

# 地方政府与“包容性”城乡一体化

## Local Government and Inclusive Urban-rural Integration

作者：李子明，武汉大学经济管理学院

王磊（通讯作者），博士，武汉大学中国中部发展研究院，  
副教授。leiwang@whu.edu.cn

最近，广为倡导的“包容性经济增长”（Inclusive Growth）强调公平正义以及机会均等。而事实上，财政、行政、户籍和土地管理的制度冲突却使得处于弱势地位的农民和农业流动人口在经济利益分享和土地补偿上“被剥夺”，在社会机会上“被排斥”，在土地流转中“被强制”。因此，对于在促进本地经济社会发展的快速城市化中的地方政府，有必要思考如何协调城乡居民利益，从而达到“包容性”城乡一体化。

从公共选择看，包容性城乡一体化需要改善政府决策的过程。在城乡一体化目标确立之后，中央政策从城市偏向的增长政策转向农村偏向的发展。这种宏观转变体现出罗尔斯主义的公平正义观（fairness as justice）下对市场上的弱势群体的扶助。然而，具体到政策执行中的地方政府层面，原官员政绩考核机制中却缺少涉及公平正义的标尺。中国的行政体制属于“向上负责”的，而辖区内不同社会群体的偏好不同，根据阿罗不可能定理，即便地方进行统筹城乡发展的公共财政改革和税费调整（当然这种政策可以有效促进城乡一体化），也不可能达到令城乡居民和单位都满意的结果。事实上，罗尔斯主义的正义观是基于封闭理性基础上的“先验”的公平标准，而中国城乡割裂的社会却需要“开放的理性”，从而走向具有“包容性”的城乡一体化。这种“开放的理性”意味着民众的广泛参与，来自城市、乡村的单位或个人在不断的协商中培养公共理性，从而排除明显不可接受的方案，使利益冲突弱化，从而维持城乡一体化的“包容性”过程。

有些地方在朝此探索。比如在成都以

统筹城乡为目标的综合改革配套试验区内，不但有自上而下对农民“还权赋能”的制度性支持，还有以村民自治为特点的议事会。村民议事会针对本村中土地开发和农户安置问题与开发商进行协商，并且有乡、镇等基层地方政府的支持。这种与农户利益直接相关的社会过程也促进了成都整体规划的顺利实施。再比如在以“大社会—小政府”闻名的广东模式中，全员参与的理念被泛化到经济社会诸领域，政务公开和基层民主改革等方式形成上下沟通渠道，为包容性城乡一体化提供信息基础。

从经济增长来看，城乡一体化是市场网络在城乡间的拓展和加强，而不是“劫富济贫”式地重新分配城乡利益，亦不能以城市发展减速为代价，因此需要地方政府结合本地调整产业结构，促进分工和专业化，从而拓展市场网络和工农业的对接。由于农业生产率低，才推挤农业剩余劳动人口流向城市，虽然这有利于工业化，但却造成大城市中社会资源和自然资源供给压力。最近各省市的“就地城市化”运动初衷正在此，但部分地区更重视通过“宅基地置换”的方式进行人口居住集中来换取更多建设用地指标，而就业、教育和社会保障的配套因资金问题难以到位而造成民怨。然而也有些地区较为可取。目前在长三角地区所进行的多种新型农业经营模式和农业工业化，以及乡镇企业的园区化发展中，产业升级和要素集约一面提振农村经济，一面增加就业，并带动基础设施建设和地方财政收入的增加，从而助力公共财政构建，最终使实质性的“就地城市化”顺风顺水。

此外还应探索如何提高政策执行和决策效率。上文地区均有较高地方行政效率。

作为综合改革配套试验区，成都城乡发展中的财政、社会管理和投资建设等事项统筹于有特定发展目标的市级政府，基层官员的执行力较高。作为历来改革先头的广东亦有较大的自主权限和对综合发展的自发激励。而长三角地区多集中了决策效率较高的“省直管”县，对其他县市也有示范效应。如何提高所有地区的行政效率，将成为中央和地方共同面临的问题。

综上，实现“包容性”城乡一体化不应停留在中央的政策理念，而应重视地方政府的政策执行力，通过处理好政府与社会和市场的关系，在中央和地方的不断探索中趋向更好的制度选择。

文章编号：1673-9493 (2013) 03-0046-01  
中图分类号：F299.21  
文献标识码：B



请扫描二维码观看