

# 城乡差别与农村社会问题

朱庆芳

消灭城乡差别一直是社会主义国家的奋斗目标，而城乡差别的消灭要取决于社会生产力的高度发展。经济发达国家随着工业化、现代化的发展，以现代工业武装农业，使农业劳动生产率大大提高，农业劳动力转移到城市，传统的农民变成了现代化的农业工人，城乡收入差距日趋缩小，从生产到生活现代化的交通工具已把城市和农村紧密地联结起来，城乡居民的物质文化生活已没有什么根本性差别，因此城乡差别的消失是生产力发展的必然结果。

我国是拥有8亿农民的农业大国，农业在国民经济中具有举足轻重的地位，而且农业基础差，底子薄，不稳定。长期以来，特别是在建国以后的前30年中，由于我们没有解决好城乡经济和社会协调发展的问题，在城市与工业发展较快的同时，农村与农业的落后面貌没有得到相应的改变，形成了城乡分割、城乡差距过大的“二元结构”。由此而引发了城乡矛盾和农村的一系列社会问题。解决这些城乡间的差距和矛盾是改革的内容之一，同时又是影响改革的顺利进行和四个现代化进程的重要因素。

## 一、我国城乡差距究竟有多大？

(一) 城乡收入差距近几年呈扩大趋势。30多年来经历了缩小—扩大—又缩小—又扩大的过程，根据国家统计局城乡住户抽样调查的城乡人均收入比较，1964年城市人均生活费收入为农民人均纯收入的2.2倍，1978年扩大为2.4倍，1983-1985年缩小为1.7倍，1986、1987年由于农民收入增长速度减慢，又扩大为2倍，至1987年城市居民人均生活费收入为916元，农民人均纯收入为463元。如果城市居民计入享受的各种福利补贴，农民收入扣除各种额外负担，实际的城乡收入差距是3比1，甚至更多。

除收入差距外，城乡社会生活的各个方面，包括衣、食、住、行、社会保障、文化、教育、卫生等方面都存在较大差距。

(二) 在社会保障方面，城市职工享受了“高就业、高福利、高补贴”，只要有了工作，生老病死都无后顾之忧，还享受了住房补贴、各种物价补贴、廉价的文教卫生和城市公用设施等。农民生老病死基本无保障，缺乏安全感，而且还要负担五保户、军烈属补贴、干部补贴、计划生育费等各种名目繁多的费用，多达20多项，一般人均达20至30元，高的达60—70元。1987年城市职工的人均劳保福利费达237元（不包括各种补贴），而农村每一劳力仅12元（指救济、优抚、集体福利等），城乡差距为20比1。社会保障非但没有起到缩小收入差距的作用，反而扩大了城乡收入差距。

(三) 在城乡消费水平方面的差距，1987年城市居民人均消费额为农民的2.5倍，城市居民消费中吃的比例（恩格尔系数）占53.5%，农民为55.2%。城市居民人均消费的肉、禽蛋为农民的1.8倍和3.4倍，呢绒绸缎为农民的4.8倍，每百户电视机拥有量城市为99台，农民为24台，差4倍，彩电差15倍。

(四) 住房方面，城市职工住宅，为国家和企业兴建，享受房租补贴，房租仅占生活费的1%，虽然人均居住面积只有8.6平方米，但多数人居住条件好，有卫生设备、自来水，三

分之一的居民用上了煤气。农村住房靠自建，建房支出占生活费14%，在“建房热”中，有76%是负债盖房，人均居住面积虽已达16平方米，但有44%是土坯墙和草房。90%以上农村居民还是用秸秆柴草当燃料，大部分地区燃料短缺3至4个月。

(五) 在交通邮电方面，城乡差别也很大，至今农村仍有8%的乡不通公路，大多是无路面和仅有低级路面；还有34%的乡和镇没有邮电局，有4%的村不通邮路，有5%的乡和55%的村不通电话，而且有的农村电话呈减少趋势，如：湖南郴州地区1980年通话的村占68%，至1987年只剩10%，有的连乡镇也不通电话了。此外农村的现代化运输工具严重不足，除了用木帆船、手推车、畜力车外，大部分靠肩挑人担，或用拖拉机运送，长途运输车辆落后、拥挤，交通事故频繁。1987年农村共发生交通事故16万起，死亡3.6万多人，占全国交通事故死亡人数的74%。农村运输邮电的落后不仅影响了生产和流通，也给农民生活带来许多不便。

(六) 教育方面，全国每年为数不多的200多亿教育经费大部分用于城市，农村教育经费匮乏，主要靠农村自筹办学，无论是学校的数量和教学质量都远不如城市，而且农村学校近几年呈减少的趋势，1987年农村中学比1980年减少16%，小学减少31%。许多偏僻的农村不具备教学的起码条件，危房面积多，师资质量差，民办教师的报酬极低，而且常常拖欠发不出。学龄儿童入学率城镇为99%，农村只有80%左右，边远山区和牧区只有50%左右。教师队伍极不稳定。农村小学读满5年的巩固率只有60%左右；小学毕业的升学率，城镇已基本普及，农村只有59%；初中毕业升学率，城镇为69%，农村只有10%；全国还有457个县没有普及9年制义务教育。根据儿童抽样调查推算，1987年全国农村6—14岁学龄儿童中约有3000万没有上学，其中25%是上学后退学的，有38%从未上过学，这将导致新一代文盲的产生和劳动力素质下降。

(七) 在医疗卫生方面，城市居民绝大多数享受公费医疗，每一职工平均医疗费达100元，城市医疗条件好。农村大部分地区缺医少药，卫生技术人员严重缺乏，至1987年底，有1/3的乡没有卫生院，有近10万个村占12%的村没有医疗点，农村合作医疗已名存实亡，合作医疗的比例由过去的80%降为5%，乡卫生院的卫生技术人员1987年比1985年减少了2.3万人，村级医生、卫生员和接生员1987年比1975年减少了20%左右。除少数发达地区有一些统筹医疗外，大多数农民需自费看病，遇到重病往往倾家荡产，病死率比城市高得多，1987年每千人口拥有的病床，农村只有1.6张，比城市4.3张少2.7张，每千人口医生数只有0.85人，比城市3人少2.1人，而且与1965年比，这一差距有扩大的趋势；婴儿死亡率农村为30.3%，而城市为18.3%，人口死亡率农村为6.7%，城市为5.8%。由此可见，城乡的医疗水平还存在较大差别。

(八) 文化生活方面，农村文化设施落后，文化生活枯燥。至今仍有许多县没有剧场、电影院和图书馆，半数的乡没有文化站，平均300多万人才有一个艺术表演团体，有1/3的农村听不到广播和看不到电视，电视机在城市已普及，农村普及率只有24%，农民一年花在购买文娱用品、书报杂志和文娱费支出仅18元，占生活消费支出4.6%，比城市平均71元，占8.1%低得多。

此外，在居住环境、征兵制度、户籍制度、粮食供给制度、信息、竞争、机会、就业、人才培养、原材料燃料的供应、贷款、政治民主生活、社会参与等方面，都存在着较大的城乡差别。

## 二、城乡差别诱发了农村一系列社会问题

这种城市和农村差别过大的二元结构，不仅阻障了城市化、工业化的进程，而且还诱发了一系列的农村社会问题。

(一) 农村每年都有几千万人的贫困大军，成为国家的沉重负担和农业发展的障碍。据国家统计局1987年抽样调查，人均纯收入在200元以下的占8.3%，按农村人口推算，贫困户有7100万人；据民政部统计，1987年农村贫困户救济对象9830万人，而且从1979年起每年都在7000万到近1亿人之间。国家和集体每年要发放10—20亿元的农村救济款进行救济，还要拿出几十亿元用于贫困地区的经济开发。每年扶贫总户数达1千万户，脱贫300多万户，同时每年又有新增贫困户几百万户。大批贫困户的存在和农村新出现的富裕户形成了农村内部的二元结构，近几年农村贫富差距有所扩大，已从1978年的2.9倍扩大为1987年的4.2倍。

(二) 农村存在大批潜在的待业大军急待转移。由于农村人多地少，人均耕地只有1.4亩，农业劳动生产率低下，城市片面发展重工业，可容纳的劳动力少，使人口由农业转移到城市的步伐缓慢。30多年来农业人口始终占80%以上，<sup>①</sup>1952年占85.6%；在60年代至文革10多年中有1800多万城镇知青上山下乡，加上农村人口的自然增长，至1978年农业人口仍占84.2%；改革以来的9年中，加快了农业人口向非农业转移的步伐，但绝大多数农民是就地转移，未改变农民身份，只有1000多万人真正变为城市职工，至1987年底，农业人口仍达8.57亿人，占80%；农村劳动力达3.9亿人，扣除8千万人从事乡镇企业 and 非农业，仍有3亿多人被困在有限的土地上。据有关部门测算，照目前每个劳动力负担耕地计算，只需1.9亿劳力，需转移的剩余劳力有1亿多人，即平均每3人中有1人是潜在的失业，失业率为30%，比城市的失业率2%（加潜在失业者为15%）大得多。

(三) 户籍制度造成的城乡“鸿沟”，使农民成了城市里的“二等公民”。农民向往城市，一亿多剩余劳力为了生存找出路，而涌入城镇，有的城镇用非经济的行政手段进行限制，即使这样，仍抵档不住约有1300~1500万农民流入城市，其中长期住在城市要求入户口未得到批准的约有300万人。他们到城市当合同工、临时工，担负起城市职工不愿干的累活、重活、脏活、险活。上海普遍流传着“上班白相相（指玩玩的意思）干活靠‘阿乡’”。一方面企业内部窝工，一方面从农村招收大批合同工从事“脏、累、差、重”的工种的一线工作，造成了城市正式工的“贵族化”。大批的走街串巷的小商贩、修理工、木工、建筑工、油漆工、裁缝、收购废品、保姆等，补充了城市商业、服务业的不足，方便了居民生活，但因为他们仍是农村户口，在城市中社会地位极低，没有住房、没有粮油供应，没有劳保，被雇于乡镇企业和私营企业的或是国营企业的临时工，随时可能被解雇，由于大多数农民文化素质差，不懂技术，加上用工单位忽视安全生产，有的不经培训就上岗，伤亡事故较多，在一些全民企业发生事故中，农民工占90%以上，受雇于私人保姆或私营企业的临时工发生事故和得了重病，雇主不管，推向社会，成为社会问题。城市户口几乎代表着政治和经济特权，有了它，便有了住房，平价粮、油、肉、禽、蛋供应，就医、就业、子女可上学等优越条件。农民为了改变身份，千方百计办“农转非”户口，江苏东海县一农民为让死者“来生

<sup>①</sup> 农业人口是按户口划分的，即指吃自产粮的农业人口。若按城乡分，1987年乡村人口（县人口）只占53.4%。由于它包括了市镇辖区内的农业人口，因此不能确切反映城乡关系。

“投胎”城镇，竟焚烧仿制的城镇户口簿、粮、油供应证、公费医疗证，并将骨灰撒在城里。有的县竟出现了把户口当成商品拍卖，如安徽来安、全椒县规定5000元办一个“农转非”户口，来安县仅在六天之内就卖了773个户口，得款387万元。有的职工为了解决与家属两地分居办“农转非”，为了交城市建设费而造成倾家荡产。有的地区因解决不了“农转非”，长期分居两地，常发生到政府上访、请愿、静坐等事件。

(四) 大量农村人口涌入城镇，造成超生、盲流、刑事犯罪等现象增多。1987年23个百万人以上大城市的日均人口流动总量近千万，上海、北京、广州都在百万以上，流动人口占常住人口的20-25%。农村的剩余劳力在向城市流动中虽然活跃了城乡经济和文化的交流，但是由于流动人口增加过猛，除造成城市公用事业超负荷运行、交通拥挤、副食品供应紧张外，还造成了一系列社会问题，如流动人口生育失控严重，有的是夫妻双方到城市做工，有的是有意躲避计划生育，致使外流人口成了一支庞大的多生超生“游击队”。其次是到城市的盲流乞讨人员增多，据民政部统计1987年为67万人，其中因生活困难乞讨的仅占20%，80%是以乞讨为生财之道、逃婚、逃学或被遗弃的精神病、残疾人等，有的还是犯罪违法的逃犯。由于流动人口增多，给城市带来了新的不安定因素，流氓、盗窃、行骗、聚赌、投机倒把等刑事犯罪增多。天津市1987年6月，流动人口犯罪率达9.7%，广州市的流窜犯罪活动逐年上升，卖淫嫖娼活动猖獗，其中大多来自外省的流动人口。

(五) 农民的文化素质低，旧文盲未扫除，新文盲又增多。当前农村中“读书无用论”更甚于城市，中小学流失生增加，“小农民”大量出现，在不少地区使用“童工”的现象十分严重，有的县童工占县乡镇企业总人数的10~20%。据1987年人口抽样调查，文盲和半文盲仍达2.2亿人，农业劳动者中的文盲占全国就业者文盲总数的94%，文盲率高达30%以上，比非农业劳动者文盲率4.5%高5倍多，值得注意的是文盲增加的趋势还在发展。农村科技人员奇缺，国家培养的中高级农林技术人员39年累计总共只有132万人，由于城乡差别过大，农村条件差，使81万人改了行，留在农林岗位上的仅有51万人，平均每万农业人口只有6人。在农业第一线的农林技术人员只有15万人；卫生和其他科技人员亦因农村条件差，子女上学困难等原因而倒流到城镇。由于农村科技人员少，加上农民自身文化素质低，农村中约有70%的新技术得不到推广应用。

(六) 农村封建迷信、赌博、铺张浪费等旧习俗泛滥。由于农民文化素质低，健康的文化娱乐场所过少，闲暇时间多，特别是农村青年，他们最大的苦恼是农村生活单调枯燥，在开放改革、新旧观念急剧转变过程中，因没有或缺少能吸引农民的文娱活动，旧的封建迷信求神、算命、找巫医、婚丧嫁娶大操大办等，又重新泛滥。部分农民沉溺于观看不健康的文艺节目和黄色小说、录相等，农村赌博现象比较普遍，影响了生产和诱发了犯罪行为。此外，党团活动有所削弱，信仰宗教的增多，尤其在少数民族地区农村青少年参加宗教活动的高达35—50%。

(七) 农村生态环境趋于恶化，污染严重。一方面是8亿农民滞留农村，加剧了人口膨胀和土地资源、能源缺乏的矛盾，使毁树、毁草现象泛滥，造成森林植被破坏和草原超载过牧，破坏了生态平衡。另一方面城市在技术改造中，逐渐将一些设备陈旧、污染严重的化工、造纸等行业转移到乡镇企业，使“三废”在农村大量扩散。据农业部门统计，全国新建的数十万个乡镇企业90%以上未经环保监督就投入生产，在对7省市1.2万个企业的调查表明，有职业危害因素的占一半，在100万个乡镇企业职工中，接触各种尘毒危害因素的占18%

—30%，大工业和乡镇企业排放的“三废”，极大地危害了居民的健康，也严重污染了耕地和河流，使农牧渔业生产遭受了严重损失。据环境研究专家测算，由于生态破坏每年造成的经济损失达500亿元，由于环境污染造成的损失达360亿元，生态环境的恶化将会成为制约社会经济发展的关键因素。

(八) 农产品购销价格倒挂，形成了突出的城乡利益矛盾。据统计，国家花在粮棉油肉禽蛋菜等方面的价格补贴每年达200多亿元。为了减少财政补贴，而使农产品收购价格偏低，这就在客观上抑制了农业的增长，削弱了农民的生产积极性。通过财政补贴而降低食品销售价格，则对城市居民的消费欲望具有明显的刺激作用，反过来又使政府增加补贴，使国家财力不恰当地过多地用于城市居民的福利性补贴，这种靠牺牲农民利益来保城市消费，进一步加深了城乡之间突出的利益矛盾。

(九) 农业生产资料供应不足，价格猛涨，严重影响了农民种粮积极性。近几年由于农民对化肥、农药、薄膜等的需求激增，国家供应量不足，奖售化肥又没能如数兑现，国家对农业生产资料的补贴减少，需求矛盾日益突出。据国家统计局1988年对1万多农户调查，化肥、农药、薄膜已备料占需要量的比重仅为30%左右。在供不应求的情况下，中间流通环节多次倒卖，使市场价格猛涨，对2.8万农户调查，1987年农用生产资料平价、议价、市价分别比上年上涨了15%、29%和14%，1988年又比上年大幅度上涨。化肥、农药、薄膜、柴油等议价比牌价高出1倍多，使农作物成本上升，有的地区反映，种粮不仅没有增加收入，反而倒贴了工钱，种地成了无利可图的事情，致使许多地方出现了耕地撂荒，弃田改业，外出经商跑买卖的现象，有的地区弃田改业达1/4。有的地区还发生了公开哄抢化肥事件，据湖南反映，1987年共发生了17万农民抢化肥2145起，死亡12人，重伤88人。其他地区也有类似情况，运送化肥都要武装押送。这种现象在历史是罕见的。1988年和1989年化肥农药缺口仍很大。此外，各地还出现了假冒伪劣化肥农药事件，仅1988年上半年全国就发现假农药100多起，比1987年全年多了一倍。严重影响了农业生产和侵害了农民利益。这些实际上都是城乡矛盾激化的一种表现，如不及时采取措施，会酿成更大悲剧。

(十) 乡镇企业在市场竞争中步履艰难。由于城乡体制上的差别，乡镇企业被排斥在城市优惠体系之外，计划中的人才、原材料等只给城市不给农村，因此原料要自找，资金要自筹、产品要自销、人才要自聘、风险要自担，全国的行业评比、技术交流等活动均将乡镇企业排除在外，使乡镇企业在市场竞争中处于不平等和极不利的地位。在前几年国营企业还未搞活的情况下，乡镇企业在夹缝中发展起来了，而近几年国营企业放开搞活后，又受到国家财政信贷原材料供应及信息等各方面的优惠，乡镇企业的发展便面临了强大的对手的挑战而处于劣势地位。除了一些骨干企业、外向型企业、经济效益较好的仍有竞争力外，相当多的企业效益显著下降，1986年以来倒闭的乡镇企业有100多万个，这就使农业积累的主要来源和农村对剩余劳力转移面临着严峻的形势。这也是城乡矛盾和利益分配不平等的一个重要方面。

城乡分割还造成其他一系列社会问题，如城乡不通婚，造成农村部分男性、城市部分女性找不到对象，近几年农村相继出现了人贩子拐骗妇女的现象，流动农民长期离家后，离婚现象增多，甚至出现了重婚、纳妾现象，等等。

### 三、城乡差别和农村社会问题的根源

以上从各个方面简要分析了我国城乡关系的变化及农村的社会问题，总的根源是社会生

产力尚不发达。我们应承认在十一届三中全会以来，农村改革在取得巨大成绩的同时，在决策方面还存在重工轻农、重城市轻乡村的倾向。在城乡利益分配上的不公平，使农业历史上的失误在一部分地区重复出现，我们必须从体制上找原因，从改革中找出路，深刻分析城乡差别的根源。

(一) 对农业索取多，投入少。建国初期，在帝国主义的封锁没有外援的历史条件下，为了获得工业化所需的资金，只有依靠“剪刀差”来积聚资金，农民为工业体系的建立作出了巨大贡献。问题是在工业化实现的同时，必须反过来以工业支援农业，使农业逐步实现现代化，但实际上是长期以来把农业挖得太苦，“重视农业”“以农业为基础”只是停留在口头上。由于农业受自然条件制约，风险大，许多发达国家都运用各种手段支援农业，用之于农一般都大于取之于农，如美国国民收入中农业仅占4%，而给予的财政补贴却占9%；联邦德国农业税仅占预算的1.7%，而对农业的投资占7%；西欧共同体以预算中的70%用于农产品补贴；苏联近年来对农业的补贴达1000亿卢布，占财政支出的四分之一；印度从1960—1978年间，农业投资一直占18—22%。我国则出现了相反的情况，在工业已占国民收入一半的情况下，仍然要“以农补工”。据估算，农民通过工农业产品“剪刀差”向国家提供的积累，在1978年以前每年为100—300亿元，以后工农业“剪刀差”虽逐年缩小，但绝对额仍在增加，1983年为400多亿，近几年每年仍达600—800亿元，再加上农业和乡镇企业上交的税收，每年直接和间接为国家提供近1000亿元的积累资金，平均每一农业劳动力负担200多元。国家对农业的投入有多少呢？农业投资在国民经济总投资中的比例50—60年代占7—11%，1985—1987年降至3%，1987年农业投资为43.7亿元；间接的支农工业（农机、化肥、农药等）投资也由60—70年代的4—5%降为1987年的0.9%，投资额仅12.7亿元，两项相加只有56亿元，按农业人口平均仅6元。此数仅相当于全国用公款买小轿车54亿元的水平；用于供应农业生产资料优待价的补贴也从1978年的24亿元降至1986年的6.2亿元。此外，再加上用于农村以工补农资金、农业事业费、农村救济费、扶贫支出和农业、林业低息贷款增加额等，也不过200多亿元。总的来看，用于农业要比取之于农小得多。还应指出的是农业为国家提供的积累没有完全用到实处，其中有很大一部分被工业的低效益和决策的失误浪费掉了，还有相当一部分被转化为城市居民的生活福利，因此也就不可能有更多的经济实力反过来支援农业了，这就是造成城乡经济利益关系的长期失衡的重要原因之一，也是造成农业潜在危机的根源。

(二) 工农业产品比价不合理，影响农业现代化水平的提高。由于国家对农业投入偏低，加上农产品价格过低，工业品价格偏高，使农民在不等价交换中处于不利地位，影响了农业积累。例如农民要用8万多斤小麦才能换回一台中型拖拉机，要用200多斤生猪才能换一辆自行车，用1~2万斤粮食才能换一台彩电，1斤粮食换一斤标准化肥（以上均为牌价）都比国际市场的比价高1倍多。价格高昂的工业品使农民变成了高价农业生产资料的消费者和低价农产品的生产者，不仅影响了农民生产积极性，而且直接影响农业的再投入。经过30多年，目前农业现代化水平仍很低，1987年平均每一农业劳动力的生产性固定资产只有308元，工业每一职工的固定资产比农业高60倍，机耕面积的比例由1978年的42%降为40%，机播和机收面积仅占播种面积的9.7%和4.2%。传统的手工劳动必然是低下的劳动生产率，1987年每一农业劳力提供的净产值只有800多元，提供的商品量为500多元，粮食产量2100斤。10亿人口仍要靠3亿农民搞饭吃，每一农业劳动者仅负担3.3人，即使这样粮食还不能完全自给，需要进口一部分粮食，而发达国家，每一农民能养活50—60人，丹麦能养活160人，农

产品还能大量出口，这说明农业的发展决定于现代化水平和劳动生产率的提高。近几年由于国家对农业投入减少，集体投入和农民投入也呈减少的趋势，1987年集体提留的公积金仅占净收入的1.8%，农民为获取短期经济效益，采取了掠夺性的经营方式。目前我国农业除农机化水平低下外，还面临大多数水利设施老化失修，有效灌溉面积减少，过去兴修水利的“老本”快吃光了。农民自身投入减少，如果国家没有鼓励农民投入的政策措施和直接增加农业投入，则农业的现代化水平和生产条件将很难得到提高和改善。

(三) 严格的户籍制度，造成了人为的城乡割据。长期以来，使“农民”这个职业分工变成了固定身份，农民没有迁徙到城市的自由，想要改变身份，除了考大学和一部分拔尖的农民通过当干部和被招工，申请“农转非”，这不仅要经过艰辛的道路，而且为数甚少。由于城市人口膨胀，本身的劳力也难以被工业吸收，在60年代末和文革时期还动员了1800万知青上山下乡，城市为了限制农民进城，强化了户籍管理，在左的路线下，农民不仅丧失了变换社会身份的自由，而且在政治民主生活和生命财产等方面都受到了各级权力机构的粗暴干涉，农民的经济和政治地位都十分低下，3亿多农民被困在有限的土地上搞“以粮为纲”，从1957年到1978年21年中农业人口比例从83.5%上升到84.2%，这种反常现象在世界上是绝无仅有的。1978年以后，农村经济体制改革使农民变换职业和身份的自由度有了提高，剩余劳力逐步向乡镇及城市转移，至1987年底，已有8000万人从农业转向非农产业，但绝大多数是由纯农户转变为亦工亦农的劳动者，他们的职业虽然改变了，但仍然是农业户口，真正改变农民身份成为城市职工的只有1100万人，仅占农村劳动力的4%。由此可见，农民改变身份的自由度仍然是很小的，关卡多、障碍多。从我国的国情看，目前还存在农村剩余劳力多而城市可容纳劳力少的矛盾，还不具备农民自由迁徙的条件。如果自由流动，无疑会造成城市人口畸形膨胀，但如果继续实行城乡隔离政策，将农业劳动力固定在农村封闭起来，便形成农村隐性失业，对城乡经济的发展是不利的。城乡自由流动是牵动整个社会发展的大问题，目前我们正处在进退两难的境地。

#### 四、改善城乡关系的几点看法

(一) 加深对“农业是国民经济的基础”的认识。农业在国民经济中具有举足轻重的地位，它在国民收入中占35%，在整个市场中占一半，轻工原料中有70%靠农业提供，农产品和农产加工品能换回40%的外汇，农业为国民经济建设提供了基本生活资料和积累了数千亿元的建设资金，因此无论是做计划、定政策，考虑一切问题都要从“以农业为基础”出发。改善城乡关系的关键是要改善农业生产条件，调整农村政策，要清醒地估计当前的农业和农村形势。近十年来农村经济虽然发展很快，但问题仍然不少，农业基础仍很薄弱，仍要给农业以休养生息的政策，要从各个方面扶持和支援农业，不能把农民挖得太苦。要使全党全民都懂得只有农村富了全国才能富的道理，要在深化改革中逐步调整城乡关系。

(二) 要切实增加农业的投入。国家在制定经济发展战略时，要提高农业直接、间接的投资比例，至少要恢复到过去曾经达到过的平均水平（1953—1980年投资占10%左右），下决心砍掉一些可上可不上的项目、重复引进项目、压缩楼馆堂所、压缩集团购买力。根据英国农业经济专家分析了世界80多个国家的农业和经济发展的关系，得出的结论：凡人均收入每增加1%，农业再投入比率应增加0.25%，据此匡算出，我国1981—1985年农业基建投资约少投入600亿元，平均每年欠帐120亿元。因此要使农业持续增长，在近期内农业投资必

须有较大幅度的提高。除国家投资外，还要从政策上鼓励和引导农民增加投入，如开放农村金融市场、延长土地和山林承包期等，使农民能从增加投入中得到好处。国家对支农工业应实行减免税、增加对农业生产资料供应的价格补贴等优惠政策。

(三) 从价格政策上保护农民利益。就目前来看，首先要调整工农业产品交换比价，运用价值规律，改变农业的不利地位，使农民能真正作为一个独立的商品生产者平等地与城市进行商品交换，发挥市场机制作用，用经济利益调动农民的生产积极性，逐步缩小“剪刀差”。要严厉打击倒卖化肥、农药等生产资料的不法投机商，满足农民对平价农业生产资料的需求。

(四) 加速农业剩余劳动力转移的步伐，引导和鼓励农民进入小城市和小城镇。据统计部门测算，到2000年，农村将有近2亿劳动力向非农业转移。国家对城市劳动力就业和农业人口的转移要统筹兼顾，要有计划有步骤地实行城乡劳动力对流政策，一方面要从政策上鼓励城市科技人员下乡和指导承包乡镇企业，另一方面要根据“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的方针，引导和鼓励农民转移到农村集镇和中小城市从事第二、第三产业，控制农民盲目进入大城市。要改革或放宽农民进入集镇和小城市的户籍制度和有关规定，从根本上改变城市排斥农民进城的局面，建立城乡待业人员就业的竞争机制，同时要相应改革城市无所不包的社会福利制度，把各种补贴由“暗补”改为“明补”，城市提供居民的各项服务要向有偿化、商品化过渡。对于已进入大中城市的流动农民要切实加强管理。

(五) 要扶持乡镇企业(包括联合体及私营个体等)的健康发展。乡镇企业是农业积累的重要来源，是吸收农村剩余劳力、使农民向非农业转移的一种好形式。国家应给予必要的扶持和引导，对出口创汇的较大企业，在贷款、原材料、燃料供应、销路等方面尽可能做到一视同仁给予一定指标和纳入计划，对小企业和私营个体等在税收、价格等方面要加强管理，减少发展中的盲目性，要充分利用经济杠杆进行调节。乡镇企业自身，要防止和纠正单纯追求速度，盲目发展的倾向，充分利用农村丰富的劳动力资源优势，发展劳动密集型产品和出口产品。

(六) 加强农村基础教育，提高农民的文化素质。这是建设农村精神文明、发展农业生产、改变农村落后面貌最根本的措施。当前的首要任务是要使各级领导重视农村教育，切实增加农村教育投资，建议把基础教育的普及程度和教育质量作为各级领导的考核指标之一。在当前要采取有力措施防止中小學生流失问题，制止乡镇企业违法招用童工，要认真执行义务教育法，普及9年制义务教育，办学形式要多样化，筹集资金要多渠道，在普及教育的同时，发展有实用性的农村职业教育、各种成人教育、技术训练班等，为农业培养各种急需的人才。

(七) 建议建立代表农民利益、能及时反映农民意见和要求的机构。现工、青、妇、民主党派等社会团体都为各自的劳动者反映意见和要求，唯独8亿农民缺少渠道为其反映意见和要求。农民分户经营后，人多面广，问题不少。为此建议成立能反映农民意见和要求的机构。分别不同类别地区设立基点，及时准确地把农民意见和情况反映上来，起到与政府的对话作用。

作者工作单位：中国社会科学院社会学研究所  
责任编辑：王 颀