

统筹城乡发展 农村 要进行第二次改革

□陆学艺

(中国社会科学院 社会学研究所 北京 100732)

我国农村已经进入建国以来第三个黄金发展期,农村农业形势很好,但是从社会主义现代化建设的全局来看,三农问题的深层次问题并没有得到解决,仍然是建设中国特色社会主义现代化事业的头号问题。从经济社会结构层面来认识,三农问题说到底还是结构问题、体制问题,必须从改革“城乡分治、一国两策”的城乡体制层面才能得到解决。城乡体制的差距是根本的,是目前最大的差距,许多城乡差距之间的问题也由此产生。要解决三农问题,统筹城乡经济社会发展,必须进行农村第二次改革,把农民从计划经济体制的桎梏中进一步解放出来。

关键词:三农问题;统筹城乡发展;农村第二次改革

中图分类号:F120.4 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2008)02—0005—06

一、三农问题仍然是社会主义现代化建设的重点和难点

党的十六大提出了统筹城乡经济社会发展,把它作为解决三农问题的战略方针。5年来,党和政府采取了多项重大措施,把解决好三农问题列为全党工作的重中之重,从2004年开始中央已经连续发了五个一号文件。提出“工业反哺农业,城市支持农村”和“多予、少取、放活”的方针,免除农业税费,给种粮农民直接补贴,大量增加对农业的投入,大幅增加对农业农村基础设施建设的投入,建立新型农村合作医疗体系,免除农村中小学生的学杂费,在全国范围实行农村低保,2007年又设立了成渝城乡综合配套改革试验区。这一系列重农、惠农政策的实施,推进了农村经济社会的新发展,农业已连续4年丰收,农民收入连续4年大幅增加,农村的医疗、养老等多项社会事业稳步推进。农村已经进入建国以来第三个黄金发展时期(第一个是1949—1955年;第二个是1978—1984年)。总的来说,十六大以来,农村农业形势很好,试验区的形势更好。但是,从社会主义现代化建设的全局来看,三农问题仍然很严峻。

第一,我们说近几年农村农业形势好,是相对于自1999—2003年农业方面特别是粮食连续4年减产、农业再次出现徘徊的背景来讲的。就粮食总产量来说,2007年只恢复到1996年、1998年的水平(1998年是10246亿斤,2007年是10020亿斤)。1996—2006年全国总人口增加9060万人,城市人口增加2040万人,人均粮食从1996年的412公斤减少到2006年的378公斤。因而近4年来的增长还只是恢复性的增长。相比来说,自2003年以来整个经济发展速度已经连续5年超过10%,供需矛盾扩大了。1997年、1998年我国是农产品净出口国,每年有60—80亿美元的美元顺差,2006年则有140亿美元的逆差,现在我们是农产品的净进口国了。2007年出现了猪肉、粮食涨价。这是一个信号。

1996年,我国农业获得改革以来第三个特大丰收,结束了长期短缺的局面,进入了能够保证基本供给、丰年有余的新阶段,但1999年后这种局面改变了。据中国社会科学院农村发展研究所所长张晓山等人的

计算,2006年,国外为我国提供了约3.7亿亩播种面积的农产品(主要是大豆、食用油、粮食、棉花),占国内总播种面积的15.6%,以复种指数1.29计算,折合耕地2.8亿亩。^[1]

第二,十六大提出要扭转工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势。这三大差别中,城乡差别是主要的。五年来,党和政府也采取了很多措施,大幅增加对农业和农村基础设施建设等方面的投入。国务院明确规定,新增社会事业的财政投入主要用于农村,大力发展和改善农村社会事业。尽管做了这些工作,五年来三大差别还是在扩大。2002年城乡居民的收入差距为3.11:1,2003年为3.23:1,2004年为3.21:1,2005年为3.22:1,2006年为3.28:1,2007年估计将超过3.3:1。按现在的发展趋势,不排除今后还将继续扩大。

城乡居民消费方面的差距也继续扩大。1985年城市居民人均消费支出为673元,农民为317元,差距为1:2.12,2000年,城市居民人均消费支出4998元,农民为1670元,差距为1:2.99,2006年,城市居民人均消费支出8697元,农民为2829元,差距为1:3.07。差距在逐年扩大。1985年,农民占全国总人口的76.3%,购买的社会消费品占全国消费品零售总额的56.5%;2006年,农民占全国总人口的72.2%,购买的社会消费品仅占全国消费品零售总额的32.55%,份额逐年下降。现在3个多农民的购买力还抵不上一个城市居民,农村的消费水平比城市居民要落后10—15年,这表明农民没有得到改革以来经济发展相应的实惠。这也是目前中国国内市场开拓不大、许多消费品销售不出去的重要原因。

农村社会事业薄弱,基础设施建设落后。五年来,中央和地方政府十分重视农村各项社会事业和农村基础设施建设,投入了很多的人力、物力和财力,已有了很大的改观。但因为欠帐太多,积重难返,加上重城轻乡的体制还未改变,所以,实际上,城乡在社会事业、基础设施建设方面的差距扩大的趋势还在继续。例如,近十年来,中国的城市建设突飞猛进,成绩斐然,大马路、大广场、立交桥、轨道交通、喷泉绿地、亮化美化,竞相与国际接轨,建设得相当好了。但是,这些年的农村,尤其是中西部的农村,主要是为城市作贡献,献出了以千万亩计的承包农田,献出了以亿计的青壮年劳力,献出了以万计的古木大树。农村本身却变化不大,有的村镇还背了一身债,没有搞多少基础设施建设,多数是依然故我,有的凋敝破败了(如被撤并掉的上万个乡所在地的集镇)。据统计,直到2006年底,我国还有2.9亿的农村人口饮用水有困难,还有约4%的行政村不通公路,3%的村不通电话,绝大多数的村庄没有下水道系统,还在使用传统的旱厕。多数农村生态环境也成问题,有些是城镇工业排放造成的,有些则是村镇的社会管理不善造成的。

第三,农民(农业户口)的人数越来越多的趋势还在继续。世界上的工业国家在实现工业化和城市化过程中,农业劳动力是逐步减少的,农民是逐步减少的。中国不是这样。因为实行计划经济体制下的户籍制度,并坚持了半个世纪没有改变,结果一面是大规模的工业化,一面是农民越来越多。1952年,中国有50135万农民,占总人口总的87.2%;1958年,农民54704万人,占全国总人口的82.8%;1978年,农民达到79014万人,占总人口的82.1%。20年间农民增加24310万人,平均每年增加1215.5万人。1998年,农民达到94025万人,占总人口的75.3%。这20年间增加15011万人,平均每年增加751万人;2006年,农业人口(农民)94900万人,占总人口的72.2%,这8年增加875万人,平均每年增加109.4万人。

中国农村的劳动力在改革开放前,基本上都在农业上。1978年实行改革开放后不久,出现了大量的剩余劳动力。本该因势利导,可以转移到二、三产业,但因户口制度未改,不得已只能办乡镇企业。农业

劳动力转移到二、三产业,但是户口不能变,社会上把这些农转非的职工叫“农民工”,也就是“离土不离乡”的农民工。20世纪80年代后期,城市通过改革,二、三产业发展起来,需要劳动力,于是就有了“离土又离乡”的农民工。特别是1992年邓小平南巡讲话以后,农民工以排山倒海之势涌向城市,每年增加千万以上,形成“民工潮”,造成了对城乡二元结构的冲击。虽然城门被冲开了,二元结构的体制未改,农民工进了城,职业改变了,身份还是没有改变,出现了“一厂两制”、“一校两制”、“一个单位两种就业制度”的格局,城乡二元结构格局引进到城市里了。农民工这种体制一方面创造了中国奇迹,创造了“中国制造”,另一方面也引起了诸多经济社会矛盾。十六大以来,党中央和政府高度重视解决农民工的问题,先是通过解决孙志刚事件,取消收容遣返办法,并在2006年专门颁发了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》。各地政府也做了很多工作,大大改善了农民工就业和生产生活境遇。但是,农民工问题并未从根本上解决。有人形容,现行的这套农民工体制和做法,农民工犹如一只只飘浮在城市上空的风筝,人在城市,根还在农村。输入地城市得到了很多利益,一个个逐渐繁荣起来。但输出地农村却依然贫穷落后,城乡差距、地区差距更加扩大。有离土不离乡的农民工已经20多年了,有离土又离乡的农民工也15年了。再过15、20年会怎样?那时第一代、第二代农民工年老体衰,回到农村,谁来养活?

总体观察,十六大以来,我们在农村、农业工作方面下了很大工夫,办了几件大事,解决了一大批问题,农业得到了恢复性的增长。农村的各项社会事业有了新的发展,农民的生产生活有所改善,农村总的形势是好的。但是,三农问题的深层次问题并没有解决。三农问题仍然是我们建设中国特色社会主义现代化事业的头号问题。解决好三农问题仍然是我们党和政府各项工作的重中之重。

二、三农问题本质是一个结构性和体制性问题

凡是一个经济或社会问题,不是一个单位、一个地区的问题,而是比较普遍存在的问题;做了工作,一年两年解决不了,而且多年解决不了。这一类问题就是经济社会的结构问题、体制问题。靠加强领导、靠加强工作是解决不了的。必须通过改革,通过创新体制,调整结构才能得到解决。

三农问题所以迟迟解决不了,就是这样一个普遍性的问题。三农问题就是一个需要从经济社会结构层面来认识,从改革体制的层面才能解决的问题。三农问题,说到底是个结构问题、体制问题。

2006年,在全国国民生产总值中,农业只占11.7%,而从事农业的劳动力占全国总就业劳动力的42.6%。农村人口按城乡分,占总人口的56.1%,按农业非农业分,农业人口占总人口的72.2%(4900万人)。那就是说,42.6%的劳动力创造了11.7%的社会增加值。这说明,农业劳动生产率太低(不是农民本身的原因,主要是农民的生产资料太少),有30.9个百分点的结构差;56.1%去分11.7%的增加值(还应有扣除),有44.4个百分点的结构差(更不要说是72.2%的人去分了)。

这种不合理的经济社会结构,农民焉能不穷?农村焉能不落后?

而这种经济社会结构是由于不合理的体制造成的。大家知道,我国现有的这套城乡体制,是在实行了近30年的计划经济体制背景下形成的。这套体制的特点是:对工业、对城市、对城市居民实行一套政策,对农业、对农村、对农民实行另一套政策。农业供给工业的需要,农村服务城市,农民为国家做贡献。斯大林说,农民要为社会主义建设纳贡。我在1990年写过一篇文章,叫做《城乡分治、一国两策》。1958年我国实行把全国公民区分成农业户口、非农业户口,这是城乡分治的根据、界线。1958年实行人民公社化,实行政社合一、三级所有、队为基础,把当时5亿多农民组织在5万多个人民公社、80多万个生产

大队、600多万个生产小队里。把原来的乡、镇、村、屯的名字都改了,叫做公社、大队、小队,实行准军事化的管理。

这套体制,把农民管起来了,但生产搞不好。从1959年以后,年年搞运动、搞调整、搞整顿、搞社会主义教育,生产就是上不去,搞成了短缺经济。8亿农民搞饭吃,但还不够吃,要靠进口美国粮来维持。

1978年改革开放,农村率先改革,实行包产到户和家庭联产责任制。把土地、生产资料的使用权包给农民经营,农民有了生产经营的自主权,得到了实惠,生产积极性调动起来了,农业生产就大幅度增产了。1983年,中央决定撤销人民公社体制,先在四川广汉的向阳公社试点,接着在全国推广。改公社为乡镇、大队为行政村、生产队为村民小组。形成了现在的城乡体制和格局。1985年以后,就讨论过农村要实行第二次改革。但到20世纪70年代末期、90年代以后,连这个议论都很少提了。

农村改革到今年30年了,成绩很大,问题也很多,应该有个好的总结和反思。从建设中国特色社会主义现代化事业,从国家长治久安,从中国跻身世界先进国家行列的全局看,解决三农问题仍是最大的难点和重点,仍然是我们各项工作的重中之重。现在的这套体制是不行的。

从农业看,现行的“小农经济”形式,2.6亿个农户,平均经营规模不到半公顷的微型农业,初步解决短缺经济可以,搞现代农业,适应工业化、城市化、现代化的要求不行。

从农民看,这套体制自给自足有余,解决温饱问题可以,但要使农民普遍富裕起来,跟上城市居民,成为现代化社会的公民不行。世界普遍经验是,只有大规模减少农民,才能富裕农民。现行的这套体制,想通过农民工的形式,青壮年时期到城市打工,年老体衰后回到农村养老,这条路是走不通的,将会后患无穷。

从农村看,前面讲过,城市差距越来越大,这几年政府提得很多,做了不少实事。但是,经济上社会上的差距还在扩大。而且,会越来越落后。有些省市的领导同志以为可以通过农民工流动来解决问题,结果是城乡、地区、贫富三大差别越来越大。

一国两策实行的结果是城乡分化,从1990年到2007年,已经实践了近20年的时间。实践证明,现行的这套体制不过是权宜之计,不改革现行的体制是不行的。仔细一分析,就可以发现,城乡分治、一国两策还未根本改变。中国特有的城乡二元结构,还未根本改革。从总体来看,农村只是小农形式的生产领域,农产品价格等方面已经实行市场经济了,但户口、土地、资金、生产资料还基本上是计划经济的。多年形成的框框还束缚着农民。

经济上,产权不明晰。土地实行集体所有制,谁是集体?现在仍是小队所有,占91%,但小队这个经济集体多数不存在了,名存实亡,村委会成为发包单位。所以征地中,开发商、有关用地单位只要把支书、主任搞定了,地就转变了,农民还一无所知。宅基地也是集体的,农民住了几十年、几代人的房屋,不能出让,甚至不能抵押。城市居民买了房就有相应的房产证、地产证,可以出让、租赁、变卖。物权法已经规定,使用权也是物权。农民的承包地和宅基地,这两项财产都没有所有权、处置权。他们实际上成了最大的无产阶级。

十七大指出公民有财产性的收入。2006年,农村居民家庭生产性固定资产生产原值,人均9647.09元,其中农业生产资料5452.21元。据《半月谈》的报道,湖北仙桃市农民2006年人均财产性收入2.35元。

在实行社会主义市场经济体制的今天,9.49亿农民实际上不能成为市场经济的主体。他们怎么能

参与市场竞争？

可见，现行的户口、土地、信贷金融、就业、社保等方面的体制不改革，不解决好，三农问题的结构性问题就解决不好。

三、统筹城乡发展必须要进行农村第二次改革

20多年的实践证明，统筹城乡发展5年来的实践证明，要解决三农问题，要统筹城乡发展，必须进行农村第二次改革。这次十七大强调必须坚持改革开放这条路线不能动摇（这在文件的第二部分有详细的阐述）。

要解决三农问题，统筹城乡发展，必须进行第二次改革。改革30年了，十四届三中全会明确提出建立社会主义市场经济体制也已经15年了。我个人认为，目前的基本情况是城市这一块基本上建立了社会主义市场经济体系，而农村这一块社会主义市场经济体系基本上还没有建立起来。

城乡体制的差距是根本的。这是目前最大的差距，或者说许多城乡差距之间的问题也由此产生。要统筹城乡经济社会发展，必须要进行农村第二次改革，把农民从计划经济体制的桎梏中进一步解放出来。

第一，要进行户籍制度的改革。现行的户籍制度，是适应计划经济的需要建立起来的，已经实行了50年，是世界上独一无二的。实际上已经形成了一种体制，是束缚农民发展的紧箍咒，所以一定要改革。

成都已经取消了农业、非农业户口，正在设法解决外来经商务工人员的子女入学、社保、居住等问题，很有成效。但这是全国性的问题，涉及到人口的流动、就业、享受公共服务等一系列政策措施，光靠一省一市是不行的，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，再逐步解决上述各种问题。我主张先改户籍，再一个个解决其他问题。前者实际是推进改革的托辞，因为要剥离上述附着在户口上的东西，不知要等到猴年马月，实际上这些东西还在增加。

第二，要改革现行的土地制度。使农村产权制度明晰，使农民有自己可以支配处置的固定资产，可以获得财产性的收入，可以作为参加工业化、城市化建设的成本。

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。如何改革的议论很多，我是主张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，作多种方案的试点，比较优劣，然后推广。

第三，要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的，还受计划经济框框的约束。

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，不是人不行，是体制不行，创业艰难，没有创业资金。我最近调查了两个县，一个是太谷，私营企业主

只有就业劳动力的 0.56% (全国是 1.6%);另一个是晋江,私营企业占 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。昨天我考察了大邑的两个大的养猪场、大蘑菇房,他们靠的是成都的农业投资公司的支持。国家不能再用老一套的金融体制办法对付农村了,国家银行不办,让县以下的村镇办,这是新农村建设的重要一环。

第四,要改革现行的农村公共服务和基础设施建设的体制。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。成都这方面的工作做得好,农村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。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。

第五,是财政体制要改革,要真正向农村倾斜。改革是需要成本的,现在国家有财力了,要建立“工业反哺农业,城市支持农村”的体制。

这些要改革的深层次问题,就是农村第二步改革的主要方面,做农村工作的同志,研究工作者,包括我自己,已经讲过多年了。但至今还未解决。这些都是计划经济体制遗留下来的束缚农村发展的东西,必须通过改革来解决。这样才能把农民的生产积极性充分调动起来,那中国的发展还会上一个新的台阶。

古人云:“授人鱼,不如授人以渔”。我们现在的状况是把农民捕鱼的工具收了,每天给几条鱼,给当然比不给好,但不能真正解决问题,所以还是要把打鱼的工具还给农民,让农民自己解放自己,自己发展自己。这样才能改变城市这条腿长,农村这条腿短的状况,才能真正解决三农问题,那么农村一定会好起来,国家会更好的发展起来。

参考文献:

[1]张晓明. 2008年·中国经济形势分析与预测[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2007: 167.

(收稿日期: 2008—01—15 责任编辑: 赵磊 张鹏)

The harmonious development of the urban and the rural areas and the necessity of launching the second reform in the rural areas

Lu Xueyi

(Sociology Research Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732)

Abstract: Chinese rural areas have stepped into the third golden developing period since the foundation of new China. Agriculture develops well. Considering the whole situation of socialist modernization construction, the deep problem concerning agriculture, the countryside and the peasants has never been solved. It is still the No. 1 problem in the construction of socialist modernization with Chinese characteristics. In view of economic social structure, the problem indeed involves structure and system. It would never be solved unless the system of “governing the urban and the rural areas with two policies” is reformed. At present, the system difference between the urban and rural areas is the primary and greatest gap which leads to many problems. To solve the problem concerning agriculture, the countryside and the peasants and harmonize the urban - rural social economic development, the second reform in the rural areas is imperative to be enforced so as to liberalize the peasants from the planned economic system.

Keywords: The problem concerning agriculture, the countryside and the peasants, Harmonious development of the urban and the rural areas, The second reform in the rural areas