

2004

统筹城乡发展·北京论坛文集

统筹城乡发展



瞿振元 王孝东 主编

中国农业大学中国农村政策研究中心



中国农业出版社

2004
2004 统筹城乡发展·北京论坛文集

统筹城乡发展



瞿振元 王孝东 主编

中国农村政策研究中心

中国农业大学中国农村政策研究中心

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡发展: 2004 统筹城乡发展·北京论坛文集/
瞿振元, 王孝东主编. —北京: 中国农业出版社,
2005. 4

ISBN 7-109-09741-2

I. 统... II. ①瞿...②王... III. 城乡建设-研究-北
京市-文集 IV. F299.271 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 032776 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 柯文武 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 19

字数: 335 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 瞿振元 王孝东

副主编 王海滨 郭 沛 王素江
辛 贤 蒋国华

编 委 (按姓氏笔画排序)

王 杨 王 涛 王秀清
苏宝忠 辛翔飞 陈雪梅
武拉平 赵 阳 赵大恒
程国强

前 言

2004年12月12日，由中国农村政策研究中心（CRDP）、中国民主促进会北京市委员会主办、密云县政府承办的“统筹城乡发展北京论坛”在北京举行。论坛旨在总结北京的经验，深入探讨制约北京城乡协调发展的社会与经济因素，提出解决“三农”问题、推进城乡协调发展的途径与对策，为推进北京率先基本实现农业现代化、全面建设小康社会提供科学决策的依据。

CRDP主任、中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文，农业部常务副部长尹成杰，CRDP研究员、国务院研究室副主任李炳坤，北京市副市长牛有成，科技部秘书长张景安，CRDP研究员、中国农业大学党委书记瞿振元，中国农业大学校长陈章良教授，中国农业大学副校长傅泽田教授，CRDP研究员、中国农业大学副校长谭向勇，密云县代县长王孝东等出席论坛并讲话。

来自国务院、农业部、中国农业大学等100余位专家学者，就统筹城乡发展，破解“三农”问题等进行了深入探讨，有针对性地提出了对策。特邀陈锡文、尹成杰、李炳坤作了主题报告，邀请中国农业科学院研究员刘志澄，CRDP研究员、农业部政策法规司司长陈晓华，CRDP研究员程序，农业部政策法规司原司长郭书田，中国社科院社会学所原所长陆学艺，清华大学教授、民进北京市副

主委、全国政协委员蔡继明，中国社科院城市所原所长傅崇兰研究员作了学术报告。

专家们分别就北京如何实现统筹城乡经济社会发展，农民专业合作社立法，消除城乡收入差距，打破城乡二元结构等问题进行了深入研讨。中央电视台、农民日报、新浪网等全国 30 家媒体做了跟踪报道。

现将此次论坛的报告和论文编辑成册，供大家参考。

目 录

前言

开幕式致辞

- 密云县统筹城乡发展的思路 王孝东 (3)
- 谋求统筹城乡发展的最小成本 王佐书 (8)
- 为农村发展做出实实在在的贡献 瞿振元 (10)
- 谋求城乡统筹, 实现全面协调可持续发展 牛有成 (11)

主题报告

- 统筹城乡发展的基本思路 陈锡文 (15)
- 为什么现阶段党中央提出统筹城乡发展的要求? 目前农业、农村发展中存在着哪些不容忽视的突出问题? 城乡统筹在当前的情况下要做哪些实际工作? 认清我们所处的发展阶段, 城乡统筹要如何落入实处?
- 统筹城乡发展的思考和建议 尹成杰 (26)
- 现阶段, 为何提出城乡统筹发展方略, 其现实意义在哪里? 应该如何科学理解城乡统筹方针的内涵? 在实施统筹城乡发展当中, 应该采取的主要途径有哪些?
- 如何统筹城乡发展 李炳坤 (36)
- 统筹城乡发展是多元收入分配格局的调整, 作为省市这一级如何统筹城乡发展, 有哪些方面需要注意? 该从哪些方面来发展和壮大县域经济?
- 把科学技术真正扎扎实实变成生产力 张景安 (39)

学术报告及交流论文

把握机遇 发挥优势 积极统筹首都城乡发展 牛有成 (43)

北京作为首都,其郊区与城市之间,特别是山区与城市之间,还存在很大差距,城乡割裂与二元结构还没有被打破,北京市统筹城乡发展的内容和制度建设包括哪些方面?

城乡统筹的逻辑与路径选择 瞿振元 (46)

本文系统阐述了城乡统筹的逻辑,深入分析了西方发达国家城乡关系的处理,从城乡统筹的根本目标、内在要求、主导力量、突破口以及动力源泉等方面论述了现阶段我国统筹城乡经济社会发展所应进行的选择。

统筹城乡和统筹经济社会事业协调发展研究 陈晓华 (53)

本课题从不同层面描述了城乡差距现状,揭示城乡关系失衡的体制成因及其对全局的不利影响;结合经济体制转型和新型工业化的新背景、新形势,借鉴国际有益经验,初步提出了实施“两个统筹”战略的一系列政策思路和对策措施。

生态服务价值生态补偿和盘活生态资产 程 序 (81)

什么叫生态服务价值?近年来生态农业的边缘化现象背后隐藏的经济原因是什么?如何推进生态农业、盘活生态资产,现实生活当中到底怎么样去做政府、非政府的生态补偿?

北京市统筹城乡发展的对策建议 郭书田 (87)

如何把十六大提出的统筹城乡经济社会发展的重要战略具体化,落实到实际工作中?结合北京,结合密云,要落实这些目标的各种要求,需要解决哪些问题?

北京市二元结构与统筹城乡发展 陆学艺 (91)

北京要实现现代化,实现城乡的协调发展,要注意哪些问题,关键点在何处?北京的二元结构,有哪些表现?如何把北京郊区建设好,又该注意哪些方面的问题?

土地制度与统筹城乡发展 蔡继明 (95)

如何让农民真正获得土地,即土地的所有权?如何让农

民安心离开土地?从中国的现代化、城市化的角度来看农村土地制度的进一步变革该如何进行?怎样改革我们现有的土地制度呢?

城乡差距形成的机理 傅崇兰 (101)

城乡差距的形成究竟是什么导致的?根本原因是什么?是国家的财政体制,国家的国情还是其他?农村公共物品的建设对解决这个问题有什么作用呢?

关于统筹城乡发展问题的一点看法 安希俊 (104)

实施城乡分治战略究竟带来了什么样的后果,这些问题在北京市也有不同程度的表现,该如何防止这些弊端出现呢?

树立科学发展观,推进统筹城乡发展 陈晓华 (106)

统筹城乡发展有哪些重大意义?目前城乡失衡的现状究竟怎样,是哪些因素导致的?借鉴国际经验,探索统筹城乡发展的有效途径有哪些,其目标和原则及步骤如何?创新统筹城乡发展的体制机制又是怎样?

按照城乡统筹发展的要求建设城市低收入者社区 丁学东 (117)

为什么劳动力转移速度会明显放慢?为什么2004年以来在部分城市出现了民工短缺或“民工荒”的现象?建设城市低收入者社区对于加快农村劳动力转移有什么重要意义?

如何实现统筹城乡经济社会发展 郭书田 (124)

城乡二元结构加剧,已成为推进社会主义现代化的重大制约因素。在经济上二元结构的突出表现有哪些?要采取哪些对策使对“重中之重”的农业的要求落到实处?

统筹城乡发展的切入点 刘志澄 (135)

统筹城乡是把城市与农村的经济社会发展融为一体,放在一个平台上整体推进,分步运作,其优势体现在多方面,但统筹城乡发展的切入点应该在哪里?

解放土地:公共所有与股份合作 孙 津 (138)

现在进行新一轮土地解放,当前直接针对是为农民的持续增收提供可能的途径,就是建立公共土地所有制,并以股份合作作为建立公共所有制所需要的结构形式和与公共所有原则相一致(或相适应)的经济运作机制。

北京远郊区县乡镇企业聚集分析 张正河 (147)

分散造成低效, 聚集能产生效益。北京市远郊区县乡镇企业聚集现状如何? 分布有什么特点? 形成这种分布的主要原因是什么? 乡镇企业的迁移要有何权衡? 该如何引导企业迁址, 培育产业集群?

经济发展水平制约下的城乡公共产品统筹供给: 理论分析

及其现实含义 林万龙 (158)

公共产品的供给问题是长期困扰农村尤其是经济发展水平相对较差地区的突出问题。城市偏向型的发展战略是导致这一突出问题的关键性因素, 经济发展水平这一客观因素在其中是否也起作用?

北京市城乡一体化探讨 朱启臻 (168)

就中国情况而言, 城乡关系问题的解决关键在于解决农民问题, 城乡关系的融合过程从某种意义上讲就是解放农民的过程。解放农民的措施首先在于改革城乡二元体制, 建立城乡一体化的就业保障制度, 努力提高农民的素质和农民的生活质量。

农民专业合作社经济组织立法若干问题思考 任大鹏 (178)

本文从法理和现实角度对农民专业合作社经济组织法的调整范围以及农民专业合作社经济组织的本质、外来资本设置、法人类型及民事责任进行了分析研究。

基层政府执政能力在统筹城乡发展中的作用 黄卫东 (187)

当前农业和农村经济发展有哪些难点? 统筹城乡经济发展已成为各级政府发展农村经济, 提高农民收入的共识。提高农村基层政府的执政能力要注意哪些方面的问题?

北京生态农业农村发展战略与整体实施方案 吴文良等 (191)

提出生态农业、农村发展战略的背景是什么? 有哪些内涵? 北京生态农业、农村发展战略有什么重要意义? 目前的现状如何? 有何设想? 整体实施方案是怎样?

试论北京城乡发展“三农”问题及其对策 石维行 王 勤 (202)

农业、农民和农村问题, 是关系到我国经济发展和稳定的重大问题, 城乡“三农”的主要问题是什么? 该如何改革创新? 北京城乡“三农”问题的机遇和挑战有什么表现?

土地股份合作制：推动北京农村经济增长的有效

途径 高春艳 南国良 (208)

土地问题是农村经济问题的核心，随着北京城市化的推进，农村耕地越来越少，而且农业的劳动生产率较低，为了应对国外农业企业的挑战，京郊农村应进行农业组织体制的改革，推行土地股份合作制

京郊城乡发展的影响因素分析 李世峰 (215)

本文在分析城乡发展理论的基础上，借鉴国内外已有研究的成果，从动力因素、传导因素、保障因素、促进因素和实现因素等方面，系统地剖析决定京郊城乡统筹发展的表层因素和深层因素。

健全医疗保障制度，促进北京农村发展 孙秀兰 (224)

北京市农村医疗卫生事业的发展现状？取得了哪些成效？农村医疗保障体系中存在着哪些问题？北京市农村医疗保障该如何发展？

统筹城乡发展 推动郊区农村教育城市化 马宗虎 南国良 (231)

农村教育是一个备受关注的问题，农村教育城市化是一个发展目标，这一过程当中要注意什么？如何提高农村教育的质量和效益？推进郊区农村教育城市化有哪些策略？

加快京郊村镇基础设施建设，统筹城乡发展 王 玉 彭高军 (236)

京郊村镇基础设施建设现状如何？存在哪些主要问题？发达国家基础设施建设与村镇发展对我国有何借鉴？各级政府应如何加快村镇基础设施建设，不断满足居民生活和社会发展的需要？

统筹城乡就业，促进农村剩余劳动力转移 徐世超 王克昕 (242)

本文从城乡就业现状的分析入手，结合目前城乡就业形势及其面临的矛盾，指出解决问题最好的办法是走城乡劳动力就业统筹兼顾之路，从各方面提出了解决农村剩余劳动力就业的有效途径。

北京二元城乡结构现状与对策分析 赵子征 彭高军 (248)

全面建设小康社会，必须要打破目前的城乡二元结构。我国城乡二元体制形成的理论基础是什么？北京城乡二元结构现状如何？主要存在着哪些问题？打破城乡二元体制应从哪些基本方面入手？

从城乡统筹视角看北京市征地制度改革 张克昕 程世勇 (256)

城市化的加速发展必然要大量征用农民耕地。北京市现行的征地制度有什么特点和哪些不足? 进一步改革完善土地征用制度要从哪些方面入手?

北京市统筹城乡发展中的农地问题研究 李伟群 曹莲娜 (263)

通过分析北京市城乡差距的现状和发展趋势、现行农地制度的弊端及其产生的原因, 借鉴国外农地制度改革的成功经验, 作者认为改变城乡二元经济结构必须进一步优化土地资源配置效率, 解决好农民土地问题。

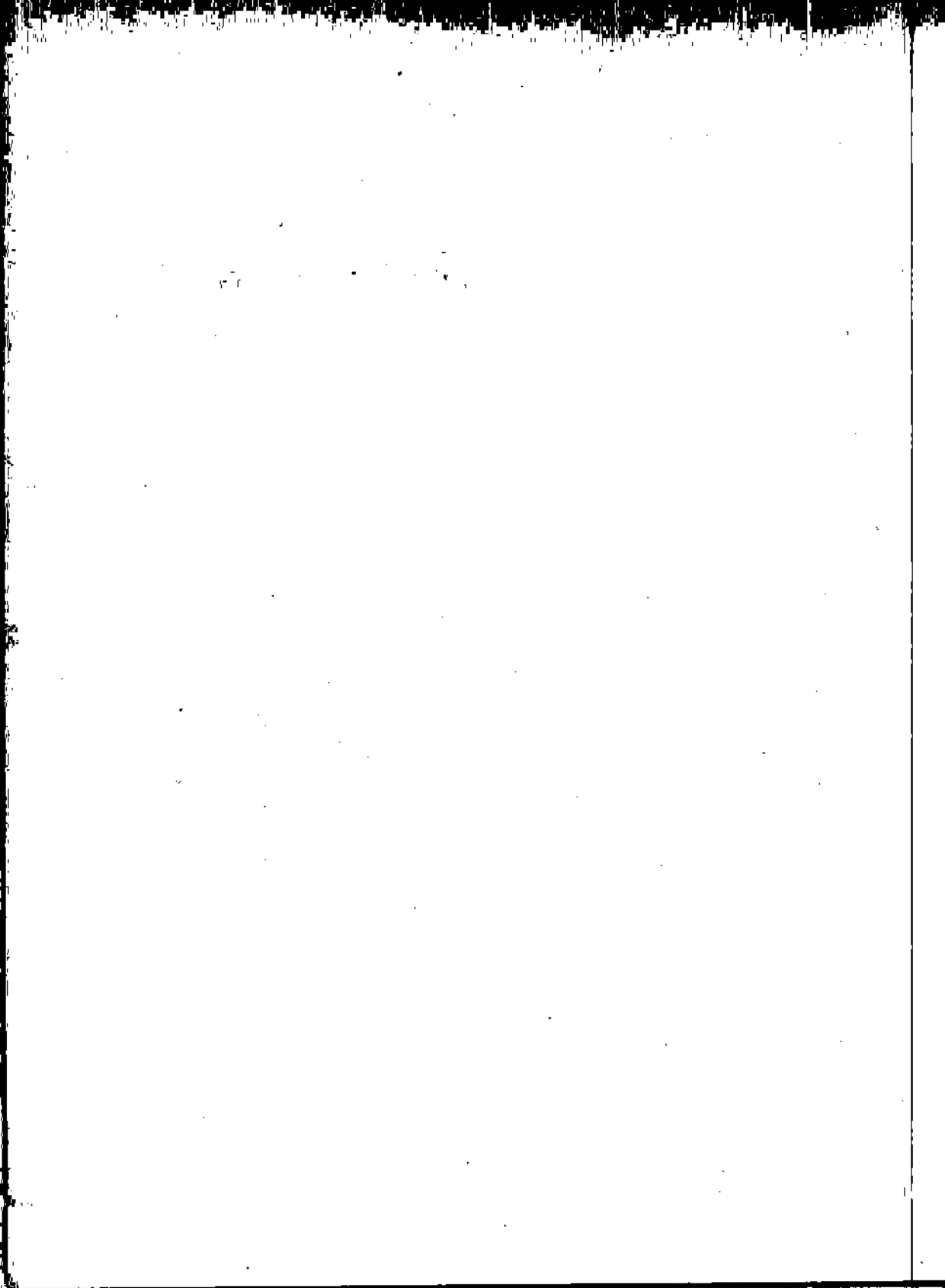
北京市城乡统筹过程中的人力资源现状及对策研究 蒋 雯 (273)

本文以大量统计数据为依据, 对北京市农村和城市人力资源存量现状和问题进行了比较分析, 指出城市人力资源存量现状及隐含的矛盾, 给出了北京市城乡人力资源统筹的对策建议。

北京市城乡消费水平差距分析 刘 辉 (282)

北京市的城乡之间消费水平差距表现如何? 影响城乡消费的主要因素是什么? 为何农村消费倾向低于城镇? 本文利用数据建立模型进行了分析, 提出要加强社会保障体系和农村消费市场建设。

开幕式致辞



密云县统筹城乡发展的思路

王孝东

密云县代县长

尊敬的各位领导、各位专家、同志们，大家上午好！今天对于密云县 43 万人民来说是一个双喜临门的日子。

第一件喜事，是中国农业大学中国农村政策研究中心和民进北京市委联合主办的统筹城乡发展论坛现在密云隆重开幕了。我代表密云县委、县政府，对各位领导、各位专家、各位嘉宾以及新闻界的各位朋友光临密云表示最热烈的欢迎和最衷心的感谢！

相信有这么重要领导和权威的专家重视与参与，统筹城乡发展北京论坛会对北京更好地贯彻落实中央五统筹的精神和要求、对密云为统筹城乡发展做贡献起到重要作用，同时，也希望各位领导和专家能够为密云的建设、发展提出具体的要求和宝贵的建议。密云县委、县政府和全县人民将会非常尊重大家的意见，认真学习，积极实践，以加快密云也是北京重要区的经济发展、社会进步和生态建设来回报各位。

第二件喜事，是中国农业大学与密云县的全面合作将正式启动。密云县历史悠久，先有渔阳军，后有北京城，陈胜、吴广起义时的渔阳就是现在的密云。近几年我们按照江泽民同志提出的绿山、净水、富民的要求，在市委、市政府的领导下实施首都水源区发展战略，坚持走“科教兴县、依法治县”之路，努力建设先进优美的自然环境、先进完善的设施环境、高效规范的体制环境和健康和谐的人文环境，实现了生态与经济的结合，保水与富民的统一。

密云 70% 的面积是处在水源保护区之中，70% 的人口是农民。为促进农业产业化进程，提高农业科技含量，尽快把传统农业转化成现代农业，把北京的农业大县变成北京的农业强县，密云县委、县政府将与北京的最高学府全面合作，聘请中国农业大学的农学、畜牧、园林、食品等多个专业的 24 名一流专家学者，作为密云发展专家顾问，将马上启动密云生态农业和经济问题发展战略课题研究。

特别值得一提的是密云县委将与中国农业大学党委联合发起“红色 1+1

科技行动”，具体就是中国农业大学的10个博士研究生党支部与密云县的10个村党支部进行共建，这项工作经过两个月的准备已经全部就绪，中国农业大学的10个博士生党支部，100名左右的博士生将带着他们的热情、知识和课题从今天开始正式进驻密云，与密云县的10个班子强、基础好、有前景、辐射强的党支部进行共建。通过“红色1+1科技行动”，百名博士将在密云县2229平方公里的土地上施展自己的才华，密云的这些村将可能是全国拥有博士生最多的村，密云县也可能将是全国拥有博士生最多的县，密云县和中国农业大学党委每年各自拿出不少于50万的专项经费支持这项活动。同时我们从这些党员博士生当中选聘六位在密云挂职，一位县长助理，三位科技副镇长，一位农委副主任和一位科委副主任。有了这些组织、人员和经费的保障，“红色1+1科技行动”将切实推进密云的两大创新，农村基层党支部党建创新与农村科技制度与经济组织创新，进一步推进中国农业大学研究社会实践，加快北京市建设都市现代农业的“221”的行动计划在密云县的贯彻落实，有力促进密云县农业收入的增长、农村面貌的改变和农村经济的发展，从而带动密云县经济、生态和社会的全面、协调、可持续发展。

今天这两件喜事给密云加快发展带来了新的奇迹，借这个机会我把密云县自身统筹城乡发展的一些想法向各位领导和专家汇报一下：

密云县过去是被动地走了一条生态经济发展的道路，我们多年来为了保护水库的水，全面地发展绿山，就是绿化，环境保护，水库上游不发展工业，严格限制旅游等各种设施，这样涵养了密云县的生态资源。在中央提出新的科学发展观这个新的条件下，我们认为密云县应该走一条主动地发展生态经济的道路，所以我给大家介绍一下，大概三个方面：第一，密云县的发展现状，对发展现状的基本判断；第二，密云县发展道路的一些思考；第三，密云县统筹城乡发展的一个重要的举措：争创国家级生态县。

对密云县的发展现状，我们有几个判断：

第一，对于北京统筹城乡发展这个大题目来说，密云县就是个“乡”，在统筹城乡里面密云县扮演的角色就是一个“乡”，我们认为密云县必须抓住机遇、加速发展、迎头赶上，这样才能够适应城乡统筹这样大的形势。

第二，密云县有两个70%的基本现状：70%的面积是处在水源保护区，做农业、做旅游应该受到严格的环境保护的制约；70%的人口是农民，统筹城乡的任务就比较重。所以我们认为保育生态是密云县发展的基本要求，就是我们不管怎么样发展，我们要把保育生态，建设良好的生态环境作为密云县发展的基本要求。密云县的发展必须更加注重统筹城乡，必须使农民找到谋生的道路、找到致富的道路，这样才能实现农村的城市化，才能实现农民的城镇化，

才能够使城乡统一起来。

第三，密云县正在以“美丽的城市、优良的生态”著称。现在很多客人来到密云县留下的最深的印象，就是认为密云县城市非常美丽，认为密云县的环境生态是非常优良的，来了一次还想来第二次，所以我们认为这样一个品牌优势，就是生态资本的优质，所以经营生态资本应该使它逐渐转化为现实生产力。

第四，新的密云县城市总体规划，新的北京市城市的总体规划，把密云县定位于市东北的产业发展的典范。这样密云县具有了两个优势：①在城市总体规划里头是东部产业发展带，实际上密云县发展产业、发展实业在功能定位上已经确定。②密云县本身具有良好的生态环境，目前已经有了很好的生态资本。所以生态资本加上我们的产业定位加起来应该是一个比较好的生态经济发展基础条件。我们认为在现阶段密云县要发展一定规模的工业化和城镇化，是现代化进程中不可逾越的历史阶段。我们认为保水，必须在70%面积的水源保护区里面严格限制，但是在水源保护区之外我们应该把经济规模、城市规模做大，这样使保水和富民统一起来。

考虑密云县的发展我们现在设想，首先密云县的基本任务是保护水源，要保护水源我们必须让山绿起来，北京市政府今年对我们山区生态林进行了补偿机制，每亩山林补偿20块钱，这样使农民养山就业，我们密云县现在有164万亩山林，市县两级今年一年的补偿金3600万元，有7000农民就靠养护山林，每月领取400块的工资，这个机制就是一个非常好的绿山的机制。绿山了我们才能够富民，主要就是通过保水绿山达到富民的目的。

我们现在密云存在一个问题，往后生态机制补偿20多万人只解决了7000人的问题，特别是对于水源保护的意义，现在还有3万多人，这3万多人的生活、生产受到严重的限制，他们的收入很低，我们想最终的办法还是走一条疏散水源保护区一级圈农民的工作，现在一直在做，但是现在的移民越来越困难，所以我们现在有一个想法，这样一个疏散水源保护区的农民采取产业移民、就业移民、教育移民的办法，所以我们认为要做到保水绿山育林，使得水源保护区的人减少，我们县城应该进一步的市区化，让农村进一步的城镇化，大力发展一些适合密云县区位条件的产业，发展一些环境友好型的产业，来进行支撑。所以就引出我们应该有一个很好的产业布局、空间布局、人口布局，通过我们区域发展的规划，通过生态的规划，最后达到生产发展、生活富裕、生态良好的强县目的。

下面我就产业布局、空间布局、人口布局再给各位汇报一下。从密云整个功能布局上看，我们初步设想密云以水库上下游作为两个不同的空间，上游是