

中国中部发展论坛 2014

中部地区城乡统筹发展的 思路与对策

Thoughts and Measures for
Unitary Urban-Rural Development in Central China



主编 范恒山



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

中国中部发展论坛 2014

中部地区城乡统筹发展的 思路与对策

Thoughts and Measures for
Unitary Urban-Rural Development in Central China

主 编 范恒山

副主编 刘苏社 张建清 刘 伟 高友才



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中部地区城乡统筹发展的思路与对策/范恒山主编. —武汉:武汉大学出版社,2015. 11

中国中部发展论坛. 2014

ISBN 978-7-307-17011-7

I. 中… II. 范… III. 城乡建设—中国—文集 IV. F299.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 248880 号

责任编辑:柴 艺 责任校对:汪欣怡 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:虎彩印艺股份有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:22.75 字数:539千字 插页:1

版次:2015年11月第1版 2015年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-17011-7 定价:50.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

中部地区城乡统筹发展的理论和实践研究.....	1
新形势下推进城乡统筹发展的若干思考.....	3
现阶段我国城乡经济社会一体化发展研究	11
就近城镇化与中部地区城乡协调发展	27
要素流动对新型城镇化的影响分析	42
金融发展与中部地区城市化	50
基于空间计量方法的人口空间分布及迁移研究	59
中部地区农村产权交易平台发展研究	68
欧洲生态城市发展的成功案例及其对中国的借鉴意义	75
工业化、城镇化协调发展的对策建议分析	82
中国城镇化发展与城乡居民消费水平的动态分析	86
中部地区城乡统筹度评价与空间差异分析	95
中部地区城乡协调发展中的问题和对策研究.....	103
湖北省城乡协调发展的问题与对策研究.....	105
中部地区城乡统筹发展中的问题和对策研究.....	113
安徽省统筹城乡发展战略研究.....	126
新型城镇化与山西农地规模化经营趋势分析.....	149
武汉城市圈发展与产业集群选择.....	158
中部地区统筹城乡发展的模式创新研究.....	165
中部地区新型城镇化发展模式及战略研究.....	167
推进江西省城镇化建设的若干问题分析.....	178
中部地区小城镇建设的城乡统筹发展.....	187
河南省统筹城乡经济社会一体化发展的思考.....	192
进城落户人口依法退还农村承包地的对策思路.....	201
中部传统农区的发展困境分析及若干建议.....	210
破解城乡二元经济结构的思路与对策研究.....	215
中部地区城乡公共服务均等化的思路与对策研究.....	225
中部地区城乡基本公共服务均等化的困境与出路.....	227

中部地区城乡统筹的关键在于提高农民收入	233
发展中心镇推进湖北省公共服务均等化研究	238
城乡基本公共服务差异的现实与对策	244
中部地区构建城乡和谐关系体制机制与政策研究	251
新形势下扩大与长三角地区合作的对策建议	253
中心镇培育小城市试点的“浙江样本”及其启示	257
中部地区构建城乡和谐关系体制与对策探讨	264
新时期中部地区城镇化中的发展问题及战略定位	272
中部地区新型城镇化的创新与探索	285
中部地区新型城镇化的创新与探索	287
中国经济新常态背景下的山西城乡统筹发展	293
中部地区新型城镇化发展模式研究	303
基于典型案例的湖北新型城镇化路径研究	312
苏州城乡一体化经验及其对河南的启示	317
临空经济区发展对新型城镇化模式的启示	325
新型城镇化进程中的利益平衡机制与效应研究：关于农村宅基地 置换改革的分析	331
中部地区新型城镇化特点、现实问题与思路创新	339
协调推进新型城镇化战略实施的法律思考	347
长江经济带三大城市群投入产出效率及综合竞争力研究	353
后记	361

中部地区城乡统筹发展的理论和实践研究

新形势下推进城乡统筹发展的若干思考

范恒山

(国家发展和改革委员会 北京 100824)

当前,我国经济进入新常态、改革进入攻坚期,正处于城镇化、工业化深入推进阶段。在此形势下,推进城乡统筹发展是全面建设小康社会的内在要求,是保持国民经济持续健康发展的客观要求,是落实“四个全面”战略布局的必然要求。客观分析当前城乡统筹面临的机遇和挑战,科学稳妥推进城乡统筹发展,对于全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化进程具有重要意义。

一、新中国成立以来城乡关系发展的基本历程

1. 改革开放之前城乡关系发展状况

改革开放之前,我国城乡关系主要体现为“农业支持工业、农村支持城市”。在当时特殊的政治环境和薄弱的经济基础下,国家依靠农村、农业和农民的支持,迅速建立了比较完备的国民经济体系,为中国特色的社会主义事业发展奠定了较为坚实的基础。新中国成立之时,我国经济发展不平衡,城乡之间差距较为严重,上海、广州等城市呈现现代化气息,但大部分农村地区停滞在封建社会自然经济之中,某些少数民族地区仍然处于奴隶社会阶段。面对这一现实,1949年3月七届三中全会上,毛泽东提出了“城乡必须兼顾,决不可丢掉农村仅顾城市”的政策方针。这一时期,国家对农村发展非常重视,全面推进社会主义改造,发动群众大规模开展农村水利、交通等基础设施建设,农村面貌发生较大的变化,基本做到城乡稳定、合作交流,这一时期城乡差距明显缩小。

1956年以后,在当时特殊的国内外政治环境下,为迅速改变“落后就要挨打”的不利局面,中央确立了“赶超型”发展战略,优先发展重工业,国家城乡政策向“农业支持工业、农村支持城市”转变,主要表现在以下几个方面:工农产品“剪刀差”价格政策。国家工业基础薄弱,没有足够的资本积累支持工业发展,因此强制性地压低劳动力、原材料、农产品价格支持工业生产,粮食、棉花等主要农产品价格一直维持在较低水平。同时,为了保证工业获得较高的利润,国家提高工业产品价格,形成了长期以来的工农产品“剪刀差”价格政策。农村经济自由度不高。在当时环境下,为了集中有限资源支持工业和城市发展,强调发展农村集体经济,国家限制或者关闭农村集贸市场,“割资本主义尾巴”,不准农民从事家庭副业生产,限制甚至打击商品自由流通。为了保证农业生产劳动力,加之工业对劳动力需求不大、国有企业劳动力“宗族式”自我循环,国家限制农村劳动力向非农业生产转移,农民自由流动和自主择业的空间较小。城乡二元社会管理制度。为了维持城市人口低工资、低消费,优先保证工业从业者的各种利益,除了实施工农产品“剪刀差”价格政策之外,国家还出台了户籍管理制度、社会保障制度、粮食配

给制度、劳动就业制度等一系列安排,形成了“城乡分治、一国两策”的社会管理模式。

2. 改革开放以来城乡关系发展状况

十一届三中全会确立的改革开放战略,推动我国由传统农业社会向现代工业社会转型、由传统计划经济向社会主义市场经济体制转轨,城市和农村均得到了快速发展。但是,在市场经济条件下,城市不断吸纳农村要素资源,城乡差距在发展中有扩大趋势。十六大以后,中央重视城乡统筹问题,城乡关系逐步转向统筹融合发展。

改革开放以来,我国城乡关系发展先后经历以下几个过程:受益于“普惠型”改革政策,农村经济获得了较大的发展,城乡差距有所缩小。从1978年安徽小岗村发起“包产到户”改革到1984年,全国基本实行家庭联产承包责任制,充分调动了农民的积极性,促进了农村经济和整个国民经济的发展。同时,随着农业生产效率提高,农村富余劳动力大量释放并开始向城市和二、三产业转移,农民收入水平较快提高。市场经济条件下,农村要素资源长期低价向城市流动,城乡差距在发展中有扩大趋势。20世纪80—90年代,随着改革开放的不断推进,城市对农村要素资源的吸纳效应越来越强。劳动力要素方面,全国每年2亿~3亿的农村劳动力向城市和沿海地区流动,农民工工资长期维持在较低水平,农民工的付出与回报不成正比。金融要素方面,国家金融信贷资源主要支持城市发展,农村储蓄取之于农但未用之于农,城市对农村金融的不断“抽血”,是农村发展长期落后的重要原因。土地要素方面,农村集体土地进入市场要经过征收,农业用地征收价格与国家建设用地出让价格差距较大,土地“剪刀差”价格政策进一步加剧了城乡发展的不平等。居民收入方面,1985年国家取消农村教育补贴,农村每年征收的教育提留达300亿~500亿元,农民负担较重。国有企业职工、机关事业单位人员收入因为工资改革而很快提高,奖金、各类补贴高于基本工资。1985年,城市居民收入是农村居民收入的1.8倍,而到2000年,差距扩大到了2.8倍。面对较为突出的城乡矛盾,中央提出城乡统筹要求,城乡关系发展进入新时期。20世纪90年代末,城乡矛盾到了比较突出的时期,“农民真苦、农村真穷、农业真危险”概括了当时的形势。面对日益扩大的城乡差距,2002年,党的十六大提出了实施城乡统筹发展的重要方略,十六届三中全会提出“五个统筹”并将“城乡统筹”放在首位。十六届四中全会提出了“两个基本趋势”的重要论断,确立了“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”的政策方针。2004年开始,每年的中央1号文件都对城乡统筹发展进行明确部署。十七届三中全会提出了“城乡一体化”的要求。随着取消农业税、增加农业补贴、加强农村基础设施建设等一系列强农惠农富农政策的实施,农村发展步伐明显加快。新一届党中央和国务院高度重视城乡统筹发展问题,十八大报告指出,解决好农业、农村、农民问题是全党工作的重心,提出构建以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。2014年3月,《国家新型城镇化规划(2014—2020)》发布,城乡统筹由政策性调整转变为制度性建设。

总体来看,改革开放之前,我国走重工业优先发展道路,城乡关系向“二元结构”发展;改革开放之后,伴随着经济的快速发展,城乡关系经历了“改善、停滞、再改善”等过程;在新的形势下,统筹城乡发展的力度不断加强,随着新型城镇化、新型工业化的加快推进,我国城乡关系将进入快速改善、一体发展的新阶段。

二、当前统筹城乡发展面临的问题与机遇

1. 统筹城乡发展面临的主要问题

我国城乡统筹发展任务仍然艰巨，中西部地区特别是老、少、边、穷地区的农村，在居民收入水平、基础设施条件、社会保障、公共服务等方面仍远远落后于城市。对于这些情况，有关各方已经有较为充分的认识，正在采取措施应对解决。当前，推进城乡统筹发展仍然存在以下几个较为突出的问题。

一是政策和制度创新较为滞后。我国城乡发展差距较大，与长期以来形成的城乡二元制度有关，较为突出的是土地管理制度和户籍管理制度。土地管理制度方面，农民名义上是土地的主人，是土地增值最大的受益者，但在征收农村土地过程中，农民并没有完全公平分享土地增值的收益。同时，十八届三中全会已经明确，要稳定农村土地承包关系并长久不变，但当前可供操作的具体政策尚未出台，在农村开展土地流转、规模经营等活动面临后顾之忧，这是现阶段制约城市资本、人才、技术向农村流动的重要原因之一。户籍管理制度方面，当前户籍管理制度改革正在推进，但是附着在户籍上的医疗、教育、养老、社会保障等方面的差别化政策如何处理，近2.5亿农民工待遇问题如何妥善解决，需要深入研究。有关城乡统筹发展的政策制度的改革创新，我们既要坚持正确原则和方向，又要能适应形势，积极稳妥推进。

二是市场机制作用不够充分。越是经济欠发达地区，计划经济体制的色彩就越是浓厚，市场机制作用发挥不够。在推进城乡统筹发展时，如果忽视市场规律，主要依靠行政力量的指令性、强硬性和垄断性，对城乡统筹发展是一种伤害。比如，在推进农村特色经济发展过程中，有些地方政府大包大揽，往往产品滞销，造成效益低下，伤害农民发展经济的积极性。而在特色经济发展较好的地方，政府主要是引导“农村能人”、“种养大户”形成示范效应，做好土地流转、信贷融资、技术培训、交易和信息平台建设等方面的服务，让农民自主、自觉参与市场。近年来，有关方面对“三农”的投入不断加大，但对市场的带动效应还有提升的空间，未来在推进农村经济发展、加强基础设施建设、提升公共服务水平等重点任务时，要为主体参与创造良好条件。

三是金融对农村发展支持较弱。同步推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化，最薄弱的是农业现代化，而金融支持不够是制约农业现代化发展的重要因素。有关部门统计，截至2014年底，全国农户贷款（包括生产、生活贷款）余额仅占全部贷款余额的6%左右。根据现有国家法律法规和某些金融机构的要求，农户土地承包经营权、宅基地使用权按规定不能抵押，农机、畜禽等抵押物银行不愿意接受，农户贷款额度一般较小，单笔贷款成本高，在追求利润和规避风险的双重任务约束下，金融机构大多不愿意发展农村金融业务。推进城乡统筹发展，要大力发展农村金融服务，弥补政府投资的缺口，推动传统农业向资金、技术密集型现代农业转变。

四是县域经济统筹城乡能力不强。县域经济是城乡统筹发展的具体组织者、实施者，是推进城乡统筹发展的主要力量。但是，我国县域经济发展很不均衡，中西部地区县域经济与中心城市、东部地区相比，发展差距很大，2014年，全国2000多个县（市）行政区中，仍然有592个国家级贫困县，这些县推进城乡统筹发展的能力较弱。同时，根据当前

财政体制，上级政府与县级政府的财权与事权不平衡，“财权向上、事权向下”，导致很多地方对基础建设投资、社会保障体系投入严重不足。推进城乡统筹发展，必须明确县域经济体的主体作用，增强县城和中心镇对产业、人口的集聚能力和对“三农”发展的带动能力。

2. 统筹城乡发展具备的有利条件

同时要看到，新形势下，推进城乡统筹具备一系列有利条件：一是经济增长为城乡统筹奠定坚实基础。改革开放以来，我国经济持续保持高速增长，经济增长年均增速近10%，2014年GDP总量已达63万亿元，全国财政收入达14万亿元，分别是1978年的170倍和120倍，人民生活达到总体小康水平，农村基础设施建设取得了长足的进步，经济不断发展为推进城乡统筹发展奠定了良好的基础。二是全面深化改革释放农村发展活力。习近平总书记指出，要努力在统筹城乡关系上取得重大突破，给农村发展注入新的动力。随着全面深化改革的加快推进，城乡统一的要素市场体系、人口管理制度进一步完善，土地管理制度改革深入推进，以往束缚农村发展的体制机制障碍加快消除，农村经济发展活力将进一步增强。三是经济转型升级促进城乡协调发展。农村投资需求、消费需求巨大，是国家经济增长最具潜力的空间，也是国家抵御经济风险的回旋余地，促进城乡经济协调发展，是经济结构调整和转型升级的重要内容。随着国家对中西部地区特别是农村地区发展的支持力度越来越大，区域发展差距、城乡发展差距将进一步缩小。四是“四化”同步推进加快城乡统筹进程。我国正处于城镇化、工业化加速推进阶段，工业支持农业、城市反哺农村是未来城乡关系的主要趋势。随着信息化与工业化深度融合、工业化与城镇化良性互动、城镇化与农业现代化相互协调，城乡之间产业联动发展、要素平等交换、公共资源均衡配置，城乡统筹将不断全面纵深推进，城乡关系将更加统一和谐。

三、新形势下推进城乡统筹的总体思路

1. 城乡统筹发展的主要目标

统筹城乡发展既是国家现代化建设的重点任务，也是建立完善市场经济体制的基本内容。中央对统筹城乡提出了明确的目标要求，即要形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。而形成新型工农城乡关系，就要逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化，以及城乡产业发展融合化。这个目标要求可以细化为两个方面。一是实现城乡经济协调发展。在市场机制的引导下，城乡产业合理分工，实现优势互补，实现农村居民就近就业、就地城镇化。按照平等交换的原则，实现城乡之间资金、土地、技术等要素的优化配置、自由流动，使城乡各类市场主体公平竞争，进一步增强城乡区域发展的协调性。二是推进城乡社会均衡发展。统筹城乡人口发展，实现城乡人口的均衡增长，缩小城乡之间人口素质的差距。统筹城乡科教文化发展，逐步实现城乡之间科技、教育、文化、体育等方面的均衡发展。统筹城乡社会保障，建立城乡衔接、公平统一的社会保障制度。统筹城乡环境保护，按照基本相同的标准和协调一致的步骤实现城乡资源环境保护。

2. 城乡统筹发展的基本原则

基于历史经验和发展需求,当前与今后推进城乡统筹发展应该坚持这样一些基本原则:**因地制宜,科学有序推动发展。**坚持从国情出发,从我国城乡发展不平衡不协调和二元结构的现实出发,从我国的自然禀赋、历史文化传统、制度体制出发,既要遵循普遍规律、又不能墨守成规,既要借鉴国际先进经验、又不能照抄照搬。**改革先行,完善政策制度设计。**加快土地管理、户籍管理、涉农金融、公共服务等方面的政策和制度创新,加快消除阻碍农村经济自由发展的政策机制,建立健全城乡要素平等交换和公共资源均衡配置的体制机制,给农村发展较大的自由空间。**以人为本,以农村居民需求为导向。**城乡统筹最终目的是造福百姓,富裕农民,使广大农民能够享有现代化发展成果。推进城乡统筹发展,要以人的解放、人的自由流动、人的创造潜力发挥等前提,以农村居民的合理需求为基本导向。**政府引导,充分调动市场主体积极性。**政府重点做好政策设计、规划引导、基础设施建设、基本公共服务等工作,通过良好的政策让市场看到发展前景,通过规划引导市场找到投资方向,通过城乡产业融合及基础设施建设打造聚集资源要素的发展平台,为市场参与城乡统筹发展提供基础服务。**节约集约,提高资源利用效率。**坚持集聚发展,提高效率、效益。节约集约利用农村土地资源,对于愿意放弃现有宅基地到农村聚居点或小城镇住居的农民,可以无偿或者低价提供建设用地,逐步引导和改变农民分散居住的局面。**生态环保,推进城乡生态文明建设。**严格控制农村污染源,对于不符合生态环保要求的工业、养殖业,要坚决禁止。对于破坏农村生态环境的开发建设行为,要坚决打击。要加强对农村生态环境治理投入力度,清理环境历史欠账,构建农村生态安全屏障。

3. 城乡统筹发展的路径选择

城乡统筹发展是十分复杂的社会系统工程,要充分认识到这项任务的长期性、艰巨性和复杂性,要有计划、分阶段、有重点地沿着科学合理的路径稳步推进。在路径选择上,要把握这样一些方向:**经济发展是城乡统筹的基础条件。**要在产业政策、财税优惠、基础设施投入、科技支持、人才流动、金融服务等方面,构建支持农村经济发展的系统性政策,充分发挥农村资源要素丰富、劳动力成本较低等优势,优化城乡产业发展结构,统筹推动城乡经济发展。**体制机制创新是城乡统筹的政策保障。**推进城乡统筹发展,关键在推动体制机制改革创新。要围绕制约城乡统筹发展的深层次问题,在规划管理、土地管理、户籍管理、财政体制、农村金融等方面,积极改革创新,构建城乡统一、倾向支持农业农村的政策机制。**工农、城乡融合互动是城乡发展的主要动力。**农村的发展,离不开城市的辐射和带动,城市的发展离不开农村的促进和支持。推进城乡统筹发展,既要重视城市对农村的带动,同时也要重视农村对城市的促进作用,发挥城市、农村和农业、工业之间积极互动作用,调动农村居民和城市居民双向流动的积极性。**提高农村居民收入是核心任务。**继续调整国民收入分配机制,缩小城乡居民收入差距。加大对农业的补贴,适当提高农产品价格,以价格机制推动农民收入增长。通过发展适合农村的产业、支持创新创业等,给农民提供更多收入增长的渠道。保障农村居民充分享受土地要素资源增值和流动带来的财产性收入。**完善农村基础设施是现实需求。**要加强水利等农业基础设施建设,提升现代农业发展水平。努力完善农村交通基础设施和物流运输体系建设,降低农村物流成本,方便各

类资源要素在城市和农村之间流通,为农村产业发展提供保障。

四、未来推进城乡统筹发展的主要任务

1. 建立健全工农、城乡平等利益交换机制

切实改变城市依靠优势地位不断吸纳农村低廉的要素资源的状况,充分发挥政策调控作用,推动资源要素在工农之间、城乡之间自由平等交换。**土地要素方面**,把握好土地集体所有制和家庭承包经营的关系,积极探索在集体所有制前提下,农民土地财产权益的实现形式,落实集体所有权、稳定农民承包权、放活土地经营权。调整土地征收收益分配机制,要把大部分土地征收收益、转让收益用于农业、农村和农民,保障农村居民公平分享土地增值收益。**金融要素方面**,扩大农村金融服务规模和覆盖面,落实中央关于县域内银行业金融机构新吸收的存款主要用于当地发放贷款的要求,完善定向扶持政策,推动资金回流农村。改善农村金融服务,大力发展为农服务的小微型金融机构,鼓励大中型银行开展涉农贷款批发业务、小微型银行开展零售业务。完善农业保险制度,扩大保险覆盖面。**劳动力要素方面**,进一步清理针对农民工就业的歧视性政策,促进城乡劳动力平等就业,加强农民工权益保护,让农民外出务工找到工作、拿到工资、劳动安全,工伤大病有保险、有地方住、子女能上学。加快推进户籍管理制度改革,以就业、居住、缴税、缴纳社保等作为落户条件,让稳定就业和居住的农民工尤其是新生代农民工转为市民。

2. 完善城乡发展一体化的规划体制

切实强化规划引导,把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体统筹谋划,促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展。**用地规划方面**,在乡镇土地利用总体规划的控制下,探索编制村的土地利用规划,科学划定城乡建设用地、住宅用地、生态用地,提高土地资源节约集约利用水平。**空间布局方面**,完善县域村镇建设规划和镇、乡、村庄规划,促进城镇合理布局。小城镇和农村社区是沟通城乡的桥梁和纽带,重视小城镇和农村社区的规划建设,要科学规划、合理布局、完善功能、聚集人口,不断提高小城镇和农村社区的承载能力和发展潜力。**建设规划方面**,要解决当前城乡基础设施建设差距较大、功能布局不够合理的问题,要做好城乡基础设施建设的统筹规划,强化城乡基础设施的衔接互补,实现基础设施城乡共建、城乡联网、城乡共享,统筹推进城乡水务、交通、能源、社会事业、生态环境等基础设施建设。

3. 构建城乡统筹发展的公共财政体制

按照城乡统筹发展的要求,完善农村公共财政体制,坚持落实“多予、少取、放活”的方针,支持农村、农业的发展。**明确各级政府的财权、事权**。明确各级政府 in 统筹城乡发展方面的事权,并以此赋予其履行职责必要的收入来源。适当扩大地方政府财权,提高农村基层的财政自主权、自给率。**加强对乡级财政的转移支付力度**。乡镇财政是城乡统筹发展的基础,但当前乡镇财政普遍存在“钱少事多”的现象。在完善财政体制的过程中,各级政府财力分配要适当向乡镇倾斜,解决农村公共财力不足的问题。建立以中央财政为主、地方财政为辅的农村义务教育投入机制,加大对农村文化体育、医疗卫生等公共服务

事业发展的预算支出。**统筹城乡基础设施建设资金。**切实改变以往重城市、轻农村的投入分配机制，财政预算要加大对农村水务、电力、交通、环保等基础设施的投入力度。加强以工代赈支持力度，扩大以工代赈支持范围，鼓励和支持村级组织通过自主筹集资金加强农村基础设施建设。

4. 加快推进城乡基本公共服务均等化

实现基本公共服务均等化是消除城乡差距的重要标志，也是城乡统筹的核心内容与关键环节，要发挥政府的统筹能力，合理配置基本公共服务资源，实现城乡基本公共服务均等化。**建立健全城乡基本公共服务均等化制度。**建立适应农民生产生活方式转变要求的基本公共服务标准体系，建立保障有力的公共财政投入保障机制。建立健全城乡义务教育、公共文化服务、基本医疗卫生、基本养老等制度，形成覆盖全面、综合配套、便捷高效、城乡统一的社会化公共服务体系。**合理配置城乡基本公共服务资源。**突出城乡教育均衡发展，促进教育资源的调整和优化，加快普及高中教育，推进寄宿制学校建设，鼓励和支持农村中等职业教育、成人教育发展，提升农村教育质量和水平。建立统筹城乡的文化事业发展机制，促使城市文化功能向农村延伸，构建覆盖城乡的公共文化服务体系。整合卫生医疗资源，建立城乡居民方便共享的公共卫生和基本医疗服务体系。推进社会保障制度改革，实现城乡社会保障对接并轨。建立城乡一体的社会养老保障制度，实现城乡社会养老保障制度的一元化。建立城乡统一的社会基本医疗保险体系。

5. 推动农村一、二、三产业融合发展

产业发展是城乡统筹发展的前提和基础，要采取有效措施，积极推进农村一、二、三产业加快发展、融合发展。**农业方面，**要在农村土地流转、股份合作经营、规模经营等方面做文章，用工业化理念和先进技术、物质装备、现代经营组织形式发展农业，充分发挥工业化、城镇化对发展现代农业、转移农村富余劳动力的带动作用，努力实现农业现代化与工业化、城镇化、信息化协调发展。**工业方面，**目前有相当部分农村居民处于隐性失业，根据调查，农村闲散劳动力月工资意向水平为沿海地区的 1/3 左右。在进一步提升农村物流水平的基础上，可以采取积极的财税政策，引导劳动力需求大、技术水平要求不高、符合节能环保要求的产业向农村转移，既能提升农村居民收入水平，又能部分解决我国劳动力成本不断上行的现实问题。**服务业方面，**在积极推进中小城镇、农村聚居点建设的条件下，农村服务业需求将有较大增长，加快推动农村商业、餐饮、咨询、文化体育等服务业发展，既能容纳一部分人就业，又能提高农村居民生活水平。此外，要大力发展农村各类新型业态，积极发展信息化农业、观光休闲农业、创意农业、工厂化农业和农村电子商务等。

6. 建立健全城乡统筹发展的长效机制

统筹城乡发展必须调动各方力量，要健全有关政策机制，全面协同推进各项工作。完善调动各方主体积极性、能动性的工作机制。消除有关政策障碍，推动城市人才、技术、资金、管理等生产要素主动向农村流动。设计好有关激励、奖励机制和退出机制，鼓励企业、个人积极参与城乡统筹发展，同时要重视调动农村居民参与城乡建设的主体积极性。建立政府推动、市场主导相结合的推进机制。继续增加财政对“三农”的资金投入，形

成支农资金稳定增长机制。在资金项目安排、涉农补贴等方面，对市场主体逐步实行无差别政策。探索建立城乡发展利益共享机制，发挥政府投资对市场投资的带动作用，形成多元化投资格局。对于经营性、适合市场运作的城乡统筹发展项目，交由市场主体建设和运营。**建立健全农村集体经济发展的推进机制。**农村集体经济是推进城乡统筹发展的重要基础，要通过优选人才、优化手段、创新机制，做大做强农村集体经济。可依托城市资本、技术、人才等优势资源，发挥工业企业的支撑带动作用，推进农业适度规模经营和经营制度的创新，引导家庭联产承包责任制向集体农庄、家庭农场模式发展，提升现代农业组织化、规模化水平。

现阶段我国城乡经济社会一体化发展研究

冯更新

(郑州大学中国中部发展研究院 郑州 450001)

党的十七届三中全会明确指出,我国现在已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。这是一个社会历史阶段性的科学判断,具有深厚的理论基础和实践基础及丰富的科学内涵。事关我国发展全局,我们应当认真研究。

一、现阶段我国城乡经济社会发展一体化的理论基础

正确认识城市与乡村之间的关系和科学判断消灭城乡差别的历史条件,是马克思主义的一个基本原理。马克思和恩格斯早在《共产党宣言》就认为,消灭城市和乡村之间的对立或差别必须具有一定的阶级基础和物质条件,批判空想社会主义时曾经说过,由于当时无产阶级本身还不够发展,由于无产阶级解放的物质条件还没有具备,它们关于未来社会的积极的主张,例如消灭城市和乡村的对立^①,消灭雇佣劳动,提倡社会和谐,这些主张本身还带有纯粹空想的性质。列宁在苏联十月社会主义革命胜利后明确指出,要消灭工农间的差别,使所有的人都成为工作者。这不是一下子能够办到的。要解决这个任务,只有把整个社会经济在组织上加以改造,只有从个体的、单独的小商品经济过渡到公共大经济。只有那种使农民能大大改善以至根本改造全部农业技术的办法来帮助农民,才能加速这种过渡。列宁在1923年提出:“在城市工人与农村劳动者中间建立相互的联系,确定一种可以很容易建立起来的友好互助形式,这是我们的责任,这是执政的工人阶级的基本任务之一。”^②斯大林在论述社会主义的经济实质和经济基础时进一步明确指出,建立社会主义的经济基础,就是把农业和社会主义工业结合为一个整体经济,使农业服从社会主义工业的领导,在农产品和工业品交换的基础上调整城乡关系,堵死和消灭阶级首先是资本借以产生的一切孔道,最后造成直接消灭阶级的生产条件和分配条件。

正确处理城市和乡村之间、工业和农业之间、工人和农民之间关系的理论和指导方针,是毛泽东思想的一个重要组成部分。毛泽东一贯主张正确处理城市与乡村、工业与农业的关系,充分调动广大工人和农民的社会主义积极性。早在七届二中全会上,毛泽东就指出,城乡必须兼顾,必须使城市工作和乡村工作,使工人和农民,使工业和农业,紧密地联系起来。决不可以丢掉乡村,仅顾城市,如果这样,那是完全错误的。1955年在《关于农业合作化问题》的报告中,他在论述农业合作化和社会主义工业化关系的基础上,提出党在农业问题上的根本路线。1956年在《论十大关系》中,毛泽东把工人与农

^① “城市和乡村的对立”在《共产党宣言》1888年英文版中是“城市和乡村之间的差别”。

^② 《列宁全集》第33卷,人民出版社1965年版,第420页。

民、工业与农业的关系摆在一个非常重要的地位。1957年在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中,他进一步发展了《论十大关系》的思想,明确指出正确处理重工业和轻工业、农业的关系问题,是社会主义工业化的道路问题。1958年,毛泽东又把在优先发展重工业的条件下实行工业同农业、重工业同轻工业同时并举的两条腿走路方针,列为社会主义建设总路线的基本内容。1962年,他进一步提出“以农业为基础,工业为主导”的发展国民经济的总方针,强调以农、轻、重为序安排国民经济计划,工业部门的发展要为农业生产服务。毛泽东把马克思主义的普遍真理运用于中国建设的具体实践,丰富和发展了马克思主义关于正确处理城市与乡村、工业与农业、工人与农民之间关系的理论。

党的十一届三中全会以后,指导思想实现拨乱反正,冲破“两个凡是”和教条主义的束缚,确立了解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看的指导方针,作出把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,认真总结新中国成立以来社会主义建设的历史经验,把马克思主义的普遍真理同中国的具体实际结合起来,作为我国进行社会主义建设的根本原则;明确社会主义革命和建设应当注意学习借鉴外国的经验,但照抄照搬别国的经验和模式从来是不会成功的。基于上述历史经验的总结,邓小平同志在党的第十二次全国代表大会开幕词中正式提出“建设有中国特色的社会主义”的科学命题。他精辟地指出,把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来,走自己的道路,建设有中国特色的社会主义,这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。“建设有中国特色的社会主义”这一科学命题的提出及大会所确定的路线、方针和政策,标志着“有中国特色的社会主义”思想和理论体系的产生。其后,随着邓小平理论的确立,“三个代表”重要思想的提出,胡锦涛同志以马克思主义创新的方法论阐明了科学发展观的内涵及其战略意义。他说:“坚持以人为本,树立和落实全面、协调、可持续的发展观,做到统筹城乡发展、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,是我国二十多年改革开放和现代化建设实践经验的总结,是全面建设小康社会的必然要求,符合社会发展的客观规律。”^①这标志着科学发展观的基本思想已经形成。邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观构成的中国特色社会主义理论体系,是现阶段指导我国城乡经济社会发展一体化的思想和理论。

总之,马列主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系,在不同的历史条件下,始终把城市与乡村、工人与农民、工业与农业作为一个重大理论研究和发展的,为现阶段我国正确认识和实现城乡经济社会一体化奠定了深厚的理论基础。

二、现阶段我国城乡经济社会发展一体化的实践基础

统筹城乡,根除城乡二元结构,实现城乡经济社会协调发展,形成城乡一体化的新格局,不仅是我们的梦寐以求的重要理念,而且已经成为中国特色社会主义建设实践的宏伟目标。改革开放以来,党和国家围绕着农村、农业、农民这个全局性问题主要开展了下列实

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。