

2013

# 陕西县域 城乡发展一体化水平评价报告

白永秀 王颂吉 等◎著

Evaluation Report of County level Urban-rural  
Development Intergration of Shaanxi Province



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家社科基金重大项目：  
西部地区形成城乡经济社会一体化新格局的战略研究（编号：08&ZD027）

国家重点学科“政治经济学”建设项目

陕西省重点学科“人口、资源与环境经济学”建设项目

陕西高校哲学社会科学特色学科“现代经济理论与西部经济发展”建设项目

# 陕西县域 城乡发展一体化水平评价报告

白永秀 王颂吉 等◎著

Evaluation Report of County level Urban-rural  
Development Intergration of Shaanxi Province

# 2013



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

陕西县域城乡发展一体化水平评价报告 (2013) / 白永秀, 王颂吉等著.

北京: 中国经济出版社, 2013. 10

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2638 - 5

I. ①陕… II. ①白… ②王… III. ①县—城乡一体化—研究—报告—陕西省—2013

IV. ①F299. 274. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 137716 号

责任编辑 霍宏涛

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 白朝文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京科信印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 26. 25

字 数 360 千字

版 次 2013 年 10 月第 1 版

印 次 2013 年 10 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2638 - 5/F · 9536

定 价 60. 00 元

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

Contents ▣ 目录

陕西省县域城乡发展一体化水平评价报告(2013)

19	8.1	延安市域城乡发展概况	207
49	8.2	延安市域城乡发展一体化水平评价	212
99	8.3	延安市域城乡发展一体化水平评价结论	217
100	8.4	延安市域城乡发展一体化水平评价政策建议	222
109	8.5	结论与政策建议	232

榆林县域城乡发展一体化水平评价报告(2013)

111	9.1	榆林县域城乡发展概况	239
131	9.2	榆林县域城乡发展一体化水平评价	244
134	9.3	榆林县域城乡发展一体化水平评价结论	250
130	9.4	榆林县域城乡发展一体化水平评价政策建议	254

**第 1 章 导 论**

1.1	研究背景	3
1.2	研究主题	9
1.3	研究基础	12
1.4	研究框架	16

**第 2 章 县域城乡发展一体化的内涵与评价方法**

2.1	县域城乡发展一体化的内涵及影响因素	19
2.2	县域城乡发展一体化评价指标体系构建	21
2.3	评价方法选择与权重生成	27

**第 3 章 陕西省域 2011 年城乡发展一体化水平总体评价**

3.1	陕西省域城乡发展概况	37
3.2	数据来源、指标处理与权重生成	38
3.3	陕西省域城乡发展一体化水平总体评价	42
3.4	陕西省域城乡发展一体化水平分维度评价	64
3.5	陕西省域城乡发展一体化水平区域差异分析	79

## 第4章 西安县域城乡发展一体化水平评价

4.1	西安县域城乡发展概况	91
4.2	西安县域数据来源、指标处理与权重生成	94
4.3	西安县域城乡发展一体化水平总体评价	96
4.4	西安县域城乡发展一体化水平分维度评价	100
4.5	结论与政策建议	109

## 第5章 咸阳县域城乡发展一体化水平评价

5.1	咸阳县域城乡发展概况	115
5.2	咸阳县域数据来源、指标处理与权重生成	122
5.3	咸阳县域城乡发展一体化水平总体评价	124
5.4	咸阳县域城乡发展一体化水平分维度评价	130
5.5	结论与政策建议	142

## 第6章 宝鸡县域城乡发展一体化水平评价

6.1	宝鸡县域城乡发展概况	147
6.2	宝鸡县域数据来源、指标处理与权重生成	153
6.3	宝鸡县域城乡发展一体化水平总体评价	155
6.4	宝鸡县域城乡发展一体化水平分维度评价	160
6.5	结论与政策建议	171

## 第7章 渭南县域城乡发展一体化水平评价

7.1	渭南县域城乡发展概况	177
7.2	渭南县域数据来源、指标处理与权重生成	184
7.3	渭南县域城乡发展一体化水平总体评价	186
7.4	渭南县域城乡发展一体化水平分维度评价	190
7.5	结论与政策建议	201

**第 8 章 延安县域城乡发展一体化水平评价**

8.1	延安县域城乡发展概况	207
8.2	延安县域数据来源、指标处理与权重生成	214
8.3	延安县域城乡发展一体化水平总体评价	216
8.4	延安县域城乡发展一体化水平分维度评价	222
8.5	结论与政策建议	232

**第 9 章 榆林县域城乡发展一体化水平评价**

9.1	榆林县域城乡发展概况	239
9.2	榆林县域数据来源、指标处理与权重生成	248
9.3	榆林县域城乡发展一体化水平总体评价	250
9.4	榆林县域城乡发展一体化水平分维度评价	254
9.5	结论与政策建议	263

**第 10 章 汉中县域城乡发展一体化水平评价**

10.1	汉中县域城乡发展概况	269
10.2	汉中县域数据来源、指标处理与权重生成	276
10.3	汉中县域城乡发展一体化水平总体评价	278
10.4	汉中县域城乡发展一体化水平分维度评价	282
10.5	结论与政策建议	295

**第 11 章 安康县域城乡发展一体化水平评价**

11.1	安康县域城乡发展概况	301
11.2	安康县域数据来源、指标处理与权重生成	307
11.3	安康县域城乡发展一体化水平总体评价	309
11.4	安康县域城乡发展一体化水平分维度评价	315
11.5	结论与政策建议	328



第 12 章 商洛县域城乡发展一体化水平评价

12.1	商洛县域城乡发展概况	333
12.2	商洛县域数据来源、指标处理与权重生成	337
12.3	商洛县域城乡发展一体化水平总体评价	339
12.4	商洛县域城乡发展一体化水平分维度评价	344
12.5	结论与政策建议	356

第 13 章 铜川县域城乡发展一体化水平评价

13.1	铜川县域城乡发展概况	361
13.2	铜川县域数据来源、指标处理与权重生成	362
13.3	铜川县域城乡发展一体化水平总体评价	364
13.4	铜川县域城乡发展一体化水平分维度评价	367
13.5	结论与政策建议	374

第 14 章 总结与展望

参考文献	385
索引	389
后记	393

# 2013

陕西县域城乡发展一体化  
水平评价报告

## 第 **1** 章

---

### 导论

---





## 1.1 研究背景

经过 30 多年的经济体制改革，我国已进入完善社会主义市场经济体制的“后改革时代”，时代主题由“发展”转变为“和谐”，在此背景下，消除城乡分割和经济社会失衡，实现城乡发展一体化，就成为“后改革时代”的关键。

### 1.1.1 “后改革时代”的界定及其特征

从历史视角来看，改革是一个永恒的过程，任何时代、任何制度形态都需要不断进行改革创新。我国经济体制改革的实质是将带有计划经济和自然经济因素的落后经济体制转变为现代市场经济体制，因而有三重任务：一是将计划经济体制转变为市场经济体制，二是将自然经济体制转变为市场经济体制，三是将落后的市场经济体制转变为现代市场经济体制。改革任务的多重性决定了经济体制改革的长期性、艰巨性和复杂性，从 1978 年底算起，我国建立与完善社会主义市场经济体制大致需要 70 年时间，因此有必要对整个改革过程进行阶段划分。2003 年 10 月召开的中共十六届三中全会通过了《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》，这标志着我国的市场经济体制进入完善时期。我们把从 1978 年 12 月到 2003 年 9 月建立社会主义市场经济体制的时期称为“前改革时代”，把从 2003 年 10 月到 21 世纪中叶完善社会主义市场经济体制的时期称为“后改革时代”。我们认为，“后改革时代”不是指改革结束之后的时代，而是整个改革时代的重要组成部分，它是相对于建立社会主义市场经

济体制的“前改革时代”而言的一个专用语。在“后改革时代”，我国将围绕完善社会主义市场经济体制继续深化改革。在“后改革时代”，如何巩固与共享改革成果成为社会的主要矛盾，改革的主题、性质、任务、路径和动力都发生了重大变化<sup>①</sup>，具体表现见图1-1。

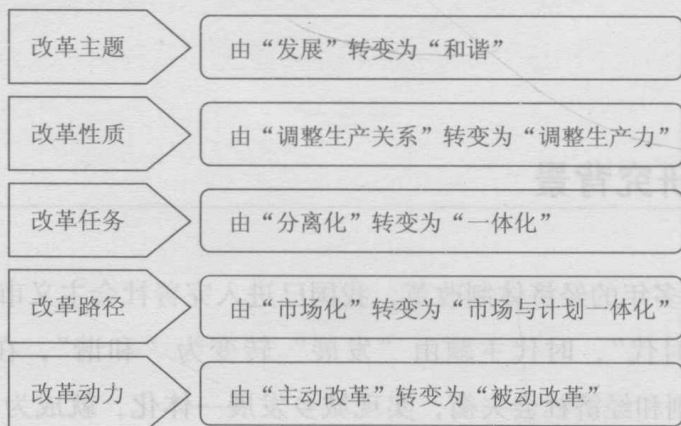


图1-1 后改革时代的特征

第一，改革的主题由“发展”转变为“和谐”。在前改革时代，尤其是在改革开放初期，国民经济落后，人民生活困难，当时中央提出“以经济建设为中心”，发展经济成为国家建设的主旋律，因此在前改革时代“发展是硬道理”。在后改革时代，国家综合实力和人民生活水平都有了显著提高，但其他领域的发展却相对滞后，在一定程度上出现了经济发展与社会发展不协调的局面，因而在后改革时代“和谐是硬道理”。顺应改革主题由“发展”到“和谐”的转变，后改革时代我国必须在以下四个领域实现转型：其一，从前改革时代满足“口”的吃饭需求向后改革时代满足“口”的说话需求转型；其二，从前改革时代满足人的物质需求向后改革时代满足人的精神需求转型；其三，从前改革时代解决人的生存问题向后改革时代解决人的发展问题转型；其四，从前改革时代优先发展经济向后改革时代经济社会协调发展转型。我们认为，后改革时代要构建和谐社会，必须疏通以下两个渠道：一是疏通穷人经过努力而成为富人的渠道，

① 白永秀. 后改革时代的关键：城乡经济社会一体化 [J]. 经济学家, 2010, (8).

二是疏通社会底层群众经过努力而跻身社会上层的渠道。保持这两个渠道的畅通，关系到和谐社会的构建。

第二，改革的性质由对生产关系的调整转变为对生产力结构的调整。在前改革时代，我国经济领域的主要矛盾是生产关系与生产力发展水平不相适应，因而前改革时代主要是对生产关系进行调整，改革的性质是生产关系的自我调整与完善，尤其是对国有企业的产权制度进行改革。在后改革时代，我国面临的主要问题是经济发展方式转变滞后和经济结构不合理，所以后改革时代不仅要继续调整生产关系，更要对生产力结构进行优化与创新，从而充分发挥先进生产要素的作用，提高经济发展质量。具体而言，一是对生产力的构成要素结构进行创新，包括观念创新、文化创新、管理创新、知识创新、技术创新、生产流程创新、产品创新、经营模式创新、企业家创新及企业组织创新等；二是通过大中型企业“知识创新—技术创新—产业创新”三位一体创新体系的建立，促进我国生产力结构的优化升级，提高资源配置的整体效率；三是实现我国经济由总量扩张到结构优化、由数量增加到质量提高、由资源消耗到技术推动、由速度优先到效率改善的转型，促进经济发展方式转变。

第三，改革的任务由建立市场经济体制时期的“分离化”转变为完善市场经济体制时期的“一体化”。前改革时代的主要任务是建立社会主义市场经济体制，在这一过程中，我国采取“分离化”的非均衡发展战略，促使一部分有能力的人从一般人群中分离出来，通过勤劳拼搏先富起来；促使城市从农村中分离出来，利用优势条件优先发展起来；促使具有特殊优势的地区从其他地区中分离出来，利用特殊优势率先发展起来。这种“分离化”在使一部分人和一部分地区得到优先发展的同时，也造成了收入分配失衡、城乡关系失衡、区域发展失衡等一系列问题。为解决上述问题，在完善社会主义市场经济体制的后改革时代，必须通过“一体化”来实现人与人之间、城乡之间、区域之间的均衡与和谐。具体而言，要从一部分人先富起来转向全体人民“一体化”共同富裕，从城市优先发展转向城乡“一体化”协调发展，从一部分地区率先发展转向各个地区“一体化”和谐发展，促进城乡、区域、经济社会、人与自然、国际国内的和谐。



第四,改革的路径由完全“市场化”转变为“市场与计划一体化”。在建立社会主义市场经济体制的前改革时代,为了突破计划经济体制的桎梏,我国采取了政府不断放松干预的“市场化”改革路径,以此来逐步推进市场经济发展。市场化改革在推动我国经济持续快速发展的同时,也导致了诸多“市场失灵”“政府失灵”问题,这一方面是由于我国市场经济体制还不完善,市场化质量还不够高;另一方面也与政府的“缺位与越位”有关,我国尚未建立起与现代市场经济体制相适应的政府职能,政府宏观调控的时机还不准、水平还不高、手段还不丰富。鉴于此,在完善社会主义市场经济体制的后改革时代,为了规范市场经济体制运行,必须实现“市场与计划一体化”,建立政府宏观调控下的市场经济运行机制。在这一过程中,须着力规范政府的行为:一是区分政府宏观调控和政府办企业的职能,政府要集中精力搞好宏观调控;二是区分国有企业和一般企业的职能,要认识到国有企业的实质是政府机构在经济领域的延伸,明确国有企业的职能在于控制国民经济命脉、维护经济安全、维持社会稳定。

第五,改革动力由自内而外的主动改革转变为外部压力推动的被动改革。前改革时代我国面临的主要矛盾是人们的物质需要与经济体制满足人们需要能力之间的巨大差距,改革的主要任务是发展经济,满足人民群众的物质需求。为此,自上而下形成了比较一致的改革共识,决策者具有较大的改革动力。后改革时代出现了既得利益群体,且这类群体与决策者群体有各种各样的关联,严重影响了进一步改革的积极性和主动性。从某种意义上说,后改革时代的改革动力来自于外部压力:一是群众对经济社会发展现状不满所产生的压力,二是日益复杂的经济全球化趋势所带来的压力。

### 1.1.2 “城乡发展一体化”命题的提出

城乡二元经济结构的形成与转化是世界各国发展的必经阶段。目前,发达国家和地区已经基本实现了城乡二元经济结构转化,而发展中国家和地区则大多正处于二元经济结构转化的过程之中。在西方学者中,Lewis(1954)最先从产业结构的角度提出了城乡二元经济结构理论。他认为发展中国家一般存在两种性质不同的部门:一种是以手工方法进行生产,仅



能维持最低生活水平的部门，这类部门以传统农业为代表；另一种是以先进技术进行生产，劳动生产率和工资远高于前一部门的现代部门，这类部门以工业为代表。在发展过程中，现代部门能够以低工资从传统部门吸纳近乎无限供给的剩余劳动力，随着剩余劳动力逐渐向现代部门流动，两部门的劳动生产率趋于收敛，最终实现城乡二元经济结构转化。此后，Fei & Ranis (1964) 针对 Lewis 模型的缺陷，论证了工农业均衡发展对于城乡二元经济结构转化的重要意义，形成了 Lewis - Fei - Ranis 模型。在后续研究中，Jorgenson (1967)、Todaro (1969)、Mcintosh (1975)、Bardhan & Udry (1999) 等继续围绕剩余劳动力转移和城乡二元经济结构转化问题进行探讨，为研究发展中国家的城乡关系提供了重要分析框架。

新中国成立以来，中国的城乡发展带有典型的二元结构特征。从一般意义上说，西方学者的城乡二元经济结构理论对于我们研究中国的城乡发展问题具有重要启示；但中国的城乡关系演进有特殊的制度背景，其内涵、特征和作用机理也更为复杂。新中国成立之后，受赶超型发展战略、“以经济建设为中心”发展战略及相关制度安排的影响，中国的城乡二元结构既有发展中国家工业化进程中形成的具有一般性的二元经济结构，又有受中国特殊国情影响所形成的具有特殊性的二元社会结构、二元政治结构和二元文化结构。具体来说，中国的城乡二元经济结构表现为现代产业与传统农业之间的二元对立，城乡二元社会结构表现为城乡居民所能享受到的公共服务存在巨大差异，城乡二元政治结构表现为城乡居民政治权利不平等，城乡二元文化结构表现为工业文明与小农文化的二元对立。中国的城乡四重二元结构相互交织、彼此强化，导致城乡之间存在严重分割与对立，对农业、农村和农民造成了漫长而深重的消极影响。<sup>①</sup> 鉴于此，要破除城乡二元结构，我国必须走城乡发展一体化之路。

进入 21 世纪以来，随着理论界研究的不断深入和改革开放进程的逐步推进，中央破解城乡二元结构、形成城乡发展一体化新格局的战略思路不

<sup>①</sup> 白永秀，王颂吉. 城乡发展一体化的实质及其实现路径 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2013 (4).

断明晰。2002年11月,党的十六大在制定全面建设小康社会奋斗目标的同时,针对当时“城乡二元经济结构还没有改变”的问题,提出了“统筹城乡经济社会发展”的方针。2003年7月,胡锦涛同志提出了“科学发展观”的重要思想,把“统筹城乡发展”作为“科学发展观”的重要内容,并将其列为五个统筹之首。2003年10月,党的十六届三中全会提出要“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”<sup>①</sup>。2004—2013年,中央连续推出10个关于“三农”问题的“一号文件”,并于2005年12月做出了建设“社会主义新农村”的战略部署。2007年10月召开的党的十七大提出:“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”。<sup>②</sup>同年,国家批准成都和重庆为统筹城乡综合配套改革试验区。2008年10月,党的十七届三中全会指出,当前中国总体上已进入“着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”。2012年11月召开的党的十八大进一步指出:“解决农业农村农民问题是全党工作的重中之重,城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”<sup>③</sup>我们认为,加快形成城乡发展一体化新格局这一任务,是从中国国情出发,基于对现阶段中国经济社会发展状况的准确判断而提出的,是全面建成小康社会、实现现代化的必然选择。城乡发展一体化战略的提出,为我国构建新型城乡关系提出了总体方向和目标。图1-2展示了城乡发展一体化相关概念的演进过程。



图 1-2 城乡发展一体化相关概念的演进

① 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 [A] //中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编(下) [C]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 1349.

② 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日) [A] //中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编(下) [C]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 1724.

③ 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日) [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 23-24.

## 1.2 研究主题

本书对2011年陕西县域城乡发展一体化水平进行系统评价,研究涉及陕西80个县和3个县级市(韩城、兴平、华阴),但不包括24个市辖区;这是由于市辖区是大中型城市经济的组成部分,市辖区在城乡关系、经济社会发展水平、居民生活方式等方面与县域经济有着很大差异。纳入本书研究范围的83个县(市)见表1-1。

表1-1 陕西县域城乡发展一体化水平评价名单

地级市	所辖县域	个数
西安	蓝田、周至、户县、高陵	4
咸阳	三原、泾阳、乾县、礼泉、永寿、彬县、长武、旬邑、淳化、武功、兴平	11
宝鸡	凤翔、岐山、扶风、眉县、陇县、千阳、麟游、凤县、太白	9
渭南	华县、潼关、大荔、合阳、澄城、蒲城、白水、富平、韩城、华阴	10
延安	延长、延川、子长、安塞、志丹、吴起、甘泉、富县、洛川、宜川、黄龙、黄陵	12
榆林	神木、府谷、横山、靖边、定边、绥德、米脂、佳县、吴堡、清涧、子洲	11
汉中	南郑、城固、洋县、西乡、勉县、宁强、略阳、镇巴、留坝、佛坪	10
安康	汉阴、石泉、宁陕、紫阳、岚皋、平利、镇坪、旬阳、白河	9
商洛	洛南、丹凤、商南、山阳、镇安、柞水	6
铜川	宜君	1

### 1.2.1 县域经济的涵义

县域经济是以县级行政区划为地理空间,以县级政权为调控主体,以县级独立财政为标志,以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地,通过人才流、资金流、物资流、信息流等生产要素双向反馈而发挥整体功能,具有地域特色和完备功能的经济系统。<sup>①</sup> 县域经济是城市与农村、农业与非农产业、农民与市民的集合体,是经济社会功能较为完善的综合性区域经

<sup>①</sup> 李小三,徐鸣.关于县域经济的理论思考[J].江西社会科学,2000(3):84-89.



济单元。

县制在我国有着悠久的历史,自春秋战国以来经历了两千多年的演变。<sup>①</sup>古语云:“县积而郡,郡积而天下。郡县治,天下无不治”。又云:“民为邦之本,县乃国之基。安邦之难,难在固本;治国之难,难在强基。”鉴于此,县域经济自古就受到格外重视。目前,县域经济仍然是我国国民经济体系的基本单元和重要支撑。截至2011年底,全国共有2853个县级行政单位,其中市辖区857个、县级市369个、县1456个、自治县117个。<sup>②</sup>2010年,全国县域GDP总和占全国GDP总量的49.8%<sup>③</sup>,并且呈持续增长态势。发展壮大县域经济,对于解决“三农”问题、全面建成小康社会、实现城乡发展一体化具有重要战略意义。

### 1.2.2 县域经济的特征

县域经济发展模式的选择,需要综合考量县域发展基础、资源禀赋、区位条件和产业结构。我国有两千多个县级行政单位,各县发展基础各不相同、资源禀赋各异,因而可以按照不同标准划分为不同类型。按地理区位划分,可以分为城市近郊县与城市远郊县,也可以分为沿海县与内陆县;按主导产业划分,可以分为农业主导县、工业主导县、服务业主导县;按资源富集程度划分,可以分为资源富集县、资源贫乏县;按照地形划分,可以分为平原县、山区县、丘陵县,等等。县域经济是我国国民经济的基础性单元,具有以下特征<sup>④⑤</sup>:

第一,区域性。县域经济是一种行政区划型区域经济,具有典型的区域性特征。具体而言,县域经济的生产、分配、交换、消费等经济活动,基本都在县域范围内进行;此外,受县域经济中心扩散效应的影响,县域

① 郡县制起源于春秋时期的楚国,秦统一六国之后,郡县制成为全国统一的地方行政建制。到唐朝,郡县制趋于系统和完备。

② 数据来源于《中国统计年鉴2012》。

③ 张辛欣. 县域经济撑起全国经济总量半壁江山 [EB/OL]. 2013-02-09, 新华网, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-02/09/c\\_114659944.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-02/09/c_114659944.htm)

④ 刘小龙. 中国县域经济论纲 [J]. 中共云南省委党校学报, 2003, (2): 99-103.

⑤ 李小三, 徐鸣. 关于县域经济的理论思考 [J]. 江西社会科学, 2000, (3): 84-89.