



科学发展观丛书

国家重点图书马列主义研究著作出版规划项目

# 统筹城乡发展

科学发展观丛书编委会 编



NLIC2970869402

党建读物出版社



科学发展观丛书

国家重点图书马列主义研究著作出版规划项目

# 统筹城乡发展

科学发展观丛书编委会 编



NLIC2970869402

党建读物出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展 / 科学发展观丛书编委会编. — 北京:  
党建读物出版社, 2012. 9  
(科学发展观丛书 ; 1)  
ISBN 978 - 7 - 5099 - 0279 - 0

I. ①统… II. ①科… III. ①城乡建设—经济发展—  
研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 253638 号

### 统筹城乡发展

TONGCHOU CHENGXIANG FAZHAN

科学发展观丛书编委会 编

主编: 段应碧

责任编辑: 刘海湘 责任校对: 张学民 装帧设计: 孙宇

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街6号 邮编:100052 电话:010-58587631 / 7681)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

880 毫米 × 1230 毫米 32 开本 13.375 印张 330 千字

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0279 - 0 定价: 54.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-58587660)

## 前 言

中国是当今世界上城市化水平较低、农村总人口最多和农村人口比重相当高的发展中国家,农村发展是中国发展的关键。一方面,城市的发展离不开农村的支撑,农业剩余的扩大是城市得以不断发展壮大的经济根源。同时,仅靠城市发展解决不了中国农村问题,城市发展并不构成农村发展的充分条件,它只是农村发展的必要条件。另一方面,过去的发展实践也让我们认清了另一个道理,那就是从农业和农村内部来寻求解决农村发展问题的根本出路也是不可能的,就农业谈农业,就农村谈农村,在不改变农村基本格局的前提下谋求农村有限的发展与进步的传统思路的根本缺陷在于,割裂了农业、农村、农民问题与社会其他单元的有机关联,把“三农”问题作为一个孤立的系统单独加以研究,因而无法实现农业与工业、农村与城市、农民与市民之间的良性转换与互动发展。从20世纪50年代开始,中国的城乡发展就是行驶在两条不同轨道上的车:在城市发展问题上,有10多种制度长期将农民拒之门外,关起城门搞建设,造成城市化进程缓慢,城市发展活力不够,劳动力短缺,即使是在80年代体制改革以后,虽然赋予了农民自主择业的权利,但事实上许多的城乡壁垒依然存在,与之相对应,农村发展强调“就地消化”和“就地转移”,“离土不离乡”的农村

工业化模式,然而这些并没有能够解决中国的农村发展问题。

中国的城乡发展不可能在各自封闭的系统中进行,因为它不单纯是城市系统或者农村系统孤立运行的结果,城市和农村是一个相互依赖的有机整体。相关研究表明,中国的农村兴衰与城市兴衰具有十分重要的相关关系,1959—1962年和1966—1976年两个时期,城市的发展随农村经济的两度衰落而处于停滞状态,20世纪50年代的前半期和80年代以后,农村经济的两度好转,城市的发展也处于兴盛阶段。因此,一个完整的中国城乡发展战略应该是将农村和城市共同纳入工业化和城市化框架之中,形成城乡互补、联动发展和共同繁荣的协调格局。

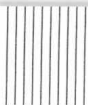
统筹城乡发展是指在坚持市场机制在资源配置中起基础性作用的条件下,充分发挥政府宏观调控的作用,打破相对发达的城市和相对落后的农村相互分割的壁垒,逐步实现生产要素的合理流动和优化组合,促使生产力在城市和农村之间合理分布,求得城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小城乡差别。无论在城乡发展的思想观念上,还是在城乡发展战略、发展方向、发展重点和发展政策制度的设计安排上,都不能孤立地、静止地、片面地而应全面地、动态地、辩证地考虑城乡关系的各个层面、各个环节,以城乡一盘棋的理念,科学地把握和处理好城乡发展中客观存在的诸多矛盾和问题,以推动城乡协调发展,努力实现城乡共同进步、共同繁荣。“发展”是目的,“协调”是关键,“统筹”是手段。

城乡一体化最终目标的实现是一个漫长的过程,需要循序渐进,只有做好城乡开通、城乡协作、城乡统筹,才能逐步走向城乡融合。在过去相当长的历史时期里,我国存在着现代化的工业和城市与传统的农业和农村并存的二元经济结构特征,并在城乡分割的制度作用下,二元经济的运行机制凝固化,形成了“城市—工业,农村—农业”的“二元社会”模式。自党的十一届三中全会以来,随着经济的发展和城乡改革的深入,二元结构的弊端日益凸

显,探索一条城乡协调发展的新道路,成为我国当前一项重大的理论和实践课题。

统筹城乡发展的难点不在城市,而在广大农村。中国社会主义现代化建设发展的实践证明,哪一时期我国比较好地解决了“三农”问题,哪一时期我国国民经济的发展就比较顺利,社会就比较稳定。关于解决“三农”问题的重要性,邓小平同志早在1984年就曾作出精辟的论述:“从中国的实际出发,我们首先解决农村问题。中国有百分之八十的人口住在农村,中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮,没有农村这一稳定的基础是不行的。”党的第三代领导集体对这一问题认识也是十分清醒的。1995年党的十四届五中全会明确指出:“把农业放在国民经济发展的首位。”1998年党的十五届三中全会再次重申:“始终把农业放在国民经济发展的首位。”2001年第九届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,将城乡结构调整作为我国国民经济结构性调整的三大内容之一加以确认,提出:“加强农业基础地位,促进农村经济全面发展。”为此,“要始终把农业放在发展国民经济的首位,保证农村在提高整体素质和效益的基础上持续、稳定发展,农民收入较快增长”。2003年党的十六届三中全会提出了“五个统筹”的战略要求,确立了新时期党和国家的科学发展观,城乡关系问题再次成为焦点,统筹城乡发展摆在了“五个统筹”的首要位置。2007年党的十七大再次提出,必须坚持统筹兼顾。要统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放。

本书在谋篇布局上依然遵循“提出问题—分析问题—解决问题”的总体思路,体现“政府在解决城乡关系问题上是有作为的”、“统筹城乡发展的难点不在城市,而是在广大农村”,“农村也是全面建设小康社会和现代化的难点”、改变城乡二元经济结构



是我国经济社会发展的根本性任务等重要思想,关注农村土地制度、乡镇企业发展、农村扶贫、城镇化的道路选择、城中村、城乡结合部、生态安全等相关问题。

全书由八章构成。第一章介绍统筹城乡发展的提出及其内涵和意义;第二章对应工业化过程,对城乡关系的历史进行了回顾,并对后工业化社会的城乡关系进行展望;第三章从两大思想体系介绍统筹城乡发展的相关理论;第四章阐述了统筹城乡发展的现实依据;第五章介绍我国已有的统筹城乡发展的实践模式,并从理论上加以总结;第六章是对国外统筹城乡发展模式的介绍和借鉴;第七章提出统筹我国城乡发展的战略部署及其应遵循的原则;第八章从加强和完善农村各项基本制度、加快转变农业发展方式、加快实现城乡公共服务均等化等几个方面提出统筹城乡发展的对策措施。

# 目 录

前 言 .....	( 1 )
<b>第一章 统筹城乡发展的提出及内涵 和意义 .....</b>	<b>( 1 )</b>
第一节 统筹城乡发展的提出 .....	( 1 )
第二节 统筹城乡发展的内涵 .....	( 20 )
第三节 统筹城乡发展的意义 .....	( 24 )
<b>第二章 城乡关系的历史考察和展望 .....</b>	<b>( 40 )</b>
第一节 漫长的前工业化时期的城乡 关系——古代城市和农村 .....	( 40 )
第二节 工业化过程中的城乡关系 .....	( 45 )
第三节 后工业化时期的城乡关系 ——城乡融合(城乡一体化) .....	( 56 )
<b>第三章 统筹城乡发展的理论依据 .....</b>	<b>( 60 )</b>
第一节 马克思主义关于城乡协调 发展的思想 .....	( 60 )
第二节 西方经济学对城乡协调发 展的相关论述 .....	( 90 )



<b>第四章 统筹城乡发展的现实依据</b> .....	(129)
第一节 我国城市发展 .....	(129)
第二节 我国农村发展 .....	(142)
第三节 我国城乡发展的失调 .....	(167)
<b>第五章 统筹城乡发展模式及理论方案总结</b> .....	(186)
第一节 统筹城乡发展模式 .....	(186)
第二节 统筹城乡发展的理论方案总结 .....	(219)
<b>第六章 国外统筹城乡发展的模式及对我国统筹 城乡发展的启示</b> .....	(248)
第一节 国外统筹城乡发展的模式 .....	(249)
第二节 对我国统筹城乡发展的启示 .....	(273)
<b>第七章 统筹城乡发展的战略部署及应遵循的原则</b> .....	(279)
第一节 统筹城乡发展的战略部署 .....	(279)
第二节 统筹城乡发展应当遵循的原则 .....	(283)
<b>第八章 统筹城乡发展的对策措施</b> .....	(292)
第一节 深化农村改革,加强和完善各项基本制度 .....	(293)
第二节 大力发展现代农业,加快转变农业发展 方式 .....	(322)
第三节 加强农村基础设施建设和社会事业发展, 加快实现城乡公共服务均等化 .....	(351)
第四节 统筹城乡发展案例 .....	(382)
<b>参考文献</b> .....	(398)
<b>后 记</b> .....	(409)

# 第一章 统筹城乡发展的提出 及内涵和意义

新中国成立以来,为快速推进工业化,我国实施优先发展重工业战略,实行城乡差别政策和城乡分割体制,进而形成城乡二元结构,导致城乡差距不断拉大,产生一系列严重的社会经济问题。2010年中央一号文件,把加大统筹城乡发展力度作为重要主题,与时俱进地提出了统筹城乡发展的新要求。城乡统筹发展是贯彻落实科学发展观的主要内容,是构建城乡一体化新格局的根本途径,是加速新农村建设、全面实现小康的内在要求。

## 第一节 统筹城乡发展的提出

新中国成立后,我们党和政府非常重视城乡关系的处理,对于城乡发展有着深刻的认识。

### 一、党的三代领导集体关于城乡发展关系的科学论断

从新中国成立初期到改革开放前近30年时间里,毛泽东根据当时中国国情和国际形势,制定了区域经济均衡发展战略,即把生产力落后的内地作为经济建

设的重点,通过生产力的均衡布局,缩小沿海与内地的差距,追求地区的同步发展和自成体系。所谓均衡发展战略是指在一国内部各地区均衡布局生产力,谋求各地区经济的均衡增长。其特点是公平优先,有利于区域经济稳定增长,减少区域间的冲突和摩擦,保持社会稳定。但是容易出现平均分配资源和分散力量的后果,往往以牺牲投资经济效益为代价,致使整个国民经济发展速度放慢,区域产业结构转换率降低。

区域经济均衡发展战略提出的背景:

### 1. 生产力畸形布局的现实国情

新中国成立初期,旧中国遗留下来的经济基础十分薄弱,生产力分布畸形,工业偏集于东南一隅。据统计,全国工业总产值77%以上集中在占国土面积不到12%的东南沿海狭长地带,而占国土面积68%的西北、西南和内蒙古广大地区,工业总产值仅占全国的9%。

### 2. 国防安全的客观需要

新中国成立后,我国所处的国际环境比较紧张,周边战事和争端不断。因此,我国在选择区域经济发展战略时,将备战因素放在首要位置。1964年6月,毛泽东在中央工作会议上指出,只要有帝国主义存在,就有战争的危險,因此,要搞三线工业基地的建设。

### 3. 马克思主义经典作家均衡理论的深远影响

从理论依据和指导思想上看,马克思主义经典作家的有关论述以及在社会主义实践中形成的传统区域经济发展理论,具有极大的影响力。在《共产党宣言》中,马克思、恩格斯曾指出:“把农业和工业结合起来,促使城乡之间的对立逐步消灭。”<sup>①</sup>之后,恩格斯在《反杜林论》中又进一步指出:“大工业在全国的尽可能平衡

---

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第273页。

的分布,是消灭城市和乡村的分离的条件”<sup>①</sup>。

毛泽东同志充分肯定农民在中国革命和建设中的主力军地位,始终抓住并创造性地解决了中国革命的基本问题——农民问题,从而找到了民主革命的主力军,成功地开辟了农村包围城市的革命道路,赢得了农民,赢得了民主革命的胜利。

1949年10月新中国成立后,尽管“党的工作重心由乡村转到了城市”,但我们党并没有“丢掉乡村,仅顾城市”<sup>②</sup>。恰恰相反,毛泽东仍以极大热情关注着新形势下的农民问题,仍然把农民视为社会主义革命和建设的主力军。他说,中国的主要人口是农民,革命靠了农民的援助才取得胜利,国家工业化又要靠农民的援助才能成。毛泽东提出了要“善于调剂城市和乡村的关系”。他在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中提出了“统筹兼顾,适当安排”的方针,“统筹兼顾”就是对全国人民(指城乡居民)的统筹兼顾;“适当安排”是从“统筹兼顾”出发,对于粮食、灾荒、就业等问题,就当时当地的实际可能条件,同各方面协调,作出各种符合实际的安排。因此,他要求工业和农业必须互相依存、互相制约、协调发展。

以毛泽东为代表的中国共产党人,在认识和处理农民问题上积累了许多成功的经验。概括起来,主要有以下几个方面。

(1)党必须始终代表农民的利益,为农民的利益而斗争。农民最讲实际。他们往往以物质利益作为判断是非、优劣的主要尺度,决定自己对革命的参与和拥护程度。毛泽东同志在延安曾对斯诺讲到:谁赢得了农民,谁就赢得了中国;谁解决了农民的土地问题,谁就赢得了农民。

(2)建立和巩固工农联盟,从根本上保障农民的地位和利益。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第20卷,人民出版社1971年版,第321页。

<sup>②</sup> 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1427页。



毛泽东高度重视工农联盟在中国革命和建设中的地位。他说：“人民民主专政的基础是工人阶级、农民阶级和城市小资产阶级的联盟，而主要是工人和农民的联盟，因为这两个阶级占了中国人口的百分之八十到九十。”<sup>①</sup>

(3)组织和引导农民走集体化道路，是教育和改造农民的主要途径。

(4)必须正确处理积累和消费的关系，认真贯彻“三兼顾”方针。对于国家的税收、合作的积累、农民的个人收入这三方面的关系，必须处理适当，经常注意调节其中的矛盾。

(5)必须树立农业、农村和农民“三农”一体的思想，始终坚持以农业为基础、农民为主体、农村工作放在一切工作首位的总政策。“城乡必须兼顾，必须使城市工作和乡村工作，使工人和农民，使工业和农业，紧密地联系起来”。要求全党都要研究农业、大办农业，把农业工作放在一切工作的首位。

“共同富裕”是邓小平领导中国改革与发展进程中再三强调必须坚持的社会主义根本原则之一，是邓小平理论科学体系的基本支柱。

邓小平是我国改革开放的总设计师，邓小平理论科学体系的灵魂和精髓是解放思想，实事求是，以改革开放为动力，在大胆试大胆闯的实践中开创一条中国式的社会主义现代化道路。在这个历史性的伟大变革中，邓小平强调四项基本原则是必须坚持、不能动摇的，“这是实现四个现代化的根本前提”<sup>②</sup>。对于如何坚持社会主义道路，邓小平明确指出：“一个公有制占主体，一个共同富裕，这是我们所必须坚持的社会主义的根本原则。”<sup>③</sup>而且再三强

① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1478页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第164页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第111页。

调：“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。”<sup>①</sup>“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了；如果产生了什么新的资产阶级，那我们就真是走了邪路了。”<sup>②</sup>

邓小平所讲共同富裕，既强调“富裕”，又强调“共同”，其实是反对和防止两极分化，让全国人民都享受富裕美好的生活。但“共同”不是“同步”，更不是“平均主义”。共同富裕是一个理想的最终目标，这个最终目标的实现需要有一个长时期的历史过程，其具体途径是“先富带后富”和区域协调发展。

邓小平对共同富裕的实现途径有两大构想：一是打破平均主义的分配制度，实行先富带后富的大政策。他明确指出：“在经济政策上，我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。一部分人生活先好起来，就必然产生极大的示范力量，影响左邻右舍，带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样，就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展，使全国各族人民都能比较快地富裕起来。”并强调：“这是一个大政策，一个能够影响和带动整个国民经济的政策”<sup>③</sup>。还说，“提倡一部分人和一部分地区由于多劳多得，先富裕起来。这是坚定不移的。”<sup>④</sup>与此同时，他强调必须注意防止两极分化。指出：“如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。”<sup>⑤</sup>二是提倡“两个大局”观念，逐步实现共同富

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第364页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第110—111页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第152页。

④ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第258页。

⑤ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1994年版，第364页。

裕。他曾明明白白地阐释：“共同富裕的构想是这样提出的：一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕。”<sup>①</sup>指出：“这是加速发展、达到共同富裕的捷径。”<sup>②</sup>为此，他大力倡导：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”<sup>③</sup>

在充分认识到区域经济均衡发展战略的失误和中国的实际困境之后，邓小平果断调整发展思路，大胆创新，实施了区域经济非均衡发展战略：即以沿海发达地区的优先发展，作为撬动整个国家经济的杠杆，在一定时间内保持地区之间适度的经济差距，然后有次序地发展中西部地区，最终实现全国经济的共同发展。所谓非均衡发展战略是指集中推动某一区域生产力布局，以谋求区域经济的调整增长。其特点是效率优先，将有限资源投向效率较高区域，有助于获得区域经济的快速发展，但在市场机制作用下，它有使区际之间经济发展差距拉大的趋势，不利于区域经济协调发展，容易导致区际利益冲突激化。

新时期以来，按照邓小平提出的共同富裕构想，以改革开放为巨大动力，推动全国经济社会发生了前所未有的变化和举世瞩目的发展。到20世纪末，全国GDP国内生产总值总量突破11万亿元人民币，人均GDP超过1000美元，基本摆脱了贫困状态，解决了温饱问题，达到了总体小康水平。但与此同时，城乡居民的收入差距、东西地区发展的差距逐渐拉大，并日益凸显。1997—2002

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1994年版，第373—374页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1994年版，第166页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1994年版，第277—278页。

年,中部人均 GDP 相对东部的比重从 54.1% 下降到 52.6%,西部人均 GDP 相对东部的比重从 43.1% 下降到 40.6%;全国城市居民年平均实际收入已高出农民 2—3 倍;反映收入差别的基尼系数已接近国际警戒线。这表明,我国在普遍加快发展的进程中,不平衡、不协调的问题已比较突出。

江泽民在吸取毛泽东、邓小平区域经济发展战略经验教训的基础上,创造性地提出了区域经济协调发展战略:即在继续保持东部沿海地区旺盛发展势头的前提下,重点开发西部。所谓区域经济协调发展战略是指在充分发挥发达地区经济优势和落后区域资源优势的基础上,最大限度地发挥区域之间互补的整体优势和综合比较优势,实现社会整体的健康发展。其核心就是适度倾斜和协调发展相结合。

### 1. 区域经济协调发展的实质:东部地区快速发展的同时,促进和带动中西部地区发展

我国地域广阔,各地条件差异很大,经济发展不平衡。为保证各地经济持续、协调发展,江泽民强调:“应当在国家统一规划指导下,按照因地制宜、合理分工、各展所长、优势互补、共同发展的原则,促进地区经济合理布局 and 健康发展。”<sup>①</sup>因此,东部沿海地区要大力发展外向型经济,多利用一些国外资金、资源,求得经济发展的更高速度和更好效益;中西部地区要利用丰富的资源优势,努力发展优势产业和产品,以带动整个经济发展。“我们强调协调发展,是要在东部地区快速发展的同时,促进和带动中西部地区发展得更好”<sup>②</sup>。这就是江泽民区域经济协调发展的实质。

对地区经济差距日渐扩大的趋势,江泽民给予了高度的重视。

<sup>①</sup> 《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社 1996 年版,第 27 页。

<sup>②</sup> 《江泽民论有中国特色社会主义》(专题摘编),中央文献出版社 2002 年版,第 174 页。



认为,在这一问题上,“要以邓小平同志关于让一部分地区、一部分人先富起来,逐步实现共同富裕的战略思想来统一全党的认识”<sup>①</sup>。

对于东部地区和中西部地区的经济发展差距问题,要用历史的、辩证的观点来加以认识和处理。“一是要看到各个地区发展不平衡是一个长期的历史的现象。二是要高度重视和采取有效措施正确解决地区差距问题。三是解决地区差距问题需要一个过程。”<sup>②</sup>由于地区经济发展差距的存在将是一个长期的历史过程,所以,解决地区差距问题也要经历一个长期过程。但是“从长远的趋势看,地区发展差距,总是会越来越缩小,而不会越来越扩大下去。否则,我们的社会就不可能稳定,国家就不可能长治久安。这就是我们在认识和解决沿海与内地之间以及其他地区之间的发展差距问题上,应该掌握的一些原则精神。”<sup>③</sup>

## 2. 区域经济协调发展的途径:实施西部大开发

如何解决地区差距,改变区域经济发展失衡的现状,是一个重大问题。为了跳出均衡则贫穷、富裕则不公的区域经济怪圈,江泽民创造性地提出了协调发展战略,以期从根本上扭转区域经济发展中的矛盾。在党的十四届五中全会上,江泽民强调指出:“解决地区发展差距,坚持区域经济协调发展,是今后改革和发展的一项战略任务。从‘九五’开始,要更加重视支持中西部地区经济的发展,逐步加大解决地区差距继续扩大趋势的力度,积极朝着缩小差距的方向努力。”在十五大报告中,则进一步阐述了“促进地区经

① 江泽民:《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》,《人民日报》1995年10月9日。

② 江泽民:《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》,《人民日报》1995年10月9日。

③ 《江泽民论有中国特色社会主义》(专题摘编),中央文献出版社2002年版,第171页。