

发展不平衡不充分问题及其破解之道

黄祖辉

浙江有必要率先破解发展的不平衡不充分问题，为全国和其它地区破解发展不平衡不充分问题提供经验和示范

党的十九大对我国社会主要矛盾的变化做出了新的判断，指出我国社会的主要矛盾已经从人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这是对我国经济社会发展进入新阶段的重要判断，是对我国进入新阶段经济社会发展面临主要矛盾的准确揭示，意味着在实现中华民族“两个一百年”奋斗目标的进程中，破解我国经济社会发展不平衡不充分问题具有极其重要的时代意义。

社会主要矛盾判定与发展不平衡与不充分问题

我国社会主要矛盾的判定总体上是基于经济社会重大供需关系的趋势性变化特征，它不是单纯指经济层面的供求关系与矛盾的重大变化，而是指整个经济与社会发展中的重大供求关系与矛盾的变化。因此，发展不平衡与不充分是相对于经济社会趋势性发展需求和关键性目标而言的发展不平衡与不充分。发展不平衡并不等同于不平衡发展，不平衡发展是发展不平衡的起因，是决策者对发展战略或思路的主观性选择，发展不平衡则往往是不平衡发展的结果和客观表现，也就是经济社会的发展状况不能充分满足一定时期经济社会趋势性发展需求和关键性发展目标的体现。发展不平衡往往与不平衡的发展理念、制度建构及其资源配置有关。发展不平衡和发展不充分具有相互联系性，发展不平衡主要表现为经济社会存在落差悬殊和失衡明显的发展领域与社会结构；发展不充分与发展不平衡有关，是发展不平衡的具体表现，也可以说不平衡发展思路与战略的代价体现，发展不充分集中表现在经济社会某些领域的发展明显满足不了城乡居民的需求。

从人类社会演进和经济社会矛盾的变化规律看，发展的平衡性和充分性总是相对的，而发展的不平衡和不充分则是绝对的。在特定的时期和发展环境中，实施不平衡发展政策或发展战略，常常是解决特定问题或实现短期目标的有效途径。然而，不平衡发展的效率也必然伴随着它的代价，那就是会导致经济社会发展的不平衡和某些领域发展的不充分或滞后。需要指出的是，发展的平衡性或平衡发展，从经济领域看，并不是追求不同产业部门的体量或增速的相等化，而是追求不同产业部门的相互协调性，如产业结构与就业结构的大体相当、部门间劳动力边际报酬率的均等。以我国三次产业发展的状况看，目前仍然存在明显的发展不平衡性，主要体现为一产在三次产业中处于明显滞后发展的状况，但这种不平衡性并不是指一产与二三产业的比重不等和增速不等。一产在国民生产总值的比重下降以及增长速度低于二三产业是国民经济发展的必然趋势，因此，我国三次产业发展不平衡和不充分问题并不是体现为农业比重低、增速慢，而是体现为国民生产总值中农业产业比重和农业就业比重的不均等，农业劳动力与非农产业劳动力的边际报酬不均等所引致的产业结构和就业结构的不协调性，以及与此相关联的城乡居民收入分配的不协调性，即城乡居民收入差距偏大的问题。这可以从当前我国三次产业的 GDP 占比和就业比重的关系得到印证。目前，我国三次产业中第一产业占 GDP 的比重大体为 7%，而三次产业中第一产业的劳动力比重大体占 22% 左右，这表明农业的就业比重大大高于农业的 GDP 比重，进而单位农业劳动力对 GDP 的贡献率或部门劳动生产率系数仅为 0.32（即 7%/22%），明显低于非农产业的 1.19（即 93%/78%），在这样的产业就业结构下，城乡居民的收入差距势必比较悬殊。很显然，通过非农化和城市化减少农业从业劳动力，使农业劳动力比重与

农业 GDP 比重大体相当，是解决我国三次产业发展不平衡和缩小城乡居民收入差距的重要途径。

发展不平衡不充分问题的历史与制度成因

发展不平衡和不充分问题在我国具有历史必然性和独特的体制成因。城乡二元体制是新中国建立以来作用时间最长、最为典型的不平衡发展的制度安排，分析中国的发展不平衡不充分问题必须剖析这一不平衡发展制度的形成及其对中国发展的影响。众所周知，在新中国建立前，中国经历了长期的战争和社会动荡，不仅经历了八年抗战和四年国内战争，而且在新中国建立不久又经历了三年抗美援朝的战争，一个国家持续经历 15 年的战争是历史罕见的。因此，新中国建立之初的经济基础非常薄弱，加之当时国际上两大阵营的持续冷战和中苏友好关系的破裂，新中国的建设和发展面临着极其严峻的挑战。如何在短期内建立国家经济与国防的基础，在当时就成为重中之重，党中央选择了独立自主和自力更生的方针，同时面对国家财力严重不足的状况，采取了一系列非常规的不平衡发展举措。其中，在基本公共保障方面实施了城乡二元的制度，即国家公共保障覆盖 20%的城市人口，80%的农村人口的公共保障，国家暂时不予覆盖，将有限的公共财政资源集中用于国家的国防建设和重工业发展。通过这样的制度运行，我国在短期内建成了基本完整的国家工业体系，国防上则逐步实现了“两弹一星”的突破，在国际上站稳了脚跟。从这一角度看，不平衡的城乡二元制度对新中国的发展是有贡献的。不仅如此，在计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，我国还呈现了新的城乡双重二元的特征，不仅基本公共保障制度具有城乡二元特性，而且要素市场化和居民财产制度也呈现了城乡二元特性，即相对于城市居民的财产和要素市场化程度，农民财产与农村要素的市场化程度相对滞后，以致农民住房、农村土地和劳动力要素的价格被明显低估，形成了低成本的非农化和劳动密集型加工制造业出口导向的竞争优势，这种竞争优势促成了中国改革开放后持续 30 年的经济高速增长，但其背后仍然离不开城乡二元制度的贡献。然而，城乡二元制度下的发展毕竟是一种不平衡的发展，是有代价的，它既导致了城乡发展的不平衡和乡村公共保障的不充分，也在很大程度上导致了经济增长的粗放化和资源环境的破坏。针对经济社会不平衡发展所产生的发展不平衡与不充分问题，党中央在发展战略上适时作出了一系列的重大调整，从党的十六大以来先后提出统筹城乡发展和新农村建设方针，到党的十八大提出城乡发展一体化方略，以及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”，再到党的十九大对社会主要矛盾变化的新判断，提出实施乡村振兴战略、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系等，均体现了党中央在新时期新阶段对解决我国发展不平衡和不充分问题的高度重视。

现阶段发展不平衡不充分问题体现及其破解

从显性的角度观察，发展不平衡主要表现为城乡发展的不平衡、区域间发展的不平衡、发展数量和质量的不平衡以及工业化、信息化、城市化和农业现代化发展的不平衡，即“四化”发展的不平衡。发展不充分问题，一是体现在教育、医疗、养老等社会公共保障及其服务领域，尤其在农村，还不能充分满足全面小康社会和经济社会转型发展的要求；二是体现在资源生态环境质量总体上还不能充分满足民众对美好生活向往的需求；三是体现在市场供给还不能充分满足消费者在质量方面的需求。发展不平衡和不充分问题在中国是个普遍现象，但不同地区的体现程度并不相同。就浙江来看，这些发展不平衡和不充分问题不同程度也有所体现，但相较于其他地区来看，这些问题在浙江的表现并不是十分突出，因此，浙江有必要率先破解发展的不平衡不充分问题，为全国和其他地区破解发展不平衡不充分问题提供经验和示范。

破解发展不平衡不充分问题需要科学把握四个方面的关键要点。首先，要从解决发展不平衡问题的根源入手，也就是要从引致经济社会发展不平衡的体制机制与发展理念入手。其次，经济社会发展的不平衡不充分往往体现在多个层面，既有显性的体现，又有隐性的体现，它们之间大多存在相互联系。破解发展不平衡不充分问题要抓住问题的关键，长短结合，突出优先重点，找准突破口。再次，破解发展不平衡不

充分问题并不是追求经济社会的结构单元指标的同等性，也不是就平衡关系做“加减法”，而是要追求它们之间的相互协调性，要在发展中实现平衡发展。第四，破解经济发展的不平衡不充分问题应注重效率基础上的平衡，而破解社会发展的不平衡不充分问题应注重公平基础上的效率。

破解发展不平衡不充分问题必须坚持中国特色社会主义发展道路。要系统把握、深入领会习近平总书记的中国特色社会主义思想体系与治国理念；党的十九大关于“农业农村、就业、教育优先发展”的方针；党的十九届四中全会关于“全面贯彻新发展理念”“坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”“建立共建共治共享的社会治理制度和统筹城乡的民生保障制度”“坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系”，以及中共中央、国务院“关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见”等重要文件与精神，并且融会贯通地贯彻落实到改革与发展的实践中。

破解发展不平衡不充分问题要在发展理念和体制机制上创新突破。从现实观察看，城乡发展、区域发展、“四化”发展不平衡的主要短板在农村，公共保障、环境优化、优质供给不充分的表现也主要在农村，因此破解发展不平衡不充分问题的关键在农村，其突破口是发展理念的转变和相关体制机制的改革深化与创新。一是全面贯彻经济社会发展五大新理念。破解发展不平衡不充分问题首先要转变发展理念，也就是要坚持创新发展理念，激活发展动力；坚持协调发展理念，解决不平衡问题；坚持绿色发展理念，推进人与自然和谐；坚持开放发展理念，促进区域联动发展；坚持共享发展理念，实现社会公平公正。二是重点破解城乡公共保障不平等的体制。发展不平衡不充分的重要制度因素是基本公共保障的城乡二元体制。浙江省目前已基本建立城乡比较协调的公共保障体系，在突破城乡二元体制上取得了重要进展，接下来应通过增加投入、城乡联通、空间优化等途径，进一步解决城乡居民在最低收入、医疗、养老、基础教育等方面的不平衡与不充分问题，尽快建成城乡一体、水平上乘、共建共享的民生保障制度。三是探索建立政府与市场有机结合的制度。要按照十九届四中全会关于社会主义基本经济制度的建构思路和中共中央、国务院“关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见”，探索建立“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”、“政府有为”与“市场有效”有机结合，行业组织充分发挥作用的现代经济治理体系与机制。为此，必须同步推进政府职能转变、行业组织赋权和产权制度改革，深化“激活市场、激活主体、激活要素”三位一体的供给侧结构性改革，进一步增强经济调控中的政府效率、市场活力和行业组织能力。四是率先建立生态优先与绿色发展的制度。要深化“两山”理念的践行，强化底线思维、增强发展思维、创新转化思维，在生态环境治理、全域土地整治、“千万工程”提升上继续发力；要进一步做好“绿水青山”转化“金山银山”的文章，创新“绿水青山”养护制度、产权制度、交易制度以及绿色发展引导机制、共享机制，加快全域有机更新、乡村价值提升和“诗画浙江”大花园建设，为全国提供生态优先、绿色发展、富民百姓的浙江样板。五是加快建立农业农村优先发展的体制机制。要坚持农业农村优先发展的总方针，对“三农”继续多予少取放活，确保在资金投入上优先保障，在要素配置上优先满足，在公共服务上优先安排，在干部配备上优先考虑。同时，进一步创新城乡融合发展思路，着力建构城市化带动乡村振兴，城市群与乡村群有机衔接，工业化、信息化、城市化、农业现代化相互协调和高质量发展的体制机制。