

超越『三农』障碍

——如何破解中国城乡统筹发展的难题

◎ 孙成军 著

东北师范大学出版社





孙成军 1970年3月生，内蒙古扎兰屯市人。1992年毕业于内蒙古师范大学政教系，获哲学学士学位；1995年于东北师范大学政治系获法学硕士学位；现为东北师范大学政法学院中共党史专业在读博士。曾任长春市人才中心信息综合处副处长，长春市人事局政策法规处副处长、处长，中国人事报刊社长春记者站站长，中共长春市双阳区委常委、宣传部部长等职；现任长春市双阳区人民政府副区长。

长期以来，致力于中国现当代问题，以及“三农”、县域经济与人才问题研究，先后在《新长征》、《社会科学探索》和《行政与法》等学术刊物上发表论文20余篇。多次参与省级科研课题研究，其中“适应技术创新需要加强长春创新人才队伍建设研究”荣获“长春市软科学成果二等奖”，“长春市科技人才队伍建设规划”荣获“长春市科技进步二等奖”。

RA070/07

序

《超越“三农”障碍——如何破解中国城乡统筹发展的难题》一书即将与读者见面了。作为作者的硕士生导师和博士生导师，我对这部书稿的形成和表达的思想有比较全面的了解。早在1994年，作者就在硕士论文中以家庭联产承包责任制问题为核心，围绕新时期的“三农”问题提出了一些具有前瞻性的见解和主张，如对农村土地流转问题、集约化经营问题、农村劳动力转移问题等进行了比较深入的探索，其中有些主张，已经体现在我国现阶段所实施的农村政策之中。

在工作中，作者一直没有放弃对农业、农村、农民即“三农”问题的关注，围绕“三农”问题取得了一些研究成果，连续四年承担与“三农”有关的省、市科研课题研究工作。2001年9月，作者调到具有县域特点的长春市双阳区工作，直接深入基层，为从理论上思考新时期“三农”问题提供了机遇和舞台。2002年11月中共十六大召开以后，作者在深入学习十六大精神的基础上，提出要围绕城乡统筹发展进行深入研究，寻找破解“三农”问题的新思路。如今，经过一年多的努力，这本书稿终于破茧成蝶了，作为一直关心作者成长的老师，我对此书的付梓感到由衷的高兴和喜悦。

我长期从事“三农”问题的研究，与我所接触到的“三农”研究成果相比，这部书稿有四个比较突出的特点：一是从城乡统筹发展的角度研究“三农”问题，开拓了“三农”问题研究的新视野。长期以来，研究和解决“三农”问题，多是就“三农”论

“三农”，此书在这方面进行了大胆探索，从城乡互动的角度，提出了解决“三农”问题的新思路。二是系统阐述了城乡统筹发展的基本理论与实践问题。中共十六大提出实施城乡统筹发展战略之后，理论界进行了较多的研究，但有关城乡统筹发展的论述还不系统，不完善，此书在理论上比较全面、系统地论述了城乡统筹发展战略的基本问题。三是具有操作性、指导性和创新性。虽然侧重理论研究，但主要内容都是为了解决实践问题，特别是针对县域经济发展中遇到的困惑，提出了解决问题的方向和设想。如在机构改革方面，明确提出要撤乡并村，减少垂直管理的层级，县以下党政合一。在土地制度改革方面，通过现有土地制度对发展农村生产力的利弊分析，提出建立农民的土地所有制。在政策选择方面，明确提出要禁止“红顶商人”以及严刑重典惩治坑贫，等等。四是基础数据新，有很强的实践性、时效性。书中所用材料，都是近年来的最新统计数据，其中，很多是作者通过调研得到的第一手材料，具有时效性。特别是对于2004年中央一号文件实施以后农村面临的新问题，从实际出发进行了剖析，如吉林省免征农业税和直补农民政策试点的初期情况分析等。

理论来源于实践，又要指导实践。既然是研究成果，就存在有争议的地方，不能也不可能与既定方针、观点完全一致，否则就失去了研究的价值与意义。特别是研究中国现当代问题，更应该贴近中国实际，着眼于解决实践中的问题，要解放思想，积极创新，不能人云亦云。应该说，作者提出的很多观点是新的、大胆的，作为理论上的尝试，旨在提供一些新的思路。如果说，此书关于改革发展的设想与建议，与现行政策法规有所不同，这也只是一种理论上的探讨，与“三个代表”的要求是一致的。

吴敏先

2004年6月25日

前 言

我生于农村，长于农村，对农业、农村、农民有一种天然难以割舍的情感。心中永远无法忘却的，始终是农民那脸朝黄土背朝天辛勤劳作的情景。幼时所见到的农民的贫困与农村的破败，成了我心中永久的痛。步入大学殿堂之后，城乡学子生活与学习上的差别，更加重了我为农而生的心痛。从那时起，我便幻想自己能化作一眼泉水，用以浇灌农民心爱的土地，使农民能够有朝一日与市民一样沐浴在温馨的阳光里。有幸的是，由于工作关系，我能够深入基层，站在一个新的视角观察和分析农村、农业与农民问题。这时我才真正地认识到，中国“三农”问题的解决，绝不限于一两个农民的脱贫解困，我想尽自己所能救助困难农户的追求，对数亿农民而言不仅是沧海一粟，而且是无助于农民大众的杯水车薪之举。帮助个别农民摆脱困境，并不能解决农村的根本问题。当今“三农”问题的解决，需要新的思路、持久的努力和多方面的合力。在徘徊与思索的痛苦中，我决定结合基层工作实际，深入实地调查研究，力求找到一个使农民和农村彻底脱困的思路。

当我坐下来认真思索“三农”问题时，我国的经济社会生活正在发生翻天覆地的变化，党和国家关于经济社会发展的战略思想，正在进行新的调整。2002年11月召开的中共十六大，表现出对解决“三农”问题前所未有的信心与决心，明确提出了城乡统筹发展的战略要求。完善社会主义市场经济体制，建设惠及全国十几亿人口的小康社会，成为中国共产党面向全党、全国人民发出的郑重宣言。然而，从实践来看，中国城乡分割的二元经济结构，与全面建设小康社会的要求相去甚远。始于20世纪80年

代初期的改革开放从农村起步，20多年时间里农村经济得到较快发展，但与城市发展的步伐和速度相比，无论较发达还是欠发达地区，广大农村都远远落后于城市，城乡差距日益扩大，农村经济相对滞缓程度逐年加深，这种不平衡状态已经严重制约了中国的现代化进程。“三农”问题不加速解决，中共十六大确定的战略目标就难以实现。解决城市与农村的差距问题，犹如千斤重担，成为21世纪必须面对的重大挑战。

在困惑面前，能否成功地负重前行？经过20多年的改革开放，中国传统封闭的经济格局已经打破，整体经济实力和综合国力大幅提升，大中型城市在现代化进程中发挥龙头作用，推动城乡一体化进程不仅为时势所需，而且具备了实施城乡统筹发展的物质基础。基于这一判断，中共十六大明确提出城乡统筹发展的战略任务，并把解决“三农”问题作为全面建设小康社会的重中之重，体现了解决“三农”问题的紧迫性和现实性。中共十六届三中全会进一步明确：按照统筹城乡发展、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的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。2004年开局之初，中共中央、国务院发出了解决“三农”问题的1号文件，把十六大和十六届三中全会确定的统筹发展战略，作为指导农村经济发展的具体政策，开始把城乡统筹发展纳入实践日程。这一重大举措，令国人振奋，广大农民群众从中看到了新的希望。如果说，中共十一届三中全会所作出的改革开放的伟大决策，解放了农村生产力，引导社会主义中国由高度集中的计划经济体制逐步走向市场经济，是中国社会主义建设史上第一次突破性革命的话，那么，中共十六大及十六届三中全会所作出的关于城乡统筹发展的战略部署，必将在缩小城乡差别、推动平衡发展和全面建设小康社会方面实现更大的飞跃，这是破解发展障

碍、实现富民强国梦想的第二次革命。

中共十六大和十六届三中全会关于城乡统筹发展战略的基本定位，使我看到了解决“三农”问题的新曙光。把农村与城市、农民与市民放在了同等重要的地位进行思考，切中了解决“三农”问题的症节所在。只有把城乡统筹起来部署，才能打破城乡间孤立运行的状态，形成良性互动的机制。同时，我们也深切地感受到，在新的战略取向、新的改革进程中，有许多理论与现实问题亟待研究，比如中国城乡统筹发展战略的内涵是什么，中国城乡二元结构的成因是什么，中国城乡差别的现实表现是什么，造成城乡差距扩大的原因是什么，制约城乡统筹发展的因素是什么，实施城乡统筹发展战略需要确定哪些支持政策以及如何推进城乡改革等。想要为中国的农民出点力，就要对这些事关农民切身利益城乡统筹发展的重大理论与实践问题进行研究，提出解决问题的最佳方案，并用这些研究成果去指导实践。只有理论上清晰了，认识上明确了，我们的实践活动才能更为主动，城乡统筹发展战略才能得到有效实施。环顾我国理论界的研究成果，关于“三农”问题的著述颇丰，但从城乡统筹发展角度进行研究，还有许多问题需要进一步探索。为此，从2002年起，我就围绕“三农”问题，结合工作实际，开始对这些问题进行思考，历经一年多的努力，终于把这些心得体会整理出来，奉献给读者。如果这些努力能为理论与实践同行提供些许有益的借鉴，或者能为决策行为提供一点参考，那么，将会激励我用更多的努力，去完善思考不到位的地方，为我国的城乡统筹发展事业尽自己的绵薄之力。

在写作过程中，得到了我的导师吴敏先教授的精心指导，同时也得到了有关领导、同行、朋友的支持和帮助，在此一并表示诚挚的谢意。

孙成军

2004年6月1日

目 录

序	吴敦先	1
前 言		1
第一章 导 论		1
一 城乡统筹发展的内涵		3
二 城乡统筹发展的使命是解决城乡差距问题		10
三 城乡差距是历史合力作用的结果		22
四 加快发展县域经济是城乡统筹发展的切入点		32
第二章 城乡统筹发展的思想国情		48
一 思想国情是经济发展和社会变革的精神基础		49
二 社会主义初级阶段与思想国情		58
三 社会阶层分化使思想国情复杂化		64
四 转型期中国思想国情的主要特征		74
第三章 影响城乡统筹发展的社会问题		86
一 就业问题		90
二 公平问题		100
三 贫困问题		113
四 人口问题		117
五 治安问题		121
六 公共安全问题		125
七 人际经济问题		128
八 独生子女问题		132
九 社会焦虑问题		134

十	资源与环境问题·····	138
第四章	城乡统筹发展的制度体系·····	141
一	创新高素质的农村人才群体培育制度·····	142
二	构建支撑城乡统筹发展的基础教育制度·····	155
三	建立消除城乡居民身份差别的户政管理制度·····	171
四	形成国家调控与市场调节相结合的 粮食流通制度·····	173
五	实行具有同等国民待遇的社会保障制度·····	178
六	建立保障就业安全的劳动就业制度·····	182
七	活化农民赖以生存的农村土地制度·····	185
八	改革阻碍城乡统筹发展的财税制度·····	197
第五章	城乡统筹发展的动力机制·····	205
一	调动农民和乡村干部积极性是解决 “三农”问题的动力之源·····	206
二	科学合理地确定农民应承担的法定义务·····	213
三	走出农村税费改革的“雷区”·····	219
四	为基层干部“减负”刻不容缓·····	228
第六章	城乡统筹发展的政策选择·····	233
一	建立农民收入持续增长的长效机制·····	242
二	提高政权机构的行政效能·····	250
三	积极推进非农化选择·····	256
四	实行积极的休养生息的就业政策·····	263
五	官不再与民争利·····	267
六	严刑重典惩治坑贫·····	270
七	充分发挥民间组织的调节作用·····	275
八	坚决治理五大社会毒瘤·····	279
	主要参考文献·····	283

第一章 导 论

内容提要：揭露问题，发现问题，是解决问题的第一步。近年来关于“三农”问题的调查报告、纪实文学层出不穷，但多以“曝光”、“纪实”的形式来切入，以“阴暗面”为主要内容，在引起民众忧虑与愤怒的同时，只提示这些问题应该解决了，但具体怎样解决，并没有提出探索性方案。本章的立足点在于对现实问题进行理性分析，而后为解决这些问题提供思路。主要从城乡统筹发展的基本概念入手，通过对我国城乡差距形成的历史过程与原因等方面的考察，在阐述城乡统筹发展基本含义的同时，提出城乡统筹发展的历史背景和主要动因，是我国城乡差距扩大已经达到了必须解决的程度，“三农”成为全面建设小康社会的“短板”。为此，城乡统筹发展的使命，就是解决城乡差距扩大问题，主要切入点是加快发展县域经济，只有县域经济发展了，“三农”问题才能得到最终化解。

由吃不饱到吃得饱再到吃得好，是新中国成立以来中国农民最基本的追求和生活历程。在 20 世纪六七十年代，对一个农民而言，只要能吃一顿饱饭，干什么都行，没有比这更幸福的。80 年代以后，农民不仅能吃得饱，而且还能吃上大米、白面这些过去想都不敢想的美食，不久，肉、鱼、蛋、奶等营养食品也走上了部分农民的餐桌，农民成了改革开放政策的直接受益者和最为忠诚的拥护者。然而，20 世纪 90 年代以来，虽然农民吃的、用的都有了新的改善，但心态却改变了，他们不再为衣食住行的改善而欢欣鼓舞，相反，不论喝粥的、吃肉的，“放下筷子骂娘”的人逐渐多起来，开始对现实社会发泄不满情绪，甚至把矛头直接指向党和政府。特别是一些所谓“三农”调查报告的形成，把

“阴暗面”披露得淋漓尽致，不但没有解决问题，反而越发激化“三农”矛盾。所以如此，一个重要原因是城市的快速发展已经把农村远远地甩在了后面，农村与城市的差距太远了，农民与市民的差别太大了，农民真真切切地感受到了危机的存在，种田的积极性不高，增收的希望越来越渺茫，农村面临的问题一天天增多。这一切，都使党和政府忧心如焚，“三农”问题已经到了不解决不行的时候了。为此，中共十六大明确提出实施城乡统筹发展战略，标志着我国长期以来重城轻农、重工抑农的发展思想改变了。但究竟什么是城乡统筹发展战略？为什么要实行城乡统筹发展？这些基本问题也即是城乡统筹发展的逻辑起点，其基本答案是：城乡统筹发展是在科学发展观指导下，把城市与农村统筹起来进行思考，谋划城乡协调发展的基本战略，既要解决农村问题，也要解决城市问题，发挥两者的互动作用。这一发展战略的提出，首先是基于解决我国城乡差距扩大问题，特别是“三农”问题的需要。

新中国成立以来，党和国家虽然从政治上对农业、农村和农民问题一直很重视，但由于我国实行的是以工业和城市为重心的发展道路，农村的发展严重滞后于城市，城乡差距日益扩大，形成了不得不进行解决的“三农”问题。如果没有城市的快速发展，农村问题就不会如此突出，因为受历史惯性和政策的影响，我国的“三农”发展一直没有停滞，相对于新中国成立初期和改革开放初期而言，我国的农村、农业和农民在不同方面都有了进步和提高，特别是在农民生活水平的改善方面，取得了前所未有的成果。但与城市相比，农村太穷、农民太苦、农业太落后的问题就突出出来。这些问题如果得不到解决，必然影响国民经济发展的全局和社会的稳定。

一 城乡统筹发展的内涵

城乡统筹发展是中共十六大提出的关于城市与乡村实现良性互动发展的战略思考。其基本含义和目标,就是坚持全面、协调、可持续发展的科学发展观,以发展为本质,以统筹为要求,以农村为重点,以政策为手段,以市场为资源配置方式,实现城乡经济社会的良性互动,协调发展,把整个国民经济引导到协调、快速、健康发展的轨道上来。按照统筹发展的要求,科学理解这一概念,需要把握以下四个基本点:

(一) 城乡统筹发展是解决“三农”问题的重大思路

实施城乡统筹发展,首先是为了解决“三农”问题。中华人民共和国成立以来,虽然不同的历史阶段确定不同的战略重点,实施不同的政策措施,但党和国家始终对农业、农村和农民问题予以高度关注,始终把解决“三农”问题作为推进现代化建设的重要突破口。从20世纪50—70年代的农业合作社和人民公社体制,到80年代以来的农村家庭联产承包责任制,无论哪一种经营形式与体制的变革,都是为了有效解决“三农”问题,都围绕着中共关于农民问题的深刻思考。

从实践效果看,20世纪50年代初的农业合作化运动,实现了农民由分散经营向集体合作的转变,实现了生产资料私有制向集体所有制的转变,适应了当时农村的生产力发展水平,促进了农村生产力的发展。随之而来的高级社和人民公社化运动,超越生产力发展阶段而实行了“大锅饭”式的平均主义,忽视了农民的个体利益,严重影响了农民致富的积极性,挫伤了农村生产力,使农业合作社初期所形成的有利于生产力发展的氛围没有得到发展,造成了农村普遍贫穷的状态。20世纪80年代初期实行家庭联产承包责任制,变人民公社体制下的生产资料集体所有、集体经营、平均分配为农民家庭经营、统分结合的双层经营体

制，使农民获得生产、经营、收益自主权，解放了被人民公社体制所束缚的生产力，实现了农村经济的短期繁荣与发展。然而，无论哪一种经营方式，都没有从根本上解决农村向何处去的问题，都没有走出政策影响的周期律。随着社会主义市场经济体制的初步建立和改革开放步伐的加快，城市与农村的发展差距迅速扩大。从国情上看，中国仍然是农业大国、农村大国、农民大国，农业基础薄弱，农村发展滞后，农民收入增长缓慢，农村人均纯收入远远低于城市人均可支配收入增长，农村文化、科技、教育、卫生、体育等事业远远落后于城市，特别是广大农村还有为数众多的贫困人口。这些已经成为我国经济社会发展中亟待解决的突出问题，能不能从根本上解决“三农”问题，事关社会主义现代化事业的兴衰成败，事关中共执政的阶级基础和群众基础。总结 50 多年来社会主义建设的历史经验，不能孤立地解决“三农”问题，必须纳入国民经济发展的的大循环，与城市经济发展一并考虑，必须城乡统筹发展，突破就农业论农业、就农村论农村的传统思路，站在国民经济发展全局的高度研究和解决“三农”问题，实行以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展。实施城乡统筹发展，就是发挥城市经济对农村的带动辐射作用，实现城市与乡村的协调发展，这是解决“三农”问题的一个重大思路，是跳出“三农”解决“三农”问题的战略思考。不统筹城乡发展，不仅“三农”问题解决不了，城市的很多问题也难以解决，城市也难以更好地发展。

（二）城乡统筹发展是全面建设小康社会的必然选择

实施城乡统筹发展，是为了因应全面建设小康社会的需要。中共十六大报告提出：“我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。这是实现现代化建设第三步战略目标必

经的承上启下的发展阶段，也是完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的关键阶段。”统筹城乡经济社会发展，逐步改变城乡二元经济结构，是党中央从全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的全局出发作出的重大决策。把全面建设小康社会作为一个重要的战略目标，是基于我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的判断。在目前情况下，我国达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾。特别是农村人口占绝大多数，大多数农村和农村人口仍处于贫困和相对贫困状态，农业生产水平与现代化大生产要求不适应性增强，农村经济生活、政治生活和文化生活的各个方面仍然游离于现代化城市之外，农民的生活水平距小康社会目标甚远。农业是国民经济的基础，没有农民的小康，就不可能实现全面的小康，没有农村的现代化，就不可能实现全国的现代化。如果占居中国人口大多数的农民不能进入小康社会，中国的现代化之路和富民强国的理想必将遭遇阻碍，全面建设小康社会也将成为一纸空文。为此，在 21 世纪头 20 年，在这个我国必须紧紧抓住而且可以大有作为的重要战略机遇期，必须把发展农村经济，加速解决“三农”问题摆在首要位置，把提高城镇人口比例，扭转工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势作为全面建设小康社会的一个重要目标。为实现这一目标，需要制定相应的战略措施，其中一个重要内容，就是“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入”，这是全面建设小康社会的重大任务。

（三）城乡统筹发展是城市与农村、经济与社会、人与自然的和谐发展

一个强大的民族，一个富裕的国家，一个繁荣的社会，不仅体现在经济实力上，而且要体现在经济社会的均衡与协调发展

上。中国实行改革开放政策以来，农村与城市都保持了较快的增长速度，国家主要经济指标较改革开放前都有大幅度攀升，国家综合实力明显增强。但这种增长速度与发展水平是建立在较低的基数基础上的，同时又具有严重的不平衡性和不协调性。突出体现为，现代化大工业与传统落后的农业生产力并存，繁荣开放的城市与落后的农村同在，经济实力的增强与现代化水平的提高，主要是靠沿海较发达地区和大中型城市支撑带动，没有城市的集约发展就没有今日的现代化气息。然而，作为拥有 960 万平方公里土地和 13 亿人口的大国，仅靠城市发展带动是缺乏潜力的、不完整的，如果不能在较短时期内扭转城乡二元经济结构格局，任凭农村落后于城市的状态持续下去，城乡差别、工农差别持久扩大，那么，中国的现代化只能是局部城市的现代化，中国的小康社会只能是少数人、少数地区的小康，这与中国共产党执政的宗旨背道而驰，与“三个代表”的要求格格不入，与经济社会发展的基本规律大相径庭。实行城乡统筹发展，正是为了解决城乡发展不平衡问题，这是一种新的发展观。城乡统筹发展的核心要求，就是对城市与农村的发展给予同等重视，在农村远远落后于城市的现状面前，要对农村的发展给予更多关注与支持。这种发展不仅仅是城乡经济的协调发展，而且包括经济与社会、人与自然的协调发展和人的全面发展。关键是抓好以下四个环节：

一是合理调整国民收入分配结构和政策，加大对农业的支持和保护力度。按照“少取、多予、放活”的方针，在国民收入分配上向农业倾斜，通过税收政策、财政转移支付政策等，加强对农业、农村、农民的支持。

二是农业和农村自身要加快发展，推进城镇化。继续对农村经济结构进行战略性调整，加快科技进步，全面提高农业综合生产能力，提高农业素质和效益。加快农村社会发展，加强农村基础设施建设，推动农村劳动力向非农产业和城镇转移，加快农村

城镇化、工业化、现代化进程。

三是城市发展要和农村发展相协调，充分发挥城市对农村的带动作用。经济建设不能光搞“锦上添花”，还要搞“雪中送炭”，把城市更多的资源用于带动农村发展，更好地为农村产业结构调整、劳动力转移和农民增收创造条件。

四是统筹推进城乡改革，消除体制性障碍，逐步建立城乡统一的劳动就业制度、户籍管理制度、义务教育制度和税收制度等，逐步形成有利于城乡相互促进、共同发展的体制和机制。通过实施城乡统筹发展，逐步确立一种和谐的城乡融合、城里人与农村人的同化，为个人实现全面发展创造平等的条件与环境。

（四）城乡统筹发展体现了由非均衡发展到相对均衡发展的一种战略取向

实施城乡统筹发展，要求由非均衡发展转向相对均衡发展，树立一种新的发展观，解决城市与乡村发展不平衡的问题。新中国成立初期受苏联模式的影响，我国在经济布局上走的是重、轻、农为序的发展道路，优先发展重工业。“一五”计划完成后，一批重点工程、重点工业项目启动实施，奠定了城市重工业的基础地位。为优先发展重工业，对农村实行了资源供应地政策，形成了农村支援城市、以城市为中心的基本格局。“一五”计划后期，我国开始摆脱苏联模式影响，独立探索有中国特色的社会主义道路，其中一个重要内容就是提出并实施了以农、轻、重为序安排国民经济的思想。此后历经“文化大革命”和改革开放的重塑，我国坚持农业基础地位的原则始终没有动摇。由于在农业基础地位的实现方式问题上探索不够，实践中体现的仍是以城市为重心的非均衡发展战略，财力、物力、人力等优势资源不断向城市集中，开始形成现实中城乡分割的二元经济结构，造成了城市与农村的巨大差异。这种局面的形成，与经济建设过程中所体现的非均衡发展战略紧密相关，农村与城市在发展资源、政策支

持、体制保障等方面机遇不均等，农村落后于城市的状况必然愈演愈烈。如今，农业、农村、农民问题已经成为制约中国经济增长的“短板”，对城市经济的发展，特别是对工业和服务业的发展构成了障碍。我国人均国内生产总值已经实现1 000美元并将突破3 000美元，正处于经济结构演变最快的历史时期，如果“三农”这个“短板”不解决，势必影响我国经济持续、快速、健康、均衡的发展，并影响社会稳定。因而，实施城乡统筹发展的一个重要内容，在于确立一种城市与农村协调发展的观念，要通过加快农村经济发展，缩短城乡差距，进而实现城市与农村的共同繁荣。这种战略取向的确立，要求改变对城市与农村的发展态度，由农村支持城市逐步过渡到城市对农村发挥辐射带动作用上，加快城乡融合步伐。

综上所述，城乡统筹发展是具有特定背景、特定含义的概念，特指在生产力不发达、城乡差距明显的历史条件下，为实现经济与社会协调发展而确立的一种发展观念和战略取向，其基本要求是由非均衡发展转向均衡发展，由优先发展城市转向城乡并重，由一部分人、一部分地区先富转向共同富裕。城乡统筹发展的实质，是对城市与乡村实行统筹兼顾、全盘考虑，协调好各方面的利益关系，调动一切积极因素，特别是调动城市带动农村和农村加快自身发展的积极性。在城乡统筹发展的政策框架下，城市与农村不再是彼此分割的独立单元，而是紧密联系，良性互动，经济生活、政治生活、文化生活实现资源共享、协调进步。基于上述分析，实施城乡统筹发展，必须注意三个认识误区：

一是把城乡统筹发展等同于城乡同步发展。由于城市与农村在资源、功能等方面的差异，不能也不可能实现城乡的完全同步发展，更不能用一种模式、一种政策来强行统一，不能用城市经济的停滞、等待来实现城乡统筹。而所谓统筹发展，主要是城乡发展统筹考虑，把两者紧密地联系在一起，既发展城市，又繁荣