



doi: 10.3969/j.issn.1674-8425(s).2023.01.002

智库专稿

缩小城乡差距的国际经验与启示

胡凌啸

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

摘要:缩小城乡差距是我国实现共同富裕必须要面对的挑战。从全球范围看,城乡差距演变具有一定规律,多表现为在工业化初期有所扩大,而后随着城市化进程放缓和政府治理能力增强不断缩小。经济发展是缩小城乡差距的前提基础,同时政策干预对缩小城乡差距不可或缺。高收入国家实现城乡均衡发展的过程中,主要采取了4个方面的政策措施,包括城镇化和人口迁移政策、农业支持保护政策、农村经济发展政策和农村公共服务保障政策。后发国家从中借鉴时,需更关注政策措施背后蕴藏着的深刻逻辑,一是政策选择需因地制宜且因时而变,二是不同政策之间的协调配合至关重要,三是政府的治理能力是政策效果的根本保障。我国缩小城乡差距面临国内外双重压力,鉴于国际经验和教训,要以统一城乡要素市场作为基本着力点,以补齐农业农村短板为导向重点施策,同时通过提高治理能力保障政策高效执行。

关键词:城乡差距;城乡关系;国际经验;政策借鉴

中图分类号:F061.3

文献标识码:A

文章编号:1674-8425(2023)01-0011-08

共同富裕是全体人民的富裕。从城乡维度思考,共同富裕意味着城乡居民收入均衡化、基本公共服务均等化和生活质量等值化^[1]。从这个意义上讲,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,实现城乡融合发展是共同富裕的应有之义。然而,城乡长期发展不平衡导致的城乡差距问题是实现共同富裕道路上的巨大阻碍^①。我国城乡差距在两个方面表现最为突出,一是城乡居民收入差距明显。2020年我国城乡居民收入比是2.56:1,和改革开放之初持平,而按收入五等份分组的城乡低收入分组家庭人均收入比3.33:1,低收入群体家庭人均收入之间的城乡差距更大。二是城乡居民享受的公共服务表现为城优乡差和城多乡缺^[2]。2020年全国城镇职工基本养老保险年人均基金支出是城乡居民基本养老保险年人均基金支出的19倍,城镇地区已基本建立起覆盖职工的工伤保险和生育保

收稿日期:2022-07-04

基金项目:国家社会科学基金重大项目“统筹推进县域城乡融合发展的理论框架与实践路径研究”(22&ZD112);国家社会科学基金重大项目“农村集体产权制度改革深化与经济发展研究”(20ZDA045)

作者简介:胡凌啸,助理研究员,博士,主要从事农业农村改革与城乡关系等研究。

^① 城乡差距是一个十分宽泛的概念,在谈论这一问题时,往往会根据研究需要选择不同的侧重点加以评价。如OECD从极端贫困率、多维贫困水平、公共服务与基础设施等方面衡量城乡差距;世界银行从教育、健康、卫生设施等方面评价城乡差距,并构建人类发展指数进行综合评价;国内一些学者则基于我国实际,从经济发展、居民生活、基础设施、生态环境、基本公共服务等多个方面评价我国的城乡差距。本文侧重于从收入和公共服务两个方面展开讨论,主要原因是以上两个方面在评价我国城乡差距方面最具代表性也最为直观,同时实现城乡收入均衡化和公共服务均等化应该是共同富裕最基本的内容。

本文引用格式:胡凌啸.缩小城乡差距的国际经验与启示[J].重庆理工大学学报(社会科学),2023(1):11-18.

Citation format:HU Lingxiao. International experience and enlightenment of narrowing the gap between urban and rural areas[J]. Journal of Chongqing University of Technology (Social Science), 2023(1): 11-18.

险制度,但农村地区居民还难以享有职业伤害保障和生育津贴等项目,近年来引发全社会关注的农村厕所问题更是以点带面地反映了城乡居民生活质量的差距。更为严峻的是,当前公共投资的城市偏向并没有扭转,城市人均市政公用设施建设投入是村庄的12倍以上^[3],缩小城乡差距面临挑战。共同富裕是在动态中向前发展的过程,同时也要逐步把城乡差距缩小到合理区间。从全球看,高收入国家基本实现了城乡均衡发展,而不少中低收入国家面临着比我国更大的城乡发展鸿沟,这些国家在城乡发展方面既有经验,也有教训,可以为我国提供有益借鉴。

一、国外缩小城乡差距的两大支柱

在发展的早期阶段,经济增长往往会表现出空间不平等。这种空间不平等既体现在国与国之间,也体现在国家内部。在国家内部,由于结构转型的性质,领先地区和落后地区之间的不平等往往与城乡差距相对应。尽管不同国家及国际组织对城市和乡村概念的认知存在差异并且在不断更新^[4],但从广义看,高收入国家内部的城乡差距演变具有一定规律。多表现为经济在发展初期迅速向城镇集中,城乡在生产力和工资和福利等方面的差距不断扩大,但随着城市化进程的放缓和政府治理能力的增强,城乡差距开始缩小,并最终走向趋同^[5]。整体上,这些国家缩小城乡差距离不开两大支柱,一是持续稳定的经济发展,二是科学恰当的政策干预。

(一) 经济发展是缩小城乡差距的前提基础

2009年世界发展报告指出,只有在达到相对较高的发展门槛时一个国家内部的城乡生活水平才会趋同^[5]。城乡差距问题是在经济发展中产生的,也要在经济的进一步发展中解决。当今的高收入国家,在19世纪和20世纪早期也面临着很大的城乡收入差距。如19世纪瑞典和芬兰城市地区成年男性的人均财富分别比农村地区高出200%和150%;英国的城市工资比农村工资高出70%以上;城乡工资差距在澳大利亚、丹麦、法国、日本、美国也都超过50%^[5]。但在20世纪中后期,这些国家陆续通过完成工业化实现了城乡均衡,为“在发展中消除城乡差距”提供了证据。以日本为例,20世纪60年代日本农村居民家庭人均收入大约是城镇居民的70%,随着工业化、城市化进程中的公共投资增加,建筑业、运输业和公共服务业等行业在全国范围普遍发展,农民获得了大量非农就业机会,同时伴随道路交通网的建设 and 家用汽车、摩托车的普及,农民选择非农就业的地理半径得以扩大,到20世纪80年代初农村居民收入中有80%以上来自农外收入,家庭人均收入水平甚至比城镇居民高出16%^[6]。

(二) 政策干预对缩小城乡差距不可或缺

在发展中消除城乡差距是一个漫长的过程,政府的政策干预可以缩短这个过程的周期^[7]。尤其对于发展中国家而言,科学恰当的政策干预不可或缺。作为后发经济体,大多数发展中国家为了加快国民经济发展,缩小与先发国家的差距,普遍采取了工业优先的发展战略,对农业农村进行更为严格的控制^[8],城乡差距因此被进一步拉大。如果没有针对性的政策干预,很难完全依靠经济发展本身来扭转城乡失衡的不利局面。发展中国家面临的共同挑战是,如何以富有效率的发展方式向更加城市化的经济过渡,同时以富有公平导向的政策干预平抑城乡差距。从先发国家的经验看,往往都是在工业化的中期采取工业反哺农业的政策,并根据本国实际不断对政策进行阶段性调整^[9]。总体可以从两个维度来认识相关政策,一种政策并不直接以缩小城乡差距为目标,而是为了更好地促进经济发展,但最终发挥了提高农民收入、改善农民生活的作用;另一种政策则直指城乡差距,聚焦农村发展,有的甚至上升为国家的农村发展战略,如韩国的“新村运动”、德国的“村庄更新计划”、法国的“乡村整治计划”。先发国家提供了一些可借鉴的正面素材,而拉美、非洲一些国家的发展也提供了教训,政策干预失当或者缺乏有效干预都可能会加剧城乡差距。

二、国外缩小城乡差距的主要政策措施

缩小城乡差距是一项系统工程,涉及到经济发展过程中的众多方面,依靠单一政策不可能实现全面的城乡均衡发展。从高收入国家的经历看,可以从4个方面去概括主要政策措施:其一是城镇化和人口迁移政策;其二是农业支持保护政策;其三是农村经济发展政策;其四是农村公共服务保障政策。

(一)城镇化和人口迁移政策

城镇化水平高是绝大多数高收入国家的共同特征,这些国家对城镇化的总体布局以及由此选择的城镇化模式和政策反映了各国塑造国内城乡关系的基本逻辑,应该作为考察各国缩小城乡差距、促进城乡均衡发展的首要切入点。这其中,人口迁移政策值得重点关注。

一是不同类型的城镇化模式及相关政策。高收入国家基于本国实际采取了不同趋向的城镇化模式。比如美国实施的是以小城镇建设为主的城镇化模式,依托城市延展与农村城镇化,大量小城镇围绕中心城市错落布局,有效衔接了大中城市与农村之间的空白地带,形成相互独立又功能互补的城镇体系^[10]。在城镇化过程中,美国将高速公路从城市之间逐渐扩散到城镇与乡村之间,达到交通网的全覆盖,也将完善的基础设施和公共服务覆盖到了乡村地区^[11]。德国采取的是均衡发展的城镇化模式,其主要特征是“去中心化”和城乡无差异发展,在德国工业快速发展的时期,经济社会发展的一项重要原则是促进人口流动的分散化,避免城市人口、资源和公共服务向中心城市过度集中,德国从立法、规划、资源分配、职业教育和治理机制等不同层面采取措施振兴中小城镇,积极推进城乡无差异化发展^[12],这也使得德国成为主要工业化大国中唯一没有特大城市的国家^[13]。除此之外,日韩采取了集聚型的城镇化模式,拉美地区则出现了过度城镇化,不同的城镇化模式也决定了缩小城乡差距的重点难点和政策选择。

二是人口迁移政策。人口迁移下的城乡互动使得城乡发展始终处于动态变化中,同时人口迁移引发的城乡人口结构变化也是影响城乡关系的核心变量,因此人口迁移政策对于缩小城乡差距至关重要。韩国实现城乡居民收入的相对均衡,很大程度上与恰当的人口迁移政策保障了大量乡村人口向城市顺利转移有关。一方面,韩国并没有采取行政措施限制或禁止农村人口向城市迁移,因此韩国以城市为依托的工业化政策吸引了大规模的农村人口涌入城市^[14];另一方面,韩国农村人口向城市转移呈现出“离土又离乡”的举家迁移特征,韩国政府通过介入住房供给实现转移人口在城市安居,增加了农村居民进城的保障。1962年和1967年,韩国分别成立了韩国国家住房公司和住房银行;1972年和1974年,又分别颁布了《住宅建筑加速法》和《土地金库法》,1978年成立韩国土地开发公司,更加积极地以公营形式征用居住用地,1976—1978年公营征用居住用地占有征用居住用地的80%以上;以韩国国家住房公司为代表的公营部门,基本以成本价向市场供应小户型房屋来满足新增转移人口的住房刚需,1981年韩国又出台了关于“小户型住宅义务比率”的政策,要求在商品房建设时,60平方米以下的小户型所占比例不得低于50%,以进一步改善新进入城市的居民住房条件^[15]。日本非常重视对农民进行职业技能培训,为他们向城市转移提供比较宽泛的选择领域^[16]。美国专门出台《人力发展与训练法》和《就业机会法》为转移劳动力提供教育与就业指导,甚至为低收入者提供贷款和迁居费,以推进农业剩余劳动力转移^[11]。

(二)农业支持保护政策

城乡差距形成的原因之一是农业生产率低于工业生产率,导致了农业报酬和工业报酬的差距。为此,各国在缩小城乡差距方面非常重视提高农业生产率,采取了针对性的农业支持保护政策。

一是农产品价格政策。为了维护农业生产者的收入,各国在对农业进行支持保护的初始阶段,始终把农产品价格政策作为基础性措施,包括目标价格、最低支持价格、保护价收购等手段^[7]。如美国从罗斯福新政开始到WTO协定生效为止,长期对许多农产品实行最低保护价政策,其最大特征是与信贷支持相

结合,当农产品出售价格低于市场价格时,农场主可把农产品交给信贷公司,政府百分百补贴市场价格与目标价格之间的差额^[6,17]。日本在1961年颁布《农业基本法》,采取了包括成本与收入补偿、最低保护价、价格差额补贴和价格平准基金等在内的多种价格支持政策^[9]。韩国从1968年起依次对稻米、大麦、小麦、大豆和玉米实施高价购、低价售的政策,由政府进行差价补贴^[9]。欧盟也有类似的价格支持。

二是收入支持政策。尽管价格政策有利于保障农产品的收入,但也造成了严重的市场扭曲。在WTO贸易框架下,各国将对农民的支持和保护政策重点转向了收入支持。如日本在2000年开始在山区半山区实施直接补贴政策,这是在WTO框架内日本调整农业支持保护政策的最初尝试^[18]。该政策依据各种土地生产条件差异而将补贴直接支付给农户,不挂钩产量与价格,但要求享受补贴的农民必须从事维护水渠道路等特定的农业活动。当前,日本已经形成了以山区半山区农业直接补贴政策为基础,以环境保护型农业直接补贴政策和农业多功能性直接补贴政策为支撑的农业直接补贴体系,有效保障了农民的收入水平^[19],日本农民收入的近60%来自于各类农业补贴。不仅是日本,美国和欧盟也在不断完善农业直接补贴政策,并加大了对农业收入保险补贴政策的探索。

(三)农村经济发展政策

在高收入国家,农业收入不一定是农村居民收入的主要来源,这些国家更为青睐在农村开展附加值高、社会经济过程复杂的经济活动^[20],采取多样化的农村经济发展政策,以此来增加农村居民就业机会,提升收入水平。

一是挖掘乡村多元价值的政策。乡村的经济活动并非只是农业生产,从乡村自身的多功能性出发可以有更为丰富的选择。如日本鼓励地方发展地方性经济与地域文化,在乡村地区发起了“一村一品”等运动,推出大批具有地域特色的农产品和旅游产品,极大地丰富了乡村的多元功能^[11]。日本把乡村功能从单一提供食物逐渐拓展到文化遗产、环境保护、休闲观光等多个方面,提出“六次产业化”的发展理念,通过创造同质性低、空间上难以移动、更依赖乡村特色的乡村产品,不仅推动了农村一二三产融合发展助力农民增收,也发挥了活化乡村的重要作用^[21]。德国也同样在政策上支持打造多功能农业和多功能乡村,支持保护乡村景观文化,促进“半农业”和旅游业、手工业发展,为乡村人口充分就业和增收提供稳定保障^[22]。

二是引导城市产业向乡村转移的政策。把城市产业引导到乡村发展也是一些国家激活乡村经济的重要方式。如在20世纪60年代的法国,东部工业城市和西部农业乡村在收入、公共服务等方面有着悬殊差距,分别呈现了一个富裕的工业法国和一个贫穷的农业法国。为了缩小城乡差距,法国实施了“领土整治计划”,其中“工业分散政策”是最重要的组成部分。该政策旨在大力发展交通运输事业,限制人口和工业在巴黎、里昂、马赛等区域过度集中,鼓励企业向乡村地区迁移和投资^[22]。同时,法国创建了“区域自然公园”作为承接城乡经济往来的平台,通过乡村高品质的自然景观吸纳各类城市经济活动来此举办,旨在实现自然景观与人文活动的互补互进^[23]。日本和韩国也都曾通过制定税收、贷款优惠等政策措施,引导城市工业合理有序地向乡村转移。20世纪50年代,日本政府开展了大规模的乡村工业化运动;韩国政府则推行以乡村工业园区为载体的园区模式,引导乡村建设农产品生产与加工工厂^[24]。

(四)农村公共服务保障政策

为了实现城乡居民可以享受均等化的公共服务,高收入国家都会通过健全农村公共保障政策来缩小城乡公共服务方面的差距。

一是公共设施建设资金偏向农村。为了缩小城乡公共设施建设方面的差距,各国都注重把公共设施建设资金更多地用于农村。20世纪60年代末开始,日本中央财政预算的10%以上用于投入农村公共产品,加上地方预算后的总投入超过农业GDP总额,采取了直接补贴项目投资、贷款贴息、地区性开发金融

等不同政策手段^[25]。韩国于1970年启动“新村运动”,政府财政预算中的农村开发费用从1971年到1978年增加了7.8倍,中央和地方财政投资合计增加了82倍,主要用于支持修建农村用水系统、扩大农村供电系统和网络、改建村庄、扩建乡村道路,为农民创造宜居宜业的良好环境^[7]。美国自2009年以来资助乡村发展的公共财政资助金额达2534.34亿美元,是资助城市社区发展金额的3.98倍^[22]。20世纪60年代,德国出现的“逆城市化”进程推动德国开展村庄更新工作,主要对农村基础设施进行更新,同时对乡村自然环境进行保护,财政资金对村庄更新中的历史建筑修缮保护发挥着主导作用,各级财政承担了80%的修缮保护费用,还承担了个人住房改造费用的20%,让各地乡村能够体现各自的别致景观^[22]。

二是构建城乡统一的社会保障制度。尽管城乡在医疗、养老等社会保障制度的确立上会存在时间差,表现为农村的医疗保险制度和养老保险制度的确立时间普遍要晚于城镇^[8],但各国都会选择在经济发展到一定阶段后提高农村居民的社会保障水平。美国在1935年通过《社会保障法案》确立了全国统一的企业职工养老保险制度,之后在1950年和1954年两次修订法案分别把农场雇员和农场主纳入到养老覆盖范围^[26],实现了城乡养老保险机会均等,养老保险形式也逐步完成单由政府承担保障职能向以私营保险为主、政府保险为辅、自愿性保险为补充的过渡^[27]。澳大利亚和日本等国不仅关注城乡养老保险机会的均等,还特别注重保障效果的均等,如澳大利亚在养老护理项目资金提供上向农村倾斜,并且要评估鉴定这些项目是否能够满足老年人的护理需求^[27]。

三、国外缩小城乡差距的经验

高收入国家采取了丰富的政策措施应对城乡发展失衡的问题,不断缩小城乡差距,逐渐建立起城乡之间均衡的发展状态。从这些国家的发展历程中,可以提炼出值得发展中国家借鉴参考的政策思路和政策工具,但如果只是按照政策本身“抄作业”,而忽视政策的实施条件、执行过程、动态演化以及政策之间的协调和制约,恐怕很难成功,甚至可能因借鉴不当而使本国的发展经历成为他国日后要避免的教训。由此,要充分认识到高收入国家缩小城乡差距政策措施的不完全(或有限)适用性,更加全面审慎地思考政策背后的逻辑。

(一) 政策选择需因地制宜且因时而变

从代表性国家缩小城乡差距所采取的主要政策措施看,即便有着相同的政策方向和政策目标,各国在政策工具的选择上也十分不同,都有其独具特色的政策设计,这与各国国情和当时所处的发展阶段密切相关。不仅如此,西方工业化国家在平衡城乡发展时所面临的全球背景也与当下完全不同。与后发国家相比,这些国家处于更宽松的全球环境中,经济全球化程度相对较低、国与国之间的贸易竞争程度也不比当前,因而获得了更大的政策调整空间。OECD的不少成员国在20世纪中期就已经完成工业化,达到了相当先进的经济发展水平,当时各国政府在制定政策时并没有明确的城乡之分^[20],城乡经济差距本身并不严重,对城乡关系的政策干预更多体现为对农业的支持保护。而实施农业政策的目的并非单纯为了提高农村居民收入,还有一部分原因是各国对粮食安全的担忧。当这些国家完成以城市社会和城市经济为主的过渡,进入逆城市化阶段之后,城乡间基础设施、公共服务、生态环境等失衡现象变得更为突出,因此也就越来越关注城乡差距问题,对农村地区的明确政策才得以出现。不仅如此,OECD还专门提出了认识和构建合理城乡关系的框架^[28]。

(二) 不同政策之间的协调配合至关重要

没有哪个国家可以依靠某一项特定政策就能解决好城乡差距问题,以不同政策协调配合为特征的综合施策才是成功的关键。总体上,高收入国家在过去的工业化和城市化过程中,通过干预市场(包括城镇

化和人口迁移政策、农业支持保护政策、农村经济发展政策)、推行制度性社会再分配(农村公共服务保障政策)和主要用于社会领域的公共开支,较好地保证了城乡居民的收入和生活并无明显差距^[13]。与之相对,在发展中国家对发达国家的“追赶”中,也存在一些因政策不协调而引发的教训。比如巴西走了一条快速城市化路径,城市化水平已经超过了85%。但在一定程度上,这是城乡差距过大迫使农村居民进城谋生的结果,同时由于经济发展水平与城市化水平之间的严重不协调,不仅导致巴西城乡之间的收入水平、生活条件等方面存在巨大差距,也衍生出了严重的城市贫民窟问题^[29],目前巴西72%的贫困人口生活在城市地区^[30]。同样,对于一些非洲国家,虽然在国内采取了促进农业发展的政策,但农村公共投资水平低、效率低,导致城乡收入差距一直在扩大^[31]。

(三) 政府的治理能力是政策效果的根本保障

从政策干预的角度看,缩小城乡差距不仅取决于科学的政策设计和正确的政策选择,还取决于政府的治理能力。如果政策实施能力薄弱,再好的政策设计也难以取得实效。加强政府机构能力,有助于保障各级政府有效组织各类资源,对于将农村发展战略和政策转化为真实成果至关重要。此外,也要通过加强各级政府之间和各级政府内部的协调性来提高治理能力,这种协调机制有利于保证各部门实现政策互补,避免政策重叠或相互矛盾。如韩国之所以能够通过“新村运动”缩小城乡差距,得益于政府较强的治理能力,能够对乡村发展作出科学规划并协调多部门具体实施。韩国政府采取了“自上而下”和“自下而上”相结合的方法,运用“中央领导—地方参与—社区动员”的多层次治理模式,激励社区的集体行动,并通过发起公共运动和教育培训来转变农民的观念,建立起一套行为准则,激发农民的社区意识,让农民主动参与到村庄的建设中,充分保障了韩国农村实现持续不断地发展^[20]。

四、国际经验对我国缩小城乡差距的启示

作为人口大国和仍处在工业化、城镇化进程中的发展中国家,我国缩小城乡差距面临着不小的国内外压力。一方面,全球经济不确定性增加,大国博弈更趋复杂,竞合关系深度调整,在发展中实现缩小城乡差距的外部环境并不友好;另一方面,我国城乡差距自工业化初期以来长期存在,积累深化,形成了多种差距相互交织的困难局面,使得破解城乡差距难题变得愈发复杂。双重压力叠加,决定了在我国缩小城乡差距并非易事,必须要有长远的战略设计和可操作的政策方案。借鉴国际经验和教训,提出几点政策思考。

(一) 以统一城乡要素市场为基本着力点

“在发展中消除城乡差距”应作为我国解决城乡差距问题的基本理念,这是由我国所处发展阶段和国际环境决定的,只有保证稳定、持续、高质量的经济增长,才能为缩小城乡差距创造条件。发展的指向已然清晰,但缩小城乡差距对发展方式不无要求。必须坚持城乡融合发展,在避免城乡差距进一步拉大的同时,充分依靠市场机制引导城乡发展走向均衡。当前我国城乡融合发展面临的障碍是城乡要素自由流动和平等交换面临的体制机制壁垒始终未能打破,城乡要素市场二元分割的局面严重抑制了市场机制的作用,造成了市场扭曲,降低了资源配置效率。因此,要优先建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制,尤其是在中央提出加快建设全国统一大市场的背景下,要抓住契机,尽快建立健全城乡统一的劳动力、土地、资本、技术和数据市场,形成城乡统一的要素市场制度规则,进一步释放我国经济发展潜力,为乡村创造良好的发展环境。

(二) 以补齐农业农村短板为导向重点施策

缩小城乡差距,适当的政策干预不可或缺。我国已出台不少针对性政策措施,但常因政策分散导致政策效果大打折扣。由此,下一步要突出政策重点,更加聚焦到补齐农业农村短板上来。要优先补足农

村基础设施和公共服务短板,尊重城乡人口流动规律,既要防止投入不足导致质量不高,更要避免投入过度造成严重浪费。要以城乡公共资源配置均衡化和城乡基本公共服务均等化为标准,统筹布局城乡基础设施,全面提升农村基础设施水平;建立健全城乡基本公共服务公平共享机制,全面提高农村基本公共服务质量;以正在进行的国家城乡融合发展试验区改革为契机,探索县域城乡基本公共服务均等化实现机制。要统筹农业支持政策和农村发展政策,优化农业支持政策体系,瞄准提高农民收入,健全农村发展政策体系,推进乡村建设,激活乡村发展活力,促进农民就近就业增收,通过两类政策的整合实现农业农村现代化一体推进。

(三) 通过提高治理能力保障政策高效执行

把缩小城乡差距的政策措施转化为实际成果的关键,是要加强组织保障,提高各级政府的治理能力并协调好不同部门之间的关系。中央层面要做好顶层设计和统筹协调,充分发挥好城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议制度的作用,围绕加快缩小城乡差距,协调各成员单位分头抓好政策支持保障,加强跟踪督导。地方层面分别针对本地区城乡发展的实际情况制定缩小城乡差距的具体政策方案,对干部开展实绩考核,同时建立激励机制,将实绩考核与晋升、评优等挂钩。中央政府应给予地方政府更大的分散决策权力,实现统一部署与本地实际的有机结合。在“自上而下”推动城乡融合发展的同时,也要形成自下而上的反馈机制,尤其是激发农村集体经济组织、农民专业合作社等乡村组织与乡村居民的能动性,为乡村发展创造更多可能。

参考文献:

- [1] 魏后凯. 全面打造城乡协调发展的引领区[N]. 人民日报, 2021-08-05(12).
- [2] 李实, 杨一心. 面向共同富裕的基本公共服务均等化: 行动逻辑与路径选择[J]. 中国工业经济, 2022(2): 27-41.
- [3] 年猛. 中国城乡关系演变历程、融合障碍与支持政策[J]. 经济学家, 2020(8): 70-79.
- [4] CATTANEO A, NELSON A, MCMENOMY T. Global mapping of urban-rural catchment areas reveals unequal access to services[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2021(2): 1-8.
- [5] WORLD BANK. World development report 2009: Reshaping economic geography[R]. World Bank Publications, 2009.
- [6] 速水佑次郎, 神门善久. 农业经济论[M]. 北京: 中国农业出版社, 2003.
- [7] 张红宇. 城乡居民收入差距的平抑机制: 工业化中期阶段的经济增长与政府行为选择[J]. 管理世界, 2004(4): 9-21, 60.
- [8] 李明, 邵挺, 刘守英. 城乡一体化的国际经验及其对中国的启示[J]. 中国农村经济, 2014(6): 83-96.
- [9] 马晓河, 蓝海涛, 黄汉权. 工业反哺农业的国际经验及我国的政策调整思路[J]. 管理世界, 2005(7): 55-63.
- [10] 范昊, 景普秋. 自由延展、城市区域与网络共生: 欧美城乡关系演进动态及其比较[J]. 城市发展研究, 2018(6): 92-102.
- [11] 方向明, 覃诚. 现阶段中国城乡发展差距评价与国外经验借鉴[J]. 农业经济问题, 2021(10): 32-41.
- [12] 石忆邵. 德国均衡城镇化模式与中国小城镇发展的体制瓶颈[J]. 经济地理, 2015(11): 54-60, 70.
- [13] 周弘. 促进共同富裕的国际比较[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.
- [14] 陈颀. 中韩城市化比较研究[J]. 江海学刊, 2001(6): 40-44.
- [15] 董向荣. 为什么韩国的“农民工”较快地融入了城市? [J]. 国际经济评论, 2014(3): 88-100, 6.
- [16] 周可. 城市化进程中的农村劳动力非农化政策研究——基于比较研究视角[J]. 经济问题, 2009(9): 86-89.
- [17] 程国强. 发达国家农业补贴政策的启示与借鉴[J]. 红旗文稿, 2009(15): 22-24.
- [18] 胡霞. 关于日本山区半山区农业直接补贴政策的考察与分析[J]. 中国农村经济, 2007(6): 71-80.
- [19] 朴英爱, 付兰璐. 日本型农业直接补贴政策分析[J]. 现代日本经济, 2021(3): 59-67.
- [20] OECD. A new rural development paradigm for the 21st century: A toolkit for developing countries[R]. OECD Publishing, 2016.
- [21] 胡凌啸, 周应恒. 提升小农竞争力: 日本农业新政策的指向及启示[J]. 中国农村经济, 2018(2): 126-138.

- [22] 茅锐,林显一. 在乡村振兴中促进城乡融合发展——来自主要发达国家的经验启示[J]. 国际经济评论,2022(1):155 - 173,8.
- [23] 汪明煜,周应恒. 法国乡村发展经验及对中国乡村振兴的启示[J]. 世界农业,2021(4):65 - 72.
- [24] 朱红根,宋成校. 乡村振兴的国际经验及其启示[J]. 世界农业,2020(3):4 - 11,27.
- [25] 杨勇,罗能生. 农村公共品供给中政府作用的国际经验及启示[J]. 上海经济研究,2008(5):98 - 101.
- [26] 马凯旋,侯风云. 美国养老保险制度演进及其启示[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2014(3):88 - 95.
- [27] 樊丽明,郭健. 城乡基本公共服务均等化的国际比较:进程与经验[J]. 中央财经大学学报,2012(7):1 - 8.
- [28] OECD. Rural-urban partnerships: An integrated approach to economic development[R]. OECD Publishing,2013.
- [29] 王放. 中国和其他发展中国家城市化的比较[J]. 人口与发展,2021(2):29 - 38,64.
- [30] WORLD BANK. Global monitoring report 2013: Rural-urban dynamics and the millennium development goals[R]. World Bank Publications,2013.
- [31] DUDWICK N, HULL K, KATAYAMA R, et al. From farm to firm: Rural-urban transition in developing countries[R]. World Bank Publications,2011.

International experience and enlightenment of narrowing the gap between urban and rural areas

HU Lingxiao

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Narrowing the gap between urban and rural areas is a challenge that China must overcome to achieve common prosperity. On a worldwide scale, evolution of the urban-rural gap has a certain rule, which is mainly manifested as a widening in the early stage of industrialization, and then a narrowing with the slowdown of urbanization process and the enhancement of government governance ability. Economic development is the prerequisite to narrow the gap between urban and rural areas, and, at the same time, policy intervention is indispensable in narrowing the gap. In the process of achieving a balanced development between urban and rural areas, high-income countries have mainly adopted policies and measures from four aspects, including urbanization and population migration policies, agricultural support and protection policies, rural economic development policies and rural public service guarantee policies. Late-development countries should pay more attention to the profound logic behind policy measures if they want to follow the steps. Firstly, policy choices need to be adapted to local conditions and adjusted timely due to the circumstances; secondly, coordination between different policies is crucial; thirdly, the government's governance capacity is the fundamental guarantee for policy effects. China is facing both domestic and foreign pressure to narrow the gap between urban and rural areas. In view of international experience and lessons, it is necessary to unify urban and rural factor markets as our basic focus, carry out key policies to shore up weakness in agricultural and rural areas, and ensure an efficient implementation of policies by improving governance capacity.

Key words: urban-rural gap; urban-rural relationship; international experience; policy reference

(责任编辑 吴瑜)