

产业支撑与 城乡协同发展 研究

◎刘美平 / 著

产业支撑与城乡协同发展研究

刘美平 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

吉林大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

产业支撑与城乡协同发展研究 / 刘美平著. — 长春: 吉林大学出版社, 2007.7
ISBN 978-7-5601-3664-6

I. 产… II. 刘… III. 城乡建设—研究—中国 IV.
F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 116346 号

产业支撑与城乡协同发展研究
刘美平 著

责任编辑、责任校对: 张显吉
吉林大学出版社出版、发行
开本: 880 × 1230 毫米 1/32
印张: 10.625 字数: 289 千字
ISBN 978-7-5601-3664-6

封面设计: 张沐沉
长春大学印刷厂 印刷
2007 年 12 月 第 1 版
2007 年 12 月 第 1 次印刷
定价: 26.00 元

版权所有 翻印必究
社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021
发行部电话: 0431-88499828
网 址: [http:// WWW. jlup.com.cn](http://WWW.jlup.com.cn)
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

自从2001年我开始关注城乡关系问题。2年后，我撰写了《中国城乡结构研究》这篇博士论文，并以此顺利通过博士论文答辩，获得了博士学位；在原博士论文基础上，经过多次修改、补充和完善，于2004年出版了《中国工业化进程中的城乡结构研究》一书；2005年，我申请的“统筹城乡发展问题研究”获准国家社会科学基金项目立项。该项目既是我以往关注城乡关系问题的终点，又是我进一步研究城乡发展问题的起点。本书就是在以往研究的基础上而写成的。

我是在强烈的责任感与神圣的使命感共同驱使下带领项目组成员研究“统筹城乡发展问题”的！作为一名教师党员，我有责任去改变我国城乡二元结构，我更有义务为缩小城乡差距做出自己的贡献。这是因为，城乡二元结构已经成为中国所有经济社会问题的焦点，日益扩大的城乡差距正在严重影响中国的现代化进程。当落后的农业、贫穷的农村和文化程度低的农民同体系完整的工业、高楼大厦林立的城市和文明的市民之间形成鲜明对比的时候，当人口众多的农业国艰难的走向理想彼岸的时候，当中国的农产品在国际竞争中缺乏竞争力的时候，我们每一个人都会不会无动于衷。对此，政府首先发出了“统筹城乡发展”的号召，尔后学术界掀起了研究城乡发展问题的热潮，同时我们的农民朋友对中央提出的建设社会主义新农村与发展现代农业的政策更是衷心拥护。

在政府的大力支持下，在城乡百姓的热情鼓舞下，在责任心与使命感的召唤下，我从产业支撑与政府统筹的角度对城乡协同发展

问题进行了全面系统的研究：以科学增长观为线索构建了城乡协同发展理论新框架，在大量翔实资料基础上全面阐述了不同层次的城乡差距及其产生的根本原因，深入分析了梯度城乡差距与人为城乡差距的形成机理，提出了政府统筹能力范围内的弥合城乡政治差距、缩小城乡经济差距和共享城乡社会保障的可操作性措施。相信科学增长观支撑下的统筹理论与层次性分析支撑下的生态型工农业发展新思路将会对城乡发展这一重大理论与现实问题的解决起到推动作用！

尽管城乡协同发展问题十分复杂，资料的搜集与处理难度也很大，但我还是尽可能对这一问题做出了系统的描述、分析和概括，并尝试性的总结出规律性的认识，这些规律性的认识在本书中不同章节有所体现。本书努力做到理论前提科学，概念明确，逻辑严密，引证规范，所用资料 and 观点来源清楚，力争成为一份有学术价值与社会价值的著作。当然，由于时间所限，加之本人的研究水平有限，不当之处或需完善之处在所难免，请诸位前辈与同仁批评指正。

刘美平

2007年7月

目 录

导论 /1

理论探究篇 在这评中外城乡发展文献基础上的 理论创新 /10

第一章 概念界定 /11

第一节 城市与农村 /11

一、城与市 /11

二、城市与农村 /13

三、城乡差别与城乡差距 /16

四、城乡二元结构与城乡一体化 /18

第二节 统筹城乡发展与科学增长观 /21

一、增长与发展 /21

二、工业化与城市化 /23

三、统筹城乡发展与科学增长观 /29

第二章 城乡关系理论的系统梳理 /34

第一节 马克思主义经济学的城乡关系理论 /34

一、资本主义城乡关系的对立性 /34

二、社会主义城乡差距的长期性 /37

第二节 西方经济学家的城乡发展思想 /40

一、刘易斯的资本积累理论蕴含的城乡二元结构思想 /40

二、西方学者的城市化理论中所包含的城乡规模 变化规律思想 /46

第三节 中国学者有关城市与农村发展的若干见解 /54

一、以城市化为主线的城市经济学方面的研究成果 /54

二、以多维度为特征的农村经济学领域的研究成果 /56

第四节 统筹城乡发展理论的演绎过程 /59

一、政府提出“统筹城乡发展”问题之前的相关文献 /59

二、政府提出“统筹城乡发展”问题之后的专题研究 /62

第三章 城乡协同发展理论的新框架 /64

第一节 政府是城乡协同发展的统筹主体 /64

一、中央政府是城乡发展的决策性统筹主体 /64

二、地方政府是城乡发展的执行性统筹主体 /69

第二节 市场是城乡协同发展的统筹导体 /73

一、市场体系是统筹城乡交换的介质 /73

二、市场制度是约束城乡各级政府官员行为的其他律性准绳 /76

第三节 生产经营组织是城乡协同发展的统筹载体 /80

一、城市范围内的企业组织是城乡发展的原生态统筹载体 /80

二、农村乡镇企业与农民专业合作组织是城乡发展的次生态统筹载体 /82

实证分析篇：中国城乡差距的层次性分析 /91

第四章 深层次的城乡政治差距 /92

第一节 压力型政治体制与城乡治理差距 /92

一、城乡治理与政府公共行政权力 /93

二、城乡治理差距的多角度分析 /95

第二节 城乡权力资源配置差距 /98

一、权力的来源 /98

二、基于城乡范围内的国家权力资源分配制度 /99

三、城乡权力资源配置绩效差距 /101

第五章 中层次的城乡经济差距 /104

第一节 城乡资本的不平衡配置 /105

- 一、低水平财政支农状况分析 /105
- 二、不稳定的金融支农状况分析 /113
- 三、强制性的城乡交换机制 /117

第二节 城乡技术进步分析 /119

- 一、农业技术进步状况分析 /122
- 二、工业技术进步状况分析 /127

第三节 三次城乡劳动力流动及其特点 /134

- 一、第一次劳动力流动：军人由前线转移到边疆 /135
- 二、第二次劳动力流动：“知识青年”上山下乡 /135
- 三、第三次劳动力流动：“民工潮”从农村涌入城市 /138

第四节 城乡工农业差距 /144

- 一、农业的弱质性分析 /144
- 二、城乡工农业差距 /148
- 三、产生城乡工农业差距的原因探究 /151

第六章 表层次的城乡社会差距 /154

第一节 城乡居民财富差距 /155

- 一、城乡居民收入差距 /155
- 二、城乡消费差距 /160
- 三、城乡储蓄差距 /163

第二节 城乡教育差距 /167

- 一、城乡教育差距的描述 /167
- 二、城乡教育差距的原因探析 /175

第三节 城乡卫生健康差距 /183

- 一、城乡卫生健康差距的实证分析 /185
- 二、城乡医疗卫生服务领域存在的问题 /190
- 三、城乡医疗卫生服务行业问题的产生根源 /193

第四节 城乡社会保障差距 /198

- 一、社会保障是构建和谐社会的基石 /199
- 二、中国城乡社会保障发展的二元化历史向度 /200
- 三、改革过程中城乡社会保险的深层矛盾 /208

对策建议篇：城乡协同发展的可操性措施 /215

第七章 弥合城乡政治差距 /216

第一节 城乡治理体制变革的价值取向 /216

- 一、变压力型治理体制为激励型治理体制 /216
- 二、变权利约束型治理为权利给予型治理 /218
- 三、变人治型治理为法治型治理 /220

第二节 城乡权力资源配置制度的全面革新 /222

- 一、建立对准权力主体的综合素质测评制度 /223
- 二、创建逐层间接民主选举领导干部的制度 /226
- 三、改革城乡干部考核制度和城乡干部晋升制度 /229

第三节 城乡政府联合治理领域的边界界定 /236

- 一、城乡生态环境保护的协同进行 /236
- 二、城乡规划的整体统筹 /239
- 三、城乡政府管制的通力合作 /241

第八章 缩小城乡经济差距 /245

第一节 政府与市场共同支持现代农业进程中的 定向性投入 /245

- 一、启动性农业生产要素的财政型投入 /245
- 二、后续性农业再生产的市场化投资 /248

第二节 工业错时反哺农业过程中的互动性链接 /250

- 一、工业错时反哺农业的概念界定 /250
- 二、城市工业自身核心竞争力的全面提升 /254
- 三、城市工业错时反哺农业的双重支持 /263

四、城乡循环经济的立体架构 /267	
第三节 城乡经济协调发展所需要的配套性制度安排 /271	
一、现代农业所需要的土地制度与城市扩张所需要的 城乡土地收益制度 /271	
二、农村人口城镇化所需要的户籍制度与城乡工业所需要的 劳动制度 /276	
第九章 共享城乡社会福利 /281	
第一节 激励城乡生态消费 /281	
一、城乡消费的生态化指向 /281	
二、推进城乡生态消费的具体措施 /283	
第二节 平衡城乡教育 /288	
一、彻底转变教育理念与科学评价教育绩效 /289	
二、逐步确立财责相称的城乡基础教育投资体制 /291	
三、政企共担的城乡职业教育发展模式 /295	
四、城乡学生公平的高等教育制度 /298	
第三节 提高城乡公共医疗卫生服务质量 /303	
一、建立公共财政支撑的城乡医疗卫生服务体系 /303	
二、城乡医院收入分配制度改革方案 /305	
三、满足农村居民的医疗消费需求 /307	
第四节 构筑城乡一致的社会保险 /309	
一、三层城乡社会养老保险制度 /310	
二、双层城乡政企失业保险制度 /313	
参考文献 /316	
后 记 /326	

导 论

农业、农村、农民是关系到我国经济社会发展的重大问题和现代化建设的全局性问题，解决好农业、农村、农民问题，至今仍然是我国政府全部工作的重中之重，而统筹城乡发展恰恰是政府彻底解决“三农”问题和全面推进现代化建设的根本途径，是政府主动弥合城乡经济社会差距和转换城乡二元结构的主要措施，是政府切实推动现代农业发展和加强社会主义新农村建设的总纲领。因此，从产业支撑与政府统筹角度研究城乡发展问题就是在研究“三农”问题与城乡差距问题，就是在探究如何使农业国变为工业国进而实现现代化的问题，就是在寻找解决中国最艰难问题的突破口。鉴于此，城乡协同发展问题是一个宏观上关乎国家富强、中观上关乎产业经济实力、微观上关乎城乡居民权益的重大理论与现实问题。

本书的主要内容分为三篇九章。第一篇为理论探究篇，第二篇为实证分析篇，第三篇为对策建议篇。每一篇中又分为三章，每篇中的三章又独立的自成一体，三篇之中的各章节之间又是相互联系、层层递进、前后呼应、环环相扣的关系。各篇章之间的具体联系如图1所示。

在理论探究篇，本书重新界定了“城市”与“农村”，辨析了“城乡二元结构”与“城乡一体化”、“增长”与“发展”、“工业化”与“城市化”、“农村城镇化”与“人口城镇化”之间的特定内涵，特别是指出了人们对“城乡差别”与“城乡差距”之间混用的认识误区，提出了与城乡协同发展相吻合的“科学增长观”。这一“科学增长观”是指一个国家的城市与农村在生态文化自觉约束下呈现出的人口增长、经济增长、福利增长三者之间的协调增长。

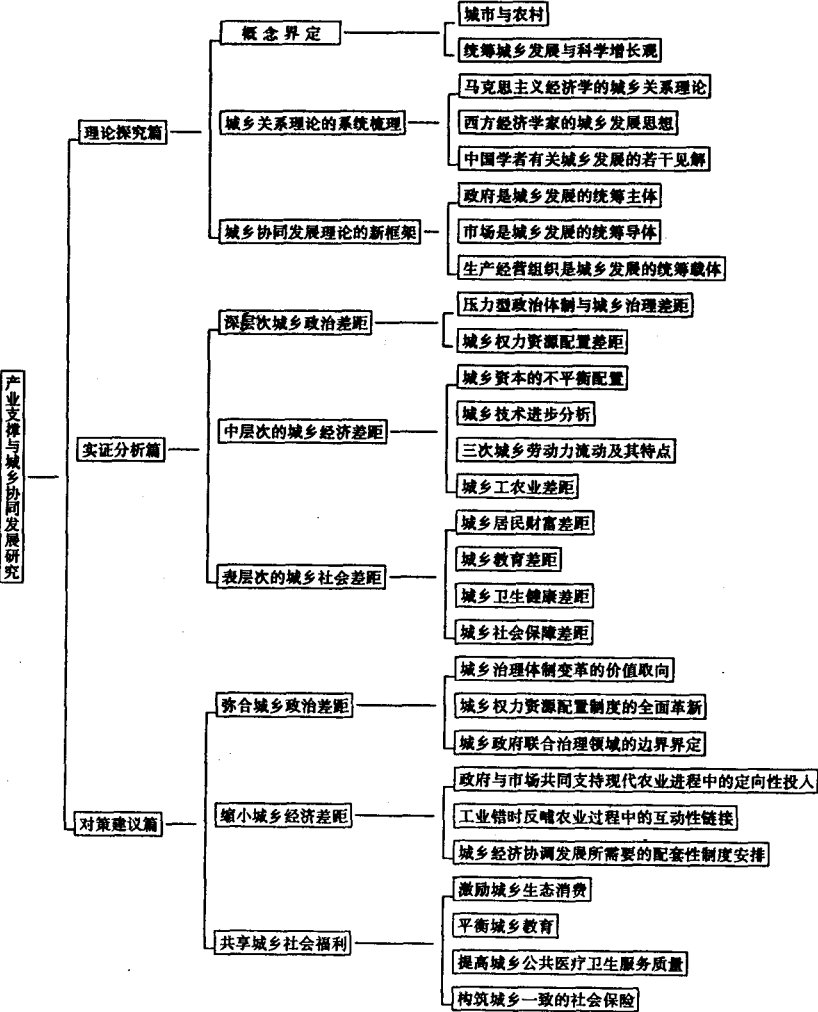


图1 本书的篇章结构

如果说科学增长观是城乡协同发展理论的根基的话，那么，国内外城乡关系理论则是中国政府提出统筹城乡发展问题的最初依据。梳理经典的马克思主义城乡关系理论，可以从宏观上认识城乡关系的实质；借鉴西方学者的城市化与工业化理论，可以从中观上把握

城乡关系的发展逻辑；研究国内学术界对人口城市化、农村小城镇化与剩余劳动力转移等问题方面的诸多见解，可以从微观上探寻解决中国“三农”问题的特殊路径。其中，从刘易斯的资本积累理论蕴含的城乡二元结构思想看中英两国的理论指向区别与国情区别是批判的继承西方城乡关系经济理论的重点内容。

在人口最多的发展中国家进行城乡协同发展，是一个既复杂又艰难的理论问题与现实问题。为此，构筑城乡协同发展理论的新框架则显得十分重要和非常必要。由于中国城乡差距既有向市场经济过渡过程中形成的梯度差距，也有计划经济时期造成的人为差距，所以，政府应该成为也最有资格成为城乡发展的统筹主体，市场则成为城乡发展的统筹导体，城市与农村是城乡发展的统筹客体。在城市与农村空间范围内活动着的各级各类生产经营组织与产业，这些组织与产业在城乡内发生的经济活动、政治活动、社会活动与文化活动要在生态承载力范围内开展。可见，生产经营组织就是城乡发展的点状统筹载体；产业就是城乡发展的线状统筹载体；生态平衡是城乡发展的统筹前提。在生态平衡这一统筹前提存在下，作为决策性统筹主体的中央政府，利用作为执行性统筹主体的地方政府和作为统筹导体的市场，借助于作为统筹载体的生产经营组织与产业，对统筹客体即城乡进行长期性的、整体性的、协同性的、战略性的共同发展。这就是城乡协同发展理论的新框架。

在实证分析篇，有三个方面使得本书与众不同：一方面是对城乡差距问题进行了系统性的层次性分析，且阐述了各层次间的内在逻辑联系，即城乡政治差距是最深层次的城乡差距，它决定着中间层次的城乡经济差距与表层次的城乡社会差距，城乡社会差距又是城乡经济差距向社会福利领域延展与累积的结果。而通常状况下，人们只重视城乡收入差距这一城乡社会差距的研究，亦或关注城乡生产要素配置差距，很少能从城乡经济差距与城乡社会差距背后挖掘出城乡政治差距。正是从这个意义上讲，本书对城乡差距问题的描述是全面的、系统的与精当的。

另一方面是对多维度城乡差距问题的深度追问，通过深度追问

发现城乡差距的本质。源于计划经济时期形成的压力型政治体制在城市与农村的表现形式是城市治理与乡村治理。在压力型政治体制约束下由任命型城乡权力资源配置制度支撑的城乡治理差距越来越大，而这种城乡治理差距的产生原因恰恰是由于权力资源本身在城乡之间的严重不平衡配置，由权力资源的不平衡引发的城乡之间经济资源的不平衡与社会公共产品资源的不平衡则是历史的必然。倘若我们再以城乡社会差距为例来追问的话，那么，由城乡收入差距衍生出来的直接性城乡消费差距与城乡储蓄差距则是农民贫困的缩影，由城乡收入差距衍生出来的间接性城乡教育差距、城乡医疗卫生服务差距与城乡社会保险差距又是农村落后的真实写照。而城乡收入差距的背后是城乡产业发展水平差距，即农业因政府的努力程度不够而尚未使农业先天的弱质性得到后天的改变，从而得出“政府主动引导与积极参与下的现代农业发展是缩小城乡收入差距进而缩小其他一切城乡社会差距的总源头”这一结论。

再一方面明确了造成城乡差距拉大的历史责任主体。当然，目前城乡差距的日益扩大态势一定与政府有关，或者说，政府在城乡差距扩大问题方面负有直接责任。政府是校正“市场失灵”的最后控制者，政府是战略政策与制度的主要供给者。就市场机制的作用而言，城乡差距在市场机制作用下无疑是越来越大，政府校正市场机制的能力体现了政府的宏观调控绩效。就政府制定的战略而言，重工业优先发展战略是政府提出的，控制大城市发展的城市化方针是政府提出的；就政策与制度而言，城乡二元户籍制度是政府推出的，不平等的城乡产品交换制度、差别化城乡教育制度、歧视性城乡社会福利制度、城市优先的资源配置制度等也都是政府制定并加以实施的。而这些战略的实施与制度的出台恰恰是导致城乡差距拉大的主要原因。所有这些都证明：过去，政府在城乡差距扩大问题方面的确应该负历史的责任；现在，政府的确应该成为城乡协同发展的统筹主体，而且政府也是最具统筹能力的经济主体。

在对策建议篇，本书在深入思考与谨慎设计的前提下，提出了一系列有助于缩小城乡差距的可操作性措施。这些可操作性措施分

为三类：一类为政治体制改革措施，另一类为经济体制改革措施，再一类为社会体制改革措施。在以经济发展为中心的改革初期与改革中期，城乡经济体制改革是核心，城市经济得到了突飞猛进的增长，农村经济无论是发展速度与发展质量都不如城市经济。仍然是在改革初期与改革中期，以经济建设为中心的总纲领使社会发展滞后于经济发展，农村社会发展更是落后于城市社会发展；政治体制改革滞后于经济体制改革的步伐也是不争的事实。为此，政府一方面要纠正过去自己片面以城市经济为中心的改革思路，另一方面还要纠正正在向市场经济过渡过程中政府监管市场时政府自身的问题。这也正是本书为什么将城乡治理改革作为城乡协同发展措施中首先要阐述的内容的主要原因。也就是说，城乡政治体制改革统领城乡经济改革与城乡社会发展，城乡政治体制变革所蕴含的能量足以使城乡经济差距特别是城乡产业差距与城乡社会差距逐渐缩小。城乡差距的全面缩小是城乡中德才兼备的政府官员在先进、科学、公正、透明的政治体制下做出的资源合理均衡优化配置决策的外在表现形式和标志性成果！

为了从根本上剔除产生城乡差距的深层阻碍性因素，我们分析了计划经济时期形成的政治体制之弊端，明确了城乡治理体制变革的价值取向，该价值取向是变压力型治理体制为激励型治理体制，变权利约束型治理为权利给予型治理，变人治型治理为法治型治理。具体来讲，压力型治理体制的核心是在上级党委任命制存在前提下，下级政府完成上级政府下达的任务与计划；而激励型治理体制的本质是政府围绕城乡各层次居民的需求展开工作，并依据满足群众需求的状况来评价政府绩效。权利约束型治理就是新时期封建专制的表现形式，这种治理形式约束的不仅是农民的政治参与权，而且也约束了基层政府的政治决策权利，还在一定程度上限制了媒体对各级政府的监督权利。权利给予型治理是对权利约束型治理的全面改革，是还政治参与权与民、还政治决策权于基层、还监督权于媒体的全新型现代治理方式。至于法治型治理不仅要解决权大于法这个不等式问题，更重要的是，要解决现存法律自身的合宪性与公正性

问题。从人治型治理到法治型治理的艰难路程中，所要实现的总目标就是让权力服从法律。

当中国的政治体制改革取得了令人民群众满意的绩效后，城乡各级政府的科学决策、公正决策、公平决策才会在城市与农村的协同发展中起到积极的促进作用，才能在城乡生态环境保护、城乡整体规划与城乡管制方面有所作为。面对日益严重的城乡环境污染，特别是农村严重的点源污染与面源污染以及转移性污染，城乡各级政府联合起来为城乡生态经济发展创造良好的生态环境便显得十分必要。面对城市的单纯空间扩张与农村耕地的不断减少之问题，迫切需要政府突破过去仅规划城市而不规划农村、仅规划工业布局而不规划现代农业基础设施布局的工作思路，实现粮食安全前提下城乡规模结构与城乡空间结构之间的整体协调增长。面对多头管制与管制真空并存、以吃拿卡要为表现形式的过度管制与以不安全食品、药品和多发性矿难为表现形式的管制失灵（管制不足）并存的现状，城乡各级政府中的各职能部门各司其职、权责明晰、分工明确、协调行动、联合办公是解决市场混乱与管制低效问题的有效途径。

无论是过度管制，还是管制失灵，都会以各种各样的腐败降低城乡治理绩效，而作为世界性难题的腐败却是一个与权力资源的初次配置和再次配置相关的命题。这样一来，怎样使权力资源的初次配置和再次配置更科学、更公平则是决定城乡政府管制与城乡治理绩效的生死攸关性制度设计。世界各国的政治发展历史表明，凡是权力资源的初次配置和再次配置与人才资源的配置相契合时，城乡政府管制与城乡治理绩效就会令民众满意；凡是权力资源的初次配置和再次配置与人才资源的配置发生偏差甚至完全偏离时，这个国家的政治就会走向黑暗、腐败，最后发生内忧与外患。或者说，权力资源的配置遵循的如果是“能力本位”、“人才本位”的原则，在此原则下的政治则廉洁；否则，政治就腐败。为此，建立对准权力主体的综合素质测评制度，是在 13 亿人口中甄别、选择干部梯队预备人员的制度设计。在这些准权力主体中再进一步推进逐层间接民主选举制，这是权力资源的初次分配制度，也是让德才兼备者去充

实中国城乡干部队伍的开始。城乡各级政府中的领导干部做出怎样的政绩以及该政绩带来的效果怎样则是一个与城乡干部考核制度导向和干部晋升制度即权力资源的再次分配直接有关的问题。从一定意义上讲，城乡干部考核制度的科学性决定城乡干部晋升制度的合理性。以经济上的政绩考量为例，在科学增长观的影响下，既包括量的增长、质的增长方面的考量，还包括增长的结构与增长结果的分配方面的考量。也只有这样考量政绩，才会出现政府所期望的经济增长方式的根本转变，才能实现共享型经济增长的目标，才能真正提高以自主技术创新支撑的民族经济的国际竞争力。依据这样的政绩考核制度，使有真实政绩者晋升，让违法乱纪者降职甚至受到惩罚，特别是要在目前反腐倡廉的基础上创立禁腐励廉制度。

城乡政治体制改革引领下的城乡治理绩效的提高是城乡协同发展的最关键所在，深层经济体制改革视野中的城乡经济差距的缩小是城乡发展的核心内容。由于市场机制惯性作用下优质生产要素是流出农村的，所以政府干预机制就要在一定激励机制作用下强制性的实现优质生产要素流入农村，这才从最基础的方面与最基本的层次上解决了农业优质生产要素短缺问题，这才能着眼于城乡大循环经济的角度，发展工业与城市以及市场共同支持下的现代农业与新型农村。政府引领下的启动性农业生产要素的财政型投入，一方面会带动农户的生产性投资，另一方面也会带动商业化后续性农业生产要素的市场型投入。这是政府努力化解农业自然风险与市场风险的开始。接下来，政府鼓励工业从组织层面上反哺农业，使其在组建农业专业合作组织基础上形成城乡生产经营组织之间的无缝链接。同时，政府还鼓励工业从产业层面上反哺农业，在农业生产成为工业化整个链条中一个环节的基础上，发展精准农业、订单农业、生态农业、标准化农业。最后，政府还要在《城乡循环经济整体推进基本法》基础上，在生态化技术创新转向完成的前提下，实现城乡循环经济的全面对接。

缩小城乡经济差距的核心是缩小工农业发展差距，工业反哺农业是发展农业的一种措施，农业真正成长为现代农业还必须有一系