

城乡一元化 建设之路

杨凌农科城一元化建设研究报告

程安东 总策划

薛伟贤 王文莉 史耀波 赵立雨 著

Approaches to Urban-rural Unification

A Research Report on Developing One-dimensional
Yangling Agri-science City

中国社会科学出版社

城乡一元化 建设之路

杨凌农科城一元化建设研究报告

程安东 总策划

薛伟贤 王文莉 史耀波 赵立雨 著

Approaches to Urban-rural Unification

A Research Report on Developing One-dimensional
Yangling Agri-science City

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡一元化建设之路: 杨凌农科城一元化建设研究报告/薛伟贤等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 9

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2417 - 5

I. ①城… II. ①薛… III. ①农业技术—示范区—研究—咸阳 IV. ①F327.413

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 085143 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗
特约编辑 明 秀
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 9 月第 1 版
印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.5
插 页 2
字 数 336 千字
定 价 86.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

陕西（高校）哲学社会科学重点研究基地项目“杨凌
农科城一元化发展建设研究”（项目编号：14JZ031）

序

世界各国的城乡关系都经历了乡村孕育城市、城乡分离、城乡对立、城乡融合的过程，城乡一元化思想则源自对城乡关系问题的研究。西方学者自16世纪起开始关注城乡关系，城乡一元化思想始现于空想社会主义者提出的“乌托邦”“法朗吉”“新和谐公社”等理想的社会构想中。之后，对城乡关系的研究虽没有明确提出过“城乡一元化”的概念，但在农业社会就有理论家在城市规划设想中体现过城乡一元化的思想，他们在城乡融合发展的目标上表现得出奇一致。随着经济发展水平的提升与经济发展阶段的时空转换，城乡关系从分离走向了对立阶段，“城乡二元结构”成为城乡关系研究的转折点，这一时期城市偏向、城市中心等政策使乡村空间在一定程度上被忽视，造成了城乡关系扭曲、城乡差距扩大等一系列问题，使城乡分割的现状很难改变。经过对城市——工业化发展模式及城市偏向的反思，从20世纪70年代中期以来，城乡关系研究开始走向一体化。发达国家在为解决“大城市病”的背景下走上了“城市郊区化”“逆城市化”的轨道，整个社会在城乡普遍联系和全面互动基础上进入了城乡融合和城乡一体化的发展阶段。我国则在致力于缩小城乡差距、解决“三农”问题、消除城乡二元结构的背景下提出了“城乡统筹”“城乡一体化”等发展战略。但经济的迅速发展促使城乡关系不断产生新问题，对其研究也产生了新视角。面对新的历史阶段，仅以“城乡一体化”“城乡统筹”等方式协调城乡关系，会使具备完全城市化条件的地区固化城乡二元的思想，新的研究趋向则是从思想上破除城乡二元，提出了建设“城、田、人”协调发展的城乡一元化的要求。

我国作为工业化和城镇化进程相对滞后、农业发展基础也很薄弱的发展中国家，城乡关系经历了1949—1978年“城乡分治、以

农补工”、1978—2000年“工农互动、城市主导”以及2000年至今“以工促农、以城带乡”的三个阶段。在此过程中，我国在破解城乡二元结构、形成新的城乡发展战略等方面的思路在不断清晰。如果说“城乡统筹”是全国性城乡关系发展的指导思想，“城乡一体化”则是某一城市全域内城乡协调发展的现实命题，是城乡统筹要实现的目标。但当前我国新型城镇化的建设仅通过农村工业化、农村城镇化等城乡发展模式来实现，忽略了具备完全城市化条件的地区建设城乡一元化的可能。可以看出自新中国成立以来，我国的城乡关系研究虽从未停止，但重点仍是协调城乡发展，城乡一元化的思想还未体现。

城乡一元化发展需要以廓清其内涵为基础，但我国学者仅从户籍、城乡居民心理融入、公共政策、空间规划等单方面解析城乡一元化，并不能包含城乡一元化的全部内涵。我们认为，将城乡一元化定位为一个消除城乡二元的理想城市模式，其目标是在具备完全城市化条件的地区，把人类生存聚居的环境作为一个整体进行建设，按照城市建设标准完善对农村地区的规划发展，消除城乡差别，实现城市和乡村在空间布局、经济、社会、生态环境上整体性的融合发展，中心区和城郊区无差别公共服务，智慧互联互通。这既是一个长期的地区经济社会发展过程，也是社会—自然—经济复合系统演替的顶级状态。

城乡一元化的建设需要在区域空间、产业、公共政策、公共服务等方面具备一定的基础条件，否则会制约一元化建设进程。第一，城市、农业、生态空间相互融合。城乡一元化要求在城市空间上规模明确、密度合理，农业空间与生态空间保护完好，能实现与城市空间的相互融合。第二，经济发展战略均衡、产业布局合理。农业经济发展到一定阶段后分离出工业部门，工业的发展催生了第三产业的发展。即农业是经济发展的原始动力，工业是根本动力，第三产业是后续动力。城乡一元化要求在产业布局上农、轻、重工业能够均衡发展。第三，户籍及其他相关公共政策无差异。户籍制度与最低生活保障和养老保险政策、医疗保障政策、计划生育政策、住房保障政策、劳动就业和教育政策、兵役和优抚安置政策等方面存在协同作用，因而城乡分离的户籍制度造成了城乡居民在所享有的这些公共政策方面明显不平等。城乡一元化要求有统一的户口登记制度及与之相适应的社保、卫生计生、教育、就业、住

房、土地及人口统计制度；同时，鉴于农民对土地开发有历史性的贡献，可在一定时期内延续其土地利益。第四，健全的公共服务体系。公共服务的特点决定了提供公共服务是政府的重要职能，但长期以来政府制度的城市偏向使公共服务事业投入重点在城市。城乡一元化要求建立起无差别的公共服务体系。

马克思曾设想：要使现存的城市和乡村逐步演变为既有城市一些特征，又有乡村一些特征的新的社会实体，这揭示了人类社会和经济发展的基本趋势与正确方向。党的十九大明确提出了“新型城镇化”概念，在我国进入全面建成小康社会的关键阶段进一步把“提升城镇化建设质量”列为“十三五”时期的重要任务之一。在如今城镇化浪潮的推动下，继续套用原有的城乡发展模式很可能使固有的城乡二元思想继续加深，无法在发展中贯彻以人为本、可持续发展的思想，传承“城、田、人”的和谐关系。如何借鉴英国的“田园城市”韦林、荷兰的“大学城”瓦格宁根、日本的“科学城”筑波等的一元模式，以及我国张家港、深圳、台湾宜兰县等在城乡一元化方面的建设经验，构建一个没有城市和农村区分、区域内空间结构融合，产业、居住、交通、生态结构布局合理，资源互惠共享，居民只有从事的职业不同而无农村人口和城市人口之分，在公民权利、公共政策、公共服务均等化等方面无差异的“城、田、人”协调发展的城乡“一元模式”新格局，对于杨凌等具备完全城市化条件的中小城镇的模式与实践选择都是巨大的挑战与机遇，也是新型城镇化建设值得深入研究的课题。

陕西城市战略研究（所）院出版了《建设休闲汉中研究》《陕西城市化发展理论与实践》《生态旅游开发与环境保护——基于红碱淖景区的研究》《历史文化名城现代化建设若干问题的研究——韩城市保护发展的探讨》等专著，获得省市多项奖励，在学术界中提出了有一定影响力的观点和模型，社会经济效益突出，推动了相关城市发展转型与区域创新发展，其发展至今已经成为西部地区重要的集科学研究、人才培养、咨询服务于一体的城市经济与管理研究机构。2012年5月，陕西城市战略研究院的研究人员在考察中听取了杨凌城乡一体化发展情况和城乡规划建设的基本情况汇报之后，一致认为杨凌有条件创新城市发展理论并提出了杨凌农科城一元化建设的新命题。薛伟贤教授及其研究团队在理论分析的基础上，结合一元化发展的典型地区——杨凌农科城，

进行了深入细致的实地调研，其最新研究成果《城乡一元化建设之路——杨凌农科城一元化建设研究报告》由中国社会科学出版社推出。全书采用理论分析、模型分析、实地调研等手段，从城乡一元化发展的概念、现状和问题出发，运用归纳与演绎相结合的分析方法和发展的眼光，探索城乡一元化发展的脉络，并提出促进城乡一元化发展的策略。

本书具有四大特色：一是将经济理论与实际相结合，全面总结国内外城市发展模式。首先对城乡一元化发展相关理论进行综述，包括产业发展、人口流动、土地流转、区域发展和生态建设等方面，为城乡一元化发展提供充分的理论指导。其次对城乡一元化相关的概念进行梳理，探讨城市化、城乡统筹、城乡一体化和城乡一元化等概念的区别与联系，构建了“理论分析—环境分析—规划布局—关键问题—政策建议”的城乡一元化研究框架，为城乡一元化发展的系统研究奠定理论基础。最后从国内外典型城市化发展模式入手，选择英、美、日、法、荷等发达国家以及巴西和印度两个发展中国家进行对比分析，并对我国城市化中的苏南乡企推动模式、温州私企推动模式、珠江外向推动模式、胶南农业现代化模式以及洛川特色农业模式进行比较，提出对杨凌及我国城乡一元化建设的启示。

二是深入基层调查研究，全面深刻揭示杨凌城乡一元化建设的现状与问题。从反映经济发展水平的人均 GDP、产业结构、固定资产投资，反映城乡居民生活水平的人均收入、消费能力、生活质量，反映基础设施建设水平的经济性基础设施和社会性基础设施，反映城乡公共服务水平的社会保障、基础教育、医疗卫生四个方面全面刻画杨凌城乡一元化建设的现状，认为杨凌城乡一元化发展存在的问题包括：经济增长动力有待提高，产业集群竞争力不强，工业化程度低；城乡居民收入差距有待缩小，城乡居民收入结构不均等，农村居民收入渠道单一；乡村建设投资规模有待扩大，尤其是农村基础设施和医疗教育服务存在缺口；农村人口转移力度有待增强，转移主体缺乏主观积极性，非农产业吸纳能力不足，城市生活成本过高。这为进一步锁定杨凌农科城一元化建设中的关键问题提供了现实基础。

三是结合杨凌一元化建设实践，提出城乡一元化建设的战略目标与关键问题。从杨凌的历史沿革、地理及空间布局、发展阶段入手，分析

了杨凌农科城一元化建设的有利条件和不利因素,指出杨凌农科城一元化建设机遇与挑战并存。根据一元化综合评价原则与层次,构建出一元化评价指标体系,并对杨凌农科城一元化发展水平进行测评和讨论。提出杨凌农科城城乡一元化建设应遵循统筹兼顾原则、农业示范原则、改革创新原则、民生优先原则和生态宜居原则五大原则,应着眼于经济发展目标、社会发展目标、生态环境目标、城乡发展目标和农业科技推广目标五大战略目标,应攻克产业发展问题、失地农民就业问题、社区建设问题、土地流转问题和公共服务均等化问题五大关键问题。以全域共同发展为理念,积极整合空间布局,优化产业结构,利用区域的河流、台塬、农田、示范林等构筑城市绿色网络,形成绿色网络环绕、功能分区散落其间的绿叶般城市,将杨凌打造为一个“村在田园之中、城在森林之中、人在公园之中”的21世纪新型田园城市。

四是全方位分析打破杨凌城乡二元经济,实现城乡一元化发展的策略。研究认为城乡一元化建设是一项巨大的社会经济系统工程,必须全面统筹各方力量,发挥政府和市场的双重作用,以科技作为第一生产力,推动城乡一元化建设与生态环境协调发展。首先政府在一元化建设中必须发挥主导作用,积极引导一、二、三、四产业融合发展,推进城乡公共服务和基础设施建设均等化,从农村土地流转、户籍改革和农民就业等方面深入推进城乡一元化建设。重视发挥市场机制,促进农业现代化建设,补齐农业“短板”,应着力完善农产品流通体系,以现代物流促进农业发展;培育现代大农业,实施农业专业化、产业化和规模化经营;因地制宜选择农业主导产业和经济发展模式。最后发挥“科技是第一生产力”作用,以农村信息化建设、农业设施装备现代化建设为抓手改造传统农业,联合农业科研单位提升农产品科技含量,提高农产品市场竞争力;加强农业生态化建设,推进生态农业政策深入实施,加大生态环保农业理念宣传力度,建立健全生态补偿机制,促进生态农业示范基地发展模式应用和推广,实现绿色发展目标。

近年来,虽然每年出版的城乡经济协调发展和城乡经济一体化评价的专著很多,但作为全国唯一的一个国家级农业高新技术产业示范区,杨凌示范区应如何充分发挥自身优势,突破弱势,积极推进城乡一元化

建设，形成具有自身特色的发展模式，努力成为在全国乃至世界范围内城乡一元化建设的名片和标杆，为农业发展型城市的建设指明方向，为如何提升城乡一元化水平提供实践经验。《城乡一元化建设之路——杨凌农科城一元化建设研究报告》给出了很好的答案，值得广大读者参阅。

陕西省原省长

中国城市发展研究会理事长

A stylized, bold handwritten signature in black ink, likely belonging to Li Baoshan, the former Governor of Shaanxi Province and Chairman of the China Urban Development Research Association.

2017年11月30日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究意义	4
第三节 研究方法	5
第四节 内容结构	6
一 研究框架	6
二 内容安排	8
第二章 理论基础与文献综述	10
第一节 理论基础	10
一 产业发展相关理论	10
二 人口流动理论	12
三 土地流转理论	15
四 区域发展理论	19
五 生态建设理论	20
第二节 文献综述	21
一 几个相关概念辨析	22
二 城乡一体化研究	28
三 城乡一元化研究	36
四 述评	39
第三章 国内外城市化发展模式研究	42
第一节 国外城市化发展的典型模式	43
一 发达国家的城市化模式	43

二	发展中国的城市化模式	57
第二节	国内城市化建设的典型模式	62
一	国内城市化建设的现状	62
二	苏南乡企推动型城市化模式	65
三	温州私企推动型城市化模式	67
四	珠江外向推动型城市化模式	69
五	胶南农业现代化主导型城市化模式	71
六	洛川农业特色型城市化模式	73
第三节	国内外城市化模式比较及对杨凌农科城建设的启示 ...	75
一	国内外城市化模式的比较	75
二	对杨凌农科城一元化建设的启示	80
第四章	杨凌城市化发展现状及问题分析	84
第一节	杨凌概况	84
一	历史沿革	84
二	地理及空间布局	85
三	杨凌城市化发展阶段	86
第二节	杨凌城市化的发展现状	88
一	经济发展水平	88
二	城乡居民生活水平	96
三	基础设施建设水平	102
四	城乡公共服务水平	105
第三节	杨凌城市化进程中存在的问题	108
一	经济增长动力有待提升	109
二	城乡居民收入差距有待缩小	111
三	城乡基础设施建设有待进一步完善	112
四	农村人口转移力度有待增强	115
第五章	杨凌农科城一元化建设的条件与环境分析	118
第一节	杨凌农科城一元化建设的有利条件	119
一	优势明显的行政地位	119
二	明显提高的经济综合实力	120

三	逐步优化的交通网络	124
四	稳步形成的农业科技示范	125
五	得天独厚的生态旅游资源	129
六	日益完善的土地流转机制	131
第二节	杨凌农科城一元化建设的不利因素	134
一	城市规模有限	134
二	建设资金来源不足	136
三	产业规模有限及商贸流动滞后	138
四	新型社区建设有待进一步加强	138
五	失地农民的城市生活适应能力弱	140
第三节	杨凌农科城一元化建设的机遇	142
一	国家城市建设规划的要求	142
二	陕西省政府先行先试实施城乡一元化发展的定位	146
三	科技推动杨凌农业创新升级发展的战略机遇	146
四	自贸区建设实现特色化发展	147
第四节	杨凌农科城一元化建设的挑战	147
一	绿色贸易壁垒限制涉农产业的整体竞争力	147
二	西安和宝鸡的极点效应对杨凌的负面影响	148
三	行政区划对城市发展的制约	149
第五节	杨凌农科城一元化水平评价	149
一	一元化综合评价原则与层次	149
二	一元化评价指标选取	152
三	一元化评价模型构建	159
四	一元化评价结果讨论	165
第六章	杨凌农科城一元化发展定位、目标与布局	167
第一节	城乡一元化的内涵	167
第二节	杨凌农科城一元化发展原则	172
第三节	杨凌农科城一元化定位	173
第四节	杨凌农科城一元化发展目标	175
第五节	杨凌农科城一元化的布局	181
一	布局总体思路	182

二	布局具体方案	183
三	产业布局方案	190
四	杨凌农科城一元化具体推进工程	197
第七章	杨凌农科城一元化建设的关键问题研究	203
第一节	杨凌农科城一元化的产业发展问题	203
一	杨凌农科城一元化过程中产业发展的重要性	203
二	杨凌农科城产业发展现状与存在的问题	205
三	杨凌农科城产业发展设想	210
第二节	杨凌农科城一元化的失地农民就业问题	216
一	杨凌农科城一元化过程中失地农民就业 问题的重要性	216
二	杨凌农科城失地农民就业现状与存在的问题	217
三	杨凌农科城解决失地农民就业问题的设想	225
第三节	杨凌农科城一元化的社区建设问题	230
一	杨凌农科城一元化过程中社区建设的重要性	230
二	杨凌农科城社区建设现状与存在的问题	232
三	杨凌农科城一元化社区建设设想	236
第四节	杨凌农科城一元化的土地流转问题	240
一	杨凌农科城一元化发展土地流转的重要性	240
二	杨凌农科城土地流转的现状与存在的问题	242
三	杨凌农科城土地流转的设想	247
第五节	杨凌农科城一元化的公共服务均等化问题	252
一	杨凌农科城一元化发展中公共服务均等化的重要性 ...	252
二	杨凌农科城公共服务均等化的现状及存在问题	254
三	杨凌农科城公共服务均等化的设想	257
第八章	杨凌农科城一元化建设的政策建议	261
第一节	发挥政府在城乡一元化建设中的主导作用	261
一	引导杨陵区政府与示范区管委会体制融合	261
二	积极引导三次产业融合发展	262
三	进一步推进公共服务一元化	265

四	完善基础设施建设	267
五	合理规划建设特色社区	269
六	完善失地农民就业政策	270
七	健全土地流转运行机制	273
八	细化户籍改革制度	274
第二节	充分利用市场机制促进区域经济增长	276
一	完善农产品市场流通体系	276
二	培育农业大户和龙头企业	276
三	提升农业生产专业化和规模化水平	278
四	确立农业主导产业地位	279
五	因地制宜选择农业现代化经济发展模式	280
第三节	发挥“科技是第一生产力”的作用	281
一	加快推进农村信息化建设	281
二	提升农业设施装备现代化水平	284
三	多措并举保障新技术研发动力	284
四	加强农业科技推广体系建设	287
五	推进智慧杨凌建设	288
第四节	统筹生态环境	289
一	合理的政策引导与支持	289
二	建设生态循环型现代农业示范基地	291
三	完善生态补偿机制	291
四	加大环保宣传力度	293
第九章	研究结论	294
第一节	研究工作总结	294
一	主要研究工作	294
二	研究的创新点	298
第二节	未来研究方向	300
	参考文献	301
	后 记	313

第一章 绪论

第一节 研究背景

城乡二元经济社会结构的存在，严重阻碍了城市与农村的协调发展，在后改革时代下，我国的城乡一体化建设渐入佳境。计划经济时期，受到赶超型战略和“城市偏向”相关政策制度的影响，城市经济社会实现了快速发展，相反乡村却陷入了发展滞后的困境，导致城乡之间差距逐步扩大，形成了城乡二元结构。中国城乡二元结构主要表现在体制、社会、文化、公共服务等方面的二元化，严重阻碍了城乡关系的协调发展。十一届三中全会之后，中国拉开了改革开放的序幕，为中国的经济发展带来了新的契机，也为中国的城乡一体化建设注入了新的活力。历经 30 多年的改革开放，中国实现了由计划经济到市场经济、由温饱不济到总体小康、由封闭的农业社会到开放的工业社会的三大跨越，持续高速的经济增长明显增强了中国的综合国力，城市化水平也得到了显著提升，城市化率从 1978 年的 17.92% 增长至 2016 年的 57.35%（见表 1-1）。目前，中国城乡一体化已逐渐深入，但是城乡一体化水平还比较低、地区之间的发展还很不平衡。特别是发展落后的农村地区，其城乡关系失衡状态更加突出，已成为当前中国经济社会发展的突出矛盾之一。我们还需认识到，与党的十八大提出的城乡发展一体化以及党的十九大提出的决胜全面建成小康社会的目标相比，我国缩小城乡间和区域间的发展“鸿沟”仍任重道远。因此，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，走城乡融合发展的道路将成为我国未来城乡发展战略的重要选择。

表 1-1

1978—2016 年中国城市化率

单位: %

年份	1978	1988	1998	2008	2015	2016
城市化率	17.92	25.81	30.40	45.68	56.10	57.35

资料来源：国家统计局统计数据。

进入 21 世纪以来,国家在推进城镇化发展工作中的指导思想逐渐明晰,为城乡一体化建设指明了方向。我国城乡一体化建设战略的演化大致经历了“统筹城乡经济社会发展—统筹城乡发展—城乡经济社会发展一体化—城乡发展一体化”的历程(白永秀,2014),如表 1-2 所示。2002 年 11 月,党的十六大在制定全面建设小康社会的奋斗目标时,针对繁荣农村经济,加快城镇化进程的需要,指出“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”。2003 年 7 月,针对社会主义经济、政治、文化、社会全面发展的要求,胡锦涛在全国防治非典工作会议上指出,要更好地坚持协调发展、全面发展、可持续发展的科学发展观。同年 10 月中旬,中共十六届三中全会明确提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,促进经济社会和人的全面发展”,强调“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、统筹国内发展和对外开放的要求”,推动改革和发展。2007 年 10 月召开的党的十七大提出,“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”。随后党的十七届三中全会指出,当前中国已经进入破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的时期。随着对现阶段中国经济社会发展状况认识的不断深入,加上城乡一体化理论体系的不断完善,建设协调的城乡关系成为缓解“三农”问题,突破城乡二元结构的必然选择。

表 1-2

城乡关系理论的提出历程

城乡关系理论	提出时间	事件
统筹城乡经济社会发展	2002 年 11 月	中共十六大
统筹城乡发展	2003 年 10 月	中共十六届三中全会
城乡经济社会发展一体化	2007 年 10 月	中共十七大
城乡发展一体化	2012 年 11 月	中共十八大