

# 农村发展新阶段的新形势和新任务

## ——关于开展以发展小城镇为中心的建设 社会主义新农村运动的建议

陆学艺

近几年,农产品销售不畅,市场疲软,价格下跌;乡镇企业滑坡;农民收入增长减缓。这些问题是农业和农村经济发展阶段性变化的反映。现在的问题是,如何认识农村发展的新阶段?这个新阶段的目标和任务是什么?当前面临的这些问题,用什么政策和方法来解决?如何实现农村发展新阶段提出的新使命、新任务?这需要从理论和实践两个层面来回答。

### 一、农村发展新阶段面临的新问题

1. 1996年以来,农业连年丰收,但农民收入下降,农村市场难以启动。1996年是农业获得改革开放以来第三个特大丰收年份,粮食的总产破记录,超过1万亿斤(10090亿斤)。1997年全国大旱,1998年又大涝,但农业仍继续增产,其中,1998年与1996年相比,粮食总产量增长为1.5%,棉花增长7.1%,油料增长4.7%,糖料增长17.1%,水果增长17.2%,肉类增长24.6%,水产品增长18.8%。1999年农业仍是丰收,粮食总产量将再度超过1万亿斤,与1996年持平。应该说,这几年农业生产形势很好,保证了供给。但是,自1996年冬季以后,粮、棉等农产品出现了“卖难”,价格下降;到1999年夏季以后,主要农产品都出现了销售困难、市场疲软、价格连续下跌的问题,农产品由短缺变为过剩,农产品市场由卖方市场变为买方市场。农产品价格全面连续地大幅度下跌,使农民收入成了问题。1996年11月,全国城乡集市的玉米、小麦、大米3种商品的平均价格为1.0355元/斤;1999年11月30日,全国粮食市场这3种粮食的平均价格为0.7075元/斤,比1996年每斤下跌0.328元,降幅为31.68%。

按1996年全国粮食总产量1万亿斤(不计小数)、市场价格为1.0355元/斤计,全国农民从粮食中取得的收入是10355亿元;当年有农民86439万人,人均粮食收入为1198元。1999年,全国粮食总产量还将是1万亿斤(预计),11月份市场的粮价是0.7075元/斤,农民从粮食中取得的收入降为7075亿元,比1996年减少3280亿元,减收31.68%;当年有农民87083万人(预计),人均粮食收入为812.7元,比1996年减少385.3元,下降32.16%。因为粮食的商品率低,约为30%,所以,农民的现金收入没有减少这么多。就农民的现金收入来说,因粮价下跌,每个农民的现金收入要减少100多元,但农民的年人均纯收入中的粮食收入部分在1999年要比1996年下降300多元,则是事实。

棉花在物价最高时,国家规定的每斤标准皮棉收购价是7元,这几年连年降价,现在只有3.8元/斤。1996年全国棉花总产420.3万吨,即840600万斤,农民从棉花中得到的收入为588.42亿元,人均68.07元。1999年棉花总产量与1996年持平,农民从棉花中得到的收入只

有 319.428 亿元,比 1996 年减少 268.99 亿元;人均 36.68 元,比 1996 年人均减少 31.39 元,下降 46.1%。

在当前农民的收入结构中,农业收入还是主要来源。1996 年,农民人均纯收入为 1926 元,来自农牧业的收入为 1065 元,占 55%。在农牧业的收入中,粮棉收入又占绝对多数,有相当多的地区,要占到农民人均纯收入的 60% 以上。这三年,粮食、棉花的价格下降 30%~40%,农民的实际收入下降是很多的。就连经济发达的广东省也是这样。1998 年全省粮食增产 1.2%,生猪、水产品、水果、蔬菜等也有不同程度的增产,但因农产品价格下降,农民人均现金收入比 1997 年下降 3.6%。<sup>①</sup>

这几年,乡镇企业不景气。受国内市场竞争的压力和亚洲金融危机的冲击,乡镇企业出口下滑,产品销售困难,贷款难度加大,发展相当困难,吸纳劳动力能力减弱;速度回落,效益下降,亏损面已超过 15%,约 40% 的乡镇企业处于停产半停产状态。乡镇企业不景气,使整个农村经济发展受到阻碍,导致农民的经营性收入和工资性收入大量减少。受诸多因素的影响,如国家机构改革、国有企业改革、减员增效等,城市企业大量辞退外地民工,有些城市还制定了不少限制外地民工就业的规定等,农民在城里打工越来越困难,许多已在城里工作多年的农民也不得不又回到农村。据有关部门测算,民工最多的年份为 1995 年,达 8000 多万人,近几年逐年减少,1999 年估算仅约为 5000 万人。以平均每个农民工一年在城里净赚 2000 元计,农村就要减少 600 多亿元的收入。

从这几个方面看,农民特别是以农业收入为主的中西部地区的农民,这三年实际收入不是增加了,而是减少了。改革以来,这样的状况还是第一次出现。所以,政府从 1997 年就提出要开拓农村市场,两年过去了,农村市场并没有扩大。据各部门多方调查,最重要的原因就是广大农民没有钱,不是农民不需要这些商品。

2. 农村发展遇到障碍。这主要是农村第二步改革没能进一步冲破计划经济体制、城乡二元社会结构束缚的结果。90 年代以来,计划经济体制在诸多方面又在回潮,使城乡差别扩大,城乡分割固化,农村问题日益严重。

1978 年农村率先改革,实行家庭承包责任制,解散了人民公社,促进了生产力的大发展。与农产品大量增产的同时,大量农业剩余劳动力涌现出来。迫于城乡分隔户口制度的限制,农民创办了乡镇企业,“离土不离乡”。但是,中国的农民数量巨大,农村实在容纳不了这么多劳动力。到 80 年代后期,就有大量农民进城打工,城市也需要他们,到 90 年代中期,达到高峰。但因户籍制度的限制,他们的职业改变了,农民身份未改。许多民工已在城里工作了十多年,还是农民户口,像候鸟一样春来冬去,形成了“民工潮”。产生这一现象的一个重要原因是,计划经济体制下形成的城乡二元社会结构格局及户籍制度至今没有得到根本的改革。近 20 年来,我国进行了大规模的工业化建设,工业进入快速发展阶段,本应伴有大量农民进城,农民人数大量减少,结果却不然。1978 年我国有农业人口 79014 万人,到了 1998 年,反而增加为 86868 万人。20 年增加 7854 万人,平均每年纯增 392.7 万人。就经济结构说,我国已是工业化国家,而从就业结构说,还是农民社会。城市化严重滞后于工业化,社会结构与经济结构不协调,城乡失衡,这是目前很多经济社会问题产生的重要原因。

<sup>①</sup> 见《农民日报》1999 年 1 月 11 日。

农村实行家庭承包责任制,农业生产一直是很好的。但农产品流通体制,除水产品、水果等几大类农产品放开较早、运行较好外,粮、棉、油等主要农产品的流通体制,自1985年改革以后,放了收,收了放,几经反复,至今仍不能形成与社会主义市场经济体制相适应的格局。国家每年要投入大量的财政补贴,粮、棉等流通部门大量亏损,而农民并没有得到实惠。90年代初以来,山东创造了农业产业化经营的经验,各地纷纷响应。近几年,农业产业化问题受到中央领导和学术界的重视,大力向各地推广,但进展迟缓,推而不广。为什么?问题在于原来在计划经济体制下形成的农产品的生产和流通是由各门部分割管理的,至今仍没有彻底按市场经济要求改革好。以粮食的生产、流通为例,粮食生产的计划安排、技术推广应用由农业部管;粮食的购、销、调、存由粮食局管;粮食加工由轻工业部管;粮食进出口则由外贸部管。这么多部门,各有各的利益关系,农产品要搞产供销一条龙、农工商一体化、产业化经营,谈何容易。所以,农业产业化推而不广,是不难理解的。

农产品流通体制改革,反反复复,不是构建与社会主义市场经济体制相适应的农产品流通新体制有多么困难,而是原来计划经济体制下形成的一些部门利益死顶着不肯放弃。前些年,有些产品又恢复了专营和垄断收购,这实际就是保护这些部门的局部利益,而牺牲广大农民的利益。这样维护计划经济的传统做法,对社会主义市场经济的形成和发展是不利的。

3. 80年代中期以来,乡(镇)村两级党政机构日益庞大,干部队伍恶性膨胀,但又没有财政支撑,这是农民负担越减越重,农村社会冲突频发的主要原因。人民公社时期,政社合一,一个公社党委和管委会只有20多个干部,大一点的有30多人。每个大队的干部只有4~5人。实行家庭承包制后,解散人民公社,成立乡(镇)政府,大队改为村委会,干部的名称改了,但人数未变。农村实行大包干以后,有相当一段时间(约5~6年),乡村两级干部特别是村干部,由于原来组织集体生产经营的职能没有了,一时无所适从,多数回家种承包田去了。上面县(市)的干部下乡,很难找到村干部,农村出现了所谓瘫痪、半瘫痪的问题。而恰恰是这时,农民负担是最轻的,并没有成为农村的社会问题。80年代中期以后,党和政府再次强调在农村要加强领导,强调农村要做好农业生产的社会化服务。特别是1985年取消统购实行合同定购后,市场粮价猛涨,定购价低于市场价很多,政府强调定购也是任务,通过乡村干部动员农民完成定购任务。农村基层组织、乡村两级干部,又在新的经济基础上逐步加强,逐步发展。这一时期,县(市)以上的领导,注意力大都集中于发展工业,发展城市经济,解决城市问题。农村实行承包责任制后,农村基层政权应该怎么建设?机构怎样配置?人员编制多大规模?编制外可以容纳多少名额?这些问题,都没有明确的安排和规定。在这样的状况下,10多年间,农村乡(镇)村两级干部队伍迅速膨胀,机构越来越大,达到了空前的规模。

第一,乡镇级干部大量增加。在乡(镇)里,除乡(镇)党委书记、乡(镇)长外,又增加了很多副书记、副镇长,增设人大主席(还有人大办公室)。现在一个乡(镇)仅副乡级以上干部就有近10个或10多个。第二,机构膨胀。在一些经济比较发达的乡(镇),设置经济委员会、工业办公室等,机构越设越多,还把原来乡政府里的8个助理,逐个升格为七所八站,如财政助理升为财政所,公安助理升为派出所,水利助理升为水管站,文教助理升为文教办公室,计划生育助理升为计生办,还新增了土地管理所、交通管理站、电力管理所,等等。一些欠发达、不发达地区也逐步仿效。第三,过度超编用人。因为任用农民身份的干部和工作人员没有编制限制,乡(镇)主要负责人可以任意安排和调用,所以,这些年,乡(镇)政府里的各种办公室人员、办事人

员以及司机、服务员、炊事员大量增加。现在一个乡(镇)政府,少则数十人,多则百余人,甚至有200~300人的,超过正式编制几倍乃至10多倍,比50年代一个县政府的机构还要大。

对于村级组织,国家规定享受固定补贴的3~5人,大村也只5~7人。但现在行政村里有党支部、村委会,除几个主要负责人外,还设有第一副村长、工业副村长、牧业副村长……,还有人数不等的支委、村委、民兵连长、团支部书记、妇联主任、治保主任、调解主任,此外,还有计划生育员、电工、水管员等等,一个村里,少则10多人,多则数十人。乡(镇)村两级有这么多“官”,有这么多管事的人,有这么多人拿钱,国家又没有对这些人支付财政开支,只能从农民那里用各种名目收取,农民负担又怎么能减轻呢?

前几年,国家明令禁止乡村干部直接从粮站、棉站在农民交售的粮棉款中扣收向农民摊派的各种费用,要求粮站、棉站对农民实行户交户结。乡村干部为了向农民收取“三提五统”和各种费用,就得挨家挨户去收要,交不出来的就派人去催要,有的甚至是干部带着公安、民兵上门要款,由此产生了种种矛盾。有的收不到提留款,就到农民家扒粮、拉牛、赶猪,严重的还逼出了人命案,造成了农村干群关系紧张。这几年农民上访告状的增多,多数起源于此。

4. 90年代以后,各地陆续建起乡(镇)级财政,普遍建立财政所,但在实践中,出现了很多问题。乡(镇)财政所统管乡(镇)干部、中小学教员、卫生院医务人员,以及大群不在编人员的工资、医疗、旅差、福利和日常经费等的开支。这类财政支出是刚性的,但财政收入却无固定来源和固定数量。特别是1994年财税改革之后,实行分税制,较稳定和较好的税源都由地(市)级以上收上去了,所以,这些年地(市)以上的财政状况,一般都是很好或较好的。但县以下多数不行,因为好的财源、税源,到县(市)以下就所剩无几,县(市)再留下一些,到乡(镇)一级几乎就没有什么税源和稳定的收入了,多数财政困难。这就是这几年乡(镇)干部和中小学教员常常几个月领不到工资的原因。

据有关方面调查,现在约有50%~60%的乡(镇)入不敷出,经济拮据。在这样的条件下,乡(镇)长们要维持政府运转和日常开支,一是举债度日。据有关部门1998年夏天对中西部地区的7个省(区)调查,当时平均每个乡镇政府负债200万元,相当多的村级组织也欠债,平均每个村20万元。有的是欠银行、信用社的,有的是挪用的,有的则是借的高利贷。二是用各种方式向农民、企业摊派。乱收费、乱罚款、乱集资就这样逼出来了。一个政府如果没有正常、稳定的财政收入作支撑,要维持正常的运转,行使公正的政府职能是很难想象的。

1994年金融体制改革之后,银行、信用社的存贷等业务收归金融系统垂直管理。现在农业银行、信用合作社基本上只在农村收存款,它们的贷款,不仅农民有困难贷不出来,县、乡政府也无条件贷了。现在在农村,由于缺乏融资渠道,乡镇企业和个体、私营企业很难发展。

## 二、农村发展新阶段的任务

1. 改变城乡二元社会结构,大力推进城镇化。20年来,我国实行改革开放,取得了巨大成功,但在计划经济体制下形成的城乡二元社会结构、户籍制度,保留的时间太长了,几乎很少改革。由此带来两个问题:一是阻碍了社会资源的流动,使城市化严重滞后于工业化,造成经济结构和社会结构不协调。二是阻碍了社会主义市场经济体制的形成。现有的城乡分割的二元社会结构,使城乡间的生产要素,如劳动力、土地、资金和多种资源不能按市场经济的要求流动,妨碍了资源的合理配置,不利于生产力的发展。

近20年来的实践表明,把8亿多农民限制在农村,农民是富不起来的,农村也现代化不了,也影响了城市现代化的进程。农业容纳不了5亿多劳动力,按我国现有的农业生产水平,有1.5亿劳动力就可以保证农产品的生产和供给,满足国民经济发展和全社会的需求。办乡镇企业是成功的,转移了1亿多劳动力,但“离土不离乡”不对,长期搞“亦工亦农”并不好,不利于专业化,不利于工人队伍素质的提高。

乡镇企业主要是从事二、三产业,发展到一定阶段要向小城镇乃至城市集中。因此,打开镇门、城门,放心大胆地让农民进来,这是经济发展到今天的必然要求。在农村范围里调整经济结构、产品结构,怎么调整也不行。要跳出农业、农村领域,进行战略性的社会结构调整,让相当多的农民转变为居民,转变为二、三产业的职工,改变目前我国的既为工业化国家又是农民(占绝对多数)社会的现状。这样的调整已经为各国的实践所证明,是符合历史规律的。人少地多的国家是如此(如美国、加拿大等),人多地少的国家也是如此(如日本、韩国和西欧诸国)。国际社会学界公认的美国英格尔斯教授提出的关于现代化国家10项指标之一是,一个现代化国家农业劳动力不能超过全国总劳动力的30%。

2. 户籍制度到了非改不可的地步。城乡分隔的户籍制度是把农民束缚在农村的主要障碍。改革开放以来,要求改革这种僵化的户籍制度的呼声日渐高涨。90年代以来,公安、体改、民政等部门也多次会商起草改革现行不合理的户籍制度的方案,但总因涉及城区、各部门、各阶层的利益和由此派生的认识问题而迟迟没有出台。

80年代后期,特别是在1992年以后的经济大发展的潮流下,为适应城市经济发展的需要,大批农民工涌进城来打工、经商,为输入地创造了大量的财富。他们干的是最重、最累、最危险的活,但工资和劳保福利却很低。各地的实践证明,一个地区的经济繁荣程度是同雇佣民工的人数成正比的。但由于户籍制度的限制,在城里打工10多年的民工,工作再努力,表现再好,也还是民工。只要有政治上、经济上的风吹草动,首先裁减的是外地民工。这几年经济调整,全国的民工已降到5000万人以下。最近北京市仿效上海出台了在103个职业中限用外地民工的规定。北京使用的外地民工最多时达到330万人,现在已不到200万人。近几年,我国已明确对外国和境外来华的务工经商人员,给予国民待遇,为什么对自己的同胞却经常采取厚此薄彼的政策呢?这显然是不符合市场经济发展要求的。

10余年来,这几千万民工已经为社会主义现代化事业做出了巨大贡献,也付出了极高的代价。有些雇用民工的单位,对他们进行超经济的剥夺,待遇非常苛刻。就整个国家来说,对这样庞大的工人队伍,采取招之即来、挥之即去的用工方式,既培养不出训练有素的、有技术、有纪律的工人队伍,产生不出相应的干部,又因民工过着候鸟式的生活,进行无序、无规则、无组织的流动,必然产生种种难免的社会问题,给交通运输、公安、民政等部门造成很大的压力,使其付出了极高的社会成本。“民工潮”说明,户籍制度是到了不改不可的时候了。

3. 改变“城乡分治,一国两策”的局面,建立全国统一的社会主义市场经济体系。50年代以来,我国逐步建立了计划经济体制,实行“城乡分治,一国两策”。在诸多方面,对城市是一种政策,对农村又是另一种政策。几十年来,逐渐固定化,加上有户籍、身份制度作划分标准,就形成了“一国两策”的格局。

在经济层面,在所有制及流通交换方式、分配方式、就业方式、税赋等方面,对城市居民和农民的政策是不同的。如就业,在改革前,政府对城市劳动力是采取完全包下来的政策;对农

村劳动力则认为有地种就是自然就业,政府就不做安排。政府的劳动部门只管城市劳动力的就业,没有管理和安排农村劳动力就业的职能。

在社会层面,在教育、医疗、劳动保护、社会保障、养老、福利等方面,对城乡居民的政策也是不同的。如教育,同是实行九年制义务教育,城市中小学的教育设施,是由政府拨款建设的;而农村中小学的教育设施,则要乡村筹集资金来建设,所以,教育集资成为农民的一大负担。

电力、公路、供水、邮电、电话、通讯等都属全民所有制性质,由国家有关部门直接管理,但也是实行城乡两种政策。如电力,行政村以下的供电线路、设施要由村里集资架设,把电引到农民家,农民还要自己出线。城市和农村是两种管理方式,同电不同价,农民花钱引来了电,电价却比城里贵好几倍。电价问题已引起了有关领导的重视,近几年国家正进行大规模农村电网改造,为解决这个问题创造条件。又如在用水、公路交通、邮政、电话等方面,都是实行城乡不同的“一国两策”。一方面农民多花钱,吃了苦头;另一方面也限制了这些事业的发展。

“城乡分治,一国两策”,是在实行集权的计划经济体制下逐步形成的。当时,国家要集中力量进行工业化建设,不得已而为之。这一做法适应了当时的短缺经济,却牺牲了农民的利益。这种“城乡分治”的体制把农民限制在农村,压抑了农民的积极性,使农业生产长期徘徊,使短缺经济更加短缺,其结果是,越短缺就越加强“城乡两策”的体制,从而形成恶性循环。改革开放以后,农村率先改革,调动了农民的生产积极性,促进了农业生产大发展,解决了农产品的供给问题。但后来,当改革触及到城乡利益关系时,改革的深入就困难重重了。有学者提出,现在的农业问题,在农业以外;现在的农村问题,在城市。要解决目前的农业、农村问题,必须跳出农业、农村的圈子,必须改革“城乡分治,一国两策”的体制。

十四届三中全会提出要建立社会主义市场经济体制,从近年来的实践看,从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的大趋势已经形成。各国的实践证明,要建立市场经济体制,必须破除城乡分隔、部门分割、地域封锁的格局,只有这样才能建立全国统一的大市场。

但目前我国仍存在“城乡分治,一国两策”的问题,显然不利于社会主义市场经济体制的建设,不利于城乡统一的大市场的建立。要下决心排除各种认识上和利益格局上的障碍,继续深化改革。要逐步消除城乡之间的各种壁垒,实现城乡在产业结构方面的一体化,形成既有合理分工又能互相协调的产业结构体系;要逐步实现在就业方面的一体化,使城乡劳动力能够打破身份界限,顺畅流动,使人力资源得到最合理的配置,产生最大的经济效益,造就新一代的高素质劳动者队伍;要逐步实现全国城乡一体的教育体系,办好基础教育,使城乡优秀青少年都能一视同仁地受到好的教育和训练;要逐步形成电力、交通、邮政、通讯、电话、供水等方面的城乡一体的网络和体系,使全国城乡之间的人流、物流、信息流畅通;要逐步建立城乡一体的社会保障体系,逐步改变目前城乡截然不同的社会保障方式。当然,“一国两策”的社会保障体系是几十年来逐步形成的,改革的难度很大,但城乡一体的社会保障的目标必须明确,要逐步衔接和靠拢,再不能按城乡两种体系各自建设了。因为全国统一的社会保障体系,不仅是国家长治久安的保证,也是农村现代化的保证和动力。

4. 要克服目前存在的商品供需关系不平衡和城乡关系不顺这两个非良性循环,仍可借鉴80年代初首先启动农村市场、走出经济困境的成功经验。近年来,我国经济出现了市场疲软、经济增长速度下降、物价连续下跌、通货紧缩的问题,虽然政府已经采取了积极的财政政策,但效果仍不显著,原因当然是多方面的。但笔者认为,1997年以来,占总人口70%的农民在购买

力在逐年下降,农村市场不仅没有开拓,反而在逐年萎缩,使城市和工业的发展失去了基础,这是当今经济发展遇到问题的主要症结所在。可以说,我们现在患的是“城乡综合症”,所以,单就城市论城市发展、就工业论工业发展,且有些措施还损及农村的发展,问题就难以解决了。

目前,在中国经济社会生活中有两个非良性循环在困扰着我们。一是商品供需关系不平衡。目前,工农业主要商品普遍过剩,销售困难,市场疲软,企业投资积极性下降,加上银行惜贷,使国内总投资减少;企业不景气,开工率不足,工资性支出减少,一部分企业不得不裁减职工甚至关厂停业,使大量职工下岗,最终导致居民购买力下降,消费减少。在我国的总产品中,有85%是靠投资和居民消费来购买的。现在这两大项都有问题,就使总产品有很大一个百分比卖不出去,形成了非良性循环。二是城乡关系不顺。目前,城乡互动出现了非良性循环。先是城市经济不景气,商品积压,企业压缩生产,工人下岗,当地政府排斥外地民工。由于若干商品生产能力过剩,政府部门提出15种小工业关停并转,首当其冲的是农村的小工业。据农业部乡镇企业局统计,1999年上半年,在11个省(市)用行政手段强行关闭了5.5万家此类企业,有数百万农民工返回农业;这几年财税体制改革,权力和财政上收,加强和增加了中央和省地级以上城市的财力和收入,而县(市)以下特别是乡(镇)的财政状况普遍困难,使农民和农村企业的负担加重。所以,这几年在农村,农业增产不增收,乡镇企业滑坡,外出农民工回流,税负加重,使农村经济陷入困境。农村不景气,农民没有钱购买生产资料和生活用品,购买力下降,农村市场萎缩;农民也无钱进城购物消费,使城市经济不景气更加严重,出现了城乡关系的非良性循环。

当然,这两个非良性循环是互相联系的,从本质上分析也可归纳为一个,就是在经济发展的新阶段,出现了农业和工业的生产能力相对过剩,而城乡的投资需求和居民消费需求不足,形成了恶性循环的状况。笔者要强调的是,在现阶段的中国,因为长期实行“城乡分治,一国两策”,使农村的剩余劳动力特别多,使农村的资金特别短缺,使城乡差别特别大。近几年不当的城乡政策,又使这三个方面的问题更加严重。那么,如何打破这两个非良性循环,走出目前的经济困境?80年代初期,我们解决经济困难、打开新局面的经验,值得借鉴。不过,那时面临的问题,是如何加快发展生产力,解决农业、工业产品全面短缺的问题;现在则是要如何启动需求,解决工农产品过剩的问题。

80年代初,我们采取的基本政策和措施是,在诸多矛盾中,先解决农村问题,率先在农村进行改革。在财政困难的条件下,大幅提高农产品收购价格,把占人口80%的农民的生产积极性调动起来,农业连年丰收,几年就解决了吃饭问题。农民先富起来,购买力大增,农村经济活跃,带动了城市经济的繁荣,推动了整个国民经济的大发展。

现在我们又遇到了城乡市场都不景气的问题,比较而言,还是可以运用先启动农村市场的经验。通过适当的政策把占人口70%的农民的积极性调动起来,大大提高广大农民的消费和投资能力,让农村市场先活跃和繁荣起来,这样做,投入的启动成本并不大。农村是个潜力极大的市场,但需要潜心培养和开发,一要有适当的政策,二要有启动性的投入。

前几年,有关方面已经提出了要启动农村市场、扩大内需的建议,但只是口头上、纸面上的议论,并没有适当的政策跟上来,结果是启而未动,收效甚微。前不久,北京大学的林毅夫教授提出:“政府应该动用财政力量,在全国范围内发起一场以实现农村自来水、电气化、道路网为核心的新农村运动,加快农村基础设施建设”,由此来进一步刺激内需,走出经济困境。教授的

建议很有价值,他指出了问题的实质以及解决问题的路径。

### 三、在全国开展以发展小城镇为中心的建设社会主义新农村运动

1. 在新阶段、新形势下,要采取新的方式解决已经出现的新问题。通过 20 年的改革和发展,我国的经济已进入了一个新阶段,已经从短缺经济进入了多数工农业产品相对过剩的时期;已经从计划经济转向市场经济,逐步形成了社会主义市场经济的基本框架;人民生活有了极大的改善,已经从温饱进入了小康阶段;国民经济正在由工业化向工业化、城市化并举的方向发展,城市化水平已经从 1978 年的 17.9% 提高到 1998 年的 30.4%;经济的高速发展,带动了社会结构的变化,并正在走向经济和社会协调发展的道路。但在进入新阶段的时期,出现了生产过剩、需求不足,城乡关系不顺这样两个非良性循环问题。为了走出这个困境,通过适当的政策,在全国开展以发展小城镇为中心的建设社会主义新农村运动,很有必要。这是扩大内需,使过剩的产品、过剩的劳动力找到用武之地,走出当前经济困境的一步活棋。

有了 20 年经济建设的积累,无论在物质财富方面,还是在组织经验方面,都有了开展全国性的大规模以发展小城镇为中心的建设社会主义新农村运动的可能。20 年来,我们已具备了相当的实力,也有了靠各类小城镇吸纳安排农村人口的经验,各地区特别是经济发达地区都有一批能带动周边农业和农村发展的小城镇的成功典型。只要我们的政策正确,引导得法,开展这样一场全国性的新农村建设运动是有条件的。

从现代化国家解决城乡关系的成功实践看,我们也应该开展这项活动。日本、韩国以及我国的台湾地区,在工业化、城市化达到一定水平以后,都开展过全国(地区)规模的新农村建设运动。国家(地区)从人力、物力和政策上向农村倾斜,城市支持农村进行农村的基础设施建设,缩小城乡差距,协调城乡关系,取得了很大的成功。例如韩国,经过 10 多年的工业高速增长,在 70 年代由中央政府发动,投入大量财力,开展了新农村建设运动,每个村(里)由政府无偿拨给 330 袋水泥等物资,进行水利、道路、供水、公共建筑等基础设施建设,起到了推动农村经济文化事业发展,促进社会安定、城乡共同繁荣的效果。我国进行工业化建设已近 50 年,改革开放后加速工业化建设也已 20 年,鉴于目前我国城乡二元社会结构,“城乡分治,一国两策”的状况依然存在,且城乡差别仍在扩大,可以确认,过几年农村积累的经济社会问题,比城市还要严重。因此,在近期开展全国规模的以发展小城镇为中心的社会主义新农村建设运动是应该的,也是及时的。有组织、有领导、有步骤地把这项运动开展起来,对 8 亿农民是个福音,这可以再一次把广大农民的积极性调动起来,使目前农村经济社会问题得到解决;同时,对形成全国统一的大市场,推动城市经济的发展,促进城乡共同繁荣,将会产生积极的作用。

当然,要开展这样全国规模的新农村建设运动,根据中国现时的国情,一要改革,二要投入,三要精心组织。仅仅提出个口号,发个文件,是不能奏效的。

2. 开展新农村运动的目标。在现阶段,开展全国性的建设社会主义新农村运动的首要目标是,调整已经阻碍生产力发展的二元社会结构,改变目前“城乡分治,一国两策”的格局,建立城乡一体的全国统一的社会主义大市场。为实现上述目标,必须先进行改革,对城乡关系进行战略性的调整,以改革的精神来统率和开展社会主义新农村建设运动。

第一,要改革户籍管理制度,逐步放开,逐渐改为国际通行的户口登记制度,最终实现公民在城乡间、城市之间、乡村之间自由迁徙的权利,实现人才顺畅流动,使劳动力资源按市场经济

的要求得到合理有效的配置。当然,现行的户籍制度是几十年来逐渐形成的,要改变也要一个相当的过程。可以按照十五届三中全会的决定,先改革小城镇(包括县城)户籍管理制度,让一部分农民先进入小城镇,以后再逐步放开小城市的户口。改革的方式方法,可以由各省、市、自治区根据本地的实情自行决定,办法可以多种多样,步骤可以有快有慢,最终达到目标一致。

第二,要按照社会主义市场经济的要求,通过改革,使农民成为独立的商品生产者,真正拥有生产、经营、交换、流通等方面的自主权。要继续深化改革农产品流通体制,使粮食、棉麻等系统的行政职能和经营职能分开,鼓励和支持农民及其合作组织进入流通领域,加快城乡交流,形成城乡统一的大市场。

第三,逐步改革目前在电力、公路、邮电、通讯、自来水等方面实际存在的“一国两策”的问题,实现城乡同等待遇,城乡同价,达到城乡一体化管理。这方面电力部门已走在前面,通过全国性的电网改造,实行城乡统一管理,同电同价。1999年,全国农村电价平均每度降低0.1元,使全国农民减少230亿元的支出,受到农民普遍欢迎,农民认为这是一项富民的德政。

第四,通过改革,逐步建立城乡统一的教育、卫生、文化、图书等社会事业体制。例如教育,现在事实上是城乡的教育差别很大,实现九年制义务教育的难点在农村,原因不在于我国的国力达不到,而在于现行的城乡分治的教育体制不合理。农村穷,但农村教育的校舍建设、设备购置、教职员工资、日常开支等都要由乡镇和村里负担,这显然是不合理的。

第五,现在全国已普遍建立的乡(镇)级财政体制值得商榷。这对经济比较发达的地区,第二、第三产业发展已有相当基础,有了从第二、第三产业取得比较稳定税源、财源的乡(镇),扩大本乡(镇)的自主权,发展本地的经济、社会、文化事业是有利的。但对中西部广大农村地区,对那些以农为主,第二、第三产业很不发达或刚开始发展的乡(镇),建立乡(镇)级财政是不具备条件的。如前所述,一个乡(镇)财政,支出是刚性的,如果没有比较稳定的第二、第三产业的税利收入,靠农业方面的财税收入是远远不够的。自这一财政体制实行以来,仅仅几年功夫,中西部省(区)的多数乡(镇)已是负债累累,发不出或经常不能按时发工资,各种乱收费、乱集资屡禁不止,农民负担加重。这种财政体制是很不合理的,实际上是县以上政府的财政甩包袱,把负担转嫁到基层。这对于农村经济的发展,特别是农村第二、第三产业的发展,对农村教育文化事业的发展,对于改善农村干群、党群关系,实现农村社会的稳定,都是很不利。所以,这种财政体制很值得研究和改革。

3. 开展全国范围的以小城镇建设为中心的社会主义新农村运动要有一定的人力、物力和财力的投入。改革开放以来,我国城乡建设有了根本性的变化。1992年以后,北京、上海、广州、深圳、大连等东部沿海城市,真地做到了“一年一小变,五年一大变”,争相创建国际大都市。此外,还有许多省会城市、地级城市也都在相互仿效,攀大求洋。相比较而言,在乡(镇)以下,特别是在中西部省(区)的乡(镇),近几年因经济不景气,财政困难,很多乡(镇)在负债运转。十五届三中全会决定,发展小城镇,改革户口制度,吸引农民进城镇。一年多过去了,在中西部省(区),小城镇发展并不理想,农民进镇并不踊跃。这里的原因是多方面的,其中一个原因是,这些地区的城镇经济不景气,基础设施落后,文化教育等事业薄弱,对农民失去了吸引力。

十五届三中全会提出“小城镇、大战略”的方针,目的之一是要“更大规模地转移农业富裕劳动力”。只有减少农民,才能富裕农民,这已是上下一致的共识。现在第一步是要把小城镇建设起来,吸引广大农民到小城镇来办企业,务工经商,转变为城镇居民。我国现有45462个

乡镇,其中有建制镇 19060 个;在建制镇中有 2126 个县或县级市的城关镇。如果我们经过 5~10 年的改革和发展,使现有的 2126 个县(市)城,平均达到 5 万人的规模,使 16934 个建制镇平均达到 1 万人的规模,使 26402 个乡镇所在地的人口集聚平均达到 0.5 万人的规模,那么加上全国 231 个省地级城市的城市人口,则将有 6 亿多城镇居民,约占 2010 年总人口的 45%,相当于 1995 年世界城市化的平均水平。现在我国的城镇人口是 3.8 亿人,今后每年如能增加 2200 万城镇人口,比 90 年代每年增加 969 万城镇人口,要快一倍多。这只有通过执行“小城镇,大战略”的方针才能变为现实。

社会主义新农村运动要以小城镇建设为中心的原因盖出于此。我们先通过改革和规划把小城镇发展起来,把 1.5 亿~2 亿农民转移到镇上来从事第二、第三产业,仅此一项,就能使留在农村的农民的收入增加 20%~30%,这盘棋就活了。当然,同时还要把农村建设好,使农民的生产、生活条件逐步得到彻底的改善。

开展以小城镇建设为中心的新农村运动,主要依靠改革和政策调动广大农民的积极性,依靠农民自身的力量来进行小城镇和新农村的建设。当然,政府也应给予必要的启动资金,从财政和信贷方面加以支持,这对于那些经济欠发达和不发达地区的乡镇,尤其必要。进行小城镇和新农村建设,需要进行一定规模的基础设施建设,如道路、下水道、自来水、桥梁、码头以及水利设施、公共建筑等等,这些建设都需要水泥、钢材、玻璃和其他建筑材料。现在这些工业品大量积压,政府可以依照韩国等国家的经验,通过无偿、少偿或赊销等形式调拨给乡镇、农村使用,这样可以启动小城镇和新农村的建设,也使积压的商品有了出路,从多方面扩大内需,是一举多得的好措施。这样做,只用少量的资金和信贷,启动国内的大市场,起的是“四两拨千斤”的作用。

政府已经确定西部大开发战略,将会有很大的投入。西部地区的小城镇建设和新农村建设应该纳入大开发战略的规划之中,因为繁荣的小城镇和兴旺的新农村既是大开发战略的目标之一,也是实现西部大开发战略的支撑。国家正在着手制订“十五”计划和 2010 年规划。有关调整城乡关系,逐步改变二元社会结构的格局,改革城乡分割的户籍制度,开展以发展小城镇为中心的建设社会主义新农村运动等内容,应该纳入到计划和规划中去。

4. 加强以发展小城镇为中心的建设社会主义新农村运动的组织和领导。这项运动涉及调整城乡关系、改革户籍制度和农产品流通体制,改革电力、交通、邮电、通讯的管理体制和教育、卫生、文化等事业体制以及财政体制等方面,既是一场重大的改革运动,又是大规模的建设运动,事关改革、发展和稳定的大局,需要自上而下和自下而上相结合,有组织、有领导、有步骤地进行,需要精心策划、精心组织。可以依据我国以往组织实施大规模改革和建设的经验,借鉴国外实施类似建设运动的经验,建立一个全国性的有权威的领导小组,在党中央、国务院的领导下,进行全面规划,宣传动员,组织实施。可以先在不同的经济地区选择若干个县(市),进行试点,取得经验后再逐渐推开,用 5~10 年的时间,实现这一改革和建设运动的目标。

(作者单位:中国社会科学院社会学研究所)  
(责任编辑:王慧敏)