

DRC

国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

国务院发展研究中心研究丛书 2014

丛书主编 ■ 李 伟

从城乡二元到城乡一体

我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向

From Urban-Rural

*Dual Structure to
Urban-Rural Integration*

国务院发展研究中心农村经济研究部 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

国务院发展研究中心研究丛书 2014

丛书主编 ■ 李 伟

从城乡二元到城乡一体

我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向

From
Urban-Rural
*Dual Structure to
Urban-Rural Integration*

国务院发展研究中心农村经济研究部 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

从城乡二元到城乡一体：我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向/
国务院发展研究中心农村经济研究部著. —北京：中国发展出版社，2014. 8
(国务院发展研究中心研究丛书/李伟主编. 2014)

ISBN 978-7-5177-0168-2

I. ①从… II. ①国… III. ①城乡建设—二元经济—研究—中国
IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 102774 号

书 名：从城乡二元到城乡一体：我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向

著作责任者：国务院发展研究中心农村经济研究部

出版发行：中国发展出版社

(北京西城区百万庄大街 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978-7-5177-0168-2

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷有限公司

开 本：700mm × 1000mm 1/16

印 张：14.5

字 数：160 千字

版 次：2014 年 8 月第 1 版

印 次：2014 年 8 月第 1 次印刷

定 价：38.00 元

联系电话：(010) 68990630 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfczbs.tmall.com/>

网购电话：(010) 88333349 68990639

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

DRC

2014

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：刘世锦 韩 俊 张军扩 张来明 隆国强

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 卢 迈 叶兴庆 包月阳

吕 薇 任兴洲 米建国 刘世锦 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济 张军扩

张来明 张承惠 陈小洪 侯永志 赵晋平

赵昌文 高世楫 夏 斌 郭励弘 隆国强

程国强 程秀生 韩 俊 葛延风

“推进城乡发展一体化体制机制研究”

课题组



课题组顾问

韩俊 国务院发展研究中心副主任，研究员

课题负责人

叶兴庆 国务院发展研究中心农村经济研究部部长，研究员

徐小青 国务院发展研究中心农村经济研究部原部长，研究员

课题组成员

谢扬 国务院发展研究中心农村经济研究部巡视员，研究员

刘守英 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长，研究员

何宇鹏 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长，研究员

肖俊彦 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员，研究员

潘耀国 国务院发展研究中心农村经济研究部第三研究室副主任，研究员

金三林 国务院发展研究中心农村经济研究部第一研究室主任，研究员

秦中春 国务院发展研究中心农村经济研究部第三研究室主任，研究员

张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部第二研究室主任，研究员

李青 国务院发展研究中心农村经济研究部副调研员，副研究员

伍振军 国务院发展研究中心农村经济研究部主任科员，副研究员

总 序

积极发挥智库作用 全力为改革服好务

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年11月召开的党的十八届三中全会，掀开了中国改革开放新的篇章，标志着中国进入全面深化改革的历史新阶段，对于全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大而深远的指导意义。

改革的成功，需要正确的方向和可行的方法。过去三十多年的实践表明，中国特色的改革道路，以“三个有利于”为标准，既坚持了正确的方向，又找到了可行的方法。进入新时期的改革，涉及面更为广泛，调整利益格局更加艰难。我们必须以全球视野、战略思维，深化改革理论研究，密切结合世情国情，积极关注社情民意，科学认识全球结构调整和体制变革的方向、趋势，正确认识和把握民众诉求，遵循经济社会发展的规律，提升驾驭改革的综合能力，确保三中全会提出的各项改革任务圆满完成。为此，需要特别

处理好理论指导与实践探索、加强党的统一领导与发挥各方创造性、积极果敢与稳妥推进、效率与公平、经济体制改革与社会体制改革等方面关系。

经济体制改革是全面深化改革的重点，其核心是处理好使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的关系，而使市场发挥决定性作用是当前改革的主要矛盾方面。当前，我国经济正处在向中高速增长阶段转换的关键期。增长阶段转换表面上看是速度的换挡与调整，但在本质上是增长动力的转换与接续。我国经济能否在一个新的增长平台上良好运行，规模与质量、速度与效益的关系达到一种新的平衡，关键在于切实转变发展方式和着力培育经济增长新动力。

今年以来，我国在经济下行压力加大、局部风险开始显露的同时，结构调整取得积极进展，表现为服务业发展势头良好，消费对经济增长的贡献提高，就业状况不断改善等。这些积极变化也反映了我国经济正在向新常态平稳过渡。在此情况下，我们要充分地认识到改革举措有供给侧和需求侧之分，有见效慢和见效快之别。在抓好相对慢变量重大改革的同时，适当加大需求侧的改革措施，进一步发挥扩需求、稳增长的作用，与促进需求政策形成合力效应，通过换机制、调结构，着力培育增长新动力。

具体而言，近期，应以调整投资结构、稳定投资增速、化解金融风险为重点，积极推进相关重点领域改革和政策调整。如清理规范地方融资平台，推进地方政府合规融资；发挥政策性金融机构对住房和基础设施建设的支持作用；推动资产证券化，盘活存量；做好舆论引导、风险隔离、社会保障等配套工作，积极化解局部风

险；与结构性减税政策相结合，积极推进加速折旧；治理产能过剩，推动产业结构调整等等。

中长期，则应把有利于稳增长、调结构、促转型的重大改革放在优先位置。推动以破除行政性垄断、促进竞争为重点的基础产业领域改革，提高非贸易部门的效率；围绕降低企业综合成本，推动土地、金融、流通、知识产权保护等领域改革，增强企业盈利能力，促进企业转型升级；加快服务业的对内、对外开放，破除各种隐性壁垒，形成平等进入、公平竞争的市场环境；适当提高中央政府债务占 GDP 的比重和当年财政赤字率，利用中央政府的负债潜力，加大社会公共服务设施建设，缓解地方政府和企业现实的债务压力。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。去年4月和今年1月，习近平总书记两次对智库建设和国务院发展研究中心的工作作出重要批示，明确指出智库是国家软实力的重要组成部分，要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式；要求我们要紧紧围绕推进全面深化改革等重大任务，不断增强综合研判和战略谋划能力，提高决策咨询服务质量和水平。

国务院发展研究中心作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，在过去一年中，紧紧围绕中央的工作中心，牢牢把握为中央决策服务的根本方向，立足全局、突出重点、发挥优势、创新体制，以深入开展党的群众路线教育实践活动为契机，以全面推进“一流智库”建设为抓手，以提高政策咨询研究的

质量和水平为重点，坚持中长期重大课题研究当前经济社会发展热点难点问题研究相结合，完成了一批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果，推动形成了一系列经济社会发展新政策新举措，为中央决策服务取得了新成绩。

“国务院发展研究中心研究丛书”迄今已是连续第五年出版。五年来，我们获得了各级领导同志和社会各界读者的热情关注与支持。特别是去年的丛书出版后，受到国务院领导同志的高度肯定。这是对我们继续做好工作的重要鼓励与鞭策。

今年的“国务院发展研究中心研究丛书”共 16 部著作。其中：《追赶接力：从数量扩张到质量提升》是国务院发展研究中心 2013 ~ 2014 年度的重大研究课题报告，深入分析了中国经济增长方式的转变路径与方法；《中国新型城镇化：道路、模式和政策》、《从城乡二元到城乡一体：我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》等 10 部，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点课题研究报告；此外，还有《中国电子商务的发展趋势与政策创新》等 5 部优秀招标课题研究报告。

这套丛书是国务院发展研究中心过去一年研究成果的优秀代表，但其中可能还存在着种种不足。衷心期望社会各界提出宝贵意见和建议，帮助我们在建设中国特色新型智库、开创政策研究咨询工作新局面、努力为全面深化改革服好务的道路上不断前进，为实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的更大贡献。

2014 年 8 月 18 日

内容提要

破除城乡二元体制以释放改革红利，提高城乡发展一体化程度以释放经济增长潜力，既是全面深化改革的重要任务，也是应对经济增长速度换挡的重要途径；既有利于让发展成果更多更公平惠及广大农民，也有利于提高土地、劳动力、资金等资源配置效率。

新中国成立后，逐步建立起了城乡分割的二元体制。这种体制加剧了城乡二元结构，延长了城乡二元结构的存续期，城乡差距的持续扩大使消除城乡二元体制必须付出的成本越来越高。党的十六大以来，在推动基本公共服务逐步覆盖农村、实现农民工政策取向由限制流动到保障权益和促进市民化的重大调整等方面采取了一系列举措。

目前，城乡二元体制远未完全消除。城乡土地权利与市场存在明显的分割，不利于保护农民土地财产权利，不利于有效利用集体存量建设用地；城乡之间和城市内部劳动力市场“双重二元结构”依然明显，不利于农民工权益保障和劳动力再配置效应充分释放；城乡之间金融制度安排存在明显差异，不利于农民获得普惠的金融服务；城乡之间公共资源配置失衡，不利于农民获得均等化的基本公共服务。由体制因素和发展阶段共同决定的城乡二元结构明显、城乡发展一体化程度低的局面，仍是目前我国面临的主要结构性问题之一。

推动城乡二元结构向城乡发展一体化转变的思路与政策建议：

①拓展城乡发展一体化的视角，不仅要解决好“三农”问题的视角强调城乡发展一体化，还要从释放国民经济增长潜力的视角推动城乡发展一体化，以利于凝聚和增进推动城乡发展一体化的广泛共识；②以保障农民公平分享土地增值收益为重点，加快构建用途管制、权能平等、增值共享的城乡统一建设用地市场，消除集体土地与国有土地在权能上存在的制度性差异；③以缩小城乡劳动生产率差距为重点，加快构建择业自由、同工同酬、同城同权的城乡统一就业市场，促进农业剩余劳动力继续向外转移和进城农业转移人口市民化；④以保障金融机构农村存款主要用于农业农村为重点，加快构建竞争适度、服务便捷、普惠“三农”的农村金融市场体系，努力使广大农民群众像城镇居民那样享受到优质的金融服务；⑤以推进城乡公共资源均衡配置为重点，加快构建制度统一、标准一致、服务可及的农村公共服务体系，健全有利于公共资源在城乡之间均衡配置的财政体制、公共产品和服务在城乡之间均衡布局的供给制度。

目 录

Contents

综合报告

从城乡二元到城乡一体

——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向	2
一、城乡二元体制固化了城乡二元结构	2
二、破除城乡二元体制的努力	6
三、城乡二元体制矛盾依然突出	12
四、推动城乡二元向城乡一体转变的思路与政策建议	21

专题报告

专题报告一 城乡二元土地制度的特征、问题与改革	36
一、城乡二元土地制度的基本特征	36
二、城乡二元土地制度造成的问题	42
三、改革二元土地制度的建议	59

专题报告二 “刘易斯区间” 提高农业劳动力资源配置效率	
的制度设计	69
一、刘易斯拐点与刘易斯区间的内涵	70
二、对我国农业剩余劳动力转移阶段的判断	73
三、健全有利于持续释放农业剩余劳动力的体制机制	80
四、构建有利于农民工市民化的体制机制	85
专题报告三 城乡发展一体化视角下的农村金融改革	91
一、城乡金融差距	91
二、农村金融需求与供给	94
三、农村金融改革进展与成效	96
四、当前农村金融服务体系存在的主要问题	109
五、未来农村金融改革的思路与对策	110
专题报告四 促进城乡公共资源均衡配置	116
一、城乡公共资源均衡配置取得重要进展	116
二、城乡公共资源均衡配置面临的主要问题	123
三、进一步促进城乡公共资源均衡配置的政策建议	134

案例分析

案例分析一 重庆市统筹城乡综合配套改革案例分析	140
一、城乡统筹试验进展与总体绩效	140
二、改革试验的重大制度创新与绩效	151

三、改革试验的价值与面临的问题	163
四、进一步推动制度试验的建议	169
案例分析二 河南省济源市城乡发展一体化案例分析	177
一、济源市经济社会发展概况	177
二、促进城乡发展一体化的三个阶段	178
三、探索农村产权制度改革	181
四、推进城乡金融资源均衡配置	183
五、促进城乡公共资源均衡配置深化	189
六、结论和建议	193
案例分析三 江苏省淮安市城乡发展一体化案例分析	194
一、推进农村劳动力转移	194
二、推动农村金融改革发展	196
三、促进城乡公共资源均衡配置	200
四、促进城乡生态互动良性化	202
五、政策建议	204
案例分析四 成都市龙泉驿区整村“农转市”案例分析	206
一、整村农民转为市民	206
二、整村“农转市”的动因	207
三、整村“农转市”工程的实施	208
四、整村“农转市”的特点分析	211
五、启示与问题	212

综合报告

从城乡二元到城乡一体

——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向

尽管我国工业化、城镇化水平已有很大提高，迈入了中等偏上收入发展阶段，但城乡二元结构明显、城乡差距过大仍是我国目前面临的主要结构性问题之一。尽管我国改革从农村起步并在推进城乡之间产品和要素平等交换与公共资源均衡配置方面采取了一系列措施，但城乡分割的二元体制仍是需要下大力气攻坚的重要改革领域之一。通过破除城乡二元体制以释放改革红利，通过提高城乡发展一体化程度以释放经济增长潜力，既是全面深化改革的重要任务，也是应对经济增长速度换挡的重要途径；既有利于促进社会公平正义，让发展成果更多更公平惠及广大农民，也有利于促进发展方式转变，提高土地、劳动力和资金等资源配置效率。

一、城乡二元体制固化了城乡二元结构

结构主义发展经济学认为，发展中国家早期发展阶段普遍存在明显的城乡二元结构现象。一方面，广大农村依然是工业革命以前

的传统社会，农业部门主要依赖土地、使用人力进行生产；另一方面，为数不多的城市却是殖民主义输入以后逐步进行工业化的现代社会，工业部门主要依赖资本、使用机器进行生产。发展中国家经济发展的过程，很大程度上是劳动力从低生产率的农村部门向高生产率的城镇部门再配置的过程，当城乡劳动生产率基本均等后，城乡二元结构现象也就基本消除。

在我国步入现代化进程的初期，同样存在城乡二元结构现象。问题在于，新中国成立后，为了实现赶超目标，我国不仅没有去推动城乡二元结构的转换，反而集中资源推进工业化，试图在较短时间内建成现代化的工业体系。为服从和服务于这一战略意图，逐步建立起了城乡分割的二元体制^①。其三大标志是：

第一，建立统购统销制度。新中国成立后，随着大规模经济建设的推进，城镇和工矿区人口迅速增加，全社会对商品农产品的需求迅速增加。但当时分散的小农经济增加生产和提高商品率的能力有限，农民有待价惜售心理，农产品购销形势严峻。国家决定改变光靠市场收购农产品的办法，采取计划收购的新办法。1951年1月起实行棉纱统购，1953年11月起实行粮食、植物油料统购，1954年9月起实行棉布、棉花统购。同时，对城镇和工矿区人口实行定量配给的新供应办法。

第二，建立户籍管理制度。由于羡慕城市人口能得到稳定的粮

^① 有专家认为，中国的计划经济体制实际上有两个重要支柱：一是政企不分、产权不明的国有企业体制；二是城乡分割、限制城乡生产要素流动的城乡二元体制。这两个支柱，支撑着整个计划经济体制的存在和运转。参见厉以宁（2008）。