

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡统筹论 / 宣迅著. — 成都: 四川人民出版社,  
2005.9  
ISBN 7-220-06970-7

I. 城... II. 宣... III. 城乡建设—研究—中国  
IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 105300 号

CHENGXIANG TONGCHOU LUN

城乡统筹论

宣迅 著

特约编辑  
责任编辑  
封面设计  
技术设计  
责任校对  
责任印制

李 勇  
张 鹏  
何东琳设计工作室  
戴雨虹  
叶 勇  
李 剑 孔凌凌

出版发行  
网 址

四川出版集团 (成都槐树街 2 号)  
四川人民出版社  
<http://www.scpph.com.cn>  
<http://www.scrmcbs.com>  
E-mail: [scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net](mailto:scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net)

发行部业务电话  
防盗版举报电话  
照 排  
印 刷  
成品尺寸  
印 张  
插 页  
字 数  
版 次  
印 次  
书 号  
定 价

(028) 86259459 86259455  
(028) 86259524  
成都华宇电子制印有限公司  
成都东江印务有限公司  
202mm×140mm  
15.25  
7  
246 千  
2005 年 9 月第 1 版  
2005 年 9 月第 1 次  
ISBN 7-220-06970-7/F·763  
36.00 元

■ 版权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题, 请与工厂联系调换  
电话: (028) 87071239

# 城乡统筹论

宣 迅 著

仅以此书献给

劳作于城乡统筹发展伟大事业的人们

2005 年 6 月

# 序 一

HENGXIANG TONGCHOU LUN

全国著名经济学家、  
西南财经大学名誉校长



党的十六届三中全会提出的“统筹城乡发展”，是贯彻和落实科学发展观和构建和谐社会的一项重要内容。统筹城乡发展，就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现城乡发展一体化。统筹城乡经济社会发展，实质就是把城市和农村的经济和社会发展作为整体统一规划，通盘考虑；把城市和农村存在的问题及相互关系综合起来研究，统筹加以解决。面对我国市场经济体制建设和改革开放过程中出现的日益严重的城乡分割和城乡差别状况，须大力实施统筹城乡发展战略，加快推进城乡一体化，以统筹城乡发展的新思路，探索解决“三农”问题的新途径。

1997~2004年，全国农民人均纯收入只增加



695.9元，年均增长速度不到城镇居民的一半。城乡居民收入差距持续扩大，由20世纪80年代中期的1.8:1，90年代的2.5:1，扩大到2004年的3.2:1。面对巨大的差距，我们不能不把统筹城乡发展、增加农民收入作为全面建设小康社会的重中之重。实现城乡统筹，关键是要加快城镇化，没有城镇化为依托，城乡统筹发展很难实现。国内外经验表明，国际竞争的基本单位是城市，只有城市特别是大城市才有产业集聚，才有国际竞争所需要的产业基础和人力资源。中国农业、农村、农民问题的根本性难题在于：有限的土地上聚集了太多的人口。中国只有占世界7%的耕地，利用现代农业技术，是使用不了多少劳动力的，根本无法承受8亿农民在这些耕地上生产。因此，只有减少农民，才能富裕农民。据预测，今后四五十年内将有4亿~5亿农民要转移出农业。在这个转移过程中，农村工业化、城镇化将如影随形、相融相生，形成互动之势。

恩格斯在他的《共产主义原理》中就提出了“城乡融合”。英国城市学家埃比尼泽·霍华德在《明日的田园城市》一书中明确倡导“用城乡一体的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态”。20世纪60年代，美国著名的城市学家刘易斯极力主张建

立城市中心，形成更大的区域统一体，重建城乡之间的平衡，使全部居民都享受真正的城市生活的益处。然而世界经济社会发展史，特别是世界发达国家工业化、城市化的进程，明确地用事实告诉我们：城乡统筹是经济社会发展的必经之路。

统筹城乡发展、推进城乡一体化是实现全面发展的必然要求。坚持全面发展，就是在发展中坚持以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化和社会发  
展，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明全面发展。统筹城乡发展的一个重要内容就是统筹兼顾城市与农村，在推动城市社会加快发展的同时，通过充分发挥政府的主导作用和建立健全以城带乡机制，优化各种社会资源在城乡间的配置，带动农村社会全面进步，让日益富裕起来的农民群众共享现代文明。统筹城乡发展、推进城乡一体化是实现协调发展的必然要求。坚持协调发展，就是在发展中正确处理城乡、区域、经济社会、人与自然等关系，促进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相适应，经济、政治、文化、社会发展的各个环节、各个方面相协调。统筹城乡发展就是要把城市与农村作为一个有机整体，统筹城乡的产业发展、劳动就业、社会保障、规划建设，促进城乡经济、政治、文化、社会的协调发

展，以城乡一体化水平的不断提高来促进经济社会协调发展。统筹城乡发展、推进城乡一体化也是促进可持续发展的必然要求。坚持可持续发展，就是在发展中正确处理经济发展与人口、资源、环境的关系，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。统筹城乡发展，就是要把城市与农村作为生态系统的有机整体，同步推进城乡产业结构调整和经济增长方式转变，同步推进城乡生态建设和污染治理，着力形成农村支撑城市、城市促进农村的生态环境优化机制，促进城乡经济社会的可持续发展。

《城乡统筹论》一书从城乡发展的时代背景和历史发展规律的角度出发，来探讨一种城乡社会和经济发展的合理思路。城乡协调发展是一项漫长而艰巨的任务，只有在城市和乡村均有了一定的发展基础，城乡协调才能够顺理成章地实行。本书充分认识到城市在国民经济中的地位，把城市的发展放在国际城市体系结构中考察，开阔城市发展的视野，为构建中国城市结构体系指明一定的方向；而农村的落后，是长期的历史和现实原因造成的，不可能在短期内一朝解决，当前的主要工作是改变过去不重视农业的政策偏向，尽可能在短时间内，提高农村和农业自我发展的能力。

宣迅博士的《城乡统筹论》一书具有很强的理论系统性。该书运用现代经济学研究范式，系统地论述了经典作家城乡发展理论和二元经济理论以及中国城乡的二元结构及其原因。这样全面、系统地运用二元经济理论研究中国城乡经济发展问题在国内实属鲜见。

全书具有较强的理论创新性和实践探索性。通过理论和实证研究论证城乡统筹的必要性和实现途径，为解决我国“三农”问题，打破城乡分割的“二元”格局，全面实现小康社会提出了可行的思路。

《城乡统筹论》一书紧密联系我国实际情况，具有重要的现实意义。书中提出的“对于城乡发展而言，既要发挥城市的中心作用；也要加强农村经济的建设，提高农村的经济承接能力”，以及“加强城市和乡村之间的联系作用，要构建一种有效的交流互动的网络发展模式”等观点具有一定的创新性和现实意义。

在当前全面建设小康社会和统筹城乡发展的关键时期，《城乡统筹论》的出版对树立科学发展观和建设和谐社会战略思想的理论研究和与实践具有积极的指导意义，该书的问世也有助于学术界在相关领域研究的拓展和进一步深入。

2005年8月5日

## 序 二

CHENGXIANG TONGCHOU LUN

著名经济学家

1992  
2

统筹城乡经济发展，是指逐渐消除我国长期以来形成的城乡二元结构，缩小城乡各方面的差距，提高农业生产效益，增加农民收入，建立城乡平等和谐、协同发展和共同繁荣的新型城乡关系，并为最终实现城乡差别大大缩小创造条件。我国的现代化的进程快慢，从一定程度上说取决于农村工业化的进程。我国农村国土面积和人口占总面积和总人口的绝对大头，只有农民摆脱贫困落后状况，现代化才能实现，建设惠及我国绝大部分人口的小康社会的目标才能达到。工农差距、城乡差距过大，城乡发展不协调，将严重制约国民经济持续快速健康发展，影响工业化、现代化的进程。

宣迅博士的专著《城乡统筹论》，从理论的沿革

和发展，以及西方发达国家、新兴工业化国家和我国城乡发展的历史经验的角度，深入全面地探讨和论述了城乡统筹中工业化、城市化和现代化三者的关系，这为我国现时统筹城乡的实践提供了理论依据和操作思路。作者对工业化、城市化、现代化三者关系的理论思考，主要有以下几个方面：

#### 1. 国家工业化与农村工业化的关系

对于大多数的国家来说，国家的现代化离不开工业化打下的基础，这是已被近代历史所反复证明了的事实。除了少数小国可以依赖其先天的资源（旅游资源、矿产资源等）立国外，几乎所有的国家和地区都是走优先发展制造业的道路。18世纪的英国、19世纪末的美国和德国、20世纪中叶的亚洲“四小”都是这样，实行改革开放政策以来的中国也是这样。因为只有大力发展制造业才能提高一个国家的综合国力，才能把劳动力从低效率的手工劳动中解放出来，同时带动第三产业的发展，实行经济结构的整体转型。单“以农业为基础”是实现不了现代化的。

然而，国家的工业化尽管是全方位的，涉及到工业领域的各个部门，但国家的工业化并不一定要求一个国家的所有农村都一定要实现工业化。从国外的情况来看，无论是幅员辽阔、人口稀少的美国、加拿



大，还是国土狭小、人口稠密的英国、日本、韩国等，工业都是相对集中的，主要分布在城市及其郊区，而农村地区系转移大部分人口进入城市，留下的仍然以农牧业为主，实行规模化、集约化生产经营。如果说在工业的起步阶段农村也有一些小工业的话，那么，随着工业规模的扩大和技术的进步，都已通过兼并、联合或其他途径归入大工业体系。

## 2. 农村工业化与农村现代化的关系

农村工业化是国家工业化的一部分。中国属于后工业化国家，中国农村的工业化已经成为国家工业化两个轮子中的一个；没有 20 世纪 80 年代以来乡镇企业的高速发展，中国的工业化进程肯定还要慢一些，农村肯定还要落后一些。但目前中国农村这种以乡村为单位分散的工业化，是无法实现现代化目标的。

从一些发达国家的情况来看，只要整个国家的工业化得以实现，并用先进适用的技术来武装农业，实现农业现代化，农村地区也可以同城市一起实现现代化，而不一定都非要走农村工业化这条路。在美国、荷兰、以色列等一些农业发达国家，农场雇主和农户的收入反而高于同一地区城市的平均水平；除物质生活水平外，文化、教育、科技及其他现代化的综合指标也不低于城市。因此，在发达国家的一些城市里，

市区已呈“空心化”的趋势，人口向郊区农村反向移居，城市的“鼓胀病”也得以缓解。

### 3. 工业化与农村城市化的关系

工业化必然导致城市化，这也是各个工业发达国家的共同规律。马克思和恩格斯是这样论述工业化初期英国的特点的：“资产阶级使乡村屈服于城市的统治。它创立了巨大的城市，使城市人口比农村人口大大增加起来，因而使很大一部分居民脱离了乡村生活的愚昧状态。”16世纪因为工业的发展需要大批劳动力，而劳动力主要来自农村；也只有农业劳动力不断地转移到非农产业，才能促进农业劳动生产率的提高。在中国成立以后50多年的历史中，凡是工业高速增长年份，也必然是新的城市不断建立、老的城市人口不断增加的年份，如1953年到1960年，1984年至今等。其间也有过两次逆向流动，一次是1961年的城市职工下放和1968年起的知识青年上山下乡，但这两次都导致了工业发展速度的停顿甚至下降。

从20世纪80年代开始的中国农村工业化，其特点是乡镇工业高速增长，从事非农产业的劳动力占的比例大幅度提高，但城市人口增加的速度相对较慢。从1980年到2000年，全国的GDP总量翻了两番多，但城市人口的比例只提高了13个百分点。如果按照



这样的速度，即使到 2050 年，中国达到中等发达国家水平，城市人口占的比例也不过 50% 多一点，与目前中等发达国家 70% 左右的水平相距甚远。

#### 4. 城市化与非农化的关系

城市化与非农化既有联系又有区别，是两个不同的概念。城市化是指农村人口定居到城市，从事的主要是非农产业，包括用各种农业、林业、畜产品为原料的加工业等。而非农化是指从事除农业以外的各种产业，但并非一定都居住在城市中。

新中国成立后，我国特有的户籍制度把全国居民分成两大类，即农村户口和非农村户口。农村户口大部分分散在各个自然村里，但也有一部分居住在集镇上（包括县城边缘）。近几年，在大中城市扩展的过程中，也有一部分在行政建制上已划归市区、但仍保留少量农村户口的乡镇或村、组。这类边缘地区尽管还未成为城市的建成区，但已是城市化的一部分。而非农业人口的分布也不全部在城市里，县及县以下也大量散居，主要有这样两类：一是从事农、林、牧、渔的国有企事业单位职工及其家属；二是县以下从事非农产业的人员（教师、医生、公务员、店员等）。这部分人口大部分居住在集镇上，但也有一部分家在农村。据测算全国这两类人也有数千万之巨，他们已

实现了非农化，但没有实现城市化，而且今后也不可能全部实现城市化。

总之，宣迅博士的这部专著具有鲜明的特点和较高的学术价值，内容广泛，观点鲜明，有专业深度，有案例佐证，有政策依据，有中外比较，有翔实资料，有深刻分析，有独到见解。作者从理论到实际、从历史到现实，透过大量的资料，研究了城乡统筹中工业化和城镇化的内在制约因素和外部约束条件，以及它们之间的关系，进而探索在现实的条件下，我国统筹城乡发展的规律，系统和深刻地提出了作者对这一课题的长期思索的见解。这是一部比较全面研究我国统筹城乡问题的力作，相信它能让读者有所收益和启示。

2005年8月10日

### 序 三 CHENGXIANG TONGCHOU LUN

农村经济政策专家 赵文欣

从事农村经济政策研究、制定和实践四十余载，改革开放以来，也曾几次参与有关农业问题的中央一号文件起草工作，总结反思，我总感到“三农”问题之所以长期解决不好的根本原因，是因为在计划经济体制条件下，已经形成的城乡体制、城乡格局、城乡关系至今还在束缚着农村生产力的发展，束缚着农民生产积极性的发挥，所以，必须继续深化改革，改革既有的城乡体制，调整城乡关系，才能逐步把农业、农村、农民问题解决好。通过改革，调整解决好城乡关系，这是九亿农民盼望的迫切要求，同时也是国民经济协调、持续、健康发展和社会全面进步的需要。

社会主义现代化建设，应该惠及十几亿人民，特别是应该惠及处于比较贫困的占人口大多数的农民群

众，但在这几年经济高速发展的过程中，农民人均年收入虽有所增加，但与城镇居民收入相比，增加的速度要慢得多，差距逐年扩大了。2004年与1998年相比，城乡居民收入差距从2.51:1扩大到3.28:1，年均扩大0.16个百分点，这种差距扩大的速度，是历史上从未有过的，问题的严重性还在于这种城乡差距扩大的趋势还在继续。

农民在国家工业化、现代化过程中，作出了巨大贡献，大多数农民虽然收入有所增加，生活水平有所提高，但他们并没有得到与经济高速发展相应的利益。表现的一个重要方面，在社会消费品零售总额中，反映农民生活消费水平的“县和县以下社会消费品零售总额”的比重是逐年下降的。

2002年以来，中国各地特别是长三角、珠三角和大中城市郊区刮起了圈占农民耕地的狂潮，在“加快城市化步伐”，“办工业园区”，建高新技术“开发区”，“建大学城”等名义下，用各种手段侵占农民的土地。据国务院五部委查验，截至2004年6月17日，全国30个省市自治区（内蒙古除外）共清理出各类开发区6741个，规划用地3.75万平方公里（合5625万亩）。经查处，已撤销各类开发区4735个，已退出开发区土地2617平方公里。这些被侵占耕地

的农民约有 4000 多万，他们只得到很少的补偿，又得不到合理的安置，沦入“种田无地，上班无岗，低保无份”的境地。而这些农民中，很多本来是中国最富裕、最有文化、最会经营的农民。据调查，其中约有三分之一失地的农民重新找到了生产、生活的出路，多数则沦为无业游民，挣扎在贫困线上。

在农业和农村内部，通过调整农业结构、发展非农产业、减轻农民负担等措施解决“三农”和城乡差距问题，结果证明其效果有限。宣迅博士的《城乡统筹论》，根据农村农业改革实践得出的共识，强调提出要跳出“三农”这个孤立的框架，通过城乡统筹发展解决“三农”和城乡差距问题，顺应城乡经济融合和三次产业联动发展的趋势，最终达到城乡协调发展的目的。为此：

第一，统筹城乡规划建设。即改变目前城乡规划分割、建设分治的状况，把城乡经济社会发展统一纳入政府宏观规划，协调城乡发展，促进城乡联动，实现共同繁荣。根据经济社会发展趋势，统一编制城乡规划，促进城镇有序发展，农民梯度转移。主要包括：统筹城乡产业发展规划，科学确定产业发展布局；统筹城乡用地规划，合理布局建设、住宅、农业与生态用地；统筹城乡基础设施建设规划，构建完善

的基础设施网络体系。尤其在农村地区缺乏基础设施建设资金的情况下，政府要调动和引导各方面的力量着力加强对农村道路、交通运输、电力、电信、商业网点设施等基础设施的投入，使乡村联系城市的硬件设施得到尽快改善。优先发展社会共享型基础设施，扩大基础设施的服务范围、服务领域和受益对象，让农民也能分享城市基础设施。

第二，统筹城乡产业发展。以工业化支撑城市化，以城市化提升工业化，加快工业化和城市化进程，促进农村劳动力向二、三产业转移，农村人口向城镇集聚；建立以城带乡、以工促农的发展机制，加快现代农业和现代农村建设，促进农村工业向城镇工业园区集中，促进农村人口向城镇集中，促进土地向规模农户集中，促进城市基础设施向农村延伸，促进城市社会服务事业向农村覆盖，促进城市文明向农村辐射，提升农村经济社会发展的水平。

第三，统筹城乡管理制度。突破城乡二元经济社会结构，纠正体制上和政策上的城市偏向，消除计划经济体制的残留影响，保护农民利益，建立城乡一体的劳动力就业制度、户籍管理制度、教育制度、土地征用制度、社会保障制度等，给农村居民平等的发展机会、完整的财产权利和自由的发展空间，遵循市场