

内蒙古自治区 城乡统筹协调发展 及其政策研究

郭喜 主编



内蒙古大学出版社
INNER MONGOLIA UNIVERSITY PRESS

内蒙古大学出版基金资助

内蒙古自治区城乡统筹协调发展 及其政策研究

主 编：郭 喜

副主编：温俊祥 黄 河

内蒙古大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

内蒙古自治区城乡统筹协调发展及其政策研究/郭喜主编. —呼和浩特:内蒙古大学出版社,2012.3

ISBN 978 - 7 - 5665 - 0112 - 7

I. ①内... II. ①郭... III. ①城乡建设 - 区域经济发展 - 研究 - 内蒙古 IV. ①F299.272.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 040459 号

书 名	内蒙古自治区城乡统筹协调发展及其政策研究
主 编	郭 喜
责 任 编 辑	侯富英
封 面 设 计	敖全英
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社
发 行	呼和浩特市昭乌达路 88 号(010010)
印 刷	内蒙古地矿印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	7.6875
字 数	160 千
版 期	2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978 - 7 - 5665 - 0112 - 7
定 价	22.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

内蒙古自治区城乡统筹协调发展 及其政策研究编委会

主 编:郭 喜

副 主 编:温俊祥 黄 河

编委会成员:(排名不分先后)

郭 喜	温俊祥	黄 河
李玉洁	戴 红	赵凤鸣
萨仁托娅	刘银喜	王羽强
白维军	贺 君	高则一
闫 晗	李海鑫	闫现兵
苗 园	高 洁	葛 飞
韩 巍	阿 敏	温 芳

前 言

众所周知,工业化和城市化是现代社会不可逆转的大趋势,其路径选择有均衡与不均衡之别,全面均衡诚然是最好不过,但如经济学中的完全竞争状态一样,这只能是理想。现实中世界各国现代化的经验和教训告诉我们,城市与乡村的不平衡发展是普遍问题。对于后发展的中国,改革开放后经济社会得到了全面快速发展,但城乡二元结构却并未得到根本扭转,城乡经济社会差距日趋扩大,因此而导致城乡对立日益加剧,城乡矛盾日益加深。为此,在党的十六大提出统筹城乡发展的重大命题以来,理论界与各级政府对于城乡关系如何处理,城乡统筹如何开展,城乡一体化如何实现等问题进行了深入的思考、探索和尝试。

内蒙古自治区地处我国北部边疆,少数民族人口占自治地方总人口比重超过百分之二十。“十一五”期间,全区经济增速居全国第一,经济总量由 2005 年的 3 905.03 亿元增加到了 2010 年的 11 672 亿元,平均每年增幅达到 24.65%,平均每年上一个千亿元多的台阶。生产总值占全国比重由 2005 年的 2.11% 上升至 2010 年的 2.89%。与全国各地地方对比,内蒙古自治区地区生产总值由全国第 20 位上升到全国第 17 位,增长指数全国第一。人均 GDP 由 2005 年的 16 285 元增加到了 2009 年的 47 347 元,居全国第六

位,同比 2005 年增长了 2.9 倍,高于全国人均 GDP 1.58 倍^①。但按照科学发展观的要求,内蒙古还存在很多不容忽视的问题,集中表现在城乡经济结构还不够合理,农牧业的基础地位并不稳固,产业、行业间的发展差距较大,城乡投资比例不协调,城乡就业结构矛盾突出等方面。在某种程度上,内蒙古自治区农村牧区经济社会发展不仅落后于城市地区,与西部的一些省区市也存在较大差距,更重要的是,这种差距的形成源于区域地理的客观现实。例如,从农村来看,目前内蒙古自治区仍有 2/3 耕地属旱作农田,1/3 的耕地属中低产田,抗灾能力弱,粮食产量低而不稳。从牧区来看,饲草料生产和加工机具缺乏,生产效率低,再加上运距较远,外购饲草料成本高昂,很难解决休牧和冬季补饲问题,这严重制约着全区农牧业的稳定发展。因此促进全区城乡经济社会协调发展已经成为一项紧迫的任务。

十六届四中全会上,胡锦涛总书记提出了“两个趋向”的重要论断,即在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向,但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。这种战略思想给我们城乡统筹工作指明了方向,也为本项目的开展完成提供了指导。因为城乡统筹靠的是城市与乡村的共同发展,靠的是城镇化网络的培育与拉动,靠的是城乡经济、社会、空间、环境各方面的协调发展。

内蒙古自治区城乡统筹问题的解决需要政府发挥主导作用,

^① 数据来源:内蒙古统计年鉴 2006~2010. 中国统计年鉴 2010.

向理想的城乡关系迈进。对于内蒙古自治区城乡统筹发展的现实而言,既需要政府强有力的财政政策支持,更需要市场、社会各方面的共同努力。

对于城乡统筹发展这样重大的理论课题,其在我国的学术研究仍处于起步阶段,城乡统筹的基本内容如何,其理想目标是什么,实现路径又有哪些……对于诸如此类的问题,仍是众说纷纭,城乡统筹研究也尚未形成一个公认的拉卡托斯意义的“硬核”。因此,在探讨基本理论问题的基础上,结合内蒙古自治区的具体实际,探索区域城乡统筹的具体政策,这是本书的主旨。在理论探索上,我们试图构建一个科学合理的解释框架。我们认为,城乡统筹应从经济、社会、空间和环境四个方面着手,也即要缩小城乡这四类差别。相应地,内蒙古自治区城乡统筹发展存在的问题,其产生的深层原因和具体的政策建议都可纳入此分析框架。至于此种框架是否完整,其解释力有多大,能否进一步的细化和深入,这都需要后续研究的检验和拓展。我们虽然努力站在众多理论工作者的肩膀上展望未来,但不可能对于如此重大的问题给出完美的解释。

本书从酝酿到项目协调、实施、咨询,再到书稿完成、修改历时两年多,编者为此付出了大量心血。在编写过程中,我们参阅了大量文献资料,吸收了众多同行、专家、学者的有关研究成果,并借鉴了互联网上的相关信息。凡所引用的著述及观点,我们均在“参考文献”中尽力加以注明。本书的编写得到了内蒙古自治区财政厅和内蒙古大学各级领导的大力支持与帮助,有的还提出了非常宝贵的具体意见。在这里,谨向关心、支持、帮助我们编写本书的

所有领导、同志、朋友致以最诚挚的谢意！囿于学识及研究能力，疏漏、浅薄之处在所难免，恳请同行、读者朋友的批评指正。

编者

2011 年冬 于桃李湖畔

目 录

第一章 城乡统筹发展研究概述	1
一、我国走城乡统筹道路的现实背景	1
(一)我国走城乡统筹道路的客观必然性	1
(二)我国走城乡统筹道路的现实依据	3
(三)我国走城乡统筹道路的政策依据	4
二、内蒙古自治区统筹城乡发展的重大意义	5
(一)城乡统筹发展是全面建设小康社会的根本要求	5
(二)城乡统筹发展是构建和谐社会的关键所在	5
(三)城乡统筹发展是解决“三农、三牧”问题的重要途径	6
(四)城乡统筹发展是加快区域城市化进程的必然选择	6
三、国内外处理城乡关系的实践	7
(一)主要发达国家城乡统筹发展的实践	8
(二)国内城乡统筹发展的成功模式	11
四、城乡统筹的主要内容及互动关系	13
(一)城乡统筹的基本内涵及主要内容	13
1. 城乡经济统筹	15
2. 城乡社会统筹	16

3. 城乡空间统筹	17
4. 城乡生态环境统筹	17
(二) 城乡经济、社会、空间与生态环境统筹的互动关系	18
1. 城乡经济统筹与社会统筹	18
2. 城乡经济统筹与空间统筹	20
3. 城乡社会统筹与空间统筹	22
4. 城乡统筹要素间的互动关系	24
第二章 “十一五”期间内蒙古自治区统筹城乡发展所取得的成就	26
一、“十一五”期间内蒙古自治区统筹城乡发展的政策支持	26
二、“十一五”期间内蒙古自治区统筹城乡经济发展所取得成就	29
(一) 经济持续快速发展,整体实力明显增强	30
1. 宏观经济	30
2. 区域经济	32
3. 财政支持	34
(二) 产业结构优化升级,综合竞争力进一步提高	37
1. 第一产业	37
2. 第二产业	39
3. 第三产业	40
三、“十一五”期间内蒙古自治区统筹城乡社会发展取得成就	43

(一)城乡社会管理制度改革不断推进	43
1. 积极推进户籍制度改革	43
2. 打破城乡分制的行政管理格局	45
3. 统筹城乡维稳体系	46
(二)城乡基本公共服务得到落实	46
1. 教育方面	47
2. 医疗卫生方面	51
3. 文化方面	53
4. 社会保障方面	56
(三)就业工作取得成效	59
(四)城乡居民生活质量得到提高	62
1. 城乡居民人均收入不断提高	62
2. 城乡居民人均消费支出不断增加	63
3. 城乡恩格尔系数差距不断缩小	64
4. 城乡居民住房面积持续增长	66
四、“十一五”期间内蒙古自治区统筹城乡空间发展所取得成就	66
(一)农牧区小城镇化建设加快	66
(二)城市化建设取得巨大成就	67
(三)交通通信建设成就显著	71
1. 公路建设取得的成就	71
2. 铁路建设取得的成就	73
3. 航空网络建设取得的成就	74
4. 广播电视及通讯建设取得的成就	75

五、“十一五”期间内蒙古自治区统筹城乡生态环境建设取得成就·····	77
(一)城乡工业废水排放达标率不断提高·····	79
(二)城乡工业固体废弃物利用率不断提高·····	79
(三)城乡废气排放达标率不断提高·····	80
(四)环境保护投资总额不断增加·····	81

第三章 “十一五”期间内蒙古自治区城乡统筹所面临的问题·····	82
一、内蒙古自治区统筹城乡经济发展面临的主要问题·····	82
(一)城乡经济差距不断拉大·····	82
1. 城乡经济总量差距拉大·····	82
2. 地区经济发展不平衡·····	83
3. 城乡居民收入及消费水平存在差距·····	84
(二)城乡产业发展不协调·····	86
1. 城乡工农业发展失调,农牧业发展缓慢·····	87
2. 农村工业水平低,竞争力不强·····	89
3. 农村服务业总量小,结构不合理·····	90
(三)城乡投资比例失衡·····	91
1. 城乡固定资产投资失衡·····	91
2. 城乡金融贷款支持差距较大·····	92
(四)城乡劳动就业矛盾凸显·····	94
1. 农牧民转移就业进程缓慢·····	94
2. 就业与用工的平等对待问题·····	95
3. 统筹城乡就业发展的政策不完善·····	96

二、内蒙古自治区统筹城乡社会发展面临的主要问题·····	97
(一)城乡社会管理方面的问题·····	97
1. 城镇化水平较低,城乡人口数量差距较大·····	97
2. 乡镇政府职能有待于进一步转变·····	99
(二)城乡居民生活质量差距较大·····	101
1. 城乡居民收入及消费方面的问题·····	101
2. 城乡居民居住方面的问题·····	104
(三)城乡居民公共服务供给不均衡·····	107
1. 社会保障方面·····	107
2. 教育方面·····	110
3. 文化服务方面·····	110
4. 医疗卫生方面·····	112
三、内蒙古自治区统筹城乡空间发展面临的主要问题·····	114
(一)小城镇建设存在不足·····	114
1. 小城镇数量偏少·····	114
2. 小城镇规划布局不合理·····	115
3. 小城镇辐射影响力弱·····	116
(二)城市建设存在的不足·····	116
1. 城市规模小·····	117
2. 城市建设急于求成·····	117
(三)交通通信方面存在的不足·····	118
1. 交通通道运力不足·····	118
2. 运输通道建设滞后·····	119
3. 交通建设资金缺乏·····	120

4. 综合交通体系建设缺乏统筹协调	121
5. 各种运输方式枢纽场站布局分散	122
6. 农牧区通信网络基础设施落后	122
四、内蒙古自治区统筹城乡生态环境发展所面临的主要问题	124
(一) 城乡生态建设的财政问题	124
1. 城乡生态建设的投入力度不够	124
2. 地方配套资金难以落实	124
3. 生态环境建设资金利用分散	125
(二) 城乡绿化方面的问题	125
1. 生态防护重点工程建设方面的问题	125
2. 生态农业发展缓慢问题	127
(三) 城乡生态环境保护方面的问题	128
1. 流域生态脆弱区保护治理问题	128
2. 水源污染问题	128
3. 落后产能企业淘汰问题	129
(四) 城乡卫生清洁方面的问题	130
1. 生活污水、工业废水处理设施缺乏问题	130
2. 城乡生活垃圾处理问题	132
3. 城乡医疗废物收集处置问题	132
第四章 影响内蒙古自治区统筹城乡发展的因素分析	134
一、制度与政策因素	134
(一) 制度因素	134
1. 户籍制度	137

2. 国民收入分配制度	140
3. 社会保障制度	142
(二) 政策因素	144
1. 教育政策	144
2. 就业政策	146
3. 医疗卫生政策	147
二、经济因素	147
(一) 资本因素	147
1. 低水平的财政支农	147
2. 乡村金融的特殊性	150
(二) 赶超型发展战略的影响	151
1. 重工业优先战略的惯性	151
2. 生产要素由农村向城市单向流动	152
三、社会观念因素	153
(一) 城乡等级思维的根深蒂固	153
(二) 部分官员的认识偏差	154
(三) 农牧民思想观念的保守	154
四、“三农、三牧”的内部制约因素	156
(一) 农牧区龙头企业的缺乏	156
(二) 农牧区城镇化发展缓慢	157
(三) 农牧业自身的弱质性	158
五、区域间资源分布及工业化发展水平的客观因素	159
(一) 区域间工业化发展水平的差异	159
(二) 区域间资源富集程度的不同	159

(三) 区域间人力资源分布的差异	160
第五章 统筹内蒙古自治区城乡发展的政策建议	161
一、统筹城乡经济发展的对策建议	161
(一) 统筹城乡产业发展	161
1. 推进现代农牧业建设	161
2. 支持农牧业结构调整, 优化产业布局	162
3. 提高农牧业发展的质量和效益	163
4. 深化农村牧区改革, 加强农牧业对外开放	164
(二) 统筹城乡居民就业, 促进农村劳动力转移	165
1. 建立的统一的城乡劳动力市场	165
2. 大力发展农村牧区第三产业	166
3. 实施农村人力资源开发战略	166
(三) 统筹城乡资本市场, 建立农村金融体系	167
1. 建立多元化的资金支持体系	167
2. 引导社会资源进入乡村	168
3. 提高农牧区金融服务质量和水平	168
(四) 统筹城乡土地流转, 提高产业用地效率	169
1. 有序推进农村牧区土地管理制度改革	169
2. 实现土地的市场化流转	170
3. 实行有利于产业升级的土地政策	170
(五) 切实提高城乡居民生活水平	171
1. 调整国民收入分配结构	171
2. 切实做好农牧区重点扶贫工作	171
二、统筹城乡社会发展的对策建议	171

(一) 建立统一的城乡社会管理体系	171
(二) 建立完善的城乡公共服务体系	173
1. 建立城乡统一的社会保障体系	173
2. 推进城乡教育事业均衡发展	174
3. 建立覆盖城乡的基本医疗卫生保障体系	176
4. 完善城乡公共文化服务体系建设	178
三、统筹城乡空间发展的对策建议	179
(一) 加强农牧区小城镇建设	179
1. 改革现行户籍制度	179
2. 拓宽小城镇建设资金来源	180
3. 促进乡镇企业向城镇工业园区集中	180
4. 完善土地流转制度	181
5. 促进小城镇管理体制和政府职能的转换	181
(二) 加强城市建设	182
1. 大力实施可持续发展战略	182
2. 重视市场机制在城市建设中的作用	182
3. 加强政府对城市化的宏观调控	182
4. 推进以大城市为中心的城市圈域发展模式	183
5. 积极推进二、三产业集中连片发展	183
(三) 加强交通通信建设	184
1. 加强城乡之间交通网络建设	184
2. 加强乡村对外交通建设	186
3. 加强城乡邮电通信事业建设	187
四、统筹城乡生态环境的对策建议	188