

我国城乡关系演变的历史脉络:从分割走向融合

刘俊杰

(农业农村部 农村经济研究中心,北京 100810)



摘要 新中国成立以来,我国城乡关系经历了深刻变化。新中国成立初期至改革开放前,服务于工业化发展战略,我国城乡关系逐渐形成城乡分割的二元格局。改革开放以后,随着发展方式的转变,城乡分割的二元格局逐渐被打破,城乡关系不断走向融合。城乡关系演变贯穿其中的发展规律如下:发展方式是影响城乡关系的根本因素;制度安排是影响城乡关系变化的直接因素;市场化改革取向是破解城乡二元体制的重要手段;通过深化改革向农民赋权是提升城乡发展协调性的重要途径;城乡融合是一个长期、渐进、互动的发展过程。由此提出,新时代下,推进城乡协调发展,需要在进一步改革创新、城乡统筹和农民权益保护上着力,同时要保持战略定力和历史耐心,稳扎稳打、久久为功。

关键词 城乡关系;城乡分割;城乡融合;制度特征;基本规律

中图分类号:F 32 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)01-0084-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwxzb.2020.01.010

城乡关系是我国经济社会发展中的重要关系,能否妥善处理,关乎经济社会健康发展和现代化的历史进程。纵观新中国成立以来城乡关系,随着国家发展战略的调整,由分割分治到融合发展是我国城乡关系演变的基本特征。新中国成立后的前 30 年,由于特殊的工业化发展战略和内生于发展战略的经济体制,逐步建立起城乡分割的二元社会结构。改革开放以来,我国调整了工业化优先发展战略,经济体制也随之调整。在这一进程中,城乡二元分割体制不断被打破,城乡关系逐步向协调发展方向迈进。但从现实角度看,我国城乡二元体制的制度性障碍尚未完全消除,城乡发展差距仍然较大。当前,我国已经迈开全面深化改革新步伐,社会主要矛盾、农业农村发展环境正在发生重大而深刻的变化^[1]。适应形势的变化和解决发展中的问题,提升乡村振兴和农业农村现代化的成色和质量,必须健全城乡协调发展新的体制机制,构建新型工农城乡关系,推进城乡融合发展。基于此,站在历史维度系统梳理、科学总结我国城乡关系演变历程和经验规律,对准确把握新时代城乡关系发展方向,构建城乡融合发展新格局有重要意义。

一、新中国成立至改革开放前逐步形成城乡分割的二元社会

从发展的角度看,城乡二元结构是落后的农业国到先进的工业国必然要经历的阶段。新中国成立之初,为尽快摆脱落后局面,我国确立了重工业优先发展的工业化发展战略。为实现这一战略,国家通过计划经济手段,实施工农业产品不等价交换、统购统销和控制要素流动等一系列政策,从制度上不断固化了城乡二元结构的状态,最终形成了城乡二元分割的发展格局。

1. 新中国成立至改革开放前城乡关系演变的历史脉络

新中国成立至改革开放前,我国城乡关系经历了曲折的发展过程,呈现不平衡不协调的发

展状态。从这一时期城乡关系发展的政策实践看,改革开放前城乡关系大致可以分为三个阶段来考察。

(1)新中国成立初期实行城乡兼顾、工农并举,城乡关系相对融洽(1949—1952年)。新中国成立初期,为了尽快恢复和发展国民经济,国家采取一系列措施,坚持城乡兼顾、工农并举,着力处理好农、轻、重比例关系。通过缩小工农产品比价,允许农村资源要素自主配置以及城乡人口自由流动等,促进工农之间相互支持,实现城乡结合和互助。1951—1952年两年间,国家连续四次降低工业产品价格,同时提高农副产品价格,农产品采购价格提高了21.6%,农村工业品零售价格提高了9.7%,工农产品比价指数由1950年的100降低到1952年的90.3^[2]。经过三年的恢复发展,城乡关系基本呈现工农共进、协调发展态势,旧中国城市对农村盘剥的城乡关系逐步向新型城乡关系转变。

(2)重工业优先发展战略使城乡关系走向分离,城乡二元结构初步形成^[3](1953—1958年)。随着国民经济的初步恢复和发展,为加快建设新中国,在借鉴苏联经验基础上,我国实施了第一个五年计划,大力发展工业建设,重点发展重工业。为了保证工业化的顺利推进,国家采取了一系列措施为工业化提供积累,走上了以农补工的发展道路。大规模的工业化建设带来了诸多不利影响,大量农村人口涌入城市,导致粮食供应缺口扩大、供应紧张。针对这种情况,国家采取了农产品统购统销和限制农村人口向城市流动政策。这两条政策的推行,一定程度上缓解了城市粮食供需紧张状况,但对城乡关系带来了不利的影响。统购统销政策人为割裂了农民与市场的联系,农业不仅要为工业化提供资金,而且还要缓解城市就业压力和间接维护城市社会稳定,有学者把它看作是城乡二元化发展的第一个制度性安排^[4]。1956年,农业合作化运动开始向高级社过渡,农民自由流动受到限制,城乡居民的身份开始被人为地区别开来,堵住了农民进城的大门,城乡关系从开放走向封闭。

(3)一系列相互关联、互相强化的制度安排使城乡二元体制正式形成并逐步固化,城乡二元鸿沟不断加深(1959—1978年)。这一阶段,我国城乡关系在曲折发展中逐步固定僵化,形成城乡二元格局。从这一时期城乡关系可分为两个阶段考察。第一阶段,“大跃进”和“人民公社”运动使城乡关系经历重大波折,城乡互动接近停滞。为了解决工业化建设和农业小生产的矛盾,提高城乡社会生产力,加快建设社会主义。1959年发动了“大跃进”和“人民公社”运动。这两个运动的开展,否定了与当时生产力水平相适应的农户家庭经营的农村生产关系,变农民的土地和生产资料私有制为集体所有制,违背了农民的意愿,挫伤了农民的生产积极性,造成农村生产力的巨大破坏。1959—1961年,发生了严重的自然灾害,粮食大量减产。这种情况下,大量农村人口迁往城市,造成城市就业困难,经济矛盾尖锐。1959年全国城市人口增加到1.24亿人,1960年增加到1.31亿人,分别比1957年增加0.24亿人和0.31亿人^[5]。为了限制人口流动,国家出台了户口登记条例,将城乡居民分为农业户口和非农业户口,严格限制人口自由流动,城乡分割为两个完全不同的群体,城市和农村交流受到严格限制^[6],城乡关系从封闭走向对立。第二阶段,“文化大革命”导致城乡关系在动乱中徘徊,二元结构进一步固化。“文化大革命”时期城乡之间基本处于分割封闭状态,农村经济发展水平低下,城市化进程中断。造成这一时期城乡关系波折的原因是多方面的,前期“人民公社”运动和严格的城乡户籍制度等,使城乡要素交流接近停滞。“文化大革命”后,大批知识青年上山下乡,原本已经僵化和不合理的经济体制更加雪上加霜,城乡分割更加严重,整个社会生产力都呈现下降趋势。1978年我国农业总产值只有1952年的2.97倍。据有关统计,发展中国家二元经济结构强度最大为4.09倍,而我国到1978年,二元经济结构强度达6.08倍^[7]。

2. 新中国成立至改革开放前城乡分割的原因

新中国成立至改革开放前,我国城乡关系经历了曲折的发展历程,造成了城乡关系的僵化对立,形成了城乡二元结构,有其深刻的原因。

(1)优先发展重工业的工业化战略是形成城乡二元结构的经济根源。重工业优先发展要求有很高的资本积累。新中国成立初期,我国是一个落后的农业国,工业比重很低,也没有外部资本支持,因

此,重工业发展的资本积累只能从农业剩余中提取。在这一发展战略下,农业的定位是为城市居民提供廉价农产品和为工业发展提供资本积累,国家通过工农产品不等价交换等形式,把农业资源强制转移到工业领域。相关研究显示,新中国成立初至改革开放前,国家通过工农业产品不等价交换,以农产品价格“剪刀差”形式从农业中提取的经济剩余大约为 6 000 亿~8 000 亿元^[8]。与 1952 年相比,到 1978 年,全国工业总产值增加了 15 倍,而农业总产值仅增加 1.3 倍^[9]。工业化发展战略及其积累模式,掠夺了农村发展资源,削弱了农村发展基础,拉大了城乡差距,使城乡关系最终走向分离。

(2)高度集中的计划经济体制和一系列相应的制度安排是形成城乡二元结构的制度根源。为顺利实施重工业优先发展战略,国家通过建立高度集中的计划经济体制来强化对资源的控制。这种体制在分配上向工业和城市倾斜,保证工业化的发展;在管理上否定市场作用,控制城乡要素流动。计划经济体制在统购统销制度、户籍制度以及人民公社制度等相应制度安排的配合下,形成了城乡不同的发展格局^[10]。统购统销制度在为工业化发展提供粮食供应和资本积累中,起到了一定的积极作用,但从根本上看该制度违背了价值规律,阻碍了农业发展进程。一方面,统购统销制度造成了对农业的过度抽取,使农村发展失去资金,束缚了农村生产力;另一方面,造成农村劳动力向城市转移时难以获得粮食,间接阻止了农村人口向城市流动,双重影响下造成城乡分离。户籍制度是国家基于确保计划经济体制有效运行而进行的一种制度性安排,起初是为了稳定社会秩序,后来为缓解工业化发展战略造成的城市粮食和就业紧张的压力,逐步演变为城乡二元社会管理方式,严格限制了城乡人口的流动,改变了城乡关系格局。统购统销制度和户籍制度建立的最初目的都是为了维护社会稳定,把农民稳定在农村和土地上,最终使城乡关系从分离走向对立的是“人民公社”制度。在当时环境下,对于工业化的资本积累只能从农业中获取,因此,在农村建立一种强制性制度,走农业集体化道路,才能够保证工业化发展的积累需要,而“人民公社”制度正好契合了这一发展的需要。从组织管理形式看,“人民公社”制度实行高度集中的统一管理,一切生产资料都由公社统一支配,完全限制了城乡之间的要素流动;从所有制看,农民的一切财产属于集体共有,农民个人几乎没有私人财产,被牢牢的束缚在土地上。“人民公社”制度对城乡关系产生了深刻的影响,直接后果就是切断了城乡交流渠道,造成了城乡二元对立的发展道路。

3.对新中国成立至改革开放前城乡关系的辩证认识

辩证地看,新中国成立至改革开放前我国城乡关系虽然有不合理之处,但又是我国发展进程中难以逾越的阶段。在当时的情况下,我国的工业化还没有到完全依靠自身内部积累来发展的程度,还需要依靠农业、农村和农民为其提供资本原始积累,使得农业落后于工业、农村落后于城市,是历史的必然。因此,新中国成立初期,中央充分认识到这一问题,并竭力将这一过程对农业农村的影响最小化。

新中国成立初期,以毛泽东为代表的中国共产党人主张辩证地看待世界各国特别是苏联城乡关系演变规律,并充分发挥主观能动性加以适应性调整,在借鉴苏联经验优先发展重工业的同时,提出要正确处理工农城乡关系。1956 年毛泽东在《论十大关系》中论及的第一大关系就是处理好重工业和轻工业、农业的关系。第一个五年计划期间,在优先发展重工业的同时,坚持综合平衡发展,将重点建设和全面安排结合起来,采取有效措施促进农业和轻工业的发展。1957 年党的八届三中全会上,毛泽东进一步指出:“以重工业为中心,优先发展重工业,这一条毫无问题,毫不动摇。但是在这个条件下,必须实现工业和农业同时并举,逐步建立现代化的工业和现代化的农业”。之后,党在发展农村文教卫生等社会事业方面也进行了科学的设计和部署,由此看出,新中国成立以来,中央一直重视城乡问题,将正确处理城乡关系作为社会主义建设的目标之一,城乡兼顾是当时中央处理城乡关系的重要原则。

不可否认,八届三中全会以后,中央在处理城乡关系时一系列正确的指导思想受各种因素影响未能很好地付诸实践,在社会主义建设上存在着急于求成的偏失。为了实现赶超目标,在计划经济体制

和工业化政策导向下,城乡关系政策出现“以农助工、以乡养城”倾向。后期,城乡之间交流的体制机制被户籍制度、“人民公社”制度等以制度化的形式切断,不但没有推动形成城乡社会的互动和良性发展,反而不断强化经济社会的二元制度藩篱,为我国城乡之间发展失衡埋下伏笔^[11]。但纵观新中国成立后中央关于城乡关系的认识和举措,贯穿其中的一条线索是辩证地看待城乡关系的变化和结构性特征,并对推动城乡发展的思路和方针加以调整成为处理城乡关系的基本准则,也为改革开放后系统和创造性处理城乡关系提供了有益借鉴。

二、改革开放以来不断推动城乡融合发展的实践探索

改革开放以来,我国实现从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变,随着市场机制的引入,传统计划经济体制固有弊端和缺陷逐渐被克服,一些领域的二元体制较早开始破除并取得实质性进展,推动了城乡关系的不断调整。如随着农产品购销市场化改革的推进,工农产品交换关系实现了从“剪刀差”到平等交换的重大转型。进入 21 世纪,我国国民经济持续快速发展,综合国力不断增强,初步具备了工业反哺农业、城市支持农村的条件。基于城乡发展的现实,顺应时代的要求,中央不断探索有利于推动城乡协调发展的体制机制,适时改革调整城乡关系的各项制度政策,通过不断推动市场化改革和向农民赋权等举措来打破城乡二元体制格局,城乡关系不断得到改善。党的十八大以来,推动城乡协调发展成为党和国家工作的重心之一,中央在推进城乡协调发展方面做出了一系列重大决策部署,制定了一系列行之有效的改革政策,全面开启了构建城乡融合发展体制机制的新阶段。

以政策调整的核心举措和城乡关系的阶段特征为依据,改革开放以来城乡关系的演变大致可分为四个阶段。这四个阶段刻画了中央对城乡发展规律认识不断深化,以及相应的实践不断推进,并将新的实践认识应用于推动城乡协调发展的紧密联系、不断递进的现实探索过程。

1. 农村改革为城乡发展注入新活力,城乡二元社会逐步破冰(1978—1984 年)

改革开放后,为解决前一阶段积累的城乡二元社会矛盾,在农村废除了“人民公社”制度,推行了家庭联产承包责任制等改革措施,改善了农业生产的内部激励^[12]。同时,逐步放开农产品市场和价格以及增加农业投入等,形成了对农业生产的外部激励。解决了粮食供给问题,带动农民收入快速增长,城乡收入差距显著缩小。城市改革也随后启动,形成了农村改革为主、城市改革配合的改革局面。随着农村联产承包制实施和“人民公社”体制的废除以及一系列农村相关制度改革的推进,城乡差距在不同程度上有所缓和。但是,由于长期城乡二元分治的惯性,城乡良性协调互动的有效机制尚未根本建立,城乡发展仍然处于失衡的状态。

这一阶段,城乡关系的核心主要是通过制度改革增强农业农村活力,提高农村生产力水平,缩小城乡差距,缓解城乡对立。主要的制度安排:一是初步调整工农关系。改革开放后,国家通过放开粮食市场、提高农产品收购价格、降低农用生产资料价格、加强农业投入等,后来又进一步通过改善农村商品流通和农业生产条件等措施,促进了农业农村发展和农民增收。1978—1984 年的 6 年间,农民人均收入每年增长 16.4%^[13],增长幅度超过城市居民 8 个百分点。二是肯定和确立家庭联产承包责任制。家庭联产承包责任制最初发展过程中不乏质疑,中央力排众议,肯定和推广了这一基层群众的自发探索,这一制度的推行满足了农民自身发展的需求,极大地促进了农村经济的发展。三是支持乡镇企业发展。改革开放后,在缩小城乡差距的目标下,中央不断加大对乡镇企业的支持和引导。党的十一届四中全会提出大力发展社队企业,逐步提高社队企业的收入,1984 年中央进一步放宽乡镇企业在生产、销售等方面的限制。一系列政策推动了乡镇企业蓬勃发展,带动了城乡关系的改善。1983 年,全国乡镇企业总产值比 1978 年增长了 104.5%^[14]。四是为农村经济发展提供金融支持。为了更好地支持农村发展,国家于 1979 年恢复了中国农业银行,并逐步设立业务范围覆盖了整个农村领域的农村信用社,为农村经济发展提供了资金支持。

2. 市场经济的冲击使城乡关系出现新的不协调,城乡关系在曲折中前进(1985—2002年)

20世纪80年代中期后,改革重心转移到城市,为了顺利推进城市改革,政策开始逐步向城市倾斜。90年代后,社会主义市场经济体制改革目标确立,通过发展生产资料市场、深化分配制度等措施不断推进城乡经济体制改革,促进了城乡要素流动,增强了农村发展活力。但是,市场机制的作用也带来了城乡之间对资源和市场的争夺,市场程度的提高使得原本在农村内部消化的资金、土地和劳动力等资源要素流向城市^[15],加上城市偏向的制度安排导致大量资源和公共产品倾斜到城市,导致这一时期,城乡差距不但没有缩小,甚至一度呈现进一步拉大态势。农民人均纯收入的年均增幅从1978—1984年的15.2%下降到1985—1988年的5.0%和1990—2000年的4.5%。城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比,从1984年的1.7:1扩大到2007年的3.33:1^[16]。由于重心的转移,这一时期城市改革不断突破,农村改革迟滞徘徊,城乡关系又出现了逆转失衡态势。

这一阶段,城乡关系的核心是建立市场经济体制,通过政府和市场的共同作用,支持农业农村发展。主要的制度安排:一是构建支农政策体系。如1985年中央取消了统购派购制度,实施合同订购与市场收购双轨制,使农产品价格回归市场。1996年中央提出发展贸工农一体化、产加销一条龙等,提高了农业农村的市场化程度和经济效益,促进了农业产业化经营发展,推动了农村产业的优化。二是推进乡镇企业经营机制改革和小城镇发展。从1987年开始,国家相继出台《关于完善乡村经济集体企业承包经营责任制的意见》等一批政策来引导和支持乡镇企业健康发展。1997年颁布了《乡镇企业法》,进一步规范了乡镇企业经营机制,乡镇企业得到的快速发展。1985—2001年,全国乡镇企业产值从2728.4亿元增长到116500亿元,是改革初期的241.2倍。1978—2001年乡镇企业吸纳劳动力总数从2827万人增加到12733万人,占当年劳动力总数的比例由9.93%上升到25.94%^[17],成为推动城乡经济发展的重要力量。在乡镇企业蓬勃发展的态势下,中央因势利导、顺势而为提出了小城镇发展战略,为乡村产业发展提供了有利的空间,成为城乡协调发展的重要载体。三是加大金融支持农业农村力度。1994年组建了中国农业发展银行,1996年农村信用社与农业银行正式脱钩,形成农村政策性金融、商业性金融和合作性金融“三位一体”的组织体系,有力支持了农村经济发展。

3. 形成统筹城乡发展战略不断缩小城乡差距(2003—2012年)

步入21世纪,面对形势严峻的城乡关系,在深刻总结前期我国城乡发展经验教训的基础上,中央将“统筹城乡经济社会发展”作为解决城乡二元结构的基本方针,2002年党的十六大明确提出统筹城乡发展战略,2003年党的十六届三中全会提出“五个统筹”要求,2004年党的十六届四中全会做出“两个趋向”重要论断,2005年党的十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”任务。经过几年的探索,中央对破解城乡二元结构思路愈发明晰,举措更加有力,城乡一体化成为统筹城乡发展的新目标。2007年党的十七大指出,“始终把农业、农村、农民问题作为重中之重,着力构建以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会一体化发展新格局”。至此,城乡统筹发展的制度框架得以确立,一系列促进城乡协调发展的政策取得了显著成效,打破了农业农村发展长期徘徊不前的局面,扭转了城乡发展差距过大的态势。

这一阶段,城乡关系的核心是构建城乡统筹发展的制度框架,实行“多予少取放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”方针。主要的制度安排:一是确立“工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活”方针,进一步加大对农业农村的支持。2003年中央首次将“多予、少取、放活”作为扭转城乡发展差距的重要方针。十六届五中全会进一步要求实行“工业反哺农业、城市支持农村”,采取多种措施强化对农业的支持保护,支持农业农村发展。随着发展战略的转变,取消农业税、对农民进行补贴、加大对农业农村的投入等一系列强农惠农政策相继出台。2003年中央“三农”投入为1754.5亿元,到2013年增加到13799亿元^[18],10年增长了6.86倍,年均增长21.2%。二是对统筹城乡发展做出了较为系统全面的制度安排。农业农村发展不再作为农村内部问题,而是当作城乡协调发展的一项重大任务加以部署和安排。从推动资源要素向农村配置、缩小城乡社会事业发展差距、补齐农村公共服务短板、深化农村改革增强发展活力等方面加大力度改善城乡关系,农产品市场体制机制、农业支持

保护制度、就业制度、收入分配制度、公共服务和社会事业保障制度等一系列支持农业农村发展政策陆续出台,统筹城乡经济社会发展开始驶入快车道。三是开展社会主义新农村建设。中央从农村发展全局高度,统筹考虑新农村建设在统筹城乡经济社会发展中的作用,从拓宽农民增收渠道、加强基础设施建设、发展社会事业等方面来开展社会主义新农村建设,通过社会主义新农村建设实现城乡经济社会协调发展,标志着城乡关系进入新的历史阶段^[3]。

4. 全面深化改革推进城乡融合发展(党的十八大以来)

在统筹城乡发展战略指引下,城乡差距逐步得到控制,但这一时期城乡差距的缩小还是初步的,强城弱乡的政策体系、制度安排、发展环境和思维模式仍沿着惯性沿袭,农村在发展中仍然处于弱势地位。对此,党的十八届三中全会指出必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,这是中央首次明确提出新型城乡关系概念,并且将“城乡一体”作为新型城乡关系的最终目标。新思想、新理念、新思路的提出,把城乡协调发展提升到了全新的战略高度和理论高度,表明我国城乡关系开始由政策性调整阶段转入布局性、制度性建设阶段。2017年党的十九大提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”“实施乡村振兴战略”,将乡村发展上升为国家战略高度加以部署和推进。这是在总结城乡发展历史经验基础上,着眼于当前城乡关系发展实际和未来新型城乡关系发展趋势做出的重大战略部署,也标志着对城乡关系认识上的重大转变,城乡关系的政策导向有了根本性调整。

这一阶段,城乡关系的核心主要表现为以实施乡村振兴战略为引领,通过建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,来构建全面融合、共同繁荣的新型城乡关系。主要的制度安排:一是全面深化城乡体制改革,建立健全城乡融合发展体制机制。党的十八大后,以习近平同志为核心的党中央不断对建立健全城乡融合发展体制机制进行部署,除了一直关注的城乡资源要素均衡配置合理流动和城乡基本公共服务均等化等内容外,着力从乡村政治、文化、社会、生态等多个维度系统构建完善城乡融合发展的体制机制和政策体系。二是以新型城镇化引领城乡协调发展新内涵。党的十八大提出积极稳妥推进城镇化,提升城镇发展质量和水平,更多依靠经济发展方式转型和城乡区域协调互动来增强长期发展后劲。此后,国家围绕提升城镇化水平和质量出台了一系列具体政策措施,为推动城乡协调发展提供了支撑。三是实施乡村振兴战略。前期统筹城乡发展政策重点和政策手段侧重于推动城市和工业对农业农村的反哺和扶持,农村处于被动接受地位,从内在激发乡村积极性和主动性的政策不足。乡村振兴战略把乡村放到和城市同等地位,把乡村作为一个有机整体,注重发挥乡村的主动性,激发乡村发展的潜力。这是发展思路的根本转变,为新时代乡村发展指明了方向,也是确立全新的城乡关系,实现城乡融合发展的一大创举。

三、新中国成立以来我国城乡关系变迁的基本规律

新中国成立以来我国城乡关系经历了曲折发展,并在改革开放后几经调整,朝着城乡融合发展方向不断迈进,值得总结的经验很多,其中尤为重要的有以下几方面的发展规律贯穿于城乡关系变迁的历史过程之中。

1. 发展方式是影响城乡关系的根本因素

城乡关系受到诸多因素的影响,但是其中的根本因素是选择什么样的发展方式,它决定了包括城乡关系在内的各项制度安排。新中国成立以来,以1978年改革开放为分界点,我国的社会主义建设道路截然不同。1949—1978年期间,我国选择的是重工业导向的工业化发展战略。在这一阶段,生产力水平低下,为尽快实现国家的工业化,国家施行计划经济体制,并通过统购统销制度、户籍管理制度以及“人民公社”制度等的配合,直接控制了资源在工农和城乡之间分配与流动,人为地将城市和农村分为两个独立的社会系统分别进行建设,这使得改革开放前,我国城乡关系呈现典型的二元结构特征。

改革开放后,我国调整了重工业优先发展战略,进行了市场经济体制改革,发展方式也转变为促进工农和城乡协调发展。为配合发展方式的转变,对城乡关系也进行了一系列制度创新。首先是进行农村改革,打破改革开放前统购统销和“人民公社”制度障碍,实行家庭联产承包责任制,释放和发展了农村生产力。其次是进行户籍制度改革,放宽了对农村人口流动的限制,促进了城乡要素的自由流动。农村改革带动了城市和整个经济体制改革,逐步形成工农、城乡之间相互促进的局面。随着改革开放实践的不断深化,国家对城乡关系的认识也不断深化,有了十六大统筹城乡发展、建设社会主义新农村,再到十八大以来全面深化改革,十九大实施乡村振兴战略、促进城乡融合发展等着力破除城乡二元结构、促进城乡协调发展的制度安排和政策举措。

2. 制度安排是影响城乡关系变化的直接因素

城乡关系变化的根本原因在于发展方式的变化,直接原因在于城乡之间的制度安排导致的各主体之间的利益冲突及相对力量的改变。新中国成立以来,我国城乡关系经历了曲折的发展过程,其中制度安排的影响十分明显,通常是某一个制度的出台,迅速引起城乡关系发生变化。改革开放前,我国为了快速实现国家工业化,逐步实施了统购统销制度、“人民公社”制度以及城乡户籍制度等,限制了城乡交流,形成了城乡相互封闭隔绝的二元社会。改革开放后,国家认识到了原有的经济社会体制和发展模式不再适应发展要求,进行了一系列改革调整,推行家庭联产承包责任制、取消统购统销制度、废除“人民公社”制度,城乡二元结构逐步破冰。进入 21 世纪,中央提出统筹城乡发展战略,取消了农业税、实施农业支持保护制度、放宽了户籍制度等,十八大以来中央通过完善城乡融合发展制度政策、推动农业农村优先发展、实施乡村振兴战略等来促进城乡协调发展,城乡关系进入全新发展阶段。由此可见,城乡二元结构的形成、固化、破冰、消解等都与特定时期的制度安排直接联系,新时代改善城乡关系,必须把着力点放在制度创新上,构建一整套有利于全面促进城乡融合发展的制度体系。

3. 市场化改革取向是破解城乡二元体制的重要手段

破除城乡二元体制是市场经济健康发展的内在要求,市场化也是破解城乡二元体制的重要手段。从农村改革的实践看,农村改革就以不断扩大市场机制作用为主要特征,市场化取向是贯穿农村改革开放始终的一条主线。实行家庭承包经营、激活农村资源要素、培育农村市场主体、优化农村市场环境等,这些在解放发展农村生产力、促进城乡互动和良性发展中发挥重要作用的改革,本质上就是不断发挥市场机制作用的过程。同时也要看到,由于农业农村在发展中的弱势地位,其发展有违产业和市场的比较优势,市场经济的“马太效应”可能导致农业农村的衰退,强化城乡二元结构,因此,政府调整性的制度安排也至关重要。时至今天,要更加重视市场机制在破解城乡二元结构、实现城乡融合发展中的作用,同时继续发挥好政府在调整城乡关系中的积极作用。

4. 通过深化改革不断向农民赋权是推动城乡协调发展的重要途径

改革开放前,在工业化导向战略及其发展模式、计划经济体制和配套制度安排下,逐步形成城乡二元分割社会,城乡二元体制形成过程就是农民权利逐步被剥夺的过程,随着权利的丧失,农民的创新创造活力也被扼杀,农业农村发展逐步陷入停滞。改革开放后,通过深化改革持续向农民赋权,不断激发农民创新潜力,推动城乡关系逐步改善。改革之初,家庭联产承包责任制赋予了农民土地财产权利,激发了农业生产力,缩小了城乡收入差距。20 世纪 80 年代,取消统购统销和发展乡镇企业赋予农民自主交易和职业选择权利,提供了非农就业渠道,增加了多元化收入,削弱了城乡二元社会基础。20 世纪 90 年代,户籍制度改革逐步破除城乡居民身份的限制,促进了城乡交流,推动了城镇化快速发展。这些经验表明,促进城乡协调发展的重要途径在于赋权和增利,即通过一系列制度改革,赋予农民权利和待遇。

5. 城乡融合是一个长期、互动的发展过程

要在很短的时间内消除城乡差距既不现实也不可能,城乡融合过程如我国正处于并将长期处于

社会主义初级阶段一样是一个长期的发展过程,需要久久为功。虽然近年来我国在解决“三农”问题、缩小城乡差距上下了很大力气,但城乡发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出,城乡差距仍然十分明显,并且在一些地区和领域有继续扩大趋势。以统筹城乡最基本的要求——农业劳动力转移为例,纵观发达国家经验,将农业劳动力份额下降到10%以下,城市化水平提升至超过70%,美国用了80年,法国则用了119年时间,才基本实现城乡融合。我国自2011年城镇化率首次超过农村(2011年城镇化率为51.3%^[19])之后,城镇化的速度呈现出减速的趋势。2001—2005年,我国城镇化率年均提高约1.35%,而据推算,2011—2020年中国城镇化速度为1.04%^[20],目前农业人口比重仍在40%以上,所以实现城乡融合还有很长的路要走。同时,城乡融合不是消除城乡差别,而是一个城乡双向互动的发展过程。城乡融合过程中,一些城乡差别会在融合进程中被消灭,而有一部分城乡差别则难以消灭,即使旧的差别被消灭了,新的差别也会产生。因此,城乡融合的立足点应该放在城乡协调、互动发展上,将城市与乡村发展有机结合,使城乡经济互相支持、共同发展,城乡社会相互协调、共同繁荣。

四、新时代推进城乡融合发展的几点思考

随着新时代城乡融合发展体制机制逐步构建和乡村振兴战略稳步实施,城乡融合发展成效逐步显现。但是城乡关系发展中仍面临一些尚未破解的问题,同时也产生了很多新问题。需要通过不断的深化改革和加大对农民权益的保护,久久为功,破解难题,才能推动城乡关系不断走向融合。

第一,进一步加大改革创新力度,用改革的办法解决发展中的问题。改革创新是推动城乡关系发展的根本动力,也是改善城乡关系的根本途径。面对新时代新任务新要求,必须进一步加大改革创新力度,以改革创新引领新时代城乡协调发展新内涵。当前,要进一步深化农村土地制度改革,处理好农民和土地的关系,让农民更多分享土地增值收益。推进农业供给侧结构性改革,促进农业高质量发展和绿色发展,推动农村一二三产业融合发展,激发农业农村发展内生动力,让农民更多分享产业链增值收益。积极培育各类新型农业经营主体,发展多种形式的农业适度规模经营,实现小农户与现代农业发展有机衔接。尊重基层创新,为改革继续前行提供推动力量。坚持不断解放思想,以务实的态度,推进理论创新政策创新,探索促进城乡关系发展的新思路。

第二,进一步加大城乡统筹发展力度,把农业农村优先发展落到实处。党的十八大以来,推进城乡协调发展成为全党工作的重中之重和全社会的价值追求,国家在生产要素和公共资源配置上不断强化对农业农村的支持力度,为农业农村优先发展奠定了坚实基础。下一步,应结合乡村振兴战略的实施,进一步健全城乡公共资源均衡配置、要素自由流动的体制机制和政策体系,打通进城与下乡的通道,引导更多的城市要素向乡村流动,进一步完善农业支持保护制度,进一步加强农村基础设施和公共服务,把农业农村优先发展的要求落到实处。

第三,进一步加大农民权益保护力度,实现城乡居民权益平等保护格局。破除城乡二元结构,走城乡融合发展道路,是党总结城乡关系发展历史经验,从社会建设和人类社会发展规律高度做出的重大决策。保障农民权益是城乡融合发展的基本要求。实现城乡融合发展,就必须站在这个全局高度、立足这个基本要求来研究和解决“三农”问题,彻底改变过去那种重城市轻农村,重工业建设轻农业发展,以牺牲农民、农业、农村的利益来换取工业化、现代化的政策取向和分配机制,合理调整国民收入分配结构和政策,给农民以公平的国民待遇,构建完善城乡相互促进、共同发展的体制和机制。唯有如此,城乡融合发展才能真正实现。

第四,保持走城乡融合发展之路的战略定力和历史耐心,稳扎稳打、久久为功。推进城乡融合发展是一项长期的历史任务,既要有现实的紧迫感,也要有历史的耐心。要遵循社会发展规律,科学规划、突出重点、扎实推进,形成可持续的长效机制。要处理好阶段性目标和长期任务的关系,做出准确的战略决策,制定相应的政策安排,确保城乡融合发展的有序进行。按照党的十九大提出的奋斗目

标,当前重点要加大对农村的投入,解决农村基础设施建设普遍滞后的问题;同时在农村公共服务和社会保障等民生领域做出长远谋划,不断提高城乡融合水平,从根本上缩小城乡差距。

参 考 文 献

- [1] 李培林.新中国 70 年社会建设和社会巨变[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019(4):1-10.
- [2] 江俊伟.新中国成立以来中共城乡关系政策的演变及其经验研究[J].党史研究与教学,2010(6):29-38.
- [3] 谢志强,姜典航.城乡关系演变:历史轨迹及其基本特点[J].中共中央党校学报,2011(8):68-73.
- [4] 张曙光.放开粮价、取消粮票——粮食购销制度变迁研究[J].中国社会科学季刊(香港),冬季卷,1995(16):5-20.
- [5] 周尔懿,张雨琳.中国城乡协调发展研究[M].香港:牛津大学出版社,1994:9.
- [6] 厉以宁.论城乡二元体制改革[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2008(2):5-11.
- [7] 郭剑雄.二元经济与中国农业发展[M].北京:经济管理出版社,1999:15.
- [8] 蔡昉,林毅夫.中国经济:改革与发展[M].北京:中国财政经济出版社,2003:129.
- [9] 韩俊.中国城乡关系演变 60 年:回顾与展望[J].改革,2009(11):5-14.
- [10] 程明.乡村振兴战略的理论渊源和历史嬗变探析——以城乡关系演变为视角[J].中共四川省委党校学报,2018(4):67-71.
- [11] 国务院发展研究中心农村部课题组,叶兴庆,徐小青.从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向[J].管理世界,2014(9):1-12.
- [12] 张海鹏.中国城乡关系演变 70 年:从分割到融合[J].中国农村经济,2019(3):2-18.
- [13] 周淑莲,郭克莎.中国城乡经济及社会的协调发展(上)[J].管理世界,1996(3):15-25.
- [14] 韩俊.中国经济改革三十年:农村经济卷[M].重庆:重庆大学出版社,2008:145.
- [15] 何玉霞.当代中国城乡协调发展研究——以城乡分工的视角[D].曲阜:曲阜师范大学,2014:49.
- [16] 许经勇.论以理顺城乡关系为主轴的中国经济体制改革演变历程[J].浙江社会科学,2018(1):10-18.
- [17] 于立,姜春海.中国乡镇企业吸纳劳动就业的实证分析[J].管理世界,2003(3):77.
- [18] 韩洁,朱薇.中央财政今年三农投入计划 1.38 万亿元再创新高[EB/OL].(2013-03-06)[2019-08-16].<http://www.xinhuanet.com>.
- [19] 秦中春.城乡一体化发展:面向未来的国家战略[J].人民论坛·学术前沿,2016(4):6-17.
- [20] 魏后凯.新常态下中国城乡一体化格局及推进战略[J].中国农村经济,2016(1):2-16.

(责任编辑:金会平)