

张晓山：深化农村改革 促进农村发展(2006-05-12)

作者: 发布时间: 2006-5-12 7:34:27

——三大制约因素、一个基本认识、两类政策措施

十六大报告中指出:现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。可以说,要实现中国的工业化和现代化,全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,关键在农村。虽然农民收入在2002年继续保持恢复性的增长,但城乡收入差距将进一步扩大,城乡在社会福利方面的差距则更大,对农村形势不能过于乐观。

一、三大制约因素

经济全球化,在一定程度上讲,意味着资源在全球的重新配置,但在这一进程中,中国农业和农村发展的三大主要资源(劳动力、土地和资本)的利用都受到制约,尚不能实现优化配置,从而直接阻碍农业和农村经济与社会的进一步的发展。如把资源利用的制约因素分析清楚,也就找到了解决问题的途径。

(一) 劳动供给总量过剩,农村劳动力的结构性失业问题日益突出

中国最大的优势是丰富廉价的农村剩余劳动力资源,农民增加收入的最大制约因素也在于此。在农业和农村经济结构的调整中,仅仅依靠农业内部产品结构的调整、品种质量的提升、区域布局的形成,不可能从根本上解决农民增收问题。如结构调整仅限于农业内部(包括林牧渔业),价格的波动对农民收入的影响更大,有时甚至会呈灾难性的。如,有的地区农民收入中的50%来自畜牧业,主要是来自于养猪收入,一旦发生生猪的价格波动,农民也会遇到与“卖粮难”一样的问题,收入将受到极大影响。增加农民收入,实现我国现代化的关键是为数以亿计的农村劳动力提供充足的、有稳定预期的非农就业机会。但在总体上劳动力的供给大于对劳动力的需求的即定条件下,为低素质的、大量的非熟练工人提供的就业机会仍极有限,劳动力资源的利用也受到制约。

1 中国的最大优势--近乎无限供给的、价格极低的农村剩余劳动力(非熟练工人)

中国现有农村劳动力近4.8亿人,其中乡镇企业吸纳1.28亿人,离开本乡外出打工的人员约有8000多万人,按照不同的计算口径和计算方法,中国农村仍有1.1到近2亿处于隐蔽性失业或不充分就业状况的剩余劳动力。2001年乡镇企业新增就业约101万人,与农业部原定的“十五”期间每年吸纳200~250万剩余劳动力的指标亦有较大差距。《“十五”计划纲要》提出,5年间要从农村转移出4000万剩余劳动力,实现这一目标显然难度很大。

在城乡劳动力的总供给大于总需求的既定条件下,中国现在进行的结构调整导致的主要不是周期性或摩擦性失业,而是结构性失业,即现有城乡劳动力的数量和质量不适应产业结构升级和新兴产业发展对劳动力的需求。相对于庞大的仅能从事简单劳动的农村剩余劳动力后备军来说,大中城市为从事简单劳动的农村劳动力提供的就业机会仍是极为有限的。户籍制度放开,无疑是消除城乡二元结构的重大举措。但城市劳动力市场面对的是近乎无限供给的、价格极低的农村剩余劳动力(非熟练工人),而吸引资本的正是廉价劳动力,再加之城市自身就业的压力,农民进城打工单位劳动报酬的水平不可能上升。低工资使大部分农民工无法支付在大城市的定居成本。在户籍制度放开后,用按需引进代替数量控制,有条件准入代替计划指标,在各种约束条件下,农村劳动力及其家庭进入大中城市就业和定居的机会仍然有限,不会因为户籍制度的改革出现根本性的变化。农民进城打工,绝大多数是流动性的,实现不了人口迁移和定居,他们的生活方式和消费方式与城市居民仍有较大差距,还不是真正的城市化。

2 农村教育出现危机,农村劳动力的素质难以提高[1]

农村劳动力转移不出去,农业劳动力的生产率就无法提高,收入也就无法增加。但是,要想使农村的数以千万计的剩余劳动力获取农业以外的就业机会,关键是通过教育培训提高劳动力的文化素质,提升人力资本的质量。但农村现在的中小学教育正面临危机。农村中小学教师工资和“普九”达标等问题使县乡财政不堪重负,而另一个严重的问题则是农民子女受教育的成本越来越高。

(1) 9年义务制教育并不义务

现在农民反映最强烈的负担就是教育负担,农村教育开支比20世纪50年代在农户家庭开支中的比重大大增加了。根据中部某省的基础调查,农户供养一个小学生一年需1000元,初中生约1400元,高中3年下来要交学校1万多元。而且这些费用又是现金消费,并具有强制性、集中性、一次性的特点。在农民收入增长缓慢的情况下,随着农民家庭支付孩子上学的费用越来越高,一些家庭因负担不起教育费用而子女辍学的情况不在少数。

(2) 高校收费和就业政策对农村义务教育的影响

高校收费对农村义务教育影响很大,一般农村家庭很难承受大学高昂的学费,更何况还要有相当数量的生活和学习费用。加上就业实行双向选择,自主择业,一些学生毕业了也找不到合适的工作,从而造成农民对上学的预期大大降低。

3 医疗保健方面城乡差距拉大

据卫生部基层卫生和妇幼保健司的有关资料,城乡居民在保健服务利用和健康水平方面存在明显差距。占总人口30%的城市人口享有80%的卫生资源配置,占总人口70%的农村人口只享有20%的卫生资源配置,87%的农民是完全自费医疗。仅就2000年5岁前儿童死亡前治疗情况为例,农村56.6%的孩子是死在家里,而城市91.3%的孩子是死在医院里。据1998年的调查,农村36%的患病农民应就诊而未去就诊,65%的患病农民应住院而未去住院,上述两个比例均比1993年有所增加。在税费改革试点地区,农村公共卫生医疗服务和预防保健工作的困难增多。

4 人力资本的质量难以提升造成农村劳动力资源无法充分利用

目前我国农村劳动力的转移已经遭遇了素质门槛。城市对农民工的素质要求越来越高，进城就业的门槛提高了。近些年来出现一种极为矛盾的现象：一方面，要解决结构性失业问题，使劳动力的供给符合劳动力市场对劳动力的需求，则需提升农村人力资本的质量，改进农村剩余劳动力的素质；但另一方面，农民子女受教育的成本越来越高，教育费用在农民消费支出中的比例越来越大，农民对子女受教育后的预期越来越差，最终是农民感到子女受教育不划算，直接影响农民子女素质的提高。类似的问题也发生在公共医疗卫生、社会福利等领域，现行的收入再分配体制没有为农民及其子女提供与社会其他人士公平竞争的一个平等的起点，这就造成了农村劳动力的人力资本难以提升，就业机会难以获得，中国劳动力资源丰富的优势难以充分利用。这种状况不仅影响新阶段农村产业结构的调整和农村经济的发展，而且制约了农村劳动力向非农业部门的转移。

（二）中国农村土地制度的缺陷造成了农民利益的流失

除了丰富廉价的农村剩余劳动力资源之外，中国另一个优势是廉价的农村土地。在现行的农村土地制度的框架内，国内外工商资本和金融资本可以交易成本较低的方式获取廉价的农村土地资源，在将农地转为非农用地之后，获取超额利润。据有关部门粗略估计，改革开放以来国家通过土地征用从农村转移出的土地资产收益超过2万亿元，而这与我国农村土地产权制度的缺陷密切相关。

前一阶段各地出现的借农业产业化经营和土地流转，侵犯农民的土地承包经营权的现象，根源有两方面：法律的缺陷为乡镇政府、村领导的侵权提供依据；以土地为唯一保障手段导致的社区成员权使得总有一部分人有变更土地承包权的需求。社区组织依法享有农村集体土地的发包权，并能依法通过一定的程序调整农户的土地承包经营权，这种集体所有的、以前没有明确界定产权的土地制度和土地承包经营权的不稳定导致乡镇政府和村社区组织掌握了土地产权束中的让渡权和处置权，即调整土地资源的权力和对外交易土地资源的权力。出台的“农村土地承包法”无疑将起到保护农民权益的作用，但这样一来，乡镇政府和村社区领导人支配土地资源和对外交易土地资源的权力就受到限制，工商资本和金融资本要想获得农村土地，就必须直接与千家万户的小农打交道，交易成本无疑要大增，廉价土地资源的优势在很大程度上会丧失，相当一部分基层干部和村领导人持有异议，法律的执行也会遇到阻力。

2002年11月5日，《人民日报》在头版刊登了2001年12月30日《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》。近一年之后将中央文件公布于众，正说明在维护农户土地承包经营权方面，问题还远未解决。

（三）农村劳动力很难和资本结合[2]

农村的土地资源和丰富的劳动力资源如果不与资本相结合，就无法创造出财富，但资本在农村越来越成为一种稀缺的要素，直接制约农村经济的发展。

1 农村信贷政策不利于农业和农村经济的发展

农业和乡镇企业从国家银行系统获得贷款额度最高的年份也没有达到17%，而且从1995年以来一直呈下降趋势。这种状况与农业的基础地位不相称，也与农村各产业对国民经济的贡献份额不相适宜。在90年代的大多数年份中，农村地区的产值在国内生产总值中基本上一直保持半壁江山的地位，但其获取的国家银行系统的金融资源却不到1/7。

2 农村信用社资金外流严重

农村金融领域目前是信用社处于垄断地位，而近年来农村信用社的贷存比逐渐降低，存贷差逐渐增大，大量资金流入城市，农民很难从信用社得到贷款。农民贷款难的主要原因是信用社不愿向农民发放贷款，担心农民不能按时还款，影响信用社的资产安全，形成经营风险。现在，向农民发放贷款很多情况下要以自己或他人的存单作为抵押。在许多地方调查都发现，农民从信用社得到的贷款只占其总借款额的不足20%。一些农民和企业有很好的项目、产品更新换代也有市场，但就是缺乏资金，明明有挣钱的门路也只能作罢。这样，越是需要资金者越得不到贷款，越得不到贷款就越阻碍经济发展，形成了一种恶性循环。

3 正规金融的萎缩导致民间借贷的活跃

农民和乡村企业从正规金融系统得不到贷款的状况，促进了民间借贷的发展。民间借贷在一定程度上缓解了资金的供需矛盾，但借贷者却不得不付出更高的利息。根据中国社科院农村发展所研究人员2001年的调查，中原某省一个3000人口的村，以放贷为主业的就有10户，平均放贷规模为12-15万元，大约70-80笔贷款，多是1000元-2000元的小额贷款。月息3分，年息36%。此外村里还有50户小规模的小放贷户。

4 正规资本从农村的撤退可能导致农村经济的凋敝

交易费用是经济绩效的关键。有关研究指出，关闭农村合作基金会和与此同时进行的农村金融机构重组，导致农村金融网点密度急剧下降，特别在乡村地区。据估计，现有乡村地区农村金融网点数量大概只有基金会存在时期的1/3左右。网点的减少有利于加强金融机构的管理、提高规模效益、节省机构本身的运作费用，但十分不利于农民和乡镇企业，大大增加了他们获得金融服务的交易成本，必然降低其经济绩效，最终有可能导致农村经济的凋敝。

政府的商业金融从农村撤退，意味着资金在农村的稀缺程度的加剧。经济全球化首先是资本的全球化，但如果由于农村金融市场的禁闭而使资本无法进入，中国农村近乎无限供给的廉价劳动力资源则仅能在城市谋求有限的就业机会，而不能在广袤的农村地区与资本结合，农业和农村的现代化进而中国的现代化则必然受阻。而非正规渠道进入的资本由于高稀缺度和高风险，必然要索取高的边际报酬，从而使劳动的报酬进一步受到挤压。农村资本市场的禁闭只能加剧资本支配劳动的状况。

土地、劳动力和资本是农业和农村经济发展的三大要素，只有消除这些要素充分使用方面的障碍，实现资源的优化配置，农业和农村经济才能快速、健康发展。

二、一个基本认识，两类政策措施

2002年12月10日闭幕的中央经济工作会议提出，要进一步推进改革开放，为发展提供强大动力。深化农村经济体制改革，则必然涉及基本的认识 and 关键性的政策措施。

（一）一个基本认识

过去的经验证明，仅仅是在农业和农村领域推行的改革措施，往往不能从根本上解决问题，当今农业和农村经济发展的症结已不在农业和农村本身，而在于与农业和农村经济密切相关的宏观经济体制和大的政策导向。“三农”问题并不是出在市场经济或是“入世”，问题源于我们自身体制上的障碍。在经济全球化和中国加速实现现代化的背景下，只有深化改革，调整国民收入再分配的格局，改变城市和国有工业导向的政策选择，构建具有战略性和可操作性的国家政策框架，使农村已经和可能受到负面影响的地区和群体分享到经济全球化和现代化所产生的收益，才能真正实现农业和农村经济社会的可持续发展。

两类政策措施

国家政策框架应包括两类政策措施：

第一类措施着重于保持社会稳定、促进社会公平，具体又可区分为两种：第一种—改革和发展社会保护网络以把以前被排除的和弱势群体（农村的老人、儿童、残疾人、重病患者等）包括进来，使他们能享受到最基本的社会服务，这是一种需求导向型的、建立在平等权利基础上的政策措施。

第二种—给予那些边缘性的群体（移民、流动人口、少数民族、妇女、贫穷的农民等）平等地接近资源和机会（包括土地、人力资本、技术、金融资本等）的权利，这是一种建立在机会基础上的增长，实际上是投资。

第二类措施着重于发挥资源的利用效率和配置效率。

两类措施的最终目的是形成可持续的经济增长，即建立在公平分配基础上的增长。以下涉及的问题都与这两种类型的政策措施有关。

三、促进社会公平的几项政策措施

1 加强与农民生产和生活有关的基础设施和公共品的软件硬件供应。

以往政府对农村的投资主要集中在农田水利建设等方面，考虑的只是生产性项目，而对直接关系农民生活的水、电、交通、通讯等重视不够。事实上，由于这些建设项目的公共品特性，政府负有不可推卸的责任和义务。为此，政府在财政投资上，必须要改变观念，即政府不能局限于只向城市居民提供这方面的服务。要想使农村走向现代化，就必须抛弃那种只管城市市政设施建设、很少考虑农村地区的思想。

2 国家对教育的投资应向基础教育和向农村地区倾斜，使农民子女真正享受到义务教育。

义务教育是关系到民族素质的一项奠基工程，在教育方面给与农民帮助是对农民最大的减负。而且为不同群体、不同职业的社会公民提供大体平等的受教育机会是政府义不容辞的责任和义务。国家对教育的投资结构应调整，教育投入应更多地向基础教育和农村地区倾斜。同时可以设立非营利性的义务教育基金，在不增加农民负担的前提下，富裕地区的农村社区可利用集体企业转制后收回的集体资金和农地转为非农用地的增值收益，欠发达地区应主要由政府注入资金，用于减免农村中小学生的学费。

3 加速农村医疗体制的改革。

2002年10月颁布的《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》提出，各级政府要积极组织引导农民建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度，实行农民个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制，中央财政还对中西部地区农民每年按10元安排合作医疗补助资金。但中西部地区低收入人群占的比例大，集体经济又薄弱，通过医疗保障解决因病致贫和返贫的问题仍有一定的难度。应设立非营利性的农村医疗基金，使儿童、中小學生，尤其是农村的青壯年加入医疗保险，尤其是大病统筹险。现在的青壯年，再过二、三十年，即是易受疾病困扰的脆弱人群，必须及早将他们纳入医疗保障的网络之中。

4 解决贫困地区农民的最低生活保障问题。

现在一些经济发达的省份，已出台政策解决了当地农民的最低生活保障问题，但贫困地区农民的最低生活保障问题更应该提上日程，而不应仅仅靠民政部门逢年过节的救济和“送温暖”活动。建议由中央政府出资，解决贫困地区农民的最低生活保障问题，使社会救济工作规范化、制度化。

5 解决现实问题，逐步将进城农民工、个体工商户、乡镇企业职工分门别类地纳入社会保障网络之中，为土地流转创造物质条件。

改革开放二十多年以来，中国农民已成为异质性强的群体，他们的收入来源呈现出多元化的现象，所以，农民的经济保障也出现了多元化的倾向，不同的产业形式必然导致不同的经济保障形式。

机制性社会保障体制（指社会保险）适用于那些在已经发展为具有一定生产规模的较为正规的企业（包括合资企业和外商独资企业）工作的农村劳动力。在这些企业里，尽管地方政府和企业考虑到劳动成本的增加而对将农民工纳入社会保障网络有一定的阻力，但在这类企业对城乡工人一视同仁不仅是必要的，而且是可行的，应尽快建立全国联网的社会保障卡，使农民工的社会保障个人账户具有连续性和可兑现性，这样才能免除他们的后顾之忧，促进土地使用权的流转。

机制性社会保障不适用于灵活就业的各个行业，将这些就业人员纳入统筹的政策不会有明显的成效，也不符合社会公平的原则。此外，机制性社会保障很难覆盖到那些最需要被覆盖的间歇性就业工人。他们被搁置在农业保障和工业保障的夹缝里，成为工农业转型期的受害者。在工农业转型期对灵活就业和间歇性就业的农民可行的社会保障形式是将强制性储蓄和社会救济结合起来。商业保险在农村的发展和广大农民对民政事业的需求已经为社会保障的改革指明了方向，政府如果能够通过具有可操作性的区别对待的政策使农村社会保障制度发展起来，就为农村的稳定提供了一个支柱。[3]这些已经脱离了农业的群体免除了后顾之忧，也就为土地使用权的流转创造了条件。

以上几点都涉及到改善农村公共产品的供给、为农村人口提供社会保护的问题。通过改革投融资体制和扩大公共支出来改善农村地区的硬件设施，增加农村公共产品的供给，必然会促进农村经济社会的发展。一是公共支出本身有利于在短期内为农民创造更多的就业机会；二是公共投资的增加可以刺激私人扩大投资，促进农村二三产业的发展；三是通过财政转移支付等方式扩大公共支出来改善农村地区的公共卫生、基础教育等方面的软件服务，使不同地区的乡村基层的最低限度的基础义务教育、公共卫生、社会治安、五幼保等基础性公共产品的供给得到保障，则有助于提升农村人力资本的质量，使农村的就业结构能逐渐适应于产业结构调整对劳动力的需求，从而在长期为农村劳动力在本地区和本地区以外创造更多的就业机会。

四、提高资源利用效率和配置效率的几项政策措施

（一）行政体制的改革

乡镇政府是政权的基层单位，是农村社会长治久安的基石。但在欠发达地区，乡镇干部待遇低，任务重，财权与事权不对称，造成乡镇干部是“好人不想干，能人不来干，坏人抢着干”。如果这成为一个趋势，即正直的人当乡镇干部无法维持生计，只得另觅他途，那么就会有人占据乡镇机关干部的岗位，以权谋私，这必然造成干群关系的对立和冲突。如果这种现象真正成为趋势，这就不仅是干群关系冲突，而是政权瓦解的基础了。税费改革的基本内涵不是减轻农民负担，而是变“取”为“予”，调整国民收入分配格局，而这与行政体制的改革密不可分，行政体制改革的目的是在农村建立高效、精干、廉洁的基层公务员队伍，国家干部队伍的收入分配格局也必须调整。

1 同一级别的公务员的待遇应大体相等。

要根据公共财政完整、统一、公开的原则，将制度外财政收入（预算外收入及各级政府和单位的自筹资金收入）纳入预算统一管理，逐步加大工资在收入中的比重，最终使同一级别的公务员，不分部门、单位和地区，应能享受大体相等的待遇。对基层的公务员则要保证他们能享受到上级机关及大中城市同级别人员的大体相等的待遇，如果做不到这点，则涨公务员的工资往往是加剧了不同地区公务员之间的收入差距，以及同一地区省地（市）的公务员和县乡公务员之间的收入差距。长此以往，还有谁愿意到基层政权单位工作？

2 乡镇政府的任期应与区县政府一致。

现在区县政府5年任期，乡镇政府的任期仍是3年，“一年看，二年干，三年等着换”，不利于工作的开展，建议修改相应的法规，将乡镇长的任期由3年改为5年，从而减少乡镇干部的短期行为。

3 要保护农村基层干部的工作积极性。

在提倡干部年轻化的同时，应避免任用干部时的一刀切和形而上学的做法。一些地区乡镇一级干部到40岁没有得到提拔，也就没希望了，这对他们以后十几年的工作必然会有影响。在对基层干部的使用上，应唯才是举，减少他们的道德风险。

4 解决基层政府的职能定位问题。

在“入世”后，基层政府管理农业和农村经济的组织架构及制度安排同样要发生相应的变化，以适应新的形势。政府与市场主体之间的关系必然归结到政府职能的定位问题，而这又与政府财政体制和行政体制的改革密切相关。

目前，基层政府职能的定位问题尚未解决，干部的目标与农民的目标有时并不一致。干部想的是“任期内政绩最大化”，农民想的是他们家庭的收入最大化。出台的政策有时被地方政府、部门利益所操纵、扭曲。形式主义风行，每个县搞几个示范村，往往是能看不能学。回顾历史，反映在金融上的农村信用社和已关闭的合作基金会严重的呆坏帐问题，在很大程度上就是反映在财政上的全国普遍的乡镇政府和村级组织无力偿还的沉重的债务负担，反之亦然。沉重的债务包袱在很大程度上是行政干预经济的后果。政府切勿直接参与企业的经济活动或用各种行政手段、搞运动的方式干预企业或农户的经济活动，否则必然是得不偿失，而且后患无穷。“入世”后农业结构的调整、农业产业化经营以及农民中介组织的发育等都应借鉴这方面惨痛的教训。

5 要加强对农村地区的项目资金、支农资金、扶贫资金的监管和使用效果评估。

项目的成效要由独立的评估机构和审计机构来检查。在这方面也要发扬基层民主，发挥乡镇人民代表大会的监督作用。

（二）财政体制的改革

要从根本上解决农民负担问题，则应建立规范的转移支付制度或基本需求返还制度，使财权和事权、权利与义务相对称，杜绝“只给政策不给钱”的做法。

明确划分中央与地方的事权及地方各级政府之间的事权是分税制的基本前提。在划分事权后，根据事权确定支出，再确定各级政府应得的收入，本级政府的收入如有缺口，则通过转移支付或基本需求返还加以解决。这种“以支定收”并非是“量入为出”的简单倒置。正如有的同志指出的，“以支定收”中的“支”，是指按照社会公共需要标准科学地界定了政府职能后、纳入立法机关和社会成员监督视野的规范性支出，而非根据政府部门本身的偏好或由政府部门自身确定的随意性的支出。

规范、明确的收入分配体制可保证不同地区、不同阶层的公民可享受大体相同的公共服务。要建立规范、透明、公正的财政转移制度，首先要核定各级的基本需求，划分各级政府的事权。固然不同地区的现有经济发展水平不同，但应保障对不同地区的乡村基层的最低限度的基础义务教育、公共卫生、社会治安、五幼保等基础性公共产品的供给。如果基层机构的财力不足，则通过财政转移支付解决，也就是使财政体制具有平衡地区间提供基础性公共服务的财政能力。现在，中央的一些部、委、办掌握着大量的专项资金，各省争相申请资

金,跑钱跑项目,“会哭的孩子多给奶”,项目决策的随意性强,不符合市场经济的规律。建立规范的横向财政转移支付,事权财权一起下放,做到制度化、规范化、法制化,可以减少寻租行为和决策的随意性,有利于杜绝腐败,提高经济效率。

有些政策本身就是钱,如税收减免、贴息贷款这类政策,但有些政策的执行需要有资金,尤其是公益事业方面的政策。而“只给政策不给钱”,与条条专政密切相关。条条各自为政,自己立法自己执法,官僚主义严重,没有有效的监督机制,这已成为阻碍农村社会发展的极大障碍。如北京在2000年率先进行分税制财政体制改革,遵循的原则是“收入彻底分税,保障基本需求,下放财权事权,激励调节机制”,如区县收入小于基本需求,市财政给予补贴,按基本需求返还。但改革后出现的一个问题是如出台的政策大于增加的财力,就有可能挪用专项经费,形成新的缺口。这主要是因国家和北京市“只给政策不给钱”造成的,这也是多年以来无法真正实现乡镇机构精简的主要原因。基层的问题大多都是由于各个条条和上级单位的原因形成的,但是上级部门却采取行政强制性的手段要基层解决问题。使得基层政府忙于应付上级的各种报表检查,形成巨大的基层政府运行成本,这些成本最终还是要老百姓负担的。应建立起责权利相统一的社会经济管理体制,杜绝各个上级部门对于下级部门的各种摊派和利益侵害,任何新出台的政策措施,必须有经费为依托,只有这样才能根本解决问题。

(三) 促进农村的组织创新

20多年来,中国各界人士对国外合作社的考察去了一拨又一拨,考察归来写的各类报告可以说是不计其数,一些合作社的基本概念和基本术语(如民主管理、一人一票,按交易额返还等)现已为人所熟知,这都是成绩,但当前冠以合作社名称的经济组织中,真正符合合作社原则的组织仍不多,为什么在中国发展真正的合作社就这么难?中央政府在过去出台的政策文件中,专门阐述过供销社、信用社的改革以及农业产业化经营,但相比之下,对如何鼓励和发育农村新型合作组织的论述就少得多,而且缺乏具体措施。《合作社法》的制定尚未提上议事日程,更是极大地阻碍了农村合作社的发展。地方政府领导人要政绩,要经济上规模,搞大搞强,实际上采取的是资本导向型的政策,招商引资,搞合资企业,关注外国直接投资(FDI),视合作社为非主流经济,合作社的发展排不上号。

此外,观念上的误区也有影响,如从事实际工作的同志认为搞了市场经济,用不着发展合作社。一些学者认为合作社是低效率的、反市场的经济组织。实际上,合作社是市场经济的产物,在保持基本属性的前提下,也有可能发展成为一种现代企业的组织形式。组建农民的合作社,可以提高农民进入市场的组织化程度,使千千万万的农民以较低的成本整体进入市场,成为市场经济的主体,这可以成为深化农村改革、实现农业和农村经济第二次飞跃的一个重要的突破口。农民自己组织起来的合作经济组织与农产品行业协会一样,将是政府有关部门在与国外进行农产品贸易谈判时持有的一个颇有份量的砝码。

国际合作运动的经验表明,在市场形势严峻、外部环境对商品化农业发展不利的情况下,农民往往倾向于组织起来,开展各种形式的联合与合作,以便与市场中的各种经济力量相抗衡,一是以较低成本、较快捷的方式整体进入市场。二是延长产业链条,使初级产品增值的利润回归到农民手中。三是提高国际竞争力。中国正在发展社会主义市场经济,同时也处于经济全球化的进程之中,经济全球化是大势所趋,可以说,中国加入WTO及使农民面临严峻挑战的农村经济形势正是提高中国农民组织化程度、发展农村专业合作社的有利时机。合作社的由来和发展告诉我们,市场机制和政府体制都不是万能的,市场经济越发展就越需要有合作社这类组织来弥补市场机制的缺陷及补充政府的功能。在市场由私人或公共企业所控制的情况下,合作社是市场中企业组织的一种替代形式,是具有一定社会功能的特殊经济组织,它的存在有助于完善市场秩序和规则,是政府、公司(私人或公共企业)以及农户都需要的一种组织形式。农户需要,因为它能使分散的弱者联合起来,改变弱势集团的地位。公司在一定条件下需要,因为它可与合作社建立长期、稳定的契约关系,避免了与分散的小农户进行一次性博弈的恶果。政府需要,因为合作社可以为国分忧,成为农村社会生活中的安全阀和稳定器。

建议尽快制定《合作社法》。合作社如不具备合法性,就根本谈不上在市场竞争中成为一支抗衡力量,也谈不上增强农民自身的谈判地位。在国家短期内不可能出台《合作社法》的前提下,地方政府可采取变通的方式,发布地方性的法规,促进当地合作社的发展,以避免“领导换,主意变”的局面出现。地方政府除了核准合作社的登记注册外,还要配套出台农民专业合作社的示范章程,明确合作社的质的规定性,界定合作社的内涵、外延及内部组织结构、管理机制等,这样各类合作组织即可“对号入座”,打破原来的部门界限,在统一的制度规范和名称下整合起来。

农村组织创新的另一个方面是培育和发展按农产品分类的行业协会等市场中介组织。各地区现已发展起来的按农产品分类的专业技术协会已具备行业协会的雏形,可加以引导和扶持,使之成为地区一级甚至全国层面的农产品行业协会,它们将在信息传递、技术服务、市场营销和对外维护中国农民合法权益等方面发挥重要作用。

目前国内行业协会的大多数还是政府机构的外延,多属于外贸系统,在维护中国生产者和相关企业的利益方面做的还很不够,也有成功的事例,如有的省的禽兔产销分会在应对国外制裁、争取出口、推进标准化饲养、加快畜禽育种等方面发挥了很大作用。但行业协会不仅应有加工企业和出口企业的代表,也应有生产者(养殖户)的代表参加,而且主体应是生产者,就如同美国的马铃薯协会、大豆协会那样。

(四) 进一步深化农村土地制度的改革

进一步开展农村集体建设用地改革,应允许在土地利用总体规划中确定并经批准为建设用地的农村集体土地进入市场,让农民分享土地增值的收益。对于有长期稳定的收益的公益性占地(高速公路、机场),允许农民用农地入股;允许经批准为建设用地的农用地以租赁形式转为工商业用地。发扬经济民主,由村民自己来管好用好农村集体的这部分来自农地转为非农用途的收益,如前述的建立义务教育基金和医疗基金等。

(五) 深化粮食流通体制的改革

粮食流通体制的改革,已取得很大成效,关键问题是粮食价格应该合理。现在问题最多的是保护价粮食,企业没有自主权,保护价是政府定价,而销售是市场定价,这就有脱节,一些情况下造成无法顺价销售。企业也因此冲淡了经营意识,认为这是政府行为,亏了是国家的。粮食收储企业的资金来源包括收购费用(收购结束则停止);顺价销售创造的毛利;国家补贴(储1吨80元)。如果无法顺价销售,这样粮食收储企业的理性选择就是储存粮食,吃国家补贴。

只要粮食仍按保护价敞开收购,保护价又高于生产成本,“入世”对粮食主产区的农民冲击还不会显现出来(保护价可起一个托市的作用)。问题是未来保护价下跌,必然会使农民收入减少。

粮食流通体制不改革,一方面按保护价敞开收购,另一方面面对国外农产品进口的竞争,无法顺价销售,包袱约背越重,最终难以为继。老粮不断陈化,老账(贷款利息、保管费用、设备、用工、工资等等,粮食存的时间越长,这些支出越多)继续累积,“老人”还在吃国家的补贴。

应从长远打算,系统和全面考虑改革的成本和收益,长痛不如短痛,久拖不决,积重难返,最后付出的代价可能会更大。建议国家出台政策、拿出一笔资金,实行对农民的直接补贴和解决“三老”问题。在从保护价收购转为向农民直接补贴的问题上,一些地方同志的建议应予考虑,可按1994—1998这5年的粮食综合商品量核定到县乡,乡以下按农业税计税面积核定亩均补贴标准,落到农户,使补贴与农民安排种植计划没有连带关系,可促使农民依据市场行情调整优化种植结构。在此基础上,粮食企业进行市场化改革,对于“老人”,有偿解除劳动关系;对于“老账”,如确实是政策性亏损,应予核销;“老粮”要考虑国家的承受能力,及对粮食市场的冲击,有计划地尽快处理。

(六) 加速城镇化进程,促进农村劳动力的转移

对于大部分农民工来说,在大城市定居仍是不现实的,他们往往是在积累一部分资金后,回到自己家乡附近的小城镇从事二产业。加速中国城镇化进程、解决农村剩余劳动力的就业问题的一个重要战略仍然是发展小城镇。

小城镇发展的一个大问题是公共产品供给严重不足,所说的公共产品供给不足,不仅是指整个城镇的基础设施建设严重不足,如缺水、缺电;还表现为涉及所有公共事务领域,如教育、卫生、安全等等,最终限制了城镇化的进一步发展。所有的计划供给编制完全按照户籍人口,而不是按照实际的居住人口数。例如,广东深圳布吉镇户籍人口只有10万左右,而城镇总人口已经达到了近70万的中等城市规模。造成公共品严重不足的主要原因在于,地方财力严重不足,不能适应社会经济要求。从地方财政体制上讲,这是上级财政长期对基层财政过度盘剥的结果。另外一个原因是土地开发收益返还地方城市建设的比重太低,不能满足城市建设需要。绝大部分地租均被各个利益集团瓜分和转移,造成本地居住人口不断上升,而城镇公共品建设却无人过问。[4]

发展小城镇要调整现行的国民收入分配格局，建立投融资新体制。凡是提供的服务具有明显的外部性（如卫生、教育和福利等），则应通过财政转移支付来解决，凡是受益人难以界定的一般性的公共产品（如行政管理、治安、交通管理等），则通过本级财政经费来解决，凡是受益人可以确定的服务则收取使用费，对于基础设施服务（如公用事业和道路、桥梁等），可通过贷款等形式筹资。要使基层能获得较大份额的土地增值的收益，最终使小城镇有足够财力发展公共基础设施，为居民提供公共服务，营造一个有利于二产聚集、三产发展的社会环境，这样才能为农村剩余劳动力创造更多的就业机会。

[1] 该部分详见张晓山 崔红志《中国农村经济形势与“三农”有关的几个问题》一文，刊于《中国经济前景分析—2002年春季报告》，社会科学文献出版社，2002年5月。

[2] 该部分详见张晓山 崔红志《中国农村经济形势与“三农”有关的几个问题》一文，刊于《中国经济前景分析—2002年春季报告》，社会科学文献出版社，2002年5月。

[3] 详见中国社科院农村发展研究所《农村社会保障》课题组的“广东农村社会保障调查报告”。

[4] 详见中国社科院农村发展研究所《小城镇研究》课题组的调查报告。

文章出处：《中国农村经济》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 -- 招聘信息 -- 投稿热线 -- 意见反馈 -- 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址：北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 联系电话：85195663

农村发展研究所网络室维护