



全国高校素质教育教材研究编审委员会审定

CHENGXIANG YITI HUA FAZHAN DE

城乡一体化发展的

理论与实践 LILUN YU SHIJIAN

程水源 刘汉成 著

 中国农业出版社

全国高校素质教育教材研究编审委员会审定
湖北省科技厅软科学研究基金 2010 项目 (2010DEZ003)
湖北省财政厅地方教育附加项目 [2010] 201 号

城乡一体化发展的理论与实践

程水源 刘汉成 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡一体化发展的理论与实践/程水源, 刘汉成 著

—北京: 中国农业出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-109-15176-5

I. ①城… II. ①程…②刘… III. ①城乡结合—
一体化—研究—鄂州市 IV. ①F299.276.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 223668 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×1000mm 1/16 印张: 14.75

字数: 280 千字 印数: 1~2 500 册

定价: 38.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

由于历史的原因，我国长期以来沿袭着城乡分割的二元结构。其主要特点是“发达的城市，落后的乡村”、“城市像欧洲，农村像非洲”。针对这种状况，党的十七大以来，党中央、国务院做出了一项重大决策，即实行以工补农，以城带乡，统筹城乡协调发展，走出一条城乡一体化协调发展的现代化之路。

在这一重大决策的推动下，“十一五”期内，我国的城市化率提高4个百分点，达到47.5%，湖北省的城市化率提高4.8个百分点，达到47%。“十一五”期间，从全国到全省，经济发展进入最佳时期，城镇发展进入最快时期，社会发展进入最好时期，农民得实惠进入最多时期。老百姓高兴地说：“水泥路修到村里头，汽车开到家门口；家家吃上自来水，户户盖小洋楼；出门就可逛超市，电视让你看个够；上学看病不用愁，社区还有小书屋”。

在推进城乡一体化的进程中，“十一五”期间，虽然发展很快，变化巨大，但也出现了一些新的问题，主要有四个不协调：一是东部与中西部不协调。以2009年为例，东部城镇化率达到57%，比中部地区高12.7个百分点，比西部地区高18.6个百分点。二是人口的城镇化与土地的城镇化不协调。土地的城镇化大大快于人口的城镇化。城镇新区人口密度偏低，土地利用比较粗放。三是农业现代化与城镇化不协调。农业现代化的速度赶不上城镇化的速度，农产品供给安全可能制约城镇化的发展；四是城市居民与农民工的待遇不协调。打破了老的二元结构，又出现了新的二元结构。即城市居民与农民工出现了身份二元、分配二元、消费二元、文化二元、劳动时间二元（农民工每天一般工作10~12个小时）。这种新的二元结构又带来了新的社会不公。

在这一大的背景下，如何推进城乡一体化，实现城乡统筹发展？全国的“十二五”规划和全省的“十二五”规划都做出了一系列重大决策和重大部署。我理解特别要注意以下四点：一是坚持东部、中部和西部的城镇化同步推进。坚持东部率先发展，中西部加快发展，逐步缩小东部与中西部城镇化的差距，湖北省同样也有促进东部与中西部平衡发展的问题。二是坚持工业化、城镇化和农业现代化同步推进。用工业化推进农村城镇化，用城镇化带动农村现代化。三是坚持特大城市、中小城市和小城镇同步推进。湖北省“十二五”规划：重点抓武汉和宜昌、襄阳“一主两副”特大城市 and 12个大城市、50个中

小城市和 100 个中心镇的建设。四是坚持人口的城镇化、土地的城镇化和农民工的市民化同步推进。加快农村人口转向城镇的速度，加快农民工转向市民的速度，大大提高土地转移的利用效率。

为了贯彻落实中央关于城乡统筹发展、推进城乡一体化的战略决策，湖北省委、省政府在鄂州市开展了城乡一体化试点。从 2009 年启动以来，时间不长，发展很快，变化突出，其经验值得推广。湖北省黄冈师范学院对鄂州市试点工作进行了跟踪调查研究，编辑了《城乡一体化发展的理论与实践》一书，从战略的高度和理论的深度对其实践经验进行了系统总结，并以鄂州市为例，对城乡一体化的理论与实践进行了系统研究，形成了许多真知灼见，可供理论工作者与实际工作者在实践中借鉴参考。

作者要我作序，我写以上几点体会，以为序。



原中共湖北省委副书记

原省人大常务副主任

现湖北省“三农”问题研究会会长

目 录

序

第一章 城乡一体化概述	1
第一节 城乡一体化的内涵	1
第二节 城乡一体化提出的历史背景及现实意义	5
第三节 国内外城乡一体化的研究动态	12
第二章 鄂州市城乡一体化的探索与成效	20
第一节 鄂州市基本情况简介	20
第二节 鄂州市城乡差距分析	22
第三节 鄂州市城乡一体化的主要做法及成效	26
第三章 鄂州市城乡一体化规划	39
第一节 城乡一体化规划的理论基础	39
第二节 鄂州市城乡一体化规划的实施方案	46
第四章 鄂州市城乡产业一体化	62
第一节 城乡产业一体化的理论基础	62
第二节 鄂州市强力发展现代工业引领城乡产业一体化	67
第三节 鄂州市大力发展现代农业支撑城乡产业一体化	77
第四节 鄂州市加快发展现代服务业融合城乡产业一体化	88
第五章 鄂州市城乡基础设施一体化	93
第一节 城乡基础设施一体化的理论基础	93
第二节 鄂州市城乡一体的交通网	98
第三节 鄂州市城乡一体的供水网	102
第四节 鄂州市城乡一体的供电网	104
第五节 鄂州市城乡一体的信息网	106
第六节 鄂州市城乡一体的供气网	108
第七节 鄂州市城乡一体的市场网	109

第六章 鄂州市城乡公共服务一体化	111
第一节 城乡公共服务均等化的理论基础	111
第二节 鄂州市城乡教育一体化	118
第三节 鄂州市城乡医疗卫生一体化	121
第四节 鄂州市城乡劳动就业一体化	125
第五节 鄂州市城乡文化一体化	128
第六节 鄂州市城乡基本社会保障一体化	133
第七章 鄂州市城乡社会管理一体化	141
第一节 城乡社会管理一体化的理论基础	141
第二节 鄂州市城乡社会治安综合治理一体化	148
第三节 鄂州市城乡社会矛盾纠纷处理一体化	152
第四节 鄂州市城乡安全生产监管一体化	155
第五节 鄂州市城乡环境保护一体化	161
第八章 鄂州市城乡市场体系一体化	168
第一节 城乡市场体系一体化的理论基础	168
第二节 鄂州市城乡商品市场体系一体化	177
第三节 鄂州市城乡要素市场体系一体化	180
第九章 鄂州市城乡基层党建一体化	187
第一节 城乡基层党建一体化的理论基础	187
第二节 鄂州市开展城乡党建一体化：“五联一创”	191
第三节 鄂州市社区基层党建一体化	196
第十章 国内外城乡一体化的探索与实践	201
第一节 国外城乡一体化的探索与实践	201
第二节 国内城乡一体化的探索与实践	204
第十一章 鄂州市的经验启示及对湖北省的建议	214
第一节 鄂州市城乡一体化试点的经验启示	214
第二节 加快推进湖北省城乡一体化发展的建议	222
参考文献	225
后记	226

第一章 城乡一体化概述

随着中国经济的快速发展,城市化进程日益推进,城乡一体化建设的条件和时机已经成熟。本章重点就城乡一体化的内涵、城乡一体化建设提出的历史背景及现实意义以及国内外城乡一体化建设的研究动态进行分析。

第一节 城乡一体化的内涵

城乡一体化是一个整体的概念,其内涵及其丰富,这里重点从城乡一体化的概念、特征、包含的主要内容以及相关概念的**解释**展开分析。

一、城乡一体化的概念

城乡一体化是指城乡间经济社会联系逐步融为一体、生产生活方式逐渐趋于一致的过程。它通常是通过第一产业与第二、第三产业平均利润率(反映生产效率)、城乡之间的物质流和信息流状况(反映社会经济联系)、城乡居民收入差异(反映生活水平)以及城乡居民恩格尔系数的差异(反映生活质量)来共同反映的。

城乡一体化涉及社会经济、生态环境、文化生活、空间布局等各个方面。目前,不同领域对城乡一体化概念的理解各有侧重。社会学界从城乡关系角度出发,认为城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的农村打破相互分割的壁垒,城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小直至消灭城乡之间的基本差别,从而使城市和乡村融为一体;经济学界从经济发展规律和生产力合理布局角度出发,认为城乡一体化是现代经济中农业和工业联系日益增强的客观要求,是指统一布局城乡经济,加强城乡之间的经济交流与协作,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乡村之间的合理布局,实现协调发展,以取得最佳的经济效益;规划学者则从空间的角度对城乡发展作出统一规划,即对具有一定内在关联的城乡交融地域上各物质与精神要素进行系统安排;生态与环境学界是从生态环境的角度,认为城乡一体化是对城乡生态环境的有机结合,保证自然过程、生态过程畅通有序,促进城乡健康、协调发展。

综合社会学界与经济学界等观点给出城乡一体化的定义：城乡一体化是在生产力高度发达的条件下，城市与乡村实现结合，以城带乡，以乡补城，互为资源，互为市场，互相服务，达到城乡之间在经济、社会、文化、生态等方面协调发展、共同融合的过程。城乡一体化，就是要改变计划经济体制下形成的城乡差距发展战略，建立起地位平等、开放互通、互补互促、共同进步的城乡社会经济发展的新格局。

二、城乡一体化的特征

（一）高起点性

城乡一体化是指城市和乡村在经济和空间上的整体协调，是现代化水平和城市化水平达到一定程度时发生的。

（二）长期性

城乡一体化是统筹城乡发展的目标，是一个长期战略，不可能在短时期内实现，而是一个长期渐进的过程。

（三）双向互动性

城乡一体化是双向的，不是单向的，即不是乡村全部转化为城市的过程，也不是城市乡村化，应该是城市与乡村互相吸收先进和健康的因素而摒弃落后的东西的一种双向演进的过程。

（四）相对统一性

城乡一体化是逐步缩小城乡差距的过程，可以消灭城乡对立和缩小城乡社会差别，但不是城乡“一样性”和“平均化”，不是完全消灭城乡差别。城市与乡村在规模、形态和景观方面的差别是客观的，只是在不同历史时期的表现程度和形式不同。城乡一体化包含物质文明和精神文明两个方面，不能只顾经济发展，而忽视精神的、文化的、社会的内容。

三、城乡一体化的主要内容

概括起来，城乡一体化的主要内容包括城乡规划、产业发展、市场体制、基础设施、公共服务和管理体制“六位一体”。其中科学规划是基础，产业发展是支撑，城乡生产要素自由流动是关键，基础设施建设、公共服务均衡化配置以及管理体制的建立是保障。

（一）城乡规划一体化

城乡规划一体化是城乡统筹发展的基本依据，也是科学发展和依法行政的基础。是将广大农村纳入城市总体规划、土地利用规划、产业发展等各项规划范畴，形成城乡统筹、相互衔接、全面覆盖的全域规划体系、城乡体系和监督执行体系，有效促进资源在城乡优化配置、产业在城乡优势互补、人口在城乡

有序流动。

（二）城乡产业一体化

城乡产业一体化的是指城乡以各自资源禀赋为前提，通过促进三次产业在城乡之间的广泛联系，实现城乡产业优势互补，推动三次产业互促融合。一方面可以通过业态创新促使产业融合，比如农业与旅游业的结合；另一方面是通过均衡发展理念推动产业互促、协调发展，如通过同时推进生产服务业发展与工业及现代农业发展，使工业与现代农业的发展创造更多的生产性服务业需求，为生产性服务业发展提供市场，与此同时，生产性服务业的发展又及时促进了工业和现代农业的快递提升，大大加快了城乡产业互动、城乡经济互融的现代城乡产业发展体系的形成进程。

（三）城乡基础设施一体化

城乡基础设施一体化是改善城乡居民特别是农村环境和农民生产生活条件的必然要求。通过建立城乡基础设施统一规划、一体推进的机制，实施网络化城乡交通体系建设，推进市政公用设施向农村覆盖，推进生态环境建设一体化和城乡信息服务一体化，实现村村通水泥路、城乡居民用电电网同价、城市自来水和天然气覆盖农村、村（社区）垃圾集中处理、村村通固定电话和广播电视、移动信号覆盖率100%。

（四）城乡市场体制一体化

城乡市场体制一体化是城乡一体化的动力所在。在城乡一体化实施过程中，要积极推动城乡两个分割市场的不断弥合，从而使城乡市场一体化的进程逐步加快。如通过推进农村产权制度改革，推动建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度，以“还权赋能”为核心，对农村土地和房屋实施确权、登记和颁证，将农民对土地和房屋的财产权落到实处；设立市、县、乡三级农村产权交易中心，推动农村产权规范、有序流转。

（五）城乡公共服务一体化

城乡公共服务一体化最能体现以人为本、共创共享的制度安排。通过推进公共服务改革，建立城乡一体的公共服务体制和经费筹集、财政投入机制，在就业、社保、教育、卫生、文化等方面推动城乡公共资源均衡配置，通过构建覆盖城乡的公共卫生、教育文化等社会体系，推动城市公共优势资源向农村覆盖，使城乡居民共享改革发展成果。

（六）城乡管理体制一体化

城乡管理体制一体化为城乡统筹提供了制度保障。通过完善覆盖城乡的行政管理体系、公共财政体系以及创新农村基层治理机制等手段，着力推进城乡管理体制一体化，出台并实施一系列创新性政策，为城乡统筹发展提供强有力支撑。

四、城乡一体化的相关概念解释

与城乡一体化相关的概念有城市化和城乡统筹，这些概念既有区别又有联系。因此，有必要对相关概念进行解释。

（一）城市化

城市化是一个被广泛使用且内涵较为丰富的概念。由于人们对城市的概念理解不一，因而对城市化也有不同的解释。城市化本身的特点决定了这一概念的复杂性，它包含着经济意义、社会意义、空间意义、生态意义、人口意义等内容，内涵及其丰富，必须从多角度来理解。一般意义上讲，城市化是指由于社会生产力的发展而引起的人口向城镇集中、城镇数量增加及其规模扩大、城市物质文明和文化不断扩散、区域产业结构不断转化的过程。

从广义上讲，城市化是指居住在市、镇地区的人口占总人口比重的增长过程，是由于社会生产力的发展而引起的市、镇数量增加及其规模扩大，人口向市、镇集中，市、镇物质文明和精神文明不断扩散，区域产业结构不断转换的过程。但不同学科对城市化的理解有所不同。经济学家通常从经济与城市（镇）的关系出发，强调城市化是从乡村经济向城市经济的转化，特别重视生产要素流动，即资本流、劳动力流在城市化过程中的作用，同时也注重从世界经济体系的角度探讨一国或地区的城市化问题；地理学家强调城乡经济和人文关系的变化，认为城市（镇）是地域上各种活动的中枢，城市化是由于社会生产力的发展而引起的农业人口向城镇人口、农村居民点形式向城镇居民点形式转化的全过程；社会学家以社群网（即人与人之间的关系网）的密度、深度和广度作为研究城市（镇）的对象，强调社会生活方式的主体从乡村向城市（镇）转化。人口学家研究城市化，主要是观察城市（镇）人口数量的增加变化情况，城市（镇）人口在总人口中比例的提高，城市（镇）人口规模的分布及其变动等，并分析产生这种变化的经济、社会原因及其后果。

与城市化相近的还有城镇化概念，二者都是在研究城市化过程中经常提到的概念，不同的学科和不同的学者由于理解的角度不同，因而就产生了不同的提法，一般来说，在国际上多用城市化这一概念，而城镇化则在国内使用较多。

关于城市化和城镇化概念的外延界定。主要有三种观点：一是城镇化是城市化的一部分，认为城市既包含大、中、小城市，也包含小城镇；二是城市化是城镇化的一部分，认为城市化仅指大、中、小城市，而城镇化不仅包括小城镇，还包括大、中、小城市；三是把城市化等同于城镇化，持这种观点的人在国内比较普遍，认为城镇化是有中国特色的城市化。

我国在改革开放后开始出现城市化术语，对城市化的理解主要集中在大、

中城市区域,不包括发展小城镇,致使城市化术语的推广应用受到较大的阻力。为此中国城市与区域规划学界和地理学界于1982年共同在南京召开了“中国城镇化道路问题学术讨论会”,明确指出城市化与城镇化为同义语,体现了社会经济发展的必然趋势,建议以城镇化替代城市化,以避免某些不必要的误解。此后这两个同义的术语在社会上一直被同时使用。除了一些学者把这两个概念等同之外,政府部门基本上也是用城镇化代替城市化,例如,有关政策文献中提到的“城镇化战略”、“走中国特色的城镇化道路”等。基于城镇化提法的社会历史原因,对我国目前大规模城市化存在一定的本意扭曲。如今国家的宏观背景已经改善,对城市概念有了一个明确的界定,有必要还其原来面目。当然,不管是“城市化”,还是“城镇化”,其最终的结果都应是实现城乡一体化。

(二) 城乡统筹

统筹是指统一谋划,相互兼顾,共同发展。城乡统筹是指城乡经济与社会方面相互适应,相互促进,共同发展。城乡统筹的目标就是改变城乡二元结构,通过政府的宏观调控和市场机制的作用,改变过去二元结构下政策和资源过分向城市倾斜的惯性,利用城市工业的资金、技术和人才优势来发展农业生产,改善农村生活环境和农民发展状况,实现与城乡生产力发展水平相适应,城乡产业主体的地位相平等,城乡政策制度相统一。其内在动力来自于城乡产业优势互补,城乡市场的相互依存,人流、物流、资本流、信息流等资源和要素的自由流动和优化配置;外在保障来自于城乡有机统一的经济社会制度和政策。城乡统筹是对城市偏向的修正,是对城市与农村各自为政、封闭发展的超越。统筹城乡发展的目标不是消除农村和农民,而是城乡在相互联系中共同发展,缩小农村与城市的发展差距,实现城乡协调发展和城乡一体化。

第二节 城乡一体化提出的历史背景及现实意义

城乡一体化是一国经济发展到一定阶段的必然要求。我国城乡一体化的提出是伴随着城乡关系的变化,特别是现阶段工业反哺农业、城市支持农村背景条件下提出的;城乡一体化建设对于中国经济快速发展意义重大。

一、城乡关系的历史演变

中国是一个发展中国家,属于典型的二元结构国家,但具有区别于其他发展中国家一般二元结构的不同特点。其中最突出的一点是,我国的二元结构是内生于社会经济制度的,具有超强的稳定性。其次,城乡二元结构具有特殊

性,既包括一般意义上的现代工业与传统农业的二元经济结构,又包括城市社会与农村社会长期分割的二元社会结构。这一特殊性导致了中国经济社会发展的独特性,即传统农业与现代工业的对立,落后农村与先进城市分离的“双二元结构”。新中国成立后实行的重工业优先发展战略,对劳动力吸纳少,国有工业劳动力又自我封闭循环,基本上阻断了农村劳动力向城市国有工业转移的途径,人为深化了城市现代工业部门与农村传统农业部门的二元经济结构。为了维持城市人口的低工资和低消费,出台了户籍制度、粮油供应制度、劳动用工制度和社会保障制度等,把城市人口与农村人口分割开来,形成了城乡对立的二元社会结构。改革开放后,在市场化 and 国际化力量推动下,我国城乡二元结构伴随着改革进程的深入,也经历了改善、复归、强化、遏阻四个阶段的演变。

第一阶段(1978—1984年):农村改革松动城乡二元结构

此阶段以农村为主、城市联动的改革松动城乡二元结构,城乡关系逐步改善、差距逐渐缩小。1978年安徽凤阳县小岗村发起“包产到户”改革,经小岗村改革的启动,农村经营管理体制改革由点到面全面铺开,农产品价格改革和基层行政组织改革也随之启动,1984年家庭联产承包责任制基本普及全国。其后,城市也开始尝试性地进行如扩大企业自主权、劳动就业制度等领域的改革,形成了以农村改革为主、城市改革相配合的局面,从而在制度层面开始松动坚固的城乡二元结构。1983年农村人民公社制度宣告终结,长期被压抑的农业生产潜力得到充分发挥,农村居民的收入、消费水平比改革初期提高速度更快、幅度更大,城乡二元结构朝有利于农村的方向演变,城乡居民的收入、消费差距和生活水平差距呈显著缩小态势。城乡居民收入比由1978年的2.57:1下降为1.84:1,消费差距由2.93:1下降至2.34:1,农村居民比城市居民恩格尔系数高出的百分点由10.2下降至1.2。

第二阶段(1985—1992年):城市改革固化城乡二元结构

此阶段以城市为中心、农村相配合的改革,重新加固城市利益优先的城乡二元结构。从1985年后,中央政府和地方政府的改革重心都开始向城市经济体制和社会管理方向战略转移,为了保证城市改革的顺利推进,财政资金和各种资源配置逐步向城市倾斜,以城市为中心的利益格局的恢复,集中体现在城市收入分配、社会保障制度改革和国家财税制度改革等领域,城乡二元结构的利益重心也由第一阶段向农村倾斜,转为向城市倾斜,逐渐加大城市的利益筹码,城乡差距重新扩大,并有恢复甚至超过改革前城乡差距的势头。

第三阶段(1993—2001年):转轨阶段市场力量和行政力量共同深化城乡二元结构

转轨阶段城乡的市场化改革,强化了城乡二元结构的利益格局。1993年

我国正式向市场经济转轨,随后,城市和农村在向市场经济体制转轨中展开了一系列改革。随着中央政府和地方政府的分权化趋势加深,城市和农村的利益主体多元化,政府力量特别是中央政府对城乡二元结构的调整能力减弱,欠规范的市场力量对城乡二元结构的影响加剧。即使政府某一时期努力缩小了城乡差距,弱化了城乡二元结构,但面对复杂的部门利益、地方利益和城市偏斜性政策惯性,在机制不健全的市场力量作用下,城乡二元结构的利益重心又会进一步向城市倾斜,城乡差距越拉越大。城乡居民收入差距呈现出波浪形扩大。

第四阶段(2002年至今):加入WTO减轻城乡二元结构的分化

从2002年开始,我国加入WTO后,已进入了开放倒逼改革,而改革又以全面调整利益关系为重点的新阶段。该阶段通过逐步调整“城乡分治、一国两策”的城市社会管理制度,并增加农业和农村的财政支持力度,一定程度上缓解了城乡分割制度和市场机制对城乡二元结构的强化效应,推动城乡二元结构向城乡一体化方向发展。近期城乡二元结构的转换正处在胶着状态。一方面,城乡居民人均收入、食品消费和衣着消费之比依然延续前一阶段的惯性扩大趋势,分别从2001年的2.9:1、2.44:1和5.41:1扩大到2003年的3.23:1、2.73:1和5.78:1;另一方面,城乡人均消费之比已连续下降,从2001年的3.6:1降到2003年的3.29:1,2004年,我国农民人均纯收入2936元,实际增长11.98%,增幅比同期城镇居民人均可支配收入增幅高0.77个百分点,城乡居民收入差距,开始出现缩小征兆。

综上所述,从20世纪50年代到70年代,我国走重工业优先发展道路,由传统农业社会的一元结构过渡到经济与社会城乡二元结构。改革开放后,伴随着工业化由前期发展到中期的整个进程,我国城乡二元结构在改革中大致经历了改善、复归、强化、遏阻四个阶段。不同阶段城乡居民收入和消费的经济差距波动较明显,而教育、养老、就业和医疗等社会差距几乎不断扩大。

二、城乡一体化的提出

我国城乡一体化是针对二元结构矛盾突出而提出来的,它是城乡二元社会结构的对立物,城乡一体化实现的过程也就是二元社会解构的过程。工业化、城市化和二元经济结构的转变过程,是农业劳动力向非农产业转移和农村人口向城市迁移的过程。在城乡二元制度下,中国在工业化进程中,城市不断集聚和生长现代生产力,但农业富余劳动力向工业和城市的转移却受到抑制。不仅如此,还号召城市知识青年到农村就业,实施城市人口向农村倒流的“逆城市化”政策。这与刘易斯提出的劳动力无限供给条件下的二元经济发展模型不同,与经济增长过程中结构转变的“标准型式”也不同。在工业化先行国,产业结构转换和劳动力向工业转移基本上是同步的。例如,农业劳动力份额的下

降和农业产值份额的下降速度之比,英国在1801—1961年间为1:1.1,美国在1839—1965年间为1:1.6,加拿大在1870—1965年间为1:1.4。中国农业占工农业总产值的比重,由1949年的70%下降到1978年的25%;而农业劳动力由1952年的17317万人增加到1978年的29426万人,增长69.9%,农业人口占总人口的比例由1952年的85.6%变为1978年的84.2%,即20多年内几乎没有变化。在经济结构的重心转移到城市、转移到工业的情况下,仍然保持如此之众的农业人口,这在世界工业化进程中绝无仅有。

改革开放以来,实施农村工业化、城镇化和允许农民进城务工的政策,促进了农业部门劳动力向非农部门的转移,并发生了两个转折性变化。一个是以1992年为转折点,农业部门就业人员绝对数量开始持续减少,到2007年农业部门的从业人数比1991年减少了7654万人。第二个转折点是1997年农业部门就业人员占全社会就业人员的比重第一次下降到50%以下,2007年进一步下降至40.8%,分别比1978年的70.5%下降了20.5和29.7个百分点。解决“三农”问题的路径之一就是减少农民。城乡一体化改革促进农民非农化这一重大结构的快速转换,有利于“三农”问题的解决;同时,由于初步校正了就业结构转换严重滞后于产业结构转换的问题,又为中国现代化建设的进一步推进奠定了基础。

改革前,在农村以农业生产为主的政策下,农民通过农业生产经营活动所获得的劳动收入一直是农民收入的主体。改革以来,随着城乡一体化改革的推进,农民不仅可以通过农业结构的调整拓展农业增收的渠道和空间,还可以发展农村二、三产业,还可以进城务工经商,工资性收入成为农民收入增长的重要来源。1983年到2007年,农民人均纯收入由309.8元增加到4140元,其中工资性收入由57.5元增加到1596元,工资性收入占农民人均纯收入的比重由18.6%提高到38.6%。

2008年《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》(即2008年中央1号文件)提出,要“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”,“着眼于改变农村落后面貌,加快破除城乡二元体制,努力形成城乡发展规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理一体化新格局”。

党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)的一个亮点是:第一次从国家战略层面明确了城乡一体化的目标:到2020年,基本建立城乡经济社会发展一体化体制机制,并对此进行了具体的部署。这是党中央对统筹城乡发展提出的新方针和新要求,是城乡统筹战略的提升,体现了我们党对科学发展观认识和实践的进一步深化,也预示着工农业关系、城乡关系调整将进入一个全新的阶段,我国

农村改革站在了一个更高的历史起点上。

三、城乡一体化的现实意义

城乡一体化是人类从农业文明转向工业文明、从传统社会转向现代社会的必经之路。世界经济的历史表明,城乡一体化是协调一、二、三产业发展,促进城乡融合、提升现代化整体水平的有效途径。

(一) 城乡一体化是扩展现代文明的载体

关于城乡一体化的理解,受学科背景和研究视角的限制,目前在理论上还没有形成一个统一的认识。经济学者通常将其理解为“城市和乡村在发展经济过程中,从各自存在的优势出发,谋划城乡协调发展、共同繁荣和富裕的方略,最终实现城乡融合”的过程,将关注重点聚焦于经济要素的合理流动和优化组合上。人文地理学界则普遍从城乡空间关系“共生期、分离期、对立期、平等发展期、融合期”这一基本演变历史出发,认为城乡一体化就是“探索新的城乡空间结构模式的需要”,更加关注城乡一体的空间布局。也有学者从社会结构的视角出发,将城乡一体化理解为“填平城乡二元结构鸿沟,实现社会资源共享,形成统一社会结构,最终实现共同发展”的过程。

实际上,城乡一体化并非某个单一学科的概念,而是蕴含了丰富的理论与实践内涵。就词义而言,城乡一体化首先是一个地理空间概念,但在人类发展的过程中又赋予了它发展模式、文明形态、社会结构等不同的内涵。基于上述认识,我们将城乡一体化界定为:在尊重发展差异的基础上,将城乡作为一个整体统筹规划、综合布局,促进城乡生产发展有机互补、生活水平大体相当、现代文明广泛扩展,使城乡居民共享现代文明生活方式,促进城乡经济社会共同发展的过程。城乡一体化的建设,不是单纯地追求“城乡一样化”,更重要的是在破除城乡之间的隔阂,推动现代文明在更广阔的空间扩展。

(二) 城乡一体化是推进城市化的基本方向

在世界城市发展史中,城市化进程大体经历了三个主要阶段:第一,随着工业化的高速推进和人口的快速增长,城市的规模和范围不断扩张,形成了较大的城市外围;进而涌现出了许多规模庞大的大都市;第二,随着交通通讯技术的进步,地域区隔被逐步打破,资源要素的配置越来越自由,进而不同的城镇可以有效地把握产业布局要素,形成结构互补的产业链,并在此基础上形成“城市圈”或“城市带”;第三,城市空间的刚性结构和与生态环境的相对隔绝,使得现代城市化过程越来越注意寻求与乡村的互动,以扩充城市发展腹地、降低生产成本、开拓消费市场,因而在城乡之间、特别是在城市与近郊乡村形成了要素流通较为自由、经济联系较为紧密的城乡融合区。从城市化发展的趋势来看,城市扩展的范围越来越脱离空间束缚,随着资源配置方式的变迁

逐渐经历“城区扩张”、“城镇互补”、“城乡互动”的阶段，不断冲破钢筋水泥的壁垒，将城市的现代性力量与发展中的乡村联系在一起。

有关资料表明，世界发达国家的城乡关系经历了城乡分隔、城乡联系、城乡融合到城乡一体四个阶段。通常来看，当城市化水平低于30%时，城市文明基本在“围城”里，农村远离城市文明；当城市化水平超过30%时，城市文明便开始向农村渗透和传播，城市文明普及率呈加速增长趋势；当城市化水平达到50%时，城市文明普及率将达70%；而当城市化水平达到70%时，城市文明普及率将随之达到100%，即基本实现城乡一体化发展。从这一点来看，城市化不单是一个地理意义概念，更是一个文化意义概念。大规模的城市建设仅仅架构了特定区域的建筑空间，却不能有效地扩展现代文明的范围。由此，绝不能就城市化而城市化，要推动城市化进程，就是要瞄准城市化的高级阶段——城乡一体化。

（三）城乡一体化是促进农村发展的重要途径

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，经过30年的改革开放，“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段；进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻；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。”这一理论判断，建立在对中国发展现实科学认识的基础之上，有利于整合社会力量，统筹发展资源，推动农村又好又快发展。

新中国成立后，在一穷二白的基础上，我国的现代化建设只能依赖农业积累。改革开放之前，在计划经济体制下，农业和农民为建立比较完整的工业体系、城市体系和现代化的基本框架做出了重大牺牲，也由此形成了城乡分离的二元结构。实行改革开放以来，随着市场因素的引进和增强，农村和农业发展的边际效益不断降低，农民收入增长趋缓，大量资源向城市流动，进一步拉大了城乡之间的差距。

2005年，我国人均国内生产总值达到1703美元，非农产业产值比重达到87.5%，非农产业在国民经济中已占绝对主导地位。城市化提高到42.99%，现代化水平进一步提升，已经具备了反哺农业、以城带乡、统筹发展的基本能力。把城市发展与农村发展结合起来，整合有效资源，不但是扩展城市文明的突破口，也是消除农村长期落后，推动农村现代化建设的重要途径。

（四）城乡一体化是保持城乡可持续发展的动力

中国现代化的主导力量显然是二、三产业，但是，改革开放促使被“抑制”的生产力短期内迅速释放之后，二、三产业的进一步发展却越来越受制于城乡分割的障碍。长期存在的城乡二元结构，使得城市工业和农村各种产业在不同的轨道中运行，缺乏优势互补和互动，导致农业和工业无法对接，产业链