



重庆出版集团
科学学术著作出版基金资助

“三农”续论

当代中国农业、农村、农民问题研究

陆学艺 著



重庆出版集团  重庆出版社



重庆出版集团
科学学术著作出版基金资助

“三农”续论

当代中国农业、农村、农民问题研究

陆学艺 著



NLIC2970913211

图书在版编目(CIP)数据

“三农”续论:当代中国农业、农村、农民问题研究 / 陆学艺著. —重庆:重庆出版社, 2013.5

ISBN 978-7-229-06385-6

I. ①三… II. ①陆… III. ①农业经济—研究—中国 ②农村经济—研究—中国 ③农民问题—研究—中国 IV. ①F32 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 062073 号

“三农”续论:当代中国农业、农村、农民问题研究

SANNONG XULUN DANGDAI ZHONGGUO NONGYE NONGCUN NONGMIN WENTI YANJIU


陆学艺 著

出版人:罗小卫

责任编辑:杨 耘

责任校对:李小君

装帧设计:重庆出版集团艺术设计有限公司·王芳甜 吴庆渝

 重庆出版集团 出版
重庆出版社

重庆长江二路 205 号 邮政编码:400016 <http://www.cqph.com>

重庆出版集团艺术设计有限公司制版

自贡兴华印务有限公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: fxchu@cqph.com 邮购电话:023-68809452

全国新华书店经销

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:27 字数:338千

2013年5月第1版 2013年5月第1次印刷

ISBN 978-7-229-06385-6

定价:55.00元

如有印装质量问题,请向本集团图书发行有限公司调换:023-68706683

版权所有 侵权必究

编者的话

惊悉中国社会科学院荣誉学部委员、中国社会学会荣誉会长、著名社会学家、“三农”问题专家陆学艺先生不幸于2013年5月13日在京辞世，噩耗传来，我们无比悲痛！

陆先生长期从事“三农”问题、社会学理论、社会结构研究，留下了《当代中国社会阶层研究报告》《当代中国社会结构》等扛鼎之作，对于我国学术发展和社会建设做出了重要贡献，并为国家培养了大批优秀人才。其道德文章，堪为学界楷模。

陆先生鼎力支持重庆出版集团科学学术著作和“三农”图书出版。2006年，我集团为配合社会主义新农村建设，决定出版《新时代新农村建设书系》，他慨然应诺担任这套丛书的总主编，该书系迄今已出版近60种图书。他还表示要帮助我们在北京组织农业、农村方面的书稿。

2008年，陆先生答应将自己的第5部“三农”文集交由我集团出版，这就是《“三农”续论：当代中国农业、农村、农民问题研究》一书。2012年6月，先生将书稿交出版社。今年春节前，他陆续补充了几篇文稿。今年3月29日，他让助手发来了文集序言的定稿（之后，他又打电话嘱咐，把“序言”改为“前言”）。

陆先生太忙了，我们的编辑只能在电话中请教相关问题或交流

某些问题的修改意见。在通话中，他思维极其敏锐，但凡涉及编辑技术问题，他就说：“那是你的事。”对于编辑提出的非原则性修改意见，一概应允，非常放手地让编辑进行加工处理；然而，一旦涉及数据或评价方式，他则极其严格，有时电话中他同意按编辑的方式修改，但在查阅了材料后，哪怕是夜已深，也会打电话来纠正或说明。

按照《中国图书馆分类法》，过去这类“三农”书均被归到“农业经济”类，他之前的文集《“三农”论》等书就是如此。我们查找了2010年出版的《中国图书馆分类法》（第5版），已新增了“农村社会学”的类别。请他选择时，他说：“一定要选择‘农村社会学’！”他对“三农”和社会学的感情可见一斑。遵从先生的意见，我们在“图书上架建议”一栏，郑重地写上了“农村社会学”。

他为本书写了非常有分量的“前言”、“后记”，亲自审读了书稿校样、版式，并对图书封面设计提出了修改意见。甚至，还不厌其烦地审读了图书腰封和封底文字，先生很宽容，表示认可，只是把封底文字中涉及到的一本图书《当代中国社会流动》改为了《当代中国社会结构》。他去世的十多天前，还与编辑通电话讨论图书的宣传事宜。

应当说，这本书的重要出版元素，陆先生生前都看到了。但让人痛惜的是，他没能看到这本书面世。

《“三农”续论：当代中国农业、农村、农民问题研究》分为四个部分：“农村改革：回顾与展望”、“新农村建设”、“农民工问题”、“城乡统筹与社会建设”。这四个专题，表达了先生对“三农”问题的关注点和着力点。

今天，本书与读者见面了。我们谨以此书表达对先生的缅怀与纪念！

编者

2013年5月16日

前 言

破除城乡二元结构体制

是解决“三农”问题的根本途径

党的十八大报告指出：“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”这是我们开展农村工作的指导方针。最近，有位外国朋友拿着十八大文件，指着这两句话问我：“第一句话，我明白；第二句话，我不懂。为什么说城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径？”我向他作了解释。中国的“三农”问题长期解决不好的重要原因，是因为城乡二元结构体制的障碍。“推动城乡发展一体化的实质是破除城乡二元结构的体制。”^①目的是从根本上解决好“三农”问题。

一、城乡二元结构的由来

20世纪50年代初期，我们国家进行大规模经济建设，那时，我们学习苏联社会主义模式和经验，逐步建立并形成了计划经济体制。这个体制是一个庞大的体系，城乡二元结构体制是其中的一个

^① 陈锡文：《推动城乡发展一体化》，转引自《十八大报告辅导读本》，人民出版社2013年版，第180页。

重要组成部分,是为计划经济体制服务的。

所谓中国的城乡二元结构体制,是指:在全国实行城乡分治的户籍制度,把全部居民分成农业户口和非农业户口,一经登记入册,一般就不能变更。非农业户口的人从事二、三产业,基本上都居住在城镇,称为城市居民;农业户口的人从事农业,绝大多数都居住在农村,称为农民。20世纪60年代初以后,严格限制农业户口、农村人口转为非农业户口、城市人口。政府对城市、对市民实行一种政策,对农村、对农民实行另一种政策。例如,在城市实行生产资料的全民所有制和大集体所有制,在农村则实行生产资料的集体所有制;再如医疗卫生,在城市对公务员、干部实行公费医疗,对工人实行劳保医疗,在农村对农民则实行合作医疗,农民自费。还有像就业、教育、社会保障、住房、基础设施等民生事业方面的政策也都是不一样的,学者对此概称为“城乡分治,一国两策”^①。

这种中国特有的城乡二元经济社会结构始发于计划经济体制初建时期。早在1949年6月毛泽东在《论人民民主专政》里就说:“严重的问题是教育农民。农民的经济是分散的,根据苏联的经验,需要很长的时间和细心的工作,才能做到农业社会化。没有农业的社会化,就没有全部的巩固的社会主义。”^②他当时的设想是按苏联集体农庄的模式,把农民组织起来。1951年中共中央做出了在农村推行农业互助合作的决定,为此专门成立中共中央农村工作部。通过互助组、初级农业合作社、高级农业合作社、人民公社,一步步地把亿万农民组织了起来。在经济上实行全部生产资料集体所有制,集体经营、集体劳动,按劳动工分分配。在政治上实行“政社合一”、“一大二公”,人民公社既是政权组织,也是集体经济单位。又通过

^① 详见本书《当前农村形势和社会主义新农村建设》一文。

^② 《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1966年版,第1482页。

城乡分治的户籍制度,严格限制农业人口转为非农业人口,确立了城乡分割的格局,实际也就是城乡二元经济社会结构体制的形成。

这种体制,来源于苏联集体农庄体制,但并不相同的是,苏联的集体农庄,规模只相当于人民公社之下的生产大队,不实行“政社合一”,也没有我们城乡分治的户籍制度。我们的城乡二元结构体制和刘易斯的经济二元结构也是不同的。刘易斯的二元结构,是从产业范畴讲的,主要是论述劳动力从农业流向二、三产业的原因和过程及其后果。但城乡二元结构这个概念及其分析框架和方法对我们学界有影响。城乡二元结构这个概念,在20世纪80年代才被引用,到80年代后期就有学者引来分析中国的城乡关系问题,到90年代以后,这类研究就比较多了,逐渐成为学界、政界的共识。

二、城乡二元结构的本质特征

中国的城乡二元经济社会结构的本质特征,把全国的公民分成两类,对城市居民和农民实行不平等的政策。这个思想来源于苏联。苏联在城市实行全民所有制,工人阶级是领导阶级,是建设社会主义的主体。在农村、在集体农庄实行集体所有制,集体农庄未来也要过渡、转变为全民所有制。斯大林在《社会主义经济问题》中说:“农民是应该向社会主义纳贡的。”所以苏联政府制定的国家粮食和农产品的收购价格一贯偏低,实质是通过这种工农业剪刀差向农民征收高额的税。毛泽东1956年在《论十大关系》一文中批评苏联“把农民控得太苦”,所以农业搞不好。而这是城乡二元结构体制决定的。我们明知对农民控得太苦不好,但因为也实行了这种城乡二元结构体制,所以我们在以后的实践中,虽然反复强调要保护农民利益,要让农民富裕起来,结果还是对市民实行一种政策,对农民实行另一种政策。例如在1985年以前实行棉布定量供应的政策,城市居民每人每年发18尺布票,而农民只发15尺布票;又如车祸

中轧死了两个孩子，一个市民的孩子要赔 20 万，而农民的孩子只赔 6 万多（这种同命不同价的政策，一直到两年前才废止）。

长期实行这种不公平、不合理的城乡二元结构体制的结果，严重压抑了广大农民的生产积极性，束缚了生产力的发展，致使农业生产长期徘徊不前，农民生活困苦，连温饱都不能解决，农村落后，城乡差距越来越大。1978 年农民人均纯收入只有 133.6 元，而城镇居民人均可支配收入为 343.4 元，城乡差距为 1:2.57。当年农村的恩格尔系数为 67.7%，处于极端贫困状况。

三、破解城乡二元结构的几次实践

1978 年改革开放，农村率先改革，实行家庭联产承包责任制，农民获得了土地等生产资料的自主经营权，恢复了农业生产的家庭经营形式，农民得到了实惠，不久又解散了人民公社，重建乡镇村的体制，这是对城乡二元结构体制的一次冲击，极大地调动了农民的生产积极性，农业连年丰收，农民收入大幅增加。但农村改革进入到流通领域、城乡关系等重要方面时，就遭到了强烈的抵制，曾几次农民要求改革户籍制度，都遭到了否决。城乡二元经济社会结构体制被保持了下来。

生产力总是要发展的。城乡二元结构的本意是要把农民固定在农业上，把农民限制在农村里。农村实行了家庭联产承包责任制之后，出现了两个结果：一是农产品大量增产，二是农业剩余劳动力大量涌现。这应该是发展工业化、城市化的大好时机，但这时城市的经济体制改革还刚刚启动，城市的待业劳动力还很多，特别是户籍制度改革还没有动，城门还对农民紧闭着。于是就有了 3 项中国特有的新生事物产生：一是乡镇企业，二是农民工，三是小城镇。这是在户籍制度改不动、城乡二元体制不变革的背景下，不得已而为之的权宜之计。20 世纪 80 年代初期到 90 年代，乡镇企业的崛起使

农村经济发展很快,农村剩余劳动力有了出路,农民收入也有很大增长,一大批小城镇空前繁荣。乡镇企业被誉为“农民的第二个伟大创造”。不少学者(包括我本人)对小城镇也推崇备至。

20世纪90年代,城市经济体制改革逐步取得成效,特别是邓小平“南方谈话”发表之后,城市的二、三产业大发展,需要大量的劳动力。于是数以千万计的农民工涌入城市,涌向东部经济发达地区,原来的农民工是以离土不离乡为主的,到20世纪90年代中后期,则以离土又离乡为主了。到2012年,有关部门统计,农民工总量为2.626亿人,其中离土又离乡的农民工超过1.633亿人。这么大量的农民工进入城市,为中国经济发展注入活力,创造了巨大的财富,这是中国经济持续繁荣的一个重要原因。但是,在这种农民工体制下,他们干的是工人的劳动,却还是农村的户籍、农民的身份,收入很低,过着两栖的生活。农民工在城里得不到应有的公共服务,享受不到应有的社会保障和权利,也融不进城市。从体制上分析,原来的城乡差别在空间上是分开的,现在农民工常住到城里,我们对有户籍的市民实行一种政策,对农民工实行另一种政策,实际就成了城市内部的二元结构。这样不公平、不合理的体制,致使社会问题、社会矛盾乃至社会冲突多发、频发,成了中国特有的城市顽症。

进入新世纪,中共十六大以来,党中央明确把解决好“三农”问题放在全党工作重中之重的位置,提出统筹城乡经济社会发展的方针,建立“以工促农,以城带乡”的长效机制,彻底废除农业税费,给种粮农民多种直接补贴,大量增加对农村的投入,进行了大规模农村基础设施建设,恢复推行新农村合作医疗,实行农村义务教育,在农村推行低保和新型工伤保险制度。所有这些强农、裕农、惠农政策的密集出台,调动了农民的生产积极性,推动了农业生产的发展,实现了粮食总产九连增,农民收入实现九连加。农民生活有了很大的提高,农民是满意的,对此作了很高的评价。

这10年,党和政府一开始就把解决好“三农”问题列为全党工作的重中之重,并付诸实践,贯彻落实了,也切实解决了一部分问题,这是应该充分肯定的。但是,我们还应该看到:我们虽然取得了很大成绩,我们为此投入了很多力量,作了很大努力,付出了很大的代价,而成效则不如我们的预期。例如:早在2002年中共十六大报告中,就提出要逐步扭转工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势。十几年过去了,这三大差别不仅没有缩小,反而是扩大了。2001年的城乡居民收入差距为1:2.9,2012年扩大为1:3.13。又如:我们想解决农民工的问题,为此,2006年还专门发了文件,确实也解决了一部分问题,农民工的处境有所改善。但是,现在农民工越来越多,在新形势下,农民工问题越来越复杂,由农民工引起的社会矛盾和问题也越来越多,就是因为农民工体制并没有从根本上得到改革。更有甚者,随着经济快速增长,城镇化加速发展,人民生活水平不断提高,再加上我国总人口众多,每年仍有600多万人的纯增长,对粮食和农产品的需求增长很快,对农业生产的压力很大。近几年,我国每年纯进口6000多万吨粮豆,有人折算,相当于进口了6亿亩耕地的产量。现在农产品的供求现状已相当严峻,既定的粮食和主要农产品基本自给的方针,受到了严重挑战。

四、破除城乡二元结构体制,是解决“三农”问题的根本途径

自从我们开展大规模经济社会建设以来,从第一个“五年计划”开局,至今正好60年,一个甲子。历届党和政府,一贯重视农业,关注农村、农民问题的解决,为此投入了大量的人力、物力和财力。因此,取得了很大成就,保证了粮食和主要农产品对10多亿人口的生活和国民经济发展需要的供给,才有了今天中国的繁荣和兴旺,这可以说是发展中国家实现现代化的一条基本经验。但是,直到现在,我国的“农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最

需要扶持;农民增收,仍然困难,最需要加快”^①。2012年,全国仍有34%的劳动力在从事农业,生产的粮食和主要农产品已不敷供给,当年只创造10.1%的国内生产总值,占总人口近50%的农民人均纯收入只有城镇居民可支配收入的31.9%,农村和城市的差距仍然很大。这一切同我国已是世界第二大经济体的地位,同经济结构已处于工业社会中期阶段的水平,同我国整个经济仍在持续快速发展的要求,是很不相称的。

我们如此重视解决“三农”问题,为什么总是解决不好,解决不了呢?历史的经验表明,凡是一个问题不是一地一县存在,而是普遍存在,不是一时存在,而是长期存在,而且是久而不决的问题,那就不是一般的工作问题,而一定是体制性问题、结构性问题。这类问题靠改进工作、加强领导是解决不了的,必须通过改革体制,调整结构才能解决。“三农”问题就是这样一类的问题。

“三农”问题之所以难解决,是我国农村从土改以后就按照计划经济体制的要求,把农民组织到高级农业合作社、人民公社的体系里,逐步形成了城乡二元经济社会结构体制的结果。这种城乡二元结构体制,是为计划经济服务的,限制、束缚了农业、农村、农民的发展。改革开放以后,中国实行社会主义市场经济体制,经过30多年的努力,在城市、在二、三产业方面已经破除了计划经济体制的束缚,已经基本建立了社会主义市场经济体制,但因为各种原因,城乡分治的户籍制度和集体所有的土地制度等重要体制还没有改革,所以在农村,城乡二元结构的体制还继续在进行着,这就是我国“三农”问题久解不决的根本原因。

党的十八大报告指出:“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的

^① 《〈中共中央关于推进农村改革若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2008年版,第5页。

根本途径。……加快完善城乡一体化体制机制,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。”在完善的社会主义市场经济体制条件下,这应是题中之义。城乡的体制机制理应是一体的,城乡要素理应平等(等价)交换,公共资源理应在城乡均衡配置。党的十八大所以要强调这几条,就因为现在的体制机制还不一体,要素交换还不平等,资源配置还不均衡,这就是还存在着城乡二元结构的体制。因此,要实现城乡发展一体化,就一定要破除城乡二元结构的体制,这是解决“三农”问题的根本途径。

早在20世纪80年代后期,我国的学者就提出城乡二元结构是农业、农村、农民问题的症结所在,并提出了要破解的建议,至今已20多年了。2002年,党的十六大报告中就指出“城乡二元经济结构还没有改变”的问题;2003年中共十六届三中全会明确提出要“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”;2007年党的十七大报告提出“要形成城乡经济社会一体化的新格局”;2008年中共十七届三中全会专门讨论“三农”问题,并就若干重大问题做了决定,指出:“特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾突出”,明确点出了城乡二元结构是“三农”问题的病根,并且指出:“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,加快进入改造传统农业,走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构,形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”这是一个很重要的解决“三农”问题的文件,可以说是新世纪以来最好的一个“三农”文件,可惜,文件刚刚传达、公布,国际金融危机接踵而至,人们都转向应对金融风暴去了,这个会议的文件精神和任务就没有来得及很好地贯彻落实,有些应该解决的问题又被拖延了下来。

五、根除城乡二元结构的三项重要举措

总体来说,经过多年探索,“三农”问题的病根是城乡二元结构,解决好“三农”问题,根本途径是必须破除城乡二元结构,实现城乡一体化。这一点,在实践第一线的同志们,在学界、政界,上下之间,已经逐步取得共识,应该说这是一大成就。至于如何破除这个城乡二元结构,实现城乡一体化,我们现在还在探索,还存在不同的意见和做法。多年来的实践表明,城乡二元结构已经渗透到中国经济社会的方方面面,特别是还同城乡社会各阶层的利益关系纠结在一起,真可谓是根深蒂固、盘根错节。城乡二元结构体制可以说是计划经济体制在农村的最后一个堡垒,改革的难度很大、阻力很大,但又非改不可。不破除城乡二元结构,“三农”问题就解决不好,解决不了。必须从根本上彻底地破除城乡二元结构,才能使农村也转到社会主义市场经济体制的轨道上来,实行城乡一体化的体制机制,才能从根本上解决“三农”问题。这里可以用一句古话来形容,古语云:“鲁难未已,国无宁日。”用来形容当今中国存在城乡二元结构的状况,是很恰当的。

前面讲过,我们曾经实践过,在城乡二元结构的框架下采取权宜之计,用变通的办法,办乡镇企业、建小城镇、用农民工体制,虽然一时取得了很大的成绩,但付出了很大的代价,产生了很多问题,留下了很多很严重的后遗症,实践证明,这并不是成功的,因为这不合经济社会发展规律。前述党的十六大以来,我们采取了诸多强农、裕农、惠农政策,投入了很大的力量,但效果也并不理想。好比一个人得了重病,不先治病,而是给他吃大补的营养品,最多是事倍功半,治不好病的。针对城乡二元结构体制,也有过几次改革。早在20世纪90年代中后期,主管户籍的公安部门,就酝酿探索过户籍制度的改革,石家庄、郑州等城市也实践过本地户籍制度的改革,

打开城门,实行城乡统一的户籍制度,但是因为城乡分治的户籍制度是全国性的,一省一市放开,马上就会引来很多问题,只好又把城门关上。2007年,经中央批准,在成都、重庆成立统筹城乡综合配套改革试验区,做了不少城乡融合的工作,2010年成都推出户籍制度改革方案,在本市范围内实行城乡统一的登记制度,农村、农业人口可以转为城镇户口,还可以保留农村自留地、宅基地,城市户籍的人也可以转到农村去。但响应者寥寥,比预想的要少得多,结果也没有解决问题。近几年出现的新情况,是城市户籍的人要转为农村户籍也难了,特别是要转到经济发达地区的农村就更难,许多考上北京等大城市的农村籍大学生,一般都不肯转户口,主要是因为实行物权法后,农村的承包地和宅基地值钱了,一旦转出,以后想转回去,就难了。

回顾总结30多年来我们在农村改革发展中的实践,可以得出以下几点认识:

(一)“三农”问题久解不决的原因,主要是因为存在城乡二元结构体制的障碍。不破除这个障碍,“三农”问题就不可能解决好。

(二)城乡二元结构体制已渗透到经济社会的方方面面,企图绕过城乡二元结构,或采取变通、权宜之计等办法,想把“三农”问题解决好,最后都是不成功的。要解决好“三农”问题,就必须破除城乡二元结构体制,使农村领域也转变为实行社会主义市场经济体制,实现城乡一体化,所以城乡一体化既是发展的目标,也是破除城乡二元结构的手段。

(三)城乡二元结构体制是自上而下建立起来的,是由法律、法规、政策支撑形成的一整套体制、机制,而且是全国性的。某省、某市、某县可以做试点、做实验,但要根本上破除城乡二元结构必须由中央作出决定,做好顶层设计,有计划、有组织、有步骤地进行,才能有效地实现。

(四)城乡二元结构体制是由城乡分治的户籍制度、土地集体所有制和财政制度这三项主要体制和一系列经济和社会的体制、机制形成的庞大的体系。现在正在进行的就业、教育、医疗、社会保障等方面的改革,对实现这些方面的城乡一体化,是有意义的,也有一定效果,但不可能破除城乡二元结构。实践证明:户籍制度、土地集体所有制、财政制度这三项是城乡二元结构体制的基本框架、基本制度,不通过改革户籍制度、土地制度和财政制度,城乡二元结构体制是破除不了的。

经过这么多年的实践探索、研讨、比较,我们已经积累了破除城乡二元结构体制的认识和经验,要从根本上破除这个体制,应该而且必须从改革户籍制度、土地集体所有制和财政金融体制这三项制度入手。

第一,改革城乡分治的户籍制度。这是8亿多农民翘首盼望了半个多世纪的愿望,他们中的很多人要实现中国梦,第一步就是解掉束缚在身上的户籍绳索,这样才能和城里人站到同一条起跑线上。改革的条件也正在成熟,许多城里人也认识到必须要改革掉这种落后的户籍制度。现在的争论,主要是先剥离掉附着在户籍上各种福利等权益条款,再改革;还是先改户籍制度,再逐步去改掉这些本不该附着在户籍上的条款。这本来是个方法问题,但确实反映了不同社会阶层的利益关系。应该先改户籍制度,再逐渐剥离附着的条款。如果要等到剥离了再改,那就不知等到猴年马月,这实际是不想改革的借口,这应该由决策部门作决策,否则还会拖,是会误大事的。

第二,要改革集体所有制的土地制度。所谓集体所有制,是苏联按计划经济体制时的杜撰,名为公有制的一种,明确定为是过渡性的,将来是要转变为全民所有的。谁是“集体”,集体成员的边界是不定的。集体内部成员之间是不平等的,谁是领导,就对集体的

财产有支配权、决定权。现在我们农村的土地实行集体所有制，名为本村农民集体所有，但农民只有承包使用权，而村主任、支部书记对土地有实际的支配权。这些年来，支部书记、村主任把土地卖了，农民还不知道。这种土地所有制，引出了许许多多的矛盾，必须改革。根据我国的国情和社情，实行“土地国有，永包到户”的方案比较好。把土地的所有权统一收为国有，实行城乡一体化的土地国有制；农村土地承包、转让、租借、转变用途、征占都要制定法律，由相关的管理机构负责。“永包到户”，考虑到农村土地已经基本都承包到户的事实，国家可确定某一个时间，经过核实确定谁承包的地块，确权颁证，国家和农民签订承包的契约，从此就不再变了。从此就生不增，死不减。农村现在有些地方还在不停地调整土地是不对的。土地永包到户以后，农民的土地承包权就是物权、财产权，再发生变动，应制定相关的法律、法规加以规范。

第三，实行财政体制的改革。我国现行的财政体制，是在城乡分治的格局下逐步形成的，虽然经过几次改革，但对城市、对居民实行一种政策，对农村、对农民实行另一种政策的格局没有根本改变，对农业、农村、农民发展很不利。应该按照十八大报告提出的“要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。坚持工业反哺农业，城市支持农村和多予少取放活方针”。通过调整改革，逐步实行城乡一体化的财政体制。应该看到，城乡分治的财政体制是计划经济体制的产物，是城乡二元结构体制的经济支柱，不调整改革这种财政体制，城乡二元结构就不可能根本破除，农业的弱势地位就不可能改变，农民也富裕不起来，城乡差距不可能缩小，更谈不上城乡共同繁荣。改革是需要成本的。在近期，财政更应向农村倾斜，财政部门要加快财政体制改革的步伐，彻底破除城乡二元结构体制，实现城乡发展一体化，使长期困扰我们的“三农”问题从根本上得到解决，使农村走上社会主义市场经