



中国农村发展的 历史跨越

A Historical Spanning:
China's Rural Development
in the Past 30 Years

主 编 张晓山 朱有志 李 周
执行主编 杜志雄 陈文胜

黑龙江人民出版社

第四届全国社科系统农经研究大会论文集

中国农村发展的历史跨越

**A Historical Spanning:
China's Rural Development in the Past 30 Years**

主 编 张晓山 朱有志 李 周
执行主编 杜志雄 陈文胜

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村发展的历史跨越/张晓山,朱有志,李周主编. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2009.9
ISBN 978 - 7 - 207 - 08449 - 1

I. 中… II. ①张…②朱…③李… III. 农村经济—经济体制改革—研究—中国 IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 182181 号

责任编辑:张晔明

装帧设计:张 娟

中国农村发展的历史跨越

——第四届全国社科系统农经研究大会论文集

主编 张晓山 朱有志 李 周

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼(150008)
网 址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 22.5
字 数 420 千字
版 次 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 08449 - 1/S · 117
定 价 46.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

2008年10月25日至27日,中国社会科学院农村发展研究所、湖南省社会科学院在湖南省长沙市共同组织举办了“第四届全国社科系统农经研究网络大会”。全国社科系统22个省市自治区社科院从事“三农”研究的学者以及部分省市党校和高校从事相关研究的学者共约60人出席了会议。在10月25日上午的全体会议上,农业部陈晓华副部长应邀做了《改造传统农业,走中国特色农业现代化道路》的重要报告,解读了十七届三中全会决定,着重阐述了农业与农村领域一些重大的政策问题。会议期间共举办了三场报告会,包括一个特设的《农村新型集体经济发展研究专场》。一共有20位与会代表做了学术报告,他们并与参会代表就报告内容进行了生动活泼的互动交流。25日晚22个地方社科院从事“三农”研究的近40位同志参加了协作交流座谈会,对各个社会科学院之间如何进一步加强合作提出许多很好的建议。

提交给此次会议的研究报告和论文,一个重点是全国和各地区的30年农村改革的回顾、总结和思考,此外是一些专题性的研究;我们编辑出版的这部文集即是全国社科系统学者上述研究成果的精选。

2008年,中国的改革开放走过了30年的发展历程。发轫于30年前的中国改革始自于农村。1978年12月召开的党的十一届三中全会,深入讨论了农业问题,同意将《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》发到各省市自治区讨论和试行。全会公报中强调指出,调动我国几亿农民的社会主义积极性,“必须在经济上充分关心他们的物质利益,在政治上切实保障他们的民主权利”。此后30年,党在农村的路线方针政策不断发展与完善。2008年10月,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》系统回顾总结了我国农村改革发展的光辉历程和宝贵经验,进一步统一了全党全社会对解决“三农”问题的认识。

30年来党在农村的路线方针政策为农村的改革与发展奠定了思想基础,提供了理论依据。30年来农村广大基层干部和群众生机勃勃的实践活动创造了一个又一

个奇迹,群众的智慧和创造性又为理论的创新与发展提供了取之不尽、用之不绝的源泉。在新的形势下,中央和各地的领导对哲学社会科学的发展越来越重视,为从事“三农”研究的社会科学工作者的研究工作提供了体制、机制和物质等方面的坚实保障。理论探索的不断深化,实践活动的不断发展,各级领导的重视和大力扶持,这就给我们从事“三农”研究的社会科学工作者提供了“三农”有关理论创新的更大的空间,理论与实践相结合的宝贵契机,理论用于指导实践的用武之地。可以说,我们正在迎来社会科学领域“三农”研究的春天。在这大好形势下,我们完全有条件对人民群众创造的新鲜经验进行科学总结和理论概括,不断深化对当代中国农村经济社会发展规律的认识,为彻底解决“三农”问题作出我们应有的贡献。相信我们的系列文集收入的论文与研究报告的质量将会越来越高,我们各个兄弟社科院从事“三农”研究的同志之间的合作将会越来越紧密,我们的合作也必将结出丰硕的果实。

此文集得以出版,是各相关部门及人员辛勤工作和努力的结晶,本所科研处长杜志雄研究员审读了全部文稿,并对文集出版工作做了大量组织和协调工作;湖南省社会科学院工会主席、新农村建设研究中心秘书长陈文胜研究员和农村发展研究所副所长王文强、副研究员陆福兴以及中国乡村发现网编辑部和湖南省新农村建设促进会秘书处的同志们为论文的整理和初步编辑工作付出了辛勤的汗水;黑龙江人民出版社编辑室主任张晔明同志为文集的出版付出了心血。值此文集即将付梓之际,我们对这些同志的工作表示诚挚的谢意!

中国社会科学院农村发展研究所 张晓明

2009年10月12日

目 录

前言	张晓山(1)
1. 农村改革 30 年的进展与评价	李 周(1)
2. 沪郊 X 村老龄化水平及养老现状调查思考	薛艳杰(11)
3. 农村改革发展三十年回顾与展望	包宗顺(18)
4. 武汉市城郊新农村建设的社区化道路	李典军(25)
5. 三十年历史跨越:我国农村改革的回顾与展望	郭晓鸣(30)
6. 认识、适应、驾驭农业波动规律	彭建强(39)
7. 农村经济改革的基本走向	
——“体外”改革与“体内”变革相结合	陈家骥 武小惠(45)
8. 改革开放以来河南农业发展的成效、经验与思考	吴海峰 陈明星(55)
9. 从粮食生产大省向粮食加工强省的历史性跨越	
——吉林省农村改革 30 年某一层面的回顾与思考	于德运(62)
10. 在保证国家粮食安全的视角下,黑龙江省实现千亿斤粮食的目标解析	
.....	张新颖 田宝强(69)
11. 山东农村改革 30 年回顾与前瞻	秦庆武(74)
12. 安徽农村改革 30 年:回顾与思考	吕连生 储昭斌(82)
13. 改革先锋未能致富的调查与思考	孙自铎(88)
14. 以现代服务业促进浙江现代农业发展研究	闻海燕(94)
15. 中国特色农业现代化进程中新型农村集体经济发展研究	
.....	朱有志 陈文胜(101)
16. 广西农村改革三十年的回顾与思考	翁乾麟(119)
17. 深化江西农村集体林权改革问题研究	高 平(127)

18. 我国农产品流通体制改革及现代流通体系建设	李志萌(133)
19. 高举改革大旗,促进新农村建设健康发展	聂秀丽(141)
20. 贵州省农民专业经济组织发展研究	王兴骥 高 刚(148)
21. 云南特色农业农村现代化道路选择	郑宝华(162)
22. 大理州新农村建设的几个理论、政策与实践问题	赵俊臣(168)
23. 西藏农村改革开放 30 年历程与发展路径探索	倪邦贵(178)
24. 甘肃新农村建设中公共产品配置的调查报告	曲 玮 刘七军(185)
25. 干旱半干旱地区移民开发可持续发展探析 ——以宁夏红寺堡为例	郭亚莉(195)
26. 我国农业保险制度困境、出路与“二元”农业保险制度模式	邓国取(201)
27. 灌溉水价改革对灌溉用水、粮食生产和农民收入的影响分析	廖永松(216)
28. 构建我国农业信用保证体系	杨 宜 杨泽云(226)
29. 农村金融改革 30 年成效及深化改革的路径	何广文(232)
30. 闽台农业合作战略转型的思考	林 翊 林 卿(241)
31. 论农村义务教育投入缺欠及其改善 ——一个委托-代理理论的模型分析	张劲松(250)
32. 顺德农村改革 30 年回顾与启示	史金善(257)
33. 基于收入来源结构的嘉兴农民增收原因分析	徐桂英(264)
34. 农村改革三十年的发展进步 ——基于山东省部分农村的考察	张晓琼 牛 磊(273)
35. 中国改革开放三十年农业的发展现状和对策	罗善兴(280)
36. 宁波农村改革发展的历史经验与农村发展形态展望	陈利权 农贵新(288)
37. 城乡统筹视角下的中国农村社会养老保险问题研究	李亚敏 王 浩(294)
38. 改革开放 30 年村级治理架构解析 ——以权力运行和治理绩效为视角解析村民自治中“村支两委”	徐学通(315)
39. 农村信用社改革 30 年历程回顾及评价	李莉莉(324)
40. 以安徽凤阳小岗村为例分析发展集体经济的制约因素	阮思余(331)
41. 后公社时代农村体制改革的反思	欧阳中球(339)
42. 农村改革开放 30 年的喜与忧	李昌金(346)

农村改革 30 年的进展与评价

李 周*

一、农村改革的进展

中国改革始于农村。30 年的农村改革始终贯穿一条红线,就是在经济上保障农民的物质利益,政治上尊重农民的民主权利,解放和发展生产力。30 年的农村改革的目标是逐步递进的。按照改革目标的变化,可将农村改革划分为三个阶段。

第一阶段的改革旨在调动农民的生产积极性,解决农民普遍贫困和国民的食品供给不足的问题。具体措施是实行家庭承包责任制和消除农产品价格扭曲。

改革前,向农业索取过多固然是农民温饱未能普遍得到解决的重要原因,但农村经济组织缺乏效率是更为重要的原因。有关中国农业总要素生产力的研究表明:在实行人民公社体制的 20 多年里,农业总要素生产力为负。这一期间农业技术肯定没有退步,它不可能成为农业总要素生产力为负的原因,所以这个负值完全是组织与制度安排缺乏效率造成的。农村广泛推行联产承包责任制以后,农业总要素生产力即刻变为正值的事实,从另一个方面证实了这一判断。

农业适宜采用家庭经营方式,是由农业生产难以实现有效监督、劳动质量难以准确度量等特殊性的决定的。由于集体经营体制难以对农业劳动实现有效监督、难以对劳动质量做出准确度量,难以制止部分人的免费搭车行为,劳动积极性受到挫伤的农民会随着时间的推移越来越多,进而农业生产绩效越来越低。在家庭经营中,生产单位与生活单位合一,生产经营与家计安排合一,建立在血缘基础上的和谐关系又大大降低了监督成本,所以家庭经营能较好地满足农业生

* 作者系中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员、博士生导师。

产的要求。

相当一部分人认为,农业集体经营之所以遭受挫折,主要是因为合作化、公社化工作过急、过快、过粗所致。这种说法其实是很难自圆其说的。理由是:倘若这些问题是工作过急、过快、过粗造成的,那么它们会随着时间的推移逐步得到解决,现实中这些问题随着时间推移越演越烈,说明它们主要不是工作不当的结果,而是选择不当的结果。

除实行承包制外,粮食统购价格从1979年夏粮上市的时候起提高20%,超购部分再加价50%,其他农产品收购价格也有相应的提高。这样的价格政策也是调动农民积极性,促使该阶段农业生产取得快速增长的重要因素。

第二阶段的改革旨在建立市场经济体制,实现经济体制转型。具体措施是发育产品市场和要素市场。

1. 发育农产品市场

家庭联产承包责任制的效应是一次性释放完毕的。具体而言,它在改革之初至1984年期间有力地推动了农业的非常规增长。80年代中期以后,农业增长主要是改革农产品流通体制、培育农村市场体系和发挥市场机制作用的结果。在发育农产品市场方面,中国采用的是渐进式的改革方式,即通过价格形成和资源配置的“双轨制”,逐步完成计划经济向市场经济的转变。

农产品市场的双轨制,体现在农产品价格的“调”“放”结合上。在改革初期,中央政府就大幅度地提高了粮食等农产品的收购价格,并采用了超购加价的方式。在这样的情形下,农民生产并出售给国家的粮食越多,得到的平均价格越高。农产品价格的提高,直接刺激了农民增加投入、提高复种指数的积极性。林毅夫(1992)的一项计量研究表明,1978—1984年期间农产品收购价格提高对总产出增长的贡献率约为16%。

1983年,政府松动了农产品统派购制度,首先是允许多家机构经营完成征购任务后的余粮,随后又减少了派购品种和数量;1984年不仅继续减少统购派购品种,而且放开了价格;1985年,除个别品种外,国家不再向农民下达农产品统购派购任务,按照不同情况,分别实行合同定购和市场收购。目前,农产品流通体制改革已经基本完成。

放开市场后,各种市场主体发展迅速,农民销售粮食有了更多的选择,市场配置粮食资源的基础性作用越来越强。国有粮食企业对稻谷价格始终保持在最低收购价水平之上起到决定性作用,国家粮食宏观调控能力。截至2004年底,全国国有粮食企业职工人数,比1998年粮改初期减少164万人,减幅为49.7%。粮食补贴直接补给农民,解决农民收入问题。政府适当延长粮食收购时间,越往后卖粮,收购价越高,以适当弥补农民储粮费用。缓冲集中收购的仓容压力。实

施保护价格收购的品种会增多。

2. 发育农村要素市场

与产品市场发育相似,要素市场的发育也采用了双轨制的方式。所谓双轨制,就是在不破坏已有秩序和不伤害既得利益的前提下,按照新的秩序和机制对增量部分进行改革,随着时间的推移,不断累积的增量占总量的份额越来越大,与其相对应的利益群体也越来越大,从而使改革具有不可逆转的性质。农村要素市场发育涉及到劳动力市场、土地市场和金融市场,其中,劳动力市场最为活跃,受宏观政策环境的管制,民间金融市场既不够活跃,也不够规范,土地使用权流转市场则介于它们二者之间。

到 2005 年,农村生产要素的市场化程度为 60.6%,达到了市场经济的临界水平(60%);其中,劳动力的市场化程度为 80%,土地的市场化程度为 52%,资金的市场化程度为 50%。劳动力市场发育具有渐进性。最初城乡劳动力市场是分隔开的,农民只能在农村内的产业间流动,即“离土不离乡、进厂不进城”。尔后,城乡劳动力市场有了间断性对接,既是“离土又离乡、进厂又进城”,又是“一年一轮回”;现在城乡劳动力市场出现了持续性对接的倾向,不仅是“离土又离乡、进厂又进城”,而且是“既接纳劳动力,又接纳家庭”。土地要素逐步市场化的过程,既是城乡二元结构逐步消除、城乡经济社会一体化的过程,也是农民实现其对土地的财产权利的过程。随着鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构,大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织,引导农户发展资金互助组织,规范民间借贷等改革举措的推出,构建多元化、竞争性的农村金融体系的框架终于形成。随着城乡统一的劳动力市场的逐渐建立,农村土地市场逐渐步入法治化轨道,农村资金市场逐步由垄断走向竞争,未来几年农村生产要素的市场化程度将有很大的提高。

第三阶段的改革旨在保障农民经济利益和政治权利的农村政策体系,构建和谐乡村社会,逐步实现国民权利的公平,具体包括城乡居民教育的公平,城乡劳动者就业的公平,城乡居民生活保障的公平,城乡居民选举人大代表权利的公平。具体的措施是:实行村民自治制度,改革农村税费制度,以及实行免费义务教育制度、新型农村合作医疗制度、农村居民最低生活保障制度、农村养老保险制度和继续加大对贫困地区发展的扶持力度等。

村民自治走的是立法先行的道路。1982 年《宪法》规定了在农村实行村民自治制度,随后启动了村民委员会组织法的立法过程。1987 年通过了《村民委员会组织法(试行)》。1998 年,《村民委员会组织法》正式颁布,村民自治步入法制轨道。通过村民自治,农民懂得了认真履行民权利之责任的重要性。地方政府懂得了开拓农民诉求利益的渠道、搭建农村利益相关者谈判的平台和培

育旨在发挥调和作用的仲裁机构的重要性,以及通过公示制度消除政策不落实或被扭曲问题的必要性。凡是可委托给非政府组织办理的事务,政府应尽量实行委托服务制。土地管理纳入法制化轨道,避免村、乡两级干部对土地的控制。凡是不承担公共服务职能和提供不了有效服务的机构,全部推向市场。

税费改革前,基层政府和村委会通过农业税、牧业税、农业特产税和“三提”、“五统”及摊派从农民那里收取 1500 ~ 1600 亿元,其中税占 1/3 左右。农业三税的取消对中央和省级财政的压力并不很大,但铲除了“搭车”收费的根基和平台,为消除城乡二元结构、调整国民收入分配结构、转换基层政府和村民自治组织的职能、进一步精简乡镇机构和减少财政供养人员创造了条件。

在改革的进程中,政府职能先由全能型政府转变为经济型政府,现在正在朝着服务型政府的方向转变。

二、改革前后中国农村经济的评价

1. 农村集体经济体制形成的分析

发展中国家要实现经济起飞,必须把农业剩余有效地集中起来。因此,以何种方式集中农业剩余,是中国共产党人执政之后必须做出的一个选择。集中农业剩余可以采用金融的办法,也可以采用财政的办法。前一种办法因当时缺乏有效的金融政策、健全的金融机构和灵巧的金融工具而难以采用,只能采用后一种办法。后一种办法可以采用重税和设置工农业产品价格剪刀差两种方式来实现。鉴于第一种方式过于直露而第二种方式较为隐蔽,所以选择了第二种方式。为了制止工农业产品价格剪刀差被私商获取,很快就实行了农产品统购统销制度。为了确保农民生产纳入统购统销范围的农产品,又对农业实行了集体经营。一言以蔽之,设置工农业产品价格剪刀差、实行主要农产品统购统销制度和农业集体经营体制,是政府为集中农业剩余所设计的一套制度。

这套制度安排是有效的。有关研究表明,在农业实行集体经营时期,政府财政集中的农业剩余高达 6000 亿元。这些剩余为建立比较完整的工业体系奠定了基础。这套制度安排在实施过程中也针对出现的问题做过一些改进,比如改人民公社的公社、大队两级所有为公社、大队、生产队三级所有。

2. 农村集体经济体制的局限

在改革前的 30 年里,虽然农产品总量不断增长,但农产品短缺问题一直比较严重,直到 70 年代末,仍有很多农民尚未解决温饱问题。1978 年,中国农村人均年收入只有 70 多元,有近 1/4 的生产队集体分配的人均收入不足 50 元。农产品供给不足始终是制约国民经济均衡发展的瓶颈。在“五五”规划时期,粮

棉油进口每年花费 14.63 亿美元,占进口消费品总额的 64% 和进口总额的 12%。

虽然农业收入占国民收入的比重从 1952 年的 57.7% 下降为 1978 年的 28.4%,但就业结构转换缓慢,农业劳动力占劳动力总量的份额仅从 1952 年的 83.5% 下降为 1978 年的 70.5%。虽然该时期几乎所有的资本都被集中到了城市,但按人口度量的城市化率仅从 1952 年的 12.5% 提高到 1978 年的 17.9%。其结果是,农业劳动力的平均产出只有工业的 16%,服务业的 24%;农业人口占全国总人口的份额高达 83%,其占城乡居民储蓄和社会消费品零售总额的份额却不足 25% 和 40% 多一点。

3. 改革后中国农村经济的增长

(1) 农业产出和农民收入增长加快。在 1978—1984 年间,农业产值、粮食产量和农民人均纯收入的增长速度,要比改革前高好几倍。1985—2000 年间,增长速度有所放慢,但与改革前相比仍是比较快的。与此同时,农民收入大幅度增长,1978 年至 1991 年间,农民人均收入实际增长率达 9.1%,是建国后农民人均收入增长最快的时期。有关研究结果表明,改革初期,联产承包责任制对农业增长的贡献的份额为 41%。

(2) 农村产业结构转换速度明显加快。统计资料表明,1978 年农村非农产业增加值 260.9 亿元,占农村创造的 GDP 的 21.1%;1992 年,农村非农产业增加值达到 7196 亿元,占农村创造的 GDP 的份额超过了一半,达到 56.2%;到 2006 年,其增加份额已超过了 70%。在农村产值结构急剧变化的同时,农村非农产业劳动力占整个农村劳动力的比重也迅速上升。在非农产业中乡镇企业的增长更为惊人。1978 年其占农村 GDP、全国工业 GDP 和全国 GDP 的份额分别为 16.8%、9.3% 和 5.7%,2000 年这 3 个指针分别为提高到 64.0%、47.3% 和 30.4%,分别增长了 2.8 倍、4.1 倍和 4.3 倍。

(3) 农产品的商品率大幅度提高。改革前,农产品收购总额与城乡集市交易总额之和占农业总产值的份额一直在 40%~50% 之间徘徊;进入 80 年代后,该指针迅速上升到 60%,1991 年更是高达 83.2%。

(4) 农产品短缺问题已基本得到解决。改革以来,人均农产品产量尤其是油料、动物肉类的人均产量显著提高。在粮食供给方面,80 年代全国粮食自给率为 98.1%,90 年代达到 99.6%。尤其是 90 年代后期以来,国内粮食供给从总量和结构上都出现了相对过剩。其他农产品也有类似的情况。中国农产品全面短缺的时代已经基本结束。

(5) 农业基本经营制度演进方向越来越清晰。随着农业生产经营的市场化、专业化和商品化的程度的不断越高,农业承受的市场风险和自然风险,进而

收入预期的不确定性也在增大。中国农业追求农户层面上的适度规模经营的适用范围不大,应该着力追求农户合作层面上的适度规模经营。无论是降低交易成本、规避市场风险,还是共同按照特定的质量标准进行生产,打造农产品品牌,提升农产品的竞争力,都可以通过农户间的合作加以解决。据权威部门统计,目前中国有 15 万多个农民专业合作经济组织,会员农户 2365 万,带动非会员农户 3245 万,两类农户占农户总数的 23.3%。随着农民专业合作经济组织的作用越来越重要,农业基本经营制度的演进方向变得越来越清晰了。

三、中国农村改革的主要进展

1. 推行家庭承包责任制

截至 1983 年底,全国农村实行包产到户的生产队已达到 99.5%,其中实行包干到户的生产队占到 97.8%。随着农业生产经营体制的变革,农民收入的主要来源由集体改为家庭。为了保护农民的土地承包权,政府先规定土地承包 15 年不变;后又规定承包期延长 30 年。针对刻意歪曲土地承包 30 年不变的政策含义的说法,明确指出农村土地承包制度不变,农民承包的具体地块也不变。明确提出“增人不增地,减人不减地”的硬性政策,以约束乡村干部随意变更农民承包地的行为。

2. 改革就业管制制度和户籍管制制度

就业管制制度改革,为农民进入非农产业铺平了道路,户籍管制制度改革,为促进农村劳动力流动,发育全国一体化的劳动力市场、抑制地区差距扩大作出了贡献。

3. 推行村民自治制度

村民自治,旨在让村民实行自我管理、自我教育、自我服务。村民自治始于 80 年代,推广于 90 年代,至今已经历三至四个周期。所谓村民自治,就是村干部由村民选举产生,涉及村民切身利益的事项按多数村民的意见作出决定,村里的活动实行共约(如村民共同制定的村民自治章程和村规民约)式管理和参与式管理,并通过民主评议制度和村务公开制度对村干部行为进行监督。村民自治先以村为切入点,经验积累起来以后,必然会扩展到乡、县的村民自治,这样,严格的程序性民主就慢慢发展起来了。

4. 实施农村综合改革,调整国民收入分配关系

农村综合改革的实质是调整中央与地方、国家与农民的利益分配关系,为农村经济发展创造宽松环境,为农民提供又好又多的公共服务,为农村社区和谐创造各种必要的条件。努力改善人民福祉,提高民族凝聚力,赢得人民尊重和支

持。为此,政府作出了国家财政用于农业的支出增量高于上一年、国家固定资产投资用于农村的比重要高于上一年、国家的基本建设投资直接用于改善农业生产生活条件的绝对额要高于上一年这个约束政府行为的制度安排。2007 年,中央财政用于“三农”的资金 4318 亿元,是 1997 年的 5 倍多。具体举措是:第一,取消农业税。这项改革于 2006 年全面推开。农民每年减负 1200 亿元。第二,农村接受义务教育的学生免除学杂费、贫困家庭学生免除课本费和补助寄宿生生活费,发展远程教育,完善城乡教师交流制度,解决农村孩子上学难的问题,提高农村教育的质量。第三,推行新型农村合作医疗制度。参加新型农村合作医疗的农民已达 4.1 亿人,占全国农业人口数的 47.2%;农民看病难、医疗保障程度低的问题正在得到解决。第四,实施农村居民最低生活保障制度。2133 个县初步建立了农村最低生活保障制度,1509 万农村居民得到政府最低生活保障。初步实现了全社会在享受公共服务方面的基本平等。第五,通过扶持农业综合生产能力建设、实施保护价制度和全面放开粮食收购市场,转换了粮食生产调控机制。发育多元化、多层次的市场流通主体,形成开放统一、竞争有序的市场体系。第六,农村金融体制改革取得实质性进展,农业政策性保险试验正在稳步推进。第七,改进农村行政管理体制和工作机制,提高农村公共服务水平。建立健全财力与事权相匹配的县乡财政管理体制,完善财政转移支付制度,增强基层政府提供公共产品和服务的能力。完善农民安全饮水、农村电网和公路的筹资建设和管护机制。第八,健全以法律文本、政策规定和道德规范为基础上的群众关系、干群关系的协调机制,推广参与式管理制度,构筑广大农民参与社区管理的平台,拓宽农民表达利益诉求的渠道,建立健全矛盾纠纷的排查调处机制。

5. 新农村建设

社会主义新农村建设包括“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”五方面内容。农户调查的结果表明,新农村建设的各项内容都是农民的内在需求,其中农民最需要的是农业技术培训。在中国农村开始进入提升住宅档次、提高生活质量、改善基础设施的加速期之际,农民已从制度上成为农村发展主体之时,新农村建设显然是一个非常好的切入点。通过新农村建设,政府职能定位趋于清晰,尊重农民意愿的机制初步形成。自然村的作用、能人的作用,竞争的作用和改革的作用都得到了较为充分的发挥;基础设施和公共服务有较快进展,路、电、水等供给上的城乡差异有所缩小;农民合作意愿有所增强;城市基础设施开始向农村延伸,城市公共服务开始向农村覆盖。

需要密切关注的问题是:村庄建设相对超前,而现代农业和特色产业发展相对滞后的问题;地方官员干预过多,而农民主体作用难以充分发挥的问题;政府认定的新农村建设示范点多为条件好,易见效的村组,而条件差的村组的新农村

建设尚未进入政府的视野的问题;点上发展快、面上行动慢的问题。同时,要对政府官员开展民主理念的培训。官员的责任是把农民的智能和自信心激发出来,而不是把自己的意志最充分地表达出来。政府工作要以诱致性制度安排替代强制性制度安排,以自下而上的工作方式替代自上而下的工作方式,进而形成参与式发展机制。

6. 发展现代农业

具体举措是:第一,培养新型农民,造就现代农业建设队伍。开展农业生产技能培训,提高农户的市场意识、生产技能和经营能力。并按照农民的需求充实培训内容,创新培训方式,完善培训机制,减免农林类教育和培训接受者的支出,促进高等农林类教育、农村职业技术教育和农村成人教育。第二,完善农业政策体系,提高农业竞争力。对农民群众建设公益设施实行奖励补助制度;运用税收、补助、参股、贴息、担保等手段,诱导社会力量投资现代农业。加快农村金融改革进程,形成商业金融、合作金融、政策性金融和小额贷款组织互为补充的农村金融体系和多种形式的担保机制。通过粮食直补、良种补贴,农机补贴和农资补贴,形成目标清晰、受益直接、类型多样、操作简便的农业补贴制度。第三,增加农业科研投入,推进农业科技创新和科技服务创新。上端形成国家基地、区域性农业科研中心、大专院校,涉农企业为一体的技术创新体系和国家、省、市、县四级农业信息网络体系,下端形成以技术员为纽带,以示范户为核心,连接广大农户的技术传播网络。第四,保障食品安全。积极发展新型肥料、低毒高效农药、可降解农膜等农业投入品,引导农民使用绿肥、施用农家肥和秸秆还田,发展生态农业、有机农业,提高农业发展的可持续性。加强饲料安全管理,加大动物疫病防控力度,健全重大动物疫情监测和应急处置机制。加强水产养殖品种病害防治,提高健康养殖水平。严格执行转基因食品、液态奶等农产品标识制度,增强农业生产资料和高农产品质量安全的监管。第五,制定生物质产业发展的扶持政策,促进生物质产业的发展。加强生物质产业技术研发、示范、储备和推广,积极发展大中型沼气、秸秆气化和太阳能、风能和水电等可再生的清洁能源。第六,继续推进生态保护工程,启动坡耕地水土流失综合整治工程,完善生态补偿基金制度。

四、中国农村改革的经验

中国的经济改革始于农业部门。中国农民在实践中创造出的承包责任制,冲破了计划经济体制的樊篱,也由此走上了劳动致富之路。在这一伟大的变革过程中,自始至终蕴含着两条清晰的主线——制度创新和市场发育。我国农业、农村经济市场化的过程又是从传统农业向现代农业转化的过程,这就使得农村

改革的经验弥足珍贵。它不仅对农村经济的下一步改革具有连续性的含义,也对国民经济其他领域和城市改革具有借鉴意义。

1. 经济发展的巨大能量蕴藏在农村

中国革命和发展的历程证明,改革与发展的力量主要蕴藏于农村和农民身上。在新民主主义革命时期,以满足农民的土地要求为契机,将蕴藏在农村和农民身上的巨大的革命动力诱发出来,赢得了中国新民主主义革命的胜利。中国的改革也是由农民发起的,这场变革不但没有使中国农村陷入纳克斯的“贫困的恶性循环”、纳尔逊的“低水平均衡陷阱”,而是有力地推动着整个社会的现代化进程,并将中国引入了快速发展的轨道。在新的发展阶段,我们要以满足农村居民和小康生活要求为契机,将蕴藏于农村和农民身上的巨大的能量诱发出来,这样就一定能走出具有中国特色的发展道路。

在中国,农民占总人口的绝大部分,农村占国土面积的绝大部分。这个基本国情表明:农村的事情没有办好,中国的事情就不可能办好;农民贫困,中国就不可能富强;农业落后,中国就不可能实现现代化。因此,在新的发展阶段,重视农村,关注农村,充分发挥农民的积极性和创造力,确保农村和农业持续发展,将是中国实现现代化的关键所在。

2. 市场导向是农村增长的重要因素

近 30 年的经验表明,市场导向的改革是中国农业高速增长的关键因素之一。从短期看,以人为提价的办法确实也能刺激农业的短期增长,但是,这种办法会维系传统农业的相对有利性,有延缓改造传统农业进程的负面效应。更为适宜的选择应该是依靠市场机制引导要素流动,从而不断缩小资源配置上的边际生产力差异。

最近 30 年,随着产品市场和要素市场的不断发育,市场机制对农村资源配置的作用越来越显著,农村微观经济基础对市场机制的适应性也越来越强了。然而,与我们所确立的全国一体化的市场体系目标相比,农村还需要进行一系列市场取向的经济改革。

3. 农村非农企业将成为中国发展的重要载体

最近 20 年,乡镇企业异军突起,成为国民经济增长中最为重要的推进部门,不仅推动了农村工业化进程和城镇化进程,而且为探索适宜中国国情的现代化道路提供了经验。乡镇企业从起步之时就面对着市场竞争,因而对市场机制具有天生的适应性。非农产业的规模经济是十分显著的,在追求规模经济方面,乡镇企业主要不是追求内部规模经济,而是通过诸多企业的地域集中形成外部规模经济。最初采取了分散生产、集中销售的方式,从而促进了商品批发市场进

而城镇的发展。尔后,又出现了企业空间聚集的方式,从而推动了中小城市的发展。

目前缺乏诱导农村非农企业空间聚集的导向性政策。政府应为农村非农企业追求规模经济提供良好的宏观政策环境,这既是农村非农产业健康发展的重要保证,也是走出具有中国特色的城市化道路的关键所在。

市场机制的作用是:利用经济信号诱导农村生产要素朝着生产率高、回报率高的部门和地区流动。以于促进农民收入增长,消除产业间的回报率差距和地区间、城乡间的发展差距。政府宏观调控的作用是:增加农村公共物品和社会福利的供给,尽快消除城乡间、地区间公共物品和社会福利供给上的差距。

农村改革的经验是:放弃对农民的高度管制,让农民依据市场信息自主地配置自己可支配的资源,有利于农业增产、农民增收和农村发展。鼓励或允许地方政府积极探索并采用新规则,推动制度创新。新规则、新制度普遍奏效后再由国家政策和法规来认定。中国的农村改革,无论包产到户、乡镇企业还是村民自治,都是基层政府推动的,是在与既定政策的冲突中前进的。农民收入的提高,主要源于农业生产效率提高、农业产业结构提升和农村劳动力转移,政府的主要贡献是增加农村公共品供给,为农民增收创造条件。

赋权是将蕴藏在农民身上的财富创造能力进一步发挥出来的有效手段,也是改革以来国家和农村发展的基本经验。改革初期农产品的快速增长,是赋予农民自主经营土地的权益的结果;80年代中期城乡非农产业的快速发展,是赋予农民选择就业机会的权益的结果;90年代,农村基层社区干群关系的改善,则是赋予农民选举村领导人的权益的结果。向农民赋权,有利于提高政府目标和农户目标的互补性,从而使政府目标得到农民的广泛支持。然而,对农民的赋权尚未完成,向农民赋权仍是深化农村改革的基点。

我国近几年来农业和农村领域的进步令人瞩目,但我国仍长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除,我国的农业基础仍然薄弱,促进粮食增产、农民增收的长效机制还没有建立起来,农村经济社会发展滞后的局面还没有得到根本改观,影响经济发展的体制机制障碍还相当突出。构建城乡经济社会一体化的新格局任重道远。为了实现这一目标,在微观体制上,政府要进一步推动农村财政和金融体制的改革,农村土地制度的变革,真正扭转城乡二元经济的国民收入分配格局;在微观体制上,要促进和发育有利于农村富强民主文明的建设目标的经济组织和社会团体,惟有此,城乡经济社会一体化的新格局才有可能形成。