

# 当代中国城乡关系的实证研究

李善峰

十年前发轫于农村的改革，促成了农村生产力的大解放，奠定了随后的城市改革的基础，并开始动摇建国30年以牺牲农业支撑工业发展的城乡关系格局。但是，随着改革的全盘展开，长期城乡隔绝形成的二元社会结构的矛盾，在一度缓解后终因损失到业已“贵族化”的城市既得利益又出现强化趋势，这种局面已经阻滞了全局范围改革的逻辑和现实的进程。国际经验表明，城乡关系的状况在很大程度上决定着—个国家工业化、城市化和社会现代化的整体目标和道路选择。改革中出现的许多困难和矛盾应该到城乡关系中去求解。

## 一、改革前城乡关系的历史回顾

从历史上看，中国在几千年的封建社会里，没有出现和形成欧洲那样的独立的工商业城市，而是专制政权通过城市对农村的全面控制，形成了城乡混然一体的状况。到了近代，枪炮伴随着商业的入侵，又把这种格局分裂为畸型的二元城乡结构。工业、商业、贸易在沿海地区的兴起，造就了一批现代意义上的城市，另一方面，乡村仍然保留着传统时代的社会经济状况。1949年的历史转折为城乡提供了政治统一的可能性。然而，建国初期严峻的国际国内形势，迫切发展大工业的历史要求，历史传统和旧体制的巨大惯性以及极不平衡的经济发展造成的特殊的协调城乡关系的困难，使得新中国的城乡关系并没有朝着消除对立的方向发展。

历史上发展中国家在其工业化的过程中，大都以农业积累作为工业发展的资金来源。中国也不例外。建国伊始，我们就面临着繁重的工业化建设任务，但资金匮乏和资本存量不足成为巨大的障碍。依靠旧中国遗留下来的弱小工业自行积累显然不可能在短时期内超越这道障碍，中国当时也不具备大规模利用外资的条件，农业部门就很自然地成为工业积累的唯一可靠的源泉。对农村积累向工业领域的转移，世界上—般采取两种途径：—是实施重租重税政策，如明治维新以后的日本，这是公开的转移；二是价格剪刀差，即通过工业品和农产品的人为价格差价来转移农村的收入和财富，这是一种隐蔽的形式。中国采取的是后—种途径，即采用农产品的国家定价形式，从农民手中低价统购，又对城市居民和工业企业低价统销，用以维持大工业的低工资和低原料成本，提供不断产生超额利润的条件，最后又通过大工业利税上缴，集中起国家工业化的建设基金。<sup>①</sup>中国在高度集中的体制下，建立起这种农产品低价统购统销制度，把农业所提供的积累以隐蔽的“农民的贡赋”的形式，不断地转化为工业投资。1949—1957年的8年是我国工业体系形成时期，这期间主要农产品与工业品的交换比价甚至大大低于建国前的平均水平。尽管后来工农业产品比价有所调整，农产品收购价格仍然大幅度地低于均衡价格。据估计，30年来国家以农产品剪刀差形式拿走的农民收入达6000亿元以上。<sup>②</sup>

我国由农业提供的积累支撑的城市高速工业化，是以农业的衰落、农民的贫困和农村商品经济发展的迟缓为代价的。1949—1957年，是建国后农业生产发展较快的时期，农业总产值年平均递增7%。即使如此，农产品商品率仍呈下降趋势。粮食的净收购额占粮食总产量

<sup>①②</sup> 《农民、市场和制度创新》，《经济研究》1987年第1期。

的比重从1952年的21.5%降到1957年的17.4%。农民通过集市出售的农产品占全部农产品的收购额的比重从1952年的8%降至1957年的6%。这种状况决定了农民收入与城市居民收入的差距不断拉大,导致农村居民自给部分的消费不可能有实质性增长,人均货币收入6年仅增加9.7元,而同期城市居民人均货币收入增长59元。<sup>①</sup>货币收入的减少,必然导致农村商品经济的萎缩,其突出表现在中小城镇的相对衰落上。“一五”期间,虽然由于工业化的需要,农村每年净迁移300万人口到大中城市,但小城镇人口却出现停滞和减少趋势,许多繁华的农村集镇退化为普通的村落,阻塞了传统农业经济与高速工业化城市之间联系的渠道。到了改革前的1978年,全国农民人均年度纯收入折合人民币为133.57元,比1957年增长60.62元,年平均递增率只有2.9%,同时约有2亿人口不得温饱。农民以原始落后的生产方式维持简单再生产,农村社会发展停滞不前,农产品严重短缺,市场狭窄,这又反过来在很大程度上延缓了城市工业化的步伐。

长期以来农产品的严重匮乏,农业对工业以及整个国民经济的拖后作用以及斯大林通过对农民的近乎暴力的剥夺向工业化过渡的后果迫使我国不断强调农业的基础地位,并注意增加对农业的投资。1978年前,国家对农业的基本建设投资大致保持在投资总额的10%以上,农村人民公社行政命令型的集中体制在动员资源增加投入方面,起过积极的作用。与1952年相比,1978年农业机械总动力由25万马力增加到15975万马力,机耕面积由13.6万公顷增至4067万公顷,灌溉面积由1995.9万公顷增至4496.5万公顷,化肥施用量由7.8万吨增至334万吨。<sup>②</sup>但是,僵化的管理体制,难以维持简单再生产的收入环流,破坏了农民的劳动热情,使不少的农业投入难以成为支持农业发展的有效力量。1952—1978年间,农村每个劳动力创造的国民收入仅增加5%。

城市工业化通过张口越来越大的剪刀差吸收的是农村的积累和财富,而不是农村的人口。“一五”期间从农村迁居城市的人口有1500万,但以后国家实行了严格的控制城镇人口增加的户籍管理制度。对城市人口用“包下来”的办法安排就业并按全国统一的工资制度领取报酬。受中央财力的制约,国家无法把对城市居民的义务扩大到农村,人为地把城乡居民划分成两个在权利、机会和风险承受能力方面存在极大差别的社会等级。我国城乡居民货币收入的比率1952年是6.11,一直到1978年都大致保持着这一比率。<sup>③</sup>加上城市居民享有就业保障和收入保障贴予的权利,虽然国家不断提高农产品收购价格以缩小城乡居民收入差距,但终不能改变城市居民收入增加相对过快的趋势。另外,为了增加发展再生产的积累采取的城市低工资制度,又通过补贴和转拨性支付得到了补偿。“一五”以后,城市居民的各种补贴越来越多,如粮油、副食、水电、洗澡、理发等等,形成了一个庞大的城市福利体系,这一体系是以限制农村人口流入城市和严格的城市户籍制度为前提的。

前已提及,为解决农业生产滞后问题,同时为了保证农村这个广阔的城市工业品的市场,国家不得不在拿走剩余农产品的同时,增加农业投资和对农业生产的财政补贴,以扩大农业生产资料销售额和增加农业资本存量,但并没有取得预期效果。我国粮食净收购额按城镇人口计算,由1953年的人均1000斤降到1978年的不足500斤,食油则从1953年的人均21斤下降到1978年的人均12斤。我国从粮食的净出口国变成净进口国。农民的货币购买力不断下降,

① 《城乡分配格局与城乡经济关系》,《中国农村经济》1988年第3期。

② 《中国统计年鉴——1986》。

③ 《城乡分配格局与城乡经济关系》,《中国农村经济》1988年第3期。

生活消费的自给份额不断扩大。城市工业只能在农业落后和农村市场越来越狭小的条件下蹒跚而行，从而在最终的意义上限制城市的发展。

至此，我们可以发现建国后政府通过采取一系列经济和政治措施，铸成了一个城乡长期隔绝的二元社会结构，<sup>①</sup>它明显地表现在户籍、住房、粮食供应、副食供应、教育、医疗、就业、保险、劳动保护、职业培训等制度方面的差异上，形成了在经济、政治、社会利益诸方面存在着尖锐矛盾的市民与农民两个等级阶层。摧毁这种结构的政策制订和实践实施，是从1978年的冬天开始的。

## 二、十年改革对传统城乡关系的冲击

中国的经济体制改革是在农村率先起步并取得令人瞩目成就的。从1978—1985年，农业总产值年平均增长率高达10%，比前29年平均增长率高出6个百分点。粮食生产在“六五”期间达到历史最高水平，年平均产量为3.7亿吨，而“五五”期间年均产量为3.0亿吨；棉花在“六五”期间年平均产量为432万吨，比“五五”期间年平均产量高出近一倍。<sup>②</sup>1984年，农村出现了卖粮难、卖棉难的局面，这在建国后是第一次。城乡收入格局在这个时期开始发生变化。1979年，国家提高了18类大宗农副产品的收购价格，开放了城乡农副产品贸易市场。1985年又通过把粮食超购加价改为倒“三七”比例作价，扩大了国家对粮食生产的补贴，同时放开了肉、菜、蛋、奶等主要副食品的销售价格。自1979年开始，城乡收入分配已开始冲击强制积累的旧体制，转向市场调节。国家规定农民在完成了统购任务以后，可以把余粮拿到市场随行就市。这些措施使得农民人均纯收入在1980—1985年共增加207元，平均每年增加41.4元，每年递增16.8%。同一时期，城市职工人均收入共增加269元，年均增加53.8元，递增9.09%。农村居民人均纯收入递增速度比城市居民快7.71%，<sup>③</sup>城乡居民收入差距呈现了不断缩小的趋势。从总体上看，城乡这种分配格局的变化，有利于农村。1985年较1978年，社会总产值增长了1.4倍，农村国民收入则增长了1.4倍，农村社会总产值在社会总产值中的比重由1978年的29.8%上升到1985年的38.8%，农村总收入在整个国民收入中的比重，由1978年的39.4%提高到1985年的46.7%，分别提高了差不多9个和7个百分点。国民收入中农村使用额的比重在1978—1985年间一直是上升的。

上述变化，增强了农民自身积累能力。在利益杠杆的作用下，农村单一的产业结构、农村劳动力的转移、城乡隔绝制度等，都发生了明显变化，在农村产业结构中，农业比重下降，非农产业比重上升。农业总产值占农村社会总产值的比重从1978年的68.7%下降到1985年的57.1%；农村工业、建筑业、运输业、商业和饮食服务业的比重则从1978年的31.5%上升到1985年的42.9%。乡镇企业的发展，最能表现出农村系统内部的社会和经济领域所发生的广泛而深刻的变化。由于城乡分割、不适应的产业政策以及城市旧有的经济体制的约束，

① 最早提出二元结构概念的是荷兰经济学家博克，在他那里，二元结构是作为一种描述语言使用的。他注意到，如果把社会制度看作是精神、组织形式和技术的统一体，在原来的东方殖民地社会和当今的一些不发达国家，东方输入的资本主义制度和本地原有的农业社会制度是同时并存的，因而社会具有二元性。后来，诺贝尔经济奖获得者、美国著名经济学家刘易斯在此基础上，创立了二元经济理论，使二元结构描述语言改变为发展模式。本文扩大了二元理论的范围，在社会学意义上使用它，二元结构决不单纯是一个经济问题，还包括深刻的政治、文化因素于其中。

② 《中国统计年鉴——1986》，第167、180页。

③ 《城乡分配格局与城乡经济关系》，《中国农村经济》1988年第3期。

大中城市吸收农业劳动力的道路一直难以畅通。农民在进城无望的情况下，依靠自己的积累创建了乡镇企业，在农村开辟了实现自我转移的场所。到1986年，农村从事第二产业的劳动力占全国第二产业总人数的39.6%，农村从事第三产业的劳动力占全国同类产业人数的37.5%。1986年后，乡镇企业发展有所缓慢，但每年估计还会转移出几千万人。乡镇企业和多种经营的发展，改变了农业内部的产业结构，使农业生产开始向商品化方向发展。到1986年底，农业总产值中非农产值首次超过农业产值，到1987年，约有8,000万劳动力脱离了土地。另外，还有难以统计的数百万农村外出的临时工作为流动人口常年停留于城市中谋求各种营生，扩大了他们的就业范围，改变了他们的居住地点和实际社会身份。

所有这一切，是与党和政府的政策积极支持和引导分不开的。1979年9月，党中央对“多种经营、自留地、自留畜、家庭副业、集市贸易”等在社会主义经济中的位置作了肯定，并强调“社队企业要有一个大发展”，明确允许农民进入种地以外的其他经济领域；1981年又鼓励和支持社员个人或合伙经营的商业、手工业、养殖业、运输业等；1982年9月党的十二大文献进一步明确了个体经济在我国的位置和作用，认为是“公有制经济的必要的、有益的补充”；1983年一号文件对农民从事长途贩运经商、购置大型车船机器从事经营性活动都正式开禁允许；1984年的一号文件，允许农民进城开店设场、兴办服务业，各地都“可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”；1985年一号文件进一步提出“在各级政府统一管理下，允许农民进城开店设场、兴办服务业，提供各种服务。城市要在用地和服务设施方面提供便利条件”。据统计，仅1983—1985年的三个中央关于农村工作的“一号文件”，就有20多处“允许”，40多处“可以”，这些放宽农民活动领域和空间的政策，使得农村内部和城乡封闭关系逐渐打开，使农民社会地位和社会身份的变迁开始活泛起来，国家权力的使用方向同社会经济发展的需要相一致，极大地推进了社会生产力的发展。

城乡分配关系的变化，农业内部产业结构的调整和乡镇企业的大发展，开始把城乡关系置于商品经济的基础上，逐步消除了原有的供给型生产和分配模式的影响，从而使城乡依赖关系在一个形成中的统一市场上逐渐加深。1978年后，社会商品零售总额中农村份额呈上升趋势。1985年农村商品零售总额达到2517亿元。农民以多种形式进入非农产业以后，通过商品生产与城市经济发展密切了联系。农村非农产业的活动、农民的购买力和投资能力在整个国民经济中形成相当大的流量，对城市工业的生产和经营活动发生了重大影响。

十年的社会重组，尤其是农村改革与发展的深入，使长期封闭的城乡关系出现某些转机，开始提高了城乡相互依赖的程度。改革使城乡关系变得密切，但也使二者之间的利益关系更为复杂化。下面的分析会使我们看到，当农村改革在1984年进入第二阶段的时候，遇到了城市旧有体制的顽强抵抗，使本来乐观的局势大大打了折扣。

### 三、十年城乡关系变革中存在的主要问题

不论在经济还是社会生活方面，工农两大基本的社会阶层的不平等和利益冲突在1982—1984年前后有所缓和，但目前又趋于紧张。也就是说，二元社会结构在一度松动后，又极有弹性地恢复了原状。问题的全部关键在于农村改革取得的曾一度辉煌的成就没有用制度性成果肯定下来。

农村十年改革的轨迹是：土地制度→农村组织→购销体制。其成功主要表现在土地制度

的改革方面，即用大包干的形式重建了农村社会经济的微观机制（即使这一点，现在也遇到了麻烦，详后），它为农业摆脱结构性危机开辟了道路。从历史的角度看，大包干、允许农民分户经营只是中国农业经营传统的恢复。但是，农户作为独立的商品生产者进入市场，却指出了商品经济是农村发展的战略方向。应该明确的是，农村这一阶段的改革，在内容和成果上都具有相当大的独立性。1984年开始的第二阶段的改革，涉及到了商业、价格、财税、金融、物资等方面的问题，使改革与国民经济其他部门的相关程度大大提高，从而使得农村改革继续单独进行的可能性骤然减弱，困难急剧加大。

在农村改革进入第二阶段之际，城市经济体制改革也全面展开。城市改革与农村改革在初始阶段的一个很大的不同点，在于它没有形成象农村大包干那样的经营主体能够“自担风险、自负盈亏”的微观经济激励机制。在缺乏这一机制的条件下，实行“简政放权、减税让利”的措施，不但没有取消反而强化了企业预算软约束的老毛病，使职工收入和福利出现大幅度增长的同时，并没有带来有效供给和劳动生产率的同步增长，而且竟用农用生产资料的涨价等残酷形式（更明显的工农剪刀差），明目张胆地剥夺农民的改革成果。

城市改革没有触及到旧体制中城乡关系的病根。农村改革要求在价值规律的导向下，通过市场来调节城乡关系，在农村组织、购销体制等改革基本点上确立新体制的主导地位。然而，这些新机制刚刚发育，就遇到了城市尚未改造的旧体制的排挤和压抑。城市旧体制不仅试图继续以扩大工农产品剪刀差来向农村转嫁相对于农村效益低下的危机，甚至把危机的原因也归罪于农村改革，企图借此保住30年来剥夺农民的历史中形成的既得利益。因此，与人们原先的期望相反，城市及工业的改革在经过一段时间的波动之后，基本上陷入停滞状态，各项大的改革迟迟难以出台，而通货膨胀、预算软约束、社会总需求过度增长及生产率下降等现象又在很大程度上抵消了农村已有的改革努力。

上述原因决定了城乡结构性矛盾难以改观。从工农两大产业来看，目前存在的主要问题是：

——农民商品生产者地位的确立，城乡关系的松动和非农产业的发展，是建立在城乡结构失衡和工农业产品价格扭曲（特别是企业自主权扩大后工业品乱涨价）基础上的。随着农村商品经济的发展，在比较利益的推动下，生产要素迅速向非农产业部门流动，致使在投资和生产要素的配置上，农业的基础地位不仅未得到加强，相反却出现了对农业的投资逐渐减少、资源的配置越来越不利于农业的趋势。对农业投资缝隙的拉大是触目惊心的。1980年农业投资总数为52.03亿元，而1981年只有29.2亿元，1982—1984年缓慢上升，分别为34.12亿、35.45亿和37.12亿元，但是到1985年则开始下降为36.94亿元，1986年又降低到35.06亿元。就农业投资总额占年度国民经济总额的相对数而言，1980年为9.3%，而1981—1986年则分别为6.6%、6.1%、6.0%、5.0%、3.4%和3.0%，1985年全国投资总额增长了44.6%，而农业投资总额却下降了0.5%。投资缝隙的拉大马上得到了报应，粮食产量在1984年上了一个台阶后一直呈下降趋势，1985、1986两年，农业产值增长率仅分别达到3.4%和3.5%，远低于前5年的增长速度，只相当于1953—1980年28年间的平均增长水平。很难预测这种迟滞还会持续多久。

与农业投资短缺相对应的是，随着农村商品经济的发展，农业投资结构呈现明显的失重现象。在农村工业投资高速增长的同时，农业基础性投资则日趋减少。1983—1986年，乡镇企业固定资产原值年平均增长19.8%，而同期农林牧渔固定资产原值年均增长9%，不到乡镇企业同期增长速度的1/2。更值得注意的是，我国近年工业出现超常规增长，而农用工业却

一直不景气，投资越来越少。从1978—1986年，全国农药产量由52.2万吨跌至20.3万吨。化肥产量由1984年的1460.2万吨降到1985年的1322.2万吨，1986年虽有回升，但仍低于1984年。农用薄膜产量1984年还是29.6万吨，到1985年就减少到18.18万吨。1986年农业机械、化肥和化学农业普遍开工不足。“六五”间，国家农用工业的基础投资比“五五”期间减少了60%，农用工业的基础投资占全国基建投资比重也由4.6%骤降到1.3%。结果，由此导致的一切后果最终不得不让农民的需求用高价购买农用工业品来吞下。在现有条件下，弱化农用工业，无疑加大了农业与非农业间的断裂，从而在社会学意义上加剧了工农两大阶层的紧张关系。农业从来就是工业发展的基础，农业和工业之间矛盾的尖锐化，尤其是1985—1987年的连续粮食减产，使人们又一次注意农业的基础地位，但近年却是在农业和农村工业之间进行的。“以工补农”的措施虽然缓和了农村内部工农之间的关系，在一定程度上补充了农业发展的后劲，但这条道路不能也没有能力从根本上解决工农业发展之间的矛盾，宏观的工农利益关系不根本改善，小范围的县、乡甚至村的动作，显然于大局无补。

城乡收入差别在中国始终是二元社会结构的集中表现。我国传统工业化和城市化的一个后果，是造成了过于悬殊的城乡差别，以至于我们在成功地消灭了无产阶级和有产阶级的对立后，并没有缩小农村阶层和城市阶层的差别。改革带来的一个最显著的变化，是城乡人民的实际收入得到了建国以来罕见的大幅度提高。以此为前提，城乡收入自1978年以来迅速缩小，直到1982年降低到建国来的最低水平。遗憾的是，从此以后，这种差别又不断拉开，统计资料告诉我们，1982年每个农村劳动力平均年收入占城市职工的61.8%，1984年降为58.87%，1985年降为48.4%。国家政策对这种状况的发展起了推波助澜的作用。据统计，国家财政对城镇居民的特价补贴占物价补助总额的比重已从1978年的69.93%提高到97.52%，而对农业生产资料的补贴比重从30.07%降到2.48%。城市改革后，企业自主权扩大，除财政补贴形式外，又发明了实物补贴形式，初次分配格局上曾出现的有利于农民的倾斜，在再次分配的反向变动上又正了过来。一个不成文但却人人共知的社会认同是，市民的既得利益只有扩大，不能缩小和取消。与此相反，国家要拿走农民的既得利益却不费吹灰之力，有人预算，“六五”期间，农民向国家和社会净提供的各种资金达3000多亿元，平均每年600多亿元。<sup>①</sup>目前农民负担的各项社会性支出（有些是极不合理的）占农民纯收入的10—15%左右。由此看来，工农实际收入水平的差距，要比帐面上的大得多。真正令人担忧的是，城市收入的急剧增长，与城市几千万待业青年得到就业、职工工资的“还帐性”增长、奖金和实物补贴的直线上升有关。这些旨在调动人们积极性的应急措施到头来非但不如前愿，反而进一步加大了下一阶段改革的难度，由此导致的城市职工“贵族化”倾向，将是进一步改革难以逾越的障碍。

在城乡一体化发展的参数系统中，农村劳动力向城市的转移是一个重要指标。十年来虽然非农产业的发展容纳了约5000万农业剩余劳动力，但由于历史造成的我国农业劳动力基数过大，目前还有一亿左右的过剩劳动力无法向外转移。我国现行的农民向非农产业的转移，通常是用自己的投资就地或就近创造非农就业机会，而不是被城市吸收。这个“就地转移”政策是长期城乡隔绝的产物，是在城市体制未作根本改革，因而不允许对人口迁移的控制方式作出重大调整的前提下，农民唯一可选择的劳动力转移方式，把这样一种模式理想化并作为长期的路线方针，显然背离了现代化进程要求增加人口流动和迁移的普遍规律，但是，直到1983年，就地转移的政策仍然还是国家的指导方针。劳动力流动的渠道不畅通，没有城乡统

<sup>①</sup> 《经济研究参考资料》，1988年第90期。

一的劳动力市场，不给市民与农民平等的就业竞争机会，那么，城市用工制度的根本性改革，企业和职工的双向选择，就只能是一句空话。因此，不正常的情况就在所难免了：目前城市“在职失业者”最保守的估计也有1500多万，而城市的一些累、脏、重活却因城市职工不肯屈就，不得不到农村去雇人干。从世界范围看，还没有哪一个国家是保证所有城里人都就业后才允许农民进城谋生的。

在城乡关系的改革中，十年来还大都限制在经济领域，农民改变自己社会身份的努力并没有取得制度性成果，而城市的非经济领域的既得利益却没有从根本上被触动。我们可以看看城乡对立的一个主要方面——“早涝保收”的城市福利体系。许多在农村是商品的东西如住宅、医疗等，在城市却是公费性的福利。城乡居民的社会地位不平等的直观表现，城市医院的记帐和交钱窗口是最明显不过的了。据统计，1950—1982年政府财政累计为城市住宅建设投资790亿元，占同期国家基建投资总额的9.7%。城市居民的房租少到了只有象征性的意义。城市福利体制具有极强的“排农”性，只有城市户口才有权利享受，并带有明显的世袭色彩。一个出生于城市的婴儿，从诞生的那天起，国家就负担了他的入托、教育、培训、就业、福利。近年来进城务工经商的农民，政策上虽然规定他们可以在城市居住，但他们却天然地与城市福利无缘——唯一的原因只是他们不是出生在城市。城乡居民福利待遇上的不平等不仅是简单的社会公平问题，更重要的是它加固了城乡二元社会结构，屏蔽了城乡经济在市场基础上的融合，扭曲了社会主义按劳分配和等价交换原则。

综上所述，我们认为，虽然自1978年以来，中国城乡关系随着社会经济的发展，出现了向一体化转化的趋势，但30年来二者关系的实质，亦即二元社会结构的基本格局并没有从根本上动摇。城市改革一些局部方案的出台，也基本上是以默认这种关系为前提的。由于城乡长期隔绝所造成的两个社区的文化、心理差异的不同，由于国家在城乡两大社会集团上的政策上的不同，使近年来的改革一直难以配套。社会结构的变化又一次落在了经济结构变化的后面。

#### 四、城乡协调发展的下一步

城乡社区的协调发展是整个社会发展的基础之一，这一发展过程，从根本上说就是不断缩小直至完全消灭城乡对立的过程。通过城乡融合协调发展的方式来解决城乡对立的思想，最早是恩格斯提出来的。所谓城乡协调融合，并不是要消灭城市和乡村的具体形态，而是要通过城乡的协调发展，以求从本质上消灭城乡对立。

在中国，消除城乡对立有着自己的特殊内容和任务。一方面，我国近30年的发展，加剧并强化了城乡经济社会发展的结构性失衡，使一个相对发达的重工业和一个落后的传统农业在壁垒森严的分割条件下并存。我国城乡经济产生了新的发展阶段上的不协调，使旧体制中固有的城乡矛盾和利益冲突变得明朗化和尖锐化。以工业为主导的其他非农产业发展速度过快，落后的农业承担的负荷过重，不仅难以满足旺盛的需求，而且有可能摧毁农业具有的一点自我发展能力，反过来又阻碍工业化的进程。1985年以来农业增长速度的急剧放慢与内外摩擦的加剧，是这种矛盾的综合反映。因此，处理好这一矛盾，有着紧迫的现实感。另一方面，中国的国情是11亿人口，8亿多在农村，中国要实现社会的现代化，农村的工业化和城市化就不能不是一个始终放在首位考虑的大问题。农业作为社会赖以生存和发展的基础，在发展中国家走向现代化的过程中，其关键性主要表现在农业与以工业为主导的现代产业的

相互关系之中，如何协调二者关系，使之形成相互促进的良性循环，是贯穿于整个现代化建设过程的问题，只有妥善处理，才能保持国民经济和社会的持续稳定发展。那种寄希望“毕其功于一役”的侥幸心理是不现实的。因此，我们可以说，协调处理好城乡关系，是进一步改革和发展的关键。目前的当务之急是加速农村的城市化，而农村城市化实际上又是一个农村工业化问题。因为没有工业化的城市化是不存在的。

有鉴于此，我们认为，根据中国国情，实现乡村工业化的现实出路，在于有效地打破二元社会结构对城乡协调发展的束缚。需要指出的是，中国城乡关系的现实格局要求我们超越经济因素，依靠转变社会的基本特征来思考问题，而不能用还没有实现的经济化社会的构想来设计改革步骤。中国实现城乡协调发展的特殊困难在于，建国以来我国的工业化和城市化走的是一条非商品经济的道路，城市的建立和发展不是工商业发展的自然集聚，而是行政力量集中和分配资源的产物，因此，城市居民的社会身份由农民变为市民当初不是在商品经济运行中完成的，他们所取得的一系列经济和政治优势在某种意义上是十分偶然的事情。有人计算过，目前城市居民中的大部分由乡村迁来，居住时间不超过三代。他们希望将在过去的政策下获得的既得利益“世袭”下去，因而对某种试图妨碍这种世袭的政策会产生本能的抵触情绪。

从宏观角度加强城乡产业结构和产业政策的研究，制订总揽城乡经济全局的产业政策，将工业积累适当地转入农业，从而推进城乡产业结构合理化带动城乡经济协调发展，为逐步实现乡村城市化创造条件，是实现乡村工业化的政策保证。

乡村工业化的现实途径，是进一步发展乡镇企业，同时注意克服前十年农村工业发展中存在的某些方向性问题。国家政策要积极扶持乡镇企业的发展，运用市场机制和借助宏观指导，保护城乡工业平等竞争，逐步提高乡镇企业的规模效益和聚集效益，通过其向城市工业的接近和融合，为城乡差别的缩小提供经济和社会基础，为城乡一体化的发展创造物质和精神上的条件。

农村人口向城市的转移自始至终是乡村工业化的题中应有之义，而我国直到眼下也还没有找到一条合适的路子。在城乡关系仍然没有根本突破前，农民以乡镇企业的形式转移大批剩余劳动力。这种就地转移的局面，有着历史的根据。但是，我们必须认识到，这种方式最终仍不能减少农村人口。目前在我国农村，真正的困难并不在于激励农民去从事非农产业，而是如何使农民在从事非农产业的同时离开土地。考虑到乡村工业的发展占用大量耕地，伴随着工业化的城市化趋势同时也不可避免，我们不主张大量地发展小城镇，而倾向于把城市化的方向选择在大中城市尤其是中等城市上，同时在户口管理等制度方面配合农村人口向城市的流入。小城镇加乡村小工业决不是适合中国国情的中国乡村城市化道路。因此，我们主张乡村工业走兼并发展的道路，这样一方面可以保护耕地，另一方面可以集聚乡村工业化所需的资金，向规模工业的方向发展。

最后，我们特别强调城乡改革的同步进行。在这方面，城市改革阻力较大，要改变城乡的既存二元社会结构，在很大程度上取决于我国国力艰难支撑的市民既得利益——诸如住宅、粮油补贴、就业、公费医疗等制度的改革。

作者工作单位：山东省社会科学院  
责任编辑：李国庆