

新中国成立以来工农城乡关系的变迁

任路

(华中师范大学 中国农村研究院,武汉 430079)



摘要:纵观新中国建立70年来工农城乡关系的变迁,从生产要素的角度大致可以分为四个不同阶段:新中国成立后以“要素汲取型”为主要目的的工农城乡分割与制度化阶段;改革开放后以“放权让利型”为主要手段的工农城乡关系缓和与农村体制改革阶段;新世纪以来以“资源赋予型”为主要内容的工农城乡关系转型和政策支持阶段;新时代以来以“还权赋能型”为主要方式的工农城乡融合与要素市场化阶段。回顾工农城乡关系四个阶段,可以得出如下基本经验:工农城乡关系是中国现代化的关键问题,其中生产要素的流动和交换是工农城乡关系的主线,而未来工农城乡关系的协调发展更有赖于全面深化农村改革,激活农村生产要素,实现生产要素自由流动和平等交换,从而建立农业农村的自我发展能力。

关键词:新中国70年;工农城乡关系;生产要素;中国现代化;农村改革

中图分类号:F320.1

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2019)06-0010-09

引言

在“两个一百年”奋斗目标起承转合之际,全面梳理和总结第一个百年奋斗的基本经验,为开启第二个百年奋斗目标打下坚实的基础。从温饱、总体小康、全面小康、基本实现现代化再到社会主义现代化强国,这一历史进程的关键词和中心语是“现代化”,即从传统农业社会到现代国家的转型。与其他先发国家相比,作为后发国家,中国现代化过程是从农业农村农民大国到新型工业化、城镇化、农业农村现代化和信息化相统一的过程,工农城乡关系始终是现代化进程的重要问题,贯穿于整个现代化全过程。正如彼得·布瑞克所论述的那样,现代化的源头要从农民的需要、农村社会经济结构的变化和农村社会组织的过程中去寻找。现代化不是以牺牲农民为代价而发展起来的城市化过程,相反,它是农村

和城市的互动,因此,农村的现代化,正是现代化的基础,不可能脱离农民的需要来谈论现代化的问题^[1]。

当前,对于中国工农城乡关系的研究已经积累了丰富的研究成果,已有的相关研究主要从宏观角度来分析新中国成立以来工农城乡关系的变化,具有以下突出的特点:一是侧重于对长历史背景下重大问题、重大节点和重大事件的回溯以及相关数据的整理,但却无意中忽略了变迁中的内在机制;二是集中于政策性层面的思考,常以叙事性的回顾为主,缺少贯穿始终的视角;三是倾向于以改革开放前后为分界点,未做更细致的阶段划分,不利于展现一些隐没在大历史背景下的小趋势。

基于此,本研究认为新中国成立以来的工农城乡关系是一种生产方式的转型,即主导力量是作为产业形态的农业到工农转变,以及由此带来的居住

收稿日期:2019-03-16 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.06.02

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目(18FZZ007);教育部青年基金项目(15YJC810001)

作者简介:任路(1987—),男,华中师范大学中国农村研究院助理研究员,主要研究方向为中国农村问题与基层治理。

生活形态从乡村到城市的转变,那么在生产方式转变的过程中,最为核心的内容是生产要素的变化,生产要素构成了生产方式转变的“物质基础”。所谓生产要素指进行物质生产所必需的一切要素及其环境条件。一般而言,生产要素至少包括人的要素、物的要素及其结合因素。但是,当劳动者和生产资料处于分离状态时,他们只是可能的生产要素,要成为现实的生产要素就必须将二者结合起来。劳动者与生产资料的结合,是人类进行社会劳动生产所必需具备的条件,没有他们的结合,就没有社会生产劳动。生产条件及其结合方式的差异,使工农城乡关系区分成不同的结构和发展阶段。更进一步的细分,生产要素结合的前提条件是生产要素的自由流动和平等交换。自由流动是指劳动力、土地、资金等在工农城乡之间自由移动,不受任何人为的制度限制,充分发挥市场在配置生产要素中的作用。平等交换是指劳动力、土地、资金等在工农城乡之间等价交换,避免人为的价格扭曲,充分体现生产要素本身的价值。生产要素自由流动的前提是平等交换,平等交换能够促进生产要素的自由流动,实现生产要素的有机结合,进而推动现代化进程中中国工农城乡关系的发展演进。

一、要素汲取型:工农城乡关系分割及其制度化(1949—1978年)

新中国成立前,中国工农城乡关系的突出表现是农村的异常衰败与城市的畸形繁荣。20世纪二三十年代,中国农民破产和乡村衰败成为全社会的普遍现象,与之相对的是一些大城市的迅速发展,如当时的大上海、大武汉等等,原先相对封闭的农村经济纳入到更为广泛的城市商品经济之中,以往的工农城乡相对分离的状况逐渐改变,工农城乡差别日益明显,农业相对于工业、农村相对于城市处于弱势或者不利地位。大城市源源不断地从农村地区汲取农业剩余,尤其是农村土地所有者阶层投入到工商业中,大量的农村财富和人口汇集到大城市,从城市工商业中获得收入。作为生产要素的资金和人口离开农村后涌入城市,奠定了此阶段工农城乡关系的

基础。总的来说,此阶段以土地为主要对象的生产要素能够自由流动,但是土地占有不平等并缺少平等交换。面对工农城乡失衡的局面,尤其是乡村的衰败,国民政府采取了一些措施来改变现状,比如进行土地整体和租佃制度改良,以及其他诸如耕地开发、水利建设、鼓励合作社、推广农业技术等措施,此外还有社会力量所进行的各种农村教育、社会组织和农村工业等乡村建设运动,但整体上并未能从根本上解决农村的困境,只是在一定程度上缓和了乡村衰败的状况。

新中国成立初期,中国共产党通过土地改革,改变土地占有的不平等状况,根据农村人口和劳动力分配土地,改变过于集中的地权,实现了劳动力要素与土地要素有机结合,在此基础上使得困境中的农村经济得到迅速恢复和发展,一举改变了乡村衰败的境况。从1950年国家颁布《土地改革法》到1953年,全国完成土地改革的农业人口为4.55亿人,约占全部农村人口的90%,粮食产量达到1.66亿吨,比1949年增长46.9%^[2],工农城乡关系由于农村经济的恢复而处于稳定的状态。此外,中央政府采取了在经济上允许多种经济成分并存的政策,允许富农经济存在,允许农村土地、劳动力、资本等生产要素自由流动,城乡私营工商业可以自由发展^[3]。城市人口比重由10.64%上升到12.46%,城市人口从5765万增加到7163万^[4]。不过,1952年中国工业净产值占工农业总产值比重仅为25.3%,工业劳动者占社会总劳动力比重仅为6%^[5]。从产业结构和就业结构来看,当时的中国仍然是一个典型的农业国,而为了实现国家的现代化,必须从农业国变为工业国。相比于其他先发的现代化国家,新中国必须逐步完成工业化积累,才能够保证工业化顺利进行。

纵观世界现代化的历史,工业化积累主要有两条路径:一是自我积累型,即通过本国内部的生产部门实现资本积累,包括原材料或者自然资源,更主要的是从农业部门中获得生产剩余,形成工业化的最初动力,并借助于国内市场销售工业产品,形成农业支持工业、乡村支持城市的循环。二是外在积累型,即在本国之外取得工业化的资金,例如通过野蛮的

殖民掠夺等,将本国工业产品销往殖民地或海外市场,进而推动本国工业化进程。中国作为后发的工业化国家,外在积累型的道路并不适应,只能走自我积累型的工业化道路。因此,新中国工业化道路具体化为如何从农业生产中汲取工业化所需要的资金和劳动力等生产要素。当时中国农村面临着内卷化的农业生产,大量的农业剩余被人口所消耗,农业生产又由于农村分散的小农经济而进一步弱化,为此,改造分散落后的小农经济成为新中国成立后的迫切任务。

在借鉴苏联经验和本国实际的基础上,农业合作化成为改造落后小农经济、完成工业化积累的重要选择。一是农业合作化有助于解决农业发展分散化的问题,改造小农经济,充分利用剩余劳动力,为工业发展提供农业剩余。二是农业合作化能够有效防止社会分化,进而与社会主义的劳动价值和社会理想相符合。

在此背景下,以合作化为开端,以工业化为导向,工农城乡关系逐渐出现新的冲突,集中在如何协调工农产业关系上。毛泽东在《论十大关系》中提出:“我们现在发展重工业可以有两种办法,一种是少发展一些农业轻工业,一种是多发展一些农业轻工业。从长远观点来看,前一种办法会使重工业发展得少些和慢些,至少基础不那么稳固,几十年后算总账是划不来的。后一种办法会使重工业发展得多些和快些,而且由于保障了人民生活的需要,会使它发展的基础更加稳固”“我们现在的问题,就是还要适当地调整重工业和农业、轻工业的投资比例,更多地发展农业、轻工业。”^[6]从中可以发现,当时主要领导人已经认识到工业化进程中工业与农业的矛盾,意识到处理工农关系的重要性,试图在发展战略上进行调整,以便协调工农关系。不过,后续合作化、集体化浪潮的推进,若干重大的农业生产运动所呈现农业生产的繁荣,夸大了农业生产形势,无形之中掩盖了农业本身的问题,于是,优先发展工业成为工农关系的主导。更为关键的是伴随着人民公社高度集中的政治经济体制的建立,工农城乡之间生产要素的自由流动受到制度化的限制,突出表现在土地、劳动力、农副产品,乃至生产经营活动也被纳入到政府

计划经济当中,城乡之间以及农村内部的生产要素为国家行政手段所控制,形成以行政为主导的工农城乡关系格局。

一是土地合作化形成了单一公有制,土地等主要的生产资料被固定下来,既不能在农村内部自由流动,更不能在城乡之间自由流动。借助于社会主义改造解决或缓和了小农经济与社会主义工业化之间的矛盾(实质上是市场与计划的矛盾),但是另一方面又制造了新的矛盾:集体经济的低效率、城乡隔绝与农村经济发展的矛盾^[7]。作为主要生产资料的土地以及附属于土地之上的农民生计等都被固定在农业生产领域,土地要素不能离开农业,也不能离开农村。即便是在农村范围内,也由于各个生产单位,如公社、生产大队和生产队的划分而形成类似“蜂窝状”的相对封闭的结构。

二是城乡分离的户籍制度,农村劳动力以及与之相关的身份待遇被固定下来。在重工业为主的工业结构中,资本相对于劳动力更为稀缺,重工业对于劳动力的吸纳有限,如果大量的潜在农村剩余劳动力流向城市,不仅将消耗工业生产的积累,而且对城市管理也是一种潜在的压力。为此,为了稳定城市秩序,1958年实行《中华人民共和国户口登记条例》,以法律形式建立城乡二元户籍制度,同时建立了与之相配套的粮食分配制度等,以便严格控制城市招收农村劳动力,城乡之间的劳动力流动被压缩到极限,实际形成了城市与乡村、市民和农民两个不同的生活区域和身份群体。

三是农副产品的统购统销,农副产品的销售和工业产品的配置、工农产品剪刀差被固定下来。《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》规定农民应按照国家规定的品种、价格、数量将余粮售予国家,对城市居民则按照组织供应或凭票购买^[2]。据此,将城乡之间的市场流通转变为计划控制。

四是农村人民公社体制集体经营,农民的劳动过程被人民公社等固定下来。农民不仅被束缚于农村,而且被束缚于土地上,被束缚于集体生产经营中。农村劳动力不但难以进入城市就业,即便在农村也不能够从事农业之外的工商业,作为农村农工相辅的副业生产在一段时间也被限制甚至取消。

正是在工农城乡分割的基础上,通过对生产要素的行政支配,生产要素在城乡之间、产业之间、农村内部不能自由流动,而代之以政府的计划调拨和交换,极大地削弱了农民的生产积极性,束缚了生产力的发展^[4]。对于国家工业化而言,以乡村支持城市和农业支持工业的方式完成工业化的积累,推动了新中国工业化的飞跃。随着工业化进程的提升,工业总产值在工农业总产值的比重逐年增加,然而,农业和农村在此过程中受到严重影响,1952—1978年,中国工业总产值增加了15倍,而农业总产值只增加1.3倍。1978年,82.1%的人口生活在农村,农村居民人均收入133.57元,食品支出占消费支出的65.8%,属于绝对贫困状态^[5]。由于农村劳动力被限制在土地和农村,改变了工农城乡的关系,阻碍了自然的城镇化进程,同期城市化率仅由11.2%上升到19.4%^[8]。

综上,在以“取”为主的阶段,国家通过土地改革和社会主义改造,建立高度集中的计划经济体制,工农城乡关系也被纳入到计划经济之中,同时在优先发展重工业的基础上,实行农业支持工业,农村支持城市的战略,导致工农城乡关系严重失衡。借助于户籍、统购统销等一系列城乡有别的制度体系形成了制度化的城乡二元结构,形成改革开放之后工农城乡关系的基础,可以说此后在协调工农城乡关系的过程中,始终绕不开新中国成立后形成的制度化的工农城乡二元结构。

二、放权让利型:工农城乡关系缓和与农村体制改革(1978—2003年)

受制于固化的城乡二元结构对于生产要素的限制,改革开放前农村发展与城市相比出现明显的滞后,呈现出工农城乡关系的错位,农村改革的首要目标是致力于破解城乡二元结构,逐步改变以行政为主导的工农城乡关系。实际上,工农城乡生产要素的分割首先是从“放权”入手。邓小平强调:“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主。”^[9]依循着权力下放的原则,我国逐步取消了工农城乡之间的制度性限制。

一是农村土地包产到户,在农村内部实现了土地所有权与承包经营权的分离,赋予广大农民承包经营权,建立起统分结合的双层经营体制,打破了人民公社时期的高度统一的集中经营方式,农民不仅获得了土地的承包经营权,而且具有从事农业生产的自由,能够独立从事农业生产经营活动,劳动力要素和土地要素重新配置和有机结合。从1978年安徽小岗村自发进行包产到组、包产到户后,到1981年中央“一号文件”正式确定家庭联产承包责任制,到1983年底,全国98%以上农户实行了承包责任制^[7]。

二是户口松动,农村劳动力逐步实现城乡之间自由流动。改革开放后随着农民生产积极性的提升和农业生产力的发展,以前隐形的剩余劳动力逐步显性化。此时乡镇企业异军突起,大量吸收农业剩余劳动力并促进了城镇发展,农民开始了从“离土不离乡”到“离土又离乡”的转变,越来越多的农民进入城镇务工,从本镇本县到跨县跨省,形成了规模庞大的流动人口群体,冲击着原有的城乡分割的户籍体制,他们一度被称为“盲流”,在城镇只能是“暂住”。直到1997年国务院批转公安部《关于完善农村户籍管理制度的意见》,允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理常住户口,以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移,促进小城镇和农村的全面发展。此外,外出务工农民也从城市“盲流”转变为“建设者”,逐步形成了城乡一体的劳动力市场。

三是粮食流通体制改革,实现了农产品的自由流动。在分田到户之后,农村集市发展起来,农民生产的农副产品通过集市系统进行区域性或跨区流通,同时对于主要粮食作物仍然保留统购的制度,后来随着统购对象的逐渐减少,制度化统购统销趋向解体,1993年正式取消了统购统销,粮食购销市场化。随着农产品流通体制改革的深入推进,形成了各种市场主体,小农户开始与大市场对接。到2002年底,全国各类农业产业化组织总数达到9.4万个,各类产业化经营组织带动农户7265万户,占全国农户总数的30%^[10]。

四是乡镇企业异军突起,资金和技术等要素自

由流动。邓小平总结乡镇企业的经验时指出:“农村改革中我们完全没有预料到的最大收获,就是乡镇企业发展起来了,突然冒出来搞多种行业,搞商品经济,搞各种小型企业,异军突起”。1984年,中央下发《关于1984年农村工作的通知》,鼓励农民向各种企业投资入股,鼓励集体和农民将资金集中起来,联合去办各种企业^[2]。1984—1988年,乡镇企业增加值从633亿元增长到1742亿元,年均增长35%^[11]。

通过“放权式改革”,生产要素开始在工农城乡之间和农村内部流动,农业劳动力向非农产业转移,基本改变了以往单向的要素流动格局,出现了城乡之间要素的自由流动。正是生产要素的自由流动逐步改善了新中国成立以来在快速推进工业化进程中所形成的工农城乡关系。1978—2003年全国粮食总产量增长了41.3%,单产增长了49%,农村居民家庭人均纯收入增长近20倍^[12]。农村生产要素在农村内部逐步得以自由流动,商品经济得到了发展,也激发非农产业发展。农民进入小城镇发展,推动了中国城市化水平,小城镇从1978年的2173个增加到1997年的1.82万个,城市化率从1978年17.92%提高到1998年的30.42%,2003年达到40.5%^{[13]39}。

在以“放”为主的阶段,得益于行政放权,缓解了行政主导下紧张的工农城乡关系,同时在若干制度安排上突破了原有的城乡二元结构,尤其是家庭联产承包责任制等一系列的农村改革措施,使农业生产、农民收入等快速增长,乡镇企业等异军突起,逐步突破的城乡二元结构,缓和了工农城乡矛盾。不过工农城乡的差距随着改革重心从农村转移城市,各种资源配置偏向城市,城市聚集生产要素能力增强,工农城乡之间在发展基础和比较优势之下出现明显的发展差距。原本工农城乡差别不大的状况进一步显性化,并呈扩大化趋势,突出表现为“三农”问题。具体来看,一是城乡差距增大。1978年城乡居民收入差距2.37倍,1981年为2.05倍,1985年为1.72倍,1990年为2.02倍,1995年扩大到2.47倍,到2004年达到3.21倍^{[13]102}。二是农民负担问题。1994—1997年农民税费负担年均数是1990—

1993年的9倍^[14]。事实上,“三农”问题的凸显是制度化的城乡二元结构所积累的问题,非制度化的城乡发展差距又进一步加剧了原有的问题。

三、资源赋予型:工农城乡关系转型与政策支持体系(2003—2012年)

面对日益严峻的“三农”问题,这一阶段国家更加积极地采取非均衡的措施来支持农村发展,突出表现在一系列惠农政策,如废除农业税,进行农业补贴以及其他相关政策支持,改善工农城乡关系的外部环境,实现由“取”到“予”的历史性变革。这一历史变革当然离不开中国发展进程的阶段性特点,在经历了工业化初期的自我积累之后,进入新世纪,中国迈入中等收入国家行列,同时进入了工业化的中后期,这一历史时期工农城乡关系出现重大的转型。(1)国家整体经济实力显著增强,产业结构和就业结构出现新的变化,财政能力显著提升,在处理工农城乡关系方面有更多的空间和手段。至2005年国家GDP总值超过18.23万亿元,人均GDP达到1700美元,第一产业比例从1978年的28.1%下降到2004年的15.2%,进入工业化中期阶段,政府财力增强,预算内财政收入达到2.6万亿元,比改革开放初期增加了20倍以上^[7]。(2)基于城乡二元结构的工农城乡关系实际上已经成为经济社会发展的障碍,成为不得不认真对待和解决的问题。党的十六大首次提出统筹城乡经济社会发展。党的十六届四中全会提出“两个趋向”的判断:纵观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累带有普遍性的趋势;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持工业,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。

党的十七大正式提出以工促农以城带乡的长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。此后,国家又出台了一系列密集的惠农支农政策,国家公共财政得以覆盖农村,初步建立起城乡经济社会一体化发展的制度框架。

一是废除农业税,在农业税费所形成的农民负

担问题日益严峻的背景下,1993年在安徽等地试点农村税费改革,后推行全国,清理整理各种税费,尤其是乱收费、乱摊派和乱集资等“三乱”,严格规定农业税费占农民总收入的比例,并采取一系列措施减轻农民负担。农村税费改革试图走出“黄宗羲定律”,但是农民负担问题并未得到有效控制,反而进一步加剧了农民与基层政府的矛盾与冲突。到2006年时,国家正式废除延续两千多年的农业税费,彻底解决困扰农村基层的税费难题,也标志着以直接汲取为主要目标的工农城乡关系成为过去。

二是直接补贴农业。在废除农业税的同时,政府逐步建立粮食直接补贴、良种补贴、农资综合补贴、农机补贴等,在少“取”的基础上,实现多“予”。2003—2012年,中央财政累积安排“三农”支出超过6万亿元,其中,2007—2012年中央财政共安排“三农”投入4.9万亿,年均增长超过23%,比同期中央财政支出年均增长高6.6%。中央财政用于“三农”支出占中央财政总支出的比重由2007年的14.6%提高到2012年的19.2%,增加了4.6个百分点^[15]。

三是建立新型农村医疗保险等社会保障制度。20世纪初,在社会保障方面,我国城乡居民中80%左右的劳动者缺乏基本养老保险;85%以上的城乡居民缺乏基本医疗保险^{[16]291}。相对来说,农民的社会保障覆盖面更小,养老和医疗等主要依靠家庭,缺乏基本的社会保障。因此,社会保障差距也是城乡二元结构的重要体现。这一阶段,补齐农村社会保障的民生短板成为协调城乡社会关系的着力点。新型农村合作医疗制度从2003年起开始在全国部分县(市)试点,到2010年基本覆盖全国农村居民。此外,还有2009年试点然后逐步推广的新型农村养老保险制度,以及全面建立与落实的农村低保制度等。

四是城乡基本公共服务均等化。与社会保障的城乡差距一样,基本公共服务方面的城乡非均等化更为明显。根据相关资料统计,2005年,在农村基础设施方面,80%以上非水泥化道路在农村,50%以上的行政村未通自来水,60%以上的农民缺少卫生厕所^[17]。在义务教育方面,国家财政性教育经费中,用于农村义务教育支出139亿元,占教育总支出57.1%,与城市相比,农村义务教育学生数量比例更

大^[18]。在公共卫生方面,城市占有全国医疗资源的80%,而农村只有20%^{[16]291}。有鉴于此,十六届五中全会提出“社会主义新农村建设”,逐步加强农村道路、饮水、用电等基础公共设施,全面实行中小学免费义务教育,完善农村基础医疗卫生体系等,推进城乡基本公共服务均等化。

不过,社会保障政策和公共服务支持体系的建立只是“保基本”“兜底线”,并没有从根本上理顺工农城乡之间的关系,尤其是在进入工业化后期,城乡二元结构最为突出的表现是城乡要素交换的不平等。在工农产品价格剪刀差基本解决后,现阶段主要是城乡要素配置剪刀差。一是土地要素的剪刀差,土地市场价格大大高于土地征用补偿费用,土地净收益流入工业和城市。二是资金要素的剪刀差,通过金融机构存贷差,大量资金流入城市,2010年末,全国农户储蓄余额为5.9亿,农户贷款余额只有2.6亿元,存贷差3.3亿元^[19]。三是劳动力的剪刀差,至2007年,外出就业农民工达到1.3亿人,加上本地乡镇企业、中小企业就业的农村劳动力,全国农民工总量超过2.2亿人,占到农村从业人员总量的40%以上^[5]。大量农村人口从农村流入城市,不可避免带来农村的空心化,他们在城市创造财富的同时,又无法融入城市,到返乡的时候则将养老、医疗等社会保障等问题留在农村。

四、还权赋能型:工农城乡关系融合与资源要素市场改革(2012年至今)

面对工农城乡之间在土地、资金和劳动力等生产要素上的差距,单纯依靠“多予少取”并不能从根本上解决工农城乡关系差距。为此,党的十八大以来,在全面深化改革的背景下,从农村土地、资金和劳动力等方面试图构建城乡公共资源合理配置和要素平等交换的体制机制和政策体系,以便促进工农城乡生产要素的市场化,赋予农民更多的财产所有权,推动城乡要素的流动,在乡村振兴的战略引导下实现工农城乡的融合发展。十八届三中全会明确提出,加快破解城乡二元结构,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,让广

大农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果。十九大进一步强调:破解城乡发展不平衡不协调的矛盾,必须打破城乡二元的制度藩篱,重塑城乡关系,让城乡要素平等交换,公共资源均衡配置,让广大农民平等参与现代化进程。此阶段以生产要素改革为主,在土地、劳动力和资金等方面逐步构建工农城乡融合的体制机制。

一是激活土地资源。以土地制度改革为牵引推进农村改革,落实承包地三权分置、农村集体产权制度改革等政策,保障农民土地权益,激活农村“沉睡”的资源。在全国范围内开展农村土地确权登记,在确权基础上,颁发土地承包经营权证书和宅基地使用权证书,建立全国统一的农地权利登记体系。修改相关法律,明确农户土地承包经营权长期不变,延长 30 年,推进农民承包土地的抵押权利,住房财产权抵押、担保和转让,增加农民的财产性收入。

二是创新农业经营方式。以往农村劳动力资源的配置受制于传统小农户分散经营,农业劳动生产率较低,难以实现规模效应。在激活土地要素的同时,探索适度规模经营,提高农业生产效率。一方面是发展新型农业经营主体,将农户组织起来成立合作社,或者将小农户发展为家庭农场;另一方面则在小农户的基础上,健全农村生产社会化服务体系,实现小农户与现代农业的有机结合。通过新型经营主体和社会化服务体系的重构,在劳动力资源配置组合上实现农业生产效率和效益的提升。

三是推进农村金融创新。为了解决农村发展的资金短缺问题,积极发展多种形式的农村金融模式,如商业金融、政策金融、合作金融等。鼓励商业银行开展涉农支农贷款业务,尤其是对合作社、家庭农场或农业龙头企业等的低息贷款。加强金融产品创新,放宽抵押担保范围,建立符合农村实际的抵押、担保制度,如合作社固定资产、农户土地的承包经营权等。积极开展合作金融的试点,在合作社内部建立信用合作部,开展资金互助。

在以激活土地等生产要素为主要目标的系列政策影响下,工农城乡关系迎来了新的局面。2016 年我国人均粮食占有量 447 公斤^[20],粮食产量不断提升。2017 年,农村居民人均可支配收入达到 13 432

元,实际增速 7.3%,城乡收入倍差缩小至 2.71:1^[11]。2016 年户籍人口城镇化率达到 41.2%,8 000 万农业转移人口成为城镇居民^[21]。2016 年,全国规模以上农产品加工业主营业务收入超过 20 万亿元,农产品加工业与农业总产值比为 2.2:1^[11]。

2018 年中央提出的乡村振兴战略为新时代协调处理工农城乡关系奠定了新的框架,特别是提出农业农村优先发展,并具体化为“在干部配备上优先考虑,在要素配置上优先满足,在资金投入上优先保障,在公共服务上优先安排”,由此可见,要素配置和资金投入是未来农村发展新动能、激发农村本身各类资源要素活力充分释放的突破口。

五、结论与思考

回顾工农城乡关系的 70 年变迁,并不是简单地追溯过往,而是要找到工农城乡关系对中国发展的重要价值和现实意义,在一定时段审慎思考工农城乡关系的主要问题和关键矛盾,把握住工农城乡关系的主线以及未来的方向。

首先,工农城乡关系是中国现代化的关键问题。任何现代化国家都不得面对一个重大的现实问题,即转型,从农业国家转向工业国家。在这个转型过程中工农城乡关系当然是无法回避的问题,但并不是说城市代替农村、工业代替农业,毕竟作为一种产业形态和居住方式,工农城乡差别将一直存在,即便在发达国家,农业和乡村依然存在,但是却不能称其为农业问题或乡村问题,这是因为这些国家经过漫长的转型逐渐解决了工农城乡问题,因此,对于中国现代化来说,作为问题的工农城乡关系将长期存在,必须采取措施加以妥善解决。中国现代化过程被压缩到极短的时间快速推进,在取得一系列工业奇迹和发展成绩的同时,相应地也积累了不少矛盾,有的甚至是多重叠加的问题,使得工农城乡关系问题更加严重,需要很长的时间去逐步解决。此外,在现代化的启动阶段,中国采取的自我积累型所形成的城乡二元体系结构化,并且得到不断的自我强化,在相关的政策制度上形成“路径依赖”,甚至有滑入

“路径锁定”的危险。进入现代化中后期,工农城乡问题不仅是发展的问题,而且是制度的问题,不仅是经济的问题,而且是社会的问题。于是,工农城乡关系成为中国现代化进程中的系统性困境,不论是统筹城乡经济社会发展,还是城乡发展一体化,还是城乡融合发展,实际上都是在求解这个系统性问题。

其次,生产要素的流动和交换是工农城乡关系的主线。纵观新中国成立以来工农城乡关系的变迁,生产要素的自由流动和平等交换是工农城乡关系系统性问题的主要线索。从新中国成立初期工农城乡关系分割及其制度化所带来的生产要素的封闭和固定形成城乡二元结构,到改革开放后,土地、劳动力等生产要素的流动冲击城乡二元结构,缓解工农城乡关系的紧张局面,到新世纪后,惠农支农政策所塑造的城乡统筹发展和新型工农城乡关系,再到新时代以来立足于土地制度改革激活农村资源要素实现乡村振兴,从整个历史过程和当前实践来看,生产要素在协调处理工农城乡关系当中处于重要地位,也是工农城乡关系的核心问题。当然,生产要素的流动和交换在不同阶段有不同的表现形式,因而形成了不同阶段工农城乡关系的样态,以及处理工农城乡关系的方式,在解决相应阶段问题的同时,又会面临着新阶段的生产要素问题,始终是一个不断更新的过程。随着整个现代化进程的推进,从工业化初期、到工业化中期、再到如今进入工业化后期,工农城乡关系始终在生产要素自由流动和平等交换基础上不断演进。基于当前的现实状况,不得不承认这样一个事实,即生产要素从封闭分割到自由流动,从剪刀差到平等交换仍然存在很多体制机制问题,这些问题困扰着工农城乡关系,成为必须解决的最后“硬任务”,能否妥善处理这一问题无疑将决定现代化的进程,也决定着未来工农城乡关系的走势。

最后,改革是激发生产要素活力的必然选择。从以往所采取的措施来看,不论是“放权”“多予”还是“激活”都涉及到改革这一关键词,从最开始打破高度集中的人民公社制,将权力下放给农民,包括将土地承包到户,让农民从事副业生产和外出务工等,这些政策极大地改善了当时工农城乡关系,开创了农业农村发展的新时期。之后农村税费改革、废除

农业税、农业补贴和新农村建设等有力地改善了农业农村发展的外部环境,结束了从农村直接汲取资源的方式,同时将资金等生产要素输入农村,初步形成资源赋予型的政策方式。同时,农业农村发展需要从内部挖掘发展潜力,即激活农村的生产要素,从土地承包的确权颁证、集体土地产权权能改革、宅基地改革等措施更加直接地从体制机制入手,从改革着力,让农业农村具有自我发展能力,再辅以相关财政资金投入等,彻底扭转了工农城乡之间在生产要素和公共资源方面的差距。当前,处理工农城乡关系的方式逐渐从资源赋予型向还权赋能型转变,只有让农村的生产要素自由流动和平等交换,才能更加精准地破解工农城乡关系问题,也才能够更加顺畅地推进工农城乡协调发展。

参考文献:

- [1] 朱孝远. 布瑞克教授和他的农民学研究学派(代译序)[M]//彼得·布瑞克. 1525年革命:对德国农民战争的新透视. 陈海珠,钱金飞,杨晋,等,译. 桂林:广西师范大学出版社,2008:5.
- [2] 宋洪远,赵海,徐雪高. 从积贫积弱到全面小康——百年中国农业农村发展回顾与展望[J]. 经济研究参考, 2012(28):3-19.
- [3] 马军显. 城乡关系:从二元分割到一体化发展[D]. 北京:中共中央党校,2008:35.
- [4] 谢志强. 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(4):68-73.
- [5] 韩俊. 中国城乡关系演变60年:回顾与展望[J]. 改革, 2009(11):5-14.
- [6] 毛泽东. 毛泽东选集(第5卷)[M]. 北京:人民出版社, 1977:269.
- [7] 武力. 1949—2006年城乡关系演变的历史分析[J]. 中国经济史研究,2007(1):23-31.
- [8] 许涤新. 当代中国的人口[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988:294-295.
- [9] 邓小平. 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社, 1993:252.
- [10] 牛若峰. 农业产业化经营发展的观察和评论[J]. 农业经济问题,2006(3):8-15.
- [11] 中国宏观经济研究院产业所课题组. 改革开放40年中国工农关系演变:从缓和走向融合[J]. 改革,2018

- (10):39-51.
- [12] 涂圣伟,张义博. 工农关系变革:改革开放 40 年之启示[N]. 中国青年报,2018-11-05(02).
- [13] 国家统计局. 中国统计摘要(2005)[M]. 北京:中国统计出版社,2005.
- [14] 巴志鹏. 新时期中国农民负担的历史演变[J]. 党史文苑,2006(9):57-59.
- [15] 韩俊. 构建新型工农城乡关系 破解“三农”发展难题[N]. 农民日报,2013-11-20(01).
- [16] 沈荣华. 公共服务的制度参与:增加投入、扩大参与和改善过程[M]//中国(海南)改革发展研究院. 聚焦中国公共服务体制. 北京:中国经济出版社,2006.
- [17] 赵中社. 加强和改善农村公共服务[M]. 北京:中国经济出版社,2006:221-222.
- [18] 国家统计局. 中国统计年鉴(2006)[M]. 北京:中国统计出版社,2006:824.
- [19] 韩长赋. 正确处理工农城乡关系的几个问题[J]. 农村工作通讯,2012(16):6-8.
- [20] 许雪亚、魏登封. 中国经济发展的“压舱石”——党的十八大以来粮食生产综述[J]. 农村工作通讯,2017(18):28-31.
- [21] 人社部. 十八大以来我国农民工工作取得重大进展[J]. 中国就业,2018(3):4-6.

The Transformation and Experience of Relationships Between Industry and Agriculture and Between Urban and Rural Areas Since the Founding of New China

REN Lu

(Institute for China Rural Studies, Huazhong Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Based on the overview of the transformation of relationships between industry and agriculture and between urban and rural areas since the founding of new China 70 years ago, it was proposed that the relationships have undergone four different stages from the perspective of production factors. The first stage was formed when new China had just been established and was targeted at the production factor acquisition, and thus can be summarized as a stage of division and institutionalization. The second stage began after the reform and opening-up, and mainly depended on the “decentralization of power and transfer of profits” to ease the relationships between industry and agriculture and between urban and rural areas as well as carry through the system reform of the countryside; this thus can be called as a stage of relationship warming and rural system restructuring. Since the entry into the new century, the focus has been shifted to “resources endowment” to promote the relationship transformation and policy support, leading to the third stage of the relationship transformation and policy support. In the new era, the relationships between industry and agriculture and between urban and rural areas developed into the fourth stage of integration and productive factor marketization by means of “the return of rights and empowerment”. Having reviewed the four stages of the relationships between industry and agriculture and between urban and rural areas, the following basic experience can be obtained: the mobility and exchange of essential productive factors are the principal lines of the relationships, which are now key issues in the modernization of China. Consequently, the coordinated development of the relationships in the future will rely more on the all-round deepening of the rural reform, which directly determines whether or not the rural production factors can be activated to realize the free mobility and equal exchange of production factors, and eventually build the self-development capability of agriculture and rural areas.

Key words: 70 years of New China; relationships between industry and agriculture and between urban and rural areas; production factor; modernization of China; rural reform

(责任编辑:张洁)