

北京郊区城乡一体化战略与实践的思考

北京农学院 马同斌 周 敏 徐红梅

一、北京郊区城乡一体化战略的形成、发展和特点

1. 北京郊区城乡一体化进程是以乡镇企业的发展为动力的。乡镇企业的发展就是对二元结构的突破,其必然引起城乡关系、工农关系的重新调整。北京市走出了以乡镇企业发展为脉络的城乡一体化道路。这条道路客观上推动了北京城乡一体化战略的形成。在党的十一届三中全会精神指引下,20世纪80年代中期京、津、沪等大城市相继提出了城乡一体化发展的新思路,开始用这一思路指导郊区经济的发展。

北京城乡一体化战略是对二元结构理论的否定,它改变了传统的城乡对立观点,跳出了传统的就农业论农业、就农村论农村的框框,研究和解决“三农”问题,追求城乡之间的有分工、多层次、一体化的新经济格局;它通过采取有效的方法和机制去实现城乡在经济、社会、环境等方面的协调统一,是为最终完成城乡一体化服务的;它是在城乡协调的总原则下实践经验的总结,是实践推动和主动探索的有机结合,并在不断推进城乡经济融合、产业融合、劳动力融合、基础设施融合过程中不断丰富和完善。

2. 北京郊区城乡一体化战略的特点。北京城乡一体化战略在实现目标的方式上具有以下4个特点:

(1) 乡镇工业的迅速发展是实现城乡一体化战略目标的经济动力。这主要是由于乡镇工业的4个效应引起的。一是乡镇工业的扩张效应。乡镇工业具有内在利益驱动机制,其发展和扩张具有带动作用,能够自发和迅速形成人流、物流、资金流的中心,具备形成工业区和小镇的条件;二是乡镇工业的需求效应。要发展乡镇工业,就需要良好的软

硬件环境,这就促进了工业小区和集镇的社会公共设施建设;三是乡镇工业的促进效应。乡镇工业的发展也是工业文明的扩张过程,必然促进当地科、教、文、卫、体事业的发展和精神文明建设;四是乡镇工业的资金积累效应。其发展必然为小区和集镇建设提供建设资金和必要的物质基础。因而,乡镇工业必然成为城乡一体化的经济动力,北京郊区经济发展实际历程具有这个特征。

(2) 小城镇建设是实现城乡一体化战略目标的有效载体。在小城镇建设上,北京采取了“小城镇、大战略”,使得农村城市化进程不断加快。这是由于小城镇规模扩大带来了企业聚集效益,也就是众多的企业集中于一个小区和集镇后,充分利用公共设施,取得了企业外部的规模效益。另一个原因是郊区人口非农化的比例快速上升。由于小城镇的建设,2000年北京的城镇人口已占到全市总人口的77.5%,郊区农民非农化就业的水平已达88.2%。因此,小城镇建设成为解决“三农”问题的有效手段;成为农村经济、社会、文化发展的有效载体;成为北京郊区走城市化的道路,率先实现现代化目标的有效途径。北京郊区的实践证明,没有小城镇的发展,没有其示范和带动作用,城乡一体化是不可能实现的。

(3) 郊区化是实现城乡一体化战略目标的有利条件。郊区化的实质是人口与经济等要素由城市中心向郊区的离心扩散,其典型标志是城市中心区人口出现绝对数量的下降。北京郊区化与西方城市曾普遍经历的中心衰败的郊区化模式不同,北京城市中心区魅力依旧,而且还有高强度的资金投入,绝无衰退迹象。北京郊区化具有自身的特色。北京从功能上讲是大城市、小郊区,对郊区具有很强的辐射力;从区域上讲是中心城区小,外部区域大,具

有分解城市功能的空间,作为中国的首都,其“两个中心”的特性以及先天设计的缺陷问题,导致了城市建设存在经济结构调整外推和污染产业外推并行的局面,北京郊区采取适当的方式可以使郊区化在实现城乡一体化战略中发挥积极作用。

(4)都市农业是实现城乡一体化战略目标的组成部分。实现城乡一体化并不是消灭农业,而是根据城市需求调整功能。北京郊区在城乡一体化发展战略指导下形成了都市农业理论,城郊型农业迅速发展起来。近年来,北京市强化了农业的食用农产品供应、生态屏障、科技示范和休闲观光等功能,其中大力发展的六种农业(设施农业、籽种农业、精品农业、加工农业、创汇农业、观光农业),已成为都市农业的重要表现形式,北京地区的农业已经由过去以农村独立进行经济活动和农村自养为主,转为为城市服务,以城市的需要决定农业的发展。

总之,北京郊区城乡一体化战略为从根本上解决“三农”问题创造了良好的思想基础。正是在城乡一体化战略的指导下,北京地区的城乡基本形成了相互促进、协调发展的局面。

二、进一步推进北京郊区城乡一体化的问题、思路和对策

1. 北京郊区城乡一体化进程中存在的主要问题。目前存在的主要问题是北京郊区与市区现代化速度相比仍较落后,城乡经济、社会发展很不平衡,城乡居民收入差距不断扩大,出现了农民增产不增收现象,全市城市化水平、农村经济结构、城镇建设和环境面貌与现代化国际大都市的要求很不相称。北京郊区发展滞后的主要原因是,农村未形成优势产业,对城市的依赖性仍较强,投入不足,城镇建设落后于形势发展的需要。其根本原因在于实践中受城乡二元结构传统思维方式的束缚,缺乏对城乡统筹的整体谋划和统一指导,在制度和政策上,基本执行的是城乡与农村、居民与农民两种不同的制度安排和政策取向;在资源配置上,偏重城市而对农村有所忽略。

从当前城乡一体化建设的效果来看,也不容乐观。虽然北京郊区小城镇建设取得了一定成效,但

同时也应当看到,由于计划经济体制的特殊背景,乡镇企业只能离土不离乡发展。而乡镇企业中只有少数成长为大工业,证明工业集中发展的规律是不可抗拒的。毫无疑问,加快北京郊区城市化的关键是搞好城市功能向郊区延伸与扩散。北京的基本功能是首都功能,但长期以来北京的城市功能缺乏适当的分解,功能覆盖的范围没有得到很好的界定,城市建设存在缺乏整体规划的“摊大饼”现象,而且北京郊区卫星城及乡镇在首都功能中的定位,始终没有被明确。这在一定程度上,造成了郊区发展相对滞后、城乡差距不断扩大的状况。近十几年来,北京城区的工业企业向郊区搬迁,确实推动了郊区的经济发展和城区的人口疏散。但也必须看到,其牵动作用是有限的,因为首都的城市性质决定了北京的主要产业是围绕“两个中心”的功能定位展开的。而体现首都特点、具有很强的带动作用的主导产业,如以政府机关为主要对象的各类服务业和与文化中心相关的教育、科研、文化产业却缺乏向郊区的转移。

因此,虽然发展小城镇和郊区化对城乡一体化起到了很大作用,但仅靠小城镇和目前郊区化的方式不能完全解决城乡一体化的问题。

2. 进一步加快北京郊区城乡一体化进程的思路。北京郊区城乡一体化,是城市文明不断向郊区扩散和郊区被日益赋予城市功能的过程,是乡村城市化和郊区城市化两个过程的合二为一。解决问题的根本出路是缩小城乡差别,实现城乡融合,共享完善的基础设施和生活服务设施,共享文化、教育、卫生、社会保障条件。

笔者认为,要加快北京郊区城乡一体化进程,一靠政策,二靠投入,三靠统筹规划,四靠城镇化的大力推行。当前尤其要搞好统筹规划和推进城镇化步伐。在经济全球化、信息化大背景下,大都市圈已经成为国家综合国力的象征。要按照“大北京”的思路来思考问题。京津冀及环渤海经济圈的发展,必将对北京郊区的发展带来很大影响。要把北京郊区看作大北京城市圈发展的有机组成部分。北京郊区的城乡一体化战略要站在北京国民经济全局的高度,看得更远一些,在制定经济、社会发展

规划时,要有“大北京”的概念,把郊区发展纳入区域发展之中。

20多年来,北京经济的高速增长除市场推动外主要依靠两个因素推动:一是改革开放释放出的巨大能量的推动,二是传统的计划经济留下的巨大市场空间的拉动。随着社会主义市场经济体制形成和告别短缺经济,这两个在过去保证经济高速增长的动力也日益衰减。在目前的城乡格局下,“三农”问题难以解决,北京经济持续高速增长也缺乏必要的支撑。因此,只有加快城镇化进程才能形成巨大的、长期的需求拉动力。加快城镇化进程,一方面会因城市基础设施建设而形成巨大的投资需求,另一方面农民非农化、郊区城镇化,又会形成巨大的消费需求,从而保证北京率先基本实现现代化的战略目标。因此,要实行“大都市、小郊区、大战略”,自觉地把城镇化作为在拉动北京国民经济全局的带动力量。把“小城镇、大战略”与目前处于初始阶段的郊区化统筹、协调、融合起来,实现有计划、有组织、有自身特色的城镇化,其中要既有计划指导的因素,又有价值规律的作用,充分发挥市、郊区、乡镇、企业4个方面的积极性。

3. 进一步加快北京城乡一体化进程的对策

(1) 建立完善的中心城区、卫星城、中心镇、一般建制镇四级城镇体系。要按照推动有特色的城镇化的建设方向,以交通便捷、基础设施完备、生活便利为基础,明确四级城镇体系中各自的地位、作用和整个体系的结构和功能;小城镇建设要有特色,要发挥区位优势,从当地条件和特点出发,以支柱产业为载体,致力于发展第二、第三产业,而不能仅靠土地开发;小城镇建设必须以人为本,小城镇发展的相关政策的制定,要从农民的当前和长远利益出发,用政策激活广大农村地区的发展,建立促进小城镇发展的多种投资渠道,用经营城市的办法建设小城镇;要实施名牌战略、文化战略、环境战略、人才战略、科教兴乡战略,保证未来小城镇具有持久的生命力和综合竞争力。

(2) 适应北京未来发展趋势,对郊区的功能进一步定位。要以北京率先基本实现现代化为目标,大力开展区域横向联合,参与区域分工与协作,在

“大都市、小郊区、大战略”思想指导下,对首都功能进行分解,在推动城镇化的过程中,重新对郊区功能进行定位。郊区除承载外迁工业、外迁居民、教育设施、商业设施外,要实现多功能开发,强化农业生态功能,加强生态环境建设,包括传统农业、观光农业及乡村旅游业等;鼓励山区人口外迁,集中发展,保护资源和环境,形成风景优美、环境良好的生态基地和具有首都特色的现代化产业基地。

(3) 进一步调整郊区经济结构和产业布局。应从经济融合、产业融合、劳动力融合等方面着手,站在北京全局的高度上调整经济结构和布局,尤其要统筹构建好以高新技术产业带、现代制造业产业带、都市农业产业带、休闲观光旅游产业带为代表的新型经济结构,解决和克服郊区二三产业基础比较薄弱、产业布局分散、产业特色不明显和主导产业不突出的问题。

(4) 构建城乡一体的经济社会管理体制。对郊区人口规模、结构、素质都要有计划地加以调控。尤其要研究制定引导小城镇发展的户籍政策,引进更多的管理人才和专业技术人才,促进郊区经济、社会的发展。

(5) 加强规划,增加投入力度。要加强城乡统一规划,增强《北京城市总体规划》对郊区的发展深度和具体措施的指导,改变现有各区域城镇规划各自为政的局面;把四级城镇体系,尤其是卫星城、开发区和小城镇建设的一系列政策协调搭配起来。要把解决“三农”问题放在经济社会发展的优先位置来考虑,合理调整国民收入分配结构,加大对农业的投入,加强对农业的支持和保护,巩固都市农业的地位;要落实《北京城市总体规划》提出的“城市建设的重点从市区向远郊区转移”的战略思想,大力开发郊区,建设郊区,美化郊区,并适当把一些机关、事业单位及文化教育和会展设施等放到郊区,带动郊区的发展。

总之,要把郊区作为北京市的有机组成部分,在实践中不断推进城乡一体化步伐,最终实现城乡一体化战略的目标。

(收稿日期:2003-06-10 北京 100026)