

Chengxiang Yitihua Tizhi
Duice Yanjiu

城乡一体化 体制对策研究

徐同文 著

Chengxiang Yitihua Tizhi
Duice Yanjiu

城乡一体化 体制对策研究

徐同文 著

内容简介

本书是国家社科基金项目“城乡经济社会一体化体制对策研究”的最终研究成果。作者立足于我国城乡经济与社会现实，以地市区域为观察视角，将城乡经济与社会作为一个有机整体，通过对国内外相关理论与实践的总结、借鉴以及对我国城乡经济关系历史演变的回顾与反思，特别是着眼于中外案例与我国东西部案例的比较研究，试图从理论上构建一个地市区域城乡经济社会协调发展的系统框架，进而对我国城乡经济社会协调发展的主要影响因素、动力机制、存在问题、协调发展思路和具体保障措施等进行了全面系统探讨和分析。

作者简介

徐同文，山东昌乐人。现任山东轻工业学院党委书记、教授，博士生导师，国际高等教育学术期刊 *Journal of Cambridge Studies* 主编，中国高等教育管理研究会副理事长，国家教育行政学院、中国海洋大学兼职教授。1982年毕业于山东理工大学；2003年获北京师范大学教育经济与管理专业博士学位。曾到英国剑桥大学、美国伊利诺依大学留学访学，先后在山东理工大学、聊城大学、临沂大学担任管理领导职务。曾主持“地市城乡经济协调发展研究”、“城乡经济社会一体化体制对策研究”、“地方高校人才培养机制研究”等多项国家级和省部级研究课题。主要从事高等教育、区域经济的教学与研究，出版《区域大学的使命》、《大学经营之道》、《品牌大学之路》、《大学课程设计》、《地市城乡经济协调发展研究》等学术著作，并在《光明日报》、《教育研究》、《中国高教研究》等报刊发表学术论文40余篇。

责任编辑：方国根

a&z 艾哲文化
www.aizhichuanbo.com 010-51925720

国家社科基金项目

目 录

导 言	1
-----	---

第一篇 基础理论与实践经验

第一章 城乡一体化的基本理论与研究综述	9
一、国外城乡一体化基本理论	9
二、国内城乡一体化研究综述	17
第二章 发展战略偏向、分割体制与我国城乡关系演变	25
一、新中国成立初期城乡同步发展与新型城乡关系的 确立	25
二、赶超型重工业优先发展战略与城乡关系失衡	27
三、改革初期发展战略转向、体制松动与城乡关系的 短暂改善	33
四、20 世纪 80 年代中期后分割体制延续与城乡二元 结构加剧	36
第三章 城乡一体化的国际经验与启示	40
一、美国城乡一体化的主要特征	40
二、德国城乡一体化的基本经验	42
三、日本和韩国的城乡一体化	46

四、拉美国家城市化的教训	48
五、国际经验对我国城乡一体化的启示	50
第四章 我国城乡一体化的探索与启示	55
一、东部地区城乡一体化的经验	55
二、中部地区城乡一体化的探索	70
三、西部地区城乡一体化的实践	78
四、全国城乡一体化的基本经验总结	84

第二篇 体制对策专题研究

第五章 公共财政体制建设与城乡一体化	89
一、公共财政在城乡一体化中的作用	90
二、城乡二元分割财政体制回顾	93
三、我国公共财政的缺陷	94
四、公共财政体制的改革思路与方向探讨	98
五、公共财政促进城乡一体化的体制对策	100
第六章 农村金融体制改革与创新	105
一、金融发展的城乡非均衡分析	106
二、建立多层次广覆盖可持续的农村金融体制	115
三、创新金融工具和产品	123
四、深化农村金融基础性体制改革	133
第七章 城乡一体化过程中的土地制度创新与配置	
机制分析	139
一、我国城乡一体化过程中的土地制度	140
二、规范土地产权制度,促进土地有序高效流转	146
三、土地制度改革新思路:土地资源梯次配置和	

增值收益梯次分配·····	157
四、土地资源优化配置与城乡产业协调发展—— 以山东省寿光市为例·····	168
第八章 城乡社会保障一体化体制对策研究·····	178
一、我国基本社会保障制度的城乡差别·····	179
二、国内外社会保障制度的经验借鉴·····	182
三、构建城乡一体化社会保障制度应遵循的基本 原则·····	187
四、构建城乡一体化社会保障制度的基本路径与 现实选择·····	189
五、实现城乡一体化社会保障制度的配套改革措施·····	206
第九章 农村公共服务体制构建研究·····	209
一、城乡公共服务均等化的重要意义·····	210
二、国外农村公共服务体制经验借鉴·····	212
三、当前我国农村公共服务体制存在的问题分析·····	214
四、推进农村公共服务体制建设的策略选择·····	220
第十章 农民合作经济组织建设研究·····	231
一、农民合作经济组织在城乡一体化发展中的作用 ——以三鹿奶粉事件为例·····	232
二、国内外农民经济合作社发展状况及主要模式·····	241
三、农村专业合作组织发展中存在的问题分析·····	247
四、促进农民合作经济组织发展的对策建议·····	249
第十一章 城乡社会管理一体化体制对策研究·····	253
一、传统户籍制度的演变脉络及改革方向·····	254
二、附着在户籍制度之上的相关体制改革·····	257
三、农村社区化服务体系建设——以莒南县相沟乡	

农村社区化建设为例	259
第十二章 城乡一体化过程中的教育均衡问题	273
一、城乡教育均衡发展的理论分析	273
二、我国城乡教育发展差距及其危害	276
三、城乡教育资源优化配置的对策分析	281
第十三章 行政体制改革与城乡一体化研究	290
一、我国现行行政体制对城乡一体化的制约分析	290
二、改革行政体制,促进城乡经济社会一体化发展	297

第三篇 调查研究

第十四章 临沂市城乡经济社会一体化发展调研报告	313
一、主要做法及成效	313
二、存在的主要问题	317
三、加快推进临沂市城乡一体化的思路与对策	319
第十五章 农村社会化服务体系调研报告	325
一、现阶段农民对农村社会化服务的需求分析	325
二、当前临沂市农村社会化服务存在的问题	328
三、建立和完善农村社会化服务体系的几点建议	330
第十六章 农村劳动力转移问题调研报告	333
一、临沂市农村劳动力及其转移情况分析	333
二、临沂市农村劳动力转移存在的问题分析	337
三、临沂市在加快农村人力资源综合技能培训转移 方面的探索	340
四、加快农村人力资源综合技能培训转移的对策 措施	341

第十七章 农村土地流转问题调研报告·····	344
一、健全“两个市场”、保障“两个权益”是推进农村 土地流转健康发展的基础·····	344
二、临沂市农村土地流转的现状及其对“两个市场” 建立的影响·····	345
三、临沂市农村土地流转存在的问题分析·····	347
四、推进农村土地流转市场健康发展的建议·····	349
参考文献·····	354

导 言

破解城乡“二元经济”结构、实现城乡经济社会一体化的发展目标,是党的十七届三中全会所确定的党在今后的工作重点。

20 世纪 90 年代中后期,随着市场化改革快速推进和宏观经济环境迅速变化,我国农民收入增长速度放缓,城乡收入差距持续扩大,成为制约国民经济持续、快速、健康发展和全面建设小康社会的一个重要障碍,农业低效率、农村面貌落后和农民增收困难的局面引起了社会各界的高度重视。党的十六大提出了统筹城乡发展战略,党的十六届三中全会提出科学发展观,党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。党中央、国务院相继提出统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设等重大战略任务,旨在把城市和农村、工业和农业作为一个有机整体,逐步形成城乡资源共享、市场互动、产业互补、共同发展的新格局。党的十七大进一步强调指出,统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设,必须建立以工促农、以城带乡的长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。党的十七届三中全会指出,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。要建立促进城乡经

济社会发展一体化制度,尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动,推动城乡经济社会的发展融合。党的十七届四中全会指出,构建城乡统筹的基层党建新格局,统筹城乡基层党建工作,促进以城带乡、资源共享、优势互补、协调发展。2010年中央一号文件提出:加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础,要“深入贯彻落实科学发展观,把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求,把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容,把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措,把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务,把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力”。2010年2月3日,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部深入贯彻落实科学发展观、加快经济发展方式转变专题研讨班的讲话中指出,要“加快推进经济社会协调发展,针对社会发展和民生领域的突出问题,大力推进以改善民生为重点的社会建设,加快提高教育现代化水平,加快实施扩大就业的发展战略,加快社会保障体系建设,加快发展面向民生的公益性社会服务,更好推进经济社会协调发展”。

2010年召开的中央经济工作会议,在分析我国农村经济发展的客观环境后进一步指出:面对复杂多变的发展环境,促进农业生产上新台阶的制约越来越多,保持农民收入较快增长的难度越来越大,转变农业发展方式的要求越来越高,破除城乡二元结构的任务越来越重。全党务必居安思危,切实防止忽视和放松“三农”工作的倾向,努力确保粮食生产不滑坡、农民收入不徘徊、农村发展好势头不逆转。必须不断深化把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重的基本认识,稳定和完善党在农村的基本政策,突出强

化农业、农村的基础设施,建立健全农业社会化服务的基层体系,大力加强农村以党组织为核心的基层组织,夯实农业、农村发展基础,协调推进工业化、城镇化和农业现代化,努力形成城乡经济社会发展一体化格局。

我国“三农”问题的凸显以及城乡关系失衡,有着深刻的历史根源和经济根源。新中国成立后,为推行以“赶超”为特征的重工业优先发展战略,确保农业剩余向工业和城市转移,我国制定了一系列城乡分割的二元体制,包括以价格“剪刀差”为核心的农产品统购统销制度、农业税收制度、人民公社制度、户籍制度、就业制度、粮油供应制度、住房制度、社会保障制度,等等。在此基础上,我国很快形成了典型的城乡二元经济社会结构。直到20世纪70年代末,农村家庭联产承包责任制实施之后,我国粮棉油等重要农产品供求关系有了缓和,一些城乡分隔的不合理制度,诸如人民公社、粮油供应、农产品统购统销等制度才逐步被废除;20世纪80年代中期,对农村居民的就业限制也开始松动,农村人口可以离开农村,从事非农产业;此后户籍制度逐渐放开,20世纪90年代以来,一些地方已取消农业户口和非农业户口之分。但是,从总体上看,20世纪80年代中期以后,由于我国改革和发展的重心向城市转移,国家实际上仍然维持了很多城市偏向的制度安排,例如,在城乡交换关系上继续存在的价格“剪刀差”、城市偏向的财政分配体制和土地征用制度、向工业和城市倾斜的金融政策,等等。尽管近年来国家相继采取了一系列向农村倾斜的政策,比如减免以至最终免除了农业税,建立了农村最低生活保障制度、最低生活保障制度、农村合作医疗制度等。但相对农民的实际需要而言,无论在农民增收稳定机制方面,还是在农村劳动力转移、社会保障、收入分配、教

育卫生以及其他社会公共服务方面,城乡之间的差别仍然非常明显。因此,加速城乡一体化的体制变革和体制创新,构建城乡均等并适度向农村倾斜的新体制,将是加快推进城乡一体化的基本途径和首要突破口。

对城乡关系的研究一直是学术界关注的热点问题。从16世纪早期的空想社会主义者托马斯·莫尔^①开始,许多空想社会主义者都注意到解决城乡对立、脑力劳动和体力劳动对立的问题。19世纪早期,欧文、傅立叶已经提出了城乡一体化概念,主张把城市和乡村结合起来,把工业和农业结合起来,把脑力劳动和体力劳动结合起来。马克思、恩格斯在创立历史唯物主义的过程中,曾将城市与乡村分离和对立基础上形成的城乡关系作为一个基本的理论范畴,对不同历史时期的城乡关系进行了深刻分析,把消灭城乡对立和差别作为他们设想的社会主义社会的重要内容之一。根据马克思、恩格斯的论述,消灭城乡对立和城乡差别的客观条件主要有两个方面:一是生产力的高度发展,特别是大工业的发展。只有通过工业的发展,改变农业的传统技术基础,实现农业工业化、乡村城市化,才能促使城乡分离和对立的消除。二是消灭资本主义私有制,建立社会主义制度。只有在社会主义制度下,才能改变城乡间剥削与被剥削、统治与被统治的关系,合理地配置资源、人口,加强城乡间的有机联系,实现城乡间的均衡发展,并通过创造巨大的生产力最终消灭城乡差别。^②

20世纪50—60年代,亚非拉殖民地国家相继独立,深刻的城

^① 参见托马斯·摩尔著,戴镗龄译:《乌托邦》(1516年),商务印书馆1982年版。

^② 参见《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社1972年版,第390页。

乡二元结构背景之下的发展问题促进了发展经济学的繁荣。经济学家以发展中国家的城乡二元经济社会结构为背景,围绕农村剩余劳动转移问题提出了从城乡二元到城乡一元的基本思路,如刘易斯(W. A. Lewis, 1954)、拉尼斯(Ranis, Gustav, 1961)费景汉(Fei, J. H. 1961)、托达罗(Todro M P. 1977)等,认为城乡二元结构消失的过程也就是农村剩余劳动力转移的过程。但囿于结构主义思路的制约,其提出的政策建议(唯工业化、唯计划化)不但没有改善发展中国家的城乡二元结构,甚至在某种程度上加剧了城乡分割。70年代后,随着新古典主义的兴起,以舒尔茨为代表的新制度经济学家意识到制度安排对于农业经济绩效的重要性,并强调通过教育和培训提升农村劳动力的人力资本水平。

改革开放以来,我国学者对城乡关系的研究也一直十分重视,90年代主要对城乡关系的演变过程、城乡分割体制的形成、困境和后果等进行了大量研究,代表性论著有《失衡的中国》(郭书田、刘纯彬,1990)、《城乡一体化发展决策理论与实践》(张福信,1990)、《城市与乡村——中国城乡矛盾与协调发展研究》(中国科学院国情分析研究小组,1994)、《中国城乡经济及社会协调发展研究》(周叔莲、郭克莎等,1996)、《工业化中期阶段的工农关系研究》(王建,1996),等等。近年来,伴随统筹城乡发展和社会主义新农村建设任务的提出,关于统筹城乡发展的文献大量涌现,如《关于统筹城乡发展和区域发展》(王梦奎,2004)、《从体制入手改善城乡二元结构》(郑新立,2006);国家社科基金相关结项课题有《城乡经济社会一体化发展研究》(陈锡文,2005)、《地市城乡经济协调发展研究》(徐同文,2007)等。

综观现有文献,对于破除城乡分割的旧体制已形成共识,但如何建立城乡经济社会一体化的新体制仍需深入研究。我们认为,

传统城乡分割体制是一个系统的整体,很多体制或政策之间相互附着,必须在一个系统的框架内探索各类体制的协调搭配;同时,在尊重实践的基础上,探索促进城乡互动协调发展的发展模式和具体实现机制。

第 一 篇

基础理论与实践经验