

社会保障体系 覆盖城乡居民 ► 的理论与实践

袁文全 / 著

Shehui Baozhang Tixi
Fugai Chengxiang Jumin
de Lilun yu Shijian



重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>

社会保障体系 覆盖城乡居民 ► 的理论与实践

袁文全 / 著

Shehui Baozhang Tixi
Fugai Chengxiang Jumin
de Lilun yu Shijian

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障体系覆盖城乡居民的理论与实践 / 袁文全
著. —重庆:重庆大学出版社,2012 6
ISBN 978-7-5624-6714-4

I. ①社… II. ①袁… III. ①保障体系—研究—中国
IV. ①D632 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 089080 号

社会保障体系覆盖城乡居民的理论与实践

袁文全 著

策划编辑 尚东亮

责任编辑 李桂英 邹 忌 版式设计 尚东亮
责任校对 杨长英 责任印制 张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人 邓晓益

社址 重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编 401331

电话 (023) 88617183 88617187 (中小学)

传真 (023) 88617186 88617166

网址 <http://www.cqup.com.cn>

邮箱 fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆川外印务有限公司印刷

*

开本 720×1020 1/16 印张 16 字数 270 千

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5624-6714-4 定价 32.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

前言

Qianyan

.....



社会保障问题,不仅是经济问题,更是重要的社会问题,也一直是全社会关注的热点问题,关系到民生及社会的稳定与发展。因此,社会保障普遍被称为社会的“稳定器”、经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”。社会保障问题已是一个全球性问题,成为世界各国在社会经济发展中需要解决的优先目标。西方各国普遍通过立法将社会保障纳入社会经济体制,为社会保障制度的推行提供法律支撑。至今,社会保障制度已推行到全世界的 160 多个国家和地区。社会保障制度,作为社会保障的核心范畴,从实质上讲,是反映生活质量的基本指标,在某一国家或地区,人们生活的社会环境与生活保障的状况,是反映人们生活社会条件的质的具体范畴。完善的社会保障体系是市场经济不可或缺的重要支柱,建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,是经济社会协调发展的必然要求,更是社会稳定和国家长治久安的重要保证。

我国的社会保障体系主要包括社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚四个方面。以 20 世纪 80 年代为起点,我国社会保障制度的改革和发展大体经历了两个阶段:第一阶段是 80 年代中期至 90 年代初期,主要改革内容是实行国营企业离退休人员离退休费用的社会统筹,建立了失业保险制度。到 90 年代初,基本建立个人缴费制度,确立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次的养老保险制度;医疗保险制度改革开始进行探索试点。第二阶段是从 90 年代初至今,对养老保险制度模式进行了根本性变革,形成有中国特色的社会统筹和个人账户相结合的养老保险模式,明确了保障主体的多元性,建立了统一的养老保险制度。同时,失业保险制度改革步伐加快,覆盖范围扩大到国有、集体、私营、个体、外资及事业单位所有职工。医疗保险制度全面启动,工伤、生育保险改革试点逐步扩大。我们党和政府高

度重视社会保障体系建设,将其作为社会主义市场经济体制的重要支柱。为此,党的十六届六中全会提出,到 2020 年要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十七大报告提出,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。建立完善的社会保障体系已成为党和政府构建和谐社会的“托底机制”。特别是最近十多年来,我国社会保障体系建设长足发展,确立了社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险和基本医疗保险制度,涵盖养老、医疗、失业、工伤和生育保险以及城市居民最低生活保障制度的社会保障体系框架基本形成并日趋完善。社会保险覆盖范围不断扩大,城镇居民社会保障制度已逐步建立,城市居民大部分已纳入社会保障体系,多渠道筹集社会保障资金的机制初步形成,保障水平不断提高,管理体系逐步健全。但从总体上看,城乡社会保障体系的覆盖范围窄,保障水平较低,法制不够健全,执法监察不力,且地区发展很不平衡,尚未形成城乡统筹协调发展的运行机制。

重庆市在直辖前,已经启动实施企业职工基本养老保险、失业保险制度。直辖后,全市的社会保障体系建设长足进展,先后于 2000 年启动医疗保险,2004 年启动实施全市统一的工伤保险制度,2005 年启动建立全市统一的生育保险制度。目前,已建立基本养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险制度,机关事业单位养老保险和农村社会养老保险也正在稳步地进行探索和试点。社会保障的政策制度逐步完善,覆盖范围逐步增大,保障能力逐步增强,已成为构建和谐重庆的重要现实基础和有力保障。尽管如此,由于受大城市大农村大库区并存的影响,全市的社会保障体系在总体上还不完善,社会保障“城乡二元结构”矛盾突出,特别是社会保障立法与体系建设滞后,法制化程度不高。同时,人口老龄化使老年人的养老、医疗、社会服务等问题更加突出,就业方式日益多样化使扩大社会保障覆盖面问题更为凸显,城镇化进程加速给社会保障制度带来新问题。这些都需要通过深化改革和创新发展来解决。

“统筹城乡经济社会发展”是党的十六大提出的科学命题,也是当前和今后较长时期内党和国家的重要战略任务。社会保障的城乡统筹是其中的重要内容,社会保障的公平是城乡统筹发展最重要的基础。重庆市作为国家设定的全国唯一以省为单位开展统筹城乡综合配套改革的试验区,体现了中央对重庆市在全国统筹城乡发展中寄予了莫大的厚望。重庆市的城乡统筹发展一旦成功,就会在全国范围内产生重要的示范效应和带动作用,提供其他省市统筹城乡发展可资借鉴的经验。为此,重庆市肩负着“先行先试”的重任,努力寻求破解“城乡二元结构”难题的有效途径。毋庸置疑,覆盖城乡居民的社会保障体

系建设是重庆市统筹城乡发展的重要组成部分和关键环节之一。如上所述,当前重庆市的社会保障体系还不能很好地适应统筹城乡经济社会发展的总体要求。因此,积极探索和加快建立与重庆市经济发展水平相适应、切合重庆市情的覆盖城乡居民的社会保障体系,对于重庆市贯彻落实“314”总体部署和全面建设小康社会是必要的,也是现实的需要。

本书正是基于此,围绕统筹城乡社会保障主题,以社会保障体系覆盖城乡居民为主线,以重庆市统筹城乡发展为视域,主要研究了社会保障体系覆盖城乡居民的理论基础,国内外城乡社会保障体系建设的经验启示,重庆市城乡社会保障体系建设的现状,提出了重庆市建立覆盖城乡居民的社会保障体系的宏观构想和制度设计,以及有针对性的对策措施。本书的研究,以期对于打破过去传统的将农村发展与城市发展相分离的二元发展格局和发展观,确立将农村发展与城市发展协调统一的新的一元化发展格局和发展观,以及推动社会保障理论研究的发展,尽到绵薄之力。特别是对于破解重庆市社会保障“城乡二元结构”难题,建立覆盖城乡居民的社会保障体系,以期具有参考价值和实践意义。

本书在写作过程中吸纳了我的博士后研究报告《重庆建立覆盖城乡居民的社会保障制度研究》的部分内容,并根据需要对其进行了相应的修改、补充和完善,写作历时整整一年。本书的写作得到了我的博士后合作导师张卫国教授、博士生导师许明月教授的指点。邵海博士、林全玲博士以及我的硕士研究生杨天红等为本书的写作进行了部分资料的收集与分析工作。在本书完成之际,向他们付出的辛勤劳动和大力支持表示诚挚的谢意。

鉴于理论水平和实践经验所限,此书的研究成果仍有诸多地方有待深化和提高,有些观点未免一定正确。因此,书中的错误和疏漏在所难免,企盼学界同仁与实业界朋友不吝赐教。

袁文全

2012年2月于重庆大学

第一章	社会保障城乡统筹的基本理念	1
第一节	城乡统筹发展的基本内涵	1
第二节	社会保障城乡统筹的理论基础	21
第三节	社会保障城乡统筹的指导原则	32
第二章	城乡社会保障体系建设的域内外考察	36
第一节	主要发达国家城乡社会保障体系的建设	37
第二节	发达国家城乡社会保障体系建设的启示	44
第三节	国外农村社会保障制度的建设	49
第四节	我国城乡社会保障体系的建设	56
第三章	城乡社会保障体系建设的现状审视	65
第一节	城乡社会救助制度体系	65
第二节	城乡社会保险制度体系	87
第三节	城乡社会福利制度体系	123
第四节	城乡优抚安置制度体系	128
第四章	覆盖城乡居民的社会保障体系建设的宏观构想	137
第一节	覆盖城乡居民的社会保障体系的建设目标	137
第二节	覆盖城乡居民的社会保障体系的建设原则	143

第三节 覆盖城乡居民的社会保障体系的建设模式 148

第四节 覆盖城乡居民的社会保障体系的建设路径 156

第五章 覆盖城乡居民的社会保障体系建设的制度设计..... 166

第一节 覆盖城乡居民的社会救助制度 166

第二节 覆盖城乡居民的社会保险制度 170

第三节 覆盖城乡居民的社会福利与优抚制度 181

第六章 覆盖城乡居民的社会保障体系建设的对策措施..... 184

第一节 加快建立覆盖城乡居民的社会救助体系 184

第二节 建立覆盖城乡居民的社会保险体系 203

第三节 建立覆盖城乡居民的社会福利与社会优抚体系 226

第四节 发挥其他社会资源对统筹城乡社会保障的作用 232

参考文献 242

第一章 社会保障城乡统筹的基本理念

第一节 城乡统筹发展的基本内涵

一、城乡统筹发展的提出及基础

(一)城乡统筹发展的提出

“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。”这是党的十六大报告明确提出的重大发展战略决策,标志着我国经济建设和社会发展自此全面进入了一个新的历史阶段。可以说,“统筹城乡经济社会发展”是党的十六大提出的破解“城乡二元”发展难题的一个重要的科学命题。随后,党中央又明确我国总体上已经进入“以工促农、以城带乡”的发展阶段,在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“五个统筹”的发展思想,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”,其中“城乡统筹”是最为重要的方面。从根本上讲,城乡统筹发展是促进农村经济全面发展,彻底解决“三农”问题,消除“城乡二元”经济社会发展格局,实现城市与农村协调统一发展,加快建设小康社会和构建和谐社会的重大战略发展思路。也就是说,要把城市与农村、农业与工业、农民与市民作为一个整体,纳入经济社会发展的统一规划中去全盘考虑,把城市和农村经济社会发展中存在的问题及其相互关系进行综合研究,

统筹加以解决,建立有利于改变城乡二元结构的市场经济体制,实现以城带乡、以工促农、城乡一体化的协调发展。

城乡统筹发展的提出有其深刻的时代社会背景,是特定经济社会发展阶段的产物;是党中央站在国民经济和社会发展全局的高度,科学把握各国现代化发展的一般规律,深刻总结新中国成立以来、特别是改革开放以后处理城乡发展关系的经验教训,根据现阶段经济社会发展的特点和突出矛盾而作出的重大战略决策。

第一,我国城市的发展已经走在了农村的前面,经济社会经过 20 多年的改革发展进入一个新的发展阶段,即向工业化发展的中期阶段。^①按照世界各国经济社会发展的一般规律,人均 GDP 达到 700 ~ 1 500 美元,农业在 GDP 中比重下降到 15% 以下,农业就业人口比重下降到 30%,城市人口超过 50%,就可以断定这个国家已经进入了工业化中期阶段。进入该发展阶段的显著特征是:农业和工业处于平等发展的机会和权利;工业取代传统的农业成为社会经济发展的主导方向,国民经济的主导产业不再是农业,农业历史地完成了对工业发展的原始积累的使命,也不需要从农业吸收资本等要素来实现工业化;经济增长的动力机制由农业转为工业和非农产业,农业成为了工业反哺对象;工业与农业、城市与农村协调发展的条件已经具备。对照分析上述 3 个指标,对于前两个指标,我们已经达到,只是城市人口指标还尚未达到。基于这一基本经济社会发展规律,在现阶段,如果我们还不考虑统筹城乡发展,还不着手从根本上改变城乡分割的二元经济结构,并消除这种二元结构所形成的突出矛盾,在很大程度上就会导致城乡差距进一步扩大,也就会对整个国民经济发展和社会稳定带来一系列负面影响。因此,从经济社会发展的一般规律来看,城乡统筹发展是经济社会发展进入新阶段的客观需要。

第二,农村人口众多,耕地资源稀少,是我国的基本国情。这种高度紧张的人地关系所造成的资源稀缺性,以及城乡分割造成的二元社会经济结构所形成的体制性矛盾,是我国“三农”问题产生的根本原因。受制于基本国情决定的影响,农村土地对于农民来说,其所承担的社会保障功能远远超过了其自身赋予的生产经营功能。在耕地福利化的作用下,必须让农民在非农产业上获得更多的就业机会与更大的经济收益。在人地关系高度紧张所形成的这个内在基

① 殷康宁 论重庆市城乡统筹综合配套改革的重点、难点和突破口[J] 中小企业管理与科学(上旬刊),2008(7)

本矛盾的制约下,解决“三农”问题在很大程度上要依靠农村外部条件的改善,让农民在耕地以外寻找生存与发展的空间,把农民从有限的土地上解脱出来,最大限度地实现非农产业的转化,从而寻求新的就业领域,这就需要推进城镇化建设。因此,从我国的基本国情来看,城乡统筹发展是我国现阶段解决“三农”问题的根本出路,也是解决“三农”问题的最为有效的途径。

第三,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和不断完善,城乡之间的联系变得日益密切。农村的发展需要城市的辐射和带动,城市的发展同样需要农村的促进和支持;农业与工业以及其他产业之间的相互联系和依存,除了体现在农产品供应上,农业效益和农民收入也是其重要的表现方面。消费需求作为社会再生产的最终环节和最终实现形式,是拉动经济增长的根本动力和决定性力量。然而,在我国,由于长期受计划经济体制的制约,以及由此形成的城乡二元经济结构的影响,农民这个庞大群体的收入一直处于较低水平,并因此带来农村消费水平的低下,从而最终直接影响了整个社会的消费率,使国民经济发展处于一种非良性循环状态之中。在这种情况下,只有拓展农村人口的消费潜力和消费市场,才能使国民经济步入良性循环的发展轨道。因此,从保持整个国民经济协调稳定发展的需要来看,城乡统筹发展是实现城乡经济良性循环的现实选择。

第四,党的十六大提出,未来 20 年要建设一个惠及十几亿人口的更高水平、更全面、发展比较均衡的小康社会。虽然,我国现阶段已经在总体上实现了小康,但还处于低水平和不全面、不均衡的状态。从现实国情来看,农村是全面建设小康社会的难点和重点所在,必须要在现有基础上不断缩小城乡居民的收入差距,提高农民收入的增长幅度,减少农民的数量,降低农业就业人口的比重,减少直至消灭贫困人口。除此之外,大多数地区的农村公共基础设施、农村基础教育文化和医疗卫生服务等,都与城市存在着很大的差距,且这种差距有不断扩大的趋势。要从根本上缩小这些差距,就必须通过城乡统筹发展来解决。因此,着眼于未来 20 年的经济社会发展目标,城乡统筹发展也是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的必然要求。

此外,城乡统筹发展的提出也蕴含着深刻的学理基础。首先,从马克思主义哲学的观点看,它体现了矛盾的普遍性、联系的普遍性、发展的普遍性以及量变到质变、统筹兼顾的哲学基本原理。其次,从经济学的基本观点看,城乡统筹发展是解放和发展生产力这一社会主义的本质的必然要求,也是由实现共同富裕的社会主义的目标而决定的,有利于全民共享社会主义的改革和发展成果,

有利于全面促进城乡经济社会的协调发展。再次,从政治学的基本观点看,城乡统筹发展体现了我国的国家性质和现代政府的社会公共服务职能,以及现代民主社会中责任型政府的职责,更是直接体现了科学发展观的核心要义。

(二)城乡统筹发展的基础

在中国现有的 13 亿人口中,有 80% 的人口都在农村。在可预见的未来 50 年,农村人口只能十分缓慢地转移进入城市,农村人口将长期保持着相当庞大的数量。农村目前“温饱有余,小康不足”的状况也将长期延续。^①可以说,没有农村的发展,中国就不可能实现社会的全面发展。这便决定了中国的改革事业必然肇端于农村。改革开放 30 多年来,中国农村改革高潮迭起,中央关于“三农”问题共发布了 14 个“中央一号文件”,对农村的改革和发展起到了巨大的推动作用。30 多年来,在不同的年代背景和经济发展时段,14 个“中央一号文件”各有侧重,准确把握保护农民物质利益、尊重农民民主权利、不断解放和发展社会生产力的这条改革主线,加速了城乡协调发展的历史进程,共同奏响了繁荣农村经济、促进农民增收、推动农村社会发展的主旋律,是我国城乡社会从“分而治之”走向“和谐发展”,致力于共同繁荣与进步的时代最强音。具体而言,这些文件的出台可以分为两个大的阶段。

第一个阶段是 20 世纪 80 年代,即 1982—1986 年。在此期间,出台的 5 个“中央一号文件”,记录了这一时期我党指导中国农村改革的一系列重大决策,对实现农村改革率先突破、调动广大农民的积极性、解放农村生产力起到了巨大的推动作用。

1982 年 1 月,中共中央发出第一个关于“三农”问题的“中央一号文件”《全国农村工作会议纪要》,总结了具有划时代意义的农村改革,进一步放宽了农村政策,肯定了“双包”制(包产到户、包干到户)或大包干制,同时还指出它“不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分”。1983 年 1 月,第二个“中央一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》发布,从理论上肯定了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”,要求全面推行家庭承包责任制。1984 年 1 月,中共中央发出第三个“中央一号文件”《关于一九八四年农村工作的通知》,强调要继续稳定和完善联产承包责任制,延长土

^① 贺雪峰 乡村研究的国情意识[M]. 武汉:湖北人民出版社,2004.1

地承包期。规定土地承包期一般应在 15 年以上,生产周期长的和开发性的项目,承包期应当更长一些。文件给了农民“长效定心丸”。1985 年 1 月,中共中央、国务院发出《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,即第四个“中央一号文件”,取消 30 年来农副产品统购派购制度,对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策,还将农业税从实物税改为现金税。1986 年 1 月,中共中央、国务院下发《关于一九八六年农村工作的部署》,即第五个“中央一号文件”,肯定了农村改革的方针政策的正确性,要求必须继续贯彻执行,摆正了农业在国民经济中的地位,强调增加投入,进一步深化农村改革。可以说,这 5 个“中央一号文件”谱写了中国改革进程的 5 个辉煌篇章,尤其是第一个“中央一号文件”为“双包”制改革定了性,极大地调动了亿万农民的生产积极性,开创了中国农村改革发展的新局面。自此,农民收入稳定快速增长,城乡居民收入差距逐步缩小,几千年不知温饱的中国农民越过贫困,从温饱向小康迈进。^①

第二个阶段是进入 21 世纪以来,即 2004—2012 年。跨入 21 世纪,中国经济持续快速增长,然而农村的改革和发展不断面临新的难题。特别是 20 世纪 90 年代,农民负担屡减不轻,农村社会事业建设严重滞后,社会矛盾呈现出激化的趋势。从 1997 年起,连续 7 年农民收入处于低速增长循环,城乡居民的收入差距不断拉大。面对“三农”问题的严峻形势,党中央审时度势,对城乡发展战略和政策导向作出重大调整:党的十六大指出,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。胡锦涛总书记在 2003 年中央经济工作会议上指出,要把解决“三农”问题作为全部工作的重中之重。从而使更多关注农村、关心农民、支持农业作为全党工作重中之重的地位得到再三强调。此后,党中央、国务院连续出台 9 个指导农业和农村工作的“中央一号文件”,共同形成了新时期加强“三农”工作的基本思路和政策体系,构建起以工促农、以城带乡的制度框架,开启了建设社会主义新农村的历史篇章。

2004 年 1 月,中共中央针对近年来全国农民人均纯收入连续增长缓慢的情况,发布了新世纪以来关于“三农”问题的第一个“中央一号文件”,即《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》,指出要“按照统筹城乡经济社会发展的要求,坚持‘多予、少取、放活’的方针,调整农业结构,扩大农

^① 参见“关于 11 个‘三农’工作中央一号文件的解读”[EB/OL] <http://finance.qq.com/a/20100104/006547.htm>,2009-01-05

民就业,加快科技进步,深化农村改革,增加农业投入,强化对农业支持保护,力争实现农民收入较快增长,尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。”2005年1月,《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》公布,指出“要把加强农业基础设施建设,加快农业科技进步,提高农业综合生产能力,作为一项重大而紧迫的战略任务,切实抓紧抓好。”要求坚持“多予、少取、放活”的方针,稳定、完善和强化各项支农政策。2006年2月,《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》公布,提出“统筹城乡经济社会发展,扎实推进社会主义新农村建设”的中长期历史任务。文件要求完善强化支农政策,建设现代农业,稳定发展粮食生产,积极调整农业结构,确保社会主义新农村建设有良好开局。2007年1月,《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》公布,再次强调“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重,统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和多予、少取、放活的方针”,提出要“切实加大农业投入,积极推进现代农业建设,强化农村公共服务,深化农村综合改革”。文件要求,发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务,要用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,提高农业素质、效益和竞争力。2008年1月,《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》公布,继续加强对“三农”的扶持,再次把农民增收作为主题,以切实解决农村民生问题为重点,提出要“按照形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求,突出加强农业基础建设,积极促进农业稳定发展、农民持续增收”。2009年2月,《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》公布,再次锁定农业稳定增长和农民持续增收,但基本措施仍然是加大国家财政对农业的投入力度。^①2010年1月,《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》公布,“三农”问题仍是关注的焦点,文件提出“必须不断深化把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重的基本认识,稳定和完善党在农村的基本政策,突出强化农业农村的基础设施,建立健全农业社会化服务的基层体系,大力加强农村以党组织为核心的基层组织,夯实打牢农业农村发展基础,协调推进工业化、城镇化和农业现代化,努力形成城乡

① 参见“11个‘中央一号’文件”[EB/OL] <http://finance.sina.com.cn/roll/20090929/00013069834.shtml>,2009-09-29

经济社会发展一体化新格局。”2011年1月,《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》公布,提出“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”,这也是被公认为含金量最高的政策。2012年1月,《中共中央国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》公布,把农业科技摆上更加突出的位置,指出“实现农业持续稳定发展、长期确保农产品有效供给,根本出路在科技”,确定“持续加大财政用于‘三农’的支出,持续加大国家固定资产投资对农业农村的投入,持续加大农业科技投入,确保增量和比例均有提高”,提出扶持农业科技创新,保障农产品稳定均衡供给。

可以说,新世纪的9个“中央一号文件”从根本上奠定了城乡统筹发展的基础,铸立了城乡统筹发展进程中的7个里程碑。尤其是2010年的“中央一号文件”,是体现城乡统筹发展战略最突出的文件,不仅在文件名称中首次突出了“城乡统筹”这一概念,而且在具体内容中更是无处不体现出城乡统筹的发展思想和理念。

二、城乡统筹发展的内涵及目标

(一)城乡统筹发展的内涵

在世界范围内,城乡分割发展是一种普遍存在的现象,从分割走向融合也是普遍遵循的规律。^①取消农业税、建设社会主义新农村、“工业反哺农业、城市支持农村”等一系列新政,标志着我国城乡经济社会发展,由过去传统的将农村发展与城市发展相分离的二元发展格局,开始进入农村和城市统筹协调发展的轨道,向着实现城乡一体化^②发展的最终目标迈进。在我国,虽然国家对城乡划分有明确规定,但在实际工作特别是城乡分类统计中,城与乡的分类标准是非常模糊的,有的认为区县以上(包括区县)是城,建制镇以下(包括建制镇)为乡;有的认为建制镇以上(包括所有建制镇)都是城,其他为乡。^③但不管哪种认识,城与乡的划分起点都在县域之内。当然,关于城乡的界定划分,也是研究城乡统筹问题中必须首先厘清的一个基本问题。对于何为城乡统筹,如何统

① 柳思维,等 国外统筹城乡发展理论研究述评[J] 财经理论与实践,2007(6)

② 城乡一体化是指城乡之间通过资源 and 生产要素的自由流动,打破相互分割的壁垒,逐步实现生产要素的合理配置和优化组合,从而使城市和乡村成为一个完整的系统,实现城乡经济、社会、文化持续协调发展的过程。(安增龙 中国农村社会养老保险制度研究[M] 北京:中国农业出版社,2006:46)

③ 李涛 统筹城乡教育的实践探索[J] 教育发展研究,2008(20)

筹,什么时候统筹,在哪些方面统筹,哪些方面先统筹,哪些方面后统筹,各地区如何根据当地经济社会发展的实际状况去实现城乡统筹等一系列问题,都需要我们科学地认识、认真地思考、深入地研究。

“城乡统筹”这一概念的提出至今已有时日,但因其处于探索阶段,理论界和学术界目前尚缺乏对该概念的统一的权威解释。对任何事物的研究都必须从其基本概念入手,如同我们推行的所有改革,倘若对其概念都模糊不清,就容易使改革路径偏离正确方向,并最终为此付出高昂代价。那么,如何才能科学地解读“城乡统筹”的深刻内涵呢?农业部农村经济研究中心研究员蒋中一曾指出:应该说“城乡统筹”还不是很确定的概念。按照中国过去的户籍制度,人民被分为城市人和农村人。这样的划分,使得城市人和农村人在就业、上学以及享受社会保障等方方面面都出现不公平。我认为,作为国民就应该在这些问题上享有同等待遇。现在提出的统筹城乡,实际上是解决这些问题的不平等,消弭城乡二元结构的过程。^①北京理工大学经济学教授胡星斗认为:城乡统筹应该包罗万象——即建立城乡统一的户籍制度、土地制度、财政制度、税收制度、金融制度、就业制度,形成大一统的劳动力市场。1958年实施的户籍制度,把农民固定在土地上,而且规定农民义务交粮。在这个过程中,形成巨大的城乡“剪刀差”,让农民作出牺牲来支援国家的工业化建设。这样的结果是,城乡差距越来越大,农民长期贫困。^②有观点认为,城乡统筹是一种注重城乡协调发展和均衡发展、注重城乡之间和人与人之间公平与和谐的一种发展理念、发展观和政策导向。城乡统筹的对象是城乡的政治、经济社会和文化的发展,目的是要实现城乡居民的共同富裕。^③也有观点认为,统筹城乡发展不仅是落实科学发展观、建设和谐社会的具体体现,也是新时期农业和农村经济工作的中心任务,统筹城乡发展不仅是增加农民收入的根本点和落脚点,也是促进农村经济全面发展,解决“三农”问题的有效途径。就其内涵和实质来讲,统筹城乡发展就是要把城市与农村、农业与工业、农民与市民作为一个整体,纳入经济社会发展统一规划中去通盘考虑,把城市和农村经济社会发展中存在的问题及其相互关系综合起来研究,统筹加以解决,建立有利于改变城乡二元结构的市场经济

①② 城乡统筹 改革思路的理性求解[J] 今日重庆,2007(8)

③ 殷康宁 论重庆市城乡统筹综合配套改革的重点、难点和突破口[J] 中小企业管理与科学(上旬刊),2008(7)

济体制,实现以城带乡、以工促农、城乡一体的协调发展。^①还有观点认为,城乡统筹发展概念的内涵非常丰富:一是城乡平等;二是城乡互通,使城乡资源、生产要素在市场控制下合理流动,优化配置;三是城乡优势互补,城乡要立足各自的区位和资源优势,克服各自的不足,实行优势叠加,提高经济效益;四是城乡协调发展,即通过协调城乡之间的产业关系、资源流动配置关系、农民和市民之间的关系,缩小城乡差距,加速城乡一体化进程。^②

上述各种观点,从不同角度、层面和程度上对“城乡统筹”进行了解读和诠释,各有其一定的合理性与可取之处。综括上述各种观点,笔者以为,“城乡统筹发展”体现了科学的发展思想和理念,是一种新型的发展观,就是要充分发挥工业对农业的支持和反哺作用,城市对农村的辐射和带动作用,建立以工促农、以城带乡的长效机制,促进城乡协调健康发展。城乡统筹就是要把挖掘农业自身潜力与工业反哺农业相结合,把扩大农村就业与引导农村富余劳动力有序转移相结合,把建设社会主义新农村与稳步推进城镇化建设相结合,加快建立健全以工促农、以城带乡的政策体系和体制机制,形成城乡良性互动的新型发展格局。同时,我们也应该看到,城乡统筹不等于城乡统一,从城乡统筹到城乡统一是一个长期的、渐进的发展过程。城乡统筹的实质就是要从根本上解决“三农”问题,促进城乡二元结构转变为现代结构。因为在城乡关系上最现实的问题就是“三农”问题,这个问题相当突出而且根深蒂固;再说,全面建设小康社会,基本实现现代化,难点和重点都在农村,也即是说,必须解决城乡统筹问题,改变城乡二元结构,才能实现现代化和全面建设小康社会的目标。对于其实质,也可以说是解决“三农”问题所要达到的目标,就是统筹城乡发展和改变城乡二元结构。换言之,改变城乡二元结构,是统筹城乡发展要最终落实的核心问题。

同样,对于“国家统筹城乡综合配套改革试验区”的概念理解应当是:首先发展大城市,然后由城市反哺农村,最后消除城乡差距,实现城乡共同富裕。我国20世纪80年代出现深圳经济特区,90年代出现上海浦东新区,进入21世纪再有渤海新区,乃至重庆市两江新区。如今,重庆市成为国家统筹城乡综合配套改革试验区,其现实意义可与当年的深圳、浦东、渤海新区相提并论。由于是综合配套改革试验区,因此区内将享有特殊政策,但又与以往国家设立的经济

① 发展改革委 深化对城乡统筹发展战略的认识理解[EB/OL] http://www.sd.gov.cn/art/2005/11/30/art_283_40752.html,2008-06-04

② 潘泽江,等 壮大县域经济与统筹城乡发展互动机制[J] 新疆农垦经济,2004(4)