

中澳管理项目支持研究

制度创新 与统筹城乡发展

孔泾源 聂高民 等 编著

0100 0 101 0111 101 000 001 010 0100100 0010 100 101



中国财政经济出版社

中澳管理项目支持研究

制度创新与统筹城乡发展

孔泾源 聂高民 等 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新与统筹城乡发展: 中澳管理项目支持研究/孔泾源、聂高民等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2768 - 9

I. ①制… II. ①孔… III. ①城乡建设 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 032736 号

责任编辑: 张 铮

责任校对: 胡永立

封面设计: 邹海东

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 30.75 印张 752 000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月涿州第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2768 - 9 / F · 2355

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

总编撰：孔泾源 聂高民

编委：徐善长 连启华 王金城 宋葛龙 李振京 张俊浩 赵少钦 崔 静

课题组长

聂高民 国家发展改革委经济体制与管理研究所所长

课题执行组长

李振京 国家发展改革委经济体制与管理研究所综合研究室主任

课题组主要成员

张 征 国家发展改革委经济体制与管理研究所综合研究室副研究员

郭冠男 国家发展改革委经济体制与管理研究所综合研究室助理研究员

冯 冰 国家发展改革委经济体制与管理研究所综合研究室副研究员

张林山 国家发展改革委经济体制与管理研究所综合研究室助理研究员

徐兰飞 国家发展改革委经济体制与管理研究所综合研究室副主任

高 梁 国家发展改革委经济体制与管理研究所综合研究室研究员

特邀专家

秦 虹 住房和城乡建设部政策研究中心副主任

穆荣平 中国科学院科技政策与管理研究所所长

张车伟 中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长

杜志雄 中国社会科学院农村发展研究所研究员

刘建进 中国社会科学院农村发展研究所研究员

杨一介 中国社会科学院农村发展研究所博士

严 浩 国家发展改革委宏观经济研究院副研究员

高世楫 国务院发展研究中心研究员

刘守英 国务院发展研究中心研究员

李 珍 中国人民大学公共管理学院教授

李 实 北京师范大学经济与工商管理学院教授

李小云 中国农业大学人文与发展学院院长

辛 贤 中国农业大学经济管理学院副院长

张正河 中国农业大学经济管理学院教授

方 雷 山东大学政治学与公共管理学院教授

张幼云 中国就业促进会副会长

卢向虎 中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员

前 言

统筹城乡发展是我国现代化进程中的重大战略任务，也是消除城乡差别、实现共同富裕的现实选择。深化改革、建立促进城乡经济社会发展一体化的制度，是统筹城乡发展的根本动力和关键措施。2004年，根据中国政府和澳大利亚政府的双边合作安排，经国家发展改革委领导同意，国家发展改革委体改司启动了与澳大利亚国际发展署的合作谈判，并最终确定了“消除城乡一体化的体制障碍，促进农民富裕与城乡统筹发展”的合作主题。其目的，就是借鉴国际经验、借助国内专家、采用先进方法，通过政策研究和实践探索，更加全面、系统、准确、科学地为我国统筹城乡发展、建立促进城乡经济社会一体化发展的制度，探索路径、积累经验、提供示范。

自2007年4月启动以来，项目历经“政策回顾”、“专题研究”、“实践探索”、“总结推广”四个阶段，于2010年6月执行完毕。三年来，项目相继形成了《现行政策、法令法规收集和现有试点研究结果回顾》、《九省市农村劳动力转移、土地流转和公共服务情况调研报告》、《统筹城乡发展政策框架研究报告》、《统筹城乡发展综合改革总体思路与关键政策报告》、《统筹城乡发展关键政策主题报告》、《试点地区实地调研报告》、《试点地区基线调查报告》等一批兼具理论与实践价值的研究成果。展现在读者面前的这本书，就是上述研究成果的整理和摘编。

这些研究成果，仅是项目成果重要内容的部分展示。关键是通过项目研究，推动改革试点，促进制度创新。本书也概要地描述了我国城乡经济社会一体化发展的一系列体制机制创新，比如：重庆市的“地票”交易模式，成都市的城乡建设用地增减挂钩试点，苏州市的“三形态”、“三集中”、“三置换”，嘉兴市的“两分两换”、“十改联动”等，都具有一定的开创性。这些制度创新，虽然还存在不少需要继续加以完善、规范的方面，但它有力地推动了当地城乡经济社会一体化发展，也为全国其他地区提供了可资借鉴的经验。

展望未来三至五年，我国城镇化率将首次突破50%，中国社会将第一次出现城市人口占多数，并向现代城市社会转变。城乡发展的关联度将进一步加大，城市文明将加快向农村辐射，城乡居民物质文化需求的多样性和差异性显著增加，公共服务、社会事业和社会管理将提升到新的水平。顺应经济社会发展形势的变化，我们必须在改革试验和制度创新方面取得新的突破，把中国的城乡一体化发展进一步推向前进。

编 者

2011年4月

目 录

第一篇 主报告

统筹城乡发展综合改革总体思路与关键政策

一、统筹城乡发展的概念界定与主要内涵	(3)
(一) 统筹城乡发展的概念界定	(3)
(二) 统筹城乡发展的主要内涵	(3)
(三) 推进统筹城乡发展中的改革定位	(4)
二、我国统筹城乡发展的现状和基础	(6)
(一) 统筹城乡发展的经济基础基本具备	(6)
(二) 城乡结构、产业结构发生重大转变	(6)
(三) 统筹城乡发展的理论体系框架不断完善	(7)
(四) 统筹城乡发展的重大政策渐成体系	(7)
(五) 统筹城乡发展的实践活动不断深入	(7)
(六) 统筹城乡成为我国现阶段经济社会可持续发展的必然要求	(8)
三、统筹城乡发展面临的重大体制性问题	(8)
(一) 二元人口管理体制与社会总体发展不相适应	(8)
(二) 制约城乡间要素流动的体制机制与我国工业化、城市化要求不相适应	(9)
(三) 城乡差别的财政投入体制与协调发展的要求不相适应	(9)
(四) 农村社会保障和福利制度的缺失与和谐社会的要求不相适应	(10)
(五) 城乡教育投入体制差异与国家长远发展不相适应	(10)
四、统筹城乡发展综合改革政策的总体思路	(10)
(一) 指导思想	(10)
(二) 改革路径	(11)
(三) 主要目标	(12)
(四) 总体布局	(13)
五、农村劳动力转移与就业	(13)
(一) 农村劳动力转移面临的主要问题	(13)
(二) 改革触及的核心体制	(15)

(三) 改革需达到的主要目标	(16)
(四) 基本行动思路	(16)
(五) 政策措施	(16)
六、农村土地制度改革	(21)
(一) 农村土地制度面临的主要问题	(21)
(二) 改革触及的核心体制	(23)
(三) 改革需达到的主要目标	(23)
(四) 基本行动思路	(23)
(五) 政策措施	(24)
七、农村公共品供给体制改革	(29)
(一) 农村公共品供给面临的主要问题	(29)
(二) 改革触及的核心体制	(30)
(三) 改革需达到的主要目标	(31)
(四) 基本行动思路	(31)
(五) 政策措施	(31)
八、统筹城乡发展综合改革实施路线图	(37)
九、改革试点地区选择与改革方案形成	(45)
(一) 试点地区选择的基本原则与标准设定	(45)
(二) 对试点地区统筹城乡发展的改革建议	(45)

第二篇 统筹城乡发展政策框架研究报告

政策框架研究报告之一：农村劳动力转移与就业政策框架研究	(61)
一、我国农村劳动力转移与就业状况	(61)
二、推进农村劳动力转移与就业的目标与总体思路	(64)
三、进一步推进改革的主要内容及其配套措施	(64)
政策框架研究报告之二：农村土地制度改革政策框架研究	(71)
一、当前我国土地制度存在的主要问题	(71)
二、推动土地制度改革的总体思路	(73)
三、土地制度改革的主要内容	(74)
四、下一步改革重点与行动方案	(82)
政策框架研究报告之三：农村公共品供给体制改革政策框架研究	(88)
一、农村公共品供给体制中具有共性的问题	(88)
二、完善中国农村社会保障供给体制的政策框架	(90)
三、农村义务教育体制改革政策框架	(95)
四、农村医疗卫生供给体制改革政策框架	(101)
五、农村公路及公共交通供给体制改革的政策框架	(106)
政策框架研究报告之四：统筹城乡发展作为改革任务的基本定位	(113)
一、统筹城乡改革试验要聚焦破解城乡二元结构体制	(113)

二、推进城镇化在统筹城乡改革试验中具有关键地位	(114)
三、农村土地流转制度必须有所变革	(116)
四、建立城乡对接的农村人口进城体制	(119)

第三篇 统筹城乡发展关键政策主题报告

关键政策主题报告之一：农村土地流转专题政策报告	(125)
一、我国农村土地流转现状及政策基础	(125)
二、农村土地流转的主要问题	(130)
三、国外土地制度借鉴与国内土地流转典型模式	(131)
四、农村土地流转总体思路	(135)
五、土地流转政策体系	(135)
附件：农村土地流转政策专题部委调研纪要	(141)
关键政策主题报告之二：农民工进城落户的体制机制建设专题政策报告	(144)
一、农村劳动力转移就业的现状和特点	(144)
二、农民工进城落户的体制机制障碍分析	(147)
三、农村劳动力转移的国际经验与启示	(149)
四、相关政策建议	(152)
附件：农民工进城落户的体制机制建设专题部委调研纪要	(159)
关键政策主题报告之三：征地制度改革专题政策报告	(162)
一、我国征地制度的运行特点、存在问题及改革模式分析	(162)
二、征地制度改革的目标和方向	(168)
三、征地制度改革的政策建议	(170)
附件：征地制度改革专题部委调研纪要	(173)
关键政策主题报告之四：城乡统一的劳动力资源市场专题政策报告	(176)
一、我国城乡统一的劳动力资源市场改革进展与存在的主要问题	(176)
二、国外劳动力资源市场建设的主要经验	(179)
三、建立我国城乡统一劳动力资源市场的基本思路、目标与方式	(181)
四、建立我国城乡统一劳动力资源市场的主要任务	(183)
附件：劳动力资源市场专题部委调研纪要	(188)
关键政策主题报告之五：农村社会保障制度改革专题政策报告	(191)
一、我国农村社会保障制度建设的主要成就	(191)
二、我国农村社会保障制度建设中存在的主要问题	(193)
三、国外社会保障制度建设的主要经验及启示	(195)
四、我国农村社会保障制度改革的基本方案	(199)
五、现阶段的政策要点	(202)
附件：农村社会保障制度改革专题部委调研纪要	(206)

第四篇 实地调研报告

调研报告之一：成都市 2008 年统筹城乡改革试验进展调研报告	(211)
调研报告之二：安徽省绩溪县统筹城乡发展调研报告	(219)
调研报告之三：广东省东莞市统筹城乡发展调研报告	(224)
调研报告之四：湖南省长沙县统筹城乡发展调研报告	(233)
调研报告之五：成都市 2009 年统筹城乡发展调研报告	(240)
调研报告之六：重庆市统筹城乡发展调研报告	(251)
调研报告之七：江苏省苏州市统筹城乡发展调研报告	(262)
调研报告之八：浙江省嘉兴市统筹城乡发展调研报告	(271)

附录一 现行政策、法令法规收集和现有试点研究结果回顾

回顾报告之绪论：城乡二元结构的由来和现状、城乡一体化的概念和进程、 本项目的意义和政策设想	(283)
回顾报告之一：中国政府促进农村劳动力转移就业、培训和维权方面的政策回顾与 展望	(292)
回顾报告之二：中国的二元土地权利制度与土地市场残缺 ——对现行政策、法律与地方创新的回顾与评论	(313)
回顾报告之三：农村公共服务体制改革相关政策回顾	(328)

附录二 九省市农村劳动力转移、土地流转、公共服务情况调研报告

调研总报告：中国城乡一体化进程中的农村土地、劳动力转移和公共产品供给 ——现状、问题与建议	(355)
调研报告之一：九省市农村劳动力转移情况调研报告	(363)
调研报告之二：九省市土地流转情况调研报告	(371)
调研报告之三：九省市农村公共服务情况调研报告	(378)

附录三 试点地区基线调研问卷分析报告

问卷分析报告之一：成都市统筹城乡发展基线调研问卷分析报告	(391)
问卷分析报告之二：重庆市统筹城乡发展基线调研问卷分析报告	(419)
问卷分析报告之三：浙江省嘉兴市统筹城乡发展基线调研问卷分析报告	(438)
问卷分析报告之四：江苏省苏州市统筹城乡发展基线调研问卷分析报告	(459)

第一篇

主报告

统筹城乡发展综合改革总体思路与关键政策

统筹城乡发展是我国政府根据新世纪经济社会发展的时代特征和主要矛盾，致力于突破城乡二元结构，实现国民经济持续快速健康发展和经济社会协调发展，全面建设小康社会，从国家经济社会发展全局高度作出的重大战略决策。本课题在中澳政府管理项目的支持下，遵循我国统筹城乡发展战略，充分借鉴国内外统筹城乡发展的经验，结合大规模实地调查研究，着重在政策操作层面对全国范围内逐步解决阻碍城乡一体化发展的体制机制障碍进行探索。

一、统筹城乡发展的概念界定与主要内涵

（一）统筹城乡发展的概念界定

统筹城乡发展既涵盖经济的发展、社会的发展，更涵盖人的全面发展。这里的统筹城乡发展，是指要将城乡关系放到当前特定的时代背景中，以实行“城”、“乡”发展双赢为目的的互动发展格局，即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，促进城乡协调发展；把挖掘农业自身潜力与工业反哺农业结合起来，把扩大农村就业与引导农村富余劳动力有序转移结合起来，把建设社会主义新农村与稳步推进城镇化结合起来，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发展局面。

（二）统筹城乡发展的主要内涵

统筹城乡发展，第一要义是发展，在发展中统筹城乡；核心是加强农业基础，增加农民收入，保障农民权益，推动农村经济又好又快发展；基本要求是工业反哺农业、城市支持农村、多予少取放活，把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为统筹城乡工作的出发点和落脚点；根本方法是统筹兼顾，把城乡视为一体地安排经济社会发展工作，并形成以工促农、以城带乡的长效机制。统筹城乡发展的突破口是改革城乡二元体制，促进要素的合理流动和优化配置；重要着力点是推进城镇化进程，不断促进城乡各要素融合；基本目标是使城乡居民拥有平等的权利、平等的义务和平等的发展机会，形成城乡经济社会一体化发展新格局。

统筹城乡改革试验的内涵是一个综合性系统体系，概括起来主要包括以下方面：

1. 不断缩小城乡差距。

全面建设小康社会，缩小城乡差距，必须跳出农村看农村。要立足于经济社会发展全局，更多地从宏观经济、社会管理体制等方面入手，调适城乡关系，平衡城乡利益，解决城乡差距扩大的问题；更重要的是从制度上作出有利于农村、农业、农民发展的安排，从改革城乡二元结构、打破城乡壁垒入手，废除对农村的一些不公平政策，给农民提供一个与城市居民平等的制度、政策环境，使广大农民在教育文化、就业、医疗、社会保障等方面享受与城市居民同等的待遇和条件。

2. 实现城乡经济社会一体化协调发展。

城乡一体化发展是把城市和农村作为一个有机整体，促进城市与农村资源优化配置和转化利用，推动城市与农村之间统筹协调和共同发展的过程。着力推进城乡规划、基础设施、公共服务、产业发展、生态环境和管理体制一体化，致力构建新型的城乡关系、工农关系和镇村关系，努力转变经济增长方式、农民生活方式和社会管理方式。

3. 以工促农、以城带乡，促进社会主义新农村建设。

按照党中央、国务院提出的最新要求，在社会主义制度下，遵循经济社会发展规律，符合时代发展特征，对农村进行经济、政治、文化和社会等方面的建设，最终实现把农村建设成为经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村的目标。经济方面，在全面发展农村生产的基础上，建立农民增收长效机制，千方百计增加农民收入；社会建设方面，在加大公共财政对农村公共事业投入的基础上，进一步发展农村的义务教育和职业教育，加强农村医疗卫生体系建设，建立和完善农村社会保障制度，以期实现农村幼有所教、老有所养、病有所医的愿望；文化方面，在加强农村公共文化建设和开展多种形式的、体现农村地方特色的群众文化活动，丰富农民群众的精神文化生活；政治方面，在提高农民民主素质教育的基础上，切实加强农村基层民主制度建设和农村法制建设，引导农民依法实行自己的民主权利。

4. 有效推进城镇化进程。

在我国目前的情况下，依靠农业收益来提高农民收入水平的边际可能性基本上趋近于零。我国农产品的价格大体上已同国际市场价格持平，今后很难再通过提高价格的办法来提高农民收入，而通过非农收益来改善其收入水平的潜力也不大，唯一的现实途径是通过推进城镇化进程，努力推动劳动力从第一产业向第二产业，特别是向第三产业转移，这是控制城乡差距持续扩大、统筹城乡经济社会发展的最有效的途径。要从根本上解决“三农”问题，缩小城乡差距，必须积极推进城镇化。我国的国情决定了我国的城镇化必须走大中小城市和小城镇协调发展的道路，形成分工合理、各具特色的城镇体系。通过多元化城镇发展来带动农村，促进城市文明向农村辐射，提高农民生活质量，实现工业与农业、城市与农村发展的良性互动。小城镇发展必须与农村基础设施建设规划紧密结合，通过加快小城镇建设，完善城镇服务功能，使小城镇建设与小城镇的经济社会等各项事业协调发展。要大力培育小城镇的特色经济，形成符合当地特点的支柱产业。小城镇应根据自己的土地资源、劳动力资源和乡土资源相对优势，发展劳动密集型工业及旅游业等，真正把各种资源优势变为经济优势。

（三）推进统筹城乡发展中的改革定位

“统筹城乡”既是发展任务，也是改革任务。作为改革试验，统筹城乡侧重于探索解决

深层次矛盾，在体制突破方面先行先试。为此，需要明确统筹城乡作为改革任务的改革对象、主攻目标、关键体制问题。

统筹城乡改革试验要聚焦破解城乡二元结构体制。统筹城乡改革试验首先应明确要破解的体制障碍，明确改革的体制对象。城乡二元结构体制是由一系列相应的制度、政策和社会规范构成的，但关键是“人”、“地”、“利”三个体现为城乡二元的核心部位。“人”体现为城乡二元，在户籍制度上表现为城乡分治，在身份上表现为工农有别；“地”体现为城乡二元，在土地制度上阻断了城乡土地资源在发展中的联系，在土地属性上形成了城乡间土地权益的巨大鸿沟；“利”体现为城乡二元，在社会保障和福利制度上表现为城乡差别，在基础设施和公共资源上表现为巨大落差。“人”、“地”、“利”三者，“人”是根本，“地”是关键，“利”为从属。破解城乡二元结构制度，不可能离开“人”和“地”的问题而能够解决“利”的城乡一体化问题。

推进城镇化在统筹城乡改革试验中具有关键地位。正确把握统筹城乡发展与推进城镇化目标的关系，是统筹城乡改革试验在现阶段更加基本和更加关键的问题。其根本要求是要走出一条和谐有序的城镇化道路，避免西方城市化历史上已经上演过的无序残酷现象，也避免企图一步到位而形成拉美模式的某些城市病，在加速城镇化的进程中（而不是完成后）维系社会的和谐正义，实现城乡共赢发展。推进城镇化，虽然不是破解城乡统筹的全部目标，但它是关联带动性最强的关键目标，其他问题的解决高度依存于城镇化的进展。更深一步看，城镇化滞后是我国结构调整所要解决的深层矛盾。

农村土地流转制度必须符合社会主义市场经济发展新要求。统筹城乡综合配套改革中，无论从改变二元结构、促进城镇化出发，还是从城乡一体化、遏制城乡差距出发，土地制度都是关键制度所在。农村土地包括农村的耕地和林地、农村建设用地、宅基地，简称农村“三地”。“三地”在法律上都是农地，但在工业化、城镇化加速的大背景下，农村土地制度已经不可能封闭运行于城市土地制度之外，这就使其成为破解城乡二元结构的关键问题之一。城乡两种土地制度性质不同，但又要适应城镇化趋势，实现城乡土地的统筹和流转，这就至少需要制度性的接口。目前，城乡之间土地制度的唯一法定接口是征地制度，但结果是城乡土地价值落差越拉越大，城市土地价格飞涨，形成了城乡之间的巨大鸿沟，直接阻断了农民进城的希望，形成与经济社会发展相悖的制度障碍。这样判断，并不是说要取消征地制度，而是说征地制度作为城乡土地制度间的“唯一”接口已经难以适应，要探索农村土地流转制度的新思路。土地流转关系到促进城镇化的制度性接口能否建立，关系到农村的发展与市场经济的发展接口能否建立，还关系到农民权益的保护，关系十分重大。农村土地流转即“农地流转”，概念还过于笼统，在政策上直接使用有不确切之处。准确地说，农地流转涉及的耕地（林地）、建设用地、宅基地这“三地”，流转的性质各不相同，要分开来看三种农地的流转问题。

城乡对接的农村人口进城的体制建立刻不容缓。中国的城市发展不是简单的扩城，农民进城是大势所趋。这需要着力破解若干制度障碍问题。确立户籍城镇化标准是改革的基础问题；城乡居民二元户籍制度背后的福利制度安排是城乡对接的核心问题，在城市必须建立统筹协调的城镇化的管理机制。同时，要正确处理促进农民向城镇转移和农村发展的关系，在改革中正确地解决全国性问题和区域试验的关系。

二、我国统筹城乡发展的现状和基础

改革开放以来,我国经济社会快速发展,综合国力明显提高,改变城乡二元结构的经济、社会条件逐步具备。我国现在总体上已经进入了以工促农、以城带乡的发展阶段,“工业反哺农业、城市支持农村”的方针已经开始实施,支持“三农”的政策力度正在不断增强。

(一) 统筹城乡发展的经济基础基本具备

城乡二元结构是我国经济社会发展过程中的阶段性产物。城乡二元经济结构存在的时期是许多发展中国家在工业化进程中难以避免的一个发展阶段。我国作为追赶型的发展中国家,需要农业、农村为工业化积累资本。中国不可能再走发达国家曾经走过的路,经历漫长的农业向工业转型时期,不但在时间上不允许,外部资源环境和国际形势也不允许。追赶型国家已不可能通过殖民地进行资本的原始积累,但启动资本又是我国工业化进程中所遇到的最大障碍。在这种情况下,我国就必须依靠本国资源禀赋和人为地制造农业、工业“剪刀差”来达到积累工业发展资本的目的。因此,二元结构的产生有其经济社会发展阶段的必然性。农业和农民因此为国家的工业化作出了巨大贡献。但与此同时,城乡的二元经济结构也进一步强化。

近年来,随着我国经济的快速增长和综合国力的明显提高,逐步改变城乡二元经济结构的条件正日渐具备,特别是国家经济实力不断增强,为统筹城乡发展、切实改善民生提供了有力保障。改革开放30年,中国经济实现了年均9.8%的高速增长,不仅明显高于1953—1978年平均增长6.1%的速度,而且也大大高于同期世界经济年平均增长3.0%的速度。我国经济总量连上几个大的标志性台阶,国内生产总值由1978年的3645亿元迅速跃升至2007年的249530亿元,2003年,我国人均GDP首次超过1000美元。2009年,我国人均GDP达到3800美元,财政收入达到68477亿元,经济总量上升到世界第三位,仅次于美国和日本,2010年更是有望成为世界第二大经济体,已经初步具备了统筹城乡发展的经济基础。

(二) 城乡结构、产业结构发生重大转变

城市化、工业化进程加速推动我国经济增长,使我国城乡结构发生重大改变。经过30年的发展,我国城市化率从1978年的20%左右提高到2007年的44.9%,近年来每年提高1.3%~1.4%。今天,世界发达国家的平均城市化率是75%,西欧大概是85%,日本是77%,美国是75%。这既说明我国城市化速度在不断加快,也说明我国的城市化空间依然巨大。城市化进程的加快也带来了城乡人口结构的重大转变,2007年我国城镇人口达到5.94亿,农民为7.22亿,两者之比为1:1.26。同时,农民的组成结构也发生巨大变化,农民工成为城镇居民与纯务农农民之间的第三极,如果按照户籍计算,农业户口还有9.5亿人。也就是说,目前农业人口的转移还基本是迁徙式的转移,城乡结构、社会结构更加复杂。

我国的产业结构、城乡收入结构发生重大变化。第一产业在GDP中的比重从1978年的28.1%下降到2007年的11.7%,第三产业从22.3%上升到39.1%。人均GDP则从1978年的397元上升到2007年的18665元。改革开放以来,中国农民人均纯收入按可比价格计算,

年均增长 7.1%。农民人均纯收入由 1978 年的 133.6 元增加到 2007 年的 4140.4 元, 平均每年增加 138 元, 但城乡差距仍然不断拉大, 2007 年我国城乡居民收入比扩大到 3.33:1, 绝对差距达到 9646 元^①。

(三) 统筹城乡发展的理论体系框架不断完善

2002 年 11 月, 党中央在十六大报告中第一次提出“统筹城乡经济社会发展”, 明确指出我国农业农村发展除了按照原来思路继续高度重视“三农”问题之外, 还要推进城乡统筹发展; 2003 年在十六届三中全会上提出“五个统筹”, 并明确指出“要建立逐步改变城乡二元经济结构的体制”; 2004 年中央经济工作会议上进一步明确了“两个趋势”的分析, 指出我国已经进入“以工促农、以城带乡”的发展阶段; 2005 年, 十六届五中全会上中央提出“十一五”规划建议, 明确提出要建设社会主义新农村; 2006 年在十六届六中全会上又提出了建设和谐社会; 2007 年党的十七大提出“形成城乡经济社会发展一体化新格局”, 明确了“走中国特色现代化农业道路”、“建立以工促农、以城带乡的长效机制”、“形成城乡经济社会发展一体化新格局”三大思路; 2008 年十七届三中全会进一步指出, “必须统筹城乡经济社会发展, 始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略”。从十六大到十七大, 政策理论体系的不断创新实际上就是对统筹城乡发展的不断创新。

(四) 统筹城乡发展的重大政策渐成体系

我国统筹城乡发展的重大政策措施渐成体系。第一, 实行城乡税赋公平化。2006 年取消了具有 2600 年历史的农业税, 共减免农民税赋 1350 亿元, 农民得到实实在在的实惠。第二, 对生产者采取了直接补贴的政策。从 2004 年开始, 陆续推出、实行了种粮补贴、购买良种直接补贴、农机具直接补贴、生产价格直接补贴、生猪生产补贴、奶牛生产补贴和油料生产补贴等七项针对农业农民的直接补贴, 对调动农民生产积极性、弥补生产成本作用巨大。第三, 国家的建设重点转移到农村。农村的路、电、水、气等方面发展迅速, 乡村公路状况、农村电网建设、沼气工程建设等取得巨大进展。第四, 政府新增加的教育、卫生、文化、计划生育等事业经费主要用于农村。2005 年, 中央“1 号文件”明确提出将这些新增经费的 70% 用于县和县以下的社会事业发展, 农村的教育、文化、卫生条件得到较大改善。第五, 在全国农村建立最低生活保障制度。这是我国社会保障制度建设的一个重大转折, 对我国社会经济的持续、稳定、协调的发展具有极为重大的意义。第六, 大力推进保障农民工权益。2006 年国务院颁发的 5 号文件提出在十个方面保障农民工权益, 在劳动合同签订的规范、工伤支付制度、大病统筹的社会保障、子女上学等方面进一步保护了农民工的合法利益。2010 年“1 号文件”进一步提出了加大统筹城乡发展力度, 夯实农业农村发展基础的若干意见, 统筹城乡发展的政策体系日趋完善。

(五) 统筹城乡发展的实践活动不断深入

随着国家统筹城乡发展战略的提出, 各地在自身现实条件的基础上, 因地制宜地开展了

① 根据《中国统计年鉴 2008》相关数据整理, 中国统计出版社 2008 年版。

统筹城乡发展的实践活动,取得了显著成效。国家于2007年批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区,统筹城乡发展实践活动不断深入。

以成都市为例,从2003年以来,成都市率先开展了统筹城乡发展的实践,着重从四个方面进行改革。首先,以科学规划为龙头和基础,引领城乡统筹发展。统筹编制了全市的城乡规划、产业发展规划、综合交通建设规划和公共服务均衡发展规划。其次,以市场化为动力,推动城乡可持续发展。重点推进了投资体制改革,采用市场化的办法,盘活用好政府可调控资源。搭建投融资平台,培育农村的市场化主体,5年中共建成农民专业合作社1911个,培育规模以上龙头企业615家,联系带动农户135.2万户。再次,以“三个集中”为核心,提高城乡统筹发展水平,重点推进工业向集中发展区集中,21个工业集中发展区已经初具规模,工业集中度达到63.5%。土地向规模经营集中,采取转包、租赁、入股等形式,推进土地规模经营,5年共流转农用地235.6万亩。农民向城镇集中,5年来新建农民集中居住区和农村新型社区2249.1万平方米,37.8万农民生活居住条件得到改善,城镇化率由2002年的55.7%提高到63%。最后,以规范化服务型政府建设和基层民主建设为保障,健全城乡发展的体制机制。主要推进了规范化服务型政府建设,构建了城乡一体的公共服务体系,推进基层民主建设,新型农村合作医疗参合率达96.3%,5年城镇职工基本养老保险和基本医疗保险分别新增90.6万人和120.9万人,农民参加综合社会保险60.5万人。经过几年的实践探索,成都初步形成了城乡同发展共繁荣的局面。

(六) 统筹城乡成为我国现阶段经济社会可持续发展的必然要求

改革开放的历史性抉择和30年中国特色社会主义伟大实践,使中国农村成功地实现了农民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越,迈出了全面建设小康社会的历史性步伐。

在看到30年农村改革发展成就的同时,也应当清醒地认识到:统筹城乡经济社会发展尚面临诸多问题,城乡二元结构没有得到根本改变,城乡经济社会发展没有步入良性循环的轨道。当前,在新的发展形势下,原有的城乡二元结构已经开始发生变化,衍生出更多新情况、新问题。如作为城乡分割标志的户籍松动后,农村人口是否会发生向城镇较大规模的转移;当前土地制度对农村人口迁移的影响;如何促进资本要素在城市和农村间更有效的流动;如何构建覆盖城乡的社会保障制度等,这些都将是消解城乡二元结构过程中要解决的一系列问题。因此,必须通过统筹城乡发展的一系列改革政策措施,在“农村—城市—环境生态”三者之间寻求平衡,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好、社会和谐、文明发展的道路。

三、统筹城乡发展面临的重大体制性问题

(一) 二元人口管理体制与社会总体发展不相适应

自1958年1月《中华人民共和国户口管理条例》正式实施以后,中国形成了农村户口和城市户口“二元结构”的户籍管理体制,这种户籍管理制度曾在国家社会管理中起到了积极作用。但是,我国的户籍制度已经远远超出了身份识别的功能,在把公民分为市民和农民的同时,还在这种分类基础上建立了一系列相应的制度、政策等社会规范,使这些社会规范与个人合法权益、社会资源占有、社会地位等紧密的联系在一起。户籍改革之所以进展缓慢,