

国际视野的城乡发展一体化：理论溯源与现实操作

作者：李人庆

来源：《重庆社会科学》2013年第2期

链接：<http://mall.cnki.net/magazine/Article/CQSK201302002.htm>

【摘要】城乡一体化是未来中国经济社会发展的核心。城乡一体化因应城乡联系发展、城乡等值发展等理论并不断创新。美国、日本、德国等发达国家推进城乡发展一体化的做法值得借鉴，给中国正在推进的城乡一体化建设提供了若干启示。

【关键词】城乡一体化；城镇化；可持续发展

区域经济社会发展的一体化在国家和地区的经济社会发展中起着十分重要的作用。其中城乡发展一体化是区域经济社会发展一体化中最为重要的组成部分。中国改革开放以来，采取渐进改革发展方式，经济社会得到迅猛发展；但不可否认，伴随着经济发展的同时，中国的区域经济发展差距和社会不平等也在扩大。当前中国正处于经济社会发展转型关键期和城市化发展加速期，如何促进城乡均衡发展已成为中国经济社会稳定和实现科学发展、包容发展、稳定可持续发展中的突出和关键问题。党的十七大报告中指出：要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，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。这是中国发展新阶段提出的新任务，是实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求。党的十八大又提出，推进城乡发展一体化。城乡二元的制度结构能否消失，能否实现发展的一体化，不仅意味着中国能否真正实现市场经济的转型进入长期可持续发展阶段，而且也意味着中国的行政体制、社会体制的转型与现代化。只有中国的城乡发展一体化了，中国的现代化才能实现。城乡一体化发展是世界现象，是现代化的大趋势和社会历史发展的规律使然。虽然中国城乡一体化面临着与国际发展不同的城乡二元隔绝历史和制度背景，但发达国家和其他发展中国家以及国际组织在发展过程中积累了丰富的理论成果和历史经验。他山之石，可以攻玉。如何汲取这些已有成果和经验教训，对于中国城乡发展一体化战略的制定和实施具有十分重大的理论和现实意义。

一、国际城乡联系和一体化发展的相关理论综述

理论是实践和行动的指南，即使你没有认识到它，它也无所不在地影响着和支配着你。因此，在讨论国际经验时，不仅要看是怎么做的，要知其然，更要看它这样做的理论和思想基础，理解其思想实质和精髓，也就是知其所以然。只有这样才能真正地吸收其经验教训为我所用。正确处理和理解城乡之间的关系和相互联系构成了城乡一体化发展的理论基础。这里着重介绍三种国际城乡发展一体化的相关理论。

(一)城乡联系发展的理论。城乡发展理论的核心和关键是对城市和乡村未来发展关系与定位的理解。对于城市化和农村发展之间关系及其相互影响的问题，长期存在两种理论上观点的争论。即反城市观点和亲城市观点。这两种观点是形成城乡发展一发展转型过程中的乡村问题，是任其自然衰落还是在发展转型过程中，促进城乡发展之间一替代农村发展，城市发展以牺牲农村发展为代价。

第一，城乡经济具有共生性关系。城市同农村的联系是未经加工产品和加工后产品的交换过程，双方都是另一方的市场。农村提供着城市工业生产所必要的许多原料，主要是农产品和矿产品。此外，农村还提供大小城市内人们消费的大部分食物，只有小部分是城市地区自己种植的。另一方面，城市则为农村地区的农业生产提供所需的制成品投入，还有人们日常生活所需的其他消费品。因此城乡之间形成了一种共生关系。

联合国就城市化对农村发展的经济贡献以及总体上对国家发展的经济贡献进行了相关研究，得出以下三个主要结论：一是世界范围的实证材料清楚地表明，人均国民生产总值（GNP）同城市化程度（以农村人口占全国总人口的百分比来衡量）之间有一种正比关系。这反映出城市是国家经济增长的引擎这一事实。二是城市化在住户层面产生的最终影响是实际平均收入的增加。对贫穷的家庭而言，城市为创造收入提供了更好的机会，不管是通过正规就业，还是通过非正规部门的活动来创造收入。同样明显的是，在所有国家，推动农村人口向城市迁移的主要因素都是期望得到较高收入，不管是想象中的还是实际的。三是来自发展中国家的资料证据表明，通过多种城乡联系，大小城市对农村带来许多正面影响。这些联系包括：城市居民给其农村亲戚汇款，迁移者从城市回到农村后向农村传播知识和技能，以及向内地农村人口提供零售运输社会和行政服务。

第二，可持续的城市发展对农村地区发展有着积极的影响。这些影响包括：一是大小市镇对于吸收来自人口过多地区和环境脆弱地区的多余人口，可发挥重要作用。二是城市化一般而言有助于降低生育率和缩小家庭规模。这大体上是城市化过程中人们的行为变化和生活方式变化的结果。这些变化包括更好的教育水平和接触现代技术，普遍提高结婚年龄，更多的女性就业以及更高的避孕意识和更多地使用避孕方法。还有满足孩子各种需求的费用，住房和托儿费用，加上追求更高的生活质量。所有这些因素都促使城市居民不愿意使其家庭人口扩大到如同农村家庭那么大的规模。三是在发达国家，城市化的初期使城市中的死亡率高于农村地区，这主要由于居民的严重拥挤密集，加上低劣的卫生条件所致。今天，发达国家城市和农村的死亡率已无差异。然而，在发展中国家，城市地区的死亡率低于农村，这主要由于城市居民享有较好的医疗条件。与此同时，城市化除了人口上的特定好处之外，还有两个其他方面的普遍社会效益：一是在许多发展中国家，城市居民向农村的汇款对于缓解许多农村家庭的贫困起到很大作用；二是从社会学的角度看，城市化可看作是一种无形的力量，它不仅改变着城市中人们的生活形态和方式，而且也改变着农村的生活形态和方式。从这一点上说，城市化可以认为是一种生活式样，一个改变生活式样的过程，不管此种改变是在什么地点发生。居住在遥远乡村的人也能城市化，无须迁居到城镇或城市，只要他们能够更多地享受到通常城市中所能享受的基础设施和服务，只要他们的行为模式能够从典型的乡村模式转变为城市模式。

《联合国人居议程》提出有关城乡平衡发展的建议，强调了城市和农村之间的相互依存关系和促进其平衡发展的必要性。《联合国人居议程》指出，农村住区面对的主要问题是基础设施和服务不足，缺乏无害环境的技术，因不能持续的工业化和城市化的不利影响造成的污染，以及缺乏就业机会，使农村流向城市的人口增加，造成农村社区人力资源的流失。它鼓励采用和实施将农村地区纳入国家经济的政策和方案，促进强有力的地方和国家人类住区规划和管理机构，将其重点放在城乡的联系上，把乡村和城市作为整个人类住区连续体的两端看待。同时，联合国根据《全球行动计划》产生了提议的具体行动，并指出其目的：一是促进农村住区的可持续发展和减少农村流向城市的人口，二是促进在农村住区发展中利用新技术和改良的技术及适当的传统做法，三是制定可持续的区域发展和管理政策，四是加强贫

穷农村地区的可持续发展和就业机会，五是促进均衡的和相互支持的城乡发展。

综上所述，城乡联系发展的理论给我们提供了一个从城乡经济社会互动影响和相互共生的关系来看待城乡互补协调统筹发展的视角，指出了鼓励城乡发展政策在流动和开放的重要性，为我们提供了一个极好的思考和参考框架。

（二）亚洲城乡一体化理论。20世纪70年代初期，经济地理学家麦基在基于东亚城市化研究的基础上，对传统城市化理论进行了反思和批判。他指出：“传统的乡村—城市社会转化模式的假说，其缺点在于把各种事物都讲得黑白分明，要么是乡村，要么是城市，因而就导致了研究城乡差别的错误倾向。”城市化的传统理论是建立在城市和乡村之间存在明显差别，并且随着城市化过程的进展，城乡差别仍将保持的假说之上的。这种城乡两分法对政府制定发展政策产生了较大影响。政府分别制定了“城市发展政策”和“农村发展政策”，而两者往往是难以同步协调发展的。最先由麦基提出的亚洲城乡一体化区域的出现，表明原来的农村和城市之间，通过高强度、高密度的相互作用能够形成一种全新的空间体系。在该体系中，城市和乡村相互补充而融合为一体，城市和乡村之间的差别将不复存在。这样，传统的城市—乡村两分法，无论在理论还是在实践上都失去了原有的意义，因而就需要更新这一理论观点。与此相适应，我们需要探讨城市化的新理论模式和政策来反映似乎大多数亚洲国家共同存在的、内部相互作用密切的、以大都市为中心的人口稠密区的发展。

这种城乡功能结合紧密的新型区域的出现，向亚洲发展中国家提出了对现行的城市化战略和政策再思考的要求。长期被规划师及决策者所接受的传统观点是要求控制大城市的生长，刺激鼓励中等和中间地带城市的生长以增强“反磁力”，减轻大城市人口压力，强化现有集镇和设立更多类似的作为农村服务中心的小城镇和小城市，以及要求把离心性城市化政策与农村发展计划联系起来等。然而，对欠发达国家粗略的研究表明，小城镇在缓解大城市人口压力方面的作用是十分有限的，而且它们在整个城镇等级体系中的地位愈来愈低。正如有学者指出的，如果国家的城市政策最主要的目标是人口稳定和加速经济增长的话，那么对当前客观形成的这种城市化过程横加阻拦是毫无效果的，当然代价也是昂贵的。“城市化”这一概念要放到广义的国家“空间经济”转变模式中来具体分析，并应强调考察一个地区与其周围地区相互作用的情况变化，尤其是应注意产生这种特殊经济活动区域的内部空间经济的相互作用关系。

以往主要有两种城市发展政策：一种是盛行的应用于宏观调控方面的两极政策。该政策在人口的空间转移方面片面强调“合理”发展产生规模经济和集聚经济的城市，即城市倾向战略；而另一种则是扩散政策，旨在支持和鼓励城市等级体系中的“小”城市和“中间地带”城市的发展。城乡一体化区域的出现表明，在以上两种城市政策之间可以有一个折衷的选择。麦基为亚洲国家充分发挥城乡一体化区域的作用提出了可供选择的六个方面的实用战略。

第一，各国政府应充分认识到这种城乡紧密结合地区的现实意义，并且引导更多资金投向这类地区。这意味着作出“硬”决策，而不要一味扶持那些易达性很差的小城镇和农村地区的工业化。

第二，各国政府须改善这些城乡相互作用密切地区之间的公路和快速铁路运输联系，以提高这些地区的易达性，若有必要还需改善本区与其他边远地区的运输联系。加速这种城乡一体化的发展，易达性不仅是关键所在，而且愈来愈被认为是必要的前提条件。改善交通系

统的投资规模往往很大，但会带来更大的收益率，并且在长时期内会使更多的人受益。

第三，为配合城乡一体化正在发生的产业结构转变，必须制定新的农业政策。在大多数亚洲国家，农业劳动力在减少，非粮食作物的产品和农业活动比例在上升，城乡一体化区域尤其是这样。然而，对大多数亚洲国家来说，生产足够的粮食和其他食物以养活日益增长的人口，对其发展是至关重要的。如果在今后的若干年，粮食生产下降的趋势继续下去，那么政府将不得不制定更为强硬的决策重新调整农业生产。

第四，亚洲各国必须尽可能地采取措施以鼓励城乡混和地带的工业化进程。这自然包括提高政府部门的办事效率和吸引外来投资。

第五，城乡一体化维持经济持续繁荣的主要因素是混和型的土地利用。为促进城乡一体化区域的持续发展，政府必须对这些地区的经济活动进行严格调控，注意尽量避免因土地过度使用和环境污染带来的问题。

第六，改变目前的城乡一体化区域在现有的行政中心等级体系和人口普查体系中是一个“灰色地区”的状况。同时，应注重城乡结合部地区的发展。

总之，城乡一体化理论从空间经济发展的角度为我们提供了必要的理论基础，指出了东亚人口稠密地区城乡经济社会空间经济结构一体化的特点和构成要件，打破了城乡二元传统观念和理论的束缚，提出了城乡特别是在城乡结合部发展一体化的空间经济社会特征与政策指向。与此同时，也指出了原有制度结构对于城乡发展一体化形成的制度性障碍，这对我们从空间经济社会制度一体化角度思考城乡发展一体化问题提供有益的参考和指南。

（三）城乡等值发展理论。城乡作为两种不同经济社会空间形态，具有不同的自然属性，不同的人口分布和不同的社会功能区划。在发展过程中，需要认识到一体化并不是一致化，或者等同化。但它从价值和发展理念内涵层面要求的却是等值化发展。正如美国著名城市学家刘易斯·芒福德曾指出，“城与乡承载着同等重要的价值并需要有机结合在一起。”城乡等值发展理论是城乡均衡发展和一体化发展的一个理论和实践探索。1950年，德国赛德尔基金会开始倡导“城乡等值化”试验。该试验的核心理念是：农村与城市生活虽不同，但是等值。即通过土地整理、村庄革新等方式，实现在农村生活并不代表生活质量降低的目标。1965年，巴州制定了《城乡空间发展规划》，将“城乡等值化”确定为区域空间发展和国土规划的战略目标，从法律上明确了这一理念。该目标要求城乡居民具有同等的生活、工作及交通条件，保证土地资源的合理利用，保护水、空气、土壤等自然资源。

最后需要指出的是，城乡发展一体化不仅仅是经济发展的一体化。一体化的实现首先要改变在发展理念和观念上的二元局限，解决城乡发展中乡村依附城市的问题，纠正城市偏向政策取向，给予乡村发展在城乡发展中的平等和自主发展的地位。与此同时也应该看到，基于工业化阶段的城市化发展理论和实践在后工业化阶段都受到了极大的挑战。发达国家的城市化已经与历史上的传统城市化概念有了很大的差异，城市化已经主要不是与工业化相联系，城市化更主要的不是体现在其经济含义上，而是体现在文化和社会含义上。后工业化和信息化时代，为城市发展提供新动力、发展绿色经济和提高预期寿命，以及休闲时间的增加，都为乡村经济发展与城乡新的经济联系提供了新的发展契机。

二、世界各国城乡发展一体化的做法和成功经验

目前，美国、日本、德国等发达国家推进城乡发展一体化的做法值得借鉴。

（一）美国推进城乡协调一体化发展的经验和做法。第一，通过立法和建立相应的组织机构来促进城乡一体化协调发展。美国分别于不同历史阶段，通过立法促进城乡协调发展。自 1959 年起到克林顿政府时期，分别组建了不同的联邦政府农村发展委员会推动农村发展，先后通过了 1961 年的《区域再发展法案》、1980 年的《农村发展政策法案》、1991 年的《食品、农业、保护和贸易法案》等多部法案来促进农村发展，并形成相应的组织制度、资金和评估等保障机制。对农村住房、教育、医疗、基础设施、人才培养、社区发展、社会保障与救济、农产品工商业发展等都给予了相应的财政支持，并要求所有农村发展项目都有详细的战略规划（包括任务目标、具体项目、实施方案和方法等）。

第二，注重一体化和协调发展过程中的人力资源开发和农村人口回流问题。美国农村政策方面的主要亮点是农业部专职副部长领导的“农村发展小组”的创新。如推动建立“农村发展领导学院”，培训农村基层领导和技术骨干。学员从各地农村社区推荐的人员中选拔，农业部组织专家、工商企业领导人、州和地方政府领导人讲授农村发展战略和技术方法。到 1976 年，学院共举办了 13 期（每期 120 人）培训班。建立了农村发展项目数据库，开发了项目跟踪与诊断技术。由此，美国农业部可以随时了解项目执行情况，有关专家可以及时帮助各地解决问题。

20 世纪 70 年代中期后，随着农村非农产业的发展 and 人口回流，1977 年卡特政府执政后建立了两个小组来研究农村发展问题。一是“地方发展小组”，主要研究农村项目的组织和结构情况；二是“农村发展小组”，主要检查农村项目的预算和实施。其中，“农村发展小组”在一份研究报告中提出，农村发展项目存在五个方面的问题：州和地方缺乏管理能力；过分注重公共投资，没有重视私人参与；没有考虑贫困农村的特殊需要；没有支持有关农村潜在问题解决方法的研究；缺乏相对集中、有重点的农村政策。报告建议：一是加强农村产业结构调整，扩大经济机会；二是以农民基本需要为标准，来开展基础设施建设和服务提供；三是对有关农村就业、收入和生活质量提高的项目，应加强对项目执行单位的监督与管理。

（二）日本推进城乡协调一体化发展的经验与做法。第一，从制度层面打破城乡界限，促进城乡一体化。日本《户籍法》规定实行“户口随人走”的制度。及时建立实施覆盖城乡的社会保障制度。“二战”刚结束时，日本有近三分之一的人陷入绝对贫困之中，需要政府救助。1946 年，日本政府出台了《生活保护法》，对处在贫困线以下的所有国民提供最低生活保障，有效地帮助穷人渡过了战后经济难关。此后，日本建立起了覆盖全体国民的最低生活保障体系。1959 年，日本颁布了《国民健康保险法》，要求 1961 年 4 月以前全国所有市町村中的农户、个体经营者等无稳定职业和收入的人必须强制参保。至此，日本实现了全民医疗保险。与此同时，1959 年，日本颁布了《国民年金法》，将原来并未参与养老保险的农户、个体经营者等纳入养老保险中，规定 1961 年 4 月以前 20-60 岁的日本农民、个体经营者必须参加养老保险。到了 1961 年，日本农村基本上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。由此，日本进入“国民皆保险”、“国民皆年金”的时代。通过加强农村地区的社会化服务体系，完善城乡统筹的养老、医疗、教育制度的方式，使城市和农村在法律地位、居民政治权利、社会保障、治理模式等方面具有一致性，有效解除了农民进城或城市居民“下乡”的后顾之忧。此外，还建立了较为完善的农业耕地和农村住宅流转体制，

鼓励城市居民到农村或者城市远郊居住或投资。因为不存在人口身份上的差别和歧视，所以在基本公共服务趋同的情况下，城乡人口之间的双向流动不断增强，城乡界限变得越来越模糊。

第二，通过建立农民自助自主性组织，来解决农村经济社会发展上的组织问题。发挥“农协”作用，以其作为农村和农业发展政策的一个载体和承担政府发展的公共职能，并维护农民合法权益。农业协同组合（又称农协）是日本农民在生产和经营活动中建立的一种自我管理的互助性组织，既有生产组织功能，不仅专注于生产、流通领域的联合，组织农产品的生产、加工和销售，还拓展到农村的生活和金融领域，为农业生产和农民生活提供金融支持；又有利益表达功能，不断促成政府调整农业政策，替代政府承担了提供部分公共服务的功能。

第三，大力发展农村经济，提高农民的收入水平。加快农村工业化的发展，通过制定政策，以及政府补贴和政策性融资手段，推动工业企业向农村地区转移；开展“一村一品”运动，即一个地区根据自身的条件和优势，挖掘或创造一种或几种可以成为本地区标志性的、可以使当地居民引以为豪的产品或者项目，提升地区竞争力；财政支持与技术援助相结合，促进城乡一体化。在第一次新农村建设的7年间，日本政府对新农村建设的补贴总额高达480亿日元。第二次新农村建设的区域规模及资金扶持力度远大于第一次，涉及全国80%的市町村。除了两次新农村建设的资金投入外，日本国家财政对农业的支持力度和保护程度是所有发达国家中最高的。与此同时，日本在城市化、工业化中后期还施行了向农村倾斜的税收制度。在技术援助方面，为充分发挥在生物化学技术和机械制造技术上的优势，提高农业生产率，日本在全国范围内建有农业科研体系和农业改良推广体系，以及农协负责的推广服务体系，大大提高了农业科技水平。

第四，采取“以乡促城”的方式，避免和降低快速城市化过程中对于农村发展的负面影响作用。日本对农村发展采取以结构调整和村庄建设为中心的农村综合发展政策。日本农林省制定农村综合发展政策，将财政支持的重点放在发展多种经营、提高农村福利和改善村庄设施环境方面。日本称之为“综合农政”。

1969年由于稻米过剩，建立了稻米双价机制和自愿限产机制（对愿意减少水稻种植面积0.1公顷的每个农户补贴2万日元；1971年农林省要求所有农户休耕10%的土地）。

1970年，日本制定《农业人养老基金法》，建立农民退休养老制度，并期望以此来促进农业经营的年轻化和现代化。法律规定，农民按耕作面积可以作为养老保险的当然加入者和自由加入者，可以选择保险缴费等级（对应受益等级）；对长期从事农业、又有稳定的继任者的农民实行优惠交费（不足部分由财政补贴）、对不满35岁的农民的缴费给予折扣优惠。农民保险缴费根据养老支付、保险基金运作收入和财政负担的比例，按收支平衡原则确定。

1970年，日本制定《过疏地域对策特别措施法》，对人口稀少的农村进行包括产业培育、道路交通（包括村道和农道）、公共设施、卫生、娱乐、住房条件、环境改造等在内的综合建设，要求地方政府制定规划和推动实施。建设资金由中央财政补助、农林公库融资和发行地方公债来解决；对参与建设的企业给予课税优惠和融资便利。到2001年，共选择了3232个市町村中的1171个进行建设。

1973年，出台《农村地区工业引进促进法》，鼓励各地政府制定引进工业和发展其他产

业的计划，给予相应的税收优惠、财政支持和融资便利。

1975年，修订《关于农业振兴地域的法律》，对有关地区农村的村庄环境和土地利用进行综合规划、建设。

1987年，出台《村落地域建设法》，要求各地方制定村庄建设计划，使村庄具有现代农业生产和良好的居住环境这两大功能。

1993年，制定《特定农村山区法》，重点对偏远山村进行综合建设。

1994年，制定《促进农村休闲活动及相关设施建设的法律》，鼓励发展农村休闲、度假、旅游、体验农村生活等服务业。

1999年，国会通过《食物、农业、农村基本法》，取代了旧的《农业基本法》，将保证食品安全、农业可持续发展和振兴农村作为新时期农业和农村政策的目标。“新农政”强调用新的管理机制来保障农民收入、发展安全农业和环境农业，强调通过发展农村公共事业（改善生产设施、生活条件和提高社会福利）来振兴农村。

据统计，20世纪70年代，日本的农业预算中有30%用于农村公共事业，80年代达到40%，90年代超过50%（这还不包括其他部门对农村公共事业的支出）。从效果来看，由于农村条件和环境改善，城市居民返回农村享受高质量生活的现象日益普遍——返乡居民更积极地倡导“村庄复兴运动”，使政府的公共事业预算资金大量流向农村。

（三）德国推进城乡协调一体化发展的经验与做法。德国是欧盟乃至世界区域经济发展中最为和谐均衡的国家。它在市场经济模式下，形成了一种城乡统筹、分布合理、均衡发展的独特模式。其在城乡一体化发展中的主要经验有以下几个方面：

第一，建立城乡和地区经济社会均衡发展的立法保障，并提供相应的财政制度支撑。注重建立均衡发展的协调机制。德国在联邦宪法中规定：追求全德国区域的平衡发展和共同富裕。因此，在城乡建设和区域规划的政策上始终贯彻两项重要原则：一是在全国境内形成平等的生活环境，减小各地区的差异；二是追求可持续发展，使后代有生存和发展的机会。德国的政治、经济和文化中心职能分散在全国各地城市，以形成全国城市均衡分布的格局。德国在20世纪五六十年代相继立法，把保护村庄原有形态、有限度地改造更新老建筑和保护村庄的生态环境作为村庄更新的主要任务，实现农村的可持续发展。

第二，提倡和开展城乡“等值化”建设。20世纪50年代，德国赛德尔基金会所倡导的“等值化”理念得到实践：通过土地整理、村庄革新等方式，实现“农村与城市生活不同但等值”的目标，使农村经济与城市经济得以平衡发展。这一计划自从在巴伐利亚州开始实施后，成为德国农村发展的普遍模式，并从1990年起成为欧盟农村政策的方向。目前在巴伐利亚州，农村地区占州总面积的80%以上，为近60%的人口提供居住、工作和生活空间。城乡等值化确立的核心思想是：让农民在工作条件、就业机会、收入水平、居住环境、社会待遇等生活质量方面与城市形态不同类但等值。农村建设因地制宜、量力而行，根据农村的自然环境和人文历史传统，尊重和保护农村经过长期的历史积淀而形成的淳朴、厚重的民风民俗，不盲目照搬大城市的生活模式。着重建设一种既有现代工业文明的因素，又保存着优秀

传统文化印记的“田园式”的新农村。

第三，通过建立统一而健全的、基于公民身份的社会保障体系，保证了城乡发展在制度上的一体化，促进了城乡双向流动，使得城乡只具有空间经济属性差异，没有社会属性差异，真正驱除了城乡差别，实现了城乡一体化。德国在宪法上规定了人的基本权利，如选举、工作、迁徙、就学、社会保障等平等的权利，在社会上没有明可以说农民享有一切城市居民的权利。农工差别只是从事工作性质的差别。只要农民进城工作，按章纳税，进入社会保障，就成为城市居民。20世纪50年代，德国出台了农民卖地退休补贴政策，对农民卖地退休者国家给予额外退休金，促进了生产方式的转变。

第四，加强城乡之间交通基础设施建设，为城乡均衡发展和互动交流提供了重要物质基础保障。建立城乡轨道交通系统网络，为城乡之间的跨区域发展提供了条件。同时，方便的公共交通将各个市镇联系起来形成网络，促进城乡之间的人员和物资等交流，为城乡空间转换提供了基础。人们可以居住在小镇而到别的城市工作，良好的居住环境往往成为人们居住的首要目标。

综上所述，世界各国根据本国在现代化发展和社会转型过程中城乡发展不均衡的具体矛盾与问题，也都采取了不同的促进城乡发展一体化的作法，这些都为我们提供了可资借鉴的宝贵经验。发达国家的城乡一体化政策，是在其区域经济一体化和市场经济均衡发展政策之下的。就其手段而言，大致分为以下几个方面：一是在快速人口城市化过程中，采取积极有效的措施来促进农村发展和农村居民收入的提高。二是在城乡发展中，采取统一的制度和规划，将城乡发展统筹进行。三是城乡一体化并不意味着同质化，在同步发展过程中，同时保持城乡发展各自的自然资源属性特征，发挥各自的优势。这里的一体化主要指的是在发展制度、发展资源配置和发展成果分享上的均衡和可持续发展。从其方式上来看，大致可分为“城乡融合”、“以城带乡”和“以乡促城”三种不同的促进城乡一体化发展模式。发达国家在城乡发展一体化方面具有比较鲜明的特点，注重立法制度建设，资金保障和系统性、可持续性。

三、城乡发展一体化国际经验对中国的启示与借鉴

城乡一体化是中国未来经济改革战略的核心，关系到发展方式转变的成败和小康建设目标的实现。需要指出的是，从前现代化阶段到现代化进程中的一个显著的发展转变就是，城乡关系的转变，农民地位身份的转变，地区治理模式的转变以及民族国家的制度建设过程，这个过程是伴随着工业化、城市化和农业现代化同步实现的。其内在的核心涵义首先并不是经济层面的，而是政治和社会层面的，即解决在发展过程中的乡村对城市的依附、城市，对乡村的剥夺、农民在政治上的依附和身份问题以及城乡地区之间的治理结构问题。

中国城乡发展一体化与发达国家城乡一体化既有相似之处，又有所不同。在发达国家，城乡发展一体化的矛盾主要体现在工农二元经济结构的矛盾；而在中国，目前城乡统筹发展和一体化的矛盾主要表现在城乡二元社会制度结构的矛盾。因此，中国解决城乡发展一体化面临的核心和首要问题是如何消解二元制度结构，在发展的同时既治标也要治本，采取标本兼治来实现渐进改革与发展。其中，城乡发展一体化的国际经验对于中国城乡发展的启示和借鉴主要在以下几个方面：

第一，注重从制度层面来保证一体化发展的实现。通过立法来建构城乡发展一体化的制

度基础和保证其政策实施的可持续性。通过制度改变和创新，实现公民身份、公民权利和社会管理的一体化和治理结构，以及财政保证制度的一体化。城乡发展一体化首先要解决发展过程中的治理结构问题，给予城乡平等的发展权利、发展地位，建构城乡互动和融合的发展机制与平台，实现城乡一体化治理。尤其是财产权利、就业机会等关系到基本生存权利制度上，要解决对农村和农民的歧视性制度和限制性政策。实现城乡市场主体的平等化，在投资、金融、土地等支持政策上一视同仁，对农村的市场主体以更好的政策和环境。户籍和土地制度及其背后的财政制度是城乡二元制度结构的核心，需要加大和推进在土地和户籍制度改革力度，加快促进城乡发展一体化制度的形成。

第二，建立城乡均衡和一体化发展的制度基础的关键在于财政等基础性政策。其核心在于城乡公共服务的均等化和基于公民身份的城乡一体的社会保障体系。当工业和服务业占绝对主导地位时，财政支持力度应大力加强，以保证城乡收入水平和生活福利的均等化发展。这就是在产业结构演进或动态发展中，运用税收递减、财政支持递增的政策来实现城乡公平的发展目标。

第三，通过加强城乡基础设施建设来增强城乡联系发展和一体化的物质基础，注重城乡发展规划的一体化，尤其是城郊和城乡结合部地区的城乡空间经济社会融合发展问题。要注重在土地财政下产生的城市化过程中的过度聚集集约问题，改变由单一经济指标只注重短期经济效率和政绩，而不是社会福利等综合发展指标来制定城市化和城乡发展规划的问题。

第四，在快速城市化阶段，伴随着农村人口的大量移出，要加强对农村地域的反哺，避免农村发展的急速衰落。在城乡资源配置上，尤其是土地资源管理上，要采取市场化原则基础上的有差异的政策；在城乡一体化发展过程中，要注重经济、社会、文化等诸多方面的一体化发展，在保证城乡各自自然社会属性同时，促进其各自价值最大化，实现城乡等值发展和优势互补。实现城乡的产权等值化，建立城乡统一的土地市场，提高农村土地的价值和收益率，特别是要明确保障农民房屋不动产的房屋产权，增强农民的财产性收入。农村可以不搞城镇化，但要保证农民与市民生活福利的均等化，使农村具有良好的居住条件和生活环境。

第五，在城乡发展一体化过程中，要发挥城乡两方面的优势，实现城乡之间双向而不仅仅是单向的互动，形成城乡之间在人才、物资和资金、信息等多方面的一体化制度结构平台。促进多种形式的城市化进程，农村发展政策也不等于城镇化和集中化，关键是因地制宜地提供农村公共品、改善农村环境和条件、发挥农村优势，保证农产品有效供应和农民的收入水平。

第六，城乡发展一体化是分为不同层面的，最为根本核心的是中央的制度政策。解决中国城乡发展一体化问题，既需要地方实践，如巴伐利亚的城乡等值发展试验，也需要顶层设计和制度设计。中央政府在均衡地区发展和城乡发展负有更大的发展责任。

第七，顶层设计需要相关的理论指导，也需要转变已有的发展观念。根据城乡发展不同的发展阶段要求，制定和及时调整发展政策，适时推进城乡发展的一体化进程。

第八，解决中国城乡发展一体化问题，在发展过程要发挥中国的制度性优势与特点，扬长避短，在强调公平均衡发展的同时，也要注意发展效率和成本问题。建立新型的城乡发展机制，需要扩大对发展需求和城乡居民主体性的认知，在制度建设、发展规划和实施建设过

程中要扩大社会参与，形成新型的、具有活力的民主治理结构。

综上所述，在新的历史时期下，中国城乡发展一体化面临新的机遇和挑战，信息化发展为城乡一体化发展提供了新的可能和技术支持。与此同时，工业化、城市化、农业现代化、信息化“四化合一”下的城市快速发展和转型条件下的城乡发展一体化问题，也对我们制度变迁和改革提出了艰巨的挑战。解决中国在转型和发展过程中的城乡发展一体化，既要汲取借鉴发达国家城乡发展一体化的理论和成功经验，也要在遵循发展的内在规律和理论上，结合本国实际和问题进行理论和实践创新，找到解决办法和思路，以突破城乡发展一体化中的障碍和问题。

参考文献：

[1]WalterMattli,TheLogicofRegionalInte-gration-EuropeandBeyond,PublishedBy-cambridgeUniversityPress(VirtualPublishing)ForAndOnBehalfOfThePressSyndicateOfTheUniversityOfCambridge,1999.

[2]韩俊：《中国：由城乡分割走向城乡协调发展》，《中国经济时报》2004年3月19日。

[3]任晓明朱春晓：《城乡一体化治理的国际经验》，《苏州党校》（季刊）2012年第2期。

[4]李瑞光：《国外城乡一体化理论研究综述》，《现代农业科技》2011年第17期。