



【摘要】 本文从历史制度主义的角度考察了我国从“以农立国”到“统筹城乡发展”的发展道路转变。认为我国现代化的历史起点是“以农立国”。这一基础性制度使我国的在农业文明时代领先于世界。随着工业文明的崛起，“以农立国”的国家战略发生了变化，经历了五个阶段，最后演化为“统筹城乡发展”。这一国家发展战略，不是一时之策，而具有长远价值，并会演化为规范意义的制度。为实现统筹城乡发展的目标，必须消除城乡二元结构时代遗留的制度性障碍，推进制度创新。

当今中国仍然具有突出的政策治国的特点。政策决定国家的制度和基本走向。而中央文件则是政策的具体载体。近几年的中央1号文件都是涉农的。2010年的中央1号文件题目是《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的意见》。它标志着我国解决三农问题正在向深度扩展，也体现了中国发展道路的特性。

统筹城乡发展作为科学发展观的首要内容，是指导我国发展的政策，并将形成具有长期规范意义的制度。那么这一制度由何而来，其制度演进过程如何，将会导致社会发生如何变化？这是需要学界进一步加以探讨的。本文将从历史制度主义的视角探索这一问题，认为现今的城乡统筹发展的历史起点是“以农立国”的基础性制度，它经历了一个复杂的历史变迁过程，最终演进到城乡统筹发展。

一、“以农立国”的历史起点及发展路径

历史制度主义认为制度的生成是某一历史进程的具体遗产，强调制度的演进特定的制度起点相关。今天由过去而来，过去规制着今天。这一历史观与历史唯物主义是吻合的。马克思说：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。”

[①]

作出统筹城乡发展的选择是以当今中国的基本国情为依据的。即中国是一个有着悠久农业文明传统的国家，是一个农村发展相对落后、城乡差距明显的国家，是一个有着世界农民最多的国家，同时也是正在经历着由农业文明向工业文明转型的最大的发展中国家。在世界外汇储备最多的国度里，说中国是发展中国家而不是发达国家，主要在于农业基础薄弱，农村发展落后、农民增收困难。而这都涉及到现代化进程中工农、城乡两种不同产业和不同区域的发展差距问题。城乡发展差距问题

又是长期历史形成的，并因此有自己的特点。

农业是最古老的产业，也是人类进入文明形态的门槛。进入文明社会以后，人类先后产生了畜牧业与农业、手工业与农业、商业与农业三次社会大分工，并形成了立国的基础和现代化启动前的基础性制度。在前现代社会，主要有以下三种类型的基础性制度作为立国的基础，并制约着进入工业文明时代的条件和路径。

第一类是“以牧立国”的国家。这些国家被称之为“马背上的民族”，地理环境恶劣，流动性和掠夺性强，难以积累财富，也无法形成稳定的制度。如蒙古民族征服世界但不能统治世界，满族入主中原实现向以农立国的转型。直至“二战”以后，一些游牧国家依靠得天独厚的石油资源才向现代文明国家转型，但转型异常艰难。游牧国家地域辽阔，资源丰富。资源型国家有财富，但缺乏强大的制造业和有影响力的制度群。这类国家和地区主要依靠丰厚的资源维系社会的发展。而那些资源缺乏的国家则仍然处于前现代社会之中。

第二类是以商立国的国家。这些国家大多分布于海洋地带，有经商的传统。在前现代社会，由于封建人身依附关系，农业文明相对落后，而商业文明相对活跃，并得以在世界一体化进程中率先一步：一是商业与手工业有着天然的联系，而手工业是现代工业文明的前奏。欧洲的城市主要是因工商业性的“市”而生。二是商业社会重视交换，“互通有无”，既可以促进产品种类的增加，又能够积累财富。商业社会的特性是贱买贵卖，追逐利润，不断扩大商业领域和范围。地理大发现成就了商业民族，使之成为海洋国家。三是商业是发生于陌生人之间的行为，需要通过契约关系来规范行为，形成系统化的制度。正是依靠这一制度系统才使人们的发明创造得以保护并延续，从而成就了工业文明。最后，出于经商的需要，建立了以保护国民财富和经商自由为导向的现代国家，“持剑经商”，并因此能够建立广泛的殖民地，形成世界市场，使财富总量得以迅速增长，从而率先走向现代工业文明国家。现代工业文明国家的重要特点是有发达的农业，但农业产值比例很小；有一定范围的农村，但城乡差距不大；有富裕的农民，但农民人数不多。因此，在发达国家已基本不存在城乡差距问题。

中国是一个典型的“以农立国”的国家。“龙”的传人实际上是“农”的传人。农业社会的特点是以生产产品为主，稳定性和持续性强。国家实行“重农抑商”政策：“士农工商”，以农为本。“民为邦本”的民主要是农民。在农业文明时代，中国是世界上最发达的国家。直到19世纪，国民生产总值还排世界前列。农业文明时代里中国得以领先于世界，秘密在于其经济制度：自由小农。农业文明时代的生产者或者说财富的创造者是农民。其他国家的农民都具有强烈的人身依附性。如印度的村社制度和种姓制度，俄国的农奴制度和村社制度，欧洲的农奴制度和庄园制度，蒙古的游牧制度和部落制度等。只有中国的农民在人身活动上是自由的。中国实行一家一户的生产方式，农民交纳租税后，自己便可以自由支配其人身活动和财产，劳动与成果是一致的，因此具有生产积极性。秦始皇的伟大功勋不在于修建万里长城，而在于创造了无数个个体自由农民，将农民从依附关系中解放出来，成为永远

不倒的“万里长城”。中国上层不断的变动，周期性的社会动乱，外族的经常性入侵，为什么农业文明得以保存和延续下来，根源于自由小农。如果说在西欧，农民是依附性的，市民是自由民，那么在中国，农民则是自由民，市民则具有强烈的人身依附性。

历史制度主义同时认为，制度具有黏性，在特定时空里形成的制度愈强大，对于社会变迁的阻滞性愈强。随着工业文明的崛起，以农立国的中国日益落后。首先，农业生产主要与自然交换，因土地而生，也被土地所束缚，活动领域狭小。其次，农业生产主要依靠劳动投入，人口生产发达，并经常超出物质再生产的速率，从而造成人多地少的生存危机。第三，农业生产剩余产品少，没有交换的需求，商品经济难以在农村范围发展。第四，农村社会主要依靠习俗调整，缺乏鼓励探索创新的制度。第五，传统中国的“城市”是政治性和消费性城市，“市”因“城”而起并依附于“城”。[②]城市不能成为新文明的创造地和发源地，反而是经济社会发展的赘生物。最后，传统国家主要是行使领域内的统治，以固守土地为主，具有保卫性而不是开拓性特点。

以农立国的制度在近代工业文明崛起后受到严重挑战，人们开始重新审视立国的根本和国家发展战略，由此开启了中国发展的制度变迁之路。其中经历了五个阶段：

第一，近代学习西方，提出“以商立国”、“以工立国”的主张，出现城乡分离。

西方国家凭借工业文明打败人多地广的中国以后，一些有识之士开始反省中国的立国之本，并提出“变法维新”。王韬主张：中国应该“恃商为国本”。因为强盛的“泰西诸国以通商为国本，商之所至，士亦至焉。”薛福成则认为：“商握四民之纲”。“外洋各国莫不以商务为富强之本”，“欧洲立国以商务为本，富国强兵全藉于商。”郑观应则提出了：“商战”，强调“以通商为大径，以制造为本务。”康有为、梁启超明确主张：“以工立国”。[③]

在“变法维新”思想引导下，19世纪后期中国兴起的“洋务运动”使工商业从传统农业社会中“脱颖而出”，有了第一次现代工商业与农业的分离，出现了以上海为代表的现代经济型城市，现代意义的城乡分离和差别因此出现。

第二，20世纪二、三十年代的立国思想的争论，工农、城乡进一步分化，发展受到阻滞。

近代以来虽然中国出现了现代意义的工商业和城市，但就整体而言，仍然是一个农业社会，农业生产方式占主导地位，农民人数占90%以上。特别是由于内忧外患，造成少数城市的畸形繁荣和大多数乡村极度凋败的强烈反差。进入20世纪后，中国面临着发展道路选择的迫切问题。在20世纪20—40年代，思想家们提出不同的主张：一是章士钊、董时进、梁漱溟、晏阳初等人主张“以农立国”。强调要通过振兴农业来发展工业，回归农本社会；二是恽代英、吴景超、杨明斋、张培刚等人主张“以工立国”。认为只有振兴都市工业才能救济农村，工业才能强国富民；除此之外，还有“调和派”、“革新制度派”。

20世纪上半期处于战乱之中，城市有所发展，但又不断受到破坏，农村则由于多重剥夺而更加凋败，城市和乡村虽然进一步分化，但都未

能得到良好的发展。

第三，20世纪50—70年代的工业优先发展战略，城乡分离制度化。

1949年后中国才进入和平建设时期。中国共产党提出了“农业为基础，工业为主导”的发展方针。毛泽东在著名的《论十大关系》中提出的第一大关系就是“重工业和轻工业、农业的关系”。他认为，“重工业是我国建设的重点，必须优先发展生产资料的生产”〔④〕。同时他又提出了“农轻重”有比例统筹发展的思想。因为农业可以提供：产品（粮食）、土地、劳动力、需求，农民有了钱就可以购买商品，轻工业得以发展，随之要求重工业提供装备。

虽然从理论上提出了农、轻、重的序列发展思想，但优先发展战略制约了这一思想的实施。其重要原因是我国的工业发展主要依靠内部农业积累和农村支持，由此形成了“以农支工”的发展道路。在这一过程中，城乡发展呈二元结构，并使之制度化：一是统购统销制度将城乡居民区分为享受不同待遇的人群，国家通过工农产品价格剪刀差汲取农村不多的剩余；二是国家和集体两种所有制使农民无法享受城市居民均等的国家保障。尽管在发展中国家都有一个城乡二元发展的阶段，但是在中国，这一二元制度却结构化，将人们的生活固化在城乡区域内，难以自由流动。

城乡二元发展格局的后果是，经过20多年的建设，我国初步形成了一个较为完整的工业体系，基本结束了凡工业品皆姓“洋”的时代。与此相伴的则是农业和农村成为国民经济与社会发展的短板，物质短缺，特别是粮食短缺的状况未能根本改变。特别是公社制度使农民失去了长期历史以来的自由特性，农民缺乏自我生产的积极性。尽管农业和农村有较大发展，但与城市发展相比却较为落后。更重要的是城乡二元制度的黏性严重阻滞着农村的发展。

第四，20世纪80—90年代：重新确立农业和农村的基础地位与城乡差距扩大。

由于既有体制阻滞着经济社会发展，使20世纪70年代后期兴起了改革。中国改革首先从相对落后的农村开始。中共十一届三中全会原来的主题就是农业和农村问题。改革开放初期，邓小平多次强调农业和农村的基础地位，他在《建设有中国特色的社会主义》一文中认为：“从中国的实际出发，我们首先解决农村问题。中国有百分之八十的人口在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的基础是不行的。”〔⑤〕改革使中国农村获得了黄金发展的8年，不仅农业丰收，农村脱贫，国家也有了稳定的基础。随着农业经济的发展，流通和乡镇企业也发展起来了，并形成了“无农不稳、无工不富、无商不活”的思想，城乡二元结构开始受到冲击。家庭承包制使中国农民重新获得了自由，且由于工商业发展而获得了前所未有的活动空间。他们有了自由择业的更多可能，宜农则农，宜工则工，宜商则商，中国经济社会因此充满了活力。如果说，在西欧，是自由的市民改变了西方，那么，在中国，则是自由的农民改变了中国。

〔⑥〕

历史制度主义认为历史规制着制度变迁路径。尽管改革打破了城乡

二元发展的结构，但城乡二元发展的路径不可能很快改变。自80年代中后期，改革的重点移向城市，发展的重心移向沿海，其结果是东部沿海地区和城市迅速发展，中西部地区和农业发展相对滞后，城乡差距急剧扩大。尽管这一差距主要是工业和农业两种产业的差别造成的，同时也有城乡二元制度的因素。如中国特有的农业税费、具有强制性的征地制度、缺乏保障的农民工制度都深深带有城乡二元体制的烙印，使本来处于相对弱勢的农业、农村和农民缺乏平等的竞争力和发展力，由此构成突出的社会问题。

第五，21世纪初迄今，统筹城乡发展思想的提出。

经过改革开放20多年的发展，国家经济实力迅速增强，但城乡发展处于严重不均衡状态。农业基础仍然薄弱、农村发展仍然滞后、农民收入仍然较低，农村需求严重不足，这一状况又严重制约着整个国民经济和社会发展。2003年后中央提出科学发展观，由重点发展走向统筹发展，第一位的是统筹城乡发展。

二、实现统筹城乡发展的制度创新

统筹城乡发展的思路是通过重点支持农业和农村发展，实现工农、城乡的协调均衡发展。其背景是中国已经进入到一个“以工支农、以城带乡”的时代。根据这一战略思路，新世纪以来，国家高度重视解决三农问题，连续发布多个1号文件。随着统筹城乡发展战略的实施，深层次的矛盾日益显现，原有的体制性障碍愈益突出。2010年中央一号文件将解决三农问题，实现统筹城乡发展的重点转向消除体制性障碍问题。这既是针对性的现实战略选择，也标明国家着眼于从制度上保障统筹城乡发展战略的实施，将统筹城乡发展的思想、政策和行为提升到立国制度层面。这一制度将是对传统“以农立国”和近代以来城乡二元发展制度的历史性超越，同时也是一个历史性的制度变迁和制度创新过程。

1. “多予少取”：废除农业税，实行农产品补贴和加强农业投入制度。

在“以农立国”时期，重农主义思想的深刻根源是农业财政，即国家财政收入主要依靠农业。中国是向农民征收农业赋税历史最长的国家，达2500多年。在黄仁宇先生看来：“中国是世界上唯一从公元前迄20世纪始终直接向各个农户抽税的国家。……为西方经验所无。”〔7〕传统中国本质上是农业税收国家，农民与国家的关系本质上是税收关系。在传统中国，中央统一集权国家的建立、农户为单位的生产、日益沉重的农民负担、大规模的农民反叛几乎是与时俱进的规律。新中国建立以后，尽管农民的政治地位从根本上得到了改变，但农业税费制度仍然长期延续下来。这种制度将从事农业产业的人群作为交纳税费的对象，而且税费的收取具有极大的人为性和随意性。如20世纪90年代中后期的农民负担造成朱镕基总理所说的“民怨沸腾”，农民不得不离开他们最喜爱的土地而“抛荒从工”。直到进入新世纪，一举废除沿袭数千年的农业税，成为统筹城乡发展战略提出后的第一大功绩，即“种田不交钱”。废除农业税的初衷尽管是为了调动农民生产积极性，但是这一举措的后果则是开启了现代公共财政体制的先河，即国家税收不再是依

照特定的产业人群，而是根据收入所得。

为了调动农民生产积极性，国家奉行对农民少取，直到不取政策的同时，还给予农民以生产补贴，加强农业投入。统筹城乡发展是在以产业差别为基础的城乡差距的背景下提出来的。与工业相比，农业是弱质产业，以农业为基础的乡村因此相对落后，城乡因此发展不均衡。为了改变这一状况，世界发达国家都给予农业以特殊支持。日本韩国实行的是“高农价”，欧洲美国实行的是“高农贴”。在“以农立国”时代，国家不可能给予农业以财政支持。新中国建立以后，国家开始重视农业投入，但农产品价格长期为政府所管制，由此抵消了农民从农业投入中所获得的好处。我国长期实行的是“低农价、无补贴”。改革开放以后，尽管国家给予农民生产经营自由权，但从农业产业特性考虑给予农业投入，特别是基础设施投入却相对不足。农业发展因此缺乏后劲。我国虽然是农业大国，却是农业弱国。农弱国难强。发达国家尽管农业比例不大，但农业产业却较强。统筹城乡发展要求根据农业产业特性，通过补贴稳定农民，通过投入做强农业。这种补贴和投入不是一时之策，而是现代工业国家保持城乡长期均衡发展的重要制度。

2. “国民待遇”：强化农村公共物品供给的国家责任的制度。

在“以农立国”的时代，国家重视农业，主要是为了从农业汲取财政资源。国家只收取税费，极少向农民投入。孙中山先生指出：“中国人民的政治思想就很薄弱，人民不管谁来做皇帝，只有纳粮，便算尽了人民的责任。政府只要人民纳粮，便不去理会他们别的事，其余都是听人民自生自灭。”〔8〕“中国人的团结力，只能及于宗族而止，还没有扩张到国族。”〔9〕造成这一状况的重要原因是国家税赋取之于民，而并没有用之于民。家庭、家族、乡土能够给农民以庇护和所需要的“好处”，而国家仅仅是与自己日常生活无关的外在物。农民自然只有家庭、家族和乡土的“私心”。新中国建立以后，国家开始介入农民生活。但是由于在城市实行国家所有制，在农村实行农民集体所有制，农村的公共产品主要由农民自我提供，由此出现民办教育、合作医疗、家庭养老。农民作为法律上的平等的国家公民，事实上没有享受平等的国民待遇。城乡差距不仅体现在经济领域，在社会领域更为突出。

农业税费废除后，国家实行公共财政，强调公平赋税、强化公共财政的阳光普照全民。由此开启了农村公共物品供给的国家责任制。这一体制意味着农民不再是历史传承下来的特殊人群，更是同样生活在共和国的平等国民。特别是对于经济相对落后的农村，国家更应该加强对公共物品的供给。新世纪以来，国家先后在农村实行义务教育免费、新型的合作医疗和新型农村养老制度，其方向均是将农村和农民纳入到现代国家公共物品供给体系中来。这一制度变迁不是一时之策，而是国家长远的制度方向。只有如此，才能使广大农民普遍分享国家发展的好处，强化对国家的认同，使之成为国家稳定的基石。农民对国家的归属不再是依托交税，而是从国家所获得的好处。

3. “城乡互动”：实现生产要素合理流动并向农村倾斜的制度。

生产要素是决定经济和社会发展的基础。农村生产要素主要是土地和农民。在“以农立国”时期，这两大要素是固定不动的。随着现代工业和城市的发展，整个社会的生产要素增加了，且处于流动状态。但

是，在城乡二元体制下，农村生产要素的流动性极小，严重制约了农村生产力的发展。农村改革实行土地承包，其积极后果是解放了农民，农民成为生产力中最活跃的因素。农民不仅洗脚上岸，离乡离土，而且出省出国，是中国经济发展最有经济活力的人。但是，改革开放以来，农村两大生产要素只是单向地向城市流动，且这种流动是以牺牲农民利益的方式流动的，如低廉的农民劳动和土地。这种单向和低廉的要素流动必然造成农村社会发展的“空心化”，即农村发展需要的要素严重短缺。不仅农村自有的优质劳动力大量外流，而且农村市场化发展的所需要的资本更是十分紧缺。在“农民进城”的同时没有实现城市“资本下乡”，甚至农村金融也进城了，如中国农业银行成为中国城市银行。

要素流动与制度相关。制度引导和规范要素流动的方向和成本。统筹城乡发展首先要实现生产要素的双向流动，以“农民进城”的同时推动“资本下乡”，让农民能够获得生产生活需要的资金。其次要实现要素的平等流动，尽量减少征地，推动土地要素的资产化和资本化，使农民能够从土地山林草原中获得更多的收益。再次是对要素向农村流动给予特殊支持。如近年来选派“大学生村官”，鼓励人才向农村流动并加以制度化。

4. “城乡一体”：改变城乡分割的社会管理体制。

我国长期实行的是城乡分割的社会管理模式，产业从业人员具有身份沿袭的特性。农之恒为农，工之恒为工，商之恒为商。新中国建立以后，正处于农业社会向工业社会过渡的时期，实行城乡非对待政策。如人大代表选举城乡不对等比例：农村人口与城市人口经历了8：1和4：1的阶段。由于城乡二元结构的制度化，改革开放以来，许多农村人口外出就业，被称之为农民工。他们的第二代没有从事一天农业生产，却只因为户籍在农村，仍然被称之为“农民工”。农民从事企业无论多么成功，也只是“农民企业家”。农民不仅是一种职业，而且成为身份。且这种身份意味着不平等的待遇。统筹城乡发展必须实行“城乡一体”，改变城乡分割的社会管理模式。如城乡人大代表比例平等，第二代“农民工”逐步根据工作、居住地点取得户籍。

5. “农村城镇化”：形成以城镇为中心的社会体制。

农业社会是以农村为中心的社会，社会和人生的根在农村。如中国的人生终极目标是“叶落归根”、“入土为安”。工业社会是城市为中心的社会。城市是社会发展的火车头。我国之所以为发展中国家，在于农村人口太多。迄今城乡人口还是对半。城市无法带动农村。更重要的是城市结构不合理，特大城市与特大农村并存。特大城市规模愈来愈大，生活成本愈来愈高，其带动力和影响力却有限。所以，中国要走出一条以中心城镇带动农村的城镇化道路，大量发展中等城市、中心城镇、中心村庄。未来30年中国要成功转移至少3亿农村人口。这一城镇化进程大量创造“需求”，将是中国经济发展的强大动力和引擎。与此同时，国家的制度安排也要由乡土中心转向城镇中心，为农村人口城镇化提供制度上的保障。

目前，我国对于农村城镇化还没有相应的制度保障。为此，在农村城镇化进程中，要防止两个倾向：一是“空心城镇”，即没有产业支

持，只有人口聚集的城镇。东部沿海地区的城镇是内生的，城镇因经济社会发展而兴。中西部地区的城镇由于缺乏产业支持，如果简单地将人口聚集起来，相当多的人会在失去土地的同时没有非农职业可就。分散的农村人口集聚在城市，可能将社会矛盾也聚集起来了。近些年，一些中西部地区的县城发生相当规模的群体性事件，便与这些县城存在一个无稳定职业的“游民群体”相关。〔⑩〕二是“空心农村”。农村城镇化不是不要农村，恰恰是通过减少农村人口而形成农业产业规模，做强农业；更不是以牺牲农村和农民利益为代价。历史制度主义注意到制度变迁中的“历史否决点”，即制度创新过程中的否定性因素导致创新的失败。在中国，行政主导的体制具有强大的制度惯性，很容易为实现某一行政目标而不惜代价和成本，从而扭曲制度创新的原意。正因为如此，中央再三强调，在农村城镇化进程中，决不能以牺牲农民利益为代价。

参考文献：

- 〔①〕《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社19年版，第603页。
- 〔②〕参见徐勇：《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》，中国广播电视出版社，1992年版。
- 〔③〕参见张霞：《现代化浪潮的经济思想回响——近代中国的三种立国思潮》，《中南财经政法大学学报》2008年第2期。
- 〔④〕《毛泽东文集》第7卷，人民出版社1999年版，第24页。
- 〔⑤〕《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第65页。
- 〔⑥〕参见徐勇：《农民改变中国：基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越》，《学术月刊》2009年第5期。
- 〔⑦〕黄仁宇：《中国大历史》，三联书店，1997年版，第47页。
- 〔⑧〕孙中山：《三民主义》，岳麓书社，2000年版，第89页。
- 〔⑨〕孙中山：《三民主义》，岳麓书社，2000年版，第2页。

文档附件：

编辑： 文章来源： 《华中师范大学学报》2010年第4期

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn
欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]