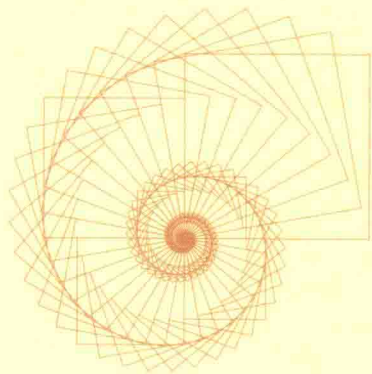


# 目标、进程与策略

## 中国城乡利益格局调适的 内在逻辑

杨超◎著

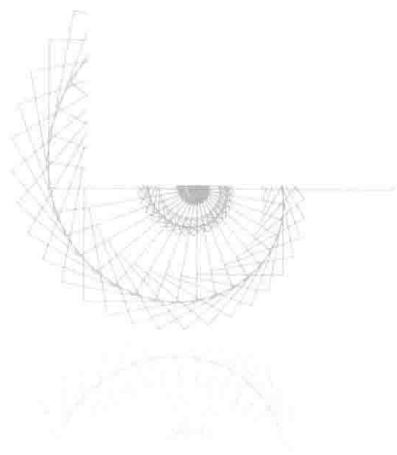


人民出版社

# 目标、进程与策略

中国城乡利益格局调适的  
内在逻辑

杨超◎著



人民出版社

责任编辑：武丛伟

封面设计：王欢欢

### 图书在版编目(CIP)数据

目标、进程与策略：中国城乡利益格局调适的内在逻辑/杨超 著. —北京：  
人民出版社, 2019.6

ISBN 978-7-01-020764-3

I. ①目… II. ①杨… III. ①城乡建设-研究-中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 081831 号

## 目标、进程与策略

MUBIAO JINCHENG YU CELÜE

——中国城乡利益格局调适的内在逻辑

杨超 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15

字数:200 千字

ISBN 978-7-01-020764-3 定价:60.00 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

东北电力大学博士科研启动基金项目

(项目编号: BSJXM-2017115)

# 目 录

绪 论	1
第一章 中国城乡利益格局演变与调适的基本理论分析	29
第一节 基本概念分析	29
一、利益与利益关系	30
二、利益结构与利益格局	32
三、城乡利益格局调适、城乡一体化与城乡融合发展	35
第二节 中国城乡利益格局演变与调适的理论基础	39
一、马克思主义城乡利益格局调适的相关思想与理论	40
二、西方学者关于城乡利益格局调适的相关理论	46
三、政府责任与利益调适的基本理论	53
第三节 政府是城乡利益格局演变与调适不可或缺的力量	59
一、国家或政府是协调和管理社会矛盾的必然产物	59
二、中国政府是中国城乡利益格局演变与调适的主导性 变量	61
第二章 改革开放以来中国城乡利益格局的历史演变	64
第一节 城乡二元利益格局的初步调整与变革 (1978—2001)	65

一、城乡利益格局的初步调整（1978—1984）	65
二、城乡利益格局的逐步变化（1985—2001）	67
第二节 城乡利益格局调整的新局面：统筹城乡发展 （2002—2011）	70
第三节 党的十八大以来城乡利益格局调整的新进展：城乡 发展一体化（2012—2017）	72
第四节 党的十九大开启城乡利益格局调适的新时代： 以城乡融合发展推动乡村全面振兴	78
<b>第三章 当前中国城乡利益格局形成及原因分析</b>	<b>81</b>
第一节 当前中国城乡利益格局的发展现状	81
一、当前中国城乡利益格局的总体状况	82
二、当前中国城乡利益格局的特征分析	84
三、当前中国城乡利益格局的发展趋势	87
第二节 当前中国城乡利益格局差距的具体表现	90
一、城乡居民经济利益差距依然较大	90
二、城乡居民社会保障差距明显	94
三、城乡生态环境利益保护上的差异日益凸显	97
第三节 当前中国城乡利益格局的成因分析	98
一、新中国成立后国家优先发展重工业的战略 是导致城乡利益分化的直接原因	99
二、户籍制度供给是城乡利益格局形成的根本原因	100
三、市场的滞后性带来城乡利益分配不均	103
四、政府优先发展重工业的时段选择客观上导致农民 利益博弈能力先天弱勢	105

第四章 城乡利益格局调适的域外经验借鉴 .....	106
第一节 英国城乡利益格局调适的做法与经验 .....	108
一、英国城乡利益格局调适的具体模式 .....	109
二、英国城乡利益格局调适的相关经验 .....	113
第二节 法国城乡利益格局调适的做法与经验 .....	115
一、法国城乡利益格局调适的具体做法 .....	116
二、法国城乡利益格局调适的相关经验 .....	121
第三节 日本城乡利益格局调适的做法与经验 .....	122
一、日本城乡利益格局调适的具体做法 .....	123
二、日本城乡利益格局调适的相关经验 .....	128
第四节 韩国城乡利益格局调适的做法与经验 .....	130
一、韩国城乡利益格局调适的具体做法 .....	131
二、韩国城乡利益格局调适的相关经验 .....	133
第五章 中国城乡利益格局调适的思路与对策 .....	138
第一节 中国城乡利益格局调适的目标 .....	138
一、全面小康社会：中国城乡利益格局调适的总体目标 .....	139
二、城乡一体化发展：中国城乡利益格局调适的具体要求 .....	141
三、城乡融合发展：新时代中国城乡利益格局调适的目标 模式 .....	147
第二节 我国城乡利益格局调适的基本原则 .....	153
一、尊重城乡关系发展的内在规律 .....	154
二、树立城乡内涵式发展的基本理念 .....	158
三、恪守城乡社会公平正义的内在要求 .....	160
四、坚持政府主导与市场机制的协调互动 .....	164

第三节 中国城乡利益格局调适的路径选择 .....	166
一、加强顶层设计，为城乡利益格局调适做好总体规划 和布局 .....	167
二、加强政策引导，完善城乡利益格局调适的具体措施 .....	169
三、推进制度改革，健全城乡利益格局调适的制度和 机制 .....	175
四、振兴人才支撑，激发城乡利益格局调适的内在动力 .....	184
结 语 .....	192
参考文献 .....	196
后 记 .....	233

# 绪 论

## 一、选题依据与意义

马克思曾指出：“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”<sup>①</sup>由此，人们因利益而结成了不同的利益群体，延伸出了复杂的利益关系并随着经济社会的发展而逐渐在整个社会中形成了相对稳定的利益格局。

所谓利益格局，就是指“不同社会成员之间以及社会成员与社会之间在利益分配和占有过程中形成的相对稳定的模式化的关系形态”<sup>②</sup>。具体来讲，利益格局是在社会中居于统治地位的社会生产关系的基础上，各社会成员之间在以追求利益为目的的相互作用，以及国家权力主体对这种相互作用的控制和调节的过程中逐渐形成的一种相对稳定的关系形态。一种相对合理、良性和稳定的利益格局不仅有助于保障和促进各社会成员的利益，而且有助于促使不同社会成员在追求自身利益最大

---

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第187页。

② 曹成杰、郭晓帆、朱波：《经济转型与利益格局调整》，国家行政学院出版社2011年版，第1页。

化的过程中遵循相应的秩序规范，保持不同成员间利益差距处于合理的空间。反之，一种（极度）分化的、非均衡的利益格局的出现，不仅会进一步拉大社会不同成员间的利益差距，而且也会加剧整个社会的利益矛盾和冲突，影响社会整体的和谐与稳定。因此，从这个意义上来说，国家推进各项改革，其目的都是通过对不同利益主体间利益关系的调适、整合、协调来重构一种相对合理、均衡、稳定、运行有序的社会整体利益格局。

随着我国“四个全面”战略布局和推进国家治理现代化总体改革目标的提出和实施，党和国家明确把全面深化改革置于整个国家未来发展的关键。而改革本身是对重大利益的调整，是对已有的、固化的利益格局的破除和调适。当前我国改革所面临的重大困局是业已形成的、从改革开放伊始就试图改变，至今依然存在的城乡发展的不平衡、不协调问题，也即二元结构。城乡二元结构是我国长期发展过程中在城市和乡村所形成的两种不同的经济、社会结构和发展方式的总称，其内容包括二元经济结构、二元社会结构。从现实发展来看，我国城乡二元结构实际已逐渐固化为一种城乡二元分化的利益格局，成为制约我国经济社会发展的“桎梏”和“顽疾”。改革开放以来，特别是21世纪以来，党和国家把改变和破除城乡二元利益格局作为各项改革的重大任务和目标，并据此提出了一系列重大的改革举措。从2000年起，党和国家在重大发展政策上开始向“三农”倾斜；2002年，党的十六大首次明确承认“城乡二元经济结构还没有改变”，首次提出“统筹城乡经济社会发展”是全面建设小康社会的重大任务；2003年，党的十六届三中全会进一步把“城乡统筹、协调发展”列为“科学发展观”中“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统

筹国内发展和对外开放”五大统筹要求的首位；2005年，根据落实科学发展观中统筹城乡发展的具体要求和当时我国城乡经济社会发展的具体实际，党的十六届五中全会在其通过的《十一五规划纲要建议》中提出，要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求扎实推进社会主义新农村建设，实现农村经济、政治、文化全面发展，以推动建设中国特色社会主义的进程；2007年，党的十七大提出“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”；2008年，党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，并提出了统筹土地利用和城乡规划、统筹城乡产业发展、统筹城乡基础设施建设和公共服务、统筹城乡劳动就业、统筹城乡社会管理“五个统筹”的战略部署；2012年，党的十八大再次强调“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”，并提出“加快完善城乡发展一体化体制机制，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”；2013年，党的十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出，“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍”，“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程，共同分享现代化成果”，等等。上述各项国家发展战略和政策的实施及推进使得我国城乡二元分化的局面不断得到改善，但“总体而言，城乡二元体制远未完全消除，由体制因素和发展阶段共同决定的城乡二元结构明显、城乡发展一体化程度低的局面仍十分明显”<sup>①</sup>，并且在原有的城市和乡村二元分化的同质性

<sup>①</sup> 国务院发展研究中心农村部课题组：《从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》，《管理世界》2014年第9期。

基础上，“原城市和农村两个内部高度同质的群体也发生了分化，并最终导致新二元格局的产生”<sup>①</sup>，由此，城乡二元的结构性矛盾依然突出并且更加趋于复杂化，而其背后的深层原因在于根深蒂固的城乡二元利益格局仍未彻底破除，城乡利益差别、矛盾仍然是国家经济社会发展和国家治理现代化推进面临的主要矛盾之一。正如农业部部长韩长赋所说的，“我国最大的发展不平衡，是城乡发展不平衡；最大的发展不充分，是农村发展不充分”<sup>②</sup>。为此，2017年，党的十九大基于新时代党和国家事业发展面临的新矛盾、新任务以及农村、农业、农民发展面临的现实困境提出了“乡村振兴战略”，并从“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五个方面提出总要求，强调要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。新时代，最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是乡村发展不充分，如何破除城乡二元利益格局，实现城乡融合发展成为解决新时代我国社会主要矛盾所面临的一项重大而又紧迫的任务，同时也是学术界所亟须破解的重要难题。

基于上述原因，本书在借鉴学界前期成果的基础上，认为目前我国城乡二元体制结构所带来的城乡利益差距扩大以及城乡社会分化等问题，都明确凸显和印证了我国城乡之间的利益格局处于失衡状态的事实。基于此，破除城乡二元体制和结构，关键是要调适目前已经失衡的城乡二元利益格局。据此，本书以“我国城乡利益格局失衡与调适”为核心主题展开相关研究，通过对我国城乡利益格局的形成、发展历程、

---

① 北京大学“社会分化”课题组：《从城乡分化的新格局看中国社会的结构性变迁》，《社会学研究》1991年第2期。

② 《党的十九大报告辅导读本》，人民出版社2017年版，第209—210页。

城乡利益失衡的表现及其成因等问题的梳理和分析,明确我国城乡利益格局失衡的整体状况,并进而尝试提出我国城乡利益格局调适的总体思路 and 具体途径。

本书在理论方面,梳理和分析城乡利益格局及其演变的基本理论,探讨城乡利益格局调适的具体思路和途径,对于丰富城乡关系、城乡一体化建设和社会建设等理论具有价值和意义。在实践方面,破解城乡二元利益格局一直是党和国家各项工作的重中之重,新时期党和国家提出了实施乡村振兴战略,指出必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,更加凸显了这一任务的紧迫性和艰巨性。本书的研究对于破除我国城乡二元体制结构,协调城乡利益格局,进而对于消除我国城乡差距,统筹和协调城乡经济、社会发展,推进城乡一体化进而实现全面小康社会具有重要现实意义。

## 二、国内外相关研究现状

城乡二元分化问题是人类社会发展进程中具有共性的问题,世界上大多数国家,例如日本、韩国、美国、法国、德国等发达国家,都曾存在着(过)城乡二元分化的问题,经历过城乡利益格局由不均衡甚至极不均衡到一体化的发展过程。因此,如何破解城乡二元分化问题、实现城乡利益格局均衡发展也是国内外学术界和实务界长期探讨和关注的热点问题,并且在近年来形成了较为丰硕的研究成果。

### （一）国内相关研究现状

城乡二元问题是国内学术界关注和研究的热点问题之一。来自政治学、经济学、社会学、管理学、法学、历史学等不同学科以及一些交叉学科的学者从不同学科范畴对此展开了深入地研究，并且形成了较为丰富的研究成果。从研究内容来看，目前学术界以城乡利益格局演变与调适为主题、核心内容的研究成果还不多见，但是以城乡二元利益关系、城乡关系、城乡二元结构、统筹城乡发展、城乡一体化等为主题的成果却十分丰富。这些研究与本书内容有直接的关联，甚至可以说是不同视角的探讨，因此，这些相关研究成果对于本研究具有重要意义。

1. 关于城乡二元关系的相关研究。徐勇从城乡二元关系对立视角出发，分析认为，“造成城乡关系对立的直接原因是私有制、阶级和国家的出现。正是这些因素的出现，使得城乡之间的关系演化为统治与被统治的关系，两者的发展呈现为不平衡，对立与矛盾更加尖锐”<sup>①</sup>。江俊伟着眼于城乡关系发展历程，他认为，“从城乡浑然一体到分离与对立、再到城乡融合，城乡关系发展经历了否定之否定的发展历程，集中反映了人类社会文明从初级形态不断向高级形态演进的发展趋势。城乡关系的发展过程是与人类自由全面发展的过程相联系、相对应的。城乡浑然一体与人类发展的‘人的依赖关系’，是与生产力较低的发展水平相适应的；城乡对立与人类发展的‘物的依赖关系’，是与生产力发展相对不足联系在一起；城乡融合与人的自由全面发展，是与生产力高度发

<sup>①</sup> 徐勇：《马克思恩格斯有关城乡关系问题的思想及其现实意义》，《社会主义研究》1991年第6期。

展相一致的”<sup>①</sup>。寄乾明、宋卫琴指出，“城乡分离与对立是整个社会分工的社会化产物。农业和手工业之间的分工使生产、生活等要素环节向城市集中化，城乡的分离与对立也在这个过程中出现”<sup>②</sup>。如何改变城乡关系对立现状，常宗耀提出以实现乡村城镇化的方式来加以平衡这种关系，他认为“乡村城镇化是我国现代化进程的必然选择，我国完全实现城镇化，要经历乡村到小城镇、再到中等城市、最后变为大城市的发展过程。在我国城镇化加速发展的过程中，城乡户籍歧视、农民在城市被边缘化和隔离化、农民在城市待遇和社会地位低下等诸多问题亟待解决”<sup>③</sup>。国内新兴古典经济学代表人物杨小凯在结合古典经济学分工思想与新制度经济学交易费用概念的基础上研究了城市起源、城乡经济差别等问题，认为，“城市起源和城乡分离都是分工演进的结果。分工与交换的发展会产生交易费用，为了降低交易费用、提高交易效率，一些主要不依赖土地的生产部门和人口开始在特定区域聚集，城市由此诞生，而城市的出现反过来又进一步促进了分工的发展与生产效率的提高。此外，由于城市经济所具有的聚集效应能够节约交易成本、提高交易效率，因而其分工水平、劳动生产率就会高于农村，这是造成城乡经济差距的根本原因”<sup>④</sup>。

2. 关于城乡二元经济结构的相关研究。城市经济的快速发展与农村经济发展的相对滞后，使得城乡二元经济结构矛盾愈显突出，城乡经

---

① 江俊伟：《马克思主义城乡关系理论的两个维度及其当代启示》，《黑龙江史志》2009年第4期。

② 寄乾明、宋卫琴：《分工理论：理解马克思主义城乡观的钥匙》，《求索》2010年第9期。

③ 常宗耀：《乡村城市化：马克思的理论及其启示》，《北方论丛》2010年第3期。

④ 杨小凯、黄有光：《专业化与经济组织——一种新兴古典微观经济学框架》，经济科学出版社1999年版。

济关系问题引起了国内学者的高度关注。林毅夫认为，“这些体制政策形成背后的原因在于我国经济发展战略的选择。为了在资本稀缺、劳动力丰富的条件下快速实现国家的工业化，我国在建国后选择了一条重工业优先发展的赶超型经济发展战略”<sup>①</sup>。朱志萍也认为，“城乡二元结构包括二元经济结构和二元社会结构，二元经济结构形成于农业全面支持工业的赶超型发展战略，二元社会结构则形成于以户籍制度为核心的城乡分割制度”<sup>②</sup>。陆铭、陈钊讨论了城市偏向型的经济政策决定机制对城乡分割现状的影响，他们指出，“导致中国城乡分割的根本原因在于城市主导了城乡政策的制定，由此所造成的城乡差距使得城市居民与农村流动人口之间在客观上存在着一定的社会矛盾，这也导致了城市会控制农村劳动力的流入，并成为加剧城乡分割的一个重要原因；另一个直接原因认为只有改变城乡政策的城市倾向性，这种城乡分割的局面才可能被根本扭转”<sup>③</sup>。高帆、秦占欣从分工组织演进视角探讨了我国城乡经济二元结构的问题，他们发现“改革开放以来，我国城市工业中的迂回生产程度和中间产品使用大幅度提高，但是农村生产中的分工和专业化程度较低，由于农业中的分工水平赶不上工业，因此导致我国二元经济结构难以顺利转化”<sup>④</sup>。国内学者对我国城乡经济分割与城乡二元经济结构的形成原因也进行了相应的讨论，大多数学者认为，造成我国城乡二元经济关系的主要原因在于制度安排的不合理。蔡昉等认为，一方面，

① 林毅夫等：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海人民出版社1994年版。

② 朱志萍：《城乡二元结构的制度变迁与城乡一体化》，《软科学》2008年第6期。

③ 陆铭、陈钊：《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》，《经济研究》2004年第6期。

④ 高帆、秦占欣：《二元经济反差——一个新兴古典经济学的解释》，《经济科学》2003年第1期。

“城乡劳动力流动政策在制定上的城市倾向性的特征，是在城市居民出于保护自己的利益而影响政府决策的机制下形成的”<sup>①</sup>；另一方面，“以城乡分割的劳动力资源配置方式、排他性城市全面就业和城市偏向的社会保障与福利制度为主要内容的传统劳动保障政策，是为推行重工业优先发展战略服务的，与计划经济体制具有内在的相容性和一致性”<sup>②</sup>。改革开放后，中国城乡经济关系的变革主要以推动城市化和城乡间劳动力流动为核心内容，由此延伸开来便构成了中国城乡经济关系发展的全部内容。赵红军认为，“中国的城乡分割现状不仅受到自然、地理条件对人们劳动分工、经济活动的阻碍，更多的是受到城乡分割的户籍制度、移民政策、社会福利和社会保险制度、农地制度、城市用工制度等的人为阻碍”<sup>③</sup>。周其仁指出，“如果还继续执行过分严格的城市就业控制政策就会使城市劳动力价格因管制而上扬，从而使城市部门的用工成本提高导致新的‘资本深化’运动”<sup>④</sup>。

那么，如何突破城乡二元经济结构，改善城乡经济失衡关系，统筹城乡经济协调发展呢？学者们从促进城乡二元经济结构转化的路径出发，提出加快农村剩余劳动力转移，不断推进相关体制、政策方面的改革等内容；为消除当前对农村劳动力转出的各种限制，最终在推进城乡二元经济结构的转化等方面提出了相应的对策。如，陈东琪认

---

① 转引自邓晰隆：《农村生产要素市场化测度及对策研究——以四川省苍溪县为例》，硕士学位论文，西南交通大学，2007年，第4页。

② 蔡昉、都阳、王美艳：《劳动力流动的政治经济学》，上海人民出版社2003年版，第6页。

③ 赵红军：《交易效率、城市化与经济发展》，上海人民出版社2005年版。

④ 周其仁：《中国农村改革国家和所有权关系的变化（下）——一个经济制度变迁史的回顾》，《管理世界》1995年第4期。