

# 当前农村形势和新农村建设的几个问题

陆学艺

**摘要:**上世纪九十年代中期以后,我国“三农”问题逐渐突出,成为全党工作的重中之重。建国后,我国农业问题基本得到了解决,但农民和农村问题由于结构和体制的原因一直未得到很好的解决。社会主义新农村建设是工业化、城市化发展的重要组成部分,要按照以工哺农、以城带乡的方针,统筹城乡经济社会的协调发展,实现城乡同发展、共繁荣。要不断改革户口制度、土地制度、财政制度,处理好各种关系,特别是干部和农民的关系,充分发挥农民的主动性、创造性,加速社会主义新农村建设的步伐。

**关键词:**社会主义新农村;“三农”问题;工业化;城市化;体制改革

**中图分类号:**F120 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-410X(2006)04-0099-05

党的十六届五中全会通过的“十一五”规划建议,把社会主义新农村建设作为战略重点提出。这是综合考虑国际国内形势,从我国经济社会发展的阶段出发作出的一个战略决策,也是造福广大农民的民心工程。这个建议提出以来,引起了全国上下乃至国外的热烈反应、受到广大农民的欢迎。

当前我国正处在一个可以大有作为的战略机遇期,同时也是社会矛盾凸现的关键时期。改革开放二十八年来,中国的经济快速发展,GDP平均每年以9.4%的速度发展,超出了我们的预料。这样长时间持续、快速的发展,在世界上是少见的。但是,在此过程中也出现了一些社会问题,特别是进入二十一世纪以来,社会矛盾、社会冲突明显增加了,出现了各种不和谐的声音。对于中国经济快速的发展,国外也有两种声音:一种是中国威胁论,认为中国再发展下去会对世界造成威胁;一种是中国崩溃论,认为中国不需多少年就会崩溃。

我国目前主要存在两个方面的矛盾:经济发展和发展的不协调,社会体制改革、社会事业的发展滞后;城市发展和农村发展不协调,

或叫作城乡矛盾。这两个矛盾可以占到目前社会矛盾的70%—80%,并且又是互相交叉的,比如农民工问题,这既是经济社会矛盾,同时也是城市和农村的矛盾、城乡矛盾。所以说,处理好、解决好城乡这个主要矛盾是全面建设小康社会、构建和谐社会、建设社会主义现代化的关键问题。中央反复强调,解决“三农”问题是全党工作的重中之重,这是抓住主要矛盾、解决主要矛盾的一个体现。抓不住主要矛盾就理不清头绪,千头万绪的问题就不好解决。

为什么说“三农”问题是我国社会的主要矛盾?这要从“三农”问题的历史和现状来说明。

## 一、当前我国“三农”形势

### (一) 农业问题

上世纪九十年代中期以后,我国把农业、农民、农村问题列为“三农”问题。其实,“三农”的说法在国际上还没有先例,因为发达国家一般把农业和农村或者农民和农业联系起来讨论,所以没有“三农”这个概念。“三农”概念是中国理论界和实际工作部门在改革开放以后的一个创造,是社会科学的一个成果。“三农”问题是

在实践过程中提出来的,上世纪八十年代后期这三个问题都出现了,于是有学者把农业问题、农民问题和农村问题结合起来研究。真正把上述三个问题归结为“三农”,应该是媒体记者的功劳。“三农”理论一经提出,就提供了一个分析问题、解决问题的理论框架。

我们用“三农”理论框架来分析一下中国和日本的问题,就可以认识“三农”理论的价值。日本开始也是从农民、农村、农业那里取得资金、粮食、原材料办工业,上世纪六十年代日本工业发展起来以后开始反哺农业、农村和农民,采取了三个政策:第一,用廉价的或补贴的农业机械和现代农业生产资料武装农业,使农业实现现代化;第二,提高粮食等农产品价格,这时大量农民已经进城,使留在农村的农民富裕起来,农民生活提高了,与城市居民的差距缩小了,所以农民问题很快就解决了;第三,反哺农村,对农村进行道路、水利、水道、邮电、通讯等基本建设。到上世纪八十年代以后,日本基本上实现了城乡一体化。但上世纪六十年代,日本汽车工业、家电工业发展起来以后,向美国、欧洲出口,相应地要从美国进口粮食等农产品,为了支持工业品的出口牺牲了农业。日本的耕地很少,但还不至于像现在这样50%—60%以上的农产品要靠进口。所以,日本的农民问题、农村问题解决了,但农业问题还没有得到很好的解决。

我国正好相反,从建国后一直到现在都比较重视农业,“三农”问题总是把农业放在第一位,先解决农业问题。改革开放二十八年来,我国有四个特大丰收年:1984年、1990年、1996年以及2004年。1996年我国粮食超过一万亿斤,从此我国农业进入了一个新阶段,改变了粮食和主要农产品长期短缺的局面,做到了常年基本平衡,丰年有余。我们用占世界9%的耕地供养了占世界20%的人口,还保证了工业发展的需要。近十年来我国的进出口基本是平衡的,所以说农业问题基本解决了。但是农民问题、农村问题还没有解决。

## (二) 农民问题

1. 农民绝对数太多。在工业化、城市化发展进程中,农民数量逐年减少,农业在GDP中

的总量呈递减趋势,这是一条发展规律。中国的农民1952年是5.01亿,1958年5.47亿,1978年增加到7.9亿,2000年达9.42亿。从2001年开始,农民的绝对数量开始减少,到目前为止还有9.3亿。搞了五十多年工业化,农民增加了将近一倍,这是个大问题。

2. 农民太穷。这个概念有两个含义:一是相对于1978年的状况,现在的农民收入已经有了提高。1978年有2.5亿农民属于贫困人口,现在只有2300万,农民生活有所改善,但是相对于城市居民的生活水平,农民还是比较贫穷的;二是改革开放以后我国GDP由一个低收入国家变成中等收入国家,但是农民没有从改革成果中得到应有的实惠。特别是进入二十一世纪以后,工农差距、城乡差距有继续扩大的趋势。党的十六大指出,要协调城乡经济发展,遏制这种差距,而且中央采取了若干措施,如免农业税、给予农民各种补贴、搞合作医疗等等,但这些年仍有继续扩大的趋势。2005年城市居民收入增加9.6%,农民收入增加6.2%,差3.4个百分点,而且还有扩大的趋势。

3. 农民分化。这里有两个分化:一是职业分化。我国有9.3亿农民,4.9亿劳动力,有相当一部分人是一肩双职,从事各种产业。我国现有农民工1.2亿,但是中国特有的户口制度使他们不能改变身份。二是收入和财产分化。在9.3亿农民中,亿万富翁已经存在,但也有一些在温饱水平以下的贫困人口,差别很大。更重要的是在同一个乡村里,贫富差距悬殊,这边豪宅、别墅,那边破屋、茅舍,这两种不同的群体同住在一个村落,容易发生严重的矛盾,影响整个社会的安定、和谐。

4. 农民的社会地位低下。特别是上世纪九十年代中期以后,无论是经济上、政治上、社会上、文化上,农民地位相对下降,农民成为最大的弱势群体,甚至失去了对耕地的保护权利。面对前几年的圈地狂潮,农民一点反抗能力也没有,导致四千多万人成为失地农民。农民没有自己的组织,没有农会保护自己的权益,没有谈判的能力,在市场经济条件下竞争处于明显弱势地位。

## (三) 农村问题

由于长期实行计划经济体制,我国形成了城乡社会二元结构。虽然早已撤消了人民公社,但许多体制性的障碍至今仍然存在。进入上世纪九十年代中期以后,我国的城乡差别越来越大,农村问题越来越严重。

农村是农民生活的社区。在计划经济时期我们实行的是一个国家、两种政策,对城市、对居民是一种政策,对农村、对农民又是一种政策,两种政策长期实行的结果使得城市越来越富裕,农村越来越落后,城乡居民的收入差距越来越大。1978年农村率先改革,国家也提高了农产品收购价格,1978年—1984年农民收入增长较快,城乡收入差距从1978年的1:2.57,缩小到1984年的1:1.7。但是从1985年开始出现反弹,到1995年维持在1:2.72,特别是进入二十一世纪以后,城市化加速发展,城乡差距急剧扩大,2001年达到1:3.11,2003年达到1:3.23,2004、2005年均均为1:3.22。这种情况是世界少有的,国际公认的城乡收入差别在1:1.5以内比较合理。

农村问题是多年积累下来的。我国一直非常重视农业,总是把发展农业放在第一位,而没有同时解决农民、农村问题。“三农”问题说到底是个结构问题、体制问题。不解决这两个问题,农村问题就得不到彻底解决。在2004年,我国第一产业所创造出来的产值占GDP的13.1%,但却是由占总就业人口46.9%的农业劳力创造出来的,却要由70%的农民去分,这样农民怎能不穷?只有减少农民才能富裕农民。体制问题是指现在的户口、就业、社会保障、人事等一系列制度问题,这些问题从根本上制约着农民富裕。

现代化是一个整体,单靠城里人的城市化是不行的。即使建得像欧洲那样美好,但是农村还是贫穷的,也会制约城市的发展。作为一个国家来说,城乡是一个整体,农村搞好了,城市会更好。费孝通在上世纪八十年代曾做过一个全国性的小城镇调查,在全国有很大的影响,其中有一个结论:一个城镇的繁荣,一定是周围的农村生产好,农民富裕;反过来,哪个城镇凋敝,一定是周围的农村经济不行,农民贫穷。这个结论有普遍意义。城市要建设得好,城市的工业、商业发达,就要把周围的农村建设好;周

边农村好,更能促进城市的繁荣。建设和谐社会,农村搞穷了,注定社会和谐不起来。

## 二、建设社会主义新农村是工业化城市化发展的重要组成部分

建设社会主义新农村和城市化是什么关系?我们不是说要搞城市化吗,现在怎么又提出建设新农村呢?我国现阶段的历史任务是从农业农村社会向工业化城市化社会转型,它必然要求GDP中的农业比重越来越少、农民越来越少、参加农业生产的劳动力越来越少,这样社会财富才能增加。世界规律也是如此。随着工业化的发展,农业的份额越来越少,一般要降到15%以下,同时,城市化一定要搞。现在的问题是,我国要建设社会主义现代化社会,从一个发展中国家变成中等发达国家,一定要以二三产业为主,以城市化为主,将来大部分人口也要转移到城里来。但是我国这些年的城市化存在着两个问题:第一,只注重搞物的城市化,却不搞人的城市化。在城市化进程中,我们建马路、建广场、建喷水池、建高楼大厦,什么都允许农转非,就是不允许人农转非。土地实现了农转非,但是农民户口却严格控制,农民即使进了城也叫农民工。第二,我们现在凭借着城市领导农村的权力,无偿或低偿平调农村的东西,而不是等价交换。比如现在大量占用农村土地。世界上所有的国家搞城市化现代化建设都要占用农村的土地,但一般都是等价交换。国外修一条高速公路,三分之一的钱要放在土地上,我们却是每亩地只给几千元钱,而土地的实际价值要值多少万。再如,现在的城市占地,有农民反映连计划经济时代都不如,上世纪八十年代以前,占用一亩地要转一个人的户口、安排一个土地工,使农民失地不失业,生活收入是有保障的,现在既不给失地农民转户口也不给安排工作,给两三万元就算了,但土地一转手就值几十万、几百万。现在发财的有两部分人,一部分是手脚不干净的官员,另一部分就是房地产商,中国的亿万富翁中50%都是房地产商,而他们财富的一大半都是从农民那里平调过来的。

日本、韩国和我国的台湾,在城市化发展过程当中相当一部分郊区农民都富裕起来了,靠的就是从城市化中得到的利益,因为土地升值了。而我国却不是这种情况,据国务院研究中心的调查,如果一亩地价值一百万元的话,农民和集体只拿到 10%—15%,85% 由各级政府和房地产商拿走,这也是引起失地农民群体性事件不断发生、社会不安定的原因。

在我国的城市尤其是大城市,农民工占了很大一部分,但是他们的户口迟迟得不到解决,在政治上、经济上、社会上、文化上受到不公正的待遇,引发了许多社会问题。近年来由于农民大量进城,离土离乡的农民工达 1.2 亿,原来的城乡二元结构发生了变化,进到城里来了,变成了一城两制。农民工和城里人干的是同一种工作,但待遇不同,不能同工同酬。实行一厂两制,一校两制,时间长了会激化矛盾,引起经济的、社会的问题。因此,城市化的方针政策要有所改变,要按照城乡一体化的方针来建设。总体来说,就是农村问题要通过工业化城市化来解决,就农村建设农村不行。只有把工业化城市化发展起来了以后,农村的问题才好解决,只有让九亿多农民一部分一部分地转到二三产业就业,转到城镇来,农民逐渐减少了,农村才能建设起来。所以,不能把新农村建设和城市化工业化对立起来,要处理好两者的关系,既要搞工业化城市化,同时农村也要建设好。新农村建设要按照以工哺农、以城带乡的方针,统筹城乡经济社会的协调发展,实现城乡同发展、共繁荣。

### 三、建设新农村本身就是一场改革

社会主义新农村建设要有经济投入,但更重要的是要解决结构问题和体制问题,而这个问题是要通过改革来解决的。只有通过改革,把农民建设社会主义新农村的积极性调动起来,新农村建设才能成功。

建国五十多年来,我们在农村问题上搞过不少运动,做过不少工作,投入了很大的力量。总结经验教训可以发现:凡是农民愿意参加的、对农民有利的、能够解决农民问题的,那么这项工作就一定能够成功,比如土改、联产承包责任制、税费改革等;凡是损害农民利益的、农民不

愿意的,即使表面上答应、不得不干,但是心里却反对、消极抵抗的,那一定失败,比如统购统销、公社化运动、吃公共食堂、农业学大寨,等等。社会主义新农村建设,如果不通过改革,只是搞几个样板,那肯定不行。现在农村要投入的硬件建设,像国家投资搞基础设施建设,搞公共服务建设,这是必要的也是应该的,但更重要的是要从体制上政策上改革。一件事情如果若干年解决不了,并且在多个地区出现这种情况,那肯定是体制和结构存在问题,必须要改革才行。比如城乡差距扩大问题,政府花了很大力气,党的十六大也专门作出了决定,甚至财政上给予支持,免了农业税,但差别还是在不断扩大,那就是体制问题了。如果不从体制上、机制上改革,不从政策上调整,城乡二元结构,城乡分治、一国两策问题得不到解决,那么城乡差距问题很难得到彻底解决,社会主义新农村建设也要打折扣。当前亟待改革的体制问题主要有以下几项:

#### (一) 户口制度

我国现在实行的户口制度是 1958 年制定的,是计划经济体制的一个重要组成部分。造成城乡分割的基础就是这个户口制度,这个制度是非常落后、不符合市场经济体制要求的,是到改革的时候了。现在有些人在喊户口没用了,农民工可以到处走了,但是事实却不是如此,这是两种身份的问题甚至死亡赔偿都不一样。2005 年某地发生一场车祸,当场压死两个孩子,法院判决有城市户籍的孩子获赔二十多万元,另一个农业户口的孩子只赔五万多元。根据是《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》(见 2006 年 1 月 24 日《中国青年报》)。前一段有媒体报道,一个 2005 年被评为全国劳动模范的农民工,记者问他当了劳动模范以后有什么变化,他说没有什么变化。问他现在生活情况怎样,他说现在住 9 平方米的房子,来北京已经十几年了,老婆也在北京当售货员,两口人,有一个女儿不在身边,在山西老家。问他看了中央关于农民工问题的文件后,最看好的是哪一条,他说,就是农民工子女能够在北京上小学。问他的理想,他说是想当一个新北京人。

## (二) 土地制度

我国现在的土地制度名义上是集体所有,但谁是集体,谁做主,却很模糊。现在很多农民的土地被占了、被卖了,自己却还不知道。前几年那股圈地风,几年功夫不声不响占了农民5400万亩地,相当于我们2000年前全国城市的建成区面积。这些年个别领导、房地产商太贪心了,有些大学也趁机打劫,占地五千亩甚至八千亩,使几千万农民成为种田无地、上班无岗、低保无份的“三无”农民。社会不安定,到北京上访上告的,过去是“三乱”问题,农村改革实行免税以后,出现更多的是征地纠纷问题。一个国家几年时间征用了几千万亩地,中央虽三令五申却刹不住,这种土地制度不改还行吗?土地是农民的命根子,农民依靠它既要生产又要作为社会保障,这个命根子却被随便拿走了!我国现行的土地制度侧重两头:中央这头是要保护基本农田,不然吃饭会成为问题,这个碗是一定要保住的,要保护耕地;农民这一头,因为土地是农民安身立命的根本,农民有了这块地就天下太平了,现在的农民工受了这么多气还能忍气吞声,就因为他回家还有块地可种,否则早出问题了。但是中间这块——商人和某些不负责任的官员,却拿土地生财,现在许多抓起来的贪官大都和土地有关。中央反复强调要保护耕地,要改变征地办法,已经讲了若干年了,但是制度却始终不能出台。

## (三) 财政制度

我国现行的财政体制是1994年制定的,实现了两个“提高”:一方面提高了财政收入在GDP中的比重,另一方面提高了中央在整个财政收入中的比重。这个方向是正确的,而且执行的结果从大的方面来讲也是好的。1993年我国财政收入不到四千亿,2005年一年就增加了五千多亿财政收入,中央占的比重也由原来的百分之二十七增长到现在的百分之四十多,中央控制了这么大的财政收入对调控经济、应对金融危机是有很大帮助的。但是现在的问题是,1994年的财政体制改革对中央对省市甚至对地一级都是有好处的,但是到县乡以下却存在很多问题。现在县乡两级干部特别是乡镇长两头受气,日子很难过,许多体制方面的好处都

被上面拿到了,却把诸如小学、卫生院、兽医站、农机站这些需要花钱的部门归到了下面,特别是中西部地区有很多县到现在工资还不能正常发放,这不仅仅是钱的问题,这是个体制问题,到现在这个问题解决不了。当然,前几年呼吁了很长时间的教师工资问题解决了,有些问题也正在解决,但是一拖就是好多年。有的领导不了解情况,认为这几年财政改革好得不得了,银子白花花的地上来了,但是他却不知道乡镇的窟窿有一万多亿,有些乡镇长甚至要把房子抵出去,借高利贷来维持乡镇工作的运转,这是不应该的。所以,财政体制的改革应该抓紧进行。

## 四、建设社会主义新农村要处理好各种关系,特别是干部和农民的关系

我国现在的社会已经多元化,出现了各个阶层、各个利益群体。一项政策特别是一项新的政策出台,各个阶层会从自己的利益角度出发考虑,所以对这项政策的态度也是不同的。中央去年提出建设社会主义新农村,总体反映是好的,干部从上到下普遍有积极性,使得中央的号令能够得到贯彻执行,这是好的一面。但是也有一些干部把这件事当成表现自己、取悦上级的一个机会,搞什么样板、典型,走形式。所以应该全面理解建设社会主义新农村的精神,真正使农村实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。在这个总体建设中关键是第一条和第二条,但是现在有些地方侧重于“村容整洁”,把一些看得见的地方粉刷干净,设立标语牌,做一些表面文章给领导看,这种情况应该引起足够的重视。

国家要通过制定一些改革措施来调动农民建设社会主义新农村的积极性,充分发挥农民的主动性、创造性,而不是由干部来做主,因为建设社会主义新农村是解决农民的问题,农民是主体,这个关系要处理好。新农村建设,要使农业生产得到真正的发展,农民总体收入得到实际的提高,要使九亿农民逐渐减少,逐步实现一部分农民的农转非,使农民变成市民,农村留下来的农民不再是穷人,农村才能真正富裕繁荣起来,城乡才能实现一体化。