

# 促进我国城乡一体化发展的对策分析

田涛, 陈鹏, 陈德刚 (湖北科技学院经济与管理学院, 湖北咸宁 437100)

**摘要** 对我国经济二元结构的特点进行系统分析, 并在此基础上提出建立城乡统一户籍制度、建立城乡协调的劳动力市场和管理就业机制以及促进城乡社会福利保障体系的整合、推进新型工业化、增加城市反哺农村的实力与能力等加速推进我国城乡一体化发展的政策建议。

**关键词** 收入二元结构; 收入差距; 城乡一体化

**中图分类号** S-9; F061.5 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)20-317-04

## Analysis on Countermeasures for Promoting Urban-rural Integration Development in China

TIAN Tao, CHEN Peng, CHEN De-gang (School of Economics and Management, Hubei University of Science and Technology, Xianning, Hubei 437100)

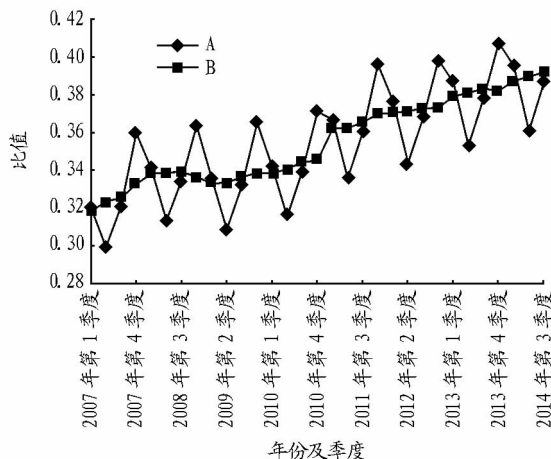
**Abstract** The characteristics of the two element structure of China's economy are systematically analyzed and then it puts forward the corresponding policy recommendations such as establishment of a unified household registration system, the establishment of coordination of urban and rural labor market and employment management mechanism and promoting the integration of urban and rural social welfare system, the promotion of new industrialization, increasing the city financed rural strength and ability to accelerate the integration of urban and rural development China's policy recommendations.

**Key words** Dual structure in urban and rural areas; Income gap; Integration of urban and rural areas

党的十八届三中全会明确指出“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍”, 而推动城乡经济一体化发展是加快推进我国现代农业发展、促进农民增收的必由之路。然而, 由于我国二元经济结构的形成是在特定历史时期选择特定经济发展模式所形成的一种必然结果。因此, 我国二元经济结构的形成有其内生性与路径依赖, 打破我国长期以来形成的二元经济结构, 需要从形成二元经济结构的各种制度层面来进行分析。通过对世界主要资本主义国家现代化历程进行研究可以发现, 一个国家的现代化必须依赖工业来推进, 其一般规律主要表现为通过城市的工业化来实现国家的现代化, 而农村则是在城市工业发展带动下逐步走向现代化。换句话说, 农村现代化也是在城市工业化的推动下完成的, 即通过吸引农村人口进城, 使农村人口占国家总人口的比例不断降低, 同时又实现了农业的现代化、产业化与高级化。但是我国特殊的国情决定了我国农村的现代化不能按照这个规律来完成。经过几十年的发展, 我国工业化水平得到了大大提高, 基本形成了完整的现代工业体系, 工业生产总值早在 1957 年就超过了农业生产总值, 然而直到现在农村人口占总人口的比例仍然超过 50%。由图 1 可知, 2007 年以来, 经过季节调整以后的我国农村家庭人均现金收入占城镇家庭人均可支配收入的比值(经过 H-P 滤波调整后的相应比值)虽然整体呈现不断上升的趋势, 但是其边际增长率越来越慢, 表明出现了农业现代化与工业化不同步的现象, 城乡差距并没有呈现不断缩小的趋势。

城乡发展长期不协调发展的结果, 一方面是由于通过牺牲农村与农业发展的利益来促进城市的发展, 主要表现为城

市的制度设置以及工业发展都缺乏大量吸纳农村人口的能力与机制; 另一方面是由于农村人口没有及时获得转移, 因此大量农村人口积压在农村, 使得农业的负担增加, 同时限制和阻碍了农业现代化进程。城乡二元格局的出现, 但不利于国家整体现代化, 而且也不利于农村的发展与现代化。我们国家提出建设“四个现代化”的宏伟目标, 但是如果大多数农村都在不发达状态停滞, “四个现代化”的目标不可能实现。因此, 只有从根本上打破现有的城乡二元格局, 全面、深入考虑如何彻底消除农业现代化的体制与机制障碍, 才能使得我国农业和农村获得持续发展的动力, 农业与工业的发展才能形成良性互动, 这必然会加快我国现代化的整体推进的进程。



注: A 为农村家庭季度人均现金收入占城镇家庭季度人均可支配收入的比值, B 为经过 H-P 滤波调整后的相应比值。

图 1 2007 年第 1 季度 ~ 2014 年第 3 季度我国农村家庭季度人均现金收入占城镇家庭季度人均可支配收入的比值

唐斯<sup>[1]</sup>通过建立东部、中部与西部的面板数据并进行实证分析, 发现城乡二元经济结构是造成城乡收入差距的重要

基金项目 湖北科技学院博士启动基金项目(BK1423)。

作者简介 田涛(1979-), 男, 湖北咸宁人, 副教授, 博士, 从事农业经济的研究。

收稿日期 2015-05-15

原因。靳光玫<sup>[2]</sup>分析了农村剩余劳动力转移与城乡二元经济结构之间的关系,研究发现转移农村剩余劳动力会推动农村经济结构转型。颜锋<sup>[3]</sup>分析了金融发展水平与城市化以及城乡收入差距的关系。研究表明城乡偏向性金融发展政策是我国城乡收入差距扩大的原因之一。李名峰等<sup>[4]</sup>分析了湖北二元经济结构变化特征,阐述了1980~2010年湖北省近30年的二元结构演变里程,提出了湖北要从推动第三产业发展以及推进土地制度管理等方面的改革来实行突破。

现有研究在分析我国二元经济结构及其影响时往往只就某一个点来分析,例如靳光玫分析了农村剩余劳动力转移与二元经济结构之间的关系,唐斯分析了二元经济结构与城乡收入差距之间的关系。然而有关造成我国二元经济结构的原因及其特点以及如何从根本上打破我国现有的二元经济结构方面的论述并不多,因此笔者力求在这一方面进行突破。

## 1 我国二元经济结构的特点

1954年,刘易斯在其论文《无限劳动供给下的经济发展》中系统阐述了二元经济结构及其对经济发展的影响。当前,我国现阶段的经济结构及其表现与刘易斯的分析完全一致,并且相对于其他同类发展中国家而言,中国的二元经济结构的表现更加富有中国特色。一方面,中国二元经济结构是与从建国初期开始的将近30年的计划经济体制紧密联系在一起。即中国二元结构的形成既是城乡生产力没有协调发展的结果,也是城乡生产关系没有协调变动的结果,而这种差异的直接原因就是政府干预的结果。政府凭借中央强大的集权力量,将农民严格限制在以种植业为主的产业活动空间,通过“剪刀差”等渠道将农村剩余强制转移到工业和其他产业。长此以往,使得中国从建国初期到改革开放之前的近30年的时间里,无视产业发展与演进规律,城乡各个产业分工明确,主要表现为农村以从事农业生产为主,城市以工业生产为主,割裂中国农村产业内部之间的联系。另外,通过“剪刀差”的方法将农村剩余强制转移到工业部门,同时压缩对农村以及农业的基础设施投资,造成农村基础设施落后、农业技术进步缓慢,客观上导致了农村商品化与专业化程度很低,抑制了农村工业化、城市化的发展。广大农民只能在日益减少的耕地上勉强生存,而具有较强自然禀赋(包括交通、区位、基础设施等)的城市地区则恰恰相反,政府通过计划经济的力量,以财政拨款、税收优惠以及金融扶持等措施,将全国主要的资源用于发展城市,使得中国形成了明显的二元经济社会结构。一般而言,同一国家存在2种不同的社会制度或者发展政策,往往是由于殖民移植形成的,是外生的;但是中国的二元经济结构确恰恰相反,其形成的原因是内生的,是由于内部制度安排而形成的,因而其表现更加强大,同时也使得这种二元经济结构具有很强的惯性与制度依赖,使得现有的经济结构难以打破与改变。这一点也可以从经济现实可以看出,改革30多年以来,农业和农村为中国现代化作出巨大贡献,并极大地推动了城市的发展,但是城乡隔离制度改革却因为这种长期以来形成的制度依赖

并未从根本上获得突破。

## 2 消除城乡二元结构的新思路

以城乡收入差距以及社会经济环境的悬殊差距作为突出特点的城乡二元经济结构,是长期以来制约我国农村经济社会发展的关键因素,也是实现我国城乡统筹发展的最大障碍。因此,逐步消除城乡割据的二元经济结构可有效解决新型城镇化建设中农村所突出表现出来的一些问题如农民市民化、农业工业化和城市化以及转移农村剩余劳动力、建立农民增收的长效机制等。然而,发展农业和农村现代化当前亟需解决的并不是短期内资金的投入、基础设施的改善等问题,这些问题的决定对于结束城乡二元分割固然重要,但若不从制度层面建立和健全发展农业和农村的长效机制与工作思路,那么城乡二元割据的现状仍将持续。因此,当前我国农业和农村的发展亟需获得可持续的制度保证,我国亟待出台和实施系统的制度创新,为推动我国农村改革和发展争取宽松的制度环境,从根本上解决我国城乡二元割据的问题。

### 2.1 建立城乡统一户籍制度,消除城市反哺农村的制度屏障

户籍制度作为将农村居民与城镇居民分开的二元体制的代表,在历史上曾经为推动我国的工业化作出了巨大的贡献,但同时也使得农村与城市之间产生了较大差异并形成了错综复杂的利益分配格局。改革开放以后,我国对户籍制度的管制有所松动,但是长期以来形成的将户籍制度与住房、劳动力雇用以及医疗保障在内的公民基本权益和户口的性质相挂钩,使得在户籍制度上人为附加形式多样的利益关系,并且随着地区经济发展的不平衡,这种利益关系不断得到强化,使得户籍制度失去了其原有面目,也使得户籍制度短时期内难以向其法治属性的“本位”回归。因此,在户籍制度改革上,应该本着“循序渐进”的改革原则,有步骤、分阶段的进行。因此,改革户籍制度首先要建立城乡统一的公共服务体系。应大力促进教育公平以及平民教育,同时加强对农村基础设施的投入以尽可能缩小城市与农村的教育差距。应将农民工子女的教育特别是义务教育阶段的教育投入经费纳入到该地区的财政预算,同时对农村学生与城市学生在学费以及学籍管理等方面平等对待。另外,应逐步建立与完善城乡一致的社会保障制度。政府通过适当的政策倾斜,建立和健全与当地农村实际相一致的农村居民养老、失业救济、医疗保险以及生育制度在内的保险制度,并将这些制度与城镇相应的保险制度衔接。在户籍的管理上,可以考虑将暂住户口与常住户口相结合。达到一定的“门槛”的公民,即可获得暂住所在地的相同就业、经营资格以及子女上学等方面与城市居民平等的权利。在人口管理上,可以探索将居民身份证信息实现互联网管理的模式,通过增强居民身份证信息含量的信息化管理,及时将人员职业以及居住地信息纳入动态信息常态化管理。调整各类城市的户籍迁移制度并逐步放宽对居民户口迁移的管制,实现将具有稳定工作和生活来源的人口均可登记为城市户口的管理机制。

### 2.2 建立城乡协调的劳动力市场和管理就业机制

我国的

劳动力市场是伴随着我国向市场化方向改革的推进而逐步建立起来的,由于其从形成之初即受到我国计划经济体制的影响,我国的劳动力市场从开始建立起就存在着城乡分割与差别。经过近 30 年的发展,我国劳动力市场的发展规模日益庞大,市场功能也不断健全,但是城乡分割现象相对于我国经济发展的规模与速度而言却并未得到根本性的改变。因此,为了促进生产要素的合理流动并实现劳动力资源的优化配置,从长远看,建立城乡统一的劳动力市场是缩小城乡差距、促使城市和农村劳动者获得平等就业权利并促进农村经济发展的关键因素。但是由于受到人口规模、就业以及城乡经济发展的巨大差异等现实因素影响,短期内我国还不能具备建立完全统一劳动力市场的条件,只能通过不断协调来逐步实现。首先,需建立高效运转的就业体系,从而实现劳动者在同等条件下竞争。应打破城乡分割的就业制度,降低农村劳动力进城的就业门槛,取消农村劳动者进程的歧视性规定与限制性政策,同时将农民工与城镇居民平等纳入到公共就业服务的范围,各级公共设立的职业介绍机构应该向农村劳动者与城市劳动者平等开放,向其提供及时的就业信息与政策服务。其次,需构建与当地经济发展相适应的城乡社会保障体系。要转变政府的职能,提高包括劳动者就业统一的社会保险征缴办法,依法保证农民工参与并享受社会保险的权利;同时,逐步建立独立于事业单位之外的、服务管理社会化的保险体系,实现农民工的社会保险与城镇居民的社会保险相衔接。探索建立经济增长与社会保险制度同步发展的常态机制,实现征地和基本生活保障相结合的长效机制。再次,需建立和健全有效市场调控机制,维护农民工的劳动权益。通过制定与修订现有的劳动法规,在法律层面确定与规范农民工与企业的劳动关系,实现进城务工劳动者平等就业的权利,同时通过加大劳动保障的执法检查力度,将城市和农村的各类所有制企业全部纳入劳动保障督察的范围,监督并检查企业工资支付情况,同时建立有效的劳动者投诉与应诉机制,将对劳动者公职支付的监督机制延伸至基层,形成监督社会化机制,同时对经济困难的农民工给与及时的司法援助,打击非法中介,维护劳动力市场秩序。

**2.3 促进城乡社会福利保障体系的整合** 社会保障体系指的是社会保障的各机构组成相互联系、相互辅助的总体,社会福利、社会救助以及社会优抚和社会慈善又是社会保障体系的主要构成部分,而完善的社会保障体系是我国社会主义市场经济体制的中流砥柱,关系着我国未来发展与改革的全局。然而,当前及未来一段时期我国将面临经济发展方式转变、城镇化以及人口老龄化等问题给我国社会保障体系的推进带来的巨大挑战;同时,城乡二元经济结构在一定时期内仍将长期存在的客观现实决定了我国社会福利与相关制度安排应当结合该地区农村与城市的经济发展现实来推进。首先,需改革与完善企业、事业机关单位社会保障制度。在加快推进事业单位分类改革的同时推进机关事业单位社会保险制度的改革,从而将企业与机关事业单位的各类型社会保险制度实现衔接,保证新老制度交替的合理性与平稳性;

整合城乡以居民养老保险和医疗保险制度为代表的社会保障制度,实现城乡居民基本养老与基本医疗制度的统一,在制度上实现城乡居民共享平等的养老保险与医疗保险。其次,建设以“便民快捷”为目标的社会保障管理体系。随着我国社会保障体系的发展及参保基数、参保对象的扩大,我国社会保障管理能力相对滞后这一矛盾日益突出。因此,为了更好地满足保障对象不断扩大的服务需求,需逐步调整并理顺我国社会保障行政管理体制,整合社会保障的管理资源,加强社会保障管理特别是基础社会保障管理的服务平台建设,提高服务效率。最后,扩大我国社会保障资金筹资、融资渠道,在确保资金安全的前提下实现社会保障资金的保值与增值。社会保障资金与参保人员的切身利益密切相关,同时随着人口老龄化的不断发展,社会保障资金收不抵支的问题较为严重。因此,为了更加有效地应对我国人口老龄化,保证社会保障资金长期收支均衡,需在保证社会保障基金安全的前提下,拓展我国基本养老保险基金的投资与融资渠道。同时,政府需多渠道为农村卫生事业筹集资金,可供选择的措施包括:开征烟酒消费的健康附加消费税、环境污染治理费的一部分、政府债券收益以及国内外的捐款等。

**2.4 推进新型工业化,增加城市反哺农村的实力与能力** 相对于发达国家传统工业化道路以及我国过去工业化道路而言,新型工业化是在新的时代背景,特别是信息化的大背景下实现工业化的过程。新型工业化的核心指导思想是通过信息化来带动工业化,而工业化反过来促进信息化的发展;新型工业化的关键是发挥后发优势,通过跨越式的发展来实现工业化与现代化。新型工业化相对于传统工业化而言,其发展虽然是一种全新的发展模式,但又不是传统工业化发展的简单重复,作为一种新的工业化道路,与传统工业化道路的区别主要表现在以下几个方面。首先,传统工业化道路强调“量”的投入。通过大量资金投入、消耗大量自然资源以及以牺牲环境为代价的掠夺式开发引发了一系列经济社会问题,而新型工业化的“新”是充分应用以信息计算为代表的其他高新技术的研究成果,通过开拓更高级别的物质生存力与生产方式来实现工业化。因此,新型工业化道路就是通过对资源合理与高效地利用,同时注重生态建设与环境保护,努力实现经济增长与可持续发展的良性互动。其次,新型工业化与传统工业化的增长方式不同。传统工业化通过粗放型、外延式的发展来获得经济增长,而新型工业化是以技术、资本与劳动力的有效结合作为其典型特征,实现集约型、内涵型与效益型的成长。新型工业化不仅要求生产要素在更大程度及更大范围上实现优化组合与合理使用,同时要求生产要素与各生产环节科技含量的比重不断提高,实现速度与效益的统一。最后,新型工业化的带动技术与传统工业化也存在显著差别。传统工业化以蒸汽机技术、电气自动化技术为主要推动力量,而新型工业化则以信息技术为代表的“高、精、尖”技术作为推动力量。以信息技术为代表的科技发展为我国加快实现工业进程提供了基础,同时也为我国新型工业化发展道路提供了技术力量与技术支撑体系。将

信息化与工业化相结合,不仅能够有效提升我国工业化的技术水平及整体质量,而且可以在更高的起点上加速推进工业化,通过充分发挥后发优势来实现我国生产力的跨越式发展。

**2.5 实施现代农业生产方式,提升农业容纳能力** 我国农业产业具有效益的公益性、竞争的弱质性以及增长的外源性特点。现有发达国家农业化的一个共同之处在于能够建立高效推动本国的农业发展并实现快速现代化的支撑体系。当前,我国已处于工业化中期发展阶段以及由传统农业向现代农业转型的关键时期,因此,构建高效、合理的现代农业支撑体系对于转变农业生产方式、促进农业现代化具有重要意义。农业适度规模经营是以家庭承包为基础,通过推动土地流转,使得土地经营相对集中,结束分散经营的小农经营方式。农业适度规模经营不仅可以提高资源的利用效率,而且可以实现农业增效与农民增收的“双赢”。首先,推动农业适度规模经营是推动中国特色农业发展的必然要求。通过发展农业规模经营,不仅可以提高农产品生产的专业化与标准化,而且可以充分发挥农业生产的规模效应,降低生产成本,增强农业产业竞争力以及抵抗风险的能力。现代农业也是品牌化的农业。农产品并不只具有单一消费的功能,它同时也是产品质量、商家信誉以及当地农耕文化等要素的结合体,而要使得农产品质量得到保证,必须要求具备一定规模的农业生产。通过研究发达国家工业化历程可以发现,为了推动工业化、城镇化以及农业现代化的良性互动,他们均选择了从传统农业向现代规模化农业发展方式的转变。因此,深入推进农业适度规模经营必将为形成我国特色的现代农业发展模式奠定物质基础。其次,规模经营也是实现农民增收与农业增效的保障。规模经营可以使得生产要素相对集中,便于生产者应用先进的技术与优良品种来实现农业生产效率的提高,从而直接提高农民收入;另外,规模经营以后的一个直接成效就是农业生产成本降低,从而降低了农民的生产性支出,而将自己承包的土地流转出去的农民在获得土地租金的同时,还可以通过选择在土地流入方提供劳务而获得工资性收入。规模经营以后,生产要素需要集中进行综合管理,因此必然要求从业者有较高的农业生产技艺与管理水

平,对农业从业者进行生产与管理培训可直接从整体上提高农业劳动者的素质,同时一批现代农业生产经营管理者也在现代农业发展过程中获得成长。最后,规模经营有利于推进农业机械化发展。规模经营以后,经营主体有更高的积极性来购买各种类型的农业机械,而且其筹集资金、投入精力来平整土地的意愿也更加强烈,从而使得耕地能够集中连片,为机械化农业生产提供先决条件。

### 3 结语

多年来,我国的各级政府一直都在强调农业以及农业发展的重要性,强调增加粮食产量、实现粮食的自给自足,增加农产品的有效供给,强调减轻农民的经济负担、提供农民的收入水平,从而实现调动和提高农民从事农业生产的积极性和创造性。但我国目前并未将农业以及农村的发展上升为国家战略,在反复强调农业生产重要性的同时,我们真正关注的是农业生产的产量大小,却很少关注如何从根本上消除农业现代化的障碍;在提到提高农民收入与降低税收负担问题时,更多考虑如何使农民保持种粮的积极性、保障社会的基本稳定,而较少考虑如何从根本上解决农民收入、就业问题;在提到全面发展农村的经济时,我们主要强调通过农村内部产业结构的调整来实现农村经济的全面发展,而较少关注如何全面推进以农村的工业化与农村人口的城市化为核心的农村现代化,也很少考虑如何系统提高农村的生存条件与环境以及建立农村社会福利和卫生保障体系,即没有从根本上打破现有经济社会二元结构来解决“三农”问题。因此,在我国提出“全面建成小康社会”的背景下,必须突破既得利益集团的阻挠,克服短视行为,从战略的高度来解决“三农”问题,农业现代化必将实现。

### 参考文献

- [1] 唐斯. 我国城乡居民收入差距的实证分析[J]. 统计与决策, 2011(16): 75-77.
- [2] 靳光政. 农村剩余劳动力转移与城乡二元经济结构相关性分析[J]. 枣庄学院学报, 2011(12): 114-117.
- [3] 颜锋. 金融发展、城市化与城乡收入差距关联性的实证分析[J]. 天津商业大学学报, 2012(7): 39-44.
- [4] 李名峰, 范绍庆. 湖北城乡二元经济结构的演变过程与转换路径研究[J]. 湖北社会科学, 2012(3): 65-68.
- [5] 北京朝阳区生鲜食品安全调研数据[J]. 安徽农业科学, 2014(1): 212-215.
- [6] 毕延彤, 王心一. 浅析现代水产品物流[J]. 渔业经济研究, 2005(5): 14-18.
- [7] 2012 蟹市流行元素[N]. 中国渔业报, 2012-12-25.
- [8] 耿明生, 温彬. 加强水产品品牌建设 促进渔业可持续发展[J]. 河南水产, 2009(3): 42-43.
- [9] 《鄂州志》编纂委员会. 2012 鄂州年鉴[M]. 鄂州, 2012: 197-198.
- [10] 孙波. 中国水产品质量安全管理体系研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2012.
- [11] 张华鹏. 论电子商务环境下分销渠道的革新[J]. 商贸纵横, 2012(5): 50-52.
- [12] 曹军会. 陕西省“一村一品”发展战略研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2007.
- [13] 唐培钿. B2B 电子商务网站的 SEO 策略[J]. 电子商务世界, 2008(7): 39-40.

(上接第 316 页)

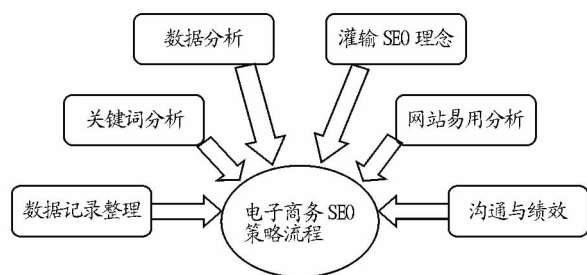


图 2 电子商务 SEO 策略流程

### 参考文献

- [1] 郑孝堂, 张婉杰. 消费者对食品安全评价及其影响因素分析——基于