# 关于城乡统筹过程中的制度创新与中间制度安排

来源：网络 作者：雾凇晨曦 更新时间：2024-01-15

*论文关键词:制度创新 城乡统筹 过渡性论文摘要:在城乡、工农和区域之间有很多过渡性的中间制度安排空间。过渡性中间制度安排，是实现真正意义上制度创新的阶段性要求，缺乏这种过渡，所谓的“平等”制度安排是很难实现的。我国二元 经济 社会 结构存在...*

论文关键词:制度创新 城乡统筹 过渡性

论文摘要:在城乡、工农和区域之间有很多过渡性的中间制度安排空间。过渡性中间制度安排，是实现真正意义上制度创新的阶段性要求，缺乏这种过渡，所谓的“平等”制度安排是很难实现的。

我国二元 经济 社会 结构存在 历史 甚久，城乡之间、工农之间、区域之间差距巨大，城乡间存在一系列制度樊篱，希望一夜之间通过城乡统筹的制度创新，彻底消除这种差别是不可能的。事实上，随着土地、资本、劳动力等要素资源的 市场 化，国有企业、社会保障和城乡一体化改革进入攻坚阶段，不可避免地会产生或激化某些经济和社会矛盾，长期积累的深层次问题会显现，新的矛盾还会产生，制度创新的难度明显加大。只能采取有重点有阶段，逐步过渡的方式推进改革，并作出适当的制度安排，经济社会发展才可以持续，社会的和谐稳定才可以实现。城乡、工农、区域差别只能通过不同经济社会发展阶段的中间制度逐步消除，最终才可能过渡到一元化的制度大同。换言之，在城乡、工农和区域之间有很多过渡性的中间制度安排空间，把握住这种中间制度的内涵和外延，是推进城乡统筹的必然要求。

过渡性的中间制度在我国的改革实践中从来都不鲜见。改革开放二十多年的历史，渐进式改革，零打碎敲的方法，几乎是我国改革方式的主旋律。我们过去采取了类似小段包工、联产到组、包产到户、包干到户的方式，最终过渡到确立家庭承包经营基本制度，即通过大量中间制度安排，最终破除人民公社体制；我们包容了大量中间制度安排的方式，来兴办乡镇企业这种乡村所有的公司制度，发展 农村 非农产业，提供以工补农，以城带乡的城乡统筹的原生态模式。我们今天也可以采取过渡性的办法，在城乡之间、工农之间和区域之间，提供大量土地、资本、劳动力和技术要素资源流动的中间制度，在城乡平等就业、平等 教育 、平等医疗救助，平等 公共 品供给以及平等的公民权益和国民待遇方面，创造出大量的中间制度。总之，制度创新既要考虑到解决现阶段城乡之间、工农之间和区域之间二元结构偏差，又必须服从经济社会发展阶段性客观规律，通过中间制度安排的渐进性目标取向，逐步实现城乡一体化的制度创新。

最近几年，江苏、上海、浙江和四川成都等在推进城乡统筹过程中，通过一系列的过渡性中间制度安排，加快了城乡要素资源的流动，逐步赋予农民平等的国民待遇，完整的财产权利和平等的发展机会，致力于消除城乡分割的二元结构制度性障碍，已初步显现出明显的效果。一是深化 财政 体制改革。扩大公共财政覆盖面，增加对农村公共品供给，千方百计增加对 农业 和农村的投入。二是加快农村就业制度改革。最近几年，上海、江苏、浙江相继取消了针对农民工就业的各种限制条件和收费项目，农民工与城镇职工一样，签订劳动 合同 ，执行最低工资标准，参加社会 保险 ，切实保护农民工合法权益。不少企业还给农民工新建了整齐、干净的住房和职工宿舍，改善农民工的生活条件。着力解决好外来农民工 管理 难、子女就学难和拖欠工资等问题。通过建立健全就业制度和城乡一体的就业市场，改善城乡劳动力平等就业的 环境 。三是推进土地征占用制度改革。浙江省提高土地征用补偿标准，普遍实行土地征用“区片综合价”，让农民分享土地增值的好处。上海市在被征用土地的村开展宅基地置换试点。在农民自愿的前提下，采取等量面积无偿置换，差额面积货币计差的原则。农民以政府认可的原宅基地上的住房置换集中新建的住房。宅基地置换新建住房，土地实施征用和办理出让手续，让农民取得房地产权证，使农民宅基地价值显现。四是深化 行政 管理体制 改革。浙江省加快建立城乡一体化的组织体系，改变过去那种许多职能部门只管城镇不管农村的城乡分割、基层力量薄弱的管理体制。加快农村公共服务体系建设，加强农村基层工作。四川省成都市在乡镇机构改革中则强调“三个强化、三个弱化”，即强化乡镇政府对区域经济社会规划、协调、服务功能，弱化直接参与生产经营功能；强化城乡统筹的发展功能，弱化经营管理职能；强化公益性事业发展功能，弱化事务性职能。

总之，过渡性中间制度安排，是实现真正意义上制度创新的阶段性要求，缺乏这种过渡，所谓的“平等”制度安排是很难实现的。但是，创新城乡统筹的制度体系，必须以平等原则作为制度创新的基本理念，以平等理念逐步改变二元经济体制下形成的城乡分割制度，以平等理念构建可持续发展的制度基础。一是提供平等的就业机会。彻底消除农民进城务工的歧视性政策和障碍，简化各种手续。逐步建立农村劳动力就业服务和 管理 、流动监测、就业培训、供求信息和农民工维权 法律 服务体系框架。积极完善促进农村劳动力转移和充分就业的工作机制，把农村劳动力转移和充分就业纳入政府的服务和管理轨道，努力构建城乡统一的劳动力就业 市场 ，为农民提供平等的就业机会。二是提供平等的 教育 权利。加大对农村 基础教育 的支持力度，让农民子女享有平等的受教育权利。农村基础教育、 职业教育 和技能培训要统筹兼顾。同时，积极推进教育体制改革，最终形成城乡统一的教育体制。三是提供平等的医疗救助。加大财政转移支付力度，新增加的卫生经费，必须确保主要用在农村卫生事业。对农村卫生事业体制进行彻底改革，重建农村基层的医疗救助网络和体系，在城乡之间公正分配医疗救助资源，彻底改变农村缺医少 药 和公共卫生事业建设滞后的局面。四是提供平等的国民待遇。给予农民承包土地占有、使用、收益、转让和处置的完整权益，使农民有财产权利的基础。保障农民享有基本的生存权和发展权，在 政治 、经济、 文化 和社会生活中，享有平等的公民权利。彻底改革户籍制度，给农民自由迁移的权利，让农民有发展和增加收入的机会。逐步建立和完善农村最低社会救济制度和最低生活保障制度，满足农村贫困群众多层次的救济需要。

同时，调整国民经济分配格局。从确保城乡、工农、区域之间大量的中间性制度安排逐步过渡到城乡一体的一元化制度创新。要以以人为本，全面协调可持续的科学发展观为 指导 ，调整国民经济分配和再分配格局。一是加大对 农业 的支持保护力度。改革农业投入体制，推进农村 投资 和 金融 体制改革，扩大农业投入来源，增加农业投入总量，使现代农业发展有资金和物质保障；调整财政支农资金的使用方向，调整农业补贴领域和补贴重点，及时出台各种事关农民收入的直接支付办法，逐步将政府对农民收入的直接支付作为增加农民收入的一个重要来源和渠道；加大对农业和农村基础设施的投入力度，改善农村、农业和农民的生产、生活条件；建立农业保险制度，政府要对农业保险予以补贴，降低农民因灾、因病遭受的损失。二是减少对农民利益的剥夺。在取消专门针对农民的税赋制度后，要将维护农民利益的重点放在改革土地征占用制度上，坚决抵制对耕地的乱占滥用，严格控制耕地征占规模，明确界定政府的土地征用权和征用范围，切实保护农民的根本利益。三是启动城乡居民的收入调节机制。进一步完善按劳分配为主体，多种分配方式并存的分配制度，通过国民经济再次分配和财政调节的功能，校正初次分配造成的城乡居民收入差距。启动主要针对城镇居民收入的调节机制，整顿和规范分配秩序，加大收入分配调节力度。

改革是城乡统筹发展的动力。从根本上说，推进城乡统筹发展，是城乡、工农、区域利益格局的调整，城乡二元体制障碍的破除，也是一场深刻的社会经济制度的革命。因此，要从国民经济发展大局出发，通过一系列的正式和非正式的制度安排，利用大量的过渡性中间制度，致力于在长时期内使经济持续稳定增长，为城乡统筹提供制度基础。要调整收入分配格局，把更多的资源尽快投向农村。一次分配注重效率，二次分配注重公平，三次分配要讲社会责任。逐步把更多的公共资源投入到农业增产、农民增收和农村社会事业发展上来。总之，改革一是要破除横亘在城乡、工农、区域之间的体制机制性障碍；二是要逐步构建城乡一体化制度基础；三是在改革中要注意保护弱势产业、弱势群体的利益。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！