

上海“三农”决策 咨询研究

——2006年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

袁以星 主编

2006

SHANGHAI

SANNONG

JUECE

ZIXUN

YANJIU

上海财经大学出版社

上海“三农”决策咨询研究

——2006 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

袁以星 主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海“三农”决策咨询研究:2006年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编/袁以星主编. —上海:上海财经大学出版社,2007.6

ISBN 978-7-81098-816-2/F·762

I. 上… II. 袁… III. ①农业经济-研究-上海市②农村经济-研究-上海市③农民-问题-研究-上海市 IV. F327.51 D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 050026 号

- ☐ 责任编辑 何苏湘
- ☐ 封面设计 未 名

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU
上海“三农”决策咨询研究

——2006年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

袁以星 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/16 20.25 印张 585 千字

印数: 0 001—1 300 定价: 60.00 元

序

在全市上下认真贯彻落实市第九次党代会精神之际,市农委将 2006 年科技兴农软课题研究成果汇编成册,出版发行,奉献社会,颇具意义。

理论创新是推动工作的指南。上海加快推进“四个率先”,加快建设“四个中心”,加快开创社会主义现代化国际大都市建设的新局面,按照市委书记习近平同志的要求,高起点发展高效生态的现代农业,因地制宜建设社会主义新农村,着力培养和造就新型农民,全方位地搞好“三农”工作,不但是题中之义,更应该干在实处,走在前列。

在过去的 2006 年,市农委以科学发展观为指导,围绕贯彻落实中央一号文件精神,紧扣加大城乡统筹力度、推进社会主义新农村建设这一主题,有针对性地选择建立城市支持农村、工业反哺农业的体制和机制,扩大公共财政覆盖农村范围,加强农业科技创新,保护耕地资源,完善基层农业推广社会化服务体系,推进农业规模化经营,建设都市现代渔业,加强镇级资产管理等重大课题,面向全社会,实行公开招标,经过有关专家学者及其团队的努力,圆满地完成了课题研究任务。此次汇编成册所收集的每一课题的研究成果,其中不乏体现国际国内水平的先进理念,把握“三农”发展趋势的真知灼见,付诸实践便可操作的智慧火花,相信这些研究成果对于上海“三农”工作将产生引领和促进作用。

农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。“三农”工作是全党工作的重中之重,任重而道远。愿社会各方面继续关心农业,关爱农民,关注农村,为推动上海“三农”发展作出新贡献。

是为序。



二〇〇七年六月

主 编 袁以星

副主编 王东荣
朱颂华

编 委 华炳均
方志权

目 录

序	1
构建上海特色的城市支持农村体制机制研究	1
构建上海特色的工业反哺农业体制机制研究	25
加强对郊区外来人口的服务与管理研究	38
上海农业科技创新研究	74
上海扩大公共财政覆盖农村范围体制研究	91
上海提高农村医疗卫生水平研究	105
上海地产农产品保有率问题研究(A)	129
上海地产农产品保有率问题研究(B)	159
上海推进农业规模化经营问题研究	186
上海完善农村基层农技推广社会化服务体系研究	216
上海都市型现代渔业问题研究	230
上海加强镇级集体资产管理研究	249
上海耕地资源保护对策研究	262
上海市“十一五”农业发展规划研究	305

构建上海特色的城市支持 农村体制机制研究

内容摘要

城市支持农村是区域社会经济发展到一定阶段的必然选择。鉴于城乡二元结构的体制和机制障碍是导致我国农村经济发展滞后的重要原因,要实现“工业反哺农业、城市支持农村”构想,首要之举是创新现有的体制和机制。

上海中心城区与郊区在管理体制上的差异,决定了上海在推进“城市支持农村”战略的过程中有着自身的特殊性,并在诸多方面处于全国领先地位。面对新的发展形势,上海城市支持农村的体制和机制建设尚存在一定的差距,而其中的主要原因在于户籍制度、土地制度、就业、社会保障、财政与金融制度、教育体系以及行政管理等方面的差距。

根据国内外城市支持农村发展进程的三阶段理论,上海目前正处于城市支持农村的中期向后期过渡的阶段。呈现出的典型特征为:农民增收有明显改善;农产品市场竞争机制已引入;现代农业、都市农业的发展模式,农业结构调整明显;郊区农村工业园区化建设;农村基础设施和市政设施投入加大,居民的居住条件有所改善;土地使用权流转政策松动,土地经营出现规模化的倾向;开始建立覆盖所有农民的福利保障体系;农村合作组织开始运作。与此同时,需要解决的问题包括:农民增收的途径与渠道有限;农业风险保障与农业财政支持力度不够,支农产品市场竞争力不强;农村尤其是远郊农村基础设施投入不足;农民不能享有与城镇居民同等的社会保障;农民综合素质有待提高,核心农民尤其是农民致富带头人的培育机制缺乏。

为此,构建上海特色的城市支持农村体制与机制,应力求在四个方面形成特色:一是在全国率先着力突破城乡二元结构的体制障碍,完善以城带乡的发展模式,消除城乡壁垒,实行城乡通开、城乡一致的经济社会制度和管理法规。二是充分发挥区域比较优势,通过城市支持农村的长效机制,形成农村持续发展的造血机制。三是加大市级财政对郊区农村的转移支付与投入以及其他金融的支持。四是聚焦城市支持农村发展中的瓶颈问题和突出问题,加快财税、土地使用权、基础设施、社会事业以及社会保障等领域的改革和创新。

根据因地制宜、重点支持的原则,对于城镇化地区,重点在于政策的扶持、农民市民化的推进、对离土农民的保护等;对于今后需要保留的农村地区,重点则是统筹基础设施建设和社会事业的发展,在公共财政投入上实现城乡统筹统支。

本课题组认为,上海城市支持农村应着力从八个方面进行体制与机制创新:一是以城乡统筹协调为目标,进一步完善郊区“三级政府、三级管理”的体制;二是制定城乡统筹协调的规划发展机制;三是在城乡基础设施建设公共财政投入实现统筹的前提下,培育上海郊区农村城镇及基础设施建设的促进机制;四是城市要加强对农村的金融服务,培育农村财政金融支持的长效机制;五是城市应给予政策,以及人、财、物的支援,支持农村创新集体经济发展的机制;六是实现社会事业公共财

政投入的城乡统筹,建立郊区农村社会事业支持与促进机制;七是以城乡统筹为目标,完善郊区农村社会保障机制;八是构建以城带乡的协调与监督机制。

为此相应采取的实施措施包括:一是建立覆盖全市的城乡统筹协调的规划体系;二是加大城市支持农村的力度,进一步加快郊区农村城镇建设;三是实现城乡公共财政统筹统支,加大郊区农村基础设施建设的扶持力度;四是加强城市为农村金融服务的内涵,构建多元化的农村财政与金融支持体系;五是城市给予政策以及人、财、物等支持,壮大农村集体经济力量,缩小城乡收入差距;六是以城乡统筹为目标,健全农村社会保障体系;七是实现社会事业公共财政投入的城乡统筹,加快郊区农村社会事业发展;八是建立城市支持农村的评估与监督机制;九是积极开展城乡结对、帮扶实事工程。

在现阶段的具体实施过程中,也必须同时注意解决以下五个方面的问题:一是必须统筹规划,加强各专业规划间的协调和衔接;二是城市支持农村必须与社会主义新郊区新农村建设密切结合;三是城乡帮扶应注重资源整合,经营性事业以城乡互惠互利为目的、以共同利益为纽带;四是城市支持农村必须以形成双向互动机制为目标;五是根据近郊、中郊和远郊特点,制定并实施因地制宜的财税支持政策。

城市支持农村是区域社会经济发展到一定阶段的必然选择。胡锦涛总书记在十六届四中全会上指出:“农业是安天下、稳民心的战略产业,必须始终抓紧抓好。纵观一些工业化国家的发展历程,在工业化初始阶段,农业支持工业,为工业提供积累,是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”鉴于城乡二元结构的体制和机制障碍是导致目前我国农村发展滞后的重要原因,要实现“工业反哺农业、城市支持农村”的整体构想,首要之举是必须改革现有体制和机制。

为进一步完善“城市支持农村”的体制和机制,形成上海特色的经验与做法,课题组在走访市发改委和市农委等政府职能部门,赴郊区奉贤等地考察座谈、访问并听取苏州等地成功经验的基础上,从上海郊区农村社会经济发展的现状分析入手,寻找导致上海城乡差异的体制和机制原因,结合国内外城乡协调发展的相关理论与实践经验,探讨具有上海特色的城市支持农村的机制和体制理念,并提出相应的政策建议。

一、上海城市支持农村的现状

(一)上海城市支持农村的现状及其基本特征

上海作为我国工商业最为发达、现代化水平较高的大都市,中心城区的“区”与郊区的“区”虽然具有相同的法律概念,但在发展过程中,彼此之间存在着较大的差异。在管理体制上主要表现在八个方面:一是管理范围和对象不同;二是土地所有制结构不同;三是土地级差不同;四是社会保障体制不同;五是功能定位不同;六是人均收入结构不同;七是发展阶段不同;八是政府职能不同。由此也就决定了上海在推进“城市支持农村”的过程中有着自身的特殊性,进而在依托新品种·新装备·新技术推动都市现代农业建设、不断强化未来农业的经济功能·生态功能·服务功能、通过政府托底补贴→农保→镇保构建全覆盖的郊区农村医疗保险和社会保障网络、不断加大城区对郊区医疗和基础教育的支持力度、缩小城区与郊区间差距等诸方面逐渐形成特色,并在全国处于领先地位。

改革开放以来,上海以家庭联产承包责任制为起点,逐步推动城乡二元结构的改革;20世纪80年代末基本完成农业剩余劳动力的就地转移;20世纪90年代围绕“三农”工作,推进“三个集中”,实施了一系列促进城乡统筹与协调发展的制度和政策措施;进入21世纪以来,随着工业的高速增长和经济的快速发展,上海郊区城镇化发展也开始迈入一个崭新阶段,并据此在全国率先提出“城

乡一体化、农村城镇化、农业现代化、农民市民化”的郊区发展战略,根据“中心城区体现繁荣繁华,郊区体现实力水平”的构图,城市整体建设与发展的重心全面向郊区转移。迄今,已初步形成上海城市支持农村的体制和机制框架。

1. 初步构架了以城带乡的行政管理体制。20世纪80年代后期上海开始实施“撤县建区、撤乡建镇”战略。最早的宝山、上海、嘉定撤县建区,继而金山、松江、青浦、南汇、奉贤撤县建区,原川沙县划入浦东新区,至今只保留了崇明县;郊区原200多个乡镇并为121个镇,3000多个行政村撤并为1996个村。1995年,上海市委提出了由“两级政府、两级管理”逐步过渡到市区“两级政府、三级管理”、郊县“三级政府、三级管理”的总体部署,进一步强化乡镇政府的管理职能。毫无疑问,上海“撤县建区”行政管理体制的调整以及强化乡镇政权意识及其管理职能的举措,标志着上海“以城带乡”体制框架的初步形成,将有力推动市区产业结构的调整和郊区功能的转变,也将加快郊区农村“城镇化、工业化、市民化”的进程。

2. 制定了一系列城市支持农村的政策。近年来,上海围绕城乡协调发展目标,先后出台了财政税收、土地使用权、城镇发展、郊区教育与卫生、促进就业、社会保障、人事福利等一系列涉农政策,伴随着这些政策的制定与实施,逐渐形成了城市支持农村发展的机制,加快了郊区农村城镇化的步伐,郊区农村的经济发展不断迈上新台阶,为推进现代化郊区农村建设奠定了基础。

3. 形成了一些具有上海特色的做法。一是放宽郊区城镇居民户籍人口迁往市区的政策限制。20世纪90年代初上海废除粮票;1992年上半年适当放宽了原上海、川沙、嘉定三个郊县非农业人口迁往市区的限制,推动农民市民化的“梯度升级”;并先后颁布了蓝印户口、居住证等政策以适应上海经济发展的需要;为推进城乡协调发展,也在全国率先对新生儿人口和未满10岁的农业户籍人口实行“农转非”的规定(凡2001年1月1日以后出生的上海郊区农民子女,均被允许登记为城镇常住户口)。二是以“三个集中”为抓手,加快郊区城镇化建设。2001年上海实施“农业向规模经营集中、工业向园区集中、农民居住向城镇集中”的“三集中”战略。2005年上海市政府依据公共资源分配向郊区适度倾斜的政策理念,着手实施“十大实事工程”,并从城乡协调发展的战略高度,进一步调整中心城区过于密集的公共资源,基本完成大学分部、卫生资源、职业教育和科研资源向郊区的外迁部署。与此同时,通过村民宅基地使用权有偿转让政策,推进农民宅基地使用权置换与土地使用权的流转,加快农民居住向城镇集中的步伐。三是推进社会保障制度改革,缩小城乡差距。1996年开始在郊区建立农村社会养老保险制度。2002年实施郊区农村低保制度。2003年推进小城镇社会保险制度,依据“土地安置,落实保障,户籍转性”三联动原则,对离土农民的生存权、发展权和保障权实行“托底”,促进就业;进而按照“有土地的,通过土地换保障;无土地的,通过多方筹资落实保障”的原则,以制度创新为依托,逐步放开“镇保”年龄限制,将征地养老人员和农村劳务人员也纳入“镇保”之列。2005年按人均20元的标准对困难区、县进行合作医疗资金补助。由此,上海郊区农村的社会保障逐渐呈现将“无保”纳入“有保”、郊区农村全面“农保”,不断向“镇保”、“城保”过渡的良好态势。四是教育、卫生等社会事业的对口支持工作取得一定成效。例如,教育系统通过郊区对口交流,提高了中心城区对远郊区、重点高中对初级中学、中心城镇学校对农村学校教育教学支持的力度,有效地促进了基础教育的区域均衡发展;医疗卫生系统的医生挂职农村、市级医院和郊区医院的对口联系,则在一定程度上提高了郊区农村的医疗诊治水平。

(二)上海城市支持农村存在的主要问题

根据科学发展观和建设社会主义新农村的战略要求,上海城市支持农村的体制和机制建设尚存在若干差距。主要表现在以下几个方面:

1. 城乡二元结构依然存在,农民收入水平偏低,城乡差距较大。近年来,上海市委市政府高度重视郊区农村的发展问题,但由于城乡二元结构依然存在,加上农村村级集体经济力量有限、经营模式单一、农民收入不稳定等因素,导致城乡居民的收入差距始终存在。改革开放以来,上海郊区

农村经济得到长足发展,农村人均可支配收入由1980年的402元递增到2005年的8342元,年均增长13.4%(未扣除物价上涨因素)。然而,城乡间人均可支配收入的绝对差值逐渐拉大:由516元(1980年)→2925.9元(1995年)→6153元(2000年)→10303元(2005年);而从城乡间人均可支配收入的比值(城镇:农村)来看,1980年为2.28:1,1995年为1.7:1;之后,2000年为2.09:1,2005年为2.24:1。

2. 基础设施建设的财政投入尚未实现城乡统筹,农村基础设施薄弱,空间结构失衡。新中国成立以来,市级基础设施建设实现统筹统支,由市财政支出;农村基础设施建设则是“农村基础设施农民建”。由于基础设施建设财政投入尚未实现城乡统筹,郊区各区(县)财力差异较为悬殊,导致农村基础设施建设上的区域不平衡。同时,由于上海郊区农村发展模式为“先发展城镇化、工业化,后配套基础设施、改善居住条件”。郊区农村经济是在基础设施不完备、交通不发达的情况下被动发展的,因此郊区居民生活设施并没有伴随郊区工业化而得到相应地配套和完善,郊区的功能结构比较单一,除了居住职能之外,工作与休闲等职能对城市中心区的依赖性依然很强,导致村民近城市中心区居住、每天由郊区向中心区的大量逆向通勤流动,给城市的出行交通带来极大压力。主要表现为:一是基础设施建设出现“城区完善、近郊单一、远郊薄弱”的失衡格局。“十五”以来,市政设施骨架项目布局开始向郊区转移,投资力度不断加大,郊区城镇化水平稳步提高,基本建成了“153060”高速公路网,农村供水、燃气、电信等基础设施普及率在全国处于领先地位。然而,与中心城区和郊区城镇化地区相比,广大农村地区尤其是远郊地区,基础设施依然非常薄弱,供排水、供燃(气)、垃圾清理等设施严重缺乏,部分远郊农村尚未达到“村村通公路”的基本要求。二是农村基础设施结构与分布不平衡。以奉贤为例,环卫、排水、水利等农用专业设施落后于其他设施建设,在经济条件差、离镇区较远的农村地区尤为突出。农村基础设施薄弱,建设水平滞后于农民的生产和生活需求,城乡居民生存和发展条件差距扩大,已经成为影响农民共享现代文明成果的基础性问题。同时,农村基础设施落后导致农村生态日趋恶化,不仅对城镇居民缺乏吸引力,也难以留住农村居民。

3. 城乡二元的社保制度。农村社会保障面窄,层次低,区级差别明显。与上海城镇居民日趋完善的社会保障制度和基本保险体系相比较,郊区农村的社会保障问题日趋突出:一是农村居民的社会保障水平较低。上海城镇居民的基本养老金最低标准2000年已达460元/人·月、生活保障最低标准2005年达300元/人·月,而农村居民仍然依靠传统的家庭养老模式,政府对65岁以上的农村居民养老最低标准为75元/人·月,远低于城镇居民。2002年制定的“小城镇社会保险”,提出“稳定城保,推进镇保,淡出农保”方针,对于消除长期存在的城乡社会福利差距具有重要的历史意义。然而,由于其对象主要还是征地农民,因而85%的农民仍然被局限在“农保”层面,缴费少、理赔比率更低,郊区农民能够享受到的医疗保险和养老金仅为城镇的1/10和1/6。二是郊区农村困难救助体系尚未建立,农村困难群体的社会救助体系覆盖面小,难以对特困人口、“五保户”或重病重残人群实施全面救助和供养。在医疗卫生保障方面,2005年上海市共有医院6706个,床位63128张,卫生技术人员60113人,其中医生27238人,平均每万人拥有医院3.77个、拥有床位35.49个、拥有卫生技术人员33.80人、拥有医生15.32人。尽管如此,各区(县)之间的差异显著。中心城区的静安区处于较高位次,每万人医院数为闵行区的3.74倍;万人医生人数为嘉定区的7.73倍;卫生技术人员数为闵行区的11.32倍。三是道路建设中动迁农民的社会保障难以落实。农村基础设施建设必然会涉及人员的动迁,尤其是农村乡间道路建设动迁不属于征地范围。因而,在此过程中涉及到的离土农民社会保障资金的落实面临较大困难。一些区县普遍反映,按照现有的补贴办法,区、镇、甚至村的财政负担过重,致使离土农民的“镇保”难以得到落实。

4. 社会事业财政投入尚未实现城乡统筹,农村社会事业发展滞后,人才严重外流。由于郊区教育、卫生等社会事业的投入由郊区各区(县)承担,因此上海郊区农村社会事业发展存在较大的区

域差异,与城区和近郊区相比,远郊农村存在着教学条件和办学质量差、文化单一、体育设施严重缺乏、卫生设施落后等问题,不仅留不住优秀的教师、医护人员、文化工作者,而且郊区农村土生土长的年轻人也大量外流。调查显示,目前上海10个郊区(县)2003~2005年间的学前师资缺额年均在400名左右,由此迫使一些师资严重紧缺的幼儿园只能依靠代课教师或保育员加以补充,教育质量令人担忧。此外,全市尚有13%的郊区农村尚未开通有线电视。留守在郊区农村的劳动力呈现两大特征:一是年龄大、女性多。在农村劳动力中46岁及以上年龄的占43%,其中的女性又超过80%。二是文化程度低、专业技能差。在现有的务农劳动力中,初中及以下程度的占77%、大专及以上的仅占2%。高学历人才的大量外流和青年农民的大量涌入城市,导致郊区农村的萧条和“空壳村”的大量出现。

5. 城市对农业的补偿机制尚未建立,郊区服务、生态等功能建设滞后。上海农业具有经济、服务和生态三个功能,其中服务、生态功能属于公共服务,需要大量的财政投入。长期以来,上海市委、市政府虽然注重对郊区服务、生态等功能的开发,但在资金的来源、城市支持农村生态建设等方面的职责定位不是十分清晰,城市对农业的补偿机制尚未建立,导致服务、生态等功能开发的滞后。同时,市郊功能开发中所采用的一些手段如“三个集中”的刚性推进也损害了部分农民的利益。

(三)上海城市支持农村发展的体制机制障碍

上海城市支持农村发展过程中存在的诸多问题,从根本上讲,是由于长期存在着的城乡二元结构体制机制障碍所致。

1. 户籍制度。始于20世纪90年代的上海户籍制度改革已取得一定成效,但是城镇和农村户籍背后不同的物质利益使户籍对郊区发展的障碍依然存在——户籍制度与居民身份、就业、入学、就医等社会福利等有着密切的关联;户籍登记与不同类型户籍居民经济、社会利益之间未能有效剥离,农民即使被转为城镇居民后也享受不到同等的待遇,导致上海郊区20世纪90年代进入小城镇转为小集镇户籍的农民要求恢复农民户籍。户籍制度背后的巨大经济、社会利益促使城区政府抬高农转非门槛,阻碍农村居民向城区和近郊的自由迁移。大量农村户籍人口虽然在城镇从事非农产业生产,但依然保留其农村户籍身份,不利于乡村城镇化、农民市民化进程的推进。同时,也由于户籍制度的禁锢,易出现政策设计受现行框架的制约,对于同一市级政策,在具体实施的过程中,由于各区(县)财政实力的差距,引发新的区(县)间不平等现象,从而进一步加剧郊区农村稀缺的优势资源或要素向城区、乃至经济优势区(县)流动,郊区农村陷于“因贫致贫”的恶性循环。

2. 农民土地权益的保护。随着“三个集中”的快速推进,上海郊区农村在实现土地使用权的有偿转移中进行了积极的探索,但目前仍然存在着一些问题:现有郊区农户在土地承包期间,在土地权益上的发言权较少,尤其是农民土地被征用时发言权甚少。二是土地使用权流转制度存在欠缺。表现在土地流转缺乏规范的政策法规和制度,以及公开、有偿、自愿的市场化流转机制。三是缺乏征地的长效补偿机制。随着城镇化发展,上海郊区城镇建设用地、企业投资开发用地、乡镇企业用地的数量规模越来越大,因土地被征用(或使用)而导致的离土农民数量迅速增加。目前,征地与宅基地使用权置换多属于国家或市、区(县)级政府单方面定价的行政行为,征用或占用农民土地的补偿标准过低,被征土地巨大的经营性收益没有以某种形式返还给被征地的农民,难以体现征地补偿费用分配的合理性,失地农民未能从征地补偿中获得收益性资金积累,即使有“镇保”,也难以缓解其就业和生计问题,基本生活得不到有效保障。

3. 就业方面。上海目前仍然存在着向城镇居民倾斜的城乡就业政策。20世纪90年代以来,上海实施的聘用就业援助员、构建社区促进就业服务网络、农业富余劳动力经商的税收减免、非正规就业的房租补贴、贷款担保和贴息等就业促进措施,每年新增就业人数岗位和人数逐年增加。然

而,新增就业岗位主要侧重于解决城镇劳动力的就业,农村劳动力所占比例不到15%。在就业岗位分布上,目前存在着明显的城乡劳动力就业分层现象——国有经济和城镇集体经济所占比重低,且呈明显下降趋势,私营、三资企业和个体企业等非国有企业所占比重高,呈上升态势;城镇劳动力多在国有经济、城镇集体单位及比较正规的私营企业、三资企业中就业,而农村劳动力多集中在非正规的企业或个体经济从事城镇居民不愿做的繁重体力劳动。上海郊区农村工业企业的劳动力城乡分层更为明显——市属、区属和乡镇企业的从业人员来源分别以市区户口、郊区城镇户口和农村户口的劳动力为主。此外,为了优先解决城镇劳动力的就业,许多城镇迄今依然保留着一些对农民进城就业的限制性规定,如名目繁杂的证件、规定农民准入的工种类型等。

4. 社会保障方面。目前存在的问题主要表现在:一是农村社会保障资金来源渠道单一,对农民的保障力度不够。农村社会保障资金的来源多由乡镇和农村集体经济组织分担,其中,郊区农村分担部分消化困难,远郊农村由于财力有限,乡镇政府的压力较大,很大一部分乡镇不得不依赖土地使用权出让、批租所得以及银行贷款等途径解决社保资金,可持续性差,且存在着较大的支付和偿还风险隐患。二是社会保障体系衔接性不强,“镇保”缴费明显高于“农保”,由于市里规定企业可以自由选择“镇保”或“农保”缴费,但大量企业依然选择“农保”,不能享受“镇保”待遇,更与“城保”无缘。三是“农保”水平低,与农村社会发展不相适应。目前上海郊区从事非农就业的农民仍有相当一部分被排斥在“城保”、“镇保”之外,虽然纳入了“农保”范畴,但其保障水平明显偏低,不仅与目前上海郊区农村的社会发展不相适应,而且也难以从根本上起到保障的作用。

5. 财政与金融制度。20世纪90年代以来,上海在农村居民住房、农业生产信贷、农村基础教育、土地开发、农村合作医疗保障、农村“低保”等方面实施了一定的财政倾斜,体现出财政税收的惠农政策,但是“二元”体制与政策的痕迹仍然存在。在财政方面,对郊区农村的财政支持只停留在“直补”这种“输血”形式,如粮食“直补”、良种补贴、农机具购置补贴等,而能让农民长效增收的财政“造血”支持体制尚未有效建立;政府公共财政投入少,没有足够的公共财政应对新农村建设中巨大的资金需求缺口,也无法建立起各种农业风险保障;公共财政覆盖面太小,保障范围过窄。在金融体制方面,郊区多渠道、多途径的融资体制尚未建立;农民能获得的信贷额度较小,信贷困难;农村金融管理体制不完善,效率低,不能满足农民生产性资金的需求。

6. 教育体系。目前面临的主要问题与矛盾包括:郊区农村教育配套设施差,办学条件不尽如人意,缺乏留住优秀教师的激励机制;农村教育负担重,缺乏相应的扶持基金的支持,农民子女教育的资金来源更多地依赖于家庭成员的原始积累和亲朋好友的帮助,通过贷款完成学业的情况也仅停留在大学阶段;部分歧视性政策,引发教育二元结构。如“名校”的设立、重点高中下设私立性质的二级初中分校、并收取高额的学费等,诱导农村子女教育富裕者、成绩优秀者进入重点、“名校”或其分校,而农村贫困者子女、成绩非优者只能被动地接受片区教育,出现义务教育或非义务教育的新二元结构。此外,农民职业教育的不适应性也十分严峻——培训内容和层次与农民基本素质及其提高的需要不相适应、农民职业教育经费与农民职业教育工作发展的要求不相适应、农民职业教育机制与农民职业教育的管理不相适应。

7. 行政管理方面。在行政管理体制方面:(1)重市区,轻郊区。受长期城乡户籍制度管理的影响,以及城市偏好和户籍思维惯性,多年来习惯于强调“大城市、小郊区”,缺乏城乡统筹理念,各项规划及优惠政策仍然偏重市区、轻视郊区,忽视了郊区农村和农民的利益。(2)中心城区、区县、镇和中心村之间缺乏垂直协调衔接,在城乡政策、上下级政府支农资金分配、支农管辖范围等方面存在着一系列摩擦。(3)区(县)、镇之间缺乏协调机制,县区之间、乡镇之间、城乡之间缺乏统一规划,区(县)之间基础设施、市政设施和社会事业独立分割与封锁,各自为政,自成体系;在郊区功能定位和产业布局方面未能形成分工合作、有序竞争的格局。

二、国内外城市支持农村发展的理论与实践

(一) 国内外相关理论与观点

1. 国外相关理论。马克思主义经济学认为,城乡的分离和对立,带来农村数千年的贫困和愚昧。马克思指出:“现代化的历史是城镇化的历史,就是城市与乡村无差别的统一。”恩格斯认为,新社会的城市发展任务是“促使城乡之间的差别逐步消失”和“城乡融合”。西方经济学主张城乡全部居民均应获得同等生活权利。英国学者埃比尼泽·霍华德倡导“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”;美国著名城市研究学家芒福德从保护人居系统中的自然环境出发,强调乡村在城乡关联中的特殊重要性,指出“城与乡,不能截然分开;城与乡,同等重要;城与乡应当有机结合在一起。”美国学者刘易斯(1987年)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。他们认为,在工业化发展的初期阶段农业支持工业、为工业化提供积累是必然的,在工业化发展到一定程度后,工农业要平衡发展,城乡必须融合。

哈佛大学教授西奥多·舒尔茨(1991年)强调,要改变农业的落后状况,必须采用现代农业技术,把传统农业改造成现代农业。拉尼斯—费景汉(1989年)提出,工业与农业应平衡发展。如果农业发展滞后,农业剩余减少,那么就会出现“短缺点”,农产品供给短缺最终会导致工业部门停止扩张、农业剩余劳动力的转移也会停止,即经济发展的停滞。罗森斯坦—罗丹认为,国民经济各部门应实现平衡增长,否则某些部门发展的滞后将会制约其他部门的发展。如果农业落后,农村居民收入水平低下,就会降低农村居民对工业品的需求,从而制约工业部门的持续发展。工农业平衡发展才能相互提供市场需求,保证经济协调发展。托达罗(1992年)认为,要解决城市失业的问题,就必须缩小城乡差距,而缩小城乡差距的根本对策在于促进农村经济的发展。英国经济学家卡尔多(1966年)强调指出:现代工业部门的扩张不仅受到供给方面的约束,而且受到有效需求不足方面的约束;在一个农业部门占据重要地位的二元经济结构中,对工业部门产品的有效需求,不仅来自于工业部门内部,而且来自于农业部门;农业剩余增长是工业扩张的基本条件之一,只有农业剩余增加了,农业部门对工业产品的有效需求才能增加,工业部门才能持续扩张。

发展经济学主张,在工业化的初期阶段——重工轻农,把工业发展等同于经济发展,认为工业化既是经济发展的主题,也是发展中国家和地区改变贫穷落后面貌的主要途径,把农业在经济发展中的作用视为是消极的。在工业化的中期阶段——重新定位了农业的地位,强调工业与农业的均衡发展。在工业化后期——再次强调农业发展,主张工业反哺农业,认为发展中国家和地区是以工业化为主线启动其经济发展的,与此同时,快速的工业化造成了环境的严重污染和生态平衡的破坏,必须重视结构调整、粮食政策与粮食保障以及农业可持续发展等问题,工业要辅助农业的发展。日本经济学家速水佑次朗(2003年)认为,农业在国民经济中的份额持续下降,政府应加大对农业的保护力度,调整农业结构,有选择地发展适应需求结构变化的农产品生产。总之,在工业化初期阶段农业支持工业是必然的;工业发展到一定程度后,工农业均衡发展乃至工业反哺农业、城市支持农村也是必然的。

2. 国内相关理论和观点。国内有关城乡关系的理论和观点众多。毛泽东根据20世纪50年代我国国内工业布局状况,提出了要处理好城乡、农轻重关系的重要理论,认为“城乡必须兼顾,必须使城市工作和乡村工作、使工人和农民、使工业和农业紧密地联系起来。决不可以丢掉乡村、只顾城市”、“社会主义工业化是不能离开农业合作化孤立去进行的”。在探索中国社会主义工业化实现的具体道路时,毛泽东指出,“全党一定要重视农业。农业关系国计民生极大。要注意,不抓粮食很危险;不抓粮食,总有一天要天下大乱。在一定的意义上可以说,农业就是工业。”这一论断,无疑体现了以农业为基础的思想,反映了国民经济发展的内在规律。邓小平比较全面地论述了农业是

国民经济发展的基础,是中国经济发展和社会稳定的基础,他指出,“中国有百分之八十的人口在农村。中国社会是不是安定,中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农村生活是不是好起来。”同时,围绕着农业基础问题,邓小平提出的“两个飞跃”思想,指明我国社会主义农业改革和发展的方向,对于解决我国工业化过程中工农关系、城乡关系具有十分重要的战略意义。

发展经济学家张培刚(1996年)提出,中国的工业化不能以牺牲农业、农民利益为代价,要改善农业和农民状况。谭崇台(1996年)认为农业剩余劳动力转向城市和生产空间,可以为城市工业发展提供廉价的劳动力,成为城镇基本建设所需工人的主要源泉;也可成家立业,促进家乡经济发展。蔡昉(1997年)、冯海发(2004年)等认为,在工业化初级阶段是农业支持工业;中级阶段是两大产业平行发展;进入高级阶段是工业反哺农业,当工业化达到相当水平以后要调整国民收入分配格局,拿出更多的钱给农民,提升农业产业的竞争力,平衡城乡收入,实施工业反哺农业。杜鹰认为,从农业支持工业到工业反哺农业是一个过程,中间必定有一个农业支持工业、工业反哺农业的两大政策倾向同时并存的阶段。当然这是一个过渡阶段,在此过程中农业支持工业由强到弱、工业反哺农业从弱到强。费孝通1986年考察苏州、无锡等地后提出工业对农业的“反哺”理论,认为乡镇工业的兴起依靠的是农业的积累,但工业化初步成长以后,就会不断地通过“补农”、“建农”措施,促进农业的现代化,也即“反哺”。

综合国内外学者的研究观点,我们认为:(1)城乡关系伴随国家或区域工业化过程以及经济社会的发展不断变化。进入到工业化的中期和后期,工业与农业必须要同步发展,工业反哺农业、城市支持农村,实现城市与农村一体,市民与农民同等。(2)工业化中后期,工业自身的剩余不仅可以支撑自身的进一步发展,而且还可扶持包括农业在内的其他产业的发展。同时,农业因基础地位受到忽视而滞后发展,农业比较利益越发低下,人口增长变慢,农业出现供过于求、增产不增收的现象。工农业收入差距、城乡差距进一步拉大,农业资源大量流出。只有工业的反哺、城市的支持,才能真正实现工业与农业、城市与农村的协调发展。(3)任何国家和地区应采取措施调整城乡关系,实现城乡融合、工农业均衡发展。要改变农业的落后状况,必须采用现代农业技术,把传统农业改造为现代农业;政府应逐步加大对农业的保护力度,调整农业结构,有选择地发展适应需求结构变化的农产品生产。

(二)若干国家与中国台湾地区城市支持农村的实践与探索

从国外和中国台湾地区的实践来看,以工补农、以城带乡是区域工业化发展到一定阶段的必然选择。伴随着工业化和城镇化进程,原有的农业哺育工业阶段的诸多问题日益浮现,农业开始出现萎缩、农村居民与城镇居民之间的贫富差距不断拉大,城乡和地区差别扩大,社会矛盾激化。为此,国外和中国台湾地区纷纷从保护农业入手,根据不同阶段的特征加大对农业的支持力度,形成城市支持农村的一系列体制和机制创新。

1. 城市支持农村的初期——农业扶持阶段

国外和中国台湾地区在这一时期城市支持农村的主要特征表现为:农民增产是扶持的重点;支农政策多以“输血”形式,以发展农业为中心;加大对农村农业基础配套设施的投入;实行对粮食的国内流通与价格的高度集中统一管理,实行对农业的保护政策;分田到户并鼓励家庭经营;强调政府购买与价格支持。

这一阶段遇到的主要问题包括:农产品剩余严重;农业补贴占农业预算的比重大,政府购买支出压力大;农产品市场封闭,农民商品经济意识差;农业保护政策,助长了农民对政府的依赖;对于农村居住条件改善和生活质量提高等方面的考虑甚少。

为此,该阶段采取的主要政策措施包括:一是逐步减少甚至取消农业税。如日本早在农业发展的第一阶段,即“食品问题”阶段就采取了一系列促进水稻自给自足的政策,开始减征农业税。二是对农业采取直接补贴或价格支持政策。法国1962~1991年间接产品价格实行补贴,对农产品实行

价格保护,其保护价一般比国际市场价格高 20%;日本通过立法对以大米为重点的国内主要农产品生产给予巨额财政补贴,规定稻米的官方价格,逐步提高价格以鼓励农民交粮,提供补贴,配给稀缺性商品;欧盟采用农产品价格支持政策,通过欧共体对农产品制定并实施一系列的统一价格,在每个交易年初确定农民可以接受的基本价格——目标价格;韩国 1972 年开始的“新村运动”实施高米价政策。三是实行政府采购。中国台湾地区 1974 年设立粮食平准基金,按稻米生产成本加 20% 利润的保证价格向稻农收购;韩国从 1968 年起,对大米实行了价格双轨制,即政府从农民手中高价收购大米,然后再低价供应给城市居民;在法国,当农产品价格低于保护价时,政府或是给予农民差价补贴,或是政府直接按保护价收购。四是鼓励企业购买农产品,并实行补贴。巴西通过向加工企业或批发商支付“差价”补贴的方式来支持农产品价格。当加工企业或者批发商向农民收购农产品时,政府将价差(主要是运费)补贴给前者,鼓励他们到农村地区收购农产品,从而为农村地区农民提供价格支持。五是农村建设。韩国新村运动初期努力改善农业基础设施,包括灌排设施、农地整治、大规模区域开发等在内的基础设施建设,通过无偿提供水泥、钢筋等物质资源,改善农民居住条件和生活。六是人才技术支持。韩国组建了新村运动中央研修院,培养了大批新村指导员;日本制定和推行的“劝农政策”以推进农业技术的改良和农业生产的发展,加强国内劳动服务公司的构建和农民进城务工的培训。七是土地制度的改革。如巴西政府通过土地征用,分给农民,成立“土地银行”,由联邦政府向农民提供信贷用于购买农村地产,推动社会基础设施的建设;韩国的分田到户;中国台湾地区 1946~1952 年实行“三七五减租”、“公地放领”、“耕者有其田”等措施,形成大量的自耕农。

2. 城市支持农村的中期——产业扶持阶段

这一阶段,城市支持农村的明显特征是:农民增收是该阶段的重点;农产品市场逐步放宽并引入竞争机制;产业扶持成为这一时期的重点,由初期的直接补贴,价格支持等“输血”形式逐步转换为农业结构调整、乡村工业化等“造血”模式;在强化农业基础设施建设的同时,开始着手农村公共道路、电力和通讯等基础设施的投入,改善居民的居住条件;土地使用权流转政策松动,土地使用权经营出现规模化的倾向;农民合作组织发挥重要作用。

这一时期面临的主要问题是:农民增收的途径与渠道有限;农村经济的市场竞争力弱;农民缺少必要的社会保障和风险转移支持;面对着 WTO 规则和国际贸易壁垒的巨大压力。

为此,该时期国外和中国台湾地区采取的政策措施主要有:(1)着手开放并培育农业流通市场,培养农民的商品意识。比如,韩国对产地农产品流通进行改革,政府给予一定的资金补贴,改善农产品流通设施,完善市场体系,提高流通效率。改革农产品批发市场的交易制度,引入随时买卖交易制度,给生产者更大的选择权。(2)实行期权契约管理制度。欧盟通过年初交易会确定农民可以接受的目标价格,当市场价格低于目标价格时,欧共体采取干预价格进行购买。(3)强化农村公共产品的投入,增强农村的整体活力。比如,韩国农村改革的拓展阶段继续加强基础公共设施的建设,鼓励新建住房和发展多种经营;中国台湾地区 1979~1985 年实施“提高农民所得、加强农村建设方案”与“加强基层建设、提高农民所得方案”;日本由政府出资在农村地区进行基础设施建设,为农民提供赚取工资收入的机会。(4)农业信贷与农民创业扶持。比如,韩国成立农业银行,进行农业投资;日本向那些因向私人借贷而背负沉重债务的农民发放低息贷款。(5)农村产业与农业结构调整,增加农民收入。比如,韩国 1989 年出台了第一个农村产业结构调整的综合计划“农村振兴综合计划”,目标是提高农业生产效率和改善农村生活条件,重点发展农村二、三产业,扶持农产品深加工。1985 年 1 月中国台湾地区公布并实施加速农业升级重要措施;欧盟通过补贴等手段,改革农业结构,优化农业生产,消除某些产品的结构过剩,以此来推进乡村工业化政策。(6)人才技术支持。比如,中国台湾地区的“培育核心农民”;欧盟提供社会经济指导和职业训练,包括提供信息服务,建立培训设施,在训练期间提供津贴以保证生活等;韩国加强对新农村运动指导员、政府公务

员、社会团体负责人进行新农村教育,对卓有成效的新农村建设提供贷款支持和各种优惠条件,动员理工科大学和科研院所教师、科研人员到农村巡回讲学和推广科技文化知识与技术。(7)土地改革计划与规模化集中经营。中国台湾地区推出稻田转作计划,对稻田转作采用实物补贴和现金补贴的奖励办法;韩国鼓励农户扩大土地经营规模,通过1994年制定的《农地基本法》放宽土地买卖与租赁限制,鼓励土地集中和规模化经营,依据《农地强制条例》,规定在农业振兴区内将不再批准超过1000公顷的工厂或超过500公顷的生活或娱乐设施。推出农民退休支付计划,对愿意将土地出售或出租的专业农民给予补贴;欧盟鼓励老年农场主终止务农,发放退休补贴。(8)强调规划的作用。比如,中国台湾对农业区域的规划。(9)成立农业协会组织,提高农民组织化程度。韩国在行政区域之间成立农业协同组合,组建全国性的“新农村运动中央协议会”,形成一个自上而下的全国性网络;日本组织经济复兴运动,提供农业协会和合作社补贴,提高生产投入品和消费品的自给自足水平,减少农户的现金支出;中国台湾地区努力促进农民组织的健全,强化服务功能。

3. 城市支持农村的后期——福利支持阶段

在后期阶段,城市支持农村呈现新的特征:提供完善的农民福利保障体系;城乡一体化的基础设施、市政设施及社会事业服务;实现农村与农业现代化;农村实行民主自治;农业政策法规化和经营管理的企业化。

此时,面临的主要问题是协调各国各地区之间的农业贸易摩擦。

在这一阶段,各国各地区采取的政策措施包括:(1)取消对农业单纯的价格保护政策,实行新的更高层次的“直补”。比如,欧盟各国为农业制定了特别优惠的系列化支持政策,包括对青年农民贷款补助,以满足他们从事农业生产活动的资金需要;依托特别补助,鼓励农业装备现代化和多功能农业发展;对蔬菜种植、果树栽培、观光园艺建设、造林、林业设备等提供特别补助,以有利于绿化、美化、净化乡村。(2)实行福利政策。中国台湾地区提出福利农业建设的思路,以福利政策为着眼点,以增加农民的整体福利为目标,将农业、农民、农村视为统一体。(3)完善农村社会保障体系和风险救助体系。法国政府制定新的有利于农业的公共政策,把提高农民的社会保障作为农业补贴政策的核心,强调农业的多功能作用,实现能促进经济、社会和环境三者统一、协调、平衡发展的农业补贴政策;中国台湾地区研究农业自然灾害救助办法,减轻自然灾害损失,加强自然生态及资源保育,防治公害污染,改善农业生产环境。(4)农业政策的法制化,使农业的发展有法可依。日本的《农地法》、《粮食控制法》;中国台湾地区的“农业发展条例”,通过规章,使农业获得强大支持;欧盟的基本立法和实施立法,包括建立或改组产品市场等事关共同农业政策本身的立法,有关贯彻执行共同农业政策和管理产品市场等的立法,以及一年一度农产品共同价格的制定等。(5)构建城乡一体化、区域化和国际化的农业贸易市场体系。比如,中国台湾地区采取措施,扩大农业的国际合作,增强农业的国际竞争力。(6)现代化农业培育政策。比如,中国台湾地区发展科技和经济导向的农业,发展高附加值、高市场潜力产业,赋予农业生产、生活和生态保育等服务功能,努力将农业发展成为休闲农业;日本利用城市在资金、物资、科技方面的优势增加对农业的投入,发展“都市农业”,形成观光型、设施型和特色型农业发展模式——注重现代化园艺设施的建设,依靠先进的农业科技推广网络,提高农产品的产量和质量,通过大型农业集团建设富有特色的农产品基地,并依托科技进行深层次开发,形成具有国际竞争力的特色农业。(7)整体规划农村社区,重建农村文化,提升生活素质。在乡村就业区域提供基础设施,对同意居住在该区域的农户给予优惠的税收待遇以及技术管理方面的援助;引导农民自主进行农村现代化和农村民主化建设。

根据上述三大阶段的发展特征及其划分标准,上海目前正处于由城市支持农村的中期向后期过渡的阶段。主要辨识依据如下:一是呈现出典型的特征——农民增收有明显改善;农产品交易引入市场竞争机制;现代农业·都市农业发展模式初露端倪,农业结构调整成效明显;农村工业趋向园区集中布局;农村基础设施和市政设施投入力度加大,居民的居住条件有所改善;土地经营出现

规模化的倾向;开始建立覆盖全体农民的福利保障体系;农村合作组织开始运作。二是面临着亟待解决的问题——农民增收的途径与渠道有限;农业风险保障与农业财政支持力度不够,支农产品市场竞争力不强;农村尤其是远郊农村基础设施投入仍然不足;农民不能享有跟城镇居民同等的社会保障,“农保”与“镇保”的差距过大;农民素质偏低,核心农民尤其是农民致富带头人的培育缺乏。

三、上海特色的城市支持农村体制机制构想

城市支持农村依赖于成熟的体制、机制和制度,而体制机制的变革是一个漫长渐进的过程。城市支持农村的目的在于理顺城乡关系,实现统一的城乡居民待遇;通过人才、项目、资金向农村重点倾斜,缩小城乡差距,实现城乡统筹与协调发展。

(一)总体构想

整体而言,上海构建城市支持农村的体制和机制,要力求在以下方面形成自身特色:

一是在全国率先着力突破城乡二元结构的体制障碍,完善以城带乡的发展模式,消除城乡间的制度壁垒,实行城乡通开、城乡一致的经济社会制度和管理法规。在经济发展上以市场为纽带,促进城乡经济一体化。

二是充分发挥城区、近郊、中郊和远郊各自的比较优势,通过城市支持农村的长效机制,最终形成农村长期发展的造血机制。

三是坚持“多予、少取、放活”的原则,利用上海雄厚的经济实力,加大市级财政对郊区农村的转移支付与投入以及其他金融支持。

四是聚焦城市支持农村发展中的瓶颈问题和突出问题,加快财税、土地使用权、基础设施、社会事业以及社会保障等领域的改革和创新。

(二)行为主体

上海城市支持农村体制的创新应该以突破城乡二元结构为最终目标;机制的创新必须以政府行为为主导。

城市支持农村的政府行为主要体现为六个字:一是“多予”,就是加大对新郊区新农村建设的投入,体现在三个方面:财政的投入、对农业的补贴、引导金融加大贷款支持;二是“少取”,就是减少对农村、农民的索取,在巩固农村税费改革成果的基础上,切实减轻农民负担,让农民休养生息;三是“放活”,就是进一步给农民“松绑”,放开农民的手脚,激活农村的发展。

城市支持农村是城市自身发展的需要,不应该认为仅是农村发展的需要。

(三)支持的重点

上海郊区不同于一般的农村地区,快速城市化是其一个重要的特征,今后纯粹的农村地区将越来越少。因此,应该将上海郊区分为城镇化地区和今后要保留的农村地区两大类型。不同类型地区,城市支持农村的重点及方式也应有所侧重。对于城镇化地区,支持的重点主要是政策的扶持、农民市民化的推进、对离土农民的保护等方面;而对今后需要保留的农村地区,支持的重点则主要是突出城乡统筹,包括统筹基础设施建设和社会事业的发展,在公共财政投入上实现更多的倾斜。

(四)创新目标

具体而言,针对上海城市支持农村的现状,以及社会主义新郊区新农村建设的总体要求,本课题组认为,现阶段上海应着力从以下方面创新体制与机制:

1. 以城乡协调为目标,进一步完善郊区“三级政府、三级管理”的体制。上海城市支持农村体制改革的重点在于改变城乡二元结构,推进城乡协调发展。突破户籍制度的障碍是创新这一体制的重中之重。在现阶段,上海应该将郊区农村发展置于全市经济社会发展总体格局中统筹考虑,完善郊区“三级政府、三级管理”体制,建立健全覆盖城乡的管理体制机制。镇级政府机构改革要以转变政府职能、加强社会管理和公共服务为重点;镇、村集体资产管理体制改革要坚持产权明晰、尊重