

加快新疆城乡统筹发展的若干思考*

刘光远¹, 杨晓萍¹, 刘 轶², 张晶晶¹

(1. 新疆农业大学 人文学院, 新疆 乌鲁木齐 830052; 2. 新疆警官高等专科学校 法律系, 新疆 乌鲁木齐 830001)

摘要 加快新疆城乡统筹发展, 对于实施“稳疆兴疆、富民固边”的国家战略, 具有十分重要的理论意义和实践价值。以新疆改革开放 30 年统计资料为依据, 通过分析研究得出: 改革开放 30 年, 是新疆发展最快, 各族群众得实惠最多的历史时期, 然而也是城乡发展差距拉大的时期, 其主要是城乡发展失调、城镇化滞后导致农村劳动力转移、农民转移就业机会少等多种因素共同作用的结果。在此基础上, 提出了着力构建以科学规划引领科学发展的体制机制等加快新疆城乡统筹发展的若干政策建议。

关键词 统筹城乡发展; 收入差距; 长治久安; 治本之策

中图分类号: C916 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2010)04-0052-05

城乡统筹发展是党在新世纪加快实现国家现代化的重大战略决策。党的十六届三中全会明确将“统筹城乡发展”放在“五个统筹”的首位, 强调建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制, 形成促进区域协调发展的机制。党的十七届三中全会进一步对城乡统筹发展做出全面部署, “必须统筹城乡经济社会发展, 始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略”。2010 年中央一号文件对做好新形势下统筹城乡发展工作又做出了更加系统的安排。对新疆而言, 如何在新形势下促进城乡统筹发展、缓解城乡居民收入差距、实现长治久安, 这既是当务之急, 也是长久之计。

新中国成立特别是改革开放 30 年以来, 新疆进入经济社会快速发展、综合实力明显增强、各族群众得实惠最多的时期。但就城乡发展而言, 城市明显快于农村, 市民收入增速明显快于农民, 从而导致城乡差距扩大、城乡发展失调。研究新疆城乡协调发展问题, 对于实施“稳疆兴疆、富民固边”的国家战略, 加快新疆城市化步伐, 对于解决城乡居民收入差距扩大, 构建长治久安的和谐新疆, 具有十分重要的理论意义和实践价值。

本文以新疆改革开放 30 年(1978—2008)统计资料为基本依据, 运用统计分析 with 文献资料相结合的方法, 分析新疆城乡发展差距现状及其产生的原因, 探索解决此类问题的方法和途径。

文中用来反映城乡差距的主要指标是城市居民人均年可支配收入与农村居民人均年纯收入之比, 即相对收入差距(以下简称城乡差距), 所用数据均来源于国家和新疆 1978—2008 年统计年鉴、2008 年统计公报以及 2006 年新疆第二次全国农业普查主要数据公报。

一、加快新疆城乡发展的迫切性

1. 新疆发展形势的需要

乌鲁木齐“7.5 事件”后, 胡锦涛总书记在新疆视察工作时明确指出: “新疆的问题归根到底要靠加快发展、科学发展来解决……要始终把走科学发展道路、加快发展作为解决新疆问题的根本途径, 始终把提高各族人民生活水平作为一切工作的根本出发点和落脚点, 不为任何困难所惧, 不为任何干扰所惑, 千方百计加快发展, 切实抓好发展这个第一要务。”2007 年, 国务院在《关于进一步促进新疆经济社会发展的若干意见》中指出“始终把提高新疆各族人民生活水平, 作为一切工作的根本出发点和落脚点, 把各族群众致富摆在首位”。由此可见, 解决新疆问题的治本之策, 在于加快发展, 提高各族群众的实际生活水平。

2008 年党的十七届三中全会决议提出“到 2020 年我国要实现农民人均纯收入比 2008 年翻一番的目标”。2008 年 12 月新疆维吾尔自治区党委在《关

于进一步推进农村改革发展的意见》中确定,到2020年新疆“农民人均纯收入接近或达到全国平均水平”。也就是说,按照2008年全国农民人均纯收入4761元测算,到2020年新疆要与全国同步达到农民人均纯收入9522元的奋斗目标,未来12年(2009—2020)新疆农民人均纯收入增速必须确保达到8.69%以上,比同期全国农民人均年收入增速5.95%高2.74%,比新疆过去12年(1997—2008)农民人均年增收7.30%高1.39%。从新疆过去30年(1978—2008)发展实践看,实现上述目标必须在统筹城乡发展方面取得突破性进展。

2. 缓解新疆城乡差距的需要

(1)新疆城乡居民收入差距。改革开放30年来,新疆城乡差距经历了一个先缩小后扩大、再缩小又扩大的过程。1978到1984年,由2.68:1缩小到1.77:1,为历史最低点。但1984年之后,随着城市改革逐步展开,城乡差距又逐渐拉大到1995年的3.66:1,达到历史峰值。参照有关研究成果^[1]估计,如果考虑城市居民享有的各种补贴、劳保福利和社会保障等隐性收入,以及农民尚需从其收入中预留各种不可转化为即期消费的自我安全保障性储备基金,必须用于再生产的周转金等因素,新疆城乡居民收入实际差距大于5.24:1(见图1)。

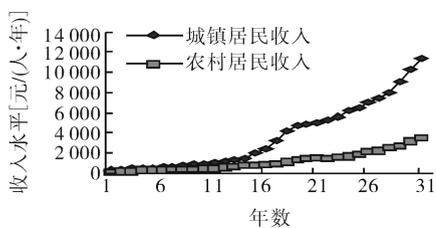


图1 1978—2008年新疆城乡居民收入差距对比^[2]

(2)新疆城乡居民生活消费水平差距。城乡居民收入差距最终将通过其生活消费差距反映出来。统计资料显示,新疆城乡居民生活消费差距由1978年1:2.47扩大到2007年1:4.01,扩大了1.62倍。自20世纪90年代以来,新疆城乡居民消费差距在4倍以上,其中2001、2002、2003年分别达到5.19、5.40、5.00倍,也就是说,在新疆城市居民平均消费水平是农民的4~5倍。

二. 新疆城乡发展失调成因分析

1. 城乡二元结构强度持续扩大

计划经济与市场经济其根本区别之一,在于资源配置的方式不同。随着计划经济体制向市场经济

体制转轨,资本、劳动力、土地等生产力要素快速向回报率高的行业和区域流动、聚集成为客观趋势,这既是市场竞争机制有效性的反映,也是转轨时期城乡居民收入差距扩大、城乡发展失调的客观反映。新疆从计划经济向市场经济转轨时期,产业结构失调的突出表现,就是资源市场化配置导致二元结构强度持续扩大。

一般判断产业结构是否失调的重要方法之一,就是测算农业与非农业二元结构强度。所谓二元结构强度是指农业与非农业之间相对GDP的生产率差距^[3]。据此定义,计算自1978年以来新疆二元结构强度指标(见表1)。根据著名数理统计学家库茨涅兹的研究,除中国外,世界发展中国家二元结构强度最大值为4.09倍^[3]。而中国在改革开放前的所有年份,其二元结构强度均高于这一世界极值。根据表1分析,新疆作为第一产业比重较高的经济区域,多年来其二元结构强度均低于全国水平,但自1995年之后却明显加剧。具体表现,一方面是农业的相对生产率、相对收益率持续下降,另一方面是农业综合发展滞后于非农产业发展,其结果是单位农业劳动生产率仅为非农产业劳动生产率的34%左右。以2007年为例,全疆50.3%的农业从业人员,仅创造了17.8%的GDP,单位农业劳动力相对生产率比1978年降低了15%。

其主要原因是农业在GDP总量中比重快速下降,而农业从业人员在劳动力总量中比重却下降缓慢,大量农业剩余劳动力滞留在农村,不能及时转移到二、三产业形成有效生产力,其结果导致城乡收入差距拉大,城乡发展失调程度加剧。

2006年全国第二次农业普查资料显示^[4],新疆农村从业人员从事二、三产业人员比重仅为10.8%,不仅远低于全国29.2%的整体水平,而且低于西部地区的13.7%。农业普查资料还显示,新疆农村外出劳动力流向以本县(市)内流动为主,以从事第一产业为主。全国农村劳动力跨省流动为49.3%,而新疆跨自治区流动仅为2.6%,乡外县内流动高达37.2%。新疆外出劳动力从事二、三产业人员的比重仅有52.5%,不仅远低于全国97.2%的水平,而且也低于西部的96.4%。

2. 城乡分治导致城市化滞后

我国城乡二元结构是由一系列具体制度构筑而成的,包括:户籍管制、粮食供应、副食品与燃料供给、教育、就业、医疗、养老保险、劳动保护、人才、兵役、

表 1 1978—2007 新疆产业二元结构强度变动分析表

年份	农业 GDP 比重 (%)	农业从业 人员比重 (%)	农业 GDP 相对生产率	非农业 GDP 比重 (%)	非农业从业 人员比重 (%)	非农业 GDP 相对生产率	新疆二元 结构强度	全国二元 结构强度
	1	2	3=(1)÷(2)	4=100-(1)	5=100-(2)	6=(4)÷(5)	7=(6)÷(3)	
1978	35.8	72.1	0.50	64.10	27.94	2.29	4.58	6.10
1980	40.4	70.0	0.59	58.50	30.00	1.95	3.30	5.03
1985	38.2	64.2	0.60	61.6	35.80	1.72	2.87	4.13
1990	39.8	61.3	0.57	65.30	38.73	1.68	2.95	4.07
1995	29.5	57.4	0.48	71.40	40.32	1.77	3.69	4.32
2000	21.1	57.7	0.38	78.9	44.06	1.79	4.71	5.25
2002	18.9	55.9	0.34	80.9	44.14	1.83	5.38	6.39
2003	21.9	55.1	0.40	78.0	44.93	1.74	4.34	6.58
2004	20.2	54.2	0.37	79.8	45.83	1.74	4.70	5.62
2005	19.6	51.5	0.38	80.4	48.46	1.66	4.37	5.89
2006	17.3	51.1	0.34	82.7	48.94	1.69	4.97	7.02
2007	17.8	50.3	0.35	82.2	49.70	1.65	4.71	5.35

数据来源:第二、三列数字源于《新疆统计年鉴 2008》P36、P91,其他数据均由作者计算得出,第九列全国二元结构强度,根据《中国统计年鉴 2008》P38、P113 的相应指标计算得出。

婚姻、生育、土地、住房、选举等一系列制度体系构成,上述十几种制度性的城乡差异,长期将农民置于二等公民的境地。

研究表明,新疆二元结构强度在持续加剧,其制度原因在于城乡分治导致城市化滞后。新疆与全国相比,其城市化滞后程度逐步加剧。

2000 到 2008 八年间,城市化率全国由 36.22% 提高到 45.68%,年均提高 1.18%,而新疆则由 33.75% 提高到 39.64%,年均仅提高 0.74%,新疆年均城市化速度滞后于全国 38%,且由 2000 年滞后 7 个百分点扩大到 2008 年的 13 个百分点,滞后程度明显加剧(见表 2)。

表 2 新疆与全国城市化速度对比分析表^[5]

年份	全国	新疆	滞后程度 (%)
2000	36.22	33.75	7
2008	45.68	39.64	13
年均增长 (%)	1.18	0.72	38

新疆城市化滞后具体表现:一是农村公共产品供给严重短缺。资料显示^[4],2006 年末全疆 89.3% 的乡镇没有职业技术培训机构,19.7% 的乡镇没有广播,58.2% 的乡镇没有敬老院,43% 的村没有卫生室,38% 的村在 3 公里范围内没有小学,62.3% 的村在 5 公里范围内没有中学,88.8% 的村没有幼儿园、托儿所,87.1% 的村没有体育健身场所,58% 的村没有图书室、文化站,56.4% 的村没有有行医资格证书的医生,84.5% 的村没有有行医资格证书的接生员。二是城乡之间市场竞争力差距大。资料还显示^[4],农村是全社会文化程度最低、各类弱势群体最集中的区域,在劳动、资本、技术等市场要素资源配置中始终处于劣势,要素资源配置长期被扭曲。2006 年

末新疆农村从业人员中,初中及以下人员占 94.1%,其中,小学、文盲占 46%。而同期经济普查资料则显示,在城市二、三产业从业人员中,初中及以下人员仅占 26.9%。三是农民在选择创业、就业等方面信息不对称、机会不均等,城乡居民收入差距扩大。

3. 公共财政资源配置不合理

研究结果^[6]还表明,当其他因素保持不变,随着地方财政支出中第一产业所占比重增加,城乡收入差距会逐步缩小。根据我国国情,农民作为最大、也是最弱的社会群体,农业作为最基础、也是最缺乏竞争力、风险最大的产业,农产品作为最基本、也是不可或缺的食品来源,只有在国民收入二次分配中,持续增加公共财政对“三农”的投入,才有可能不断改善其基础设施条件和可持续发展的环境,才可能提高其综合发展能力,并为农民选择发展第二、三产业创造更多机会,增加农民收入来源,从而缓解城乡差距,促进城乡协调发展。但统计资料却显示,在过去 30 年中有 23 年,新疆在国家基本建设投资中,农业投资所占比重低于 10%,其中最低年份只有 3%,最高年份也仅有 18.4%。农业支出在地方一般预算支出中的比重,由 1980 年 23.7% 直线下落到 2002 年 5.3%,2003 年后虽然有所回升,但 2005 年又降至 5.8% (见图 2)。

公共财政资源配置不合理,导致农村公共服务基础设施差。据农业普查资料^[4],2006 年末全疆 30.7% 的乡镇没有邮电所,29% 的乡镇没有储蓄所,53.8% 的乡镇没有综合市场,83.4% 的乡镇没有农产品专业市场。12.6% 的村未通公路,9% 的村未通电,87.4% 的村未完成改厕,78.6% 的村地域内没有

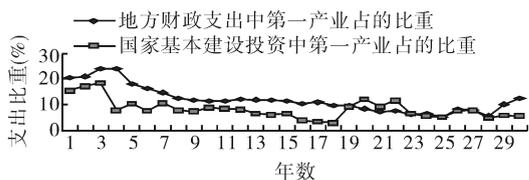


图2 1978—2007年第一产业在财政支出中的地位^[5,7]

50平方米以上综合商店或超市,74%的村地域内买不到化肥。

占新疆总人口60.85%的农村人口,其在公共财政资源配置中长期被边缘化,是造成城乡发展失调的重要原因。

4. 农村人口基数大、自然增长率高

改革开放30年,新疆农村人口比重虽然降低了13%,但农村人口占绝对大多数的局面并未改变。2008年新疆总人口中农村人口占60.85%,其比重高全国5.8%。同期全国人口自然增长率为5.17,而新疆为11.78,位居全国首位,其中少数民族人口自然增长率高达16.95,是全国的3.3倍。

自七十年代以来,国家实行严格计划生育政策,新疆城市人口自然增长率从1975年开始低于农村,且持续下降,到1996年城市人口自然增长率只有农村的45%。农村过大的人口基数,过高的自然增长率,形成了对基本生活资料需求的巨大压力,从而过多的抵消了农业发展所新创造的社会财富,既影响当期农民生活水平提高,也拉大了与市民间收入消费差距,加剧了城乡发展失调的程度。

总之,新疆城乡发展失调原因是多方面的,既有经济转轨时期,资源市场化配置所导致的二元结构强度持续扩大等体制性原因,也有城乡分治所导致的城市化滞后、农民转移就业机会少等制度性原因;既有公共财政资源配置不合理等政策性原因,也有城乡居民之间地位不平等以及养儿防老、多子多福等传统习惯原因等。这其中既有全国性城乡发展不平衡等共有国情,也有新疆作为多民族聚居区、边疆地区、贫困地区等自身特有的复杂区情。

三、加快新疆城乡统筹发展的建议

1. 构建以科学规划引领科学发展的体制机制

(1)城乡规划一体化。按照统筹工业化、城镇化、农业现代化建设的原则,将新农村建设和新型城镇化建设统一纳入土地利用总体规划、城乡建设规划、产业发展规划。经过精心规划,逐步形成城乡统一、配套衔接的科学规划体系和监督执行体系,实现

城乡统筹发展规划的编制、实施、监管的有机结合,相互协调。夯实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的的制度基础。

(2)城乡产业发展一体化。按照集中集约集群发展的原则,顺应三次产业相互促进、劳动力资源科学配置的内在规律,着力推进农民向城镇和新型社区集中、工业向产业园区集中、耕地向适度规模经营集中,统筹新型城镇化、新型工业化和农业现代化协调发展,因地制宜构建现代产业体系,逐步形成城乡一体、梯度布局、三次产业协调发展、良好互动的科学发展格局。

2. 构建有利于统筹城乡基础设施和公共服务配套建设的工作机制

统筹新疆城镇体系建设规划,优化城乡基础设施功能和布局,积极推进城乡基础设施建设一体化。按照新城市建设和新农村建设和谐相融的原则,加快推动城市文明向农村覆盖和延伸,逐步改变农民的生活方式,提高农民生活水平。

统筹城乡交通体系规划,加快城乡网络化交通体系建设,促进城乡公交客运一体化,提高城乡之间的通畅能力。

统筹城乡公共服务,加快建立城乡统一的基本公共服务制度,加大农村公共服务、公用设施建设力度,加快推进市政公用设施城乡全覆盖,公共服务城乡居民公平受惠,提升城乡各族群众的幸福指数。

3. 构建有利于加快城乡统筹发展的管理体制

整合、规范政府的服务功能,构建城乡一体、高效运转的行政管理体制。重点扩大公共财政覆盖农村的范围,按照城市社区标准建立农村社区管理体制,逐步构建城乡一体的社会公共管理体制。

着力构建城乡统一的公共服务体系,促进基本公共服务均等化。重点推进城乡一体的公共科技服务体系建设,引导科技要素向农村转移。大力推进城乡就业、社保制度改革,建立城乡统一的劳动力市场和覆盖城乡的就业服务网络,形成城乡统一的基本养老、医疗、最低生活保障等社会保障体系,促进城乡教育、卫生资源均衡配置,尽快形成城乡各族群众共创共享改革发展成果的体制机制。

深化投(融)资体制改革,建立政府引导、市场化运作、社会参与的多元化资金投入保障机制,着力破解统筹城乡发展中的资金瓶颈问题。

稳步推进农村产权制度改革,解放和发展农村

生产力。建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的农村产权制度,促进农村产权“资本化”进程。

四、结 语

面对新疆特殊战略地位、各族农民群众期盼致富和享受现代城市化生活方式的强烈愿望,必须统筹城乡发展,加快农村城镇化步伐。这既是转变发展方式、培育新经济增长点、拓展中小企业发展空间、拓宽各族群众就地就近创业就业途径的战略选择,也是调整经济结构、优化资源配置、缩小城乡差距、改善农民生存条件的必由之路,还是消除城乡分割、凝聚共识、共同奋斗、共同发展、共同致富、共同维护国家统一的迫切要求,更是新疆实现长治久安的治本之策。

城乡统筹发展,应当综合运用行政的、经济的、法律的、市场的等各种手段,多管齐下、多策并举、整体推进方能见实效,然而就多种手段之效能而言,加

快地方立法,依法规范执政目标和行政行为,科学配置资源、凝聚民心,合力推进城乡统筹发展,既是当务之急,又是长远之计。

参 考 文 献

- [1] 李实,罗楚亮.中国城乡居民收入差距的重新估计[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2007,44(2):48-49.
- [2] 新疆维吾尔自治区统计局.改革开放三十年新疆人民生活1978—2008[M].北京:中国统计出版社,2008.
- [3] 林善浪,张国.中国农业发展问题报告[M].北京:中国发展出版社,2003:386-390.
- [4] 新疆维吾尔自治区统计局.新疆第二次全国农业普查主要数据公报[N].新疆经济报,2008-05-07(2).
- [5] 新疆维吾尔自治区统计局.新疆统计年鉴2005—2008[M].北京:中国统计出版社,2009.
- [6] 刘光远,李松,崔丽娜,等.新疆城乡居民收入差距及影响因素分析[J].新疆农业科学,2009,46(4):919-924.
- [7] 新疆维吾尔自治区统计局.新疆五十年[M].北京:中国统计出版社,2005.

Thoughts on Speeding up the Balance of Urban and Rural Development in Xinjiang

LIU Guang-yuan¹, YANG Xiao-ping¹, LIU Yi², ZHANG Jing-jing¹

(1. College of Humanities, Xinjiang Agricultural University, Urumqi, Xinjiang, 830052;

2. Department of Law, Xinjiang Senior Policeman College, Urumqi, Xinjiang, 830001)

Abstract Speeding up the balance of urban and rural development in Xinjiang plays a vital role theoretically and practically in implementing the national strategy of "stabilizing and developing Xinjiang, making border inhabitants prosperous, and consolidating border defense." The paper is based on the 30 years' statistical material of Xinjiang since the reform and opening-up. The study result shows that the people of all ethnic groups in Xinjiang get the most benefits during the 30 years' reform and opening-up. However, the gap between urban and rural areas is the largest and is becoming larger on the other hand. This is resulted from a combination of various reasons including the lopsided development between urban and rural areas, the transference of rural labor force to other jobs and the employment difficulty due to the urbanization lag. Based on the above analysis, the paper proposes to build up a mechanism of scientific development by scientific planning so as to speed up the balance of urban and rural development in Xinjiang.

Key words the balance of urban and rural development; the income gap; the long term peace and stability; the fundamental strategy