

农村改革、农业发展的新思路

——反弹琵琶和加快城市化进程

陆学艺

邓小平同志在80年代末曾经说过,90年代如果经济出问题,很可能出在农业上;如果农业出了问题,多少年缓不过来,整个经济和社会的全局就要受到严重影响。小平同志这个积多年经验的预测,中肯深邃,语重心长。对于这个指示,各级领导都铭记在心。全党全国上下都重视农业,都比较认真地抓农业,倾注了很大精力,投入了很多人力、物力和财力。可以说,世界上还没有哪一个国家,在经济高速增长和现代化过程中,像我们国家这样重视和强调农业。但是,即使这样,我国农业的问题仍然是层出不穷,循环反复,使我们不能不探究这些问题背后更深层的原因。

下面我把这些问题摘要列出来,再分析研究产生这些问题的原因。(1)为什么我们反复强调要加强农业这个国民经济的基础,从1959年第一次提出,已经30多年,而至今农业这个基础仍然比较脆弱。(2)为什么农业发展老是扭秧歌。少了少了多了多,多了多了少了少,合作化后已经扭过四次了。(3)为什么我们一贯强调要切实保护农民利益,而农民的利益总是保护不住。1978年到1985年农民城镇居民收入比由1:2.4缩小到1:1.7。但1986年后又逐渐扩大,现在实际已超过1:2.4的差距。(4)为什么老喊要减轻农民负担,而实际却年年在加重农民的负担。1977年第一次提出减轻农民负担时,当时农民人均年负担只10多元,而现在农民的实际负担已接近100元了。(5)为什么会产生超经济剥夺农民生产成果的白条现象?近几年中央多次明令禁止打白条,而白条越打越多,1992年达到顶峰。现在又发生绿条现象。(6)为什么农民呼吁了多年的买难、卖难,总是解决不好或解决不了,而且是隔一段时间,叫喊一阵,此起彼伏,这仅仅是流通不畅的原因吗?(7)为什么会发生乱占滥占耕地的现象。耕地是农民的命根子,保护耕地是我国已明确宣布的基本国策。但仅1992年就占用160万公顷。我们目前农民人均耕地只有约0.1公顷,这意味着1600万农民丧失赖以生存的主要生产资料,农民拥有耕地的使用经营权,为什么如此容易地被剥夺?(8)为什么我国人均耕地很少,而近年来却有不少农民抛荒撂荒耕地?(9)为什么会出现民工潮现象?而且越多越多,1993年春节前后,约有5000万人涌出来,有人预计,今后每年会增加1000万人。这对交通、公安、民政部门的压力很大。引发很多社会问题,怎么缓解这个问题?(10)为什么农民要用几千乃至上万元买一个农转非的户口。现在有关部门明令禁止了,而下面仍有买卖的,据估算1992年农民买户口的钱,约200亿元。(11)为什么扶贫工作进展缓慢?国家和地方政府投入的扶贫款数亿元,今年报脱贫了,明年又返贫了。(12)为什么我们经常强调要共同富裕,而实际是东西差距越来越大,同一地区内,贫富差距也越来越大。对这种现象我们怎样评价?

一、农业徘徊反复的症结在哪里

这些问题,长期困扰我们,总想有一个好的解决结果,但总是解决不好,一时解决了,不久又反

复、重来。纵观世界经济发达诸国，农业问题、农村问题、农民问题的解决，没有我们如此困难，如此费力，如此反复，如此长久的。那么问题在哪里呢？

有人说，是对农业还重视不够，是认识问题。我认为有对农业的地位和发展战略方面的认识问题，也有对农业重视不够的问题，但主要不是认识问题。从理论上说，我们早就提出了农业是国民经济基础的理论，党的十三届八中全会专门作了决定，指出“农业是经济发展社会安定、国家自主的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题，没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；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。”每年的政府工作报告，也总是把农业放在首位来强调，中央和各級领导也是年年讲月月讲农业重要。还能说我们对农业问题认识不够吗？

有人说，农业问题是投入不足的问题。我认为，有对农业的投入还不够的问题，但主要不是对农业投入不足的问题。党的十一届三中全会的农业决定中提出，要把对农业的投入从占基本建设投资10%左右提高到18%。“六五”以后不仅没有达到18%，连10%也没有保住，而且降到5%以下，这当然削弱了农业的基本建设，对农业发展不利。但是实行农村改革之后，投入主体和投入机制都发生了变化，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和整个经济规模的扩大，以及财政体制的改革，完全套用原来计划经济体制的基建投入比例已经不大适应，事实上，经济发达诸国，对农业的投入比例也都没有这么高。

有人说，农业问题是价格问题。我认为确有农产品价格低的问题，久已存在的工农业产品剪刀差，这几年又有扩大的趋势。但农业发展主要不能靠再提高农产品价格来推动，因为到目前为止，我们的小麦、玉米、食糖、食油、橡胶等农产品的价格已经接近国际市场价格，农业发展靠提价已经没有什么余地了。

有人说中国的农业问题，是人多地少、资源不足的问题。我国地大物博、人口众多，人均占有的耕地少、资源少，这是基本国情和现实。但是靠现代化农业科学技术，靠现代化的机制，靠市场机制，靠人的积极性，组织得好，使十亿人民得到充足的农副产品的供给，是可以实现的。远的不说，我国的台湾省人均耕地和资源比大陆要少，但六七十年代台湾还曾经是农产品出口地区。所以农业问题，主要还不是资源不足的问题。

有人说，中国的农业问题，是农民的素质问题，农民多、文化低、素质差，不易接受新技术，因循保守，所以农业上不去。此话不对，中国农民素以勤劳朴实著称于世，吃苦耐劳，精耕细作，举世鲜有。9亿农民中，蕴藏着众多的人才和智慧，问题是要我们去发掘、去组织、去教育、去引导。君不见党的十一届三中全会以后，农村已经涌现了多少人才，已经创造了多少财富，已经创造了多少举世为之瞩目的新鲜事物，包产到户、乡镇企业、小城镇，不都是中国农民在共产党领导下的伟大创造吗！把农业长期徘徊的问题，归到农民本身素质问题上，是没有理由的。

那么问题在哪里？前述这些原因，我个人过去也曾这样认识的，有些还研究过，写过文章，议论过。但是实践教育了我们，使我们不能不考虑更深层次的原因。

1993年开春后，笔者先后考察了黑龙江省肇东市、深圳的宝安区和山东临沂地区农村。一方面这些地区的农村形势很好，乡镇企业蓬勃发展，农业也有不同程度增长，但同时也存在着上述诸多共同性的问题。回京后就这些问题进行了广泛研究。我认为农村诸多问题，长期解决不好的深层原因是综合性的。主要有两个：一是结构性的矛盾，城乡结构不合理，产业结构不合理；二是体制性的矛盾，目前城乡管理体制和政策，不能适应生产力发展的要求，不能适应社会主义市场经济发展的

要求。

(一)结构性的矛盾 由曲折历史原因形成的城乡社会二元结构,城市办工业,农村搞农业;非农业户口和农业户口的分隔管理,居民住城市,农民住农村的结构,已成为当前经济社会持续稳定发展的桎梏,是目前农村诸多问题长期解决不好的症结所在。实行家庭承包责任制,农民得到了经营耕地的自主权,有了生产积极性,农业增产了,解决了温饱问题。但农民要致富,只靠0.1公顷耕地,是富不了的。按现在的农业生产水平,一个农业劳动力可以种0.667公顷地,甚至更多,但没有这么多地种。于是出现了“1个月过年,3个月种田,8个月休闲”的劳动力大量剩余的状况。沿海沿江经济发达地区,办了乡镇企业,容纳了很大一部分农村劳动力,这些地区富裕起来了。但是中部、西部的乡镇企业,起步维艰,进展缓慢。于是大量的农村劳动力向城市向经济发达地区找出路,产生了“民工潮”。城市一方面由于经济发展,需要劳力,但因为体制和政策等方面的原因,又限制、阻拦、抗拒这些农村劳动力正式进城,即使进来了也是用户口管理等手段,使之处于社会地位相对低下和不稳定状态,于是产生了种种矛盾。

纵观经济发达国家发展的过程,实现现代化的核心内容主要是两条,一是工业化,二是城市化。就全国情况而言,工业化发展是好的,特别是在沿海和经济发达地区,乡镇企业大发展了,可以说实现了农村工业化。但中西部地区工业化不理想,落后于农村发展的要求,目前最成问题的是城市化大大落后于工业化。即使是在发达地区,城市化也严重落后于工业化。因为城市发展滞缓,致使工业化发展受阻,特别是第三产业发展不起来,就不能吸纳更多的劳动力就业。工业化推动城市化,而城市的功能和作用又保障和促进工业化的发展。没有工业化,就没有城市化,而没有城市化也就不会有现代的工业化。

农村的剩余劳动力不能充分就业,只能在人均0.1公顷地上做文章,大多数农民特别是以农业为主地区的农民收入低下,同城市居民和发达地区农民的差距日益扩大,心理不平衡。加上这些地区的上层建筑的结构和干部数量是同发达地区差不多的,消费需求向发达地区看齐,所以各种集资、摊派都落到农民头上,负担日益加重,干群关系紧张,国家和农民的关系紧张,由此引发了一系列的社会矛盾。

我国城市发展迟缓,至今城市居民只有2亿多人,加上从事乡镇企业的1亿多人。而农村这一边有8亿多人在搞农业。经济发展了,经济结构变化了,而社会结构没有相应的变化和调整,产生了种种矛盾。

总之,城乡社会二元结构的格局已到了该反思、该研究、该解决的时候了!

(二)体制性矛盾 目前的城乡管理体制是为维护二元结构服务的。农村的管理体制是在五六十年代农业合作化、公社化基础上逐步形成的。1958年以后人民公社实行政社合一,既是集体经济组织,又是基层政权组织。集体经济实行“三级所有,队为基础”。公社是一级,大队是一级,生产队(也称小队)是一级。全国8亿农民统统组织在这三级组织里面。1984年实行改革,公社改为乡(镇),大队改为村,生产队改为村民小组。名称改了,基本格局未变。经过这些年的发展,原来作为基本核算单位的生产队(村民小组)的经济职能已基本没有了,转移到了村一级。所以现在主要是乡(镇)村两级。行政村既是村民自治组织,同时实际也是集体经济组织。同是集体经济,但差别很大,全国已有数百个产值超亿元村,但空壳村却有数万个,这些村只有集体土地的发包权。

现在全国有9亿农民(农业人口)组织在5.5万个乡镇和80万个村级组织里。大约分散居住在345万个自然村里。每人平均拥有约0.1公顷耕地的生产经营权,同时负有向国家纳农业税和向村

集体缴纳提留义务。这种格局的好处是人人有田种，绝大多数人有饭吃，这是农村社会基本稳定的基础，但是随着农村生产力的发展，矛盾也日益增多。最大的问题是限制了农村生产要素的流动，阻碍了农村社会主义市场经济体制的形成。实际上是维护目前城乡二元结构的组织基础。

总的说来，我国农业所以徘徊反复，以及农村诸多问题长期解决不好的症结，主要是农业发展了，农村生产力提高了，而城乡二元结构没有变化，农村的管理体制没有相应的变革，农业劳动力大量过剩，应该向二三产业转移而没有及时转移，作为二三产业的载体的城市应该发展而没有发展起来，城市化进程严重滞后，落后于工业化的要求，由此引发了一系列的经济和社会问题。这也可以说是目前的生产关系不适合生产力发展要求的一种表现。

二、反弹琵琶和推进城市化发展

军事上常常有这样成功的战例，某一个军事目标，正面强攻拿不下来，而采取迂回，从侧面、从后面进攻，反而容易攻克。农业徘徊反复的问题，农村中的诸多问题，久解不决，怎么办呢？也可以采取迂回战术，或者叫反弹琵琶的方式，来解决农村问题。现在的农业问题，主要不在农业本身，也不在农村内部，所以要解决农业、农村问题，就要着力去发展农村工业，发展第三产业；就要着力去发展城市，加速推进城市化的进程。

这不是要更加削弱农业，使农村问题火上加油吗？笔者认为，非也。1956年毛泽东同志在总结第一个五年计划的经验时发表了著名的论十大关系的讲话。他指出重工业是建设的重点。但为了要更好地发展重工业，就要注重农业、轻工业。后来，毛泽东又提出了经济建设要以农轻重为序的方针。为了要使重工业建设得更多些快些，他提出了要加重发展农业轻工业的方针。

30多年后的今天，情况已经发生了很大变化。一个庞大完整的工业体系已经建设起来，还建立了一个拥有1亿多职工占工业产值1/3以上的乡镇企业，工业化可以说已经实现了，但城市化却严重滞后，主要农产品自给有余，约1.5亿农村剩余劳动力强烈要求充分就业，千方百计向城区涌来。

在这种新形势下，我们是继续关紧城门，继续维护城乡分隔的二元社会结构，坚持城乡分治的体制、坚持原有的管理模式，采取就事论事，出一个问题，紧张一阵，想一点办法，解决一个问题，被动应付，循环反复，还是应该在新形势下，作战略转移，采取新方针和新政策，改革旧有体制，改变二元社会结构的格局，以适应社会主义市场经济发展的要求，从新的高度来解决这些问题呢？我认为解决农业问题，解决农村问题，解决农民问题，要采取新的思路，新的战略，新的方针。

反弹琵琶第一策：要使农业持续稳定发展，就要着力去抓乡镇企业的发展 乡镇企业发展了，剩余劳力有了出路，农民、集体经济壮大了，有经济实力了，可以以工补农、以工建农，可以有钱买农业机械，有钱应用先进的科学技术，可以用现代化生产资料武装农业，实现农业现代化，实现农业的持续稳定地发展。这个经验在苏南、在珠江三角洲等沿海经济发达地区，已经为实践证实了。被誉为华夏第一县的江苏省无锡县，是发展乡镇企业较早的县，也是主要依靠乡镇企业的发展，争得全国百强县的首位。1970年无锡还是个农业县，全县农村总劳动力43.46万人投入农业38.96万，占89.3%。工农业总产值5.9691亿元中，农业产值46228万元，占77.4%。到1990年发生了根本的变化，农村劳力增到55.4万人，但从事农业的劳力只有11.5万人，占19.9%，80%的劳力都转向乡镇企业去了。1990年全县工农业总产值143.4亿元。其中工业134.5亿元，占93.7%；农业产值8.99亿元，占6.3%。无锡县可以说已经实现工业化了。无锡县依靠乡镇企业创造的经济实力，一贯重视以工补农，以工建农，用现代化农业生产资料武装农业。1970年全县只有大中型拖拉机5

台、小型拖拉机 129 台,农机总动力只有 4.57 万千瓦。到 1990 年已拥有 143 台大中型拖拉机,6200 台小型拖拉机,1647 辆农用汽车,农机总动力达到 47.04 万千瓦,(平均每公顷 7.65 千瓦)。从 1971 年到 1990 年,20 年全县水利建设投资 11853 万元,投入水利建设 19276 万个工日,完成土石方 29233 万立方米,使全县实现了高标准的水利化。因为有这样大量的投入,虽然农业劳动力逐年大量减少,从 1970 年到 1990 年平均每年减少 3.5 个百分点,但仍保证了农业持续稳定地增长,1990 年与 1970 年相比,全县农业总产值(以可比价格计算)增长 94.5%,平均每年递增 3.4%。农民人均纯收入,1978 年为 110 元,1990 年达到 1564 元。就经济上说已经提前达到了小康生活水平。

无锡县是个实例。苏南地区,上海郊区,杭嘉湖宁绍地区,胶东青岛、烟台地区,辽东、大连地区,广东珠江三角洲,闽东南泉州厦门地区,这些沿海经济发达地区农村也都是靠调整产业结构,发展乡镇企业,把大量的农村劳动力转移到二、三产业,从而使当地的经济繁荣起来,农民群众富裕起来,农业也实现了持续稳定发展。

这大约 1 亿多农村人口的沿海经济发达地区靠乡镇企业,已经走上了一条实现工业化的道路,是很可贵的。问题是 6 亿多人口的中西部地区农村怎么办?中央和有关部门已经决定采取措施,推动促进中西部地区发展乡镇企业,近两年有一些省区的乡镇企业也取得了相当的进展。但总的来说,大多数中西部省区进展还不很理想。这里有两个问题,一是全国各地农村都发展乡镇企业行不行?二是怎样才能使中西部大多数地区的乡镇企业发展起来。

事实上,现在有着相当多的中西部省区经济欠发达地区和贫困山区的农村青年们,他们从广播电视等新闻媒介和各种渠道接受了市场经济的熏陶,他们要求改变贫困的现状,要求致富心切,已经不能在家乡坐等本地乡镇企业办起来再致富的状况,而是纷纷向城市、向沿海经济发达地区,寻找谋生致富的出路。80 年代初中期还只是少数地区、少量的青年出来探路。现在则已成为数以千万计的外出打工潮流。开始当地的党政领导并不在意,有的还加以劝说和阻拦,经过几年的实践,相当一批地方领导干部已意识到,这是一条使本地群众致富,改善本地贫困的途径,所以也积极行动起来,充当具体领导组织大批民工出来的后盾。这就是近几年民工潮为什么越来越热的重要原因。

反弹琵琶的第二策:要使农业、农村经济持续稳定地发展,就要大力发展和加速城市化的进程 解决农业问题,不仅是农村能否提供足够的粮食棉花等农产品的问题,而要同时解决农民问题。粮食、棉花都是农民种的,农民自身的问题不解决,没有积极性,田是种不好的。这几年农村的一个主要矛盾是,国家、城市要粮食、要棉花、要农副产品稳定的供应,而农民要致富,要过富裕、文明的生活。农民要致富,要过小康生活,这无可厚非,但要让农民富裕起来,仅靠人均 0.1 公顷耕地,肯定不能普遍地富裕起来。8 亿多农民,固守在 1 亿公顷耕地上,这是中国农民贫穷的根源,也是国家富不起来的重要原因。1984 年我们采取了一个大政策,明文规定,准许农民办乡镇企业,这实质上是向农民开放了一部分经济资源和社会资源。十年功夫,农民大规模地进入二、三产业,乡镇企业蓬勃发展,使沿海地区和大中城市郊区的农村迅速富裕起来,取得了始料不及的好效果。

现在有两个问题,第一,光办乡镇企业还不够,还是容纳不了农业上大量剩余的劳动力,有相当一部分地区乡镇企业迟迟办不起来,勉强办起来,效果也不好,这些地区的农民要求另找出路;第二,乡镇企业办起来之后并已经发达起来,但只在乡镇办,遇到了种种矛盾。1993 年 5 月 19 日新华社报道,目前江苏省已有 10 万家乡镇企业,720 万职工,占全省职工总数的 80%,创造的总产值占全省 60%,在发展中呈现出三大态势:即大型化态势、国际化态势、技术进步态势。这些态势表明,乡镇企业仅在乡镇办已经不够了。乡镇本身容纳承载不了乡镇企业已经形成的庞大的生产力,发展

遇到了困难。这几方面的问题，都要求国家的经济资源和社会资源进一步向农民开放。前面说过，目前最迫切的，就是要开放城镇，让一部分农民到城里来，到镇里来。这是几亿农民的迫切要求，是乡镇企业发展的要求，实质上也是当前我国经济社会发展的要求，同时也是城市发展的要求。

国内国外的专家都普遍认为，我国的城市化发展已严重滞后。1991年全国工农业总产值中，工业占77.6%，农业占22.4%，但按国家统计局统计，1991年我国市镇人口30543万人，只占总人口的26.4%，而农村总人口为85280万人，占73.6%。就城市化水平而言，比同类发展中国家如印度（36%）、印尼（35%）、泰国（42%）等国家要低，目前发展中国家城市化平均水平是40%，经济发达国家为70%、80%，有高达90%的。

随着经济的增长和发展，经济结构的变化，农村人口逐渐向城镇集中，实现人口的城镇化，这是各国经济发展的普遍规律。我国的城市化发展滞后，同经济社会发展水平和发展要求很不相称，已经制约了经济发展。

1. 同社会主义市场经济发展的要求不适应。我们要建立社会主义市场经济体制，要求建立各类商品和生产要素市场。而城市发展很慢，城市分布也很不合理，妨碍社会主义市场经济的发展。我国大陆的30个省、市、自治区中，除了京、津、沪、辽、吉、黑6省、市外，其余24个省区城市人口都不超过16%，还有11个省区城市人口不超过10%。有不少400万到1000万人口的大专区，连个中等城市也没有。如安徽阜阳地区1000多万人，阜阳市本身也不足20万。1991年全国有151个地区191个地级市，地区市级行政单位共342个，其中人口在20万以上的中等城市只有170个，还不足50%。城市不发达，商品经济不发展，社会主义市场经济体系就建立不起来。

2. 城镇是第三产业的主要载体，城市不发展，第三产业就发展不起来。我国的第三产业到1991年只占26.8%。与第一第二产业发展很不适应，实际已影响经济的健康发展，使人民群众的生产、生活很不方便。

3. 城镇不发展，社会各项事业的发展也受限制。科技、教育文化、艺术、体育、医疗、卫生、社会保障、社区服务等方面都得不到应有的发展。

4. 城市是领导农村的。近代历史表明，工业革命以后，城市成了经济社会发展的中心，城市发展带动农村发展。城市发展不起来，农村许多问题自身解决不了。就拿乡镇企业来说，这是中国农民的伟大创造，本质是农民在农村办工业，但是追根求源，说到底，乡镇企业也是城市带动、辐射的结果。苏南的乡镇企业发达，是因为有上海，有苏州、无锡、常州这些大中城市的辐射、带动，珠江三角洲的乡镇企业在1978年以来，后来居上，飞跃发展，这是因为改革开放以后，有广州、深圳，特别是因为有香港的影响和带动。中西部诸省乡镇企业多数发展得不理想，缺少大中城市的带动是主要原因之一。

所以，就当前全国大局来说，建立社会主义市场经济体系，促进国民经济的持续发展，推动第三产业和社会各项事业的进步，都要求加快城市化的进程。从根本上解决农村和农业发展面临的诸多问题则更加迫切地要求加快城市化的步伐。事实上，就目前城市本身来说，也有内在发展的强烈要求。1980年我国只有223个城市，其中省级3个，地级107个，县级113个，1992年底，全国已有各类城市517个，其中省级市3个，地级市191个，县级市323个。1980年只有乡镇2874个，1992年有10587个，12年功夫，已经有了成倍成几倍的增加，但仍不能满足发展要求。

经过40年的经济建设，特别是1978年以后实行改革开放以来，我们的经济发展已经有了相当的规模，农业有了较大的发展，实行了30多年的主要农产品统购统销制度已经终结，各种票证已经

取消,城市建设、城市管理的经验,也积累丰富了,所以加快城市化的进程也具备了条件,有了发展的客观基础。尤其是近几年有几千万乃至以亿计的农民已经涌到城下,城市有了必要的准备,经济社会的发展也有了迫切的要求,现在是我们改变思路,打开城门,欢迎农民进城的时候了!

三、加快城市发展要解决的若干问题

打开城门,接纳数千万农民进城,这是一项巨大的社会改革,这本身也是经济社会发展的要求,而实行之后,必将会促进经济的发展,推动社会的全面进步,将会引起城乡结构、经济结构、社会结构的重大变化,涉及到方方面面,产生广泛的影响。打开城门之前和打开之后,都有一系列工作要做,有不少问题需要解决好。

(一)要换脑筋,确立城乡改革和发展的新思路 长期以来,我们已经形成城市——二三产业;农村——农业,城市——居民,农村——农民的二元社会结构,而且城乡分隔管理,严格限制农村人口向非农人口转移。城乡分别管理,各自发展的框架,50年代以来已经逐渐定型,逐步形成了一整套管理制度和具体政策。有人还认为这是中国社会稳定发展的基础,这是不对的。现在的二元社会结构,实际是计划经济体制的产物。现在已是矛盾重重,问题丛生,怎么稳得住!要建立社会主义市场经济体系,城乡分治,城乡分成两个市场是不行的。城乡必须融合,要城乡一体,必须建立统一的国内市场体系。要实现现代化,总不能老保持目前城乡2:8的人口格局。现在城乡差别已经很大了,再发展下去,怎么实现共同富裕?

现在有实现农村社会主义现代化的提法,城市不发展,没有城市现代化的带动,农村实现不了现代化。现在的乡(镇)、村、队、户的组织结构不变,9亿农民耕种1亿公顷土地的格局不变,农村实现不了现代化,农民连小康的生活水平也不可能达到。最终解决农村的问题,要靠城镇的发展,几千万乃至几亿农民转到二、三产业,进入了城镇的新居民,交出了原来承包的耕地,农业才能比较普遍地实行规模经营,使用现代生产工具,提高劳动生产率,逐步实现农业现代化。所以今后农村工作的重点,也是农村深化改革的方向,是要在保证农业生产持续稳定发展的条件下,调整产业结构,大力发展非农产业,改变9亿农民搞农业的格局,调整城乡结构,加快城市化的进程,创造各种形式,引导、帮助农民移居城镇,成为城镇的新居民,改变目前城乡分割二元社会结构,实现城乡一体化。

(二)要充分认识到城市在现代化过程中的地位作用,纠正“恐城症” 城市是现代物质文明和精神文明的载体。近代工业革命以后,城市在整个国家经济社会发展中起关键和枢纽的作用,城市领导农村。一个国家一个地区城市发展水平,是衡量这个国家和这个地区现代化水平的重要标准之一。随着现代经济事业的发展,农村人口逐渐向城市转移,这是所有小农经济国家向现代文明社会转变过程中的必然现象。

现在要打开城门,让几千万乃至几亿农民进城,成为非农居民。我们有些同志还有种种顾虑,他们顾虑农村出来这么多劳动力,农业还能稳定持续发展吗?实践证明,我国农村的劳动力实在太多了。50年代初,我国农村有2.8亿劳力,耕种1.067亿公顷地,劳均耕种0.38公顷。现在农村有4亿多劳动力,耕地只有9671.5万公顷。劳均耕种0.24公顷地。即使按50年代的劳均耕地水平,也只要有2.5亿的劳动力就够了。何况这些年我们在农业上投入了大量的现代农业生产资料,现在仅农业机械就有3亿千瓦。所以有关专家测定,在目前,从农村分别不同地区的不同情况,有区别地调出2亿劳动力,从事非农产业,也不会影响农业生产。有的同志还顾虑:万一再出现像1960年的经济困难怎么办?那次经济困难是在特有的历史条件下,实行了违背经济规律的错误政策造成的。只

要我们按经济规律办事，就不会出现那样的困难。有的同志顾虑：现在2亿多非农人口，财政负担已经很重了，再大量增加城市人口，国家背得起吗？原来对非农户口的各种补贴是由于各种历史原因在计划经济体制下逐步形成的，是不合理的。现在正在进行价格等一系列改革，财政负担正在减轻，以至最后将卸掉这个包袱。新进城的居民可以采用新的办法，不用国家负担，现在有些城市的实践证明，新居民不仅不会造成财政负担，而且增加了税源，成了增加财政收入来源。

建国以来的相当一个时期，有些同志用小生产的眼光看待城市，认为城市是纯消耗的，所以曾经有过要变消费性城市为生产性城市的提法。还有的同志认为城市是传播资产阶级生活方式的，城市是地主资产阶级堡垒，是剥削农村的据点。而把农业人口长期分散凝固在农村，看成是社会稳定的标志，是社会主义优越性的一种表现。实践证明这些看法都是不对的。小农经济占多数的国家是不能实现现代化的。城市是现代文明的摇篮，所有经济发达国家都经历了农村人口城镇化的过程，这是历史规律。中国要实现现代化，必然也要经历农村人口城镇化的过程。建设好现有的500多座城市和1万多个镇，并且还要新建一大批新的城市和集镇，使大多数人口都生活在城镇里，这是我们要完成的历史使命。

(三)全面规划，确定好城市发展的新方针 在实现第二个翻番和实现现代化过程中，一定要重视调整城乡结构，加快城市化进程，并且规划好城市、乡镇的合理布局，保证经济社会协调发展。现在学术界关于我国实现城市化的战略，主要有三种观点：一种主张以发展大城市为主；一种主张以发展中等城市为主；一种主张以发展小城镇为主。这三种观点，都各有论据，言之成理。我以前也是主张以发展小城镇为主的。农村的发展道路，第一步实行家庭联产承包责任制，第二步发展乡镇企业，第三步建设小城镇。这比较妥当，顺理成章。开始的时候，提出“离土不离乡，进厂不进城”，对于冲破城乡壁垒，支持农村兴办乡镇企业有积极意义。但这只能是过渡性的。如果真的长期实行下去，假定乡镇企业长期发展，有50%的农民进厂了，实现了小城镇化。那末这还只是一个准二元社会结构，有人称此为三元社会结构，结果将是20%人口在城市里，50%在小城镇，农村还有30%。这只能是假设，是理想。实践并不会这样发展。首先，前面说过乡镇企业发展本身，要靠大中城市的辐射和带动，离开大中城市在技术、信息、设备、供销、市场流通等方面的支撑，乡镇企业发展不起来，即使办起来了，也成不了气候。小城镇本身，离开了大中城市的辐射与带动也是发展不起来的。所以我赞成这样一种主张，我们的经济社会发展，一定要改变以农为本的战略，一定要改变二元社会结构，实现城乡一体，实现区域现代化。

所谓区域现代化，是指在一个由自然、资源、地理、经济、社会、文化、历史传统形成的一个较大的地区内，由某个特大或大城市为中心，以中小城市为中介，与地区内的城镇和农村形成网络，辐射、带动本地区经济社会的持续发展，实现整个区域的工业化、城市化、现代化。国际上这类区域现代化的实例已经很多。我国的京津唐地区，沪宁杭地区，广州、深圳、珠海地区，沈阳、大连地区，青岛、烟台、潍坊地区，福州、泉州、厦门地区等等都在逐步成为我国第一批实现区域现代化的地区。

要实现区域现代化，就应该有明确的指导思想，逐个进行科学的规划，引导区域内经济社会各项事业持续协调发展。现在，我国的经济事业已进入高速增长时期，各个经济区域正在逐步形成，有关部门更应该抓紧时间做好规划，指导实践，避免发展的自发性和盲目性，避免不必要的损失。

(四)创造多种形式，逐步改革城乡分治的户籍管理制度 目前仍在实行的户籍制度是城镇化滞后的主要原因，是城乡协调发展的重要障碍。当今世界只有少数几个国家还在实行，同现代化事业矛盾重重。这套户籍管理制度是在50年代以来数十年间逐渐形成的。已经根深蒂固，盘根错节，

改革的难度比较大。历史上形成的东西,要通过相应的历史过程解决。农产品统购统销制度的改革,我们用了8年时间,到1993年粮食放开,已基本解决了,这为我们改革户籍制度准备了条件和经验。

农民已经创造了很多种进城就业、事实上已成了城镇居民的形式,为改革户籍政策打开了道路。(1)随着经济建设的发展,城市需要大量劳动力,一些劳动条件比较艰苦的行业,本市本镇的劳力不愿意就业,于是就有大量的农村劳力进来,从事建筑业、环卫业、饮食、旅店服务业等等。有的已在市里居住近十年了。(2)有自筹资金、自建或租赁房屋在城市务工经商的,有的已形成了自发的组织和社区,如北京的浙江村、河南村、安徽村、新疆村等等。(3)已有大量农民自带资金,自理口粮到小城镇开店办厂,创办二、三产业,有的还雇佣相当数量的学徒和帮工,80年代中期以来,在经济发达地区繁荣起来的小城镇这部分人已成为很大的经济力量和社会力量,全国估计有500万人以上。(4)沿海诸省在政府的引导下有农民自筹资金自建农民城的。浙江省温州龙港镇是一个典型,现在已发展成13万人口,8亿产值的小城市。(5)农民用土地换户口。深圳市政府适应经济开发的需要,权衡利弊、审时度势,作出了对市区农业人口全部实行农转非的决定,现在已经把特区边界线以内的农民户口都转为居民户口,成立了居委会。土地则转为由政府统一规划、开发、利用。(6)有的城镇由政府部门建设了大批商品房出售,购买商品房者可以转入户口。一般是买一间单元房转1个户口,如买了三间一单元的可转3个户口,取得永久居住权。(7)农民通过买户口进城,1992年达到了高峰,估计全年约有近300万农民转为居民,后来有关部门明令禁止了,而实际是禁而未止。对此,各方面褒贬不一,议论至今纷纭。

农民通过种种形式进到镇里、市里,推动了整个经济社会事业的发展。这实际上也是农民群众的一种创造。但这些以千万计已进城农民,并未取得现行体制的合法承认,他们的心还悬着,由此引发了很多社会问题,诸如计划生育失控,子女入托入学困难,犯罪问题增多,社会治安不好等等,这表明现行的户籍管理体制已到非改不可的时候了,群众的实践也为改革创造了条件,现在的问题是要着手研究改革户籍管理体制的目标、阶段和具体实施的步骤。

凡此种种,都说明了一个问题,数以亿计的农民要求进城,人口城市化的浪潮汹涌澎湃。应该说,这是符合经济社会发展规律的。在这个历史潮流面前我们应该研究新问题,总结新经验,引导城市化的进程健康发展。

我国地域辽阔,人口众多,各个地区的经济社会发展的水平很不平衡。在实现城市化的过程中,还是要采取分类指导、分区决策的原则。把要实现城市化的方针确定下来,至于实施的方式、阶段、步骤则可以由各地区根据本地的实际情况分别进行,切不要重犯一哄而起,齐头并进的老毛病。实现农村人口城市化,这是亿万中国农民几代人梦寐以求的理想,也是我国社会主义现代化事业的重要组成部分,我们一定要引导好,组织好。

(作者单位:中国社会科学院社会学所 北京 100732) 责任编辑 武兆瑞 刘凤彦