



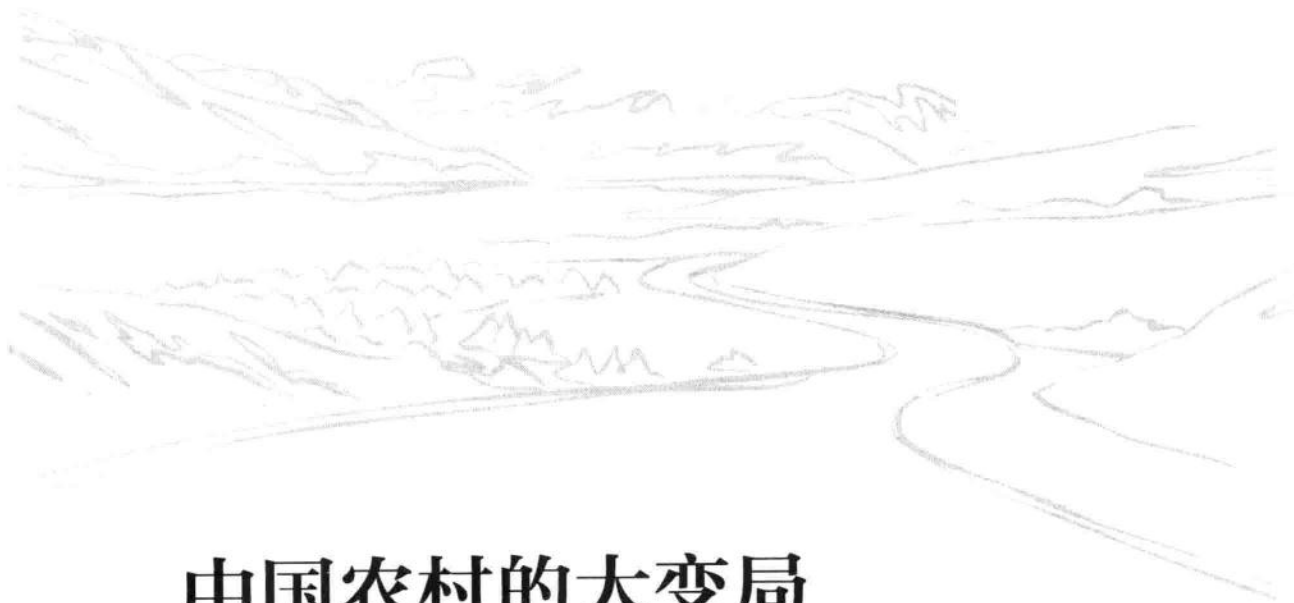
中国农村的大变局

蔡永飞 著

ZHONGGUO NONGCUN
DE DABIANJU



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS



中国农村的大变局

蔡永飞 著

ZHONGGUO NONGCUN
DE DABIANJU

图书在版编目(CIP)数据

中国农村的大变局 / 蔡永飞著. 南京: 南京师范大学出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-5651-1605-6

I. ①中… II. ①蔡… III. ①农业经济—中国—文集
②农村经济—中国—文集 ③农民问题—中国—文集 IV.
①F32—53 ②D122.64—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 255134 号

书 名	中国农村的大变局
作 者	蔡永飞
责任编辑	向 磊
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://www.njnup.com
电子信箱	nspzbb@163.com
照 排	南京凯建图文制作有限公司
印 刷	江苏徐州新华印刷厂
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	26
字 数	634 千
版 次	2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5651-1605-6
定 价	52.00 元
出 版 人	彭志斌

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

序

多年来,我一直比较关注“三农”问题,撰写并发表了数百篇有关“三农”问题的评论,本书收录了其中的一部分。

中国的“三农”问题是一个特别值得关注的问题。近代以来,中国在西方列强坚船利炮的逼迫下走向现代化,这一历史进程被称为中国“数千年未有之大变局”,这个大变局之“变”包含了许多方面,但其中最重要的一“变”就是中国社会从传统农业社会转变为工业社会。到了21世纪初期,当中国进入工业化中期、明确提出建设新农村口号的时候,中国的“数千年未有之大变局”进入了关键阶段,解决“三农”问题,就是要最终完成这个“大变局”。我曾经写过一篇名为《中国农村的大变局》的评论,它可以概括我所写过的所有相关评论和论文的主题,因而以此命名本书。

我之所以把在报刊等媒体发表过的文章结集出版,是因为这些文章所针对的问题是多年来反复出现并成为热点的问题,也是当前和今后相当长时间内我国农村改革、发展中的重要问题。许多事件的发生,构成了中国农村大变局的历史进程本身,不仅这些事件值得和需要回顾,而且笔者在相关评论和论文中所提出的许多意见建议仍然具有现实针对性,可能对研究“三农”问题的学者和官员有一定的参考价值。另外,本书还收录了一些斗胆与林毅夫、陈锡文、于建嵘、胡鞍钢、贺雪峰、钱理群、周其仁等学者专家商榷的文章,还请有识之士不吝赐教。

蔡永飞
2013年10月

· 目 录 ·

序/001

统筹城乡发展 推动社会转型

农民快速增收,关键在城市	003
新农村建设的重大政治意义	008
新农村建设中的农民住宅问题	012
新农村建设规划应当以城市为中心	016
期待邮政储蓄银行促进新农村建设	018
减少农民不等于减少农村人口	020
统筹城乡试验应着眼于建设新农村	022
中国农村的大变局	024
中国需要积极推进县域经济	026
中共十七届三中全会的重大意义	033
到2020年农民收入不止翻一番	035
农民工制度何去何从	037
推进城镇化就是推进新农村建设	040
把文化创意产业发展到农村去	042
“十二五”时期如何统筹城乡发展	044
家电下乡与新农村建设	047
小产权房问题不能再拖了	051
城市化应当和新农村建设同步推进	055
解决春运难须调整城市化战略	057
农民自愿上楼是中国工业化的重要一步	059
“北上广”人口聚集不够说太荒谬 ——与周其仁商榷	061
城镇化基本任务应是社会建设	063

以“资本下乡”助推城镇化建设	065
深圳“人为造城”的宝贵经验	067
以新造超大城市带动城镇化	069
户籍制度改革不是城镇化最紧迫的任务	071
十八大对解决“三农”问题的战略部署	073
放开落户限制须以提升公共服务为先	078
新型农村社区建设应纳入城镇化规划	080
新型城镇化能否“自然形成”	082
以北京为例看特大城市应主动疏散资源	084
农民集中居住区建设的重要意义	086
引导新生代农民工到中小城市定居	088
新型城镇化的转型意义	090

伸张农民权利 实现身份平等

在政协大会上听到了农民的声音	095
以“三农”视角看待“三农”	097
建立从“农民工”到“产业工人”的转变机制	103
温总理的遗憾来自何处	105
农民为什么对“三农”政策漠不关心	107
北京的一些知识分子为什么厌弃穷人?	109
免征农业税之后农民减什么负	111
废止农业税条例:中国宣告终结小农社会	113
新农村建设的核心不是提高农民收入	115
农民“等靠要”探析	117
农业税尾欠问题宜以退税两年的办法解决	119
不应当把省委书记为农民工讨薪看作人治	121
国家补贴农民应力求雪中送炭	123
期待十七大增加普通农民党员代表	125
“三农”问题归根到底是农民权利问题	
——与林毅夫商榷	127

黑砖窑事件凸显农民权利严重缺失	129
国企分红能否让农民先拿	131
市民的发言权不能绝对化	133
农民工就业难凸显组建工会的迫切性	134
失业农民工问题也是政治问题	
——与于建嵘商榷	136

改革土地制度 维护农民利益

能否把土地承包经营权变为养老金卡	141
征用农民土地究竟应该怎样补偿	145
作为农民生存保障制度的土地承包制不可“30年不变”	148
政府无权将国有土地低价送给企业	151
“三农”问题的核心是土地制度问题	
——与胡鞍钢商榷	153
“土地出让金主要应该给予农民”	155
农村社保建设应列入新农村建设规划	157
扭转住宅贪大求阔重在领导带头	159
“以宅基地换房”方式应尽快推广	161
农民对城市土地也拥有所有权	163
制订《住宅法》须先修《土地管理法》	167
农村宅基地转让可成农地改革突破口	169
重庆农村土地交易所应该再挂一个牌子	171
新农保可与农地改革配套实施	173
新农保全覆盖的期限应当提前	175
土地换社保需要完善但不应否定	
——与陈锡文商榷	177
征地制度改革要伸民权、限官权	179
农地确权登记颁证意义重大	181
调整土地法制方能避免“人为造城”	183

以执政党思维 支持农民合作

中国农村呼唤新的合作化运动	187
国家应支持农民参与农资市场的博弈	189
农民合作经济组织获法人身份意义重大	191
农民合作经济组织立法要解决五个问题	193
用执政党思维看待和支持农民组织	195
“官民合力”是推进农民合作的重要路径	203
对农会组织应该允许试	205
《农民专业合作社法》的重大意义	207

建设生态文明 再造美丽乡村

能否成立一个淮河流域水务管理局?	211
希望更多农村居民提起环境诉讼	213
宁波农民告赢省发改委的示范意义	215
城镇企业参与新农村建设可喜亦可忧	217
依靠公众应成为环保治污的治本之策	219
水污染诉讼案应实行异地审判	221
走出生态文明建设的认识误区	223
三鹿危机后的新期待	225
家电下乡与现代生活方式	227
家电下乡与农村环境问题	229
建设生态文明,中国政府应设专门职能机构	236

人才反哺农村 重建乡村文明

能否引导大学生到农村工作	241
城市支持农村,关键在人才	243
不应当忽视中低学历人才	250

修改《义务教育法》应着眼于搞好农村教育	252
《义务教育法》如何解决农村“留守儿童”问题	254
“大学生村官计划”停滞的根源在于官场思维	256
新农村建设可以来一个“乡村酒吧”运动	258
教育投入不足的最大受害者是农民	260
能否把大学办到县城去?	262
“城市依赖症”为何依赖	264
制定农民子女高教补贴政策刻不容缓	266
城市要引进人才,也要输出人才	268
支教农村免学费,不应仅限师范生	270
发展现代农业需要“专业农民”	272
从河南实践看“村官”计划	274
农村究竟需不需要大学生村官 ——与贺雪峰商榷	276
中国的社会转型究竟靠谁	281
为“市民农”提供“农民待遇”	283
怎么分配占 GDP 4%的教育经费	285
钱理群教授应该去教农村小学	286
城镇化要与高等教育资源均衡分布紧密结合	288
新型农村社区建设可从自办教育起步	291
李嘉诚创办广东以色列理工学院具有示范意义	293

改革县乡体制 创新城乡社会

有缺点的英雄仇和	297
一切为了投资者?	299
乡镇改革应着眼于合理划分财权和事权	301
解决乡镇人员“淤积”问题出路在社保改革	303
分解行政权是对分权理论的误读	305
富人、官员雇凶杀人案暴露的危机	307
乡镇党政“一肩挑”预示政治发展趋势	309

乡镇机构应以“下源性”职能为主	311
仇和应该“求和”了	312
乡镇改革下一步	314
政府接待制度亟待改革	317
乡镇改革：给“编制”不如给保障	319
应急资金“睡大觉”的体制根源	321
县委书记不应该“躲”跑官要官者	323
当前乡镇改革中的一个突出问题	325
人民政协不是贵族院	327
“政府主导”与“农民主体”	329
“省直管县”预示国家治理结构的深刻变革	331
“八步工作法”的民主机理	333
众多官员迷信体现了对体制的无奈	335
应正视国家治理中的“病变”	337
村支书当贷款协理员好	339
对村民为选举而离婚不妨正面解读	341
从副书记但功慧“破坏选举”想到的	343
城乡同比例：缩减代表规模的契机	345
究竟什么叫“举国体制”	347
不应轻易以“违宪”来评判改革探索	349
应当着力消除群众的不满情绪	351
民意没有对错之分	
——与陈季冰商榷	353
中央支农专项资金管理究竟存在什么问题	355
呼唤县级地方立法权	357
中国应当“改流归土”了	
——“异地为官”三人谈	363
村民自治迫切需要强化监督	367
于建嵘 蔡永飞：县政运作的权力悖论	369
省委任命县委书记应是过渡性的选择	372
发展党内民主应在县级地方率先突破	374

“大部制”改革的目的应当是“强服务”	381
人大代表专职化改革起步并不难	383
“顶层设计”并不只是“顶层”的事情	385
建议设立中央直辖县	388
县域群体性事件的主要特征	391
“农村改革实验”莫忘县政改革	394
推进城镇化应当为县正名	396
如何打破新型城镇的行政等级	398
珍视发展基层民主的良机	400
以县政改革促进和保障新型城镇化	402
新型城镇化应着眼于制度平等	404

统筹城乡发展 推动社会转型



农民快速增收,关键在城市

开启农村市场、保证国家粮食安全、遏制城乡收入差距拉大的趋势,等等,所有这些具有重大政治意义、并对经济建设和社会发展也极为重要的目标,都迫切要求尽可能加快农民收入增加。中央以“2004年一号文件”来推动农民收入的快速增长是完全必要的。

一号文件提出的九条措施针对性很强,只要落到实处,农民收入快速增加是完全可能的。而要贯彻落实一号文件,除了广大农民自己以外,特别重要、非常关键的是,城市必须发挥其应有的作用。以笔者之见,虽然“内因是变化的根据”,农民自己不可能置身事外,但城市如果按照统筹城乡发展的要求积极主动地采取行动,那么,这对农民快速增收的促进作用将远远超过农民自身的努力。

一号文件的许多重要措施本身就是对城市提出来的

按照笔者的理解,尽可能快速地提高农民增收的幅度,一号文件提出的“集中力量支持粮食主产区发展粮食产业,促进种粮农民增加收入”、“继续推进农业结构调整,挖掘农业内部增收潜力”等措施肯定是非常重要的,从农业自身发展的方向而言,这些措施对加快农民增收也具有一定的治本意义。但是,在作为弱质产业的农业内部再怎么“挖掘”,也很难使农民收入增长到接近城市居民的水平,只有在农业、特别是农村以外“挖掘潜力”,才有可能尽快达到让农民快速增收的预期目标。所以,一号文件提出了更多需要城乡社会各方面共同努力的政策措施。

——农民通过进城务工快速增收,更需要的是城市做好工作。从经验来看,现阶段我国绝大多数落后地区的农民增加收入速度最快、成本最低的方法,就是进城打工。为此,一号文件明确地对城市提出了“改善农民进城就业环境,增加外出务工收入”的任务。实际上,中央把“改善农民进城就业环境”以快速增收作为一号文件的第四项任务提出来,表明对农民通过进城务工增加收入寄予了很大的希望,也对城市在这一方面的努力寄予了很大希望。中央对城市提出的任务在一定程度上也表明,过去城市在帮助进城务工农民快速增收的时候,许多工作是不到位,或不够到位的,必须调整过去的一些政策,“保障进城就业农民的合法权益,进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定和不合理收费,简化农民跨地区就业和进城务工的各种手续,防止变换手法向进城就业农民及用工单位乱收费”;“把进城就业的农民工看作产业工人的重要组成部分”,“切实把对进城农民工的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费,纳入正常的财政预算,已经落实的要完善政策,没有落实的要加快落实。对及时兑现进城就业农民工工资、改善劳动条件、解决子女入学等问题,国家已有明确政策,各地区和有关部门要采取更得力的措施,明确

牵头部门,落实管理责任,加强督促检查。健全有关法律法规,依法保障进城就业农民的各项权益。推进大中城市户籍制度改革,放宽农民进城就业和定居的条件”。

——在征用农民土地的时候,城市必须把本来属于农民的利益还给农民。建立并规范地执行保障农民利益的土地征用制度,不仅是失地农民的生存保障,也是保证广大农民收入快速增加的一个机遇。现阶段因为征用农民土地发生的矛盾,其实质就是作为强势者的城市与农民争利,表现为:任意征用农民土地,不给予农民合理补偿,使许多失地农民失去了生存保障,更谈不上增加收入。所以,一号文件要求“切实落实最严格的耕地保护制度”,“完善土地征用程序和补偿机制,提高补偿标准,改进分配办法,妥善安置失地农民,并为他们提供社会保障。积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法”。只有城市尊重和农民的利益,失地农民才能有新的生存保障,从而得到一个快速增加收入的机遇,同时也可能为全体农民建立与城市统一的社会保障制度的带来机会。

——城市对落后农村地区的扶贫,也应当成为贫困地区的农民快速增加收入的一个途径。一号文件把“继续做好扶贫开发工作,解决农村贫困人口和受灾群众的生产生活困难”作为快速增加农民收入的一项重要措施提出来,虽然这是对各级政府提出的任务,但主要应当是对城市地区而言的,因为即使在东部沿海发达地区,城市总体上还是比农村富裕。从中国现代化建设的历史来看,因为采取了优先发展城市现代化的战略,所以才会有今天城乡之间的巨大差距,是农村、农民作出了巨大的牺牲和奉献才有了城市今天的繁荣和富裕,所以,扶贫不仅是城市道义上的责任,更是一种必须付出的补偿。

可以说,一号文件通篇没有对农民本身提出太多的要求,在一定意义上几乎所有的要求都是要城市帮助农村和农民。只有城市积极主动地按照统筹城乡发展的要求发挥应有的作用,一号文件才能落到实处,农民快速增收的目标才能实现。

城市将是农民快速增收的最大受益者

城市为农民快速增收发挥作用不仅是其责任,更是其利益所在。以笔者之见,实际上,农民收入快速增加以后,最大的受益者并不是农民,而恰恰是城市!

第一,农民快速增收将极大地推动农村市场的开启,从而极大地拉动城市经济的发展,为城市居民收入带来更大幅度的增加

观察经济增长过程可以发现,拉动经济增长的主要途径,一是投资,二是消费。有专家测算,居民消费每增长1%,便可以带动GDP增长0.5%。2003年我国消费需求对经济增长的贡献率仅约为41.1%,拉动经济增长3.5个百分点,消费对经济增长的贡献小于投资。而消费水平低,根本原因在于收入水平低,随着农民收入快速增加,农民的消费能力自然水涨船高,农村市场必将得到有力的开拓。而农村市场的扩张必然使主要来自城市的工业品生产更加迅速增长,这不仅将给城市带来更多的就业机会,更将给城市居民带来更高的收入。

与此同时,随着收入增加,城乡居民消费水平提高了,消费结构的层次也会提高,对经济增长的拉动作用就会更大,而对居民收入增长拉升的幅度也会更大。据统计,我国已有相当数量的大中城市人均GDP接近或超过3000美元。如江苏省的武进市、昆山市人均GDP已达到或超过3000美元,天津市和南京市2003年人均GDP达到3000美元。随

着人均 GDP 水平的提高,越来越多的地区和人口将加入到消费结构升级的行列,汽车及商品房消费热潮将在更多的城市逐波掀起,本轮消费结构升级在我国将会持续 10 年以上,消费需求较快增长也将会维持相当长的时间。显而易见,中国的城市如果能够抓住一号文件提高农民收入的机遇,必将极大地推动城市自身消费结构的提升,从而更快速地提高城市居民的收入水平。

当然,在中国已经加入 WTO 的时代,当农民快速增收已形成了强大的有效消费需求、推动中国农村市场的迅速扩展之时,其中的好处不一定都能够为中国的城市所独享,而谁要想将来得到更多,谁就要现在投入更多。

第二,农民快速增收将进一步加快城市化进程,从而不断提高城市化的质量,进一步提升城市居民的生活水平和质量

在我国,农民快速增收的一个必然结果就是城市化进程的进一步加快。由于我国现代化实行的是城乡二元战略,农村一直远远落后于城市,所以一旦有机会、有能力进入城市,农民们就会争先恐后、跑步往。随着户籍制度的逐步改革和农民收入水平的迅速提高,必将有更多农民从农村土地上转移出来、进入城市。而从 20 世纪 90 年代起,我国已经形成了前所未有的城市化快速推进的浪潮,据专家研究,我国城市化水平已从 1990 年的 18.96% 提高到目前的 37%,预计到 2010 年和本世纪中叶,将分别达到 45% 和 65%,在未来 20 年中国实现由农村化社会向城市化社会转型的时期里,将会有 8 亿人口进入城镇生活。

从现阶段我国城市化的经验看,农民转变为城市居民,绝不是给原有的城市居民带来负担,而是给他们带来了一个改造旧城、整体上提高生活质量的机遇。改革开放以来,我国农民转变为市民的途径通常有两种,一是个别农民到城市打工发财致富,通过支付数额巨大的金钱买得城市户口和住房,才得以在城里定居,在成为城市正式居民之前已经对城市作出了很大贡献;二是城市周边的农民因为城市向农村扩张而卷入城市,这些农民带着土地进城,而这些土地在城市的“经营”下,都转化成了巨额财富,并主要为城市居民所享有。以笔者的观察,农民进城的方式不可能很快改变,也不可能有太大的改变,因而,城市化进程越快,原有城市居民将获益越多。

现阶段城市可以为农民增收做许多工作

如果城市帮助农民快速增收,那么它们可以做的事情非常之多。笔者认为,所有城市都应该按照中共十六届三中全会精神,按照统筹城乡发展的要求,尽快制定一个有利于城乡协调发展的整体战略,并在此基础上不断地扎扎实实地为农村发展作出努力。在现阶段,至少有这样几件可以做和应该做的事情立即着手去做:

第一,帮助农民建立城乡统一的社会保障制度

阅读中央的一号文件,最引人注目的应当是这段话:“从 2004 年起,确定一定比例的国有土地出让金,用于支持农业土地开发,建设高标准基本农田,提高粮食综合生产能力。”这表明中央已经确认,国有土地出让金应当至少有一部分用于农村的建设发展。那么,这笔钱既然可以用于农业土地开发,为什么不可以再分出一部分用于农村社会保障制度建设呢?笔者认为,应该将国有土地出让金三七分成,城市用 30%,农村用 70%。在这

70%中,20%“用于农业土地开发,建设高标准基本农田,提高粮食综合生产能力”,50%用于建立农村社会保障基金。

笔者的理由是:1. 现在国家正在着手建立新的土地征用制度,所有国有土地的转让将通过拍卖来进行,这必将使国有土地增值更多,不管是城市还是农村,即使只分到其中的一小块,也将是很大一笔财富,不可以再像过去那样由城市独享。2. 国家努力提高农民收入水平的目的是要开启农村市场,而如果没有一个社会保障制度,农民即使收入再多也不敢轻易消费,因为没有社会保障,大多数农民就不会有信心去消费。

第二,帮助农村加快基础设施建设

或许有人会说:让城市拿钱去加强农村基础设施建设,你这不是缘木求鱼、痴人说梦吗?其实,城市帮助农村搞基础设施建设,实际上还是帮助自己。1. 农村基础设施建设好了以后,受益者主要还是城市;首先是城市土地将因为周边地区交通、能源、通讯等设施的建设而迅速升值,城市必然从中获益良多;2. 农村加快基础设施建设,不仅有利于农民把农副产品拉出来,更有利于城市把工业品运进去,当然要拉动农村的工业品消费,城市当然要因此增加就业和收入。加快农村基础设施建设,促使城乡进一步协调发展,城市可以得到更多好处,因而应该有这样的长远眼光,主动去投资农村基础设施建设,以帮助农民快速增收。

第三,为农民进城务工提供更多更高质量的服务

城市在这一方面的任务一号文件已经讲得很具体了,笔者补充几点建议:一是城市在制定市政建设规划的时候,应当在市区安排一些区域建设一些专为进城农民所用的廉租房,让农民一到城市就可以找到成本最低的安身之处。这样也便于管理,使民工劳务市场建设、职业培训、计划生育、子女教育、社会治安等问题都可以比较方便地加以解决。二是城市应该在进城民工的职业技能培训方面更积极主动地发挥作用。现在相当大量的农民进城务工之前没有什么知识技能的准备,到了城市常常因为不能适应城市需要而找不到工作,如果城市能够根据本地经济建设、社会发展和居民生活的需要,主动地对已经进城的民工加以培训,或者与民工输出地的政府合作进行培训,那么必然会取得双赢的效果。三是城市应该主动帮助农民工和用工单位签订劳务合同,帮助农民工取得城市职工都有的工伤、医疗、失业、养老保险,帮助农民工拿到应得的工资。

第四,支持农村大力发展教育和公共卫生事业,动员和组织城市居民去农村创业发展

现阶段我国农村市场疲软的重要原因之一是农民承担着沉重的子女教育费用,这使许多农民为了子女教育,根本舍不得拿出钱来做什么消费。“农村教育农民办”,加上近年来的教育产业化浪潮,教育作为中国的暴利行业已经成为“催生贫困户”的一个途径。而因病致贫、因病返贫的农民更是相当普遍,在推动国家更多承担农村教育和公共卫生事业经费的同时,城市应当主动配合国家,把集中在城市的教育卫生资源送到农村去。比如,城市可以通过制定和实施一些措施,让城市里的教育卫生部门与农村对口部门进行合作,比如,可以规定城里的教师、医生等人员都必须到农村为农民提供两年的无偿服务,这不仅使城市的教育卫生资源发挥更大的作用、锻炼和培养人才,更可以让农民享受更好的医疗,子女得到更好的教育,也减轻农民在这些方面的负担。

除了帮助农村发展教育卫生事业以外,城市还可以制定政策鼓励企业和各方面人才特别是大学生去农村创业,特别是在帮助农村发展二、三产业方面,城里人去农村发展,不