

● 相关文献

- ◆ 中国百姓蓝皮书--生活质量
- ◆ 中国百姓蓝皮书--城市化
- ◆ 中国百姓蓝皮书--经济
- ◆ 中国百姓蓝皮书--人口：中...
- ◆ 中国百姓蓝皮书

您现在的位置： 首页>>研究文献>> 中国百姓蓝皮书--三农

中国百姓蓝皮书--三农

出处: 北京青年报

■ 中国农业的发展影响着整个中国经济的发展，中国农村社会的安定牵涉着中国全社会的安定，中国农民的权利保障也是每一个中国人在世界民族之林的尊严和地位的反映。中国近20年经济发展的经验可以从多方面概括，其中这样一条会成为人们的共识：中国的改革与发展，农村举足轻重。中国市场供应充足，物价稳定，出口竞争力强劲，经济增长率长期位居世界前列，与农村改革先走一步并获得成功有密切关系。同样，近若干年我国部分工业品销售不畅，传统工业的规模与我国人口规模不对称，以种植业为主业的农民的收入水平增长趋缓，又与农村近些年来的改革遇到复杂情况有重要关系。农村问题受到社会普遍关注。

焦点一

■ 1978-1984年间，农业净产值和粮食产量每年分别增长了7.73% 和4.95%，其他农产品也以高速度增长。据林毅夫先生的计量研究，1978-1984年间，在生产率增长中，有97% 可以归因于耕作制度从生产队制度向家庭责任制的转变。

■ 90年代后半期开始，中国农产品的供应渐渐受到所谓需求不足的制约，增长趋缓。

■ 现在的情形，似乎是什么都不会短缺；如果有短缺，两三年的工夫就又过剩了。

焦点二

■ 所谓“粮食安全”不仅是生产问题，还包括市场、流通、储备、进出口调剂以及对低收入人口的定向补贴等内容。而国际粮农组织对它的权威解释是“要保证任何人在任何情况下都能买得起他所需要的食品”。按照这个定义，可以认为我国目前在总体上还不存在粮食安全问题。

■ 按联合国粮农组织规定，为保证粮食安全，粮食储备量应占到需求量的17%-18%。我国目前全年的粮食需求量大约为4800亿公斤，则储备量应为816-864亿公斤。现在我国几项储备加起来，可以达到2000亿公斤以上。

焦点三

■ 我国土地生产率比较高。我国的单位面积小麦产量、水稻产量和玉米产量，都明显高于世界平均水平。小麦单产还高于美国（但低于荷兰和法国）。总体上看，我国农业的土地生产率，特别是劳动生产率还大有潜力可挖。

■ 到2000年，全国累计水土流失治理面积为8096万公顷，比1986年增加了74.5%。

■ 现在，最突出的问题是我国土地荒漠化面积仍在扩大，水资源短缺，水的利用效率不高。这种状况决定了我国农业生态系统的脆弱性。

焦点四

■全国农村贫困人口数量由1978年的2.5亿人迅速下降到3400万人，年均减少1040万；而同期全世界绝对贫困人口却以每年2500万的速度递增。

■最后这些尚未解决温饱问题的贫困人口大多分布在大石山区、熔岩区，这些地区山大沟深、耕地稀少、土壤贫瘠、自然条件差、交通不便、社会发育程度低，基本上处于靠天吃饭的状态，对自然的依附性很强，有的地方甚至缺乏基本的生存条件。他们脱贫致富的能力较差。 焦点五

■改革开放以来，我国农民收入有很大增长，1978年到2000年，农民人均总收入由151.79元增加到3146.21元，增长20多倍。

■影响农民收入增长的直接因素是农业产出效率，农产品价格，农民向非农产业的转移状况，以及农民负担状况。

■中国农村经济落后的根本问题，便是农民进入市场太难，阻碍太多，费用太高。此外，还有交通通讯不畅所产生的市场进入成本。

焦点五

增加农民收入

改革开放以来，我国农民收入有很大增长，1978年到2000年，农民人均总收入由151.79元增加到3146.21元，增长20多倍，年均增长14.77%；农民人均纯收入由133.57元增加到2253.42元，增长约17倍，年均增长13.7%；农民人均现金纯收入由55.99元增加到1648.67元，增长约30倍，年均增长16.65%，是增长最快的。

但维持农民收入增长面临严峻形势。1997年至2000年4年里，农民收入的增长率分别为4.60%、4.30%、3.80%、2.10%。2001年上半年农产品价格有所恢复，农民的非农产业转移状况也有所好转，致使农民收入增长率有所恢复，达到4.2%，但距离政府计划目标的5%还有距离。

影响农民收入增长的直接因素是农业产出效率，农产品价格，农民向非农产业的转移状况，以及农民负担状况。

我国人均占有耕地少是不争的事实，由此必然形成我国农业生产的“小规模兼业农业”特征。这种农业以精耕细作为特点，廉价劳动力是其存在的基础，因此不可能创造出较高的农业工资。农户兼业以季节性打工为主，收入水平提高受到限制。面对大量农业劳动力，国家很难通过财政补贴使他们获得全社会平均工资水平，而通常他们会成为向社会提供净收入的纳税人。像我们这样一个农民大国，要给农民补贴，让农民的收入达到城市居民的平均生活水平，没有任何一个国家的政府能承担得起。相反，我们还不得不从那里取得一定的财政收入，相当一部分农村公共建设也还要农民掏腰包。这样一个现实不改变，提高农民收入水平的前景就看不清楚。

农产品价格调整的空间已经很小，很难再依靠提高农产品价格来增加农民收入。我国加入世界贸易组织以后，受国际市场的影响，提高农产品价格的可能性更小。

据有关方面的研究者估计，近几年乡镇企业吸收劳动力增长幅度不会很大。今后农村剩余劳动力向城镇转移将越来越是一个艰难的过程。第一，现在乡镇企业要由粗放型发展向集约型发展转变才能保持自己的竞争力，但受到资金、技术和劳动力素质制约，多数乡镇企业还没有为这个转变做好充分准备。第二，今后吸收农村剩余劳动力的主要途径恐怕要更多利用第三产业的发展，而这种结构调整也是一个缓慢的过程。 中国农村经济落后的根本问题，便是农民进入市场太难，阻碍太多，费用太高。此外，还有交通通讯不畅所产生的市场进入成本

焦点六

■我国涉农经济结构不合理的一个表现是农产品加工业滞后，没有形成“从田间到餐桌”的完整产业。

■加入WTO对中国的具体影响是一件很难预测的事情，但大略判断，由于加入WTO，我国畜牧业发展将会加快，蔬菜和水果的竞争优势也将发挥作用，农产品质量的改善也会加速；但粮食、棉花和大豆的生产在国际市场上缺乏竞争优势，生产的规模会受到不同程度的影响。

焦点七

■朱总理的一个讲话说：“我们目前从农民的手里收取了300亿元的农业税，600亿元的乡统筹、村提留，再加上乱收费，大约从农民手里一年起码要拿走1200亿元，甚至还要多。”这样一个税费征收水平，一般要占到农民人均纯收入的10%左右。

■从安徽试点工作看，税费改革的效果明显。经过改革，全省农民税费负担由人均98.7元减为81.3元，降低17.6%。如果加上取消的农村教育集资和屠宰税，农民负担减轻25.6%。

焦点八

■1998年6月中国政府又公布了《中华人民共和国村委会组织法（修订草案）》。目前，绝大多数省区市已基本推开，有20个省区市推行面在90%以上。

■不少地方设立了村务公开栏，将涉及村民利益或村民关注的村中事宜，定期广而告之，接受村民监督。个别村庄实现了通过电脑公开村务。村务公开制度已经在全国绝大多数农村建立起来。

■村民自治制度是中国民主政治的一项重要创举。

焦点九

■农村的一切改革可以归结为农民合法权利的确立和保障。近20年里，整个农村的改革和发展都是围绕农民权利的变化展开的。

■上世纪80年代改革以“家庭承包责任制”为开端，农民的土地财产权开始回归农民。同时，农民所受到的束缚也大大放松，城市看到了“民工”的影子，尽管他们在城市的劳动市场仍受到种种不公正的待遇。这种权利变革是农村改革释放出巨大的经济能量的根本原因。

焦点十

■毛泽东等老一代革命家看准了中国问题的关键，用农民的力量推翻了旧政权，给新中国带来数十年的和平发展年月，并取得了举世瞩目的经济成就。但是，由于长期的闭关自守，我们缺乏控制社会平稳转型的经验。近二十年的改革，我们在相当大的程度上纠正了自己的错误，取得了农村发展的巨大成就。

■在当前市场化改革进程中，农村改革滞后于城市改革，并导致农村发展滞后于城市发展。

焦点一 解决温饱问题之后

中国30岁以上的人，不会忘记自己经历过的食品严重短缺的时代。人们的一切食品曾经都由政府限量供应，有“粮本”、“菜票”、“肉票”，甚至还有“豆腐票”，作为购买食品的凭证。上海市政府发放载明可供25克粮的票证后来被传为笑谈；北京市的“冬储大白菜”的供应也曾经是一项政治性工作。这一切都过去了。中国自20世纪80年代开始，农业生产获得了长足的进步，一举解决了中国国

民的温饱问题。

1978-1984年间，农业净产值和粮食产量每年分别增长了7.73%和4.95%，其他农产品也以高速增长。据林毅夫先生的计量研究，1978-1984年间，在生产率增长中，有97%可以归因于耕作制度从生产队制度向家庭责任制的转变。

上个世纪80年代和90年代，除去两次宏观经济失调，人们在感受到食品价格上涨的压力之外，中国人总体上享受到了丰富的、价格低廉的食品供应。然而，与此相对应，我国农民却感受到市场不振的压力。90年代后半期开始，中国农产品的供应渐渐受到所谓需求不足的制约，增长趋缓。90年代，除去水产品产量有显著增长之外，其他主要农产品的产量没有显著增长，粮食产量处于徘徊之中。对这个现象要具体地、深入地认识。

首先，必须承认中国农产品有巨大的供应能力。按目前中国人均占有耕地面积1.5亩左右计算，如果全部投入耕种，农产品折合成粮食，中国人当然是消费不完的。还有草原、水面、海洋资源，也能转化为食品。同时，农业劳动力又有巨大过剩，有可能通过精耕细作使农产品有进一步增加的潜力。从短期看，农产品总量的供过于求将很难改变。

其次，我国农产品的品质和卫生状况不稳定，在很大程度上限制了我国农产品的出口，增加了国内市场供应的压力。也给农民的生产预期带来了困难，增加了农业生产的盲目性。

再者，我国还没有形成稳定的农业生产的地域分工，加上有时发生地方政府随意性的指挥，使农业生产在一些高附加值产品的生产中，客观上造成了波动状态的供过于求的局面。现在的情形，似乎是什么都不会短缺；如果有短缺，两三年的工夫就又过剩了。今年广东的荔枝收购价格竟然低于1元，果农陷入亏损境地。

焦点二 中国是否存在粮食安全问题

这几年人们都在谈中国的“粮食安全”问题，所谓“粮食安全”不仅是生产问题，还包括市场、流通、储备、进出口调剂以及对低收入人口的定向补贴等内容。而国际粮农组织对它的权威解释是“要保证任何人在任何情况下都能买得起他所需要的食品”。按照这个定义，可以认为我国目前在总体上还不存在粮食安全问题。

如果说中国自己无法生产出足够的粮食解决自己的吃饭问题，算是“粮食安全”问题，那么，只要政府保护粮食生产和流通的自由竞争，同时储备一定量的粮食，中国就不会发生缺粮问题，哪怕人口增长到16亿。就连写《中国人能养活自己吗》的美国人布朗，也不否认中国人能够生产出自己吃饭所需要的粮食，他只是认为自给自足的粮食生产会使中国人承担巨大的生态破坏代价。

关于我国粮食安全的第一个视角，是长期的粮食供应增长能力与长期的人口增长能否适应的问题。大略算账，这方面的问题并不很大。假设2030年我国人口规模达到16亿，那么总的粮食需求可能达到6818亿公斤，需要粮食生产的增长率年均达到约1.2%。估计各方面的因素，这个速度是可以达到的。

关于“粮食安全”问题的第二个视角，是国际贸易的视角，担心中国加入世贸组织以后，国际市场的廉价粮食会涌进中国，使中国农民的粮食生产失去竞争力，并导致中国农业的基础受到破坏，从而产生“粮食安全”问题。这个看法在逻辑上和事实上是站不住脚的。实际上，争论的焦点在以下几个方面：

第一，中国加入世贸组织，农业的地位将会如何？我们会不会在国计民生的基本方面仰人鼻息？其实，粮食的净进口，并不意味着农产品净进口，更并不意味着食品的净进口。我们可以增加出口土地资源消耗较少、劳动消耗较多，又需深加工的非粮农产品（如蔬菜、药材、瓜果和养殖等），而进口消耗土地资源较多的粮食。这样我们可能不再是一个粮食生产大国，但却是一个农业生产大国。这样，中国加入世贸组织对农村就业就会有积极影响。

第二，有人认为粮食大规模进口是一个政治问题，而政治目标不允许我们大规模进口粮食。其实，粮食出口也是一个政治问题，粮食出口商之间也存在竞争；在一定条件下，粮食进口国在政治上反倒掌握了主动权。做个类比：美国作为世界上最大的石油进口国，在与欧佩克的关系中，并没有丧失政治上的主动权。再者，说到底经济是最大的政治。

从自然条件看，中国幅员辽阔，一般来说不易发生普遍遭灾的情形。陕北前几年连续发生干旱，历史上极为罕见，却不仅没有发生饥馑，甚至连粮价也没有上涨。

国内农产品流通和储备的条件在近20年里极大改善，政府目前仍在投资建设仓储设施。国家从1990年开始建立粮食专项储备制度，储备规模为400亿公斤。地方的储备规模也达到约100亿公斤。国家还有一部分战略储备。农民手里的存粮也有相当的数量。商业系统也有一部分周转储备。几项储备加起来，可以达到2000亿公斤以上。按联合国粮农组织规定，为保证粮食安全，粮食储备量应占到需求量的17%-18%。我国目前全年的粮食需求量大约为4800亿公斤，则储备量应为816-864亿公斤。显然，我国粮食储备的水平还是有比较高的安全水平。近些年，我国交通运输能力大为增强，运输成本大为降低，有利于平衡全国各地粮食市场的供求。

从“每个人都能买得起食品”这个标准看，食品安全在中国很大程度上是一个分配制度问题。即使粮食供需的总量实现平衡，粮食价格稳定，仍然会有一部分人因购买力低而营养不良。这个问题就是在发达国家也不会消失。需要通过良好的社会保障制度来解决这个问题。

就粮食安全而言，比资源和技术更重要的因素，是农业经济体制和农村社会的组织制度以及国家对城乡分配关系的调整。

焦点三 农业现代化和农业可持续发展

近些年我国农业劳动生产率有较大进步，但与发达国家水平还有明显差距。另一方面，我国土地生产率比较高。我国的单位面积小麦产量、水稻产量和玉米产量，都明显高于世界平均水平。小麦单产还高于美国（但低于荷兰和法国）。总体上看，我国农业的土地生产率，特别是劳动生产率还大有潜力可挖。

如果片面追求粮食产量，就可能使农业现代化与生态环境保护相冲突，最终会危害农业生产的可持续发展。保护农业生态环境，实现农业的可持续发展，不仅是我国当前农村经济的重要问题，也是未来我国农村经济长期发展的战略问题。

我国农业生态环境保护通过近些年的努力取得了明显成效。水土治理取得重要进展。到2000年，全国累计水土流失治理面积为8096万公顷，比1986年增加了74.5%。黄河上中游的水土保持工程的建设，每年减少入黄泥沙3亿吨。长江上中游的治理使得土壤侵蚀量减少1.6亿吨。退耕还林还草工程迅速推开。退耕还林还草1999年开始部署，3年累计完成216.4万公顷。天然林保护工程建设取得了明显成效。1998年起，国家开始全面推广天然林保护工程，到2000年已在大部分林区全面停止了天然林的商业性采伐。节水农业已经起步。全国多数省区的灌溉水利用系数已经从“八五”末的0.3-0.4提高到0.4以上，经济发达的地区达到了0.5。平均每亩的灌溉用水量2000年比1997年下降了2.64%。防护林体系建设已产生经济效益。“三北”防护林体系工程累计造林2761万公顷，1100多万公顷农田得到了保护。长江中上游防护林工程12年累计造林面积为193.7万公顷。

现在，最突出的问题是我国土地荒漠化面积仍在扩大，水资源短缺，水的利用效率不高。这种状况决定了我国农业生态系统的脆弱性。华北的几个沙漠地带和西部的三江源地区的荒漠化趋势尤其明显。我国农业用水占全国总用水量的近70%，由于目前近一半的灌溉水量在输水过程中因渗漏而损失，再加上技术落后，全国灌溉水的平均利用率比先进国家低25%~30%。

据我国农业水利专家研究，到2030年，农业灌溉面积将达到9亿亩，用水量将从现在的4000亿立方米增长到6650亿立方米。从目前水资源供给现状来看，如此大量的农业水资源供给是不可能的。美国国民生产总值用水效益为10.3美元/立方米，日本为32.4美元/立方米，我国为10.7元人民

币/立方米，分别只有美国的1/8和日本的1/25。我国节水有着巨大的潜力。

保护生态环境，促进农业的可持续发展，主要应从技术、投入、管理和基本产权制度几个方面入手解决问题。节水灌溉、选育和推广耐旱和抗病害的植物和树种、在农村推广替代能源、发展速生用材林、小流域综合治理等技术，都有利于农业生态环境的保护。在这方面，仅仅推广现有的常规技术，就可以获得很大收益。国家还应进一步加大生态环境保护方面的投入。这方面的投入符合世贸组织“绿箱政策”的规定，不会引起贸易政策方面的摩擦。

焦点四 脱贫伟业，任重道远

国家统计局2001年发布全国农村贫困监测报告称，到1999年底，全国农村贫困人口数量由1978年的2.5亿人迅速下降到3400万人，年均减少1040万；国家贫困级县人均纯收入从1992年的417元增加到1347元。而同期全世界绝对贫困人口却以每年2500万的速度递增。70年代末，我国的贫困人口占世界贫困人口的1/4，而今天这一比例已减少到1/10。1978年，全国农村有2.5亿贫困人口，到2000年，贫困人口下降到了3000万以下（以人均收入625元作为脱贫标准）。中国政府在缓解贫困方面取得了巨大成绩。

但是，扶贫攻坚任务还十分艰巨。最后这些尚未解决温饱问题的贫困人口大多分布在大石山区、熔岩区，这些地区山大沟深、耕地稀少、土壤贫瘠、自然条件差、交通不便、社会发育程度低，基本上处于靠天吃饭的状态，对自然的依附性很强，有的地方甚至缺乏基本的生存条件。他们脱贫致富的能力较差。

如果以人均1天1美元的国际标准作为我国的脱贫标准，我国农村的贫困人口的数量估计仍在1亿左右。而且，已经脱贫的这部分人并不稳定，容易返贫。这些人群处于极为边远和自然条件极其恶劣的地区，自身拥有的资产（土地）质量很差。贫困地区农村社会保障系统极为落后，农民自身的能力又不高，自然灾害和疾病常常使他们重新变为贫困人口。据农村住户调查资料测算，近几年农村贫困人口返贫率高达30%左右。一个国家要完全消除贫困人口的存在是不可能的，但大范围的、连片生活的贫困人口必须采取措施加以消除。根据已有的经验，今后应该从以下几个方面加强工作。

第一，要下决心做生态移民，把不适宜人生存的地方作为生态保护区，限制人口数量；留下合适的人口，其余人口搬迁到其他地方。用经济办法实现这一目标。

第二，要进行制度创新，特别是产权制度的创新，激励农民做长期农业投资的积极性。

第三，改善扶贫工作操作系统，提高扶贫资金的使用效果。扶贫资金的数量、投放方式、贫困人口的识别，都需要从提高效率出发加以改进。例如，对于贫困地区的基础教育，政府应该“大包大揽”，因为这个办法被证明是消除贫困的最有效的办法。

焦点六 农村经济结构调整

农村经济结构调整是一个复杂的系统工程。从我国目前的现实看，农村经济结构调整要解决的问题，首先是农业和农村其他各业之间的结构调整，这方面的调整要解决的主要是农村劳动力向非农部门转移这个难题。中国土地资源相对匮乏，必须依靠大量转移农村劳动力才能产生比较合理的“人地比例关系”。我国涉农经济结构不合理的表现是农产品加工业滞后，没有形成“从田间到餐桌”的完整产业。发达国家农产品加工业与农业产值之比一般在2.0至3.7比1以上，我国只有0.37比1。发达国家加工食品约占饮食消费的90%，而我国仅为25%左右。

其次是“大农业”内部农、林、牧、渔各业之间的结构调整。特别要重视发展畜牧业生产。我国有良好的草原资源，但草原的保护和利用方面的问题很大，畜牧业的效率极其低下。当前急需改良

草场和改变落后的养殖方式，全面提高草原生产力。

再次是农、林、牧、渔各业内部的生产结构的调整。种植业内部的结构调整要做到产量、质量、结构和效益的统一，大力改良品种，提高质量。要逐步形成粮食作物、经济作物和饲料作物的三元种植结构。畜牧业内部需要发展特色优势畜产品，推动生态型畜牧业的进步。

中国改革开放以后，农村经济结构调整已经取得了很大的成绩，1990年以后的10年内，农林牧渔业的劳动力占总劳动力的比重下降了近10个百分点。我国“大农业”内部的结构也有良性的变化，农业种植业的比重有望在短期内下降到50%以下。

实践证明，经济结构调整作为一种资源重新配置过程，市场的作用最为重要。政府应该通过制度创新，推动土地、劳动力和资本的自由流动，加速我国农村市场经济体制的形成。政府的主要手段是利用间接的政策杠杆的引导作用和政府的直接投资的引导作用，在不违背国际惯例和国际协定的前提下，用税收、财政支出、信贷和直接投资等手段予以支持。

调整农村经济结构必须考虑国际分工的因素；在目前条件下，特别要考虑我国加入WTO这一新情况。加入WTO对中国的具体影响是一件很难预测的事情，但大略判断，由于加入WTO，我国畜牧业发展将会加快，蔬菜和水果的竞争优势也将发挥作用，农产品质量的改善也会加速；但粮食、棉花和大豆的生产在国际市场上缺乏竞争优势，生产的规模会受到不同程度的影响。

在农村经济中发育现代产业组织。农产品加工企业、流通企业，农民合作社，农民的专业经济协会，都有可能发挥组织农民、降低农民进入市场的成本的作用。政府对这些企业要提供积极的服务，为它们创造公平的竞争环境。

焦点七 税费改革 必须迈过的一道坎

农民要增加收入，一是要提高生产效率，二是要改变分配关系。在农民创造的收入中，甚至在国民收入中做出有利于农民的分配，这后一条便是当前农村税费改革的一个来由。

在农民创造的收入中，我们究竟以税费的形式征走了多少，这竟是一个不很清楚的问题。可怕之处也在这里。朱总理的一个讲话说：“我们目前从农民的手里收取了300亿元的农业税，600亿元的乡统筹、村提留，再加上乱收费，大约从农民手里一年起码要拿走1200亿元，甚至还要多”（引自朱总理在今年3月15日九届人大四次会议的最后一次记者招待会上的讲话）。这样一个税费征收水平，一般要占到农民人均纯收入的10%左右；鉴于农村的实际税费征收是平均征收，真正务农的农民承担了更大比例的税费负担。据有关案例调查，个别农户缴纳的税费可占到纯收入比重的50%。这种情况当然会引起农村干群关系紧张，制约农村经济发展。就在这种背景下，我国前两年开展了农村税费改革试点，今年进一步扩大了试点工作。

农村税费改革的具体内容就是“三个取消、两个调整、一个逐步取消”：取消生猪屠宰税，取消乡统筹，取消农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；调整农业税政策；农林特产税不允许与农业税重复征收。在3年内逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工，兴办集体生产和公共事业所需资金，实行“一事一议”，由村民大会或村民代表大会讨论决定，但每人每年筹资最高不得超过15元。

从安徽试点工作看，税费改革的效果明显。经过改革，全省农民税费负担由人均98.7元减为81.3元，降低17.6%。如果加上取消的农村教育集资和屠宰税，农民负担减轻25.6%。二是农民同政府的关系逐步改善了，有的地方还出现了农民主动交税的情况。

从各地改革的试点看，有一些问题值得重视。第一，乡村财力减少较多，中央政府的转移支付不能满足需要。目前，不少乡镇政府积累了债务，税费改革以后，解决债务问题变得更加困难。第二，纯农业户的税费负担仍然很重。改革后农业税税额是按照现有的承包耕地面积的多少和1998年

前5年的平均常年产量为依据计征，加之税率提高、村提留的一部分以农业税附加形式征收，客观上使改革前按人头收的“三提五统”全部砸到了种地农户身上，农业负担显著增加。第三，向无承包地农户收取一定数额的资金在说法上尚未有明确的政策界定，在实际征收过程中难以运作。第四，原来的“义务工”、“积累工”的使用变为“一事一议”方式解决以后，实际操作可能不是“一事一议”，而是村干部说了算。第五，从农民负担的源头上看，乡村公共管理机构臃肿、冗员过多这样的问题没有随着税费改革真正解决。

焦点八 乡村民主法制建设取得新成就

1988年6月1日《村委会组织法》试行至今，全国农村村委会普遍进行了三次换届选举。1998年6月中国政府又公布了《中华人民共和国村委会组织法（修订草案）》。目前，绝大多数省区市已基本推开，有20个省区市推行面在90%以上。中国政府的此项行动引起世界的广泛关注，也受到广大农民群众的热烈欢迎。

值得注意的是，中国农民十分看重村委会产生的程序性问题，并在实践中发展出了一些形式不同，但很能体现民主精神的做法。如：“海选”提名方式。吉林梨树县创造的“海选”，即不内定和指定候选人，由每一个选民根据条件自主确定候选人；用“预选”提出正式候选人；组织公开竞选；设立秘密画票间。

村民委员会选举促进了两项极有意义的制度的产生：

一是村民会议制度。按现行法律规定，村民会议由18周岁以上的村民组成，也可以由每户派代表参加。有的乡村还建立了村民代表会议。

二是村务公开制度。通常的做法是召开村民会议或村民代表会议，由村委会、村干部每半年或年终向村民报告工作和村里财务收支情况，由村民进行民主评议，并根据评议结果对村干部进行奖惩。不少地方设立了村务公开栏，将涉及村民利益或村民关注的村中事宜，定期广而告之，接受村民监督。个别村庄实现了通过电脑公开村务。村务公开制度已经在全国绝大多数农村建立起来。

从这几年的情况观察看，我国基层政府对乡村民主政治发展有极大的探索热情。1998年5月，四川省遂宁市市中区政府在保石镇进行镇长公选（公开选拔干部）试点，随后，又在另外三个乡镇分别进行党委书记和镇长公选试点。1998年12月，市中区政府在步云乡进行了乡长直接选举，12月31日乡长选出。1999年初，深圳市在龙港区大鹏镇进行了“两票制”选举镇长试点。另外还有四川绵阳市、山西临猗县等地进行了类似的试验工作。

村民自治制度是中国民主政治的一项重要创举，但由于这项变革牵涉复杂的利益关系，推动其进一步向前发展会遇到相当多的困难。人们正在密切关注这方面的发展。

焦点九 确立农民平等权利改造农村社会

农村的一切改革可以归结为农民合法权利的确立和保障。近20年里，整个农村的改革和发展都是围绕农民权利的变化展开的。

中国是一个农业大国、农民大国，但在数千年里，农民处在社会最底层，城市统治着农村，城市利益集团主宰着普通农民的命运。上世纪初开始的中国革命，农民成了革命的主要社会力量，并在革命成功以后分到了土地，无地的农民获得了土地财产权。这一历史变革直接带来了农业效率的提高和农产品的增加，这成为中国共产党稳固自己年轻政权的重要基础。

由于种种原因，农民的权利逐步受到损害。先是农民的土地财产权几乎被剥夺了。同时，我国又实行了城乡分开的户籍管理制度，在上世纪60年代，这个制度逐渐演变成一种城乡居民利益分割、劳动力流动受到限制的带有歧视性的制度。这个制度的直接后果是农村经济的不振，广大农民人身受到束缚。上世纪80年代改革以“家庭承包责任制”为开端，农民的土地财产权开始回归农民。

同时，农民所受到的束缚也大大放松，城市看到了“民工”的影子，尽管他们在城市的劳动市场仍受到种种不公正的待遇。这种权利变革是农村改革释放出巨大的经济能量的根本原因。

但是，确立和保障农民权利这一时代重任还远远没有完成。农村发展的根本障碍，仍然是我们从计划经济时代开始，并部分地延续至今的对农民实行经济和社会的控制，农民应该享有的公正权利得不到充分保障和尊重。因此，农村发展的出路，只能是确立农民权利、统一城乡市场。

首要权利是农民的土地财产权。农民的土地财产权不确立，既谈不上农业竞争优势，也谈不上农民的社会保障。第二项权利是农民的公民身份权利。这两年农民进城的户口限制松动了，但全社会对农民的身份歧视制度的大前提没有变。还需要在就业、教育、迁徙和纳税方面给农民以平等权利。第三项权利是农民的经营自主权利，以及为发展经济而自主组织的权利。第四项是民主选举权利。1998年正式出台村民自治法，但落实起来相当不易。

焦点十 把农村发展放在中国发展的首位

中外近代历史发展的经验表明，在社会转型时期，如果农村发展出现停滞，农村社会矛盾激化，将引起整个社会的动荡不安，从而拖延社会转型的过程。

西欧历史转型始于15世纪中期，大约在1450年前后开始，农村经济经历了约100年左右的成长进入了全面衰退的时期（又是约100年），到17世纪中期，农村经济已陷于停滞。史学家把这个时期称作“大16世纪”。大16世纪由盛而衰的后果是西欧各国国内的动荡，使得它们没有能够在国内和平的基础上实现社会转型。

西欧“大16世纪”后100年的农村问题，主要是国家政策的失误。政府扩大了税收，农村地主则向普通佃户加收地租，并大肆掠夺公地，造成普通农民的破产和颠沛流离。王权政府把收到的税款主要用来加强王权的统治、增加军备、收买贵族。这样，城市发达了，城市的市场扩大了，城市经济部门的收益超过了农村投资的收益，引起农村资金向城市流动，使农村发展走向停滞。

按一种说法，中国的社会转型始于洋务运动。中国历来是城市统治农村，农民创造的“剩余”被源源不断地输向城市。农村破败引起匪患，而匪患又发育为地方军事割据和军阀混战，战争则进一步消耗国力，加速农村的衰败。于是，中国在百余年里战火频仍，民不聊生。

毛泽东等老一代革命家看准了中国问题的关键，用农民的力量推翻了旧政权，给新中国带来数十年的和平发展年月，并取得了举世瞩目的经济成就。但是，由于长期的闭关自守，我们缺乏控制社会平稳转型的经验。近二十年的改革，我们在相当大的程度上纠正了自己的错误，取得了农村发展的巨大成就。但我们仍然没有完成社会转型的任务，而且在社会转型中仍然存在牺牲农业和农民利益的问题。

最令人担忧的是在当前市场化改革进程中，农村改革滞后于城市改革，并导致农村发展滞后于城市发展。改革是要打破旧的秩序平衡，而中国农村的改革主要走的是正式的运作程序，大体是：调查研究获得信息；主管部门提出改革意见；一定范围里征求意见；这个阶段的N次反复；最后形成改革的官方文件。一项改革除非有来自农民方面普遍的呼声，才可能提到议事日程，然后进入“试点”阶段。像“双层经营体制”这样的制度弊端，因为需要一定的整体把握水平和历史感才能发现，农民不可能直接发出改革的呼声。在这种背景下，中央政府对改革的推动作用显得至关重要。

关闭