

献给厦门经济特区建设三十周年

若干经济问题 学习与研究

中共中央党校研究生（厦门）论文集



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

若干经济问题学习与研究

——中共中央党校研究生(厦门)论文集



厦门大学出版社

XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

若干经济问题学习与研究/吴南翔等著. —厦门:厦门大学出版社, 2011. 6
ISBN 978-7-5615-3986-6

I. ①若… II. ①吴… III. ①经济学-文集 IV. ①F0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 137885 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门市直属机关印刷厂印刷

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:35

字数:800 千字 印数:1~2000 册

定价:56.00 元

如有印装质量问题请与承印厂调换

序

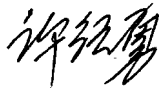
摆在案头这厚厚的一沓,是中央党校研究生院2008届厦门在职研究生班经济管理专业学生们的毕业答卷。时隔几年,他们有意将凝聚三年心血的论文集集成册,诚邀我为其写点东西留念。作为曾经为其授课的老师,我深受感动:一是他们毕业后仍能在繁杂的工作中对学业孜孜不倦,精益求精,努力攀登新的高峰;二是他们满腔热情,以严谨态度、求实精神,对我国经济运行的若干问题进行深入的研究和探索,收获累累硕果。这种精神是很可贵的,遂欣然为之作序。

自古以来,中国一直讲究传统“经世致用”的儒家思想,它提倡以积极务实的态度面对现实世界。从某种意义上说,中国经济的高速发展得益于对这种深厚务实文化的融会贯通。经济管理正是一门综合应用型的经济学科,它与古代“经世致用”理念不谋而合,即注重于总结实践经验和可行性研究,运用经济学理论对社会经济行为进行科学合理的组织和调节。

中央党校作为培训党的领导干部的主渠道和马克思主义理论创新的主阵地,更加注重思想理论与具体实践相结合,更加强调整理论探索与实践创新。这届研究生班的学子,都是各行各业的精英,他们奋斗在厦门经济特区这个广阔的大舞台,有着直接参与一线建设的生动实践。他们很多人既是行业的管理者又是建设者,在党校这个思想库的平台中,经过三年的熏陶和思索,把丰富的实践经验一步步上升到理性的高度,拥有更直接的主观体验和更独特的思考视角。

28篇论文,28种不同的触角,无一不是针对当前经济运行中出现的热点问题进行分析与探索,涵盖城乡发展、社会保障、对台贸易、人力资源、农民增收、港口经济、旧城改造、公共财政、金融信贷等不同领域的热点问题。他们的观点立足科学发展实际,令人耳目一新,集腋成裘,足以引人启迪、发人深思。

俗话说“三十而立”,当厦门经济特区即将迎来建设30周年之际,当改革开放步入深水区亟待破冰前行之时,我们既要回顾历史镜鉴得失,又要着眼当下瓶颈破解。可以说,这本论文集的出版恰逢其时,它对于解决当前经济社会发展问题有着重要的借鉴意义,对于推进经济特区跨越发展提供宝贵的参考。2010年7月,国务院已批准厦门经济特区扩大到全市。在迎来科学发展新跨越的关键时刻,这本论文集作为实践者们的理论思考,不失作为纪念特区建设30周年、服务海西建设和厦门岛内外一体化发展很好的献礼。



(作者为厦门大学经济学院教授、
博士生导师、国家级有突出贡献专家)

目 录

1. 统筹城乡发展问题研究	吴南翔(1)
2. 城市微小贷款模式探讨	
——思明区鹭江街道试点开展微小贷款问题研究	章高祥(27)
3. 农民工劳动权益保障问题研究	陈国荣(44)
4. 农民工劳动权益保障问题及对策研究	徐积京(67)
5. 厦门旅游业发展现状与对策研究	钟承燕(91)
6. 中国农村剩余劳动力转移问题研究	王 飞(108)
7. 建立健全厦门住房保障制度的探索	陈瑞芬(130)
8. 公共财政导向下的项目支出预算管理研究	吴凉凉(153)
9. 企业重组人力资源整合研究	
——基于厦门水务集团人力资源整合的实证分析	王 革(171)
10. 厦门对台贸易发展研究	张 新(186)
11. 我国大学生就业问题研究	洪建军(205)
12. 企业提升全面价值与和谐管理研究	陈爱平(223)
13. 海沧区农村社会保障体系建设问题研究	陈 勇(238)
14. 厦门发展现代物流业对策研究	方忠志(259)
15. 翔安区农民增收问题研究	洪求瑛(284)
16. 中国海关特殊监管区域功能整合与转型	黄格成(301)
17. 中国农业可持续发展问题研究	李成就(324)
18. 厦门城市化与旧村改造新村建设研究	邱武伟(340)
19. 完善我国中小企业信用担保体系研究	王前清(361)
20. 我国农村社会养老保险问题研究	翁星春(377)
21. 我国房地产市场存在的问题和对策探讨	吴军华(396)
22. 厦门港口物流发展对策研究	吴伟平(414)
23. 厦门大嶝对台小额商品交易市场发展研究	谢炳煌(437)
24. 厦门水务行业市场化改革研究	许建国(458)
25. 信息不对称下中小企业融资问题研究	许明标(481)
26. 农村青年富余劳动力转移问题研究	叶晓东(497)
27. 厦门港口经济发展研究	朱紫雨(514)
28. 知识经济条件下我国推行人力资源会计的思考	庄育霖(529)



统筹城乡发展问题研究

吴南翔

摘要:统筹城乡发展既是理论界探讨的一个热点问题,也是当前改革发展的实践面临的一个现实问题。马克思主义对此有不少经典论述,对统筹城乡发展的原因、目标和措施都有深刻的阐释。发展经济学家也提出二元经济发展理论和结构转换理论。统筹城乡发展全面建设小康社会的必然要求,是解决“三农”问题的重大创新,是构建社会主义和谐社会的重要方面,具有重大的战略意义。新中国成立后,党的几代领导集体都非常重视城乡关系的协调发展。我国的城乡发展大致经过体制分割、体制修复和市场波动等三个时期,目前还存在农业人口比重大、城镇化率偏低、农村工业化速度较慢等三个方面的问题,需要进一步统筹城乡发展。统筹城乡发展是党和国家调整城乡关系的一种战略思路,以工补农、以城带乡是党和国家调整城乡关系的一种战略取向,而社会主义新农村建设则是落实统筹城乡发展、实施以工补农、以城带乡的战略举措,它是将战略思路、战略取向进一步具体化,是实现统筹发展的必要途径和重要手段。统筹城乡发展建设社会主义新农村的根本理念和指导思想。进一步统筹城乡发展,关键是要加快土地制度改革、农村经济体制改革、行政管理体制改革。统筹城乡发展不仅是农村公共基础设施的建设和村容村貌的改变,更重要的是农村综合生产、生活能力的提高,因而制度安排上必须有所体现。重点是要改革户籍制度,进一步推进农村城镇化;加速农村工业化,为统筹城乡发展提供动力;落实教育公平,大力提高农民素质;改革农村土地征用制度和政策,在城乡统筹发展中维护农民利益;完善农村社会保障制度,逐步实现城乡社会保障一体化。

关键词:城乡统筹发展 户籍改革 农村工业化 社保一体化

引言

党的“十六大”根据我国经济社会发展的阶段特点,明确提出了解决“三农”问题必须统筹城乡经济社会发展;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》进一步提出“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”,将统筹城乡发展放在“五个统筹”之首;在党的十六届四中全会上,胡锦涛总书记提出了“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”,即著名的“两个趋向”论断,并指出我国已经进入了以工补农、以城带乡的阶段;紧接着在党的十六届五中全会,又提出建设社会主义新农村。从统筹城乡发展的提出到“两个趋向”论断,再到建设社会主义新农村,可以清楚地看出党和国家调整城乡关系、解决“三农”问题的脉络。上述三大概念的产生具有明显的逻辑关系层次,三者之间是一脉相承的,是一个从战略决策思路演变到具体实施的过程。

统筹城乡发展,即以科学发展观为指导,认真贯彻落实党的“十六大”和中央农村工作会议精神,把解决好“三农”问题作为党的工作的重中之重,围绕促进农村的发展,坚持“多予、少取、放活”的方针,实施城乡互动、工农互动的发展战略,以城带乡、以工哺农、以工促农、工农互补、协调发展,推进农村经济结构调整升级,加快农村工业化、城市化,农业产业化、市场化、科学化和国际化的水平,不断促进农民收入的提高,确保农村经济持续健康快速发展。

近几年来,我国在统筹城乡发展方面出台了很多新措施,改革完善了一些新体制,有力地促进了农村经济发展和社会主义新农村建设,但是,由于历史和现实的原因,统筹城乡发展的任务仍然很艰巨,我们还面临着一些难题需要继续破解,需要我们继续解放思想、改革创新。研究统筹城乡发展具有重要的理论价值和实践意义。

统筹城乡发展涉及面广泛,有很多主题需要进一步研究,研究城乡关系的侧重点也有所不同。本文选择通过统筹城乡发展促进社会主义新农村建设的视角,侧重于“乡”的方面的研究,结合目前新农村建设的实践,对统筹城乡发展问题进行一些粗浅的探讨。

一、统筹城乡发展的理论基础与战略意义

统筹城乡发展是经济社会发展到一定阶段的必然需求,人们在历史长河中不断地加深对城乡关系的认识,丰富城乡发展关系的理论。从提出统筹城乡发展的概念,到多角度地探讨城乡协调发展问题,认识上、理论上的进步推动了城乡统筹发展的实践。

(一) 统筹城乡发展的理论基础

1. 马克思主义关于城乡统筹发展的经典论述

城乡统筹发展理论最早可以见诸空想社会主义思想家的理想中,如圣西门的城乡社会平等观、傅立叶的“法郎吉”与“和谐社会”、欧文的“理性的社会制度”与“共产主义新村”都体现了对城乡协调发展的思考。马克思主义经典作家对城乡统筹问题进行了系统的阐述和科学的预测。^①

(1) 关于统筹城乡发展的原因。马克思、恩格斯分析了城乡对立的现状与农业的基础地位,认为城乡对立是一个历史范畴,到了资本主义社会,城乡对立的矛盾日益尖锐。城乡的尖锐对立,进而导致工业和农业的矛盾激化,反过来,工农业的矛盾激化又进一步加剧了城乡的对立。马克思认为,城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中,而在乡村所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散;^②由于农业和工业的分离,由于大的生产中心

^① 詹齐:《从马克思主义城乡融合理论看中国城乡统筹》,《重庆工商大学学报》2006年第5期。

^② 本部分引文引自《马克思恩格斯全集》,人民出版社2003年版。

的形成,而农村反而相对孤立化;资本主义生产使它汇集在各大中心的城市越来越占优势,这样一来,它一方面聚集着社会的历史动力,另一方面又破坏着人和土地之间的物质交换,也就是使人以衣食形式消费掉的土地的组成部分不能回到土地,从而破坏土地持久肥力的永恒的自然条件。马克思主义城乡关系理论认为,导致城乡对立的根本原因在于资本主义的产生和发展。在阐述城乡对立现状基础上,马克思在《资本论》第3卷中进一步阐述了农业是国民经济基础的理论。其一,农业劳动是一切剩余劳动的基础。其二,农业劳动,特别是食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要条件。其三,农业是社会分工和其他经济部门独立化的基础。

(2)关于统筹城乡发展的目标。马克思、恩格斯提出了城乡融合。恩格斯是最早提出“城乡融合”概念的人。他在《共产主义原理》中说,通过消除旧的分工,进行生产教育、变换工种、共同享受大家创造出来的福利,以及城乡的融合,使全体成员的才能得到全面的发展。列宁和斯大林也曾总结和阐述了社会主义条件下的新型城乡关系——城市与乡村有同等的的生活条件,而非城乡差别的消灭。他们认为,城乡融合是一个漫长的历史过程,取决于许多物质条件。城乡关系往往经历城乡差别—城乡分离—更高水平的新的均衡与融合的过程。

(3)关于统筹城乡发展的措施。城市带动农村,工业促进农业。一是要废除私有制,扫除城乡对立的根源。马克思、恩格斯认为,彻底消灭阶级和阶级对立,通过消除旧的分工,进行生产教育、变换工种、共同享受大家创造出来的福利,以便城乡的融合,使社会全体成员的才能得到全面的发展——这一切都将是废除私有制的最主要的结果。二是积极发挥城市的中心作用,带动农村共同发展。马克思主义者还认识到,不仅大城市不会毁灭,并且还要出现新的大城市。同时,正是农业人口和非农业人口的生活条件的接近才创造了消灭城乡对立的条件。三是在全国尽可能均衡分布大工业,将农业和工业结合起来。要摒弃工业只能布局在城市的论调。

2. 发展经济学家提出的理论模式

发展中国家城乡统筹发展一直是发展经济学家研究的重点,形成了许多成熟的理论,比较有影响的是二元经济发展理论和结构转换理论。

二元经济发展理论认为,加快农业剩余劳动力向现代工业部门转移是统筹城乡发展的重要途径。美国著名的发展经济学家刘易斯指出,发展中国家经济发展的中心是传统农业的结构转换,经济发展的过程就是通过扩大现代工业部门来为农业剩余劳动力提供就业机会。这个理论回答了如何通过转移农村剩余劳动力来实现城乡二元结构一元化的问题,为我国促进农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移,消除体制性障碍,建立城乡平等的就业机制提供了重要的理论依据。

结构转换理论认为,城市化与工业化、就业结构与产业结构协调发展是城乡统筹发展的关键所在。美国经济学家钱纳里等人指出,如果城市化水平没有随着工业化水平同步提高,就业结构与产业结构之间、工业化水平与城市化水平之间将表现出一种畸形偏差。这个理论关注的重点是经济发展过程中城市与农村、产业与就业之间的协同性、一致性,为我国实行工业反哺农业、城市支持农村中如何解决经济结构中存在的城市化滞后于工业化、就业滞

后于产业提供了重要的理论依据。

(二) 统筹城乡发展的战略意义

近几年来,中央越来越重视统筹城乡发展问题,从2003年党的十六届三中全会通过《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》提出“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”,到2005年党的十六届五中全会又提出建设社会主义新农村,人们在中央政策的引导下,越来越深刻地认识到,坚持统筹城乡发展,积极建设社会主义新农村,是党和国家适应时代发展和现实要求,着眼经济社会发展全局,作出的一项重大战略部署。统筹城乡发展的提出,有利于实现科学发展观与和谐社会要求具体化,有利于进一步深化农村改革,全面系统地解决“三农”问题,对于当前中国政治经济的发展,具有重要的战略意义,是历史发展的必然选择。

1. 统筹城乡发展是全面建设小康社会的必然要求

党的“十六大”在肯定我国人民生活总体上达到小康水平的同时,进一步指出当时达到的小康是低水平的、不平衡的、不全面的。所谓不平衡、不全面,主要是科教文卫发展和环境建设等没有达到小康社会的要求,多数农村地区没有达到小康水平。

全面繁荣农村经济和促进农村社会进步,由城乡分治最终走向城乡协调发展,对实现全面建设小康社会的目标至关重要,没有农村的小康就不可能有全国的小康。改革开放前,我国城乡之间一直未能建立起均衡增长和良性循环的关系,导致城乡二元经济结构凝固化。改革开放以来,随着市场机制的引入,城乡联系显著增强。但是,城乡分割的二元结构体制尚未从根本上改变,城乡经济仍未步入良性循环的轨道。城乡之间在经济发展和收入上的明显差距,既表明了我国经济在今后相当长时期内存在着巨大的发展空间,也反映出当前制约我国经济增长的关键所在。现阶段,只有统筹考虑城乡经济社会的发展,从根本上改变城乡分割的二元结构体制,才能真正落实扩大内需政策,实现国民经济的良性循环和健康发展,促进全面建设小康社会。

2. 统筹城乡发展是解决“三农”问题的重大创新

农业、农民、农村问题,历来是我国经济工作的一个重点和难点。当前这个问题更加突出,而且情况、问题和过去有所不同。长期困扰我国国民经济发展的农产品供给不足的矛盾已经得到缓解,但农业和农村经济结构不合理、农民收入增长缓慢的矛盾却日益突出。解决“三农”问题的核心在于提高农民收入和农村购买力,开拓农产品和工业品在农村的市场,增加农民收入。而实现这些目标的根本出路在于加快城镇化和农业现代化步伐,从而大幅度提高农业劳动生产率。“十六大”报告指出:“统筹城乡经济社会发展,建设现代化农业,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。”这指明了新阶段解决“三农”问题的内涵和重大意义。在这一方针的指导下,要求我们必须更好地统筹工业和农业、城市和乡村的发展,兼顾城乡居民收入的增加,努力争取使两者协调发展,同步增长。并要求全国用更大的力量来支持农业发展和农民增收,支持农村剩余劳动力向城镇转移,支持传统农业

加快向现代农业转变。将这些举措综合起来,正是现阶段中国统筹城乡发展的内容和本质^①。

3. 统筹城乡发展是构建社会主义和谐社会的重要方面

当前我国社会存在的一些不和谐的问题,一个重要原因是自然历史原因和体制政策带来的发展不平衡。收入差距拉大已经成为影响社会和谐的一个重要因素,在地区差距、城乡差距和群体差距当中,最大的是城乡差距。城镇居民和农民收入差距之比已经超过了3:1。近两年由于中央实行向农村倾斜的政策,这种状况有所缓解,但要根本解决这个问题还需不懈努力。推进社会主义新农村建设,加快农业农村发展,增加农民收入,改善农民生活,缩小城乡差距,对于建设和谐社会有着十分现实的意义。

二、我国统筹城乡发展的实践与面临的主要问题

新中国成立以后,我们对城乡关系的认识也有一个逐步深化的过程,中间走过一些弯路。改革开放过程中,我们逐步加大统筹城乡发展的力度,但是,这并不是短期内就可以彻底解决的问题,还需要解决多方面的问题。

(一) 新中国城乡发展的实践

党的几代领导集体都非常重视城乡关系的协调发展,以毛泽东同志为核心的第一代领导集体,认为发展工业必须与发展农业并举,应以农业为基础,工业为主导,同时要兼顾好国家和农民的利益。以邓小平为核心的第二代领导集体强调工业支援农业是工业的重大任务,农业是根本,什么时候都不能忘掉。以江泽民为核心的第三代领导集体指出,必须坚持把加强农业放在首位,要实施发展小城镇战略,并提出统筹城乡经济社会发展的新战略。以胡锦涛为总书记的新的中央领导集体提出统筹城乡发展,要合理调整国民收入分配结构和政策,加快农业和农村自身发展,城市发展要与农村发展相协调,需消除体制性障碍,逐步形成有利于城乡相互促进、共同发展的体制和机制,并进一步提出建设社会主义新农村的要求。

新中国成立后,我国的城乡发展大致经过了四个时期^②:

1. 体制分割时期(1950—1978)

从20世纪50年代初开始,我国就开始实行严格的计划经济体制,将城市和农村分割为两个失去市场联系的部门。

(1) 工农产品不能平等交易。新中国成立之初,为了保证以廉价的方式获得农业剩余从而发展工业,国家对粮食和棉花等大宗农产品实行统购统销政策。1958年建立了人民公社体制。统购统销和人民公社体制实现了国家对农民和农业剩余的全面控制。

(2) 城乡之间劳动力不能自由流动。从上世纪50年代后期开始,我国逐渐形成了极为

^① 农业部课题组:《建设社会主义新农村若干问题研究》,中国农业出版社2005年版。

^② 部分观点引自王向东、邹顺桥、王安庆:《统筹城乡发展:从理论走向实践》,《党政干部学刊》2006年第4期。

严格的户籍管理制度,限制农村人口流入城市。1952年,政务院发布《关于劳动就业问题的决定》,1957年国务院发布《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》,把农民自发地从农村到城市找工作的路堵死。从20世纪60年代至70年代后期,中国城市化进程几乎处于停滞状态。

(3)城乡分割的劳动保护、社会保障、社会福利制度。1951年,政务院颁布《劳动保险条例》。但该条例只是针对城市国有企业职工所享有的各项劳动待遇。到20世纪50年代,逐步形成了以养老保险为主要内容的城市居民社会保障制度和以各种补贴为内容的城市社会福利制度。农村居民基本被排除在外。

(4)城乡之间的教育和医疗差别制度。我国的教育经费主要投资于城市教育部门,农村中小学教育基本是由农民自己办理。而医疗制度,农民是自费医疗加上小范围的合作医疗,看病吃药大都是自己花钱。城市居民则不同,从20世纪50年代起,城市户口的职工开始逐步享受公费医疗。

2. 体制修复时期(1978—1992)

从1978年党的十一届三中全会开始,到我国实行社会主义市场经济体制前,我国采取措施试图弥合过大的城乡差距,但其中的反复性仍然较大。

(1)进行农村经济体制改革,实行统分结合的家庭联产承包责任制。这一政策的推行,使一度紧张的城乡关系开始缓和。到1984年,经济体制改革的重心从农村转入城市。当年,农民虽然获得了粮食大丰收,却面临卖粮难的尴尬。

(2)农副产品价格提高,“剪刀差”有所缩小。从1979年新粮上市开始,国家对粮食等主要农产品的收购价格在统购派购价格的基础上提高了20%。农民在完成国家统购派购任务之后超计划出售的部分,国家再加价50%收购。

(3)逐步取消对农产品的统销统购制度,工农业产品交换市场化程度的提高,推动了城乡关系的合理化进程。20世纪80年代中期以来,国家取消了实行长达30年之久的农产品统购派购制度,越来越多的农产品实现了由市场定价,计划经济体制下形成的极不合理的农产品价格关系得到逐步调整。

(4)户口政策有所松动。调整“农转非”政策,实行“自带口粮户口”。1984年,中共中央发布了一号文件,允许务工、经商、办服务业的农民自带口粮在城镇落户。这意味着在计划经济长期构建起来的城乡壁垒上打开了一个口子。在集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工,准落常住户口,口粮自理。一些农民有了“蓝印户口”。

3. 边界开放时期(1992—2002)

1992年以后,我国开始实行社会主义市场经济体制。在市场经济条件下,横亘在城乡之间的制度藩篱逐渐被拆除。但在我国,城乡协调发展的路子并不是一路绿灯。

(1)户门逐步放开,但农民相应的就业和保障制度仍然受到束缚。上世纪90年代以来,各地政府开始探索和实践“农民进城”的宽松、优惠政策。2001年3月30日,国务院批转了

公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》。目前,小城镇户籍制度改革已经全面推开。大中城的户籍制度改革也相继采取了大的动作,有了一些实质性的突破,并由此推动了城市就业、就学、劳动力与社会保障等诸多方面的改革。但农民进城后,其在就业机会、就业工种、福利待遇等方面仍然与市民存在较大差距。

(2)农产品价格随行就市,“剪刀差”的数量和幅度已经很小,但农业弱质和弱效的根本性问题未能得到彻底解决。从1992年开始到2000年,粮食价格逐步放开。这一政策的执行,使粮价能根据市场供求情况自动调整。但由于粮食需求弹性太小,又由于我国的粮食市场体系很不完善,农民较难从粮食中得到更多的实惠,且粮食在农民收入构成中占据的比例较小,以至于我国的基尼系数已经突破国际警戒线。

(3)各种生产要素可以在城乡之间自由流动,但由于受到市场经济利益法则的驱使,优势资源仍然流向城市。全国统一大市场形成后,众多生产要素的流向有了自由。为扶持农村经济的发展,国家还采取优惠政策鼓励向农业投资。但是,在“经济人”理念的市场法则下,绝大部分资金、人才(包括农村中的能人)、技术还是涌入了城市,农村依然缺钱、缺人、缺技术。

(4)城镇化步伐加快,三农问题受到高度重视。随着市场经济的不断向前发展和完善,在我国一些经济发达的地区,涌现出了一批具有现代化气息的小城镇,无论是大城市、中等城市,还是小城镇,都得到很快的发展,城镇人口大幅度增加,城市建设取得了巨大成就,反过来,也带动了农村的发展。但是城乡协调发展问题仍然没有得到足够的重视,政策、体制的改革不到位,人们仍然热衷于大城市的就业机会和便捷生活,大城市的规模越来越大便证明了这一点。

4. 协调发展时期(2003 至今)

2002年11月,党的“十六大”就提出了统筹城乡经济社会发展。从此,我们党对农村改革的认识达到一个新的高度。“十六大”闭幕一个多月之后,中央召开农村工作会议,胡锦涛总书记在这个会议上发表重要讲话,要求把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重。2003年中共十六届三中全会提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观”,并提出“五统筹”的目标和任务,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。这是一种全新的科学的发展观,是发展理论的一次重大突破,对统筹城乡发展、完善社会主义市场经济体制、实现全面建设小康社会的宏伟目标,都将产生重大而深远的影响。

2005年,党的十六届五中全会提出了把建设社会主义新农村作为“十一五”规划的第一项任务,这是实施统筹城乡发展方略,加大工业反哺农业、城市支持农村力度的一个重大举措。以2005年全面取消农业税为标志,拉开了新农村建设的序幕,也揭示了中国农村改革已进入新阶段。统筹城乡发展是新阶段“三农”工作的重要拓展和升华,它与建设社会主义新农村相互依存、相互补充。统筹城乡发展是党和国家调整城乡关系的一种战略思路,以工补农、以城带乡是党和国家调整城乡关系的一种战略取向,而社会主义新农村建设则是落实统筹城乡发展、实施以工补农、以城带乡的战略举措,它是将战略思路、战略取向进一步具体

化,是实现城乡统筹发展、以工补农、以城带乡的必要途径和重要手段。全面统筹城乡发展,对促进新农村建设具有重要的实践意义,二者相辅相成、不可分割。

适应城乡统筹发展的新的政策体系正在形成。正是由于“十六大”以来党对三农工作的认识不断深化,并不断推出新的理论成果,这六年来,我们在城乡统筹方面也不断地推出了新的举措。

(1)全面取消农业特产税、农业税,切实减轻农民负担。2003年以前,体制上留给我们的重要财富是农村税费改革。“十六大”以后,新一届政府继续向前推进,从过去的“减轻、稳定、规范”转向了取消农业特产税、农业税。2004年提出了最终取消农业税的目标,总理在政府工作报告中明确提出要在五年内实现这一个目标。结果到2006年就全部取消了,最终只用了三年。

(2)对农业生产实行直接补贴,调动农民生产积极性。开始是种粮直补、良种补贴和农机补贴三种补贴,并对短缺的重点粮食品种在粮食主产区实行最低收购价。2006年又对农民购买生产资料进行补贴,2007年根据市场需求,推出了针对生猪生产、奶业、油料生产等的补贴。今年这几项补贴加起来已经超过了1000亿元。

(3)加强农村基础设施建设和社会事业发展。农村饮水工程和农村水利、农村公路、农村电网等方面的建设之所以能在这几年取得如此大的进展,是国家大力加强农村基础设施建设的结果。与此同时,农村义务教育、新型农村合作医疗制度和文化事业也都有了明显的发展。

(4)在全国农村普遍建立了最低生活保障制度。2007年,政府一共拿出130亿,其中中央政府补贴30亿,在全国范围内基本建立了最低生活保障制度。2010年还将进一步提高最低生活保障的标准,地方政府也会增加投入,农民去年拿了30块钱,今年可以拿到50块钱,这对农民来说以前是不敢想的。

(5)出台了保障农民工权益的一系列政策。农民工群体是城乡协调发展的一个桥梁,在推动城乡协调发展方面起着极其重要的作用。保障农民工的权益,增加农民工的收入,本身就为农村的发展带来的资金、信息等多方面的益处。

(6)城镇化进程进一步规范发展。“十六大”以来,经济高速发展,城镇化进程进一步加快,我们加大了对征地拆迁工作的规范力度,使得城镇化进程在更大的程度上得到农民的支持。很多城市郊区很快发展成为城市社区,小城镇的发展也得到加强。一批又一批的农民进入城市生活圈,得到比较全面的发展。

(二)统筹城乡发展面临的主要问题

统筹城乡发展是以城促乡的理念,统筹城乡发展的突破应是城乡互动转化,即加快城市化进程,靠市民化(把农民变市民)解决农民问题;靠城镇化解决农村问题;靠工业化解决农业问题。我国城乡统筹发展中还面临一些问题,其中主要包括以下几个方面:

1. 落后的户籍制度制约了城乡统筹发展

户籍制度是国家行政管理的重要组成部分和重要基础性工作,也是国家行政管理的一项基本制度。户籍制度在社会管理中作用是明显的,它一方面可以通过公民身份登记,从而

证明身份并确立民事权利和行为能力;另一方面可以为政府制定国民经济和社会发展规划、劳动力合理配置等提供基础数据和资料。此外,户籍是治安管理的基础和重点,在维护治安、打击犯罪方面起到了巨大作用。中国最古老的户籍制度形式可以追溯到西周时期的“习民数”制度。《周礼》中详细记载了当时的户籍制度,“版图”一词的“版”字在《周礼》中就是户籍的意思^①。近代以来,清政府和国民党政府在其统治时期都制定了《户籍法》。

我国现行户籍制度是新中国成立后逐步建立起来的,大致经历了1958年前的自由迁徙期、1958年至1978年的严格控制期和1978年以后的半开放期3个阶段。1951年,中华人民共和国公安部颁布了《城市户口管理暂行条例》,其宗旨鲜明地写着“保障人民居住、迁徙自由”的字样。1958年1月9日,全国人大常委会通过了《中华人民共和国户口登记条例》,第一次以法律的形式将新中国成立以来逐渐形成的城乡有别的户口登记与迁移制度固定下来。这一条例和与其相关的法律、法规、政策、文件共同构成了中国目前独特的户籍制度体系。我国1958年以来所建立的户籍制度已经远远超出了治安管理与人口统计的职能,户口与粮油供应、劳动就业、福利保障、义务教育等具体社会制度的结合使得户籍制度成为固化公民先天身份,控制人口自由迁移的手段,这在计划经济的背景下显得尤为突出。由此可见,“现行的户籍制度并不是一个纯粹意义上的户籍行政管理制度,而是以户籍身份制度和人口迁移禁锢制度为核心的,与户籍制度、户籍管理有关的一系列具体社会制度的总称”^②。

我国户籍制度的确立,是有其时代背景和历史作用的。建国初期,大量的农村人口向城市迁移,而城市的就业、住房、教育等基础设施又十分紧张。在解决城市有限的就业机会与庞大的农村剩余劳动力之间的矛盾时,政府选择了牺牲农村和农民。可以说,中国社会长期的稳定局面在很大程度上得益于对人口的严格控制。改革开放以来,随着市场经济体制的逐步建立和完善,户籍制度的弊端开始逐渐凸显出来。

首先,阻碍了农村富余劳动力的转移。从经济发展的角度说,户籍制度带来的最大问题就是高成本、低效率。首先,市场经济的前提性条件之一就是劳动力的自由流动。正如马克思告诉我们的那样,“大工业的原则是不断地把大量资本和大批工人从一个生产部门投入到另一个生产部门,大工业的本性决定了劳动的变换、职能的变动和工人的全面流动性”^③。我国城乡二元对立的户籍制度,却堵塞了农村剩余劳动力向城市转移的正式渠道,使得中国在很长一段时间内失去了经济发展的重要机遇期。其次,户籍政策制造的身份差别,使得外来打工者群体缺乏基本的归属感和确定性。这种“打工仔”的心态无论对于个人的事业发展还是社会的经济进步都在不同程度上存在负面影响。一部分人的投机心理相当强烈,大量农民进城打工的目的就是为了挣钱以后回家盖房子。

其次,不利于平等的实现。民主政治制度是由自由、平等、尊严等全人类共同遵循的政治价值来支撑的。自由是人的本质属性,是个人全面发展的首要条件。自由作为一个人生

① 俞鹏德:《城乡社会:从隔离走向开放》,山东人民出版社2002年版,第2页。

② 俞鹏德:《城乡社会:从隔离走向开放》,山东人民出版社2002年版,第1页。

③ 《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社2003年版,第534页。

命活动的本质体现,是全面多样的,包括人身自由、言论自由和活动自由等自由权利。而迁徙自由、择业自由和居住自由则是最为基础性的权利。平等也是现代社会的根本政治价值之一。所谓平等首先是指机会均等,即法律面前,人人平等。不因出身、性别、肤色、民族的不同而不同。国家保障每个公民享有起点公平的权利是其基本的职能。反观我国的户籍制度,可以肯定地说这些全人类所共同遵循的政治价值在其中几乎没有体现。建设社会主义的民主制度一直是我們追求的目标,户籍制度的存在为这一目标的实现设置了不小的障碍。

2. 农业人口比重大,城镇化率有待进一步提高

在过去相当长时间内,我国一直停留在农业社会,农民太多是其贫穷的根源,要让农民富裕起来,就要让农民的数量大幅度减少。目前,我国农业人口占总人口的比例高,农民收入之所以无法得到较大幅度增长,其中一个重要原因,就是农民的数量不能随着农业产值占 GDP 比重的下降而相应减少,从而严重地制约着农业劳动生产率的提高。农业人口市民化既是缩小城乡区域差距的客观需要,也是城市化进程中的必然。

在当今社会,存在一个巨大的游离于农民与市民之间的群体——农民工。农民工的身份性质随其工作性质变化,常常处于不稳定状态,如何将农民工转化为市民,是现今城乡统筹发展的一项难点以及重点。农民变成真正的市民需要有三个保障条件:一是能在城市二、三产业就业;二是在城市拥有固定住所,家属能在城市居住;三是能够享受城市居民享受的社会公共服务。与此同时,他们还需要放弃两个权力:一是农村耕地的承包权,一是宅基地的使用权。从城乡统筹的角度对待这一问题,要求建立城乡统一的就业制度和完善的劳动力就业市场,大力发展劳务经济,加快农村富余劳动力向城镇和非农产业转移。健全农村劳务开发体系,加强农村劳动力职业技能培训,提高农民转移就业的能力和稳定就业的水平。推进进城农民工向市民的有序转化,将农民工这一边缘群体过渡为市民,农业人口比重自然就降低了。

长期以来,我们在城镇化问题上存在着认识上的偏差,即认为城市化就是加快中心城市的发展。其实城市化应是城市带的建立,即在整个区域内形成一个结构完整、布局合理的城市梯级网络,而非仅局限于中心大城市的扩展。提高城镇化率是加快市民化的重要前提,对周围农村剩余劳动力的吸引力是相当大的,可以成为农村剩余劳动力的栖息地和向大城市过渡的前沿阵地。因此,在加强大城市功能完善的同时,还要加快周边县城和中心镇的工业化进程,着力促进以服务业为核心的第三产业的发展,从而为大量转移出来的农村劳动力提供稳定的就业岗位和合理的薪酬。

部分农村转变为城镇,其实是一个相当漫长的过程。在这个过程中,长期以来的误区是认为物质(比如修建城区、开办工厂等)转“城市化”了,就转变完成了。其实,在改变农村生活环境的过程中,对农民精神意识层面的改变必须紧随其后。物质与精神相得益彰的互推式发展才能有效推动城镇化进程。以往的实践造成我国目前的城镇化率普遍偏低,政府投入大量的人力、物力、财力,也不能十分有效地改善这一情况,最终其成为城乡统筹发展面临的又一难题。

3. 农村工业化速度较慢,拉动城乡协调发展的动力不足

农村工业化是指农村通过工业发展,实现工农互补、工贸互促、结构优化、劳力转移、建设加快、市场繁荣、效率提高、城乡一体、生活富裕、环境优美目标的过程。

我国传统的城乡二元经济结构根深蒂固,农业一直以来是为城市工业服务的,农村以及农村工业发展状况使得农村工业化发展出现诸多与和谐社会要求不符的问题。由乡镇企业启动的农村工业化是在一种极其特殊的环境中取得成功的。我国曾经构筑了偏重国有重工业的计划经济体制,选择了限制农村劳动力流向城市的二元经济发展模式。80年代初,乡镇企业异军突起,突飞猛进的崭新局面,开辟了实现中国工业化的第二条道路,即农村工业化道路。但是,从上世纪90年代后期开始,随着国家宏观政策、农村工业发展的外部环境不断变化,农村工业所存在的问题逐渐显示出来,一些企业在竞争中被淘汰,留下来的企业则是通过各方面的改革创新,才最终得以幸存发展,但是普遍出现发展速度减慢、企业效益持续下降、吸纳农村剩余劳动力的能力减弱等问题^①。

我国农村工业化存在发展速度缓慢,拉动城乡协调发展动力不足的问题,主要表现在:一是农村工业技术水平低、经济效益差。改革开放以来,我国农村工业异军突起,已经成为农村的重要产业部门,但仍有许多问题困扰着农村工业:技术和管理水平比较低。目前,农村工业除少数采用现代技术和装备以及现代管理方法以外,绝大多数仍是设备简陋、技术落后,严格地说,还处于传统的家庭手工业阶段,不能适应农村工业进一步发展的需要。经济效益差。农村工业由于技术、人才等条件限制,造成管理混乱、市场不完善,从而使得经济效益差。二是农村工业化与农业可持续发展要求不符。农村工业化的经济载体乡镇企业,具有先天不足、后天失调的特征,其自身的运行机制凸现出自然资源利用率低和对环境的负面影响大等两个缺陷。实践中,由于地理、基建、政策等相关原因,我国目前绝大多数的农村尚处在相当落后的状态,许多地方根本就还没有开始工业化。当前的情况是:进入农村的工业一部分是利益谋求的需要,可能是政策优惠、疏散污染,也可能是农村大量的廉价劳动力;更多的是当地农村有生产的原材料,导致农村主要存在的多为原材料加工工业,相对先进的二、三产业远离农村。先进的工业发展不起来,农村经济工业化发展速度缓慢,城乡差距无从缩短,农村工业化速度缓慢成为城乡统筹发展的拦路虎。

4. 农村教育不公平现象比较严重,影响了农村居民素质的提高

农村教育不公平是我国教育不公平现象的主体。教育公平是和谐社会的基石,是社会公平在教育领域的延伸,我国教育公平问题已经引起全社会的普遍关注。教育公平一般包括教育权利的平等和教育机会的均等,虽说核心是教育机会均等,但教育权利是否平等首先在大面积范围内影响了教育的公平性。可以这样认为,我国教育在教育权利问题上最主要体现在城乡之间的不公平;在教育机会问题上,则主要表现在城乡、贫富以及部分先赋因素对子女教育影响的不公平。近年来我国教育不公却越演越烈,因教致贫,因教育导致的家庭悲剧时有发生。一些农村地区中小学教育经费短缺,教师大量流失,学生辍学率上升,似乎到了只能用“危机”二字来表达的地步。上大学本以为是农村孩子改变自己命运的出路,可

^① 王振:《面向21世纪的农村工业化》,《农业经济问题》2000年第2期。

现在大学通知书却有时变成对亲人残忍的催命单、索命符,而大学毕业后的就业难度及其展现的不公平,甚至使许多年轻学子失去理智。农村子女教育似乎从小学到大学都是一路问题重重,成为一个严重的社会问题。目前,我国农村受教育人口仍是我国主要的受教育群体。农村教育公平问题是实现我国教育公平目标的主要内容,如果农村教育不能享有公平的权利和机会,我国教育的公平性必然会受到置疑。农村义务教育到目前为止还未完全普及,与《义务教育法》要求还存在很大差距,高中教育和高等教育在农村有时是一种奢望,农村教育根本无法公平享有相应的权利。从教育资源、教育机会均等方面看,农村教育结果不公平现象普遍存在。

形成农村教育不公平的原因有多方面,但笔者认为主要有以下几点:首先是城乡二元经济结构所产生的城乡经济发展不平衡,从而导致诸多的农村家庭因为经济原因引起子女辍学、不能进入高级学校学习等情况,剥夺了农村尤其是贫困农村学生平等的受教育权;其次是教育政策的“城市中心”取向所形成的资源分配倾斜,使农村儿童无法享受平等的学习条件、学习权利,同时强化了城市对进城农村儿童学习的排斥;第三,我国重点学校制度进一步加剧了教育不公的程度,择校使许多家庭尤其是农村家庭子女被排斥在优质教育资源以外;第四,强烈的“离农”教育观导致农村教育目标的短视性和教育内容的片面性,进而使农村留不住人才,更引不来人才。其实,农村教育的不公平在一定程度上体现了我国社会制度的道德标准和价值标准的缺失。从经济学角度来看,针对农村教育的资源分配明显是不公平的;从法学角度教育公平是受教育权利的普遍化,是一个基本人权问题,但事实上我国城乡公民的受教育权利却根本不同。

5. 农村土地征用存在不合理现象,影响了城乡统筹发展

土地征用是发生在国家和农民集体之间的所有权转移,是指国家为了社会公共利益的需要,按照法律规定的批准权限和程序批准,并给农民集体和个人补偿后,将农民集体所有土地转变为国家所有^①。我国《宪法》第10条规定,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。土地征用具有几个基本特征,一是征用土地的主体必须是国家。二是征用土地是国家行政行为,具有强制性。三是征用土地是国家公共利益的需要。四是征用土地必须以土地补偿为必备条件。五是征用的土地只能是集体所有的土地。

1986年6月25日通过的《土地管理法》第二十七条规定:“国家建设征用土地,由用地单位支付土地补偿费。”2001年国土资源部发布了《征用土地公告办法》对征用土地的具体补偿程序作了较为完善的规定。从上述法律法规的规定来看,我国的土地征用补偿制度大多只是原则性的规定,没有具体的补偿程序和补偿标准的规定。2004年3月14日,十届全国人大二次会议通过了宪法修正案,第一次在宪法中明确提出了私有财产权和补偿的概念。第十三条第三款修改为:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用或者征用并给予补偿。”这次宪法修改的规定,虽然在某些内容和提法当中还有一些模糊和欠

^① 冯海、郭永立:《县域经济发展研究与实践——建设社会主义新农村方略》,人民日报出版社2006年版,第978页。