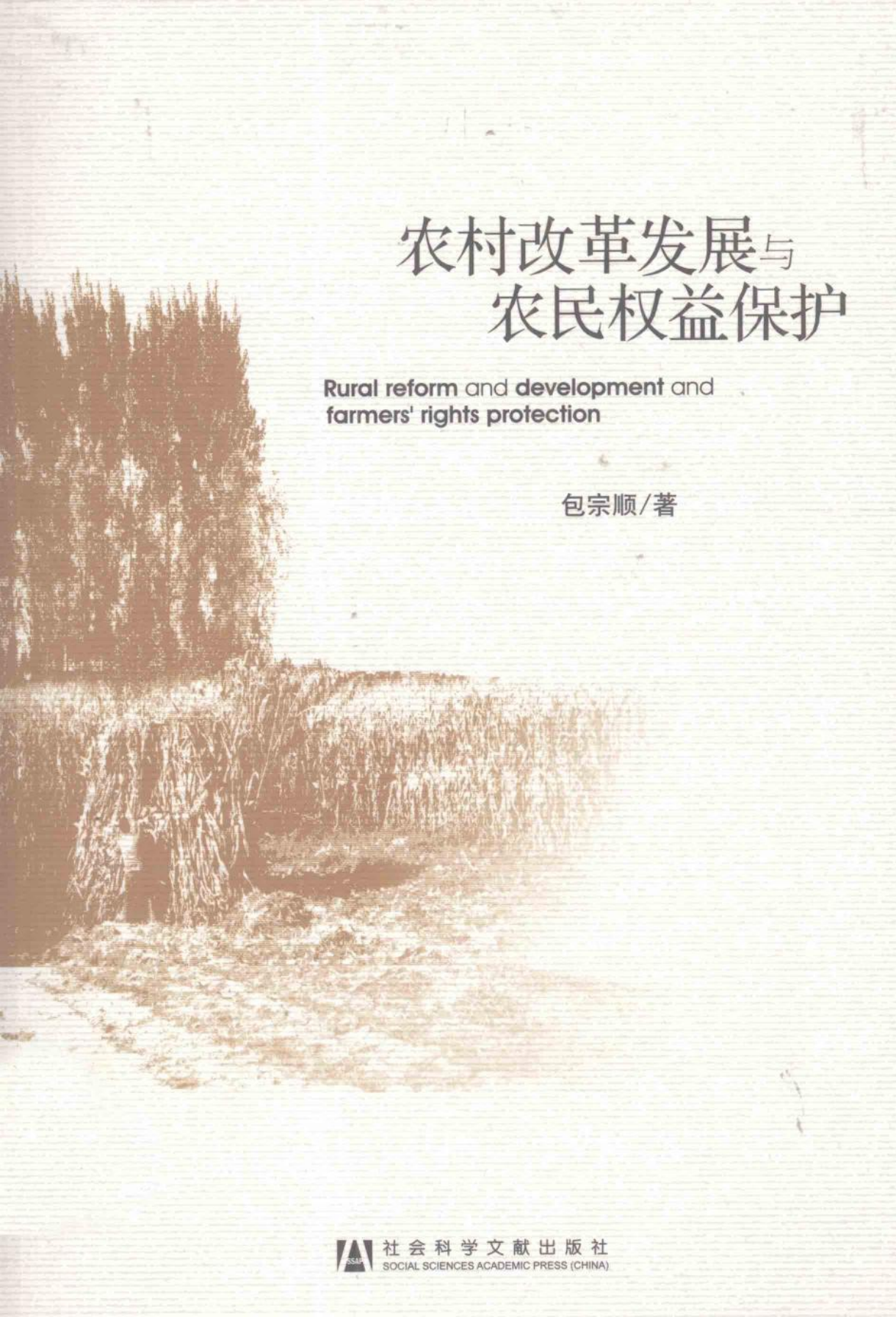




农村改革发展与 农民权益保护

Rural reform and development and
farmers' rights protection

包宗顺/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

农村改革发展与 农民权益保护

Rural reform and development and
farmers' rights protection

包宗顺/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农村改革发展与农民权益保护/包宗顺著. —北京:
社会科学文献出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2369 - 2

I. ①农… II. ①包… III. ①农村经济 - 经济体制
改革 - 研究 - 江苏省 ②农民 - 权利 - 保护 - 研究 - 江苏省
IV. ①F327. 53 ②D422. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 091115 号

农村改革发展与农民权益保护

著 者 / 包宗顺

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

责任编辑 / 田雪琴 田 梅 谢蕊芬

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 孔 勇

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 17.25

版 次 / 2011 年 7 月第 1 版 字 数 / 299 千字

印 次 / 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2369 - 2

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

第一部分 农村经济改革与发展

- | | |
|----------------------------------|----|
| 1 试论苏南农业“双层经营”体制的稳定性 | 3 |
| 2 江苏农业结构调整的现状、问题及对策建议 | 10 |
| 3 江苏农业结构战略调整：土地与劳力的进出口置换 | 20 |
| 4 关于加快江苏省农业信息服务系统“软件”建设的建议 | 28 |
| 5 设立区域性加工研发中心 提高农产品出口竞争力 | 32 |
| 6 欠发达地区乡村行政经费缺口、产生原因及应急措施 | 38 |
| 7 江苏农村税费改革情况与问题 | 44 |
| 8 “十五”江苏农村经济发展特点与当前的政策调整方向 | 51 |
| 9 加快推进江苏农村社区股份合作制改革 | 58 |
| 10 加快推进农村土地市场化改革 | 63 |
| 11 江苏农民专业合作社发展现状与政策建议 | 65 |
| 12 促进江苏省农村土地流转的政策建议 | 71 |
| 13 当前农户信贷供求与农村金融体制创新 | 75 |

第二部分 中小企业改革与发展

- | | |
|-------------------------|----|
| 14 江苏乡镇企业产权制度改革展望 | 89 |
| 15 保持实际工资的适度增长 | 94 |

16	促进中小企业发展的国际借鉴	96
17	改善外商中小企业投资环境	100
18	重视民营企业的科技创新	103
19	进一步提升江苏中小企业竞争力对策	106

第三部分 农业现代化与新农村建设

20	江苏农业现代化进程评估	115
21	积极稳妥发展有机农业	121
22	统筹城乡发展 促进农村繁荣	126
23	江苏新农村建设：取得成效与政策“抓手”	130
24	中韩新农村建设：比较与借鉴	133
25	组织实施五大战略 推进江苏现代农业发展	141
26	论推进江苏农业现代化发展战略重点	145
27	当前新农村建设中亟须关注的十个问题	151

第四部分 农民权益保护

28	摒弃不公平的制度设计 实现社会公平目标	159
29	重视失地农民利益的保护	163
30	调整财政支出结构 统筹城乡经济发展	166
31	新形势下农村亟须进一步化解的矛盾	175
32	农村义务教育：突出问题、成因与对策	180
33	当前值得重视的几个农村基层工作问题	187
34	财政支农投入的现状、问题与对策	192
35	关于完善财政支农统计与考核制度的建议	203
36	当前贫困村发展中存在的问题	206
37	积极推动全社会广泛参与 努力改善农民工生存环境	211

 第五部分 区域协调发展

38	借鉴东部区域发展经验 大力开发西部农村经济	217
39	做好“加”“减”法，促进沿东陇海线产业带建设	227
40	江苏全面协调可持续发展能力比较与评估	232
41	江苏全面协调可持续发展的制度安排	238
42	美欧纺织品“设限”的长期负面影响与应对措施	240
43	建议实行地方立法 严禁焚烧稻麦秸秆	251
44	引入国际公约理念 改善农村劳力转移环境	253
45	扩权强县改革：经验、问题与对策	258
46	江苏沿海开发：落差·机遇·发展思路	266

第一部分

农村经济改革与发展



试论苏南农业“双层经营” 体制的稳定性

自农村实行家庭联产承包责任制以来，苏南的农业规模经营大体上经历了两个阶段。20 世纪 80 年代后半期，根据自愿的原则，自发形成了一批种田大户，解决了部分农户不愿种责任田的难题；90 年代，则在政府有关部门的指导下，推进了以村办农场为主要形式的土地规模经营。从理论上说，由村办农场对所属耕地实行集约化的规模经营无疑有许多的优越性，它便于村统一合理安排作物布局和保证农产品合同定购任务的按时完成，便于新的农艺技术措施的推广、应用，便于提高农业机械使用效率和农业综合生产能力，便于国家、集体对土地的征用等等。然而，在实践中我们还必须考虑与之相关的其他许多因素，如现行的生产力发展水平、农村的就业状况、农业经营效益的变化带来的影响，以及绝大多数农民的意愿等等。在村办农场建设方面，如果不切实际地凭借行政手段强行推进，往往是欲速而不达，也易助长基层工作部门的虚报胡夸风。

一 苏南现行农业经营体制的基本格局

尽管目前苏南各地农村中出现了不少种田大户和村办农场，但以分户经营为主体、统分结合的双层经营体制的基本格局没有改变。这主要体现在下列方面。

（一）耕地的规模经营已占一定比例，但农户家庭小规模经营仍占主导地位

作为苏南模式典型代表的锡山市，粮食种植面积占全部耕地面积的

80%以上，粮田经营的基本格局是口粮田分户经营，责任田的经营方式多样化。最近对该市农村的一项百户抽样问卷调查结果显示，户均经营耕地面积1.97亩，人均经营耕地0.56亩。耕地经营方式主要有三种：40%的农户所在村耕地全都按人平均分配，分户经营；20%的农户所在村是口粮田分户经营，责任田部分或全部集中，由种田大户经营；其余40%的农户所在村口粮田分户经营，责任田部分或全部由村办农场或厂办农场经营。虽然从比例上看，锡山市目前已有相当大比例的责任田（或称商品粮田）由种田大户或村办农场实行规模经营，但我们不可忽略这样一个基本事实：锡山市人均粮田仅为0.6亩，其中人均统配口粮田为0.5亩。换言之，即使锡山市的责任田全部实行规模经营，其所占全部粮田的比例也仅为16.7%（加上种田大户自家口粮田，也不过占到20%左右），占全部耕地（包括其他作物）经营面积的比例就更低了，仅约为11.5%。

（二）集体经济组织提供的农业社会化服务有了长足的进步，但分户经营的自我服务仍占相当大的比重

苏南集体经济力量比较雄厚，在农业生产经营中，集体经济组织“统”的功能比其他地区强，农业社会化服务体系建设和不断完善，已成为当地行政、经济组织的内在要求和自觉行动。从目前苏南农业服务水平来看，各地在农业生产中的耕作、灌溉等环节，已基本上实现了由集体提供的机械化作业服务，但在许多其他的主要环节，社会化服务的覆盖面还不宽。从1995年对锡山市的百户问卷调查资料汇总情况来看，在农用物资采购方面，98%的农户靠自己采购饲料，64%的农户自己采购化肥，30%的农户自己采购农药；在植保方面，48%的农户由家庭劳力自己完成；在稻麦播种方面，86%的农户全部由家庭劳力人工完成；在稻麦收获方面，麦子已基本实现机械化收割，但水稻收获几乎全由农户家庭人工完成。锡山市的农业社会化服务水平在苏南地区，乃至在全国应属上乘。就苏南整体而言，分户经营中家庭自我服务所占的比重还要大一些。

（三）农业规模经营单位的生存，主要依赖村组非农产业利润的支撑

迫于粮食合同订购任务的重压，保证粮食定购任务的完成，是苏南实行规模经营的主要出发点；社区经济组织具有较强的农业社会化服务功能，是

苏南经济发达地区农业规模经营发展较快的经济基础。在目前的规模经营单位中，无论是村办农场、厂办农场还是种田大户，基本上是以粮食生产为主。生产过程中由村级服务组织所提供的各项服务，绝大多数是低偿的，有些甚至是无偿的。目前苏南的乡镇在村一级普遍建立了农业社会化服务组织，而村级服务组织的正常运转和发展主要依赖于村级集体经济的支撑，农业服务机构职能的发挥也主要依赖村办工业利润补贴，补贴的兑现通常借助于村与服务组织之间签订的经济承包合同来实现。现阶段合同内容的一般模式是：村经济组织给服务组织无偿提供各类农业机械设备、房屋等，并对完成村经济组织提出的服务项目和要求的农服人员给予相应的劳动报酬及其他定额补贴。在实践中，社区经济组织对那些还不能满足全社区农户需求的服务项目，通常是向规模经营单位倾斜，以保证粮食合同定购任务的完成。事实上，现有的村办农场，几乎都直接、间接地依赖着村办工业利润的补贴，真正独立核算、真正能够独立核算且自负盈亏的单位可以说是凤毛麟角。如今，日益增长的“补农、建农”财政支出已成为苏南农村经济发展的沉重负担。

二 分户经营的基本格局将在相当长时期内 保持相对稳定

苏南现已吹响了向农业现代化进军的号角，目前一种带有普遍性的指导思想是，农业现代化不可能建立在分户兼业经营的基础上，因此苏南经济发达地区，应尽可能快地先责任田后口粮田全面实现耕地的大规模经营，实现从种到收的全盘机械化操作。笔者认为，这种指导思想过于程式化、理想化。从苏南的现实情况来看，以农业分户经营为主的基本格局将在相当长的时期内保持相对的稳定。这一论点的提出，主要基于下述理由。

1. 十年来农户“不肯不种，不肯多种”的基本心态没变

早在1986年时，苏南农村中即普遍出现了农民由联产承包之初的争田、抢田种转变为要求转让承包田的现象。其基本心态是口粮田不肯不种，因为种口粮田是自我服务行为，吃饭可以不花钱，否则农户全靠购买口粮，也是一笔不小的家庭经济负担。不肯多种或最好不种的是责任田，因为责任田主要是承担国家粮食定购上交任务，经济效益较低。在我们1995年的问卷调查中，锡山市农户对耕地经营意愿的回答是，94%的农户仍只愿经营口粮

田，愿意将耕地全部转让出去和愿意扩大耕地经营面积的农户分别仅占2%与4%。由此可见，十年来苏南农户在耕地经营上“不肯不种，不肯多种”的基本心态没有改变。而且，笔者认为，由于下面接着论述的几方面原因，农户的这种心态在相当长的时期内难以改变。只要农户的这种心态不变，政府不采取行政干预手段，苏南农业分户经营的基本格局就很难改变，这是由苏南分户经营的口粮田面积占总耕地面积的绝大比例这一特点决定的。

2. 分户经营，并不构成家庭劳力的沉重负担，却使他们的部分闲暇时间得到合理利用，增加了家庭收入

尽管苏南地区绝大多数农村劳力已转移到了二、三产业，但由于种种原因，大多数企业的生产经营并非全年满负荷运转，农村劳力仍有大量的闲暇时间。“离土未离乡”的格局，为他们充分利用闲暇时间创造了有利条件。家庭承包耕地经营则使家庭劳力闲暇时间的有效利用得以实现，而且，由于户均承包耕地面积小，对绝大多数农户来说，并不会构成家庭劳力的沉重负担。根据我们的问卷调查，锡山市户均耕地经营规模仅为1.97亩，虽然目前稻麦的播种和收获环节仍以人工为主，但在稻麦的人工播种方面，96%的农户完全是依靠自家劳力完成，只有4%的农户须雇工帮忙；稻麦的人工收获方面，也有93%的农户是依靠自家劳力完成，2%的农户通过换工互助解决，只有5%的农户雇工帮忙。而且，在分户经营的情况下，扣除因天气原因不能从事农业劳动的天数后，全年平均每个劳力仍有41天闲暇时间。

3. 农产品提价，种粮效益提高，使农民对土地的价值看涨，对耕地的集中和规模经营起逆向调节作用

近几年来，不仅国家粮食合同定购价格有了较大幅度的提高，一些地方政府为了保证粮食收购任务的完成和防止粮食外流，往往还采取额外加价补贴，从而使农民得到更多的实惠，从事农业生产效益低的状况已有明显的改观。锡山市被调查农户家庭劳力差不多以等量的农业劳动时间（占全部劳动时间的平均比例为16.46%），获得了等量的农业劳动收入（占全部劳动收入的平均比例为16.69%），即是一个很好的例证。目前苏南许多地区，已出现了农民争田种的苗头。一方面，一些经济实力稍差的乡村经济组织对承包经营的耕地非但不再给补贴，农户还必须按承包面积向集体缴纳一定数额的承包金，且单位面积承包金的数额还在逐年上涨。即使这样，无论种田大户还是小户，都还不肯出让承包田，以致一些农户只得寻求异地承包经营耕地。另一方面，一些经济实力较强的乡镇，原来有不少耕地由外来的种田

大户承包经营，而现在，一些村中出现了本地村民与外来种田大户争田种的现象，当地农民强烈要求村组织收回由外来承包大户经营的耕地，转让给本地村民承包。总之，农业经营效益的迅速提高，使苏南农户对耕地经营的价值有了新的认识，因而，农户手中现有的承包田也就被攥得更紧了。

4. 责任田是苏南广大乡镇企业职工难以割舍的基本就业保障

苏南推进农业规模经营的一个基本前提条件，即已有 68% 左右的农村劳力转移到二、三产业。然而，随着我国经济与世界经济的接轨，随着国外技术、资本密集型产业的涌入，一批设备陈旧、产品低劣的乡镇企业难免遭到淘汰的厄运。部分实力较强的企业则通过引进国外的高新技术和设备，提高自身的竞争能力。无论是企业的倒闭，还是企业资本有机构成的提高，都损失了大批的就业岗位，20 世纪 90 年代以来乡镇企业吸收农村剩余劳力的能力比 80 年代大大下降了。近年来加上受国内宏观经济紧缩政策的影响，苏南乡镇企业的职工人数出现了负增长。以无锡市为例，乡村企业职工总数由 1993 年的 117.57 万人减少到 1994 年的 106.59 万人，下降了 9.3%。与此同时，各大中城市纷纷出台限制使用外地和农村劳力的种种规定，也使大量的农民合同工从城市被清退回乡村。当前我国城乡都面临着就业严重不足的困扰。城市现已逐步建立起失业职工的社会保障体系。而对乡镇企业职工而言，责任田的经营成为其失业后的退身之处，这也对稳定农村社会起着重要作用。时下不少新闻媒体报道过一些城市失业、下岗职工独自或合伙到农村承包耕地经营，或投资开发农业多种经营项目，而苏南乡镇企业职工现成的一份就业保险，怎肯轻易拱手出让呢？

5. 苏南乡镇企业无力在短期内筹措支撑规模经营的全盘机械化操作所必需的资金

苏南农业机械化水平、社会化服务水平的提高，完全依赖乡村集体经济实力的支撑，目前农业生产过程中的许多环节，包括播种、开沟、植保、收获以及农用物资的采购和农产品的销售等，从总体上看，仍主要依赖分户经营，这是生产力发展水平的实际状况。若要使这些作业环节全部实现机械操作，则需投入巨额的资金。举例来说，仅实现水稻的联合收割（目前性能可靠的联合收割机械只有从日本进口的“洋马”）一项，每亩即需投入 800 ~ 1000 元。按此计算，苏南三市仅此一项总共需投入 62 亿 ~ 77 亿元。而且，每亩水稻联合收割的投资利息成本在 100 元以上，每亩机械折旧成本也高达 125 ~ 150 元，如此昂贵的机械及作业成本，有几个乡村能买得起、用得起？

这也是水稻机械化作业水平提高缓慢的根源之一。况且，一些关心苏南农村发展的学者已清醒地意识到，在苏南乡镇工业高负债和政企日益分开、企业自主权逐步加大的社会经济环境背景下，农用资金仍主要依赖镇、村用行政手段筹集已难以为继，苏南农业的逐步“断奶”已是客观必然。

三 对苏南农业经营体制变革的两点思考

（一）农业经营制度的创新主要源自广大农民在社会实践中产生的自发需求

现代经济学研究是以“人的行为是理性的”为最基本前提。理性的定义是指“一个决策者在面临几个可供他选择的方案时，会选择一个能令他的效用得到最大满足的方案”。家庭联产承包责任制就是广大农民理性选择的典型范例，尽管这一制度在向苏南推进初期曾受到来自有关政府部门的强烈抵制，但最终未能阻止这一制度在该地区的实行。中央政府至今仍强调要保持家庭联产承包责任制的长期稳定，同时从上面的分析可见，这也与现今苏南绝大多数农户的理性选择是一致的。但目前，将先进技术等于大型农业机械，集体农场或大规模经营等于高效率的教条仍深植于一部分人的头脑中，因而便出现了许多不正常的现象：各类农事操作的机械化作业率、村办农场、规模经营的比例成了某些地区对乡村政绩的考核指标，一些乡村为“完成”完成不了的指标而不得不虚报其“业绩”。当然，农业经营制度的创新主要源自广大农民的自发需求，并不妨碍政府在某些情况下发挥宏观导向作用。但这种导向应主要从改变限制个人选择范围的外部条件着手，而不是通过指令性的行政干预来实现。

（二）相对稳定的以分户经营为主体的双层经营体制，与苏南农业现代化的发展进程并不矛盾

农业现代化不仅仅表现为大规模生产和高度的机械化作业。由于每个国家或地区的社会制度、自然条件以及经济发展状况的不同，各国在实现农业现代化的过程中所经历的道路、时间长短、采取的政策和措施以及在不同时期对不同问题的解决等各个方面都有所不同。以北美为代表的发达国家，因为地广人稀、劳力紧缺，他们首先抓农业机械化、电气化以解决劳力不足，

而后抓化肥和农田水利建设，并注重品种改良和植保工作及合理施肥；而日本、荷兰等国，地少人多，这类国家在实现农业现代化的过程中，将提高单产放在首位，重点抓优良品种、农田水利和化肥的合理施用，机械化作业抓得较晚。苏南的特点，不仅是地少人多，而且资金短缺，在现代化的过程中，先化什么，后化什么，更应该有明晰的思路。

目前国家农业投资的重点在化肥生产、良种培育和先进农艺、技术的推广等方面，其目的是为了增加单位耕地面积的有效供给，而对旨在以替代劳力为主要目的的农业机械化方面的投资明显不足，这一宏观政策导向是基本符合我国国情的。在没有得到宏观基本面配合的情况下，个别地区在农业机械化方面的孤军深入，付出的机会成本也是十分昂贵的。

再说，就农业的社会化服务来讲，目前苏南还主要局限在生产过程中的一些环节，产前、产后的服务仍很薄弱，投资少、见效快的服务领域还有很多，在现阶段投入大量资金，追求所谓“全程机械化作业”，也是极不明智的，大量宝贵资金的投入所能替代出的只是劳动者更多的闲暇时间。

（《咨询要报》1997/11，《新华日报》理论版1997/11/6转载）



江苏农业结构调整的现状、 问题及对策建议

自 1997 年以来，江苏与全国一样，开始了新一轮农业经济结构的调整。与以往历次农业经济结构调整不同的是，本轮农业经济结构调整的立足点不是局限于国内城乡市场及其需求，而是针对我国“入世”在即的新形势，立足于把握“入世”机遇、迎接“入世”挑战，立足于融我国国民经济于全球经济体系中而进行的长期、全方位的战略调整。日前江苏农业结构调整的进展如何？各地农业结构调整中有些什么值得借鉴的经验？农业结构调整中面临哪些主要问题及其化解对策？带着这些问题，笔者有机会于 2000 年 4 月下旬赴宿迁、淮阴、苏州和镇江四个省辖市及其下属部分市、县进行了专题调研。

一 农业结构调整的现状与特点

新一轮农业结构调整的最直接原因是近年来粮棉种植效益的迅速下降以及面临的粮食进口竞争压力。从 1999 年江苏粮棉生产和销售情况来看，麦子亩产低于 200 公斤基本是无利可图，甚至亏损，亩产 250 公斤以上才能保本或有微利。苏州平均每亩麦子净收益仅 10 元，苏北稍好些，也就 50 元左右。稻麦两熟加一起，平均每亩净收益也就 200~300 元。每担标准皮辊棉收购价从 1997 年的 700 元逐年降至 500 元以下，以致 1999 年苏州市的许多植棉农户连成本都没能收回。与此同时，水产、蚕桑平均每亩净收益均在 1000 元以上，而蔬菜、瓜果亩平均净收益则超过 2000 元，特殊品种的大棚种植亩收益更是高达万元以上，与种植粮棉形成强烈反差。

针对近几年来粮棉种植经济效益的连年下降，各地均将缩小粮食和棉

花,扩大水果、蔬菜等经济作物和水产养殖面积作为农业结构调整的战略重点。苏州市自1997年以来累计调减麦子89万亩、油菜14万亩、水稻54万亩、棉花14万亩,粮棉油种植面积占总播种面积的比重从80.2%下降到63%;镇江市调减水稻种植面积5万亩、小麦44万亩,棉花已停止大面积种植,粮经种植比例由1988年上半年的73:27调整为66:34;淮阴市仅去年秋播即压减小麦种植面积80万亩,以蔬菜为主的经济作物面积达到352万亩,比上年净增105万亩,粮经种植比例由1996年的8:2调整为6:4;宿迁市1999年秋播进一步调减粮食种植面积,经济作物和各种套种经济作物面积增加72万亩,粮经种植比例由1997年的8:2调整为目前的7:3。

另据江苏省农林厅提供的资料,今年全省将进一步加大调整力度,粮食种植面积将在上年调减177万亩的基础上,再调减600多万亩,重点调减小麦种植面积,扩大蔬菜、花卉、苗木、特种经济作物及油菜种植面积,目前全省粮经种植比例为71:29。

总体来看,新一轮农业结构调整主要是围绕市场导向、经济效益、农产品国际贸易合理分工和获取比较利益的原则来进行的。各地采取短期调整与长期调整相兼顾、适应性调整与战略性调整相结合的策略,探索出不少成功的经验,涌现出了一批先进典型,农业结构调整已初见成效,其具体特征可概括为下列几点。

(一) 坚定甩掉粮棉包袱,因地制宜调整农业结构

这一轮农业结构调整的最显著特色之一是各级政府纷纷甩掉了长期背负的粮棉油生产的包袱,真正做到充分利用自然资源,因地制宜地进行农业结构调整,“靠山吃山,靠水吃水”。苏州太湖地区水面资源丰富,就重点在“水”上做文章。地处阳澄湖畔的常熟市沙家浜、唐市等乡镇则借助阳澄湖大闸蟹的声誉,大力发展河蟹和青虾等特种水产养殖,并以两镇为中心带动周边乡镇水产养殖业的发展,形成特种水产养殖带。镇江市针对其土地资源的多样化特点,积极营造区域经济特色。句容市俗称“五山一水四分田”,丘、陵、岗、坡、圩地兼有,该市坚持依托自身自然资源条件,按照大品种优质化、小品种多样化的要求,适宜发展什么就发展什么,并已初步形成应时鲜果、花木草、反季节蔬菜、优质茶叶和水产养殖五个集中布局的专业生产区域。淮阴市的农业结构调整以扩大蔬菜种植为主线,区域内形成了若干个规模在10万~40万亩集中布局的露地菜、大棚菜、水生菜、根茎类蔬菜