

TONG CHOU CHENG XIANG FA ZHAN

统筹城乡发展



LILUNYUSHIJIAN

理论与实践

周琳琅◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

统筹城乡发展：理论与实践

周琳琅 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡发展: 理论与实践/周琳琅著. —北京:

中国经济出版社, 2005.5

ISBN 7-5017-6846-3

I. 统... II. 周... III. 城乡建设—研究—中国

IV. F299-2

中国版本图书馆 (CIP) 数据核字 (2004) 141478 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 许秀江

电 话: 13683308557

邮 编: 100037

责任印制: 石星岳

封面设计: 中子画艺术设计

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市华润印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印张: 11.75 字数: 300千字

版 次: 2005年9月第1版

印次: 2005年9月第1次印刷

书 号: ISBN 7-5017-6846-3/F·5471 定价: 29.00元

版权所有 翻印必究

举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68349586 68346404 68309176

前 言

我国目前总体上已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段。统筹城乡经济社会发展，就是要求我们站在国民经济的大背景中通盘考虑工农关系、城乡关系，着力打破二元结构，解决制约“三农”问题的体制性矛盾，逐步建立起平等协调的工农关系和共同繁荣的城乡关系，逐步从城乡分割走向城乡一体。无疑，这是科学发展观的必然要求，是我国解决“三农”问题的新思路。统筹城乡经济社会发展是一个重大理论问题和现实问题，必须建立新的统筹城乡发展的理论体系。本书以科学发展观为指导，站在工业化中期我国国民经济和社会发展的全局高度，以当前面临的日益严重的“三农”问题为背景，对统筹城乡发展进行了比较系统的论述。

全书分十章。第一章，研究了统筹城乡发展的一般理论包括统筹城乡发展的含义和必要性、统筹城乡发展的可能性、以及我国统筹城乡发展面临的艰巨性、长期性和复杂性。论述了中国城乡关系的历史、现状及其原因和影响。第二章，研究了统筹城乡发展和农村土地制度的变革，指出要赋予农民永久的土地使有权，尊重农民完整的土地财产权。在农民自愿的基础上促进农村土地使有权合理流转，实现土地资源的优化配置。改革土地征用制度，切实保护农民权益。第三章，论述了工业化中期我国农业现代化战略选择和建立平等协调的工农业关系的基本思路。在分析当前我国农业产业化经营和农民合作组织存在的问题基础上，着重探讨了推进农业产业化经营和农民合作组织创新的对策。第四章，在分析了制约我国农

民收入增长的因素基础上，提出了全面增加农民收入的宏观政策选择和制度创新。指出加快我国农村劳动力的有效转移是增加农民收入的根本途径，必须跳出农业农村，主要通过走新型工业化道路和多元城镇化道路，把工业化和农业产业化、农村城镇化相结合，促进农村剩余劳动力的有效转移。为此需要制度创新，逐步形成有利于农村劳动力转移和就业的制度环境和良好机制。当前要着重解决好近一亿农民工的权益保护。第五章，论述了农村中小企业发展和农村工业化当前面临的困难和出路，必须统筹城乡产业布局 and 规划，培育工业化的新增长点，以城市化为空间载体，发展块状经济和农村工业小区建设，形成资源聚集、产业聚集、劳动力聚集和规模效益，走新型农村工业化道路。第六章，指出了必须在统筹城乡发展中稳妥推进农村城市化，农村城市化要有利于农民就业和“三农”问题的解决并提出了相应的对策思路。第七章，论述了统筹城乡社会事业发展，构建适合我国农村实际的农民养老、医疗和最低生活保障制度。第八章，论述了统筹城乡发展的目标即城乡一体化及其主要任务和政策。第九章，介绍了统筹城乡发展和解决“三农”问题的国际经验以及给予我国的启示；第十章介绍了我国及经济发达地区近几年来统筹城乡发展，推进城乡一体化方面的成功经验和做法。

统筹城乡发展和城乡一体化涉及到我国经济社会政治文化生活的各个方面，需要突破传统二元经济社会制度结构，构建有利于缓解和最终解决“三农”问题、城乡经济社会一体化的制度和体制。这是一个十分艰巨复杂而又长期的历史任务。其中需要研究和探讨的问题很多很多，涉及我国农业农村农民等许多方面，是一个内容十分丰富的研究课题。呈现在读者面前的这本著作，只是笔者本人对这一问题学习思考的体会。从本专著的章节安排和内容设计可以发现，笔者是从更广泛的意义上去理解统筹城乡发展的，即不仅仅

就统筹城乡本身去论述该问题，而是把它看成一个贯穿当前和今后全部“三农”工作的新思路、新战略、新过程。因此，本专著的写作主要从农村土地制度、农业现代化、农业产业化、农村工业化、农村城市化，城乡一体化等方面展开的。这种探索是否可行，有待于学界的评论。但是，无论如何，在实践中我国的统筹城乡发展和城乡一体化进程总是与这些问题紧密联系在一起的。只有把这些问题给解决了，关系给理顺了，统筹城乡发展的最终目标城乡一体化才会自然水到渠成。

本专著的有些内容，直接来源于笔者近年来承担的有关课题的研究成果，其中有些已经公开发表，但绝大部分是没有发表过的。本专著的写作可以说是笔者近年来学习思考中国农村发展问题的一个总结。能把这些年来自己的研究成果汇集起来形成一本专著，我首先要感谢中国人民大学农业农村发展学院孔祥智教授、程漱兰教授、马九杰教授，在中国人民大学农业农村发展学院访问研究期间，他们给了本著作写作的宝贵而有启发性的学术指导。同时，感谢浙江师范大学农村研究中心主任、中国（海南）改革发展研究院农村发展研究所所长王景新教授为笔者提供了有关材料和热情帮助。感谢宁波工程学院为本专著出版提供了资金支持。感谢责任编辑中国经济出版社许秀江博士对于本专著出版付出的辛勤劳动。

本书的写作只是笔者初浅的学习研究总结。在写作过程中，阅读并参考了学术界大量的研究文献资料，在此，特向我曾拜读过和引用过、参考过研究资料的作者表示衷心感谢。由于水平和学识有限，本书难免会有许多问题，其中有的观点不一定成熟甚至有许多疏漏错误之处。真诚期待学界前辈和朋友批评指正和共同探讨。

作者于宁波

2005年5月28日

目 录

前言	(1)
第一章 统筹城乡发展的基本理论	(1)
一、统筹城乡发展的含义	(1)
二、统筹城乡发展的必然性	(4)
三、我国城乡二元结构的形成和主要特征	(9)
四、中国城乡关系的现状及其原因	(13)
五、统筹城乡发展的基本原则和主要任务	(25)
六、统筹城乡经济社会发展是一个长期艰巨的渐进过程	(33)
第二章 统筹城乡发展与农村土地制度	(37)
一、改革以来农村土地家庭承包制度的演进	(37)
二、坚持农业家庭承包制度是统筹城乡发展的基础 ...	(40)
三、目前我国农村土地制度存在的主要问题分析	(43)
四、关于深化农村土地制度改革的建议	(49)
五、完善农村土地制度的建议	(57)
第三章 统筹城乡发展与农业现代化	(64)
一、工业化过程中的工农业关系	(64)
二、农业现代化的内容、目标和意义	(70)
三、发达国家农业现代化的经验和教训	(75)
四、统筹工农业发展，推进农业现代化的基本思路 ...	(79)
五、农业产业化经营是我国农业现代化的现实途径 ...	(89)

六、农业产业化进程中农民专业合作经济组织的发育创新	(102)
第四章 统筹城乡就业 增加农民收入	(114)
一、我国农民收入增长现状及其原因分析	(115)
二、全面增加农民收入的基本对策	(118)
三、加快农村劳动力转移：富裕农民的根本途径	(126)
第五章 统筹城乡产业与农村工业化	(146)
一、农村工业化对于统统筹城乡发展的重大意义	(146)
二、农村工业化的主要模式和重要经验启示	(151)
三、统筹城乡产业和农村工业化的国际经验	(155)
四、统筹城乡产业发展：问题与挑战	(166)
五、统筹城乡发展、加快农村工业化进程的思路	(171)
第六章 在统筹发展中推进农村城镇化	(181)
一、城镇化的理论	(181)
二、我国城市化实践回顾	(184)
三、实施积极的城镇化战略	(189)
四、实施积极的城镇化战略对于统筹城乡发展和城乡 一体化的意义	(192)
五、我国城镇化面临的问题及其体制性障碍	(195)
六、以统筹城乡发展的思路推进城镇化发展的对策	(197)
七、壮大县域经济：统筹城乡发展的突破口	(207)
第七章 统筹城乡社会保障制度建设	(214)
一、统筹城乡社会保障制度建设的必要性	(214)
二、农村社会保障的原则和内容	(217)
三、农村居民最低生活保障制度建设	(220)
四、建立社会养老与家庭养老相结合的农村养老保障制度	(224)

目 录

五、推进农村医疗保险制度改革	(237)
第八章 统筹城乡发展的目标：城乡一体化	(250)
一、城乡一体化的含义	(250)
二、城乡一体化目标的客观必然性	(259)
三、城乡一体化的社会经济特征	(264)
四、城乡一体化的现实基础和目标	(271)
五、国外城乡一体化实践经验	(275)
六、把握城乡一体化实践中的几个关系	(282)
第九章 统筹城乡发展：国际经验	(286)
一、统筹城乡发展，解决“三农”问题是世界各国 工业化进程的普遍规律	(286)
二、市场价格支持和直接收入支持	(289)
三、投入补贴和保障性措施	(293)
四、促进农村综合发展	(297)
五、国际经验对我们的启示	(305)
第十章 我国统筹城乡发展的实践	(313)
一、统筹城乡发展：不是口号，而是实实在在的行动	(313)
二、上海实施统筹城乡，推进城乡一体化的实践	(323)
三、江苏省统筹城乡发展和城乡一体化实践	(327)
四、广东省统筹城乡发展和城乡一体化实践	(334)
五、浙江省统筹城乡发展的实践	(338)
主要参考文献	(361)

第一章 统筹城乡发展的基本理论

一、统筹城乡发展的含义

党的十六大提出,“统筹城乡经济发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。这个重大战略决策,是党针对我国长期以来形成的城乡二元结构,阻碍了城乡经济社会协调发展,削弱了农业、伤害了农民这一深刻教训提出来的,是我们党正确处理现代化建设中城乡关系、工农关系的理论和实践创新,是解决我国“三农”问题的重大战略调整。

所谓统筹城乡发展,就是指要站在国民经济和社会发展的全局高度,把城市和农村的经济社会发展作为整体统一筹划,通盘考虑,把城市和农村存在的问题及其相互关系综合起来研究,统筹解决。既要发挥城市对农村的辐射作用,发挥工业对农业的带动作用,又要发挥农村对城市、农业对工业的促进作用,实现城乡良性互动;以改变城乡二元结构为目的,建立起社会主义市场经济体制下的平等、和谐、协调发展的工农关系和城乡关系,实现城乡经济社会一体化。由于我国长期实行的城乡差别发展战略的突出特征是:农业为工业提供积累,农村为城市提供积累,农民为国家提供积累,重要生产要素配置向城市倾斜,这样导致城乡发展严重失衡,农业成为弱势产业,农村成为弱势区域,农民成为弱势群体,农村自我恢复、自我积累和自我发展的能力已极其微弱。并且过去城乡差别发展的政策还有很强的惯性,这需要政府实施强有力的调

控和引导，在制定国民经济发展计划、确定国民收入分配格局、研究重大经济政策时，把如何发挥城市的带动作用放在突出位置，并通过市场的作用，建立一个城市带动农村、工业反哺农业的机制。另一方面，农村不能仅仅依赖城市的带动，在理顺城乡关系的基础上，农村最终还要通过深化改革，发挥广大农民群众的积极性、创造性，激发自身蕴藏的巨大潜能，加快发展步伐，逐步缩小与城市的差距。因此，统筹城乡经济社会发展，就是要充分发挥城市对农村的带动作用和农村对城市的促进作用，实现城乡经济社会良性互动一体化发展。

统筹城乡发展，是要把城乡的经济和社会发展放在一个国民经济统一的系统里，形成协调发展、良性互动的新型城乡关系，而不是单纯将经济社会资源从偏向城市转变为偏向农村，它要求着眼于在城乡一体化协调发展的框架下合理配置城乡资源。城乡良性互动，是统筹城乡发展的核心内容。城乡资源良性互动，城乡信息良性互动，城乡产业良性互动，城乡市场良性互动，城乡文化良性互动，等等。

统筹城乡发展的实质是解决中国的“三农”问题，促进传统二元结构转变。统筹城乡发展的目标是城乡一体化。统筹城乡发展客观上要求我们把工业与城市的现代化、农业农村和农民的现代化整合为同一个历史过程。中国未来的现代化应该是城市现代化和农村现代化的双向整体推进，就是把城乡经济社会作为整体统一规划，突破城乡分割的二元体制和经济社会结构，整合工业化、城市化、农业农村现代化建设的各项政策措施，其最终目标在于到本世纪中叶与中国基本实现现代化同步，基本实现我国城乡经济社会的一体化。

统筹城乡发展的主体是政府。政府作为统筹城乡发展的主体，首先是由市场经济中城市与乡村不平等竞争的客观要求决定的。城

市与乡村是两个不同性质的经济社会单元和聚居空间，又是相互依存、融合竞争的统一体，城市的繁荣离不开农村的需求和支持，农村的发展也离不开城市的扩散和带动。在市场经济条件下，由于城乡的物质资源、社会结构、生产手段、生活方式以及人的文化素质的差异，城乡处于不平等状态，城市相对于农村来说总是处于优势，而农村总是处于劣势。但是，无论从国民经济的发展与增长，还是从社会的稳定与和谐来说，这种状况都不允许继续发展下去，否则，将由于农村的落后而难以实现国家的现代化和长治久安。面对这种情况，任何一个国家的政府，不论发达国家还是发展中国家，为了使城市优势能够成为促进农村发展和城乡互助互利的积极因素，都必须利用“看得见的手”，即政府的宏观调控来统筹城乡经济社会发展，构建城乡良性互动机制。同时，政府统筹城乡经济社会发展也是履行自身管理社会和公共服务职能的基本要求和具体体现。

当然，我们说政府是统筹城乡发展的主体，政府统筹城乡发展的核心是政策。但是，这绝不意味着政府在统筹城乡发展中可以排斥市场的作用。因此需要体制改革和观念创新，需要政府与市场间的有机协调。也就是说，在统筹城乡发展中，既要充分发挥政府在公共产品供给与配置，国民收入再分配或转移支付中的重要作用。又要继续充分发挥市场机制对城乡经济社会资源的有效配置作用。从一定意义上说，现在政府统筹城乡发展就是要彻底纠正过去政府人为制定的城乡差别发展战略和构造的传统二元经济社会结构体制。政府是传统城乡发展战略的设计者和执行者，诸如人口的迁移与就业，城镇的发展和规模、城乡关系等都是由政府来决定的。由于二元结构体制的障碍长期以来存在于城乡之间，市场还没有真正成为城乡资源配置的主要手段，工农之间和城乡之间存在着巨大的制度障碍。这种违背市场经济规律的做法使得农村和农民更加边缘

化，城乡差距日益扩大。因此，政府统筹城乡发展，需要通过政府政策作用，逐步打破原来形成的传统二元结构体制，如开通城乡平等的生产要素市场，通过市场机制作用实现生产要素包括劳动力在城乡之间的自由流动，促进城乡相互融合、共同繁荣。

二、统筹城乡发展的必然性

我国特殊的国情，决定了统筹城乡经济社会发展是重构国家发展规划、全面建设小康社会的必然选择。统筹城乡是针对城乡分割提出的，而城乡分割并不是中国的特色，而是世界多数国家特别是发展中国家发展到一定阶段（人均 GDP 达到 800 ~ 1000 美元）普遍遵循的规律。但对我国来说，统筹城乡又有着特殊的必然性和紧迫性。

（一）统筹城乡发展是打破城乡“二元”结构，纠正城市偏向的必然选择

我国城乡“二元”结构在一定历史条件下，对于保证建国后的社会稳定和工业化的资本积累起了积极作用。一般来说，“二元”经济结构和城乡差别的存在，是世界现代化进程中一个普遍存在的问题。世界现代化的历史经验表明，任何一个国家的现代化都是从农业的原始积累开始的。现代化的过程，实际上就是各农业资源（土地、资本、劳动力）向城市地区和工业部门转移的过程。换句话说，工业化、城市化都是以牺牲农村和农民的利益为代价的。但其他国家这个过程较短，差距没有我国这么突出。因为，随着国家现代化实现程度的不断提升，这些国家的工业和城市开始反哺农业、农村和农民，使乡村实现现代化。从二战以后发展起来的几个国家看，这个过程大约需要 20 ~ 30 年。我国从 1952 年的第一个五年计划开始至今已 50 多年，改革开放也 20 多年了，但我们至

今仍未改变以农补工、以乡养城的格局，继续以工农产品价格剪刀差、财政税收收支差、金融资金存贷差和土地征用出让价格差等多种形式和渠道维系着这种城市偏向的利益格局。显然，我国城乡分割的“二元”结构体制是造成城乡差距扩大和城乡关系失衡的主要根源。一系列剥夺农业、农村和农民，保护工业、城市优先、限制农民和保护市民的不平等、不公正的城乡二元经济制度结构是我国统筹城乡发展的最大的障碍。而要纠正我国目前存在的城乡失衡，促进城乡经济社会协调发展，必须突破城乡“二元”结构，实施统筹城乡发展战略。

（二）统筹城乡发展是全面建设小康社会的必然要求

全面建设小康社会要求必须统筹城乡经济社会发展。党的十六大指出，我国 20 世纪末达到的小康是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。而其低水平，主要是农村小康建设的低水平；其不全面，主要是农村经济社会发展上的不全面；其不平衡，主要是城乡发展之间的不平衡。地域差距，群体差距，贫富差距，从根本上看都是城乡差距、城市居民和农民之间的差距。我国人均 GDP 达到 800 美元的小康掩盖了较大的城乡差距。城市绝大部分居民早已达到或超过了小康水平，而农村至今尚有 3 000 万未解决温饱的贫困人口，初步解决温饱问题的低收入人口还有 6 000 万，另外还有一部分人口虽然解决了温饱问题但尚未达到小康。而未来的“全面小康”将“惠及十几亿人口”，使全体人民进入“更高水平的小康社会”。不言而喻，其重点是占人口大多数的农民要达到小康。这就要求国家不能再把发展与建设的重点放在城市，而要统筹城乡协调发展，并把小康建设的重点放在农村，特别是加大城市带动农村、工业反哺农业的力度。

“全面小康”不仅包含了中国特色社会主义经济发展的目标和

要求，而且包含了政治、文化、科技、卫生、教育、民主、法制、道德、环境等方面的内容，这就意味着未来农村小康社会所要达到的小康状态，不仅“经济更加发展”，而且“民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”。这决定了农村小康建设的过程必然是物质文明、政治文明、精神文明全面建设的过程，是农村社会全面进步的过程。只有统筹城乡经济社会发展，把“三个文明”建设有机地统一起来，才能使农村小康建设沿着正确的方向和道路前进。如果说统筹城乡发展是手段，那么实现全面小康就成为我们的阶段目标。21 世纪头 20 年农村小康建设的任务，不可能依靠农村自身力量完成，也不可能依靠城市繁荣的自然带动作用完成。要全面建设农村小康社会，须对宏观经济政策进行重大调整，跳出传统的就农业论农业、就农村论农村的局限，突破传统二元结构体制，实施统筹城乡发展战略，以统筹城乡经济社会发展的新思路，从我国国民经济和社会发展的全局高度统一谋划城乡关系和工农关系，进一步加快全面小康新农村建设。

（三）统筹城乡发展是解决我国“三农”问题的根本途径

统筹城乡发展战略首先是针对我国日益严峻的“三农”问题而提出的。当前我国“三农”问题主要表现在农民收入增长缓慢，城乡收入差距扩大和农村经济社会发展落后的问题。它不仅制约了国民经济的良性循环和健康发展，而且危及社会稳定乃至国家的长治久安，成为一个复杂的、重大的政治问题、经济问题、社会问题。解决这些问题，必须靠统筹城乡经济社会发展，实行农业和农村发展战略转型。这是因为我国城乡差距不是城乡之间在市场自由竞争基础上形成的梯度差距，而是国家通过“城乡差别发展战略”

人为形成的，是牺牲农业部门而集中力量实现工业化的结果。并且这种城乡差距超过了合理限度，导致了市场失灵。按世界银行1997年对36个国家的分析，城乡居民的收入比率一般低于1.5:1。而2003年，我国城乡居民人均收入比率为3.2:1，而且农民收入中相当一部分要用于再生产，再加上城乡之间在住房、物价、医疗、失业等方面的社会福利以及教育、文化事业等公共产品供给上的巨大差距，城乡居民收入差距实际达到4:1，甚至更大，处于两极分化的国际警戒线上。目前我国城乡的巨大差距已明显超出了合理的范围，市场作用大大失灵。这样，缩小城乡差距，增加农民收入和改变农村落后面貌已不能单靠市场自发的力量，必须通过加强政府的城乡统筹，加强对农业、农村、农民的支持和倾斜，才能将城乡差距缩小到合理的范围，继而形成合理的产业梯度，促进国民经济健康增长。统筹城乡经济社会发展，就是站在国民经济的大背景中通盘考虑工农关系、城乡关系，着力打破二元结构，解决制约“三农”问题的体制性矛盾，在指导思想和基本政策上实现从工业掠夺农业向工业反哺农业的根本转变。无疑，这是解决“三农”问题的根本出路。从一些国家的工业化进程看，在这一时期，也往往容易出现忽视农业，甚至工业排斥农业、城市排斥农村，导致城乡差距拉大，影响国家经济和政治稳定的情况。为了避免出现工农业发展失调，促进城乡协调发展，必须加强政府对农业的保护和支持。

（四）统筹城乡发展是我国工业化进入中期阶段的必然要求

有关研究表明，经济发展由工业化初期进入工业化中期，农业向工业提供积累到工业反哺农业的转折标志是：人均GDP超过800美金，农业占GDP份额降到20%以下，农业在工农业增加值中的

份额降到30%以下，农业的就业份额降到50%以下，城市人口份额上升到35%以上。根据统计资料计算，2002年我国人均GDP为960美元，农业占GDP份额为14.5%，农业在工农业增加值中的份额21.9%，农业的就业份额49.9%，城市人口份额上升到39.1%。目前，中国的人均GDP按汇率计算，已超过1000美元，按购买力计算大约为3000~4000美元，农业与非农产业的产值结构大约为15:85，农业与非农产业的就业结构大约为50:50，城镇化水平为40%。众多学者综合上述四项指标认为。目前中国已进入了工业化的中期阶段。

世界各国经济发展的普遍规律告诉我们，工业化进入中期阶段以后，国民经济的主导产业由农业转变为非农产业，国民经济增长的动力机制主要来自于非农产业。因为工业化能通过其自身的积累，生成推动工业化的能力，不需要从农业中吸纳资本等要素。这个阶段，二元结构特征萎缩，农业与工业的相互关系发生改变，农业不再是受挤压和剥夺的部门，农业农村剩余不再外流到工业部门，工业和城市的发展不但完全依靠其自身的积累，而且可以工业反哺农业，城市反哺农村，形成工农业和城乡之间的平等协调发展，甚至农业农村成为受工业和城市支持的对象。这就是说，工业化中期阶段，客观上已经为统筹城乡发展创造了物质基础和经济条件。由此可见，我国现在实行统筹城乡发展战略，适逢其时，与工业化中期阶段的城乡关系基本特征相适应。如果不及时调整工农业和城乡关系，继续强化我国的二元结构，则会加剧我国国民经济和社会发展的许多矛盾。因此，应该也必须及时调整国民收入分配政策和分配结构，建立起支持农业农村农民发展的国民收入分配新体系，改变长期以来农业农村支持工业和城市发展的不合理局面，形成工农业平等协调发展和城乡共同繁荣进步的城乡一体化。