

Sichuan TongChou

四川统筹 城乡发展 机制探析

王小琪 陈廷平 著



电子科技大学出版社

四川统筹城乡发展机制探析

王小琪 陈廷平 著

电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

四川统筹城乡发展机制探析 / 王小琪, 陈廷平著.

成都: 电子科技大学出版社, 2006. 11

ISBN 7-81114-313-5

I. 四... II. ①王...②陈... III. 城乡建设—研究—四川省 IV. F299.277.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 143870 号

四川统筹城乡发展机制探析

王小琪 陈廷平 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都建设北路二段四号 邮编: 610054)
责任编辑: 郭 庆 杜亚提
发 行: 新华书店经销
印 刷: 成都春晓印务有限公司
成品尺寸: 140mm×202mm
开 本: 850mm×1168mm 1/32 印张 7.875 字数 200 千字
版 次: 2006 年 10 月第一版
印 次: 2006 年 10 月第一次印刷
书 号: ISBN 7-81114-313-5/F·23
印 数: 1—3000 册
定 价: 20.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 邮购本书请与本社发行科联系。电话: (028) 83201635 邮编: 610054
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

序 言

杨 超

构建新型工业、城乡关系，统筹城乡发展，是贯彻落实科学发展观，实现经济社会全面、协调、可持续发展，建设和谐社会的大事，是摆在全党和全国人民面前的一项极其重大、光荣而艰巨的任务。四川是一个农业大省，又是西部欠发达的省份，由于历史和现实、自然、经济和社会因素的共同作用，四川的“三农”问题相当突出，城乡差距很大，推进发展新跨越，建设全面小康社会的重点在农村，难点也在农村。实行工业反哺农业，城市支持农村，统筹城乡发展也就具有更加重大而紧迫的意义。

近年来，根据党中央，国务院的统一部署，结合四川的实际，在省委、省政府的领导下，在省内各级党政、企业和社会各界的共同努力下，四川统筹城乡发展取得了一系列初步的但却是显著的成效，工业反哺农业，城市支持农村已经由以往主要通过短期的政策手段变为探索建立长效机制。同时，四川城乡关系也还存在一系列亟待解决的问题。总结已有的经验，指出不足，分析新形势下面临的有利条件和制约因素，探索健全和完善统筹城乡发展机制的新路径，这便是《四川统筹城乡发展机制探析》一书所要完成的使命。

纵观《四川统筹城乡发展机制探析》一书，具有如下四个特点：

1. 既借鉴中外相关理论和经验，又从四川实际出发，突出四川特色

迄今为止，中外已完成了不少探讨城乡关系的成果，积累了较丰富的统筹城乡发展的经验，本书既充分吸收和借鉴中外有关理论和经验，又对近年来四川统筹城乡发展实践进行了深入考察，运用区域经济学、发展经济学、比较经济学、公共经济学、制度经济学等学科的相关理论，从四川实际出发，突出四川特色，着力探讨新形势下四川统筹城乡发展的新思路、新机制、新办法。因此可以说，本书是第一本从理论和实际相结合的角度，系统探讨四川统筹城乡发展机制的专著。

2. 既坚持统筹城乡发展，又量力而行，循序渐进，分类指导

本书指出，其一，四川“三农”问题比全国更为突出和紧迫。我省农村人口比重高于全国平均水平 10 个百分点，农业产值占地区生产总值的比重高于全国平均水平 7.9 个百分点，农民人均纯收入低于全国平均水平 450 多元，农产品加工程度低于全国平均水平 10 个百分点，农村基础设施落后，社会事业欠账多，社会保障乏力，生态环境保护任务艰巨，解决“三农”问题任重道远。其二，改革开放以来，尤其是近年来，我省综合实力有了明显增强。“十五”期间，我省生产总值年均增长 11.2%，2005 年达 7 385.1 亿元。“十五”期间，我省一般预算总收入累计达 2 991 亿元，为“九五”时期的 1.93 倍，年均增长 19.2%，高出“九五”时期 7 个百分点。2005 年，全省一般预算总收入完成 830.2 亿元。随着经济的发展和财政实力的增强，为以工促农，以城带乡提供了相

对坚实的基础。其三，我省综合实力还低于全国总体水平。全国总体上已进入了工业化中期阶段，而我省还处于工业化初期向中期过渡的阶段。2005年，全国人均GDP为1700多美元，而我省仅为1100多美元，全国财政收入占GDP的比重达18%左右，而我省仅为11.24%。我省统筹城乡发展的力量还比较薄弱。根据以上三个方面，本书指出，既要充分认识我省统筹城乡发展的必要性、重要性和紧迫性，我省总体上已具备了以工促农、以城带乡的条件，那种认为现阶段我省还不具备反哺条件的观点是不妥的；与此同时，又要从我省底子薄，工业化、城镇化水平低，农村人口众多，农业比重大，农业劳动生产率低的实际出发，量力而行，循序渐进，避免“速成论”的误区，实行近期、中期和长期相结合，坚持不懈地推进统筹城乡发展。要根据我省不同地区自然、经济、社会条件差异大、发展不平衡的状况，针对不同地区特点，分类指导各个地区统筹城乡发展的工作，特别要加强对欠发达地区的支持。

3. 坚持将统筹城乡发展作为一个系统工程来打造

本书指出，解决“三农”问题，不能就“三农”论“三农”，而必须放在推进发展新跨越和工业化、城镇化进程，建设全面小康社会、和谐社会的大背景下，实行一、二、三产业联动，城乡经济相融，推进农业产业化经营，提高农业综合生产能力，大力发展第二、第三产业，转移农村富余劳动力，改善农村发展环境，提高农民的综合素质和自我发展能力，增加农民收入，从而缩小“二元结构”差距，使城乡居民共同分享改革发展的成果。统筹

城乡发展，既要解决经济问题，也要解决社会问题、文化问题、生态环境问题，特别要加快偿还社会事业发展滞后，生态环境赤字较大等“欠账”。

4. 统筹城乡发展，既要积极改善物质技术条件，又要着力推进体制、机制创新

本书指出，物质技术条件与体制、制度环境二者是相互依存、相互促进的，要通过“硬”环境和“软”环境的共同改善，推进城乡统筹发展。要进行农业和农村产业结构的战略性调整，发展壮大特色优势产业，改善农村基础设施，发展农村社会事业，推进农村生态环境建设，就必须坚持“多予、少取、放活”，统筹规划和全面推进城乡发展进程，进一步转变经济增长方式，减少和消除体制性、制度性、政策性瓶颈，构建工业反哺农业，城市支持农村的长效机制，使城乡居民逐步享受基本均等的公共产品和公共服务，建立健全多渠道、多形式、多层次的农村投融资体系，建立健全农村劳动力转移就业服务体系，建立健全农村社会保障制度，推进农村市场建设，推进农村综合改革，推进城镇化进程，推进统筹城乡发展的法制化进程等。

本书对我省进一步推进统筹城乡发展机制进程无疑具有积极的启示和指导作用，但本书的探讨还是初步的，对有的问题还没有涉及，有的问题虽然涉及了，但深度还不够。我们希望本书作者在今后完成的相关成果中将这种探讨提高到一个新的水平。

目 录

序 言

第一章 城乡发展理论述评	1
一、城乡发展失衡理论	4
二、城乡结合发展理论	20
三、相关理论评述与启示	36
第二章 城乡发展差异分析	47
一、我国城乡发展历程回顾	47
二、四川城乡发展差距	51
第三章 四川统筹城乡发展实践	61
一、充分发挥公共财政的导向和粘合作用	61
二、进行水土保持和生态建设	68
三、进行农村基础设施建设	71
四、支持农村富余劳动力转移, 构建农民工服务体系	76
五、构建新型农村合作医疗制度	80
六、探索建立农村社会保障制度	82
七、着力推进“三个集中”	84
八、抓好失地农民补偿安置	91
九、稳步实施城乡统一的户口登记制度	92

第四章 统筹城乡发展的必然性和需处理的若干重大关系	94
一、统筹城乡发展的必然性	94
二、统筹城乡发展需处理的若干重大关系	98
第五章 四川统筹城乡发展面临的新形势	108
一、统筹城乡发展的有利条件	108
二、统筹城乡发展面临的制约因素	113
第六章 产业反哺	121
一、发展绿色、无公害生物资源加工产业	121
二、发展清洁能源产业	128
三、发展乡村生态文化旅游业	135
第七章 基础设施建设反哺	138
一、推进农田水利基本建设	139
二、推进农村饮水工程建设	141
三、推进农村公路建设	144
四、推进农村电网改造	145
五、推进农村信息工程建设	146
第八章 社会事业反哺	148
一、完善义务教育, 发展职业教育	148
二、进一步创新农村劳动力转移就业服务体系	155
三、加强科技研发和推广	157
四、发展农村医疗卫生事业	162
五、提高农村人口和计划生育服务水平	164

第九章 生态环境建设反哺	169
一、推进天保工程、退耕还林和退牧还草工程.....	171
二、推进小流域综合治理开发	173
三、推进农村立体污染防治	177
四、生态环境建设的配套措施	178
第十章 社会保障制度反哺	183
一、建立健全农村社会保障制度	183
二、农村社会保障制度建设的主要内容	185
三、建设农村社会保障制度的配套措施	192
第十一章 统筹城乡发展支撑体系建设.....	197
一、创新财政支农机制	197
二、创新社会资本支农机制	203
三、推进农村市场建设	215
四、推进农村综合改革	220
五、推进城镇化进程	227
主要参考文献	234
后 记	241

第一章 城乡发展理论述评

党的十六大把统筹城乡经济社会发展作为全面建设小康社会的重大任务，十六届三中全会又把统筹城乡发展作为完善社会主义市场经济体制的客观要求，我国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要要求“从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展。坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，实行工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设，促进城镇化健康发展”。这为统筹城乡发展指明了方向和道路。

城乡二元结构是在工业化、城镇化的大背景下，世界各个国家在发展过程中遇到的普遍现象。城乡二元结构反映的是城乡生产和组织的不对称性，即落后的传统农业部门和农村与先进的现代经济部门和城市并存，差距明显，也是从传统农业社会走向工业化、现代化社会的过渡形态。统筹城乡发展不会自发形成，政府是统筹城乡发展的主体。根据一般规律，任何一国在走向现代化的进程中，城乡差距会由小到大，再由大到小。在社会经济发展过程中，合理的城乡差距、产业差距有助于刺激、拉动梯度发展和产业升级，但过大的差距却会导致城乡资源和市场的正常梯级传递链条断裂，产业间互相支持的效应丧失，市场作用失灵。而在纯粹由市场机制配置资源的条件下，城乡差距自动缩小的过程相当漫长。发达国家和一些发展中国家的发展历程表明，政府的适度干预对加快缩小城乡差距是必要的。中国目前人均 GDP 已经超过 1000 美元的水平，进入了工业化中期阶段，城乡二元结构系数平均高达 1:3 以上，城乡差异和区域差异都处于较高的数值，因此我国城镇化战略的进程到达了第二个转折期，即必须把统筹

城乡发展，城市反哺农村，工业支援农业，作为今后城乡关系发展的主流。

在工业化、城镇化的大背景下，统筹城乡是通过打破城乡界限，促进城乡各种资源合理流动和优化配置，实现城乡经济社会良性互动，差距逐步缩小，推动城乡全面、协调、可持续发展。城乡统筹发展的实质在于，按照科学发展观的要求，统筹兼顾、合理配置公共资源，妥善处理城乡发展中的各种利益关系，让城乡居民共享经济发展成果，走以工补农、以城带乡的科学之路。统筹城乡发展，要求把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农民作为一个整体，统筹谋划，综合考虑，通过体制改革和政策调整，协调工农关系、城乡关系，逐步清除城乡之间的藩篱，促进城乡经济社会协调发展，推进城乡分割的二元结构向城乡一体的现代一元社会经济结构转变。统筹城乡发展，包括统筹城乡物质文明、政治文明、精神文明和生态文明建设。

中共中央几代领导集体都非常重视城乡协调发展问题，以毛泽东为核心的第一代领导集体，认为发展工业必须与发展农业并举，应以农业为基础，工业为主导，同时要兼顾好国家和农民的利益。以邓小平为核心的第二代领导集体强调工业支援农业是工业的重大任务，农业是根本，什么时候都不能忘掉。以江泽民为核心的第三代领导集体指出，必须坚持把加强农业放在首位，实施发展农村小城镇战略，并提出统筹城乡经济社会发展的新战略。以胡锦涛为总书记的新一代中央领导集体提出统筹城乡发展，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，城市发展要与农村发展相协调，须消除体制性障碍，逐步形成有利于城乡相互促进、共同发展的体制和机制。胡锦涛还在党的十六届四中全会上提出：“纵观一些工业化国家的发展历程，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的

趋向；但在工业化达到相当程度以后，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，也是带有普遍性的趋向。”这就是著名的“两个趋向”的重要论断，这一重要论断是对国际发展经验的精辟总结，也是对中国经济发展阶段的科学判断，对于推动全党全社会站在全局的高度重视城乡发展问题，实行以城带乡、以工促农，统筹城乡发展产生极其重要的作用。“两个趋向”的重要论断的提出也标志着中国“反哺”时代的到来。

有些人对此持有不同的观点，他们认为现在实行工业反哺农业、城市支持农村时机不成熟，为时尚早；实行工业反哺农业、城市支持农村会扭曲工农业间由市场决定的交换关系，与市场化改革取向相违背；工业反哺农业、城市支持农村会影响工业化、城镇化的速度等等。这些是对工业反哺农业、城市支持农村认识上出现的误区。反哺农业并不是简单地等同于直接补贴，而是通过财政支持农村教育、社会保障、基础设施建设、农业技术开发与应用等方面提升农业综合生产能力；反哺不能只靠政府，还要靠市场。从某种意义上说，“三农”发展的一个重要障碍是二元经济格局下农村与城市市场的分离，而农村市场体系的建设与完善是一项复杂的系统工程，必须充分调动各种市场主体参与其中才能真正实现。反哺不能就农业而农业，而必须放到国民经济发展的全局中考虑。反哺农业并不意味着在政策倾向上的“重农轻商”，相反，提高农业综合生产能力，减少农业劳动就业比重，大力发展二、三产业尤其是劳动密集型产业，转移农村富余劳动力，正是为了加快工业化、城镇化进程，提升城镇化水平和质量。逐步解决“三农”问题，需要各种改革措施的配套。“三农”问题不是简单地增加对农村的财政支出就可以解决的，它需要各方面的配套改革，如土地流转制度改革、户籍制度改革、农村社会保障制

度改革、基层政府管理体制改革的滞后，其中任何一项改革的滞后都将延误农业和农村的发展。

考察、研究城乡发展问题，离不开相关理论分析，这里，我们先对相关理论进行综述，在此基础上，提出这些理论对我们的若干重要启示。

一、城乡发展失衡理论

城乡发展失衡理论主要包括如下几类：

（一）马克思的城乡差别理论

马克思运用历史唯物主义的观点来解释城乡之间的内在联系。他指出，城乡差别是一种历史现象，它是随着社会生产力、社会分工和商品经济的发展而逐步形成的。由于社会分工的发展，手工业同农业分离，随之而来的商品交换的发展又引起了工业和农业、城市和农村的差别。这种差别使得在一个较长历史时期内社会资本向城市集中，而这种集中正是社会进步的表现。由于政治、经济等向城市的过度集中，政治、经济的主导地位已从农村移向城市，城市文明成为农村人口向往和追求的目标，农村越来越变成了城市粮食、资源和工业原料的单纯供应者，并依附于城市的发展。城市物质设施不断改善，使农村相形见绌，差距越来越大。农村与城市这种差距的扩大，最终导致城乡之间的尖锐对立。正如马克思和恩格斯所指出的那样“使乡村屈服于城市的统治”^①，马克思还认为在私有制条件下，城乡之间的这种对立是无法从根本上加以解决的，只有公有制才能真正消除城乡差别。

^① 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》，人民出版社1972年版，第1卷，第255页。

（二）要素匮乏论

这类观点认为，农村之所以欠发达是因为他们缺乏经济发展所必需的要素，包括资本、技术、必要的自然条件（如气候、资源等），以及农民个人自身应有的文化素质与创业精神等。美国著名学者戴维·兰德斯指出：“农村发展滞后的原因在于要素的短缺，这里的要素主要是指发展致富必不可少的基本条件，如资本、资源、科学技术等。”^①并由此派生出资本短缺论、资源短缺论、科技落后论等观点。

有的学者从要素配置角度研究农村落后性质，认为农村之所以发展滞后是农民对生产要素——土地、资金和劳动力不能进行有效配置的结果。农村资金和土地都是短缺要素，农户所能够控制的生产要素主要是劳动力。因此，用人力投入替代资金、技术的投入，不断增加劳动投入来扩大或维持土地产出和物质再生产，以保证最基本生活消费需求，成为农户经济行为的基本模式。由于农村技术条件的限制，农民增加劳动投入的方法通常是延长劳动时间或者增加劳动人口。人口增加不仅直接降低生活水平，而且使得短缺的生产要素更为短缺，达不到正常积累点，农村落后状况无法缓解。农户陷入生产要素流程的恶性循环或低水平资源配置均衡。

（三）分工落后论

分工落后论把交易效率低、分工不发达作为落后的主要因素，并提出提高落后地区的交易效率是解除落后的关键。落后地区所处市场发育不完善，自身的市场力量薄弱，应提高自身的交易效率，积极参与分工。因为只有提高自身的交易效率，分工网络得

① [美]戴维·兰德斯：《国富国穷》，经济管理出版社1990年版，第94页。

到长足的扩张，总的生产率提高，才可能从交易中得到一定好处。此外，还应通过建立和完善落后地区市场，并根据市场需要，选择合适的分工模式，重点在于建设迂回生产链条并增加链条上的产品数目，降低市场进入成本，以及降低固定学习费用等措施改善落后地区状况。

（四）环境落后论

这一理论又分为两类，一类是自然环境落后论；另一类是社会环境落后论。

第一类观点认为，恶劣的自然环境是落后的根源。将持续性落后归因于落后地区特别是农村人与其所生活的自然环境的关系的失败，要么以一定的自然环境条件为前提认为落后地区特别是农村人口过多，要么以一定的人口数量为前提认为现有自然资源贫乏。

第二类观点认为，落后是人文环境在自然的反映。在这种观点中，又从不同角度进行论述。有的专家从“社会排斥”的角度进行论述。“社会排斥”主要是指社会成员被排斥在一般社会大众所应享受的各种社会经济待遇之外，是社会成员在遇到诸如失业、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案高发环境、丧失健康以及家庭破裂等交织在一起的综合性问题时所发生的现象。社会排斥论认为当个人、家庭和社会集团缺乏必要的资源，不易获取食物、参加活动、拥有公认的居住和生活条件，并且被排除在一般的居住条件、社会习惯和活动之外时，即为落后。它主要包括以下几方面的内容：

1. 社会排斥是一个多维度的概念。社会排斥分为经济排斥、政治排斥、社会关系排斥、文化排斥和福利制度排斥 5 个维度（排斥出自何处），以及个人排斥、团体排斥和空间排斥 3 个维度（谁被排斥）。

2. 社会排斥是一个积累性的过程，遭受某一维度的社会排斥可能引发另一维度的社会排斥。劳动力市场排斥导致消费市场排斥，但福利国家制度及家庭和社会关系系统会起到缓冲作用。不过，当失业者被排斥出国家福利制度时，福利国家缓冲作用并不存在，并且家庭和社会关系系统的作用也是有限的；另一方面，劳动力市场排斥与社会关系排斥尤其是社会分割和社会支持相关，但受家庭结构和福利国家等因素的影响；落后集中会加剧社会分割或社会孤立，形成空间排斥，而由此造成的弱劳动力联系又降低了失业者再就业的可能性。

3. 社会排斥概念强调施动者的作用，以社会排斥为概念工具可以使我们关注是“谁”将落后者排斥出社会各个领域。因此，以社会排斥为概念工具，有利于建立有关落后与社会排斥其他维度之间关系及其联系过程或机制的理论；有利于有的放矢地制定相应的社会政策。这给各国加深对落后的认识以及扶持落后政策的制定提供了一个全新的角度和视野，被越来越多的国家应用于实践。

社会排斥论认为，由于社会贫富差距不断扩大而造成的落后群体相对剥夺感的不断增强，使他们最先也最强烈地感受到社会改革和社会发展的成本与代价。又由于落后群体的经济承受力低、风险抵御力弱，于是，在落后群体这一庞大的队伍中就蕴藏着巨大的社会风险隐患，如导致社会贫穷、社会的对抗与排斥的“马太效应”，甚至由于社会公正失衡直接排斥了弱势阶层进入正常的消费市场，导致家庭关系紧张、社会网络分割，并被排斥出国家社会福利制度之外，由于长期的社会公正失衡和社会排斥甚至可能导致社会人为的与制度性的社会断裂，造成更多低下阶层的不应该出现，从而形成不同于主流社会的生活方式和价值观念与政治认同。其后果就是破坏了政治合法性基础，造成了政治合法