

Sannong

总第2辑

2004·1

SANNONG ZHONGGUO

三农中国

Zhongguo

林毅夫 有关当前农村政策的几点意见

温铁军 21世纪的中国仍然是小农经济

李昌平 贫穷与富裕的双重变奏

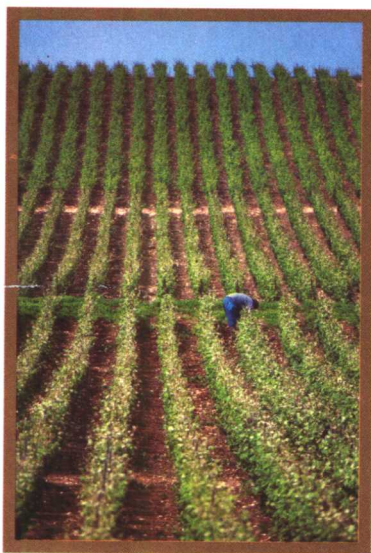
王晓毅 扶贫、发展与机构建设

韩德强 评“三农问题”上的若干主张

苏力 乡土社会中的法律人

张鸣 农民“失语症”的病史考察

王铭铭 禄村：“消解经济”的再解释



湖北人民出版社

三农中国

2004 · 1 (总第 2 辑)

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

三农中国 2004·1(总第2辑)/贺雪峰主编. —武汉:湖北人民出版社,2004.2

I. 三… II. 贺… III. ①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国 IV. ①F32②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 010156 号

选题策划

窦鸿潭

编辑部电话:(027)87679615

责任编辑

发行部(邮购)电话:(027)87679656

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

E-mail:hs9999@sohu.com

三农中国 2004·1(总第2辑)

贺雪峰 主编

出版:湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:安陆市鼎鑫印务有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印张:5.875

字数:135 千字

定价:10.00 元

版次:2004 年 2 月第 1 版

印次:2004 年 2 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-216-03901-7/F·704



编委会

(按姓氏笔画排列)

于建嵘	卞利	毛丹
王铭铭	仝志辉	白南生
孙立平	孙秋云	朱苏力
吴毅	吴重庆	张鸣
张静	张乐天	张佩国
张晓山	李昌平	陆学艺
周晓虹	金太军	姚洋
柏贵喜	洪大用	贺雪峰
赵树凯	钟涨宝	项继权
党国英	徐勇	秦晖
郭正林	曹锦清	温铁军
程漱兰	董建辉	董磊明
韩俊	樊平	

主 编 贺雪峰

执行主编 董磊明

三
农
中
国



SANNONGZHONGGUO

目 录

2004 · 1

(总第2辑)

湖北人民出版社

主 编 ■ 贺雪峰

执行主编 ■ 董磊明

专家论坛

林毅夫

有关当前农村政策的几点意见 /1

徐 勇

脆弱的小农能支撑得起一个
农村现代化体系吗 /9

温铁军

21 世纪的中国仍然是小农经济 /13

目 录

热门话题

- 姜长云 粮价上涨的辩证分析 /21
张同林 粮价上涨是一种理性的价值回归 /27

专题研讨

- 李昌平 贫穷与富裕的双重变奏 /35
何红卫等 “火烧坪模式”能走多远 /45
王晓毅 扶贫、发展与机构建设 /50

一家之言

- 韩德强 评“三农问题”上的若干主张 /58
潘 维 农民为什么卖掉自己的“神圣权利” /67
贺雪峰 为什么土地承包制会有效率 /71
王习明 现代化=农业规模经营=土地私有化 /77
张景峰 《村民委员会选举法》的制定应停止 /83

乡土社会

- 苏 力 乡土社会中的法律人 /88
卢福营 边缘化的农村社会成员 /104
卢晖临 老人会的故事 /109
舒先礼 余 晖 /114

目 录

古今杂谈

- | | |
|--------------|----------|
| 农民“失语症”的病史考察 | 张 鸣 /119 |
| 老窑头村选举的信号 | 仝志辉 /125 |
| 仅仅透明尚不足以制止流言 | 梁希震 /129 |

学术评论

- | | |
|-------------------|----------|
| 禄村：“消暇经济”的再解释 | 王铭铭 /133 |
| 写在泥土上的文字：读《新乡土中国》 | 郭正林 /141 |

三农数据

- | | |
|----------------|-----------|
| 浙江农村居民的生活质量 | 张祖民等 /144 |
| 税收上划、转移支付与财政成本 | 傅光明 /159 |

三农人物

- | | |
|---------|----------|
| 梁漱溟问答录选 | 汪东林 /165 |
|---------|----------|

名村今昔

- | | |
|----------|----------|
| 致叶昌保的一封信 | 郭凤莲 /174 |
| 春风又绿虎头山 | 宋莲生 /177 |

编辑后记 /181

专家论坛

有关当前 农村政策的几点意见

林毅夫

我 国的三农问题近年来受到越来越多的关注。党的十六大报告用了很大篇幅讨论三农问题。不久前召开的中央农村工作会议将三农问题的解决提到很高位置,认为农村工作是全党工作的重中之重,没有农村的现代化,就没有全国的现代化;没有农村小康社会的全面建设,就没有全国小康社会的全面建设。下面我对这次座谈会提出的几个问题,谈谈个人看法。

一、我国依靠从农业提取积累来支持工业发展的历史阶段是否基本结束

2001年我国的农业总产值占整个GDP的比重为15.2%,2001年农业、牧业税收总额为285.8亿元,如果包括耕地占用税、农业特产税和契税则为481.7亿元,当年我国的社会固定资产投资总额为37213.49亿元,即使把农业各税都提高一倍用以支持工业建设,也只不过是使全社会的固定资产投资增加了1.3%。从这些数字的比较中,我们可以看到从农业提取积累以支持我国工业发展的阶段早已过去,工业发展所需要的积

作者为北京大学中国经济研究中心教授、主任。

累必须来自非农产业的部门。

二、我国经济是否到了以工业 反哺农业的阶段

目前我国的三农问题非常的突出,三农问题的核心是农民的收入问题,怎样增加农民的收入成为各界关注的一个焦点。我国已经加入了 WTO,根据 WTO 的黄箱政策,我国政府对农民的收入补贴可以达到农业总产值的 8.5%。目前我国政府的黄箱政策补贴只占农业总产值的 3.3%,也就是还有 5.2%补贴空间可用,国内有不少同志主张应该把这个政策用足。2001 年农业总产值为 26180 亿元,3.3%的补贴是 864 亿元,如果提高到 8.5%,补贴总额可达 2225 亿元,比现在的水平增加 1361 亿元,农民每人可多获得 171 元的转移收入。据此,有些同志主张增加对工业部门的税收,充分利用黄箱政策来反哺农业。然而,我们是否真到了这个阶段?有四个理由让我认为,我国不能也不应该增加对农业的补贴。

首先,我国目前的财政收入无法支持这样大的补贴。2001 年中央财政收入为 8582.74 亿元,按目前 3.3%的补贴来计算,已经占中央财政收入的 10.1%,如果加上地方财政收入 7803.3 亿元,也占到中央、地方两级财政总收入 16386.04 亿元的 5.3%。如果把黄箱政策的 8.5%用足,其补贴的总额为 2225 亿元,占 2001 年中央财政收入的比例将高达 25.9%,占中央和地方两级财政的总收入也达 12.5%。2001 年农村居民人均纯收入为 2366 元,如果我国政府将黄箱政策用足,农村居民人均纯收入将仅提高 7.2%,而且,这样的政策会给国家的财政带来严

重负担,挤压其他建设的支出,引发严重的后果。

其次,如果我们对农业进行补贴会导致农产品过剩,产生一系列棘手的问题。农产品一旦严重过剩,不是让这些产品烂在国内,就是低价卖到国外。我国的收入水平还达不到以财政补贴来支持让大批农产品烂在国内的浪费。如果把过剩的农产品低价卖到国外,从欧美的经验来看,将会引发一系列的麻烦。欧、美都对本国农产品进行补贴,出现严重过剩后都试图倾销到国外,这些年来欧、美之间互相指责对方将补贴的农产品倾销到自己的市场,这是欧、美之间外交、贸易摩擦不断的根源。维持良好的国际环境对我国未来二、三十年全面建设小康社会至关重要,对农业进行补贴必然会使我国陷入和欧、美同样的外交困境,不利于维持我国经济发展所需要的好外部环境。

第三,如果我们对农业开始进行补贴,就很难取消掉,因为取消补贴往往会引发政治问题。日本的情形就是这样的。日本目前通货紧缩非常严重,前两年我国提出建立东盟 10 加 3 自由贸易区倡议,这对日本扩大其工业品海外市场和投资领域、走出目前通货紧缩困境大有好处。然而,日本政府对我国的提议反应非常消极,因为尽管农业人口只占日本总人口的 3.9%,农业 GDP 只占总 GDP 的 2%,但是日本对本国的农产品进行高额补贴,如果日本加入这个自由贸易区,农业就会受到很大的冲击。农民是日本的一个重要政治利益集团,为了 3.9% 的农业人口的既得利益,日本政府只好放弃了一个可以使日本经济复苏的机遇。我国在农业保护的问题上绝对不要重蹈欧、美、日本的覆辙。

第四,对农产品进行补贴,在执行上非常困难。如果我们进行反周期补贴,也就是对自然灾害等造成的减产进行补贴,会产生严重激励问题。由于农业生产本身的特性,我们很难分辨

一个农户减产是由于自然灾害还是其他人为因素,因而很容易出现故意减少投入造成减产而向政府要补贴的事例。如果我们直接对农民的收入进行补贴,从国外的经验来看,经常会出现应该得到补贴的农民实际拿不到补贴,拿到补贴的往往是各方面关系较好的中等收入的甚至是富有的农民。美国的农业补贴就是这样的情形,美国每个农户平均得到补贴是 12500 美元,而占农户总数 10% 的大农场平均得到补贴高达 85000 美元。

三、中央政府财政支持农村的可行方式

根据以上所讨论的四点理由,我国政府现在没有足够的财力来增加黄箱政策的补贴,而且将来即使有足够的财力也不该这样做。那么,中央政府在财政上能采取哪些措施来支持农业、农村、农民呢?

1. 取消农业税和农业特产税的可行性

2001 年我国农牧业税为 285.8 亿元,耕地占用税、农业特产税和契税为 195.9 亿元,农业各税合计为 481.7 亿元。农业各税只占 2001 年中央政府财政收入的 5.6%。2002 年中央政府对地方政府转移支付的总额为 7332 亿元,如果地方政府不征收这一部分的税收,改由中央政府以专项转移支付来补贴地方政府因而减少的税收,则中央政府要增加的转移支付也才 6.6%,如果只免除耕地占用税、农业特产税和契税,中央政府要增加的转移支付只有 2.7%,所以,在财政上是可以承受得起的。如果一时尚不宜完全取消掉农业各税,农业特产税则应该优先考虑去掉。农业特产税不符合市场经济的公平原则,而

且,这几年地方税务人员膨胀很快,和地方征收农业特产税等有很大的关系。经常因为这些税征收方面困难而增加税收人员,而为了养这些新增人员就只好增加税收,从而使税变得更难收,于是只好再增加更多人员,形成了一个恶性循环。如果取消了农业特产税,征税人员就可以大幅减少,农民的负担也可以进一步减轻。而且,我国应该大力发展劳动力密集性的农产品,才能有效利用加入 WTO 给我国农村经济带来的机遇,征收农业特产税不利于劳动力密集型农产品的发展。

2. 以中央财政来支付农村中、小学教师工资的可行性

目前农村的义务教育以县为单位来管理,中、小学教师的工资靠县财政向农民征收教育附加税来支付,不足之额由中央政府转移支付来支持。但是各个地方常有挪用、拖欠教师工资的情形。我国目前小学教师的人数总共有 579.8 万人,按照我国有三分之二的人口在农村的比重来估计,粗略计算有 380 万农村小学教师,按照每人每月 500 元工资计算,工资总额为 232 亿元。初中教师为 334.8 万,按三分之二的比例,农村有 223 万左右,按照每人每月工资 800 元计算,工资总额 214 亿元,两项合计 446 亿元。如果完全由中央来支付,占 2001 年中央财政收入的 5.2%。由于中、西部地区不少县的教师工资已经由中央财政来支持,实行这项政策,中央所实际要增加的支出少于上述的数目。

义务教育不仅表示学龄儿童有接受教育的义务,而且也意味着政府有义务为学龄儿童提供教育。农村中小学教师的工资完全由中央政府的财政来承担,既体现义务教育的精神,也可以减轻农民的负担。而且可以通过建立专款、专账、专用的制度,避免出现县级政府挪用和拖欠中、小学教师工资的情形。目前各个县都将教师纳入到县的干部名册之中,由于每个县有

三四千名教师,占了一个县干部的百分之七八十,因此县政府增加机关人员难以明显体现出来,在一定程度上掩盖了政府机构的膨胀。一旦中小学教师不包括在县的干部名册中,县政府干部队伍的膨胀就容易察觉。

3. 加大对农业科研的支持力度

我国在加入 WTO 以后,一些地区、一些品种确实面临着一些竞争压力。如大豆、玉米、小麦等土地密集型产品将面临国外进口产品竞争的压力。我以前做过一个农业科研优先序的研究,发现如果政府给予粮食农业科研足够力度支持的话,我国的粮食还有很大的提高单产的空间,中国的粮食生产自给自足是没有问题的。同时,加入 WTO,如果能够改善品种和质量,达到国际市场需求,对我国劳动密集型农产品的发展应该是一个很好的机遇。我国粮食科研、特别是水稻科研在全世界具有领先地位,然而在劳动密集型的农产品,如蔬菜、水果等方面的科研,和国际以及我国台湾省水平相比还有很大差距。政府应该加大对这些农产品的科研支持,同时可以与其他国家或地区包括台湾省进行合作,以提高我国的农业科研能力,提供优良的农产品品种,帮助农民更好利用加入 WTO 给农村经济发展带来的机遇。

4. 建立全国统一的农产品市场

只有建立了全国统一的农产品市场,各个地区的农业才能根据各自的比较优势来布局。随着东部经济的发展,农产品生产成本提高,失掉比较优势,东部就会让出部分农产品市场。如果有一个全国统一的农产品市场,中、西部就能够从东部让出的市场中获益,形成东部拉动中西部农村发展的良性循环。如果国内市场分割,就会出现东部地区农业生产比较优势丧失

以后,直接从国外进口农产品,和国际市场形成循环。要是中、西部农村无法分享东部发展带来的好处,东、中、西部的差距就会不断扩大。所以,政府应该主动、积极地大力推动全国统一的农产品市场的建设。全国统一市场有赖于硬体条件,包括道路、通讯、运输、仓储等基础设施的建设,这些建设可以采取两条腿走路的方式,有些由各级政府的财政支持,有些可以由国内和国际民间资本来投资。全国统一市场还有赖于软体条件,包括市场中介、信用、法律等的建设,在软体建设上政府也应该发挥积极作用。

5. 创造有利于农村劳动力向非农产业转移的条件

现在城乡收入差距很大,全面建设小康社会的重点和难点在于如何长期、可持续地提高农民收入的水平,仅靠提高农业生产率和增加农业产出无法达到这个目标。农产品具有收入弹性低的特性,即便全国经济水平提高,人均收入增加对农产品需求的拉动作用较小。农产品还具有价格弹性低的特性,当农产品的生产率提高和产量增加时,价格会下降很多,出现谷贱伤农问题。所以,靠提高农业生产率,增加农业产出,无论力度多大,都不可能成为长期解决农民收入问题的主要办法。长期、可持续的办法只有靠减少农业劳动力。这在外国是如此,在我国也是同样。以1978年改革开放以后的情况为例,1978年~1984年农民收入增长主要来自于农民积极性提高和农产品价格上涨。1985年以后到1990年代初则是靠乡镇企业吸纳了约一亿离土不离乡的劳动力。1990年代开始主要是靠8千万到一个亿的农民工进城就业。最近几年,农民收入增长徘徊、“三农问题”日益突出,则是由于国内出现通货紧缩,生产能力普遍过剩,乡镇企业破产,出现了离土离乡和离土不离乡的农民回流农业的现象造成的。

政府应该采取哪些措施来促进农业劳动力向非农产业的转移并维护进城农民的权益呢?从长期来讲有如下几点政策需要考虑:第一是解决农民的户籍问题。根据宪法,所有公民有迁徙的自由,并且不应该受到歧视。因此除了北京、上海等特殊的城市或许需要单独考虑之外,其他的城市户籍能放开的就尽量早些放开。前些时候有些地方推行了户籍制度改革,不过目前又有些回头。户籍制度不改革,进城农民就无法享受和城市居民同等的权利。第二是土地的问题,在农村实行永佃制是一个可行的办法。土地产权属于集体,使用权属于农民。生不增、死不减,农户间可以有偿转让,这样才能有效促进土地流转和土地市场建设。进城农民可以将土地出租,获得进城就业和创业的资金;他们万一失掉城市工作,还可以回到农村务农,既有利于发展,也有利于稳定。第三是制定按比较优势发展的战略。目前我国的比较优势是劳动力多、劳动力便宜,应该多发展劳动密集型产业,或发展资本、技术密集型产业中劳动力较为密集的区段。只有这样才能创造更多的就业机会,满足城市新增和农民进城就业的需要。

前面三点是促进农民就业转移的长期性措施,短期内则必须克服当前的通货紧缩,解决生产能力普遍过剩问题。有效办法是释放出我国在经济转型中存在的有支付能力、但因制度性或结构性因素制约而无法实现的存量投资和消费意愿。在农村掀起一场社会主义新农村运动,增加与农村居民生活和生产紧密联系的基础设施建设,既可启动农村的存量需求,又可增加农民收入和缩小城乡差距,是一个可行、应行的政策。只有解决通货紧缩问题,使国民经济恢复正常运转,增加非农产业的投资和就业机会,农民向非农产业转移才能有序和持续,农民收入才能保持和城市居民大致相等的增长。

专家论坛

脆弱的小农能支撑得起 一个农村现代化体系吗

徐 勇

自

20 世纪 90 年代以来,我国农村出现了一个奇怪的悖论,一方面各级政府高度重视农村问题,积极推进农村的现代化;另一方面农民的负担却在不断加重,农民对现代化并不感兴趣,甚至抵触和抗拒,以至于到新世纪初,国家不得不推行农村税费改革。

农民对现代化的抵触和抗拒,是否意味着农民的愚昧和无知?否。与其他人一样,农民对现代化是由衷地欢迎的;但农村的现代化同时意味着农民要尽可能多的买单。而对于脆弱的小农来说,实在是难以支撑得起成本日益提高的农村现代化体系。

20 世纪以来,中国农村发生了很大变化,但最基本的方面却没有太大变化,这就是有限的耕地和主要使用手工劳动的生产方式。这就决定了农业的剩余始终是有限的。由此便会产生有限的农业剩余与无限的现代化需求之间的矛盾。

20 世纪 50 年代实行人民公社体制的基本考虑之一,就是能为工业化最大限度地向农村汲取资源提供最为有效的组织便利。这就是“一平二调”和“先交公粮,再交余粮,最后才是自己的口粮”的农村分配体制。只是政府通过这一体制拿得太多,农民的积极性都跑到收获都属于自己的“三分自留地”那里

作者为华中师范大学中国农村问题研究中心教授、主任。

去了,才有了包产到户的农村改革。说到底,人民公社体制的坍塌实是脆弱的小农难以持久地为不断扩张的工业化体系买单。

尽管农民作出了很大贡献,毕竟中国还是建立起了一个现代工业体系,改革开放初期,农民也因此喘了一口气。但大规模的现代化又很快将农民卷进一个新的买单过程中。这一时期,看起来农民为整个现代化作出的直接贡献愈来愈少,但小农却在为一个庞大的农村现代化买单,而农村的现代化却是整个国家现代化的有机组成部分。我们总不能将农村圈在现代化的城市之外,隔绝起来吧!但中国农村的现代化体系有两大特点,一是它是依靠外部行政力量强力推进的;二是需要农民自己为现代化支付成本。而实行分户经营的农民更加脆弱,其产出仍然有限,实在是难以支付愈来愈高昂的农村现代化的成本。

现代化的一个重要特点就是普适性、标准化。以此衡量,农村距现代化最远,简直就是愚昧落后的代名词,因此必须按照现代化的标准改造农村,农村的各种达标升级活动一浪高于一浪。最典型的是普及九年制义务教育。作为现代化要求,“普九”是绝对正确的,发达国家甚至达到普及大学教育。但是,中国特色的“普九”却是国家制定标准,主要由农民支付费用。而小农的有限剩余根本无法支付“普九”成本,农民负担因此加重。据统计,农业地区的乡镇财政的60%以上是教育费用。

现代化还意味着官僚化,行政性权力渗透到各个地方,以达到对全社会的监控和改造。改革开放以来,伴随现代化对农村的改造,是农村的全面行政化。不仅在乡镇设立各种对等对口的党政机构,还根据专业化分工的方式设立了所谓“七站八所”,村官也不再是拿误工补贴,而是拿固定工资的准政府官员,民办教育、合作医疗成了国家的事事业性机构。所有这一切