

中央一号文件与“三农”变法

——在北京林业大学等地演讲综要

胡星斗

【我要评论】 【该文章阅读量: 63】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

2004年中央1号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》是迄今我所看到的中央力度最大、反响最好的一个文件。民间学者关于三农问题的所有进步的见解,都被中央接受了。过去,我为三农问题呼号,言辞比较激进,只是为了引起中央对问题的注意。现在,我发现自己快“失业”了,因为中央1号文件中阐述了我所关注的所有农村问题,而且都有到位的解决措施。温家宝总理说:知政失者在草野。可见他是非常虚心、明智的,他对中国的所有问题都十分了解,有符合现代文明规范和市场经济规律的解决之道。他清楚,民间学者一般不会受虚假信息的蒙蔽、不会受既得利益的羁绊、不会受权贵集团的左右,往往对问题能够感同身受,甚至有切肤之痛,所以,应当尊重广大学者的正确意见,特别是尊重广大人民群众的合理要求。

这次一号文件提出:树立科学发展观,按照统筹城乡经济社会发展的要求,坚持“多予、少取、放活”的方针。这种提法相对于过去是一个很大的进步。所谓科学发展观,一是以人为本,强调发展的目的是人,不能损害人民群众的利益来谋求发展,片面地追求GDP、产值、政绩;二是统筹城乡、东部与西部、经济与社会、人与自然的和谐发展,解决城乡二元结构的问题。因为中国的城乡差别是世界上最大的,一般认为中国城市居民与农村居民的收入差距在5倍或6倍,有的外国人感叹,中国的大城市与西方城市丝毫不逊色,但是中国的中西部农村却与非洲贫困地区类似,那儿的婴儿死亡率甚至高于非洲。所以,中央这次强调对农村要“多予”——国家财政应当加大支农力度,把补贴直接补给农民,这是非常正确的。发达国家对农业早就形成了保护制度,美国每年财政支农4、5百亿美元,农民收入中三分之一来源于政府补贴。日本每年补贴310亿美元,欧盟补贴620亿美元。按照WTO黄箱政策协议,中国对农民的收入补贴可以达到农业总产值的8.5%,可实际上我们只达到了3.3%,印度也在10%以上,欧美国家都在25%以上,日本、以色列等国甚至高达45%。我国过去对农业的补贴也主要补给了粮食收购企业、流通环节,养活了几百万职工,农民没有得到实惠,现在将补贴直接补给农民,是一个进步。

中央1号文件强调“少取”,是由于过去我们对农民的索取过度了。改革开放之前30年,从农民那儿拿走了8000亿,那时的8000亿相当于现在的好几万亿。改革开放之后,我国从农民那儿又拿走了3、4万亿元,中央的统计数字没有这么高,但是,大部分税费、乱收费都留在了县、乡,没有报告到中央。而且,由于土地被征用,农民每年至少损失1000亿到3000亿元,各个资料估计的不一样。农民只拿到征地款的5~10%,有的甚至只拿到2%。农村的资金也大多流向了大城市,一年流走6000亿,其中邮政储蓄一年就吸走4000亿,而即使是农业银行,也只把10%的资金贷给了农村。可见,农村资金是非常匮乏的,造成农村贫穷、公共物品的供给缺乏。所以以后,国家应当从农村“少取”。

还有中央采取“放活”的方针。1号文件规定,对合法经营的农村流动性小商小贩,除国家另有规定外,免于工商登记和收取有关税费。这是放活农村劳动力的重要举措。过去,像孙大午所说的,在有些地方农民卖鸡蛋,也要经过许多道关卡。现在,农村不太可能创立新的乡镇企业,乡镇企业由于产权不清等因素,侵占、贪污等情况严重,所以现在90%的乡镇企业都私有化了。现在农民也很难创立私人企业,因为每一企业起,就有十多顶大盖帽来收费、掠夺,庞大的乡镇政府成了农民创业的巨大障碍。因此,中央要求放活农民,要求精简乡镇机构,减少财政供养人员。我估计,在一两年内,中央会采取措施,精简县乡两级机构,只有县一级减了,乡一级才能负担轻一



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

- 2007年度十大改革新闻评选揭晓
- 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知
- 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

点，才能放活农民。现在，县下属科局机构太庞大，编制上每个局可能只有二三十人，但实际上可能一两百人，甚至两三百人。每个县六七十科局，机构重叠的太多，农民负担怎么减得下来！如湖北某县71个科局，仅农业口的就有农办、农业局、林业局、水产局、水利局、畜牧局、农机局、粮食局、土管局、烟草局等，其他如经贸局、经管局、工商局、商业局、工业局、企业局、轻工局等，叠床架屋，再不改革，怎么得了！

这次1号文件还提出：“保障进城就业农民的合法权益。进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定和不合理收费。”农民工进城，过去称为盲流，虽然搞市场经济了，但一些领导人的思想观念陈旧，对农民采取收容、歧视、高收费等办法，围追堵截。光北京市就有100多种岗位规定不容许农民就业，许多地方招收公务员也规定不许招收农民。直到现在，一些地方的暂住证收费还有9个标准，三分之二的农民要办好几个证。而1号文件说了：进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分，也就是承认农民工已经是工人了，不再是农民了，那就应当大家一视同仁，像发达国家那样，不应当再办暂住证了，凭身份证和安全号管理就行了。

1号文件还强调：城市政府要切实将对进城农民工的职业培训、子女教育、劳动保障等纳入正常的财政预算。一是对农民工要培训，要讲解安全防护知识；二是要解决打工子女就学的问题，过去，农民工自己开办的打工子弟学校常常被取缔，他们的子女到公立学校去读书就要交很高的赞助费、学费，农民工是交不起的，因此，他们的子弟要么失学，要么回到老家就学，最后将打工的父母也常常逼回了农村。还有，农民工常常享受不到劳动保障，30%多的人在有毒有害的环境下工作，只有10%左右的企业按国家规定给农民工上保险。而农民工在城市干最脏最苦最累的活，为城市建设做出了巨大的贡献，所以，中央特别强调各个城市政府应当负起自己对农民工的责任。1号文件还提出：推进大中城市户籍制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件。根据研究，200万人口以上的大城市最有利于节约土地，其人均占地分别仅为小城市、集镇的二分之一、三分之一。所以，对于耕地不足的中国来说，在发展中城市的同时，加快发展大城市是可取的，我们的大城市数占人口的比例与发达国家还差很远，由于户籍制度的羁绊，我们的城市化水平也大大落后于工业化水平。因此，放宽对农民定居的限制，加速城市化是必然的选择。

1号文件另一个突破是：鼓励发展各类农产品专业合作组织，积极推进专业合作组织的立法工作。之所以说是突破，是因为过去我们对农村专业合作组织采取的是限制、打压的政策，惟恐其起到了组织农民的政治作用。其实，农民建立各种经济组织，可以抗击个人非理性的风险，保持社会稳定；可以促进农业产业化发展，将农民组织到产供销的链条中去；有利于保护农民自身的利益，增强政府在国际谈判中的地位；有利于克服农民一盘散沙的自私，提高农民素质，可以借助于合作组织开展对农民的培训、教育等工作。

加快土地征用制度改革，提高补偿标准，妥善安置失地农民，并为他们提供社会保障，这是1号文件又一个含金量很高的地方。我国目前有4000万失地农民，他们是“三无”人员——无地，无岗，无社会保障，如果不能妥善地解决他们的困难，对社会稳定将会构成一定的威胁。譬如，最近四个城市兴起万名失地农民签名要求罢免书记或市长的运动，结果遭到地方官员的打压，甚至逮捕，说明失地引发的官民矛盾在一些地方愈演愈烈。温家宝总理提出实行最严格的耕地保护政策，可是一些地方当局对中央阳奉阴违，出于利益的驱动，继续擅自强制征用土地，给农民的补偿非常少，给个一两万、两三万后就再也不管农民的死活了，有的农民房屋也被毁掉，全家搭个破棚子度日或流落街头。这次，中央文件要求妥善安置失地农民，并为他们提供社会保障，从土地征用款中拿出一部分给他们上养老、医疗保险，并将他们纳入最低生活水平的救济之中。我想这是做得到的。2002年，全国一年低保开支120来亿，而一年的公款吃喝2000余亿，公款会议和出国花掉3000余亿，公款用车3300余亿，无论从哪里省一点，救济的钱都有了。中国的关键是要建立各级人大监督财政支出的制度——财政预算决算、每一笔财政开支都要经过人民代表大会的批准，否则钱不许花，如发达国家都是这样做的。我们的人民代表大会要成立会计局，要有大量的专业人士，懂得如何监督政府花钱。

中央1号文件提出：要深化粮食流通体制改革，从2004年起，全面放开粮食收购和销售市场。这是对过去错误做法的一个矫正，前任总理搞的粮食封闭运行，粮食只准卖给粮站，打击所谓的私商粮贩，中央把补贴给了粮食企业，这是完全违背市场经济原则、服从于国有既得利益者的做法。而由于粮食亏损，地方财政又要补贴，于是地方当局想方设法拒收限收粮食，农民卖粮难，农民更没有得到种粮的国家补助。这次，中央对农民搞直接补贴，让农民得到了实惠。

进一步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，这是1号文件中的一个令人鼓舞的消息。减轻税费负担，中央已经发了不少文件，但这次有硬性的规定，如取消烟叶外的农业特产税，农业税税率总体上每年降低一个百分点。最近，中央提出5年内取消农业税，后又改为3年。这是了不起的。我们呼吁了好几年，现在终于看到结果了，说明温家宝是体恤民情的，知道农民的艰难。过去，农民总体上来说最穷，但承受了最重的税费负担，他们人均只有两三百元，还包括实物收入，却要交沉重的税费，城里人至少要800元才纳税。所以，农民最终应当和城里人一样，城乡的税制统一。但农民少交税后，县、乡两级政权哪里有经费维持正常的运作呢？中央政府会财政转移支付一部分，但还有很大的缺口，关键是要精简乡镇机构和财政供养人员，这也是1号文件所指出的。现在，一个乡平均二十多个机构，几百人吃财政饭，还有村书记、村委会成员、民兵连长、计生员、妇女主任、团支书、电工等都要拿补贴，农民怎么受得了！而且，我估计，中央在一两年内还会大力精简县级政府各机构，只设30个以内的科局，最终应为20个之内，严格定编，奖励举报超编，对非法搜刮敛财的单位领导予以撤职和法办。我还主张撤消乡镇政府，改为不具实权、没有财权、不能收税的县派出机构——县驻乡镇办事处，它仅能执行县政府的决策，撤消乡镇一级财政。公共物品的提供，如修建道路、水库等，由村自治体以民主的方式决策，政府予以部分援助。中央提出，有条件的地方可实行并村，这是正确的。让村的规模更大一点，实行自治后经济实力更雄厚一点。有人担心撤消乡镇政府后，公共物品的提供会变得没人管。实际上，现在的乡镇政府成了一级营利性组织，能够进行公共服务的很少，相反，一些乡镇政府倒是竭泽而渔，对农村发展的破坏性很大。而我们应当相信，农民自己会为自己负责的。

这次中央1号文件还提出：改革和创新农村金融体制，明确县域内各金融机构为三农服务的义务。鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸收社会资本和外资，积极兴办直接为三农服务的各种所有制的金融组织。这是中央在金融方面的最大胆的举措，是吸取了过去的经验教训得出的正确结论。有个农民企业家叫孙大午，他是亿万富翁，但他每月只从企业领取一千多块钱的工资，余下的钱他全部用来帮助周边的乡亲致富，开办了中学、技校等，可他也得不到国家银行的贷款，为了企业的发展，他从周边的乡亲中集资，结果被说成非法吸收公众存款，被判刑。这里凸显出很大的问题，即农村的资金都流向了城市，农村存在资金饥渴，农民几乎不可能兴办任何企业改变自己的命运，而国家银行又效率低下，而且不愿意为农民和私营企业贷款，因为贷款或额度太小，或风险太大，成本太高。孙大午又不愿意给10%~15%的高额贿赂、回扣，所以，更贷不到款。目前，我国的国有银行的不良资产率为20%，这还是在1998年向4大国有银行注入了近3000亿元，1999年剥离了1.7万亿不良资产之后，否则我们银行的不良资产率为35%，实际可能达到百分之四五十。而发达国家银行的不良资产率一般在3%左右，其利润率在1.5%左右，而我国国有银行的利润率仅为人家的1/10~1/100。国有银行的效益这么差，解决之道是学习发达国家的做法，大力发展股份制和私有银行，在防范金融风险和规范管理的前提下，允许企业发行债券，允许创办为私营企业和农村服务的各种金融组织。过去，中国搞了乡镇基金会，到1998年，仅四川省就有乡镇基金会4052个，集资200多亿，但由于基金会产权不清，权责不明，监督机制缺乏，管理水平低下，乡镇领导说了算，腐败丛生，因此，在1999年被勒令关闭。乡镇基金会的失败只说明当时的国家领导者缺少现代管理头脑，对基金的设计仍然是计划经济的一套，现在我们的金融组织如农村信用社必须进行彻底的改革，做到产权清晰、科学管理、权力受到监督。

中央1号文件还提出，探索实行动产抵押、仓单质押、权益质押等担保形式，这也是有针对性的。因为农民没有可抵押的东西，土地是公有的，个人只是承包，土地不能抵押；房屋宅基地也不属于个人，所以，房屋也不能抵押，这样的话，农民要抵押贷款就几乎不可能了。我建议，土地和宅基地应当逐渐归农民所有，这有很大的好处：一，可以遏制非法侵占农民土地的问题。因为私有了，就必须平等谈判解决必要的征地问题，否则，侵犯私人财产，等于抢劫，会被告上法庭，会被判重刑。二，土地成为农民的创业资本，农民不再一无所有。三、可以消除村干部在分配土地和宅基地时的腐败。四、可用土地抵押，获得贷款。五、可以将土地变为养老和医疗保障的来源，解决农民的燃眉之急。为了防止农民变卖土地后流浪街头，可以立法规定：除非证明在城市确有住宅和工作，否则不容许将土地换成现金；但可以将土地卖掉换成养老和医疗基金的投入，不到老年或患大病时不允许大额取出。土地私有化，这是对农民过去为国家做出的巨额牺牲的补偿，可还农民一份尊严，可增强政府的合法性，受到农民的进一步的爱戴。

1号文件还提出，加快建立政策性农业保险制度。由于农业承受市场和大自然的双重风险，所以，保险公司一般都不愿意为农业承保，否则，理赔额太大，保险公司会损失惨重。因此，国家应当出台鼓励性、倾斜性的政策，帮助农民抵消风险的损失。也就是说，要建立政策性农业保险制度。

从上面可以看到，2004年应当说是中国农民的转折年，中央对三农问题确实提到了重中之重的位置。不过，以前中央对三农也出台过一些好的文件，但都难以落实，演变成了口号农业、口头农业。我希望，这一次不一样，1号文件一定能够得到落实、中央对三农的变法能够成功。为什么？因为现在的中央政府确实是亲民的、善治的，他们看到了中国问题的所在，更重要的是，他们有一套既符合中国国情又符合现代文明准则的做法和措施。

2004-4-23

(本文根据作者在林业大学、人民大学、天则所、万圣书园等地的发言综合而成)

(胡星斗，北京理工大学经济学教授。 Email:huxingdou@sohu.com,欢迎浏览学术主页“胡星斗中国问题学”：www.huxingdou.com.cn。)

来源：博客中国 来源日期：2005-3-21 本站发布时间：2005-5-14

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名: 密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

!注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.031秒