

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZOUXIANG 2020NIAN DE WOGUO CHENGXIANG XIEYITIAO FAZHAN ZHANLUE
走向2020年的我国城乡协调发展战略

孙久文等著



“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

走向2020年的我国城乡协调 发展战略

ZOUXIANG 2020NIAN DE WOGUO CHENGXIANG XIETIAO FAZHAN ZHANLUE

孙久文 等著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

走向 2020 年的我国城乡协调发展战略/孙久文等著.

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(中国经济问题丛书)

ISBN 978-7-300-11863-5

I. ①走…

II. ①孙…

III. ①城乡建设-发展战略-研究-中国

IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 042505 号

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

走向 2020 年的我国城乡协调发展战略

孙久文 等著

Zouxiang 2020nian de Woguochengxiang Xietiaofazhanzhanlüe

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2010 年 5 月第 1 版

印 张 20.125 插页 2

印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷

字 数 534 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目

的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



导 言

在人类发展的历史长河中，现代化是各个国家和民族不断追求的一个过程，而当代的现代化是人类依靠科技进步实现从农业社会进入工业社会的一个漫长的过程。西方国家的这个过程，走了 200 多年，我国的工业化在新中国成立时才刚刚起步，真正进入这个过程，是 1978 年的改革开放之后，到现在为止整整走过 30 年的时间。

一、研究的目标和价值

我国改革开放和实现现代化进程是由市场化、工业化和城市化三个系统共同支撑的，当我国的市场体系和新型工业化道路初步确立以后，城市化对实现我国的社会转型就更具有决定性意义。在改革开放的初期，我国的城市化率很低，城乡协调发展

的主要矛盾在于城市发展的滞后。研究者们普遍注意到城市化滞后于工业化的现象，提出了用农村工业化、农村城市化和优先发展大城市的发展战略来解决这个问题。如果这“三大战略”能够真正做到“三箭齐发”，中国的城乡协调发展可能就不成为问题了。然而，正是基于这种情况，大城市的发展后发先至，城乡协调发展问题浮出水面。

目前城乡失调的表现是：在城市方面，工业化加大了对土地的需求规模，社会总资本在城市的集中使二、三产业发展加速，科技含量提高，创新步伐加快。在农村方面，由于人均农业生产资源的数量有限，缺少科技支撑的农业已经无法适应农民收入提高的要求，广大农村与城市之间在财富创造、生活质量、社会保障等方面差距扩大，二元结构十分明显。所以，我们必须抓紧研究城乡协调、工农协调问题，探寻一条促进我国经济可持续发展的工业反哺农业、城市支持农村、城乡良性互动的道路，这是国家建设和谐社会需要。

在中共十七届三中全会上，中央提出了到 2020 年农村改革发展的基本目标和任务：解决农村问题的目标是城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立；解决农业问题的目标是现代农业建设取得显著进展，农业综合生产能力明显提高，国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障；解决农民问题的目标是到 2020 年农民人均纯收入比 2008 年翻一番。

随着我国国民经济持续增长和国家综合实力加强，城乡协调发展作为 21 世纪中国实现和平崛起、迈向现代化的重大发展战略，目前已经进入了关键时期。在这样一个时期研究城乡发展的问题，具有重大的理论价值和很强的现实意义。

第一，研究城乡之间、工农之间协调发展十分必要。

城市与农村是相互依存的地域空间景观构成，工业与农业是相互依存的产业构成，两者在我国经济生活中扮演着不同的但都十分重要的角色。通过城乡协调发展，不断缩小城乡差距，是我国长期



以来国家安定团结、经济繁荣稳定的前提。

1978—2008年的改革开放30年中，中国经济飞速进步，国家总体实力迅速壮大，正在和平崛起为世界的主要大国之一。然而，我们发现，城乡失调正成为2020年之前我国发展进程的主要障碍。

改革开放30年来，城市在我国经济社会发展中的地位和作用越来越重要，成为人们关注的热点。在城市繁荣发展的同时，“三农”问题突出，工农差距、城乡差距扩大，城乡关系失调，城市与区域发展脱节。这些情况充分显示，城乡协调发展是新时期中国构建和谐社会的突出矛盾之一，中国走城市与农村协调发展的道路势在必行。

第二，研究解决城乡失调问题的途径是构建和谐社会的重要内容。

我们看到，实现城市化不是孤立的，要达到我国的社会转型，城乡共同发展是核心，协调发展是关键。我们所面临的一系列城乡失调问题，客观上阻碍了城市与农村的协调和一体化发展，进而还会造成经济及环境的损失，如资源配置的低效率、产业竞争力的下降、城市和农村企业组织结构的不合理、城市和农村的非可持续发展，以及城市内合理的城市体系难以形成，等等。

通过从战略高度来研究城市与农村的协调发展，寻求缩小城乡发展差距、城乡居民收入差距的有效途径，探讨解决城乡发展失衡、工业强势与农业弱势、大规模农村剩余劳动力进城和农民土地等方面问题的可行对策，架构我国不同类型区域城乡一体化和区域发展的高效模式，可以为有关决策部门的正确决策提供科学的参考依据。

第三，我国目前总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。

胡锦涛总书记在十六届四中全会提出了“两个趋向”的重要论断，即在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性倾向的，但在工业化达到相当程度后，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，也是带有普遍性倾向的。在 2004 年的中央经济工作会议上，胡锦涛总书记又明确提出，我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。为了抑制城乡差距，逐步改变城乡二元结构，实现城乡协调发展，党的十六届三中全会明确提出了“五个统筹”的重要思想和方针政策。在党的十七大报告中，更是将其列入建设中国特色城市化道路的重要内容。

2008 年我国的国内生产总值达到 300 670 亿元，比上年增长 9.0%。从各产业看，第一产业增加值 34 000 亿元，占国内生产总值的比重为 11.3%；第二产业增加值 146 183 亿元，占国内生产总值的比重为 48.6%，第三产业增加值 120 487 亿元，占国内生产总值的比重为 40.1%。按照国家统计局公布的 2008 年底人民币汇率为 1 美元兑 6.834 6 元人民币，我国已经达到人均 GDP 3 000 美元的大关。从我国的经济规模和水平来看，现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。

二、本书关于我国城乡协调发展的核心观点

到 2020 年，我国城乡协调发展的总体战略构想，其基本的思路是遵循十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干问题的决定》提出的基本范式，在城乡经济社会发展一体化制度、土地利用、城乡规划、产业发展、基础设施建设、公共服务、劳动就业、社会管理等方面实现统筹发展。

从城乡协调发展的基本取向判断来看，本书提出以下核心观点。

第一，顺应我国改革开放 30 年形成的、符合国际发展潮流的国家实现城镇化和工业化的大战略，构建协调的城乡发展架构。

实现城镇化和工业化的互促与协调是我国经济社会发展的基本



目标，也是贯穿发展始终的大战略。虽然当前城镇化发展中出现了一系列问题，有些问题甚至很严重，是影响发展的根本性的问题，但我们仍然不宜否定国家实现工业化和城镇化的大趋势。鉴于对我国城镇化问题的这个基础性的判断，我们主张从促进城镇化继续向前发展的思路去解决当前我国城镇化进程中的若干关键的突出问题，包括区域中心城市扩张过快的问题、城乡发展的不协调问题、局部地区城镇化与工业化不相协调问题、城镇化发展过程中的区域土地资源和环境约束日趋强烈问题、大规模人口跨区域流动造成大量的农民就业和社会保障问题等。解决了这些问题，城镇化进程将会更加健康、稳定、持续地发展。

这种判断是基于以下理由：首先，全国大部分地区处于产业结构重型化明显、资源需求猛增、环境压力加大、人口向各级城市集聚的发展阶段。在这样的大背景之下，解决城镇化问题的关键是实施综合配套改革，走出一条资源环境集约、人口有序流动、社会秩序良好的健康平稳的城镇化道路。其次，我国地域辽阔，各地区资源承载力和环境容量差异大，并且各地经济发展所处的历史阶段不同，因此各地城镇化的速度和道路不应该搞一刀切，而要依据区域现状和趋势，探求适合本地发展的特色区域城镇化道路。再次，城市群是经济活动空间演变到新的历史阶段的产物，与增长极、点轴等相比，它具有要素集聚效率高、分工协作好、资源流动性强等特点。为此，鼓励人口向现有的城市群适度集中，不仅节约大量资源，还促进国民经济总体效率提高。最后，城乡一体化是我国城镇化体制机制改革的方向，其核心是提供均等化的公共服务，而这方面城乡之间的差距还很大，不是在短期内就可以缩小的。我们要防止在实现城镇化问题上的冒进思想，控制城镇化的速度，腾出时间来把城镇化过程中产生的各类问题解决好。

第二，坚持“十一五”规划提出的实现城镇化的基本目标，走“又好又快”的城乡协调的发展道路。

早在 20 世纪 90 年代，国家就提出了实现城镇化的目标规划或

设想。国家“十一五”规划制定的城镇化目标是，到 2010 年城镇化率达到 47%，城镇人口年均增长 4%；继续坚持大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路，提高城镇综合承载能力，积极稳妥推进城镇化，逐步改变城乡二元结构。继续推进城镇化进程和提高城镇化的质量是重点，体制机制改革依然是我国城镇化的核心内容，这充分说明我国城镇化涉及面广、机制复杂和模式多样。我们认为，近年来城镇化率每年提高 1.2~1.3 个百分点，超出了我国经济发展的承受能力。例如，2006 年城镇化率提高 1.3 个百分点，意味着要新增 1 700 万就业人口，而当年新提供的就业岗位只有 1 200 万个。

如果我们以 2006 年的 43% 的城镇化率为基准，到 2020 年只要每年把城镇化率提升 0.6% 多一点就可以超过 50%。而 0.6% 的城镇化率提升速度，正好是美国在城镇化实现最快时期的速度。如果城镇化率每年提升到 1.0% 多一点，就可以达到 60%。而 1.0% 的城镇化率提升速度，是我国 1996—2006 年的城镇化实现速度。所以，0.6%~1.0% 的城镇化率提升速度是未来时期的适宜速度。

正如 GDP 的增长速度要适当，城镇化速度也要适度，也要防止过快。同样，城镇化率也是一个综合的指标，不能只从城市人口这个指标去衡量。要关注各项约束条件的情况，要贯彻“又好又快”的原则，防止虚假城镇化。正确理解城镇化的“快”和“好”，避免走入城镇化误区。更进一步地讲，“快”是有条件的，城镇化速度要遵循经济发展规律和资源环境的承载能力，同时“快”也是有区别的，一些地区经济发展快，就业岗位多，城镇化速度可加快些；“好”是指城镇化除了城市空间的扩大、城市人口增加和城市设施完善外，还需要城市现代化水平的提高，城市居民平等享受现代化带来的成果，城市居住环境质量不断提高，城市社会治安稳定有序。

第三，在城乡协调发展条件下，贯彻“五个统筹”的基本模式是集约型的城镇化和农村的社区化。



城乡协调涉及城镇和乡村。对城镇发展，我们主张实现集约型的城镇化。集约型城镇化是低成本的城镇化，消耗资源少、制度性耗费少和集聚成本低。集约型城镇化是节约型的城镇化，从源头上抑制对土地资源的过度需求，可以有效地协调城乡土地利用，将城乡产业布局、人口分布、土地承载力等统筹考虑，避免因过度开发而造成大量土地闲置或者低效利用以及延伸出的征地、失业等问题。集约型城镇化是城乡统筹的城镇化，关于城乡产业发展，我们主张城乡要有明确的产业分工，使工业化和城镇化相互促进，实现人口向城市集聚和促进产业结构升级；关于城乡社会发展，在完善农村社会保障的同时，农村剩余人口进城就业和落户，共享工业现代化带来的成果，获得与市民平等的待遇。集约型城镇化是区域发展的城镇化。每一个区域都有各自的特点，区域化是我国城镇发展的客观现实。所谓“以大带小”和“促进大中小城市和小城镇协调发展”，只有放到具体的区域内才可能实现。要依据区域的自然地理状况、经济发展基础、人口规模和区域定位，确定每一个地区的城市规模结构，把大中小城市和小城镇协调发展落实到具体的区域。

对于农村发展，我们主张建设现代社区化的村庄的观点。现在大部分农村，仍然是以农业生产方式为基础的规模较小、结构比较简单的原始的社区，它的形成伴随着原始农业的出现和人类的定居。原始农村社区具有三个显著的特征：一是农业生产是农村居民赖以谋生的主要方式和主要职业；二是人口密度低，人口聚居的规模小；三是家庭具有更多的功能，社会结构比较简单，血缘关系比较浓厚。我们主张的现代化社区建设，是在这种原始社区基础上的现代化改造。理想的农村社区，应当是现代城市社区在农村的复制：以居住功能为主体，涵盖了社会保障、医疗、教育、服务和人口管理的统一体；伴随着交通的发达，生产性功能与生活性功能不再严格重叠，在土地初次分配（承包）之后，社区就不再扩大宅基地的范围，也就没有义务为社区的居民提供承包土地。



三、本书的总体框架

通过准确把握我国城乡关系的现状，深入分析现阶段我国工业和农业的发展特征，弄清我国产业结构的变化趋势，研究城乡互动和工农互促的可能性和必要性，提出实现城乡互动和工农互促的基本构想和基于城乡经济社会发展水平的均衡化、城乡居民各项权利的均等化和公共物品共享基础上的城乡一体化的最终目标，确定 2005—2020 年之间的战略方向。在研究不同区域特点的基础上，构建我国城乡互动和工农互促的四种区域模式，最后系统提出相应的政策建议和具体对策。

(1) 主要方法和预期任务

在城乡失调的态势下，我们必须及时地将单一的城市化战略，转变为工业反哺农业、城市支持农村，走城乡互动、工农互促的城乡协调发展道路上来，实现城乡一体化。我们面临的主要任务是减小城乡贫富差距，推进城乡社会公平，加大城市对农村的财政转移支付力度，从政策、教育、科技、资金等方面实施全方位的反哺。我们的研究将循着从理论到实践再到对策的路线进行。

由于城乡系统的复杂性，城乡互动、工农互促的研究需要统筹考虑城乡社会经济内涵，考虑城乡资源和环境的现实状况，我们在本课题研究中采用理论与实践相结合、规范研究与实证研究相结合、定性研究与定量研究相结合的研究方法，侧重于问题研究的前瞻性，致力于建立城乡互动、工农互促的总体构想和区域模式，争取在理论架构上和对策建议上有较大的突破。

研究的预期任务，是分析我国目前城乡关系的现状，评估城乡差距，找出动力机制；提出工业反哺农业、城市支持农村，走城乡互动、工农互促的协调发展道路的基本设想；预测 2020 年我国城乡协调的目标，构建城乡协调的区域模式，提出城乡经济社会发展

水平的均衡化、城乡居民各项权利的均等化和公共物品共享基础上的城乡一体化的实现对策。

(2) 框架结构

我们按照图 0—1 设计的框架,展开各项研究。

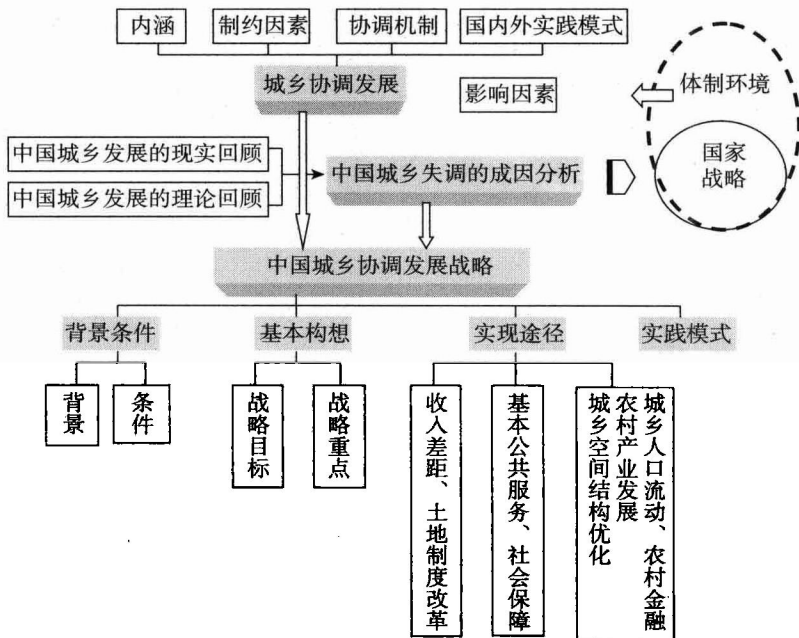


图 0—1 框架结构



目 录

第 1 章	城乡协调发展的理论和模式	1
	1.1 城乡协调发展的理论研究	1
	1.2 城乡协调发展的经典模式	17
	1.3 城乡协调发展的概念与城乡 一体化模型	27
第 2 章	我国城乡发展的进程、问题及 未来选择	39
	2.1 我国城乡发展历程的回顾	39
	2.2 改革开放以来城乡发展取得的 成就	47
	2.3 我国城乡发展中面临的几个突 出问题	58
	2.4 城乡发展问题产生的原因 分析	76
第 3 章	我国城乡协调发展的综合评价	78
	3.1 我国城乡协调发展综合评价指标 体系的构建	78

	3.2 全国城乡协调发展水平综合评价·····	87
	3.3 省域城乡协调发展综合评价·····	98
第 4 章	我国城乡失调的社会、经济根源·····	105
	4.1 城乡失衡的战略根源·····	105
	4.2 城乡失调的体制根源·····	111
	4.3 城乡失衡的发展模式根源·····	122
	4.4 城乡发展失衡的政策根源·····	126
	4.5 我国城乡协调发展的制约因素·····	134
第 5 章	我国实施城乡协调发展的战略构思·····	150
	5.1 实施城乡协调发展战略的背景条件·····	150
	5.2 我国城乡协调的动力机制·····	162
	5.3 城乡协调发展战略的基本构想·····	175
	5.4 我国到 2020 年实现城乡协调发展的 基本范式·····	185
第 6 章	统筹城乡居民的收入水平·····	189
	6.1 城乡居民收入差距的变动过程·····	189
	6.2 影响我国城乡收入变动的主要因素·····	204
	6.3 中国城乡收入差距的实证分析·····	208
	6.4 我国城乡收入差距的趋势预测·····	217
第 7 章	综合配套改革与完善城乡反哺土地制度建设·····	225
	7.1 统筹城乡综合配套改革·····	225
	7.2 我国城乡土地制度的现状与改革方向·····	231
	7.3 城乡反哺的土地制度政策设计·····	237
	7.4 我国农村土地制度改革的若干选项·····	241
	7.5 综合配套改革中的社区改造·····	251
第 8 章	解决我国城乡发展中的人口迁移·····	258
	8.1 城乡人口迁移的影响因素·····	259
	8.2 农村劳动力流动的规模和影响·····	269
	8.3 我国人口城乡迁徙中的农民工问题·····	283



第 9 章	解决农村工业化和产业发展问题	291
	9.1 农村工业化的作用和实践模式	291
	9.2 我国农村工业的发展历程和演变方向	300
	9.3 我国农村产业的发展战略	314
	9.4 统筹城乡的工业发展模式案例	318
第 10 章	城乡统筹的社会保障和户籍制度	334
	10.1 我国城乡社会保障制度的现状与问题	335
	10.2 建设城乡统筹的社会保障制度的分析	342
	10.3 建设城乡统筹社会保障制度的思路与措施	349
	10.4 城乡统筹中的户籍制度改革	366
第 11 章	实现城乡基本公共服务的均等化	378
	11.1 城乡基本公共服务的构成	378
	11.2 我国城乡基本公共服务差距分析	384
	11.3 城乡基本公共服务均等化过程中的 标准建设	393
	11.4 实现城乡基本公共服务均等化的政策路径	401
第 12 章	建立协调发展的城乡空间结构	410
	12.1 我国城乡空间结构演变的过程	410
	12.2 我国城乡空间结构的预测	416
	12.3 农村城市化的空间形态	425
	12.4 实现城乡空间结构优化的途径探讨	431
第 13 章	统筹城乡的金融体系和农村组织建设	450
	13.1 农村金融体系的现状	450
	13.2 农村金融有效供给不足的原因分析	462
	13.3 统筹城乡发展的金融体系建设措施	473
	13.4 农村组织建设	478
第 14 章	国外城乡协调发展的经验及其对我国的借鉴	487
	14.1 欧盟国家城乡协调发展的经验及其借鉴	487
	14.2 日本经验及其对我国的借鉴	501