

农业转移人口市民化是以农业转移人口整体融入城镇公共服务体系为核心,推动农业转移人口“个人融入企业,子女融入学校,家庭融入社区,群体融入社会”。而这也正是孙小二及其家庭期待的。

# 从农民到市民,幸福何时来敲门?

■本报记者 秦志伟

在老家农村务农多年的孙小二(化名)2003年来到北京,他掐指一算,已经过去14年了,感叹自己的户口本上还是写着“农业户口”,没房不说,这正在为孩子上学的事犯愁。

这段时间,孙小二家租住地周围的餐馆、部分超市、理发店等陆续被要求关门,把青春贡献给北京的他似乎又有了某种危机感。“有好的农业项目没?给我介绍介绍。”孙小二向记者咨询,而他回老家的想法已经酝酿好多年了。

在北京、上海、广州等大城市,像孙小二这样的农业转移人口不在少数。“就业不稳、家庭不全、居住不定、服务不均”是对他们的真实写照。

日前,中央农村工作领导小组办公室主任韩俊表示,农业转移人口市民化的过程,实质是公共服务均等化的过程。“农民在户均不到半公顷的土地上搞农业,是不可能达到全面小康水平的。”不难看出,加快推进农业转移人口市民化已是大势所趋。

## 孙小二的城市梦没有破碎

2003年,初中还没有毕业的孙小二只身来到北京,经过多年的打拼,在北京结婚生子,因为夫妻双方都是外地户口,孙小二目前还是租房住。但客观地讲,孙小二并不是没有买房的机会,只是那时候他更爱车。

孙小二在接受《中国科学报》记者采访时表示,他万万没有想到北京的城市化进程走得这么快。他现在租住的地方在北四环,“当时还很荒凉,现在高楼耸立,各种生活设施比较齐全。”孙小二感叹道。

看到当时来北京同批人都有了房子,孙小二还是后悔当时的选择,因为那时他还是有资金的。但2011年就不一样了,北京开始施行限购政策,规定只有连续5年(含)以上本市缴纳社保或个税的非本市户籍家庭限购1套住房。

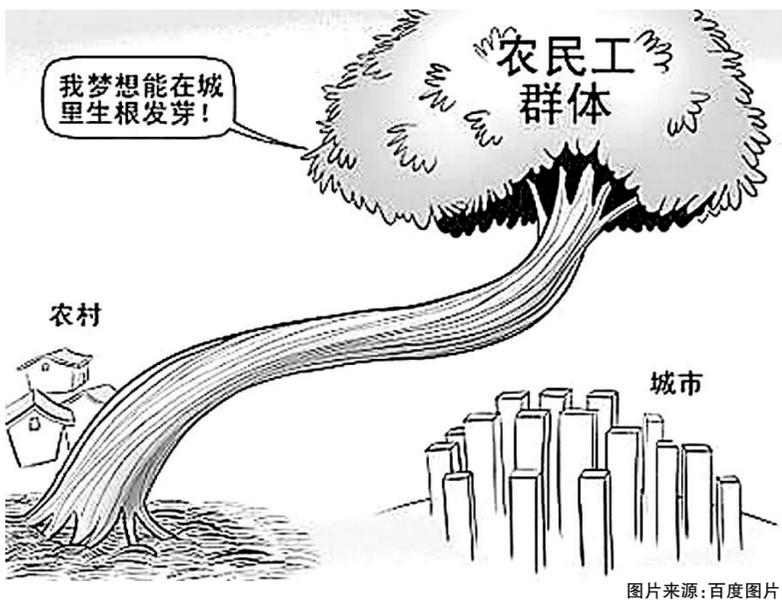
虽然没有房,一家四口过得还算幸福,但一晃几年又过去,孩子该上小学了。“现在还没有问题,可以在北京上,但以后就不行了。”孙小二告诉记者,这正是他打算回老家最主要的原因。

当时,看着孙小二在北京过得比较好,同乡的好多人也相继来到了北京。和孙小二一样,他们当保安、卖电子产品,也一步步融入了北京这个大社会。但因为行业不景气、孩子上学等原因,他们又相继离开了,只有孙小二还在坚守。

不是不回,只是对北京还有一份感情在。“现在老家那边发展得也挺快,跟北京的差距也不像以前那么大了,回去也挺好。”但即便回去,孙小二也不可能再务农了,这是因为他市民化的意愿比较强烈。

在全国,和孙小二一样的人有2.82亿人。据抽样调查统计,八成农业转移人口即便不放开户口,也将长期留在城镇,并愿意在县级以上大中城市定居的占53.2%。

国务院发展研究中心课题组认为,推动农业转移人口市民化,不仅符合农业转移人口的



图片来源:百度图片

要求,也是统筹城乡发展的重要措施。国务院发展研究中心课题组将农业转移人口市民化的内涵界定为:以农业转移人口整体融入城镇公共服务体系为核心,推动农业转移人口“个人融入企业,子女融入学校,家庭融入社区,群体融入社会”。而这也正是孙小二及其家庭期待的。

## 城乡二元结构与三元结构

早在上世纪80年代中期,正是中国农村改革初期,大量农村劳动力转向非农业就业,其中不少农民进入城市务工经商,形成了一股民工潮。

当时,浙江大学中国农村发展研究院院长黄祖辉教授就很关注这一现象,认为真正要解决农村劳动力进城问题,不仅要解决他们的非农就业问题,还必须解决他们的身份问题,即与城市居民一样,享受同等的公共福利待遇,于是提出了农民“市民化”的概念和内涵。

1989年,黄祖辉等人发表了《农村工业化、城市化与农民市民化》的文章。“根据相关文献的检索,应该是在国内外最早提出农民‘市民化’概念的文章。”黄祖辉告诉《中国科学报》记者。

的确,解决农业转移人口身份问题是一个难题。和孙小二一样,尽管在城镇就业和居住,但他们户口还是农业户口,还不能和城镇居民享有同等就业和福利待遇。

受访专家指出,长期以来,我国在消除城乡差别的改革思路,多以户籍改革为手段,试图

通过改革来一次性解决农业转移人口的差别待遇,但效果似乎并不是很明显。

事实上,一次户籍改革的牵涉面广、成本高、障碍多,而这也成为了户籍制度改革深入推进并饱受诟病的原因之一。

这样,在城镇化进程加快的背景下,原有的城乡二元结构非但没有打破,反而正在向新的城镇居民、农村居民和城镇农民工三元结构转变,这是专家们普遍反映的问题。

党的十八大以来,农业转移人口政策取得重大突破,形成了相对完整的政策体系。各地区各部门将农业转移人口工作摆在重要位置,突出解决好转移培训、权益保护、社会保险、子女就业等农业转移人口最关心、最直接、最现实的利益问题,进行了很多有益的探索。

但国务院发展研究中心课题组指出,保护农业转移人口合法权益的长效机制还没有形成,他们进得了城但留下来的问题仍很突出,农业转移人口管理制度还没有从根本上摆脱城乡分割二元体制的影响。

其中包括,城乡平等的就业和收入分配制度还未形成,参与社会保障的比例还不高,覆盖农业转移人口的城镇住房保障体系还没有建立,农业转移人口子女高中阶段就学问题突出等一系列问题。

而黄祖辉调查还发现,目前有接近2/3的进城农民,认为即使流入地政府能解决市民化问题,自己仍打算回老家。他分析,其原因很大程度上与自身在农村的权益能否真正实现或能

否带走有关。他们担心的权益主要包括土地承包经营权、宅基地及其房屋权、村集体经济权益等。“在现行体制下,几乎没有农民愿意放弃自己在农村的权益而彻底离开老家的。”黄祖辉告诉记者。

## 差别化、多途径推进

毋庸置疑,推进农业转移人口市民化已是大势所趋。但在推进过程中,专家发现不少政府和部门顾虑很多,其中就包括不知道需要支付多少成本,担心陷入被动。

国务院发展研究中心课题组测算,每个农民市民化所需公共支出成本为8万元。该课题组指出,在城乡统筹大趋势下,不管政府部门推动不推动,这个成本都需要支付,推动得越晚,成本越高。

中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯研究员判断,今后一段时期,我国农业转移人口增长速度将有所放慢,“目前农业转移人口市民化的综合进程只有40%左右。”魏后凯告诉《中国科学报》记者。

考虑到当前农业转移人口规模大、市民化程度低、面临的障碍多,魏后凯认为,应该走中国特色新型城镇化道路,需要分层次、分类型、多途径推进农业转移人口市民化进程。

以多途径解决本地农民市民化为例,魏后凯建议地方政府鼓励城市近郊和小城镇从事非农就业的农民,到城镇创业、就业和居住,就地转为市民,实现市民化。

同时,“按照自愿原则,依托县城和特色小城镇,鼓励返乡的农民工回家创业落户,就地实现市民化。”魏后凯说。

针对目前我国存在大城市人口压力大、中小城市吸引力不足的问题,黄祖辉认为应该通过产城结合和城市群发展的思路 and 空间布局来解决。

就目前国内推行的农业转移人口市民化模式,黄祖辉认为比较好的是通过区域内城乡社保并轨模式。“这种模式主要在经济发达地区能做到,但对区域外流入的农业转移人口的市民化问题解决,仍然缺乏适用性。”黄祖辉说。

至于对外来人口市民化采用积分制的办法,黄祖辉向记者分析,由于积分的确定存在对不同人口的显著偏差,因而总体上还是个控制人口流入,而不是积极解决农业转移人口市民化的办法。

当前,我国正处在农业供给侧结构性改革的关键期,按照中央一号文件精神,农业供给侧结构性改革要有“三个激活”,即激活市场、主体和要素。在黄祖辉看来,这“三个激活”既与处理好政府和市场的关系有关,又与农业产业结构的转型升级相关,也与农业转移人口市民化密切相关。

“只有在推进农业转移人口市民化过程中,既加快城乡一体的社保体制改革,又加快农村集体的产权制度改革,才能从根本上实现我国农业供给侧结构性改革的目标。”黄祖辉说。

中国工程院院士吴孔明:

# 科技创新是农业发展唯一出路

■本报记者 王方

“农业是国民经济的根基,粮食安全事关国家生存,我国农业生产资源有限,科技创新是农业发展的唯一出路。”近日,中国农业科学院在河北阜平举办的“农科讲坛”上,中国农科院副院长、中国工程院院士吴孔明如是说。

在他看来,随着供给侧结构性改革的不断推进和“一带一路”发展战略的实施,我国迎来了全球化的战略性机遇,农业发展也面临着战略性抉择,必须坚定不移地走节本增效、优质安全、绿色高端的现代农业发展道路,而科技创新正是发展现代农业的重要支撑。

## 农业科技水平大幅提升

吴孔明表示,以中国农科院为代表的科研单位开展了粮食作物品种培育与高产创建、畜禽水产遗传育种与健康养殖、资源节约型及环境友好型农业技术体系研究、农业机械装备创新与农产品精深加工等一系列重大科技攻关,我国农业整体科技水平大幅度提升。

“十二五”期间,我国发表的国际科技论文数量连续多年稳居第2位,被引次数从第8位升至第2位;从国内来看,共有175项农业科技成果获得了国家奖;农业高新技术产业快速发展,选育并审定主要农作物新品种3100多个,累计推广15亿亩;首次研制形成重型拖拉机等技术自主研发能力。

“十二五”期间,我国育成粮食和经济作物新品种3700多个,第四期“超级稻”攻关实现百亩连片平均亩产1026.7千克的新纪录,玉米高产突破了小面积1400千克/亩和大面积1100千克/亩的难关。

畜禽水产方面,培育了南阳牛、巴美肉羊、大通牦牛、大恒肉鸡、北京鸭、高山美利奴细毛

羊等新品种,开展了营养评定、集约化养殖、海水养殖关键技术等健康养殖研究,防控高致病性禽流感、猪蓝耳病等疫病,还进行了远洋渔业新资源勘测和开发技术研究。

数据显示,新型肥料减少N<sub>2</sub>O排放量45%以上,减少硝态氮流失60%以上;生态农业技术减少坡耕地水土流失量50%以上;旱作节水技术使每毫米降水的粮食生产量由0.4千克增加到0.6千克以上;重大生物灾害防控方面,攻克了监测预警与检测、控制关键技术等。

此外,创新了大马力拖拉机及复式作业技术与装备、多功能联合收获技术与装备等农机装备;创新了农业生物制造与食品精细加工、农产品安全危害控制及检测、现代物流关键技术和装备等农产品加工技术。

“农业在GDP中的比重可以说是逐年下降,但农产品加工业在GDP中的比重却逐年上升,所以整个产业链在不断增强。初级农产品经过加工后可能增值5~10倍,因此农产品加工业对推动传统农业的发展尤其是解决农民增收问题非常重要。”吴孔明说,我国农业科技水平整体处于发展中国家前列,部分领域达国际先进,一些技术方向国际领先。

国际领先的有主要农作物基因组学、超级杂交水稻与禽流感疫苗等重大技术产品研发;国际同步的是粮食作物种质资源发掘与新品种培育、优质丰产栽培、重大植物病虫害及动物疫病防控、生物农药及缓释肥研发等;在农林生态安全、多功能农业装备、现代奶业、农业精准作业等领域,与国际差距也大幅缩小。

## 颠覆性技术带来农业革命

科技型高产农业、集约化高效农业、智能型

“农业是国民经济的根基,粮食安全事关国家生存,我国农业生产资源有限,科技创新是农业发展的唯一出路。”

低碳农业、工厂化基因农业、生物质能源农业、都市型生态农业、三产融合型农业……这已不仅仅是高高在上的概念,人们或多或少地能接触到一些,它们的背后是什么力量在驱动?

“颠覆性技术正在为整个农业的生产方式带来改变。这些技术不断应用,产生新的农业产业、新的业态,打破了过去传统农业和现代工业之间的界限。”吴孔明表示。对农业有革命性影响的有:生物技术,如生物组学、合成生物技术可作新的动植物和品种培育,全基因组选择、基因组编辑技术可作动植物精确和定向育种,干细胞和细胞工程技术可作药物分子设计;信息技术+先进制造,如物联网、大数据、云计算、北斗导航、智能装备打造智慧农业,以及工厂化农业;创新材料,如纳米药物、肥料等绿色投入品,以及生物基材料、生物质能源等。

事实上,我国科技创新对农业生产的贡献率达到了55%,农业技术进步不断驱动农业产业变革,新的农业产业业态已初现端倪,战略性新兴产业异军突起,新的绿色革命(绿色化)悄然兴起。

吴孔明指出,我国农业科技重点创新领域主要在以下方面:农业生物技术、信息技术、生物材料与先进制造等前沿领域的原始创新,农



吴孔明

乡村是我国社会经济与生态建设的基础板块,当前我国乡村正迎来一场新的、深刻而伟大的建设高潮。这既是我国从1978年开始,经过漫长的乡建道路探索,连续近40年积累的建设进展,也是2007年世界金融危机后,因应国际政治经济变化,国家大战略调整的结果。认真总结经验教训,在新的乡建高潮将起未起之时,进行建设战略目标与方针的讨论,对于避免盲目性,增强主动性,减少失误,推动全局性建设高潮的到来十分重要。

近期乡建中有一种倾向,就是部分成功的企业到乡村大片流转土地,经营经济作物或相关项目,美其名曰:农民可以从出租土地得一份收入,然后再从受雇于该企业得到第二份收入,因此是一桩包赚不赔的好买卖!很显然,按照工业化思维,这话听起来确实有道理。但从近年来大量的实践看,这种方式利少弊多,往往失败。

首先,这类从农业生产子系统开办的企业,多半靠信息不对称或技术不对称,再或经营特殊产品获益。这样的项目即便短期成功,一旦信息与技术走向均衡,效益便减低,难以持久下去。

第二,多数这样的企业得到当地政府鼓励,流转土地后经营普通项目,长期赚不到钱,成了“鸡肋”项目,始乱终弃。

第三,企业拿到土地,意在最大限度获利,极少能按生态资源要求经营项目,多选择搞高档蔬菜、精品水果、特种养殖等耗水或高污染资源项目。结果使当地资源生态环境更加恶化。这种情况发生后,政府出于是引进项目,自己搅在其中,不好干,有时还给点资金支持,缓减矛盾。但长远看,这无异于饮鸩止渴,难能有好结果。

第四,村民与土地的关系本质上是一种生命共同体关系,合则同利,分则两伤,一旦离开土地,特别是上了楼,其生活成本必升,生活质量固降。加之村民相对于企业处于经济实力绝对弱势地位,心理压力顿显。

今日乡村贫、老、弱、病、残、穷人皆知,村民既失土地,又无路挣钱,两相夹击,往往坐吃山空,人心惶惶。如此民心不定,企业难安,乡建工作终陷被动。

当代乡建的根本任务是服务乡村,服务全体乡村社会成员。是采取导入新力量主导乡村发展,还是全心全意依靠村民自主经营发展,这是两条道路、两种结果的大是大非问题。中国特色的社会主义乡建要求我们必须从战略高度明确认识到,村民是乡村建设的主人。我们应诚心诚意、坚定不移地支持当地村民自主建设,发展生产力,繁荣乡村,为城乡和谐健康发展可靠基础。

乡村为地理系统中除城市地理系统之外的系统。地理系统性质决定了农业生产子系统、乡村社会子系统与社区资源环境子系统三部分共同构成了乡村系统。依此结构可将今日乡建路径归纳为三类。第一,农业生产子系统的路径,如甘肃省吕坪合作社从马铃薯生产经营入手的方式。第二,社会子系统路径,如山西省蒲韩合作社最初就是从妇女健身活动、跳广场舞开始的。此外,河南省罗家村乡建、安徽省南塘合作社建设也是由社会子系统导入开始的。第三,社区资源环境子系统路径,如安徽省合肥市三瓜公社南瓜村建设始于村庄改造建设。现实案例中也有两条路径结合导入的情况发生,如河南省郝堂村建设是社会子系统与社区资源环境子系统结合导入开始的。

需要重视的是,无论是单一或两条路径结合启动乡建工作,都将很快面临向乡村综合建设发展的客观要求,即都要求走向以农业生产子系统为抓手,乡村社会子系统为主导,社区资源环境子系统为基础,统一建设的方向。假如一段时间后农业生产子系统不能建设好,那么乡建工作就将遭受反反复复的“皮肉之苦”;如果乡村社会子系统建设不能跟上步伐,乡建工作就会陷入长期的“心腹之痛”状态;而倘若乡村社区资源环境子系统处理不到位,乡建工作则终将难免“性命攸关”的生死考验。乡建工作中客观存在的三元短板效应原则,曾使许多人吃尽苦头,屡屡铩羽而归,其教训惨痛,要注意汲取。

乡建工作三位一体,同步建设,协调发展的建设方针,无疑增加了工作难度,但却彰显出乡建工作的特殊性、科学性、客观性与戏剧性。这也充分反映了我国生态文明建设是一场深刻的以产业革命、文化革命、政治革命为基础的社会革命。实践中要始终牢记乡建工作至细至微,乡建作用至大至远之间的关系与联系。乡建无小事,谁轻慢待之,谁就将受到现实的嘲弄与惩罚。

正反两方面的实践反复证明,今日乡建工作在客观上要求应当以村庄范围内综合农业合作社为基础,有余力则向整个村庄、多村庄合作社或联社发展。例如,经过近20年的实践探索,山西省蒲韩合作社已吸纳社员3865户,合作社综合服务稳步推进,集体合作经济充满生机活力,获得了社员的衷心拥护。这一案例展示了新型综合农业合作社不仅具有旺盛的生命力与广阔的发展空间,也在今日乡建工作中承担着重要的职能。

(作者系中国农业大学农学院教授)

# 未雨绸缪迎接新一轮「乡建」高潮

■胡跃高