

重庆市统筹城乡战略思路及成效分析*

蒋小浪, 张磊, 许观玉, 蔡琴

(华东师范大学资源环境科学学院, 上海 200062)

摘要:重庆市城乡居民收入差距不断加大,二元经济结构显著,呈现“大城市大农村”的二元城乡结构。自获批全国统筹城乡综合配套改革试验区以来,以三个试验区为突破口,配套推进六个方面的相关改革,确定“一圈两翼”的发展格局,实施土地流转及大力发展劳务经济等相关政策措施,城乡统筹全面铺开,取得相当大成效,但距离目标存在一定的差距。

关键词:城乡统筹;二元结构;措施;成效

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6439(2008)06-0009-05

Strategy ideas for Chongqing to conduct overall urban - rural development and its effect analysis

JIANG Xiao-lang, ZHANG Lei, XU Guan-yu, CAI Qin

(School of Resources and Environment Science, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: The income gap between urban and rural residents of Chongqing becomes bigger and bigger, dual economic structure is obvious and Chongqing shows big city big countryside dual urban - rural structure. Since overall urban - rural comprehensive complement reform approved, Chongqing uses three testing regions as sally port, conducts reform in six aspects, determines one circle and two wings development plan, implements land circulation, and develops labor - affairs economy, spreads overall urban - rural development, and has made great progress. Meanwhile, there is a lot to do for reaching the goal.

Key words: overall urban - rural development; dual structure; measure; effect

2007年6月国家发展和改革委员会批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区,要求根据统筹城乡综合配套改革试验的要求,全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,尽快形成统筹城乡发展的体制机制,促进两市城乡经济社会的协调发展。

一、统筹城乡的含义

统筹城乡发展是党的十六届三中全会明确的“五个统筹”之一,统筹城乡发展是从全局出发看“三农”,把城市和农村的经济社会发展作为整体统一筹划,既要发挥城市对农村的辐射作用,发挥工

业对农业的带动作用,又要发挥农村对城市、农业对工业的促进作用,实现城乡良性互动,逐步改变城乡二元经济社会结构,建立起社会主义市场经济体制下的平等、和谐、协调发展的工农关系和城乡关系,实现城乡经济社会一体化。因此,统筹城乡发展涵盖的面比较广,主要涉及城乡收入分配统筹、城乡产业发展统筹、城乡劳动就业统筹、城乡公共事业发展统筹、城镇化发展统筹、城乡体制改革统筹等,本文从以下方面着手分析。

二、统筹城乡发展的必然性

重庆呈现“大城市大农村”的二元城乡结构。

* 收稿日期:2008-10-20

作者简介:蒋小浪(1981—),女,重庆梁平人,华东师范大学资源环境科学院,硕士,从事区域开发与分析研究。

张磊(1983—)男,华东师范大学资源环境科学院,硕士,从事区域发展与规划研究。

其中“大农村”主要指“三峡库区”和渝东南地区,这些地区的农民收入增长缓慢,城乡居民收入差距不

断扩大,农村社会事业发展严重滞后(见图1)。

1. 城乡居民收入差距扩大

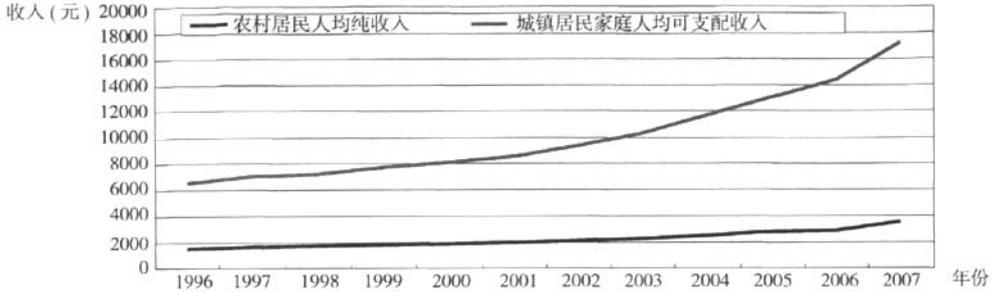


图1 重庆市城乡居民收入比较

从图1可以看出城镇居民及农村居民的收入在不断地增长,但是两者的差距却在不断地扩大,2007年农村居民纯收入3509元,城镇居民人均可支配收入已达到13715元。图2显示2007年城乡收入比达到了3.9:1,若考虑城市居民的各种福利性补贴,农民纯收入中还包括要缴纳的税费以及用作生产资料的投入,把这些因素计算入内,城乡居民收入比将进一步扩大。根据国际劳工组织发表的数

据表明,城乡居民收入比一般为1.5:1,而中国城乡居民收入比是世界平均水平的2.6倍。

2. 二元经济结构显著

城乡经济发展中,呈现现代工业部门和传统农业部门并存的二元经济结构。二元经济状况的测度主要有三个指标:比较劳动生产率、二元对比系数、二元反差系数。比较劳动生产率是一个部门的产值比重同劳动力比重的比率。农业部门与非农业部门的比较劳动生产率差异越大,经济结构的二元性越强。二元对比系数是农业和非农业部门的比较劳动生产率的比率。二元对比系数越大,二元性越小,反之就越大。

图3显示二元对比系数呈下行趋势。1996年重庆市二元对比系数为0.2,并且重庆市的二元对比系数均超过0.2,到2006年却下调到了0.13,二元对比系数下降了35%。可见,重庆市二元经济结构越发明显和严重。

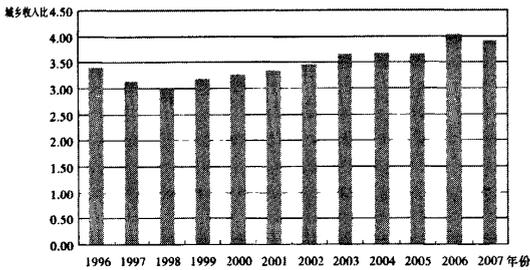


图2 重庆市城乡收入比

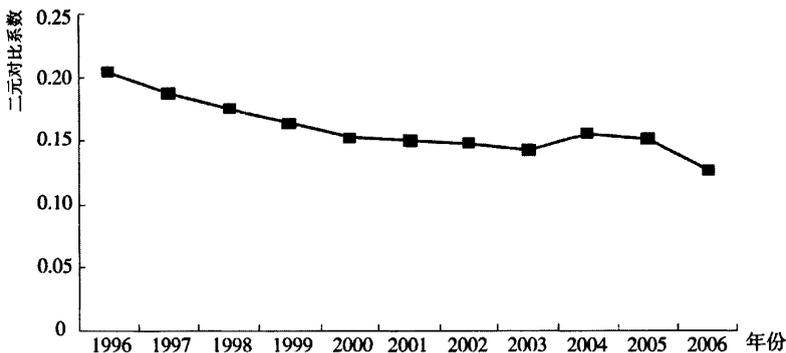


图3 重庆市二元经济结构显示图

3. 城乡居民消费水平差距拉大

恩格尔系数是衡量生活水平高低的一个重要指标,恩格尔系数的差异度则反映城乡居民生活质量的差距。城乡居民恩格尔系数的差异度即农村居民恩格尔系数与城市居民恩格尔系数之差,该指

标反映了城乡居民的生活质量差别程度。当城乡居民恩格尔系数的差异度小于5%时,城乡居民生活质量基本一致;当城乡差异度大于10%时,属于城乡二元经济结构。

表1 城乡恩格尔系数比较表(1996-2007)/%

时间(年份)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
农村居民家庭恩格尔系数	63.2	65.8	61.3	60.7	53.6	54.1	55.8	52.5	56.0	52.8	52.2	54.5
城镇居民家庭恩格尔系数	50.2	46.7	45.6	42.8	42.2	40.8	38.0	38.0	37.8	36.4	36.3	37.0
城乡居民恩格尔系数的差	13.0	19.1	15.7	17.9	11.4	13.3	17.8	14.5	18.2	16.4	15.9	17.5

资料来源:《重庆市统计年鉴》

从表1看出,重庆城乡恩格尔系数之差自1996年的13%到2007年都没有低过10%,并且呈现不断增长的趋势,到2007年差异度扩大到17.5%。可见随着经济的发展,城乡二元结构越来越明显,城乡生活质量差距非常大,城乡分化严重,消费水平差距显著扩大。

4. 城乡社会公共事业发展差距不断加大

城乡社会公共事业发展存在差距,尤其是教育和社会保障两方面。首先,城市90%以上的初中毕业生升入高中或职校,而广大农村初中毕业生升入高中的比例均低于全市平均水平。农村中小学、职业教育办学条件差,教师缺额较大,设施设备落后,民办教育发展相对滞后。其次,农村社会保障体系不健全,严重滞后于城市。截至2007年,农村新型合作医疗试点县增加到15个,有729万人参加农村新型合作医疗,覆盖率上升到24.3%。但一直未出台相应的农村社会养老保险制度,农村社会养老保险建设基本处于停顿甚至是倒退的状态,相继有巴南、北碚等区县退出了农村社会养老保险,2004年全市农村养老保险覆盖率只有1.6%。而城镇居民有比较完善的社会保障体系,职工退休可以领到退休金,失业职工可以领到失业救济金,“三无”人员可以领到城镇居民最低生活保障金,导致城乡在社会保障方面的差距越来越大。

总之,重庆从城乡居民收入、经济发展、消费水平、社会公共事业等方面可以看出城乡二元结构矛盾突出,是大城市、大农村、大库区并存的直辖市。近3200万户籍人口中,至今仍有73.6%的人口属于农村。实施城乡统筹是必须的,同时又要认识到改革任务非常艰巨。

三、统筹城乡的战略思路

根据《重庆市统筹城乡综合配套改革试验的意见》,重庆市将用13年时间分“两步走”推进改革试验,逐步建立起统筹城乡发展的体制机制,到2020年最终实现统筹城乡的制度覆盖相关领域。使城乡、区域协调互动发展机制总体形成,速度效益、区域综合竞争力和城乡统筹发展水平在西部地区领先。两步走的第一步是从现在到2012年,为打基础、成框架的阶段,全市经济总量比2006年翻一番以上,城镇化率超过55%,城乡居民收入差距由现在的4:1缩小到3:1。第二步是从2012年到2020年,为上台阶、成体系阶段,全市经济总量比2012年翻一番以上,城镇化率超过70%,城乡居民收入差距缩小到2.5:1。

1. “一圈两翼”的发展格局

为更好地实施两步走的发展战略,在空间布局格局上,重庆市构建“一圈两翼”区域发展新格局,“一小时经济圈”及建设以万州为中心的渝东北地区 and 以黔江为中心的渝东南地区“两翼”。“一小时经济圈”着眼于“领头领跑”,成为西部地区重要增长极的核心区域、长江上游地区经济中心的主要载体、城乡统筹发展的战略平台。根据《重庆市一小时经济圈经济社会发展规划》规划,“一小时经济圈”分为三个层次,其中特大城市即重庆主城9区,是“一圈”的核心区域;第二个层次以区域性中心城市为主;铜梁、南川、綦江等9个区县为第三层次。渝东北地区着眼于“提速提档”,努力建成长江上游特色经济走廊、长江三峡国际黄金旅游带、长江流域重要生态屏障。渝东南地区着眼于“做特做优”,努力建成武陵山区经济高地、民俗生态旅游带、扶贫开发示范区。

“一圈两翼”的发展格局,“一圈”领头领跑,加快新型工业化、城镇化进程,提高工业反哺农业、城市带动农村的能力,奠定城乡统筹发展的坚实基础。“两翼”做强做优,突出劳务经济和生态环境保护,提升人均资源和财富占有水平。在城乡空间布局上,规划明确了五大城乡统筹发展区:核心发展区、合川—铜梁—潼南发展区、永川—江津—荣昌—大足—双桥发展区、涪陵—长寿发展区和万盛—南川—綦江发展区(图5)。

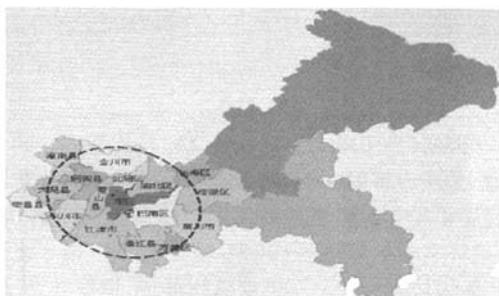


图4 重庆市“一圈两翼”的分布格局

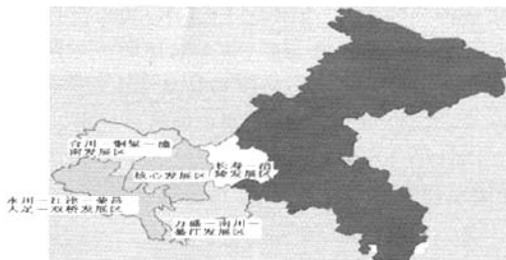


图5 重庆市五大城乡统筹分布区

重庆市政府印发实施《关于建立健全“一圈两翼”对口帮扶机制的意见》,从产业联动、人口转移、教育互助、科技合作、卫生共享、人才交流、融资支持、扶贫开发等八大方面推进“一圈”和“两翼”的区县之间加强帮扶和合作,促进“一圈两翼”区县良性互动发展,带动“两翼”劳务经济发展和农村富余劳动力转移。建立了对口支援探索长效机制,使北部新区、涪陵区等19个处于“一小时经济圈”内的区县与万州区、梁平县等17个处于“两翼”范围内的区县结成了互助对子。同时开展主城区对口支援三峡库区移民重点县共建工业基地试点(图6),确定九龙坡—云阳县、沙坪坝区—奉节县、江北区—开县、北碚区—巫山县为试点区县。



图6 重庆市对口支援试点区县示意图

2. 实施土地流转及大力发展劳务经济

首先,大力推动土地流转。一要大力推行土地承包经营权量化入股新模式。按照股份制的原则,农民将土地承包经营权转化为股份,采取“土地保底租金+按股分红”或“无土地保底租金+保护价收购农产品+按股分红”等形式,委托给具有资金、技术资源的合作社或公司经营。二要大力推行土地承包经营权有偿出租新模式。三要大力推行集体建设用地集中统一开发新模式。其次大力发展劳务经济。劳务经济实质是农民出卖劳动直接获取工资收入,包括生产物质产品和非物质产品的服务活动。发展劳务经济是衡量农村劳动力商品化程度的指标,是农民现代化的标志。重庆市土地流转和劳务经济要双管齐下,相互拉动,才会增加农民收入。

3. 完善社会保障,促进城乡劳动就业

重庆市对农民工就业和社会保障出台了一系列的政策措施,先后出台了《重庆市农民工养老保险试行办法》和《重庆市农民工大病医疗保险市级统筹试行办法》,明确要完善社会保障制度,制定灵活就业农民工养老保险办法,研究用城市的社会保障换农村的承包地。在就业方面提出建立多层次就业培训体系,鼓励创建劳务品牌。

4. 重庆市区域经济合作与发展

重庆市在城乡统筹战略中寻求走出去,加大区域经济合作力度,扩大招商引资规模,走出一条内陆城市发展开放型经济的新路子,区域经济合作是统筹城乡发展的重要推动力。首先与四川揭开川渝合作新篇章,双方签署了《关于推进川渝合作共建成渝经济区的协议》《川渝毗邻地区合作互动框架协议》,确定了进一步加强川渝联合与协作的总体框架。其次力求向外拓展,跨越到与东部地区较

发达的区域,实行多边合作,展开东西合作,提出“八小时出海”,开辟示范园区。

自重庆市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区以来,配套推进六个方面(户籍、社保、土地使用、财政、金融、行政管理)的相关改革,初步建立覆盖城乡的制度框架,在九龙坡、垫江、梁平三区县全面实施城乡统筹改革,相关政策措施将全面实施,逐步推进,实现“两步走”的发展战略。

四、成效与差距

表2显示,就业人员明显增加,2007年城镇新

表2 2007年统筹城乡成效

	就业人员/万人	土地流转/万亩	农村养老保险/万人	城镇化水平/%	统筹城乡实现程度/%
2006年	634.0	304.5	35.4	46.7	
2007年	660.0	320.3	36.1	48.3	48
同比增长%	4.1	5.2	2.0	3.4	

资料来源:《重庆市统计年鉴》

重庆市出台《重庆市城乡统筹发展统计监测方案(试行)》(以下简称《方案》),对建设统筹城乡发展的成效设计了具体量化标准。监测的内容选择了反映经济发展、社会发展、生活质量、劳动力转移等4个领域里的19个一级指标和51个二级指标。按照《方案》确定的指标体系,市统计局测算得出2006年我市统筹城乡总体实现程度为48%。

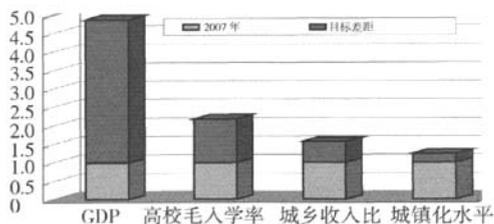


图7 重庆市城乡统筹差距

图7将2007年所取得的结果均取为1,以便有可比性,目标差距以距2020年所差百分比为基础数据绘制而成。从图7可看出,目标差距非常大,甚至远远超过目前所取得的成效。市统计局同时指出,由于如土地集约指数、城乡基本社会保障覆盖率等指数没有纳入此次城乡统筹测算,因此初步测算结果不能真实反映统筹城乡实现程度的结果。真正

增加就业人员26万人,完成计划20万人的130%。土地流转步伐加快,目前全市农户承包耕地流转占农村承包耕地总面积的16%,居全国第十位,西部第二位,比去年同期提高了5.2%。其中土地规模经营面积达到302万亩,比去年增长39%。2007年底全市农民工参加养老保险人数达到10万人,参加农民工大病医疗保险人数达1.5万人。参加农村社会养老保险则同比增长2.0%。享受最低生活保障的农村居民71.85万人,增长15.7倍。

的城乡统筹水平会远远低于48%,可见目前城乡统筹取得一定的成效,然而离目标还有很大的差距。

因此,重庆推进统筹城乡改革试验机遇与挑战并存,应该抓住机遇,趁中央进一步调整优化国债项目资金和中央预算内投资的方向和使用结构的时机,争取更多的资金支持,减少统筹城乡的成本。扎实推进统筹城乡的步伐,具体落实各项政策措施,建立健全各项配套制度并出台优惠政策支持城乡统筹试验区的建设。

参考文献:

- [1] 孙凤君. 对劳务经济概念的界定[J]. 商场现代化, 2008(2): 393.
- [2] 重庆市规划局. 重庆市城乡总体规划(2007-2020年)[M].
- [3] 唐亚霞. 重庆市城乡二元经济结构实证分析[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2007(3).
- [4] 张艳萍. 论县域经济的发展与城乡统筹的制度创新[J]. 理论导刊, 2007(5).
- [5] 重庆市发展与改革委员会. 重庆市一小时经济圈经济社会发展规划[R].
- [6] 中国国家测绘局. 重庆市行政区划图[S].

(编辑:弘流;校对:段文娟)