

# 构建新型城乡关系的问题和途径及改革要点

蔡玉胜

(天津社会科学院城市经济研究所,天津 300191)

**摘要:**城乡关系是我国社会结构性的深层问题,在改革实践过程中经历了政策引导、科技引导、投入引导和市场引导等数次深刻变化。当前城乡关系问题突出体现在城镇化进程中的农民土地权益和劳动权益保护,农村公共资源和基本公共服务的缺失,支撑现代农业生产和农村社会治理的人力资源匮乏,农村生产要素向城市单向流动,农村社区建设与城市的趋同化。解决这些难题需要将城乡关系基础构筑在和社会主义市场经济体制相适应的市场环境中,突出市场在资源配置和要素流动中的决定作用。未来改革的要点包括尽快实施农村金融改革,实现土地政策三个保护,探索发展集体经济的新的有效形式,保护农民非农方面权益和强化农村基层社会管理创新。

**关键词:**城乡关系;三农;一体化;财产权;城镇化

中图分类号:F291.3

文献标识码:A

文章编号:1000-0275(2014)02-0129-05

## Main Problems and Reform Points to Construct New Relationship between Urban and Rural Areas

CAI Yu-sheng

(Institute of Urban Economics, Tianjin Academy of Social Sciences, Tianjin 300191, China)

**Abstract:**The relationship between urban and rural areas is the deep-seated issue of our social structure, which experiences policy guidance, technical guidance, investment and market leading in the reform process. The present problem in the relationship between urban and rural areas highlights the peasants land rights and labor rights protection in the process of urbanization, lack of public resources and basic public services in rural areas, and lack of human resources supporting the modern agricultural production and rural society governance, one-way flow of the rural production elements to the city, and the assimilation of the construction of the city and rural community. To solve these problems need to built the basis of the relationship between urban and rural areas on the socialist market economic system to adapt to the market environment, and to highlight the role of the market in resource allocation and flow of elements. Future reform points includes the implementation of rural financial reform as soon as possible, the realization three protection of land policy, exploration of effective forms of new collective economy development, protecting farmers' rights and strengthening the innovation of the rural social management.

**Key words:**the relationship between urban and rural areas; rural area, agriculture, farmers; integration; property rights; urbanization

城乡关系是一种利益分配关系和社会规范体系,实质上是收益和成本、权利和义务在市民和农民之间的配置关系<sup>[1]</sup>。工农与城乡关系是我国社会结构性的深层问题,能否解决这个事关全局和战略性的重大问题,是检验改革深度和执政水平的一把标尺。

## 1 探讨和构建新型城乡关系的意义

### 1.1 解决“三农”问题与破解城乡关系难题

从历史观和全局观视角理解,中国的“三农”问题,实质是整个经济社会系统中的结构问题,即工业与农业、城市与农村、城镇居民与农村居民发展失衡;“三农”问题的形成及难以根本解决的原因,除历史遗留因素外,主要是由于在实施国家工业化战略中,选择了工业和城市偏向政策,以及保障这种偏向政策能够得以实施的城乡二元制度<sup>[2]</sup>。多年的实践

探索,在理论界和决策层逐渐形成一种趋同的认识,即解决“三农”问题,单纯依赖农村内部改革,释放农村生产力是不可行的,必须跳出农业发展农业,跳出农村发展农村,将农村发展与城市的发展联系起来,将农业发展与工业化、信息化和城镇化发展联系起来,将农村改革与中国改革命运联系起来,统筹考虑,一体发展。因此,构建新型城乡关系,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的发展新格局,是从根本上解决“三农”问题的出路。

### 1.2 构建新型城乡关系共识的形成及过程

我国的改革开放是从区域的单极突破到多极发展逐次展开的,初期的显著特征是非均衡发展。这种非均衡增长策略在经过大约 20 年的实践后,以上世纪 90 年度末期的西部大开放战略的实施为标志,非均衡战略逐步被区域协调发展战略替代。和区域发

项目来源:2012 年度天津市哲学社会科学规划重点项目“功能区的城市化演进与创新”(编号:TJYY12-089)。

作者简介:蔡玉胜(1971-),男,河南罗山人,所长、研究员、经济学博士,主要研究方向:区域和城乡统筹。

收稿日期:2014-01-13,修回日期:2014-01-28

展战略的变化同步,对城乡关系的认识,也在上世纪的末期出现了重大变化,越来越多的理论和实践证明,推动解决中国城乡差距,需要从改善工农与城乡关系的大处着眼,从战略高度和制约农村发展的深层次上寻找突破口。基于这种战略思维,2006 年中央一号文件首次提及工农城乡关系在推进现代化建设中的影响,强调“加速推进现代化,必须妥善处理工农城乡关系”。2007 年十七大就形成城乡经济社会发展一体化新格局进行了系统布局。2008 年的十七届三中全会在时序上对破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局进行了约定,提出到 2020 年基本建立起城乡经济社会发展一体化体制机制。2012 年十八大更加突出而又明确指出城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径,指出加快完善城乡发展一体化体制机制,需要着力在城乡规划、基础设施、公共服务等几个具体方面系统推进一体化。2013 年十八届三中全会从发挥市场在资源配置中的决定性作用出发,指出必须健全体制机制,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。综合看来,近十年来,从国家层面看待构建城乡关系变革的紧迫性逐步增强,对构建新型城乡关系的总体思路逐渐由表入里,从思维取向走向体制机制变革,从战略部署走向发展规划,从政府干预走向市场调节。

### 1.3 城乡关系的变化与构建新型城乡关系的内涵

(1)城乡关系随着我国改革实践发展,发生了数次深刻变化:第一次变化是政策引导变化:从改革前的农村支持城市、工农产品剪刀差到解放和发展农业生产力的解放,重视农村发展和农业的基础性地位,逐步消除剪刀差,鼓励一部分人先富起来。第二个变化是科技引导变化,从上世纪 80 年代起,国家逐步加大对耕地的保护,强化农业科技推广和农业生产率的提高,引进新品种,加大种子培育和改良力度,挖掘农业内部潜能。第三个变化是投入引导变化:从 90 年代起,人们越来越认识到资本、劳动力等生产要素的投入对农业发展的重要性,除了生产要素投入,对基本公共服务的投入也越来越引起重视,农村社会事业的发展历史性的在三农发展中占据主流地位,并越来越被强化。第四个变化是市场引导变化:进入本世纪以来,制约和支持三农发展的基础条件逐渐发生变化,解决农村人才依赖问题,保护农村的各类权益问题,创新农业生产方式和变革农民的生活方式等新问题层出不穷,这些问题的解决单靠科技或投入的单向实施已经不能触及深层次问

题,需要进一步夯实市场在资源配置中的决定性作用,发挥市场综合调节功能,更好体现综合配套改革的系统作。

(2)现阶段,农村发展已进入到从硬件投入为主到软硬兼施的新阶段,从基础条件的改善到经营体制变革的新阶段,从靠政策、靠科技、靠投入,到靠制度和体制创新的新阶段。构建“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型城乡关系,蕴含着工农之间、城乡之间关系的现状强弱、城市和工业对农村和农业的重要性以及改变双方不平衡关系的手段和途径等丰富内容。和过去比,新型城乡关系具有新的重大变化。如果说过去很长一段时间,由于农业的弱质性,农产品价格剪刀差和城乡基础设施差距,城乡关系被定位在城市带领乡村,工业引导农业的关系,强调前者对后者的引领和反哺。强调通过工业化、城镇化带动农业现代化。但在新阶段,城乡发展关系从支援和受援的不对等发展逐步迈向通过生产要素平等交换等市场化手段向公平发展推进。“三农”问题的解决和深化发展,需要逐步调整过去的外生增长模式,按照市场规律要求,从构建新型城乡关系中寻找解决问题的根本途径。通过借助工业化、城镇化和信息化的历史性机遇,打通农村发展的市场梗阻,推动农业生产要素平等参与市场交换体系,释放农村更大的活力和动力,从根本上提高农业、农村和农民发展水平。

## 2 构建新型城乡关系面临的突出问题

近年来,在中央政府强农惠农政策的指引和推动下,我国农业生产迎来了“黄金期”。粮食生产十年连增,农民收入稳步增长,新农村建设加快发展,但是,距离推进城乡发展一体化进程,实现农村发展方式转变,还存在许多突出矛盾与问题:

### 2.1 城镇化进程中的农民土地权益和劳动权益缺乏保护

城镇化发展本是推动城乡一体发展的重要载体,是实现新型城乡关系的重要手段。但是,一些地方将土地的城镇化和人的城镇化发展人为脱节,不仅没有将城镇化作为实现构建新型城乡关系的土壤,反而将城镇化当做解决城市扩张和建设用地紧缺的手段,为了地方政府的土地财政和少数人的利益,将统筹城乡发展变成了“以城吃乡”,形成对农民利益的又一次剥夺。这种盘剥突出体现在两方面:一是农民的土地使用权益遭到侵蚀,集体土地的终极所有者权利缺乏实质性保护,农民对土地的经营承包权得不到尊重,农村建设用地不能同市同价,市场



将农村和农民分割开,不能将庞大的农村生产要素的发展动力充分释放出来。二是作为城市建设主力军的农民工权益缺乏保护,由于城乡二元的户籍制度、以及区域隔绝的社会保险制度、养老保险制度和医疗保险制度,导致大量进城务工的农村劳动力不能充分享受城市社会的福利,这些问题不仅严重挫伤农民积极性,阻碍城乡经济社会健康发展,而且成为影响社会安定和谐的重要因素。

## 2.2 农村公共资源和基本公共服务的缺失

从粮食生产看,耕地数量日趋减少、水资源短缺加剧,种粮成本快速增长,农民种粮比较收益不高,保障粮食安全的社会要素投入大,保障粮食安全的能力不宽裕<sup>[3]</sup>。从农村基础设施看,农村基础设施建设的力度严重滞后于经济社会发展的速度,交通、电力、与通讯和农田水利基础设施总量和规模较小、水平较低,基本设施及配套的功能陈旧、老化、落后甚至失效的问题比较明显,等级化、现代化、综合化、系统化程度较低,抗御大灾大害的能力和对经济发展的承载力较弱。从教育、医疗、文化等基本公共服务看,农村基本公共服务与城市比较还有较大差距,城乡之间师资力量、教学硬件设施和水平、医疗卫生硬件设施和水平、公共卫生服务能力、社会保障覆盖率和社会保障水平都存在很大差别。构建新型城乡关系,实现城乡发展一体化,必须着力解决农村公共资源和基本公共服务领域的欠账,迅速缩小城乡之间公共服务能力差距,推动城乡资源配置和基本公共服务的均等化。

## 2.3 支撑现代农业生产和农村社会治理的人力资源匮乏

我国农业发展的根本出路不仅是生产足够维系我国人口稳步的粮食和农产品,更要不断提高农业产业的竞争力和生产效率,面对未来的国际市场竞争中,在农业生产方式、农产品科技含量、农产品品质和品牌等综合竞争力方面全面提升。基于和规模化、组织化程度极高的农业跨国公司、合作社联盟和国际性垄断集团竞争,对未来农业产业和农村发展的人力资源体系提出空前的高要求。但现阶段,我国农村人力资源的发展态势却是与这种发展要求背道而驰,一是现有农业劳动力素质较低,根据第二次全国农业普查公报,农村劳动力资源中,文盲3593万人,占6.8%;小学文化程度17,341万人,占32.7%;初中文化程度26,303万人,占49.5%;高中文化程度5,215万人,占9.8%;大专及以上学历文化程度648万人,占1.2%<sup>[4]</sup>。二是从事农业专业化生产和农业科技研发的人才规模和质量都有差距,据统

计,截至2011年底,我国国家农技推广机构共有编制内农技人员68.8万人,高、中、初级专业技术职称呈金字塔结构分布,其中高级职称占7.9%,本科以上学历占22.7%<sup>[5]</sup>。不适应农村经济社会发展和农业现代化发展需求。三是农村劳动力大量外出务工,留守人口基本为老弱病残,农村变成另类养老院和福利院,农村人口空心化进而带来农村产业空心化和农村社会治理的空心化。导致农村社区越来越丧失内生获得秩序的能力,恶化了农村的发展环境,对村民自治产生消极影响,使得农村自治有效性不足,政治治理弱化,无法有效提供公共服务,最终加剧农村两极分化,放大农村社会的衰败。

## 2.4 农村生产要素向城市单向流动

城乡之间存在不同的生产要素禀赋,它们在区际间的自由流动,能够改变地区要素禀赋的不足,提高区域生产效率并促进区际经济的协调合作。但从实践情况看,生产要素在我国农村和城市之间的流动呈现出单向净流出的态势,以土地为代表的生产资料单向净流出,对农地特别是耕地的占用,已经危及到国家粮食安全,为此,十一·五期间,我国开始实施最严格的耕地保护制度,并制定“18亿亩”耕地红线,尽管如此,2012年,全年仍批准建设用地61.52万hm<sup>2</sup>,其中转为建设用地的农用地42.91万hm<sup>2</sup>,耕地25.94万hm<sup>2</sup><sup>[6]</sup>。金融资本的单向流动更为明显,农村金融存贷款比例一直占全国总量的15%左右,而城市占85%左右。城市资本无法进入农村市场,农村地区金融资源严重不足,这在一定程度上阻碍了农村现代化进程。造成农村土地、资本和劳动力等生产要素单向流动的原因很多,除了农村发展基础之外,还体现在农业生产资料尤其是土地权证没有明确,村组集体资产的确权颁证和股份量化没到位,利用权证融资受限;城乡规划上不衔接,土地利用规划和耕地保护等没有统筹考虑,在土地开发社区建设等领域成为双层体制;由于经营规模过于分散,导致农业资源配置的范围狭窄,不仅无法降低成本,而且不利于农业科技推广和抗风险能力提升;农业新型组织缺乏,农业生产要素流动的主体缺位,农业生产组织、资产管理组织等推动生产要素流动、集聚和集中的主体组织建设没有组建和改善,等等。

## 2.5 农村社区建设与城市的趋同化

小城镇和新农村的双轮驱动,推动着乡村居住条件发生着历史性变化,传统的分散式居住方式越来越多的被迁村并点,集中式农村社区逐步取代过去分散的村落,这种农村生活方式的巨大变迁,推动着农村现代化进程,并帮助农民迅速融入到现代化

生活氛围中<sup>①</sup>。但是农村社区毕竟不同于城市社区,农业生产特性、农村居民的族群特征、农村社会的生活习俗以及农村基层社会的治理模式都和城市存在巨大差别,即便是集中式居住,农村社区和城市社区在社会管理、社区自治、社区文化等许多方面也需要因地制宜,采取不同的建设和管理方式。而现有的农村社区建设中普遍存在社区规模过大,人均占地标准过高;部分地方把城乡发展一体化误解为城乡发展一样化,忽视了农村和城市的本质区别和功能互补;三是农村社区的定位没有充分考虑农民的生活需求。一些地方打着新农村和小城镇建设的旗号,沉迷于房地产开发,满足于表面轰轰烈烈,既浪费农业资源,又损害农民权益。

### 3 构建新型城乡关系的思路和途径

#### 3.1 构建新型城乡关系的新思路

实践证明:构建新型城乡关系,需要从政策、科技和投入诸多方面推动,但最终仍然需要落实到发挥市场的决定性作用上来。十八届三中全会提出: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。这是在新的发展阶段,执政党对健全城乡一体化发展机制,构建新型城乡关系的系统思考。从以工补农到以工促农,从城乡两个市场到建立城乡统一的市场,从工业补偿农业、城市反哺农村到工农互惠、城乡一体,从保护农民承包经营权到赋予农民更多财产权利,从加大对农村政策扶持到推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,这一系列重大决定,标志我国在构建新型城乡关系的战略思路赋予了新的内涵。将城乡关系基础构筑在和社会主义市场经济体制相适应的市场环境中,利用市场体系中的价格机制、竞争机制和供求机制来引导城乡要素流动,突出市场在资源配置和要素流动中的决定作用,从长期和根本上扭转城乡关系不平等的格局,这是未来我国推动构建新型城乡关系的新思路。

#### 3.2 构建新型城乡关系的时序

根据我国发展阶段判断,已经进入工业化中期阶段,从人均 GDP3,000 美元到 10,000 美元,这个过程迅速完成。一些发达城市已经完成工业化,进入后工业化或者是信息化发展的新阶段。这个阶段,无论从综合国力还是城乡发展基础都具备加速推动城乡发展一体化的条件。如果说 1978 改革开放到进入上世纪末期,是对破解原有城乡关系、突破城乡二元结

构的局部性、非制度性探索,重点在于逐步释放农村活力,推动农业生产率提升,那么从 21 世纪开始到“十三·五”规划末期,对城乡关系和城乡发展一体化的攻坚进入到第二阶段,该阶段需要完成消灭城乡二元结构的制度设计,这是解决城乡问题承前启后的重要战略机遇期,如果制度设计得当,改革措施制定周密,就有可能在城乡发展一体化上取得突破性进展。到 2020 年以后,城乡发展一体化才能进入第三阶段,那个阶段将是逐步完善和优化制度设计,检验改革成效并给以总结和校正,真正实现彻底解决我国城乡二元结构问题。

#### 3.3 构建新型城乡关系的途径

新时期在城乡关系的发展上,应着力聚焦于三个方面:第一,充分发挥市场对资源配置的决定性作用,通过市场化改革途径,推动农村市场要素充分发挥作用,提高农村发展的内生能力。改革开放进程中逐渐形成的城乡双轨制市场,导致城乡要素交换不平等,农村资源单向流出,对农村发展造成非常重大影响。推进城乡要素平等交换需要将双轨制市场由城乡统一的市场替代,彻底改变公共资源配置中重城市轻视农村的倾向。落实建立以农村建设土地、农民工、农产品为代表的城乡统一的市场,需要更多的实质性政策来推动,更需要政策的顶层设计。打破城乡市场的二元结构和剪刀差,有利于形成反映市场供求关系、资源稀缺程度的土地价格形成机制、劳动力价格形成机制和农产品价格形成机制,大大提升农村生产要素的配置效率。第二,将保护和提高农民利益放在更加突出的位置,着力推动农村主体参与市场化和现代化进程,并确保分享改革成果。农民目前的整体收入中,来自财产权利的收入不足 3%,需要破除传统体制障碍和要素梗阻,推动农民的宅基地、承包地进行抵押贷款,使农村巨大的土地资产从休眠状态苏醒过来,给农民带来实质性的财产性收入。围绕赋予和享受更多的权利,今后需要将农民的财产权利统筹考虑并纳入法制保障的轨道。确保农村土地承包经营权的长期化和规范化,提高农民在土地增值中的分配比例,合理确定中央、地方、集体、个人收益比例等,让农民的财产真正为农民带来收益,激活农村活力。第三,以构建“四位一体”的新型城乡关系为引领,推动农村市场机制、农业经营体制、农民增收机制和城乡发展一体化的深入改革和发展。当前农业生产规模分散、组织化程度低、抗风险能力弱的弊病,不是简单的企业进驻、资本指引和土地集中就能解决,而是需要结合我国基本经济制度和土地制度和我国农业生产特点、农村生产力发



展现状,对经营方式进行探索和创新。新型农业经营体系应突出集约化、专业化、组织化和社会化的基本特性。因此,在主体培育上,需要专业大户、家庭农场、农民专业合作社和农业企业等多重生产主体参与,在市场环境和政策上予以引导,以推动实现农业现代生产要素的输入和经营模式的转变。逐步健全与市场机制相结合的农业联合与协作机制,用利益纽带发挥科技机构、中介机构与社会服务机构的积极性。在城乡对接上实现产业和城镇融合发展。在城市内部逐步破除城乡户籍制度的阻碍,在城乡之间填平公共服务鸿沟,努力形成城乡发展规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理一体化新格局。

#### 4 构建新型城乡关系的改革要点

##### 4.1 农村金融需要尽快实施改革措施

农村金融制度改革应该先于农村土地制度改革的进程。融资平台透露出的问题,均彰显金融改革的迫切性,融资抵押不能仅仅依靠国有土地,应该还有其他众多不动产、动产及有形和无形资产。当前农村金融改革仍未破题,改革步伐相对滞后,鉴于村镇银行规模较小,支持力度有限,应加大对农村合作银行和商业银行支持力度,支持农村商业银行上市。发展农村金融,应切实做到农村合作金融机构、农业银行、邮政储蓄银行、村镇银行和小额贷款公司对城乡的全覆盖。

##### 4.2 土地政策改革实现三个保护

一要保耕地。“18亿亩红线”不能破;二要保发展。推动农村建设用地市场化。三要保权益。土地定权、农民定性;农地农有、农地农用;家中有地,进退有据;土地收益,城乡共享。农村政策制度的改革创新需要加快推进农村集体土地所有权、农民土地承包经营权、宅基地使用和集体建设用地确权发证。

##### 4.3 探索发展集体经济的新的有效形式

村级集体经济对于发展经济维护民生,推动农业劳动力非农就业作用很大,在新农村建设中不可或缺。集体经济发展要和城市化发展结合,和服务业发展结合,集体经济要创新经营方式引进专业化管理机构和公司化治理机制,实现专业化经营。应积极探索村级集体经济新的有效实现形式,推动新型农民合作组织的设立并推动发挥实质性作用,探索专

业组织的联合化和规模化发展。推进集体资产产权制度改革,建立必要的集体资产管理制度,防止以村民自治、全员公决为借口的分光集体资产行为。

##### 4.4 强化农村基层社会管理创新

理顺农村治理关系是促进农村社会管理服务转型升级的关键环节,应推动农村管理体制由政经混合型向突出党组织领导核心的政经分离型转变。村级公共服务和社会管理是实现城乡基本公共服务均等化的重要内容,既要强化各级政府提供农村基本公共服务的责任,确立政府主导、多方参与的基本思路,又要积极推动各级行政机构的职能从经济发展向公共服务和社会管理职能逐步转变,促进村民生产生活与基层治理结构的双重改善。乡镇基层政府的经济发展职能是强化还是弱化,如何保障基层财力,如何处理好经济发展和社会发展的关系,这些问题需要根据各地实践情况,摸索改革。

##### 4.5 保护农民非农方面权益

农民权益保护的焦点在非农方面权益的保护,将就业、教育及培训、医疗保障和养老保障作为农民在非农方面的基本权益予以保障,避免和杜绝以户籍、土地为名剥夺农民现有和应有权利。把保护和改善务工农民合法权益列入对地方当局政绩考核的指标,严惩任何形式的血汗劳动制度;对于外来人口和当地社会矛盾,要放宽农民工转市民的条件,健全外来人口维权的社会组织建设。对于征地矛盾,应充分考虑非农开发的巨大级差收益却坚持以农业收入为补偿标准是否合理,为公共利益牺牲一部分农民利益是否妥当。大力提高农民经营性、财产性和转移性收入比重,提高征地补偿标准和土地流转保值增值,形成农民家庭性收入为基础、工资性收入为重点、财产性和转移性收入快速增加的农民增收长效机制。

##### 参考文献:

- [1] 王忠武.当代中国城乡关系的三重建构机制[J].学术月刊,2012(12):5-13.
- [2] 郑有贵.构建新型工农、城乡关系的目标与政策[J].教学与研究,2010(4):5-14.
- [3] 韩俊.促进公共资源及要素向农村配置[J].中国金融,2010(5):16.
- [4] 张新民.中国农村人才的现状与演变趋势[J].农业经济,2012(3):101.
- [5] 江娜.培养过硬的农业技术推广集团军[N].农民日报,2012-10-30.
- [6] 国土资源部,2012年中国国土资源公报[R].2013-04.
- [7] 蔡玉胜,王凤艳.我国城市发展中新区的城乡一体化功能与模式探索[J].农业现代化研究,2012,33(4):391-396.