



三农问题求解与城市化之摘要

牛凤瑞

党的十六届三中全会提出贯彻科学发展观，统筹城乡发展。城市（镇）和农村是经济社会的两大组成部分，正确制定和实施统筹城乡发展战略和政策措施，具有现实意义和理论意义。

一、要富裕农民，必须减少农民

我国长期的城乡二元结构造成了过大的城乡差别，经过改革开放初期有所缩小后，又呈拉大趋势。总体看来，当前农村居民数目庞大、收入偏低，城乡人均消费差距大，且农村基础设施建设普遍滞后。因此，统筹城乡发展，难在农民人多，难在农民增收。

近年来农民收入增长缓慢，如何破解，仁者见仁。主要思路大致有三。

一是调整农业结构。调整农业结构可以更好地适应市场需求，对于增加农民收入具有重要意义。但是，由于作为食物商品需求者的城市人口比重低，人均食物消费弹性又较小，故较小的市民群体食物需求难以拉动庞大的农业就业群体收入的增长。扩大出口可以增加农产品市场需求，但这要受到农产品品质、进出口平衡以及农业自然资源供给和环境承受能力的制约，并将支付高昂的机会成本。向服务业延伸，也要以有一个庞大的市民消费群体为前提。

二是发展非农产业。以乡镇企业为代表的农村非农产业对农村发展发挥过重要作用，但其辉煌已难再现。原因在于，乡镇企业布局分散、远离市场、缺少聚集效应、产权不清等先天不足越来越凸现出来，多数被市场淘汰势所难免。由此也可以推论，试图主要依靠农村工业化完成中国工业化的大任是与工业发展规律相悖的，以农村非农化作为解决三农问题的根本出路仍然是囿于就三农论三农的旧臼。

三是减轻农民负担。按照有关学者的最高估计，全部免除税费和三提五统后，第一年农民人均增收也仅300元左右，第二年将无税费可免，也就无收可增。所以从长期看，农民增收不仅要在增加农业产出、减少农民负担上做文章，更应在减少农民数量上找出路。

农业生产对土地等自然资源的依赖性较强，在农业自然资源既定的条件下，农民越多，人均可支配的农业自然资源量越少，农业越没有规模经营，农民的劳动生产率越难以提高，农民的收入也就越难以提高。只有大幅减少农民，农民收入才能增加。由于限制农村人口流动的户籍政策和农业劳动效率的提高而加剧的农业兼业化、副业化倾向，虽然具有一定的合理性，但过多的人口滞留在农村，不仅是社会劳动力资源的极大闲置，是农民致富的巨大障碍，而且增加农村现代化建设的成本，也不利于优化社会经济要素的空间配置。而减少农民的根本途径就是进城，就是使大部分农民转变为市民。

二、农民大规模进城是我国经济社会发展的客观要求

工业化和城市化是中国现代化建设的两大推动力，也是中国现代化进程的两大标志。城市化以工业化动力，工业化以城市化为载体。一个没有城市化支撑的工业化和一个绝大多数人口生活在农村的现代化都是不可想象的。当前我国城市化的严重滞后不仅增加了工业化进程的成本，而且抑制了国内市场需求扩大和第三产业的发展。农民大规模进城，加快城市化步伐既是我国经济社会发展的客观要求，也是我国实现经济与社

会、人口与资源环境可持续发展的必然选择。

第一，未来几十年中国城市化进程加速是必然现象。受农业资源的限制和城市产业聚集效益的推动，未来几十年我国农村就业人数将持续减少，而农民进城就业人数仍将持续增加，这既是中国工业化和城市化进程的必然趋势，也是中国生产力要素空间配置的优化。

第二，中国限制农民进城的依据已不存在。我国改革开放以后，食物供给已不构成城市发展的物质障碍，故延续以往限制农民进城的政策已不合时宜。建设现代化目的是使包括8亿农民在内的十几亿中国人民享有更高品质生活，拆除农民进城的制度障碍则是建设现代社会必须迈出的步骤。

第三，农民大规模进城不会危及农业安全。一些人认为，大量青壮农民进城会形成妇女、老人搞农业的局面，从而危及农业的稳定发展。这种担心依据不足。其一，在农业劳动力存在大量剩余的情况下，进城的只是剩余部分，不会对农业劳动力的总量供给造成影响。其二，由于科学技术的进步、机械化作业的普及，使妇女、老人能够胜任农业生产需要，农业劳动力供给增加。其三，老少妇孺在家务农，青壮年外出务工经商，耕地产出不减，又增加一笔非农业收入，是家庭成员的合理分工，也是社会劳动力资源整体的优化配置。其四，家庭承包制是农业稳定的基础，只要家庭承包制保持不变，中国农业的波动就只能是因局部自然灾害或局部农产品市场供求关系引发的波动，而不会是危及国家整体粮食安全的波动。

第四，中国城市的发展已离不开进城农民。当前城市就业压力巨大是反对农民进城的一个重要理由。但仔细分析，大量农民进城利大于弊。其一，城市的运行与发展已离不开进城农民。其二，进城农民承担的主要是苦脏累险等报酬较低、市民不愿意从事的岗位，与市民就业正面冲突的概率不大。其三，政府不仅是市民政府，更是人民政府，为农民创造就业机会同样是政府的责任。限制农民进城实质是对农民就业权力的歧视。其四，第三产业的发展有赖于规模需求、有赖于人口的聚集。限制农民进城，也就在很大程度上遏制了第三产业的发展。其五，进城的农民需要解决吃、穿、住、行、教育、娱乐等问题，本身也在创造着大量需求。这对于增加就业岗位具有现实意义。

第五，贫民窟不能成为控制农民进城的理由。引导农民有序进城，防止城乡结合部形成贫民窟是反对农民大规模进城的第二个重要依据。但为防止出现拉美式的贫民窟，而限制农民进城有一叶障目之嫌。其一，中国农民家庭都有承包田，进城之后还有退路。其二，中国政府行政效率高，控制能力强。其三，城市化过程中没有出现贫民窟虽是中国优点，但这是广大农民以较长期的困苦支付了没有出现贫民窟的成本，这是中国城乡二元结构的深层表现。其四，极而言之，即使形成了贫民窟，解决贫民窟供水、供电、教育、卫生、就业培训等问题也比同量的分散农村人口成本低得多，效果好得多。

三、加快城市发展是统筹城乡的基础

首先，我国农村的不发展是因为城市的不发展。中国目前城乡发展水平的巨大差异，固然与农村为城市提供原始积累的时间过长、负担过重有关，与长期城乡分制的二元结构有关，但更深层的原因还在于城市的相对不发展，在于城市吸纳农村人口、辐射带动农村的能力还不够强大。农村的发展必须有城市的发展，只有城市得到充分发展，才能为农村的发展提供必要的物质和文化条件。缩小城乡差距的正确方向是以城市较快发展带动农村较快发展，统筹城乡发展是农村向城市看齐。

其次，在城市化加速时期农村要素向城市聚集具有合理性。我国未来几十年将迈入以聚集为主要趋势的城市化加速时期，农村劳动力、土地、资金等要素大量向城市流动是必然现象。以城市发展带动农村的发展是普遍规律，由于城市的聚集效应和规模

效益，在一定时期、限度内，农村要素向城市聚集将优化社会要素的整体配置效率，从而加快社会生产力发展，减少现代化成本。国家和城市的整体经济实力的提高又为支持农村全面发展建设提供物质条件。

再次，增加城市建设用地将提升我国土地集约利用水平。城市建设用地是更集约的用地，城市用地扩张引发的相关社会问题不应成为抑制城市化的依据。有关数据表明，因农民进城而增加的城市用地少于因农村人口减少而置换出来的居住用地。当然，如何把置换出来的农村居住用地转变为农业用地是需解决的一道难题，但不能因此而否定城市用地增长的合理性，否则将增加我国现代化建设的总体成本。

我国城市建设征用农村土地引发的社会问题已成为关注热点。其核心是被征土地升值收益公正合理的分配问题。土地升值收益分配涉及城市政府、失地农民、地产商和市民四方。四方利益是此消彼长的关系。把握征地补偿标准、土地价格水平和开发利润率合理的“度”，既需要克服理论方法、社会心理等方面的障碍，也有赖于社会主义市场经济体制的逐步完善和农村社会保障制度、土地产权制度等方面的深化改革。

四、加强对农村的支援要调整方向

农村要素向城市流动主要是市场作用的结果，行政干预往往适得其反；而支持农村的发展不能靠市场，要靠行政干预和通过财政转移支付来实现。改革开放20多年来，中国综合国力已大大增强，加强对农村支援的时机已成熟、条件已具备。国家对农村的支援应坚持有所不为、而有所为的指导思想，调整方向，集中力量于农村公共物品供给领域。

- 一是加大对农村教育的支持力度。
- 二是加强农业科技进步和农产品市场信息网络建设。
- 三是支持农村医疗事业，特别是公共卫生的发展。
- 四是支持建立农村社会保障制度。
- 五是支持农村公用基础设施建设。
- 六是支持开展农村小额信贷业务。

五、给农民自主选择权是统筹城乡发展政策的基石

劳动力自由流动是市场优化资源配置的重要前提条件，限制农民进城与完善劳动力市场的要求不相容。社会职业分工体系决定了一个城市不仅需要人才和富人，而且也需要普通劳动者。如果说，家庭承包制使农民获得了生存权，那么，取消城乡分割的户籍制度，给农民以进城工作、居住、生活的自主选择权，就是使农民获得了发展权；给进城农民以“市民待遇”，农民与市民享有平等权利和平等机会，则是统筹城乡发展的基石，也是社会的进步。

牛凤瑞 中国社会科学院城市发展与环境研究中心

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]