

黑龙江省统筹城乡协调发展的目标和策略^①

The Objective and Strategy of Balancing Urban and Rural Development in Heilongjiang Province

吴殿廷 姜 晔 岳晓燕 王 瑜
吴 颖 凌丽萍 张艳平 楼武林

【摘要】黑龙江省是我国老工业基地，城乡统筹任务重，矛盾多，困难大，城市发展缺乏活力，对农业和农村的带动作用低，丰富的农业资源没有得到有效发挥。本文考察了该省城乡统筹协调发展的态势，提出了城乡统筹协调发展的目标、任务和对策。要妥善处理效率与公平关系，在政府主导的基础上充分发挥市场配置资源的作用，采取自上而下与自下而上相结合的双轮驱动策略，分地区、分阶段地推进城乡一体化进程，把黑龙江省建设成为社会和谐、人民安康、城乡繁荣之地。

【关键词】黑龙江省 城乡统筹 协调发展 目标策略

Abstract: Heilongjiang province is a traditional industry base of China. The objective of balancing urban and rural development is difficult and heavy for the cities lack of energy. The promoting effect of cities is limited and plenty of agriculture resources didn't take full effect. After the investigation of situation of balancing urban and rural development in Heilongjiang province, tasks and strategies were proposed for promoting urban-rural relationship. Efficiency and fairness should be coordinated effectively based on government-oriented combined with action of market.

Two-wheel drive integrated Top-down strategy with bottom-up strategy was the key for Heilongjiang province. Different regions take different missions for urban-rural integration in different time. The goal is to achieve harmonious and prosperous development in the whole Heilongjiang province.

Key Words: Heilongjiang province, balancing urban and rural development, harmonious development, objective, strategy

1 对黑龙江省城乡协调发展态势的基本考察

1.1 城乡收入差距在波动中不断扩大

黑龙江的城乡居民收入差距变动趋势与全国基本保持一致(图1)，1991~2008年大体可分为三个阶段：

1991~1995年，城乡居民收入比基本稳定，略有波动；

1995~2006年，城乡居民收入比不断扩大；

2006~2008年，城乡居民收入比开始缩小，与全国的态势发生明显偏离。

1.2 城乡收入比和其他省份的比较

在全国31个省级行政区(不包括港、澳、台地区)中，2008年黑龙江城镇居民可支配收入为111581.3元，比全国(15781.0元)低4199.7元；农村居民家庭人均纯收入为4855.5元，比全国(4761.0元)高94.5元；城乡收入绝对差距为6725.8元，比全国(11020元)低4294.2元；城乡收入比为2.39:1，低于全国3.31:1的平均水平，位居全国第3名(表1)，城乡收入差距在全国处于较低水平。

作者：吴殿廷，北京师范大学地理学与遥感科学学院教授、博士生导师

① 黑龙江省“十二五”规划重大前期研究课题成果，得到了黑龙江省发改委和北京师范大学的支持和资助，特此致谢。

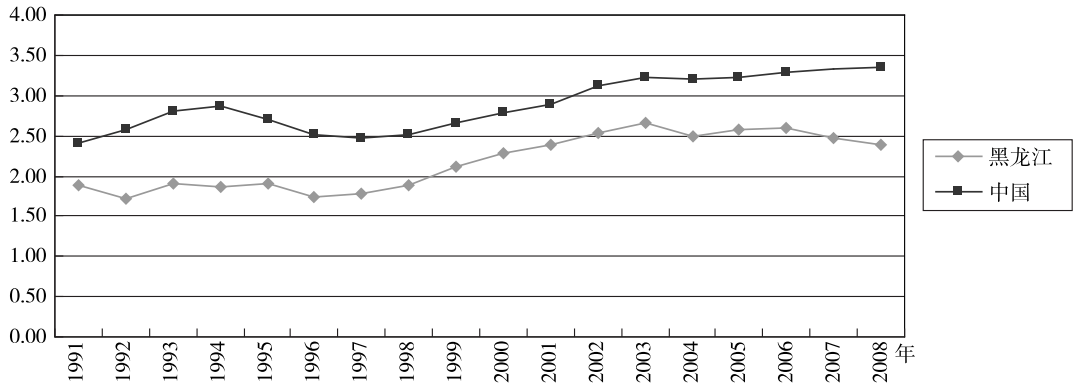


图1 1991~2008年黑龙江与全国城乡收入比对比图

2008年黑龙江省城乡收入差距及其与全国的对比

表1

地区	城镇人均可支配收入 (元)	农村居民人均纯收入 (元)	城/乡	城-乡 (元)
全国	15781	4761	3.31	11020
京	24724.9	10662	2.32	14063
沪	26674.9	11443.1	2.33	11512
黑	11581.3	4855.5	2.39	8646
浙	22726.7	9258	2.45	9022
津	19422.5	7910.9	2.46	9774
苏	18679.5	7357	2.54	8817
辽	14392.7	5576	2.58	7897
吉	12829.5	4932.7	2.6	6726
赣	12866.4	4697.2	2.74	15232
冀	13441.1	4795	2.8	11323
鄂	13152.9	4656	2.82	13469
鲁	16305.4	5641	2.89	8788
闽	17961.5	6196.1	2.9	11765
豫	13231.1	4452.4	2.97	8169
湘	13821.2	4512.5	3.06	10664
川	12633.4	4121.3	3.07	8779
粤	19732.9	6399.8	3.08	8497
皖	12990.4	4202	3.09	9309
蒙	14430.8	4656.8	3.1	13333
桂	14146	4512.5	3.13	9634
晋	13119.1	4097.2	3.20	8916
新	11432.1	3504.5	3.26	9978
渝	14367.6	4390	3.27	8512
琼	12607.8	3691.6	3.42	8962

续表

地区	城镇人均可支配收入 (元)	农村居民人均纯收入 (元)	城/乡	城-乡 (元)
宁	12931.5	3680.2	3.51	10147
青	11648.3	3062.2	3.8	9306
藏	12481.5	3175.8	3.93	9721
甘	10969.4	2724.8	4.03	8245
陕	12857.9	3136.6	4.10	8586
贵	11758.8	2796.6	4.2	9251
滇	13250.2	3103	4.27	7928

(数据来源: 中国统计年鉴, 2009)

全国各地区城乡效率—公平协调度表

表 2

地区	效率	公平	协调度	排名	地区	效率	公平	协调度	排名
上海	0.6473	0.6134	0.6301	1	河南	0.2876	0.7263	0.4570	17
北京	0.6025	0.6366	0.6193	2	海南	0.2781	0.7434	0.4547	18
浙江	0.5495	0.6226	0.5849	3	山西	0.2844	0.7104	0.4495	19
天津	0.4479	0.7201	0.5679	4	安徽	0.2801	0.7072	0.4451	20
江苏	0.4370	0.6903	0.5492	5	四川	0.2736	0.7228	0.4447	21
福建	0.3951	0.6581	0.5099	6	重庆	0.2976	0.6572	0.4422	22
广东	0.4356	0.5797	0.5025	7	广西	0.2839	0.6557	0.4315	23
山东	0.3624	0.6797	0.4963	8	宁夏	0.2605	0.7094	0.4299	24
辽宁	0.3243	0.7509	0.4935	9	新疆	0.2515	0.7333	0.4294	25
河北	0.3022	0.7460	0.4748	10	西藏	0.2552	0.6729	0.4144	26
吉林	0.2929	0.7572	0.4709	11	青海	0.2384	0.7025	0.4092	27
黑龙江	0.2741	0.8004	0.4683	12	云南	0.2575	0.6482	0.4085	28
江西	0.2920	0.7401	0.4649	13	陕西	0.2455	0.6793	0.4084	29
湖北	0.2914	0.7355	0.4629	14	贵州	0.2373	0.6659	0.3975	30
内蒙古	0.3051	0.6940	0.4602	15	甘肃	0.2251	0.6910	0.3944	31
湖南	0.3025	0.6945	0.4583	16					

注: 基于城乡居民收入比 1.5 : 1 较为合理的认识, 本研究以农民人均纯收入 20000 元、城镇居民可支配收入 30000 元为理想值计算。测算方法见吴殿廷等“我国各地区城乡协调发展的初步评价及预测”, 《中国软科学》2007 年第 10 期。

(数据来源: 中国统计年鉴, 2009)

与京沪等发达地区不同, 黑龙江省的城乡收入比较小, 是因为城市居民人均收入水平太低造成的——2008 年黑龙江省城镇居民人均可支配收入在全国位列倒数第三位 (而京、沪分别为第二位、第一位), 这是极不合理的现象, 也是黑龙江省在统筹城乡协调发展中面临的特殊情况。

1.3 城乡效率—公平协调状况

统筹城乡协调发展中, 统筹是手段, 是过程, 目标是

协调发展。^[1]而城乡之间的发展到底协调不协调, 实际上就是效率与公平的对比关系合适不合适。对全国 31 个省级行政区 (不包括港、澳、台地区) 的城乡进行效率—公平协调度进行测算^[2], 结果 (见表 2) 是, 黑龙江的城乡协调度位居全国第 12 位, 处于较高的城乡协调发展水平, 在东北三省中, 其城乡协调度落后于辽宁 (第 9 位)、吉林 (第 11 位) 两省。主要是效率不高, 经济发展动力不足。

2 黑龙江省统筹城乡协调发展的指导思想和目标

2.1 指导思想

以科学发展观统领经济社会发展全局,坚持以人为本,以确立和保护农民平等权利为核心,以城乡协调发展为核心,完善行政机制体制,建立健全市场化配置资源机制,从发展规划、产业布局、基础设施和公共服务、社会事业发展、生态环境建设、劳动力就业等方面综合部署,促进生产要素在城乡之间的自由流动,认真贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针,逐步改变城乡二元经济结构,缩小城乡发展差距,推进基本公共服务均等化,形成城乡互动、工农互补、城乡共荣的新局面。^[3]

2.2 发展目标

2.2.1 总体目标

综合目标、最终目标是:经济兴旺,文化繁荣,社会和谐,生态改善,城乡一体。

2.2.2 近期目标

近期目标规划期限为2011~2015年,此阶段的主要任务是振兴城市经济,加快社会主义新农村建设。

要抓住国家振兴东北老工业基地的机遇,做大做强哈尔滨都市圈和哈大齐工业走廊,加快资源枯竭型城市经济转型,推进建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制,积极发展接续替代产业,增加就业岗位,完善城市功能,促进资源型城市可持续发展。

要用足用好社会主义新农村建设政策,通过实现“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,使农村的经济社会面貌得以根本改观。到2015年城乡收入比下降到2.0:1左右。

2.2.3 中期目标

中期目标规划期限为2016~2020年,此阶段的主要任务是实现黑龙江省全面建设社会主义现代化(全面建成小康社会)的目标,使农村在经济、社会、政治方面都有较大的发展,实现农村全面小康建设的目标。

经济方面,在农村经济体制比较完善的基础上,农业科技水平、综合生产能力和竞争力显著提高,基本适应小康社会消费需求的变化;农村人口的比重大幅度降低,非农产业就业比重上升;农村产业结构进一步优化,基本实现现代化;农民收入不断增加,农村居民收入增长速度接近、达到城镇居民的收入水平,城乡收入差距不断缩小,争取达到1.8:1以下。

社会事业方面,农村科学技术水平和教育水平明显提

高,建成比较完善的科研、教育和服务网络体系,在全面提高九年义务教育质量的基础上,基本普及高中阶段的教育;建立健全的农村社会保障体系,农村居民医疗保健水平明显提高,进一步形成有利于人的全面发展的社会氛围;农村居民生活环境明显改善,道路、水利、供水、排污、绿化、通信等基础设施基本配套。

政治方面,农村的社会主义民主政治建设明显进步,基层民主进一步扩大和健全;农村法制建设明显加强,各项重要法律比较健全,农村居民法制观念显著增强;农民各项经济权利得到尊重,农民依法进行生产经营活动的意识普遍增强。

2.2.4 远期目标

远期目标规划期限为2020~2030年,此阶段的主要任务是通过城乡有机结合,达成城乡一体化发展,从而实现黑龙江省的城乡公平,达到全省社会主义事业的全面进步和发展。主要体现在以下几方面:

城乡地位平等。城乡居民政治、经济和社会地位的平等,城乡居民能够享受公平的国民待遇,拥有平等的权利、义务和发展机会,城乡居民平等地拥有财产、教育、就业、社会保障、社会福利和个人发展方面的权利,城乡生活方式趋同,基本公共物品的供给均等化。

城乡开放互通。城市和乡村是一个整体,人口、资金、信息和物质等生产要素在城乡间自由流动,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。在经济上,城乡之间形成了优势互补、分工合作和第一、二、三产业联动的发展格局。

城乡共同繁荣进步。城乡生活水平相当,城乡之间经济、社会、生态协调发展,环境优美、生态协调、趋于融合,城市能够有乡村的田园风光,农村能够有城市的现代设施和文明。城乡人均收入比下降到1.5:1。

3 黑龙江省统筹城乡协调发展的重要任务

黑龙江省的城乡关系正处在效率优先向效率—公平兼顾的转变阶段,远没有达到以公平为中心的阶段。黑龙江省城镇化发展的突出问题是“量高质底”。目前黑龙江省城镇化率达到55.4%,比全国平均水平高出9个百分点,但是城市中存在经济拉动力不强、资金投入不足、规划执行不力、管理体制不顺等问题,基础设施环境较差、综合竞争力不强、城市布局不合理、城市特色不鲜明、小城镇建设滞后、城市管理粗放等,城市的发展还没有达到能够完全带动农村发展的程度。

因此黑龙江省进行城乡统筹,不是从倾向城市转而完全倾向农村,只强调公平而不讲求效率,进而造成投入的浪费,贻误发展机遇。在黑龙江省城乡统筹过程中,效率是重点,兼顾公平,核心问题仍然是发展。

3.1 基本公共服务均等化

公共服务是实现社会基本平等和稳定的基础。公共服务是指提供公共产品和服务,包括加强城乡公共基础设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。黑龙江省统筹城乡协调发展,努力实现基本公共服务均等化的任务包括:

3.1.1 基础教育均等化

建立统一的基础教育办学标准,缩小农林矿远地区学校在基础设施硬件水平和师资水平方面与城市学校的差距,整合教育资源。加大财政对基础教育的投入,尤其是对基层教育的投入。尽快建立基础教育经费分担制度,提高基层基础教育的公用经费保障水平,完善基础教育的经费管理体制,提高财政预算的约束力度。

优化城乡基础教育教师资源配置,加强农林矿远地区学校教师的定向培养,构建完善的师资培训体系,确保教师培训质量。

统筹全省各级各类教育进一步协调发展,初步构建覆盖城乡的终身教育体系,逐步使均衡化的基础教育服务覆盖全体居民。

3.1.2 基础医疗卫生均等化

分地区制定城乡统一的公共卫生服务标准,加强以乡镇场(农场、林场、矿区等)卫生院为重点的基层卫生基础设施建设,逐步健全农村的县、乡(场)、村(队——林场、采矿场作业队)三级医疗卫生服务体系和网络。注重对基层卫生技术人员的培养,增强培养经费的预算。实行中央、省和地方的医疗财政资金向农村倾斜,建设和完善农村三级卫生服务体系。^[4]

深化医疗体制改革,因地制宜地建立基层合作医疗制度,满足城乡居民不同层次的医疗卫生服务需求。

3.1.3 社会保障均等化

完善城镇居民参加医疗保险办法和医疗保险费用结算办法,确立以国家、集体为主,个人为辅的养老基金筹集模式,逐步扩大基本医疗保险覆盖范围。

实行专门的财政预算管理,设立社会保障预算,统一预算、统一管理,增强对社保基金的制约和监督。逐步缩小城乡最低保障制度享受标准差距,建立以政府为主、集

体为辅、社会互助的多渠道基层居民最低生活保障筹资机制。^[5]认真解决农民工和被征地农民的社会保障问题,进一步扩大社会保障覆盖范围。

3.2 公共设施一体化

拓展农林矿远地区公共基础设施建设投资渠道,积极运用财政贴息、风险担保等手段,吸附、引导和动员社会各类资金投向农林矿远地区基础设施建设。

建立有效的基础设施建设投资运作和管理体系,建立公共基础设施建设专项基金。不断完善城乡基础设施,基本形成覆盖城乡的“路网”、“电网”、“水网”、“信息网”,构建高速公路、干线公路和通向公路配套协调的现代化综合交通网络。

3.3 产业融合,联动发展

推动以科技进步和信息化带动农村产业结构的优化升级,不断提高农业产业化水平,提高农业综合生产能力。积极促进城乡产业互动发展,三次产业相互融合,建立现代化产业体系,实现城乡联动和区域均衡发展。坚持工业化与城市化结合,城市发展要发挥比较优势,优化产业结构,提高自主创新能力,不断改善投资环境,进一步提高城市的可持续发展能力,提高城市自身实力,大力发挥城市对农村的辐射和带动功能。

要将城市工业和农村工业同等对待,统筹兼顾,促进其一体化发展。加强对农村工业发展的政策扶持,积极促进民营企业体制创新、技术进步、结构调整和发展模式转型的良性互动,促进城乡产业分工的深化,发挥城市产业、结构升级对于农村工业战略性结构调整的辐射带动作用,打造城与乡、工与农之间的产业链。利用小城镇、特别是县城与中心镇场连城接乡的区位优势,促进农村生产要素集约化配置,形成三产联动、城乡要素合理流动的产业格局,推进三大产业协调发展,带动城乡协调发展。

3.4 集中优化配置空间资源

充分发挥哈尔滨、大庆、牡丹江等大城市的作用,发展和建设以哈尔滨市、大庆市和齐齐哈尔市为中心的哈大齐城市带和以佳木斯为中心的东部城镇群,带动周边地域的迅速发展,提高城市吸纳农村富余劳动力的能力,促进农村城镇化的发展,推动松嫩平原和三江平原的整体发展。

小城市和小城镇建设是黑龙江省城镇化发展的相对薄弱环节,黑龙江省城镇化发展在重视中心城市建设的同时要积极推进小城市和小城镇,特别是农林站场的发

展与建设。按照主体功能区规划的要求,集中生产作业区和生活居住区,把更大的面积留作生态用地,提高土地的综合利用效益,形成比较合理的省域空间布局和城镇体系结构。

4 黑龙江省统筹城乡协调发展的策略

4.1 积极争取国家反哺,促进省内城乡统筹

黑龙江作为全国工业和农业大省,曾为全国的工业、农业发展输送了大量能源和资源。目前,随着地区能源和资源的枯竭,经济发展也遇到了巨大的发展瓶颈。在当前国家综合经济实力大幅度提升的基础上,国家应通过多种渠道对黑龙江省的发展予以支持,通过建立各种优惠的发展政策刺激和促进地方经济的发展,即通过国家反哺地方来为地区经济的再次腾飞注入新动力。

4.2 双轮驱动,推动城乡统筹

黑龙江省的经济发展水平在全国处于欠发达的地位,是典型的“工业大省、农业大省、财政小省”。尽管黑龙江省的城市化水平较高,但城市化的质量却不高,城市的经济发展水平还不完全具备反哺和带动农村的能力。此外,黑龙江省作为全国的农业大省,农村的发展也具有良好的基础条件。黑龙江省要采取双轮驱动,上下结合的办法实现城乡共同发展。一方面加强城市建设,提高城市的综合带动能力和经济竞争力;另一方面,充分发挥农业基础好、农业资源丰富的优势,加快农业的产业化、优质化和特色化步伐,引导工矿企业下岗职工到农村就业和创业,自下而上地减小城乡差距。

4.3 分地区、分阶段推进城乡一体化建设

黑龙江省面积 45 万 km²,人口 3800 万,地域广阔,内部差异较大,人口密度不高,陆地边境线漫长,笼统地强调城乡一体化发展尚不现实。黑龙江省谋求城乡统筹发展的战略和策略需要因地制宜,应根据全省各地区发展的不同特点和不同阶段制订不同的统筹方案,条件成熟的地区优先推进,通过统筹油区、煤区、林区和农区的城乡发展,增强城镇对农村的带动作用,加快农村地区实现农业产业化和工业化、城镇化进程,逐步带动,分阶段、分地区的推进全省的城乡统筹和城乡一体化。

4.4 借鉴全国百强县经验,加快发展县域经济

黑龙江省共有 51 个县,是广大农民生产和生活的聚居地。“三农”问题主要集中在县域范围,目前的城

乡失调也主要表现在县域经济发展的畸形和缓慢。黑龙江省统筹城乡发展应把县域经济放在很重要的位置上。借鉴江苏、浙江等百强县大省的经验做法,抓好以下几点:

①打破常规,坚持不懈地推进农村工业化,依靠农业大省的优势大力发展特色农业,以县城为中心,在农村发展二三产业,形成一个包括一二三产业在内的与城市相连接的农村产业经济体系。

②在农业发展中实行“两条腿走路”的方针。一条腿是政府从财政和政策上对农业进行大力扶持,改善农业基础设施和生产条件,减轻农民负担,增加农民收入;另一条腿是发动和依靠农民,用农业产业协会等农业合作组织形势把农民组织起来,实行基地化、规模化、专业化和现代化。

③在农村空间布局上,实行工业向园区集中,土地向农业专业合作组织和农业大户集中,农民向城镇集中的“三个集中”的方针。在这三个集中的前提下,一定要对农业劳动力就业有保障,绝不能发生农民失地而又不能就业的情况。培育一批有活力、有效益的农垦型、森工型和工矿型小城镇。

5 结论

黑龙江省呈现一种由于城镇经济发展滞后形成的一种城乡发展差距不明显的现象,是一种在经济发展缓慢、经济效率低下基础上形成的低水平的相对协调。

黑龙江省城镇化发展的突出问题是“量高质低”,城市没有强大的经济基础和发展能力去反哺农村的发展。因此,黑龙江省进行城乡统筹,不是从倾向城市转而完全倾向农村,在黑龙江省城乡统筹过程中,效率是重点,兼顾公平,核心问题仍然是发展。

黑龙江省城乡统筹近期目标是振兴城市经济,加快社会主义新农村建设,中期目标是实现黑龙江省全面建设社会主义现代化(全面建成小康社会)的目标。远期目标是通过城乡有机结合,达成城乡一体化发展,从而实现黑龙江省的城乡公平。

黑龙江省城乡统筹的主要任务是逐步做到基本公共服务均等化、公共设施一体化、产业融合、联动发展,集中优化配置空间资源,主要策略包括积极争取国家反哺,促进省内城乡统筹,双轮驱动,推动城乡统筹,分地区、分阶段推进城乡一体化建设,借鉴全国百强县经验,加快发展县域经济。

参考文献

- [1] 孙津. 城乡统筹: 城乡协调发展的政策机制 [J]. 中国发展, 2004 (2): 15-19.
- [2] 吴殿廷等. 我国各地区城乡协调发展的初步评价及预测 [J]. 中国软科学, 2007 (10): 111-117.
- [3] 夏安桃, 许学强, 薛德升. 中国城乡协调发展研究综述 [J]. 人文地理, 2003, 18 (5): 56-59.
- [4] 姜爱林, 李刚. 新农村合作医疗制度实施问题探讨——以黑龙江省为例 [J]. 甘肃社会科学, 2007 (4): 177-179.
- [5] 杨秀丽, 索志林. 构建黑龙江省农村社会保障体系 [J]. 商业研究, 2007 (9): 196-198.