

走出

## “城乡分治 一国两策”

的困境

陆学艺

几年来,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。虽然已经采取了积极的财政政策,降低存款利息,增发职工工资,提高城镇居民收入,以求扩大内需,启动经济,但效果总不显著,原因当然是多方面的。但一九九七年以来占总人口百分之七十的农村居民的购买力在逐年下降,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,单就城市论城市,就工业论工业,而且有些措施还损及农村的发展,问题就更难解决。

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:一是工农业主要商品普遍过剩,使企业投资积极性下降,不再上新的项目,加上银行惜贷,国内总投资减少;企业不景气,开工率不足,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,出现了生产与消费之间的非良性循环。二是城市经济不景气,使当地政府排斥外地民工进城,好安排本地下岗者再就业;同时农业增产不增收,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,农民无钱进城购物消费,又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,归纳为一个,就是在经济发展新阶段,出现了农业和工业的生产能力大量过剩,而城乡的投资需求和居民消费需求不足,形成了非良性循环。这里要强调的是,我国因为长期实行“城乡分治,一国两策”,使农村的剩余劳动力特别多,农村的资金特别短缺,城乡的差别特别大,现阶段三个农民的消费只抵得上一个市民!

五十年代以后，我国逐步建立了一套城乡分割的二元体制。这一体制的理论基础是所有制的不同：城市以全民所有制为主，农村以集体所有制为主。这一体制的运行，在诸多方面是两套政策：对城市、对居民是一套政策，对农村、对农民是另一套政策。几十年来逐渐固定化，加上有户籍、身份制做划分标准，就形成了“城乡分治，一国两策”的格局。

在经济层面，在所有制及流通、交换、分配、就业、税赋等方面，对城市居民和农民的政策都是不同的。甚至许多公用产品的价格和供应方式都不同，如同样是用电，对城市居民是一种价格、一种供应方式，对农民却是另一种价格、另一种供应方式。在就业方面，改革前政府对城市劳动力完全包下来统一分配和安排工作，而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，而没有管理和安排农村劳力就业的职能。

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，对城市居民和农民的政策更不同。如教育，同是实行九年制义务教育，城市中小学的教育设施由政府拨款建设，而农村的中小学，则要乡村筹集资金来建设，所以教育集资成为农民长期以来的一大负担。有一阶段，考大中专学校城市居民子弟和农民子弟的录取分数线都不同，城乡居民子弟的录取分数线低，农民子弟的录取分数线高。现在在校的大学生中，城镇居民的子女约占 70%，农民子弟约占 30%。这同全国总人口中，农民占 70%、城市居民占 30% 的格局正好倒置。

“城乡分治，一国两策”是在当时实行集权的计划经济体制下逐步形成的，当时要集中力量进行国家工业化建设，是不得已而为之，适应当时的短缺经济，前提是牺牲了农民的利益，把农民限制在农村，后果是压抑打击了农民的积极性，使农业生产长期徘徊，“八亿农民搞饭吃，饭还不够吃”，使短缺经济更加短缺，越短缺就越加强“城乡分治、一国两策”的体制，形成恶性循环。

改革开放以后，农村率先改革实行家庭承包责任制，解散人民公社，把土地的使用权和经营权还给农民，使农民得到了自主和实惠，调动了农民生产的积极性，农业连年丰收，粮食等主要农产品已经由长期短缺转变为丰年有余，解决了农产品的供给问题。乡镇企业的发展，改

变了农村的经济结构，农民生活有了极大改善。

但是近几年，农产品销售不畅，市场疲软，价格下跌，乡镇企业滑坡。虽然一九九六年以来，农业连年丰收，但农民收入下降，农村市场难以启动。自一九九六年冬季以后，粮、棉等农产品就出现卖难，价格下降。到一九九九年夏季以后，不仅是粮棉，几乎所有的主要农产品都出现了销售困难，市场疲软，由短缺变为过剩，由卖方市场变为买方市场，农民的收入成了问题。农民的年人均纯收入中的粮食收入部分在一九九九年要比一九九六年下降三百多元。一九九六年农民人均从棉花得到的收入为六十八点零七元，一九九九年只有三十六点六八元。当今中国农民的收入结构中，农业收入还是主要来源，一九九六年，农民人均纯收入中来自农牧业的收入占 55%。而在农牧业的收入中，粮棉收入又占绝对多数，特别在中西部地区，粮棉的收入更是主要的收入，在相当多地区，要占农民人均纯收入的 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很多。

一九九六——一九九九这几年，乡镇企业也不景气。国内市场竞争压力加大，又受到亚洲金融风暴的冲击，使乡镇企业发展相当困难，并出现了吸纳劳力能力减弱，发展速度回落，效益下降，约 40% 的乡镇企业处于停产半停产状态。乡镇企业困难，使整个农村经济发展受到阻碍，农民的经营性收入和工资性收入大量减少。

在城里国家机构改革、国有企业改革的同时，城市里大量辞退外地民工，有些城市还制定了不少限制外地民工就业的规定。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返回农村。据有关部门测算，民工最多的年份为一九九五年，达八千多万人，近几年逐年减少，一九九九年估算只有约六千万人。以平均每个农民工一年在城里净赚二千元计，农村就要减少六百多亿元的现金收入。

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，而是逐年减少。改革以来，这样的状况还是第一次。政府从一九九七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，而不是农民不需要这些商品。

农村发展遇到障碍，是农村第二步改革没有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。九十年代以来，城乡差别扩大，农村问题日益严重。本来农村率先改革，实行家庭承包责任制，解散了人民公社，促进了生产力大发展。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”。但中国的农民数量太大，农村实在容纳不了大量剩余劳动力。到八十年代后期，就有大量的农民工进城打工，城市也需要他们。到九十年代中期达到高峰，但因户籍制度的限制，他们的职业改变了，农民身份未改。所以，这许多民工有的已在城里工作了十多年，还是农民户口。众多的农民工像候鸟一样，春来冬去，形成了所谓“民工潮”。实质的问题在于，计划经济体制下形成的城乡二元社会结构格局及其户籍制度，至今没有改革。于是出现了这样的怪现象：二十年来，我国进行了大规模的工业化建设，经济突飞猛进，要换了别的国家，在工业化高速发展阶段，必然是农民大量进城，农民身份的人大量减少，我国则不然，一九七八年我国有农业人口七亿九千零一十四万人，而到了一九九八年，农业人口反而增为八亿六千八百六十八万人，二十年增加七千八百五十四万人。据国家统计局的数字显示，一九九四年的城市化率是 28.6%，一九九八年的城市化率为 30.4%，四年才增加了一点八个百分点！就工业产值在国民总产值中的比例来说，我国已是工业化国家，而从农业人口——劳力的比重看，却还是农民为主体的社会。以至于出现了城市化严重滞后于工业化、社会结构与经济结构不协调的城乡失衡局面，这是目前产生很多经济社会问题的重要原因。

八十年代中期以来，乡（镇）村两级党政机构日益庞大，干部队伍恶性膨胀，权力越来越大，但又没有财政支撑，官多扰民，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二十多个干部，大一点的有三十多人。每个大队干部只四五个人。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，人数并未变。农村实行大包干以后，在大约五六年的时间里，乡村两级干部（特别是村干部）原来组织集体生产经营的职能没有了，一时无所适从，村干部也多数回家种承包田

去了。“土地包到户，还要什么村干部”是这一阶段的写照。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。但恰恰是这段时间，农民负担是最轻的，农民负担并没有成为农村的社会问题。

到了八十年代中期以后，再次强调在农村要加强领导，强调要做好农业生产的社会化服务，特别是在一九八五年取消统购实行合同定购之后，市场粮价猛涨，定购价低于市场价很多，政府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，又在新形势下逐步加强，逐步增多。这一段时间，县(市)以上的领导，注意力都主要集中在发展工业化，发展城市经济，解决城市问题。对农村实行承包责任制之后，农村基层政权应该怎么建设，机构需怎样配置，人员编制多大规模，编制外可以容纳多少名额，等等，都没有明确的安排和规定。在这样的状况下，就在十多年间，农村乡(镇)村两级干部队伍迅速膨胀起来，机构越来越大，达到了空前的规模。这几年乡(镇)级干部大量增加，党委书记、乡(镇)长外，又增加了若干副书记、副乡(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十来个。在一些经济比较发达的乡(镇)，因为乡镇企业赚了钱，有了财力支撑，机构越设越多，例如设置了经济委员会、工业办公室，还把原来乡政府里的八个助理，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。由于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、炊事员也大量增加。现在一个乡(镇)政府，少则数十个，多则百余人，甚至有二三百人的，超过正式编制几倍乃至十多倍，比五十年代一个县政府的机构还大。在村级组织，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，总不下十数人。而凡是有个头衔的，都要拿补贴，都

比农民有权，都要比农民生活好。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的财政开支，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？

九十年代以后，各地陆续建起乡（镇）级财政，普遍建立财政所。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、福利以及日常经费等的开支。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。特别是一九九四年财税改革之后，实行分税制，较稳定和较好的税收都由地（市）级以上收去了，所以，这些年地（市）以上的财政状况一般都较好。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）一级则多数财政困难，几乎就没有什么税源和稳定的收入。在这样的条件下，乡（镇）长们要维持政府运转的功能，日常开支，一是举债度日，向各方面、各渠道去借钱，有的是借银行、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和乡镇企业摊派，乱收费、乱罚款、乱集资就这样逼出来了。

在计划经济体制下形成的城乡二元结构、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，一是阻碍了社会流动，使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孕育和成长。二十年来的实践表明，把八亿多农民限制在农村，农民富不起来，农村也现代化不了。农业容纳不了五亿多劳动力，也不需要这么多劳动力，按我国现有的农业生产水平，有一亿五千万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，转移了一亿多劳动力。但完全靠“离土不离乡”不行，长期搞亦工亦农并不好，不利于专业化，不利于工人队伍的素质的提高。乡镇企业主要是二、三产业，发展到一定阶段要向小城镇乃至城市集中。

打开镇门、城门，放心大胆又有步骤地让农民进来，这是经济发展到今天的必然要求，现在的农村不仅是农产品全面过剩，主要是农业劳动力大量过剩，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+ 农民社会”的现状。

八十年代后期，特别是一九九二年以后，在经济大发展的潮流下，为适应城市经济发展的需要，同时农村的剩余劳力要求寻找出路，有大批农民工涌进城里来打工（特别是搞建筑）、拾荒（捡破烂）、经商（主要是摆地摊、卖蔬菜），他们干的是最重最累最危险的活，而工资和劳保福利是很低的，为输入地创造了大量的财富，为当地的繁荣做出了很大贡献。但因为户籍制度的限制，在城里打了十多年的民工，工作再努力，表现再好，也还是民工。他们得不到输入地政府认同，打工多年，也融入不了当地的社会，付出了极高的代价。有些用民工单位，对他们进行超经济的剥夺，待遇非常苛刻。就许多城市说，只要有什么风吹草动，首先裁减的是外地民工。这几年经济调整，全国的民工已降到五千万人以下。这样大的民工队伍，因为是这种用工方式，招之即来，挥之即去，培养不出训练有素的、有技术、有纪律的工人队伍来，产生不出相应的干部和管理人员来，而且由于民工过着候鸟式的生活，无序、无规则、无组织的流动，难免产生种种的社会问题，给交通运输、公安、民政卫生等部门造成很大的压力，付出了极高的社会成本。

从民工潮的涌动这个侧面，也说明户籍制度非改不可。

现在，农村发展到了一个新阶段，需要深化改革，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，特别是中小城镇建设，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。

有学者提出，现在的农业问题，在农业以外；现在的农村问题，在农村以外。要解决目前的农村农业问题，必须跳出农村农业的圈子；同样，研究城市、工业发展，不能就城市论城市，就工业论工业，而要考虑农村、农业的发展和问题。

我们已经到了必须考虑如何走出“城乡分治、一国两策”的格局的时候了。