

三农中国

SanNong ZhongGuo 宋亚平 主编



陆学艺

党国英

宋亚平

温铁军

曾维政

李昌平

陈文科等

柳祝勇

农村第一步改革的启示

在高度城镇化基础上推进城乡基本公共服务均等化
农业发展难，原因在哪里？

当代中国大学生村干部与“新农村建设”

医院双轨制：农民看病贵的另一个视角

粮食安全与农业制度

构建统筹城乡发展长效机制的几个问题

行政实践中的农民心理问题与干群关系

《三农中国》针对中国“三农”方面的重点、难点和热点问题,进行理论与实践方面的大胆探索,并提出了具有重要参考价值的政策建议。这本杂志既有丰富的学术内涵,又具有贴近农村现实,注重理论联系实际的特点,是一本高质量的学术刊物。

——中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员 张晓山

《三农中国》许多文章出自大家之手,文风活泼,可读性极强,反映了“三农”领域的最新动态,影响力不断扩大,是“三农”领域一份有独特风格的期刊。我经常阅读该刊,收获很大。

——国务院发展研究中心农村部部长、研究员 韩俊

《三农中国》不仅是广大关心三农问题的干部群众的读物,也是研究人员的重要参考读物。创刊以来,这个刊物发表了一批优秀的文章,对推动三农问题的深入研究起到了良好的作用。刊物的特点是密切反映中国三农方面的现实问题,提出解决问题的对策。选题策划比较好,每一期都有重大主题,选登重磅文章,对问题的分析有份量。每年下来,该刊物构成了分析中国农村问题的全景,很值得重视。

——中国社会科学院农村所室主任、研究员 党国英

《三农中国》是一本好杂志,很有特色。内容深入浅出,形式鲜明生动,对社会各界了解“三农”问题,深化“三农”认识,推进“三农”工作,很有助益。

——农业部农村经济研究中心、研究员 宋洪远

支持将《三农中国》办成国内重要的“三农”大众读物,这本刊物在国内已经具有一定知名度和影响力。从近两期刊物来看,在栏目设计、选题组稿、编辑加工等方面都符合国家新闻出版的规定以及该刊的办刊方向,建议尽快将《三农中国》办成公开发行的期刊。

同时,建议《三农中国》进一步突出报道“三农”问题前沿性、苗头性、方向性的改革探索以及变革影响,使该刊成为一个特色鲜明、指向明确、大众喜爱的优秀期刊。

——国务院发展研究中心办公厅副主任、研究员 程国强

近二十年来,在三农问题演变发展的历史过程中,三农问题的研究成果大量出现,空前繁荣。但是,从出版的角度看,众多出版社出版的三农研究专著、期刊发表的研究成果很多;但是专门聚焦三农问题的刊物并没有增加。到目前为止,以研究三农为主题的刊物,在内容上主要是侧重农业和农村经济。显然,三农问题不仅是经济问题,而是综合性的经济、社会和政治问题。在这个情势下,湖北人民出版社的“三农中国”,作为一种系列出版物,成为三农研究的重要阵地。对于众多三农研究者来说,人们知道它不是一个刊物,但是,它实际上是一个非常重要的刊物,是一个综合性研究三农问题的刊物。

因此,本人认为,将“三农中国”正式建设为一个期刊,非常有必要,非常有意义。“三农中国”的批准创刊,将是三农领域的重大事件,将填补国内三农研究刊物的空白,将有力地繁荣三农研究,为中国的农村改革与发展作出贡献。

——国务院发展研究中心、中国发展研究基金会研究员 赵树凯

《三农中国》自创刊以来,已办了十四期,该刊关注中国“三农”问题,以为广大农民鼓与呼为己任,发表了大量优秀文章,涉及经济、文化、教育等各个方面,既有一定深度,又有很强的可读性,很有特色。

“三农”是个超大领域,可研究的问题很多,但目前刊物尚不够多,希望《三农中国》越办越好,并逐渐办成正规刊物。

——中国人民大学农业与农村发展学院教授 孔祥智

《三农中国》从创办以来,一直关注我国“三农”问题理论和现实中的重大热点问题,刊登的文章以其思想性和学术性,在学界以及社会中产生了较大的影响,推动了我国相关领域的学术研究,部分成果也对有关的政策制定有重要的推动作用。

《三农中国》经过十多期的刊发,形成了一个主要由学界精英和实践者组成的高水平的作者群体,从而保证了所刊发文章的高质量,同时也是刊物具有社会影响力的重要保证。

因此,继续办好《三农中国》刊物,对于促进我国“三农”问题的研究具有重要的意义。

——中国人民大学农业与农村发展学院教授 曾寅初

《三农中国》创刊以来,围绕三农问题,刊发了大量的有价值的学术作品,在三农领域是一个具有很高知名度的刊物。该刊物既有学术性,又与实践问题紧密结合,是一个非常受欢迎的杂志。为进一步发挥该刊的积极作用,希望该刊能成为公开发表的期刊。

——中国人民大学农业与农村发展学院教授 马九杰

立足本土化、突出理论化,大有发展成为中国“三农”问题第一刊的潜力和趋势。

——中国人民大学农业与农村发展学院副院长 朱信凯

作为《三农中国》的作者和读者,我欣喜地看到,这本以书代刊的读物扎根“三农”,面向现实的生命力,也看到这本读物已经成为理论与实践交汇、互动的平台。祝愿《三农中国》能越办越好,并办成全国公开发行人期刊,为中国“三农”问题的解决,作出更大的贡献。

——中国人民大学农业与农村发展学院教授 周立

三农中国

第 16 辑
2011 年 09 月出版

专 稿

- 陆学艺 农村第一步改革的启示 / 1
党国英 在高度城镇化基础上推进城乡基本公共服务均等化 / 9
宋亚平 农业发展难,原因在哪里? / 21

新农村建设

- 温铁军 当代中国大学生村干部与“新农村建设” / 33
马永红 大学生支农的转型:兼具乡村建设与思想启蒙
——一个支农人关于大学生支农往何处去的思考 / 39

三农评论

- 易文彬 城乡关系视域下的新农村建设模式 / 49
郭晓鸣 张鸣鸣 当前节水抗旱必须重视破解四大矛盾 / 58
曾维政 医院双轨制:农民看病贵的另一个视角
——以某县中医院为个案的农村医疗卫生现状的调查与思考 / 62
李旭辉 乡域经济发展问题 / 77
徐旺生 要关注乡村卫生问题 / 84
陶自祥 “整村推进运动”:传统庭院经济的终结 / 94

专题讨论

- 李昌平 粮食安全与农业制度 / 103
周 诚 遵循“农业以粮为基律”,确保粮食安全 / 113

- 夏 英 宋彦峰 完善农村合作金融体系的有效途径
——发展农民专业合作社内部资金互助 / 118
- 张英洪 如何保障和实现农民集体资产权益? / 124
- 傅光明 论强农惠农资金实施的问题及其对策 / 130

三农湖北

- 陈文科 宋 伟 庑忠辉 方亚飞
构建统筹城乡发展长效机制的几个问题
——以湖北省为案例研究 / 137
- 吕纪宏 “三万”活动中的民情调研 / 147
- 柳祝勇 行政实践中的农民心理问题与干群关系 / 154

读 书

- 张厚安 黄安县土改试点,我是工作队员 / 164
- 蔡学俭 一种独具特色的农民期刊 / 176
- 编辑手记 / 178

(封面为张厚安教授 1997 年到某地农村调查村委会换届时的情景)

主 编 宋亚平	武汉:湖北人民出版社,2011.9
副 主 编 马德富	ISBN 978-7-216-06925-0
项目负责人 窦鸿潭	I. ①三… II. ①宋… III. ①农业经济—研究—
湖北人民出版社出版发行	中国②农村经济—研究—中国③农民问题—研究—
网址 http://www.hbpp.com.cn	中国 IV. ①F32②D422.64
社址 武汉市雄楚大道 268 号	
编辑部邮箱 hbskysnzs@126.com	中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 192493 号
hbpp1502@163.com	印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司
发行部电话(027)87679639	16 开本 11.5 印张 168 千字
图书在版编目(CIP)数据	2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷
三农中国 第 16 辑/宋亚平主编	定价:16.00 元

农村第一步改革的启示

陆学艺

中国的改革是从农村突破的。1978—1984年，农村实行第一步改革，取得了巨大的成功，意义非凡。这次改革所积累的经验，对新阶段深入推进农村改革仍具有启示意义。

最大成就：废除人民公社解放生产力

十亿人口，八亿是农民的国家，农民成为改革的先锋，带头冲破计划经济体制的束缚，转向市场经济，由此引出了一系列的大变化，推动了城市改革，推动了国有企业的改革，促进了生产力的大解放、经济大发展、社会大变革，大大加快了中国工业化、城市化、现代化的步伐。为中国的重新崛起，奠定了物质和思想基础。中国农村改革的成功，在中国改革发展的历史上，在中华民族再度复兴的历史上，可以说是立了头功。

只用了三年多的时间，在全国实行了以包干到户为主要形式的家庭联产承包责任制，直接导致了撤销人民公社。人民公社这种体制，在经济上剥夺农民的财产，使农民和生产资料分离，失去生产经营的自主权；在政治上剥夺农民的自由，把农民封闭在生产队的几百亩土地上。农村改革，把土地的使用权交还给农民，有了经营自主权，恢复了农户经营，而且劳动力也有了自主择业的自由，为日后形成巨大的劳动力市场准备了条件。有人称这次改革是第二次土改，是又一次解放了农民。

实行家庭联产承包责任制极大地调动了农民的生产积极性，农业连年丰收，很快改变了粮食和农产品长期短缺的局面，农民收入大幅提高，购买

力有了显著提升，市场扩大了，农民生活得到改善。这就为城市和国有企业改革准备了物质和思想条件。人们回顾 1978—1984 年那段历史，称赞这是新中国建立后，农村发展的第二个黄金发展时期（第一个农村发展的黄金时期是 1949—1955 年）。

改革主体：广大农民群众

农村改革的动力，是农民要吃饱肚子。农民在人民公社时期被捆受压的艰苦生活，使他们有强烈的改革愿望，推动他们千方百计去探索、创造冲破计划经济体制束缚的方法。其实，像包产到户一类的做法，早在 1956 年就创造出来了。囿于意识形态和墨守苏联社会主义模式的偏见，被一次又一次地打压下去。十一届三中全会以后，党中央的领导解放思想、实事求是地总结了农村发展的经验和教训，摒弃“两个凡是”，毅然决定支持农民包产到户的强烈要求，才造就了农村第一步改革的成功。这里的关键人物首先是邓小平同志，他从善如流，睿智决策，起了关键作用，还有万里、胡耀邦等一批领导同志的奔走呼号，终于为包产到户正了名，报上了户口，一步一步地使包产到户在全国得到实行和推广。有人把这场关系改革成败、国家命运的改革，总结为是“上下互动”的结果，也就是广大农民群众和党的领导相结合的成果。包产到户、包干到户是农民群众在实践中创造的，屡屡被作为自发资本主义倾向受到压制（苏联集体化过程中，也曾有过类似包产到户的实验，都被当局压掉了）。这次包产到户之所以能在全国普遍实行，确实是因为有相当多的地方领导支持，是党中央最终决策的结果。1983 年第二个中央一号文件说：联产承包责任制是在党的领导下，我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。这个总结和判断实事求是，经得起历史检验。

改革探索：包产到户先从试验区开始

包产到户是在真理标准全国大讨论引发的思想大解放背景下起死回生的。后来，包干到户统一了全中国，则是实践是检验真理的惟一标准，在实际中应用成功的经典范例。没有实践是检验真理的惟一标准这个理论武

器,就不会有肥西山南区农民包产到户的“复辟”,再生了也保不住。县委开始是禁止的,农民坚持,反问:“增产粮食犯不犯法?”、“实践是检验真理的惟一标准在农村兴不兴?”,没有这个理论武器,就不会有安徽省委山南区包产到户的试验。万里说:“过去批判过的东西,有的可能是正确的,有的可能是错误的,必须在实践中加以检验。”

支持山南区包产到户试验需要胆识。试验使粮食大增产的实践,证明了包产到户是拯救农业的法宝,使万里等领导同志坚定了用包产到户解决农业问题的信心和决心。试验区使粮食大增产的实践说服了胡耀邦,也说服了邓小平。邓小平当机立断,明确支持包产到户,这是有包产到户试验成功作依据的。1980年2月,中央任命万里为中央书记处书记,不久就改组国家农委,万里出任国务院副总理,兼国家农委主任。这次关键性的人事变动,为实现农村改革并取得成功,做好了组织保证。我国现在农村还有诸如土地、户口、金融等体制性的难题长期解决不好,其实也可以通过先办试验区的办法逐步解决。

改革推进:要有一个参谋部

早在1978年,为了加强对农业农村工作的领导,中央就成立了国家农业委员会。十一届三中全会关于农业问题决定中,还专门就国家农委的工作做了规定,明确要解决农业工作中的重大问题。1982年,国家机构改革,农委改组为中央农村政策研究室,也就是国务院农村发展研究中心。

农村问题是永恒的主题。几亿农民的要求和意见要上达,中央的决策要下传,上下如何结合,左右如何协调,千头万绪,要有个参谋部。中央农研室就是中央领导农村改革的参谋部。从1980—1987年,先后出台了重要的七个中央文件,都是在以杜润生为首的参谋班子事先为中央起草了文件草案的基础上形成的。上半年就下去调查研究、开各种座谈会,听取农民和干部的意见,了解新情况,总结新经验,发现新问题,下半年分析研究,集思广益,集体创作,形成初稿。年底开中央农村工作会议,听取各地领导人的意见,修改、补充。这样的文件有新意,有新话,很有针对性,直接解决问题,指导农村改革一步一步向前推进。这些文件反映广大农民和干部的意见,向

中央建议,形成政策,指导实践,体现了从群众中来,到群众中去的传统优良的工作方法,深得民心,至今还有很多人怀念,交口称赞。

农村第一步改革成功实施,参谋部的作用,功不可没。1992年,中央农村政策研究室解散了。十多年来,有许多人士多次呼吁重建农村政策研究机构。解决好三农问题,是各项工作的重中之重,需要解决一系列困难、复杂的问题,建立一个参谋部,很有必要。目前,正在开展的社会主义新农村建设,就很需要有这样一个参谋部。

改革展望:第一步改革开了个好头

到1984年,家庭联产承包责任制在全国已经普遍实行,农业生产体制方面的改革基本实现,而且成效显著,农业连年增产,1984年又获特大丰收,初步解决了农产品的供给问题。1984年召开十二届三中全会以后,以城市为重点的经济体制改革全面展开,1985年中央一号文件,宣布改革农产品统派购制度,粮食棉花取消统购,改为合同定购,生猪、水产品、蔬菜等也逐步取消派购,开始了农村流通领域体制的改革。这两件大事标志着农村第一步改革告一段落,改革农产品统派购制度,建立并完善农产品市场体系的农村第二步改革任务开始。学界对改革三十年来的历史划分,都把1978—1984年划为第一阶段。在农村就是关于包产到户、包干到户改革的启动、较量、博弈到普遍实现,没有花多少成本,实现了农业生产制度的转变,立竿见影,取得了巨大的经济效益。所以说,农村第一步改革是成功的,开了个好头。

农村的改革是在国家计划经济体制总体上尚未改革的条件下首先实现的,开始在农业生产体制方面改革,调动农民积极性,增加生产,增加供给还可以。待到1984年农业大丰收,转而要改革农村流通体制的时候,触及到计划经济体制的体系了,问题就来了,加上农产品购销体制的改革涉及城市居民的利益关系,城市居民这时还是低工资、低收入,国家财政还很窘迫,不仅付不起改革成本,反而要从改革中减少支出。所以在1985年,农村进行流通领域体制改革为中心的第二步改革,就举步维艰了。

在农村,经过第一步改革,解放了生产力,农产品大量涌现,迫切要求改

革原有的统派购制度。决定 1985 年进行以改革农村流通领域体制为中心的第二步改革是合理、正确的。但是，“长期实行的农产品统派购制度业已形成完整的体系，它不只是承担着产品分配的职能，同时也承担着利益分配的职能”。此时，以城市为重点的经济体制的改革，刚刚启动，国家同农民的利益关系、城市居民同农民的利益关系，都是刚性的，不能动。这就使农村第二步改革从一开始就面临宏观不利的困境。1985 年，中央第四个一号文件宣布，改革农产品统派购制度时，只宣布取消粮棉统购。实际执行中，统销继续保持，而且统销价格不变，保护城市居民利益，维持居民和农民原有的利益关系；国家没有财政支持，维持国家与农民的利益关系。在这样的宏观背景下，进行粮棉统购制度改革，在利益关系层面讲，就只能在农民这个最大的社会群体内部进行利益关系调整。而恰恰在这个攸关农村第二步改革战略成败的开局决策上，前面讲过，决策方面是正确的，时机也选的合理，但在具体额定合同定购价格这个环节上出了问题，出台的新的粮棉合同定购价格，成了统一的收购价格，对原来统购任务重的发达地区有利，而对中、西部原来统购任务较轻的地区不利。这就激励了不该激励的农民（发达地区的农民已转向乡镇企业），压抑了不该压抑的农民（中西部地区的农民正是增产粮棉的生力军），而且给广大农民一个错误的信号：“国家的政策变了，”实行第二步改革的第一年粮棉就大幅度减产，农业生产从此进入了一个新的徘徊时期（粮食总产量到 1989 年才恢复到 1984 年的水平）。

基本经验：抓主要矛盾解决主要问题

农村自从搞了合作化、人民公社化，就成了产生经济社会矛盾的渊藪。解决农村问题就成了党和政府工作的重中之重。毛泽东主席亲自抓，提出农业是国民经济的基础，国民经济安排要以农轻重为序，把农村工作放在第一位，倾注了主要精力。党和政府投入了大量的人力、物力和财力，但农业就是徘徊不前，弄成个短缺经济，十亿农民，八亿搞农业，饭还不够吃，要靠进口补充，农民普遍贫穷，有 2.5 亿人是赤贫。

邓小平主政以后，1978 年十一届三中全会制定了两个农业文件，总结农村发展有七条经验教训，提出了二十五条加快农业发展的政策，其中第三

条,有两句话:“不许分田单干,不许包产到户”,可见并没有抓住主要矛盾。主要矛盾是农民和基层干部在实践中认识到的,并在三中全会前就开始实践破解这个主要矛盾的试验。所幸的是邓小平为核心的中央领导,并没有墨守成规,先是支持试点,后是根据试验成功的实践,积极有效地推广这个实践,终于使包产到户、包干到户统一了全中国,废除了人民公社体制,初步解决了这个主要矛盾,迎来了农村发展的黄金时代,为中国改革开了个好头。

对于1978—1988年农村改革的那段历史,是否可以用善始没有善终来总结?农村第一步改革有声有色,全国震动,捷报频传,皆大欢喜。第二步改革开局不利,农民不欢迎,当年减了产,受了挫折后,又没有修正策略,组织再战。客观上是此时宏观环境变了,国家的主要力量已经转到城市经济体制改革的方向上了,农民又分化了,目标多元化了,组织者又没有妥善的应对措施,不久,中央农研室也被解散了。从此,农村第二步改革不再提了,农村改革也讲得少了。

总体来说,农村体制是计划经济体制的一个组成部分,相对于第二产业、第三产业的体制,是比较薄弱的,所以改革从这里先突破。但是,从统购统销,到合作化、公社化实现,以至后来的城乡分隔的户籍制度,人民公社60条,“三级所有,队为基础”,农业学大寨,四清运动,社会主义教育运动,一步一步把农民在政治、经济、社会等方面“组织”起来了,纳入了国家计划经济体制,而且已经实行了二十多年,可谓盘根错节,根深蒂固。对于这样一个庞大的农村体制,仅仅通过一两项改革,就想改变它,就想从此可以转到社会主义市场经济体制,那是很不现实的。

农村第一步改革,取得巨大的成功,改变了农村生产体制,初步调动了农民的生产积极性,大大促进了农业生产和农村经济的发展,初步解决了粮食和其他主要农产品长期短缺的问题,“还解决了社会主义国家集体化农业生产长期停滞的一个重要问题”。但是,我们要建设中国特色的社会主义现代化事业,要实现由计划经济向社会主义市场经济体制转轨,原来已经形成的户口、土地、财政、金融、就业、社保、公共服务、农村治理模式,都需要通过改革,使之转到与社会主义市场经济相适应的新体制中去,还要进行一次、二次、三次等一系列改革,才能实现。遗憾的是,1985年农村第二步改革受

挫以后，农村体制改革的问题没有得到应有重视。而农村方面的不少老大难问题，只有通过体制改革才能解决好。这里用得着当年毛泽东同志的一句话：“扫帚不到，灰尘自己不会跑掉。”

近二十年来，农村方面还是不断有喜讯传出，诸如乡镇企业异军突起，亿万农民工离土离乡，粮食总产实现 1 万亿斤，农业税费全免，农村九年义务教育普及，农村合作医疗重建等等，但这二十年的农村形势可以用时晴时阴，喜忧参半来概括。一个不争的事实是，城乡差距、地区差距、贫富差距越来越大，十六大提出要抑制这三大差距扩大的趋势，党和政府也做了种种努力，而差距还是在扩大，由此引出了诸多的经济社会矛盾。什么原因呢？从社会结构的理论来分析：2007 年的 GDP 中，一产业占 11.3%，二产业占 48.6%，三产业占 32.4%。而在 2007 年的就业结构中，一产业占 40.8%，二产业占 26.8%，三产业占 32.4%。2007 年的城市化率为 44.9%，农村人口占 55.1%。

从这些数据可以看到两点：（一）占总就业劳力的 40.8% 的农业劳动力，只创造 11.3% 的增加值，这说明，农业劳动生产率太低了，这主要不是农民自身的原因，主要是因为他们的生产资料太少，另外，占总人口 55.1% 的农民去分 11.3% 的增加值，农民怎么能不穷呢？（二）中国现在的经济结构已经是工业社会的中期阶段，而从就业、城乡结构看，中国现在的社会结构还是工业社会的初期阶段。社会结构理论认为，一个国家要和谐，要协调发展，首先要有经济结构和社会结构这两个基本结构协调，当今中国工业化社会中，经济结构已经是中期阶段，而社会结构还处在初期阶段，这种不协调的基本结构正是产生诸多经济、社会矛盾的结构性原因。

这种不合理的经济、社会结构，却正是由于计划经济体制形成的城乡二元经济社会结构还没有得到应有改革的结果。所以，要改变这种不合理的经济、社会结构，还必须继续进行改革。

自 1984 年十二届三中全会我国转向以城市为重点的经济体制改革之后，进行得虽然也不顺利，但一直坚持下来了，现在的城市经济体制已经实现了计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，而农村至今也还没有实现这种转变，基本上还不是社会主义市场经济体制。目前城乡之间有很多

差距,而城乡之间最大的差距,是体制方面的差距,或者说,这些差距是由这种体制性的差距派生的,所以要统筹城乡经济社会发展,要解决好三农问题,就必须进行农村体制的改革。

2008年7月18日,在庆贺杜润生同志95周岁诞辰的会上,吴镭同志(江苏省原政协秘书长)说:“三农问题,重中之重,难中之难,爬坡过坎。”我理解,他说的“坡”,就是建设中国特色社会主义中的农村、农业、现代化事业,他说的“坎”,就是要通过改革,消除计划经济体制至今还在阻滞农村、农业发展的障碍。

农村体制改革的任务还很重。农村第一步改革的成功经验是,要抓主要矛盾,解决主要问题。当前,计划经济体制束缚农村生产力发展的障碍还很多,最主要的体制性障碍有两个。一是户口制度,这是束缚农民的紧箍咒,一定要先改革,使九亿农民重新获得国民待遇,获得参加社会主义市场经济竞争的入场券;二是土地制度,现行的所谓集体所有制,已经变得畸形了,这是产生城乡之间、农村内部诸多纠纷的主要根源,一定要改革,使农村土地产权明晰,使农民获得可以自己支配、处置的资产和房产,使农民有参加社会主义市场经济竞争的立足之地。

总结农村第一步改革的成功经验,再一次启动新一轮农村改革,抓住主要矛盾,解决主要问题。使九亿农民从计划经济体制的束缚中解放出来,参与社会主义市场经济体制的竞争,把九亿农民的积极性进一步调动起来,使九亿农民的聪明、智慧充分发挥出来,必将使建设中国特色社会主义现代化事业增添新的巨大动力,推动历史滚滚向前。

在高度城镇化基础上推进城乡 基本公共服务均等化

党国英

2008 年中共十七届三中全会提出了推动我国城乡社会经济发展一体化发展的重大战略任务。为落实这一部署,2009 年的中央经济工作会议提出了“积极稳妥推进城镇化,提升城镇发展质量和水平”的意见。推进这项工作的一个重要方面,是实现城乡基本公共服务均等化。本文拟对城镇化与城乡基本公共服务均等化之间的关系作一讨论。

本文认为,只有在高度城镇化的基础上,才能实现城乡基本公共服务均等化。

一、什么是城乡基本公共服务均等化?

若作简单概括,城乡基本公共服务均等化就是消灭城乡社会管理的制度差异,使公共财政覆盖所有人口,使农民社会身份完全市民化,变为“城外市民”。

若做进一步的分析,可以认为“城乡基本公共服务均等化”实际上是一个过渡性的政策主张。当经济发展到一定水平,例如,当达到发达国家水平、城市化率在 80%以上时,城乡的概念将完全不同,“城乡基本公共服务均等化”将不再有实际意义。在这种情形下,所谓“三农”以及农村的公共服务有这样一些特点:

第一,农民是一个人数很少的群体,占人口的比重不过在 5%左右。

第二,农民基本上成为专业农户,他们的收入水平会超过国民平均水

作者系中国社会科学院农村发展研究所主任、研究员

平；他们有能力享有超过社会平均水平的公共服务和其他服务。

第三，专业农户所在居民点不过十来户人家，自身不会有很多公共服务，甚至没有自己的管理机构；他们完全通过融入城市社会来享有公共服务；他们会归属于城市社区，而“乡村社会治理”的概念将不复存在。

第四，仅仅因为专业农户的职业特点以及他们的居所离城区较远，他们在融入城市生活时会有一些不便，这是他们的一种“牺牲”。即使在发达国家，年轻人也不喜欢务农，能够坚持务农的人们往往具有某种文化偏好。

显然，上述条件一旦具备，“城乡基本公共服务均等化”将不再有多少意义。当然，我们国家要实现上述目标，还需要一个较长的历史时期。

在现阶段，“城乡基本公共服务均等化”的政策主张仍具有现实意义。笔者以为，这一政策主张的内涵主要包括：

第一，农民有权和现有城市居民一样，平等地享有各项社会保障权利。这是指，农民和其他居民一样，在同一社会保障制度下承担义务、享有利益。某些类型的社会保障会有不同的台阶，但这种台阶仅仅和交费水平有关，而与人的身分无关。

第二，政府提供的教育、文化设施、卫生医疗设施平等地向包括农民在内的所有居民提供，并尽可能地帮助居住分散的农户便捷地享有这些服务。

第三，区别专业农户、兼业农户和稳定脱离农业的“假农户”，用利益杠杆引导后两类农户向城市或新建大型居民点集中，使他们完全融入城市生活。

第四，政府通过乡村道路建设，减少农民融入城市生活的难度。

第五，实现城乡基层组织建设一体化，逐步将乡村治理转变为城市治理，将分散的农业居民点归属到城市社区。这一点是笔者近年竭力提倡的一个改革举措。

二、基本公共服务均等化为什么要高度城镇化？

把大半以上的人口分布在农村地区，能不能实现城乡基本公共服务一体化？换句话说，能否不去大力推进城镇化而实现城乡基本公共服务一体化？这的确是理解城乡基本公共服务一体化意义的关键性问题。