

[DOI]10.19649/j.cnki.cn22-1009/d.2019.05.006

新中国成立70年我国城乡结构的历史演变与现实挑战

刘保中¹, 邱 晔²

(1. 中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732;

2. 北京师范大学首都文化创新与文化传播工程研究院, 北京 100875)

[摘要]我国社会结构转型的关键是城乡二元结构的转变。新中国成立70年来,我国城乡结构变迁呈现:从城乡二元体制的形成和巩固到城乡二元体制的松动和转型,再到城乡统筹和融合的历史轨迹。随着我国城乡发展战略的根本改变以及国家一系列惠农政策的实施,由城乡二元体制导致的城乡不平衡已经得到很大程度的扭转。但总体上看,我国城乡结构仍然处于失衡的状态,面临着城乡社会经济发展差距显著、户籍人口城镇化率偏低、农民工市民化进程缓慢、制度壁垒依然严重等发展问题。解决深层次的制度难题是未来城乡结构调整的基础和关键。为此,应从制度改革入手,消除制约城乡融合发展的体制机制障碍,同时要加快实现基本公共服务均等化、农民工市民化进程,促进城乡二元结构向城乡一体化的结构转变。

[关键词]新中国成立70年;城乡二元结构;城乡一体化;城乡融合发展

[中图分类号]F291.1 [文献标识码]A [文章编号]1003-5478(2019)05-0039-09

一、引言

社会结构调整是社会转型的关键,而我国社会结构转型的关键则是城乡二元结构的转变。城乡结构差异是发展中国家在工业化进程中普遍存在的现象,通常指的是由于现代工业部门与传统农业部门两个经济部门存在差异,从而导致城乡二元经济结构的出现。^[17-11]中国城乡结构的“二元”特征更加典型,比其他发展中国家表现得更为突出。

中国的“城乡二元”,不仅是指城乡二元经济结构,也是城乡二元社会结构,同时也体现了城乡关系的二元性,农村附属于城市。中国的城乡二元结构体制导源于新中国成立后我国实行的计划经济体制,其核心是城乡户籍制度,国家明确将居民区分为农业户口和非农业户口两种不同户籍,并在此基础上构建了几十种相关制度安排,如粮油供应制度、劳动用工制度、社会保障制度等。这种制度设置把城市与农村人为分割,使得非农业户口附带了各种特权和福利,形成了城乡不对等的二元经济社会结构。因此,中国的城乡结构二元差异不仅是一种自然空间结构的差异,也是一种产业结构和经济结构的差异,更是一种国家政策主导下的制度设置的差异。

在现代化和工业化过程中,城乡结构始终处于动态的变迁发展之中,城市和农村是相互联系、相互依赖、相互影响的,只是在不同的发展阶段二者的地位和作用有所不同。在工业化初期,农业支持工业、为工业提供积累。但是当工业化达到一定程度后,工业需要反哺农业、城市需要支持农村。我国的

[收稿日期]2019-04-27

[基金项目]国家社科基金青年项目“美学经济视角下的休闲农业体验化研究”(17CGL066)。

[作者简介]刘保中(1983-),男,社会学博士,中国社会科学院社会学研究所助理研究员;邱晔(1986-),女,哲学博士,北京师范大学首都文化创新与文化传播工程研究院讲师。

城乡二元体制自20世纪50年代形成以来,城市不断从农村汲取资源,造成农民负担加重,农村发展滞后,最终导致了城乡发展的严重失衡。进入新世纪尤其是党的十六大以来,我国在城乡发展战略的认识上有了根本性的改变,逐渐确立了城乡统筹发展、协调发展、融合发展的基本思路,明确了城乡关系进入以工促农、以城带乡的发展阶段。

十九大报告提出了我国新时期的主要矛盾,即“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。城乡之间的不平衡仍旧是最大的不平衡之一。随着近些年城乡发展战略的调整以及国家一系列惠农政策的实施、对农村投入力度的持续加大,农民收入的增长速度从2010年开始已经超过了城市居民收入的增长速度,但是城乡之间在医疗、养老、教育、就业、卫生、基础设施等方面仍存在较明显差距,城乡二元体制的沉痾痼疾还未从根本上清除。相比于其他社会结构而言,迄今为止,城乡二元结构的改变仍旧是最为迟缓、最为艰难的。

二、我国城乡结构的历史演变

(一)城乡二元体制的形成和巩固(1949-1978)

新中国成立以后,我国逐步建立起高度集中的计划经济体制。根据当时国家制定的“重工业优先发展”的战略,国家需要对城乡社会经济资源进行统一调配,对农产品实行“统购统销”政策,以工农产品价格“剪刀差”的方式获得农业和农民剩余,以支持工业化投资和生产。与此同时,城乡人口的社会流动逐渐受到严格限制。为了限制当时的农村人口涌入城市,1953年国家发布了《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,劝止农民进城,并严格限制各单位从农村招工,同时设立劝阻站,对进城的农民动员返乡。从1956年底到1957年底,国务院在严格管理城乡人口流动方面又陆续出台规定,如《关于防止农村人口盲目外流的指示》《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》和《关于制止农村人口盲目外流的指示》,从“劝止”“防止”到“制止”的一系列规定极大程度上遏制了农村人口向城市的流动。

1958年国家公布实施的《中华人民共和国户口登记条例》,明确将居民分为农业户口和非农业户口,两种不同的户口代表着不同的“权利身份”,城市户籍人口可以享受到粮食供应、教育、医疗、就业等国家社会福利,而农村人口则与社会福利绝缘,“城市人”和“农村人”被人为分割为两个不同的利益群体。城乡两种户籍身份同时是一种“世袭身份”和“终生身份”,农村户籍人口向城市迁居和工作受到严格限制,除了非常少量的升学、参军和招工等途径外,农民基本上失去了自由流入城市的机会。广大农民群体和农村富余劳动力被限制在农村,束缚在土地上。在一系列制度影响下,城乡之间逐渐形成了相互割裂、相互隔绝的城乡二元格局。城乡分割的二元户籍制度的建立,成为中国正式进入城乡二元社会的重要标志。

20世纪50~70年代,城乡二元体制的建立和巩固不但加深了当时城乡二元经济结构的分化,而且通过一系列的制度安排,阻隔了城乡流动,造成了城乡二元社会和城乡居民权利与发展机会的严重分化和不平等。农业发展严重滞后于工业,农民生活水平严重落后于城镇居民生活水平。1952-1978年,中国工业总产值增长了15倍,而农业总产值只增长了1.3倍^[2]。1978年,中国农村居民家庭人均纯收入133.6元,人均生活消费支出116.1元,恩格尔系数达到67.7%^①,农民处于绝对贫困状态。中国城市化进程在这一时期处于基本停滞的状态,城市化率在有些年份甚至出现负增长。1978年末,中国城市化率仅有17.9%^②。

(二)城乡二元体制的松动和曲折转型(1978-1999)

改革开放以来我国进入了“双重转型”发展阶段,即从传统农业社会向工业社会、从计划经济体制向市场经济体制的转型。^[3]在这个现代化和市场化的过程中,我国僵化的城乡二元体制开始经历松动和曲折转型。

第一阶段(1978-1984),改革开放之初的农村经济体制改革松动了城乡二元结构。党的十一届三

中全会之后,我国开始了农村经济体制改革,实行以包产到户为主的家庭联产承包责任制,农村经营管理体制的变动极大地释放了农村经济的活力,农民生产的积极性大大提高,农民收入在较短的时间内迅速增加,生产要素开始在城乡之间流动。改革开放初期,农村居民的收入和消费水平有了较大提高,城乡二元结构开始松动并朝着有利于农村发展的方向演变。城镇居民家庭人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入的比值从 1978 年的 2.57:1 下降到 1984 年的 1.84:1,城乡居民恩格尔系数从 1978 年相差 10.2 个百分点,逐步缩小到 1984 年的 1.2 个百分点。

第二阶段(1985-1992),以城市为重心的改革转向又重新强化了城乡二元结构。城乡二元结构在经历了改革开放之初的松动之后,以城市为重心的改革转向使得向农村倾斜的短暂利益格局被打破,政策的重心再次转向了城市利益优先,城乡二元分化的利益格局也被重新加固。1984 年 10 月,党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,文件指出要将改革的重点由农村转移到城市。为了保证城市改革的顺利推进,财政资金和各种资源配置逐步向城市倾斜,以城市为中心的城乡利益格局的恢复,集中体现在城市收入分配、社会保障制度改革和国家财税制度改革等领域。^[4]城乡收入之比从 1985 年的 1.86:1 又扩大到 1992 年的 2.58:1,城乡居民人均消费支出的比值从 1985 年的 2.12:1 上升到 1992 年的 2.54:1。原本逐渐缩小的城乡收入和消费水平差距,逐渐又被拉大。

虽然家庭联产承包责任制的改革红利在下降,但是乡镇企业的异军突起在这一时期仍然在很大程度上促进了城乡人口的流动和城乡关系的改善。农村非农就业给农民带来了新的就业机会,但同时也改变了农民的收入结构,造成了农村内部收入差距逐渐扩大。^[5]作为城乡二元体制核心的户籍制度在这一时期也开始出现松动。1984 年中央一号文件规定,允许务工、经商、办服装业的农民自带口粮在城镇落户,但这些改革对户籍制度的冲击还非常有限。

第三阶段(1993-1999),我国正式向市场经济转轨,但是受到市场和政策双重力量影响,城乡结构的失衡进一步加重。1992 年 10 月,中共十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。随着社会主义市场经济体制的不断深化,我国的城乡结构、城乡关系都发生了深刻的变化。1984 年以来,城市就成为改革的重点,在这一时期加上市场因素的影响,城市发展明显快于农村,城乡差距被持续拉大。与此同时,农民负担持续加重。特别是 1994 年的分税制财政体制改革,使得中央政府财政能力加强,但是县乡财政收入急剧减少,在县乡财税体制不规范的情形下,县乡政府及有关部门为了弥补财政缺口,一方面千方百计扩大税收征收范围,导致直接面向农民的税收大幅度增加;另一方面通过各种名义向农民收费,使得农村乱集资、乱收费、乱摊派“三乱”现象严重,农民的税外负担恶性增长。^{[6][11-12]}

改革开放以后,由农村向城市的流动人口逐年增加,尤其是进入 20 世纪 90 年代以后,跨区域城乡流动比较普遍,农民工总量大规模增加。在 20 世纪 80 年代初期,全国外出打工的农民不足 20 万人,但是到了 1993 年已经约有 6000 多万农村劳动力在流动,^[7]2000 年人口普查资料显示,全国农村流动人口已经达到 1.2 亿。对于这些“背井离乡”的农民工而言,他们在工作待遇、身份地位、社会保障、子女教育等方面遭遇不平等的对待,成为城市中典型的“弱势群体”。

由于农业养育工业、农村支持城市的发展思路没有发生根本改变,自改革开放以来经过 20 多年的发展,虽然城乡之间的交流比之前更密切、更频繁、规模更大,但是城乡差距不但没有缩小反而在迅速扩大,在新世纪之交城乡发展已经呈现严重失衡状态,“三农”问题异常突出。城市居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比,已经由 1978 年的 2.57:1 重新扩大到 2000 年的 2.9:1。

(三)从城乡二元体制走向城乡统筹和城乡融合(2000 年至今)

进入新世纪以来,国家对新时期城乡关系在认识上有了根本改变。在以往的发展中,无论城乡二元结构松动还是加固,农业养育工业的政策框架都没有被打破,基本发展思路都是城市利益优先、城市向农村汲取资源,而步入新世纪以后,国家除了强调城乡资源配置和公共服务均等化之外,还陆续

提出了城乡统筹发展、协调发展、融合发展的战略思路。

2002年党的十六大首次提出“统筹城乡经济社会发展”，此后农村改革遵循的基本逻辑变成“多予少取放活”，城乡发展战略的重大调整也标志着我国城乡二元结构开始朝城乡统筹发展的一元化路径实质性转变。2005年党的十六届五中全会提出社会主义新农村建设任务。2006年中央一号文件明确提出了我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，要坚持统筹城乡发展的方略、建设社会主义新农村，加大对农业和农村的支持力度，贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针和坚持“多予少取放活”的方针。2007年党的十七大明确要“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”。同年6月，国务院批准成都和重庆成为国家统筹城乡综合配套改革试验区，探索打破城乡分割、建立城乡协调发展、缩小以至消除城乡差距的机制。2012年11月，党的十八大提出“推动城乡发展一体化”的战略思想，提出逐步“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”。

从城乡统筹到城乡一体化，表明我国进入到重构新型城乡关系的新阶段，也是实现党的十八大所确立的发展方式转变的体现。城乡发展战略的重大调整带来了农村政策环境的巨大改善，城乡差距进一步缩小，中国城乡关系持续好转。

第一，进入新世纪，为了给农民“减负”，2000年中央在安徽省进行了农村税费改革试点，规范农村税费征收行为，遏制面向农民的乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派。2003年全面推进农村税费改革。2005年十届全国人大常委会第十九次会议审议通过废止《农业税条例》，从2006年1月1日起，征收了2600多年的农业税从此退出历史舞台，这是具有划时代意义的重大变革。取消农业税是一种制度性的变化，是中央对城乡经济和社会发展不平衡政策做出的重大调整，是对农民在税负上与城市居民平等地位的恢复。而且这项改革还直接带动了农村义务教育管理体制、县乡财政管理体制、基层乡镇机构等领域改革的深化，促进了农村综合性制度创新和城乡利益分配关系的重大调整。^[2]

第二，国家实施了各种惠农政策，初步建立起强农支农的政策性框架体系，公共财政辐射农村的广度和深度不断加大。如实施减免农业税、种粮补贴、对义务教育的公共财政保障制度、农村居民最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度（“新农合”）、新型农村社会养老保险制度（“新农保”）等。民政部统计数据显示，全国农村低保年平均标准从2012年的2068元/人上升到2018年的4833元/人，增长134%。截至2018年底，全国有农村低保对象3519.7万人。新型农村合作医疗基本实现全覆盖。城乡居民收入差距扩大的趋势得到有效遏制，城乡居民收入比由2009年达到峰值的3.33:1下降到2017年的2.71:1（如图1所示），农民收入增长超过城镇居民收入增长，城乡统筹发展的效果开始显现。

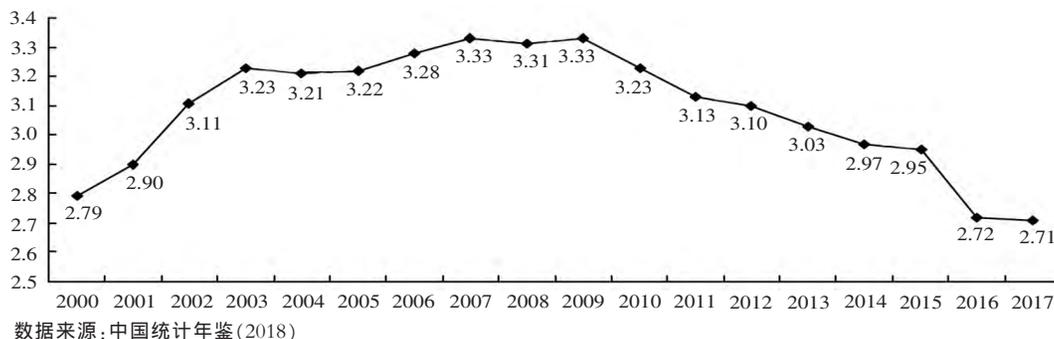


图1 我国城乡居民收入比和消费比(2000-2017年)

第三，农村居民贫困人口大幅度减少，贫困发生率持续降低。农民“减负”和一系列的惠农政策推动了农村大规模的减贫脱贫。尤其是党的十八大以来，为解决农村贫困问题，党中央实施了“精准扶贫”战略，并要求在2020年贫困人口全部实现脱贫。如图2所示，按照国家农村贫困人口标准(2010

年价格水平每人每年 2300 元)计算,全国农村贫困人口由 2012 年的 9899 万人减少至 2018 年的 1660 万人,贫困发生率由 2012 年的 10.2% 降至 2018 年的 1.7%。

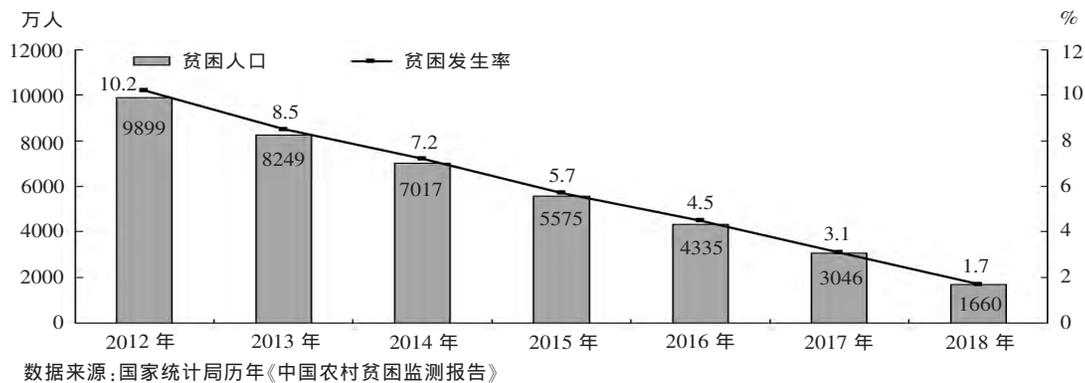


图 2 2012-2018 年全国农村贫困人口变化情况

第四,农村基础设施投资力度加大,在交通、通信、环境整治等方面成效明显。第三次全国农业普查结果显示,2016 年末在全国所有村当中,通公路、通电、通电话的村占比分别已达到 99.3%、99.7% 和 99.5%;安装有线电视的村占比达 82.8%,比十年前提高 25.4 个百分点;全国接近九成的村通宽带互联网,超过 1/4 的村有电子商务配送站点。此外,农村人居环境显著改善,生活质量提高,在全部村当中,73.9% 的村生活垃圾得到集中处理或部分集中处理,53.5% 的村完成或部分完成了改厕。

党的十九大提出实施乡村振兴战略,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。乡村振兴战略的实施本质上就是要推动城乡融合发展,构建一种新型的城乡互惠共生关系。从城乡统筹发展、城乡发展一体化再到城乡融合发展,既是新时代对城乡关系的一种新的描述,更是新的历史方位下解决城乡发展不平衡、农村发展不充分问题的战略方向。^[8]相比于城乡统筹发展,城乡融合发展更加强调把城市和乡村作为一个有机整体来看待,实现城乡要素的平等对流,由城市带动农村发展变为城乡共同发展,在体制机制上根本打破“城强乡弱”的局面。

三、当前我国城乡结构存在问题的梳理

随着我国城乡发展战略的根本改变以及国家一系列惠农政策的实施,近些年农民收入水平增幅明显,农村民生得到很大程度改善,城乡之间资源配置和公共服务严重不平衡的状况也得到很大扭转。但是,城乡之间在医疗、养老、教育、就业、卫生、基础设施等方面仍存在较明显差距,发展不平衡不充分的矛盾在乡村较为突出,随着改革的推进,深层次的城乡二元体制机制问题日益凸显,成为城乡平衡发展的桎梏。

(一)城乡社会经济发展差距依然非常显著

近年来城乡居民之间的收入水平和消费水平不断趋近,但是差距仍然很大。国家统计局《2018 年国民经济和社会发展统计公报》显示,2018 年城镇居民人均可支配收入和人均消费支出分别为 39251 元和 31032 元,农村居民人均可支配收入和人均消费支出分别只有 26112 元和 12124 元。此外,农村家庭的恩格尔系数始终高于城市家庭,说明农村家庭的消费质量始终低于城市。

由于农村产权制度不健全、城市房价飙升等多种因素影响,我国城乡居民财产差距近年来有扩大趋势,农民财产性收入无论是绝对数量还是增长速度都远低于城镇居民。经济日报社中国经济趋势研究院发布的《中国家庭财富调查报告(2018)》表明,2017 年城镇家庭人均财富是农村家庭人均财富的 3.27 倍,在房产净值上二者差异更高,城镇居民房产净值达到农村居民的 4.43 倍。

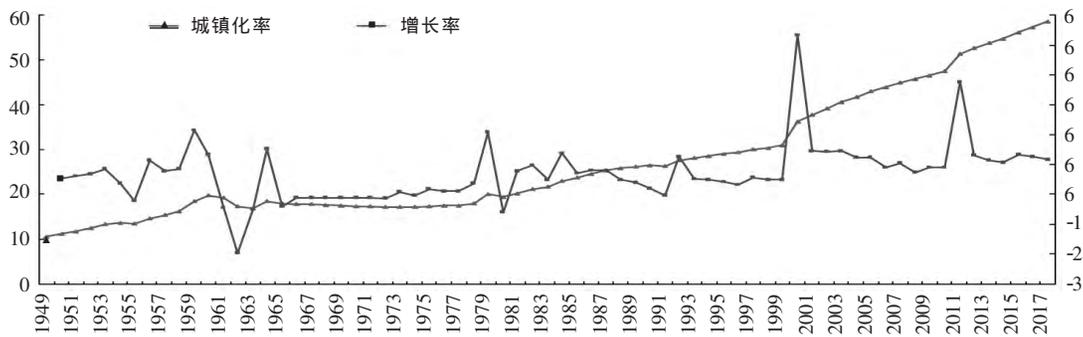
由于基本公共服务和社会福利政策一直和户籍相挂钩,在户籍制度没有实质性变化的情况下,城

乡之间在教育、医疗、养老、就业、住房等基本公共服务上仍然存在较大程度的不均等。目前我国城市基本建立了以社会保险为主要内容的社会保障体系,包括医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险等。但是农村社会保障制度发展却严重滞后,仅包括新型农村养老保险和新型农村合作医疗保险,而且保障水平与城市相比仍然存在很大差距,面临保障水平低、补偿力度小、农民积极性差等诸多问题。虽然目前我国已经建立了一个覆盖城乡的最低生活保障制度,但是再分配的效果并不明显。受到自身财力的限制,在一些财政困难的农村地区将低保标准定得很低,使得低保制度并未起到应有的保障作用。^[5]

在教育方面,城市和农村在教育经费投入、学校数量、硬件设施、师资力量、教学环境与质量等教育资源配置上仍存在较大差距,在教育政策上遵循城市优先发展,造成城乡教育质量与受教育机会的不均衡。历史上积淀形成的城乡二元差距,使得农村教育发展整体还十分薄弱,并面临着农村学校布局不尽合理、出现大量“空心学校”、教育资源整合不够协调、优秀教师流失严重、农村留守儿童和低龄寄宿儿童教育和心理问题凸现等一系列新问题。

(二)中国户籍人口城镇化率偏低,城镇化质量不高,农民工市民化进程缓慢

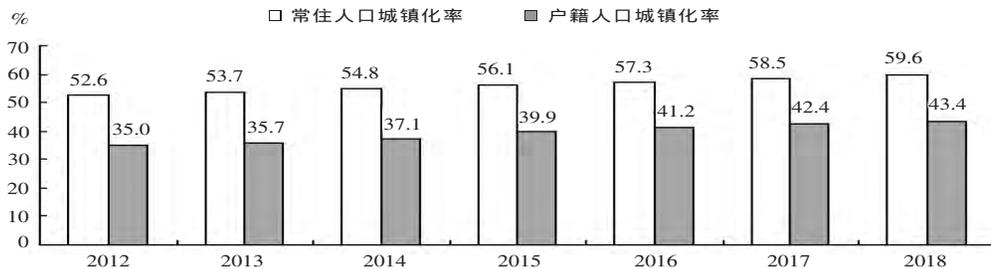
新中国成立以来,我国的城镇化进程并不是稳定的均衡增长。图3数据表明,自20世纪50年代中期以后城乡二元分割的社会结构建立之后,我国的城镇化进程长期处于停滞状态。改革开放以后,我国的城镇化速度才有了一个较为明显的提升。尤其是进入新世纪以来,我国的城镇化进程显著加快。2012年,党的十八大提出要走中国特色新型城镇化道路。从2011年末至2017年末,常住人口城镇化率提高了7.25个百分点,年均提高1.21个百分点。2017年我国的城镇化率为58.5%,但与发达国家主流的80%的城镇化率水平相比差距仍然较大。



数据来源:历年《中国统计年鉴》

图3 中国城镇化率和增长率(1949-2017年)

考虑到我国的城市化率是以常住人口为统计口径,我国的城市化水平就更低。事实上,我国的户籍人口城镇化率长期低于常住人口城镇化率(图4)。2018年户籍人口城镇化率仅为43.4%,落后于常住人口城镇化率多达16.2个百分点。



数据来源:2012-2018年《国民经济和社会发展统计公报》

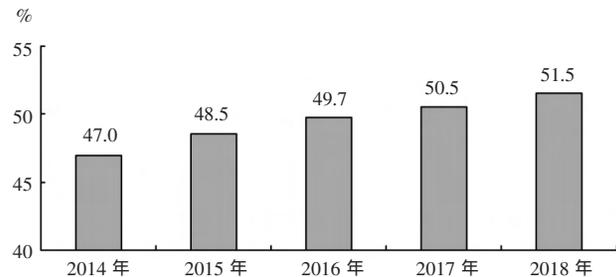
图4 常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率比较

城镇化的核心是人的城镇化,我国存在着明显的人口城镇化滞后。1990—2000 年间,中国土地城镇化的速度比人口城镇化的速度快 1.71 倍。2000—2010 年间这一趋势更加明显,两者速度差距进一步扩大到 1.85 倍。^[9]从国际经验看,土地城镇化的速度稍微比人口城镇化提前,国际公认的系数是 1.12 左右,1.85 的数值显然高于正常值。如果将常住人口与户籍人口的统计差异考虑进去,我国土地城市化快于人口城市化的特征就更加显著。

户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率之间的巨大差距,反映出的另外一个问题是存在着数量庞大的农民工。国家统计局《2018 年农民工监测调查报告》显示,2018 年全国农民工总量达到 2.88 亿人。我国农村大量人口进入城市工作生活,但他们大部分户籍还在农村,形成了比较严重的“候鸟式”的人户分离现象,即半城市化、伪城市化问题。大部分农民工虽脱离农业进入了城市,但他们却始终无法真正融入城市生活,不但劳动条件差、签订劳动合同比例低、工资拖欠问题仍然存在;而且在子女教育、医疗、社保、养老、住房等方面都不能享受到与城市居民同等的待遇。国家统计局发布的《2016 年农民工监测调查报告》显示,2016 年末与雇主或用人单位签订劳动合同的农民工比重高达 64.9%。2015 年,我国农民工“五险一金”的参保率分别为:工伤保险 26.2%、医疗保险 17.6%、养老保险 16.7%、失业保险 10.5%、生育保险 7.8%、住房公积金 5.5%,这与城镇职工之间存在着明显的差距。

新生代农民工正逐渐成为农民工的主体部分,他们越来越看重在城市面临的身份公平性问题。与第一代农民工相比,1980 年及以后出生的新生代农民工具有越来越强烈的市民化和城镇化意愿,他们更加渴望获得与城市居民相同的身份地位,享受平等的权利。当前农民工在城市生存的政策环境有了很大改善,但是目前的政策调整仍然是“碎步前行”式的,尚无法满足新生代农民工的期望和要求,难以解决他们在城市中面临的融合困境

问题。^[10]《2018 年农民工监测调查报告》显示,2017 年新生代农民工占全国农民工的比重已经超过一半,2018 年这一比例继续升高(如图 5 所示)。报告同时显示他们对所在城市的认同感堪忧。在进城农民工中,仅有不到四成(38.0%)的农民工认为自己是打工所在城市的“本地人”,而且所在城市规模越大,农民工的城市归属感越弱,对所在城市的融入难度也越大。



数据来源:国家统计局《2018 年农民工监测调查报告》

图 5 新生代农民工占农民工总量的比重

(三) 导致城乡结构失衡的制度性障碍亟待变革

城乡二元户籍制度作为社会资源分配的标准,构筑了城乡资源分割的壁垒,是造成我国城乡不平等的总的制度根源。近几年我国户籍制度改革开始加速,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“创新人口管理,加快户籍制度改革”。2014 年 7 月出台的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出建立统一的户口登记制度,取消区分城乡的户籍登记制度,开启了新一轮户籍制度改革的大幕。此后全国 31 个省份均已出台各自的户改方案,且全部取消农业户口。2016 年 9 月国务院办公厅发布《关于印发推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案的通知》,部署 1 亿人在城市落户。但总体来看,全国户籍制仍存在改革滞后的问题,不少地方的户籍政策调整只是作出改革的姿态,而无根本性的改变。^[11]首先,目前的户籍政策调整虽然取消了农业、非农业二元户口的性质划分,但不同性质户口上附着的社会福利分配仍未改变,城乡户籍一元化改革多数都“有名无实”。其次,大中城市推进户籍制度改革较为谨慎而缓慢。再次,尽管近年来在户籍制度改革过程中,不少地方逐渐实行户口迁移条件准入制取代以往的户口指标审批制,并放宽了外来人口迁移落户条件,但落户门槛依然比较高,尤其是北京、上海等一线大城市的落户门槛非常高。

城乡二元土地制度同样是城乡二元结构的矛盾焦点。我国现行的城市土地国有制和农村土地集体所有制的土地所有制架构,使得城乡土地具有不同的权利结构、配置方式、增值收益分配和管理制度。^[12]在这个二元土地框架内,最大的问题是农村土地在土地市场上不能享有与城市土地同等的地位,无法直接进入土地市场进行交易,因此,不能直接实现市场的等价交换价值。^[13]与城市房子可作商品房交易不同,农村的房子几乎不能进行买卖交易,也不能抵押,这大大限制了农民对房产的权能,导致城乡房产产权存在不平等。此外,农村土地承包经营权的流转受限制较多,土地缺乏流动性。

在农村金融制度方面,当前的农村金融服务覆盖面窄、供给规模不足、服务质量不高,不能有效地满足多样化的金融需求,“贷款难、难贷款、贷款贵”现象普遍,金融供求矛盾突出。除了在金融政策和借贷方面缺乏统一配合与制度安排之外,农村金融在运行过程中还面临着信息不对称、交易成本过大、抵押担保机制缺乏、农村项目投资风险大等制约因素,严重阻碍了普惠式金融的发展。^[14]另外,农村金融组织支农力度不够,政策性金融支农范围和能力有限,农村合作金融组织的吸储能力相对较弱,缺乏雄厚的资金,进而降低了这些机构的资本实力和抗风险能力。^[15]

四、推进城乡结构调整的对策建议

我国的城乡二元体制自20世纪50年代形成以来,城市不断从农村汲取资源,造成农民负担加重,农村发展滞后,最终导致了严重不平衡的城乡结构。进入新世纪以来,我国在城乡发展战略的认识上有了根本性的改变,逐渐确立了城乡统筹发展、协调发展的基本思路,明确了城乡关系已经进入了以工促农、以城带乡的发展阶段。党的十八大以来,城乡一体化进程加快,尤其是乡村振兴战略的实施,推动城乡关系进入到融合发展的新阶段。

但总体上看,我国城乡结构仍然处于失衡的状态,根本原因在于城乡二元制度尚未发生实质性改变。解决深层次的制度难题是未来城乡结构调整的基础和关键,因此笔者建议应首先从制度改革入手,消除制约城乡融合发展的体制机制障碍,同时要加快实现基本公共服务均等化、农民工市民化进程,促进城乡二元结构向城乡一体化的结构转变。

第一,加强国家层面的顶层设计,统筹推进系统性制度改革。首先,以加快推进户籍制度改革作为消除城乡二元结构的突破口。当前我国户籍制度改革已经进入了攻坚期和深水区,各地都在尝试松动户籍政策,但是与户籍制度相关的配套性改革要跟进。要真正实现城乡户籍的一体化,核心问题是要实现户籍权益的平等化,建立取消城乡差别的户口、居住一元化管理的体制,打破户籍与福利合一的社会管理制度。其次,要加快土地、金融等制度的改革和创新,推进要素市场化,提高农民要素收益。例如,保障农民的土地资产收益、建立健全农村土地流转制度、建立依托土地的农民财产性收入增长机制。^[16]

第二,构建城乡一体化的基本公共服务供给机制,推动城乡基本公共服务均等化。首先,构建以政府为主导的、多元化的基本公共服务供给体系,既要提高政府在公共政策上的服务水平,又要注重发挥社会组织的作用。其次,深化政府公共财政体制改革,建立农村公共服务的可持续财政供给机制,在基础教育、社会保障、医疗卫生、公共文化服务等基本公共服务方面着重发力,在满足人民基本需求的基础上,最大限度地缩小城乡公共服务水平的差异。

第三,加快农民工市民化进程,推动城乡发展的实质性融合。在城镇化进程加速、户籍制度松动的背景下,加快农民工市民化进程是推进以人为本新型城镇化的首要任务。首先,要放宽农民工融入城市的门槛条件,降低农民工市民化的制度化成本,把有市民化意愿的农民工有序转化为城镇居民。其次,为农民工提供与城镇居民相同的公共服务待遇,促进农民工在城镇稳定就业,健全覆盖农民工的教育、医疗等公共服务和社会保障体系。

注释:

①本文 2018 年以前的收入和消费、恩格尔系数、城乡收入比等数据均来自国家统计局历年《中国统计年鉴》。2018 年的数据来自国家统计局《2018 年国民经济和社会发展统计公报》。

②本文城市化率的数据来自国家统计局历年《中国统计年鉴》。

参考文献:

- [1][美]威廉·阿瑟·刘易斯.二元经济论[M].施炜,谢兵,苏玉宏,译.北京:北京经济学院出版社,1989.
- [2]韩俊.中国城乡关系演变 60 年:回顾与展望[J].改革,2009(11).
- [3]厉以宁.中国经济双重转型之路[M].北京:中国人民大学出版社,2017.
- [4]蓝海涛.改革开放以来我国城乡二元结构的演变路径[J].经济研究参考,2005(17).
- [5]李实.中国收入分配制度改革四十年[J].中国经济学人,2018(4).
- [6]陈锡文.中国农村公共财政制度[M].北京:中国发展出版社,2005.
- [7]陈浩.中国农村劳动力外流与农村发展[J].人口研究,1996(4).
- [8]姜长云.建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系[J].区域经济评论,2018(3).
- [9]胡存智.人口城镇化速度远滞后土地城镇化[N].南方都市报,2013-04-01.
- [10]王春光.新生代农民工城市融入进程及问题的社会学分析[J].青年探索,2010(3).
- [11]魏后凯,盛广耀.我国户籍制度改革的进展、障碍与推进思路[J].经济研究参考,2015(3).
- [12]刘守英.中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J].国际经济评论,2014(3).
- [13]王春光.论城乡经济发展机会的一体化[J].中共中央党校学报,2016(1).
- [14]董晓林,朱敏杰.农村金融供给侧改革与普惠金融体系建设[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(6).
- [15]张宁宁.“新常态”下农村金融制度创新:关键问题与路径选择[J].农业经济问题,2016(6).
- [16]迟福林,夏锋.城乡二元结构能否实现历史性突破[J].人民论坛,2010(17).

Historical Evolution and Realistic Challenges of Urban-Rural Structure in China in the Past 70 Years Since the Founding of New China

LIU Baozhong¹, QIU Ye²

(1. Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732; 2. Capital Cultural Innovation and Cultural Communication Engineering Institute, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: The key to the transformation of China's social structure is the transformation of urban-rural dual structure. Since the founding of the People's Republic of China 70 years ago, the changes of urban and rural structure in China have taken on a historical track from the formation and consolidation of the urban-rural dual system to the loosening and transformation of the urban-rural dual system, and then to the urban-rural coordination and integration. With the fundamental change of China's urban and rural development strategy and the implementation of a series of preferential agricultural policies, the urban-rural imbalance caused by the urban-rural dual system has been greatly reversed. But on the whole, China's urban and rural structure is still in an unbalanced state, facing the significant gap between urban and rural social and economic development, low urbanization rate of household registration population, slow urbanization process of migrant workers, and serious institutional barriers. Solving deep-seated institutional problems is the basis and key of future urban-rural structural adjustment. Therefore, we should start with the system reform, eliminate the obstacles of the system and mechanism that restrict the integration of urban and rural development, and accelerate the process of equalization of basic public services and citizenization of migrant workers, so as to promote the structural transformation of urban-rural dual structure to urban-rural integration.

Keywords: Seventy Years Since the Founding of New China; Urban-rural Dual Structure; Urban-rural Integration; Urban and Rural Integrated Development

责任编辑:宋海洋