

顾问 林毅夫
周志忍

中国论衡文库

重农时代

新农村建设机遇

张占斌 主编



上海远东出版社

顾问 林毅夫
周志忍

中国论衡文库

重农时代

新农村建设机遇

张占斌 主编



上海远东出版社

图书在版编目(CIP)数据

重农时代:新农村建设机遇/张占斌著. —上海:上海远东出版社, 2006

(中国论衡文库)

ISBN 7-80706-270-3

I. 重... II. 张... III. 农村-社会主义建设-研究-中国 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 064010 号

特约编辑: 张正河 伊 文

装帧设计: 张晶灵

版式设计: 李如琬

重农时代:新农村建设机遇

主编: 张占斌

出版: 上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址: 中国上海市仙霞路 357 号

邮编: 200336

网址: www.ydbook.com

发行: 新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版: 南京理工出版信息技术有限公司

印刷: 上海长阳印刷厂

装订: 上海长阳印刷厂

版次: 2006 年 8 月第 1 版

印次: 2006 年 8 月第 1 次印刷

开本: 890 × 1240 1/32

字数: 234 千字

印张: 9 插页/1

印数: 1—5100

ISBN 7-80706-270-3/F·259

定价: 22.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话: 62347733)

如发生质量问题, 读者可向工厂调换。

零售、邮购电话: 021-62347733-555

中国论衡文库

编委会

顾问 林毅夫（北京大学中国经济研究中心）

周志忍（北京大学政府管理学院）

主编 张占斌（国家行政学院）

学术委员（以姓氏笔划为序）

王延中（中国社会科学院）

巴曙松（国务院发展研究中心）

严书翰（中共中央党校）

李 萌（国务院研究室）

张正河（中国农业大学）

张树军（中共中央党史研究室）

岳庆平（北京大学）

徐庆全（炎黄春秋杂志社）

蒋建农（求是杂志社）

韩 钢（中共中央党校）

主编助理 张国华（中国管理科学研究院）

中国论衡文库

和谐增长

中国经济的未来

2006年5月出版

重农时代

新农村建设机遇

2006年8月出版

国家战略

建设创新型国家

即将出版

前言

改革开放以来,开眼看世界的中国人,走自己的路,勇敢抛弃计划经济体制的累累弊端,创造了市场经济与社会主义相容,经济高速增长与社会持续稳定相伴的“中国奇迹”。东方大国和谐、和平发展并走向崛起的神采魅力,激发了国人的发展潜能和责任意识,也使国际社会的目光为之聚焦。

中共十六大以来,新的中央领导集体审时度势,提出了科学发展观和构建和谐社会的战略思想,“十一五”经济社会发展规划描绘了未来的大国风貌,谋求效率与公平协调统一的政策调整和体制创新也已陆续展开。一个将来可以证实的现象是:中国大发展的新时代已经到来。

大发展的新时代需要更宽阔的视野和胸襟,需要更民主的智慧和更科学的选择。面对战略机遇期,需要知道我们缺什么,需要知道我们要什么,需要知道我们如何做。这些都需要知识群体和普通民众话语的有效通融,并能够与国家决策达成共识和默契。

大发展的新时代需要思想沟通的精神家园,需要把党和国家的大政方略、专家学者的研究思考传递给关注国家发展的各界朋友。希望通过各界朋友的再思考来完善专家学者的理论研究和政策建议,以此来推动国家的大政方略更加缜密,更加符合国家的发展实际。《中国论衡》文库系沧海一粟,面对神圣事业,心向往之,定当树立责任意识,努力前行。

《中国论衡》文库编委会

2006年4月

目录

辑一 新农村建设与国家发展全局	001
陈锡文 当前的农村经济发展形势与任务	003
林毅夫 新农村建设若干思考	013
万宝瑞 关于建设社会主义新农村的思考	026
李兴山 建设社会主义新农村若干问题的辩证认识	032
张晓山 新农村建设中的几个理论与实践问题	040
徐 勇 国家整合与社会主义新农村建设	050
马晓河 建设社会主义新农村需要把握的几个重大问题	063
曾业松 推进社会主义新农村建设的必然性	075
李 周 “十一五”期间我国农村改革发展目标	083
 辑二 我们需要怎样的“重农主义”	 089
秦 晖 我们需要怎样的“重农主义”	091
丁元竹 中国农村现代化之路还有多长	099
李昌平 当前影响新农村建设的五个问题	106
汤 敏 新农村·新金融·新思维	113
严书翰 建设社会主义新农村关键在人	120

辑三 新农村建设与“三农”核心问题 127

韩俊	建设新农村中涉及农民切身利益的若干问题及政策建议	129
柯炳生	关于我国农民收入问题的若干思考	144
韩康	农村就业转移增长的困境	155
韩长赋	关于农民工问题调研后的几点思考	164
黄祖辉	解决农民工问题的新思路	171
周诚	农地征收宜秉持“全面开发权”论	176
郑振源	征用农地应秉持“涨价归农”原则	183
张正河	家庭决策权力下移与农户生计研究	191

辑四 新农村建设与农村公共服务 207

迟福林	强化农村公共服务与统筹城乡发展	209
吕炜	构建推进新农村建设的财政保障机制	215
吴知论	我国乡镇政府改革实践中的一些问题	231
郭书田	构建和谐社会与乡镇政府改革	235
项继权	论我国乡镇规模扩大化及其限度	239
简小鹰	市场经济条件下我国农业技术进步的战略选择	258
杨团	“三农”社会保护政策的东亚经验	268

辑一

新农村建设与 国家发展全局

新农村建设的重要性可以讲出很多条,但是有一条,十年甚至三十年、五十年以后,我估计中国农村人口的绝对数量也少不了。我们过去说,2030年人口达到峰值的时候是15亿,即使25年后城市人口能达到70%,农村人口还占30%,15亿的30%就是4.5亿,他们的生活情况怎么样当然是决定整个中华民族的进程的。

陈锡文

当前的农村经济发展形势与任务

- 农业与农村经济发展出现了重大转机
- 下一步农业、农村经济的发展问题

一、农业与农村经济发展出现了重大转机

近几年农业、农村经济,无论是形式还是内容越来越复杂,也越来越难概括,更不能简单地用好与不好来定论。概括地讲,从近两年农业、农村经济以及农村社会发展的情况来看,可以概括为六个方面:

第一,与20世纪90年代末到21世纪最初的两三年比较,农业、农村经济的发展在近两年确实出现了重大的转机。能够衡量的非常重要的标志就是粮食生产和农民收入。尽管用这两个指标来衡量农业、农村经济的发展还不够全面,但这两个指标对整个中国农业、农村经济的发展和稳定确实非常重要,所以我还是主张用粮食生产和农民收入作为基本的指标来衡量。

2004年的粮食总产量是4 684.5亿公斤,2005年总产量比2004年增产115亿~120亿公斤是有可能的,2005年粮食总产量超过4 800亿公斤是有把握的。增产500亿公斤粮食对保持粮食供求平衡、支撑国民经济平稳快速发展和社会稳定的作用是怎么估价都不高的。与此同时,近两年农民增收的情况也比较好,2004年农民人均纯收入增加了314元,增幅达6.8%,这也是从1997年以来增幅最高的一次。2005年由于粮价回落,农民从农业增收的难度加大了,但是全年农民人均纯收入增幅在6%左右还是可能的,全年全国农民人均纯收入可能达到3 200元。不敢说和城市居民收入差距在缩小,但对农民来讲也是迈出了一大步,上了3 000元。从这个角度来说,农业、农村经济的发展确实出现了重

大的转机。当然,存在的问题也很多。但是要看到,如果这两年没有粮食增产、农民增收这么一个比较好的局面出现,那么对全局的影响可能会非常大。

第二,农村公共事业的薄弱环节确实得到了加强,虽然和城市相比差距还很大。在过去很长时间中,我们一直强调农村的公共事业由农民、农村集体组织自己办,国家的公共服务没有向农村倾斜,因此城乡之间公共事业发展的差距是非常大的,突出的问题,一是基础设施建设缺乏,二是教育、卫生、文化等社会事业发展明显滞后。近两年在这些方面都得到了比较大的改变,特别是连续几年来,国家在农村实施“六小”工程,2004年投入280多亿元,其中包括一部分道路建设资金。交通部之所以能够提出在“十一五”期间基本做到通乡公路、通村公路,应该说没有“十五”期间的“六小”工程为基础是做不到的,农村基础设施的面貌确实也有了一定程度的改善。国家在教育 and 卫生方面的投入在不断增加,但是差距还是非常大。

第三,农村经济管理体制和社会治理结构正在发生深刻的变化。主要是两方面的原因在起作用:一方面是税费改革进展到今天,明显地改善了国家、集体和农民三者之间的经济利益关系,由此引起了经济管理体制和社会治理结构方面的一系列的变化;另一方面是民主政治建设在农村的推进。

到2005年还保留着少部分农业税的地方只剩下了河北、山东和云南三省,其他的省份或是在中央的支持下,或是通过省级政府的努力基本都取消了农业税。农业税一共还剩下不到15亿元。再有就是取消除烟叶以外的一切农林特产税。总体算下来,各项农民承担的税费减了1200多亿。农民过去负担的1200多亿的税费现在基本取消之后,各级财政对农村的转移支付现在已经超过了900亿元,乡村两级每年自己要消化300亿元。农村税费改革进展到现在,基层干部体会非常深,很多基层干部也处在一个比较茫然的阶段。过去管理农村经济的思维方式和体制都很难适应

了,必须要有创新,各地都在探讨到底应该怎么创新。

这方面的影响可能是超出了我们很多人的想像的。下一步怎么去构建一个既符合社会主义市场经济又符合中国农村特点的一种经济管理体制,以及符合农民科学文化素质的实际状况、历史传统的社会治理结构,是一个非常重大的任务。

第四,农村过去就存在的一些深层次的矛盾开始凸现,并且又出现了不少新的矛盾和问题。在发展、增产、增收的同时,大家明显地感觉到矛盾和问题也层出不穷,其中很多的矛盾和问题,对于各级干部来说是以前没有遇到过的,怎么去解决是一个很深刻的问题。如果把它和前面讲的第三方面情况结合起来看,这个问题就更严峻,就是原有的管理体制和治理结构正在松散化,或者正处在转型又没有转过来的阶段,而新的矛盾又不断出现,原有的矛盾凸现出来,因此大家感到农村问题越来越多。包括相对来说现在农民收入水平比较高、增长速度也比较快的地方,农村问题也越来越突出。

第五,虽然出现了转机,但是保持农业稳定增长、农民持续增收、农村社会全面进步的有效机制和体制还并没有形成。这两年,政府拿出资金直接对农民进行刺激,对于农业增产、农民增收起了很大的作用。那么这些政策是不是年年能出台?比如农业税到2006年就没有了。怎么形成一个稳定的、有效的、长效的机制?

第六,对下一步农业经济、农村社会的发展和进步确实不可以掉以轻心。正是针对这样一种情况,十六届五中全会对“十一五”规划的建议明确提出了要建设社会主义新农村的重大任务。新农村建设是综合性很强、包容量很大的一项任务。而且非常重要的一条,新农村建设或者叫社会主义新农村建设,并不是一个新概念,但是必须要意识到现在提出的新的时代含义。这个新的时代含义就是要在科学发展观的指导下统筹城乡经济社会发展。怎么去统筹?就是城市支持农村。当然,各地农村发展差别很大,去推进社会主义新农村建设要有创造性的思维。

二、下一步农业、农村经济的发展问题

第一,粮食问题。

从好的角度讲,近两年粮食增产 500 亿公斤,农民增收的绝对额大概有 600 元,这在历史上不多见,应该说效果很显著。但问题是,2006 年能有个什么结果? 2006 年粮食产量怎么样? 农民收入又怎么样? 我们现在管理粮食生产、流通、进出口、需求的技术要求是越来越高了。国内现在总需求到底多少? 各方面的看法差距较大。2003 年全国的粮食国内总需求是 4 860 亿公斤,2003 年的粮食总产量是 4 360.5 亿公斤,缺口为 500 亿公斤。2004 年一下子增产 377.5 亿公斤,还有 122.5 亿公斤的缺口。到了这个水平,市场就开始出现反应,2005 年春节刚过,一些主产区粮价就开始下降,2005 年,湖南、湖北的大多数地方稻谷价格实际上没有达到 1.4 元/公斤,说明实际上供求关系是在逐步平衡。假如 2005 年粮食产量达到 4 800 亿公斤,而需求是 4 950 亿公斤,缺口可能就有 150 亿公斤。现在我们是把大豆算到粮食里的,每年大豆进口都在 150 亿公斤以上,150 多亿公斤大豆进口加上 4 800 亿公斤的国内粮食产量就是接近 5 000 亿公斤。那么粮食政策怎么提,尤其是对年度产量的政策目标怎么提,这就是一个比较严重的问题。因为粮食的产量和价格跟农民收入是紧密联系在一起的,如果处理不好,粮食产量上去了,农民收入下来了,这也是完全可能的。所以,现在我们确实应该对粮食调控提出一个更加符合实际的政策,只有这样才能把粮食生产、粮食价格、农民收入的关系处理好。在粮食问题上,中央绝对不会掉以轻心。年度的粮食产量根据市场的需求有所波动这是正常的,可以通过进出口和库存来调节,但是随着总需求的增长保持相应的粮食增产能力是必要的。到 2004 年年底,国土资源部公布的数字,我国现在耕地总面积是 18.37 亿亩,而 1996 年公布的是 19.51 亿亩,不到 10 年已经减了

将近12 000万亩。土地供给和信贷资金这两个手段控制得这么严,平均每年都减少了1 000多万亩,耕地减少的情况不能不充分估计到。因此,怎么制定好2006年的粮食政策,怎么有效地把这一信息传递到农民那里是重要的工作任务。

第二,农民增收,2006年靠什么?

让农民直接增收是2004年农业出现非常重要转机的杠杆,历史上没有出现过“两免三补”政策。总的来说,2004年的“两免三补”使农民得到的实惠是450亿元。这是空前的,所以农民非常高兴,再加上2004年粮食价格明显回升,所以确实出现了一个很难得的增产增收的局面。但是进入2005年情况就严峻得多。首先,税收没有那么多可减免的了。2005年农民从减税中得到的实惠是228亿元,补贴也有增加,2005年一号文件带给农民的实实在在的可以得到的直接的实惠是251.4亿元。所以,按照常规这么算的话,2006年这些原来的政策能够给农民增收大概也就是50亿~60亿元,那等于又要少近200亿元。如果每年以200亿元的速度减少增量,这对农民来说就是政策的力度在下降。其次,粮价下降。2004年农民人均增收314元,有关专家分析,其中大约55%是来源于粮价上涨,2005年粮价只有下降没有上涨,2004年由于粮食价格上涨给农民带来的增收没有了。再次,根据2005年前三季度柴油价格上涨情况来看,农民为此要增加支出将近600亿元,因此虽然2005年每个农民将增加收入28元,但每亩地要增加生产资料成本30~40元。但是,我不赞成“国家给农民的实惠都被生产资料抵消了”的说法,不存在国家给农民28元、每亩地还要拿回来30元的问题。这是两个东西,因为政策是政府定的,即使没有补贴,世界原油价格也在涨,两年前每桶原油价格才25美元,现在已经快达到65美元。生产资料涨价是市场行为。无论如何,从这个角度看,按照原有的政策框架,2006年能直接补贴给农民的这块还会减。但是,不管怎么说,农民生产成本在上升,而政策能够给予农民的这块,按照原来的办法看来是一年减似一年。

农产品的价格也不容乐观。所以我觉得 2006 年农民增收任务就会更加艰巨。

从当前的形势分析来看,我觉得第一大难题就是 2006 年的增产增收问题,这个问题是事关全局的。在现在的农业、农村经济发展中,新的矛盾在不断产生,老的矛盾又在新背景下不断凸现,这确实是个非常大的问题。比如说资源短缺的问题会越来越严重,环境污染的问题也会越来越严重,这对农业生产的影响都是中长期的,甚至在某些地方会起到决定性的作用。现在安全质量问题备受人们的关注,比如说最近发生的禽流感会发展到什么程度?中国养禽的数量是 142 亿只,占全球大约 1/10,而水禽我们更是占到世界的 70%。2004 年全年为应对禽流感扑杀了 906 万只家禽;2005 年光辽宁省黑山县三个镇已经扑杀了 1 600 万只;全国的扑杀数量目前达到 2 000 多万只。就是这么大的量,更重要的是这个周期还很长。从这几年农民增收的情况来看,实际上是两大亮点,一大亮点是农业增收和畜牧业的增收,另外一大亮点是外出打工。在畜牧业增收受到禽流感影响的情况下,农业增收遇到了很大的难题。从农民增收的角度来看,畜牧业这个亮点在忽闪,“电压”不稳。

另外,外出打工的工资性收入也是个问题。2004 年外出打工农民收入人均接近 1 000 元。可见工资性收入在农民收入中占的比重一定会越来越高。这也引出了我们当前要考虑的眼前的问题和深层次的问题。眼前的问题是如何保证农民增收不能掉下去,每年都得增加。现在国家统计局已经预计,从 2004 年下半年到现在的这一年半的情况来看,外出流动就业劳动力的总量还是在增加,但是增速在明显下降。什么原因?需要分析。这里头确实有体制问题——进入的门槛高,很多不合理的体制还要进一步改善。国务院正在研究制定农民工外出流动就业的一些政策。但是也有很多实际问题,比如农民的培训问题。如果没有一定的培训,不掌握专业技能,那么进了城市后,能适合进城农村劳动力的工作岗位