

科学发展观丛书·五个统筹

KEXUE FAZHANGUAN · WUGE TONGCHOU

统筹 城乡发展

领导干部学习读本

TONGCHOU
CHENGXIANG
FAZHAN

段应碧 主编 本书编写组 编著

党建读物出版社

科学发展观丛书·五个统筹

KEXUE FAZHANGUAN · WUGE TONGCHOU

统筹 城乡发展

领导干部学习读本

TONGCHOU
CHENGXIANG
FAZHAN

段应碧 主编 本书编写组 编著

江苏工业学院图书馆
藏书章

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展:领导干部学习读本/《统筹城乡发展:领导干部学习读本》

编写组编著. —北京:党建读物出版社,2005

(科学发展观丛书.五个统筹)

ISBN 7-80098-479-6

I.统... II.统... III.城乡建设—中国—干部教育—学习参考资料

IV.F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 014722 号

责任编辑:哲 闻 封面设计:欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 中国人民解放军第四二零工厂印刷

787×1092 毫米 16 开本 25.5 印张 360 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 11 月第 2 次印刷

ISBN 7-80098-479-6/D·362

总定价:299.00 元(全五册)

本册定价:59.80 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

科学发展观丛书·五个统筹编审指导委员会

特邀顾问：成思危

顾 问：(按姓氏笔画为序)

马 凯	马文普	包永江	王旭东
王富中	王秉忱	白春礼	厉以宁
孙文盛	任玉岭	曲格平	纪明葵
张春贤	张学忠	李荣融	李建国
李君如	杜青林	吴启迪	宋法棠
陈耀先	陈栋生	杨华山	杨传堂
杨永良	杨开忠	林毅夫	赵宗鼎
赵延年	段应碧	胡乃武	徐冠华
郭庚茂	萧灼基	强 卫	路耀华
蒲长城	樊 纲		

“五个统筹”课题

主 持 人：于 今

《统筹城乡发展》编委会

学术顾问:杨再平 张可云 董 藩

法律顾问:敬云川 王金玲 巩 沙

委 员:(按姓氏笔画为序)

于 今	于 炼	马仲良	王 全
王家仲	王凤忠	王爱军	王树清
白玉光	白洪魁	甘 霖	刘春成
刘俊文	孙 飞	乔治刚	余梓东
苏 平	吴群刚	罗 彦	林厚勇
郑 武	武凤玉	赵秋喜	钱克明
翟宇星			

《统筹城乡发展》

主 编:段应碧

执行主编:于 今

副 主 编:甘 霖 钱克明 于 炼

序 言

全国人大常委会副委员长 著名经济学家

成思危



在《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,首次提出了“五个统筹”的发展战略方针,即统筹城乡发展、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。各级领导干部和基层干部都应当全面、深入、切实地理解这一战略方针,并联系自身的实际情况贯彻执行。

“五个统筹”是建立和完善社会主义市场经济体制的必然要求。我认为社会主义市场经济的实质在于,一方面要充分发挥市场在资源配置方面的基础性作用,提高经济发展的效率和效益,为此我们应当大胆借鉴国外几百年来在发展市场经济过程中积累起来的好经验、好做法、有效的组织形式和管理方式,如股份制、资本市场、风险投资,等等,并结合中国的实际加以运用;另一方面要坚持社会主义制度,保障社会的公平和公正,特别是要保护困难群体的合法权益。我国几十年的实践表明,如果发展速度和水平上不去,国家财力和物力有限,就难以满足人民群众日益增长的物质和文化需求,也难以较好地保障社会公正和公平;但是如果只追求发展速度和效率,不注意保障社会公正和公平,收入差距不断增大,就会引发许多社会问题和矛盾,影响社会稳定,最终必然会降低发展的速度和效率。“五个统筹”可以较好地保持效率与公平之间的平衡,实现效率与公平的相互促进,形成良好的互动关系,有助于我国实现社会主义现代化。

“五个统筹”是互相联系、相辅相成的整体,每一个“统筹”都反映着我国发展的一个侧面,它既包含着对我国过去发展历程的经验总结,也提出了对我国今后发展的战略要求。而每一个“统筹”的内部都包含着一对矛盾,矛盾的双方相互依存又不断转化。在探索有关我国发展的问题时,都应当坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的观点。例如在看待经济增长问题时,要认识到增长是发展的重要目标,但不是惟一的目标,还必须考虑到社会、政治、文化、生态等方面的因素,决不能错误地认为“增长就是一切,一切为了增长”;又如在考察城市化问题时,既要看到城市在促进经济发展、合理有序地转移农村劳动力、实现现代化方面的重要作用,也要看到城市化所带来的人居、环境、交通、社会等方面的问题,防止造成“城市病”。

“五个统筹”中每一个都有着丰富的内涵,都应当深入地分析和思考。例如在统筹城乡发展方面,要认识到我国的现代化与西方的不同。我们是要实现社会主义现代化,要考虑人民的共同富裕,考虑缩小收入分配的差距。我国的经济结构是二元经济结构,城市和农村在经济发展水平、经济活动模式、经济运行方式等方面都有明显的差别。这种二元经济结构是历史遗留下来的。1840年鸦片战争之后,中国延续了两千多年的封建社会开始解体,农村进入半封建社会,城市进入半殖民地社会,城市和农村经济沿着不同的路线发展,发展水平的差距也日益增大,从而形成了二元经济结构。新中国建立以后,在我国新民主主义社会和社会主义社会初级阶段的发展过程中,二元经济结构仍然存在。据统计,去年城市人均收入大约是农村人均收入的三倍,城市人口的购买力大约是农村人口的四倍,城市人口享有的社会保障、文化教育等社会服务都比农村要好得多。这种二元经济结构若得不到妥善解决,就难以缩小贫富差距,难以实现共同富裕和社会的公平公正,工业和城市的发展也将难以持续,最终会影响整个国家的发展。为此一定要坚定不移地采取有效措施,逐步解决好“三农”(农业、农村和农民)问题,使二元经济结构归一化。

实现“五个统筹”必须从我国的实际出发,加强制度建设。制度包括体制和

机制两个方面。体制是指系统在某一时间点所处的状态和结构,机制则是指系统演化的过程和动因。体制和机制二者是相互依存的,体制是演化的出发点和结果,机制则是演化的路径。应当认识到,社会、历史、政治、心理、文化等因素在社会经济生活中起着巨大的作用,经济体系的组织与控制问题,要比资源配置、收入分配以及收入、产量和物价等水平更为重要。例如在制定和执行有关“三农”的政策时,应当考虑到以农户为基本单位、以个体所有制为基础、生产规模很小、生产条件简单、自给自足与商品交换并存、依恋土地并重视亲友关系的小农经济还在我国农村中占主要地位,要从体制和机制两方面采取有效的措施,促进农业发展、农民增收和农村稳定。

由党建读物出版社组织有关部门编写的《科学发展观丛书·五个统筹——领导干部学习读本》,将陆续出版并面向全国发行。我认为这套丛书具有理论联系实际、论点结合实例的特点,有助于各级领导干部全面、深入、切实地理解“五个统筹”,提高理论水平及分析解决实际问题的能力。我深切地希望广大干部能够认真地学习这套丛书,并联系实际进行分析和思考,用生动鲜活的实践经验不断地丰富和发展“五个统筹”的内涵,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的科学发展观,更好地为实现全面建设小康社会的宏伟目标而努力奋斗。

2004年9月16日

前 言

中国是当今世界上城市化水平较低、农村总人口最多和农村人口比重相当高的发展中国家,农村发展是中国发展的关键。一方面,城市的发展离不开农村的支撑,农业剩余的扩大是城市得以不断发展壮大的经济根源。同时,仅靠城市发展解决不了中国农村问题,城市发展并不构成农村发展的充分条件,它只是农村发展的必要条件。另一方面,过去的发展实践也让我们认清了另一个道理,那就是从农业和农村内部来寻求解决农村发展问题的根本出路也是不可能的,就农业谈农业,就农村谈农村,在不改变农村基本格局的前提下去谋求农村有限的发展与进步的传统思路的根本缺陷在于,割裂了农业、农村、农民问题与社会其他单元的有机关联,把“三农”问题作为一个孤立的系统单独加以研究,因而无法实现农业与工业、农村与城市、农民与市民之间的良性转换与互动发展。从 20 世纪 50 年代开始,中国的城乡发展就是行驶在两条不同轨道上的车:在城市发展问题上,有 10 多种制度长期将农民拒之门外,关起城门搞建设,造成城市化进程缓慢,城市发展活力不够,劳动力短缺,即使是在 80 年代体制改革以后,虽然赋予了农民自主择业的权利,但事实上许多的城乡壁垒依然存在,与之相对应,农村发展强调“就地消化”和“就地转移”,“离土不离乡”的农村工业化模式,然而这些并没有能够解决中国的农村发展问题。

中国的城乡发展不可能在各自封闭的系统中进行,因为它不单纯是城市系统或者农村系统孤立运行的结果,城市和农村是一个相互依赖的有机整体。相关研究表明,中国的农村兴衰与城市兴衰具有十分重要的相关关系,1959—1962 年和 1966—1976 年两个时期,城市的发展随农村经济的两度衰落而处于停滞状态,20 世纪 50 年代的前半期和 80 年代以后,农村经济的两度好转,城市的发展

也处于兴盛阶段。因此,一个完整的中国城乡发展战略应该是将农村和城市共同纳入工业化和城市化框架之中,形成城乡互补、联动发展和共同繁荣的协调格局。

统筹城乡发展是指在坚持市场机制在资源配置中起基础性作用的条件下,充分发挥政府宏观调控的作用,打破相对发达的城市和相对落后的农村相互分割的壁垒,逐步实现生产要素的合理流动和优化组合,促使生产力在城市和农村之间合理分布,求得城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小城乡差别。无论在城乡发展的思想观念上,还是在城乡发展战略、发展方向、发展重点和发展政策制度的设计安排上,都不能孤立地、静止地、片面地而应全面地、动态地、辩证地考虑城乡关系的各个层面、各个环节,以城乡一盘棋的理念,科学地把握 and 处理好城乡发展中客观存在的诸多矛盾和问题,以推动城乡协调发展,努力实现城乡共同进步、共同繁荣。“发展”是目的,“协调”是关键,“统筹”是手段。

城乡一体化最终目标的实现是一个漫长的过程,需要循序渐进,只有做好城乡开通、城乡协作、城乡统筹,才能逐步走向城乡融合。在过去相当长的历史时期里,我国存在着现代化的工业和城市与传统的农业和农村并存的二元经济结构特征,并在城乡分割的制度作用下,二元经济的运行机制凝固化,形成了“城市——工业,农村——农业”的“二元社会”模式。自党的十一届三中全会以来,随着经济的发展和城乡改革的深入,二元结构的弊端日益凸显,探索一条城乡协调发展的新道路,成为我国当前一项重大的理论和实践课题。

统筹城乡发展的难点不在城市,而在广大农村。中国社会主义现代化建设发展的实践证明,哪一时期我国比较好地解决了“三农”问题,哪一时期我国国民经济的发展就比较顺利,社会就比较稳定。关于解决“三农”问题的重要性,邓小平同志早在 1984 年就曾作出精辟的论述:“从中国的实际出发,我们首先解决农村问题。中国有百分之八十的人口住在农村,中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮,没有农村这一稳定的基础是不行的。”党的第三代领导集体对这一问题认识也是十分清醒的。1995 年党的十四届五中

全会明确指出：“把农业放在国民经济发展的首位。”1998年党的十五届三中全会再次重申：“始终把农业放在国民经济发展的首位。”2001年第九届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，将城乡结构调整作为我国国民经济结构战略性调整的三大内容之一加以确认，提出：“加强农业基础地位，促进农村经济全面发展。”为此，“要始终把农业放在发展国民经济的首位，保证农村在提高整体素质和效益的基础上持续、稳定发展，农民收入较快增长”。在第九届全国人大第五次会议上，“三农”问题成为第一热点。朱镕基总理的政府工作报告再次强调：“加快农业农村经济发展，努力增加农民收入。”提出：“发展农业生产力，提高农民购买力，是扩大和培养内需十分重要的方面，关系国民经济发展和社会稳定全局。要把加强农业和增加农民收入，作为整个经济工作的突出任务；把农民是否增加收入和减轻负担，作为检验农业和农村工作的重要标准。”党的十六届三中全会提出了“五个统筹”的战略要求，确立了新时期党和国家的科学发展观，城乡关系问题再次成为焦点，统筹城乡发展摆在了“五个统筹”的首要位置。

本书在谋篇布局上依然遵循“提出问题——分析问题——解决问题”的总体思路，体现“政府在解决城乡关系问题上是有作为的”、“统筹城乡发展的难点不在城市，而是在广大农村”，“农村也是全面建设小康社会和现代化的难点”、改变城乡二元经济结构是我国经济社会发展的根本性任务等重要思想，关注农村土地制度、乡镇企业发展、农村扶贫、城镇化的道路选择、城中村、城乡结合部、生态安全等相关问题。

全书由八章构成。第一章介绍统筹城乡发展的提出及其内涵和意义；第二章对应工业化过程，对城乡关系的历史进行了回顾，并对后工业化社会的城乡关系进行展望；第三章从两大思想体系介绍统筹城乡发展的相关理论；第四章从城市、农村和城乡结合部三个空间领域对我国城乡发展展开实证分析，并在此基础上剖析我国城乡发展失调的环节、原因及其影响；第五章介绍我国已有的统筹城乡发展的实践模式，并从理论上加以总结；第六章是对国外统筹城乡发展模式的

介绍和借鉴;第七章提出统筹我国城乡发展的战略部署及其应遵循的原则;第八章从调整国民经济分配格局、发挥区域规划作用、促进农村农业发展、推进农村工业化和加快城镇化进程几个方面提出统筹城乡发展的对策措施。

本书编写组

2005年6月

目 录

前 言	(1)
第一章 统筹城乡发展的提出及内涵和意义	(1)
第一节 统筹城乡发展的提出	(1)
第二节 统筹城乡发展的内涵	(16)
第三节 统筹城乡发展的意义	(20)
第二章 城乡关系的历史考察和展望	(33)
第一节 漫长的前工业化时期的城乡关系——古代城市 和农村	(33)
第二节 工业化过程中的城乡关系	(38)
第三节 后工业化时期的城乡关系——城乡融合(城乡一 体化)	(47)
第三章 统筹城乡发展的理论依据	(50)
第一节 马克思主义关于城乡协调发展的思想	(50)
第二节 西方经济学对城乡协调发展的相关论述	(73)
第四章 统筹中国城乡发展的现实依据	(107)
第一节 中国城市发展	(107)
第二节 中国农村发展	(123)
第三节 中国城乡发展的失调	(143)
第四节 中国的城乡结合部发展	(162)
第五章 中国统筹城乡发展模式及理论方案总结	(186)
第一节 中国统筹城乡发展模式	(186)
第二节 中国统筹城乡发展的理论方案总结	(212)

第六章 国外统筹城乡发展的模式及对中国统筹城乡发展的

启发 (235)

第一节 国外统筹城乡发展的模式 (235)

第二节 对中国统筹城乡发展的启发 (249)

第七章 统筹中国城乡发展的战略部署及应遵循的原则 (255)

第一节 统筹中国城乡发展的着力点 (255)

第二节 统筹中国城乡发展应当遵循的原则 (263)

第三节 统筹中国城乡发展的战略部署 (272)

第八章 统筹中国城乡发展的对策措施 (279)

第一节 调整国民经济分配格局 (279)

第二节 发挥区域规划在统筹城乡发展中的作用 (283)

第三节 促进农村农业发展 (286)

第四节 推进农村工业化进程 (318)

第五节 加快城镇化发展 (333)

第六节 案例 (363)

附:

中共中央 国务院关于进一步加强农村工作 提高农业综合

生产能力若干政策的意见

(2004 年 12 月 31 日) (379)

参考文献 (392)

后 记 (397)

第一章

统筹城乡发展的提出及内涵和意义

二元结构依然是当前我国城乡发展关系的真实写照,城乡差距已经成为经济社会发展中的突出矛盾。统筹城乡发展,不仅是突破城乡二元结构,解决“三农”问题、缩小工农差距、城乡差距的必然选择,而且是实现国民经济持续快速健康发展和经济社会协调发展,全面建设小康社会的内在要求。

第一节 统筹城乡发展的提出

新中国成立后,我们党和政府非常重视城乡关系的处理,对于城乡发展有着深刻的认识。

一、党的三代领导集体关于城乡发展关系的科学论断

从新中国成立初期到改革开放前近 30 年时间里,毛泽东根据当时中国国情和国际形势,制定了区域经济均衡发展战略,即把生产力落后的内地作为经济建设的重点,通过生产力的均衡布局,缩小沿海与内地的差距,追求地区的同步发展和自成体系。所谓均衡发展战略是指在一国内部各地区均衡布局生产力,谋求各地区经济的均衡增长。其特点是公平优先,有利于区域经济稳定增长,减少区域间的冲突和摩擦,保持社会稳定。但是容易出现平均分配资源和分散力量的后果,往往以牺牲投资经济效益为代价,致使整个国民经济发展速度放慢,区域产业结构转换率降低。

区域经济均衡发展战略提出的背景:

1. 生产力畸形布局的现实国情

新中国成立初期,旧中国遗留下来的经济基础十分薄弱,生产力分布畸形,工业偏集于东南一隅。据统计,全国工业总产值 77% 以上集中在占国土面积不到 12% 的东南沿海狭长地带,而占国土面积 68% 的西北、西南和内蒙古广大地区,工业总产值仅占全国的 9%。

2. 国防安全的客观需要

新中国成立后,我国所处的国际环境比较紧张,周边战事和争端不断。因此,我国在选择区域经济发展战略时,将备战因素放在首要位置。1964 年 6 月,毛泽东在中央工作会议上指出,只要有帝国主义存在,就有战争的危险,因此,要搞三线工业基地的建设。

3. 马克思主义经典作家均衡理论的深远影响

从理论依据和指导思想上看,马克思主义经典作家的有关论述以及在社会主义实践中形成的传统区域经济发展理论,具有极大的影响力。在《共产党宣言》中,马克思、恩格斯曾指出:“把农业和工业结合起来,促使城乡之间的对立逐步消灭。”^①之后,恩格斯在《反杜林论》中又进一步指出:“大工业在全国的尽可能平衡的分布,是消灭城市和乡村的分离的条件”^②。

毛泽东同志充分肯定农民在中国革命和建设中的主力军地位,始终抓住并创造性地解决了中国革命的基本问题——农民问题,从而找到了民主革命的主力军,成功地开辟了农村包围城市的革命道路,赢得了农民,赢得了民主革命的胜利。

1949 年 10 月新中国成立后,尽管“党的工作重心由乡村转到了城市”,但我们党并没有“丢掉乡村,仅顾城市”^③。恰恰相反,毛泽东仍以极大热情关注着新形势下的农民问题,仍然把农民视为社会主义革命和建设的主力军。他说,中国

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 273 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 20 卷,人民出版社 1971 年版,第 321 页。

③ 《毛泽东选集》第 4 卷,人民出版社 1991 年版,第 1427 页。

的主要人口是农民,革命靠了农民的援助才取得胜利,国家工业化又要靠农民的援助才能成。毛泽东提出了要“善于调剂城市和乡村的关系”。他在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中提出了“统筹兼顾,适当安排”的方针,“统筹兼顾”就是对全国人民(指城乡居民)的统筹兼顾;“适当安排”是从“统筹兼顾”出发,对于粮食、灾荒、就业等问题,就当时当地的实际可能条件,同各方面协调,作出各种符合实际的安排。因此,他要求工业和农业必须互相依存、互相制约、协调发展。

以毛泽东为代表的中国共产党人,在认识和处理农民问题上积累了许多成功的经验。概括起来,主要有以下几个方面。

1. 党必须始终代表农民的利益,为农民的利益而斗争。农民最讲实际。他们往往以物质利益作为判断是非、优劣的主要尺度,决定自己对革命的参与和拥护程度。毛泽东同志在延安曾对斯诺讲到:谁赢得了农民,谁就赢得了中国;谁解决了农民的土地问题,谁就赢得了农民。

2. 建立和巩固工农联盟,从根本上保障农民的地位和利益。毛泽东高度重视工农联盟在中国革命和建设中的地位。他说:“人民民主专政的基础是工人阶级、农民阶级和城市小资产阶级的联盟,而主要是工人和农民的联盟,因为这两个阶级占了中国人口的百分之八十到九十。”^①

3. 组织和引导农民走集体化道路,是教育和改造农民的主要途径。

4. 必须正确处理积累和消费的关系,认真贯彻“三兼顾”方针。对于国家的税收、合作的积累、农民的个人收入这三方面的关系,必须处理适当,经常注意调节其中的矛盾。

5. 必须树立农业、农村和农民“三农”一体的思想,始终坚持以农业为基础、农民为主体、农村工作放在一切工作首位的总政策。“城乡必须兼顾,必须使城市工作和乡村工作,使工人和农民,使工业和农业,紧密地联系起来”。要求全党

^① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1478页。