

· 专论 ·

解决好三农问题亟需农村第二步改革

陆学艺

(中国社会科学院, 北京 100720)

摘要:当前,我国农村已经进入建国以来第三个发展的黄金时期。但是,三农的形势依然严峻,农业只是恢复性增长,城乡差别的趋势还在扩大,农民(农民工)问题没有得到根本解决。因此,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。归根到底,三农问题的本质是结构性问题、体制性问题,或者说是“城乡分治、一国两策”的问题。改革开放以来,正是因为问题的实质没有根本突破,窒碍了家庭联产承包责任制、乡镇企业、小城镇建设、农民工等一系列新生事物的持久活力。所以,从根本上解决三农问题,统筹城乡经济社会协调发展,实现农村的现代化,农村必须进行第二步改革。第二步改革必须是结构性的、体制性的,因而是全方位的,内容涉及户籍制度、土地制度、农民工体制、粮食和农产品价格的形成机制、财政体制、金融体制、农村公共服务和基层设施建设体制、县政体制以及筹建新农委。

关键词: 三农问题; 第二步改革; 经济社会体制; 城乡结构

中图分类号: C4

文献标识码: A

文章编号: 1008-4088(2008)07-0004-10

改革开放初期,农村率先改革,调动了广大农民的生产积极性,解放了生产力,农业连年丰收,农民首先受益,很快基本解决了温饱问题。但因体制改革还不到位等方面的原因,此后的三农形势,时好时差,时晴时阴,变化不定。当下,我国已进入改革发展的关键时期,解决好三农问题,成为工作的重中之重。本文就三农问题,讲几点意见,供参考。

一、农村已经进入建国以来第三个发展的黄金时期

党的十六大提出了把统筹城乡经济社会发展作为解决三农问题的战略方针。5年多来,党和政府把解决三农问题列为全党工作的重中之重,采取了一系列重大政策和措施。从2004年开始,中央连续发了5个一号文件,提出:“工业反哺农业,城市支持农村”、“多予、少取、放活”的方针;2005年,发出建设社会主义新农村的号召,明确提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”作为社会主义新农村建设的目标,免除农业税费,给种粮农民直接补贴,大量增加对农业、农村基础建设的投入,重建新型农村合作医疗体系、免除农村中小学生的学费、全面实施农村免费义务教育,在全国范围实行农村低保;2006年国务院颁发关于解决农民工问题的若干意见的文件,为保障农民工权益、改善农民工待遇、调动农民工的积极性作出了政策性规

收稿日期: 2008-06-08

作者简介: 陆学艺(1933-),江苏无锡人,中国社会科学院社会学研究所研究员,中国社会科学院学术委员会委员,中国社会学会名誉会长。

定;2007年设立了成渝城乡综合配套改革试验区,探索农村进一步改革的道路。

党的十六大以来,一系列强农、惠农政策的实施,大大推进了农村经济社会的新发展,农业已连续4年丰收,粮食总产由2003年的8614亿斤增加到2007年的10030亿斤,农民收入连续4年大幅增加,从2003年的2622元增加到2007年的4140元,农民生活普遍提高,农村的教育、医疗、养老等多项社会事业稳步前进。从总的发展趋势看,农村已经进入建国近60年以来的第三个黄金发展时期。

第一个农村黄金发展时期是1949年-1955年。这6年农业总产值持续增长(平均每年递增9.34%);粮棉连年丰收(粮食平均每年递增8.43%,棉花平均每年递增22.7%);农民收入平均递增约10%;那6年农村百业兴旺,欣欣向荣,全国总人口由1949年的54167万人增加到1955年的61465万人,每年净增1216.3万人,最高是1954年,当年生了2051万个孩子,净增1470万人,出现了第一次人口生育高峰。

第二个农村黄金发展时期是1978年-1984年。这6年农业总产值平均每年递增9.4%,粮食总产平均每年递增4.95%,棉花总产平均每年递增19.3%,农民人均年纯收入从1978年的133.57元增加到1984年的355.33元,按可比价格计算,平均每年递增15.1%。这6年,正是农村实行家庭联产承包制改革,农民得到自主和实惠,生产积极性被调动起来,农业农村形势都很好,农村社会稳定,出现了政通人和的好局面。

第三个农村发展的黄金时期是从2004年开始的,同前两个黄金时期一样,也是通过党和政府实行惠农、支农政策,调动了广大农民的生产积极性的结果。现在已进入第5个年头,只要这种惠农、支农政策能够坚持贯彻下去,不仅能够实现持续6年的好形势,而且这种好形势还能够更长期持续发展下去。中国农业的潜力还很大,中国农村的潜力还很大,中国9亿农民的潜力还很大。

为什么以前两个农村发展的黄金时期只持续了6年就变了。回顾总结,作一个反思,可以看到:不是天时变了(1956年、1985年气候正常),也不是地利变了(耕地并没有减多少),而是因为我们的惠农、支农政策变了,损害了农民的切身利益,打击了农民的生产积极性。举一个大家还记忆犹新的例证:1984年,农业特大丰收,粮食达到8146亿斤,棉花达到12516万担的空前水平,在这种大好形势下,财政部门喊出了棉花越丰收财政越困难等理论,政策部门就改变粮棉收购政策,大幅降低粮棉收购价格。1985年粮食减产7%,棉花减产33%,从此中断了第二个农村发展的黄金时期,农业进入了一个新的徘徊期。

二、当前三农形势仍很严峻

不是说农业连年丰收,农民收入持续增加,农村发展进入了第三个黄金时期了吗?怎么又说三农形势仍很严峻?这是因为时代背景不同了。经过近60年的建设,我国现在已进入了工业化中期阶段,国家对于农村农业的要求不一样了。在1949年-1955年和1978年-1984年那两个时期,中国还处在农民占80%左右的农业社会,农民的积极性调动起来,农业生产就上去了,农业兴则百业兴,农民安则国家安。现在不同,农业只占国内生产总值的12%以下,农业兴,百业未必兴,相反,农业发展要靠二、三产业的带动,受到二、三产业发展的制约。这是一。其次,上两个黄金时期,都是通过大的体制性的改革而取得的,第一次是土地改革,第二次是普遍实行家庭联产承包责任制,二者都极大地调动了农民生产积极性。这一次,还只是进行了税费改革等较低层次的改革,体制性的大改革还未启动(下面再论),所以,还没有充分地把农民的生产积极性调动起来。

说当前三农形势仍很严峻,有以下几点:

第一,在农业方面。近几年农业形势好,是相对于自1999年-2003年粮食连续4年减产,从1999年的10168亿斤,减到2003年的8614亿斤(共减产1554亿斤),农业再次出现徘徊的背景来讲的。2004年开始增产,到2007年才达到10030亿斤(4年共增产1416亿斤),还未达到1996年10091亿斤的水平。可见,这4年连续增产,还只是恢复性的增长。

从1996年到2006年,全国人口增加9060万,城市人口增加2亿多。人均粮食1996年为412公斤,2006年只有378公斤。正是在1996年以来的10多年中,经济快速增长,居民收入增加。按可比价格计算,2006年与1995年相比,我国职工平均工资水平提高了2.2倍,城乡居民收入增加1.3倍,农村居民收入增长75%。城乡居民消费水平相应有了较大提高,对粮食和主要食品的需求增加,供需关系逆转,供需矛盾凸显。1997年、1998年我国是农产品净出口国,每年有60亿-80亿美元的顺差。近几年,我国已是农产品的净进口国了,2006年有140亿美元的逆差,2007年出现猪肉、粮食大幅涨价,这是一个信号。

1996年我国农业获得了改革开放以来第三个特大丰收,结束了粮食和主要农产品长期短缺的局面,进入了“总量基本平衡,丰年有余”的农业发展新阶段。但是由于体制和政策等方面的原因,农业仍未摆脱“少了少了多,多了多了少”的扭秧歌式发展的格局。但1999年以后,连续减产4年,供需关系又转入总量平衡偏紧、粮食和主要农产品供求出现较大缺口的状况。据张晓山、李国祥同志的计算,2006年,国外为我国提供了约3.7亿亩播种面积的农产品(主要是粮食、大豆、棉花),约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,占国内农用耕地资源的13.5%。这就是说,2006年,我国主要耕地密集型农产品的国内自给率已经下降到86.5%,这就大大超出了关于我国主要农产品立足国内、保证自给、可以有5%左右进口的预想。这是一个重大问题,必须引起我们高度重视。

第二,在农村方面,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。三大差别中,城乡差别是主要的。5年多来,党和政府采取了很多措施,投入了从未有过的财力、物力和人力,做了很多工作。但是,5年来三大差别还是持续扩大。2002年城乡居民的收入差距为3.11:1,2003年为3.23:1,2004年为3.21:1,2006年为3.28:1,2007年已超过3.33:1。按照现在的体制发展,如不改变,还是扩大的趋势。

城乡居民消费方面的差距也在扩大。2000年,城市居民人均消费支出4998元,农民为1670元,相差3328元,差距为2.99:1;2006年,城市居民人均消费支出8697元,农民为2829元,相差5868元,差距为3.07:1。差距在逐年扩大。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,这表明农民还没有得到改革以来经济发展相应的实惠。这也是目前中国内需屡拓不大、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。5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。但因为欠账太多,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10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,献出了数以亿计的青壮年劳力,献出了数以万计的古木大树。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,有的还凋敝破败了(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,有些则是村镇社会管理不善的后果。

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的过程中,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。我们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87.2%;1978年,农民达到79014万人,占总人口的82.1%,26年间农民增加28879万人,每年增加1111万人。1998年,农民达到94025万人,占总人口的75.3%,20年间农业人口增加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。从1953年我国开始大规模工业化,到2006年,一共53年,农民(农业户口)增加44765万人,平均每年增加844.6万人。这在世界工业化历史上是仅见的。

在94900万农业户口人员中,约有2亿-2.1亿人已经进入城市务工经商。2000年,第5次人口普查时,把其中在城镇居住满半年的,称为城镇常住人口,被统计为城镇人口。据调查,2006年,进城的农民工已有1.32亿人。农民工是农民身份(农业户口)的二、三产业的职工,是工人阶级的重要组成部分,现在已经是工人阶级的多数,约占整个工人阶级总数的60%。近20年来,农民工为我国的社会主义工业化、城市化、现代化建设作出了巨大贡献,但因为农民工的农业户口未改,农民身份未变,受到不公平、不合理、不应有的对待。所以农民工这个群体一方面为国家创造了“中国奇迹”,创造了“中国制造”,另一方面也引出了诸多社会矛盾。党的十六大以来,党和政府高度重视解决农民工问题,先是通过解决孙志刚事件,取消了收容遣返等做法;2006年专门颁发了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,各地政府也做了大量工作,大大改善了农民工就业和生产生活的境遇。但是农民工问题还未从根本上解决。

现行的这套农民工体制和做法,其实质是城市和工厂使用农民工,只要求农民工为工厂劳动、作贡献,既不能解决农民工自身的问题,也不能解决农村的问题。只要农民工的“工”,不要农民工的“农”。近20年实践的结果,输入地城市靠着农民工的劳动,一座座都发展繁荣起来了,但输出地的农村地区却依然贫困落后。使用农民工的工厂,一家家都兴旺发达了,而农民工病残了、年老体衰了,仍回到农村,依然是农民;老总、老板都富起来了,而农民依然贫困。

现行的这套农民工体制和做法,近20年实践的结果,是新时期广大农民为国家社会主义现代化作贡献的一种新形式。我在2003年做过一个估算,当年一个农民工在城镇打工平均创造2.5万元,而得到的工资加福利为8000元,平均每个农民工为国家和城市作了1.7万元的贡献,但农村和农民工及其家庭却没有得到应有的好处。2002年,农民工总量为9460万人,这一年农民工为国家、城市做了16082亿元的贡献。近几年农民工年年在增加,他们创造的财富,做出的贡献也更大。这从一个侧面解释了为什么这些年城乡差距、地区差距、城市居民同农民的收入差距年年在扩大。

总体分析,党的十六大以来,我们在解决三农问题方面投入了很大的力量,出台了多项重要政策,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,农民和农民工的生产生活大有改善,农村总的形势是好的。但是,三农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难题,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。

三、三农问题本质是结构性、体制性问题

三农问题所以久久解决不了,需要从经济社会结构层面来认识;三农问题的解决,需要从改

革体制层面入手;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%。也就是说,42.6%的劳动力创造了11.7%的国内生产总值。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,农民焉得不穷?农村焉得不落后?

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,农民为国家作贡献。我在1990年代写过一篇文章,把这种现象叫做“城乡分治、一国两策”。1958年我国实行把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,逐步形成了中国特有的城乡二元经济社会结构。

近30年来,为了改变这套束缚生产力发展的体制,破解城乡二元经济社会结构,解决三农问题,扩大干部和农民群众曾经做了多方面的实践和探索:

第一,家庭联产承包责任制。20世纪80年代初期,农村实行家庭联产承包责任制,把土地承包给农户,让农民自主经营,这本质上是一次以市场经济为导向的改革,是对计划经济体制的第一次冲击和突破,取得了极大的成功。但在当时计划经济思维十分强大的背景下,实行家庭联产承包制是以农村集体所有制不变、集体经营方式不变为条件的,提出了所谓的集体和农户双层经营的说法,名曰:既能发挥集体经济统一经营的优越性,又能发挥农户自主经营的积极性(事实上,在大多数农村,自从实行分户经营以后,就没有什么统一经营。)当时有很多人认为,实行联产承包责任制,只是当时农业生产不好,不得已而为之的权宜之计。有人说:这是居住在深山沟里的人,要走上阳光道,先要走独木桥,“走独木桥是为了走阳光道”,一旦条件成熟,还是要搞集体经济的。所以,农村第一步改革,主要是实行了家庭联产承包责任制。1983年又进行了农村政社分开的改革,撤销人民公社,建立乡、镇人民政府,生产大队改为行政村,生产队改为村民小组。诸如人事、劳动、就业、户口、财政、金融、流通等方面的体制,基本上还是计划经济的架构。待到农业生产在家庭承包责任制的推动下大幅度提高以后,同原有体制的矛盾就凸显了。上世纪80年代中期以后,就有农村要进行第二步改革的呼声,全国有很多议论和探索。但自20世纪80年代末、90年代以后,关于农村第二步改革的讨论就很少提了。

第二,乡镇企业。实行家庭联产责任制以后,不久就涌现了两个产物。一是大量的粮食棉花和各种农产品;二是大量的农业剩余劳动力。农民有了生产积极性,不仅把原有的耕田种好了,而且发现田不够种了。这正是发展工业、就业的好时机(那时工业品还非常短缺),但当时的计划经济体制改革刚刚启动,户口制度还没有改革。农村干部和农民不得已,只好就地办乡镇企业,出现了村村办厂、处处冒烟的蓬勃发展局面。几年功夫,就办起了成千上万的乡镇企业,有上亿农民工就业,创造了以千亿计的各种产品(1988年已有1888万个企业,有9545万农民户口的职工就业,创造了6495亿元产值),一时间乡镇企业名声鹊起,被誉为中国农民的又一个伟大创造。但乡镇企业这个在特定阶段、特殊背景下产生的经济形式,实质上也是一种不得已而为之的权宜之计。如果没有户口制度等的限制,本来是可以不必要用这种方式办工业的。所以全国社会主义市场经济体制改革一深入,乡镇企业的优势就逐渐减弱。统计表明,1996年是乡镇企业最兴旺的一年(当年乡镇企业达2336万个,职工人数达13508万人,创造增产值10259亿元,上交各种

税金 826.5 亿元)。自此以后,就逐渐减少了。有的迁进城市,有的转为公司,转化为一般的工商企业。原来各省区的乡镇企业局多数已改为中小企业局,摘了牌子。

第三,小城镇建设。自 20 世纪 80 年代中期,到 90 年代,在乡镇企业蓬勃发展的推动下,小城镇建设也在各地成为热潮,涌现了一批农民城,声誉日隆,被称为是解决农民问题的又一大创造。有人设想,将来可以把几亿农民安置在小城镇,进可以发展成中小城市,又不要国家投资搞建设,万一遇到 1960 年这样的经济困难,退可以就地返回农村,国家还可以不要背供应粮油等的包袱。1998 年,有位领导同志指出:“发展乡镇企业是一个重大战略,是一个长期的根本方针。在大力发展企业的同时,积极推进小城镇建设,也是一个大战略。认真总结经验,进一步发展乡镇企业,进一步发展小城镇,应当作为农村经济社会发展的一个重点。”自 1998 年以后,特别是 2000 年第十个五年计划(2001 年-2005 年)把“积极推进城镇化,调整城乡结构”作为国家重点战略之一以后,各地的城镇化步伐大大加快。但各地建起来的不是小城镇,主要是大城市和特大城市。农民不是去了小城镇,而是主要涌进了东南沿海的大城市和特大城市。

第四,农民工。前面已经说过,这也是设想用以解决三农问题的一个探索,但 20 年来实践的结果并不理想,开始是利多弊少,大家很赞赏,现在已是利弊互现,利弊都很突出,往后将是弊多于利,值得我们反思。

从国际国内的经验看,我国目前正处在由农业、农村的传统社会向工业化、城市化的现代化社会转型的时期;1978 年以来,我国又处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的时期。在这两种转变同时进行的背景下,农业、农村改革和发展的任务是什么呢?第一,农业要在保证农业生产不断发展、保证粮食和主要农产品有效供给的过程中,实现由传统的小农经济向现代农业转变,实现农业现代化。第二,农民中的大多数要逐步转变为二、三产业的职工,转变为城镇居民,少数农民转变为现代农业产业的经营者和农业产业工人,实现自给自足传统农业条件下的农民的终结。第三,农村要在工业化、城市化的带动和支持下,进行整体规划,进行大规模的基础设施建设和各项社会事业的建设,使城乡居民只是有居住地的差异,而没有大的收入差距和享有公共产品的差别,共享社会主义现代化建设的成果,实现城乡一体化。

实现这个宏伟的目标,事关我国社会主义现代化建设的全局,同时也是一项十分艰巨的历史任务,需要全国人民在党的领导下,进行长期奋斗才能逐步实现。其实,这个目标和任务早在 1991 年 11 月党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中就提出来了。全会公报指出:“农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础。没有农村的稳定和全面进步,就不能有全国人民的小康;没有农民的小康,就不可能有全国人民的小康;没有农业的现代化,就不可能有整个国民经济的现代化。”1998 年 10 月的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中指出:“十二亿多人口,九亿在农村,是我国的基本国情。农业、农村、农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定,没有农民的小康,就没有全国人民的小康,没有农业的现代化,就没有整个国民经济的现代化。”

从上述两个决定看,关于农业、农村、农民要实现现代化的目标,早已是很明确的。30 年来,党和政府领导全国人民进行了伟大的实践,制订了一系列改革发展的方针和政策,进行了不断的探索和试验,解决了一大批问题,取得了十分重要的成就,积累了正反两方面的经验。现在的问题是,我们如何在已经取得很大成就的基础上,继续把农业、农村、农民实现现代化的任务向前推进。

从以上总体分析,可以看到当前制约中国农业、农村改革和发展的深层矛盾,主要是计划经

济体制条件下形成的户口、土地、财政、金融、信贷、就业、社保等体制，还没有实现应有的改革，也就是城乡二元经济社会结构还没有得到应有的破解，致使上述四项大的探索和实践没有取得应有的成就。例如上述 1 亿多农民工已经进城从事二、三产业劳动多年了，但因为现行的户口、社保等体制束缚着，使他们不能成为真正的工人阶级，不能成为当地的市民，而只能当候鸟型的城乡两栖人，成为城市的弱势群体。所以，要解决好三农问题，关键是要进行农村第二步改革，破解城乡二元经济社会结构，进一步把农民从计划经济体制的束缚中解放出来。

四、解决好三农问题，农村必须进行第二步改革

党的十七大指出：“新时期最鲜明的特点是改革开放”，“只有改革开放，才能发展中国”，“改革开放符合党心民心，顺应时代潮流。”这是完全正确的。农村改革发展 30 年的实践，证明了这一条。农村一开始，就抓了改革，冲破了旧体制，形势一泻千里，势如破竹，取得了比预想还要好的成就。总结农村发展的经验，最基本的经验就是要敢于改革，善于改革。因为我们是在实行了 20 多年计划经济体制的基础上搞建设、谋发展，不对计划经济体制及其相应的体制作改革，许多工作就寸步难行。1985 年以后的农村形势所以时好时差，徘徊反复，变化不定，就是因为早就提出的第二步改革，迟迟没有进行。目前的基本状况是，城市这一块基本上已经建立了社会主义市场经济体制，而农村这一块社会主义市场经济体制基本上还没有建立起来，在很多方面还受着计划经济体制留下的很多条条框框的制约。目前，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，要统筹城乡经济社会协调发展，就必须要进行农村第二步改革。

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，再逐步解决各种问题。我建议先改户籍，再一个个解决其他问题。前者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，不知要等到猴年马月，实际上这些东西还在增加，而且越增多，户口体制改革会越来越难。

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、城市化建设的本钱。

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。对此，温家宝总理曾经有个批示，“三令五申，收效甚微，触目惊心，后患无穷。”这种状态至今没有改变，而且还在恶性发展。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，我建议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,要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 20 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、对老板是大有利的,但对输出地、对农村、对农民工、对农民是非常不利的。现在矛盾已经很突出了。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,要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 11 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,要进行财政体制改革,要真正向农村倾斜。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,又会使农民负担再度反弹,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,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,农村信用合作还受计划经济框框的约束,多半不景气。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,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。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。

第九,组建统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设,解决三农问题的新农委。在20世纪50年代,党中央设农村工作部,国务院设农业部。分别主管农村生产关系的调整和农业生产的发展。十一届三中全会以后,设农业委员会,不久改为农村政策研究室、农村发展研究中心,统一领导农村改革和农业发展的各项工作。上世纪90年代初因故撤销。我们这样一个有9亿农民的大国,农村改革、农业生产的工作千头万绪,需要有一个协助党中央具体主持和主管三农工作的办事机构。具体贯彻落实党中央、国务院解决三农问题的方针、政策。近60年来,社会主义建设实践,有一条基本经验,凡是党和国家提出的重大任务乃至战略任务,都必须在组织上落实,要有组织,要有人具体去贯彻执行,才能实现。如果只停留在会议上、文件上,任务再重要,讲得再动听,没有组织保证,只能是一纸空文。我们有许多重要的事项,讲了多年,鲜有成效,皆源于此。正

反两方面的经验,都可以说明这点。计划生育工作,是天大的难事,我们共产党做成功了,就因为自上而下建立了计生委,有组织保证,有数以万计的计生工作者在辛勤劳动。我们已经把解决好三农问题列为我们党和政府各项工作的重中之重,就应该建立相应的组织,在组织上先落实。这次国务院机构改革,主要围绕转变职能、合理配置宏观调控部门职能、探索实行职能有机统一的大部门体制。其实,解决三农问题,是一个巨大的系统工程,需要协调各方面的力量,形成合力,才能逐步解决好。现在涉农部门很多,群龙治水又群龙无首。建议成立新的农委,统筹城乡经济社会改革和发展的各项工作,把三农问题解决好。

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,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,使农业、农村工作做得更好,使中国的改革发展再上一个新的台阶。

古人云:“授人以鱼,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,所以还是要把打渔的工具还给农民,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,国家会更好地发展起来。

[责任编辑 林娜]

约 稿

《中共福建省委党校学报》(理论学习月刊)系面向全国公开发行的综合性学术理论期刊。1992年、1996年、2000年、2004年连续四届入选“全国中文核心期刊”。2006年,本刊获首届“福建省高校优秀学报”奖。据中国人民大学书报资料中心统计,本刊2004年全文转载量在全国政治类1387种报刊中名列第7名,在全国党校行政学院期刊排名中名列第3位。

本刊坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,倡导实事求是、理论联系实际的学风,贯彻“百家争鸣”的方针,注重发表基础理论研究、应用理论研究以及新兴边缘交叉学科和跨学科综合研究的最新成果,特别欢迎反映现实生活的生动发展、对实践提出的重大问题、紧迫问题、疑难问题作出深刻说明、科学解答的研究成果,并将不遗余力提高刊物的学术理论层次,拓展问题研究的深度与广度。

本刊开设重点栏目有:《马克思主义与当代》、《执政党建设》、《政治与公共行政》、《经济与社会》、《党政干部论坛》、《文史论苑》、《当代世界》等,竭诚为学术理论界与实践工作者提供广阔的学习与探索的园地。本刊适用于广大学界同仁、理论工作者与各级党政干部。欢迎垂询订阅,批评指导,欢迎赐稿。