

论城乡协调发展机制

居福田

社会是一个整体，城市和乡村是这个整体中的同时存在又相互依存的社会机体。我国在城乡实行两种不同的经济体制和社会体制造成了城乡分割的局面。城乡分割的旧体制，阻碍城乡生产力协调发展，扩大了城乡发展差距，产生了日益复杂的城乡利益矛盾。我们进行城乡体制改革，就是要消除阻碍城乡一体化发展的各种体制性因素，建立协调城乡利益关系的运行机制，使城乡多元化的利益关系得到调节，进而实现城乡利益关系的整合。这个整合过程就是城乡关系一体化的过程。因此，城乡关系的改革，应以建立城乡协调发展机制，促进城乡一体化发展为目标。

从我国城乡关系发展的历史和现状来看，主要应该建立和完善以下三个协调城乡发展的运行机制。

积累和分配机制的转换

城乡经济的协调发展，要有一个协调城乡利益关系的分配格局，城乡收入分配格局，由积累机制和分配机制所决定并受其制约。重构城乡收入分配格局，必须转换城乡积累机制和分配机制。

在由传统的农业国向现代化的工业国转变的历史发展阶段，影响城乡利益关系的决定性问题是对工业化道路的选择。我国原有的工业基础十分薄弱，要在传统农业国的基础上实现工业化，在工业化起步阶段，不依靠农业为工业化积累原始资金，就不能启动工业化的步伐。因此，我国选择了利用国家机器的力量、借助于实行低价统购统销农产品的制度，获取隐蔽在交换价格剪刀差内的农业积累，通过国民收入再分配，转化为发展工业的投资，致力于城市工业化的道路。这本是不得已而为之的一种权宜之计，但是我们却把它作为工业化建设资金的积累机制长期运行下去。要落后的农业长期为城市工业化积累资金，就不得不采取强制性的行政措施，强化向农业提取积累的力量，限制农业劳动力向非农产业部门转移，用压低农业劳动机会成本的方式，来保证这种积累机制的运行。结果，城市工业高速发展，而农业发展和农业人口非农化却长期处于停滞状态。这样就使城乡差别越拉越大。城市居民由于城市工业高速发展普遍获得了就业机会，并且随着劳动生产率的提高而逐步增加收入；而农民却长期被束缚在有限的土地上，在边际收入低于成本的情况下强化劳动，终年辛苦耕耘，人均收入只有四、五十元。从1952年到1978年，城乡人均收入比率长期保持在6.11~6.46之间，也就是说农民人均收入长期比城市居民少五倍多。

由农业提供的积累支撑城市工业化高速发展所形成的国民收入再分配格局，高度向城市倾斜。财政投资偏重于城市工业，特别偏重于有机构成较高的重工业。从“一·五”时期到“五·五”时期（1953~1980年），我国财政对重工业和农业的投资占全国基本建设投资

总额的比重是：“一·五”时期，重工业36.1，农业7.1；“二·五”时期，重工业54.0，农业11.3；1963~1965年，重工业45.9，农业17.7；“三·五”时期，重工业51.1，农业10.7；“四·五”时期，重工业49.6，农业9.8；“五·五”时期，重工业45.9，农业10.5。

城乡收入初次分配和再分配的格局，使我们看到城乡之间发展的巨大反差。这种反差反映了城市工业在农业落后的条件下高速畸形发展，也反映了由此而产生的城乡之间的种种利益矛盾。

日益尖锐的城乡利益分配不均的矛盾，导致农村改革的产生和初次分配机制的转换。从1979年到1984年，国家多次调整了农产品收购价格，粮食统购价格提高了20%，粮食超购部分加价50%，其它18种农副产品收购价平均提高了22.1%，农民由此获益120亿元。在这五年间，农民人均货币收入由92.2元增加到355.33元，增长285.39%。在农民增加的收入中，30%是因农副产品价格提高而得到的。1985年又进一步改革农产品购销制度，实行农产品合同定购制，定购以外部分农民可以到市场按市价出售，使农民从出售定购以外的农产品中获得更多的货币收入。这样，就使城乡初次分配机制在一定程度上离开了强制积累的轨道，开始转向市场调节。

城乡分配机制的初步转换，使城乡收入分配格局向有利于农村方面变化。农村国民收入占全国国民收入的比重，由1978年的39.4%提高到1985年的46.7%，国民收入农村使用份额占全国使用份额比重，由1978年的42.8%提高到1985年的50.4%。城乡分配机制的初步转换也提高了农民自身的积累能力。农村大批劳动力和资金转向非农产业，兴办了大批乡村企业。从1979年到1987年，农村非农产业产值占农村社会总产值的比重，由31.5%上升到51.4%。在非农产业收入分配中，用于直接增加对农业的投入占6.5%。农民收入来源构成也有很大变化。从1983年到1987年，人均农业收入占农民人均纯收入的比重，由71.6%下降到65%，人均非农产业收入占农民人均纯收入的比重，由16.5%上升到25.4%，农民人均收入的大幅度增加，缩小了与城市居民人均收入的差距，城乡人均收入比率由1979年的6.11下降到1985年的1.88。

但是，1985年以后，由于物价总水平不断上升，尤其是农用生产资料价格持续提高，已经缩小的城乡人民收入差距又重新扩大。随着物价上涨，城市职工工资和国家给市民的各种物价补贴也不断增加，从1985年到1988年，城市居民人均货币收入由748.92元增加到1119元，增加49.42%；而农民因农副产品提价而增加的收益，却大部分被农用生产资料价格猛涨所抵消，农民人均货币收入虽然由1985年的397.6元增加到1988年493元，增加23.99%，但增加幅度大大低于城市居民人均货币收入增加的幅度。因此，城乡人均收入比率由1985年的1.88上升到1988年的2.27。

城乡初次分配机制的转换，只能使工农业产品交换比价逐步脱离非市场因素决定的轨迹，还不能从根本上消除城乡收入分配的差距。这是因为城乡分配格局有一定的刚性，当初次分配机制转换使城乡分配格局有利于农村方面时，再分配机制会作出保护性的反应，将城乡分配的天平拉回到原来的位置。国家几次调高农副产品价格，政府财政就不得不增加物价补贴，以抵消农产品销售价格上涨对城市居民生活的影响。但是国民收入可供再分配的总量是一定的，政府财政对城市居民增加物价补贴的支出，最终还是来自国民收入再分配中农村份额的减少。因此，财政对农业基本建设投资占全国基本建设投资总额的比重，由“六·五”时期平均为6.3%下降到1988年的4.6%。财政对农业生产资料价格的补贴占财政对物价补贴总额

的比重,由1983年的4.76%下降到1986年的2.46%。

由此可见,仅有初次分配机制的转换,还不能从根本上改变城乡分配不合理的格局,在初次分配机制转换以后,还必须转换再分配机制。

再分配机制是比较复杂的,它在很大程度上受国家工业化发展战略和产业政策支配。三十多年来,我国实行城市工业化高速发展的战略和优先发展重工业的产业政策,造成城乡主体产业配置的极不平衡状态,加工业尤其重加工业生产能力过大,而农业、能源、原材料工业、交通运输等基础产业生产能力不足的结构矛盾十分突出。因此,要转换再分配机制,首先必须改变国家经济发展战略,制定能使城乡协调发展的产业政策,从宏观上控制投资方向,优化城乡资产结构。国民收入再分配的资金可用于基本建设投资的部分,要重点投资于农业和能源、交通、原材料工业等基础产业。

再分配机制决定于积累机制,要转换再分配机制,必须转换积累机制。三十多年来,我国依靠农业提供积累支撑城市工业高速发展,国营工业企业和城镇集体所有制工业企业合计已积累了一万多亿元固定资产。随着企业经营自主权的扩大,企业留利份额大幅度上升,国营企业和企业主管部门已积累了2000多亿元预算外资金,现在已有可能做到不再依靠农业提供积累,而完全依靠工业自身提供的积累来发展工业,也有可能通过国民收入再分配从工业提供的积累中提取一定份额来发展农业。今后农业的积累应该主要用于农业自身的发展。

农村改革之前,农业投资以国家财政和农村集体经济组织为主体。一方面,国家通过国民收入再分配将农业向国家提供的积累的一部分返还给农业,作为国家财政对农业的投资;另一方面,农业集体经济组织通过集约经营并将消费压缩到最低限度而形成的积累,投资于自身经营的土地。这种农业投资机制使得农业发展所需要的资金,除了依赖国家财政和农业集体经济组织自身外,别无其它来源渠道,因而缺乏累进性积累再生能力。初次分配机制转换以后,农业主体结构已经由国家财政和农业集体经济组织的“二元投资主体结构”转变为国家财政、乡村企业、农户的“三元投资主体结构”。我们应该在“三元投资主体结构”的条件下,构造一个充满活力的农业投资积累机制,各投资主体应具有累进性积累的再生能力,能够通过自身积累和对外筹措获得与农业投资需求相适应的资金,实现农业发展与农业投资之间的基本平衡。从近期看,这种新的农业投资积累机制的建立与完善,需要解决以下四个方面的问题:

(一)实现农业税收“取之于农,用之于农”的方针,一切从农业中收取的税金,不论分配给中央还是分配给地方使用的份额,都应纳入财政预算,全部返还给农业,用于发展农业的投资。

(二)多方面开辟农业投资资金积累渠道,建立农业发展基金。国家和地方对农业的投资,不能单纯靠预算内财政拨款,必须在财政预算外多方面开辟农业投资资金来源渠道,建立有固定来源的发展基金。

(三)强化乡村企业对农业的投资,完善“以工建农”资金的提取、存储、使用制度。“以工建农”资金,以乡村企业每年的税后利润中按一定比例提取,存入农业银行或信用社,专用于发展农业的投资,不能移作他用。

(四)改善农户投资于农业的环境。一是要处理好农业投资与非农业投资的比较利益关系,使投资于农业者能够获得与投资于非农业者相近的投资利益。二是要实行农业保险,使农户的生产经营风险由农户和社会组织共同承担。三是要有一个能刺激农户投资的土地政

策，承认农民拥有土地使用权，允许农户在土地所有权不变和土地的农用性质不变的前提下有自主支配土地使用的权利。

再分配机制的转换，要与城市工资体制和社会福利体制改革配套进行。在今后物价仍会有一些幅度上升的情况下转换再分配机制，国家财政不可能再增加对城市居民的物价补贴，其物价上升对城市居民生活的影响，要靠企业提高职工工资来解决。提高职工工资，主要靠深化改革企业经营机制、革新生产技术、优化劳动组合、提高劳动生产率、节约能源、降低原材料消耗、加速资金周转、降低生产成本、提高经济效益来解决。城市职工享受的住房、医疗、交通等福利制度，是原有再分配格局中城乡差别的一个主要方面，在转换再分配机制时，也必须相应改革。第一步可以结合住房制度和公费医疗制度的改革，适当缩小国家补贴的范围，以后再随工资制度的改革进一步减少以至取消各种福利性质的补贴。

二元结构转换机制的选择

在由传统的农业国向现代化工业国转变的发展阶段，我们的历史任务不仅要使传统工业向现代化工业转变，还必须完成从传统农业向现代化农业的转变。可是三十多年来实行偏重于城市工业的发展战略，却使我国城乡经济产生了严重的结构扭曲。一方面在农业发展缓慢的情况下，城市工业高速发展，实现较高度度的工业化，另一方面数以亿计的农业剩余劳动力滞留在农村，农业人口非农化和农村城市化处于停滞状态。这不仅扩大了城乡之间的差别，加深了工农之间的矛盾，而且也使二元经济结构的转换更加艰难。

发展中国家的二元结构转换，一般都是在城市工业化过程中伴随着实现城市化和农业现代化、在生产要素自由流动的条件下，城市中以工业为主的非农产业不断扩张，将农业剩余劳动力吸收进入城市就业，这样，就在农业内部产生以资本代替劳力和实行土地规模化经营的要求和条件。而城市工业的发展，也逐渐创造了以现代的农业生产资料改造传统农业的条件，从而能够向农业提供农业机械、化肥、农药、农用薄膜和能源等现代农业生产资料，促进农业现代化的实现。

针对我国城市工业化已经超前发展，而农村城市化和农业现代化的进程却相当迟缓的现状，我国二元经济结构的转换，应该着眼于加速推进农村城市化和农业现代化的进程，抓住农业剩余劳动力向城市非农产业部门转移和加快发展农用工业、用现代农业生产资料改造传统农业这两条能够带动二元经济结构转换的链条，加速其运转，使农村城市化和农业现代化的进程赶上城市工业化的步伐。我们应该选择这样的二元结构转换机制。

农业剩余劳动力向非农产业部门转移，是实现农村城市化和农业现代化的前提，也是二元经济结构转换的核心内容。农村改革以后，农业剩余劳动力向非农产业部门转移有了长足的发展。从1979年到1987年，由于我国工业保持了年平均增长12%的高速度，乡镇企业保持了年平均增长29%的高速度，已经有大约8000万个农业劳动力转入非农产业，农业劳动力占全社会劳动力总数的比重也从1978年的70.7%下降到1987年的61.1%。但是，已经实现的这一部分农业剩余劳动力的转移，大多数是就地转移到乡村非农产业、而不是转移到城市中非农产业部门就业。据统计，1982~1987年，农业剩余劳动力就地向乡村非农产业转移的占88%，进入城市就业的仅占12%。因此，农业人口占全国总人口的比重仍然高达80%以上。应当肯定在尚未从根本上改变城乡分割体制的条件下，农业剩余劳动力就地向乡村非农产业

部门转移,对改变农村发展长期停滞的局面、促进农村经济和社会发展起了很大作用,但是它却延缓了农村城市化的进程,也对资源的合理配置带来许多不利的影 响。实践已经证明,仅仅依靠发展乡村工业也不可能完成转移农业劳动力的任务。即使在乡村工业高速发展的几年里,平均每年也只能吸收500万个农业剩余劳动力。虽然农业劳动力的比重下降到61.1%,但由于农村人口基数很大,进入劳动年龄的人口逐年增加,到1987年,农业劳动力的绝对数仍然增加了3350万人。今后随着产业结构的调整、有机构成的提高,乡村工业吸收农业剩余劳动力的能力将逐步降低。而且,随着总人口增长高峰的出现,进入劳动年龄的农村人口将逐年增加。据抽样调查,1989年到2000年的12年间,全国平均每年退出劳动年龄的农村人口不足700万人,而进入劳动年龄的农村人口每年却超过1800万人,累计到本世纪末,农村劳动力总数将超过3.5亿人,其中有2亿个劳动力需要向非农产业部门转移。今后,即使乡村工业平均每年能吸收300万个农业剩余劳动力,12年累计也只能吸收3600万人,况且被吸收进乡村工业的劳动力终究还是农村人口。

看来,我国农业剩余劳动力只能向城镇转移,其转移的途径有三条可供选择。其一是向现有大中城市转移,农业剩余劳动力被城市中的工业和其他非农产业部门吸收;其二是向小城镇转移,通过乡村工业向小城镇集中,大量吸收农业剩余劳动力;其三是在现有条件较好的、有发展前途的小城镇的基础上建造新的小城市,给农业剩余劳动力创造容量更大的转移空间。

通过第一条途径,即农业剩余劳动力直接向现有的大中城市转移,看来可能性不大。这是因为我国现有的大中城市人口基数都很大,许多大城市人口已经达到高度膨胀的程度,大多数中等城市现有人口规模也接近大城市的人口临界线,可接纳农业人口转移的容量也不大。而且我国现有城市工业正处于向生产结构高度化转变阶段,这也不利于素质较低的农业剩余劳动力向城市工业转移。本来我国城市工业对劳动力的需求弹性就很低,在城市工业高速发展的30多年里(1952~1987年)城市全民所有制企业和集体所有制企业已经安排了1.3亿个劳动力就业。在这支十分庞大的职工队伍中,至少有20%左右的冗员,在城市企业普遍实行优化劳动组合以后,约有二、三千万个“在职失业”者需要寻求新的就业岗位。城市企业即使再减少一些职工,对进一步扩大生产也毫无影随。因而,今后城市工业对劳动力的需求就会更少。

我们曾经试图发展星罗棋布的小城镇,大量吸收农业剩余劳动力。从1979年到1988年,全国建制镇从2943个发展到11484个。但是,乡村企业仍然在农村分散发展,已经集中到小城镇的乡镇的乡村企业不到总数的五分之一。同时,由于乡村工业发展未能有效地带动农业现代化的进展,多数已经进入乡村工业企业做工的农民家中还保留着几亩责任田和口粮田,他们不可能全家迁到小城镇定居。因此,现有的小城镇规模都很小,平均每个镇住镇人口不到4000人。因为住镇人口较少,难以形成积聚效应,镇上的第三产业不可能有较大规模的发展。因而,在为数虽然众多但规模不大的小城镇中,今后能够接纳农业剩余劳动力的容量也是有限的。到本世纪末,即使现有小城镇人口增加一倍,也只能接纳农业剩余劳动力4500多万人。

现在看来,只有第三条途径是最佳途径,即选择一些规模较大、条件较好、有发展前途的小城镇,在现有的基础上重点发展,建造成小城市,给农业剩余劳动力创造容量更大的转移空间。现在,我国有1700多个未设市建制的县城,它们都是县域经济文化中心。在县城以

外, 还有一些乡村工业企业及其他非农产业比较集中、以非农业人口聚居为主、规模较大、基础设施较好的新型小城镇。只要集中力量建设这些县城和条件较好的新型小城镇, 将已有较大规模的乡村企业迁入这些城镇作为生长核, 逐步产生积聚效应, 不断扩大第三产业规模, 是有可能发展成为10万~20万人口的小城市的。这样的小城市, 完全可以采取象温州建造龙港农民城那样的办法, 实行“农民城市农民集资建”, 而不需要国家大量投资。苏南地区和其他经济发达地区的一些新兴的小城市都是在乡镇工业集中发展很快的小城镇的基础上形成的。这样的小城市, 由于人口基数小, 因而一般都能接纳10多万农业人口进城。在今后十年内如果将现有1700多个县城都发展成为小城市, 同时, 在经济较发达、人口密度大的地区的100多个县中, 各选择一个基础好、有条件发展的新型小城镇, 集中力量建设, 建造成小城市, 以每个小城市15万人口计算, 在扣除人口基数和自然增长人口数以后, 可接纳从农村转移出来的农业人口10万人, 这样全国新建的1800多个小城市就可以接纳从农村转移出来的农业人口1.8亿人。

大力发展农用工业, 用现代农业生产资料改造传统农业, 实现农业现代化, 是二元经济结构转换的又一个重要内容。我国农业现代化滞后于城市工业化, 除了农业剩余劳动力的出路未能有效地解决之外, 还由于农用工业发展缓慢, 远远不能适应发展现代农业的需要。我国农用工业发展的最大困难是基础工业发展的不足, 这就不能不严重阻碍农用工业的发展, 从而大大影响了农业现代化的步伐。因为农业现代化所需的农用工业品, 如农业机械、化肥、农药、农用薄膜和能源等都需要基础工业部门提供。基础工业发展不足, 农用工业就发展不起来, 已经进入农业部门的农业机械设备也不能发挥应有的效率。因此, 必须以基础工业的发展来带动农用工业的发展, 从而形成用现代农业生产资料来改造传统农业的能力和形成土地规模经营所要求的条件。这样, 才能走活二元经济结构转换的全局。

生产要素流动机制的建立与完善

限制城乡生产要素流动, 是城乡经济偏离二元结构轨道畸形发展的根本原因之一。要转换城乡二元经济结构, 必须冲破城乡分割的局面, 让城乡生产要素自由流动, 在现代物质技术基础上重新组合。

城乡改革以前的30年, 为了保证农业为城市工业化提供资金积累机制的运行, 国家制定一系列制度和政策限制城乡生产要素自由流动。在城乡分割的体制下, 农业劳动力长期被束缚在农田中强化劳动, 其边际产量接近于零。城乡企业不能互相投资, 更没有私有资金向企业投资。科学技术力量几乎全部集中在城市, 传统农业因缺少科技投入得不到改造。这样, 就使畸形发展的城乡二元经济长期处于僵化状态。

改革以后, 在城乡仍然相对分离的条件下, 农村产业结构调整 and 乡村工业的兴起, 推动了生产要素在有限的范围内流动。创办乡村企业的资金, 除30%左右来自银行的贷款外, 大部分来自于社会集资, 其中主要是乡村集体和农户的集资, 而来自城市企业或部门的投资是很少的。由于乡村企业办在本乡本村, 集资带有很强的狭小地域限制, 其资金来源, 与其说是一种社会资金, 倒不如说是一种“社区资金”。乡村企业的劳动力, 几乎全部是本乡本村从农业中转移出来的农民, 只有极少数是从城市社会闲散人员聘请来的技术人员。城市企业技术人员离开岗位向乡村企业流动, 仍然受到种种限制, 农民仍然缺少进入城市就业的机会,

只有一小部分农民到城市中某些招工困难的行业充当临时工，干一些城里人不愿干的、又脏又累又苦的重活。因此，生产要素的流动范围主要还是农村内部，而在城乡之间的流动，仅仅才开了几处小小的缺口，无论是流动的规模、范围，还是绝对数量都是很小的。其原因是阻碍生产要素流动的城乡分割体制还没有从根本上破除，城乡生产要素流动机制还没有建立起来。因此，转换二元经济结构，必须从破除城乡分割的旧体制入手，深化城乡经济体制和社会体制的配套改革，建立能协调城乡发展的生产要素流动机制，并使它逐步完善。在这方面，主要应处理好以下五个问题：

（一）深化城乡社会体制改革。一是改革户籍管理制度，允许有条件、有能力在城市就业并能自理口粮的农民迁居城市。对进城定居的农村人口实行“新人新办法”，在尚未取消城市市民种种优惠待遇的情况下，不再给进城定居的新市民享受老市民的优惠待遇，但应给他们稳定就业和生活的权利。二是改革劳动就业制度，实行劳动力商品化。取消现行的、正式的固定工、计划合同工、临时工、农民外协工等级劳动就业制度，逐步向一元化的招聘合同工制度过渡，实行劳动力就业的双向选择和自由流动。允许城市企业从农民中招收合同工，也允许城市市民到乡村企业选择适合本人志愿的岗位就业。

（二）深化乡村企业的体制改革。改革的主要目标是割断乡村企业与乡村党政领导机构的脐带关系，实行股份制，将一元的产权主体变为多元的产权主体，使之成为所有权和营运机制内在结合的法人企业。这样，乡村企业就可以不受社区的局限，能够在优胜劣汰的竞争中实现资产转移、优化组合和向城市聚集。

（三）实行产业组织重构。以提高产业组织效率为目标，对现有的城市企业和乡村企业进行兼并和重新组合，将乡村工业纳入现代工业发展的轨道，使城乡生产要素得到有效组合。

（四）建立城乡一体的生产要素市场体系，加快城乡劳动力市场、资金市场、技术市场的发育，使城乡生产要素在市场的调节下正常流动。

（五）建设城乡联合、农工结合、产供销一体的经济网络。围绕名优产品的产、供、销，在城乡之间进行劳动力、资金、技术等方面的配套协作，将原料生产者和加工企业以及产品销售企业联合成一个整体，促进城乡生产要素的流动。

写于1989年4月

作者工作单位：江苏省社会科学院社会学研究所

责任编辑：唐军