

桂子山社会学论丛

新型城乡一体化 发展的探索

来自武汉江夏的『中国经验』

江立华 等◎著

中国社会科学出版社

桂子山社会学论丛

新型城乡一体化 发展的探索

来自武汉江夏的『中国经验』

江立华 等◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城乡一体化发展的探索：来自武汉江夏的“中国经验”/
江立华等著. —北京：中国社会科学出版社，2018. 1

ISBN 978-7-5203-0446-7

I. ①新… II. ①江… III. ①城乡一体化—发展—研究—
中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 115704 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 1 月第 1 版
印 次 2018 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 216 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

前 言

破解城乡二元结构难题，推动城乡一体化的全面发展，既是时代发展的新要求，也是解决“三农”问题的根本出路，更是建设中国特色社会主义当前面临的紧迫任务。党中央、国务院一直高度重视“三农”问题，从2004年的《关于促进农民增收若干政策的意见》到2017年的《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，连续下发了14个“一号文件”，出台了一系列重大农业政策，并明确指出：“坚持新发展理念，协调推进农业现代化与新型城镇化”“走中国特色农业现代化道路，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。”“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工业城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。这一系列论述为我国城乡一体化发展确定了重要目标、战略任务和重大措施，指明了前进方向。

近年来，我国城乡一体化建设不断加快，2017年城镇化率达到了58.52%。但城乡二元结构还未彻底解决，城镇建设与发展中存在一些隐患，例如，有的地方土地城市化快于人口城市化，空城空地时有发生；有的地方资源环境承载能力负荷过大，超前过度发展；有的地方农民户口“被城市化”，应享受待遇未“同等化”。特别是城乡一体化发展规划体系不健全，行政命令高于城乡规划，

规划引领作用难以发挥；城乡一体化建设资金筹措难，投融资平台亟待完善，靠土地征用支撑建设现象较为普遍；产业支撑尚未完全形成，农业科技水平较低，规模效益亟待提高；基本公共服务体系未健全，城乡公民待遇水平悬殊较大，政策标准亟待衔接；体制机制创新瓶颈制约较多，行政区划利益壁垒复杂，发展环境亟待改善等等，有许多问题需要去研究、去探讨、去解决。

在拥有 13 亿人口的中国实现城乡一体化，是人类社会发展史上的伟大壮举，也是全中国人民的共同期盼，更是党和政府的一项艰巨而又复杂的重大战略任务。近年来，我国从中央、地方到相关部门都在不断地努力探索城乡一体化发展，特别是农村社会创新发展的理念、思路和途径。各个地方和基层的创新性探索，是形成自身特点的实践过程，也是对城镇化、农村发展之“中国经验”的丰富和发展。江夏在推进新型城镇化和城乡一体化发展方面的一系列新思路和新做法，反映了当地对于城乡协调发展这一历史性、战略性课题的深入思考和重新探索，无论在理论上还是实践上，都具有重要且深远的意义。

为了展现中部地区城乡一体化的发展面貌，本课题组多次深入到武汉市江夏区进行调查研究，深切感到武汉市江夏区的城乡一体化建设，经过多年的改革实践已经迈上了新阶段。因此，从理论意义上看，对江夏区新型城镇化建设进行研究，对于“中国经验”的研究具有十分重要的学术价值。因为整个中国经验是由中央经验、地方和部门经验、基层经验三个层次构成。正如已故社会学家郑杭生先生所说：在三个层次的实践创新和探索中，中央经验是“中国经验”的核心、灵魂和指导。“地方和部门经验、基层经验的重要性就在于它们共同构成了‘中国经验’一个个亮点、一个个支点，共同标志着中国特色社会主义这种新型社会主义历程的一个个轨迹点、成长点。”^①江夏以新产业、新社区为抓手，着力打

^① 郑杭生、杨敏、吴平清等著：《“中国经验”的亮丽篇章——社会学视野下“杭州经验”的理论与实践》，中国人民大学出版社 2010 年版，第 2 页。

造美好家园，涉及农业生产、社会关系和自然生态多重视角。这是新型城镇化和城乡一体化发展之“中国经验”来自基层的一个典型案例，从新的角度展现了“中国经验”的丰富内涵。

从现实意义上说，江夏在推进新型城镇化过程中在“全域规划”“产业互动”“设施互通”“产镇融合”“城镇多元协调发展”等方面进行了实践创新，其先进思路和做法需要经由社会科学从多个角度来概括、凝练和提升。从中国社会学的使命出发，对江夏创新性经验进行调查和研究，使业已成型的“江夏经验”或“江夏模式”与更多地方的实践展开对话，转而更好地指导江夏乃至全国的实践。作为社会科学重要组成部分的中国社会学有义务和使命对其经验进行调查研究，做出自己的符合实际的理论概括，以提升自己的理论品质，更好地服务于中国的现代化进程。

《新型城乡一体化发展的探索》一书，是在实地调查基础上，对江夏实践经验所做的一种社会学提炼和概括。书中深度分析了城乡一体发展中面临的亟待解决的城乡“规划统筹科学”“产业优化提升壮大”“基础设施健全配套”“体制机制改革创新”“公共服务健全均等”“生态和谐持续”“城镇多元协调集群发展”等重大问题，力图回答什么是新型城镇化、如何推进城乡一体化发展、在推进新型城镇化和城乡一体化发展过程中，建设和谐、现代、亮丽农村的重要意义和作用何在。这些理论和现实问题，展示和深描我国基层和地方在城乡一体化进程中的全新成果，为我国新型城镇化的探索增添又一个典型案例。希望此书不仅为我国城乡一体化建设提供理论的支撑，还为各地及有关部门正确决策提供科学的依据和有益的启迪。

目 录

第一章 城乡一体化：新型城镇化的核心	(1)
一 城乡一体化的提出：背景、概念以及发展	(1)
(一) 城乡一体化的背景：二元结构亟须破解	(2)
(二) 城乡一体化的概念：理论演进与实践深化	(10)
二 从城镇化到新型城镇化的突破	(16)
(一) 城市化的发展与我国现实	(16)
(二) 城镇化发展的战略选择	(19)
(三) 新型城镇化时代的到来	(22)
三 新型城镇化与城乡一体化的异同辨析	(25)
(一) 新型城镇化与城乡一体化的差异分析	(26)
(二) 新型城镇化与城乡一体化的共通之处	(28)
四 以新型城镇化引领城乡一体化	(32)
(一) 以新型城镇化来引领城乡一体化的合理性	(32)
(二) 以新型城镇化来引领城乡一体化的必要性	(34)
(三) 以新型城镇化引领城乡一体化的地方实践	(37)
第二章 城乡一体化发展的多元实践形态	(40)
一 能人带动：城乡一体化发展中的法泗模式	(40)
(一) 法泗街基本情况	(40)
(二) 能人带动下的新农村建设实践路径	(42)
(三) 能人带动模式的特点	(46)
(四) 能人带动模式可资借鉴的经验	(49)

二 企业运作：城乡一体化发展中的五里界模式 (51)

(一) 五里界基本情况 (51)

(二) 企业运作下的城乡一体化发展实践路径 (53)

(三) 企业运作模式的特点 (56)

(四) 可资借鉴的经验 (59)

三 特色产业带动：安山模式 (61)

(一) 安山概况 (61)

(二) 特色产业带动下的城乡一体化实践路径 (63)

(三) 特色产业拉动型模式的特点 (67)

(四) 产业带动模式可资借鉴的经验 (70)

第三章 统筹规划：城乡一体化发展的空间布局优化 (73)

一 从“城乡分离”到“城乡统筹” (73)

(一) 城乡统筹规划的内涵 (73)

(二) 城乡统筹规划的原则 (75)

(三) 城乡统筹规划中的问题 (77)

二 江夏区城乡空间布局的现状 (78)

(一) 统筹区域功能布局，引领城乡协调发展 (79)

(二) 优化产业结构布局，推进产城融合发展 (80)

(三) 完善基础设施布局，推进基础设施共享 (81)

(四) 构建生态环境布局，落实生态文明建设 (81)

(五) 统筹城乡公共服务布局，促进城乡公共服

务均等化与优质化 (82)

三 城乡统筹规划中的江夏特性 (83)

(一) 规划目标：突破二元、城乡融合 (84)

(二) 规划模式：着眼整体、“全域”覆盖 (85)

(三) 规划理念：以人为本、生态为重 (88)

(四) 规划策略：功能复合、重点突出 (89)

(五) 规划体系：结构合理、层次分明 (91)

(六) 规划实践：试点先行、稳步推进 (93)

四 江夏区统筹规划对新型城乡一体化发展的实践

意义 (94)

(一) 注重理念创新, 推动城乡一体化发展的思路创新 (95)

(二) 坚持发展特色, 促进城乡一体化发展的“经验”提升 (96)

(三) 强化环境意识, 落实城乡一体化发展的生态建设 (97)

(四) 突出示范引领, 增强城乡一体化发展的辐射功能 (98)

(五) 优化管理体系, 保障城乡一体化发展的顺利推进 (99)

第四章 产镇融合: 城乡一体化发展的支撑和动力 (101)

一 产镇融合 (101)

(一) 产“城”融合到产“镇”融合 (101)

(二) 产镇融合的基本内涵 (103)

(三) 产镇融合的作用原理 (105)

二 产镇融合战略下江夏区城乡一体化的发展现状 (108)

(一) 新型城乡一体化建设的总体思路和工作目标 (109)

(二) 新型城乡一体化建设的发展现状 (110)

三 江夏区城乡一体化过程中推进产镇融合的路径

选择 (116)

(一) 统筹规划产业发展与城镇发展 (116)

(二) 优化城镇建设与产业空间布局 (117)

(三) 实现产业集聚与人口转移均衡发展 (119)

(四) 完善公共服务与基础设施 (121)

(五) 破除体制障碍, 为产城融合提供制度保障 (123)

(六) 建设生态新区, 提高新区可持续发展能力 (125)

四 江夏区产镇融合对新型城乡一体化发展的实践

意义	(126)
(一) 坚定不移走产镇融合发展之路	(126)
(二) 让人民共享产城融合发展红利	(127)
(三) 把生态文明理念融入产城融合的全过程	(128)
第五章 完善设施：构筑城乡一体化发展的基础和平台	(129)
一 城乡发展一体化基础设施建设现状	(130)
(一) 交通运输体系建设	(130)
(二) 城乡能源设施建设	(131)
(三) 农村生态保护设施建设	(133)
(四) 农业生产基础设施建设	(135)
(五) 网络信息化设施建设	(137)
(六) 城乡市场体系建设	(138)
二 城乡基础设施建设路径与特征	(139)
(一) 城乡基础设施建设路径	(139)
(二) 基础设施城乡一体化中的江夏特征	(143)
(三) 规划编制全域化：城乡衔接、功能明确	(145)
三 基础设施城乡一体化建设的经验	(146)
(一) 坚持科学规划，促进城乡规划一体化	(146)
(二) 坚持因地制宜，促进设施功能差别化	(148)
(三) 坚持创新机制，促进投资渠道多元化	(151)
(四) 坚持尊重民意，促进民众力量参与化	(154)
第六章 优化社会治理与服务：增强城乡一体化发展活力	(156)
一 优化社会治理与服务	(157)
(一) 优化社会治理与服务是提高农民生活水平的重要途径	(157)
(二) 优化社会治理与服务是实现社会公平正义的有效手段	(158)

(三) 优化社会治理与服务是深化行政体制改革 的现实要求	(158)
二 社会治理与服务的优化实践	(159)
(一) 优化社会治理与服务的现实困境	(159)
(二) 社会治理优化现状	(163)
(三) 江夏区社会服务优化现状	(170)
三 江夏区优化社会治理与服务的新探索	(174)
(一) 以人为本、关注民生	(174)
(二) 政府主导、多元参与	(175)
(三) 科技引领、方法创新	(176)
(四) 统筹管理、项目推进	(177)
(五) 品牌打造、文化支撑	(178)
(六) 绩效考核、服务导向	(179)
四 进一步推进改革的建议	(181)
(一) 制度衔接, 促进城乡优质服务资源共享	(181)
(二) 明确范围标准, 完善基本公共服务体系	(181)
(三) 引入竞争机制, 实现供给资金渠道多元	(182)
(四) 加强人才培养, 优化公共服务队伍结构	(182)
(五) 以服务为导向, 建立干部政绩考核制度	(183)
第七章 动力再造: 城乡一体化的模式创新	(184)
一 国内部分地区城乡一体化发展动力的模式研究	(184)
二 江夏区城乡一体化发展的现状以及个案分析	(188)
(一) 江夏区城乡一体化发展的基本格局和工作 思路	(188)
(二) 江夏区城乡一体化发展动力问题与个 案分析	(189)
三 江夏区城乡一体化发展的动力构成以及动力机制	(194)
(一) 江夏区城乡一体化发展的动力主体及构成	(195)
(二) 江夏区城乡一体化发展的动力机制	(196)

四 江夏区推进城乡一体化动力增能模式创新的基

本经验 (202)

(一) 发挥政府在城乡一体化进程中的核心

推动力作用 (202)

(二) 发挥市场对城乡一体化发展的拉动作用 (205)

(三) 发挥民间力量对城乡一体化建设的协同作用 (207)

(四) 发挥创新对城乡一体化建设的驱动作用 (208)

第八章 江夏区城乡一体化建设的经验、问题与对策 (211)

一 江夏区城乡一体化的现状 (212)

二 江夏区城乡一体化的经验 (213)

(一) 优化体制机制, 根本破解城乡一体化的制

度困境 (214)

(二) 空间规划先行, 全面把握城乡一体化的科

学布局 (215)

(三) 重视生态文明, 全力维护城乡一体化的环

境基础 (216)

(四) 发展重点集镇, 大力稳固城乡一体化的过

渡枢纽 (217)

(五) 完善融资渠道, 有效夯实城乡一体化的基

础支撑 (218)

三 江夏区城乡一体化建设中的薄弱环节 (219)

(一) 城乡社会治理的非协同性开始显现 (219)

(二) 重点镇建设缺乏可持续性动力 (220)

(三) 分离式城镇化的问题逐步突出 (221)

(四) 城乡规划中的“社会规划”相对缺失 (222)

四 进一步促进江夏区城乡一体化的发展建议 (224)

(一) 坚持走城乡一体化之路, 创新城乡社会治理 (224)

(二) 强化中心镇建设, 打造城乡一体的新枢纽 (226)

(三) 努力构建“合一式”城镇化, 推动城乡基

本权益平等化	(227)
(四) 积极做好社会规划, 树立“以人为本”的 城乡一体化理念	(229)
五 总结: 全面实现以人为本的城乡一体化	(232)
后 记	(235)

第一章 城乡一体化:新型 城镇化的核心

改革开放 30 多年来,我国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就。2010 年,我国国内生产总值已经超过日本,一跃成为世界第二大经济体。伴随经济快速增长,我国城镇化进程也在明显加快,城乡社会面貌发生了深刻变迁,城乡居民生活也有了质的提升。然而,我们也应该清醒地看到,一方面,近年来,某些地方、某些部门受“GDP 主义”影响,盲目推进城市化,由此导致诸如暴力拆迁、强制征地等损害居民利益的恶性事件频发;另一方面,与大规模的“造城运动”形成鲜明对比的是,广大农村地区逐渐出现人口“空心化”,劳动力和社区精英大量流失,生产发展缺少资金支持,农村的养老、教育和管理等领域也面临严峻的形势。可见,在经济社会发展过程中,盲目城市化、农村持续发展缺乏活力以及城乡发展不协调等问题,仍然在一定范围内、一定程度上存在。鉴于此,积极探索城乡协调、一体化发展的新思路、新模式和新办法,对于我国经济社会全面进步、城乡居民生活水平不断提高,具有重要的战略价值和现实意义。

一 城乡一体化的提出:背景、概念以及发展

城乡一体化的提出,是为了从根本上解决城乡分离和城乡对立的局面,进而使城乡居民共享我国社会经济发展的成果,并在此基

基础上实现经济的可持续增长和社会的公平、和谐。要深入地理解城乡一体化的内涵,就必须对其产生的宏观社会背景、概念演进的历史及其在现实社会中的发展过程做一个细致的梳理。

(一) 城乡一体化的背景:二元结构亟须破解

马克思在《资本论》中指出:“一切发达的、以商品交换为媒介的分工的基础,都是城乡的分离。可以说,社会的全部经济史,都概括为这种对立的运动。”^①从表面上看,城乡分离似乎是生产力发展的必然结果,但在实质上,这一结果只是由早期的资本主义为积累原始资本的实践所造成。所以,马克思和恩格斯继而又提出,“消灭城乡之间的对立是社会统一的首要条件”^②。城乡分离本身就是一个短暂的历史现象,其内在充斥着非正义和不可持续的因素。如果继续维持城乡分离的局面,一则会危及经济发展方式的从粗放向集约的转型;二则会造成城乡居民之间矛盾的累积并可能构成社会良性运行的潜在风险。从我国的本土现实看,城乡一体化作为一种战略提出的目的就在于着力破解新中国成立后形成的城乡二元结构,实现各类经济要素和人力资源在城乡区域的自由流动和双向发展。因此,我们有必要了解城乡二元结构发展、成型的大致过程及其破解之道。

1. 城乡二元结构的形成

城乡结构是社会结构的主要内容之一,尤其是在中国,城乡结构是最能体现本土社会结构特殊性的一个方面。因为,中国的城乡结构经历了一个十分独特的建构和演变过程,即从城乡二元经济结构向城乡二元经济社会结构转变,并由此诞生了城乡二元社会,这种二元结构不仅表现为在经济层面农业和非农业之间的分工、城市以工业为主的现代部门与农村的传统农业部门的并存,更体现在

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社1972年版,第390页。

^② 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1960年版,第57页。

“二元身份性的社会地位体系或结构，而且正是这样的社会地位体系又影响到城乡的人口分布、产业结构及其他重要的社会经济关系”^①。因此，城乡二元结构是一个独特的中国现象，它具有以下几个方面的特征：①城乡居民存在两种身份制，城乡分割，形成两种社会形态和两大利益集团；②城市以国有经济为主，农村以集体和个体所有制为主，形成互相独立的两大不同性质的经济板块^②；③城乡居民之间的权利、身份和待遇不对等，造成了“一国两策”的现象。

城乡二元格局实质上是一种制度化的城乡差别。著名经济学家厉以宁先生就曾指出：“计划经济体制实际上有两个重要支柱：一是政企不分、产权不明的国有企业体制；二是城乡分割、限制城乡生产要素流动的城乡二元体制。这两个支柱支撑着整个计划经济体制的存在和运转。”^③我国的城乡二元分割自古有之，但真正在制度上得以稳固成一种体制的，则是始于20世纪50年代后期。1958年《户口登记条例》的颁布标志着我国城乡分割的二元体制的确立，因为城乡二元体制的核心是户籍制度。从1958年到改革开放前，是二元体制原型形成时期。中央政府通过1958年制定的《户口登记条例》，严格地管控城乡之间的移民与人口流动，农民身份被户口制度固定下来并在价值序列上低于城市户籍人口，成为了社会中的“二等公民”。同时，城市与农村的分工在空间上也颇为严格：乡村专事农业生产，工业生产则专属于城市部门。相关的配套性制度主要包括：粮食统购统销、人民公社制度、城市粮食配给、城市单位制度、“价格剪刀差”（农工

① 陆学艺主编：《当代中国社会结构》，社会科学文献出版社2010年版，第255页。

② 吴楚材、陈雯、顾人和、张落成：《中国城乡二元结构及其协调对策》，《城市规划》1997年第5期。

③ 厉以宁：《论城乡二元体制改革》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2008年第2期。

产品不等价交换)对于农业部门的剥削等。这一组配套性的城乡二元体制原型,一方面有助于国家强力管控城乡移民与社会控制;另一方面则便于国家榨取农业剩余,并将此剩余转移到城市工业部门,以促进快速工业化,集中优势力量完成“超英赶美”的赶超政策。从某种程度上看,城乡二元体制的建立是对计划经济制度的维存和延续,通过限制城乡生产要素和人力资本的自由流动,强制性将农民束缚在土地上、禁锢于农村中,这种城乡之间的分割也就使“三农”问题显得越发的棘手和复杂。

实际上,“城乡分割的二元社会结构的形成,是诸多经济的社会因素作用的结果,是保障赶超型工业化战略的、以户籍制度为核心的一系列制度安排”^①。林毅夫等著名经济学者也曾指出:中国实施改革开放前后所遭遇的经济问题,实质上是源于20世纪50年代所采取的重工业优先发展的赶超战略,这一战略奠定了我国社会城乡二元的基本结构^②。客观地说,选择优先发展重工业,其实也是受到多方面因素的诱导:一是从国际竞争的角度考虑,“二战”后独立的国家大都选择了以重工业带动大规模经济建设的现代化道路,并取得相当巨大的成果,这无疑为当时的中国带来了极其震撼的示范效应;二是国际政治、经济环境的制约,20世纪50年代伊始,主要资本主义国家就对中国展开了经济制裁和政治孤立,这种潜在的国际冲突也迫使了中国必须通过发展重工业来构建自成体系的工业结构;三是工业化积累方式的约束,新中国是建立在一个经历十多年战争、积贫积弱基础之上的一个新政权,以重工业作为发展导向才能避免国内消费能力缺失的弱点,“重工业具有自我服务、自我循环的产业特征,因而发展重工业可以克服当时农民占绝对优势比重,极度贫困使他们无法为工业发展提供有效需

① 肖冬连:《中国二元社会结构形成的历史考察》,《中共党史研究》2005年第1期。

② 林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店1994年版,第10页。