

城乡统筹是一种综合性要素统筹的创制

孙 津

(北京师范大学中国农民问题研究中心,北京 100875)

摘 要: 根据作者的研究和考察,需要和应该进行统筹的是整体发展中的综合性城乡要素,而这种统筹能否作为相对稳定有效的机制起作用,取决于要素统筹本身的一系列创制。

关键词: 城乡统筹;要素;创制

中图分类号: F127.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2008)29-0059-03

不管怎样理解城乡统筹,就其是中国整体发展的必需来讲,这个统筹实际上已经成为一项基本国策了,也就是城乡协调发展的某种政策机制。但是,从各种说法和做法来看,对于需要、以及真正应该用来统筹的要素究竟是什么,其实并不很清楚。本文将就此予以阐述。

1 综合性要素统筹的含义和根据

显然,由于发展的不平衡,更由于地区各方面禀赋的不同,不同地方城乡统筹的实际含义是不一样的,其要解决的问题更是千差万别。比如,北京的条件使得它的城乡统筹可以、而且必然是城市导向的;所要解决的主要问题在于如何促成农民、农村和农业三个方面的根本转型,即由农民和城市居民共同构成城市主体、农村成为城市的真实空间、以及农业融入整体的城市经济产业。又比如,重庆也是直辖市,但其自然条件和发展状况表明,如果城乡统筹也是城市导向的,不仅不符合实际,而且十分危险;所要解决的问题主要是现代农业经济的培育和发展、以及城乡居民共同富裕的各种形式。

但是,城乡统筹既然是必要的和合理的以及可行的,就会有其一般意义上的共同要求和统筹形态。从逻辑上讲,被统筹的双方是城市和农村,所以统筹就不可能、也不应该是某一方去统筹另一方;然而从现实运作来讲,得以统筹的内容和形式又都不可能

外在于城市和农村。不幸的是,现在多数地方正是这样来做城乡统筹的,即一方面是城市去统筹农村,另一方面统筹所依据的是并不针对具体城市和农村的总体政策要求,甚至只是某种关心和扶助“三农”的道义心态。因此,如果要改变这种偏向,或者说城乡统筹如果是合理的、可行的和有效的,统筹所运作的只能是城乡双方共同具有或者共同需要的要素;而所谓综合,并不是指对于这种共有或须要的合并,而是能够对城乡双方都有利的功能机制。

这样说的根据主要在于以下两个基本事实。其一,中国的行政辖区基本上是由城市和农村两部分构成的,而农村又是由城市来管辖和统领的。因此,城市和农村共同构成了一个完整的行政区域和社会实体,综合性要素就是指这个整体性而言的,所要统筹的也就是城乡各自(或双方)都具有或体现了这种整体性的那些要素。其二,即使不谈各种经济形态中农业在产出尤其是产值方面的绝对劣势,农民和城市居民的一个根本区别,在于土地(或山林草水等)对于农民来讲是生产资料、生活条件和生存环境的统一体,因此农业经济不可能像城市经济那样只在单一功能(比如生产资料)上来使用这个统一体,农村经济的运作也很难以利益最大化为原则,而且事实上也做不到这种利益最大化。在这种情况下,所谓综合性指的是要素本身的功能性及其运作的目的性,即城市和农村各自的发展一方面要尽可能地对城乡双方都有利,另一方面要尽可能不违背并且有利于社会的整体进步。

上述基本事实表明,城乡统筹是中国特色社会主义现代化特有的要求和任务,而它的实施不仅有赖于各方面的制度创新,而且就是这些创制的功能

收稿日期:2008-08-22

作者简介:孙津(1953-),教授,博士生导师,主要从事政治学和社会学,以及比较现代化和中国农民问题等方面的研究。

E-mail:jins615@163.com

体现。城乡统筹并不是(事实上也不可能)消除城乡差别,而是在社会、经济、政治等各方面建立符合协调互助原则的发展机制。相反,如果只是从道义扶助的角度讲“工业反哺农业、城市支持农村”,不仅不可能实现城乡统筹,甚至是违背这种统筹本身应有的含义和作用的。因此,城乡统筹只能是一种综合性要素统筹的创制,它要解决的问题或者说它的工作目标,一是如何形成由城乡构成的行政辖区的整体建设合力,并对发展形态的功能实行自觉设计和创制,二是这些功能如何在经济、社会、生态、环境以及文化等方面构成一个整体的运行机制和特色形象。

2 城乡综合性要素统筹的几个主要方面

具体说来,这种综合性要素统筹的创制至少应该包括如下几个主要方面,即身份及相应权利的主体统筹、以经济活动为主导的发展统筹、以空间形态为载体的区域统筹以及职能针对的管理统筹等。

首先,所谓主体统筹,就是城市和农村居民在身份及其相应权利上的统筹。实际上,历来所谓城乡二元结构最突出的也就是指主体身份及权利的不平等。但是,主体统筹并不是简单的身份统一,或者说单一户籍制,也不是城乡居民在公共用品和社会福利等方面的无差别对待,而是在整体城市文明的原则基础上,针对生存、生产和生活的不同情况对平等权利的一种动态安置。在此意义上讲,农民的转型是主体统筹最根本的创制特征,也就是如何形成包括新型农民在内的各种不同身份主体的建设合力。对于这种建设合力的主体来讲,各种利益的获得包括平等的二次或多次分配,而不再取决于政治或社会身份的差别。尽管建设主体仍然存在分工的不同,但其分工根据是由保证公民权利平等的统筹机制决定的;而建设合力的物质承诺,则是以公平和效益并重的方式逐步达到共同富裕。

在主体统筹中特别要注意的是,不同主体在经济收入和各种社会福利方面的差别是客观存在的,统筹要做的是如何使这些差别不再作为主体身份的权利内涵,而只是针对不同情况的分配公平,也就是事实上的权利平等。否则,在低保、医保、社保等社会福利以及各种公共用品供给方面,很难针对城乡统筹形成综合性的要素标准和连接,而且城乡收入差距作为一种比较心态所产生的消极作用也会更加

突出,甚至还会引发或加剧新的困难和矛盾。同样,如果主体权利不能形成综合性的统筹要素,城乡统筹就很难摆脱两个基本问题或矛盾的困扰,一是城市扩张与农民利益的矛盾,另一是对农村的帮助和支持达不到相应的稳定效果。

其次,以经济活动为主导的发展统筹,主要指城乡协调一致的整体现代经济形态。在统筹协调发展城乡经济的做法中,已经注意到了土地、技术、固定资产投资、财政资金投入和产业发展等要素的主导作用,但是城乡经济本身相互分立的情况仍很明显。城市经济当然不同于农村经济,但是农村也可以发展城市经济,而且城市经济的扩张更是需要农村的空间。因此,农村既可以由城市经济而受益,空间因素(比如在农村还是城市)也可能影响城市经济的模式和形态区别,农村更可能产生一般城市所没有的、内涵和外延都大为拓展的现代农业形态。所谓内涵拓展,主要指农业产业本身作为城市经济的构成部分,包括围绕城市功能形成的农业与其他产业的链接;而外延拓展的形态更为丰富,不仅包括农产品生产、加工和经营方式的变化,而且包括农业景观的功能延伸和形式建构。

在此意义上讲,以经济活动为主导的发展统筹,其主要目的是培育农村的现代经济形态,并通过经济活动的统筹本身为当地的农民和农业转型提供创制,而工业反哺农业的实际效果更多的也应该是功能上的经济互补。事实上,社会主义新农村建设的重点或核心内容,就是发展现代农村经济,在粮食主产区则是以发展现代农业为主。但是,对于如何开拓农村的现代经济形态以及如何形成农民增收的长效机制来讲,关键是农民能否以及如何和城市一起作为行政辖区整体建设的主体来发挥其创新的积极性,以形成当地经济稳定的发展机制。否则,无论城市给农村多少帮助和支持,农村经济都不可能在城乡统筹的意义上得到发展,城市和农村也还是相对独立和缺乏机制连接的两个社会经济实体。

第三,以空间形态为载体的区域统筹,是指以城市文明为主导的城乡空间特征。城乡统筹并不等于城乡无差别的一体化,从空间上讲城乡更是有着明显的自然区别。因此,区域统筹不仅涉及到农村、城市圈以及各中心城市的区域及功能划分,更重要的是如何处理利益的分配和协调,也就是如何将空间区域这个载体的使用与本地区利益的增进协调一

致。这方面的统筹很复杂,但可以大致归纳为两个基本的综合性要素。一个就是经济活动,因为不管城市到农村办实业还是农村发展自己的现代经济,区域统筹的空间载体主要都在农村。另一个是政策导向和市场交易的矛盾。首先,行政辖区的空间功能划分总是由城市做出的,因此,这种划分如果是有效的,必然就会有一个区域间的利益统筹问题。其次,城市总是在不断的扩张,而这个扩张的空间只能是农村,因此必然会出现如何与农民利益作交易的问题,但是,由于体制和政策的局限,这种交易主要是由非市场化的各种“补偿”来体现的。于是,无论补偿合理或公平与否,总是会造成农民一方“十补九不足”的心态,甚至是新的矛盾不断产生的恶性循环。

在上述情况下,区域统筹既不可能指在空间上取消农村,也不可能做市场交易(比如土地),更不可能听任农村利益被侵害。因此,区域统筹的综合性要素,只能是那些能够形成各区域(一般体现为以某个中心城区为辐射圆心)之间合理的利益关系以及各区域自身形态特征的机制。当然,对于不同的区域(比如行政上的城乡结合部、近郊区、远郊县等,形态上的山区、平原、牧区等),这种机制应该具有不同的功能旨向和要求,但是,这恰好说明了统筹机制本身的综合性。其实,城乡发展的空间形态总是有差别的,农民要求的不过是公正和互助的发展机制。在这方面,土地的使用形态对区域统筹来讲极为重要,因为它直接关系到空间载体的财富产出和利益分配;但也正是在这方面,现行的制度和政策制约也最多,创制的任务也最重。

第四,管理方面的综合性要素统筹,主要是指如何针对不同情况创制相应的职能权限和方式以及协调机制。现在比较形成共识的是,要增强服务性管

理职能,缩减控制性行政权力,但是,这种共识很可能由于管理上缺少明确的针对性而难以操作或者收效甚微。由于城市管辖和统领农村,行政管理职能都是由城市规定的,基本上也是以适应城市运作为根据的,所以对农村发展现代经济的各种创新做法必然显得无所适从。由于这个矛盾,城市的行政管理体系和机制不仅难以适应农村现代经济的发展,更难以农村集体组织或农民的经济活动提供公平有效的管理和服务。比如,现代农业项目如果需要组成某种经济实体,它的行政管理部门应该是工商局,但是当这个实体涉及到需要解决由行政体制和社会身份限制带来的问题时,往往就超出了工商局的权限。同样,农业局的工作权限基本上是在既有制度和决策的格局中制定一些规划、提出某些工作方案,不仅不能指导现代农业的创制,而且也没有能力协调现代农业建设中的具体问题。

在这种管理体制下,不仅农村内部的发展存在很多局限,而且农村根本无法把农村和城市结合起来筹划自己的发展,换句话说,统筹只是城市一方的权力和职能,对于涉及规划方面的情况更是如此。现在普遍抱怨的是各种审批手续繁琐、过程缓慢,但根本原因实际上在于城市统辖农村的体制缺乏创制,难以在利益导向和职能设置方面形成适应城乡统筹的综合性管理要素。因此,需要积极创制适应统筹协调城乡管理的法规、政策和制度,特别要注意针对农村现代经济形态的建设要求,调整和增扩现有职能部门的权限和服务管理内容,比如针对农村现代经济的工商行政管理、土地管理在产业经营和生活保障方面的职能划分和综合协调、土地政策与市场交易的联结机制、环境保护中环评职能与发展需要的平衡协商机制等。