

# 从城乡二元到城乡一体

——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向

□国务院发展研究中心农村部课题组

**摘要** :由体制因素和发展阶段共同决定的城乡二元结构明显、城乡发展一体化程度低的局面,仍是目前我国面临的主要结构性问题之一。破除城乡二元体制以释放改革红利,提高城乡发展一体化程度以释放经济增长潜力,既是全面深化改革的重要任务,也是应对经济增长速度换挡的重要途径。本报告提出了推动城乡二元结构向城乡发展一体化转变的思路与政策建议:一是拓展城乡发展一体化的视角,不仅要解决好“三农”问题的视角,还要从释放国民经济增长潜力的视角推动城乡发展一体化;二是以保障农民公平分享土地增值收益为重点,加快构建用途管制、权能平等、增值共享的城乡统一建设用地市场;三是以缩小城乡劳动生产率差距为重点,加快构建择业自由、同工同酬、同城同权的城乡统一就业市场;四是以保障金融机构农村存款主要用于农业农村为重点,加快构建竞争适度、服务便捷、普惠“三农”的农村金融市场体系;五是以推进城乡公共资源均衡配置为重点,加快构建制度统一、标准一致、服务可及的农村公共服务体系。

**关键词** :二元结构 二元体制 城乡一体化

尽管我国工业化和城镇化水平已有很大提高,迈入了中等偏上收入发展阶段,但城乡二元结构明显、城乡差距过大仍是我国目前面临的主要结构性问题之一。尽管我国改革从农村起步、在推进城乡之间产品和要素平等交换与公共资源均衡配置方面采取了一系列措施,但城乡分割的二元体制仍是需要下大力气攻坚的重要改革领域之一。通过破除城乡二元体制以释放改革红利,通过提高城乡发展一体化程度以释放经济增长潜力,既是全面深化改革的重要任务,也是应对经济增长速度换挡的重要途径;既有利于促进社会公平正义,让发展成果更多更公平惠及广大农民,也有利于促进发展方式转变,提高土地、劳动力和资金等资源配置效率。

## 一、城乡二元体制固化了城乡二元结构

结构主义发展经济学认为,发展中国家早期发展阶段普遍存在明显的城乡二元结构现象。一方面,广大农村依然是工业革命以前的传统社会,农业部门主要依赖土地、使用人力进行生产;另一方面,为数不多的城市却是殖民主义输入以后逐步进行工业化的现代社会,工业部门主要依赖资本、使用机器进行生产。发展中国家经济发展的过程,很大程度上是劳动力从低生产率的农村部门向高生产率的农村部门再配置的过程,当城乡劳动生产率基本均等后,城乡二元结构现象也就基本消除。

在我国步入现代化进程的初期,同样存在城乡二元结构现象。问题在于,新中国成立后,为了实现赶超目标,我国不仅没有去推动城乡二元结构的转换,反而集中资源推进工业化,试图在较短时期内建成现代化的工业体系。为服从和服务于这一战略意图,逐步建立起了城乡分割的二元体制<sup>①</sup>。

其三大标志是：

第一，建立统购统销制度。新中国成立后，随着大规模经济建设的推进，城镇和工矿区人口迅速增加，全社会对商品农产品的需求迅速增加。但当时分散的小农经济增加生产和提高商品率的能力有限，农民有待价惜售心理，农产品购销形势严峻。国家决定改变光靠市场收购农产品的办法，采取计划收购的新办法。1951年1月起实行棉纱统购，1953年11月起实行粮食、植物油料统购，1954年9月起实行棉布、棉花统购。同时，对城镇和工矿区人口实行定量配给的新供应办法。

第二，建立户籍管理制度。由于羡慕城市人口能得到稳定的粮棉油供应，农民开始有了往城市流动的愿望<sup>②</sup>。而随之出现的供应压力，迫使政府阻止农村人口向城市盲目流动。1953年4月17日，政务院发出《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》，规定未经劳动部门许可或介绍者，不得擅自去农村招收工人。1954年3月，内务部与劳动部又发出《关于继续贯彻 劝止农民人口盲目流入城市的指示》，重申对农民向城市流动与迁徙的限制。1956年12月30日，国务院发出了《关于防止农村人口盲目外流的指示》，再次强调不得从农村私自招工。1957年3月2日，国务院又发出《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》。1957年9月14日，国务院再次发出《关于防止农民盲目流入城市的通知》。1958年1月9日，全国人民代表大会常务委员通过了《中华人民共和国户口登记条例》，除了详细规定公民应进行各项基本情况的户口登记外，其中第十条规定：公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。这一规定以法律形式把限制农民迁往城市的制度固定下来。

第三，建立人民公社制度。用统购统销制度控制主要农产品的收购和供应，用户籍管理制度控制农民向城市转移，都未能解决好农业生产发展问题。在当时的背景下，认为促进农业发展的根本出路在合作化，合作社的规模越大越好。1958年3月，中共中央政治局成都会议通过的《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》指

出：为了适应农业生产和文化革命的需要，在有条件的地方，把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的。1958年7月1日，《红旗》杂志第3期《全新的社会，全新的人》一文，明确提出“把一个合作社变成一个既有农业合作又有工业合作基层组织单位，实际上是农业和工业相结合的人民公社”。这是在报刊上第一次提出“人民公社”。1958年8月6日，毛泽东视察河南新乡七里营人民公社时，说人民公社的名字好；9日，在与山东领导的谈话时说：还是办人民公社好，并指出公社的特点是一大二公。1958年8月，中共中央政治局在北戴河召开扩大会议，会议通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》，认为这是“指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针”。9月初，《人民日报》公布了这一决议，全国迅速形成了人民公社化运动的热潮，仅用了一个多月的时间就基本上实现了人民公社化。到1958年底，全国74万多个农业生产合作社合并成为2.6万多个人民公社，参加公社的农户有1.2亿户，占全国总农户的99%以上。

在20世纪六七十年代的工业化进程中，城乡二元体制进一步拓展和强化。在工农产品交换方面，农产品收购价格长期偏低，农业生产资料和农村日用消费品价格未随技术进步和生产效率的提高而降低，形成工农产品交换价格“剪刀差”。在基础设施建设方面，农村主要由集体经济组织和农民自己投入，城市则由公共财政投入。在社会保障方面，农村除五保户供养、合作医疗由集体经济组织负担费用外，没有其他任何社会保障；城市则由单位提供较为完整的社会福利待遇。特别是户籍管理制度的作用领域得到极大拓展，覆盖到就业、入伍、上学、选举、赔偿等多个方面，成为城乡二元体制的核心制度安排。

城乡二元体制的形成、拓展和强化，使我国的城乡二元结构不仅未能随国家工业化的发展而逐步消弭，反而进一步加剧和凝固化。城乡二元体制延长了城乡二元结构的存续期，城乡差距的持续扩大使消除城乡二元体制必须付出的成本越来越高。1952~1978年，第一产业占国内生产总值的份额从50.5%下降到28.1%，累计下降22.4个百分

点;同期,第一产业占就业的份额从83.5%下降到70.5%,累计仅下降13个百分点。农业劳动生产率提高缓慢、农业比较劳动生产率持续下降,使农民收入长期难以提高。

## 二、破除城乡二元体制的努力

城乡二元体制涵盖经济、社会等多个领域。与改革开放前城乡二元体制在各领域全面拓展和强化、城乡二元结构持续加剧的单向演变趋势不同,改革开放后城乡二元体制在不同领域呈现有进有退、进退交错的格局(见表1)。

在党的十一届三中全会到党的十六大期间,我国为破除城乡二元体制、改变城乡二元结构,做出了很多努力。但在不同领域情况差异较大。有些领域较早开始破除并取得实质性进展,如随着农产品购销市场化改革的推进,工农产品交换关系实现了从剪刀差到平等交换的重大转型。有些领域进展缓慢,如早在1984年中央1号文件就允许农民自理口粮进入小城镇落户,但户籍制度改革仍然滞后。有些领域甚至进一步强化,如在土地制度领域,随着1982年《宪法》关于城市土地属于国家所有、农村土地属于集体所有的二元所有制结构的确立和《土地管理法》关于土地用途转换规定的实行,一方面城市建设无论公益性或经营性项目都可以征收农村集体土地、国有土地使用权的权能逐步扩宽,另一方面农村土地进入集体建设用地的通道越来越窄、集体建设用地使用权能受到全面限制。

真正从全局的角度正视城乡二元结构、系统破除城乡二元体制,是党的十六大以后的事情(韩俊等,2012)。党的十六大报告首次明确承认城乡二元经济结构还没有改变,首次提出统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。

表1 城乡二元体制演变的3个阶段

|      | 第一阶段                         | 第二阶段  | 第三阶段  |
|------|------------------------------|---|---|
| 持续时期 | 新中国成立至党的十一届三中全会              | 党的十一届三中全会至党的十六大                                     | 党的十六大以来   |
| 变化趋势 | 城乡二元体制全面建立,领域不断拓展,程度不断强化     | 城乡二元体制的部分领域开始破除,部分领域进一步强化                           | 城乡二元体制全面系统破除  |
| 主要标志 | 建立统购统销、户籍管理、人民公社制度,颁布人民公社六十条 | 废除人民公社,实行农产品流通市场化改革、逐步推进户籍制度改革、农民进城务工,城乡土地权能和市场分割加剧 | 加大户籍制度改革力度,促进农民工市民化、基本公共服务向农村覆盖、深化农村金融改革、开展征地制度改革试点 |

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确要求建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制,国家新增教育、卫生、文化等公共事业支出主要用于农村。党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》要求,坚持多予少取放活,加大各级政府对农业和农村增加投入的力度,扩大公共财政覆盖农村的范围,强化政府对农村的公共服务,建立以工促农、以城带乡的长效机制。党的十七大报告强调,要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,

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,并提出了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、统筹城乡劳动就业、统筹城乡社会管理等五个统筹的战略部署。党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出,

按照推进城乡经济社会发展一体化的要求,搞好社会主义新农村建设规划,加快改善农村生产生活条件,完善城乡平等的要素交换关系,促进土地增值收益和农村存款主要用于农业农村。党的十八大报告强调,城乡发展一体化是解决三农问题的根本途径,加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。党的十八

届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍,必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进

## 从城乡二元到城乡一体

### 本刊专稿

程、共同分享现代化成果。

遵照党的十六大、十七大、十八大和多次中央全会的部署,十多年来在破除城乡二元体制方面采取了一系列重大措施。

一是推动基本公共服务逐步覆盖农村。这是十多年来,在破除城乡二元体制方面,尺度最大、步伐最快、反响最好的领域。2002年中发13号文件《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》明确提出,逐步缩小城乡卫生差距。2003年中发3号文件《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》强调,全面建设小康社会,必须统筹城乡经济社会发展,更多地关注农村、关心农民、支持农业,国家今后每年新增教育、卫生、文化等事业经费,主要用于农村,逐步缩小城乡社会事业发展的差距。2006年中央1号文件要求,要把国家对基础设施建设投入的重点转向农村。十多年来,公共财政的阳光逐步照耀农村,公共财政的雨露逐步滋润农民。在教育方面,结合农村税费改革,建立农村义务教育经费保障机制,实现由公共财政承担农村义务教育教师工资、校舍维护和公用经费等办学投入;免书本费、免杂费和补助寄宿生生活费的“两免一补”政策,从592个国家扶贫开发工作重点县起步,分步扩大到中西部和东部地区,最终从2006年秋季入学起全国农村实现真正意义的免费义务教育。在医疗卫生方面,实施农村医疗卫生基础设施建设规划,推进农村三级医疗卫生服务体系;从2003年起推进新型农村合作医疗制度试点,到2008年在全国农村基本普及这一制度,部分地区正在探索城乡居民医疗保险制度并轨<sup>③</sup>。在社会救助方面,结合农村税费改革,推进农村“五保”供养由集体福利事业向国家救助制度的转型;借鉴城镇居民最低生活保障制度经验,以农村特困群众定期定量生活救助做法为基础,2007年在全国建立农村最低生活保障制度,实现农村社会救助的制度化、规范化;2013年实现城乡大病医疗救助全覆盖。在养老保障方面,从2009年起开展“个人缴费、集体补助、政府补贴”的新型农村社会养老保险制度试点,提前8年于2012年实现制度全覆盖;在2013年15个省已实现城乡居民基本养老保险制度并轨的基础上,2014年2月7日国务院常务会议决定

建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度,在制度模式、筹资方式、待遇支付等方面实现城乡一体化<sup>④</sup>。

二是实现农民工政策取向由限制流动到保障权益、促进市民化的重大调整。随着家庭承包经营制度的推行,农民获得了自由支配劳动时间的权利,开始就地就近兴办乡镇企业;随着城市经济体制改革的开展和沿海地区率先对外开放,农民获得了进城务工经商的机会,开始大规模向城市转移。在初期阶段,城市视外来务工人员为“盲流”,设置了很多障碍,在部分行业、岗位禁止招用非户籍人员,在节假日和重要活动举办期间限制农民工的行动自由,甚至大规模收容遣送。以2003年广州“孙志刚事件”为转机,在国家制度层面,实现了对农民工由限制行动自由向保护合法权益的重大转变,2006年发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》出台了一系列维护农民工权益的政策;以国际金融危机的发生和蔓延为转机,实现了由注重维护农民工短期权益向着手促进农民工市民化的重大转变,党的十八大报告明确提出“加快户籍制度改革,有序推进农业转移人口市民化”,2013年2月国务院常务会议要求“年底前,地级以上城市要把符合条件的外来务工人员纳入当地住房保障范围”,2013年12月召开的中央城镇化工作会议把推进农业转移人口市民化摆在城镇化六大任务之首。

三是在局部地区探索农村集体土地进入城市土地一级市场的途径、拓宽农民分享土地增值收益的渠道。在城市规划区外,探索集体土地使用权入股高速公路等经营性项目的做法,如上海青浦、金山等地在建设高速公路时,没有采用传统的征地模式,而是由农民以土地使用权与高速公路项目公司合作,作价入股,按股分红。在城市规划区内,北京、上海等地开展利用集体土地建设公租房试点。提高征地补偿标准,当土地补偿费和安置补足费的总和达到法定上限,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平时,允许利用国有土地有偿使用收入予以补贴。实行留地安置,将部分征收土地返还给被征地集体经济组织,由其按城市规划自行开发建设,从而分享土地增值收益。开展城乡建设用地增减挂钩试点、使“拆旧区”农

民腾退出的建设用地指标有偿转让,从国有土地出让收入等方面筹资金、对承担耕地保护任务的农民给予补偿,这些做法实质上是让城镇化地区之外的农民分享城镇化地区的土地增值收益。

### 三、城乡二元体制矛盾依然突出

破除城乡二元体制的主观努力,加上市场力量的客观作用,使城乡差距扩大的趋势得到扭转,城乡二元结构逐步消弭,特别是工农产品在平等交换的基础上已转向农产品价格支持和农业投入品补贴、以城乡居民收入比衡量的城乡居民收入差距自2010年以来连续4年缩小。但总体而言,城乡二元体制远未完全消除,由体制因素和发展阶段共同决定的城乡二元结构明显、城乡发展一体化程度低的局面仍十分明显<sup>⑤</sup>。我国最大的发展差距仍然是城乡差距,最大的结构性问题仍然是城乡二元结构(温家宝,2012)。

(一)城乡土地权利与市场存在明显的分割,不利于保护农民土地财产权利、促进农村集体存量经营性建设用地效率提高

在现行制度框架下,土地作为一种生产要素,城乡之间不仅存在所有制性质不同的问题,城市土地属于国家所有,农村土地属于农民集体所有;而且存在权利不平等的问题,农村集体土地具有的权能明显低于城市国有土地,这种不平等的权能通过用途和规划管制得以体现(国务院发展研究中心课题组,2014)。这种城乡二元土地制度对农民土地财产权利的限制具体表现在以下方面。

一是发展权不平等。土地用于工业化和城镇化能够产生更大收益。但《土地管理法》规定,农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;国家征收农民集体土地,按原用途进行补偿。在这套制度安排下,国家垄断了城镇建设用地的一级市场,土地从农业向非农产业、从农村向城镇、从集体向国有转换所产生的增值收益,被收归国家所有。问题的复杂性在于,所有制歧视与用途管制交织在一起,不仅根据区位,而且根据土地所有制性质确定土地用途,使集体土地的发展权受到严格限制<sup>⑥</sup>;用途管制与土地财政交织在一起,

城镇基础设施建设和教育、住房保障、农田水利投入等对因用途管制而产生的土地增值收益形成严重依赖。

二是流转权不平等。城乡土地二级市场发育程度差异较大。在国有土地使用权二级市场上,除以划拨方式取得的部分外,以招标、拍卖、协议等出让方式取得的部分可以租赁、转让、抵押。集体建设用地使用权只有在企业兼并、破产的情形下才能流转,宅基地使用权只能流转给本集体经济组织符合新申请宅基地条件的农户,土地承包经营权流转的限制条件也较多。

三是物权保护不平等。在用益物权方面,《物权法》规定,建设用地使用权人依法对国有所有的土地享有占有、使用、收益的权利,没有把集体建设用地使用权视作用益物权进行保护;仅规定,宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有、使用的权利,与国有建设用地使用权相比,少了收益的权能,宅基地使用权是一种不完整的用益物权。在担保物权方面,《物权法》规定,国有建设用地使用权大部分情况下可以抵押,但乡镇、村企业的建设用地使用权不得单独抵押,耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押。

(二)城乡之间和城市内部劳动力市场“双重二元结构”依然明显,不利于农民工权益保障和劳动力再配置效应充分释放

城乡二元体制对劳动力要素配置的影响体现在两个方面:一是阻碍农村劳动力向城市流动,不利于城乡就业市场一体化程度的提高。这导致城乡之间劳动生产率和工资水平出现非市场性差异,也就是这种差异明显超过迁移成本,进城就业有利可图与农村仍有大量剩余劳动力并存。随着城乡二元体制的逐步破除和农村剩余劳动力的持续向外转移,我国已于2004~2009年期间迈过刘易斯第一转折点<sup>⑦</sup>,农民工工资的上漲速度明显超过其在务工地生存费用的上升速度。在刘易斯第二转折点到来之前,继续释放农业剩余劳动力仍应是基本政策取向,这需要推进农村集体产权制度改革、允许农民带着集体资产进城,让人出得来。二是阻碍进城农民工平等就业,不利于城市就业市场的整合。虽然城乡之间的体制边界

## 从城乡二元到城乡一体

### 本刊专稿

被逐步冲破、农民可以自由进城寻找就业机会,但城市就业市场上户籍劳动力与非户籍劳动力(以进城农民工为主体,包括部分从小城市迁向大城市的劳动力)形成新的二元结构。

这里考察制约城乡之间劳动力要素平等交换的体制障碍,主要是考察进城农民工与城镇户籍职工之间的制度性差异。

一是就业机会不平等。据国家统计局对全国31个省(自治区、直辖市)、899个调查县、7500多个村和近20万名农村劳动力按季进行的抽样调查,2012年末,外出农民工人均月收入水平为2290元,按此推算年工资为27480元。而当年全国城镇单位在岗职工平均工资为47593元(如果剔除其中的农村户籍就业人员,真正的城镇户籍职工的工资水平应该更高)。二者之差固然与户籍和非户籍劳动力的文化程度、职业技能等因素有关,但更主要的是城镇用人单位对非户籍求职人员存在歧视工资定价现象。虽然目前城市大多数就业岗位已不再与本地户籍公开挂钩,但各种隐性挂钩屡见不鲜,户籍歧视依然存在,就业机会并不平等(韩俊等,2013)。

二是社会保障不平等。2012年全国外出农民工中单位或雇主为其缴纳养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险的比例分别仅为14.3%、8.4%、16.9%、24%和6.1%。而2012年全国城镇就业人员参加城镇职工基本养老保险、失业保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险的比率分别为61.9%、41%、53.5%、51.2%和41.6%。如果考虑到城镇就业人员中的部分机关事业单位职工未统计在参保人数中的因素,城镇就业人员实际参保率更高。这表明农民工融入城镇职工社会保障体系的程度还很低。

三是合同保障不平等。2012年外出受雇农民工与雇主或单位签订劳动合同的仅占43.9%。从农民工主要就业行业看,2012年与农民工签订劳动合同的比例,建筑业仅为24.9%,制造业为51.2%,服务业为39.2%,住宿餐饮业为37.6%,批发零售业为40.1%。从近几年调查数据看,外出农民工与雇主或单位签订劳动合同的比例变化不大,没有明显的改善。劳动合同签订率低,意味着相当多农民工很难依法维护自身权益。

(三)城乡之间金融制度安排存在明显差异,不利于农民获得普惠的金融服务

与二元体制造成城乡之间土地和劳动力存在不平等交换、生产效率差异较大不同,资金要素在城乡之间配置失衡的原因更为复杂,既包括逐利本性导致资金从农村向城市流失,也包括制度因素导致农村存款难以主要用于农村(汪小亚等,2014)。

一是城乡抵押权利不平等。抵押权作为一种担保物权,不转移抵押物的占有,可以由所有人继续使用、取得的收益可以清偿债务,担保效力最可靠、债权人的权益能得到最充分保障,是实践中最理想、最广泛使用的担保形式,有利于促进市场经济正常、良性运转。目前城镇居民住房产权、大部分国有土地使用权、企业设备等都可以用于抵押。而农民的土地承包经营权、住房财产权、宅基地使用权、集体建设用地使用权、生产周期长的经济作物、养殖的猪羊等,都不能作为融资抵押的标的物。缺乏有效抵押物是农民贷款难的重要原因。

二是城乡资金价格不平等。在计划经济体制下,贷款利率由人民银行统一制定,下发给包括农村信用社在内的所有银行统一执行,不允许有任何浮动。改革开放后,中央提出农村信用社的存贷款利率可以高于银行贷款利率,20世纪80年代人民银行允许农村信用社贷款利率上浮,并不断扩大浮动范围;虽然也允许商业银行的贷款利率上浮,但是上浮的比例始终低于农村信用社允许上浮幅度。自从国有商业银行的业务向大城市转移后,农村的信贷业务由农村信用社一统天下。因为农村信用社的贷款利率高于国有商业银行的同档利率,因此,农村居民(个体户、企业)的贷款利率始终要高于城市居民(个体户、企业),农村居民或企业融资比城市居民融资要多付利息。这是城乡居民在金融信贷服务上存在不平等待遇的突出表现。

三是城乡金融服务不平等。长期以来,我国金融服务门槛较高,金融服务存在一定程度覆盖盲区,金融行业服务半径未能有效延伸。这造成目前农村金融服务仍然是我国金融体系中最薄弱的环节,部分地区仍然存在金融服务盲区。我国有4

万多个乡镇,金融机构空白或仅有一个金融机构的乡镇数量仍有近万个<sup>⑧</sup>。加之国有商业银行机构集中在大中城市,农业银行对原有的农村基层网点也进行了撤并,邮政储蓄银行虽然介入农村,却是以吸收存款为主,导致城乡金融机构网点占有率和覆盖率差距进一步扩大。同时,农村地区支付结算基础设施建设相对滞后、支付结算方式单一、支付结算服务手段陈旧、非现金支付工具应用比重低等问题依然突出,农村居民很难享受到国有大型商业银行先进硬件设施的服务,制约着农村地区资金的有效配置,不利于农业和农村经济发展。

(四)城乡之间公共资源配置失衡,不利于农民获得均等化的基本公共服务

城市公共服务由于集聚效应和规模效益其成本要低于农村,农村生活形态也不同于城市,城乡公共服务存在差距有客观必然性。然而,目前我国城乡公共服务差距之大,既与发展阶段有关,更与体制有关。如果说实现土地、劳动力、资金等生产要素在城乡之间的自由流动与平等交换,既取决于制度障碍的消除,又有赖于市场机制发挥作用,那么实现公共资源在城乡之间均衡配置则完全取决于体制障碍的消除,经过十多年来破除城乡二元体制的努力,作为公共资源最核心部分的公共财政,其覆盖农村的范围从纯公共产品逐步向准公共产品延伸,已基本改变了“农民的事农民自己办”的做法,国家对农村基础设施建设的参与程度明显提高,基本建立起覆盖全国农村的免费义务教育制度、新农合制度、农村低保制度、新农保制度,在制度上实现了从无到有的历史性转变。需要看到的是,城乡二元体制在公共资源配置领域留下的烙印仍很明显。

一是财力保障机制建设滞后,不利于农村比重大的县域获得均等的公共资源。财政资源是公共资源的核心。1994年实行的分税制财政体制改革总体上有利于促进地区和城乡间财力分配的均等化,从而有利于促进地区和城乡间基本公共服务的均等化。从近20年的实际运行情况看,中央财政转移支付对缩小地区间财力差异发挥了积极作用,但这一制度安排的均等化效果仍受制于一系列体制因素:中央对地方的税收返还以维持地方

既得利益的基数法进行分配,体现了对收入能力强的地区的倾斜,不利于充分发挥转移支付对缩小地区财政收入差距的作用;中央对地方的转移支付中,均等化效果明显的一般性转移支付占比过低,各类专项转移支付占比过高,由于各类专项转移支付往往需要地方配套,为了争取资金和投资,许多县乡不得不借钱搞配套,使得县乡财政资金愈加匮乏,对农村比重大的地区很不利,地方纵向财政间财力分配制度不完善,级次越高的政府财力越充裕,而末端的县乡政府财力普遍不足,不利于弥合城乡间公共服务差距。2009年,全国有819个县存在基本财力缺口,严重影响当地基本公共服务的供给。为解决这个问题,近年来中央财政不断加大对县级基本财力保障的投入力度,2010~2013年分别安排奖补资金475亿元、775亿元、1075亿元和1525亿元。同时,各地调整省级以下财政体制,完善省级以下转移支付制度。尽管如此,截至2012年底,全国仍有部分县存在基本财力缺口。从全国看,目前地区间县级财力分布也很不均衡,按人口总量计算的县级人均公共财政支出,高的地区与低的地区相差近20倍;即使同一省份,部分地区也相差近5倍<sup>⑨</sup>。

二是城乡公共产品供给制度设计不利于农村获得均等的公共资源。从整体上看,目前城乡公共产品供给体制和政策措施仍存在较大差距。突出表现在两个方面:第一,部分农村公共产品的筹资机制尚未完全转型,残存着集资摊派等旧的做法。特别是在农村公路、村庄环境整治等基础设施的建设投资中仍然要向农民集资摊派,一些地方甚至截留国家发放的农业补贴以顶替农民集资款,引发新的社会矛盾。第二,部分农村公共产品从理念到名称都带有浓厚的二元体制色彩。例如,基本医疗保险是公共产品的重要组成部分,向全体公民提供基本医疗保障是政府的重要职责。但目前通过新型农村合作医疗制度向农民提供的医疗保障,不仅保障程度大大低于城镇职工基本医疗保险和城镇“一老一小”大病医疗保险,而且仍被定性为“农民的合作事业”。实际上,财政已承担新农合资金的大部分,新农合的管理运行也完全由县级卫生行政管理部门主导,新农合并不具备合作制的基本要素和典型特征。仍然将其定

性为农村合作医疗制度,以与城镇医疗保障制度相区别,对农民和市民实行两种不同的医疗保障制度,是二元体制惯性思维的深刻体现。

#### 四、推动城乡二元向城乡一体转变的思路与政策建议

彻底破除城乡二元体制、最终消除城乡二元结构,需要付出长期努力。在坚持党的十六大以来所形成的统筹城乡发展的政策框架的基础上,应当抓住今后7年全面深化改革的历史机遇,把构建有利于城乡发展一体化的体制机制作为改革的重要领域和关键环节,加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,为广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果提供制度保障。

##### (一)拓展城乡发展一体化的视角

提高全社会推动城乡发展一体化的自觉性,使相关体制机制建设更加顺畅,需要对推动城乡发展一体化的出发点和落脚点有全面准确的把握。尤其要注意以下3点。

第一,推动城乡发展一体化,既是解决“三农”问题的根本途径,也是释放国民经济增长潜力的重要举措。目前各方面尤其是涉农部门,主要是从解决好“三农”问题的视角,强调城乡发展一体化。党的十七大报告要求,形成城乡经济社会发展一体化新格局。党的十八大报告更是明确提出,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。在党的十八大报告和十八届三中全会《决定》中,都将农村改革发展的相关部署置于城乡发展一体化的框架之下。这些要求和论断无疑是正确的。在农业农村发展起点低、工业化和城镇化快速推进的大背景下,必须注重解决好农业现代化滞后和农村发展缓慢问题,促进工农、城乡协调发展。但我们认为,仅从解决好“三农”问题的需要出发推动城乡发展一体化是不够的,还必须从释放国民经济增长潜力的视角来认识和推动城乡发展一体化,更加深刻地把握城乡发展一体化的内在经济逻辑。

当前我国正处于经济增长由高速向中高速阶段转换的关键期,迫切需要挖掘和培育支撑经济增长的接续力量。城乡发展一体化是公平与效率

兼得的过程。从公平的角度看,城乡发展一体化特别是基本公共服务均等化,有利于农民分享现代化成果;从效率的角度来看,城乡发展一体化有利于增进土地、劳动力等资源配置效率<sup>①</sup>。提高集体存量建设用地的利用效率、扩展工业化城镇化用地空间,对缓解土地成本上涨压力具有重要现实意义。持续释放农业剩余劳动力、加强农民工职业技能培训、增强农民工稳定就业的能力和预期,有利于缓解人口红利减退对经济发展的长期不利影响,对提高我国产业工人素质、促进产业转型升级具有重要现实意义。增加农民收入、提高农民社会保障水平、改善农村基础设施,进一步挖掘农村消费和投资潜力,对发挥消费的基础作用、投资的关键作用也具有不可低估的现实意义。如同全球化、区域一体化,城乡发展一体化也能显著改进资源配置效率。推动城乡发展一体化,有利于为我国未来一个时期的经济增长提供支撑力量。从两个视角出发,处理好二者关系,对于进一步凝聚和增进推动城乡发展一体化的共识至关重要。

第二,推动城乡发展一体化,既要注重“多予”,也要注重“放活”。基于城乡差距过大、农村是实现全面建成小康社会目标重点难点的现实,毫无疑问应该坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,建立以工促农、以城带乡长效机制,加大强农惠农富农政策力度,坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村。但是,要从根本上缩小城乡差距、促进城乡共同繁荣,必须更加注重激发和增强农村自身发展活力。为此,要加大农村改革力度,培育新型农业经营主体、发展多种形式适度规模经营,提高农业竞争力;创新农村基础设施建设和管护机制,调动各方面资金进入农村的积极性;提高农民职业技能,深化农村产权制度改革,多途径增加农民收入。

第三,推动城乡发展一体化,既要提高均等化水平,也要彰显差别化特色。统筹城乡发展、缩小城乡差距,是促进社会公平正义、实现发展成果更多更公平惠及全体人民的重大举措。为此,要着力推进城乡居民基本权益和公共服务的均等化,统筹城乡义务教育资源均衡配置,健全家庭经济困难学生资助体系,构建利用信息化手段扩大优

质教育资源覆盖面的有效机制,逐步缩小区域、城乡、校际差距;完善城乡均等的公共就业创业服务体系,消除城乡、行业、身份、性别等一切影响平等就业的制度障碍和就业歧视;努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距;整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度;推进城乡最低生活保障制度统筹发展。但要注意的是,在推进城乡居民基本权益和基本公共服务均等化的同时,要突出城市与农村各自的特色。新农村应保持地域特色、民族特色,是传统农村的升级版而非现代城市的克隆版。

(二)以保障农民公平分享土地增值收益为重点,加快构建用途管制、权能平等、增值共享的城乡统一建设用地市场

土地制度改革的总体方向,应当是在加强用途管制和增强规划约束力的前提下,消除集体土地与国有土地在权能上存在的制度性差异。也就是要把用途管制作为首要原则,消除所有制歧视,在产权保护与用途管制之间达成新的平衡点。到2020年,集体经营性建设用地平等入市的制度框架基本建立,宅基地使用权权能明显扩大,农民住房财产权流转交易制度基本成型,征地补偿机制实现从按原用途补偿向公正补偿转变。

第一,加快相关法律修订步伐。打破现行城乡二元土地制度框架,既涉及利益结构的重大调整,也涉及法律关系的重大变革。推进土地制度改革,需要对《宪法》、《土地管理法》、《担保法》、《物权法》中的部分内容,特别是部分禁止性条款进行修订。如城市的土地属于国家所有;任何单位和个人进行建设需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地,国家征收农村集体土地按原用途补偿,农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;乡(镇)、村企业的土地使用权不得单独抵押,耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得用于抵押等条款。只有对这些上位法做出修订,才能使土地制度改革于法有据。

第二,明确集体经营性建设用地入市后的用途范围和农民住房财产权的受让人范围。在目前城市土地市场上,不同用途土地使用权的出让年限、价格水平差异很大;使用国有土地的商品房与使

用集体土地的小产权房存在明显的价格差异。为平衡各方利益,应尽快编制集体经营性建设用地利用规划,对集体经营性建设用地入市后的用途做出明确规定。从转出农房者的角度,买方越多、竞争越充分,越有利于增加其收益。但从我国土地资源紧缺、包括宅基地在内的农村建设用地总量应当随城镇化发展而逐步减少的角度,不宜让城市资本到农村大量圈占农房和宅基地。为在这两个角度之间寻求平衡,应将农房受让人从目前仅限于本集体经济组织符合新申请宅基地的农户,放宽到更大地域范围内符合一定条件的其他家庭。对地域范围、资格条件,可在试点地区从小到大、从严到宽逐步试错,做到风险可控。

第三,明确集体土地增值收益分配原则。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,这既是改革征地补偿机制的重要原则,也是分配集体建设用地流转交易所产生的增值收益的重要原则。对集体经营性建设用地而言,不同集体经济组织之间土地存量差异很大,存量大的地方往往也是以前违法占地多的地方,部分土地使用权掌握在个人或非集体企业手中,他们获取土地使用权时并不公开透明,如果不对流转交易产生的增值收益进行合理调节,将会产生严重的社会不公。深圳市规定,原集体经营性建设用地出让收入要在市土地收益基金与原集体经济组织继受组织之间进行分配<sup>①</sup>。湖北嘉鱼县提出,集体经营性建设用地初次流转的收益,按30:20:50的比例在县、乡镇、村之间分配,县、乡镇提取的土地收益作为城乡统筹建设配套资金,专项用于当地农村公共基础设施建设和兴办社会公益事业。应总结各地做法,从国家层面提出具体分配原则。对农民住房财产权而言,其流转交易势必带动所占用宅基地使用权的流转交易,集体经济组织作为这部分宅基地的所有权人,应当参与农房流转交易的增值收益分配或对来自集体经济组织外部的受让人收取集体土地使用费。

第四,完善征地补偿机制。我国正处于城镇化快速发展阶段,城镇连片开发建设中既有公益性项目,也有经营性项目,严格按公共利益原则行使征地权很难操作,城镇化所需的土地大部分今后还要继续通过征收取得。为此,应完善征地价格

形成机制,改变按原用途补偿的原则,使被征地农民分享土地非农利用产生的增值收益。征地涉及农民住房拆迁时,不能再按地上附着物补偿,而应保障被征地农民的居住权。还可探索留地安置、区段征收等新途径。

(三)以缩小城乡劳动生产率差距为重点,加快构建择业自由、同工同酬、同城同权的城乡统一就业市场

在刘易斯转折区间,我国农业剩余劳动力继续向外转移,既具有一般特征,如工资水平将持续上升;又面临特殊情况,如工资上升对农业剩余劳动力转移的调动作用受一系列特殊因素制约。我国特殊的农地制度,使农业普遍处于小规模兼业经营形态,影响到农业劳动力的持续释放;特殊的城乡二元体制,使农民工难以融入城市,影响到中老年劳动力的长远打算;特殊的地区发展不平衡,使劳动力从内地向东南沿海长距离转移,影响到部分农业劳动力的转移决策。应针对刘易斯转折区间农业剩余劳动力转移的普遍性特征、我国城乡之间和城市内部残存的体制性障碍,采取更加精准的措施促进农业剩余劳动力继续向外转移和农业转移人口市民化。到2020年,农业人口退出农村的财产权利保护体系基本形成,农业转移人口融入城市的户籍、社会保障等制度障碍基本消除,统一规范的人力资源市场和城乡劳动者平等就业制度基本建立,城乡之间劳动生产率差距明显缩小。

第一,建立有利于农民带着集体资产走出农村的体制机制。加快农村土地承包经营权确权登记颁证,可以确权确地,也可以确权确股不确地;推行农地所有权、承包权、经营权分置并行,明确抵押担保的客体是经营权,以利于在农地流转过程中更好地保护进城务工农民的承包权;修订农村土地承包法,取消全家迁入设区的市并落户必须退回承包地的强制性规定,进城落户农民是否退回承包地应尊重本人意愿。加快农村集体经济产权制度和农村社会管理制度改革,实行集体经济组织与村民自治组织分设,前者以成员权为纽带、旨在产权共享,后者以常住地为纽带、旨在村务共治;按照保障农民集体经济组织成员权利的要求,锁定集体经济组织成员范围,把集体资产全部折

股量化到有资格的集体经济组织成员,推动从共同共有向按份共有转变,并逐步扩大按份共有权的权能,赋予农民对集体资产股份更完整的权能。

第二,促进农业转移人口市民化。加大城镇基本公共服务常住人口全覆盖推进力度,今后新出台城镇公共服务政策不能再与城镇户籍挂钩,对目前仍与城镇户籍挂钩的公共服务事项进行全面梳理,从易到难排除脱钩的路线图和时间表。加大居住证推广力度,使部分符合条件的进城常住人口比其他进城常住人口提前享受更多的公共服务,作为一种过渡性制度安排,可以为大城市和特大城市有序接纳外来人口提供缓冲带。加大进城常住农民落户城镇力度,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,确保完成2020年前约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇的任务;把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。建立财政转移支付、新增建设用地指标分配同农业转移人口市民化挂钩机制,调动城市政府接纳外来人口的积极性。

(四)以保障金融机构农村存款主要用于农业农村为重点,加快构建竞争适度、服务便捷、普惠“三农”的农村金融市场体系

金融是社会资源再分配的重要媒介,在推进城乡发展一体化中肩负着重要功能。要把发展农村金融市场、完善农村金融服务,作为国家发展普惠金融的重点。到2020年,以可负担成本有效、全方位地为所有农村地区提供金融服务为内容的普惠式农村金融市场体系基本建立,农村贷款难问题明显缓解,农村居民像城镇居民那样享受到优质的基础金融服务。

第一,增强农村金融市场的竞争性。继续发挥农村信用社的主导作用。有效推进农业银行“三农”金融事业部制改革与发展,尽快将“三农”金融事业部改革范围扩大到全国2048个县(市)支行,对“三农”金融事业部新增贷款占其新增存款的比例、贷款余额占其存款余额的比例应提出明确要求。加快村镇银行发展步伐,在加强监管前提下,调整现行必须由商业银行发起等规定,允许具备条件的

民间资本依法发起设立村镇银行,尽快实现县市全覆盖。积极发展新型农村合作金融组织,允许农民合作社、供销合作社开展信用合作。新设立农村金融机构,应把重点放在金融机构空白或仅有一个金融机构的乡镇。应当让农民在合理地域范围内有两个以上选择金融服务机构的机会,消除局部地区事实上存在的信用社独家垄断问题。

第二,消除抵押权利的不平等。扩大农村有效抵押物范围,总结集体林地承包经营权和林木所有权抵押经验,加快落实土地承包经营权、农民住房财产权抵押的规定,制定集体经营性建设用地使用权单独设立抵押权的具体办法,探索大型农机具、苗木、农业生产设施和农产品订单抵押、质押途径。

第三,系统推进金融服务均等化。从农户对存款、贷款、汇兑结算、代理服务基础金融服务的差异化需求出发,在实现基础金融服务全覆盖和均等化的过程中,按照一定的优先序向农户提供基础金融服务。积极推进网点布局调整,制定网点布设规划,逐步在金融服务空白乡镇布局人工网点,提高金融服务覆盖率,优先做好县域网点服务升级和标准化改造,着力提升网点服务品质。加强农村金融支付网络建设,积极发展现代支付工具,积极拓展电话银行、手机银行等现代金融服务方式,通过在村卫生站、农资店、超市、小卖部等地方布放转账电话,扫除农村金融服务盲区,把小银行建到农民身边,方便农村居民办理小额取现、消费、转账、结算等业务。

第四,建立普遍服务补偿机制。农村金融业务风险较大,成本较高,回报率相对较低,提供农村金融服务往往面临更大的商业化经营压力。对农村金融机构给予合理适度的政策引导和支持,是调动金融机构积极性,促进农村金融服务供给增加不可或缺的重要手段。应加大对县域金融机构涉农贷款增量的财政奖励力度,把对农村信用社的营业税、所得税减免和较低存款准备金率要求的扶持政策扩大到其他农村金融机构。

(五)以推进城乡公共资源均衡配置为重点,加快构建制度统一、标准一致、服务可及的农村公共服务体系

改变城乡二元结构,既需要推动城乡之间要素

平等交换,也需要促进城乡之间公共资源均衡配置。到2020年,县级基本财力保障水平明显提高,覆盖城乡居民的社会保障体系和公共文化服务体系全面建成,制度差异显著缩小,保障水平大幅提高。

第一,进一步健全有利于公共资源在城乡之间均衡配置的财政体制。推动县级基本财力保障机制建设从“补缺口”向“促均衡”转变,进一步改善县级财力均衡度,以县乡政府实现“保工资、保运转、保民生”为目标,逐步提高县级基本财力保障水平,实现县级政府财力与保障责任相匹配,为基本公共服务均等化提供财力支撑。在坚持省级以下财政体制主要由省级政府确定、实施县级基本财力保障机制的责任主体为省级政府的前提下,中央财政应统一制定全国县级基本财力保障机制的国家保障范围和标准,并逐步加大奖补资金支持力度,健全激励约束机制,引导和督促地方政府切实加强县级基本财力保障工作。省级政府应逐步完善省级以下财政体制,依法界定省级以下各级政府的事权和支出责任,调控能力有限、保障任务较重的省,应通过调整省级以下财政体制适当集中财力,加大对县级基本财力保障的投入力度;完善省级以下转移支付制度,增加一般性转移支付规模,进一步提高均衡性转移支付的规模和比重,重点增加对困难地区的一般性转移支付,优化省级内横向、纵向财力分布格局,继续推进省级直接管理县财政改革,对实现基本财力保障目标较为困难的县,省级政府要加大调控力度,将财政体制核定到县、转移支付测算下达到县。

第二,进一步健全有利于公共产品和服务在城乡之间均衡布局的供给制度。农村公共产品和服务的发展水平之所以仍明显低于城市,与需求侧有关,如农民在参加新农保时可能倾向于选择较低缴费档,导致个人账户积累和最终能够领取的养老保险待遇很低。但更主要的原因在供给侧,目前农村公共产品和服务的供给制度需要进一步完善。一是在规划道路、供水、供电、通讯、学校、医院等基础设施建设时,应当在一定区域范围内做到城乡统筹考虑,搞好城乡对接和联网,逐步实现城乡基础设施互联互通、共建共享。以缩小城乡宽带普及率为例,目前我国农村宽带资费相对

# 从城乡二元到城乡一体

## 本刊专稿

水平较高,省级宽带接入平均价占城镇居民收入普遍低于4%,但占农村居民纯收入比重普遍高于8%,西部农村基本在10%以上。到2012年底,中国农村宽带人口普及率仅6.3%,为城市人口普及率的1/3,且差距在最近3年来持续拉大<sup>②</sup>。为扭转这种局面,缩小城乡数字鸿沟,应尽快研究建立宽带普遍服务补偿机制,降低农村宽带成本和低收入人群的信息网络使用成本。二是在制定教育、医疗、社会保障、就业服务等公共政策时,应首先在一定区域范围内做到城乡一体化、实行城乡居民同等待遇,条件成熟后再提高统筹层次、直至全国范围内城乡一体化。三是完善各级各类行政管理机构和职能设置,重点是促进各级建设、交通、社保、教育、卫生等专业部门从以前过分关注城市转向既管城市又管农村,为城乡社会统筹治理和公共产品发展一体化提供体制保证。

课题组顾问:韩俊

课题负责人:叶兴庆 徐小青

课题组成员:谢扬 刘守英 何宇鹏

肖俊彦 潘耀国 金三林

秦中春 张云华 李青

伍振军

报告执笔人:叶兴庆

(责任编辑:张劲松)

### 注释

①有专家认为,中国的计划经济体制实际上有两个重要支柱:一是政企不分、产权不明的国有企业体制;二是城乡分割,限制城乡生产要素流动的城乡二元体制。这两个支柱,支撑着整个计划经济体制的存在和运转。参见厉以宁(2008)。

②对上世纪50年代前半期农民大量进城的原因,学术界有不同看法。参见廖洪乐(2013)。

③有专家担心,收入水平决定医疗服务的需求数量和质量,城镇居民对医疗服务需求的数量和质量高于农村居民,有可能出现农村居民补贴城镇居民的现象。参见潘俊强等(2013)。

④有专家认为,新农保和城居保分别于2009年和2011年启动试点,在制度框架上本来差别就不大,这两大养老保险制度的合并虽然在一定程度上可能提高参保农民的养老水平,但对整个养老体系的统一作用有限。机关事业单位与城镇职工养老金制度并轨改革难度更大。参见孟庆伟(2014)。

⑤党的十八届三中全会《决定》的表述是:城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。我们认为,城乡二元结构明显与城乡发展一体化程度低,是一个事物的两个方面,并

不构成因果关系,两者都是城乡二元体制的产物。也就是说,城乡二元体制才是制约城乡发展一体化的主要障碍。

⑥深圳市尽管先后于1994年和2004年宣布将关内和关外集体土地转为国有土地,但此前已经存在的集体建设用地和宅基地的土地使用权权能并没有随之扩大,与其它经过征收形成的国有土地的土地使用权权能存在明显差别。这表明,即使改变了所有制性质,原集体土地的土地使用权权能仍受到严格限制。

⑦目前国内多数专家以农民工工资的跳跃式上升为标志,认为我国刘易斯第一转折点出现在2004年左右,参见蔡昉(2010)、叶兴庆(2011)。也有专家以农业劳动力投入的边际生产率的跳跃式上升为标志,认为我国刘易斯第一转折点出现在2009年左右。参见邵挺、章元(2013)。

⑧见《中国经济时报》2014年3月17日第1版。

⑨本自然段所用数据见《人民日报》2014年1月12日报道:《县级财力保障升级》。

⑩综合国内外多种研究成果,劳动力从农业向非农产业转移,大约贡献了改革开放以来我国GDP年均10%增长率的20%,即2个百分点。见韩俊、何宇鹏(2014)。

⑪见《人民日报》2013年12月21日报道:《深圳首宗农地成功入市,土地收益探索分配新模式》。

⑫见中国新闻网2014年1月19日报道:《报告称城乡宽带普及率差距连续三年扩大》。

### 参考文献

(1)蔡昉:《中国刘易斯拐点远未终结》,《21世纪经济报道》,2010年9月3日。

(2)国务院发展研究中心课题组:《制度先行:推进集体建设用地合理有序入市》,《中国经济时报》,2014年2月13日,第5版。

(3)韩俊等:《中国农村改革(2002~2012)》,上海远东出版社,2012年。

(4)韩俊等:《城镇化过程中完善和创新流动人口管理服务政策总体研究报告》,国务院发展研究中心专题研究报告,2013年。

(5)韩俊、何宇鹏:《以人为核心全面提高城镇化质量》,《人民日报》,2014年4月9日,第10版。

(6)厉以宁:《城乡二元体制改革关键何在》,《文汇报》,2008年3月2日。

(7)廖洪乐:《农民市民化与制度变革》,上海远东出版社,2013年。

(8)孟庆伟:《城乡居民养老金不及低保,结余2300亿元存银行贬值》,《中国经营报》,2014年2月14日。

(9)潘俊强、钱伟、李红梅、张志锋:《多地试水城乡医保一体化,医保并轨尚待长效观察》,《人民日报》,2013年10月10日。

(10)邵挺、章元:《我国劳动力市场总体进入刘易斯转折点——来自国家统计局7万抽样农户的数据分析》(未公开发表的研究报告),2013年。

(11)汪小亚等:《农村金融改革:重点领域和基本途径》,中国金融出版社,2014年。

(12)温家宝:《中国农业和农村的发展道路》,《求实》,2012年第2期。

(13)叶兴庆:《持续释放农业劳动力的思考和建议》,《中国发展观察》,2011年第5期。