

旅居海外经济学家力作

论中国大发展： 八亿农民变市民

On China Great Development: Transform 800
Million Rural Peasants into Urban Citizens

刘恒中 著

Hengzhong Liu



中国财政经济出版社

论中国大发展： 八亿农民变市民

On China Great Development:
Transform 800 Million Rural Peasants
into Urban Citizens

刘恒中 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论中国大发展：八亿农民变市民 / 刘恒中著. —北京：中国财政经济出版社，2008.9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0550 - 2

I. 论… II. 刘… III. 社会主义建设模式 - 研究 - 中国
IV. D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 032942 号

论中国大发展：八亿农民变市民

刘恒中 著

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

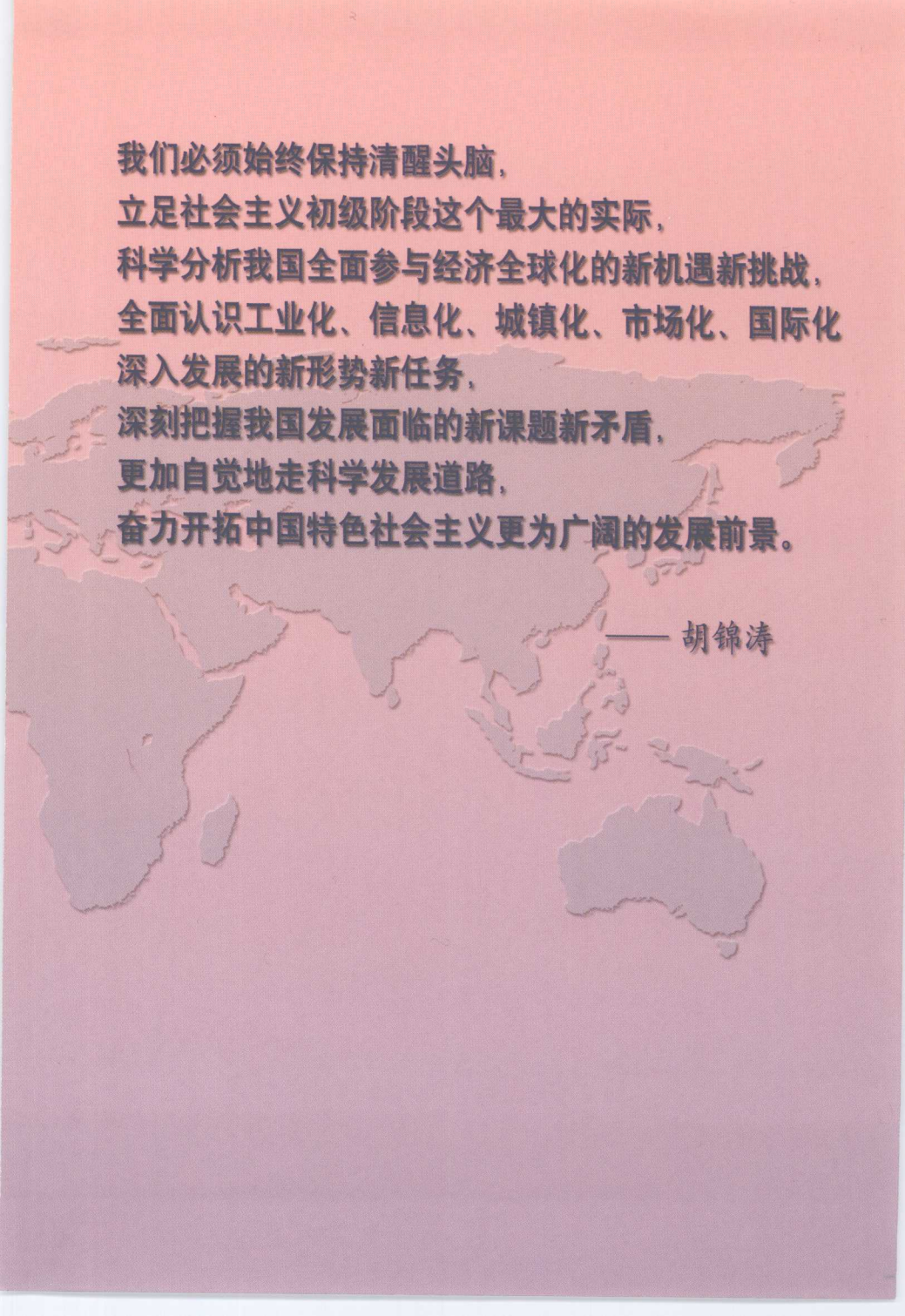
850 × 1168 毫米 32 开 14.125 印张 338 000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

印数：1—5 000 定价：30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0550 - 2/F · 0448

(图书出现印装问题，本社负责调换)



我们必须始终保持清醒头脑，
立足社会主义初级阶段这个最大的实际，
科学分析我国全面参与经济全球化的新机遇新挑战，
全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化
深入发展的新形势新任务，
深刻把握我国发展面临的新课题新矛盾，
更加自觉地走科学发展道路，
奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。

——胡锦涛

自序

自1978年到2008年，中国在改革开放中走过了30个年头。30年来，无论思想观念抑或生活水平，无论社会机制抑或城乡面貌，无不发生了翻天覆地的可喜巨变。进入初步小康的华夏民族，现在更期待全面小康，更盼望全面现代化。在这庆祝改革开放30年辉煌成就的时候，更充满对我国未来半个世纪经济社会大局的展望，更进一步思考如何开拓更广阔的发展前景。欣逢此时，拙著《论中国大发展：八亿农民变市民》出版，特作自序。

求索过程

本书所表述的想法与建议的形成，大致经历了三个阶段。分别研究中国农村的发展道路与中国全面现代化的战略，构成第一个阶段。在第四代中央领导集体所提出的统筹城乡策略的启示下，探索城市和乡村之现代化发展的共同方面，构成第二个阶段。第三阶段主要花在认识新中国成立以来有关“三农”的观念、政策与实践。

第一阶段：分开探索农村的发展道路和全面现代化的战略

我生来便是“三农”的一分子。对城乡差别的消失，从小就抱着许多美好的憧憬。中国农村的发展道路，中国实现全面现

代化的战略，这两个问题，自大学时代起，我一直念兹在兹地思考着。然而，2003年之前，我一直把它们当做两个分别的、不同的问题在研究。

2002年，我的拙著《劳动经济制度导论》出版了。该书系统地提出了一个市场经济理论及其相应的经济体制改革模式，其本质是“国家所有资本、劳动者所有企业、劳动者企业雇用国有资本”。将这个理论和模式扩展到农业和农用土地上，很自然地演绎出“国家所有土地、用户永久使用、市场自由流转”的所谓国土永用制度。

后来知道，根据清华大学蔡继明教授的概述^①，除我以外，张德元、刘凤芹、阮文彪、周天勇和魏衍亮等国内学者，在2002—2004年间，也从不同的角度提出了类似的想法。在2005年3月14日中外记者会答记者问时，温家宝总理明确指出，农民对土地的生产经营自主权将长期不变，也就是永远不变。前些天在网上读到，国务院发展研究中心的吴敬琏研究员在与北京大学的厉以宁教授一同解读改革开放30年得失时，又建议应当授予农民对承包土地的永久使用权。应该说，很多领导、专家、学者越来越认识到实施国土永用制的必要性、可能性与迫切性。

2003年之前，就我自己而言，由于受“以土地为保障”等传统观念的不见形的束缚，关于国土永用制的思考，主要围绕着农村城镇化、农业现代化和农民富起来等问题进行，没有同城市的发展和全面现代化直接联系起来。所探索的问题，大多集中在“农”字上，主要包括：农工关系，例如工农产品价格差、城市支农、财政支农、城乡购买力等；农业的经营方式，如专业化、

^① 参见蔡继明：《中国的现代化、城市化与农地制度改革》，2006年3月12日。

市场化、企业化、集约化和适度规模等；农业生产力状态的改善与发展，如农田水利建设、机械化、科学种田等；新农村建设；提高农民收入来提高国民需求和促进国民经济发展，等等。

上述关于“三农”发展的种种想法，应该说比较全面且不失正确，也有些新意。可我总觉得，缺少一个在全面现代化目标下统合各个方面的灵魂，没有把握“三农”在目前历史和现实状态的特殊关键，没有找出一个纲领性的发展战略。尽管在言辞上反复强调“三农”的根本出路在于“非农”，却没有真正地跳出农村、农民、农业的圈子来探讨和构筑“三农”的发展道路。

关于中国现代化战略的思考，我那时基本随大流，主要立足马克思、斯大林、毛泽东等相继发展了的两部门模式，参考西方发展经济学和增长经济学的理论框架，来寻找与出口导向战略相对应的、相补充的所谓内需战略。我的这种寻找，大致集中在这么几个方面：如何提高城镇居民在转型时期的消费意愿，如何提高农民的收入从而让农民能够购买更多的城市产品，如何加快第三产业和信息产业发展以开辟就业渠道，如何开发和利用地区之间的比较成本优势，等等。毫无疑问，这些方面都是扩大内需所必需的正确途径。

然而，全面现代化是一个经济转型过程，在这个过程中和经过这个过程，以农村为主、以农村居民为主的经济社会，转变为以城市为主、以城市居民为主的经济社会。在2003年以前，我对扩大内需之诸种方式的探索，没有同经济转型的现代化过程直接联系起来，没有把经济转型的现代化过程当作直接的对象来研究。没有认识到，农民变市民，也是后进国家经济发展的主要途径。此其一。零零散散的扩大内需的各种方式，无疑不失道理与实用，但没有被整合在一个框架之内或贯穿在一根红线之下，没有真正地形成一个能够与出口导向战略相对应的发展战略。此其

二。进一步地，所讨论的每一种扩大内需的方式，尽管都是对的、应该付诸实施的，可没有什么新的关键性突破，缺少牵一发而动全身的举措，不足以开拓一个经济社会转型发展的新的、更广阔的局面。

第二阶段：把农民变市民看做未来城市和乡村之经济社会发展的主轴

2003年，第四代中央领导集体提出了以人为本、统筹城乡经济社会发展的策略。工业反哺农业、城市支援农村和财政支持农业，构成统筹城乡的主要策略。相较于20世纪五六十年代提出来的统筹城乡，这些观念和政策无疑标识一个转折性的进步。进一步的思考在于，城市的全面小康建设与乡村的全面小康建设之间、城市的全面现代化与乡村的全面现代化之间、城市的全面工业化与乡村的全面工业化之间，是否存在能够把它们直接联系起来的共同方面呢？只有正确地把握了这种共同方面，才能更有效地把握统筹城乡的基础，才能真正做到和做好转型发展时期的城乡统筹。

我的思路是这样的。全面现代化是一个从以农村、农民为主的经济社会向一个以城市、城市居民为主的经济社会转化的过程。这个过程本身和它的完成，自然是也必然是农民的逐步减少、市民的逐步增加。农民从农村转移到城里，同时影响到乡村和城市，也把城市和乡村直接联系起来。转移农民进城安居乐业，一方面会大幅提高留剩农民的收入，使农业的适度规模化、集约化经营成为可能，促进农村在新的布局和构架下的合理建设；另一方面，会大幅提高工业品和劳务的需求，创造新的就业机会，推动全面的工业化和现代化，促进城市在新的布局和构架下的长足发展。

所以，在我看来，以农村、农民为主向以城市、城市居民为主的转换，必然也必须转移农民进城，其本身既是一个农村的现代化转型过程，也是一个城市的现代化转型过程。在这个意义上，中国的农村、农民和农业的发展与中国的全面工业化和现代化，事实上是同一个进程或者说一个问题的两面。在未来的半个世纪，中国农村的发展道路，就是中国城市的发展道路，也就是中国全面现代化的战略。

抓住转移农民进城就业，就等于抓住了全面现代化过程中的以人为本。围绕转移农民，就能把城市与乡村二者的现代化过程、经济社会发展、经济转型等直接地联系起来。或者说，转移农民进城的过程，是城市与乡村之现代化的共同过程，是城市与乡村之经济社会转型发展的共同过程。全面现代化时期的统筹城乡，应该围绕着农民变成市民来统筹布局。

第三阶段：从农本主义的传统观念中解放出来

初稿完成以后，总觉得什么地方不对劲，隐隐约约地感到某个根本性的问题尚未弄清楚，影响着整个著述的基调。究竟是什么呢？很长时间想不通、说不清。后来逐渐发现，是新中国成立以来有关“三农”的观念、政策与实践。正确地、清楚地认识传统农本主义的观念、政策和实践的合理与局限，对我自己而言，是在探索中国全面现代化战略过程中的一个理论上和观念上的难题，也是一个飞跃。

一直以来，我们十分重视农业，把农业看作国民经济的基础、国民生活的生命线和社会总需求的一个决定因素。从过去让农业为工业提供积累，现在已经进步到让工业反哺农业。改革开放以来，我们越来越有意识地、主动地打破城乡界限，开辟多渠道转移农民就业。

尽管如此，我以为，关于把转移农民进城作为解决“三农”问题的一项根本战略，作为实现城市与乡村共同转型发展的必由之路，作为全面现代化和小康建设的战略任务，我们的认识还应该更高一些，我们的筹划还应该更主动一些，我们的措施还应该更得力一些。仔细检讨一下，不难发现，我们事实上有意无意地设置了很多农民变市民的障碍。表面上，似乎受制于一个农民能够养活多少人口，受制于国家有多少财力、物力提供更多的就业机会。实质上，是受制于“以土地为保障”的农本主义传统观念，让农民与土地无形地绑在一起，以保平安。

例如，仍然只愿意改善、不愿意告别土地的“集体所有、家庭承包”制度，以给农民工保留一条失业后回乡务农的退路为理由，让绝大多数进城的农民拖着一条“承包土地”的无形尾巴。没有真正地、彻底地领悟到，尽管没有人能够离开土地而生活，现代社会的各类保障来自完善的社会保障系统，而不是来自土地，或不仅仅只是来自土地。要奔向现代生活和现代社会，首先必须摒弃把土地看作唯一或最后保障的农本主义观念。

再如，在农村仍然有好几亿人口的目前情况下，有不少人在思考和解决农田撂荒、农村劳力似乎短缺等问题时，在讨论如何巩固农业这个国民经济基础时，并非旗帜鲜明地从农业之适度规模化、资本集约化的方向出发，主张加速农业的工业化、科技化、水利化和企业化等现代化来提高农业生产率、降低农民劳动强度，而是偏重于保持农业现状和足够数量的农村劳动力，提出农村已经没有多少农民可以转移了，主张停止转移农民，甚至主张让一部分农民返乡务农。

还如，鉴于拉美陷阱及其相联系的贫民窟，在对待农民变市民的城市化趋势上，不少人持不同程度的消极态度，强调城市显性失业比农村隐形失业更严重，不去研究和摸索转移农民过程中

和完成之后如果保持农民就业的理论与实践，反而以让农民免受城市贫民之苦为理由，主张让农民留在农村来发展全面现代化。

不转移农民进城或不自觉地、不主动地转移农民进城的传统农本主义的观念、政策与实践，事实上延缓了农业现代化和新农村建设，延缓了中国全面现代化的进程，延缓了中国经济社会之更加和谐稳定的形成。

我们需要思想观念的进一步解放。因为解放了思想，我们才能在 20 多年前推行土地的家庭承包制，才会把赶跑了的国际资本又请了回来，从而取得了今天的伟大成就。现在，只有在新的历史条件下继续解放思想，我们才能继续推进全面现代化。但是，今天的继续解放思想，比 30 年前解放思想会艰难得多。当年解放思想，大家都一穷二白，没有利益的包袱，更没有利益群体。思想解放的实质，主要是从过左的、激进的意识形态向适度的、传统的观念的回复。现在则不一样了。仅就转移农民进城而言，要向几千年的、从来未被怀疑的、无形的农本主义观念挑战，谈何容易！

三 项 建 议

在我看来，农民变市民是我国农村和城市未来几十年发展的主轴。围绕着这个主轴，我在本书中探索、研究，从而提出了三项建议：建设市民社会、内需开发战略和 16 字发展举措。

第一项建议：把建设市民社会作为中国未来半个世纪的战略任务

自近代以来的很多中外专家、学者和政治家们，早就从不同角度提出了转移农民和城市化的现代化之路。这方面的著述

和建议，用汗牛充栋来形容一点也不为过。自改革开放以来，我国迈开了转移农民进城的步伐，而且总体来说，步伐越来越大、越来越快。在取消或开通城乡户籍方面，在给留乡农民、进城农民工提供各种医疗、保险、福利等方面，从中央各部到大多数省、市、县，均做了很多努力和尝试，取得了很大进步和可喜成就。

然而，对转移农民进城，无论在认识上、观念上、政策上和实践上，我觉得我们需要进一步将其上升到战略的高度，上升到未来半个世纪之战略任务的高度，上升到统筹城乡经济社会发展的高度。实际上，目前散落在全国各个城市的1亿多或近两亿的农民工，大多数不是没有城市户口，就是仍然不能享受同等的市民待遇。在是否和怎样转移农民进城上，严格地说，我们尚未形成统一的认识、作出长远的部署、采取全局性的措施。

所以，本书的第一项建议就是：把建设市民社会作为中国未来半个世纪的战略任务。胡锦涛总书记在十七大报告中明确提出，要通过“多种渠道转移农民就业”。

这里做一点解释。我所说的市民社会，不同于一般社会学家们和政治学家们所讲的公民社会。它是指城市人口占绝大多数的经济社会，以市场经济、福利财富和社会保障为特征。目前的发达国家都已进入市民社会。对于我国目前来说，将大多数农民转移进城就业，从半农经济走向现代社会，我认为就是建设市民社会。

一个真正的市民社会，首先必须是一个全面小康的社会、一个全面现代化的社会。强调建设市民社会，可以抓住现代化过程中从半农经济向现代经济过渡、大多数农民变成市民的特征，可以抓住全面小康建设中构建市场经济、社会保障和福利财富的特征。

第二项建议：把通过转移农民将城乡需求落差变成有效需求作为发展战略

转移农民进城，关键在于筹措足够的初始资本、开发足够的产品市场和创造足够的就业机会。过去的30年来，通过吸引外资、开发国际需求来创造国内就业机会，出口导向战略拉动了很多农民工进城。然而，几乎人人都意识到，出口需求不能、不可、也不够将中国绝大多数农民拉进城里。是故，所谓扩大内需战略，早就被普遍地提及、讨论和探索。

在本书中，我试图提出内需开发战略的一个具体框架和实施办法。

我们知道，外需之源，来自产品生产成本的国际国内的落差。要实施内需战略，显然必须首先找到内需之源。内需的源泉，无疑多种多样。在本书中，我提出了自己的一孔之见。农民与市民对城市产品的需求落差，简称城乡需求落差，在我看来，就是从农业经济走向市民社会所需内需的主要源泉。这是因为，一个农民本来对城市产品的需求很低，但只要转变成市民之后，他就会自动地或者不得不产生对城市产品的更多消费需求。

所谓内需开发战略，是一个把城乡需求落差转变成有效需求来推动现代化的过程。简要地说，政府通过制度安排创造外生需求来拉动一些农民进城，由此激活城乡需求落差所蕴藏的潜在需求，进而拉动更多的农民进城，促进城市和乡村共同向现代化发展。政府所创造的外生需求，除了出口需求和政府支出，还可以是农民用土地永用权换来的所谓“进城准备金”。

农民进城有两个根本问题，如何进城以及进城后能否长安居、久乐业。本书的回答是这样的。关于第一个问题的回答是，政府创造的外生需求拉动农民进城就业。关于第二个问题的回答

是，由于城乡需求落差会随着农民进城而转变为有效需求，故农民的进城行为本身会创造有效需求和就业机会，这些就业机会足以让进城农民在城里安居乐业。

一个发展中经济能否保持在转型过程中的持续发展，除了非自然资本的净积累必须足以补偿自然资本的消耗，由外生需求创造的就业还必须尽快地替换成由内需开发所创造的就业。否则，转型中的发展中经济很可能会蹈入拉美式陷阱。

当充分应用现代科技于农业可以足够满足国民农产品需求时，增加市民人口的比例，可以显著地提高一个发展中国家的经济社会发展水平。该发展中国家的市民化、工业化程度和国民富裕程度，并非首先取决于该国的生产力高度与资本存量，而是首先取决于该国政府的战略决断、制度创新和执行效率。

第三项建议：把“国土永用、以地换保、助农转非、择县建市”作为发展举措

2004年6月，在中国农经信息网上，我以《实行国土永用制度，开启全面小康建设》和《中国全面工业化战略：统筹城乡发展，使今天的大多数农民离乡进城、安居乐业》为题，提出了“国土永用、以地换保、扶农推工、建县成市”的16字发展举措，后来演化成现在的“国土永用、以地换保、助农转非、择县建市”。

2004年之前，如前所述，类似于“国土永用”的建议，不少领导、专家、学者已经提出。作为“以地换保”内容之一的“以地换市民”，与城市征地的相关过程相联系，自新中国成立以来就已存在，改革开放以来则在城市近郊有了普遍的发展。“助农转非”，自20世纪80年代推动乡镇企业发展开始，举国上下就一直在摸索一条比较稳妥的道路。至于“建县成市”或

“择县建市”，国家一直在支持一些中心县城的开发与拓展。

自2004年到现在已经过去了3个年头。3年来，授予农民对承包土地的永久使用权的想法，被越来越多的人所接受或倡议。在“以地换保、助农转非、择县建市”方面，我国已经启动了统筹城乡综合配套改革试验。2007年6月，发改委批准重庆市和成都市成为全国首批统筹城乡综合配套改革试验区。至2007年底，武汉城市圈、中原城市群、长株潭城市群、皖江城市带等被确定为中部地区的城市发展群。

通过观察和总结几年来城乡统筹、工业支农、全面小康建设的经验，通过借鉴和吸纳几年来相关的研究成果，也立足于自己关于从半农经济走向市民社会的理论研究，我在本书中提出了把“国土永用、以地换保、助农转非、择县建市”16字作为发展举措，尤其在内涵和功能上做了一些整体性的、系统性的深入探讨。

总起来说：其一，16字发展举措，不只着眼于农村的发展，更着眼于城市的发展；不只是把农民从土地上解放出来，赋予让农民进城的“准备金”，更是关系未来几十年的经济社会布局和全面现代化战略。其二，四项举措综合起来，成为实施变城乡需求落差为有效需求之内需开发战略的具体策略。没有16字举措，把城乡需求落差转变为有效需求的内需开发战略将流于空谈。其三，整个16字举措的前提条件，是市场经济及其所通行的自由平等与等价交换原则。农民变市民，是且必须是一个既有益于现有城市居民也有益于留乡和进城农民，由政府调控下的市场来直接调节的经济过程。其四，事实上，所有的16个字都是对政府的建议。一切皆取决于政府的主导。

总 体 把 握

本书的著述特点，尽管导言部分有专门的段落说明，觉得仍有必要在这里做一些强调与补充。

本书提及的很多观点与建议，不少已经见诸于各类报刊杂志、网站、书籍。很多学者、专家和领导已经做过不少精辟的、独到的论述。我所做的，主要是将其中的一些整合起来，使其系统化、一致化，统一在中国大发展的任务、战略和举措的框架之内，并服从于一个主题：从半农经济走向市民社会。建设市民社会、内需开发战略与16字发展举措这三项观点与建议，形成一个相互依存的有机整体。所以，我希望读者从整体上来理解本书的内容，并非停留在一些个别的提法上。

大的、根本性的现代化目标和原则，已经基本确定，我没有必要也没有能力做更多的论述。至于有关的具体政策、计划、办法、法律、法规以及它们的制定与实施步骤，我处江湖之远，且寄居海外，既没有经验也没有足够的信息和能力提出具体建议。是故，本书所做讨论的立足点选择在上述两者之间，集中在中国大发展的任务、战略和牵一发而动全身的举措上。我希望，读者能从开拓更广阔发展的整体局面、设定经济社会长期走向的角度来理解本书的观点，并非着重于某些具体的数字和具体的政策与步骤。

提出一个新的一般性概念和说法，很不容易。给这些一般性概念以具体的、可以操作的或可以验证的内涵，则具有另外的难度。通常，同样一个概念和提法，不同的人从不同的角度赋予完全不同的、甚至相反的解释。所以，我希望读者能从内涵和外延的界定上、从相互联系上来理解本书关于主要概念和提法，并非

停留在概念和提法的字面本身。

我对中国“三农”问题的探索，主要从两个不同的角度开始和进行。一个角度是解决“三农”问题的难题、战略和举措？另一个角度是中国未来世纪大发展的难题、战略和举措？从两个方向探讨的结果，最后合成了一个问題：八亿农民变市民。所以，这本研究心得的名字，就叫做《论中国大发展：八亿农民变市民》。事实上，与其说是研究三农，倒不如说是研究中国全面现代化的根本难题、战略和举措。

类似于亚里士多德的“四因说”，八亿农民变市民，可以从四个方面来讨论。其一是转变的潜力及其结果，其二是内因、内在的动力或内在的激励，其三是外在的动力，其四是制度安排。尽管我对农民变市民的内因不无涉及，但在本书中并未作为重点研究。由于着重考虑宏观的、长远的难题、战略与举措，重点放在了农民变市民的潜力、外在的推动条件、制度安排等三个方面。

应该承认，尽管我生在中国、长在中国，毕竟身在国外已经20年，远离中国农村的现实久矣，更远离国家决策的讨论与制定中心，肯定会有些提法不一定准确，肯定会有些说法不一定符合事实，甚至可能会出入很大，还望读者指正，以免误导他人。

另外，限于篇幅与时间，不能够详细考证和注解各个概念和各种观点的出处，并一一做具体评价。有些数字、图表和图像，早就在计划大纲之中，也没有能够完成。应该说，这是本书的一个很大缺憾。

经 历 点 滴

本书的完成，很幸运地得益于我自己的几个多重性背景。

早年在国内，接受过系统的马克思主义理论及其方法的教