

# 基于成渝两地实践谈城镇化对城乡收入差距的影响

□陈建东 成诗奎 赵术高

城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在。党的十八大更是把城镇化提到前所未有的战略高度。2007年，重庆市和四川省成都市经批准设立我国首批统筹城乡综合配套改革试验区，以此为平台，两地积极推进城镇化改革，缩小了城乡收入差距，开创了城乡同发展共繁荣的新局面。

## 一、成渝两地城镇化过程分析

(一)重庆市城镇化过程分析。在经过1997—2007年十年的前期准备后，统筹城乡发展综合配套改革实验区的成立，标志着重庆进入了大规模城乡一体化建设的爆发期。在头十年，重庆市通过行政区划的调整，历经“库区圈、渝西圈、都市圈”等到现在的“一圈两翼”的发展战略规划，实施市直管区县的公共财政管理体制，基本搭建了城乡一体化发展的战略格局；优化三峡移民库区建设，重建库区产业；大力发展交通等基础设施，基本建成了以“二环八射”高速公路为纽带的包含“乡乡通”、“村村通”公路建设等陆路交通网络，以库区黄金水道为主的水路交通网络，以及江北机场为首包含万州机场、黔江机场等空运交通网络；不断强化“三农”建设和库区、涪万黔扶贫建设发展，优化了农业发展基础。2007年以后，重庆市借力实验区着力打破城乡体制壁垒。一是积极发展现代农业，进一步完善包括机械、信息、生物等工业，以及金融、

物流等现代服务业体系，并从“一圈”向“两翼”辐射，实施农村“万元增收”工程，鼓励九类人群的微型企业创业，GDP连续高于全国平均增幅快速增长，由此还吸纳了大量剩余劳动力。二是公共财政向“三农”、民生等领域倾斜。均衡教育发展，2006年，率先实现了“普九”全覆盖，紧接着又用4年时间实现了“普十二”，实施营养午餐、爱心奶工程等，大力发展中等职业教育与农民工就业培训；统筹城乡社会保障，实现城乡居民医保、基本社会养老保险、最低生活保障等城乡统筹，包含农民工、灵活就业人员等与城镇职工养老保险的衔接；社会福利向农村倾斜，县乡卫生医疗体系建设得到长足发展，实施关爱留守儿童与老人工程，推进城乡住房一体化，大规模开发廉租房、公租房与农村危房改造。三是积极构建城乡一体的要素市场，率先在全国试行“地票”等农地产权改革和户籍制度改革，扶持区域性、小规模金融市场主体，直接服务“三农”建设。四是以产业扶贫为主大规模实施扶贫开发，实施大规模小城镇建设。

(二)成都市城镇化过程分析。从2003年开始，成都市全面深入持久推进城乡一体化。一是以“三个集中”联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化。工业向集中发展区集中，带动城镇和二、三产业发展，为农村富余劳动力转移创造条件；农民向城镇和农村新型社区集中，聚集人气和创造商机，也为土地规模经营创造条件；土地向适度

规模经营集中，转变农业生产方式，推动现代农业发展。二是大力破除城乡二元体制，建立和完善了城乡规划、城乡产业发展、城乡市场体制、城乡基础设施、城乡公共服务、城乡管理体制“六个一体化”。自2003年开始，在全国率先实施“规划下乡”，2005年初，探索并实施了城乡贯通的“大部制”改革，加大财政对“三农”的投入，实现交通、水电气、信息网络等基础设施城乡联网，实施农村中小学、乡镇卫生院、村卫生站标准化建设。2008年，实现全市民乡居民基本医疗保险实现政策统一、待遇一致。2010年，建立城乡一体的居民养老保险制度，实现城乡社会保障制度全面并轨，允许农村劳动者按常住地纳入城乡一体的就业服务体系，统一城乡劳动力市场。2011年，提出加强城乡社会建设、创新社会管理的一系列意见，进一步完善城乡群众共创共享改革发展成果的体制机制。三是实施农村产权制度改革、农村新型基层治理机制建设、村级公共服务和社会管理改革、农村土地综合整治等以“农村产权制度改革”为核心的“四大基础工程”。2008年1月，启动农村产权制度改革，开展集体土地所有权、集体建设用地(宅基地)使用权、土地承包经营权、林权和房屋所有权的确权颁证，赋予农民清晰完整的财产权利，推动生产要素在城乡之间自由流动；同年，在全国率先推出村级公共服务和社会管理改革，经费实行财政预算；2009年全面启动农村土地综合整治，推进田、水、路、林、村综合整治，

彻底改善农村面貌。

## 二、城镇化对城乡收入差距的影响

总的来看，成都市的城镇化水平普遍高于重庆市，其主要原因可能是经济社会发展程度差异造成的。在1997年重庆市直辖后，大量的农村人口划入重庆市，城镇人口相对少，而且重庆市是一个大农村与大城市相结合的城乡二元结构十分明显的直辖市，由于区别对待的经济政策和社会政策使生产要素在城乡之间流动不畅通，以及农村社会事业的投资严重不足导致城乡发展被分割，城乡经济发展缺乏联动性，城乡社会发展缺乏统一性，城镇人口的收入水平明显高于农村居民的收入水平，进一步扩大了城乡居民收入差距。与之相对应，成都市经济社会发展水平一直处于西部领先地位，城镇人口比例高。所以在重庆市实施城乡一体化政策后，大量农村人口变为城镇人口，但由于人口基数大，其城镇化率在2005年后一直无法超越成都市，但随着重庆市城镇化政策的实施和经济社会的发展，城镇化率的比值从0.755增加到0.821，有进一步缩小两地城镇化水平的趋势。

自2007年开始，成渝两地农村人均

纯收入的增长幅度普遍高于城镇人均可支配收入的增长幅度，而且超出部分还在不断地扩大，这充分说明两地统筹城乡发展后城镇化效果显著，进一步表明城镇化率越高，会带来更显著的城乡收入差距的减小。值得一提的是，重庆市2007年农村人均纯收入增幅超过城镇人均可支配收入增幅3.6%，而在2011年农村人均纯收入的增幅超过城镇人均可支配收入增幅达7.9%，超出部分明显增大。从2007年开始重庆市城乡收入差距明显下降，使得成渝两地的城乡收入差距之比有减小，但重庆市城乡差距仍相对较大，这也说明重庆市仍存在较大的城乡差异，其城镇化任务更艰巨。

## 三、相关政策建议

城镇化过程的核心在于消除城乡二元结构，而城乡户籍制度及依附于其上的体制性壁垒是造成城乡二元结构的根本原因，也是阻碍我国城镇化发展的主要障碍。为消除城镇化过程体制障碍，提出如下政策建议：

(一) 构建城乡统一的劳动力、土地、资本等要素市场

破除基于城乡户籍身份的歧视性制度安排，逐步消除农村劳动力在市场准入、就业医疗、社会保障、子女教育等方

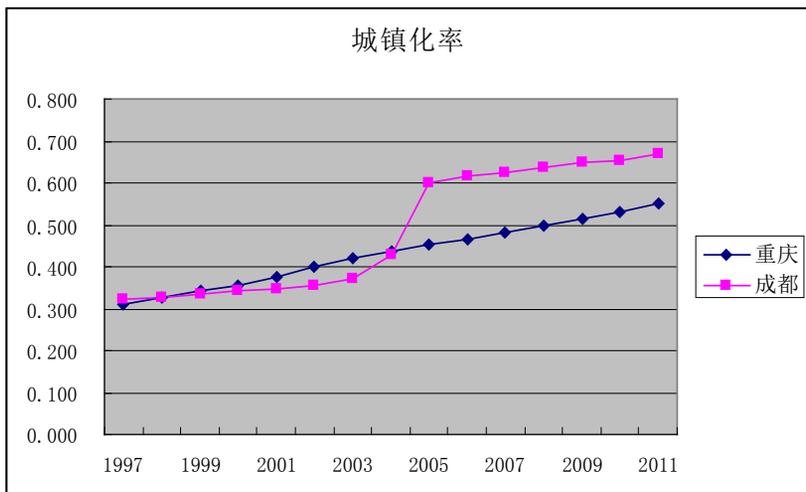
面的歧视性体制，建立城乡统一的劳动力要素市场。首先，完善覆盖城乡的就业促进体系，建立健全城乡就业“实名制”和城乡就业服务“网格化”管理机制，同时组织和加强对城乡劳动力技能和科技知识学习，加强就业信用服务和就业培训，完善市、县两级人力资源中心建设，形成省、县、乡、村四级服务网络，为城乡劳动力提供就业服务。其次，对于偏远地区农村劳动力进城务工应给予特别政策扶持和优惠。协调和组织偏远贫困地区农村劳动力有计划地向城镇或经济发达地区转移，鼓励和扶持技术性移民，有计划地组织劳务输出，如重庆大规模地组织几万农民工到新疆采摘棉花。第三，采取有效措施保障已在城镇工作的农民工稳定就业、充分就业。梯度引导农民向城镇和新型社区集中，均衡农民工与城镇职工的社会保障水平，建设农民工租赁性集体性公寓和公共廉租房，解决农民工在城镇持续发展的后顾之忧。加强城市、重点镇和农村新型社区建设，妥善解决征地农民和进城务工农民就业、居住、户籍、子女教育等问题，推动进城农民向市民转变。

继续推进和完善农村土地产权改革，整合农地资源，规范农地承包经营权的流转，推行集约化用地，防止非农业用途征地侵占农民利益和城市资本掠夺农民利益。深化农村金融资本要素市场建设，大力发展村镇银行等乡村金融服务市场主体，吸引社会资本参与“三农”发展。建设农资商品、初级农产品和深加工农产品等商品原材料市场体系，继续加强农产品、农业资本保险市场建设，防范农业自然风险和“增产不增收”等农业市场风险。

(二) 加快建立现代农业，促进城镇服务业发展

大力发展以家庭成员为主要劳动力，从事农业规模化、集约化、商品化生产经营，并以农业收入为家庭主要收

成都市与重庆市的城镇化水平



# 遵循五原则优化金融税制

□熊 鹭

随着金融市场的全球化、金融工具的迅猛发展和投资者结构的转变,对金融业科学征税不仅日益重要,而且更具挑战性。一方面,金融业连接着储蓄和投资,金融业的发展使得其提供的税收占税收总收入的比重不断提高,金融业本身也是税务管理信息的重要

来源,因此,处理好金融部门征税问题至关重要。另一方面,金融服务的复杂性、多样性和快速创新性,也使得对其征税在技术上和制度设计上有更复杂、更艰巨的要求。

我国现行税制框架是1994年分税制改革时建立的,近20年来经济社会发生了很大的变化,但一些税制没有根据国际比较经验得到及时改革。这一现

象,在金融税制领域尤其明显。我国金融领域发展、创新、全球化的速度比较快,而税制相对比较稳定,这是一个矛盾,不利于金融业的全面发展,急需构建富有弹性、能适应金融业快速发展的金融税制。

目前我国处在一个前所未有的全球化环境中,一项制度改革不仅要考虑国情,还要考虑世界各国的相关制度规

入来源的新型农业经营主体,建设具有中国特色的家庭农场是一个切实可行的方法。家庭农场能促进农业经济的发展,推动农业的商品化和现代化进程,大幅提高农民的收入水平。大力发展现代农业,因地制宜开发特色农业,增加农民的收入渠道,通过农业的发展推动解决“三农”问题。

服务业是吸收劳动力最多或最主要的部门,加快城镇服务业发展是吸收农村剩余劳动力的有效路径。继续加大鼓励农民、大学毕业生创业,继续加大微型企业的扶持力度。大城市要着力鼓励和引导现代服务业集聚,提升传统服务业档次;中小城市要着力壮大自己第三产业的规模,提高第三产业的比率;县城和区域中心要大力发展与工业配套的房地产、商贸、会展等服务业,吸纳农村剩余劳动力。

(三)增加对农村特别是边远地区的转移支付,大力推进公共服务均等化

继续优化公共财政体系建设,逐步实现工业反哺农业、城市支持农村。明确各级政府间财权和事权,健全财力与

事权相匹配的体制,加大省以下转移支付力度,形成统一、规范、透明的转移支付体系。统筹城乡基础设施和公共服务设施建设,以县城和区域中心镇为重点,建设道路交通、医疗卫生、计划生育、文化教育体育等设施,增强承载能力,逐步将县城和中心镇建设成为带动周边农村发展的区域中心。

加快农村社会事业发展,健全农村基本公共服务制度框架,建立以城带乡联动机制,推动城市优质资源向农村延伸,逐步提高农村基本公共服务的标准和保障水平,形成城乡基本公共服务一体化,同时建立以政府为主导、市场主体和社会主体有序参与供给的“一主多元”的公共服务供给机制。建立确保城乡教育事业发展的公共财政投入保障机制,推进城乡教育协调发展,缩小城乡居民在教育服务方面的差距。加快建设覆盖城乡的公共卫生和基本医疗服务体制,加快公共卫生服务和农村基层计划生育服务体系建设,促进基本公共卫生服务均等化。构建城乡公共文化服务体系,提升城乡居民的文化素质。

(四)建立城乡一体的社会保障体系,逐步缩小城乡居民享受社会保障的差异

统筹城乡社会保障供给有助于缩小城乡收入差距。首先,进一步完善适合城乡居民的基本养老保险制度。在“广覆盖、多层次、保基本、可持续”的基础上,逐步提高城乡居民基本养老保险保障水平,对城乡居民独生子女、无子女和双女父母予以优先待遇,并相应提高养老保险水平。其次,进一步完善城乡一体的社会福利和社会救助体系。立足现行社会保障制度,通过财政补助、转移支付、社会捐赠和公益金等多渠道筹集资金,对孤、寡、病、残的城乡居民进行帮扶,保障其基本的生活水平。同时,鼓励社会捐赠和社会志愿活动。第三,进一步完善覆盖城乡的基本医疗保障体系。结合各省市的具体情况,逐步提高新型城乡居民合作医疗的补助标准和水平,进而缩小与城镇居民基本医疗保障水平的差距。■

(作者单位:财政部财政科学研究所西南财经大学财税学院)

责任编辑 陈素娥