

城乡协调发展：中国现代化的必须手段和重要内容

孙 津

(中国农业大学农民问题研究所,北京,100094)

摘 要 城乡关系是发展中国家现代化进程中的普遍问题,更是中国现代化的重要构成机制。消灭城乡差别是不可能的,但是建立一种新型的城乡关系,即效益共享、责任共担、相互促进、协调发展的城乡良性互动机制,确是中国现代化得以实现的必须条件,而全面建设小康社会过程中,几乎所有关于“三农”的问题,也都只有在这种新型城乡关系的基础上才是真实的和可以解决的。

关键词 城乡关系;小康社会;现代化

我们知道,现代化是一个文明进程,如果一个国家中农村总是落后于城市,就不能说农村实现了现代化。从世界范围来讲,城乡关系是发展中国家现代化进程中的普遍问题,在中国也十分突出。在发达国家,农村人口已经非常少了,农业也已经成为一个特定的产业门类。这种局面在发展中国家几乎不可能出现,因为这样做的机会已经永远地失去了,而且,即使能够这样做,对国民经济发展和人民共同富裕也未必有什么好处。道理很简单。首先,农村人口太多,而且城乡差距明显,农村人口既没有办法很快转移到城市,农村自身也不具有同城市竞争的能力。其次,土地对农民来讲不仅仅是生产资料,更是生活资料和生存条件或环境,因此以土地为主要生产资料的农业无法实现效益最大化,也无法把农业作为一个产业从农民的生活方式中剥离出来。第三,农村要尽快发展自己,根本来不及再去走用城市化消灭农村的那种现代化途径。

要使农村尽快发展,需要有一种新型的城乡关系,即城市和农村以一种互助互利、效益互补、利益共享、责任共担的方式,使每一方的发展都对另一方的发展有利,从而使这种良性互动的城乡关系成为中国社会主义现代化一个重要的结构因素和功能形态。这种新型的城乡关系所要承载的功能,就是中共十六大和2003年1月中央农村工作会议提出来的“城乡相互促进、协调发展”。对此,本文将从两个方面加以说明。第一,“小康”是中国现代化的特定阶段,城乡相互促进、协调发展是它不得不解决的关键问题;第二,城乡相互促进、协调发展既是中国特色社会主义现代化的必须手段,也是它的重要内容,是手段和内容的统一。

一、特定阶段的特定要求

中国明确提出并实施现代化建设的任务至少已有半个世纪了。周恩来在1964年第三届全国人大和1975年第四届全国人大两届政府工作报告中都正

收稿日期:2003年4月

作者简介:孙津,中国农业大学农民问题研究所所长,社会学系教授。研究方向为政治社会学、比较现代化。

式提出,要在20世纪内全面实现社会主义的农业、工业、国防和科学技术现代化;1978年第五届全国人大再次把实现四个现代化作为新的历史时期的奋斗目标。后来,改革开放把在20世纪内建设现代化的任务(主要是经济指标)明确规定为“翻两番”。十六大提出全面建设小康社会,其目标不仅要求国内生产总值到2020年要在2000年的水平上翻两番,而且包括经济、政治、社会、文化和环境的全面发展,以保证在全面实现小康社会的基础上,基本实现现代化。上述情况已经表明,小康社会是中国现代化的一个特定阶段,那么,为什么会出现这个“特定”阶段、它的含义是什么,以及由此要解决的主要问题是什么呢?城乡相互促进、协调发展的要求,就是回答这些问题的一个重要结论和具体工作。

事实上,从表述上来讲,提出“四个现代化”比要求“实现现代化”更为合理。我们都知道,现代化是一个过程,无所谓“实现”与否,因此,“实现现代化”的说法是有语病的。“四个现代化”则不同,它是指以现代化的方式去建设和发展农业、工业、国防以及科学技术,这里既指这四个方面的实际水平,也包括它们有能力采用现代化的手段。具体说来,“四个现代化”是提出了现代化建设的任务,而“实现现代化”只有在建设现代化本身的意义上才是成立的。在此意义上讲,全面建设小康社会是二者的结合,既有明确的任务,也有完成指标的。

当然,问题并不在如何表述。人们虽然知道现代化是个过程,但实际上是把它作为一个目标来争取的。因此,不同的表述其实反映了具体条件和任务的不同。之所以会出现“小康”这个现代化的特定阶段,一方面是任务更具体了,另一方面则是“中国特色”的要求。所谓具体,主要指发展实力。现代化是一个过程,但各国的现代化程度和水平是在比较中得出来的,所以必须有发展实力。然而各国的条件和情况不同,它们的实力并不只是各项发展指标的比较。比如,同样的GDP总量,由于分配原则不同、国家和社会支出的侧重方面不同、生活条件和生活方式的不同,以及价值观不同等等,由此总量所能够表现出的实际行为能力是很不一样的。我们采用

“小康”来表示具有某种实力水平的发展状况,主要就是指这种比较中的实力的实际水平。一方面是在看到了中国不可能在短期内达到发达国家的人均产值和收入水平,另一方面则表明这种实力水平不仅可以生活得相当不错,而且具备了抵御较大风险和与更有实力者进行竞争的能力。这是“小康”成为中国现代化特定阶段最为真实的根据和含义。

显然,要想达到这种小康,关键是农村如何发展,这就是“小康”这个中国现代化特定阶段提出的特定要求。我们说,没有农村的现代化就没有中国的现代化,其实是说农村是中国发展的一个包袱;我们也都认为城乡“二元结构”是不平等的,尤其是看到了城乡居民收入的差距一直在扩大,于是就希望农村能尽快地发展。换句话说,所谓翻两番以后的经济总量达到小康,而进一步的目标在于在所有地区并使全体人民全面建设小康,指的就是使农村达到小康水平。然而事实上,如果没有创新的办法,农村不仅无法跟上城市的发展水平,甚至农村的发展还会由于在自然和社会的各种资源方面缺乏后续支持而停顿下来。这个创新办法,就在于如何形成相互促进、协调发展的新型城乡关系。

提出这种新型的城乡关系有两个主要依据。其一,在中国现代化进程中,城市和农村的发展模式是互有区别的;其二,农村相比城市来讲在发展条件上处于弱势,但是,不仅中国现代化共同富裕的社会主义要求不允许城市以牺牲农村为代价来发展自己,而且改革开放已经使农村有能力和条件同城市形成互助互利、效益互补的协调发展关系。

先说第一个根据。中国城市和农村的现代化之所以会长期存在着互有区别的不同模式,至少有三个主要原因。其一,中国农民太多,无法像发达国家现代化进程那样,通过城市化来把农村多余的劳动力转移出来,更不可能在短时期有足够多的城市来改变农村人口的生存空间。其二,中国农村的发展很不平衡,农业生产在技术上的现代化并不一定能大幅度减少从事农业生产的人口数量,也不可能仅靠提高生产力来改变整体发展的产业结构。其三,随着市场竞争的全球化趋势,中国农村必须尽快增强自

身的整体经济实力和市场竞争能力,这一方面使农村没有时间重复发达国家曾经走过的城市化道路,另一方面则不得不把城市也作为农村发展面对的一个竞争对手。因此,中国农村必须实践一种新的现代化发展模式,农村将在相当长一个时期保持着与城市的区别,而城乡关系也就在相当长一段时期成为中国现代化必须解决的一个特殊问题。

再说第二个根据。改革开放以来,城乡关系的变化主要有两个含义。其一,农村的发展已经从功能上突破着历来城乡二元结构的限制。农村经济日益市场化,农村社会分层日益多元化,农村生活方式日益多样化,农民的思想观念也日益开放,这些都使农村有了许多过去所没有的发展因素、条件和方式。在这种情况下,不仅农村,整个社会都要求有各方面相应的体制改革来适应对城乡二元结构的突破和改善,从而保证中国现代化各方面的协调发展。其二,无论从社会体制的因素还是产业自身的效益来讲,中国农村相比城市一直在发展上处于弱势,既然农村在发展模式上不同于城市,那么正在功能上突破着城乡二元结构的农村就不得不面临着如何避开自己的弱势并利用城市的优势的问题。但是,无论从中国农村人口众多的现实,还是从中国现代化的社会主义方向来讲,这种弱势和优势的关系都不允许成为自由竞争的根据和手段,否则,即使不能说中国的现代化将由于农村的相对落后而不能实现,至少也会给中国的现代化建设带来极大的浪费(或者所谓的摩擦成本),而且,中国现代化共同富裕的社会主义性质也将是一句空话。

事实上,中国现代化一直有两个问题没有很好解决,甚至没有得到认真对待。其一,城市和农村一直处于各自为阵、甚至以邻为壑的发展状态;其二,各种支援农村和扶贫的做法主要是从道义上考虑的,而这和所谓消除城乡差别一样,是不切实际的。正是为了从根本上改变这两种情况,新型城乡关系的建立才是必须的。在这个新型城乡关系中,城市和农村并不存在谁领导谁、谁来做谁的统战工作的问题,而是一种新型的大联合和大协作关系。一方面,农村社会结构、生产手段、生活方式以及人的素

质等各方面的整体现代化就是农村克服自身弱势的过程;另一方面则要求城市必须自觉地使自己的优势能够成为促进农村发展和城乡互助互利的积极因素。在这个意义上讲,城乡发展的良性互动状态并不一定就是指农民的生活变得和城市居民一样好,也不是指农村向城市看齐,而是在城乡互助互利、效益互补的原则上,寻求一种每一方的发展同时也对另一方的发展有益的互动方式。

二、手段与内容的统一

小康社会是中国现代化的特定阶段,城乡相互促进、协调发展是此阶段的特定要求。但是,这一要求并不只是出于农村条件局限的一种迫不得已,更是实现全体人民共同富裕的现实途径。因此,我们说城乡相互促进、协调发展是手段与内容的统一:一方面必须以此办法来达到整体发展水平的提高,另一方面这个办法本身就是高水平共同富裕的社会定型状态。

城乡关系的调整其实已经成为农村发展的一个重要问题,只是现在人们对这个问题缺乏自觉性,比如,城乡一体化、农村城市化、城镇化、小城镇建设等热门话题,反映的都是城乡关系调整所要解决的主要问题。事实上,城乡关系已经成为中国现代化的一个结构性机制,处理不好就谈不上实现现代化。比如,没有农村的现代化就没有中国的现代化,但是现在,有两大问题制约着农村的现代化,即农村稳定与农民增收。这两个问题都与城乡关系直接相关。所谓不稳定因素,近几年来就体现为农村要求得到与城市同等的国民待遇。过去我们认为不稳定是因为农民穷、要温饱,而现在则是要公正、要平等。这个变化的参照主要是城市,或者说在表现形式上正是城乡的不平等。同样,农民增收幅度有多大本来也不是个问题,因为从较低水平开始的经济增长和发展,一开始速率都比较高,到一定时候增长曲线就会趋于平缓。但是,城市的经济增长和社会发展比农村快,城乡居民收入差距不断拉大,农民增收的问题就在与城市的比较中显得突出起来。稳定与增收问题之所以很难解决,还在于城乡二元结构没有从根本上改变。农村本来就处于发展上的弱势,加上城市剥夺或

牺牲农村的状况并无根本改变,农村几乎不可能只靠自己来得到较快速度和较水平的发展,从而使中国现代化整体结构的合理和优化难以实现。

提出建立城乡相互促进、协调发展的机制作为手段和目的的统一,还在于这不仅仅是一种观念的转变,而且也是操作性很强的体制改革工作以及经济模式创新。这里至少可以讲三点。第一,这种观念的转变是全局性的。现在的各种年度计划、五年计划以及十年规划都是城市做出的,即使不能说这些计划和规划只考虑城市利益,至少也是城市和农村两张皮,既不能保证城乡协调发展,各项指标也不能反映实际的现代化水平。这样,不仅作为中国现代化一个重要结构因素的城乡关系被忽视了,而且也由于良性城乡关系的功能无从发挥而造成极大的浪费,甚至产生各种社会矛盾。因此,城乡关系不仅应该成为社会经济发展计划和规划中一项重要内容,而且这个内容将直接影响到其他项目具体内容的确定和指标参数的修改。第二,良性城乡关系应成为政府各职能部门和各领域中的实体单位一个重要的工作或行为依据。比如,必须从社会发展的整体角度考虑城市和农村的利益分配及再分配,让城市自己负担直接或间接转嫁到农村去的社会和财政支出,并且在国民待遇上根本改变城市和农村的不平等状况。第三,在城乡发生互动作用的领域引入公平交易、利益共享、尤其是责任共担的机制。在这方面,至少有两个问题比较突出。一是城市的强制性扩张对农村利益的侵占。比如在修路、架桥、建立隔离绿化带和科技园区等建设项目时,不能只从补偿的意义上解决城乡利益分配及调整,而且还要引进诸如产权、经营权、收益权、处置权等直接涉及到利益分配的交易机制,减少行政因素,扩大市场因素。二是城市应自觉地不以自己的优势从农村获利,这里体现的原则不仅仅是利益共享,尤其应是责任共担。一个明显的事实在于,农村由于自然条件、产出效益、信息支持、技术服务、人员素质以及文化观念等方面的局限,在和城市合作时明显处于劣势,因此,城市就有义务对农村加以扶持,甚至让利。这种义务当然有道义的因素,但其合理性和公平性还在

于中国现代化整体发展的要求。在这种互动中,城乡关系本身就是一种功能机制,关键只在于我们怎么做了。

就城市和农村的发展水平来讲,全国大致可分为三种情况。第一种情况是农村自己已经发展得很不错了,或者说在城市化进程中,农村资源、资金、市场、企业、人才等各方面都获得了新的发展因素。这种情况下的城乡关系虽然也有其需要调整的问题,但农村已不成为整体发展的包袱。第二种情况是农村离小康标准还有较大差距,整体条件和城乡双方都很难有实力去实施相互促进、协调发展。第三种情况是经济总量达到或超过小康标准,城乡差别却很大。事实上,第三种情况最有条件也最急需使城乡相互促进、协调发展。最有条件,主要指市级行政辖区(比如广州市或北京市等)中农村人口和经济总量都只占很小比重;而最急需,主要在于城乡差距的继续扩大更显突出,已经成为社会不稳定的新因素。

比如,北京的城市化率全国第一,农村经济的比重也最低,于是人们几乎想不到要调整什么城乡关系。然而情况正好相反,北京作为现代化水平较高的城市,其城乡关系问题不仅由于上述两种情况而更加重要,北京的城市发展也直接制约于城乡关系的状况。这就是我们以北京市城乡关系调整为例来说明中国现代化发展需要一种新型的城乡关系的直接原因,因为我们一直没有放弃消除城乡差别这个说法,然而北京的情况表明,不仅城乡差别依然在扩大,而且消除城乡差别的说法顶多只具有法律上的意义,而不具有现代化发展的真实含义。事实上,由于城乡关系是发展中国家现代化的一个结构因素,至少在经济和生活形态上城乡差别根本不可能消灭。我们认为,调整城乡关系意味着:承认城乡差别,反对城乡歧视,在城乡之间建立一种效益共享、责任共担、相互促进、协调发展的良性互动机制,也就是说,城乡各自的发展都要能够有利于对方的发展。

半个世纪以来,中国主要大城市的扩张和发展基本上不考虑农村的承受力和利益,改革开放以来,这种城市扩张更有了强制性的特征。比如奥运会要在北京举行了,城市的这种强制性扩张也就更加合

法、更加迅速了。这种情况使得城乡关系更加紧张起来:在城乡结合部、环线的绿化隔离带、建在农村的各种科技园和工业园、县级辖区的小城镇,到处都存在着城乡关系的矛盾。看起来,这些都是北京城市发展面临的问题,其实它们突出反映了中国现代化发展需要一种新型的城乡关系。当然,北京有其在中国城市的特殊性,但是北京市城乡关系的情况表明了一个问题,即:越是城市现代化水平高的地方越能够体现出城乡关系调整的重要性和迫切性。

然而不管怎么做,手段与内容的统一还体现为评估参照和任务指标的一致性,也就是现在许多学者都在研究的指标体系(关于现代化、小康社会、城乡协调、环境保护等各方面的指标体系)。不过,这里有两点要明确。第一,评估的指标体系要和年度、五年发展计划以及十年或更长远时期的发展规划衔接,两者之间要有能够比较的参数。在此意义上讲,城乡相互促进、协调发展本身就应该是在国民经济和社会发展规划中的一项重要内容。第二,作为评估发展水平和因素关系的指标除了要有和其他地方的可比性,还要有符合本地区发展情况和要求的针对性。在此意义上讲,指标体系所反映的是中国特色的现代化运作状态。

由于手段与内容的统一,指标体系在技术层面应特别注意各指标的得出所具有的综合性以及它们之间的关系。现在通行的指标体系,一般都是对选定的指标项目进行计算,这种做法很难反映指标项目本身所具有的综合性,各指标之间的关系也各不相同。因此,可以考虑在选定项目之外,列出一些参考项目,由这两种项目之间的关系设计指标参数及换算关系。比如,在一个指标体系中,诸选定项目中的(1)恩格尔系数(2)基础设施投资占GDP的比重(3)研究与开发投资占GDP的比重这三项都与参考指标中的人均GDP与人均收入有关。由于居民实际收入的数值大于工资收入的数值,因此可考虑根据实际收入与GDP之比高出工资收入与GDP之比的

百分点来为选定项目(1)的指标加分,并为选定项目(2)和(3)减分。加分所表示的是对人均收入与恩格尔系数状况的满意度较高,减分则表示对基础设施投资量和研究与开发投资量的满意度较低。

上述例子的具体算法如下。先按五个满意档次对收入和消费状况作问卷调查,并把实际收入与GDP之比高出工资收入与GDP之比的百分点也分成五等份。如问卷调查的满意度为第三档次,选定项目(1)的指标不加分,第(2)和(3)不减分;如满意度在第三档次以下,选定项目(1)、(2)和(3)的指标都减分,减分的标准是每档为前述分为五等份的百分点的一份;如果满意度在第三档次以上,选定项目(1)的指标加分,第(2)和(3)减分,加、减分的标准仍是每档为前述分为五等份的百分点的一份。比如,以第三种情况举例说明:设第(1)、(2)和(3)各项的得分分别为7.5、7.1和6.8;收入之比高出的百分点为12个(平均每个档次为2.4);满意度为第四档。那么,第(1)项的指标得分应为 $7.5 + 7.5 \times 0.024 = 7.68$;第(2)项的指标得分应为 $7.1 - 7.1 \times 0.024 \approx 6.03$;第(3)项的指标得分应为 $6.8 - 6.8 \times 0.024 \approx 6.64$ 。

这里之所以谈到指标问题,主要是要说明指标体系本身应该能反映被指标表示的对象在手段与内容上的统一。在此意义上讲,城乡相互促进、协调发展的机制才可能在指标量化的同时成为操作模式的导引。不过,有些具体的指标虽然计算复杂,总还是能够大致反映出实际情况,比如,农村劳动人口转移速率和收入增长率、城市居民和农村居民各自的收入增长率、农村流动人口的GDP和收入增长率、农村为城市扩张吞并后的经济增长率、经济专业化对农村发展的贡献率等。然而涉及体制改革的一些问题则更能反映出手段与内容的一致,比如在农村建立农村银行、各种合作组织,以及在教育、基础设施建设等方面实现政府投资等等。