

# 我国新农村制度建设的路径探讨

关学增, 宋朝丽 (1. 河南大学哲学与公共管理学院, 河南开封 475001; 2. 河南商业高等专科学校, 河南郑州 450000)

**摘要** 制度建设是当前我国新农村建设的关键所在。我国农村进一步发展存在着某些制度瓶颈, 政府应从制度创新和政策改进上解决好目前在农村地权制度、财政制度、基础设施建设、社会保障制度等方面存在的有关问题, 使我国新农村建设得以纳入社会主义市场经济的体系之中。

**关键词** 新农村; 制度瓶颈; 政策

中图分类号 F320.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)15-06535-02

农村问题的根本还在于农村的制度问题, 要从根本上改变农村现状, 首先要改变现行的有关制度。我国农村现有的组织制度是改革开放初建立的, 其目标是解决农民的温饱问题。随着这一目标的实现, 旧有的组织制度已经衰弱, 在农村进一步发展进程中所起的作用也越来越微弱, 而新的组织制度尚未形成完整体系, 无法满足把农村纳入市场经济体制的要求, 这就造成农村现在正处于一个制度上的断层阶段, 亟需政府建立一套新的完善的制度来促进农村社会的全面发展。

## 1 当前农村进一步发展面临的制度瓶颈

**1.1 以联产承包为主的农村地权制度不能适应现代农业的需要** 家庭联产承包责任制在特定的历史时期曾极大地调动了农民的生产积极性, 使农村生产力得到极大的提高, 在这一制度下农村的温饱问题得以基本解决。但是应当看到, 这一制度是建立在土地的所有权与经营权分离的基础之上的, 而随着时代的发展和社会主义市场经济体制的逐步建立, 这种简单的分离, 在实质上仅仅是农村产权在旧体制下的一种局部的、微观的、暂时的调整, 没有触动农村产权的核心——土地制度, 不能适应发展现代农业和农村非农化对产权制度所提出的要求。目前面临的问题是: 首先, 我国农村的土地是集体所有, 农民只有 30 年的土地使用权, 土地的使用权经常会重新分配, 导致了农民对土地没有归属感和安全感, 因此造成农民易对土地过度使用, 用得多了, 养得少, 不愿意在“公有”的土地上投资太多, 从而造成农业产量下降。其次, 由于农村土地是按照人口平均分配的, 随着人口的增减, 土地会被一步步地碎化, 以分配给新出生的人口, 这样碎化土地, 不利于农业的规模经营, 不利于现代农业体系的建立。再次, 由于土地集体所有, 因而集体的代表——村委会有权处置农民的土地, 包括出租、转让、拍卖等, 村委会可以以国家的名义用低于市场的价格征收农民的土地, 然后以市场价格把农民的土地卖给投资商、房地产商等, 从中获取巨额差价, 其实质是对土地的处置收益绝大部分由村委会等组织获得, 而农民在失去土地这样的基本生产资料之后, 仅得到了少量的补偿, 严重损害了农民的利益。

**1.2 不合理、不规范的农村财政制度难以为新农村建设提供资金保证**

**1.2.1 尚无规范的支农资金管理体制。** 近年来, 中央政府

从统筹城乡发展的角度在支农问题上已经迈出了很大的步伐, 目前正在进一步加大支持三农的力度。除了在农村医疗等方面中央政府投入力度较大外, 在深化农村义务教育保障机制改革方面, 中央与地方各级财政累计也将新增高额的农村义务教育经费。与此同时, 在农村道路建设方面, 国家也将在“十一五”期间, 把农村公路建设作为交通发展的战略重点, 计划新建农村公路 120 万 km, 但我国目前支农资金的使用又存在一些突出的问题, 如财政支农资金投入渠道多, 资金分散, 难以形成合力; 地方基层挤占挪用支农资金现象普遍, 有很大一部分支农资金被挪作他用, 真正用于农业、农民和农村的资金大为减少<sup>[1]</sup>。对此要抓紧建立规范高效的政府支农资金管理体制和运行机制, 优化投入结构, 统筹使用支农资金, 保证支农资金能够用于解决农村最薄弱、农民最急需的问题。

**1.2.2 农民没有取得贷款的有效途径。** 一是随着当前主要的涉农金融机构——农村信用社的破产, 以及农村基金会的失败, 农民贷款渠道进一步变窄。二是由于农业生产经营风险较大, 回报率又比较低, 而农民比较分散, 贷款管理成本高, 在各种金融风险的威胁下, 各金融部门常常表现为“慎贷”、“惜贷”, 甚至拒绝从事涉农贷款。三是没有从法律上明确农户为市场法人, 而农民以自然人贷款又没有法律依据, 所以无法从金融机构取得所需的贷款, 扩大生产经营的规模。四是贷款手续复杂, 银信部门的服务不到位。五是担保和抵押、质押要求繁多, 给农户贷款造成人为障碍。基于上述原因, 即使许多农户有规模生产的欲望和需求, 但因缺乏相应的金融支持而难以如愿。

**1.3 农业产业化进展缓慢阻滞农村生产力的发展** 当前我国农业正处在由传统农业向现代农业, 由催耕催种的农业向市场农业, 由粗放农业向精品、精准、集约农业转轨的过程, 但这一转轨过程缓慢, 产业化还没有形成成熟的体系结构, 农业生产力的发展进入瓶颈阶段。具体来说, 造成这种现象的原因有以下 2 个方面:

**1.3.1 对农产品的价格补贴不足。** 如果按 WTO 协议计算口径, 把支持贫困地区发展的财政支出、粮棉油糖价格补贴计算在内, 1996~2000 年, 我国农业补贴总量分别为 1 083 亿、1 267 亿、1 826 亿、1 709 亿和 2 200 亿元, 分别占当年农业总产值的 4.9%、5.3%、7.4%、7.0% 和 8.8%。按照相同的口径, 发达国家的补贴水平约为 30%~50%; 巴基斯坦、泰国、印度、巴西等发展中国家约为 10%~20%<sup>[2]</sup>。同时, 国家农业支持保护政策不配套、不完善, 对农业的扶持还不能完全落到实处, 如农产品的价格政策、农业基础设施的建设和农业

**作者简介** 关学增(1953-), 男, 陕西华县人, 教授, 从事比较行政管理研究。

**收稿日期** 2008-03-21

科技的研制、开发和推广等,很大程度上要靠地方政府和农民来承担,而地方政府和农民自己目前显然无力良好地解决这些问题。

**1.3.2 小农经营模式严重阻碍着农业产业化的进程。**家庭联产承包虽然解决了农村的温饱问题,但也有其负面影响,即土地使用权分散在各个家庭中,难以形成规模经营。目前我国大部分地区还是采用传统的小农经营模式,农业机械化、现代化程度不高,没有条件建立国外那样的大农场,没有建立产、供、销一条龙,从而无法提高农业的科技含量和农业生产水平。

**1.4 农村基础设施的供给不足造成农业生产潜力下降** 基础设施包括交通、通讯、生活用水、农田水利设施等。筹集并占有一定数量的公共产品是乡村基层政权推动社区经济和社会发展的前提。根据《农业法》,农村主要的、大型的、跨区域的公共产品筹集应是中央、地方和农民个人三方共同负担,但是源于财政分权改革的不彻底性,各级政府的财权与事权不对称。实行分税制后,财权有向中央及省政府集中的趋势,即“强干弱枝”,而事权却逐级下放,一些本应由中央及省政府供给的纯公共产品,如义务教育、计划生育、民兵训练等,却下放到乡镇一级,加重了乡镇的负担。而乡镇政府由于本身财源有限及机构臃肿,导致财政紧张,没有财力为公众提供纯公共物品。

**1.5 社会保障制度不健全制约着农业经济的变革** 首先是教育保障问题。我国已经实行了九年义务教育,并在农村实行了减免学费的政策,以保证农村孩子受教育的权利。但由于农村师资力量薄弱,教学设施差,很难保证农村孩子享有与城市孩子同样的教育质量。同时高校高昂的学费也限制了农村孩子接受高等教育的机会,从而进一步造成了农村知识型人才的匮乏,不利于农业科技水平的提高。

其次是生活保障问题。目前我国还没有在农村建立完善的社会保障体系,除了最低生活保障制度已经基本开展起来以外,农村养老、医疗保险均呈现出覆盖面窄、保障水平低等特点。现阶段农村居民应对生存风险的基本方式是家庭成员之间的互助,国家对农村社会保障体系建设的推动力还不足,农村社会保障制度建设速度缓慢。农业是弱质产业,受自然条件影响大、市场风险高,随着我国农村市场经济的不断发展,农村社会的风险和压力还会继续增大。而在目前,包括进城就业的农民在内,除了土地之外没有别的生活保障,随着农业产业结构的调整和城市化进程的加快,土地养老保障的功能正在逐渐弱化,单一的土地保障使得农民的就业空间和渠道狭窄,在收入和就业不稳定的预期下,根本不敢放弃土地,这又在一定程度上固化了小农经营,阻碍了农业规模化和产业化发展。

## 2 新农村制度建设中的政府工作路径探讨

**2.1 推进土地现代产权制度的建立** 建立规范的真实现代产权制度意义上的农民集体土地所有制,是突破当前农村进一步发展制度瓶颈的关键所在。为此,应对现有农村土地按现行政管理基本单位村或者组进行全面登记,明确集体土地的所有权主体和客体,并以法律的形式把农户的土地承包经营权作为财产权规定下来,发放农户个人拥有的集体所有权

份额的土地所有权证书。这样做有利于使农民的财产权和土地所有权得到保障,解除农民在土地使用过程中的后顾之忧,同时也有利于防止土地进一步碎化,实行规模经营。正如恩格斯所指出的:“耕地最初是暂时地、后来便永久地分配给各个家庭使用,它向完全的私有财产的过渡,是逐渐完成的,是与对偶婚制向一夫一妻制的过渡平行地发生的。个体家庭开始成为社会的经济单位<sup>[3]</sup>”。农民的土地财产权的被确立,将会大大增加农民对土地处置的自由度,使得土地转移价格大大提高,有利于遏制土地的兼并和被侵占。按照我国公民私有财产不可侵犯的法律规定,作为一种私有财产权的土地承包经营权在实践中就难以被剥夺,农户承包经营的土地就得以受到有效的保护。

**2.2 建立健全农村公共财政制度** 根据我国农村实际状况,当前要重点抓好2个方面:一方面,着力加大支农资金的整合力度。首先要健全支农资金的监控体系,防止地方基层对支农资金的扣留剥夺,确保资金真正用到农业和农村建设上去。二是要优化财政支农支出结构,压缩各项不合理支出,积极研究和探索公共财政覆盖农村的范围,将财政支持的重点逐步由生产型转到公益性、公共性、非竞争性农村社会事业上来。三是要打破行业界限和部门分割,建立有效的组织协调机制,对现有农业项目和支农资金进行清理、归类和整合,避免项目的重复投资及地区的不均衡性,彻底改变“小而散”的状况,集中有限财力,对制约农业发展的瓶颈问题进行重点突破。第四要不断提高投资效益,建立规范的财政支农资金转移支付制度,使中央、省、市出台的各项支持“三农”的优惠政策尽可能多、尽可能快地落实到基层农村。

另一方面,加快农村金融体制改革,引导投入。要增加农民贷款渠道,通过贴息和推广农户小额信用贷款和农户联保贷款方式,加大农业信贷投放,增加农户贷款,为农业结构调整和发展农村经济提供金融支持。

**2.3 增加农村基础设施建设** 加强农村水利建设,抓好农村饮水、沼气、道路、用电等基础设施和人居环境建设,是当前改善民生、推进新农村建设发展的头等任务。同时,还要积极支持农业综合生产能力建设,促进现代农业建设。为此,要进一步整合支农资金,提高支农资金使用效益。对于纯公共物品的提供,由中央政府和省政府负担大部分,地方政府视财力状况可负担小部分,关键是要理顺中央、省、地方各级政府的公共产品供给责任,做到财权与事权的对等;对于准公共产品和混合产品的提供,应当通过明晰产权的方式引进多种供给方式,可采用公退民进、民办公助的方式,由政府通过补贴等方式鼓励民间资本参与公共品供给。要保证私人资本的产权收益及居民合法的私产以激励私人投入。大量的实证研究也表明:引入产权主体多元化后,农村准公共产品供给已经发生了制度变迁,大大缓解了与农民生产生活密切相关的公共产品供给不足的问题,同时也减轻了地方政府的财政压力,是一个农民、政府、民间资本所有者三方皆赢的举措<sup>[4]</sup>。

**2.4 建立完善的农村社会保障体系** 在市场经济和农业生产经营国际化的条件下,农业的发展需要完善的社会保障体

使用率( $A_1$ ) = (当年有偿使用的土地面积/当年土地供给总面积)  $\times 100\%$ ; 土地市场公开度( $A_2$ ) = (当年公开交易的出让土地面积/当年土地出让总量)  $\times 100\%$ ; 一级市场活跃度( $A_3$ ) = (当年一级市场交易总量/城市建成区面积)  $\times 100\%$ ; 二级市场活跃度( $A_4$ ) = (当年二级市场交易总量/城市建成区面积)  $\times 100\%$ 。

该研究以2006年为评价基期年,2006年郑州市建成区面积282.00 km<sup>2</sup>, 有偿使用土地面积7.98 km<sup>2</sup>, 土地公开交易量3.10 km<sup>2</sup>, 土地出让(一级市场)总量6.86 km<sup>2</sup>, 二级市场交易量1.12 km<sup>2</sup>, 土地供给总面积9.89 km<sup>2</sup>。经计算  $A_1$  为80.73%、 $A_2$  为45.18%、 $A_3$  为2.43%、 $A_4$  为0.40%。

**2.2 评价指标权重的确定** 评价指标选取确定后的一个重要环节就是权重的确定。该研究运用层次分析法确定评价指标权重。层次分析法是一种确定权重的有效方法,他把辐射问题中的各个因素划分为互相联系的有序层,使之条理化,根据对客观实际的模糊判断,就每一层次的相对重要性给出定量的表示<sup>[5]</sup>。

该研究以土地有偿使用率( $A_1$ )、土地市场公开度( $A_2$ )、一级市场活跃度( $A_3$ )、二级市场活跃度( $A_4$ )、为评价指标构造判断矩阵(表2)。在此基础上,用和积法计算判断矩阵的最大特征根及对应的特征向量,此特征向量就是各评价因素的重要性排序,也是全系数的分配,即  $A_1$ 、 $A_2$ 、 $A_3$ 、 $A_4$  分别为0.57、0.22、0.14、0.06。经检验,随机一致性比率  $CR = 0.059 < 0.1$ ,即本层次排序的结果具有满意的一致性。

**2.3 土地市场化程度评价结果及分析** 该研究采用  $M = \sum_{i=1}^n A_i B_i$  ( $i = 1, 2, 3, \dots, n$ ) 函数式来确定土地市场化程度综合指数,式中, $M$ 代表综合评价指数; $A_i$ 表示评价指标的定量化值; $B_i$ 表示评价指标的权重; $n$ 为评价指标个数。

经计算  $M = 0.56$ 。郑州市土地市场化程度的评价值为0.56,可以看出评价值较低,其主要原因是土地市场的公开

(上接第6536页)

系。各级政府应加大在农村社会保障上的资金支持,同时由于国家资金有限,农村社会保障制度的建设还需要社会各方面的共同努力。对此可采取国家拿一部分,地方政府拿一部分,乡村集体拿出一部分,农民也要自筹一些的办法推进这一进程。对于较为落后的地方,由于需要保障的重点很多,易出现政府“什么都想管,什么都管不了”的局面,这就要求我们必须确定公共财政覆盖农村的优先顺序,将有限的政府财力用到急需之处。为此,应注意分阶段、分区域地排出顺序,先保障农村社会稳定和农民基本生活需要,后创造条件促进农村发展;先保证纯公共产品,后提供准公共产品和混合产品。

**2.5 调整农村产业结构** 农村产业结构调整的过程就是逐步实现农业现代化的过程。搞好农业结构调整,要坚持以潜在市场为导向的原则,坚持因地制宜,发挥当地资源优势,充分发挥农业科技的作用,大力发展农村产业化经营,推广“公司加农户”“订单农业”等方式,逐步形成农产品生产、加工、

度低,即招标、拍卖、挂牌的土地出让量比较低,协议出让占有很大一部分,今后要加大公开出让范围。另外,二级市场活跃度不够高,二级市场的交易量偏低,其中,土地有偿使用率已经达到国土资源十一五规划中提到的目标。随着郑州市土地市场的逐步成熟和对土地市场的进一步调控和规范,反映郑州市土地市场化程度的指标将会有很大地提高,将会逐步缩小与东部沿海城市的差距。

表2 评价指标判断矩阵

Table 2 Judgment matrix of evaluation index

C	$A_1$	$A_2$	$A_3$	$A_4$
$A_1$	1.00	3.00	3.00	5.00
$A_2$	0.33	1.00	2.00	3.00
$A_3$	0.33	0.50	1.00	3.00
$A_4$	0.20	0.33	0.33	1.00

### 3 结论

由于郑州市的土地市场起步晚,无论是增量土地资产,还是数量巨大的存量土地资产,进入市场流转、通过市场机制配置的比例都很低。然而,郑州市作为我国交通地理位置比较重要的地区,更需要一个规范化、信息公开化的土地市场环境。

总之,对郑州市土地市场化程度的研究,是郑州市土地市场的运作、政策制订、政府调控和科学管理的当务之急。它不仅具有重要的理论价值,而且具有重大的实践意义。

#### 参考文献

- [1] 张建. 我国城市土地市场政府干预的经济学分析[J]. 国土资源导刊, 2005, 2(6): 23.
- [2] 孔梅. 洛阳市城镇土地市场的现状分析[J]. 洛阳师范学院学报, 2005(4): 110.
- [3] 贾生华, 张娟峰. 土地资源分配体制中的灰色土地市场分析[J]. 中国软科学, 2006(3): 17.
- [4] 李晓燕, 李壁成, 张树立. 基于MAPGIS的小流域土地质量评价[J]. 农业系统科学与综合研究, 2004, 20(2): 100-102.
- [5] 潘峰, 梁川, 付强. 基于层次分析方法的物元模型在土壤质量评价中的应用[J]. 农业现代化研究, 2002, 23(2): 93-96.

销售一体化经营。针对当前农民对产业结构调整投入能力低, 农民受教育文化程度较低, 从而获得市场信息能力以及农业科技开发能力较低等突出问题, 各级政府要合理规划, 形成系统的思维路径, 制定更加符合农村实际的政策, 科学地指导农民进行产业结构调整。

### 3 小结

总之, 推进制度创新是新农村建设的关键所在, 它又是一个长期的、逐步推进的过程, 政府在这一过程中应当充分发挥其主导作用。中央政府着重制定出科学的符合农村实际情况的制度框架和建设目标, 给农村制度的建设提供宏观指导; 地方及基层政府应积极贯彻执行上级政策, 结合当地实际, 因时因地制宜, 创造性地开展工作, 大力推进当地新农村建设事业的快速发展。

#### 参考文献

- [1] 黄蕙. 新农村建设起步——访国务院发展研究中心农村部部长韩俊[N]. 望新闻周刊, 2006-02-09.
- [2] 汪占熬. 我国的农业补贴政策空间[J]. 观察, 2007(6): 29.
- [3] 嘉蓉梅, 肖德均. 农村公共产品短缺的制度制约及对策探讨[J]. 天府新论, 2004(5): 42-44.