

## 发挥政府作用 统筹城乡发展

## Improving Government Functions, Integrating Urban-rural Development

王桂新

**【摘要】**近年中央政府一直要求积极推进城市（镇）化，并同时强调要统筹城乡发展。但通过理论考察，在中国目前发展阶段，推进城市化与统筹城乡发展很难两全。事实也说明，城乡不仅未能完全统筹发展，城市化进程中的利益冲突却加大了城市对农村的“掠夺”。未来城乡发展必将走向“一体化”共生发展，统筹城乡发展符合未来区域“共生”发展的趋势和规律。为了实现城乡统筹发展，不仅要遵循市场经济规律，政府更要发挥“好的”调控引导作用。

**【关键词】**城市化 政府 市场 城乡发展

**Abstract:** In recent years, the central government has been keeping promoting urbanization as the national policy, giving great attention on integrating the urban-rural development strategies. But in theoretical perspective, at current China's development stage, it is difficult to keep the balance between promoting urbanization and enforcing the urban-rural integration development strategies on the whole. Evidences indicated that the urban-rural integration wasn't successful as it was originally initiated; market and government's negative role has enlarging the urban exploitation effects on rural areas. Future urban-rural development must emphasize the mutual "integration" development, which is vital for regional "symbiosis" development trends and patterns. In order to realize urban-rural integration development, we should not only follow the rules of

market economy, but the government should also implement "positive" functions in macro-control.

**Key Words:** urbanization, government, market, urban-rural development

2009年末连续召开的中央经济工作会议与农村工作会议，都明确提出要“积极稳妥推进城镇化……”并把推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力。同时中央政府也提出要“加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础”。事实上，在中国目前的发展阶段，推进城镇化与统筹城乡发展很难两立、两全。尽管中央政府强调“要牢牢把握城镇化与新农村建设协调推进这个战略着眼点，牢牢把握城乡改革联动这个关键切入点”，但几年来的新农村建设收效甚微，城乡差别仍在城镇化推进过程中继续扩大，城乡并未能完全实现统筹发展。一般来说，市场只追求效率，政府才倡导公平。城乡联动、统筹发展，其本质是城乡公平、协调发展。因此，要在现阶段实现城乡统筹发展，政府必须发挥更大的作用。

## 1 推进城市化有利于加快经济社会发展

所谓城市化（同城镇化），简单地说就是农村人口迁移到城市或农村地区转变为城市地区，使城市人口数量增加、比重提高的过程。农村人口为什么要迁向城市转变为城市人口？这可以从不同方面来分析。如从经济学角度看，在传统经济学中，劳动力是经典的C-D经济增长模型中的基本要素；在知识经济等新经济模型中，人力资源更被作为经济发展的“第一资源”。而根据产业经济学和区位科学理论，不同产业有不同的区位要求和产出效率，农业适于分散耕种，工商业则需要集中经营，工商业的产出效率一般都要高于农业；根据区域经济学和新空间经济学理论，作为最活跃的生产要素，同样一个人在不同地区、

不同产业部门的“生产力”不同，一定规模的人口处于分散或集中的不同分布状态亦能创造不同的“分布效益”。所以，作为基本要素和“第一资源”母体的人口，一般都要通过迁移和流动，从低生产率地区或部门迁向高生产率地区或部门，从广布农村的分散状态迁向城市转变为汇聚城市的集中状态（即城市化），从而提高“生产力”，创出更高的效益（即集聚效益），推动经济的发展。因此，在正常情况下，农村人口向城市迁移的城市化过程本身也是一种生产要素空间配置的效率化过程、集聚经济的创出过程和推动经济发展的作用过程。在这一城市化过程中，农村人口伴随着向城市的迁移，不仅自身将发生深刻变化，而且还将引发整个社会经济活动、生产效率、创新能力、生活方式及价值观念等多方面的转变和提升，因而城市化是社会经济发展的基本动力和必然趋势，也是人类社会发展的客观规律和重要标志。特别是像中国这样一个已经经历30年改革开放和经济高速增长的发展中人口大国，大规模城市化的快速发展，不仅将成为推动中国经济发展的重要动力，而且对世界发展也具有重要意义。美国诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨也极为看重中国的城市化，他早在2000年就指出，中国的城市化与美国的高科技发展将成为“深刻影响21世纪人类发展的两大主题”。<sup>[1]</sup>所以，中国作为一个发展中国家，特别是作为一个负责任的发展中大国，积极推进城市化的发展，是一种正确的战略选择。这不仅是加快自身发展的需要，也是对世界发展作出贡献。

## 2 “发展中”阶段的城市化不利于农村发展

中国还是一个发展中国家，在“发展中”阶段，城市化只是主要有利和促进了城市的发展。根据城市化发展理论以及经济学的增长极和累积因果关系理论，在城市（化）发展初期和“发展中”阶段，城市地区对农村地区的作用以极化或逆流作用为主。由于区位优势，某些地区获得优先发展形成城市。城市的形成和发展，由于产生出新的规模经济和外部经济，因而会进一步吸引其他地区以及广大农村地区资本和人口的流入。资本和人口向城市的集中，促进了城市的发展。而农村地区则由于资本和人口的流出，生产力被弱化，经济发展受到冲击，公共服务及基础设施等也都更加落后。这样，深受影响的农村地区无形中生成一种排斥力，又进一步排斥农村资本和人口的外流（或向城市的集中）。于是，以极化或逆流作用为主的结果，是城市更加发达，农村反趋落后，城乡差距不断扩大。当城市达到发达水平，由于过度集中而产生规模不经济并超过规模经济时，以往的极化或逆流作用减弱，而相

反的滴流或波及作用即逐渐增强并表现为主要作用。这时候，城市的技术、产品及经济活动像“滴水细流”一样向周边地区扩散、传播，带动周边地区经济的发展。滴流和波及作用的结果，带动了周边地区的经济共同发展，使城市与周边地区的经济发展差距不断缩小，趋向收敛。根据现有城市化理论以及经济学的增长极和累积因果关系理论，在城市化发展过程中，城市和农村的发展以及二者之间的差距，有一个先扩大，后缩小，最终趋向收敛的演变过程。这一城市化发展理论以及经济学的增长极和累积因果关系理论，已被发达国家及大部分发展中国家的实践所证实。2009年中国城市化水平为45.7%，根据城市化理论和城市化发展的国际经验，今后数十年仍将处于快速发展阶段。也就是说，今后数十年中国城乡之间的作用仍将主要表现为极化或逆流作用，城市化的发展仍将不利于农村的发展和新农村的建设。这是不以人的意志为转移的，而且已被中国改革开放30年来城市化发展及近年来新农村建设的实践所证实。政府若试图通过以科学发展观和创新城市化发展理论及经济学增长极与累积因果关系理论，跨越城乡作用尚以极化或逆流作用为主、城乡差距仍在逐步扩大的城市化发展阶段，在推进城市化发展的同时加快新农村建设，实行城乡统筹发展，结果未必理想。

## 3 城市化进程中的利益冲突

以上所讲的城市化理论以及经济学的增长极与累积因果关系理论，主要都是根据发达国家的实践建立和发展起来的，而这些理论所揭示的城市化过程以及城乡关系及其主要作用的转换，也基本都是在比较成熟的市场经济规律的作用下自发实现的。但市场经济也有好的市场经济和坏的市场经济。<sup>[2]</sup>中国长期以来实行计划经济，1978年末实施改革开放才逐步尝试向市场经济转变，因此建立起来的市场经济还很不成熟。中国在更长的历史时期是一个崇尚“人治”和“官本位”的等级社会，直到现在新中国成立已60年，改革开放已30年，中国还是法治不健全，“官本位”和分等级盛行。这样在“法治”不健全的情况下发展起来，而又不成熟的市场经济就很难成为一个好的市场经济。这种不好的市场经济，集中表现为资本逐利更加贪婪，一些人谋利更加不择手段。如在改革开放以来的城市化过程中，一些房地产开发商为了谋求更大的商业利益，不惜向政府官员行贿，而为了得到农民的一片土地，更是不择手段地强取豪夺。

目前，对推进城市化和统筹城乡发展尚缺乏一个统一的整体性战略，制定的城市化政策与新农村建设政策不完

全对接,有些甚至存在相互矛盾。如推进城市化,加快新农村建设,都需要把农村剩余劳动力转移出来。但现有户籍制度却严重阻碍农村人口向城市的转移,政府虽然已意识到这一点,但目前未对户籍制度进行根本性改革。人多地少是中国的基本国情,土地资源是中国最弥足珍贵的非再生资源,更是中国农民的命根子。而且,城市化在本质上也是应该有利于节约和充分利用土地资源的。但改革开放以来,在地方政府主导下,城市建设贪大求洋,城市化盲目冒进。几乎所有大大小小的城市,甚至包括县级市及小城镇,都建设大广场、大草坪,有的地方政府办公楼前广场面积达1500亩。政府办公楼越建越大、越建越豪华,有的县级政府办公大楼竟媲美美国白宫。政府干部的办公室也搞成上百、甚至数百平方米的“小闺房”,干部职位越高,办公室面积越大。有媒体报道,长三角某省审计发现,办公用房配置超标严重,调查的10家省级单位,有6家单位办公用房配置超过建设标准,其中配置最高的人均拥有办公用房面积220.2m<sup>2</sup>。<sup>[3]</sup>

所以在改革开放以来的城市化过程中,除存在上述一些问题外,有时地方政府还扮演了一个不光彩的角色。这不但表现在有些地方或某些政府官员,主要考虑自己的政绩,不顾农民的利益,做出了不少伤害农民感情、不利农村发展的错误行政,而且更有甚者竟与那些不法开发商狼狈为奸,串通一气剥夺农民土地,圈地拆迁造房,以致造成一些农民不得不采用极端手段保卫自己的土地。本来中央政府要推进城市化,统筹城乡发展,但某些阶段及某些地区坏的市场经济和错误的政府行政的共同作用,却在加大对农民利益和农村资源的掠夺,造成城乡差距更加扩大,甚至在有些地方竟已发展成矛盾对立的地步。

#### 4 城乡统筹发展是未来区域“共生”发展的必然趋势和人类社会发展的客观要求

尽管城市化在发展初期及加速发展阶段不利于城乡统筹发展,但从长期趋势来看区域发展差距将趋向收敛,城乡发展也必将走向“一体化”共生发展。这不仅是城市化及区域发展规律所决定的,也是人类社会实现公平、共生和可持续发展的客观要求。在一定意义上,农村是城市的“母亲”。没有农村和农业的发展,没有剩余粮食和剩余劳动力的形成,城市就不可能形成和发展。所以城市不能“弃母忘祖”,城市发展了,理所当然应该回报农村,带动农村共同发展。即使城市形成以后的发展,也仍然离不开农村的“哺育”和以农村为基础。因为城市的发展需要继

续从农村获得粮食、原材料、水、劳动力、娱乐场所、生态基础等,需要从更广阔的腹地获取发展动力。当然,农村的发展也将得益于城市的发展。农村从城市获得肥料、农机具、工业产品,以及接受良好教育和非农业就业的机会,金融及专业化服务等。从二者发展的相互作用关系来看,城市和农村只有相互依赖、对立共生,自己才能得以发展。这是城市化及城乡与区域发展的基本规律和必然趋势。

随着全球化和城市化的发展,农地减少及水资源不足矛盾日益突出,农业和农村的发展正面临空前危机。必须认识到,农业和农村才是以自然为基础、与自然为一体的产业和地区,如果没有以自然为基础、与自然成一体农业和农村,就难以维持地球环境的持续性,实现向可持续发展社会的转变。因此,农业、农村的存在和发展,不仅是城市以及整个国家存在和发展的基础,也是维持地球环境持续性和实现发展持续性的需要。虽然,21世纪被称为“城市世纪”——根据联合国预测,到2030年城市人口将达到33亿,占世界总人口的60%,但即使是“城市世纪”,没有农村、农业生产粮食城市能生存和发展吗?特别在气候变暖等地球环境矛盾日益突出的情况下,一旦发生粮食危机或能源危机和水资源危机,城市不仅要陷入极度混乱的状态,而且也将失去其赖以存在的生态基础。所以,即使在“城市世纪”的时代,城市也无法摆脱对农业、农村的依赖,更应该把维持农业和农村的发展作为自身的重要课题和责任。也就是说,在“城市世纪”,城市更应该依托农村和农业的发展,以保障自身发展所必需的水、粮食、农林产品及生态基础。这才是城市以及整个人类社会在全球化和地球环境时代所应该追求的可持续发展之路。

#### 5 政府应该在推进统筹城乡发展过程中发挥更大的“好的”调控引导作用

由上述可知,推进城乡统筹发展符合未来区域“共生”发展的趋势和规律,也是人类社会发展和中国可持续发展的客观要求。但相对来说,目前城市化正处在“发展中”阶段,推进城乡统筹发展结果未必理想。当然,这并不是说,现阶段政府对统筹城乡发展就可以不作为或无所作为。因为,在城市化快速推进过程中将难免伴生各种经济社会问题,在法制不健全背景下建立起来的尚不成熟的市场经济有时还会失败,特别是政府行政本身还存在一些问题。双重作用下,还有可能继续对农民利益和农村资源进行“掠夺”,造成城乡差距更加扩大。所以在推进城市

化、统筹城乡发展的过程中，为了避免城乡差距的无限制扩大及农村与农业基础的彻底溃败，政府还有大量的工作要做，还需要发挥更大的“好的”调控引导作用。

首先，政府要进行自身改革，努力建成一个真正为广大人民服务的好的政府，健全法制法规，实行好的行政。由于城市在国民经济发展中的巨大作用，一般来说政府往往更重视城市的发展，而忽略农村的发展，甚至对农村进行“掠夺”。在一定意义上，中国政府也是这样，新中国成立了60年，隔离城乡分户籍，区别对待市民和农民的户籍制度现在仍然很“坚强”就足以证明这一点。中央政府必须痛下决心，尽快改革仍在严重阻碍城市化和统筹城乡发展的现行户籍制度。要特别关注“三农”问题，重视农村、农业的发展和广大农民的利益，尽快给农民一个平等的国民身份和参与国家政治的平等权利。在制定城市化战略及城乡统筹发展规划时，要依靠广大群众，提倡公众参与，特别要倾听广大农民的意见。通过行政改革发挥民主和公众参与，在推进城市化、统筹城乡发展过程中避免或减少不好的行政，更不要与坏的市场经济“同流合污”，尽可能把城市化过程中的城乡差距控制在适度范围。

政府还要发挥作用，克服市场经济的失败，特别要及时调控坏的市场经济对统筹城乡发展的破坏作用。前已述及，中国改革开放才开始建立起来的市场经济还很不成熟，这种不成熟的市场经济在“法治”不健全的情况下往往更容易表现为不好的市场经济。在未来推进城市化、统筹城乡发展的过程中，这种不好的市场经济肯定还要制造不少问题，甚至严重阻碍城市化及城乡统筹发展。因此，政府一定要在自我改革、建设好的政府、实施好的行政的同时，保持清醒的头脑，不仅要注意纠正市场经济的失败作用，更要及时识别和应对不好的市场经济，防止不好的市场经济对推进城市化及统筹城乡发展的破坏作用。要真正像2009年中央农村工作会议所指出的那样，加大统筹城乡发展力度，夯实农业农村发展基础，增强农业发展支撑能力。在推进农村人口向城市迁移的城市化过程中，重视和鼓励农村迁移人口对目的地的多元化选择。在发挥城

市规模效益的同时，坚持公共资源在城乡之间的合理配置，重视推进农村公共事业及经济社会的发展。

在政府行政中，要以统筹城乡发展的视角重新审视和制定城乡发展规划，强化城乡交流和“一体化”共生发展。在制定区域发展规划时，要以促进城市与农村的融合为基本目的，把有利和可能实现二者融合的城市与农村地区作为区域发展规划的基本规划单位。通过这种规划，使被规划为同一规划单位的城市和农村地区，加强交流融合，相互依托和扶持。农村要坚持向城市提供农产品和生态支持，城市更应该把带动农村发展作为自己的责任。应该指出，现在的城市人口大部分上溯不出三代即来自农村。可长期以来在城乡分割和等级观念的教育熏陶下，或者也受新中国成立时政府进城执政以后忘记农村和农民（梁漱溟语<sup>①</sup>）潜移默化的影响，一些“城一代”、“城二代”却翻脸不认其祖辈出生地农村的“同乡”，对农村人口持强烈的排斥和歧视态度。这种情况必须改变。为此，政府应采取积极行政，强化城乡交流。如可以更加灵活地运用目前政府采取的发达地区与落后地区实行“一帮一”或“对口”支援的方式。也可以考虑对“文革”期间盛行的城市知识青年“上山下乡”、“接受贫下中农再教育”赋予新的内涵，以企业单位、民间团体等丰富多彩的活动方式，组织城市青少年经常到农村“寻根拜祖”，体验生活，培养城乡一家的感情、城乡共生的意识和支援农村、与农村统筹发展的理念。只有转变并树立起市民和农民本属同祖、城市与农村理应共生以及人人平等的价值观，才能真正统筹城乡发展，实现城乡融合，建成和谐社会与可持续发展社会。

#### 参考文献

- [1] 孙虎，宋北辰．科学规划是关键——吴良镛纵论城市化与城市现代化[J]．大众科技报，2003（9）．
- [2] 钱颖一，避免坏的市场经济 走向好的市场经济[J]．协商论坛，2005（1）．
- [3] 周瑜．浙审计查出违规金额近130亿[N]．东方早报，2009-9-25．

<sup>①</sup> 胡文辉．梁漱溟的勇气．书屋，1999（1）．