

# 统筹城乡发展的 理论与方法

## Tongchou Chengxiang Fazhan de Lilun yu Fangfa

第一篇 通过对统筹城乡发展一般理论的探讨，形成了统筹城乡发展的理论与方法的系统框架，建立起了全书的分析基础。第一章首先讨论了统筹城乡发展理论的提出，这是全书进一步探讨的出发点，也提出了围绕这一理论将深刻触及的理论课题……

第二篇 县、乡（镇）是统筹城乡发展的重点和难点之所在。研究县、乡（镇）尤其是乡（镇）的统筹发展问题，将进一步具体化和深化统筹城乡发展的理论和方法。第二篇通过六个县、乡（镇）实例，重点围绕产业发展和小城镇建设，进一步阐释了统筹发展的理论和方法。

第三篇 所谓项目，就是建设项目。统筹城乡发展，除了观念、体制、政策等制度因素的调整与改革外，最终都要落实到建设项目上来。正是在这个意义上，各地都讲求抓项目就是抓发展、抓项目就是抓落实。建设项目，包括经济和社会发展项目。

■ 蒋华东 著

四川省社会科学院2006年度后期资助项目

# 统筹城乡发展的 理论与方法

## Tongchou Chengxiang Fazhan de Lilun yu Fangfa

第一篇 通过对统筹城乡发展一般理论的探讨，形成了统筹城乡发展的理论与方法的系统框架，建立起了全书的分析基础。第一章首先讨论了统筹城乡发展理论的提出，这是全书进一步探讨的出发点，也提出了围绕这一理论将深刻触及的理论课题……

第二篇 县、乡（镇）是统筹城乡发展的重点和难点之所在。研究县、乡（镇）尤其是乡（镇）的统筹发展问题，将进一步具体化和深化统筹城乡发展的理论和方法。第二篇通过六个县、乡（镇）实例，重点围绕产业发展和小城镇建设，进一步阐释了统筹发展的理论和方法。

第三篇 所谓项目，就是建设项目。统筹城乡发展，除了观念、体制、政策等制度因素的调整与改革外，最终都要落实到建设项目上来。正是在这个意义上，各地都讲求抓项目就是抓发展、抓项目就是抓落实。建设项目，包括经济和社会发展项目。

□ 蒋华东 著

西南财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展的理论与方法/蒋华东著. —成都:西南财经大学出版社, 2006.9

ISBN 7-81088-609-6

I. 统... II. 蒋... III. 城乡建设—研究—中国

IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 114006 号

## 统筹城乡发展的理论与方法

蒋华东 著

责任编辑:王利

封面设计:杨红鹰

责任印制:杨斌

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:	<a href="http://www.xcpress.net">http://www.xcpress.net</a>
电子邮件:	<a href="mailto:xcpress@mail.sc.cninfo.net">xcpress@mail.sc.cninfo.net</a>
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸:	148mm×210mm
印 张:	13.125
字 数:	330 千字
版 次:	2006 年 9 月第 1 版
印 次:	2006 年 9 月第 1 次印刷
印 数:	1—1900 册
书 号:	ISBN 7-81088-609-6/F·519
定 价:	29.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。



## 内容提要

统筹城乡发展是中国进入21世纪后的基本发展方略和基本理论问题之一。本书紧密结合城乡统筹发展的现状和趋势，通过理论和实证分析，较系统地探讨了统筹城乡发展理论的形成、本质要求、基本内容、主要任务、发展路径与方法等一系列问题，提出了相关对策建议和方法指南，具有理论和实践意义，可以为统筹城乡发展提供参考。

# 序

记得胡锦涛同志曾讲过，一个国家坚持什么样的发展观，对这个国家的发展会产生重大影响，不同的发展观往往会导致不同的发展结果。坚持以人为本，全面、协调、可持续的发展观，是我们以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想。树立和落实科学发展观，首先必须全面准确地把握科学发展观的深刻内涵和基本要求。就协调发展而言，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。当前，发展不平衡已成为我国突出的重大经济社会问题，在诸多不平衡现象中，城乡发展不平衡最为突出，在中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定中，统筹城乡发展也明显摆在了“五个统筹”的首位。研究和解决我国城乡发展不平衡问题，已直接关系到科学发展观的全面贯彻落实和我国现代化事业的发展全局。

农业是国民经济的基础，没有八亿农民的小康，就不可能实现全面的小康；没有农村的现代化，就不可能有全国的现代化。全面建设小康社会，重点在农村，难点也在农村，尤其是在西部地区农村。党的十六届五中全会又提出了建设社会主义新农村的

重大历史任务，明确要求要坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，扎实稳步地推进“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设。这样，“三农”问题即新农村建设问题，就成为了统筹城乡发展从而也是全面建设小康社会、基本实现现代化进程中亟待解决的突出问题，迫切需要从理论和实践两个方面都能得到突破和解决。

由于城乡发展不平衡的形成具有很多历史原因，加之我国幅员辽阔，各地情况差异很大，统筹城乡发展，涉及到许多复杂的理论和实践问题。在市场经济和经济全球化的大背景下，在工业化与城镇化的快速推进中，如何统筹城乡发展更是一个全新的课题。作为地处西部地区的专门的社会科学研究机构，理所应当把统筹城乡发展问题作为重大研究课题内容之一。正是基于这样的认识，我知道，这几年来蒋华东先生花了大量的时间深入县、乡（镇），在对有关县、乡（镇）所做的一系列调研中，在帮助县、乡（镇）搞发展规划中，他不断总结统筹城乡发展的实践经验，并上升到理论进行分析，写成了这部专著。可以说，这部著作是作者理论联系实际的心血结晶，也是我院科研人员多年来研究“三农”问题和统筹城乡发展的众多成果之一，它体现了一名社会科学工作者知难而上和与时俱进的精神，也体现了哲学社会科学应为党和政府决策服务的根本方向，值得肯定和继续发扬光大。

从理论探讨的角度来看，该书的一大特点，不是对统筹城乡发展问题泛泛而谈，而是抓住理论和实践中的重大问题和难点问题进行分析研究，力求别开一枝，既推进了这些重大、难点问题的解决，又对统筹城乡发展的理论体系与架构进行了有益的探索。如：关于推进现代农业建设，就深入阐发了农业产业化及其与农民的各种利益连接机制问题。强化政府作为统筹主体的职

能，则突出了科学制定统筹城乡发展规划和财政支农的先导作用与方式。发挥市场机制的作用，重点研讨了统筹发展中尤其是西部地区普遍存在的资金瓶颈问题。在加快服务业发展中，主要讨论了以农产品流通为先导推进农村服务业发展。大力发展农村公共事业，又集中在了义务教育、新型合作医疗、中小基础设施建设、农民工社会保障和农村养老保险这四个农民最关心的问题。统筹城乡工业发展，强调了大力发展农副产加工业以及工业园区化和园区产业化。促进城镇化发展，主要研究了县、乡（镇）城镇的建设问题。总之，作者对涉及统筹城乡发展的主要问题都进行了艰苦的探索和较系统深入的阐述，研究中或在视角上转换基点，或在方法上另辟蹊径，或在观点上见解独到，体现出了强烈的探索精神和创新意识。

该书的另一大特点，是在全书的结构上把一般理论探讨与实证分析和方法指南结合起来，使理论与实证、理论与方法、一般与特殊、内容与形式等较好地结合在了一起，既创新了全书的结构模式，也提升了对统筹城乡发展的理论和实践的参考价值。古人云：“郡县治，天下安。”县、乡（镇）是统筹城乡发展的重点和难点所在。全书将主要着眼点和着力点放在了县、乡（镇）的统筹发展上，尤其是第二篇通过六个县、乡（镇）实例，提出了各自不同的发展模式和发展构想，再加上第三篇的建设项目论证方法的讨论，使得全书具有了较强的可操作性和现实意义。但囿于作者调研和实践的范围，作为该书研究对象的县、乡（镇）在代表性上可能并不全面，存在的一些问题还有待作者今后继续不懈探索。

在全国人大、政协十届三次会议举行的一次记者招待会上，温家宝同志在回答关于“三农”问题时曾讲到：我想起了诺贝尔奖获得者、一位叫舒尔茨的经济学家的一句话，他说世界大多

数是贫困人口，如果你懂得了穷人的经济学，那么你就会懂得经济学当中许多重要的原理。世界大多数贫穷人当中，又主要是以农业为生计的。如果你懂得了农业，那你就真正懂得了穷人的经济学。我不是经济学家，但我深知农业、农民和农村问题在中国的极端重要性。没有农村的小康，就不会有全国的小康。没有农村的现代化，就不会有全国的现代化。<sup>〔1〕</sup> 蒋华东先生以研究穷人的经济学为己任，我们期待他有更多更新的收获。

侯水平<sup>〔2〕</sup>

2006年8月31日

---

〔1〕《温总理：懂得了穷人的经济学就会懂得经济学许多重要原理》，见《华声报》，2005.3.15。

〔2〕序言作者系四川省社会科学院院长、研究员、经济学博士。



# 目 录

## 第一篇 一般理论

### 第 1 章 统筹城乡发展方略及其涵义 /3

- 1.1 全面建设小康社会与城乡差距 /3
- 1.2 城乡差距的根源 /8
- 1.3 改变城乡二元经济结构的新方略 /14
- 1.4 统筹城乡发展的涵义 /16

### 第 2 章 政府作为统筹主体的职能 /19

- 2.1 政府作为统筹主体的依据 /19
- 2.2 制定统筹城乡发展规划 /20
- 2.3 促进城乡经济社会协调发展 /22
- 2.4 实施反哺“三农”的财政政策 /26

### 第 3 章 统筹发展的基本思路 /37

- 3.1 确定目标与任务 /37
- 3.2 以工业化和城镇化为根本途径 /46
- 3.3 充分发挥市场机制的基础性作用 /53

**第4章 推进现代农业建设 /60**

- 4.1 推进农业结构转型 /60
- 4.2 推进农业产业化经营 /67

**第5章 统筹城乡工业发展 /80**

- 5.1 统筹城乡工业发展的重要性和必要性 /80
- 5.2 调整优化城乡工业结构 /81
- 5.3 调整优化城乡工业空间组织 /89

**第6章 加快发展服务业 /99**

- 6.1 统筹城乡发展必须加快发展服务业 /99
- 6.2 加快推进城乡一体的商品流通体系建设 /101
- 6.3 加快建立健全农产品流通体系 /105
- 6.4 促进现代服务业和新兴服务业快速发展 /112

**第7章 大力发展农村公共事业 /120**

- 7.1 改革和完善农村公共产品供给体制 /120
- 7.2 现阶段农村公共事业发展的重点 /141

**第二篇 实证研究**

**第8章 资源型农业乡镇的产业发展和小城镇建设 /155**

- 8.1 加速农业资源优势向产业优势转化 /155
- 8.2 产业发展重点及布局 /160
- 8.3 加快推进小城镇建设 /165

**第9章 工贸型乡镇的产业和城镇发展思路 /171**

- 9.1 以工业化促进城镇化，带动农业产业化 /171

9.2	主要产业发展构想	/176
9.3	工贸型小城镇的发展与布局	/185
<b>第10章</b>	<b>商贸专业镇以城带乡的途径和任务</b>	<b>/190</b>
10.1	以城镇化带动农村一体化发展	/190
10.2	关键在于产业支撑	/194
10.3	农村城镇化的路径及保障	/204
<b>第11章</b>	<b>丘陵地区贫困县“十一五”发展规划研究</b>	<b>/208</b>
11.1	以工促农加速脱贫致富进程	/208
11.2	“十一五”发展重点与任务	/215
11.3	规划实施的主要保障措施	/229
<b>第12章</b>	<b>农业镇的生态—休闲经济发展之路</b>	<b>/233</b>
12.1	发展生态—休闲经济是以工促农、以城带乡的一个结合点	/233
12.2	产业化推进的主要任务	/239
12.3	产业及农民新居区布局	/244
<b>第13章</b>	<b>乡镇产业和城镇规划实施方案研究</b>	<b>/249</b>
13.1	明确指导思想、目标和阶段步骤	/249
13.2	主要运作方案设计	/252
13.3	主要运作机制设计	/262
13.4	加强组织领导和目标管理	/271

### **第三篇 项目论证**

<b>第14章</b>	<b>项目市场需求分析</b>	<b>/277</b>
14.1	市场需求分析的内容	/277

14.2 市场需求分析的方法 /284

第15章 项目投入物和厂址分析 /310

15.1 投入物分析 /310

15.2 厂址选择 /316

第16章 项目设计 /326

16.1 产品方案和生产规模 /326

16.2 工艺技术方案 /336

16.3 设备方案 /341

16.4 项目布置方案 /343

16.5 土建工程方案 /345

16.6 环境保护方案 /347

16.7 项目的组织与管理 /350

第17章 项目财务评价 /353

17.1 财务数据与测算报表的编制 /355

17.2 评价指标及其计算分析 /379

17.3 不确定性分析 /399

参考文献 /409

# 第一篇 一般理论

第一篇通过对统筹城乡发展一般理论的探讨，形成了统筹城乡发展理论与方法的系统框架，建立起了全书的分析基础。第一章首先讨论了统筹城乡发展理论的提出，这是全书进一步探讨的出发点，也提出了围绕这一理论将深刻触及的理论课题。第二章明确了政府作为统筹主体的职能，这是统筹城乡发展的大前提。第三章讨论了统筹城乡发展的基本思路，包括目标与任务的确定、统筹发展的根本途径和基本手段，这些是实施统筹发展要解决的三个基本问题。第四、五、六章着重讨论了产业发展，分别阐述了农业、工业和服务业统筹发展的任务与路径，这是统筹城乡发展的关键。第七章主要从体制角度，探讨了统筹城乡公共事业主要是农村公共事业的发展问题，这是统筹城乡发展的基础、保障和重要组成部分。



1000

1000

1000

# 统筹城乡发展方略及其涵义

## 1.1 全面建设小康社会与城乡差距

### 1.1.1 全面建设小康社会所面临的首要矛盾

1978年,我国确定将工作重点正式转移到社会主义现代化建设上来。1980年后,我国逐步确立了现代化建设“三步走”的战略,即:第一步,从1981年到1990年,国民生产总值翻一番,实现温饱;第二步,从1991年到20世纪末,再翻一番,达到小康;第三步,到21世纪中叶,再翻两番,达到中等发达国家水平。到2000年,我国GDP总量上升到89403亿元人民币,人均7078元人民币,达到了860美元,顺利实现了现代化建设“三步走”战略的第二步目标,初步进入了小康社会。在初步小康到21世纪中叶基本实现现代化之间,2002年我国又及时提出要全面建设小康社会的阶段目标。到2005年“十五”期末,我国经济社会发展进入全面建设小康社会的关键时期。

在全面建设小康社会的这个关键时期,一方面,经济社会快速发展,奠定了进一步持续发展的有利条件;另一方面,又凸显出了若干亟待解决的矛盾和问题。这些矛盾和问题主要是:“我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,生产力还不发达,城

乡区域发展不平衡；粗放型经济增长方式没有根本转变，经济结构不够合理，自主创新能力不强，经济社会发展与资源环境的矛盾日益突出；解决‘三农’问题的任务相当艰巨；就业压力依然较大，收入分配中的矛盾较多；影响发展的体制机制问题亟待解决，处理好社会利益关系的难度加大。”<sup>〔1〕</sup>

这些矛盾和发展所取得的巨大成就集中表明，我国经济社会发展已处在一个重要的关口，一个重要的转折时期，也面临着两种可能的前途：一种是举措得当，经济社会快速增长，顺利实现全面小康社会目标；一种是举措失当而严重受挫。世界范围内，这两种情形的国家都不乏其例。如何解决人均 GDP 超过 1 000 美元后至 3 000 美元阶段的矛盾和问题，已成为我国实现现代化所要解决的一道难题。

而摆在这道难题第一位的，就是城乡差距问题，即城乡发展不平衡的矛盾。这是我国现代化建设进入全面建设小康社会时期所面临的最突出的矛盾，是关系我国现代化前途的首要问题。

## 1.1.2 我国城乡差距的主要表现

### 1.1.2.1 城乡居民的收入差距

收入差距是城乡差距最集中的反映。数据表明，这个差距自改革开放以来，总体上呈不断扩大趋势。按收入比率计算，1978 年城乡居民收入比为 2.36:1，1985 年曾降到最低点 1.85:1，之后一直上升到 2003 年达到 3.23:1，如果考虑到计算应以是否务农而不是以农村户籍来统计农户收入，考虑到农民还必须支付城市居民一般所不用支付的生产资料费用，再加上城市居民还享有工资收入以外的住房、医疗、价格等补贴和实物福利，现阶段城

〔1〕《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，见《四川日报》，2005.10.19。

乡居民实际收入比率估计已扩大到 5:1 甚至 6:1。这一比例已大大超过了国际社会公认的 1.5~2:1 的城乡差距水平,而且按国际劳工组织 1995 年对 36 个国家的调查,城乡差距超过 2:1 的国家只有 3 个,这表明我国已处在了差距大国的前列。

按照收入绝对差计算,差距就更加直接和明显。1978 年,我国城乡居民收入差距为 210 元。而到了 2003 年,城镇居民人均可支配收入 8 472 元,农民人均纯收入 2 622 元,两者的差距竟高达 5 850 元,是 1978 年的 28 倍。

按收入增长率计算,自 20 世纪 90 年代以来,城镇居民收入增速绝大多数年份高于农村居民。其中,1997 年至 2003 年的 7 年中,农民人均纯收入只增加了 549.5 元,年均增长率不到 4%,仅为城镇居民年均增速的 50%。

如果考虑到城乡高低收入人群之间的对比,则差距更为严重。城市的 20% 最高收入人群和农村的 20% 最低收入人群的收入差距,已从 20 世纪 90 年代的 4.5:1 扩大到了如今的 12.66:1 甚至更大。

### 1.1.2.2 城乡居民消费的差距

在计划经济时期,城乡居民人均消费比率(农民消费为 1)在 2.5 左右。在改革开放以后的 20 多年中,这一比率一直呈上升趋势,现阶段达到了 3.53,即大约 3.5 个农民的消费水平之和等于一个城镇居民的消费水平。<sup>[1]</sup>从消费结构来看,1978 年,城乡居民的恩格尔系数分别为 57.5% 和 67.7%,两者相差 10.2 个百分点。到 2003 年,城乡居民的恩格尔系数虽然分别下降到 37.1% 和 45.6%,两者仍相差 8.5 个百分点。<sup>[2]</sup>无论是生

[1] 吴光炳:《城乡收入差距是如何扩大的》,见王振中主编:《市场经济的分配理论研究》,319 页,北京,社会科学文献出版社,2004。

[2] 王德文、何宇鹏:《城乡差距的本质、多面性与政策涵义》,载《中国农村观察》,2005(3)。