

我国城乡二元结构测度及其变革的制度创新探析^{*}

白志礼, 曲晨

(重庆工商大学 长江上游经济研究中心, 重庆 400067)

摘要:通过构建测度城乡二元结构的指标体系,应用比较劳动生产率、二元对比系数、二元反差指数以及反映城乡生活质量、社会公共品供给差异的指标,分析我国城乡二元结构的特征发现,制度性缺陷是我国城乡二元结构形成的主要原因。因此,进行制度创新成为城乡二元结构变革的关键和核心。同时,借鉴国际城乡二元结构变革的经验,从户籍制度、土地改革制度、社会保障制度、城乡规划等八个方面探讨了城乡二元结构变革的制度创新之路。

关键词:二元结构;测度;国际比较;制度创新

中图分类号: F061.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6439(2008)03-0008-08

Estimation on China's dualistic structure between urban and rural areas and its system innovation

BAI Zhi-li, QU Chen

(Yangtze Upriver Economic Research Center, CTBU, Chongqing 400067, China)

Abstract: By estimating the economic structure through the index series of comparative labor productivity, dual comparative coefficient, dual contrast index, and life quality index, difference index of social public product supply, it shows that the shortcomings of the systems are the main causes to form the dualistic structure, and the key to reform the dualistic structure is systematic innovation of such as household registration system, land reform system, social security system, town and country planning system, as done by the developed countries before

Key words: dualistic structure; estimation; international contrast; system innovation

二元结构是传统农业与现代工业并存、农村社会与城市社会分割的一种经济社会形态。它是发展中国家所共有的现象,也是世界各国社会经济发展的必然历程。然而在我国,除了社会经济规律的客观规律使然外,更重要的原因是我国长期实施的重工业优先发展战略和城乡分割的刚性制度。由于以上两种因素的叠加,把我国城乡二元结构和城乡差距推向了极限,使其成为新时期社会结构变革、经济社会协调发展的制约瓶颈。在一定意义上说,我国城乡二元显著的分化和固化,是国家体制和政策人为干预的结果。因此,在新的背景下,进

行制度创新,统筹城乡发展,消除二元结构,就成为我国走向伟大复兴的必然选择和重大的战略任务。

一、我国城乡二元结构的测度

(一)我国城乡二元结构的指标表征

城乡二元结构的实质是生产效率与居民生活质量的二元化。统筹城乡发展,消除二元结构,就是要实现城乡生产效率和城乡居民生活质量的无差异化或基本一致。本着这一思路,本文采用了以下八种指标和测算方法,构建了指标体系,用以分析我国城乡经济社会的二元性。

1. 比较劳动生产率

* 收稿日期: 2007-12-16

作者简介:白志礼(1945—),男,教育部人文社科重点研究基地重庆工商大学长江上游经济研究中心,研究员,博导。
曲晨(1983—),女,重庆工商大学长江上游经济研究中心,研究生。

比较劳动生产率,即某部门的收入比重(或产值比重)与该部门的劳动力数量比重的比值,它反映1%的劳动力在该部门创造的收入比重。用公式表示为: $i = Y_i/L_i$ 。公式中 i 为第 i 部门的比较劳动生产率, Y_i/L_i 分别为第 i 部门的收入比重和劳动力比重。比较劳动生产率的国际比较表明:农业比较劳动生产率低于1,而非农产业比较劳动生产率高于1。比较劳动生产率越高,表明本部门的产值与劳动力比值越大。农业和非农产业的比较劳动生产率的差距越大,经济的二元性特征越显著。

从表1可以看出:改革开放以来,我国实现二元经济结构向现代一元经济结构转化的走向大致与国际趋势基本一致,但农业比较劳动生产率向1逼近还有很大的距离。从1978—2004年,农业部门比较劳动生产率的变动轨迹有所波动,但总体上是一个下降的趋势,最高是在1984年达到了0.5,而最低是在2003年,下降到了0.26;非农业部门比较劳动生产率总体呈下降趋势,最低是2006年下降到1.53,与1978年的2.44相差很大。同时,我们可以看出,两部门劳动生产率相差甚远,农业部门的生产效率远远低于非农业部门的生产效率,城乡产业二元结构现象突出。

2 二元对比系数

二元对比系数,又称二元劳动生产率差异系数,是二元经济中农业部门和非农部门比较劳动生产率的比率。反映城乡经济一体化程度,主要反映农业和非农两部门劳动生产率的差异,也反映了城乡二元经济结构的总体水平,用公式表示为: $L = 1/2$ 。公式中 L 表示二元对比系数, 1 表示农业比较劳动生产率, 2 表示非农产业比较劳动生产率。二元对比系数越小,表明两部门差别越大,即二元性越大;反之,二元对比系数越大,表明两部门的差别越小,即二元性越小。

从表1中可以看出,改革开放以来,二元对比系数在0.27~0.17之间波动,远远低于发展中国家的0.31~0.45的一般水平,而且在近三年下降到了0.20以下。这说明我国经济结构的二元特性十分显著,并且呈现进一步强化的趋势。

3 二元反差指数

二元反差指数是各次产业的收入比重与劳动力比重之差的绝对值之和的算术平均数。该指数的理论值也在0和1之间,与二元生产率对比系数相反,反差指数越小,农业和非农产业的差距越小,经济二元性越不明显;当其值为0时,二元经济转变

为一元经济。

从表1可以看出,1978年改革开放之初农业与非农产业的二元反差最大,然后逐渐缩小,在上世纪90年代初出现反复,二元反差有所拉大,之后有所减缓。近年来,由于中央出台取消农业税等支农政策,二元反差达到了历史最小。

4 收入二元对比系数

收入二元对比系数即农村居民家庭人均纯收入与城镇居民家庭人均可支配收入的比值。反映城乡收入差别的二元结构状况。用公式表示为: $K = Y_1/Y_2$ 。公式中, K 表示收入二元对比系数, Y_1 表示农村居民家庭人均纯收入, Y_2 表示城镇居民人均纯收入。当系数接近1时,说明城乡收入水平相当,当远离1时,说明二者之间差距扩大,一般情况下,取值在0到1之间。

从表1可知,改革开放以来,我国城乡居民收入二元对比系数总体上呈下降趋势,说明城乡居民收入差距逐渐拉大。在1985年前后达到最大值,是由于家庭联产承包责任制的作用结果。由于农业部门发展速度远远落后于非农业部门,使得二者之间差距无本质上的改变,城乡居民的收入二元结构十分显著。

5 消费二元对比系数

消费二元对比系数即农村居民家庭人均消费性支出与城镇居民家庭人均消费性支出的比值。反映城乡间消费水平的二元结构,用公式表示为: $H = C_1/C_2$ 。公式中 H 表示消费二元对比系数, C_1 表示农村居民家庭人均消费性支出, C_2 表示城镇居民家庭人均消费性支出。当系数接近1时,说明城乡消费水平相当;当其远离1时,说明二者之间差距拉大。

从表1可以看出,1978年以来,城乡消费二元结构虽有波动,但总体上呈下降趋势,说明农村居民消费水平远远低于城市居民消费水平。农村居民消费水平低的主要原因在于其收入水平的限制和城乡分割的市场体系。缩小二者差距的主要路径是在于提高农村居民的收入水平,同时加快推进城乡市场体系的一体化。

6 消费结构二元对比系数

消费结构二元对比系数反映城乡消费结构差异化程度,用城乡居民家庭恩格尔系数的比值来表示。由于恩格尔系数是反向指标,即恩格尔系数越高,表示生活水平越低;反之,恩格尔系数越低,则表示生活水平越高。因此,农村与城市消费结构二

元对比系数用农村与城市的恩格尔系数之比的倒数来表示, 其公式为: $W = E_2 / E_1$ 。公式中 W 表示消费二元结构对比系数, E_1 表示农村居民家庭恩格尔系数, E_2 表示城镇居民家庭恩格尔系数。当系数接近 1 时, 说明城乡消费结构相似; 当其远离 1 时, 说明二者之间差距扩大。

从表 1 可以看出, 改革开放初期, 城乡居民消费结构二元系数呈上升趋势, 表明城乡居民消费结构差距缩小。1992 年后, 城乡居民消费结构二元系数总体上呈下降趋势, 表明城乡居民消费结构差距扩大。

7. 教育二元对比系数

教育二元对比系数反映城乡教育水平差异化程度。本研究以城乡受教育年限来表示, 其公式为: $M = J_1 / J_2$ 。公式中 M 表示教育二元对比系数, J_1 表示农村适龄人口受教育年限, J_2 表示城市适龄人口受教育年限。

从表 1 可以看出, 城乡之间存在教育的二元性, 城市人均受教育年限高于农村。但由于近年来政府的相关政策倾斜, 加大对农村基础教育的投入力度, 使得城乡间教育二元对比系数呈上升趋势, 城乡间教育的差距在逐步缩小。

表 1 我国城乡二元结构的测度指标及其表征

年份	农业部门 比较生产率	非农业部门 比较生产率	二元对比 系数	二元反差 指数	收入二元 对比系数	消费二元 对比系数	消费结构二 元对比系数	教育二元 对比系数	公共投资二 元对比系数
1978	0.399 838	2.434 286	0.164 053	42.311 43	0.389 051	0.372 991	0.849 335	—	—
1979	0.447 932	2.275 972	0.196 842	38.534 35	—	—	0.920 712	—	—
1980	0.439 213	2.230 865	0.196 448	38.526 08	—	—	—	—	—
1981	0.468 145	2.135 402	0.219 224	36.219 31	—	—	—	—	—
1982	0.490 290	2.088 127	0.234 486	34.711 24	—	—	—	0.555 940	—
1983	0.494 481	2.031 013	0.243 645	33.920 34	—	0.490 769	—	—	—
1984	0.502 062	1.885 223	0.265 789	31.868 02	—	0.489 418	—	—	—
1985	0.455 811	1.903 122	0.239 318	33.957 38	0.537 952	0.471 509	—	—	—
1986	0.445 814	1.863 425	0.238 689	33.754 93	—	0.446 768	—	—	—
1987	0.446 851	1.829 724	0.244 360	33.188 95	—	0.450 351	—	—	—
1988	0.433 317	1.825 658	0.236 825	33.604 28	—	0.431 765	—	—	—
1989	0.417 721	1.877 067	0.223 015	34.994 99	—	0.442 107	—	—	—
1990	0.451 184	1.826 913	0.247 002	32.988 82	0.454 443	0.457 139	0.922 449	—	—
1991	0.410 826	1.872 796	0.219 367	35.173 68	0.416 676	0.426 321	0.934 028	—	—
1992	0.372 477	1.884 340	0.197 644	36.705 09	0.386 855	0.394 328	0.920 911	—	—
1993	0.349 440	1.841 550	0.189 750	36.691 57	0.357 570	0.364 623	0.866 036	—	—
1994	0.363 927	1.753 583	0.208 584	34.488 75	0.349 236	0.356 608	0.849 563	—	—
1995	0.380 503	1.674 429	0.228 387	32.287 73	0.368 363	0.370 412	0.854 788	—	0.828 837
1996	0.389 921	1.622 404	0.240 332	30.808 99	0.398 045	0.401 095	0.866 091	—	0.844 206
1997	0.366 475	1.630 996	0.224 690	31.612 89	0.405 035	0.386 357	0.845 645	—	0.816 136
1998	0.352 529	1.642 312	0.214 657	32.244 05	0.398 518	0.367 145	0.836 348	—	0.741 710
1999	0.328 747	1.671 939	0.196 395	33.579 76	0.377 570	0.341 735	0.799 771	—	0.7186 90
2000	0.301 261	1.698 739	0.177 339	34.936 97	0.358 822	0.334 160	0.803 303	0.671 280	0.701 422
2001	0.287 834	1.710 166	0.168 107	35.558 28	0.344 976	0.327 950	0.800 818	—	0.665 525
2002	0.274 855	1.725 145	0.159 323	36.257 25	0.321 390	0.304 203	0.815 506	—	0.631 035
2003	0.260 639	1.713 215	0.152 135	36.302 65	0.309 506	0.298 467	0.813 596	—	0.600 477
2004	0.285 568	1.631 014	0.175 084	33.506 86	0.311 667	0.304 180	0.798 729	—	0.559 441
2005	0.280 073	1.586 100	0.176 778	32.302 71	0.310 197	0.321 721	0.806 593	—	0.531 819
2006	0.275 373	1.537 964	0.178 930	30.874 13	0.305 030	0.325 304	0.832 558	—	0.521 053

8 公共投资二元对比系数

公共投资二元对比系数反映城乡公共福利水平差异化程度。由于资料的限制, 本文用城乡固定资产投资比重来衡量, 具体公式表示为: $I = I_1 / I_2$ 。公式中 I 表示公共投资二元对比系数, I_1 表示农村固定资产投资比例与农业人口比例的比值, I_2 表示城市固定资产投资比例与城市人口比例的比值。当系数接近 1 时, 说明城乡公共福利水平相当; 当其远离 1 时, 说明二者之间差距扩大。一般情况下, 取值在 0 到 1 之间。

从表 1 可以看出, 公共投资二元对比系数呈直线下降趋势, 说明农村固定资产投资远远低于城市固定资产投资, 并且二者差距拉大的趋势十分明显。

(二) 我国城乡二元结构的综合测度

二元综合对比系数是反映城乡二元经济、生活、社会等各方面差距的综合指标。本着简明、代表性强、覆盖面较广的原则, 选用五项指标, 用各指标的加权平均数来衡量。公式表示为:

$$\mu = a_1 L + a_2 K + a_3 H + a_4 W + a_5 M + a_6 I$$

上式中, 二元综合对比系数越小, 则城乡二元性越强; 反之, 二元综合对比系数越大, 则城乡二元性越弱。为了与人们的习惯感受相一致, 引入二元综合强度指数概念。二元综合强度指数越大, 则城乡二元性越强; 二元综合强度指数越小, 则城乡二元性越弱。

二元综合强度指数与二元综合对比系数互为倒数, 即: $\mu = 1/\mu_0$ 。表示二元综合强度指数, μ_0 表示二元综合对比系数, a_i 表示指标权重, 其中 $a_1 = 0.4$, $a_2 = 0.2$, $a_3 = 0.1$, $a_4 = 0.1$, $a_5 = 0.1$, $a_6 = 0.1$ 。以 2000 年为例, 计算可知二元综合对比系数为 0.48, 二元综合强度为 2.06。说明我国城乡间经济社会等各方面还存在着很大的差距。

表 2 二元综合强度指标体系

分类	权重	单指标	数值 (2000)
经济二元性	0.4	二元对比系数	0.1773
	0.2	收入二元对比系数	0.3588
生活质量二元性	0.1	消费二元对比系数	1.2449
	0.1	消费结构二元对比系数	0.8033
社会公共品供给二元性	0.1	公共投资二元对比系数	0.7014
	0.1	教育二元对比系数	0.6713
二元综合对比系数	1.0	—	0.4800
二元综合强度指数	1.0	—	2.0600

二、我国城乡二元结构的沿革及其制度分析

新中国成立以来, 随着我国经济体制和社会制度的变革, 城乡二元结构先后经历了形成、缓和、固化、变革四个时期。

(一) 1949—1978 年: 城乡二元结构的形成时期

建国初期, 我国面临的焦点是解决老百姓的吃饭和为工业化积累资金的问题。为摆脱贫困落后的局面, 加速现代化进程, 我国采取了优先快速发展重工业的赶超型战略。这一发展战略的核心是试图通过重工业的优先发展, 超高速实现国家的工业化。由于我国劳动力丰裕, 资本相对稀缺, 为保证重工业的优先发展, 必须依靠一种制度安排——由政府统一调配资源, 通过提供农业税、低价的农副产品 (通过统购统销和剪刀差形式) 来为工业化提供积累, 以降低发展重工业的成本, 并减轻工业化过程中由于劳动力的转移而形成的城市化压力。为此, 国家做出了一系列相应的阻断城乡生产要素、产品及人口流动的的制度安排, 其中最主要的是农产品统购统销政策、人民公社制度和户籍管理制度。这些政策的实施标志着我国城乡二元经济结构的形成。1950—1978 年, 通过工农产品剪刀差大约为工业化提供 5100 亿元; 1979—1994 年, 通过工农产品剪刀差提供约 15000 亿元, 通过农村税费制度提供约 12986 亿元。就当时情形来看, 除显而易见的局限性外, 这种政策还具有一定的积极意义: 一方面推动了高积累下的工业体系早日建成; 另一方面避免了发展中国家普遍出现的“过度城市化”(高失业率、第三产业过度膨胀和城市贫民窟); 第三, 为改革开放后经济发展创造了供给和需求两方面的有利条件; 第四, 城乡壁垒又迫使农村优秀人才不得不就地发展非农产业和走上以小城镇为主要依托的城市化道路, 从而避免了战后发展中国家人口向大中城市集中所造成的严重问题。

(二) 1978—1984 年: 城乡二元结构缓和时期

我国改革开放率先从农村开始, 改革的主要内容是农户联产承包制的普及和农产品流通体制的改革。到 1983 年底, 全国共有 98% 以上的农户实行了各种形式的承包责任制, 其中实行包干到户的农户则达到 94.5%。以家庭联产承包责任制为特征的农村经济体制改革, 在保证主要生产资料集体所有的前提下, 使农民家庭私有的生产资料逐渐增多。特别是随着农村非农经济发展和各种“专业户”的出现, 农村生产资料的私有化和多种经济成分并存发展的格局开始形成, 而这种所有制结构又推动了

商品经济的发展。在这种情况下, 城乡居民的收入水平都较改革前有较大的提高, 城乡二元强度指数呈下降趋势, 城乡二元结构出现缓和的局面。由于改革先从农村开始, 所以农村居民的生产生活水平大大提高, 城乡之间的差距也逐渐缩小, 农村居民人均纯收入从 1978 年的 133.6 元上升至 1984 年的 355.3 元, 增幅达 149.5%; 同期城镇居民人均可支配收入从 343.3 元上升至 652.1 元, 增幅为 58.7%。

(三) 1985—2003 年: 城乡二元结构固化时期

1984 年, 我国启动城市经济体制改革。随着改革的深入, 工业和城市经济发展环境和条件迅速得到了改善, 工业和城市经济发展加速, 工业化进程加快。由于渐进式改革所形成的经济体制“双轨制”特征, 在体制转轨时期的工业化和城市化道路上, 虽然工业和城市经济发展速度加快, 但是工业和城市的发展并没有直接带动农业和农村的发展并最终消除二元结构, 反而形成了计划经济体制和市场经济体制对农业和农村发展的双重挤压。当农副产品在 20 世纪 80 年代初期已经能够满足城市需求的条件下, 农民和农村主要是通过直接投资(乡镇企业)、提供廉价劳动力(大量农民工)、提供廉价土地资源三种方式, 为工业和城市的发展提供了强大的动力。城乡发展差距继续扩大, 城乡二元结构继续强化。1978 年城乡居民收入差距是 2.37 倍, 1981 年为 2.05 倍, 1985 年进一步缩小到 1.72 倍, 但 1990 年又扩大到 2.02 倍, 1995 年进一步扩大到 2.47 倍, 到了 2004 年则进一步扩大到 3.21 倍。若将城镇居民的一些隐性福利和优惠折算成收入, 中国城乡居民的收入差距可能达到 6:1。从表 1 我们可以看出, 1985 至 2003 年我国城乡二元对比系数呈波动性下降趋势, 即二元结构逐步扩大。

(四) 2004 年以来: 城乡二元结构变革时期

我国经济经过近 30 年的持续快速增长, 经济总量已居世界第 4 位, 工业化进入中期阶段, 政府的财力大大加强, 整体上具备了“工业反哺农业, 城市带动农村”的实力。在这种情况下, 2004 年以计划减免农业税为标志的新农村建设正式拉开序幕。随后中共中央、国务院连续四年出台中央一号文件, 指导“三农”工作, 促进农民增收增收, 提高农业综合生产能力, 开创社会主义新农村建设的新局面。同时, 也为农业健康发展、农民持续增收和农村长期稳定奠定了坚实的基础。2007 年 6 月, 中共中央、国务院正式批准重庆、成都设立全国统筹城乡综合配套改革试验区。从实际出发, 全面推进城乡各个领域

的体制改革, 从根本上解决二元结构问题, 统筹城乡经济社会发展。这标志着我国即将走入统筹城乡经济社会发展的重要时期, 也标志着构建新型工农城乡关系必将取得突破性的进展。

表 3 2004 年以来城乡关系变革的主要政策措施

时间	内容
2004—2007 年	连续四年中央一号文件, 解决三农问题
2005 年 10 月	十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》, 提出建立社会主义新农村的重大历史任务
2005 年 12 月	十届全国人大常委会第 19 次会议作出了废止农业税条例的决定
2006 年 3 月	十届全国人大四次会议审议通过了每年拿出 1200 多亿元用于乡镇财政支出, 从教育、基础设施、医疗卫生等方面加大对农村的投入
2007 年 6 月	批准重庆、成都设立全国城乡统筹综合配套改革试验区

三、城乡二元结构变革的国际经验借鉴

发达国家在完成了工业化和城市化之后, 将大量的时间和财力用于解决城乡失调问题。到 20 世纪末, 大部分发达国家的政策都收到比较好的效果。其统筹城乡发展的主线有两条: 其一是调整土地利用模式, 完善农村社会化服务体系, 实现农村城市的差别最小化, 稳定农民、农村、农业; 其二是对大量放弃土地而进入城市变为城市居民的农民进行规划性迁移, 对其生活提供相应保障, 使其最终融入城市, 不再实现回流。具体到不同的国家, 其发展模式和表现形式各有不同, 主要的模式有以下几种:

(一) 城乡统筹规划模式

英国是世界上第一个建立城乡规划体系的国家, 其城乡规划理论具体包括: 首先, 建立了完整的城乡规划体系。从中央到地方都有独立的城乡管理机构; 其次, 英国政府通过立法为政府干预和指导城市问题的治理、引导城乡的有序发展, 提供了法律依据与行动框架; 第三, 英国的田园城市构想着眼于城市生活形态和生活环境的改善, 强调产业、生活、自然三方面的和谐统一; 第四, 强调规划的民主性, 规划过程中必须要有公众参与, 以确保规划机构不滥用职权。

(二) 新村运动模式

韩国主要是通过新村运动, 采取了政府引导与村民自治相结合的方式, 建立新村发展的激励约束机制。政府通过加大财政支出的比重, 培养农民勤

勉、自强、团结和奉献的主人公使命感, 调动农民参与农村基础设施建设的积极性。农村纷纷修路、安装电灯、开通自来水、建立村公共澡堂、开办公共洗衣房等, 之后又转入平整土地、发展生产。新村运动使往日破旧落后的农村面貌焕然一新, 全国村村通电、通汽车, 家家有自来水, 农户收入显著增加, 由 1966 年的 208 94 万韩元增加到 1981 年的 422 09 万韩元, 城乡收入水平基本趋于一致。

(三) 土地改革模式

联邦德国从 20 世纪 50 年代中期开始实施系统的农业结构调整政策, 以推动农业经营规模的扩大。主要政策措施有: 大规模开展“土地整理”, 通过交换、买卖、出租等方式使地块相对集中; 推行迁移政策, 引导部分农户从稠密地区向稀少地区迁移, 并促使其规模化; 实施综合性社会政策, 通过向部分放弃农业经营的农民发放专项补助金的方式, 促使土地集中。农业的大规模经营, 极大地提高了农业劳动生产率。在英国, 政府严格保护耕地, 如农户在原农用地上修房产的计划, 要在层层论证听证的基础上, 最后要副首相审批通过方能生效, 农户同意后方能执行。

(四) 市场保护模式

美国一直采取保护性收购政策和目标价格支持相结合的做法来稳定和提高农民收入。1933 年《农业调整法》提出的支持价格政策, 1973 年出台的目标价格以及 1996 年依据《联邦农业完善与改革法》对价格与收入支持政策进行调整。政策的重点始终是调控农产品市场价格, 稳定和提高农民收入。近年来, 美国农民还通过所谓生产灵活性合同和反周期补贴等形式, 获得政府的直接收入支付和农产品补贴。政府通过各种政策性倾斜, 如对农民购买大型农业机械实行的优惠贷款与补助等, 扶持农业产业部门。针对缩小城乡居民收入差距问题, 可以看到发达国家政府在其中的主导地位, 通过加大对农业的投入力度和政策性的倾斜来努力平抑这个差距。尽管不同时期政策重点有所不同, 支持、维护本国农民利益始终是政府行为选择的重点。

(五) 政府保障模式

日本重在提供公共服务, 提高居民生活质量, 改善农业发展环境, 并通过农民收入多元化和政府补贴来增加农民收入等。主要政策措施: 一是支持山区半山区农民从事农业生产; 二是大力增加农村基础设施投入, 吸引年轻人留在农村和新的农业劳动者进入农村; 三是制定地域性的产业重振计划, 推进

农村、山村及渔村地区振兴; 四是设立“农村建设专项费”, 支持农村个性化、亲环境型发展, 促进具有个性化特色的乡村建设; 五是鼓励农村地区发展非农产业; 六是建立城市与农村共存及双向交流的机制, 加强与民间为主体的组织的联合, 通过创建绿色观光事业及体验农村生活等活动, 增强城乡国民间双向交流。

四、我国城乡二元结构变革的制度创新探析

(一) 户籍制度改革

我国现有的城乡分割的户籍管理制度, 人为地将城市和乡村分割, 成为特有的阻碍城乡经济社会发展的制度因素。户籍制度改革涉及人口流动、迁徙等全局性问题, 因此, 不是简单地取消农业、非农业户口, 而是彻底打破城乡分割、区域封闭, 让农民享有自由进城和自由迁徙的权利。核心是要剔除粘附在户籍关系上的身份限制和就业歧视等社会经济差别, 使城乡居民在发展机会面前地位平等, 获得统一的社会身份。目前, 我国户籍改革已经在部分省市陆续展开, 并取得一定的成效。当前应重点从以下两个方面突破:

一方面, 放宽户籍管理限制。实行按居住地登记居民户籍, 打破户口二元化结构, 推行城乡户口统一登记制度, 最终实现以身份证取代属地户籍管理制度。

另一方面, 在实行城乡统一户籍管理制度的同时, 必须推行相关配套改革。如建立健全解决进城农民在就业、培训、就医、定居、子女入学等方面困难的制度和政策, 将城市社区服务、公共设施、基本医疗、文化设施等资源平等地对进城农民工开放, 促进进城农民安居乐业。同时, 探索农民工省外就业、迁移的保障机制, 鼓励劳动力合理、有效地转移等。

(二) 土地流转制度改革

土地制度改革要以产权理论为指导, 积极探索农村土地集体所有制的实现形式, 最终建立现代农村土地制度。具体内容包含:

1. 明晰土地产权。界定集体和农民对土地的产权关系, 明确农民的土地产权主体地位。根据生产力发展的要求和农民的意愿, 不断完善双层经营体制, 调动双方积极性, 发展多种形式的集体经济和合作经济。如劳动合作、供销合作、科技合作、金融合作、基地 + 农户、龙头企业 + 农户, 不断壮大集体经济。结合西部退耕还林, 退耕还草, 在人少地多的地方, 逐步发展和建设一些家庭小林场、家庭小牧场和家庭小农场。

2 建立健全土地流转市场。在充分发挥市场机制配置资源的基础上,完善政府宏观规划,政策调控,依法行政的管理体系。建立和培育合理的土地流转市场,一方面要在承包期内给予农民充分的承包权,另一方面,政府要将自身的职能从“越位式”转让土地变为主动为农民提供相应的服务以及沟通信息、培育市场等方面上来。

3 鼓励多种形式的土地流转制度。农民在流转承包土地时,除可以按农业部出台的土地流转办法,采取转包、转让、出租、互换、入股五种基本形式外,还可以通过其他符合法律法规规定的方式进行。如鼓励长期外出迁入城镇并有稳定职业和固定住所的农民自愿放弃承包土地,用土地承包地换城市社会保障、宅基地换经济适用房、廉租房等。

(三) 财政和金融制度改革

在财政体制改革方面,应坚持在完善“少取”政策的基础上,加大“多予”力度,加快“放活”步伐。突破农村经济发展的瓶颈,优化投资结构,加大对农村基础设施和急需项目的资金投入。一是建立完善覆盖城乡的公共财政制度,推进城乡财政分配公平公正;二是改革完善财政预算制度,强化预算硬约束,形成支持“三农”投入稳定增长的保障机制。在促进就业和完善社会保障制度等方面实行财政、信贷等优惠政策;三是建立政府引导、社会资本参与的新型农村投资体系。吸引社会和民间资本投资现代农业的建设。

在农村金融改革方面,可通过体制创新、产品创新、服务方式创新,建立多种所有制金融机构、多条资金来源渠道、多种金融产品和服务方式的功能互补、分工合理、有序竞争、监管有力的农村金融服务体系,支持社会主义新农村建设。一是在城乡一体化地区建立符合市场需求的政策性金融体制,包括金融市场、金融工具、金融保险,建立金融机构的进入、退出机制和监管制度。确保农村地区金融资金的需求;二是改革农村信用社。按照现代金融企业的股份制和股份合作制的方式进行股份制改造。同时,允许农村信用社实行更加灵活的利率政策;三是完善相关制度建设。改革邮政储蓄机构只存不贷的现状;加快政策性金融机构改革步伐;大力发展小额信贷和农村社会保险机制;发展多种金融产品,开辟融资渠道。

(四) 城乡基础设施建设与管理改革

城乡基础设施建设中主要存在两方面问题:一是城市基础设施重复建设,浪费现象严重;二是农村

基础设施不完善、条件差。改革城乡基础设施建设与管理,一方面,要加大对农村基础设施建设的投入力度,调动农民的生产积极性,发挥他们在道路、水、电、气等日常生活的重要设施建设中的重要作用。增强农民的主人翁意识,参与基础设施的日常维护与管理,真正将新农村建设落实到实处。另一方面,加大对城市基础设施管理力度,避免重复建设所带来的人力、物力、财力等方面的浪费。

(五) 城乡社会保障制度改革

由于实行两种不同的社会保障制度,农村社会保障水平大大低于城市,这是我国城乡二元结构的一个显著表现。从长远来看,必须建立城乡统一的社会保障体制。当前最迫切的是要改革农村社会养老保险制度、农村“低保”制度和农村合作医疗制度。

第一,建立以家庭养老保障和社会养老保障相结合农村社会养老保障的格局。在筹资标准和保障标准方面,结合地区的差异和农民的负担能力,进行有目的的政策和资金倾斜,确保农村养老保障体制覆盖整个农村地区。

第二,建立与城市居民相对应的农村“低保”制度,全面解决未获温饱的贫困人口问题。建立农村最低生活保障制度,从制度上彻底解决所有农村人口的基本生存权利问题。

第三,通过多种筹资方式和管理办法,建立由集体与个人共同筹资的医疗卫生费用基金,按一定比例补偿农民医疗费用及预防保健费支出的农村医疗保健制度。

(六) 城乡教育制度改革

教育素质提高和人力资本的积累是推动经济发展的原动力。中国城乡二元结构最重要的症结就在于城乡之间的基础教育。城乡之间教育发展的差距主要体现在义务教育阶段。由于农村义务教育采取“以县为主”的管理体制,县级的财政状况和支出能力成为当地义务教育发展的重要因素。因此,城乡教育制度改革的突破口应放在拓宽资金渠道,加大对义务教育的财政投入力度上。通过加大政府财政收入对教育的转移力度,增强县级财政对教育的支出能力,发展农村地区基础教育事业。

(七) 城乡就业制度改革

我国就业领域长期存在严重的不平等,就业制度呈现明显的城乡分割状况。国家只负责城市居民的就业安排和就业登记,基本不负责农民的就业安排和就业登记,农民基本处于自发的就业状态。进

城农民工还没有实质性地纳入城市劳动力就业管理体系,不能享受与城市职工相同的劳动保障待遇。这种不统一的就业制度严重阻碍着城乡之间要素的优化配置,严重伤害了农民的利益。因此,必须打破传统的就业体制,进行城乡就业制度改革。

一方面,完善和规范对劳动力市场的管理。统一城乡就业制度,取消对农民进城就业的限制性规定,切实解决拖欠和克扣农民工工资、生活工作条件恶劣、工伤事故频繁发生等问题,为农民创造更多的就业机会。

另一方面,完善流动人口的管理,引导农村富余劳动力平稳有序转移。强化农民职业培训,提高农村人力资本质量,为顺利转移创造条件;同时,在住房、参军、子女入托、入学等方面享受与当地城镇居民同等待遇,履行同等义务。

(八)城乡规划制度改革

城乡规划制度改革就是要改变城乡分而治之的“二元治理”结构。长期以来,政府在指导城乡建设和管理时,往往将城市和农村分开。使得城市和乡村在基础设施建设、社会保障、基础教育等各方面享受的政策待遇存在巨大差别,逐渐拉大了城乡间的差距。要改变城乡二元结构,推进城乡一体化进程的顺利进行,就要求政府必须将城乡规划放在同一层面来通盘考虑。

一是建立完整的城乡规划体系。政府通过立法提供法律依据和行动框架,干预和指导城乡治理问题,引导城乡有序发展。

二是在规划制定上,注重产业、自然、生活三方面的和谐统一,节约利用资源,建立环境友好型社

会,确保经济社会健康可持续发展。

三是加强规划的民主性。在规划的过程中加入公众的参与,确保城乡规划的公平性和有效性。

参考文献:

- [1] 武力. 1949—2006年城乡关系演变的历史分析 [EB/OL]. 国学网, 2007 - 05.
- [2] 段娟, 文余源, 鲁奇. 近十五年国内外城乡互动发展研究述评 [J]. 地理科学进展, 2006 (4).
- [3] 曾寅初. 我国工业化与二元结构转型效果的历史评价 [J]. 农业食品资源研究, 2006 (1).
- [4] 李海欧. 我国工农城乡关系的历史演进 [EB/OL]. 中国网, 2006 - 04.
- [5] 李勋来, 李国平. 我国二元经济结构刚性及其软化与消解 [J]. 西安交通大学学报 (社会科学版), 2006 (1).
- [6] 姜作培. 建立有利于逐步改变城乡二元结构的体制 [J]. 云南财贸学院学报, 2004 (11).
- [7] 宗强. 我国城乡二元消费结构及其转换的制度安排 [J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2007 (4).
- [8] 刘莎. 当前我国城乡二元结构的现状、成因及改革思路 [J]. 成都行政学院学报, 2005 (2).
- [9] 谭希培, 宋金枝. 我国二元结构的制度透析 [J]. 湖南文理学院学报 (社会科学版), 2004 (7).
- [10] 刘峰. 改革城乡二元结构的研究 [J]. 广东土地科学, 2006 (12).
- [11] 蓝海涛. 我国城乡二元结构演变的制度分析 [J]. 宏观经济管理, 2005 (3).
- [12] 杨小勋, 李亚娟. 推进我国二元经济结构转化分析 [J]. 生产力研究, 2007 (8).

(编辑:弘流;校对:段文娟)

公 告

本刊已参加中国期刊协会发起的“期刊编校无差错承诺”活动,欢迎广大读者予以监督,并提出意见和建议。

若发现编校差错,请告知本编辑部或向中国期刊协会反映。

本编辑部电话:023 - 62769479 E - mail: xd@ctbu.edu.cn

中国期刊协会举报电话:010 - 68013732

《重庆工商大学学报(西部论坛)》编辑部