

李成贵：新农村建设的战略思考和政策建议(2007-04-2)

作者： 发布时间： 2007-4-27 8:12:12

一、警惕和避免认识和实践中的误区

一年来，新农村建设已初步形成了政府、农民与社会协同推进的局面，并发生了一些明显可观察到步，人们在一些重大问题上还存在着模糊认识，需要做出进一步的辨析。

1、家庭经营具有恒久的生命力，谨防左的倾向。2006年初，安徽省小岗村组织村民到河南南街村“取经”，在学术界引起了不小的争论，且争论的余韵至今犹存。我认为，华西、南街、刘庄等村发展集体经济的模式之一。此种集体主义精神要善加利用；但是，如果忘掉了过去曾普遍搞过20余年强制集中(1978年农民人均纯收入年均增加1元左右)，而看到现在几个村子的情况，就无限夸大其普适性，就不是须立足像小岗村这样以家庭经营为基础的具有普遍性的现实之上，通过深化改革，赋予改革以更广泛的财政政策和利农的金融政策，发展合作经济和产业化经营，实现新农村建设的目标。

2、充分发挥农民的能动性，否则就是战略上的资源浪费。我国2.4亿农户分散居住在320多万个星罗棋布普遍有了提高，但除了一些经济发达地区外，绝大多数的农民还不具备扩大再生产的能力，既不具备内生增长的人力资本。因此，在今后相当长的时期内，政府在基础设施建设、生态修复和维护、人力方面，都需要作为投入的主体而发挥主导作用；同时，需要继续实行轻徭薄赋政策，并逐步建立类似现代

在建设新农村过程中，政府是投入主体，但上什么样的项目，搞什么样的工程，必须尊重农民的意愿选择什么样的项目，可能意见很不相同。我们曾经跟亚洲发展银行一起在贵州做项目，征求村民上什么项目，希望修路，以便于流动；成年农民希望修水渠，以便于发展农业生产；而农村家庭妇女则要求通电，那个项目，必须经过农民的充分讨论，确立优先序。

我国农民一向务实而重行，不长于抽象理论，在他们的日常生活中，大都脚踏实地，实事求是。但情，也是不争的事实。如何调动他们的积极性，是新农村建设中必须解决的问题。农村中缺少的是资金机制下(如“一事一议”)充分动员这一资源，就是战略上的浪费。新农村建设中，如果政府“一头热”，而农民“两个口袋”，两个月过年，六个月要钱”，对村庄的公共事物熟视无睹，看着满街的污泥浊水粪土垃圾而不管，无功。政府在增加投入的同时，必须引导和动员农民成为建设的主体，形成政府与农民良性互动的机制。即第一步从看不见出现，让他们感觉到自己不是旁观者，而是新农村建设的主人；第二步从出现到给村庄的处境发表意见，形成鼓励自己利用各种参与机会的态度；第三步从给意见到有主见，农民能够明确新农村建设有理性的认识和独立的见解；第四步从有主见到集体行动，即以共同的利益为纽带，以集体

3、不能用平均数掩盖大多数，同时不能忽视边缘群体。新农村建设不能仅讲面上的情况，不能忽视门曾做过一项涉及2万多农户的调查，结果显示，1%的最高收入农户拥有的全部收入是20%的最低收入；新农村建设必须着力解决大多数农民的普遍增收问题，实现农民的普遍“中农化”，而不是两极分化。实生产性投资信贷方面的可获得性，强化农民的职业培训，即强化农民在货币资本和人力资本方面的积累

新农村建设同样不能忽视边缘地带、贫困地区和特殊群体。我国各地的自然、经济、文化和社会千差万别。比如草原牧区、山区、少数民族聚居区等，新农村建设需要注意和解决的问题就有很强的独特性。最最需要的是发展生产，脱贫致富，而不是盖新房，建新村。我们的善政之光要少照绮罗筵，多照茅屋。与发达国家相比，我国农村在整体水平上还相差甚远，解决三农问题和建设新农村才刚刚起步，路漫漫上从西到东，几乎等于时间上的从古到今，西部一些农村经过20、30年的建设，也许只能达到东部地区脚踏实地循序渐进地推进，需要对其长期性和艰巨性有清醒认识。

二、发展现代农业面临的主要问题

新农村建设的核心是要减少农民，富裕农民。为此，必须解决两大关键问题：第一，通过“工业下乡、城市化，让农民不当农民。第二，发展现代农业，让农民当好农民。本文对前一个问题存而不论，着重谈一下发展现代农业面临的问题。

根据本人的观察，我国农业发展面临的问题中，有些是过去长期存在但一直没有得到有效解决的问题，有些则是农业发展外部环境变化带来的新问题。择要而言：

1、农业劳动生产率提高缓慢。与发达国家相比，我国发展现代农业面临的一个基础性约束，就是农业规模过小。其结果使得我国的土地生产率尽管已经不低，主要农产品单产水平超过了世界平均水平，但这种土地生产率与劳动生产率的反差，导致了我国农业经济增长的内卷化，是我国小农经济最显著的特征。农民收入增长必然慢于整个社会收入的增长。

改革开放近30年，我国的农业和农村经济在诸多方面都取得了长足的进展，但农户家庭经营土地规模从联合国粮农组织的最新统计看，目前日本农民的人均土地规模已经是我国的7倍，韩国是我国的3.5倍。推进土地的规模经营，改造农业的微观基础，以期提高农业的劳动生产率。在目前这种农地人均规模下，其增收的空间都是有限的。

2、农业市场风险有增无减。在现代农业中，决定农业效益和农民收入的主导因素是市场需求，而发展不仅受到来自资源供给、配置及利用效率方面的约束，而且越来越多地受到来自需求方面的约束。不足，对供给总量规模的扩张构成了强劲的制约。正因如此，欧美国家农业政策的重心也是放在了应对上，而不是主要用以促进生产。

我国自实行农村改革以来，小生产与大市场的对接问题就一直困扰农业的稳定发展和农民的持续增长，这个问题变得日益突出。20世纪90年代末我国已基本告别了农产品短缺的时代，进入了总量基本世纪后，粮食生产一度出现了下降，但在政府的大力扶持下，最近3年连续增产；而畜产品、水产品和7长。与此同时，我国居民的食品消费需求增速已经明显降了下来，特别是城镇居民的食品需求已经稳定我国农产品生产总体过剩的情况在加剧。相应地，农业的市场风险也随之增加。

3、全球化给我国农业带来挑战。入世后，我国农业将不可避免地卷入越来越激烈的国际竞争中去。营规模比自己大百倍甚至更多的、同时享受着巨额补贴的欧美大农场一比高低，必然会给我国的农业生成为棉花净进口国，且进口数量逐年递增。2005年棉花进口量增加到257万吨，其中一半以上来自美国。棉花生产实施了高额补贴，从而造成国际市场上棉花价格低迷，使得国产棉花在价格上无法与美棉竞争多拿进口配额，纷纷采购进口棉，导致棉花进口规模大量增加，国产棉销售不畅，直接影响棉农植棉收由于进口棉的冲击，新疆棉花压库多达90万吨，棉花主产区喀什地区的农民人均收入只有1500元左右。

2004年世界银行出版物《全球农业贸易与发展中国家》指出，贸易完全自由化后中国农民将是最大贸易完全自由化后，在2015年中国农民的损失将达到750亿美元；其次是西欧各国及亚洲日本、韩国和民收入下降也是全球最多：2015年农业总就业减6.6%，收入下降3.1%；谷物和糖料就业人数减少达26.6

三、进一步完善农村土地制度：赋予农民更完整的土地权利

建设新农村，无论让农民不当农民，还是让农民当好农民，都需要适宜的土地制度。理论上讲，好能，一可提高农业生产率，特别是劳动生产率。二可保障农民获得合理的土地增值利益。因此土地制度会把农业中最稀缺的要素排斥在市场之外，就无法从根本上走出小农经营的局限，带来劳动生产率的提农民就无法当好农民；乱动，就会造成农民土地增值利益的流失，导致农民无序失地，甚至“啸聚倡乱”度看，我国的土地制度还不够完善，特别是在保护农民土地利益方面，农村土地集体所有的制度性的缺我国有4000万失地农民，2004年进一步治理整顿土地市场秩序以来，全国共查处土地征用违法案件16.8土地减少400万亩，其中200万亩耕地，造成100万农民失业。所以，在新农村建设中，将会越来越多涉为，改革的方向是赋予农民更完整的土地权利，即在国家的有效管理下、在先进行试点改革的基础上，在实行土地归农制度之时，国家应该制定一套相应的政策法规来完善其事，化解风险和防止偏差。

《国家征用法》和《农民土地使用、流转和买卖法》。对于土地的买卖，要限制商贾和权势巧取豪夺个先、农业利用优先和数量上的上限，等等。三是要加快农村社会保障体系的建立，这是不管有没有土地对于实行土地归农的制度变革，目前一个主要的障碍是，有相当多的人认为现行的土地制度为农民部分农民会失去土地而变成流民，影响社会稳定。这是一种很朴素，同时也经不起推敲的观点。试想，的权利，如果说部分的权利就能为农民提供保障，难道赋予农民完整的权利反而不能提供保障了吗？至土地卖了变得没有着落，那完全是另外一个问题。

在这个问题上，集体林权改革的成功实践是很好参照。2003年，福建省就开始推进以明晰所有权、益权为主要内容，也即“给予林农真正意义上的物权”的集体林权制度改革。这对于农村土地产权改革极制度改革的理论探讨和实践引向深入。

四、建立农业支持政策体系：增强力度、扩大范围、完善机制

最近几年，我国发生了“以工补农，以城带乡”的政策转向，政府显著增加了在“三农”方面的投入，社会事业和农业支持三个方面。这里着重探讨一下农业支持政策的建立问题。我认为，建立我国农业支WTO“绿箱”政策，用好“黄箱”政策，增强支持力度，扩大支持范围，完善支持机制。简而言之：

第一，增强力度。资料显示，2005年OECD国家农业支持总水平为3852亿美元，平均每个农业劳动国为49193美元，欧盟为22000美元，日本为20912美元；平均每公顷耕地得到923美元的支持，其中美国本为13555美元。OECD国家农民的农业总收入中约1/3是来自于政府各种各样的补贴和支持。我国曾经行目前已由征税转向了支持。但总体上讲，农业支持的力度还很弱。无论从农业发展的内在需要看，还是应该有一个更大幅度的提高。

在这个问题上，一个普遍存在着认识的误区是，认为发达国家的农业补贴是多数人对少数人的补贴贴，所以补贴不起。事实上，农业补贴主要是针对农产品的数量而非农民的人数。发达国家的农民比例生产的产品数量却很大，比如美国平均农场规模是我国农户经营规模的500多倍，其城市消费者在农产品然更大。

第二，扩大范围。这里着重指出的是，一要对水稻、小麦以外的种植业实行价格支持政策，如玉并对重点地区给予重点支持。比如，过去7年来我国棉花需求以每年10%左右的速度递增，产需缺口和出出台一项扶持棉花生产的重大举措，甚至连原有的一些优惠政策也相继取消，因此给予棉花生产补贴和策的内容之一。

二要对畜牧业给予补贴，特别是要对西北地区的畜牧业给予重点支持。资料表明，西北地区拥有草业产值仅占全国的7.5%。全区农牧业结构中，种植业占70%左右，畜牧业比重仅为28.5%左右。我们认“兴计划”，作为开发大西北和建设社会主义新农村的优先内容。其核心：一是加快西北的畜种改良。西产，又增加生态压力，与国外差距甚大，应该加快国外良种的引进，加快对当地畜种的杂交改良。中央样，对西北地区畜牧业原种繁殖和杂交改良给予补贴，而且力度应该更大。二是加快建立人工草料生产肃有46%和48%的草原属于中度或严重退化。另据研究，在荒漠干旱草原区，建设一亩有水利条件的人40-50亩天然荒漠草场，“建设一小片，保护一大片”。国家大幅度增加对粮食主产区投入和补贴的同时，设的投入和对农民及其他利益相关者的补贴。

三要对生态脆弱带进行补贴。我国从2000年开始实行退耕还林还草工程，国家给予相应的粮食、现多万退耕还林还草农户的欢迎。问题是，即使按照当初设计的生态林补助8年计算(经济林5年)，也很快进行补偿转向对农民参与生态维护和保育的补贴，借鉴国际经验，实施专门的生态脆弱带补贴计划。

第三，完善机制。目前我国在“三农”方面的专项资金多而凌乱，且分属不同部门管理，即使是专门解。这就必然影响到“三农”政策的科学性和效率，同时也容易滋生各种问题。为此，需要尽快编制今后的总体预算框架，而不是像目前这样仅仅提出一个“三农”支出“三个高于”的笼统原则。

农业支持政策体系中，最重要的是要有反周期补贴机制。2002年美国《农业法》实行固定支付(直接

