

# “农村病”：基本“症状”与治理思路

刘传江

## (一)

“农村病”是一个与“城市病”相对应的概念，它是对农村发展过程中所出现的社会病态的集中概括。80年代中后期以来，我国农村地区伴随着改革而产生的“农村病”是指农村家庭联产承包责任的推行及乡镇企业、小城镇有了一定发展后，农业现代化、农村城镇化滞后于农村工业化、非农化，农村劳动力和其他农村经济要素的流动受到制度或政策性力量阻碍，大量剩余劳动力和业已从农业中转移出来的劳动力仍然滞留于农村而引发的社会经济问题。简单地说，我国当前的“农村病”的症状集中表现为五个方面：农业副业化、农村工业乡土化、离农人口“两栖化”、小城镇发展无序化、农村生态环境恶化。

1. 农业副业化。1985年以后，我国农业劳动生产率 and 农业经济增长速度大大减缓。近10年来，农业的发展可以说是基本停滞，甚至出现局部的倒退。大量实证研究发现：农业在经历了80年代前期几年高速发展后出现停滞的根本原因是广大农民对农业的兴趣较之农村改革初期明显降低，以农为本的传统行为观念正在向农业副业化模式转变。产生这种现象的重要原因是农村家庭承包制在释放出这种制度推行初期对农业生产的巨大推动力后对农业持续发展的约束力日益显示出来了。70年代末80年代初，自下而上的农村家庭承包制以“均田分包、好坏搭配”、“户户包田、人人种地”为基本特征，这就将地块规模本来就较小的耕地分割得空前畸形零碎和超

小型化，户均经营规模亦因紧张的人地关系而十分细小。1985年初，有关部门对全国28个省市区36667家农户的调查表明土地零碎现象十分突出，36667家农户平均承包耕地8.35亩，每户承包耕地9.73块，平均每块面积只有0.86亩；1988年湖北省农户平均经营耕地面积5.19亩，平均地块规模约0.6亩；河北省经营10亩以下耕地的农户，平均每户经营耕地分为9.4块，平均每块仅0.49亩。随着人口迅速增长和农村家庭日益核心化，农地细碎化趋势有增无减。在这种情况下，农户的经营负荷越来越小，势必将主要劳动力、劳动时间和资金投入比较收益较高的非农产业。与此同时，由于农业剩余劳动力的非农化尚无足够的宽松环境，人口乡城迁移“门槛”和二元户籍制度使得多数农民不愿意放弃作为生存之本的小块土地的经营权；而另一方面，一些农业专业户因为粮、棉、油等主要农产品国家实行低价硬性合同定购，再加上农业生产资料价格猛涨，也不愿意多承包土地。农民在这种“家家有其田”格局下的理性行为必然是农业“户户小而兼(业)”，于是许多地区农地耕作主体是“386199部队(妇女、儿童、老人)”，耕作时间是“工业三班倒、农业早中晚”的“八小时以外农业”，耕作方式是兼业化的粗放式经营。在农业经营规划管理方面，品种无法布局，农田基本建设无法配套，农业机械化优势难以发挥，先进技术难以推广。可见，均分土地的家庭承包既将大量农业剩余劳动力推向非农产业，同时又阻滞了农业的规模经营和农业剩余劳动力的彻底转移。在农村现有狭小土地经营规模条件下，相当一部分转向本地乡镇企业的农民为了“进有致富之路，退有养身之本”，

满足于“粮食够吃就行”，只种“口粮”田、应付田，不肯在土地上下功夫和增加物化劳动投入，造成了农业粗放兼业经营甚至出现农田抛荒现象，浪费了宝贵的土地资源。另一方面，一部分种田能手又由于土地规模过于狭小，生产成本高，丧失了种田的积极性。这种农业副业化的兼业趋势不仅使农业自身的发展陷入步履维艰的境地，也在一定程度上使农村非农产业的发展难以走上正轨。

2. 农村工业乡土化。农村工业乡土化特征主要体现在为农村工业企业布局分散化、规模细小化、人际关系亲缘化、经营管理封闭化、决策主体附属化。中国农村工业的最初形式社队企业就是以为农业服务而获得自己最初生存的合法性的。早期关于社队企业的“三就地（就地取材、就地生产、就地销售）”原则就清楚地体现了这一点。80年代农村劳动力非农化在“离土不离乡、进厂不进城”的基本框架下进行。与此相应，在960万平方公里土地上，在340多万村庄里进行着的农村工业化被形象地描述为“村村点火、户户冒烟”。极度分散化的农村工业布局必然导致超小型的经营规模。1993年我国有乡镇企业2321万家，近90%分布在行政村和自然村。这2321万家企业共有职工11278万人，固定资产原值6439亿元，创造产值29022.6亿元，平均每家企业拥有职工4.86人，拥有固定资产原值2.77万元，创造产值12.5万元，分别仅相当于同年国有工业企业平均职工规模、平均固定资产净值和平均产值的0.80%、1.78%和0.41%。“乡办企业在乡、村办企业在村”的分散型农村工业由于其最初投资一般来源于乡村农业集体提留，因此，企业的人际关系具有极强的地缘性和血缘性，社区政府是管理集体企业的实体，起着类似于控股公司的作用，拥有企业的人事权、生产投资权和经营管理权。企业职工主要是来自本社区的农民，外来劳动力极少。企业的经营资金主要来自社区政府或社区集体经济，外来资金极少或根本没有，人、财、物、产、供、销基本上是社区内临近地区小范围的封闭运行。以联户或个体形式出现的合作企业较之社区集体所有的乡镇企业在更大程度上没有摆脱血缘关系的束缚，人、财、物基本上来自于家庭内部，企业生产经营用房与家庭生活用房成为统一体，联户企业产权缺乏严格的法律界定或产权关系模糊。应当承认，农村工业的上述乡土化特征在发展初期有其客观可行性，如在乡村原籍办厂启动成本低，开办费少，有利于就地利用资源和吸收劳动力，

同时还便于工农兼顾。然而，随着这种乡土化农村工业的发展和蔓延，势必产生下列弊端而影响农村工业乃至整个农村经济的健康与持续发展：第一，分散性的乡镇企业缺乏城镇基础设施和服务体系的支持，不能获得集聚效益和规模效益，单位产值的能源和原材料消耗高，交通运输、商品流通成本和经营成本高；第二，乡镇企业分散布局，重复建厂，既浪费经济资源，也不利于分工、分业与合作，不利于新技术的吸收和扩散；第三，乡村社区政府集乡镇集体企业的行政管理权、财产所有权、经营决策权于一身的现象普遍存在，使得乡镇企业在职工录用、工资发放、利润分配、投资追加等方面受制于社区政府。这种与社区政府之间的紧密联系在不少地区已经产生了类似于旧体制下国营企业的一些弊端，成为了丧失活力的“二国营”，同时，乡镇企业与社区政府的政企不分还是一些乡镇干部产生以权谋私等腐败行为的温床；第四，散布于乡间的乡镇企业因其地缘性、封闭性和对社区政府的依附性，使得生产要素流动困难，不利于它们向城镇集中和现代企业制度的建立，从而不利于企业成长壮大和开拓外地市场；第五，乡镇企业劳动力需求的非市场供给，造成职工素质普遍低下，阻碍了企业技术进步，延缓了农村产业结构的合理调整；第六，本乡本土的劳动力加上分散于乡间的乡镇企业不易彻底割断乡镇企业职工与土地的联系，极易造成农村兼业化和农业规模经营受阻，同时也不利于农业劳动力的彻底转移和农村非农产业的专业化发展；第七，由于农村地价低于城镇，因而同等规模企业在农村的征地需求明显大于在城镇开办的征地需求，从而容易造成土地的不经济利用。同时，单位工业产值对环境造成的影响远比城镇严重，而且难以集中治理。关于这一点，下文还将作进一步说明。

3. 离农人口“两栖化”。在农村非农化浪潮中，农村地区相当数量的劳动力已经进入城镇务工经商，基本上脱离了农业。但是，由于这种转移没有纳入正式渠道，是一种暂时性的转移，户口常住地依旧在原籍，于是便出现了一个既非农民，又非市民的“两栖性”游离阶层。这种离农人口的“两栖性”和不稳定性决定了一旦环境发生变化，就会出现逆向转移。这一阶层的出现对于解决农村剩余劳动力的就业出路，发展城镇经济和增加农民收入起到了重要作用。但同时也引起了多方面的不可忽视的弊端：其一，“两栖”人口因其对土地的复杂感情一方面不愿意放弃

土地,而将其视为一种职业保障或发生不测风云时的退守阵地;另一方面,在农业与非农产业比较利益反差极大的条件下,他们又不愿意在农业上投入更多的时间和资金,依旧实行粗放经营;其二“两栖”人口对于所从事的非农产业怀有不稳定心理,没有长期规划,也不愿意进行大规模投资。他们虽然增加了许多收入,但不愿意把这些收入用于生产性投资,而是将钱用于生活消费上。这种状况不利于经济发展;其三,“两栖”人口的不稳定状况使他们在经营中具有短期行为,甚至只追求利润,不求质量和信誉;其四,“两栖”人口所处的户口所在地和流入地“两不管”状况使得他们很难受到社会规范的约束,而不利于城镇社会秩序的稳定;其五,不少“两栖”人口在农村和城镇占有双份的生产资料和生活设施,从宏观上和微观上都造成了资源的浪费,同时他们却并不因为拥有双份的生产和生活资料而得到较高的经济效益和消费效用。

4. 小城镇发展无序化。一些经济、自然条件优越的乡村,工商业等非农产业相对发达,农村劳动力也主要从事非农产业活动。尽管由于前面提到过的原因使他们不能进入城市成为市民,却并不能阻止他们对城镇生活的向往,而是极力将自己居住的乡村发展为小城镇或小集镇。尤其是在沿海地区,“村村点火,户户冒烟”式的农村工业的发展形成了“村村盖楼,乡乡建镇”的遍地开花、首尾相连的农村城镇化发展格局。缺乏统一规划的分散城镇化所产生的后果应当引起后发展地区农村及有关政府部门的高度重视:第一,小而全的集镇基础设施投资大,利用效率低,规模不经济;第二,占用耕地面积多,破坏了农村生态环境;第三,工业厂区、商业服务区、居民生活区布局混乱,既不利于生产,也不利于生活;第四,小城镇、集镇布局过密,规模过小,非农业人口比重低,难以有效担当起现代工业和其他非农产业发展载体的功能和发挥城市规模效益;第五,使农村非农产业发展进一步社区化、乡土化和封闭化而难以扩大规模,提高档次,走向开放的竞争市场;第六,处处铺摊,规模过小而又封闭色彩浓厚的小集镇只是传统农村村落的变种,现代城市文明难以得到传播和普及。

5. 农村生态环境恶化。集中于城市的工业对环境的污染一般是点污染,比较容易集中治理,而分散化、乡土化的农村工业粗放式经营所造成的工业污水、污汽和废料大多采用直接排放,导致了整个农村

的面污染,不便于集中治理,不仅影响了农村居民的生活,同时还严重地影响了农业生产的自然条件。与城市工业相比,分散的农村工业对生态环境造成的严重影响在如下方面更为突出:第一,所占比重较大的污染性行业如造纸、化工、冶炼、采掘、制革、漂染、电镀企业的废水排污量超过内河水系的自净能力,使水质下降,污染农田土壤,并使鱼类稀少以至绝迹;第二,自然资源开发型企业的过度发展,使一些矿体、岩石、森林和植被被滥采乱挖,自然环境被破坏,资源消耗过快。在沿海地区,过量的捕捞船和网眼过细的捕捞渔具使渔业资源濒于枯竭;第三,遍地开花的乡镇企业、千家万户的建房热、星罗棋布的小集镇的厂区、宅基地和公共设施占地明显大于同等规模的城市建设用地,成为侵吞农村耕地的三只“恶虎”。

## (二)

“农村病”的出现,从表现上似乎是农村乡镇企业和小城镇发展的结果,其实,其产生的根源并不在于乡镇企业和小城镇发展本身,而在于农村工业化和城镇化进程中的制度创新不足,未能彻底地突破城乡二元社会体制和二元经济体制。政府一方面提倡更多的农民向非农产业转移,另一方面又限制和剥夺这些向非农产业转移农民成为市民的权利。

从总体上看,我国“农村病”的治理涉及两个层次的问题:微观上解决农业耕地和农村企业不合理的空间配置问题,引导零碎的家庭土地向规模经营的专业户或农场集中,引导分散的乡镇企业向区域城镇集中,以获得规模效益和外部经济;宏观上实现农业与农村非农产业的适度分离,农村工业化和农村城镇化的有效结合。鉴于我国“农村病”的现状和产生根源,治理该病的基本思路是实现农业规模经营与农村非农化、农村非农化与农村城镇化、农村城镇化与城镇体制建设三个适度同步发展。

### 1. 实现农业规模经营与农村非农化同步发展

我国农村非农化的基本推力来自于耕地资源随着人口快速增长和城市、基础设施建设发展而愈来愈趋稀缺,农业吸收劳动力的能力日益下降,从而迫使农民寻求农业以外的就业机会。农村非农化的拉力主要来自非农产业就业机会比较收益高的吸引力。这种拉力的大小取决于区域经济发展和农村产业结构的调整。在我国许多农村地区,不是因为缺乏

上述推力和拉力,而在于推力和拉力因为制度因素的影响而未能形成合力。这主要表现在农村非农化的发展未能引起农业的规模经营和大批农村劳动力离开乡土,兼业化的非农化使得农户在农村非农产业获得发展的同时仍然保留着小块的承包地,从而导致了农业的副业化和农村工业的乡土化。

从国际经验看,无论一个国家或地区的人地关系如何,其农村现代化过程中都必须有强有力的持续发展的农村非农化尤其是农村工业化力量的推动,而农村工业或非农产业的持续发展又必须从根本上改变传统小农经济的格局,通过农业规模经营为农村工业或非农产业的发展提供劳动、资本、外汇、粮食和市场贡献。发达国家人地关系可分为三种类型:(1)地广人稀型。如加拿大、美国,80年代人均拥有耕地27.4亩和12.3亩,远高于世界平均水平(4.55亩)。这类国家农业的主要特点是大规模农场的粗放经营,如加拿大1981年平均农场规模达2.19公顷,草原三省更达360公顷;美国1994年平均农场规模达193.45公顷;(2)人地关系中间型。如法国、瑞典和丹麦,人均拥有耕地分别为4.8亩、5.4亩和7.7亩,80年代农场平均经营规模依次为24公顷、26公顷、26公顷;(3)人多地少型。如日本、荷兰、英国、德国和比利时,人均拥有耕地依次为0.5亩、0.73亩、1.8亩、1.8亩和2亩,80年代平均农场(农户)种植规模分别为1.19公顷、15.6公顷、41公顷、16公顷和15.4公顷。除了日本,其他各国经营规模明显数十倍甚至上百倍大于中国的平均规模,即使在人均耕地只及中国1/3左右,发达国家中农业经营规模极小的日本,其平均规模也相当于中国规模的2~3倍。尤其值得指出的是,后两种类型国家由于其人地关系相对紧张,而且多数国家在现代化进行初期,以分散的小农经营为主,它们之所以能够实现规模经营是因为政府采取了一系列推动、鼓励农场或农户扩大经营规模的立法和经济政策。<sup>10</sup>

借鉴国际经验,立足于中国耕地集体所有制,经营权和所有权已通过承包分离的现实,政府应当发挥积极引导作用,运用经济手段鼓励和调节耕地经营权的流动与适当集中。在中国,无论是理论上还是实践上鼓励农业规模经营不可一刀切,而至少可以通过三种形式推进农业的规模经营:第一,通过耕地经营权的转让或折资入股扩大农业经营企业(包括农户)经营规模,吸引产业资本介入农业,鼓励农户将他们承包的少量耕地转让或折算成股份加入多

户入股后形成的农场,部分农民以农业工人的身份成为新组建的农场的职工,更多的农民可以在获得入股农场的耕地经营权收益的同时,进入城镇务工经商;第二,通过横向联合,强化农村社会化服务体系实现农业的联合规模。农业企业及农户之间在生产和流通的某些方面的分工协作可以形成联合规模,如土地联片统一耕种、联合使用农机具、统一播种育苗、统一灌溉、统一防治病虫害、联合购买生产资料和销售农产品等等。联合经营可以是经济实体之间的联合,也可以是建立在分工基础上的企业专业经营,即一些企业或农户专门从事某一环节的经营,为其他企业和农户提供服务;第三,政府农业部门成立非盈利性的农地管理公司,通过市场行为收购并合并、整治过度细碎的小块耕地,扩大地块规模,然后以规模经营为前提条件出售给农场,同时对转让出土地使用权的农户予以适当的经济补偿,或为他们提供新的就业机会。

## 2. 实现农村非农化与农村城镇化同步发展

从国际经验看,西方国家的非农化一般经历了“分散—集中—再分散”的发展轨迹,与此相应,城镇化也呈现“缓慢起步—快速增长—减速、停滞或负增长”的趋势,即西方国家的原始工业是在农村分散进行的,工业化超前于城镇化;以大机器广泛使用为标志的近现代工业化带来了人口和非农活动向城镇的集中,从而使工业化与城镇化同步发展;在后工业化时期,由于经济日趋服务化和信息化,第三产业取代第二产业成为城镇化的主动力,第二产业的发展因随着交通和通讯业的高度发达和人们对生活环境质量的追求而出现了向郊外转移的趋势,从而导致了城镇化的减速、停滞甚至局部的负增长。发展中国家因为城乡二元结构的存在,农村巨大的推力和城市巨大的拉力的同时作用在许多国家曾出现了“没有工业化的城镇化”的“过度城镇化”现象。中国通过推行城乡户籍管理制度,避免了许多发展中国家因“过度城镇化”而带来的“城市病”。然而,中国走向了另一个极端,初次工业化过程中产生的城镇化现象在80年代“非城镇化的工业化”思想指导下,使城镇化进一步滞后于非农化或工业化,同时由于中国的交通、运输、通讯等基础产业和信息等现代产业发展严重腿短,不具备发达国家工业出现分散化趋势的社会经济条件,因而引发了上述“农村病”。

借鉴经验,立足现实,我们发现中国农村劳动力实现合理有效转移的基本背景是:从非农产业载体

理论如集聚效益理论、规模经济理论看,数以亿计的农村劳动力的转移不能离开城市而星罗棋布式地在农村就地转移;从现有城市的吸纳能力看,又不可能让大量农村剩余劳动力直接涌入现有城市。于是,解决这一两难问题的根本出路是寻求合理的新“载体”——适度集中的农村城镇。

实现农村非农化与农村城镇化同步这一发展格局面临着两大棘手的问题:第一,农村城镇化资金的来源;第二,在什么条件下,乡村社区政府才放弃对本土本籍乡镇企业的控制权而让它们向城镇集中。

解决第一个问题的基本思路是:(1)在统一规划的基础上,实行城镇土地的有偿使用,开办房地产市场,将征收的土地税和房产税作为农村城镇化的财力支柱;(2)改变把城镇基础设施当作福利设施,只投入不回收的传统模式,通过基础设施的有偿共享回收和积累资金,滚动投入,加强城镇基础设施建设;或是实行基础设施投资—收益挂钩及其他优惠措施,吸引先富裕起来的农民和乡镇企业进城投资建设;(3)对进城经商办厂的农民,收取一定的城市建设配套费,即可享有城镇基础设施使用权。

解决第二个问题的关键是在不让乡村社区丧失其对乡镇企业集体产权的前提下,改变乡镇企业政企不分的社区所有制。乡村社区政府控制本地乡镇企业的基本动机是通过这种控制以确保这些企业为当地居民服务,并从利润中拿出合理的一部分使当地居民受益。除非农村社区政府确信他们仍将从乡镇企业中获得利润,方才允许这些企业迁出其管辖范围。否则,他们会竭力阻止和反对社区政府与企业所有权的分离。为解决这一问题,可以考虑建立乡镇企业资产评估公司对各乡镇企业的固定资产和生产经营效益进行市场评估,并招标组建资产经营公司,或通过股份制改造使企业所有权与经营权分离,从而使乡镇企业产权突破地缘性和封闭性约束,在更大空间范围内流动和重组。公司或对乡村社区政府承担依法纳税和固定资产保值增值的责任,或保证乡村社区政府合理的产权收益;资产的增值收益部分作为公司财产,社区政府不干预公司的投资、人事和经营决策。

### 3. 实现农村城镇化与城镇建设体制同步发展

农村城镇化的发展需要非农产业的推动和宏观体制的引导,因此,要实现上述同步发展,需要在农村城镇化和城镇建设体制创新两方面同时取得突破:一方面,在农村非农化进程中放弃就地转移的模

式,让农业转移出来的劳动力和非农产业向城镇集中;另一方面,在城镇化进程中形成新的城镇发展机制。前一问题已在上文讨论过,后一问题的关键是让进入城镇的农民既保留不被国家旧有城镇福利制度包下来的身份,又能获得正式的稳定的城镇居民身份。这就要求推进城镇建设体制和二元户籍管理制度的创新:(1)对于“农民城”或农民进入城镇,政府部门只进行统一规划和实行优惠的招商引资政策措施,让各种乡镇企业法人实体、农村家庭和其他经济实体自建(买、租)住房,自建或租用生产设施,公共基础设施采取集资共建或投资者受益方式建设;(2)改变集居民社会地位、社区权利、利益分配、流动限制、生活保障、人口统计等诸多功能于一体的城镇户籍管理制度,放开农村—城镇户口迁移限制,打开城门,让农民自由进入农村城镇(包括县城)务工经商或修房建厂,在农民自理口粮、自谋职业、自建(买、租)住房、共同分担城镇基础设施建设费用的前提下,获得城镇居民身份,在申请工商车辆驾驶证、经营摊位和子女入托就学等方面享有市民待遇。与此同时,从宏观政策上改变城乡分割、农村城镇化与国家产业政策调整脱节的状态,以增强农村城镇化过程中国家宏观产业引导所产生的动力刺激,避免作为农村工业载体的农村城镇的盲目自由发展。

#### 注释:

杨帆:《进一步发展家庭经营的潜在力》,载《农业技术经济》1986年第6期。

田则林等:《三权分离,农地代营》,载《中国农村经济》1990年第2期。

郭书田、刘纯彬等著:《失衡的中国(第一部)》,河北人民出版社1991年版,第140页。

根据国家统计局编:《中国统计摘要1994》,中国统计出版社1995年版,第71和86页资料计算。

辜胜阻、简新华主编:《当代中国人口流动与城镇化》,武汉大学出版社1994年版,第388页。

丁泽霖主编:《国外农业经济》,中国人民大学出版社1987年版,第391页。

John W·Wright (1995 eds.), The Universal Almanac (1996), Kansas City: Andrews and McMeel Co., page 226.

10 参见章治文:《中国农村家庭经营》,经济管理出版社1989年版,第384、385~389页。

(责任编辑 杨宗传)