

盐城师范学院重点学科建设资金
盐城师范学院科研启动资金 资助
黑龙江省教育厅城乡一体化进程评估项目

区域开发

推进城乡发展一体化规律研究

QUYU KAIFA TUIJIN CHENGXIANG FAZHAN YITIHUA
GUILÜ YANJIU

刘吉双 著



中国农业出版社

盐城师范学院重点学科建设资金

盐城师范学院科研启动资金

资助

黑龙江省教育厅城乡一体化进程评估项目

区域开发推进城乡 发展一体化规律研究

刘吉双 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域开发推进城乡发展一体化规律研究/刘吉双著
·—北京: 中国农业出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-109-16253-2

I. ①区… II. ①刘… III. ①城乡一体化-研究-中
国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 231550 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 姚 红

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 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.375

字数: 210 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 35.00 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

区域开发，目前已经成为我国经济发展的新的增长点。大的方面讲，从东南沿海率先发展，到中部地区崛起，从东北等老工业基地振兴再到西部大开发，区域开发在我国正如春潮般蓬勃兴起。小的方面看，从长吉图开发战略到江苏沿海开发战略，从辽宁环渤海开发再到山东海洋经济区建设，区域开发又如波涛般澎湃，一浪高过一浪。

区域开发是包括农村在内的区域整体开发，必将加速城乡发展一体化的进程。城乡发展一体化，是指伴随农村经济发展和城乡统筹带动，农业产业高级化、农民市民化、农村居住环境城市化的过程。农民在农村当地就能享受城市的交通便利、享受城市的社会福利、享受城市的文化生活。城乡发展一体化后，农村地区的生活水准包括物质生活和精神生活水准不低于城市生活水准甚至超过城市生活水准。国际和国内区域开发实践证明，区域开发有力推动了区域内农村建设，大大加速了城乡发展一体化进程。目前，长江三角洲区域内城乡一体化已经达到较高水平，珠三角和京津唐区域内城乡发展一体化已经初具规模，而重庆、成都、武汉等区域内城乡发展一体化的探索已经展开，有的已经取得重大成就。

区域开发推进城乡发展一体化进程是有规律可循的。首先，要加强农村建设。重视“三农”问题，充分认识农业、农村和农民对区域开发的重要贡献。积极发展现代农业、培育新型农民、构建和谐农村。其次，要抓好城乡统筹。城乡

统筹对于区域开发具有特别重要的意义，统一城乡基础设施建设、统一城乡土地规划、统一城乡产业布局、统一城乡社会事业建设等，这些本身就是区域开发的重要内容。最后，要大力推进农村城市化建设。农村城市化是世界城乡经济发展的必然趋势。城乡地位要平等，城乡要开放，城乡要共同繁荣进步。日本的农村城市化水平和我国沿海发达地区农村城市化水平已经充分证明了这一点。

农民是推进城乡发展一体化的主体力量。农民是城乡发展一体化的受益者，同时也是城乡发展一体化的建设者。区域开发中要尊重农民意愿、维护农民利益，充分调动农民参与城乡发展一体化建设的积极性；政府是城乡发展一体化顶层设计者，在城乡发展一体化进程中发挥主导作用，肩负城乡发展一体化规划、组织、管理等职能。只有充分发挥好二者作用，“两条腿”走路，城乡发展一体化路子才能越走越宽广，越走越光明。

从我国区域经济实际情况看，随着全国区域开发的推进，区域内的工农业关系、城乡关系调整也必将进入一个全新的阶段。因此，要抓住有利时机，深入研究区域开发推进城乡发展一体化规律，加快城乡发展一体化建设步伐。

前言

第一章 城乡发展一体化理论与实践	1
一、城乡发展一体化的背景	1
二、城乡发展一体化的理论基础	2
三、城乡发展一体化的定义和原则	5
四、城乡发展一体化的阶段性目标与任务	8
五、城乡发展一体化的国际和国内经验启示	15
六、区域开发推进城乡发展一体化的主要举措	27
七、城乡发展一体化的实践模式——以江苏华西村为例	34
第二章 区域开发推进城乡发展一体化的“极化效应”和“辐射效应”	36
一、壮大区域中心城市，增加县域城市带动城乡发展一体化的吸引力	36
二、大力发展小城镇经济，增强小城镇辐射城乡发展一体化的带动力	39
三、以区域开发“极化效应”理论和“辐射带动”理论为支撑，推动城乡发展一体化进程	41
第三章 区域开发推进城乡发展一体化初级阶段：新农村建设	44
一、新农村建设的理论基础	44
二、新农村建设实质是大力推进城乡发展一体化	60

三、新农村建设推进城乡发展一体化的评价指标 体系和评价方法	61
四、新农村建设推进城乡发展一体化的评价指标体系 实际运用——以吉林省通化市新农村建设为例	71
五、国际和国内发达地区新农村建设推进城乡 发展一体化的经验借鉴	81
六、新农村建设推进城乡发展一体化的主要举措	97
七、新农村建设推进城乡发展一体化的实际效果 ——以黑龙江省新农村建设为例	101
第四章 区域开发推进城乡发展一体化中级阶段： 城乡统筹发展	117
一、城乡统筹战略提出的历史背景	117
二、城乡统筹发展的理论基础	119
三、城乡统筹发展的目标——最终目标是提升 城乡发展一体化水平	124
四、我国城乡之间的差距实证分析	127
五、城乡统筹发展的关键问题与原因分析 ——以黑龙江省为例	137
六、区域开发中统筹城乡发展的主要举措	166
七、区域开发中统筹城乡发展推进城乡发展一体化的 实践效果——以东北地区为例	172
第五章 区域开发推进城乡发展一体化的高级阶段： 农村城市化	181
一、农村城市化的国际背景	181
二、农村城市化的概念	182
三、农村城市化的理论基础	184
四、农村城市化的研究方法	187

五、农村城市化的重要意义	189
六、农村城市化的总体目标	195
七、农村城市化的重点领域	199
八、农村城市化的 SWOT 分析	214
九、农村城市化的指导思想	220
第六章 区域开发推进城乡发展一体化的主体力量和 主导力量分析	225
一、农民主体：我国城乡发展一体化的 主要依靠力量	225
二、政府主导：我国城乡发展一体化建设的 领导力量	234
三、发挥好农民主体地位和政府主导 作用的措施建议	240
第七章 推进城乡一体化可持续发展的法律保障	243
一、城乡一体化法制建设应该是现代化的法制	243
二、提出城乡一体化法制建设现代化 理论和现实根据	244
三、启动城乡一体化法制建设现代化主要任务 和要坚持的原则	246
参考文献	248
后记	257

第一章 城乡发展一体化理论与实践

一、城乡发展一体化的背景

我国苏南地区在 1983 年最先使用城乡发展一体化这一概念，当时是出于这样的—个发展背景：乡镇工业发展超过农业产值，城乡之间的科技、文化、社会交往日益频繁；城乡人民生活水平和生活方式的差距在缩小。随后上海、天津、江苏、辽宁等经济发展相对超前的地区开始了对中心城市与周边乡村地区发展通盘考虑的城乡发展一体化发展战略（刘伯霞，2006）。中共十六大以来，已进入工业化中后期发展阶段的长三角地区和珠三角地区率先进行了城乡发展一体化的实践。长三角地区围绕大力发展乡镇企业，推进农村工业化进程，积极发展县域经济，增强区域经济发展实力，加快小城镇建设，提高土地利用集约水平，构筑发达的交通网络，推进城乡发展一体化进程等主要方面，把统筹城乡发展，推进城乡发展一体化，作为以工促农、以城带乡的一项战略举措来抓，取得了显著的效果。珠三角地区则呈现出城乡发展一体化的新特点。拓宽了个体私营经济在农村领域发展的空间，个体私营经济发展迅速；以外向型经济带动城乡经济的发展，城乡外向型经济特征显著；加强农村劳动力培训，提升城乡人口素质；推动公共财政向农村倾斜，公共服务向农村延伸，促进城乡融合。2007 年 6 月 7 日，国务院批准重庆成为全国统筹城乡综合配套改革试验区。作为统筹城乡发展综合配套试验区重庆市，积极推进改革试验的重点任务。加快形成市域主体功能区布局；构建城乡统筹公共财政框架；建立城乡经济互动发展机制；构建统筹城乡行政管理体系；健全城乡就业创业培训机制；

建立城乡社会保障体系；均衡城乡基本公共服务等。同时大力发展农村工业，推进农村工业的集约化和集群化发展，突出发展特色生态高效农业，做大绿色产业，发展休闲产业，培育一批龙头企业，争创一批特色品牌。城乡发展一体化取得了明显的成绩。综上，我国已进入着力破除城乡二元结构、加快农村发展、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。

二、城乡发展一体化的理论基础

（一）西方学者关于城乡发展一体化的理论

西方学者在 20 世纪 80 年代后在工业地理学研究中使用过城乡融合理论，其含义是指 20 世纪后半期以来西方国家的一些制造业从原来的大都会中心向较小的部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。加拿大学者麦基在对一些亚洲国家进行长期研究后提出了区域综合发展基础上的城市化，其实质是城乡之间的统筹协调和一体化发展。麦克·道格拉斯通过对泰国东北部的研究提出城乡一体化的方式，建立城乡联系的区域网络系统可以促进区域城乡经济共同增长。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埃比尼泽·霍华德。他在《明日的田园》一书中提出，“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”。美国著名的城市学家刘易斯·芒福德在评论霍华德城乡一体化思想时曾指出，霍华德把乡村和城市的改进作为一个统一的整体来处理，大大走在了时代的前列。并进一步阐述了自己的看法：“城与乡，应当有机地结合在一起，应建立许多新的城市中心，形成一个更大的区域统一体，重建城乡之间的平衡，有可能使全部居民在任何地方都有享受到真正的城市生活的益处”。美国区域经济学家弗里德曼认为，“在区域经济持续增长过程中，空间子系统会重组，其边界会发生变化，这一过程往往按一定规则进行，其最终格局是

全国各区域经济全面一体化。”1976年，美国学者J. L. bergn首次提出了“逆城市化”（counter-urbanization）概念，他描述的是发达国家城市发展过程中的新特点：城市社会的人口重心发生变化，城市社会的经济活动和政治影响力也由城市中心向外围地区转移。

（二）国内学者与党的领导集体关于城乡发展一体化理论成果

中共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》，确立了农村改革的方式——城乡发展一体化，这是党中央对统筹城乡发展提出的新方针和新要求，是破除城乡二元结构、加快农业和农村发展、促进农民富裕的根本途径，为下一步推进城乡经济社会协调发展指明了方向。围绕城乡发展一体化发展问题，国内学者与中国共产党领导集体开展了相应研究，取得了丰富理论成果。

毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家对我国城市建设与发展提出了许多新思想、新思路，进行了新实践。尤其是中共十一届三中全会以来，邓小平和我党第三代领导集体对马克思主义城市发展理论进行了创新，强调城市对农村的领导，发挥城市功能，带动农村发展，巩固工农联盟，加快实现现代化，在很大程度上促进了我国的城乡一体化发展。在城乡一体化发展方向上，毛泽东设计出了一种公民既从事农业生产，又从事工业生产，结合城市和乡村的生活方式的优点而避免二者的偏颇。毛泽东曾经多次提出农业生产不能搞单一化，要多样化，从农业内部讲“要努力发展粮、棉、油、麻、丝、糖、菜、烟、果、药、杂等十二项生产。从农业外部讲，在发展农业的同时，必须发展林业、牧业、副业、渔业，做到五业并举，全面发展”。而且还多次指出农业机械化是农业的根本出路，反映了毛泽东农工商结合的思想。在《中国农村的社会主义高潮》的按语中，毛泽东指出：中国农村“将会出现从来没有被人设想过的种种事业，几

倍、十几倍以至几十倍于现在的农作物的高产量，工业、交通和交换事业的发展是前人所不能设想的，科学、文化、教育、卫生等事业也是如此。”大跃进和人民公社化运动后，农村大办公共食堂、幼儿园等公共事业，也反映了毛泽东城乡一体化的思想和意图（张科，2009）。改革开放后，邓小平同志提出要逐步解决城乡差距过大，农民与居民收入差距过大的问题。他相信采取适当的政策措施，应该能够避免两极分化逐步解决沿海同内地、同一地区不同人们之间贫富差距大的问题。新时期，我国社会建设发展到新的阶段，党的第四代领导集体高瞻远瞩，从“科学发展观”的高度阐述：城乡一体化是城市化发展的一个新阶段，是随着生产力的发展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，互相服务，逐步达到城乡之间在经济、社会、文化、生态上协调发展的过程；城乡一体化就是要把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体，统筹谋划、综合研究，通过体制改革和政策调整，促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展的一体化，改变长期形成的城乡二元经济结构，实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致，让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠，使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展（中国建筑文摘，2008）。

1990年前后城乡发展一体化研究开始向城乡边缘区推进。城乡边缘区兼有城市和乡村两种地域的特征，是中国独特的地域类型，构成城市、乡村、城乡边缘区三元地域结构类型。这一时期对城乡边缘区的概念、特性、类型、空间演变机制等进行了探讨。90年代中后期城乡发展一体化研究开始了理论上的探索，讨论城乡发展一体化目标、战略、特征、发展方向，动力机制与实现条件，阻碍因素与具体措施等等。在研究内容上趋向于具体化与系统化，即不再笼统来谈城乡发展一体化，而是从某一个领

域入手来研究城乡发展一体化，或者是研究某一专题，总之城乡发展一体化在我国随着实践的需要而产生，随着实践的深入其研究内容趋于完善、丰富，理论趋于系统、成熟。

综上所述，为全面系统研究城乡发展一体化发展问题，形成新的研究思路，奠定了坚实的理论基础。

三、城乡发展一体化的定义和原则

（一）城乡发展一体化的定义

近年来，许多学者对城乡发展一体化的概念和内涵进行了研究，但由于城乡发展一体化涉及社会经济、生态环境、文化生活、空间景观等多方面，人们对城乡发展一体化的理解有所不同。社会学和人类学界从城乡关系的角度出发，认为城乡发展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，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合理分布，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。经济学界则从经济发展规律和生产力合理布局角度出发，认为城乡发展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，使城乡生产力优化分工，合理布局、协调发展，以取得最佳的经济效益，可称为“城乡工业一体化”。规划学者是从空间的角度对城乡结合部做出统一的规划，即对具有一定内在关联的城乡物质和精神要素进行系统安排。生态、环境学者是从生态环境的角度，认为城乡发展一体化是对城乡生态环境的有机结合，保证自然生态过程畅通有序，促进城乡健康、协调发展城乡发展一体化。有些学者认为，城乡发展一体化就是要把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体，统筹谋划、综合研究，通过体制改革和政策调整，促进城乡在规划建

设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展的一体化,改变长期形成的城乡二元经济结构,实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致,让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠,使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展。

综上所述,目前学界普遍从城市和乡村两方面强调城乡发展一体化,即城乡产业共同发展,城乡生产要素合理流动,城乡生态环境有机结合,城乡收入差距缩小,城乡居民地位平等,等等。我认为,城乡发展一体化是指城乡现代化进程中城市与乡村在经济、文化、社会、生态、空间等要素交融和协调发展的过程,核心是指区域内农村所发生的农业产业结构升级,农村城镇化建设,农民思想观念、生活方式和劳动力职业的转换。

(二) 城乡发展一体化的原则

1. 必须解放思想,转变观念。

关键是彻底破除歧视农业、农民、农村的观念,真正打破城乡二元结构,为城乡发展一体化发展构筑思想和制度平台。要树立这样的观念,农村经济和城市经济是相互联系、相互依赖、相互补充的,农村的发展离不开城市的辐射和带动,城市的发展也离不开农村的促进和支持。关键是打破城乡规划、投入、建设分割对立的局面,通盘考虑,调整优化包括自然资源、人力资源、社会资源在内的所有资源。换言之,要在实现经济体制和经济增长方式根本性转变的同时,推进社会结构由城乡对立、城乡分割到城乡融合、城乡一体的历史性跨越。

2. 必须坚持把发展作为第一要务。

改革开放之初,我们的总设计师邓小平道出了发展的重要:“发展才是硬道理。”江泽民同志则从“三个代表”的高度指出,必须始终紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务。胡锦涛

同志强调：“坚持贯彻‘三个代表’重要思想，要始终把发展作为我们党执政兴国的第一要务”。把发展作为第一要务，是解决城乡发展一体化前进中各种问题的根本途径。城乡发展一体化各项工作庞杂纷繁，既有过去遗留的老问题，也有不断出现的新问题。社会就业和保障的压力很大，一些深层次的矛盾问题仍然存在，这些只能通过加快发展来解决，只有我们的综合经济实力积累到一定规模，城乡发展一体化发展工作才有扎实的物质基础。

3. 必须坚持以人为本。

坚持以人为本，就要把促进农民的全面发展作为城乡发展一体化的最终目的，既着眼于农民现实的物质文化生活需要，又着眼于促进农民素质的提高，把促进农民的全面发展落实到城乡发展一体化的全过程，贯穿到各项工作中去。经济建设，要着眼于创造更丰富的社会物质财富，改善农民生活、提高农民生活水平。政治建设，要着眼于保障农民当家作主的权利和合法权益，不断发展社会主义民主、健全社会主义法制。文化建设，要着眼于满足农民精神文化需求，提高人民精神生活质量，不断丰富人们的精神世界。社会建设，要着眼于协调好各方面的利益关系，不断建设全体农民各尽其能、各得其所而又和谐相处的和谐农村社会。

4. 必须坚持统筹兼顾。

统筹兼顾，就是统揽与筹划大局，兼顾与协调好各方关系，调动一切积极因素，促进城乡发展一体化进程。统筹兼顾，必须坚持全面推进和重点突破相结合。不能强调一方面而忽视另一方面，也不能平均用力，没有重点。当前，既要积极推进城市化进程，形成龙头带动、多级支撑、良性互动的区域发展格局；又要针对城乡发展不平衡等薄弱环节，完善城乡统筹政策，大力推进工业反哺农业、城市支持农村，努力建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村；不断

提高城乡居民实际收入水平。通过这些重点突破，解决城乡发展一体化发展中的不协调问题，以实现整体推进。

5. 必须因地制宜、循序渐进。

城乡发展一体化是一项长期工作，是一项复杂的系统工程，不能一蹴而就，一定要因地制宜，立足实际，循序渐进，注重实效。要坚持实事求是，注重实效，突出本地特色，从解决群众关注的热点难点问题入手，有计划、有步骤地推进城乡发展一体化建设。在实际工作中，要始终坚持因地制宜、分类指导。坚持一切从实际出发，区分不同地域、不同发展阶段的不同情况，实施分类指导，既尽力而为，又量力而行，根据当地经济发展水平和群众的承受能力，科学制定规划，合理确定目标任务，循序渐进地加以推进。

6. 坚持农民主体地位和政府主导作用相结合。

城乡发展一体化建设必须充分调动广大农民积极性、主动性和创造性，使农民自觉、主动地参与城乡发展一体化建设。要把农民当作城乡发展一体化建设的主要依靠力量，充分发挥农民的主体作用。在城乡发展一体化的过程中，发挥农民的主体作用，赋予农民对城乡发展一体化规划、实施、监测、评估全过程的参与权和决策权，让农民在参与和决策过程中重建自信、自尊，发挥其首创精神。通过农民之间、农民与政府或其他利益相关者之间的互动或学习、交流、谈判，增强农民的发展能力，促进其生产方式和生活方式的根本转变。同时，政府在我国城乡发展一体化建设处于重要地位，发挥着主导作用，政府是推进城乡发展一体化的重要外部力量。二者始终相互联系，相互促进。

四、城乡发展一体化的阶段性目标与任务

城乡发展一体化必须经历三个基本阶段：一是准备阶段，这

一阶段的重点是依靠自上而下的发动和各级财政的支撑引导，大力推进农村基础设施建设，改善和提高农民的生产、生活条件。二是发展阶段。这一阶段的重点应该是依靠上下互动和城乡统筹，推动农村产业结构现代化，大力推进和完善农村政治、文化和社会事业的全面发展，改善和提高农民的生活质量和农村的自我发展能力。三是成熟阶段。这一阶段的重点是要基本实现农业现代化、农民职业化、农村社区化、城乡发展一体化。农村发展主体能够同其他发展主体一样在一个统一有序公正的发展环境中健康持续发展。

（一）我国城乡发展一体化战略准备阶段及其主要任务（2006—2016）

1. 定性目标。

农业基础设施建设得到切实加强；粮食综合生产能力稳定上升；农业增加值占 GDP 的比重持续下降，第三产业占 GDP 比重上升，非农就业者占就业人口比重上升；农村各项社会事业逐步发展，农村义务教育体制、医疗卫生体制和社会保障体制基本建立；城镇化步伐加快，农业劳动力加快向城镇转移；农民收入持续增加，农民全面进入小康生活，城乡差距扩大的势头得到有效遏制。

2. 定量指标。

到 2016 年，70% 以上行政村通自来水，80% 以上的农户室外道路为硬质路面，70% 以上的农户使用清洁能源；粮食总产量达到 6 400 亿千克；农业劳动力占社会总劳动力的比重 30% 以下，第一产业劳动力比重低于 35%；农村人口普及九年义务教育；农村新兴合作医疗覆盖率达 60%，农村养老保险覆盖率达到 60%；城镇化率达 43%；农民人均可支配收入 6 220 元，钢筋混凝土结构和砖木结构住房比重达到 95%，80% 以上农户人均住房面积达到 37 平方米，70% 以上的农户享有卫生厕所，电