

统筹城乡发展需制度政策与内部机制的结合

◇ 蒋贵凤^{1,2}

(1.中国社会科学院 工业经济研究所, 北京 100836; 2.北京城市学院 信息学部, 北京 100083)

[摘要] 城乡矛盾一直是我国经济发展过程中的重要矛盾之一, 统筹城乡发展对转变经济发展方式、构建新的产业体系有重大战略意义, 也是我国落实科学发展观, 构建和谐社会的必经之路。文章从理论上阐述了统筹城乡发展的实质内涵, 指出我国统筹城乡发展不仅需要消除制度障碍, 提供政策保障, 还需建立乡村内部动力机制。

[关键词] 统筹城乡; 城乡差距; 城乡一体化; 内部动力制

[中图分类号] F290 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1673-0461(2008)12-0008-03

一、统筹城乡发展的内涵

改革开放以来我国经济迅猛发展, 已跨上新台阶, 我国一些大城市作为经济增长极, 已在技术、经济方面较其它地区具有先进性, 起到支配作用, 并吸引着生产要素的集聚。但根据区域经济发展的增长极模式^[1], 这种集聚带来经济效益的同时, 却一方面, 造成了城乡、区域和经济社会发展的不平衡, 另一方面随着集聚的不断增强也会给增长极地区带来规模不经济。从过去的二元经济结构, 可以看出城市的快速发展并没有拉动农村地区同步发展, 农村与城市的差距越来越大, 基础设施的不同, 消费水平的差异, 农民与市民的差别使农民有危机感, 缺乏积极性, 积累的问题也一天天增多。

众多问题使我们应当从原来重视极化效应转变为重视极化效应与扩散效应的结合, 让发展较快的地区带动发展较慢的地区, 缩小区域间差距。这正是提出城乡统筹发展战略的原因, 它成为扭转我国长期以来“重城轻农、重工抑农”的发展思想, 也成为解决“三农”问题, 构建和谐社会的必经之路。所谓城乡统筹发展战略是指在科学发展观指导下, 把城市与农村统筹起来进行思考, 谋划城乡协调发展的基本战略, 既要解决城市问题, 也要解决农村问题, 发挥二者的互动作用。其基本含义和目标, 就是坚持全面、协调、可持续发展的科学发展观, 以发展为本质, 以统筹为要求, 以农村为扶持重点, 以政策为手段, 以市场为资

源配置方式, 实现城乡经济社会的良性互动, 协调发展, 把整个国民经济引导到协调、快速、健康发展的轨道上来^[2]。

城乡统筹是科学发展观中最重要的统筹之一。统筹城乡经济社会发展, 推进现代农业建设, 全面深化农村改革, 大力发展农村公共事业, 增加农民收入, 也是我国解决“三农”问题的战略方向。但要切实通过城乡统筹促进乡村经济发展, 实现城乡一体化, 必须首先认识到统筹城乡发展既不是牺牲城市的发展来换取乡村的发展, 也不是拉平城乡发展水平。当前, 我国仍然处于加速发展期, 各种要素向城市聚集是主流趋势, 体现了资源优化配置的要求。城乡差距在相当长时期内将存在, 甚至可能进一步强化。统筹城乡发展关键在于发掘乡村自身潜力, 与城市建立良好的互动机制, 让乡村发展跟上城市发展的节奏, 但这也需要有相应的制度和政策的配合。因此统筹城乡发展需要内因和外因的结合, 一方面要进行制度创新, 消除制度障碍, 给予政策支持, 另一方面要从三农的内部挖掘潜力, 调动乡村积极性, 形成促进城乡统筹发展的内部动力机制。

二、统筹城乡发展的制度创新

城乡二元经济结构, 主要是由一系列制度改造的。想要改变这一现状, 必须从深层次体制变革上入手, 通过改革的办法, 破除城乡统筹发展的制度障碍, 废除城乡之间不平等的制度、体制、机制和政策, 建立有利于城乡统筹发展的制度体系。具体应当在以下几个方面进行制度创新。

1. 城乡土地住房产权制度和流转制度的统一或衔接。我国农地产权存在较多的问题, 主要体现在农村土地所有权主体混乱, 产权界定不明; 土地使用权流转受到的限制较多; 征用土地时农民利益易受到侵犯等。这需要: 建立城乡统一的产权制度, 包括建立城乡统一或衔接的土地产权制度、土地使用权和所有权流转制度、住房产权制度、资金产权制度等^[3]。统筹处理好城乡土地使

[作者简介] 蒋贵凤 (1982-), 女, 湖南邵阳人, 中国社会科学院工业经济研究所博士, 北京城市学院讲师, 主要从事区域经济、城市发展、区域协调发展、信息管理等方面的研究。

用的关系，切实保护农民利益，杜绝非法占用土地特别是基本农田。在依法征地时，应同步解决好失地农民的出路问题。在农村土地流转中，必须始终坚持“依法、自愿、有偿”的原则，建立和完善土地流转机制，规范土地流转行为，坚决制止“低进高出，层层克扣，以地生财”的损害农民利益的行为。在土地征用制度中可提高征地补偿标准、缩小国家公益事业征地范围、探索农民以土地入股建立长效发展的机制等。

2. 建立农产品补贴制度和价格保护制度。在没有农业补贴制度时，农民负担很重，收益却很低，致使农民生产积极性下降，许多耕地荒废或流转。近年我国取消了农业税、牧业税和特产税，同时建立农业补贴制度，对农民实行粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴等，减轻了农民的负担，极大的促进了农民生产积极性，粮食连续四年增产。今后还需扩大补贴规模和范围，提高补贴标准，完善农业科技推广和服务体系，鼓励农村发展行业组织或行业协会，及时提供农产品市场供求信息等。

3. 建立城乡统一的户籍制度。1958年1月，全国人大常委会第91次会议讨论通过《中华人民共和国户口登记条例》，确立了我国城乡人口管理的基本制度。按照这一制度，我国将全部人口划分为农业人口和非农业人口，严格限制人口流动和农转非。同时，户口决定人的身份和相关待遇，城乡居民开始享受不同的待遇，具有不同的发展机遇。这种身份代代相传，只有少数农村人才通过招工或考大学等方式才可由农民变为市民。随着我国经济的发展，城市化进程的推进和新农村建设的实施，这种制度的弊端越来越明显。一方面，大量由农村流向城市的农民工权益难以得到保障；另一方面，高素质的城镇人口难以流向农村。而人口的双向流动和农村人口结构的改善是促进城乡融合的重要渠道。因此，必须制定新的对全体公民实行平等待遇、无身份歧视的人口管理办法。这并不是简单地废除农业户口和非农业户口问题，而是从市场经济发展的需要出发，革除阻碍农村发展和形成城乡隔离的根本制度障碍。然而，由于我国人口众多，国情复杂，户籍制度的改革必须与城乡一体化进程相吻合地逐步推进，目前可借鉴的方法包括：按照国际惯例，建立城乡统一的以身份证管理为核心的人口流动制度和户籍管理制度，但这需要较长时间才能实现；通过“三保障”、“两放弃”（即：在农民自愿放弃农村耕地的承包权和宅基地的使用权时，保障他们能在城市二、三产业就业；能在城市拥有自己的住宅；能够享受城市居民享受的社会公共服

务），使部分农民真正实现市民化，促进城市化的发展^[4]；以居留地地址及对地区的贡献值（如：纳税情况）作为户口登记的依据，消除因身份而产生待遇差别。

4. 建立城乡统一的就业及福利保障制度。如建立城乡统一或衔接的劳动择业制度、就业和失业登记制度、就业保障制度等；建立覆盖城乡的人才和劳动力服务网络，逐步取消“农民工”称谓，最大限度地减少农民进城务工的就业成本，提高全社会劳动力资源的配置效率^[5]；逐步建立城乡统一的养老和医疗保障制度、最低生活保障制度和教育制度等，拓宽社会保障覆盖范围，把农民工纳入社会保障范围。这有利于消除妨碍城乡劳动力流动、转移的种种制度性壁垒，促进城乡一体的劳动力连锁市场的形成。

三、统筹城乡发展的政策支持

乡村财政能力弱，农民意识淡薄，没有政府强有力的扶持，难以得到快速发展，因此政府为城乡统筹发展提供政策上的支持是必不可少的。

1. 统筹城乡产业发展，充分发挥城乡各自比较优势，发展城乡特色优势产业，形成产业分工协作，加强经济协作和交流。统筹城乡产业发展是实现统筹城乡发展的基础，它首先需要制定城乡产业统筹发展的总体规划，明确指导思想、基本原则、发展目标、总体思路、重点行业、重点地区、重点企业和保障措施等；其次，需要建立城乡产业统筹发展的利益机制，如建立城乡产业发展品牌共享机制、上下游产业间的利益共享机制等；第三，需要建立城乡产业统筹发展的互动网络，如建立城乡产业连锁网络，大力发展横跨城乡的产业集群；第四，需要开展城乡产业统筹发展的项目布局，适当增加农村的产业项目，或促进城市项目向农村辐射；第五，需要营造城乡产业统筹发展的宽松环境，如放宽农民创业的行业准入条件，降低农民创业的门槛，建立农民进城创业的援助机制，设立统筹城乡居民创业的信息服务网络，增强农民的就业竞争力等。

2. 统筹城乡基础设施建设，适度加快农村基础设施建设，改变其落后状况，吸引资金、技术、项目、人才等城市富余要素向农村聚集和流动。这需要加大对农村基础设施建设的投入，扎实推进新农村建设；立足改善农村生产生活条件，按照统一的政策和安排，推进城乡交通、通讯、供电、供水、供热、供气等基础设施建设^[6]。在这一点上，国家和地方财政需将主要任务承担起来，在财政上给予支持。编制城乡基础设施建设计划时，应对农村基础设施建设予以倾斜，逐步增加国家和地方财政投资农村基础设施建设比例。

3. 统筹城乡公共服务。在统筹城乡发展的大背景下，农村基本公共产品直接关系到农民的生存权和发展权及农村社会的长治久安。因此，要在为农村提供基础设施的同时，把财政支农的重点放在为农民提供基本公共服务上^[7]。按照公平标准开展城乡公共服务，增加对农村的财政投入和转移支付，加强对农村的公共服务，开展城市对农村的帮扶，尤其是保障农民的基本教育、基本医疗、基本社保和基本设施的支出^[8]。

四、乡村内部动力机制的建立

在统筹城乡发展中，难点在于农村的发展，农村工作千头万绪，面临的矛盾纷繁复杂，加快农村经济建设步伐，既需外力支持，但主要还需要自力更生。无论是支持城乡统筹发展的制度还是政策，都需要最终转化为内部的动力机制，只有内因充分利用外因，才能真正推动城乡共同发展。这种机制的建立，要以调动农民和乡村干部积极性为重点。通过减轻负担和增加收入，把城乡居民的积极性引导到发展农村经济上。

首先，要调动农村干部积极性。党在农村各项政策的落实，加快经济社会事业发展的各项措施与战略构想，都必需依靠农村干部努力来实现。在发展农村经济的诸多因素中，干部队伍的结构和素质状况及工作的积极性起着关键决定性作用，恰当的农村干部选拔和培养体制至关重要，这需要推进有利于统筹城乡发展的体制改革。一是推进农民权益组织变革，提高农民的组织化程度，培育农村自治组织；二是推进干部管理制度改革，重视农村基层干部的培养和提拔、加强上下级之间的干部交流；三是通过培训、教育、参观学习，提升农村干部的整体素质。

其次，要充分调动农民的积极性。作为主力军的农民，是农村经济发展的真正内部动力源，他们的参与和推动是实现城乡统筹的关键，而这需要有利益的驱动和制度的保障，去除农民对农村经济改革和发展的担忧。首先，在思想宣传上，要以农民利益为重，联系农民的生产生活实际，围绕利益做文章，合理科学地确定农民应承担的法定义务，减轻农民的经济责任与义务。其次，在制度保障上，要充分考虑失地农民的生存和就业问题，提供基本生活和医疗保障，从培训、信息服务、金融服务等多个环节给予就业帮助。

第三，根据自身特点选择恰当的发展模型，形成特色产业，与城市建立良好的互助机制，相互依赖，共同发展。农业和农业特色产业的发展是农村内部动力的传送带，是形成内部动力机制的核心要素，是农民增收的保证，村干部必须从农村和城市的实际出发，找到产业突破口，以此

为依托，实现城乡协调发展。同时，加强城市文化与农村文化的交流与整合，培养、吸引、留住农村各类人才，努力提高农民科技文化素质，切实增强农村经济社会发展后劲。

五、总结

解决“三农”问题，统筹城乡发展应当从制度、政策和内部动力机制三个方面入手，从制度上消除障碍，从政策上给予支持，从机制上创造动力。而其中最重要的是内部动力机制的建立，农民和乡村干部应当在充分理解制度和政策的基础上，发挥自己的能动性，选择恰当的发展模式，主动与城市建立连接纽带和互助机制，吸引人才，只有这样才能有效实现城乡统筹发展。

[参考文献]

- [1] 孙久文. 区域经济学 [M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2006.
- [2] 孙成军. 超越“三农”障碍——如何破解中国城乡统筹发展的难题 [M]. 长春: 东北师范大学出版社, 2004.
- [3] 李佐军. 统筹城乡发展的政策建议 [N]. 中国经济时报, 2007-7-16.
- [4] 林凌. “三保障、两放弃”: 一种可供选择的统筹城乡改革模式 [J]. 农村经济, 2007, (12): 3-5.
- [5] 吕露光. 加强城乡交往统筹促进社会和谐发展 [J]. 特区经济, 2007, (11): 150-152.
- [6] 武吉海. 立足城乡平等 促进农村发展 [N]. 经济日报, 2007-11-13.
- [7] 王宗礼. 现阶段如何统筹城乡发展 [N]. 甘肃日报, 2006-9-7.
- [8] 肖金成. 新农村建设与城乡统筹 [N]. 经济日报, 2007-11-13.

The Unified Development of Urban and Rural Areas Requires Combining Institutional Policy and Internal Mechanism

Jiang Guihuang^{1,2}

(1. Institute of Industrial Economics CASS, Beijing 100836, China; 2. Beijing City University, Beijing 100083, China)

Abstract: Urban and rural contradictions have always been one of the important contradictions in the process of China's economic development. The unified development of urban and rural areas is significant for changing economic modes, establishing a new industrial structure, building a harmonious society and adopting the concept of scientific development. Based on the theory of coordinating urban and rural development combined with the analysis of China's urban and rural development, this article puts forward that the unified development of urban and rural areas requires not only eliminating institutional obstacles and offering supporting policies, but also establishing a rural internal dynamical mechanism.

Key words: unified development of urban and rural areas; urban-rural gap; the integration of urban and rural areas

(责任编辑: 张丹郁)