

主 编 阎 星
副 主 编 李 霞 高 洁 王 军

成都市统筹城乡

促进经济发展方式转变研究

CHENGDU SHI TONGCHOU CHENGXIANG
CUJIN JINGJI FAZHAN FANGSHI ZHUANBIAN YANJIU

四川出版集团
四川科学技术出版社



成都市统筹城乡

促进经济发展方式转变研究

主 编 阎 星
副主编 李霞 高洁 王军

四川出版集团
四川科学技术出版社



图书在版编目(CIP)数据

成都市统筹城乡促进经济发展方式转变研究/阎星主编.
—成都:四川科学技术出版社,2008.3
ISBN 978-7-5364-6483-4

I. 成… II. 阎… III. 城乡建设—研究—成都市
IV. F299.277.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 037268 号

成都市统筹城乡 促进经济发展方式转变研究

主 编 阎 星
责任编辑 丁大镛
封面设计 程世兴
责任校对 高 洁
责任出版 邓一羽
出版发行 四川出版集团·四川科学技术出版社
成都市三洞桥路 12 号 邮政编码 610031
成品尺寸 165mm × 240mm
印张 29.5 字数 350 千 插页 2
印 刷 成都白马印务有限公司
版 次 2008 年 3 月成都第一版
印 次 2008 年 3 月成都第一次印刷
定 价 48.00 元
ISBN 978-7-5364-6483-4

■ 版权所有·翻印必究 ■

■ 本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

■ 如需购本书,请与本社邮购组联系。

地址/成都市三洞桥路 12 号 电话/(028)87734081

邮政编码/610031 网址:www.sckjs.com



序

科学发展观,是坚持以人为本,全面、协调、可持续的发展观,是立足社会主义初级阶段基本国情,总结我国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求提出来的。现阶段,我国正处于工业化、城市化快速推进阶段,在经济高速发展的同时,经济增长方式粗放、经济社会结构不合理、城乡居民生活水平差距拉大、资源消耗、环境污染压力增强等一系列问题也日渐突出,面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务,要实现科学发展首先必须实现经济发展方式的转变。

国内外已有大量关于经济发展方式转变的研究,但以往的研究多从全要素生产率的角度,强调运用定量手段测度各种要素对经济增长的贡献率,从而明确经济发展的集约程度,这种研究思路主要侧重于对经济发展方式现状即结果的基本判断,而对于形成这种经济发展方式的原因未有深刻剖析,这也是大量关于经济发展方式的研究在应用性方面的重大缺憾。作为地方重要的应用型研究机构,近年来,成都市经济发展研究院围绕城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略、城乡一体化建设等地方政府贯彻落实科学发展观的重大举措开展了系列研究,在此过程中,逐渐认识到传统城乡二元的经济社会体制以及在此体制下形成的以城市偏向为特征的城市发展模式正是阻碍经济发展方式转变的深层次原因。

传统二元体制下,城市和农村被过度割裂开来,一方面,要素难以在城乡之间自由流动,市场机制的作用未能有效发挥,要素价格偏离其价值,最终导致经济发展对劳动力、资本、土地、能源等要素的过度依赖;另一方面,资金流向以及教育、卫生、文化等公共物品供给存在明显的城市偏向,最终导致农村劳动力素质偏低、消费需求不足、生产方式落后、技术创新能力低下等。因此,唯有按照城乡统筹的要求,创新城市发展模式,全面推进各个领域的体制创新,才能从根本上改变二元体制下形成的制度障碍和市场壁垒,实现城乡间的要素对流、市场共融、产业互动,方能促进经济发展方式由粗放型向集约型转变、由资源消耗型向资源节约型、



环境友好型转变、由外需拉动型向内需主导型转变、由投资拉动型向技术进步拉动型转变、由技术引进型向技术创新型转变。

本书立足于从统筹城乡、创新城市发展模式的全新视角,系统研究和深刻剖析制约经济发展方式转变的关键要素和深层次原因,在众多关于经济发展方式转变的研究中具有一定的创新性。由于统筹城乡涉及经济社会的各个方面,须以系统的观点和方法进行研究,既不能只观其大略不见其细部,也不能以局部替代整体,因此,本书在总体框架上分为综合研究篇和专题研究篇,力求做到理论体系的严谨性。在综合研究篇中,站在强调整体性的角度从不同层次对成都市统筹城乡实践进行了较为深入的研究,包括宏观背景、支持系统、指标体系等,最终落脚于成都市经济发展方式转变研究,以成都市的实践经验系统梳理出统筹城乡推动经济发展方式转变的总体思路和路径。在专题研究篇中,从空间布局、产业发展、要素配置、公共产品供给等不同角度揭示了以统筹城乡推动经济发展方式转变的机理和成效。同时,在研究方法上,强调实证研究对理论的印证和检验,力求做到以应用性为导向。

成都市经济发展研究院是以为地方政府提供决策参谋为职能定位的专业研究机构,致力于成都市经济社会发展中的重大问题研究,形成了一批兼具理论深度与应用价值的研究成果,提出了一些具有独立观点的政策建议。本书是对这些成果的系统总结和提升,对今后深刻理解、切实把握和着力通过统筹城乡促进经济发展方式转变、实现科学发展具有较强的参考价值和借鉴意义。



目 录 CONTENTS

综合研究篇

成都市统筹城乡发展的宏观背景研究	3
成都市城乡一体化发展支持系统研究	35
成都市统筹城乡综合配套改革指标体系研究	86
成都市经济发展方式转变研究	99

专题研究篇

“全域成都”总体布局研究	139
成都市现代农业发展监测与评价体系研究	149
成都市服务业内部结构与主导产业优势建立研究	181
成都市生产性服务业发展研究	203
城市化、工业化发展对成都市农民离土离乡的影响研究	217
成都市统筹城乡发展中农业人口转移和城市接纳问题研究	237
成都市土地资本化探索研究	260
成都市统筹城乡发展中推进社区金融发展研究	269
成都市社会事业基础设施建设现状及对策研究	303
成都市发展循环经济的科技支撑体系建设研究	346

综合研究篇





成都市统筹城乡发展的 宏观背景研究

转变经济发展方式,是新形势下发展战略的重大调整,要求我们正视长期城乡二元结构存在的现实,将其纳入统筹城乡发展、推动城乡一体化进程中进行考虑。因此,回顾我国城乡二元结构的形成和统筹城乡发展的历程,有助于我们认清当前经济发展的宏观形势,推动国民经济又好又快发展。

全国统筹城乡综合配套改革试验区的设立为成都市提供了难得的发展机遇,这既是对成都探索统筹城乡发展新路的肯定,同时也提出了严峻的挑战,要实现国家提出的为全国深入推进城乡统筹发展,实现科学发展、和谐发展探路的目标,首先需要国家提出的这一目标所蕴涵的内涵进行深刻的解读,在破解城乡二元结构、推进改革向纵深发展、推动区域协调发展的现实需求日益紧迫的背景下,如何以“统筹城乡发展”为全国的改革和发展积累有益的经验是推进试验区建设需要首先深入研究的关系全局的重大课题。

一、统筹城乡发展

(一)统筹城乡发展的提出

统筹城乡发展思想最初源于恩格斯的《共产主义原理》,他在该书中明确提出了“城乡融合”的概念。英国城市学家埃比尼泽·霍华德在《明日的田园城市》一书中倡导“用城乡一体的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态”。20世纪60年代,美国著名的城市学家刘易斯极力主张建立城市中心,形成更大的区域统一体,重建城乡之间的平衡,使全部居民都享受真正的城市生活的益处。这些论断在一定程度上提出了城乡融合、城乡平衡、城乡一体的社会发展方向。



改革开放以前,我国在特殊的历史条件下快速推进工业化,长期实行优先发展重工业的战略,实行严格城乡分割政策,改革开放以来,城乡分割的制度体系有所突破,但由于还未从根本上建立起良性互动的城乡关系,我国的城乡结构仍处于严重失衡的状态,加之一些复杂矛盾的长期累积,城乡分割带来的各种问题日益严重:城乡改革不配套,使城乡在产权制度、户籍制度、就业制度、价格制度、财税金融制度、福利保障制度和教育制度等方面缺乏统一的制度安排;城乡经济不相融,导致了城乡间缺乏有效的市场联结,要素难以自由流动,产品难以平等交易,城乡经济发展失衡;城乡治理不平等,导致了城乡公共品供给严重失衡,农村社会建设严重滞后。这些问题,随着未来我国经济高速增长的惯性作用,还将越来越深地与区域差距、生态失衡、资源粗放利用等矛盾相互交织、相互渗透、相互作用在一起,成为制约我国社会和谐的首要问题和实现国家长治久安的最大挑战。

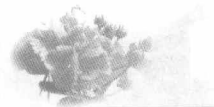
在此背景下,2003年党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出了“五个统筹”,即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”,并将“统筹城乡发展”放在“五大统筹”中的首位,这正是针对我国现阶段经济社会发展中的根源性矛盾和问题作出的重大战略调整,是实现城乡关系从隔绝、对立最终走向融合的前提条件和必然过程。统筹城乡发展转变过去将城市、农村分开考虑的观点,把城市融入到区域体系之中,并且始终把农村作为区域的基底,强调城乡间的要素自由流动、产业协调发展和公共服务均衡化,是一项在理论和实践中均具有重大意义的全新探索。

(二)统筹城乡发展的内涵

统筹城乡发展战略提出后,学术界开始了对这一问题的研究,一些学者对统筹城乡发展的内涵进行了深入的分析和阐述,其中代表性观点如下:

表1 关于统筹城乡发展内涵的主要观点

提出人	主要观点
顾益康	城乡统筹就是要彻底摒弃计划经济体制，彻底改变城市偏向的一系列政策制度，摆脱城乡分割、重工轻农、重经济总量增长轻结构优化、重投资轻消费的发展战略模式，实行城乡一体化的比较优势发展战略。中心内容就是要以城乡配套的大改革来促进城乡一体化的经济结构大调整。
陈锡文	十六大报告中提出来的统筹城乡发展是一个宽广的内容，不仅仅指财政方面，而是指整个国家经济的发展方面如何做到统筹。
陈希玉	城乡统筹，就是改变重城市、轻农村，“城乡分治”的传统观念和做法，通过体制改革和政策调整，消除城乡之间的樊篱，破除城乡“二元结构”，把城乡作为一个整体，对国民经济发展计划、国民收入分配格局以及重大经济政策实行城乡统一规划，把解决“三农”问题放在优先位置，更多地关注农村，关心农民，支持农业，实行城乡协调发展。城乡统筹具有丰富的内涵，体现在经济和社会发展的方方面面。
郭翔宇	统筹城乡发展，是针对传统计划经济体制和二元经济社会结构下工农分割及城乡分治的发展状态而提出来的；统筹城乡发展，要求我们要站在国民经济和社会发展全局的宏观高度，把农村经济与社会发展纳入整个国民经济与社会发展全局之中与城市发展进行统一规划，综合考虑，改变重工轻农的城市偏向；统筹城乡发展，是国家的一种政策倾向，是政府的一种宏观调控手段，其宗旨和目标是使城乡经济社会能够协调发展，最终实现城乡一体化；统筹城乡发展，是一个动态的过程，需经过较长的时间在逐步缩小城乡差别的基础上来实现。
鞠正江	统筹经济资源，实现城乡经济均衡增长和良性互动；统筹政治资源，实现城乡政治文明共同发展；统筹社会资源，实现城乡精神文明的共同繁荣。
焦伟侠、陈俚君	一是改变重城市、轻农村及“城乡分治”的传统观念和体制，通过体制改革和政策调整，消除城乡之间的体制障碍，消除城乡分割，使城乡之间人口、产品、资金、技术、信息有效流动；二是把城乡作为一个整体，对国民收入分配格局和重大经济社会政策进行重新设计，实行城乡统一筹划，把支持农村、关心农民、调整农业作为城市化的重要内容，实现城乡共同繁荣和发展；三是要解决中国经济的二元结构和高级化问题。
浙江省农业和农村工作办公室课题组	统筹城乡发展的实质是给城乡居民平等的发展机会，通过城乡布局规划、政策调整、国民收入分配等手段，促进城乡各种资源要素的合理流动和优化配置，不断增强城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，缩小城乡差距，使城乡经济社会实现均衡、持续、协调发展，促进城乡分割的传统“二元经济社会结构”向城乡一体化的现代“一元经济社会结构”转变。



综合以上各种观点,结合国家对成都市和重庆市统筹城乡综合配套改革试验区提出的要求,我们认为统筹城乡发展是以承认城乡之间的差异和差距为前提,以工业化、城市化的一般规律为指导,所提出的区域非均衡协调发展战略,其核心在于把城市融入到以农村为基底的区域体系之中,利用城乡空间、产业及要素的互补性,以统筹兼顾的方式来解决城乡二元问题,并以其为统领促进区域经济社会全面统筹发展。统筹城乡发展是一个包含经济建设、政治建设、文化建设、社会建设多方面内容的统一体,其具体内容包括:

(1)城乡管理体制统筹。改变城乡分割的管理体制,打破城乡规划分割的格局,建立城乡一体的规划编制管理、实施管理和监督管理体制;建立一套适合城乡同发展、共繁荣的新型行政管理体制和运行机制,转变政府职能,提升政府统筹城乡发展的宏观调控能力。

(2)城乡生产要素统筹配置。破除限制城乡要素流动的制度性障碍,建立城乡统一、效率优先兼顾公平的土地、劳动力、资金、科技等生产要素市场,促进要素自由流动,实现城乡之间生产要素的合理配置,强化统筹城乡发展的市场力量。

(3)城乡生产力布局统筹。打破城乡产业分割格局,使工业反哺农业,城市支持农村,推进现代农业建设,发展工业和服务业,为农村全面建设小康社会和实现现代化建立起稳固的产业基础和产业支持,使农业和农村能够更好地支持工业和城市的发展,促进城乡生产的共同提高,为统筹城乡发展提供有效支撑。

(4)城乡公共服务供给统筹。在加大公共财政向公共事业薄弱的农村倾斜的同时,注重在城乡之间统筹布局,建立健全城乡一体化的教育、卫生、文化、基本建设和社会保障供给体系与制度,实现城乡基础设施等公共服务资源以及生态环境的优化,这既是统筹城乡发展的必要途径,也是统筹城乡发展的必然结果。

(5)城乡收入分配统筹。通过建立合理的国民收入初次分配和再分配的统筹机制,扭转“重工轻农”、“重城轻乡”取向,加大对农业和农村投入,增加农民收入,解决城乡收入分配失衡问题,这是统筹城乡发展的集中要求和反映。

(三)成渝全国统筹城乡发展综合配套改革试验区的设立

2007年6月7日,成都和重庆市全国统筹城乡综合配套改革试验区正式获批设立,这是对中国整体经济社会发展的战略部署,是对以“五个统筹”的提出为标志的重大战略调整的落实。作为统筹城乡综合配套改革试验区,成渝两地的战略意义表



1. 破解我国城乡二元结构的优质试验基地

目前,我国许多领域的传统体制已经打破,但长期形成的城乡二元结构的体制机制尚未实质性破除,成为了新时期发展中关键性的制约因素,也是下一步我国改革的难点和重点。统筹城乡发展关系到城乡利益关系的重大调整和社会资源的重新整合,涉及面广、关联性强、触及利益层次深,必须通过全方位的综合配套改革,在关系全局的重点领域和关键环节取得根本突破才能实现,这就需要先在局部地区探索,积累经验。成都和重庆是我国中西部地区特大中心城市,都是典型的“大城市带大农村”,地区发展差异很大,城乡二元结构矛盾突出,在某种程度上可以说是我国基本国情的缩影。在成渝两地开展统筹城乡发展方面的探索和改革,对全国尤其是中西部地区将具有示范效应,其改革所取得的经验具有广泛的推广借鉴意义。

2. 推进区域协调发展的新增长极

过去的改革当中,我国的改革试验区主要在东部沿海发达地区,东部地区在经济全球化深入发展的历史背景下,通过扩大开放,吸引外资等,走出了一条更多的是依靠外需来带动经济增长的发展模式,实现了比较快的发展。中西部地区是我国相对不发达地区,几年来的实践也表明,中西部地区很难完全照搬东部地区“两头在外、大进大出”的发展模式,中西部地区要发展,要赶上东部地区的前进步伐,必须走出一条适合自己发展的道路。成都和重庆是中西部地区少有的特大城市,成渝两个地区的地区经济、社会结构与整个西部地区的情况十分类似。在成渝两地设立统筹城乡综合配套改革试验区,可以积累经验,为西部地区发展注入活力,成为推动区域协调发展的坚实力量。

3. 促进改革向纵深发展的先锋

纵观我国改革历程,按改革所涉及的领域和深度,大体可以分为三个阶段,第一个阶段是围绕市场化配置资源、提高效率展开的经济体制改革;第二个阶段是从经济体制改革拓展到以转变政府职能为核心的行政管理体制改革;第三个阶段,改革的领域进一步拓展,改革模式转变为按照科学发展观全面建立社会主义市场经济体制和建立社会主义和谐社会的全方位的变革,随着制约发展的矛盾的转变,改革向纵深发展,由经济基础向上层建筑拓展。目前,改革处于由第二阶段向第三阶段过渡的攻坚阶段,下一步改革的方向和重点是围绕更好地发挥市场配置资源的基础性作用、落实科学发展观的体制机制以及构建和谐社会来进行。就我国现在的情况来说,城乡二元结构体制是影响和谐社会建设的重要体制障碍,因此统筹城乡发展成为了本阶段改革的突破口,成渝两地统筹城乡综合配套改革试验区的设立正是为了探索推动改



革向纵深发展的经验和模式。

二、城乡二元结构与统筹城乡发展

(一)城乡二元结构的提出

城乡二元结构,是指发展中国家广泛存在的城乡生产和组织的不对称性,它反映了城乡之间的制度差异,是发展中国家经济社会不发达的标志。在大部分的理论研究中,都把二元结构的转换置于完全的市场机制基础之上。在发达国家,二元结构的转换是通过漫长曲折的自我演进,在市场作用下实现的。而大部分发展中国家早已不存在早期现代化的一些有利条件,他们大都面临着经济起飞和加速工业化的历史使命。特别是在20世纪80年代,一些发展中国家在没有摆脱劳动过剩的特征之前,出现了严重的有效需求不足问题。为此,有学者提出应该引入政府干预,以满足结构转换的需要,从国内外破解城乡二元结构的实践经验看,政府的参与是必不可少。

表2 国内外破解城乡二元结构的模式

模式	提出者	时间	具体内容
Desakota模式 ^①	加拿大学者麦基	20世纪80年代中期	Desakota一般设置在人口密集的亚热带或热带地区,处于大城市之间的交通走廊地带,借助于城乡间强烈的相互作用,带动了劳动密集的工业、服务业和其他非农产业的迅速增长,实现了居民职业活动和生活方式不同程度的转变。麦基的Desakota模式的提出是向传统西方国家单一的城市-工业导向模式的挑战,对城乡之间的相互作用和双向交流的论述,不失为一种统筹城乡的思路。
Rural-Urban Integration (城乡一体化)模式	麦克·道格拉斯	20世纪六七十年代	麦克·道格拉斯通过对泰国北部的研究,认为传统的城市极化效应可以带来城市的繁荣,但相伴随的是农村的老龄化、区域经济的落后、农民生活的贫困;而采取Rural-Urban Integration (城乡一体化)模式,建立城乡联系的区域网络系统可以促进区域城乡经济增长。这种设想是一种内生的经济发展战略设想,目的是通过建立网络构架克服城乡分离,激活区域经济,给小城镇和乡村带来共同的利益。
新村运动	韩国政府	1970年启动	是针对工业化过程中,国民经济高速增长,但工农、城乡发展严重失调的问题走出的一条由政府推进主导的、扩散型的农村工业化道路,制定的政策措施包括政府提供办企业基础条件的农村工厂计划;政府对传统农村生产性企业给予资金贷款和税收上的优惠政策;实行农村工业区计划,推进农村工业化,使农村的非农产业集中发展,形成小城镇。

①印尼语中,Desa是村庄,Kota是城市



续表

以城带乡	珠江三角洲	20世纪八九十年代	具体分为三个阶段：①商品农业阶段。重点提高农业劳动生产率，为农村剩余劳动力转移创造条件；②农村工业化阶段。其重点是以农村工业化带动农村城市化；③完善基础设施阶段。其重点是按现代化城市要求，构筑现代化城市的框架。
乡镇企业带动型	苏南 ^①	20世纪70年代至今	大力发展壮大乡镇企业，采取以工补农、以工建农的措施，在全区建立了优质、高效的农业生产基地，推动了农业机械化、良种化、水利化和服务社会化。
城乡统筹规划	上海	20世纪80年代起	以城乡为整体，以提高城乡综合劳动生产率和社会经济效益为中心，统筹规划城乡建设，合理调整城乡产业结构，优化城乡生产要素配置，促进城乡资源综合开发，加速城乡各项社会事业的共同发展。

(二)我国城乡二元结构的形成机理和演变路径

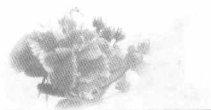
我国城乡二元结构的形成由来已久，最早可追溯到晚清时期，随着帝国主义对我国的侵略，涌入了大量的近现代工业，推动中国由一个封建的近似均质化的农业社会向半殖民地半封建的工业社会转变，城乡差距变得明显起来，城乡二元结构初显。在随后半个世纪的战乱中，城乡差距不断拉大。建国以后，我国城镇和农村都得到了长足的发展，但是内生于经济制度的城乡二元结构制度差异并没有得以缓解。下面对我国建国以来城乡二元结构的形成机理及演变路径做简要的介绍。

1. 计划经济时期我国城乡二元结构的形成及其路径

(1) 赶超型工业化战略与计划经济体制相结合形成农业和工业部门的二元结构

建国以后，为了尽快摆脱“一穷二白”的落后面貌，加速现代化进程，迅速启动了赶超型工业化战略，为了筹集工业发展所需的资金积累，我国建立了高度集中的计划经济体制。计划经济体制建立的主要功能是构建了农业剩余向工业转移的通道，在计划经济体制中，不仅建立了税收和储蓄转移以及工农产品的价格剪刀差等渠道，而且使这种资金和其它要素的流向类制度化。计划经济体制的这一功能，形成了我国农业和工业二元结构的独特发展路径，在这一路径的作用下，一方面，农业剩余持续流向工业，工业部门很快步入快速发展的轨道而且成绩斐然，在较短的时间建立了较为完整的工业体系。而对于农业而言，由于长期的剩余流出，资金和其它要素的投入严重匮乏，因而也就无法实现由传统低效的小农经济型农业向现代高效农业转变，农业发展长期处于滞后状态。由此，在工业化发展道路以及计划经济体制的作用下，致使农业和工业二元结构迅速形成并呈不可逆转之势。

^①苏南是指长江三角洲的苏州、无锡、常州。



(2)重工业优先发展战略与城乡分割制度体系相结合使工农与城乡二元结构相重叠

我国的工业化进程一开始就选择了资本密集型重工业优先发展的战略,这一发展战略一方面要求大量的资本供给,另一方面,其创造的就业机会又比轻工业少得多。在我国这样资本短缺、劳动力资源丰富的发展中国家实施这一战略,必然使资本和劳动力的矛盾更加突出。牺牲农业发展工业的发展制度使农业和农村发展环境恶化,导致大量农村劳动力流向城市,城市又没有形成足够的就业容量,造成城市失业人口增加,对工业和城市的发展形成巨大压力。这一矛盾很快积累到必须解决的程度,在解决方式选择上,我国为了保证重工业优先发展,选择了限制农村人口向城市流动。国家于1958年1月9日召开的全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》,以法律的形式将城乡有别的户口登记制度与限制迁徙制度固定了下来,并逐渐把户籍制度与粮油供应制度、就业制度、社会福利保障制度实行挂钩。可以说,我国城乡二元结构形成的最直接原因是严格的户籍管理制度的实行。重工业优先发展战略以及城乡分割制度体系的形成,造成现代部门与传统部门发展环境二元结构与城乡发展环境二元结构的重叠,使农业发展的落后扩展为整个农村经济社会发展水平的落后。

2.转轨时期我国城乡二元结构形成路径的演变和深化

改革开放后,由于农村家庭联产承包责任制的实施,改善了农业发展的制度环境,极大地调动了农民的生产积极性,而国家重工业优先发展战略的调整以及市场化方向的体制改革,为乡村工业化发展提供了制度和市场条件,这些条件的改善,曾使农村经济发展加速,城乡发展差距也曾一度缩小。在这一阶段改革的基础上,1984年,我国开始了偏重城市导向型的改革,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改善,工业和城市经济发展加速,工业化进程加快,但是农村并没有从这些改革过程中得到实惠,改革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,城乡发展差距继续扩大,城乡二元结构继续深化。

(1)转轨过程中效率优先原则的强化加剧资金由农村向城市的单向流动,城乡二元结构加剧

计划经济体制下通过行政力量形成的工业和城市汲取农业和农村剩余的渠道没有得到解决,反而因为加入了市场因素的作用而得到了强化。财政方面,虽然农业税收的份额在不断减少,并在2006年全部取消,但国家财政每年仍从农村提取大量的资金;工农产品的价格剪刀差方面,虽然统购统销制度的退出使制度性的价格剪刀差



不复存在,但是,由于改革开放后以家庭为生产经营单位的农民在市场竞争中一直处于弱势地位,使得制度性的工农产品剪刀差转化成了“市场化”的工农产品剪刀差;金融体系方面,由于金融制度的改革,强化了金融系统对自身收益最大化的追求和对经营风险的规避要求,使得金融系统加大了把农村储蓄投向工业和城市的力度。

同时,在市场化发展过程中,由于城市发展环境优势的日益突出,又形成了农村资金投资性外流渠道,把原来在农村形成的资本积累吸引到城市,形成农村资本的净外流,使得改革开放后农村的资金外流不仅没有缓解反而加剧。

(2) 城乡改革进程的差距使城乡分割制度体系进一步深化,城乡二元结构加剧

较长一段时期,我国的一系列改革活动主要以城市改革为导向,强化城市利益的实现,其中虽然也会将改革的触角伸及农村,但同时又会给城市更多的优于农村的制度。城市职工的各种补贴、奖金等非工资收入膨胀,机关、事业单位的工资收入也不断增加,城市居民的各种价格补贴大大弥补了市民的通货膨胀损失,各项社会保障制度也都惠及市民。相反的,在农村,大部分基础设施和义务教育得不到财政投入,由农民自己来集资出劳去承担,农村也是社会保障制度的遗忘场所,农村的养老主要依靠家庭,医疗费用也非常匮乏,农民工进城就业也要受到层层关卡的限制,所获报酬也少于劳动力市场上的城市居民,而且同样得不到养老、医疗、失业等社会保障制度的保护。

同时,在市场化的条件下,由于城市居民比农民更易占有人力资本、信贷资金、市场信息、技术素质和政策支持等优势,在市场竞争中更易获得较多的利益。而不完善的市场机制又放大了城市居民和农村居民之间的优劣势,构成了城乡二元结构进一步加深的回波效应。

以上分析表明,我国的城乡二元结构,主要形成于我国以重工业优先发展为重点的赶超型工业化道路以及服务于此的制度构建和变迁,工业化发展战略使我国经济发展迅速步入城乡二元结构发展时代,而制度体系又使城乡二元结构进一步深化。二元结构形成路径的根本问题在于城乡失衡的要素配置制度,这一制度造成了城乡发展环境的二元分化,城市经济主体比农村经济主体能够更加便利、更低成本地获取生存和发展资源。这一特殊的形成机理和演变路径决定了我国的城乡二元结构不可能单纯依靠工业化、城市化发展的自发力量进行破解,必须改变形成现有二元发展模式的制度体系,通过制度体系的创新来探索出新的要素配置方式,把政府的宏观指导和服务职能与市场的资源配置职能充分结合起来,形成城乡统筹的发展模式。