

中国社会主义和谐社会构建研究丛书

丛书主编／景天魁

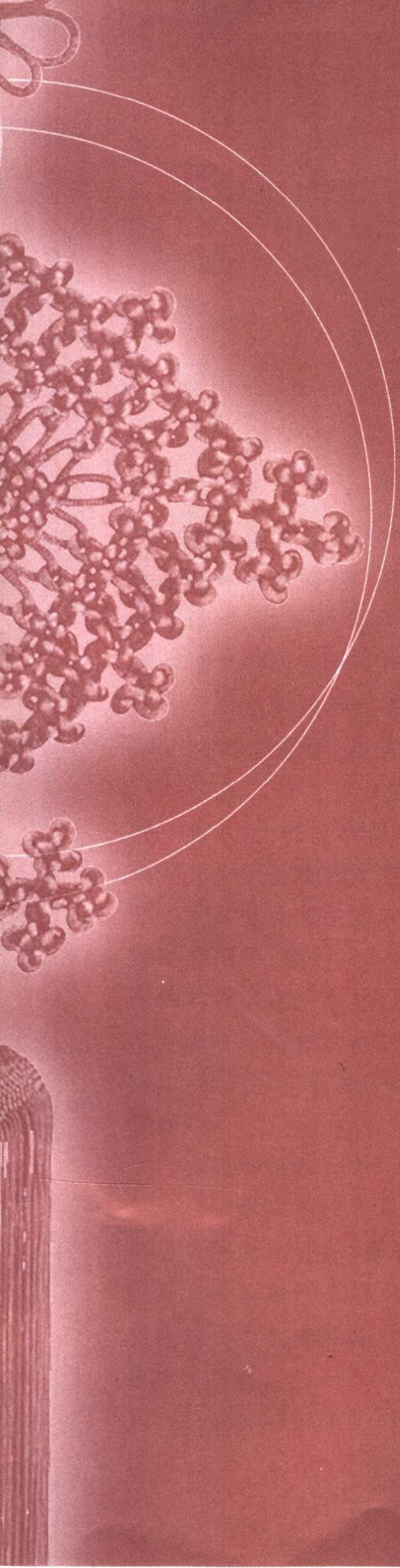
统筹城乡发展

黑龙江人民出版社
◎ 景天魁 王 颀 主编



统筹城乡发展

黑龙江人民出版社
◎景天魁 王 颀 / 主编



图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展/景天魁、王颀主编. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2005. 12
ISBN 7-207-06877-8

I. 统... II. 景... III. 城乡建设—研究—中国
IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 156380 号

责任编辑: 徐 冲 王福生
装帧设计: 于克广

中国社会主义和谐社会构建研究丛书

统筹城乡发展

Tongchou Chengxiang Fazhan

景天魁 王 颀 主编

出 版 者 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编 150008
网 址 www. longpress. com E-mail hljrmchs@yeah. net
印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂
经 销 全国新华书店
开 本 880×1230 毫米 1/32
印 张 9.5
字 数 230 000
版 次 2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-207-06877-8/D·880

定价: 26.80 元

(如发现本书有印制质量问题, 印刷厂负责调换)

总序

这套丛书力求以严谨的学术态度研究构建社会主义和谐社会的理论和政策问题。这是我们对于这套丛书特点的自我定位。正是由于这种“定位”，这套丛书虽然是在2005年2月党中央举办构建和谐社会的高级干部研讨班和中央政治局召开以此为主题的集体学习会以后就开始筹划，却整整花了一年时间，首批的两本书到2006年初才面世，其他几本仍在写作与雕琢中。

这套丛书之所以姗姗来迟，是因为它的编辑和出版是基于这样一种认识：构建和谐社会虽然是当前全党全社会关注的热点，但它更是一项长期的历史性任务；它虽然需要大力地宣传和提倡，但它更需要扎扎实实地去解决广大群众最关心、最直接、最迫切需要解决的问题，润物无声地去解决人们在激烈快速的社会变革中产生的思想认识问题；它固然需要务实地应对和解决中国经济社会发展面临的现实问题，更需要放眼世界，从长计议，着眼于中华民族的伟大复兴，着眼于创造共同富裕的和谐社会和共同繁荣的和谐世界。

构建和谐社会是一个大理论、大战略。要理解它、掌握它，需要深刻认识当前以及今后一个历史时期中国经济社会发展所面临的诸多问题的特点，需要深入观察全球化和现代化发展的大势，需要深切了解中华文明传统及其融入世界文明的过程。很显然，构建和谐社会既是理论和实践紧密结合的创新过程，也是艰苦的学术探索过程。

构建和谐社会，并不是一时的社会热点，从中华文明传统看，

它是自古以来的社会理想。当现代化进程按照西方传统思维模式,遭遇到人与自然、发展与环境、经济与社会、个人与社会、物质与精神、现实与未来等等的冲突和对立的时候,中华文明的“和合”思维、协调策略、和谐思想,就有了一展所长的广阔空间,显示出似可匡正扶危的诱人魅力。当然,中华文明真正要发挥这样的作用,它本身还必须充实和改造,吸收包括西方文明在内的世界各种文明的优长,这也是一个不断创新的过程。

构建和谐社会,对社会学这个学科来说,并不是一时的心血来潮,它是这个学科固有的学术关怀,是社会学与生俱来的天遣使命。孔德的社会静力学和社会动力学的两个核心概念就是秩序与进步,在他看来,研究社会稳定的基础和实现社会和谐的条件就是社会学的职责;马克思奋斗一生,揭示了社会发展的根本规律,所追求的就是合理的社会结构,是人的自由而全面的发展,作为社会发展必然归宿的共产主义社会当然是最理想的和谐社会;至于涂尔干著名的概念“社会团结”,帕累托著名的概念“社会平衡”,就更与“和谐社会”的概念非常接近了。

中国社会学自20世纪70年代末恢复和重建以来,就是与中国的改革开放和现代化建设脉动相谐,休戚与共的。伟大的社会变革为社会学的发展创造了难得的机遇和广阔的空间,社会学也积极回应了实践的要求。当前,中国经济社会发展进入了加速期,同时也是矛盾突显期,科学发展观和构建和谐社会就是指导中国经济和社会持续健康发展的战略思想和理论指南。可以说,一向积极回应实践需求的中国社会学也进入了快速发展期,确如胡锦涛总书记所说,社会学的“春天”来到了。

构建和谐社会,一定要说到做到,没说到也要做到。我把这种态度叫做“谨言敏行”。“谨言”,不是不要大力宣传,而是不开空头支票;“敏行”,就是凡是现在能做到的决不推到以后,今天能做到的决不推到明天,现有条件下难以做到的也要积极创造条件。“和

谐社会”是一个很好听的概念,老百姓寄予的期待很高,无论如何要让老百姓看到,我们做的比说的还漂亮,真正把群众“最关心、最直接、最迫切需要解决的问题”放到了首位。按照这种认识,在研究上,我们也不要脱离实际地去抠概念,当然,对和谐社会进行基础理论研究是非常必要的,过去有关社会建设、社会管理的一些基本理论问题我们研究得很不够,需要加大力度,潜心研究。但同时,和谐社会研究不要搞成“纸上谈兵”,要把理论和实践紧密结合起来,把学术研究和政策研究统一起来,总结实践经验,提出有实践价值的、可操作的政策建议。因此,本套丛书也鼓励作者们紧密联系实际,注重经验研究和政策研究。

这套丛书的作者们大多是长期从事该领域相关课题研究的专家,其中,不少篇章其实是作者们长期潜心研究的结果。他们大多是中国社会科学院各个研究所特别是社会学研究所、社会政策研究中心、社会政策重点学科的科研人员,也邀请了高校和其他科研单位的学者以及实际工作部门的专家。衷心感谢各位同仁对这套丛书的支持和厚爱!衷心感谢黑龙江人民出版社所付出的努力和辛劳!

景天魁

2005年11月6日于昌运宫

上编 总论

-
- 3/ 第一章 全球化视野下的中国农民问题
—— 王晓毅
- 21/ 第二章 统筹城乡经济社会发展与二元结构
—— 郭书田
- 32/ 第三章 协调好社会阶层关系 构建和谐社会
—— 陆学艺
- 43/ 第四章 统筹城乡发展的复杂性
—— 景天魁
- 60/ 第五章 统筹城乡关系 构建和谐社会
—— 王春光
- 74/ 第六章 社会公平正义与构建社会主义和谐社会
—— 赵瑞政
- 83/ 第七章 新时期的民间乡村建设与城乡统筹
—— 许欣欣

下编 专论

-
- 109/ 第八章 关于统筹城乡发展的政策建议
—— 李炳坤

119/	第九章 卫生问题与城乡健康保障体系建设	王延中
141/	第十章 反贫困:促进社会公平的一个视角	陈光金
188/	第十一章 城乡二元结构的刚性化过程及乡村集体企业的兴衰	王 颀
209/	第十二章 沿海经济发达地区统筹城乡发展的政策选择	姜必欣
222/	第十三章 建立健全农村公共产品供给体制	唐锡彤
231/	第十四章 农村聚落重建在统筹城乡发展中的作用和意义	李华君
245/	第十五章 让困难群众共享改革发展成果	张时飞
278/	第十六章 杭州“和谐创业”的模式比较	樊 平

上编 >>>

总 论

第一章

全球化视野下的中国农民问题

王晓毅

一、引言

三农问题已经引起了国内各方面的关注。许多研究者都将中央在 2004 和 2005 年的两个一号文件与 1980 年代的 5 个一号文件联系在一起,以此说明中央对农村的重视。1970 年代末期的中国农村与 2000 年代初期的农村有相似之处,比如农民收入降低、粮食产量减少等等;中央在两个不同时期所采取的政策也有相似之处,比如增加对农村的投入,明确农民的经营权利;^①所取得成就也有相同之处,如通过政府的政策,农民的收入有了提高,从而增加了农民生产的积极性,保持了农村稳定。

但是经过 30 年的改革开放,比较这些相似之处,更引人注目的是三农问题的变化。三农问题所产生的背景已经发生了变化,比如最主要的变化之一就是市场化将农村与外界紧密地联系在一起。

^① 1980 年代初期是通过包产到户来确定农民的经营主体地位,到 2000 年前后,则通过确立 30 年承包权来确定农民的经营主体地位。

在过去的30年中,在农村和农业中迅速地引入了市场机制,封闭的计划经济体制被市场经济体制所代替,农村越来越开放,他们受到外界越来越多的影响。外来的因素构成了新形势下研究三农问题的一个重要的背景,中国的农村不仅仅通过市场与城市联系在一起,他们甚至越来越紧密地与全球经济联系在一起,从而受到全球化的影响。在这种背景下,观察三农问题就需要引入全球化的视角。

在1980年代初期,中国农村面临着两个问题,第一个是农业生产的问题,因为国家长期执行发展重工业的政策,采取剪刀差的方式从农业汲取发展工业所需要的资金,农产品价格被人为地压低,农民普遍贫困。第二个是就业问题,由于农民被严格地限制在农村,大量剩余劳动力沉积在农村内部,在人民公社体制下,农村大量存在隐性失业的情况。面对这些问题,一方面,政府提高了粮食收购价格,从而使农民收入提高;另外则鼓励农民从事乡镇企业,解决了农民就业问题。这样两个政策,再加上管理方式的改革,土地承包到户经营,成功地解决了1980年代初中国所遇到的农村问题。

1980年代,中国农村基本是在一个封闭的状态下进行的,中国经济独立于世界经济之外,在自力更生的政策下,中国农业基本不受国际市场的影响;中国农民的就业也只是国内的问题。此外,1980年代初期,中国的改革开放还刚刚开始,经济运行中还保留了许多计划经济色彩,政策主要通过政府以行政命令的方式贯彻。

到2000年代初,市场在中国农村的发展中起到越来越重要的作用,农民的生产和生活受到了来自全球的影响,尽管许多农民仍然生活在偏僻的山乡。

中国的农业生产已经不再是封闭的,不仅许多从事经济作物种植的农民受到国际市场的影响,而且那些专门为国内市场生产粮食的农民也同样受到国际市场的影响。当然,全球化的影响不

仅仅停留在经济领域,全球化对农民的生产组织、农民的就业结构,甚至农民的生存环境都构成了巨大的影响。

二、人口与收入

中国农村发展最为重要的制约因素之一就是相对于人口数量的资源贫乏,特别是土地资源和水资源。中国现在有约 18 亿亩耕地(约 1.2 亿公顷),而中国有 8 亿多农村人口,平均每个农村人口拥有土地 2.25 亩,也就是说仅有 0.15 公顷。而且这些耕地的分布很不均匀,在自然条件较好的东部地区,人口密度很大,一些地方农民的人均土地不足半亩,而在西部,特别是西北地区,尽管人均拥有的耕地面积比较大,但是当地自然条件很差,土地瘠薄,尤其缺少灌溉用水,土地产出很低。

在中国农村的大部分地区,人多地少是一个长期以来一直存在的问题,早在农村改革以前,甚至清朝中期以后,人口压力就越来越严重的显现出来。在建国以前,面对人口压力,人们将土地不断细化,也就是使多数人可以依靠土地维持生活,从而减少剩余劳动力对社会的破坏。在建国以后,通过人民公社体制,将大部分农村劳动力封闭在农业内部,农村剩余劳动力以隐性的方式存在,依靠人民公社的平均主义原则,维持农民普遍的贫困生活。在集体体制下,因为没有有效的激励机制,农民往往劳动不努力,剩余劳动力并没有构成一个主要的问题。

进入 1980 年代以后,农村劳动力过剩的问题被凸现出来。农村劳动力之所以过剩,不仅仅因为人口的数量,特别是 1980 年代以后所出现的人口出生高峰,^①更因为农业技术的改进。

1980 年代以后,农业生产结构也产生了变化,一方面农村劳动

^① 1978 年到 1997 年之间,全国人口的出生率都在 16% 以上,人口自然增长率都超过 10%。农村人口的出生率要比平均数量更高一些。

力剩余,另外一方面许多节约劳动力的技术迅速普及到农村,比如化肥迅速地取代了农家肥在农业生产中的地位,农药和农用机械也在平原地区的农村迅速普及,这些都减少了农村劳动力的需求。因此农村剩余劳动力问题被进一步突出出来。^① 解决剩余劳动力成为农村发展、减少贫困的关键。

在过去的 20 多年中,解决农村剩余劳动力主要有三种方式。第一种方式是向城市和非农业的转移。从 1980 年代开始,一些国外的投资进入珠江三角洲,这些企业大多是劳动力密集型的产业,雇佣了许多农村劳动力。在很长一段时间里,珠江三角洲成为农村劳动力转移的首选之地。在珠江三角洲外资企业发展的同时,在长江三角洲,乃至东南沿海的其他许多地区发展了乡镇企业,农民在乡村开办了技术简单的工业,开始在农村转变职业。通过城市化和工业化,农村剩余劳动力被从农业内部转移出来,进入到不断扩大的第二或第三产业。1990 年代后期,第二第三产业吸纳农村劳动力的能力在下降。

第二种方式力图在农业内部增加就业,提高收入。这就是产业结构调整。从农村改革以后,农民开始有了越来越多的自主权,他们可以自己选择自己所要种植的作物,一些农民开始发展经济作物,如蔬菜、水果等等。到 1990 年代中期,随着种粮收益的下降,政府开始鼓励农民种植经济作物。种植经济作物往往需要更多的劳动力,同时也可以创造更多的经济收益。大量种植经济作物在提高收入的同时也带来了很多问题,比如种植经济作物需要农民增加生产投入,但是市场风险很大,有很多农民在种植经济作物过程中因为市场的原因而遭受严重损失。

第三种,我们可能不能称为一种解决问题的方法,而是一种无

^① 与此同时,一些需要更多劳动力的技术也被推广,如地膜覆盖、温室大棚等技术。但是总的趋势并没有改变,劳动力的投入在减少,特别是种植粮食作物,生产时间减少了许多。

奈的选择,就是仍然成为劳动力的后备力量。许多外出的农民工流动于城乡之间却没有工作,一些农民留在农村,但却没有许多工作。在过去的 20 多年中,中国的经济发展很快,居民的收入也有增加,但是与这种发展态势不同的是,在劳动力密集型企业中就业的农民工的工资却没有增加,原因在于有着一支巨大的劳动后备军,劳动力的无限供给压低了农民工的工资,同时也减少了产品成本。

在中国的农村发展中,大量剩余劳动力的存在是最为重要的一个制约因素。最流行的意见是希望通过发展非农产业和迅速的城市化来推动农村剩余劳动力的转移。但是也有与之相反的意见,认为由于中国农村人口数量很大,而城市就业是有限的,特别是中国在世界市场上的竞争力并不能保障为如此庞大的农村劳动力提供充分的就业机会,因此,城市化和工业化尽管可以缓解农村劳动力问题,但是并不能从根本上解决这个问题。

第一种观点得到了许多发展中国家历史的支持,人们最经常引用的支持论据包括美国的发展经验,也包括日本、韩国和中国台湾的经验。认为工业化和城市化是所有国家必须遵循的道路。^①在过去的 20 年中,进入城市就业已经成为农民收入的主要来源之一,而且越来越重要。政府制定政策以打破城乡分割的二元结构,鼓励农民有更多的机会进城从事非农产业。尽管这种观点在中国的决策界和学界有很大的影响,但是对此种观点的批评也很多,虽然批评一方现在还没有找到可以与之抗衡的对策。批评者指出这个理论的两个薄弱环节,首先是城市工业对劳动力的需求,也就是说中国的加工业发展有没有一个最终的限度。对于这个问题,主

^① 包括许多国际学者都认为,城市化和工业化的速度往往超越人们的预期。著名的研究日本问题的专家 Dore 就曾经说过,日本的城市化速度远远超过了他的想象,在他开始研究日本问题的时候也不认为日本能够实现工业化,但是日本成功地实现了工业化和城市化,中国也不例外,也同样会达到同样的结果。

张城市化和工业化的人认为第三产业可以大量吸纳剩余的劳动力,而持相反意见的人则认为第一产业和第二产业吸纳的劳动力最终是有限的,而且随着技术进步,资本和技术必然会替代劳动。第二个批评是中国农村劳动力的结构,尽管诺贝尔经济学家森认为中国经济起飞的原因在于在改革开放之前中国已经普及了教育,因此农村劳动力多数识字,这对印度而言是很大的优势。但是总的来说,中国农村劳动力的文化水平很有限,不足以为城市工业提供合格的劳动力。^①

但是以上的乐观主义却受到了现实的挑战。因为中国经济的增长远远不能提供足够的就业机会满足农民非农就业的需要。劳动力密集型企业多是外向型企业,其产品是面对国际市场。在1980年代初,中国产品的主要竞争力来自于低廉的劳动力价格,在劳动力密集型企业中,廉价的劳动力是中国产品最重要的竞争手段。然而资本替代劳动的过程在中国已经开始,越来越多技术密集和资本密集的企业不断成长,而劳动力密集型企业则在萎缩。各地政府都积极推进企业的升级换代,以保证经济增长和竞争能力。我们看到了两个现象,在劳动力密集型企业中,劳动力的工资并没有随着经济增长而增加,而农民工找工作却越来越困难了。

珠江三角洲是中国劳动力密集型企业最为集中的地区,在过去的近20年中,工人的工资几乎没有增长。当企业的利润主要来自于廉价劳动力的时候,如何能够期望企业会支付更多的工资或提供更好的福利?

过去有许多农民在乡镇企业就业,当时这被认为是一个重大的创举,认为通过农村工业化可以吸收农村的劳动力,但是乡镇企业吸收劳动力越来越少,一方面,一些乡镇企业因为技术落后,或者所依附的国营企业改变生产结构而经营困难,甚至倒闭。一些

^① 乐观主义者认为加强基础教育和培训就可以解决这个问题,但是悲观主义者则认为这个鸿沟难以跨越。

乡镇企业被转卖给私人经营,而另外一些企业则进行了大量投资,更新了技术设备,减少了劳动力需求。这些都导致了所需劳动力的减少。

在中国,农村劳动力就业结构也存在问题,许多农民没有基本的技术知识,不能满足城市工业的劳动力需求,出现了劳动力的供给与需求之间的差距。尽管决策者希望通过培训来提高农民工的就业水平,但是培训的作用是很有限的,因为现在不仅仅存在着如乐观主义者所称的,一些工作找不到人,另外一些人却没有工作这样结构性的矛盾,同时更存在着受过专业教育的人同样失业。因此悲观的论者认为,中国不可能通过城市化和工业化完全解决中国农村劳动力过剩的问题。

如果单纯地强调城市化,结果可能就是将农村的贫困人口转移到城市,从而形成巨大的城市贫民窟,这不仅不能解决农村问题,反而可能会恶化中国的问题。在城市地区,已经开始有类似贫民窟的地方出现,这些地方往往处于城郊接合部,从农村来的人口居住在很简陋的房屋中,从事一些没有保障的工作,如收集废物,或者捡拾垃圾维持生活。^①

看到这种情况,悲观论者强调农民的问题还需要回到农村解决,单纯的城市化不能解决农民的问题。城市和工业并不能吸收所有农村的剩余劳动力,他们也不可能在城市获得足够的收入,也无法过上体面的生活。他们认为需要通过建设中国的乡村,使城市无法吸纳的剩余劳动力在村庄中有一份体面的生活。

中国农村地区的差异很大,既有沿海比较富裕的农村,也有边远地区至今仍然很贫穷落后的农村,但是他们都受到了全球化的

① 尽管一些学者强调非正式就业的重要性,许多农民工在城市从事非正式的工作,如捡拾废品,但是一方面大量农民工在争夺这些有限的非正式就业渠道;另外政府的城市政策也在缩小他们的生存空间,比如经过城市改造,原来那些依靠非正式的就业的农村人口甚至失去他们廉价的居住场所。