

新农村建设中北京城乡经济协调发展问题

张宏艳

(北京工商大学 经济学院, 北京 100048)

摘要: 在新农村建设中,北京市同样面临如何打破城乡二元结构,缩小城乡差距的问题。从二元经济结构、户籍制度、财政税收制度和农村边缘化倾向几方面可以找出北京市城乡差距扩大的原因。“十一五”期间按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求,北京市城乡经济协调发展的思路主要包括推进城乡协调的村镇规划建设,开拓北京市城乡经济协调发展空间,改善农村公共设施和公共服务,引导农村剩余劳动力转移,调整农村政策等几方面。从长远来讲,未来北京周围的农村地区要扮演为其提供多元化服务功能的角色。在新农村建设中,农村要利用自然资本创造并体现出多元化价值,包括景观价值、传统文化价值,环境服务价值、保护生物多样性,以及体验、娱乐、教育等方面的价值,这也在城市化进程中拓展农村发展空间的一条绿色通道。

关键词: 城乡经济; 新农村建设

中图分类号: F303.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-6116(2010)01-0122-05

一个国家或地区在城市化进程加快的时期,城乡之间难免会出现一定程度的差距,甚至会形成城乡分割的二元结构。如果差距过大,就会对城乡经济协调发展产生不利影响。“十一五”期间按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求,全国各地坚持统筹规划、扎实稳步地推进新农村建设,促进城乡协调发展。北京市在新农村建设中,同样遇到了如何打破城乡二元结构、缩小城乡差距的问题。构筑城乡一体、统筹协调发展的格局,是北京市促进“三农”问题解决,促进农村繁荣、农业发达、农民富裕的根本出路。

一、北京市城乡差距仍在扩大

1. 城乡经济的差距

根据北京市 2008 年国民经济和社会发展统计公报,全年城镇居民人均可支配收入 24 725 元,比上年增长 12.4%;扣除价格因素后,实际增长 7%,增幅比上年下降 4.2 个百分点。农村居民人均纯收入 10 747 元,比上年增长 12.4%;扣

除价格因素后,实际增长 6.5%,增幅比上年下降 1.7 个百分点。城镇、农村居民消费恩格尔系数分别为 33.8% 和 34.3%,比上年上升 1.6 个和 2.2 个百分点。从中我们可以看出城乡经济都在增长,但农村增速慢于城市,说明城乡差距仍在不断扩大。事实上,从 1993 年开始,随着北京市大搞城市建设、经济进入快速发展阶段,城乡之间的收入差距就在拉大。到 10 年之后的 2003 年,农民年均收入增加 448 元,城镇居民增加 1 047 元,增收额是农民的 2.3 倍;农民收入年均增长 13.8%,比城市居民低 3.7 个百分点;城乡居民收入差距由 1992 年的 795 元扩大到 2003 年的 7 387 元;城乡居民收入比例由 1.51 扩大到 2.14 : 1^[1]。

2 城乡人口分布的差异

受二元结构管理体制的影响,北京市城乡人口密度差距较大,人口过于集中于城区。据第五次人口普查数据显示,城八区 8.15% 的土地面积上居住了 61.4% 的常住人口,人口密度高达

收稿日期: 2009-10-22

基金项目: 北京市高等学校财政、金融协调战略研究学术创新团队资助项目;北京市教委项目(SM200910011002)。

作者简介: 张宏艳(1975-),女,内蒙古赤峰人,北京工商大学经济学院副教授,经济学博士。

6 529 人/平方公里, 其中四个城区以 0.5% 的土地面积容纳了 14% 的人口, 人口密度高达 2.3 万人/平方公里; 十个远郊区县拥有全市 91.85% 的土地面积, 却只居住了 38.6% 的人口, 人口密度仅为 364 人/平方公里。城四区的人口密度是远郊区县的 63 倍。

3. 城乡社会福利待遇的差距

城乡居民在社会福利方面一直存在较大差距。目前城市居民享受的住房公积金、各种社会保险, 例如医疗保险、养老保险、失业保险, 以及最低工资和低保等福利, 绝大多数农民都不能享受。以养老保险为例, 截至 2007 年北京城镇参加基本养老保险的人数达 671.7 万人, 覆盖率为 48.7%。但在农村地区, 同期参加基本养老保险的人数为 49.1 万人, 覆盖率仅为 19.4%。由于养老保险、公费医疗、住房公积金等是按照工龄、工资基数等不同条件按比例计提, 因此很难计算。但是, 事实上很多社会福利实际上是城市居民的一种隐性收入, 这使得城乡居民收入差距进一步拉大。

4. 城乡公用事业的差距

尽管北京市城乡公用事业的发展水平处于全国先进地位, 但在基础设施等方面的城乡差距依然很大。农村居民饮用水大部分为自备水源, 实现集中供水的地区仅限于部分小城镇的镇区。同时, 道路、医疗卫生、污水处理、生活垃圾无害化处理等方面城乡差别都很大。以农村生活垃圾处理为例, 根据北京市垃圾渣土管理处统计资料显示, 2006 年北京市生活垃圾日产生量已达 16 000 吨 (585 万吨/年), 其中城区日产生生活垃圾 11 300 吨 (413 万吨/年), 郊区县日产生生活垃圾 4 700 吨 (172 万吨/年)。城区垃圾无害化处理率达到 90% 以上, 而郊区县无害化处理率才 50% 左右。

二、城乡差距扩大的主要原因分析

1. 二元结构是造成城乡差距的主要原因

传统经济体制下的城乡分工和重工业优先发展的战略是形成二元经济结构的主要原因, 而城乡差距的扩大正是这种管理体制的结果。在计划经济体制下, 我国城乡的产业分工泾渭分明, 农村发展农业, 城市发展工业, 这就人为地割断了农村

内部产业间的联系, 也割断了城乡间各种产业的自然联系。并且, 当时我国按照“生产资料优先增长”规律采取了优先发展重工业的工业化战略。通过工、农业产品之间的价格“剪刀差”牺牲农业, 补偿工业; 对农业征高额税, 积累大量资本以支持工业的发展; 国家对农村、农业的投资非常有限。这些造成农业技术进步缓慢, 商品化、专业化程度很低, 农民收入下降, 生活水平长时间无法得到改善。而对城市, 政府利用计划体制的力量以财政、金融、价格、福利等种种方式进行投资, 加快工业的优先发展, 这就不可避免地加剧了城乡之间的差距。

2. 户籍制度上的原因

城乡分离的户籍制度是二元经济结构强化、城乡差距扩大的制度原因。20 世纪 50 年代以后, 我国为了使工业利润集中于政府手中兴办更多的工业项目, 在计划经济体制下政府实行了对城市工商业的垄断经营和城乡隔离体制等政策和措施来保护城市中的国有工业企业; 同时采取措施来严格控制城乡间的人口流动, 使城乡形成劳动力、资本、生产资料等生产要素互不流动的两个分隔市场。从经济学原理来看, 农村生产的许多农产品是工业生产的原料, 农村又是工业产品销售的大市场, 城市与农村应当通过市场机制和商品交换实现协调发展。但是这些强制性的制度使得农业部门所释放出的劳动力及其他生产要素很难向城市流动, 只能在农村内部组合, 发展农业; 而城市过剩的先进技术、设备、人才也不能向农村转移, 因而加剧了农村的相对贫困, 扩大了城乡差距。

3. 财政税收体系上的原因

二元经济结构还可以从我国的财政税收制度体系的安排上找到原因。由于城市获得了公共财政的大部分支持, 农村得到的财政资金一直偏少, 为了平衡乡镇利益, 农村确立了乡镇财政自筹制度。然而, 由于乡镇财政自筹制度、财权与事权的不对称和财政错位等制度的自身缺陷, 农民负担依然不能真正减轻^[2]。农村经济体制改革以来, 农村经济和社会各项事业在财政状况逐渐好转的基础上, 虽然有了长足发展, 但与农村发展的实际

需要依然存在相当差距。农村教育、医疗卫生、社会保障和基础设施建设等公共产品的供给,仍然远远落后于城市。

4. 发达地区农村的边缘化倾向

目前,我国农村地区,特别是发达地区在其发展过程中存在着农村被边缘化的趋势。所谓农村的边缘化,指的是农村被排除在发展主流之外,这一点无论是在农村规划、管理、基础设施建设,还是在农村价值的保护上都有所体现^[3]。在农村被边缘化的过程中,受到重视的只有可以用于非农开发建设的土地,土地的生态价值受到忽视;农村社区和人口的发展受到忽视。深入探究农村边缘化背后的根源,是因为我国固化的城乡二元结构管理体制、滞缓的城市化策略和落后的农村发展规划阻碍了农村经济的可持续发展^[4]。在工业化初期,由于工农业的较利益差,出现了在资源配置中牺牲农业的倾向,近年来反复出现的占用农地和开发区热,也是这一倾向的产物。由此,在城乡协调发展的新时期,我们不能仅仅把城市当作发展的核心,而忽略了农村的全面发展,特别是在城乡公共物品供给问题上不能差距太大。

三、城乡协调发展过程中的误区分析

1. 城市化与城镇化划等号

我国的城市化过程并不主要是农民转向现有的城市,而是农民在发展乡镇企业的同时就地发展小城镇,而乡镇企业本身的布点散、规模小和效率低的局限性束缚了城镇的健康发展。在就地工业化政策的引导下,这种“离土不离乡”的模式发展为城镇化。尽管城镇化在发达地区起过重要作用,但是用小城镇化替代城市化概念所产生的负效应将逐步显现。小城镇的可持续发展问题主要表现在:一是从规模经济的角度看,分散的小城镇使服务设施和基础设施达不到合理规模。二是城镇遍地开花,造成耕地大量流失,使农业很难实现产业化经营的规模。三是缺乏人气,过分分散的小城镇难以使中小城市发展成一个地区的经济中心、市场中心和信息中心。

2. 偏重城镇人口比例一个指标

受计划经济的影响,传统上城乡协调发展被理解为依靠农村的发展和城市对农村的支援使农

村达到与城市相似的经济发展水平的过程,这实际上是计划的产物,是很难实现的。从经济学的角度看,城乡协调发展是高度城市化和工业化的结果。这就意味着农村的土地、劳动、资本和环境等要素也可以在城市市场上配置;城市和农村的公共物品是共享的;在居住上,农村人口流向城市和城市人口流向农村是自由的。这与库兹涅茨将城市化定义为:“城市和乡村之间的人口分布方式的变化”^[5];托达罗从人口迁移的意义上定义城市化的观点是一致的^[6]。但是,仅凭城镇人口比重衡量城市化水平是不够的。城乡协调发展的城市化过程是要由突出人口流动转向突出功能提升,特别是要突出城市是市场中心、信息中心、服务中心、文化中心的内涵,发挥城市的经济能量聚集能力和对整个区域的辐射能力。

3. 农村发展规划复制城市发展规划

在城市化的推进下,发达地区的农村一直徘徊在边缘化的境地,即使是在北京和上海这样的大都市也如此。受城市的影响,在很多发达地区农村的发展战略和规划上,无不带有很深的模仿城市的烙印,有的甚至就是在完全复制城市的发展思路^[7]。如果乡镇所作的规划未从城乡一体化的要求出发,那么这种城乡分割的规划对农村发展和环境保护是相当不利的。例如,在城乡结合部的农村地区,出于使基础设施达到规模效益、环境保护和节约耕地的目的迟早要并入城区,因此必须要做到农村和城市的规划衔接,使农村和城市的规划合拍。

四、破解二元结构,推进北京市城乡经济协调发展的思路

1. 推进城乡协调的村镇规划建设

在城乡一体化的规划布局中,必须改变村庄、集镇、生产的分散性。这种城乡二元结构的分散性不利于农村第三产业的发展,不利于农村公共设施和基础设施建设达到规模效益。在新农村建设中,北京市必须立足资源整合、产业培育和人口集聚,从城乡一体化的高度推进中心镇建设,提高乡镇和村庄整治规划建设水平。根据北京城市总体规划(2004—2020年),北京市将要实施以新城、重点镇为中心的城市化战略,这意味着农村社

区需要整合为大型社区或准城镇化的社区,推动产业向规模经营集中、工业向园区集中、农民向城镇集中。适度增加村庄的聚集规模,有利于节约耕地,方便农民生活,还有利于保护历史文化和乡村景观,改善新农村的生产生活条件。

2 开拓北京市城乡经济协调发展空间

从长远来讲,未来北京市区周围的农村地区要扮演为首都提供各种服务的角色,这也在城市化进程中拓展农村发展空间的一条绿色通道。北京市农村经济的未来发展方向之一是从产量经济转向质量经济,这需要大力发展特色农业和绿色农业,加强农业产业结构调整,提高农村服务业发展水平,整合乡村旅游、观光农业项目,形成一批首都知名品牌;方向之二是从物品经济转向服务经济,这意味着农村从提供农产品转变为向城市提供生态、景观和居住服务。这两者应该是统一的过程,服从于城乡协调发展的大局。在城乡一体化的框架中,农村要创造并体现出多元化价值,在这些价值中传统文化价值、生态服务的价值会逐步提升,而体验、娱乐、教育等方面的价值也会逐步体现。

3 改善农村公共设施和公共服务

在城乡二元结构的空间格局下,农村生活污染、农业生产污染等面源污染是难以治理的。目前北京市农村地区的生活垃圾处理、污水处理正逐步得到改善,但处理率还不高。农村环境的治理和改善很大程度上是基础设施问题。而农村基础设施只有在城市化地区才具有规模效益,因此,必须切实增加政府投入,加强农村污水处理、垃圾收集和处理等基础设施建设。实施服务农村、符合农民需求、让广大农民受益的项目,使郊区基础设施和公共服务滞后的状况明显改善。

4 引导农村剩余劳动力转移

在新农村建设中,北京同样存在正确引导农村剩余劳动力转移、逐步建立城乡一体化的管理制度和服务体系的问题。在转移农村劳动力的过程中要注意以下两个问题:一是开展农民技能培训,要通过培育“有文化、懂技术、会经营”的新型农民,把过剩的农村劳动力转化为人力资源优势,增加农民的收入和就业机会。针对当前农民培训

中存在的供需脱节的问题,政府给需要培训的农民发放培训券;二是推进农村社会保障建设,全面推进新型农村合作医疗制度建设,坚持个人缴费、集体补助、政府补贴的筹资原则,逐步实现由区县统筹向分片统筹、全市统筹过渡。同时,在农村劳动力转移的过程中不要忽略“农村的空心化”问题,这需要农村社区的整合,合理推行城乡人口的混住化。

5 完善支农政策和机制

新农村建设是个长远的过程,要实现城乡经济的协调发展,必须按照“多予、少取、放活”的方针,加强政策集成,扩大公共财政在农村的覆盖范围,为城市带动农村、城乡协调发展提供政策和机制保障。这主要包括两个方面:其一,实行倾斜投入政策,北京市级财政向新农村建设倾斜的对象应该主要是农村教育、卫生、文化、生态环境等事业,着重搞好基础设施和社会公共服务设施建设。其二,落实惠农政策,支持农业产业化经营,培育农业龙头企业,通过“公司+农户”、“公司+合作社+农户”等多种形式,创新农业生产和经营机制,提高农村产业组织化程度。

6 建立城乡之间的利益补偿机制

胡锦涛同志在党的十六届四中全会上审时度势地提出“两个趋势”的重要论断,指出“在工业化初期,农业支持工业,是一个普遍的趋向;在工业化达到相当程度后,工业反哺农业,城市支持农村,也是一个普遍趋向。”在新农村建设中,农民不应该成为农村公共品的唯一买单者,因此有必要建立城乡之间的利益补偿机制。在补偿制度方面,包括产业补偿制度、土地补偿制度、生态补偿制度以及社会补偿制度等。以生态补偿为例,如水源保护区的群众因政府的水源保护措施而损失发展机会,就需要得到补偿;对施用农家肥的农民进行补贴也是很好的例子,在这种激励下,农家肥的施用量会增加,化肥的施用量会减少,节约了资源,发展了有机农业,减少了面源污染。最后,在建立和完善城乡利益补偿机制中,政府要加强农业基础设施建设、农村生活设施改善、农业结构调整、农业科研和技术推广等方面的投入,在新农村建设中

加快北京市城乡经济的协调发展。

参考文献:

- [1] 孟素洁. 城乡差距分析与加快城乡统筹的思路[J]. 2005年: 中国首都发展报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005
- [2] 张军. 乡镇财政制度缺陷与农民负担[J]. 中国农村观察, 2002(4).
- [3] 冯肃伟, 戴星翼. 新农村环境建设[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [4] 张宏艳. 发达地区农村面源污染的经济学研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006
- [5] 库兹涅茨. 现代经济增长[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1989
- [6] 托达罗. 第三世纪的经济的发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1988
- [7] 罗江龙. 我国农村公共物品供给制度变革的路径选择[J]. 农村经济, 2009(2).

- [8] 葛红玲. 城乡金融协调发展的目标体系及路径选择[J]. 中国流通经济, 2008(12).
- [9] 李林杰. 日韩城乡统筹发展的经验借鉴[J]. 日本问题研究, 2008(4).
- [10] 涂妍. 统筹城乡产业: 建立城乡要素自由流动的载体[J]. 城市发展研究, 2008(6).
- [11] 王秀兰. 以城市为主导 统筹我国城乡协调发展[J]. 当代经济, 2007(7).
- [12] 肖方仁. 新农村建设中的政府治理新思路[J]. 价格月刊, 2008(7).
- [13] 向贤海. 新农村建设中传统文化的价值[J]. 河北农业科学, 2009(3).
- [14] 林绍贵. 我国乡村旅游开发的经济与社会价值及对策探讨[J]. 华北水利水电学院学报(社科版), 2009(3).
- [15] 张芝敏. 我国乡村旅游发展的演变规律研究[J]. 现代经济信息, 2009(1).

The Ways to Harmonious Development of Rural Economy and Urban Economy in Beijing during “New Countryside Construction”

Zhang Hongyan

(School of Economics, Beijing Technology and Business University, Beijing 100048, China)

Abstract: During the “New Countryside Construction”, Beijing is also facing the problem how to break the urban-rural dualistic structure to narrow the gap between urban and rural areas. The causes for expanded gap between urban and rural areas in Beijing may be found out from several aspects such as the dualistic structure of economy, the system of household registration system, the financial and taxation system, and the tendency in the marginalization of countryside. In the period of “the 11th Five-Year Plan”, according to the general requirement of “productive development, wealthy life, civilized local customs, tidy villages, democratic management”, the ways to harmonious development of urban economy and rural economy in Beijing mainly include the following aspects: pushing the construction of villages and towns with a layout of urban-rural harmonious development; exploiting the space of harmonious development of urban economy and rural economy in Beijing; improving the public facilities and public services in rural areas; guiding the transfer of rural surplus labor; perfecting the rural policy and system and so on. In the long run, the rural areas around Beijing should play their role to provide diversified service functions. During the “New Countryside Construction”, the countryside should make use of natural resources to create and show the values of diversification, including the scenery value, the value of traditional culture, the value of environmental services, the value of conserving biological diversities and values of experience, entertainment and education, which is a green channel to expand the space for the development of rural areas in the process of urbanization.

Key Words: urban economy and rural economy; “New Countryside Construction”

(本文责编 沈 乐)