

# 统筹城乡发展的新内涵

黎苑楚<sup>1</sup>, 徐东<sup>2</sup>, 赵一鸣<sup>3</sup>

(1.中南大学 商学院, 湖南 长沙 410083; 2.湖北省科技信息研究院, 湖北 武汉 430071;  
3.华中师范大学 信息管理系, 湖北 武汉 430079)

**摘要:** 统筹城乡发展是在城乡发展失衡、城乡差距不断扩大的背景下, 以各具特色、共同发展为基点, 以缩小城乡差距、突破二元结构、实现城乡居民平等发展为本质和核心, 以促进城乡协调发展、全面建设小康社会为主要目标, 以加快推进县域新型工业化和农村城镇化为关键举措, 以建立城乡资源双向流动机制为突破口, 采取政府促进、市场推动的发展模式, 最终实现城乡统一协调发展的历史进程。

**关键词:** 城乡形势; 统筹城乡; 城乡发展; 科学内涵; 城镇化

中图分类号: F120.3

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2010)10-0023-03

## 0 引言

统筹城乡发展是科学发展观的重要组成部分, 是党中央为有效解决城乡发展失衡、“三农”问题和改变城乡二元经济结构体制作出的战略决策, 它既是我国新时期区域发展的重要原则, 也为新时期加快我国区域发展指明了方向。新形势之下, 正确把握统筹城乡发展的科学内涵, 对于缩小城乡差距、全面建设小康社会具有重要的意义。

统筹城乡发展就是将城乡发展问题作为一个整体, 通盘考虑, 统一规划, 在经济、政治、文化、制度等各方面实现城乡统一协调发展。城乡发展具有其内在的规律性, 统筹城乡发展并不是要求城乡同样繁荣, 也不是使城乡的经济水平、社会发展水平完全保持同步, 更不能以牺牲城

市发展来换取农村发展, 而是要遏制城乡差距扩大的趋势, 促成城乡发展协同互补、互利共生的局面, 从而形成以城带乡、城乡互动、共同发展的新格局。统筹城乡发展必须遵守其内在的规律性。

## 1 城乡统筹发展的基本特性

### 1.1 城乡统筹发展具有层次性

从一个国家或地区工业化和城市化的演进看, 由于两者之间相互推进、相互制约的复杂关系, 使得城乡统筹发展成为一个动态的、系统的时空演进过程, 呈现出不断提高的发展层次。在工业化和城市化的早期, 一个国家或地区为了促进经济腾飞, 客观上需要农业支持工业, 农村支持城市, 使城乡差距成为了必然, 这一阶段是低层次的城乡统

### 参考文献:

- [1] 李杰等. 人类行为与湖泊生命 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [2] 李耀东, 崔霞, 戴汝为. 综合集成研讨厅的理论框架、设计与实现 [J]. 复杂系统与复杂性科学, 2004 (1): 28-30.
- [3] 戴汝为, 操龙兵. 综合集成研讨厅的研制 [J]. 管理科学学报, 2002, 5(3): 12-14.

- [4] 宋玲玲, 李村合. 基于链接结构分析的 Web 信息检索方法研究 [J]. 现代情报, 2007 (2): 133-134.
- [5] 崔霞, 戴汝为, 李耀东. 群体智慧在综合集成研讨厅体系中的涌现 [J]. 系统仿真学报, 2003, 15(1): 151-152.
- [6] 戴汝为, 操龙兵. Internet—一个开放的复杂巨系统 [J]. 中国科学(E 辑), 2003, 33(3): 289-296.
- [7] 王丹力, 戴汝为. 综合集成研讨厅体系中专家群体行为的规范 [J]. 管理科学学报, 2001, 4(2): 1-6.
- [8] 于景元, 涂元季. 从定性到定量综合集成方法—案例研究 [J]. 系统工程理论与实践, 2002, 22(5): 1-8.

(责任编辑: 赵 峰)

收稿日期: 2010-02-10

基金项目: 2007 年度国家发改委地区经济司项目(2007-40-21)

作者简介: 黎苑楚(1969-), 男, 湖北黄梅人, 博士, 中南大学商学院博士后, 湖北省高新技术发展促进中心主任, 研究员, 华中师范大学博士生导师, 研究方向为信息经济、技术创新与高新技术产业化、科技政策与管理等; 徐东(1980-), 男, 河南南阳人, 硕士, 湖北省科技信息研究院助理研究员, 研究方向为科技发展战略、区域创新体系等; 赵一鸣(1986-), 男, 安徽六安人, 华中师范大学信息管理系硕士研究生, 研究方向为信息政策与管理。

筹发展阶段；在工业化和城市化的中期，当一个国家收入水平步入中等收入国家行列，由于经济社会矛盾的凸显，使得城乡统筹发展最为复杂而艰难，因此，只要在低层次城乡统筹发展阶段的基础上，建立遏制“马太效应”的机制，就能够对城乡经济、社会等方面的差距进行有效的调整，控制城乡发展差距的急剧扩大；在工业化和城市化的中后期，一个国家步入高收入国家行列，基本上实现了工业化和城市化，城乡居民无论是绝对收入还是相对收入的差距都已比较小，这一阶段是高层次的城乡统筹发展阶段。

### 1.2 城乡统筹发展具有平等性

城乡统筹发展的关键在于坚持以人为本，给予城市居民和农村居民大致均等的待遇。而农民的待遇和权益要得到充分的保障和体现，必须让农民享有应有的政治权利、民主权利。当前，由于受到经济发展规律、体制机制、经济政策等因素的影响，我国的城乡经济发展呈现出一种非均衡的态势。多年来一直实行城乡分治，不仅切断了城乡经济的市场化联系，而且造成了农民与城市居民在经济社会乃至政治上的待遇都大不相同，城乡居民被人为分成两个差别很大的社会集团，使得城乡居民在医疗、教育、卫生、社会保障、就业等方面存在着较大的差距，这种差距本质上是由城乡二元结构造成的。所以，城乡统筹发展就是要打破城乡分治的体制，坚持以人为本，保障农民的各种权益，使农村居民和城镇居民享有平等的发展机会。

### 1.3 城乡统筹发展具有全面性

城乡统筹发展是统筹城镇和农村经济、社会、政治、科技、文化等各方面的全面发展，而不是经济、社会、政治、科技、文化等方面的单独发展。改革开放以来，我国的经济的发展突飞猛进，但由于片面强调经济建设，目前我国的社会发展水平相对还比较落后，尤其是农村的社会发展水平更为落后。基础设施建设落后、公共卫生系统不健全、最低生活保障覆盖面不高、教育水平比较落后等，都成为了农村经济发展的制约因素。国家的城乡统筹发展战略则强调对城乡发展进行通盘规划，把城镇化、医疗卫生、入学、住房、最低生活保障等社会发展指标纳入全面建设小康社会的量化指标中，以推动我国农村经济发展与社会发展协调同步，实现经济与社会统筹发展，最终保障我国经济社会的持续、健康发展。

## 2 统筹城乡发展的主要内涵

### 2.1 承认城乡发展失衡、差距不断扩大是统筹城乡发展的前提

长期以来，我国的城乡经济发展呈现出一种非均衡的发展态势。其中，在经济方面主要表现为城乡居民收入差距、消费支出差距、固定资产投资差距日益扩大，消费结构、消费倾向差异显著；在社会进步和公共福利方面，城镇居民占有更多的社会资源，享有更好的公共服务；在政治方面，农村居民在政治地位上处于相对弱势的位置，参与意识不强<sup>[1]</sup>。随着我国经济社会的不断发展，由于原来阻碍城乡统筹发展的政策、制度、观念等障碍没有完全被清除，我国城乡发展

失衡、城乡差距呈日益扩大的趋势，统筹城乡发展水平不高、力度不够已经成为制约我国经济社会进一步持续、快速、健康发展的重要因素之一。由城乡发展失衡、差距不断扩大引发的各种问题也越来越多，并日益影响我国经济社会的和谐、可持续发展。为此，党中央国务院作出了“统筹城乡发展”的战略决策，来解决城乡发展不平衡和差距不断拉大的问题。由此可见，“统筹城乡发展”是在承认我国城乡发展不统筹的前提下，从总体上谋划区域城乡经济与社会的发展，致力于城市与农村发展的良性互动和双赢共进，最终实现城乡经济与社会的协调发展。

### 2.2 促进城乡“各具特色，共同发展”是统筹城乡发展的基本出发点

鉴于城市与农村的经济发展环境和发展基础不同，统筹城乡发展不是抛开城乡自身的区位特征、资源禀赋、发展基础等因素，搞产业同质化、城乡竞争化发展，而是立足于城乡各自的区位和资源优势，从自身条件出发，充分发挥和利用自身优势，相互取长补短，合理分工，克服各自的不足，实行优势叠加、优势互补、各具特色的发展，以提高城乡发展的经济效率；同时，必须强调的是，统筹城乡发展不是通过城市停止经济和社会发展来解决城乡经济、社会、政治等方面的不协调和不均衡问题，而是在推进农村产业化、农村工业化、农村城镇化和农民组织化的同时，大力实施城市新型工业化，壮大中小城市的经济实力，充分发挥城市对乡村的带动作用，使城市和乡村相互促进，协调发展，最终实现城乡全体人民的共同富裕。因此，促进城市和乡村各具特色的共同协调发展是统筹城乡发展的基本出发点。

### 2.3 缩小城乡差距，突破“二元结构”制约，实现城乡居民平等发展是统筹城乡发展的实质和核心

“二元结构”是城乡发展不协调和不均衡的集中体现。研究表明，造成我国城乡差距的原因是多方面的，政府通过政策和制度手段，通过工农业产品价格的“剪刀差”，将资本从农业转向工业，从农村转向城市，是造成城乡发展失衡的直接原因，而城乡二元经济结构是造成城乡差距的根本原因<sup>[2]</sup>。因此，要实现城乡统筹发展，就需要彻底改变“二元经济社会结构赖以生存、以户籍制度为根基、城乡分割的”劳动就业制度、财税体制、投融资体制、社会保障福利制度和土地制度，打破城乡二元经济社会结构，给城乡居民以平等的身份、地位和发展机会，并通过相应的制度建设和国民收入分配调整等手段，促进城乡各种资源要素的双向流动和优化配置，不断优化、密切城乡关系，最终实现城乡良性的协同、互动。所以，统筹城乡发展的实质和核心是缩小城乡差距、突破“二元结构”制约和实现城乡居民平等发展。

### 2.4 “提升农村三个文明(物质文明、精神文明和政治文明)，促进城乡协调发展，全面建设小康社会”是统筹城乡发展的主要目标

当前，在物质文明发展水平方面，城乡发展差距主要表现为农村经济发展水平和农民收入水平比较低，城乡居民生活水平和生活质量悬殊；在精神文明发展水平方面，城乡在居民素质、文化生活质量 and 文明程度等方面相差甚远；在政

治文明发展水平方面, 城乡居民在民主意识、参政议政能力等方面也存在较大差距, 农村居民在政治地位上处于相对弱势的位置。而统筹城乡发展的最终目的就是在实现农村经济快速发展的基础上, 增加农民的收入和提高农民的生活水平和生活质量, 提升农民的受教育水平、文化生活质量及其民主意识和参政议政的能力, 最终使城市和农村在“物质文明、精神文明和政治文明”方面的差距不断缩小, 实现城乡统筹发展。可见, 统筹城乡发展的主要目标就是提升农村“三个文明(物质文明、精神文明和政治文明)”的发展水平, 缩小城乡在“三个文明”方面日益扩大的差距, 最终实现在城乡经济、社会、政治、科技等方面的协调发展。

### 2.5 加快推进县域新型工业化和城市化是统筹城乡发展的关键举措

县城居城市之尾、乡村之首, 是连接大中城市商品流、资金流、信息流、人才流的重要纽带; 县域经济是国民经济的基本单元, 是充满活力和蕴含潜力的经济。在我国, 仅仅依靠城市的工业发展是难以实现新型工业化的, 因为城市工业远远吸纳不完农村充裕的劳动力资源, 这就必须寻找新的社会分工形式, 即大力推进县域新型工业化。只有在发展城市工业的同时相应地发展县域(乡镇)工业。才能使城市工业、乡村农业的一元化辐射作用, 转变为既能发挥城乡之间工业与农业的相互辐射作用, 又能发挥农村内部工业与农业的相互辐射作用, 建立二元一体化的城乡工农双向辐射体系, 形成相互渗透、新型的城乡分工格局, 使城乡经济都得到充分发展。同时, 由于我国城镇化发展滞后于经济发展, 大量富余劳动力滞留在农村, 这是“三农”问题形成的重要原因。因此, 应该加快户籍制度改革, 从国情出发, 加快城市(镇)建设步伐, 把转移农村人口作为当前城镇的首要目标来考虑, 走中国特色的城镇化道路, 不断提高城镇化水平。让更多农村居民变为市民, 对于缩小城乡社会、经济差距具有十分重要的意义。所以, 统筹城乡发展的关键在于不断提高县域新型工业化和农村城镇化水平。

2.6 建立促进城乡资源双向流动尤其是农村吸纳金融本、其它生产要素的机制和农村“内生”发展动力是统筹城乡发展的突破口

在市场经济条件下, 由于城乡的物质资源、社会结构、

生产手段、生活方式以及居民文化素质的差异, 城市相对于农村来说总是处于优势。城乡之间巨大的利益差别, 使生产要素和各种资源呈现由“乡”向“城”的单向流动格局。所以, 统筹城乡发展的突破口就是要在城乡间建立平等的市场体系和交易规则, 需要按照价值规律和公平竞争的原则, 确立政策安排和制度规定, 促进城乡间各种资源的双向流动, 形成城乡间的物质交换链和价值补偿机制, 促进城乡可持续协调发展。通过体制创新、科技进步等手段营造农村地区吸纳金融资本、技术、人才等生产要素的新局面; 通过市场动力的引导, 促进金融资本、技术、人才等生产要素向乡村流动, 并在此基础上打造农村发展的内生动力, 为农业产业化、农村工业化、农村城镇化和农民组织化提供强大的内生发展动力和外生市场动力。这样城乡统筹发展才能真正开展起来。

### 2.7 政府促进、市场推动是统筹城乡发展的主要模式

根据国外主要发达国家统筹城乡发展的历史经验, 政府促进与市场推动相结合是主要模式。面对城乡不平衡发展的局面, 为了实现国民经济的发展与增长、社会的稳定与和谐、国家的现代化和长治久安, 使城市优势能够成为促进农村发展和城乡互助互利的积极因素, 国外主要发达国家在工业化的过程中都采用“看得见的手”与“看不见的手”相结合的方式。即政府的宏观调控与市场调控相结合建立促进城乡资源双向流动的政府宏观机制和市场调控机制, 积极推进城乡良性互动; 通过政府促进和市场推动, 实现城乡间劳动力、技术、资金等生产要素的高效流通, 使城乡间在经济、社会、文化、科技等方面的差距逐渐消失, 最终实现城乡统筹发展。

#### 参考文献:

- [1] 郭建军. 我国城乡统筹发展的现状、问题和政策建议[J]. 经济研究参考, 2007(1): 24-44.
- [2] 傅崇兰. 城乡统筹发展研究[M]. 北京: 新华出版社, 2005: 28-30.

(责任编辑: 万贤贤)

## New Connotation of Balancing Urban and Rural Development

Li Yuanchu<sup>1</sup>, Xu Dong<sup>2</sup>, Zhao Yiming<sup>3</sup>

(1. Business School, Central South University, Changsha 410083, China; 2. Hubei Academy of Scientific & Technical Information, Wuhan 430071, China; 3. Information and Management Apartment, Huazhong Normal University, Wuhan 430079, China)

**Abstract:** Balancing urban-rural development is a historical process which is under the background of the urban-rural imbalanced development, it could promote common and distinctive development, help urban-rural residents develop equally by reducing the urban-rural gap and break up dual structure, promote the urban-rural coordinated development and help the construction of well-off society, accelerate advancing county industrialization and rural urbanization, and finally, achieve the balanced development of urban and rural.

**Key Words:** Scientific Connotation; Urban and Rural Development; Urbanization