

农村发展新阶段的新问题和新任务

陆学艺

一、农村发展新阶段出现的新问题

在肯定我国农村改革和发展取得的辉煌业绩的同时，我们还须正视在农村发展的新阶段，出现了农业增产未增收，农产品销售困难，进城民工回流，乡镇企业发展受阻等新问题，这些新问题需要用新的方法来解决。

(一) 1996年以来，农业连年丰收，但农民收入有所下降，农村市场难以启动。自1996年夏季后，粮、棉等农产品就出现了卖难，价格下降，到1999年夏季后，不仅是粮棉，几乎所有主要的农产品都出现了销售困难，市场疲软，价格连续下跌，农产品由短缺变为过剩，由卖方市场变为买方市场。这使农民收入成了问题。先看售粮收入：1999年粮食总产与1996年持平。但1996年11月，全国城乡集市的玉米、小麦、大米三种商品的平均价格为1.0355元/斤，全国农民从粮食取得的收入是10355亿元，人均1198元；而1999年11月30日，则降为0.7075元/斤，比1996年每斤下跌0.328元，降幅为31.68%。全国8.7亿多农民（预计数）从粮食取得的收入降为7075亿元，减少3280亿元，减收31.68%；人均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%，所以农民现金收入没有减少这么多（因粮价下跌，每个农民的现金收入要减少100多元）。但农民年人均纯收入中的粮食收入部分1999年要比1996年下降300多元，则是事实。再看棉花收入：棉花在物价最高时，国家规定每斤标准皮棉收购价7元，这几年降价，现只有3.8元/斤。1996年全国棉花总产420.3万吨，农民从棉花得到的收入为588.42亿元，人均68.07元。1999年棉花总产与1996年持平，农民从棉花得到的收入只有319.428亿元，比1996年减少268.99亿元，人均36.68元。每人减少31.39

元，下降46.1%。

当前农民收入仍以农业收入为主源。1996年农民人均纯收入1926元，来自农牧业的收入为1065元，占55%。而在农牧业收入中，粮棉收入又占绝对多数，有相当多地区，要占农民人均纯收入的60%以上，中西部地区更是这样。1997—1999年，粮食棉花价格下降30—40%，农民实际收入下降很多。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上年下降3.6%。

与此同时，在国内市场竞争压力和亚洲金融危机的冲击下，乡镇企业效益下降，亏损面扩大，吸纳劳力的能力减弱，这使整个农村经济发展受阻，致使农民经营性收入和工资性收入大量减少。加之城里国家机构改革，国企改革，减员增效，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，许多已在城里工作多年的农民不得不又回到农村。这样一来，又大大影响了农民收入。

由上可知，这几年，农民特别是以农业收入为主的中西部地区农民的实际收入确有减少。改革以来，这种状况还是第一次出现。显然，农民手中缺钱，必然影响到农村市场的开拓，及至整个内需的启动和扩大，这是经各部门多方调查所证实了的。

(二) 城市化严重滞后于工业化，社会结构与经济结构不相协调，城乡失衡，是目前很多经济社会问题产生的重要原因。20年来，我国进行了大规模的工业化建设，工业化进入快速发展阶段，本应伴有大量农民进城，农民人数随之大量减少，但结果却不然。1978年我国农业人口7.9014亿，到1998年增为8.6868亿。20年增加7854万人，平均每年纯增392.7万人。就经济结构来说，我国已是工业化国家，而从就业社会结构来看，则还是农民社会。

农村实行家庭承包责任制，农业生产大发展。但粮、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，至今仍未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补贴，粮棉等流通部门大量亏损，农民并未得到实惠。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，大力推广，然进展迟缓，推而不广。问题在于农产品生产和流通体制至今尚未按市场经济要求改革到位。

(三) 80年代中期以来，乡(镇)两级党政机构日益庞大，干部队伍膨胀，权力越来越大，但又没有财政支撑，官多扰民，这是农民负担屡减不轻，农村社会冲突多发的主要原因之一。

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。每个大队干部只4—5人。实行家庭承包制后，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，多数回家种承包田，此时农民负担最轻，并没有出现农村的社会问题。80年代中期后，党和政府强调在农村要加强领导，要做好农业生产的社会化服务，以后又开展了社会主义教育运动。特别是1985年取消统购实行合同订购后，市场粮价猛涨，订购价低于市场价很多，农民完成订购任务须经乡村干部动员。于是农村基层组织、乡村两级干部，又在新的经济基础上逐步加强和发展。这一时期，县(市)以上领导，注意力大都集中于发展工业化，发展城市经济，解决城市问题，对于农村实行承包责任制后农村基层政权的建设、机构配置、人员编制规模、编制外可容纳的数额，则无暇过问，以致没有明确安排和规划，因而10多年间，农村乡(镇)村两级干部队伍迅速膨胀。在乡(镇)一级，乡(镇)级干部大量增加。一个乡(镇)仅副乡级以上的干部就有近10个或10多个；一些经济较发达的乡(镇)机构越设越多。一些欠发达、不发达地区也逐步仿效，原来乡政府里的8个助理也逐个升格为7所8站，并新增土地管

理所、交通管理站、电力管理所等等；因为任用农民身份的干部和工作人员没有编制的限制，所以乡(镇)政府的办事人员及司机、服务员、炊事员大量增加。现在的乡(镇)政府比50年代的县政府机构还要大。在村级组织，国家规定享受固定补贴的3—5人，大村也只5—7人。但是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，及支委、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。而凡是有头衔的，都要拿补贴，国家财政没有这部分开支，就只能从农民那里以各种名目收取。

前几年，国家明令禁止直接从粮店、棉站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。这样一来，为了向农民收取三提五统和各种费用，乡村干部便挨家挨户去收要，交不出来的就派人去催要，由此产生了种种矛盾和冲突，造成农村干群关系紧张。

(四) 90年代后，各地陆续建起乡(镇)级财政，普遍建立财政所，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，及大量不在编人员的工资、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数额。特别是1994年财税改革实行分税制，较稳定和较好的税源都由地(市)级以上逐个上收，县以下所剩无几，到乡(镇)一级几乎没有什么税源和稳定收入，多数财政困难，以致影响到乡(镇)干部和中小学教员的工资收入。据调查，现在约有50—60%的乡(镇)入不敷出，经济拮据。要维持乡(镇)政府运转的功能和日常开支，一是举债度日，据有关部门1998年夏对中西部7个省区的调查，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。二是用各种方式向农民向企业摊派，乱收费、乱罚款、乱集资也主要由此而生。

1994年金融改革后，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，至于贷款，不仅农民贷不出来，县、乡政府也无条件借贷。没有融资渠道，也必然加大了乡镇企业，个体、私营企业要

发展二、三产业的困难。

二、农村发展新阶段的新任务

农村发展新阶段出现的新问题决定了农村发展新阶段的任務应是，深化改革，进一步把农民从计划经济体制的束缚中解放出来；改革城乡二元社会结构，大力推进城镇化，形成城乡一体的社会主义市场经济体制；促进二、三产业发展，使更多的农业剩余劳力到城镇就业，使农民更加富裕起来。

(一) 20年来，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几乎很少改革。由此带来两个问题：一是城市化严重滞后于工业化，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要求流动，妨碍了资源的合理配置，不利于生产力的发展。按我国现有农业生产水平，有1.5亿劳动力便可保证农产品的生产和供给。办乡镇企业虽然转移了1亿多劳动力，但长期搞亦工亦农不利于专业化，影响工人队伍素质的提高。乡镇企业主要是二、三产业，发展到一定阶段就要向小城镇乃至城市集中。

打开城门让农民进来，这是经济发展的必然要求，现在的农村不仅是农产品全面过剩，更主要是农业劳动力大量过剩，仅在农村农业的范围调整经济结构，产品结构，不可能从根本上解决问题。必须跳出农村、农业的领域，进行战略性的社会结构调整，让相当多的农民转变为城镇居民，转变为二、三产业的职工，改变目前我国工业化国家、农民(占绝对多数)社会的现状。这样的调整已为各国的实践所证明，是符合社会经济发展规律的。

(二) 逐步解决我国经济社会生活中两个非良性循环。一是工农业主要商品普遍过剩，销售困难，市场疲软，企业投资积极性不高，影响到再上新项目的效益预期，加上银行惜贷，使国内总投资减少；企业不景气，开工率不足，使大量职工下岗，最终导致工资性支出减少，居民购买力下降，消费减少，形成非良性循环。二是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。而农村中农业增产未增收，乡镇企业滑坡，外出农民工

回流，税负加重，农村经济发展受阻。农民收入减少，购买力下降，农村市场难以开拓，又影响到城市经济景气回升。这两个非良性循环相互联系，其实质在于，我国经济发展进入新阶段，一方面农业、工业的生产能力相对过剩，另一方面城乡投资需求和居民消费需求不足。

如何打破这两个非良性循环？80年代初期解决经济困难、打开新局面的经验值得借鉴。那时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%的农民生产积极性调动起来，结果农业连年丰收，几年就解决了吃饭问题。农民先富一步，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。现在尽管与80年代初的情况完全不同，但仍可运用先着眼于农村，先启动农村市场的经验，通过适当的政策把占人口70%的农民积极性调动起来，大大提高他们的消费和投资能力，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。农村市场潜力极大，但要潜心培养和开发，须有适当政策和启动性投入。这是由我国的现实基本国情决定的。

(三) 要改变城乡政策各异的面，逐渐形成全国统一城乡一体的社会主义市场经济体系。50年代逐步建立计划经济体制之时，我们学习苏联，城乡采取不同的政策。其理论基础是：城市以全民所有制为主，农村以集体所有制为主，所以在诸多方面，对城乡实行各异的政策。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；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，对城乡的政策也是有别的。电力、公路、供水、邮电、电话、通讯等行业都是全民所有制性质，由国家有关部门直接管理，但也实行城乡两种政策。如电力，行政村以下供电线路、设施由村里集资架设，把电引到农户，农民还要自己出钱。城乡两种管理方式，同电不同价，农村电价比城里贵得多，有的农民用不起，只好又点油灯。当然，电价问题已引起有关领导的重视，近几年国家正在进行大规模农村电网改造。其实在用水、公路交通、邮政、电话等方面，都是城乡政策

不同，这使农民多花钱，吃了苦头，也限制了这些事业的发展。城乡政策有别，形成于集权的计划经济体制之下，那时要集中力量进行国家工业化建设，不得已而为之，适应了当时的短缺经济需要。改革开放后，农村率先改革，农业生产大发展，解决了农产品的供给问题。但当改革触及到城乡利益关系深处，便困难重重了。难怪有学者提出，现在的农业问题，在农业以外，现在的农村问题，在城市。足见，要解决目前农村农业问题，必须跳出农村农业的圈子，改革城乡政策各异的格局。

从总体来说，目前存在的城乡政策有别的状况显然不利于社会主义市场经济体制的建设，不利于城乡结合的全国统一大市场的建立。为此，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，逐步消除城乡间的各种壁垒，逐步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依存且有效益的体系；逐步实现就业方面的一体化，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，产生最大经济效益，造就新一代的有觉悟有训练高素质的劳动者队伍；逐步实现全国城乡一体的教育体系，办好基础教育，使城乡青少年都能受到好的教育和训练；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，使全国城乡间的人流、物流、信息流畅通；逐步建立城乡一体的社会保障体系，改变目前城乡截然不同的社会保障方式。“一国两策”的社会保障体系是几十年来逐步形成的，改革难度很大，但城乡一体的社会保障目标必须明确，要逐步衔接和靠拢。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，也是农村现代化发展的保证和动力。

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

(一)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，是扩大内需，使过剩产品、过剩劳动力找到用武之地，促使经济大步回升的一步活棋。

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，我们都具有了开展全国性的以发展小城镇为中心的建设社会主义新农村运动的可能。我们已具备了相当实力，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乡镇企业发达、经济繁荣、对国家贡献很大又带动了周边农业和农村发展的小城镇的成功典型。只要政策正确，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，日本、韩国和我国的台湾地区，在工业化、城市化达到一定水平之后，都开展过全国规模的新农村建设运动。国家从人力、物力和政策上向农村倾斜，城市支持农村进行基础设施建设，缩小城乡差距，协调城乡关系，取得了很大成功。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，开展了新村培养运动，每个村(里)由政府无偿拨给330袋水泥等物资，并投入大量资金进行水利、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，改变农民精神面貌，促进社会安定的作用。我国城乡改革开放后加速工业化建设也已20年，但目前城乡二元社会结构，城乡政策有别的状况依然存在，且自1985年以后城乡差别仍在扩大，可以确认，近几年农村积累的经济社会问题要重于城市。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必须的，也是及时的。当然，要实施这个举措，根据现在的国情，一要改革，二要投入，三要精心组织。仅仅提出个口号，停留在一般的宣传上是不能奏效的。

(二)要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，要改革现行的户籍管理制度，逐步放开，逐渐改为通行的户口登记制度，实现公民在城乡间、城市间、乡村间自由迁徙的权利，使人才、劳力资源按社会主义市场经济的要求得到合理有效配置。这项改革需要有个相当的过程。可先从小城镇改起，再逐步放开。具体办法由各省自行决定，办法可多种多样，步骤可快可慢，最终要达到目的。

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。继续深化改革农村的流通体制，使粮食、棉麻等流通系统的行政和经营职能分开，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。逐步改革在电力、公路、邮电、通讯、自

来水等方面实际存在的城乡政策各异格局，实现城乡同等待遇，目标是城乡一体化管理。通过全国性的电网改造，实行城乡统一管理，同电同价，现已初战告捷。1999年，全国农村电价平均每度降低0.1元，全国农民因此减少230亿元的支出，受到农民普遍欢迎，认为这是一项富民的德政。

第三，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。实现九年制义务教育的难点在农村，原因不在于国力达不到，而在于现行的城乡各异的教育体制不合理。

第四，关于乡（镇）级财政体制问题，我以为，在二、三产业发展已有基础，有了较稳定的税源、财源收入的乡（镇），建立乡（镇）财政体制对于扩大本乡（镇）自主权，发展本地经济社会文化事业是有利的。但在中西部以农为主，二、三产业很不发达或刚刚发展的乡（镇），建立乡（镇）级财政对于发展农村经济，特别是发展农村二、三产业，发展农村教育文化，对于改善农村干群、党群关系，实现社会的稳定都是很不利。因此这些地方的乡（镇）尚不具备建立乡（镇）级财政的条件。

（三）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。

十五届三中全会提出小城镇、大战略方针，目的之一是要“更大规模地转移农业富余劳动力”。现在第一步要把小城镇建设起来，吸引广大农民到小城镇办企业，务工经商，转为城镇居民。若经过5—10年的改革和发展，能使现有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个乡镇政府所在地的集镇平均达到0.5万人的规模，那么加上全国231个省级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。现在我国城镇人口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1倍多。这只有通过执行“小城镇，大战略”的方针才能变为现实。倘先通过改革和规划把小城镇发展起来，把1.5—2亿农民转移到城镇从事二、三产业，仅此一项，就能使留在农村的农民收入增加20—30%。这盘棋就活了。

与此同时还要把农村建设好，使农民的生产生活条件逐步得到完全改善。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，依靠农民自身力量来进行。政府也须给予必要的启动资金，从财政和信贷方面加以支持，对于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、码头及水利设施、公共建筑等，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，政府可仿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，这样既能启动小城镇和新农村的建设，也使积压商品有了出路，从多方面扩大了内需，是一举多得的好措施。

政府已经确定西部大开发战略。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。国家正在着手制订“十五”计划，建议将有关调整城乡关系，逐步改变二元社会结构格局，改变城乡政策各异的不合理状况，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，纳入到计划中去。

（四）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，改革原来计划经济体制下形成的农产品流通体制，电力、交通、邮电通讯的管理体制，教育、卫生、文化事业体制及财政体制等方方面面，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，精心策划、精心组织。可依据以往组织实施大规模改革和建设的经验，借鉴国外进行类似建设的经验，建立全国性的有权威的领导小组，在党中央、国务院领导下，进行全面规划，宣传动员，组织实施。先在不同经济地区选择若干县市，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。

（作者为中国社会学学会会长、中国社科院社会学所研究员）

责任编辑 张翼翔