

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

 转型时代的中国财经战略论丛 

中国城乡二元结构变迁与治理研究

董长瑞 孔艳芳 著



中国财经出版传媒集团



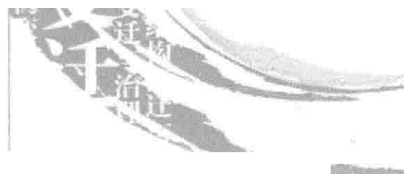
经济科学出版社
Economic Science Press

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

★ 转型时代的中国财经战略论丛 ▲

中国城乡二元结构变迁与治理研究

董长瑞 孔艳芳 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡二元结构变迁与治理研究/董长瑞, 孔艳芳著.
—北京: 经济科学出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0099 - 9

I. ①中… II. ①董…②孔… III. ①中国经济 - 二元
经济 - 研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 292366 号

责任编辑: 宋 涛

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

中国城乡二元结构变迁与治理研究

董长瑞 孔艳芳 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13 印张 210000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0099 - 9 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

总 序

转型时代的中国财经战略论丛

山东财经大学《转型时代的中国财经战略论丛》(以下简称《论丛》)系列学术专著是“‘十三五’国家重点出版物出版规划项目”,是山东财经大学与经济科学出版社合作推出的系列学术专著。

山东财经大学是一所办学历史悠久、办学规模较大、办学特色鲜明,以经济学科和管理学科为主,兼有文学、法学、理学、工学、教育学、艺术学八大学科门类,在国内外具有较高声誉和知名度的财经类大学。学校于2011年7月4日由原山东经济学院和原山东财政学院合并组建而成,2012年6月9日正式揭牌。2012年8月23日,财政部、教育部、山东省人民政府在济南签署了共同建设山东财经大学的协议。2013年7月,经国务院学位委员会批准,学校获得博士学位授予权。2013年12月,学校入选山东省“省部共建人才培养特色名校立项建设单位”。

党的十九大以来,学校科研整体水平得到较大跃升,教师从事科学研究的能动性显著增强,科研体制机制改革更加深入。近三年来,全校共获批国家级项目103项,教育部及其他省部级课题311项。学校参与了国家级协同创新平台中国财政发展2011协同创新中心、中国会计发展2011协同创新中心,承担建设各类省部级以上平台29个。学校高度重视服务地方经济社会发展,立足山东、面向全国,主动对接“一带一路”、新旧动能转换、乡村振兴等国家及区域重大发展战略,建立和完善科研科技创新体系,通过政产学研用的创新合作,以政府、企业和区域经济发展需求为导向,采取多种形式,充分发挥专业学科和人才优势为政府和地方经济社会建设服务,每年签订横向委托项目100余项。学校的发展为教师从事科学研究提供了广阔的平台,创造了良好的学术

生态。

习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话，从党和国家事业发展全局的战略高度，对新时代教育工作进行了全面、系统、深入的阐述和部署，为我们的科研工作提供了根本遵循和行动指南。习近平总书记在全国改革开放40周年大会上的重要讲话，发出了新时代改革开放再出发的宣言书和动员令，更是对高校的发展提出了新的目标要求。在此背景下，《论丛》集中反映了我校学术前沿水平、体现相关领域高水准的创新成果，《论丛》的出版能够更好地服务我校一流学科建设，展现我校“特色名校工程”建设成效和进展。同时，《论丛》的出版也有助于鼓励我校广大教师潜心治学，扎实研究，充分发挥优秀成果和优秀人才的示范引领作用，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，推动我校科学研究事业进一步繁荣发展。

伴随着中国经济改革和发展的进程，我们期待着山东财经大学有更多更好的学术成果问世。

山东财经大学校长



2018年12月28日

序 言

转型时代的中国财经战略论丛

自城市从乡村中分离出来，城乡二元结构以及城乡关系的治理逐渐成为影响经济发展质量和社会融合度的关键因素。在生产水平尚不发达的阶段，世界各国均不同程度地面临着城乡发展失衡的二元结构问题。尤其是在第二次世界大战后，陆续获得政治独立的亚非拉国家，为实现经济的较快增长，大多在政府“有形之手”的主导下实施城市优先发展战略，政策主导的城市倾向发展模式使城乡二元结构问题日益凸显并成为重要的国际性议题。当前，欧美发达国家经过一百多年的时间已基本完成了城市化进程，顺利实现了由城乡二元结构向一体化的转化；但在绝大多数发展中国家，城乡二元结构问题仍十分严峻。对城乡二元结构开展系统性研究，既是经济学科对发展中国家经济社会发展共同规律的理论性探讨与概括，也是发展中国家顺利解决经济跨越式发展瓶颈的切实需求。对于发展中国家普遍存在的城乡二元结构问题，国际学者展开广泛深入的探讨，并形成了刘易斯二元经济结构理论、费景汉—拉尼斯二元结构理论、城市偏向理论、马克思城乡关系理论等经典理论体系，对城乡二元结构的产生、影响因素与发展规律进行系统描述，为各国打破城乡二元格局提供了理论基础与文献支撑。

中国作为人口最多的发展中国家，城乡关系的发展变迁，既符合发展中国家的一般规律，又具有鲜明的中国特色社会主义特性，即城乡二元经济结构与二元社会结构的并存，且与城乡分割管理体制密切相关。自改革开放以来，随着经济发展水平的较快提高，城乡二元结构不断呈现出新的时代特征，具有中国特色的城乡发展差距问题日益广化、深化。当前，在中国特色社会主义建设新时代，区域经济社会发展的结构

性失衡成为社会主要矛盾的重要体现，能否对长期存在且日益深化的城乡二元分割难题进行有效治理，事关广大城乡居民的切身利益，也是决定全面建成小康社会奋斗目标的实现水平以及发展成果全民共享程度的关键性因素。

为有效治理中国特色社会主义建设过程中面临的城乡二元结构分化难题，促进城乡关系由二元分割向融合发展新格局转化，近年来，中共中央采取了一系列重要举措。其中，在2003年的十六届三中全会上，首次提出了统筹城乡发展、统筹区域发展，并提出要逐步建立有利于改变城乡二元结构的体制，为城乡二元结构的转化提供了制度基础与法律保障。十七大报告中明确指出，要建立“以工促农、以城带乡”的长效机制，以逐步形成城乡经济社会发展一体化的新格局，推动城乡统筹战略向城乡经济社会发展一体化转变。党的十八届三中全会中提出，城乡二元结构是制约中国实现城乡发展一体化的主要障碍，要健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等地参与到现代化进程、共同分享现代化成果中来，要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多的财产权利，推进城乡要素的平等交换与公共资源的均衡配置，以逐渐完善城镇化健康发展的体制；基于中国城乡二元结构呈现出的新特征，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》开启了中国全面深化改革的新篇章，明确强调，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化；要逐步创新社会治理体制机制，推动“传统社会管理”模式向“现代社会治理”模式转变。“国家治理”理念的提出，为中国特色城乡二元结构的治理指明了新的方向。基于中国经济步入新常态以来，城乡关系演化所呈现出的新特征、新情况、新问题，党的十八届五中全会形成了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，为解决城乡二元结构中的不协调、不平衡和不可持续等问题提供了科学理念与理论指导。2017年，在党的十九大报告中进一步提出，新时代中国特色社会主义的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，要继续深化机构与行政体制改革，科学配置党政部门及机构权力、明确职责，进一步加强国家治理体系与治理能力的现代化建设，理顺政府与市场、政府与人民的关系，构建城乡融合发展的体制机制与政策体系，以打造共建共治共

享的社会治理新格局。

笔者认为，当前，中国呈现出城乡二元经济结构与城乡二元社会结构并存的“双重二元”新特征，不仅面临着传统城乡发展差距的困扰，还出现了城市内部的新二元结构分化。对中国传统的城乡二元结构与新情况新问题进行有效治理，需立足于中国特色城乡发展与关系演化具体进程，着眼于中国特色社会主义建设新时代下城乡居民对美好生活的需求与不均衡不充分的发展之间的矛盾，以马克思主义理论为指导，以体制机制的改革和完善为保障，以经济、社会结构的调整为抓手，全面深化改革，构建党委领导、政府主导、社会协同参与，分工有序、权责明确的新型城乡协同治理体系。

本书在出版的过程中，得到山东省社科规划办的资助，是山东省社科规划重大项目、山东省理论建设工程重点研究基地课题“五大发展理念下我国城乡二元结构治理研究”（批准号：16ALJJ16）的研究成果。

因写作周期与可获得资料的局限，本书仍存在一定的局限性；在以后的学习与实践中，我们将持续加大对中国城乡二元结构的发展演变趋势及治理问题的关注力度，进一步拓展相关问题的研究视角与研究范围，以期形成更为科学、完善、系统的研究体系，为构建具有中国特色的城乡社会协同治理体系提供依据和支撑。

目 录

转型时代的中国财经战略论丛

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究内容及研究方法	5
1.3 主要创新点	8
第2章 城乡二元结构相关理论回顾	9
2.1 城乡二元结构理论	9
2.2 城市偏向理论	13
2.3 马克思主义城乡关系理论	16
第3章 中国城乡二元结构的形成与变迁	20
3.1 城乡二元结构的内涵界定	20
3.2 城乡二元结构的形成与发展历程	22
3.3 城乡二元结构的主要原因概述	26
3.4 城乡二元经济结构的测度与现状分析	33
3.5 城乡二元社会结构的表现形式与新特征	49
第4章 中国城乡治理现状及问题研究	59
4.1 中国的城市治理研究	60
4.2 中国的乡村治理研究	72
4.3 中国传统城乡治理的主要特征	86
4.4 中国城乡二元结构治理的主要障碍	89

第5章 工业化与中国城乡二元经济结构的治理研究	92
5.1 工业化发展历程及现状	93
5.2 产业转移与城乡二元经济结构	108
5.3 城乡二元经济结构治理的主要瓶颈	118
第6章 城镇化与中国城乡二元社会结构的治理研究	121
6.1 城镇化的内涵界定	121
6.2 国内外城镇化建设的主要模式	128
6.3 中国城镇化建设的滞后性	135
6.4 城乡“新二元”结构下的社会融合问题分析	142
6.5 新型城镇化中城乡二元社会结构治理的重点	156
第7章 新时代中国城乡社会的协同治理研究	160
7.1 城乡融合与城乡社会协同治理	160
7.2 城乡社会协同治理的内涵说明	164
7.3 城乡社会协同治理的影响因素	172
7.4 城乡社会协同治理的保障机制	175
7.5 城乡协同的治理能力建设	179
第8章 结语	184
参考文献	187

第1章 导论

在人类经济社会发展历程中，随着生产力水平的提高，畜牧业、手工业和商业逐渐从农业中分离出来，形成了人类社会的三次大分工，推动着原本单一的产业、部门和群体日益多元化，也出现了农业与非农业、城市与农村、市民与农民的分离。特定的国家，在经济社会发展的过程中总表现为一定的规律性与特殊性的综合，从部门经济发展的视角看，城乡间与工农业间的动态演化与结构调整始终是贯穿人类社会发展的重大议题（高帆，2012）^①。

1.1 问题的提出

1.1.1 选题背景

自新中国成立以来，中国城乡关系的发展演化既体现出发展中国家所具有的一般规律，也具有典型的中国特色。以城乡经济社会制度与治理体制的发展变革为主线，中国的城乡二元结构大致经历了由“形成”到“固化”再到向“一体化”转化的发展历程。在此过程中，城乡二元经济结构与城乡二元社会结构并存，成为二元结构的主要组成部分与表现形式，严重制约了城乡经济社会的统筹发展与一体化。

经过40年的改革开放历程，中国的经济总量逐渐跃居世界第二，人均收入水平跨入中等偏上国家行列并向世界强国迈进，改革成效举世

^① 高帆：《中国城乡二元经济结构转化：理论阐释与实证分析》，上海三联书店2012年版，第29页。

瞩目。但城乡分化、工农分割的二元格局仍广泛存在，城乡居民在政治权益、经济收入、社会保障、基础设施、身份地位等领域的差异普遍存在、不断扩大且日益深化。近年来，随着城乡发展战略、户籍制度、土地制度、社会保障制度等经济社会体制改革的全面推进，中国城乡分割的经济社会二元结构有所缓解，但随着经济水平的快速发展与社会结构的较快变革，城乡二元结构呈现出复杂化、多样化、时代化的新特征，易引发新的社会矛盾与风险，成为全面建成小康社会、实现发展成果全民共享的主要障碍之一。

在中国经济实力逐渐增强、中国特色社会主义建设进程稳步推进的过程中，在总结借鉴国内外城乡二元结构发展与治理经验的基础上，如何有效提升对城乡资源的统筹协调能力，如何充分发挥城市与乡村的发展特色及资源优势，形成城乡协调发展的互助机制，是当前中国特色社会主义区域经济发展所面临的关键问题，也是决定国家治理现代化程度的重要标志。在推动城乡二元结构向一体化结构转化的治理体系构建过程中，不仅要重点解决传统城乡经济社会发展差异，还需更加关注新时代城乡发展出现的新情况和面临的新问题，以有效破除城乡二元差异的束缚。

1.1.2 研究对象与研究目的

1. 研究对象

所谓城乡二元结构，是指在经济社会发展过程中，大多数经济体均面临着社会化的城市经济与以小农生产为主的农村经济并存的现象；在城市先进的生产生活方式与农村相对落后的生产生活方式并存的不对称性组织结构下，必然推动传统农业经济社会向现代城市经济社会过渡的历史趋势。在中国城乡二元结构的形成及发展过程中，在经济、政治、社会、文化及生态建设等层面均不同程度地表现出不平衡的结构性差异，其中，最突出的是城乡二元经济结构和城乡二元社会结构；且经济结构层面的二元化主要体现为城乡两部门在经济增速、产业结构、收入水平、生产效率等方面的差异，而社会结构层面的二元化则集中体现为城乡居民在公共服务、社会保障体系及社会融合等方面的分化与不

平衡。

本书的研究,正立足于中国特色社会主义建设过程中,全面破除城乡二元结构所面临的具体问题,对新中国成立以来的城乡二元结构传统问题及经济新常态下呈现出的新特征进行系统描述,并分别以城乡二元经济结构与二元社会结构为研究对象进行分解,从工业化、城镇化等视角对城乡二元结构的发展演化及治理问题进行分层阐述,以为构建中国特色的城乡社会协同治理体系提供理论依据与现实基础。

2. 研究目的

随着经济新常态下中国经济社会结构优化的不断深化,全面打破城乡二元结构对创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念在实践中的掣肘,构建以城带乡、工农互惠的城乡一体化新型关系势在必行,但这并不是要消除乡村社会形态,也不是要取消城市与乡村在生产、生活方式与文化遗产等方面的特色性差异,而是旨在从根本上消除因城乡二元体制所产生的人为不均衡不平等现象,构建城乡融合的要素市场和产品市场,推动要素在城乡间自由流动与平等配置,以维护城乡居民均等的基本权利和公共利益,全面建成小康社会,实现发展成果全民共享。

本书拟通过系统性研究,旨在梳理中国城乡二元结构的形成、发展演化历程及当前呈现的新特征等内容,并根据中国特色城乡发展历程,提出全面打破城乡二元结构、构建城乡社会协同治理体系的实现路径,以形成共建共治共享的城乡社会治理格局。

主要目标可分解为以下几个方面:第一,拟在归纳总结中国城乡二元结构的发展历程与主要原因的基础上,进一步分析中国步入经济新常态以来城乡二元结构所呈现出的新特征,系统说明城乡二元结构治理的一般性问题与中国特色,为后续研究提供现实依据;第二,从中国的工业化与城镇化建设进程等视角出发,对城乡间产业转移、人口迁移等要素流动的城乡二元经济结构、社会结构作用机制、影响程度进行理论研究 with 实证分析,分层分解影响城乡二元结构的关键性因素;第三,从城乡社会协同的治理主体体系、治理能力等内容出发,对全面破除城乡二元结构进程中的协同治理模式进行系统描述,以构建完善的城乡社会协同治理体系新格局;第四,从中国城乡二元结构面临的居民收入、公共服务和社会融合等具体二元分割问题出发,从制度层面入手,提出促进

城乡协调、包容、共享、健康发展的针对性政策建议，以加快构建城乡融合的要素市场与产品市场。

1.1.3 研究意义

1. 理论意义

本书以当前中国城乡发展中的不充分不均衡现状为出发点，基于现有研究，在借鉴政治经济学、制度经济学、发展经济学、国民经济学、社会学等经典理论的基础上，对中国特色城乡二元结构的形成原因及发展演化趋势进行系统性总结，为系统研究新时代下城乡融合发展新型关系的核心内涵提供理论借鉴。

将相关理论与中国城乡二元结构治理体系的构建相结合，基于中国传统城乡分治的具体特征，拟构建城乡协同治理的研究框架与理论体系，为全面破除二元结构提供理论基础与政策建议，以提升学术界对于城乡二元结构相关问题研究的广度与深度。

2. 现实意义

近年来，随着行政体制改革的不断深化，在城乡统一的户籍制度、土地制度和社会保障制度等层面的体制机制改革取得一定成效，为城市与乡村由二元对立关系向融合发展的新格局转化创造了制度环境与社会条件；但在城乡间生产要素的自由流动上、在发展成果的共享上、在居民的社会融合上，仍存在着诸多人为限制与制度障碍。本书在对城乡二元结构进行分解的基础上，分别从中国特色社会主义建设过程中工业化与城镇化建设等视角，对城乡二元经济结构和城乡二元社会结构的相互关系与发展现状进行梳理，总结传统问题与新特征，为相关研究提供现实依据。

本书拟通过对新中国成立以来城市、乡村的社会管理体系及经验模式进行系统阐述与对比分析，提出实现城市与乡村治理体系与治理能力等内涵同步现代化的有效途径，为中国新型工业化、城镇化、信息化与农业现代化等进程的协同推进，全面破除城乡二元经济结构、二元社会结构等分割现状提出切实可行的政策建议，以为促进区域的协调发展、

城乡社会治理协同现代化等目标提供现实支撑与政策建议。

1.2 研究内容及研究方法

1.2.1 主要内容说明

本书以中国全面破除城乡二元结构进程中所面临的具体问题为出发点,对新中国成立以来城乡二元经济结构与二元社会结构所呈现出的传统问题及经济新常态以来面临的新问题、新特征进行系统描述,并分别从工业化、城镇化建设进程等视角,对城乡二元结构的发展演化及治理问题进行系统阐述,着力构建中国特色的城乡社会协同治理体系。主要研究内容包括:(1)基于现有理论,对中国城乡二元结构的形成与演化历程进行系统梳理;(2)概括总结中国在城市与乡村治理历程中的主要模式及存在的问题;(3)从工业化、城镇化等建设过程对城乡二元经济、社会结构的形成及影响因素进行系统探讨;(4)城乡协同治理体系的构建等。具体内容安排如下:

第1章为导论部分。拟根据中国特色社会主义建设进程中城市与乡村发展的具体实践与切实问题,提出当前对城乡二元结构进行治理研究的必要性,并对主要研究对象、研究目标与研究意义等内容进行说明,提出本书的分析框架。

第2章为对城乡二元结构的相关理论进行系统回顾。分别从发展经济学、马克思主义政治经济学等学科进行综合分析,对城乡关系相关理论进行系统回顾与梳理,为后续研究提供理论支撑,以提升本书的理论性、科学性、系统性。

第3章对中国城乡二元结构的形成与发展变迁历程进行系统说明。首先,对中国特色的城乡二元结构的内涵进行明确界定,并对其具体表现给予分类说明;其次,对中国特色社会主义建设过程中城乡二元结构的形成与发展历程,以及主要原因进行系统说明;最后,对最为突出的城乡二元经济结构与城乡二元社会结构的测度方法、具体现状及主要特征进行对比分析与系统描述,为本书的研究提供现实基础与经验依据。

第4章为中国城乡治理现状及存在的主要问题部分。首先,分别对新中国成立以来对城市、乡村的管理历程及经验进行系统描述,分析城市与乡村由管理向现代化治理模式转化的内在机制与主要路径;其次,根据中国传统城乡治理模式的主要特征,提出对城乡二元结构进行有效治理的主要障碍与问题。

在城乡关系的转变过程中,工业化与城镇化是实现城乡融合发展的根本途径。因此,第5章和第6章分别从工业化、城镇化的视角,对中国的城乡二元经济结构与城乡二元社会结构问题进行深入研究。其中,第5章以工业化为切入点,在对中国工业化进程进行阶段性划分的基础上,分别对中国城市与乡村工业化中取得的成效与发展现状进行概括总结;并对工业化进程中的城乡间产业转移对要素流动、产业融合、经济协同发展的正负效应作用机制进行分析,拟对有效治理城乡二元经济结构提供政策启示。第6章则从城镇化的视角,对中国城镇化建设的主要模式、传统城镇化建设的滞后性等问题进行系统说明,并在基于公共服务差异产生的传统城乡二元社会分化基础上,重点对城市中流动人口分割的新二元社会结构进行说明,提出在新型城镇化建设进程中,对二元社会结构进行有效治理,不仅要推动城乡公共服务建设水平的均等,还需从制度层面全面提升城市中流动人口的社会融合。

第7章为新时代中国城乡社会的协同治理研究。基于前述理论与实证分析,本章则从中国特色社会主义现代化建设新时代下社会主要矛盾发生的重要转变背景出发,对城乡社会协同治理的必要性、内涵及影响因素等内容进行系统说明,并分别从体制机制、协调机制、信息共享机制等保障机制与治理能力的城乡协同现代化等角度,探寻构建城乡协同治理体系的实现路径。

第8章为结语部分,在对上述研究的主要结论进行总结说明的基础上,进一步概括对城乡二元结构进行有效治理的政策建议。

1.2.2 研究框架

根据上述主要研究内容及结构分布,本书的研究思路遵循“问题的提出”——“理论基础”——“发展历程”——“原因分析”——“治理体系构建”的脉络,主要结构框架如图1-1所示。

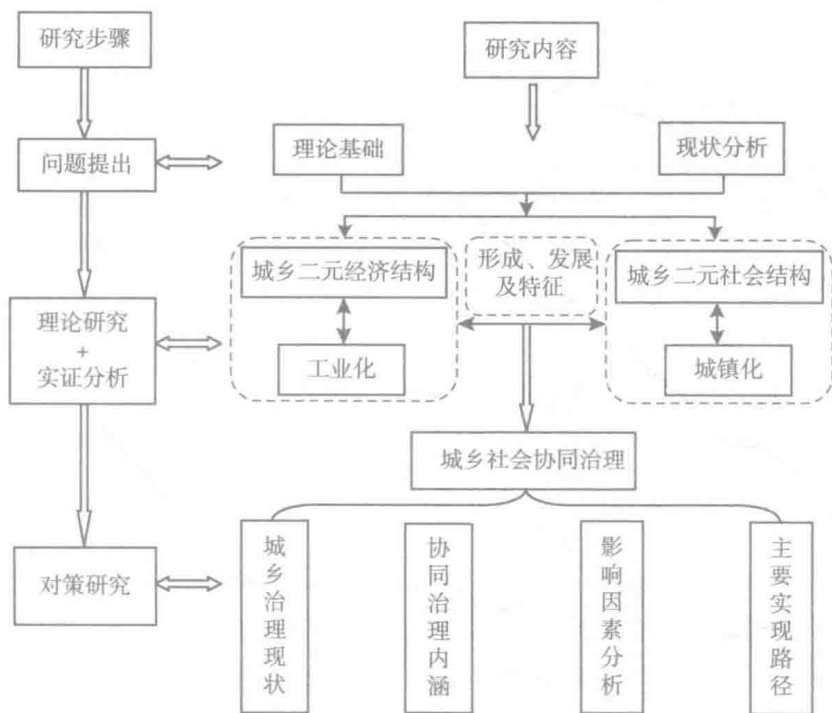


图 1-1 研究思路及结构框架图

1.2.3 研究方法

第一，理论研究与经验分析相结合的方法。本书在系统梳理马克思城乡关系理论、刘易斯二元结构理论、费景汉—拉尼斯二元结构理论、乔根森及托达罗等城乡关系理论的基础上，对城乡二元结构的形成机理及治理体系进行系统性的逻辑推理及演绎。与此同时，根据新中国成立以来中国各地城乡二元经济结构与二元社会结构等分化具体实践，运用省际宏观数据、流动人口个体微观数据等多层面数据进行现状分析与经验论证。拟通过理论研究与经验分析相结合的方法，在论证理论假说的基础上，对中国城乡二元结构的形成及影响因素进行系统分析。

第二，逻辑演绎与历史总结相结合的方法。在城乡二元结构的发展演化及其治理的研究过程中，总结发展历程与历史经验是理论研究与实证分析的前提。本书的研究正是在总结国际工业化、城镇化进程中城乡关系治理经验的基础上，立足于中国特色社会主义城乡二元管理体制与二元结构的发展阶段与演化历程，以在历史性总结的基础上形成较为完