

统筹城乡发展的深层问题

<http://www.criifs.org.cn> 2007年7月16日 曹泽华

进入新世纪，我们国家在农村发展上先后提出了三大主题：一个是全面建设小康社会；一个是统筹城乡经济社会发展；再一个是解决好“三农”问题。其实，这三大主题是一篇文章，不管写好了哪个主题的文章，农村就繁荣了，农民就增收了，农业就做强了。

这就叫“三题一解”。推进城乡统筹发展，既是解决好“三农”问题的一条大思路，更是全面建设农村小康社会的根本途径。所以，我们必须探索城乡统筹发展深层次的问题，寻求解决办法，才能从根本上建立起农民增收的长效机制，真正解决好“三农”问题。

第一，如何统筹城乡社会生产力发展，改变当前农村生产力要素配置落后状况，使农村综合生产力有一个明显提高？

社会主义的本质就是发展生产力。中国改革开放29年来的实践，充分证明了这一点。至于农村，改革开放以来尽管农村社会生产力有一定的发展，但严重滞后于城市。这主要表现在城乡社会生产力布局严重不合理，国家资源在城乡分配中严重失衡，优质生产力要素不但不能注入农村，而且外流，致使农村社会生产力得不到有效保护，也不可能有一个更好更快地发展。当前，农村三大优质生产力要素正在流入城市：一是几千亿元的农村资金；二是几万亿元的征地差价；三是上亿的青、壮年农村劳动力。所以，农村生产力的现状，可以归纳为四个方面：一是农业结构发育不全，农业发展仍主要在自己内部循环，农业工业化水平低；二是农业组织结构落后，经营规模过小，农业产业化水平低；三是农产品标准化生产能力弱，市场定位缺乏竞争力，农业国际化水平低；四是农业经常承受着成本提高，农产品价格下滑双重挤压，农业产出率低。

农村生产力为何会处在这样一种状况？原因在于：一是农村改革滞后，农村经营体制得不到创新，组织制度落后，导致农村生产力得不到进一步的解放；二是农村生产力要素投入少，质量低，导致农村生产力得不到一个更快的发展；三是农业科技，特别是高新农业技术严重落后，作为农村第一生产力的农业科技对农业的推动力不强；四是农村自然灾害频发，抵御自然灾害的能力弱，破坏性大，导致农村生产力得不到有效保护。

第二，如何统筹城乡经济结构调整，改变城乡经济发展差距拉大的现状，使城乡经济协调发展？

农村经济严重落后于城市经济，城乡经济二元化现象明显。造成这种现状的主要原因是，长期以来，国家在宏观政策上没有从城乡经济协调发展，建立城乡经济一体化的格局上来调整城乡经济布局；没有从“以工补农、以城带乡”上优化农村经济结构，推进农村产业结构调整。另外，在投资结构、消费结构的调整上，更是明显歧视农业、歧视农村、歧视农民。

因此，一定要调整城乡投资结构的方向，通过国家投资结构的调整，扶持农业产业成长，引导城乡经济协调发展。要从强化农业、发展农村、富裕农民，加快推进农业产业化、农业工业化和农业现代化，全面建设农村小康社会这个大目标上，调整国民经济分配格局，构建国家支农投资体系。这里，有几条是必须要做到的：

一要增加财政支农投入。不能简单地看每年增加多少总量，重要的是依法提高支农资金占GDP的比重，建立支农资金的长效稳定增长机制。

二要调整支农资金使用方向。重点围绕改善农业生产环境、农民生活环境、农村生存环境，加大支农力度。“三农”问题的严重性，城乡发展的不协调，集中表现在这“三大环境”上。因此，要重点支持农业基础设施建设、农业科技进步、农业和农村生态保护、扶贫开发和农村公益事业。

三要改变国家财政对农业的扶持方式。多年来国家用于扶持农业的资金从总量上看倒也不少，但效益很差，除了一些硬性项目如水利工程建设、交通基础建设等效果较为明显，其他一些计划项目经费大部分被当地财政吃掉了，或是项目没有什么效益。因此，一定要改变目前这种政府拨款给政府，由政府实施扶持的方式。而是要建立起国家拨款—市场运作（公司）—农村合作经济组织实施—政府监督的扶持新体制。

第三，如何统筹城乡工业和农业发展，改变当前农业基础薄弱地位，使农业现代化进程明显加快？

这里，有一个问题很值得讨论，就是如何来看第一产业在全国GDP中已降到13%以下这个比例？尽管这个比例表明了我国工业化水平提高，国家财政收入结构得到优化，但是，从国民经济整体发展上看，这是一个不能盲目乐观的比例。道理有二：一是在我国国民经济整体工业化水平还不高（不能以第二产业比重来衡量工业化），城市化水平也较落后的前提下，农业比重降到13%这样低的一个比例，表明中国农业发展严重不足，农业产业化水平低，农业工业化水平低，农业现代化程度低；二是农业占GDP总量13%以下，可迄今还承载全国50%以上的劳动力，70%以上的农业人口，这充分说明农业劳动生产率低、农村土地产出率低、农民无法走出增收的困境。

特别要注意到一个带有规律性的问题，1949年以来，尤其是改革开放29年间更为明显，凡是强调要加快经济发展，加快工业化的时期，就是忽视农业，削弱农业，农业基础地位受到动摇的时期；凡是经济调整、治理的时期，就是重视农业，强调农业基础地位的时期。为什么会出现这种带规律性的发展现象？一是我国加快工业化进程中忽视农业现代化建设；二是我国加快城市化发展中忽视农村社会事业建设；三是我国加快推进工业化、城市化进程中，忽视对农民利益的保护。

这“三个忽视”，严重地伤害了农业、伤害了农村、伤害了农民，致使工农矛盾突出，城乡差距拉大，农业基础地位不稳，“三农”问题成为全党工作的重中之重。如果要从更深层次来分析这种发展的规律性现象，就是关于确立农业基础地位的基本观念有问题。

大家知道，传统的农业基础地位是在计划经济体制下通过高度统一的统购统销制度，以“保障供给”的方针而确立的。其作用有两条：一条是，以农民生产农产品的低价格供应给城市居民，保障城市居民低工资收入的基本生活水平；再一条是，以农民生产工业原料的农产品低价格，供应给城市工厂，保障工业低成本高效益发展。这两个以“低”保“低”，就确保了国家“发展生产，保

障供给”方针的落实，实现了“无农不稳”的国家大局。显然，这种关于农业基础地位的观念，只求农业稳，不求农业强。

改革开放以来，尽管社会主义市场经济体制已经确定，市场经济也得到较充分的发育，但是，这种以“保障供给”为理念的农业基础地位观不仅没有得到改变，某种程度农业还承受了更大的“保障”压力，乃至形成了严重的“三农”问题，致使城乡发展严重失衡。当然，这种“保障供给”再不是当年由农民生产农产品的两个以“低”保“低”，而是出现了两个新的以“低”保“低”——以农村劳动力的低成本，和征用农村土地的低价格，保障加快中国工业化的低成本和加快中国城市化的低成本。非常明显，中国当前工业化和城市化的加快，完全是以牺牲农民利益、牺牲农业和农村的发展为代价的。某种意义上讲，这更是从根本上削弱了农业的基础地位。

因此，进入新世纪，党中央提出要全面加快建设小康社会，要统筹城乡发展，这就必须树立新的农业基础地位观，彻底改变以“保障供给”为核心的农业基础地位观。新的农业基础地位观，应该是以建立起农民增收长效机制，使农业做强、农村发展、农民增收，“三农”问题得到不断解决，确保农业基础地位长期牢固为核心内容。

第四，如何统筹城乡发展的政策法规体系，通过制度创新改变城乡二元结构，使城乡形成统一的政策平台而互动发展？

中国城乡二元结构尽管是漫长的历史形成的，但是，中华人民共和国成立以来，国家一直实施并强化了城乡二元政策、二元制度、二元体制，致使我国城乡二元结构体制化、制度化、政策化和法律化。特别是在与户籍制度相关的农民就业制度和享受国民待遇上，城镇居民与农民简直是有天壤之别。因此，要从根本上实现城乡协调发展，城乡共同繁荣，一定要形成统筹城乡发展的政策体系和法律体系，从制度上打破城乡居民的二元身份，实现城乡居民同等国民待遇身份；打破城乡发展的二元结构，实现城乡协调发展。

目前，特别要注重以下几个方面：

一要从统筹城乡发展的政策和法规体系上，实现两大调整。一是调整国民经济分配格局，要从法律制度上保障农民实现国民待遇，为农民提供公共产品。二是调整城镇发展格局，真正走中国的城镇化道路，改变目前这种城市化完全是“城内化”，盲目发展大城市，浪费城市资源的现象。

二要从统筹城乡发展的政策和法规体系上，实现城乡劳动力平等就业和自主就业。在劳动力就业上，两个现实不可逆转。一个是农村劳动力向城市转移、农民劳务收入成为农民主要收入的趋势不可逆转，再一个，城镇劳务市场上主要是农民工、农民工成为产业工人的主要成分的趋势不可逆转。为此，一定要开放劳务市场，建立保障农民进城就业生活的一系列政策法规，保护农民工及其子女在城市各项权益。

三要从统筹城乡发展的政策和法规体系上，建立完善的农村社会保障制度。中国农民是最大的群体，又是收入最低的群体，更是生活水平最不稳定、最需要社会保障的群体。但是，农民却不能同城市居民一样，享受同等国民待遇，获得社会保障。尽管中国农民有一定的土地作保障，但是，还有相当一部分不能自立的病残、智障农民，生活处在极端贫困之中。为此，要尽快建立农村最低生活水平的保障制度，首先使那些分散在农村的病残智障农民获得最低生活水平保障。要加大对农

村和农民的救济力度和福利支持。要尽快在农村全面建立起更高水平的以大病治疗为主的合作医疗制度。这些制度的建立不是不可能的，关键在于政府要将主要职能转变到为不分城乡的全体国民提供公共服务上来。

（作者为江西省人大常委会委员、农业农村委员会副主任委员）

文章来源：中国经济时报 （责任编辑： zfy）