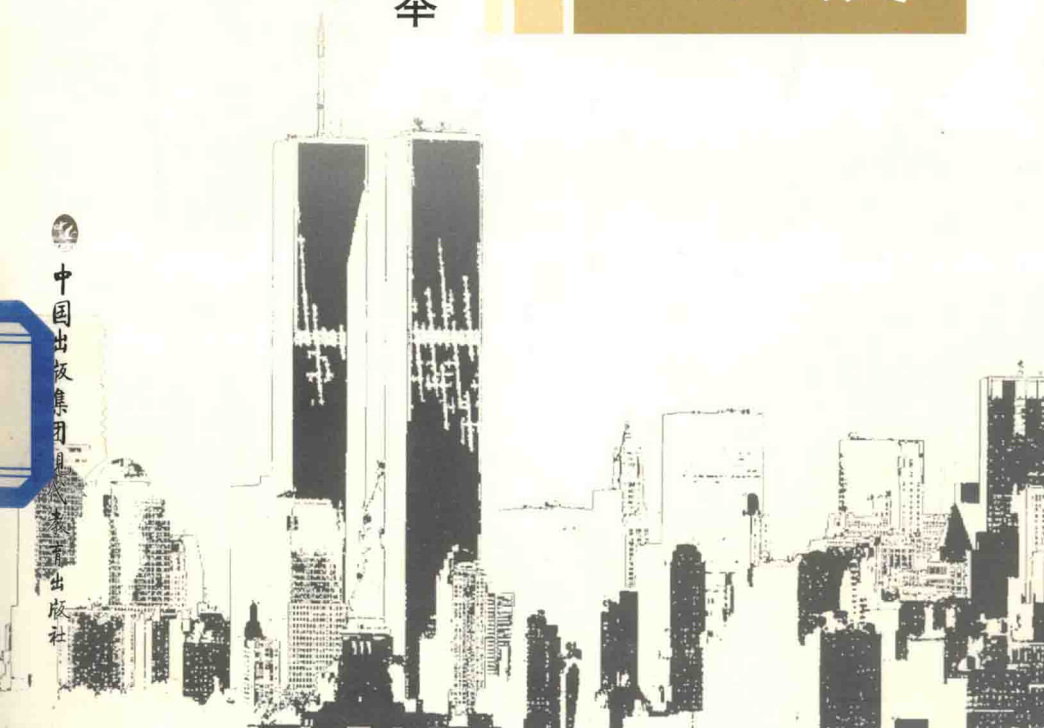


城乡统筹发展 与区域合作

主编 王崇举



中国出版集团
出版社



城乡统筹发展 与区域合作

主编 王崇举

江苏工业学院图书馆
藏书章



现代教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市统筹发展与区域合作/王崇举主编.—北京: 现代教育出版社, 2008.12

ISBN 978-7-80196-365-9

I. 城… II. 王… III. ①城乡建设—研究—中国②地区经济—经济合作—研究—中国 IV.F299.2 F137

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 177186 号

城市统筹发展与区域合作

王崇举 主编

出版发行 现代教育出版社

地 址 北京市朝阳区安华里 504 号 E 座

邮政编码 100011

网 址 <http://www.chinamep.com.cn>

责任编辑 李浩研

设计制作 四川省天隆文化传播有限公司 028-85583565

印 刷 新千年印制有限公司

开 本 880×1230mm 1/32

印 张 14

字 数 350 千字

版 次 2008 年 12 月第 1 版

印 次 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-80196-365-9

定 价 28.00 元

• 版权所有 违者必究 •

编写组

主 编：王崇举

副主编：廖元和 黄志亮 戴 宾
白志礼 周立新

成 员：唐路元 雷晓明 黄 蔚
段小梅 朱莉芬 吴华安
张桂君 舒珊珊

前 言

改革开放 30 年以来，我国各区域经济社会发展取得了令人瞩目的成就。但是，由于长期推行的工业优先发展战略及城乡分割的刚性制度，使城乡二元经济结构成为我国突出的社会经济特征，并逐渐演变成阻碍我国各区域经济社会协调发展的重要制约因素。

成渝地区作为中国城乡二元结构突出的典型地区，集合和叠加了东部现象与西部现象，具有我国很多地区尤其是中西部省区相似的基本特点，是我国基本国情的一个缩影。因此，如何进一步推动我国城乡关系由城乡分割向城乡互动融合的方向发展，成渝地区无疑具有典型意义。

2007 年 6 月 7 日，国家发展和改革委员会批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区。这给重庆、成都两市实现科学发展带来了新的历史性机遇，同时也对两地率先实现统筹城乡发展提出了更迫切的要求。

当前，有关统筹城乡发展和成渝地区经济合作问题成为两地最热门的话题和社会各界关注的焦点，为了更好地开展成渝地区统筹城乡发展与区域合作问题研究，交流有关统筹城乡发展与区域合作的实践和研究经验，

促进成渝地区统筹城乡发展与区域合作，2007年12月6—7日，教育部人文社会科学重点研究基地重庆工商大学长江上游经济研究中心与西南交通大学公共管理学院联合举办了“成渝地区统筹城乡发展与区域合作”研讨会。来自成渝两地相关政府部门、研究机构和高等院校的官员和专家学者参加了此次研讨会。与会者围绕“城乡二元经济结构、城乡统筹与制度环境、城乡统筹与产业发展、促进成渝地区区域合作的对策研究”等议题进行了深入的研讨。为使会议成果发挥更大作用，我们从入选研讨会的80余篇论文中选择了39篇，经过加工编辑，最后成书。

本书努力从多视角、多方面对城乡统筹发展与区域合作问题展开比较深入的分析研究。但是，由于中国的城乡关系、城乡协调发展与区域合作问题的复杂性，本书仅仅是这一问题探讨的一角。我们期待同行学者进一步深化和扩展对这一课题的研究，产生更多更好的研究成果。

编者

2008年9月于重庆工商大学

目 录

前 言	(1)
成都统筹城乡“三保障、两放弃”	林 凌 (1)
对成渝经济区产业协作的思考	王崇举 (9)
统筹城乡的产业支撑体系	戴 宾 (18)
后发地区区域创新论	黄志亮 (30)
成渝经济区域城乡统筹发展的理论及实证研究	刘晓鹰 王亚清 (40)
我国城乡二元结构测度及其变革的制度创新探析	白志礼 曲 晨 (55)
成都市新农村建设过程中的主要问题及对策分析	雷晓明 (75)
重庆市农民工进城就业安居现状调查	梅洪常 周 莉 陈丽新 (84)
新时期西部农村贫困特征与反贫困对策	赖景生 (95)
统筹城乡发展的保障与成渝经济区崛起的战略途径	韩渝辉 (114)
成渝统筹城乡试验区与新农村建设的经济、政治、 文化全面发展理论与策略	黄 蔚 (127)
西部农村养老保障制度改革的模式选择	李建华 唐路元 (139)

□ 城乡统筹发展与区域合作

中外农业保险发展困境的根源及对策

..... 蒲成毅 潘小军 (150)

新型工业化和新型城镇化协调发展研究 周 兵 (173)

我国区域经济发展不协调的基本形势分析

..... 丁 谦 曾庆均 (188)

成都城乡一体化水平的实证研究

..... 段小梅 张耀华 赵 旭 邓晓娜 (201)

农村土地流转中社保功能的分类体现与补偿标准的计算

研究 郭阳旭 (216)

统筹城乡旅游发展意义与对策分析

..... 骆东奇 周心琴 邱继勤 (224)

重庆市“一圈两翼”战略与全国统筹城乡综合配套改革

试验的内在一致性 刘昌用 (231)

统筹城乡发展：新时期构建和谐社会的国家战略

..... 唐晓平 (238)

城乡统筹发展的微观解理：企业与农户和谐共生

..... 彭建仿 (244)

模块化、兼容性与统筹城乡发展

..... 饶光明 丁思颖 吴忠俊 (254)

提高农产品质量和竞争力 统筹城乡发展 余 鲁 (269)

城乡统筹与区域间经济协调的网络机制 黄 洁 (279)

基于分形模型的重庆市城镇体系特征研究 李 斌 (286)

农民工进城就业安居制度障碍与保障机制研究 ... 李忠云 (297)

重庆边远山区社会主义新农村建设的思考

..... 陈其安 肖映红 陈 亮 (310)

我国城乡经济社会统筹发展的基本问题研究 陈晓谦 (329)

我国城乡统筹评价指标体系的探讨 罗正伦 (340)

中国城乡统筹的探讨 夏文清 (354)

城乡统筹背景下区域城市化水平综合评价 关丽丽 (370)

农村劳动力人力资本投资与城乡统筹发展	崔子龙 (380)
论重庆市“一小时经济圈”与城乡统筹	马 俊 (386)
政府在统筹城乡就业中的角色思考	张莉敏 (396)
重庆城市化与商品流通关系的实证研究	朱传冲 (404)

案 例

双溪村“十大工程”试验的理论基础及现实意义探讨	陈 茂 (414)
邛崃市汤营村农业股份有限公司调查分析	邓立新 (422)
龙泉驿区跨区域整合资源推进“三个集中”的探索与 实践 ... 成都市龙泉驿区跨区域整合资源联合调研组	(428)
青羊工业集中发展区(东区)构建政府企业农民“三赢” 格局的探索与实践	(439)

成都统筹城乡“三保障、两放弃”

——一种可供选择的统筹城乡改革模式

林 凌^①

(四川省社会科学院)

摘要：本文对全国统筹城乡综合配套改革试验区的相关领域和关键改革进行了深入研究，提出了农民变成真正市民需要三个保证条件和放弃两个权力，并指出这是统筹城乡改革的重要模式之一。

一、“三保障、两放弃”是统筹城乡的改革模式

国家发改委在关于国务院批准重庆和成都为全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知中要求，改革要在重点领域和关键环节率先突破。重点领域和关键环节是什么呢？其一是推进进城务工农民的市民化，其二是推进城郊农民承包地和宅基地的集中化。因为农民不能真正变成市民就不叫真正的城市化，而进城农民还保留着农村的承包地和宅基地，就无法实现土地的真正集中，就不能实行规模经营和发展现代农业，更不能说农民已经市民化。因此，这里说的“两化”的实质是要同时推进区域的工业化、城镇化和农业现代化。

农民变成真正市民需要有三个保障条件：一是能在城市第二、三产业就业；二是在城市拥有自己的住宅，家属能在城市居

^① 林凌，男，四川省社会科学院，教授。

住；三是能够享受城市居民享受的社会公共服务。与此同时，他们还需要放弃两个权力：一是农村耕地的承包权，二是宅基地的使用权。实现这“三保障”、“两放弃”的农民才是真正的城市化的农民，实现“三保障”、“两放弃”后的城市化才是真正的城市化。

“三保障”和“两放弃”是互为条件的。农民有了“三保障”，必须“两放弃”；要农民“两放弃”，就必须给农民以“三保障”。在这里，农民变市民实际是一种物质和身份的交换，即农民以承包地来换城市的就业和社会保障，以宅基地来换城市的住宅。在交换过程中，户口从农村转到城市仅是记载这种转换的一个凭证，不是问题的实质。这种交换可以平稳地进行，不会发生社会矛盾，可作为一种统筹城乡的城郊模式进行试验。

二、实现推进“三保障”、“两放弃”统筹城乡改革模式的政策举措

（一）城市化率计算的标准

一般的定义和解释是：城市化就是一个国家或地区的人口由农村向城市转移、农村地区逐步演变成城市地区、城市人口不断增长的过程。鉴于我国农村人口众多，仅靠发展大城市是不行的，因此，中央提出要走大中小城市和小城镇结合的城镇化道路。根据这种解释，统计上把农民在城市就业半年以上就定义为城市人口计入计算城市化率的基数，至于农民是否转化为市民不予考虑。这是一个宽泛的计算标准，在统计学上是有意义的；但从经济学和社会学意义上看，城市化应以农民是否转化为市民为计算标准，即应以是否实现“三保障”、“两放弃”为标准来计算。现在进城务工的农民工，只具备有就业保障这个条件，第二、三个条件都不具备，同时在农村还拥有承包地和宅基地，因此，他们还算不上真正的市民。我认为农民变市民才是一个科学的标准，实实在在的标准。按统计标准计算，我国 2006 年的城市化率是 43%，按农民变市民的标准计算，我国的城市化率是

38%，后者要比前者少5个百分点。这两个计算标准都可以存在，但作为统筹城乡综合配套改革试验区，方向和工作重点应当着眼于农民变市民，城市化率的计算也应当以农民变市民为标准。

（二）城市实现“三保障”是实行“两放弃”的先决条件

“三保障”、“两放弃”，“三保障”是先决条件。农民是希望进城成为市民的，但对放弃承包地和宅基地怀有很高的警惕性。因为农村的承包地既是他们生活保障的物质基础，也是社会保障的主要来源，宅基地则是他们居住保障的根本依托。这些年出现的失地失业现象，使他们感到，虽然拿到了一笔补偿费，住上了居民小区楼房，但没有就业，失掉了收入来源，一旦把补偿金花光，他们靠什么维持生计？有些人觉得上了政府的当。因此，要他们放弃承包地和宅基地，第一个要求就是在城市就业，城市政府那种以土地补偿费和建住宅小区来换取承包地和宅基地的政策已难以再实行下去了。从社会稳定的角度看，我们也不应允许再出现失地又失业的“无业游民”现象。现在全国有4000多万失地失业农民在游荡之中，不能不说是一个严重的社会不稳的隐患。在这种情况下，城市要吸引农民进城，要农民放弃土地，首要的措施就是给他们提供就业岗位。这就是为什么要大力推进工业化，大力发展各种服务业的道理。如果不能提供就业岗位，农民宁愿在农村种田，也不会答应“两放弃”，政府也没有理由要求农民“两放弃”。农民在城市就业是中国城市化的一条底线，是中国城市化不会出现“贫民窟”的基本保障。有人提出用承包地换社保的主张，那是有了就业保障以后的事。没有城市就业这一条根本，仅有以养老和维持最低生活为主的社会保障，离开土地的农民靠什么去维持生活？更不要讲富裕了。

现在我国已有1.2亿的农民工在城市就业，他们是中国产业工人的生力军。尽管有些人的职业还不稳定，有些还是季节性的，但毕竟有一条腿迈进城市了。这是中国推进工业化和城市化

的结果，也是未来工业化和城市化的希望所在。但他们现在还不是城市的主人，而是城市的雇工，处于二等公民都说不上中的地位。他们在农村还有自己的承包地和宅基地，家庭成员还劳动和生活在农村，他们的收入有了结余，还会拿到农村建新房，而他们住新房的时间每年不到半个月。由于取消了农业税，有些人的耕地都荒芜不种了。从城市和农村的长远利益出发，当前我们应把“三保障”、“两放弃”的试点工作放在这部分人身上。除就业保障外，城市政府应向他们提供廉租房和经济适用房，允许他们的家属进入城市居住，享受城市居民的社会公共服务。有了“三保障”，就可以要求他们放弃承包地和宅基地，从而使他们真正从农民转为市民。

由于农民工工资低，作为企业，他们很希望继续实行现在的农民工制度，以保持较低的工资成本，提高企业的竞争力；作为城市政府，保持农民工制度，可以降低城市的运营成本；提供“三保障”则需要一大笔财政支出，有些城市难以负担。但从城市的发展需要看，他们又想得到农民特遣是郊区农民的承包地和宅基地，以利于现代城市建设、现代农业建设和社会主义新农村的其他建设。这样，城市政府就处于两难境地。鉴于农民的“双放弃”是与城市的“三保障”是相互交换的，因此，在土地增值利益分配上可根据各地的不同情况，给城市政府以必要的分成，用于对新市民提供“三保障”的财政补贴。

（三）改造传统农业，发展现代农业是农民实行“两放弃”的关键

从工业化、城镇化和农业现代化的大趋势看，农民放弃承包地和宅基地是迟早的事。农民放弃承包地和宅基地有三种形式：（1）国家征用，变成国有土地，农民得到补偿；（2）农民自主进行土地流转，租给农业生产经营公司或农民中的农业经营大户，农民收取租金；（3）农民在城市“三保障”的前提下，自主实行“双放弃”。工业化、城镇化和农业现代化是一个长过程。在这个

过程中，三种形式将会长期并存。第一种形式涉及问题很多，也很复杂，需要专门研究对失地农民的保障和致富措施；第二种形式在许多地方已经实施，农民除了作为类似“所有者”的身份获得土地租金外，还以“劳动者”的身份获得工资；第三种形式，比较彻底，又不会产生许多麻烦，能够较好地解决农民转市民的问题。但这种形式比较适合于城郊地区，在远离城市的地区实行，难度较大。此外，不少大城市都存在“城中村”的问题。这里的农民都已住在城区范围之内，他们的身份还是农民，但他们的承包地多以租赁形式建为厂房，收取租金；宅基地上则建起楼房，租给农民工居住。他们没有在城市就业，没有享受城市居民社会公共服务待遇，但实际上已成为“地主”和“房东”，收入相当可观。现在有些城市已对这种现象进行改革。“城中村”改为城市居民委员会或居民小区，农民转为市民，在城市就业，享受城市居民的社会公共事业服务，承包地则收归国有，宅基地仍归农民使用。

农民“双放弃”的土地，在所有制性质上还是集体所有，放弃后仍归集体所有，但不能再分配给其他农民，政府也不得借口“三保障”收归国有。农民“双放弃”的土地，原则上只能用于扩大农村土地的经营规模，其次是居民住宅小区的建设和必要的城市建设和工业建设用地。现在中国的农村基本上还是一家一户为特征的小农经济，他们的承包地分散而细碎，全国平均约1.4亩，四川为0.67亩，很不适宜规模经营和采用现代农业技术。许多农村还是自给自足经济，农产品商品率很低。农村基本上没有现代企业，传统的集市交换方式占主导地位，现代市场经济很不发达。我国是世界上农民组织程度最低的国家之一，基层的专业合作组织有所发展，但从中央到地方都没有代表农民利益的组织。为此，在统筹城乡改革中，必须以改造传统农业、发展现代农业为中心，把社会主义新农村建设放在重要地位。

《人民日报》2007年9月29日在《如何理解发展现代农业是

新农村建设的首要任务》一文中指出：现代农业是以资本高投入为基础，以工业化生产手段和先进科学技术为支撑，有社会化的服务体系相配套，用科学的经营理念来管理的农业形态。现代农业，是一种“大农业”。它不仅包括传统农业的种植业、林业、畜牧业和水产业等，还包括产前的农业机械、农药、化肥、水利和地膜，产后的加工、储藏、运输、营销以及进出口贸易等，实际上贯穿了产前、产中、产后三个领域，成为一个与发展农业相关、为发展农业服务的庞大产业群体。现代农业，靠的是不断发展的农业新技术的投入，包括生物技术、信息技术、耕作技术、节水灌溉技术等农业高新技术的投入。现代农业，闯的是大市场之路。现代农业，产品的商品率很高，主要是为了满足市场的需求，具有高度的规模化、产业化和市场化，大部分经济活动被纳入现代市场经济交易之中。笔者认为现代农业，还是一种多功能发展的农业。除农产品供给功能外，将逐步承担起生活休闲、生态保护、旅游度假、文化传承、教育等功能，由此也形成了生态保护农业、休闲观光农业、循环农业、服务型农业等多种新型农业形态。现代农业，是劳动生产率很高的农业，它可以把大量农业劳动力解放出来，在城市从事二、三产业，在农村从事其他非农产业，大大提高农民的收入水平，享受全社会均等化的社会公共服务，使农民市民化，生产方式和生活方式现代化。同时，现代农业，是用现代产业组织形式，自下而上把农民组织起来，从事规模生产经营、创新科学技术、闯荡国内国际市场、保护自己合法权益的组织。它将像工会那样，成为党和政府联系广大农民的桥梁和助手。为此，在继续推进工业化和城市化的同时，要以更高的热情、更大的努力推进农业现代化。使二者相辅相成，走向统筹城乡发展、城乡差别和工农差别逐步缩小以至消失之路。

（四）提高农民文化、技术、经营素质是推进“三保障”、“两放弃”统筹城乡改革模式的根本

我国工业化和城市化主体是农民，发展现代农业，主体也是

农民。建国初期，我国城市人口只有 4000 多万，现在则有 5 亿多，增长的 10 多倍中，绝大部分是农民，今后成为市民的绝大多数也是农民。在现在的城市居民中，追溯到前两三代甚至前一代都是农民。农民对于我国工业化、城市化、农业现代化，以及整个社会和国家的现代化的重大意义是不言而喻的。但是，工业化、城市化、农业现代化和整个社会和国家的现代化，最终要靠有文化、有技术、会经营的人才来构建。而据农业部统计，在我国 4.9 亿农村劳动力中，高中以上文化程度的仅占 13%，接受过系统农业职业技术教育的不足 5%，受过工业和服务业教育和训练的比例则更低。相对偏低的农民素质是工业化、城市化和发展现代农业的瓶颈。从现在农村教育和劳动力转移的进程看，这种素质低下的状况，还存在代际相传的趋势。在一些地方，至少还会有两代年轻人是无文化、无技术、无经营本领、无现代化意识的农民。有专家研究指出，我国即将出现劳动力短缺现象，其根源就在这里。

针对以上情况，在统筹城乡改革中，必须把农村教育放在特别重要的地位。这里包括所有农村儿童的教育、九年制义务教育后的职业教育，以及现有农民工和农民的文化、技能和经营本领的培训。为此，国家就要改革体制、增加投入，明确实行普通教育、职业教育并重的双轨制教育体制，在九年制义务教育结束后，自愿作出上普通高中、普通大学还是上职业高中、高等技术院校的选择，并为选择职业教育的学生提供各种优惠。对进入城市的农民工，要像过去培养学徒工那样，先进行为期 1~3 年的专职和在职教育，领取上岗证；在农村公司和农场工作的农民，也要经过一定时间的培训，经过考试，取得从事农业的绿色证书。这一系列教育培训，应作为“三保障”、“双放弃”的一个重要内容率先实施。

“三保障”、“两放弃”会不会重走就业“铁饭碗”和全面剥夺农民之路？回答是不会的。因为“三保障”下的保就业，是劳

□ 城乡统筹发展与区域合作

劳动合同制下的就业，是企业和劳动者双方自由选择的就业，是可以辞职和解除合同的就业，是有失业风险的就业，但也是可以享受城市居民失业保障和最低生活保障的就业。保城市住宅，是政府保证提供廉租房和经济适用房，和城市居民一样，租金和买房钱还是要自己出的。在农民工工资不断提高，是他们能够租得起、买得起住房的重要条件。至于城市均等化社会公共服务，那是应当享受的，因为他们已经是城市居民了。

“两放弃”是农民转市民的必要条件。现在的城市居民没有任何人拥有农村的承包地和宅基地。允许转市民的农民工继续拥有农村承包地和宅基地，就等于允许他们拥有两份收益，是不合理的，因为农村土地是集体财产。在发达国家的公务员和劳动者中，有的就拥有农村土地，那是因为这些国家实行的是土地私有制。我们让农民“两放弃”，那是与“三保障”的对等交换，不是什么剥夺。