

统筹城乡发展中的 政府与市场关系研究

Tongchou Chengxiang Fazhanzhongde Zhengfu Yu Shichang Guanxi Yanjiu

李 萍 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

国家社科基金项目：统筹城乡发展中的政府与市场关系研究（04BJL006）
西南财经大学“211工程”三期建设项目：中国经济转型若干重大问题的
政治经济学分析

统筹城乡发展中的政府与 市场关系研究

李 萍 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡发展中的政府与市场关系研究/李萍著. —北京:
经济科学出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0823 - 1

I. ①统… II. ①李… III. ①城乡建设—行政
干预—市场经济—研究—中国 IV. ①F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 128757 号

责任编辑: 马 兰 王东岗

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

技术编辑: 王世伟

统筹城乡发展中的政府与市场关系研究

李 萍 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787×1092 16 开 15.25 印张 260000 字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0823 - 1 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

本课题的立项和研究，适逢成都市统筹城乡发展改革探索的大背景。成都市自 2003 年开始实施“统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化”发展战略起，历经了“城乡一体化”、“三三六”^①的最初探索阶段、成都“试验区”的先行先试阶段、农村新土改的创新深化阶段。如火如荼的实践发展，为本研究提供了大量可供观察的鲜活案例。身处第一线，我们将课题的研究与实践的需要紧密结合起来，围绕统筹城乡发展中若干理论与实践问题，特别是政府与市场作用及其关系问题，先后通过投标、接受委托等形式由本人主持、课题组主要成员参与，承担并完成了成都市、区四个相关研究课题。

第一个是成都市委、市政府（成都市委统战部、成都市中小企业局、成都市工商联）委托的重大课题：《城乡一体化战略中的成都民营经济发展研究——基于 1500 家民营企业的调研报告》（2005.7~2007.3）；第二个是成都市武侯区政府课题：《城乡统筹的可持续发展：成都市“永康模式”例证》（2005.7~2005.10）；第三个是成都市温江区政府调研报告：《构建农民权益保障的长效

^① 即以“三个集中”为核心，实施“三大工程”，推行“六项决策”。具体来讲，“三个集中”即工业向园区集中、耕地向规模经营集中、农民向城镇集中，以实现产业集聚发展效应、土地经营规模经济效应和促进农村居民生活方式转变；“三大重点工程”即农业产业化工程、农村扶贫开发工程、农村发展环境建设工程，以实现传统农业的市场化和现代化改造、构建多元参与和投入的农村扶贫开发机制、推进城乡基础建设和社会事业均等化发展；“六项决策”即以县城和有条件的区域中心镇为重点、以科学规划为龙头和基础、以产业发展为支撑、以建立市场化配置资源的机制为关键、以制定和完善相关配套政策为保证、以农民身份转变为出发点和落脚点。

机制：来自成都市温江区的探索》（2006.2~2006.6）；第四个是成都市武侯区统筹城乡发展中关于现代服务业发展的问题，题为《高起点、超常规、可持续发展武侯区现代服务业：基于文化软实力的支撑》（2007~2008.2），前后跨越4个年头。冬去春来，我们发放了2000多份问卷，奔走于成都市19个区（市、县）、乡（镇）政府各级机关部门、中小民营企业、农民的田间地头。从访谈中观察、了解到大量的新情况、新现象、新问题、新经验和新尝试，通过归纳、提炼、深入研究完成的上述课题，在与相关政府部门，特别是相关层级的人大代表的讨论互动、修改完善中，有些直接成为政府纲领性文件的重要内容；有些作为成都市人民政府研究室编辑的内部资料《发展与研究》提供给四川省、成都市政府有关领导参阅。这些研究的积累更为本课题研究提供了来自实践原点的第一手资料和认知的丰富资源，对本课题中政府与市场关系及其角色、作用的“三个假说”、“一个共生模式”、“三个阶段转换”基本理论模型的形成，起到了重要的奠基性作用。

正是有这几个课题穿插于国家课题的研究之中，使我们得以有更多的机会与成都市统筹城乡发展的实践紧密联系，与区（市、县）、乡（镇）各级政府、城乡社区居民、农民有更多的接触和交流；并参与了成都市统筹城乡发展有关文件形成中的咨询、讨论，经常与成都市委、市政府政研室、成都市社会科学院、成都市经济发展研究院的有关负责人和研究人员座谈研讨。而2007年6月，成、渝两地被国家批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区，无疑更是使成都市已进行了4年多的城乡一体化有了质的飞跃，成为全国统筹城乡发展的先行样板和示范窗口。由此，成渝两地肩负起了全面推进经济、政治、文化、社会“四位一体”的体制改革探索、尽快形成统筹城乡发展的新体制、新机制，促进城乡经济社会协调发展，为推动全国深化改革、实现科学发展与和谐发展发挥示范和带动作用的重大历史使命。从而，使我们既有了身处成都、能近距离观察试验区先行先试之优势，又多了一

份从试验区的个别、特殊实践中及时地去发现、总结带有普遍性、规律性的经验和教训以供借鉴的责任。

基于此，我们着手将课题研究的一些阶段性成果（共计39项）整理后陆续发表在《改革》、《经济学家》、《当代经济研究》及《光明日报》、《第一财经日报》、《成都日报》等报纸杂志上，并出版了专著《统筹城乡发展与效率公平的权衡》（西南财经大学出版社2006年3月版）。我们利用试验区的先机条件，从实践中来，再到实践中去，及时总结带有普遍性、规律性的一些探索经验，同时，也关注潜隐可能的风险和问题以示鉴戒。如在本书第六章“统筹城乡发展中政府与市场关系协调探索——来自成都市的例证”中，我们提出，成都市在推进城乡一体化进程中，有诸多有益探索在一定意义上是具有普遍借鉴价值的，我们用了“三个坚持的原则”予以提炼和概括，即坚持政府与市场角色合理定位、作用互补，将强制性制度变迁与顺应农民利益诉求的诱致性制度变迁相结合的原则；坚持组织化、参与性和构建内生激励机制相结合的原则；坚持创新农村社保形式和农村剩余劳动力有效转移相结合、构建城乡一体化改革的成本分解机制的原则。同样在第六章，我们还以“农村新的土地产权制度改革的突破与风险——来自成都试验区的调研和思考”为题，刊发于《光明日报》的《情况反映》第94期（2009年5月5日），上报中央部级以上单位领导批阅；同时，以“从成都试验区看：农村‘新土改’需警惕四大风险”为题，发表于《第一财经日报》（2009年12月23日），引起众多网站的转载及关注，产生了较大的社会影响。

本书的总体框架、研究思路及主要观点由本人作为课题主持人提出和凝练，并执笔多章且具体指导团队成员的研究和写作。承担研究及撰稿任务的成员有：序言，李萍；导论，李萍、胡雯；第一章，刘金石；第二章，李萍、黄载曦；第三章，陈志舟；第四章，李萍、李毅；第五章，戴歌新；第六章，李萍、胡雯。初

稿形成后，我又率课题组成员集体讨论、多轮反复修改。全书统稿工作主要由本人进行，胡雯参与了统稿工作，刘金石、李毅对部分书稿提出了一些修改建议。陈志舟承担了课题组内部的大部分事务性工作，邵昱不仅对课题组的调研做了大量联系和落实的工作，同时，邵昱以及吴开超、张树民也参与了课题初期的讨论、调研等工作。借此机会，向所有参与了本课题的相关人员表示诚挚的谢意！

课题虽已结项，但课题级成员间在调研、讨论、交流中磨合、互补乃至思想激荡凝成的友谊和氛围，却似一笔珍贵的财富延续并为彼此所共享。本项研究成果正是每一个富有鲜明个性的成员的努力和贡献及其集体智慧汇聚而成。戴歌新教授是一个天性坦诚心直口快、讲话掷地有声的学者，擅长将复杂的理论讲得通俗易懂；陈志舟副教授则务实、律己，有着言出必践之风，在学术上严谨认真，是一个绝对值得信赖的同事和朋友；刘金石博士开朗乐天，勤于思考，慎于下笔，是个冷静持重、知明而行的人；胡雯博士思维活跃，头脑清晰，行文亦雅亦俗，注重将前沿理论与改革实践结合，重视对实践的调研和政策的把握；黄载熙博士既风趣幽默，富有激情，又刻苦钻研，体现出其良好的学术训练和素养；李毅作为一名年轻教师脚踏实地地在于中学、学中干；邵昱博士长期行走于基层和改革实践的第一线，对现实问题的把握具有直击问题要害的才能。在本书即将付梓之际，再次向他们致以谢忱！

本书的出版得到了西南财经大学“211工程”三期重点项目经费资助，经济科学出版社的马兰、王东岗编辑也为此书的出版付出了辛勤的劳动，在此一并致谢。

李 萍

2011年5月

目 录

导 论	1
一、从政府与市场的关系理解统筹城乡发展：一个新的视角	1
二、一个新的分析框架及其主要内容	6
三、研究方法	16
（一）比较制度分析方法	16
（二）规范分析与实证分析相结合的研究方法	16
（三）经济学分析与其他学科分析相结合的研究方法	17
（四）比较分析方法	17
第一章 统筹城乡发展：概念界定	19
一、统筹城乡发展的科学内涵：解决二元经济结构问题	19
（一）统筹城乡经济发展	21
（二）统筹城乡社会发展	25
（三）统筹城乡生态环境发展	27
二、统筹城乡发展的外延：城市化、城乡一体化与 统筹城乡发展	30
（一）城市与城市化	31
（二）城市化与城乡一体化	31
（三）统筹城乡发展与城乡一体化	34
第二章 统筹城乡发展中的政府与市场关系：文献、 历史流变与理论模型	35
一、城乡发展中的政府与市场：文献述评	35

(一) 马克思主义经济学的相关研究	35
(二) 西方经济学的相关研究	47
(三) 发展经济学中的相关研究	50
(四) 计划经济学的相关研究	54
(五) 转型经济学的相关研究	56
二、城乡发展中的政府与市场: 历史流变	57
(一) 市场主导与政府协调: 欧美模式分析	58
(二) 遵循市场法则的政府干预: 德日模式分析	64
(三) 政府干预偏向: 拉美模式分析	66
(四) 市场关系扭曲下的政府作用: 转型国家模式分析	68
三、统筹城乡发展中的政府与市场: 一个理论模型	73
(一) 城乡发展中政府与市场关系的三个理论假说	73
(二) 统筹城乡发展中政府与市场作用及其关系转换模式: 互补共生式	76
(三) 统筹城乡发展中政府与市场作用及其关系转换的 三阶段论	80
(四) 进一步的思考	81

第三章 统筹城乡发展战略的背景: 二元结构、

城乡非协调发展及其严峻挑战	83
---------------------	----

一、中国城乡二元经济结构的演变	83
(一) 二元经济结构理论的渊源	83
(二) 我国城乡二元经济结构的历史演变	86
(三) 我国二元经济结构的现状	90
二、城乡非协调发展的严峻现实	94
(一) 城乡居民收入差距特别突出, 居于世界前列	94
(二) 城乡居民在教育、医疗和社会保障等方面差距悬殊	96
(三) 城乡居民生活状况存在巨大差距	99
三、关注体制、政策的“不虞效应”: 二元结构、城乡非协调发展 带来的严峻挑战	99
(一) 城乡生产要素市场的分割导致经济效率的严重损失	100
(二) 城乡居民收入和社会发展的巨大差距带来严重的	

社会不公平	103
四、中国城乡非协调发展的根本性问题：政府与市场关系的 严重扭曲	104
（一）政府越位与市场被挤压下的城乡发展失衡	105
（二）政府与市场“双缺位”下的城乡发展失衡	106
五、统筹城乡发展是打破二元结构和城乡非协调发展的 历史性战略选择	109
（一）国际经验的启示	109
（二）统筹城乡发展是应对严峻挑战、符合当前我国经济社会 发展特征的历史性战略选择	110
第四章 统筹城乡发展：政府与市场关系的重构与优化	112
一、统筹城乡发展：实践中政府与市场关系的探索	112
（一）统筹城乡发展战略及其政策实施：成渝的探索与实践	112
（二）统筹城乡发展战略及其政策实施：城乡二元结构 嬗变特征	122
（三）政府与市场在中国转型期城乡统筹中的特殊性： 几点思考	123
二、统筹城乡发展中的市场定位	125
（一）发挥市场在统筹城乡发展中有效配置资源的功能	125
（二）发挥市场在统筹城乡中的有效激励职能	127
三、统筹城乡发展中的政府定位	128
（一）政府的首要作用是要协调好各方利益，消除城乡 统筹中的各种阻力	129
（二）政府应建立和健全城乡统筹的各种基本制度和设施， 努力培育和完善市场经济制度	130
（三）政府应纠正统筹城乡过程中的“市场失灵”	131
（四）政府应保证城乡统筹中的社会公平	132
四、统筹城乡发展中政府与市场关系的优化	133
（一）短期：相对凸显政府的力量和作用	134
（二）中期：重点培育和扩大市场力量、政府力量和 作用适时转化	137

(三) 长期: 市场主导、政府支持与协调	143
第五章 统筹城乡发展中政府与市场的关系: 制度建设	146
一、发挥政府在统筹城乡发展中制度供给的力量优势	146
(一) 提供一个什么样的制度支持	148
(二) 制度供给的成本与效率问题	149
(三) 制度供给的层级、结构和系统性问题	150
(四) 制度供给的长效机制问题	151
二、关于统筹城乡发展中几种主要制度供给的分析	152
(一) 农村的土地权属及土地经营制度: 问题、争议与创新	152
(二) 农民就业制度 (包括户籍制度): 制约因素与 改进措施	157
(三) 支持“三农”的财税金融制度	161
(四) 逐步建立农村的社会保障制度	167
(五) 改革和完善农村行政管理制度	168
三、政府应致力于积极培育和增强统筹城乡发展中的市场力量	169
(一) 改进和健全农产品流通市场	170
(二) 重点培育发展统一的劳动力市场	173
(三) 重点培育发展统一的资本市场	175
(四) 重点培育发展统一的技术市场	176
第六章 统筹城乡发展中政府与市场关系协调探索	
——来自“成都试验区”的例证	181
一、“成都试验区”的确立: 彰显协调政府与市场关系的智慧	181
(一) 成都“城乡一体化”演进的第一阶段: 政府 “权威”强力推进	182
(二) 成都“城乡一体化”演进的第二阶段: 市场力量破土苗长	186
二、成都“城乡一体化”演进中的政府与市场关系: 特定约束 条件下的理性选择	193
(一) 改革伊始: 借助政府力量消弭、缩小因政府权力 固化和强化的城乡差距	194

(二) 改革深入：市场力量、民间力量的成长与政府作用 边界的收缩	199
三、成都“城乡一体化”创新性实践：启示与借鉴	205
(一) 坚持政府与市场角色合理定位、作用互补的原则	205
(二) 坚持组织化、参与性和构建内生激励机制 相结合的原则	209
(三) 坚持创新农村社保形式和农村剩余劳动力有效转移 相结合、构建城乡一体化改革的成本分解机制的原则	211
四、践行可持续的“城乡一体化”发展：务须正视的 改革风险	212
(一) 农村产权改革过程中政府行政主导是否会形成对农民 利益新的剥夺	212
(二) 如何保障“失地”农民的长期利益？是否会形成新的 “城市（镇）二元结构”	213
(三) 18 亿亩耕地红线能否守住，国家粮食安全 能否得到保障	214
(四) 新型乡村治理结构能否真正顺应农民主体利益？ 能否可持续地发展下去	216
参考文献	217
后 记	229

导 论

一、从政府与市场的关系理解统筹 城乡发展：一个新的视角

改革开放 30 年来，中国经济创下了举世瞩目的高速增长奇迹。但是，与此同时，城乡关系却发生了一个由改革之初城乡差距有所缩小、而后持续扩大的异动变化，^① 形成了城乡发展与经济增长相悖之谜。其严重后果是城乡差距日趋扩大，“三农”问题日益严重，成为困扰和制约我国经济健康发展、社会和谐稳定的瓶颈。有鉴于此，破解这一增长之悖难题，寻求城乡发展严重失衡的深层原因和根本解决之道，遂成为党和国家各级政府及学界高度关注的焦点和当务之急。

2002 年自党的十六大第一次提出统筹城乡经济社会发展的重大战略部署以来，2003 年党的十六届三中全会又进一步明确将“统筹城乡”发展列于“五个统筹”之首；2004 年中央在时隔 18 年后再次把农业、农村、农民问题作为中央一号文件下发，此后迄今每年的中央一号文件，均围绕“三农”问题，从生产、流通、分配、消费等环节，对农业、农村、农民采取了持续增大国家财政转移支付力度、推进农村税费改革和全面取消农业税、调整农业和农村经济结构、推进农村体制关键环节改革等系列重大政策措施。这充分体现了中央政府审时度势地把解决“三农”问题作为重中之重

^① 1978 年，城镇居民人均可支配收入为 343.4 元，农民人均纯收入为 133.6 元，二者收入之比为 2.57:1；到 1984 年，我国农业生产获得丰收，农民人均纯收入提高到 355.3 元，城镇居民人均可支配收入为 608 元，二者收入之比缩小到 1.71:1。2008 年 8 月 28 日，农业部部长孙政才在向全国人大常委会作国务院关于促进农民稳定增收情况的报告时进一步指出：2007 年城乡居民收入比扩大到 3.33:1，如果考虑到城乡居民在其他社会保障与社会福利等方面的差距，二者的收入之比可能达到 7:1，绝对差距更达到 9646 元，也是改革开放以来差距最大的一年（参见《中国青年报》，2008 年 8 月 29 日）。

的战略意图,其根本目的是要扭转城乡差距扩大的趋势,逐步消除我国长期存在的城乡二元经济结构,实现城乡经济社会全面、协调、可持续发展。

在中央和地方各级政府实施统筹城乡发展战略及其系列政策支持下,2003~2008年间,我国农民人均纯收入从2622元增加到4761元,年均增长12.7%,成为改革开放以来农民增收最快的时期。但是,城乡发展差距拉大的趋势并没有得到根本性扭转。仅以2008年全国城乡居民收入差距为例,2008年我国城镇居民人均收入15781元,而农民年纯收入则为4761元,城乡居民收入为3.33:1,其差距远大于2003年的3.23:1,且城乡居民收入的绝对差额首次突破万元大关,高达11000元,^①而这其中还不包括城乡居民在住房、教育、医疗等社会福利和社会保障方面的差距。这说明,当前我国城乡二元分割的格局未能真正打破,统筹战略“打开城门”一方面促进了城乡要素和资源的相互融通,城乡经济关系在某些方面、某种程度上又有了一定的改善和变化;但另一方面农村资源甚至以更快的速度向城市积聚,农村的市场化改革严重滞后于城市,农村、农业、农民仍游离于市场经济的边缘,“三农”问题所表现出的“相对贫困”不仅仅是道义和公正意义上的问题,城乡差距持续扩大背后更深层次的根本制约因素仍是一个有待破解的现实难题。

针对这一难题,我国学界进行了许多积极的探索,从统筹城乡发展的提出背景、意义、内涵到统筹城乡发展的目标,从我国城乡发展的历史演进、现实问题到当前统筹城乡发展的主要障碍,从战略制定和政策因素对于统筹城乡发展的作用到统筹城乡发展的对策措施,从消除城乡二元结构的路径选择到建立城乡间合作伙伴的关系,等等。履印苍苔,留下了学者们不断探索的足迹,也映射出学者们对统筹城乡发展的研究和认识的不断深入。但是,大多数的研究都局限于“背景/表象/原因—改革步骤/做法—问题—政策建议”的模式,系统地对我国城乡二元结构的特殊形成机理以及与此关联的统筹城乡发展的动力机制、制度变革的内在逻辑、制度创新的条件及其演进轨迹等进行研究的文献并不多见。

一般来说,城乡二元经济结构是在世界各国工业化与城市化过程中遇到的普遍现象,几乎是各国经济发展过程中的一个必经阶段,不过,各个国家的二元经济结构形成的原因却不尽相同。由于制度变迁具有高度的路径依赖

^① 根据中华人民共和国历年统计公报,国家统计局, <http://www.stats.gov.cn/tjgh/>。

性质,因此,因二元经济结构形成原因各异而导致各国破解二元经济结构的路径选择也各不相同。

我国城乡二元经济结构的形成及其强化有其特殊的原因。从历史和现实来看,中国的城乡经济社会发展一直居于严重失衡状况。在新中国成立初期,基于严峻的国际政治经济环境,以及国内落后的社会经济发展水平和条件的约束,我们选择和实施了重工业优先发展的特殊战略。与此相应,为保障短时期能够动员起工业化发展所需的大量资源,我们又建构了一个中央集权的计划经济体制,并通过强制性的农业集体化和工农业产品价格“剪刀差”,以农业生产剩余最大限度的牺牲为代价完成了“工业原始积累”和早期“城市化”进程;同时实行的最严格的人口迁移管理和城乡户籍管制制度,又将农村劳动力紧紧束缚在土地之上。这种服从和服务于重工业优先发展的“城乡分治、重城轻乡”的体制和制度安排及其系列政策支持,导致历史上已然形成的城乡差距进一步演化为体制内生型城乡分割的二元经济社会结构。

即便在改革开放后,体制惯性和城市偏向的政策仍然继续强化了这种二元结构。1978年改革开放以后,国家的发展战略和工作重心很快将肇始于农村联产承包责任制的改革转向了城市,农村仍未摆脱服从城市需要的被动附属物的定位,继续成为政府非市场交易获取工业化和城市化的“采血源”,如以土地征用为主要特征的新一轮城市迅速扩张,被一些学者称为“国家垄断一级市场的制度和征地廉价剪刀差(土地市场价——征地补偿费之差)”;^①作为身份识别的城乡户籍制度以及与此相关联的系列权益问题,如教育、就业、医疗、养老保障等,阻隔了城乡要素流动、经济互动的通道,剥夺了农民分享工业化、城市化、市场化等社会经济发展和文明进步成果的应有权益。

应该说,中国城乡发展严重失衡的根源在于城乡体制改革的非均衡。也就是说我国特定历史条件下形成和延续下来的制度安排与制度变迁,人为扭曲了政府与市场的关系→强化了历史形成的城乡二元经济社会结构→导致了城乡发展的严重失衡→进而制约了国民经济的可持续发展。换句话说,观照

^① 有研究指出:在计划经济时期,我们用工农业产品价格“剪刀差”的形式让农民为工业化支付了6000亿~8000亿元的代价;改革开放以来又通过低价征用农民的土地,至少使农民为城市的发展作出了2万亿元的牺牲和贡献。林凌.中国农民对城市化的贡献[N].光明日报,2006-01-26.

城乡发展严重失衡的背后，根本的问题是政府与市场关系的严重扭曲，也即我国的城乡发展差距问题，主要不是市场自发形成的，或主要不是市场过度发展的问题，而更多的是政府“城乡差别”的制度安排、政府的“城乡分治、重城轻乡”的政策效应所致，是政府通过“超经济”的行政力量构建起的一种城乡之间不公平、不平等、不对等的社会经济关系的必然结果；同时也是市场取向的改革开放在城乡间非均衡推进，即农村、农业的市场化改革严重滞后、发展不足、农民被改革边缘化所致。在上述判断的基础上，我们进一步认为，今天，政府的统筹战略和系列政策支持缺乏政府体制改革、角色准确定位、职能转变与市场化改革在城乡间协调深化之契合，乃是我国城乡二元分割格局难以真正打破、城乡差距持续扩大趋势难以扭转的根本制约因素（见图0.1）。

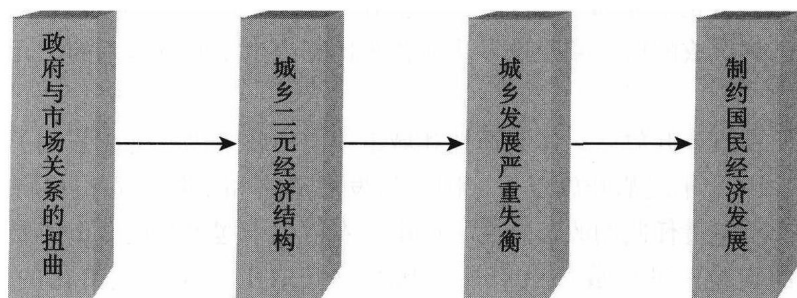


图0.1 我国城乡非协调发展过程中的政府与市场的关系

鉴于此，本书研究认为，理解政府与市场的关系，是理解我国现阶段特定的二元经济体制及其结构中形成的城乡发展失衡和“三农”问题的要害所在，正确处理政府与市场的关系也正是统筹城乡发展的关键。秉持这一理念，我们基于国内外相关研究，结合我国深化改革与转型发展、全面建设小康社会新阶段的实际，深入系统地研究统筹城乡发展中的政府与市场关系问题，通过构建一个统筹城乡发展过程中政府与市场关系研究的新模型，包括三个假说、一个模式，并据此提出一个重构和优化政府与市场关系的“三阶段论”，以期赋予“政府与市场”这一经济学古老命题以新的内涵，并为我国实施城乡统筹发展的重大战略举措提供具有普遍意义的理论支撑与实践指导。

客观地说，我国统筹城乡发展战略的实践时间还不长、实践过程尚不充分、实践经验积累尚不充足，经济学理论研究也还处在面上比较宏观、

比较粗糙、比较笼统的阶段。同时，政府与市场的关系本身也是一个非常复杂而又深奥的理论与实践问题，涉及方方面面。如就政府来看，涉及中央政府（国家级）、地方政府（省、市级）和基层政府（县、乡级）三个基本层级的博弈与合作关系；就市场来看，涉及市场主体与客体、要素市场与产品市场、区域市场与整体市场、市场体制与机制等对应与协调的关系。^①而统筹城乡发展战略又是一个需要具体化到各地付诸实施的过程，因此，本研究本着具体问题具体分析的基本原则、视研究的需要来处理政府与市场的具体内容及其关系，或者说更多的是在将政府与市场作为两个对应的概念、着重把握二者之间关系的意义上研究的。当然，我们在对统筹城乡发展战略实践过程中政府与市场作用及其关系这一具体问题的把握上也只能是一种探索，正是在这个意义上探索也同时具有了一定的前沿性和挑战性，在中国转型与发展这一大的背景下，进一步看，再具体到统筹城乡发展新的实践背景下，政府与市场各自的角色、职能、作用及其关系有何新的变化、新的特点、新的影响、新的趋势，循着这些问题的展开、特别是这一视角的切入，深入细致地探索研究也就具有一定的原创意义。

历史上，比柏拉图几乎是早一个世纪的爱奥尼亚哲学家赫拉克赖脱曾有一句名言：“你踏入同一条河，但流过的却是不同的水流。”^②在科学的研究中，我们不难观察到，一个“千古命题”因特定背景、特定条件和特殊问题的提出，赋予了不同时期该项研究完全不同的新鲜内容、特征及其价值。正是在这种循环往复的猜想与反驳、证伪与证实的研究中，科学的知识得以不断增长。就经济学学科来看，政府与市场关系问题，作为人类社会普遍存在、备受关注的问题，始终是经济学研究的一个最基本的问题。或者说，政府与市场共同关涉的资源配置优化、国民财富增加、社会福利增进（当然城乡关系协调进程内蕴其中）等问题，是贯穿于经济学学科全部历史的永恒主题，而不同时代、不同经济发展阶段、不同社会经济制度背景下，政府与市场关系的研究却面对着变化了的、不一样的经济社会现实和具体问题，由此导引着政府与市场理论研究的触角向不同方面、不同领域深化延展，推

① 在课题的第五章对政府内部层级的问题做了制度供给层级的相关分析，而在第四、第五、第六章则对市场内部的各种关系做了比较深入、细致的研究。

② [美] 米歇克·沃尔德罗普：《复杂——诞生于秩序与混沌边缘的科学》[M]。陈玲译，上海：生活·读书·新知三联书店，1997：471。