

城乡一体化 新趋势与协调机制构建

CHENGXIANG YITIHUA XINQUSHI YU XIETIAO JIZHI GOUJIAN

张国富 张颖举 赵意焕 杜小峥 著



河南省政府决策研究招标课题 (2010B252) 研究成果

城乡一体化新趋势 与协调机制构建

张国富 张颖举 赵意焕 杜小峥 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡一体化新趋势与协调机制构建/张国富等著
—北京：中国农业出版社，2011.8
ISBN 978-7-109-15930-3

I. ①城… II. ①张… III. ①城乡一体化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 151133 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

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：8.875

字数：240 千字 印数：1~1 000 册

定价：30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

前 言

2010 年中央 1 号文件提出“加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础”，充分说明中央政府对城乡一体化的重视，也彰显了城乡一体化对促进城乡经济社会全面、协调、可持续发展，实现城乡基本公共服务均等化的重大意义。现阶段，各级政府都把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，大力开展城乡一体化的实践与探索，摸索出了诸多促进城乡一体化的新路子、新方法、新模式，涌现出了众多城乡一体化快速推进的典型。但由于城乡一体化是一项涉及面广、利益多元、情况复杂的系统工程，不仅涉及产业布局和利益关系的调整，更涉及户籍制度、土地制度、社会保障制度等体制的改革，所以在开展过程中经常出现一些颇有争议的新现象、新趋势，比如农村社区化、农民市民化、农村产业集聚、宅基地换房、农地规模化流转等。如何看待这些城乡一体化新趋势，如何规范和引导这些城乡一体化行为，如何建立城乡一体化的协调发展机制，是当前政府部门和理论界关注的热点。

针对以上新趋势、新问题，“城乡经济一体化新趋势与协调机制研究”课题组本着理论分析与实际调查相结合的原则，在全面搜集、了解、掌握城乡一体化已有研究的基础上，以河南省在城乡一体化的实践为研究重点，结合其他省（直辖市）如重庆市的农民市民化实践，通过实地调查和案例分析等方式，总结各地实践经验，实证分析建设效果，并试图进行理论和思维的创新研究，力求达到以下目的：①揭示城乡一体化的必要性和紧迫性，为推进城乡一体化进程提供理论依据；②分析城乡一体化的新趋

势，就这些新趋势给出相应的理论判断，并且针对这些新趋势提出相应的政策建议，为政府部门提供决策参考；③通过理论分析，梳理城乡一体化进程中各种新趋势之间的关系，并且通过思维创新，提出构建城乡协调发展机制具体的举措，为城乡一体化快速健康发展建言献策；④针对河南省这一具有代表性意义的农业大省，在实际调查的基础上，就其城乡一体化开展思路、建设方式等提出相应的对策建议，在智力方面助其在不牺牲农业和粮食的基础上实现城镇化、工业化和农业现代化的协调发展；⑤通过研究方法和研究思路创新，为丰富城乡一体化的理论研究贡献绵薄之力。

本书是在河南省政府 2010 年度决策研究招标课题“城乡经济一体化新趋势与协调机制研究”研究成果的基础上编撰而成。全书分为六章，主要内容如下：第一章，城乡一体化理论，主要介绍了城乡一体化相关理论渊源与发展、世界主要国家城乡关系演变的基本经验。第二章，中国城乡一体化的发展，本章在阐述城乡二元经济结构的概念及其源起的基础上，详细介绍了新中国成立后城乡二元经济形成的制度原因和市场体制原因，并对中国城乡二元经济的历史演进过程和特征进行了总结归纳，提出了城乡二元经济对中国经济社会的影响。第三章，城乡一体化进程中的农村社区化趋势及其应对，介绍了农村社区化的发展现状以及当前新型农村社区建设的主要模式，分析了农村社区化的必要性与可行性，剖析农村社区化过程中的利益冲突并提出了构建利益协调机制，采用个案研究法分析了新型农村社区建设效果，探讨了农村社区化面临的主要问题与对策，并就新型农村社区建设方式创新提出了相应的政策建议。第四章，城乡一体化进程中的产业集聚趋势及其应对，介绍了产业集聚的含义和特征，中国城乡一体化对产业集聚的影响和产业集聚的主要表现，并分析了产业集聚面临的主要问题，提出了促进产业集聚的一些对策建议，最后以河南省的产业集聚园区为例，评述了新型产业集聚区的具体

实现途径。第五章，城乡一体化进程中的农民市民化趋势及其应对，介绍了农民市民化的基本内涵和理论基础，梳理了我国农民市民化的发展历程，并结合我国实际把当前农民市民化分为农民工市民化、城郊失地农民市民化以及居村农民市民化三种模式，并分析了不同模式下农民市民化所面临的问题及解决对策。最后以重庆市的农民市民化为例进行实证分析，评析了重庆市农民市民化的成效和对其他地区的启示。第六章，构建城乡协调发展机制，分析了城乡协调发展的必要性，提出了城乡协调发展的总体目标、基本思路，就城乡协调发展机制的构建提出了具体措施和相应建议。

本书的撰写是在张国富教授的主持下，经过课题组成员认真讨论，确定大纲后分头执笔写作完成的。各章撰稿人是：杜小峥撰写第一章、第五章；赵意焕撰写第二章、第四章；张颖举撰写第三章；张国富撰写第六章。在本书写作过程中，课题组成员以严谨的学术态度，积极广泛地查阅资料，进行相关的调查，参与本书的策划和撰写。在初稿完成后，张颖举协助张国富教授做了大量的组织协调和文稿的修改工作。全书由张国富教授统筹审定。

由于作者水平有限以及时间相对仓促，本书中还存在着诸多不足之处，敬请批评指正！

课题组

2011年6月

目 录

前言

第一章 城乡一体化理论与国外经验	1
第一节 城乡一体化理论	4
一、马克思主义的城乡融合理论	4
二、霍华德的“田园城市”理论	7
三、刘易斯的“二元结构”理论和刘易斯—费—拉尼斯模型	9
四、麦吉的“城乡融合区”理论	12
第二节 国外城乡关系演变的基本经验	14
一、西方发达国家城乡关系演变的基本经验	14
二、日本、韩国城乡关系演变基本经验	20
第二章 中国城乡一体化的发展	27
第一节 中国城乡二元经济的形成与影响	27
一、中国城乡二元经济的形成	27
二、中国城乡二元经济的影响	34
第二节 中国城乡一体化的提出与发展	39
一、中国城乡一体化的提出	40
二、中国城乡一体化的发展	44
第三章 城乡一体化进程中的农村社区化趋势及其应对	54
第一节 农村社区化与新型农村社区建设	54
一、农村社区化及其兴起的社会背景	54

二、新型农村社区建设是农村社区化的实现形式	62
三、新型农村社区建设相关概念与基本内容	63
第二节 新型农村社区建设的必要性与可行性	68
一、新型农村社区建设的必要性	69
二、新型农村社区建设的可行性	73
第三节 新型农村社区建设典型模式	83
一、山东诸城市“多村一社区”模式	83
二、天津市华明镇“宅基地换房”模式	90
三、浙江嘉兴市“两分两换”模式	97
四、三种模式共同的成功经验与面临的共性问题	105
第四节 新型农村社区建设面临的问题与对策	107
一、新型农村社区建设方兴未艾	108
二、新型农村社区建设实践中面临的问题	110
三、稳妥推进新型农村社区建设的几点建议	118
第五节 郑州市城中村改造经验对新型农村社区 建设的启示	123
一、城中村改造和新型农村社区建设的相似性	124
二、郑州市城中村改造的主要经验	125
三、郑州市城中村改造经验对新型农村社区建设的启示	129
第六节 河南省新乡县祥和新村建设效果实证分析	131
一、祥和新村建设效果	132
二、祥和新村建设的成功做法和经验	134
三、祥和新村个案对全国新型农村社区建设的启示	137
第四章 城乡一体化进程中的产业集聚趋势及其应对	140
第一节 城乡一体化进程中的产业集聚趋势	140
一、产业集聚的内涵、效益与特征	140
二、中国产业集聚的主要表现	144
三、中国城乡一体化进程中的产业集聚趋势	151

第二节 城乡一体化进程中的产业集聚问题	157
一、外向型产业集聚问题	157
二、自发型产业集聚问题	159
三、工业园区产业集聚问题	162
第三节 促进产业集聚的对策建议	167
一、加大对自主创新型产业集聚的支持力度	168
二、提升政府对产业集聚区的服务和协调功能	169
三、大力推进小城镇和乡镇产业集聚	170
四、加强中小型企业的产业集聚	171
五、重视产业集聚的人才队伍建设	173
第四节 河南省新型产业集聚区述评	175
一、新郑市新港产业集聚区	177
二、鲁山县产业聚集区	178
三、汝州市产业集聚区	180
四、商丘梁园产业集聚区	181
第五章 城乡一体化进程中的农民市民化趋势及其应对	186
第一节 农民市民化的基本内涵和理论基础	186
一、农民、市民及农民市民化的概念界定	186
二、农民市民化的理论基础	191
第二节 我国农民市民化的发展历程和重要意义	195
一、我国农民市民化的发展历程	195
二、农民市民化的重要意义	198
第三节 我国不同模式下的农民市民化	203
一、农民工市民化	204
二、城郊失地农民市民化	222
三、居村农民市民化	230
第四节 重庆农民市民化模式实证分析	235
一、重庆农民市民化背景概述	235

二、重庆农民市民化的主要做法	236
三、重庆农民市民化效果分析	237
四、结论与启示	239
第六章 构建城乡协调发展机制	243
第一节 构建城乡协调发展机制的必然性	243
一、“三化”联系紧密，城乡协调发展势在必行	243
二、城市化、工业化发展的规律呼唤城乡协调发展 机制的建立	244
三、构建城乡协调发展机制是保证城市持续发展的客观要求	245
四、构建城乡协调发展机制是构建和谐社会、促进 新农村建设的需要	246
第二节 城乡协调发展的基本目标、思路	247
一、城乡协调发展的基本目标	247
二、城乡协调发展的基本思路	250
第三节 构建城乡协调发展机制的具体举措	253
一、创新农村基层管理，加强政府在城乡一体化中的 管理与服务	253
二、创新城乡资源调配机制，促进基础设施共建共享	258
三、创新土地制度，促进生产要素优化配置	260
四、深化户籍制度改革，创造城乡统一的就业体系	262
五、建立健全统一的社会保障制度，促进城乡居民福利 共同增长	265
六、构建以工促农、以城带乡的长效机制	269
后记	273

第一章 城乡一体化理论与国外经验

有关城乡一体化的思想渊源应该追溯到西方城市科学研究的经典理论科学研究，西方的许多学者也对相关方面进行了细致的研究并产生了许多具有深远影响的研究成果，对这些理论和思想进行梳理和总结将有助于我们更确切地领会城乡一体化的内涵。西方城市科学资料大多是英文和法文的，在这些资料中“一体化”（integration）一词经常与“经济”一词连用，很少与“城乡”（Urban-rural）一词搭配。西方学者在 20 世纪 80 年代后在工业地理学研究中还使用过“城乡融合”（Urban-rural composition）的概念，指的是自 20 世纪后半期以来西方国家的一些制造业从原先的大都会中心向较小的聚落或尚未工业化地区转移，从而形成城市和乡村相混合的新型区域。

“城乡一体化”概念在中国首先是由实际工作者在改革实践中提出来，1983 年在苏南地区最先使用这个概念。1984 年《中共中央关于经济体制改革的决定》中提出了要充分发挥中心城市的作用，逐步形成以城市为依托的不同规模的开放式、网络性的经济区。在改革开放后，特别是在 20 世纪 80 年代末期，由于历史上形成的城乡之间隔离发展，各种经济社会矛盾出现，城乡一体化思想逐渐受到重视。近年来许多学者对城乡一体化的概念内涵和相关理论进行了研究，但由于城乡一体化涉及经济学、政治学、历史学、社会学、生态学以及规划学等诸多学科和领域，人们对城乡一体化的理解也因各自所在的领域不同而有所不同。本文主要从政治和经济的角度来理解城乡一体化。城乡一体化是针

对我国城乡之间在户籍、劳动用工、社会福利、住房政策、教育政策以及土地使用制度等方面的不同政策所形成的城乡二元经济社会分割格局而提出来的，其目的在于打破城乡二元结构，改革城乡之间政治、经济、社会发展的制度隔离，创建城乡之间政治、经济、社会运行的融合机制。城乡一体化是指随着生产力的发展以及城市对农村的辐射带动而促进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化的过程，是城乡人口、技术、资本、资源等要素相互融合，互为资源，互为市场，互相渗透，逐步达到城乡之间在经济、社会、文化、生态上协调发展的系统的过程。城乡一体化具体包含以下几方面的内涵：第一，经济上根据城乡特点，在发展农村型产业和城市型产业的基础上，建立城乡产业关联和链接；第二，体制上打破城乡市场分治和要素分割的制度障碍；第三，观念上破除“重城市、轻农村”的旧观念，鼓励城乡生活方式的趋同；第四，空间上合理利用城乡空间，促进城乡之间基础设施衔接和配置一体化，在兼顾各方面利益的基础上促进合作、有序竞争、共享设施。

理解城乡一体化的概念，既需要把握我国城乡的实际状况和发展阶段，又需要参考其他国家在城乡融合过程中所反映出的共性和规律，需要注意以下几个问题：

(1) 城乡一体化的实现有赖于生产力的发展和城市化水平的提升。城乡一体化只可能发生在生产力水平和城市化水平相当高的时期。从人类社会的发展史看，城乡关系必然要经历三个发展阶段，即共生阶段——乡村发展为城市提供人力、物力、财力，乡村支援城市，城市的扩大再生产有赖于乡村生产的剩余；城乡分离与对立阶段——城市和乡村各自独立发展，城乡矛盾逐步出现并日趋扩大；城乡平等与融合阶段——随着社会生产力的发展和城市化的不断推进，经济社会活动开始超越城乡两个相对隔离的单元而互相渗透，进入城乡融合的时代。

(2) 城乡一体化是一个渐进的过程，而不是结果。城乡一体

化概念中的“化”就是过程，这也决定了在推进城乡一体化过程中，要循序渐进。城乡一体化的发展目标是实现城乡融合，即城市地区和乡村地区的协调发展。因为城乡一体化牵涉全局，所以在具体实施过程中要科学编制和完善城乡一体化的规划体系，另外在城乡一体化的发展过程中，除城乡经济和社会因素外，还需要综合考虑文化因素和生态环境，加之具体操作中各地都具有明显的地方特色，诸多因素决定了城乡一体化不能一蹴而就，只能是一个循序渐进的过程。

(3) 城乡一体化是城乡互动发展过程，是双向的而不是单向的。这个过程不是全部乡村都转变为城市的过程，更不是城市乡村化，而是城乡双方发挥各自优势、互相吸引先进和健康的因素、理顺和完善交流途径的过程。因而在城乡区域经济发展中，应当将城市与乡村有机结合起来，实施城乡平等发展战略。城与乡是“城乡一体化”统一体中的两个方面。除了“以城带乡”以外，还必须双管齐下，双方合作，形成互补，共同发展。这种发展包括政治、经济、文化、教育等诸方面，强调把城市和农村作为一个整体来认识，把推进工业化、城市化和农村现代化结合起来统筹考虑，形成城乡的协调发展。

(4) 不能把城乡一体化看成缩小、消灭城乡差别或者是城乡一样化的过程。城乡一体化的实质是通过调整城乡利益关系和收入分配格局，促进城乡要素流动，打破城乡分割二元结构，逐步缩小城乡差距。其关键是消除城乡对立与分割，建立城乡融合机制，实现城乡互动，统筹发展，双向演变。城乡一体化的方向，不是消灭农村，变乡村为城市。无论城乡格局如何变化，城市和乡村两大地域类型还会保留，城乡间还会有功能差异、承载行业差异和景观差异等。城乡一体化是在保持城乡各自区域基本特征和特色的同时，从经济、社会、空间布局上融合城乡发展，构建平等统一的新型城乡关系，营造城乡协调发展的良好外部环境。因此，城乡一体化，不是盲目地造城建镇，脱离经济基础去变农

村为城镇，更不应该是城乡一样化。

第一节 城乡一体化理论

纵观城乡一体化理论研究的历史，城乡发展研究的轨迹可以总结为三个阶段：早期的朴素城乡整体观；20 世纪 50 年代以后的城乡分割发展观；20 世纪 80 年代以来注重城乡联系的城乡融合发展观。新学派的出现在每一个阶段中都会从另一个角度来丰富和完善城乡发展的研究，从这些理论不断地完善之中可以勾勒出城乡一体化理论研究发展概貌。概括来讲一些具有代表性的理论家及其思想主要有以下几个方面。

一、马克思主义的城乡融合理论

恩格斯最早提出“城乡融合”概念，1847 年他在《共产主义原理》中说：“通过消除旧的分工，进行生产教育、变换工种、共同享受大家创造出来的福利，以及城乡的融合，使全体成员的才能得到全面的发展。”恩格斯指出实现城乡融合的两个标志是：工人和农民之间阶级差别的消失和人口分布不均衡现象的消失。他还指出了消除工农差别、城乡差别的重要途径，这就是通过消除旧的分工，通过产业教育、变换工种、所有人共同享受大家创造出来的福利，通过城乡的融合，使社会全体成员的才能得到全面发展。马克思在 1858 年出版的《政治经济学批判》一书中首次提出了“乡村城市化”这一理论，他指出：“现代历史是乡村城市化”。1876—1878 年，恩格斯写出了《反杜林论》一书，在书中的第三篇社会主义的生产当中，他提出了城乡融合的思想，这是恩格斯关于城乡融合思想的一次较为全面的阐述。在城乡关系的发展趋向上，马克思主义理论提出，城乡的分离对立是社会的不协调，是社会进一步发展的障碍，达到城乡融合是一个漫长的社会历史过程，要通过大力发展社会生产力以及伴随着工业化

现代化的发展而发展的城市化，最终实现城乡融合，实现城乡一体化的最高境界。马克思主义经典作家对城乡融合的丰富论述，是统筹城乡经济社会发展的基本理论依据。用马克思主义城乡融合理论来指导我国城乡统筹发展，具有重要的理论和现实意义。可以从以下几个方面入手来理解和把握马克思主义的城乡融合理论：

(1) 马克思主义城乡融合思想产生的理论基础。18 世纪空想主义者已经有了城乡融合思想的雏形，在圣西门、傅里叶和欧文三位伟大的思想家的引领下空想社会主义在 19 世纪达到了巅峰。空想社会主义者在认识到人的自我异化后提出了一系列新的构想：消灭旧式分工，消灭城乡的对立，使人的才能得到全面自由的发展。傅里叶的和谐制度里就曾提到，“未来劳动不仅是权利，而且由于每个人根据兴趣爱好自由选择 and 进行劳动变换”。欧文则为人类专门设立了一个“共产主义公社”。在“共产主义公社”里，“劳动公社消除了三大差别，是规模适度的工农结合、城乡结合的新村，环境优美，使用现代化的生产生活设施。社员既从事工业，又务农”。城乡融合的思想在空想社会主义者这儿已经产生了雏形，他们已经认识到了分工给人们带来了种种弊端。正如恩格斯总结的那样：“乌托邦主义者已经充分明白地了解分工所造成的后果，一方面是它所引起的工人的畸形发展，他方面是劳动活动本身的畸形发展，这种劳动活动局限于单调地终身重复同一的动作。欧文和傅里叶都要求消灭城市与乡村间的对立，作为消灭整个旧的分工的第一个基本条件。”^①

(2) 马克思主义城乡融合思想的现实原因。城乡融合思想产生的现实历史条件是工业革命带来的城乡对立已经发展到一个很尖锐的程度。第一次工业革命促进了生产力的飞跃，也加速了城市文明发展的进程，从 1800 年到 1950 年间的 150 年里，城市发

^① 恩格斯. 1974. 反杜林论 [M]. 北京：人民出版社：321.

展的规模迅速扩大，各大城市的人口更是增速迅猛。城市文明的高度发展使它逐渐有别于乡村的愚昧与落后，最终形成与乡村的对立。到了资本主义社会，城乡对立的矛盾日益尖锐，进而导致工业和农业的矛盾激化，反过来工农业的矛盾激化又进一步加剧了城乡的对立。马克思主义城乡关系理论认为，导致城乡对立的根本原因在于资本主义的产生和发展。在《马克思恩格斯全集》里面可以找到诸多马克思和恩格斯对工业革命所带来的城乡对立状况的描述：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中，而在乡村所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散。”^①“由于农业和工业的分离，由于大的生产中心的形成，而农村反而相对孤立化。”^② 值得一提的是，在阐述城乡对立现状基础上，马克思在《资本论》第3卷中进一步阐述了农业是国民经济基础的理论。

(3) 马克思主义城乡融合思想的目标和措施。在马克思主义经典作家看来，城乡融合是“将结合城市和乡村生活方式的优点而避免两者的偏颇和缺点”。“消灭城乡之间的对立是社会统一的首要条件。”为了达到城乡融合的目标，需要采取的措施是城市带动农村，工业促进农业，具体来说一是要废除私有制，扫除城乡对立的根源。二是积极发挥城市的中心作用，带动农村共同发展。“不仅大城市不会毁灭，并且还要出现新的大城市。”^③ 三是在全国尽可能均衡分布大工业，将农业和工业结合起来，要摒弃“工业只能布局在城市”的论调。马克思主义经典作家同时还指出，城乡融合是一个漫长的历史过程，取决于许多物质条件。城乡关系往往经历无城乡差别—城乡分离—更高水平的新的均衡与

① 马克思，恩格斯. 1957. 马克思恩格斯全集：第2卷 [M]. 北京：人民出版社：408.

② 马克思，恩格斯. 1974. 马克思恩格斯全集：第25卷 [M]. 北京：人民出版社：733.

③ 斯大林. 1979. 斯大林选集（下）[M]. 北京：人民出版社：558.

融合的过程。

二、霍华德的“田园城市”理论

在城市学和城市规划学界，最早提出城乡一体化思想的是英国城市学家埃比尼泽·霍华德。埃比尼泽·霍华德（1850—1928年）所处的历史时代正是资本主义从自由竞争阶段向帝国主义垄断阶段过渡的时代。中、小企业在垄断资本的排挤、打击下纷纷破产，工人、农民失业严重，日益贫困。大批无地农民涌向城市，加入城市的失业大军。霍华德深受空想社会主义思想的影响，时代的现实和个人的经历，使霍华德十分关心研究发达社会中的贫困问题，幻想通过宣传、感化资产阶级和示范试验来实现社会公正。他于1898年出版了《明日：一条通向真正改革的和平道路》，他在序言中说：“城市和乡村都各有其优点和相应缺点，而城市—乡村则避免了二者的缺点……城市和乡村必须成婚，这种愉快的结合将迸发出新的希望，新的生活，新的文明”。他在书中倡导“用城乡一体的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态”。霍华德认为应该建设一种兼有城市和乡村优点的理想城市，他称之为“田园城市”。田园城市的土地归市政当局所有，租用土地者向市政当局缴纳“税租”，税租的一部分用于贷款的还本付息，其余部分用于市政建设和社会福利。田园城市的示范作用将促使建设一个又一个新的田园城市。田园城市实质上是城和乡的结合体，它包括城市和乡村两个部分，城市四周为农业用地所围绕，城乡在各要素流动基础上整体协调发展。同时，还强调城市的规模必须加以限制，农业用地是保留的绿带，永远不得改作他用。他在书中还绘制了标明“城市”、“乡村”和“城市—乡村”的三块磁铁，同时作用于“人民”，从而形象地表明他的“城乡一体化”的观点。

霍华德在一张图解中，把他的理论形象地比喻为一把打开社会改革大门的“万能钥匙”。他的和平改革主张发表以后，在知