

# 中国缩小城乡差距政策效果评价体系及测度

杜 炜, 胡晶晶

**摘 要:**近年来, 中国政府高度重视日益扩大的城乡差距问题, 密集出台了一系列旨在缩小城乡差距的政策措施, 对这些政策的效果进行定量分析对于健全和完善缩小城乡差距的政策体系具有重要意义。本文提出了一个由工业化政策、城市化政策、惠农政策、贸易政策、财政金融政策、公共物品供给政策和公共决策权利分配政策等 7 大类政策和 25 个测度指标构成的缩小城乡差距政策的评价指标体系, 采取德尔菲法专家咨询法和层次分析法, 利用 2005—2014 年的相关数据, 对中国缩小城乡差距的政策评价进行了量化分析, 结果显示, 总体而言, 2005 年以来中国缩小城乡差距政策的实施效果显著提高, 但公共决策权利分配政策的评价指数则呈现出持续下降的趋势, 工业化政策的实施效果也并不理想, 因此, 如何建立公平合理的城乡公共决策权利分配制度和如何在经济新常态下有效推进农村工业化政策应当成为未来改进缩小城乡差距政策体系的主要方向。此外, 政府未来在完善城乡公共物品供给政策、贸易政策以及惠农政策等方面仍有较大的政策改进空间。

**关键词:** 城乡差距; 城市化政策; 惠农政策; 权利分配制度

**中图分类号:** F113.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2016)04-0134-08

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.04.016

缩小城乡差距已经成为我国面临的突出任务。党和政府高度重视解决我国城乡差距过大问题, 并逐步对城乡关系的政策做出了重大调整, 特别是本世纪以来, 2003—2010 年、2012—2016 年中央出台的 13 个一号文件都与“三农”问题密切相关, 并陆续出台了促进农民增收和农村社会经济发展的相关重要文件, 采取了包括改革农村税费制度、推进新农村建设、增加农村教育、医疗、社会保障等公共服务在内的一系列重大政策措施, 显示出中国政府解决“三农”问题的决心。研究这些政策措施的实施效果、分析实施过程中存在的问题, 对有效解决城乡差距问题具有重要的现实意义。

## 一、中国缩小城乡差距政策评价体系建立的原则及指标体系选择

### (一) 缩小城乡差距政策评价指标体系的确定原则

根据我国缩小城乡差距的政策实践, 在探索建立缩小城乡差距政策评价指标体系时, 应遵循以下原则:

第一, 系统性原则。缩小城乡差距是一个非常复杂的系统工程, 需要政府采取一系列有力的政

基金项目: 国家社科基金项目“中国保障性住房的退出机制研究”(13CGL142); 教育部人文社会科学项目“公共租赁住房配租机制研究”(12YJC790061)

作者简介: 杜炜, 中国地质大学(武汉)经济管理学院博士研究生(湖北 武汉 430074); 胡晶晶, 经济学博士, 武汉大学经济与管理学院副教授(湖北 武汉 430072)

策措施才能最终实现。这些政策措施涉及工业化、城市化、金融、财政、政治等诸多方面, 它们相互联系, 共同构成一个有机整体。因此, 在建立缩小城乡差距政策评价指标体系时, 要从多个方面和角度选择能够反映政策效果的指标, 使评价具有系统性和全面性。

第二, 科学性原则。缩小城乡差距的政策措施很多, 每类政策都有其特定的含义和主要的特征, 我们不可能也不需要对所有因素进行测度, 而是从政策最本质的内涵出发, 找出核心因素, 确定主要指标, 构建指标体系。指标体系中各指标涵义要准确, 计算方法要科学、统一。同时, 还应当确保指标具有可比性, 包括纵向可比和横向可比。纵向可比即对同一总体而言同一指标在不同时间是可以比较的; 横向可比即在同一时间段内同一指标在不同地区之间是可以比较的。科学的指标体系必须经得起实践检验, 其测度结果能够得到合理的解释, 令人信服。

第三, 易操作性原则。无论是描述性指标, 还是质量评价指标都应当是可以量化的指标, 不能具体量化的因素不得列入指标体系。列入指标体系的评价指标应当考虑数据资料的可获得性以及指标量化的难易程度, 数据资料应该尽可能地立足于统计年鉴和权威的文献资料, 保证数据来源可靠连续。易操作性还要求指标体系要精练, 以避免因陷于过多细节而不能把握政策的本质, 从而影响评价的准确性。

## (二) 缩小城乡差距政策评价指标体系框架及指标的确定

本文将缩小城乡差距政策分为以下七类<sup>[1][2]</sup>, 分别选择具体指标对每类政策的效果进行测度: 第一, 促进工业化的政策。该政策是通过扩大农民在非农产业部门的就业容量来增加农民收入, 从而缩小城乡差距。我们将工业化政策分为城市工业化政策和农村工业化政策。城市工业化政策的成效用非农产业 GDP 比重、非农产业就业人口比重和霍夫曼指数来测度, 而农村工业化政策的成效则用乡镇企业增加值占 GDP 的比重和乡镇企业就业人口占就业总人口的比重来度量。第二, 推进城市化的政策。该政策是通过改革户籍制度、消除劳动力合理流动的体制障碍、加快劳动力的流动来缩小差距。本文用城镇人口占比和城镇固定资产投资占全国的比重来测度城市化政策的效果。第三, 惠农政策。该政策是通过促进农业结构的优化和升级、增强农业的自生能力来增加农民收入, 包括农业生产结构调整政策、农业组织结构调整政策、农业技术支持政策等。笔者考虑分别用单位农业劳动力产值和单位面积农业产值来测度农业劳动生产率和土地生产率, 从而反映惠农政策的效果。第四, 贸易政策。该政策是通过建立健全城乡产品、劳动力等市场, 改善农产品贸易条件, 实现城乡劳动力要素报酬均等化, 从而缩小城乡差距。笔者采用工农业商品综合比价指数反映城乡产品市场的完善程度, 用城乡居民家庭人均工资性收入之比来测度城乡劳动力市场的完善程度。第五, 财政金融政策。该政策又可以细分为财政支出政策、税收政策和金融政策。财政政策是通过财政渠道增加对“三农”的投入, 并促进资源流向农业、农村, 从而缩小差距。税收政策主要通过减少农民的税费支出缩小差距。而金融政策则是通过为农民和农业部门提供良好的融资环境、促进农村资金的回流来缩小城乡收入差距, 包括: 农业信贷的支持政策、农业保险的支持政策和农村金融机构发展的支持政策等。本文分别采用城乡单位产值所耗费的财政支出之比、农业各税占税收总收入的比重和涉农贷款比重来测度财政支出政策、税收政策和金融政策的成效。第六, 公共物品供应政策。该政策是通过增加农村公共物品的供给来改善农业的生产环境、提高农民的生活质量和个人素质, 从而缩小城乡差距。它包括城乡一体化的教育政策、医疗服务政策、社会保障政策和能源供应政策等。其中, 教育政策的实施效果由农村义务教育阶段生均教育经费占全国水平的比重和农村义务教育阶段生均专任教师数量占全国水平的比重来测度; 医疗服务政策的实施效果由城乡人均卫生费之比、城乡每千人口医院和卫生院床位之比、城乡每千人口卫生技术人员数之比来测度; 社会保障政策的实施效果由城乡人均医疗救助支出之比、城乡最低生活保障平均支出水平之比和新农合的参合率来测度; 而能源供应政策的实施效果则由城乡人均生活用能量之比来测度。第

七, 公共决策权利分配政策。该政策是在公共事务和政策决定方面给城乡居民以相同的权利, 从而在政策的决定机制上消除城乡偏向政策的形成基础。本文采用农民在人大代表中的比重和农牧渔民在中共党员人数中的比重来度量该政策的实施成效。缩小城乡差距政策的评价指标体系的结构和具体内容如表 1 所示。

表 1 缩小城乡差距政策效果的评价指标体系、指标权重及标准值

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	标准值	权重		
工业化政策	0.156 9	城市工业化	0.064 0	非农产业 GDP 比重(%)	95	0.016 0		
				非农产业就业人口比重(%)	85	0.029 8		
				霍夫曼指数(%)	30	0.018 2		
		农村工业化	0.092 9	乡镇企业增加值占 GDP 的比重(%)	30	0.046 5		
				乡镇企业就业人口占就业总人口的比重(%)	30	0.046 5		
城市化政策	0.082 9	城市化	0.082 9	城镇人口占比(%)	60	0.041 4		
				城镇固定资产投资占全国的比重(%)	98	0.041 4		
惠农政策	0.102 5	劳动生产率	0.045 4	单位农业劳动力产值(元/人)	30 000	0.045 4		
		土地生产率	0.057 1	单位面积农业产值(元/公顷)	40 000	0.057 1		
贸易政策	0.071 1	工农产品比价	0.023 5	工农业商品综合比价指数(%)	100	0.023 5		
		劳动力价格	0.047 6	城乡居民家庭人均工资性收入之比(%)	100	0.047 6		
财政金融政策	0.157 9	财政支出政策	0.0697	城乡单位产值所耗费的财政支出之比(%)	100	0.069 7		
		税收政策	0.032 0	农业各税占税收总收入的比重(%)	2	0.032 0		
		金融政策	0.056 2	涉农贷款比重(%)	30	0.056 2		
公共物品	0.245 8	教育政策	0.1107	农村义务教育阶段生均教育经费占全国水平的比重(%)	100	0.079 2		
供给政策				农村义务教育阶段生均专任教师数量占全国水平的比重(%)	100	0.031 4		
				医疗服务政策	0.062 1	城乡人均卫生费之比(%)	100	0.039 5
						城乡每千人口医院和卫生院床位之比(%)	100	0.012 1
						城乡每千人口卫生技术人员数之比(%)	100	0.010 5
				社会保障政策	0.062 2	城乡人均医疗救助支出之比(%)	100	0.016 1
						城乡最低生活保障平均支出水平之比(%)	100	0.016 1
				能源供应政策	0.010 8	新农合的参合率(%)	100	0.030 0
公共决策权	0.183 0	人大代表分布	0.1271	城乡人均生活用能量之比(%)	100	0.010 8		
		中共党员分布	0.055 9	农民在人大代表中的比重(%)	30	0.127 1		
利分配政策				农牧渔民在中共党员人数中的比重(%)	40	0.055 9		

说明: 指标权重由 yaahp7.5 计算得到。

## 二、缩小城乡差距政策的评价方法

### (一) 缩小城乡差距政策的评价指标权重的确定

本文在构建缩小城乡差距政策的评价指标体系的基础上, 采用德尔菲法 (Delphi) 专家咨询法和层次分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP) 对评价指标的权重进行求解<sup>[3][4][5]</sup>。具体步骤如下: 第一, 在建立指标体系的基础上, 笔者选择了 10 位专家分别对各个指标的重要程度作科学的标度; 第二, 分别根据每位专家的标度, 构造判断矩阵, 判断矩阵表示针对上一层级中的某元素而言, 评定该层级中各有关元素相对重要性的状况; 第三, 检验判断矩阵的一致性, 如果判断矩阵的一致性小于 0.1, 即认为有令人满意的一致性, 否则, 则利用 yaahp7.0 对其进行自动修正; 第

四, 对各位专家的结果权重进行算术平均, 从而得到各评价指标的最终权重 (如表 1 所示)。

从计算结果来看, 在这七大类缩小城乡差距的政策中, 公共物品供给政策权重最大, 其余依次是公共决策权利分配政策、财政金融政策、工业化政策、惠农政策、城市化政策, 权重最小的是贸易政策。

#### (二) 缩小城乡差距政策的评价指标标准值的确定

缩小城乡差距政策效应的评价指标的标准是判断政策实现程度的依据。城乡相对指标包括工业商品综合比价指数、城乡居民家庭人均工资性收入之比、城乡单位产值所耗费的财政支出之比、农村义务教育阶段生均教育经费占全国水平的比重、农村义务教育阶段生均专任教师数量占全国水平的比重、城乡人均卫生费之比、城乡每千人口医院和卫生院床位之比、城乡每千人口卫生技术人员数之比、城乡人均医疗救助支出之比、城乡最低生活保障平均支出水平之比、城乡人均生活用电量之比等, 本文对于城乡相对指标的标准值均采取的是 100%。其余指标则根据党的十八大确定的“确保到 2020 年实现全面建成小康社会”的战略目标、目前国际上中等发达国家或地区的平均水平、我国制定的《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》、国民经济和社会发展中长期规划、重点专项规划及行业规划中提出的有关发展目标和任务以及国内外学者提出的影响较大的城乡和谐评价标准, 确定相关指标的标准值 (具体参见表 1)。

#### (三) 缩小城乡差距政策的综合评价指数的计算

本文采用综合评分法中的简单线性加权法, 计算我国缩小城乡差距政策的综合评价指数, 计算公式为:

$$s = \sum_{i=1}^n s_i \omega_i$$

其中,  $s$  表示我国缩小城乡差距政策的综合评价指数,  $s$  的值越接近 100%, 表明政策的综合评价越高;  $s_i$  为第  $i$  个评价指标经过正向化、无量纲化处理后的值,  $s_i$  的值越接近 100%, 表明该项指标的得分越高;  $\omega_i$  为第  $i$  个评价指标的权重。本文采取倒数法对指标进行正向化。并对适度指标采用以下公式进行无量纲化:

$$s_i = \frac{1}{1 + |\alpha_i - s_i'|}$$

其中,  $s_i'$  为原始评价指标值,  $\alpha_i$  为该指标的标准值。其余指标则采取实际值和标准值之比进行无量纲化处理。

### 三、中国缩小城乡差距政策评价的实证分析

根据上述指标体系和方法, 笔者对中国 2005~2014 年中国缩小城乡差距的政策评价进行实证分析, 测算出 2005 年以来我国缩小城乡差距的各类政策的评价指数及综合指数。

#### (一) 指标说明及数据来源

表 2 显示了本文所构建的中国缩小城乡差距政策的评价指标体系中全部指标的计算公式及其原始数据来源。

#### (二) 评价结果及分析

笔者根据前文所述方法对所有指标进行了正向化和无量纲化处理之后, 利用综合评分法, 计算了 2005—2014 年我国缩小城乡差距的各类政策的评价指数及综合指数, 结果如表 3 所示:

第一, 总体而言, 2005 年以来中国缩小城乡差距政策的实施效果显著提高。如表 3 所示, 政策综合评价指数由 2005 年的 59.42% 上升到 2014 年的 75.88%, 这说明我国政府近年来密集出台

表2 各指标的计算公式及数据来源

指标	计算公式	原始数据来源
S1 非农产业 GDP 比重	$S1 = (\text{第二产业 GDP} + \text{第三产业 GDP}) / \text{GDP 总额}$	《中国统计年鉴》(2015)
S2 非农产业就业人口比重	$S2 = (\text{第二产业就业人数} + \text{第三产业就业人数}) / \text{就业总人数}$	《中国统计年鉴》(2015)
S3 霍夫曼指数	$S3 = (\text{轻工业增加值} / \text{重工业增加值}) * 100\%$	2006—2012 年根据《中国统计年鉴》(2006—2013) 相关数据计算而得; 由于自 2013 年起国家统计局不再使用“轻工业”、“重工业”分类, 本文采用 2012 年的数据来代替 2013—2014 年的霍夫曼指数
S4 乡镇企业增加值占 GDP 的比重	$S4 = \text{乡镇企业增加值} / \text{GDP 总额}$	2006—2011 年根据《中国乡镇企业年鉴》(2006)、《中国乡镇企业及农产品加工业年鉴》(2007—2012) 相关数据计算而得; 由于缺少 2012—2014 年乡镇企业增加值数据, 本文采用 2011 年的数据来代替 2012—2014 年乡镇企业增加值占 GDP 的比重
S5 乡镇企业就业人口占就业总人口的比重	$S5 = \text{乡镇企业就业人数} / \text{就业总人数}$	2006—2013 年根据《中国乡镇企业年鉴》(2006)、《中国乡镇企业及农产品加工业年鉴》(2007—2014) 相关数据计算而得; 由于缺少 2014 年乡镇企业就业人数数据, 本文采用 2013 年的数据来代替 2014 年的乡镇企业就业人口占就业总人口的比重
S6 城镇人口比重	$S6 = \text{城镇人口} / \text{总人口数}$	《中国统计年鉴》(2015)
S7 城镇固定资产投资占全国的比重	$S7 = \text{城镇固定资产投资额} / \text{全社会固定资产投资总额}$	《中国统计年鉴》(2015)
S8 单位农业劳动力产值	$S8 = \text{第一产业 GDP} / \text{第一产业就业人数}$	《中国统计年鉴》(2015)
S9 单位面积农业产值	$S9 = \text{第一产业 GDP} / \text{农作物播种面积}$	《中国统计年鉴》(2015)
S10 工农业商品综合价格指数	$S10 = (\text{农产品生产价格指数} / \text{农业生产资料价格指数}) * 100\%$	《中国统计年鉴》(2015)
S11 城乡居民家庭人均工资性收入之比	$S11 = \text{城镇家庭人均年工薪收入} / \text{农村家庭人均年工资性收入}$	《中国统计年鉴》(2006—2015)
S12 城乡单位产值所耗费的财政支出之比	$S12 = \text{非农业部门单位产值所耗费的财政支出} / \text{农业部门单位产值所耗费的财政支出} = (\text{非农业财政支出} / \text{非农业部门产值}) / (\text{农业财政支出} / \text{农业部门产值})^{\text{①}}$	2005—2006 年根据历年《中国统计年鉴》相关数据计算而得; 2007—2014 年根据历年《中国统计年鉴》和《中国农村统计年鉴》相关数据计算而得
S13 农业各税占税收总收入比重	$S13 = \text{农业各税} / \text{税收总收入}^{\text{②}}$	2005—2009 年根据历年《中国统计年鉴》相关数据计算而得; 2009—2014 年根据历年《中国统计年鉴》和《中国农业统计年鉴》相关数据计算而得
S14 涉农贷款比重	$S14 = \text{涉农贷款余额} / \text{金融结构各项贷款余额}$	《中国金融年鉴》(2006—2015)
S15 农村义务教育阶段生均教育经费占全国水平的比重	$S15 = \text{农村义务教育阶段生均教育经费} / \text{全国义务教育阶段生均教育经费}$	2006—2013 年根据《中国教育经费统计年鉴》(2006—2014) 相关数据计算而得; 由于缺少 2014 年城乡教育经费数据, 本文采用 2013 年的数据来代替 2014 年农村义务教育阶段生均教育经费占全国水平的比重

续表 2

指标	计算公式	原始数据来源
S16 农村义务教育阶段生均专任教师数量占全国水平的比重	$S16 = \text{城镇义务教育阶段生均专任教师数量} / \text{农村义务教育阶段生均专任教师数量}$	2006—2013 年根据《中国教育统计年鉴》(2006—2013) 相关数据计算而得; 由于缺少 2014 年城乡专任教师数据, 本文采用 2013 年的数据来代替 2014 年农村义务教育阶段生均专任教师数量占全国水平的比重
S17 城乡人均卫生费之比	$S17 = \text{城镇人均卫生费} / \text{农村人均卫生费}$	2006—2013 年根据《中国卫生统计年鉴》(2006—2013)、《中国卫生和计划生育统计年鉴》(2014) 相关数据计算而得; 由于缺少 2014 年城乡的人均卫生费数据, 本文采用 2013 年的数据来代替 2014 年的城乡人均卫生费之比
S18 城乡每千人口医院和卫生院床位之比	$S18 = \text{城市每千人口医院和卫生院床位} / \text{农村每千人口医院和卫生院床位}$	《中国卫生统计年鉴》(2011、2012) 和《中国卫生和计划生育年鉴》(2015)
S19 城乡每千人口卫生技术人员数之比	$S19 = \text{城市每千人口卫生技术人员数} / \text{农村每千人口卫生技术人员数}$	《中国卫生和计划生育年鉴》(2015)
S20 城乡人均医疗救助支出之比	$S20 = (\text{城市医疗救助支出} / \text{城市医疗救助人次}) / (\text{农村医疗救助支出} / \text{农村医疗救助人次})$	2006—2013 年根据《中国卫生统计年鉴》(2006—2013)、《中国卫生和计划生育统计年鉴》(2014) 相关数据计算而得; 由于缺少 2014 年城乡的医疗救助支出数据, 本文采用 2013 年的数据来代替 2014 年的城乡人均医疗救助支出之比
S21 城乡最低生活保障平均支出水平之比	$S21 = \text{城市最低生活保障平均支出水平} / \text{农村最低生活保障平均支出水平}$	《中国民政统计年鉴》(2006—2015)
S22 新农合的参合率	$S22 = \text{参合人数} / \text{农村人口数}$	2006—2012 年数据来源于《中国卫生统计提要》(2006—2012); 2013—2014 年数据来源于《2013 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》和《2014 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》
S23 城乡人均生活用电量之比	$S23 = \text{城镇人均生活用电量} / \text{农村人均生活用电量}$	《中国能源统计年鉴》(2015)
S24 农民在人大代表中的比重	$S24 = \text{农民人大代表人数} / \text{全国人大代表总人数}$	第十届人大代表中的农民比重数据来自于张富良:《完善人民代表大会制度, 保障农民民主政治权利》, 载《人大研究》, 2004 年第 10 期, 23 页; 第十一届人大代表中的工人农民代表共 245 人, 第十二届人大代表中的工人农民代表共 401 名, 农民比重均根据第一至十届全国人大代表中工人、农民所占比例的均值推算而得
S25 农牧渔民在中共党员人数中的比重	$S25 = \text{农牧渔民中共党员人数} / \text{中共党员总人数}$	根据 2005—2014 年中央组织部党内统计数据整理得到

说明: ①农业财政支出采用的是“国家财政用于农业的支出”, 具体包括支援农业生产支出和农林水利气象等部门的事业费、农业基本建设支出、农业科技三项费用、农村救济费及其他; 非农业财政支出=国家财政支出-农业财政支出。

②2006 年以前, 农业各税包括农业税、牧业税、耕地占用税、农业特产税、契税和烟叶税; 从 2006 年起, 农业各税中只包括了耕地占用税、契税和烟叶税。

的一系列政策措施对缩小城乡差距发挥了积极作用。在此期间, 中国城乡居民收入比也由 2005 年的 3.22 逐步下降至 2014 年的 2.92, 因此, 本文的实证结论与 2005 年以来城乡居民收入的相对差距逐步稳定并有所缩小的事实是基本一致的。

表3 2005—2014年中国缩小城乡差距政策的综合评价指数 单位:%

一级指标	二级指标	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
工业化政策	城市工业化	4.60	4.79	4.89	4.99	5.00	5.10	5.20	5.23	5.31	5.38
	农村工业化	7.18	7.16	7.13	7.29	7.38	7.49	7.54	7.57	7.61	7.61
	评价指数	11.78	11.96	12.02	12.27	12.38	12.59	12.75	12.80	12.92	12.99
城市化政策	评价指数	7.20	7.33	7.48	7.60	7.72	7.92	8.43	8.55	8.66	8.76
惠农政策	劳动生产率	0.99	1.10	1.37	1.66	1.79	2.13	2.63	2.99	3.46	3.87
	土地生产率	2.00	2.19	2.58	2.99	3.07	3.50	4.06	4.45	4.80	5.03
	评价指数	2.99	3.29	3.95	4.65	4.86	5.63	6.69	7.43	8.26	8.91
贸易政策	工农产品比价	2.20	2.34	2.59	2.23	2.35	2.53	2.46	2.29	2.39	2.37
	劳动力价格	0.72	0.75	0.74	0.78	0.79	0.84	0.92	0.95	1.05	1.10
	评价指数	2.92	3.09	3.33	3.01	3.15	3.38	3.38	3.23	3.44	3.47
财政金融政策	财政支出政策	4.08	4.95	5.72	6.36	6.68	6.91	7.03	7.22	7.06	7.12
	税收政策	1.97	2.05	2.03	2.05	1.56	1.37	1.46	1.46	1.46	1.46
	金融政策	4.18	3.69	3.69	3.76	3.92	4.33	4.70	4.91	5.11	5.26
	评价指数	10.23	10.70	11.44	12.17	12.15	12.60	13.19	13.59	13.64	13.84
公共物品供给政策	教育政策	10.08	10.26	10.41	10.49	10.50	10.52	10.57	11.89	12.97	12.97
	医疗服务政策	2.12	2.13	1.87	1.92	1.98	2.09	2.25	2.37	2.52	2.51
	社会保障政策	3.22	3.36	3.67	3.85	4.26	4.44	4.64	4.70	4.72	4.75
	能源供应政策	0.58	0.74	0.61	0.65	0.68	0.77	0.84	0.88	0.94	0.96
公共决策权利分配政策	评价指数	16.00	16.48	16.56	16.90	17.41	17.81	18.30	19.83	21.15	21.19
	人大代表分布	3.56	3.56	3.56	1.59	1.59	1.59	1.59	1.59	2.60	2.60
	中共党员分布	4.74	4.43	4.40	4.35	4.38	4.25	4.20	4.16	4.14	4.13
	评价指数	8.30	7.99	7.96	5.94	5.97	5.85	5.79	5.75	6.74	6.73
综合指数		59.42	60.83	62.75	62.54	63.64	65.77	68.52	71.19	74.80	75.88

第二,就各项具体政策而言,政策效果的变化趋势还存在较大差异。工业化政策、城市化政策、惠农政策、贸易政策、财政金融政策和公共物品供给政策的实施效果均显现出稳步提升的趋势;而公共决策权利分配政策的评价指数则呈现出持续下降的趋势,从2005年的8.30%下降到2014年的6.73%。无论是农民在人大代表中的比重,还是农牧渔民在中共党员人数中的比重都在不断降低,这意味着近年来缩小城乡差距的公共决策权利分配政策并未取得实质性进展。

第三,虽然工业化政策、城市化政策、惠农政策、贸易政策、财政金融政策和公共物品供给政策的实施效果都在稳步提升,但不同的政策实施效果的提升速度亦存在很大差异。其中,惠农政策实施效果的提升最为显著,评价指数由2005年的2.99%上升到2014年的8.91%。相比而言,工业化政策的实施效果的提升则最为缓慢,评价指数仅由2005年的11.78%上升到2014年的12.99%,尤其是农村工业化评价指数仅由2005年的7.18%上升到2014年的7.61%,10年间仅提升了0.4%,这说明近年来政府在推进农村工业化方面进展缓慢。笔者认为,这与自20世纪90年代中期以来乡镇企业的发展速度放缓、对劳动力的吸纳能力减弱密切相关,尤其是在全球金融危机和国内经济下行双重压力下,许多乡镇企业的生存和发展举步维艰,进一步削弱了缩小城乡差距的农村工业化政策的实施效果<sup>[6]</sup>。

第四,尽管工业化政策、城市化政策、惠农政策、贸易政策、财政金融政策和公共物品供给政策的实施效果都有所提升,但其评价指数与权重相比都存在显著差距,这说明这些政策仍存在较大的改善和提升空间。结果显示,即使是在政策效果最理想的2014年,城乡居民人均工资性收入之比、城乡人均卫生费之比、城乡每千人口卫生技术人员之比、城乡每千人口医院和卫生院床位之比、城乡人均医疗救助支出之比、城乡最低生活保障平均支出水平之比等指标的得分(即 $S_i$ )均未超过70%,可见,政府未来在完善城乡公共物品供给政策、贸易政策以及惠农政策等方面,仍

大有可为。

#### 四、完善缩小城乡差距政策体系的对策建议

综上所述,近年来政府对城乡差距问题日益重视,并采取积极措施,取得了显著成效,但仍然存在一些问题。笔者认为可以从以下几个方面着手进行改善:

第一,建立缩小城乡差距政策评价的考核体系。全国及各地区缩小城乡差距的政策效果如何,需要有完善的评价体系加以引导和管理。通过评价工作,全面、客观、科学地反映缩小城乡差距政策的实施状况,找出政策存在的问题,明确未来政策的改进方向和核心,引导和促进各级政府落实科学发展观,逐步调整城乡关系,最终实现城乡和谐发展。

第二,积极改革城市偏向的公共决策权利分配政策,增强农民利益群体的政治影响力。如前文所述,在缩小城乡差距的七类政策中,城乡公共决策权利分配政策是唯一评价指数出现持续下降的政策,这意味着目前的城乡公共决策权利分配政策不仅没有起到缩小城乡差距的作用,反而恶化了城乡差距。可见,如何建立公平合理的城乡公共决策权利分配制度应当成为未来完善缩小城乡差距政策体系的核心问题。笔者认为要建立公平合理的城乡公共决策权利分配制度,一方面要加强民主法治建设,优化人大代表结构,逐步实现城乡按相同人口比例选举人大代表,并以合理的候选人制度作保证,通过制度改进使更多的基层农民代表能够进入权力机关,增强农民利益群体的政治影响力,从而为平抑城乡差距争取良好的制度环境;另一方面,要完善农村文化建设,加强对农民代表的培训,增强农民的政治参与意识,开阔他们参政议政的视野,提高他们的政治参与能力<sup>[7]</sup>。

第三,努力探索经济新常态下有效推进农村工业化的途径。一方面,要继续发展以劳动密集型为主的乡镇企业,提高农村劳动力的就业程度。发展劳动密集型企业是现阶段保持我国经济社会健康发展的客观需要,但必须要改变以往外延扩张的发展模式,必须通过调整产业结构、增强技术创新能力,实现乡镇企业产业结构的升级和产品质量的提高。另一方面,要依托“龙头”企业推进农产品生产、加工、流通等环节的一体化,逐步实现农业的工业化生产,形成从田头到餐桌的完整产业体系,使农民不仅获得生产环节的效益,而且能分享加工、流通环节的利润,从而使农民富裕起来。

此外,政府应当发挥在缩小城乡差距中的主导作用,在保持近年来城乡公共物品供给政策、贸易政策、惠农政策、财政金融政策、城市化政策等的连续性的同时,持续稳定地加大对“三农”的投入力度,并进一步促进各项政策的落实,力争早日实现城乡发展的一体化。

#### 参考文献

- [1] 曾国安. 论工业化过程中导致城乡居民收入差距缩小的自然因素与制度因素[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2007, (4).
- [2] 胡晶晶, 黄浩. 二元经济结构、政府政策与城乡居民收入差距——基于中国东、中、西部地区省级面板数据的经验分析[J]. 财贸经济, 2013, (3).
- [3] 杨韡韡, 李平. 新型工业化评价指标体系及测度分析[J]. 经济管理, 2011, (10).
- [4] 谢春, 李健. 我国新型工业化指标体系构建及评价方法[J]. 财经理论与实践, 2011, (4).
- [5] 于丽敏, 王国顺. 如何建立我国农民工政策评价体系[J]. 经济纵横, 2009, (4).
- [6] 钟宁桦. 农村工业化还能走多远?[J]. 经济研究, 2011, (1).
- [7] 曾国安. 中国城乡居民收入鸿沟: 为何持续? 如何缩小?[J]. 学术评论, 2013, (6).

(责任编辑 孙 洁)