
共享发展视野的行政管理体制改革：

例证一个直辖市*¹

潘勇

【内容提要】:推进共享发展在地区层面体现为着力解决城乡差距、地区差距、贫富差距问题。重庆市围绕共享发展推出了一系列创新性的举措，形成了效率优先、兼顾公平的实践框架，在行政管理体制改革中处理好政府与市场关系，在经济社会发展中处理好效率与公平关系，在民生发展中处理好共富与共享关系，实现了城乡差距和地区差距的有效缩减，遏制了贫富差距扩大化的趋势。这为我国行政管理体制改革提供了有益的经验借鉴。

【关键词】:重庆发展；共享发展理念；行政管理体制改革

党的十八届五中全会指出，坚持共享发展，必须坚持发展成果由人民共享，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感。共享发展是“十三五”的重要出发点和落脚点，共享发展要求实现城乡共享发展、地区共享发展和阶层共享发展。从地区层面看，推进共享发展必须着力解决城乡差距、地区差距和贫富差距问题。先天禀赋、后天素质以及获取资源能力的不同，导致城市与农村之间、不同地区之间、不同阶层之间存在获取社会财富能力的差距。其中，城市与农村之间的差距形成城乡差距，不同地区之间以及同一地区内部次级地区之间的差距形成地区差距，整个社会不同阶层之间以及城市内部和农村内部不同阶层之间的差距形成贫富差距。一般地说，差距具有必然性、功能性以及效应性三种性质。^[1]城乡之间、不同地区、不同阶层人群的禀赋、素质及资源有所不同，导致三大差距具有必然性。三大差距具有正向激励和负面刺激两种功能。三大差距首先反映城乡、不同地区与阶层之间能力、投入以及贡献的大小，也同时反映出城乡、地区及阶层之间条件、地位和机会的差别。三大差距会产生“马太效应”，一旦这些差距没有得到控制，就会导致更大的差距，形成恶性循环。

形成三大差距的原因有很多。形成城乡差距的原因主要包括城乡二元体制形成的城乡隔离和城乡分治（郭玮，2003）；偏向于城镇的产业化发展战略历史选择，以及偏向于城镇的投资、税收、财政、土地、户籍制度安排（陈永志，2006）；“剪刀差”、税费负担导致对农村索取过多（郭江平，2004）；财政支农政策不尽完善且被制度性非农化转移，导致农村投入过少（赵伟，2004）；城乡公共物品资源禀赋差异且公共服务产品供给偏向于城镇（李燕凌，2013）。形成地区差距的原因主要在于地区之间行政级别不同导致资源获取能力的差距，囿于地方保护主义而形成的行政垄断、经济垄断、资源税费比率和收益截流也导致了不同地区之间的差距（于立，2007），各级政府主推的非均衡发展战略及其政策实施更是导致了不同地区之间的发展差距（陈永志，2006）。形成贫富差距的原因主要包括市场机制的作用和所有制结构变迁导致生产者和消费者的阶层分化形成阶层收入差距（程恩富，2013）；初次分配制度及再分配手段政策不完善导致阶层收入扩大（陈永志，2006）；各种腐败行为及非法收入的存在导致分利集团出现，制度和法律不健全且政府宏观调控能力不足强化了阶层收入差距的扩大化趋势（刘红燕，2005）。

立足于缩小三大差距，推进共享发展具有重要的理论意义和现实意义。推进共享发展是建设中国特色社会主义和实现共同富裕的时代要求，是贯彻落实新时期“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念、实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容，也是中国避免陷入中等收入陷阱、全面建设小康社会的必然选择。重庆围绕共享发展这一重大问题，开展了一系列

¹ *该文系《重庆社会科学》服务重庆市委市政府决策的系列成果之一。

作者单位:重庆市社会科学界联合会重庆 400020

的探索和治理实践，取得了重要的发展绩效，实现了城乡差距、地区差距和贫富差距的有效控制和治理，为我国行政管理体制改革提供了有益镜鉴。

一、推进共享发展：新时期我国实现共同富裕的时代命题

立足于缩小三大差距，推进高效的共享发展，是落实新时期五大发展理念的题中之义，是跨越中等收入陷阱、全面建成小康社会和实现共同富裕的必由之路。

（一）推进共享发展是五大发展理念的价值体现

“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念明确了发展的取向，指明了发展新的内涵与内容、新的方向及重点、新的目的及动力等。^[2]五大发展理念反映了经济社会转型关键时期的现实需要，它既符合人民对美好生活的深切向往，又是化解矛盾和实现社会和谐的必然要求。^[3]五大发展理念不仅强调城乡、区域、经济社会、阶层、软硬实力之间的协调，还强调人人参与、人人尽力和人人享有发展成效。这就要求将城乡差距、地区差距和阶层贫富差距控制在一定的、合理的限度范围，并实现城乡之间、地区之间和阶层之间的共享发展。

（二）推进共享发展是实现中国梦的必然要求

习近平总书记在参观中国国家博物馆《复兴之路》展览及参加十二届全国人大一次会议时对中国梦的概念和内涵作出了全面阐释。习近平总书记指出，“实现中华民族伟大复兴的中国梦，就是要实现国家富强、民族振兴和人民幸福”。中国梦是三位一体的复合之梦，包括中华民族的复兴梦、中国的强国梦和中华儿女的富民梦等三个重要的层次。^[4]中国梦涵盖六个主要的维度，包括民主公平、政治清明的政治维度，物质极大丰富、国力大幅提升的经济维度，文明进步、文化繁荣的文化维度，人与人和谐相处的社会维度，百姓生活无忧、幸福感强的民生维度，以及民族魂魄、公民精神的精神维度。^[5]推进共享发展是实现中国梦的必然要求，只有在城乡之间、地区之间和阶层之间高效推进共享发展，才能实现中华儿女的富民梦，才能保证中国梦民生维度、社会维度和经济维度的落实。

（三）推进共享发展是避免陷入中等收入陷阱、全面建成小康社会的必然选择

2007年，世界银行在《东亚复兴：关于经济增长的观点》报告中提出了“中等收入陷阱”的概念，指出部分经济体在达到中等收入后，容易陷入经济增长不稳定、金融体系脆弱、收入差距过大、公共服务短缺和创新能力不足等发展陷阱，从而长期处于“高收入俱乐部”的门槛之外。这些经济体主要包括长期实行进口替代战略的拉美国家、实行计划经济体制的前苏联东欧国家和长期实行出口导向战略的东亚国家。^[6]2010年，我国开始进入中上等收入组，然而我国仍存在要素资源配置不均、社会阶层固化严重、关键行业改革进度迟缓、城乡二元体制尚未打破、收入分配有失公平等关键体制障碍，使得我国有可能陷入“中等收入陷阱”。

推进共享发展，是全面建成小康社会的重要手段。党的十六大提出在21世纪前20年全面建设小康社会的宏伟目标，党的十七大、十八大向全面建设小康社会注入了与时俱进的新要求。2014年习近平总书记在考察江苏时提出“四个全面”的发展方略，将全面建设小康社会作为灵魂和战略目标纳入“四个全面”中。全面建设小康社会必须立足于“全面”，着眼于建设指导思想的全局性、建设目标的全局性、建设目的及任务的全局性，着力解决经济社会发展中的不平衡、不协调和不可持续问题。全面建设小康社会，有赖于区域经济的协调发展和城乡一体化，有赖于综合国力的增强和社会公平正义的彰显。从“中等收入陷阱”的体制障碍与全面建设小康社会的目标来看，将城乡差距、地区差距和阶层贫富差距控制在合理的范围内，推进城乡之间、地区之间和阶层之间的共享发展，是改变收入有失公平状态、促进社会阶层流动的重要手段，是打破城乡二元体制障碍、促进城乡一体化发展的重要抓手，是促进区域要素资源合理配置、促成地区经济协调协同发展的重要依据。总的说来，无论是

跨越“中等收入陷阱”，还是全面建成小康社会，均需在推进共享发展上作出积极的贡献。

（四）推进共享发展是实现共同富裕的本质要求

共同富裕是中国历代领导集体智慧的结晶。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人强调共同富裕是过程公平的同步富裕，是共同富裕的雏形。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人强调共同富裕是强调以先富带动后富并实现共富的结果公平。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人强调共同富裕是效率优先兼顾公平的经济、社会 and 人的全面发展和富裕。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人强调共同富裕是效率与公平并重的全面共享和共富。几代领导人所倡导的“共同富裕”理论既一脉相承又与时俱进（杨静娴，2011）。邓小平同志对共同富裕作出了全面阐述。他指出，“社会主义的本质，是解放生产力、发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”。共同富裕是社会主义的本质而不只是一种理想追求和道义要求^[7]，是社会主义的长远目标而不是近期目标，是城市和农村、不同地区和不同阶层物质生活和文化生活的逐步丰富。共同富裕不是同时、同步、同等富裕，而是在普遍富裕基础上的差别富裕，是物质、精神生活同时并有的全面富裕，是从部分到整体的逐步富裕，是各地区、各阶层从贫穷到富裕再到更高层次富裕的过程富裕。

共同富裕的实质要求在现阶段的发展过程中从实际出发，从全国不同地域、不同地区和不同阶层的特点和条件出发，正确处理不同群体、不同地区和不同阶层之间的发展关系。建设中国特色社会主义，实现共同富裕，必须首先认识到“三大差距”存在的合理性。共同富裕允许差距的存在，而差距存在并保持在一定的限度内，是走向共同富裕的必经之路。^[8]从共同富裕的科学论断来看，合理的城乡、区域和阶层差距是实现共同富裕目标的逻辑起点。从我国经济社会发展的实践来看，合理的城乡、区域和阶层贫富差距是推动生产力发展的必要手段，是我国分配方式改革的必然产物，而从经济社会发展的国际实践和经验来看，合理的城乡、区域和阶层差距是国家和地区从欠发达走向发达的必然现象。

同时，也应该注意到，超越限度的城乡、地区和阶层贫富差距是对共同富裕目标的背离。超越限度的三大差距首先违背了先富促进共富的内在逻辑，也违背了效率优先、兼顾公平的分配原则，必然会影响社会稳定的良好局面，形成制约改革向纵深发展的桎梏。由此，从中国特色社会主义建设需要以及共同富裕的实现逻辑来看，必须缩小三大差距，保证城乡之间、地区之间和阶层之间实现共享发展，这是落实以人为本的科学发展观以及立党为公、执政为民理念的重要举措，是发展为了人民、依靠人民以及成果由人民共享的具体体现，是中国特色社会主义的本质要求。

二、直辖以来重庆推进共享发展的实践探索

直辖 20 年来，重庆市立足于推进共享发展，着力展开了创新性的治理实践，主要举措包括深入推进大部制和行政首长问责制改革，创新关键要素流通平台；壮大城市国有经济，深入推进户籍、土地等涉农体制改革；优化国土空间开发，强化内陆开放，实施区域间对口帮扶和弱者倾斜政策；深入推进分配制度改革，强化创业就业指导，构建双轨制住房保障体系等。

（一）推出大部制和行政首长问责制等一批创造性的举措

围绕政府部门间权力合理配置以及考核问责等问题，重庆市开展了大部制改革，推行行政首长问责制，以优化推进共享发展的体制环境。直辖 20 年来，重庆市逐步推行了“大交通”、“大文化”、“大农业”等大部制改革。2000 年，重庆市将原市交通局、市公用局、市港口局、市计委及市经委等部门的交通运输管理职能整合，构建大交通行政管理体制。2006 年，重庆市将文化、广播电视、新闻出版进行整合，组建了市文化广播电视局，构建大文化行政管理体制；2014 年，又组建了重庆市文化委员会。2008 年，重庆市将原农业局、农机局、农办与农综办合并，组建重庆市农委，构建了大农业行政管理体制，这对推进共享发展，尤其是城乡共享发展意义非凡。重庆市还出台了《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》，确定了问责主体、客体，问责程序、结果及救助等操作性细节，并将党政纪律处分与行政问责结合起来，这有利于形成推进共享发展相关政策良好执行的行政环境。与此同时，关键要素流通平台的设立与运行，也是重庆市推进共享发展实践中的重要机制创新。重庆市通

过设立联合产权交易所、农村土地交易所、农畜产品交易所、药品交易所、航运交易所、股份转让中心、金融资产交易所等要素交易平台，保证了要素在城乡之间、地区之间和阶层之间自由流动，创造了相对公平的要素资源获取环境。

（二）壮大国有经济，深入推进户籍、土地等涉农体制改革，开创城乡统筹协同发展新境界

直辖 20 年来，重庆市主要采取了以关键要素控制和壮大国有经济来促成城市优先发展，以及以深入推进户籍制度、土地制度改革促成农村地区大发展的战略实践，以保证形成城乡统筹协同发展局面。

1. 加强对建设用地等关键要素控制，壮大国有经济

坚持公有制经济的主体地位是马克思主义所有制理论的一贯主张，国有资产增值和国有经济的发展壮大是社会主义制度优越性的重要表征，也是城市经济大发展的重要载体。直辖 20 年来，重庆市以对城镇建设用地、电力资源等关键要素的控制，以及以政府控制的八大投资集团等国有经济的发展，实现了城市经济的大发展。在上述举措中，城镇建设用地是城市经济发展中最为关键的要素。实现城市经济的长期可持续科学增长，必须加强政府对建设用地的控制。城市经济的大发展还离不开国有资产的增值和国有经济的大发展。直辖以来，重庆市积极创新国有资本预算经营制度，以国债、规费、土地储备收益权、存量资产注入、税收返还等方式大力促进国有资产发展，实现了城投、高投、地产、水投、水务、开投、渝富、高发等八大投资集团的增资扩张，有力地保证了城市经济的大发展。同时，城市经济的大发展还离不开对电力资源的控制。重庆市为了确保用电供应和电煤储存，以每度电财政加价 2~3 分的形式来外购生产生活急需的电力资源，对电煤储存也进行每吨 200 元的财政补贴，这有效地保证了城市经济发展关键资源的供应。

2. 深入推进户籍制度改革，促成农民向市民的合理转化

城乡二元结构导致农民获取资源能力的短缺，这是导致城乡差距的根本原因。基于这一逻辑，实现农民向市民的合理转化是推进城乡共享的最为直接有效的治理措施。直辖以来，《重庆市人民代表大会常务委员会关于保障和促进统筹城乡综合配套改革试验工作的决定》《重庆市人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见》等文件出台，深入推进户籍制度改革，积极促成农民向城市的合理流动并实现向市民的转化。重庆市的户籍制度改革遵循转户自由、落户限制的基本方针，实施以农民工、开发区、工业园、区县为主的农民转户政策^[9]，对转户农民给予农村住房及构附作物补偿金、宅基地使用权补偿金、一次性购房补贴等三部分转户补偿资金（谷继建，2011），保留其宅基地、承包地的三年使用权、经营权和收益权（刘力，2012），及其农村林地使用权、农村种粮直补等补贴待遇，同时，将转户农民纳入统一的就业、社保、住房、教育、医疗等城镇保障体系。这一偏向转户农民、完善而周全的户籍制度改革设计激发了农民市民化的意愿，也解决了农民市民化的后顾之忧。

3. 积极开展农村土地制度改革，以土地资本化实现乡村大发展

农民市民化以后留下大批土地需要合理利用，而广大农村地区的土地也需要通过资本化实现价值增值。由此，以农村土地制度的深化改革来实现土地资本化运作是实现乡村地区大发展的重要方式。直辖以来，重庆市在保持耕地总量基础上实行了建设用地复垦，通过对重庆土地交易所上市交易土地的新增建设用地指标的制度改革，保证了偏远地区土地最大限度地实现资本化；重庆还以补缴土地税费的形式探索农村集体建设用地向国有建设土地的转化，解决了近郊地区土地资本化的制度难题。同时，重庆市还开展了土地承包经营权、农村居民房屋产权、林权的确权，以及在集体、农户之间的产权分割工作^[10]，为农村土地的资本化提供了明晰的产权基础。重庆市出台了《重庆市人民政府关于加快推进农村金融服务改革创新的意见》及实施细则，并设立 30 亿元“三权抵押”风险补偿基金，以保证“三权”实现抵押融资，为农村发展提供了充足的资金支持。此外，重庆市还开展了村级土地利用规划编制，实现农村建设用地指标统一管理和分类安排，实现农民新村和巴渝新居的统一规划以及排水、用电和道路的统一建设。

（三）强化内陆开放，实施区域间对口帮扶和弱者倾斜政策，优化国土空间开发，形成地区协调共进的新格局

地区间差距的原因主要在于不同层级的地方政府获得政治、经济资源的能力有所不同，地区间差距的缩减更依赖于上一级政府对本区域的定位和地区权力的重新配置。直辖以来，重庆市主要实施了“一圈两翼”和五大功能区域发展战略，并以内陆开放高地建设促进重庆开放型经济大发展，在做大蛋糕的基础上实施对欠发达地区的对口帮扶政策，加强欠发达地区的基础设施建设和公共服务水平提升，以保证形成地区间共享发展的大协调格局。

1. 以“一圈两翼”为基点，重构五大功能区域发展新格局，对国土空间实施优化开发

空间开发一般遵循增长极、点—轴、点—轴—线、网络等发展逻辑，需要对国土空间进行主体功能区的界定。直辖以来，重庆市首先将“一小时经济圈”的23个区县及万州、开州、垫江、梁平、忠县、丰都、黔江界定为重点开发区域，将云阳、彭水、城口、巫溪、巫山、奉节、石柱、武隆、酉阳、秀山界定为限制开发区域，将国家及市级自然保护区、世界文化和自然遗产、国家及市级重点风景区、国家及市级森林公园、国家地质公园、重要水源地、重要水源水库及其保护区等界定为禁止开发区域。在主体功能区界定的基础上，重庆强调对不同的主体功能区实行不同的分类政策和绩效考核机制，并强化这些主体功能区与国家区域发展总体战略的衔接。2013年以来，重庆市相继出台了《关于科学划分功能区域加快建设五大功能区的意见》和《关于深化拓展五大功能区域发展战略的实施意见》，将重庆的国土空间划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区。在五大功能区的空间开发框架下，重庆市致力于功能区产业的合理分工和协调联动发展，以基础设施的互联互通水平提升和城市空间布局的不断优化，来促进重庆市国土空间的优化开发。

2. 着眼通道、枢纽和平台建设，创新性地推动内陆城市开放大发展

相较沿海地区发达省份而言，重庆地处内陆，处于相对封闭的发展环境。有鉴于此，地区发展的重点便表现在如何在有限内陆空间条件下做大经济发展蛋糕。直辖以来，重庆市积极推动内陆开放高地建设，以内陆开放促进地区经济的大发展。重庆市出台了《重庆市促进开放条例》，倡导开放主导、均衡发展、效率优先、创新驱动、政府统筹的内陆开放高地建设，既强调对内与对外、域内与域外、观念与政策开放并重，又强调经济结构协调、地区内部“一圈两翼”之间协调、城乡协调、经济社会和自然协调、外生与内生经济协调，以及制度、技术和观念创新，还强调政府在开放中的引领作用（刘洋，2012）。同时，重庆市的内陆开放高地建设还主要着力于开放通道、物流枢纽及发展平台的建设，既强调打通“一江两翼三洋”国际大通道，构建欧亚大陆桥，又强调建立“三基地四港区”国家级物流枢纽和“三港两路”枢纽，同时强调利用好国家级新区、保税港区、经济技术开发区等重要开放经济发展平台。

3. 强化实施对口帮扶和弱者倾斜政策，为欠发达地区的赶超发展创造条件

推进地区共享发展的关键在于欠发达地区实现赶超发展，这种赶超既需要内生的增长，又需要来自外界的激励和帮扶。直辖以来，重庆市积极推动三峡大移民，实施发达区县与贫困区县的对口帮扶，大力营造公共服务均等化的发展环境，开展“两翼”农民增收及公共资源向基层和偏远区县倾斜政策，为相对落后地区的赶超发展提供了必要条件。直辖20年来，重庆市积极探索“搬得出、稳得住、逐步能致富”的百万三峡大移民战略。2008年末，重庆已基本完成三峡移民的一、二、三期任务，累计搬迁安置124万人。重庆还基于“一圈两翼”的经济格局和制度框架，建立发达区县和欠发达区县的“一对一”或“二对一”对口帮扶机制，从产业联动、融资支持、劳务合作、人口承接、科技帮扶、教育互助、卫生资助、干部交流等八个方面扶持“两翼”区县发展（苟欣文，2008），并以市属国有资产的帮扶性融资，促进欠发达区县工业园区建设。同时，重庆也对基层和远郊区县执行有倾斜的区域政策和区域资源分配政策，这些政策主要包括“两翼”农民增收，市级财政一般预算收入50%用于民生，75%用于区县和基层，远郊区县财政专项转移支付，以及教育、医疗资源向基层倾斜等。

（四）深入推进分配制度改革，强化创业就业指导，构建双轨制住房保障体系，形成贫富阶层收入协同稳定提高的新局面

阶层共享发展的推进，主要依赖于国民收入分配体制的改革、不同阶层收入正常增长机制的形成，以及贫困、弱势阶层的保障体系建设等方面。直辖以来，重庆市围绕推进阶层共享发展开展了诸多的探索，总结起来主要有三个方面。

1. 加大国民收入分配调整力度，同步推进各阶层收入稳定增长机制与贫困阶层保障体系建设

贫富差距问题的根源在于不同社会阶层获取资源的能力不同而导致的收入分配的差异。有鉴于此，推进阶层共享发展的关键逻辑首先在于保证国民收入分配中建立起各阶层收入稳定增长的机制，并对贫困阶层建立起有效的保障体系。直辖以来，重庆市积极探索国民收入分配制度改革，确保收入分配向民生、基层、普通职工和农村倾斜。目前，重庆市收入分配中呈现以下方面的重要特征：确保初次分配中居民收入占国民收入的比例达到 50%，实行职工工资增长与劳动生产率、企业效益和管理层薪酬“三挂钩”；确保市级财政一般预算收入 50%用于民生，75%用于区县和基层；确保国有资本收益的 30%用于民生；确保财政性教育经费支出占 GDP 的比重达到 4%，教育增量经费 70%向农村倾斜。同时，重庆市还通过精准扶贫、最低工资标准和最低生活保障标准动态调整等建立起贫困阶层和弱势阶层的社会保障体系。第一，重庆市通过生态、扶贫、教育和就业移民的推进，加快整村脱贫与连片开发进程，消除绝对贫困。第二，重庆市通过制定《重庆市城市居民最低生活保障实施细则》，建立起了城市居民最低生活保障制度，实现最低生活保障标准与经济发展水平、物价水平双联动，并建立起了对困难群众发放临时补贴的常态机制。第三，重庆市以公共财政和转移性支付等巩固收入分配合理性，强化最低工资标准的动态调整，建立最低工资标准的正常增长机制。重庆市还通过“蛋奶工程”“农村困难空巢老人养老服务补贴机制”等，关爱儿童成长及空巢老人。

2. 大力扶持微型企业发展，积极引导农民工就业，促进创业就业人群收入大幅提升

贫富差距的缩小有赖于各个阶层人群收入的协同提升，就职于政府机构、事业单位、国有或集体经济的人群收入相对比较稳定，而就职于私营经济或个体经济的部分人群收入则波动较大。有鉴于此，通过各种途径增加后者的收入，是促成阶层共享发展最为直接有效的方式。直辖以来，重庆市通过大力扶持发展微型企业以及对农民工进行有针对性的就业引导和帮扶，提高了这部分人群的收入。单就微型企业的扶持发展而言，重庆市出台了《重庆市人民政府关于大力发展微型企业的若干意见》《重庆市微型企业创业扶持管理办法》《重庆市人民政府办公厅关于对微型企业进行后续帮扶指导的实施意见》等政策，扶持微型企业发展。同时，重庆市还通过资本金补助、融资担保及等额税收返还等扶持农民工、下岗失业人员及大中专毕业生等 9 类人群创业，解决就业问题。其中，对于自有资本 10 万元以上的微型企业，政府按行业给予 3 万~5 万元的资本金补助，按资本金等额返还税收地方留成部分，并给予 1:1 的政府融资担保贷款。农民工群体的收入提升直接决定着农民阶层的收入提升。直辖以来，重庆市大力帮扶农民工就业，出台了《重庆市人民政府办公厅关于引导和鼓励农民工返乡创业的意见》《重庆市农民工大病医疗保险市级统筹试行办法》《重庆市农民工养老保险试行办法》《重庆市人民政府关于开展城乡居民合作医疗保险试点的指导意见》《重庆市城乡居民社会养老保险试点实施意见》《重庆市建设领域农民工工资支付监管暂行办法》等系列文件，积极引导农民工创业，加强农民工社会保障体系建设。同时，重庆市还通过区别化培训、市场化和社会化培训、职业教育向新生代农民工倾斜等，实现对农民工有针对性的职业教育和培训，提升其就业和获取较高收入的能力。

3. 强化保障房建设，构建双轨制住房保障体系，解决各阶层民生发展中的核心问题

充分解决不同阶层住房问题是推进阶层共享发展中最为重要的任务。直辖以来，重庆市积极探索构建起“低端有保障、中端有优惠、高端有约束”的住房双轨制供给体系，以中高端住房市场供应以及低端住房保障供应的方式解决了各阶层人群的住房问题。对于低端住房，重庆采取免除土地出让金、税费和企业利润的方式，保证其低价供应；对于中端住房，重庆确保楼面地价控制在房价的 1/3 之内，控制房价收入比在 6~7 之内，保证中等收入人群住房压力不至于过大；对于高端住房，重庆以房产税及差异化的财税政策约束其交易。对于保障性住房的资金供应，重庆市以财政收入方式解决 30%~40%，以银行贷款、保险公司融资、社保基金融资等方式解决 60%~70%，较好地满足了保障性住房建设的资金需求问题。同时，为解决保障性住房中可能出现的寻租腐败等行为，重庆市出台了《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》《重庆市公共租赁住房管理实施细则》《重庆市市级公共租赁住房租金收入管理暂行办法》《重庆市人民政府关于进一步加强公租房管理的意见》等文件，以重庆市公共

租赁住房管理局、各区国土局下属的房管中心作为保障性住房的管理主体，并对保障性住房配租实行区级初审、市级复审两级审核，以及租用管理、专业物业管理、退出管理三种管理方式，较好地解决了低收入人群最为关心的住房问题。

总的说来，无论是以大部制改革、行政首长问责制改革和关键要素平台创新为核心特征的共享发展体制机制的环境营造，还是以国有经济壮大、涉农体制改革为核心的城乡共享治理实践，抑或是以国土空间优化开发、内陆开放高地建设以及地区间对口帮扶为核心的地区共享治理实践，或者是以分配制度改革、创业就业促进、住房双轨制供给为核心的阶层共享治理实践，均体现出重庆市推进共享发展的核心主线，即效率优先、兼顾公平。

三、重庆直辖以来推进共享发展治理绩效评价

关于推进共享发展的治理绩效评价主要建立在对“三大差距”的缩减效果进行考察的基础上。对“三大差距”的历史和现实的把握必须依托相应的评价指标体系。一般地，评估城乡差距的指标包括城乡居民收入比、恩格尔系数、社会保障及医疗卫生水平、基尼系数以及消费支出、消费水平比等；评估地区差距的指标主要包括人均 GDP、人均 GNP、人均收入、人均消费、平均受教育年龄、人均卫生支出等^[11]，以及基尼系数、变异系数、泰尔指数、最大最小值（许召元，2006）；评估贫富差距的指标主要包括国民生产总值、人均收入、基尼系数（王继元，2005）等。

（一）方法及数据说明

由于衡量“三大差距”的指数类别众多，且口径并不统一，出于分析的科学性需要，本文拟从收入口径出发，评估重庆市城乡差距、地区差距和贫富差距缩减效果，以此评价重庆市推进城乡、地区和阶层共享发展的效果。其中，城乡差距缩减效果评价建立在城乡居民人均可支配收入倍数基础上，地区差距缩减效果评价建立在以次级区域城镇（农村）居民的人均可支配收入为基础的基尼系数基础上，而贫富差距缩减效果建立在以城镇（农村）五等分居民收入分组的可支配收入为基础的极差系数、阶层基尼系数基础上。评价数据主要来自于《重庆市统计年鉴》（1998~2015 年），以及典型地区对应年份的统计年鉴。

值得指出的是，由于地区基尼系数和阶层基尼系数计算比较复杂，本文基于许召元（2006）的分析对地区基尼系数进行简化，并基于胡祖光（2004）的分析对阶层基尼系数进行简化。简化后的地区基尼系数计算公式如下：

$$G_r = \frac{1}{2\bar{y}_r} \times \frac{1}{n(n-1)} \sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n |y_i - y_j| \quad (1)$$

其中， G_r 为某省份的地区基尼系数， $\bar{y}_r$ 为某省份的人均全部收入， y_i 、 y_j 为某省份次级地区（直辖市的市设区、县，以及省份的市、州）的人均全部收入， n 为相应省份次级地区个数， $i, j=1, 2, \dots, n$ 为每个次级地区。

居民收入极差系数的计算公式为五等分居民收入分组中高收入户（20%）的人均可支配收入与低收入户（20%）的人均可支配收入比值。简化后的阶层基尼系数计算公式如下：

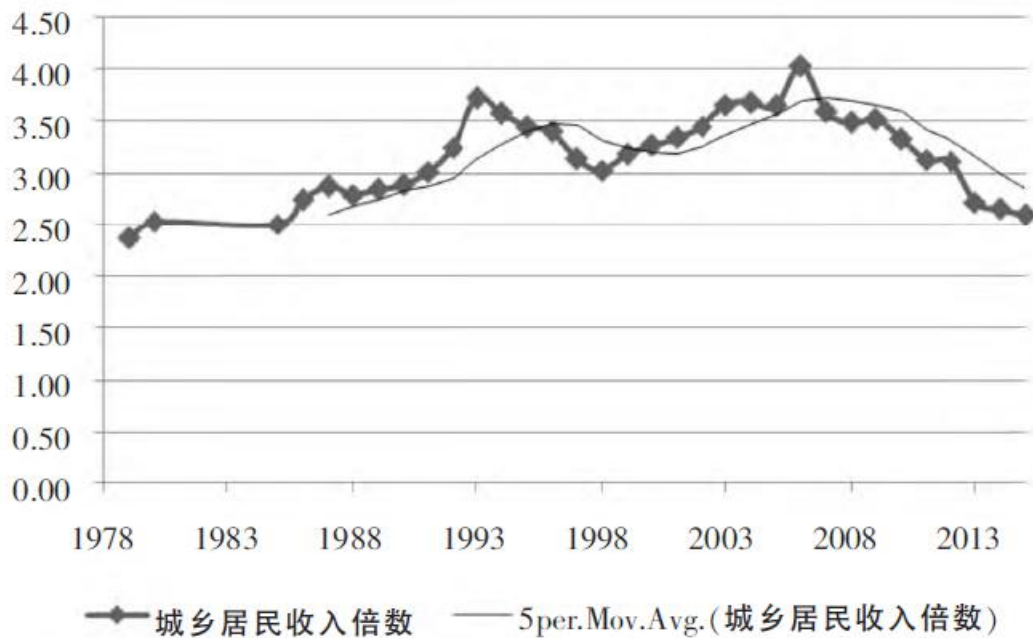
$$G_d = \frac{(y_{H,20\%} - y_{L,20\%}) \times 20\%}{\bar{y}_d} \quad (2)$$

其中， G_d 为某省份的城镇（或农村）内部阶层基尼系数， $\bar{y}_d$ 为某省份的城镇（或农村）人均可支配收入， $y_{H,20\%}$ 、 $y_{L,20\%}$ 分别

为某省份城镇（或农村）最高收入户（20%）、最低收入户（20%）的人均可支配收入。值得注意的是，由于部分年限公布的数据中仅有最低收入户（10%）、次低收入户（10%）以及高收入户（10%）、最高收入户（10%）等，则低收入户（20%）和高收入户（20%）的人均可支配收入依据公布数据中前两组和后两组数据的简单平均得到。

（二）直辖以来重庆市城乡收入差距呈“倒U型”发展态势，长期来看城乡差距呈缩减趋势，城乡共享发展治理成效显著

图一显示了改革开放以来重庆市城乡居民家庭人均可支配收入比的发展态势。从总体上来看，改革开放以来重庆城乡收入差距呈现出双倒U型发展态势，双倒U型节点时间大约处在重庆直辖前后。重庆直辖以后，城乡收入差距大致呈现出倒U型趋势，其中，1998年城乡收入比为3.02，2006年城乡收入比达到顶峰（4.03），随后呈现下降趋势。2014年底，重庆城乡收入差距明显缩减（2.59），这意味着重庆市控制城乡差距的治理实践取得了较为突出的效果。事实上，从对城乡居民收入比进行的五年为期的移动平均趋势来看，重庆市城乡差距呈下降趋势。



图一 主要年份重庆市城乡居民可支配收入倍数及趋势

从城乡收入比的横向比较来看（见表1），1997年重庆市城乡差距大于包括北京、上海、四川、河南、广东、浙江等在内的典型地区，仅比贵州稍显优势。这种态势在2000年、2005年和2010年得到了相对的保持。而截至2014年，重庆市城乡差距得到了显著改善，不仅优于贵州，也开始超过东部的广东，与中部地区的河南城乡差距相差无几。

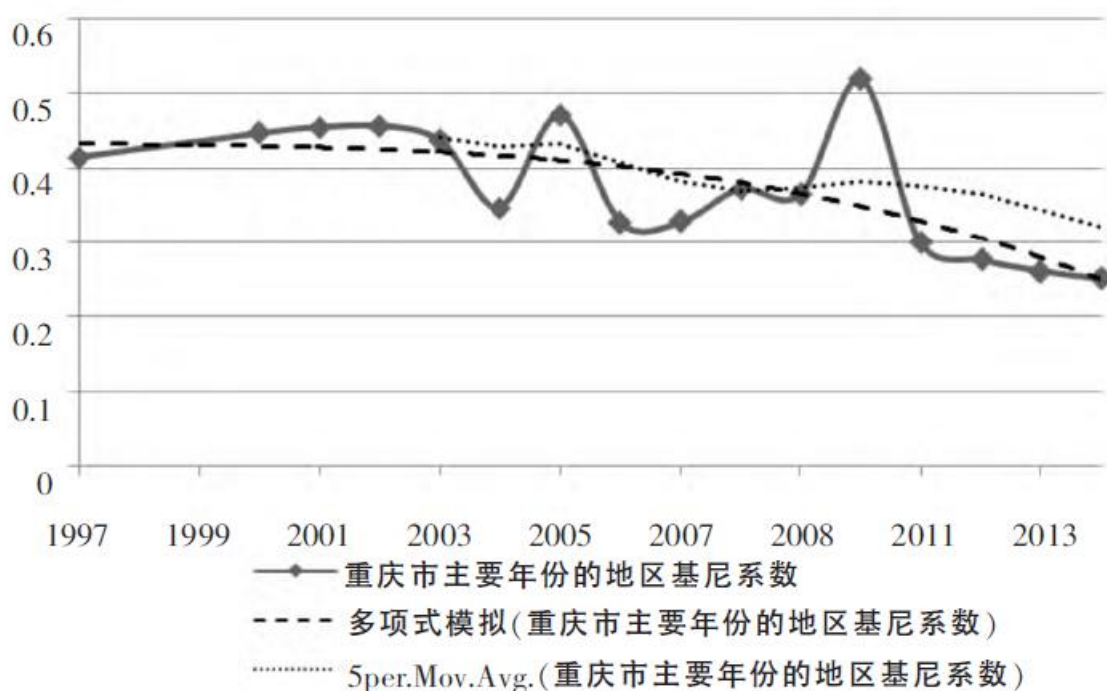
表 1 主要年份典型地区城乡居民可支配收入倍数比较

年份	1997 年	2000 年	2005 年	2010 年	2014 年
重庆	3.1300	3.2637	3.6464	3.3226	2.5930
北京	2.0766	2.2082	2.2459	2.1922	2.1710
上海	1.5992	2.1057	2.2351	2.3162	2.2513
四川	2.8102	3.0964	2.9920	3.0083	1.9162
贵州	3.4177	3.7268	4.3406	4.0735	3.3799
河南	2.3609	2.4001	3.0196	2.8840	2.5904
广东	2.4690	2.6711	3.1489	3.0288	2.6253
浙江	1.9976	2.1812	2.4465	2.4205	2.0850

总的说来，重庆直辖以来，以城乡居民收入比为衡量指标的城乡差距开始得到显著的控制，城乡差距长期处于下降趋势，呈现出赶超广东等地区的良好态势，因此重庆市控制城乡差距的治理效果显著。

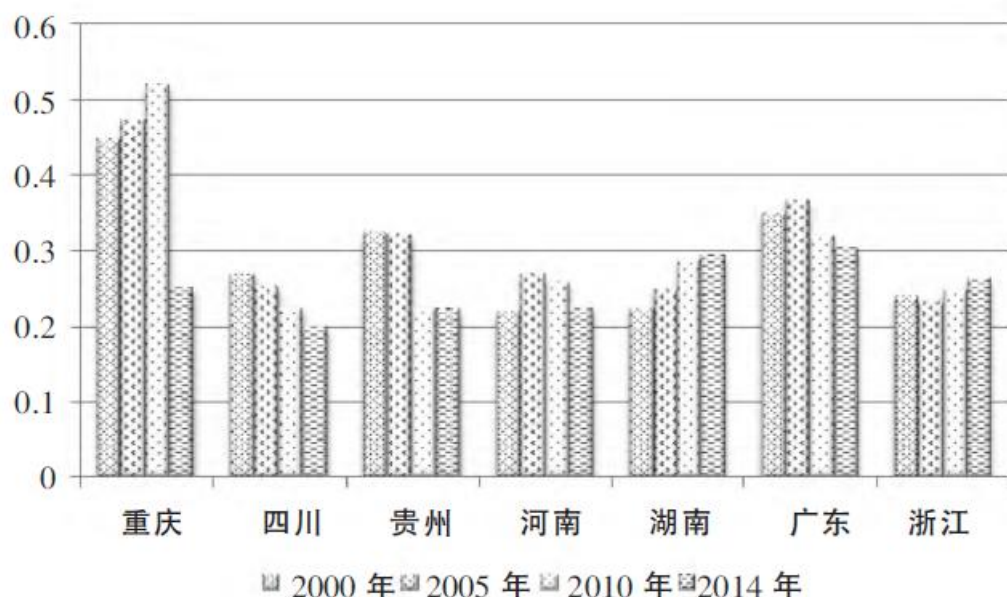
（三）直辖以来重庆市地区差距不断缩减，地区共享发展治理成效明显

图二显示了直辖以来重庆市地区基尼系数情况及其以多项式模拟和五年为期移动平均显示的趋势变动情况。1997 年，重庆市地区基尼系数为 0.4152。2000 年重庆市地区基尼系数为 0.4476，2005 年不断攀升（0.4724），到 2010 年地区基尼系数达到顶峰值（0.5195），随后进入下跌通道。截至 2014 年底重庆市地区基尼系数为 0.2511，比 1997 年降低了 39.52%，相比峰值 2010 年降低了 51.66%。从多项式模拟和五年移动平均模拟的趋势来看，直辖以来重庆市地区差距整体上处于缩减趋势，地区差距控制的治理实践获得了较为显著的成效。



图二 主要年份重庆市地区基尼系数及趋势

从横向比较来看（见图三），2000 年、2005 年和 2010 年，重庆市地区基尼系数明显高于四川、贵州、河南、湖南、广东、浙江等省份，而截至 2014 年底，重庆市的地区基尼系数开始明显低于广东（0.3033）、湖南（0.2934）、浙江（0.2639）等省份，与四川（0.2014）、贵州（0.2231）和河南（0.2254）相比差距也逐步缩减。这从另一个方面反映出重庆市近期控制地区差距取得了较为突出的成效。

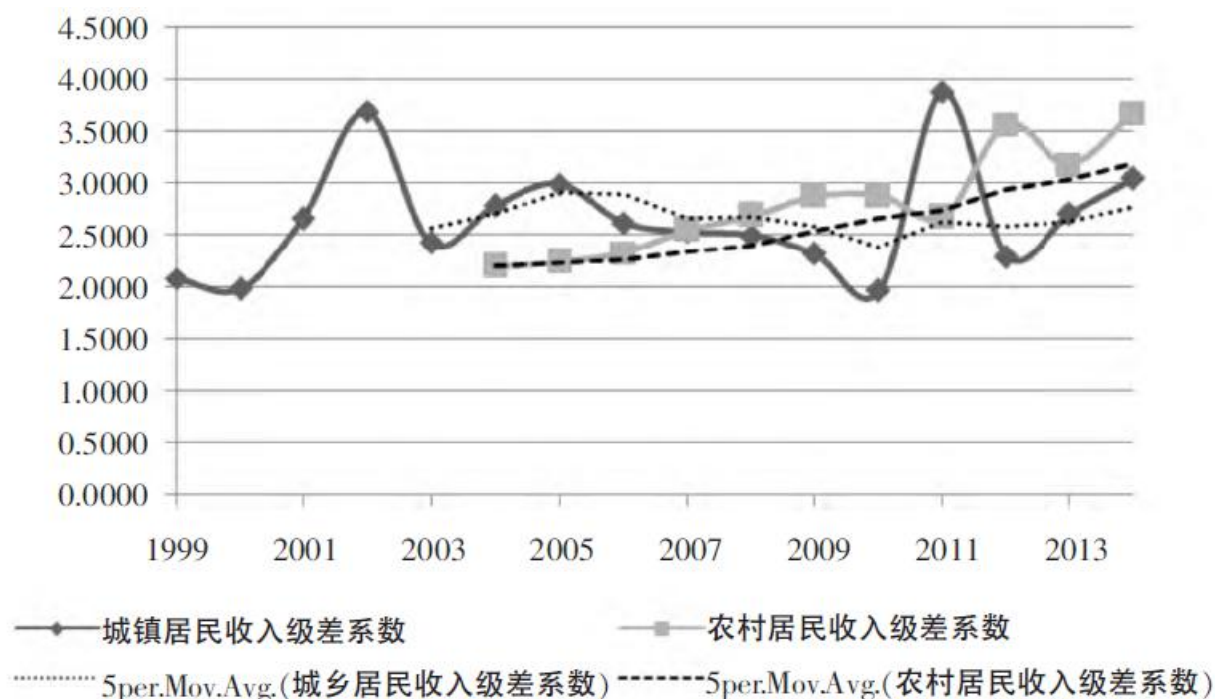


图三 主要年份典型地区的地区基尼系数比较

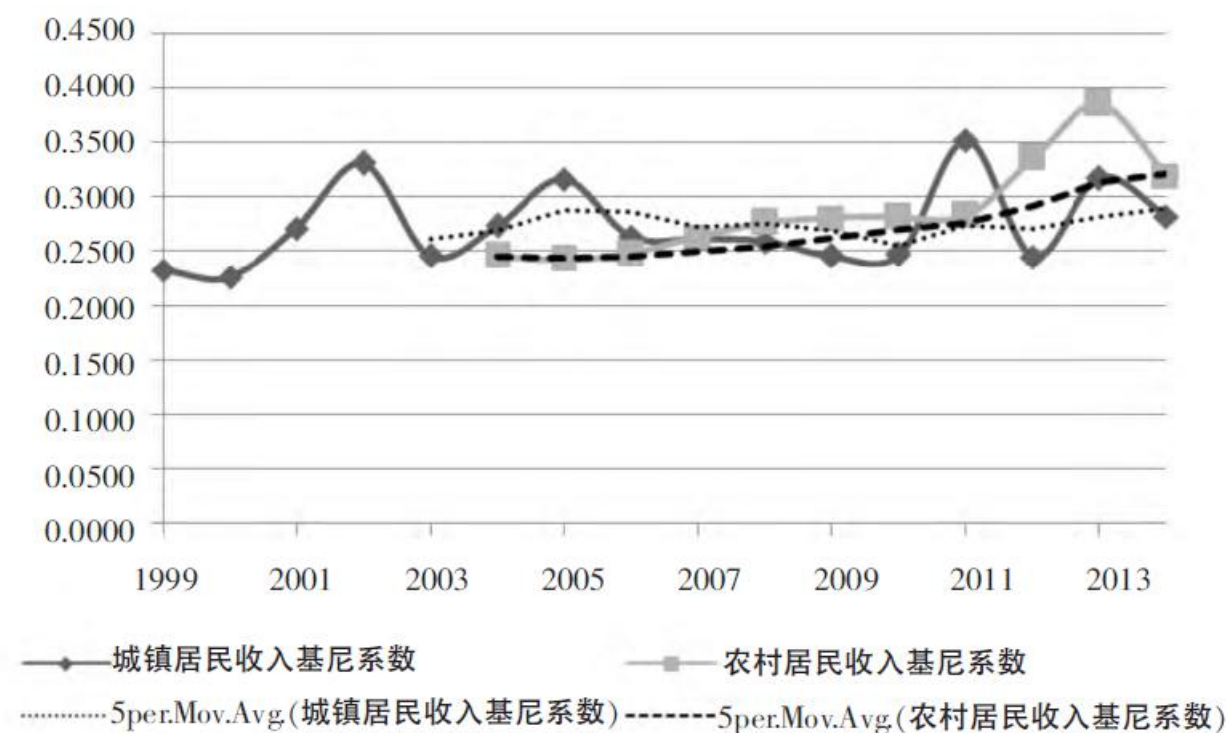
总体而言，直辖以来，尤其是近五年来，重庆市地区差距得到了有效的控制，从长期来看地区差距处于下降趋势，也开始赶超一些东部和中部分省份，与周边省份地区差距控制水平也开始保持一致。

（四）直辖以来重庆市促进阶层共享发展治理成效突出，有明显的比较优势。

图四和图五显示了重庆直辖以来主要年份城镇内部和农村内部阶层之间贫富差距情况及发展趋势。1999 年，重庆市城镇最高 20%收入群体的人均可支配收入达到最低 20%收入群体的 2.0765 倍，到 2005 年这一倍数上升至 2.9927 倍，2010 年该指标值略有下降达到 1.9535 倍，而截至 2014 年底该指标值飙升至 3.0427 倍。从农村内部阶层贫富差距来看，2004 年农村最高 20%收入群体人均纯收入是最低 20%群体的 2.1889 倍，到 2010 年这一指标值达到 2.8790 倍，2014 年底该指标值大幅提升，达到 3.6773 倍。上述极差系数的变动说明重庆市在控制城镇或农村阶层内部贫富差距时还存在较大压力，城乡内部阶层贫富差距仍有扩大趋势，这从极差系数的五年移动平均趋势上也可以看出。



图四 主要年份重庆市城乡居民可支配收入极差系数及趋势



图五 主要年份重庆市城乡居民可支配收入基尼系数及趋势

从城乡内部的阶层基尼系数来看，1999 年重庆城镇五等分收入居民分组的阶层基尼系数为 0.2320，2005 年该指标值达到 0.3160，2010 年该指标值略有回调（0.2473），2014 年底该指标值达到 0.2822。这说明重庆直辖以来控制阶层内部的贫富差

距存在较大压力。基于农村五等分收入居民分组的阶层基尼系数也可以得到同样的结论。这同样说明重庆直辖以来控制阶层内部的贫富差距存在着较大压力。2004 年，重庆农村阶层基尼系数为 0.2457，2010 年该指标值达到 0.2815，2014 年该指标值飙升至 0.3196。

尽管重庆市城乡内部阶层贫富差距治理存在较大压力，但从典型地区的横向比较来看，重庆市促进阶层共享发展的治理实践取得了积极的成效，并具有显著的比较优势。表 2 显示了 2014 年典型地区城镇内部和农村内部收入的极差系数和城乡内部阶层基尼系数。从四个指标显示的结果来看，除农村内部收入极差系数高于上海外，其他指标均明显优于四川、贵州、河南、湖北、浙江、北京、上海等地。

表 2 2014 年典型省份城乡居民可支配收入的极差系数及基尼系数比较

	极差系数		阶层基尼系数	
	城镇	农村	城镇	农村
重庆	3.0427	3.6773	0.2822	2.1564
四川	5.3272	7.8437	0.3382	3.1503
贵州	5.2968	5.8546	0.3390	3.1247
河南	4.3884	5.5188	0.3847	2.2817
湖北	4.5926	—	0.3077	—
广东	5.2446	4.8171	0.3386	2.9851
浙江	5.0876	6.3948	0.3335	3.0977
北京	3.6670	3.8372	0.2573	3.0512
上海	3.8615	3.1149	0.2917	2.8505

总的说来，从直辖以来重庆市城镇和农村内部贫富差距的情况及趋势来看，重庆市推进阶层共享发展的治理实践仍存在较大的压力，阶层间贫富差距治理压力尤为突出，但在邻近省份阶层间贫富差距显著扩大的背景下重庆市促进阶层共享发展的治理实践还是取得了较大的成绩。

四、重庆市促进共享发展的治理实践对我国行政管理体制改革的启示

重庆市促进共享发展的治理实践，为我国深化行政管理体制改革提供了镜鉴。

（一）行政管理体制改革的基本框架及我国实践进展

行政管理体制有广义和狭义之分，广义的行政管理体制包括行政机关与行政相对人的关系，政府与社会的关系，政府与权力机关、司法机关及执政党的关系，中央政府与地方政府之间的关系，政府部门相互之间的关系，政府部门内部的关系等方面^[12]，其中后三个一般被定义为狭义的行政管理体制，主要强调政府内部关系。广义的行政管理体制实质是在狭义基础上延伸了政府外部关系。行政管理体制改革是对政府内外部关系的合理调整，行政管理体制改革的目标主要包括基于一元论、多元论和复合分层论而展开的论断。^[13]

改革开放以来，我国行政管理体制改革经历了几次大的改革，在中央与地方关系调整、权力下放、机构改革、干部人事制度改革、法制建设、政府职能转变、运行机制及管理方式等方面取得了重要进展。^[14]然而，目前我国行政管理体制改革仍存在一些难题亟待解决，主要包括政府职能转变滞后，政府各部门之间职责不清，医疗、教育、住房、就业等关系群众切身利益的问题未得到根本解决，政府工作人员依法行政观念不强，形式主义和官僚主义等问题突出，腐败现象在一些地区和部门比较严重等。^[15]针对这些突出的问题，我国行政管理体制改革的实现路径和侧重点将必然具有多元化特征，主要包括建立以民主、服

务、公平、法治、分权、责任、廉洁和效能为特征的现代公共行政体制，实现由长官意志转向民主法治，实现政府权力的合理下放和分权，不断优化政府规模和结构，实现政府管理体制机制的创新等。^[16]从行政管理体制改革的实践来看，改革的侧重点主要围绕政府机构及规模调整、部门权力的重新分割、政府职能转变以及法治政府建设等展开。

（二）重庆推进共享发展的治理实践对我国行政管理体制改革的启示和贡献

直辖以来，重庆积极开展了推进共享发展的治理实践，归结起来主要包括以下方面：以深入推进大部制和行政首长问责制改革、创新关键要素流通平台等方式，积极营造有利于推进共享发展的体制机制环境；以城市国有经济的壮大发展、涉农体制深入改革、土地资本化等方式促进城乡共享发展；以国土空间的优化开发、内陆开放高地建设、区域间对口帮扶等方式促成地区共享发展；以分配制度深入改革、微型企业扶持、就业培训与指导、双轨制住房供应体系建构等方式促成阶层共享发展。这些治理实践及探索取得了明显的成效。直辖 20 年来，重庆市城乡收入差距总体呈现出“倒 U 型”发展趋势，长期来看城乡差距和地区差距不断缩小，且治理贫富差距的成效明显优于邻近省份。重庆市推进城乡共享发展、地区共享发展和阶层共享发展的实践，实际上是政府主观能动性发挥、政府职能转变以及法治政府建设等在实际经济社会发展工作中的体现，这是在行政管理体制改革的大框架下进行的，与行政管理体制改革的基本框架一脉相承。由此，重庆市推进共享发展的治理实践也必然会对我国行政管理体制改革带来重要的启示和贡献。

1. 必须正确处理好政府与市场之间的关系问题

政府与市场的关系问题是政治经济学中最为经典的命题，以亚当·斯密为代表的古典经济学派主张政府仅应充当经济社会发展的“守夜人”，以凯恩斯为代表的宏观经济学派则强调政府应该是经济生活与社会秩序积极有效的干预者，而目前最为流行的政府治理理论则强调政府应该在自由放任与积极干预之间找到“第三条道路”。

重庆市推进共享发展的重要实践探索较好地诠释了行政管理体制改革中应该如何处理好政府与市场的关系问题。归结到一点，重庆市推进共享发展的治理实践强调行政管理体制改革必须让适合由政府调控的回归政府，让适合由市场决定的回归市场。这主要体现在以下方面：第一，政府必须实现对关键发展要素的控制，这些关键要素主要包括建设用地储备资源、电力资源等。第二，政府必须肩负起弱势地区和弱势人群的保障问题，这些保障应该全面涵盖住房、就业以及医疗、教育等方面。第三，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。这些决定性作用不仅体现在中高端住房供应，也体现在资金融通、产业发展等方面。由此，当前行政管理体制改革的关键在于政府与市场职责的划分，不断转变政府职能，让政府更好地履行其职责。

2. 必须处理好经济社会发展效率与城乡、地区和阶层公平的关系问题

效率与公平关系的处理问题，长期以来是经济社会发展中存在的一个重大难题。偏向效率的发展是经济社会发展的必然需要，但会带来城乡、地区与阶层差距过大的问题，与共同富裕的社会主义本质要求相去甚远；而偏向公平的发展有可能导致经济社会发展速度过缓，从而有可能形成低水平公平的发展陷阱。

重庆市地处内陆，其相对发达区县及相对富裕阶层与沿海省份比较起来，还有较大的差距。由此，重庆市在推进共享发展时必须首先坚持的原则就是在实现城市与农村、发达地区与欠发达地区、富裕阶层与贫困阶层发展的基础上着力治理城乡差距、地区差距和收入差距问题。这主要体现在以下方面：第一，在推进城乡共享发展时，以城市国有经济的发展壮大以及农村土地的资本化为主，兼以农民市民化来冲淡城市与农村之间的差距。第二，在推进地区共享发展时，以国土空间的优化开发和内陆城市的大开放发展为主，兼以地区间对口帮扶和欠发达地区倾斜政策提供来冲淡发达区县与欠发达区县的差距。第三，在推进阶层共享发展时，以收入分配中政府份额缩减、居民份额提升，以及大众创业就业促进收入提升为主，兼顾低收入人群工资、住房保障等缩减富裕阶层与贫困阶层的差距。目前，我国仍处于由中高收入国家向高收入国家转化的重要发展时期，其行政管理体制改革中必须仍然坚持效率优先、兼顾公平的原则，在政府机构设置及部门权力分割时仍应以效率优先为主，兼顾

城乡、地区与阶层间的公平。

3. 必须处理好体制改革导向中“民强”与“国富”的关系问题

国富与民强关系的处理，是经济社会发展中亟待解决的关键命题。在经济社会发展水平增速既定的情况下，对“国富”与“民强”的关系处理显得尤为重要。在国民收入分配中，“国富”意味着“民”占有国民收入的份额降低，“民强”则意味着“国”占有国民收入的份额降低。

重庆市推进共享发展的实践较好地处理了“市富”与“民强”的关系问题，始终坚持民生为重的改革原则。这主要体现在以下方面：第一，在国民收入分配中强调民生改善，使国民收入初次分配、财政一般预算收入及国有资本收益等再分配偏向基层和农村。第二，在涉农体制改革中坚持基层导向原则，户籍制度改革以维护转户农民的利益为先，农村土地改革和地票交易优先维护农户和村集体的利益。第三，在保障性住房供应及微型企业扶持中秉持民生为基的原则，不仅在保障性住房中让利于民，免除土地出让金和相应税费，还在微型企业扶持中强化政府担保融资和财政留成的转移支付。事实上，政府行政机构具有天然扩张的本能，这种天然扩张必然导致政府机构扩张、公务人员增长以及政府权力扩张等问题。由此，现阶段我国行政管理体制改革必须牢固树立民生为本的基本原则，强化法治政府建设，限制政府机构和人员扩张，使政府职能转变更能适应社会发展的需要。

4. 必须处理好民生发展中共富与共享的关系问题

共富与共享的关系处理，是民生发展中急需理顺的重要命题。共同富裕强调在一部分人先富的基础上实现共同富裕，先富必然意味着一部分人对社会资源的独占性获取，这与推进共享的主题有一定的错位。

重庆市推进共享发展的实践较好地处理了共富与共享的关系问题，既落实了先富与共富的次序、逻辑和实质关系，又稳妥地处理了先富与共享、共富与共享的关系问题。这主要体现在以下方面：第一，既通过深入推进户籍制度改革和落实转户政策促使一部分农民先富起来，又通过农村土地资本化大发展、农村“三权”确权和抵押融资等反哺农村，促进农村共享城市发展、近郊农村城市化发展的资源和成果。第二，既通过实施“一圈两翼”和五大功能区域非均衡增长战略，促成都市功能核心区部分区县先富起来，又通过三峡移民、对口帮扶、倾斜化区域资源调剂、公共服务均等化提供等，促进“两翼”地区和欠发达区县共享区域发展的资源和成果。第三，既通过住房双轨制供给体系确保部分先富市民能够合法合规地获得中高端居住条件，又通过公共租赁房等保障性住房解决后富市民的合理居住需求，保障各阶层能共享发展和改革成果。目前，我国仍处在由先富向共富过渡的关键发展时期，其行政管理体制改革必须保证既在共富时能够实现共享，又要保证在促进一部分城市、地区和阶层先富起来的过程中能够实现不同城市之间、不同地区之间和不同阶层之间的共享发展。

参考文献：

[1] 刘祖云：《调控贫富差距的理论依据与现实选择》，《社会科学研究》2003年第4期，第96～98页

[2] 韩振峰：《五大发展理念是中国共产党发展理论的重大升华》，《思想理论教育导刊》2016年第1期，第67～70页

[3] 熊晓琳王丹：《五大发展理念与中国特色社会主义》，《思想理论教育导刊》2016年第1期，第71～74页

[4] 中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心：《“中国梦”：内涵·路径·保障》，《理论导刊》2013年第1期，第20～21页

-
- [5] 史为磊：《当前“中国梦”的研究综述》，《社会主义研究》2013 年第 4 期，第 12～22 页
- [6] 孔泾源：《“中等收入陷阱”的国际背景、成因举证与中国对策》，《改革》2011 年第 10 期，第 5～13 页
- [7] 朱步楼：《论共同富裕目标与现阶段的贫富差距——兼论全面准确地理解邓小平的共同富裕思想》，《马克思主义与现实》2001 年第 1 期，第 1～7 页
- [8] 覃正爱：《现阶段收入差距的合理性问题及其与共同富裕的关系》，《财经理论与实践》2003 年第 6 期，第 12～16 页
- [9] 刘志强谢家智：《户籍制度改革与城乡收入差距缩小：来自重庆的经验证据》，《农业技术经济》2014 年第 11 期，第 31～39 页
- [10] 董建国：《农村土地制度改革的实践与思考——以重庆为例》，《中国党政干部论坛》2012 年第 12 期，第 50～52 页
- [11] 张吉鹏吴桂英：《中国地区差距：度量与成因》，《世界经济文汇》2004 年第 4 期，第 60～81 页
- [12] 姜明安：《服务型政府与行政管理体制改革》，《行政法学研究》2008 年第 4 期，第 71～77 页
- [13] 苏保忠龚云张正河：《行政管理体制改革思路综述》，《中国行政管理》2006 年第 4 期，第 14～17 页
- [14] 高小平沈荣华：《推进行政管理体制改革的回顾总结与前瞻思路》，《中国行政管理》2006 年第 1 期，第 9～13 页
- [15] 汪玉凯：《中国行政管理体制改革 30 年：思考与展望》，《党政干部学刊》2008 年第 1 期，第 23～26 页
- [16] 薄贵利：《深化行政管理体制改革的核心和重点》，《中国行政管理》2009 年第 7 期，第 7～10 页