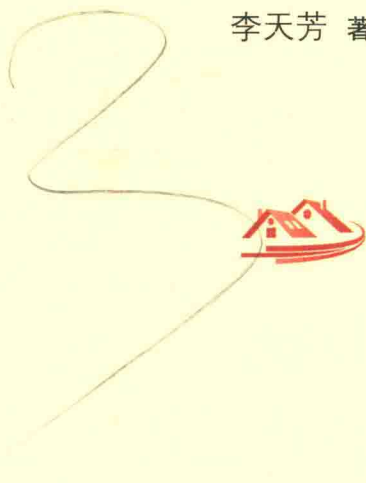


我国新型城镇化进程中城乡关系 协调路径研究

WOGUO XINXING CHENGZHENHUA JINCHENGZHONG
CHENGXIANG GUANXI XIETIAO
LUJING YANJIU

李天芳 著



 人民出版社

我国新型城镇化进程中城乡关系 协调路径研究

WOGUO XINXING CHENGZHENHUA JINCHENGZHONG
CHENGXIANG GUANXI XIETIAO
LUJING YANJIU

李天芳 著

 人 民 水 电 社

责任编辑:曹 歌

封面设计:姚 菲

版式设计:王 婷

图书在版编目(CIP)数据

我国新型城镇化进程中城乡关系协调路径研究/李天芳 著. —北京:
人民出版社,2017.9

ISBN 978-7-01-018416-6

I. ①我… II. ①李… III. ①城乡关系-研究-中国 IV. ①C912.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 256476 号

我国新型城镇化进程中城乡关系协调路径研究

WOGUO XINXING CHENGZHENHUA JINCHENGZHONG CHENGXIANG
GUANXI XIETIAO LUJING YANJIU

李天芳 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-018416-6

定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042





陕西理工大学应用经济学重点学科和
区域经济学科技创新团队成果



目 录

导 论	1
一、新型城镇化进程中的城乡关系研究具有 重要的理论和现实意义	2
二、国内外对城乡关系问题的研究	9
 第一章 我国城乡关系协调的理论依据	20
第一节 马克思主义经典作家的城乡关系思想	21
一、马克思、恩格斯的城乡关系协调思想	21
二、列宁的城乡关系协调思想	30
第二节 中国特色社会主义城乡关系理论	35
一、毛泽东同志的城乡兼顾思想	36
二、邓小平同志的城乡互动思想	39
三、江泽民同志的城乡均衡思想	45
四、胡锦涛同志的城乡统筹思想	47
五、习近平同志的城乡一体化发展思想	52
第三节 马克思主义城乡关系理论的重要启示	58
一、坚持马克思主义理论的指导地位	59
二、坚持城乡统筹兼顾	60
三、坚持工农业相结合	60

2 我国新型城镇化进程中城乡关系协调路径研究

- 四、坚持以解决“三农”问题为重点 61
- 五、坚持以先进的科学技术为动力 62

第二章 我国新型城镇化进程中的城乡关系及其问题 64

- 第一节 我国的城乡关系及其演进过程 64
 - 一、城乡关系的基本含义 64
 - 二、我国城乡关系的性质 66
 - 三、我国城乡关系的演进过程 66
- 第二节 新型城镇化的科学内涵和基本任务 76
 - 一、新型城镇化的基本内涵 76
 - 二、新型城镇化的基本任务 88
- 第三节 新型城镇化与城乡关系的内在逻辑 89
 - 一、城镇化与城乡关系的辩证关系 89
 - 二、新型城镇化与城乡关系协调的内在联系 91
- 第四节 我国新型城镇化进程中的城乡关系问题及成因分析 92
 - 一、我国新型城镇化进程中城乡关系存在的主要问题 93
 - 二、我国城乡关系不协调的成因分析 107
- 第五节 新型城镇化进程中城乡关系协调的必要性和主要内容 111
 - 一、城乡关系协调的概念 111
 - 二、新型城镇化进程中城乡关系协调的必要性 112
 - 三、新型城镇化进程中城乡关系协调的主要内容 117

第三章 发达国家城镇化中城乡关系协调的经验教训	121
第一节 美国城镇化中的城乡关系演变及其协调措施	121
一、美国城镇化早期的城乡关系及其协调措施	122
二、美国城镇化中期的城乡关系及其协调措施	124
第二节 德国城镇化中的城乡关系演变及其协调措施	139
一、德国城镇化早期的城乡关系及其协调措施	139
二、德国城镇化中期的城乡关系及其协调措施	144
第三节 发达国家城镇化中城乡关系协调的经验与启示	155
一、发达国家城镇化中城乡关系协调的主要经验	156
二、发达国家城镇化中城乡关系协调的启示	159
 第四章 新型城镇化进程中城乡经济协调的路径和措施	163
第一节 城乡经济协调的目标与原则	164
一、城乡经济协调的主要目标	164
二、城乡经济协调的基本原则	168
第二节 城乡经济协调的实现路径	170
一、完善城乡经济协调顶层设计	171
二、加强城乡产业联动与融合	178
三、协同推进农村城镇化和城市现代化	193
四、深入推进新农村建设	201

第五章 新型城镇化进程中城乡社会协调的路径和

措施 207

第一节 城乡社会协调的目标和原则 207

一、城乡社会协调的主要目标 208

二、城乡社会协调的基本原则 208

第二节 城乡社会协调的实现路径 211

一、协调发展城乡教育 211

二、统筹推进城乡就业 217

三、优化城乡收入分配 220

四、构建城乡一体化的社会保障制度 225

五、全面推进城乡基本公共服务均等化 233

六、促进城乡基础设施建设一体化 238

第六章 新型城镇化进程中城乡生态协调的路径和措施 ... 243

第一节 城乡生态协调的目标和基本原则 243

一、城乡生态协调的主要目标 244

二、城乡生态协调的基本原则 245

第二节 城乡生态协调的实现路径 247

一、树立科学的生态意识 247

二、协同推进城乡生态环境保护 254

三、加强城乡生态环境协同治理 261

第七章 新型城镇化进程中城乡关系协调的制度保障 272

第一节 城乡户籍制度保障 273

一、我国现行城乡户籍制度存在的主要问题 275

二、完善我国城乡户籍制度的主要措施	276
第二节 城乡土地制度保障	282
一、我国现行城乡土地制度存在的主要问题	282
二、完善我国城乡土地制度的主要措施	286
第三节 城乡财税制度保障	292
一、我国现行城乡财税制度存在的主要问题	293
二、完善我国城乡财税制度的主要措施	298
第四节 城乡行政管理制度保障	301
一、我国现行城乡行政管理制度存在的主要 问题	302
二、完善我国城乡行政管理制度的主要措施	304
第五节 城乡金融制度保障	310
一、我国现行城乡金融制度存在的问题	311
二、完善我国城乡金融制度的主要措施	313
结 语	317
后 记	322

导 论

美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 曾预言, 影响 21 世纪人类进程的有两件大事, 一件是美国的高科技, 另外一件是中国的城镇化。城镇化是世界经济和社会发展的趋势, 也是我国全面建成小康社会、实现现代化的必然要求。中华人民共和国成立以来, 我国的城镇化走过了一条有别于西方国家的城镇化道路。特别是在 1978 年党的十一届三中全会后, 波澜壮阔的农村改革拉开了中国城镇化建设的崭新一幕, 开辟了一条以农村城镇化为主要内容的具有中国特色的社会主义城镇化道路。伴随着改革进程的不断深入和工业化快速发展, 我国城镇化率从 1978 年的 17.9% 提高到 2015 年的 56.1%, 进入了城镇化快速发展的中后期阶段。我国用短短 30 多年的时间走过了西方资本主义国家半个多世纪甚至近百年的城镇化历程, 创造了城镇化率年均提高 1.23 个百分点的世界奇迹。然而, 在我国城镇化取得辉煌成就的同时, 也积累了一些问题和矛盾, 尤其是城镇化过程中的城市偏向战略导致我国城乡差距持续扩大, 社会矛盾不断增多, 城乡发展严重失衡。有人说, 中国目前的现实是“城市像欧洲, 农村像非洲”。虽然这一说法有些夸张, 但却深刻反映出我城乡经济社会发展不平衡、不协调问题的严峻性和紧迫性。

党的十八大提出要“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动城镇化和工业化良性互动,城镇化和农业现代化相互协调”,建立“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”,并将“促进城乡区域协调发展”作为“十三五”时期我国处理发展关系的重点。2016年初,国务院《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中第一次将“辐射带动新农村建设”上升为新型城镇化建设的重点任务,并从城乡基本公共服务建设、产业融合、发展平台建设和易地扶贫搬迁等方面提出指导意见。伴随着我国新型城镇化的不断推进,城镇化中的城乡关系开始发生重大变化,即由过去城市对乡村的依附与剥夺关系,转向城市对乡村的大力反哺和支持。在这种背景下,如何正确认识新型城镇化中的城乡关系,有效避免传统城镇化的弊端,促进城乡关系协调就成为新型城镇化面临的新挑战和新任务。

一、新型城镇化进程中的城乡关系研究具有重要的理论和现实意义

城镇化是现代化的必然趋势。从世界各国城镇化发展过程看,城镇化不仅与工业化息息相关,也与“三农”问题紧密相连。实践表明,城镇化不仅仅是土地城镇化和人口城镇化的过程,也是农业现代化、农民非农化、农村现代化的过程,更是城市先进的生产和生活方式在农村推广、城市高度的物质文明和精神文明在农村传播与扩散的过程。高效、包容、可持续的城镇化不仅能有效缩小城乡差距,促进城乡经济社会协调发展,而且还能为最终消灭城乡差别,实现城乡融合创造坚实的社会物质条件。在我国城镇化转型发展的关键时期,研究城镇化进程中的城乡关系,并紧密结合

我国城镇化过程中认识和处理城乡关系的历史经验和教训,深入、系统地研究新型城镇化进程中城乡关系问题及其协调路径,不仅有助于进一步深化和发展马克思主义城乡关系理论,丰富和拓展城镇化的理论研究范围,而且也对推动新型城镇化持续健康发展,推进全面建成小康社会,实现社会主义共同富裕具有重要的现实意义。

(一) 坚持和发展马克思主义城乡关系理论的客观需要

从理论研究价值来看,研究新型城镇化中的城乡关系是深化马克思主义城乡关系理论研究的客观需要。城乡关系是人类社会的基本关系之一。马克思主义经典作家从人类社会生产力发展和社会分工的角度揭示了城乡关系从最初的浑然一体逐渐走向城乡分离、城乡对立,最后发展到城乡融合的辩证发展过程。马克思和恩格斯非常关注英国、德国、法国和美国等主要资本主义国家城镇化过程中出现的城乡对立问题,阐明了资本主义生产方式对城乡分离和对立发展的双重作用,提出了消除城乡对立、实现城乡融合的伟大构想。列宁在领导俄国十月革命和社会主义建设过程中,把消灭城乡对立作为社会主义革命和建设的根本任务之一,并结合 19 世纪末 20 世纪初俄国城乡分离的矛盾,开创了以城市为先导,走工农结合的城乡融合发展道路。列宁充分肯定了城市在城乡发展方面的先导作用,指出“城市是经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的主要动力”^①。但他同时也肯定“资本主义社会大城市的进步性,丝毫不妨碍我们把消灭城乡对立当作我们的理

^① 《列宁全集》第 19 卷,人民出版社 1959 年版,第 264 页。

想”^①。面对城市的先进性和优势,列宁认为“只有把居民吸引到城市去才能削弱这种优势的片面性”^②。这里的“把居民吸引到城市”说明城镇化是消除城乡对立,创造出乡村与城市相接近的生产、生活条件,实现城乡融合的根本途径。由此可以看出,城乡关系是马克思主义研究城镇化的逻辑起点和基础,也是其批判资本主义城镇化弊端,探索社会主义城镇化道路,实现消除城乡差别,建构城乡融合未来社会的基本主线。

一百多年过去了,当今时代发展早已超越了马克思、恩格斯所处的工业化兴起和发展的初级阶段,进入了后工业化时代。但从各国城镇化的实践看,尽管城镇化过程在社会制度不同的国家具有一些共同的规律和相似的形式,但资本主义和社会主义国家城镇化过程的推动力、目标、内容、机制和社会经济后果却有着本质区别。通过城镇化,实现资本积累和资本增殖仍然是资本主义城镇化的根本目的。对此,美国当代著名的新马克思主义学者戴维·哈维在《叛逆的城市》一书中尖锐地指出:“贯穿整个资本主义历史,城市化从来都是吸收剩余资本和剩余劳动力的关键手段。”^③在资本主义国家,资本的逐利性和城镇化过程发展基础的对抗性,决定了资本主义城乡关系不可能超越其制度框架束缚,不可能自觉走向消灭城乡差别、实现城乡融合的共产主义阶段。社会主义城镇化是建立在城乡、工农利益一致的基础之上,社会主义的本质要求和城镇化过程发展基础的一致性,必然将城乡协调发

① 《列宁全集》第5卷,人民出版社1959年版,第132页。

② 《列宁全集》第2卷,人民出版社1959年版,第192页。

③ [美]戴维·哈维:《叛逆的城市:从城市权利到城市革命》,叶齐茂等译,商务印书馆2014年版,第43页。

展、共同繁荣作为城镇化的基本目标和发展方向。尽管马克思、恩格斯并未对未来社会如何消灭城乡差别设计详尽具体的方案,但他们立足于资本主义社会的城乡对立、城乡差别,在历史地批判资本主义社会城乡对立的同时,又明确地肯定了城镇化的历史进步性,指明了未来社会城乡关系走向融合的历史必然性。在新的历史条件下,结合时代特征和我国城镇化实践,深入、系统地研究新型城镇化进程中的城乡关系,积极探索社会主义不发达阶段的城镇化过程及其与城乡关系演变的内在机理,既是坚持马克思主义立场、观点和方法的根本要求,也是丰富和发展马克思主义城乡关系理论内涵,推动马克思主义当代发展的客观需要。

(二) 深化和扩展城镇化理论研究的内在需要

苏联学者阿·弗·斯捷潘年科曾将城镇化的基本作用概括为增强城市在社会中的作用,普及城市生活方式以及在普及过程中消灭城乡发展水平之间的差距三个方面。他认为研究城镇化引起的,并同城镇化密切相关的一系列问题,必须紧密联系消灭和缩小城乡本质差别问题。然而,长期以来,受传统城镇化理论和资本主义城镇化思想的影响,我国城镇化研究主流的论证依据大多数源于已经实现城镇化的西方发达资本主义国家的理论和经验,而较少以城乡关系的视角,根据社会主义城镇化发展的理论基础和具体实践,从我国城市与农村现实的关系出发去深入思考和研究我国城镇化中城乡关系的性质、变化规律及其特征,寻求新型城镇化进程中城乡关系协调的合理路径和措施。

本书对新型城镇化中城乡关系协调问题的探讨,继承了马克思主义从城乡关系的角度研究城镇化的逻辑思路,坚持从社会主义消灭剥削、消除两极分化,实现共同富裕的本质出发,对新型城

镇化这一特定阶段的城乡关系问题进行反思和分析。在研究过程中,本书对新型城镇化的理论内涵、本质、目标等进行深刻反思,提出城乡关系协调程度应是衡量一个国家或地区城镇化发展水平的重要指标之一。面对传统城镇化模式带来的城乡关系不协调问题,新型城镇化应将重心放在农村,加强城市对农村的反哺和带动,推动城镇化质量全面提高。本书的研究突破了就城镇化论城镇化的传统思路,紧密联系社会主义缩小和消灭城乡差别的本质要求,将新型城镇化视为我国城乡关系协调的重要途径,从而进一步深化了对新型城镇化的认识,并在一定程度上拓展了新型城镇化的理论研究范围,丰富了中国特色社会主义新型城镇化理论研究内容。

(三) 缩小城乡差距,实现共同富裕的本质要求

消除两极分化、实现共同富裕是社会主义的本质要求。社会主义的共同富裕是城乡共同富裕。没有农村的富裕,没有农民的富裕,就不可能真正实现社会主义共同富裕目标。中华人民共和国成立初期,由于我国采取了工业化优先的发展战略,与工业化相伴生的城镇化不可避免地存在着明显的城市偏向,导致农村、农业和农民在资源配置和国民收入分配中长期处于弱势地位,城乡差距持续扩大,社会矛盾不断增多。改革开放后,尽管我国不断放宽对城乡人口流动、资源配置等方面的政策限制,但受计划经济体制下形成的城乡二元体制的影响,我国的城镇化始终没有突破“以乡补城、以农补工”的传统格局。以外延式扩张为特征的传统城镇化不仅加剧了城市空间的无序和低效开发,而且也加深了城乡发展的不协调,加重了区域发展的失衡。当前,我国城镇化进入了转型发展的关键阶段。在这一重要的战略机遇期和矛盾凸显期,

跳出传统思维模式,重新审视和认识我国城镇化的发展历程,并将城乡关系纳入城镇化研究和分析框架,着力扭转传统城镇化造成的城乡差距扩大趋势,不仅是打破城乡分割,促进城乡互动,加强城市对农村的反哺和带动的现实需要,也是改善农村发展环境,增强农业发展动力,增加农民收入,实现城乡共同富裕的必然要求。

(四) 化解城乡社会矛盾,促进社会和谐稳定的现实需要

改革开放以来,由于过于追求经济增长速度,社会建设受到某种程度的忽视,导致社会资源供给不足,出现了短板效应。根据2010年中国社会科学院发布的社会蓝皮书《2010年中国社会形势分析与预测》中的研究结论,我国的社会结构变动滞后于经济结构发展大约15年。我国的经济结构已经进入了工业化的中期阶段,但社会结构却仍然处于工业化的初期阶段。社会建设滞后于经济发展,不仅造成不少社会矛盾的出现,而且在一定程度上加剧了原有的社会冲突,增加了社会不稳定因素。长期以来,我国社会资源配置存在着明显的城市偏向,城乡社会资源配置不均,农村社会资源尤为匮乏。在城镇化过程中,因大量征收农村土地、拆迁农民房屋等产生的矛盾纠纷越来越多。农民的土地权益和财产权利得不到有效保障,难以公平地分享城镇化和现代化发展成果,导致城乡矛盾进一步增加,农村社会新矛盾不断出现,各种群体性事件、突发事件、对抗事件甚至非理性暴力事件频繁发生。加强社会建设,加大农村社会资源供给,促进城乡社会关系协调是新型城镇化的应有之义,也是城乡关系协调的重要内容。本书从全面推进城乡社会关系协调的角度,深入分析了城乡社会关系失衡的原因,提出了城乡社会关系协调的基本原则和具体的协调措施,对于化解现阶段的城乡矛盾,改善城乡关系,促进社会和谐稳定具有积极

的现实意义。

（五）治理城镇化进程中的“城市病”与“农村病”，推动城乡可持续发展的现实选择

由于片面强调城市的规模扩张，我国城镇化进程中出现了“城市病”与“农村病”并存且相互影响的现象。其中，“城市病”主要表现在城市人口膨胀、交通拥堵、环境恶化、污染严重、资源匮乏等方面；“农村病”则主要表现为农村空心化、农民老龄化、农业边缘化。由于我国农业的基础是小农经济，生产规模小、经营分散、管理粗放，导致农业生产率低，农村经济发展相对缓慢，农民收入整体偏低。目前，我国绝大多数贫困人口还主要分布在农村。在城市，“城中村”“棚户区”成为我国“城市病”最集中最突出的地区。在农村，大量出现的“空心村”“空巢户”“撂荒地”严重影响农村可持续发展，威胁国家粮食安全。从“城市病”和“农村病”产生的根源看，都是由传统城镇化中城乡发展不平衡、不协调引起的。根治“城市病”和“农村病”的核心在于加大城乡统筹发展力度，促进城乡协调发展。因此，“城市病”和“农村病”的治理不能局限于城市或农村范围内，而必须跳出片面强调城市的思维窠臼，将城乡视为一个有机整体，以城乡关系协调为切入点来探讨治理的思路和对策。只有协调好城乡关系，改变农村、农民和农业的弱势地位，才能从根本上摆脱“城市病”和“农村病”的双重困扰，推动城乡协调发展，共同繁荣。

（六）破除城乡二元结构，重构社会主义新型城乡关系的客观要求

城乡二元结构是制约我国城乡协调发展的主要障碍，也是我国城乡差距持续扩大的主要原因。在计划经济体制下形成的城乡