

首都新农村建设面临的 矛盾及政策思路

陆杰华 史 晶

中共十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,明确将“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”作为新农村建设的目标。这标志着“三农”工作进入了一个新的发展阶段,对于中国这样一个以农业为主的人口大国来说具有非常重要的现实意义和深远的历史意义。

在建设社会主义新农村进程中,首都由于其历史背景、地域空间、人口特征以及社会经济环境等方面特点,不但在全国具有一定的示范性,同时对于首都全面建设小康社会具有重大的现实意义。资料显示,从1996年到2004年,首都地区乡村从业人口平均约为164.62万人,占北京全部从业人口的20%多。截至2004年底,尽管首都地区农村人均收入已超过6000元,远远超过全国农村平均水平,但不及城区居民的一半,城乡差距依然很严重,农民的生产、生活方式以及受教育情况等都与城区居民差别很大。因此,首都建设社会主义新农村进程中,如何切实解决一系列的紧迫矛盾,加大农民收入、协调城乡差距、增加教育投入、扩充就业渠道、增强基层民主建设、完善社会主义政治文明等,都有着无比重要的现实意义和紧迫的历史责任感。

首都建设新农村面临的 突出矛盾

客观地讲,首都快速的社会经济

发展已经为其建设社会主义新农村奠定了良好的经济基础。但是我们必须看到,对比“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的建设社会主义新农村的总体目标而言,首都农村地区存在着一系列的突出矛盾和问题,其中最为突出的矛盾包括以下六个方面:

第一,农民收入增长缓慢,城乡差距相对拉大,直接影响到城乡和谐发展的大局。近年来,首都地区农民家庭平均每人纯收入的增长比例相对增长缓慢,城乡之间的差距呈现了逐步拉大的趋势。数据显示,1990年到1995年之间,农民人均纯收入的年平均增长率高达29.7%,而从1995年到2000年的农民人均收入年平均增长率降至8.57%,2001年比上年增长9.14%,2002年比上年增长7.42%,而到2003年,北京地区农村居民的人均纯收入仅比上年增长3.76%。因此,从总体来看,首都地区农村居民的人均收入增长较为缓慢。而在农民收入增长缓慢的同时,城乡之间的差距也是显而易见的,而这种收入差距的拉大进一步反映了城乡居民在教育、医疗、就业等方面的各种差异与机会不平等。

第二,农村就业渠道单一,大量农村劳动力闲置,已成为制约农村经济发展的一个主要瓶颈。从1996年到2004年期间,首都地区乡村的劳动力大约平均为164.62万人,其中从事农林牧渔业的乡村劳动力在2000年之前

呈上升趋势,而到2000年之后便开始不断下降,到2004年为止已大约下降了16.3%;从事工业的乡村劳动力从1996年到2004年期间整体上下降了28.6%左右;而建筑业、交通运输仓储邮电通信业、批发零售贸易餐饮业从业人口则从1996年到2004年分别增长了49.1%、109.1%和220.3%。从总体上看,首都农村劳动力明显地从农林牧渔业和工业转向建筑、交通运输仓储邮电通信以及批发零售贸易餐饮等行业,这其中蕴含的产业及行业结构平衡发展的问题尤值得关注。

第三,农村教育发展的缓慢现状与塑造新农民的客观需要之间存在着巨大的差异,直接影响到了农民自身的全面发展。据统计,仅小学、初中、高中这三个阶段,首都农村地区就与城镇存在着巨大的差异。在小学阶段,首都农村的学校数量尚比城市和县镇的还要多一些;而到初中和高中阶段,农村学校数所占比例就已呈明显下降趋势,尤其是到了高中,其学校数所占比例仅占城乡高中总数的2.2%,这与农村地区需要接受高中教育的总量极不相称。另外,从各阶段的毕业人数比例上亦可明显看出同样的趋势。从整个小学、初中、高中这三个阶段看,农村毕业人数均远低于城市和县镇的同级毕业人数,而尤其是到了高中,其毕业人数仅占到首都城乡全体高中毕业生总数的1.59%,这与农村总体人口占北京地区总人口20%多的比例也是极其不相符的。首都农村地区的教育事业严重滞后将对农村生产生活以及乡风文明等的建设产生不利的影响,难以满足首都农村多元化产业背景下日益提高的产业结构升级对人力资本的客观需求。

第四,快速的农村城市化推进与现有的二元社会经济结构之间存在着明显的矛盾,在一定程度上加剧了城乡发展的不协调。近年来,随着首都

社会经济快速发展的快速发展,北京市城市化水平的推进速度不断加快。据统计,北京市城市化水平已经超过了75%。但是,需要指出的是,当今农村的城市化发展城乡二元社会经济结构之间的矛盾在不断加剧:一方面农村地区已形成了大量的剩余劳动力,急需产业或行业部门之间的转移;另一方面,历史形成的城乡二元经济结构的传统壁垒依旧没有打破,严重限制了农村劳动力在不同产业和行业部门之间的有效转移,也在很大程度上制约了整个农村地区多元化产业的均衡发展。

第五,农村社会保障事业发展严重滞后,加大了城乡居民的不平等局面。与国内同等经济水平的省、市相比,北京市农村社会保障事业明显滞后,其中医疗和养老保障等问题最为突出,主要表现是覆盖率小、保障水平低等方面。现在,农民一般看病难、看不起病,农村的公共卫生和医疗服务基础设施普遍不健全,农村地区的医疗资源十分紧缺;另一方面,农村地区的婴儿死亡率、传染病发生率等显著高于城区,已成为限制农民健康水平提升的关键因素。

第六,部分地区农村基层政治文明建设无序,与首都政治文明建设的总体要求存在着明显的反差。建设社会主义新农村是一项系统任务,不仅包含了生产、生活等物质文明方面的建设,而且还包含了政治制度、组织管理等上层建筑与精神文明的建设。目前,一些农村基本组织管理不完善,民主政治建设尚为欠缺;个别地区的家族势力明显,村民自治进程受到了不同程度的影响。

首都建设新农村的政策思路

解决新农村建设中的矛盾和问题,

需要遵循以下几个基本原则:一是协调经济发展和社会发展之间的关系;二是统筹基础设施建设与人力资本提高之间的关系;三是建立城乡协调发展的综合政策机制;四是统筹区域新农村建设的模式,形成首都新农村建设的别具特色的模式。

根据以上的原则,首都社会主义新农村建设的政策思路应当包括:

1、重点做好首都社会主义新农村建设的中长期规划。首都新农村建设的中期目标要确定优先发展的可操作性目标,包括基础设施建设、生活质量提高等方面,其中前者要谨防新农村建设过程中的设施重复建设与资源浪费,同时也要注意建设项目的连贯性与持续性。首都新农村建设的长期目标应当强调城乡全面协调发展的最终目标体系,形成建设首都社会主义新农村的政策保障体系。

2、加大对首都新农村建设的公共财政投入。从2005年起,首都首次实现对城乡投资比例的对等,北京10个远郊区县从市政府那里获得了与城八区相同数量(77个亿)的政府投资,其投资重点包括:郊区基础设施和公共服务设施的建设;能源节约利用、生态建设和环境保护建设;郊区产业发展建设,等等。要建立对首都新农村建设的长效财政投入机制,为全面建设首都社会主义新农村打下坚实的经济基础。

3、注重加强农民的人力资本能力建设,包括教育、健康等。新农村建设的重点是塑造新时期的新农民形象,大力提升农村人力资本的存量。目前,首都农村地区居民仍然存在着文化程度偏低,知识技能的培训缺乏,医疗健康保障不健全等方面的突出问题。所以,公共财政的投入要加大对农村基础教育的投入,提供必要的农村教育设施和培训机构,并改善农村医疗卫生条件与公共基础设施,从而提高

农村人力资本的含量。

4、重点拓宽农民的就业渠道。因地制宜地发展当地多元化产业,完成农村剩余劳动力的适时转移;努力把“富民”与“富乡”结合起来,改变原有单纯靠迁移流动挤压劳动力的“富民却不富乡”的模式,真正把首都农民树立成一个“安居”与“乐业”兼得的新型稳定人口。同时也设立一些必要的社会流动机制,确保农民自主选择流动机会。

5、加强农村政治文明建设。根据实际情况努力将传统道德文化和当地风俗习惯同现代法制建设结合起来,力求兼顾礼俗与法制,构建地方高效管理体制和组织模式,充分发扬新型农村民主,最终达到“合法、合情、合理”且又快又高效的新农村基层政治管理体制。另外,大力吸收公共管理人才,并对既有管理人员进行定期或不定期的必要知识与业务方面的培训,以此来不断提高政府管理人员的素质和水平。同时,设立一些必要的民意反馈机制,鼓励农民积极参与,为新农村建设提出自己切实的意见和建议,以此确保农村政治文明的民主性与活力。

6、探索、总结和推广新农村建设的不同模式,建立分类指导的机制。由于首都不同地区农村具有各不相同的特点,其自然资源条件与历史发展背景都存在一定的差异,所以首都建设新农村的进程中要以地方实际情况为基础,努力探索并适时地归纳各种不同自然条件与发展背景下的农村建设模式,最终通过分类指导的机制,有效促进首都地区各农村因地制宜地良性发展。

(责任编辑 王桂玲)

作者陆杰华系北京市政协委员
九三学社北京市委常委
北京大学人口研究所教授、博士生导师