



乡村与城市 融合发展的选择

——北京市城乡一体化发展研究

张 强 主编



 中国农业出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划项目
北京市属市管高等学校人才强教计划拔尖创新人才项目

◎ 张强 主编

乡村与城市

融合发展的选择

——北京市城乡一体化发展研究

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村与城市融合发展的选择：北京市城乡一体化发展
研究/张强主编. —北京：中国农业出版社，2006.6
ISBN 7-109-10928-3

I. 乡... II. 张... III. 城乡结合——一体化——研
究——北京市 IV. F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 060271 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 伍 斌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：9.625

字数：236 千字 印数：1~2 000 册

定价：20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)



作者介绍

现任首都经济贸易大学教授，首都经济研究所所长、中国都市郊区发展研究中心主任。兼任中国农业经济学会常务理事，北京市第九、第十届政协委员。享受政府特殊津贴。曾任北京市城郊经济研究所所长，长期从事并组织对北京等大城市郊区发展与改革的研究，编著有《北京郊区城市化探索》、《世界乡村城市化与城乡一体化》、《中国都市农业》等著作。

《乡村与城市融合发展的选择》几乎涉及到了城市郊区发展的所有重大问题，作者使用资料之丰富，对问题把握之全面，足以显示在这一研究领域的深厚功底。作者的论述大都以北京市郊区作为对象，但这并不影响着本专著的理论价值。我国国情的重要特点之一，是区域发展的不平衡性。发达地区现在遇到的和正在解决的问题，有可能就是欠发达地区在10年20年以后需要解决的问题。从这个意义上看，我国发达地区解决农业、农村、农民问题的思路和方法具有相当程度的先行性。在本书中，作者敏锐地发现并紧紧地把握住了发达城市郊区地区正在出现的农村产业结构从以农业为主向以非农业为主的变化，对正在出现的城乡之间从分隔走向融合的城乡一体化趋势作了全景式的刻画。在整个论述过程中，作者紧紧抓住了一条主线，这就是推进城乡一体化，必须从制度方面打破城乡二元经济和社会结构。作者旗帜鲜明地指出，城乡融合要解决的根本问题，是缩小城乡生活条件差距的问题；它要解决的核心问题，是农民问题；加快发展进程的关键问题，是城市功能向郊区延伸或扩散的问题；目前要解决的薄弱环节，是制度创新问题。

在这本专著中，作者敏锐地指出，土地制度的僵化，诸如对于集体建设用地的使用主体的严格限制，对城镇居民在农村购置不动产的禁令等等，是推进城乡一体化的重大制约。作者提出的解决集体土地制度创新、实现城乡土地资源配置方面的“融合”，抓住了问题的要害。顺应目前城乡融合、城市化与郊区化融合的趋势，如何在维护农民土地权益的前提下，因势利导地引进城市资源参与农村建设，形成以农民为主体、政府积极辅导、动员社会力量参与，充分运用市场经济机制来加快社会主义新农村建设的动力模式，有许多重大制度问题需要探索和试验，而最终的目标正如作者所指出的，就是从制度方面打破城乡二元经济和社会结构。

众所周知，二元经济结构体制是指发展中国家广泛存在的落后的传统农业部门和先进的现代经济部门并存、差距明显的一种社会经济状态。这是发展中国家经济不发达的标志。同时，二元经济结构也是发展中国家从传统的农业社会走向工业化和现代化必经的过渡形态。我国二元体制结构的发展也经历了一个漫长的历史时期。新中国成立后，国家为推进工业化，建立了严格的城乡分割体制，强化了二元经济结构这种过渡形态，延缓了社会转型的进程。直到改革开放前，城乡二元结构的变化呈现出以下几个特征：工农产品不能平等交易；城乡之间要素不能自由流动；城镇居民与农民权利和发展机会不平等。在传统的计划经济体制下，由于过度剥夺农业，实行城乡隔离，造成了工农业发展严重失调和城乡发展的严重失衡，使城乡关系遭到了严重扭曲。在城乡分割的二元结构体制下，我国不是随着工业

化的发展逐步推进城镇化，加速农村劳动力和人口向城镇转移，而是从体制、政策到各项管理制度上都限制农民进城就业和定居，城乡之间要素不能自由流动，大量的农村劳动力被束缚在土地上，农村就业严重不足；由于实行农村农业人口与城市非农业人口两种户籍制度，造成城镇居民与农民权利和发展机会的不平等，加剧了城乡结构的失衡，使城乡差别制度化。改革开放后，随着市场机制的引入，城乡要素交流的范围和规模得到扩大，城乡联系显著增强，计划经济时代形成的阻隔城乡联系和相互作用的各种制度障碍受到了市场力量的巨大冲击，城乡关系逐步得到改善。工农业产品交换市场化程度的提高，极大地推动了城乡关系的合理化进程；农业剩余劳动力向非农产业和城镇的大量转移，密切了城乡联系，对城乡隔离体制造成了巨大冲击。虽然改革开放以来，我国在加强农业基础地位、改善城乡关系上做了大量工作，但农业和农村经济在资源配置和国民收入分配中仍处于不利地位，公共财政对农村公共产品或公共服务领域投入不足，总体覆盖力度不够。农村居民和城镇居民在发展机会和社会地位方面仍然不平等，计划经济体制下形成的城乡分割的二元结构尚未从根本上发生改变，我国城乡发展失衡问题仍十分突出。

由于长期受城乡分割的二元结构体制的影响，在处理农村与城市关系问题上，仍自觉或不自觉地在“重城轻乡”的观念，甚至以牺牲农民利益来换取城市和工业的发展。例如，近年来，国家制定一系列政策，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，使农村富余劳动力转移的制度环境得到初步改善，但我国计划经济体制下形成的城乡劳动力市场分割的状况仍没有发生根

本性的变化。外出农民这么大的一个群体，尽管他们中许多人已经在城市居住和工作了很多年，但仍然很难融入到城市中，进城农民与城市居民身份地位、就业、社会保障、享受公共服务等权利是不平等的。再如，在现行的土地征用制度下，农村土地集体所有者和最终获得土地的城市新使用者之间不能进行直接交易。无论是土地被作为公共用途、准公共用途，还是明确作为私人使用，都是如此。现行征地制度对农村土地所有者和使用者十分不利，因为它造成农民不能分享工业化、城市化过程中土地的增值收益。最近几年，由于推进农村税费改革，由农民负担问题引发的社会矛盾得到缓解或者基本消除了。现在农村最尖锐的矛盾主要跟土地问题有关，集中体现在大量征地造成农民失地问题。中央已经提出实行工业反哺农业、城市带动乡村的方针，但在土地问题上，现实正相反。地方低价征用农民土地，再低价出让给企业，这是以农补工，不是以工补农。这几年城市基础设施建设越来越好，城市越来越漂亮，这其中有相当一部分是靠土地收益，这是农村支持城市，而不是以城带乡。

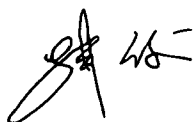
建设社会主义新农村是中央从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的全局出发做出的一项重大战略部署，是解决好“三农”问题的一个重大战略举措。党的十六届五中全会用“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”五句话为我们勾画了未来农村发展的宏伟目标，提出了新形势下农村全面发展的客观要求。十六届五中全会提出的社会主义新农村建设，与十六大第一次正式提出的解决城乡二元结构矛盾、强调城乡统筹的指导思想一以贯之，是落实工业反哺农业、城

市支持农村方针的具体体现。新农村建设是一个庞大的系统工程，是一个经济、政治、文化和社会建设四位一体的综合概念，是一个涵盖整个农村深化改革、促进农村发展的宏伟目标。中央关于推进社会主义新农村建设的战略部署，明确要求把深化农村改革作为新农村建设的重要内容。取消农业税后，农村改革涉及领域更宽，利益关系更复杂，任务更艰巨。必须把改革放在新农村建设的突出位置，着眼于突破城乡二元体制，建立健全统筹城乡发展的制度体系。为此，必须建立健全覆盖农村的公共财政制度；统筹城乡就业，建立城乡统一的劳动力市场；加快改革土地征用制度，保障农民土地权益；建立健全政府对农业的支持保护体系；建立健全农村流通体系和农产品市场体系；深化农村金融改革；推进城乡户籍改革。

张强先生长期从事城市郊区问题研究，现在呈现在读者面前的《乡村与城市融合发展的选择》一书，是他最近十余年对北京市郊区发展问题潜心研究成果的系统总结。作者曾是下乡近10年之久的“知青”，又长期从事对北京郊区特别是“三农”问题的研究，无疑有着深深的“农村情结”。作者长期在大都市地区从事城乡一体化问题的研究，形成了观察农村问题的较为独特的视角，这就是注重“从城市的角度观察农村的发展，从农村的角度思考城市的发展”。在我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段，需要我们“跳出农业看农业、跳出农村看农村”的时候，这种视野就显得尤为必要。从这个意义上说，作者厚积多年研究成果的这本书的出版也是恰逢其时。

我与张强教授相识多年，始终关注他在城乡一体化

领域的研究进展，他许多扎实的研究成果使我获益匪浅。
借在本书出版之际，写下上述文字，是为序。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and strokes, positioned to the right of the main text block.

2006年6月30日于中央党校

前言

【乡村与城市
融合发展的选择】

本书是在北京市哲学社会科学规划重点项目“北京市城乡一体化发展研究”课题成果的基础上写成的。研究和写作主要集中在2001—2004年。本项研究着重解决的问题是：北京市城乡一体化的内涵是什么；北京市在今后一个时期内是否具备实现城乡一体化的条件；如果具备了条件，何以按照城乡一体化的思想来组织城乡之间、地区之间的协调发展；如何从体制、机制、政策上打破长期制约城乡协调发展的二元结构，实现城乡之间、工农之间的制度创新，以制度来保障城乡融合、协调发展；特别是，如何在这个伟大的发展与改革的进程中，历史性地解决农业、农村和农民即“三农”问题，实现现代化的宏伟目标。

城乡一体化是在20世纪80年代提出的观念。那时，我国正处在实现第一步小康目标的起点。一些具有远见的理论工作者和实际工作者，把它作为代表发达地区经济、社会发展方向的用语。现在看来，很难设想在人均GDP不足2000元人民币的条件下，决策部门能够把实现城乡一体化的任务提上议事日程。但是，自那时起，实践上的和理论上的探索是不断的；这些探索，都为现

在能够把实现城乡一体化提到工作日程做出了贡献。因此，当我们为做成这件事情而系统地研究它的时候，我们对那些健在的和已经作古的先驱者们心怀由衷的敬意。

本项研究可能是“老调重弹”，但绝不是“仿制古董”。我们在准备进行这项研究之前的很长时间，就在思考这个问题。我们看到，尽管这个问题很重要，但是真正去深入研究的成果并不很多，能够提出比较系统的解决问题的办法更少。许多提法并没有超出 20 年前。因此，在中共十六大历史性地提出“统筹城乡经济社会发展”要求之时，不少同志感觉到理论准备不足，尚处需要“开题”和“破题”的阶段；甚至今日，一些曾经接触过此类题目的经济学家，一些发达地区的领导干部仍然认为，城乡一体化仿佛是一个遥远无期的话题，现在提出为时尚早。很可能，这就是在此方面人们总觉得前进步伐不快、一些体制改革和政策调整滞后的理论或认识原因之一吧。面对这样的现实，笔者更加感到对进行这项研究，特别是从理论上做出必要的阐述和论证，有一种沉重的历史责任感。

二

本研究建立在对 21 世纪第一个 20 年发展目标进行初步预测的基础上。这一时期是北京市的经济社会发展水平从人均 3 000 美元提升到 1 万美元的时期。这是一种阶段性变化的时期，是一种将会出现一系列前所未有的、“拐点”式变化的时期。根据作者判断，在目前的汇率下，以美元计算的发展水平很可能低于实际的发展水平。所以，我们一直主张把准确地进行目前发展阶段的判断，作为制定重大决策的前提。尤其是不要因低估发展阶段

而造成政策滞后。我们可以把结论提前到这里加以表述，就是：就大城市而言，统筹城乡经济社会发展带有较高起点、较高水平的特征，特别是在东部沿海长三角、珠三角、京津等较为发达地区，应当率先打破城乡二元结构，走向城乡一体化。这是实现现代化的制度性标志。对于期望“率先实现现代化”的这些地区而言，这样的结论可能会使“率先实现现代化”的任务显得更加沉重，使解决“三农”问题显得更为迫切。

未来20年是北京市建设现代化国际大都市的重要时期，需要实现郊区工业化、农业产业化、农村城市化、农民市民化和城市现代化等多方面目标。围绕这些目标，本研究首先要做的是在这些“化”之间找到城乡一体化的“定位”，明确研究对象的概念，避免孤立地看待某项事物。根据笔者从事这类研究的经验，孤立地强调某一方面的“特殊重要性”，忽视事物之间前后左右的联系，往往是造成某些貌似很有道理的研究却难以实行，甚至“走偏”的症结所在。

本书作为一项系统的社会科学研究成果，对城乡一体化发展的历史做了简要的回顾和探讨。这一叙述之所以必要，是因为我们应当弄清前人已经有了哪些很好的认识和很好的做法，我们下一步发展的现实基础是什么。而这一叙述之所以可能，是因为主持人在从事本课题的过程中不得不同时并列进行的其他研究项目中，恰好有《北京农村综合志》中有关北京市农村城市化和区域经济发展的部分，这使我们有机会接触到了20世纪下半叶近50年有关北京市农村的大量文献。

本书作者认为，对策性研究所必备的内容，除了对策性建议本身以外，更重要的是，论证采取这些对策的

必要性和可能性，即实施这些对策需要什么样的条件。这是科学研究成果同一般调查报告、工作研究的重要区别。调查报告、工作研究类文章通常的结构是“现状—问题—对策”模式，重在指出问题，提出解决问题的方法。而对同一个问题，科学研究的分工则应当侧重于分析解决这些问题需要具备哪些条件，这些条件是否已经具备；如果条件不成熟，如何去创造条件。把这些问题研究清楚了，从某种意义说，可能比提出一些具体对策更重要。因此，本文在这方面占用了较多篇幅。在中共十六大提出“统筹城乡社会经济发展”和北京市市委、市政府提出推进郊区城市化以后，人们对城乡协调发展有了新的认识。但是应当说，有相当一部分是停留在任务的角度和层面。我们的研究，试图把观察这个问题的视野引向更深些、更长远些。从历史趋势和发展战略的高度上，增强推进城乡一体化的主动性。

严格地说，提出各项具体措施并非本研究的主要任务。研究工作者必须承认，在具体政策的制定方面，自己远不如政府专业部门的公务员更为内行。根据项目主持人长期从事决策性研究的体会，在制定政策的分工上，理论工作者不要与实际工作者“争锋”，实际工作者也不要对理论工作者“苛求”。前者应当侧重于对发展趋势、实现条件和对策体系的论证，把握好方向，并提出相互能够协调配套的框架性建议；在此基础上，相信实际工作部门能够更加出色地设计出可操作的实施方案。

笔者以为，社会科学工作者在对社会发展与改革问题的探索中，应当具备某种献身精神。这种献身精神至少包含两个方面。一方面，应当积极地探索一些人们（特别是官员们）“感觉到”却不敢言的东西，这些往往

在一定时期内属于“禁区”，与现行规则相悖，甚至受到非议；但是，在史无前例的改革和现代化的进程中，如果已经受到了基层和群众实践冲击的那些“条条”无人敢去从理论上发起挑战，那么何以谈得上制度创新，何以谈得上社会进步呢？另一方面，社会科学工作者应当及时地把研究的结论传递给需要它的地方，让它尽可能早一些地转化为决策者的认识、表述甚至政策文字，而不必等到能够确立自己学术地位时再公诸于世。研究者的乐趣，往往是在他已经说过的话从决策者口中说出来的时候，而不管那时人们是否会去考证这话究竟最早出自何人之口。这就是所谓“待到山花烂漫时，她在丛中笑”。

三

本书包含四个部分。第1~4章组成的第一部分，属于理论部分，主要是对城乡一体化做理论分析与历史回顾。第5~7章组成的第二部分，侧重于分析实现城乡一体化进程中需要解决的问题以及所要达到的目标。第8~10章属于第三部分，主要是从产业与空间、制度与政策、工程与资金三个层面做对策性研究。第11~13章属于第四部分，分专题探索在实现城乡一体化进程中如何解决都市郊区的农业、农村和农民问题。第14章按其性质也应属于第一部分的内容，只是出于技术上的原因把它放到最后，作为一种借鉴或参考。

城乡一体化是一个大题目。它需要多方面的配套研究。我们在这方面做了不懈的努力，积累了大量研究成果。其中，有些是前期进行的铺垫性研究，有些是并行展开的补充性研究，还有些是后来启动的应用性研究。

这些研究包括：关于北京郊区发展方向和战略的纲要研究；关于北京郊区中长期发展远景和目标的规划研究；关于北京郊区农村城市化的对策研究；关于城市建设与农业建设的理论研究（都市型农业研究）；关于北京农民问题的配套研究；关于北京农业结构调整、产业化组织、外向发展和政策调整的系统研究；关于北京菜篮子市场体系的专题研究；关于解决近郊城乡结合部经济社会发展问题的调查研究；关于不同地区实现现代化的典型研究；特别是参加了北京城市总体规划、土地利用总体规划修编和“十一五”时期新农村建设发展规划等重要课题研究。其间，我们还多次组织了各专题研讨会、座谈会和调查、考察，比如“非典”之后召开的乡村社区建设京台研讨会，有关解决失地农民问题的入村调查座谈会，在上海、广东、浙江等地区做的多次专题考察交流。所有这些调研，笔者都有着某些特殊的优势，这对本课题涉及的各细部的深入剖析，以及在此过程中逐步形成比较系统的概念，起到了积极的作用。我们对于在调查研究过程中提供各种情况、资料、思想和经验的各个单位和同志，以及本书吸收了成果的作者们，一并表示感谢。笔者一直认为，拿出好的研究成果，是对支持过我们的人们的最好回报。

本项研究和出版得到了北京市哲学社会科学规划办公室的资助。北京市哲学社会科学规划项目是社会科学工作者的“摇篮”。北京地区的许多学者是在这个“摇篮”中成长起来的。当我们完成本项研究成果的时候首先想到的是：借此机会对资助社会科学研究这一重要机构，以及长期在这一岗位上做出贡献的北京市哲学社会科学规划办公室的同志深表敬意。

参加过本书写作和课题研究工作的有：北京市哲学社会科学规划办公室刘娟副研究员、北京市委研究室郊区处黄庆杰硕士、北京市统计局农村调查队孟素洁高级统计师，中国人民大学赵彦云教授和他的学生王长春硕士承担了城乡建设差距部分的研究与初稿编写，北京市农村经济研究中心黄中庭高级会计师、上海市农村经济研究中心吴志冲高级经济师提供了第9章和第14章的部分初稿。南京大学城市规划专业的张能利用假期为研究数据的整理付出了忠实的劳动。首都经贸大学都市郊区发展研究中心的罗英同志为研究成果修订和出版做了认真的工作。

在本项目即将完成的时候，作者自长期工作过的北京市农村经济研究中心调入首都经济贸易大学，继续从事都市和郊区发展的研究工作。在这一变动过程中，为使本项目得以顺利完成，北京市城郊经济研究会会长赵树枫研究员，首都经贸大学校长文魁教授、郑海航教授，以及学校科研处温胜美副处长、刘延杰同志等都给予了热情的帮助。特别是国务院发展研究中心农村部部长韩俊教授拨冗为本书作序。在此，作者对上述各位谨致谢忱。