

陈修颖
汤放华



著

城乡一体化的推进路径及相关政策 ——基于广东省的研究

中国社会科学出版社

陈修颖
汤放华



城乡一体化的推进路径及相关政策 ——基于广东省的研究

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化的推进路径及相关政策：基于广东省的研究 / 陈修颖，
汤放华著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6438 - 9

I. ①城… II. ①陈…②汤… III. ①城乡一体化 - 研究 - 广东省
IV. ①F299. 276. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 152478 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
责任校对 秦 艳
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 1 月第 1 版
印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 231 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

改革开放 30 多年，我国城乡关系发生了重大的变化。当前，我国已进入“以工哺农、以城带乡”的城乡关系发展新阶段。党的十七届三中全会对我国经济社会发展阶段做出了“三个进入”判断，即“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，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”。按照中共十七届三中全会的战略部署，到 2020 年，我国将初步形成城乡经济社会一体化新格局。

进入发展的新阶段，并随着发展方式的转型，我国的城乡关系将面临前所未有的大变局。未来 5—10 年，全国城乡经济社会一体化进程将全面加快，并且城乡结构的变化将处在从量变到质变的过程中。从全国来看，通过“以工哺农、以城带乡”实现城乡经济社会一体化，成为扩大国内消费、实现发展方式转型的战略任务。我国自浙江省 2004 年首次发布城乡一体化规划纲要以来，迄今为止已有上海、江苏、山东、重庆、四川等省市出台了城乡一体化规划或城乡一体化行动纲领，城乡一体化实践取得了显著成效。2007 年 6 月 7 日，成都正式获批“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。由此开始，成渝两地成为全国城乡一体化改革与实验的“新特区”。2007 年 12 月 24 日，国家发改委批准“武汉城市圈”和“长株潭城市群”为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。2008 年 10 月，国家发改委将苏州列为城乡一体化发展综合配套改革联系点，同时，

苏州还和重庆、成都、嘉兴一起被国家发改委列为中澳管理项目^①试点城市。海南省在 2010 年首次完成全省范围的城乡一体化规划，推进城乡一体化将成为海南省“十二五”的头等战略任务。广东省的城乡一体化实践起步早，早在 2003 年就有少数地方开始尝试城乡一体化的土地、户籍等制度改革，2009 年分别在佛山、中山和惠州进行统筹城乡发展综合改革试点，取得了丰富的实践经验，甚至有些典型模式被其他省市借鉴。但这些理论研究和实践是零散的，行动也没能上升到省级政府的重点战略行为。至 2010 年，广东省的国内生产总值达 45472.83 亿元，第二产业增加值 22918.07 亿元，增长 14.5%，城市化率 63.4%，但城乡差距仍然很大，城乡收入比为 3.12:1，在沿海经济发达省市中是最大的^②，城乡间在基础设施建设、基本公共服务及配套设施、居民人均收入、居民消费能力、居民社会保障水平等方面的差距仍然很大，产业关联、就业关联、制度关联等较弱。从区域社会经济发展阶段看，广东省已进入以工补农、以城促乡的战略转型阶段，将城乡一体化上升为全省统一的战略行动是“十二五”的当务之急，并将推进广东省的城乡一体化作为实现广东省的发展观转型、资源观转型，顺利实现广东省“十二五”各项经济社会战略目标的切入点和关键突破口。

① 2004 年，根据中国和澳大利亚政府的双边合作安排，经国家发展改革委员会领导同意，发改委经济体制综合改革司启动了与澳大利亚国际发展署的合作谈判，并最终确定了“消除城乡一体化的体制障碍，促进农民富裕与城乡统筹发展”的合作主题。该项目自 2007 年 4 月启动，计划于 2010 年上半年执行完毕。其特点和目的，就是借鉴国际经验、借助国内专家、采用先进方法，通过政策研究和实践探索，更加全面、系统、准确、科学地为我国统筹城乡发展、建立促进城乡一体化发展的制度，探索路径、积累经验、提供示范。

② 2009 年沿海 7 省市城乡收入差距比较：

上海	浙江	江苏	辽宁	山东	福建	广东
2.15:1 (28838/13404)	2.45:1 (24611/10007)	2.56:1 (20552/8004)	2.60:1 (15800/6000)	2.91:1 (17811/6119)	2.93:1 (19577/6680)	3.12:1 (21575/6907)

说明：城乡收入比指城镇人均可支配收入与农村居民人均纯收入的比值。数据依据各省市 2010 年统计年鉴计算、整理而得。

本项目的研究意义体现在三个方面：（1）理论意义。探索广东实施全面城乡一体化和有限城乡一体化的具体定量标准和内容，是对马克思城乡一体化理论的补充和深化。（2）实践意义。确定广东省推进城乡一体化的时、空两维行动路径。（3）方法论意义。运用社会学、经济学和地理学的方法综合研究，研究结论更具科学性和可靠性。本项目的研究目的有三个：（1）对广东省城乡一体化现状、问题和推进障碍等做出科学评价。重点是通过构建科学的指标体系。（2）为广东省城乡一体化制定科学可行的行动路径。行动路径包含时、空两方面。（3）确定省委省政府在城乡一体化过程中未来要重点设计和改革的相关政策以及投入的重大工程。

本项目以马克思的城乡一体化理论为指导，依据因地制宜、量力而行；城乡互动、规划衔接；分类指导，梯度推进；政府主导，民间参与；改革创新，政策配套等五大原则，通过对八大问题的深入研究，得出推进广东城乡一体化的路径和相关政策。成果将重点服务于广东省“十二五”城乡一体化实践、指导广东中长期城乡一体化工作的推进。项目研究重点为七大内容：（1）广东省城乡一体化现状、问题和推进障碍等做出科学评价。（2）广东省城乡一体化监测评价指标体系构建。（3）未来中长期广东城乡一体化的总体目标和主要任务。（4）广东城乡一体化的区域特征及地域性策略。（5）广东省城乡一体化的实践及长三角的经验借鉴。（6）广东省城乡一体化“十二五”重点行动：十大工程。（7）广东省推进城乡一体化的政府转型和政策创新。

目 录

第一章 城乡一体化理论及对广东城乡一体化的指导意义	(1)
第一节 马克思的城乡关系演进理论对广东省城乡一体化 实践的指导	(1)
第二节 毛泽东主席的办法及其当下启示	(5)
第三节 城乡联系理论与广东省城乡紧密关系建立	(7)
一 城乡联系格局	(8)
二 城乡联系的物质基础	(12)
三 城乡联系理论新进展	(13)
四 城乡空间联系优化目标	(16)
第四节 “十六大”以来我国城乡一体化的政策含义及实践 要求	(17)
第二章 广东省推进城乡一体化的社会背景、现状及问题 评述	(21)
第一节 广东省社会经济发育阶段的判断	(21)
第二节 广东省推进城乡一体化的社会背景	(22)
第三节 国家“十二五”规划中的城乡一体化解读	(30)
第四节 广东省城乡收入差距：时空特征与原因分析	(32)
一 现状	(32)
二 阶段性特征	(32)
三 区域性特征	(36)
四 广东省与沿海省份的城乡居民收入差异比较	(38)
五 城乡居民收入差距发展趋势预测	(43)

第五节 广东省基础设施的城乡差异及区域差异：现状及问题	(46)
一 广东省基础设施城乡差异现状	(47)
二 广东省基础设施城乡差异问题与原因	(49)
三 广东省基础设施区域差异	(51)
四 广东省基础设施区域差异分析	(56)
第六节 广东省城乡基本公共服务现状及问题	(56)
一 广东省农村公共服务概况	(57)
二 广东省基本公共服务城乡差异现状分析	(59)
三 存在的突出问题及其原因分析	(64)
第三章 广东省城乡一体化监测评价指标体系及发育水平的区域差异	(67)
第一节 指标体系构建	(67)
一 指标体系构建依据	(67)
二 指标体系设计	(68)
第二节 广东省各地市城乡一体化发育水平测量	(73)
一 城乡一体化发育水平综合评价模型	(74)
二 广东省城乡一体化综合评价结果及分析	(75)
三 城市化水平与城乡一体化对比分析	(78)
四 三点主要结论	(80)
第四章 广东省城乡一体化的实践及长三角的经验借鉴	(82)
第一节 广东省城乡一体化的实践及经验	(83)
一 珠江三角洲城乡一体化居于全国领先水平	(83)
二 珠江三角洲四城市的城乡一体化实践及其经验	(84)
三 统筹城乡综合改革试点市的实践与初步经验	(91)
四 小榄镇推进城乡一体化的做法及启示	(92)
五 珠江三角洲的城乡一体化模式	(96)
第二节 浙江城乡关系演变与城乡统筹发展及其基本经验	(98)
一 城乡关系演变历程	(98)
二 统筹城乡发展的主要阶段	(100)

三	已实施的城乡一体化重点工程	(101)
四	统筹城乡发展的浙江特色与推广价值	(103)
第三节	长三角地区典型城市城乡一体化经验借鉴	(108)
一	上海城乡一体化发展模式	(108)
二	苏南城乡一体化模式	(110)
三	苏州市城乡一体化特点及经验	(111)
四	宁波市城乡一体化特点及经验	(115)
五	嘉兴市城乡一体化特点及经验	(122)
六	义乌市的城乡一体化特点及经验	(127)
第五章	未来中长期广东城乡一体化的目标、路径、手段与 内容	(136)
第一节	指导思想	(136)
第二节	基本思路	(136)
第三节	总体目标	(137)
一	城乡空间一体化目标	(137)
二	城乡经济一体化目标	(138)
三	城乡社会一体化目标	(139)
四	城乡人口与就业一体化目标	(139)
五	城乡生态一体化目标	(140)
六	城乡基础设施一体化目标	(141)
七	城乡基本公共服务均等化目标	(141)
第四节	广东城乡一体化目标下的区域社会经济要素的实现 目标	(142)
第五节	广东省城乡一体化的路径与手段	(143)
一	推进路径	(143)
二	推进手段	(143)
第六节	广东省城乡一体化核心内容	(148)
一	城乡规划一体化	(148)
二	城乡基础设施网络化	(149)
三	基本公共服务城乡均等化	(150)

四	城乡产业一体化	(151)
五	城乡人口与就业一体化	(151)
六	城乡生态环境建设一体化	(152)
第六章	广东省城乡一体化的区域特征及地域性策略	(153)
第一节	区域社会经济差异及其发展阶段判断	(153)
第二节	城乡一体化发育水平区域差异	(153)
第三节	广东城乡一体化推进的地域性策略	(154)
一	城乡一体化梯次推进策略	(154)
二	城乡一体化推进的阶段性目标	(158)
三	城乡一体化推进的分区域引导目标	(158)
第七章	广东省城乡一体化重点行动：十大工程	(168)
第一节	城乡规划一体化工程	(169)
第二节	先行先试安排	(169)
第三节	城乡产业结构优化工程	(176)
一	城乡一体化导向下的主导产业选择及企业布局特点	(176)
二	城乡产业一体化的约束条件	(176)
三	主要内容和措施	(176)
第四节	中心村镇与农村社区培育与建设工程	(177)
一	在区域空间结构中起关键作用的主要有四大节点	(177)
二	基于城乡一体化的城市发展方针及关键节点对城乡一体化的作用	(178)
三	中心镇、中心村在推进城乡一体化中的节点价值	(180)
四	广东城乡一体化：城市化推动途径	(182)
第五节	城乡流动空间培育与建设工程	(183)
一	流动空间优化的物质支持体系	(183)
二	广东省流动空间优化的核心内容	(184)
三	城乡流动空间培育与建设工程（一）：交通与 公交网	(185)
四	城乡流动空间培育与建设工程（二）：信息网	(186)

五 城乡流动空间培育与建设工程 (三): 能源网	(189)
六 城乡流动空间培育与建设工程 (四): 物流与市场 体系	(190)
第六节 城乡基本公共服务均等化工程	(193)
一 基本公共服务均等化的内涵	(193)
二 基本公共服务均等化的保障	(194)
第七节 生产性服务体系建设工程	(195)
一 农业科技支持现状问题与对策	(195)
二 广东农业社会化服务体系建设	(197)
第八节 农业现代化建设工程	(200)
一 实施农业现代化建设工程对推进城乡一体化的意义 与作用	(200)
二 广东省农业生产基本条件现状	(201)
三 农业公共基础设施建设存在的问题	(203)
四 农业现代化建设工程推进城乡一体化的机制与 过程	(203)
五 广东农业现代化建设工程的主要内容	(204)
六 发展现代农业的思路: 实现三个“做到”、解决 四大矛盾	(205)
第九节 农民工程	(206)
一 农民素质提升工程	(206)
二 农村劳动力就业与转移工程	(207)
三 农村人口集聚工程	(208)
第十节 农村人居环境建设综合工程	(211)
一 村庄整治	(211)
二 农村住房改造	(212)
三 古村落保护与适度开发	(214)
第八章 广东推进城乡一体化的政府转型和政策创新	(218)
第一节 城乡一体化与府际关系重构	(218)
第二节 推进城乡一体化的三级政府职责	(224)

第三节	城乡产业一体化发展制度环境营造	(227)
第四节	城乡均衡的基本公共服务体系建设	(227)
第五节	基于城乡一体化的土地产权制度改革	(229)
第六节	城乡基本公共服务均等化的制度基础建设及保障 措施	(232)
一	制度基础建设	(232)
二	完善保障措施	(234)
后记		(236)

第一章

城乡一体化理论及对广东城乡一体化的指导意义

城乡一体化指通过在城市和乡村两大人地关系地域系统之间建立起互动和耦合机制，实现区域内城乡协调发展、工农公平平等、资源和要素自由流动的过程。城乡一体化的基础是空间正义与公平。实现城乡一体化的根本途径是城乡居民收入均衡增长，城乡居民享受公共服务、自然资源和社会资源的机会均等。城乡一体化的终极目标是城乡融合。城乡一体化既是区域社会经济发​​展的时序阶段，是人地关系、人居系统演化的必经过程，同时也是一种国家政权的制度安排手段和模式，只不过这种制度安排应当符合社会历史发展客观规律，要与社会经济发展的客观基础相适应。

党的十一届七中全会提出城乡一体化的战略决策，是在对我国发展阶段的科学判断基础上提出的新的制度安排，也是我国发展观转型、制度转型的重要转折点。

基于我国仍然处于社会主义建设初级阶段的判断，指导广东省城乡一体化实践的理论主要包括三大类：一是判断区域发展阶段的理论，如马克思的城乡一体化理论、罗斯托的区域发展阶段论等；二是关于城乡结构的理论，如“刘—拉—费”模型、城市—区域论等；三是关于建立城乡紧密关系的理论，如增长极理论、城乡联系理论、马克思的城乡关系演进理论等。

第一节 马克思的城乡关系演进理论对广东省城乡一体化实践的指导

既然社会发展的宗旨是为了人，所以在马克思、恩格斯看来，人

人共享、普遍受益是社会发展的终极目标。

马克思以唯物史观为指导,把城乡关系放在人类社会历史进程中来考察,从人类生存的城市与乡村两种社会有机体的发展及人类自由、全面发展两个维度揭示了城乡关系的基本规律,并专门探讨了亚细亚城乡关系问题,形成了科学的城乡关系学说。这是中国当前统筹城乡经济社会发展的重要理论指南。^①

从城市和乡村两种人类集聚形式的角度,马克思、恩格斯认为,在生产力和生产关系矛盾统一的规律支配下,城乡关系发展经历了否定之否定历程,从一个侧面折射了人类文明由低级向高级形态演进的历史图式:与生产力低水平的原始氏族社会相联系的是城乡浑然一体;与生产力发展不足相伴随的是社会分工、私有制的出现,国家的产生,城乡分野及城乡对立;生产力高度发展,为社会分工、私有制的废除、公有制社会的创立及人类全面自由的发展创造了条件,也为城乡对立的消融,实现城乡新的一体化创造了条件。

从人类自身作为一个生命体演化的角度,马克思从人类自由全面发展过程中“人的依赖关系”、“物的依赖关系”,再到“人的全面自由发展”依次递进的维度,论述了城乡关系的起源、对立及其消融的基本规律。人类发展的“人的依赖关系”与城乡混沌一体,与生产力较低发展水平是相适应的。在漫长的原始氏族社会,自然经济是社会的基本特征,生产力发展水平较低,人类处于“人的依附关系”——“最初社会形态”中,人必须依赖、服从家族、氏族和部族,在其血缘或宗法的集体中居于一定位置、获得一定保障、无条件地接受一定的约束,此时,社会分工不明显,城乡混沌一体,人不可能有独特个性的发展。人类发展的“人的依赖关系”和城乡混沌一体都是与生产力较低发展水平相适应的。人类发展的“物的依赖关系”与城乡对立的历史状态,是与生产力较高水平的发展,但“发展又有所不足”紧密相连的。进入资本主义社会,人类到了“第二大社会形态”,资本

^① 江俊伟:《马克思主义城乡关系理论的两个维度及其当代启示》,《黑龙江史志》2009年第4期。

主义发展的独立性和人的社会关系的丰富性,带来了“人格的普遍提高”;然而,这种人的独立性却时时处处建立在对物的依附关系的基础上。人类发展“全面自由”与城乡关系的融合,是与生产力高度发展相一致的。随着生产力的高度发展,社会分工、私有制的废除,阶级对立的消灭,人类社会进入了“第三个阶段”,其发展不再是对人或物的依赖关系,而是依赖于社会的协调发展和全面进步。此时,“从事农业和工业的将是同一些人,而不再是两个不同的阶级”^①。

“城乡融合”的概念最早是由恩格斯提出的。“通过消除旧的分工,进行生产教育,变换工种,共同享受大家创造出来的福利,以及城乡融合,使全体成员的才能得到全面的发展。”^②列宁在《关于全俄中央执行委员会和人民委员会的工作》中提出了“电气化将把城乡连接起来,在电气化这个现代高技术的基础上组织工业生产,就能清除城乡建设的悬殊现象”的观点。

从恩格斯和列宁的这些论述可以清晰地判断,城乡一体化虽然是一个长期的社会经济发展历程,也是社会发展必经的一个发展阶段,但是城乡一体化本身也是一种制度安排,在不违背社会经济发展基本规律的前提下,也可以通过构建新的制度体系、优化区域关系和城乡关系,尽可能地减少制度障碍,通过优化配置各种社会、经济发展资源,加快城乡一体化的推进步伐。

尽管广东省是我国社会经济发展的先进地区,2010年全省生产总值(GDP)45472.83亿元,人均46900元,折合为7000美元,经济发展进入中等收入国家水平,从经济发展阶段看,已经进入工业化中期阶段,珠江三角洲进入工业化后期向后工业化社会过渡阶段。但经济社会发展中还存在一些突出问题:一是城乡差异大;二是区域差异大;三是改善民生任务繁重;四是资源环境约束突出。广东省和我国的基本国情一样,仍然处于社会主义发展阶段,这是广东省经济社会发展的基本省情。中共十六大、十六届三中全会以我国仍将长期处于

① 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1995年版。

② 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第224页。

社会主义建设初级阶段的科学判断为基础,根据 21 世纪初中国经济社会发展的特点和突出矛盾做出了“统筹经济社会发展”的重大战略决策。中共十七大进一步强调,要以科学发展观统领城乡经济社会发展,加快城乡一体化的进程,促进城乡社会资源的合理流动和有效整合,保证城乡共享改革发展的成果。广东省处于社会主义建设初级阶段的省情,决定了广东城乡社会分层、城乡分化现象仍将长期存在,但是必须兼顾效率与公平,把城乡社会分层、差别控制在人们的承受限度以内,必须构建城乡和谐社会,调动各阶层的积极性,促进社会稳定发展。

概括地说,马克思的城乡关系理论对广东省城乡一体化实践的启示有三:

(1) 广东省城乡一体化的推进是一个漫长的过程。在我国,城乡二元结构的形成既是社会演化的结果,更是城乡分治的体制和政策长期作用的结果。从社会演化规律的角度,加快广东省区域社会经济向城乡一体化演进的对策是大力发展三农、缩小城乡差距;从区域社会治理的角度,转变政府职能、创新区域发展政策是实现城乡一体化的关键。无论采取什么措施,这两方面都不是一个立竿见影的工作,是一个复杂的、长期的系统工程。因此,推进城乡一体化不能一蹴而就,也不能“拔苗助长”,要以科学发展观和负责任的政绩观贯穿所有的城乡一体化实践工作。

(2) 广东省城乡一体化的推进要因地制宜地展开。城乡一体化是区域社会经济发展的阶段性特征,就是说区域只有发展到相应的阶段,才会开始城乡一体化进程。事实上,由于城乡一体化是城市与乡村在社会、经济、体制、文化、生活方式等领域慢慢融合的过程,区域发展水平即使到了城乡一体化阶段,各要素的一体化也是有时序差异的,不可能是所有社会经济成分同步地一体化。因此,广东省在推进城乡一体化时,应当考虑区域差异,依据各地社会经济发育状况,因地制宜地确定城乡一体化内容。同一个区域内要依据一体化内容的等级程度确定时序安排。个别欠发达区域,还没有发育到实施城乡一体化的阶段水平,但作为省域的统一战略行动,将城乡一体化作为一

种制度安排，也要将最基本的一些要素——体现空间正义和空间公平的基本要素，如基本公共服务、基础设施等，推进城乡一体化。

(3) 广东省的城乡一体化推进要始终沿着两条主线展开。一是物质的和技术的；二是上层建筑的和意识形态的，前者是基础，后者是保障。物质的和技术的手段主要解决城乡收入差距的缩小、大力发展三农、促进城乡互动互联，落实“以工补农、以城促乡”，实现区域共同发展。主要内容是基础设施、产业重构与布局、基本公共服务等三大领域的城乡一体化。上层建筑的和意识形态的手段主要解决体制机制和政策问题，体现区域意志，促进物质的和技术的手段能顺利实施，减少障碍。主要内容是城乡综合配套改革，人口、就业与土地等制度的重构，政府职能转型和政策创新等。

第二节 毛泽东主席的办法及其当下启示

由于中国是一个农业大国，工业基础薄弱，新中国成立之初，政府在战略选择上不得不采取工业化战略以摆脱贫穷落后面貌，最终走了以农补工的工业化道路，采取了城乡分治的一系列政策措施，在政策的选择上做出了有利于工业化的制度安排。尽管在政策层面上不得已做出了这样的选择，但毛泽东主席依然十分关心城乡差距和农民、农村问题，并在实际工作中做出了必要的调整。他的缩小城乡差别的思想、城乡兼顾的思想、城市支援乡村的思想等具体体现在他试图通过乡村工业化、工农业互相结合、农民就地变成工人的办法来发展农村生产力、解决农村人口过剩，以此缩小以至消灭城乡差别、工农差别。

1950—1952年三年国民经济恢复时期，是中国农村人口迁入城市较多的时期。这个时期内，城镇人口比重由10.64%上升到12.46%。1953—1957年第一个“五年计划”时期，国家开始大规模经济建设，从农村招收了大批职工，工业化的启动推动了城市化的发展。这一时期城镇人口比重由12.46%上升到15.4%。与此同时，国家组织和动