

B 城乡统筹蓝皮书[®]

BLUE BOOK OF BALANCED URBAN AND RURAL AREAS

· 权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

中国城乡统筹 发展报告 (2011)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S BALANCED URBAN
AND RURAL DEVELOPMENT (2011)

总顾问/厉以宁 李 扬 朱善利 于鸿君

主 编/程志强 潘晨光

执行主编/蒋 承

副主编/李金波 滕 飞 张文彬

2011
版



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



城乡统筹蓝皮书

BLUE BOOK

OF BALANCED URBAN AND RURAL AREAS

中国城乡统筹发展报告 (2011)

主 编 / 程志强 潘晨光
执行主编 / 蒋 承



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡统筹发展报告. 2011/程志强, 潘晨光主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2011.3
(城乡统筹蓝皮书)
ISBN 978-7-5097-2123-0

I. ①中… II. ①程…②潘… III. ①城乡建设—研究
报告—中国—2011 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020199 号

城乡统筹蓝皮书

中国城乡统筹发展报告 (2011)

主 编 / 程志强 潘晨光
执行主编 / 蒋 承

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226
电子信箱 / caijingbu@ssap.cn
项目负责 / 周 丽 王莉莉
责任编辑 / 王莉莉
责任校对 / 李 敏
责任印制 / 蔡 静
品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367081 59367089
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 19.5 字数 / 335 千字
版 次 / 2011 年 3 月第 1 版 印次 / 2011 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2123-0
定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权，任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专用权及其外观设计的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话：010-59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问：北京市大成律师事务所

城乡统筹蓝皮书编委会

总 顾 问 厉以宁 全国政协常委、经济委员会副主任，
北京大学光华管理学院教授
李 扬 中国社会科学院副院长、研究员
朱善利 北京大学管理科学中心副主任，北京
大学光华管理学院教授
于鸿君 北京大学党委副书记，北京大学光华
管理学院教授

主 编 程志强 潘晨光

执行主编 蒋 承

副 主 编 李金波 滕 飞 张文彬

编 委 (以姓氏拼音为序)

蔡国华	曹凤岐	程志强	傅振邦	高建民
龚六堂	蒋 承	李金波	李晓琳	吕旺实
马九杰	宁亚平	潘晨光	孙运锋	滕 飞
童 笛	王 彬	王建新	王其文	吴文庆
尹 博	张全升	张文彬	张 勇	赵慧英
赵锦勇	赵晓军	郑向东	周小全	朱乾宇

支 持 单 位 中国社会科学院博士后管委会
北京大学光华管理学院博士后联合会

本书是国家社会科学基金重大项目“生产三要素市场统一构建与城乡经济社会一体化战略实施”（项目批准号：08&ZD026）的研究成果之一，特此感谢。

主要编撰者简介

程志强 武汉大学经济学博士，北京大学经济学博士后，北京交通大学兼职教授，博士后合作导师。师从我国著名经济学家董辅初先生和厉以宁教授，曾荣获“北京大学优秀博士后”称号，并担任第十九届北京博士后联谊会理事长，目前为北京大学光华管理学院博士后联合会主席。主持和参与中国博士后科学基金、国家社科基金等多项国家和省部级课题，长期从事农业产业化、资源开发和能源保障等领域的研究，并具有丰富的实践工作经验。在经济管理类学术杂志上发表了大量关于资源地区发展的论文，并已在商务印书馆出版《破解富饶的贫困悖论》、《资源繁荣与发展困境》等多本著作。

潘晨光 哲学博士，中国社会科学院研究员，博士生导师。现任中国社会科学院农村发展研究所党委书记兼副所长，中国社会科学院人力资源研究中心副主任，为全国人才中长期规划专家组成员和享受政府特殊津贴专家。长期从事人才与人力资源方面的理论研究与实践工作。主持完成国家“十一五”信息化专项规划重大研究课题“我国信息化人才战略研究报告”，多次参加中组部、人事部、科技部等重要课题研究。主编《中国人才发展报告》蓝皮书、《中国人才前沿》系列丛书、《中国社会科学院博士后学术文库》系列丛书，以及《社会科学前沿问题思考》、《中国博士后学术报告》等著作。同时，在一些核心期刊以及内部参阅中发表论文、调研报告等若干篇。

蒋承 北京大学经济学博士、博士后，北京大学教育学院教师。曾荣获“北京大学优秀博士后”称号，目前担任北京大学光华管理学院博士后联合会副主席兼秘书长。主持和参与国家自然科学基金青年项目、国家社会科学基金、中国博士后科学基金特别资助等国家级课题六项。主要研究领域为社会保障与经济社会发展，在《管理世界》、《人口研究》等杂志上发表学术论文十余篇。

中文摘要

《中国城乡统筹发展报告（2011）》是第一本城乡统筹发展的年度性报告。本书旨在详细探讨中国城乡统筹提出的历史和现实背景、内涵、主要特征、必然性以及对中国未来经济发展和民族振兴的重大意义；具体论述统筹城乡经济社会发展的理论基础；客观评价我国城乡统筹发展的进程，深入分析我国城乡统筹所面临的有利条件和制约因素；从产业结构升级、财政金融体系完善、非农就业增长以及教育、医疗、养老等公共服务一体化方面出发，探寻城乡统筹的制度创新机制和具体的政策体系。

本书由总报告、市场要素篇、地方经验篇、理论探索篇四个部分组成。

总报告为本书的统领，系统地提出了中国走向城乡一体化的目标和实现路径，论证了我国城乡二元体制改革的必然性，指出中国城乡一体化的实现，需要推进以宅基地管理制度为主要内容的农村产权制度改革，进一步完善农村土地承包制，加快承包地流转，大力倡导、鼓励和支持农民创业，大力支持城乡综合配套改革试验区的改革实践，重视解决就业问题以及失地农民社会保障问题，推进双向城乡一体化，实现城乡资源的优化配置，着力构建名副其实的新农村。

在市场要素篇中，本书围绕农村土地信用合作社的实践，深入分析了农业产业化和土地承包经营权流转制度创新之间的关系；评述了我国城乡户籍制度演进以及各地的实践，指出了户籍制度的改革方向；构建了农村金融生态环境评价体系，论证了农村金融生态环境优化对城乡一体化的积极推动作用；论述了水利在统筹城乡发展中的地位和作用，提出了统筹城乡水利发展需要着力加强的重点领域和具体的政策建议；讨论了物联网技术在城乡统筹中的具体作用与前景。

在地方经验篇中，本书具体介绍了以中山市为代表的发达地区的城乡一体化实践；以巫溪“包容性治理模式”为例，讨论了西部地区城市化进程中的社会建设模式选择问题；以漯河模式为例，提出了农业产业化发展的政策支撑体系；分别以河南新乡、福建南屏、浙江台州为例，探讨了如何在城乡统筹背景下构建

完善的农村金融体系，具体分析了农村小额信贷扶贫担保与信息机制创新的实践、商业可持续的微型企业信贷的探索；以河北鹿泉为例，讨论矿产资源型县域经济的发展困境和解决措施；在分析贵州省相对土地资源承载力和相对经济资源承载力的基础上，探讨了欠发达地区跨区域的城乡统筹问题。

在理论探索篇中，本书根据工业化和城市化的互动发展关系，讨论了工业化推动中小城市快速发展的思路 and 措施；根据地方政府“融资难”的原因，提出了创新地方政府融资模式的基本要求，并重点介绍了新型融资模式 PPP；深入讨论了农村社会保障制度建设及其财政责任划分；从理论角度探讨了利用城市、乡村各自的比较优势寻找适合我国城乡平衡融合的新思路；研究了如何集聚社会资本，探索和实践新的城乡等值化道路；探讨了我国集体林权制度改革对新阶段城乡统筹发展的具体作用和深远意义。

Abstract

Annual Report on China's Balanced Urban and Rural Development (2011) is the first annual report about the balanced development of urban and rural areas. The primary purpose of this book is to explore the historical and realistic background, connotation, principal characteristics, and inevitability of the integration of city and countryside, and its significances to China's future economic development and national revival; to discuss the theoretical bases of balanced urban and rural development; to objectively evaluate this process, and deeply analyze favorable and unfavorable factors for this development; and to seek for institutional innovations and policy regimes that support the integration of urban and rural areas in aspects of promotion of industrial structure, completion of financial system, increase of non-farm payroll employment, and integration of public service (including education, health care, age nursing, and so on).

This book is composed of the following four parts: general report, market elements, local experiences and theoretical discussion.

The general report briefly introduces this book, systematically proposes the target and process of China's integration of urban and rural areas, and proves the inevitability of the reform in city and countryside dual system. It also points out that the realization of this integration requires to promote the reform in rural property rights which mainly concerns management of rural homestead, complete rural land contract system, speed up the transfer of contracted land, facilitate farmers' establishment of new business, support the construction of experimental areas for comprehensive integration of city and countryside, pay attention to the solution of employment problems and social security issues of farmers losing land, accelerate the bidirectional integration of urban and rural areas, optimize the distribution of urban and rural resources, and construct a real new countryside.

The part of market elements is mainly based on the practice of farmland credit cooperation. It deeply analyzes the relationship between the industrialization of agriculture and institutional innovations in transfer of land-use rights, evaluates the evolution of China's household registration system which points out the direction of the reform in this system, establishes an evaluation system of rural financial environment

which proves that rural financial environment can effectively promote the integration of urban and rural areas, describes the importance of waterworks to a balanced urban and rural development proposing specific policies and crucial areas demanding more efforts, and finally discusses the role and prospective of internet in the integration of urban and rural areas.

In the third part, this book introduces the practice of the integration of city and countryside in relatively developed areas (taking the City of Zhongshan as an example); discusses the selection of society development mode in urbanization process in the west of China (taking the “tolerating regulation mode” of Wuxi as an example); points out the political supporting system for the industrialization of agriculture (taking Luohe’s mode as an example); explores how to complete rural financial system under the background of integration of urban and rural areas with a detailed analysis on the practice in poverty-alleviation-aiming guarantee of rural micro-finance and innovation of information mechanics, and the exploration of commercially sustainable micro-enterprise-credits (taking Xinxiang in Henan Province, Nanping in Fujian Province, and Taizhou in Zhejiang Province as examples); talks about the dilemma of development and its solution in mineral resource oriented county economy (taking Luquan in Hebei Province as an example); and finally investigates problems in the trans-regional integration of city and countryside in undeveloped areas (taking the analysis of relative bearing capacity of ground and relative bearing capacity of economy in Guizhou Province as an example).

According to the interaction between industrialization and urbanization, the last part discusses the thoughts and measures which can accelerate the development of middle and small sized cities through industrialization. Focusing on local governments’ difficulties in financing, innovation in its financing mode is proposed as a basic requirement, and a new financing mode PPP is described specifically; establishment of rural social security system and the allocation of its fiscal responsibilities is discussed in detail; a new way is presented which makes good use of comparative advantages of urban and rural areas respectively, and is suitable to the balanced integration of city and countryside; and finally, the specific impacts and profound influences of the reform in collective forest use rights on China’s balanced urban and rural development is explored.



目 录

Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 走向城乡一体化 厉以宁 / 001

Ⅱ II 市场要素篇

- Ⅱ.2 对我国农村土地信用合作社实践的思考 程志强 / 030
Ⅱ.3 中国城乡户籍问题的实践分析 潘晨光 赵慧英 / 047
Ⅱ.4 农村金融生态环境与城乡统筹发展 王建新 / 062
Ⅱ.5 统筹城乡水利发展 夯实农业农村基础 吴文庆 / 081
Ⅱ.6 物联网技术在城乡统筹发展中的应用与展望 张全升 / 091

Ⅱ III 地方经验篇

- Ⅱ.7 发达地区城乡一体化实践 朱善利 蒋 承 / 100
Ⅱ.8 西部地区城市化中的社会建设 郑向东 / 115
Ⅱ.9 城乡统筹发展背景下的农村金融制度研究 周小全 / 129
Ⅱ.10 矿产资源型县域经济发展的困境与出路 高建民 / 141
Ⅱ.11 漯河模式与农业产业化政策支撑体系研究 孙运锋 / 152
Ⅱ.12 农村小额信贷扶贫担保与信息机制创新 朱乾宇 马九杰 / 166
Ⅱ.13 商业可持续的微型企业信贷实践 张文彬 童 笛 / 180
Ⅱ.14 相对资源承载力与欠发达地区城乡统筹 滕 飞 / 198



Ⅲ IV 理论探索篇

Ⅲ.15	以工业化推进中小城市快速崛起	蔡国华 / 213
Ⅲ.16	创新地方政府融资模式的实践与思考	李金波 / 225
Ⅲ.17	我国农村社会保障制度建设及其财政责任划分研究	吕旺实 / 241
Ⅲ.18	城乡一体抑或乡城一体	赵晓军 / 265
Ⅲ.19	集体林权制度改革与城乡统筹发展	赵锦勇 / 274
Ⅲ.20	改革下一站：城乡等值化	张 勇 / 284

皮书数据库阅读使用指南



总 报 告

General Report

B.1

走向城乡一体化

厉以宁*

摘 要：改革开放 30 多年来，中国取得了举世瞩目的成就，逐步破除了传统的计划经济体制，改革了传统的国有企业体制，初步建立了社会主义市场经济体制。但在从计划经济体制转向社会主义市场经济体制的过程中，还有一个大问题尚未解决，就是对于几十年来形成的城乡二元体制的改革相对滞后。因为农村家庭承包制是在维持城乡二元体制的前提下推行的，导致目前城乡发展还不协调，城乡差距呈扩大趋势。本文从农村产权制度、土地承包制度、农民就业的环境和社会保障以及当前改革试验区的经验总结等多方面深入讨论了决定我国城乡一体化发展方向的重要战略问题，并提出了双向城乡一体化的新思路。

关键词：城乡二元体制 农村产权制度 农村社会保障 双向城乡一体化

* 厉以宁，北京大学光华管理学院。



一 进一步解放思想，朝着城乡一体化的目标前进

改革开放 30 多年来，中国取得了举世瞩目的成就，逐步破除了传统的计划经济体制，改革了传统的国有企业体制，初步建立了社会主义市场经济体制，经济社会发展迅速，综合国力大大提高，广大农村也发生了深刻变化。这是一个巨大的飞跃。但在从计划经济体制转向社会主义市场经济体制的过程中，还有一个大问题尚未解决，就是对于几十年来形成的城乡二元体制的改革相对滞后，甚至可以说，这 30 年来基本上没有触动城乡二元体制，因为农村家庭承包制是在维持城乡二元体制的前提下推行的。其结果导致城乡发展不协调，城乡差距呈扩大趋势。城乡二元体制改革的滞后，增加了全面建设小康社会、实现共同富裕、构建和谐社会的难度，为此必须加大城乡统筹的力度。^① 统筹城乡发展最重要的任务就是改革城乡二元体制，这是中国下一轮改革发展的重点，也是一场伟大的社会变革，需要付出巨大的努力和艰辛。

曾经流行于学术界部分人士中间的一种看法是：改革开放 30 多年以来，农业方面已经取得了不少成绩，使我国早已脱离了凭票证供应生活必需品的年代；目前，农村的改革不妨暂且搁置一下，发展更加重要。比如说，对农民，财政上多给一些，少取一些；金融上，放宽一些，多贷一些；让农村的生产和生活条件再改善一些，这样反而更加有利于农民生活水平的提高。这种看法如果出现在 20 世纪 80 年代后期，那是可以理解的，而且就当时的情况而言，这种看法有一定的道理，因为农村土地承包刚推广，不能急于再改革。但是，从 20 世纪 80 年代后期到现在已经 20 年了，再不着手破除城乡二元体制，不仅阻碍农业的发展和农民收入的提高，而且会使城乡收入差距继续扩大，使工农收入差距继续扩大，使广大“农民工”不得不徘徊在城乡之间，^② 这就违背了“以人为本”的原则，不符合构建和谐社会的理念。让农民充分享受改革开放的成果，不是靠增加政府投入或放宽信贷就能解决的。只有不失时机地进行城乡二元体制改革，让农

① 参见孙津《城乡统筹是一种综合性要素统筹的创新》，《中国发展》2008 年第 12 期，第 59～61 页。

② 中国社会科学院“农民工返乡机制研究”课题组：《徘徊在城乡之间的中国农民工》，2009 年 4 月 9 日《光明日报》。



民和城市居民享有同等的权利、拥有同等的机会，才是下一阶段改革的重点。

中国的改革开放从来都是以思想解放领路。回顾 30 多年前，从 1978 年 5 月起，不正是历时半年之久的“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论为中共十一届三中全会的召开做了思想上的准备么？也就是说，中国特色社会主义道路和市场经济体制的成功探索，首先是从一场思想解放运动开始的。当前，打破城乡分割分治的二元体制，形成城乡发展一体化新格局，也必须进一步解放思想、实事求是。学术界必须开展前瞻性理论研究和理论创新，在理论上率先突破，摆脱一切制约城乡二元体制问题解决的思想桎梏，在全社会营造改革城乡二元体制的氛围；必须在政策、法律、制度、文化等诸多方面进行有利于推进城乡一体化的变革，尽快扭转城乡差距不断扩大的趋势；必须勇于探索实践，统筹城乡试验区要大胆改革试验，开辟一条新路。

具体地说，在城乡二元体制改革过程中，有必要就以下三个问题消除误解。

第一，城乡二元体制改革将大大促进社会的稳定，而不会导致社会的不稳定。

关于这一点，一种误解是：农民已经习惯于一家一户的承包经营了，他们之中不少人不愿意离开本乡本土。即使离开本地到城市打工，也要叶落归根，在外面挣些钱是要带回家来盖新房、娶妻生子的。他们习惯了农村的生活，何必改革城乡二元体制，反而使他们心里不踏实呢？何况农民一旦大批进入城市，生活方式一变更，城市生活设施建设又跟不上，反而会引起他们的不满，有些人又想回到乡下去，社会不就不稳定了吗？有这种看法，多半是不了解实际情况。要知道，在城乡二元体制改革过程中，农民是不是迁入城市，要根据本人意愿而定；外出打工的农民是不是愿意回乡，也由本人决定。体制的改革只是提供了更多的机会供农民选择，而不是排除农民的选择。从社会稳定还是不稳定的角度来看，关键在于农民（不管是进城的还是留在农村的）的利益是不是增加了。如果农民的近期利益和长期利益都能通过城乡二元体制改革而增加，那么社会将更加稳定而不会导致动荡。

第二，城乡二元体制改革将推动城市经济的改革和发展，而不会因加重城市的负担而阻碍城市经济的发展，也不会阻碍城市经济改革的深化。

在这方面，一种误解是：城市经济的改革和发展毕竟是最重要的，而在现阶段着手城乡二元体制改革，很可能会加重城市的负担。这样，不仅城市经济的改革和



发展受阻，而且农村经济的改革和发展也会相应地受牵连。不如目前暂时把城乡二元体制的改革搁置一下，全力加快城市经济的改革和发展，等到城市的经济实力增强了，城市就有较多的力量来帮助农村发展。西方发达国家一般是在工业化后期政府才把农村发展放在重要位置上的，中国目前仍处于工业化中期，何必这样急于去做本来可以推迟一些才做的事情呢？其实，这种看法并不正确。问题在于：在西方发达国家工业化初期，城乡二元结构是存在的，但在那里并没有形成城乡二元体制，因此也就不需要进行城乡二元体制改革。西方国家之所以在工业化后期着力于发展农村经济，是适应社会稳定的需要，中国的情况与其不同。在城乡二元体制下，中国的工业化在长时期内是以牺牲农民利益为代价的。如今已到了城市回馈农村的时候了。提高农民收入，让农民充分享受改革发展的成果将大大促进内需的增长，这对于城市经济的进一步发展是绝对有利的。因此，城乡二元体制的改革只会推动城市经济的改革与发展，而不会变成城市经济改革与发展的阻力。

第三，城乡二元体制改革不是要消灭农村和农民，也不是要把农村变成城镇、把农民变为职工，而主要是使农村和城市的差别大大缩小，使农民充分享受改革开放的成果，享受与城市居民同样的待遇。

关于这个问题，一种误解是：城市就是城市，农村就是农村，工人就是工人，农民就是农民，进行城乡二元体制改革以后，农村就会逐渐不存在了，农民也就逐渐消失了，这样，岂不是用消灭农村和农民的方法强制性地缩小城乡差别吗？这对中国经济是祸还是福，还不得而知。需要指出的是：城市和农村的差别不会因城乡二元体制的破除而消失，工人与农民在职业或社会劳动分工方面的区别也不会因城乡二元体制的改革而消失，这些差别的消失也许要经过许多年的生产力发展才会实现。改革城乡二元体制所需要消除的，是对城乡之间生产要素流动的人为障碍，以及两种户籍之下工人和农民的不平等待遇，从而就能使城乡之间的差距缩小。这一切是可以做到的，而且对国民经济发展只会产生积极的作用。

二 农村产权制度改革势在必行，尤其是宅基地管理制度更需要改革

当前，要发展农村经济，增加农民收入，所面临的问题之一是农村金融服务严重滞后。农村金融发展之所以迟缓，则归因于城乡二元体制的存在，归因于现