

# 中国城乡差距变化趋势探析

——基于城乡消费比率的角度

## 攸 频

### I 引言

当前，中国城乡差距急剧扩大已成为一个社会热点问题。2005年中国社科院的调查报告显示中国城乡收入差距在不断拉大，如果把医疗、教育、失业保障等非货币因素考虑进去，中国的城乡收入差距为世界最高。过大的城乡收入差距已经严重影响到经济发展的可持续性和社会的安定团结，成为社会发展的障碍。统筹城乡发展，调整利益分配格局，成为一个亟待解决的课题。准确了解当前城乡差距扩大的程度，探讨城乡差距扩大的原因，为现行对农政策的调整提供建议，具有十分重要的理论与现实意义。

衡量城乡收入差距的常用指标包括人均收入。中国统计年鉴自1996年开始公布1985年之后连续的城乡居民人均收入的数据，包括农村居民家庭人均纯收入和城镇居民家庭人均可支配收入。本文定义中国城乡收入比率  $Rincome = \text{城镇居民家庭人均年收入} / \text{农村居民家庭人均年收入}$ ，计算后的城乡收入比率数据如表1。但是必须注意到这些城乡居民人均收入数据在统计口径上存在问题。城镇居民的可支配收入没有涵盖城市居民所享有的各种额外福利，如住房、医疗保健、实物发放、养老金保障、失业保险和最低生活救济等各种价格补贴。相反，农户调查的收入数据涵盖面要大得多：包括了从农业与非农产业获得的劳动者报酬、从事各种产业所获得的家庭经营收入、包括汇寄款等转移性收入和财产性收入。由于上述收入来源和统计涵盖面的差别，并不能直接根据住户调查中的城乡收入进行比较。因此，本文没有直接采用基于城乡人均收入比较的视角来解析城乡差距的变化。

鉴于中国统计资料的现实情况，从数据资料连续性方面考虑，我们可以得到1952-2004年中国城乡居民消费比率数据如表2（本文定义中国城乡消费比率  $Rconsume = \text{城镇居民家庭人均年消费额} / \text{农村居民家庭人均年消费额}$ ）。消费支出是构成收入的重要部分，人均消费支出的比较也是反映城乡居民相对福利水平的

一个重要方法。虽然其忽略了储蓄的因素而不能完全反映实际购买力，但是我们可以假定储蓄在时间上保持相对稳定，即消费与收入的偏差在时间上具有效应固定和一致性。从而，通过分析一个相对长时期的城乡消费比率的变化形式对城乡差别变化趋势做出的评价，将不会受到这些潜在偏差的影响。为了证明上述假设的可行性，由表1和表2的时序数据画出了城乡收入比率和城乡消费比率曲线（如图1）来观察二者的差距及其变化

表1 城乡收入比率数据 ( $Rincome$ )

年份	$Rincome$	年份	$Rincome$	年份	$Rincome$	年份	$Rincome$
1985	1.86	1990	2.20	1995	2.71	2000	2.79
1986	2.12	1991	2.40	1996	2.51	2001	2.90
1987	2.17	1992	2.58	1997	2.47	2002	3.11
1988	2.17	1993	2.80	1998	2.51	2003	3.23
1989	2.29	1994	2.86	1999	2.65	2004	3.21

资料来源：1985-1995年的数据来自《中国统计年鉴》(1996)，1996-2004年来自《中国统计年鉴》(2005)。

表2 城乡消费比率数据 ( $Rconsume$ )

年份	$Rconsume$	年份	$Rconsume$	年份	$Rconsume$
1952	2.4	1970	2.3	1988	2.7
1953	2.6	1971	2.3	1989	2.8
1954	2.6	1972	2.5	1990	3.0
1955	2.5	1973	2.5	1991	3.1
1956	2.5	1974	2.6	1992	3.3
1957	2.6	1975	2.6	1993	3.5
1958	2.3	1976	2.7	1994	3.5
1959	3.2	1977	2.9	1995	3.4
1960	3.1	1978	2.9	1996	3.1
1961	2.8	1979	2.7	1997	3.1
1962	2.6	1980	2.7	1998	3.3
1963	2.5	1981	2.5	1999	3.5
1964	2.5	1982	2.4	2000	3.6
1965	2.4	1983	2.2	2001	3.6
1966	2.3	1984	2.2	2002	3.6
1967	2.3	1985	2.3	2003	3.6
1968	2.4	1986	2.5	2004	3.5
1969	2.4	1987	2.6		

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》中不同年份提供的消费数据及城乡消费比率经常有一些变化，本表使用的数据中：1952-1986年来自国家统计局(1987)，1987-1992年来自国家统计局(1993)，1993-2004年来自国家统计局(2005)。

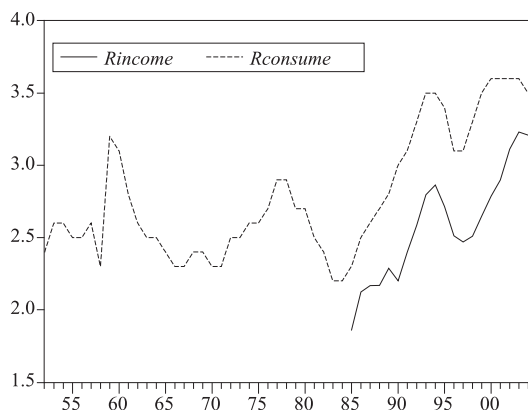


图1 中国城乡收入和消费比率序列

型式，从中可以发现，1985-2004年无论是用消费比率还是用收入比率表达城乡差距表现出相似的变化趋势，呈现明显的周期性协同变化特征，其差值比较稳定，因此可以将城乡消费比率的变动作为不同时期中国城乡经济差别变化的定量表征。基于以上分析，本文通过对城乡消费比率波动特征的思考来试图揭示城乡差距的历史变化轨迹，并从制度变迁的角度探讨其形成机制与走势，最后做出预测和政策建议。

## II 中国城乡消费比率序列的变化特征

由表2中1952-2004年中国城乡居民消费比率数据做出序列曲线如图2，可以看出城乡消费比率序列呈现明显的周期性波动特征，在2.2和3.6之间循环变化，城镇居民人均消费水平的均值是农村居民人均消费水平的2.78倍。如果以两次穿越平均值水平线（虚线）并达到极值点作为划分标准，那么1952-2002年间中国城乡消费比率序列已经历了将近三个周期。第1周期，1952-1966年；第2周期，1967-1984年；第3周期，1985-

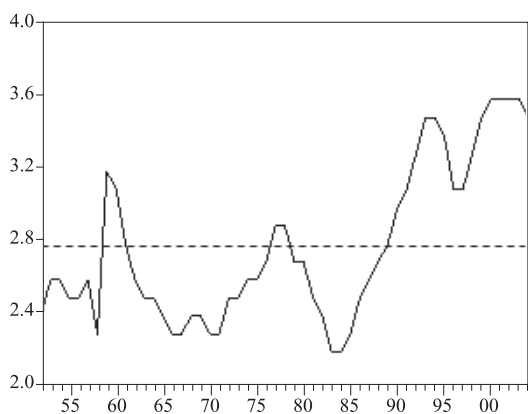


图2 中国城乡消费比率序列 Rconsume

表3 城乡消费比率序列的周期变化情况

周 期	周期长度	波动幅度
第1周期 (1952-1966)	15	0.26
第2周期 (1967-1984)	18	0.22
第3周期 (1985-2004)	>20	0.41

2002年（尚未完成）。城乡消费比率序列的变化周期统计（表3）说明变化周期有逐步变长的趋势，第一个周期为15年，第二个周期为18年，第三个周期大于20年。如果以变异程度作为周期波动幅度，则可以看到第3个周期的波动幅度远远大于前两个周期。

这一组城乡消费比率揭示了时序变化的长期型式以及城乡差距的历史变化轨迹。建国初期城乡消费比率基本上在2.4至2.6之间波动。1959和1960两年由于中国农业遭受前所未有的重创，致使城乡消费比率第一次攀升至最高值（3.2）。随着一系列农业调整政策的出台，以及城镇职工工资的长期停滞，中国城乡消费比率数据开始下滑和走低。于文化大革命开始的1966年达到最低点。从而形成了第1个波动周期。

文化大革命中，随着农业调整政策（如自留地、自由市场、包产到户等）的废弃，当时农业的一系列方针、政策极大地限制了农民的生产积极性，从而使农业生产增长缓慢，农民的收入和消费水平下降。城乡消费比率数据于文化革命结束之后的1977、1978年第二次达到最高值（2.9）。改革开放以后，农村体制的改革极大地调动了农民的生产积极性，促进了我国农业的发展和农民生活水平的提高，从而使城乡消费比率数据于1978年以后开始下滑，并于1983、1984年达到最低点（2.2）。结束了第2个周期的波动。这期间是建国以来农业发展形势最好的时期。

1984年后随着城市经济体制改革的深入，城镇居民的收入、消费水平增速超过农村居民，城乡消费比率数据又开始攀升，至1993年达到建国以来的新高（3.2）。1993年以后，从城市看随着工业结构的进一步调整，减人增效的改革尝试，以及中国人口的高峰组（17-26岁组有2.48亿人）进入就业年龄，城市失业现象日益严重；从农村看，随着改革的进一步深入，农业税降至建国以来的最低点（1994年为3%），农产品价格提高，使城乡消费比率数据逐步走低，于1996年达到一个相对低点（3.1）。1996年以后，由于粮食生产连年丰收导致的粮食相对过剩，致使价格下滑，加上城市职工连续地增加工资，工业生产强劲增长，农业生产成本逐年增加，使城乡消费比率数据从1997年以后反弹回升，2000-2003连续四年处于建国以来的最高值（3.6）。显然，目前农村和农民问题已经成为中国经济发展中的最

大问题。这个周期已经延续了20年，目前尚未完成。

为什么城乡消费比率在一定范围之内呈现有规律的周期性变化特征？影响其形成的因素及作用机制是什么？本文将从制度变迁的角度对此进行探讨。

### III 城乡差距及波动性变化的形成原因

中国的收入分配差距是在社会经济全方位的转型过程中逐步形成的，这种转型不仅是简单的由计划体制向市场体制的转轨，而且是在探索中国特色社会主义道路上的整体经济制度的渐进式变迁，相应的政治经济体制变革也是分阶段往前推进的，每个阶段都有不同的重点和特色。中国的特殊国情决定了制度变迁的渐进方式的路径选择，尽管旧的制度已经被打破，但尚未完全退出历史舞台，新制度虽然已经建立，但仍不很完善。收入分配差距的产生和扩大，正是旧的制度体系局部沉淀及新的制度体系尚未完善的制度变迁的特殊过程的一个结果。本文所考察的时期跨越了两个有所差别和经济和政治体制，而城乡差距就是伴随着这种过程而呈现周期性变动的。因此，研究城乡差距产生和变动的的原因，必须围绕制度变迁而展开。

城乡居民收入差距的原因，固然有城乡之间不同的经济发展水平和生产力差别的影响。但是由于中国城乡二元结构的壁垒造成的城乡之间巨大的消费和收入差距，则是政府歧视农业的政策后果，城乡差距的幅度反映其歧视性政策的相对强度。许多发展中国家的政府都采取歧视农业和农村的政策。这类政策歧视包括农产品和投入品定价和流通干预，以及偏向于工业部门的财政与金融政策。此外，政府还往往采用诸如贸易保护、扭曲汇率等政策间接地歧视农业。研究表明，这些政策干预导致经济体制的扭曲、收入大规模从农村向外转移，最终使农业发展以及经济增长受到阻碍。

发展中国家的领导人坚信，工业部门是经济迅速增长的催化剂。自新中国成立以来，无论是在改革开放之前还是在改革开放之后，中央政府的宗旨都是想尽快把中国建设成为一个社会主义工业化强国。在工业发展的速度调控过程中往往从适度发展，渐渐演变为过快发展。从而对拉动城市经济发展作用较为明显，使农村经济发展相对滞后，政策导向无意识中存在进一步强化经济中已有的二元结构的倾向。但当这种经济增长速度过快，超过了各种社会、经济、自然资源的承受力之时，随之就会受到各种条件的制约，并导致农业发展受阻，最终阻碍了经济的正常发展。这时政府又不得不采取对策把工业发展速度降下来，形成了一波又一波的周期变化。中国政府在每个时期不同的经济目标之下所做出的

制度形式和政策方式导致了城乡差异的周期性波动。由此我们可以对于观察到的城乡差距型式及其时序变化做出一致性解释。

根据制度变迁的阶段性特点，我们可以将这52年间的城乡差距分为以下几个不同的时期。

#### 1 第一时期（1952-1978年）：计划体制下的情形，由于经济发展的低水平，城乡差距相对较低

改革开放之前，中国政府选择和推行重工业优先发展战略，构成城乡差异形成的根源。这种战略选择要求农村支持城市工业经济的发展，通过吸收农业剩余，为工业提供资本积累和对城市进行补贴，意图迅速达到工业化。这一战略主要实施机制可以概括为一个制度“三套马车”：农产品的统购统销制度、人民公社制度和户籍制度。在中华人民共和国刚刚成立的一段时期里，国家以低价在市场上获得农产品。到1953年，当收购变得越来越困难时，国家开始实施统购统销，并于1958年完成了这一制度安排。相应地实行的政策是对农产品实行价格“剪刀差”，统购统销，严格进行户籍制度管理，阻止人口在城乡间的转移、流动。这种政策选择的结果是形成了城乡之间相互隔离和相互封闭的“二元社会”。即政府对城市和市民实行“统包”，而对农村和农民实行“统制”，由财产制度、户籍制度、住宅制度、粮食供给制度、副食品和燃料供给制度、教育制度、医疗制度、就业制度、养老制度、劳动保险制度、劳动保护制度甚至婚姻制度等具体制度所造成的城乡之间的巨大差异，构成了城乡之间的壁垒。传统发展战略及其相应的体制使资本过度集中于城市产业，劳动力过度集中于农业，城市职工劳动生产率和报酬水平超过农村劳动力。其结果则是产品和要素市场的严重扭曲，并形成对城市居民的倾斜。但是这一时期由于经济发展的低水平以及城镇职工工资的长期停滞，城乡差距并不太明显。如图2所示除了大跃进期间由于中国农业遭受重创致使城乡消费比率第一次攀升至1961年最高值3.2，城乡消费比率始终保持在2.4-2.6之间波动。

#### 2 第二时期（1979-1984年）：改革初期以农村为中心，城乡差距缩小

中国的经济体制改革是由收入分配关系的变革开始的。城市偏向制度“三套马车”导致了中国经济体制的严重扭曲。因此，经济改革不仅在于纠正这种低效率体制，还应该导致城乡差距的缩小。1978年底开始的第一步农村改革是实行家庭承包制，农民拥有劳动成果的剩余索取权，从而解决了人民公社制度下因平均分配原则而长期解决不了的激励问题。这种制度性变迁是对个

体利益的承认，符合对经济个体的激励相容条件，也极大地提高了经济运行效率。与此同时，政府开始对价格进行改革。农产品市场逐渐放开，双轨制替代了原来的单一计划价格体制。这一时期也出现了生产要素市场，劳动力和资本开始在农村内部和城乡之间流动。

这一系列市场化改革导致农户收入的大幅度提高。主要由于实行家庭承包制和提高农产品价格，实际农民收入在这7年中几乎提高了2倍，从1978年的133.6元提高到1985年的357.9元。1978-1984，由于农村改革的成功，农民收入大幅度提高，整个居民收入增长率均在10%以上。虽然以后的改革继续提高着农户收入，但收入效应在这一初始时期最为显著。相反，这一时期的城市改革步伐相对缓慢。最初的城市改革也是在1978年底开始的：国有企业恢复了奖金制度，进行了各种扩大企业自主权的试点。随后又进行了诸如利润分成、承包制和“利改税”等项改革。然而，与农村改革相比，城市改革对企业利润和职工收入的直接效果要小得多。相应地，这种城乡改革时序上的差异导致城乡差距的迅速缩小。消费比率从1978年的2.9下降为1984年的2.2，达到整个时期的最低点。

### 3 第三时期（1985-1994年）：社会主义市场经济体制改革目标确立，城乡差距拉大

1985年之后，中国经济体制改革中心从农村转移到城市，城市改革进入全面推进时期。这一时期在城市推出了一系列改革措施：1. 加快以转换经营机制为重点的企业改革；继续进行各种形式的放权让利式改革；完成了利改税、拨改贷等改革，按照所有权与经营权相分离原则，大中型国有企业实行了各种形式的承包责任制，小型国营企业采取资产经营责任制、租赁经营等方式，同时在企业内部实行责任制，生产指标分解到班，给个人提供了激励机制和约束机制，促进了国有企业生产率的提高。2. 信贷体制改革。在20世纪80年代初中期银行体制就开始改革。但是国有银行仍然受命根据行政性信贷计划向国有企业发放预算约束软化的贷款。同时20世纪80年代以来每逢通货膨胀，政府都通过财政渠道向城市职工提供价格补贴，这些保护性措施保证了国有部门工资继续上涨。3. 确立了社会主义市场经济体制改革目标，放开所有制，放开物价，对外开放，致使城市非国有经济得到迅速发展。这一时期城镇经济中的所有制结构发生了明显的变化，在工业产值、固定资产投资、劳动就业、商品零售等方面，非国有经济部门的年增长率大大超过了国有部门。4. 地区发展政策向沿海地区倾斜。尤其是对外开放政策的实施加快了经济特区的建设。在同一时期，地区发展政策向东部地区倾

斜。从80年代中期开始，中央政府逐渐形成并实施了对东部地区提供优惠和鼓励的发展政策，因而经济改革和发展的重心东移。同时，在沿海地区有着深厚历史传统和增长潜力的乡镇企业“异军突起”，成为中国经济的主要推动力量。以牺牲中西部地区发展为代价的这种沿海地区倾斜政策，导致区域间经济增长和收入水平差异的扩大。由于城市人口高度集中在东部沿海地区，所以这种扩大的地区差距就意味着城乡差距的扩大。

尽管这个期间有很多农村劳动力转移到城市寻找临时的就业机会，然而，各种制度性障碍如户籍制度和相关的就业政策，仍然严重地限制着劳动力流动和人口迁移。城市居民继续享受着住房、教育补贴、医疗保障和养老保障等福利。而来自农村的流动人口则被排斥在这种福利体制之外。所有这一切都促进了城市居民收入的显著提高。相对于农村改革的缓慢前进，城市经济体制改革步伐加快，城乡收入差距迅速拉大，城乡消费比率从1985年的2.3提高到1994年的3.5，这个水平是自1978年改革以来的最高点。随着中国的体制改革与经济增长，中国居民收入的基尼系数逐渐发生变化，收入分配关系逐渐演变。根据世界银行测算，中国的基尼系数从1984年的0.297上升到1994年的0.435。

### 4 第四时期（1995-2004年）：改革继续深化，差距先略缩小后扩大

从1995年起，城乡收入差距出现了三年的下降，其根本原因是政府提高了农产品收购价格，农产品相对价格达到了建国以来的最高点，农业政策方向正在从对农业的征税转向对农业进行保护。这些改革措施都促进了农村经济的发展和农民收入水平的提高。相对来说这段时期城市伴随着工业结构调整，减员增效的改革以及宏观经济不景气导致的生产能力过剩，城市失业现象愈益严重，从而使城乡差距在个别年份有所缩小，城乡差距消费比从1995年的3.4减至1996年和1997年的3.1，相应的基尼系数也从0.389降至0.375和0.379。然而，从1997年开始农产品收购价格一路走低，随之而来的又是城乡收入差距的回升。在这一时期，中国经济体制改革进一步深化和完善。所有制结构逐步完善，国有企业改革取得了较大进展，适应市场经济需要的宏观经济体制基本建立，社会保障体系建设步入正轨。同时这一时期，国家倡导地区平衡发展战略，地区发展政策逐渐转向平衡方式，开始实施沿海、沿江、沿边全方位开放战略，推动中西地区经济发展；继续促进劳动力的流动性，城市福利体制改革也使农村劳动力更易在城市居住下来。随着经济的快速发展，城乡差距一路回升，于2000年攀升至历史最高点3.6，此后至2003年一直居高

不下, 2004年略有下降, 但也在3.5的高位水平。全国的基尼系数超过国际警戒标准, 2004年全国居民的基尼系数高达0.46。

随着改革的深化, 许多没有效率的国有企业经营遇到困难, 严重地限制了提高工资的能力, 出现失业现象。这种结果的社会成本是十分高昂的。为了保持稳定, 政府继续对国有企业的职工采取保护政策。这类方法包括对无效率的企业提供亏损补贴和一系列其他软化预算约束的措施。这类收入转移的总额很大, 而且在整个改革期间都在继续。传统发展战略及中央计划经济体制遗留的制度和政策, 特别是对劳动力市场和资本市场的扭曲, 并没有完全从目前的经济体制中消失。这些遗留的制度障碍以及经济周期性增长的内在运行决定了城乡差异的程度以及随着时间的周期性变化。

#### IV 预测城乡差距走势

由上述52年间的城乡消费比率的时序变化特征可以看出, 近几年城乡差距在历史最高水平徘徊, 从这个意义上来说, 中国的收入差距也许处在一种临界水平上, 收入差距的进一步扩大会带来难以预料的社会后果。农民的利益确实已经到了值得高度关心的时候。中央政府已经意识到局面的严峻性, 于2006年2月21日再次发布中央“一号文件”《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》。这是2004年以来中国连续第三个以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”, 显示了中国领导人解决“三农”问题的决心, 说明国家把对“三农”问题的认识提升到一个新的高度, 也反映了当前缩小城乡差距的紧迫性。文件共分八部分: 统筹城乡经济社会发展, 扎实推进社会主义新农村建设; 推进现代农业建设, 强化社会主义新农村建设的产业支撑; 促进农民持续增收, 夯实社会主义新农村建设的经济基础; 加强农村基础设施建设, 改善社会主义新农村建设的物质条件; 加快发展农村社会事业, 培养推进社会主义新农村建设的新型农民; 全面深化农村改革, 健全社会主义新农村建设的体制保障; 加强农村民主政治建设, 完善建设社会主义新农村的乡村治理机制; 切实加强领导, 动员全党全社会关心、支持和参与社会主义新农村建设。

这是历史上中央政府关于三农问题的第7个“一号文件”。中央政府曾于1982-1986年连续五年下达关于三农问题的“一号文件”, 做出对迅速推开的农村改革进行总结, 强调继续稳定和完善联产承包责任制, 取消30年来农副产品统购派购的制度等一系列方针政策。在以支持农村改革为经济目标的时期, 有力地推动了农

村经济的发展, 使城乡消费比率迅速下降至历史最低水平。

未来几年内能否缩小城乡差距, 农民收入能否实现较快增长, 主要看影响农村人口和劳动力流动的各种不利因素在多大程度上被消除, 城乡扭曲的国民经济分配格局在多大程度上被纠正。2004年农村居民家庭纯收入增幅提高, 这种情况的发生有其特定的背景。一方面是各级政府对农村的政策扶持力度较大, 这种力度不可能长期维持, 而且对粮食和农产品的需求导致农产品价格的上涨, 使农村居民从增产和价格调整两方面得到了收益, 这种价格的变动也不可能长期保持。当前粮食价格上涨的空间很小, 推动农民收入增长的可能性较小, 同时, 乡镇企业发展也难以高速增长, 农村非农就业对农民收入增长的贡献作用也受到限制。农民收入增长主要依靠工资性收入和非农产业收入, 而近几年又恰逢农村劳动力供给高峰, 每年新增劳动力857万人, 农村就业压力明显增大。因此, 今后农民收入增长主要看城市在多大空间上能够提供农村劳动力就业。从长远看, 解决农民收入的唯一出路是减少农民, 大力推进城镇化发展。如果加速农村劳动力转移和提高城镇化水平, 实现较高的农民收入增长也是有可能的。如果中央政府稳定、完善和强化各项支农政策的贯彻顺畅, 调控能力增强, 城乡差距的再扩大势头有望得到遏制, 城乡消费比率可能进入下降阶段, 完成第三个周期性波动。

#### V 政策调整建议

与城乡差距密切相关的是收入分配问题。收入分配差距过大有很多负面作用, 比如有可能促发社会阶层矛盾激化和社会秩序恶化, 使社会稳定失衡, 社会动荡的自我调节能力降低。收入分配差距的扩大, 使收入分配具有两极化的倾向, 直接导致消费需求与生产供给的矛盾, 从而导致经济发展的动力不足。更严重的是, 收入分配差距的过大对社会经济发展的负面影响具有“连带效应”, 会产生一系列的循环反应: 由于消费的不足, 使买方市场的生产竞争加剧, 许多实力较弱的中小企业减员减产甚至停产破产, 企业效益下降, 相关利益者收入降低; 由于投资信心及投资总量的减少, 使社会就业岗位增加受限, 从而使大量贫困、失业和待业的低收入者通过就业提高收入的途径受阻; 由于社会经济的增长的放缓, 国家财政收入增长可能随之减慢, 进而财政转移力度及对低收入者和低收入地区的资金扶持力度减小。这样, 又反向促成收入分配差距的扩大, 造成恶性循环。随着收入分配差距的不断扩大, 其负面影响逐渐显现, 并已成为制约社会经济协调持续发展和阻碍全面建

设小康社会进程的一个不可小视的因素。

要在根本上消除中国的城乡差距，彻底解决所谓“三农”问题，必须统筹城乡经济社会发展，改革计划经济体制下形成的城乡分治的各种制度，重点突破制约“三农”问题的体制性矛盾和结构性矛盾，加速农村工业化和城市化进程，促进农民向非农领域的就业转移，积极推动城乡融合。在具体调控措施的选择上，要紧紧围绕收入分配差距产生和扩大的各种因素，特别是与制度变迁相关的诸因素，推进制度创新和制度完善，进行综合调控。从影响收入分配差距变化的正常途径来进行调控，使低收入者的收入水平较快提高。加快制度变迁的进程，尽快取消不适应新经济发展的旧制度，逐步完善与市场经济相适应的新制度。在具体措施选择上，有必要采取以下措施：

### 1 加快农村人口和劳动力转移，提高城镇化水平

消除“城乡分治”的体制和政策障碍，促进劳动力自由流动，建立市场经济体制下的新型城乡关系。长期的城乡分治使得中国城市化进程滞后，与工业化水平不相适应。这不仅限制了第三产业的发展，弱化了城市功能，使制造业无法充分分享城市本应具有的聚集效益和规模效益，而且削弱了产业结构演进对农村劳动力就业的吸纳能力。显然，积极推进城市化进程，可以有力地释放被结构扭曲所压抑的潜在生产力，有效地弥合城乡差距，从而提高国民经济的整体效益。

加快户籍制度改革，在放开小城镇户口制度基础上，进一步推进大中城市的户籍制度改革。现在迫切需要做的工作是使在传统体制下附着在户籍制度上的就业权、居住权、教育权、社会参与权、社会保障权、医疗服务权和公共设施与福利服务权，等等，逐步剥离，使各种基本权利在“城里人”与“乡下人”、“本地人口”与“外来人口”、“常住人口”与“流动人口”之间一视同仁，因为在这些权利上的不平等以及随之而来的社会歧视和社会剥夺，才真正是城乡分割的藩篱、城乡差距的制度根源。其中，就业权是最主要的。所以，打破城乡分治的突破口应该选在就业问题上。应该取消针对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，加快户籍制度改革步伐，尽早实现迁徙自由。同时，取消各种保护城市就业政策，以及限制农村劳动力流动政策，改善政府服务和政策环境，加快城乡劳动力市场一体化建设，实现城乡统筹就业；引导和促进乡镇企业向小城镇集中，将农村工业化和城市化有机结合起来，提高农村城镇化水平；保留进镇落户农民的土地的承包权和收益的分配，吸引更多农村人口向小城镇集中。各地可以因地制宜采取不同的城市化战略：通过城市向郊区辐射，将郊区农

村变为城镇；通过建立和培育市场带动一个地方的经济发展，逐步形成城镇；通过利用区位和资源优势开发港口、矿产、旅游区、经济开发区形成城镇；通过产业转化、兴办工商业项目吸纳农村劳动力逐步形成城镇。城市化战略的延伸路线是：有实力的集镇发展为小城市，小城市发展成中等城市，中等城市发展为大城市，在大城市周边发展卫星城，最终将大片农村转化为城市或郊区城镇，形成开放、流动、有序、互补的城市体系。

### 2 加强对农业、农民和农村的财政扶持

将农村公共产品的供给纳入各级财政负担的范围，完善农村公共财政体制。政府投资要向农村倾斜，财政支农的力度要加大。重点应针对制约中国农业发展后劲的现实矛盾和薄弱环节，利用世贸组织允许的“绿箱政策”予以充分支持，包括农业科研与技术推广、病虫害防治、农业基础设施建设、粮食储备、扶贫与救灾、自然灾害气象预报、农产品信息网络和营销组织建设等方面；此外，要考虑通过建立农业灾害补助制度、农产品市场风险补助制度、农村困难群体粮食补助制度、特殊困难农民生产补助制度等，为降低农民损失、增加农民收入提供制度保障。在遵守世贸规则的前提下，对受国际市场冲击大、有发展潜力的农业产业，可实行“黄箱”支持（根据有关协议，中国的“黄箱”补贴可占到农业总产值的8.5%，目前远未用足，操作空间很大）。因此，对一些与农民收入关系密切的特殊农产品品种，应适当给予价格支持以及信贷、生产资料等方面的直接补贴，充分发挥政策导向功能。

缩小工农业产品价格“剪刀差”，提高农业生产的收益率。要彻底抛弃“以农补工”、“以乡养城”的旧有思路，制定合理的价格政策，改善农业生产贸易条件，控制农业生产资料价格过快上涨，不断缩小乃至最终消灭工农业产品价格“剪刀差”，只有这样，才能提高农业生产的比较收益，使农户的储蓄和其他资金积极地用于农业生产，而不是通过金融系统流向收益率更高的部门，尤其是流向城市工商业部门。只有这样，才能增强农业发展后劲。

调整财政转移，通过加大对西部城市工业的投资、对农村非农产业的投资、对落后地区的教育投资等，逐步改善落后地区的要素占有方面的劣势，使其具有相对平等的竞争机会和相对优势的发展条件，进而促进收入水平的较快增长。增加对农业基础设施和农村生活设施投入，改善农业生产条件和农民生活条件。按照公共财政原则，采取财政投入、补贴、贴息等多种方式，逐步增加对农业和农村公共基础设施建设的投入。投入的重点包括加强主要农产品基地建设，农产品市场体系、农业信

息体系和农产品质量标准体系建设, 农村道路、通讯、饮水、医疗卫生设施建设等。

### 3 深化农村土地制度和金融体制改革, 通过建立有效的土地市场和资本市场促进农民增收

对现行农村征地制度进行改革, 加强立法, 引入市场机制, 适当提高征地补偿标准, 切实解决好失地农民的就业和生活保障问题。可以考虑从土地出让金中提取一定比例的份额, 建立农业发展和风险基金。鼓励农民进行多种形式的土地制度创新, 并通过完善土地相关立法工作, 依法保障农民的土地使用权和土地收益; 加快农村信用社改革, 鼓励正式和非正式农村金融机构向农户提供小额贷款和提供乡镇企业融资, 改善农村的金融服务。

要调整银行改革思路, 鼓励各级金融机构加大对农业和农村经济的支持力度, 为农业产业化、农业综合开发、乡镇企业、城乡经济一体化发展等提供信贷支持。允许农民建立以自我服务为主的合作性质的金融组织, 办理农村的存贷业务。加快农村信用社改革, 恢复其“合作”本色, 使其成为最基层的直接面向农民和农业的金融服务组织, 这是解决农村信贷难、压制民间高利贷的关键。进一步推广农户小额信贷, 简化贷款手续, 方便农民借款, 使农户种养业资金需求基本得到解决。探索发展面向农民的教育、住房、耐用消费品等消费性贷款。

### 4 建立农村社会保障制度

市场经济体制促进了经济效率的提高, 但同时激化了分配领域的矛盾, 使社会不稳定系数加大, 无论从农民自身的要求, 还是从社会安定团结大局出发, 都需要把社会保障体系扩展到农村。社会保障制度建设方面, 基本目标是逐步完善养老制度、基本医疗制度、失业保险制度和最低生活保障制度, 并使城乡保障一体化。但在这一完善过程中, 应把重点放在加强对失业贫困者、无医疗支付能力的伤病者和缺乏生活保障来源的年老和残障者的基本生活保障。对这部分目前来说为数不少的弱势群体, 政府要承担主要保障责任, 设置专项财政支出, 满足其基本的生存性需要, 缓解其心理压力, 降低社会的不稳定因素, 防止收入分配差距中贫困极的产生。

### 5. 进一步改革农村生产关系, 加强对农业和农村经济结构战略性调整

鼓励农民在自愿的基础上, 加速土地流转, 在有条件的地方, 逐步实现承包主体的多元化, 由一个家庭、若干个家庭的组合或专业队(组)担当主体; 通过建立相关的产权市场, 推行竞标制, 为土地承包经营权商品化构造交易平台; 探索“股田制”, 将农民土地承包权转化为股本参与各类经济组织, 从事农业开发和规模经营等, 并按其股本大小获得股权收益, 使农民能从土地入股中获得稳定报酬; 对进城落户和务工经商的农民, 可以保留其土地的承包权, 或者允许其依法有偿转让、置换、入股, 这样可以促进一部分先富起来和在城市有稳定生活来源的农民不再依赖土地; 农村集体经济组织要严格承包合同管理, 防止耕地撂荒和非法改变用途。从长远的角度分析, 应该考虑对承包土地实行永包制, 允许依法转让、出租、抵押、继承。同时废除国家用于经营性的土地征购(国有)制度, 允许农民承包土地的使用权进入一级市场。但是有一个基本前提, 那就是城乡统筹的社会保障制度的建立和完善, 已经使得土地的社会保障功能不再重要。

农业和农村经济结构战略性调整主要指农业内部的农、林、牧、副、渔的调整和农村内部一、二、三产业的调整。大力调整经济结构, 发展劳动密集型产业和第三产业, 保持经济快速稳定增长。通过增加和改进信贷、抵押担保等金融服务, 以及合理的税收措施, 促进中小企业、个体私营企业、民营企业等非国有经济发展, 打破经营性项目投资和经营的部门垄断, 鼓励民间投资, 扶持农村个体私营经济和产业化龙头企业发展。国家应积极引导工商企业、包括外资进入农业, 让农户作为第一车间, 分享农产品加工转化链条上的利润, 形成以龙头企业带动千家万户的农业产业化。通过调整农村的产业政策, 鼓励建立农产品的深加工项目, 改变农村单一输出农产品的状况, 使资源得以充分利用, 同时增加更多的就业机会。完善农业社会化服务体系, 建立灵敏而全面的农业信息网络, 加快农业科技创新和推广体制的改革, 政府要承担起对农民的培训责任。应积极扶持农村经济合作组织, 充分发挥各种农业协会等的作用, 在农户和企业之间架起“风险共担、利益共享”的桥梁, 为农业的产业化、标准化、规模化奠定基础。为乡镇企业的发展提供资金、税收政策等“国民待遇”, 引导乡镇企业与城镇企业在分工上形成优势互补。