



◎ 张平军 / 著

统筹城乡 经济社会发展

TONGCHOU CHENGXIANG
JINGJI SHEHUI FAZHAN

国经济出版社

IA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

统筹城乡经济社会发展

张平军 著

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡经济社会发展 / 张平军 著. —北京:中国经济出版社, 2004.10

ISBN 7-5017-6661-4

I. 统... II. 张... III. 城乡建设-研究-中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 100217 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 朱祝霞 (010-68319283 13671032060)

责任印刷: 张江虹

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京市人民文学印刷厂

开 本: 850×1168mm 1/32 印 张: 8.5 字 数: 180 千字

版 次: 2004年10月第1版 印 次: 2004年10月第1次印刷

书 号: ISBN 7-5017-6661-4/F·5373 定 价: 19.80 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68341876 68341879 68353624

中国经济书店: 66162744 地 址: 西四北大街233号

目 录

前 言

第一章 统筹城乡经济社会发展的科学内涵

- 一 统筹城乡经济社会发展的理论依据 8
- 二 统筹城乡经济社会发展的客观要求 14
- 三 统筹城乡经济社会发展是缩小城乡差别 21
- 四 统筹城乡经济社会发展是促进生产力合理布局 44
- 五 统筹城乡经济社会发展是全面建设小康社会 52

第二章 统筹城乡经济社会发展的机制创新

- 一 统筹城乡要经济社会体制改革 62
- 二 统筹城乡要调整国民收入分配 64
- 三 统筹城乡要社会事业共同发展 69
- 四 统筹城乡要社会保障制度建设 72
- 五 统筹城乡要劳动力统一就业 84
- 六 统筹城乡要合理的产业布局 92
- 七 统筹城乡要规划好城镇基础设施建设 95
- 八 统筹城乡要协调好区域发展 99

第三章 统筹城乡经济社会发展遵循的原则

一 坚持政府主导改革推进	103
二 坚持整体规划配套建设	106
三 坚持城乡一体以城带乡	108
四 坚持因地制宜分类指导	110
五 坚持经济社会全面发展	118
六 坚持以人为本协调发展	123

第四章 统筹城乡经济社会发展的任务

一 实施城乡基础设施一体化发展	127
二 实施城乡区域经济一体化发展	130
三 实施城乡生态环境一体化建设	133
四 实施城乡工农贸一体化发展	140
五 实施城乡社会保障一体化建设	143
六 实施城乡劳力就业一体化进程	150
七 实施城乡教育一体化发展	156
八 实施城乡文化一体化建设	158

第五章 农业和农村自身要加快发展

一 加快实施农业结构的战略性调整	167
二 加快农业科技进步提高农业综合素质	170
三 加快农村职业教育提高农民素质	172
四 加快推进农业产业化与农村工业化进程	173
五 加快农村劳动力向非农产业转移	184
六 加快发展城乡市场建设与服务体系	194

第六章 统筹城乡发展走中国特色城镇化发展之路

一 城镇化发展的内涵	239
------------------	-----

二 城镇化发展的历程	241
三 城镇化发展面临的问题	243
四 城镇化发展的战略目标	245
五 城镇化发展的基本指导思想	250

参考文献

附录 努力促进城乡协调发展

后 记

前 言

统筹城乡经济社会发展是我们党在正确把握和分析我国经济社会发展中问题的基础上，遵循经济社会发展的规律提出来的重要课题。我国在实现国民经济持续快速增长的同时，其深层次的城乡二元经济结构没有完全突破，集中体现在城镇化^①严重滞后，城乡分割的政策、制度没有得到根本性纠正，城乡经济社会发展缺乏内在的有机联系，致使工业发展与城市建设对农村经济社会发展带动不强。过多的人口停留在农村、农村的经济社会发展滞后已成为制约我国国民经济持续快速发展的最大障碍，也是当前全面建设小康社会的难点。因此，要打破城乡分割的传统体制、以城带乡，以工促农、以工业化和城市化带动农业和农村现代化，形成城乡互动共进，共同发展的格局。

新中国成立后，为了加快我国的工业化进程，对工农

① 城镇化或称城市化是英文 urbanization 不同译法，城市（city）是由村庄（village）、镇（town）一步步演变而来的。在国际上通常提法是城市化。在我国城市系统包括市和镇两部分，它们都是国家通过一定法律程序设置的行政单位。因此城镇化或城市化在我国本质上是一致的。在本书中城镇化和城市化的名称各章节应用没有统一区分。

业实行不同的经济政策，对粮食等农产品实行统购统销的办法，通过工农业产品的“剪刀差”实行以农补工，使资源配置向城市、向工业倾斜。这有力地推进了工业化和城市化进程。但是这种城市和农村分割的政策也造成城乡“二元经济社会结构”，导致工农差距、城乡差距不断扩大。改革开放后，土地承包极大的解放了生产力，农产品大幅度增长极大地缓解了农产品的供应紧张状况，满足了人民日益增长的需求，但是国家忽视了对农业的投入，同时在农产品充足的时候也未及时调整农业产业结构，市场出现了卖难问题，农民增产不增收。从人口分布和地域空间看，农村是大头；但从国家的政策投资来看，倾向城市和工业；从经济总量看，城市仍是大头。城市居民和农村居民在收入、消费、福利和社会保障等各方面存在着巨大的差距。在当前新的经济社会发展阶段“二元经济社会结构”局限性日益突显。

因此，要加快城乡经济社会统筹发展，首先要从政策上调整国民收入分配结构，改变国民收入分配中的城市偏向，废除各种阻碍农村经济社会发展的制度，创造各种有利于农业、农村和农民发展的新机制。加大对三农财政支持投入的保护力度。加快农村公益性事业建设，建立城乡统一的财政支出体制，将农村的教育、医疗卫生、文化科技、社区建设、交通道路、水利、自然灾害防护、环保、生态等基础设施建设逐步纳入财政支出，先易后难、先急后缓，加快改变农村建设发展滞后的状况。

要加快农业和农村发展，必须继续加快推进农业和农村产业结构的战略性调整，以增强农业的市场竞争力、建

设现代农业为重点，推动优势产业向优势区域集中，大力发展特色养殖业、农产品精深加工业和营销业；大力培育设施农业、生态农业。加快提高农业产业化、农产品标准化和农民组织化水平。大力提升农业劳动力、生产率、科技贡献率和土地产出率，实现农业经济效益、社会效益和生态效益的最大化，着力形成以农业专业化生产和区域化布局为基础、农产品加工为主导的工农贸一体化的效益农业经济发展格局。

加快建立并完善农业生产资料市场体系及农业社会化服务体系。建立健全农产品质量标准检验检测管理体系。加快高新技术在农业中的应用，走劳动密集型与科技密集型相结合的发展路子。在推进农业产业结构的调整中，要充分调动农民的积极性，搞活土地使用权流转，按照自愿、依法、有偿的原则，积极推进家庭经营的专业化和规模化，大力发展龙头企业、农民专业合作社，加快形成农户的专业化生产与农业产业化经营相结合的新型双层经营体系。在结构调整中要把粮食安全生产放在更加突出的位置，推广高产优质的粮食品种，保护种粮大户，在种粮前把种粮补贴直接兑现到农户，做好粮食的收购、流通与储备工作，健全粮食安全保障体系。建立健全政府对农业发展的支持保护体系，构建农业发展基金制度，加强农业基础设施和生态环境建设，实现农业的可持续发展。

必须促进城市和农村相协调发展，发挥城市带动农村的作用。城市是人类文明的结晶，是社会进步的重要标志，城市在发展过程中，最能吸纳先进的生产力及其所蕴含的能量，大城市具有经济规模效益，而小城镇则是传递

大城市能量的点。因此，大城市和大工业的发展要带动小城镇和非农产业的发展，而小城镇发展则必须与农业产业化和农村工业化并进，这样才能在发展中相互协调，大、中、小并举。

根据经济社会发展规律，城市化水平接近 50% 时开始出现城乡一体化发展趋势，我国 2002 年的城镇化水平为 39.0%，在 21 世纪中叶（那时中国人口约为 16 亿）时将达到 50%，估计到那时城市可转移 6 亿左右农村人口，其中大城市只吸纳 4 亿农村人口，而剩下 2 亿多人则靠中小城市吸纳。目前我国城镇化与生产力水平和发达国家相比很低，而广大农村更低，分布在广大农村的小城镇在 1 万人以上的只占 8.4%，其余都在 1 万人以下，而建制镇中的非农业人口仅占 40%，城镇的集约型和规模型经济效益都还不高，且占地面积大，污染严重，吸纳农村剩余劳动力差。

因此加快城镇化建设、充分发挥城市对农村的带动作用是推动现代化的必然选择。在城市化建设中，不仅要防止规模过大和高标准的倾向，更要注重城市效益和区位优势及城市结构。大城市的发展要充分发挥市场的机制作用，塑造大城市特有的形象，创造走向国际化的软硬件环境，吸引国外资金、技术和人才，参与国际竞争。并让市场机制在人口乡城迁移、要素乡城集聚、产业乡城调整方面，发挥城市的带动功能作用。广大农村要提高农村经济的现代化水平，必须大力发展小城镇，对小城镇的建设发展必须要加以规范，纳入新型城市化道路中去。小城镇发展应以区域优势、人口集聚、农村工业化、农业产业化、

农村人口转移和接纳大城市的辐射为主，发展集约、高效、环境优美、经济带动性强的小城镇。国家要根据资源和生产力发展水平合理配置布局，加大对小城镇中的基础建设和公用设施的财政投入，要按照城乡一体化发展要求建设，提升城镇功能，增强城镇的集聚力和带动力，把城镇与农村作为一个有机整体，推进城乡一体化，形成城市与农村的相互促进、农业与工业联动、以城带乡、以工促农，使城乡经济与社会协调发展。

必须加快体制改革，消除障碍，建立有利于城乡共同发展的新机制。统筹城乡经济社会发展是一项全面建设小康社会的长期系统工程，贯穿于现代化建设的全过程，涉及到社会经济生活的各个方面，这就必须坚持继续深化改革，消除在发展中的各种障碍，加快推进城乡配套改革，形成城乡要素自由流动，建立有利于改变城乡“二元经济结构”、使城乡居民地位平等的城乡一体化发展机制，以促进城乡一体化发展。

一要打破城乡分割的户籍管理制度。建立以适宜生产力发展布局、稳定的就业岗位和长期居住条件为主的当地户籍管理制度。形成统一开放、竞争有序的劳动力市场和城乡一体的劳动力就业政策和服务体系，实现城乡劳动力的平等竞争。加强对农民就业技能的培训，促使农村劳动力向城镇第二、三产业转移，让农民在工业化和城市化进程中更新观念、提高素质、转变身份。推进城乡劳动力就业一体化进程。

二要建立城乡统一的教育体制和政策环境。要加强提高农村教育质量，改革现行的农村教育管理体制，增大农村的教育投入并要列入财政支出。大力推进农村免费义务

教育和学龄前教育，让每一个农村青少年都能享有平等的教育机会。在农村大力开展以农业技术、就业技能、法律知识等多层次、全方位的教育培训，全面提高农民素质，让他们享有与城市居民同等的教育。

三要加快建立统一的社会保障机制。在农村要以提高农村居民社会保障水平为重点，建立社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚等内容的农村社会保障制度。加快推进城乡职工基本社会保险进程。保障在企业务工农民享受基本养老保险、基本失业保险、基本医疗保险的权利。在农村建立以大病统筹为主的农村新型合作医疗制度和社区卫生服务体系。建立农村孤寡老人集中供养制度。建立失地农民的基本生活和养老保障制度。逐步实现农村社会保障与城镇居民保障制度相统一。

四要不断深化农村税费改革和财政分配。加快建立城乡一体税制，要对农业、农村、农民多给，少取，放活。深化农村财政体制改革，扩大公共财政在农村支出的覆盖面，在财政资金分配、政策和措施上要向农业和农村倾斜，增加对农村公共产品的供给，改善农村公共服务。深化土地征用制度改革，着力解决征地补偿标准偏低的问题，完善被征地农民的基本生活保障和就业，要把城镇化进程中已转城镇居民及时纳入城镇低保范围。

五要根据统筹城乡经济社会发展的需要，不断深化改革各级行政管理体制，消除不利于城乡一体化发展的体制障碍，精兵简政，组建有利于城乡一体化发展的高效办事综合部门，建立和完善城乡一体化的组织体系，为统筹城乡发展提供强有力的组织保障。

第一章 统筹城乡经济社会发展 发展的科学内涵

统筹城乡经济社会发展，是十六大报告中提出来的“五个统筹”之一，是用科学发展观来全面建设小康社会和实现现代化的根本指针。改革开放以来，我国经济社会发展取得了历史性的伟大成就，顺利实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到小康水平。但是，现在达到的小康还是低水平的，不全面的、发展很不平衡的小康，特别是农村发展缓慢，严重地影响着我国社会发展的总体目标的推进。因此，统筹城乡经济社会发展的实质是要实现城乡经济社会更快、更好的发展。在发展中要更加注重并加快农村发展，是解决新时期“三农”问题的新战略，是实现我国国民经济同步持续快速增长的大战略。

统筹城乡经济社会发展，其核心是，要适应经济社会发展已进入工业化中期阶段和城市化加快的新形势，要摒弃计划经济时代形成的先工业化和城市化、先城市建设后农村建设的城乡差别、城乡分割的二元经济社会结构和城市偏向的制度安排。努力缩小工农差别和城乡差别，实现城乡一体化发展。

其本质是，要树立以民为本、全面、协调的可持续发展观，把改善民生作为发展的第一要务，把普遍增加城乡居民收入、提高城乡居民生活质量和健康水平、改善生产生活条件和生态环境作为最重要的任务。把增进最广大人民群众的物质利益、政治利益、文化利益作为发展的根本出发点和立足点。把农村经济与社会发展纳入整个国民经济与社会发展全局之中进行统盘筹划。

其重点是，要通过发展战略转换、体制创新和制度政策的调整，把解决“三农”问题放到经济社会发展的优先位置，撤除城乡分割的樊篱，破除城乡二元结构，给城乡居民平等的发展权利，统筹城乡物质文明、政治文明、精神文明和生态环境建设，统筹解决城市和农村经济社会发展中出现的各种问题。

其目的是，要促进城乡各种资源要素和劳动力的合理流动与优化配置，不断增强城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，形成以城带乡、以工促农、城乡互进共促、协调发展的新机制，不断缩小城乡差距、工农差距和地区差距，实现城乡经济社会全面、协调的可持续发展。

一、统筹城乡经济社会发展的理论依据

历史发展到 21 世纪，世界形势发生了巨大变化，马克思主义和社会主义面临着严峻的挑战。马克思在《共产党宣言》中提出了“把农业和工业结合起来”的观点。恩格斯在《共产主义原理》和《反杜林论》中提出了

“城乡融合”的观点。为了解决在社会主义发展道路上的思想认识上存在的问题，进一步丰富和发展马克思主义，江泽民同志在党的十六大报告中又一次号召全党继续深化对共产党执政规律、社会主义建设规律和人们对社会发展的规律的认识。这个重大课题的一再提出，反映了当今时代发展的新要求，显示了中国共产党人的战略眼光，体现了马克思主义与时俱进的创新精神。其中，共产党执政规律、社会主义建设规律，都不能脱离人类社会发展规律。可以说，深化对人类社会发展规律的认识具有基础性的理论依据。

（一）社会主义理论和实践的探索

在社会主义发展的历史进程中，社会主义作为一种崭新的人类文明，必然是先进的生产力、先进文化和广大人民的根本利益融为一体的发展过程。对于这一问题的认识，首先我们必须把握它的主流或本质。应该说，在过去150多年的时间里，社会主义的理论和实践在探索实现人民的政治平等和当家作主，消灭人剥削人的制度，消除两极分化、贫富悬殊，建设新型的思想道德文化等方面，取得了巨大进步，也积累了丰富的经验。尽管世界社会主义在20世纪80年代末90年代初发展受到了巨大的挫折，但我国社会主义现代化建设所取得的举世瞩目的伟大成就，显示了社会主义在中国蓬勃发展的强大生命力和创造力，代表着社会主义的前途和希望，这是毋庸置疑的。但从世界发展的历史进程看，社会主义还处在实践和发展的初期。在我国这样一个经济文化比较落后的国家建设社会

主义，要经历一个漫长的社会主义初级阶段的发展过程。因此，我们要继承围绕“什么是社会主义、如何建设社会主义”^①这个根本问题，认真总结历史经验和世界变化的教训，认真总结我国社会主义革命、改革和建设中的正反两方面经验教训，既要坚持社会主义，又要进行社会主义改革，探索符合我国实际的社会主义发展道路，全面推进建设有中国特色的社会主义伟大事业。用科学发展观来指导社会主义经济建设和改革，促进我国全面推进现代化建设的发展。

（二）探索和研究“三农”问题的理论依据

农业是国民经济的基础，“三农”问题，是党和政府历来重视、社会各界极其关注的一个重大问题。党的十六大把解决“三农”问题摆在了国民经济和社会发展的位置，在中央经济工作会议上强调要把解决好“三农”问题作为全党工作的“重中之重”。马克思说：“超过劳动者个人所需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础。”^②这个结论无疑是普遍真理。把农业、农村、农民问题三者联系起来，作为一个整体，作为一个重大的理论和实践问题来研究和探索，这是由中国的国情和中国现代化进程中所遇到的特殊问题所决定的，是中国共产党人实事求是地解决发展中存在的问题的体现。

中国共产党领导中国人民所进行的八十多年的奋斗

① 《邓小平文选》第3卷，第116页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，第885页。

中，农业、农村和农民问题，始终是一个关系我们党和国家全局的根本性问题。新民主主义革命时期是这样，社会主义现代化建设时期也是这样。中国共产党在把马克思主义基本原理同中国实际相结合、实现马克思主义中国化的历史进程中，两次历史性的飞跃都是从农村发端的。在社会主义建设和改革开放新的历史时期，“三农”问题始终是中国共产党执政所关注的新问题。毛泽东同志指出“如果没有足够的粮食和其他生活必需品，首先就不能养活工人，还谈什么发展重工业？所以，重工业和轻工业，农业的关系，必须处理好”^①。因此农业是关系到国计民生的极大问题，以农业、轻工业、重工业为序的思想始终没有动摇过。邓小平同志强调：“中国有 80% 的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这 80% 稳定不稳定。”^②“农村不稳定，整个政治局势就不稳定，农民没有摆脱贫困，就是我国没有摆脱贫困。”^③ 中国的第二次革命，即波澜壮阔的社会主义改革也是从农村开始的。农村的联产承包责任制是中国农民的伟大创造，极大地解放了农村生产力，促进了农业生产的大发展。在改革开放的历史时期，江泽民同志讲：“九十年代经济如果出了问题，很可能出在农业上；如果农业出了问题，多少年缓不过来，整个经济和社会发展的全局就多少年受到严重影响。”^④ 因

① 《毛泽东选读》下册，第 721 页。

② 《邓小平文选》第 3 卷，第 56 页。

③ 《邓小平文选》第 3 卷，第 237 页。

④ 《江泽民在六省农业和农村工作座谈会上的讲话》，《人民日报》1992 年 12 月 28 日。