

新农村建设要处理好几个重要关系

陆学艺

(中国社会科学院社会学研究所研究员 北京 100732)

摘要: 近期以来,党中央提出了建设社会主义新农村的历史任务,这是贯彻落实科学发展观的重大举措。当前这项工作正在全国各地展开,但从各地的实践看,还存在不少问题,需要在理论上进一步明确认识,在实践中加强措施。在这个历史任务转变的关键时期,要顺利推进社会主义新农村建设,取得好的效果,必须处理好几个重要关系,即切实落实科学发展观,统筹城乡协调发展;推进工业化、城市化健康发展,真正实现“以工哺农、以城带乡”;推进农村综合改革,破除城乡二元结构的束缚;处理好干部和农民的关系,充分调动广大农民建设新农村的积极性;建议成立一个专门的办事机构,协助中央把这件大事办好。

关键词: 新农村建设 科学发展观 城乡统筹 改革

中图分类号: C912

文献标识码: B

文章编号: 1004-0730(2006)06-0005-05

十六大以来,党中央提出了贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会两大战略思想,十六届五中全会通过了“十一五”规划建议,提出了建设社会主义新农村的历史任务,这是贯彻落实科学发展观的重大举措。现在全国各地正在全面展开,形势甚好。从各地的实践看,在推进社会主义新农村建设中,有几个重大关系要处理好,要在理论上有个明确的认识,这样有利于社会主义新农村建设的健康发展。

一、落实科学发展观与推进新农村建设

科学发展观是指导发展的世界观和方法论的集中体现,建设社会主义现代化必须坚持以科学发展观统领经济社会发展全局。科学发展观是建设社会主义新农村的指导方针,必须始终贯彻到新农村建设的各个方面。统筹城乡经济社会发展,把解决好“三农”问题作为党和政府工作的重中之重。通过改革和发展,破解城乡二元经济社会结构,协调城市发展和农村发展的矛盾,调整城乡关系,遏制城乡差距扩大的趋势,促进城乡协调发展,应是当前要解决的重要问

题。

贯彻落实科学发展观,要坚持改革和发展,要把转变增长方式放在重要位置,使粗放式增长向集约化增长转变,使资源消耗型向资源节约型、环境友好型转变,走新型工业化道路。同时也要把改变目前先进的工业生产同以手工劳动为主的小农经济并存的格局,改变现代化的城市生活同落后的农村生活并存的格局,放在重要的位置。不改变这种格局,就经济社会发展全局来说,就是最大的不协调。中国当前产生的诸多经济社会问题,十之六七,盖源于此。十六届三中全会提出要实现五个协调发展,把协调城乡发展放在第一的位置,足见要解决城乡矛盾的迫切。因为不解决好当前城乡发展的严重不平衡,工业再先进,城市再现代化,经济效率、社会效益也不会是好的。

十六届五中全会通过了“十一五”经济社会发展规划的建议,明确指出:“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。”把建设社会主义新农村列为“十一五”时期的主要任务,这是党中央审时度势作出的重大决策,是贯彻落实科学发展观的战略部署,目标就是要着力推进农村的发展,解决城乡发

展不协调、不平衡的矛盾，形成城乡优势互补、良性互动、共同发展的格局。

落实科学发展观，推进新农村建设，解决好“三农”问题，这是关系党和国家事业发展的全局性和根本性的问题，是在新世纪新阶段，我们必须始终不渝地高度重视并认真解决的问题。目前影响农业和农村发展的深层次矛盾尚未消除，促进农业持续增收的长效机制尚未形成，农村经济社会发展滞后的局面也还没有改变，统筹城乡发展的体制机制还没有全面建立起来。所以，我们对建设新农村，解决三农问题的艰巨性、复杂性和长期性，要有足够的认识。要解决好这些问题，当然要充分调动广大农民和农村干部的积极性，也需要把各级政府、各有关部门和各方面的积极性调动起来，才能把这件大事办好。因为，真要把这件可称得上是世纪性的难题解决好，光有农村干部、农民群众和主管农村工作的部门的努力，是远远不够的，还必须有各有关部门、各级干部的重视和努力，才能使之逐步得到解决。

半年多来，中央发了十六届五中全会的文件，发了2006年中央一号文件，在中央党校举办了省部级主要干部“建设社会主义新农村专题研讨班”，胡锦涛总书记和温家宝总理作了重要讲话，回良玉、贺国强等领导和四位部长都讲了话，阐明了新农村建设的意义和任务，也对各地各部门提出了明确的要求。从各地开展的新农村建设的实践看，广大农村干部、农民群众和各级主管分管农村的领导干部，响应党中央的号召，已经积极行动起来，正在展开建设社会主义新农村的实践，有些部门从领导到干部也正在开展调查研究，制定规划，探索如何支持新农村建设的行动。但是有些部门的同志，还基本上停留在开会、作报告、转发文件的阶段。有的同志还认为这是地方、农村的事，与自己部门、自己的工作没有多少关系，有的同志甚至顾虑投入农村多了，会不会有效果，会不会影响本部门、本单位的利益。很明显，这是不对的。

应该明确，建设社会主义新农村绝不只是地方政府、主管分管农业部门的工作，这是关系社会主义现代化事业发展全局的重大历史任务，各级党委和政府各部门都要把思想统一到中央的决策和部署上来，都

要把建设新农村作为大事来办。这里用得着在上个世纪50年代、60年代就提出并长期执行过的“各行各业都要支持农业”的好传统，在当前，就是要各行各业群策群力，共同推进社会主义新农村建设，才能把解决“三农”问题这件大事办好。

二、建设社会主义新农村和城镇化发展

上个世纪90年代中期以来，我国的城镇化发展很快，成绩很大，现在又提出新农村建设，会不会影响城镇化的进程？怎么处理好这两者的关系？

历史经验表明，工业化、城市化是经济社会发展的必然趋势。中国要实现社会主义现代化，一定要搞好工业化、城市化。“三农”问题的最终解决，也要靠工业化、城市化的发展。新农村建设和城镇化发展不是对立的，而是相辅相成，相互促进的。只有工业化、城镇化搞好了，才能以工哺农，以城带乡，才能把农村的劳动力转移出去，才能有力量给新农村建设提供各方面的支撑。推进新农村建设，农业、农村经济发展了，为工业化、城市化提供粮食、各种农产品和工业原料，这是工业化、城市化发展的基础。同时，也只有农村发展了，农民富裕了，农民有了购买力，农村市场才能扩大，工业才能持续健康地发展，城镇化才能持续推进，实现城乡协调发展。

中国由于长期实行计划经济体制，形成了城乡二元经济社会结构的体制，形成了工业化、城镇化和农村发展两个相互割裂、各自为战的封闭系统。90年代中期以前，只注意发展经济，集中搞工业化，造成了城镇化严重滞后于工业化的局面。90年代中期以后，城镇化速度加快了。但因为城市化只是在有城市户籍人口的圈子里展开，在城市区域范围里发展，没有按照城乡统筹、城乡协调的原则办事，城市建起来了，还建得相当快，可是，并没有很好地带动农村有相应的发展。值得反思的是，城市方面还凭借重城轻乡的旧体制，占用了国家绝大部分的基本建设资金，低偿、少偿征用农民承包耕地。许多农村的土地、资源农转非了，但限制农民进城，农民不能农转非，农村劳动力进城了，也只能当农民工，实行“经济上接纳，社会上排斥”

的体制。从统计数据看,2005年的城市化率已达43%。如果把进城务工经商的约1.4亿农民除外,有城镇户籍的居民,只有32%。由此引起了一系列的经济、社会问题:一是城乡差距急剧扩大;二是城乡关系不正常,城乡矛盾突出,城乡冲突增加;三是农村市场屡扩不大,工业品没有销路。这样的城镇化是不可持续的,必须加以调整。

建设社会主义新农村,一定要落实科学发展观,统筹城乡经济社会发展,不能就城市发展城市,也不能就农业发展农业,就农村发展农村,一定要在继续完善社会主义市场经济体制的条件下,把继续推进城镇化和推进新农村建设有机地结合起来。要通过深化改革,调整目前的城镇化方针,要认真探讨工业如何反哺农业,城市如何带动农村的方式和做法,使中央在新阶段提出的这个新方针落到实处,而不是停留在文件上。推进新农村建设,要按照“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,第一位的任务是要把农业生产和农村经济搞好,保证国民经济发展对粮食和农产品需求的供给,支持城镇化的发展。我国是个人口众多的大国,即使工业化、城镇化健康发展了,大量的农村剩余劳动力、农业人口转到二、三产业去就业,转到城市里去了,从可预见的几十年里,仍将会有5-6亿农民生活在农村。所以,我们要按照城乡统筹、协调发展的原则,统一做好城乡发展和新农村建设的规划,分期、分类推进,在加快城镇化的同时,也逐步把农村的经济发展好,把社会和生态环境建设好,使广大农民也能享受现代化的成果。

从世界工业化国家的发展看,一个工业化、城市化、现代化国家,其农业在GDP中的份额是逐渐减少的,一般会降到15%以下;从事农业的劳力,在总就业人口中也是逐渐减少的,一般会降到20%左右;农村人口一般要降到总人口的50%、40%以下。2004年中国的农业增加值在GDP中只占13.1%;但从事农业的劳动力占总就业人口的46.9%,农村人口占58.2%,农业户口人员占总人口的70%。可见中国的农民穷、农村落后、农业弱的问题是经济结构和社会结构不合理的表现。不解决这种结构性矛盾,“三农”问题就解决不好。

“三农”问题的解决,靠农村、农民自身是解决不了的,要通过工业化、城市化的发展,把农村的部分、大部分、绝大部分农业人口逐步转变为二、三产业的劳动者,转变成城市居民。农民减少了,才能发展规模经营的农业,农业产业化才能实现,农民才能富裕起来。

建设社会主义新农村,在现在的城乡格局、城乡关系条件下,是建设不起来的。一定要统筹城乡经济社会发展,通过工业化、城市化的健康发展,真正实现“以工哺农,以城带乡”,实现城乡同发展、共繁荣,才能建设得起来。在这个意义上说,建设社会主义新农村,是国家整个工业化、城市化的一个重要组成部分。

三、社会主义新农村建设与农村综合改革

总结回顾50多年来的农村工作,有一条基本经验,凡是符合农民切身利益,农民自愿自觉自主积极参加的,这项工作就一定能够成功,例如土地改革、家庭联产承包制、税费改革等等;而凡是有损农民切身利益,农民被迫被动地参加的,这项工作就一定失败,例如统购统销、人民公社、农业学大寨等。

建设社会主义新农村,实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标,这是符合农民切身利益的。农民早就盼望发展致富了。但是,由于目前在诸多方面仍实行着“城乡分治、一国两策”的城乡经济社会二元结构体制,农民生在农村,就入了农业户口,要转为城镇户口,非常困难。而在农村,靠一亩三分田是富不了的。

农民不能进城变为职工,变为市民,9亿多农民就困在这十多亿亩土地上,农民肯定富裕不起来,新农村肯定也是建设不好的。建设社会主义新农村,就要对城乡二元结构进行改革,把农民从计划经济体制下形成的种种束缚中解放出来。1978年以后实行的家庭联产承包制等改革,只是把农民的双手放开了,但双脚和身子还没有放开,产生了种种问题。所以,推进社会主义新农村建设,就应该同时进行农村的综合改革。

第一,要改革早已不合时宜的户籍制度,给农民

进城当工人、当市民的权利，恢复农民本来有的国民待遇。这个可以先从已经进城从事二、三产业劳动多年的农民工做起。

第二，要改革现行的土地制度。所谓集体所有，原本是生产小队集体经济所在地的农民群体所有，但现在这个集体经济单位已经名存实亡了。有关法律规定，由村民委员会行使土地发包的职权，也就是行使土地所有者的权利。原来这个农民群体对这块集体所有的土地无权行使主权，产权很不明晰，由此产生了许许多多的纠纷。要通过改革，建立让农民有长期使用权的法律保障。土地承包权也是物权，受法律保护，任何人不能侵犯。保护基本农田是我们的国策。在这个问题上，国家和农民的利益是一致的。一定要制定相关法律，使农民有受法律保护的可以长期使用的土地承包权，使广大农民无后顾之忧，这样农民就有了参加社会主义市场经济竞争的基本条件。

第三，要改革1994年以来的财政体制。这个体制下的财权事权不相称，对欠发达、不发达地区的县乡太不公道，这是形成前些年农民负担屡减不轻和目前县乡村三级组织有巨额债务的主要原因。取消了农业税，这些地区县乡的财政更困难了。县乡财政拮据，必然还要打农民的主意，所以这也是造成农村干群关系紧张，农村社会不安宁的重要原因。

第四，要通过改革，调整国民收入分配的格局，大量增加对解决好“三农”问题的投入。建设社会主义新农村是要有投入的，现在国家也已经有了这方面的财力。

总之，要通过改革，破除城乡二元结构的束缚，为农民创造一个能发展能致富的制度环境，农民有了自愿自主参加新农村建设的积极性，社会主义新农村建设的目标就有希望实现。说到建设社会主义新农村的目标，从国际的经验来看，各地可以定一些量化的目标：一、农民是不是真的减少了，如10年、20年内减到50%、40%以下；二、农民的收入是不是真的提高了，提高到城市居民可支配收入的60%、70%；三、是否形成了一个使农民能够安居乐业、能发展的经济、政治、社会和生态的制度环境。

四、建设社会主义新农村，要处理好干部和农民的关系

近几个月来，我到各地农村去调查，听到各种议论。对于中央提出的建设社会主义新农村这个战略决策，上至省级领导，下到乡镇干部，积极性都很高。层层开会，组织工作班子，专题研讨，制定规划，有的已经开始行动。下到村里，多数农民已经知道社会主义新农村建设这件事了，东部沿海比较富裕地区的农民，消息灵通一些，早知道国家要进行社会主义新农村建设，还听说市里、县里正在做规划，怕将来的建设，要把他们规划到新社区里去，怕拆他们的老房，占他们种的田地，但还不知道具体是什么政策，心有疑虑。总的印象是，干部这一头，积极性很高，农民这一边，积极性还没有真正调动起来，他们在等待观望。

干部有积极性，这一方面是响应党中央的号召，把建设社会主义新农村作为解决好“三农”问题的契机，推进整体工作；另一方面，确实也有一部分干部，把建设社会主义新农村看作是建功立业，创造形象工程，在上级面前有所表现的好机会。有的地方的干部，已经行动起来，拆旧房、平马路，在路旁建新房，刷墙壁，写标语，准备好让上级领导来视察的典型。若干年来，每逢上边有什么大的举措，基本都是这一套做法。这在社会学上叫“路径依赖”，习惯成自然了。更有甚者，有一些干部则看准了，这又是一次通过大搞城镇、新村规划，可以拆房、占地的好时机，又可以以地生财了。我亲自听到有一位县委书记说，他们县准备用10年时间，把全县几千个自然村全部拆除，把农民规划到几百个居民小区里去，这样可以腾出10万亩土地，以解决城市、工业建设用地紧缺的困难。这样代民做主的城市化、新农村建设的各种规划，正在下面比较普遍地制定。如果真的按照这种计划和规划实行起来，后果是极其严重的。

当今社会，利益已经多元化了，干部利益同农民的利益并不完全一致，在一些具体问题上，有的则是很不一致。我们对此一定要有清醒的认识。建设社会主义新农村，既是经济建设，也是政治建设、社会建设和文化建设，涉及已经分化了的农村各个阶层的切身

利益。领导这场建设，一定要适时适地地制定好各种政策，协调好各个阶层的利益关系，尤其要协调、处理好各级干部同农民的关系。如果按照上面讲到的那位干部准备搞的那样的规划去实行，那么建设社会主义新农村的后果将不堪设想。

建设社会主义新农村，是要解决好“三农”问题，而“三农”问题的核心是要解决好农民的问题。所以建设社会主义新农村的主体是农民，只有使广大农民有了建设新农村的积极性，自觉自主地积极参加了，新农村建设才能成功。所以建设社会主义新农村应该让农民做主。

五、要建立一个协助党中央统筹城乡协调发展，做好建设社会主义新农村工作的办事机构

解决好“三农”问题，是全党工作的重中之重，建设社会主义新农村是中央审时度势作出的重大战略决策，这是关系全局的一件大事，也是一件十分艰巨的难事，是需要全党全国人民上下齐心，共同努力，长期奋斗才能实现的历史任务。这需要充分发动群众，调动广大干部和亿万农民的积极性，也需要有统一领导，运筹帷幄，调查研究，统筹协调，分类指导，逐步推进的决策机构和办事机构。要把这件大事实实在在地办好，需要有一个协助党中央把这件事办好的办事机构。

从历史上看，在重大历史任务转变的关键时期，都有成立这样的办事机构的实例。1952年，当土改结束，行将转入一化三改的重要时期，党中央决定，由毛泽东同志亲自主持组建成立中央农村工作部，协助党中央组织与领导扩大农民的互助合作运动，代表中央对各涉农部门和各地的工作加以指导。1978年党的十一届三中全会，决定把党的工作转向以经济建设为中心的轨道，1979年初，决定成立国家农业委员会，作为国务院指导农业建设的职能机构，同时兼理党中央委任的农村工作任务，并指导各省市、自治区农委和相关部门的工作。

这两个工作机构建立之后，协助党中央作了大量

的工作，卓有成效，特别是农委，后来改为中央农村政策研究室，协助党中央推动农村率先改革，调查研究，制定各种政策，起草五个一号文件，推动了农业、农村经济工作大发展。后来因为各种原因被撤销了。实践证明，中国是个农民人口占绝大多数的大国，农村工作千头万绪，十分需要有一个协助党中央办理农村工作的机构。

中央农村政策研究室被撤销之后，虽然党中央一贯重视农业和农村工作，也有多次重要的决策，特别是有些关于农村工作的指导思想是很正确的，例如提出了“千方百计增加农民收入”、“多予、少取、放活”、“八七扶贫计划”、“统筹城乡经济社会发展”等方针，但正确的决策和方针是需要有机构、有人去落实的。因为没有这样的机构，讲过之后，文件发下去了，热一阵子，也就过去了，问题依然故我。而且许多问题越积越多，真是积重难返了！有人说，“现在的农业是弱势产业，农村是最落后的社区，农民是最大的弱势群体，涉农部门是弱势部门，负责农业工作的领导干部是弱势领导。例如在省里、市里、县里负责农村工作的副省长、副市长、副县长，大多数不是市委常委，在支农需要的人、财、物上没有权力，想帮助农业、农村发展，但无能为力，只能同农民一起哀叹，爱莫能助！”农业、农村、农民问题积累得这样严重，这对我们这个年年讲农业重要，常常把农村、农业工作列为政府工作第一位的国家，真是个很说不清为什么的问题。“三农”问题不能只有人讲话，没有几个人做事，这样的状况不能再继续下去了。

十六大以来，党中央把“三农”工作列为党的工作的重中之重，近几年，又有了多个重大的决策，现在又提出建设社会主义新农村，这是解决农村问题的战略性决策。要办好这件事，确实有许多理论和实际问题要解决，要统筹城乡关系的各项事宜，要协调各地各部门的关系，要处理好农村内外各种利益关系，要制定各种政策。所以我建议，在办这件大事的开始，就着手建立一个办事机构，协助党中央把这件大事办好。

(责任编辑：羽林)

陆学艺：

男，1933 年生
于江苏无锡。
著名社会学
家。中国社会
科学院社会
学研究所原
所长、研究
员、博士生导



师。中国社会科学院学术委员会委员，中国社会学会原会长，北京工业大学社会发展学院院长。第八届、第九届全国人大代表。

主要研究领域：农村社会学、农村社会问题。

1978 年以后发表农村经济、农村改革和社会结构、社会发展理论等方面的学术论文和调查报告百余篇。其中《关于加速农业发展的若干政策问题》、《我国农村改革与发展的成就及当前面临的问题》、《马克思主义合作理论与联产承包制》、《走出“城乡分治，一国两策”的困境》、《农民真苦，农村真穷》等数十篇文章发表后，曾在社会上产生较大影响。

多次主持完成国家社科基金及中国社会科学院等重大课题，主编《当代中国社会阶层研究报告》、《21 世纪的中国社会》、《社会主义道路与中国农村现代化》、《社会主义初级阶段的社会学》等著作数十部，出版《我国社会结构的历史性变化》、《构建和谐与社会结构的调整》、《中国“三农”问题的由来和发展前景》、《新中国社会学五十年》等个人文集十多部。其论著不仅在我国社会学界产生较大影响，而且对当前我国和谐社会建设和农村社会发展的实践极具现实指导意义。

本期特别推介

赵凌云：

男，经济学博
士，享受国务
院特殊津贴专
家，湖北省有
突出贡献中青
年专家，曾任
中南财经政法
大学教授、博



士生导师、副校长，现任湖北省社会科学院党组成员，院长。

主要研究领域：社会主义经济理论、转轨经济学与中国经济转轨、中华人民共和国经济史、中国共产党经济工作史。先后主持完成国家自然科学基金项目 1 项，国际合作课题 3 项，境外合作课题 2 项，财政部重点科研攻关项目 1 项。主要成果有《市场力论——一个新的理论框架及其在中国经济体制分析中的应用》、《劳动价值论新探》、《富国裕民的梦寻》、《中国经济通史(第 10 卷)》、《中国共产党经济工作史》等 5 部专著，在 Journal of International Social Economics (英国)、Modern China Studies (美国)、Management Studies(澳大利亚)等国际学术刊物以及英国 Routledge 出版社、德国 Springer-Verlag, Berlin Heidelberg 出版社等出版英文学术论文 11 篇。在国外和境外召开的国际学术会议上宣读论文 7 篇。在《经济学动态》、《中国经济史研究》、《当代中国史研究》、《中共党史研究》、《光明日报》等报刊发表学术论文 100 多篇，其中被《新华文摘》、《高等学校文科学报文摘》和《中国人民大学复印报刊资料》转载和转摘 50 余篇次。主要学术贡献有：在理论界较早提出了经济增长方式转变与经济体制转变联动、经济发展与经济增长联动、工业化与市场化联动等学术观点。1996 年获“霍英东教育基金会高校青年教师奖”研究类一等奖，1997 年获“全国第二届青年优秀社会科学成果奖”论文一等奖，两次获得湖北省人民政府颁发的社会科学研究成果奖，此外还获部省级各类学术奖励 10 余项。