

我国城乡关系演变历程的回顾与前瞻

许经勇

改革开放以来，伴随着城市化的快速推进，我国经历了从“乡土中国”向“城乡中国”的历史性转变。在这个过程中，面对着城乡分割的计划经济体制，也就是“重城轻乡”的路径依赖。必须因势利导地深化城乡二元结构体制改革，构建与完善的社会主义市场经济体制相联系的高标准的市场体系，始能在新的体制制度基础上，重塑新型的城乡关系。在塑造新型城乡关系的过程中，相继经历了统筹城乡发展与城乡融合发展两个阶段。而城乡融合发展是城乡关系演变的高级阶段。党的十九大因此把构建城乡融合发展的体制机制作为实施乡村振兴战略的制度保障。

我国城乡关系的演变历程

作为一个历史范畴，城市是晚于乡村而且是在乡村有了一定发展的基础上产生的。城市化是一个动态过程，城市化过程是城乡关系逐步调整的过程。城市化与市场化相辅相成，城市化进程一旦启动，市场力量必然把越来越多的人与工业吸引到城市来。城市，无论是大城市或者是中小城市，它们一开始就是和乡村相分离，并且在与乡村的对立

中发展自身。在城市化过程中，城乡之间的关系是此消彼长的关系，因而是一种对立的关系。正如马克思指出的：“一切发达的、以商品交换为媒介的分工的基础，都是城乡的分离。”“可以说，社会的全部经济史，都概括为这种对立的运动。”与其他非社会主义国家不同，我国的城乡关系是从属于特定的经济发展战略，以及与其相联系的特定的经济体制。新中国建立以后构建的传统计划经济体制，是从属于赶超型的工业化发展战略。即为了使我国落后的农业大国，尽快地建设成为先进的工业强国，选择了政府主导型的资源配置模式，把全国有限的资源集中在政府手中，重点投入有利于加快工业化速度的重工业部门。重工业是资本密集型产业，资本有机构成很高，需要投入大量的资本，而在一个农业大国，其所需要的资本积累只能来自于“三农”。我国的资本原始积累，不同于一般的资本积累，在于这种积累是强制性的，与市场机制相对立的，或者说是排斥市场机制的，而且是建立在城乡分割的制度基础上。资本原始积累的第一阶段是采取工农产品价格剪刀差的形式，第二阶段是采取城乡要素价格剪刀

差的形式。前者是通过非市场渠道的农产品统购统销，后者是通过城乡二元制度，即把城乡二元结构制度化。这种资本原始积累，与传统社会主义模式相吻合，即和高度集中的计划经济体制相吻合，因而比较容易被人们所接受。作为资本原始积累两种基本形式，无论是工农产品价格剪刀差，或者是城乡要素价格剪刀差，都起着扩大城乡差别的作用。

新中国建立以后，我国城乡关系首先经历了“重城轻乡”的阶段。即农村为城市提供资本积累的阶段。工业化、城市化所必需的资本积累主要来自农村。1955—1978年农民通过工农产品价格剪刀差为工业化、城市化提供的资本积累，相当于1978年国有企业价值的总和。从20世纪50年代中期到21世纪初，总的来说都是资本单向从农村流向城市。由于这种流动主要不是采取农业税（即明税）的形式，而是采取剪刀差（即暗税）的形式，因而比较容易被农民群众所接受。当我国工业化和城市化发展到一定阶段，为了避免因过于悬殊的城乡差别给经济社会发展造成严重的负面效应，2002年召开的党的十六大，首次提出统

筹城乡发展、工业反哺农业。意思是说不要向农村索取那么多，要把索取来的一部分反馈给农村。但是，至此资本原始积累的过程并没有结束。统筹城乡发展的主体，依然是政府，即很大一部分资源是由政府来配置的，但指导思想必须兼顾城乡，统筹考虑。统筹城乡发展，还不能改变农村要素（或资源）向城市过多流动的局面，只能减轻过度流动的程度。与此同时，2002年在提出统筹城乡发展的同时，还提出壮大县域经济，即把统筹城乡发展和壮大县域经济有机结合起来，或者说县域是统筹城乡发展的切入点。统筹城乡发展的力度和成效，集中体现在带动县域经济发展壮大的程度上。县域经济既不同于农村经济，也不同于城市经济，是城乡融合发展的区域经济。凡是县域经济发达的省份（如浙江省和江苏省），城乡差别都较小，农民收入水平都比较高。

随着我国城镇化的快速推进，到21世纪初（2000年），城市人口已经占总人口的36%，标志着我国已经从“乡土中国”迈入“城乡中国”的阶段，以农业为主体的自给自足的自然经济社会，向着以产业分工为特征的商品经济社会转变。如何进一步理顺城乡关系便被提到重要议事日程。我国经济体制改革是从农村率先启动，我国农村面貌因此发生翻天覆地的变化，但是由于

城乡二元结构没有根本改变，城乡发展差距不断拉大趋势无法根本扭转。要从根本上解决这个问题，就必须在破解城乡二元结构、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置上取得重大突破，以及构建相适应的城乡融合发展的体制机制。党的十九大因此把构建城乡融合发展体制机制视为实施乡村振兴战略的制度保障。与党的十六大提出的统筹城乡发展不同，如果说与统筹城乡发展相联系的经济体制，是政府主导型的市场经济体制，资源配置的主体依然是政府，那么与城乡融合发展相联系的经济体制，则是完善的市场经济体制，资源配置的主体则是有效的市场和有为的政府相结合。十八届三中全会《决定》的一个重要理论创新，就是把市场在资源配置中的作用从“基础性作用”上升到“决定性作用。”把市场的决定性作用和政府的导向性作用有机结合起来。一方面发挥市场这只“无形之手”的作用，推动城乡资源要素双向流动、合理配置，促进城乡经济多元化发展；另一方面发挥政府“有形之手”的作用，推动城乡公共资源合理配置，促进城乡基本公共服务普惠共享和基础设施一体化发展。习近平同志指出：“现阶段，城乡差距最大直观的是基础设施和公共服务差距大。农业农村优先发展，要体现在公共资源配置上。要把公共基础设施建设的重

点放在农村，推进城乡基础设施共建共享、互联互通，推进农村基础设施建设提档升级，特别是加快道路、农田水利、水利设施建设，完善管护运行机制。要加快推动公共服务下乡，逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。”应当指出，城乡差别不仅表现为初次分配的差别，还表现为再分配公共产品、公共服务的差别，后者的差别明显超过前者的差别，客观上要求必须加大对乡村公共产品和公共服务的投入。当前我国的经济实力和综合国力已经具备支撑城乡发展一体化物质技术条件，到了工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段。必须动员社会各方面力量加大对“三农”的支持力度。但是在这个领域由于存在着一定程度的“市场失灵”，要求政府必须发挥比市场更重要的导向作用。城乡融合发展是一个动态过程，当其演变到一个更高的阶段，城乡差别就会缩小到最低的限度，实现城乡发展一体化，届时无论是城市居民或者是乡村居民，都可以享受现代城市文明。城市化的目标就是把落后的传统的农业社会转变为先进的现代的城市社会。让现代城市文明覆盖全社会。城乡融合发展是城乡关系演变的高级阶段。其目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化以及城乡产



业发展融合化。

着力破解妨碍城乡融合发展的体制障碍

习近平总书记指出：“要顺应城乡融合发展大趋势，坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓，清除阻碍要素下乡各种障碍，吸引资本、技术人才等要素更多向乡村流动，为乡村振兴注入新动能。”我国改革开放以来的实践经验表明，农村改革无论推进到那个阶段，始终都是围绕如何处理好农民与土地的关系这条主线。习近平总书记指出：“我国农村改革是从调整农民和土地的关系开启的。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。”其核心是逐渐创造条件使土地的经营权或使用权流动起来。通过疏通土地要素市场化配置堵点，深化农村土地制

度改革，使更新了的土地制度能够适应新发展格局下城乡融合发展的要求。在坚持集体所有权、稳定农户承包权的前提下，进一步放活经营权。在农民自愿的前提下，允许社会资本、城市居民长期流转和租赁农地开展农业生产经营。健全法律法规，加强对农地经营权的保护。近几年来各地积极引导和规范工商资本下乡，在带动乡村产业发展、加强农村基础设施建设以及促进农民增收等方面发挥重要作用。要全面推开农村集体经营性建设用地直接入市，建立健全城乡统一的建设用地市场，实现“同地、同权、同价、同责”。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，着力盘活存量土地和低效用地，继续深化农村宅基地改革试点，完善城乡建设用地增减挂钩政策，为城乡融合发展提供土地要素保障。加快落实农村宅基

地“三权分置”政策，在保障农民宅基地资格权的基础上，适度放活宅基地和农民房屋使用权。当前要把改革的重点放在探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种形式，盘活利用农村闲散宅基地和闲置住宅发展乡村产业有效途径，提高闲置宅基地和农房利用效率效益，增加农民和集体经济组织财产性收入。与此同时，在符合规划、用途管制和尊重农民意愿前提下，允许县级政府优化村庄用地布局，有效利用乡村零星分散存量建设用地。并创造条件将其逐步纳入城乡统一建设用地市场。通过完善农村宅基地制度，强化乡村振兴的合力。

要深化城乡户籍制度改革，为城乡劳动力双向流动创造条件。改革开放40多年来，虽然已经解除了农村劳动力进城务工经商的体制约束，有2亿多农民

工在城镇就业、生活，但是城乡分割的二元制度尚未根本破除，农民进城仍然面临着户籍、就业、社保等诸多障碍。为了从根本上解决这个问题，必须创造条件使有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，这既可以增加和稳定劳动供给、减轻人工成本上涨压力，又可以缩小城乡差距、改变城乡二元结构。此外，还要求进一步放宽除个别超大城市外的城市落户限制，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口和其他常住人口有序实现市民化，共享城市公共服务和社会保障。这是一个复杂的系统工程。与此同时，还要加快建立稳定有效的人才下乡激励机制，破解城市人才到农村、农村人才到城市“两头落不了”的难题。随着要素市场配置改革的深入推进，农民的财产性收入将会明显增加，农村户籍的含金量将会明显提高，目前已有越来越多的人，即使到城市正规行业工作，有条件在城市安家落户，但却仍然保持农村的户籍。现在人们都把目光聚焦“进城难”（即在城市落户难），而忽略了“下乡难”，即城市居民到农村落户难。今后随着高标准市场体系的建立，城乡差别越来越小，农村的发展空间越来越大，将会有越来越多的城市居民要求回到农村创业、就业，这就提出了农村户籍如何向城市放开的问题。目前山东省已全面放开大城

市对农村户口的落户限制，但是城市户口要落户农村则是有条件限制的。

要深化农村集体产权制度改革。传统农村集体产权制度是封闭式的制度。农村集体经济组织的一切生产要素，都是属于该集体经济组织成员所有，不允许该集体经济组织以外其他成员占有与使用、分享。随着计划经济体制向市场经济体制转变，集体经济组织制度必须从封闭式转向开放式。这就必须深化集体产权制度改革，逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度。在清产核资明晰产权的基础上，集体经济组织要打破传统的那种凝固化的界限，既允许该集体经济组织成员退出进入城市，同时也能让回乡、返乡以及下乡的各类人才都能进入农村社区，加入农村集体经济组织，与其他成员享受同等待遇，从而使农村集体经济组织转变为一个能进能出的开放型集体经济组织。只有这样才能缓解农村社区人才短缺困境，增强农村集体经济组织活力。2021年中央一号文件指出，年内基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务。

随着我国农村土地制度、集体产权制度以及基本公共服务制度改革的深化，阻碍城乡要素自由流动的藩篱正在被逐步打破。生产要素逐渐从以往的农村向城市单向流动转变为城乡之间

的“双向对流”。农民工返乡创业、就业的趋势越来越明显。农村劳动力和人才净流出的格局正在逐步改变。城市社会资本有序进入乡村。以县城为代表的中小城镇集聚要素的能力明显增强。在可以预见的未来，以县域为代表的中小城镇必将成为我国城镇化的重要空间载体。我国资源的流动将更多地往县域集聚。与其相联系，县域的产业结构也呈现出城乡融合发展的态势。特色种养业和加工业以及乡村旅游业、服务业，越来越成为农村发展的主导产业，这些产业大都是城乡融合发展进程中孕育的新业态，是城乡要素双向流动、城市社会资本进入乡村的结果。随着城乡要素流动更加畅通，城乡融合的新业态将不断涌现。而县域是城乡融合的基本单元，重塑新型的工农关系和城乡关系，全面推进乡村振兴，要把着眼点放在县域，以县域作为主要载体。■

参考文献：

- [1] 马克思恩格斯全集（第23卷）[M]. 北京：人民出版社，1972，390.
- [2] 许经勇. 论我国资金原始积累[J]. 新华文摘，1992，（3）
- [3] 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2019.
- [4] 许经勇. 户籍制度改革重在赋权和增利[N]. 人民日报，2013-08-11.

（作者单位：厦门大学经济学院）

责任编辑：张莉莉