

# 论城乡二元结构与农村城市化

朱林兴

## 一、城乡二元结构的农村城市化效应

城市和乡村是构成社会两个密不可分的组成部分；城市居民和乡村居民同是历史的创造者，社会经济发展的主体。所谓城乡二元社会经济结构，是指通过政府行为，即强制性的超经济手段和政策，使城乡按照两种不同的方向发展经济，城市以工业为主，并以先进技术和现代化大生产要求组织生产，农村则以农业为主，抑制其他产业发展，并囿于传统的组织方式和人扛牛耕的生产方式，使城乡居民在生存和发展等基本权力上处于不平等的地位。

城乡二元社会经济结构是旧社会遗留下来的产物。长期以来，它之所以得以延续、强化，作为谋划整个社会经济发展、处理城乡利益关系的基本政策，是因为它有一定的政治历史背景，其中既有“左”的成份，也有合理的成份，还有失误的地方。推行二元结构政策是出自以下几个基本点：

第一，出自于奠定国家工业化的基础的需要。我国是一个传统的农业大国，旧社会留下来的是一穷二白的经济摊子，民族工业十分脆弱。经济发达国家的历程证明，工业化是传统农业国转变为现代化强国的必由之路。资本主义国家是通过对外经济掠夺来实现工业化的资本原始积累。我们是社会主义国家，当然不能走这条路。加上帝国主义的经济封锁，外援不足。由此，国家不得不通过强化二元社会经济结构政策，以超经济手段，牺牲农民利益来为工业提供原始积累，扶植工业。这自然是迫不得已而为之。问题是，当我国工业基础初步奠定以后，没有及时调整政策，相反继续推行原有政策，其结果自然产生巨大的负面效应。

第二，出自于社会安定和城市建设的需要，城市在推进国家工业化和农村城市化过程中具有载体、带头羊的中心作用。资本主义国家在产业革命初期就是依托中心城市的作用，实现工业化和农村城市化的。而我国解放初，无论是城市个数，还是经济实力都是相当有限的。据统计，1949年，有城市16个，县镇约2000个，城镇人口5765万人，占全国总人口的10.6%。且这些为数不多的城市纯属消费性城市，生产功能极为薄弱，全国工农业总产值不到480亿元，城市工业总产值仅36.8亿元。加上新中国刚成立，社会还不很安定，肃反、所有制改造等有大量工作要做。党和国家为了尽快把经济搞上去，维护社会安定工作，一方面着手建设新城市，一方面以发展工业为重点改造原有城市功能，变消费性城市为生产性城市，从这一战略出发，采取了强化城乡二元社会经济结构政策。这在当时是对的，如果实行城乡开通，城市势必不堪负荷，其后果是不堪设想的。问题是，把二元社会经济结构政策作为既定方针数十年不变，就必然失去灵活性而使工作陷入了困境。

第三，出自于保证粮棉供给的需要。我国人多地少是一个突出矛盾，耕地仅占世界耕地总

量的7%，而人口占世界人口总量的22%。“民以食为天”、“手中有粮，心中不慌”。粮食维系政权的稳定和整个社会的安定。12亿人口的农业大国，吃饭问题是第一位的大问题。我国粮食生产率不高，如果一旦出现粮食危机，将给世界带来灾难。所以，保证12亿人口的吃饭问题，实现党的工作重心由农村到城市的战略转移，就构成了上层决策机构谋划城乡关系，确定农村经济结构和劳动力资源结构的基本出发点。这有其合理因素，但是，是否一定要通过二元社会经济结构，才能解决粮食问题，这就值得研究了。相反，从某种意义上说，农业劳动生产率的低下，粮食问题始终得不到解决，在一定程度上正是导源于城乡二元社会经济结构。

以上出发点是好的，充分考虑到了中国的基本国情，但是，这些考虑或在指导思想上有“左”的偏向，否认商品经济，背离城乡开通、城乡平等的原则来处理城乡关系、工农关系；或在政策的收放、把握时机上处理不当。由此，其结果事倍功半，甚至背道而驰。实践证明，城乡二元社会经济结构政策利少弊多，造成了许多难以解决的困难和深层次矛盾，概括起来是，给中国农村城市化造成了巨大障碍和滞后效应。具体表现在以下几个方面：

第一，削弱了推进农村城市化的物质基础。推进农村城市化的物质基础，一般包含三个方面的内容：由较高的农业生产率所提供的充足的粮食储备；农村经济结构和产业结构的现代化转换，即由单一的传统农业向现代农业和工业并举方向转换，以便为农业剩余劳动力的转移提供良好的条件；有一定数量和质量的城镇，以供农业剩余劳动力顺利地转化为城镇人口。这三个方面的物质条件的形成主要受制于两个因素：一个是资金，一个是宽松的政策。然而，二元社会经济结构政策在这方面却起到了消极的负面作用，即通过工农产品剪刀差，将源于农村地区的经济利益转移掉了，导致发展农业生产、实现农村经济结构转换和村镇建设严重缺乏资金。就以农业生产缺乏资金而言，全国农业基础设施普遍滞后，国家8万多座小水库中近30%因设施陈旧而难以使用，致使实际灌溉面积由原来的7.2亿亩减少到近5亿亩。对农村土地投入也逐年减少，肥力下降，耕地锐减，人均耕地已由1957年的2.59亩减少到1.2亩，粮食效益至今未“跨长江”（亩产400公斤），且有下降趋势。粮食问题至今仍困扰着各级政府，也是农村地区各级政府困守于单一农业生产的重要原因之一。这是问题的一个方面。问题的另一方面是，通过二元社会经济结构政策，将广大农民禁锢于农村和农业生产岗位上。压之已久，发之越猛。向往生活水平提高，毕竟是中国农民世代追求的目标。农民为了摆脱二元社会经济结构所造成的困境，即使在极左思潮盛行的时期仍纷纷办起了乡镇工业，用自己积累的资金搞起了小城镇建设。近几年鉴于改革开放的形势，农民顺应了商品经济浪潮，纷纷走出了农村，奔向了城市，形成了声势浩大的农工潮。这对城乡二元社会经济结构政策是一种巨大的冲击。但是，这一政策酿成的苦果是一时难以消失的。一方面是农业生产因缺乏后劲而至今仍徘徊不前，另一方面是大量农村剩余劳动力因苦于找不到就业机会和生存、发展的空间，犹如一群野马东奔西跑，在城乡之间冲撞。这难道不值得令人深思吗？

第二，削弱了工农联盟的基础，不利于国家安定团结。我国是以工人阶级领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。工人和农民都是国家的主人。他们之间是平等的互利关系。所谓平等就是政治上的平等，享受同等的政治权利和义务；所谓互利，就是按商品经济原则，实行等价交换。但是，在二元社会经济结构政策的背景下，工人和农民，城市居民和乡村居民处于不平等的地位上，他们为现代化建设出同样的力，但享受的却是两种完全不同的待遇，这能说公平、合理吗？“领导阶级”无意之中成了居于农民之上的“统治阶级”。这无论从法律、逻辑上都是说不通的。令人感到遗憾的是，一部分城市居民由于二元经济结构政策享受了一部分特

权,缺乏竞争机制、约束机制而对工作马马虎虎,过着“权利争着要,义务执着推”的日子,甚至不惜挥霍农民兄弟挥汗创造的财富。据中华全国总工会对 17 个城市的 400 多个企业 21 万职工所作的调查结果证明,国营企业劳动者积极性不在峰巅而在谷底,70%以上的职工积极性不高,消极怠工、破坏性劳动现象几乎到处都有。再以城市居民享受的公费医疗为例,每年初步匡算,城市居民药品浪费在 35%以上。1987 年全国医疗费用开支已突破百亿元,且每年以 15%以上幅度上升<sup>①</sup>。再以目前城市失业为例。现在各城市都在说失业状况严重,但实际上其中水份甚多。现在全国城市企业苦脏累的劳动岗位上大约有 2000 万农民临时工,还有各种条件差的 2000 万个劳动岗位缺员。形成鲜明对照的是,全国城市有数千万职工待岗在家。显然,城市职工出现了“贵族化”倾向,使城市的简单劳动者工资居高不下,甚至超过了高级知识分子的水平,他们还不满足,牢骚满腹。

第三,制约了先进生产力的渗透,延缓了农村城市化进程。大量事实表明,城市是生产力集中的场所,代表着先进生产力,利用城市的辐射能力、吸引能力和综合服务能力,是使先进生产力渗透到农村地区,进而加快城市化进程的重要途径之一。这里有一个条件,即必须实行城乡开通,允许人流、物流、资金流、信息流在城乡之间频频流动、自由组合。这样,城市生产力就能在农村地区创造新的生产力,形成新的经济增长点,从而带动农村地区经济结构、产业结构的现代化、高级化,进而加快乡村城市化的进程。同时,城市在辐射、吸引、服务于农村过程中获得了进一步生存、发展的条件,如人员流动使城市职工树立了竞争意识,非城市型产业或传统产业向农村地区的转移,有利于城市产业结构、产品结构的高级化、外向化。

第四,制约了现代文化的传播。目前,我国城乡之间差距,不只表现在生产力水平、物质资源上,还表现在文化上,城市代表着先进现代文化,在这里,人们普遍接受较高的文化教育,思想解放,观念新型,精神生活丰富,崇尚科学技术;而农村代表着传统的文化,在这里,尤其老少边穷地区,人们普遍文化水平低,3 个人中一个是文盲、半文盲,受过高中以上教育的更是寥寥无几,思想封闭,观念陈旧,思维单一,精神生活贫乏,不少人信神弄鬼,缺乏现代科学技术知识。文化是生产力的载体。由此,文化上的差异反过来拉大了城乡之间生产力水平的差距。

## 二、改变城乡二元结构的思索

发展商品经济是社会经济发展的大趋势,是社会主义整个历史时期的中心任务。从建国初到十一届三中全会的 30 年,中国社会主义经济建设取得了举世瞩目的成就,这是无可否认的。但也不尽人意,始终难以摆脱“落后要挨打”的被动局面,其中一个重要原因是否认商品经济。现在,人们终于从历经曲折和困难中认识到了这一点,发展商品经济浪潮正在改变着社会。作为计划经济大背景下的城乡二元社会经济结构政策也开始发生动摇和变化。如何加速这种变化,使之尽快地向城乡一元社会经济结构的方向发展,这是当前政府宏观管理职能需要认真研究和解决的重要任务,这是一个涉及面广、政策性强的问题。这里,就此问题作一粗略的构思和探讨。

第一,确立城乡开通、城乡对等是处理城乡关系的基本原则。

城乡分割、城乡不平等是构筑城乡二元社会经济结构政策的基本出发点。现行的城乡管理体制和经济运行机制都导源于此。为此,要解决城乡二元社会经济结构的弊端,使之朝着城乡一元社会经济结构的方向转换,关键是要纠正原有的思想观点,确立城乡开通、城乡对等的观念。所谓城乡开通,就是城乡是一个整体,必须拆除两者之间的体制性壁垒,实行上层建筑一体

化,包括宏观调控一体化、组织体制一体化、经营机制市场化;生产力组合一体化,包括生产要素市场化、产业结构一体化、技术结构一体化、生产力布局合理化。简言之,要将城乡作为一个整体,来谋划国民经济发展战略、城乡分工战略、经济结构和产业结构的完善、调整、城镇建设战略、资源配置战略以及相应的经济管理体制的构筑、完善和改革战略。这里,城乡封锁、分割的状况被资源、财富的共同开发、利用、享受的新型城乡关系所替代;所谓城乡对等,就是城乡是一种平等的关系,城乡只有区域上的差异、分工上的差异、生产力上的差异,而不存在社会地位上的高低之别,物质待遇上的优劣之差,处理两者之间的关系基本准则是等价交换、互惠互利。这里,城市剥削农村、城市居民是一等公民、农村居民是二等公民的状况被城乡一家、工农皆兄弟的格局所替代。城乡开通和城乡对等是一个问题的两个方面。前者是改革城乡二元社会经济结构的前提和条件。开通就是改革,唯有改革才能排除构成城乡对立、封锁、分割的障碍。没有改革,排除城乡二元社会经济结构障碍就是空话。而后者是关键,城乡之间关系本质是经济利益关系。城乡二元社会经济结构的核心问题是违背了等价交换的原则,经济利益的杠杆向城市及其居民一头倾斜,实质上是一种剥削行为。也正是这种经济利益的倾斜,构成了城市居民高于农村居民的特殊地位,一旦这个基础被抽除,城乡就平等了,一等公民的优越感也就一扫而光。所以改革城乡二元社会经济结构的关键是,实行等价交换、平等互利的原则。目前,有人担心,如果实行城乡开通,农民就会纷纷离开农村和农业岗位,涌向城市,还有谁来种田、谁来提供粮食?这种认识在某种意义上说,正是二元社会经济结构政策的一个出发点。然而,再深入问一下,是什么原因驱动农民离开农村,要往城市奔呢?原因很简单:城市物质生活、精神生活条件优厚于农村。城乡二元社会经济结构政策,一方面以政策性枷锁将农民禁锢在农村和田野,一方面又采取不等价交换原则剥削农民物质利益,其结果必然适得其反,难以调动农民的积极性,提高农业生产率。稳定农民生产情绪,调动农民积极性,关键是要重视农民根本利益。如果农民从比较利益出发,发现种田获得高于至少等同于其他工作的报酬率,则农民自然就不会一味地往城里奔,并可对农业剩余劳动力的流动起到合理的调节和分流的作用。所以城乡开通、城乡对等是一种密不可分的辩证关系。

## 第二,加大改革力度,改革以户籍为核心的城乡二元经济结构政策。

户籍制度是构成城乡二元社会经济结构的核心问题。现行的户籍制度造成了城乡居民在社会地位、物质待遇上的巨大差别。正是这种户籍制度,阻碍了城市人才往农村流动,造成了一方面人才多余闲置和大量浪费,一方面则是人才奇缺而难以使生产力腾飞;正是这种户籍制度,造成了大量农业剩余劳动力潮水般地涌向城市,给城市社会经济活动带来了巨大的冲击;正是这种户籍制度,使大量农业剩余劳动力成为“两栖化”人,既务工、又务农,难以从农业中彻底转移出来,制约了农村城市化进程。改革开放以来,这一问题的弊端日渐被人们所认识。1984年中共中央一号文件提出:允许农民自理口粮到集镇落户。同年10月,国务院发出的《关于农民进入集镇落户问题的通知》中明确规定:不允许农民进入县城镇。对此,全国各地反映强烈。近年来各地,尤其一些大中城市为了吸纳资金,对农民进城落户提出了若干条件,如在进城投资办企业的规模、经营年限方面;也有些城市规定了以交纳一定的基础设施建设费为允许农民进城落户的条件。原有的户籍制度摇摇欲坠,改革已是大势所趋。1995年开始,中国户籍制度改革按新的思路实施。其主要内容是:取消以商品粮为标准来划分农业户口和非农业户口的“二元结构”,国内居民将以居住地和职业来划分农业和非农业人;建立以常住户口、暂住户口、寄住户口三种管理形式为基础的登记制度;逐步实现居民身份证、公民出身证为主的证件

化管理。用一人一证、一户一证、一户一本,来取代以户口籍册证明身份的做法;实现以住户、生活基础为落户标准,同时与政策控制相结合的户口迁移制度<sup>②</sup>。我们认为,这一改革思路对头的,但须实行配套改革,改变“城镇户口价值千金”的状况,使城镇户口与农村户口在社会地位、物质待遇上处于平等。为此,目前拟抓紧如下改革:

①改革市民劳动就业制度,打破铁饭碗,实行劳动力商品化;②改革现行劳动福利、医疗退休国家统包的制度,逐步实行社会化;③改革住房由国家提供、租金由国家付的住房制度,实行住房商品化制度;④改革市民的粮食、副食品的财政补贴供应制度;⑤改革教育制度,城乡居民子女实行同一录取分数线。

有人担心,上述改革措施会触及城市居民利益,导致社会不安定。这种担心确有一定的道理。但是,实践证明,原有的政策并不能平衡城市居民的心态,“端起饭碗吃肉,放下饭碗骂娘”,就是一个明证;更何况,改革开放,解放了农民的陈旧观念,他们必然对有损于其利益的政策作出种种对抗性表示和行为,进而动摇工农联盟的基础,危及整个社会安定,“农村不稳定,整个政治局势就不稳定”<sup>③</sup>。当然,我们在实施上述改革措施时力求稳步前进,要充分考虑城市居民经济、心态上的承受能力。这是问题的一个方面。问题的另一方面是,要采取一切有效措施,解决好农村经济发展问题。政府在处理城乡关系时的立场必须从以往的倾向于城市这一头转移到城乡开通、城乡对等上来。“矫枉必须过正”。目前,有必要在一定时期内对制约农村经济发展,制约农村城市化进程的重大因素,诸如农村产业结构、生产方式和农民的物质待遇、城镇建设等问题在政策上作一些重点倾斜。这当然有一定难度,但只要把它提到当年为工业尽快起步、巩固新生人民政权而采取的强化二元社会经济结构政策同样重要的高度,把它作为一个专门问题加以研究、处理,相信前景是会看好的。

### 第三,构筑消除城乡二元社会经济结构的法规。

“没有规矩,何以成方圆。”现有的法规是按城乡分割、各自为政的格局设计的。这对城乡开通、城乡对等、城乡综合协调发展构成了严重的障碍。因此,构筑体现城乡一元社会经济结构的法规,以逐步取代原有的法规,已显得极为重要和迫切。这些法规,大而言之包括:

①有关城乡一体化的社会经济发展战略、经济结构、产业结构的政策、法规;②有关城乡一体化的财税政策,尤其一定时期内向农村经济倾斜的财税政策和法规;③有关城乡一体化的全国统一市场的政策和法规;④有关城乡一体化的企业法规;⑤有关城乡一体化的土地流转制度;⑥有关城乡一体化的教育、文化、技术发展的政策和法规;⑦有关城乡一体化的城镇、村宅建设的政策和法规;⑧有关城乡一体化的生态资源的政策和法规;⑨有关城乡一体化的户籍制度;⑩有关城乡一体化的社会就业、保险、医疗、养老的政策和法规;⑪有关城乡一体化管理体制的改革和完善的政策、法规;等等。

注:

①郭书田等著:《失衡的中国》,湖北人民出版社,1990年11月第1版。

②《羊城晚报》,1994年12月24日。

③《邓小平文选》第3卷,第237页。