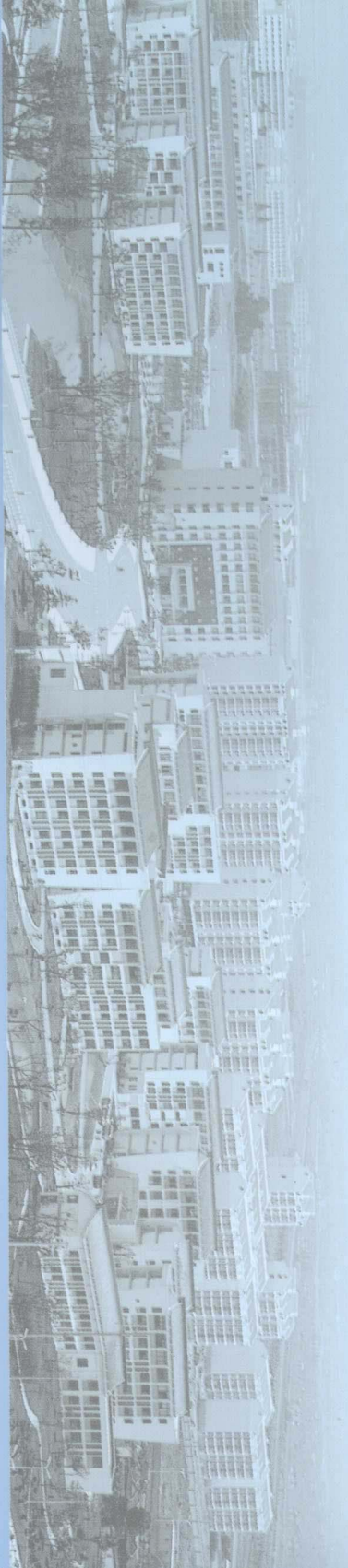




城乡统筹 挑战与抉择

中国乡村发展系列丛书

丛书主编／张小林
本册主编／张小林

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

ZHONGGUOXIANGCUNFAZHANXILIECONGSHU

中国乡村发展系列丛书

城乡统筹

挑战与抉择



丛书主编 / 张小林 本册主编 / 张小林

编者 / 张小林 石诗源 吴永生 童静亚 王磊

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡统筹:挑战与抉择/张小林主编. —南京:南京师范大学出版社, 2008. 12

(中国乡村发展系列丛书)

ISBN 978-7-81101-671-0/F·36

I. 城… II. 张… III. 城乡建设—研究—中国
IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 211132 号

书 名	城乡统筹:挑战与抉择
主 编	张小林
丛书策划	姜爱萍
责任编辑	周海忠
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://press.njnu.edu.cn
E-mail	nspzbb@njnu.edu.cn
印 刷	南京新洲印刷有限公司
开 本	787×960 1/16
印 张	11.75
字 数	201 千
版 次	2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81101-671-0/F·36
定 价	16.00 元

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

序 言

《中国乡村发展系列丛书》是江苏省新闻出版局“十一五”期间“农家书库”重点规划项目,系南京师范大学出版社策划的一套面向广大农村读者群的普及型读物。既然是“农家书屋”,我们的定位就是力求用通俗的语言阐述广大农村干部、群众关心的乡村发展问题,着眼于普及乡村政策、规划、建设、发展等方面的知识。

改革开放以来,中国经历了快速的城市化进程,这是牵涉城乡经济、社会以及空间、生活方式等一系列的深刻转变过程,这种转变是中国向全面小康社会迈进过程中必然的选择,是不以人的意志为转移的社会发展规律,三十年来的快速城市化给中国的城市带来了翻天覆地的变化,成就显著。我曾经在一篇文章中提到:我国的中心城市从景观上看,高楼大厦耸立、绿地广场气派非凡,城市面貌大为改观,与国外发达国家相比也毫不逊色。但是反观农村,特别是经济欠发达地区的广大农村,则是另一幅图景——住房跟几十年前相差无几,村庄内部脏乱差问题严重;农村人口因向城市转移(特别是知识阶层、青壮年劳力)而发生数量减少、结构变化等问题,农村建设由于资金短缺而趋于停滞,农村土地资源受到城市化的蚕食而逐步退缩,农村环境因城市化的扩散而趋于恶化,农村文化受城市化的冲击而面临特色的危机。因此,城市化从不同的视野来看,会促发不同的思考,城市化给农村带来的既有喜悦,又有困惑和代价。

我们在本套丛书中安排了四册内容,分别为:《城乡统筹:挑战与抉择》、《乡村转型:政策与保障》、《乡村规划:理想与行动》、《乡村可持续发展:目标与方向》。《城乡统筹:挑战与抉择》从统筹城乡关系的角度,通过分析我国城乡关系的问题、成因及其发展演变过程,讨论了城市化推进过程中,如何从城乡统筹、城乡一体化的角度来推进城市化进程,探讨了城乡统筹的经济、社会等方面的主要内容。《乡村转型:政策与保障》则从政策的视角讨论中国乡村转型。从分析我国乡村建设的历程入手,在揭示当代中国乡村转型面临的“三农”问题基础上,重点对建国以后的乡村经济转型、乡村空间转型和乡村制度转型进行了全面的解读,探讨了建设社会主义新农村的政策保障及其实

现途径。《乡村规划：理想与行动》从营造乡村式的家园角度，分析了我国当前城市化进程中乡村传统的迷失这一命题，着重阐述了乡村规划的主要内容、国内外经验和借鉴，提出了共建可持续的乡村家园的美好理想。《乡村可持续发展：目标与方向》则从乡村发展的压力和危机入手，分别以人口、资源、环境等方面阐述了可持续发展的问题、方向及其措施。

我们在南京师范大学出版社的大力支持下，集合了多年从事乡村规划建设管理工作的研究人员，通力合作，经过多次讨论修改才完成。丛书的作者们都是长期从事该领域研究的专家，其中不少篇章是作者们长期潜心研究的科研成果，衷心感谢他们对本套丛书的支持和厚爱。同时，也衷心感谢南京师范大学出版社对中国乡村发展这个热点课题的关注和支持，特别是负责丛书策划与编辑的姜爱萍博士、周海忠副编审，还有崔兰、王涛、甄文亮编辑为本套丛书的出版付出的艰辛劳动。

乡村发展是个涉及面广泛的课题，千头万绪。令研究乡村发展的学者们汗颜的是：中国乡村发展的理论是走在实践之后的，随着科学发展观以及新农村建设理念的提出，中国乡村发展的理论以及实践需要呼唤更多的创新，这有赖于广大关注“三农”问题的同行们戮力进取。本套丛书在总体架构、研究思路上有了一定的新意，但也存在一些不足之处，在此也敬请读者指正，希望今后进一步完善。

张小林

南京师范大学教授、博士生导师

2008年11月4日于仙林大学城

目 录

序 言	(1)
第一章 城乡落差——矛盾与困境	(1)
第一节 我国的城乡差距到底有多大	(1)
第二节 城乡差距扩大的内在动因	(7)
第三节 城乡矛盾是当代中国社会的基本矛盾	(10)
第四节 城乡统筹:协调城乡关系的必由之路	(12)
第二章 国外城市化进程中的城乡关系	(17)
第一节 城乡关系演变的一般进程	(17)
第二节 发达国家城市化发展的道路	(23)
第三节 发展中国家城乡关系的演变	(29)
第四节 国外城市化进程的借鉴	(35)
第三章 中国城乡关系的演变	(40)
第一节 新中国成立前的城乡关系	(40)
第二节 新中国成立后的城乡关系	(44)
第三节 中国城乡统筹发展的现状	(48)
第四节 中国城乡发展格局的形成机制	(57)
第四章 城乡统筹发展——一个理想的命题	(68)
第一节 城乡统筹发展的背景	(69)
第二节 城乡相互作用的理论解析	(74)

第三节	城乡统筹的基本内涵	(80)
第四节	城乡统筹的主要内容	(82)
第五章	城乡统筹发展的出路——加快乡村人口城市化进程	(89)
第一节	中国城市化的进程及其特征	(89)
第二节	中国城市化的挑战及其约束条件	(93)
第三节	乡村人口城市化的路径	(97)
第四节	我国城市化的战略和模式	(98)
第六章	城乡统筹发展的关键点——加速城乡经济的互动	(111)
第一节	稳定农业和农村经济是城乡统筹发展的必要条件	(111)
第二节	农业现代化走向	(122)
第三节	农村工业化	(132)
第四节	以工哺农,以城促乡	(136)
第七章	城乡统筹发展的助推器——城乡社会的整合与和谐	(142)
第一节	构建城乡统筹发展的和谐社会	(142)
第二节	城乡和谐社会的构建	(146)
第八章	希望的空间——中国城乡统筹发展的未来走向	(156)
主要参考文献		(177)

第一章 城乡落差

——矛盾与困境

2004年,中国社会科学院经济研究所经过多年跟踪所做的一份全国性调查报告显示,如果把医疗、教育、失业保障等非货币因素考虑进去,中国的城乡收入差距世界最高。报告指出,城镇居民的可支配收入统计没有涵盖所享有的各种实物补贴,例如城镇居民很多享受公费医疗,而农村居民却没有这种待遇。城镇的中小学能够获得国家大量财政补贴,而农村学校得到的补贴却非常少,有些甚至还要农民集资办学。此外,城镇居民还享受养老金保障、失业保险、最低生活救济,这些对于农村居民来说都可望而不可即。如果把这些因素都考虑进去,估计城镇居民的收入可能要达到农村居民收入的四倍、五倍,甚至是六倍。

新中国成立以来,尤其是改革开放30年来,我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就。综合国力明显增强,国际地位显著提高,全面建设小康社会稳步推进。但是,我国城乡差距日益扩大已经成为当今社会的突出矛盾,严重阻碍了经济社会的可持续发展。

第一节 我国的城乡差距到底有多大

城乡差距是世界各国,尤其是发展中国家普遍存在的现象。我国城乡差距反映在哪些方面?城乡差距有多大呢?

一、经济水平差距

1. 收入与分配

城乡差距首先表现在城乡居民收入和分配的经济差距上。改革开放以来,我国城乡居民收入差距经历了先缩小、再扩大并且日趋严重的过程(如图1-1)。根据统计数据计算,我国城乡居民收入之比(考虑价格因素)1978年为2.57:1,1980年为2.50:1,1985年达到1.86:1。1990年上升到2.20:1,

1995 年达到 2.71 : 1。进入新世纪以后,城乡居民收入之比又攀新高:2000 年为 2.79 : 1,2002 年为 3.11 : 1,2004 年扩大为 3.21 : 1,2006 年扩大为 3.28 : 1。如果把城镇居民可支配收入包括在社会福利方面的补贴计算在内,城乡收入之比高达 6 : 1。如果将农村居民人均纯收入转换为农村居民人均可支配收入,城乡居民的收入差距则会更大。因为农村居民人均纯收入还包括自给部分的实物收入,如果再扣除用于生产资料费用支出,实际能够用于消费具有购买能力的货币收入是微乎其微的。

表 1-1 1978 年以来我国城乡收入差距变动过程

年 份	城镇居民家庭人均可支配收入		农村居民家庭人均纯收入		城乡收入差距
	绝对数 (元)	指 数 (1978 年为 100)	绝对数 (元)	指 数 (1978 年为 100)	
1978	343.4	100.0	133.6	100.0	2.57
1980	477.6	127.0	191.3	139.0	2.50
1985	739.1	160.4	397.6	268.9	1.86
1990	1 510.2	198.1	686.3	311.2	2.20
1995	4 283.0	290.3	1 577.7	383.6	2.71
2000	6 280.0	383.7	2 253.4	483.4	2.79
2002	7 702.8	472.1	2 475.6	527.9	3.11
2004	9 421.6	554.2	2 936.4	588.0	3.21
2006	11 759.5	670.7	3 587.0	670.7	3.28

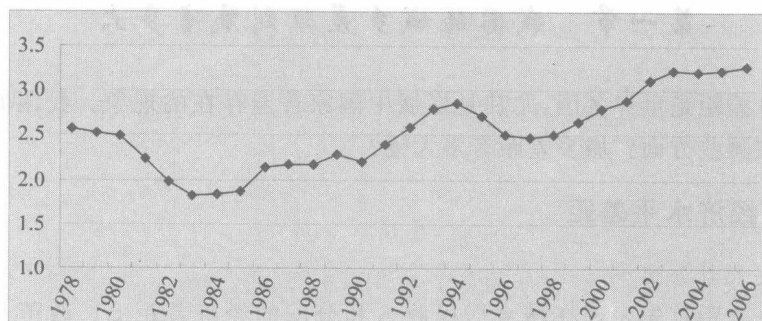


图 1-1 我国城镇居民人均可支配收入与农民人均收入之比(1978—2006)

同时,由于我国经济社会发展亦存在着很大的区域不均衡现象,各省市城乡居民收入差距表现出不同水平。愈是经济发达的地区,城乡居民收入的差距愈小。北京、上海、天津、江苏、浙江、辽宁等省市的城乡收入差距较小,而甘肃、陕西、青海、西藏、云南、贵州等省、自治区的城乡收入差距较大。

基尼系数是国际上反映收入分配不公平的一个常用指标。自 20 世纪 90 年代中期以来,我国的基尼系数、收入分配的不平等程度总体上呈现出不断扩大的趋势。按照世界银行通常的标准,基尼系数在 0.3 以下为最佳的平均状态,在 0.3~0.4 之间为正常,超过 0.4 就进入警戒状态,达到 0.6 则处于随时可能发生社会动乱的危险状态(孙立平,2004)。根据统计数据计算,我国的基尼系数 2006 年达到 0.458,城乡之间的贫富差距可以说已经到了极其危险的地步。

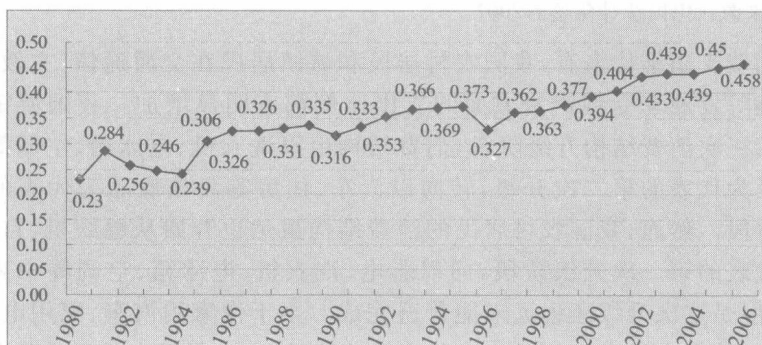


图 1-2 1980—2006 我国基尼系数变化趋势

2. 消费

我国农村居民消费占全国居民消费总量的比例远远低于城镇居民。20 世纪 90 年代以来,我国农村居民与城镇居民的消费差距呈扩大趋势。城镇居民与农村居民消费支出之比曾由 1978 年的 2.9 下降至 1985 年的 2.2,但是 1990 年这个比例再次上升为 2.9。从 1991 年开始城乡居民消费水平之比一直维持在 3 倍以上。2005 年,占全国人口约 57% 的农村居民消费仅占全国居民消费总量的 26.8% 左右。从人均消费水平来看,2006 年我国城镇居民人均消费支出达 10 359 元,而农村居民人均消费支出仅为 2 848 元,前者大约是后者的 3.6 倍。

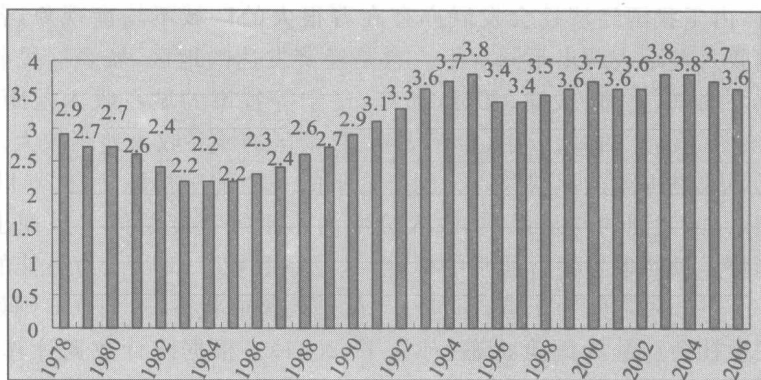


图 1-3 我国城乡居民人均消费支出之比(1978—2006)

数据来源:《中国统计年鉴》,2007

从消费支出结构来看,我国农村居民和城镇居民在交通通信、文教娱乐、医疗保健等发展享受型消费方面的支出比例都有明显增加。我国城镇居民已进入第三次消费结构升级阶段,消费结构由以洗衣机、电冰箱、空调等中高档消费品为代表的第二次升级,转向以汽车、住房等高档商品为代表的第三次升级阶段。然而,我国农村居民的消费结构虽然也开始从缝纫机、自行车、手表为代表的第一次升级阶段,向以彩电、洗衣机、电冰箱、空调等中高档商品转变,但是这次升级还远远未能普遍完成。至于像家用汽车、家用电脑、钢琴、摄像机等在大城市已不足为奇的高档消费品,在农村简直是凤毛麟角。

二、社会发展差距

相对于城乡经济差距,我国城乡居民享受公共服务的社会保障差距更大。一方面,大多数城镇居民在受益于经济发展的同时,越来越多地分享到社会发展和增加公共品有效供给的好处;另一方面,许多农村地区在经济迅速发展的同时,社会、环境发展和农村公共品供给的增长却出现了相对停滞,甚至退化或边缘化的局面,农村公共品有效供给不足,基础设施老化失修的问题比较普遍,甚至日趋严重。

我国城镇居民享受的住房、交通、物价等一系列补贴,以及各种社会保险,绝大多数农民是享受不到的。很多社会福利实际上是城镇居民的一种隐性收入。城镇居民在享受“锦上添花”的同时,农村居民连“雪中送炭”也难以得到。

虽然我国近年来城乡经济差距扩大化的问题比较严重,但这种扩大还主要表现为城乡经济双重发展过程中的差距拉大;与此相比,在社会、环境发展

和公共品供给方面,我国城乡差距扩大化的问题更为严重,因为它实质上是两种差距(城镇加快发展和农村停滞或退化)扩大化叠加的结果。第一种差距扩大化类似于城乡经济差距扩大化,表现为城乡双重发展过程中由于发展起点和发展速度的不同所导致的差距拉大。第二种差距扩大化既有城镇加速发展的作用,又有农村停滞或退化的影响。如农村的环境和公共卫生相对恶化。

1. 医疗卫生

2006年,在举行的第三届北京论坛“健康与安全”分论坛上中外公共卫生领域专家指出,目前中国医保呈现“城乡二元化、东西部二元化”的严重不公平局面。根据调查,全国农村合作医疗的覆盖率只有10%多,80%以上的农民属于自费医疗群体。农民一旦住院,平均住院费高达家庭年消费额的90%,农村有近70%的患者因经济困难不能入院治疗。中国农村大部分地区公共卫生服务提供不足,农村卫生事业费用投入仅占全国总投入的35%,远不能满足8亿农民的需要。近几年,由于公共卫生供给短缺,医疗价格大幅度攀升,农村不少地方出现了因病致贫、因病返贫的现象。

2. 教育

目前,我国城乡教育水平差距依然明显,农村教育发展滞后,整体薄弱的状况还没有得到根本性转变。农村教育在发展水平、办学条件、经费投入、师资队伍、教育质量等方面与城镇教育相比还存在很大差距。据第五次全国人口普查统计,农村人口中,初中及以上文化程度的人口占39.1%,远低于城镇人口占65.4%的水平。更重要的是在九年义务教育阶段,农村学生辍学、流失现象也比较严重。

3. 就业

城乡就业差距主要体现在就业率和职业类别上:一方面,城镇居民就业率远大于农村居民。2006年,城镇劳动人口的登记失业率为5%,农村劳动人口的失业率没有人计算得出,抛开进城务工的1.3亿劳动力不算,留在农村的4亿劳动力的利用率也只有50%左右。另一方面,城镇居民的职业收入和社会地位明显高于农民居民,即使农民进城也只能从事城里人不愿意做的一些体力劳动。

4. 社会保障

与农村居民相比,城镇居民在就业、社会保障等方面享受了诸多的优惠政策。概括起来,我国城乡居民社会保障差异主要体现在以下四个方面。

第一,城镇居民享受的社会保障项目多于农村居民。目前,我国城镇居民享受的社会保障项目主要包括社会保险、最低生活保障和传统困难救济。

与城镇居民相比,除了部分试点地区的农民享受到农村社会养老保险、新型农村合作医疗保险以外,其他地区的农民都没有这两项保险。

第二,城镇居民社会保障覆盖面大于农村居民。2004年,全国在职职工10576万人,离退休(职)职工为4675万人,两者合计15251万人,其中参加基本养老保险的职工为16353万人,占有所有职工的107%^①;参加基本医疗保险的职工为12404万人,占有所有职工的81%;参加失业保险的职工为10584万人,占在职职工的100%;参加工伤保险的职工为6845万人,占在职职工的64%;参加生育保险的职工为4383万人;全国有2205万城镇居民领取最低生活补贴,120万人获得了城镇传统社会救济。与此同时,2004年全国农村参加农村社会养老保险的有5382万人,参加新型农村合作医疗的有8040万人,领取农村居民最低生活补贴的488万人,有1402万人获得农村社会救济。

第三,城镇居民的社会保障标准高于农村居民。从社会保险来看,城镇居民缴纳保费的水平远高于农村居民。城镇职工基本养老保险人均缴费额是农村养老保险人均缴费额的52.6倍,城镇职工基本医疗保险人均缴费额是新型农村合作医疗人均缴费额的18~31倍。从城乡居民实际领取的社会保障资金看,城镇居民的社会保障水平远高于农村居民。从绝对数看,2004年城镇离退休职工人均领取养老金为9270元,而参加农村社会养老保险的农民人均领取的养老金仅为492元,前者是后者的18.8倍,这个比例远高于城乡居民收入比和人均生活消费支出比;城镇居民最低生活保障水平是农村居民的2倍。

第四,城镇居民社会保障的层次高于农村居民。城镇居民享受的社会保障具有层次性,而农村居民享受的各类社会保障则处于同一低水平上。部分地区的农村居民虽然也有养老保险和医疗保险,但是保障程度相当低,养老保险与农村最低生活保障和农村救济一样,同属于最低层次的生存保障。

5. 公共服务

城乡之间反映在政府公共投入、基础设施、公共服务等方面差距日益明显。一方面,大多数城镇居民在受益于经济发展的同时,越来越多地分享到社会发展和公共品有效供给的好处;另一方面,许多农村地区在经济迅速发展的同时,社会、环境发展和农村公共品供给的增长却出现了相对停滞,甚至退化或边缘化的局面,农村公共品有效供给不足、基础设施老化失修的问题

^① 比例大于100%是因为有些职工参保后离开了原岗位,他虽然不是在职职工,但仍统计为参保职工。

比较普遍,甚至日趋严重。

综合来看,城乡居民之间在身份、地位、教育、就业等方面所表现出来的,以起点和过程不公平为标志的机会不平等成为城乡差距逐渐扩大的内在表现。如此种种城乡矛盾的产生和积累,导致城乡发展之间的良性循环关系遭到破坏,城乡发展的矛盾和冲突进入恶性循环状态,城乡发展不协调,严重阻碍了城乡区域系统运作的效率、效益。

第二节 城乡差距扩大的内在动因

我国改革开放以来城乡差距不断扩大的原因是多方面的,总结专家的观点,主要有城乡二元结构、工农业产品“剪刀差”、城乡居民人力资本差异以及收入分配制度等方面的原因。其中城乡二元结构问题是我国城乡差距不断扩大的内在动因,其他方面的原因与其有密切的关联。

什么是城乡二元结构?城乡二元结构就是指发展中国家普遍存在的城乡生产和组织的不对称性,也就是落后的传统农业部门和先进的现代经济部门并存、差距明显的一种社会经济状态。

在我国,城乡二元结构形成于20世纪50年代中期。新中国成立以后,在当时的历史经济条件下,我国政府为了迅速发展经济,积累工业化所需资金,采取了重工轻农的政策,执行了以优先发展重工业的工业化路线。通过建立城乡户籍制度及与之相关的政策和措施,把农民束缚在土地上,将城市和乡村逐步割裂开来发展,直接导致了城乡居民在获取收入方面的起点严重不平等。

一、我国城乡二元结构形成的背景

我国城乡二元结构的形成有着复杂的经济、政治等方面的背景。

1. 经济动因

新中国成立初期,我国虽然逐步建立了门类齐全的工业体系,但生产效率并不高,吸收劳动力的能力相当有限。尽管在国家工业化过程中,曾吸纳了相当数量的农村劳动力,但同异常庞大的农村剩余劳动人口相比,国家所能提供的就业岗位远远不够。这就导致了:一方面城市工作岗位人满为患,住房、就业等压力无法舒缓;另一方面,农村仍有大批剩余劳动力准备入城,寻找工作机会。据统计,仅“一五”期间,农村流入城市的劳动力就达1500万之多,而1950年全国生活在城市的总人口仅为5800万。这么多的农村人口流入城市,如不加以控制和调节,势必引发严重的社会问题。更何况,20世纪

50年代初,为了发展工业的需要,农业经济作物产区不断扩大,粮食种植面积相对缩小使国家在粮食供应上捉襟见肘。而城市人口的迅速扩张,又需要国家供应更多的粮食。

就是在这样的情况下,1956年和1957年两年间,中共中央、国务院先后四次发布了关于防止农民盲目流入城市的通知。这些文件既要求地方政府做好工作,防止农村人口盲目外流;又规定工厂、矿山、铁路交通、建筑等部门不应私自招用农村剩余劳动力。自此,城乡分割的二元社会结构开始形成。很显然,工业化水平低和国家经济落后无法承载庞大的农村人口是造成城乡二元结构的首要原因。

2. 政治动因

城乡二元结构形成后,几十年的计划经济体制又进一步固化了城里人和农村人的身份。1956年以后,随着“一化三改造”的完成,我国的计划经济体制得到完全确立。而计划经济体制的巩固,又需要国家、政府对人、财、物、土地、矿产及一切社会资源拥有完全的支配权,这就导致了中国社会逐步演变成一个具有半军事化性质的组织。20世纪50年代末国内经济形势的严峻和60年代初开始的国际局势的演变,又大大加剧了这种组织结构的巩固和发展。

由于当时严峻的经济、政治局势,从1961年开始直至“文革”结束,国家曾两次大规模地把城镇人口迁向农村。第一次发生在1961—1965年,为了缓解由于“大跃进”、“人民公社”运动对社会生产力的严重破坏而带来的城镇居民的生存压力,5年内先后约3000万城镇人口被迁往农村安家落户。第二次主要发生在“文革”期间,10年内约有3000万城市知识青年、干部及家属以及所谓政治上有问题的人被动员或强制迁往农村。

二、我国城乡二元结构的制度构成

我国城乡二元结构的形成正是政府通过制定一系列城乡有别的制度和政策而逐渐形成的,这些制度和政策涉及的方面包括户籍、税收、就业、教育、社保等。

比如户籍制度。支配了中国社会生活几十年的“城乡二元结构”就是以户籍制度为基础建构起来的。1951年,公安部公布了《城市户口管理暂行条例》,这是新中国第一部有关户籍管理的法律法规。1957年,政府实行了控制户口迁移的政策。1958年1月,全国人大常委会第91次会议讨论通过《中华人民共和国户口登记条例》。该条例第10条第2款对农村人口进入城市做出了带约束性的规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证

明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”这一规定标志着中国以严格限制农村人口向城市流动为核心的户口迁移制度的形成。户籍制度人为地将公民分为“农村”和“城市”两个部分,事实上是以户籍制度为基础形成了两个在政治、经济和社会权利上有重大差别的社会等级,同时也限制了公民对于居住地和劳动地进行选择的自由。

再如资源配置制度。改革开放之前,中国社会中的资源是由行政性的再分配而不是由市场来进行配置的。在实行这种再分配的时候,城乡之间实行的是两种截然不同的制度。比如,教育和公共设施的投入。城市中的教育和基础设施,几乎完全是由国家财政投入。而农村中的教育和基础设施,国家的投入则相当有限,有相当一部分要由农民自己来负担。在改革开放之前,农村中小学的相当一部分开支要由人民公社或生产大队来负担。民办教师的报酬,也要由农民来承担。改革开放以来,这种情况不仅没有好转,而且进一步地加强了。国家每年几百亿元的教育经费几乎全部用在城市,城市学校的一切开支经费是由国家财政拨款。1985年以前,国家财政每年还有对农村每个中学生31.5元、小学生22.5元的教育拨款。1985年国家取消了这笔财政拨款,改由农民自筹经费办教育,乡村两级教育经费由农民上交教育附加费提供,农村学校改扩建也是由农民集资进行的。仅农民每年负担的教育经费就达300亿~500亿元。公共和基础设施就更是如此。国家每年有上千亿元的财政开支用于城市基础设施建设,而农村享受到的却极少,农村的基础设施建设、公益设施建设不得不通过从农村企业、农民头上摊派、集资、收费甚至罚款来解决。

可喜的是,随着我国社会经济迈入一个新时期,我国政府对“三农”问题的关注不断加大,陆续出台了一系列有利于城乡统筹发展的政策和措施。上述诸多不利于城乡协调发展的障碍正逐步弱化,全国正步入全面建设小康社会的新时期。

三、我国城乡二元结构的功能

我国城乡二元结构应当放在特定的历史背景下进行客观的评价,城乡二元结构的形成与发展为我国建国以后的经济发展做出了巨大的贡献,具有其客观必然性。但随着历史条件的转变和经济的发展,城乡二元结构越来越成为经济社会进一步发展的阻碍因素。

1. 积极功能

(1) 资本积累功能。我国的工业化是强力推进型的工业化,需要强积累

模式,这种积累是通过工农业和城乡之间的不平等交换实现的。为了保证这种不平等的交换方式顺利进行,需要建立一种制度化的交换体系,这就是农产品的统购统销制度。

(2)工业化优先发展功能。工业化优先发展一方面需要农业提供廉价农产品和劳动力,另一方面需要把农民稳定在农村里甚至农业上。

(3)社会稳定功能。过去的人民公社制度稳定了农村,劳动就业和社会保障制度稳定了城市社会。正是具备了这些重要的积极功能,中国的城乡二元结构才得以存在和维持。

2. 消极功能

城乡二元结构在一段时期内具有积极功能,但同时,城乡二元结构从一开始就伴随着不可克服的自我矛盾,如公平和效率的矛盾、积累和消费的矛盾、农业和工业的矛盾等等,所有这些矛盾又制约着中国社会经济的发展。这主要表现在:

(1)城乡不平等交换的长期存在,造成了农业的停滞和农村的贫困,反过来又制约了工业和城市的发展。交换中一方收益、一方受损的状态很难保持下去,城乡之间的差距越来越大,各种社会经济矛盾也越来越突出。

(2)城乡分离的状态造成了工业化与城市化脱轨,最终造成城市化萎缩,甚至出现反城市化问题,社会经济出现结构失衡的状态。

(3)人民公社制度形成农村的平均主义和大锅饭局面,抑制了农村家庭和个人的内在活力,农村经济长期处于勉强维持状态。

(4)城市劳动就业和社会保障制度具有同样的弊端,职工形成一种贵族化倾向,市民则造成一种缺乏责任的权利本位主义观念,养成一种惰性心态。

第三节 城乡矛盾是当代中国社会的基本矛盾

一、城乡之间的经济差距成为社会基本矛盾之一

自从20世纪90年代中期以来,由于我国农民收入增长迟缓,城乡收入差距逐步拉大,“三农”问题就成为我国经济社会发展的“瓶颈”。如何化解社会矛盾,保持社会稳定,缩小城乡和地区差距,以及减少贫困地区和贫困人口是“十一五”期间的重要发展目标。在当前和今后一段时期,我们不可避免地会面临许多矛盾,有些矛盾甚至还相当突出。有关调查结果表明,“人民内部物质利益矛盾”是排在首位的突出矛盾(51%),其次是“城乡矛盾”(45.5%)。中国城乡发展的不平衡已经成为制约经济均衡发展的重要因素,中国城乡发