



孙加秀 著

TONGCHOU CHENGXIANG JINGJI SHEHUI
YITIHUA FAZHAN YANJIU

统筹城乡经济社会 一体化发展研究



电子科技大学出版社

统筹城乡经济社会 一体化发展研究

TONGCHOU CHENGXIANG JINGJI SHEHUI
YITIHUA FAZHAN YANJIU

孙加秀 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡经济社会一体化发展研究 / 孙加秀著. — 成都:
电子科技大学出版社, 2008.12
ISBN 978-7-81114-884-8

I. 统... II. 孙... III. 城乡建设—经济发展—研究—中
国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 186229 号

统筹城乡经济社会一体化发展研究

孙加秀 著

-
- 出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)
- 策划编辑: 李正飞
- 责任编辑: 汤云辉 袁 野
- 主 页: www.uestcp.com.cn
- 电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
- 发 行: 新华书店经销
- 印 刷: 成都火炬印务有限公司
- 成品尺寸: 140mm×203mm 印张 8.375 字数 224 千字
- 版 次: 2008 年 12 月第一版
- 印 次: 2008 年 12 月第一次印刷
- 书 号: ISBN 978-7-81114-884-8
- 定 价: 25.00 元
-

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前 言

科学发展观要求统筹五个方面的协调发展。“五个统筹”即统筹城乡发展、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。

关于“统筹城乡发展”：全面建设小康社会和实现社会主义现代化，难点不是在城市而是在农村。新阶段的经济体制改革，不仅要着眼于城市，而且要着眼于农村，着眼于促进城乡协调发展。这是促进社会稳定和整个国民经济持续、协调发展的基础。

关于“统筹区域发展”：全面建设小康社会和实现社会主义现代化，难点不是在东部而是在中西部，特别是在西部经济落后地区。区域发展的不平衡、不协调，必然影响社会稳定和国民经济的持续、协调发展。因此，必须对中西部地区的发展给予更多的关注。

关于“统筹经济社会发展”：建设中国特色社会主义是经济、政治、文化的全面发展，是物质文明、政治文明、精神文明的全面进步。发展不仅仅是经济增长，经济增长也并不等同于社会全面进步。我们是要在经济发展的基础上实现社会的全面进步，推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明的全面发展。

关于“统筹人与自然和谐发展”：人口总量继续增加，社会保障压力增大；生态环境、自然资源和社会发展的矛盾日益突出，这是我们在全面建设小康社会的实践中必须高度关注和认真解决的重大问题。要使可持续发展的能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，从而促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。要坚持以人为本，同时解决人与自然的问题，即人口、资源和环境的问题。

关于“统筹国内发展和对外开放”：世界多极化和经济全球化趋势在发展，我们在对外开放环境中谋发展，对外开放要服务于国内发展和改革，国内发展和改革也要考虑国际环境。一方面，要使我

国社会主义市场经济的运行适应国际市场经济的普遍规则；另一方面，我们要积极参与国际经济贸易规则的订立、修订和完善进程，努力争取使它们符合我国发展的利益。

统筹就是兼顾，兼顾就是协调。努力做到“五个统筹”，兼顾到改革、发展、稳定的各个方面，兼顾到中国特色社会主义事业发展的各个领域，兼顾到全面建设小康社会的整体目标和目的，其结果就是全面、协调和可持续发展，以及社会的安定与和谐、人的全面发展。“五个统筹”中，首先是统筹城乡的协调发展，其针对二元结构而言，在我国尤其重要。统筹城乡发展是指统筹城乡的全面发展，包括统筹城乡经济发展和统筹城乡社会发展。当前推进工业化、城市化、市场化，要与解决“三农”问题紧密结合。从长远看，终极目标是城乡一体化。

改革开放后，我国城乡经济社会等各方面迅速发展，不仅解决了 13 亿人的温饱问题，而且已基本上实现了小康社会的发展目标，取得了令世人瞩目的成绩。但是，不容置疑的是，城乡社会经济差距越来越大，围绕“农村、农民、农业”的“三农”问题日益突出，成为新时期国民经济发展的瓶颈。在党的十六大报告中提出的“统筹城乡经济社会发展”为解决“三农”问题，缩小城乡差距，指出了方向，也拉开了我国统筹城乡发展的序幕。在全面建设小康社会的新时期，统筹城乡发展已成为我国国民经济发展的重点任务，得到了社会各界的高度关注和重视。

党的十六届三中全会之后，理论界和实践界掀起了对统筹城乡发展问题的认识和研究的空间高潮。因此，关于统筹城乡发展问题的研究可谓深、透、广、博，这为本书的研究方向，奠定了坚实的基础。实际上，与统筹城乡发展间接相关的文献，如关于城乡融合、城乡一体化等方面的研究也不少，其研究主要集中于 20 世纪 80 年代至 90 年代中期。当时，随着我国经济发展，在一些经济发展较快的地区，特别是沿海发达地区，城乡经济关系日趋紧密，城乡功能转型加速进行，长期形成的城乡分割的二元结构逐渐显现出某些不适应，城乡如何协调发展就成为实践界和学术界关注的焦点。这些文献实质上也是研究城市和乡村的关系问题的。其中，较为典型的

是一些学者将城乡关系问题的研究范围扩展到户籍管理、住房、食品供应、就业和教育等更广泛的制度领域，试图通过调整和改革传统的城乡分割体制，来达到消灭城乡差别，实现城乡融合发展的目标。还有的学者将城乡融合发展扩展至政治、经济、生态环境、文化和空间等各个方面，将城乡一体化视为经济社会发展的必然结果，认为城市和乡村最终将成为一个互相依托、互相促进的统一体。

党的十七大报告在阐述和部署社会主义新农村建设任务时明确提出，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。这是党中央对统筹城乡发展提出的新方针和新要求，是打破城乡二元结构、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。正确理解和贯彻这一新方针和新要求，必须从以下几个方面重点推进：一是应着力推进城乡发展规划一体化；二是应着力推进城乡基础设施建设一体化；三是应着力推进城乡公共服务一体化；四是应着力推进城乡劳动力就业一体化；五是应着力推进城乡社会管理一体化。城乡统筹经济社会一体化，要找准着眼点。而在一定意义上说，中国城乡经济社会发展一体化的经济问题就是“三农”问题，而“三农”问题的症结在于城乡二元结构。所以，着手解决“三农”问题，促进二元结构的转变，即统筹城乡经济社会一体化发展是解决我国经济发展问题的钥匙。

城乡统筹就我国而言，是指逐渐消除我国长期以来的城乡二元结构，缩小城乡各方面的差距，提高农业生产效益，增加农民收入，建立平等和谐、协同发展和共同繁荣的新型城乡关系，并最终实现城乡无差别的发展。统筹城乡发展的实质是促进城乡二元经济结构的转变。我国正处在深刻的社会转型过程中，从城乡二元社会经济结构向现代一元社会经济结构转变将是今后几十年我国社会经济发展的基本走向。城乡一体化是一个国家和地区在生产力水平或城市化水平发展到一定程度的必然选择。根据发达国家的现代化和城市化发展经验，当城市化水平低于30%时，城市文明基本上固定在城市里，农村远离城市文明；当城市化水平超过30%时，城市文明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，城市文明普及率有可能达到 70%左右；当城市化水平达到 70%以上时，城市文明普及率将接近或达到 100%。建设社会主义新农村，必然要求工业反哺农业，工业为农业、农村提供发展资金，只有工业化、城镇化发展了，才能为农民转移就业提供条件，才能为反哺农业、带动农村发展提供经济基础。因此我们必须仍然强调工业化的快速推进，走“以城带乡、以乡促城、城乡结合、优势互补、共同发展”的城乡一体化道路。

推进城乡一体化与新农村建设相辅相成、协同共生。在未来相当长的时期内，新农村建设与城乡一体化发展将是长期并存的任务。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、资本和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、文化和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、生态环境保护和社会事业发展上的一体化，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、产业发展上的互补以及国民待遇上的一致，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。城乡一体化，是一项重大而深刻的社会变革。其不仅是思想观念的更新，也是政策措施的变化；不仅是发展思路和增长方式的转变，也是产业布局和利益关系的调整；不仅是体制和机制的创新，也是领导方式和工作方法的改进。本书希望站在前人研究的基础上，运用现代经济学研究范式，通过理论和实证研究论证城乡统筹经济社会一体化发展的必要性和实现途径，为全面实现小康社会提供有效的理论依据。

孙加秀

目 录

第一章 统筹城乡发展理论的形成.....	1
第一节 统筹城乡发展的内涵和主要特征.....	1
第二节 统筹城乡发展理论形成的思想综述.....	10
第三节 统筹城乡发展的基础理论.....	21
第二章 统筹城乡一体化理论的发展与实践.....	34
第一节 二元经济结构理论评述.....	34
第二节 国外城乡统筹一体化的实践经验.....	57
第三节 城乡一体化必要性与理论发展.....	77
第三章 城乡差距的现状、成因与发展趋势.....	100
第一节 城乡差异及其表现.....	100
第二节 我国城乡差距的具体表现.....	103
第三节 城乡差距的成因与趋势.....	108
第四章 城乡一体化的发展趋势分析.....	126
第一节 统筹城乡一体化发展的有利条件.....	126
第二节 统筹城乡一体化发展的制约因素.....	130
第三节 我国城乡经济社会一体化的实践及其发展趋势.....	136
第五章 城乡一体化的基本原则和目标体系.....	159
第一节 统筹城乡一体化的基本原则.....	159
第二节 城乡经济社会一体化发展的目标体系.....	163
第六章 充分发挥政府在城乡一体化发展中的作用.....	172
第一节 政府的责任界定.....	172
第二节 城乡一体化发展的政策支撑体系.....	185

第七章 建立和完善城乡一体化发展的制度体系	205
第一节 完善的制度体系是保障	205
第二节 城乡一体化发展的制度体系	207
第八章 统筹城乡一体化发展的机制构建	228
第一节 建立统筹城乡一体化发展的法律保障机制	228
第二节 统筹城乡一体化发展的制度创新机制	234
第三节 统筹城乡一体化发展的资源配置与环境保护机制	245
参考文献	254
后 记	258

第一章 统筹城乡发展理论的形成

从现代许多国家城乡关系发展的轨迹来看，城市与农村经济社会发展的总体趋势是：由一体到分离，再由分离到融合。城市与农村由一体到分离主要表现为城乡之间的差距。所谓城乡差距，是指农村在政治、经济和文化各方面落后于城市的情况，核心是农村经济方面，即生产力方面落后于城市的情况；也是指农村居民在政治、经济和文化地位上相对于城市居民低下的情况，其核心是农村居民在收入方面相对城市居民较低的情况。对城乡差距，从现代经济学创始人斯密到诺贝尔经济学奖获得者刘易斯等西方国家的经济学家，从劳动的社会分工和农业与工业等其他非农产业的劳动生产率的角度，分析了城乡产生差距的必然性。而马克思、恩格斯、列宁和斯大林主要根据他们生活的时代分析了城乡产生差距的原因，并进一步认为，城乡差距将产生工农的对立。国内著名发展经济学家张培刚对农业与工业的相互依存关系以及工业化对农业生产和农村剩余劳动力的影响作了深入的论述，以分析工业化对农村经济的影响。

第一节 统筹城乡发展的内涵和主要特征

我国统筹城乡发展根本上是城市与乡村两大区域的协调发展问题。城市经济学、区域经济学的研究已表明，一个城市或区域经济的发展程度取决于该城市或区域的集聚力和集聚效应。

一、统筹城乡发展提出的历史与现实背景

统筹城乡发展之所以作为发展战略提到议事的日程，这绝不是偶然的现象，也不是某些人的主观臆想，而是社会历史发展的必然趋势，是我国经济和社会发展到今天的必然选择。

马克思主义认为，事物发展的根本原因在于事物的内部矛盾性，事物的发展总是这样从低一级形态向高级形态演变，呈螺旋式上升、波浪式前进过程，城乡的发展也是如此。城乡分离的出现，曾经是人类社会经济历史上具有里程碑意义的进步。它标志着古代农业的繁荣，农业劳动生产率的提高已经足以养活日益增多的脱离农业的城市人口；它标志着商品交换已得到一定程度的发展，需要有作为贸易中心的城市；它标志着工业已经成长起来，原来包括在农业劳动中的工业劳动萌芽已经分离出来，成为独立的物质生产部门。但是随着经济社会的不断发展，城乡关系最终要走向协调发展的道路，即城乡一体化。

社会主义国家的城乡关系，原来大体上都是按苏联模式建立起来的，其基本特征是城乡分割的二元结构。我国的城乡关系也曾经走过一段曲折的道路。旧中国是一个半封建半殖民地社会，是一个以分散的小农经济为主体的典型的传统农业国。1949年，现代工业占社会总产值的比重不到10%，90%的人居住在农村，过着贫困的生活。新中国成立以后，从根本上改变了世界的政治力量对比，为了捍卫民族独立和保卫新中国，我国政府发动了国家工业化，以便尽快地把一个贫穷的农业国建设成为强盛的工业国。当时的情况是我国的产出总量不足、技术落后，国家支持工业化的能力十分有限，而国际资本主义国家对新生的社会主义共和国进行了严密的封锁，使我国无法吸收和利用国际资本来支持国内工业化，我国的工业化只能在封闭的经济环境下进行。在这种环境下，在一个以农业为主体的国家中，只能也必须依靠农业提供剩余资金，才能尽快实现工

业化。在我国主要是通过工农业产品价格“剪刀差”来实现的，即低价收购农产品，把农业剩余转化为工业利润，再通过严格控制工业部门的工资水平把工业利润转化为财政收入。同时，国家也从农业税收、农村储蓄等渠道获取大量的资金积累。从20世纪50年代开始，我国在较短时间内通过优先发展重工业等产业政策，建立起了完整的工业体系。据农业部信息中心统计，1952~1990年，通过税收从农业获取的资金为1527.8亿元，通过价格“剪刀差”从农业获取的资金为6990亿元，通过储蓄从农业获取的资金为1404.8亿元，扣除国家对农业的投入，农业为工业化积累资金10000亿元。同时，为了避免城市化与工业化过早进行有限资源的争夺，我国相应地建立起了一系列的工业化配套制度和措施，在户籍制度、粮油供应制度、劳动用工制度和社会保障制度等方面强制性地把城市人口和农村人口隔离开来。

一般认为，20世纪90年代初我国国家工业化开始步入中期阶段，即工农自养和平衡发展阶段。但是，城乡资金流动格局并未随着国家工业化发展阶段的改变而转变。1990~1998年，国家通过财政渠道、工农产品价格“剪刀差”和金融渠道从农村汲取资金19222.5亿元（农业部信息中心，2003），大量资金流出造成农村资金短缺，农民增收困难，消费能力低下，影响整体经济发展。最突出的结构偏差是城市化进程滞后，城镇人口比例不过30%，农业剩余劳动力转移缓慢。我国城乡分割的体制的基本特征是，农村向城市单向提供资金、土地和人才；城市高福利、高工资和高社会保障，农村低收入和没有社会保障；农民世代务农，城市居民世代在全民的企事业单位和国家机关工作；城市化水平严重滞后，而城市建设水平大大超前，农村剩余劳动力过多，而基础设施建设严重滞后。由于大量资金流向城镇，大量的人口滞留在农村，造成农村投入不足，农业劳动生产率低下，农民收入水平增长缓慢，广大农村贫穷、落后，城乡发展不协调，城乡差别扩大已成为新世纪影响我国现代化进程的重大因素。现在“三农”问题（农业、农民、农村问题）

也已成为人们关注的焦点，是矛盾的主要方面。要在 21 世纪头二十年集中力量全面建设小康社会，使经济更加发展、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的难点在“三农”，重点和出路也在“三农”。农业是农民赖以生存的主业，农业增产不增收，必然影响农民致富奔小康。农业是安天下的基础产业，只有不断推进农业生产力的发展，为日益提高的小康生活提供充裕、优质、安全的农产品，为工业化和城市化提供强大的支撑，为经济社会发展创造优美的生态环境，才能夯实小康社会的稳定基础。农民是最大的群体，农民的需求是最大的内需，只有千方百计增加农民收入，不断繁荣农村经济，提高农民购买力，才能为国民经济持续快速发展提供源源不断的动力。农民工进城、乡镇企业和农村人口向城镇集聚是推动城市化进程和城市建设最强劲的力量。农村是最大的社区，只有不断改善农村生产和生活条件，加强农村民主法制建设和文化建设，提高农民的生活质量和整体素质，让占人口大多数的农民过上殷实的小康生活，才能建设全国人民的小康社会。

因此，党的十六大报告把统筹城乡发展，加快推进城镇化作为促进农业增效、农民增收和农村发展的战略举措。这是党中央根据新世纪我国经济社会发展的时代特征和“三农”问题的症结所做出的科学决策，是解决“三农”问题的全新思路，也是正确处理城乡关系的重大战略决策。

统筹城乡发展就是要彻底摒弃计划经济体制，彻底改变城市偏向的一系列政策制度，摆脱城乡分割、重工轻农的发展战略模式，实行城乡一体化的发展战略。这是由下述背景决定的：

(1) 统筹城乡发展，是针对传统计划经济体制和二元经济社会结构下工农分割及城乡分治的发展状态而提出来的。随着社会主义市场经济体制的逐步完善和二元经济社会结构消极影响的日益显露，国民经济和社会发展内在要求城乡统筹，实现工业与农业、城市与农村发展的良性互动。因为，作为国民经济系统的两个重要组成部分，工业与农业、城市经济与农村经济是相互联系、相互依

赖、相互补充、相互促进的关系。只有两个方面协调发展，才能够促进整个国民经济持续、快速、健康发展。因此，我们应该以系统论与工农互补理论、协同论与城乡协调理论为指导，对统筹城乡发展问题进行深入探索和实践。

(2) 统筹城乡发展，要求我们要站在国民经济和社会发展全局的宏观高度，把农村经济与社会发展纳入整个国民经济与社会发展全局之中与城市发展进行统一规划，综合考虑，改变重工轻农的城市偏向。农业是国民经济的基础，农村经济是整个国民经济的重要组成部分。根据系统论的观点，国民经济是一个大系统，农业和农村经济则是其中的一个要素，是一个子系统。站在整个国民经济与社会发展全局的宏观高度来认识、研究和处理农业与农村经济及社会发展问题，会使我们有一种“居高临下”之感，有利于开阔思路，克服局限性，因而不至于就事论事。

(3) 统筹城乡发展，是国家的一种政策倾向，是政府的一种宏观调控手段，其宗旨和目标是使城乡经济社会能够协调发展，最终实现城乡一体化。统筹城乡发展，是我们党在深刻总结过去处理城乡关系的实践经验的基础上提出的。这一发展战略，要求把解决“三农”问题放在优先位置，注意向农村倾斜，通过对国民收入分配格局和重大经济政策的调整，支持农业，实现城乡协调发展，并通过法律、政策等方面予以保障，最终达到经济、社会和文化等方面的一体化发展。

(4) 统筹城乡发展，是一个动态的过程，需经过较长的时间在逐步缩小城乡差别的基础上来实现。我国的城乡差别大，不仅仅表现在城乡经济收入差距悬殊，还表现在生活环境、生活方式、生活质量、政策待遇、文化教育、观念形态及政治等方面的差异。要消灭这种差别，需要一个过程，必须随着经济的发展逐步推进，不可能一蹴而就。因此，在推进城乡统筹发展时必须立足于本国、本地的实际，实行多层次的发展战略，在逐步缩小城乡差别的基础上逐步消灭城乡差别，实现城乡一体化。

二、统筹城乡发展的内涵

十六大报告提出“统筹城乡经济社会发展”的战略，十六届三中全会以此为基础，正式提出的“五个统筹”发展战略中，第一个就是“统筹城乡发展”。“统筹城乡发展”提出后，专家学者各抒己见，从不同的角度阐释了其内涵，主要有：

吴良辅教授从五个方面阐释了“统筹城乡发展”的含义，即“五个整体性”：①加强经济发展的整体性；②强调区域空间上的整体性；③强调城乡发展的整体性；④力求阶段发展上的整体性；⑤达到区域的整体性。

鞠正江等认为，“统筹城乡经济社会发展”的基本内涵包括：统筹经济资源，统筹政治资源，统筹社会资源。

陈希玉认为，统筹城乡的内涵体现在五个方面：一是统筹城乡生产力布局；二是统筹城乡产业结构调整；三是统筹城乡就业；四是统筹城乡社会事业；五是统筹城乡投入。

陈锡文认为，实现城乡统筹是一个宽泛的内容体系，加强城乡统筹，应该考虑农业、农村和农民三个层面。

胡进祥认为，政府是统筹城乡发展的主体，客体（对象）是城乡关系，核心是统筹城乡的社会进步。

陈秀山等提出，实现统筹城乡发展需要着重关注七大领域：统筹城乡发展基础教育，统筹城乡居民迁徙权，统筹城乡就业，统筹社会保障，统筹工业现代化与农业现代化的发展，统筹发展城市与建制镇，统筹都市中的城乡矛盾。并认为，统筹城乡发展的直接目标是实现城乡一体化。

李岳云等人提出城乡经济社会发展的出路应该是城乡地位平等、开放互通、互补互促、共同进步的城乡一体化新格局。

综上所述，“统筹城乡发展”的含义首先是“统筹”，即统一筹划，就是将城乡发展问题作为一个整体，通盘考虑，统一规划，促

进城乡的协调发展和共同繁荣；统筹城乡发展即把城、乡作为一个整体统一筹划，涉及影响城乡共同发展的经济、政治、文化、制度等各方面以实现城乡作为一个整体的全方位的统一协调发展。总体讲，统筹城乡发展的内涵应包括以下几个方面：

1. 城乡融合的历史必然性

“消灭城乡对立并不是空想……消灭这种对立日益成为工业生产和农业生产的实际要求。”马克思主义的理论已明确指出了城乡融合是历史发展的必然趋势，而且强调城乡协调、融合是社会统一发展的首要条件之一。发达国家的城乡已由对立到协调发展的历史也印证了这一点，但发达国家城乡发展的曲折历史也说明城乡最终实现融合将是一个复杂、曲折和漫长的过程。

2. 统筹城乡发展的系统性

统筹城乡发展是我国为解决“三农”问题而提出的具有指导性的战略的重要组成部分，从系统论角度讲，“五个统筹”具有不可分割性，是一个完整的有机整体，统筹城乡发展是其中的一个子系统。统筹城乡发展，不能将城乡割裂开来，而必须将其作为一个完整的整体，在系统论思想指导下通盘考虑城乡的相互作用和相互影响的各要素。

3. 统筹城乡发展的目标是全面建设小康社会

我国总体上实现了小康，但“现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”，城乡的二元结构、持续扩大的城乡差距成为实现“经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”的更高水平的小康社会的“瓶颈”；解决这个“瓶颈”是实现全面建设小康社会的关键，也是一个长期的难题，统筹城乡是解决这个难题的根本战略，也是实现全面建设小康社会目标的基本战略。

4. 统筹城乡发展的主体与客体

缪尔达尔指出没有干预的市场经济就会出现“循环累计因果效应”，导致富裕的地方越富裕，贫穷的地方越贫穷，即“马太效应”。因此欲改变城乡二元结构、缩小城乡差距必须以政府为主体充分发挥政府的主导作用，而不是任由市场经济的自由发展：统筹城乡发展的客体从空间角度看是以小城镇为纽带的城市、乡村的协调发展，从横向看则是实现城乡的经济、政治、社会、教育、科技、文化、卫生等以及制度建设和市场机制的一体化发展。

5. 统筹城乡发展的途径——农村城镇化

马克思指出：“现在的历史是乡村城市化”，不仅为中国乡村发展指明了方向，也指出了统筹城乡发展的基本途径，即农村城镇化。世界城镇化率较高的国家的发展过程也充分说明了城乡协调发展的基本道路是城镇化。统筹城乡发展下的农村城镇化不是脱离城市发展的城镇化，而是与大中城市的持续发展和传统工业向小城镇梯度转移相联系的，并将形成大中小城市和小城镇协调发展的格局。

6. 统筹城乡发展的动力——依托城镇网络体系的产业集群

马克思指出统筹城乡需要“使农业和工业结合起来”，指出了统筹城乡发展的动力之源。依照中国城乡经济发展的形势，统筹城乡发展的难点和重点在农村、农业，农村、农业的发展不能只依靠农业，需要工业发展的扶持，而大中城市距离乡村过远，其集聚力和辐射力无法发挥作用、工业对农业的扶持力弱；城镇连接着大中城市和乡村，既能接受大中城市的辐射力，也能发挥自身对农村和农业的辐射力、集聚力；充分发展针对农村劳动力的劳动密集型工业和关联农业的加工业，从而带动农村、农业的发展。因此依托城镇网络体系的产业集群是统筹城乡发展的推动力。