

新中国成立 70 年来城乡关系的演变^{*}

孔祥智

[关键词] 城乡关系；城乡统筹；城乡一体化；城乡融合；乡村振兴

[摘要] 新中国成立 70 年来，城乡关系发生了转折性变化，可以分为三个时期：一是改革前的严重偏斜时期，在由统购统销制度、人民公社制度、户籍制度“三大支柱”构成的传统体制下，农民通过农业税、工农产品价格“剪刀差”为国家工业化积累资金，造成了城乡关系的严重偏斜和农业农村自我发展能力的丧失；二是自改革开放到中共十九大召开前的改善时期，由于一系列“三农”政策的实施，城乡关系从改革初期的“恢复性缓和”到 20 世纪末期的紧张加剧，再到新世纪以来由于政策、体制、机制的变化导致的“实质性改善”；三是中共十九大提出乡村振兴战略，中国的城乡关系进入融合发展时期。预计 2035 年基本实现现代化时，城乡关系整体上达到当前发达县市的水平。

[作者简介] 孔祥智，中国人民大学农业与农村发展学院教授、农村发展研究所所长（北京 100872）。

2017 年 10 月，中共十九大报告提出：“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”^①这是党的文件第一次明确提出农业农村优先发展问题，标志着中国城乡关系开始出现转折性变化。2019 年是新中国成立 70 周年，回顾 70 年来中国城乡关系的演变，对于理解十九大以来一系列政策的实质，推进乡村振兴战略的实施具有重要意义。

一、改革开放前严重偏斜的城乡关系：1949—1978 年

20 世纪 50 年代初期，百废待兴的新中国面临着工业化、城市化的资金来源问题。由于当时的工业基础十分薄弱，工业化、城市化的资金只能从农业中来。于是，20 世纪 50 年代，中国政府实行了以重工业为中心的“倾斜发展战略”，以及包括价格、财政、金融和科学技术在内的较为完整的政策

* 本文系研究阐述党的十九大精神国家社科基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”（项目号：18VSI062）的阶段性成果。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社，2017 年，第 32 页。

体系。^①在这个发展战略和政策体系下，从三个方面构建了农业农村经济运行的基本框架，即传统农业经营体制的“三大支柱”。^②

一是统购统销制度。这一制度形成的主要原因是粮食供应局面的紧张。根据陈云在1953年10月全国粮食会议上的讲话，“全国粮食问题很严重”，主要是“收进的少，销售的多”，尽管全国粮食丰收，但收入提高后农民自己吃掉的粮食数量增加了；粮食产区的粮贩子跟国家抢购粮食，导致北京、天津等大城市的面粉不够供应。按照陈云的计算，即使完成了收购计划，1953年国家粮食销售也会比收购多87亿斤，这在当时是一个很大的数量。陈云认为：“在粮食问题上，有四种关系要处理好。这就是：国家跟农民的关系；国家跟消费者的关系；国家跟商人的关系；中央跟地方、地方跟地方的关系。……处理好了第一种关系，天下事就好办了，只要收到粮食，分配是容易的。”“处理这些关系所要采取的基本办法是：在农村实行征购，在城市实行定量配给，严格管制私商，以及调整内部关系。”^③根据陈云的建议和会议的决定，1953年10月16日，中共中央作出《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》，确定在当年11月底之前完成动员和准备，12月初开始在全国范围内实现粮食统购统销。同年11月19日，政务院第194次政务会议通过，并于11月23日发布《政务院关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，正式实行了粮食统购统销政策。1953年11月15日，中共中央作出《关于在全国实行计划收购油料的决定》，1954年9月9日，政务院发布《关于实行棉花计划收购的命令》，自此，粮棉油全部由国家统一收购和销售。1957年8月9日，国务院发布《关于由国家计划收购（统购）和统一收购的农产品和其他物资不准进入自由市场的规定》，正式规定烤烟等重要农产品、集中产区的重要木材、38种重要中药材、供应出口的苹果和柑橘、供应出口和大城市的水产品等，属于国家统一收购的农产品。1957年10月26日，国务院又将核桃列入统一收购物资。可见，国家计划收购和统一收购（后称“派购”）的产品占农产品中的大多数，规定即使完成了国家计划收购或统一收购任务，也不能在市场上自由销售，必须卖给国家及其委托的收购商店。

但是，当时国家收购的价格都比较低，而且，国家的收购计划或任务不是收购农民的剩余农产品，往往是必需品。国家强行征购，降低了农民的生活水平，必然使得农民产生抵触情绪，而且农村干部的抵触情绪很大，一些县、区级干部甚至部分省部级干部也不理解，从而影响政策实施效果。因此，毛泽东提出，要各级干部联系过渡时期总路线来理解和执行，^④在操作过程中采取“全党动员，全力以赴”的做法，1953年10月部署的粮食征购任务如期并超额完成。但“统购中国家同农民的关系是紧张的，强迫命令、乱批乱斗、逼死人命等现象都发生过。个别地方还发生了聚众闹事的事件。”^⑤可见，主要农产品计划收购和统一收购制度是城乡关系转化的开始，这一转化的特征就是前述“倾斜战略”，即农业向工业倾斜，农村向城市倾斜，以剥夺农民利益的方式促进工业化、城市化的实现。

二是人民公社制度。实行计划收购和统一收购的核心是确定每一个农户的实际产量。1953年3月3日，中共中央、国务院发布了《关于迅速布置粮食购销工作，安定农民生产情绪的紧急指示》，指出：“必须进一步采取定产、定购、定销的措施，即在每年的春耕以前，以乡为单位，将全乡的计划产量大体上确定下来，并将国家对于本乡的购销数字向农民宣布，使农民知道自己生产多少，国家收购多少，留用多少，缺粮户供应多少。”“各乡要用最快的方法传达到每家农民”，^⑥可见，农户是

① 孔祥智、程漱兰：《中国农村经济体制变迁及其绩效的经济分析》，《教学与研究》1997年第10期。

② 孔祥智：《改革开放以来国家与农民关系的变化：基于权益视角》，《中国人民大学学报》2018年第3期。

③ 《陈云文选》，第2卷，人民出版社，1995年，第203-208页。

④⑤ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾（上卷）》，中共中央党校出版社，1991年，第266、271页。

⑥ 《关于迅速布置购销工作，安定农民生产情绪的紧急指示》，中国经济网，2007年5月30日。

统购计划的最终承担者。而当时全国共有1亿多农户，其工作量之大，可想而知。

因此，尽管当时的党和国家领导人设想用10—15年时间完成过渡时期总路线的任务，“我国在经济上完成民族独立，还要一二十年时间。我们要努力发展经济，由发展新民主主义经济过渡到社会主义。”^①《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划（1953—1957）》也明确规定到1957年农村入社户数达到总户数的1/3左右。但实际上到1956年4月底就基本上实现了初级形式的合作化，10月底，多数省市实现了高级形式的合作化。具体原因很多，但实现合作化后，粮食统购工作重点由农户转到合作社从而大大减轻基层政府的工作量是一个重要原因。“合作化后，国家不再跟农户发生直接的粮食关系。国家在农村统购统销的户头，就由原来的一亿几千万农户简化成了几十万个合作社。这对加快粮食收购进度、简化购销手段、推行合同预购等都带来了便利。”^②1956年10月6日，国务院发布《关于农业生产合作社粮食统购统销的规定》，要求：“国家对农业社的粮食统购、统销数量，不论高级社或初级社，一般以社为单位。”“农业社在进行社内粮食分配的时候，必须保证完成国家核定的粮食征购任务。”^③1956—1958年，全国范围内由初级社过渡到高级社，再过渡到人民公社，实现了农村所有制形式从私有制、半公有制到公有制的根本性变化，国家完全掌控了农产品生产的全过程。

三是户籍制度。由于主要农产品的国家计划收购和统一收购在一定程度上损害了农民的利益，而合作化、人民公社化又必然带有一定强迫的性质，这就必然引起部分农民的消极抵抗，如宰杀耕牛^④、人口外流等。尤其是人口外流，影响了农业生产力的发展。因此，1957年12月18日，中共中央、国务院联合发布《关于制止农村人口盲目外流的指示》，指出：“去冬今春曾有大量农村人口盲目流入城市，虽经各地分别劝阻和遣送返乡，但是还没有能够根本阻止。今年入秋以来，山东、江苏、安徽、河南、河北等省又发生了农村人口盲目外流的现象。……农村人口大量外流，不仅使农村劳动力减少，妨碍农业生产的发展和农业生产合作社的巩固，而且会使城市增加一些无业可就的人口，也给城市的各方面工作带来不少困难。”要求各地采取教育、劝阻、动员返回、禁止招工、遣返等多种方法把人口留在农村。^⑤1958年1月9日，第一届全国人大常委会第91次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》，把人口分为城市户口和农村户口两大类，并严格限制城乡之间的迁徙。1963年3月3日，中共中央、国务院联合发布《关于严格管理大中城市集市贸易和坚决打击投机倒把的指示》；1963年3月8日，国务院发布《关于打击投机倒把和取缔私商长途贩运的几个政策界限的暂行规定》，规定严禁“社员弃农经商”，严禁农产品“长途贩运”，确保主要农产品的计划和统一收购。

上述三个方面互为支撑，一起构成了传统农村体制的完整框架。1978年以来的改革对象正是这个制度框架。正是这个制度保证了国家工业化的资金来源，奠定了国家工业化的基础。在这个制度框架下，农业不仅通过农业税（明税）为工业化积累资金，还通过工农产品价格“剪刀差”（暗税）为工业化积累更多的资金。严瑞珍等学者的研究表明，1978年是新中国成立后中国历史上工农产品价格“剪刀差”最大的年份，绝对量为364亿元，相对量为25.5%，即农业部门新创造价值的1/4以上都以“剪刀差”的形式流出了农业部门。^⑥上述数字是惊人的，这也造成了城乡关系的严重偏斜和农业农村自我发展能力的丧失。到了20世纪70年代末期，全国29个省市自治区中，有11个由粮食

① 《毛泽东文集》，第5卷，人民出版社，1996年，第146页。

② 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾（上卷）》，第276—277页。

③ 《中国二十世纪通鉴（1901—2000）》，第3册，线装书局，2002年，第3647页。

④ 1955年12月30日，国务院发布了《关于防止滥宰耕牛和保护发展耕牛的指示》，原因正是过激的合作化运动造成农民“滥宰”耕牛，当然文件不可能这样明说。

⑤ 《中共中央、国务院关于制止农村人口盲目外流的指示》，《中国劳动》1958年第1期。

⑥ 严瑞珍、龚道广、周志祥、毕宝德：《中国工农产品价格剪刀差》，中国人民大学出版社，1988年，第61页。

调出变成粮食调入，只有3个省能够调出粮食，说明制度的净收益已经为零甚至为负，这种严重偏斜的城乡关系无法继续维持。正是在这样的背景下，当安徽等地农民冒着坐牢的危险私下把土地承包到户时，尽管中央高层存在着激烈的争论，但基于对上述严峻现实的认知，理性最终突破了意识形态的禁锢，改革的大幕终于拉开了。

二、改革开放后趋于改善的城乡关系：1978—2017年10月

改革开放以来，中国的城乡关系发生了重大变化。概括起来就是：20世纪80、90年代从开始缓和到趋紧，世纪之交发生转变，新世纪以来逐渐趋于改善，呈现出马鞍形变动趋势。在下面的内容中，我们先对第一阶段进行简要分析，然后重点讨论新世纪以来城乡关系改善的理念、措施及过程。

（一）第一阶段：1978—1999年

鉴于前文分析的农业发展形势的严峻性，1978年12月召开的中共十一届三中全会提出了发展农业生产力的25条政策措施，其中之一就是国家对粮食的统购价格从1979年夏粮上市起提高20%，超购部分加价50%。根据《中国统计年鉴（1979年）》的数据，1979年粮食收购价格比1978年实际提高130.5%。同时，大幅度降低了农业机械、化肥、农药、农用塑料等农用工业品的价格。这些措施具有明显的让利特征，在一定程度上缓解了当时城乡关系的紧张局面，也激发了安徽省小岗村等村队把集体所有的土地承包到户经营的冲动。改革开放40多年来的实践证明，价格改革始终是矫正城乡关系天平的利器之一，也是这一阶段的重点改革内容。当然，农产品价格改革的基础是土地制度改革，而后的成功又推动了劳动力制度改革。下面重点分析这三项改革对城乡关系变化带来的影响。

1. 土地制度改革。这项始之于安徽省小岗村改革的实质是实行大包干责任制，即把农村集体所有的土地承包到户，分户经营。由于意识形态的原因，尽管这项改革在农民层面极受欢迎，而在政府层面，尤其在高层，则存在着极大的争议。1982年中央一号文件指出：“包干到户这种形式，……是建立在土地公有制基础上的，……所以它不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分”。^①在中央高层和基层农民的双重推动下，到1983年春季，实现“双包”责任制的农村基本核算单位（主要是生产队）达到95%以上。^②1983年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求在1984年底之前取消人民公社，成立乡镇政府，并明确指出村民委员会为自治组织，不再是乡镇政府职能的延伸，这是国家调整城乡关系的重要环节。1991年11月29日，中共十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，把这一体制正式表述为“统分结合的双层经营体制”，并写入1999年修改的《宪法》。

2. 农产品价格改革。工农产品价格“剪刀差”只有在国家控制价格的前提下才有可能实现。土地制度改革后，农民有了生产自主权，粮食的供给很快就得到了满足，而且还由于仓储、运输等原因一度造成了“卖粮难”。在这样的背景下，1985年中央一号文件提出：“除个别品种外，国家不再向农民下达农产品统购派购任务”，“粮食、棉花取消统购，改为合同定购”，“生猪、水产品和大中城市、工矿区的蔬菜，也要逐步取消派购，自由上市，自由交易，随行就市、按质论价”，“其他统派购产品，也要分品种、分地区逐步放开。”^③此后，除了主要粮食品种（稻谷、小麦、玉米、大豆），^④

^{①③} 《中国改革开放新时期年鉴（1985）》，中国民主法制出版社，2019年，第1-4页。

^② 孔祥智等：《农业经济学》，中国人民大学出版社，2014年，第30页。

^④ 这些主要粮食品种随着2004年5月23日国务院发布《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》而进入真正市场化时期。

全部农产品都实现了市场定价和市场化流通。这一政策客观上推进了农业结构调整，加上20世纪80年代末期推进的“菜篮子工程”，到了90年代中期，几乎所有农产品都出现了供过于求的局面，直接推动了90年代后期的农业结构战略性调整。

在市场化的大背景下，工农产品价格“剪刀差”逐渐消除。我们以前的研究表明，1978—1997年国家以工农产品价格“剪刀差”方式从农村抽离资金9152亿元，平均每年457.6亿元。从1993年起“剪刀差”的相对量（“剪刀差”与农业创造的所有价值的比值）逐渐下降，1997年降到2.2%。^①因此，我们认为，到了20世纪末期，工农产品价格“剪刀差”总体上趋于消失了。

3. 劳动力管理制度改革。对农村劳动力的严格管理是传统体制的显著特征之一。按照杜润生的估计，在生产队体制下，劳动力剩余就达到了1/3。^②实现家庭承包经营以后，劳动力的剩余问题更加突出。据白南生等人估算，改革初期的安徽省滁县地区（后改为滁州市），按耕地计算，劳动力剩余量可达到30%左右，多的达到35%—40%。^③这么多劳动力，必然要从农村流向城镇寻找就业出路。从逻辑上看，是否允许这些劳动力进入城镇，以及如何对待进入城镇以后的部分农村剩余劳动力，是判断当时城乡关系是否融洽的重要内容。1983年12月，国务院发布《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》，限制农村劳动力进入城镇。但如此大量的剩余劳动力不允许进入城镇自谋职业，必然会带来一系列社会问题。1985年中央一号文件第一次提出：“在各级政府统一管理下，允许农民进城开店设坊，兴办服务业，提供各种劳务。”^④算是开了一个口子。但1989年，国务院办公厅发布《关于严格控制民工盲目外出的紧急通知》，要求各地严格控制民工盲目外出；1991年，国务院颁布《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》，规定城镇企业必须按国家计划招用农民工；1994年，劳动部颁布《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》，要求农村劳动力到城镇就业必须证卡合一（即身份证或户口本和外出人员就业登记卡合一），实际上采取了“卡”的态度。这一政策的变化自1993年中共十四届三中全会开始。这次会议提出：“逐步改革小城镇的户籍管理制度，允许农民进入小城镇务工经商，发展农村第三产业，促进农村剩余劳动力的转移。”1997年6月，国务院批转公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度意见》，允许符合条件的农村劳动力到小城镇落户。^⑤可见，这一阶段国家对于农村剩余劳动力进入城镇的政策前限制、后期放宽，根本原因在于这一大趋势无法阻挡，而且城镇建设也需要大量的劳动力。这一阶段外出打工的农村劳动力和城镇劳动力待遇的差距很大，一般是“同工不同酬”，并无法享受城镇职工的公共福利待遇。在某些行业（如建筑业），拖欠农民工工资的现象经常发生，以至于到了新世纪，几届总理为农民工讨薪，充分说明这个问题的严重性。

改革初期，家庭承包经营制度的推行，使得农民收入大幅度提高，1979—1983年5个年份中，有4个年份农民人均纯收入增长速度超过10%，为历史上最好水平，从而使城乡居民收入差距一度缩小。这一阶段城乡关系的缓和实质上是“恢复性缓和”。1978年，城镇人均可支配收入和农村居民人均纯收入之比为2.57:1，1983年下降到1.82:1，但1986年就达到了2.13:1，此后一直呈上升趋势，到了1999年达到2.65:1，城乡关系呈现恶化趋势。^⑥在此期间，农民人均纯收入的实际增长

① 孔祥智：《城乡差距是怎样形成的——改革开放以来农民对工业化、城镇化的贡献研究》，《世界农业》2016年第1期。

② 杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，人民出版社，2005年，第133页。

③ 中国农村发展问题研究组（白南生执笔）：《试析劳动力和资金的状况及使用方向》，《农业经济丛刊》1982年第2期。

④ 《中国乡镇企业年鉴（1978—1987）》，中国农业出版社，1988年，第503页。

⑤ 《中国人口年鉴（1998）》，中国社会科学出版社，1998年，第35-36页。

⑥ 《中国统计年鉴（1987—2000）》，中国统计出版社，1987—2000年。

速度只有少数年份超过城镇居民；而城乡居民收入之比经过20年的改革居然回到了原点（1999年的城乡居民收入之比实际上高于1978年），充分说明了传统体制的顽固性。

不仅如此，这一阶段也是农民负担最重的阶段。所谓农民负担，指的是农民除了向国家缴纳税金后，依法承担的村组提留、乡（镇）统筹费、积累工、义务工及其他费用。^① 农民负担问题的实质是收入再分配问题。20世纪80年代中期以后，农民负担问题开始显现，此后愈演愈烈，1990年，仅全国农民人均村提留和统筹就达到上年农民人均纯收入的7.88%，还不包括其他负担。据国家统计局数据，“七五”期间（1986—1990年）全国农民共上交提留和统筹881亿元，比“六五”时期（1981—1985年）的462.2亿元多414.8亿元，年均增长20.1%，高于同期农民人均纯收入实际增长速度16.4个百分点。^② 面对这一严峻的现实，1990年2月，国务院发布《关于减轻农民负担的通知》，1991年2月发布《农民承担费用和劳务管理条例》，严格规定了农民应负担的项目和金额。此后，党和国家领导人多次批示要求减轻农民负担，国务院及其相关部门也多次下发文件。1996年12月，中共中央、国务院联合发布《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》，提出了减轻农民负担的13条具体措施。1998年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于切实做好当前减轻农民负担工作的通知》，要求严格控制1998年农民承担提留统筹的绝对额在上年人均纯收入的5%以内。在政策的不断推动下，从1994年到1996年，全国农民人均负担的村提留和乡统筹费占上年人均纯收入的比例分别为4.81%、4.92%、4.66%，此后各年都严格控制在5%以内。^③ 但“九五”时期（1996—2000年），农民人均收入增长速度呈下降态势，加剧了这一时期城乡关系的恶化，由此导致了21世纪初期的农村税费改革。

（二）第二阶段：2000—2017年

为了从根本上减轻农民负担，缓解城乡关系，2000年3月，中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，决定在安徽以省为单位进行农村税费改革试点，其他省、自治区、直辖市可选择少数县（市）进行试点。试点工作取得了积极成效并逐渐铺开。2005年12月29日十届全国人大常委会第十九次会议做出了自2006年1月1日起废止《中华人民共和国农业税条例》的决定，农民种地纳税自此成为历史。

执政理念的转变是这一阶段城乡关系改善的基础。2002年11月召开的中共十六大提出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”^④ 首次提出以统筹城乡为手段解决农业农村农民问题。2005年10月，中共十六届五中全会提出了“扎实稳步推进新农村建设的历史性任务”。2007年10月召开的中共十七大提出：“建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”，^⑤ 首次提出城乡经济社会发展一体化理念。中共十八大提出工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”同步的理念，推动城乡发展一体化，“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”^⑥ 城乡统筹、城乡发展一体化是递进关系，既表示不同时期的执政理念，又蕴含着执政理念形成背后城乡关系的变化。这一阶段，在上述执政理念的主导下，中央政府和地方实施了一系列有利于城乡关系改善的农业农村农民政策。

^{①②③} 宋洪远等：《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》，中国经济出版社，2000年，第40、43、49页。

^④ 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社，2002年，第23页。

^⑤ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民出版社，2007年，第23页。

^⑥ 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2012年，第21页。

1. 农业政策：新世纪以后，中央政府在取消农业“四税”的基础上，实施了一系列农业支持保护政策，基本形成了完整的政策体系。

一是农产品价格支持政策。价格支持依然是农业支持保护的重要内容。当然，在WTO框架下，^①价格支持不再是单纯的提价，而是具有更加丰富的内涵。主要包括：（1）2004年和2006年，分别实施了稻谷和小麦的最低收购价格制度。（2）从2009年起，逐步实施玉米、大豆、油菜籽、棉花、食糖等重要农产品的临时收储价格。按照2014年中央一号文件精神，国务院于当年取消了大豆和棉花的临时收储政策，并对新疆棉花、东北和内蒙古大豆实施目标价格政策。同时，取消了食糖的临时收储政策，改为企业收储，并由财政给予一定的贴息补贴。按照2015年6月国家发改委等部门文件精神，国家于当年起取消油菜籽的临时收储政策，改为由地方政府负责组织各类企业进行油菜籽收购，中央财政对主产区予以适当补贴。2016年，国家改革了玉米临时收储制度，按照“市场定价、价补分离”的原则，将以往的玉米临时收储政策调整为“市场化收购”加“定向补贴”的新机制。2017年3月23日，国家发改委发布消息，将在东北三省和内蒙古自治区调整大豆目标价格政策，实行市场化收购加补贴机制。（3）2009年1月9日，经国务院批准，国家发改委、财政部、农业部、商务部、国家工商总局、国家质检总局制定了《防止生猪价格过度下跌调控预案（暂行）》，规定当猪粮比价低于5:1时，要较大幅度增加中央冻肉储备规模。（4）2015年中央一号文件指出：“积极开展农产品价格保险试点”，并在山东省及其他一些省市开始了试点。2016年，安徽省在部分市县开展了玉米价格保险试点工作。上述试点都取得了比较好的效果，有效保护了农民的利益。

二是农业补贴政策。主要是2004年开始实施的种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴，2006年开始实施的农业生产资料价格综合补贴，合称“四大补贴”。2016年，在前一年试点的基础上，国家财政部、农业部联合发布了《农业支持保护补贴资金管理办法》，把除农机具购置补贴之外的三项补贴合并为“农业支持保护补贴”，主要用于支持耕地地力保护和粮食适度规模经营，以及国家政策确定的其他方向。此外，中央还于2005年起陆续出台了奶牛良种补贴、生猪良种补贴等一系列畜禽养殖补贴政策，有力地促进了养殖业的健康发展。

三是农业基础建设补贴政策。如根据2005年中央一号文件精神，当年启动了测土配方施肥补贴项目，对农业等部门开展的土壤成分检测和配方施肥工作予以经费补贴。这项政策扩大了测土配方施肥补贴的范围和规模，有力推动了农产品产量的提高和品质改善。2005年中央一号文件提出认真组织实施“科技入户工程”，扶持科技示范户，并提出设立小型农田水利设施建设补助专项资金，对农户投工投劳开展小型农田水利设施建设予以支持。此外，生态效益补偿机制的建立健全也是新世纪以来农业支持政策的重要方向。自2006年中央一号文件要求建立和完善生态补偿机制以后，几乎每年的一号文件都在生态补偿方面作出了新的探索，基本构建了新世纪以来农业生态环境保护的政策框架。

总起来看，新世纪以来，以10余个中央一号文件为核心内容的一系列农业支持保护政策的出台，调整了国家财政支出的结构，不断加大了财政对农业投入的力度，初步建立了财政支农稳定增长机制，改变了国民收入分配的格局。政策调整的结果，使农业由21世纪初的粮食总产量下降、农民收入徘徊到粮食综合生产能力稳定在6亿吨、农民人均可支配收入（纯收入）增长水平连续8年超过城镇居民，为农业可持续发展和城乡关系改善奠定了坚实的基础。

2. 农村、农民政策：新世纪以来，随着“以工补农、以城带乡”政策的确立，各级政府促进农村发展、改善农民生存环境的政策不断出台，初步扭转了“倾斜发展战略”的制度惯性。

一是农村人居环境政策。2005年10月，中共十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经

^① 中国在2001年11月10日正式加入世界贸易组织，开始了全面的对外开放。

济和社会发展第十一个五年规划的建议》，提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整治、管理民主”的要求，扎实稳步地推进社会主义新农村建设。^①会议把“村容整洁”作为五项要求之一，对于此后的乡村建设起到了极大的推动作用。2006年中央一号文件对村庄规划、乡村基础设施建设、农村人居环境治理、农村社会事业等都做了具体部署。^②此后的多个中央一号文件都对上述工作进行了详尽安排。

二是提升农村公共服务水平政策。2005年中央一号文件提出要落实新增教育、卫生、文化、计划生育等事业经费主要用于农村的规定，用于县以下的比例不低于70%；2006年中央一号文件提出加快发展农村社会事业，重点是农村义务教育、卫生事业、文化事业等；2007年中央一号文件提出在全国范围内农村义务教育阶段学生全部免除学杂费，对家庭经济困难学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费；建立农村基层干部、农村教师、乡村医生、计划生育工作者、基层农技推广人员及其他与农民生产生活相关服务人员的培训制度，加强在岗培训，提高服务能力；2008年中央一号文件用一个部分篇幅强调要逐步提高农村基本公共服务水平，包括农村义务教育水平、基本医疗服务能力、稳定农村低生育水平、繁荣农村公共文化等内容；2009年中央一号文件提出建立稳定的农村文化投入保障机制、提高农村学校公用经费和家庭经济困难寄宿生补助标准、2009年起对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生实行免费；2010年中央一号文件提出继续实施中小学校舍安全工程，逐步改善贫困地区农村学生营养状况；2014年中央一号文件强调城乡基本公共服务均等化，提出要加快改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，适当提高农村义务教育生均公用经费标准；2016年中央一号文件提出把社会事业发展的重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇，加快推动城镇公共服务向农村延伸；2017年中央一号文件提出全面落实城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，加强乡村教师队伍建设。

三是农村社会保障制度的建立和逐步完善。这一制度具体包括三大部分。

(1) 新型农村社会养老保险制度。2009年9月，国务院颁布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，标志着中国农村社会养老保险制度的建立。文件要求建立新型农村社会养老保险制度（以下简称“新农保”），从2009年开始试点，覆盖面为全国10%的县（市、区、旗），2020年之前实现对农村适龄居民的全覆盖。2014年，国务院颁布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，提出在2020年之前建立“新农保”与城市居民社会养老保险制度（简称“城居保”）合并实施的城乡居民基本养老保险制度。^③至此，中国农村养老保险在政策上从“新农保”过渡到“城居保”，完成了养老保险的城乡一体化发展。

(2) 新型农村合作医疗制度。2002年10月，中共中央、国务院发布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》，提出“逐步建立新型农村合作医疗制度”，要求“到2010年，在全国农村基本建立起适应社会主义市场经济体制要求和农村经济社会发展水平的农村卫生服务体系和农村合作医疗制度”，即“新型农村合作医疗”（以下简称“新农合”）。^④2003年1月，国务院办公厅转发《卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，正式开展“新农合”试点工作，并确立了2010年实现全国建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度的目标。2016年1月，国务院发布《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，要求从完善政策入手，推进城镇居民医保和“新农合”制度整合，

① 《中国人口年鉴》，第21-30页。

② 《中华人民共和国年鉴（2006）》，中华人民共和国年鉴社，2006年，第603-607页。

③ 《中国城市经济年鉴》，中国城市出版社，2015年，第302、303页。

④ 《中国改革开放新时期年鉴（2010）》，中国民主法制出版社，2019年，第839-842页。

逐步在全国范围内建立起统一的城乡居民医保制度。

(3) 农村最低生活保障制度。2007年7月,国务院颁布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,决定在全国建立农村最低生活保障制度,对符合标准的农村人口给予最低生活保障。随着经济发展水平的提高,农村低保标准从2007年的70元/人、月提升到2017年的358元/人、月。

总的来看,新世纪以来,农村人居环境不断改善,公共服务水平不断提升,社会保障体制基本建立。尽管城乡之间依然存在着明显的差距,但城乡统一的政策和制度体系已经初步形成。由于一系列对“三农”利好政策的实施,这一时期农民收入增长很快。2001年,农民收入实际增长4.5%,远超过了2000年的2.7%。2004年起,农民收入进入较高速增长阶段;2010年以后,农民收入增长速度开始持续超过城镇居民,而且少数年份超过了GDP增长速度。这一阶段,由于惯性的因素,城乡居民收入差距在2007年之前持续扩大,2007年达到改革开放以来的最高点(3.14:1),此后呈下降趋势,到2017年达到了2.71:1,城乡关系改善的趋势十分明显。这是由于政策、体制、机制的变化导致的改善,是“实质性改善”。^①

三、新时代走向融合的城乡关系:2017年10月以后

2017年10月,中共十九大报告正式提出把中国的城乡关系从统筹发展、一体化发展推进到融合发展阶段。按照十九大报告精神,融合发展的途径就是坚持农业农村优先发展,实施乡村振兴战略。2018年中共中央一号文件对乡村振兴战略的实施进行了部署,提出了2020年、2035年、2050年三个时间节点的目标任务,即“到2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成。……城乡基本公共服务均等化水平进一步提高,城乡融合发展体制机制初步建立……”“到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现。……城乡基本公共服务均等化基本实现,城乡融合发展体制机制更加完善……”“到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。”^②城乡融合当然是一个长期而艰巨的任务,但按照上述部署,当2035年中国基本实现现代化时,城乡融合的任务应该基本实现。

2019年4月15日,《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》(以下简称《意见》)发布,从城乡融合角度对上述三个阶段目标进行了细化和具体化。即:“到2022年,城乡融合发展体制机制初步建立。城乡要素自由流动制度性通道基本打通,城市落户限制逐步消除……”“到2035年,城乡融合发展体制机制更加完善。城镇化进入成熟期,城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小。”“到21世纪中叶,城乡融合发展体制机制成熟定型。城乡全面融合,乡村全面振兴,全体人民共同富裕基本实现。”^③《意见》从要素配置、基本公共服务、基础设施、乡村经济多元化发展、农民收入持续增长等方面提出了具体要求,是未来一定时期内促进城乡融合发展的总纲领。

城乡融合既是未来的美好愿景,又渗入到每一个政策、每一项具体工作之中。由于城乡关系内容庞杂,很难设计出一套指标予以反映。本文前面的分析也主要运用城乡居民收入之比,尽管这一指标不可能全面反映城乡关系,但却是城乡关系的核心内容之一。2007年以后,城乡居民收入比开始下降,2017年为2.71:1,仅为20世纪90年代中期的水平。2007—2017年,城乡居民收入之比平均每年仅下降0.043,尽管比较缓慢,但应该看到2015、2016、2017三个年度每年仅下降0.01,2018

① 《中国统计年鉴(2018)》,中国统计出版社,2018年,第322-342页。

② 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,《人民日报》2018年2月5日。

③ 《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》,《人民日报》2019年5月6日。

年也仅比上年下降 0.02, 达到 2.69。^① 笔者认为, 在乡村振兴的大背景下, 城乡关系可能得到更快的改善, 可能会略超上个 10 年的均值 (尽管很不容易), 假设为 0.05, 则到 2035 年基本实现现代化时的城乡居民收入比可能降到 1.9—2.0:1, 这实际上是当前苏、浙、鲁等地发达县 (市) 的水平。也可以说, 按照中共十九大的规划, 2035 年基本实现现代化, 在某种程度上就是在未来十余年间, 全国经济社会发展追赶当前发达县、市的过程。

通过对新中国成立 70 年来城乡关系的回顾, 我们可以得到以下几点结论: 第一, 70 年来, 中国农民为国家工业化、城镇化作出了巨大贡献。当前, 中国已经成为世界上第二大经济体, 转变城乡关系的时机已经成熟, 这是中共十九大提出建立健全城乡融合的体制机制的基础。第二, 70 年来, 中国的城乡关系从改革之前的严重偏斜到改革之后的城乡统筹、城乡一体化和城乡融合, 尽管经济实力是基础, 但执政理念的转变是根本原因。能否如期实现十九大提出的各个时期的目标任务, 各级党政主要领导的执政理念仍然是关键因素之一。第三, 在城乡融合的体制机制下, 各类要素都能够充分流动, 能够发挥最大的潜能, 这是中国进入发达国家行列、实现民族复兴的最根本动能, 也是中国改革最艰巨的任务。

The Evolution of Urban-Rural Relations in the 70 Years Since the Founding of New China

Kong Xiangzhi

(School of Agriculture and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872)

[Key words] urban-rural relationship; urban-rural integration; urban-rural integration; urban-rural integration; rural revitalization

[Abstract] In the 70 years since the founding of New China, the urban-rural relationship has undergone a turning point and can be divided into three periods. First, during the period of severe deviation before the reform, under the traditional system consisting of the unified purchasing and marketing system, the people's commune system, and the "three pillars" of the household registration system, farmers accumulating funds for the industrialization of the country through the "scissors difference" of agricultural taxes and industrial and agricultural products, resulting in The serious deviation of urban-rural relations and the loss of agricultural and rural self-development capabilities. The second is from the reform and opening up to the improvement period before the 19th National Congress of the Communist Party of China. Due to the implementation of a series of "three rural" policies, the urban-rural relationship has intensified from the "restorative relaxation" in the early stage of reform to the tension in the late 20th century, and then to the "substantial improvement" in the new century due to changes in policies, institutions, and mechanisms. Third, the 19th National Congress of the Communist Party of China proposed a strategy for rural revitalization, and China's urban-rural relationship entered a period of integrated development. It is expected that when urbanization is basically achieved in 2035, the urban-rural relationship as a whole will reach the level of the current developed counties and cities.

[责任编辑 李文苓]

^① 《中国统计年鉴 (2018)》, 第 184 页。