

新中国成立以来我国城乡关系的历史演变与现实启示

王松德

(中共河南省委党校 科学社会主义教研部 河南 郑州 451000)

[摘要]城乡关系是我国现代化建设进程中必须正确处理的重大关系。新中国成立以来我国的城乡关系以改革开放为分界线大致分为前后两个时期:一是从新中国成立到改革开放之前为城乡二元结构形成、城乡严重分割时期;二是改革开放以来为城乡二元结构逐步瓦解时期。我国城乡关系演变的历史进程,给我们如下启示:城乡关系是我国各种利益关系中最重要关系,“三农”问题是事关全面建成小康社会与和谐社会的首要问题;国家政策是影响城乡关系的首要因素,纠正城市偏向是国家政策调整的首要问题。正确处理新型城镇化与新农村建设的关系到做到新型城镇化与新农村建设同步协调推进;提高农业经营规模是发展现代农业的重要条件,农村土地制度改革是深化农村改革的重要突破口;应遵循农业现代化、农村城镇化、农民市民化的路径,实现城乡发展一体化。

[关键词]城乡关系;历史演变;现实启示

[中图分类号]F299.2 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1003-7608(2014)10-0057-03

城乡关系就是城市和乡村之间的关系,泛指存在于城市和乡村之间的相互依存、相互矛盾、相互影响、相互制约的普遍联系和互动关系。新中国成立以来,我国城乡关系经历了曲折的发展过程,以改革开放为界大致可以划分为前后两个时期。认真研究新中国成立以来我国城乡关系演变的历史,科学总结我国城乡关系发展中的经验教训,对于促进我国城乡关系的健康发展,实现城乡发展一体化,具有十分重大的现实意义。

一、新中国成立以来我国城乡关系的历史演变

(一)城乡二元结构形成、城乡严重分割时期

城乡二元结构形成、城乡严重分割时期大致是指从新中国成立到改革开放之前的这段时间,大体上经历了三个阶段。

(1)从1949年到1952年为城乡结构开放时期。新中国成立后,面对经济社会落后的局面和畸形的城乡关系,我们党提出了以农业为基础,以工业为主导,城市领导农村,农村支援城市,统筹兼顾、城乡一体、促进城乡交流的思想。在经济上采取了多种经济成分并存的政策,允许各种生产要素自由流动,城乡交流顺畅,城乡人员迁移比较自由,城市人口快速增加。这一时期,城乡结构是开放的,初步形成了新型、自由、和谐的城乡关系。

(2)从1953年到1957年为城乡二元结构形成时期。1953年我国开始实施第一个五年计划,大规模经济建设开始后,由于工业投资增长过快,导致工农业比例失调,积累与消费、计划与市场矛盾突出。从1953年起,我国出现粮食供应紧张,人口迁移出现盲目性,对城市的稳定造成了冲击。为了限制农民流入城市,我国政府不仅发布了《国务院关于防止农村人口盲目外流的指示》,还严格限制各单位从农村招工,同时设立劝阻站,负责劝阻、遣返盲流农民回乡,这些措施促进了户籍制度的形成,为城乡二元结构的形成埋下了伏笔。

(3)从1958年到1978年为城乡二元结构固化时期。1958年公布实施的《中华人民共和国户口登记条例》,标志着城乡分割的二元户籍制度正式建立。户籍制度将居民分为农业户口和非农业户口,限制人口的自由流动,将城乡分割为两个不同的利益群体,将农民群体限制在农村,束缚在土地上。这样,在国家一系列制度安排下,城乡之间形成了相互封闭、相互隔绝的城乡二元格局。

(二)城乡二元结构逐步瓦解时期

改革开放以来为城乡二元结构逐步瓦解时期,这一时期大致分为三个发展阶段。

[收稿日期]2014-07-19

[基金项目]本文为国家社科基金项目“城乡文化一体化发展研究”(12BKS038)的阶段性成果

[作者简介]王松德(1963—),男,河南登封人,中共河南省委党校科学社会主义教研部副主任、副教授。

(1)1979 年到 1984 年为城乡二元结构开始松动时期。党的十一届三中全会后,我国实行了改革开放政策,为城乡关系的发展注入了新活力。家庭联产承包责任制的实行,把土地的使用权和经营权还给了农民,理顺了国家与农民之间的分配关系,把农民从对人民公社组织的人身依附关系中解放出来,使农民获得了支配自身劳动的自由,极大地调动了农民的积极性,农村经济快速发展,农民收入快速增加,城乡居民收入差距逐步缩小。这一时期,生产要素开始在城乡之间和农村内部流动,基本上改变了由农村单向流到城市的状况,出现了城市流向农村的情形,城乡二元分割的矛盾得到一定程度的缓解,城乡关系有了较大改善。

(2)1985 年到 2002 年为城乡发展失衡、差距急剧扩大时期。党的十二届三中全会后,我国经济体制改革的重点由农村转移到了城市,随着改革重心的转移,各种资源配置也逐步向城市倾斜。一方面,在农业内部,国家过分强调稳定家庭联产承包责任制,导致小规模经营与大农业之间矛盾的出现;另一方面,在农业外部,国家对“三农”实施了“多取、少予”的政策,特别是“三统筹、五提留”政策使农民负担直线上升,加之农产品价格涨幅赶不上农资价格涨幅,农民收入出现负增长。这一切使城乡居民收入差距急剧扩大,城乡发展出现失衡。

(3)2003 年以来为以工促农、以城带乡的城乡统筹、一体化发展时期。城乡差距的扩大、城乡关系的失调严重阻碍了我国社会的发展。党中央审时度势,从国家发展的全局出发,对城乡发展战略和政策进行了重大调整。党的十六大提出统筹城乡经济社会发展的战略,将对城乡关系的认识推向了新的高度。党的十六届四中全会提出“两个趋向”的重要论断,作出我国已进入工业反哺农业、城市支持农村阶段的判断,同时我国城乡关系政策也由原来的农业支持工业、农村支持城市转变为工业反哺农业、城市带动乡村。从 2004 年开始至今每年的中央一号文件都要求坚持“多予、少取、放活”的方针,加快建立以工促农、以城带乡长效机制。党的十七大提出“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”^[1],党的十八大又提出“推动城乡发展一体化”的战略思想,提出“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”^[2]的新要求,勾勒了我国新型城乡关系的美好蓝图。

二、新中国成立以来我国城乡关系演变的现实启示

通过对新中国成立 60 多年来我国城乡关系演变历程的回顾,我们可以得出一些有益的现实启示。

(一)城乡关系是我国各种利益关系中最重要、最重要的关系,“三农”问题是事关全面建成小康社会与和谐社会的首要问题

虽然社会主义社会已经不存在阶级,但存在着不同的阶层,每个阶层都是一个相对独立的利益集团,都有自己特殊的利益诉求,同时,不同利益集团之间的关系既有相互一致的一面,也有互相冲突的一面。毋庸置疑,在各种利益关系中,城乡关系是最重要的关系。这不仅是因为它涉及面

最广,全国所有人口都可以纳入这种关系中,对城乡关系的处理涉及每一个社会成员的利益,而且因为新中国成立 60 多年来,在城乡关系的演变过程中,作为占人口大多数的农民始终处于弱势地位,利益相对受损,城乡收入差距急剧扩大,由此不仅影响全面建成小康社会目标的实现,而且影响社会的和谐与稳定。只有理顺城乡关系,缩小城乡发展差距,才有可能全面建成小康社会与和谐社会,因此要把城乡关系问题提高到关系国家稳定和长治久安的高度来认识。党的十六大后我们党提出把“三农”问题作为全党全国一切工作的重中之重,并且把“统筹城乡”放在“五个统筹”的首位,这是完全正确的,党的十八大提出构建新型工农城乡关系也是非常及时的、非常英明的。

(二)国家政策是影响城乡关系的首要因素,纠正城市偏向是国家政策调整的首要问题

从 20 世纪 50 年代开始,我国实行“城乡分治、一国两策”的政策,城乡差距就是这一政策的直接产物。新中国成立 60 多年来,我国城乡关系的每一次波动,无论是城乡差距的缩小,还是扩大,无不留下国家政策的烙印。毫无疑问,国家手中掌握着很多资源,国家政策的每一次调整,都可以直接或间接地影响着城乡关系。从 1979 年到 1984 年,城乡差距之所以缩小,无非是因为家庭联产承包责任制政策理顺了农民内部的分配关系,提高农产品价格则理顺了农民与国家、城镇居民的分配关系,而此时城镇职工与居民收入还没有大幅度增加。1985 年到 2002 年城乡差距之所以急剧扩大,无非是由于国家在农业上过分强调稳定家庭联产承包责任制,导致小规模经营与大农业之间的矛盾产生。可见,尽管影响我国城乡关系的因素很多,但是国家政策无疑是最重要、最直接、最根本的因素。目前,国家有关政策的调整仍有很大潜力与空间,需要进一步完善,需要实行向“三农”倾斜的政策。

(三)正确处理新型城镇化与新农村建设的关系到新型城镇化与新农村建设同步协调推进

新型城镇化是实现从二元经济社会结构向一元经济社会结构转变的重要途径,只有通过新型城镇化把农村剩余劳动力转移出来,才能优化农村人口与土地及其他生产要素之间的配置比例,才可能提高农民收入。否则,大量人口滞留在农村,在人均只有一亩多耕地的情况下,很难想象农民可以富裕起来。从 20 世纪 50 年代开始,我国城镇化严重滞后于工业化,改革开放以来的前 20 年,这种不协调格局仍然没有得到根本改变。到 20 世纪末期,在城镇化推进中,各级政府征用农民大量土地,财政投入巨额资金,国家资源再次大规模地向城市倾斜,许多城市的基础设施水平甚至超过了发达国家,使城乡在基础设施与公共产品上的差距进一步扩大,使我国呈现出“看城市像欧洲,看农村像非洲”的局面。针对这种情况,2005 年年底,党中央作出大力推进社会主义新农村建设的重大决定,作为统筹城乡发展、实现城乡发展一体化的一个重要内容与途径。这标志着我国解决“三农”问题思路的新变化,从片面强调“向外突

围”转向“内外兼治”,既要跳出“三农”、通过以城带乡来解决“三农”问题,又要通过“三农”自身的发展来解决“三农”问题,实施“双轮驱动”战略。

(四)扩大农业经营规模是发展现代农业的重要条件,农村土地制度改革是深化农村改革的重要突破口

诚然,农村家庭联产承包责任制确实有利于克服人民公社体制下集体经济组织内部吃大锅饭的弊病,可以有效地调动农民生产积极性。但是也要看到,随着时间的推移,在市场经济体制下,农业面临着自然条件和市场的双重压力。为了生存和发展,必须提高农业的竞争力,而农业竞争力在很大程度上与农业经营规模密切相关,家庭联产承包责任制显然与农业规模经营存在着一定的矛盾。目前,全国有18亿亩耕地,有2.1亿农户,平均每户8.2亩耕地,而在东部人口稠密地区,户均耕地甚至仅有一亩多。如此小的经营规模,很难降低农产品成本,也很难提高农民收入,更难抵御来自西方发达国家大规模农业下廉价农产品的冲击。所以,必须深化农村经济体制改革,以适应对外开放和发展现代农业的需要。为了顺应这一需要,党的十八届三中全会明确提出:“加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新……鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。”^[3]这一决策体现了我们党与时俱进的品格和实事求是的作风,为市场经济条件下我国农业的发展指明了方向。

(五)遵循农业现代化、农村城镇化、农民市民化的路径,实现城乡发展一体化

目前我国城乡发展失衡主要表现在“三农”发展滞后上,“农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快”^[4]。这是对“三农”发展现状的高度概括。要解决“三农”问题,则应遵循农业现代化、农村城镇化、农民市民化的路径,实现农业、农村和农民的转型,实现城乡发展一体化。

第一,实现农业现代化。农业现代化是中国农业发展的根本出路。具体来说,农业要实现“三化”:一是农业产业化。在产业选择上,中国农村应重点发展农副产品及其加工产业,并结合当地比较优势发展富农产业、特色产业。在经营机制上,农村要打破在自然经济和计划经济年代形成的缺乏市场经济活力的经营机制,将农业生产与市场紧密结合起来,解决农户小生产与大市场之间脱节的问题,推动农业走专业化、商品化和现代化道路。二是农业规模化。在经营规模上,应打破以前依靠乡镇企业发展一村一品、一镇一品的模式和格局,在县的层面上选择重点产业,一个县集中发展一两个特色优势产业。在应对市场风险上,应将分散的农户联合起来,建立联合主体共同面对市场、抵御风险。三是农业科技化。农业科技化是指全方位、全过程、立体式的农业科技化,即要在农业生产、农副产品加工等方面

都实现科技化,在农业产前、产中和产后三个阶段都提高科技附加值,农业及农副产品加工业等从业人员都提升自身科技素养。

第二,实现农村城镇化。农村城镇化是中国农村建设的根本出路,只有通过农村城镇化,才能实现城乡发展一体化。具体来说,农村城镇化应采取三条“三位一体”的途径:一是采取“县城—大镇—大村”“三位一体”的农村城镇化路径。通过县城扩容、撤乡并镇、新型农村社区建设等方式,集中力量建设县城、大镇和大村,提高农村城镇化水平。二是采取“生态移民—自主发展—重点建设”“三位一体”的新农村建设路径。即对“既不适宜生存也不适宜发展的农村”实行生态移民,对“只适宜生存但没有发展潜力的农村”尊重市场选择机制,对“既适宜生存又有发展潜力的农村”进行重点建设。三是采取“三个三分之一”的“三位一体”的劳动力居住与就业路径。即采取“三分之一的劳动力及其家属进入城市就业与居住,三分之一的劳动力及其家属在县城就业与居住,三分之一的劳动力及其家属就近在镇或大村就业与居住”的“三位一体”的农村劳动力就业与居住路径,从根本上解决农村城镇化过程中的就业与居住问题。

第三,实现农民市民化。农民市民化是中国农民身份转化的根本出路。党的十八届三中全会明确指出:“推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。”^[5]具体来说,农民市民化要实现“三个转变”:一是转变身份。由农民身份向市民身份转变。这首先要打破城乡分割的二元户籍制度,创新人口管理,加快户籍制度改革。其次要推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,保障进城农民工在城市享有与市民基本均等的住房、医疗、教育等公共服务,最终要实现城乡居民在政治权利上的对等。二是转变生产方式。这要求新一代农民主动走向市场、理解市场经济文化和理念,运用市场经济手段进行生产,并加强知识技能学习,提高自身就业技能。三是转变生活方式。这要求广大农民在市场经济条件下规范自身行为,注重个人及下一代的教育,提高自身素质和修养,提高自身文明程度,学习城市人相对文明的生活习惯,真正融入城市市民社会,最终实现城乡发展一体化。

[参 考 文 献]

[1]中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[C].北京:人民出版社,2007:22~23.

[2]中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[C].北京:人民出版社,2012:22.

[3][5]中共中央关于全面深化改革若干重大问题决定[R].北京:人民出版社,2013:22、25.

[4]推进农村改革发展的伟大纲领编写组.推进农村改革发展的伟大纲领[M].北京:人民日报出版社,2008:6.

[责任编辑:向长艳]