

三、分报告：“三化并举”，统筹城乡：广东统筹城乡发展研究*

3.1 背景

改革开放以来，作为沿海开放地区，广东经济快速增长，截止 2009 年，广东省实现地区生产总值 39482.6 亿元，占当年全国 GDP 的 11.6%，位居全国第一；人均地区生产总值 41166 元，地方财政一般预算收入 3649.8 亿元，也都位居全国前列。1979 年到 2009 年，广东的经济增长率高于全国经济增长率（图 3-1-1）；在此期间，广东的地区生产总值年均增长率高达 13.6%，高出同期全国平均增长率（9.9%）3.7 个百分点。

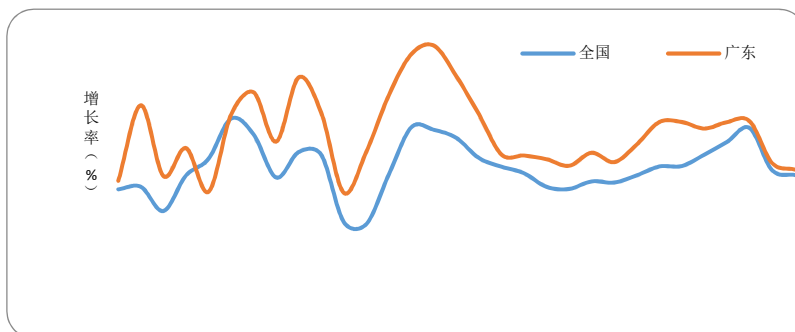


图 3-1-1 广东和全国 GDP 年增长率：1979-2009（按可比价格计算）¹

但是，近年来广东发展模式遇到了土地、资源、环境以及劳动力等条件的约束，转变发展方式，寻找新的战略重点已经成为广东面临的主要挑战。在应对这一挑战的过程中，统筹城乡发展将是重要的突破口。

统筹城乡发展是我国经济进入发展新阶段的重大举措。党的十七届三中全会

* 执笔人：王震，中国社会科学院经济研究所，副研究员；张德勇，中国社会科学院财经战略研究院，副研究员；何伟，中国社会科学院经济研究所，助理研究员。

¹ 如无特别说明，本报告的数据来源于《广东统计年鉴》各年、《中国统计年鉴》各年、《新中国统计六十年》和广东及相关地市的统计公报。

通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。从落实科学发展观的角度，它不仅是广东缩小城乡差距、提高城乡居民福利水平和生活水平的基础，而且也将是广东转变发展方式、重构发展动力的重要战略机遇。

广东统筹城乡发展的重要性主要基于如下背景：

1、广东发展模式面临的困境：广东发展优势不断缩小

在过去三十年的快速经济增长中，广东主要依赖的是以出口导向型和劳动密集型产业为主的发展模式。这一发展模式在带动广东充分利用比较优势实现经济腾飞的过程中起到了不可替代的作用²。但是，随着经济的快速增长，广东原先的发展模式遇到了土地、环境和劳动力资源的瓶颈，珠三角一些地区的建成区面积已占全部土地面积的三分之一以上，高者更达近一半。在这些约束下，广东经济增长领先全国经济增长的优势正在不断缩小。1986-1992年间广东的年均经济增长率高出同期全国年均增长率的6.6个百分点，在1993-1999年间和2000-2006年间，广东经济年均增长率高出全国同期年均增长率下降到3.3个百分点，而到了2007-2009年间，广东领先全国只有0.7个百分点（图3-1-2）。

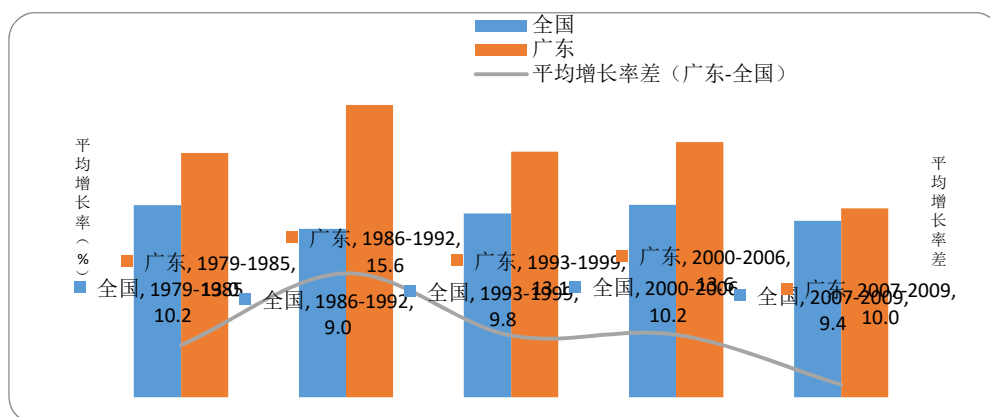


图 3-1-2 广东发展优势的缩小趋势：广东与全国 GDP 增长率的差异

2、广东城乡差距和地区差距的现实

² 舒元主编，2008，《广东经济发展模式：1978—2008》，广东人民出版社。

广东一直作为国内的经济发达地区，但是这一发达地区也仅限于珠三角地区。在广东经济发达的背后是严重的城乡差距和地区差距。从城乡差距来看，广东的城乡收入差距与全国和其他省份一样都经历了一个不断上升的趋势；但是，与同为沿海地区的其他省份相比，广东的城乡收入差距一直居高不下，在 2009 年已经达到 3.12:1，高于同为沿海发达地区的江苏（2.57:1）、浙江（2.46:1）、辽宁（2.65:1）和山东（2.91:1）（图 3-1-3）。

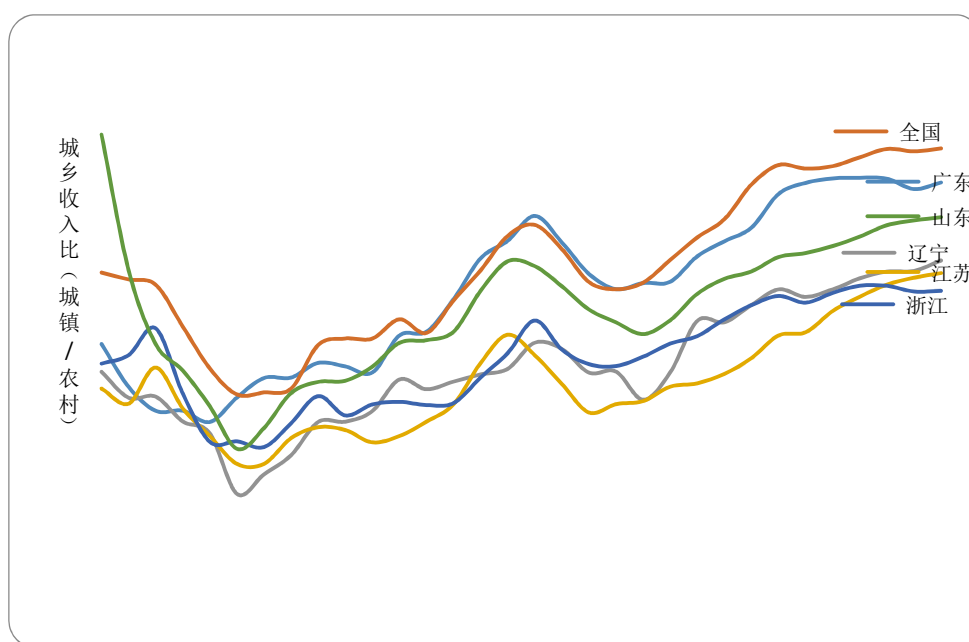


图 3-1-3 全国、广东和部分省的城乡收入差距（城镇人均可支配收入/农村人均纯收入）（1978-2009）

从区域发展状况看，珠三角地区已经基本实现工业化，迈入发达经济阶段；而东西两翼和北部山区经济发展仍然滞后，一些地区还未脱贫。目前广东省还有 70 万户 316 万农村贫困人口，特别是广东还有 200 多万户农民居住在危房和茅草房中³。

3、突破中等收入陷阱、寻找新的战略增长点的选择

从世界经济发展的角度，2007 年广东人均 GDP 已经达到 4502 美元，2009 年达到 6027 美元，成为中等收入地区。但是，从其他一些发展中国家的经济发展

³ “广东有 316 万农村贫困人口 首个扶贫济困日将启动”，2010 年 6 月 30 日，广东新闻网，<http://www.gd.chinanews.com/2010/2010-06-23/2/48772.shtml>

来看，经济发展进入中等收入后，有可能陷入“中等收入陷阱”，从而丧失进入发达地区的机会。东亚一些进入和即将进入中等收入的发展中国家已经进入了“中等收入陷阱”，例如马来西亚和泰国。这些国家的“赶超指数（Catching Up Index）”⁴显示，几十年来它们的人均 GDP 一直维持在某一水平而无法越过中等收入进入发达国家行列。已有研究显示，不同群体之间的差别性制度是导致无法突破中等收入陷阱的重要原因之一⁵。而从韩国、台湾地区等一些成功跨越“中等收入陷阱”的国家和地区来看，缩小城乡差距、打破城乡之间的壁垒，实现城乡一体化发展也是主要的经验之一。

4、落实科学发展观、先行先试为国内其他地区提供发展经验

广东作为我国经济发展的领头地区，已经率先进入中等收入阶段；而广东在发展中遇到的问题，诸如发展方式的转变、解决城乡差距和地区差距等，也必将是我国经济发展将要遇到的问题，广东的经验无疑将为我国发展提供借鉴。特别是对中西部欠发达地区而言，在经济快速增长阶段如何实现统筹城乡发展、如何在经济增长中落实科学发展观，广东的经验都具有重要的借鉴意义。而转变发展方式、实现“以人为本”的可持续发展也是科学发展观的应有之义。广东作为我国改革和发展的先行先试地区，应当在解决统筹城乡发展的问题上进行探索、总结经验。

实际上，对于统筹城乡发展的问题，广东省委省政府已有明确的认识，并提出了一系列的政策措施。2005 年省委省政府发布《关于统筹城乡发展加快农村“三化”建立的决定》，确定农村“三化”为农村工业化、城镇化、农业产业化，要对三农多予、少取、放活。十七大以来，广东将统筹城乡发展纳入到“双转移”的大战略中，将落后地区和农村地区的发展与广东经济的升级转型有机结合起来，在推动城镇化、农业现代化和工业化“三化并举”的实践中，逐步实现城乡的统筹发展。《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020）》作为国家发展战略，也将统筹城乡发展作为一项战略任务。

本报告将在上述背景下对广东统筹城乡发展的实践进行分析，并总结其成功经验，剖析面临的挑战，并在此基础上提出广东今后一段时间到 2020 年统筹城

⁴ See, Ohno, Kenichi., 2009, *The Middle Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*, GRIPS Development Forum.

⁵ Woo, Wing Thye, 2010, *Getting Malaysia out of the middle-income trap*, Working paper series, University of California, Davis, <http://ssrn.com/abstract=1534454>.

乡发展的一些政策建议。

3.2 统筹城乡发展的分析框架及国际经验

3.2.1 统筹城乡发展的理论与分析框架

按照世界经济发展的一般规律，在经济起飞阶段，即工业化初期阶段，需要依靠农业剩余和积累支持工业和城市发展，在工业化的中期和后期阶段，工业应当反哺农业、城市支持农村发展。从我国经济发展的现实情况看，改革开放以来，我国经济快速发展，在“十五”期间已基本进入工业化中期的第二阶段，一些地区已经基本实现了工业化⁶。但是，城乡之间的差距却不断扩大，城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之间的比值从 1978 年的 2.57:1 下降到 1983 年的 1.82:1 后又快速反弹，从上世纪 80 年代末到 90 年代中期逐步扩大，1994 年达到 2.86:1，进入新世纪以来，城乡收入差距扩大的 3:1 以上（图 3）。农村经济发展乏力、农民收入增长缓慢以及城乡差距的逐步扩大成为影响我国经济稳定发展的主要问题之一。这种状况引起了中央的高度重视，十六届三中全会提出科学发展观的“五个统筹”⁷中专门提出了统筹城乡发展。十六届四中全会胡锦涛同志提出了“两个趋向”的判断：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；在工业化达到相当程度后，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。在党的十七大报告中，对统筹城乡发展也进行了论述，指出统筹城乡发展就是要“建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”。

自中央提出统筹城乡发展的战略部署以来，一些地方将统筹城乡发展纳入到了社会经济发展规划中，并从不同的现实情况出发进行了一系列实践。但是，如何从理论上分析和总结城乡统筹发展，还存在争议，没有形成较为一致的看法。一些研究将城乡统筹的指标体系分为经济指标和社会指标⁸，或者将统筹城乡的

⁶ 吕政、黄群慧等，2005，“中国工业化、城市化的进程与问题——‘十五’时期状况与‘十一五’时期的建议”，《中国工业经济》2005 年第 12 期。

⁷ “五个统筹”是指：统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。

⁸ 颜虹、邓广山，2009，“城乡经济社会统筹评测方法及其应用研究”，《广东农业科学》第 12 期。

分析框架分为城乡一体化发展度、城乡经济发展差异度、城乡居民差异指标、区域差异指标、城乡一体化协调度等⁹。也有一些研究使用不同的分析框架对不同地区的统筹城乡发展状况进行了实证分析¹⁰。

结合中央落实科学发展观统筹城乡发展的精神，以及学术界和理论界对统筹城乡发展的研究，从广东的现实出发，本报告将从如下框架入手分析广东统筹城乡发展的实践：城镇化、工业化和农业现代化“三化”举，提高农村居民收入、缩小城乡差距，逐步实现社会保障和公共服务的城乡一体化，并在此基础上分析广东统筹城乡发展的经济影响。

1、城镇化和工业化

现代经济发展的本质就是以农业为主导产业的社会转变为以工业制造业为主导产业的社会；伴随着大规模工业化的是农村人口大规模的城市化，城市替代农村成为一个国家人口的主要聚集地。对于发展中国家而言，城市化既是经济增长的动力，也是经济增长的后果¹¹。乡城人口迁移和城市化的完成也同时意味着二元经济结构的终结。从世界经济发展的规律看，城镇化一直是现代经济发展的趋势。1950年全世界城市人口只占总人口的29%，1975年，城市人口占总人口的比重达到了39%，1995年这一比例上升为45%。据统计，2009年全球城市人口的数量开始超过农村人口的数量¹²。在城市化的趋势中，发达国家的城市化进程早已完成，发展中国家的城市化进程在逐渐加快，并成为城市化加速的主要构成力量。

城市化与经济增长和发展存在着互相促进，互为因果的关系。城市化对经济增长的重要作用体现在城市的集聚效应上。人口向大城市集中是城市集聚效应所导致的。这些效应包括人口和产业集中带来的消费品市场、投资品市场和要素市场容量扩大，同时交通运输成本的节约，对土地的有效利用，产业配套，基础设施建设，工业生产和相关配套服务也的完善，以及技术、人力资本等的溢出效应。根据世界银行的观点，城镇化将增加城镇地区的“密度”，通过经济的集聚效应

⁹ 顾益康、许勇军，2004，“城乡一体化评估指标体系研究”，《浙江社会科学》第6期。

¹⁰ 例如，浙江省统计局、浙江省发改委，2007，“2005年浙江省城乡统筹发展水平综合评价报告”，《浙江统计》第4期；仇方道、熊谨燕，2007，“江苏省城乡统筹发展水平评价与区域分异”，《国土资源研究》第4期。

¹¹ Henderson, J. V., 2005, Urbanization and Growth, in P. Aghion and S. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Elsevier.

¹² UNESA, 2010, *World Urbanization Prospects The 2009 Revision*, New York: United Nations, 2010.

提高生产率水平^{13, 14}。研究表明，一国城市化水平与单位资本 GDP 间的相关系数高达 0.85，主要原因是人口资源等要素的空间集聚产生了规模收益递增的效应¹⁵。

在不同的经济发展阶段，特别是在一国工业化的不同阶段，城市化也相应具有不同的阶段特征。诺瑟姆将不同国家和地区的城市化进程的共同规律概括为一条被拉平的 S 曲线¹⁶，并将其分为三个阶段（图 3-2-1）。

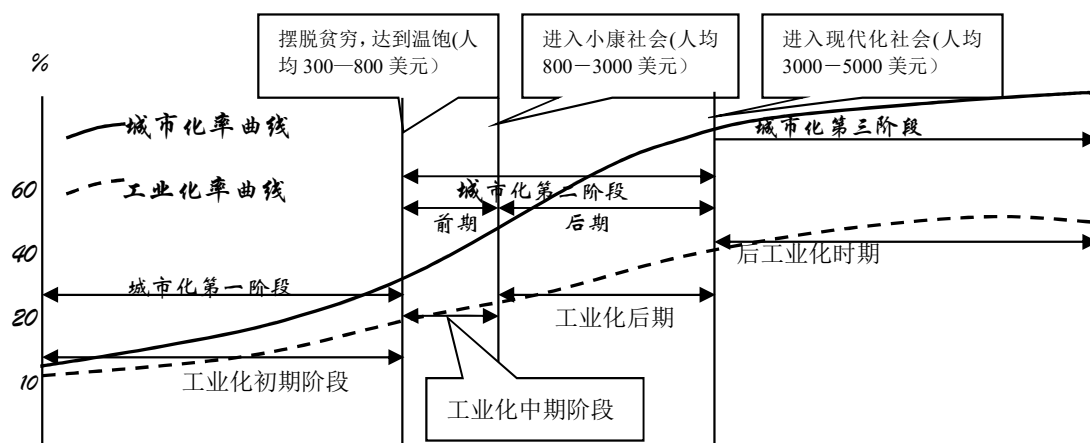


图 3-2-1 城镇化与工业化的不同发展阶段¹⁷

不同的城镇化阶段，在经济结构、基础设施和政府财政方面都具有不同的要求（表 3-2-1）。在城镇化的初期阶段，工业化成为带动经济增长的主要动力，工业固定资产投资快速增长；在第二阶段，城镇人口比重上升到 50%以上，工业实现规模化发展，大量基础设施投向城际交通和环境治理方面，政府对教育、医疗的投入加大；进入第三阶段后，工业开始转移和扩散，现代服务业在经济中比重大为提高，经济发展更加注重可持续性，城市出现转型升级，演化为现代化城市。

表 3-2-1 城镇化不同阶段的主要特征

阶段	阶段 1：初级阶段（从农村	阶段 2：中级阶段（超越工	阶段 3：高级阶段（演化为

¹³ World Bank, 2009, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, D. C.

¹⁴ Quigley, J. M., *Urbanization, Agglomeration, and Economic Development*, Commission on Growth and Development, Working Paper No. 19, World Bank.

¹⁵ 刘霞辉，2010，“面向城市化的中国可持续发展机制”，载张平、刘霞辉主编《中国经济增长报告（2009-2010）》，北京：社会科学文献出版社。

¹⁶ 即“诺瑟姆曲线（Northam Curve）”。诺瑟姆曲线是根据世界城镇化人口变动总结的一条经验性规律，认为一个国家或地区的城镇化发展一般经历三个阶段：城镇化水平 30%以下为低城镇化阶段，城镇化水平在 30%-60%或 70%之间为快速城镇化阶段，之后进入后城镇化阶段，城镇化率的增速减缓，甚至出现“逆城镇化”现象。参见杨波、朱道才等，2006，“城市化的阶段特征与我国城市化道路的选择”，《上海经济研究》第 2 期。

¹⁷ 安徽省城乡规划设计研究院，2004，“安徽省“十一五”城镇化发展战略研究”，研究报告。

	向城市转移)	厂范围的发展)	现代化城市)
基本特征	1.城市人口比重低于 25% 2.发展依赖于传统农业和自然资源	1.城市人口比重达 50%左右	1.城市人口比重超过 75%
经济结构	1.农业在 GDP 中的比重迅速下降 2.工业固定资产投资快速增长,工业在 GDP 中的占比提高,但工业总体规模仍然较小 3.经济密度很低	1.农业在 GDP 中的占比进一步下降至 5%左右 2.工业的规模化发展,重工业大力发展,能源需求大幅增加,环境的压力逐步凸显 3.经济向工业化程度高的地方集中	1.工业化发展缓慢,部分能耗较高的产业逐渐向外转移。 2.现代服务业在经济中的比重提高(如金融、信息服务、文教娱乐) 3.经济发展由量转质,注重可持续发展
基础设施	1.大量基础设施的投资建设,主要集中于一些基本道路和基本公共设施的普及,如电网、燃气和用水管道	1.大量基础设施的投资建设,主要集中于城际交通(如高速公路、铁路和港口)、公共设施投资等方面,后期环境治理投资增加	1.大型基础设施的扩建和优化 2.城市交通系统大力发展(如城市轨道交通建设) 3.宜居需要更多的环境投资
政府财政	1.政府财政资金缺口很大,一方面由于城市化处于起步阶段,需要大量投入进行城市建设,同时工业和服务业的发展有限,税收收入偏低 2.缺口部分主要通过中央政府转移支付和地方土地出让金来解决	1.政府税收逐渐增加,但由于财政支出大幅增加,导致财政资金缺口依然巨大 2.土地征用日益商业化并成为一项重要收入来源 3.政府在教育、卫生、环境等方面的投入逐渐增加	1.政府财政收支逐渐趋于平衡 2.政府筹集资金的能力大幅增强,融资渠道也更加多样化,比如引入民间资本,运用金融创新产品等 3.土地出让金在财政收入中的重要性下降

注:引自郭新双,2010,“‘十二五’时期金融支持我国城市化进程的路径”,《中国投资》第7期,有改动。

2、产业结构调整 and 农业现代化

工业化进入中期阶段后,国民经济的主导产业由农业转变为非农产业,经济增长的动力机制主要来自非农产业,不再需要从农业吸纳资本等要素。到了后期,农业应获得与工业平等发展的机会与权利,并逐步成为接受“补助”、“补偿”的部门。这个阶段就是二元经济结构向一元经济结构转换过渡,工农、城乡关系开始改善——由城乡分割走向城乡协调发展的关键阶段。

从发达国家的产业结构变化与城市化的关系来看,产业结构变化是城市化的前提条件,城市化又进一步带动了产业结构的变化。在经济结构中最先影响城市化的是工业化,这也就是上文所描绘的城市化与工业化相伴生的现象。在城市化发展到一定阶段后,制造业的就业人数呈现比较稳定的状态,第三产业就开始成

为吸纳农村剩余劳动力的主要产业，第三产业所占经济总量的比重也随着城市化的深入和成熟而稳步增长。城市化过程中，第三产业在城市范围内的提升，其主要原因是交通基础设施和信息、通讯系统的改善提高了效率。

随着收入水平提高，农业产值份额下降和农业就业比重下降。这种变化是消费需求转变和农业生产率提高共同作用的结果。由于农产品的收入需求弹性很小，在恩格尔规律作用下，在总消费支出中食品消费支出比例随着收入水平提高不断下降，拉动农业增长的需求力量逐渐削弱，农业的相对地位也就下降了。同时，来自工业部门的现代农业生产要素投入（如化肥、农药等），大幅度的提高了农业劳动生产率和土地生产率，从而让农村剩余劳动力从农业中分离出来，不再从事农业生产，转向工业部门从事非农产业。随着越来越多的劳动力群体分离出来从事其他产业的生产，结果带来农业产值份额和农业就业比重的不断下降。劳动力成本的提升，在农村的影响表现在劳动节约型生产方式的出现，即越来越多地使用农机具和规模经营，实现农业的现代化和产业化。

3、乡-城人口迁移、地区工业化与城乡收入差距

城镇化的实质是在城镇地区工业化的带动下，农村人口向城镇地区的大规模迁移。发展经济学中涉及劳动力流动、工农业发展、城市化与收入分配的经典模型刘易斯二元结构模型¹⁸。刘易斯模型认为通过向城市地区迁移，不仅有助于提高农村地区的劳动生产率，增加农村地区居民的收入，还为城市提供了劳动力资源，农村向城市的移民规模在城乡之间工资水平趋同时会缓慢下来，直到停止，城乡收入差距也趋于平等。可以理解为，城市化有助于缩小城乡收入差距。其中，农村劳动力消失点被称为刘易斯转折点，当经济越过此点，二元经济结构化为一体化的经济，城乡劳动力市场实现均衡¹⁹。

与乡-城人口迁移的过程相伴生的是经济发展核心地区工业化向边缘地区的扩散。按照新古典增长理论，地区之间的经济增长存在着有条件趋同。也就是说，受边际报酬递减规律支配，发达地区的增长速度下降、落后地区的增长速度上升，为落后地区追赶经济发达地区提供了可能性。如果各个地区所面临的条件相同，那么，在产品 and 生产要素自由流动的条件下，地区之间的经济增长就

¹⁸ Lewis, W. A., 1954, Economic development with unlimited supplies of labour, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22.

¹⁹ 蔡昉, 2010, 人口转变、人口红利与刘易斯转折点, 《经济研究》第4期。

变成无条件趋同，产品和生产要素的自由流动带来了地区间价格均等化。在这一过程中，一方面欠发达地区通过承接发达地区的产业转移，逐步实现工业化，从而提高本地劳动力报酬。从劳动力市场来看，地区工业化也在逐步消除了地区之间、城乡之间的工资差距。

4、社会保障与公共服务的城乡一体化

在工业化基本完成、城镇化进入后期阶段后，随着经济发展和居民收入水平的提高，居民的需求重点也将发生转移。在这个阶段，居民对社会保障和公共服务的需求将成为重点。从其他国家经济发展与社会保障和公共服务提供的关系来看，随着收入水平的不断提高，政府公共支出中社会保障和公共服务提供支出所占比重也不断提高，并成为政府财政支出的主要部分（图 3-2-2）。从不同发展水平的国家和地区社会保障和公共服务支出占政府支出的比重随着人均收入的提高而提高。发达国家，包括一些发展中国家，社会保障和公共服务支出占政府支出的比重都在 50%以上，成为政府支出的主要部分。

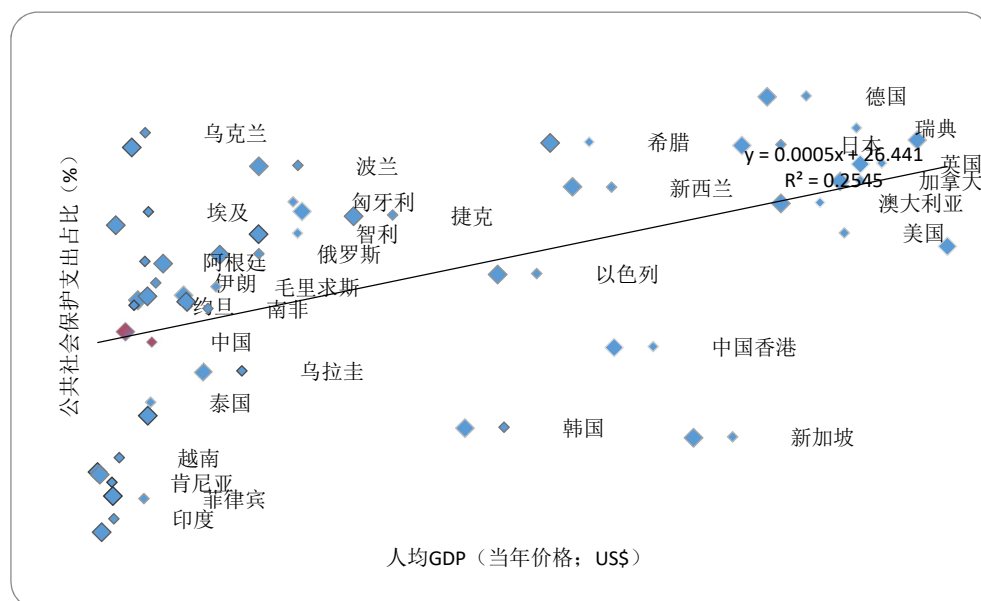


图 3-2-2 一些国家和地区社会保障和公共服务支出占政府支出的比重

注：1、数据来源：社会保障和公共服务支出占政府支出的比重来源于 ILO Social Security Expenditure Database (www.ilo.org/dyn/sesame/ifpses.socialdbexp)；人均 GDP 数据来自 IMF: World Economic Outlook Database, October 2009 Edition (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx)。

2、阿根廷、伊朗的数据为 2004 年数据；其他国家或地区的为 2006 年数据。

3、社会保障和公共服务支出的计算口径主要包括教育、医疗卫生、政府财政支出的社会保障费用等，详见 IMF, 2001, Government Finance Statistics Manual。

从我国经济发展中城乡差距逐步扩大的现实分析，为城乡居民提供均等化的

社会保障和公共服务具有更重要的意义。与其他发展中国家不同，我国同时还是一个转型国家，计划经济时代形成的城乡分割的二元制度严重限制了农村居民对社会保障和公共服务的享有。相比于城乡收入差距，城乡之间在社会保障和公共服务上的差距更为重要。不仅如此，即使城镇居民在社会保障和公共服务享有方面也落后于经济发展。通过城乡统筹实现社会保障和公共服务的均等化，一方面提高城乡居民的福利水平和生活水平，另一方面在社会保障和公共服务健全条件下，还可以提振内需，推动经济发展方式的转变。

3.2.2 一些国家和地区统筹城乡发展的经验

本部分选择四个典型国家和地区，总结它们在城镇化、工业化和统筹城乡发展方面的经验与教训。这四个国家和地区，日本为亚洲最早进入发达国家行列的国家，韩国和台湾地区为二战之后兴起的新型工业化国家和地区，并已经成功跳出“中等收入陷阱”，巴西为拉美发展中国家，并且深陷“拉美陷阱”。

1、日本的城乡统筹实践：非农转移、土地集约发展与城乡社会保障

1950年开始，日本进入工业化发展的第三阶段，工业化基本完成，形成了三大都市圈，城市和城郊人口在总人口中占绝大比重。由于采取“高增长，低福利”的发展战略，加之农业相对生产率下降和农产品需求相对萎缩等因素，导致日本城乡收入差距不断扩大。从上世纪60年代起，日本政府开始重视经济社会和城乡的全面协调发展，首先，采取多种措施扶持农业和发展农村。在城市化过程中，促进农村劳动力向城市转移，鼓励农户非农就业，增加农民收入，1975年以后农户人均收入超过了城市工薪家庭的人均收入。保障农民土地权益，对土地流转实行全面管制，在劳动力转移过程中促进农地集中、扩大规模经营。增加对农村基础设施和农村公共事业的财政投入，大力发展农民合作组织。

另外，日本走的是一条节约土地资源的城市化发展道路，日本人多地少的矛盾比较突出，在城市化过程中，政府注意协调土地保护与城市化发展的关系，都市圈可以形成资源和基础设施的共享，减少重复建设造成的土地占用，在不同的都市圈布局相对独立的产业结构，减少交通运输对土地的需求科学合理划分不同的土地使用规划。

伴随着农村改革和土地制度变化，日本政府适时推进社会保障体系的建设，注重城乡协调。在医疗保险上，1961年全面推行强制性的国民健康保险制度，实

现了“国民皆医保”。在养老保障上，1961年实施《国民养老金法》，将原来未纳入公共养老保险制度的广大农民、个体经营者，强制纳入社会养老保险体系。1970年创设农业人养老金制度，参加者的条件是具有一定面积以上农地耕作权的农业人，兼业农民则被鼓励参加其他与其职业相关的社会保障。农业人若要获得经营转让养老金，则要将所耕种的农用地经营权转让给农业后继者或第三者。这项制度不仅起到稳定老年农民收入来源和缩小城乡社会保障差距的作用，而且与鼓励老年农民、兼业农民“离农”，以利于扩大经营规模的农地政策相互补充。

2、韩国城乡统筹的实践：推动乡村建设

韩国的城乡统筹以新村运动为主要内容。20世纪60年代，韩国政府的经济发展重点是扶持工业和出口导向型企业，工业化步伐明显加快，但与此同时，工农业发展失衡，城乡居民收入差距拉大，农村经济社会发展落后，农民生活水平低下。为了改变这一现状，韩国政府借助出口导向型模式已经积累起来的财力，于1970年开始推行了新村运动。

韩国新村运动可以大体划分为五个阶段。1973年之前，主要措施是政府投资进行农村基础设施建设，如公路、厕所等。1974-1976年，新村运动迅速向城镇扩展，重点是改善居住环境，并在农业中推广科技知识。1977-1980年，政府推动新村运动的重点放在了发展农村畜牧业、加工业和特产农业上，推动乡村文化建设和发展，这一时期新村运动从政府主导的“下乡式”运动逐渐转向民间群众性自发运动。1981-1988年间，全国性的新村运动民间组织建立并健全，承担了培训新村指导员和信息宣传工作，政府通过提供技术服务等手段调整种植业结构，鼓励发展多种经营，提高农民收入，发展农村金融业和流通业。1989年以后，新村建设的重点转向社会精神文明的建设。自1998年起，韩国又开展了以“生活改革运动”和“构建新的地区共同体”为核心的第二次新村运动。之后，由一些民间组织共同发起了“一社一村”活动，企业和农村地区结成合作关系，试图通过构建企业支农的机制，工业反哺农业，来促进城乡一体化。

韩国城乡统筹的主要经验是政府主导而不干预，调动了农民自主创业的积极性，大力投入农村基础设施建设，扩宽惠农政策增加农民收入，提高农民素质来保证持续发展，推进小城镇建设，建立广泛覆盖的社会保障体系，适时进行机制创新。

3、台湾省城乡统筹的实践：推动农业发展

台湾的城市化水平在 1950 年仅为 24.07%，1978 年则达到了 63.8%，到了 2002 年，更是提升为 78.1%。20 世纪 60 年代初，台湾利用发达国家产业转移的机会，大力发展劳动密集型产业，农业劳动力开始向制造业和服务业转移。此时，台湾政府又适时进行了土地改革，增加了对农业的投入，使农业发展获得了稳定的基础。

台湾农业现代化发展的主要特征是其都市农业。台湾的都市农业形态多，规模大，分布广，农会组织是台湾农业体系运转的主要载体。随着工商业的快速成长，农业在国内生产总值中的比重 1995 年降为 3.6%，并且面临规模小、环境污染、贸易自由化冲击等问题。通过改善农业结构，增加农业附加值，除了生产功能，还具有教育、观光、休闲度假等功能。休闲农业具有乡土性特征。台湾观光农园，市民农场、休闲农场都在这个过程中得到了长足的发展。

4、巴西城市化过程中的教训：城市化超越工业化速度与城乡非统筹发展

巴西的城市化是 1930 年后伴随着工业化进程起步的，但是在工业化发展中长期采取“重工抑农”的政策，产业结构失衡，城市化过度发展，陷入“拉美陷阱”。20 世纪 70 年代中期，巴西制造业就业人口占总就业人口的 20%，但是城市人口却已经占总人口的 61%，城市人口比重从 30%增加到 70%仅用了 40 年时间，城市化速度远远超过了工业化的速度，出现了过度城市化的现象，进而导致各种社会问题，如城市贫困人口过多，失业问题加剧，城市资源和环境承载力达到极限，环绕城市的低收入者聚居的大片贫民窟。大量进入城市的人口涌入到非正规就业中，非正规经济在巴西经济中占有重要地位，据统计，其产值约占国内生产总值的 40%。

虽然巴西城市化水平较高，但是城乡二元差距仍然存在。由于巴西农村土地集中率高，农业优惠补贴常被大庄园主获得，农村中小农户和无地农民处境较为艰难，不得不向城市流动。与此同时，这些农村流动人口的教育水平和技术水平较低，城市劳动力市场上缺乏竞争力，很难在城市正规部门找到工作。同时城市发展创造出的就业机会满足不了城市人口增加的需求，使得失业率较高，收入分配两极分化，农村贫困向城市贫困转移，在剩余劳动力城市化过程中消除不了二元差距。由于土地高度集中，大量失地农民就业教育及社会保障等方面的问题突

出。在失地农民中，有相当一部分人面临着既没有新的就业机会，又缺乏生活保障的两难困境。

巴西农业生产在 20 世纪 60 年代甚至处于停滞状态，产生了大量农村贫民，1962—2004 年，农村人口占全国总人口中的比重从的 52.8% 下降到 16.4%，1985 年至 1996 年，全国有 410 万农村人口失去了土地，离开了农田；1981—1990 年，贫困人口占农村人口的比重从 56.7% 上升到了约 70%。农村土地集中造成了大批一无所有的雇佣劳动力，所以巴西的城市化从某种意义上说是“过度的和被动的城市化”。这种城市化会长期阻碍经济的发展，原因是农村投入不足，农村的基础设施和教育医疗条件落后，农村劳动者的人力资本不足，很难满足现代化生产所需要的劳动力。

5、小结

从对不同国家和地区统筹城乡发展的经验和教训中，有如下几点值得注意：

第一，城镇化要与工业化协调发展。城镇化落后于工业化不仅无法解决城乡之间的二元对立，而且也阻碍工业化的升级和进一步发展。如果城镇化超出了工业化的发展阶段，大量进入城镇地区的农业人口无法实现就业，则会导致大量社会矛盾的产生。

第二，在工业化和城镇化过程中，要实现农业和农村的现代化，推动农业和农村发展。

第三，推动农村进城人口在城市的融入，为他们提供社会保障和基本公共服务。农村人口进入城镇就业和生活，面临的是工业社会的风险，如果缺乏与之相适应的社会保障和基本公共服务，仍然依靠农村传统保障，那么一旦他们遇到疾病、失业、老年等风险，将陷入无所依靠的境地，容易引发和积累社会矛盾。同时，大量劳动人口长期无法融入城市，也不利于城市人力资本的积累，影响经济的长期发展。

第四，积极推动城乡社会保障的一体化和公共服务的均等化。推动城乡社会保障一体化和公共服务均等化，一方面是“以人为本”、和谐发展的要求，此外也是拉动内需、转变经济增长方式和扩展新的经济增长点的重要举措。

3.3 城镇化与乡-城人口迁移

3.3.1 广东城镇化和乡-城人口迁移的特征分析

1、广东城镇化水平的总体判断：进入城镇化后期阶段

改革开放以来，我国城镇人口快速增加，城镇化率不断上升，截止到 2009 年中国的城市化率达到 46.59%，进入快速城市化阶段。广东作为我国沿海经济发达地区，城镇化水平一直高于全国水平，1990 年全省的城市化水平就已经达到 36.8%（当年全国的城市化率为 26.41%），进入快速城市化阶段。截止到 2009 年广东全省的城市化水平达到 63.4%；根据城镇化发展的经验性规律，即将进入城市化后期阶段。在 2009 年，除三个直辖市（北京、上海、天津）外，广东省的城镇化水平位居首位（图 3-3-1）。

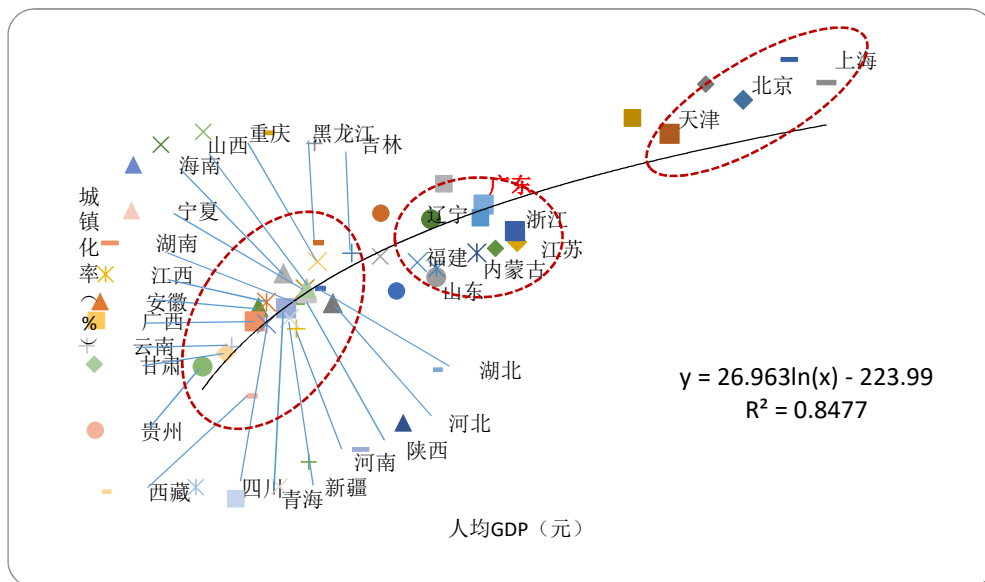


图 3-3-1 广东及其他省（市、区）的城镇化率（2009 年）

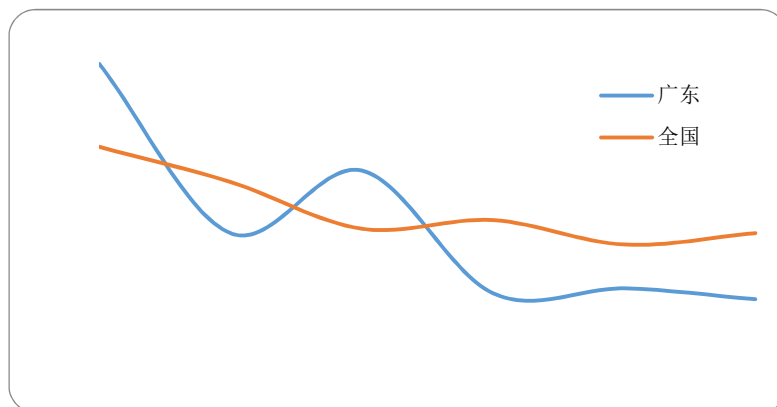


图 3-3-2 广东和全国城镇化率的年均增长率

根据城镇化的三阶段规律，在进入城镇化后期阶段后，城镇化将出现增速减缓的拐点。从广东城镇化的增速来看（图 3-3-2），广东城镇化率的年均增长率在 1995 到 2000 年间为 6.95%，2000 年到 2005 年为 1.99%，在 2005 年广东的城镇化率已经达到 60%。2006 年城镇化率达到 63%后，广东的城镇化率增速即下降到 0.5%以下，出现了增速减缓的趋势。这一趋势符合世界城镇化发展的一般规律。

2、广东城镇化水平的区域差异明显

与广东的区域经济发展差异相关，广东的城镇化也具有区域差异明显的特征。广东的城镇化主要发生在珠三角地区，东翼、西翼和北部山区的城镇化水平比较低，一些地区农业人口所占比例还在 60%以上（例如 2009 年清远城镇化率只有 34.93%，茂名城镇化率为 37.5%，湛江城镇化率为 38.99%，西翼三市的城镇化水平只有 39.59%）。

广东不同地区的城镇化水平可以分为四个集团（图 3-3-3）：第一集团为人均 GDP 比较高，城镇化水平也比较高（70%以上）的地区，主要是珠三角核心地区，包括深圳、广州、佛山、珠海、东莞等。第二集团是珠三角边缘地区，人均 GDP 和城镇化水平都在全省平均水平以上。第三集团是人均 GDP 比较低，城镇化水平也比较低的地区，主要包括肇庆、清远、茂名、湛江等西翼地区和部分北部地区。第四个集团是人均 GDP 比较低，但是城镇化水平比较高的地区，主要是东翼和北部山区，诸如汕头、汕尾、潮州、梅州、韶关等地。这种城镇化的地区差异与广东的经济发展模式有很大关系。珠三角的快速城镇化与改革开放初期，该地区主要依靠港资和发展加工贸易的经济增长模式相关，在这种模式下，珠三角地区承接港澳地区的产业转移，大力发展了劳动密集型产业，从而带动了城镇人口的快速增长²⁰。

²⁰ 许学强、李郁，2009，“改革开放 30 年珠江三角洲城镇化的回顾与展望”，《经济地理》第 29 卷第 1 期。

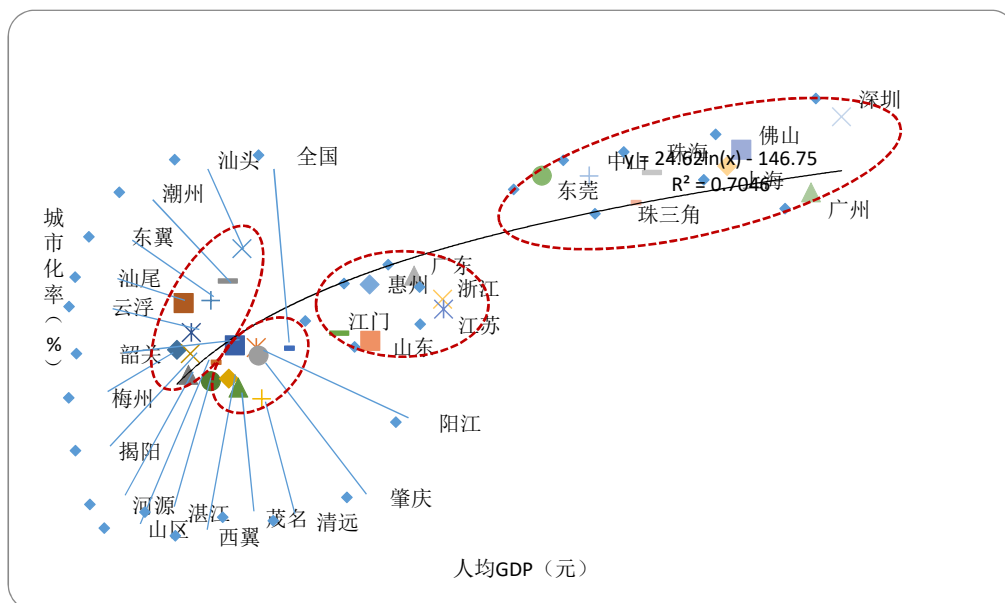


图 3-3-3 广东各地市及一些省（市）的城镇化率与经济发展水平

3、城镇化进程滞后于工业化进程

广东城镇化发展滞后于工业化进程。广东省非农产业产值占地区生产总值的比重在上世纪 90 年代就已经超过了 75%，达到工业化后期阶段；2000 年以来非农产业产值占比上升到 90%以上，2009 年达到 94.91%。非农产业从业人员占全部就业人员的比重，在 2000 年之后也超过了 60%，2009 年达到 71.96%。从这两个指标来看，广东省已经基本完成了工业化。但是，广东的城镇化水平在上世纪 90 年代只有 36.8%，2000 年之后上升到 60%左右。这几个指标表明广东超过 90%以上的地区生产总值是非农产业实现的，超过 70%的就业人员从事的是非农产业，但是在城镇吸纳的人口却只有 60%左右。这意味着广东还有大量人口虽然从事非农产业，但是却还不是城镇居民。城镇化长期滞后于工业化从而导致大量人口滞留在农村地区，不仅不利于扩大内需、促进经济发展方式转型，而且也有悖于城乡之间的统筹协调发展。

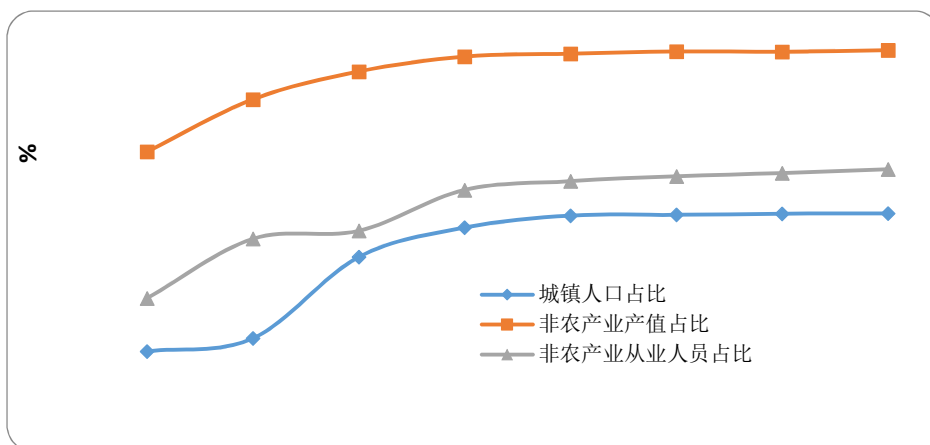


图 3-3-4 广东省工业化与城镇化的关系（1990-2009）

注：使用非农产业产值占 GDP 比重和非农就业人员占全部就业人员比重两个指标测度工业化水平。

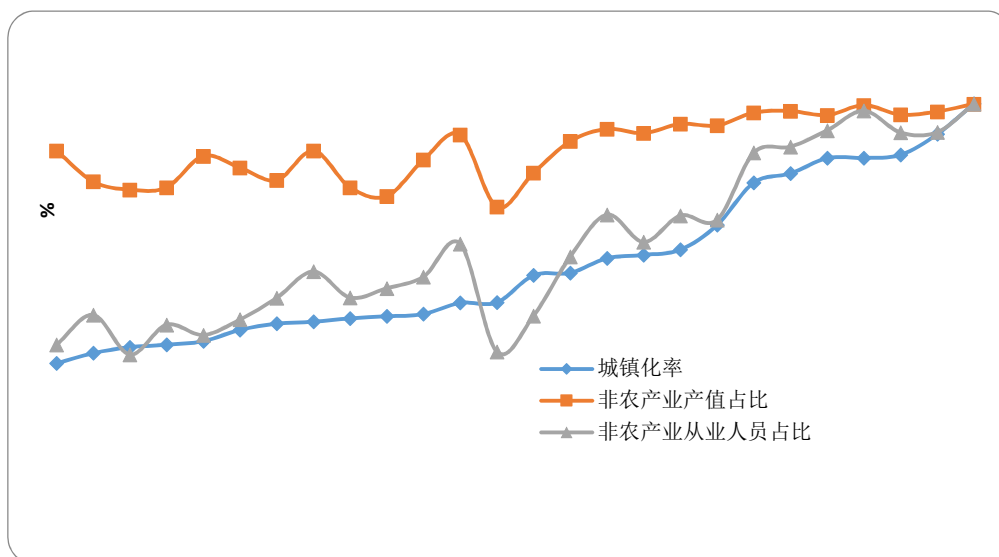


图 3-3-5 广东各地市及四大区域工业化和城镇化之间的关系

与城镇化水平的区域差异相关，广东不同地区城镇化和工业化的关系也存在地区差异。从非农产业产值占地区生产总值的比重来看，广东所有地区都在 70% 以上，最低的云浮也达到了 74.13%；非农产业从业人员占全部从业人员的比重，也都在 40% 以上。但是，从城镇化水平来看，大部分地区城镇化率都低于上述两个指标（图 3-3-5）。而且越是经济落后地区，城镇化率滞后于工业化水平的差异越明显。这种状况意味着，对于东翼、西翼和北部山区，还存在大量的农村过剩人口。

4、省内农村人口向城镇地区的迁移

与城镇化地区差异相关的一个问题是农村人口向城镇地区的迁移。根据发展

经济学中农村人口迁移的理论²¹，农村人口将从经济落后地区迁移到经济发达的城镇地区。不同的城镇化水平既是乡-城人口迁移的结果，也反过来导致进一步的人口迁移。如上所述，广东非珠三角地区还存在大量农村剩余劳动力；而珠三角地区则由于经济发达，从而吸引了东西两翼和北部山区农村人口向珠三角地区的大规模迁移。

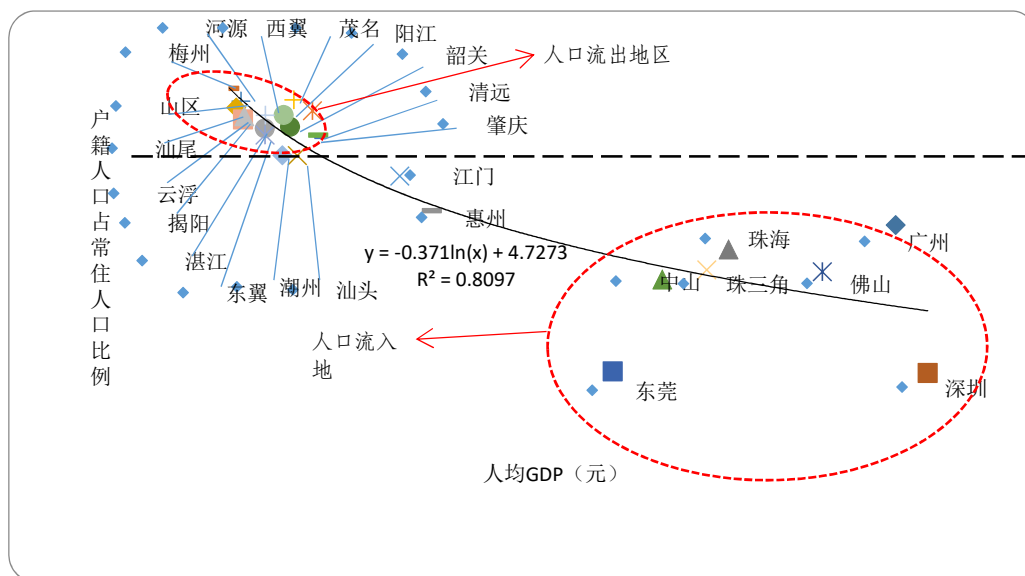


图 3-3-6 广东不同地区的人口流动（2009）

注：户籍人口/常住人口=1，表示没有外来流动人口；>1 表示存在人口净流入；<1 表示存在人口净流出。

在过去三十年间，广东省内农村人口的迁移主要是由东西两翼和北部山区迁入珠三角地区（图 3-3-6），户籍人口高出常住人口的地区的人均 GDP 都在 20000 元以下，而存在人口净流入的地区人均 GDP 都在 50000 元以上。自改革开放以来，珠三角地区一直是人口的净流入地，截止到 2009 年珠三角地区本地户籍人口占常住人口的比例²²只有 62%，东莞和深圳户籍人口占常住人口的比例只有 28.14%和 27.60%，也就是说这两个城市超过三分之二以上的人口为外来流动人口。

²¹ See, Todaro, M. P., 1969, A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries, *American Economic Review*, Vol. 59, and Harris, J. R. and M. P. Todaro, 1970, Migration, unemployment and development: a two-sector analysis, *American Economic Review*, Vol. 60.

²² 对于流动人口的规模不同统计口径不同，人口计生委系统使用在居住地居留一个月以上的口径统计流动人口；统计局使用在居住地居留超过六个月为常住人口。本报告根据统计局的统计口径，将流动人口界定为没有本地户籍的常住人口，即流动人口=常住人口-本地户籍人口。此外，为了表达一个地区流动人口的状况，本报告使用“户籍人口占常住人口的比重”来表示一个地区外来流动人口的状况。当这个比例等于 1 时，表示所有常住人口为户籍人口，本地没有外来流动人口；比例越小，表明户籍人口占常住人口比重越小，外来流动人口越多；比例大于 1 时，表明该地存在户籍人口的净流出，属于人口流出地区。

3.3.2 广东城镇化和乡-城人口迁移面临的挑战

广东的乡-城人口迁移和城镇化是过去三十年经济快速增长的主要推动力之一。但是,随着广东经济发展过程中土地和资源约束的凸显,特别是珠三角地区,城镇化和城市经济发展已经出现了一些问题。概括而言,这些问题主要包括:

第一,珠三角核心地区,特别是人口大规模集聚的大城市,进一步的发展已经面临着土地、资源和人口等约束,如不及早调整原先的增长模式,大量涌入的人口极易导致“大城市病”的出现,导致“无增长的城镇化”,而这种情况已经在拉美和非洲一些国家出现^{23, 24}。从广东的情况分析,广东城市建成区单位面积产出率的增长率从2004年开始就出现了下降的趋势(图3-3-7)。2004年广东全省建成区单位面积产出率的年增长率为21.2%,2005年下降到19.5%,2006和2007年分别下降到5.90%和4.58%,2008年下降到1.07%。这其中有金融危机的影响,但从长期趋势看,城市的产出效率是在下降的。这不仅反应了珠三角地区原有的经济增长模式的限制,也是广东地区经济差异所导致的后果。

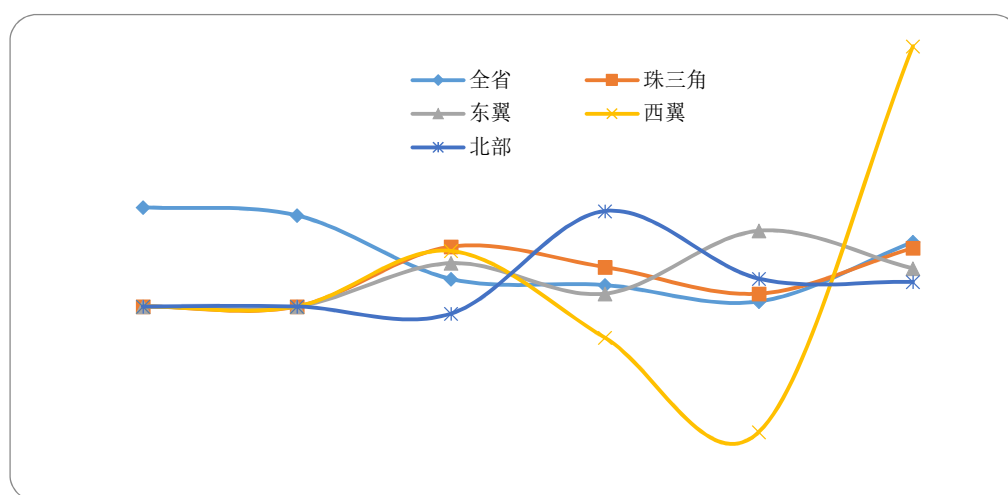


图 3-3-7 广东省和四大区域城市建成面积单位产出率

注:单位面积产出率等于每平方米的GDP产出;此处为城镇地区的GDP产出,不包括农村地区GDP产出。

第二,东西两翼和北部山区的城镇化不足。广东城镇化的一个重要特征是地

²³ Fay, M., and C. Opal, 2000, Urbanization without growth: a not-so-uncommon phenomenon, Policy Research Working Paper 2412, the World Bank.

²⁴ Overman, H. G., and A. J. Venables, 2005, Cities in the developing world, CEP Discussion Paper No. 695, World Bank.

区差异明显，相对于珠三角地区，其他地区的城镇化水平远低于工业化水平（图 3-3-5）。而与此同时，这些地区还是人口的净流出地区（图 3-3-6）。这表明，这些地区的城镇化是不足的，无法吸引本地农村人口进入本地城市地区就业。

第三，迁入珠三角地区的农村人口（农民工）囿于户籍制度的分割，还不能完全融入城市，在城市内部重构了“城乡二元分割”体制。进入城市农民工的“半市民化”状况导致农民工不能在打工城市稳定就业和生活，一方面造成城市不能获得稳定的劳动力来源，时常出现“民工荒”和“技工荒”现象，另一方面也不利于城市内需的增长，从而造成城市经济增长缺乏内需支撑²⁵。这一点从珠三角地区户籍人口占常住人口的比例中明显可见，像东莞、深圳、佛山、广州等珠三角核心城市，常住人口中没有城市户籍的外来人口就分别高达 71.9%、72.4%、38.7%和 23.1%。

3.3.3 “双转移”战略及其影响

针对这些问题，广东省委省政府有明确的认识，并于 2008 年提出了人口和产业的“双转移战略”²⁶。“双转移”战略是广东落实科学发展观、推动经济发展方式转型的重要举措。这一战略把握了当前广东经济发展面临的深层次问题，一方面推动珠三角地区的产业升级和城市转型，另一方面推动东西两翼和北部山区承接珠三角转移产业，并促进农村劳动力转移。这一战略的要点，一是促进珠三角地区劳动密集型产业转移到东西两翼和北部山区，一方面为珠三角的产业升级和城市升级提供空间，另一方面也为东西两翼和北部山区利用本地的劳动力优势加快经济增长提供了条件；二是加快省内高素质劳动力向珠三角地区转移，以满足珠三角地区产业升级的劳动力需求，同时大力推进东西两翼和北部山区农村劳动力就近就业；三是打破城乡二元分割的户籍制度限制，鼓励和激励农民工融入城市（专栏 1）。

专栏 1 广东省农民工积分入户促进农民工的城市融入

为了引导和鼓励农民工及其随迁人员通过积分制入户城镇、融入城镇，根据广东省委省政府“双转移”战略的意见，2010 年 6 月，广东出台了《关于开展农民工积分制入户

²⁵ 中国发展研究基金会，2010，《中国发展报告 2010——促进人的发展的中国新型城市化战略》，北京：人民出版社。

²⁶ 广东省委省政府《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》。

城镇工作的指导意见（试行）》（下称指导意见）。原则上，农民工积满 60 分可申请入户，不过具体入户分值由各地根据当年入户计划和农民工积分排名情况调整确定。所以，农民工入户城镇的积分指标由广东省统一指标和各市自定指标两部分构成。多数市，如深圳、东莞、佛山等，申请入户的分数原则上是 60 分，也有些市的分数高于或低于这个标准，如广州市 85 分、珠海市 80 分、清远市 35 分、英德市 35 分等。

各市的自定指标包括就业、居住、投资纳税等情况，具体指标和分值根据当地产业发展和人才引进政策设定。例如，深圳市外来务工人员积分入户指标分值由基本要求、个人素质、居住情况、参保情况、奖励加分和减分指标六部分组成。所得积分为上述分值的累计得分，即总积分 = 基本要求积分 + 个人素质积分 + 居住情况积分 + 参保情况积分 + 奖励加分积分 + 减分指标积分。当指标累计积分达到 60 分时，外来务工人员可按《深圳市外来务工人员积分入户试行办法》申请入户。

广东省省长黄华华今年 2 月 28 日在广东全省农村工作会上披露，全省已有 10.4 万名农民工通过积分制入户城镇。

按照计划，到 2012 年底，广东全省城镇化率要达到 67.5%。要实现这个目标，广东省必须切实在住房保障、子女上学、社会保障等方面实行基本公共服务均等化，解除农民工入户进城后失去土地而可能带来的工作、生活成本较高的后顾之忧。

从实施效果来看，“双转移”战略不仅帮助广东成功应对了金融危机的冲击，而且其政策效应也开始初步显现：

1、农村劳动力转移速度加快，质量提高

2005 年到 2007 年，全省共培训农村劳动力 135.5 万人，转移农村劳动力 257.5 万人²⁷；根据广东省人力资源和社会保障厅的资料²⁸，2008 年全省农村劳动力新增转移就业 106.4 万，同比增长 18.2%；农村劳动力转移率由 2007 年的 50.3% 提高到 2008 年的 57.0%，提高了 6.7 个百分点。2009 年全省劳动力转移就业 128.5 万人，同比增加 20.8%。与此同时，广东省通过技能培训、就业服务等措施，也使农村劳动力转移的质量不断提高（专栏 2）。

²⁷ 刘力、扬琴：《广东实施“双转移战略”与城乡统筹发展新思考》，载《城市》2009 年第 3 期。

²⁸ “全省农村劳动力技能培训转移就业成果展”，

<http://www.gd.lss.gov.cn/ztbd/newsinfo.do?classid=527&id=1590>

专栏 2 广东省推动劳动力高质量转移

全面实施“一户一技能计划”，建立农村劳动者普惠制技能培训制度，对 45 周岁以下、有就业能力和就业意愿的本省农村劳动力提供一次免费职业技能培训。

加快推进公共就业服务均等化。进一步完善公共就业服务网络布局，将就业信息、培训信息、政策咨询和职业介绍等公共服务延伸到乡镇、社区，对城乡劳动者实行公平待遇，并逐步实现基本公共就业服务均等化，促进农村劳动力加快转移和融入城市。

严格目标责任考评。按照“双转移”目标责任考核评价办法，实行年度考核，严格考评内容、程序，确保农村劳动力培训转移就业工作层层落实到位。

各地开展灵活多样、便捷有效的就业服务。佛山市积极创建国家级充分就业示范区；韶关、湛江等市将产业转移工业园区作为吸纳农村劳动力就业的重要载体，进一步推动劳动力转移与产业转移紧密结合；惠州、揭阳、云浮等市出台促进农村劳动力就近就地转移就业政策；潮州市设立 18 个农村劳动力灵活就业基地；东莞市实施“青年就业见习训练”，促进农村青年转移就业。珠江三角洲地区与粤东西北地区开展劳务帮扶，创新帮扶方式，推进“百企扶百村就业工程”、“千企扶千村”“镇企结对、村企挂钩”等转移就业模式，实现村企无障碍劳务对接。

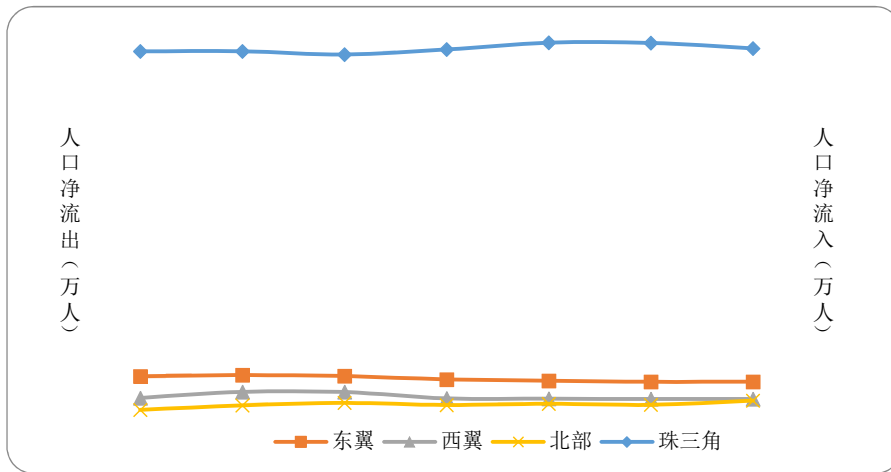


图 3-3-8 广东省四大区域人口流动变化情况（2003-2009）

注：东翼、西翼和北部山区为人口净流出（左轴）；珠三角为人口净流入（右轴）。

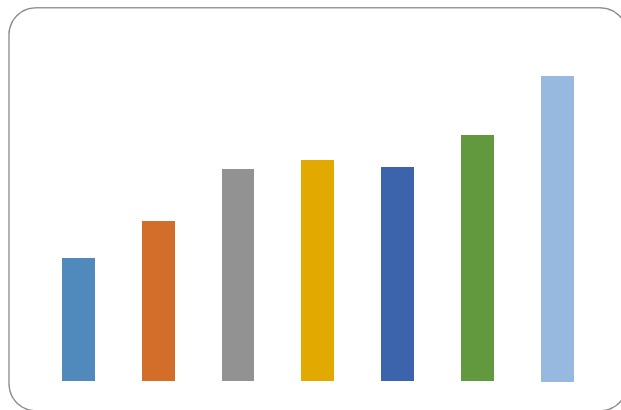


图 3-3-9 珠三角地区户籍人口占常住人口的比例变动情况 (2003-2009)

2、省内人口流动出现下降趋势，农民工城市融入速度加快

珠三角地区的人口净流入在 2007 年达到顶峰 (1852.49 万人) 后, 自 2008 年开始出现了下降的趋势, 人口净流入在 2008 和 2009 年下降到 1850.95 万人和 1819.22 万人; 而东西两翼和北部山区的人口净流出也出现了下降的趋势 (图 3-3-8)。这三个地区人口净流出自 2009 年开始下降, 相比于 2008 年人口净流出分别减少了 1.14 万人、0.97 万人和 24.74 万人, 虽然减少幅度较小, 但是趋势已经开始出现。与此同时, 珠三角地区户籍人口占常住人口的比例在 2007-2009 年也开始出现明显上升的趋势 (图 3-3-9)。

3、促进珠三角发展转型和东西两翼、北部山区经济增长

“双转移”的另一个潜在效应, 即促进珠三角经济发展转型和城市升级以及促进东西两翼和北部山区的经济发展也开始显现。如前所述, 广东城市建成区单位面积产出率的增长率自 2004 年以来就出现了下降的趋势。但是, 这一趋势在 2009 年出现了逆转, 单位面积产出率的年增长率出现了明显的增长趋势 (图 3-3-7)。这一趋势不仅在珠三角表现明显, 而且东西两翼和北部山区都表现明显。

3.4 农业现代化与农村发展

推动农业的现代化和农村发展是统筹城乡发展的主要内容。“十二五”规划建议要求将“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”作为“十二五”时期的一种重大任务。从世界经济发展的规律看, 随着工业化和城镇化的发展,

农业在国民经济中所占的比重将逐渐下降,农业从业人员占全部从业人员的比重也逐步下降,这是国民经济结构优化和经济发展的重要标志之一。与此同时,随着现代农业科技的发展以及农业装备的提升,农业的劳动生产率也逐步提高。但是,工业化和城镇化的发展并不总是促进农业的发展,非洲一些国家的城镇化和工业化并没有伴随着农业生产率的提高和农业的现代化²⁹,这其中的原因与这些国家的农业发展政策有很大的关系³⁰。广东作为我国率先实现工业化的发达经济省份,在其经济发展中并没有忽视农业发展,农业劳动生产率、产业结构以及现代化水平都有了明显提升;新农村建设也取得了明显成效。

3.4.1 广东农业发展的特征分析

1、农业产值快速增长,三大产业结构逐步优化

从总量指标和增长率指标来看,广东全省农业³¹总产值在2009年达到3337.59亿元,是1978年的38.84倍;农业增加值从1978年的55.31亿元上升到2009年的2010.27亿元,增长率36.35倍。从总产值和增加值的增长率来看,近年来一直保持比较稳定的增长速度,年均增长率维持在3%-5%之间(图3-4-1)。

从三次产业结构角度看,广东第一产业产值占GDP的比重持续下降,从1978年的29.8%下降到2009年的5.1%,低于全国第一产业产值占GDP的比重(10.3%);第一产业从业人员占比也从1978年的78.69%下降到2009年的28.04%,低于全国该比重的38.1%(图3-4-2)。第一产业增加值的年增长率则也在大部分年份低于全国的增长率。这种状况反映了广东三次产业结构调整的速度快于全国。

²⁹ World Bank, *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Chap 2. Agriculture's performance, diversity, and uncertainties.

³⁰ Punyasavatsut, C., and I. Coxhead, 2002, On the decline of agriculture in developing countries: a reinterpretation of the evidence, Staff Paper Series from University of Wisconsin, <http://www.aae.wisc.edu/pubs/sps/pdf/stpap457.pdf>

³¹ 如无特别说明,本文中的农业为广义农业概念,即包括农林牧渔业在内的第一产业。

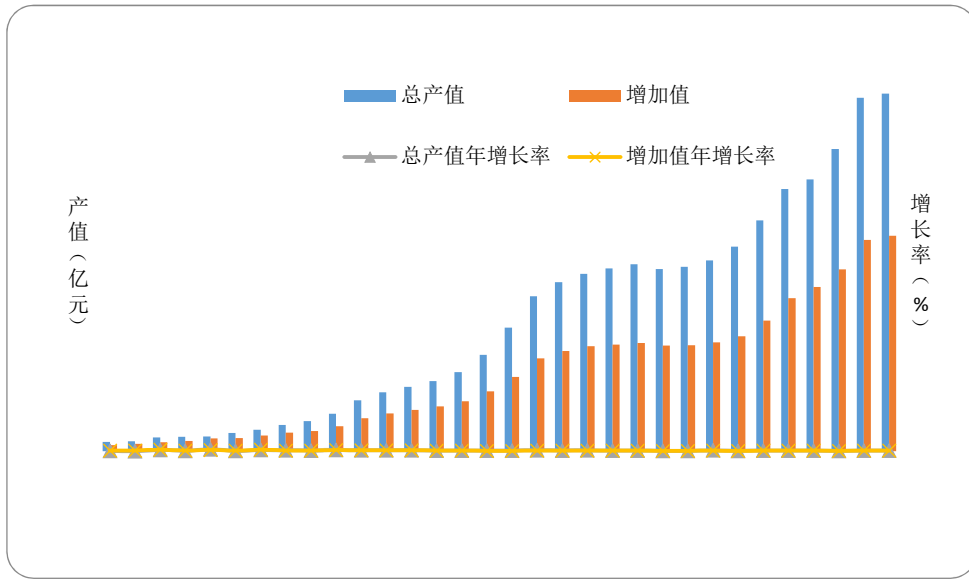


图 3-4-1 广东农业总产值和增加值及增长率（1978-2009）

注：农林牧渔业（第一产业）总产值和增加值（当年价格）；增长率为实际增长率。

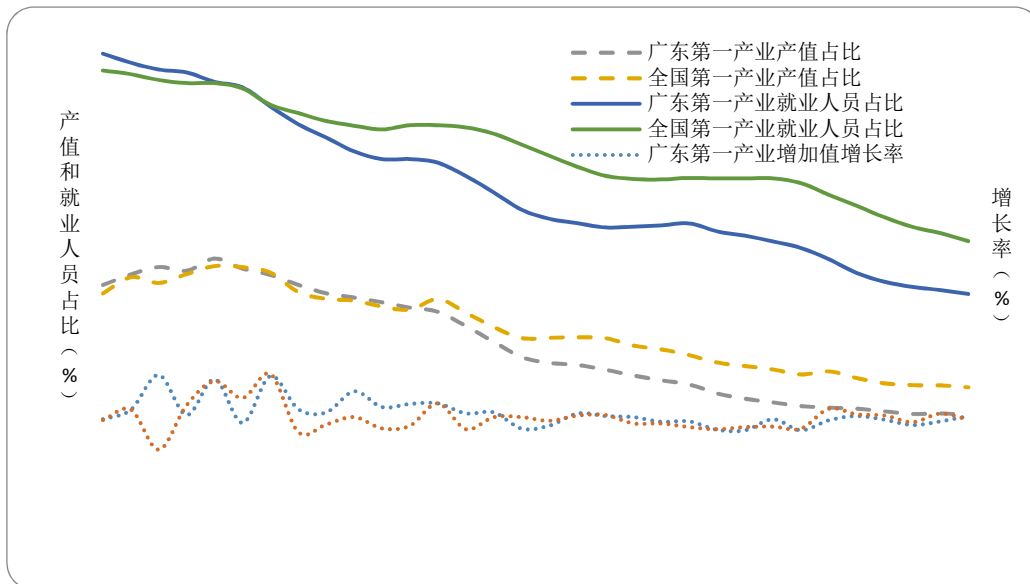


图 3-4-2 广东和全国农业增加值增长率及占 GDP 比重和农业从业人员占全部就业人员比重

2、农业内部结构不断调整优化，区域性农业比较优势凸显

伴随着快速的工业化和城镇化，广东农业内部的结构也在不断调整优化。总体来看，粮食作物的总产量在逐年下降，其他作物（例如蔬菜）的产量在不断上升，经济作物产量（例如蔗糖）则保持较为稳定的局面（图 3-4-3）。这一变化也可以从不同作物的播种面积变动上得到佐证：粮食作物播种面积占比一直呈现持续下降的趋势，其他作物播种面积占比则呈现持续上升的趋势，经济作物播种面积基本保持不变（图 3-4-4）。

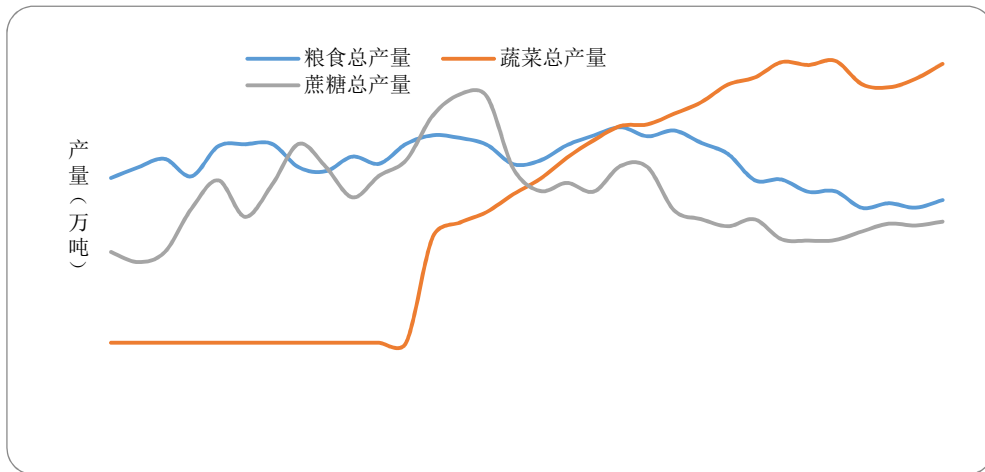


图 3-4-3 广东省主要农作物（粮食、蔬菜和蔗糖）的总产量变动情况（1978-2009）

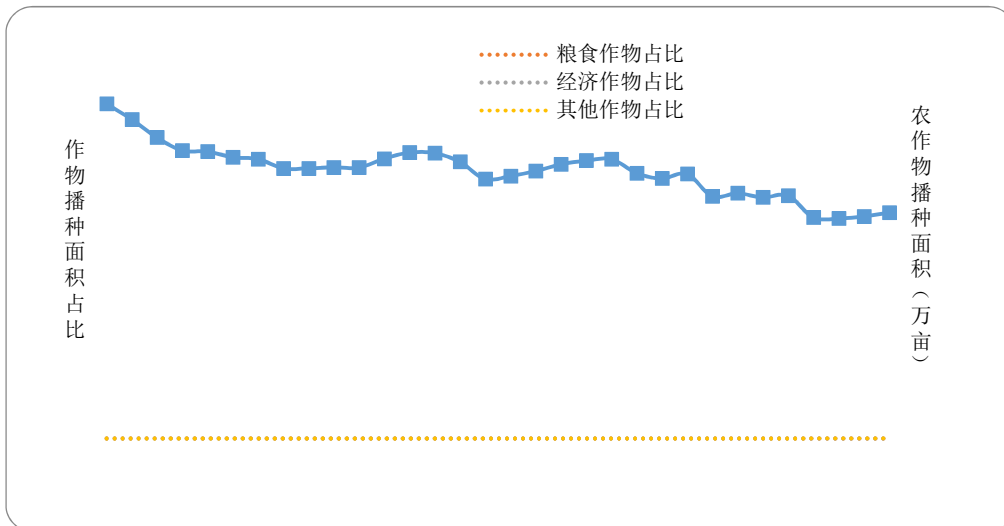


图 3-4-4 广东省历年农作物播种总面积和各种作物种植面积占比（1978-2009）

注：其他作物主要是蔬菜；历年蔬菜种植面积占其他作物种植面积的比例大约在 85%以上。

这种趋势也反映出大规模城镇化对农业发展的影响，即随着大规模城镇化的推进，一方面对农产品的需求发生了变化，另一方面在城市群之间和城市附件的郊区（Peri-urban spaces），由于市场规模的扩大和交通成本的降低，更易于发展“都市型农业”。在欧美等发达国家，大城市群附近区域的都市农业已经成为现代农业的重要组成部分³²。广东省各地区不同农作物种植面积分布也反映了这一点：珠三角地区农作物的种植面积主要以其他作物为主（即蔬菜、花卉等），

³² Heimlich R. E., and W. D. Anderson, 2001, Development at the urban fringe and beyond: impacts on agriculture and rural land, *Agricultural Economic Report No. 803*, Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture.

例如深圳农作物种植面积中其他作物所占比例高达 98.96%，东莞、中山、佛山也分别达到 84.36%、57.40%和 68.88%；而在东翼和西翼，则主要以粮食种植为主（图 3-4-5）。

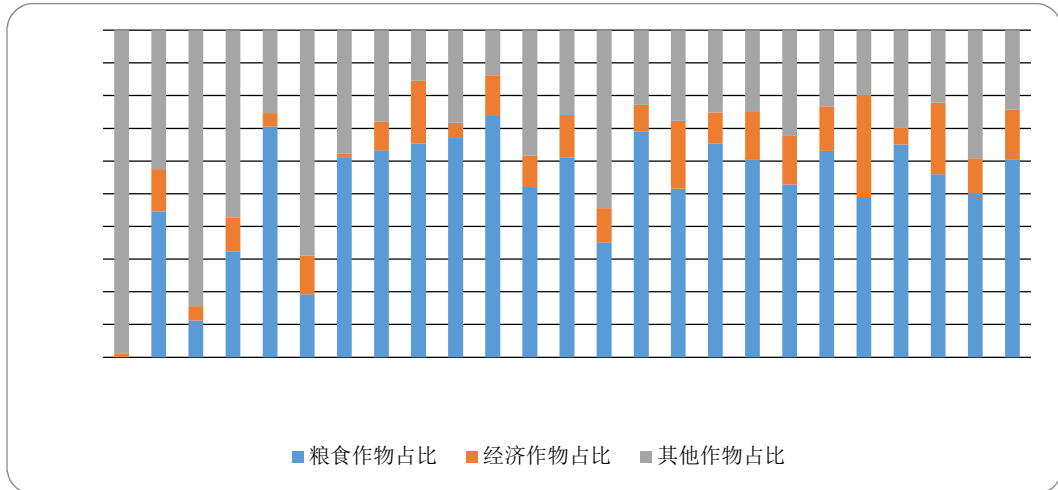


图 3-4-5 广东省各地区不同作物种植面积占总种植面积的比例 (2009)

3、农业发展存在明显地区差异

广东农业发展的一个重要特征是区域差异较大。这种区域差异，不仅体现在农作物播种面积和农业总产值上，还体现在不同区域的不同农业内部生产结构和农业产出率上。从农作物播种面积上看，北部山区和粤西最高，湛江一个地区的农作物播种面积即达 894.64 万亩，高出粤西全部播种面积（806.60 万亩）。珠三角地区也是农作物播种面积的主要区域，但主要集中在珠三角边缘地区，诸如肇庆、江门、惠州和广州的边缘地区。但是，从农业总产值的分布看，则是珠三角最高，粤西次之，山区和粤东较低（图 3-4-5）。

这种农作物播种面积和农业总产值的地区分布差异又与各地不同的农业内部结构相关：珠三角地区的农作物主要以经济作物和其他作物（蔬菜、花卉）为主，而粤西、粤东和北部山区主要以传统粮食作物为主（图 3-4-5）。从产品附加值角度，蔬菜和花卉以及经济作物的附加值远高于粮食作物，因此以传统粮食作物为主的地区虽然播种面积较大，但是产值却较低。这一点也可以从不同地区农业劳动力的产出率差异得到佐证（图 3-4-6）。深圳市的农业几乎全部是现代都市农业，农作物播种面积主要是蔬菜和花卉，从业人员非常少，但是深圳农业从业人员的每人产出率却高达 35.29 万元。从图 3-4-6 中农业从业人员的产出率分布

中可以发现，越是距离珠三角核心地区越近，人均产出率越高，而越是距离珠三角核心地区越远，人均产出率越低。

从农业生产专业化的角度分析，这种区域差异正是广东农业生产“专业化圈”形成的标志：珠三角地区农业生产充分利用靠近大城市群所带来的市场规模优势和交通成本优势，大力发展现代都市农业；粤西和粤东利用自身的土地资源优势发展粮食作物和经济作物；粤北山区作为广东的生态涵养区，着重于在保护生态环境的基础上，发展生态和特色农业。

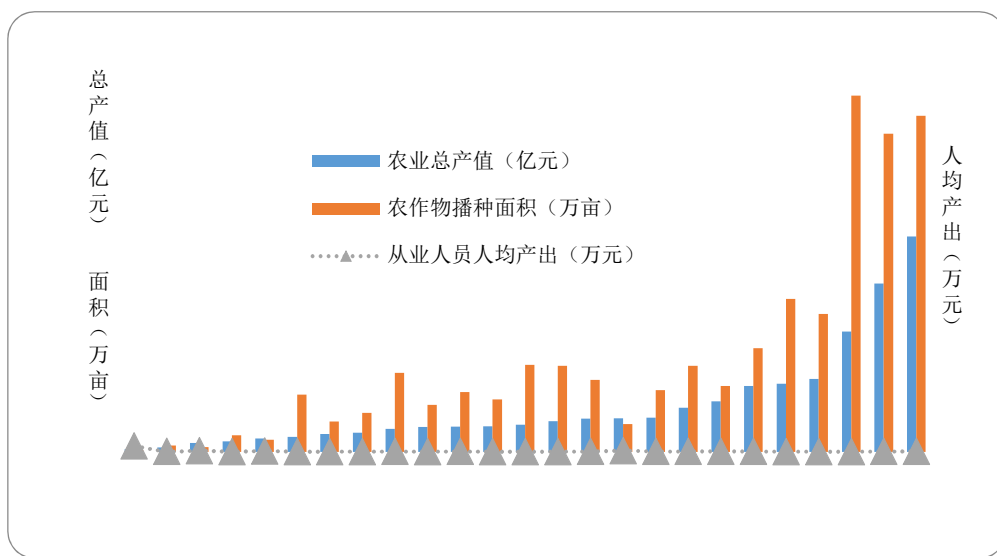


图 3-4-6 广东农业总产值、农作物播种面积和农业从业人员人均产出在各地区的分布 (2009)

3.4.2 广东推进农业现代化与产业化的措施与成效

随着工业化和城镇化的进展，农业资源不断被吸引进入第二产业和第三产业。这种现象是经济现代化的标志之一。但是，也对农业生产带来不利影响。随着经济发展，广东和其他地区一样都经历了农业可耕种土地面积的减少和农业劳动力的减少。广东农业劳动力自 1978 年的 1677.01 万人减少到 2009 年的 1584.96 万人，而且减少的趋势还将继续（图 3-4-2）。此外，广东农作物播种总面积和农村人均经营土地面积也在持续下降。广东农作物播种面积从 1978 年的 9962.46 万亩下降到 1995 年的 7957.19 万亩，截止到 2009 年下降到 6714.06 万亩（图 3-4-4）；农村人均可耕种土地面积也从 1995 年的 0.9 亩下降到 2003 年的 0.65 亩，虽

然 2003 年之后人均可耕种面积没有持续下降，但也一直维持在 0.66-0.67 亩左右，低于全国平均水平（2005 年以来维持在 2.0-2.1 亩左右；见图 3-4-7）。

在农业投入资源减少的条件下，要保持农业生产的持续提高，必须在农业制度创新的基础上，实现农业的现代化，将农业发展转到依靠科技进步上来，提高农业生产率。在这方面，广东省委省政府有明确认识，并出台了一系列促进农业现代化的政策措施。这些政策措施主要从以下几个方面促进了广东农业的现代化和农村经济发展：

1、探索和创新农村土地承包经营权流转制度。根据广东省委省政府《关于贯彻落实党的十七届三中全会精神加快推进农村改革发展的意见》以及广东“双转移”战略的实施，广东农业部门在多个地区试点和探索土地规模经营，鼓励农民探索土地流转形式和流转内容。特别是广东顺德地区的农村土地股份合作制，明晰了土地产权、稳定了农村地权，促进了土地资源的合理配置³³。

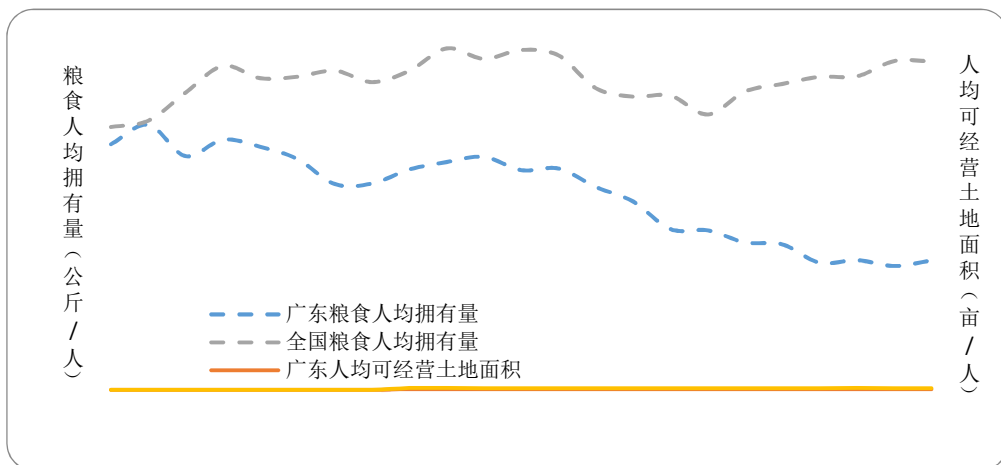


图 3-4-7 广东省粮食人均拥有量和农村居民人均可经营土地面积情况

专栏 3 佛山农村土地股份制

为了适应生产力的发展，促进农业规模经营，1992 年南海在罗村镇下柏管理区进行股份合作制试点，实施“一制三区”，即通过推行以土地为中心的股份合作制，让农民以土地经营权入股，把全管理区的土地集中起来，由管理区实施统一规划、管理和经营，把土地划分为农业保护区、工业开发区和群众商住区。

这一成功探索得到充分肯定和推广。广东省委、省政府认为土地股份合作制是继家庭

³³ 张志勇、张宇凡、徐健，2010，“南海土地股份合作制研究——一个土地使用权流转的案例”，《知识经济》第 2 期。

联产承包责任制后，农村土地制度改革新的突破和飞跃，在珠江三角洲地区推广南海经验。佛山市委、市政府印发《关于推行农村股份合作制的意见》，在全市范围内推行以土地为中心的农村股份合作制，实行“三权”分离：土地所有权属集体所有；农户承包权进行价值量化，以持有股份社股份来体现；土地经营由股份社统一规划，合理使用。

这种制度创新，在不改变土地所有权性质的前提下，打破了国家统一征地垄断农地非农化的格局，将农民的土地承包权变成股份分红权，既保留了家庭承包制的合理内核，又将农民的土地收益权延伸到了土地非农化过程。农民不仅获得土地使用权的收益，而且还获得土地增值的级差收益。同时，地方政府通过国有征地建设城市，配套工业发展的整体环境，吸引大的投资；集体、农民用租地方式吸引中小企业，形成上下游相关的产业链，以增强产业和地区的竞争优势，带来土地不断增值的财富效应，为工业化创造了政策环境和基础设施。

但随着改革的深化和社会进一步发展，其存在的一些弊端也逐步显露出来。这些弊端主要表现在以下几个方面：一是股权固化之后，由于婚丧嫁娶，各村人口发生变化，分红数量急剧分化；二是在保障农民土地权益上仍然有很多不足，在征地方面仍相当程度上损害了农民的土地权益；三是原订立的股权“生不增，死不减”问题，嬗变为突出的社会矛盾；四是村委会和股份公司雌雄同体，成了土地受益的所有者，他们占据大部分土地增值收益，因财务支出不够阳光引发农民不满；五是信息缺乏和专业经验不足，股民对管理者无法进行有效监督。

2、促进农业产业化经营，充分发挥农业产业化龙头企业对农民的带动作用。

广东农业产业化经营在上世纪 80 年代就已经开始出现，此后农业产业化经营在政府政策引导和资金支持下不断发展，已经成为广东农业发展的重要经营形式³⁴。截止到 2009 年全省共扶持农业产业化龙头企业 2108 家，销售收入 1578 亿元，带动农户 365 万户，吸纳农村就业人员 42.3 万人³⁵。

3、加大财政支农力度，加强农业基础设施建设，提高农村机械化程度。

我国经济发展已经进入到“工业反哺农业、城市支持农村”的阶段。广东自开展新农村建设以来，也逐步加大了财政支农力度，财政支农资金从 2005 年的 97.46 亿元增加到 2009 年的 279.21 亿元；财政支农资金占一般预算支出的比例也从 2005

³⁴ 耿静超、胡学冬，2009，“改革开放 30 年广东发展农业产业化经营回顾”，《南方农村》第 1 期。

³⁵ 与广东省农业厅人员座谈记录。

年的 4.26% 提高到 2009 年的 6.44% (图 3-4-8)。此外, 广东省的农业水利基础设施建设和农村机械化投入也在逐年加大。

4、广东农业现代化水平与科技贡献率逐年提高

在上述政策的推动下, 广东农业科技进步对农业发展的贡献率也在逐年提高。根据测算(表 3-4-1), 广东省农业科技进步对农业产出的贡献率从 1998 年的 42.53% 提高到 2009 年的 53%。这些政策措施和投入促进广东农业的现代化水平。根据对广东农业现代化的评估(表 3-4-2), 自 1999 年以来, 广东农业现代化水平不断提高, 截止到 2007 年广东农业现代化评估的得分为 76.0%, 达标率为 84.4%。

随着广东农业现代化水平的不断提高, 农业的生产率也逐年提高。虽然投入到农业的土地和劳动力资源逐年减少, 但是农业单位面积土地的产出率和单位劳动力的产出率(即农业的全员劳动生产率)也在不断提高。广东单位农作物播种面积的产出率 2009 年达到 426.2 元/亩(1978 年价格) 1978 年的 7.68 倍, 1995 年的 2.00 倍, 2005 年的 1.26 倍; 每一农业从业人员的产出率 2009 年达到 1805.6 元, 分别是 1978 年、1995 年和 2005 年的 5.47 倍、1.57 倍和 1.19 倍(图 3-4-9)。

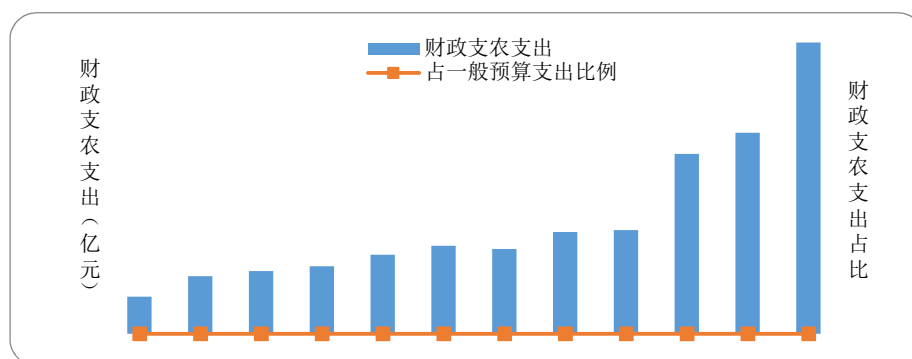


图 3-4-8 广东省财政支农支出情况

注: 2006 年以前为农业支出和水利与气象支出; 2007 年以后为农林水事务支出。

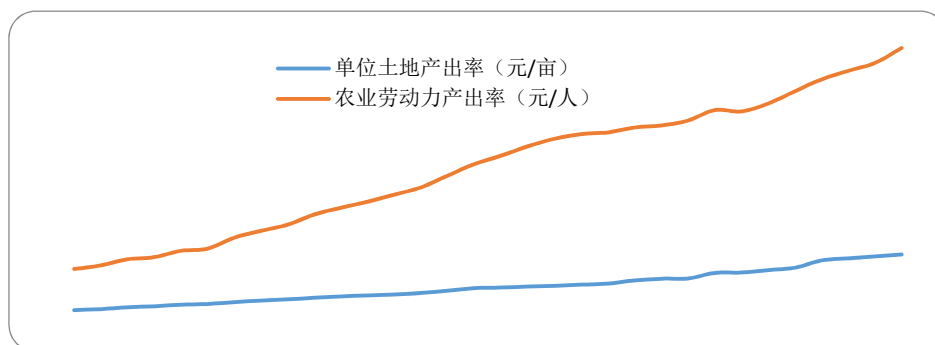


图 3-4-9 广东农业单位土地产出率和全员劳动力生产率

注：使用 1978 年价格计算的农业增加值。

表 3-4-1 广东农业科技进步贡献率

年份	科技进步贡献率	期间	科技进步贡献率
1998	42.53%	“九五”期间	45.70%
2002	47.52%	“十五”期间	54.57%
2007	52.94%		
2009	53.00%		

注：1998、2002 和 2007 年数据来源于：广东省农业科学院科技情报研究所，2009，广东省农业科技进步贡献率测算与分析，《广东经济》第 3 期；2009 年数据来源于广东省农业厅；“九五”和“十五”期间来源于：张天潘、黄兰芳、魏锡华，2009，广东省农业科技进步贡献率测算与分析，《广东科技》第 1 期。

表 3-4-2 广东省农业现代化水平

年份	全省平均		珠三角		粤东		粤西		粤北山区	
	得分值	达标率	得分值	达标率	得分值	达标率	得分值	达标率	得分值	达标率
1999	63.1	70.1	73.6	81.8	61.2	68.0	55.5	61.7	58.5	65.0
2000	63.5	70.6	74.4	82.7	63.4	70.4	55.9	62.1	59.7	66.3
2001	65.0	72.2	77.6	86.2	63.4	70.4	57.8	64.2	61.2	68.0
2002	66.0	73.3	79.1	87.9	63.5	70.6	57.5	63.9	61.3	68.1
2003	67.5	75.0	80.8	89.8	63.8	70.9	59.7	66.3	62.2	69.1
2004	72.2	80.2	84.6	94.0	6.8	75.6	65.3	72.6	66.7	74.1
2005	72.6	80.7	84.3	93.7	67.3	74.8	66.4	73.8	67.6	75.1
2006	73.8	82.0	86.3	95.9	68.1	75.7	67.8	75.3	69.1	76.8
2007	76.0	84.4	86.9	96.6	69.8	77.6	69.8	77.6	70.7	78.6

数据来源：傅晨，2010，“广东省农业现代化发展水平评价：1999-2007”，《农业经济问题》第 5 期。

3.4.3 广东农业发展面临的问题

1、粮食种植面积、粮食总产量和人均拥有粮食量的下降。相比于经济作物和其他作物，广东省粮食播种总面积在逐年下降。广东省粮食播种总面积在 1978 年为 7767.18 万亩，此后逐年下降，到 1999 年下降到 5056.56 万亩，2009 年下降到 3807.75 万亩，占全部农作物播种面积的比例也由 1978 年的 77.96% 下降到 2009 年的 56.71%（图 3-4-4）。与此相关，广东粮食总产量也在逐年下降，2000 年广东粮食总产量为 1841.06 万吨，而到了 2009 年下降到 1314.5 万吨。广东农村人均可耕种土地面积也一直呈下降趋势，从 1995 年的人均 0.9 亩下降到 2009 年的 0.67 亩，而且一直低于全国平均水平（图 3-4-6）。在粮食播种面积下降的情况下，广东人均拥有的粮食量也逐年下降。2000 年广东人均拥有粮食量为 246.3 公斤，到 2005 年下降为 176.58 公斤，2009 年下降为 157.12 公斤，而且远低于

全国平均水平（图 3-4-7），2005 年和 2009 年，广东人均粮食拥有量只有全国水平的 47.56%和 39.41%。

粮食种植面积的减少和经济作物与其他作物种植面积的上升，固然是广东农业产业结构调整的成果，也是农业在城市化下的发展规律。但是粮食作为国民经济发展的命脉，还需要引起各方面的重视。从当前的发展态势分析，重新增加粮食播种面积从而提高总产量显然是困难的。一个可行的途径是利用广东的经济优势与周边省份（广西、江西等省）和周边国家（东南亚主要产粮国）进行粮食贸易，通过交换满足广东粮食需求。

2、劳动力转移与农业发展之间存在矛盾。 农村地区劳动力向城镇的转移是城镇化的本来之义；促进劳动力的转移也是广东统筹城乡发展的主要经验之一。但是，在现实的转移过程中，转移出来的主要是农村的高素质劳动力，他们年龄较轻、文化程度较高，进入城市后能够很快适应城市生活，并获得相应的稳定收入来源。而留在农村的劳动力主要是那些年龄较大、文化程度不高的人口。2009 年农村地区外出务工人员年龄 33.1%在 21-25 岁之间，28.1%在 26-30 岁之间；过了 30 岁农村外出务工人员的比例急剧下降，只占 12%；而超过 40 岁以上还外出打工的人口只占了大约 5%³⁶。从文化程度看，在农村从事第一产业劳动的就业人员中，小学文化程度和文盲半文盲所占比例高于外出务工人员，而初中以上文化程度所占比例都低于外出务工人员（图 3-4-10）。人力资本从农村地区移出的情况非常不利于农业和农村经济的发展。

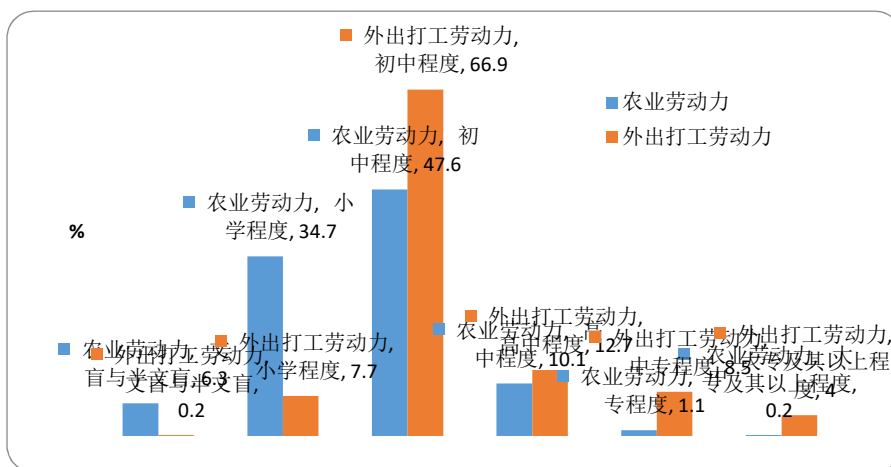


图 3-4-10 广东省 2009 年农村农业劳动力和外出劳动力的文化程度分布

³⁶ 《广东统计年鉴 2010》。

而包括珠三角在内的城镇地区，在外来农民工落户方面，又主要吸收的那些年龄较轻、身体好、文化程度高的农民工³⁷；那些主要依靠体力劳动、缺乏技能的农民工，在过了他们的体力黄金期后，不仅不能获得城市社会保障制度的覆盖，而且还需要回到农村。这种高素质、高技能人口从农村移出的情况，不仅造成生产率的下降，而且还严重制约了农民收入的提高和农村消费的启动。

3.5 农村居民收入与城乡收入差距

3.5.1 农村居民收入

1、广东农村居民收入变动的基本特征：增长率处于上升阶段

农民收入的增加是解决“三农”问题的根本。广东省农村居民的人均纯收入自改革开放以来一直稳步增长，高于全国平均水平，在2009年达到6907元，高出全国平均水平（5153元）1754元（图3-5-1）。从农村居民人均纯收入的年增长率变动分析，广东农村居民人均纯收入的增长自1978年以来出现了三次明显的波动：第一次从1978年到上世纪80年代末90年代初，农村居民人均纯收入的增长率由最高年份（1980年）的19.4%下降到最低年份（1990年）1.6%；从1991年开始重新恢复快速增长，到1992年实现10.4%的增长率，但是自1997年开始增长速度逐年减缓，2000年最低的增长率只有0.9%；从2001年起，农农村居民人均纯收入恢复了增长势头，特别是2005年以来，广东农村居民人均纯收入持续了快速增长，年增长率逐年提高，2009年更是实现了10.7%的增长。从长周期分析，广东农村居民人均纯收入的增长经历了一个“U”字型变动过程，而2005年以来的增长是这个过程的上升阶段。

³⁷ 广东省政府出台的农民工落户积分表规定，只要满60分就可以申请落户；而如果大专毕业，这一项就可以积60分；而初中毕业只有5分，高中、中专、技校和中职为20分。初级工只有10分，而中级工、高级工和技师，则分别上升到30分、50分和60分。

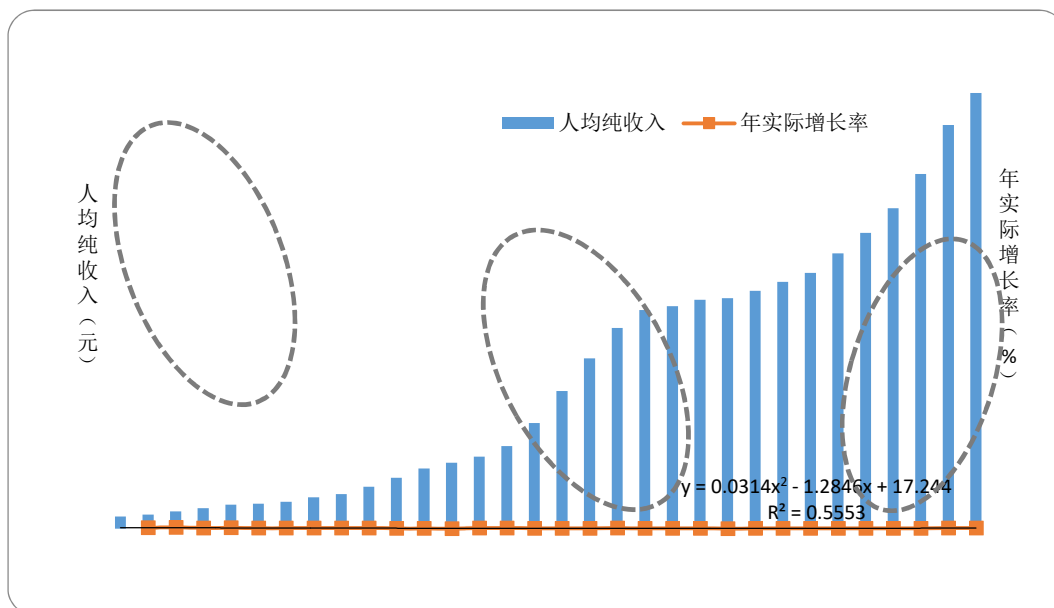


图 3-5-1 广东省农村居民人均纯收入及增长率（1978-2009）

2、农村居民收入来源结构变化：工资性收入比重持续增加

在这一增长背后是农村居民收入来源的结构变化。在农村居民纯收入的四项来源中，工资性收入所占比重持续增加，2000 年工资性收入占农村居民人均纯收入的比重为 37.3%，2005 年上升到 54.6%，而到了 2009 年这一比例已上升到 59.2%。与此相对应的是家庭经营纯收入所占比重持续下降，从 2000 年的 54.8% 下降到 2005 年的 36.9%，截止到 2009 年家庭经营纯收入所占比重只有 29.2%（图 3-5-2）。从国际经验来看，农业经营性收入在农民收入中所占比例的减少是一个趋势。从广东的情况分析，工资性收入的增加已经成为农村居民收入增加的主要渠道。而工资性收入的增加有赖于农村地区工业化的进展和实现。

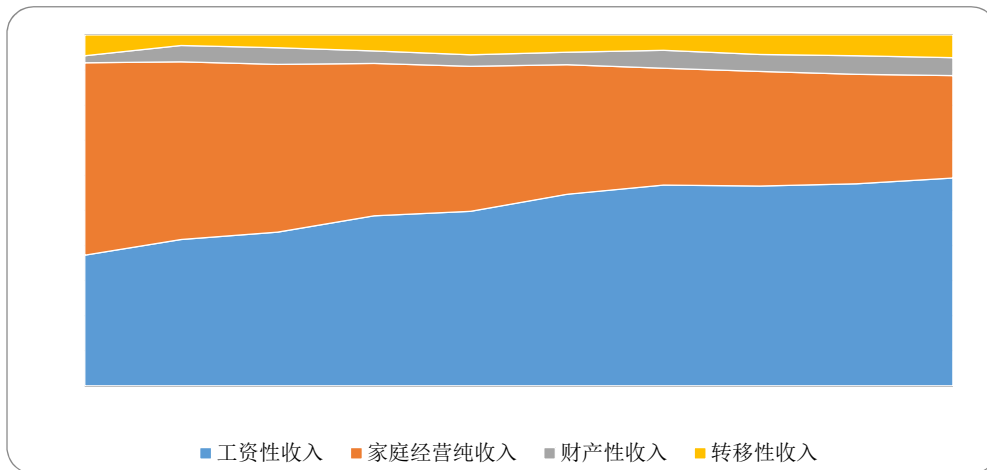


图 3-5-2 广东省农村居民人均纯收入来源结构变动 (2000-2009)

3、农村居民收入增加与农村地区工业化

从广东不同地区工业化水平³⁸和农村居民人均纯收入的关系分析 (图 3-5-3)，随着一个地区工业化水平的提高 (非农就业比重的增加)，农村居民人均纯收入也在上升，而且这种关系在统计上显著³⁹。

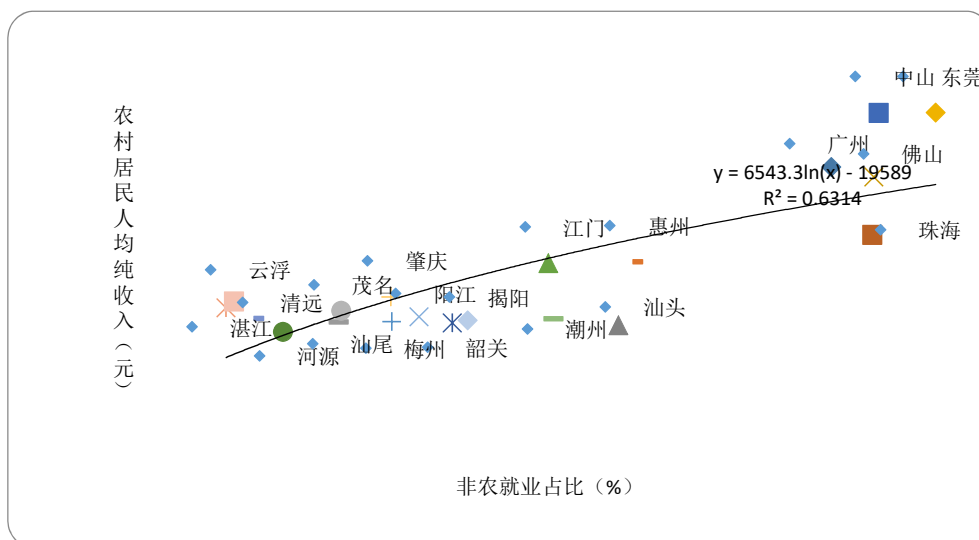


图 3-5-3 广东省不同地区工业化与农村居民人均纯收入

工业化带动农村居民收入提高的途径，一是通过增加农村居民工资性收入提

³⁸ 我们使用非农就业占全部就业人员的比重表示工业化水平。

³⁹ 单变量回归结果： $\ln y = 5.57 + 0.79 * \ln x$ ，其中 $\ln y$ 和 $\ln x$ 分别为农村居民人均纯收入和非农就业占全部就业人员比例的对数； $\ln x$ 的 t 值为 5.69。加入地区控制变量的估计结果： $\ln y = 6.56 + 0.59 * \ln x - 0.39 * \text{grp2} - 0.16 * \text{grp3} - 0.26 * \text{grp4}$ ，其中 grp2 、 grp3 、 grp4 分别为东翼地区、西翼地区和北部山区，珠三角地区为基准变量； $\ln x$ 系数估计的 t 值为 4.41。因为深圳统计中已没有农村居民，因此回归使用除深圳外的 20 个地市 2009 年的数据。

高其总收入,这也反映在广东农村居民工资性收入所占比重的不断提高上。其次,随着工业化的推进,地区生产总值的提高和财政收入的增加,“工业反哺农业、城市支持农村”的能力也在不断提高;这表现在农村居民的收入上,就是转移性收入所占比重也在不断提高。而政府的惠农支出,不仅直接提高农民的转移性收入,而且还通过提高农民的生产能力从而间接提高农民收入。例如阳江市 2009 年种粮补贴人均就达到 82.9 元,加上柴油等补贴,全市农村居民人均纯收入增加 160.3 元(专栏 4)。

专栏 4 2009 年阳江农村居民收入来源

2009 年,阳江市农村居民人均纯收入 5564 元,比上年增加 412 元,增长 8%。阳江农民收入增加的主要渠道是:

1、政府惠农政策增加农民收入。主要体现在两个方面:一是农村居民的转移性收入(直接影响);二是政府惠农支出提高农民生产能力,从而间接提高农民收入。阳江市的政府惠农政策主要包括:

(1) 2009 年全市种粮补贴资金 10527.85 万元,人均 82.9 元。其中:农资综合补贴 8184.31 万元,人均 64.4 元,省、市种粮直补 116.9 万元,人均 0.92 元,中央良种补贴 2226.58 万元,人均 17.5 元。

(2) 全市柴油补贴 9466 万元,人均 77.4 元。渔民人均纯收入 10345 元,增 12.75%;以上两项给全市农村居民人均纯收入增加 160.3 元。

2、劳动力转移增加农民收入。2009 年全市共转移务工人数 69714 人,按每人年平均 900 元计算,全市外出务工人员工资性收入 62743 万元,为全市农村居民人均增收 493 元。其中:转移到珠三角 17615 人,按每人年平均 1200 元计算,转移到珠三角务工人员工资性收入 21138 万元,为全市农村居民人均增收 166 元。

3、农业稳产增收增加农民收入。

(1) 粮食生产获得丰收。粮食作物面积 220.3 万亩,总产量 68.5 万吨,分别比去年同期增长 0.87%和 9.1%。

(2) 渔业生产呈恢复性增长。全市渔业总产量 100.2 万吨,增长 19.1%,产值 74.2 亿元,增长 6.54%。

——数据来源:阳江统计信息网。

3.5.2 城乡收入差距

1、2005 年以来基本遏制了城乡收入差距继续扩大的趋势

在农村居民收入稳步增长的情况下，广东省的城乡收入差距却在逐步扩大。从上世纪 70 年代末期到 2009 年，广东城乡收入差距基本也经历了三个阶段（图 3-5-4）：第一阶段，从 1978 年到 1982 年，城乡收入差距缩小，并在 1982 年达到最低，城乡收入比为 1.65；此后则逐年扩大，一直到 1994 年城乡收入差距达到最高，城镇居民人均可支配收入为农村居民人均纯收入的 2.92 倍；第二阶段，从上世纪 90 年代中期开始，城乡收入差距出现缩小趋势，但是从 1998 年开始又出现扩大的趋势，并且在 2003 年突破 3:1；第三阶段，从 2003 年城乡收入差距突破 3:1 之后，特别是 2005 年以来，广东城乡收入差距一直维持在 3.12:1~3.15:1 之间，基本遏制了继续扩大的趋势。

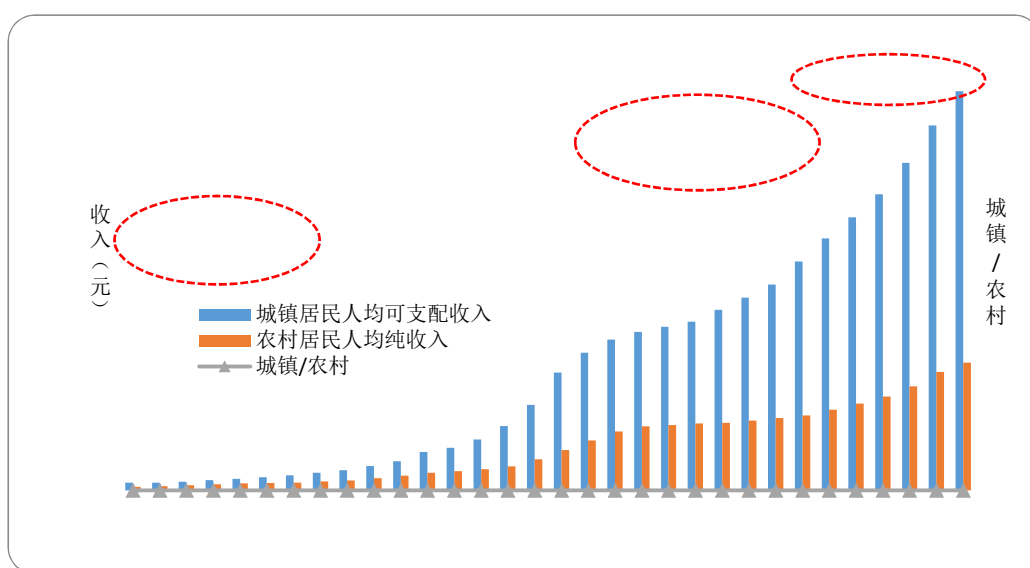


图 3-5-4 广东城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入以及城乡收入差距

注：城乡收入差距=城镇居民人均可支配收入/农村居民人均纯收入。

2、城乡收入差距扩大的影响

城乡收入差距扩大的一个后果是恶化了全省的收入差距状况。已有研究已经显示，城乡之间的收入差距是导致全国收入差距扩大的主要原因⁴⁰。从广东的情况来看，分别计算的广东城镇居民内部收入差距的基尼系数自 2004 年以来一直

⁴⁰ 李实等主编，《中国居民收入分配研究 III》，北京：北京师范大学出版社。

维持在 0.36 左右，农村居民内部收入差距的基尼系数则从 2004 年的 0.34 逐年下降到 2008 年的 0.32 左右；但是，广东全省收入分配的基尼系数则一直高于城镇内部和农村内部收入差距的基尼系数，维持在 0.42-0.43 之间⁴¹。我们使用 2006 年国家统计局城镇和农村住户抽样调查数据对全国和广东收入分配的泰尔指数（Theil Index）在城镇和农村之间进行了分解⁴²，结果显示，广东城乡之间的收入差距占到全省收入差距的 45.79%（全国为 41.07）。

城乡收入差距扩大的另一个后果是抑制了农村居民的消费，扩大了城乡居民之间的消费差距；而消费差距的扩大不仅减缓了农村居民生活质量的提高速度，而且也不利于农村消费市场的启动。广东省城镇居民的人均消费支出一直高于农村居民人均消费支出，并呈现不断扩大的趋势；而且城乡居民的消费比也一直高于城乡居民的收入差距比。在 1995 年，广东省城镇居民人均消费支出为 6253.7 元，农村居民人均消费性支出只有 2255.0 元，城镇居民人均消费支出是农村居民人均消费支出的 2.77 倍，而同期城镇居民可支配收入是农村居民人均纯收入的 2.76 倍；到 2005 年，广东城乡居民的消费比上升到 3.19，而同期城乡居民收入比为 3.15。近年来，在城乡收入差距趋于稳定的情况下，城乡消费差距却在进一步拉大，2009 年广东城乡居民的消费比已经上升到 3.36:1（图 3-5-5）。这其中的原因固然有农村居民社会保障以及基础设施水平低于城镇居民的原因，但城乡收入差距则是主要原因。

⁴¹ 李珠桥、张显华，2010，“广东贫富差距现状分析及缩小差距建议”，广东统计信息网，http://www.gdstats.gov.cn/tjfx/t20100902_80298.htm。

⁴² Theil 指数的定义如下： $T = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{y_i}{\mu} \ln\left(\frac{y_i}{\mu}\right)$ ；其中， N 为总人口数， y_i 为第 i 个人的收入， μ 为收入均值。将全部人口分为农村和城镇两组（ $k=1,2$ ），则 Theil 指数可以分解为组间差距和组内差距：

$$T = T_w + T_b = \sum_{j=1}^k s_j T_j + \sum_{j=1}^k s_j \ln\left(\frac{\mu_j}{\mu}\right)$$

其中， s_j 为第 j 组的收入份额， T_j 为第 j 组的组内

Theil 指数， μ_j 和 μ 分别为第 j 组的收入均值和全部人口的收入均值。（9）式第一项 T_w 为组内差距，等于各组内部的 Theil 指数的加权和，权数为该组的收入份额；第二项 T_b 为组间差距，等于各组平均收入之间的差距。

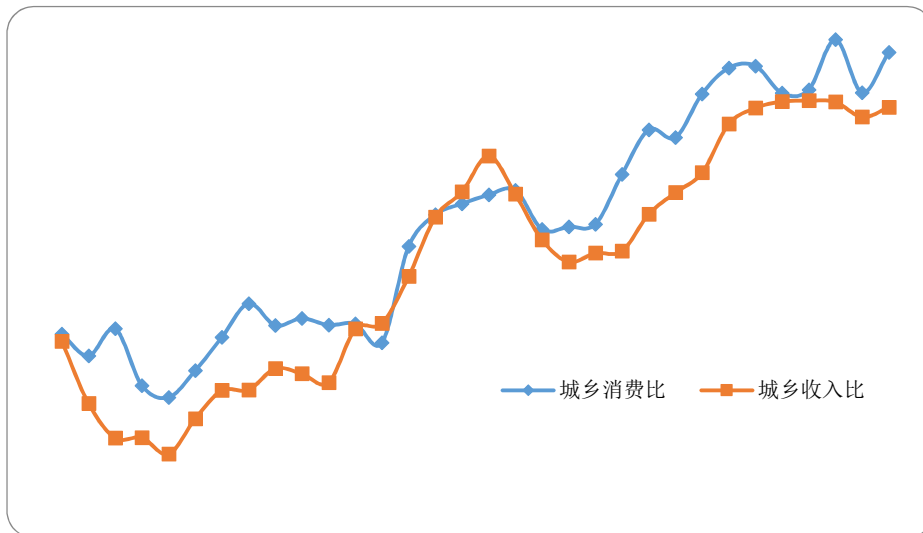


图 3-5-5 广东省城乡收入差距与城乡消费差距

3、“双转移”、落后地区工业化和城乡收入差距

值得肯定的是，近年来，特别是 2005 年以来，广东城乡居民收入差距遏制了继续扩大的趋势，农村居民的收入出现了较快增长。这其中的原因与广东省新农村建设中扩大惠农政策有关，但是从农村居民收入的可持续性而言，一个不能忽视的原因是广东省的“双转移”政策促进了落后地区，特别是农村地区的工业化进程，带动了农村经济的发展和农民收入的提高。在“双转移”战略的推动下，包括东翼、西翼和北部山区的一些地市近年来都出现了经济的快速增长，工业化水平迅速提高。清远市在 2005-2009 年地区生产总值的年均增长率高达 25.4%，高出全省 GDP 年均增长率将近一倍以上，一些年份的增长率甚至高达 32.9%（2007 年）。其他一些地市，例如湛江、汕尾、河源、揭阳等，在此期间都实现了快速的经济增长（图 3-5-6）。这一点已经在农村居民收入来源的变化上反映了出来。从广东不同地区城乡收入差距与工业化水平的关系上分析（图 3-5-7），随着工业化的进展，城乡收入差距基本上先出现扩大，继而缩小，从而最终实现城乡收入的趋同。

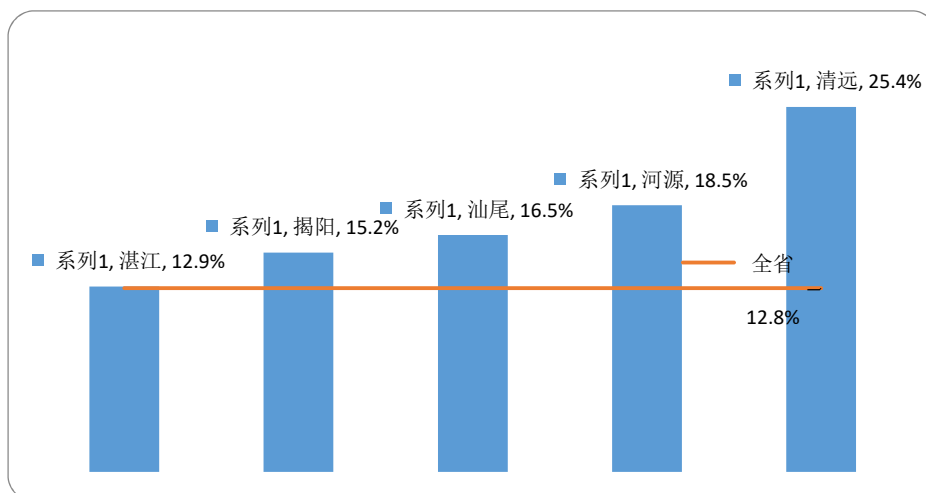


图 3-5-6 广东全省及东、西、北部部分地市 2005-2009 年 GDP 年均增长率

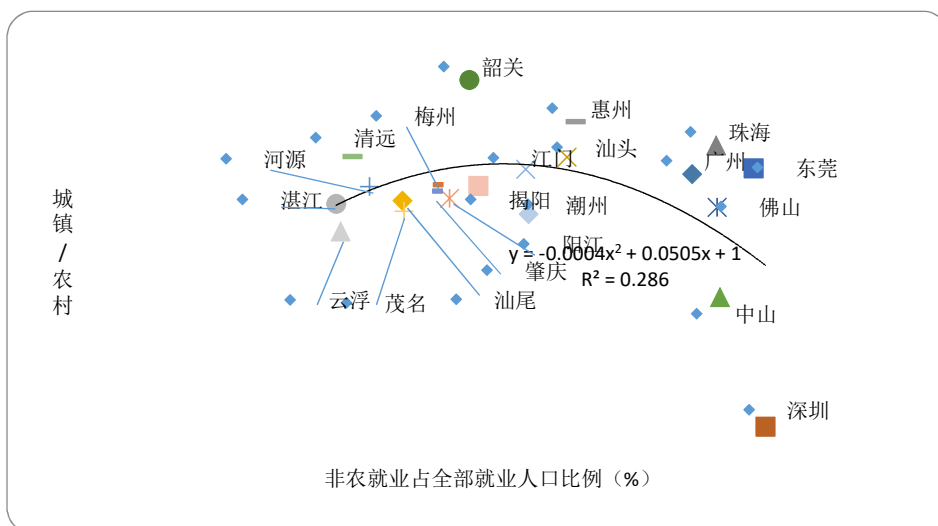


图 3-5-7 广东省工业化与城乡收入差距

注：工业化程度采用非农就业占全部就业的比重测度。

3.6 社会保障城乡一体化与公共服务均等化

3.6.1 社会保障城乡一体化

社会保障城乡一体化和公共服务的均等化是广东近年来统筹城乡发展的主要举措之一。提高农村居民的社会保障程度，将公共服务覆盖到全体城乡居民，不仅是落实科学发展观“以人为本”的重要措施，而且也是稳定农村社会、启动农村消费的重要措施。

广东在城乡社会保障一体化方面，一是加快推进新农保的全覆盖，并试点和推行城乡居民养老保险的一体化；二是在新农合全覆盖的情况下，逐步实现城乡

居民医疗保险的一体化；三是在城乡最低生活保障制度方面，城乡之间的低保人均支出差距逐年缩小。

1、新型农村养老保险。广东省加快新型农村社会养老保险推进步伐，2009年在14个县（区）开展了新农保第一批试点，2010年试点新增18个县（市区）试点。新农保覆盖地区由珠三角扩展到全省，参保人群从289万激增至736万，增长1.55倍，领取待遇人数从89万上升到164万，增长84.3%。2010年11月，广东省决定在2012年实现新农保的全覆盖。在推进新农保的同时，试点城乡养老保障一体化，所有户籍居民均可参保。

2、新型农村合作医疗与城镇居民医疗保险统筹。全省123个县（市区）开展新型农村合作医疗工作，新型农村合作医疗参合率在2009年达到97.5%，实际参合农民4865.36人。从2004年开始探索医疗保险城乡统筹，是全国推进速度最快的省市之一。全省21个地级市中，已经有深圳、珠海、东莞等10个市开展医疗保险城乡统筹探索，湛江、高州、惠州、江门、东莞等地市已经实现或试点城乡居民医疗保险一体化⁴³。特别是湛江，在推进新农合城镇居民医疗保险合并方面，创造了“湛江模式”，成为全国新农合和城镇居民医保合并统筹的典型地区。

专栏 5 新农合与城镇居民医保合并统筹的“湛江模式”

在医保城乡一体化改革之前，湛江市与其他地方一样，新农合与城镇居民医疗保险分别由市卫生局和人保局分管。

随着城乡一体化的发展，一些农民进城就业、置产，成为准“城里人”，不少人既享受新农合，又参加了城镇居民医疗保险，出现大量重复参保现象，大大增加了管理成本。而城乡分割的医保格局，也不利于政策的衔接、协调。

2008年9月，广东省人保厅、卫生厅、财政厅和省编办共同提出，分步实施城乡医保一体化管理，并先在珠三角和其他有条件的地区试行整合管理资源。此后，湛江即被纳入广东省17个医保城乡一体化试点之中。

2009年1月，湛江市新农合与城镇居民医疗保险并轨运行，解决了以往因两种医保制度缴费标准悬殊、统筹层次不同所造成的参保积极性不高、基金调剂能力弱等问题。为

⁴³ “我国切实加快医疗保险城乡统筹的步伐”，中央人民政府网站，http://www.gov.cn/ztl/ygzt/content_1713015.htm，2010年9月25日。

了进一步改善“并轨”后医保报销手续烦琐、医疗资源配置不均、政府管理成本居高不下等状况，湛江市决定引入商业手段，为城乡居民基本医疗保险和补充医疗保险提供一体化管理和服务——通过建立“一体化咨询服务平台”，保险公司向全市居民提供包括基本医疗、补充医疗、健康管理、商业健康保险等政策咨询服务；通过建立“一体化支付结算平台”，实现病人诊疗费用结算信息在保险公司、社保部门和定点医院之间的共享。

湛江模式的特点：

第一，湛江市将主管城镇居民和职工医保的社保经办机构，与原来主管“新农合”的卫生部门进行职能合并，即一体化后的城乡居民医保管理全部由社保部门主管，避免了一个政府管理下的两班人马、两种模式、两套网络造成的资源浪费。

第二，除了机构职能调整外，持续的财政投入可以视为“湛江模式”成功的重要支撑和前提条件。湛江对社会基本医疗保障的财政投入保持着逐年上升，从2006年的1.1亿元上升到2010年的7亿元。

第三，湛江市政府通过引入商业保险公司，利用其专业的管理经验和技術网络，有效减少了管理成本，控制了医疗费用的上升，提高了医院效率。

3、城乡最低生活保障水平逐年提高，城乡低保标准差距缩小。城乡居民最低生活保障水平和低保实际支出水平逐年提高，城乡低保实际支出水平差距逐年缩小。城镇低保人均月支出由2005年的77.5元增加到2009年的163.1元，农村低保人均月支出由2005年的28元增加到2009年的79.4元；城乡低保人均实际月支出比由2005年的2.78:1下降到2009年的2.05:1。城乡居民最低生活保障人数逐年增加，由2005年的167.6万人增加到2009年的212.1万人，城乡居民最低生活保障总支出由2005年的8.13亿增加到2009年的2.433亿。

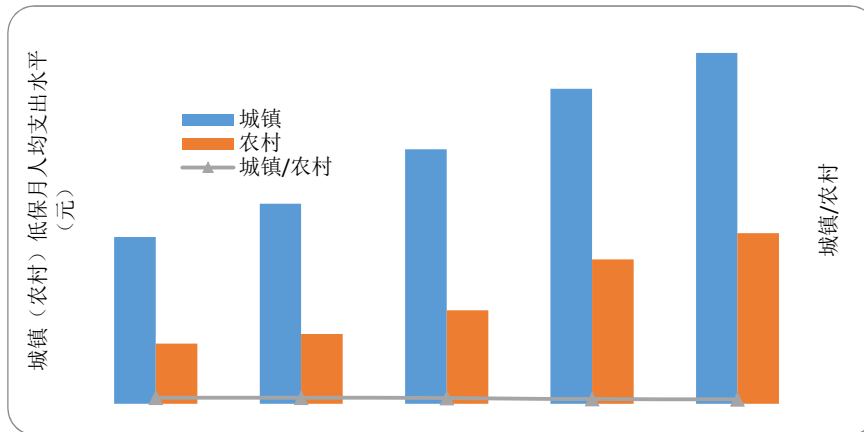


图 3-6-1 广东省近年来城乡最低生活保障水平及城乡差距

3.6.2 城乡公共服务均等化

近年来，广东省在城乡公共服务均等化方面加大了财政支出，特别是在农村公路、网络等基础设施以及农村义务教育、公共卫生方面，加大了投入。2009 年底，为了落实中央关于科学发展的各项工作部署，广东省制定了《广东省基本公共服务均等化规划纲要（2009-2020 年）》。规划纲要指出，基本公共服务均等化是指在基本公共服务领域尽可能使居民享有同样的权利，享受水平大致相当的基本公共服务。这种均等化，是在承认地区、城乡、人群间存在差别的前提下，保障城乡居民都享有一定标准之上的基本公共服务，其实质是“底线均等”。规划纲要将广东基本公共服务均等化的范围确定为两大类 8 项内容：

——基础服务类。包括公共教育、公共卫生、公共文化体育、公共交通等 4 项。

——基本保障类。包括生活保障（含养老保险、最低生活保障、五保）、住房保障、就业保障、医疗保障等 4 项。

从现实情况看，广东城乡公共服务均等化主要体现在如下几个方面：

1、在实现农村公路“村村通”基础上，从 2003-2009 年提前一年完成硬化镇通建制村公路 4.8 万公里的目标。全省 21637 个建制村实现通水泥路；共建设乡镇客运站 413 个，候车厅 9905 个，全省农村客运通达率达到 90%。2003 年到 2009 年全省共投入 292.27 亿元建设农村公路，其中各项补助 109.48 亿元，地方配套和群众捐资 187.8 亿元⁴⁴。

⁴⁴ 广东省交通运输厅办公室：“七年攻坚八万公里农村公路——广东提前一年实现镇通建制村公路全硬

2、2008 年以来，省财政投入 25 亿元解决东西北地区县级污水处理设施。

截止 2009 年底，全省 67 个县（市）全部建成污水处理设施；全省共建成城镇污水处理设施 239 座，日处理能力 1354.7 万吨，处理能力占全国的 1/8⁴⁵。农村饮水安全工程取得新进展。“十一五”期间，累计解决 180 万人的饮水困难和 737.7 万人的饮水不安全问题。珠三角部分地市先行一步，实现了城乡供水一体化；广州、深圳、佛山、珠海、中山、东莞等 6 个市农村饮水安全达标率 100%⁴⁶。

3、农村信息化建设取得新突破。到 2008 年全省已实现 12.8 万个 20 户以上自然村固定电话全覆盖，移动电话覆盖率达 95%，行政村宽带覆盖率达 100%，广播电视网络的村通率达到 97%，基本实现“网络进村”目标⁴⁷。

4、推进城乡教育均等化。在义务教育发展方面，广东省 2006 年秋义务教育免学杂费范围扩大到全省农村；2007 年 9 月免收农村义务教育阶段课本费；2008 年春免收全省城镇义务教育阶段学生杂费和课本费。2008 年春季学期逐步提高农村中小学公用经费标准，到 2009 年秋季学期达到小学每生每学年 350 元、初中每生每学年 550 元的中央基准定额。

推进义务教育均衡化发展，统筹城乡义务教育发展。2005 年启动农村中小学“新装备”工程建设，截止 2009 年省级财政共投入 1.6 亿元，各地财政投入建设资金 1.3 亿元，改善农村地区中小学实验装备条件。统筹城乡义务教育师资，从 2008 年以来，全省各级政府共投入 70 多亿元，落实中小学教师工资福利待遇“两相当”和实施义务教育学校绩效工资制度。截止 2009 年底，全省 75% 的县（市区）实现了县域教师平均工资与当地公务员平均工资水平大体相当，98% 的县（市区）实现农村学校教师与成长学校教师工资福利待遇大体相当。

5、着力解决外来户籍农民工随迁子女义务教育问题。2009 年，省物价局、教育厅和财政厅要求全省一律取消义务教育阶段学生借读费，在广东省就读的本省户籍学生以及符合省规定义务教育条件的非本省户籍学生，免收杂费、课本费。2009 年，全省非户籍义务教育学生 278.68 万人，占全省义务教育阶段学生总数的 20%。全省义务教育阶段随迁子女数量占全国的三分之一，比上海、福建、浙

化”，广东交通运输厅网站，http://www.gdcd.gov.cn/jtxw/20100115162452276_1.shtml

⁴⁵ “粤污水处理能力占全国 1/8 强”，《南方日报》2010 年 2 月 28 日 A01 版。

⁴⁶ 广东省水利厅：“广东民生水利实现新突破”，广东省水利厅网站，http://www.gdwater.gov.cn/xinwenjianbao/zongheyaowen/201012/t20101228_40222.htm

⁴⁷ 广东省发改委：“广东省农业农村基础设施建设专题调研报告”，2008，广东省发改委农村经济处，http://www.gddpc.gov.cn/csdh/ncjic/ztdy/200812/t20081212_27193.htm

江、山东和江苏随迁子女的总数还要多，是北京市的 6 倍。

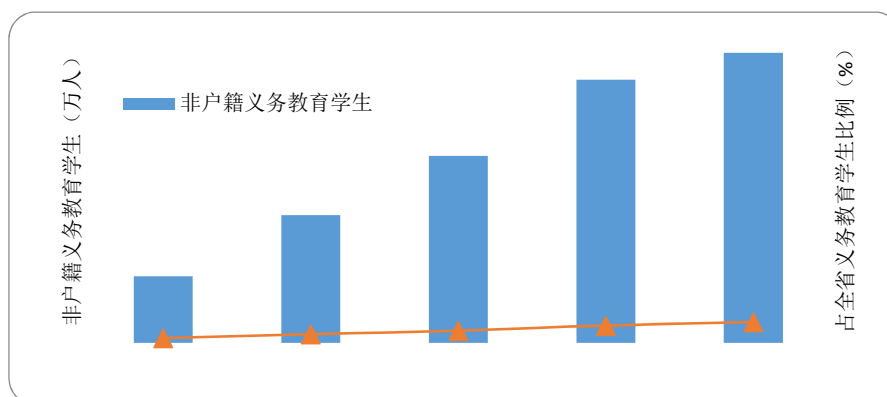


图 3-6-2 广东省非户籍义务教育学生情况

数据来源：广东省教育厅：“全省教育工作会议专题报道”，广东省教育厅网站，<http://www.gdhed.edu.cn/main/zqsjygzhy/fzcyj.html>。

3.7 广东统筹城乡发展的潜在经济影响评估

3.7.1 统筹城乡发展相关的财政支出

统筹城乡发展需要大规模的财政支出，这也是“工业反哺农业、城市带动农村”的应有之义。从统筹城乡发展的主要内容来看，需要政府财政投入的，一是城乡教育支出，二是城乡医疗卫生支出，三是城乡社会保障和就业支出，四是城乡社区事务支出，这四项支出都与政府的社会保障与公共服务的均等化密切相关；此外，支持农业和农村发展的农林水事务支出也是统筹城乡发展的主要内容。因此，我们将这五项支出定义为与统筹城乡发展相关的财政支出。

1、统筹城乡发展相关的财政支出逐年提高

2009 年与统筹城乡发展相关的财政支出为 2095.39 亿元，占当年全省一般预算支出的 48.34%，接近一半。而且这个比例从 2007 年以来每年都持续提升，2007 年为 44.72%，2008 年上升到 46.13%；从年均增长率上看，统筹城乡相关的财政支出在 2007-2009 年间的年均增长率为 21.77%，超过一般预算支出的年均增长率（17.12%）；这五项支出的单项年均增长率也都超过一般预算支出（表 3-7-1）。如果按照这一趋势，那么到 2015 年广东省与统筹城乡发展的财政支出占一般预算支出的比重将上升到 61.06%，2020 年将上升到 74.17%。

表 3-7-1 广东省财政一般预算支出及与统筹城乡发展相关的财政支出（单位：亿元）

	2007	2008	2009	年均增长率	预测数	
					2015	2020
一般预算支出	3159.57	3778.57	4334.37	17.12%	11189.74	24664.07
(%)	100%	100%	100%		100%	100%
教育	575.9	703.32	803.2	18.10%	2178.98	5005.48
(%)	18.23%	18.61%	18.53%		19.47%	20.29%
医疗卫生	140.77	201.15	252.85	34.02%	1465.28	6335.83
(%)	4.46%	5.32%	5.83%		13.09%	25.69%
社会保障与就业	283.48	362.83	401.5	19.01%	1140.71	2723.22
(%)	8.97%	9.60%	9.26%		10.19%	11.04%
城乡社区事务	240.41	283.29	358.63	22.14%	1190.50	3235.67
(%)	7.61%	7.50%	8.27%		10.64%	13.12%
农林水事务	172.53	192.6	279.21	27.21%	1183.40	3942.72
(%)	5.46%	5.10%	6.44%		10.58%	15.99%
教育医疗社保	1000.15	1267.3	1457.55	20.72%	4511.27	11566.29
(%)	31.65%	33.54%	33.63%		40.32%	46.90%
统筹城乡相关	1413.09	1743.19	2095.39	21.77%	6832.04	18293.12
(%)	44.72%	46.13%	48.34%		61.06%	74.17%

注：统筹城乡发展相关的财政支出包括：教育支出、医疗卫生支出、社会保障与就业支出、城乡社区事务支出和农林水事务支出。

2、统筹城乡相关的财政支出对拉动居民消费的潜在影响

与城乡统筹相关的投入还需要有可持续性。大规模的投入不仅要提高城乡居民的福利水平和生活水平，而且能够通过促进经济增长方式的转变，将经济增长转移到依靠内需、依靠创新的轨道上来，从而推动经济的可持续增长，这也是落实科学发展观的本来之义。

与统筹城乡相关的财政支出有两个方面的影响：一是长期影响，通过提高城乡居民，特别是农村居民的教育和卫生医疗水平，从而提高人力资本积累，为经济增长方式转变提供人力资源支持。二是短期影响，通过提高城乡居民的收入水平和社会保障水平，缩小城乡差距，从而提高居民消费能力；同时，大规模基础设施的建设也为城乡居民，特别是农村居民消费提供了基础条件。

2007-2009 年广东省与统筹城乡相关的财政支出对居民消费的增长弹性为 0.5997；对全部最终消费的增长弹性为 0.6060；对地区生产总值的增长弹性为 0.5546。如果与统筹城乡相关的财政支出按照表 3-7-2 的预测数据增长，那么到 2015 年带动的居民消费将达到 29882.23 亿元，是 2009 年的 2.04 倍；到 2020 年

将达到 53941.36 亿元，是 2009 年的 3.68 倍，带动居民消费的年均增长率将达到 12.59%。带动最终消费的年均增长率将到达 12.77%，带动地区生产总值的年均增长率达到 11.75%。

表 3-7-2 广东省与统筹城乡相关的财政支出对居民消费和经济增长的影响（单位：亿元）

	弹性	2009 年实际值	2015 预测	2020 预测	预计年均增长率
居民消费	0.5997	14665.92	29882.23	53941.36	12.59%
最终消费	0.6060	18584.03	38216.75	69419.59	12.77%
GDP	0.5546	39482.56	76881.24	132746.7	11.75%

注：弹性的计算见表 3-7-4 注释；使用 2007-2009 年数据测算。

3、财政支出压力与体制创新

财政支出结构向城乡统筹与民生方面倾斜的趋势一方面反映出广东政府财政职能向公共财政的逐步转变，但是另一方面也要看到对政府财政支出的巨大压力。按照 2007-2009 年年均增长率估计，到 2015 年与统筹城乡相关的财政支出将达到 6832.04 亿元，到 2020 年将达到 18293.12 亿元。如此大规模的财政投入，将是考验广东经济增长和政府财政收入潜力的巨大挑战。此外，必须认识到广东经济发展地区不平衡性（图 3-7-1）：东翼、西翼和北部山区本就是农村地区，经济发展落后，而且政府财政收入有限，但这些地区又同时是统筹城乡发展的主要投入地区。2009 年广东全省人均一般财政预算收入为 3787 元，东翼、西翼和北部山区都不足 1000 元，珠三角地区则高达 5270 元，是其他地区的 5 倍多；最高的深圳达到了 9883 元，是最低的揭阳（498 元）的将近 20 倍。

对于这两个挑战，广东省委省政府也出台了一些政策措施加以应对。一方面，在教育、医疗卫生等公共服务领域进行体制创新，大胆引入社会资本，特别是在职业教育、高等教育以及高端医疗服务等方面（专栏 6）。

另一方面，广东省委省政府从推进城乡、区域基本公共服务均等化的角度，积极探索财政体制改革：一是建立县以下政权基本财力保障机制，二是建立生态激励和生态补助相结合的财政机制，三是积极推进省直管县财政改革试点工作，四是探索建立横向财政转移支付机制（专栏 7）。

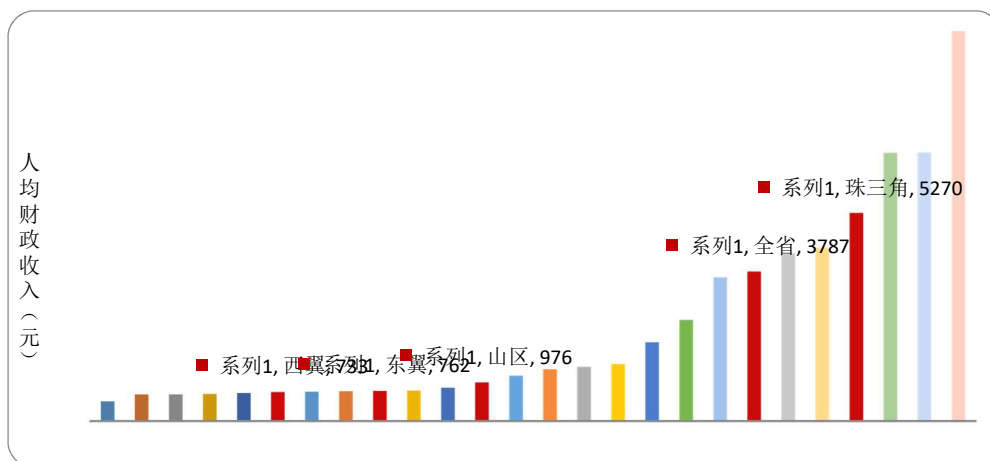


图 3-7-1 广东不同地区的人均财政一般预算收入（2009 年）

专栏 6 东莞、珠海、深圳等地在卫生医疗领域引入社会资本

东莞：东莞市积极探索多元化办医体制，鼓励和支持社会力量举办医疗机构，民营医疗机构尤其是民营医院得到健康、快速发展，机构规模、技术水平、服务能力不断提高，初步形成了以公有制为主体、多种所有制形式并存，共同发展的多元办医格局。

主管卫生部门结合当地医疗需求，突出专科特色，合理规划布局民营医疗机构，优化设置审批程序，使符合医疗机构设置规划和准入条件的民营医疗机构尽快通过审批。同时，加强了行业监管，对依法经营、服务行为规范的民营医疗机构，在申请变更或校验时，开设“绿色通道”，给予优先办理。

截至 2010 年 12 月底，东莞市各类民营医疗机构达到 310 所，占全市医疗机构总数 12%。民营医院共 29 所，占全市医院总数 39%。2010 年民营医院实际开放床位 5186 张，占全市医院床位总数 26%，门诊 434.3 万人次，占全市医院门诊人数 13%，入院人数 15.3 万多人次，占全市医院入院人数 21%。各类比例之高，在全国都是领先的

珠海：在做好公立医院改革试点的同时，鼓励和引导社会资本参与部分公立医疗卫生机构的重组改制。同时，除了鼓励社会资本、商业保险机构兴办民营医疗机构外，将扩大对港澳台资和外资开放医疗服务市场。

民营医疗卫生机构的数量占全市医疗机构总数的三成多，越来越成为一支不可忽视的医疗力量。近几年来，珠海市医疗机构布局逐步合理。民营医疗机构在经营的高度自主性、运营制度的灵活性方面有不少优势，专科发展逐步形成，以服务取胜，收费较低，获得不少老百姓信赖。未来，民营医疗机构的发展方面，珠海市将努力向“控制总量、提高质量、调整布局、发展专科”的方向发展，形成与公立医院互补的格局。

深圳：“十二五”期间，深圳将重点完善社会资本办医引导政策，支持其建设三级医院、特色专科医院，发展特需服务和特色专科项目，建立政府提供基本医疗卫生服务、市场提供个性化高端服务的多元办医政策体系；鼓励和支持非公立医疗机构开展医学科研教学、继续教育、学术交流等活动，促进民营医院可持续发展，提高档次和水平。同时，利用地处毗邻香港的优势，鼓励境外资本来深举办国际医院，为香港医务人员全面开放医疗市场，提高医疗服务的国际化水平。

专栏 7 广东创新财政体制，促进区域平衡

进一步推进省以下财政体制改革。通过调整财政体制集中一定的财力，增强省级统筹能力，缓解基层财政困难，推进城乡、区域基本公共服务均等化。结合推进区域协调发展、实施主体功能区规划等一系列政策措施，进一步调整完善激励型财政机制，对生态优化区域引入生态保护激励型财政机制，充分发挥激励导向和基本保障作用。建立县以下政权基本财力保障机制，在明确责任的基础上，建立奖补机制，保障县（市）、镇（乡）和村级基本支出需要，为各地区基层政权和组织供给“底线均等”的基本公共服务提供必需的财力保障。逐步推进省直管县财政管理体制改革，从2010年10月起选择兴宁市、南雄市、紫金县和封开县作为试点实行省直管县财政改革，积极推进镇（乡）财政和村级财务管理方式改革，逐步实现财政管理层级的扁平化，提高基层政府和组织运转的财力保障水平。

增强欠发达地区基层财政保障能力，促进各地区财政能力均衡。完善纵向转移支付制度，加大省级财政对欠发达地区的财政转移支付力度，欠发达地区基本公共服务支出增长率适当高于珠江三角洲地区，不断缩小区域间基本公共服务差距，预计欠发达地区人均基本公共服务支出占珠江三角洲地区人均基本公共服务支出的比例从2009年的56.9%提高到2020年的75.8%。建立健全横向转移支付制度，由珠江三角洲地区点对点帮扶欠发达地区，不断提高欠发达地区基本公共服务保障水平，按2009-2020年珠江三角洲地区对欠发达地区的横向转移支付规模从2009年的5亿元增加到2020年的100亿元预计，到2020年欠发达地区人均基本公共服务支出占珠江三角洲地区的比例提高到83.7%。

3.7.2 与统筹城乡相关的农村地区投资和基础设施投资

统筹城乡发展是我国经济社会发展到一定阶段的必然趋势。按照中央的要求，统筹城乡发展的一个主要方面是“工业带动农业、城市反哺农村”，即通过工业和城市的发展为农业和农村发展提供支持。从实践来看，这种支持主要体现在大量资金和资源的投入。除了上述政府财政对社会保障、公共服务的投入外，对农村地区和基础设施建设也需要大量固定资产投资。农村地区落后的一个重要限制性条件就是基础设施建设落后；与此同时，快速城镇化的实质是大量农村居民转移到城市就业和生活，这也需要加大对城镇基础设施的投入。

1、农村地区投资和基础设施投资的快速增长

统筹城乡发展需要促进农村地区的发展，这必然带动农村地区投资的快速增长。从广东的情况看，农村地区的投资从 2003 年就开始出现了高速增长。在 1995-2000 年间，农村地区投资的年均增长率只有 5.98%，低于全社会固定资产投资和城镇地区投资的增速；在 2000-2003 年之间，年均增长率虽然提高到 14.99%，但还是低于全社会固定资产投资和城镇地区投资增速。从 2003 年到 2006 年，农村地区投资年均增长率提高到 23.92%，超过全社会固定资产投资增速约 7 个百分点，超过城镇地区投资增速约 8 个百分点；在 2006-2009 年间，农村地区投资继续加速，年均增长率达到 25.03%（图 3-7-2）。

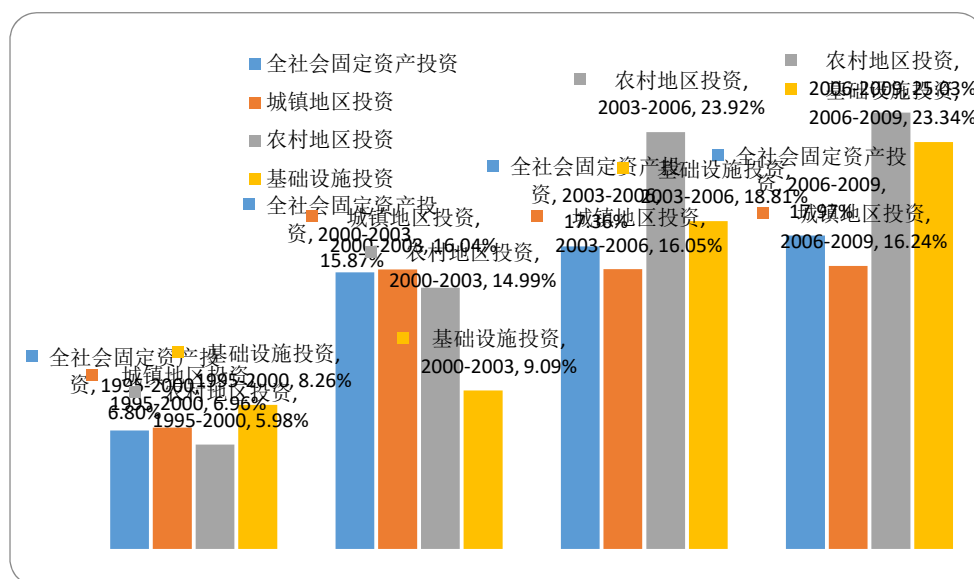


图 3-7-2 广东省不同年份全社会固定资产投资及分城乡和基础设施的固定资产投资年均增长率

与此相关，基础设施投资也表现出了大幅提升的趋势。统筹城乡发展，一方面需要补足农村地区基础设施建设的差距，另一方面城镇地区由于吸收了大量农村转移居民，也需要加大基础设施建设力度；而城乡一体化还需要加强城镇与农村之间的联系，形成城镇与农村之间的“紧密生活圈”。这都需要大量的基础设施建设投入。广东在 2000-2003 年之间，基础设施投资的年均增长率仅为 9.09%，低于全社会固定资产投资将近 6 个百分点；在 2003-2006 年间，年均增长率上升到 18.81%，高出全社会固定资产的增长率 1 个百分点。而在 2006-2009 年间，年均增长率上升到 23.34%，高出全社会固定资产投资的增长率 5 个多百分点（图 35）。

在基础设施建设投资中，电力、燃气及水的生产和供应增长率最高，在 2003-2006 年间，年均增长率高达 28.25%。水利、环境和公共设施管理的增长率呈现逐年上升的趋势，在 2000-2003 年间，年均增长率只有 9.23%，而在 2003-2006 年间上升到 22.25%，2006-2009 年间更是高达 27.49%。交通运输及邮政业的投资，也逐年提升，在 2006-2009 年间年均增长率高达 26.60%。体现信息化建设的信息传输、计算机服务和软件业的投资，也在 2006-2009 年间出现了恢复性增长，年均增长率为 8.44%（图 3-7-3）。

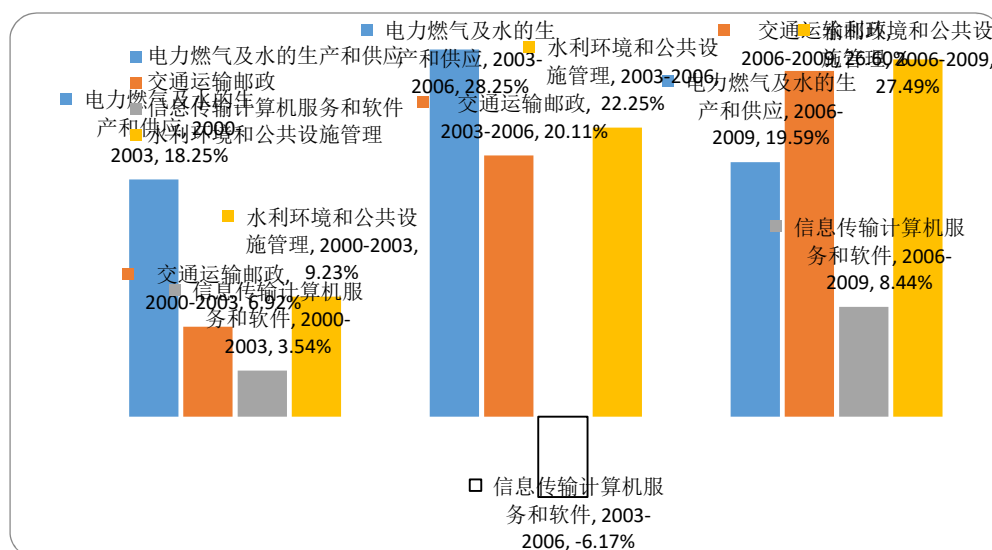


图 3-7-3 广东省分类别基础设施投资年均增长率

2、2015 和 2020 年农村地区和基础设施投资需求预测

农村地区投资和基础设施投资的快速增长使得这两部分投资占全社会固定资产投资比重也逐年上升。2009年这两部分投资占全社会固定资产投资的比重分别为22.15%和33.61%。在“十二五”期间一直到2020年，广东统筹城乡发展将进入全面推进阶段，经济增长方式的转变也将进入关键阶段。在这种情况下，对农村地区投资和基础设施投资预计还将大幅提高。如果以2006-2009年的年均增长率为基础，那么到2015年农村地区投资将达到11298.62亿元，占全社会固定资产投资的比重将上升到31.38%；基础设施投资将达到15801.69亿元，占全社会固定资产投资的比重将达到43.89%。到2020年，这两类投资占全社会固定资产投资的比重将进一步上升到41.95%和54.82%。即使按照低增长率预测（2000-2009年年均增长率），到2020年这两类投资占全社会固定资产投资的比重也高达32.53%和33.17%（表3-7-3）。

表 3-7-3 广东省固定资产投资及分城乡和基础设施投资变动预测（单位：亿元）

	全部固定资产投资	城镇地区投资	农村地区投资	基础设施投资
2006	8132.37	6618.77	1513.6	2392.07
2007	9596.95	7525.46	2071.49	2462.09
2008	11165.06	8789.19	2375.87	2935.03
2009	13353.15	10395.03	2958.12	4488.32
(%)	100.00%	77.85%	22.15%	33.61%
高增长率预测	17.97%	16.24%	25.03%	23.34%
2015	36001.2	25640.29	11298.62	15801.69
(%)	100.00%	71.22%	31.38%	43.89%
2020	82273.78	54408.96	34517.02	45104.54
(%)	100.00%	66.13%	41.95%	54.82%
低增长率预测	17.07%	16.11%	21.23%	16.93%
2015	34369.47	25468.46	9389.013	11469.88
(%)	100.00%	74.10%	27.32%	33.37%
2020	75566.7	53742.36	24582.35	25068.09
(%)	100.00%	71.12%	32.53%	33.17%

注：高增长率以2006-2009年的年均增长率为基础计算；低增长率以2000-2009年的年均增长率计算。

3、促进农村地区投资和基础设施投资的政策措施

广东省委省政府提出的新农村建设政策对农村地区投资和基础设施投资的快速增长起到了重要作用。2006年4月，广东省委省政府发布了《关于加快社会主义新农村建设的决定》，提出了“坚持统筹城乡发展”的目标和原则，要求建立“以工促农、以城带乡的长效机制”，要“加快农业基础设施、农村公共设

施建设”。在促进农村地区发展的思路，提出通过农村劳动力转移提高农民收入、全面加快农业现代化和产业化以及县域经济工业化发展的思路。在这一政策引导下，广东农村地区投资出现了快速增长的局面。新农村建设通过加大对农村地区基础设施建设的投资，不仅为农村经济发展提供了条件，而且也改善了农村居民的生活条件，提高了农村居民的生活质量。

对农村地区的投资和基础设施投资不仅可以带动经济增长，更重要的，也是经济增长方式转变的重要一环。但是，如此大规模的投资，特别是投资到农村地区和基础设施建设领域，需要政府在政策环境和体制机制上有所创新，以引导社会资本投入到这两个领域。否则，紧靠政府的投入，不仅现实情况不允许，而且也缺乏可持续性。在这方面，广东已经取得了一些经验。例如，广东佛山地区在城市基础设施建设中，将基础设施中“可经营”项目向社会资本放开，引导社会资本进入城市基础设施中（专栏8）。

专栏 8 佛山市“可经营”基础设施项目建设和运营引入社会资本

城市基础设施的改善，有利于创造良好的投资环境与宜居环境，有助于提升城市的竞争力水平与现代化水平。不过，这首先面临的问题就是如何融资，尽管财政资金与信贷资金能够首当其冲，但大规模的城市基础设施改善，这两种融资渠道显然难以满足日益增长的资金需求。

作为珠三角区域的重要城市之一，佛山市先行先试，推出城市可经营项目，将城市基础设施全面推向市场，吸引社会资金投入城市基础设施的改善中。这些城市可经营项目，包括了城市道路、交通基础设施、公用事业、生态保护、水利设施等，涉及到现代服务业、“三旧”改造、社会发展等多个领域。按照“建设一批、储备一批、规划一批”的原则，佛山市通过媒体、洽谈会、招投标等形式，将城市可经营项目的相关信息定期或不定期地向社会公布推介。

据粗略统计，自2005年以来，佛山市已举办了5届城市可经营项目投资推介洽谈会，签约项目约360项，涉及投资金额近1600亿元；这些项目大部分已经动工建设，部分项目已建成并投入运营。

城市可经营项目的投融资成效是显著的。如对于城市污水处理，将建设经营污水处理厂和配套的厂外污水收集管网加以捆绑，前者采用BOT形式，政府将收取的污水处理费按

一定标准支付给投资者；而厂外污水收集管网则采用 BT 形式，由政府分期还本付息，并商定投资者的投资收益率。

再如，在佛山市颇有特色的旧城镇、旧厂房、旧村居的“三旧”改造中，形成了 5 种模式：（1）对旧村居实行拆旧建新；（2）通过旧区改造实现产业升级；（3）采用 BOT 形式改造旧市场；（4）整合土地连片开发改造；（5）对旧工业区实行以地换物业模式进行改造。

佛山市基础设施可经营项目的作法，大大减轻了政府投资的巨额资金负担，利用市场多方筹集社会资金，有力地改善了城市的基础设施，提高了城市公共产品的供给数量与质量，相应提高了城市管理水平；同时，也为投资者提供了长期稳定的回报，让广大市民可以享受到更多更好的公共服务。

3.7.3 统筹城乡、城镇化与经济增长

1、城镇化的产出弹性

统筹城乡发展的目的是提高城乡居民的福利水平和生活水平，这需要大量的资源投入，但是这一投入模式必须具有可持续性。这涉及到两个方面的问题：一方面是加大对民生的投入，另一方面这些投入必须能够促进长期经济增长、推动经济增长方式的转变。那么，广东统筹城乡发展，特别是农村人口的城镇化是否也推动了经济增长和增长方式的转变？

对于广东而言，从 1995 年到 2009 年，城镇化率从 39.3% 上升到 63.4%，进入到城镇化后期阶段；在同一时期，广东的地区生产总值从 5933.05 亿元增长到 39482.56 亿元，实际年均增长率高达 12.22%。以全省的时间序列数据测算，在 1998-2009 年间广东城镇化的经济增长弹性为 5.59，而在 2003-2009 年间更是高达 9.30，远高于大部分东亚国家 2.71% 的水平⁴⁸。以不同地区的城镇化率和地区生产总值测算，城镇化的产出弹性也都在 2 以上。

表 3-7-4 广东省城镇化对经济增长的影响

分地区测算		全省时序测算	
年份	弹性	年份	弹性
2005	2.24	1998-2003	2.88
2006	2.07	2003-2009	9.30

⁴⁸ Iimi, A., 2005, Urbanization and development of infrastructure in the East Asian, *Japan Bank for International Cooperation Review*, No. 10.

2007	2.03	1998-2009	5.59
2008	2.00		
2009	1.94		
2005-2009	2.09		
城镇化对 GDP 增长的影响预测（弹性=5.59；单位亿元）			
城镇化率	2009 年 GDP	2020 年 GDP 预测	年均增长率
0.80	39482.6	108184.1	9.60%
0.85	39482.6	151809.8	13.02%

注：分地区测算是以广东 21 个地市的城镇化率和地区生产总值为横截面进行的测算；2005-2009 年弹性使用 21 个地区 2005 到 2009 年的混合数据。弹性的计算使用双对数模型： $\ln GDP = \alpha + \beta \ln URB + \varepsilon$ ；其中， $\ln GDP$ 和 $\ln URB$ 分别为 GDP 和城镇化率的对数；估计出来的 β 即是城镇化率的增长弹性。

2、“密度”、单位产出与“双转移”

城镇化影响产出的机制主要是随着“密度”的增加所带来的集聚效应所产生的。以广东的情况分析，随着城镇化的扩大，城市建成区面积也在不断扩大，城市建成区单位面积的产出率也在不断增长（图 3-7-4）。广东省 1995 年城市建成区面积只有 957 平方公里，到 2000 年增加到 1442 平方公里，2008 和 2009 年分别达到 3283 平方公里和 3185 平方公里。建成区单位面积的产出率也随之增长，以 1995 年价格计算，广东建成区单位面积（平方米）的产出率为 331.7 万元，2000 年达到了 410.4 万元，2008 和 2009 年分别达到了 695.9 万元和 791.2 万元。

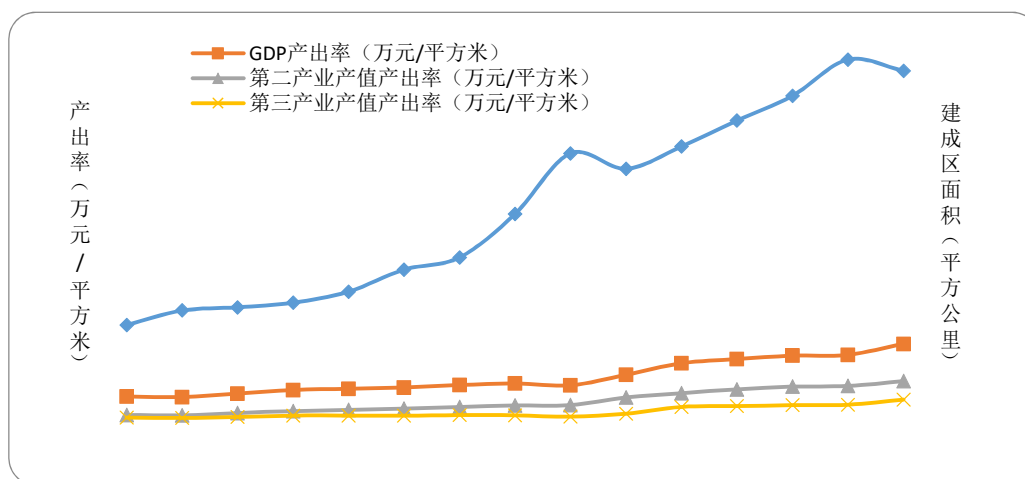


图 3-7-4 广东城市建成区面积和单位建成区面积的产出率（地区生产总值使用 1995 年价格折算）

注：此处的地区生产总值为城市地区的生产总值，不包括农村地区的生产总值。

但是，与广东城镇化存在地区差异一样，广东各城市建成区面积和建成区单

位面积的产出率也存在地区差异（图 3-7-5）。珠三角核心城市的单位面积产出率在 1000 万元左右，高者如深圳、佛山、中山和东莞，2009 年单位面积产出率分别为 1008.8 万元、3192.7 万元、3916.0 万元和 4312.0 万元，而低者如梅州、潮州、揭阳等市，单位面积产出率只有 247.0 万元、256.6 万元和 351.0 万元。最高的东莞是最低的梅州的 17.5 倍。而单位面积产出的差异正是推进“双转移”战略的内在推动力量，这也是广东提出“双转移”战略的初衷。从当前的情况看，“双转移”战略已经初显成效，单位面积产出率的增速在 2009 年重新走高；但是，从单位产出的地区差异来看，仍有较大的空间。

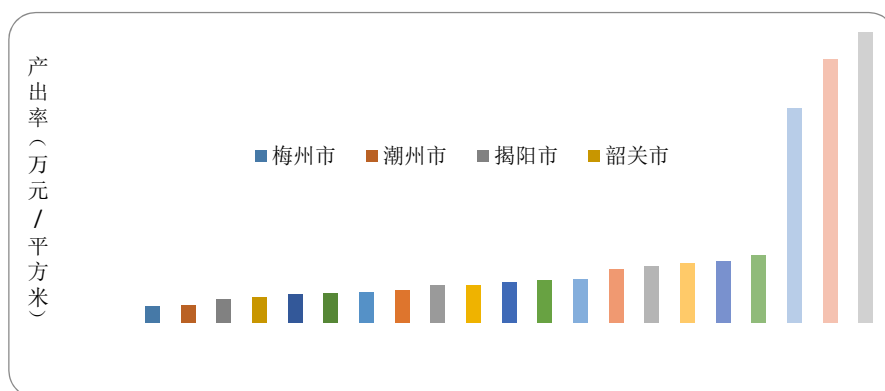


图 3-7-5 广东各城市的单位面积产出率

注：各城市生产总值为城市区域的生产总值，使用当年价格计算。

3、统筹城乡、城镇化与 2020 年的经济增长

按照《珠三角发展规划纲要》，在 2020 年广东的城镇化水平将达到 85%。以此计算，在城镇化增长弹性为 5.59 的情况下，到 2020 年城镇化带动的 GDP 年均增长率为 13.02%（地区生产总值将达到 151809.8 亿元，比 2009 年增长 3.84 倍）；如果 2020 年城镇化率达到 80%，那么城镇化带动的 GDP 年均增长率为 9.60%（地区生产总值将达到 108184.1 亿元，比 2009 年增长 2.74 倍）⁴⁹。

不论是从居民消费的提高还是从城镇化带来的积聚效应以及由此带动的经济增长，广东统筹城乡发展都将成为下一轮经济增长以及经济增长方式转变的主要动力。根据国际工业化和城镇化发展趋势，以及我国经济发展方式转变的趋势，在基本实现工业化后，经济增长的动力将逐步转移到依靠城镇化水平所带来的消费性投资的提高和居民消费提升的带动⁵⁰。而对于广东而言，这一点显得尤为重

⁴⁹ 以名义值计算。

⁵⁰ 王国刚，《城镇化：中国经济发展方式转变的重心所在》，载《经济研究》2010 年第 12 期，第 70-81 页。

要。

3.8 经验、挑战与建议

3.8.1 广东统筹城乡发展的经验

1、立足地区差距和城乡差距，实施“双转移”战略，推动城镇化和落后地区工业化

广东省在经过三十年的快速经济增长后，其面临的问题开始突显。珠三角地区劳动密集型和出口导向型增长模式遇到土地、资源、环境等的严重制约，迫切需要转型；而东西两翼和北部地区的经济发展一直严重滞后；城乡之间的差距也在不断加大。针对这种情况，广东省委省政府提出了产业和劳动力“双转移”战略：东西两翼和北部地区承接珠三角的产业转移，促进本地工业化和城镇化；珠三角地区通过转型升级，实现二次城镇化。从统筹城乡发展的角度，“双转移”战略立足于地区差距和城乡差距，发挥核心地区的经济扩散功能，推动了落后地区和农村地区的经济发展，同时通过吸收农村劳动力转移，提高了农村居民收入，缩小了城乡收入差距。“双转移”战略的成效也开始凸显，东西两翼和北部地区经济快速发展，人均收入快速提高，特别是农村居民收入提升明显，缩小了城乡收入差距；珠三角地区转型升级加快，单位面积产出重新恢复快速增长。

2、大力推动劳动力转移和融入城市

从广东城镇化落后于工业化的情况看，特别是东西两翼和北部山区，还存在大量农村剩余劳动力。推动农村剩余劳动力进入城镇，不仅是解决农村居民收入增长缓慢、缩小城乡居民收入差距的主要途径，也为城镇地区的发展提供了劳动力资源。广东在推动劳动力转移方面，实施了多方面的举措，包括提供就业服务等，近年来劳动力转移的成效也开始显现，农村劳动力转移的数量和质量都在提高。此外，在推动农村转移劳动力融入城市方面，广东也在不断探索，并提出了农民工“积分入户”的政策。农民工在就业城市的公共服务，例如子女接受义务教育方面，广东也进行了探索，并积极推进公共服务全面覆盖农民工。这些政策，一方面为转移了农村剩余劳动力，另一方面也为城镇地区的发展不断提供和吸引劳动力资源。

3、大力推进农业现代化和产业化，促进农业产业结构调整

没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。统筹城乡发展的一个重要方面是“工业反哺农业”。广东在统筹城乡发展过程中，大力推进农业的现代化，提高农业科技水平和机械化水平，并取得了明显成效。农业现代化水平不断提高，2007年农业现代化达标率达到84.4%，2009年农业科技进步贡献率达到53.00%。广东在推进农业现代化过程中，一方面加大对农业投入，另一方面进行体制创新，在农村土地承包权流转方面进行了探索。此外，广东在农业发展中根据不同地域的比较优势，形成了不同的农业经营圈：珠三角地区依托大都市主要发展都市型农业，东西两翼主要进行粮食作物和经济作物生产，北部山区逐步形成广东的生态涵养区，打造生态农业。

4、职业教育和培训，重视人力资本积累

在统筹城乡发展过程中，不论是推动城镇化和乡-城人口转移，还是推动落后地区的工业化，都需要高素质的劳动力。从东亚一些国家和地区的发展经验看，能否有高素质的劳动力和大量创新型人才，是一个国家和地区跳出“中等收入陷阱”的主要因素之一⁵¹。在这方面，广东除了在义务教育阶段积极推进城乡均衡外，还通过各种措施大力发展职业教育和培训，多方面进行人力资本积累，进行人力资源的二次开发。在劳动力转移过程中，通过职业教育和培训提高转移劳动力素质，要求珠三角地区免费接收东西两翼和北部山区贫困农村青年接受职业教育。在发展职业教育中，广东探索和创新了诸多新的机制和模式，例如清远和顺德在职业教育方面的“双零模式”（专栏9）。

专栏 9 清远和顺德职业教育的“双零模式”

随着经济的快速发展，广东省内区域发展不平衡的现象变得更加突出，东西两翼、粤北山区与珠三角地区的差距进一步拉大。面积占全省1/4、常住人口占全省一半的珠三角地区拥有全省80%的经济总量。一边是珠三角地区面临产业升级和技能人才培养的难题，一边是省内欠发达地区出现大量富余劳动力的状况。为此，广东省决定实施珠三角地区产业升级转移和欠发达地区劳动力向发达地区转移的“双转移”战略。

正是在这样的背景下，2006年广东省推出“零学费入学，零距离上岗”的职教人才

⁵¹ Ohno, Kenichi, 2007, The middle income trap: implications for industrialization strategies in East Asia and Africa, Policy Discussion Papers, GRIPS Development Forum.

培养模式，即“双零”模式。而且，这一模式的推行起到了直接的扶贫效果。

当年，广东省确定佛山市顺德区为试点单位，选取5所中职学校开展“双零”模式试点。佛山市与清远市在全省率先实施了经济发达地区与欠发达地区联合、学校与企业联合、优质教育资源与非优质教育资源联合的“双零”中等职业技术人才培养模式，从清远市各县（区）招收近千名农村贫困家庭初中毕业生到顺德区的5所职业技术学校就读。

按照这种模式，在学生入学时，学校预先垫付其费用，在学3年，实行弹性学制，一半时间在学校上课，一半时间到企业顶岗实习，教学与实践交替进行，学校和企业共同教育和管理、共同组织相关专业教学和技能训练。企业向学生支付合理劳动报酬，用于学生缴纳学杂费和生活费用。学生到工厂实习，中职学校教师同时进厂全程跟进，边学习边工作，并与学生“同吃”、“同住”、“同劳动”。

“双零”模式是一种帮助农村贫困家庭子女升学和就业的新模式。通过这种模式，“政府不出一分钱，学生不交一分钱，学校收费不减一分钱，企业不额外增加开支一分钱”，却达到了学生、家长、学校、企业“四满意”的效果。

5、加大投入，促进社会保障城乡一体化和公共服务均等化

社会保障城乡一体化和公共服务的均等化是广东统筹城乡发展的主要内容之一。从实施几年的效果来看，广东城乡社会保障和公共服务的一体化取得了明显成效，特别是在农村养老保险、新型农村合作医疗与城镇居民医疗保险合并、统筹城乡低保等方面，都走在了全国的前列。在公共服务均等化方面，广东专门出台了公共服务均等化纲要，公共服务的均等化不仅逐步覆盖全体城乡居民，而且还逐步覆盖农村转移人口。将政府公共政策的重心转移到提高城乡居民的社会保障和公共服务水平上来，是经济社会发展到一定阶段对政府职能的新要求⁵²。广东在社会保障和公共服务均等化上的探索顺应了这一要求。

6、在基础设施建设和公共服务领域引入社会资本，提高服务质量和效率

广东在统筹城乡发展过程中，需要进行大规模的投入。这些投入仅依靠政府不仅缺乏现实性，而且也易导致政府垄断，从而造成服务质量和效率损失。在这方面，广东积极探索，在基础设施建设领域和公共服务领域引入社会资本，例如佛山基础设施中可经营项目引入社会资本，东莞、珠海、深圳等地在公共卫生领

⁵² 蔡昉，2010，“刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保护的若干特征性事实”，《中国社会科学》第6期。

域引入社会资本，湛江医保改革中引入商业保险公司等。社会资本进入基础设施建设领域和公共服务领域，不仅填补了政府财政支出的不足，更重要的是在这些领域中形成多个市场竞争主体，在政府监管下公平竞争，进而提高服务质量和运行效率。

总结上述这些经验，实际上最根本的有两条：

一是先行先试，大胆探索，进行体制和机制创新，通过体制和机制创新统筹城乡发展。广东在统筹城乡发展方面面临诸多问题，这些问题也是国内其他地区统筹城乡发展中需要面临的问题，例如大规模财政投入问题⁵³。广东在这方面进行了积极探索，创新了诸多可为其他地区借鉴的体制和机制，例如顺德的土地股份制、医保的“湛江模式”、顺德职业教育的“双零模式”等。

二是将统筹城乡发展与经济增长方式的转变结合起来，在统筹城乡发展过程中实现经济增长方式的转变，通过经济增长方式的转变和经济发展推动城乡统筹发展。城乡统筹发展需要大规模财政投入以提高城乡居民的福利水平和生活水平，但是更需要可持续性。广东在解决城乡差距和地区差距的过程中，通过城镇化、农业现代化和落后地区的工业化，“三化”并举，并且加大对城乡居民社会保障和公共服务的财政支出力度，一方面加快了落后地区和农村地区的经济发展，提高了居民收入，缩小了城乡差距和地区差距，另一方面也推动了经济增长方式转变到依靠内需上、依靠创新上。

3.8.2 挑战与建议

广东统筹城乡发展取得了成效，也形成了一些经验。但是，广东统筹城乡发展也面临着一些问题和挑战。能否在 2020 年实现广东城乡一体化的目标，还依赖于广东能否成功应对这些挑战。

1、地区差异和统筹城乡的不同战略重点

区域发展不平衡是广东面临的重要问题。这一特征使得广东各地在统筹城乡发展上面临的主要矛盾有较大差异，它们在统筹城乡发展的战略重点上应有所侧重。根据各地市经济发展水平、城镇化水平、建设用地利用率、第一产业产值占总产值比重以及第一产业就业人员占总就业人员的比重等指标，广东各地市在统

⁵³ 赵昌文，2010，成都的城乡统筹：需要多少钱？钱从哪里来？《成都发展改革研究》第 3 期。

筹城乡发展上可以大致分为三个区域（表 3-8-1）：

区域 I：经济发展水平较高，人均 GDP 在 8000 美元以上，城镇化率在 80% 以上，第一产业产值占比和第一产业就业人员占比都在 10% 以下，建设用地利用率在 30% 以上。区域 I 的典型地区主要是珠三角的核心城市，如深圳、东莞、佛山、珠海、中山等。

区域 II：人均 GDP 在 3000-8000 美元之间，城镇化率在 45%-80% 之间，第一产业产值占比在 10%-20% 之间，第一产业就业人员占比在 10%-40% 之间，建设用地利用率在 10%-30% 之间。区域 II 的典型地区主要是珠三角的边远地区以及东翼和西翼的部分地区，如惠州、湛江、阳江、茂名、江门、汕头、潮州、揭阳等。

区域 III：人均 GDP 在 3000 美元以下，城镇化率在 45% 以下，第一产业产值占比在 20% 以上，第一产业就业人员占比在 40% 以上，建设用地利用率在 10% 以下。区域 III 的典型地区主要是北部山区以及东翼和西翼的部分地区，如清远、云浮、梅州、河源、韶关等。

表 3-8-1 广东与统筹城乡相关的不同发展区域

	人均 GDP (美元)	城镇化率 (%)	建设用地 利用率 (%)	第一产业产 值占比 (%)	第一产业就 业占比 (%)	典型地区
区域 I	8000 美元 以上	80% 以上	30% 以上	10% 以下	10% 以下	珠三角核心城市； 例如，深圳、东莞、佛 山、中山、珠海等
区域 II	3000-8000 美元之间	45%-80% 之间	10%-30% 之间	10%-20% 之 间	10%-40% 之 间	珠三角边缘地区以及东 翼和西翼部分地区； 例如，惠州、江门、汕 头、湛江、阳江等
区域 III	3000 美元 以下	45% 以下	10% 以下	20% 以上	40% 以上	北部山区以及东翼和西 翼部分地区； 例如，清远、云浮、梅 州、河源、韶关等

注：建设用地利用率=建设用地规模/辖区土地面积。建设用地规模为 2010 年规划数，来源于《广东省土地利用总体规划（2006-2020）》。

这三个区域在统筹城乡发展的过程中面临的主要矛盾不同，其战略重点也有所区别：

区域 I：与新型城镇化相关的农民工市民化模式

这一模式的典型地区是深圳、东莞等珠三角核心城市。经过三十年发展，珠三角核心地区已经基本完成工业化，城镇化水平也达到了 80%左右，本地的城乡差别已经基本消除。该地区下一步战略转型的重心在于新型城镇化。在这样的历史条件下，统筹城乡发展的主要任务已不是促进农村发展，而是将外来农民工融入城市，成为新型城市化的主力军。将外来农民工融入城市，不仅关系到这些城市自身的发展，也有利于广东全省的劳动力转移和城镇化进程。

在统筹城乡发展的策略中，应主要关注如下几点：一是进一步改革户籍制度，积极推进外来农民工在打工城市落户；二是推进社会公共服务均等化，使外来农民工与本地户籍人口之间的公共服务差异逐渐缩小；三是将外来农民工逐步纳入社会保障体系。

区域 II：推进城乡一体化

这些地区不论在人均 GDP、城镇化率、第一产业产值占地区总产值比重、第一产业就业占总就业比重方面都远低于珠三角核心地区，但是又高于北部山区和贫困地区。在统筹城乡发展中，这一地区面临的主要矛盾是城乡差距较大、农业人口较多，第二产业和城市经济虽然有所发展，但是还缺乏有力带动农村和农业发展的条件。

因此，这一地区统筹城乡发展的主要经验，一是借助广东“双转移”战略的有力契机，带动本地农村劳动转移；二是大力推进新农村建设，推动农业和农村发展；三是推进统筹城乡发展的基础设施投资，改变农村基础设施建设薄弱的状况；四是积极推进城乡公共服务和社会保障一体化，缩小城乡之间在社会保障和公共服务上的差距。

区域 III：下山进城模式

广东经济发展的一个突出特征是区域发展不平衡，既有珠三角已经实现现代化的经济发达地区，也还存在大量贫困人口。据统计⁵⁴，目前广东省还有 70 万户 316 万农村贫困人口，特别是广东还有 200 多万户农民居住在危房和茅草房中。这一现状使广东统筹城乡发展又具有了扶贫的特点。这些贫困地区大都散布在北部山区，特别是北部石灰岩山区地带，生产和生活环境恶劣，推动进一步经济发

⁵⁴ “广东有 316 万农村贫困人口 首个扶贫济困日将启动”，2010 年 6 月 30 日，广东新闻网，<http://www.gd.chinanews.com/2010/2010-06-23/2/48772.shtml>

展受到严重的限制。在这种条件下,如果推行城乡一体化模式,通过将基础设施、社会公共服务扩展到这些地区的途径统筹城乡发展,面临的成本将是巨大的,而且也不利于保护生态环境,不具有可持续性。在这种条件下,通过将山区居民搬迁进入城镇的方式统筹城乡发展,不仅可以保护生态环境,为搬迁居民提供较好的生产和生活环境,而且可以节约统筹城乡发展的成本。在这方面,清远的经验比较典型(专栏10)。

专栏 10 清远“下山进城”推动城乡统筹发展

清远市位于广州西北,属于粤北山区,下辖3个县、2个民族自治县、2个县级市和1个市辖区。清远集革命老区、石灰岩山区、少数民族地区于一身,其中老区人口超过80万人,占全市农村人口的26%左右;石灰岩山区面积4660平方公里,占全省石灰岩面积的70%;全省3个少数民族县清远占了两个;全省16个扶贫开发工作重点县,清远有4个。截止2009年仍有9万多农村居民生活在环境恶劣的高寒、边远及存在严重地质灾害的山区。

在这种情况下,清远统筹城乡发展的任务非常艰巨。清远通过新农村建设,促进农业产业化,提升农民收入,并通过加大财政扶持力度,加强农村基础设施建设。但是,对于边远山区的农村,通过基础设施建设和发展现代农业实现统筹城乡发展,其成本将非常高昂。而转变扶贫开发方式,将山区居民,特别是边远山区居民搬迁到城镇,则是一条既可以降低成本,又可以保护生态环境的路子。实际上,清远采取这种模式也有历史原因。这一“下山进城”、集体搬迁的模式在上世纪80年代和90年代已经开始执行。上世纪90年代清远的“八七扶贫攻坚”计划就已经完成了18.6万石灰岩山区、高寒山区贫困群众的集体搬迁。在总结以往“下山”经验的基础上,清远在2009年9月份颁发了《清远市贫困山区下山移民搬迁安置试点工作意见》,开展了新形势下的“下山进城”。

清远“下山进城”模式的特点,一是加大了财政扶持力度,省市县三级财政都进行扶持,搬迁农户可以获得1万到1.2万元的财政补贴;二是本次搬迁以迁往城镇为主,将扶贫与城镇化建设联系起来;三是为了使搬迁居民能够在城镇稳定居住,完善了下山就业机制,实施了下山移民的培训工程,提高其就业能力,并将搬迁居民纳入城镇社会保障;四是明确迁移居民权益保障,下山移民原有的集体资产享有权、土地承包权、林木收益权和自留山使用权不变,并鼓励农民依法有偿流转承包土地。

2009年清远“下山进城”已在清新、阳山、连南三县进行了试点，已经落实搬迁402户1608人。按照目标规划，到2013年清远将完成17025户、78933人的下山移民搬迁任务。

这一“下山进城”模式不仅对广东省的统筹城乡发展、城镇化有现实意义，也是我国西部地区，特别是西部生存环境和生态环境恶劣地区统筹城乡发展可以借鉴的模式。它从三个方面解决了落后地区统筹城乡发展面临的困境：第一，在边远、恶劣环境下，进行农村基础设施建设的高成本与落后地区工业反哺农业、城市带动农村能力不足的困境；第二，边远、恶劣地区进行经济开发与生态环境保护的困境；第三，分散居住与社会公共服务集中供给的困境。

2、劳动力转移与农村和农业发展

农村地区劳动力向城镇的转移是城镇化的本来之义；促进劳动力的转移也是广东统筹城乡发展的主要经验之一。但是，在现实的转移过程中，转移出来的主要是农村的高素质劳动力，他们年龄较轻、文化程度较高，进入城市后能够很快适应城市生活，并获得相应的稳定收入来源。而留在农村的劳动力主要是那些年龄较大、文化程度不高的人口。人力资本从农村地区移出的情况非常不利于农业和农村经济的发展。

这种高素质、高技能人口从农村移出的情况，不仅造成生产率的下降，而且还严重制约了农民收入的提高和农村消费的启动。从2005年以来，广东省农业的投入产出率就一直下降，这固然与许多因素有关，但是农村地区劳动力，特别是高素质劳动力的移出在其中产生了很大的影响。此外，随着年轻劳动力移出，留在农村的人口呈现快速老龄化的趋势。这部分人口既没有年龄优势，也没有人力资本的积累，很容易陷入贫困。而随着城镇化的逐步推开，越来越多的农业生产地区将生产重点转向经济作物和蔬菜、花卉等都市型农业，从而使广东的粮食自有率出现下降趋势。

这些问题能否解决直接决定着广东统筹城乡发展能否顺利推进。从现有条件看，应该着重从以下几个方面应对：第一，在职业教育发展中，加大面向农村和农业方向的职业教育，提高从事农业人口的素质；第二，加大对农村老龄人口的社会保障力度，并将之作为下一步农村社会保障发展的重点，以应对逐步凸显的

农村老龄人口的贫困化；第三，在发展都市型农业的同时，利用广东的经济优势与周边省份（广西、江西等省）和周边国家（东南亚主要产粮国）进行粮食贸易，通过交换满足广东粮食需求。

3、经济发展与土地和劳动力资源短缺

珠三角发达地区已有的建设用地利用率已经达到了极限，而东西两翼等地区在快速工业化和城镇化过程中，也需要大量土地。统筹城乡发展，一方面需要将农村劳动力转移到城市，需要推进新型城镇化，另一方面，农村地区和落后地区也需要进行工业化，通过工业化带动落后地区发展。这正是广东提出产业和劳动力“双转移”的初衷之一。但是，不论是推进新型城镇化，通过城镇化吸纳农村转移劳动力，还是在落后地区进行工业化，广东都面临着可利用土地资源的严重约束。珠三角地区的建设用地利用率都在30%以上，高者已经在45%以上，几乎已经没有可以扩大的空间，进一步发展能够吸纳大量转移劳动力的劳动密集型产业已无可能性。可以预计，可用土地资源的约束将是广东未来推进新型城镇化和统筹城乡发展的主要约束条件。

而推进新型城镇化又不能大量吸纳农村的低素质人口。对于承接珠三角转移产业的地区，可以通过承接珠三角的劳动密集型产业来带动经济增长、吸纳本地农村转移劳动力。但是，这些地区也面临着建设工业园区的土地约束问题。实地调研了解到的情况是，这些地区虽然建设用地的利用率不高，但是，一方面这些地区属于耕地保护地带，需要保证广东省的耕地面积，另一方面，在以前这些地区曾经将大量建设用地指标置换给珠三角地区使用。这两个方面都限制了这些地区建设用地的扩展。东翼和西翼的一些沿海地区，例如湛江和江门通过填海造地扩大了建设用地。但这种方法只能解决一小部分用地。

在可用劳动力资源方面，广东特别是珠三角地区已经出现了“民工荒”和“用工荒”。而随着“双转移”战略的进行，东西两翼和北部地区自身的经济发展已经吸纳了本地的农村剩余劳动力，这些地区流出人口的减少已经印证了这一趋势。这些情况表明，广东的“用工荒”问题还将持续下去。

从应对土地资源短缺方面，第一还是要加大“双转移”战略的力度，加快珠三角地区落后产能的转移，通过“三旧改造”等措施提升珠三角地区单位土地的产出率，以质量和效率换土地；第二，东西两翼和北部地区在承接产业转移的过

程中，也应注重新开发土地的集约利用率，在保护耕地的基础上通过工业园区建设，进行产业集中；第三，与“下山进城”模式相结合，将山区农村居民迁移下山，并将分散的旧村庄复耕以保护耕地面积，节约土地。这也是重庆等地统筹城乡发展的经验之一。

在解决劳动力短缺方面，除了继续加大和推进农民工落户城市的力度外，还需要加大对现有劳动力资源的二次开发力度，提高劳动力素质和人力资本积累。这不仅能够解决劳动力不足问题，而且也是经济持续发展的重要基础。