

■ ZHIDU TONGCHOU PINKUN DIQU  
CHENGXIANG FAZHAN.YANJIU

# 制度统筹贫困地区 城乡发展研究

宋 明◎著

制  
度  
统  
筹  
城  
乡  
发  
展  
书  
系



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

- 2004 年国家社会科学基金西部项目 (04XJL007)
- 2010 年贵州省哲学社会科学优秀成果三等奖
- 2012 年贵州省社会科学院一等出版资助项目

# 制度统筹贫困地区城乡发展研究

宋 明 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

## 内容提要

本书对国内外制度统筹城乡发展理论作了有益的研究和探索,探讨了我国制度统筹贫困地区城乡发展的必要性、迫切性和重大实践意义。为切实解决城乡二元格局,促进城乡一体化发展,本书从以下八个方面进行了阐述:制度统筹贫困地区城乡居民的全面发展;制度统筹贫困地区城乡家庭能力建设;制度统筹城乡社区全面协调发展;制度统筹城乡产业融合发展;制度统筹贫困地区城乡社会事业协同发展;制度统筹贫困地区城乡基础设施建设;制度统筹贫困地区城乡关系协调发展;制度统筹贫困地区城乡生态环境建设一体化。

责任编辑:石红华

## 图书在版编目(CIP)数据

制度统筹贫困地区城乡发展研究/宋明著.  
—北京:知识产权出版社,2013.1  
ISBN 978-7-5130-1852-4  
I. ①制… II. ①宋… III. ①民族地区—不发达地区—城乡建设—研究—中国 IV. ①F299.27  
中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第012304号

## 制度统筹贫困地区城乡发展研究

ZHIDU TONGCHOU PINKUN DIQU CHENGXIANG FAZHAN YANJIU

宋明著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8130

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2013年5月第1版

字 数:340千字

ISBN 978-7-5130-1852-4/F·588 (4700)

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000507/82000893

责编邮箱:shihonghua@sina.com

经 销:新华书店及相关销售网点

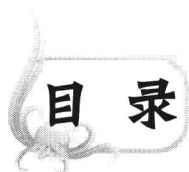
印 张:20.75

印 次:2013年5月第1次印刷

定 价:58.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。



|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| <b>第一章 概 论 .....</b>               | <b>1</b>  |
| <b>第一节 统筹城乡发展的理论概述 .....</b>       | <b>2</b>  |
| 一、国外统筹城乡发展理论 .....                 | 2         |
| 二、国内对统筹城乡发展理论的研究 .....             | 5         |
| <b>第二节 贫困地区统筹城乡发展势在必行 .....</b>    | <b>7</b>  |
| 一、贫困与贫困地区的界定 .....                 | 7         |
| 二、贫困地区城乡的过度性差距 .....               | 11        |
| 三、城乡过度差距诱致的“并发症” .....             | 23        |
| <b>第三节 贫困地区统筹城乡发展面临的挑战 .....</b>   | <b>31</b> |
| 一、“城乡分治”制度的超稳定性 .....              | 31        |
| 二、贫困地区城乡互动能力的软肋性 .....             | 36        |
| 三、贫困地区城乡公共服务的短缺性 .....             | 39        |
| <b>第四节 跨越挑战的抉择：制度统筹城乡发展 .....</b>  | <b>41</b> |
| 一、制度统筹城乡发展的理论依据 .....              | 41        |
| 二、制度统筹贫困地区城乡发展的现实意义 .....          | 46        |
| 三、制度统筹贫困地区城乡发展应遵循的原则 .....         | 48        |
| 四、制度统筹贫困地区城乡发展的基本思路 .....          | 50        |
| <b>第二章 制度统筹贫困地区城乡居民的全面发展 .....</b> | <b>53</b> |
| <b>第一节 制度统筹贫困地区农民的全面发展 .....</b>   | <b>54</b> |
| 一、制度统筹贫困地区农民全面发展与统筹城乡发展 .....      | 55        |
| 二、制度统筹贫困地区农民全面发展应遵循的原则 .....       | 57        |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 三、制度统筹贫困地区农民全面发展的战略 .....          | 59  |
| <b>第二节 制度统筹城镇市民的全面发展</b> .....     | 68  |
| 一、制度统筹城镇市民的全面发展与统筹城乡发展 .....       | 68  |
| 二、制度统筹城镇市民全面发展应遵循的原则 .....         | 70  |
| 三、制度统筹城镇市民全面发展的策略 .....            | 72  |
| <b>第三节 制度统筹“农民工”的全面发展</b> .....    | 78  |
| 一、制度统筹“农民工”的全面发展与统筹城乡发展 .....      | 79  |
| 二、制度统筹“农民工”全面发展应遵循的原则 .....        | 81  |
| 三、制度统筹“农民工”全面发展的战略重点 .....         | 82  |
| <b>第三章 制度统筹贫困地区城乡家庭能力建设</b> .....  | 95  |
| <b>第一节 制度统筹农村贫困家庭的生存能力建设</b> ..... | 96  |
| 一、制度统筹农村贫困家庭生存能力建设与统筹城乡发展 .....    | 97  |
| 二、制度统筹农村贫困家庭生存能力建设应遵循的原则 .....     | 98  |
| 三、制度统筹农村贫困家庭生存能力建设的着力点 .....       | 100 |
| <b>第二节 制度统筹农户增收致富的能力建设</b> .....   | 107 |
| 一、制度统筹农户增收致富能力建设与统筹城乡发展 .....      | 107 |
| 二、制度统筹农户增收致富能力建设应遵循的原则 .....       | 109 |
| 三、制度统筹农户增收致富能力建设的战略重点 .....        | 110 |
| <b>第三节 制度统筹城镇贫困家庭的发展能力建设</b> ..... | 117 |
| 一、制度统筹城镇贫困家庭发展能力建设与统筹城乡发展 .....    | 118 |
| 二、制度统筹城镇贫困家庭发展能力建设应遵循的原则 .....     | 120 |
| 三、制度统筹城镇贫困家庭发展能力建设的战略重点 .....      | 121 |
| <b>第四章 制度统筹城乡社区全面协调发展</b> .....    | 129 |
| <b>第一节 制度统筹贫困地区农村社区建设和发展</b> ..... | 129 |
| 一、制度统筹贫困地区农村社区建设与统筹城乡发展 .....      | 130 |
| 二、制度统筹贫困地区农村社区建设应遵循的原则 .....       | 131 |
| 三、制度统筹贫困地区农村社区建设的策略 .....          | 132 |
| <b>第二节 制度统筹城镇社区和谐能力建设</b> .....    | 138 |
| 一、制度统筹城镇社区和谐能力建设与统筹城乡发展 .....      | 138 |
| 二、制度统筹城镇社区和谐能力建设应遵循的原则 .....       | 140 |

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| 三、制度统筹城镇社区和谐能力建设的策略 .....             | 141        |
| <b>第五章 制度统筹贫困地区城乡产业融合发展 .....</b>     | <b>151</b> |
| <b>第一节 制度统筹贫困地区农业产业化发展 .....</b>      | <b>152</b> |
| 一、制度统筹贫困地区农业产业化发展与统筹城乡发展 .....        | 153        |
| 二、制度统筹农业产业化发展应遵循的原则 .....             | 155        |
| 三、制度统筹贫困地区农业产业化的战略构想 .....            | 156        |
| <b>第二节 制度统筹贫困地区乡村工业化发展 .....</b>      | <b>163</b> |
| 一、制度统筹乡村工业化发展与统筹城乡发展 .....            | 164        |
| 二、制度统筹贫困地区乡村工业化发展应遵循的原则 .....         | 166        |
| 三、制度统筹贫困地区乡村工业化发展的战略重点 .....          | 168        |
| <b>第三节 制度统筹贫困地区乡村旅游业产业化发展 .....</b>   | <b>182</b> |
| 一、制度统筹贫困地区乡村旅游业产业化发展与统筹城乡<br>发展 ..... | 182        |
| 二、制度统筹贫困地区乡村旅游业产业化应遵循的原则 .....        | 185        |
| 三、制度统筹贫困地区乡村旅游业产业化的战略重点 .....         | 187        |
| <b>第六章 制度统筹贫困地区城乡社会事业协同发展 .....</b>   | <b>197</b> |
| <b>第一节 制度统筹贫困地区城乡教育事业协同发展 .....</b>   | <b>198</b> |
| 一、制度统筹贫困地区城乡教育协同发展与统筹城乡发展 .....       | 198        |
| 二、制度统筹贫困地区城乡教育协同发展应遵循的原则 .....        | 201        |
| 三、制度统筹贫困地区城乡教育协同发展的战略重点 .....         | 202        |
| <b>第二节 制度统筹贫困地区城乡卫生事业协同发展 .....</b>   | <b>208</b> |
| 一、制度统筹贫困地区城乡卫生事业协同发展与统筹城乡<br>发展 ..... | 208        |
| 二、制度统筹贫困地区城乡卫生事业协同发展应遵循的原则 .....      | 210        |
| 三、制度统筹贫困地区城乡卫生事业发展的战略重点 .....         | 211        |
| <b>第三节 制度统筹贫困地区城乡文化事业协同发展 .....</b>   | <b>215</b> |
| 一、制度统筹贫困地区城乡文化协同发展与统筹城乡发展 .....       | 216        |
| 二、制度统筹贫困地区城乡文化协同发展的原则 .....           | 218        |
| 三、制度统筹贫困地区城乡文化协同发展的战略构架 .....         | 219        |
| <b>第四节 制度统筹贫困地区城乡社会保障协同发展 .....</b>   | <b>225</b> |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 一、制度统筹贫困地区城乡社会保障协同发展           |     |
| 发展                             | 226 |
| 二、制度统筹贫困地区城乡社会保障协同发展应遵循的原则     | 228 |
| 三、制度统筹贫困地区城乡社会保障协同发展的战略构想      | 230 |
| <b>第五节 制度统筹贫困地区城乡劳动就业协同发展</b>  | 233 |
| 一、制度统筹贫困地区城乡劳动就业协同发展           |     |
| 发展                             | 234 |
| 二、制度统筹贫困地区城乡劳动就业协同发展应遵循的原则     | 236 |
| 三、制度统筹贫困地区城乡劳动就业协同发展的总体思路      | 237 |
| <b>第七章 制度统筹贫困地区城乡基础设施建设</b>    | 242 |
| <b>第一节 制度统筹贫困地区城乡交通一体化建设</b>   | 243 |
| 一、制度统筹贫困地区城乡交通一体化建设与统筹城乡发展     | 243 |
| 二、制度统筹贫困地区城乡交通一体化建设应遵循的原则      | 246 |
| 三、制度统筹贫困地区城乡交通一体化建设的战略重点       | 247 |
| <b>第二节 制度统筹贫困地区城乡信息一体化建设</b>   | 252 |
| 一、制度统筹贫困地区城乡信息一体化建设与统筹城乡发展     | 252 |
| 二、制度统筹贫困地区城乡信息一体化建设应遵循的原则      | 254 |
| 三、制度统筹城乡信息一体化化建设的战略重点          | 255 |
| <b>第三节 制度统筹贫困地区城乡供排水一体化建设</b>  | 260 |
| 一、制度统筹贫困地区城乡供排水一体化建设与统筹城乡      |     |
| 发展                             | 260 |
| 二、制度统筹贫困地区城乡供排水一体化建设应遵循的原则     | 262 |
| 三、制度统筹贫困地区城乡供排水一体化建设的战略重点      | 263 |
| <b>第四节 制度统筹贫困地区城乡环境卫生一体化建设</b> | 270 |
| 一、制度统筹贫困地区城乡环境卫生一体化建设与统筹城乡     |     |
| 发展                             | 270 |
| 二、制度统筹贫困地区城乡环境卫生一体化建设应遵循的      |     |
| 原则                             | 272 |
| 三、制度统筹城乡环境卫生一体化建设的战略重点         | 273 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第八章 制度统筹贫困地区城乡关系协调发展</b>    | 278 |
| <b>第一节 制度统筹贫困地区工业反哺农业发展</b>    | 278 |
| 一、制度统筹贫困地区工业反哺农业与统筹城乡发展        | 279 |
| 二、制度统筹贫困地区工业反哺农业应遵循的原则         | 281 |
| 三、制度统筹贫困地区工业反哺农业发展的战略构架        | 282 |
| <b>第二节 制度统筹贫困地区城镇支持农村发展</b>    | 289 |
| 一、制度统筹贫困地区城镇支持农村发展与统筹城乡发展      | 289 |
| 二、制度统筹贫困地区城镇支持农村应遵循的原则         | 292 |
| 三、制度统筹贫困地区城镇支持农村的战略框架          | 293 |
| <b>第九章 制度统筹贫困地区城乡生态环境建设一体化</b> | 299 |
| <b>第一节 制度统筹贫困地区城乡生态建设和环境保护</b> | 300 |
| 一、制度统筹贫困地区城乡生态建设和环境保护与统筹城乡发展   | 300 |
| 二、制度统筹贫困地区城乡生态建设和环境保护应遵循的原则    | 303 |
| 三、制度统筹贫困地区城乡生态建设和环境保护的战略思路     | 304 |
| <b>第二节 建立贫困地区城乡生态服务补偿机制</b>    | 308 |
| 一、建立贫困地区城乡生态服务补偿机制与统筹城乡发展      | 308 |
| 二、建立城乡生态服务补偿机制应把握的原则           | 309 |
| 三、建立贫困地区城乡生态服务补偿机制的战略构架        | 311 |
| <b>第三节 建立贫困地区矿产资源开发的生态补偿机制</b> | 313 |
| 一、建立贫困地区矿产资源开发生态补偿机制与统筹城乡发展    | 314 |
| 二、建立贫困地区矿产资源开发的生态补偿机制应遵循的原则    | 316 |
| 三、建立和完善贫困地区矿产资源开发生态补偿机制的策略     | 317 |
| <b>主要参考文献</b>                  | 321 |



# 第一章 概 论

在远古文明时期，城镇与乡村并没有多大区别。只是随着生产力的发展，特别是城镇工商业的迅猛发展，城镇的社会分工越来越专业化，城镇的公共服务设施也日趋完善，城镇与乡村之间开始由混沌走向分离，城镇与乡村之间便有了差距。所谓差距，就是事物之间存在差别的程度或两者之间存在绝对量的差额。城乡差距，主要是指城乡居民的收入、生活和生产以及人们在社会中分享福利、权益等方面存在明显差别。从人类发展的历史进程看，城乡差距是社会发展中的一种现象。当一个国家或地区的城乡差距低于人们尽最大努力即可缩减或消除时，这种差距就有可能成为一种加快发展的动力。但如果差距扩大到人们尽最大努力也无法根本缩减或消除时，这种差距就有可能成为发展的阻力，成为贫穷落后持续演化的动力。然而贫穷落后的持续演化，不仅是滋生罪恶的源泉，也是助长愚昧无知的基础，更是保存封建残余的温床。它不仅威胁着人类的和谐与发展，也影响着世界的和平进程。因此，世界上一切爱好和平、致力于人类和谐发展的人们和社会组织，都有义不容辞的责任消除贫穷，减缓各种差距。我国是世界上坚持走社会主义道路的发展中大国，面对城乡差距的进一步扩大，中共中央和国务院，以高度负责任的态度提出“统筹城乡发展”，这对于目前已越过温饱线的国家级贫困县或称国家扶贫重点工作县而言，真是千载难逢的发展机遇。面对机遇的到来，我们选择了贵州省特别是贵州的国家级贫困县作为贫困地区的典型个案，重点考察统筹城乡发展面临的形势和挑战，并根据国内的实践经验，提出贫困地区的希望所在是制度统筹城乡发展。即通过制度的建设和体制机制的创新，有效地解决贫困地区城乡一体化发展进程中面临的主要问题，逐步推进贫困地区城乡居民的全面发展、家庭能力建设、社区建设、产业发展、社会发展、基础设施建设和生态建设一体化。

## 第一节 统筹城乡发展的理论概述

统筹城乡发展的理论源于城乡差距的不断扩大。自从城镇与乡村出现明显差距后，人们特别是理论界的学者们就注意到了城乡之间的统筹与协调发展，只是在表述上各自根据其研究的角度而有所不同。为了让人们对统筹城乡发展的理论有一个更全面的把握，我们对国内外有关统筹城乡发展理论进行系统的梳理，以便于大家正确把握统筹城乡发展的内涵。

### 一、国外统筹城乡发展理论

统筹城乡发展理论犹如城镇和乡村一样，始终都是在不断发展和变化的。特别是工业化在高新技术的催化下，使城乡的经济社会发展日趋紧密，也使城乡的产业日趋融为一体，城镇城市化与乡村城镇化的大融合，进而使城乡之间完全形成一个有机的整体。也正是因为有了城乡发展日趋一体的形势，城乡统筹发展理论也从最初的城镇乡村化、城乡一体化发展理论，逐步发展到统筹城乡发展理论。

#### 1. 城镇乡村化发展理论

在农业占绝对统治地位的社会，城镇与乡村基本上是混为一体的。当时无论是中心城镇还是边远乡村，其生产都处于极为原始的发展状态，城镇的功能也十分单一，除了军事和行政功能外，商业和文化交流等功能都比较薄弱。事实上，在传统的农业经济社会里，农业不仅是一个国家或地区的主导产业，也是兴邦安国之本。究其原因就在于农业在政府的税收、兵源补给等方面发挥着决定性作用。城乡之间的交往也仅仅局限为乡村对城镇的供养，城镇对农村的依赖性较大，而农村对城镇的依赖程度非常低。这在一定程度上讲，农业的生产力水平，不仅左右着一个国家或地区城镇的兴衰荣枯，也决定着一个国家或地区城镇的发展规模、发展水平；反之，即便是没有城镇，只要不受自然灾害的影响，农业也同样可以保持稳定持续发展。也就是说，在传统农业社会里，城镇几乎没有形成独立的生产方式，城镇居民的生活方式也普遍带有浓厚的乡村特质。因此，马克思把这种形态称之为“城乡混沌一体”阶段，但也有人把它称之为“城镇

乡村化阶段”。<sup>①</sup>

## 2. 城乡一体化发展理论

进入 19 世纪,随着工业革命的迅速发展,特别是在西方国家,城镇化也随着工业化进程的加快而不断加速。工业化带来的不仅仅是产业工人的快速聚集,而且也促进了城镇基础设施的建设和完善。与此对应的则是大量农村青壮劳动力不断转移到城镇,并且以从事非农产业为主要谋生手段和在城镇居家置业,致使乡村与城镇出现了差距。而且随着城镇产业和人口集聚规模的扩大,城乡差距也不断扩大,进而使城乡之间的矛盾与冲突日趋频繁与尖锐。为了解决这一日趋严重的问题,早期的社会主义学者提出了“城乡一体化”理论的原始构想,如托马斯·莫尔(St. Thomas More, 或 Sir Thomas More)在 1516 年写成的《乌托邦》一书中就描述了“理想的社会和完善的城市”,傅立叶(C. Fourier)的“法郎吉”模型,罗伯特·欧文(Robert Owen)的“新村”等。在此基础上,1898 年,英国社会活动家 E. 霍华德(E. Howard)在《明日的园林城市》中提出了“田园城市”理论,并强调在工业化条件下必须走城乡结合的发展道路。<sup>②</sup> 1922 年,恩温(R. Unwin)在城市规划建设的基础上,进一步发展了“田园城市”理论,并付诸城市区域发展实践。20 世纪 60 年代,美国著名的城市文化学家刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)从保护人居系统的自然环境出发,强调乡村在城乡关联发展中的特殊重要性,并特别强调“城与乡,不能截然分开;城与乡,同等重要;城与乡,应当有机结合在一起。如果问城镇与乡村哪个更重要的话,应当说自然环境比人工环境更重要”。<sup>③</sup> 美国城市专家弗兰克·劳埃德·赖特(Frank Lloyd Wright)则主张通过分散来建造许多“新的城市中心”,以便形成一个更大的区域统一体。他认为以现有城市为主体,就能把这种“区域统一体”发展引向许多平衡的社区。<sup>④</sup> 第二次世界大战后,随着一些新兴国家的诞生,以研究发展中国家经济发展为重点的经济学家们,更是把城乡一体化作为研究的重点之一。其中,最著名的理论莫过于美国经济学家威廉·阿瑟·刘易斯(Wil-

① 转引自李泉:《中外城乡关系问题研究综述》,人民网,2006 年 2 月 2 日。

② 转引自孙久文:《区域经济规划》,商务印书馆 2004 年版,第 26~27 页。

③ 转引自张伟:《试论城乡协调发展及其规划》,《城市规划》2005 年第 1 期,第 79~83 页。

④ 转引自李泉:《中外城乡关系问题研究综述》,人民网,2006 年 2 月 2 日。

liam Arthur Lewis) 的二元结构理论,在他看来,在发展中国家,由于传统农业部门和城镇工业部门的工资差异,诱使农业剩余人口向城镇工业部门转移,当剩余劳动力消失,劳动的边际生产率也提高了,两部门的收入增加,二元结构逐步走向趋同。后来,拉尼斯(Gustav Ranis) - 费景汉(John Fei)模型(Ranis - Fei Model)、戴尔·乔根森(Dale W. Jorgenson)模型、哈里斯 - 托达罗(Harris & Todaro)模型、贡纳尔·缪尔达尔(Gunnar Myrdal)模型也赋予了这一理论新的内容,使其更加充实和完善。但是到了20世纪80年代初,加拿大学者麦基(T. G. Maggie)通过对亚洲许多国家和地区的实证研究得出,发展中国家的城市化道路与西方有着根本的不同,即在实行工业化的同时,没有发生人口大量迁入城市的现象,而是形成了“城市与乡村界限日趋模糊,农业活动与非农业活动紧密联系,城市用地与乡村用地相互混杂的结构”<sup>①</sup>。麦基根据这一理论设计出了著名的Desakotasi模型,表达出一种非城非乡但又具有城乡双重特征的城乡一体化区域模式,进而把城乡一体化理论研究推向了一个新的发展阶段。由此,我们不难看出,城乡一体化实际上就是把城镇和乡村的经济社会发展作为一个整体,对城乡发展中出现的问题统筹协调解决,以改变城乡二元结构,建立起平等、和谐的新型关系,实现城乡的共同繁荣。

### 3. 当代统筹城乡发展思想

进入20世纪90年代,日本著名学者岸根卓郎提出了“城市与乡村融合”的概念,并从系统论的角度,比较了城市社会系统与农村社会系统各自的优劣,设计出了理想的城乡融合系统,即一方面“农村具有的‘悠闲’、‘宽松’、‘安逸’等田园牧歌环境,作为全体国民的共有财产,与城镇居民共同分享。另一方面,城镇具有的‘活力’、‘繁华’等综合的文化环境,同样作为全体国民的共有财产,也与农村居民共同分享”<sup>②</sup>。因此,城乡之间的发展应当互为补充和统筹兼顾。

综上所述,国外学者对统筹城乡的界定,实际上是把城乡作为一个整体,并通过统一筹划城乡的协调发展,实现城乡二元结构逐步向现代化社会经济结构的转变,从而建立平等的城乡合作伙伴关系,促进城乡在经济、社会文化、思想观念、资源环境和空间布局上达到整体协调、融合,

① 转引自郝寿义、安虎森:《区域经济学》,经济科学出版社1999年版,第395~399页。

② 转引自张伟:《试论城乡协调发展及其规划》,《城市规划》2005年第1期,第79~83页。

进而达到城乡共同繁荣的目的。具体来讲,一是着力于城镇和乡村在政策与制度上的均等,以促进农民与市民在政治权利上的公正,强化市民与农民社会身份和地位的公平;二是着力于城镇与农村在地域经济效率的协同,以谋求城镇与农村资源利用的平等,实现市民与农民比较利益的一致;三是着力于城乡空间的整合,进而发挥城镇与乡村之间各自在空间上的优势,功能上互补,活动上互动,使城镇与乡村间既有分工又有协作;四是着力构建城乡生态环境大系统,以确保乡村自然生态环境对城镇人工生态环境的融合与缓冲。

## 二、国内对统筹城乡发展理论的研究

国内对统筹城乡发展理论的阐述,最早起源于20世纪50年代。其中最有代表性的莫过于毛泽东在1956年4月的《论十大关系》中的论述,在他论述“重工业和轻工业、农业的关系”时指出,中国工业化的进程,必须协调农轻重的关系,并提出只有重视农业、轻工业,才能最终发展重工业。<sup>①</sup>但当时受国际大环境的影响,以及《中华人民共和国户口登记条例》的颁布实施,统筹城乡协调发展的理念,却又被“抑农重工”的政策主张所取代。直至1978年中共中央十一届三中全会以后,随着改革开放政策的不断深入,以及经济社会的不断发展,特别是随着农村家庭联产承包责任制的全面推进,大量的农村剩余劳动力涌入城镇,传统的城乡管理体制的弊端日益凸显,探索一条符合中国国情的城乡协调发展的新道路,就成了我国政府必须着力解决的一项重大理论和实践课题。为此,20世纪80年代中期,以邓小平为核心的第二代中共中央领导集体,特别强调工业支持农业是工业的重大任务,农业是根本,什么时候都不能忘掉。进入20世纪90年代,针对大量农村劳动力进入城镇,以江泽民为核心的中共中央领导集体指出,必须坚持把加强农业发展放在首位,实施发展小城镇战略,并提出统筹城乡经济社会发展的新战略。进入21世纪,针对我国城乡间的差距日趋明显,农业、农村和农民即“三农”问题更加突出,以胡锦涛为总书记的中共中央领导集体提出统筹城乡发展,就是要合理调整国民收入分配结构和政策,加快农业和农村自身发展,城镇发展要与农村发展相协

<sup>①</sup> 毛泽东:《论十大关系》(节选),《马克思主义著作选读与简介》,人民出版社1991年版,第384~386页。

调,要消除体制性障碍,逐步形成有利于城乡相互促进、共同发展的体制和机制。<sup>①</sup>

也正是基于这样的发展背景,有关统筹城乡发展的内涵,也不断拓展。综观已有的成果,对统筹城乡发展的界定,主要有以下几种观点,一是潘泽江等人的“综合论”,在他们看来,“统筹城乡发展概念的内涵非常丰富”,首先要“城乡平等”;其次要“城乡互通,使城乡资源、生产要素在市场控制下合理流动,优化配置”;第三要“城乡优势互补,城乡要立足各自的区位和资源优势,克服各自的不足,实行优势叠加,提高经济效率”;第四“要城乡协调发展,即通过协调城乡之间的产业关系、资源流动配置关系、农民和市民之间的关系,缩小城乡差距,加速城乡一体化进程”。<sup>②</sup>二是周琳琅的“全局论”,在他看来“统筹城乡发展,就是站在国民经济和社会发展的全局高度,把城镇和农村的经济社会发展作为整体统一筹划,通盘考虑,把城镇和农村存在的问题及其相互关系综合起来研究,统筹解决”。<sup>③</sup>三是林万龙的“超越论”,在他看来统筹城乡发展,“必定是指不超越现实经济发展水平的统筹。超越经济发展水平这一客观条件来谈论公共产品的统筹城乡供给问题,要么将最终增加农民负担,要么将损害城镇居民的福利”。<sup>④</sup>四是曾业松的“创新论”,在他看来“统筹城乡发展就是通过体制创新,建立与市场经济体制相适应的城乡一体化的经济社会秩序,解决制约农村、农业发展和农民增收的体制性、结构性矛盾,促进城镇与农村共同进步、工业与农业协调发展”。<sup>⑤</sup>

综合以上分析,统筹城乡发展,实际上就是把城镇与农村、农业与工业、农民与市民作为一个整体,纳入国民经济和社会发展规划中进行通盘谋划,把城镇和农村经济社会发展中存在的问题及其相互关系综合起来统筹加以解决,建立有利于改变城乡二元结构的社会主义市场经济体制机制,最终实现以城带乡、以工促农、城乡一体协调发展的新格局。用范海燕、李洪山的话来讲,“统筹城乡发展作为一种创新理念,从观

① 李泉:《中外城乡关系问题研究综述》,人民网,2006年2月2日12:28。

② 潘泽江等:《壮大县域经济与统筹城乡发展互动机制》,《新疆农垦经济》2004年第4期,第25~27页。

③ 周琳琅:《统筹城乡发展理论与实践》,中国经济出版社2005年版,第1页。

④ 林万龙:《经济发展水平制约下的城乡公共产品统筹供给:理论分析及其现实含义》,《中国农村观察》,2005年第3期。

⑤ 曾业松:《统筹城乡:解决“三农”问题的必然选择》,《人民日报》,2004年2月23日。

念上打破城乡分割发展的思维惯势，它表明政府运用宏观调控手段，协调和处理城乡关系，解决新时期的农业、农村和农民问题的指导思想”。<sup>①</sup>

## 第二节 贫困地区统筹城乡发展势在必行

事实上，从我国城乡统筹发展理论的演化过程中，我们不难看出，当前中共中央提出的统筹城乡发展，一定程度上是基于我国城乡差距不断扩大的现实而采取的一种跨越体制和机制障碍的发展战略抉择。然而，就目前而言，贫困地区的城乡差距，绝不是一般意义上的差距，更不是适当型差距，而是典型的过度型差距。所谓适当型差距，就是两者之间的差距是可以接受的，通过人们主观的努力即可逐步缩小。换句话说，差距是暂时的，是随着发展步伐的加快而逐步缩小的。所谓过度型差距，就是两者之间的差距超出了人们可接受的最大限度，人们根本无法通过主观的努力而逐步缩小。换句话说，就是两者的差距是不可以接受的，随着发展步伐的加快而进一步拉大，最终形成低收入阶层在低水平中循环，即“低收入—低投入—低消费—低收益”；而高收入阶层在高水平中循环，即“高收入—高投入—高消费—高收益”，进而使其经济社会的发展呈现“二元经济”的恶性循环。这就是说，过度型差距不可能成为经济社会发展的催化剂，相反它只能成为经济社会发展的绊脚石，是滋生社会不稳定、不和谐、不发展的温床。因此，统筹贫困地区城乡发展，逐步缓解城乡间的差距，实属势在必行。

### 一、贫困与贫困地区的界定

贫困是一个极为复杂的社会现象。随着人类社会的不断进步和繁荣，人们对贫困的认识也有了更为深刻的理解，研究者从不同的角度和不同的理论基础出发，给贫困下了不同的定义。对这些定义加以梳理和把握，有利于我们正确认识贫困现象的本质。

---

① 范海燕、李洪山：《城乡互动发展模式的探讨》，《中国软科学》2007年第3期。

## 1. 贫困的含义

虽然贫困现象一直伴随着人类社会的发展,但人类对它进行系统的研究还只有一百多年的历史。1899年英国社会学家及慈善家朗特里(S. Rowntree)认为,“如果一个家庭的总收入不足以获得维持其最低数量的生活必需品,那么该家庭就是处于贫穷状况”。<sup>①</sup> 汤森(P. Townsend)在《英国的贫困》一书中指出,贫困就是被迫丧失物质生活条件达到一定时间之久,以至于不可能或者难以参加正常的活动,缺乏日常起居设备和一般生活条件,或者说缺乏社会所广泛支持和认可的最低限度的东西。在他看来,“人们不仅仅靠面包过活,有时候他们不得不放弃面包以满足某种更加迫切的社会需求”。<sup>②</sup> 《牛津简明社会学辞典》对“贫困”词条的解释“是一种缺乏资源的状况,通常是缺乏物质资源,但有时也是缺乏文化资源”。<sup>③</sup> 世界银行在《1981年世界发展报告》中指出:“当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取他们那个社会公认的,一般都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会,就是处于贫困状态。”<sup>④</sup> 世界银行《1990年世界发展报告》认为,衡量生活水平不仅要考虑家庭的收入和人均支出,还要考虑那些属于社会福利的内容,比如医疗卫生、预期寿命、识字能力以及公共货物或共同财产资源的获得情况。它用营养、预期寿命、5岁以下儿童死亡率、入学率等指标,作为以消费为基础对贫困进行衡量的补充。这是一个基本上可以接受的定义,但其中的最低生活水平显然需要具体化。该报告还认为,贫困就是“缺少达到最低生活水平的能力”。<sup>⑤</sup> 2001年世界银行出版的《2000/2001年世界发展报告》又对贫困所包含的内容进一步扩大,除了以上内容之外,在他们看来,贫困是指福利的被剥夺状态;贫困不仅是指物质的匮乏(以适当的收入和消费概念来测量),而且还包括低水平的教育和健康;贫困还包括风

---

① B. Seebohm Rowntree: *Poverty: A Study of Town Life*. Routledge/thoemmes Press, p. x. 转引自李彦昌:《城市贫困与社会救助研究》,北京大学出版社2004年版,第2页。

② P. townsend: *Poverty in the United Kingdom*. University of California Press, 1979, p. 915. 转引自李彦昌:《城市贫困与社会救助研究》,北京大学出版社2004年版,第2页。

③ Gordan Marshall: *Oxford Concise Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, p. 14. 转引自李彦昌:《城市贫困与社会救助研究》,北京大学出版社2004年版,第2页。

④ 世界银行:《1981年世界发展报告》(中文版),中国财政经济出版社1981年版。

⑤ 世界银行:《1990年世界发展报告》(中文版),中国财政经济出版社1990年版。



险和面临风险时的脆弱性,以及不能表达自身的需求和缺乏影响力。<sup>①</sup>1989年欧共体给贫困下的定义是:“贫困应该被理解为个人、家庭 and 群体的资源——包括物质的、文化的和社会的——如此有限,以至于他们被排除在他们所处的国家可以接受的最低限度的生活方式之外。”1998年诺贝尔经济学奖得主、印度籍经济学家阿马蒂亚·森(Amartya Kumar Sen)在《作为能力剥夺的贫困》中指出:“贫困必须被视为是一种对基本能力的剥夺,而不仅仅是收入低下。”<sup>②</sup>英国学者奥本海姆(C. Oppenheim)在《贫困的真相》一书中,给贫困所下的定义是:“贫困指物质上、社会上和情感上的匮乏。它意味着在食物、保暖和衣着方面的开支少于平均水平。……贫困夺去了人们建立未来大厦——‘你的生存机会’的工具。它悄悄地夺去了人们享受生命不受侵害、有体面的教育、有安全的住宅和长时间的退休生活的机会。”<sup>③</sup>

国内学者对贫困的界定也有很多种,但归纳起来主要有以下几种观点。第一种观点是国家统计局在《中国城镇居民贫困问题研究》中认为,贫困一般是指物质生活困难,即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。<sup>④</sup>第二种观点是国家统计局农调总队在《中国农村贫困标准的调查研究》中指出,贫困是指个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求。<sup>⑤</sup>第三种观点是周彬彬在《向贫困挑战》一书中指出,“贫困是指个人或家庭的经济收入不能达到所在社会‘可接受生活标准’的那种生活状况”<sup>⑥</sup>。第四种观点是康晓光在《中国贫困与反贫困理论》一书中指出,“贫困是经济文化落后的总称,是由低收入造成的物质、基本服务相对缺乏或绝对缺乏以及缺少发展机会和手段的一种状况”<sup>⑦</sup>。第五种观点是赵冬媛、兰徐民在《我国测贫指标体系及其量化研究》中认为,贫困是指在环境(包括政治、经济、社会、文化、

① 世界银行:《2000/2001年世界发展报告》(中文版),中国财政经济出版社2001年版,第15页。

② 阿马蒂亚·森(Amartya Kumar Sen):《贫困和饥荒》,商务印书馆2001年版。

③ 奥本海姆(Oppenheim, C.):《贫困真相》1993年,伦敦儿童贫困行动组。

④ 国家统计局《中国城镇居民贫困问题研究》课题组:《中国城镇居民贫困问题研究》,载《统计研究》,1991年第6期。

⑤ 国家统计局农调总队:《中国农村贫困标准的调查研究》,1989年。

⑥ 周彬彬:《向贫困挑战》,人民出版社1991年版,第10页。

⑦ 康晓光:《中国贫困与反贫困理论》,广西人民出版社1995年版,第2~3页。