

REPORT
ON CHINA'S
RURAL DEVELOPMENT *No.8*

中国农村发展研究 报告 *No.8*

中国社会科学院农村发展研究所 / 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国农村发展研究 报告No.8

REPORT
ON CHINA'S
RURAL DEVELOPMENT
No.8

中国社会科学院农村发展研究所 / 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国农村发展研究报告.8/中国社会科学院农村发展研究所编.
—北京:社会科学文献出版社,2012.11
ISBN 978-7-5097-3802-3

I. ①中… II. ①中… III. ①农村经济发展-研究报告-中国
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 223515 号

中国农村发展研究报告 No.8

编 者 / 中国社会科学院农村发展研究所

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 林 木

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 苏向蕊 白桂芹

项目统筹 / 邓泳红 丁 凡

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.25

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

字 数 / 316 千字

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3802-3

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

《中国农村发展研究报告 No. 8》

编辑委员会

主 任 李 周

委 员 (按姓氏笔画为序)

朱 钢	任常青	刘玉满	刘建进	孙若梅
杜志雄	李 周	吴国宝	张元红	张 军
张晓山	陈劲松	苑 鹏	党国英	潘晨光

前言

《中国农村发展研究报告 No. 8》是中国社会科学院农村发展研究所的系列出版物，每两年一卷，迄今已经出版了 7 卷。为了尽力使这个文集反映我所的整体研究水平，成为展示我所科研成果和科研能力的窗口，我们做了下述安排：

第一，提交的成果必须是列入农村发展研究所科研管理的课题成果，第一作者必须是所内研究人员，每位研究人员为第一作者的作品只能选入一篇。第二，为了获得被引用率和社会影响等客观评价信息，文集遴选前两年公开发表的学术论文或通过正式评审的研究报告。第三，提倡研究室推荐，同时接受个人申报。第四，文章以是否达到《中国农村经济》（月刊）或《中国农村观察》（双月刊）发表水平作为取舍标准。第五，由所学术委员组成《中国农村发展研究报告》编委会，编委会下设由五位学术委员组成的评审工作小组，负责评审研究室推荐和科研人员申报的成果。第六，评审工作小组成员由编委轮流担任。为了保持评审标准的一致性，个别编委不作替换。第七，具体做法是每篇文章安排三个人审阅，每个人都写出审阅意见，然后再把三份审阅意见整合为一份综合评审意见。第八，由编委会根据评审小组的工作汇报和各篇文章的综合评审意见，共同做出筛选决定。

《中国农村发展研究报告 NO. 8》遴选的是我所科研人员在 2008 ~ 2009 年两年间发表的学术论文和通过正式评审的研究报告。评审工作小组由苑鹏、刘建进、陈劲松、任常青、孙若梅五位编委组成，其中，陈劲松参与过《中国农村发展研究报告 NO. 7》的评审工作。为了提高公平性，五位编委除了审阅组长安排的文章外，还审阅了其他文章。

这部文集的内容涉及“三农”研究的方方面面。为了使读者能以较少的时间了解这部文集，下面按照评审工作小组的编排，介绍每篇文章值得关注的內容。我的理解肯定会有偏差，所以，更好的做法是阅读每篇文章。

“城乡统筹研究课题组”的《中国城乡统筹发展测量评价研究》（张军执



笔),按照科学合理、真实可靠、可行适用和分层构建的原则,构建了由三类指标构成,包括发展导向、市场一体化、经济生活、社会结构、社会事业发展等五个方面的城乡统筹发展测量与评价指标体系。这三类指标是:直观反映城乡统筹发展现状的显示性指标,评价显示性指标的的决定性因素的分析性指标,连接分析性指标和显示性指标的传导性指标。测量评估的结论如下:省际的城乡统筹发展状况存在明显差异。2006年,中国城乡统筹的平均值为0.43,居于前三位的上海、浙江、北京的城乡统筹度分别为0.64、0.61和0.59;处于后三位的四川、云南、贵州的城乡统筹度分别为0.38、0.34和0.34,经济发展水平与城乡统筹发展状况具有显著的正相关性。各省区市城乡统筹发展的侧重点有所不同,但社会事业、市场一体化的统筹程度普遍较低。

党国英的《城乡二元体制的非公正性与矫正路径》,应用概念性模型证明,城乡分割制度既没有效率,又没有平等,并危及社会稳定。作者指出,该体制下的效率损失包括就业不充分造成的劳动利用效率损失、土地配置不合理造成的土地利用效率损失和法律、市场不完善造成的宏观经济损失;社会不平等包括劳动力市场缺陷造成的社会不平等和土地市场缺陷造成的社会不平等;农民土地产权不确定引发的强制或变相强制流转耕地的做法,居民世代居住权高于公共规划权规则的不确定引发的强拆或变相强拆的做法,都背离了社会主义原则,侵蚀了社会稳定的基础。推进城乡一体化,处理好平等与效率关系的原则是:私人领域坚持效率标准,公共领域坚持平等标准。

李周、许勤的《林业改革30年的进展与评价》,从四个方面概括了改革以来的林业发展:新增林地由宜林荒山荒地造林进入边际农地造林和城市用地造林;公益林由划定自然保护区进入营造防护林、把用材林调整为公益林;木材生产中人工林替代天然林、现代生物技术替代传统生物技术、木材加工技术替代木材培育技术和进口材替代国产材;非木材产品生产的生长快于木材生产。中国林业改革的进展是由政府单一推动拓展到政府、市场、社区和国民共同推动。在改革进程中,林业主管部门的理念发生了由以林为本到以人为本的转变,管理重点发生了由木材优先到生态优先的转变,管理方式发生了由政府主导到社会主导的转变,资金流向发生了由取之于林到予之于林的转变。这个过程是农民增收、企业增利、政府增税、生态增值的过程,也是产业发展生态化,生态建设产业化的过程。



刘建进的《中国农村改革以来的农村劳动力就业和转移状况》，综合利用各种统计资料，描述了改革开放以来中国农村劳动力、农业劳动力和农村转移劳动力在不同时期的变动状况。改革初期，农业劳动力占农村劳动力的 91.5%，内部转移劳动力占 8%，外出转移劳动力占 0.5%；2006 年，这三个比例分别为 60.5%、25.4% 和 14.2%。2006 年，中国农民在本乡镇实现非农就业的人群中，5995 万以受雇为主要就业方式，4344 万以自我雇用为主要就业方式，分别比 1996 年增加 1787 万和 1899 万。中国农业劳动力数量下降，既是国民经济高速发展和城市部门对农村劳动力产生的巨大需求，也与农业生产劳动率不断提高有关。中国农村劳动力转移有速度不断加快、外出劳动力规模不断增加和本地非农转移速度逐渐加快的特征。2000 年以来，在本地从事非农就业的农村劳动力增长更快。

孙同全的《中国小额信贷政策法律环境的发展、现状与前景》，以公益性小额信贷为重点，对我国小额信贷的政策法律进行了系统梳理和分析。作者认为，严格地讲，中国的公益性小额信贷机构从事小额信贷业务没有法律依据，其存在和发展的合法性来自国家政策。公益性小额信贷机构未列入政府金融监管范围，但政府部门会进行定期或不定期检查。公益性小额信贷机构享受税收优惠，但是各地税务机关执行时有所不同。作者的政策建议是：政府应建立公益性小额信贷的法律框架，并为公益性小额信贷转制提供通道。政府要放松对村镇银行股权结构的限制，允许自然人和非金融机构取得控股地位；小额贷款公司没有公众存款安全问题，没有必要施以商业银行般的审慎监管；金融监管部门应允许互助合作金融的试验，适度放宽限制，引导其健康发展。

孙若梅的《小额信贷影响农民收入的实证分析》，利用开展小额信贷项目两个县的农户问卷数据，对扶贫社小额贷款贫困瞄准和收入影响进行实证分析。从家庭纯收入、农业收入、家庭非农经营收入和工资性收入决定函数得出的结论是：小额贷款对家庭收入的影响与使用贷款次数有关，重复使用贷款比一次性使用贷款的作用大；小额贷款对家庭收入的贡献主要来自家庭非农经营投入；小额贷款对增加家庭收入有正面作用，贡献程度与决定收入的其他要素相互依赖。该文得出的政策含义是：提供制度性的信贷服务是小额信贷的出路，对欠发达农村中低农户家庭收入的稳定和增加有积极作用；小额信贷是一种有助于农户家庭非农经营发展的要素，可以吸收农村劳动力本地就业和创收；在稳定和增加欠发达



地区农业家庭收入中，信贷要素作用的大小与其他要素市场改革举措密切相关。

杨一介的《农民地权与资源开发冲突的法理分析》以民事法的视角，从自然资源开发中的财产权利保障和财产权利限制两个方面，研究自然资源开发和财产权利之间的关系。作者认为，资源开发和农民地权冲突难以解决，固然与立法的滞后和偏差，以及法律缺乏引导功能和可操作性有关，但仅就引导功能和可操作性来讨论立法的缺陷，并不能提出有效对策。立法合乎法理基础，才能将国家所有权和集体所有权法律地位平等的物权一体承认和平等保护原则落到实处，才能制定出有效解决地权和资源开发冲突的法律，才能设计出各种土地权利协调共存的地权结构，才能制定出保障和实现土地权利的相关制度。而缓解资源开发中的权利冲突的主要途径是构建基于权利公平的收益分配机制，农民集体及其成员可以基于集体所有权和土地使用权参与资源开发及其收益分配。集体所有权的行使，可以借鉴财产信托的做法。在农民集体及其成员依据土地权利参与收益分配的情形下，资源开发引起的是地权结构在权利形态上的延伸和变化，政府无需行使土地征用权。为避免资源开发权与其他财产权的内在紧张转变为激烈对抗，政府要引导各主体谋求平等协商和合作，共同寻求和选择高效、公正的共赢方案，使资源开发中各种财产权利能够相互兼容和协调，当地居民的财产权利得到保护，生计得到改善。

张晓山的《农民专业合作社的发展趋势探析》从案例入手，分析了中国农民专业合作社发展的特点和未来走势。作者认为，公司和大户在利益驱动下领办合作社有其经济合理性。作者还指出，在中国，多样化、混合型的现代农业发展模式 and 经营形态将长期存在，农民专业合作社的异质性将长期存在。这种异质性一方面，会影响农村土地制度变革，乡村治理演进和农民专业合作社发展，另一方面，会在发展中逐步走向规范。农民专业合作社要通过合法垄断提高市场竞争力，就要具有较大的种植、养殖或营销规模，社员生产就要具有较高的专业性。在现实中，公司与农户之间、公司与合作社之间的互利关系，出现了向农户和合作社倾斜的迹象。农民专业合作社只要坚持以专业农民为主体，就一定能够应对各种挑战，解决令我们困惑的问题。其成功或失败的经历都将丰富合作社的理论与实践，并为国际合作社运动作出贡献。

杜志雄等的《国际金融危机背景下农村中小企业经营绩效及其影响因素分析——基于三个县农村中小企业的问卷调查数据》，基于四川、安徽和广东农村



中小企业的问卷调查，运用统计和计量经济方法，分析了金融危机对农村中小企业经营绩效的影响，探寻了在国际金融危机的宏观背景下，农村中小企业的内部因素、中观层面因素与其经营绩效之间的关系。主要结论是：在金融危机冲击下，农村中小企业的总体经营状况明显恶化，具体表现为订单锐减、开工率下降、销售额缩减、资产运营能力减弱、赢利能力受到抑制。金融危机影响的主要是东部沿海地区传统制造行业中的劳动密集型企业。企业的外向度越高，产品结构调整或产业升级越慢，其经营绩效受金融危机影响变差的概率越大；企业的自主创新能力越强，与产业集群的关联性越强，受金融危机影响出现经营绩效变差的概率越小。所以，企业要把自主创新作为应对危机的根本路径。政府要帮助企业加快产品结构调整、产业升级转型，引导和鼓励农村中小企业走产业集群发展道路。

李静的《社会组织在减缓贫困中的作用》，对非政府组织扶贫做了系统梳理。作者认为，非政府组织扶贫的比较优势表现在目标瞄准、妇女赋权、小额信贷、机制创新等方面。为了支持非政府组织，尤其是国内非政府组织的成长，使之为中国扶贫事业做出更大贡献，要修改现行的《基金会管理条例》，取消业务主管单位前置审批环节，解决非公募基金会因找不到业务主管单位而无法成立的问题。政府应以发育扶贫服务市场为切入点，同非政府组织开展合作，提高财政资源的扶贫效率，促进非政府组织的自律和竞争。政府扶贫应借鉴非政府组织扶贫的一些先进做法，如项目化管理、参与式方法、贫困户和社区能力建设、性别平等，切实提高扶贫工作的效率和效果。

李人庆的《乡镇治理和农民参与——一个中国西部贫困山区农村乡镇治理民主化过程的案例研究》，以西部山区一个极为贫困的乡镇完全依靠自我投资建成300多公里的乡村道路的案例为切入点，采用“经验案例研究法”，从理性选择出发，推导出事件过程的关键路径，并用来解析基层政府的功能与形象，张力和多面性。作者的主要结论是：中国的经济改革之所以可以相对超前，是因为它的政治体制在化解冲突和矛盾方面拥有较强的弹性和调解能力。中国的政治改革采取了极为谨慎的策略，一方面自下而上地展开，另一方面又将底层完成并获得成功的非正式的制度创新凝练为上层的正式制度。在这个内生的过程中，有限政府会通过自上而下的方式逐步形成，其核心是民主财政，它的基础是公民社会、问责机制和集体选择。中国基层政治改革的活跃现状，反映出加大基层政治改革试验力度的重要性。

苑鹏的《西方发达国家政府与合作社关系的历史演变及对中国的启示》，基于社会经济发展大背景，对政府与合作社的关系及其演变做了系统梳理和分析，并从中概括出对中国的启示。作者指出，在资本主义早期，合作社作为社会弱势群体自我保护的工具，具有独立性。随着合作社法律的颁布，合作社呈现加速发展态势。20 世纪 30 年代，鉴于合作社具有打破加工商、分销商或供应商垄断，推进农产品标准化，减少农场主对政府项目的依赖等功能，支持合作社发展的发达国家越来越多。进入新世纪后，在经济全球化背景下，发达国家政府的主流做法是提供公共物品、改善公共服务。合作社经营具有专业化、规模化、现代化特征。中国的合作社处在起步阶段，并面临着国内外工商资本进入的挑战。在该阶段，从人才、科技、财政、税收、信贷等方面为合作社提供支持，建立健全公共服务平台，为合作社提供所需的服务，营造良好的市场竞争环境，应成为政府的政策目标。

翁鸣的《美国农业谈判的目标、策略及其影响因素》，以美国农业谈判提案为切入点，对美国借助于 WTO 新一轮农业谈判推动农产品贸易自由化，拓宽农产品输出的国际贸易渠道，避免和抑制农产品全面过剩而可能导致的农业危机，为本国农业利益集团服务，保障农业健康发展的战略进行了全面分析。作者指出，美国政府的方案，试图通过借力使力，既不降低美国农产品贸易的现实利益，又尽量改变美国推动多边贸易谈判不力形象，推卸美国农业法案所带来的阻碍农产品贸易自由化的责任。美国农业谈判提案以维护本国利益为出发点，以农业生产实际为基础，与美国农业政策紧密相关，有贸易理论支撑，各种谈判策略组成了一个完整体系。借鉴美国的经验，有助于构建中国农业谈判战略和制定谈判提案。

胡冰川和程国强的《论棉花滑准税的政策影响》，采用计量方法和 1999 年 9 月~2007 年 7 月这 95 个月的交易价格数据，分析了棉花滑准税政策实施对国内棉花价格波动与国际棉花价格波动的影响。计量研究结果表明，滑准税的实施，既提高了国内棉花市场价格，又在很大程度上“烫平”了国内棉价的波动；打击了国际棉花市场的投机动机，使得国际棉花市场的价格变得更加稳定，达到了政策设计的预期效果。虽然进口配额外棉花滑准税的征收压缩了国内棉纺企业的利润空间，但国内利用这些棉花生产的棉纱仍然具有竞争力。由此得出的政策含义是：棉花进口符合国家利益，滑准税不能轻易放弃。



廖永松的《灌溉水价改革对灌溉用水、粮食生产和农民收入的影响分析》，以三个具有代表意义灌区的 180 个农户调查数据为基础，采用计量方法，估计了灌溉水价改革对灌溉用水、粮食生产和农民收入的影响。结果表明，如果不改进田间灌溉技术，地表水灌溉水价上涨 10%，泾惠渠灌区和石津灌区灌溉小麦和玉米的水量会减少 2.5% ~ 3.0%，农民人均纯收入减少 11 ~ 15 元或下降 0.4% ~ 0.5%。若灌溉水价提高 1 倍，农民人均纯收入水平将下降 4% ~ 5%。灌溉水价上涨，主要影响农户的种植结构，导致农民收入减少，而对灌溉用水量的影响不大。在灌溉水价上涨空间极为有限的情形下，灌溉水价改革不能在“涨”字上做文章，而要将重点放在“降”低灌溉成本上。政府应对灌溉用水户给予适当补贴，确保粮食生产稳定和农民灌溉权益不受侵害。

李成贵、檀学文的《转基因食品安全管理问题研究》，从管理依据和目标、管理体制、商业化条件、标识管理等方面，对宽松的、鼓励型的美国模式和严格的、限制型的欧盟模式进行了比较与分析，并得出若干可供应用的结论。作者认为，在转基因食品生产方面，中国应采取更为积极的产业政策，抓住赶超机会，实施积极的支持政策，必须实施规范管理，将“职责明确、管理到位、积极推进、风险可控”原则落到实处。转基因食品安全管理的核心，是加强对转基因研发的风险评估，认真对待可能的负面影响。从长远看，中国应实行类似美国的自愿标示制度。转基因安全管理的效果好坏，在相当长时间内很难直接看出来。为解决这个难题，必须建立更为有效的管理体系和运行机制。

檀学文的《自然保护中的产权变动与当地居民福利补偿——基于产权理论的应用性分析以及实证检验》，采用调查中得到的数据，对自然保护与当地社区发展或农民生计的关系进行了初步检验。主要结论是：确保当地居民的福利不低于保护前的水平，是自然保护的目标得以实现的条件。自然保护的效果难以充分发挥出来的主要原因并不是对当地居民补偿不足，而是保护投入总量不足。为村民提供公共物品要比补偿受损农户更为重要。保护区和周边农户贫困的主要原因，是这些农户缺乏就业机会和人力资本。得出的政策含义是：为当地农户提供公共物品、动员农户参与有偿的自然保护活动和解决当地农户生产、生活中的实际困难，可以有效地培养当地居民对自然保护目标的认同，降低自然保护的交易成本；让当地居民分享自然保护区主导的生态旅游业的收益，以有利于自然保护。



包晓斌的《盐城滨海湿地生态系统可持续发展研究》，利用盐城滨海地区湿地资源和环境以及社会经济资料，采用市场价值法、影子价格法和旅行费用法等方法，对盐城滨海湿地生态系统服务价值损益进行了评估。提出的政策建议是：实行湿地开发许可证、捕捞许可证和捕捞限额制度和退田还泽措施，促进湿地生态系统的恢复。湿地生态建设应纳入综合发展总体规划，使湿地保护、恢复的投入来源越来越稳，景观越来越美，生态系统服务价值越来越大，促进区域生态产业发展的作用越来越强。建立湿地生态补偿机制，根据“按贡献量得益、按受益量付费”的原则，确定补偿标准和分摊标准。生态补偿能获得数量更大、质量更高、可持续性更好的生态服务，湿地保护的生态补偿应采用中央政府补偿与受益地区补偿相结合的筹资方式。建立利益相关者参与湿地资源保护、利用与管理的民主决策机制，确保湿地的可持续利用，增强湿地生态系统服务功能的可持续性。

扪心自问，我们的研究成果和科研能力与党中央对中国社会科学院“三个定位”的要求相比，与农村发展研究所追求的发展目标相比，还有较大差距。对此，我们必须要有清醒的认识，要有自知之明，要有奋起直追的行动。

敝帚自珍。细心的阅读使我体会到同仁们在调查、研究、成果撰写中的所思、所得，浸透在字里行间的心血和智慧则使我收获颇丰。衷心希望这个系列出版物会在全所同仁的共同努力下越办越好，为中国农村发展研究做出越来越大的贡献。

李 周

2012 年 7 月

目 录

中国城乡统筹发展测量评价研究	城乡统筹研究课题组 / 001
城乡二元体制的非公正性与矫正路径	党国英 / 019
林业改革 30 年的进展与评价	李 周 许 勤 / 036
中国农村改革以来的农村劳动力就业和转移状况	刘建进 / 052
中国小额信贷政策法律环境的发展、现状与前景	孙同全 / 066
小额信贷影响农民收入的实证分析	孙若梅 / 087
农民地权与资源开发冲突的法理分析	杨一介 / 104
农民专业合作社的发展趋势探析	张晓山 / 114
国际金融危机背景下农村中小企业经营绩效及其影响因素分析	
——基于对三个县农村中小企业的问卷调查数据	杜志雄 肖卫东 / 129
社会组织在减缓贫困中的作用	李 静 / 150
乡镇治理和农民参与	
——一个中国西部贫困山区农村乡镇治理民主化过程的案例研究	
.....	李人庆 / 165
西方发达国家政府与合作社关系的历史演变	
及对中国的启示	苑 鹏 / 180
美国农业谈判的目标、策略及其影响因素	翁 鸣 / 192



论棉花滑准税的政策影响	胡冰川 程国强 / 209
灌溉水价改革对灌溉用水、粮食生产和农民收入的影响分析	廖永松 / 223
转基因食品安全管理问题研究	李成贵 檀学文 / 237
自然保护中的产权变动与当地居民福利补偿	
——基于产权理论的应用性分析以及实证检验	檀学文 / 254
盐城滨海湿地生态系统可持续发展研究	包晓斌 / 268

中国城乡统筹发展测量评价研究

城乡统筹研究课题组*

当我们在讨论城乡统筹发展问题时，很难拿出能够反映我国城乡统筹发展状况且有说服力的数据，根本原因在于我们还未建立起能够测量全国城乡统筹发展状况的评价指标体系。为此，中国社会科学院农村发展研究所专门成立了城乡统筹发展研究课题组，以2006年全国和分省数据为基础，首次尝试建立反映我国城乡统筹发展状况的测量评价指标体系。受各种因素的影响和制约，建立起来的指标体系不可避免地存在这样和那样问题，有待在后续研究中加以完善。

一 城乡统筹发展测量评价体系建立涉及的几个问题

城乡统筹发展测量评价体系是以城乡统筹内容为核心，以相关指标体系为基础，解释和说明城乡统筹发展状况产生原因的评价体系。评价体系既涉及什么是城乡统筹，城乡统筹要解决什么问题这样的概念性、实质性内容；也涉及如何建立测量城乡统筹发展的指标体系，如何确定城乡统筹发展测量的方法与权重等技术性内容。由于这些内容和问题与城乡统筹发展测量评价体系之间有很强的内在联系，因此，在对城乡统筹发展进行测量评价前，需要对这些关注点和问题给予回答。

（一）城乡统筹的含义

中共中央根据国民经济和社会发展出现的新情况、新问题，在“十六大”报告中首次提出形成一个城乡统筹的格局，从而为解决中国的农业、农村、农民

* 城乡统筹发展课题立项于2007年，2009年完成。课题组组长张元红，课题组成员有张军、杜志雄、李勤、罗丹、刘晓婷和孙祥栋。本文执笔张军。

问题找到一个新途径。根据“十六大”精神，我们认为，城乡统筹发展是把城市与农村、工业与农业、城镇居民与农村居民作为一个整体，在工业化和城市化进程中统筹谋划发展，纠正长期以来工业与农业、城市与农村、经济与社会分割形成的失衡发展关系的一种发展方式。

（二）城乡统筹的实质

城乡统筹概念一经提出，就受到社会各界的广泛关注。关于城乡统筹的实质是什么，官员和学者从不同角度进行了诠释。陈锡文（2003）^①指出：城乡统筹是一个宽广的内容，不仅仅指财政方面，而是指整个国家经济的发展如何做到城乡统筹。城乡统筹实际上包括经济和社会发展两大方面，或者如十六大报告中提出的那样，物质文明建设、政治文明建设和精神文明建设三个方面都要实现城乡统筹。顾益康（2003）^②则认为，城乡统筹就是要彻底摒弃计划经济体制，彻底改变城市偏向的一系列政策制度，摆脱城乡分割、重工轻农、重经济总量增长轻结构优化、重投资轻消费的发展战略模式，实行城乡一体化的比较优势发展战略。郭建军（2007）^③指出，目前我国城乡社会经济发展面临着诸多问题和挑战，突出反映在经济、政治、文化和社会发展上的城乡不和谐。因此，城乡统筹就是要解决这些不和谐关系产生的问题。马晓河（2004）^④认为，20世纪90年代以来，我国在体制转换和经济结构变动过程中，城乡之间积累了一些矛盾，导致城乡差距越来越大，经济社会发展严重失衡，主要表现为城乡公共品供给失衡等五个方面，城乡统筹就是解决这些失衡的矛盾与问题。

综合以上观点，我们认为城乡统筹发展就是要把城市与乡村、工业与农业、城镇居民与农民作为一个整体统筹谋划；就是要通过市场经济的基础性作用，在城乡之间合理配置劳动、资本、土地等生产要素，实现城乡经济、社会、政治、文化的共同发展。城乡统筹发展的关键是统筹，统筹的目的在发展，而发展的重

① 陈锡文：《城乡统筹解决三农问题》，《改革与理论》2003年第3期，第10页。

② 顾益康：《统筹城乡发展，推进城乡一体化》，《中国财政》2005年第1期，第55～57页。

③ 郭建军：《我国城乡统筹发展的现状、问题和政策建议》，《经济研究参考》2007年第1期，第33～36页。

④ 马晓河：《统筹城乡发展要解决的五大失衡问题》，《宏观经济研究》2004年第4期，第3～6页。



点是农村和城市，发展的关键在深化体制改革，改革的重点在破除城乡分割的二元体制，以及由这种体制形成的利益分配关系。形成新的利益分配关系是当前和今后进行城乡统筹的实质性内容。我们建立的城乡统筹发展测量评价体系，理所当然地要反映这一实质性内容。

（三）指标的时间选择

我们选择 2006 年的全国和分省数据，主要基于以下两种考虑：第一，数据的完整性和可得性，以及使用数据时间的一致性是我们选择 2006 年数据的主要考量。第二，以 2006 年作为城乡统筹发展测量评价的起始时间，用当年的数据反映科学发展观提出时我国城乡统筹发展的实际状况，不仅有利于我们观察城乡统筹发展，而且有利于我们今后进行城乡统筹发展阶段的比较。

需要指出的是，受数据公开出版的影响，一些重要指标例如反映城乡社会保障发展程度指标，因为资料可得性问题没能进入指标体系；例如反映市场一体化的城乡资金、土地真实价格方面的指标，同样因为缺乏统计数据没能采用直接指标，而是被迫采用替代指标，等等，这些都有可能影响对城乡统筹发展水平的测量与评价。

二 城乡统筹发展测量指标体系的建立

科学认识我国城乡统筹发展现状，找出城乡统筹发展存在的问题，确立城乡统筹发展重点，制定相应政策来推动我国城乡经济社会均衡发展的关键，在于建立一个可观察城乡统筹发展的测量评价体系。

（一）构建城乡统筹发展测量评价指标体系的逻辑与思路

1. 指标体系的设计原则

城乡统筹发展测量评价指标体系是由一组既相互联系又相互独立，并能采用计量手段进行量化的指标因子所构成的有机整体，是一个以城乡统筹发展关系的终极目标为基础建立起来、反映城乡统筹发展程度和水平的指标集合。在设计指标体系时遵循了以下原则：第一是真实性原则，尽量选取能真实反映和衡量城乡统筹发展状况的指标，以求对城乡统筹发展状况有一个真实、可靠的测量与评