

新中国城乡关系发展与 当下面临的问题

蔡 禾

内容提要:新中国成立以来,城乡关系发展大致分为计划性二元结构关系、市场性二元结构关系、城镇“反哺”农村城乡统筹发展、乡村振兴城乡融合发展四个阶段。当下城乡二元结构不平等的主要特征是城乡户籍身份中的“二重权利”和城乡要素流动中的价格“双轨”。要消除城乡二元结构,实现乡村振兴、城乡融合就必须夯实乡村经济社会发展的基础。

关键词:城乡关系;经济权利;社会权利;乡村振兴

新中国成立以来,党和国家领导人始终重视城乡关系发展,毛泽东的“工农并举、城乡兼顾”思想,邓小平的“城乡协调发展”思想,江泽民的“统筹城乡经济社会发展”思想,胡锦涛的“工业反哺农业、城镇支持乡村”思想,习近平的“城乡一体”“城乡融合”思想,代表了对建立社会主义城乡关系的思考和追求。但是由于复杂动荡的国内国际经济政治环境等因素,新中国城乡关系的实践出现了一个起伏变化的过程,梳理这一过程的阶段性及其特征,认识当下城乡关系面临的主要问题,对于实现21世纪中叶把我国建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国的目标是至为关键的。

一、城乡关系发展的阶段与特征

新中国成立以来,城乡关系发展大致可以分为计划性二元结构关系、市场性二元结构关系、城镇“反哺”农村城乡统筹发展和乡村振兴城乡融合发

作者简介:蔡禾,深圳大学法学院社会学系访问教授,主要研究方向:城市社会学。

展阶段四个。

(一)计划性城乡二元结构关系阶段

新中国成立之初,是一个人口众多、经济落后、百废待兴的农业大国,如何实现从农业大国向工业大国转变,实现社会主义现代化,是国家亟待解决的问题。集中力量发展工业,优先发展重工业,建设社会主义工业化体系,成为国家发展的战略选择。为此,国家在农村建立了一个以集体经济为基础,农副产品统购统销制、农业户籍制、政社合一的人民公社制三者为支柱的农村经济社会体制。在城镇,建立了一个以公共财政为基础,城镇户籍制、票证制、“单位制”三者为支柱的城镇经济社会体制。这两个系统是相互分隔的,二者之间的要素流动要通过国家计划配置,要素流动是建立在“农业支持工业,乡村支持城镇”这一方针基础上,由此形成了计划性城乡二元结构。经由这一阶段,国家从计划性二元结构带来的工农业产品“剪刀差”中获得资金,初步建立起了一个相对独立和完整的工业体系,工农业产值结构也从解放初期的30:70的农业为主结构转变为72:28的工业为主结构(彭晓伟,2019),社会主义新中国稳稳地站立了起来。

但是,计划性城乡二元结构导致了明显的城乡不平等:农业发展投入不足,农业生产力发展缓慢,农民收入增长极为有限,农村面貌依然封闭落后。从1953年到1978年,全国工业总产值增加了15倍,而农林牧渔业总产值仅增加1.74倍;从1957年到1978年,城乡居民人均收入差从162.5元扩大到209.8元。^①虽然工农业产值结构从30:70的农业为主结构转变为72:28的工业为主的结构,但全国城镇人口仅比解放初期增长7.28%,城镇化大大落后于工业化。相比而言,城镇人口生活在一个由国家托底、覆盖面广泛且有保障的体系中,农村人口则生活在一个由集体经济托底、覆盖面有限且缺乏保障的体系中。

(二)市场性城乡二元结构关系阶段

1978年,中共中央十一届三中全会开启了市场经济体制改革的伟大事业。在农村,农副产品统购统销制度被取消,政社合一的人民公社制被政社

^① 根据国家统计局数据整理。

分开的乡政村治体制取代,农村户籍对农民进城务工经商的约束被解除。在城镇,政企分离使企业成为自主招工、自负盈亏的市场主体,政社分离使“单位制”的社会保障社会福利走向社会化,捆绑在城镇户籍上的就业和消费品供给机会被取消。由此,各种要素开始在城乡之间自由流动,农村走出了单一产业的困境,城乡商品经济活跃;农民工成为城镇化发展最主要的劳动力资源,城镇化落后于工业化的状况得到改善;城乡居民收入都得到快速增长。但是,市场经济体制下的各种要素流动在城乡之间是不均衡的。现代工商业与传统农业在经济效益上的巨大落差导致了劳动力、资本、土地等各种要素主要向城镇流动,城镇对各种生产要素产生了巨大的虹吸效应,出现了从计划性城乡二元结构关系向市场性城乡二元结构关系转化的新的城乡不平等。

虽然有几亿农民进城务工经商,但他们在城镇劳动力市场上的就业机会、职业稳定、收入水平、社会保险等方面明显与城镇劳动力存在差别;土地是农村参与工业化、城镇化最重要的资源,但是农民不能从土地市场获得公平的收益,土地不能成为他们自身实现市民化的资本;商业化改革后的银行机构变得逐利化,而农村经济的高风险、低收益性,农村信贷的强政策、弱市场性的特征促使金融机构对农村信贷更为谨慎,结果一方面农村发展的资金投入不足,另一方面从农村揽获的存款大量投入到城镇。从1978年到2002年,农村信用社的信贷差是4万亿元,从2003年到2010年上升到12.63万亿元(陈俭,2017)。在这一阶段,人民公社承担的公共事业和公益事业被转移到村民委员会,税收之外的“三提五统”成为农村公共产品的资金来源,大大加重了农民负担。

在市场体制转型阶段,“农业支持工业、乡村支持城镇”依然是城乡关系的主要特征,计划体制下城镇从工农业产品交换的“剪刀差”获取的“支持”转变为从生产要素向城镇低价流动的“剪刀差”中获取支持。在这一阶段,农村居民家庭人均纯收入与城镇居民家庭人均可支配收入之间的比值,经历了1978年到1984年城镇经济体制改革尚未展开这一短暂时期的缩小趋势,从1:2.57缩小到1:1.83,很快又扩大到2002年的1:3.02,反而超过了1978年。^①

^① 根据国家统计局数据整理。

(三)城镇“反哺”农村、城乡统筹发展阶段

2002年,我国人均GDP超过1000美元,农业占GDP比重降到14.5%,农业就业份额降到50%以下,城镇人口比重达到37.7%,整体进入工业化中期阶段,这为调整城乡二元结构关系奠定了经济基础。

2002年,党的十六大报告确立了全面建设小康社会的奋斗目标,“统筹城乡经济社会发展”“建立以工促农、以城带乡长效机制”是这一时期处理城乡关系的发展理念。2004年,胡锦涛在党的十六届四中全会上提出了“两个趋向”的重要论断,指出在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城镇支持农村,实现工业与农业、城镇与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。在这一判断基础上,城镇“反哺”农村成为这一时期调整城乡关系,缩小城乡差别的主要政策手段,其最主要的政策工具是:提高财政支持力度、取消农业税、支农方式由间接到直补、加大对农村教育、医疗、卫生等公共服务的支持、重建农村社会保障体系。同时城镇非户籍常住人口办理入户的门槛不断降低,国家开始主动引导城镇常住人口中的农村户籍人口向中小城镇和建制镇转移,逐步实现城乡基本公共服务均等化。

从2003年到2012年,国家在处理城乡关系上坚持了“多予、少取、放活”的“反哺”方针,促进了传统农业生产模式的转变,农业生产效率得到提高;道路交通,电力、网络信息、清洁安全饮水等农村生产生活基础设施得到改善;农村家庭人均纯收入与城镇居民家庭人均可支配收入之间的比值从2003年的1:3.12和2007年的1:3.14峰值缩小到2012年的1:2.87,城乡差距得到缩小;以新农合、新农保为制度的农村社会保障体系初步建立。

总的来讲,“反哺”理念主导下的城乡统筹发展为乡村发展带来了更多的资源,农村基础设施得到一定程度的改善,城乡不平等得到一定程度的缩小。但是“城乡统筹发展”仍然是以城镇为中心的发展,以“反哺”为理念和特征的政策虽然给农村输了血,但并没有促进乡村内生的发展活力,农业仍然没有形成与国家整体发展水平相应的结构和水平,农村没有得到根本改观,许多村庄没有走出衰败。在部分农村,农民实现经济社会权利的成本不仅没有降低,反而还加大了。

(四)乡村振兴、城乡融合发展阶段

党的十八大以来,中国特色的社会主义进入新时代,城乡关系发展也进入新阶段。2013年,党的十八届三中全会提出了“城乡一体的新型工农城乡关系”的发展战略。2019年,《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》进一步提出“重塑新型城乡关系,走城乡融合发展之路,促进乡村振兴和农业现代化”。无论是“一体化”还是“融合发展”,都意味着在发展理念上,城乡发展将不再分彼此,不再分先后,不再分主次。在这一发展理念指引下,国家推出了《乡村振兴战略规划(2018—2022)》。乡村振兴意味着追求乡村内生的发展活力,全面实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,实现乡村振兴与新型城镇化共同发展。

从2013年以来,国家继续坚持工业反哺农业、城镇支持农村和多予、少取、放活方针,加大了强农惠农富农政策力度。仅2018年,全国扶贫支出达4770亿元,比2017年多了将近1600亿元。根据财政部公布的2018年度的财政收支账单,2018年全年涉及“三农”领域的国家财政投入达到22万亿元。2019年全国农林牧渔总产值达到123967.94亿元,比2012年增长了43.35%(2012年为86342.15亿元)。农村居民人均可支配收入从2013年的9429元到2019年的16020元,增长约70%,快过城镇居民人均可支配收入增长。截至2019年末,全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至551万人。(国家统计局,2020)

乡村振兴不是依靠补贴让农业、农民、农村维持生存和发展,而是要实现包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴,促进乡村发展的内在活力,建设美丽宜居的生活家园。为了实现这一点,中央提出了城乡全面融合的体制机制建设目标,包括了城乡要素合理配置体制机制、城乡基本公共服务普惠共享体制机制、城乡基础设施一体化发展体制机制、乡村经济多元化发展体制机制、农民收入持续增长体制机制。一幅新型城乡关系的蓝图展现在我们面前。

不过我们要清醒地意识到,乡村振兴、城乡融合是需要相当长时间的艰苦努力才能完成的发展目标,需要从当下中国城乡关系的现实出发,客观认识我国当下城乡二元结构中的主要不平等问题,只有这样才能制定正确政

策、选择正确道路。

二、当下城乡二元结构不平等的主要特征

二元结构理论是经济学家刘易斯(A. Lewis)提出,经过费景汉、拉尼斯改进,用以解释发展中国家存在的传统农业生产方式与现代化工业部门并存的现象。在他们看来,在发展中国家农业中存在着边际生产率为零的剩余劳动力,促进农业剩余劳动力的非农化转移可以促使二元经济结构逐步消减。二元结构理论暗含了“城镇化会产生经济增长效益,并自发导致农业劳动生产率的提高以及城乡劳动生产率差距的收敛”(高帆、尹晨,2020)。然而,中国城镇化率已经从1978年的17.92%增长到目前的60%,不少学者还认为,由农村剩余劳动力带来的人口红利已经消失,但我国农业劳动生产率与非农业劳动生产率的差距并没有收敛,基本上稳定在农业劳动生产率相当于非农业劳动生产率20%上下(高帆、尹晨,2020);农村家庭人均纯收入与城镇家庭人均可支配收入之间的比值,1978年为1:2.57,2018年为1:2.68,四十年间城乡居民人均收入比高于1978年水平的时间要远多过低于1978年水平的时间。这启发我们对我国城乡二元结构特征做出再认识。

刘易斯的二元结构模式是基于完备的市场体制假设建立起来的经济学模式,而中国正处在一个从计划经济体制向市场经济体制转变的过程,不可避免地会在城乡二元结构关系上呈现出某种计划性和市场性交织的特征,从而对城乡二元结构不平等产生影响。

(一)城乡户籍身份中的二重权利

从社会学的角度理解,20世纪形成的计划性城乡二元结构不仅仅是经济模式,还是一种社会模式,是一个包揽了人们生存发展机会和权利的分配模式。为了分析方便,我们将这些机会和权利简单地分为经济权利和社会权利。经济权利特指一个劳动者获得就业机会、劳动报酬和职业保险(指城镇职工的“五险一金”)等权利;社会权利特指一个公民获得的最基本的生存和发展保障的机会和权利,包括生活救助、住房救助、残障救助、居民医疗保险和居民养老保险、义务教育等。这些社会权利与一个人有没有工作没有直接关系,只要是国家的公民就有权获得。社会权利的

实现往往体现为政府供给的公共产品。在计划经济体制下,无论是经济权利还是社会权利,都以户籍身份区隔在城乡二元体系中。在刘易斯的二元经济结构模型里,劳动力作为生产要素的流动是自由的、充分的、同质的(没有身份差别),但计划经济的城乡户籍制度造就了劳动力要素的身份差别。中国的市场经济体制改革打破了城乡之间要素流动的屏障,农村劳动力可以不受户籍身份限制自由地进城打工经商;与处在同一工作岗位上的城镇户籍工人相比,农民工并不会因为户籍身份而降低工资;与城镇户籍劳动者一样,农民工只需依据劳动合同,而非户籍身份,就能加入城镇职工社会保险体系。与户籍身份捆绑在一起的经济权利基本上被剥离出来。

但是,与户籍身份捆绑的社会权利依然牢固。对于一个拥有城镇户籍的居民而言,即使他没有工作也可以参加城镇居民养老保险和城镇居民医疗保险,城镇户籍人口的子女也可以参加城镇居民医疗保险。而对于拥有农村户籍的劳动者而言,无论他在城镇务工经商、成家立业多长时间,他的配偶如果从事没有劳动合同的工作(例如家政服务)或无业,就不可以参加城镇居民养老保险和城镇居民医疗保险。如果夫妻两人都没有城镇户籍,其子女不仅不能有保障地接受公立学校的教育,也不能参加城镇居民医疗保险。当他们在城镇的居住或生活陷入困境时,并没有权利获得稳定的、有保障的城镇社会救助。这种状况随着平台经济的兴起正变得越来越严重。因为在平台经济下,各种劳动合同关系不明确的灵活就业职业不断出现,例如滴滴司机、外卖小哥、快递员等,越来越多的农民工进入这些职业,但他们不仅因为户籍身份无法实现社会权利,还因为没有劳动合同导致经济权利也无法保障。根据国家统计局数据,2018年中国大陆总人口139538万人,其中城镇常住人口城镇化率为59.58%,户籍人口城镇化率为43.37%,二者相差16.21个百分点,共22619万人。这22619万人主要是农民工,他们中绝大多数无法在他们劳动居住的城镇实现社会权利。

(二)城乡要素流动中的价格“双轨”

在刘易斯的二元经济结构里,市场要素的产权是明晰的,价格完全是由市场定价的,但我国在市场要素的产权和定价上还存在非市场因素。市场经济体制改革大大促进了城乡之间的要素流动,不仅农村劳动力作为城镇

化发展要素大规模地流入城镇,农村土地作为城镇化发展要素也在快速地被城镇扩张进来。但是农村劳动者和土地作为市场要素,其价格带有“双轨制”特征。

从劳动力要素流动来看,进城农民工与城镇户籍劳动者的劳动力再生产成本是“双轨制”的。正如前面所指,农民工在城镇实现了自己的经济权利,但社会权利依然没有充分实现。对于他们中绝大多数人来讲,农村承担了他们的养育成本,成年后将创造出来的劳动剩余贡献给了城镇,而丧失劳动力后又不得不回到农村,他们在城镇无法充分实现自身和下一代劳动力再生产。也就是说,他们作为非城镇户籍的城镇劳动力,其再生产成本低于城镇户籍的城镇劳动者,因为相当一部分劳动力再生产成本被转嫁给了农村。这大大降低了城镇化发展的成本,但也大大增加了农村的发展负担,不仅降低了农业生产率,还造成了留守儿童、留守妇女等社会问题。在约1.34亿离开本乡镇就业的农民工中,仅有13.3%为举家外迁(蔡昉,2018)。由于农民工打工收入较低,缺乏实现城镇社会权利的机会,因此大大增加了他们及其家庭在城镇生活的不安全感。这种不安全感一方面降低了他们定居城镇、融入城镇的意愿,另一方面增加了他们宁愿抛荒耕地,也不愿意流转耕地的想法,因为耕地成为他们抵消不安全感的最后保障。

从土地要素的流动来看,土地在流动中的交易价格是“双轨制”的。我国农村的土地属于集体所有,城镇的土地属于国家所有。按照我国的土地制度,农业用地要转变为非农业用地,需要经历多个环节。首先是土地从农村集体所有永久性地转变为国家所有,然后国家通过土地的市场竞价(除了用于公益性目的的土地)将土地的使用权有限期地转移到土地开发者手上,开发者在完成住宅、写字楼、商场、厂房等建筑开发后又一次通过市场交易将土地使用权有期限地转移到真正的使用者手上。在这一连串的土地交易过程中,国家与集体之间的土地转移属于“征收”性质,因此土地价格是依据国家制定的相关土地征收法规进行行政定价,而国家与土地开发者之间的土地转移属于“市场”性质,价格是由市场决定。除了部分郊区农村,绝大多数农村土地转移过程增加的财富价值没有充分落在村集体或农民手上,他们从土地转移中获取的收益难以帮助他们融入城镇。

当下城乡二元结构不平等的表现是多方面的,形成的原因也是复杂的,但是城乡户籍身份中的“二重权利”和城乡要素流动中的价格“双轨”无疑是

最突出的表现,也是导致城乡不平等最重要的因素,它的形成是计划性二元与市场性二元共同作用的结果。要消除城乡二元结构中的不平等,就必须解决“二重权利”和价格“双轨”。

三、夯实乡村振兴和城乡融合的基础

改革开放以来,中国在“三农”领域取得的成就是显著的。从1978年到2019年,中国的粮食总产量从30475万吨增长到66384万吨;农业总产值从1459亿元增长到70467亿元;农村居民人均纯收入从134元增长到16021元;一批富有社会主义新农村特色的村庄和小镇涌现出来。可以想象,随着“乡村振兴”“城乡融合”战略的实施,国家、地方等各级政府对农村的关注和投入会不断加大,地方在“体制机制”上的创新会不断涌现,城乡关系良性发展将迎来新的机遇。但是历史也告诉我们,要警惕另一方面的问题:地方政府为了追求行政绩效,过度运用行政力量干预乡村发展;过度依靠资本力量挤压农民的自主选择;过度追求创典型出经验而忽视广大农村的基础和现实。正如有学者指出,要防止“已经普遍蔓延开来的激进的乡村振兴解读,倡导积极稳健的乡村稳健战略”(贺雪峰,2019)。改革开放以来,我国在解决“三农”问题上取得了较大发展,但在改变二元结构不平等上取得的成绩还比较微弱。因此,夯实乡村发展的基础是实现乡村振兴、城乡融合的重要前提。

首先,“反哺”托底是一项需要坚持的政策。中国是一个人均土地稀缺的国家,全国人均一亩三分地,农村人均三亩地,农户户均十亩左右。根据国家第三次农业普查数据,2016年在我国20743万农业经营户中,规模农业经营户仅占398万户(国家统计局,2017)。除了农业主产粮区,大多数农村还停留在小农生产,生产效率很低,没有“反哺”托底是很容易陷入贫困的。事实上,即使在发达国家,农业也需要通过政府补贴才得以维护。随着2020年底我国实现全面消除绝对贫困目标,生活贫困的托底标准将从绝对贫困向相对贫困转变,这更需要有一个客观、科学、随国家经济发展动态提升的相对贫困标准。“反哺”托底不应仅限于物质生活贫困,还应在农村社会保障体系建设、农业发展和农村建设上用力,大幅度缩小农村与城镇在教育、医疗、养老上的差距,有保障地为农业发展和农村基础设施建设提供金融和财

政“反哺”的托底性支持。

其次,要加快解决城乡居民社会权利不平等问题,夯实农民市民化的基础。一定规模的土地耕作是实现农业现代化的前提。姑且不论像美国这样的大规模家庭农场,即使在日本和以色列这种土地短缺的发达国家,农业人口人均耕地也有30余亩,是我国的10倍。这意味着我国还会有一部分农业劳动力向非农产业或城镇转移,乡村振兴绝不是让进城的农民退回农村,不是“逆城镇化”。需要夯实的基础是全面实现农民工在城镇的经济权利,加快实现他们在城镇的社会权利,让那些进城的农民工有能力举家迁移,有保障地工作和生活在城镇。

再次,要增加农民的财产性收入,夯实农民财产性收入的法制基础。农民家庭承包的耕地、山林、水面、宅基地的使用权和房屋是农民最重要的财产,可能也是大多数农民全部的财产。要在土地集体所有权和家庭承包权长久不变的基础上,积极探索多种形式增加财产性收入的方式。不仅要探索这些财产作为生产要素的流转方式,还要探索这些财产作为生活保障要素的流转方式。例如,随着农村青壮年劳动力进城,农村空巢家庭不断增加,农村老年人口比例已经超过城镇,如何将以上财产通过流转来解决农村养老和社会服务问题,这也是获得财产性收入的重要方面。要增加农民的财产性收入,就需要夯实农民在耕地、山林、水面、宅基地使用权以及房屋等财产权利的法制基础,这样才可能防止在乡村振兴的口号下上演侵害农民财产收益的悲剧。

最后,要积极促进市场资源向农村流动,夯实农村经济社会发展的产业基础。要通过市场资源向农村流动,在保障农业用地规模和粮食安全的基础上,促进农村非农产业发展,改善农村经济结构。改善农村经济结构不是重走村村冒烟的老路,而是要在农业经济基础上实现纵向一体化,增加农业附加值收入;要在城市与广大乡村之间形成更为密集的经济社会节点,增加农民兼业或者就地实现非农化的机会。中国的国情决定了进城务工经商、本地兼业或就地非农化是实现农村劳动力转移的多条路径选择。

参考文献:

蔡昉,2018,《农业劳动力转移潜力耗尽了么?》,《中国农村经济》第9期。

陈俭,2017,《新中国城乡金融关系演化论纲》,《江汉论坛》第9期。

高帆、尹晨,2020,《中国经济转型背景下的城市化与农业劳动生产率演变》,《求是学刊》第4期。

国家统计局,2017,《第三次全国农业普查主要数据公报(第二号)》, (http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563599.html)。

国家统计局,2020,《2019年全国农村贫困人口减少1109万人》, (http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202001/t20200123_1724700.html)。

贺雪峰,2019,《城乡二元结构视野下的乡村振兴》,《北京工业大学学报》第5期。

彭晓伟,2019,《马克思主义城乡关系理论在当代中国的发展与实践研究》,北京:中国社会科学出版社。

Development and Contemporary Problems of Urban-rural Relations in the People's Republic of China

CAI He

Abstract: Since the establishment of the People's Republic of China, the urban-rural relations have four stages: planned dualistic system, market-oriented dualistic system, coordinated development with cities reciprocating villages, and integrated urban-rural development with rural revitalization. Critical characteristics of current urban-rural disparity are the “dualistic rights” resulted from the household registration system and the “dual-track” price system embedded in urban-rural economic flow. It is necessary to enhance the foundation of rural economy and societal development for elimination of the dualistic system, rural revitalization, and the integration of urban and rural areas.

Keywords: urban-rural relations; economic rights; social rights; rural revitalization

(责任编辑:闻翔)