

统筹城乡发展 社会协同治理机制研究

Research on the Mechanism of
Social Cooperative Governance for
Balancing Urban and Rural Development

刘卫平 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

统筹城乡发展 社会协同治理机制研究

Research on the Mechanism of
Social Cooperative Governance for
Balancing Urban and Rural Development

刘卫平 ○ 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展社会协同治理机制研究/刘卫平著. —成都:西南财经大学出版社,2016.12

ISBN 978-7-5504-2814-0

I. ①统… II. ①刘… III. ①城乡建设—管理体制—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 314138 号

统筹城乡发展社会协同治理机制研究

TONGCHOU CHENGXIANG FAZHAN SHEHUI XIETONG ZHILI JIZHI YANJIU

刘卫平 著

责任编辑:李晓嵩

封面设计:何东琳设计工作室

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川五洲彩印有限责任公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	20.25
字 数	305 千字
版 次	2016 年 12 月第 1 版
印 次	2016 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-2814-0
定 价	98.00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序 言

城乡协调发展和共同繁荣，始终是人类社会发展的理想追求。党的十八大明确提出：“要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，围绕坚持和发展中国特色社会主义这个主题，提出了以“四个全面”战略布局为治国理政总框架的一系列新思想、新理念、新战略，在统筹推进“五位一体”总体布局的同时，开启了协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党，致力于实现中华民族伟大复兴中国梦的新航程。作为一个相互联系、辩证统一的崭新科学思想体系，“四个全面”战略布局闪耀着马克思主义与中国实际相结合的思想光辉，为中国特色社会主义事业发展提供了战略指引。其中，实现城乡协调发展和共同繁荣，是“四个全面”战略布局的题中之义和实现中国梦的重要环节。

继党的十八大之后，党的十八届三中全会站在全面深化改革的战略高度，首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”目标，并再次聚焦城乡发展问题，要求健全城乡一体化体制机制，尽快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，吹响了统筹城乡发展、推进城乡共同繁荣的“集结号”。同时，要求创新社会治理体制，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。党的十八届四中全会以全面推进依法治国为主题，提出建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的目标。党的十八届五中全会首次提出“创新、协调、绿色、开放、共

享”发展理念，导航中国改革发展方向。党的十八届六中全会以全面从严治党为主题，对全面从严治党进行全面部署。从党的十八届三中全会开启全面深化改革的闸门，到党的十八届四中全会提出全面推进依法治国、党的十八届五中全会提出五大发展新理念，再到党的十八届六中全会高举全面从严治党旗帜，是以习近平同志为核心的新一届中央领导集体治国理政总体战略在时间轴上的顺序展开，彰显着党中央全面实现中华民族伟大复兴中国梦的坚定意志。

本书围绕我国当前城乡社会治理实际问题展开研究，具有针对性。城乡一体化，是现代条件下城乡互补、融合、协调发展的新型城乡关系的必然选择。习近平同志曾多次强调，要健全城乡发展体制机制，加快推进城乡一体化，让广大农民共享城乡一体化发展成果。我国历经三十多年的改革发展，在统筹城乡发展、推进城乡发展一体化的进程中取得了较大成就，但我国城乡社会发展差距仍在扩大，城乡发展不协调、不平衡问题仍然突出。尤其是城乡基本公共服务严重不均、农村基础设施严重滞后以及农村各种社会问题不断凸显。这些问题直接影响到农村生产生活，制约着城乡一体化发展进程，仅靠政府单一主体已难运筹，全能型、管控型政府管理式微，要求在党委领导下，创新中国语境下的城乡社会治理体制机制，以充分吸纳和整合多元社会治理主体，共同破解城乡发展差距和不平衡、不协调问题，实现城乡一体和共同繁荣的目标。这既是当前城乡社会治理体制机制创新的动力所在，又是统筹城乡发展现实图景的必要选择。同时，当今社会已是一个多元的发展共同体。对这样一个城乡社会的治理，政府单极治理难以为继，仅仅依赖于政府的内部协同也无法很好地解决当下复杂化与多样性的社会公共问题，必须以治理主体多元化来应对城乡社会多元化的需求和治理多元化的城乡社会。本书正是围绕如何构建中国特色的城乡社会协同治理机制，促进城乡社会发展一体化开展研究的。

本书基于国家治理现代化背景展开研究，具有时代性。当前，我国正在大力推进国家治理体系和治理能力现代化。尤其是全球化、多元化、信息化和网络化催生出全新治理时代，使现代公共部门在新公共管理改革之

后又掀起了第二次改革浪潮，其核心特征就是伴随治理与元治理理论而兴起的多元协同治理，它不仅包括政府等传统的权威主体，而且还涵盖市场、社会等新的治理角色。为了实现公共利益最大化，多元协同治理要求发挥政府主导作用，综合统筹运用行政、市场和社会动员等多种手段，构建呈网络化布局且上下、左右、内外联动的协同治理结构。本书正是基于对当前我国推进治理体系和治理能力现代化进程中城乡发展实际、政府治理能力和社会发育程度的考量，旨在构建党委领导、政府主导、多元合作、法治保障的特色城乡社会协同治理机制，实现城乡政府、市场、社会三者的良性合作与互动。这既是当前政府治理水平较高而社会发育程度较低的现实图景的必然选择，也是政府权力机制、市场运行机制、社会自治机制良性运行，推进我国治理现代化，实现城乡社会协调发展和共同繁荣的必然要求。在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，确立和构建统筹城乡发展社会协同治理机制，核心在于处理好政府、市场、社会三者的关系。为此，本书提出构建我国统筹城乡发展社会协同治理机制五大相互关联、操作性强的子机制，即价值导向机制、主体培育机制、主体运行机制、运行保障机制和协同治理评价机制。

本书坚持辩证思维和科学扬弃态度展开研究，具有创新性。本书是作者攻读博士学位期间研究成果的丰富和拓展，是对我国社会治理的理论丰富和实践创新。它以统筹城乡发展下的城乡社会治理机制为研究对象，以协同治理理论为分析框架，既辩证地借鉴并运用协同理论、治理与元治理理论、利益相关者理论、社会整合理论、共生系统理论等西方理论和科学地扬弃国外政府治理、市场治理、社会治理等大量做法，又紧密结合中国话语体系和具体国情尤其是我国统筹城乡发展实际，来展开统筹城乡发展社会协同治理机制的研究，提出诸多创新性观念。本书认为，在中国话语体系和具体语境下，统筹城乡发展社会协同治理机制的运行，必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，在党委领导和政府主导下，在法治框架内，党委、政府、经济组织、社会组织、公民等各类主体遵循城乡社会发展规律，通过主体协同、区域协同、要素协同、规划协同

等形式，协同治理城乡社会。本书力求为我国统筹城乡发展中的社会治理提供一种新的研究视野和实践范式。

本书最后认为，党委领导、政府主导、多元合作、法治保障的城乡社会协同治理机制，在我国今后相当长的时期内均具有极强的适应性和针对性，也必将成为我国破解城乡社会发展失衡困境、促进城乡融合和共同繁荣的社会善治机制。同时，本书借鉴了国内外诸多学者的观点，对各位学者致以衷心感谢！并期待学者们研究出更多富有中国特色的理论成果，共同致力于我国城乡协调发展和共同繁荣。

目 录

导 论 / 001

第一章 统筹城乡发展社会协同治理机制理论阐释 / 029

第一节 统筹城乡发展问题概述 / 029

第二节 社会协同治理机制的内涵 / 042

第三节 统筹城乡发展社会协同治理机制的理论基础 / 053

第四节 统筹城乡发展与社会协同治理机制的关联性分析 / 063

第五节 统筹城乡发展社会协同治理机制构建的基本原则 / 069

第六节 统筹城乡发展社会协同治理的维度与形式 / 077

第二章 统筹城乡发展社会协同治理价值导向机制 / 089

第一节 价值导向：城乡社会协同治理机制构建的精神根基 / 089

第二节 统筹城乡发展社会协同治理价值导向的主要维度 / 094

第三节 统筹城乡发展社会协同治理价值导向机制构建对策 / 110

第三章 统筹城乡发展社会协同治理主体培育机制 / 118

第一节 统筹城乡发展多元主体培育的价值意义 / 118

第二节 统筹城乡发展社会协同治理主体培育现状分析 / 123

第三节 统筹城乡发展社会协同治理主体的体系构成 / 136

第四节 统筹城乡发展社会协同治理主体培育机制的构建对策 / 141

第四章 统筹城乡发展社会协同治理主体运行机制 / 157

第一节 统筹城乡发展社会协同治理主体运行机制的障碍因素 / 157

第二节	统筹城乡发展社会协同治理主体运行机制的实现形态 /	162
第三节	统筹城乡发展社会协同治理主体运行机制的构建维度 /	168
第四节	统筹城乡发展社会协同治理主体运行机制的优化对策 /	172
第五章	统筹城乡发展社会协同治理保障机制 /	198
第一节	统筹城乡发展社会协同治理保障机制构建的意义 /	198
第二节	统筹城乡发展社会协同治理保障机制构建的影响因素 /	202
第三节	统筹城乡发展社会协同治理保障机制构建的原则 /	205
第四节	统筹城乡发展社会协同治理保障机制的构建对策 /	209
第六章	统筹城乡发展社会协同治理评价机制 /	221
第一节	统筹城乡发展社会协同治理评价的基本思路 /	221
第二节	统筹城乡发展社会协同治理能力与绩效评价方法 /	234
第三节	统筹城乡发展社会协同治理评价实证研究 ——以湖南长沙、邵阳两市社会建设领域为例 /	239
第七章	统筹城乡发展社会协同治理机制运行分析 /	251
第一节	统筹城乡发展社会公共服务供给协同机制运行与优化 ——以县域农村公共服务供给为例 /	251
第二节	统筹城乡发展社会矛盾预防与化解协同机制运行与 优化 /	267
第三节	统筹城乡发展社会公共安全协同保障机制运行与优化 ——以食品安全监管为例 /	283
研究结论与展望	/	293
参考文献	/	299
后 记	/	313

导 论

城乡关系问题始终是国内外理论界和各国政府高度关注的重大课题。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，在提出推进国家治理体系和治理能力现代化目标的同时，再次聚焦统筹城乡发展，要求健全城乡一体化体制机制，尽快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。^① 城乡应该是一个互补、协调、和谐、统一的发展共同体。统筹城乡发展，推进城乡一体化，要求遵循城乡发展各自的规律和特点，促使城乡走各自适合的特色发展道路，通过以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡互补，实现两者的良性互动、协调发展和共生共荣。一直以来，我国城乡二元结构的长期存在导致城乡发展不平衡、不协调，破解城乡发展失衡的困境单靠政府已难以运筹，需要积极探索和构建党委领导、政府主导、多元合作、法治保障的城乡社会协同治理机制，充分吸纳和整合多元社会力量共破城乡发展难题，推进城乡一体化和协调发展。

一、研究背景及意义

（一）研究背景

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央领导集体紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义这个主题，以“四个全面”战略布局为治国理政总体框架，统筹推进“五位一体”总体布局，形成了一系列治国理

^① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京：人民出版社，2014：3.

政的新理念、新思想、新战略，在协调推进全面建设小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党以及供给侧结构性改革等方面迈出了重大步伐，取得了重大进展。当前，着力协调推进“四个全面”战略布局，大力推进国家治理体系和治理能力现代化，实现中华民族伟大复兴的中国梦，已成为我国改革发展的鲜明时代主题和重大历史使命。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称党的十八届三中全会《决定》），明确提出完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化^①的全面深化改革的总目标。与此同时，党的十八届三中全会《决定》还提出健全城乡发展一体化体制机制、创新社会治理体制以及建设法治国家、法治政府、法治社会，顺应了我国经济转轨和社会转型发展的客观要求。在社会领域，党的十八届三中全会《决定》要求创新社会治理体制机制，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。党的十八届三中全会再次聚焦统筹城乡发展问题，要求健全城乡一体化体制机制，尽快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，再次吹响了统筹城乡发展、推进城乡一体化的“集结号”。在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（简称党的十八届四中全会《决定》），以全面推进依法治国为主题，提出建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的总目标，并要求推进法治国家、法治政府和法治社会一体化建设。党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，强调发展的科学性和可持续性。党的十八届六中全会对全面从严治党做出了全面部署。这些都为统筹城乡社会发展、推进城乡一体化和共同繁荣进一步指明了方向，提供了保证。

城乡一体化，既是一种在现代条件下城乡互补、融合、协调发展的新型城乡关系的选择，也是我国城乡关系发展的理想目标。统筹城乡发展是

① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京：人民出版社，2014：3.

破解城乡二元体制机制、促进城乡发展一体化、实现城乡共同繁荣的重大战略举措，也是当前我国推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之义。党的十八大报告明确提出：城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。^①经过三十多年的改革开放，尽管我国统筹城乡发展取得了较大成就，但并没有从根本上改变城乡二元结构，城乡社会发展特别是贫富差距持续扩大，城乡关系不和谐因素呈增多趋势。这主要表现为城乡分割的市场体系、户籍制度、社会保障体系、公共财政体制、就业政策、医疗卫生体制、生态环保体制。尤其是城乡经济社会发展严重失衡、城乡贫富差距持续扩大、城乡基本公共服务严重不均、农村基础设施严重滞后、农村教育投入严重不足、农村群体性事件明显增多、农村土地流转不规范、失地农民缺乏有力保障、农民进城户籍与身份得不到认同、农村社会矛盾纠纷增多以及社会公共危机、公共安全、社会保障、食品药品安全、公共卫生与生态环境保护等各种社会问题不断凸显，直接影响到农村生产生活，严重制约着城乡协调发展。统筹城乡发展进程中凸显的上述各类社会问题，单靠政府单一主体已无法解决，必须改变政府单极治理的现状。也就是说，仅仅依赖政府的内部协同显然无法很好地解决当下复杂化与多样性的社会公共问题。这就需要政府特别是地方政府的治理在体制内有效协同的基础上进行外向性拓展，寻求与政府之外的市场、非营利组织及公民间的有效协同。^②因此，在中国语境下必须创新城乡社会治理，构建党委领导、政府主导、多元合作、法治保障的社会协同治理机制，以充分吸纳和整合多元社会治理主体，共同解决因城乡二元体制机制导致的城乡发展差距和社会问题，实现城乡社会一体化目标。这既是当前城乡社会治理体制机制创新的动力所在，也是统筹城乡发展现实图景的必要选择。同时，随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济的不断发

① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [M]. 北京: 人民出版社, 2012.

② 刘伟忠. 我国地方政府协同治理研究 [D]. 济南: 山东大学, 2012.

展,当今社会已是一个多元共存的利益共同体,各个层面都呈现出多元化的发展趋势,也推动着社会主体的多元化。特别是当前我国城乡社会结构变化极其深刻和复杂,城乡社会流动性空前增强,城乡社会阶层不断分化,城乡社会利益主体不断多元化,整个社会原子化和碎片化趋势凸显。对这样一个城乡社会的治理,也是治理主体单一的传统社会管理所无法运筹的,必须以治理主体多元化来应对城乡社会多元化的需求和治理多元化的城乡社会,以多元治理主体协同治理模式来实现城乡社会善治与协调发展。在坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一的前提下,如何构建中国特色的城乡社会多元主体协同治理机制,破解城乡二元体制机制,促进城乡社会发展一体化和共同繁荣,是当前理论界和实践界共同面临的重大课题。

全球化、多元化、信息化和网络化催生出全新治理时代,其主要特征就是伴随治理理论而兴起的多元主体协同和各种“跨界”协作。从一般概念上讲,治理指的是管理的行为,既可以发生在私人部门,也可以发生在公共部门。其主体不仅包括传统的权威主体,即国家和政府,而且还涵盖企业、社会组织等新的治理角色。为了实现公共利益最大化,满足公众日益增长的物质文化需求,治理要求综合运用行政、市场和社会动员等多种手段,建立呈网络化布局且上下、左右、内外联动的权力结构。^①国家治理和社会治理理念的提出,为新时期统筹城乡发展、破除城乡二元结构、实现城乡一体化和共同繁荣指明了改革方向和实现路径。在我国话语体系和具体语境中,国家治理现代化的显著特质包含了党的治理、国家治理和社会治理三个层面,其中党的治理现代化起决定性作用。^②党的十八届三中全会《决定》首次提出国家治理和社会治理两个重要概念。从“国家管理”到“国家治理”,从“社会管理”到“社会治理”,体现了我们党对治国理政规律、社会主义建设规律和人类社会发 展规律的新认识,是我们党对国家和社会建设与管理理论的重大创新,也是我国从“传统管理”走

① 孙迎春.现代政府治理新趋势:整体政府跨界协同治理[J].中国发展观察,2014(9):36.

② 胡鞍钢.中国国家治理现代化的特征与方向[J].国家行政学院学报,2014(3):4.

向“现代治理”的重要标志。与传统国家管理和社会管理相比较,无论是国家治理还是社会治理,其最大的区别就在于治理主体由单中心向多中心转变,治理手段由刚性管制向柔性服务转变,治理空间由平面化向网络化转变,治理目的由工具化向价值化转变。正如习近平同志指出的:“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^①

正是基于上述背景,本书选择以统筹城乡发展进程中的城乡社会治理为研究对象,以协同治理理论为分析框架,探究构建统筹城乡发展社会协同治理机制。这既是促进城乡发展一体化、实现城乡协调发展和共同繁荣的现实需要,也是推进我国国家治理体系和治理能力现代化、实现“中国梦”的必然选择。

(二) 研究意义

在协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党,大力促进国家治理体系和治理能力现代化的时代语境下,研究构建统筹城乡发展视阈下的城乡社会协同治理机制,既具有十分重要的理论价值,又具有极其重要的实践意义。

1. 研究城乡社会治理创新的新视野

党的十八届三中全会《决定》要求实现“传统社会管理”向“现代社会治理”的转变。“传统社会管理”转向“现代社会治理”,不仅意味着社会管理主体、理念、目标、内容、方式、手段等转变,而且首先是研究思想、研究内容、研究方法、研究视角的创新。本书研究构建统筹城乡发展视阈下社会协同治理机制,以协同治理理论为分析框架,坚持国际借鉴与中国实践相结合,既辩证地借鉴并运用协同学理论、治理与善治理论、公民社会理论、共生系统理论、社会整合理论、行政生态学理论、新公共管理理论、新公共服务理论等西方理论,科学地扬弃国外政府治理、市场治理、社会治理等大量实践做法,又紧密结合中国话语体系和具体国

^① 奚玉沛. 从社会管理到社会治理:理论和实践的重大创新[J]. 行政管理改革, 2014(4): 20.

情,尤其是统筹城乡发展实际来进行,以拓宽城乡社会治理创新的研究视野。

2. 推进国家治理现代化的新常态

完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,是我国全面深化改革的总目标。国家治理体系(State Governance System)现代化是指由传统管理走向现代治理,这种治理强调多元行动者的合作,主要体现在党与政府、政府与市场、政府与社会、政府与公民等关系中,要求在国家治理中,政党、政府、市场和企业、社会组织、公民等协同发挥作用,谁也不能缺位。从这个意义上讲,国家治理的现代化应包括政党治理、政府治理、市场治理和社会治理的现代化。确立社会协同治理,就是要在党委领导、政府主导下,坚持系统治理和多元治理,正确处理党委与政府、政府与市场、政府与社会、政府与公民的关系,实现党委、政府、市场、社会、公民等治理主体之间的良性互动和共生共荣,彻底改变单一主体下形成的日渐式微的传统国家管理模式和全能型政府思维与运行惯性,形成与现代化国家治理体系和现代社会运行规律相适应,有利于破除城乡二元结构、推进城乡一体化的多元协同治理新常态。“从治理理论的内涵、结合中国的现代治理体系以及社会发展现状看,政府主导下的多元社会治理机制是中国特色的社会治理体制,具有很强的中国适应性。”^①

3. 实现城乡社会有效治理的新机制

党的十八届三中全会《决定》明确提出,改进社会治理方式,坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。^②目前,我国城乡关系并不协调,发展差距不断扩大,是多重因素相互作用的结果,单纯依靠政府、市场或社会哪一方的力量都难以解决这一困境,再加上城乡社

^① 公维友,刘云.当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2014(3):52.

^② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2014:49.

会碎片化和利益主体多元化,单中心秩序中形成的“指挥—服从”型传统社会管理模式已无法适应我国统筹城乡发展、推进城乡一体化的需要,必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一,有效整合和发挥党委、政府、市场主体(企业)、社会组织、社会公众等各类主体在城乡社会治理中的功能优势,共同治理城乡社会、破解发展难题,实现城乡社会协调发展。统筹城乡发展中的社会协同治理机制,就是针对当前城乡社会发展中的公共问题或公共事务,坚持党委领导、政府主导,整合市场主体、社会组织、社会公民等其他主体,通过协商民主、平等合作等集体选择和集体行动,达成共同的治理目标,形成社会治理共同体和高度弹性化的协作性组织网络,以共同解决城乡社会发展不协调、不平衡问题,为统筹城乡社会发展,实现城乡社会一体化提供一种全新的社会治理机制。

总之,在统筹城乡发展、推进城乡一体化的进程中,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,基于城乡发展实际、政府治理能力和社会发育程度的考量,研究构建党委领导、政府主导、多元合作、法治保障的特色城乡社会协同治理机制,既能拓展城乡社会治理研究视野,又能为有效治理城乡社会提供一种新范式。在法治框架内,政党、政府、市场主体、社会组织、公民等多元主体遵循城乡社会发展规律,协同治理城乡社会,以实现城乡社会协调发展和共同繁荣,既是当前政府治理能力水平较高而社会发育程度较低的现实图景的必然选择,也是政府权力机制、市场运行机制、社会自治机制良性运行的必然要求,更是破解城乡发展不协调、不平衡困境之道。

二、国内外研究现状

(一) 城乡关系问题研究现状

1. 国外城乡关系研究综述

“统筹城乡发展”是中国话语体系下的概念范畴,在国外研究文献中与“统筹城乡发展”大致相近的是“城乡关系问题”,两者研究的核心和关键问题都是“协调城乡关系问题”。国外研究从地理学、经济学、社会

学等视角,研究城乡关系及其协调发展问题,形成了极其丰富、相对成熟的理论。纵观国外对城乡关系问题的研究,其经历了一个逐渐完善的过程,即从“城市乡村化”到“乡村城市化”,再到“城市与乡村关系协调发展”思想的确立,展现了西方城乡关系理论的基本演进脉络。特别是随着西方城市化进程而出现的“城市病”,如生态环境恶化、大城市过于集中、区域城乡差距不断扩大等问题,西方学者们意识到必须把城市和乡村作为一个整体系统来研究,才能有效解决城乡协调发展问题,即我国语境下提出的统筹城乡发展研究。自19世纪50年代以来,西方学者和马克思主义经典作家提出了不少有关研究城乡关系问题的理论,其中具代表性的理论主要如下:

(1) 凯恩斯理论。该理论主张国家利用政府这只“看得见的手”,通过实施扩张性或赤字财政以及积极金融政策,让生产要素和社会资源更多地流向农村公共服务和农村社会发展事业,以消除“市场失灵”或“市场缺失”对农村经济社会发展所带来的消极影响,从而实现城乡社会资源配置的公平和均衡。

(2) 二元结构理论。阿瑟·刘易斯的二元结构理论,认为发展中国家要实现经济社会现代化,就要把二元经济结构一元化。该理论还将工业化划分为农业支持工业发展、农业与工业平衡协调发展、工业反哺农业三个阶段,提出了缩小城乡差别和城乡协调发展的实践路径。这一理论对于研究中国城乡经济社会发展问题具有一定的借鉴意义。

(3) 非均衡性理论。该理论基于城乡区域发展的不同步性而提出,主要包括梯度推进理论、增长极理论和可持续发展理论。其中,梯度推进理论认为,区域经济的发展主要取决于该地区产业结构的优劣及转移;增长极理论认为,一个国家实现平衡发展只能是一种理想;可持续发展理论以追求经济发展持续、社会发展持续和生态环境持续为主要内容,以整个社会系统的全面、协调、持续发展为主要特征,与科学发展观具有本质的一致性,对统筹城乡发展具有指导意义。

(4) 累积因果理论。缪尔·达尔提出的累积因果理论是城乡协调发展