

王艳成 著

HENANNONGCUN

CHENGZHENHUAYANJIU

河南农村 城镇化研究

河南人民出版社

王艳成 著

河南农村 城镇化研究

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

河南农村城镇化研究/王艳成著. - 郑州:河南人民出版社,2008.3

ISBN 978 - 7 - 215 - 06199 - 6

I. 河… II. 王… III. 农村 - 城市化 - 研究 - 河南省
IV. F299.276.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 198548 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 11.875

字数 250 千字 印数 1 - 1 500 册

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

目 录

导 论 是“三农”问题 非“三农”问题	1
一、河南“三农”问题的现状及特点	1
二、“三农”问题的症结何在	8
三、破解“三农”，必须跳出“三农”	16
第一章 农村工业化的一般理论	25
一、工业化及其与城市化、现代化的关系	25
二、农村工业与农村工业化	35
三、中共三代领导人对农村工业化道路的探索	44
第二章 河南农村工业化进程及现状分析	57
一、河南省地理环境概况	57
二、河南农村工业化的发展进程	66
三、河南农村工业化的现状分析	77
第三章 坚持走新型工业化道路	86
一、新型工业化道路的提出	87
二、大力推进河南农村工业新型化	95

三、以农村工业新型化推进农村小康建设	104
第四章 河南农村工业化进程中的劳动力转移问题	116
一、河南农村剩余劳动力转移的现状和特点	117
二、未来若干年内河南农村剩余劳动力转移的前景分析 ..	128
三、河南农村剩余劳动力转移的基本思路	136
第五章 小城镇 大战略	146
一、大力发展小城镇是解决河南农村剩余劳动力问题的 根本出路	147
二、大力发展小城镇是实现河南城乡协调发展的战略选择.....	154
三、大力发展小城镇是实现河南农村现代化的必由之路 ..	166
第六章 河南小城镇发展的回顾与展望	174
一、新中国成立以来河南小城镇发展的历史回顾	175
二、河南小城镇建设的成就及存在的问题	183
三、河南小城镇的地域分布及其主要特征	194
第七章 加快河南小城镇发展的基本思路(上)	210
一、搞好城镇规划,突出城镇特色	210
二、明确发展重点,谋求综合效益	219
三、培育支柱产业,壮大经济实力	227
第八章 加快河南小城镇发展的基本思路(下)	235
一、搞好配套建设,深化体制创新	235
二、拓宽融资渠道,加强统计监测	245

三、坚持建管并重,搞好试点工作·····	252
第九章 小城镇的可持续发展·····	259
一、小城镇人口的可持续发展·····	259
二、小城镇资源的可持续利用·····	267
三、小城镇的环境保护·····	276
第十章 城镇化进程中的失地农民问题·····	283
一、失地农民问题的实质在于农民失地又失利·····	284
二、失地农民权益受损的原因分析·····	291
三、解决失地农民问题的政策框架·····	298
第十一章 建立健全失地农民社会保障制度·····	309
一、建立健全失地农民社会保障制度的必要性和紧迫性·····	310
二、现阶段我国失地农民社会保障实践的问题与不足·····	315
三、失地农民社会保障的制度建构设想·····	323
附 录	
一、中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见 (摘要)·····	332
二、中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干 意见·····	336
三、中共河南省委、河南省人民政府关于加快城镇化进程的 决定·····	353
主要参考文献·····	365
后 记·····	371

导 论

是“三农”问题 非“三农”问题

“三农”即农业、农村、农民的简称,相关问题被称为“三农”问题。农业、农村、农民问题是中国革命和建设的基本问题,也是中国改革和发展过程中的一个重大问题,更是关系到社会发展、社会稳定的全局性问题。河南作为全国人口最多的中西部地区农业大省,建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入的任务显得尤为紧迫和重要。农业、农村、农民问题,虽然都带有“农”字,但绝不是就“农”论“农”的简单问题。新中国成立 50 多年来党和政府破解“三农”问题的种种探索,在处理城乡关系上的经验教训,无不昭示着一个普遍性的规律:就农业论农业、就农村论农村、就农民论农民的传统思维方式,不能撼动“三农”问题的根基;破解“三农”,必须跳出“三农”看“三农”,必须把“三农”问题放到整个国计民生中统一考虑,统一筹划,统一运作方能奏效。

一、河南“三农”问题的现状及特点

河南地处黄河中下游,是我国古代文明的发祥地之一。至迟在

50 万年前,就有人类在这里生息和繁衍;七八千年前的裴李岗文化时期,这里就产生了农业、畜牧业和制陶等手工业。作为一个具有悠久农耕历史的省份,河南社会的母体实质上是农民。一个人所共知的事实是,目前河南的城市阶层,向上推三代、四代,其父辈、祖辈都是农民。有人曾这样说,世界上任何一个国家,在任何一个历史时期,农民的数量、规模及其复杂性,都无法同中国相比拟;我们同样可以说,中国任何一个省、市、自治区,其农民的数量、规模及其复杂性,都无法同河南相比拟。根据河南省统计局发布的数字,到 2005 年年末,河南省总人口已达 9768 万,其中乡村人口 6774 万,占 69.35%。这是河南未来现代化建设所面临的最基本的省情。在一定意义上说,河南的现代化,实质上就是河南“三农”问题的有效解决——实现河南农业产业化、农村城镇化以及农民非农化。河南的现代化,成也“三农”,败也“三农”;“三农”问题解决之日就是河南现代化实现之时。

那么,经过 50 多年的不懈奋斗,河南“三农”问题的现状究竟如何?

“三农”问题的核心是农民问题,而农民问题的核心是农民富裕,当前主要是农民收入问题。在 2002 年年初全国“两会”闭幕后的记者招待会上,时任国务院总理的朱镕基把“农民收入增长缓慢”称作他最头疼的问题。河南是中国农村的缩影,农民收入增长缓慢、城乡居民收入差距持续扩大也一直是困扰河南农业和农村经济的“瓶颈”。20 世纪 90 年代中期,国家采取的粮食提价策略使粮食价格翻了一番,对提高农民收入起到了很大的促进作用。1990 年,河南农民人均年纯收入 526.95 元,1995 年增长到 1231.97 元,1999 年进一步增长到 1948.36 元,年均递增 15.6%。但随着市场经济的深入发展,我们不得不尴尬地承认,在农产品供求关系发生根本性变化的情况下,提价策略已经很难再像以前那样奏效了,加之农产品买卖难的

状况并没有明显改观。因此,进入新世纪以来,河南农民的收入增长速度明显下降。据河南省统计局发布的资料,2000、2001、2002、2003年,河南农村居民人均纯收入分别为1985.82元、2097.86元、2215.74元、2235.68元,增速依次是3.9%、4.9%、5.1%、0.9%。如果考虑到价格因素,2003年实际增长应为-0.4%。2004、2005年,中央连续制定出台了以促进农民增加收入为核心内容的两个“一号文件”,河南农村居民人均纯收入分别达到2553.15元和2870.58元,分别增长了14.2%和7.5%。但我们应当看到,农业增产和农民增收的基础还不够稳固,实现农民继续增收的任务仍然十分艰巨。

城乡居民收入水平差距和生活消费差距进一步拉大。2001年,河南农民人均纯收入首次突破2000元,为2097.86元;是年,河南城镇居民增长速度承接“九五”时期快于农民增长速度的势头,人均可支配收入达到5267.42元,比上年实际增长8.8%,农村居民收入与城镇居民人均可支配收入之比(以农村为1,下同),由上年的1:2.40扩大为本年的1:2.51,收入差额由2780.44元拉大为3169.56元,扩大速度为14%,比上年快6.4个百分点。2002、2003、2004、2005年,这一收入之比又进一步拉大为1:2.82、1:3.10、1:3.02、1:3.02,收入差额也分别变成4029.66元、4690.44元、5151.75元和5797.39元。受收入水平差距持续拉大的影响,河南城乡居民的消费差距更为悬殊。严格地说,城镇居民的可支配收入和农民的人均纯收入并不具有可比性。因为只要个人愿意,城镇居民的可支配收入可以全部用于个人消费,但农民的人均纯收入,首先要扣除下一年必须支出的生产费用,大约占农民人均纯收入的1/3;农民人均纯收入中有相当一部分是非现金收入,是实物折款,对未能出售和实现商品价值的农产品,从粮食、瓜果到牲畜粪便,统计时都要计入农民的纯收入中;城镇居民的可支配收入中,还不包括各级政府只对城镇居民提供的财政补贴。2000~2005年,河南城镇居民人均消费性支出由

3830.71 元增长到 6038.02 元,农村居民人均生活费支出由 1315.83 元增长到 1891.57 元,前者五年增长 2207.31 元,后者五年仅增长 575.74 元,其消费水平差距也由 2000 年的 2.91:1 拉大到 2005 年的 3.19:1。如果把城镇居民所享受的各种财政补贴等因素也考虑进去,河南城乡居民的消费水平差距比这还要大。从整体上看,目前河南农民的生活消费水平只相当于城镇居民 20 世纪 90 年代初的水平。

更值得注意的是,2005 年河南农民人均纯收入达到 2870.58 元,这只是一个平均数,对于河南这样一个农村人口达 6774 万的农业大省、人口大省来说,平均数就可能掩盖许多矛盾和问题。例如,2000 年是中国人民的总体生活水平达到小康的年份,当年,河南农村居民人均纯收入达到 1985.82 元。但如果将各地区农民人均收入按村级单位分组统计,人们会惊讶地发现,当年竟有 2857 个村级单位、357.0 万人的人均收入水平在 1000 元以下,3093 个村级单位、396.8 万人的人均收入水平在 1000 ~ 1300 元之间,4911 个村级单位、707.4 万人的人均收入水平在 1300 ~ 1600 之间,18531 个村级单位、3111.5 万人的人均收入水平在 1600 ~ 2000 元之间。这就是说,当年约有 60% 的农民人均收入达不到全省平均数。因此,从全面建设小康社会的目标来看,河南城乡之间的巨大差距,使全省小康社会的建设面临严峻形势。即使那些已经实现了小康生活的农民,其小康生活也是低水平的、不全面的,大多数人只是初步解决了生存问题,而保障和发展问题还微不足道。农民与失业、医疗、养老等社会保障基本无缘,农民学文化学技术也往往力不从心,至于农村的民主与法制,那就更差一大截子了。由此看来,拥有 6700 多万农民的中原大省要在 2020 年建成惠及广大农村人口、档次更高、范围更大、视野更宽的全面小康社会,可谓任重而道远。

农民的收入问题不是单纯的农业和农村经济问题,它是和国民

经济与社会发展全局紧密联系的一个重大问题。农民收入上不去,最直接的问题是严重影响了内需的扩大。2005年,河南省社会消费品零售总额为3358.43亿元,其中城市消费品零售额为1805.21亿元,占53%;县及县以下消费品零售额为1553.22亿元,占46%。多年来,占全省总人口70%左右的农村人口所购买的消费品在全省消费品零售总额中所占比重一直徘徊在40%左右。农民不富裕,农民收入上不去,农村市场就只能是一个潜在的大市场,而不能成为一个现实的大市场。

伴随着农民生活总体上迈入小康门槛的喜悦与不满足,以及对全面小康社会的憧憬与希望,河南农民迈入了21世纪。进入新世纪以来,河南“三农”问题又出现了一系列新的特征、新的变化,其内涵之丰富、变化之深刻、影响之广泛,是新中国成立以来前所未有的。正确认识新阶段河南“三农”问题的阶段性特征和发展规律,对于全面推进“三农”问题的解决具有重要意义。

——农产品供求关系发生重大变化。经过改革开放20多年的发展,河南乃至全国的农产品供求已由长期短缺转变为总量大体平衡,丰年有余,农产品市场由卖方市场转变为买方市场。这是一个根本性的变化,是一个历史性的跨越,是“三农”问题在新阶段最基本的特征。随着温饱问题的解决和收入水平的不断提高,城乡居民用于食品支出的比重逐步下降,食品消费结构也发生了很大变化。这就使农产品供给的增长在受到资源约束的同时,越来越受到市场需求的约束。对于河南这样一个传统的农业大省来说,这一变化既是挑战,也是机遇,其对“三农”问题的影响是不言而喻的。

——农村劳动力就业格局和转移动因发生重大变化。随着农业和农村经济结构的调整,农村工业化的推进和农村城镇化的提速,农村劳动力加快由种植业向养殖业转移,由农业向非农业流动,由农村向城镇集聚。目前,河南已有1/3的农村劳动力转移到非农产业,大

批农村劳动力跨地区流动和进城务工。这是一个重大的结构变化。在市场经济发展中对经济效益最大化的追求,在社会发展中对生态环境、生活质量的追求,使得河南农民就业观念和经营活动的独立性、选择性、多样性日益增强,转移的方式和流动的动因也发生了很大变化,农民外出就业在很大程度上已不再是权宜之计。相当一部分进城务工农民,已由过去一人进城到现在举家进城,由暂时居住到稳定居住,由从事简单劳动到技术工种,由离乡不离土到离乡又离土。有的进城务工农民,正在逐步转变为城镇居民、企业工人和工商业经营者。

——农民收入增长的主要来源发生重大变化。现阶段,农业收入仍是河南农民收入的重要基础,但农民收入来源日趋多样化、多元化。其发展趋势是:农民收入由主要来自农业转向农业和非农产业并举,农业收入由主要来自种植业转向种植业和养殖业并举,农民增收由主要靠增加产量、提高价格转向主要靠提高效益、扩大就业。2004年,河南农民人均纯收入为2553.15元,其中第一产业纯收入1411.44元,在农民全部纯收入中所占比重为55%;工资性收入753.99元,在农民全部纯收入中所占比重为30%;农民家庭非农产业收入354.72元,在农民全部纯收入中所占比重为15%。在上述第一产业纯收入中,来自种植业的纯收入1128.98元,占农民全部纯收入的44%;来自牧业的纯收入282.46元,占农民全部纯收入的11%。在上述工资性收入中,农民外出从业收入为405.38元,占农民全部纯收入的16%。很明显,来自非农产业的收入和进城务工的收入已成为河南农民收入增长的主要来源。

——农村发展对城镇和国民经济的依赖程度发生重大变化。城乡发展的互动性、互补性越来越强,农业和农村经济发展越来越受到宏观经济的影响。在计划经济体制下农业商品率低、自给性强,城市和乡村分治,农民和市民分隔,农业和非农业分离,很大程度上是农

业和农村承担着为工业化和城镇化提供积累的任务。随着市场经济体制的建立和完善,城乡分割的二元结构开始有所打破,各种生产要素加速流动,工农之间、城乡之间相互联系,相互依赖,相互补充,相互促进。人们越来越深刻地认识到,城市发展离不开农村的促进和支持,农村发展也离不开城市的辐射和带动。统筹城乡经济社会发展,充分发挥城市对农村的辐射带动作用 and 农村对城市的促进作用,正在成为党和政府的一个大思路、大战略。

——河南农业与国内外农业的关联程度发生重大变化。随着经济全球化和农业国际化,各国农业联系更为紧密,农业专业分工日益明显,农产品国际竞争日趋激烈。加入世贸组织后,既为我国农业发展带来了机遇,为引进资金、技术和扩大农产品出口创造了条件,也使我国农业发展更加直接地面对来自国际市场、国外农产品的严峻挑战。我国是农产品生产大国,也是消费大国。随着农业对外开放程度的提高,一方面,我国对国际市场有着巨大的影响;另一方面,国际农产品的丰歉、价格的高低、品种的多少、质量的优劣,往往直接影响和冲击着国内生产和市场。河南作为一个传统农业大省,种植业收入仍占农民纯收入的40%左右。随着国内农业为参与国际竞争而进行农业结构和区域布局的大调整,河南种植业的就业岗位将有所减少,农民从种植业中获利也将更为困难。特别是河南的一些地区、一些农产品品种,与国际、国内市场的关联已非常密切,农产品进出口、农产品价格已成为一些地区影响农业发展和农民增收的重要因素。

——农业和农村发展的内涵发生重大变化。长期以来,河南农业和农村发展存在以下两种倾向:在农产品短缺时期,农业发展的主要任务是增加产量、保证供给,往往忽视资源和环境的保护;在农村生产力水平比较低的情况下,农村工作的重点是发展农村经济、增加农民收入,往往很难顾及农村社会事业的发展。随着农业综合生产

能力和农民收入水平的提高,人们开始追求生活质量的提高、生态环境的改善和自身的全面发展。全面建设小康社会,对河南农业和农村发展提出了新的更高的要求。农业和农村发展,不仅要保持数量增长,而且要注重改善结构、提高质量、增加效益;不仅要开发资源,而且要重视保护资源和生态环境;不仅要繁荣经济,而且要加快社会事业发展。

河南农业和农村经济发展的上述重大变化,既为解决“三农”问题带来了许多新气象和新机遇,也带来了不少新课题和新挑战,同时对农村经济增长方式、运行机制和管理体制的转变提出了新要求和新任务。世纪之初,河南农业和农村发展面临着资源和市场的双重约束,面临着发展经济与保护环境的双重压力,面临着国内市场和国际市场的双重挑战,面临着经济结构和就业结构的双重调整,面临着增加农民收入和保障粮食等农产品供给的双重目标,面临着促进经济增长和发展社会事业的双重任务。只有充分认识新阶段的新特征,把握其发展规律,才能有针对性地采取有效的措施,推动河南“三农”问题的根本解决。

二、“三农”问题的症结何在

“三农”问题是中国革命和建设的基本问题。无论是研究中国共产党的历史经验,还是分析中国现代化的特点和规律,“三农”问题都是一个无法回避的问题。因此,我们在谈论“三农”问题,特别是在分析“三农”问题成因的时候,绝不能仅仅把目光停留在河南一地,而应把视野拓展得更宽广一些。好在,河南是中国农村的缩影,关于中国“三农”问题成因的理论对于河南也是完全适用的。

邓小平同志在 20 世纪 80 年代末期曾经说过:“90 年代经济如

果出问题,很可能出在农业上;如果农业出了问题了,多少年缓不过来,整个经济和社会发展的全局就要受到严重影响。”^①邓小平同志这个积多年经验的预测,中肯深邃,语重心长。1993年,党中央、国务院出台了《九十年代中国农业发展纲要》,第一次把农业、农村和农民问题一起称为“三农”问题。但是,从事关中国发展全局的高度来看待和解决农业、农村和农民问题,一直是中国共产党和中国政府为之奋斗的目标。可以说,世界上还没有一个国家,在经济高速增长和现代化过程中,像我们国家这样重视和强调农业。但是,即使这样,我国“三农”方面的问题仍然是层出不穷、循环反复,以至有人发出“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的呼喊。近年来国外甚嚣尘上的“中国经济崩溃论”认为,中国实现现代化最大的隐患是“三农”问题,中国经济崩溃将从农业危机开始。有舆论说,中国的“三农”问题已到了非常严重的地步,如果“三农”问题解决不好,再发达的城市经济也只是漂浮在小农经济汪洋大海中的一小块绿洲,大海风浪一起,绿洲就会随之倾覆。这些议论或许充满居心叵测的敌意,但也从反面提醒我们对“三农”问题务必引起高度的警觉和关注。

那么,农业徘徊反复的原因在哪里?“三农”问题的症结又在哪里?

有人说,是对农业的重视不够,是认识问题。事实上,早在中共第一代领导人毛泽东时代,中国党和政府就提出了“农业为基础”的思想;中共第二代领导人邓小平不仅继续坚持“农业是根本”,而且开创了以农村改革推动“三农”问题解决的先河;以江泽民为核心的党的第三代领导集体同样高度关注“三农”问题,而且无论在理论上还是在实践上,都达到了新的高度。从十三届八中全会《关于进一

^① 《江泽民在六省农业和农林工作座谈会上的讲话》,《人民日报》1992年12月28日。

步加强农业和农村工作的决定》，到十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，党和政府反复强调：农业是经济发展、社会安定、国家自主的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题；没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。每年的政府工作报告，也总是把农业放在首位来强调，中央和各级领导也是年年讲月月讲农业的重要。显然，“三农”问题的症结不是思想认识问题。

有人说，“三农”问题主要是投入不足的问题。党的十一届三中全会通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》曾提出，要把对农业的投入从占基本建设投资 10% 左右，提高到 18%。“六五”以后不仅没有达到 18%，连 10% 也没有保住，反而降到 5% 左右，这当然削弱了农业的基础建设，对农业发展不利。但是我们应当看到的是，农村改革之后，投资主体和投资机制都发生了重大变化，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和整个经济规模的扩大，以及财政体制改革的不断推进，完全套用原来计划经济体制下的基建投入比例已经不大适应。事实上，经济发达国家和许多发展中国家，对农业的投入比例都没有中国高。这说明，中国确实存在对农业的投入还不够的问题，但并不是影响“三农”问题的关键因素。

有人说，“三农”问题主要是农产品价格问题。长期以来，中国确实存在着农产品价格偏低、农民增产不增收的问题；久已存在的工农业产品价格“剪刀差”，这几年又有扩大的趋势。解决“三农”问题，要正视并努力解决这些问题。但在经济全球化和农业国际化的新阶段，农业发展不能再靠主要提高农产品价格来推动。因为到目前为止，我国的小麦、玉米、大米、食糖、食油等大宗农产品的价格，已经接近或高于国际市场价格，农业发展靠提价已经没有什么余地了。

有人说,“三农”问题主要是人多地少、资源不足的问题。我国人口众多,人均占有耕地少,人均资源少,这是一个无法回避的基本国情和现实。但是不少国家和地区的成功经验已经充分证明,只要依靠现代化的农业科学技术,依靠现代化的农业经营机制,充分发挥人的积极性、主动性和创造性,在人多地少、资源不足的条件下使人们对农副产品的需求得到充分满足,并推动农业的快速发展,是完全可以实现的。远的不说,我国的台湾省人均耕地和资源比大陆少得多,但直到20世纪70年代末,台湾还是农产品出口地区。所以,中国“三农”问题的存在,主要还不是资源不足的问题。

有人说,“三农”问题主要是农民素质问题,农民多,文化低,素质差,不易接受新技术,因循守旧,所以农业上不去。这种观点实在令人难以苟同。中国农民素以勤劳朴实著称于世,吃苦耐劳,精耕细作,举世鲜有。中国九亿农民中蕴藏着众多的人才和智慧,关键问题是我们要去发掘、去组织、去教育、去引导。发轫于1978年的农村改革,正是由于广大农民首先参与所带来的巨大活力和示范作用,使得中国改革获得了稳定的基础和广大的发展空间,从而避免了重蹈前苏联和东欧国家改革失败的覆辙。改革开放中所涌现出的许多举世为之注目的新鲜事物,如包产到户、乡镇企业、产业化经营、小城镇等,也都是广大农民在中国共产党的领导下创造出来的。因此,把中国农业长期徘徊不前的原因归结到农民素质问题上是没有理由的。当然,这并不是说大力发展农村教育、提高农民素质不重要。要富裕农民,就应当减少农民,要减少农民,就必须用知识、技能武装农民。但这只是解决“三农”问题的一个有效途径,不是“三农”问题的主要成因。

中国“三农”问题的复杂性、综合性、动态性堪称世界之最。解决这一问题的难度之大,曾令人发出中国“三农”问题的无解之叹。这一切,使我们不能不考虑导致“三农”问题的更深层次的原因。20