

### 党国英：农村改革在冲突中突进（2008-11-04）

作者： 发布时间： 2008-11-4 8:07:43

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。中国改革开放以来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，成也农村，败也农村。总结农村改革经验，特别是发现农村改革与国民经济整体改革之间的关系，对于开拓新的改革思路，推动我国城乡经济协调发展，无疑具有重要意义。

1978~2003年：以“减少控制”为主

我们对农村改革经验的概括着重于国家、集团和农民之间利益关系调整的得失成败。第一，农村改革必须打破来自国家权力对农民的高度控制，让农民依据市场关系自由地安排生产。第二，在改革的关键步骤上，中央政府的决断具有重要意义。第三，从改革目标的确立到最后实现，比之中央政府的率先行动，鼓励地方政府积极探索、推动制度创新，是改革成功的必要条件。

从推动农村发展的政府行为方面看，除过几次农产品(11.80,-0.20,-1.67%,吧)价格调整出自中央政府之外，一些重要的改革行动最初都来自地方政府的创新性行动。包产到户、乡镇企业、村民自治等改革举措在产生之初，都与当时的中央政策或国家法规形成冲突，改革到了一定程度后，这些改革措施才被修改后的政策法规所认可。中国农村的改革正是这样在与既定政策的冲突中向前突进的。但必须承认，给予或承认地方政府在决策中某种自由，在改革时期可能是一把“双刃剑”。

调节国家和农民的关系，扩大和保障农民权利

农村发展的根本障碍，是我们从计划经济时代开始、并大体延续至今的对农民实行无理的和粗暴的控制，农民应该享有的公正权利得不到保障和尊重。这一时期改革的重要任务是农民权利变革。

#### (1)农民的土地财产权

家庭联产承包制得以在1978年后迅速推广，首先归功于中国农民的创造精神。中国农民勇敢地冲击人民公社制度并取得成功的主要社会条件是：①人民公社制度所包含的各种内在矛盾在后期由于政治运动的推波助澜而加剧，特别是这个制度对农业生产力的破坏已危及到农民的生存，农民对抗这个制度的风险显著降低。②农村是计划经济的薄弱环节，因而改革也易于从这里突破。③人民公社时期农村社会的一个重要情况是大部分地区乡村精英与普通农民的利益比较一致，前者能与普通农民一起共同反对人民公社制度。当时的迅速变革固然与新制度符合农民利益有关，但从变革的可操作性上看，农民内部没有分化，利益要求比较一致，特别是精英分子的积极性很高，是改革顺利进行的重要条件。

家庭联产承包制与集体经济制度相比所具有的制度优势是农村改革成功的关键因素。①从根本上说，家庭联产承包制适合现阶段我国农业生产力的性质。②家庭联产承包制直接把家庭收入与家庭的生产投入结合在了一起，在较大程度上克服了集体共同生产条件下的农民的“搭便车”行为，产生了制度的激励功能。改革前我国农村生产在管理中也有某些责任制形式，但一般没有实行“联产”制度，或者“联产”仅止于作业组，其激励功能极为有限。③家庭联产承包制大大降低甚至取消了某些农业集体生产的监督管理成本。由于农业生产的特殊性，对农业劳动者劳动投入的质量、数量进行监控的成本极为高昂，家庭联产承包制的实行实际上基本取消了这种监控成本。④农民在相当大的程度上获得了生产自主权，为农业生产实现资源配置创造了重要条件。

#### (2)农民平等的劳动就业权利

尽管我国城乡分割体制尚未完全打破，但这个体制已经遭到很大冲击。在种种约束之下，中国农民勇敢地走向城市，率先向劳动市场的二元体制发起了冲击。

过去一个很长时期里，国家对农民工权利的保护，对劳资关系的调节，常常是不着边际地空喊口号，而媒体对这个问题也多是给予道德批判，未能发掘其中更重要的意义。2003年以后，这种情况才有了逐步转变。农民进城务工，对于提高中国资源配置效率，促进经济高速发展，发挥了重要作用。同时，对农民进城务工的种种限制，又大大限制了资源效益的充分释放。

调查表明，在2004年之前差不多10年左右的时间里，农民工的工资几乎没有增加。维持这样一个劳动供求关系，固然和农民工的供应充足有关系，但更重要的是农民工所遭受的歧视和过度的盘剥排挤了新增工人的就业机会。劳动的廉价是因为农民工的劳动权利没有得到应有保护。

对农民平等权利的保护，特别是对农民工与城市职工之间平等权利的保护，逐渐成为全社会的共识。2004年11月1日国务院第423号令

颁布的《劳动保障监察条例》把农民工的权利保护置于国家法律保护之下。中央高层提出的“以人为本”的施政方针的确开阔了地方政府官员的视野，许多能够有效调节劳资关系的政策在不断出台。

### (3)民主选举权利

在农民问题上，中国历来缺乏好的、有利于稳定的社会对话机制。在农民眼里，政府就是乡村干部。在中央政府那里，自己的政策也要通过乡村干部来落实。高层政府对基层干部的控制，几乎是鞭长莫及，所以农民通过上访能解决的问题实在是九牛一毛。农民对上访也正在失去信心。农村社会陷入一种“对话困境”。

村民自治选举制度的重要功能在于解决对话问题。1988年6月1日我国《村民委员会组织法》开始试行，1998年正式实施。全国大部分农村村委会进行了多次换届选举。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欢迎。但已有的实践证明，中国农村的民主政治发展远不是一件一蹴而就的事情。可以说中国乡村社会的民主政治建设非常重要，同时又非常困难。

总体上看，对于乡村民主自治，农民的态度远比地方政府认真。现行《中华人民共和国村委会组织法(修订草案)》尚有许多不尽人意之处，但这部法律至今没有再行修订。值得注意的是，中国农民十分看重村委会选举产生的程序性问题，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。

#### 统筹改革全局，通过加强中央政府权威实现有序放权

在农村改革中，中央政府发挥统筹全局的作用，意义十分重要。第一，中央政府的行动有可能打破改革的僵局。第二，中央政府的行动有可能加快改革的速度。第三，中央政府的行动有利于协调复杂的利害关系。第四，中央政府的行动有利于稳定大局，为改革创造比较好的环境。目前农村领域推行的许多改革，如土地制度改革，乡镇机构改革，农村医疗保障改革，金融体制改革等，都必须在中央政府的全力推动之下才能够较好地进行。

#### 调节中央政府和地方关系，发挥地方政府在农村改革中的积极作用

地方政府权力扩大，的确具有“双刃剑”的意义。其中的利弊很难笼统地下结论，要具体分析才能给出合理的判断。

中国农村城市化进程的速度最近几年在加快，充分说明了地方政府的某种利益诉求在改革中的作用。在中央政府的政策没有显著变化的情况下，为什么这两年各地突然纷纷松动城市户籍限制，逐渐把城市大门向农民打开？原因大体上有以下几个方面：第一，一部分富裕农村居民进入城市对于政府扩大税源、节约征税成本是有利的；第二，城市扩大有利于带动房地产业的发展，而房地产业的经营商已经越来越成为影响政府的重要社会利益集团；第三，近几年各地政府在区域经济发展中有不同程度的竞争，扩大区域内中心城市的规模，有利于提高区域经济的竞争力，也是政府官员显示“政绩”的途径；第四，中国历史上农民一直具有较大的迁徙自由，城乡分割的户籍制度与中国的历史文化传统严重背离，同时也与世界主流文化制度相冲突，所以这个制度实际上扛着一个“不合理、不合法”的恶名，这客观上使改革开放以后成长起来的官员敢于对这一制度开刀。

#### 2003年后的改革：以调整国民收入分配格局为主

以放权为核心的改革模式在一定条件下会产生权利放不下去的结果。这种改革的局限性导致1996年之后农村发展的逐渐停滞。

从1996年农村和农业经济的发展以及农民收入变化的状况看，形势的确不容乐观，迫切要求中央农村政策发生改变。一段时期，我们在农村改革的市场化方向上出现过摇摆，对农民收入增长和农村发展带来了不利影响。1997~2003年7年中，农民人均收入年增长为4%，低于城镇居民收入增长7%~8%的水平，致使城乡收入差距在不断扩大。1990年代后半期以来，中国经过了5年粮食丰收的可喜局面，但1998年以后粮食产量持续减少，开始产生对粮食市场的压力。从各方面情况看，要满足国内粮食市场的基本平衡，国家必须付出更多的努力。从城乡经济关系看，土地、劳动和资本等资源在城乡之间的流动仍然显示出“二元结构”矛盾在加深的严峻现实。农村耕地流失严重，失地农民增加，征用土地的补偿标准不合理，并引起了极大的社会矛盾。农民在城市兼业的环境没有明显改善，农村劳动力向城市转移的速度放慢。农村金融在农村合作基金会清理之后并没有获得很好发展，农业生产和农村经济很难得到信贷支持，农村资金向城市流动的趋势没有转变。

《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》(2004年中共中央1号文件)反映出新一届领导集体坚持“以人为本”，关注社会弱势群体，塑造社会公正的新的施政理念。文件对前一时期的农村工作做了总结，更集中地体现了新领导集体发展农村经济、增加农民收入的战略思想和基本政策安排，其意义十分深远。2004年出台的大量有关农村工作的法律、法规和政策，反映了新的施政理念，一个新的政策平台俨然形成。

2004年以后，国家农业支出除传统的支出项目之外，逐步增添了生产直接补贴、生活设施补贴、教育补贴、社会保障补贴和“新型合作医疗”补贴等几种新的全国性或地区性农民普遍受惠的补贴类别，同时各种新的“项目”支农工作仍在继续进行。2007年农村建设和支援农业的总支出达到4318亿元，比上年增加512亿元。

#### 财政、金融改革对农业的支持

2004年，中央在前几年农村税费改革的基础上，进一步深化改革，减轻农民的税费负担，为最终实现城乡税制的统一创造条件。2004年中央财政支农各方面资金达到1500亿元以上，比2003年增加300亿元，增幅为近年之最。

2006年国家在农村金融政策调整方面迈出了重要步伐。年初“一号文件”提出的“金融机构要不断改善服务，加强对‘三农’的支持”的意见得到有力贯彻。这一年国务院银监会发布《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，降低了农村金融准入门槛。依照新的政策，今后可以有更多的金融机构进入农村；在农村不仅有村镇银行、社区性银行，除了现在的农信社，还会出现第二信用社、第三信用社、贷款公司等。民营资本也可以进入银行金融业。这些规定不仅打破了农村金融发展僵局，对全国金融发展也具有积极意义。

2007年银监会为落实上年关于农村金融改革的意见，颁布了《村镇银行管理暂行规定》、《村镇银行组建审批工作指引》、《贷款公司管理暂行规定》、《贷款公司组建审批工作指引》、《农村资金互助社管理暂行规定》、《农村资金互助社组建审批工作指引》等6项

文件, 这些文件对村镇银行、贷款公司、农村资金互助社的设立与退出、组织机构、公司治理及经营行为作出了规范。另据了解, 有关部门正在制定《民间借贷条例》, 意在规范民间借贷行为。

### 实行征地制度改革, 保护失地农民的利益

2004年以后, 国家土地政策没有明显变化, 但值得注意的是, 一些地方政府似乎努力突破中央制度的约束, 给中央政府形成某种压力, 而中央政府也作出了某种“灵活”的反映。

2006年, 国家一方面继续加大建设用地监管力度, 另一方面也有了某种“灵活性”。国务院“关于加强土地调控有关问题的通知”中提到“农民集体所有建设用地使用权流转, 必须符合规划并严格限定在依法取得的建设用地范围内”。

新的土地政策调整的突出特点是土地收益的分配向支农惠农方向倾斜。2007年中央和地方土地收益直接用于支持农业发展的数量预计会超过1000亿元。从2007年开始, 新批准新增建设用地的土地有偿使用费征收标准在原有基础上提高1倍。从2007年起, 调整地方分成的新增建设用地土地有偿使用费管理方式。地方分成的70%部分, 一律全额缴入省级国库。国家2007年修订了《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》, 条例规定2008年我国将对现行耕地占用税的税额标准上、下限提高4倍左右, 并统一内外资企业税负, 外商投资企业和外国企业也需要纳税。

我们认为, 农村土地改革的方向是“管住规划, 放开产权”, 但目前的情形是放开产权尚无决心, 管住规划尚无基础。不过, 物权法在2007年的正式实施为放开产权提供了希望, 而规划管理的基础性工作也正在起步。2007年国务院部署了全国土地利用调查工作, 做好这一基础性工作有利于保护耕地。按国土资源部的新规定, 未来基本农田保护监管, 要在核定面积的基础上, 落实到地块和农户。

### 改善农民工劳动条件, 逐步创造城乡统一的劳动力市场

近年进城农民兼业者在城市所受到的不公正待遇引起中央的高度重视。2004年12月, 国务院办公厅下发《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》, 《通知》要求, 要进一步解决建设等领域拖欠农民工工资问题, 加快清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定、不合理限制和乱收费, 加大劳动保障监察执法力度, 改善就业服务, 加强农民工职业技能培训, 整顿劳动力市场秩序, 大力推进农民工工伤保险工作。

2006年年初国务院常务会议审议并原则通过的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》是近年来少有的一项系统性的促进农村劳动力向城市转移的政策文件。国务院文件出台以后, 不少地方采取措施予以积极贯彻。深圳在全国率先探索建立了“低缴费、广覆盖、保基本”的劳务工医疗保险制度。目前深圳全市养老保险参保422.5万人, 其中农民工占总参保人数的66%, 已有100多名外来工在深圳享受按月领取养老金待遇。

2007年, “劳动合同法”出台, 对农民工获得与城市职工同样的权利有积极意义。

### 推动农村社会保障事业的发展, 提高农民生活水平

从2004年开始, 一些经济实力强大的省市在农村社会保障方面迈开了较大的步伐。截至2004年底, 山东省全省已有32%的适龄农民参加养老保险, 当年收缴保费8.9亿元, 基金滚存结余达到55亿元, 累计发放养老金5亿多元, 领取者达40多万人。农村社会养老保险参保人数超过千万, 位居全国第一, 当年收缴保费、基金滚存结余和养老金领取人数也均进入全国前三名。

广东等省正在探索社会统筹与个人账户相结合的农村基本养老保险制度, 这个制度在基本养老保险基金的筹集上采用传统型的基本养老保险费用的筹集模式, 即由国家、单位和个人共同负担; 基本养老保险基金实行社会互济; 在基本养老金的计发上采用结构式的计发办法, 强调个人账户养老金的激励因素和劳动贡献差别。该制度既吸收了传统型的养老保险制度的优点, 又借鉴了个人账户模式的长处。该制度完全是中国实践中产生的制度, 可能将对世界养老保险发展史产生深远的影响。

2007年, 中央决定在全国范围内实行农民最低生活保障制度, 2000多万贫困农民被纳入了低保范围。各地出台了不同的低保标准, 有的在1000元左右, 有的则在2000元以上。据此估计, 全国低保的平均水平将超过国家规定的“贫困线”, 待低保制度覆盖全国农村以后, 涉及的低保人口将超过全国农村贫困人口, 低保资金规模会在50亿元以上。国家还扩大了对农村计划生育家庭给予了生活补助, 一定程度上解除了农村少子女老人的后顾之忧。一些经济发达地区继续深化农村社会化养老工作改革, 农村老人到一定年龄之后可以领到养老金。全国范围的农村社会化养老将逐步由发达地区推向其他地区、由富裕农民推向全体农民, 成为农村养老保障制度改革的方向。

### 建立农村新型合作医疗制度

2002年出台了《中共中央、国务院关于加强农村卫生工作的决定》(中发[2002]13号文件), 开始在全国部署建立农村新型合作医疗制度。卫生部、财政部、农业部从2003年开始安排了一批试点地区。2005年国家对建立农村新型合作医疗制度加大了工作力度。截至2005年9月底, 全国共有671个县(市、区)开展了新型农村合作医疗制度试点, 覆盖农业人口23306万人, 占全国农业人口的26.30%; 全国共筹集合作医疗基金64.98亿元, 其中各级财政补助35.24亿元, 全国基金支出累计为38.16亿元, 累计补偿8266万人次。

从2006年起, 中央和地方财政较大幅度提高了新型合作医疗的补助标准, 大部分试点地区的农民自己交纳10元人民币, 地方政府和中央政府分别补贴20元。一些地方的补助标准超过了国家规定, 如天津市塘沽区人均基金达到200元, 大部分来自地方补助。2007年, 我国农村新型合作医疗覆盖范围已经达到80%以上, 到2008年, 这项制度将基本覆盖全国。一些经济发达地区还提高了合作医疗基金的政府资助水平, 使人均账户资金达到200元以上, 从而在更高程度上保障了农民看病的需要。国家近年投入了200多亿元加强了县、乡两级医疗卫生机构和村级卫生室的建设, 提高了农村医疗水平。

从总体上看, 尽管得到了合作医疗基金的帮助, 但农民得病、看病总的来说还是一件可怕的事情。

### 其他支农投入

2007年, 中央和地方安排改革资金565亿元。全国近1.5亿名农村中小學生免交了学杂费, 3800万名家庭经济困难学生得到了免费教科书, 780万名家庭经济困难的寄宿生得到了生活费补助, 切实减轻了农民负担。在“十一五”期间, 中央和地方政府还将投入2000多亿元

支持农村义务教育经费保障机制的改革。

各项“直补”政策继续实施。2007年中央财政在继续保持去年120亿元农资综合直补资金不变的基础上，新增156亿元农资综合直补资金，同比增长130%。加上已安排的从粮食风险基金列支的151亿元粮食直补资金，2007年国家对种粮农民两项直接补贴总额达到427亿元。2007年国家财政安排近65亿专项资金，按每头每年50元的定额标准，对母猪饲养户给予直接补贴，对散养猪实行强制免疫的疫苗经费给予补助。政府全年对生猪饲养的各项支持资金总额达到152亿元。在继续加大粮食补贴力度同时，正侧重构建有效的机制，包括建立中国农民补贴网、兑付资金的“一卡通”、完善最低收购价政策运作机制、继续完善产粮大县奖励机制等。

农村文化事业建设也加快了步伐。我国相关部门正在农村实施“农家书屋工程”、“广播电视村村通工程”、“文化信息资源共享工程”、“乡镇综合文化站建设工程”和“文化科技卫生三下乡工程”等多项文化支农工作，提高了农村文化事业的基础设施水平，丰富了农民的业余文化生活。

农村基础设施建设稳步进行，水、电、路、气诸方面的投资有显著增加。2007年开始，国家每年投入超过50亿元对病险水库进行加固除险，对农村居民饮水安全的投资每年增加到60亿元。此外，国家还将投资30亿元左右对灌区进行节水改造。农村公路投资比重持续加大，2007年交通部车购税投入至少248亿元，比上年增加21亿元以上。“十一五”期间，全国适宜地区县级沼气技术服务覆盖率要力争达到100%，乡村沼气技术服务的覆盖率要力争达到70%以上。计划完成以后，国家投资将达100亿元左右。1998年6月以后，国家实施了两期大规模农村电网建设与改造，累计投资达3800亿元，超过建国50年农网投资的总和，使我国形成了世界上最大的农村电网，乡、村、户通电率分别达到98.56%、98.53%和98.40%。

文章出处：《中国经济报告》杂志

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

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