

城乡一体化需破除二元结构

——访中国农科院农业经济与发展研究所所长秦富

本报记者 刘 慧

《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

程、共同分享现代化成果。中国农科院农业经济与发展研究所所长秦富认为，要实现城乡发展一体化，前提必然是破除城乡二元结构，建立城乡统一的体制机制，形成城乡统一的社会经济结构。

1 实现城乡发展一体化前提是破除城乡二元结构

三中全会在破除城乡二元结构方面取得了诸多理论创新。例如，在体制机制方面，明确提出形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系；在权利平等方面，明确要求赋予农民更多财产权利；以及明确提出推进城乡要素平等交换、推进公共资源均衡配置，等等

2 保障农民财产权益并拓展增加财产性收入渠道

赋予农民财产权利后，除财产权益和收益特别是保障农民享有土地增值收益外，还可以进一步增强农民自身发展的能力，增强农民要素流动的活力，优化农民发展所需的外部条件和环境，增强农民在城乡一体化建设中以及在城乡一体化建设成果分享上的权利平等、机会平等、规则平等

3 推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置

推进城乡要素平等交换，关键是要尊重农民的权益和财产权利，发挥市场在要素价格形成中的决定性作用，实现城乡各类要素之间的平等交换。而推进公共资源均衡配置，关键是要更好地发挥政府的作用，通过政府的宏观调控甚至是直接干预，来推动公共资源在城乡之间的均衡配置



这是整治后的重庆市梁平沙坝水库坝堰。近年来，国家商品粮基地县梁平水务部门组织实施小型水库除险加固37座，有力促进了当地现代农业发展。

张 川摄(新华社发)



河北霸州京南桃园农业合作社工人在管理大棚里的西红柿。近年来，霸州市鼓励当地农民发展反季蔬菜种植供应京津市场，农民种植收入不断提高。

新华社记者 李晓果摄

记者：《决定》明确提出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。您认为《决定》在破除城乡二元结构方面，有哪些理论创新和政策突破？

秦富：目前我国经济虽然已经发展成为世界第二大经济体，但是城乡差距不仅没有缩小反而在不断扩大，不仅在财产所有、要素交换、要素流动、要素报酬等方面存在不平等，而且在参与发展机会、在共享社会发展成果方面也存在巨大差异。正是在这样的大背景下，《决定》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，确实是一针见血地点到了问题的关键。要实现城乡发展一体化，前提必然是破除城乡二元结构，建立城乡统一的体制机制，形成城乡统一的社会经济结构。

这些年来，特别是党的十六大以来，我国城乡关系转入工业反哺农业，城市支持农村的良性循环阶

记者：《决定》提出要加快构建新型农业经营体系，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展。您怎么看待这一提法？

秦富：农村基本经营制度是党的农村政策的基础，《决定》明确强调坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新，我觉得这既有对家庭联产承包责任制这一基本经营制度的继承，更有适应国际农业发展规律的拓展。这一创新至少具有以下意义：一是有利于发展符合中国国情的农业适度规模经营。人均一亩三分地，是我国的基本国情，显然不具备规模经济优势，而通过发展集体经营、合作经营，可在不改变相关权属、不改变基本制度的条件下，扩大规模，实现适度规模经营。二是有利于提高我国农业的国际竞争力。三是有利于将农业企业的先进技术、

记者：《决定》明确提出，要推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。一个“平等”，一个“均衡”，体现了国家对城乡要素交换和公共资源配置的“平等性”的高度重视，是城乡一体化的关键。您认为《决定》在这一点上的创新性体现在哪？

秦富：就目前我国城乡要素市场看，不论是劳动要素、土地要素还是资本要素，由于农民身份、土地国有和集体所有差异、农民财产权利不明等原因，现存的城乡要素尚未实现平等交换，因而推进其平等交换是重要的制度创新。

我认为，在推进城乡要素平等交换方面，关键是要尊重农民的权益和财产权利，建立公平、开放、透明的市场规则，发挥市场在要素价格形成中的决定性作用，实现城乡各类要素之间的平等交换。而在推进公共资源均衡配置方面，关键是要更好地发挥政府的作用，在这个领域政府不能缺位，需要通过政府的宏观调控甚至是直接干预，来推动

段，为破除城乡二元结构做了很大的努力，成绩也有目共睹。

《决定》在破除城乡二元结构方面的理论创新和政策突破，主要有以下几点：在体制机制方面，明确提出必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系；在权利平等方面，明确要求赋予农民更多财产权利，建立城乡统一的建设用地市场，逐步破解城乡土地市场的二元结构、实现同地同权同价，维护农民的土地合法权益；在使市场在资源配置起决定性作用方面，明确提出建立公平开放透明的市场规则，推进城乡要素平等交换；在更好发挥政府作用方面，明确提出推进公共资源均衡配置，建立更加开放公平可持续的社会保障机制；在成果共享方面，明确提出让广大农民共同分享现代化成果，等等。

管理经验更好地服务于中国特色的现代农业建设。

记者：《决定》明确提出赋予农民更多财产权利。这对于推进城乡发展一体化具有什么意义？

秦富：《决定》明确提出要赋予农民更多财产权利，主要目的是保障农民的财产权益并拓展农民增加财产性收入的渠道。农民已经通过其产品和劳动的双重“剪刀差”，为我国的经济社会发展做出了巨大牺牲和奉献，而在城乡居民收入差距仍保持3.1:1的高位而且尚无明显缩小的今天，确实已到了还权与农民的新阶段了。当然，赋予农民财产权利后，除财产权益和收益特别是保障农民享有土地增值收益外，还可以进一步增强农民自身发展的能力，增强农民要素流动的活力，优化农民发展所需的外部条件和环境，增强农民在城乡一体化建设中以及在城乡一体化建设成果分享上的权利平等、机会平等、规则平等。

公共资源在城乡之间的均衡配置。

记者：《决定》明确提出，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化。这对于新型城镇化发展具有什么重要意义？

秦富：城镇化是推进城乡发展一体化的重要载体，推进城乡发展一体化需要通过发展新型城镇化来实现。《决定》提出“坚持走中国特色新型城镇化，推进以人为核心的城镇化”，抓住了我国城镇化健康发展的关键和核心。一是在城镇化建设过程中，要以人的全面发展为落脚点，用政治、经济、文化、社会、生态、环境等多项指标来衡量城镇化发展。二是要尽快打破城乡二元结构，加快户籍制度改革，推进农业转移人口市民化，让农村转移人口真正融入城镇，促进就业、医疗卫生、教育、社会保障等基本公共服务均等化。三是要坚持生态效益、经济效益和社会效益相统一的原则，优化人口和经济的空间布局，促进大中小城市和小城镇协调发展，实现城乡统筹发展。

热词

城乡一体化发展

由于城乡二元结构的长期存在，导致城乡资源不能合理流动和优化组合，城乡生产要素不能平等交换，城乡公共资源配置严重不均衡，城乡基本公共服务严重不均等，使农村发展滞后、城乡发展差距拉大。从根本上讲，这种以城乡分割为特征的城乡二元结构不破除，城乡发展一体化就实现不了。

城乡一体化发展，就是把工业和农业、城市和农村作为一个有机统一整体，充分发挥彼此相互联系、相互依赖、相互补充、相互促进作用，特别是充分发挥工业和城市对农业和农村发展的辐射和带动作用，实现工业与农业、城市与农村协调发展。

农业经营方式创新

推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展的农业经营方式创新，就是适应城镇化和现代农业发展的客观需要，在“统”和“分”两个层次推进农业经营体制机制和方式创新；就是坚持家庭经营在农业中的基础性地位，稳定农村土地承包关系并保持长久不变，依法维护农民土地承包经营权；就是充分发挥集体经营、合作经

（本报记者 张 雪整理）

热评

尽早让“农民工”成为历史

孙世芳

我国有一个特殊的人群——“农民工”，对于城镇居民来说，他们没有城镇户籍，是农民。对于农村居民来说，他们长期工作在城市，是工人。因此，得到了一个介于工人和农民之间的称谓，叫“农民工”。

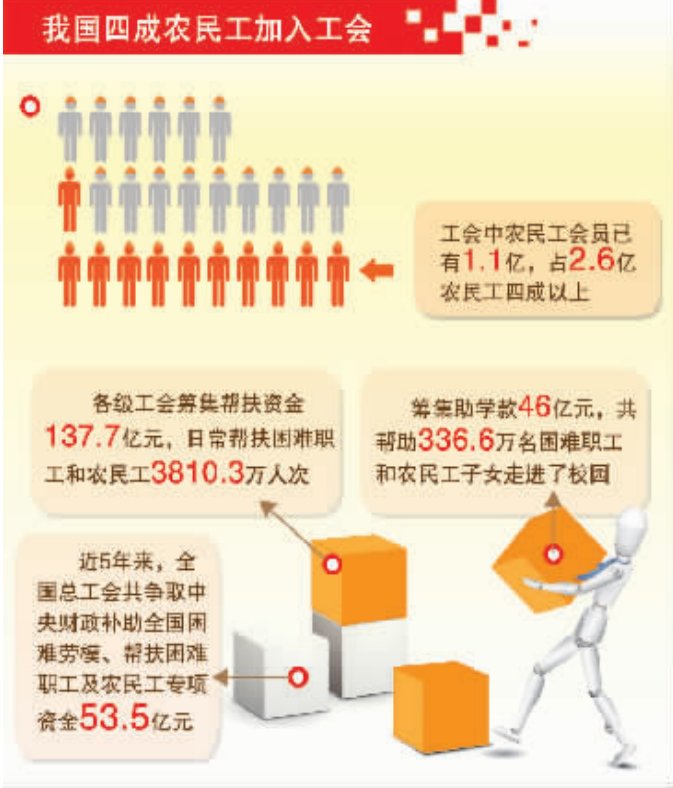
谈起“农民工”，让人联想到一批又一批涌入城市的打工仔、打工妹，他们用辛勤的双手建高楼、进车间、筑铁路、挖隧道、做保姆、摆菜摊、搞保洁……为我国经济社会发展默默贡献着力量。颇具影响的美国《时代》周刊，2009年把中国农民工评为年度人物，并高度称赞勤劳坚韧的中国工人在世界经济复苏中发挥了重要作用。

然而，由于我国经济社会长期形成的二元结构，特别是以户籍制度为核心的公共服务及社会保障体系改革滞后，已经严重制约城乡发展一体化进程，附着在户籍上的城乡不同的社会保障及社会福利，成为农民工在城市生活的道道沟坎，上学难、就医难、居住难、落户难。举例而言，几乎每个农民工家庭都要面对的异地高考，为多少家庭带来了难以承受之痛。以至于有的专家说，旧的二元结构没有完全

破除，城市中又产生了新的二元结构。特别是在城市长大的二代农民工，如果摘不掉“农民工”的帽子，很难融入社会。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。并进一步提出，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，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。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。体现了深化改革的系统性和协同性。把符合条件的农业转移人口转为城镇居民并不难，难的是建立城乡一体的基本公共服务体系。这一政策体系，是城乡一体化发展的重要里程碑。

使进城农民成为市民，使生活在农村的农民成为职业农民，这是城乡发展一体化的大趋势。改革不仅仅需要体制机制的创新，更需要更新观念。盼望尽早让“农民工”这一词汇成为历史，没有必要再出现“农民工”、“农民企业家”这样的词汇。



热议

城乡劳动力市场迎来新机遇

北京市顺义区是人社部评出的全国农村劳动力转移示范县。全区在农业领域实施集约化与产业员工化同步推进，促进城乡劳动力市场和谐统一发展，促进农村劳动力与城镇劳动力平等就业。相信未来随着国家推进城镇化健康发展的力度越来越大，顺义城乡劳动力市场将会迎来更好的发展机遇。

——北京顺义人力资源和社会保障局副局长 史庆军

让农民共同分享现代化成果

过去30多年，滕头村的每一步发展都得益于党的改革政策。今后，我们要更加积极主动地探索农村经济领域的重大改革，让农民平等参与现代化进程，共同分享现代化成果，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体新型城乡关系，把滕头村建设得更加美丽富裕。

——浙江省奉化市滕头村党委书记 付企平

确保赋予农民更多财产权利

《决定》提出“建立城乡统一的建设用地市场”，有利于调整政府、土地使用者、集体经济组织和农民各方利益主体之间的土地出让收益分配格局，打破政府对土地市场的行政垄断，切实使集体土地所有权成为和国有土地所有权并立的土地所有制形式之一，确保赋予农民更多财产权利。

——四川成都龙泉驿区城乡统筹委副主任 周 敬