



统筹城乡新论

杨庆育 黄朝永 吴 敏 著



科学出版社

统筹城乡新论

杨庆育 黄朝永 吴 敏 著

中国经济体制改革研究会基金资助

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书第一次系统地梳理和分析了我国统筹城乡以来的实践、理论和政策,并利用大量实证调查资料对统筹城乡中,人往哪里去,地怎么处理,钱从哪里来三大问题进行了阐述。首次用五大发展理念对统筹城乡的一系列理论和实践问题进行系统研究。为了便于读者对内容的把握,全书还采用了作者调查报告、延伸阅读和专栏等方式,对一些重要的理论和实践问题进行了深化,是目前国内较为完整的研究统筹城乡实践和理论问题的专著。

本书可供从事统筹城乡、“三农”工作的理论工作者和实践工作者阅读参考。同时,还可以作为农业管理专业、城镇化管理专业的本科生和研究生的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡新论/杨庆育,黄朝永,吴敏著.—北京:科学出版社,2017.8

ISBN 978-7-03-053569-6

I. ①统… II. ①杨… ②黄… ③吴… III. ①城乡建设—经济发展—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第132043号

责任编辑:马跃/责任校对:彭涛
责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

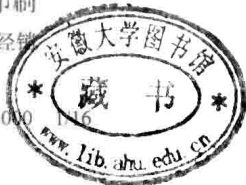
2017年8月第一版 开本:720×1000 1/16

2017年8月第一次印刷 印张:23

字数:458000

定价:138.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



作者简介

杨庆育，男，1956年生，中共党员，湖南常德人，管理学博士、高级经济师。曾任重庆市经济信息中心主任助理、市发展和改革委员会主任、市统筹城乡综合配套改革领导小组办公室主任、市人大常委会副主任。现任清华大学国情研究院兼职研究员、西南政法大学、西南财经大学兼职教授、博士生导师。多年来从事政府经济管理工作，从事宏观经济政策和区域经济研究，独著和与人合著《统筹城乡理论与实践：重庆案例》《经济运行体制与政府宏观调控》等十部著作，在国家核心期刊上发表论文百余篇。

黄朝永，男，1966年生，中共党员，重庆南川人，博士，南京大学博士后、副教授，现任重庆市发展和改革委员会副主任。从事宏观经济、区域经济研究，发表学术论文90多篇，出版（含联合）专著6部，主持和参加国家级、省级课题100多项。先后获重庆市第四次社会科学优秀成果三等奖、第五次社会科学优秀成果二等奖；国家发展和改革委员会2008年度优秀研究成果二等奖、2012年度优秀研究成果二等奖、2013年度优秀研究成果三等奖、2015年度优秀研究成果二等奖。

吴敏，男，1967年生，中共党员，安徽枞阳人，法学博士，中国社会科学院社会学博士后，研究员，博士生导师，高级经济师，律师。曾任中国银行安徽省分行法律处处长、合规部总经理，《国际金融报》记者，中共重庆市黔江区委常委，区人民政府副区长，重庆正阳工业园区管理委员会主任，现任重庆日报报业集团党委委员、副总裁，《当代金融研究》杂志社社长。先后独立出版《论法律视角下的银行破产》等四部专著，在《财贸研究》《现代法学》等核心期刊发表论文20余篇，主持或参与省级以上课题多项。

序

中国的改革是人类历史上最伟大的社会实践。改革就是要变革生产关系，解放和发展生产力，为经济社会发展进步、为人民富裕幸福、为国家繁荣强盛开辟道路。改革开放以来，中国经济发展已有了长足进步，社会结构发生了深刻变化，各项事业取得了举世瞩目的成就。但是，中国的经济、社会发展还存在着一个巨大的短板，那就是由于历史条件的制约，长期形成的城乡二元结构没有根本消除，工农关系失调、城乡关系失衡的局面尚未根本改变，城乡面貌反差较大，城乡居民收入差距成为割裂社会群体的鸿沟。近年来，随着工业化、城镇化步伐的加快，农村土地、资金、人才等要素的流失速度也进一步加快，城乡二元结构矛盾更加突出。

针对这种现象，中央在确定到 2020 年全面建成小康社会宏伟目标时，明确提出，实现这一目标最艰巨、最繁重的任务在农村，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有国家的现代化。21 世纪以来，中央提出了统筹城乡经济社会发展，构建新型工农、城乡关系的重大战略，制定了“多予少取放活”和工业反哺农业、城市支持农村的基本方针，吹响了从根本上消除城乡二元结构的进军号角。根据中央的规划部署，近年来，我国根据新的国情，基本完成了在东部（上海浦东、天津滨海、深圳）进行综合配套改革，中部（长株潭、武汉地区）进行“两型”社会综合配套改革，西部（重庆、成都）进行统筹城乡综合配套改革的整体布局。各地统筹城乡的改革强力推进，有效措施层出不穷，改革成效不断显现。

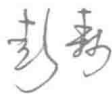
党的十八大召开以来，以习近平同志为核心的党中央以大无畏的精神，实事求是、与时俱进地推出了“五位一体”发展，“四个全面”战略布局、“五大发展”新理念，并推出了一系列的系统改革措施，使改革迎来了一个新的春天。在众多的改革领域，统筹城乡改革仍然是一道难题，仍然有很多经验需要去总结，很多教训需要去汲取，很多问题需要去突破。

中国经济体制改革研究会一贯秉承“认识世界、传承文明、创新理论、资政

育人、服务社会”的科学使命，2016 年向社会公开招标了一批改革的重大课题，其中资助了以杨庆育同志为首的课题组，就统筹城乡发展及改革的问题进行研究。课题组历时近一年，通过大量的调查研究、实证分析、数据处理、问卷调查，紧紧围绕统筹城乡面临的新认识、新理论、新实践、新发展的新主题，进行了综合性的研判与分析。不仅从理论认识上全面分析了统筹城乡改革的历史状况，还从实践上探索总结了经验教训；不仅从历史当期角度为读者展示了我国统筹城乡改革的理论与运作，还从未来发展的趋势展示了统筹城乡改革的前景。课题组中有地方省级统筹城乡综合配置改革的操盘手，使全书充满着“接地气”的务实特点，值得实务工作者和相关研究人员阅读。

统筹城乡改革在中国还有很长的路要走，还有很多现实的和新的问题需要我们去研究。我衷心希望课题组的同志在本书的基础上，按照全面深化改革的要求，深入实际，深入改革一线，不断研究新问题，不断推出新成果，不断将统筹城乡改革向纵深推进。

中国经济体制改革研究会会长



2017 年 3 月

目 录

第一章 统筹城乡新认识	1
一、统筹城乡是一个老话题	1
二、统筹城乡需要新认识	20
三、统筹城乡永远在路上	56
第二章 统筹城乡新理论	73
一、近年国内统筹城乡理论综述	73
二、理论政策渊源	78
三、理论的创新	87
第三章 统筹城乡新实践	117
一、国际国内城乡发展统筹实践发展	117
二、中国统筹城乡综合配套改革的基本情况评价	154
三、统筹城乡改革三大问题的实践调查	178
四、统筹城乡三大问题的深入研究	219
第四章 统筹城乡新发展	251
一、新常态新形势下我国农业发展新战略	251
二、以创新理念推动“三农”发展上新台阶	259
三、以协调理念统筹城乡规划引领	296
四、以绿色理念统筹城乡国土空间布局	324
五、以开放理念促进城乡互动并开放发展	339
六、以共享理念促进城乡居民公平共同享受改革开放的成果	345
参考文献	354
附录	358
后记	359

第一章 统筹城乡新认识

一、统筹城乡是一个老话题

城镇和乡村都是人类生产生活基本的活动空间。城市起源于“城堡+市场”，我国把建制镇以上的居民点都看做城镇，把城镇以外的区域称为乡村。城镇是社会生产力发展到一定阶段的产物，是人类社会文明进步的重要标志，农业生产出现产品剩余，手工业从农业中分离出来，促进了人类及其活动的空间聚集，奠定了城镇的基础。随着政治、经济、军事、文化的发展，城镇依托交通要冲、商贸集散地、军事要塞、行政中心等发展起来。

有了城镇和乡村两种空间形态，自然就会出现城乡关系。所谓城乡关系是指存在于城镇和乡村之间相互依存、相互矛盾、相互影响、相互制约的关系，包括城乡经济关系、社会关系、文化关系、生态关系、治理关系等。从城镇的起源到18世纪中叶第一次工业革命，城镇手工业和商业等发展程度不高，人类生产活动主要以传统农业为主，散居乡村为主，世界各地城乡关系大同小异，没有明显的本质区别。

（一）统筹城乡相关概念

1. 城乡二元结构的内涵

城乡二元结构是指针对城镇和乡村两种空间形态，建立两种权利不等的制度体系，实行“城乡分治、一国两策”。城乡二元结构至少包括四种结构：一是二元经济结构，体现为工农差异、就业差异、收入差异、消费差异等。二是二元社会结构，体现为户籍、基本公共服务、社会保障的差异。矛盾尤其集中反映在农民工身上，农民工与城镇居民“同工不同酬、同命不同价”，也难以享受相同的户籍和居住、教育、就业、失业、养老、医疗等其他城镇福利。三是二元文化结构，体现为家庭、家族观念、行为习俗和价值观念的差异。农村更认同本家、友邻、老乡，以生活半径划分亲疏，正所谓“远亲不如近邻”；城镇更认同同事、同学、熟人，以工作关系划分亲疏，有的邻居之间“老死不相往来”。四是二元治理结构，

体现为城镇管制和乡村自治。矛盾尤其集中反映在城乡土地管理制度的差异上,农村集体所有的土地不能直接进入市场交易,必须通过政府征收改变权属和用途,在一级市场出让后才能进入市场交易。农民拥有稀缺的土地资源,但不能直接参与城镇土地交易,没有获得相应的土地增值收益。

2. 城镇化及新型城镇化

城镇化是农民转化为城镇居民、乡村居民点转化为城镇社区、农业更替为工业和服务业的过程。由于城与乡是两种不同的空间区域,从乡向城的演变转化就出现城镇化。城镇化是工业化的产物,18世纪中叶的工业革命带来了工业化,也开启了世界城镇化的历程,大体分为三个阶段。第一阶段:城镇化兴起。第一次工业革命在英国出现,大规模工厂化生产取代了手工劳动,大量农村劳动人口向城镇聚集,促进了城镇化发展。第二阶段:城镇化加快。从19世纪中叶开始,第二次工业革命在美国和德国等地出现,加快了欧美国家城镇化进程,城镇规模和数量迅速发展;一些发展中国家工业化起步,开启了世界城镇化进程。第三阶段:城镇化普及。第二次世界大战以后,发达国家基本普及城镇化,发展中国家随着工业化发展,城镇化进程也明显加快。可以说,城镇化与工业化相伴而生,联袂发展。根据国家发展和改革委员会(简称国家发改委)《国家新型城镇化报告(2016)》,2015年全球城镇化率已达到54.9%,发达国家城镇化率超过80%。

新型城镇化是相对于传统城镇化而言的,是城镇化推进过程中更好地进行城镇规划、建设和管理,推进基本公共服务均等化,解决好城镇化进程中的“三农”问题,破除城乡二元结构,缩小城乡差别,推进城乡一体化的改良过程。

城市郊区化和逆城市化是相对于城镇化演进方向而言的。城镇化发展到高级阶段,特大城市和一些大城市出现交通拥挤、住房紧张、污染严重、犯罪增长等城市病,市中心区部分人口、企业纷纷外迁,有的出现郊区城市化,即原来的近郊区发展为特大城市的一部分,我国称为城市“摊大饼”;有的出现逆城市化,即高收入的人口和高端产业向远郊“蛙跳”式发展,中间有农村与母城分隔形成新城。大城市郊区化是城市向外围自然扩张,结果不久又生出新的城市病。逆城市化由于空间分隔,经济系统和服务功能与母城相对独立,大企业在郊区的新建和迁建又引起配套企业跟进,带动各种要素集聚,形成具有各种功能的制造中心、商贸服务中心和大型居住社区。新城区不但没有城市病,而且有效缓解了母城环境恶化问题,特大城市也由单中心向分散型多极多中心城市群转化。从全球看,20世纪60年代开始,发达国家出现逆城市化趋势,伦敦在离市中心50千米半径范围内建成8个卫星城(伦敦新城),引导了54万人外迁;1980年美国全部城市化地区居住在中心城市的人口和外围密集区的人口比例为48:52,像纽约、费城、圣路易斯、旧金山和华盛顿等大城市地区一半以上人口在环城郊区就业和居住;

东京实施“副中心”战略，形成了“中心区—副中心—周边新城—邻县中心”的多中心多圈层城市格局；墨西哥城建设了 30 个卫星城分流人口。城镇化水平越高，城市人口越来越多，城市病就会越来越严重，逆城镇化的趋势就越明显。

3. 统筹城乡发展及其维度类别

对城乡关系的管理和城镇化过程的协调就是统筹城乡，目的是城乡一体化。统筹城乡包括三个维度、五大领域。所谓三个维度，一是发展城镇经济，增加就业岗位吸引农民转移就业，增强对乡村腹地的服务、辐射功能；二是发展农村经济，控制和缩小城乡差异，保障粮食和资源环境安全；三是促进城乡互动，引导各类生产要素合理流动与科学配置，促进城乡协调发展。所谓五大领域：中共十七届三中全会提出，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。这“五个统筹”是破除城乡二元结构的重大战略举措，是促进城乡发展一体化的重要任务和抓手，是科学衡量城乡发展一体化水平的主要尺度。统筹城乡重点在城镇，难点在农村，核心是钱、地、人三个要素。

中国的统筹城乡大体分三类。第一类是大城市带小农村。例如，上海、北京、广州、成都等中心城市，城市经济发达，市域农村面积小，城乡差异较小，2016 年人均国内生产总值（GDP）超过 15 000 美元，地方财力强，政府主导城乡一体化（表 1-1）。第二类是密集城镇群带农村。这些地区城镇密集，区域经济发达，2016 年人均 GDP 超过 12 000 美元，其中长三角地区城镇群靠乡镇企业、民营企业吸引农村劳动力，珠三角地区城镇群靠外资、港澳台资企业促进农村城镇化，2016 年深圳人均 GDP 超过了 25 000 美元，苏州、南京、杭州人均 GDP 在 20 000 美元左右，还有一大批经济发达、财力雄厚的中小城镇毗邻，城乡差异更小。第三类是大城市带大农村。中心城市规模大，但农村面积广，城乡差异悬殊，地方政府财力弱，以中西部广大地区为代表，以重庆为例，2016 年人均 GDP 只有 9 000 多美元，人均地方财政一般预算收入 7 725 亿元，城乡居民收入比达到 2.6：1。中国统筹城乡的难点在第三类。

表 1-1 2016 年“万亿俱乐部”城市统筹城乡主要指标

城市	GDP/ 亿元	地方财政一般 预算内收入/ 亿元	常住人口/ 万人	人均 GDP/ 美元	人均财政 收入/元	城镇常住居 民人均可支 配收入/元	农村常住居 民人均可支 配收入/元	城乡居民 收入倍率
上海	27 466	6 406	2 415	17 120	26 526	57 692	25 520	2.3
北京	24 899	5 081	2 171	17 265	23 404	57 275	22 310	2.6
深圳	19 493	3 136	1 138	25 785	27 557	44 633	44 633	1.0
广州	19 611	1 394	1 350	21 868	10 326	46 735	19 323	2.4

续表

城市	GDP/ 亿元	地方财政一般 预算内收入/ 亿元	常住人口/ 万人	人均 GDP/ 美元	人均财政 收入/元	城镇常住居 民人均可支 配收入/元	农村常住居 民人均可支 配收入/元	城乡居民 收入倍率
重庆	17 559	2 228	2 884	9 165	7 725	29 610	11 549	2.6
苏州	15 475	1 730	1 062	21 935	16 290	54 341	27 691	2.0
成都	12 170	1 175	1 228	14 919	9 568	36 186	19 441	1.9
杭州	11 051	1 402	901	18 463	15 560	52 185	27 908	1.9
南京	10 503	1 143	823	19 211	13 888	49 997	21 156	2.4

注：数据来自各城市统计网站和 2017 年政府工作报告，深圳、广州城乡居民收入为 2015 年数据

4. 城乡一体化

城乡一体化是统筹城乡的目标和归宿，是通过统筹城乡推进新型城镇化、农村现代化，合理控制好城乡差别，最终实现城乡产品和要素市场一体化，城乡公共资源和公共服务均等化，城乡利益分配一体化，形成城乡经济社会发展一体化新格局。

统筹城乡是实现城乡一体化的手段和方法，是把城镇、农村视为一个整体来统一谋划和安排，实现城乡要素平等交换、自由流动，公共资源均衡配置、动态融合，使城乡整体发展、共同繁荣。目前，中国总体上正处在以工促农、以城带乡的发展阶段，亟须破除城乡二元结构，通过统筹城乡促进城和乡转入现代化社会。

(二) 城乡关系的历史演进

农业文明时期，城镇主要担负区域政治、军事和市场交易中心的功能，对农村影响小，城乡关系中农强城弱、浑然一体、城乡和谐。

工业革命以来，城镇经济快速崛起，市场集聚资源、辐射产品的范围和实力迅速扩大，随着道路的延伸和交通工具的发展，农村资源要素被吸纳到城镇，自给自足的农业生产被城镇经济重新整合，田园牧歌的乡村生活被城镇影响，形成乡村对城镇的依附，城乡矛盾逐步积累并深化。

进入现代社会，城乡矛盾引发一系列的经济结构问题、社会治理问题、生态环境问题和资源保障问题，并出现逆城市化，引起世界范围内的深刻反思，迫使政府和社会各界主动调整城乡关系，通过规划引导、政策干预、经济调节、政府管制和法制规范等手段，统筹城乡一体化发展，城乡关系又逐渐趋于协调（图 1-1）。

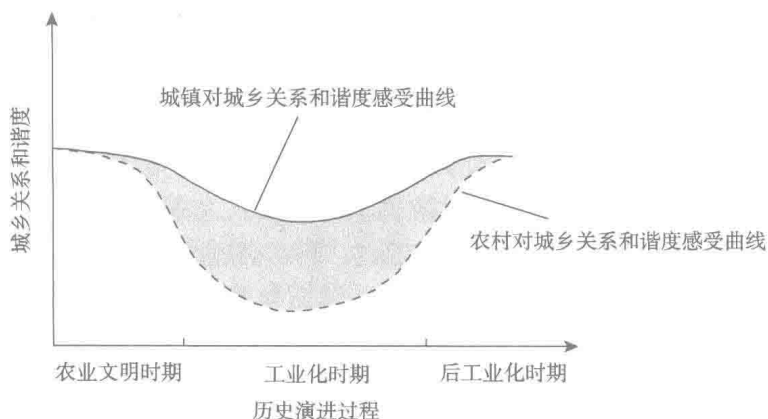


图 1-1 城乡和谐度的历史变迁

从历史的视角看，全球城乡关系的变迁主要受工业化、城镇化的影响，农业文明时期的城乡关系总体和谐。进入工业化时期城乡和谐程度下降、矛盾增加，但城镇和乡村居民对城乡矛盾的感受不一样。城镇居民感受到城乡不和谐，但程度相对不大、变化不剧烈；而农村居民的总体感受比城镇要差，城乡落差急剧拉大，矛盾突出尖锐。图 1-1 中阴影部分面积越大，表明城乡和谐度越差。进入后工业化时期，城乡关系又逐步趋于和谐。

1. 城乡关系的国际视野

全球城乡关系演进与各国工业化、城镇化进程紧密相关。尽管城镇有着悠久的历史，但直到近代产业革命以后，城镇化才开始快速发展，城乡关系才启动了快速变革。1800 年前后，世界城市人口占总人口的比例仅为 3%，1850 年为 6.4%，1900 年为 13.6%，20 世纪两次世界大战期间城镇化陷于停顿甚至逆转，其后城镇化加速推进，1950 年为 30%，到 2000 年上升到 47.4%，2015 年为 54.9%。由此可见，第二次世界大战以前世界各国城乡关系变迁缓慢，且城乡矛盾在各地差异不大。第二次世界大战后由于城镇化提速，全球城乡关系变动剧烈，各国出现分化，因此，梳理全球城乡关系的变迁，重点应该放到第二次世界大战以后。

第二次世界大战以后，发达国家在国际地域分工中处于相对有利的地位，产业层次高、企业投资回报高、工人工资高、财政收入高，城镇对乡村的带动强，二、三产业对农业的反哺大，政府财政对农民的补贴多，城乡关系相对融洽，所以无论社会、学界还是政府都较少从城乡角度讨论经济社会热点问题，城乡关系不受瞩目。与之相反，发展中国家由于产业层级较低、企业投资回报较低、工人工资较低、财政收入较低，城镇对乡村的带动较弱，二、三产业对农业的反哺较小，政府财政对农民的补贴较少，城乡之间的矛盾相对较大，尤其是农民工问题、大城市贫民窟问题相对较突出，农村土地兼并与撂荒、留守老人、留守妇女、留

守儿童的问题相对较多,所以社会、学界从城乡关系角度讨论经济社会热点问题的学术成果较多,城乡关系备受关注。

1) 发达国家的城乡关系

第二次世界大战以后,发达国家城乡关系不断调适、协调推进,但各国又不一样,大体分为三大类。第一类以欧洲国家为代表,人多资源少,工业化历史悠久,城镇化水平较高,城镇密集、农村发达。第二类以北美、大洋洲国家为代表,地广人稀、资源富足,工业化历史不太长,城镇化水平高,城镇带高度发达,农业现代化程度高。第三类以东亚的日本、韩国和西亚的以色列为代表,地狭人稠,资源短缺,工业化历史最短,但工业化、城镇化推进快,城镇和农村经济都高度发达。

(1) 第一类,欧洲发达国家的城乡关系。

工业革命以前,欧洲的城市主要以商业或政治为基础,人口规模普遍较小,各国城镇化差异很大。工业革命后,欧洲各国先后启动以工业化为基础的城镇化进程,城镇人口规模急剧扩大,城乡矛盾逐渐加深,引起政府和社会反思。因此,欧洲地区在完成城镇化加速阶段尤其是第二次世界大战后,都调整了政策,注重协调城乡矛盾,控制城乡差异。主要做法如下:

一是建立共同农业市场以支持农村经济发展。欧盟是世界农产品主要出口地区之一,成员国农业结构和农业生产率接近,农产品在欧盟成员国间自由流通。欧盟建立了主要农产品的共同市场组织,实行统一的价格支持和干预制度,农民和消费者的利益都得到了保障。

二是实行共同农村扶持政策。共同推动农业改革,鼓励农民扩大农场规模,采用新技术,开展农田水利建设,为调整作物结构提供技术和市场咨询。建立“欧洲农业指导和保证基金”,从成员国进口关税、农产品进口差价税和糖税、成员国增值税提成中安排专项经费,帮助欠发达地区发展农业。每年拨出专款援助山区和农业落后地区,对农业和农场主直接补贴。为离开土地的农民提供就业培训和指导,帮助扩大劳务输出,帮助提高劳动就业率,增加收入。

三是主动调整城乡关系。例如,德国、法国、英国等第二次世界大战后开始调整城乡关系,积极发展以中心城市为依托、以新型卫星城市为基础的城镇体系,构建梯度推进的经济腹地,聚集腹地各类要素资源,城乡关系和谐共荣,农民仅仅是一种职业,在农村居住纯粹是个人生活方式的选择,与身份、地位、福利、社会保障和公民权利无关。

英国是第一次工业革命的策源地,城镇化进程发端于18世纪中叶,与工业化进程同步。18世纪早期,英国城市人口占总人口的20%~25%,到1801年增加到33%。1800年伦敦人口达到100万人,成为当时世界上人口最多的城市。1851年英国有580多座城镇,城镇人口达到总人口的54%。19世纪晚期,英国70%的人

口已经居住在城市中，成为世界上第一个实现城镇化的国家。英国城镇化既依托原来的政治、文化、商业城镇继续发展，又在工矿新区、交通节点上发展了一大批新城，新城工商业和交通运输业的发展创造出大量就业机会，吸引农村劳动力聚集。为了缓和历史上积累的城乡矛盾，英国政府大力推行农业规模化经营，鼓励兴办乡村企业，财政加大对农村基础设施和公共事业的投入。1927 年开始建立城乡居民统一的失业保险制度，1957 年设立单独的农场主养老保险制度，通过“农业社会互助金”实现全国农村人口的社会保险。从 2013 年开始建立 5 个农村经济增长试点网络，解决乡村企业经营场所短缺、互联网技术落后、商业团体分散等问题。

法国是欧洲第一大农业国，国土面积的 50% 左右发展农业，是仅次于美国的全球第二大农产品出口国。历史上法国农民占有大量土地，自给自足，工业化发展较慢，也制约城镇化发展，城镇化主要依托行政中心推进，中小市镇发展相对迟缓，城乡差异不大。1800 年法国城市人口占全国人口的 10%，到 1880 年增加到 35%。但第二次世界大战后城镇化进程加快，目前城镇化率约为 85%。1970 年法国基本实现农业机械化，20 世纪 80 年代进入农业现代化，农业机械化程度高、生产专业化水平高、农业生产效益高、农民收入高，现代化农场随处可见，城乡差异小。法国对农村实行财政扶持政策，年龄在 55 岁以上的农民由国家财政供养，鼓励年轻人离开农村到企业做工，留在农村的青壮年劳动力由政府出资培训再务农，法国的城乡关系较为和谐。

德意志帝国建立前德国由 38 个小邦国组成，这些邦国都有各自的政治、经济中心，各个小邦国在领地上只能发展小规模的中心城市，人口和经济的重心在乡村，1871 年前德国 71.5% 的人口居住在不足 2 000 人的村舍，只有 5% 的人居住在 10 万人以上的城市。分散性城镇分布是德国城镇化的基础，中小城镇一直是城市化的主体，城镇布局较为合理，各类城市发展协调，也深刻影响着城乡关系的变革。直到现在，德国城市发展仍是中小城市多，人口 2 万到 20 万的城市总人口占全国城市人口的近 80%。德国十分注重城乡均衡和协调发展，城乡建设有两项最高宗旨：一是形成平等的生活环境，减小城乡和地区的差异；二是追求可持续发展，使后代有良好的生存环境和发展机会。德国村镇建设注重规划，政府科学管理，城乡没有严格区别。例如，对征用农民土地进行严格立法，即使是基础设施征地也必须取得农民同意，政府还通过提高征地标准，减少土地低效利用。企业布局也影响着城乡关系的变化，德国众多企业的总部都留在中小城市，减少了农村劳动力大量集聚于大城市的现象，也避免了“大城市病”和城乡两极分化。2001 年德国非农业就业人口比例高达 96%，城市化水平高达 95% 以上，但城乡差距一直很小。现在德国每年有大约 20 万人向郊区和小城市流动，逆城市化和城乡一体化得到进一步发展。

（2）第二类，北美和大洋洲国家的城乡关系。

1776年美国独立时还是一个落后的农业国，1787年美国农业人口占总人口的90%。19世纪美国开始工业革命，1870年农业人口占全国总人口的52%，1910年降为32%，1990年已降至2%，现在约占1.8%，是世界上城市化水平最高的国家之一。20世纪50年代以来，美国城市空间结构由紧凑密集型向多中心分散发展，人口及产业向郊区扩散。1970年以后出现逆城市化，大城市人口增长缓慢或呈负增长，城市人口、资本和其他资源向大城市周围的郊区小城镇、卫星城镇迁移，私人汽车的普及和公共交通的高速发展极大地加快了这一进程。20世纪末，美国逆城市化发展迅速，城郊小镇或卫星城市已由城市边缘地区逐步成为具有各种城市功能的商业中心、文化中心和就业基地。在城镇化工业化进程中，美国也致力于农业现代化以控制和缩小城乡差异，从19世纪中叶开始，美国加强了农业教育、科研和推广立法，20世纪初，美国农业产业化伴随工业化提速，广泛成立各种农业生产、农资供应、产品运输、加工、包装、储藏和销售合作社并发挥重要作用。70年代之后，美国农业逐步迈向现代化，农业机械化、信息化、自动化程度越来越高，进入稳定发展时期。美国的农业生产效率极高，根据有关资料测算，仅占总人口1.8%的农业人口，年人均产值已达2万多美元，一个美国农民创造的价值能养活98个本国人和34个其他国家的人。

澳大利亚、新西兰人口密度分别只有2.6人/千米²、14人/千米²，农村人口稀少，人均占有的资源和要素多，农民收入高。城镇化率超过85%，处于世界最高的国家行列。城镇的首位度很高，澳大利亚各州的首府城市集中了各州绝大部分人口；新西兰的奥克兰、惠灵顿两大城市的人口占全国的比例合计高达31%。小城镇数量多，但规模都不大，在全国人口中的比重相对较小。目前，澳大利亚和新西兰的城乡关系仍处在不断变动中，农村人口继续减少，城镇人口相应增加，城市内部呈现郊区化趋势，城市周边区域不断扩增，卫星城市的居民区发展迅速。

（3）第三类，亚洲发达国家的城乡关系。

日本国土面积狭小，用地条件差，山地和丘陵占国土面积的85%，人口又众多，发展大城市更有利于解决人多地少的矛盾，最大限度地保护耕地、森林，是日本城乡关系的基础，并对城镇化、工业化影响大。在明治维新之前，日本农业生产技术水平很低，劳动生产率和商品化程度也非常低，是一个典型的落后农业国，直到20世纪初日本城市化水平只有12%。第二次世界大战结束后经过美国的帮助，城镇化、工业化加速，到1955年城市化水平上升到56%，1975年为76%，第二次世界大战后的30年完成了欧美发达国家100多年才完成的城镇化过程，随后基本保持稳定。日本经济高速发展过程中，一是注重工业化与城镇化同步推进，城镇工商业为农村剩余劳动力提供大量就业机会，农户数量急剧减少。二是大城

市主导城镇化道路。约 25% 的人口生活在东京的 23 个行政区及其周围, 10 个大城市集中分布在太平洋沿岸工业带。高度集中型城镇化实现了经济高速发展、土地集约利用、减少资源环境压力三者的兼顾。三是城镇化过程中十分注重城乡协调发展。日本人口密度为世界人口密度的 8.9 倍, 政府制定了大量与土地开发利用有关的法规和计划, 对控制建设用地和保护耕地起到了重要作用, 政府还加大农业机械化投入, 在城镇化进程中推进农业现代化。1975 年以后受世界经济危机影响, 日本工业增长速度减慢, 开始逆城市化, 东京、大阪等大城市居民和企业开始离开市中心, 向周围城郊和卫星城市迁移, 形成了城市带和城市群。

1930 年韩国只有 5% 的人口居住在城市, 1944 年城市化率仅为 13%, 是典型的农业社会。建国前韩国三个“三分之二”的特征十分明显, 即国土的三分之二为山地, 国民的三分之二是农民 (1960 年城镇化率为 36%), 国民经济的三分之二是农业。20 世纪 60 年代以后, 韩国政府推行工人低工资、产业轻工业主导、产品出口型主导的经济发展战略, 工业快速发展, 农村人口快速向城镇集中, 1985 年城市化水平上升到 77.3%, 1987 年韩国实现向民主国家转轨, 重工业飞速发展, 到 1990 年韩国城市化率已达 82.7%, 进入了高度城市化时代, 2000 年城市人口高达 89%。外向型经济战略决定了产业活动向沿海港口城市高度集聚。为遏制首都地区的人口过度集中, 实现经济社会均衡发展, 韩国制定了“建设卫星城市, 积极分散人口”的方针, 国家第一个国土综合开发五年计划决定在汉城周边地区建设 10 座卫星城市, 国家第二个国土综合开发五年计划继续推进卫星城市建设, 以汉城为中心的首都圈出现了人口分散化。但在 20 世纪 60 年代以前, 韩国农村仍比较落后, 基础设施不足, 居住条件落后, 交通通信不畅, 卫生医疗和教育培训严重滞后。60 年代工业开始起飞, 国民经济持续高速增长, 韩国成为新兴工业化国家和亚洲“四小龙”之一。工业化进程加快, 吸引了大量农村人口进入城镇, 一方面迅速拉大城乡差距, 并发展成为影响经济持续增长的主要障碍; 另一方面农村劳动力老龄化突出, 农业发展后继无人。1970 年 4 月, 韩国政府提出在全国范围内开展“新村运动”, 并把“工农业均衡发展”列为国家第三个国土综合开发五年计划 (1972~1976 年) 的首要目标, 以工业发展积聚的国力反哺落后的传统农业, 把传统村庄发展成现代村庄。一是加大财政投入, 发放补助和低息贷款支持农村基础设施建设, 加速农村电气化, 改善农村生产和生活条件。二是调整农业结构, 推广优良品种和先进技术, 提高农产品附加值, 增加农民收入。三是狠抓农民培训, 改善农村教育, 提高农业科技水平。四是兴建村民会馆, 发展农民协作组织, 各级政府专设农民协作指导部门, 推进农业产业化、规模化、市场化水平。“新村运动”取得了显著成效, 城乡差距缩小, 城乡居民收入比长期保持在 1:0.8~1:0.9。

综上分析可以发现, 历史上凡是借助农业积累实现现代化的西方发达国家,

无不在工业化、城市化高速发展阶段过去之后开始大力反哺农村，缩小城乡差异，当前都处在了城乡关系较为和谐的发展阶段，统筹城乡不再是政府和社会关注的重点问题。

2) 发展中国家的城乡关系演进

发展中国家经历了“传统农业社会的城镇依附农村→近代社会的城镇和农村分离→现代社会的城镇与农村差距日益扩大”的历史变迁。目前，基本都处于工业化、城镇化快速推进阶段，城乡关系剧烈变动，城乡差异不断扩大，带动大批农民向城镇迁移，二元结构普遍存在。

发展中国家的城乡关系大体分两类。一类是拉美和亚洲国家。工业化和城镇化发展较快、水平较高，1950年拉美地区城市化率为41.2%，1980年达到65.2%，2000年阿根廷和乌拉圭城市人口比重达到90%，巴西、墨西哥为70%以上。欧洲城市化从40%提高到60%经过了50年，而拉美国家仅用了25年。1950~1980年的30年间，墨西哥和巴西的城市人口就增长了3倍，智利增长了2倍。由于城镇化过快并超过工业化进程，带来一系列自然、经济、社会问题，城镇发展环境恶化，尤其是相当一部分进城农民就业和收入不稳定，生活十分贫困，他们的居住空间集聚，形成城市贫民窟，这些国家贫民窟规模大、数量多，有的贫民窟人口占到了城镇人口的1/3。例如，目前巴西有3905个城市贫民窟。从20世纪40年代开始，在墨西哥城陆续形成了500多个贫民居住区，居住人口约400万人。这些国家统筹城乡的重点和难点都在城镇，发展城镇经济增加就业机会，改善贫民区基本生活条件已成为当务之急。另一类是非洲国家。这些国家工业化、城镇化刚进入快速发展阶段，从事传统农业的人口依然较多、比重较高，依托村庄生活，这就决定了这些国家统筹城乡的重点和难点都还在农村。

印度是一个历史悠久的农业国，18世纪下半叶沦为英国殖民地，现代民族工业发展缓慢，城市化进展也相当缓慢。1901年城镇化率只有10.8%，1947年印度独立，独立后城镇化进程仍然不快，1951年才为17.3%，1961年为18.0%，1971年为19.9%，1981年为23.7%，1991年为25.7%，2001年为27.8%，工业化初期人口的高出生率、低死亡率和高自然增长率，迅速壮大了全国人口基数，也就是城镇化率的分母增长较快，但农村劳动力没有快速向城镇转移以提高城镇化率的分子，由于城镇就业机会相对少，农村有大量剩余劳动力，但无论教育程度还是职业技能都无法与城市居民竞争，城镇化率每10年才提高2个百分点，城乡关系变化不大。1991年开始经济自由化，工业、服务业快速发展，城市化加快，2011年达到30%，开始进入城镇化加速期，2014年为32.27%。印度城镇化有两个巨大的反差，一是大城市内部反差大，有大量的高收入阶层的同时，贫民窟也达到4257万人，印度城市人口中约35%居住在贫民窟中。孟买贫民窟人口就有650万人。印度对人口流动没有限制，结果造成大城市人口过快膨胀，中小城市发展缓慢。