
农村改革对社会主义市场经济体制确立的贡献

孙自铎¹

(安徽省社会科学院, 安徽 合肥 230051)

【摘要】: 中国农村改革对社会主义市场经济体制的确立作出了重要贡献, 主要表现在: 家庭联产承包制的推行动摇了原有的经济体制, 价格和流通领域改革为市场经济体制的确立奠定了基础, 劳动力等要素的解放为资源的市场化配置提供了可能, 税费改革为城乡统筹发展创造了条件。目前农村中还存在一些不足, 改革尚需进一步深化。

【关键词】: 农村改革 家庭联产承包制 社会主义市场经济体制

【中图分类号】: F120; F320 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1674-8131(2020)01-0011-08

中国社会主义的改革始于农村。农村改革不仅一举解决了我国农产品供给不足问题, 为全国人民吃饭作出了突出贡献, 而且为全面推进经济体制改革提振了信心, 率先作出了榜样。农村改革的逻辑结果必然是朝着中国特色社会主义市场经济体制发展。农村改革对社会主义市场经济体制的确立作出了重要贡献。

一、家庭联产承包制的推行动摇了原有的经济体制

家庭联产承包制的推行, 是农村原有经济体制已经无法再延续下去的改革。改革的起因是为了吃饱饭这么简单的需求。原有的农业经营体制却无法实现。从 20 世纪 60 年代中期到农村改革前, 全国平均每个农民从集体分得的收入不过五六十元。1967 年安徽省农村人均收入 60 元, 1978 年增加到 66 元, 年平均增加 0.5 元, 如考虑到货币贬值, 农民收入是下降的。

农村以集体经济为主, 但是许多集体不但没有积累, 反而欠了大量债务。据对安徽省嘉山县调查, 1978 年底全县农村公社中三级所有的固定资产总值为 2502 万元, 但社队欠国家贷款 1613 万元, 实际资产才 890 万元。如果剔除历年国家的无偿支援和发放的救济款, 集体还倒欠国家 950 万元。当年颖上县盛堂公社的 166 个生产队, 有 44 个生产队资不抵债, 其中 11 个生产队债务大于资产 1 倍以上, 有的甚至高达 5~6 倍(孙自铎等, 2009)^[1]。

农业合作化后的 30 年中, 我国农民的贫困状况没有得到多大改变, 却为国家提供了大量的资金, 人均 1000 元以上。农民为国家工业化作出了贡献, 但农民却被排斥在工业化之外。国民经济中的工农业产值比由原来的 3:7 转变为 7:3, 工业化却没有为农民提供就业机会, 农村人口份额高达 80% 以上。农民收入增长和农村集体发展受到了严重制约。

在管理体制上, 各地人民公社虽有差别, 但基本模式是一致的。“三级所有, 队为基础”。公社体制的存在意味着逐级过渡的必要与可能。公社和大队对下级可以任意平调财产。三级所有实际上是一种上下级关系, 即政治上是领导关系, 经济上是平调关系, 管理上是指挥关系。在集体经济组织内部, 分配上的平均主义、生产上的大呼隆等弊端盛行, 生产者没有积极性。

发端于 20 世纪 70 年代末的家庭联产承包制, 打破了长期禁锢的思想大门, 拉开了对传统体制微观基础再造的大门, 由此而带来一系列的改革, 因而成为改革的先锋。

作者简介: 孙自铎(1948), 男, 安徽长丰人; 研究员, 国务院津贴专家, 主要从事宏观经济、理论经济学、农村改革与发展研究。

1978年，凤阳、肥西县等一批基层干部、群众，不愿受旧体制的约束，在要吃饱饭的简单朴素理念要求下，冒着政治风险，成为旧体制的叛逆者，由此实行的改革，也动摇了旧体制。事实证明，他们创新的家庭联产承包制的改革，极大地调动了生产者积极性，解放了生产力，短时间内即取得成功，推广到全国，成为我国农业的基本经营制度。

实行家庭联产承包制的凤阳县，1979年~1983年粮食产量增长1.7倍，1983年全县粮食产量达到4.8亿千克，比1978年增长1.7倍。农业总产值22807万元，比1978年增长近2倍。五年累计向国家出售商品粮5亿千克，1978年农民人均收入81元，1983年提高到368元。凤阳县农民“吃粮靠救济、种田靠贷款”的状况一去不复返了。农村改革充分调动了农民的生产积极性，家庭经营成为相对独立的商品生产者。地还是那些地，人还是那些人，但结果却不大同。

随着农村改革向全省推进，安徽农村经济也发生了深刻变化。农业总产值1978年58.58亿元，1988年达163.2亿元。全省粮食总产量，1978年为1482.6万吨，1988年达到2310.3万吨，增产827.7万吨，增加55.8%。粮食商品率也由过去一直徘徊在20%左右，1979年提高到25%，1982年达到28.2%。农村改革使得国家和农民都提高了经济利益(施培毅等，1992)^[2]。

不仅如此，家庭联产承包制的全面推行，还打破了“一大二公”政社合一的人民公社体制，使家庭经营成为我国农村一项基本经营制度，适应了农业生产的要求，释放了农业生产力。农村改革的成功对人们思想的冲击和解放更大。人们在思考，社会主义经济体制到底是什么样的？其道路如何走？既然改革能在农村调动人们的积极性，解放生产力，那么城市为什么不能进行改革？于是农村改革影响到工业、商业、城市等各个领域。一度时期，包字进城，一包就灵，在城市中普遍推广。活生生的事例使人们醒悟过来，原有的经济体制受到了普遍而有力的冲击。原有的思想束缚被打破，人们在思考，社会主义的本质特征是什么？计划经济的资源配置方法是社会主义固有的特征？加之思想解放运动的讨论与宣传，彻底动摇了原有的计划经济体制。

家庭联产承包制是在坚持土地等集体公有制下的改革。这个不起眼的改革掀起翻天覆地的变化，为思想解放和真理标准的讨论提供了实践证明。进一步讨论的是，家庭经营主体的确立，实现了生产者自主经营、自负盈亏，成为相对独立的商品生产者。而这一切权利的保障是产权的改革。由市场配置资源的改革虽然得到了突破，但这场改革远未完成。

二、价格和流通领域改革为市场经济体制的确立奠定了基础

随着家庭联产承包制的推行和实践结果，农民有了对部分产品的处置权和交换权，上缴国家的，留足集体的，剩下都是自己的。自从农民有了多余农产品，自主交换也随之而来。首先是追求等价交换，这是交换的本质属性。价格和流通体制的改革也随之而来；价格的改革是沿着两条线而展开的。

一是农民有了多余农产品，也有了自主处置权，自主交换，必然要求按市场规律进行交换。国家顺应农民的要求，及时调整了相关政策。如允许农民进入市场，允许自主决策种植计划，农民从中得到一定的实惠。

二是国家主动调整农产品价格。市场交换的结果，使农民认识到国家收购价的不合理。国家及时对农产品收购作了调整，使之与市场价接近。1979年国家首先松动了农产品的价格管制，大幅度地提高了18种重要农产品的收购价格，提高幅度达22.1%，此间由于国家收购价定的比较合理，农民把粮棉的大部分甚至全部卖给国家，而不是投向自由市场。农村改革的头三年，农产品收购价提高了38%，平均年递增11.4%(黄家声等，1989)^[3]，1983年国家规定农民完成粮食收购任务后可多渠道经营，价格由双方议定，也即市场价格，自此展开了粮食价格的双轨制。

与之同时，国家对统得过死的农产品流通也作了相应的调整。1983年开始对农副产品购销制度实行根本性改革，对关系国计民生的少数重要农产品继续实行定购派购，对农民统派购任务完成后和非统派产品允许多渠道经营，到1984年安徽省商业厅系统实行统派购经营的只有生猪等两种，其它全部放开，自由购销。1985年取消生猪派购，实行合同定购，并对生猪和猪肉的价格实行有指导的议购议销，调高生猪收购价格，敞开城乡猪肉零售价格，由此取消农产品的统派购制度，引入市场机制到农

业流通领域中。

农产品价格的调整，使农民收入增加，购买力增长，进而也促进了工业品下乡和购销形式发生变化。城市也发展多层次批发零售网络，以扩大工业品下乡。改革前，安徽省商业计划管理的工业品种共计 137 种，计划管理形式基本上是单一的，采取的是“统购包销”的做法。从 1980 年起取消了对工业品长达 30 年之久的包销做法，实行多种购销形式，促进了工业品与农产品的交换。据 20 世纪末安徽省商业协会对全省 514 种消费品供求关系情况所作的调查分析，供求平衡的有 190 种；占 39%；供过于求的有 329 种，占 63%。

等价交换作用的发挥，也使商业经营渠道和经营主体多元化，加快了国有企业市场化改革，经营主体率先进入市场经济新体制，对推动经济体制的转换作出了贡献。1978 年全省社会商品零售总额中，公有制占 90%、非公有制经济仅占 10% 的份额。到本世纪初，在限额以上的批发、零售贸易中，国有企业占 24%，集体股份制企业占 19.8%、股份公司和有限责任公司占 49.2%、私营企业占 4.8%、其他占 1.9%。商品供给关系的变化反过来又促进了商品的市场化定价，价值规律得到更好的发挥。

在农村改革前，国营商业和供销社垄断着农村中的工农业产品交换，切断了农民与市场的联系，限制了商品的等价交换，价值规律无从发挥作用。给农民经营自主权也就意味着对产品的自由处置权，进而萌发等价交换的要求。如果你不按价值规律办事，我就不参与交换，甚至不生产。简单的逻辑告诉人们，如果你把农村改革坚持到底，就必须毫不动摇地贯彻等价交换原则。我国原有的工农业产品交换关系必须作重大调整。

价格改革历来被认为是从计划经济向市场经济转轨的最大难点，是整个经济体制改革成败的关键。粮食双轨制从旧体制中打开一个缺口，大多数农产品朝着自由定价的方向迈开，工农业产品的自由交换、价格由市场确定，必然推动着工农业产品的交换朝着等价交换的方向迈进。市场经济的本质特点之一是价值规律发挥作用，经济体之间的交换必须按等价交换原则，不得以任何形式违背价值规律。遵循等价交换是对旧的计划经济体制的严重颠覆。长期以来，在经济活动中违背价值规律，扭曲价格，吃尽了苦头。恢复价值规律在经济生活中的应有作用是改革的必然方向。

由于农业生产的发展和等价交换原则的贯彻，使农民收入开始大幅度地提升，城乡居民收入差距呈缩小状态。1985 年全国农民人均纯收入为 398.82 元，比 1980 年的 169.96 元增长 228.86 元，平均年递增 18.6%。1985 年城镇居民收入为 652.41 元，比 1980 年的 399.66 元增长 63.24%，年均递增 10.3%，前者每年增幅大于后者 8.3 个百分点。于是城乡居民收入比由 1980 年的 1:0.43 变为 1985 年的 1:0.61。同时，城乡居民的消费支出比也由 1:0.41 变为 1:0.52。农民收入增加还使农村储蓄增长速度快于城镇。1984 年底农村储蓄余额达到 419.59 亿元，比 1978 年增长 6.53 倍。农村储蓄占全国城乡储蓄的份额也由 1978 年的 26.5% 上升到 1984 年的 35.7%。

当然，在这个时期工农业产品完全的等价交换还远未实现。如农产品的大量利润集中在加工和流通阶段，但改革的进程充分表明，价值规律的作用必须得到充分利用和体现。而双轨制的实行，为破解价格改革这个最难啃的骨头进行了初步尝试，从而为社会主义市场经济体制的确立奠定了基础。

三、劳动力等要素的解放为资源的市场化配置提供了可能

市场经济最本质的特征之一就是生产要素的自由自主结合，以市场化的配置取代政府行政方式的资源配置方式，按照市场需求合理组合生产要素。但实现这一前提要求是资源要素的独立性和无障碍流动，才能达到自由组合，形成现实生产力。

家庭联产承包制的改革，使家庭成为自主决策的商品生产者，自负盈亏，不仅提高了生产效率，而且解放了劳动力等要素。原有对农村劳动力管得过死的做法开始松动。本来我国城乡劳动力配置就不合理，80% 的人口在农村，劳动力也大体如此，巨大数量的劳动力聚集在农业。农村改革后，一大批农业劳动力被解放出来，自然会去寻求新的就业空间，从此开始了自由配置与

合理组合。自此我国劳动力开始向非产业转移，谋求创业，一大批乡镇企业应运而生；接着是成亿计的劳动力外出进城打工，这些都成为必然趋势，经济增长中的人口红利由此而出现，前后达 30 年之久，至今还没有结束。

乡镇企业原是指五小企业。是从乡村手工业发展起来的。由于 1958 年的盲目冒进，一大批工业下马，以后随着农业学大寨，许多地方残存的乡村企业濒临倒闭。乡镇企业的起死回生是在农村改革之后。适应农村发展需要，1982—1984 年中央的三个一号文件，对乡镇企业发展问题作了原则性规定，给予支持，乡镇企业出现前所未有的大发展。

1978—1983 年 5 年中，全国乡镇企业发展速度为年均 17%。安徽省原有基础较差，起步较晚，但发展速度快，年均 18.1%。接着 1984—1988 年经过启动时期秋蓄力量，全国乡镇企业进入高速发展期，5 年平均增速达到 50% 左右。安徽省作为中部农区的乡镇企业发展受到相关方面的高度重视，被列为全国改革试验区，创造了很多做法和经验，作出了很有价值的探索。如 1987 年涌现出全国第一个股份制企业——蒙城县胡英臣创办的蒙城县振华实业股份有限公司。

乡镇企业的大发展是由于农村改革直接推动的。

一是家庭联产承包制后为乡镇企业提供了大量可以自由支配的劳动力。农村改革调动了广大农民生产积极性，释放了农村潜在的劳动能量，不仅解决了长期以来的温饱问题，而且农业劳动力由隐性失业变为显性失业，由此农村出现了大量剩余劳动力，构成廉价劳动力大军的来源。改革之初的 10 年中，全国农村转移到非农业劳动力约 8000 万人左右，不仅劳动力资源充裕且价格便宜。1987 年安徽乡镇企业年平均工资只有 671.9 元，只及本省全民所有制单位职工平均工资的 49.2%。大量剩余劳动力的出现无疑给乡镇企业加快发展创造了有利条件。

二是农村改革成功为乡镇企业快速发展提供了财富基础。家庭承包制的广泛推行提高了农民收入，农民拥有的货币财富增加，与剩余劳动力的结合成为现实生产力。如据 1987 年对原阜阳地区 440 家乡镇企业调查，社会集资占全部投资的 38.3%，其中乡镇企业人员集资占全部投资的 25.96%。社会集资及民间投资等总共要占到乡镇企业总投资的 60% 左右。农民资本投入成为发展乡镇企业的初始力量(黄家声等，1989)^[3]。

三是农村改革成功为乡镇企业发展提供了物质来源。家庭联产承包制的推行，不仅使粮食增产，而且经济作物和其他农副产品也得到了长足的发展，加之农民对剩余农产品有自主处置权，在那个短缺经济的年代，农业的发展和农产品增多显然为乡镇企业的发展提供了原料。原材料的供给来源于自身的生产物，这在计划经济年代是不可或缺的。

乡镇企业的兴起与发展主要靠市场调节，产品的产供销完全是依赖于市场调节来完成的。因此，反过来乡镇企业发展壮大也促进了整个国家市场经济的兴起与发展。由此，对旧体制的冲破，进而市场经济的发育成长不仅在农业范围内有了样板，而且在工业领域中也表现出强大的生命力。其表现出的旺盛生命力对国有企业市场化取向无不起到积极的作用。

以后随着农村改革的深入推进，城镇化进程的加快，农村劳动力出现了大批外出打工。小规模外出打工在 20 世纪 80 年代初就已出现，全国大约有 200 万人。此后几年为缓慢发展时期。到 1988 年城镇打工达到 2500 万人，占农村劳动力总数的 8.28%。20 世纪 90 年代，由于整个体制向市场经济的转变，城市开始松动，在改革开放政策下，1992—1996 年迎来新一轮增长，出现民工潮。此时每年外出打工者达 1000 万人速度递增，外出总量达到 7000 万人，占农村劳动力总数的 15%。农村劳动力非农就业比重由 1990 年的 20.6% 提升到 2000 年的 31.6%。进入本世纪一度出民工荒，2001 年外出务工达 8000 万人，现在达到 2.5 亿人，其中安徽为全国之最，达到 1300 万人。

劳动力的自主创业带动了农村资本、资源的市场化配置，尤其是土地等资源也开始市场化配置。早期的乡镇企业利用集体土地兴办非农企业，以后的确权登记、宅基地改革等，更为资源的市场化组合建立了基础，极大地推动着商品经济的迅猛发展。以后土地收益逐步上升。1992 年政府土地收入不过几十亿元，1999—2011 年，政府的土地税收收入从 690.79 亿元，增加到 10718.5

亿元，占财政收入的比重由 12.3% 提高到 20.6%。而土地的非税收入从 521.73 亿元增加到 32176 亿元，占财政收入的比重从 9.3% 提高到 61.2%，其中主要是土地出让金收入(汪利娜，2014)^[4]。对土地收入如此高怎么看待，不少人认为是对农民的剥夺，但不管怎么说，土地要素的市场化配置，对促进城镇化工业化无疑起到推动作用。

总之，农村改革的成功，使农村中的各种生产要素活跃起来，成为市场经济的强大推动力，使一直支撑我国改革发展的劳动力红利、改革红利不断涌现。可以说农村改革为整个市场经济的兴起与发展提供了条件，充当着社会主义市场经济的改革先锋，成为中国特色社会主义的领头羊。

四、税费改革为城乡统筹发展创造了条件

农村改革前，我国的城乡二元结构已超出一般国家的状况，不仅反映在经济上城乡差别大，而且表现在社会结构方面，形成了凝固的城乡二元体制。维系这种关系的是城乡居民之间的不平等待遇。如城乡有不同的社会保障、医疗卫生、教育及公共产品供给等。长期以来通过税收、工农业产品不等价交换以及压低农村居民生活水平，确保了为工业化提供原始积累。新中国成立的前 30 年，我国农民为工业化作出了贡献，却基本被排斥在工业化之外。

国家通过农业税和工农业产品剪刀差从农村掠走了大量的积累。农村改革后使农产品逐步市场化，农民在交换中趋于合理，但强制性的农业税却依然保留，并充当着维系传统体制的任务。此外，农业税往往是以交粮食等实物形式收取的，使得农民用于交换的农产品少了。不仅如此，附着在农业税收的后面是农民沉重的负担，农村教育发展、农村道路建设、乡村供养人员等支出日益庞大。这些都是加在农民头上的额外负担。沉重的农村税费使得农民收入减少、积累减少、用于商品生产和交换的钱与物减少，约束着农村商品经济的发展，成为城乡二元结构难以突破的一大障碍。改革势在必行。

安徽省在农村税费改革中始终走在全国之前头，早在 1994 年即开始在部分县进行了农村税费改革的试点。1995 年在太和、涡阳、临泉等县实行“税费合并”的试点，按照“依据地方税费合并，以粮计征、乡镇结算、税费分流、一定三年不变”的原则进行改革，1995 年至 1999 年先后推广到淮北 20 多个县和来安、望江等县。1999 年在怀远、濉溪、来安、望江进行“取消统筹，改革村提留，调整农业税”的改革试点。这些试点主要是循着四个方面展开：一是清理不合理的负担，二是将部分费转变为经营性收费，三是实行税费合一，四是保留一些必要的合理费用，其余取消。改革的试点成果是显著的，影响到全国。从 1997 年 7 月起至 2000 年初，各地政府宣布取消收费项目共计 42937 个，涉及金额 690.6 亿元。广大农民在税费初步改革中获得好处。

全面的税费改革是 2000 年开始的。中央决定用三年时间完成农村税费改革工作，安徽省又一次承担试点任务。主要内容是“三个取消，一个逐步取消，两个调整，一项改革”。即取消乡统筹费、农村教育集资、取消屠宰税；逐步减少直至全部取消劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税；改革村提留征集使用办法。为了实行农村税费改革转移支付制度，安徽制定了省对市、县农村税费改革转移支付办法。2004 年安徽全面取消农业税附加，同时降低农业税率 2.2 个百分点。全省农民负担降至 8.4%~4.2%，降幅达 42.9%，减轻农民负担 14.43 亿元。

2002 年全国已有 20 个省份以省为单位进行农村税费改革试点。其余省区也选择了部分县(市)改革试点。到 2004 年全国农村税费改革试点工作基本结束。2005 年全国人大常委会正式废除了农业税。国家正式进入了“以工哺农、以城带乡”的阶段。原定五年取消农业税的目标，三年即完成了。

农业税费改革抛弃了 2600 多年的农业税收制度，没有相应的配套改革是难以进行的。因此，在农业税费改革中实行了一系列的配套改革措施。一是进行乡镇机构和事业单位的改革，减少吃皇粮的人员。安徽乡镇机构要求缩减 10% 的编制。事业单位编制平均由 12.2 人压缩到 7 人以内。与此同时，调整了乡镇区划和村组规模。到 2004 年全省共撤并乡镇 304 个，撤并村委会 3000 多个。改革义务教育管理体制，实行以县为主的管理模式，将中小学教师工资由县支付。

二是改革财政体制，完善乡镇财政体制，加强与公开财政管理，规范村级财务管理。三是强化监督体系，为确保税费改革后的运行正常，强化监督。实行乡财县管，村财乡管。四是实施和扩大直接补贴。安徽在 2003—2004 年两年中共发放粮食直补资金 13.18 亿元。2003—2007 年全省累计发放粮食、农资、良种、农机、生猪等各类补贴 123.4 亿元，发放退耕还林和公益林补贴 38 亿元，税改前全省农民人均上缴税费 109.4 元，2007 年农民人均得到政府补贴 139 元。

农业税不是个人所得税(没有起征点)，不是营业税(不区分生产的盈利性)，不是资产税(土地不是农民的私产)，而是一种典型的“身份性禀赋”。只要脱不了“农村户口”，农业税就如影随形地跟定你，活到老，缴到老。税收是权利的成本，但农业税这笔成本却没有给农民带来额外的权利。取消农业税的改革实质上是分配关系的调整。分配关系是生产关系的另一面。因此，这是生产关系的改革。通过税费改革理顺了国家、集体和农民三者的关系。

农业税费改革坚持多予少取的原则，使得农民自我剩余多了起来，农民致富有了希望，农村商品生产有更多的财富支持。农村税费改革从根本上减轻了农民负担，保护了农村生产力，促进了基层民主政治建设。税费改革也在一定程度上使乡村干部从要钱要粮中解放出来，改善了党群关系，基层由管理性向服务型转变，全心全力地抓服务和经济发展。自此为以工补农、以城带乡的新体制出台创造了条件，从而统筹城乡经济社会协调发展，建立市场经济的新型城乡关系。农民也增加了自我积累和发展能力。

五、农村中存在的不足及改革尚需进一步深化

家庭联产承包制的改革，确立了农业以家庭为主的基本经营形式，解放了被束缚的农村生产要素，使得他们能投身到商品经济之中，分配关系的调整使得农业资源开始市场化的配置。但改革非一役之功，几十年形成的顽固经济体制需要慢慢推进。改革中有成功的经验，也有一时难以冲破的藩篱和不足，更有大量需要完善和建设的工作，“三农”问题的彻底破解仍需改革的深入推进。

一是农业生产经营的效率和收益不高，大多数农民做不到单一依靠农业致富。农民的小规模经营使单纯以农业为生者收入仍然很低，受到生产成本的“地板”和价格的“天花板”双重挤压，农业资源开发过度、污染加重，土地、水资源、环境等约束不断加强，城乡要素加速流动，农村空心村、老龄化问题日益凸现出来，制约着农业现代化进程和农村经济健康发展。家庭联产承包制改革虽然取得巨大成功，但并未改变我国十分狭小的农业经营模式。城乡关系尚处于严重的二元结构，这些已从农业上脱离出来，从事非农就业者，在城市中无法沉淀下来，仍然要回到农村。因此，对放弃土地承包存在顾虑。结果农地集中程度，滞后于就业结构的变化。成本高、价格无竞争力成为必然结果。以 2018 年安徽省农民收入构成为例，家庭经营收入已降至 50% 以下，这一比例从 20 世纪 90 年代起持续下降。在实际调研中，纯粹的农业生产经营在分散农户家庭收入构成中，基本在 30% 以下。在市场经济条件下，如果农业生产经营长期低于社会平均利润率，就会使农业始终处于资源净流出状态，丧失作为一个独立产业存在的可能。这也是当前普遍存在的农业兼职、粗放经营的原因之一。

二是农村公共产品供给严重不足，缺乏稳定的资金来源和制度保障。由于城多分治，农村公共产品供给不足。道路不畅，年久失修，村庄杂乱无章，水利设施大多破败不堪甚至连饮用水都无法解决，农村缺医少药，农村社会保障与城市差别过大，农村教育不均衡，农民子弟受到不平等的待遇，留守儿童问题严重，农村文化更是缺乏。城乡之间的差别非但没有缩小，反而呈扩大之势。城乡间不仅存在巨大的经济差别，且有严重的社会二元结构。这是中国独特的。城乡关系严重失衡，不打破这一藩篱，非但制约经济难以长足发展，传统的城乡二元结构更无法突破。尽管各级财政加大对“三农”的投入，农村生产生活条件也有了较大改善。但总体来看，这种投入是偶发性的、临时性的，有支农项目的地区，或新农村建设试点地区，投入就大，相应配套建设就比较健全，但大部分农村地区的公共产品和服务的供给情况不容乐观。农村地区本来财力就很薄弱，其公共产品如果不能像城市一样，由财政统筹解决，光依靠农民自身是不可能解决。

三是农民权利缺失。农村改革使得农民从集体严重束缚中解放出来，但也暴露出许多权利的缺失，引发出新的不平等，需

要在今后的改革中解决。如农民工在城市打工存在着同工不同酬，同业不同保障待遇，农民在城市打工却享受不到市民待遇，难以进城。原因在于农民尚未能获得自由迁移和融入当地社会的权利，农村内部农民缺乏最低生活保障权，一大批虽已离开农村(业)但仍然不能离开土地，还有，农民在农村办事不方便，受到层层约束。农民办事难办事不方便已成为农村普遍的呼声和要求。农民自治、当家作主，自我管理还未实现。

四是城镇化面临诸多障碍，户籍人口城镇化任重道远，近年来农民进城出现停滞不前的局面究其原因既有来自农村和农民自身因素，也有城市接纳意愿和能力不足的因素。调研中，很多农民反映，一方面对农村现有的土地财产预期收益较高，放弃可惜；另一方面，进城门槛越来越高，难以承受。而对于城市来说，进城农民相应增加了公共产品和服务支出，如果给予数量巨大的进城农民同城待遇，财政支出较大。基于此，安徽近年来按常住人口计算的城镇率仍在稳步上升，但按户籍人口计算的城镇率上升较慢，如果扣除城市扩张直接将近郊人口划转为城市人口的数量，这一指标上升幅度更小。就安徽省来说，2014年城镇化率49.2%，而以户籍人口计算，非农业人口比重只占22.7%，两者相差26.5个百分点，涉及1600多万人。这些人虽然被统计为城镇人口，但由于没有城镇户籍，并没有完全享受城镇居民的福利待遇，处于所谓半城市化或不完全城市化的状态。

五是农民素质有待提高，职业农民培育迫在眉睫。伴随着农民的转岗进城，农村精英群体迅速流向大中城市；农村税费改革之后，农村科教推广体系弱化和教育培训“离农化倾向”严重，谁来种地、如何种地成为亟待解决的现实问题。农民的减少必须与新型职业农民的崛起同步，否则将严重影响农业发展后劲，也是农产品安全保障的一大隐患。在目前情况下，由于农业投入的生产要素科技含量低且生产者又缺乏相应的科学技术知识，致使劳动生产率非常低下，家庭的收入水平也难提高，发展现代农业缺乏合格主体。

六是财政支农资金多头管理、投入分散，使用效率不高。财政支农资金分布在七八个部门，基本上所有涉农部门都掌握一部分支农资金，没有明确划分各自的投资范围和内容，致使一些项目存在交叉重复现象，资金也有一定难度。尽管多年来一直在探索财政支农资金整合途径和方法，但效果不明确。其主要原因是受到当前政府管理体制和机构设置的局限，整合支农资金必然会影响部门利益权限和职能定位。

七是农村环境污染突出，农民生产生活条件有待改善。除了个别列为试点的地区，很多村庄环境污染问题难以根治，甚至有城镇垃圾向农村转移的现象。其中原因既有农民生产生活习惯问题，更多的是农村地大面广，在没有固定财政预算经费的前提下，农村环境治理投入得不到保障，导致污染治理的配套缺失、设施不全、管护不力。农村改革尚需深入推进，在新形势下如何彻底解决“三农”问题仍需探索和努力。

参考文献:

- [1]孙自铎，田晓景，等. 改革30年——来自改革发祥地的报告与思考[M]. 合肥:安徽人民出版社，2009.
- [2]施培毅，等. 当代中国安徽卷[M]. 北京:当代中国出版社，1992.
- [3]黄家声，孙自铎. 家庭联产及其发展趋势[M]. 合肥:安徽人民出版社，1989.
- [4]汪利娜. 政府土地收益的利益博弈[J]. 新华文摘，2014(16).
- [5]戴小京，等. 改革·发展与宏观调控[J]. 经济研究参考资料，1988(195).
- [6]张德元，何开荫，等. 变迁——安徽农村改革述评[M]. 合肥:安徽大学出版社，2007.

[7]辛秋水, 吴理财. 文化贫困与贫困文化[M]. 西安:陕西人民教育出版社, 2002.

[8]白海星. 村里来了扶贫工作队[N]. 经济日报, 2015-12-13.