

河南城乡关系70年的历史演变与展望

◇ 王建国 易雪琴

城乡关系是中国最基本的社会关系之一。河南城乡关系的演变是中国城乡关系的一个缩影。

一、新中国成立到改革开放：由自由互助到二元形成固化的历史变化

(一)城乡自由互助阶段(1949—1957年)：城市与乡村彼此依存,自由互助,共同发展,城乡差距较小,关系基本平等

综合来看,这一时期城乡之间的交流和联系相对自由,城乡关系也相对开放、平等。土地的公平分配推动了农村新型社会关系的形成,农民地位明显提升,广大农民从土地改革中获得了较大利益,农户的生产条件和生活水平有了明显改善。城市经济的恢复重建和工业经济的快速发展形成了对劳动力的巨大需求,进而推动农民进城变成工人。人口流动则呈现出城乡之间流动与区域之间流动的双重特征,在流动方式上市场化自发迁移和有计划组织迁移两种方式并存。然而,此时中国处于城镇化、工业化低水平起步阶段,农村是劳动力的主要集聚地,而且涉及城乡关系的许多政策还处于酝酿的过程中,城乡之间的差距没有明显拉开,城乡交互发展中的种种问题暂未显露。

(二)城乡二元形成阶段(1958—1978年)：指令性计划强推农村支持城市,城乡之间的差距逐渐拉开,城乡分割关系形成并趋于固化

在统购统销、户籍管理、人民公社、劳动就业等一系列制度安排下,这一时期河南与全国大多数地方一样,经济社会发展大起大落,城乡之间的差距就此产生。“大锅饭”式的农业生产体制造成农业经济发展停滞,并限制了个体和私营经济的发展,同时,以价格“剪刀差”形式拿走农业大量的经济剩余以支持城市经济发展,粮油、肉蛋奶、棉布等各种生

活资料都要凭票供应,而且只有非农人口才有资格获得购物票,农民在农村缺衣少食,国家对城市机关事业单位招工招干实行严格控制,农民只有通过参军或升学渠道才可以真正进入城市。在计划经济体制下,城市偏向的城乡发展战略和种种限制性制度削弱了农业、农村和农民的贡献与利益,也割裂了城乡之间的规律性联系,工业与农业、城市与农村、市民与农民之间的差距不断拉大,城乡矛盾日益突出,城乡二元关系趋于固化。

二、改革开放到21世纪初：由分割破冰到失衡加剧的曲折历程

(一)城乡分割“破冰”阶段(1979—1984年)：改革在农村启动,农村发展活力被释放,城乡分割“破冰”,城乡关系开始缓和

总体来看,这一时期的经济体制改革是保留计划经济的同时引入市场经济,改革的重点是激发农村发展活力。家庭联产承包责任制改革使农民重新获得土地使用权、经营权以及支配自身劳动成果的权利,同时也明晰了农业收入分配关系,农民生产的积极性、农业生产的活力和效率都得到极大提升,河南通过短短的几年时间就走出了粮食短缺的困境。体制变革带来的经济振兴也开启了城乡关系的破冰之旅,城乡各种要素开始正常流动,城乡市场开始对接,城乡之间的发展差距也慢慢缩小。然而,由于体制改革尚未完全启动,加之固化的二元户籍制度一直延续至后来很长一段时间,河南与全国其他地方一样,对农民进城就业采取“离土不离乡”的转移政策,农村劳动力并未大范围、大批量地向城市转移,而且这种缓和的城乡关系并未维持很长时间,从20世纪80年代的中后期开始,城乡之间出现了新的矛盾和问题。

(二)城乡失衡加剧阶段(1984—2002年):城市改革全面展开,城乡互动增强但失衡加剧

这一时期的发展重心在城市,各种生产要素向城市和工业倾斜,城市经济的发展和城市建设突飞猛进。尽管城乡之间的互动不断增强,但由于农村要素资源和劳动力持续外流,这一时期的工农业增长速度也出现较大差距,“三农”发展明显滞后于城市和工业的发展,城乡差距不断扩大,并出现逆转失衡的态势,逐渐演变成严重的“三农”问题和较为尖锐的城乡矛盾。

三、党的十六大以来:由统筹走向一体的发展趋势

(一)城乡统筹发展阶段(2003—2012年):坚持以工促农、以城带乡,统筹城乡建设协调推进、城乡发展互促共进,城乡关系加快改善

总的来看,党的十六大以来,随着国家推进城乡统筹发展方针政策的出台,河南与全国各地一样实施了“以工促农、以城带乡、城乡共同发展”的战略,城乡关系逐步改善。从2003年取消城镇落户限制到2011年实行城乡统一的户籍管理制度,城乡户籍制度导致的诸多二元藩篱正在被逐个击破,农村户口与城市户口的实质性差别正在逐渐消失,进城农民获得了更多的权利和更平等的待遇,农民在就业创业、社会保障、就医就学等方面的社会待遇也正趋于公平。一系列改革措施的实施推动了农业经济的长足发展,农村面貌得到显著改善,农民收入水平得到显著提升,城乡关系明显缓和,城乡失衡、两极分化的结构性矛盾得到有效缓解。

(二)城乡一体发展阶段(2013年至今):城镇化量与质同步提升,城乡一体化深度推进,乡村实施全面振兴,城乡差距持续缩小,新型城乡关系正在形成

这一时期河南深入贯彻落实党的十八大、十九大精神和习近平总书记的重要讲话精神,始终坚持把解决好“三农”问题作为工作的重中之重,在充分尊重农民意愿、保障农民权益的基础上,从农业结构到生产方式,从乡村环境到乡村文化,从产权制度改革到发展培育新动能,不断加大体制机制改革力度,化解城乡之间的深层次矛盾,不再以牺牲农民财产权益为代价推动农业人口转移,而是通过城

乡的良性互动推动实现城乡一体化发展。在加快新型城镇化发展的同时,实现农业强、农村美、农民富,城乡差距不断缩小,城乡关系不断改善,城乡整体面貌发生根本性变化,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正在形成。

四、未来:朝着全面融合的美好前景进发

通过回顾新中国成立70年来河南城乡关系的变迁历程可以发现,农业、农村、农民为经济社会发展做出了巨大贡献。土地制度改革和农业生产方式革新,极大地释放了农村的巨大生产潜力,农业生产力的稳步提高不仅解决了10亿余人口的吃饭问题,让全国人民告别了食品短缺的票据时代,更为中国经济腾飞奠定了坚实的粮食安全基础。同时,农业经济剩余通过工农产品“剪刀差”,以低成本甚至无偿的形式支持工业化和城镇化发展;农村的各种要素资源特别是劳动力不断转移到非农产业,并积极参与到城镇化进程中来,为二、三产业发展提供了源源不断的生产要素支撑,也为国家的工业发展和城市建设做出了巨大贡献。然而,问题伴随着成就持续存在。农业经济滞后于工业经济,带来的后果是农村建设远滞后于城市建设,农村基础设施和公共服务与城市基础设施和公共服务的差距越来越大。农业人口在获得各种收入、享受各种待遇以及社会地位等方面与城市人口存在明显差别。河南作为传统的农业大省,这种工与农、城与乡、市民与农民之间的差别尤为明显,城乡二元结构带来的城乡失衡问题也持续存在。直至近十多年来,这种城乡失衡的局面才得以有效扭转,二元城乡关系才得以发生实质性的变化,并朝着更加和谐的方向发展。

河南城乡关系70年的演变历史表明,国家实施的宏观调控政策是影响城乡关系发展的关键因素。无论是计划经济时期城乡二元结构的形成,改革开放以后城乡关系的反复变化,还是近年来新型城乡关系的构建,都受到政府政策调控的影响。从一定程度上说,河南城乡关系70年的历史演变过程也是河南乃至全国工农业经济体制、城乡建设以及人口迁徙流动政策制度演变的过程。伴随着不断摸索前进的经济社会变革,这些影响城乡关系的

政策和制度依次递进,逐步优化和完善,以前走过的一些弯路也已经逐渐转上可持续健康发展的道路。也正是对党和国家方针政策的贯彻落实,现如今,河南城乡之间的差距才得以明显缩小,城乡一体化发展才能取得举世瞩目的成就。当前,中国特色社会主义已经进入新时代,城乡关系的发展面临新的历史使命,城乡发展过程中的新问题、新矛盾也需要通过深化改革创新来解决。未来,河南要坚持以统筹推进新型城镇化建设和乡村振兴战略为抓手,以建立健全城乡融合发展的体制机制为重点,从要素合理配置、基本公共服务普惠共享、基础设施一体化发展、乡村经济多元化发展、农民收入持续增长等方面推进城乡融合发展,从而实现城乡在社会、形态、市场、经济、人与自然等方面的全方位融合。

未来,城乡的全貌融合美景体现在五个方面。一是以人为核心的城乡社会融合。城乡由二元到融合的发展过程,实际上是生产力不断发展、生产关系变迁的过程,在这个过程中,人是最核心的因素,所以未来城乡融合发展的核心也在人,其终极目标是人的自由全面发展。这就决定了人在城乡之间的迁徙是高度自由的,为此要彻底打破城乡之间的户籍壁垒,消除户籍背后的一切歧视性福利差异,实现城乡居民身份本质上的无差异化,城乡居民所享有的公共服务均等化。城市文明不断向乡村延伸,农村居民传统的生活方式也向城市现代化的生活方式靠拢,城乡居民的观念意识和社会自觉高度接近,城乡社会深度融合。二是以有机协调为特色的城乡形态融合。随着国家的投资重点向乡村倾斜,乡村基础设施和公共服务设施的供给数量和质量得到大幅提升,乡村建设和生产发展实现精细化、品质化,乡村更加美丽,成为城市的“后花园”。与此同时,中国城镇化进入中后期阶段,城市群和都市圈如雨后春笋般大量涌现,城市不断融入乡村,成为乡村的“厅堂”,城中有乡,乡村有城,由城市到乡村是景观的自然平滑过渡,城乡呈现出有

机协调的景象,传统的大城市—中等城市—小城市—小城镇四级城镇体系,逐步向乡村延伸,乡村被纳入城镇体系,并演变成五级现代城乡体系。三是以要素自由流动为媒介的市场融合。要素自由流动是城乡融合发展的基础条件,市场融合则是调控城乡融合发展的体制基础。要素自由流动是市场融合的重要媒介和支撑,市场融合则为要素自由流动营造环境。促进城乡融合发展要破除城乡之间要素流动不畅、由乡到城单向、以城带乡口惠而不实等问题,通过市场与政府的良性互动及相互作用,真正实现生产要素的城乡双向自由流动,同时,以生产要素的自由流动推动城乡建设用地市场、劳动力市场、金融市场等多元市场融合发展。四是以效率收敛为趋向的城乡经济融合。城乡二元集中体现为经济发展的二元,一边是以社会化大生产为特征的城市高效率非农产业,一边则是以自然经济为特征的传统低效率农业,城乡经济的二元决定了城乡居民收入和生活水平的巨大差距。未来城乡融合发展,要通过完善社会主义市场经济体制,充分发挥市场机制的调节作用,在不同产业、不同区域以及城乡之间形成平均利润率,和城市一样,农村也是生产要素流入的“洼地”,使城乡之间、工农之间的经营效率收敛归一,彻底解决农业的“脆弱”和“弱质”问题,真正实现城乡经济融合发展。五是以和谐共存为理念的人与自然融合。人与自然是生命共同体,城乡融合归根到底是人与自然的融合。促进城乡融合要按照和谐共生的理念,从根本上实现人与自然的融合,让人亲近自然、享受自然,满足人们日益增长的对美丽大自然的需求,让美丽自然生态植入城市、深入人心,城市充满田园诗般意境,人与自然和平相处、和谐共存。

作者简介:王建国,河南省社会科学院城市与环境研究所所长、研究员;易雪琴,河南省社会科学院城市与环境研究所助理研究员。

(摘自《区域经济评论》2019年第5期)