

城乡二元结构的形成与突破

■ 丁国光

回顾我国改革开放30年的历程，城乡二元结构是个绕不开的话题。由于历史原因，改革开放前我国在城乡之间实行了区域界限分明、人员控制严格、产业分工清楚、管理方式迥异的体制，形成了所谓的城乡“二元结构”，是造成城乡差别的重要原因之一。

改革开放前城乡二元结构的主要表现

一是城市土地是国有的，城郊以外土地是集体的，界限分明。政府可以根据城市发展的需要，把农村集体土地征用于城市发展，转换成为国有土地。

二是城市人口有城市户口，农村人口基本上是农村户口。有城市户口的人可以在城市上学、就业和得到粮油等物资供应，农村人口只能在农村上学、就业，不能在城市上学、就业。但国家可以通过计划招工或转干，把少量农村人口有计划地转化为城市人口。

三是城市搞二、三产业，农村只能搞农业。国家通过计划把农产品统购用于供应城市人口消费和国营企业加工，再把城市的工业品供应到农村农民。

四是城市的建设维护和运转基本上是由政府管，农村的事情基本上靠农民自己办。农村的基础设施、教育卫生等公益事业，乃至农村的社会管理和基层政权运转，都基本靠农民支持，政府给农村少量补助，叫做“支援”。

改革开放前，这种城乡分治管理模式是通过高度集中的行政性计划体制来实现的。从宏观到微观，从城市

到农村，从工业到农业，从人员到物资，从生产投资到流通消费，每个环节、每个角落，都由国家计划确定，都由政府管理。但由于工业和城市投入需求大，而农业劳动生产率又很低，广大农民既要支持工业和城市的发展，又要支持农业农村的发展，因此只得勒紧裤带搞建设、做贡献。

城乡二元结构的功与过

城乡二元结构的产生有它的历史原因，也有它的历史功绩。它的最大功绩是在一个较短时期内，有效地组织动员了国家工业化所需的巨大投入，很快建立了我国的现代工业基础体系。但二元结构带来的问题也很突出。工业化基础初步建立之后，工业本应依靠自身积累来实现发展壮大，并反哺农业，带动农村，让农民受益。但改革开放前，我国长时间实行高度集中的计划经济体制，工业和城市效率低下，加上长时间奉行重工业优先的工业化方针，工业总在内部循环，需要依赖“三农”不断“输血”。结果工业和城市越是扩大，“三农”负担反而越重。二元结构本应是权宜之计，结果固定下来成为长期存在的体制制度，使城乡差别扩大，陷入恶性循环。

一是农村土地压力和劳动力就业压力越来越大。由于农村人口不断增长，农民不能到城里找工作，农村也不能发展农业以外的其他产业，农村人地矛盾加剧，劳动力严重过剩，农业劳动生产率提高缓慢，农业和农村难以支撑工业和城市的进一步发展。

二是“三农”支持工业和城市的负担重。在农业生产率很低和剩余产品很少的情况下，国家通过农业税和统购统销政策，以无偿和较低的价格从农民手中高比例征购余粮和其他农产品，有时使农民连自身的口粮也难以保证，严重挫伤了农民的生产积极性。

三是农民在农村基础设施建设和社会发展方面的负担越来越重。由于国家投资和财政支出主要用于工业和城市发展，能够用于农业和农村的投资和财政支出有限，而农村的各项基础设施和社会事业又不能不发展，修水利、修公路、建学校、建医院等主要依靠农民投工投劳来进行，农民的这类负担不断加重。

四是农民生活越来越困难。由于以上方面的原因，加上农业内部的平均主义“大锅饭”，农民没有积极性，出工不出力，农业收入很低，农村的贫困面很大，1978年全国农村的贫困人口达2.5亿人，占当时农村人口的30.7%。

改革开放对打破城乡二元结构产生深刻影响

(一) 家庭联产承包责任制确立了农民的自主和自由地位。农村改革的核心内容是实行家庭联产承包责任制。这一制度确定了农民对集体土地使用和农业生产的自主权，生产什么、生产多少、怎样生产完全由农民自主决定。农民从此可以自己独立做出决策，而不再是集体生产中被动接受安排的角色。不论是作为生产者，还是作为劳动

力,农民都具有自主地位,获得了个人自由,可以自由流动,加上国家对农产品实行提价政策,极大地调动了农民的积极性 and 主动性。1978—1984年农业产出年均增长7.7%,农产品产量大幅度提高。农业形势的好转,成为国家各项改革发展的基础。

(二)农产品的丰富供应为取消统购统销制度提供了条件。农产品统购统销是高度集中计划经济体制的一个重要方面,也是短缺经济形势下为保障城市供给而采取的一项应急措施。统购统销政策剥夺了农民对农产品的定价权和自由销售权,农民只能以国家规定的价格,把农产品卖给国家,国家再把农产品以计划价格卖给城市居民或国营加工企业。实行家庭联产承包责任制以后,农业大幅度增产,改变了长期以来农产品供不应求的状态,一些农产品还出现了“卖难”,因此统购统销制度失去了继续存在的基础。1985年国家取消了这一制度,农民获得了农产品的自主定价权和自由销售权,获得了更为合理的销售价格和收入。

(三)农产品加工业等乡镇企业的发展,为农村产业结构的优化发挥了革命性作用。城乡二元结构的重要特征是农村只能搞农业,城市才能搞工业。1984年以后,农产品的大量增加和农民自主权的确立,为农民在农村兴办农产品加工业创造了条件,农产品加工业迅速发展起来。农民又从农产品加工环节获得了收入。与此同时,其他行业的乡镇企业也异军突起,乡镇工业、建筑业、交通运输业、餐饮服务等各行业的乡镇企业蓬勃发展,农村的产业结构发生了革命性变化,彻底改变了二元结构的城乡产业分工格局,农民在农村的非农就业渠道和收入来源增加了。农村二、三产业占农村增加值的比重由1985年的23%增长到2006年的70%。1985—2005年,农村二、三产业从业

人数从6714万人增加到2亿多人,占农村就业人数的比例从18%上升到41%。

(四)农村、城市的改革发展相互促进。城市改革之初,国营企业改革借鉴农村承包制改革经验,推行了企业经营承包制,1983年进行了“利改税”改革,加上后来进行的企业股份制改革,允许多种所有制企业发展,引进外资企业,城市经济竞争力提高,活力提升,发展加快。城市由封闭走向开放,既对外资企业开放,也对农民开放。进入城市的农民工1990年达3000多万人,到目前已达1亿多人。很多城市企业办到了农村,以利用农村廉价的土地、劳动力和就近的原材料基地。农民也不再只是出卖农产品和劳动力,而是通过土地、资金等入股,通过乡镇企业改制,与城市企业、外资企业合资合作,进行股份制经营,进一步提升了农村经济的发展水平。这样一来,很多乡村与城市连为一体,很多的乡村变成了城市。城乡一体化的速度大大加快了,城乡界限变得模糊了。

(五)市场化改革是打破城乡二元经济结构的根本力量。总结改革开放三十年来基本经验,我国的改革过程是从打破高度集中的计划经济体制开始的,从1984年十二届三中全会提出有计划的商品经济,到1992年党的十四大明确建立社会主义市场经济体制,是逐步加大市场调节力度的过程。如果说改革开放前,建立和巩固城乡二元经济结构靠的是高度集中的计划经济体制,那么改革开放以来,逐步打破城乡二元经济结构靠的是市场机制。哪里引入市场机制越早,市场机制发挥的作用越大,那里的城乡二元经济结构就打破得越快,城乡一体化的进程就越快,效果就越好。

(六)农村税费改革是对城乡二元结构的重大突破。长期以来,城市的事情政府办,农村的事情农民办,成为制度定势和思维定势。以农村义务教育为例,1986年我国实施了义务教育

法,但“城镇,凡国家举办的中小学新建、扩建校舍所需的投资,按学校隶属关系,列入主管部门基本建设投资计划,并予以照顾。农村中小学校舍投资,以乡村自筹为主”。农村基础教育大体上是“民办义务教育”,即公办教师的工资由国家 and 当地政府财政支付,其他教育费用由农民自筹。1994年,我国对农村义务教育财政体制进行了改革,增加了义务教育专项财政补助。尽管如此,在1995—1999年我国农村义务教育总投入6944亿元中,各级政府投入为3713亿元,占53%,农民集资仍占农村义务教育经费的近一半。农村税费改革前,乡村道路建设是典型的城乡二元结构和城乡差别的体现。城市的街道建设并没有让城市居民去投资投劳,而农村道路建设则全部或主要靠农民投资投劳去修建。这对农民是不公平的。农村其他公益事业,如医院、水利等的建设,也主要靠农民负担。政府对农村卫生的投入,1991年约300亿元,只占农村卫生费用的12.6%,1999年政府投入1475亿元,占农村卫生费用的比例下降到6.4%。为此,农民除了交纳农业税、特产税和“三提五统”以外,还要交纳名目繁多的其他各种收费、集资和摊派,并造成各种搭车收费失控。

2000年起实行的农村税费改革,取消了专门针对农民的税费,农民负担大大减轻。但更为重要的意义是,农村税费改革从根本上打破了“城市事情政府办、农村事情农民办”的制度和思维定势,从根本上确立了国家对农村基础设施和社会公益事业财政投入的责任和义务。从此公共财政的阳光开始普照“三农”。因此,农村税费改革及作为其延续和深化的农村综合改革是政府消除城乡二元结构、缩小城乡差别的重大举措。

责任编辑 方震海