

# 中国城乡关系演变 70 年：从分割到融合

张海鹏

**摘要：**建国初期，服务于重工业优先发展战略，中国逐渐建立起城乡分割的体制。改革开放以后，随着中国从计划经济向市场经济的转型，城乡分割的体制不断被打破，城乡关系不断走向融合。总结和回顾中国城乡关系 70 年演变历程，可以提炼出一系列宝贵的经验：不断向农民赋权，坚持改革的渐进性，坚持市场化改革取向，坚持尊重基层创新和转换思想观念相结合，以及给改革和改革者留出足够的空间。虽然中国城乡融合发展的体制机制已见雏形，但是，城乡关系当中依然存在诸多问题，包括户籍制度改革亟待深化，城乡二元经济结构相当尖锐，城乡要素合理流动的机制尚未建立，城乡基本公共服务差距依然较大，以及乡村衰退日益加剧等。针对以上问题，本文提出相关政策建议：深化户籍制度改革，提高城镇化率，夯实城乡融合发展基础；优先推进城乡发展中需要一样化的内容，实现城乡融合发展重点突破；加快城乡要素市场一体化进程，攻克城乡融合发展的薄弱环节；推动乡村三产融合发展，建立城乡融合发展的产业基础。

**关键词：**城乡关系 二元结构 城乡融合

**中图分类号：**F32 **文献标识码：**A

## 一、引言

如何处理城乡关系是国家发展中必须面对的核心问题之一。自 1949 年以来，随着国家发展战略的调整，中国的城乡关系也在发生着相应的变化。整体来看，以 1978 年改革开放为界，中国的城乡关系在前后相继的两个阶段呈现出明显不同的演变特征。建国初期，为了让农业扮演为工业发展提供资本积累的角色，从而快速实现国家工业化目标，政府通过一系列制度安排，逐步建立起城乡分割的体制。1978 年改革开放以后，政府放弃了重工业优先的经济发展战略，而代之以比较优势战略。经济发展战略的转变，使内生于发展战略的经济体制也随之调整，中国由此开始了从计划经济向市场经济的转型。在这一进程中，改革开放前形成的城乡二元体制也不断被打破，城乡关系的调整成为推动中国社会经济发展的重要力量。在社会主要矛盾已经发生深刻变化的背景下，党的十九大明确提出要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，并在其后召开的 2017 年中央农村工作会议中，将“重塑城乡关系，走城乡融合发展之路”置于乡村振兴战略七条道路之首。《国家乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》也再次明确要“加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的

新型工农城乡关系”<sup>①</sup>。可以说，重塑城乡关系、构建城乡融合发展体制机制关乎乡村振兴和国家现代化的质量。基于此，详细梳理 70 年来中国城乡关系走过的历程，总结经验，审视问题，无疑对于当下和未来的改革都具有非常重要的意义。

## 二、城乡关系演变的历程

### （一）城乡二元体制形成与巩固阶段（20 世纪 50 年代至改革开放前）

从经济发展的角度来看，二元经济结构是从农业国到工业国必然要经历的阶段。建国初期，中国是一个典型的农业国，工业虽有所发展但是在国民经济中的比重较低。为了快速实现由落后的农业国向发达的工业国的转变，政府选择了重工业优先发展战略。然而，重工业是典型的资本密集型产业，依靠国内工业自身的积累根本无法满足资金需求，在当时的国际环境下，集中农业剩余成为唯一的选择。由于新中国接收的是一个濒临崩溃的金融体系，虽经整顿但其动员能力极为有限，难以承担起把分散在农村的资金集中起来的任务，因此，政府只能诉诸财政手段。通过财政手段集中农业剩余亦存在两种方式，一为征收重税，二为设置工农产品价格剪刀差。由于农民在新中国成立前深受苛捐杂税之苦，政府公然征收重税肯定会遭到他们的抵制，所以采用隐蔽性较好的工农产品价格剪刀差方式就成为最佳选择。此后，为了制止工农业产品价格剪刀差被私商获取，政府进一步实行了农产品统购统销制度；为了确保农民生产纳入统购统销范围的农产品，政府又对农业实行了集体化经营，直至人民公社化。由此可以看出，为了集中农业剩余支持重工业优先发展，政府在农村建立起一套与之相适应的计划配置和管理办法，包括设置工农业产品价格剪刀差、实行主要农产品统购统销制度以及农业集体经营体制（林毅夫等，1994；李周，2008），这三项制度构成了城乡二元经济体制的核心内容。

为了保障城乡二元经济体制的运行，政府在社会领域也建立起城乡二元体制。建国初期，中国城乡之间的人口迁移没有受到过多的限制<sup>②</sup>，呈现城乡双向流动的状态。1952 年与 1949 年相比，城市人口增加 1398 万人，占全国人口的比重提高 1.82 个百分点（谢志强、姜典航，2011）。随着城乡二元经济体制的建立，城乡人口自由流动受到挑战。在统购统销制度和农业集体化的配合下，农业为工业化提供积累的机制基本确立，农民的利益明显受到损害。为了降低或者消除制度变迁带来的负效用，部分农民选择用脚投票，开始离开农村涌入城市。与此同时，重工业的劳动吸纳能力较弱，城市自身的就业问题也日益突出。在这两方面因素的共同推动下，政府开始通过户口管理干预农民进城，相关政策的表述从“劝止进城”“动员返乡”层层加码到“限制招工”乃至“遣返原籍”。1958

<sup>①</sup>参见《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》（中共中央国务院印发），[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/26/c\\_1123487123.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/26/c_1123487123.htm)。

<sup>②</sup>《中华人民共和国宪法》（1954 年）第九十条明确规定：“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由”。而对于户籍制度，虽然国家在 1950 年就着手建立，并在 1951 年颁布《城市户口管理暂行条例》，但是当时不是为了限制人口的自由迁移，而是出于维护社会治安和政治稳定的目的，是通过户口登记来甄别和控制新政权的敌人。

年,《中华人民共和国户口登记条例》<sup>①</sup>彻底废除了城乡人口自由流动的政策规定,正式建立起城乡二元的户籍制度。通过设置农业和非农业户口,城乡人口流动被纳入国家计划,农民基本失去了自由流动的权利,与农村和农业紧紧地捆绑在一起,其后的人民公社制度将这一机制发挥到了极致。与此同时,城市中也以户籍制度为基础,建立起由政府统一安排的就业制度和商品粮供应制度,以及其他与人们生活相关的衣食住行、生老病死等一系列制度,最终形成了城乡社会二元体制(刘应杰,1996)。一言以蔽之,中国在这一时期呈现城乡经济二元体制与社会二元体制并存的状态,而且这二者相互影响、相互强化。

建国初期至改革开放前,中国城乡二元体制的基本特征可以概括为五个方面。

一是采取牺牲农业的工业化模式。在重工业优先发展战略下,农业的功能被限定在为城市居民提供廉价的粮食和为工业发展提供资金。虽然当时党的领导人也明确提出要避免像苏联那样“把农民挖得很苦”,并有意识地对农轻重关系进行调整,适当增加农业和轻工业的比重,但增加的目的是:“一可以更好地供给人民生活的需要,二可以更快地增加资金的积累,因而可以更多更好地发展重工业”<sup>②</sup>。在统购统销和集体化的制度安排下,农业剩余不断地被转移到城市工业当中。“五五”计划之前,财政收入中农业所占的比重始终大于财政支出中农业所占的比重(董志凯,2007)。相关研究表明,通过工农产品价格剪刀差,农业在改革前向工业贡献了6000亿~8000亿人民币(蔡昉、林毅夫,2003);1978年相比1952年,全国工业总产值增加15倍,而农业总产值仅增加1.3倍(韩俊,2009)。虽然重工业得到优先发展,但由于农业发展的基础条件严重被削弱,工农协调发展的关系遭到破坏。

二是按照计划配置城乡要素资源。政府严格控制农村劳动力向城市转移,只有部分农民通过考学、招工、参军或随迁的方式进入城市,但是必须要符合城市的需求,而且数量极为稀少。相反,为了缓解城市的就业压力,政府发动了历史上规模最大的城市人口向农村转移的运动,仅1968年以后“上山下乡”的知识青年就达到1600万以上,占城市人口的十分之一。政府在阻止劳动力从农村向城市流动的同时,鼓励资金由农村流向城市,储蓄成为政府从农村集中资金的重要手段。1953~1979年期间,农村信用社在农村地区累计吸收存款达1941亿元,对农村的贷款仅为530亿元,高达73%的资金由农村流向城市(王雪磊等,2012)。劳动力和资金的长期反向流动,使城乡要素配置失衡的状况不断加剧。

三是实行偏向城市的建设投入机制。政府资金主要用于城市建设,农村获得政府建设投入的数量极为有限。“一五”至“五五”时期,全国工业基本建设投资的比重远远高于农业;而且工业与农业基本建设投资比重呈相反方向,即工业投资比重大幅度上升的年份就是农业投资下降的年份(董志凯,2007)。工业投资的绝大多数投向了重工业,“一五”时期重工业与农业的投资比为5.1:1;1963~1965年的调整时期,重工业与农业的投资比虽一度下降到2.6:1,但此后很快得到恢复;1976~1978

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国户口登记条例》, [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/10/content\\_5004332.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/10/content_5004332.htm)。

<sup>②</sup>毛泽东,1976:《论十大关系》,《文史哲》第4期。

年期间，这一比例仍保持在 4.6:1 的水平<sup>①</sup>。

四是对农村进行非常规的控制。政府通过集体化把农民纳入组织当中，从而对农民的生产和生活都进行严格控制。首先，农村只能搞农业，主要任务是向城市提供农产品和生产资料。其次，农民不能自由流动，只能留在农业当中，降低了农业的劳动生产率。再次，在农业生产中农民种什么、怎么种、谁来种、交到哪里以及出售价格都有明确的规定，微观经营机制管死导致生产效率低下。最后，农民只能保留非常少的私有财产，这是生产率低下积累不足的结果，同时还被诸如“割资本主义尾巴”等手段剥夺。这样，农民的选择权就被限制在非常小的范围内，国家通过降低农民种粮机会成本的方式降低了工业化的成本。

五是建立起城乡分立的福利制度。以户籍制度为基础，政府在城市和农村分别建立起独立的福利制度。其中，城市是制度型的福利制度，即政府为城镇居民提供几乎包括从“摇篮到坟墓”的福利保障支持；同时城市实行低工资制度，一方面为工业提供积累，另一方面保持低工资以遏制消费，这种“先生产、后生活”的制度也是内生于重工业优先发展战略。而农村则是剩余型的福利制度，核心是救灾和救济，农民只能得到少量现金和实物救助。农村社会福利主要通过生产队、大队和人民公社等集体来实施，政府提供给农民的福利非常有限。虽然农村福利提供的标准较低，但覆盖范围比较广泛，包括“五保”制度、农村合作医疗和三级卫生体系、灾害救济和贫困救助体系、困难补助体系、义务教育、文化和娱乐以及其他各种形式的互助（潘屹，2014）。

## （二）城乡二元经济体制破冰阶段（改革开放至 20 世纪末）

这个阶段的主要内容是通过向农民赋权和推动市场化改革的方式，逐步打破城乡二元经济体制，使城乡关系的扭曲程度不断得到纠正。

家庭联产承包责任制将农民彻底从人民公社体制中解放出来，弱化了政府对农村经济活动的控制，加强了农村社区和农民的自主权。重新确立家庭经营在农业生产中的主体地位，改善了农业生产的内部激励机制。与此同时，政府还放开粮食市场<sup>②</sup>并提高农产品的收购价格<sup>③</sup>，通过“让利”对农民的农业生产行为形成外部激励。政府恢复农业家庭经营和减少对农业剩余汲取的做法，导致农业产出在 1978~1984 年间呈现惊人的增长（姚洋，2008），不但迅速满足了农民的粮食供给，而且使全社会的农产品短缺问题也迎刃而解，甚至在 1984 年出现了“卖粮难”现象。农民收入在这一时期快速增长，城乡收入差距显著下降。

<sup>①</sup>根据林毅夫等（1994）的相关数据计算。

<sup>②</sup>1983 年中央“一号文件”提出：“对农民完成统派购任务后的产品（包括粮食，不包括棉花）和非统购派购产品，应当允许多渠道经营……农民私人也可以经营。可以进城，可以出县、出省。”

<sup>③</sup>1978 年 12 月 22 日，中国共产党十一届中央委员会第三次会议通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》规定，从 1979 年夏收开始，粮食统购价提高 20%，超购价在这个基础上再提高 50%，其他主要农产品收购价格也适当提高。与此同时，政府还降低了农药、化肥、农机、农膜等农业生产资料的出厂价和销售价，通过降低生产成本的方式进一步向农民让利。

根据农业改革与发展的形势，政府顺势开启了农产品市场体制改革。对于出现粮食过剩的原因，除了前面提到的促进粮食增长的因素以外，流通渠道不畅也在当时被反复强调<sup>①</sup>。另外，由于提高农产品收购价的同时，并没有相应地提高向城市人口的销售价格，从而形成了购销价格的倒挂，这就需要国家财政补贴进行弥补。1978~1984年，政策性农产品补贴从11.14亿元迅速提升至218.34亿元（李周，2017），这对当时的财政来说是一笔巨大的负担。因此，政府决定停止财政补贴，将调节粮食生产的手段转向依靠经济规律，目标是改革农产品购销体制。因此，当以“放权”和“让利”为核心的改革效应释放之后，农业改革开始进入农产品流通和价格领域，向统购统销制度发起冲击。1985年的中央“一号文件”明确指出：“除个别品种外，国家不再向农民下达农产品统购派购任务，按照不同情况，分别实行合同定购和市场收购”，实行了32年的农产品统购统销制度开始被打破。此后，经历计划定价和市场定价双轨制的过渡，最终在1993年全国多数地方取消合同定购任务，农产品市场价格完全放开，农民直接面对市场，根据市场需求组织生产活动，通过价格变化实现农产品的供需平衡。

家庭承包制和农产品市场改革的推进，大大提高了农民的自主性，这又为城乡劳动力市场发育创造了条件。劳动力作为最具活力的生产要素，一旦放开限制，其活力就迅速涌现出来。农业生产效率的提升使农民用于农业的时间大幅减少，农村劳动力过剩的状况进一步加剧，到20世纪80年代中期，中国农村剩余劳动力的比重占到30%~40%（Taylor，1993），农民迫切需要通过转移提高劳动生产率。农民的转移在本质上包括两个方面：一个方面是转，即从农业转到其他产业；另一个方面是移，即从农村移到城市，并在这个基础上实现城市化（宋国青，1985）。改革初期，由于城乡二元体制的存在，农民向城市迁移的通道尚未开启。在大量返城知青、“摘帽”干部职工需要及时安置，城市就业形势相当严峻的形势下，农民进城的冲动刚刚萌芽，就迅速地被压制下去。1981年，国务院明确要求：“大力发展农村经济，引导农村多余劳动力在乡村搞多种经营，不要往城里挤。同时，要采取有效措施，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。”<sup>②</sup>由于“移”的权利被暂时限制，因此农民将“转”的权利发挥到极致。据估计，1978~1994年期间，农业内部有效利用劳动力的机会就增加了约50%（周其仁，1997）。毕竟农业内部容纳劳动力的规模有限，迫切需要提高劳动生产率的农民，充分利用价格双轨制提供的机遇，在计划外市场上获得原材料并销售产品，从而迅速地成长起来，实现了乡镇企业的异军突起。农民通过“离土不离乡、进厂不进城”的方式，使农村剩余劳动力在农村内部转向非农产业。1983~1988年期间，乡镇企业共吸纳农村劳动力6300万人（中国农民工问题研究总报告起草组，2006），农民收入也因此得以持续增长，城乡收入差距不断缩小，1988年城乡居民收入比降至改革开放以后的最低点。因此，这一时期也被认为是建国以来工农城乡关系发展最好、也是全国人民生活 and 全国经济改善最快的时期。有人将其归结于政府从改

<sup>①</sup>1984年中央“一号文件”提出：“流通是商品生产过程中不可缺少的环节，抓生产必须抓流通。当前，流通领域与农村商品生产发展之间不相适应的状况越来越突出。”

<sup>②</sup>参见《国务院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》，《劳动工作》1982年第2期。

善“三农”与工业、城市的关系入手，抓住了城乡协调发展这一国民经济健康发展的关键（林刚，2014）。作为事后评价，显然夸大了政府在当时主动推动城乡协调发展的作用。相反，这一时期政府对于城乡关系的调整，大多是改革推动下的顺势而为，还有不少是面对改革时的犹豫不决甚至是阻止。但是，通过改革获得制度变革收益是自发性的，也是不可逆的，日益摆脱制度性束缚的农民，不断寻找着发挥生产潜能、增加家庭收入的各种经济机会，从而促使传统的城乡关系格局以惊人的速度得到改变（蔡昉，2008）。

进入20世纪90年代以后，城市国有企业改革为城乡关系继续调整提供了新的动力。乡镇企业由于自身发展原因，吸收农民就业的作用逐渐弱化。但与此同时，城市中的国有企业改革全面启动<sup>①</sup>，城市经济增长对农村剩余劳动力产生巨大需求，劳动力在乡城间的大规模流动成为无法阻挡的趋势，城与乡就此被真正地紧密联系起来。面对农村劳动力大量流入城市，中央政府的态度始终是积极的，通过不断放宽劳动力流动限制，为农村劳动力进城务工和居住提供越来越好的政策环境。虽然地方政府出于保护当地福利和就业的考虑，在外来劳动力流动政策上不断摇摆，但是大多数情形下是持容忍态度的。总体上，20世纪90年代，中央政府和地方政府出台和试验了各种各样的改革措施，做出了有利于劳动力流动的政策努力（蔡昉，2008）。通过这种“离土又离乡”的方式，农民在进一步改善自身收入的同时，也为国民经济增长做出了贡献。虽然此时进城务工农民已经摆脱了“盲流”的称谓，但是他们在城市中仍然遭受着极为严格的限制和各种歧视<sup>②</sup>。

特别需要指出的是，政府在这一时期对农村的投入继续呈现降低的趋势。改革开放前，国家资金投入是偏向城市的，“三五”“四五”“五五”计划时期，政府投资中农业投资的比重一直保持在10%左右（董志凯，2008）。改革开放后，政府投资中农业投资的比重进一步下降，“六五”“七五”“八五”计划时期，农业投资占比分别为9.5%、8.4%和8.8%；从1978年的13.43%下降到1996年的8.82%，虽然在某一时期存在阶段性上升的现象，但总体呈不断下降的趋势。究其原因，一方面与改革之初的农产品价格补贴政策有关。1978年价格补贴支出占财政总支出的比例仅为0.99%，到1987年已经提高到13.02%，政府为了保持预算收支平衡，必然要在增加价格补贴支出的同时减少其他方面的支出。另一方面，政府希望通过承包制改革激励农民增加对农业的投入，并相应减少国家财政对农业的支出（朱钢，1998）。直到“九五”计划时期，农业投资比重才出现扭转，特别是基本建设投资额相比“八五”计划时期增长了3倍以上。1998年的特大洪水充分暴露出农业投资多年欠账的问题，因此，政府才加大了对农业的投资力度（秦富等，2006）。

<sup>①</sup>城市企业改革始于1984年。受到农村改革的鼓舞，政府开始在城市企业推行承包制，由于预算软约束，承包制半途而废。到了20世纪80年代末，政府又进一步开展了小型国企的租赁制改革和企业的公司化改造。真正的企业改制则是在1992年邓小平南巡讲话以后才开始。

<sup>②</sup>劳动力市场上的单一工资率是劳动力市场一体化最重要的特征，借用城乡劳动力是否“同工同酬”可以反映农民在城市受到的歧视情况。20世纪80年代后期以来的近20年间，农民工工资相对比率持续下降，20世纪90年代后半期之后开始显著低于1，2008年达到最低，只有0.485。

政府对农村投入下降的一个后果是城乡福利差距继续扩大。改革开放后，城乡公共服务投入基本延续传统体制，城市的公共服务投入由公共财政供给，而农村主要依靠制度外供给，即基层政府通过各类收费、集资、摊派以及罚款来筹集农村公共服务供给资金。特别是在财政分税制改革以后，中央政府对农村公共服务的供给基本消失。农村公共服务投入几乎全部依赖制度外供给，这就造成一方面农村公共服务供给数量减少，另一方面也加剧了农民负担。税费改革以后，虽然基层政府的财政预算收入没有减少，但是预算外收入被取消，农村公共服务投入能力进一步下降，导致农村义务教育、水利和乡村公路建设等事业受到严重影响，农民公共福利水平反而较税费改革前下降（朱钢，2002），城乡居民福利差距被进一步拉大。1991年，全国人均福利支出为150元时，城市居民平均为554元，农民平均为5.1元；1998年，全国人均福利支出为452元时，城市居民平均为1462元，农民为11.2元（潘屹，2014）。

总体来看，这一时期在打破城乡二元经济体制方面取得了不少的成就。农民权利和发展机会日益提升，工农产品市场化交换机制基本确立，农村剩余劳动力乡城转移的障碍被逐步打破。但是，粮食市场化改革依然没有完成，户籍制度改革相当缓慢，流动人口在城市面临诸多制度制约和歧视，土地和资本市场化进程更为滞后。

### （三）城乡二元体制改革向社会领域延伸阶段（21 世纪初至十八大前）

这一阶段在延续和深化上一阶段改革的基础上，改革的重点从打破经济二元体制逐渐扩大到社会领域，而且政府直接投入成为调整城乡关系的主要手段。

进入21世纪以后，中国经济持续快速增长，综合国力不断增强，初步具备了工业反哺农业的条件。基于中国城乡发展的现实，中央着手对城乡关系做出重大调整。从2000年开始，政府就逐步推行了农村税费改革，尝试从制度上减轻农民的税费负担，进而改善城乡关系。2002年，党的十六大报告明确将“统筹城乡经济社会发展”作为解决城乡二元结构问题的基本方针。2003年，党的十六届三中全会提出“五个统筹”的要求，并将“统筹城乡发展”列为五个统筹之首。2005年，党的十六届五中全会确定“建设社会主义新农村”的重大历史任务。经过几年的探索，政府对于破解城乡二元结构的思路更加明晰，推进“城乡发展一体化”成为构建新型城乡关系的新目标。2007年，党的十七大报告提出：“统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设，必须建立‘以工促农、以城带乡’的长效机制，形成城乡一体化的新格局。”<sup>①</sup>此后，政府主导构建城乡融合体制机制的进程开始驶入快车道。

农产品市场体制机制在此期间完全建立，劳动力市场一体化程度也显著提高。2004年，政府全面放开粮食市场，打破了各种形式的粮食区域性封锁，并允许各类主体参与粮食购销，全国统一的粮食市场正式建立，这标志着农产品市场体制机制完全建立。进入21世纪以来，以小城镇为突破口，

<sup>①</sup>参见《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》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/106156/6430009.html>。

各地政府进行了户籍制度改革的尝试<sup>①</sup>；城市就业、社会保障和福利制度改革进一步优化了农村劳动力向城市流动的制度环境，非国有经济的发展，就业制度、住房分配制度以及医疗制度的改革等，都降低了农民到城市的就业成本和居住成本（蔡昉，2007）。制度约束的放松为农村劳动力转移提供了激励。无论是农村劳动力、还是农业劳动力在劳动力总数中所占的比重都明显下降；农村劳动力和农业劳动力就业人员的绝对数量也显著减少。农民工在城镇劳动力市场中的比重不断攀升。1983年，外出农民工占城镇从业人员的比重只有1.7%；到2012年，这一比例已经攀升至44%以上。以上仅仅是针对外出农民工的情形，如果将数量可观的本地农民工也考虑在内，农民工数量从1985年的5960万人增加到2012年的26261万人，翻了两番多。根据第五次人口普查数据，农民工在第二产业从业人员中占58%，在第三产业从业人员中占52%，在加工制造业中占68%，在建筑业中占80%。农民工的数量已经超过了传统上由城镇居民构成主体的产业工人的数量，成为支撑工业化发展的重要力量。城乡劳动力市场的发育不仅得到制度改革的推动，而且市场本身也在积累着促进城乡一体化的动力。农村剩余劳动力经过大规模的转移，数量已经大大减少。从2004年开始，中国沿海地区开始出现“民工荒”现象，其后农民工短缺不断蔓延，劳动力市场的供求关系已经发生了根本性的变化。2009年以来，农民工工资的普遍上升表明，农民工在劳动力市场上的地位进一步改善。整体上，随着劳动力市场供需格局的继续变化，劳动力市场改革的进一步深化，城乡之间、地区之间的工资逐渐趋同，劳动力市场一体化的程度大大提高（都阳，2016）。但是，城乡劳动力市场一体化进程远未结束，由于户籍制度的限制，劳动力市场对农民工在职业获得和行业进入等还存在明显的歧视（章莉等，2016），这些制度限制不但降低了劳动力资源的配置效率，而且对城乡收入差距产生了不利的影响。

这一时期最显著的特征是，政府通过加大对农业农村的直接投入来改善城乡关系。一方面，政府通过对农民减负和促进农民增收来改善城乡关系。2006年，政府全面取消农业税，大幅减轻了农民负担。税费改革前，基层政府和村委会通过农业税、牧业税、农业特产税和“三提”“五统”及摊派每年从农民那里收取1500亿~1600亿元。农业税的取消，铲除了“搭车”收费的根基和平台，为消除城乡二元结构、调整国民收入分配结构、转换基层政府和村民自治组织的职能、精简乡镇机构和减少财政供养人员创造了条件（李周，2013；李周等，2018）。2001年，政府全面实施退耕还林政策，开启了公共财政对农民进行直接补贴的先河；同年，旨在降低农村义务教育阶段贫困家庭负担的“两免一补”政策也开始实施，并且到2007年在全国实现了全覆盖。2002年以后，政府又陆续试点并出台了“四项补贴”政策（包括种粮直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补），而且补贴的范围和规模持续增加。“四项补贴”资金规模从2002年的1亿元提高到2012年的1653亿元，补

---

<sup>①</sup>1997年，公安部就发布了《小城镇户籍管理制度改革试点方案》，开始小城镇户籍制度试点改革。2001年，国务院又批转了公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，决定在全国范围内放开小城镇落户政策，此后各地纷纷出台了相应的改革方案。



贴资金累计达到7631亿元<sup>①</sup>。另一方面，政府通过改变财政投入的重点，使城乡公共服务格局发生了改变。2003年，政府提出“让公共财政的阳光逐步照耀农村”的方针，财政对农村公共服务的投入大幅度增加（林万龙，2007）。1996~1998年期间，中央财政投入“三农”的资金始终没有超过1000亿元，2003年提高到了2144亿元，是1998年的2.2倍；2003~2012年期间，中央财政投入“三农”的资金保持21.5%的年均增长率。伴随中央财政对“三农”投入的增加，一系列强化公共财政对农村公共服务供给的政策陆续出台。2003年，政府在部分县（市）开展新型农村合作医疗制度试点<sup>②</sup>，2008年覆盖到所有县（市），2012年全国参加新型农村合作医疗的人口达到8.05亿人，参合率为98.3%<sup>③</sup>。2006年，政府开始实施农村义务教育经费保障机制改革，农村义务教育被逐步纳入公共财政保障的范围，九年义务教育得到全面普及，县域内义务教育均衡发展水平明显提高。2007年，政府开始在全国范围内建立农村最低生活保障制度，当年年底全就基本覆盖到所有的县。2009年，政府又开展了新型农村社会养老保险试点，到2012年基本实现了地域全覆盖。

总体来看，这一时期统筹城乡战略思想得到确立，农业农村政策实现了由“取”到“予”的转变，公共财政也开始实现对农村公共服务的转变。但是，如果深入考察可以发现，这些政策依然延续城乡二元分立的设计思路，要求城乡居民按照户籍身份，在边界清楚的范围内享受各自可以享受的基本公共服务。除了公共服务名称被冠以城镇与农村的区别以外，在服务标准、操作程序、资金筹集方式等方面均明显不同，城乡之间依然存在明显的差距。

#### （四）全面建立城乡融合体制机制阶段（十八大以来）

党的十八大以来，推动城乡发展一体化成为党和国家工作的重心之一，全面开启了构建城乡融合发展体制机制的新阶段。2000年以来，中国的城镇化进入快车道，人口城镇化率在2011年跨越50%，人均GDP也超过5000美元，城乡关系变革的基本条件已经具备。2012年，党的十八大明确提出：“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”2013年，党的十八届三中全会进一步指出：“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，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，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”<sup>④</sup>这是中央首次明确提出新型城乡关系的概念，并且将“城乡一体”作为新型城乡关系的最终目标。2017年，党的十九大明确提出“建立健全城乡融合发展的

<sup>①</sup>参见农业部新闻办公室：《我国农业补贴政策实现了历史性跨越》，[http://www.moa.gov.cn/ztlz/nyfzhjsn/nyhy/201209/t20120906\\_2922987.htm](http://www.moa.gov.cn/ztlz/nyfzhjsn/nyhy/201209/t20120906_2922987.htm)。

<sup>②</sup>2002年，《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》要求，逐步建立新型农村合作医疗制度，而且要各地先行试点，取得经验，逐步推广，到2020年要基本覆盖农村居民。

<sup>③</sup>参见《2012年中国卫生和计划生育事业发展统计公报》，<http://www.nhc.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/s7967/201306/fe0b764da4f74b858eb55264572eab92.shtml>。

<sup>④</sup>参见《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c\\_118113455.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm)。

体制机制和政策体系”。从统筹城乡发展到城乡发展一体化，再到城乡融合发展，虽然表述不同，但是思想一脉相承，

政府继续加大对农业农村投入的规模，农业农村发展环境得到显著改善。2012年以来，中国经济进入新常态，公共财政收入也同时进入下行通道，即便如此，政府的“三农”投入依然保持增长的趋势，全国一般公共预算中农林水事务支出比重从2008~2012年的10.20%，提高到2013~2017年的10.45%，农林水事务支出总额由约3.9万亿元增加到7.9万亿元<sup>①</sup>。公共财政投入的增加，使农村生产生活条件，以及农村公共服务的标准和水平均显著提高。

新一轮户籍制度改革的开启，进一步提升了城乡融合发展的制度条件。户籍制度是传统城乡二元体制的核心要素之一，随着过去几十年国家体制的逐步调整以及户籍制度自身的不断改革，户籍制度当初被赋予的功能明显下降，对农村劳动力流动的限制越来越弱，但是，户籍制度对城乡关系良性发展的阻碍作用依然存在。2014年，国务院颁布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确提出：“进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，加快建设和共享国家人口基础信息库，稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。”<sup>②</sup>就此开启了新一轮户籍制度改革。此次改革取消了农业户口和非农业户口的区分，统一登记为居民户口（刘金伟，2018），消除了城乡居民自由迁移的制度障碍<sup>③</sup>，户籍人口城镇化率从2012年的35.3%迅速增长到2016年的41.2%。随着新一轮户籍制度改革的推进，农村流动人口在城市享受公共服务的范围和程度也都显著提高。

城乡基本公共服务并轨在十八大以来取得实质进展。十八大报告明确提出“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”“整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度”以及“大力促进教育公平，合理配置教育资源”，等等。此后，构建城乡一体的基本公共服务体系进入快车道。2014年，国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，开始“将新农保和城居保两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度”。到目前为止，全国31个省（市、区）都已经建立了城乡居民基本养老保险制度，从制度上基本实现了社会养老保险的城乡统筹。2016年，国务院发布了《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，要求“推进城镇居民医保和新农合制度整合，逐步在全国范围内建立起统一的城乡居民医保制度。”截至目前，所有省份基本建立起统一的城乡居民医疗保障制度。2015年，国务院发布了《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》，要求在整合农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖补政策的基础上，建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。2017年，通过义务教育均衡发展国家督导评估的县已经达到2379个，占全国总数的81%。

<sup>①</sup>根据《中国统计年鉴》（2009~2018年，历年，国家统计局编，中国统计出版社出版）数据计算得出。

<sup>②</sup>参见《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见（国发〔2014〕25号）》，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content\\_8944.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm)。

<sup>③</sup>全国31个省（市、自治区）都取消了农业户口和非农业户口的划分。

城乡要素双向流动的机制在这一时期也得到加强。一是城市工商资本进入农村、投资农业热情上升，尤其是党的十八届三中全会以来，政府对于城市工商资本进入农村的限制不断放松，不但允许城市工商资本进入农业，而且允许社会资本投资农村，在农村兴办各类事业，因此，资本下乡的速度和规模都明显增加。城市工商资本在解决农业投入不足问题的同时，还为农业发展注入了先进的技术和管理理念，对农业现代化、高效化、生态化都有非常积极的作用，更重要的是，还将城市文明也一并带入乡村，为农村留守人群接受现代文明提供了条件。二是农民工返乡的规模不断扩大，根据原农业部的统计，2017年全国各类返乡下乡创业人员总数已经达700万人，特别是外出务工积累了一定资金、经验和人脉的返乡农民工接近500万<sup>①</sup>，他们通过进入规模种植业、农产品初加工、休闲农业和特色产业，为当地农业农村发展注入活力。

### 三、城乡关系演变的基本经验

如果说改革开放前的城乡关系提供给后人的更多是教训，需要引以为戒，那么改革开放以来城乡关系调整则是经验和教训并存。特别是这些宝贵的经验为未来处理城乡关系提供了重要的借鉴，需要充分吸收并继续坚持。对过去城乡关系发展经验的总结，最重要的是回归常识，提炼出具有一般意义的规律。

第一，不断向农民赋权。改革开放前，逐步建立城乡二元分割体制的过程实质上就是不断剥夺农民权利的过程，随着农民权利的丧失，其生产和创新的活力也一并被扼杀了，农业农村发展陷入停滞是必然的结果。改革开放以后，随着不断向农民赋权，农民的生产积极性和创新潜力再次得到释放，通过不断改善自身以及农业农村的状况，推动城乡关系向前发展。改革之初，家庭联产承包责任制通过赋予农民自主经营土地的权利，迅速解决了农民自身的温饱和收入增长问题，显著缩小了城乡收入差距。20世纪80年代中期，取消统购统销和发展乡镇工业通过赋予农民自由选择职业的权利，不但扩大了农民的非农就业机会使城乡差距缩小的趋势得以延续，而且培育出竞争性的农产品市场，并削弱了城乡二元经济结构。20世纪90年代，允许农民进城通过赋予农民自由迁移的权利，推动了城镇化率的快速提升，并最终发育出一个统一的劳动力市场。未来政府还需要继续向农民赋权，继续激发农民的积极性，使他们在不断改善自身境遇的同时，推动社会经济发展。

第二，坚持改革的渐进性。考察城乡关系演进的过程，可以发现，新的政策或改革都是以渐进的方式出现的，而且表现出非常好的效果。之所以渐进式改革会被选择，大致有三层逻辑：一是由推动改革实践本身所决定的，从打破城乡经济二元结构，到消除社会二元分割，再到实现社会融合是一个由易到难的过程，也是一个逐渐积累经验的过程。二是能够降低改革的风险，历史的经验教训表明，脱离现实盲目冒进式改革不但不会加快改革的进程反而会导致改革进程的停滞乃至倒退。因此，改革必须与经济发展阶段相适应，特定的阶段只能解决当时最紧迫而且能够解决的问题，期

<sup>①</sup>参见农业部新闻办公室：《推进农村创新创业 加快培育农村发展新动能》，[http://jiuban.moa.gov.cn/zwljm/zwdt/201709/t20170915\\_5817682.htm](http://jiuban.moa.gov.cn/zwljm/zwdt/201709/t20170915_5817682.htm)。

望毕其功于一役是不现实的，而且也是不负责任的。三是渐进式改革受到的阻力最小。从城乡关系调整的历程可以看出，大部分改革都是在不损害城市居民利益的情况下展开的，表现出非常典型的帕累托改进特征，极大地降低了改革的阻力。

第三，坚持市场化改革取向。始终坚持市场化改革取向，不断提高市场配置资源的作用，是中国改革成功的核心经验之一。政府在城乡关系的变革中发挥着至关重要的作用，既是过去城乡二元结构的塑造者，也是推动城乡关系良性发展的关键性力量，因此要继续发挥好政府在调整城乡关系中的积极作用。与此同时，更要高度重视市场在破解城乡二元结构、实现城乡融合发展中的作用。建立统一农产品市场、乡镇企业异军突起、允许劳动力自由流动等，这些在促进城乡关系良性发展中发挥关键性作用的改革，本质上就是在不断发挥市场机制的作用。时至今日，市场化取向的改革依然不够，在未来的发展中还要不断地强化。

第四，坚持尊重基层创新和转换思想观念相结合。在城乡关系演进过程中，来自基层的各种创新实践发挥了极其重要的作用，既为全国性的制度设计提供了经验，也通过实践自身所迸发出来的热情和冲动，为改革继续前行提供了推动力量。同时，从“放权、让利”改革，到开放农产品流通市场、放开农产品市场价格，再到允许农民开办乡镇企业、农民进城务工以及推进城乡基本公共服务均等化等一系列改革历程可以看出，如果没有决策者不断打破意识形态和自身经验的束缚，不断转换思想观念，很难想象这些改革能否进行。城乡关系调整的过程实质上就是基层创新和决策层观念转变相互配合、相互作用的结果。因此，在顶层设计的作用日益受到重视的情况下，更多实际问题的解决还是要依赖这些来自基层的创新。与此同时，还必须摒弃各种陈腐的观念和教条的思想方式，以务实的态度，不断解放思想，寻求促进城乡关系发展的新思路和新方案。

第五，给改革和改革者留出足够的空间。改革本身就是一个不断试错的过程，一条成功经验往往是成百上千改革者经过若干次失败的改革实践总结出来的，虽然这些失败的改革实践没有发挥积极的作用，但这是改革成功必须付出的成本。只有容许改革，容许改革失败，才能为改革者创造良好的环境，才能真正探索出有价值的改革方案。时至今日，需要改革的领域和内容已经大大缩小，而且改革还要在法治的框架下进行，这都为改革和改革者提出了新的要求，但是这不能成为阻止改革、约束改革者的理由，必须强调，在未来健全城乡关系发展的过程中要留给改革和改革者足够的空间。

#### 四、当前城乡关系中存在的主要问题及调整思路

虽然中国城乡融合发展的体制已经初见雏形，成效也逐步显现，但是城乡关系发展中还有诸多尚未破解的问题，同时也产生了很多新的问题，只有在未来的发展中将其逐一破解，才能推动城乡关系不断走向融合。

##### （一）当前城乡关系中存在的主要问题

第一，户籍制度改革亟待深化。除特大城市以外，中国其他城市已经全部采取了城乡统一的户籍制度，也就是说，户籍制度限制人口流动的功能被极大削弱。但是，作为城乡二元体制的支柱之

一，户籍制度除了限制人口流动之外，还被附着诸多的利益，城乡居民在面对养老、就业、医疗、子女就学、以及购房、购车等问题时依然难以避开户籍的划分。虽然经过近些年的改革，户籍上附着的城乡利益差异有所削弱，甚至有些已经消除，但是剥离的范围和程度依然不够。姑且不谈作为中华人民共和国公民应该享受同等的权利，即使与中国社会经济发展的现状相比，显然是非常滞后的。户籍制度对于进一步促进劳动力流动、提高人口城镇化率的阻碍作用日益凸显，因此，在推进城乡融合发展中加快户籍制度改革首当其冲。

第二，城乡二元经济结构相当尖锐。随着中国农业现代化水平的不断提高，城乡二元经济问题也呈逐年持续改善趋势，但改善程度十分有限。一方面，中国农业比较劳动生产率远低于非农业比较劳动生产率，农业现代化水平相对落后，农业科技进步贡献率比发达国家低20个百分点左右；另一方面，中国农村一二三产业融合发展程度较低，农村经济发展的效率不高。根据国际经验，发展中国家的城乡二元对比系数一般为0.31~0.45，发达国家则能达到0.52~0.86。截至2016年，中国的城乡二元对比系数仅为0.25。更为严峻的是，中国城乡二元经济结构扭转速度相当缓慢，部分地区还呈现恶化的趋势。

第三，城乡要素合理配置的机制尚未建立。时至今日，中国农村产品市场发育程度已经处于较高水平，但是要素市场的改革明显滞后。长期的城乡二元格局，导致资金、土地、人才等要素配置在城乡之间严重不均衡；并且农村优质资源向城市单方向集中的趋势没有发生逆转。现阶段，城乡要素配置不合理主要体现为城乡资金和土地配置失衡。1978~2012年期间，通过工农产品价格剪刀差、税收和储蓄等渠道，城市从农村抽取的资金达26万亿元以上，远远超过改革开放前的规模；虽然资金流出的速度逐渐降低，但是规模依然庞大。随着工农产品价格剪刀差和税收在农村资金流出中作用的下降，以及农村金融市场化改革的持续推进，储蓄逐渐成为农村资金流出的主要渠道（周振等，2015）。近年来，在政府一系列政策的支持和鼓励下，金融支持农业农村发展的力度不断加强，但是，城乡间信贷资金配置失衡的问题没有得到根本性解决，2016年，全国农业贷款相对强度<sup>①</sup>仅为0.48。比较而言，城乡土地资源分配不合理的状况更为严峻，在土地财政的推动下，中国土地城镇化速度显著快于人口城镇化速度（张海鹏、朱钢，2017）。从深层次来讲，农村资金的单向流动与土地制度改革滞后密切相关，土地作为农民最大的一笔资源，由于政策限制不能在城乡居民之间进行交易，一方面阻碍了城市资金进入农村的主要通道，另一方面也无法通过“资源变资产”使农民从中获益。

第四，城乡基本公共服务差距较大。近年来，中国城乡基本公共服务均等化取得了显著成效，城乡居民在医疗保障、义务教育以及基本养老保险方面均实现了制度全覆盖。但是，城乡基本公共服务标准差距依然较大，其中教育发展不均衡和卫生发展不均衡是主要短板。一方面，农村义务教育教师素质、农村人口受教育水平、农村妇女健康和保健水平均不断提高，农村医疗人力资源数量

<sup>①</sup>农业贷款相对强度反映的是农业获得金融支持的相对程度，计算方法为：农业贷款年末余额占全社会贷款年末余额比重/第一产业增加值占GDP比重。该指标为正向指标，数值越大，表明农业获得的金融资金相对数量越多。

也逐步增加，但由于起点较低，因而农村人力资源数量和质量依然较差。另一方面，城乡人口受教育水平、城乡医疗人力资源配置差距有所扩大，由此减缓了教育均衡发展和卫生均衡发展实现程度的提高，并最终制约了城乡基本公共服务均等化程度的提高。如果进一步考虑质量差异，城乡基本公共服务的差距将成倍增加。

第五，乡村衰退日益加剧。2005年以来的社会主义新农村建设显著改善了村庄面貌，使农民生产生活条件明显提高，但是，乡村建设依然落后于城镇建设的发展速度，乡村与城镇之间鸿沟继续扩大。无论是村庄布局、基础设施、生态环境等硬环境，还是乡村文化保护和传承、村庄治理等软环境，乡村在这些方面均存在相当大的改善空间，而且在部分地区表现得尤为尖锐。面对城乡之间的巨大差距，农村劳动力特别是高素质人才持续外流的趋势难以改变，村庄“空心化”现象日益加剧，部分村庄不断走向衰退。

## （二）未来调整城乡关系的思路

基于中国城乡关系的现状和存在的主要问题，并结合社会主义现代化强国的奋斗目标，建议从以下几个方面着手调整城乡关系。

1.深化户籍制度改革提高城镇化率，夯实城乡融合发展基础。城镇化是农业农村现代化和城乡融合发展的基础。国际经验表明，只有城镇化进入稳定期（人口城镇化率达到70%）以后，农村人口大量减少，城市反哺农村的能力显著加强，城镇基础设施和公共服务在农村的普及率明显提高，才能逐步迈向城乡全面融合发展。截至2017年，中国的户籍人口城镇化率为42.35%，常住人口城镇化率约为58.52%<sup>①</sup>，距离城镇化稳定期还有一定的差距。但是，随着农民工增量下降，城镇化速度开始趋缓，城镇化进程面临挑战。因此，政府还需要继续推进人口城镇化，夯实城乡融合发展的基础。关键是要进行全面的户籍制度改革，促进农业转移人口的市民化，不但要使已经进城的农业转移人口留下来，而且还要继续推动更多的农业劳动力转移出来。具体来说，一是要全面改革附着在户籍上的管理和福利制度体系，真正从制度设计上由二元走向一元；二是完善中央与地方的财政投入机制，提高中央政府的责任，努力缩小城市之间的公共福利差距，提高农民工在中小城市进城落户的意愿；三是调整城镇化路径，提高中小城市的比重，特别是要提升县城和重点镇的基础设施水平，加强县城和重点镇的市政设施和公共服务设施建设，实现农业转移人口就近城镇化。户籍制度的问题已经很清楚，最关键的还是要看政府的决心，户籍制度改革所能释放的红利是巨大的，而阻碍改革的症结也是清楚的，就是城市中现有户籍制度的受益者不愿意分享城镇化的好处。在这种情况下，政府应该审时度势，以壮士断腕的决心，通过顶层设计彻底对现行的户籍制度进行改革，为城乡融合发展扫清制度障碍。

2.优先推进城乡发展中需要一样化的内容，实现城乡融合发展重点突破。首先需要指出的是，这里不是简单地将“城乡一体化”等同于“城乡一样化”。以往的“城乡一样化”是指在很多地方农

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228\\_1585631.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html)。

村和城市建设的无差别化，造成城不像城、乡不像乡的现象。出现这些问题的原因可以归结为两点：一是认识不到位。城乡发展一体化毕竟是个新东西，没有现成的经验可供借鉴，只能是摸着石头过河，那么形式上将农村建设得像城市就是最省事的做法。很简单的道理，快速让一个农村人变成城里人的方法，就是给他穿上城里人的衣服，使他在外表上像一个城里人。二是资金不足。城乡发展一体化需要投入大量资金，中国区域经济差距较大，很多地方并没有足够的资金全面推进城乡发展一体化，而村容村貌建设则是花钱相对较少的投入，花较少的钱而且能看得见效果，这当然是地方政府乐意做的。当前，中国整体上已经具备了城乡融合发展的条件，但是很多地方政府却以反对“城乡一样化”的名义，反对或者延缓推进城乡融合发展，或者是降低城乡融合发展的标准，这需要引起足够的重视。事实上，城乡发展中很多一样化的内容是城乡融合发展的基础和前提，只有这些内容实现了一样化才能真正实现城乡融合发展。因此，要优先推进城乡融合发展中的城乡一样化问题，实现重点突破。一个需要优先突破的重点是城乡统一规划，真正在规划中给予农村与城市一样的地位，实现乡村与城市两个空间的平等发展。另一个需要优先突破的重点是城乡基本公共服务均等化。教育、医疗、社会保障和就业是保障个人基本生存、基本尊严和基本健康的社会条件，可以说，享受政府提供的这些公共服务是人的基本权利，既然是基本权利就不应该存在差别。虽然经过近些年的发展，农村居民在享受这些基本公共服务方面取得了巨大的进展，很多在制度上已经实现了并轨，但是远没有实现一样化。因此，未来推进城乡基本公共服务均等化的重点是实现标准的一致，将均等化落在实处。

3. 加快城乡要素市场一体化进程，攻克城乡融合发展的薄弱环节。推动城乡要素市场的一体化是实现城乡融合发展的核心，但也是最为薄弱的环节，如果能将其攻克，必将取得事半功倍的效果。从目前来看，加快城乡要素市场一体化的关键是要打通要素从城市向农村流动的障碍，首当其冲就是城乡土地制度。现行土地制度不但降低了城乡土地配置的效率，而且难以满足城市工商资本下乡的需求。首先，不断规范和压缩地方政府的土地收益，促使地方政府职能从扩张建设用地、追求土地财政收入等经营性职能向产权登记保护、规划管理、耕地保护、市场监管、社会保障等公共管理职能转变，为充分发挥市场在配置土地资源中的决定性作用创造条件。其次，在符合规划和土地用途管制的前提下，赋予农村建设用地与城市建设用地同等权利，允许集体经济组织和农民利用集体建设用地从事非农生产，同时享有出租、转让和抵押等权利。再次，在深化宅基地三权分置改革的基础上，扩大宅基地有偿退出的范围，并且逐步向外村和外来资本有序开放。

4. 推动乡村三产融合发展，建立城乡融合发展的产业基础。三产融合发展的目的在于提高农业农村的比较劳动生产率，实现城乡产业协调发展，从而消除城乡二元经济。所以，各地应该继续推动农业适度规模经营，同时需要注重发展农产品加工、休闲农业、乡村旅游、电商等新业态和新模式，推动一二三产业融合发展，以农业转型升级提高农村产业效率（张海鹏、朱钢，2008）。推动乡村三产融合发展除了土地和资本制约以外，人才短缺也是非常重要的问题。一方面，要加快新型职业农民制度体系建设，尽快建立起一支爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民队伍，为现代农业发展提供人才基础。另一方面，要大力改善农村的就业创业环境，重点是破解融资难和不公平竞争

问题，进一步吸引外出农民工、大学生、城镇科技人员、企业主等返乡创业，延长农村产业链条、提升农村产业发展品质。

#### 参考文献

1. 蔡昉、林毅夫，2003：《中国经济：改革与发展》，北京：中国财政经济出版社。
2. 蔡昉，2007：《中国劳动力市场发育与就业变化》，《经济研究》第 7 期。
3. 蔡昉，2008：《中国农村改革三十年——制度经济学的分析》，《中国社会科学》第 6 期。
4. 董志凯，2007：《工业化初期的固定资产投资与城乡关系——对 1950~1980 年代工业建设的反思》，《中国经济史研究》2007 年。
5. 董志凯，2008：《我国农村基础设施投资的变迁（1950~2006 年）》，《中国经济史研究》第 3 期。
6. 都阳，2016：《论劳动力市场改革的两个目标》，《中共中央党校学报》第 5 期。
7. 韩俊，2009：《中国城乡关系演变 60 年：回顾与展望》，《改革》第 11 期。
8. 李周、张海鹏、孙若梅，2018：《农业供给侧结构性改革研究》，北京：社会科学文献出版社。
9. 李周，2008：《改革以来的中国农村发展》，《财贸经济》第 11 期。
10. 李周，2013：《中国农村发展的成就与挑战》，《中国农村经济》第 8 期。
11. 李周，2017：《中国农业改革与发展》，北京：社会科学文献出版社。
12. 林刚，2014：《中国工农——城乡关系的历史变化与当代问题》，《中国农村观察》第 5 期。
13. 林万龙，2007：《中国农村公共服务供求的结构性失衡：表现及成因》，《管理世界》第 9 期。
14. 林毅夫、蔡昉、李周，1994：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：上海人民出版社。
15. 刘金伟，2018：《新一轮户籍制度改革的政策效果、问题与对策》，《人口与社会》第 4 期。
16. 刘应杰，1996：《中国城乡关系演变的历史分析》，《当代中国史研究》第 2 期。
17. 潘屹，2014：《中国农村福利》，北京：社会科学文献出版社。
18. 秦富、徐卫军、江文涛、弓秀云，2006：《“十一五”时期我国农业投资需求研究》，《农业技术经济》第 1 期。
19. 宋国青，1985：《城乡开放与农民转移》，《农业经济问题》第 7 期。
20. 王雪磊、郭兴平、张亮，2012：《建国以来农村金融的发展历程及其评述》，《农村金融研究》第 7 期。
21. 谢志强、姜典航，2011：《城乡关系演变：历史轨迹及其基本特点》，《中共中央党校学报》第 8 期。
22. 姚洋，2008：《作为制度创新过程的经济改革》，上海：格致出版社、上海人民出版社。
23. 张海鹏、朱钢，2008：《返乡农民工创业的现状、意愿及问题》，《中国发展观察》第 6 期。
24. 张海鹏、朱钢，2007：《中国城乡发展一体化实现程度、存在问题及政策启示》，《开发研究》第 2 期。
25. 章莉、李实、William A. Darity Jr、Rhonda Vonshay Sharp，2016：《中国劳动力市场就业机会的户籍歧视及其变化趋势》，《财经研究》第 1 期。
26. 中国农民工问题研究总报告起草组，2006：《中国农民工问题研究总报告》，《改革》第 5 期。
27. 周其仁，1997：《机会与能力——中国农村劳动力的就业和流动》，《管理世界》第 5 期。
28. 周振、伍振军、孔祥智，2015：《中国农村资金净流出的机理、规模与趋势：1978~2012 年》，《管理世界》第



1 期。

29.朱钢, 2002:《农村税费改革与乡镇财政缺口》,《中国农村观察》第 2 期。

30.朱钢, 1998:《我国财政支农规模问题分析》,《中国农村经济》第 10 期。

31.Taylor, J. R., 1993, "Rural Employment Trends and the Legacy of Surplus Labor, 1978-1989", in Kueh, Y. Y., and R. F. Ash (eds.): *Economic Trends in Chinese Agriculture: The Impact of Post-Mao Reforms*, New York: Oxford University Press, pp.273-310.

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 陈静怡)

## **The Evolution of China's Urban-Rural Relations in the Past Seven Decades: From Separation to Integration**

Zhang Haipeng

**Abstract:** In the early days since the founding of the People's Republic of China, in order to serve the priority development strategy of heavy industry, China gradually established a system of urban-rural separation. After the reform and opening-up, with China's transition from a planned economy to a market economy, the system of urban-rural separation has been continuously broken, and urban-rural relations have been moving towards integration. Summarizing and reviewing the seventy years of evolution of urban-rural relations in China, we can draw a series of valuable experiences: empowering farmers constantly, persisting in a gradual reform, adhering to the orientation of market-oriented reform, and insisting on the combination of grass-roots innovation and transformation of ideas and concepts, and leaving enough room for reform and reformers. Although the system and mechanism of urban-rural integration and development in China have taken shape, problems still exist in the urban-rural relationship, including a urgent need to deepen the reform of the household registration system, the sharp dual structure in urban and rural economy, the yet-to-be established mechanism for the rational flow of urban and rural factors, a large gap between urban and rural basic public services, and the increasing rural recession. In response to the above problems, this article proposes relevant policy recommendations. Firstly, it is imperative to consolidate the basis of urban-rural integration development by deepening the reform of household registration system and increasing the urbanization rate. Secondly, priority should be given to promoting the development of urban and rural areas in the same way so as to break through the key barriers for urban-rural integration. Thirdly, it is important to accelerate the integration process of urban and rural factor markets, overcoming the weak links of urban-rural integration development. Fourthly, it would be preferable to promote the integration of the rural industrial, agricultural and service sectors, and establish the industrial foundation for the integration of urban and rural development.

**Key Words:** Urban-rural Relationship; Dual Structure; Urban-rural Integration