

王保安：新农村建设的制度创新与政策选择



建设社会主义新农村，应正确认识“三农”问题的本质与现状，全面分析“三农”问题的深层次成因，有针对性地采取政策措施。应打破行政性二元格局，从制度和体制上实现城乡协调；强化公共财政职能，使建设资金更多地向农村倾斜；建设有效的融资渠道，增强农村发展活力；实现政府职能转变，切实保护农民利益。

建设社会主义新农村，是党中央在深刻分析当前国内外形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上提出的一项重大历史任务。这是对我们党长期以来特别是改革开放以来重视“三农”问题的战略思想的继承和发展，是落实科学发展观、更好地推进全面建设小康社会和社会主义现代化的重大决策，也是我国经济社会发展理论的重大发展与创新。

新农村建设的实质是加快解决“三农”问题

从当前我国经济社会发展和全面建设小康社会的目标要求看，解决“三农”问题仍然是我们面临的最艰巨、最繁重、最长期的任务。新 **农村建设的实质就是加快解决“三农”问题**，而解决“三农”问题客观上要求我们正确认识和准确把握“三农”问题的本质与现状，以增强政策制定与制度安排的针对性。

我国的农业问题在本质上是一个弱质产业问题。作为自然再生产与社会再生产相交织的过程，农业的弱质特征是一个全球性的问题，主要表现为两个方面：一是同二、三产业相比，农业投资周期长，资金周转缓慢，比较效益低，投资于农业的生产要素一般难以得到社会平均利润和平均劳动报酬，农业部门的盈利水平长期处于偏低状态，这就带来了生产要素的“离农”倾向；二是农业受气候条件和其它自然力因素的影响极大，生产过程中的不确定因素较多，农业生产效益的脆弱性、易损性要求有外部力量的扶持甚至救助。同时，我国农业具有特殊性。虽然我国农业的平均单产在国际上处于领先水平，但农业人口多、耕地面积少的客观条件限制了农业规模化、产业化发展，单纯依靠农业无法实现农村发展和农民增收。

我国的农村问题在一定意义上是一个公共财政问题。

长期以来，我国的财政政策基本呈现“城市财政”特征，农村的公共产品与公共服务基本上由农民自己承担。一方面，农民需要承担特有的农业税费，与城市主要针对较高收入的税负相比，农民长期负担沉重；另一方面，农民还需要承担修路、办学、住房、养老等一系列公共福利性支出。同时，农村公共服务的缺乏限制了农村发展的活力，也是导致农村二、三产业发展滞后的一个重要原因。

我国的农民问题涉及农民权益的保护与实现问题。一是生产经营权。自农村社会主义改造完成以后，长期高度集中的计划经济体制对农村的发展产生了巨大的约束力。农业长期实行统购包销制度，产品价格背离市场供求关系，农民没有生产自主权。实行联产承包责任制后，虽然农业生产开始面向市场，但粮食生产依然是一项硬性任务，农村支援城市的格局并没有实质性的改变。工农产品价格“剪刀差”等制度设计虽然有利于工业化和城镇化的发展，但长期实施却影响了农村发展与农民增收，造成城乡经济社会发展的不协调。二是生活迁徙权。以城乡分治、户口管制为特征的行政性分割制度使亿万农民固定在土地上，无法自由流动。改革开放以来，城镇化进程的推进平均每年占用耕地400万亩，而失地农民补偿机制的缺乏，使失地农民的利益难以保障。

我国的“三农”问题相互交织，不仅造成行政性的二元格局和城乡差距加大，分割了我国生产力发展的空间，而且直接造成国民经济发展的失调，明显地表现为农业基础设施脆弱、城乡居民收入差距过大、农村社会事业发展滞后，影响着我国全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的进程。因此，只有加快解决“三农”问题，才能不断扩大内需，促进经济社会协调发展，实现建设社会主义新农村的目标。

“三农”问题形成的制度和体制原因

推进新农村建设，首先要从制度和体制上分析“三农”问题形成的原因。

农业规模化、产业化缺乏制度基础。目前，我国人均占有耕地约1.4亩，只相当于世界平均水平的40%，劳动力人均占有耕地是耕地面积较大国家的1%。如此的生产规模，即使搞成“绣花农业”，也无法实现整体的现代化。与此同时，农村劳动力向城镇转移存在诸多制度约束。据有关部门调查，我国农民工的实际劳动小时工资只相当于城市职工的1/4。按国际通行惯例，一个地区最低工资标准大约相当于本地区社会平均工资的40%—60%。这种局面不利于农村劳动力转移、土地依法有序转让和形成规模经营。

农村发展长期存在金融服务的制度性缺失。从有关部门抽样调查的6个省12个乡镇看，近几年银行贷款几乎为“零”，信用社贷款平均每乡只有100万元左右。全国大部分乡级信用社事实上已经资不抵债，基本上失去了支持农村经济发展的功能。

农村发展缺乏公共财政的制度性保证。一是公共产品与公共服务投入短缺。长期的投入不足，使得乡村公路、小型农田水利、通讯设施等方面的建设普遍落后。农村公共卫生建设欠账多，新型农村合作医疗制度刚刚起步，支农资金严重分散。二是免征农业税后，农民其他负担依然较为沉重。除了农业生产资料涨价过快以外，主要是教育、医疗负担重，农民“因病致贫”、“因学致贫”的问题比较突出。据调查，按每户两个学生计算，其教育费用支出占全部家庭总收入的50%—80%。

解决“三农”问题的出路在于制度创新

以国际视野看，单纯依靠城市化难以解决农村发展和城乡协调的问题。一些发展中国家的城市化过程只不过是贫民生存空间的变换，并没有从根本上解决贫困人口的生存和发展问题。根据对我国“三农”问题形成的深层次原因分析，我国不能走单纯城市化、工业化的路子，也不能仅仅依靠增加财政投入解决问题。正如温家宝总理在《政府工作报告》中指出的：必须在经济工作思路和重点上有一个大的转变。应通过全面推进体制改革与制度创新，使建设资金更多地向“三农”倾斜，公共服务更大范围地覆盖农村。

加快财政制度创新，为新农村建设提供物质基础。 实现财政政策转型，建立健全公共财政体制，是新农村建设的必然要求。

一是加大农村基础设施建设投入。 对基础设施建设的投入重点由城市向农村转移，大力加强农村“六小工程”以及文化、卫生等公共设施建设。

二是建立完善的农村教育投入机制。 今明两年全部实现9年制免费义务教育，“十一五”期间全部消灭农村中小学危房。同时，设立农民技术培训专项资金，大规模开展农村劳动力技能培训，通过民办公助等方式，对青壮年农民进行实用技术培训，推进农业人口非农化进程。

三是整合“三农”资金投入渠道。 将目前分散为15个渠道的政府支农资金，按使用性质和方向进行调整。

四是大力支持农业科研体制改革， 增加农业科技及科研成果推广的投入。提高农业科技在国家科技投入中的比重，形成符合市场经济原则的农业科技投入和科技成果转化补贴机制。

五是逐步完善粮食生产补偿机制。 推进农业结构战略性调整，提高农业综合效益和竞争力。

六是逐步加大公共财政对农村社会保障建设的投入。 积极支持新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度的建立，加大农村公共卫生投入，建立疾病防疫监控体系，防治农村地方病、传染病和人畜共患疾病的发生，加快解决农村改厕、改水、改灶问题，切实改善农民的生产生活条件。

七是推行“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”方式， 以有效增强县域经济活力，提高服务“三农”的能力。

保障务工农民的合法权益，从体制上推动工业化、城镇化进程。 应加快改革以户口管制为标志的城乡分治二元体制，进一步清理和取消各种针对务工农民流动和进城就业的歧视性规定，降低农民进城的“门槛”，从法规制度上为农民就业和有序流动创造条件。形成城市对农村发展的带动机制，尽快制定保护务工农民权益的法律法规，依法保障农民工的基本权益。建立农民工最低工资制度和工资发放保障机制，彻底解决务工农民工资偏低和工资拖欠问题。同时，建立城乡统一的劳动力市场，实现务工农民与城市职工同工同酬，并积极探索建立务工农民的社会保障制度，为农民“进得来、留得住、创大业”创造良好的社会制度环境。

建立有效的农村融资渠道，为农村农业发展提供基本的要素支持。 一是加快改革农村信用社体制。巩固和发展农村信用社改革试点成果，进一步完善治理结构和运行机制，提高信用社对农户贷款的覆盖面。二是改造中国农业银行和农业发展银行。农业发展银行应重新定位，使其从单纯的“粮食银行”转变为支持农业综合开发、农村基础设施建设、产业结构调整、农产品进出口的综合型政策性银行。三是建立邮政储蓄资金的回流机制。借鉴国际经验，采取强制措施，实现农村资金的体内良性循环。四是完善农村信贷政策。可考虑适当调大农业贷款浮动利率的空间，以适应农村融资规模小、风险大的特点。可通过财政贴息制度和必要的税收优惠，支持农业项目开发。五是鼓励、支持农村小额信贷机构发展，培育农村民间金融机构。

转变政府职能，建立健全农民利益保护机制。 农村基层政府的职能应尽快转变到维护社会稳定和组织引导农民进行新农村建设上来。应把新农村建设纳入本区域城乡经济社会发展的总体规划，根据当地自然条件和经济文化发展的客观需要，突出建设重点，区分轻重缓急，确保稳步推进。采取多种形式积极扶持农村商品生产经营，着力扶持龙头

企业，依靠市场力量实现规模经营；引导和鼓励支持农户根据自愿原则建立新型合作经济组织，由组织内成员共同完成从生产资料供应到农产品加工销售的全部过程。建立耕地保护和节约集约用地机制，建立健全对被征地农民的合理补偿机制。积极推进党组织领导下的村民自治机制建设，实行“村财乡理”，切实维护农民利益。（来源：人民日报）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)