

中国城乡统筹发展的阶段性特征及对策研究

——以无锡市城乡一体化实践为例

杨榕¹, 谢志强²

(1. 住房和城乡建设部科技发展促进中心, 北京 100835; 2. 中央党校科社教研部, 北京 100091)

摘要: 该文通过对无锡城乡统筹发展历程的梳理, 分析了中国城乡统筹发展的阶段性特征并对其阶段进行了划分, 初步归纳了城乡统筹发展各阶段的一般特点和规律; 总结了无锡在城乡统筹发展中的做法和实践经验; 根据城乡统筹发展的阶段性特征和无锡城乡一体化实践, 对中国城乡统筹发展提出了启示性的建议。

关键词: 城乡统筹发展; 阶段性特征; 无锡市

中图分类号: F207 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2011)43-0081-05

城乡统筹发展是关系中国经济社会发展和实现全面建设小康社会目标的一个重大课题。无锡历经三十年突飞猛进工业化城镇化过程和经济飞速发展, 人均国内生产总值 GDP(按常住人口计算)已超过 10 000 美元, 城镇化水平超过 70%, 近几年城乡

居民收入比基本保持在 2:1 左右, 远低于全国 3.36:1 的平均水平, 初步形成了城乡经济社会一体化发展格局, 无锡市城乡统筹发展情况的数据详见表 1。无锡的实践, 对于中国正在推进城乡发展的其他地区, 都值得深入思考和借鉴。

表 1 无锡市城乡统筹发展基本情况数据

内容	单位	1990	2000	2005	(2008)
国内生产总值(GDP)	亿元	160.44	1176.54	2084.68	4419.5
人均 GDP	元	3865	27109	50958	73053
城镇化率(或城市化率)	%	无统计	40.7	66.97	67.51
城镇规模(建成区面积)	平方公里	65.4	101.5	193	208
一、二、三产业比例	%	10.9: 67.1: 22.0	3.9: 58.7: 37.4	1.7: 60.5: 37.8	1.4: 57.6: 41.0
城乡居民收入比例	%	1.2:1	1.6:1	2.0:1	2.1:1
农村自来水覆盖受益率	%	57.4(1993)	85	95	97.9
城镇污水处理率	%	无统计	42.5	67.5	77.4
农村基础设施建设投入	亿元	无统计		38.07	55.02
公共财政对农业的投入	亿元				17.89
向农村公共服务的财政投入	亿元		无统计		71.08
向农村社会保障的财政投入	亿元				27.56
农民参加各类社保人数	万人	8	50.7	140.8	170.56

注: 本表数据由无锡市政府研究室提供

收稿日期: 2010-03-16

作者简介: 杨榕, 住建部科技发展促进中心主任, 环境工程硕士, 教授级高工, 主要从事城乡建设与发展等方面的研究; 谢志强, 社会学教研室副主任, 教授。

1 从无锡发展历程认识城乡统筹发展的阶段性及一般特征

在改革开放短短的三十年时间里,无锡经历了工业化→城镇化→现代化的迅猛发展过程,城乡发展经历了分割发展→逐步融合→一体化发展→统筹全面发展的几个主要过程。其发展具有比较典型的阶段性特征。

1.1 无锡市城乡一体化实践的发展历程

1. 上世纪八十年代农村快速的发展,到上世纪九十年代城乡互动发展,经济上逐步开始融合的发展时期。这一阶段(人均 GDP500 ~ 2 000 美元)城乡经济发展开始互动,农业劳动力开始转移;但城乡发展还是分割的。城镇化率不高。这一阶段已初具城乡统筹发展意识,且拉开了城乡统筹发展的序幕。

2. 上世纪九十年代末到二十一世纪初工业化和城镇化对城乡二元体制剧烈冲击的时期。是工业化城镇化发展最迅猛的时期(人均 GDP3 000 ~ 5 000 美元),大批农民转成产业工人,社会保障和基础设施需求强烈进而迅速推进,城镇化率首超 50%。这

一阶段城乡统筹发展意识明显增强,并开始不断进行探索和实践。

3. 党的十六大以来为打破城乡二元结构,进行城乡一体化发展实践不断探索的时期。无锡进入工业化后期(人均 GDP5 000 ~ 10 000 美元),城镇化率逐渐达到 70%,开始谋求制定一体化的城乡规划并逐步付诸实施,逐步建立一体化的城乡就业和社会保障机制,是以科学发展观为指导的城乡统筹发展进入自觉的发展时期。目前这一阶段还在延续。

1.2 城乡统筹发展的阶段性划分

根据党的十七届三中全会《决定》所提出“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”,的具体要求,结合无锡市工业化城镇化发展过程中的城乡一体化实践,从统筹土地利用和城乡规划,统筹城乡产业发展,统筹城乡基础设施建设和公共服务、统筹城乡劳动就业,统筹城乡社会管理方面的发展程度等方面,定性地将城乡统筹发展的划分为以下四个阶段,各个阶段的特征如表 2 所述。

表 2 城乡统筹发展的阶段性划分及各阶段发展特点

发展阶段	发展初期	发展中期	发展后期	全面发展阶段
工业化水平	水平中等; 开始集中;关联增强;	水平较高; 规模企业蓬勃发展;	工业化后期; 产业体系建立; 城镇化水平较高;	后工业化时期; 产业分工明确; 城镇化水平高并趋于稳定;
城镇化水平	城镇化水平提高 小城市开始扩展;	城镇化加速; 小城镇快速发展; 城市工业和乡镇工业的	大中小城市与小城镇协调开始发展;	协调的城镇和乡村体系基本建立;
统筹城乡产业发展	城乡开始融合互动; 分工尚不明确	联系越加紧密; 工业反哺农业基础逐渐形成;	城乡产业分工逐步清晰;工业强力反哺农业;	产业布局趋于合理;三大产业协调发展;
统筹城乡规划	无	部分基础设施领域开始进行统一规划; 尝试城乡统筹规划; 对统筹基础设施有强烈	制定全面的城乡统筹规划并开始实施;	城乡统筹规划的全面落实和实施;
统筹城乡基础设施建设	在公路通信等个别领域率先向农村发展	需求; 基础设施向农村延伸; 覆盖面增加, 对统筹就业和保障有基本需求;部分社开始向农村发展	各类城镇基础设施向农村全面延伸和覆盖;	各类城镇基础设施对农村基本实现全面覆盖;
统筹城乡就业和社会保障	无		养老、低保、医疗、就业等社会保障逐步向农村延伸到全面覆盖;	统一社会保障制度的建立并实现相同的保障水平;

统筹城乡公共服务	无	城市个别的公共服务开始向农村延伸;	公共服务延伸范围扩大;部分领域开始建立制度;	城乡统一的均等化服务制度全面建立和实施;
统筹城乡环境生态建设	无	环境制约明显;农村生态环境建设滞后;	城市生态环境建设成效明显;开始向农村延伸;	城乡生态环境明显好转;开始协调发展;
统筹城乡社会管理	无	城乡分割的户籍管理制度开始松动;并开始试行打破;	农民变为城镇居民加快;开始建立统一的社会管理制度;	不再有城镇居民和农民之分;统一的社会管理制度形成;
城乡经济社会发展一体化制度	无	在部分领域开始尝试建立;	逐步发展到开始系统建立;	一体化体制机制全面建立并实施;
中国苏南地区所体现的时期	90年代初到90年代中后期	90年代中后期到2004年前后	2004年前后年到2012年前后	2012年前后到2020年前

1. 发展初期阶段——城乡各自工业化发展拉开城乡一体化发展的序幕,城乡分割发展,但已开始互动,经济开始融合;

2. 发展中期阶段——工业化和城镇化对二元结构剧烈冲击阶段,对基础设施服务的强烈要求,对基本社会保障的需要并逐步付诸实施;

3. 发展后期阶段——逐步打破并消除二元结构,对社会保障、基本公共服务和社会管理的更高要求和逐步实现;着手系统建立城乡一体化发展的制度;

4. 全面发展阶段——城乡统筹全面协调发展,城乡经济社会发展一体化制度格局基本形成;城乡经济社会一体化目标基本实现;

1.3 从阶段性特征看城乡统筹发展的一般性特点和规律

一是城乡统筹发展有以下几个一般性的特点:

1. 是城市与乡村这两个不同特质的经济社会单元和人类聚集空间谋求融合协调、共同发展的过程;

2. 发展的基础是中国传统典型城乡二元分割结构和计划经济。

3. 具有比较鲜明的阶段性特征,是个循序渐进发展过程。

4. 发展的过程的表现,为传统城乡二元结构被冲击,到逐步被打破和消灭。

5. 发展驱动力具有鲜明的中国特色,即市场机制和政府调控同时发挥作用。

二是城乡统筹发展符合经济社会发展的一般性规律:

1. 城乡统筹发展符合许多国家工业化城镇化发

展的一般规律;

2. 城乡统筹发展符合生产力和生产关系相互作用发展的一般规律;

2 无锡市推进城乡统筹发展的主要做法

经过三十年工业化城镇化快速发展,无锡市统筹城乡发展从自发到自觉,因地制宜,及时调整政策,改革制度中不适应发展的因素,创造性地提出一系列解决问题思路和办法。

2.1 探索和推进统筹城乡发展规划,系统解决城乡分割发展问题

为改变过去苏南模式分散型城市化的弊端,走集中型城市化发展的道路。具体做法是在城市总体规划中实现空间范畴的城乡一体全覆盖,同时使空间规划和产业规划相融合,引导和促进城乡一体化空间格局的逐步形成,促进城乡经济社会一体化的融合发展。

2.2 有序推进“三集中”,解决发展中土地资源制约和规模集约发展问题

无锡在2003年前后开始有序推行“三集中”,即工业向园区集中、农民向城镇集中、土地向规模集中。截止2008年底,共有2889家本地园外存量企业搬迁至工业集中区;同时推动农民向182个新型农村社区集中;从而有效地实现了城乡空间资源整合和发展。

2.3 推进城乡基础设施和环境设施一体化建设,促进城乡实现有机联系和融合发展

从九十年代农村改水改厕和道路灰黑化等最基本的基础设施建设入手,通过统一规划建设,逐步形

成了城乡共建、城乡联网、城乡共享的基础设施网络。其中农村自来水覆盖率上升到2008年的97.9%；全市乡镇以上都建成了污水处理厂；农村完善了“组保洁、村收集、镇转运、市(县)集中处理”的生活垃圾收运体系。

2.4 城市的就业社会保障体系逐步向农村延伸,解决农民的生存发展问题

2002年无锡打破城乡二元户籍制度,取消了城市和农村户籍,统一为城市居民。积极探索农民住宅和宅基地置换安置房、农村土地承包经营权置换城镇社会保障,农民转化为市民的“两置换一转化”工作。从2004年开始,摸索形成了具有无锡特色的“城乡一体、内外一致、培就结合、权益保障”的统筹城乡就业模式;2002年开始,“三基本一补充”的养老保障体系和“三基本一救助”的医疗保障体系建设。2008年仅政府财政投入农村社保的资金就达到27.6亿元。

2.5 着力提升一体化城乡公共服务水平,推动城乡基本公共服务均等化目标的逐步实现

这是无锡城乡统筹发展到新阶段的一个重要特征,近年来,积极引导城市公共服务资源向农村延伸,逐步形成了较为完善的国民教育体系、文化服务体系、社区服务体系、公共交通体系和社会福利体系;加大政府财政投入力度,同时积极引入和鼓励社会资本参与,实现公共服务产品供给主体的多元化。

2.6 创新工业反哺农村和富民强村的新思路,推动现代新型农业的发展

尽管无锡市农业的比重在2008年已降至1.4%,无锡也还在不断加大工业反哺农村和农业上的力度,通过“以工投农”引导工业资本直接投入农业;通过“以工办农”引入工业理念促使农业转型;通过“以工扶农”实行村企挂钩,以强扶弱发展。同时农村自身也在不断创新发展模式,通过农村社区股份合作、土地股份合作和农业专业合作,探索开放式经营运作模式,保障农民的权益和财产性收入。

3 中国城乡统筹发展对策的启示

党的十七届三中全会《决定》指出:中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。从全国情况看,许

多地方城乡经济社会发展一体化目标实现可能是个长期的过程。因此无锡经验的启示,对于探索中国城乡统筹发展的对策,具有十分有益的借鉴意义。

3.1 启示一:正确把握城乡统筹发展的科学内涵,排除认识上的误区

城乡统筹发展是推进城乡经济社会一体化的必由之路,城乡经济社会一体化是要最终实现的目标。必须树立城乡一盘棋的理念,实现城乡共同进步和繁荣。

一是不能把城乡经济社会一体化理解为城乡发展的同质化同样化,而忽视城乡之间特性和功能的天然区别。

二是不能把城乡统筹发展片面理解为城市对农村发展的单向支持,而忽视农村在经济社会发展中的特殊作用以及自身发展能力的提升。

三是不能把城乡统筹发展仅仅理解为城乡在经济物质等“硬件”方面的一体化,而忽视社会发展和制度体制等“软件”方面的一体化。

四是不能把城乡统筹发展片面理解为必须按照城乡统筹发展所有要求同时同步的发展,而忽视本地区城乡统筹所处的发展阶段和的实际发展状况。

3.2 启示二:要正确地判断本地区城乡统筹所处的发展阶段和特点,有针对性地确定城乡统筹发展的重点

处于城乡统筹发展的初期,工业还难以反哺农业,城市对农村的辐射能力不强,发展经济是当务之急。这一时期,城乡统筹规划可以先行,并应尽最大努力保护农村生态环境。此时应从统筹区域发展的角度,统筹解决这些地区无力解决的最必需社会保障和最基本公共服务。

在统筹城乡发展的中期(无锡人均GDP在2000~5000美元),已经基本具备以工哺农以城带乡条件,做好规划和基础设施建设是促进工业化城镇化持续健康发展的根本,更要解决好农民的基本生活条件、社会保障和社会管理等问题,处理好经济和社会的均衡发展。

在统筹城乡发展的后期(无锡人均GDP大约在5000~10000美元),以工哺农以城带乡的条件完全成熟,应有重点分阶段,逐步提高城乡统筹各项内容的覆盖面。重点是城乡统筹规划的全面落实,以及城乡统筹“硬件”和“软件”均衡发展。

3.3 启示三:统筹城乡发展,统筹城乡规划必先行

要把广大农村纳入了城市总体规划、土地利用规划、产业发展规划的范畴,充分发挥规划的龙头作用和引导作用。首先是要强化规划对城乡空间布局的调控作用;实现城乡规划的无缝对接,优化镇村空间布局,合理布局生产;其次是通过规划促进产业与空间集约均衡发展;实现生产要素的合理流动和优化组合。第三是通过规划促进实现人口、土地、产业集中发展的规模效益。

3.4 启示四:制度的改革创新是城乡统筹发展的动力

推进城乡统筹发展,破除城乡二元体制是一场深刻革命。无锡的改革创新表明,只有依靠改革创新,在一次分配和二次分配调整城乡收入分配格局,农业增产、农民增收和农村社会事业发展才有保证;只有依靠改革创新,破除发展的瓶颈制约,才会促进资金、人才、技术等要素在城乡间自由流动;只有依靠改革创新,农民和农村的自我发展水平和内在发展能力才能不断提高。

3.5 启示五:政府的强有力推动是城乡统筹发展的根本保证

无锡的经验表明,在推进城乡统筹发展过程中,如果仅通过市场机制,人才、资本、技术等生产要素很难自动流向农村这样的弱势地区;统筹城乡发展中特别是在基础设施建设、生态环境建设、社会保障和公共服务等方面,许多都是“市场失灵”而不能解

决的问题,这必须依靠政府这只强有力的手来发挥作用。政府是推动城乡统筹发展的主体。没有政府的强力推动,就不可能最终实现城乡经济社会发展一体化的目标。这也许是中国特色城乡统筹发展道路的一个最重要特点。

必须指出的是,无锡发展具有特殊性,其在城乡一体化实践中取得的某些经验和做法可能是无法复制的。即使在今天,无锡也仍然存在着环境生态问题、城乡社会保障和公共服务水平不一致等问题没有解决。但是,无锡市在城乡统筹发展过程中勇于改革创新的精神,结合实际创造性地提出解决思路和办法的做法,确实值得中国正在开展城乡统筹发展的其他地方去思考、学习和借鉴。

参考文献

- [1] 无锡市政府. 无锡市城乡统筹发展工作汇报[Z]. 2009.
- [2] 范朝礼等. 江苏统筹城乡发展的实践与思考[M]. 2008.
- [3] 仇保兴. 应对机遇与挑战—中国城镇化战略研究主要问题与对策(第二版)[M]. 2009.
- [4] 汝信等. 城市化:苏南现代化的新实践[M]. 2001.
- [5] 陈瑞莲等. 破解城乡二元结构:基于广东的实证分析[M]. 2008.
- [6] 中国社会科学院新型城市化研究课题组. 中国新型城市化道路 城乡双赢:以成都为案例[R]. 2007.

The Phasal Characteristics of China's Urban-rural Balanced Development and the Concerning Study: The Practice of Urban-rural Integration in Wuxi City

Yang Rong¹, Xie Zhiqiang²

(1. Science & Technology Development and Promotion Center, Ministry of Housing and Urban-rural Development of the People's Republic of China, Beijing100835, China; 2. Party School of the Central Committee of C. P. C., Beijing100091, China)

Abstract: Having reviewed the history of urban-rural balanced development in Wuxi, this paper analyzes the phasal characteristics of urban-rural balanced development in China, reveals its features and disciplines, as well as summarizes the practice and experience of Wuxi in the process of urban-rural balanced development. Finally, the authors put forward relevant suggestions on China's urban-rural balanced development in line with its phasal characteristics and Wuxi's urban-rural integration practice.

Key words: urban-rural balanced development; phasal characteristics; Wuxi city