

加快城乡统筹发展, 构建浙江城乡一体化新格局

葛立成 闻海燕

提要:改革开放以来浙江实行了一系列促进城乡统筹发展的政策, 统筹城乡发展水平居于全国前列。但是, 城乡居民经济利益的二元化突出、城乡社会保障、社会基本公共服务均等化程度不高、城乡投资的差距越来越大, 农民市民化还存在很多障碍, 社会整合程度低等问题依然存在, 成为阻碍城乡统筹发展的瓶颈制约。因此, 要以城乡基本公共服务均等化为突破口, 深化户籍制度改革、推动农村金融创新、完善农村宅基地的流转机制、协调好行政力量与市场力量的关系, 加快推进城乡一体化。

关键词: 城乡一体化 浙江 公共服务

作者:葛立成, 男, 浙江省社会科学院副院长; 闻海燕, 女, 浙江省社会科学院经济所研究员。(杭州 310025)

改革开放以来, 浙江已成为全国经济社会发展最快、城乡居民得益最多的省份之一。2008 年, 浙江以占全国 1.1%的土地面积、占全国 3.8%的常住人口、提供了占全国 7.6%的经济总量; 城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入, 分别连续 8 年、24 年居全国各省区第一位。但是, 城乡二元经济结构以及由此而造成的深层次矛盾, 依然突出。这使得三农问题成为浙江经济社会发展的重要“瓶颈”。因此, 尽快消除城乡二元结构, 推进城乡一体化发展, 已成为浙江全面建设小康社会、基本实现现代化的当务之急。

一、理论综述

在社会主义市场经济发展过程中, 许多省市都在城乡一体化方面进行了实践和探索。与此同时, 理论界对城乡一体化的研究也日益增多, 逐渐形成了包括概念、模式、目标、路径等为一体的理论框架。

(一) 以城乡统筹为核心的发展理念

改革开放以来, 我国经济得到迅猛发展, 城乡居民收入水平得到很大提高。但在城市高投入、快速发展的同时, 城乡差距进一步拉大, 城乡二元结构日益突出。针对这一现状, 中共中央在 2005 年提出了建设社会主义新农村的号召。在中共十七大的报告中提出“要形成城乡经济社会发展一体化新格局”。并将城乡一体化分解为: 统筹土地利用和城乡规划、统筹城乡产业发展、统筹城乡基础设施建设和公共服务、统筹城乡社会管理等五个方面, 并提出了扩大县域自主权的农村改革方向及走中国特色城镇化的发展道路。十七届三中全会进一步指出“建立城乡经济社会一体化制度”, 阐明了建立促进城乡经济社会发展一体化制度的基本内涵: “尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破, 促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动, 推动城乡经济社会发展融合。”

显而易见, 城乡一体化的核心就是将城乡看作一个整体, 统一筹划城乡发展。其目的是改变原有的城乡分割、二元结构的局面。因此, 城乡一体化是指“城市和乡村以一个整体出现, 其人流、物流、信息流自由合理地流动, 城乡经济、社会、文化相互渗透、相互融合、高度依赖, 城乡差别逐步缩小, 各种时空资源得到高效利用^①。其涵义大致可以包括以下 4 个方面: (1) 城乡经济、社会发展实行统一规划, 协调发展, 以克服城乡分割、工农分离的格局; (2) 城乡关系上, 既强调乡村服务城市, 也强调城市服务农村, 使之互为依存、优势互补、互相促进; (3) 促进城乡经济、社会、文化的全方位融合; (4) 城乡一体化的建设有一定的社会范围和行政区划, 其战略思想和工作方针通常是针对一座城市和它的郊区。

(二)以破除城乡二元为目标的上下互动路径与模式

在城乡一体化的目标上,学术界基本形成了共识,即城乡一体化的目标是突破现有的城乡二元结构,实现城乡协调发展。具体的实现路径有两条:一是民本自发,二是政府自觉。在现实中,两种路径是交互推进的。即政府自上而下和民间自下而上两种路径的交互作用^②。两种路径交互作用下形成了多种模式。

目前学术界普遍认为我国城乡一体化的典型模式有:(1)珠江三角洲“以城带乡”的城乡一体化模式。经过十几年的发展,珠江三角洲已发展成为具有现代化文明的城市群体,形成村中有城、城中有村、城乡一体的新格局。(2)上海“城乡统筹规划”的城乡一体化模式。上海城乡一体化的发展战略就是以上海城乡为整体,以提高城乡综合劳动生产率和社会经济效益为中心,统筹规划城乡建设,合理调整城乡产业结构,优化城乡生产要素配置,促进城乡资源综合开发,加速城乡各项社会事业的共同发展。(3)北京“工农协作、城乡结合”的城乡一体化模式:“工农协作”是指城乡工业开展多层次、多渠道的横向经济联合,通过合资经营、合股经营等形式兴办工农联营企业形成经济协作网络。(4)以乡镇企业发展带动城乡一体化的苏南模式:苏南是指长江三角洲的苏州、无锡、常州。改革开放以来,这里是全国经济发展最快、最活跃的地区之一。尤其是苏南的乡镇企业,已成为苏南的经济支柱,乡镇企业的不断发展壮大,使苏南可以采取以工补农、以工建农的措施,来协调工农关系,稳定农业生产。一大批小城镇脱颖而出,成为连接城乡的枢纽,改善了农民的生产、生活条件和质量,加快了农村产业结构的优化和城市化进程。^③

(三)城乡一体化应避免几种倾向

一是避免“通过消灭农村实现城乡一体化”。实行城乡均等的国民待遇,并不等于消灭农村。而是坚持两种文明并存的长期性和客观性。无论城市化如何发展,农村始终是一个客观存在。那种试图通过消灭农村来实现城乡一体化的思路是不可行的也是不可能实现的。

二是避免“变相消灭农村”的做法。一些地方在农村尝试模仿城市社区建设模式,将目前分散居住的农户通过重新规划搬迁到新的居住区,在此基础上可以像城市社区一样提供快捷方便的社区服务。这一做法的初衷是使原来的分散的宅基地复垦,以此增加耕地面积。但我们必须承认农村长期存在的客观性,必须将农村作为与城市相对的另外一种文明表现形态。因此,将城市文明的表现形态复制到农村,本身就是一种城市消灭农村的做法。在推进城乡经济社会一体化进程中,如何实现两种文明共存共兴,是我们在制定城乡一体化规划时必须思考的问题。

三是避免“统一模式”。当今中国统筹城乡发展由于受多元素(包括政治的、文化的、经济的、社会的)影响,实现城乡一体化肯定要探索不同的发展道路。再用一个所谓的统一模式来统领中国城乡一体化的发展格局基本上是不现实的^①。相反,多元化的发展方式选择必然带来多元化的发展。

四是避免“以城市工业扩展为中心”对城市化发展空间的限制作用。在对西方经济社会发展考察的基础上,西方经济学家提出了地区发展的倒U型曲线规律,认为经济发展初期,地区间发展不平衡的状态会加剧,但随着经济的不断增长,这种差距将不断趋于缩小,最终进入平衡发展阶段。然而,这种见解无非是建立在工业规模扩展、农业劳动力被大量转移的假设之上。但是对于工业化起步较晚,工业化与信息化任务重叠的中国而言,这种论断却遭遇着太多的现实挑战,期待区域和城乡发展自然而然地走向融合与平衡、直至一体化,显然面临着诸多困难。中国的城市化进程仅依靠在城市空间内扩展工业,是不现实的。

五是避免“以保障农村发展为本位”论对现代化发展动力的消解作用^②。不少人在思考城乡一体化的战略时,因应“三农”问题的成分多,考虑长远发展的成分少;思考城乡平衡的因素多,服务于差异发展的考量少。甚至一些人干脆将保障农村发展、解决“三农”问题作为布局城乡一体化的重心所在,认为城乡一体化就是要解决“三农”问题,强调城乡一体化的目标就是解决农村问题。这样的理解固然没错,但是过于强调“以保障农村发展为本位”,就会落入“唯农村发展论”的误区。片面追求城乡公平和扶持农业都威胁着城乡一体的全局性,在实践中则会消解现代化发展的动力,最终延缓一体化的形成。

二、浙江加快推进城乡一体化发展的突出问题和有利条件

早在 2002 年,浙江省委、省政府从浙江省已全面进入以工促农、以城带乡发展新的阶段的实际出发,把大力实施统筹城乡发展方略、推进新农村建设作为重大战略任务来抓,先后制定了《统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》和《全面推进新农村建设的决定》,出台了一系列统筹城乡“兴三农”的政策。《浙江省国民经济和社会发展第十一个五年(2006—2010 年)规划纲要》制定了“积极推进城市化,促进城市化健康发展;坚持统筹规划、因地制宜、分类指导、注重实效,全面建设社会主义新农村,推动产业新发展,建设新社区,培育新农民,树立新风尚,构建新体制,形成城乡互促、共同繁荣的城乡一体化发展新格局的目标。全省上下呈现出统筹城乡兴三农的良好态势,城乡一体化进程明显加速,统筹城乡发展水平居于全国前列。2008 年全省农村居民人均纯收入 9258 元,比 2005 年增加 2598 元,比 2001 年增加 4676 元,其中欠发达乡镇 80%以上农民人均纯收入超过全国平均水平。全省有 30 个县市进入全国百强县市行列,有 266 个镇进入全国千强镇行列。据浙江省发改委、浙江省统计局联合发布的 2008 年浙江城乡统筹发展水平综合评价报告,浙江省得分为 72.86 分,比 2007 年提高了 3.56 分。全省有三分之二的县(市、区)进入城乡统筹整体协调阶段,极大地推动了全省经济社会的持续、快速、全面发展。但是,当前全省城乡经济社会二元结构的问题仍很突出,成为阻碍经济社会发展的“瓶颈”。

(一)面临的突出矛盾和问题

1. 城乡居民经济利益的二元化突出,农民持续稳定增收难度依然较大

我国经济体制改革以来,农民为国家工业化、城市化提供资本原始积累,除了尚未完全消除的工农产品价格剪刀差(1979—1994 年共转移收入 15000 亿元),还借助于农村劳动力的无限供给和城乡二元劳动力市场分割,把农民工工资压到很低的水平;还借助于城乡二元土地制度,禁止农民转让稀缺程度较高的土地。作为农民最大资产的承包地和宅基地以及房产,难以上市流转和抵押,既极大地限制了农民财产性收入的增加,也使农民创业缺少了一块最主要的创业资本。与此同时,被征用土地的出让收入在使用上仍然存在明显的城市偏向。国家通过低价征用农民的土地,高价转让给房地产开发商,把相当大一部分土地级差收益转化为工业化、城市化的启动资本。这就有利于降低我国工业化、城市化成本。国务院发展研究中心的一份研究资料显示,目前土地出让金约占地方财政的 60%。仅 2000 年至 2003 年浙江全省土地的征用与出让差价就在 1400 亿元以上^①。目前这种状况仍未从根本上得以改变。农民还不能公平地享受到土地增值收益分配。有人估算这两种形式,农民为社会作的贡献,可以以万亿元计,远远大于剪刀差作的贡献。^②

城乡居民经济利益的核心是收入问题。2008 年浙江省农村居民人均纯收入 9258 元,城镇居民人均可支配收入 22727 元,城乡居民人均收入差距为 2.45:1,与 2005 年持平。这一方面说明了浙江省“十一五规划纲要关于统筹城乡发展,加快城乡一体化”政策效果正逐步显现。但仍高于“十五”初期的 2000 年的 2.18:1(见图 1)。

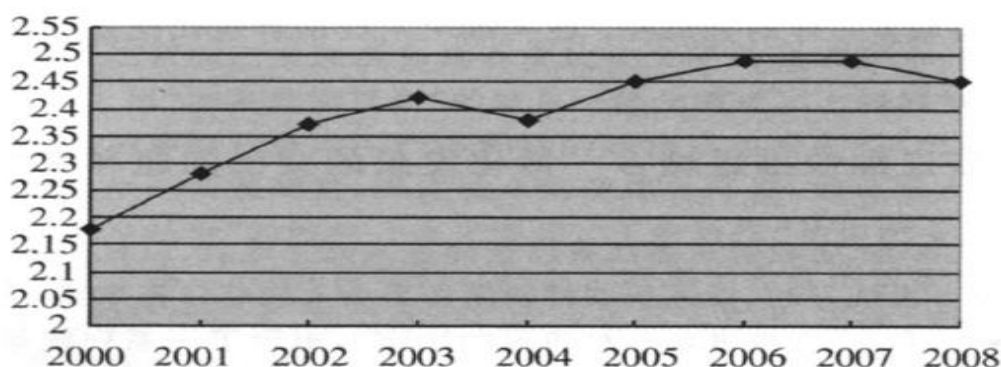


图 1 浙江省城乡居民人均收入差距变化

如果把城市居民收入中一些非货币因素,如住房、教育、医疗、社会保障等各种社会福利考虑在内,城乡居民的收入差距可能更高。这些说明,增加农民收入,缩小城乡居民收入差距的任务仍很艰巨。

2. 城乡社会保障、社会基本公共服务均等化程度不高

长期以来,我国公共服务明显向城市居民倾斜,城市中交通、通讯、教育、文化、卫生等基础设施几乎完全是由国家财政投入,基础设施建设水平和服务水平也是农村无法相比的;而农村中的教育和基础设施,国家的投入则相当有限,有相当一部分要由农民自己来负担。近几年来,浙江省虽然加大了对农村交通、通讯、教育、文化、卫生等基础设施建设的投入,明显提高了农村公共服务水平,但长期形成的城乡公共服务的二元结构并没有从根本上得到改变。

第一,农村社会保障水平仍然偏低。1996年浙江省在全国率先建立了覆盖全省城乡的最低生活保障制度,2003年率先建立被征地农民基本生活保障制度。2007年底全省全部实行了农村新型合作医疗。2008年,全省参保人数3094万人,参合率为90%,人均筹资水平135.9元,住院补偿率为31.2%,门诊结报率为120%。率先实行农村“五保”和城镇“三无”对象的集中供养,标准也不断提高。但与城市相比,还存在较大制度性差距。如城镇以五大保险为主体的制度体系日臻完善,农村社会保障制度则存在许多制度性缺陷。农村养老保险覆盖面窄,参保人数逐年下降,2001年为600万人,2006年下降到440万人,当前基本处于停滞状态。保障水平也远低于城镇。新型农村合作医疗保障水平虽不断提高,但存在总体上筹资水平和保障能力较低,不能从根本上解决农村居民因病致贫、因病返贫的问题。另外,社保关系转移上的制度障碍,不能适应农民工流动性强的特点,也使已有保障的实际功能大大削弱。

第二,教育、医疗、文化等社会事业城乡发展不均衡、公共资源配置不均等现象突出。

城乡教育投入不均衡,教育资源越来越向城市集中。公共产品投入失衡在城乡教育上也表现得十分明显。2006年,浙江省普通初中生均教育城乡投入分别为7391.9元、5632.6元,相差1759.3元;普通小学生均教育城乡投入分别为5091.9元、4133.3元,相差958.6元。教育不公对发展后劲的影响是长远的,由于城乡义务教育投入的不均衡导致城乡教师待遇差距明显,农村学校的校舍、电脑、图书馆等硬件较落后,优秀教师流失比较严重,教育资源越来越向城市集中,导致农村地区人口受教育程度远落后于城市。农村卫生一直是浙江卫生事业的薄弱环节,为了加快推进浙江省农村卫生事业的发展,保障农民身体健康,2003年浙江省委省政府发布了《中共浙江省委、浙江省人民政府关于进一步加强农村卫生工作的意见》,要求到2007年基本建立起新型农村卫生服务体系。浙江省已经加大了乡镇卫生院建设发展投入力度,但是目前来看浙江省农村的卫生医疗水平仍然较低,农民看病难、小病不看、大病看不起的现象依然存在。据第二次农业普查的数据显示,医疗机构基本覆盖全乡镇,有医院或卫生院的乡镇占99.5%。但是人均拥有医疗资源较少,每千人医院或卫生院数0.07个,每千人病床数1.81张,每千人医生数1.45个,均低于全国以及东部地区平均水平。到了村一级,医疗资源更是匮乏,有卫生室的村不到一半比例,有持行医资格证书的医生的村也仅51.2%,有持行医资格证书的接生员村更少,仅为3.4%,村一级的卫生机构建设远低于全国以及东部地区平均水平。

第三,农村基础设施依然薄弱。经过多年的建设,目前浙江省城镇特别是设区市的市区基础设施已经比较完善、配套,自来水普及率、燃气气化率接近100%;城市公交四通八达,还有强大的出租车系统补充,出行比较方便;城市清洁、污水处理率也达到相当的水平。而农村地区水、电、路等虽基本上解决了“从无到有”,但还没有达到应有的水平,通村道路硬化率、自来水普及率、燃气气化率、文化和体育基础设施等与城镇相比有较大的差距,特别是农村环境,由于农村地域广阔,监管力量不足,生活垃圾处理率比较低,农村卫生厕所覆盖率为83.8%。工业垃圾随意处置,近几年来农村环境有恶化的趋势。

3. 城乡投资的差距越来越大

2000年以来是浙江省投资增长较快的时期,但同城市相比,农村投资的发展要远远落后于城市,农村投资严重不足,基础设施投资供给明显滞后,同城市的差距越拉越大(见图2)。2000年农村投资为718.7亿元,占全社会投资的比重31.7%,与当时的城镇

投资相差 829.8 亿元, 比重相差 36.6 个百分点。到了 2006 年, 农村投资与城镇的差距已经扩大到 3286.8 亿元, 农村投资总量不足城镇投资的 40%, 占全社会投资的比重差距也相应地扩大到 43.08 个百分点。2008 年农村投资与城镇投资相差 3779.20 亿元, 占全社会投资的比重差距为 40.54 个百分点, 差距有所缩小, 但仍未降到 2000 年的水平。

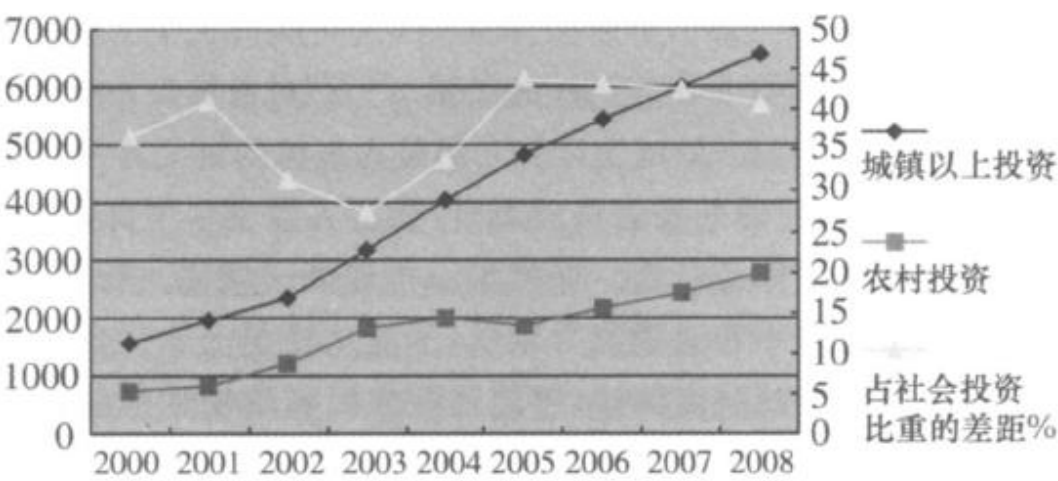


图 2 浙江省城乡固定资产投资变化

在城乡发展不平衡的情况下, 控制城镇投资规模而保持农村投资的较快增长, 是促进城乡经济社会协调发展的重要条件。

4. 农民市民化还存在很多障碍, 社会整合程度低

尽管户籍政策经过不断调整, 社会功能已大大削弱。但因其巨大的惯性作用对人口流动的限制依然存在, 依附在户籍上的其他功能仍未完全消除。由于户籍制度及其配套改革滞后, 将城乡居民分成了农业人口和非农业人口两种不同的社会身份, 农业户口的人不能随便向城市迁移户口。导致农民工的社保难覆盖、身份难转换, 农民工难以市民化。户籍制度实质上是限制农民自由进入城市的制度。实际上, 农民工似乎既不属于农村, 也不属于城市, 而是一个特殊而独立的群体。农民工的经济地位、社会地位整体上处于城市社会的最底层, 城市居民与农民工之间界限分明, 因而他们与当地居民很少交往; 农民工存在的经济基础也是很特殊的: 在农村拥有一份属于自己的责任田, 在城市则可以在非农行业就业。这使得农民工在农村与城市之间可退可进, 既游离于两者之间, 又独立于两者之外。遭受了种种政策歧视和不公平待遇, 成了游离于城乡之间的“边缘人”, 是城镇中最缺乏保障的弱势群体。此外, 农民工通过地缘、血缘和整体利益、地位认同等因素正逐渐形成一种特殊的群体意识。长期的城乡差别待遇导致城市居民内心有优越感, 对农村、农民的印象较差。同时, 农村人对于城里的人情淡薄也耿耿于怀。由于上述原因, 加上农民工数量大, 存在时间长, 对社会影响大, 使得农民工已构成一个相对独立的社会结构单元与社会管理单位, 从而成为已有社会二元结构之外的第三元, 我国社会的二元结构由此演变成成为三元结构^①。从而对我国经济社会的稳定和健康发展带来不利影响。

以上因素表明, 浙江省城乡二元结构尚未得到根本性改变, 城乡差距、工农差距、地区差距还比较大。要破解这些矛盾和问题, 加快城乡一体化步伐, 关键是要加快推进城乡配套体制改革, 特别是在一些重大领域取得突破, 才能使浙江一体化建设继续走在全国前列。

(二) 现实基础和有利条件

城乡一体化的一般过程是建立在工业化和城市化的规律之上的, 包括城乡差距从产生、扩大到逐渐消弭的渐进过程, 不同发

展水平的地区、同一个地区不同的发展阶段都存在城乡发展的不协调问题。城乡一体化就其过程而言,与市场体系的完善、工业化程度、产业结构、城市化水平等紧密相关。实现城乡经济社会一体化是一个远大的宏伟目标,第一步的任务是先要形成城乡一体化的新格局。《中共十七届三中全会决定》提出“到2020年,农村改革发展的基本目标任务是:农村经济体制更加健全,城乡经济社会一体化体制机制基本建立”。作为经济相对发达的浙江省,在全国较早实行了城乡统筹发展战略,城市化进程加快,经济社会发展进入了一个新的发展阶段。这一切都为加快形成城乡一体化发展新格局奠定了重要基础。

具体从以下几方面看:

第一,良好的经济基础。到2008年底,全省生产总值为21486.92亿元,人均GDP为6078美元。全省财政一般预算总收入3730.06亿元。全省城镇居民人均可支配收入22727元,农村居民人均纯收入9258元,城镇居民人均可支配收入连续八年、农村居民人均纯收入连续24年列全国各省区第一位。全省已有30个县市进入全国百强县市行列,有266个镇进入全国千强镇行列。与工业化程度相适应,全省城市化率达到57.6%,农村劳动力非农化率达到68.2%。浙江省经济持续快速发展,为深化农村改革发展奠定了坚实的物质基础,也说明浙江已经基本具备了形成城乡经济社会发展一体化新格局的经济基础。

第二,实施的统筹城乡发展方略已取得积极成效。自2002年省委省政府从浙江已全面进入以工促农、以城带乡发展新阶段的实际出发,把大力实施统筹城乡发展方略、推进新农村建设作为重大战略任务来抓,先后制定了《统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》和《全面推进新农村建设的决定》,出台了一系列统筹城乡兴“三农”的政策,并在统筹城乡配套改革方面取得了积极成效,有力地推动了社会主义新农村建设。这些政策的实施都为构建城乡经济社会一体化新格局奠定了重要基础。

第三,近年来,各地的大胆探索为构建城乡经济社会一体化新格局积累了宝贵经验。嘉兴、义乌确定为省级统筹城乡发展综合配套改革试点区。嘉兴逐步启动了土地使用制度、城乡就业制度、社会保障制度、户籍制度、居住证制度、涉农工作管理体制、公共服务均等化体制、规划管理体制等十项改革内容的“十改联动”举措。这些探索无疑将为构建城乡经济社会一体化新格局积累宝贵经验。

三、加快推进浙江城乡一体化的对策建议

今后一个时期,要贯彻落实2010年中央1号文件精神,以消除城乡二元结构、构建城乡一体化发展新格局为目标,推进城乡配套的经济、政治、文化和社会领域的各种体制改革,促进农民群众平等参与工业化城市化进程、公平分享工业化城市化成果。

(一)健全强农惠农政策体系,推动资源要素向农村配置

1. 提高涉农公共财政投入比例

优化公共财政投向,加大对“三农”、就业和社会保障、社会事业、基础设施、生态环保、公共安全等民生投入,特别是提高涉农公共财政投入比例。贯彻执行2010年中央1号文件提出的“三个优先”,即确保财政支出优先支持农业农村发展,预算内固定资产投资优先投向农业基础设施和农村民生工程,土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设。

2. 以城乡基本公共服务均等化为突破口,推进城乡一体化进程

打破城乡分割的二元公共服务结构,建立城乡统一、均衡发展的义务教育体制、农村公共卫生经费保障机制、社会保障体系、基础设施建设投入机制,改善农民的生产生活条件和农村面貌。

(1)农村公共服务体系建设要突出均衡优质,满足农民群众新需求

要主动顺应浙江省群众在文化、医疗、卫生等公共服务方面的需求从生存型向发展型转变的新趋势,加快农村公共服务从均等向优质发展。在实现全省普及九年义务教育、15 年教育普及率达 95.4%的基础上,加快优质教育资源向农村拓展延伸。为此,要重点扶持偏远乡镇教育事业,完善城乡教师交流机制,稳步提高边远乡镇教师补助标准。深化农村卫生事业改革发展,加快镇村卫生服务机构建设,提高基层医院整体医疗水平。实现农民群众从“有医就”到“就好医”的跨越。

(2) 加快建立新型农村养老保险制度

从 2007 年下半年以来,浙江省杭州、嘉兴、宁波、绍兴等地相继出台了新型农村社会养老保险实施办法,并开展试点。截止 2008 年底,已有 27 个市、县(市)建立新农保制度并组织实施,参保人数达 64.17 万人,征收保费 41.13 亿元。但从全省看,新农保制度覆盖面依旧不高。试点地区多是经济发展水平较高、农民人数较少、农村居民生活水平较高的地区,而经济欠发达、农民数量较多、人均收入低、未来养老问题突出的地区基本没有开展。应在全省统一制度模式基础上,各地结合当地社会经济条件和承受能力,合理确定参保对象重点,建立待遇有别的新农村社会养老保险制度,并通过探索建立省级财政向经济欠发达地区和困难群体的转移支付机制,分类推进新型农村社会养老保险制度。

3. 加快农村金融改革,引导金融资源向农村配置

一是加强财政政策与金融政策的协调配合。引导更多信贷资金投向“三农”,提高农村金融服务质量和水平。二是加快以地方性、多层次性、多样化、竞争性为基本取向的农村金融改革。加大对新型农村金融机构的财税支持力度,培育发展多种形式的金融组织。向新型农村金融机构适度开放各类金融市场,引入有实力的资本进入。三是政策性金融应发挥主导作用。为此,应逐步将农业发展银行的业务重心由目前的农产品流通领域转向农业生产领域,从主要提供短期资金转向主要提供中长期农业开发资金,重点支持农村基础设施建设、农业综合开发、农业生产资料、农业科技推广、农业现代化和扶贫等贷款业务。四是继续深化农村信用社产权制度改革,完善法人治理结构。

(二) 以进城就业农民融入城市、有序转变为市民为突破口,推进城镇化的发展

城乡分割的户籍制度是城乡二元结构体制的制度基础。目前全国许多地方户籍制度的改革,更多的是属于取消形式上的户籍歧视,仅仅在户籍登记上体现城乡统一,依托在户籍身份上产生的一系列差别待遇,则进展甚慢。深化城乡配套体制改革,必须将依附在户籍制度上不合理的制度规定剥离出去。

因此,一方面,在现阶段应放宽中小城市的落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。另一方面,在提供城市公共服务、扩大住房保障覆盖、实现养老保险转移、增加农民工的福利和权利方面加大推进力度,逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、社区服务、政治权利、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇,进而逐步实现城乡居民在社会福利及各种社会权利上的统一。

(三) 完善农村宅基地的流转机制

我国现行农村宅基地流转的限制性规定不利于实现城乡协调发展和建立资源节约型社会的原则。建立规范有序的农民宅基地流转市场,赋予农民拥有房屋宅基地的完全使用权、收益权和处分权,可以转让、出租、抵押、继承及赠与;允许农村宅基地在城乡居民之间自由流转,推动城乡融合,促进城乡一体化,彻底打破城乡二元分割的土地利用机制。首先要明晰产权,强化农村宅基地使用权权能。从法律上进一步明确集体土地所有权主体为村集体经济组织;其次,应该在“弱化所有权能,强化使用权能”的原则上,明确界定农村宅基地使用权能;同时,加强农村宅基地使用权的确权、登记、发证等规范化管理。

(四) 协调好行政力量与市场力量的关系

实践证明,城乡一体化的过程是行政力量和市场力量交互作用的过程。城市化是经济发展到一定程度后水到渠成的结果,不是单靠行政力量的强制性协调就能够实现的。但在此过程中行政力量的协调作用也是很重要的。市场力量和行政力量是交互作用,不可或缺的。因此,在推进城乡一体化过程中既要尊重农民意愿,遵循市场规律,又要发挥政府在城乡一体化中的主导作用,加强制度供给,加大制度创新力度,为建立城乡经济社会一体化新格局提供良好的制度环境。

参考文献:

- ①黄坤明:《城乡一体路径演进研究——民本自发与政府自觉》,科学出版社,2009年。
- ②沈红等:《城乡一体化研究现状与展望》,《国土与自然资源研究》2005年第4期。
- ③徐明华等:《中国的三元社会结构与城乡一体化发展》,《经济学家》2003年第6期。
- ④省农办课题组:《30年来我省农村改革发展的成就、历程、经验和下一步农村改革发展的思路与对策》,农村工作通讯第15期。
- ⑤陆学艺:《破除城乡二元结构实现城乡经济社会一体化》,《社会科学研究》2009年第4期。