

The Integration of Chinese Urban and Rural Development:
Historical Research, Theoretical Review and Strategic Promotion

中国城乡发展一体化： 历史考察、理论演进与战略推进

白永秀 吴丰华 ◎ 等 著



人民 水 版 社

The Integration of Chinese Urban and Rural Development:
Historical Research, Theoretical Review and Strategic Promotion

中国城乡发展一体化： 历史考察、理论演进与战略推进

白永秀 吴丰华 ◎ 等 著



人 民 出 版 社

策划编辑:郑海燕

封面设计:徐 晖

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡发展一体化:历史考察、理论演进与战略推进/白永秀,

吴丰华 等著. -北京:人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-01-015434-3

I. ①中… II. ①白… III. ①城乡一体化-研究-中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 256476 号

中国城乡发展一体化:历史考察、理论演进与战略推进

ZHONGGUO CHENGXIANG FAZHAN YITIHUA LISHI KAOCHA

LILUN YANJIN YU ZHANLÜE TUIJIN

白永秀 吴丰华 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.75

字数:270 千字

ISBN 978-7-01-015434-3 定价:55.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社科基金重大招标项目（08&ZD027）后续研究成果

陕西省特色学科——“现代经济学与西部经济发展研究”建设项目

西北大学哲学社会科学繁荣发展计划重大培育项目

——“中国城乡发展一体化水平分类及其模式选择”阶段性研究成果

前言

奉献在各位读者面前的这部《中国城乡发展一体化：历史考察、理论演进与战略推进》是以我为首的西北大学经济管理学院“城乡一体化理论与实践”研究团队的一本新作。2008年，我作为首席专家获批国家社科基金重大招标项目“西部地区形成城乡经济社会一体化新格局的战略研究”（08&ZD027），结题报告《西部地区城乡经济社会一体化战略研究》于2014年6月在人民出版社出版。在课题的深入调研、反复论证，以及文章、决策咨询建议和结项报告的写作过程中，我们一直在关注并思考以下问题：中国的城乡关系为何呈现出如此复杂的局面？是怎样的历史过程导致它和典型的发展中国家如此不同，以至于传统的发展经济学二元结构理论难以解释？如果承认这种异质性，那么城乡一体化的理论研究脉络如何？为什么现有理论难以照顾到中国城乡关系、“三农”问题的特殊性？在此基础上，我们应采取何种战略推进我国的城乡发展一体化？限于国家社科基金重大项目的“命题作文”性质，在其结项成果中，我们无法更多涉及并充分论述以上问题。

《中国城乡发展一体化：历史考察、理论演进与战略推进》弥补了上述缺憾，聚焦于城乡发展一体化中重大的历史与理论问题。在历史考察篇中，我们归纳和分析了人类社会城乡关系的一般性演进规律；刻画了国外城乡关系变迁的总体图景，分析了典型国家



城乡关系的演进历程，并据此提出了处理我国城乡关系可资借鉴之处；分六大阶段详细分析了中国自奴隶社会以来四千多年的城乡关系演进史，考察了每个阶段的演进过程、变化原因和该阶段城乡关系不同于以往的新特点。在理论演进篇中，我们从古希腊、古典经济学、空想社会主义、马克思主义经济学、当代西方经济学五个方面系统回顾了城乡发展一体化的理论渊源；梳理并评述了近20年国内外学者对城乡发展一体化问题进行研究的新进展。在实践推进篇，我们明确了城乡发展一体化在我国整体国民经济社会运行中的地位与作用；设计提出了我国推进城乡发展一体化的战略目标、重点任务、主要内容和战略措施；在此基础上，分析了我国城乡发展一体化的载体、重点难点和保障。

本书撰写历时2011—2015年四年多的时间，是我们城乡一体化理论与实践研究团队中历时较久的一部著作。2011年仲夏，本书（当时定名为《城乡经济社会一体化理论研究》）由我提出大纲，组织团队多次开展讨论，并分头撰写初稿。除我之外，参与初稿撰写的有吴振磊副教授、赵勇副教授、王渊副教授、李喆博士、吴丰华博士、王颂吉博士、张海丽博士、周江燕博士、倪楠博士，由李喆博士负责初稿的统稿。2013年秋开始，针对第一稿中理论脉络不明显且头绪过多、行文风格不统一等问题与不足，同时结合党的十八大、十八届三中全会对城乡关系的新论述、新思路，我们又做了一次较大幅度的修改。除我外，参与第二稿修订的有赵勇副教授，吴丰华博士、王颂吉博士、李丙金博士，博士生程志华、鲁能，硕士生王泽润，由吴丰华博士负责第二稿的统稿。此后由于国家社科基金重大招标项目结题、成果出版等工作，本书的最终修订和出版工作被延误了。2015年春节前，我开始组织人员对本书做最后但却是幅度最大一次的修改：一是重新确定书名为《中国城乡发展一体化：历史考察、理论演进与战略推进》，在此基础上将初稿、二稿中逻辑性不强、联系不够紧密的十一章内容整合成了现

在的“历史考察—理论演进—实践推进”三篇、八章的格局；二是突破了城乡经济社会一体化的局限，按照城乡发展一体化这一最新的、更为全面的城乡关系思想改写了全书内容；三是删除了与我所主持的国家社科基金（08&ZD027）结项成果《西部地区城乡经济社会一体化战略研究》中重复的内容；四是将全书的数据更新到了2013—2014年，重新绘制了相关图表；五是核对修改了全书的数据和文字。参与最后一稿修改的分别是：导论，白永秀、吴丰华博士；第一章，闵杰硕士；第二章，王斌硕士；第三章，李杰硕士；第四章，曾倩博士；第五章，郭韵清硕士、王婷硕士；第六章，宋丽婷硕士、刘盼硕士；第七章，吴丰华博士；第八章，程志华博士。在此基础上，我提出了具体修改意见，由吴丰华博士修改并统稿，由我最后审定全书，并加工润色。

本书的顺利出版，首先要感谢本书初稿、二稿、终稿的写作团队，本书在他们的辛勤劳动下不断推进，他们也在本书的推进过程中不断成长，有的成员博硕士顺利毕业，有的成员成功晋升高级职称。一支年轻、有思想、有情怀、有干劲的城乡一体化与“三农”问题学术研究队伍快速成长起来，这是我最欣慰的。其次要感谢多次参与相关问题讨论的陕西师范大学郭剑雄教授、西北大学刘科伟教授、西北大学任保平教授、陕西省委政策研究室副主任郑梦熊先生、陕西省人民政府政策研究副主任杨三省先生等的有益讨论。最后，感谢负责本书立项、编辑的人民出版社经济与管理编辑室郑海燕副主任，她的专业水准、敬业精神以及人民出版社的高标准、严要求保证了这本著作的质量。当然，限于我们的研究视角，本书的不足之处在所难免，我们热忱欢迎学术界同行和社会各界批评指正。

白永秀

2015年5月于西北大学太白校区

目 录

前 言	1
导 论	1
第一节 城乡发展一体化：伟大时代所赋予的伟大命题	2
第二节 城乡发展一体化的相关概念及其内涵	12
第三节 本书的基本思路、研究方法和主要创新	22

1

第一篇 历史考察

第一章 城乡关系的一般演进规律	29
第一节 第一阶段：农村孕育城市，城乡互相依存	29
第二节 第二阶段：城乡分离	34
第三节 第三阶段：城乡融合	41
第二章 国外城乡关系的演进及启示	51
第一节 城乡关系演进的总体描述	51
第二节 国外典型国家的城乡关系演进历程	57
第三节 国外城乡关系演进的经验借鉴	77
第三章 中国城乡关系的演进及启示	83
第一节 中国城乡关系演进的总体考察	84



第二节	奴隶制经济形态下的城乡关系演进 (约公元前 21 世纪—公元前 221 年)	98
第三节	封建制经济形态下的城乡关系演进 (公元前 221—1840 年)	102
第四节	半封建半殖民地经济形态下的城乡 关系演进 (1840—1949 年)	116
第五节	计划经济形态下的城乡关系演进 (1949—1978 年)	130
第六节	市场经济形态下的城乡关系演进 (1978 年至今)	147

第二篇 理论演进

第四章	城乡发展一体化的理论渊源	167
第一节	古希腊先哲对于城乡关系的初步认识	167
第二节	古典经济学关于城乡关系的理论观点	169
第三节	空想社会主义者关于城乡关系的理论观点	175
第四节	马克思主义经济学关于城乡关系的理论观点	177
第五节	当代西方经济学关于城乡关系的理论观点	188
第五章	城乡发展一体化理论的新发展	200
第一节	国外城乡发展一体化研究的新进展	201
第二节	国内城乡发展一体化研究的新进展	212

第三篇 战略推进

第六章	城乡发展一体化的地位和作用	255
第一节	城乡发展一体化的地位	255
第二节	城乡发展一体化的作用	266

第七章 城乡发展一体化的战略设计.....	279
第一节 城乡发展一体化的战略目标.....	279
第二节 城乡发展一体化的战略步骤.....	281
第三节 城乡发展一体化的战略重点.....	284
第八章 城乡发展一体化的关键性问题.....	288
第一节 城乡发展一体化的载体：产业发展.....	289
第二节 城乡发展一体化的重点：县域城乡发展一体化.....	291
第三节 城乡发展一体化的难点：制度创新.....	295
第四节 城乡发展一体化的保障：公共服务均等化.....	300
参考文献.....	305

导 论

中国市场化取向的改革已经走过了 36 个年头，在取得巨大成就的同时，我们发现改革已进入攻坚克难期，旧有增长红利进入衰减期，社会矛盾进入集中爆发期。主要表现为：在深化改革方面，城市经济体制改革进展相对顺利，而以农地制度、户籍制度等为代表的涉农改革则相对迟缓，学术界普遍认为继三十多年前的家庭联产承包责任制改革后，农村再未出现过能够全面引领“三农”发展的决定性改革。在增长动力和空间方面，原来支持中国经济高速增长的投资和出口的拉动作用越来越小，亟须向消费拉动转型，而中国最广大的待开发消费潜力就在农村；原来支撑中国对外开放和高速增长东部沿海、城市地区的增长潜力已愈发有限，而广大内陆地区、农村地区还有待开发和开放，大量待聚集的生产要素和广袤的空间，能够带来持久的增长红利。在化解社会矛盾方面，现有矛盾一方面是空间上的城乡分割所带来的，另一方面是内容上的城乡间经济、社会、政治、文化、生态环境等发展失衡所导致的。可见，中国特有的多重城乡二元结构长期存在和不断固化，中国“三农”发展严重滞后，正是产生以上三方面问题的最重要原因。所以，在深化改革、寻找新的增长红利、破解社会矛盾等事关中国未来发展的重要方面，统筹城乡发展、实现城乡发展一体化将起到决定性的作用。

在本书中，我们将聚焦城乡发展一体化中的基础性问题。我



们将从世界与中国城乡关系演进发展的历史中探寻答案，总结提炼城乡关系的一般演化规律和中国城乡关系演进的特殊性；还将攀上历史巨人的肩膀，透过先哲和学术界前人的视角来审视城乡关系中的诸多问题；基于历史与现实的考察，基于文献的梳理与辨析，最终将提出我国推进城乡发展一体化战略的总体构想。对城乡关系历史的考察、理论演进的探究和未来战略的布局，是深化理论研究的要求，是时代的呼唤，更是我们的使命。

第一节 城乡发展一体化：伟大时代 所赋予的伟大命题

一、伟大的时代需要我们深入推进城乡发展一体化

2

近年来，随着美国次贷危机所演变的金融危机和经济危机在全球扩散，世界经济处于深度下行中的震荡调整期，西方世界的整体实力明显下降。回望中国，经济发展迎来全面转型期，已步入新常态；改革走到了攻坚克难的十字路口，需要全面深化改革；民生建设要提升质量、实现全覆盖，要全面建成小康社会；我们还处在实现中华民族伟大复兴的中国梦的最关键机遇期。在伟大而又复杂多变的时代，中国经济要寻找新的增长点以破解危局，要全面深化改革以打好改革的攻坚战，要缩小各种差距、实现全面小康、圆梦中华民族伟大复兴，破解“三农”问题，转化城乡二元结构，进而最终实现城乡发展一体化，应是题中应有之义。具体来说，加快推进城乡发展一体化具有以下战略意义：

城乡发展一体化是新常态下促进我国经济发展的重大战略。任何时代，任何国家和地区都将追求经济增长和发展作为首要目标。对中国来说，在以经济增速从高速转变为中高速、旧有增长

红利释放殆尽为主要特征的经济新常态下,若要完成 GDP 年均增长 7% 左右的任务,要全面缩小城乡差距进而化解社会矛盾,要在 2020 年全面建成小康社会,则必须释放中国广大农村,特别是中西部落后地区农村的增长空间、后发优势和城镇化潜力。而要实现中国广大农村的发展,就必须依靠城乡统筹发展,构建城乡发展一体化的新格局。

城乡发展一体化是转变经济发展方式的有力抓手。近年来的国际金融危机和经济进入新常态引发了国内理论与实务界对我国经济发展方式的深刻反思,依靠粗放型工业化带动城市化和经济增长的发展战略已经难以为继,转变经济发展方式成为社会各界的普遍共识,特别成为中央顶层设计在经济领域的核心环节。目前,我国传统农业仍未得到根本改造,工业化的外延式扩张已接近临界值,而第三产业发展也滞后于发达国家水平。这都成为制约中国经济社会发展的重大障碍,亟须通过转变经济发展方式来加以解决。我们认为,一个国家或地区的经济发展方式与其内在的城乡关系、产业结构、收入分配结构等密切相关,要转变经济发展方式,必须从变革城乡关系、产业结构和收入分配结构等入手,尤其是要实现城乡二元结构到城乡发展一体化的转变。

城乡发展一体化是弥补全面建设小康社会短板的有效途径。改革开放以来,中国经济实现了持续快速发展,小康建设取得了巨大成效。但一直存在两大制约全面小康社会建设的短板因素:一是城市化水平严重滞后于工业化进程,并且落后于部分处于相同发展阶段的发展中国家,数以亿计的农民工难以享受到附着在城市户籍之上的公共服务与社会福利;二是中国仍存在大量贫困人口^①,脱贫

^① 按照中国自身的标准,中国有 8200 万贫困人口;按照联合国的最新标准,中国有近 2 亿贫困人口。数据出自中国国务院扶贫办公室副主任郑凯文于 2014 年 10 月 14 日接受国际在线网站专访时的谈话。<http://gb.cri.cn/42071/2014/10/14/6891s4726563.htm>。



致富的任务十分艰巨。要同时破解城镇化滞后、贫困人口大量存在这两大制约全面建成小康社会的因素，必须也只能依靠加快推进城乡发展一体化。四化同步可以从根本上解决城镇化滞后于工业化的问题；统筹城乡、精准扶贫可以从根本上使贫困人口脱贫致富。

城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本出路。长期以来，“三农”问题是困扰我国经济社会长期、平稳、健康发展的瓶颈之一。我们认为，“三农”问题的关键在农民，农民问题的关键在提高收入，提高收入的关键在就业，就业的关键在产业。因为只有产业发展壮大了，农民才能就业，才会有稳定的岗位和收入。在现阶段，加快推进城乡发展一体化，可以构建统筹城乡发展的产业载体，从而提高农民收入、加快农民工市民化奠定根本基础，最终彻底解决“三农”问题。

二、中国城乡关系的特殊性呼唤我们探寻自己的道路

4

从经济史角度考察，世界各国在经济发展过程中都会经历二元经济结构的形成与转化。几乎和所有研究中国城乡关系的学者一样，在早期研究阶段，我们也试图借鉴甚至直接套用发展经济学中经典的二元结构理论来解释中国的城乡关系。但随着研究的深入，我们越来越发现传统二元经济结构理论虽从一般意义对我们研究中国问题具有启示，但因其严苛的假设和经济问题单方面分析的局限，而难以解释中国城乡关系的形成与转化。我国城乡二元结构的形成与演化有其特殊的历史过程和制度背景，其内容也远远超出了经济二元结构的范畴。因此，认识中国城乡关系发展过程的特殊性，对中国城乡二元结构的演进逻辑与内涵特征进行分析，是建设城乡发展一体化的基础。现实中，我国城乡关系至少在形成过程和二元结构内容两方面存在明显的特殊性。

一方面，中国城乡关系特殊的发展过程决定了其特殊性。中国的城乡二元结构初步形成于近代西方世界的市场经济体系和工业

文明的冲击。在中国漫长的奴隶社会和封建社会历史中,由于生产力水平和专业化分工程度较低,农业文明是当时的主流文明,城市化呈现出一种缓慢发展的相对稳定状态,城乡间低水平互相依存。鸦片战争之后,在西方资本主义经济的冲击下,新兴工业文明在沿海地区兴起,中国传统农业社会开始解体,初步形成了由广大落后传统农业部门和少数沿海城市现代工业部门所组成的城乡二元经济结构。

在新中国所逐渐构筑的计划经济体制下,我国城乡二元结构最终形成。新中国成立后,在传统农业未得到根本改造、小农经济在国民经济中占主体地位的情况下^①,鉴于当时的国内外政治经济环境,中国选择了重工业优先发展战略。这一战略通过汲取农业剩余为工业提供资本积累和对城市进行补贴,意图迅速实现工业化,但与当时中国劳动力丰裕、资本稀缺的资源禀赋特点相矛盾。由于资本密集型的重工业对劳动力的吸纳能力有限,为减轻工业化过程中由于农村剩余劳动力转移而形成的城市化压力,为优先保障城市居民的就业和福利,我国逐渐形成了一整套包括工农业差价、统购统销、人民公社、户籍制度等在内的城乡分割的二元结构体制,客观上限制了农村剩余劳动力的“乡—城”流动和农业生产力水平的提高,导致了严重的城乡二元结构问题。

改革开放之后,党和国家的工作重心转移到经济建设上来。为加快经济发展、提高经济效率,我国开始执行城市和沿海地区偏向的非均衡发展战略,从而客观加剧了城乡二元结构问题。由于农业难以实现完全分工(亚当·斯密,1776)^②和其本身的弱质性,随着经济发展阶段的演进,农业对经济增长的贡献率不断下降(世

① 新中国成立之初,中国的工业基础十分薄弱,传统农业和手工业占国民总产值的90%,将近90%的人口在农村生活和就业。参见廖季立:《关于中国经济体制改革的问题》,载《1981年中国经济年鉴(简编)》,经济管理出版社1982年版,第37页。

② [英] 亚当·斯密:《国富论》,郭大力、王亚南译,上海三联书店2009年版。



界银行, 2007)^①。与此相对应, 城市非农产业则成为经济增长的主要动力。

进入 21 世纪以来, 地方政府将很大精力用于“经营城市”和做大企业, 这进一步扩大了中国的城乡差距。在现行户籍制度之下, 在政府提供公共服务能力和激励有限的情况下, 城市居民必然会运用更强的对政治决策的影响力来阻挠农村移民摊薄城市社会福利。因此, 城市居民作为压力集团, 实际上成为 21 世纪之后政府延续城市偏向政策的重要推手。与此同时, 计划经济遗留了许多不利于城乡融合的制度障碍, 尤其是劳动力、土地和资本三大市场都存在着极大扭曲, 造成了生产效率损失。这样, 在城市与沿海地区优先的非均衡发展战略下, 经济分权制度下的官员晋升考核机制与城市利益集团的压力共同作用, 导致中国的城乡二元结构得以延续并且日益固化。

6 另一方面, 中国城乡关系特殊的结构特征也决定了其特殊性。对于中国城乡二元结构的内涵特征, 国内学术界提出了以下三种观点: 一是把以农村工业为主体的乡镇企业作为与农业以及城市工业相并列的独立经济形式, 认为存在着由农业部门、农村工业部门、城市部门构成的“三元经济结构”(陈吉元、胡必亮, 1994); 二是认为中国存在着由城市现代部门、城市传统部门、乡镇企业部门、农村传统部门构成的“四元经济结构”或“双重二元经济结构”(徐庆, 1997; 陈宗胜等, 2008); 三是认为中国不仅存在城乡分割和工农分化的二元经济格局, 而且在地区、社区、产业及企业之间也出现了二元化现象, 因而是一种特殊的“环二元经济结构”(吴天然等, 1993)。我们认为, 以上观点尽管根据中国实际对二元经济结构理论做了进一步拓展, 但都很难刻画当前中国城乡二元结构

^① 世界银行增长与发展委员会:《增长报告——持续增长和包容性发展的战略》, 中国金融出版社 2008 年版。

的复杂性。中国城乡二元结构的特征在于同时存在五重二元结构，即城乡二元经济结构、二元政治结构、二元社会结构、二元文化结构和二元生态环境结构，它们之间交织并存、彼此强化。

一是城乡二元经济结构。中国的城乡二元经济结构表现为现代产业部门与传统农业部门之间的二元对立。新中国成立以来，政府实施了一系列偏向于发展非农部门的经济政策，通过价格剪刀差等形式从农业部门提取了大量的经济剩余，资本、劳动力等生产要素在农业与非农部门之间错误配置，导致传统农业长期难以得到根本改造，工农业生产率和城乡居民收入差距不断扩大。

新中国成立初期，小农经济在当时的产业结构中占据主体地位。为实施重工业优先发展战略，政府只能通过汲取农业剩余来为重工业提供资金支持，农产品统购统销和人民公社制度正是基于这一目标而建立的。通过垄断工农业产品市场，政府以价格剪刀差等形式汲取了大量的农业剩余。冯海发、李澍（1993）通过测算指出，1952—1990年间，中国政府通过价格剪刀差从农业中取走了8708亿元资金，如果把农业税收、农村储蓄净流出等形式也计算在内，那么这一数值将高达11594亿元。改革开放之后，农村实行家庭联产承包责任制，单家独户经营再次成为农村经济的主要组织形式。为做大经济总量，政府将大量财政资金投向非农产业部门，农村金融系统也在很大程度上演变为“农村资金抽水机”，这使得广大农户出现了普遍的融资困境，农业缺乏必要的资金投入。与此同时，城乡分割的户籍管理制度阻碍了农业剩余劳动力向城市流动，进城农民工也在各个层面备受歧视，这使得相对较多的劳动力滞留在农业部门，即使2004年以来出现的民工荒也被一些研究证明是结构性而非整体性的。这些因素都阻碍了农业生产率水平的提高。总体而言，在政府所实施的非农部门倾向性发展政策的作用下，工农业生产率和城乡居民收入差距不断扩大。

二是城乡二元社会结构。中国城乡二元社会结构表现为城乡