

北京

城乡一体化发展研究

华玉武 史亚军 李巧兰 编著
韩 芳 蒋 颖

北京市教育委员会社科计划面上项目 (SM201010020001)

北京城乡一体化发展研究

华玉武 史亚军 李巧兰 编著
韩 芳 蒋 颖

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京城乡一体化发展研究 / 华玉武等编著. —北京
中国农业出版社, 2010. 7
ISBN 978-7-109-14725-6

I. ①北… II. ①华… III. ①城乡结合—一体化—研
究—北京市 IV. ①F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 120174 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 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 9

字数: 300 千字 印数: 1~1 000 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)

前 言

党的十七大报告提出，要建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。十七届三中全会明确提出到 2020 年基本实现城乡一体化的目标，统筹城乡发展、推进城乡一体化越来越成为人们密切关注和探讨的焦点。统筹城乡发展，推进城乡一体化，是解决“三农”问题的根本出路，是打破城乡二元结构的必然趋势，是学习实践科学发展观、全面建设小康社会的重大选择。综观全国城乡发展的情况，各地区、各地城乡发展的速度和质量大相径庭。但无论是发展好的地区，还是发展欠佳的地区，均须采取统筹城乡发展战略，深入推进城乡一体化建设，以推动自身进一步发展。

北京作为中国首都和世界大城市，在北京行政区域内，从空间看是“乡村大，城市小”，但是从人口分布和经济发展看则是“小农村，大城市”。2003 年末，北京市户籍人口 1 148.8 万人，农村人口 357.6 万人，城镇化率为 70.2%，远远高于 30% 的全国城镇化水平。因此，北京最具有条件率先在其行政区域内实现城乡一体化。北京市实施统筹城乡发展战略以来，城乡经济社会

快速健康发展，城乡差别日益缩小，城乡公共服务及社会保障事业不断进步，城乡生态环境逐步优美。中共北京市委根据北京的实际，在十届五次会议上作出北京市《关于率先形成城乡经济社会发展一体化新格局的意见》（简称《意见》）。实践证明，城乡一体化发展思路不仅使城乡改革发展推进到一个新阶段，也是解决好“三农”问题的重要途径。全市规划为四大区域：首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区。《意见》提出，到2020年，北京建立完善城乡一体化的社会保障体系，城乡社会保障制度实现并轨，农村社会保障水平大幅提高，实现城乡教育、文化、卫生等基本公共服务均等化，农村基础设施和社会事业取得长足进步：都市型现代农业体系日臻成熟，环境友好型实体经济全面发展，农村经济实力显著增强，生态质量和人居环境显著改善，生态服务功能显著增强，农村基层组织建设、民主法制建设切实得到加强，农村和谐社会建设取得显著成效。

本书以北京市城乡一体化规划为例，探讨了北京市城乡一体化发展理论、历史进程、发展路径及战略对策并制定了切实可行的评价指标体系，以区域产业发展、城乡布局、基础设施、公共服务体系为基础，提出了针对北京地区条件的城乡发展综合模式，为北京市城乡一体化健康发展、全面建设小康社会提供了一定的理论基础和规划建设的科学依据。

本书是集体智慧的结晶，参与本书编写的主要有华玉武、史亚军、李巧兰、韩芳、蒋颖。本书为“北京城乡一体化评价指标体系研究”课题研究成果，书稿付梓，中国农业出版社的专业而高效的编辑使得本书能够顺利出版，特此感谢。

对城乡一体化的研究是一个不断深入的过程，希望本书的出版能够对于北京和全国城乡一体化研究有所推动，为该领域研究提供借鉴。同时，由于水平和经验限制，书中难免有疏漏和不足之处，恳请读者和专家批评指正。

目 录

前言

第一章 绪论	1
一、概念界定	1
二、研究背景和意义	3
三、国内外城乡关系研究现状与文献综述	7
四、研究的思路和主要方法	18
第二章 城乡一体化的理论基础	20
一、产业升级理论	20
二、区域经济发展理论	23
三、都市型农业理论	27
四、城乡融合理论	30
五、发展经济学二元经济结构理论	36
六、城乡一体化发展理论研究的国际比较	39
第三章 北京城乡一体化的历史进程	47
一、思想认识统一	47
二、城乡规划统一	49
三、城乡建设统一	56
四、北京推行城乡一体化的战略意义	72

第四章 北京城乡一体化动力机制	84
一、北京城镇化的动力机制	84
二、北京城乡一体化的动力	96
第五章 北京城乡一体化发展的科学评价	102
一、北京城乡一体化发展评价分析	102
二、北京城乡一体化发展评价指标体系构建的 指导思想	107
三、北京城乡一体化发展评价指标体系构建的 基本原则	110
四、相关评价指标体系及相关评价指标体系 述评与借鉴	113
第六章 北京城乡一体化发展评价指标体系建构	126
一、城乡一体化评价指标选取的依据	126
二、指标体系构建方法	137
三、北京城乡一体化发展评价指标体系的基本结构与 指标解析	142
四、北京城乡一体化发展阶段划分	160
第七章 北京城乡一体化实践探索	162
一、北京城乡一体化的提出与探索实践	162
二、北京城乡一体化发展面临的个性化特点	172
三、北京城乡一体化发展模式	183
第八章 北京城乡一体化发展思路及路径	201
一、北京城乡一体化发展的战略要点	201
二、北京城乡一体化发展的目标	202

三、北京城乡一体化发展的基本原则及关键环节	204
四、北京城乡一体化发展的路径选择	207
五、北京城乡一体化发展的具体路径	212
第九章 北京城乡一体化战略对策	232
一、北京城乡一体化发展环境	232
二、北京城乡一体化发展理念与原则	238
三、北京城乡一体化发展的对策建议	240
附录 中共北京市委关于率先形成城乡经济社会发展	
 一体化新格局的意见	252
参考文献	273

第一章 绪 论

一、概念界定

统筹城乡和区域发展，逐步消灭城乡对立，实现城乡一体化和城乡居民的全面自由发展，是人类发展的崇高目标。城乡一体化涉及社会经济、生态环境、文化生活、空间景观等各个方面，故其概念对于不同的学科在理解上也有不同程度的偏重。近年来，有关学者根据社会经济的发展特点，分别从马克思主义哲学和政治经济学、社会学、发展经济学、区域经济学、城市规划学、生态学等不同领域对城乡一体化的内涵与外延作了许多研究。

马克思主义哲学、政治经济学认为，城乡关系由城乡一体到城乡分离，再由城乡分离到融合，这种融合与分离的矛盾运动是生产力发展的必然结果，是人类社会发展的必然趋势，是城乡关系发展的普遍规律，是“全部的社会经济史”。人类社会要继续前进，就会要求城乡相互吸收其先进因素，消除阻碍社会生产力发展的壁垒与障碍，使城乡在生产力高度发达的基础上重新融合，从而形成城乡一体化发展的格局。1848年马克思、恩格斯在《共产党宣言》中首先指出，“最先进的国家几乎都可以采取下面的措施……把工业和农业结合起来，促进城乡对立逐步消灭”。恩格斯则在《共产主义原理》中对城乡融合作了较全面的论述，他指出：“通过消除旧的分工，通过产业教育、变换工种、所有人共同享受大家创造出来的福利，通过城乡的融合，使社会全体成员的才能得到全面发展”，并指出城乡融合的两个主要标

志是：工人和农民之间阶级差别的消失和人口分布不均衡现象的消失。

社会学和人类学界从城乡关系的角度出发，认为城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的农村打破相互分割的壁垒，城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展，逐步缩小直至消灭城乡之间的基本差别，从而使城市和乡村融为一体。

经济学界则从经济发展规律和生产力合理布局角度出发，认为城乡一体化是现代经济中农业和工业联系日益增强的客观要求，是指统一布局城乡经济，加强城乡之间的经济交流与协作，逐步实现生产要素的合理流动和优化组合，促使生产力在城市和乡村之间合理分布，实现协调发展，以取得最佳的经济效益。

区域经济学寻求区域持续、协调、全面的发展途径，它是在明确城乡分工、相互促进基础上的双向发展过程。它不是空间的均衡化，而是一个有效聚集、有机疏散、高度协作的最优空间网络系统，从人文生态层次上研究城乡和区域协调发展的问题，认为大力发展农村非农产业和农村小城镇，形成以大城市为中心、以农村乡镇企业为主体的城乡一体化发展网络，取消城乡之间实质性的差异，实现城乡协调发展，最终目的是为城乡居民创造一个良好的生存环境。

规划学者是从空间的角度对城乡发展做出统一规划，即对具有一定内在关联的城乡交融地域上各物质与精神要素进行系统安排，提出城乡一体化是把城市和乡村作为一个统一整体，通过要素的自由流动和人为协调，达到城乡经济一体化和空间组合系统的最优状态。其物质环境建设的特点是地域层次清晰明朗，联系紧密，同步发展，环境优美。因此，规划界更多注重从物质规划和具体操作的角度推进城乡一体化发展。

生态、环境学者是从生态环境的角度，认为城乡一体化是对城乡生态环境的有机结合，保证自然生态过程畅通有序，促进城

乡健康、协调发展。

总之，城乡一体化是随着生产力的发展而促进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化的过程，是在生产力高度发达条件下，城乡人口、技术、资本、资源等要素完全融合、互为资源、互为市场、互相服务，达到城乡之间在经济社会、文化、生态上协调发展的过程。城乡一体化就是要把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体，统筹谋划、综合研究，通过体制改革和政策调整，促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展的一体化，改变长期形成的城乡二元经济结构，实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致，让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠，使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展。城乡一体化是一项重大而深刻的社会变革，不仅是思想观念的更新，也是政策措施的变化；不仅是发展思路和增长方式的转变，也是产业布局和利益关系的调整；不仅是体制和机制的创新，也是领导方式和工作方法的改进。

二、研究背景和意义

（一）研究背景

城乡一体化是社会生产力发展的必然规律，是世界城市化发展的必经过程。由于历史的原因，我国存在根深蒂固的城乡二元经济结构，严重阻碍了城市化的发展，影响了农村经济水平的提高。在我国，城乡一体化是针对我国城乡之间的户籍、劳动用工、社会福利、住房政策、教育政策以及土地使用制度等不同政策形成的城乡二元经济社会分割格局而提出来的，其原意旨在打破城乡二元结构，改革城乡之间政治、经济、社会发展的制度隔离，创建城乡之间政治、经济、社会运行的融合机制。我国城乡

一体化概念主要是从制度、体制范畴的角度考虑，而不是从地理空间范畴上的城乡产业布局的一体化。

城乡一体化思想之所以能在中国兴起，最主要的原因是因为城乡二元结构极大地阻碍了经济的发展。二元结构指的是采用现代技术的现代部门（工业）和采用传统技术的传统部门（农业）并存。我国作为最大的发展中国家，其城乡二元结构的表现更为典型。我国存在城乡二元结构最突出的表现就是城乡之间的贫富差距。1978年，我国城乡收入差距大概是2.6:1，随后家庭联产责任制取代集体生产所有制，农业发展很快，农民的收入也得到了很大的提高，城乡收入差距下降到1.8:1。从1985年开始，我们把以市场为导向的改革全面的推向城市，带来了国民经济的快速增长，但是，农村的增长却相对滞后。到2004年，城乡的收入差距已经达到了3.2:1，比1978年的差距还大。如果把城市居民的非货币收入（如福利住房、公费医疗、单位发放的实物收入等）也算在内，那城乡的收入差距将远远大于3.2:1。根据世界银行的一份报告指出：城乡之间收入比率超过2的极为罕见，在绝大多数国家，农村收入为城市收入的2/3或更多一些。而我国的情况已经远远超过了这一标准。

二元结构的长期存在，导致了中国经济缺乏后劲，造成了现代工业由于缺乏广阔的市场，而出现了产品过剩；另一方面，农村由于缺乏消费能力，依然处于相对贫困阶段。城乡的隔离，阻碍了经济的健康、持续发展。同时，二元结构不利于城乡的发展。由于城市具有较好的生活条件，会吸引大量的农村剩余劳动力向其转移，从而加大了城市的人口压力，对城市的环境、社会治安等都会造成不良影响。另一方面，现行的土地制度使离乡的农民缺乏转移资本，使大量的土地因荒芜而导致严重的土地浪费，不利于农业的发展。

城乡二元结构也不利于全面小康社会与和谐社会的建设。全

面小康社会是要使全体社会成员达到小康水平，而在城乡二元结构下，农村的相对落后，极大的延缓了小康社会的建设。同时，城乡之间的不平衡发展，加剧了城乡之间的矛盾，不利于和谐社会的建设。

由此可见，城乡二元结构极大的阻碍了中国经济、社会的发展，统筹城乡发展，建设城乡一体化是时代发展的必然要求。在党的十七大报告中，胡锦涛同志提出了要“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”，并指出解决好“三农”问题关系到全面小康社会建设的大局。要加强农业的基础地位，“建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”。

（二）研究意义

美国著名经济学家、1994 年诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺斯教授提出的“路径依赖”理论，将是我国进行城乡一体化这一战略转折的基本思路。诺斯教授认为：历史是起主要作用的，制度的变迁与过去密不可分，如果不知道是如何走过来的，也就不知道今后应如何走下去。在我国现行城乡二元社会经济结构下，要一下子取消户籍制度，取消对乡村经济的剥夺，这几乎是办不到的事；在目前乡村就业压力大于城市就业压力的状况下，如果一下子放开，将会造成国家的空前混乱和动荡，一个失控无序的社会是无法获得发展和进步的。所以，稳定渐进式的城乡一体化战略将与我国的经济改革同步。

随着改革开放和市场经济的不断深入，我国的城市化进程加速，我国的社会经济结构发生着巨大的变化，正逐步由城乡对立向城乡融合发展，城乡一体化运动蓬勃发展。

城乡一体化是新时期解决“三农”问题的根本途径。推进城乡一体化，有利于改变计划经济体制下形成的城乡差别发展战略，建立起地位平等、开放互通、互补互促、共同进步的城乡社

会经济发展的新格局。

第一，城乡地位平等，就是取消城乡间的种种不平等待遇，使城乡居民和城乡各类经济主体都能享受公平的国民待遇，拥有平等的权利、义务和发展机会。也就是说，城乡居民应平等地拥有财产、教育、就业、社会保障、社会福利和个人发展等方面的权利，平等地承担国家法律、法规规定的公民应尽的各方面义务；城乡各类经济主体应平等地拥有产业准入、信贷服务等发展机会，平等地承担国家法律、法规规定的税收、劳工保险等社会义务。

第二，城乡开放互通，就是打破城乡界限、开放城市，使城乡居民和城乡各种生产要素都能自由迁徙和自由流动，提高城市化水平和生产要素配置的效率与效益。也就是说，城乡居民可以自由地选择居住地，特别是农民，不仅可以临时在城市就业，也可以长期在城市居住与就业，与原城市居民享有平等的权利和义务；城乡的各类生产要素可以完全按照市场机制，实现在城乡间的自由流动，既要允许农村的非农生产要素向城市流动，以城市为载体，实现优化组合，更要提倡城市先进的生产要素向农村流动，改造传统农业，提升农业发展水平。

第三，城乡互补互促，就是改变城乡分割、各自发展的模式，发挥城市先进生产力和先进文化的扩散与辐射作用，走以城带乡、城乡互促的社会经济发展的路子。也就是说，在经济发展上，要以城市为龙头，形成城乡优势互补、分工合作和第一、第二、第三产业联动的发展格局；在社会文化发展上，要以城市的文明带动农村的文明，形成城乡社区特色鲜明、相得益彰的发展格局。

第四，城乡共同进步，就是在坚持城乡地位平等的基础上，通过城乡开放互通、互补互促机制的作用，加快缩小工农差距、城乡差距、农民与市民差距，实现城乡的共同繁荣与进步。

城乡一体化的最终目标是：第一，在经济层面上，城乡一体化亦是城乡空间经济一体化。通过市场机制，使资源、资金、技术在城乡地域空间上、在不同产业间有序流动和优化组合，促使城乡经济持续发展。第二，在社会层面上，城乡一体化是区域或国家出于社会安定和持续发展考虑，通过一定措施调整城乡两大集团间的经济利益分配，为城乡创造公平的发展环境和生存空间。第三，在生态层面上，城乡一体化是从区域社会整体利益和公众的基本需求出发，将城乡的生产和生活活动纳入区域影响，在空间上建立共建、共有、共享的城乡生态系统。第四，在文化层面上，城乡一体化旨在承认城乡文化在异质性和互补性等基础上，用公认、理性、进步的文化价值观将城乡文化统一起来，促进城乡社会全面发展。

三、国内外城乡关系研究现状与文献综述

（一）国外研究现状与文献述评

产业革命以前，城市与乡村的经济性质并未彻底改变；机器大工业的产生，撕裂了“农业和工场手工业的原始的家庭纽带”，出现严重的城乡分化，城乡二元结构明显，城乡关系的相关研究初步彰显。从历史上看，各国在发展初期都经历了城乡关系失衡的非良性互动状态。不过，在发达国家，由于城市化过程在较长时间内消化了一部分流入城市和农村的人口，使得城乡对立的矛盾得到缓解，城乡关系的理论研究成为区域经济尤其是城市经济的一部分。然而，在广大发展中国家，一边是现代化的大城市，另一边却是贫困、落后、分散的广大乡村；原有城市缺乏对农村人口的吸收能力，新城市缺乏发展壮大的动力，加之政府“城市偏向”与城市居民的“乡村歧视”，城乡之间的二元结构十分突出，城乡二元结构问题及其区域二元社会经济文化结构问题的研

究在较广泛的领域和视野开展。

1. **刘易斯的二元经济论。**其基本思想是，发展中国家普遍存在生产效率不同的传统生产部门（农业部门）和现代生产部门（工业部门），是典型的二元经济结构。由于传统生产部门存在大量的剩余劳动力，现代生产部门用比较低的工资就能吸纳前者的剩余劳动力到本部门来就业，从而促进国民经济增长，当剩余劳动力被“吸干”时，二元经济转变为一元经济，经济发展进入新古典的发展阶段。由于假设在转型增长阶段劳动力是无限供给的，二元结构分析框架解释的主要内容就是发展中国家劳动力无限供给条件下的经济发展过程。刘易斯在 1954 年阐述其二元经济结构理论的论文题目就是“劳动力无限供给条件下的经济发展”，开创性地研究了二元经济向一元经济转型过程中的经济增长问题。

2. **费景汉—拉尼斯二元经济论。**20 世纪 60 年代，费景汉和拉尼斯在运用微观经济学基本理论和计量经济学方法的基础上，构建了费景汉—拉尼斯二元经济结构模型。他们认为二元经济增长最显著的特征是农业劳动力持续地向城市工业转移。在刘易斯条件下，把剩余劳动力转移到工业，不会出现粮食缺口。但是把隐蔽性失业劳动力转移到工业，如果粮食生产效率不提高，将会发生粮食缺口。农业劳动力的转移不仅取决于工业部门的扩展，而且取决于农业部门的发展。正是从这个角度来看，农业部门对工业贡献不仅在于提供剩余劳动力，而且还要提供农业剩余。这是费景汉—拉尼斯模型对刘易斯模型最重要的修正。为此，他们提出农业必须发生平衡的农业技术变迁，使工业部门吸收的劳动力与农业部门能够释放的劳动力相等，促进二元经济的平衡增长。

3. **乔根森二元结构模型。**乔根森模型对刘—费—拉尼斯模型的农村剩余劳动力转移的假设提出质疑，并试图在一个纯粹新