

特约专稿

专家简介:

魏后凯,中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员,研究生院教授、博士生导师,《中国农村经济》《中国农村观察》主编。主要从事区域经济、产业经济、资源与环境经济研究,是环保部环境影响评价专家咨询组和科技部转基因重大专项评估组成员。公开出版独合著专著17部,发表中英文学术论文400多篇,科研成果获20多项省部级及以上奖励。2001年起享受国务院颁发的政府特殊津贴。



把握新趋势 全面推进城乡一体化

魏后凯

城乡一体化是经济社会发展到一定阶段的产物,它是采用城乡统筹的理念,把城市与农村作为一个整体来进行统筹规范、统筹建设、统筹管理。如何推动形成以城带乡、城乡一体、良性互动、共同繁荣的发展新格局,将是新时期推进城乡一体化的重点和难点所在。

城乡一体化一般包括6个方面:城乡规划布局的一体化,城乡基础设施的一体化,城乡产业发展的一体化,城乡公共服务的一体化,城乡环境保护的一体化,社会治理的一体化。推进城乡一体化的目标是要实现权利同等、生活同质、利益同享、生态同建、环境同治、城乡同荣,核心是使农村居民与城市居民共享现代化成果。近年来在党中央国务院的高度重视下,城乡一体化推进速度很快,并出现了一些新的趋势。

趋势一:城镇化速度减缓,农民进城的意愿下降

1996年我国城镇化率为30.48%,到2011年达到51.27%,正处在30%~50%的加速区间,这是一个城镇化加速推进的时间段。在这期间,全国城镇化率平均每年提高1.39个百分点,但当城镇化率越过了50%的拐点之后,城镇化速度开始减缓,到2016年,我国的城镇化率已达到

57.35%。从2011年到2016年,我国城镇化速度从年均提高1.39个百分点下降到1.22个百分点。东部地区城镇化速度下降的趋势更加明显,比如说2001—2010年东部地区城镇化率平均每年提高1.51个百分点,而到2011年—2016年平均每年只提高1.03个百分点。

城镇化推进的速度减缓了,使得外出农民工规模的增幅也在急剧地下降,比如说2003—2012年,全国外出农民工规模平均每年增加587万,接近600万。但到2013—2016年间,平均每年仅增加150万,其中,2015年新增只有63万,2016年只有50万。随着新农村建设的不断推进,中央赋予农民更多的权利,农民对未来农村生活质量的期望也越来越高,在这种情况下,近年来农民进城的意愿也在下降。过去80%的农民想进城,现在只有30%~50%的农民有此意愿。

趋势二:城乡收入差距持续缩小,家庭经营收入所占比重急剧下降

随着经济发展水平的不断提高,城乡收入差距大体呈“倒U形”变化。在欧美发达国家,农民的收入普遍比城市居民高,虽然目前中国还属于世界上城乡收入差距较大的

国家之一,但我国已进入一个城乡收入差距持续缩小的阶段。2009年我国城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比是3.33:1,到2014年已下降到2.92:1。如果按可支配收入计算,2013年城乡居民收入比是2.81:1,2016年已下降到2.72:1。这表明,城乡收入差距变动与经济发展阶段密切相关,经济发展水平的提高将带来城乡收入差距的缩小。

从农民增收的来源看,近年来我国农民增收越来越依赖外出打工的工资性收入,而过去在收入来源中占支配地位的家庭经营收入所占比重和增长贡献率均在急剧下降。也就是说,近年来农民收入的增长不是主要靠农业农村发展来支撑,而是高度依赖城市产业的发展,这是一种非农业非农村的增收模式,这种模式其实是不可持续的。未来农民收入的增长要更加依靠农业依靠农村,要建立更强大的产业支撑,来实现农村产业的振兴,实现农村经济社会发展的繁荣。

趋势三:城乡要素从单向流动转向双向互动,国家政策由城市偏向转向农村偏向

受户籍制度影响,过去的城乡要素是单向流动的,农村的人口、资源、资金等都单方向向城市集中;但近年来在京津冀、长三角、珠三角等地区,城市的公共资源和公共服务等不断地向农村延伸,城市资本、技术、人才下乡的进程在不断加快。农村要素到城里去,城市要素往农村来,这种双向流动是一种良性互动。

顺应这种趋势,国家政策也作出相应调整,由城市偏向转向农村偏向。2004年我国人均GDP接近1500美元时,中央就提出中国已进入“以工补农、以城带乡”的发展阶段,并逐步加大了对“三农”的支持力度。此后,中央连续发布了14个一号文件。在农村扶贫方面,1998年中央扶贫资金只有183亿元,到2017年,中央和地方财政专项扶贫资金已超过1400亿元,其中,中央财政安排补助地方专项扶贫资金超过了860亿元。

当前,中国已经进入全面推进城乡一体化的新阶段。在新常态下,全面推进城乡一体化需要采取系统集成的一揽子方案。为此,必须建立城乡统一的“四项制度”和“两大体系”,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源均衡配置,实现城乡居民生活质量的等值化,使城乡居民能够享受等值的生活水准和生活品质。

措施一:建立城乡统一的户籍登记制度

建立并完善城乡统一的户籍登记制度,为消除城乡二元结构、促进城乡一体化提供制度保障。一是明确户籍制



度改革的方向。户籍制度改革,就是要打破城乡分割,按照常住居住地登记户口,实行城乡统一的户籍登记制度,同时剥离户籍中内含的各种福利,还原户籍的本来面目。二是采取双管齐下的推进策略。一方面,按照现有的放宽落户条件的思路,实行存量优先、分类推进,逐步解决有条件的常住农业转移人口落户城镇的问题;另一方面,通过剥离现有户籍内含的各种福利,逐步建立均等化的基本公共服务体系以及城乡统一的社会保障制度、就业管理制度、土地管理制度和社会治理体系,以常住人口登记为依据,实现基本公共服务的常住人口全覆盖。

措施二:建立城乡统一的土地管理制度

打破二元管理体制能从根本上消除土地制度障碍,建立城乡统一的土地管理制度和土地市场,严格、规范土地管理秩序。一是健全土地统一登记制度。实行统一的土地权属登记,以法定形式明确土地使用权的归属和土地的用途,明确土地行政主管部门为唯一的土地权属登记机构,统一土地登记标准,对土地及附着物和海域等不动产进行统一登记颁证。二是实行城乡地政统一管理。加强地籍调查,建立统一的地籍信息中心,整合数据,建立统一的土地统计制度,对城乡地政实行统一管理,由土地行政主管部门代表国务院颁发土地使用证。三是建立城乡统一的土地市场。统一城乡建设用地制度,修订相关法律,规范集体经营性建设用地流转,尽快制定“小产权房”的具体处置办法,切实保障农民宅基地用益物权,建立城乡统一的土地交易平台,规范交易程序,促进农村集体土地合理有序流转。

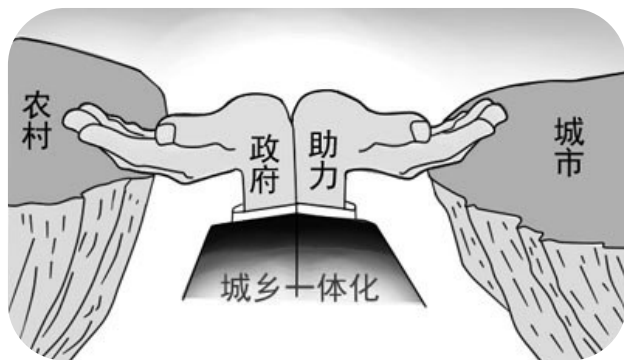
措施三:建立城乡统一的就业管理制度

建立城乡统一的劳动力市场和就业管理制度,是促进

城乡一体化的重要保障。一是消除影响城乡平等就业的一切障碍。要进一步深化体制改革,从法律上赋予和保障农民工与城镇原居民同等的就业权益,建立并完善就业机会、创业支持、职业培训、劳动保护和就业管理等方面的政策体系。二是建立城乡统一的就业失业登记制度。将农村劳动力统一纳入就业失业登记范围,统一发放《就业失业登记证》,定期发布城乡统一的社会登记失业率,适时采用调查失业率指标取代登记失业率指标。三是完善城乡均等的公共就业创业服务体系。对劳务市场、人才市场等各类劳动力市场进行整合,在公共就业创业服务方面同等对待城乡劳动者,加强对农业转移劳动力的职业培训,并将其纳入国民教育培训体系,将失地农民、农村失业和就业困难人员等统一纳入就业扶持和就业援助的范围。

措施四:建立城乡统一的社会保障制度

建立“全民覆盖、普惠共享、城乡一体、均等服务”的基本社会保障体系,是实现人人享有基本社会保障的有效途径。一是建立城乡统一的基本医疗保险制度。第一步,加快整合城镇居民基本医疗保险制度和新型农村合作医疗保险;第二步,将机关、事业单位职工和农民工全部纳入职工基本医疗保险;第三步,整合城乡居民基本医疗保险制度和城镇职工基本医疗保险制度。二是建立城乡统一的基本养老保险制度。加快机关事业单位基本养老保险制度改革,构建由机关事业单位、城镇职工和城乡居民三项养老保险制度构成的基本养老保险体系,并在此基础上适时整合这三项保险制度。三是完善城乡统一的社会救助制度。统一城乡社会救助政策,建立完善的社会救助体系;统一城乡社会救助对象类别,进一步完善临时救助制度,将常住非户籍人口和流动人口统一纳入当地社会救助范围;加大对农村的支持力度,落实和完善农村医



疗救助、教育救助、法律救助等,促进城乡社会救助资源配置均衡化。

措施五:建立城乡统一的公共服务体系

城乡公共服务一体化是统筹城乡发展的内在要求,也是促进城乡协调发展的重要保障。一是加快城市基础设施和公共服务向农村延伸。要把新型城镇化与新农村建设有机结合起来,按照城乡基础设施联网对接、共建共享的思路,加快推进城市交通、信息、供电、供排水、供气、供热、环卫、消防等基础设施向农村延伸、向农村覆盖,加强市、镇、村之间道路和市政公用基础设施无缝对接,逐步形成城乡一体的基础设施网络。二是全力推进城乡基本公共服务均等化。第一步,着力解决农业转移人口市民化问题,切实保障其公民基本权利和基本公共服务的权益;第二步,着力解决城乡基本公共服务接轨问题,逐步实现基本公共服务城乡常住人口全覆盖;第三步,着力解决区域之间基本公共服务尤其是社会保障的接轨问题,力争到2030年左右在全国范围内实现基本公共服务均等化的目标。

措施六:建立城乡统一的社会治理体系

建立城乡统一的行政管理制度,有助于推动形成公平公正、规范有序、高效便民、城乡一体的新型社会治理格局。一是从城乡分治转变为城乡同治。要改变“重城轻乡”的传统观念,打破“城乡分治”“镇村分治”的体制障碍,把各级政府部门的管理职能由城镇向农村延伸和覆盖,实行统一规划、统一建设、统一保护、统一管理和统一服务。二是建立城乡一体的社区治理体系。加强农村新型社区建设,促进农村社区化管理,要尊重农民意愿,积极稳妥推进“撤村建居”,分类分批建立农村新型社区,加强农村社区规划建设,加大对公共服务设施的投入力度,建立并完善社区服务中心和“一站式”服务大厅,逐步把社区服务延伸到自然村落,切实提高农村社区的综合服务能力和水平。★

