式划分区发展模式,避免在限制开发区域和禁止开发区域中进行大规模城镇化建设。三产融合是指在农村构建农业与二三产业融合发展的现代产业体系,完善产业链条、丰富产

业功能,全面提高现代农业竞争能力,提高农村产业融合整体发展水平。坚持以工哺农、以城带村,依托新型城镇化建设发展城乡一体化新格局。

第二节 城乡统筹的相关概念

城乡统筹是我国进入了工业化中期以后逐渐加速的一个历史进程。党的十六大提出,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务^[6]。党的十八大提出,推动城乡发展一体化,并对此做出了具体的部署。从党的十六大提出统筹城乡经济社会,到党的十八大提出推动城乡发展一体化,体现了我国经济社会发展战略的进一步深化,在这一过程中对城乡统筹概念也不断清晰。

一、新农村建设

农村是以从事农业生产为主的农业人口居住的地区,是同城市相对应的区域,较之而言,农村环境多为自然田园风光,商业发展相对滞后,教育、文化、卫生等社会建设有待完善,新农村建设正是秉承这一新时代要求,以改善农村人居环境为重点,推动农村经济、政治、文化全面发展。

根据十六届五中全会《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,社会主义新农村建设的内容主要包括:推进现代农业建设,强化社会主义新农村建设的产业支撑;促进农民持续增收,夯实社会主义新农村建设的经济基础;加强农村基础设施建设,改善社会主义新农村建设的物质条件;加快发展农村社会事业,培养推进社会主义新农村建设的新型农民;全面深化农村改革,健全社会主义新农村建设的体制保障;加强农村民主政治建设,完善建设社会主义新农村的乡村治理机制;切实加强领导,动员全党全社会关心、支持和参与社会主义新农村建设等七个方面^[13]。

“新农村建设”本身不是一个新概念,自20世纪50年代在中国共产党的文件中曾多次出现过。但当前的“新农村建设”有鲜明的时代特征和新的丰富内涵。它是在我国已经进入了从农业支持工业,到工业反哺农业;从农村服务城市,到城市带动农村,工与农、城与乡,这两大关系正在实现着从未有过的历史性转变的新背景下提出来的,因此,与我国过去的农村建设比起来有鲜明的新特点:第一,在城乡关系上,走城乡统筹发展之路,最终实现城市一体化。同时坚持“多予少取放活”方针,重点在“多予”上下功夫。第二,在产业发展上,注重发展农业产业化经营,推进现代农业建设。第三,在农业经营体系上,要加快构建新型农业经营体系。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包

地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能^[14]。允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营，鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。这是一个历史性的变化，标志着我国农业的改革与发展已开始进入邓小平所强调的“第二个飞跃”^[15]的新阶段。第四，新农村建设主体上，要赋予农民更多财产权利。例如，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。第五，在空间结构上，注重搞好乡村建设规划，加强农村基础设施建设，改善农村人居环境。第六，从建设路径上，新农村建设全面覆盖经济、政治、文化、社会、生态、党建各个方面，共同推进，全面发展。

二、农村土地制度

土地制度是人们在一定社会经济条件下，因土地的归属和利用等问题而产生的所有土地关系的总称。农村土地制度则是指围绕农村土地的归属、使用、流转、收益、管理等问题而产生的所有土地关系的总称。我国农村在发展社会主义市场经济过程中，已经逐步形成了比较完整的现代农村土地制度体系，主要包括农村土地集体所有制、农村土地家庭承包经营制度、农村土地承包经营权流转制度、农村土地征用征收与补偿制度以及农村土地管理制度等内容。其中，土地所有权属于谁，是农村土地制度的最基本问题，而围绕农村土地产生的产权关系是农村土地制度的核心。

马克思曾称赞英国古典政治经济学家威廉·配第的名言：劳动是财富之父，土地是财富之母。土地是农村社会乃至人类社会最重要的自然资源，是人类劳动过程中最基本的对象，也是人类生产活动的物质前提和重要资料。农村乃至国家稳定与发展根基于土地，农村土地制度是农村社会制度的基础，土地制度的选择是决定农村发展的进程、速度、方向的最重要因素。因此，不同的农村土地制度会改变农村甚至整个社会经济发展的进程^[16]。

根据当前中国农村的经济现实，弄清农村集体土地所有权、农民土地承包经营权、农户宅基地用益物权三个概念有助于进一步理解当前我国农村土地制度。

（一）农村集体土地所有权

农村集体土地所有权是指农村土地归属一定范围内农户集体所有，由生活在该宗地上的公民根据法律选举的村长（或村民小组长、乡镇长）为法人代表是集

体土地财产权利。劳动群众集体对属于其所有的土地依法享有的占有、使用、收益和处分权利，是土地集体所有制在法律上的表现。集体土地所有权的主体只能是农民集体，根据农民集体的不同，可以将集体土地所有权分为村民小组集体土地所有权、村集体土地所有权、乡镇集体土地所有权三种。

（二）农村土地承包经营权

《中华人民共和国宪法》规定：农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有^[17]，农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村土地承包经营权，是指农村土地承包人对其依法承包的土地享有占有、使用、收益和一定处分的权利。《中华人民共和国农村土地承包法》规定：任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利^[18]。

根据《中华人民共和国农村土地承包法》，农村土地承包应坚持公开、公平、公正的原则，正确处理国家、集体、个人的利益关系。农村土地承包的对象是农村集体所有和国家所有依法由农民使用的土地，包括耕地、林地、草地及其他依法用于农业的土地。在农村土地的家庭承包经营中，发包方具有发包、监督、处理以及法律行政法规规定的其他相关权利，但也应当履行维护承包方的土地经营权、尊重承包方的生产经营自主权、为承包方提供必要的服务、组织农业基础设施建设等义务。承包方有土地承包经营、土地承包经营的流转、承包地被征用或占有时依法获得补偿的权利以及法律行政法规规定的其他权利，也要履行维持土地的农业用途、保护和合理利用土地与法律行政法规规定的其他义务。

（三）农户宅基地用益物权

用益物权，是物权的一种，是指非所有人在法律规定的范围内对他人之物所享有的占有、使用、收益的权利^[19]。由于我国实行农村土地集体所有制，所以农民对于宅基地只有用益物权。所谓农户宅基地用益物权，就是农户对于农村宅基地享有在法律规定范围内的占有、使用、收益的各项排他性权利。

我国高度重视保护农户的宅基地用益物权。十七届三中全会提出，完善农村宅基地制度，严格宅基地管理，依法保障农户宅基地用益物权^[20]。十八届三中全会进一步提出：保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。这一宅基地改革基本思路对于探索赋予农民完整产权，增加农民财产性收入，优化资源配置，促进城乡一体化和新农村建设具有重要的意义。