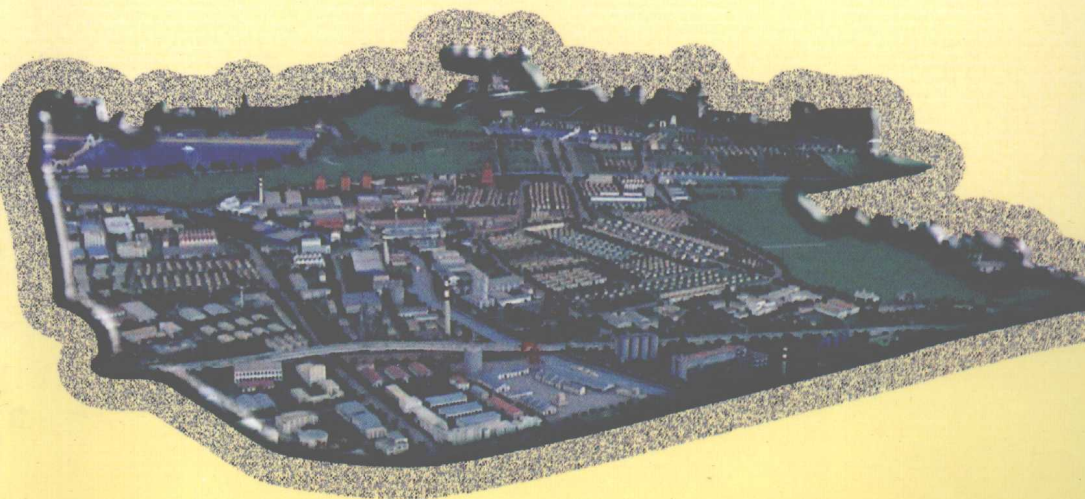


农村制度创新 理论与实践

鲍步云 刘朝臣 著



吉林大学出版社

农村制度创新 理论与实践

鲍步云 著
刘朝臣

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村制度创新理论与实践/鲍步云,刘朝臣著. —长春:
吉林大学出版社,2007.6
ISBN 978-7-5601-3615-8

I. 农… II. ①鲍…②刘… III. 农村经济—制度经济—
研究—中国 IV. F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 077594 号

书 名:农村制度创新理论与实践
作 者:鲍步云 刘朝臣 著

责任编辑、责任校对:张显吉
吉林大学出版社出版、发行
开本:880×1230 毫米 1/32
印张:7.625 字数:195 千字

封面设计:水木时代(北京)图书中心
北京广达印务有限公司 印刷
2007 年 6 月 第 1 版
2007 年 6 月 第 1 次印刷

ISBN 978-7-5601-3615-8

定价:18.00 元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 421 号 邮编:130021

发行部电话:0431-88499826

网址: <http://www.jlu.edu.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

本书为

**安徽科技学院重点学科
建设基金项目**

(批准号 YZD2004—24)

阶段性研究成果

前 言

中国作为传统意义上的农业国家,改革开放以来,农业生产发展迅速,农业对国家的经济发展和社会稳定作出了巨大贡献。但是,进入 20 世纪 90 年代后期以来,农民的收入增长出现了停滞现象,城乡居民收入差距趋于扩大,“三农”问题变得越来越突出,并且成为影响经济发展和社会稳定的根本问题,它已直接影响到占全国总人口三分之二的农民的切身利益。如何有效地促进农民收入持续、长期地增长,不仅是经济和道德话题,而且已成为政治话题。为此,党中央和国务院给予了高度重视,于 2004 年及时制定颁布了第六个一号文件,并迅速出台了一系列重农、惠农政策。十六届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》,这是一个推动我国经济社会发展的纲领性文件。该《建议》首次提出了建设社会主义新农村的奋斗目标,这不仅意味着将加快农村的经济发展,而且更突出地强调了要统筹城乡经济社会的协调发展,即全民共享、城乡共进。可见,解决“三农”问题已成为全党工作的重中之重,成了经济工作的重中之重,也是全国最为关注的焦点问题。

“三农”问题不是由单一因素引起的,产生的原因既有客观现实因素,又有体制性制约;有资源约束,有能力约束,更有制度的约束,前两个约束决定了人的物理活动边界(生产力约束),最后一个约束则决定了人的社会活动边界(权力约束)。由于市场化分工遭遇到制度性抑制,分工受阻使许多人不得不成为农民,而农民又不得不居住在农村从事农业。从这里可以看出,中国的“三农”问题不仅仅是农民、农业和农村的问题,更多的是制度约束制约了农民的选择范围,使农民的权利受到侵害,增加了交易成本,使其失去

了自主参与专业化分工的能力,无法获得规模经济、专业化经济的好处,使农民的可行能力遭到过度剥夺,因而陷入贫困,从而导致“三农”问题。所以,要从根本上解决“三农”问题,建设社会主义新农村,必须建立适合农村经济发展的各项农村制度。只有这样,才能理顺“三农”的外部环境,增加农民的收入,为全面建设小康社会奠定坚实的基础。

但是,目前我国土地产权不清、农民增收缓慢、乡镇体制不顺、教育文化水平落后和公共产品供给短缺等实际问题严重滞后,所以,对现行的农地产权制度、城乡二元户籍制度、农村金融制度、农村教育体制等方面进行创新和完善,必须在土地适度规模经营、加大乡镇机构改革和建立乡镇村一体的自治行政体系等制度方面进行不断的创新。同时,加大政府财政支农力度,在建立和完善农村最低生活保障制度、基本公共卫生保障制度和基本义务教育制度等方面大幅度提高对农村公共产品的供给,这是破解“三农”问题的方向和应采取的措施。因此,进行农村制度创新具有重要的理论意义和现实意义。

“农村制度创新理论与实践”是一个较大课题,这本小册不仅是初步的研究和尝试,加之笔者的学识和水平的限制,以及时间和经验上不足,错误与疏漏之处在所难免,恳请读者不吝指教。

参于本书收集资料、整理和编写工作的,还有安徽科技学院孙承飞、路恒、左荣花、徐孝来、陈丽莉、王亚华、褚艳雷、董毕芳、查骏、蔡培建、孙和明、刘春艳、王萍、徐盛红、鲍翠云、钱莉、刘家悦、邱宗玉、李克华、李鹏、徐腾君、刘强等老师和同学,这之中凝结了他们的劳动和汗水,本书写作还参考了大量的文献资料,并得到了有关单位的支持和帮助,在此一并鸣谢致意!

作者

2006年10月

目 录

第一章 “三农”问题的现状和问题	(1)
第一节 “三农”问题的由来及其特殊性.....	(1)
第二节 “三农”的现状及存在的问题	(14)
第二章 农村制度创新是解决“三农”问题的关键	(19)
第一节 “三农”问题的特殊性决定了农村自身 很难解决	(19)
第二节 “三农”问题的特殊性决定了重点在于 制度建设	(20)
第三节 “三农”问题的特殊性要求政府进行 制度创新	(21)
第四节 农村制度创新是解决“三农”问题的关键	(23)
第五节 农村制度创新的必要性和可行性	(24)
第三章 农村制度创新的基本理论	(25)
第一节 制度创新的基本理论	(25)
第二节 农村制度创新的基本理论	(32)
第四章 我国农村制度的现状和问题	(41)
第一节 我国农村制度的变迁	(41)
第二节 我国农村制度的现状	(42)
第三节 农村制度的问题	(50)
第五章 农村制度创新的形成机制研究	(63)
第一节 农村制度创新的基本影响因素	(63)
第二节 制度创新的主体及其关系	(66)
第三节 农村制度创新形成机制的原理	(70)
第四节 农村制度创新形成机制的建立	(71)

第六章 农村制度创新环境与制度创新模式研究	(77)
第一节 农村制度创新环境的特点	(77)
第二节 农村制度创新模式	(78)
第三节 农村制度创新模式是农村制度创新 环境的函数	(83)
第七章 农村制度创新的途径	(94)
第一节 发达国家政府农村制度创新的经验	(94)
第二节 农村组织制度创新	(97)
第三节 农村土地制度创新	(100)
第四节 农村户籍制度创新	(104)
第五节 农村政治制度创新	(106)
第六节 农村财政税费制度创新	(109)
第七节 农村社会保障制度创新	(113)
第八节 农村公共产品供给制度创新	(116)
第九节 农村教育制度创新	(118)
第十节 农村金融制度创新	(124)
第十一节 农产品流通制度创新	(126)
第八章 农村制度创新的实践模式	(129)
第一节 赵庄解决“三农”问题的制度创新研究	(129)
第二节 长江村解决“三农”问题的制度创新研究	(144)
第三节 南街村解决“三农”问题的制度创新研究	(165)
第四节 南山村解决“三农”问题的制度创新研究	(178)
第五节 华西村解决“三农”问题的制度创新研究	(195)
第六节 小岗村解决“三农”问题的制度创新研究	(214)
参考文献	(227)

第一章 “三农”问题的现状和问题

第一节 “三农”问题的由来及其特殊性

一、“三农”问题的含义

“三农”是农民、农业和农村三者的简称。

农民,通常是指自 20 世纪 50 年代实行严格的户籍管理制度之后,与城市居民相对应的弱势群体。目前,我国农民人口约占全国总人口的 70%。农民的综合素质状况体现了整个国家人口的总体状况。农业,是指以土地、水面、草场、山林为主要生产资料的产业群的总称,是第二、三产业的基础产业,是农民的主要产业。农业与其他产业的区别主要体现在两个方面:一是农业生产过程的天然弱质性,受自然环境的影响较大;二是产业链条中断,农业只是指其中间的生产环节,产前、产后环节则不属于农业范畴。农村,则是指除人口集居的城市以外的广大地域。农村的面貌直接反映出该国的总体面貌。

“三农”问题,就是指以农民为主体、以农村为地域、以农业为纽带相互交织为一体的农民、农村、农业问题的总称。20 世纪 90 年代后期以来,农民收入增长出现停滞现象,城乡居民收入差距趋于扩大,我国的“三农”问题变得愈来愈突出,“三农”问题已成为制约四个现代化顺利实现的最大瓶颈。

中国的国民经济发展潜力巨大,但不论是量的考虑,还是质的提升,中国的重大经济问题都依赖于农村、农业、农民问题的突破。“三农”问题是关系到国民素质、经济发展,关系到社会稳定、国家

富强的重大问题。

二、“三农”问题的由来

新中国成立后,我国政府在广大农村实行土地改革,满足了广大农民群众“耕者有其田”的迫切要求,充分调动了农民劳动生产的积极性,农业取得了很大成绩,为国家工业化积累了大量资金;然而,随之而来的集体化运动,通过互助组、初级社、高级社到人民公社的快速演变,破坏了农民土地所有权和劳动自主权,在经社教运动(1963~1965)和文化大革命(1966~1976)等政治教育运动之后,农村人口大规模增长,农民生活处于贫困状态,农业生产停滞不前,农村经济发展缓慢,中国“三农”困境已经大致形成。1978年,安徽凤阳小岗村农民首先分田单干,揭开了中国农村改革的序幕。十一届三中全会之后,在全国农村推广安徽小岗村农民包产到户的创造,实行家庭联产承包责任制,中国“三农”困境才出现转折。改革的结果,一亩地粮食增加了两百多斤产量,既满足了家庭和集体经济的需要,也满足了国家和城市工业化的需要;到了1984年,中国农民过上了历史上几乎最好的日子。农村集体有了积累,乡镇企业因此异军突起,农民的非农就业和收入提高,大幅度拉动了城市工业品的需求,使中国改革迅速转向城市,中国经济因此处于黄金增长时期。

20世纪80年代后期,经济改革和政治改革出现波动,通货膨胀和政治风波相互影响,局势复杂,粮食卖不出去,棉花、油料、烟草、麻、茶叶等都积压在农民手里,农民增产不增收;同时,农民还要为县乡基层财政和义务教育承担大部分费用,农民负担沉重。1992年,邓小平的南方讲话促使经济改革继续推进,国民经济重新起飞,城市的高速发展支持了打工经济,一时民工成潮,农民收入有所增加,卖粮难问题也初步得到缓解。但90年代中期,国企改革遇到巨大困难,亚洲金融风暴接踵而至,中央政府逐渐感到财力不足,为加强中央政府宏观调控力度,全面推行分税制改革(国

税与地税分开,中央与地方在税收分成中较以前占更大比重),此项改革使地方尤其是乡镇财政日益空虚;同时,与城市经济发展得到国家大量投入支持相比,国家对农村社会经济发展投入太少,乡村落后的基本公共设施也得靠对农民集资或摊派解决,农民负担问题再次凸显,“三农”问题再次突出:农民负担加重,种田亏本,非农就业机会供给严重不足使打工成本迅速上升,城乡居民收入差距继续拉大,农村经济发展严重滞后,城乡社会发展的不协调问题浮出水面;同时,在产业化和城市化过程中,侵害农民权益现象普遍,造成乡村干群关系紧张,上访人数剧增,群体事件频发,农村稳定受到威胁。“三农”问题涉及中国的政治、经济、社会、文化等诸多方面,影响中国社会的稳定、农村的发展、现代化的进程和我国全面小康社会的实现,已经成为我国现代化进程中最令人困惑的问题之一。“三农”问题已经不仅仅是一个重大的经济问题,而且也是一个重大的政治问题。

三、“三农”问题的原因与危害

“三农”问题形成的原因很多也很复杂,既有历史的原因,也有现实的原因;既有经济结构的原因,也有经济体制和政策上的原因。在工业化初期,工业的高增长率使生产要素迅速向工业聚集,加剧了农业的弱质化程度;加上中国长期以来实行重工轻农、重城轻乡、城乡二元结构的发展制度,加剧了“三农”问题。

(一)农民问题的原因与危害

西方发达国家城乡差别都比较小,其基本原因就在于发达国家的总体发展水平较高,而几乎所有的发展中国家都有较大的城乡差别,国民经济发展水平低是农民问题的一个基础性原因,中国也不例外,其主要原因表现在政府的体制与政策方面。

首先,在农业支持政策方面。按照 WTO 规则可以把农业支持政策分为“黄箱”政策和“绿箱”政策。中国的“黄箱”政策支持主要是前些年对粮食流通补贴的支出。对于国有粮食企业的补贴,

并没有使得农民得到多少实惠。在“绿箱”政策方面,占绝大比重的是基础设施建设支出,而其中大部分并不是直接服务于农业的水利建设,包括大江、大河的治理。尽管近年来国家高度重视“三农”问题,增加了对农业和农村投入的数额,但是投入不足的问题依然存在:一是投入总量仍然不足,据统计,中国的农业科研投入强度仅仅为 0.29%,不仅远远低于发达国家的水平,也明显低于发展中国家的平均水平;二是缺乏增加农业投入的保障机制,农业投入的相当比重是依靠国债投资而不是预算内的投资。

其次,在农业税收政策方面。长期以来实行专门的农业税费政策,农业税率水平很高。在税费改革时各地减少农民负担约 20%~30%,而改革后的新农业税及其附加为常年农业产值的 8.4%。按此推算,改革前的农民税费负担在 10%以上,严重影响了农民收入的增长。

再次,在土地征用方面。据估算,改革开放以来各地政府共征用了 1 亿亩耕地,每亩的补偿标准一般为 8 000~12 000 元,而政府土地出让的价格往往数十倍于此,由此造成农民的损失高达 20 000 亿元以上。在土地征用方面对农民利益的侵犯是极为明显的。土地作为农业用途可以给农民提供稳定的生活来源,而转换为非农业用途时土地的使用价值至少要增加数倍乃至数十倍。从理论上讲,农民只要获得了其中的百分之几就可以比原来生活得更好,而实际上很多地方的例子表明,对农民的补偿不仅没有使得农民生活获得改善,反而恶化。

最后,在农村劳动力流动政策方面。农村劳动力流动政策影响更为突出,主要是各城市在对待外来农民工方面采取了一些不合理的限制或者歧视性措施。包括直接性的限制就业,各种不合理的收费,农民工社会保障缺乏,农民工子女的就学限制等方面。长期以来的等级性户籍制度是所有不平等待遇的集中表现。按照这种等级性户籍制度,从特大城市、大城市、中等城市、小城镇到农村,形成了一个只能顺序向下流动而很难反序向上流动的体制。

农村人口处在这个等级梯次的最下端。农村劳动力和人口不能按照经济发展的要求向外大量转移,使得劳动生产率难以较快提高,也影响到社会的稳定与经济的可持续发展。据测算,中国的土地最多只需要1亿农业劳动力,而目前农村总计有劳动力约4.2亿,以吸收1.2亿计算,依旧有近3亿剩余劳动力。以目前的人口增长速度和提供的劳动机会,至少在40年后,中国还依然面临着劳动力严重过剩的问题。众多的劳动力农村无法消化,只能向城镇转移,如何解决3亿农村剩余劳动力的就业问题,已成为中国经济发展面临的巨大问题。

(二)农业问题的原因与危害

农业是国民经济的基础,没有农业的稳定与发展就没有国民经济的稳定与发展,更不可能实现社会主义工业化与现代化。农业问题产生的根本原因在于长期以来形成的相互分割、相互对立的城乡二元社会经济结构。二元社会经济结构,形成了城乡之间政治、经济、社会和文化水平上的巨大差异。户籍制度把农民限定在小块土地上,使单位面积上的劳动力过多,无法实现人力资源的最优配置,导致农业生产率、农业机械化水平十分低下,经营规模化难以实现,农民的小农思想意识浓厚,农村经济市场化程度低,农民收入增长缓慢。

我国城乡财税政策的二元性严重制约了农业的发展(见表1-1)。首先,国家支农财政的同比增长率徘徊不前,并具有下降趋势,违背了我国1993年《农业法》的规定,即国家财政每年对农业总投入的增长幅度必须高于国家财政经常性收入的增长速度。其次,农村人均财产性、转移性收入无论在绝对量的增加上,还是在速度的增长上都远远落后于城镇,仅占城镇的13%左右。再次,在税收上,城镇居民人均月收入低于800元不用交税,而农民则不论收入多寡,每年都得按照既定的数额缴纳各种税费。地方政府人员越减越多,再加上各种乱收费、乱摊派,农民负担越来越重。农村地区的水利、道路、通讯等基础设施和教育、卫生、社保等得不

到国家财力的支持,而国家财政转移支付大部分用于城市建设与发展。最后,1993年以来的分税制财政体制改革,各县将75%的增值税和100%的消费税上缴中央财政,使财力更加集中于中央。而省地市政府也如法炮制,集中财力,最终导致县、乡财政收入明显下降,困难重重,继而通过税费形式转嫁到农民头上。分税制使地方政府乱收费、乱摊派现象更加恶化。严重挫伤了农民对农业经济投资的积极性,减少了农民对农业的投入,农业经济长期处于低迷的缓慢的增长阶段。

表 1-1 我国支农财政、城乡财产性和转移性收入及农村税费情况比较

年 份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
支农财政支出 比重(%)	9.98	10.3	10	9.49	9.2	8.43	8.82	8.3	10.78	10.23	7.75	—
财产性、转 移性收入	农村(元)	36	36	45	56	76	107	113	116	135	146	193
	城镇(元)	266	295	268	372	544	825	772	881	1216	1386	1340
农村人均税费 支出(元)	33	36	41	42	59	77	94	98	98	93	96	91

数据来源:《中国统计年鉴》1990~2001年

(三)农村问题的原因与危害

农村问题产生的原因很多,但主要由以下几个方面造成的:

首先,贫困问题。从我国目前贫困人口的致贫原因来看,主要是两个方面:一是自然灾害致贫,二是非自然灾害致贫。从贫困群体的分布来看,主要是区域性贫困和阶层性贫困。但由于我国地域辽阔,灾害频繁,灾民众多,国家的财力十分有限,因此能得到国家救助的灾民只是其中的一部分,约占40%~50%。截至1997年底,我国解决了3000万人的温饱问题,1998年又解决了1000万农村贫困者的温饱问题。尤其困难的是,目前所剩下的贫困人口主要集中在黄土高原、地方病高发区、高寒山区、深山荒漠区及

水库移民区,都是难啃的“硬骨头”,脱贫难度可想而知。我国约有3亿贫困人员,这是一个庞大的社会脆弱群体。改革开放20多年来,虽然贫困者在总人口中所占的比例在下降,但其绝对数量仍很大。

其次,老年人口问题。随着医疗水平的提高,农村出生率和死亡率均在下降,人口老年化趋势越来越明显,加上大批青壮年日渐迁往城市,农村老年人口的比重日渐增高,农村老年人的赡养压力越来越大,农村老年人口问题日益严峻。改革开放以来,我国广大农村在经济发展和社会进步上取得了很大的成就,农村人民的生活水平大大提高。与此同时,经济体制改革以来农村社会一系列重大的社会变迁也对传统的家庭养老提出了挑战:独生子女的计划生育政策带来了家庭结构的简化,家庭规模缩小,家庭代际养老功能弱化;原先壁垒森严的“户籍”、“身份”制开始松动,许多农民离开土地进城务工或从事其他非农产业,成为以工薪收入为主要生活来源的新兴农民,对于离开农村的劳动力来说,他们自身的养老、医疗、子女教育等要有化解风险的机制和能力;对于留在农村的劳动者来说,一般都是年龄偏大、技能单一或没有技能的人,他们的养老保障不可能靠移居城镇的子女,也不可能靠传统的土地保障。

第三,教育问题。农村教育水平十分低下,农村人口素质普遍低下,和现代化的要求不相适应,文盲和半文盲约占1/4以上。虽然国家逐年增加农村的教育费用,但仍然难以解决众多农村青少年的入学问题,在广大农村特别是边远贫困地区,成千上万的学龄儿童失学,少无所学的现象十分严重。一方面,农村经济的落后导致教育经费的供给不足,以致不少地区别说“普九”,甚至“普六”都很难办到。另一方面,重男轻女的文化传统导致女童教育的薄弱,农村失学、辍学儿童大部分是女童。

第四,剩余劳动力问题。农村人口增长过快,导致大量的劳动人口过剩,农村剩余劳动力的大量存在势必将影响农民收入增长

与农村生态环境。迄今,我国还有 3 亿左右的剩余劳动力,这么庞大的队伍向何方转移,如何安置? 因此,探寻农村剩余劳动力转移的有效途径,实现其顺利转移,是现代化进程中必须解决的一个现实而紧迫的课题。

第五,治安问题。随着农村商品经济的发展,农村违法犯罪逐渐从求温饱型转变成享乐型甚至经济犯罪型。在经济利益的驱使下,一些边远地区,运毒贩毒屡禁不止,大规模的聚众赌博流年泛滥,盗窃、抢劫也是逐年攀升,甚至越来越多的青少年也加入了犯罪分子的行列,农村的稳定严重受到了影响。

农村问题的解决直接影响到农民与农业问题的解决,没有稳定的农村社会环境作为基础,农民就不可能增收,农业经济就不可能摆脱低经济增长阶段,实现经济的跨越式发展。

四、我国“三农”问题的特殊性

我国“三农”问题除了存在国家共有的特征外,同时也有它自身的特殊性,是发达国家工业化、现代化的过程中所没有遇到过的。主要体现在以下几个方面:

(一)特殊的历史条件

1. 长期推行以重工业为中心的工业化发展道路

在工业化初期,通过一定方式从农业拿钱发展工业,完成资金或资本的原始积累是正确的,问题在于实行这种办法的长期性。虽然农业的基础性和各部门按比例发展规律使工业化的进程不得不顾及农业的发展,但这种顾及在我国都是在万不得已的条件下进行的,即通过行政力量或手段,尽最大努力压缩农业发展,为工业提供最大的发展空间,只有当通过行政力量也无法使农业发展在食品提供、工业品销售市场方面满足工业及其他行业的发展时,才促进一下农业的发展,然后又通过行政力量或手段加速发展工业及其他行业。通过强制性行政力量,长期从农业拿钱发展工业及其他行业,自然造成了农村和农业的发展与国民经济各部门、各

地区协调发展的要求相比,发展严重落后。特别是在我国改革开放以前,长期推行以重工业为中心的工业化发展道路,更是强化了工业畸形发展及农业农村更加落后的状况。

2. 工农产品价格“剪刀差”长期存在

在很长的一个历史阶段,中国农村居民收入一直以农产品销售收入为主,尤以种植业生产收入为最重要。1978~1996年间我国农村居民的收入有所增长,但农村居民飞速增长中的收入,却又立刻成为国家经济发展取向的奉献品。

在过去以城市为中心的计划经济时代,城市需要什么,农村就种什么;城市需要多少,农村就种多少。种出来的农产品和农民所需要的工业品,则完全由国家定价,国家定多少就是多少,农民没有任何讨价还价的余地,于是产生了从20世纪50年代以来就完全背离其自身价值的工农业产品价格“剪刀差”。

中共中央政策研究室、国务院发展研究中心的“农业投入”总课题组曾经作过估计:仅1979~1994年的16年间,政府通过工农产品“剪刀差”大约取得了15 000亿元收入,同期农业税收入为1 755亿元,财政支农支出3 769亿元,政府提取农业剩余净额为12 986亿元,平均每年从农业部门流出的资金净额达811亿元。价格“剪刀差”的本质就是通过行政命令方式强制进行国民收入再分配,这种再分配的结果就是将大量的农业资源转移到工业部门。这样不可避免地造成了农业生产的低效,也使农民的生产积极性下降,粮食供给减少。工农产品价格“剪刀差”的一个严重后果就是造成农业增长的长期低效和农民的低收入,而这反过来又束缚了工业化的进一步发展。

(二)特殊的客观现实

1. 农民没有投资能力,难以进行扩大再生产

长期的农业积累不足,农民几乎失去了投资能力。长期以来,由于农民只能获得基本的生活所需,几乎没有积累,根本没有能力进行扩大再生产。现在,许多地方的农民维持简单再生产都难,更