

新中国成立以来城乡关系的演变历程与未来展望

叶璐¹,王济民^{2*}

(1.燕山大学 经济管理学院,河北 秦皇岛 066004;
2.农业农村部食物与营养发展研究所,北京 100081)



摘要 从背景、时代环境、经济发展出发,还原城乡关系的演变历程,形成逻辑一致的理论框架,对新中国成立以来城乡关系进行总结。70 多年来中国城乡关系历经“对立”→“趋好”→“统筹”→“融合”四大阶段。城乡关系演变贯穿其中的发展规律如下:宏观环境是直接影响因素;中央政府基于宏观环境变化选择相应的国家战略目标,指导经济社会发展;在目标的指引下逐步建立完善了以产业结构调整、要素配置、公共资源分配为主要内容的制度体系,推动城乡关系战略实施,进而推动城乡关系变化。顶层设计以及系统实践促使中国城乡关系经历深刻变革并得到极大改善,但城乡二元结构没有得到根本性破除,城乡差距从经济领域向社会领域延伸,出现新的趋势和特征。据此,新时期,解决城乡关系出现的问题,推进城乡融合发展,要在推动城乡产业融合、要素流动、公共服务均等化、农民增收等方面有所作为。

关键词 城乡关系;二元结构;多维城乡差距;城乡融合

中图分类号:F 32 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)06-0110-11

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.06.012

改革开放以来,中国经济发展取得世界瞩目的成就。持续高速的经济增长背后,经济结构性问题凸显,区域、城乡之间的不平等也逐渐显现出来。如何正确处理发展与平衡的关系已成为社会各界关注的热点话题。对新中国成立以来中国城乡关系的动态演变趋势深入分析,既是对以往中国城乡关系的经验总结,更能准确把握新时期城乡关系发展方向,对推动城乡全面融合发展形成有益指导。

一、新中国成立以来中国城乡关系发展的逻辑框架与战略形成

新中国成立以来中国城乡关系的发展始终存在着以下四个特点:①中国城乡发展始终坚持党的领导,形成以政府为主导的战略和政策体系;②政府始终坚持“以人为本”的执政理念,不断满足人民群众的发展需求;③政府始终围绕宏观环境的变化对城乡关系的发展进行战略调整;④城乡关系的发展始终围绕政府-市场关系进行动态演变。

1. 中国城乡关系发展的逻辑框架

中国城乡关系的发展是国内外环境、国家战略目标、制度变迁、城乡关系战略四个因素相互作用的结果(如图 1 所示)。其基本逻辑是:中央政府在正确认识国内外宏观环境的基础上,选择相应的国家发展目标指导中国经济社会发展以及城乡关系变革。随着整体目标的确立,中国政府先后采取计划经济、市场化经济等,就产业发展、要素配置以及公共服务供给等形成制度体系。制度的变迁又进一步推动中国城乡关系战略的实施,进而推动城乡关系的演变。

收稿日期:2021-01-12

基金项目:中国农业科学院科技创新人才项目(ASTIP-IAED-2021-RC-01)。

* 为通讯作者。

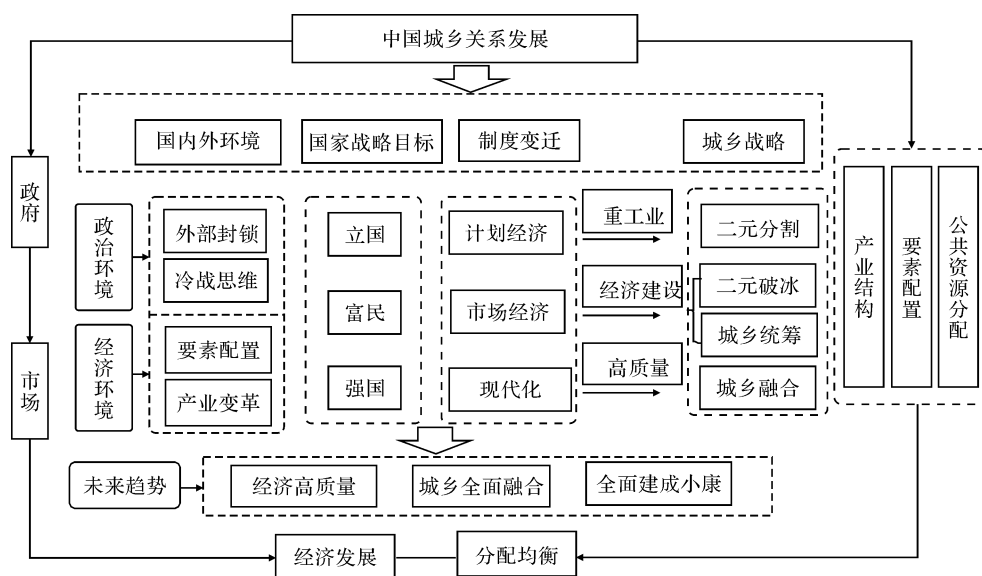


图1 新中国成立以来中国城乡关系发展战略逻辑框架

国内外环境、国家战略目标、制度变迁以及城乡发展战略发挥着不同的作用。其中，国内外环境的变化直接决定国家战略、城乡关系发展战略的选择，是影响城乡关系发展的重要因素。国家战略目标是制度变迁和城乡关系发展战略的基础和前提，当国内外环境发生变化，中央政府对当前的发展形势做出准确预判，确立相应的国家战略。制度变迁则表现为制度的调整和完善，对后续的城乡关系发展战略具有指导意义。在国内外环境、国家宏观战略以及制度变迁的三重影响下，城乡关系发展战略得以形成和实施，也可以说，城乡关系发展战略是为实现国家宏观战略服务的，是实现国家宏观发展目标的具体路径。在国家战略的指引下，城乡关系战略为推动中国城乡关系良性发展提供政策支撑。

2. 中国城乡关系发展战略的形成

在不同的阶段，城乡发展战略存在差异，但总体来看，城乡发展战略的内容主要包括：以城乡格局为基础，以地方政府为主要实施主体，以政策和地方政府管理为制度建立的途径，以实现城乡要素配置、产业发展、公共资源配置为重点。

城乡格局及其与国家战略目标的差距决定了城乡发展战略的主要内容和目标任务。基于国内外环境的变化以及国家战略的实施，城乡两大部门在资源禀赋、环境等因素的影响下会形成不同的城乡格局，当城乡关系失衡时，会通过产业发展、要素配置、公共服务供给等不同方面表现出来，并对国家战略目标的实施产生不利影响。地方政府是中央政府政策的主要执行者，地方政府的执政能力和政策执行力度也是影响城乡关系的关键因素。政策管理是城乡发展战略的保障，新中国成立以来每一时段内城乡发展战略都以系统的制度建设为支撑。例如，1994年分税体制改革支撑了“中国特色联邦主义”制度设计^[1]，促使地方政府更具财政自主权，一方面在“经济发展导向”的战略指引下，推动经济发展的同时拉大城乡差距，另一方面，经济性投资不断“挤压”民生消费性投资，在“城镇导向”战略指引下，拉大城乡基本公共服务差距。

二、新中国成立以来中国城乡关系战略及实施路径

新中国成立以来，在国家战略目标调整的背景下，城乡关系不断演变，并呈现阶段性特点。结合国内外环境、国家战略以及制度变迁的时点，新中国成立以来中国城乡关系大致可分为以下四个阶段：改革开放前城乡二元分割阶段、1978—2002年城乡关系趋好而城乡收入差距扩大化阶段、2003—2012年城乡统筹发展阶段、2012年至今城乡全面融合发展阶段。

1.1949—1977 年:城乡二元体制建立和巩固时期

改革开放前,在国外经济封锁以及国内农业经济为主体的背景下,中国确定以政府为主导推动重工业优先发展战略^[2]。制度方面,建立以工业为主导的二元经济体系;产业方面,通过设立工农剪刀差、农产品统购统销等制度^[3]剥夺农村剩余,牺牲农业农村为重工业发展提供资源和资本;要素方面,“大跃进”以及人民公社化的发展,农村饥荒,城市商品粮供给紧缺,为防止农村人口盲目外流对城市造成巨大冲击,1958年公布实施的《户口登记条例》限制农村人口的城市化流动。随着户籍制度的建立,与户籍相关的就业以及与居民的衣食住行等一系列制度安排促使城镇居民能够获得制度性的福利,而农村居民只能通过生产集体获得有限的救灾、救济等方面的保障。

这一时段内的城乡关系,除了三年国民经济恢复时期以及60年代国民经济调整时期城乡关系出现良好发展趋势^[4],其余时期内基本是城乡分割的状态;重工业的发展战略脱离劳动力剩余、资本短缺的实际,工农剪刀差、农产品统购统销导致农业积累不断向工业转移,不仅导致工农产业差距不断扩大化,同时,城乡之间劳动力要素流动停滞,受户籍制度的影响,农业剩余劳动力沉淀在土地^[5-6],农民没有自由就业权利,城乡资本、劳动力配置失衡;在居民生活方面,过高的资本积累导致居民自主消费不足,消费市场萎缩,城市居民具有完备的生活保障,而农民被排斥在这一体系之外,城乡二元社会结构显著。

2.1978—2003 年:城乡二元结构逐渐破冰

随着国际环境逐渐放宽,1978年后中国将发展目标调整为富民,通过实施改革开放推动经济快速发展。在以经济建设为中心的战略导向下,在经济等领域逐步引入市场机制:一是打破农村集体所有制,放宽户籍制度等实现劳动力的流通;二是逐步取消统购统销,实现价格流通。根据改革开放的时序变化,这一时段的城乡关系可细分为两个时段:一是1978—1984年城乡关系趋好阶段,二是1984—2003年城乡差距扩大化阶段^[7]。

1978—1984年期间,经济改革的重心在农村。1978年安徽省凤阳县小岗村的“大包干”开启家庭联产承包责任制的改革,赋予农民土地自主经营权,极大地调动了农民生产的积极性,农村土地、劳动力等要素配置效率大幅提高,农副产品产量大幅增长。党的十一届三中全会提出调整和改革农产品收购价格,缩小工农产品剪刀差。1983年国务院提出允许、鼓励农村从事工商业的发展,允许发展多种经营形式。1984年放宽城镇落户的制度限制,允许农民进集镇落户。在这一时段内,随着农村市场化改革的推进,城乡差距缩小,城乡关系趋好^[8]:产业方面,农业生产力得以释放,粮食产量大幅度增长,农业总产值不断提高;要素方面,城镇集贸市场开放并迅速发展,户籍制度逐步放宽,生产要素开始在城乡之间以及农村内部流动,农业劳动力非农化趋势明显;居民生活方面,得益于粮食产量的增长,工农剪刀差的缩小以及工商经营业的发展,城乡收入差距缩小。

1984—2003年期间,市场化改革转入城市,资源受到政策以及市场机制的引导,逐渐向城镇以及东部沿海经济开放区倾斜和集中。为调动城镇企业职工的生产积极性,政府开始对城镇收入分配制度、国有企业产权制度等进行改革,推动非公有制企业的发展;在农业的改革方面,继前期的农产品价格体制改革,自1997年国家开始深化粮食流通体制改革。乡镇企业在此阶段也迅速发展,极大程度增加了农民收入,促进了城乡要素的流动。1997年户籍管理制度意见出台,小城镇和中小城市落户限制放宽,人口城镇化加速推进,人口流动为城市发展提供大量廉价劳动力,也为城市创造更多的消费需求。这一时段内,改革的重点是城市,农村改革具有局限性。从产业看,尽管随冗余劳动力的流出,农业生产效率有所提高,但工农剪刀差依然存在,工农产品价格比依然不合理。工业优先的产业发展路径,导致全国尤其是东部沿海开放城市集中力量发展工业,农业被边缘化;从要素流通看,户籍制度的放宽加速了农村剩余劳动力的流出,农村资本、劳动力双重失衡;从居民生活来看,农民的赋税负担较重,农民收入增长幅度有限,与城镇居民的收入差距增大。

3.2003—2012年:以协调发展为主的城乡统筹发展阶段

伴随改革开放的推进,中国经济实力不断增强,后发赶超优势不断显现,但经济结构性矛盾逐渐凸显,并逐渐成为制约经济社会可持续发展的主要因素。面对城乡不平等程度不断扩大的现实,党的十六大提出统筹城乡发展的理念,旨在建立“工业反哺农业,城市带动农村”的城乡关系。2003年政府对“三农”实施“多予、少取、放活”方针,不断加大对农业、农村的财政投资,通过粮食直补等“四项补贴”支持农村农业生产,取消农业税赋,减轻农民负担,保障农民权益;通过免除农村义务教育阶段学杂费,对贫困家庭学生实施补助等方式将农村义务教育纳入财政保障范畴;通过新型农村合作医疗保障制度的试点和全民覆盖,打破农村公共服务边缘化的格局,将农村医疗卫生事业纳入地方财政保障范畴。

城乡统筹发展思想的引领下,中国城乡差距出现新的演变特征。随着农业劳动力的非农转化促使农村居民收入结构不断改善,城乡居民收入差距变小,扭转了1984—2003年期间差距扩大化的趋势。然而,城乡关系发展依然存在很多问题,如城乡在基本公共服务、基础设施等方面存在明显差距。

4.2012年至今:城乡全面融合发展阶段

2012年以来,国内外经济形势正经历深刻变化和调整。从国际环境看,后金融危机时期的经济复苏不如预期,引发金融危机的全球债务不断积累,贫富差距不断拉大^[9]。伴随中美贸易摩擦的升级,欧美等西方发达国家调整对华战略定位,国际社会形势深刻变革,利用国际市场发展出口导向型的发展模式不可持续。从国内来看,中国经济进入“新常态”,经济增速放缓。2019年新冠肺炎疫情的爆发、全球性蔓延对经济增长的动力和速度产生显著的“拖累效应”^[10]。面对“百年不遇之大变局”,为最大程度激发经济活力,国家开始实施强国战略,推动经济高质量发展^[11]。城乡关系发展更加强调农村的功能和主动地位,强调经济增长与城乡融合发展共同推进。基于农村贫困、农业现代化水平低的客观事实,在全面建成小康社会背景下,精准扶贫工作不断推进,保障社会底层群体的生活需求;2017年乡村振兴战略提出推动农业现代化发展。2018年中央一号文件提出建立“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣”的新型工农城乡关系。在中央政府的制度指引下,一系列措施得以落实:通过农村土地、集体产权制度改革等方式推动农业规模经营,建立现代农业产业体系,促进农村三产融合发展;不断完善社会保障体系,实施新型农村养老保险、新型农村医疗保险与城镇居民养老保险、医疗保险的并轨,提高农村公共服务供给水平;推动农村人居环境、能源、道路等基础设施建设;以“三权”分置改革推动农村土地流转,盘活农村闲置土地,建立健全城乡一体化土地市场,推进城乡要素平等交换、均衡配置。

在顶层设计和一系列举措下城乡关系持续改进:与改革初期甚至是21世纪初期相比,城乡要素、商品流动性增强,要素配置效率提升,产业结构持续优化升级。然而,需要看到的是,城乡居民生活差距依然表现为波动状态,未来十年甚至可能会出现反弹趋势^[12];城乡公共产品供给差距依然显著^[13];工农产业的生产率依然存在明显差距;要素市场的制度壁垒尚未完全消除。即这一时段内城乡二元结构没有得到根本性的变革,城乡格局出现了新的特征和变化趋势^[14]。

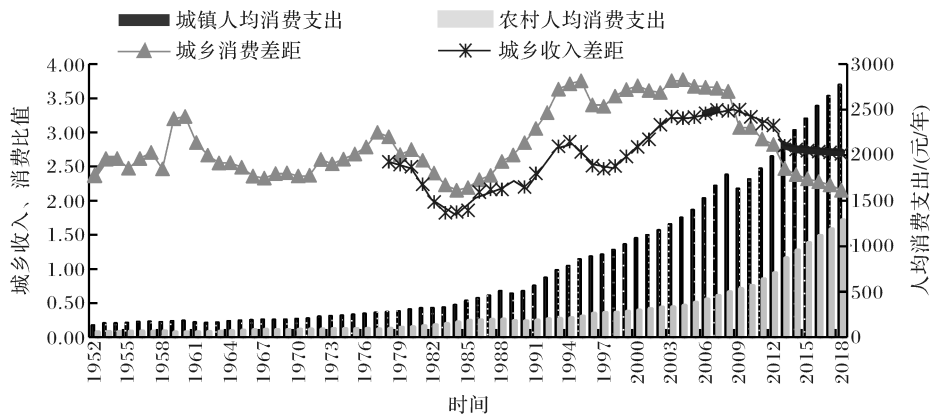
三、中国城乡关系发展中的问题

对照2022年、2035年以及21世纪中叶时期城乡融合发展的目标任务,本文从收入消费、基本公共服务、产业发展、要素配置四个方面对新中国成立以来城乡差距进行描述性分析。

1.城乡收入消费差距下降,但依然保持高位

图2给出了城乡消费、城乡收入的比值^①。总体来看,城乡收入、消费差距经历了四个演变阶段:

^① 所有数据均利用1950年为基期的居民消费指数进行平减处理,以消除物价等因素的影响。



注:2008—2019年数据由2009—2020年《中国统计年鉴》整理所得;2008年之前的数据来源于《新中国60年》。

图2 1952—2019年城乡居民收入消费差距

第一阶段(改革开放前期),城乡消费差距呈“上升-下降-上升”的变化特征:1952—1958年,城乡之间不存在明显的差距。1958年开始持续三年的自然灾害导致严重的农业危机,农业产出大幅缩水,城镇地区居民得益于国家制度保障可获得商业粮供应,人口减少数小于农村,致使1958—1961年期间城乡消费差距的扩大化。1961—1970年期间,国民经济危机迫使城市人口向农村地区迁移和遣返,“文化大革命”以及知识青年“上山下乡”运动等给经济社会发展带来巨大冲击,极大地制约了经济的发展,城乡人均消费差距下降。总体看,这一时期内,城乡二元制度安排形成的二元经济结构导致农村普遍处于贫困状态,重工业发展战略不仅导致工农产业关系失衡,同样也对城乡消费差距的扩大化产生影响。第二阶段(1978—1984年),为全面推动生产力发展,我国以家庭联产承包责任制拉开乡村改革的序幕^[15],通过取消统购统销制度,提高农产品收购价格等方式,推动农业产出的惊人增长^[16],全社会农产品短缺的问题也得到了解决,农民收入在这一时期快速增长,城乡收入、消费差距快速下降。第三阶段(1984—2002年),城乡居民收入消费差距经历了“上升-下降-再上升”的波动变化,总体呈扩大化的态势。20世纪80年代中期,经济改革的重心重新转移到城市,而农村发展改革基本停滞,有数据显示1996—1998年,“三农”财政资金不超过1000亿元^[17]。农村经济开始衰退,城乡关系再次回到失衡的状态^[18-19]。此外,农产品过剩导致价格过低,农民赋税过重等导致这一期间的城乡二元经济结构更加凸显。第四阶段党的十六大以来(2004—2019年),城乡收入、消费差距均表现出持续下降的缩减态势。2002年,城乡人均收入比值增长至3.11,远超国际警戒线^[20]。随着城乡发展战略的调整以及经济的发展,城镇、乡村人均消费水平不断提升,这一时段内的城乡居民收入、消费差距表现出下降态势,但城乡收入比值、城乡消费比值依然保持在2.69和2.15左右。

2. 农村公共服务供给不足,城乡社会民生差距显著

城镇与农村在社会公共服务领域存在显著差距,特别是在人均资源占有率方面。这里从医疗、教育、社会保障三个方面的城乡差距进行说明。

(1)城乡医疗卫生差距。从表1可以看出,1)自1993年以来,城乡人均医疗保健支出比值(农村为1)在1993—2002年期间波动中上升,2002年到达样本期最高值的4.14倍。2003年政府开始加大农村财政投入,2003—2012年期间,“三农”财政支出保持12.5%的年均增长率^[21]。农村医疗保险制度的改革促使农村人均医疗保健支出快速增长,城乡比值自2008年持续下降,2019年这一比值降至1.65。2)由医疗床位数可看出,城乡差距在经历1949—1950年短暂上升后,在1950年后稳步下降。20世纪70年代到80年代中期,我国城乡千人床位数的差距比值保持在3.0左右。尽管在1985年后城乡千人床位数的比值下降,但呈“固化”的特征,基本保持在2:1左右。3)从每千人卫生技术人员数来看,1975年为城乡差距的拐点,城乡差距在新中国成立初期至1975年期间保持扩增态势,1975年城乡差距达到峰值(4.91:1)。自1975年,城乡千人卫生技术人员的比值在2.0到3.0的区间内波动。

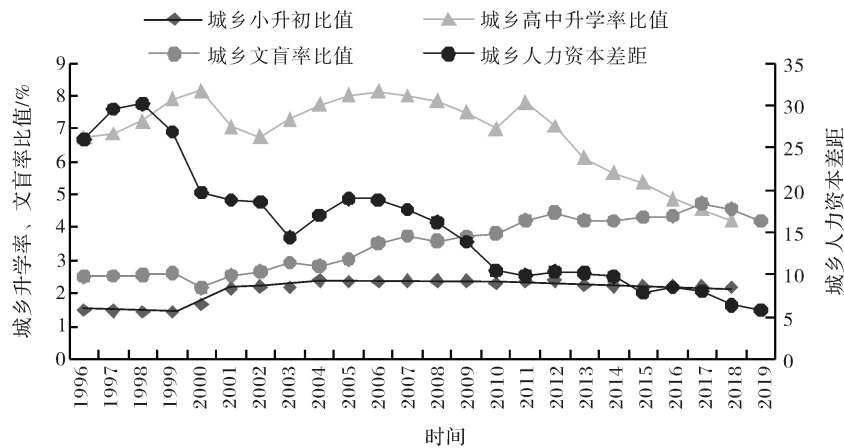
从 2005 年开始, 这一城乡比值出现缓慢上升态势, 主要原因是城乡工作条件、生活环境、待遇等方面的差距导致医疗资源越来越多地向城镇地区集中。

表 1 城乡医疗保健支出、卫生床位数以及卫生技术人员数

年份	人均医疗保健支出/(元/年)		千人卫生机构床位数		千人卫生技术人员数	
	城镇	乡村	城镇	乡村	城镇	乡村
1949			0.63	0.05	1.87	0.73
1957			2.08	0.14	3.60	1.22
1960			3.32	0.38	5.67	1.85
1965			3.78	0.51	5.37	1.46
1970			4.18	0.85	4.88	1.22
1975			4.61	1.23	6.92	1.41
1978			4.85	1.41	7.73	1.63
1980			4.70	1.48	8.03	1.81
1985			4.54	1.53	7.92	2.09
1990			4.18	1.55	6.59	2.15
1993	56.89	27.17	3.77	1.62	5.74	2.27
1995	110.11	42.48	3.50	1.59	5.36	2.32
1997	179.68	62.45	3.49	1.57	5.29	2.37
1999	245.59	70.02	3.49	1.52	5.24	2.38
2001	343.28	96.61	3.51	1.48	5.15	2.38
2003	475.98	115.75	3.42	1.41	4.88	2.26
2005	600.85	168.09	3.59	1.43	5.82	2.69
2007	699.09	210.24	4.90	2.00	6.44	2.69
2009	856.41	287.54	5.54	2.41	7.15	2.94
2011	968.98	436.75	6.24	2.80	7.90	3.19
2013	1118.26	614.20	7.36	3.35	9.18	3.64
2015	1443.4	846.0	8.27	3.71	10.21	3.90
2017	1777.4	1058.7	8.75	4.19	10.87	4.28
2018	2045.7	1240.1	8.70	4.56	10.91	4.63

注: 数据系作者依据历年《中国民政统计年鉴-中国社会服务统计资料》整理所得。

(2) 城乡教育差距。总体来看, 1996—2017 年城乡义务教育阶段的城乡差距呈扩大化的态势, 高等教育阶段的城乡差距则表现出下降态势(图 3)。



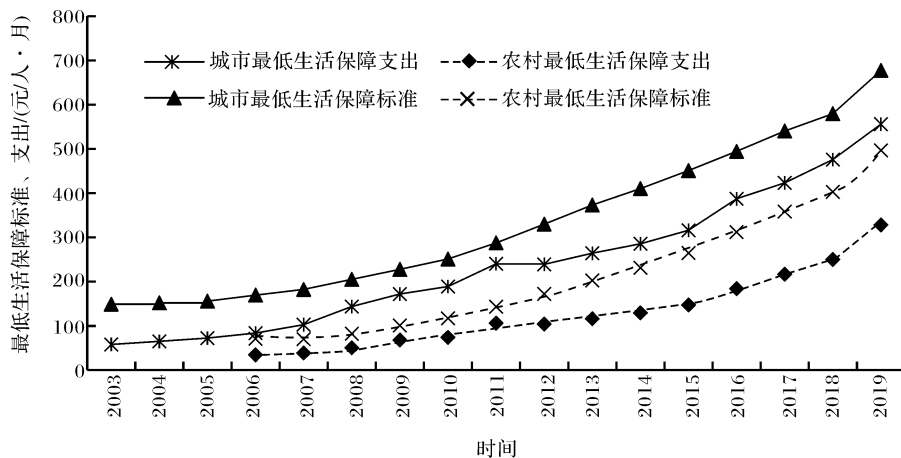
注: 数据系根据历年《中国教育统计年鉴》整理所得。

图 3 1996—2019 年城乡教育差距

具体来看, 1996—1999 年, 城乡初中升学率比值、城乡文盲率比值没有出现显著变化, 城乡高中升学率的差距扩大化, 同样地, 城乡大专以上学历人口占比的比值也呈增长状态。1999 年高等教育改革的政策促使普通高中学生规模大幅增加, 城乡高中升学率比值、城乡大专以上学历人口占比的比值先后在 1999—2010 年期间表现出“倒 U”型的变化趋势。2010 年教育部发布加强学校建设规划的意

见,对地区学校布局不合理、教育资源不均衡的状况进行调整,政策的实施使得城乡高等教育阶段的差距水平自 2011 年开始下降。义务教育阶段的城乡差距则表现出截然相反的状态。如图 3 所示,在经历 1996—1999 年的“固化”阶段后,城乡初中升学率的比值在 2000—2004 年期间缓慢上升后在 2004—2012 年期间保持在 2.38 : 1 左右,探究此现象的本质原因是,从 2000 年开始,政府对乡村中小学进行合并,对教师队伍进行压缩和整顿,以提高教育经费的利用效率。相关政策的实施导致农村中小学校数、在校生人数不断减少。农村义务教育阶段“撤点并校”导致农村学龄儿童不得不选择去县镇就读或者辍学,但两种选择都违背了义务教育“就近”的原则,导致城乡义务教育阶段差距的扩大化。“撤点并校”并没有达到预期的效果。因而 2012 年开始,我国暂停撤点并校,对过度撤并的举措进行修正,教育资源、人才向农村倾斜,从 2012 年开始,城乡初中升学率的比值缓慢下降。但是,城乡文盲率差距依然显著,呈扩大化态势,其原因是城镇地区文盲率的下降明显快于乡村。

(3)城乡社会保障服务差距。从图 4 可知,城乡之间的保障范围、保障标准等方面存在明显的差距。城镇最低生活保障标准建立的早,而农村最低生活保障制度建立时间晚。直至 2007 年,国务院发布政策在全国建立农村最低生活保障制度。从时序来看,农村最低生活保障支出标准不断提高,城乡比值不断下降。但从补助的支出、补助的标准来看,农村与城市还存在明显的差距。



注:2003—2015 年数据来源《中国民政统计年鉴》,2002、2016—2019 年数据来源于《民政事业发展统计公报》。

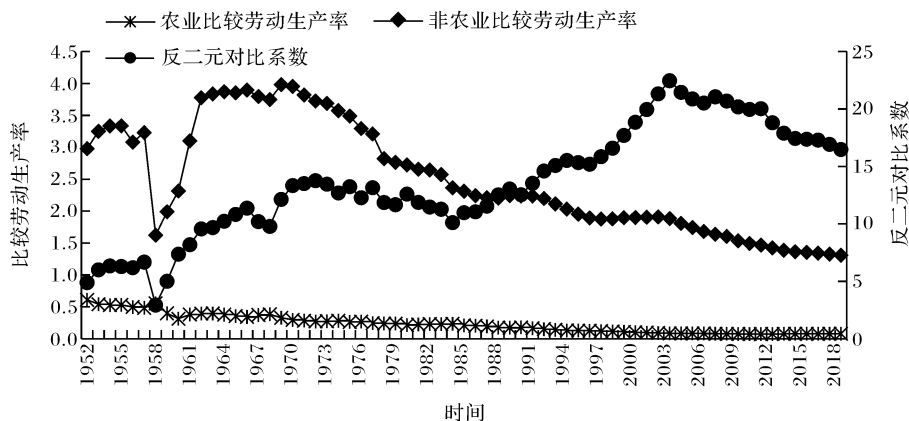
图 4 2002—2019 年城乡最低生活保障标准和支出水平

3. 产业高级化与产业分化共存,城乡产业发展差距尚存

产业是经济发展的基础,二元经济结构主要体现为城乡产业结构不合理,产业边际劳动产出效率的差距。通过对 1952 年以来的农业和非农产业的劳动生产率、反二元对比系数(二元对比系数的倒数形式,值越大,二元特征越为显著)进行描述型分析^①。从图 5 可知,城乡产业发展差距的变化可划分为四个时段:

第一时段(1952—1969 年),城乡产业差距呈先下降、后上升的变化。1952 年国民经济开始恢复,大规模经济建设逐渐展开,1952—1958 年城乡产业发展差距缩小,这一差距的缩小是建立在整体国民经济发展水平较低的基础之上。在 1958—1969 年期间,为实现赶超战略,中国片面追求工业生产的高速度,实行“全民大炼钢运动”,并带动其他行业的“大跃进”,在各地粮食生产不足的情况下,依然不断追加基础设施建设,增加钢铁产量指标,导致资源、农村劳动力的极端浪费,城乡产业发展差距急剧扩大化。第二时段(1969—1984 年),城乡产业发展差距下降。“文化大革命”等政治运动的爆发加剧社会矛盾,引发社会全面动乱,对经济、教育、科学等领域的发展造成严重破坏,国民经济下滑,工业受到的冲击最为严重,这一时段工农劳动生产率、反二元对比系数均出现下降趋势。1978—1984 年

^① 第一产业产值、第二产业产值和第三产业产值分别以 1952 年为基期进行价格指数调整。



注:2008—2019年数据由2009—2020年《中国统计年鉴》整理所得。2008年之前的数据来源于《新中国60年》。

图5 1952—2019年中国三次产业比较劳动生产率及反二元对比系数

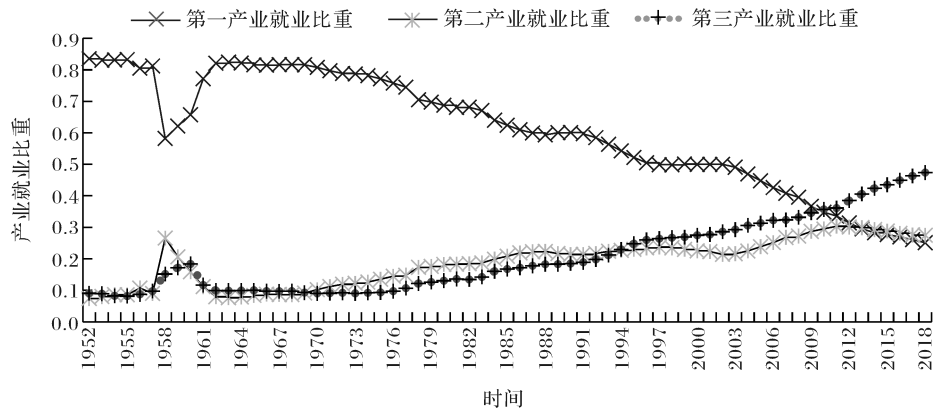
国家将改革的重点放在农村,家庭联产承包责任制改革,乡镇企业异军突起,农村劳动生产率大幅度提高,这一时期城乡产业发展差距缩减。第三时段(1984—2003年)，“经济建设为中心”的发展战略下,经济总量与经济增速双重增长,但经济增长背后隐藏的经济结构变革的问题导致城乡产业发展差距不断拉大。第四时段(2003年至今),伴随刘易斯拐点的来临,我国人口红利逐渐减弱,资本投资边际收益递减、高杠杆、泡沫化的风险导致劳动力和资本在经济发展过程中遭遇瓶颈,科技进步作用凸显^[22]。伴随着中国经济进入“新常态”,经济动能转换,产业结构深刻变革,2003—2019年期间,二三产业的劳动生产率快速下降,相对的,农业劳动生产率没有发生显著变化,致使这一时段城乡产业发展差距下降。

4. 制度壁垒和市场分割问题凸显,城乡要素配置差距扩大化

市场制度不完善的国家普遍存在要素错位的问题^[23]。尽管改革开放后,我国市场经济体制极大地减缓了资源配置的扭曲程度^[24],但长期以来,“城镇优先”“增长激励型”导向的政策促使生产要素更多向城镇、非农产业倾斜,由此形成的要素错位配置是造成我国城乡经济二元结构的主要原因^[25-27]。这里从劳动力、固定资产两方面进行分析。

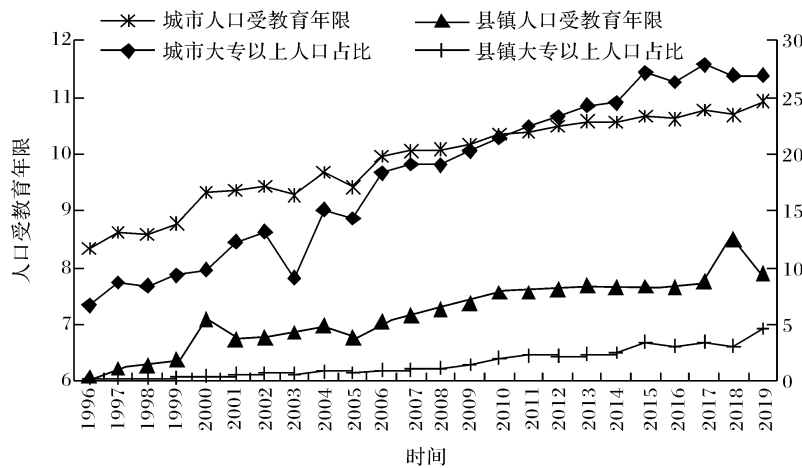
(1)城乡劳动力差距。由图6三次产业劳动力占比指标的变动可知:建国初期,自然灾害导致粮食减产,农村人口大幅度下降,第一产业劳动力占比从1957年的81.22%断崖式下降至1958年的58.23%。受“大跃进”的影响,政府通过从农村招工等方式开展“全民炼钢大运动”以推动工业化发展,城镇劳动力急剧上升。但随着三年自然灾害的出现,国民经济受到重创,为稳定城市发展,通过“上山下乡”运动推动城市人口向农村反向迁移,导致这一时期内(1958—1962年)第一产业劳动力快速增长,而城市第二、三产业的劳动力不断减少。自1962年后,第一产业劳动力占比波动下降,第三产业劳动力占比上升。对比第二、三产业劳动力比重可知,在工业化初始阶段,第二产业劳动力占比高于第三产业;在1995年后,第三产业劳动生产率占比超过第二产业劳动力占比,在2011年后超过第一产业劳动力占比,并持续增长。在2011年后,工业、农业劳动力占比都呈下降态势,三次产业结构趋于合理化,但城乡人力资本还存在显著差距^[28]。如图7所示,1996年以来城乡人口受教育年限的比值(农村为1)在1.39:1左右徘徊,没有明显变化。城乡大专以上学历人口占比的比值在1998年到达30.13:1,尽管随着各项政策的实施,这一差距逐渐缩小,但依然保持在8.05:1的高位水平。

(2)城乡固定资产投资差距。总体来看,1981—2019年期间城镇、乡村的固定资产投资总额持续增长,城乡固定资产投资比值表现为波动中扩增的特征。具体来看,城乡固定资产投资差距的变化可分为三个阶段,如图8:



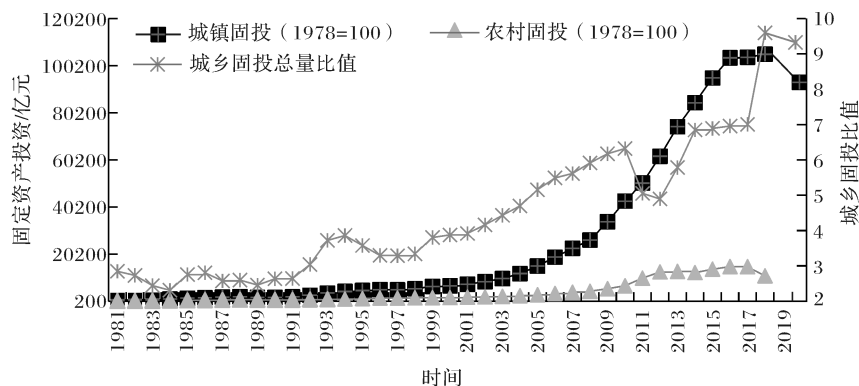
注:2008—2019年数据由2009—2020年《中国统计年鉴》整理所得。2008年之前的数据来源于《新中国60年》。

图6 1952—2019年三次产业劳动力占比情况



注:数据系作者整理所得。受教育年限=6×小学学历人口比例+9×初中学历人口比例+12×高中学历人口比例+15×大专及以上学历人口比例。

图7 1996—2019年城市、县镇人口受教育情况



注:1981—2010年数据由《中国固定资产投资统计年鉴》整理所得。2011年后的城乡固定资产投资由作者计算所得。

图8 1981—2019年城乡固定资产投资情况

在第一阶段(1981—1994年)城乡固定资产投资差距波动上升。1981—1984年期间,乡镇企业的快速发展促使农村固定资产投资上涨幅度超过城市,城乡劳动力平均占有固定资产投资额的比值下降。自1985年开始,伴随改革重心的转移,资本通过市场化配置的方式向城镇地区倾斜,城乡固定资产投资差距明显扩大。在第二阶段(1994—2008年),在经历短暂的下降后,城乡固定资产投资差距在

1998—2008年的10年期间内呈持续扩大态势。原因是1997年开始,我国进入通货紧缩时期,国有经济实施战略性调整,为刺激经济快速发展,国债资金更多投入城市基础设施建设。同时,1998年国务院发布政策对城市地区房地产进行市场化的改革,城市固定资产投资规模大幅增长。在农村地区,政府通过家庭联产承包责任制等方式鼓励农民投入生产,减少国家财政对农业、农村的支持^[29],导致农业财政支出占比不断下降。综合影响下,城乡固定资产投资差距不断扩大化。在第三阶段(2008—2017年),城乡固定资产投资差距在经历2年短暂的缩减后依然表现出扩大化的特征。2008年全球金融危机的爆发对中国经济产生显著的影响,尽管2009年以来我国通过“4万亿救市”^①避免了经济的剧烈动荡和调整,但经济的复苏并不如预期,在通货膨胀、资产价格泡沫增长的影响下,城镇真实固定资产投资增速放缓,而农村固定资产投资额的增长加速进行,城乡比值下降。在2012年后中国产业结构优化升级,对资本密集型创新产业、信息技术产业的发展需求促使城镇固定资产投资继续保持增长态势,相对的,农村地区产业发展更多为劳动密集型传统服务产业化的发展方向,固定资产投资增速缓慢,即产业结构升级不仅加剧了城乡产业的分化,也在一定程度上导致城乡物质资本差距的扩大化。

四、中国城乡关系发展的未来展望

新中国成立以来中国城乡关系演变历程表明,宏观环境、国家战略目标、制度变迁对城乡关系的演变和未来发展趋势发生着显著影响,促使中国城乡关系表现出动态演变的特征。随着中国经济社会主要矛盾的变化,城乡发展不仅需要重视城乡收入差距的缩小,更需要实现基本公共服务供给、基础设施的均等化。新时期的城乡融合发展的内涵不断延伸和拓展,要实现城乡产业互动、生产要素等方面的畅通,同时也要保留城乡特色。通过促进城乡全面融合发展以实现新时期经济社会的高质量发展。

基于对中国城乡关系存在问题,本文提出未来城乡全面融合发展需要关注的重点领域:第一,拓宽农民增收渠道,实现农民收入持续增长。不断完善粮食收储制度、农产品价格机制,推动农产品价格的合理化,保障农民收益。在农业支持政策体系方面,扩大“绿箱政策”实施的范畴,强化对农业、农村新产业、新业态的支持力度。第二,推动城乡之间产业合理布局,实现产业融合发展。在农村内部的产业结构方面,以绿色、创新理念为指导,通过“种养结合”的方式发展生态循环农业,在推动农业绿色化发展的同时提高农业生产效率。通过土地流转等方式实现农地规模经营,积极发展多种形式的农业经营模式提高农业的产出效率。在城乡产业互动发展方面,针对地区的经济发展特色,发展新兴产业,通过构建现代化的流通体系强化农产品的供需、商贸合作等,提高农业的竞争力,延伸农村产业链。第三,推动城乡要素市场一体化。不断优化有为政府和有效市场之间在要素配置决策权的分配问题,减少政府的行政干预,充分发挥市场的价格调控作用。在土地市场方面,需要政府完善土地制度,转变政府职能,充分发挥市场在土地资源分配中的作用,建立和完善城乡一体化的要素市场。在劳动力市场方面,将农村劳动力,尤其是农村失地居民纳入就业失业登记和就业援助的范畴,加大对农业转移劳动力的技术培训。在金融市场方面,深化农村信用社、农业银行以及其他金融机构的改革,强化其支农惠农的职能。创新农村信贷担保抵押方式,多种方式加强农村金融体系建设和完善,推动城乡金融市场的一体化。第四,补齐农村公共服务、基础设施短板弱项,实现城乡公共服务普惠共享。在基础设施建设方面,推动城市基础设施向农村延伸,实现城乡一体的基层设施网络。在医疗保障方面,中央、地方财政加大对中西部地区、相对贫困地区的基本医疗补助规模,加强基层医疗队伍的建设。在社会保障方面,按照统一标准完善城乡统一的社会救助制度、基本养老保险制度。在基本公共服务方面,通过户籍制度改革的方式推动新型城镇化,提高农民市民化的意愿。

^① 2009年以来,国家连续两年新增4万亿元的投资计划,加大对基础设施建设、房地产开发等领域的投资,旨在通过大规模的经济刺激拉动经济增长。

参 考 文 献

- [1] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [2] 林毅夫,陈斌开.发展战略、产业结构与收入分配[J].经济学(季刊),2013(4):1109-1140.
- [3] 李周.改革以来的中国农村发展[J].财贸经济,2008(11):82-90.
- [4] 刘应杰.中国城乡关系演变的历史分析[J].当代中国史研究,1996(2):1-10.
- [5] 吴丰华,韩文龙.改革开放四十年的城乡关系:历史脉络、阶段特征和未来展望[J].学术月刊,2018,50(4):58-68.
- [6] 韩俊.中国城乡关系演变60年:回顾与展望[J].改革,2009(11):5-14.
- [7] 刘俊杰.我国城乡关系演变的历史脉络:从分割走向融合[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(1):84-92.
- [8] 林刚.中国工农一城乡关系的历史变化与当代问题[J].中国农村观察,2014(5):2-12,93.
- [9] 汤铎铎,刘学良,倪红福,等.全球经济大变局、中国潜在增长率与后疫情时期高质量发展[J].经济研究,2020,55(8):4-23.
- [10] 高帆.以城乡融合发展为经济增长赋能[J].国家治理,2020(Z3):23-30.
- [11] 刘秉镰,边杨,周密,等.中国区域经济发展70年回顾与未来展望[J].中国工业经济,2019(9):24-41.
- [12] 李实,朱梦冰.中国经济转型40年中居民收入差距的变动[J].管理世界,2018,34(12):19-28.
- [13] 孔祥智.全面小康视域下的农村公共产品供给[J].中国人民大学学报,2020,34(6):14-28.
- [14] 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.
- [15] 姚毓春,梁梦宇.新中国成立以来的城乡关系:历程、逻辑与展望[J].吉林大学社会科学学报,2020,60(1):120-129.
- [16] 姚洋.中国30年高增长的背景[J].招商周刊,2008(20):20-21.
- [17] 秦富,徐卫军,江文涛,等.“十一五”期间我国农业投资需求研究[J].农业技术经济,2006(1):2-10.
- [18] 魏后凯,刘长全.中国农村改革的基本脉络、经验与展望[J].中国农村经济,2019(2):2-18.
- [19] 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.
- [20] 李爱民.我国城乡融合发展的进程、问题与路径[J].宏观经济管理,2019(2):35-42.
- [21] 林万龙.中国农村公共服务供求的结构性失衡:表现及成因[J].管理世界,2007(9):62-68.
- [22] 刘金全,王俏茹,刘达禹.中国跨越“中等收入陷阱”的路径突破——基于增长收敛理论的识别及“双轮驱动”检验[J].上海财经大学学报,2018,20(1):29-42.
- [23] BANERJEE A V, DUFLO E. Growth theory through the lens of development economics [J]. Handbook of economic growth, 2005 (1): 473-552.
- [24] 龚关,胡关亮.中国制造业资源配置效率与全要素生产率[J].经济研究,2013,48(4):4-15,29.
- [25] 王颂吉,白永秀.城乡要素错配与中国二元经济结构转化滞后:理论与实证研究[J].中国工业经济,2013(7):31-43.
- [26] 孔祥智,周振.我国农村要素市场化配置改革历程、基本经验与深化路径[J].改革,2020(7):27-38.
- [27] 宋亚平.重在制度框架与政策体系的改革创新——论乡村振兴(之二)[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2021,39(2):19-33.
- [28] 刘畅.乡村振兴背景下农民工返乡创业研究[M].北京:中国农业出版社,2020:27-38.
- [29] 朱钢.我国财政支农规模问题分析[J].中国农村经济,1998(10):16-23.

(责任编辑:陈万红)