

陈锡文：加入WTO后中国“三农”面临的新问题

作者： 发布时间： 2005-9-6 15:37:48

国务院总理温家宝在十届人大二次会议上作政府工作报告，其中多次提及“三农”问题，他指出，解决农业、农村和农民问题，是我们全部工作的重中之重。今年要按照统筹城乡发展的要求，采取更直接、更有力的政策措施，加强农业，支持农业，保护农业，努力增加农民收入。

“要调动农民的积极性，必须在经济上调动农民利益，并在政治上保障农民的民主权益。”

农民收入增长问题

1997年—2003年，7年中，农民人均收入年增长为4%，从全球指标来看，4%增长很不错，但从中国具体国情来看，情况不是很好。首先，4%增长没有实现十五纲要规定每年增速达到5%的目标；过去6—7年中，城镇居民收入增长7%—8%，城乡收入差距在不断扩大，从1998年到现在，6年来农民总收入增长了532元，城镇人均可支配总收入增加3312元，平均每年增加552元，可见，农民六年增加的总额比城镇居民一年增加的还要少。

农民增收的困难在于，农业没有让农民增收、反而减收。目前，中国农民人均收入大概有45%来自农业，比8年前下降了18个百分点，而且连续7年来，绝对额也在下降，农民收入来自农业比重最高在1997年，是1270元，但1998年至2003，再没有一年达到这个水平。

在农民收入增长中，农业收入比重很大，而制约农业增收主要因素中，很关键的就是农产品价格，比如：粮食价格持续8个月低迷，其他农产品也有类似问题。曾经有一个分析，1996—2001年，城镇居民人均可支配增收达到2020元了，但人均用于粮油肉蔬的支出减少了132.1元，如此情况下，农民从农业增收是很困难的，所以一定要考虑农业向非农产业转移。

然而，在过去，乡镇企业总量在增长，但是就业吸纳能力在降低，1996年吸纳就业为1.508亿人，到2002年为止就业水平一直没有达到1996年的指标，直到2003年，比1996年增加了63万人，于是就看到了大量流动人口进城，因为2003年农村1.1396亿人外出就业。

现实的情况是，城镇也有就业矛盾，一个原因是由于高新技术浪潮，二三产业中，明显出现了资本和技术大规模替代劳动的现象。

从农民收入角度看，制约农民收入的主要问题是，如何扩大农产品市场，使农产品在市场上有一个合理价格；如何转移就业，从农业转向非农产业，使农民从城镇中获得收益。目前来看，解决的难度很大，不可能指望短期内农民收入增长会突飞猛进，农民增收是一个艰巨的任务。

粮食问题

1990年代后半期以来，中国经过了5年粮食丰收的可喜局面，1990年代末出现了粮食总量明显增加，但由于有了巨大的库存，使得过去持续4年的粮食减产并没有影响市场供给和价格。

在这个背景下，很多人认为中国没有粮食问题，但是我觉得自去年年底粮食价格上涨，中国长期存在的粮食问题又引起注意，去年粮食总产量约为8613亿斤，去年预测总需求为8760斤，产需缺口比较大，经济学界认为，粮食短缺会导致价格上涨，农民就会多种粮食，矛盾自然解决，但这不是现实，现实中还有很多实际问题。

这个结论建立在有足够的生产能力基础之上，过去曾经有三年超过1万亿斤的生产能力，现在没有这么多了，一些基本资料显示，中国实际上有的耕地面积188.51亿亩，和1996年相比减少了1亿亩，但实际状况减少更多，仅退耕还林一项就退了1.08亿亩。

2003年粮食播种面积4.9亿亩，比1998年的7.06亿亩少了2.08亿亩，粮食总产量2003年为8613亿斤，而最高峰的1998年产量是10264亿斤，近年持续下降，到2003才略有回升；而单位面积产量播种面积最高为600斤，去年是578斤，每亩减少了22斤；人均拥有量1996年最高824斤，去年667斤；库存2003年国家没有公布，毫无疑问，进入21世纪，粮食产量没有超过1万亿斤，这些年来库存只出不进。

不促进粮食生产发展，过些年问题会严重。问题在于沿海8个省更愿意花钱购买粮食，而13个主要产粮区，粮食多了，占了资金、积压，并且由于种粮附加值低，所以不愿意多产；而产销平衡区，基本保持自给。没有一个地方愿意多产粮食，有人会提到进口，但如果依赖进口，中国人口多，如果中国大量进口粮食，则国际粮食价格上升，很多国家买不起粮食，政权稳定就会成为问题。

总之，粮食问题现在的最大症结就在于种粮不赚钱。

土地问题

这里主要谈两个方面。一是农地制度，即农村自身土地问题。这是与农村基本制度联系在一起，宪法规定，土地制度与农村统分结合的双层营机制联系在一起，但是实践中很少有干部记住这一点，因而土地承包纠纷层出不穷。去年《农村土地承包法》颁布，规定承包期内，发包方不得收回、调整土地。

既然土地问题老搞不好，有人主张干脆私有化，但这并不能解决农民贫困问题；另外有人主张，干脆国有制。比较现实的做法是通过一系列制度创新，通过一些管理和监督，把现有的法律和制度执行好。

二是土地的农转非问题。在中国，土地要农转非，就是要改变用途。过去中国城市化进展比较慢，因而问题不突出，而且过去计划时代，要农转非，就要给农民商品粮和工作，农民的权益还有一定的保障；但现在情况变化了，农转非，商品粮没有了，工作也难解决或者不解决，但农民的权益还需要维护。十六届三中全会确立了一系列原则，即：中国土地制度改革的前提是实行世界上最严格的耕地保护制度；保障农民权益；严格区分公益性用地和经营性用地。

但实际上要解决这个问题困难较大，因为这涉及很多实实在在的利益，国务院暂时停止半年农转非，各地大多反对，意见很大。但资料显示，现在各地土地储备中心仍有2000多万亩，地产商手里40%土地没有用。问题实际在于每批一批土地，政府官员就得到好处，半年停止，就没有好处。

我国宪法规定，城市土地归国家所有，农村土地，属于集体所有。地方政府讨论征地的时候，需要考虑法律规定，政府官员是在讨论别人的财产。中国土地被占了这么多，投资强度不断下降，比如：1990年代末，本世纪初，浙江每亩投资强度80万元，现在降到40万元。每年征了这么多土地，很多农民离开了土地，失去了工作，照此发展下去，隐患很大。

农村的社会事业发展

这是一个直接影响到农民素质的提高、更影响下一代农民摆脱贫困的问题。相比其他问题，城乡社会发展的矛盾会更加突出。

根据统计资料公布，2002年教育开支全社会开支为5480亿元，其中76.9%用于城市，但1.6亿接受义务教育的孩子主要在农村。

2000年，每年各级财政经费，一个城市的小学生96元，而农村为28元；一个城市初中生享受146元，农村孩子才45元。城乡居民收入差距超过3:1，从义务教育享受的财政经费差距非常巨大。自去年开始，虽然各级财政新增加的教育文化，卫生经费主要用于农村，但是实际执行比较差，能够参与教育资源分配的大都是城市。

我们有《中华人民共和国教育法》，可以告诉农民，不接受义务教育是违法的，但看病没办法，没有办法跟农民说不看病是犯法的。2002年，各级财政用于乡镇卫生院的接近60亿元，占全国各级财政卫生事业经费支出的15.5%，农村人口占了大量，但享受的卫生事业经费很少。而城里大量医疗资源则被浪费。

农民的权益问题

农村之所以落后，在于农民的文化层次太低，没有自己的组织、没有自己的声音，甚至在很多地方缺乏表达的渠道，因此加快农民的组织建设很重要。另外一个方面，留在农村的人，没有一个不在组织——村民委员会里面。

显然，村民委员会没有很好地起到保护农民权益的作用，真正促进农业农村经济和保护农民的权益的是在十一届三中全会，此次会议吹响了农村改革的号角。但现在看来，现在农民所做的竟是三中全会所不允许做的事情！其中给人印象最深的就是不许包产到户。十一届三中全会是1978年开的，现在具体的政策上与它存在很大差异也不足为怪，但重要在于，三中全会提出了一个处理党和政府与农民关系的原则：要调动农民的积极性，必须在经济上调动农民利益，并在政治上保障农民的民主权益。

（本文根据中央财政领导小组办公室副主任陈锡文6月27日在中国留美经济学会、浙江大学主办的“中国三农问题国际研讨会”上的演讲整理而成。本报记者罗小军根据录音整理。）

文章出处：[21世纪经济报道](#)

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

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客