

ZHONG GUO TE SE TONG CHOU
CHENG XIANG FA ZHAN YAN JIU

| 铁明太◎著 |

★2009年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

中国特色统筹城乡发展研究

ZHONG GUO TE SE TONG CHOU
CHENG XIANG FA ZHAN YAN JIU

在中央提出统筹城乡发展、建设社会主义新农村这一时代背景之下，研究如何实现城乡统筹发展，从根本上解决长期困扰我国政治、经济发展的“三农”问题，具有重大的理论价值和现实意义。本书将结合中国30年农村发展改革的具体实践，在发展经济学的主体框架下，探讨解决这一重要问题的可能答案和途径。



湖南人民出版社

铁明太◎著

★2009年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

中国特色统筹城乡发展研究

ZHONG GUO TE SE TONG CHOU
CHENG XIANG FA ZHAN YAN JIU

在中央提出统筹城乡发展、建设社会主义新农村这一时代背景之下，研究如何实现城乡统筹发展，从根本上解决长期困扰我国政治、经济发展的“三农”问题，具有重大的理论价值和现实意义。本书将结合中国30年农村发展改革的具体实践，在发展经济学的主体框架下，探讨解决这一重要问题的可能答案和途径。

 湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色统筹城乡发展研究 / 铁明太著. —长沙:

湖南人民出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5940 - 1

I. 中… II. 铁… III. 城乡建设 - 研究 - 中国

IV. F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 156621 号

中国特色统筹城乡发展研究

铁明太 著

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 唐 艳

装 帧 设 计: 谌 茜

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 长沙超峰印刷有限公司

印 次: 2009 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 20.25

字 数: 288000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5940 - 1

定 价: 40.00 元

营销电话: 0731 - 82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

前 言

改革开放以来，中国国民经济持续快速发展，促进了城乡居民收入总体水平的不断提高，但客观上也带来了经济利益在不同利益群体间的重新调整，社会分层加剧。从经济学理论角度讲，城乡统筹问题，是发展中国家在发展过程中出现的问题，也是发展经济研究的对象。因此，本书将结合中国 30 年农村发展改革的具体实践，在发展经济学的主体框架下，探讨解决这一重要问题的可能答案和解决途径。

第一，在已有研究成果的基础上，运用马克思主义理论观点和方法，通过分析和研究，对统筹城乡发展的基本内涵进行了尽可能全面的概括，初步探讨了统筹城乡发展思想的主要内容和特征，并在构建社会主义和谐社会的大背景下，以马克思主义与科学发展观为指导，对城乡关系与发展进行了分析。

第二，较为系统地构建了统筹城乡经济社会发展的评价体系。共划分了四个层次，其中第四层次反映城乡差别、工农差别的指标有 36 个，以便从多个角度，立体地、全方位地分析问题。在指标设置时充分考虑了其可获得性，一般可以通过历年统计年鉴、城调队和农调队的数据整理计算获得；该指标体系的建立，充分考虑了各项因素，适用于全国、各省以及各市统筹城乡发展的应

用，具有“放之四海而皆准”的特点，从而为全国各省统筹城乡的实证分析和我省各市的实证分析夯实了理论基础，在指标可获时，能够测评各省市统筹城乡发展得分的名次；对于无法量化的或数据不方便获得的指标采用定性实证分析的方法，以更好地分析统筹城乡经济社会发展的变化情况，从而更加有针对性地提出可操作性的对策建议。

第三，统筹城乡发展的公平机制建设，是改变我国城乡分割的二元结构、解决“三农”问题的根本途径。在统筹城乡发展机制建设过程中，要充分发挥政府的领导者、组织者、推动者作用，制定近期目标、长远目标和发展阶段，明确着力点，有计划、有步骤地逐步推进。同时，要坚持统筹兼顾，正确处理和把握好一些重大关系，确保城乡公平机制建设始终沿着正确的方向前进。

第四，结合中国经济社会发展的实际情况，探讨了中国特色城乡统筹发展的路径选择。具体论证了城镇化是城乡统筹发展的切入点；工业化是城乡统筹协调发展的根本动力；市场化是城乡统筹发展的基本政策取向。

第五，基于以上理论分析，针对当前中国“三农”问题的症结，在总结以往旨在解决“三农”问题的政策措施及其功过成败的基础上，探讨了统筹城乡发展的主要问题和相关的制度安排。着重分析了农村公共产品供给不足、社会保障体制薄弱、城镇化建设和农村教育发展滞后的机制体制根源，并从城乡统筹发展的视角讨论了深化其改革的基本原则和进行体制创新的具体思路。

综上所述，在中央提出统筹城乡发展、建设社会主义新农村这一时代背景之下，研究如何实现城乡统筹发展，从根本上解决长期困扰我国政治、经济发展的“三农”问题，具有重大的理论价值和现实意义。更为重要的是，我国工业化已进入中期阶段，客观上为城乡统筹创造了前提和条件。根据世界经济普遍规律：工业化发展通常经过三个阶段，即依靠农业积累建立工业化基础的初期阶段、工农业协调发展的中期阶段以及工业支持农业发展的后期阶段。工业化进入中期阶段后，国民经济的主导产业由农业转变为非农产业，经济增长的动力机制主要来自于非农产业，不再需要从农业吸纳资本等要素。农业应获得与工业平等发展的机会与权利，并成为接受“补助”的部门。这个

阶段就是二元经济结构向一元经济结构转换的阶段，工农、城乡关系开始改善的阶段，我国现在实行城乡统筹既适逢其时，和工业化中期阶段城乡关系基本特征相适应，又颇具超前眼光。

第一章 导论 / 001

第一节 中国“三农”困境及政治影响 / 003

第二节 二元经济结构是中国“三农”困境的核心原因 / 016

第三节 实现统筹城乡发展是解决“三农”问题的治本之途 / 019

第二章 城乡统筹发展的理论基础及创新 / 021

第一节 国外城乡统筹理论基础 / 021

第二节 国内城乡统筹理论创新 / 028

第三章 党的城乡政策调整与城乡关系变迁的历史回顾 / 037

第一节 新中国成立初期的城乡关系 / 037

第二节 新中国成立后城乡发展政策的选择与城乡二元结构的凸现 / 038

第三节 体制改革的推进与城乡二元结构在波动中调整 / 046

第四节 市场经济体制的建立与统筹城乡发展的新阶段 / 055

第五节 新中国成立以来党的城乡政策发展的主要特点 / 062

第四章 新时期中国特色统筹城乡发展的科学内涵 / 065

第一节 统筹城乡发展在科学发展观中的重要地位 / 065

第二节 统筹城乡发展的内涵 / 085

第三节 中国已经进入统筹城乡发展的关键时期 / 101

第五章 中国特色统筹城乡发展的评价指标体系 / 107

第一节 建立评价指标的原则 / 107

第二节 统筹城乡发展的指标体系的指标选择 / 108

第三节 统筹城乡经济社会发展的评价指标体系的构建 / 110

第四节 统筹城乡经济社会发展的评价方法 / 112

第五节 统筹城乡发展的评价指标体系的应用 / 120

第六章 统筹城乡发展与二元经济结构 / 137

第一节 二元经济结构模型分析 / 137

第二节 中国工业化道路选择与二元经济结构 / 143

第三节 中国二元经济结构长期固化的根源 / 144

第四节 农村剩余劳动力转移理论及其在中国的实践 / 151

第七章 中国特色统筹城乡发展与财税政策 / 156

第一节 财政与统筹城乡发展的关系 / 156

第二节 国外财税政策统筹城乡发展的经验 / 158

第三节 国外经验对我们的启示 / 163

第八章 中国特色统筹城乡发展与社会保障体系 / 166

第一节 社会保障的内涵界定 / 167

第二节 国外社会保障模式 / 169

第三节 我国城乡二元社会保障制度历史回顾和现状评价 / 188

第四节 建立统筹城乡社会保障制度的基本原则 / 191

第五节 中国特色农村社会保障体系的构建 / 193

第九章 中国特色统筹城乡发展的公平机制 / 207

第一节 我国城乡差异的现状分析 / 207

第二节 我国工农产品价格机制的不公平 / 208

第三节 我国城乡国民就业待遇的不公平 / 211

第四节 我国城乡公共品供给机制的不公平 / 214

第五节 国外公平机制的研究及启示 / 223

第六节 建立我国城乡公平机制的政策建议 / 234

第十章 中国特色统筹城乡发展与政府职能 / 245

第一节 政府宏观调控城乡统筹发展的功能及方向 / 245

第二节 政府在城乡统筹发展中的定位 / 249

第十一章 城镇化建设与城乡一体化发展 / 253

第一节 城镇化建设与“三农”问题的解决 / 253

第二节 中国城镇化建设的历史回顾与反思 / 255

第三节 中国特色城镇化建设的思路构想及对策措施 / 260

第十二章 中国特色统筹城乡发展与社会主义新农村建设 / 273

第一节 实施城乡统筹发展战略和新农村建设的历史必然性 / 273

第二节 实施城乡统筹发展战略和新农村建设的目标选择 / 290

参考文献 / 306

第一章 导 论

自 20 世纪 80 年代中期开始，城乡差距重新拉大已经成为中国社会经济生活中一个极其突出的问题。人们已经意识到要建设小康社会，就必须解决好这个问题。没有农民的小康，就没有中国人民的小康；没有农村的现代化，就没有国家的现代化。

中国目前小康水平低，不全面，人均差距主要在农村。“农”字出问题，与农有关的都成了问题，进而带出个“三农”问题。三个问题捆在一起，成为一个让人们感到极其头疼的问题，一个许多人都想解决但始终未能解决的问题。三农问题是个历史问题，更是一个现实问题。中国几千年都是以农为本的国家，新中国一再强调农业是国民经济的基础。改革开放以后，农村改革是先锋，农业成就最辉煌，农民是功臣，国家似乎比什么时候都重视三农问题。为什么如此重农，而三农问题却越发严重？面对几千年封建社会遗留下的、新中国几十年积累的和我们前进发展中遇到的复杂而纷乱的“三农”问题，党的十六大提出了“统筹城乡经济社会发展”的战略思想，十六届三中全会又进一步做出具体部署。这是党在新时期做出的重大战略决策，是一个突破性的政策调整。总的来看，“三农”问题集中表现为农业、农村、农民欠发达，现代

化程度低,发展比城市严重滞后,广大农村基本上仍是农业社会,城乡差别、城乡居民收入差距很大。农民收入低,增收难,是当前国人关注的焦点。

近十多年来中国农村经济改革的事实已经充分证明,解决“三农”问题的关键不是简单地对农民进行补贴、保护。对于一个8亿人口的庞大群体,任何一个国家都没有能力做到这一点,因而,一个逻辑链条是:要实现全面小康必须把重点放在农村,着重解决“三农”问题,而以往的仅在农村内部解决“三农”问题的办法只能是“治标不治本”。^①因此,必须把解决“三农”问题放在城乡关系、全面建设小康社会的大背景下来考虑,实行城乡统筹发展。这是由城乡发展的双向互动、整体均衡的经济学规律决定的。只有通过考虑全局性均衡的政策选择,才能实现城乡统筹发展,从而从根本上解决“三农”问题。

早在20世纪40年代末和50年代,美国经济学家刘易斯(W. A. Lewis, 1952)就对发展中国家面临的普遍问题——二元经济结构问题给予了深刻的剖析,创新了二元经济发展模型。这个模型作为发展经济学的理论基础和精华,自问世以来,经作者本人的补充、完善以及拉尼斯(G. Ranis, 1961)、费景汉(C. H. Fei, 1961)、乔根森(D. W. Jorgenson, 1967)、卡尔多(N. Kaldor, 1956)等经济学家的修正和发展,已成为分析发展中国家结构变迁、城乡关系、劳动力市场、劳动力转移、人口增长、收入分配、资本积累、技术选择及变化等一系列重要问题的主要理论框架。^②20世纪90年代以后,国外当代的经济学家更加关注中国和一些发展中国家经济发展过程中的城乡协调问题。他们的研究工作通常是从现代发展经济学的理论视角,对中国农村经济发展问题作出比较宏观的理论分析,很少有把解决中国现实问题作为研究的目标,去探讨比较实际的对策措施。因而,对中国目前存在的“三农”问题也就很难给予针对性很强的理论阐述。

① 徐勇.“三农”问题的政治制度分析.知识学术网,2005.4.4.

② 陆学艺.正在形成中的中国新型社会阶层结构[J].中国党政干部论坛,2002(1).

根据二元经济结构理论和其他发展经济学的观点,城乡差距拉大的问题已出现在工业化的初期,这是一个发达的城市工业与落后的农村农业并存的二元经济结构时期。而随着国家工业化的推进,农村剩余劳动力会不断地城乡流动,农业工资与工业工资逐步接近,从而,工农之间、城乡之间的差别将逐步缩小甚至消失,最终实现二元经济结构的现代一元化。但在中国,经过了半个多世纪的工业化建设,特别是在改革开放后的30年里,中国经济整体上获得了迅猛发展,可二元经济结构不但没有弱化,反而越来越固化,城乡差距更加拉大,“三农”问题日益凸现(丁力,2003)。问题的根源何在?如何从理论上解释这一现象?过去人们一直认为,问题主要出在“三农”本身上,因而解决的途径也往往从“三农”自身范围内去寻找。随着实践的发展和认识的加深,人们逐渐认识到,真正解决“三农”问题的根本出路在“三农”之外,在于统筹城乡经济社会发展。那么,从经济学理论的角度,如何认识这一解决思路的合理性和科学性,怎样理解城市建设和农村发展的内在关联以及如何统筹等等,就成为摆在经济学理论工作者面前一个重大的课题。本书试图对这些问题作一个比较系统而深入的探讨。

第一节 中国“三农”困境及政治影响

一、中国“三农”困境

中国的“三农”问题由一系列结构偏差所构成,其内容具有多重表现,即表现为多重问题。

1. 城乡居民收入差距重新拉大。

总的来看,农民收入一直偏低。据统计,2002年农民人均纯收入为2476元,城镇居民人均可支配收入为7703元,前者为后者的32.1%,名义差距超过3:1。据国家统计局全国农村固定观察点系统对31个省份所属32个县市的2万多个农村家庭调查,低收入(年均纯收入1000元以下)和中收入(年均纯收入1000~1999元)组占到54.2%,这部分人是21世纪中国的贫下中农。按世界银行的测定标准,中国绝大多数贫困人口是在农村。

改革开放以来,我国城乡居民收入差距经历了逐步缩小又重新拉大的过程:以农民收入为1,1978年城乡居民收入名义比率为2.57,以后连续6年下降,1983年降到最低点为1.8,然后重新上升,1994年出现又一新高为2.86,之后经过数年下降又重新上升,2001年为3,超过改革初年的水平。2004年,更达到了3.2的历史水平(更多年份的比较详见表1-1)。如果考虑到农民纯收入中约有30%~40%需用于生产性投入和城市居民享有的多种福利因素,则目前城乡居民可比收入的真实比率应当是4.5~5。世界银行(1998年)一个报告称:“36个国家的数据表明,城乡之间收入比率超过2的极为罕见;在绝大多数国家,农村收入为城市收入的2/3或更多一些。”

表1-1 1985年以来中国城乡居民收入、消费比较表

年份	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
农民收入	397	686	1577	2253	2366	2475	2622	2936	3254	3587
城镇居民收入	739	1510	4280	6280	6859	7720	8472	9421	10493	11759
城乡比 (乡为1)	1.86	2.20	2.71	2.79	2.90	3.10	3.23	3.18	3.22	3.28
农民消费 (元)	317	538	1310	1670	1741	1834	1943	2185	2555	2829
城镇居民消费(元)	673	1279	3537	4998	5310	6210	6511	7182	7942	8696
城乡比 (乡为1)	2.12	2.40	2.70	2.99	2.99	3.29	3.35	3.29	3.11	3.07
农村市场 (%)	56.5	53.2	40.0	38.2	37.4	36.7	35.0	42.9	32.9	32.6

资料来源:《中国统计年鉴(2007)》

农民收入低,消费不足,对内需市场缺乏拉动力。计算表明,农村(县及县以下)消费品零售额占社会消费品零售额的比重,由1980年的65.7%、1990年的53.2%下降到2002年的36.7%,2006年进一步下降到32.6%;农民在社会消费品零售额中的比例逐年下降,2006年占人口56%的农民只占零售额的33.6%,而44%的城镇居民却占据67.4%的零售额,人均零售额,城镇为8932元,为农民3372元的2.65倍。农民购买力的低下,严重制约了消

费需求,农村的家电普及率与城市相比有15年的差距。农村消费和投资需求对国民经济的贡献率,由上世纪80年代初期的年均45.5,下降到目前的6.3左右。与此同时,农民消费水平低与乡村部门对GDP的贡献极不相称。90年代以来,农村部门(一、二、三产业)对全国GDP(为100)的贡献率保持在48.5%~52.2%,即占半壁江山。近几年来,中央逐年加大对农村的财政支持力度,特别是农业税的减免,使中国农民进入了一个无税时代。但是,中国的农业和农村的落后面貌仍然没有根本改变。根据有关资料,我国至今仍有占63%的人口在农村,有占近50%的劳动力从事农业,而创造的国内生产总值只占15%。从进出口来看,2004年农产品进出口额为514亿美元,占全国进出口总额11548亿美元的比重为4.5%,而其净出口额为-46亿美元,对农村GDP的贡献率为负数。经济的落后导致在文化教育、医疗卫生等方面的问题更加严重,“上不起学、看不起病”的问题普遍存在。

2. 农业发展滞后。

中国是农业大国,历史上一直以“重农”而著称于世。新中国成立后,由于走上了主要由农民和农业为国家工业化提供资金的道路,并长期实行城乡分治的政策,使得财政收入分配过度向城市倾斜,农业投入比例过低,农业的发展严重滞后。^①从总量上来看,新中国成立近60年来,中国财政对农业的支持总量约为14725亿元。其中,新中国成立初期占财政支出的5%左右;其后,在“二五”时期和国民经济调整时期,财政对农业的支持有所增加,达到10%左右;再后,“文化大革命”时期又有所下降,比重在8%左右;改革开放以后10余年间,财政支农的力度又有所加强,提高到了10%;90年代以后财政支农的力度逐渐减弱,“八五”和“九五”时期分别降到9.32%和8.2%;最近几年,相对数降到了历史最低点,2000年,中国财政用于农业的支出为1298亿元,约占财政总支出的8%左右,比1990年的10%约低2个百分点,比1998年的12%约低4个百分点。2002年财政用于农业的支出比例为7.7%。2006年财政用于农业的支出为3172.97亿元,约占财政总支出的

^① 温铁军. 农村合作基金会的兴衰史 [J]. 中国改革, 1998 (2).

7.8%。如果按照 WTO 协议口径计算,发达国家对农业的支持水平约为 30% 至 50%。泰国、印度、巴基斯坦、巴西等发展中国家约为 10% 至 20%,都明显高于中国。1998-2001 年,中央安排国债资金 5100 亿元,其中用于农业基础设施建设的为 56 亿元,仅占 1.1%,只能满足同期农业基础设施建设资金需求的 10% 左右。如果考虑到国家对农业投入的结构变化,纯粹农业获得的国家支持就更少,即财政支农支出资金中有一部分是用来支持农业科技推广、农业产业化、乡镇企业、农产品流通等,但在实际运作中,大量资金却流向了科研院所、工业企业、农业管理部门、国有流通部门等,农业直接受益的份额很少。2004 年、2005 年、2006 年国家加大了对农业的投入,但相对于农业发展的需求,仍显不足,基础设施落后,生产力水平低下,生产发展后劲不足等都明显阻碍了农业的健康快速发展。

3. 农村剩余劳动力众多。

目前,中国农业人口仍然过多。据统计,2006 年我国农业产值占 GDP 的份额已经下降到 11.7%,但农业人口在全国总人口中的比重仍占 56.1%,农业就业比重仍高达 50%,这种比例明显偏高;在农村,70% 以上的劳动力拥挤在农业领域,农民收入的 60% 左右来自农业产业,农业劳动生产率低下。如果按每个农业劳动力耕种 1 公顷计算,全国耕地只需 1.28 亿劳动力,加上从事林渔业的劳动力,共计需要劳动力 1.8 亿左右。2000 年,全国农业劳动力(含国有农场)多达 3.575 亿,其中剩余劳动力超过 1.7 亿。如果考虑到 90 年代以来因农业物耗率的提高而减少的劳动力使用量,那么农业剩余劳动力实际上超过 2 亿人。近 2 亿人中,3/4 集中在中西部地区;有 6000 多万人已离土又离乡,跨省区流动打工;仍滞留在农村的有 1 亿多人。从动态的角度看,农村劳动力每年以 1300 万的速度递增。由于农民太多,购买力又低,长期追求总产量最大化过密型增长,就使得农产品供求关系发生了对于农民增收极为不利的变化。我国人均 GDP 不到 1000 美元的情况下较早地形成了买方市场,主要原因是三个农民供应一个市民的格局没有改变,这对农民很不利。

4. 农村社会事业落后。

(1) 农村的中小学教育正面临危机。一方面农村中小学教师的工资和

“普及九年义务教育”达标问题使县财政不堪重负；另一方面，农民子女受教育的成本越来越高。教育费用在农民消费支出中的比例越来越大，教育负担成为农民最重的负担。据中部地区某省的基础调查，农户供养一个小学生一年需要1000元，初中生需1400元，高中三年需要1万多元。而且学费都是现金支出，并且具有强制性、集中性和一次性的特点。不少农民子女只能望“校”兴叹，农村辍学情况严重。根据2002年的统计数字，我国因家庭经济困难而辍学的中小學生有1000多万人，其中绝大多数在西部地区。西部地区农村中小学失学率、辍学率高，有的农村中小学失学率达到30%，个别贫困乡村的初三学生辍学率高达50%。同时，高等院校收费和就业政策变化对农村义务教育也产生了深刻的影响。一般农户很难承受大学四年的学费和生活费用。而且，由于实行双向选择的就业政策，使毕业后的就业具有不确定性，从而大大降低了农民对教育投资的预期。

(2) 农村的医疗卫生名存实亡。据世界卫生组织公布的数据，中国卫生分配公平性在全世界排名中居第188位，列倒数第4位。中国卫生部基层卫生和妇幼保健司的有关资料显示，占总人口30%的城市居民享有80%的卫生资源配置，而占人口70%的农村人口只享有20%的卫生资源配置，87%的农民完全靠自费医疗。据1998年的调查，农村36%的患病农民应就诊而未就诊，65%的患病农民应住院而未去住院。其比例较1993年有所增加。截至2006年底，我国新型农村合作医疗试点范围扩大到1451个县（市、区），占全国的50.7%，有4.1亿农民参加。今年试点范围扩大到全国80%以上的县（市、区），中央财政安排补助资金101亿元，比去年增加58亿元。根据国家发改委提供的数字，截至今年3月底，全国参加合作医疗的农民已经有6.85亿人，达到农民总数的85%以上，提前完成了全年政府工作目标。

(3) 农村的道路不畅、交通不便。农村交通投入，很大程度上靠农民自己集资解决。在农业税收和各种收费负担相当重的情况下，可供集资建桥、修路的资金十分有限，从而致使农村的道路不畅，交通不便的状况长期得不到有效解决。

总之，公共财政对农村社会事业的支持力度还是远远不够，可以说“公