



湖南省农村发展研究院

学术文库

湖南省城乡一体化发展 研究报告2012

陈文胜 王文强 刘祚祥 等著

湖南师范大学出版社



湖南省农村发展研究院

学术文库

湖南省城乡一体化发展 研究报告2012

陈文胜 王文强 刘祚祥 等著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

湖南省城乡一体化发展研究报告 2012 / 陈文胜, 王文强, 刘祚祥等著.
—长沙: 湖南师范大学出版社, 2013. 1
ISBN 978 - 7 - 5648 - 0411 - 4

I. ①湖… II. ①陈… ②王… ③刘… III. ①城乡一体化—发展—研
究报告—湖南省—2012 IV. ①F299.276.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 016012 号

湖南省城乡一体化发展研究报告 2012

陈文胜 王文强 刘祚祥 等著

◇组 稿: 李文邦

◇责任编辑: 赵亚梅 陈琳

◇责任校对: 胡亚兰 黄莉

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88853867 88872751 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 长沙宇航印刷有限公司

◇开本: 710 mm × 1000 mm 1/16

◇印张: 19.75

◇插页: 0.25

◇字数: 340 千字

◇版次: 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 0411 - 4

◇定价: 35.00



湖南省农村发展研究院学术文库

编委会

编委会主任：黄建国

编委会副主任：刘宗林 朱有志

编委会常务委员(以姓氏笔画为序)：

王 键	方先知	邓三龙	田家贵	吕兴胜	刘正华	许 涛
杨光荣	杨先杰	吴晓轮	邹学校	张 健	张明久	张建新
欧阳彪	卓 群	周发源	周先雁	周清明	胡正扬	贺仁雨
郭秀宏	彭国甫	戴军勇				

编委会委员(以姓氏笔画为序)：

王国良	王桂云	文会中	邓先觉	叶星成	叶新民	白一峰
邝邹飞	任 安	刘 平	刘小龙	刘中杰	刘定青	刘益平
汤建军	李丙力	李志纯	李建奇	杨中万	杨懿文	肖 彬
肖顺生	何志光	余习琼	宋云文	张 剑	张中于	张庆红
陆中山	陈 凯	陈可勇	陈忠红	陈荣伟	易新岳	罗亚明
赵 宇	赵传成	胡湘之	钟再群	姜海燕	袁正乔	唐日新
唐剑恒	曹英华	常利民	彭良平	董成森	舒立凡	曾昭才
谢振华	蔡立湘	廖兴云	谭本仲	熊超群	黎石秋	黎四清
黎春秋	颜晓媚					

执行编委：陈文胜 史明清 王文强

出版单位：湖南师范大学出版社

通讯地址：湖南省长沙市开福区浏河村巷37号 410003

网 址：<http://www.zgxcfx.com>



湖南省农村发展研究院简介

湖南省农村发展研究院是以当好农村发展的智囊团和思想库为己任，创建集农村理论研究、决策咨询、成果运用于一体的研究机构；主要开展农村的理论研究、决策咨询、学术交流、人才培养、技术推广、文化传播以及宣传策划等业务；为各级党委、政府的农村工作提供决策咨询服务。学术成果转化为政策性建议是突出特色；学以致用是根本宗旨；“农村的问题，我们的主题；政府的难题，我们的课题”是行动口号。

前言

统筹城乡发展推进城乡一体化是科学发展观的重要内容，是党中央统揽全局、着眼长远、与时俱进做出的一项重大战略决策，是从根本上消除城乡二元结构和解决“三农”问题的治本之策。继党的十六大把统筹城乡经济社会发展作为全面建设小康社会的重大任务、党的十七大要求“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”之后，党的十八大进一步提出“解决好农业农村农民问题是全国工作重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”的重要论断，要求“要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣”，这为新形势下加快推进城乡经济社会发展一体化指明了方向。

湖南是农业大省，正处于城乡分割向城乡交融发展的阶段，在经济发展进入“快车道”的新的历史时期，加快推进城乡一体化显得尤为重要而^①，这不仅是贯彻落实中央决策精神的需要，也是加快转变经济方式、推进“四化两型”的迫切要求，是实现湖南由农业大省向经济强省转变的必然途径。作为农业大省，在工业化、城镇化加速推进的背景下，转变经济发展方式、推进“四化两型”最需要解决的核心问题就是城乡二元结构造成的城乡差别和工农差别问题，也是城乡、工农发展不平等的问题。在湖南经济转型的关键阶段，迫切需要在城乡一体化上寻求突破，推动资源要素流向农业农村，达到以工促农、以城带乡、城乡协调发展，以此推动农村经济的大发展和广阔的农村市场需求的大升级来培育经济发展的新增长点，为经济转型寻找有效的突破口，为农业大省向经济强省转变寻找新的发动机；这更是新形势下推动区域发展的新理念、培育新的竞争优势的新战略、搭建科学发展平台的新举措。

湖南推进城乡一体化的主战场在县域。县域是城镇与农村的结合部、工业与农业的交汇点、解决“三农”问题的主阵地。湖南县域面积大，承载人



口多,县域在推进湖南城乡一体化发展中具有举足轻重的特殊地位,是促进湖南城乡同发展共繁荣的基本平台。在当前湖南城乡发展差距大、农村基础薄弱、农业大而不强的状况没有根本改观的情况下,要转变发展方式,加快建设“两型社会”,推进“四化”同步发展,就必须在县域城乡一体化上找到突破口,促进农业发展与工业发展对接、农村发展与城镇发展对接、农村资源要素与城市资源要素对接、资源利用与环境保护对接。但从具体实践层面来看,当前全省各地如何因地制宜推进城乡一体化发展仍然缺乏操作上的指导和可资借鉴的模式,迫切需要典型县域的探索与示范带动。

湖南省农村发展研究院致力于湖南县域城乡一体化研究,积极为各级党委、政府及相关部门提供决策服务,在分别与嘉禾县、汉寿县合作完成《嘉禾县城乡一体化发展示范县规划研究》、《汉寿县城乡一体化发展示范县规划研究》课题研究的基础上,于2010年12月向省委呈交了《关于进行“城乡一体化示范县”试点的建议》的研究报告,得到省委书记周强的高度重视,并亲笔批示:“此课题很有现实意义,亦是省委关心的重大问题。望认真组织研究,为省委决策提供参考依据。”湖南省“十二五”规划编制协调领导小组根据周强书记的指示和省农村发展研究院的建议,在《湖南省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中明确将湘潭、嘉禾、汉寿、冷水江四县市列为城乡一体化示范县(以下简称“示范县”)。“示范县”的建立和开展研究,承担着全省城乡一体化示范县理论和实践典型示范的任务。

为落实周强书记的指示精神和省“十二五”规划,探索推进城乡一体化的规律、总结推进城乡一体化的经验、创新推进城乡一体化的模式,省农村发展研究院于2011年与省住房和城乡建设厅、省经济和信息化委员会、省国土资源厅、省人力资源和社会保障厅、省教育厅、省卫生厅等单位联合发出了《关于建立“湖南省城乡一体化示范县研究基地”的通知》,确定在嘉禾、汉寿、湘潭、冷水江四县市建立“湖南省城乡一体化示范县研究基地”,随后与“示范县”逐一签订了合作协议,并在长沙举行了“湖南省城乡一体化示范县研究基地授牌仪式”,省农村发展研究院理事会成员、省直相关部门领导、相关地市和县市领导参加了会议,省委常委、省纪委书记、省农村发展研究院理事长黄建国为四县市授牌并做重要讲话,要求省农村发展研究院以研究基地为依托立足更宽更广的视野推进城乡一体化研究工作,为“示范县”做好决策咨询服务,帮助宣传推介经验,共同促进城乡一体化发展。



为加强对“示范县”城乡一体化的研究与服务，湖南省农村发展研究院制定了详细的研究方案：

一、指导思想。以科学发展观为指导，贯彻落实省委、省政府“四化两型”战略，贯彻落实周强书记关于“为省委决策提供参考依据”的指示精神，充分发挥省农村发展研究院的“思想库”和“智囊团”作用，坚持解放思想、实事求是、与时俱进，探索规律、总结经验、创新模式，促进理论与实践的对接，为加速推进“示范县”县城乡一体化进程提供理论支撑和相应的支持，为省委、省政府的城乡一体化决策提供参考意见，为全省城乡一体化发展提供典型和经验，为加快湖南经济发展方式转变、全面建成小康社会服务。

二、工作目标。坚持以研究基地为载体，通过开展系列研究、协作服务，力争取得一系列重大的研究成果，为“示范县”城乡一体化建设提供理论支撑，并对其实践经验进行及时总结，加速推进“示范县”形成城乡相互协作，优势互补，以城带乡，以乡促城，城乡经济、社会、文化共同繁荣和生态持续协调发展的良好态势。

三、研究思路。按照科学发展观的要求，认真总结国内外城乡一体化的历史经验，深入调查分析“示范县”在社会经济发展进程中存在的城乡二元分割现状，以加强“三农”工作为根本立足点，以推动资源要素向农村配置为重要着力点，以城镇化和新农村建设协调推进为战略着眼点，探讨突破传统城乡发展相互分离的规划模式，在将城乡作为统一体的基础上对“示范县”城乡发展的空间、生态环境作出具体的布局安排，构建“示范县”的城乡规划、城乡产业发展、城乡公共服务、城乡市场体制、城乡基础设施、城乡管理体制六个方面的城乡一体化机制，以破除城乡分割和对立，实现资源和生产要素的自由流动和优化配置，形成一个城乡相互协作，优势互补，以城带乡，以乡促城，互为资源、互为市场、互相服务，空间上互为环境，生态上协调融合，城乡经济、社会、文化共同繁荣和生态持续协调发展的动态过程，不断向社会—自然—经济复合生态系统演替的顶级状态迈进。

四、研究的主要内容。研究的主要内容包括“示范县”城乡规划布局、产业发展、基础设施、公共服务等，具体包括：研究“示范县”城乡发展现状和条件，区别其优势条件和制约因素；研究城乡一体化社会经济发展和空间发展的总体战略；在科学预测城乡总人口的基础上，依据空间发展战略研究与社会经济发展相适应的城乡居民点体系；与土地利用规划相协调，按照



城镇建设用地、乡村建设用地、区域基础设施用地、生态用地、农业生产用地等功能类型，研究城乡空间进行全覆盖性的安排，并对重点地区（地段）规划进行研究；研究统筹规划区域性的交通、能源、水利、给水排水、电等基础设施，研究其成为城乡空间良性运作的有力支撑的原因；研究如何统筹城乡发展，推进产业布局一体化，发展新型工业，推进农业产业化，大力发展服务业；研究如何以公共财政为牵引，推进城乡社会事业均衡发展；研究如何制定环境保护与治理规划，如何结合地方特点制定专项或综合的防灾规划；研究分阶段的实施目标和重点，安排好近期开发建设规划；研究如何完善城乡一体化规划操作机制。

五、研究方法。主要采用的研究方法有：一是经验实证研究方法。以实践为研究起点，以经验为研究基础，重视第一手资料，强调具体问题具体分析，对“示范县”社会经济发展及城乡一体化相关问题进行深入调研与分析。二是实地考察与访谈调查方法。与“示范县”有关部门负责同志进行座谈，并选择有代表性的乡镇和村进行调查访谈。每年组织国内知名专家对“示范县”城乡一体化工作进行评估，组织专家在“示范县”进行调研，举办相关内容的报告会或讲座，注意收集广大干部群众的真实想法与建议。三是统计分析方法。根据“示范县”提供的城乡一体化发展的重大信息和文字材料以及研究人员主动收集的信息，查阅涉及“示范县”社会经济发展状况的大量统计资料，并运用统计分析工具与方法，从中分析一些具有趋势性的变化。四是案例分析方法。对“示范县”典型乡镇、村和社区进行深入调研访谈，注重运用案例分析法从中发现具有普遍性意义的问题以及具有普遍意义的做法，为研究的整体展开提供实证支撑。

为了对“示范县”以不同的学术背景和研究视野进行深入研究，湖南省农村发展研究院还分别与中国人民大学农业与农村发展学院、中央财经大学社会发展学院、中国农业大学人文学院、华中科技大学乡村治理研究中心、华东理工大学中国城乡发展研究中心等“三农”研究机构签订了战略合作协议，联合这些国内享有盛誉的“三农”研究团队对“示范县”进行合作研究。经过对“示范县”进行历时一年的广泛调研、资料收集，在总结“示范县”城乡一体化发展经验的基础上，分析湖南城乡一体化发展的模式、特征与面临的新问题、新形势，进而探索推进湖南城乡一体化发展的战略取向与基本路径，形成了《湖南省城乡一体化发展研究报告 2012》一书。

目 录



总 报 告

湖南省城乡一体化发展 2012 年研究报告	(001)
一 城乡一体化发展趋势	(001)
二 湖南城乡一体化发展的初步成效	(012)
三 湖南城乡一体化发展的主要经验	(022)
四 湖南城乡一体化发展存在的主要问题	(037)
五 湖南城乡一体化发展的战略取向	(043)
六 加快湖南城乡一体化发展的对策建议	(048)

分 报 告

湘潭县城乡一体化发展 2012 年研究报告	(061)
冷水江市城乡一体化发展 2012 年研究报告	(081)
汉寿县城乡一体化发展 2012 年研究报告	(099)
嘉禾县城乡一体化发展 2012 年研究报告	(118)



专题报告

长沙市城乡一体化发展报告	(134)
长沙县城乡一体化发展报告	(142)
长沙县社会管理创新报告	(154)
湘潭县城乡经济均衡发展调研报告	(163)
冷水江市转变产业发展方式调研报告	(169)
汉寿县生态农业旅游发展调研报告	(174)
嘉禾县行廊镇承接产业转移调研报告	(180)

规划研究

嘉禾县城乡一体化发展示范县规划研究	(188)
汉寿县城乡一体化发展示范县规划研究	(250)
后记	(304)



湖南省城乡一体化发展 2012 年研究报告

城乡一体化是指在生产力、城市化水平发展到一定阶段，城市与乡村逐步融为一体，最终实现城乡经济、社会、文化、生态协调发展的一种状态，其实质是消除城乡二元结构，使城乡共享现代物质文明与精神文明。统筹城乡发展推进城乡发展一体化是科学发展观的重要内容，是党中央统揽全局、着眼长远、与时俱进做出的一项重大战略决策，是从根本上消除城乡二元结构和解决“三农”问题的治本之策。

一 城乡一体化发展趋势

从国内外实践看，城乡关系一般经历了低水平均衡—城乡分隔—城乡交融三个阶段，但不同的国家或地区，路径与模式不尽相同。近年来国内的城乡一体化实践也形成了诸多有代表性的模式，为湖南的城乡一体化发展提供了有益借鉴。

（一）发达国家城乡一体化发展经验与趋向

经济发展的过程是一个经济和社会结构不断转化的过程。在市场化程度



较高的发达国家, 尽管同一国家在不同阶段处理城乡关系的实践不同, 不同国家处理城乡关系时所采取的方式有别, 但总体看来, 各国的城市化与工业化进程相伴而行, 并随着城市化、工业化程度的不断提高实现了对农业农村的改造, 基本完成了城乡一体化的现代化结构的转变。

1. 美国

美国属于比较典型的自由经济模式, 经济发展主要依靠市场机制的调节。美国的城乡一体化发展经历了由城市化到城郊化再到城乡一体化的发展过程。在 19 世纪中期以来蓬勃发展的工业革命的推动下, 美国迅速完成了从农业国家到城市国家的转换, 大量的农村人口和工业向城市集中, 到 1920 年城市人口就超过了农村人口^①; “二战”之后, 随着现代化发展以及郊区化政策的鼓励, 美国城市郊区化进程加快, 大量人口从中心城市向郊区迁移、分散, 并由起初的城市居住功能郊区化, 发展到城市商业功能和产业功能郊区化^②, 并与中心城市一起迅速发展为都市带 (群), 都市与非都市的区别已经模糊不清, 实现了城乡发展的一体化。美国推进城乡发展一体化的举措可以归结为: 一是注重产业发展的协调。在城市化与工业化的进程中美国一直注重对农业的发展, 通过高投入、高补贴、低税收政策和规模化经营, 促进现代农业发展尤其是种植业的发展, 为工业及城市的发展提供了必备的粮食、工业原料和生活用品保障, 而始终注重推进第三产业的同步增长, 又为农业劳动力转移提供了良好的保障; 二是注重中小城镇的发展。20 世纪 60 年代美国实行鼓励中小城镇发展计划, 使中小城镇数量剧增, 大大缓解了大城市的发展压力, 形成了连接紧密的庞大的城市群, 增强了城乡发展的活力, 有力地推动了城乡的融合; 三是注重城乡基础设施建设。20 世纪初美国便掀起了改善公路运动, 特别注重改善农村的公路, 完善农村与城市的连接通道, 州际高速公路系统在 20 世纪 90 年代初也全部完成, 促成了城乡空间的融合, 同时政府一直注重对农业农村的基础设施投资, 也极大地改善了农村的生产生活条件。

① 高强, 王畜龙. 美国农村城市化历程及启示 [J]. 世界农业, 2002 (5).

② 祝艳. 国外推进城乡一体化的经验与启示 [J]. 工会论坛, 2012 (1).



高速公路计划与小轿车的普及,加速了资源在美国城乡与城际之间的流动,是促进美国城乡一体化的重要推动力。1953 年艾森豪威尔就任总统时,美国仅有 10240 公里高速公路,在他的推动下,出台了 1956 年联邦资助公路法案,规划了 65600 多公里的州际公路,资金的 90% 由联邦负担,10% 由州与地方政府负担,且主要投向了高速公路;^①四是自由的城乡发展机制。美国是通过市场机制的作用和城乡的自由发展完成了城乡融合^②,其没有人为地在制度上限制城市与乡村居民,而是以居住地作为划分城市与乡村的标准,居民只有职业分工的不同,城乡居民可以自由流动和迁移。

2. 欧盟

英、法、德等欧盟主要国家,地域相邻,历史文化背景与政治、经济体制相近,19 世纪各国之间就实现了商品、服务、人员和资本的自由流动,从 20 世纪 60 年代至今,又经过了 50 多年的结盟发展历程,因而在城乡一体化发展上具有诸多的共同特征。与美国相同,欧盟主要国家只有职业意义上的农民,不存在身份上的农民,居民享有同样的经济和政治权利,与所从事的职业或居住地无关。欧盟主要国家的城市化起步较早,城市化程度高,英国 17 世纪就开始了城市化进程,2001 年城市化率达到 89%^③,法国在 1800 年城市化水平就已达到 20%^④,德国起步较晚,但发展速度快,到 1996 年,其城市化水平已达 94.6%^⑤。与美国一样,在经历了“大城市化”、“逆城市化”的种种浪潮后,欧盟主要国家实现了真正意义上的“城乡融合”。其不同的路径在于,英国与美国一样是经过大都市发展拓展带动中小城镇发展,走向城乡一体化,而法国与德国则主动选择不建巨型城市,强调构建城乡平等的生活环境,城市分布合理、均衡发展,许多农村就地转为城市,从而实现城乡融合。欧盟主要国家城乡发展一体化的举措可概括为:一是注重城乡规划。

① 仇保兴. 应对机遇与挑战 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.

② 王旭. 美国城市化的历史解读 [M]. 长沙: 岳麓书社, 2003.

③ 王登龙, 郭立志. 英国统筹城乡推进城市化进程的经验 [J]. 当代经济管理, 2007 (5).

④ 魏丽莉. 甘肃城乡协调发展问题研究 [D]. 兰州: 兰州大学, 2010.

⑤ 卢中华, 王郡. 华城乡一体化的国际经验及其对我国的启示 [J]. 临沂师范学院学报, 2008 (5).



欧盟主要国家十分重视城乡规划，都形成了较为完善的城乡规划制度体系，并注重民众参与规划的制订与监督，形成共建共管的良好氛围。二是高度重视农村发展和对农业的保护。欧盟主要国家都重视对农业的保护，建立了农业补贴、教育、机械化等一系列扶持政策，推进农业的专业化和组织化，近年来开始重视发挥农业的生态效益，促进城乡经济的良性互动，同时法国与德国等注重村庄规划与土地整治，资助农村基础设施建设，英国等致力于中心村建设，使农村与城市得以平衡发展，欧盟农业就业人口不到 5%，但有 56% 的人口居住在农村地区^①，其农村的繁荣可见一斑。三是建立城乡统一的完善的公共服务和社会保障体系。欧盟主要国家公共服务体系较为发达，城乡居民能享受公平、统一的社会公共服务，城乡教育、医疗制度没有差别，城乡的社会保险、社会救助、社会福利等方面政策也都完全一致。四是构建便利的交通网络。与美国一样，欧盟交通系统发达，城乡居民、物资交流十分便捷，为城乡均衡发展提供了重要的保障。

3. 日韩

在城乡一体化发展方面，日本和韩国的历程大体一致，具有许多共同的特征。与西方发达国家不同，两国的城市化发展起步较晚，都在“二战”后才进入城市化的高速增长期，且都有过因过于强调工业与城市的发展，导致农村衰落的教训，也正因为这种教训，才促使两国在城乡协调发展上采取了诸多措施。虽然两国都是市场经济国家，但政府在推进城乡一体化发展中一度起了主导作用，包括对工业发展的支持、城市的布局和建设以及农村建设。其举措包括：一是促进城乡经济的融合。两国吸取“重城轻乡”的教训，推进工业向农村转移，以缩小城乡经济发展差距，日本政府制定了《向农村地区引入工业促进法》，韩国政府主导推进扩散型农村工业化模式，大大促进了农村非农产业的发展，推动了农村经济的增长和农村剩余劳动力转移就业。二是着力改善农村生产生活条件。日本 20 世纪 50 年代开始推进村镇合并，促进农村人口就地城市化，并以财力支持农村基础设施得到极大的改善，韩

^① 严恒元. 欧盟：共同农业政策 聚焦农村建设 [N]. 经济日报，2011-07-30.



国 20 世纪 70 年代开始新乡村建设运动,推进房屋改造、道路铺设、给水设备建设等项目,使农村生活环境大大改善。三是提高农业生产力。两国都重视对农业的保护,日本通过推进农业机械化、耕地保护、农地流转来振兴农业,韩国通过农作物改良、机械化改造、农村市场化,加快了农业现代化步伐,且两国重视农村教育,农业组织化程度高,强大的“农协”在农业经营中发挥了重要作用。四是建立了公平的城乡社会保障体系。在社会保障方面,日本向来注重城乡统一,在 20 世纪 60 年代就建立起了以医疗保险和养老保险为主的农村社会保障体系,逐步实现“国民皆保险”、“国民皆年金”;韩国在 20 世纪 90 年代后期将农民完全纳入到社会保障体系之中,实现了城乡一体。

从以上看出,尽管世界发达国家的城乡一体化历程不同,但具有诸多共同的可资发展中国家和地区借鉴的基本经验,大体可以归结为:一是在工业化、城市化进程中重视农业和农村的基础地位,并致力于发挥工业化、城市化对农业、农村发展的带动作用,实现城乡经济协调融合发展;二是合理规划布局大、中、小城市建设,构建以道路为核心的城乡空间连接纽带,促进城乡资源要素的自由流动,实现城乡空间的融合;三是将城市与农村作为一个整体,推进公共产品均等化供给,为城乡居民提供均等化的公共服务;四是以政府引导弥补市场机制的缺陷,尤其在城乡协调发展规划、法律法规保障和增加公共财政对农业、农村发展的扶持性投入等方面发挥政府的主导作用。当前,发达国家大多已经步入了城乡一体化的阶段,城乡对立矛盾得到消解,表现出城乡各种资源要素合理流动与整合,城乡相互依存、相互促进、相互融合等重要特征,但这并不代表城乡一体化发展的终结,而诸如发达国家的资源环境问题、农村空心化问题,仍然是城乡融合发展面临的重要问题,对此也引起了各国的高度警惕。

总体来看,发达国家的城乡一体化实践具有如下趋向:①注重维护乡村特色。城乡一体化并非要将农村建设为城市,实际上许多发达国家乡村面积占国土面积比例要超过中国,而以英、法等为代表的发达国家越来越注重维护乡村自身的特色,强调村镇建设体现自然、历史和文化特点,并开始为诸



多国家所仿效。②积极保护资源环境。许多发达国家正是在工业化、城市化的高污染高消耗中觉醒，才走向了城乡一体化道路，在今天的资源环境约束不断加大的背景下，各国不约而同地开始从保护生态环境的角度促进城乡协调发展，如法国将农田作为绿地引入城市和城市周围，韩国严控污染工业进入农村并计划建设“绿色村庄”，而保护耕地和发展生态农业、清洁能源等更成为各国一致的做法。③越来越重视农业的基础地位。农业兼具经济、社会与生态功能，即使进入后工业时代的发达国家也并未忽视农业的发展，反而越来越重视农业的基础地位，对农业的保护力度越来越大，这尤以美国最为突出，“美国的农业已成为同先进工业（如宇航业）等并驾齐驱的最强大的现代基础产业和支柱产业”^①。④强调制度的公平。在市场经济条件下，只有制度的公平才能保障各类市场主体平等使用生产要素。显然，西方发达国家首先在城乡一体化进程中消解了二元结构的制度环境，并为日韩所仿效，促成了城乡协调发展，这也必将是其他国家城乡一体化发展的根本途径。

（二）国内城乡一体化发展政策与形势

改革开放后，在我国经济快速发展过程中，由于历史的原因及城市和农村发展的政策差异，城乡之间隔离发展，城乡二元结构导致的各种经济社会矛盾逐步显现，制约着农业农村的持续健康发展。在此背景下，统筹城乡发展的理论与实践逐渐受到重视。特别是新世纪以来，党中央国务院高度重视“三农”发展，坚持城乡统筹，实施了一系列的重大举措，积极推进城乡经济社会一体化发展，由此推动了城乡一体化的理论与实践的不断发展。

1. 我国城乡一体化发展的政策导向

近年来，党中央国务院制定实施了一系列统筹城乡发展的战略决策，为新形势下城乡经济社会融合发展指明了方向、提供了政策保障，为建设全面小康社会和社会主义和谐社会奠定了坚实的基础。

2002年11月，江泽民在党的十六大报告中明确提出了统筹城乡经济社会

^① 邹先定：世界农村发展趋势和现代农业建设[J]，江西农业大学学报，1997（5）。