

# 破解“三农”难题的新思路： 从向外突围到内外兼治\*

◎ 夏永祥

**内容提要** 在工业化与城市化进程中,工农城乡之间是一种互相促进、互相制约的关系。在过去 50 多年中,我国为了破解“三农”难题,曾经采取过两种极端思路,一是把农民拒之城市大门之外,二是在“三农”之外寻找出路,让农民向城市突围。实践证明,这两种思路都有很大的片面性与局限性。为了破解“三农”难题,必须内外兼治,既发挥工业与城市对“三农”的外部拉动作用,同时又练好“三农”内功,增强其自我发展、自我提高的能力。只有这样,才能统筹城乡发展,实现城乡共同繁荣。

**关键词** 工业化与城市化 三农问题 城乡统筹 内外兼治

[中图分类号]F320 [文献标识码]A [文章编号]0447-662X(2008)01-0092-06

在我国这样一个二元经济结构特征明显的发展中国家,“三农”问题始终是一个无法回避的难题。新中国成立以来,伴随着工业化与城市化的推进,“三农”问题却日见突出。为了破解这个跨世纪的难题,理论界与实际工作部门提出了许多思路与政策,其中既有成功的经验,也有失败的教训。2006 年以来,以粮油肉为代表的农产品大幅涨价,引起全国上下的广泛关注。由此也就迫使我们要对以往的思路与政策进行反思、梳理和完善,以便更好地理解、贯彻和落实科学发展观,实现城乡一体化发展。

一、从二元经济向一元经济转变中“三农”地位与作用再辨析

刘易斯等人的二元经济结构理论及建立在此之上的人口流动模型,对于正确认识工业化、城市化进程中的城乡关系演变,特别是其中“三农”的地位与作用,无疑是有很重要的价值。刘易斯认为,发展中国家普遍都是二元经济结构,即发达的工业与城市

和落后的农业与农村并存。这种二元经济结构显然不是一种合理状态。那么,如何打破这种二元经济结构,实现城乡一体化发展的一元经济结构呢?其途径是工业化与城市化及伴随其中的农村人口向工业与城市的流动。在刘易斯的理论与模型中,认为农村有大量剩余劳动力,必须把他们转移到工业与城市中去创造财富。而在这个流动过程中,工业与城市始终处于主导地位,“三农”则处于被动、依附与从属地位。也就是说,工业化中所能提供的就业岗位的数量,决定了农村人口流入城市的规模以及城市化进程的快慢,农村人口只能被动地等待转移与吸收,他们无法主动发挥对工业化与城市化的影响与作用。

其后的费景汉和拉尼斯等人,则发现和指出了刘易斯理论中的片面性与不足。他们认为,在这个过程中,“三农”并不是单向地依附于工业与城市,而是存在着一种双向的互相依赖与互相制约作用。

\* 本文是教育部人文社会科学研究 2007 年度规划项目的成果之一,项目批准号:07JA790045。

“三农”对工业与城市的制约作用在于,它为流入工业与城市的人口提供任何人都无法缺少的粮食等生活资料,从而决定农村人口流入工业与城市的规模与数量,决定着工业化与城市化进程的快慢。特别是农业劳动生产率的高低所决定的农业剩余产品的多少,以及每个农业劳动力所能供养的人口数量,更是不仅决定了它对工业与城市人口的支撑力度,而且直接决定了农业人口只能向外转移的数量。否则,如果农村人口转移过多过快,就会造成工业与城市人口缺少生活资料供应的困境。

再其后,托达罗的人口流动模型则从“理性人”假设出发,在承认城市中也存在失业的前提下,构建了农村人口向城市流动的数学模型。这就是,只有当城市人口的现实收入水平与其就业率相乘之后的预期收入,大于农村人口的现实收入时,农村人口才会做出向城市流动的决策。否则,这种流动就是不理智的。托达罗的人口流动模型更加切合实际,也更有可操作性。但是具体应用到中国而言,它也有一些局限性,一是我国到目前为止还不具备这一模型所需的城乡劳动力平等竞争的统一就业市场;二是它仅仅考虑了农村人口流动的机会成本,而忽略了其中的现实成本,例如交通、求职、食宿等方面的支出以及与家庭分居所形成的无形精神成本。<sup>①</sup>所以,在应用托达罗人口流动模型分析我国城乡人口流动时,必须尽量结合我国实际,使其中国化。

至此,经过多位经济学家接力棒式的探索、发展与完善,对从二元经济向一元经济转变,即工业化与城市化进程中“三农”的地位与作用,有了一个比较全面、准确的认识,那就是,绝对不能忽视“三农”,而要高度重视“三农”对工业化与城市化的制约作用。

## 二、我国破解“三农”难题的两种思路与教训

新中国成立时,我国还是一个典型的农业国,现代工业在国民经济中仅占 10% 左右的比重,但已初现二元经济端倪。从 1953 年开始,我国开始了大规模的工业化与城市化运动,二元经济结构进一步突出和强化,“三农”问题随之不断加剧。为了破解“三农”难题,国家曾经提出了两种不同的思路与政

策,一种是把农民拒之城外,另一种是允许甚至动员强迫农民向城市突围,但是其效果都不尽如人意,有许多经验教训需要汲取。

1953 年我国工业化刚刚开始,就有大批农村人口流入城市,旋即出现了城市农副产品供应不足问题,显示出上述“三农”对工业化与城市化的制约作用。为了解决这一问题,结合农业合作化运动,从 1954 年开始,国家实行粮食统购统销政策,试图以行政手段解决这一问题。1956 年,毛泽东在其著名的《论十大关系》中,把农业与轻工业、重工业的关系置于其首。一方面,他正确地指出了农业是国民经济的基础,并在其后分析国家与农民关系时,强调不能又要马儿跑,又要马儿不吃草,而要保护农民利益,发展农业。但是另一方面,他又认为发展国民经济要以工业为主导,优先发展重工业。<sup>②</sup>从理论上全面地看,这两方面正确地揭示了农业、轻工业与重工业的关系,但是在政策层面上,如何既确保农业的基础地位,同时又做到以工业为主导,优先发展重工业,特别是如何在计划经济体制下做到二者兼顾,确实是一个悬而未决的问题。其后的实践表明,我国并没有做到二者兼顾,而是过分强调了工业的主导作用,特别是优先发展重工业,而忽视了农业的国民经济基础地位。计划经济体制则为贯彻这种思路和政策提供了保证,即依靠集中全国的人力、物力与财力,特别是依靠转移“三农”的财富,来发展工业与城市,致使二元经济结构不仅没有淡化,反倒进一步强化。“三农”不是从正面表现出它对工业与城市的支持与促进作用,而是从反面表现出它的制约作用。

1958 年,我国开展了“大跃进”运动,其实质是依靠行政手段强力推进工业化与城市化,特别是集中力量发展以钢铁工业为代表的重工业。在“大跃进”运动中,数以千万计的农民,特别是青壮年劳动力,离开农田,进入工业与城市。“大跃进”的结果除了造成工业,特别是重工业短期内的高速增长的

<sup>①</sup> 参阅周虎成等:《江苏农民工的就业、生活状况调研》(《现代经济探讨》,2007 年第 8 期第 35 页。

<sup>②</sup> 参阅毛泽东:《论十大关系》,《毛泽东选集》第 5 卷,人民出版社,1977 年,第 268-269、272-275 页。

假象之外,直接导致了农业的萎缩与城乡全面的生活资料供应紧张。从1958年到1960年,有2352万农村青壮劳动力离开农田进入工业与城市,城市化水平在1960年达到19.7%。这一方面增加了工业与城市对农业剩余产品的需求,另一方面却又直接减少了农业可向工业与城市提供的剩余产品的数量,1958年,我国粮食产量为16968万吨,到1960年,减少到13650万吨,结果必然造成农产品供不应求,进入三年困难时期。在随后被迫进行的国民经济调整过程中,国家又不得不用行政手段迫使2000万城市职工返回农村,从事农业生产,增加农产品供应,城市化水平下降到17.98%。<sup>①</sup>

但是,在上世纪60年代初期破解“三农”难题的过程中,其思路和政策却从一个极端走向了另一个极端,即通过户籍制度,把农村人口拒之城外,堵死了他们流入工业与城市的大门。我国的户籍制度始于1958年,其目的就是为了通过限制农村人口向城市的流入,来解决城市居民的农副产品供应问题。户籍制度在“大跃进”期间并未得到严格落实,只是在随后的国民经济调整过程中,开始发挥重要的作用。60年代后,我国工业化中新增加的就业岗位,只是向城镇居民提供,农民无权进入。甚至在“文化大革命”期间,近亿城市知识青年上山下乡,进入农村,接受贫下中农再教育。对于知识青年上山下乡这一历史事件,人们可以从多角度进行研究。但是,如果从经济学角度进行分析,它实际上是一场反城市化或逆城市化运动。本来,随着工业化的推进,城市化应该相应推进,农村人口应该进入城市。而在这一时期内,我国工业化水平有了很大提高,到上世纪70年代初期,工业总产值已经达到工农业总产值的一半以上。但是人口却反向流动,由城市流向农村,导致城市化水平长期得不到提高。新中国成立时,我国城市化水平为10%,在60年代后,长期在17.5%左右波动,到1978年,仅仅提高到20%。所谓10亿人口中,8亿人搞饭吃,指的就是这种情况。整个社会的工农业产业结构与人口的就业结构严重背离。在工业化过程中,通过价格剪刀差等形式,农业为工业提供了巨额资本要素,而人口要素却流在了农业与农村中,出现人口城市化严重滞后于

资本等要素城市化的不协调格局。改革开放后,我国虽然放松了对农村人口进入工业与城市的限制,有1亿多农民工进入城市,但是户籍制度仍然顽强存在并发挥作用,没有一个全国统一的城乡劳动力市场,农民工进城后仍然遭受歧视,干着脏苦累的活,为城市创造了大量财富,而收入却很低。根据测算,每个农民工除去工资外,每年可以为城市创造财富2万元左右。这样,1亿多的农民工每年就可为城市创造2万亿元左右财富。而且,在这一时期的工业化与城市化过程中,大量农村土地被征用,对农民补偿标准极低,使得大批农民失地又失业,甚至失居、失保(障)等。据粗略估计,这部分农民起码有近5000万人之多。

总之,通过户籍制度限制农民进城进而解决“三农”问题的思路与政策,从表面上看,是考虑和尊重了“三农”对工业化与城市化的制约作用,量力推进。但是实际上,它仍然是违背经济规律的。这一思路与政策造成的最严重后果,就是导致人口要素与资本土地等要素在城乡之间配置比例的严重失调,大量土地、资本要素进入了工业化与城市化进程,而大量农村人口却被排斥在工业化与城市化进程之外,受困于农业与农村中。国家的就业政策主要关注城镇居民,而对农民就业则极少关注。例如,时至今日,我国统计局所公布的失业率,仅仅是指城镇居民。实际上,我国农村的就业问题要比城市严重得多。以我国16亿亩的耕地,每个劳动力耕种8亩地测算,全国农业中仅需要2亿劳动力即可。再扣除已进城的1亿农民工,保守估计,农村剩余劳动力起码在2.5亿人左右,失业率可达40%以上。这是我国农民收入水平长期得不到提高的一个重要原因,以如此少的人均耕地,如此低下的农业比较收益,以及如此多的农村人口,如何才能提高收入水平?

也正是在上述背景下,从上世纪90年代中期起,为了破解新形势下的“三农”难题,特别是为了提高农民收入,一些学者提出了另一种思路。当时在学术界盛行一种观点,主张在“三农”之外寻找解决“三农”问题的出路,让农民向工业和城市突围,

<sup>①</sup> 杜江等:《城市化发展与粮食产量增长的动态分析:1949-2004》,《当代经济科学》,2007年第4期,第101-102页。

通过减少农村人口,优化农村人口与土地等生产要素的关系,达到提高农民收入的目的。甚至有一些极端的表述:“只有消灭农民,才能富裕农民”。这一思路最后被国家所采纳,2002年,中共十六大提出把大力推进城市化作为我国今后经济社会发展的一大战略,其目的亦在于此。

但是从相关学者对上述思路的理解以及其后城市化战略在全国实施的结果来看,其中包含着很大的片面性,从一个极端走向了另一个极端,即过分强调了工业化与城市化这种外力对于解决“三农”问题的拉动作用,而忽视了“三农”自身的发展与提高。按照这种思路,似乎农业成了夕阳产业,无法承担起提高农民收入的重任,可有可无。而农村最终也要转变为城市,因此无需花费力气去建设,可任其凋敝。农民最终也要转化为市民,因此要早早进城。甚至在有些地区,出现强迫农民进城,以完成城市化目标的非理性行为。

正是由于上述偏颇,在过去几年的工业化与城市化热潮中,“三农”问题并没有得到很好解决,反而以新的形式出现和加剧。例如,与“大跃进”期间农村青壮年劳动力进城相类似,在民工潮中,进城务工的多为农村青壮年劳动力,而留守在农村从事农业生产的,多为妇女、老人与儿童,即所谓的“386199”部队,以这部分老弱劳动力,根本无法满足目前体力劳动强度较大的农业生产的需要,因此,农业生产的波动也就在情理之中。尽管最近几年国家出台了大量的惠农政策,但是农业生产仍然处于不稳定状态。2006年以来,以粮、油、肉为主的农产品价格上涨,再次引起了全社会的广泛关注。而追根溯源,农产品价格上涨的根本原因在于供不应求,而供不应求的根本原因又在于农业比较利益低,大量农村劳动力流入城市后导致的农业不稳。在有些地方,由于劳动力流出过多,甚至出现了撂荒现象。与农业不稳相联系,农民收入在艰难中缓慢提高,城乡居民收入之比在近年仍然处于扩大状态。2006年,扩大到3.278倍。而农村则处于凋敝状态,道路、水利、供电等基础设施老化,公共产品供应不足,似乎农村迟早要被人们放弃,因此无需也无力建设。

这一思路同样对城市造成了不利影响。由于大

批农村人口的突然流入,对城市的住房、交通、购物、教育、社会治安等基础设施与服务造成了巨大压力。最近几年全国各地普遍出现的房价大幅上涨与此不无关系。农民工及城镇居民的生活成本急剧提高。而大量农民工进城所导致的劳动力严重供过于求,导致用人单位趁机压低工资水平,使国家的最低工资法变为一纸空文,农民工的合法权益得不到保证。为了节省开支,许多农民工甚至春节也不回家,夫妻、父子长期两地分居,出现了大批留守妻子,留守儿童,家庭关系受到严重影响,成为新的社会问题。

而为了大力推进城市化,特别是为了解决大批农村人口流入城市后对城市基础设施造成的巨大压力,各级财政都加大了对城市建设的投入力度,而财政中的支农支出部分则相应下降。当时甚至有人提出,国家无须对农产品实行保护价格政策,与其提高国内农产品收购价格,不如用这部分钱到国际市场上去购买农产品,从而省下钱来搞工业化与城市化,增加就业岗位,转移农村剩余劳动力,从而最终解决“三农”问题。也正是按照这种思路,全国各地都大搞城市经营,以出让农民土地获得进行城市化的巨额资金,从而再次严重损害了农民利益,扩大了失地农民数量。所以,这一时期我国城乡基础设施与公共产品和服务的差距急剧扩大,许多城市的道路、广场、绿地、建筑物等设施的水平甚至超过了发达国家,而广大农村因为缺乏建设资金,则一片破败景象。

所有这些说明,企图单纯依靠农村劳动力向城市流动来解决“三农”问题的思路与政策,固然有其积极的一面,但是确实也有很大的片面性。我们需要一种内外兼治、城乡并举和统筹的思路与政策来破解“三农”难题。

### 三、破解“三农”难题的新思路:内外兼治,建设新农村与现代农业

也正是在上述背景下,为了解决新形势下的“三农”问题,十六大以来,党中央提出了破解“三农”难题的新思路,即内外兼治,一方面,大力推进城市化战略,发挥工业与城市对“三农”的带动作用,另一方面,加强“三农”,使其强身固本,增强自我发展能力。特别是十六届三中全会以来,党中央

提出了科学发展观,把“三农”问题作为全党全国人民一切工作的重中之重,在“五个统筹”中,把统筹城乡发展置于首位。根据对“工业反哺农业,城市支持农村”两个趋势的判断,按照对“三农”“多予、少取、放活”的方针,推出了一系列支农惠农政策。从2004年以来,中央一号文件都是有关“三农”问题的。2004年的一号文件,主要是增加农民收入;2005年的一号文件,主要是提高农业综合生产能力;2006年的一号文件,主要是建设社会主义新农村;2007年的一号文件,则是发展现代农业。可见,中央解决“三农”问题的思路日臻清晰和完善,即要内外兼治、破解“三农”难题。

通过内外兼治以破解“三农”难题的思路,其目的在于实现在工业化与城市化进程中的工农城乡之间协调发展。具体地说,是要着力矫正长期以来由于通过损害“三农”以推进工业化和城市化而造成的日益严重的工农城乡差距,特别是要加快农业发展,提高农民收入,建设繁荣的新农村,使工农城乡之间在全面建成小康社会和实现现代化过程中同步推进。

与以往解决“三农”问题的两种思路相比,内外兼治思路的创新之处在于,它并不是单纯依靠农业内部的力量或者工业与城市的力量,而是在承认、尊重工农城乡之间互相促进、互相制约关系的基础上,既重视工业与城市对“三农”的拉动作用,特别是通过它们对农村剩余劳动力的吸纳,以提高农业劳动力的边际生产率,优化农村人口与土地等要素的配置比例,从而为发展农业、提高农民收入创造条件;同时,它也充分考虑工业与城市对农村剩余劳动力的吸纳能力及农业对非农业人口的供养规模,使农村人口分步且有序地向工业与城市流动;特别是它并不是简单地重复和照搬计划经济体制下,用行政手段限制农村人口流动的做法,而是运用经济杠杆,通过发展农业,提高农民收入,繁荣农村,以增强“三农”对农村人口的吸引力,降低托达罗人口流动模型下驱使农村人口流向城市的预期收入落差,从而弱化农村人口流出的驱动力。所以可以认为,这种内外兼治的新思路是在总结以往经验教训的基础上,对其进行综合、创新、完善而来的,标志着我们对

工农城乡关系,特别是对破解“三农”难题的认识与政策达到了一个新水平。

为了落实这种治理思路,从外部讲,即站在工业与城市的角度看,必须确立“工业反哺农业、城市支持农村”的新理念,全方位地加大对“三农”的支持力度。在过去几十年中,“三农”为国家工业化与城市化做出了巨大牺牲与贡献,而今天,当工业与城市已经充分强大,具有自我积累与发展能力,而“三农”却处于落后状态的巨大反差下,工业与城市无论是从道义上,还是从全局观念上,都应该对“三农”由“抽血”转变为“输血”。在财政上,要真正建立城乡平等的公共财政体制,凡是城镇居民可以享受的公共产品与服务,例如教育、医疗、道路、社保、文化、环保等,农民也应该有权享受。特别是在新农村建设中,财政应该承担更大的投入责任。为此,必须调整财政支出结构,加大财政对“三农”的支出比重,不仅要使新增财政收入与支出,有更多部分用于“三农”,而且对财政存量结构,也要进行调整,大力压缩行政管理支出等方面的比重,以把更多财力用于“三农”。例如,在经过最近几年大幅度增加之后,目前我国财政用于农村义务教育的投入仅100多亿元,而用于公车、公款吃喝及公费出国的费用保守估计,也在7000亿元以上,这也说明,通过调整财政支出结构以加大对“三农”支持的政策空间和潜力还是很大的。而从居民负担角度讲,凡是城镇居民不承担的税费负担,农民也不应该负担,要建立城乡统一的税收体制,在已经取消农业税、农业特产税及“三提五统”、“两工”等负担的基础上,进一步加大对“三农”的“少取”力度,对由此造成的相关费用缺口,要由各级财政填补,否则,只会按下葫芦起来瓢,农民负担也必然会反弹。

工业与城市对“三农”的支持与拉动作用,还表现在要真正取消对农村劳动力流入的人为限制,建立城乡统一的劳动力市场,给进城农民工以平等的国民待遇,消除对农民工各方面的歧视。最近几年,尽管国家出台了一系列解决农民问题的政策,但是落实难度很大,关键还在于要改革体制。目前最大的体制障碍仍在于户籍制度,它成为提高农民工地位与待遇的一只拦路虎。由于户籍制度维系着城镇居民的太多

的既得利益,所以它的改革也就必然涉及到城乡居民之间巨大的利益关系调整。但是,从时代发展的视角以及破解“三农”难题的需要看,这种户籍制度必须取消,而代之以一种人人平等的人口管理制度。不能以种种借口阻挠和拖延这场改革。

为了落实这种治理思想,从内部讲,即站在“三农”自身的角度看,必须练好内功,增强其自我发展、自我提高的能力。从2004年以来中央连续四个一号文件来看,在思路上是步步衔接,步步深入。在“三农”问题中,提高农民收入与生活水平,当然是最终目标,应该置于首位,但是为了达到这个目标,除了财政以及工业与城市的支持,主要还是要靠农业经济自身的发展。据调查,目前我国仍有60%以上的农民,其收入主要来自于农业,特别是在中西部粮食生产区,情况更是这样。因此,农业产量的高低,价格的变动,对农民收入都至关重要。在党中央所提出的社会主义新农村建设的20字方针中,把发展生产置于首位,应该是正确的。而重要的问题在于,如何才能更好地发展农业生产,那就是通过发展现代农业,以提高农业综合生产能力。发展现代农业是实现我国农业现代化的必由之路,其含义很广,既包含有科学技术在农业上的推广与应用,也包括农业制度的变革与创新。改革开放以来,这两方面的进步都对推动我国农业生产发挥了重要作用,但是目前的空间仍然很大。特别是农村制度的变革与创新,还有很多难题需要破解。例如,如何进一步推进农村土地制度变革,以适应市场经济与现代化大农业的需要?如何通过农民专业合作社等组织形式,把农民组织起来,以解决市场化大农业与分散农户之间的矛盾,减少市场波动,保护农民利益?如何推进农村民主制度建设,真正让农民自己当家作主,决定自己的命运?如何进一步推进乡镇机构改革,以建立与市场经济相适应的上层建筑?等等。所有这些问题,有些才刚刚破题,进行试点探索,而有些还没有破题,需要进一步解放思想,更新观念,破除阻力。

应该说,最近几年,全国从上到下,对“三农”问题的重视程度,前所未有。国家也出台了一系列含金量很高的惠农政策。从政策执行的效果来看,对破解

“三农”难题起到了重要的推动作用,农业生产改变了2003年时的大幅下跌趋势,迅速回升。农民收入也改变了近10年以来的停滞不前,甚至下降的趋势,有了较快增长。而农村各方面面貌也有了很大改观,向好的方向转变。特别是部分民工回流以及珠三角、长三角地区的“民工荒”,都证明了“三农”状况的整体改善。但是由于“三农”问题积时已久,牵涉面广,积重难返,解决起来,难度很大,任重道远。2006年以来农产品供应紧张导致的物价上涨,以及近年来城乡居民收入差距仍在进一步扩大的趋势,就给我们敲响了警钟,提醒我们切不可沾沾自喜,掉以轻心,仍需要进一步加大各方面的支农、惠农力度。但是,只要认识到位,目标明确,思路正确,措施得当,我们相信,经过一个较长时期的努力,我们一定可以实现工农城乡之间的统筹发展与共同繁荣。

#### 参考文献

1. 毛泽东:《论十大关系》,《毛泽东选集》第5卷,人民出版社,1977年版。
2. 《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》,《人民日报》,2007年1月29日。
3. W·阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,中译本,上海人民出版社,1994年。
4. 陆学艺:《“三农论”——当代中国农业、农村、农民研究》,社会科学文献出版社,2002年。
5. 陈宗胜主编:《发展经济学——从贫困走向富裕》,复旦大学出版社,2000年。
6. 孔祥智主编:《聚焦“三农”:180位专家学者破解“三农难题”》,中央编译出版社,2004年。
7. 夏永祥:《中国的二元社会结构与农民权益问题》,载《中国农民权益保护》,中国经济出版社,2004年。
8. 杜江等:《城市化发展与粮食产量增长的动态分析:1949-2004》,《当代经济科学》,2007年第4期。
9. 陈宪:《公共资源配置的效率与公平》,《文汇报》,2007年8月26日第6版。

作者单位:苏州大学商学院

责任编辑:心远