

中國

ZHONGGUO
CHENGXIANG YITIHUA
TANSUO

城乡一体化探索

主编 衣芳 吕萍 迟树功 张云汉



经济科学出版社
Economic Science Press

中国城乡一体化探索

主 编 衣 芳 吕 萍 迟树功 张云汉
副主编 王格芳 王凤军 王申贺 宁福海

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡一体化探索/衣芳等主编. —北京: 经济科学出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9009 - 1

I. ①中… II. ①衣… III. ①城乡结合 - 一体化 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 010218 号

责任编辑: 于海汛

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

中国城乡一体化探索

主 编 衣 芳 吕 萍 迟树功 张云汉

副主编 王格芳 王凤军 王申贺 宁福海

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

690 × 990 16 开 29 印张 350000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9009 - 1 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

为贯彻落实党的十七届三中全会提出的要加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求，推动城乡、区域的协调发展，由财政部经济科学出版社、山东省重大经济理论与经济发展研究基地、中共山东省委党校山东经济社会发展研究中心主办、中共威海市委党校协办的“中国城乡一体化理论研讨会”于2009年7月18日在山东省威海市召开。这是一次全国性的高层次的理论研讨会。与会专家、学者和实际工作者围绕城乡一体化研究的前沿问题和实践中遇到的重大热点和难点问题进行了深入的探讨，并形成了许多有价值、有建树的观点。

本次研讨会的论文所涉及的重点问题有：探讨了城乡一体化的内涵，有学者认为城乡一体化是指城乡二元体制逐步破除、城乡公共资源逐步均衡配置、城乡生产要素逐步双向平等流动、城乡经济社会发展融合度逐步提高、城乡各方面差距逐步缩小的动态过程，从而深化了对城乡一体化内涵的认识；关于实现城乡公共服务一体化的问题，集中分析了当前我国农村公共服务和公共产品与城市之间存在的差距及其原因，并提出了具体的对策；关于当前农村土地承包经营权流转和征地制度改革问题，主要探讨了如何进一步完善农村土地承包经营权的流转，涵盖了建立完善的农村土地流转市场、发挥政府在农村土地承包经营权流转中的引导作用，制定鼓励农村土地承包经营权流转的政策措施，健全农村土地承包经营权流转管理机制等；关于城乡互动推动城乡一体化发展问题，提出了通过渗透

与对接的城乡工业发展互动推动城乡一体化发展，龙头企业带动城乡产业链互动推动城乡一体化发展，研发与转化相统一的城乡科技发展互动推动城乡一体化发展，哺育与反哺的城乡政策调整互动推动城乡一体化发展，分治与统一的城乡户籍和就业制度改革的互动推动城乡一体化发展，分割与规范的城乡社保体系建设互动推动城乡一体化发展；关于城乡一体化模式问题，提出目前城乡一体化在国内有两种比较典型的实践模式，一种是在区域范围内营造若干个中心城市、城市群、城市郊区、农村中心镇和中心村五位一体的发展模式，另一种是“城乡统筹规划”的城乡一体化模式，同时探讨了各地形成的有效的发展模式；关于重塑加速城乡融合发展的社会认同机制问题，探讨了当前我国城乡一体化进程中存在着社会认同危机问题，提出重建社会公平保障制度是重要基础，制度是社会公平的重要保障；关于城乡一体化中的党组织建设问题，集中探索了城乡党组织联建过程中把城乡联合党组织的功能具体定位、构建城乡一体的基层党建工作新格局、建立健全联动式管理机制等问题；关于农村信息化建设问题，围绕着城乡信息一体化中的农村信息网络、建立统一的信息化市场体系、“网络城乡”等问题进行了集中的探讨。为便于进行学术交流，特将本次理论研讨会的部分优秀论文成集出版。

总之，这次理论研讨会对推动城乡一体化问题的研究产生了积极的作用，在有些相关问题的认识上形成了新的突破。但还应看到，由于城乡一体化发展是一个渐进的过程，需要继续深化对城乡一体化问题的调查研究，更需要理论工作者为推进我国城乡一体化做出更大的贡献。

财政部经济科学出版社

山东省重大经济理论与经济发展研究基地

中共山东省委党校山东经济社会发展研究中心

2009年8月3日

目 录

第一篇 中国城乡一体化理论

城乡统筹与我国的城市化道路	李玉忠 (3)
工农二元与城乡二元:二元经济概念的 逻辑再解析	张 勇 (7)
试论信息化推进城乡一体化的内在逻辑	杨久华 (11)
发展农村社会事业 推进城乡公共服务均等化	王济萍 (15)
城乡基本公共服务均等化是推进城乡一体化的关键	李 超 (19)
加强农村精神文明建设 积极推进城乡一体化进程	刘 东 (24)
中国城市化发展策略与路径选择	杨改芳 (28)
“网络城乡”:城乡一体化进程中的信息一体化建设	王 欣 (32)
农村土地私有化是不是一条可行之路	孙国良 (37)
城乡一体化进程中的社会认同问题研究	杨新欣 (41)
城乡互动:城乡一体化发展的根本路径	尹焕三 (45)
城乡一体化过程中国家法和民间法的冲突与融合	李宝芹 (49)
解决“三农”问题的历史必由之路 ——形成城乡一体化新格局	邵明安 (53)
中国特色城乡一体化的发展思路研究	徐加明 (57)
走出城乡一体化误区 实现城乡科学发展	赵 敏 邱君帝 (61)
关于加快推进城乡公共服务一体化的思考	姜承红 (65)
中心城市在城乡一体化中的地位与作用	李建英 修丰东 (69)
城乡一体化进程中征地补偿法律制度研究	柴方胜 (73)

改革开放以来城乡政策变化及经验研究	高 爽 (77)
城乡一体化必须壮大农村产业	匡建国 (82)
构建公共服务型乡镇政府 推进城乡一体化发展	张本伟 (86)
浅析城乡一体化进程中的农民利益保护制度安排	周春华 (90)
破除城乡二元结构 形成城乡发展一体化	毕建军 (95)
以小城镇建设促城乡一体化	
——向城镇小城镇建设的定位思考	王 琴 (100)
完善公共财政政策 促进城乡公共服务一体化	陈晓红 (104)
发展农村文化产业 推动文化建设	
“城乡一体化”进程	郭丽琴 (109)
城乡一体化实现条件及影响因素分析	郭振宗 (113)
论城乡差距与城乡一体化	金建村 (117)
对城乡一体化进程中失地农民权益	
保障问题的若干思考	曹志海 孙 静 (121)
城乡一体化进程中公民道德问题与对策	吕 虹 (125)
促进城乡劳动力市场一体化研究	满新英 (129)
我国非正规就业探析	宋建斌 (133)
关于中国特色城乡一体化机制的几点思考	孙西辉 (137)
城乡一体化发展规律研究	王端军 (141)
城乡一体化进程中转变农村居民生活方式的研究	王丽萍 (145)
城乡一体化过程中的社会认同障碍简析	王申贺 (149)
城乡一体化视野中国家法和习惯法的冲突与消融	于现忠 (153)
积极探索 真抓实干 努力推进城乡一体化进程	张茂辉 (157)
城乡一体化视域中优秀民族民间文化的处境与抉择	赵纪萍 (161)
城乡一体化进程中的教育问题研究	赵君香 (165)
构建城乡一体化 加快建立健全社会保障体系	邹智敏 (169)
新世纪中央惠农“一号文件”与	
城乡一体化政策轨迹	左兰国 (173)
我国城乡居民消费需求不足与社会	
保障缺失的相关性研究	徐清照 (177)
关于城乡社会保障一体化问题的思考	丛颖超 (181)
城乡一体化的动力机制研究	张登国 (184)

统筹城乡人力资源开发 构建城乡

劳动力市场一体化	孔宪香 (188)
着力构建城乡统筹的基层党建新格局	谭 建 (192)
转型期农村文化建设初探	吴学丽 (197)
论构建城乡统筹的基层党建工作新格局	韩永生 (201)
中国农村贫困形成机理探析	张蕊萍 (205)

第二篇 中国城乡一体化模式

深入开展社会主义新农村建设 加快推进城乡一体化进程

——以济南市历城区为例	叶继红 (213)
城乡一体化进程中乡镇政府服务功能问题研究	
——武城县郝王庄镇履行公共服务职能的调查与思考	郭玲玲 (218)
城乡一体化进程中近郊农村生态文明之路探索	
——以济南市市中区近郊农村为例	刘克河 (223)
城乡一体化进程中农村文化建设亟待解决的问题	
——以北京市农村文化建设为例	丁 青 (228)
昌乐县城乡一体化实践模式的探索与启示	于保国 (232)
日照市岚山区城乡一体化实践模式浅析	张德艳 (236)
龙口市城乡一体化的实践经验和启示	姜迎春 (239)
对加快平度市农村卫生一体化建设的调查与思考	姜延忠 (242)
平度市推进城乡产业一体化发展的实践探索	张 杰 (246)
关于平度市加快推进城乡一体化的思考	窦美增 (250)
城乡基层党组织联建推进城乡一体化	
——山东诸城的探索与启示	王格芳 (254)
关于推进烟台城乡一体化发展的几点思考	矫旭日 (258)
以“村企互动”促进城乡一体化发展	梁兴英 (262)
胶南市推进城乡一体化发展的理论与实践	孙桂华 曲佰军 (266)
加快小城镇建设 推动城乡一体化发展	
——城乡一体化实践模式探索	王 波 (270)
我国城乡一体化实践模式及启示	王吉刚 (274)

论基层政府在提供农村经济性公共服务中的作用

- 以烟台为例 王喜红 (278)
- 对烟台市城乡教育一体化发展的思考 王霞 (282)
- 推进城乡基础设施一体化 实现基础设施共建共享
- 烟台市对完善城乡一体的基础设施体系的探索 王占益 (286)
- 烟台市城乡一体化模式探索与思考 张金平 黄立新 (290)
- 关于推进威海社会保障制度的思考 邓文钱 (294)
- 产业互动激活区域经济 城乡统筹探索一体发展
- 寿光市三产相互促进城乡一体发展的实践与思考 李春芝 (298)
- 寿光市构建城乡一体化新格局的实践与探索 李树章 (302)
- 寿光市推进城乡一体化发展的实践与思考 丁荣耀 (306)
- 东营市城乡一体化过程中法律服务差异状况的
- 调查与分析 王辉 (310)
- 关于环翠区构建城乡一体党建工作新格局
- 调研与思考 王立娜 (315)
- 关于威海农村“双空壳”现象研究 王荣光 (319)
- 加快现代服务业发展 促进高密城乡一体化进程 闫宗芹 (323)
- 坚持城乡一体化发展 促进临沂农民
- 持续增收 杨盛林 孙广军 (328)
- 城乡一体化进程中的信访矛盾调处研究
- 以青岛经济技术开发区为例 周彦宏 周致迎 (332)
- 积极构建城乡一体化进程中的基层党建新格局
- 日照市东港区探索“双带双联”基层党建
- 模式的调查与思考 魏磊 (337)

第三篇 中国城乡一体化实践

- 关于城乡一体化建设的几点思考 乔翠霞 (345)
- 城乡一体化背景下的农村金融问题研究 宁福海 (349)
- 城乡一体化建设障碍性因素及对策研究 王殿珍 (353)
- 我国现阶段城乡一体化的解决对策 王克群 (357)

城乡一体化进程中的信访矛盾调处研究	周念群 (361)
我国城乡一体化进程中的农村平安建设研究	钟丽娟 (366)
加强城乡一体化进程中流动党员管理的几点思考	翟红芬 (370)
统筹城乡基层党组织建设研究	刘贵丰 (374)
论城乡一体化进程中我国传统文化的保护	何 丽 (379)
关于加快推进城乡一体土地管理制度的思考	郑允霞 (383)
加强农村信息网络建设 消除城乡“数字鸿沟”	葛刚长 (386)
中国城乡一体化进程中的农村文化消费	刘树燕 (390)
统筹城乡发展面临的障碍	
分析及对策研究	陈淑文 常庆德 (394)
城乡一体化需要“服务型”乡镇政府	苏 洁 (399)
以中心镇发展为载体推进城乡一体化	
——欠发达县城城乡一体化探索	杨明文 (403)
城乡劳动力市场一体化发展的制约因素及对策	陈海燕 (408)
推进新农村建设 加快城乡一体化进程	彭松森 王成德 (412)
关于城乡一体化进程中推进“城中村”	
改造的思考	孙红秀 (416)
城乡一体化进程中山东省农村文化消费	
现状及发展对策	王凤青 (420)
发展小额贷款公司 促进城乡一体化进程	徐 蔚 (424)
当前城乡一体化中促进收入分配公平的对策研究	周天楠 (428)
城乡一体化进程中国家法与民间法的冲突与协调	司春燕 (432)
消除城乡一体化进程中的“数字鸿沟”	
全面推进农村信息化	翟 霞 (436)
建立健全农村小额信贷体系 促进城乡	
金融统筹发展	王 秋 (440)
推进城乡一体化进程的几点思考	张 卉 (444)
新农村建设是推动城镇化发展的重要途径	燕芳敏 (448)

中国城乡一体化理论

城乡统筹与我国的城市化道路

李玉忠

城乡统筹是我国现代化进程中始终坚定不移地贯彻执行的一项根本原则和战略方针。它要求我们充分发挥政治优势和后发优势，把新型工业化、集约城市化和农业现代化紧密结合起来，进行战略上的整体部署与统筹安排，科学规划、有序推进，大力提高我国城市化进程的速度和效率。

一、要把城乡统筹纳入中国实现现代化的整体战略视野

最初提出统筹城乡发展的直接目的是为了弥合日趋加深和拉大的城乡矛盾与差距，特别是要以此缓解“三农”问题的巨大压力。党的十七届三中全会进一步把统筹城乡发展提到了全面建设小康社会、调整经济社会结构和扩大内需的战略高度，并提出了最终实现城乡一体化的发展目标。显然，迄今为止我们仍然没有把城乡统筹问题放在中国现代化的整体战略视野中进行研究和部署。改革开放以来，针对城乡关系和“三农”问题的政策措施大都是以解决眼前面临的严重、紧迫问题而制定和实施的，往往是头痛医头、脚痛医脚，虽有明显成效，但无以从根本上理顺城乡关系、解决“三农”问题，并且，很多情况下与原先的期望值存在不少差距。必须把统筹城乡发展纳入我国现代化进程的整体战略视野，彻底地从就“三农”论“三农”、就城乡论城乡的思维定式中解脱出来，从我国实现现代化的总体战略上规划和部署城乡统筹，科学和可持续地推进工业化、城市化和农业的现代化。必须始终十分清醒地认识到，统筹城乡发展绝不是一个单纯的城乡关系问题和“三农”问题，而是直接关系我国实现现代化战略全局的根本性的重大问题。

二、要通过城乡统筹走出一条中国特色的城市化道路

按照科学发展观的要求从整体上协调和推进我国的现代化进程，必须从根本上解决我国工业化和城市化一条腿长、一条腿短的问题，以极大的努力尽快提高我国的城市化水平，使之与工业化水平相适应，并形成城市化与工业化、农业现代化良性互动、相互促进的局面。

当然，统筹城乡发展，实行工业反哺农业、城市反哺农村的方针，并不是劫城市和工业之富，济农业和农村之贫，更不应该是在广大农村铺天盖地地发展工业和大搞城市建设，这是我国国力国情无法承受和行不通的。根本的路径还是要通过大大提升整个国家的城市化水平，最大限度地减少农民和农村，把农村和农业的发展纳入工业化、城市化和农业现代化的总体发展战略之中。所以，统筹城乡发展的实质内容是大力推进整个国家的工业化和城市化以及农业的现代化，重头戏在城不在乡。切不可以为统筹城乡发展就是把本该用于工业化和城市发展的资源搬到农村重新配置，由重城轻乡重工轻农转变为重乡轻城重农轻工。这是绝对不可以犯的历史性、方向性错误。贯彻城乡统筹方针要牢牢把握科学健康和可持续地推进工业化、城市化这一人类文明发展进步的必经之路和正确方向，要通过城乡统筹，走出一条符合中国国情、具有中国特色的城市化道路。

三、集约城市化——中国特色城市化道路的必然选择

符合中国国情、中国特色城市化道路的基本内容是什么？我们认为，就是全面深入地贯彻落实科学发展观，既遵循现代人类文明发展和世界各国实现现代化、城市化的一般规律，又充分反映和全面体现中国国情，能够最大限度地节约利用土地和其他自然资源的集约城市化。

根据集约城市化的思想理念，当前和今后一个长时期，我国城市化发展总体思路应该是重点发展大城市、特大城市和以大城市、特大城市为中心的城市群、城市带，积极发展中小城市，适量建设小城镇，逐步形成以大城市、特大城市和城市群、城市带为主体，以中小城市为辅助，以小城镇为补充的分工明确、功能互补、协调发展的现代化城市

体系。

城市，主要是大城市、特大城市，是工业化、现代化先进生产力的空间存在形式和社会组织载体。在工业化、现代化社会，经济的重心和生产力的精华主要集中在大城市、特大城市。因此，大城市是工业化、现代化的火车头，是支撑一国世界地位的栋梁。正因为这样，大城市的超前发展表现为世界城市化的一般规律。

我国从人口规模和土地面积上看都是一个世界性大国，我们也要建设世界一流的现代化国家。这就要求我们必须把建设一批大城市、特大城市作为我国城市化的首要战略任务。我们只有尽快建成一批具有强大实力的大城市和以大城市为中心的布局合理、分工明确、功能互补、相互支撑的城市群、城市带，才能构成一个能有效地参与国际经济分工和国际竞争的战略平台。没有这样一个战略平台，我们也就很难发展成为一个名副其实的世界性经济大国。

近年来发展小城镇的呼声很高，国家也相继出台了许多鼓励支持小城镇发展的政策措施。但是，我们认为我国不适宜过多发展小城镇。

首先，小城镇不是城市，不能把小城镇化当做城市化。小城镇在空间上是城市和农村之间的边缘地带。从城市化的发展历史过程看，小城镇是未来城市发展的起点，今天的小城镇将来有可能发展成为城市；从城市化的结果或现代城市体系看，小城镇是城市体系的末梢或边缘，对城市经济和生活起某种补充性服务功能。事实上，小城镇由于其规模小，容纳性窄，不可能具备现代城市综合性、社会化的资源聚集和经济辐射功能。因此，不能简单地把建设小城镇当做是推进城市化。城市化需要小城镇，但它远不是城市化的主体和主流。

其次，大量建设小城镇不符合中国国情。中国是世界上人口最多的国家，目前已超过 13 亿，不远的将来可能要达到 15 亿 ~ 16 亿，而中国的土地资源又极为稀缺，因此，如何最大限度地节省土地，提高土地的利用效率，是中国在现代化建设中必须高度重视并有效解决的重大问题。显然，小城镇的土地利用效率比城市要低得多。据专家测算，人均用地大城市、特大城市为 60 平方米，中等城市为 75 平方米，小城市为 100 平方米，而小城镇则在 450 ~ 550 平方米。另据资料，小城镇单位面积提供的 GDP 仅相当于全国城市平均水平的 1/3，相当于 200 万人口以上大城市的 3%。由此可见，如果主要依靠建设小城镇来推进“城市

化”，我国的土地利用效率将是何等低下！也很难想象，如果全国小城镇建设遍地开花，我们怎么能够守住 18 亿亩的耕地底线？

还有，也是极为重要的，随着人口增长和经济发展，我国的生态环境急剧恶化，许多重要战略资源日渐枯竭，而普遍展开的小城镇建设必将造成极大的环境污染和资源低效利用。又由于小城镇高度分散的布局，使得污染治理和资源综合利用的成本很高而收益却很低。目前全国建制镇近 2 万个，即使这些建制镇的一半建成小城镇，将来对我国生态环境和自然资源的压力也是难以设想的。

最后，大量建设小城镇会固化、强化我国现在不正常的“三元制”社会结构，严重扭曲城市化资源的有效配置。改革开放以来，我国逐渐形成了由城市经济、乡镇企业和农村农业经济构成的所谓“三元制”社会结构，这是在长期对农村农民实行歧视的城乡分割的制度环境下出现的必然结果。虽然乡镇企业的“异军突起”在很大程度上支撑了我国近 20 年的经济增长，但乡镇企业所造成的环境污染和自然生态资源的浪费与破坏也是非常严重的。况且，随着市场条件的变化，以低技术水平和高资源消耗为特征的乡镇企业早已遇到了严峻的挑战，面临着生存空间和产业产品结构的重大调整。在当前全球经济金融危机冲击下大量乡镇企业的倒闭更突出证明了这一点。从宏观战略上看，中国的城市化不仅要将在农业剩余劳动力转移到城市，而且也要逐步将广泛散布在农村的乡镇企业吸纳进城市。这样才能使目前的“三元制”社会结构向以城市经济为主体的现代城市化的一元社会发展。

作者单位：中共德州市委党校

工农二元与城乡二元： 二元经济概念的逻辑再解析

张 勇

一、工农二元与城乡二元：二元经济概念的双重表述

二元经济（Dual Economy）是发展经济学的核心概念之一，用于描述发展中国家国民经济的结构性差异。这一概念因为刘易斯的经典研究被广泛使用。刘易斯认为发展中国家国民经济系统由“资本主义”部门和“维持生计”部门，或者说“现代的”和“传统的”这两个部门构成，其中，前者以现代技术武装的、商业化程度高的、社会化大生产的经济成分为代表，边际劳动生产率较高，个人收入较高；后者以手工技术的、自给自足的经济成分为代表，边际劳动生产率相对较低，个人收入很低。

二元经济理论被介绍到中国后，二元经济的概念迅速被理论界接受。由于观察视角的不同，理论界关于中国二元经济结构的界定存在两种口径：一种是以农业和非农业的反差为基础，形成了工农二元经济的概念；另一种是以农业主要集中在农村，工业主要集中在城市的现实和巨大的城乡差别为基础，形成了城乡二元经济的概念。

应该承认，无论是工农二元经济，还是城乡二元经济，这两种表述方式都源于中国经济结构的基本现实。中国工农业和城乡之间的巨大差别使得“城乡二元经济”和“工农二元经济”两种表述都符合二元（Dual）的含义——两部分具有双重特点或本质。但是概念是思维的基本形式之一，是人们认识事物的基础要素。在社会科学研究中，概念是研究的逻辑起点之一。对于中国的二元经济，既然存在“城乡二元经