

农村应进一步改革

■文 / 陆学艺

目前,我国城乡之间有很多差距,而城乡体制方面的差距是根本的,是最大的差距,或者说许多方面的差距是由这种体制性的差距派生的。所以,要解决“三农”问题,统筹城乡经济社会协调发展,就必须在农村进行进一步改革。

第一,进行户籍制度的改革。我国现行的户籍制度,是适应计划经济的需要建立的,已经实行了50年,是世界大国中独一无二的。实际上已经形成了一种体制,是束缚农民发展的紧箍咒,一定要改革。

现在全国已经有13个省市对农业、非农业户口的体制进行了改革,实行城乡统一的户口登记制度,取得了一定的成效。但户口体制是全国性的问题,涉及到人口的流动、就业、享受公共服务等一系列政策,光靠一省一市不行,必须在全国范围内统筹解决。现在有两种思路:一种是设

想把已经附着在户口上的就业、住房、教育、医疗、社保等多种问题一个个解决好,再进行户口改革;一种是先进行户口改革,再逐步解决各种问题。我认为,应先改户籍,再一个个解决其他问题。前一种思路,实际是推迟改革的托辞,因为要剥离上述附着在户口上的东西,不知要等到何年何月,实际上这些东西还在增加,而且越增多,户口制改革会越来越难。

第二,改革现行的土地制度。现行的土地制度,农民不能获得财产性的收入,没有参加市场经济竞争的立足之地。自然人连个抵押物都没有,土地随时有被征的危险,不能把握自己的命运。现行的土地集体所有制,是计划经济体制的遗产。不仅农民无权无力保护自己的“命根子”,国家要保护18亿亩基本农田的红线,如不改革,不久就会被突破。据有关部门统计,现在失地的农民已经超过6000万,农业税免除以后,农村社会还不安定的主要原

因是占地、抢地和保护耕地的矛盾,许多刑事犯罪、群体事件都与土地争夺有关。土地制度的改革已经刻不容缓。如何改革的议论很多,我认为,应在现有的条件下实行“土地国有制,永包到农户”,把承包权、使用权做实。确定一个时点,从此,生不增、死不减,不再变动。越南农村改革的基本做法是学我们的,现在则有值得我们学习的地方。最近他们已实行土地国有,农民承包99年不变,可以借鉴。

当然,这样一件根本性的大事需要从长计议,可以选几个县区,作多种方案试点,比较优劣,然后推广。

第三,改革现行的农民工体制。这套体制本来是不得已而为之的权宜之计,没有想到,沿用下来已二十多年了。现在农民工已成为我们工人阶级的主要部分,占整个二、三产业职工总量的60%以上,建筑工人的90%以上,煤矿工人的80%以上。这种体制对输入地城市、对企业、对老总、

对老板大为有利，但对输出地、对农村、对农民工、对农民非常不利。现在矛盾很突出。例如，多个大城市和特大城市调查的结果表明，近些年刑事犯罪作案而被批捕的，70%以上是外来人口，其中70%以上是农民工，而且被侵害的对象70%也是农民工。

农民工体制改革有两种方案，一种是就事论事的治标办法，一种是从根本上治理，逐步使农民工成为真正的工人和市民。

户口制度、土地制度改革了，农民工体制就很自然地改了。如果前两项近期改不了，也可以先改农民工体制。输入地的城市、企业、单位可以根据本地、本企业的实际需要制定合理的标准，把现在1.32亿农民工中的一小部分、一部分，以致近半数、半数

分期分批地转为正式工人、市民，这对输入地、对企业长远发展是有利的。以后再根据经济发展条件，逐步把直系家属也转为市民。这样大约就会有上亿农业户口的人员转为正式的市民。这项改革成功了，再进行全国户口制度改革也可以。

第四，调整粮食和主要农产品的价格，按社会主义市场经济的要求，建立粮食和农产品价格的形成机制。近几年，党和政府为增产粮食投入了很大的财力、物力，作了很大的努力，为什么还只是小幅增产，只获得了恢复性增长呢？一个很重要的原因，是目前粮价过低。1996年，小麦收购价格就是0.72元，直到2007年，小麦价格一直在0.70元左右波动。但这十一年，农业生产资

料、化肥、农药、石油、电、水的价格却涨了很多了，现在很多农区种粮食已无多少利可图，所以农民种粮积极性不高。近几年，市场粮价，曾经有过几次上涨。但因为1996年以后，国家有大量的粮食库存，政府为了保证市民生活，只要市场粮价一涨，就大量抛售粮食，把粮价压住，其实这是不明智的。

一条基本经验是要按社会主义市场经济规律办农业。农村改革初期，国家为了促进粮食生产，一方面推进家庭联产承包制，进行体制改革，一方面大幅提高粮食和17种主要农产品的收购价格。1979年3月1日春耕前宣布，粮食收购价从夏粮上市起提高20%，棉花平均提高15%，油料平均提高25%，生猪平均提高



26%，18种农产品的收购价格平均提高24.8%，这样才迎来了粮食多年大丰收，1984年一举超过8000亿斤。后来把这次农业大发展，完全归功于包产到户，这是不全面的。

1993年秋，市场粮食大涨，国家为了促进粮食增产，决定1994年、1995年两次大幅提高粮食收购价格，每次提幅都在30%以上。实际超过市场粮价，极大地调动了农民的积极性，1995、1996两年增产1188亿斤，立竿见影，迎来了1996年的特大丰收，粮食总产超过1万亿斤。

要克服这次粮食和主要农产品低速徘徊的困境，除了继续推行已经出台的诸项惠农支农政策以外，近期应该出台大幅提高粮食和主要农产品收购价格，并逐步建立粮食和主要农产品价格的形成机制。

第五，进行财政体制改革，真正向农村倾斜。农村第二步改革是需要成本的。中央已经提出“工业反哺农业，城市支持农村”的方针，财政部门首先要有贯彻执行这个方针的重大举措。免除农业税之后，中、西部地区相当多的县、乡两级财政很困难，有的县、乡至今连干部工资还不能按时、足额发放，日常工作运转的经费很拮据，还有不少乡镇在负债运行。这对农业、农村的改革不利，必然的结果，又会使农民负担再反弹，对农村社会稳定不利。要“积极推进省以下财政体制改革”，加快改变农村基层的这种状况。这几年国家财政好了，已经有条件来进行这项

改革，要及时作出决断，进行调整和改革，改变这种不合理的头重脚轻的财政格局。

第六，加快农村金融体制改革的步伐。农村要搞社会主义市场经济，但多数银行现在已经撤走了，很多乡镇没有银行，农村信用合作社又半死不活，还受计划经济框框的约束。我国现在银行有很多钱贷不出去，但农村资金非常紧缺，农民买化肥、看病、孩子上学要贷点款都不行，只好借高利贷。

农民要搞现代化农业生产，要创办乡镇企业，要上市场，没有银行信贷支持不行。中西部农村不发达，创业艰难，没有创业资金。我最近调查了两个县，一个是四川省大邑，私营企业主只占就业劳动力的0.56%（全国是1.6%）；另一个是福建省的晋江，私营企业主占3.2%，差别很大。所以一些欠发达的县市不仅要培训农民工，更重要的是要培养老板。现在有不少农民工回乡创业，要有办企业的资金，就要靠银行信贷。这实际也是支持解决“三农”问题。国家不能再沿用老一套的金融体制办法对付农村了，国家银行不办，让县以下村镇办，这是新农村建设的重要一环。

第七，改革现行的农村公共服务和基层设施建设的体制。这几年国家下了很大的力量支持农村普及义务教育，并重建新农村合作医疗体制，已初见成效，农民得到了实惠，国家得到了民心。今年一月，我到成都农村调查，看到近几年农村建设了由市里统一设计的标准化的中小学校舍、

标准化的卫生院和卫生站，建得都很好，受到农民百姓的欢迎。在这方面，可见只要党和政府领导重视，惠民政策放到议事日程，许多难题是可以解决的。

第八，加强县级体制的改革和建设，使之成为社会主义新农村建设的前线指挥部。2006年全国有2860个县级行政单位，县域面积占国土总面积的94%，人口占全国70.4%。但是，县域的生产总值只占全国的56.1%，而且县与县之间差距很大，以人均GDP和人均财政收入比，最富与最穷之间，相差在20倍以上，发展很不平衡。

推进社会主义新农村建设以来，多数地区推行以培育某几个行政村为典型的发展方式，对整体推进影响不大。如何统筹城乡经济社会协调发展，全面推进社会主义新农村建设，需要有一个前线指挥部。乡镇党委、政府，限于本身的条件，统筹协调力量不够；省或市（地级）又离基层太远，鞭长莫及，县应是最合适的。据我们调查，凡是一个县的经济社会发展比较好的，这个县的整个社会主义新农村建设就比较好。自古以来，中国就有“郡县治、天下安”的传统经验。县是中国经济社会发展中最稳定、最基本的实体。社会主义新农村建设要运用这个历史经验，把县级体制改革好、建设好，县级领导班子选调好、配置好，使之成为建设社会主义新农村的前线指挥部。这对推动农业、农村发展是很有用的。■

（作者是中国社科院荣誉学部委员）