

破除城乡二元结构 实现城乡经济社会一体化

陆学艺

〔摘要〕 城乡二元结构是造成深层次矛盾的根源，今后农村改革发展的目标是实现城乡经济社会一体化，统筹城乡经济社会发展是解决好三农问题的根本途径。十一届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》就此提出了明确意见，是一个很重要的纲领性文件。

〔关键词〕 《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》；城乡二元结构；城乡经济社会一体化

〔中图分类号〕 C912.82 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2009) 04-0104-05

城乡二元结构是造成深层次矛盾的根源，今后农村改革发展的目标是实现城乡经济社会一体化，统筹城乡经济社会发展是解决好三农问题的根本途径。十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，全面、系统、深刻地分析了当前国内国际形势，从全局出发，明确指出了三农问题的病根，指明了今后农村改革发展的前景，并提出了实现这个宏大目标的方针、政策和措施，这是一个很重要的纲领性文件。

一、三农问题的病根是城乡二元结构

我们的党和国家历来重视农业、农村、农民问题，并为此投入了巨大的人力、物力和财力。纵观世界各工业化国家，没有哪个国家在工业化、城市化过程中，能像我国这样，把农业、农村和农民工作一贯放在重要位置。十六大以后，党中央明确宣布，把解决好三农问题作为党和政府工作的重中之重。自此，党和政府采取了一系列支农、惠农的政策和措施，每年召开一次农村工作会议，连续发了六个“中央一号文件”，指导全

国农村的改革和发展工作。2004年中央一号文件决定取消农业特产税，逐年减征农业税，2006年正式宣布废止农业税条例，从此破天荒地实现了农民种田不交皇粮国税，这是一项重大的具有历史意义的改革。现在农民种地已经享有四不交（不交农业税、屠宰税、牧业税、农业特产税）和四补贴（种粮补贴、良种补贴、购置农机具补贴、农业生产资料综合补贴）。据有关部门统计，四不交，减轻农民负担1250亿元，2008年四补贴使农民增收1028亿元。2005年，中央提出建设社会主义新农村的战略，由此采取了一系列新举措，其中一个重要方面，是国家增加支农资金的投入。2008年中央投入5625亿元，比2002年的1581亿元增长2.5倍，并正在逐步形成支农、惠农的政策体系。十六大以来，农村的教育、科技、医疗卫生、社会保障、公共服务等项事业都得到了大的发展。农村义务教育普遍实行，重新建立新农村合作医疗体系，普遍实行了最低生活保障制度，正在建立新型的农村社会养老保险制度，提出了要逐步实现使农民享有均等化的公共

〔作者简介〕 陆学艺，中国社会科学院荣誉学部委员，中国社会科学院社会学研究所研究员，中国社会学会荣誉会长，北京 100732。

服务。2007年全国农村贫困人口减少到1490万人。

十六大以来，党中央采取了这一系列切实可行的措施，进一步调动了广大农民的生产积极性，扭转了改革开放以来农业第二次徘徊的局面（1998年粮食达到10246亿斤，自1999年开始，连续5年减产，2003年为8614亿斤，降到1991年的水平），2004年开始，粮食已连续4年增产，2007年达到10032亿斤。2008年政策好，农民努力，天也帮忙，风调雨顺，取得了又一个特大丰收年，粮食总产10570亿斤，达到历史最高水平，农民收入也有较大幅度的提高。从历史上看，新中国建立以后，近60年来，历史上曾经有过两个农村发展的黄金时期，一个是1949-1955年，第二个是1978-1984年，这两段时间农业（主要是粮食）连年大丰收，农民收入连年大幅增加。从2004-2008年，农业（粮食）已经连续5年增产，农民收入连年大幅增长。所以说中国农村现在已进入第三个黄金时期。当然还要看2009这一年了。

从各方面情况看，当前的农村形势应该说是很好的。对此，十七届三中全会文件的第一部分作了五个方面的概括和肯定，并且指出，农村改革发展的伟大实践，为建立和完善社会主义市场经济体制，为实现人民生活总体小康，为保持社会大局稳定，为开辟中国特色社会主义道路作出了巨大贡献。这种来之不易的农村大好形势，对于中国目前要应对国际金融风暴，保持国民经济持续、平稳增长，都有极其重要的意义。但是从国际国内形势的全局看，从全面建设小康社会的要求看，从国民经济要持续稳定快速发展对农业的要求看，特别是从9亿农民在参与改革发展共享改革发展的成果看，当前我国三农问题仍然还是比较严峻的。文件用了三句话：“农业基础仍然落后，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”。这三句话，分量很重，但这是当前三农形势的客观现象，是确实的，讲得很恳切，表达了9亿农民和数百万农村工作者的心声。

这三句话表明，当前我国三农形势还很严峻。为什么投入了这么大的力量，花了这么长的时间，三农问题仍是屡解不决呢？历史的经验告诉我们，凡是某一个地方，不是一个地方，几个地方有，而是普遍地出现；不是一年、两年解决不了，而是长期解决不好，这就不是一般的工作问题，而一定是结构问题、体制问题。这就不是靠加强领

导，加大工作力度能解决的，而一定要通过改革体制，通过调整结构，通过制定新的政策、措施才能解决。三农问题就是这样一个结构性、体制性问题。像看病一样，过去所以屡治不愈，就是还没有把问题的病根找准，用了很多药，但没有对症。这次十七届三中全会，把病根找出来了。

三农问题本质上是个结构问题、体制问题。以2007年为例，在2007年的GDP中，一产占11.3%，二产占48.6%，三产占40.1%，这是经济结构；但在当年的就业结构中，一产的劳力占全国总就业人数的40.8%，二产占26.8%，三产占39.4%；在当年的城乡结构和分配结构中，农村常住人口占全国总人口的55.1%。从这几个结构中，可以看到：第一，一产业40.8%的劳动力，只创造了11.3%的增加值，有29.5个百分点的结构差，说明农业劳动生产率太低了。这不是因为农民不好好干，也不是农民不能干好，而是因为城乡体制下，使他们的生产资料太少，他们想干也不能干。第二，在分配结构中，55.1%的农村常住人口，主要靠分享11.3%的财富生活，农民怎么能不苦，农村怎么能不穷。可见，现在的城乡结构、经济社会结构，既不平衡，也不合理，不改变这个结构，不减少农民，农民就富不起来，三农问题也就解决不了。

现行的不合理、不平衡的城乡结构、经济社会结构，则是1950年代以来，我国长期实行计划经济体制条件下的户口、土地、就业、社会保障等等一系列制度而形成的，总称为城乡二元结构。这种城乡二元结构，同国外讲的不完全一样，刘易斯的二元结构，主要是讲城乡二元经济结构。中国的城乡二元结构，是在上述一系列体制下逐步形成的，既是经济结构，也是社会结构。应该称作城乡二元经济社会结构。它以户口制度为基础，把公民划分为非农业人口和农业人口。国家对城市居民（非农业户口）实行一种政策，对农民（农业户口）实行另一种政策。对这种格局，有学者称为“城乡分治，一国两策”。其基本特征是：

在政治上不平等对待。对工人、干部、知识分子等非农业户口的人，认为是体制内，对农民认为是体制外的，实行另一种政策。如选举人民代表大会的代表，城乡居民选举比例是不相同的，选全国人民代表大会，十届人大以前，城市居民22万人选一个代表，而农民要88万人选一个代表。

在经济上，不等价交换。农村长期实行统购

派购粮食和农产品制度，通过剪刀差强制农民给国家作贡献；1990年代以来，通过低价征用土地，积累大量资金；用农民工的形式，长期廉价使用农村劳动力，有人估算这两种形式，农民为社会作的贡献，可以以万亿元计，远远大于剪刀差作的贡献。

在社会上，实行非普惠制。教育、医疗、社会保障等公共产品，对城市居民和农民，无论在提供的方式、内容、数量、质量方面都是不同的，差别很大。

长期实行这种政治、经济、社会等方面的政策，形成了中国特有的城乡经济社会二元结构，把农民束缚在狭小的土地上，限制封闭在农村里，阻碍了农业生产的发展，使农民贫困、农村落后的问题，长期得不到应有的解决。

对于三农问题的这个症结所在，十七届三中全会的《决定》明确指出了。《决定》说：“我国农村正在发生新的变革，我国农业参与国际合作和竞争正面临新的局面，推进农村改革发展具备许多有利条件，也面对不少困难和挑战，特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾突出”。接着指出目前“农村经济体制尚不完善”、“农业发展方式依然粗放”、“农村社会事业和公共服务水平较低”、“区域发展和城乡居民收入差距扩大”等问题。在《决定》第一部分最后说：现在已进入要“着力破除城乡二元结构”的重要时期。这样阐明“城乡二元结构造成的深层次矛盾突出”，也就是说这是“三农”问题的病根，今后要“着力破除城乡二元结构”。这样的论断，在党中央的文件上，还是第一次（2004年，十六届三中全会文件中曾提过：“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”）。就像人看病一样，把病诊断对，把病因找准，病就好治了。

二、农村改革发展的前景是实现城乡经济社会发展一体化

十七届三中全会的《决定》指出：“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业，走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构，形成城乡经济社会一体化新格局的重要时期”。这段不足百字的论述，把目前我国农村改革发展的时代特征、指导思想、目标任务、方针路径都说清楚了。关键问题有两个，一是“形成城乡经济社会一体化的新格局”，这是战略目标，是要达到的根本要求；二是“着力破除城乡二元结构”，

这是大的方针。古语云：不破不立，前面讲过三农问题的病根是城乡二元结构，不破这个二元结构，三农问题就解决不好，城乡一体化就实现不了。这两句都是十七大以来的新话，是新的共识，是改革开放30年来解决三农问题的经验和教训的总结。

中国的改革是从农村开始的。农村实行家庭联产承包责任制，农民获得了土地的使用权、农业的经营权，得到了自主和实惠，调动了农民的生产积极性，农业连续丰产，农民连年增收，迎来了（1978-1984年）农村发展的黄金时期。但这实质上还只是农村生产体制的改革，1985年以后，当改革进入到流通领域和产业结构调整等领域时，因为整个计划经济体制形成的户口制度、就业制度、流通体制、价格体制、财政体制等还没有改，农村第二步改革就遇到障碍，实际改不下去，1988年以后，连农村第二步改革的说法也不提了。当年计划经济体制下形成的这些体制，虽然也进行过一些改革，但是至今还没有实质性的改变，所以农业农村形势时晴时阴，变化不定。相比较而言，1980年代中期以后，城市体制、二三产业、国有企业体制的改革，虽然也有曲折，但一直坚持了下来，而且不断取得进展。现在的城市体制、二三产业体制，已经基本实现了社会主义市场经济体制，而农村、农业则基本上还不是社会主义市场经济体制。这种城乡二元结构性、体制性矛盾，是造成农业基础仍然薄弱，农村发展仍然滞后，农民增收仍然困难的根本原因。

党和国家从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会的战略全局出发，提出了要形成城乡经济社会一体化新格局的战略目标，具有十分重要的意义。

实现城乡经济社会一体化是一个远大的宏伟目标，第一步的任务是先要形成城乡一体化的新格局。《决定》提出“到2020年，农村改革发展的基本目标任务是：农村经济体制更加健全，城乡经济社会一体化体制机制基本建立”等六个方面的目标和任务。现在的情况是，城乡是二元的，两种结构，两种体制；一头先进，一头落后；一头富裕，一头贫困；城市发展快，农村发展慢。中央虽然已经提出，现在已经到了工业反哺农业、城市支持农村的历史阶段，采取了多予少取放活的方针，在实际工作中也确实实行了许多支农、惠农、强农的新政策、新举措。但是因为城乡二元分割的体制还没有改过来，在实践中，现行的剪刀差、征地、财政、金融、农民工等体制，限制了农民生产

积极性的发挥,也阻碍了农村生产力的发展,再加上这些体制像抽水机一样,使农村的土地、资源、资金、劳力、人才源源不断地向城市倾流。这就是为什么 2002年十六大就提出了要使“工农差别、城乡差别和地区差别的趋势逐步扭转”的任务,不仅没有完成,城乡差距反而在逐年扩大的原因(2002年城乡居民收入差距是 3.11:1,2007年是 3.33:1,2008年扩大为 3.38:1)。可见,不改革这种城乡二元结构和体制,要形成城乡经济社会一体化的新格局是不可能的。

客观地说,改革开放 30年来,我国的农业、农村都取得了很大的成就,都有了很大的进步,我国的农民,无论是收入水平,还是生活水平,都有了很大的提高,1978年,农民人均纯收入只有 134元,2007达到 4140元,按可比价格计算,增长 6.34倍,年均增长 7.1%,这样的长期持续增长,在历史上是罕见的,就是与改革开放前 30年比,也是不可同日而语的。我们现在说农业仍然薄弱,农业仍然落后,是相对于国家社会主义现代化建设事业、相对于国民经济发展多方面的需求,还得不到充分的满足。说农民苦,说农民增收仍然困难,是相对于同城市居民、二三产业职工有更多收入的比较,是相对于改革开放以来取得的伟大成果而言,农民还没有享得应有的份额。农民自己与过去比,已经是很好的了。所以,我们到各地调查,大多数农民对于党和国家的农村政策,特别是十六大以来的多项惠农强农举措还是满意的。

30年来,三农工作取得了巨大的成就,而这些成就就是在农村改革还没有完全到位,还是在城乡二元经济社会结构的背景下实现的。十七届三中全会《决定》提出,今后要着力破除城乡二元结构,形成城乡经济社会一体化格局。这项改革真的到位了,实现了,诸如计划经济体制条件下形成的户口制度、土地制度、社会体制、财政体制、社会保障等体制机制都通过改革,把问题解决好了。在农村,也实现了社会主义市场经济新体制,同城市的社会主义市场经济体制衔接起来,城乡经济社会一体化的格局就形成了。做到了这一点,必将把亿万农民的积极性进一步调动起来,投入到社会主义现代化建设中去,农业增产,农民增收,农村繁荣、社会稳定的局面就是必然的。过去我们常说“没有农业现代化就没有国家的现代化,没有农村繁荣稳定就没有全国繁荣稳定,没有农民全面小康就没有全国人民全面小康”。如果我们真能按照十七届三中全会决定,实现

“破除城乡二元结构,形成城乡经济社会一体化新格局”,那么中国特色的社会主义现代化,国家的繁荣稳定和全国人民的全面小康就能够实现。所以,有学者评论:十一届三中全会的重要决定,是中国改革开放 30年来取得伟大成功的起点;十七届三中全会的重要决定,是未来 30年中国实现又一次大飞跃的起点。这是很有道理的。

三、统筹城乡经济社会发展 是解决好三农问题的根本方针

“统筹城乡经济社会发展”,最早是在十六大政治报告中提出来的。作为建设现代化农业,发展农村经济,增加农民收入的重大原则,也就是解决好三农问题的根本方针。2002年后每年中央全会所作的决定,都一再重申这个重大原则,这次十七届三中全会再次重申:“必须统筹城乡经济社会发展,始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略”。6年过去了,我国的城市和乡村都有了很大的发展,经济和社会也都有了很大的进步,这是要充分肯定的。但是城市发展得快,农村发展得慢;经济这条腿长,社会这条腿短的格局,还没有从根本上扭转。一个重要的例证,就是城乡差距还在继续扩大。这表明统筹城乡经济社会这个方针还没有得到全面有效的贯彻。

所谓统筹,就是要兼顾、要协调、要平衡,使城乡经济社会协调发展。在这里,统筹的主体是党中央、国务院和各级地方党委和政府,按照统筹兼顾的原则,进行宏观调控,改变过去重(城市)一头,轻(农村)一头,乃至挖(农村),补(城市)的做法。现在我国的人均 GDP已超过 3000美元,到了“以工哺农,以城带乡”的阶段,所谓哺,就是反哺,就是工业和城市应该补贴农业和农村,把过去的调控方向倒过来。当然,中国是个大国,船大要掉头,很不容易,这涉及到认识观念、体制、机制、利益关系、工作路径等方面,工作难度很大,将是一个比较长的过程。但是,作为统筹、调控主体的各级党委和政府一定先要有新的观念和认识。历史阶段不同了,战略方向和工作任务就应该作相应的改变。说得通俗一点,过去是给工业、城市吃偏饭,现在是以工哺农、以城带乡的历史新阶段,就应该给农业、农村吃一点偏饭,否则,城乡经济社会一体化的格局就形成不了,“统筹城乡经济社会发展”就只会是一句空话。所以,要落实贯彻统筹城乡经济社会发展这个重大战略

和方针，作为统筹主体的各级党委和政府，首先要有明确的认识。

其次，要贯彻落实统筹城乡经济社会发展，必须对现行的城乡体制机制进行改革。十七届三中全会的《决定》指出：“必须统筹城乡经济社会发展，始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。统筹工业化、城镇化、农业现代化建设，加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制，调整国民收入格局，巩固和完善强农惠农政策，把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡、区域协调发展，使广大农民平等参与现代化进程，共享改革发展成果”。《决定》这一段共讲了10个方面的战略任务，这些任务完成了，城乡一体化的远大目标也就实现了。这些任务，多数以前的决定都提出过，为什么多年实现不了呢？一个重要原因，就是前面讲过的我国目前还是个城乡二元经济社会的结构，而这个结构是由计划经济体制条件下形成的一系列城乡分治的体制机制决定的。不先改革这些城乡分治的体制机制，上述要统筹的10个方面就实现不了。所以要统筹城乡经济社会发展，就一定要统筹安排进行诸如户口制度、土地制度、财政金融体制、教育医疗体制、社会保障体制等方面的改革，这些方面的每一项改革，都涉及到全局，单靠农业、农村方面的力量是改不动的，而必须由党和国家，各级党委、政府统筹安排来进行。所以，要实现城乡经济社会一体化的理想，应该把统筹城乡经济社会发展加进改革的内容，称为统筹城乡经济社会的改革和发展。

第三，要实现统筹城乡经济社会发展的战略任务，必须在组织上落实。政治路线决定组织路线，组织路线是为政治路线服务的。建国以来，特别是改革开放以来，社会主义建设实践证明，这个理论是正确的。可以总结出一条基本经验，凡是党和国家决定提出的战略任务和重大任务，都必须在组织上落实，要有组织，要有人去具体贯彻执行才能实现。如果这个战略任务，只停留在会议上、文件上，没有组织保证，就只能是一纸空文，我们有许多重要的事项，讲了多年，鲜有成效，源于没有从组织上落实，正反两方面的经验都证明了这点。计划生育工作，是天大的难

事，我们国家做成功了，一个关键的举措，就因为从上到下，建立了计划生育委员会，有组织作保证。

农业是安天下、定民心、稳社会的战略产业，三农工作是我们党各项工作的重中之重。30年来，每年的中央全会、两会，三农问题都是讨论研究的重点问题，有三次中央全会专门讨论三农问题，并作出了重大决定。党中央、国务院几乎每年召开农村工作会议，已经先后发了11个中央一号文件。社会各界也都十分关心重视农业、农村、农民问题，有众多的专家、学者深入农村，访贫问难，调查研究，出谋划策，著书立说，写出的调研报告、政策建议、论文著作，真是汗牛充栋，比任何同类问题的论著多得多。全国上下，如此重视三农问题的解决，这在国际工业化、城市化、现代化历史上，可以说是绝无仅有的。但为什么三农问题仍然是层出不穷、屡解不决、久治不愈呢？一个重要的原因是，中央关于解决“三农”问题的这些正确的方针、政策，还没有在组织上落实。十七届三中全会作出的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，从当前国际国内形势的全局出发，找准了三农问题的症结所在，提出了实现城乡经济社会一体化的宏伟目标，指出了解决好三农问题的方针政策，是一个在新时期推进农村改革发展的纲领性文件，无论从理论高度和实际操作层面评价，都是个很好的文件。按照文件指出的指导思想、目标任务、方针政策去做，“三农”问题不仅能够解决好，而且农村会再一次振兴起来，为未来30年中国崛起奠定一个坚实的基础，成为又一个新的历史起点。但这样好的《决定》，怎么贯彻落实呢？按现在农口群龙治水又群龙无首的组织状况，这个《决定》是很难贯彻落实好的。社会上有“政策出不了中南海”的议论，这是言过其实。但农村问题的政策，出不了农口，却是现实。《决定》里指出的要破除城乡二元结构，要形成城乡经济社会发展一体化新格局，要统筹城乡经济社会发展等等的任务，仅在农口内部是解决不了的。所以，在新时期，建一个为党中央解决好三农问题的工作机构，从组织上落实统筹城乡经济社会的改革和发展这个重大战略任务，就很有必要。

(责任编辑：何 频)