

中国城乡关系的演进脉络、 结构性失衡及重构方略

郭君平 曲 颂 刘合光

摘 要:作为人类社会最基本、最重要的关系形态之一,城乡关系关乎社会主义现代化建设全局。根据国情社情发展、国家战略调整、外部形势变化等的影响和城乡关系经典理论,可将新中国成立后城乡关系的演变脉络划分为对流、分割、联通、统筹、融合五个阶段。在此变迁过程中,中国城乡关系结构性失衡的主要表征鲜明突出、成因复杂多样且负面影响加大。未来,应聚焦要素市场建设与农民增收引擎打造,抓实公共教育医疗服务均等与农民市民化,完善生态规划制度、反哺机制和科学治理体系,健全政治利益引导、诉求、整合、约束机制,推动文化资源共享、阵地共建和活动共办,促进城乡经济、社会、生态、政治、文化均衡发展。

关键词:城乡关系;城乡失衡;城乡均衡;乡村振兴

中图分类号:F320 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2022)09-0083-11

准确把握、妥善处理城乡关系是社会主义现代化建设必须直面的问题。党的十九届五中全会指出,要“全面推进乡村振兴,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快农业农村现代化”。这是中国共产党在开启全面建设社会主义现代化国家新征程之际,为进一步理顺城乡关系、破解城乡发展不平衡不协调难题、补齐农业农村现代化短板而重申的重大决策部署。作为人类社会最发展最基本、最核心的关系形态,城乡关系泛指存在于城市与乡村之间相互作用、互为制约的一系列共生发展关系的集合,交织着经济关系、社会关系、生态关系、政治关

系、文化关系、区位关系等诸多内容^[1]。在特定历史背景与时代条件下,中国城乡关系几经曲折调整,至今仍未实现协调互补的和谐状态。站在新的历史起点,如何切实缩小城乡差距、构建新型城乡关系成为新时代需要探索的重要课题。

一、相关文献综述

近年来,学术界分析中国城乡关系常以历史性与整体性为视角,将其演化轨迹置于时间轴上进行考察和解读。不同学者对中国城乡关系变迁的分析起点不同、划分阶段不同,甚至相同阶段也阐释各异。有学者以中国共产党成立时为起点,将城乡关系分为割裂对立、分立分治、改革调

基金项目:国家社会科学基金重点项目“健全城乡融合发展机制研究”(21AZD035);国家社会科学基金一般项目“产业利益联结阻断‘两类户’返贫致贫风险的机制优化研究”(21BJY224);北京市社会科学基金一般项目“‘一带一路’背景下习近平总书记关于扶贫工作重要论述的对外传播力提升研究”(20LLGLC066)。

作者简介:郭君平,北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员,中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员;曲颂(通信作者),中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员;刘合光,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员、博士生导师。

整、协调互动、融合一体五个阶段^[2],或分为依托农村夺取城市政权,城乡二元结构形成与固化,破解城乡二元体制与统筹城乡发展,城乡融合发展思想的孕育、形成与深化四个阶段^[3];也有学者以新中国成立时为起点,将城乡关系分为自然发展、二元分割、趋于缓和、失衡、一体化发展、融合发展六个阶段^[4],或分为二元体制建立与巩固、二元结构逐渐破冰、以协调发展为主的城乡统筹、城乡全面融合四个阶段^[5],或分为权力的下沉、权力的回缩和国家权力再进入三个阶段^[6];还有学者以改革开放时为起点,将城乡关系划分为向好发展、再度失衡、调整完善、一体化发展四个阶段^[7],或分为工业化主导的松动型、土地城镇化主导的单向型、新型城镇化主导的融合型三个阶段^[8]。还有少数学者将城乡关系分为改革开放前后两个大阶段后再细分成数个小阶段^[9]。

在中国城乡关系的演化历程中,一直呈现“分立而不分离”的特征,并伴生总体与结构性失衡或长期与阶段性失衡问题。从既有文献来看,国内相关研究最早可追溯至郭克莎对二十世纪八九十年代城乡经济发展失衡态势的分析,具体聚焦城乡产业发展关系、资源配置关系、商品流通与市场流动、收入与消费变动等方面^[10]。随后,学术界对城乡发展失衡现象的研究视角不断延展且呈现方式逐渐多样,有的学者从公共品供给、民间投资、资源要素流动、居民收入增长、经济体制改革等维度综合考察^[11],有的学者从居民收入、消费、就业、教育发展、社会保障等多维集成阐释^[12],也有的学者从宏观层面定性分析城乡发展失衡的成因与出路^[13];还有些学者基于细分视角分别从城乡市场供需结构失衡^[14]、金融失衡^[15]、公共产品供给失衡^[16]、社会保障失衡^[17]、社会管理格局失衡^[18]、购买力失衡^[19]和教育失衡^[20]等单一维度进行深入剖析。近十年来,学术界开始倾向采用计量分析法进行分析,且研究视角更趋细化,如实证检验城乡人力资本配置失衡与经济增长

不平衡的关系^[21],财政纵向失衡、金融失衡与城乡收入差距(分配失衡)的关系^[22-23],以及旅游业增长与城乡差距的关系^[24]等。

以上理论研究为后来者提供了有益启示,但也有不足之处或改进空间。在研究内容上,学术界对城乡关系的演进脉络尚存较大争议,亟待进一步廓清、厘定;再者,无论在城乡关系的何种发展阶段,学术界多囿于城乡经济社会发展失衡的表现、原因及对策分析(未探讨失衡后果),对城乡政治、文化、生态(或环境)等方面的失衡问题关注不够。在研究素材上,学术界所用数据资料具有历史局限性,既缺乏可比性,又未能追踪更新以反映城乡关系发展的最新情况。在研究框架上,学术界尚未建构审视城乡经济、政治、文化、社会、生态五方面关系失衡的既有区分又有关联的一般性分析框架。鉴于此,本文基于历史与演进的思维,试图考察、厘清城乡关系的演进脉络,而后基于系统与结构的思维,阐释该过程中城乡经济、社会、政治、生态、文化等五维关系结构性失衡的突出表征、成因及负面影响,据此探寻促进城乡均衡发展有效路径。

二、中国城乡关系的演进脉络

中国城乡关系的演进脉络既高度契合了“自然顺序论→城市偏向战略→乡村城市战略→协调发展论”等经典城乡关系理论所揭示的客观规律,又折射出国情社情发展、国家战略调整和外部形势的变化,总体带有明显的阶段性特征。

(一)城乡对流阶段(1949—1957年):人口互徙频繁,经贸交流活跃

新中国成立初期,为巩固新生政权、稳定物价及迅速恢复、重建国民经济,中央政府在土地改革、取消帝国主义在华特权、没收官僚资本和“三反”“五反”运动的基础上,实行以公有制为主体、多种经济成分并存的经济体制,通过民族资本主义经济、富农经济与社会主义经济共同发展,

城乡人员自由迁移、生产要素自由流动且私营工商业自由发展,以促进社会主义建设。1950—1952年,城市人口从5 765万人增至7 163万人,城镇化率由10.64%升至12.46%^[25]。“一五”计划时期,国家开始以工业化推动城镇化,从农村招收或吸纳了大批农民进城就业。1953—1957年,城乡户口登记、管理及相应办法初步成型,全国城镇化水平升至15.4%,其中由农村迁移到城市的人口约为1 500万人;同时,国家也动员城市疏散人口支援农业建设。总体上,20世纪50年代由城市迁往农村和由农村迁入城市的人数之比约为1:1.8^[26]。可见,这一阶段中国城乡之间人口迁徙比较频繁且经贸交流活跃,初步形成了开放、和谐的关系,但其特征集中表现为“农业支持工业、农村支持城市”。

(二)城乡分割阶段(1958—1977年):要素流动受阻,二元结构形成

1958年中共中央决定在全国农村建立人民公社,城乡分割的二元体制开始形成,其特征主要体现在两个方面:一是城乡户口划分限制人口迁移流动。考虑到进城“盲流”问题不利于农业生产并威胁城市稳定,1958年,全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》,标志着城乡分割的二元户籍制度以法律的形式正式确立。中国政府开始对人口自由流动实行严格限制和政府管制,将城乡居民分为“农业户口”和“非农业户口”。除升学、参军、招工等形式外,农民群体被限制在农村、束缚在土地上,基本失去了自由流入城市的机会。二是户籍制度造成不公与歧视。如教育培训、医疗卫生、社会保障、粮食购销、住房福利、劳动就业、收入分配等方面均与户籍制度挂钩,致使城乡居民因差异化的户口类别而分配到不平等的社会资源(包括发展机会),农民只能享受救灾、救济等较少的社会福利。这一阶段城乡间联系和要素流动基本被切断,形成了相互封闭隔绝且工农关系紧张的城乡二元结构。

(三)城乡联通阶段(1978—2001年):户籍壁垒松动,要素流动恢复

随着经济社会条件的变化,人民公社制度的“一大二公”所有制结构和“大锅饭”的组织与分配方式对生产力发展的束缚越来越严重。为顺应时代趋势,党的十一届三中全会拉开了中国经济体制改革的序幕,“率先启动农村改革、破除城乡二元结构”成为经济体制改革的突破口。1978年试行的家庭联产承包责任制改善了农民与国家之间的分配关系,农业生产得以迅速发展,农民收入大幅提高,城乡居民收入差距回缩。期间,生产要素开始在城乡之间流动,“农转非”人数增多,改变了由农村向城市单向流动的局面,出现了城市人口逆流到农村的情形。1984年,党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,标志着改革重心由农村转移至城市;同年,国务院印发《关于农民进入集镇落户问题的通知》,明确允许农民自理口粮进入集镇落户,户籍管理由指标控制向准入条件控制过渡;1985年公安部发布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,提出“农转非”内部指标定在每年万分之二;为引导农村人口向小城镇有序转移,公安部分别于1997年、2001年出台了《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》。总体而言,1984—2001年中国城乡户籍壁垒出现一定程度的松动,很多中小城市基本放开了户籍制度,甚至有些大城市也悄然放松了落户限制。

(四)城乡统筹阶段(2002—2012年):强调“以工促农、以城带乡”

2002年党的十六大报告首次提出“统筹城乡经济社会发展”,为构建新型城乡关系尤其是消除城乡二元结构提供了一种崭新的思路,这意味着国家对城乡关系的认识发生了历史性转变。2003年党的十六届三中全会要求把统筹城乡发展作为科学发展观的重要内容,摆在了“五个统筹”之首。2004年,中央“一号文件”提出坚持“多

予、少取、放活”的基本方针;2006年,中国取消了农业税,并加大对农业农村的直接投入力度,“城市支持乡村、工业反哺农业”的政策逐渐产生效力。2007年,党的十七大进一步明晰了破解城乡二元结构的改革思路,提出“建立‘以工促农、以城带乡’的长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”,“城乡一体化”成为构建新型城乡关系的新目标。2012年,党和政府对“三农”的政策与资源支持不断叠加,众多利好表明城乡已逐渐从二元结构转向统筹发展。这一阶段最显著的特征是依循了协调发展论,即在效率与公平并重下推动城乡平等发展。协调发展论主张运用一系列政策手段将城乡差距控制在合理区间,既强调发挥城市经济效率的比较优势,又要求给予乡村发展必要支持(平等发展的权利)。据此,中国着重对农村义务教育、公路建设、合作医疗、养老保险、最低生活保障等投入财政专项资金,使得城乡公共服务格局发生改变。有研究表明,2003—2012年,中央财政“三农”投入累计超过6万亿元,增幅达21倍,年均增长21.5%^[27]。

(五)城乡融合阶段(2013年至今):新型城镇化与乡村振兴协调推进

党的十八大后,党和国家开启了建立城乡融合发展体制的新阶段。2013年,党的十八届三中全会提出新型工农城乡关系的概念,城乡融合发展成为新形势下构建新型工农城乡关系的重要实现路径。2014年,国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,启动新一轮户籍制度改革,消除了城乡居民自由迁移的制度藩篱;同年,又发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,促进了“新农保”与“城居保”两项制度的合并实施。2015年,国务院印发《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,提出建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。2016年,国务院发布《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,极大助推了城镇居民医保和新农合制度的整合。2018年,中央

“一号文件”明确要求建立“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。为重塑新型城乡关系,加快推进农业农村现代化,2019年中共中央、国务院发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,同年国家发展改革委等部门联合印发《关于开展国家城乡融合发展试验区工作的通知》,确定了11个城乡融合发展试验区。在以上顶层设计和系列举措的推动下,这一时期城乡关系持续改善,主要有两方面的突出成效:一是城乡基本公共服务并轨取得实质进展。目前,全国31个省(区、市)基本建立城乡居民基本养老保险制度和医疗保障制度;此外,通过义务教育均衡发展国家督导评估的县超过2767个,占全国总数的95.30%以上。二是城乡要素双向流动更加畅通。不仅城市工商资本进入农村、投资农业热情高涨,而且农民市民化成效突出,全国常住人口城镇化率由2013年的53.70%升至2021年的64.72%,增长约11个百分点。

三、中国城乡关系变迁中的结构性失衡

党的十九大报告指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”其中,最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分是农业农村发展不充分。事实上,纵观历史和理论文献,中国城乡关系在国内外环境、国家战略目标、制度变迁等多因素交互叠加作用下长期处于总体失衡状态,集中表现在农业农村发展落后于工业与城市,这一点已成为学术界共识。那么,在城乡关系的变迁过程中,其结构性失衡状况又如何?根据前述城乡关系的定义和党的十八大提出的经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”总体布局,城乡关系的结构性失衡不仅指经济维度的显著差距,而且包含社会、生态、政治、文化等领域的不对等或不公平。这里从长短期结合视角就此相关

问题展开分析。

(一)经济关系的结构性失衡变化

城乡经济关系是由“城市—农村”“市民—农民”在经济资源获取、支配、运用及利益分配与调整过程中形成的相对状态^[28],其失衡境况多指结构性失衡(或局部失衡)而非全面失衡,可从城乡居民收入、消费、储蓄、恩格尔系数及金融发展、固定资产投资、工农总产值增长等方面的差距中根据严重性和持久性有所侧重地考察,这比刻画整体失衡更加具象。

经综合分析比较,城乡经济关系结构性失衡突出表现为三个方面:一是城乡居民收入差距拉大。据国家统计局数据^①测算,1949—2021年,中国城乡居民人均收入差距从55.50元增至28481.00元,扩大了512.17倍。分阶段而言,在城乡对流与分割阶段,通过没收官僚资本、土地改革、社会主义改造、建立国有(集体)经济及实行计划经济政策等,中国城乡居民人均收入差距有所缩小(1949—1978年缩小42.34%);然而,在城乡联通、统筹及融合阶段,中国城乡居民人均收入差距分别扩大了47.87倍、9.55倍和1.67倍。二是城乡居民消费差距不断攀升,但增幅远小于收入差距。经测算,1957—2021年^②中国城乡居民人均消费支出差距从150.97元增至14391.00元,扩大了94.32倍。分不同阶段考察,在城乡对流与分割阶段,受经济发展水平、城乡收入差距等因素变化的影响,城乡居民人均消费支出差距有所缩小(1957—1978年缩小88.08%);然而,在城乡联通、统筹及融合阶段,中国城乡居民人均消费支出差距分别扩大了34.72倍、19.84倍和1.31倍。三是城乡金融发展在改革进度(农村金融体制改革滞后)、资金投入(农村金融贷款年均增幅更小)、网点覆盖(农村金融服务网点更少)、主营业务(农村金融产品更少且服务形式更单一)、风险程度(农村金融风险分散与补偿机制更缺乏)、人员素质(农村金融业人力资源问题更突出)、管理水平(农村金融机构经营机制更落后)及经营

环境(农村金融发展制约因素更多)等方面差异明显。

城乡经济关系的结构性失衡成因可归纳为如下方面:其一,城乡要素双向自由流动不顺畅、交换不平等(“堵点”多、阻力大)限制了农民的增收空间。其二,农村土地制度的缺陷或弊端(如土地产权关系模糊、使用权流转制度不完善等)成为制约农民财产性增收的主因。其三,传统农业尚未得到全面改造,农业生产经济效益与工业、商业、服务业等产业相比仍然偏低,致使农民生产经营性收入增长缓慢。其四,农村金融制度并非完全为农村发展实际考虑,而是动员农村金融资源为国有企业与城市化提供融资支持。城乡经济关系的结构性失衡会引发诸多负面影响。例如,农村消费需求不足抑制社会总消费;弱化农民生产的积极性、主动性和创造性,损害经济效率;加剧城市对农村生产要素的“虹吸效应”(乡村要素净外流),延缓乡村产业振兴进程;削弱整个国民经济发展的质量、效益和可持续性;等等。

(二)社会关系的结构性失衡变化

作为一个社会等级空间,城乡社会关系是城乡之间在人际关系、婚姻家庭、社会身份、社会地位、社会福利等方面的存在状况与联系状态^[29],因社会生产功能的转换,历经了构造(社会生产管理分区)、重构(社会生产与资源配置功能分区)和融合(社会结构性互动与资源配置紧张)的关系演进,其失衡境况主要指结构性失衡,具体可从城乡教育资源(机会)、医疗卫生、社会保障(福利)、劳动就业等方面的差距中进行选择性测度与评价。

城乡社会关系结构性失衡突出表现为两方面:一是城乡教育差距大且持久。从城乡对流阶

①相关数据来源:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1641352473835523244&wfr=spider&for=pc>。

②1957年是国家统计局公布城乡居民人均消费支出数据(可搜索)的最早年份。

段初期至联通阶段初期,因农村人口多、基础差、资金少等,“穷农村办大教育”步履维艰,与城市教育(人口相对较少、基础较好、资金较多且有政策倾斜)相比差距悬殊。2001年(城乡联通阶段末期),在快速扩张的城镇化背景下,为整合与优化配置农村教育资源,中国开始实施农村中小学“撤点并校”政策,农村学校从60余万所减至20余万所,全国学校布局总体呈现“村空、乡弱、城挤”的现象,农村未撤并的学校在教学条件、教师水平、教学设施、教育质量等方面也与城市有较大差距。截至目前,优质中小学教育资源分配不均衡甚至虹吸逆流等问题依然严峻。二是城市医疗卫生服务(尤其是优质医疗卫生资源)长期优于农村。在城乡对流阶段之初,由于医疗卫生资源缺乏,政府在医疗资源分配上考虑更多的是如何解决基本医疗需求问题。从城乡联通阶段伊始至今,随着医改政策的优化和执行,中国农村医务人员数量和医疗服务能力方面均有较大改善,但与城市的差距仍然较大,突出体现在床位供给能力、设备先进性等方面。据《中国统计年鉴》历年数据测算,1980—2020年^①,城乡每千人口医疗卫生机构床位数差距从1.07张增至3.86张;同期城乡每千人口卫生技术人员数差距从6.22人增至6.28人。

中国城乡社会关系出现结构性失衡的成因包括但不限于以下方面:一是城乡实行不同的公共产品供给与管理体制。现行教育制度的设置与安排仍存在较为严重的城乡分野,尤其在教育机会与教育资源配置上“城市取向”突出,同时农民的教育支出能力、教育信贷能力、教育资源利用能力相对不足。作为一种思维定式,“城市中心”价值取向长期潜存于公共医疗卫生资源配置与服务决策过程。二是城乡分割的户籍制度阻碍了农民向城市转移。中国城乡社会关系的结构性失衡已经或将带来如下方面的负面影响:其一,在城乡对流与分割阶段,中国城镇化基本处于停滞状态且显著落后于世界平均水平,但此后在城乡

联通、统筹及融合阶段,中国城镇化快速推进,致使农村人口大量流失,“差序格局”和“熟人社会”逐渐被打破,“空心化”现象加剧,自然村落社会凋敝甚至走向消亡。其二,社会效率与公平之间具有一定替代关系,“重城轻乡”的社会发展模式往往以牺牲社会公平或社会稳定为代价,不利于增强农民的获得感和幸福感。

(三)生态关系的结构性失衡变化

生态系统的整体性、开放性、流动性使得城乡生态唇齿相依、荣损相连。城乡生态关系是指城乡间人口与资源、环境的配置关系^[30],主要包括生态产品供给、生态调节净化、生态文化服务和生态危害影响等基本内容。作为一种非正常状态,城乡生态关系的结构性失衡状况可从表征、原因和负面影响等维度进行剖析。

回溯既往,中国城乡生态关系的结构性失衡现象有三个突出表征:一是城乡生态资源配置不均日渐凸显。自1954年第一届全国人民代表大会明确提出“四个现代化”任务后,城乡自然资源利用不平衡特征开始逐渐显现,特别是农村大量农业用地和生态用地被城市建设挤占;不仅如此,城乡生态服务水平与质量差距扩大,其中乡村生态基础设施缺位严重。二是城乡生态环境污染单向扩散愈演愈烈。自城乡对流阶段初期以来,随着工业化、农业化学化及城市下游产业向农村梯度转移,城市生态环境压力逐年转嫁至乡村。三是城乡生态环境建设长期割裂。集中体现在:乡村生态管理制度设计与政策供给滞后于城市;城乡空间边界与法律边界错位,乡村生态环境在既有环境立法框架中难以得到有效保护;城市环保工作是各级环保机构的主要职责,而农村环境保护工作由县市级环保部门负责,多处于无管理或半管理状态;城市环保资金多来自各级政府预算资金和预算外资金,农村环保资金则难以得到切实保证^[32]。

^①1980年是《中国统计年鉴》中记录城乡每千人口卫生技术人员及其执业(助理)医师、注册护士的最早年份。

中国城乡生态关系结构性失衡是历史性、阶段性发展的累积性后果,其成因如下:在协调城乡生态关系、统筹城乡生态发展的过程中,中央对城乡生态矛盾虽有较清晰的认识,但迄今尚未明确提出城乡生态关系概念,亦未以此为中心构建相关协调思想与政策(即城乡生态统一规划制度“缺位”);同时,地方政府偏向考虑市民利益,对“三农”生态利益关注不够,城乡生态反哺机制与多元共治机制亟待健全;此外,近年部分乡村因盲目模仿、简单复制城市而破坏了原有生态环境,加之因过度关注经济发展而弱化了生态基础设施建设。

(四)政治关系的结构性失衡变化

作为城乡经济关系的集中反映,城乡政治关系是国家政治资源(如制度、体制、政策等)在城乡间配置引致政治利益分配、政治权利分享及政治地位改变等所产生的一整套关系体系^[31],可通过其结构性失衡的突出表征“管中窥豹”。

总体上看,呈现“强城市—弱农民”^①的二元政治结构。具体而言,新中国成立70多年来,在政治参与素质方面,农民的政治知识、民主意识、法治观念、政治参与意识和能力等政治素质虽有所提升,但仍显著低于市民;在政治参与力量方面,相较于市民,农民群体虽然庞大但政治力量或影响力相对较弱;在政治参与动机方面,市民偏好政治权益,农民更看重经济利益;在政治参与渠道方面,市民政治参与渠道日趋多样化,包括选举和投票活动、组织活动(参加利益团体)、网络参与活动、传媒参与活动、投诉活动等,而农民政治参与的渠道较为有限,主要依赖村民自治制度、基层人民代表大会制度、信访制度,其他渠道使用频率较少;在政治参与类型方面,20世纪90年代以来市民在开放性政治参与领域中的参与比例明显高于农民,且前者以自动参与为主,后者以动员参与和消极参与为主;在政治参与程度方面,市民总体上远高于农民,前者倾向于长期参与和即兴参与,后者多因不了解政

治参与的整个环节而被动选择短暂参与。

造成中国城乡政治关系结构性失衡的原因复杂多样(非单因素所致),但其根源在于以下四点:其一,城乡政治利益协调机制不完善,存在利益引导机制不健全、利益表达机制不畅通、利益整合机制不合理、利益约束机制普遍失灵等问题;其二,城乡经济发展水平不同,经济发展主要通过影响居民个体文化水平及其家庭经济条件进而影响其政治参与状况;其三,城乡分属不同的制度体系,城市和农村在政治管理、行政管理、社会管理等方面均有较大差异;其四,农村缺乏将个体需求整合为集体理性的机制,改革开放后农业“去集体化”、农村“弱组织化”逐步显现,农民日趋“原子化”(“善分不善合”),内聚力不强。城乡政治关系的结构性失衡会带来如下负面影响:农民的政治决策权、政治参与权和政治利益表达权等政治权益难以得到保障,其中农民工政治参与权“虚置”问题亟待改善;不利于营造良好的农村基层政治生态,有碍乡村组织振兴;等等。

(五)文化关系的结构性失衡变化

城乡文化关系是指政府在各参与主体互动下对待城市文化与农村文化问题时所作出的一种包含管理制度、财政制度、人事制度等多项具体内容的制度安排,其结构性失衡境况可重点从城乡文化服务(资源配置)、人才分布、文化消费、资金投入等多维指标来阐释,相关特征突出表现为如下方面:一是城乡基本公共文化服务发展水平相差较大且互联互通不足。总体而言,城市公共文化设施建设和相关服务工作受到重视,可满足不同年龄、学历、职业及阶层市民的文化需求。相较之下,农村公共文化供不足需、供非所需问题并存,存在公共文化边缘化、文化机构虚设化和服务体系残缺化等问题。二是文化人才“城市

^①Lipton(1977,1993)指出,由于存在“强城市—弱农民”的二元政治结构,政府在经济社会发展过程中总是实施偏袒城市发展的投资、税收以及其他政策,由此导致城市与农村在生产力和经济发展上的明显分化。

集中、农村匮乏”的分布状态尚未根本改观。经过数十年的育才引才,城市配备了大量职业素质良好的文化人才;相反,农村优秀文化人才稀缺,面临文化活动组织力量不足、文化专干干而不专、文化传承后继乏人等困境。三是城乡居民文化消费水平差距呈缩减之势,但文化生活差异较大。据《中国统计年鉴》历年数据测算,1998—2020年^①城乡居民人均文化教育娱乐消费支出之比从3.13降至1.98。与市民相比较,留守农民的文化生活单一化、碎片化突出,进城农民工的文化生活也基本处于单位、社区、家庭“三不管”的“孤岛”状态。四是进入21世纪以来中国文化资金投入由城市偏向型向乡村偏向型转变。据文化和旅游部发布的《文化和旅游发展统计公报》及原文化部发布的《文化发展统计公报》历年数据测算^②,在城乡联通阶段中的2000—2001年^③,城市文化事业投入比重约比农村高出46.60个百分点;在城乡统筹阶段,城乡文化事业投入比重差距虽然从46.60个百分点减至1.20个百分点,但资金短缺仍是制约农村文化发展的重要因素;在城乡融合阶段中的2013—2020年,城乡文化事业投入比重差距于2016年出现“拐点”,即农村文化事业投入比重(51.90%)开始反超城市(48.10%),此后至2020年,农村文化和旅游事业投入比重维持在53.30%左右,虽然平均比城市高6.6个百分点,但其中掺杂了旅游事业投入,致使农村文化投入多寡存疑。

从城乡文化关系结构性失衡的成因来看,改革开放后党和政府虽加快了文化体制改革,但因财力不足、认识偏颇(如重经济发展、轻文化建设的政绩观)等,农村文化建设的相关资源配置、管理体制、利益分配等政策安排滞后于经济体制改革进程;此外,城乡文化场域疏离和文化融通机制欠缺也是不容忽视的重要原因。城乡文化关系的结构性失衡会导致一些负面影响,具体表现为:其一,在现代化进程与全球化浪潮的冲击下,建立在工业文明之上的城市文化不断解构、冲击以

农耕文明为基础和以生活信仰、乡规民约、禁忌习俗等非正式制度为主要内容的乡村文化,使乡村文化弱化没落甚至慢性流失,并延续至当代社会。换言之,商业价值、功利主义、物欲主义、消费主义等城市文化特质以“强势”的文化形态改变着农民的生活方式、思维模式、居住状态、人际关系乃至语言习惯^[32],同时破坏了农民对传统文化的自信(致使民俗、礼仪、农耕技艺等断代失传)和具有社会意义的认同形式的再生产。其二,农民群众基本文化权益难以得到保障,文化生活相对贫乏,迟滞了乡村文化振兴步伐。

四、乡村振兴战略下中国城乡关系的重构路径

未来,应在乡村振兴战略下坚持以人为本、公平正义等原则,着重从城乡经济、社会、生态、政治、文化五方面关系的结构性失衡表征和成因出发,多管齐下凝聚合力,推动新时代城乡关系迈向高质量发展通途。

第一,聚焦要素市场建设与农民增收引擎打造,促进城乡经济均衡发展。消弭城乡经济关系结构性失衡的关键在于“强弱项、补短板”。一方面,加强城乡统一高流动性要素市场建设。即以城乡就业“政策统一、机会均等、服务共享”为总要求,建立城乡畅通开放、平等竞争、规范有序的劳动力市场;以统一规划、规则、平台及管理为总要求,建立城乡统一的建设用地市场;以解决金融城市化集聚化与农村金融边缘化之间的矛盾为总要求,建立城乡统一的普惠金融市场。另一方面,补齐农民财产性收入与经营性收入增长“短

①1998年是《中国统计年鉴》中记录城乡居民人均文化教育娱乐消费支出的最早年份。

②根据2000—2016年原文化部发布的《文化发展统计公报》(以文化事业费为统计口径)和2017—2020年文化和旅游部发布的《文化和旅游发展统计公报》(以文化和旅游事业费为统计口径)的数据整理而得。

③2000年是原文化部发布的《文化发展统计公报》中记录城乡文化事业投入的最早年份。

板”。以新型经营主体为引领,以建立健全产业利益联结机制为核心,通过大力发展休闲农业、乡村旅游、农村服务业、农村电子商务等新产业新业态来增加农户经营性收入,通过深化农村“三块地”改革和集体产权制度改革来增加农民财产性收入。

第二,抓实公共教育医疗服务均等与农民市民化,推动城乡社会均衡发展。具体而言,一要着力健全城乡公共教育医疗资源均衡配置机制,主要包括农村公共服务需求表达与回应机制、城乡居民利益均沾与服务共享机制、持续增加农村公共产品投入的长效机制(即财政向农村地区倾斜机制)及落实政策保障机制(包括合理配置城乡公共资源的实施办法和财政贴息、投资补助等政策手段)。二要着力健全农民市民化配套政策,即坚持存量优先、带动增量,继续改革户籍制度,降低落户门槛,放开放宽城市落户限制,试行以经常居住地登记户口制度,实现愿落尽落,推动未落户城镇常住人口与当地户籍人口享有同等基本公共服务,同时加大农民市民化奖励力度和新增建设用地计划指标同吸纳落户数量挂钩力度(“人地钱挂钩”),增强城市承载农民落户的动力和包容性。

第三,完善规划制度、反哺机制及科学治理体系,促进城乡生态均衡发展。具体而言,要从如下方面着手:一是注重城乡横向衔接与纵向联系,完善生态环境统一规划制度,形成打破行政区划与层级障碍的“三型”城乡生态结构(资源节约型、环境友好型、生态保育型)。二是注重城乡生态利益“共生”,完善以城带乡的反哺机制,补齐农村在环保设施、财政投入、能力建设、生态市场等方面的“短板”。三是注重对城乡生态治理重点难点的科学预判,把握好不同时期城乡生态治理的优先序、强度、尺度及速度,完善城乡生态整体、系统、差异、有序及合作(联防、联控与联动)治理机制。

第四,健全利益引导、诉求、整合、约束机制,

助力城乡政治均衡发展。健全城乡政治利益引导机制,侧重运用舆论宣传、教育教化等方式引导城乡居民接受政治领域的主流价值观,同时逐步提高农民的政治素质和民主政治意识。健全城乡政治利益诉求机制,着力完善基层人民代表大会制度和信访制度,拓宽城乡居民利益表达的渠道和范围,增强农民和农民工政治参与自主性,推进政治参与制度化。健全城乡政治利益整合机制,在了解城乡居民政治意愿与需求的基础上,通过制度安排协调城乡居民的政治利益差距与矛盾,使其逐步达到均衡。健全城乡政治利益约束机制,加快相关立法进程,完善法律法规体系,加强思想道德建设,规范城乡居民的政治行为,并提升其政治参与的积极性。

第五,推动文化资源共享、阵地共建和活动共办,促进城乡文化均衡发展。城乡文化关系虽具有结构性失衡特征,但也存在互哺互动的可能,可着重从资源、阵地和活动三个方面切入,助推城乡文化共生共融。首先,强化城乡文化资源共享,包括共享财力资源(持续加大农村文化设施建设投入)、人力资源(均衡安排文化干部资源)、信息资源(建立文化信息资源共享机制)和区域资源(“引进来”学习与“走出去”展示)。其次,强化城乡文化阵地共建,着眼地方特色,因地制宜集中城乡优势资源,共建一批农村文化阵地,丰富农民精神文化生活。最后,强化活动共办,充分发挥各方所长和比较优势,提升城乡文化活动的影响力、感染力及渗透力,解决城乡文化供给与城乡居民文化需求的“错位”问题。

五、结语

中国能否处理好城乡关系,关乎社会主义现代化建设全局发展优劣。城市与农村虽功能不同,但价值互补,可互惠互利、共享共赢、相得益彰。“十四五”时期是乡村振兴战略的发力期,也是脱贫攻坚期结束、全面建成小康社会后向实施乡村振兴战略转变的关键期,其最根本目标在于

“重塑城乡关系”——破除政策“区隔化”、消除制度“碎片化”并弥合发展序列“断裂化”。然而,依托乡村振兴优化城乡关系是一项系统工程、一篇“大文章”,涉及社会学、经济学、地理学、公共管理学及哲学等多个学科,必须强化理论武装和统筹谋划,坚持遵循城乡发展规律,突破制度藩篱,克服城市发展优先的偏向,严格落实农业农村优先发展的原则和策略,推动城乡形成“经济共荣、社会共建、政治共享、生态共治、文化共融”的共生发展新格局,最终实现全体人民共同富裕。 **Reform**

参考文献

- [1]刘春芳,张志英.从城乡一体化到城乡融合:新型城乡关系的思考[J].地理科学,2018(10):1624-1633.
- [2]唐任伍.中国共产党百年城乡关系探索[J].人民论坛,2021(12):33-37.
- [3]姜长云.建党百年优化城乡关系治理的历程、经验与启示[J].人文杂志,2021(1):1-12.
- [4]邢祖礼,陈杨林,邓朝春.新中国70年城乡关系演变及其启示[J].改革,2019(6):20-31.
- [5]张海鹏.中国城乡关系演变70年:从分割到融合[J].中国农村经济,2019(3):2-17.
- [6]郭星华,刘朔.中国城乡关系七十年回望:国家权力的下沉、回缩与再进入——有关城乡关系变迁的社会学思考[J].社会科学,2019(4):81-90.
- [7]张文斌,张志斌,董建红,等.迈向城乡共治:改革开放以来城乡关系演变解读[J].地理科学进展,2021(5):883-896.
- [8]张晓旭,赵军洁,宋健.我国城乡关系演进的阶段性特征[J].宏观经济管理,2021(11):61-65.
- [9]韩俊.中国城乡关系演变60年:回顾与展望[J].改革,2009(11):5-14.
- [10]郭克莎.80年代中期以来我国城乡经济发展的失衡态势分析[J].社会科学战线,1997(6):61-66.
- [11]马晓河.统筹城乡发展要解决五大失衡问题[J].宏观经济研究,2004(4):3-6.
- [12]彭正辉.中国城乡发展的失衡与统筹[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2004(3):18-21.
- [13]徐志军.社会转型时期城乡关系失衡的原因及其出路[J].经济论坛,2006(2):126-127.
- [14]李雪飞,新望.城乡市场供需结构失衡的表征、原因及其调整[J].中国农村经济,1999(6):41-44.
- [15]张瑞怀,罗世乐,周红岩,等.建设“新农村”必须解决城乡信贷资源配置失衡问题——对湖南省“一定比例新增存款投放当地”的调查[J].金融研究,2006(10):154-161.
- [16]王国敏,罗静.我国城乡公共产品供给失衡的制度分析[J].天府新论,2008(2):93-96.
- [17]李友根,向扬.基于问卷调查的城乡养老保障体系社会失衡问题分析[J].农村经济,2010(9):62-66.
- [18]魏淑艳,邵玉英.中国城乡社会管理格局失衡的问题及解决思路[J].社会科学辑刊,2012(2):56-59.
- [19]魏婕,任保平.中国城乡购买力:由失衡走向平衡[J].财贸研究,2012(4):17-24.
- [20]安永军.生源流动、教育资源重组与城乡义务教育失衡——基于甘肃N县的案例研究[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021(5):39-47.
- [21]陈健,张屹山,崔晓.城乡人力资本配置失衡与经济增长不平衡——基于静态与动态面板模型的比较[J].华东经济管理,2021(10):70-81.
- [22]刘树鑫,史传林,方有为.财政纵向失衡与城乡居民收入差距:理论与实证[J].中央财经大学学报,2022(4):3-14.
- [23]谭飞燕,李孟刚.金融发展失衡与城乡收入

- 差距的实证检验[J].统计与决策,2015(8): 133-135.
- [24] LIU J, NIJKAMP P, LIN D. Urban-rural imbalance and tourism-led growth in China[J]. Annals of Tourism Research, 2017, 64: 24-36.
- [25] 谢志强,姜典航.城乡关系演变:历史轨迹及其基本特点[J].中共中央党校学报,2011(4): 68-73.
- [26] 赵伟.新中国城乡经济关系演变的历史考察[J].学术评论,2013(6):13-21.
- [27] 张海鹏.中国城乡关系演变70年:从分割到融合[J].中国农村经济,2019(3):2-18.
- [28] 高帆.中国城乡经济关系的演变逻辑:从双重管制到双重放权[J].学术月刊,2012(6): 71-79.
- [29] 徐学庆.中国城乡关系的失衡及其调整[J].中州学刊,2014(4):73-77.
- [30] 张海鹏.我国生态环境城乡一体化进展与评价[J].生态经济,2014(12):147-150.
- [31] 徐勇.城乡差别的中国政治[M].北京:社会科学文献出版社,2019:421-424.
- [32] 张英男,龙花楼,马历,等.城乡关系研究进展及其对乡村振兴的启示[J].地理研究, 2019(3):578-594.

The Evolution, Structural Imbalance and Reconstruction Strategies of China's Urban-rural Relationship

GUO Jun-ping QU Song LIU He-guang

Abstract: As one of the most basic and important relations in human society, urban-rural relations are related to the overall situation of socialist modernization. According to the influence of the development of national conditions and social conditions, national strategic adjustment, changes in external situations and the classical theory of urban-rural relations, the evolution of urban-rural relations after the founding of the PRC can be divided into five stages: convection, segmentation, connectivity, overall planning and integration. In the process of this change, the main features of the structural imbalance of China's urban and rural relations are distinctive, the causes are complex and diverse, and the negative impact is increased. In the future, we can focus on the construction of factor markets and the building of an income increasing engine for farmers, focus on the equalization of public education and medical services and the citizenization of farmers, improve the ecological planning system, the feedback mechanism and the scientific governance system, improve the mechanism for guiding, demanding, integrating and constraining political interests, and promote the sharing of cultural resources, joint construction of positions and joint activities to promote the balanced development of urban and rural economy, society, ecology, politics and culture.

Key words: urban-rural relationship; urban-rural imbalance, urban-rural balance; rural vitalization
(责任编辑:文丰安)