

人民日报学术文库

制度创新与西部 统筹城乡发展研究

张志勇 司春霞◎著

人民日报
出版社

人民日报学术文库

制度创新与西部 统筹城乡发展研究

张志勇 司春霞◎著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新与西部统筹城乡发展研究 / 张志勇, 司春霞著. —北京: 人民日报出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-5115-4411-7

I. ①制… II. ①张…②司… III. ①城乡建设—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 317405 号

书 名: 制度创新与西部统筹城乡发展研究

著 者: 张志勇 司春霞

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 曹 腾 高 亮

封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路2号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369509 65369527 65369846 65363528

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369523

网 址: www.peopledailypress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京欣睿虹彩印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 261 千字

印 张: 15.5

印 次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-4411-7

定 价: 68.00 元

作者简介

张志勇 男，1976年11月出生，中共重庆市委党校、重庆行政学院哲学教研部副教授，哲学博士，主要从事马克思主义理论、社会发展理论的教学与研究工作。主持国家社科基金项目1项，省部级项目2项，主研省部级以上项目7项。出版个人专著《人学视域下的制度研究》1部，合著1部，参编著作10余部，获得省部级三等奖1项。在《毛泽东邓小平理论研究》、《江汉论坛》等刊物发表学术论文70余篇，数篇文章被《人大复印资料》、《党政干部参考》转载。

司春霞 女，1979年11月出生，河南鄢陵人，法学硕士，重庆三峡学院公共管理学院讲师。主要从事法学理论研究。

国家社会科学基金项目（12XZX022）

项目主持人：张志勇

目 录

CONTENTS

第一篇 理论基础	1
第一章 文献研究综述 3	
一、问题的提出 3	
二、国外研究文献综述 5	
三、国内研究文献综述 15	
四、关于西部研究文献综述 21	
第二章 西部统筹城乡发展的哲理基础 25	
一、马克思主义的城乡发展观 25	
二、城乡关系的社会主义探索 31	
三、统筹城乡综合配套实验区改革的认识论意义 36	
第二篇 现状经验	41
第三章 西部统筹城乡发展的现实依据 43	
一、西部城乡关系的中国式演变 43	
二、西部城乡发展的现状 50	
三、总结与提升:西部统筹城乡发展的实践理性 63	
第四章 西部统筹城乡发展的经验借鉴 66	
一、国外的主要经验借鉴 66	
二、国内的主要经验借鉴 72	
三、国内外统筹城乡发展的经验启示 80	

第三篇 制度创新 85

第五章 西部农业人口转移的制度创新 87

- 一、农业人口转移的理论分析 87
- 二、农业人口转移的现状及其影响因素 90
- 三、农业人口转移的主要方式及制度安排 96

第六章 户籍制度改革:西部农民“解放”的新革命 103

- 一、户籍制度改革是关于农民“解放”的革命 103
- 二、户籍制度改革的争论与困境 105
- 三、创新人口管理,建立新型户籍制度 110

第七章 生产力的解放:西部农村土地制度改革 116

- 一、土地制度变迁:生产力的解放与社会转型 116
- 二、机遇与选择:西部地区的土地制度改革 120
- 三、突破与创新:重庆的地票交易制度 125

第八章 西部城乡基本公共服务均等化制度建设 129

- 一、基本公共服务均等化的价值论意义 129
- 二、西部城乡基本公共服务的成就与挑战 132
- 三、城乡基本公共服务均等化的制度安排 139

第九章 西部城乡社会保障制度创新 144

- 一、新时期社会保障制度改革的必要性 144
- 二、西部城乡社会保障制度的现状 147
- 三、推动西部地区社会保障制度建设 151

第十章 美丽西部:生态文明制度建设 156

- 一、生态文明的哲学意蕴 156
- 二、生态文明:西部大开发转型升级的新挑战 160
- 三、建设生态文明,打造美丽西部的制度体系 164

第十一章 西部城乡社会治理制度建设 172

- 一、统筹城乡规划建设体制 172
- 二、城乡要素自由流动机制改革 178
- 三、城乡收入分配制度改革 183

第四篇 路径选择	189
第十二章 以人为核心的城镇化建设 191	
一、西部地区的城镇化发展 191	
二、以人为核心的新型城镇化道路 196	
三、西部新型城镇化建设的机制建构 202	
第十三章 西部美丽乡村建设 209	
一、美丽乡村的提出及其重要意义 209	
二、“五个乡村”建设:西部美丽乡村的新愿景 213	
三、美丽乡村建设的路径机制 217	
结 语	225
参考文献	230
后 记	236

第一篇

01

| 理论基础 |

矛盾的普遍性或共性是指矛盾存在于一切事物中，存在于一切事物发展过程的始终，不同事物的矛盾又是具体的，特殊的，即矛盾有其特殊性或个性。矛盾的共性是无条件的、绝对的，矛盾的个性是有条件的、相对的。任何现实存在的事物都是共性和个性的有机统一，共性寓于个性之中，没有离开个性的共性，也没有离开共性的个性。矛盾的共性和个性相统一的关系，既是客观事物固有的辩证法，也是科学的认识方法。城乡关系从混沌一体到分离对立再到一体化的融合过程，具有事物的共性，是发展不平衡规律的外在体现。形成城乡差别的原因随不同国家或地区的发展实际表现出不同的个性。借鉴国内外相关理论和经验，是为了找到共性，探寻规律，同时也可比较中外个性差别，为西部地区统筹城乡发展提供致思进路。

统筹城乡发展是世界难题。自近代以来，随着科技革命的发展，现代化、工业化、城镇化迎来发展的高潮，城市自身的生产能力开始增强，摆脱了早期对农村的依赖，从居住的防御功能转换为人口聚集、经济发达的政治、经济、文化中心，城乡关系开始以城市为主导，城乡发展失衡、二元结构特征凸显。

这种由于生产方式变迁带来的城乡发展失衡现象引起了国内外学者的高度关注，如何消除城乡发展差距、实现城乡一体化发展成为专家学者和决策者高度关注的一个重大问题。国内外专家学者的研究，形成了统筹城乡发展的基本分析框架，许多具有创建性、科学性的理论观点以及实践经验具有一定的普遍性与可借鉴性，梳理国内外专家学者的理论观点，总结国内外统筹城乡发展的实践经验，对于深化和推进中国西部地区的统筹城乡发展，具有重要意义。

第一章

文献研究综述

一、问题的提出

任何事物的产生与发展，必然有其存在的原因，事物发展的根本原因在于事物自身的内在矛盾性。发展，往往来自对时代的回应，源于对矛盾的解决。城乡关系与生产方式变更相联系，由混沌一体到城乡分离再到城乡融合的辩证否定之否定的过程，是人类社会发展史上的必然性和规律性现象。城乡二元结构的矛盾，实质上是发展不平衡的矛盾。任何事物的发展都是一个由量变到质变、由局部到全面、由不平衡到平衡的过程。承认城乡发展从矛盾、对立、差距到一体化发展、协调发展、融合发展的客观性，并不是否定人的主观意识在城乡关系中的主体性与能动性。相反，承认城乡关系存在的客观性与必然性，是为了更好地发挥人的主体性与能动性，实现城乡的高度融合与发展。

统筹城乡发展，解决“三农”难题，是目前我国经济社会发展面临的重大问题。经过改革开放 30 多年的发展，中国城乡发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的成就，在保持社会稳定的同时，实现了经济保持年均 9% 以上的速度增长，成为全球第二大经济实体，对世界经济的贡献率达到 20%。中国在经济、社会进步、国泰民安方面所创造的“中国奇迹”，抒写的“中国故事”，探索出的“中国道路”，凝聚中国力量的“中国梦”，都将中国的发展带入了一个新的历史阶段。中国的社会转型是在一个压缩了时空的背景下进行，所面临的风险、困难与挑战前所未有的，地缘政治危机、国内贫富差距拉大、经济转型、民生等诸多矛盾和问题，产生的叠加效应更加明显。中国的社会转型能否跨越“刘易斯拐点”、“中等国家收入陷阱”，其关键在于能否实现经济社会转型升级，而经济社会转型升级的重点和核心是“三农问题”。“三农问题”成为制约

当代中国发展进步的根本问题，也是发展不平衡和社会主要矛盾的关键问题。统筹城乡发展不仅是全面建成小康社会、实现社会现代化的根本要求，也是实现“两个百年”奋斗目标和民族伟大复兴“中国梦”的必然要求。

“三农问题”受到党和政府的高度重视，随着中国特色社会主义建设的深入推进，党和政府提出了“统筹城乡发展”战略，并不断深化这个战略。党的十六大把统筹城乡经济社会发展作为全面建设小康社会的重要任务，十六届三中全会提出“五个统筹”的思想，十六届四中全会提出以工促农、以城带乡发展战略，党的十七大提出“建立以工促农、以城带乡长效机制”，十八大强调“三农”问题的重要性，将城乡一体化作为解决“三农”问题的根本途径。党的十八届三中全会就健全城乡一体化体制，全面深化城乡制度改革进行整体部署。2004年至2014年党和政府连续十一年发布中央一号文件，突出强调“三农”问题在新时期新阶段的“重中之重”的地位。可见，统筹城乡发展，已经成为中国特色社会主义的重要任务。

全面建成小康社会以及实现民族伟大复兴中国梦的难点和重点是“三农”问题，而“三农”问题的重点和关键在于西部农村地区的发展。西部地区的统筹城乡发展既存在着全国的共性问题，又有自身的特殊性。中国西部地区土地面积687万平方公里，占全国总面积的71.6%，包括贵州、重庆、四川、西藏、云南、陕西、青海、广西、宁夏、新疆、内蒙古、甘肃12个省（市、区），常住人口约36629.59万人，占全国总人口的26.91%。党和政府高度重视西部地区经济社会发展，部署了一系列重大战略决策，从西部大开发、重庆直辖、青藏铁路到重庆两江新区、兰州新区、贵安新区、成都天府新区设立为国家级新区等重大决策，为西部地区发挥后发优势，实现跨越式发展提供发展动力。改革开放特别是西部大开发以来，西部地区经济社会高速发展，近年来经济增速位于全国前列。2013年，西部12省市地区生产总值126045.92亿元，平均增速10.95%，高于全国3.25个百分点，人均年收入35407.97元，平均增速为10.88%，高于全国3.58个百分点。^①但是，由于历史基础、地理位置、气候等多种原因，西部地区在经济总量、城乡发展、人均可支配收入、基本公共服务等多项现代化指标中仍然低于东部和中部地区，城乡发展差距高于全国平均水

① 数据来源：根据国家和西部11省市2013年国民经济和社会发展统计公报（西藏是2012年数据）。

平,“三农”问题更加突出。2007年,国务院批准重庆成都为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,开始探索解决西部的“三农”问题。重庆和成都作为实验区以来,在许多方面进行了重大制度创新,但是,西部地区的统筹城乡发展实践也暴露出了一些问题。总结西部地区统筹城乡的经验,反思存在的问题,对于破解统筹城乡发展瓶颈,推动西部统筹城乡发展,具有重要意义。当前,对西部统筹城乡发展问题的研究不够,且研究视角多数局限于区域经济学、城市经济学、社会学领域,缺乏对西部统筹城乡发展的整体观照和哲理思考,统筹城乡发展的理论预设不明,哲学论证薄弱,致使西部地区统筹城乡改革与发展缺乏系统的理论框架的支撑。当然,无论是东部还是西部的统筹城乡发展,关键在于制度改革与创新,制度创新成为破解统筹城乡发展的关键。鉴于以上原因,笔者从发展哲学的视角,立足西部地区独特的城乡发展实践,以制度创新与西部统筹城乡为主题申报国家社会科学规划中的青年项目,后被成功立项为国家社科规划西部项目。

二、国外研究文献综述

城乡发展的不平衡是自工业革命以来现代化建设进程中的规律性现象。国外专家学者和政府决策层很早就开始关注这个问题,把城乡关系作为研究的重要对象,探讨了早期工业化国家在经济发展过程中普遍面临的城乡关系,形成了研究城乡关系的基本理论分析框架。

(一) 国外统筹城乡发展的相关理论

近代以来,伴随着工业化与城镇化迅猛发展,早期资本主义国家的城乡发展失衡现象加剧,人们在肯定现代化、城镇化的同时,开始反思如何实现城乡一体化。对城乡关系较早关注的主要是一些社会学者、经济学家、城市经济学者,他们从不同的研究领域出发,考察发达国家和发展中国家在不同发展阶段的城乡发展与规划问题,提出了不同的统筹城乡发展理论,奠定了解决城乡发展失衡的基本分析框架。

1. 社会学和城市学的城乡关系理论

自近代工业革命以来,科学技术的广泛运用,提高了劳动效率,把人从繁重的体力劳动中解放出来,加速了工业化和城镇化进程,进而引起了一系列社会问题,引发了广泛关注。西方的专家学者和政府决策层面对社会发展广泛出现的城市问题,从经济、人口、政治、地理、技术、生态等不同的角度,探索

统筹城乡发展问题。

(1) 空想社会主义的城乡发展思想

最早对城乡差别现象予以关注的是 15 世纪的空想社会主义者,构成了最早的也是最原始的空想社会主义城乡发展思想。莫尔 1516 年完成的《乌托邦》一书揭示出资本原始积累的罪恶,认为私有制是一切罪恶的根源,私有制也是城乡发展失衡与社会分配不公的根源。摩尔详细描绘了城乡和谐发展的社会主义乌托邦理想图景:消灭私有制,财产共有;每个人都应参加劳动,实现按需分配。他那“突破幻想的外壳而显露出来的天才的思想萌芽和天才思想”,成为历史上最早提出城乡发展平等的空想社会主义者。

19 世纪,空想社会主义者圣西门、傅立叶、欧文等继承和发展了莫尔的乌托邦思想,提出了统筹城乡发展的一系列理论设想。圣西门在《论实业制度》中提出社会公平与农村发展的社会平等观。傅立叶的“和谐社会”及其基层组织“法郎吉”,描述了城乡经济社会发展高度融合的思想。在傅立叶的和谐社会中,取消了工人和农民、城市和农村、工业和农业之间的对立与差别。罗伯特·欧文将城乡一体化理论付诸实践,创办的“新和谐”公社消灭了工农之间、城乡之间、脑体之间的差别和对立。空想社会主义者所设计的理想社会虽然缺乏实现的现实基础,但是,他们对于城乡发展失衡的关注以及提出统筹城乡发展的理论与实践,具有重要意义。

(2) 田园城市理论

工业革命以后,西方城市高速发展与乡村贫困的反差越来越大,城乡之间的矛盾与冲突凸显,许多社会学家和城市理论学家试图找到一种方案解决严重的城乡分离,其中以埃比尼泽·霍华德为代表的“田园城市理论”最具有影响力。霍华德 1898 年发表《明日,一条通向真正改革的和平道路》提出了理想的城市建设应该兼有城市和乡村共同的优点,即“田园城市”。霍华德设想的田园城市,包括城市和农村两个部分,城市是由农业用地所包围,城市居民可以常常就近得到新鲜农产品的供应,城市居民可以很容易地接近乡村自然空间。

田园城市理论的又一代表佛力丘,改变了早期田园城市理论重视城市而忽视农村的现象,他坚持农村发展的重要性,主张城市与农村应在规划的指导下协调发展。佛力丘在 1896 年出版的《未来城市》一书中,揭示出产业革命以来的人口向城市聚集,从而导致了一系列的城市问题。他认为,没有城市,现代生活是难以想象的。但是,大城市的缺乏规划、不健康扩张以及城市建设目标

的缺失,是应该加以制止的。新一代城市必须能够同农村相结合,这样的城市才最符合人的本性和健康生活的需要。因而,唯有农村才是全体国民活力与健康的源泉。

德国人施密特进一步发展了田园城市理论,提出“产业生活城市”思想。施密特立足于“让人取代工厂”的基本理念,他认为,工厂和产业设置不仅要考虑经济方面的需要,更要考虑与住宅区的关系,应该注意建设具有良好环境条件的纯住宅区,并将其与工业生产空间严加区分。城市区域的1/4左右应该是绿地和休闲区,因此,应该重视农村和小城镇的道路建设。施密特提出,在城市的规划建设中应当留有足够的空间和土地,为市民从事带有休闲性质的农业劳动提供方便。施密特的“工业生活城市”理论从系统论视角,确立了自然、生活和产业在城市规划中的重要地位,将三者作为人的完整的生活环境,努力实现产业、生活与自然的和谐统一,使城市成为一个完整的生活空间,适合人类居住。

(3) 沙里宁的有机疏散理论

有机疏散理论是关于城市发展及其布局结构的理论,这一理论是为了缓解由于城市过分集中所产生的弊病而提出的。沙里宁在《论城市——它的发展、衰败和未来》一书中认为,城市和自然界的所有生物一样是有机集合体。因此,城市建设的原理可以遵循自然界生物的演化规律,把大城市从当前的拥挤的整块区域,分解成若干个集中单元,并且这些单元组织“在功能上是相互关联的活动集中点”,将最初密集的城区分割成单个的集镇,把这些集镇用防护绿化带隔离开来。沙里宁详细探讨了城市居民的参与和教育、发展思路、经济社会状况、土地分配问题、立法问题、布局设计等方面的内容,并提出了城市有机疏散的两种方法,即“对日常活动进行功能性的集中”和“对集中点进行有机的分散”的方式,这是使原先密集的城市进行疏散所必需的 and 健康的两种最主要的组织方式。二战结束后,西方的许多城市根据沙里宁的“有机疏散”理论调整城市发展战略,从而形成了健康的城市发展模式,最引人注目的是大伦敦计划和大巴黎计划。

(4) 赖特的广亩城市理论

赖特的广亩城市理论是基于本土文化的热爱和对大城市的不满,进一步发展了城市有机分散理论。该理论认为,现代城市无法应对现代生活的需要,不能代表和象征现代人类的愿望,倡导取消大城市,建立一个新的半农田式的社

区即广亩城市。赖特 1935 年发表的《广亩城市：一个新的社区规划》系统总结了他所主张的城市分散主义理论，他认为大城市将会死亡，越来越多的人将会走向农村，家庭与家庭之间留有足够的距离，以减少接触保持家庭内部的稳定。如果说园林城市是既想保持经济活动和城市的社会秩序，而且还结合自然优雅的农村环境，所以它是一个折中的解决方案。那么，广亩城市则完全抛弃传统城市的所有结构特点，强调真正地融入自然环境中，实际上是一个“没有城市的城市。”这一理论反映了人们对于前工业化时代人与自然环境相对和谐状态的怀念，以及对现代城市环境的不满，成为了欧美中产阶级郊区化运动的主要依据。

（5）芒福德的城乡发展观

城市和农村到底哪个重要，是城市经济学关注的一个重要问题。美国著名城市地理学家芒福德指出，城市和农村都是大自然的产物，二者不能分开，同等重要。这是因为，城市和农村地区是自然不可分割的整体，城市和农村的有机结合形成完整的生态系统。因此，城市规划要充分考虑农村与区域的支持，通过分散权力，建立新的城市中心，形成一个包括城市和农村和谐发展的区域统一体，《城市发展史》和《城市文化》集中体现了芒福德的这一思想。

2. 发展经济学的统筹城乡理论

在统筹城乡发展的理论研究中，发展经济学无疑具有举足轻重的地位，研究成果主要体现在二元结构理论上。二元结构理论是在第二次世界大战后对发展中国家一种经济现象的描述，“二元”一词主要是指发展中国家经济体系或国际间的经济性和社会性的分化。最初是由荷兰经济学家伯克 20 世纪 60 年代提出的，比较著名的二元结构理论有本杰明·希金斯在 1968 年出版的《经济发展》提出的技术二元结构理论，爱德华·肖和罗纳德·麦金农于 1973 年在《经济发展中的金融深化》和《经济发展中的货币与资本》中提出的金融市场的二元结构理论，海拉·明特 1985 年提出的组织二元结构，冈纳·缪尔达尔提出的地理二元结构理论等二元结构理论。在这些二元结构理论中，美国著名经济学家阿瑟·刘易斯的二元经济结构理论影响最大。

（1）刘易斯的二元经济论

伯克在开创“二元结构”研究之后，刘易斯教授进行了更深入的研究，1954 年他在《劳动无限供给条件下的经济发展》中提出了发展中国家经济二元结构的理论模型。这种理论首先假定无限的劳动力供给，并且“不认为这种假

设应该被应用在世界各个领域”。刘易斯认为，发展中国家一般存在着两种性质不同的结构或部门：一个是仅能满足谋生，维持最低的生活标准，土著方法的生产部门，主要是指传统农业；一个是运用现代的方法进行生产，劳动生产率和工资更高的现代工业部门。刘易斯认为，现代工业部门具有比传统农业部门更大的优势，现代工业部门能够持续不断地吸引越来越多的剩余劳动力脱离农业部门，其动因根源于两个部门收入的巨大差异。工业部门的快速资本积累，造成产出和就业的增长，是经济发展的核心与工业化成功的关键。只要经济中存在剩余劳动力，工业部门的增长和就业扩张过程就不会停止，一直持续到农村剩余劳动力被吸收完为止。一旦经济中的剩余劳动力消失，劳动力及其他生产要素，成为稀缺的生产要素，现代经济增长和劳动力需求的增加，将推动工资上涨，劳动力的供给短缺，劳动力无限供给的存在条件就会在这个点上消失，这个点被称为“刘易斯拐点”。过了刘易斯拐点之后，农村和城市之间的生活水平、工资、基础设施等之间的差异消失，进入了城乡一体化的发展阶段。

(2) 费景汉——拉尼斯的二元经济结构模型

刘易斯的二元结构模型产生以后，成为发展经济学的一个重要领域。但是，刘易斯二元结构模型的一个重大缺陷就是单方面重视工业部门的扩张，忽视了农业自身劳动力的变化以及农业和工业部门的相互依赖。美国耶鲁大学经济学家费景汉和拉尼斯，从60年代初开始，先后联名发表了《经济发展的一种理论》、《劳动剩余经济的发展：理论和政策》、《开放二元经济的发展和增长的一种模式：台湾与南朝鲜的实例》等重要著作，修正了刘易斯二元结构理论的缺陷，进一步发展了二元经济结构模型。

费景汉和拉尼斯模型把农业的技术进步和发展，作为整个经济发展的基础，把农业劳动生产率的提高与农业剩余的产生，作为剩余劳动力从传统农业部门向现代部门成功配置的前提。费景汉和拉尼斯把剩余劳动界定为“伪装性失业”，包括两个部分，即边际生产率等于零的剩余劳动力，以及边际生产率大于零小于不变制度工资的那部分劳动力。农业部门的隐性失业消失是二元经济转变完成的标志，这一过程分三个阶段：第一阶段，农业剩余产品的产生。费景汉和拉尼斯模型认为，剩余劳动力从农业部门的转移，社会上农产品的总量和现有农业劳动力消费的农产品之间将会产生农业剩余。在这个阶段，劳动的边际产品等于零，平均农业剩余等于农业系统的实际工资。第二阶段，农产品短缺。农业生产率的提高促使劳动力的边际产品为正数，劳动力的持续转移，将