

动力转换与我国城乡适度二元发展模式分析

宋圭武¹

【摘要】：对于发展中的人口大国而言，要克服城乡二元发展结构失衡、农村发展相对滞后的诸多弊端，单纯依靠城市化这样的传统动力是有局限性的。由于城市工业发展水平总体有限，要完全依靠城市化来吸纳农村人口，促进城乡产业结构和技术水平的提档升级，最终有可能导致“农村病”与“城市病”并存。要立足我国国情，逐步探索城乡适度二元发展模式。从长远来看，促进城乡适度二元发展的出发点在于激活乡村发展的内生动力，补齐农村发展短板。在农村微观基层组织管理层面，逐步探索半自治半行政治理模式；在农村宏观管理体制方面，积极探索半计划半市场模式；在农产品流通体制方面，努力探索半统购半统销模式，最终形成城乡一体化互养互促而不是互害的管理体制和发展模式。在助推城乡适度二元发展过程中，动力转换的关键在农村，难点也在农村。要探索建立农业适度保护模式，着力提高低收入人群的收入水平；以乡镇所在地为重点推进农村医疗、教育、交通等基础设施建设；广大西部乡村要大力培育发展庭院经济，为补齐农村发展短板释放新动能。

【关键词】：城乡统筹 城市化 相对贫困治理

【中图分类号】：F291 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003—854X（2021）09—0060—07

对于发展中的人口大国来说，“三农”问题始终是一个大问题，也是国家发展的重中之重。有一种观点认为，解决好“三农”问题主要是通过城市化带动来消解城乡二元发展结构失衡、农村发展严重滞后的矛盾。对此，笔者不敢苟同。笔者认为，单纯依靠城市化来解决“三农”问题是有局限性的，要立足人口大国的国情，重点通过制度创新来激活乡村内生发展动力，逐步探索统筹城乡协调发展、城乡一体化互养互促的适度二元发展模式。

一、谨防单纯依靠城市化来解决“三农”问题的局限性

城市是社会发展到一定历史阶段的产物，也是生产力发展的必然结果。根据考古有关结论，最早的城市起源于中东地区，距今约9000年前。从世界城市化过程来看，工业化是推动世界城市化进程的重要动力。18世纪60年代英国工业革命爆发，随着工业化的推进，大批农村人口进入城市，英国成为世界工厂，也成为世界第一个基本实现城市化的国家。1825年，英国钢产量占世界一半，1851年，英国城市人口占总人口51.2%，已经有超过一半的人口生活在城市，基本实现了城市化。从19世纪50年代开始，工业革命在西方主要国家扩散，法国、美国、德国等一批国家相继进入工业化阶段，也带动了整个世界进入城市化时代。到了1950年，经过100年的发展和演化，这些发达国家的城市化率均达到50%以上，城市化的推进极大地促进了国家生产力的发展。¹

但城市化对解决“三农”问题的效果如何，是否能成为主要手段，需要根据不同国情来具体问题具体分析。对于人口小国比较可行，因为农村人口不多，城市吸收农村人口压力不大。对于工业发达国家来说，也比较可行，因为工业发达，城市有相对完善的产业体系支撑，能够吸收更多的农村人口就业，不会导致“城市病”。同时，由于城市工业发达，工业可以反哺农业和支援农业，也不会导致“农村病”。“从20世纪30年代开始，一些工业发达国家开始对农业实施倾斜政策。进入20世纪六七十年代，工业发达国家普遍对农业实施政策倾斜，比如，对农产品价格补贴，对农民提供补助，1995年欧共体补贴率达到50%，日本达到77%，世界经合组织（OECD）农产品总的补贴率为41%。由于财政倾斜支持发展农村产业，推广农业技术，发展农村合

¹作者简介：宋圭武，中共甘肃省委党校（甘肃行政学院）中国特色社会主义理论体系研究中心教授，甘肃兰州，730070。

基金项目：国家社会科学基金西部项目“东西部收入差距视域下西部地区社会救助体系创新研究”（20XJY010）

作组织，提高农业生产力，提高农民收入，从而改善了农村基础设施和居住环境，很多发达国家的城乡差别已经不大。”^②但对于发展中的人口大国来说，要完全依靠城市化吸收农村人口，并最终解决“三农”问题有很大困难。从城市方面看，由于农村人口基数大、数量多，城市要完全吸收压力必然很大。由于城市自身产业基础薄弱，城市人口自身的就业压力也比较大，随着科学技术的不断进步，一些简单劳动正越来越多地被机器所替代，这无疑增加了农村人口进城就业的难度。从农村方面看，由于农业产业结构单一，农产品比较效益低下，再加上市场信息不对称等因素的影响，城市的诱惑会导致农村优势要素包括劳动力、资金等盲目无序地流入城市。因此，如果单纯依靠城市化来解决“三农”问题，最终有可能诱发城市人口过于拥挤、城市出现贫民窟、农村“空壳化”和土地撂荒等“农村病”与“城市病”并存的不良后果，导致整个国民经济陷入恶性循环状态。

值得注意的是，依靠房地产扩张所带动的城市化进程与绩效，对解决“三农”问题只具有短期效应，不具有长期效应。一般房地产投资所带动的经济周期大约是 20 年左右，最多不超过 30 年，而且后续如果缺乏其他产业配套，房地产泡沫的破灭也是必然的。所以，发展中的人口大国一定要高度警惕房地产扩张所带动的城市化问题，在房地产扩张到一定程度后，必须依靠创新大力发展城市其他产业，逐步消解高房价问题。我们知道，新型城市化的实质应该是人的城市化，是人的实际生活水平和生活质量的提高，如果城市内生发展缺乏产业支撑，一旦大量农村人口转为城市户口，就会出现很多人缺乏有效就业，形成伪城市化局面。对一个国家而言，城市化只是现代化的物质外壳，并不是实质，城市化是现代化的外生变量，而不是内生变量，更多的是产业现代化促进城市化发展，而不是相反。在衡量国家现代化水平上，城市化应该是一个次要因素，关键是要考量国家治理水平、产业竞争力、文化影响力以及居民生活质量等内涵指标。不可否认，在城市化快速扩张的过程中，由于体制机制不健全等因素影响，可能还会产生严重的官员寻租问题。比如，有的官员可能会通过土地拍卖价格的支配权，暗箱操作工程项目建设，为自己营造政绩工程；有的还可以通过工程吃回扣寻租，一举两得。其恶果主要表现为一些城市由于过度供给商品房、巨型楼堂馆所和广场等出现“空城”“鬼城”现象；生产企业过度供给，突破规划红线粗放发展，进一步加剧产品过剩；土地利用效率不高，五花八门的开发区开花不结果，造成土地资源大面积浪费，大多呈圈地闲置状态等等。在这种情况下，快速的城市化进程宁可慢些稳些也比快些要好，因为经济社会的任何发展都存在路径依赖，一旦设施建好，返工重新建设成本更高。所以，积极稳妥地推进城市化发展是一种优化选择，要防止那种急躁冒进的“大跃进”做法。

具体到合理的城市化指标，笔者认为，对于少数发达国家，尤其是具有雄厚工业基础支撑的国家，城市化水平可以超过 85% 以上。但对于发展中的人口大国，如果城市化水平超过 50% 就需要慎行，一般以不超过 75% 为好。如果城市化水平超过 75%，就有可能引发较为严重的“城市病”和“农村病”。一般而言，设计合理的城市化水平指标应重点考虑五个关键变量：一是农民人均收入，尤其是人均纯收入，这是农村人口能否进城的收入前提，否则，农民进城就是在制造更多的“贫民窟”；二是贫富差距或基尼系数，贫富差距越大或基尼系数越高，越不利于城市化进程，因为多数穷人是无法实现进城愿望的；三是工业化水平，工业化水平越高，城市化水平也必然越高；四是土地资源约束边界，为了确保粮食安全，人口大国一定要确保一定的农业用地，尤其在人均耕地较少的情况下，农业用地的红线为城市规定了最大土地扩张边界；五是人口数量，人口数量越多的国家，其推进城市化健康发展的难度也越大。其中，城市化水平与人均收入水平、工业化水平呈正比例关系，而与贫富差距或基尼系数、土地红线和人口数量呈反比例关系。在稳妥推进城市化的过程中，发展中的人口大国还要特别注意城市布局的均衡问题。一方面，要考虑到城市自身发展的需要，突出特大城市或城市群的发展，这是关乎国家核心竞争力的问题。另一方面，要考虑到带动农民、农村、农业发展的需要，补齐小城镇发展的短板，这是关乎国家稳定尤其是粮食安全的问题。

二、改革开放以来我国农村发展动力转换的阶段特征

长期以来，受制于我国城乡二元结构失衡、农村发展相对落后的体制性约束，以抽吸农业生产要素红利为主来支撑城市工业化快速发展的制度设计，在很大程度上虽然推动了城市产业结构的系统性升级换代，提高了城市的综合竞争实力，但工业反哺农业、城市带动农村提质增效的示范效应并不明显，农业和农村发展的内生动力缺乏成为统筹城乡一体化协调发展的严重桎梏。从农村改革与发展的不同阶段来看，推动农村发展的内生动力严重不足，国家的一系列惠农支农扶农政策也缺乏连续性设计。

第一阶段，从改革开放初期到上个世纪 80 年代中期，农村发展的主要动力有三：需求、价格和结构。从需求动力来看，这一阶段，国家总体农产品市场短缺，农民不存在销售困难问题，农产品需求动力比较充足。从价格动力来看，这一阶段，国家多次调整提高了农产品收购价格，部分降低了农用工业品销售价格。“至 1984 年，全国农副产品收购价格总水平比 1978 年提高了 53.6%，而同期农用工业品零售价格水平上升幅度为 7.8%。”⁽³⁾由此农村发展取得了价格比较优势。从结构动力来看，这一阶段，农村产业结构大幅调整，“1984 年与 1978 年相比，经济作物播种面积增长了 33.7%，其中棉花和油料的总产量均增加了 1 倍多到 2 倍，其它如糖料、茶叶、蚕茧、水果、烤烟和黄麻等，也获得大幅度的增长。同时，粮食播种面积虽然减少了 6.4%，但单产提高了 42.8%，总产量增长了 33.6%。”⁽⁴⁾

第二阶段，从上世纪 80 年代中期到 90 年代中期，农村发展的主要动力体现在两个方面。一方面，随着农村经济管理体制改革的逐步深入，农村乡镇企业和个体经济蓬勃发展，成为这一阶段带动农村发展的最核心动力。“1984 年至 1988 年，是乡镇企业和个体经济发展的黄金期，乡办企业增加了 2 万多个，个体和联户办企业增加了近 1600 万个，其中乡办企业的平均就业人数达到 50 人左右，农村户办企业的平均就业人数在 2 人左右。”⁽⁵⁾“1992 年以后，乡镇企业又一次掀起了超高速发展浪潮，乡镇企业总数一举突破 2000 万，在职职工突破 1 亿人，总产值达到 1.8 亿元，实现利润突破 1000 亿元，完成出口贸易额也超过 1000 亿元。到了 1995 年，乡镇企业总产值达到 14595.2 亿元，占 GNP 的 25.5%，乡镇企业从业人数占全国劳动力的 20%，占农村劳动力的 28.6%。”⁽⁶⁾在这一阶段，乡镇企业发展也出现了三种典型模式：“一种是苏南模式，这种类型的乡镇企业主要源于改革开放前发展起来的社队企业，企业由基层政权建立和拥有，集体经济特点比较突出，是上个世纪 80—90 年代全国各地最流行的乡镇企业模式；一种是温台模式，以浙江省温州、台州的乡镇企业为代表，这类企业主要是在农民和手工业者等私人创立的个体工商户基础上发展起来的，私营企业特点比较突出；一种是珠三角模式，这类乡镇企业的特点是由港澳台投资者（包括内地在港澳开设的企业）创办和拥有，其业务也多为外向型。”⁽⁷⁾另外，农村发展还有一个动力来源于小城镇的发展。1984 年以后，国家允许务工、经商、办服务业的农民自带口粮到集镇落户。到 1990 年底，全国小城镇突破 1 万个，小城镇人口达到 2.67 亿人左右。小城镇、乡镇企业和个体经济等配套共同发展，构成了这一阶段农村发展的主要动力。

第三阶段，从上个世纪 90 年代中期到现在，农村发展的主要动力是城市化。“从 1978 年到 1996 年的 18 年间，我国的城市化率仅仅平均年增 0.74 个百分点。世纪之交，城市化开始加速。1997 年以后，城市化率年均增速上升到 1.5 个百分点左右，21 世纪初期也一直维持这样的速度。”⁽⁸⁾其中，1994 年的分税制改革是推进城市化发展的一个重要诱因。“1993 年 12 月 15 日，国务院作出《关于实行分税制财政管理体制的决定》，要求从 1994 年 1 月 1 日开始在全国范围内实行以“分税制”取代“包干制”的改革，主要包括：（1）调整中央与地方的事权、财权划分。调整后，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运行所需经费，负责调整国民经济结构、区域协调发展、宏观调控等所需的支出。地方则承担本地区经济、社会事业发展所需支出。（2）调整中央与地方收入权的划分。根据事权与财权相结合的原则，将维护国家权益、实施宏观调控的税种划为中央税，将与经济发展直接相关的税种划为中央和地方共享税，将适合地方征管的税种划为地方税。（3）实现税收返还。为了减少实施阻力，对于地方按照新体制计算的上划收入超过一定基数的部分，返还地方政府。”⁽⁹⁾分税制改革之后，所有企业的税收都要与中央分享，而且税收系统独立于地方政府，这就导致地方政府能够从企业中得到的财政收入大为减少，办集体企业的热情迅速下降。在来自企业税收收益减少的情况下，地方政府积极从预算外、尤其是从土地征收中为自己聚集财力，“城市化”开始成为地方政府发展经济的新增长点。城市化对农村的带动作用主要表现在三个方面：一是增加了农民来自土地的收入；二是增加了农民进城打工的机会；三是增加了对农产品的需求，进而带动了农民收入的增加。目前，城市化带动农村发展的潜力已经明显不足，乡村振兴需要寻找新的动力源。这个新的动力源关键在于制度创新，要通过制度创新，激活乡村发展的内生动力，这是根本。如何创新？笔者认为要把改革开放前和改革开放后两个阶段乡村发展的制度优势充分结合起来，去粗取精，积极探索建立一个新的制度管理框架。

三、契合城乡适度二元发展目标的制度安排

作为发展中的人口大国，我们立足构建和谐城乡关系，从根本上解决“三农”问题，绝不能盲目地照搬发达国家或别国的发展路子。在城市化动力变弱的情况下，需要着力激活农村社会发展的内生动力，这是根本。同时，乡村发展目标不宜过高。

对此,笔者认为应探索建立一个城乡适度二元发展的制度管理框架。⁽¹⁰⁾什么是适度二元?即城市是一元,农村是一元,城市与乡村存在不同发展模式,同时城乡发展水平的差距不是太大,是适度二元。值得注意的是,这种意义上的城乡适度二元发展,只是表明总体发展水平上城乡有别是一种客观存在,但在基础面上,城乡统筹应该实现基本均等化目标。比如,教育、卫生、医疗、社会保障等基本公共服务要努力实现城乡均等化,防止城乡发展水平的差距过分悬殊。这里的关键是要在城市和乡村之间设置一个制度隔板,或一个管控通道,在这个管控通道的作用下,重点实现农村人口、资金、土地等要素向城市的合理有序流动。在要素有序流动的过程中,既要考虑到城市发展的需要,更要考虑农村的发展,要确保农村有一定数量的人口,确保农业产业的健康发展,尤其是要确保以粮食种植为基础的国家粮食安全等。

一是现代农村土地制度如何设计。对于发展中的人口大国来看,土地制度如何设计,需要考虑社会稳定和发展两个维度。从确保社会稳定方面来看,要考虑土地是农民的最后保险,一般不能轻易让农民失去土地,因为如果大规模的农民失去土地,就必须确保城市能吸纳这些失地农民就业,否则,这些失地农民的穿衣吃饭都可能成为问题,这会给社会稳定带来较大冲击。为此,在土地制度设计上要给农民留有退路,有一块地作为最后保障,一旦在城市失业,农民还可以再回到农村从事生产和生活。从促进乡村发展的角度看,笔者认为,关键是要实现或确保在土地上劳动或投资农业的人真正获益,让在土地上直接种植农作物的人有较高收益,而不是土地所有者或承包者或经营者获取更多收益,这样才能通过土地留住更多的人。由于农村产业发展的薄利性与周期性特点,如果让土地的所有者或承包者或经营者抽吸农业种植的较高收益,再加上还要给土地所有者或承包者或经营者交租,这样会大大降低实际在土地上劳动或投资农业的人的生产积极性,从而增加土地撂荒或土地转入其他产业的可能性。

从上个世纪80年代以来,国家一直强调稳定土地承包权,其积极意义毋庸置疑,但也存在明显的不足,特别是由于土地流转与家庭人口变动不协调,产生了诸多问题。一方面,农村家庭人口这些年实际变化很大,比如,年老去世、婚丧嫁娶、上学就业等因素带来的人口变化,但从80年代伊始国家一直强调稳定土地承包权,并没有统筹考虑农村人口变化的现实需求,即使土地承包权有小幅调整,也大多是在宗族内部的结构性调整。另一方面,农村土地承包政策多年保持不变,导致农村居民家庭的土地实际拥有数量出现两极分化的问题,有的家庭人口少土地拥有量多,而有的家庭人口多土地拥有量很少,由于土地要素拥有量不平衡,缺地少地的农民就很容易致贫返贫,这也客观上加剧了农村社会的贫富分化问题。面对土地与家庭人口变化不协调这种情况,笔者调查发现,一些村干部希望农村土地根据家庭人口变化最好10年一调整,因为一般10年就是一代人。但如果农村土地调整过于频繁,也不利于保护土地肥力,还会助长土地利用的短期行为。有些学者主张在稳定土地承包权的基础上,通过推进农村土地要素市场化来解决农村问题,这是十分危险的。因为土地要素市场化虽然能带来短期收益,在短期内也可能刺激经济增长,但从长期来看,就会催生大量的失地农民,这无疑会给社会稳定带来巨大的风险。

二是对户籍制度要有一个正确认识。任何国家都需要对人口流动进行管理,都需要户籍制度。户籍制度有狭义和广义之分,狭义看户籍制度,就是按户登记人口的一种人口统计和管理制度,其主要目的是掌握人口信息、了解人口变动情况;广义看户籍制度,就有更深刻的含义,包括与户籍有关的政治制度、意识形态、经济制度以及各项法规政策等。新中国建立以后,1951年在城市开始施行城市户口登记制度,1958年1月9日全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国户口登记条例》,改变了以往的户口登记和管理规定,增加了迁入地和准迁单位的审批程序。改革开放前,由于户口与权利、稀缺资源结合在一起,我国户籍制度存在事实上的二元等级,户籍变成了一种等级身份认同符号。改革开放后,国家对户籍制度不断进行改革探索,1980年代中期开始试行的居民身份证制度,是户口管理制度中的一项重大改革措施。户籍制度如何改,既要考虑公平问题,还要考虑效率问题,要在公平与效率结合上实现社会总效应的最优化。这里尤其要树立正确的公平观,任何公平都是建立在现实基础上的,不能脱离特定现实来谈论公平。“任何社会的公平都不是抽象的、绝对的和永恒不变的,而是具体的、相对的 and 历史的,不同的社会存在着不同的公平观念。权力决不能超出社会的经济结构以及经济结构制约的社会文化发展。公平则始终只是现存经济关系的或者反映其保守的方面、或者反映其革命方面的观念化的神圣化的表现。希腊人和罗马人的公平认为奴隶制是公平的;1789年资产者的公平要求废除封建制度,因为据说它不公平。在普鲁士的容克看来,甚至可怜的行政区域条例也是永恒公平的破坏。”⁽¹¹⁾

党的十九大报告中明确指出，“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”，并强调“我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”。这“两个没有变”是我们最大的国情。目前，我们推进任何改革，包括公平观的树立，都应立足于这个最大的国情基础。立足于“两个没有变”的基本国情，笔者认为，我国的户籍制度应立足城乡适度二元特点来设计。在生产基础总体还比较薄弱的情况下，如果过度强调一元化，虽然更靠近公平，但有损害效率之嫌，甚至有可能较大程度地损害效率；如果过度强调二元化，虽有一定效率，但又有损害公平之嫌，甚至严重损害公平。这里需要在公平与效率之间寻找一个平衡，这就需要考虑适度二元的问题。在户籍制度设计方面，笔者认为，随着我国乡村发展水平不断提高，可以考虑实行城市和小城镇两种户籍制度。这里的城市户口，其管理方式与传统的城市户口一样，但小城镇户口的管理方式要与传统的农村户口有别，要比传统的农村户口管理更严一些。笔者认为，可以考虑将大部分农民转为小城镇户口，尤其是一些集中在县城或乡镇中心的农民，都可以整体转为小城镇户口。最终，城乡适度二元发展反映在户籍层面，就是城市户籍和小城镇户籍两种设计。

三是创新农村管理体制。作为一个发展中的人口大国，在农村微观基层组织管理层面，可以探索实行半自治半行政模式；在农村宏观管理体制层面，可以探索实行半计划半市场模式；在农产品流通体制层面，可以探索实行半统购半统销模式。从农村基层微观生产组织建设看，目前农村总的改革方向应该是大力推进农村社会的组织化和合作化建设，这是提高农村生产效率的重要途径。一家一户分散的生产方式是产生农村诸多问题的重要根源，农村基层组织软弱涣散也与此有关。一家一户各自为政，合作互助精神进一步稀缺，互相攀比加剧，人情淡漠化，婚丧嫁娶成了主要的群体精神生活凝聚点。由于缺乏分工效率和规模效率，单个农户承受风险的能力弱，对技术的推广多持保守观望态度，严重制约了农业劳动生产率和农民收入的提高。由于历史传统等诸多因素影响，中国农民善分不善合的特点还是比较突出的，所以，仅仅依靠农民自发推进组织化和合作化生产难度较大，客观上需要政府发挥好主导和引领作用。由于人多地少，城市吸纳劳动人口的能力还比较弱，出于城乡统筹发展考虑，农村的合作形式应多具备劳动密集性和技术密集性特点，乡村劳动力人口不能太少。为此，在合作组织制度设计上，要适当增加农民跳出乡村社会的制度成本，在农村建立半自治半行政基层组织。所谓半自治半行政组织，具体就是农村基层组织主要负责人由上级组织部门考察任命，在经过一段时间的实际工作观察后，村民对上级组织任命的干部若不满意，可以行使否决权否决任命，由上级组织再选合适人选任命。这种上级任命、下级否决的做法本质上也是实现权力制衡的一种方式。目前农村基层推行村书记、村主任和村集体经济组织负责人等“一肩挑”，这也是农村深化改革和推进发展的一个大方向，是有积极意义的。但问题是，要真正实现“一肩挑”，组织机构上必须合一，要一个“身子”，不能多个“身子”，不然，“一肩挑”就会流于形式，而且还可能导致组织运行效率低下的问题。未来的农村基层组织治理应考虑经济组织、政治组织、行政组织等一体化建设，一套人马、多块牌子，这就会大大提高基层组织效率。

从农村宏观管理体制建设看，可以探索实行半计划半市场模式。所谓半计划半市场模式，就是一部分在计划的盘子里运转，一部分在市场的盘子里运转。过去高度集中的传统计划体制造成发展缺乏活力，不利于调动农民的生产积极性；农民对市场而言是弱势群体，由于农产品生产供给的自然周期性以及社会对农产品需求的收入弹性系数较小，同时，农产品的储存成本较高，完全市场化对农业发展来说就是高风险低收益，这会导致越来越多的人不愿意经营农业，出现农业产业撂荒化问题。如何实行半计划半市场模式？国家要根据各地土地、气候、水资源等区域比较优势，对重要农产品的总需求状况进行评估，合理布局生产，避免盲目重复竞争导致生产过剩；基层组织按国家计划落实生产任务，剩余部分由基层组织和农户根据市场需求组织生产。农产品不同于工业品，主要涉及吃饭等问题，所以在人口数量基本稳定的前提下，市场需求大体也是稳定的，而现代大数据等高科技手段为精准预测农产品需求状况提供了可靠的技术支撑。

从农产品流通体制建设看，可以探索半统购半统销模式。所谓半统购半统销，就是一部分农产品由国家统购统销，尤其是重要农产品，一部分走市场渠道，由农民自主经营。这里的半统购半统销和半计划半市场模式是相衔接的，在半计划的盘子里，也就是国家计划种植的农产品一律实现统购统销；在半市场的盘子里，即农民根据市场需求状况自主种植的农产品销售由市场作主或调节。为什么要半统购半统销？这是因为主要农产品销售不稳定是目前最突出的问题。农产品市场行情看好时，农民容易产生过度投资，供给过剩出现“卖难”的现象，这等于间接降低农民收入，也成为农民致贫的一个重要原因；当某一种农产

品供给出现短缺形成“买难”的现象，会直接增加居民的消费支出，影响城乡消费者的日常生活。如何增加农民收入和城市居民的社会福利水平，需要建立农产品从农村到城市的直销渠道，这个直销渠道由半统购半统销体制来承担。这里我们要注意，不要一提统购统销就意味着倒退或不合时宜。过去国家实行统购统销政策，是在农产品供给普遍短缺的情况下，为了支援工业化所设计的农产品流通制度，对农民是一种利益抽吸；当下农产品市场的供求状况受气候、生产成本、病虫害和物流等各种不确定性因素的影响不断加剧，阶段性周期性的农产品供给过剩或短缺的市场冲击在所难免，实行部分农产品的统购统销完全是对农民的一种保护，而不是伤害。另外，对于一个发展中的人口大国和农业大国来说，在工业化城市化发展面临结构性转型升级等多重挑战的大背景下，有限的政府财力大幅度用来补贴农业并不现实，而通过统购统销来直接降低农产品流通成本，这也是政府对农民的一种间接补贴。最终，在城乡适度二元发展的基础上形成互养模式。所谓互养，就是城市的发展有利于乡村的发展，乡村的发展反过来有利于城市的发展，而不是以互害为代价，或以损害对方为代价。这里所谓的城乡互养，实际上就是城乡一体化，通过一体化互养，形成城乡互为支持、互为补充、有机联系的协调发展局面。

四、系统培植助推城乡适度二元发展的新动力

2020年，我国全面打赢脱贫攻坚战，但解决相对贫困的任务仍然十分艰巨。目前，我国低收入人群主要集中在乡村，要构建和谐的城乡适度二元发展模式，必须着力解决好乡村社会的相对贫困问题，也就是低收入人群的发展问题，同时，要努力实现脱贫攻坚成果同乡村振兴战略的有效衔接。⁽¹²⁾这既是补齐农村发展最大短板的需要，也是构建国内大循环和国际国内双循环新格局的需要。

一是畅通国内大循环，创新相对贫困治理的方式方法，努力提高乡村低收入人群收入。畅通国内大循环，最重要的是城乡之间的循环。乡村大部分群体收入不高，国内大循环就很难畅通。考虑到边际消费倾向，努力提高乡村低收入人群收入，对畅通国内大循环会产生良好效果。对贫困人口而言，产生贫困的原因是多方面的，而信息不对称、智能替代劳动力、数字帮扶等问题更为严重。信息不对称既限制了劳动者在生产资料上进行更有效配置的市场空间，诱使贫困人口采取更为保守的生产策略，又增加了贫困人口之间合作生产的难度，成功的概率更低。由于大多数贫困人口从事的都是简单劳动，而简单劳动正逐步被先进的机器人所替代，比如，无人超市、无人工厂、家政机器人等让贫困人口就业雪上加霜。帮扶政策上的一些偏差也不能忽视，比如帮扶过程中的形式主义、数字帮扶等。

一般而言，政府在反贫困中的主要职能是救助弱势群体、完善社会保障制度、规范社会公共秩序建设、维护良好的市场环境。要通过聚合社会各方面各阶层扶危济困的力量，创新扶持第三部门健康发展的方式方法，因地制宜，分类施策，确保反贫困取得实效。对有劳动能力的低收入群体，重在激活内生动力。要加大教育投入，扶贫必扶智，要注重增加个体的人力资本；将提升后的人力资本通过组织化或合作化途径具体投入到生产过程中去，变为现实的生产力。在教育或人力资本投入方面，要特别注重劳动就业技能方面的培训，尤其是对一些无地农民、新生代农民工、下岗失业人员、退役军人、就业困难人员（含残疾人）等重点人群加强技能培训。对丧失劳动能力的贫困人口，政府需要通过建立健全有针对性的社会保障制度解决他们的困难，其主要任务是要防止这类人群陷入绝对贫困。

二是加强乡村人居环境整治。乡村人居环境整治的重点是推进“厕所革命”。小厕所，大问题。从宏观看，通过硬件设施投资，可以进一步刺激市场需求，包括间接刺激旅游业等产业的需求，有助于推进社会精神文明建设；从微观看，提高厕所的干净整洁度，会提高个人的幸福指数，包括身心愉悦、减少患病等。要进一步加大厕所建设方面的资金投入，组织专家对厕所建设进行科学规划和设计，体现环保、绿色、人文等理念，厕所建设绩效应纳入基层政府工作考核的重要环节。从西部一些省份看，有的地方由于农村土地面积相对充裕，大多数农户都建有一个面积不等的庭院。结合人居环境整治行动，要以乡镇所在地为重点，大力发展庭院经济和大田经济，便于农村老年人就近务农，也有助于推进大田经济的规模化经营，切实把乡镇建成服务农民的区域中心。

五、结语

如何解决人口大国的“三农”问题，畅通国内大循环，革除城乡二元发展结构失衡的痼疾，客观上不能单纯依靠工业化城市化发展动力，城市化发展到一定阶段后，从长远看更需要重点激活乡村发展的内生动力。在助推城乡适度二元发展过程中，动力转换的关键在农村，难点也在农村。畅通国内大循环，最重要的是城乡之间的循环。要畅通国内大循环，就必须努力提高乡村低收入人群收入。为了确保人口大国的粮食安全，乡村要大力发展现代农业，乡村产业更多的要以农业为主，在这样的大背景下，统筹城乡协调发展、适度二元发展应该是一个长期的过程。

从长远来看，转换动力促进城乡适度二元发展的出发点在于激活乡村发展的内生动力，补齐农村发展短板。要在农村微观基层组织管理层面逐步探索半自治半行政治理体制和机制，在农村宏观管理体制方面积极探索半计划半市场模式，在农产品流通体制方面努力探索半统购半统销模式，最终形成城乡一体化互养互促而不是互害的管理体制和发展模式。要以乡镇所在地为重点推进农村基础设施建设，加强乡村人居环境整治，着力提高低收入人群的收入水平。在户籍制度改革方面，基于统筹城乡一体化发展的复杂性，在动力转换的过渡时期可考虑设立城市户口和小城镇户口两种户籍，农民整体可变为小城镇户口。建设城乡适度二元发展模式的好处是，既有利于防止“城市病”，又有利于防止“农村病”，最终形成城乡一体化互养模式。在城乡适度二元发展的基础上，应随着生产力水平的不断提高，进一步推进城乡一元化建设，最终实现城乡同步发展。

注释：

- 1 刘维奇：《城市化与城乡关系——兼论中国城市化健康发展之路》，中国财政经济出版社 2014 年版，第 60、61-62 页。
- 2 董辅初主编：《中华人民共和国经济史》下卷，经济科学出版社 1999 年版，第 40、43、212、213-214 页。
- 3 吴敬琏：《中国经济改革进程》，中国大百科全书出版社 2018 年版，第 86、274、142 页。
- 4 宋圭武：《理性审视发展中大国的三农问题》，《江汉论坛》2020 年第 6 期。
- 5 《马克思恩格斯全集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 305 页。
- 6 徐晓军、张楠楠：《乡村振兴与脱贫攻坚的对接：逻辑转换与实践路径》，《湖北民族学院学报》（哲学社会科学版）2019 年第 6 期。