



跨越

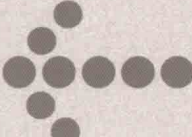
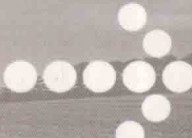
Kuayue yu Chonggou

——“三农”问题研究——

Sannong Wenti Yanjiu

江西人民出版社

危朝安
肖四如
等著



重构

江苏工业学院图书馆
藏书章

“三农”问题研究

危朝安
肖四如
等著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

跨越与重构——“三农”问题研究/危朝安 肖四如等著.
—南昌:江西人民出版社,2004.7
ISBN 7-210-02967-2

I.跨... II.①危...②肖... III.①农业经济-文集
②农村经济-文集③农民-问题-文集 IV.①F327.56-
53②D422.64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 062458 号

跨越与重构——“三农”问题研究

危朝安 肖四如 等著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:22.25

字数:400 千 印数:1-2000 册

ISBN 7-210-02967-2/F·466 定价:35 元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail: jxp-ph@163.net

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



本书出版得到江西社会科学规划项目经费资助

编委会

主编

危朝安

副主编

肖四如

编委

刘孚威	曹泽华	徐 毅	李建德
彭道宾	蔡玉峰	王志国	罗来武
	高 平	李志萌	

目录

序

深化农村改革 推进城乡统筹 开创“三农”工作新局面 危朝安/3

总报告

解决“三农”问题的基本思路与对策 肖四如/13

“三农”问题,即农业、农村和农民问题,其本质是发展问题。没有农民的小康就没有中国的小康,没有农村的发展就没有中国的发展。中国的现代化不可能建立在长期落后的农村、传统农业和贫穷的农民的基础之上。因此,解决“三农”问题,使占人口三分之二的农民走上富裕小康之路,始终是中国经济和社会发展的战略问题,是重点和难点所在。

分报告

关于“三农”问题的理论思考 刘乎威/47

“三农”问题是一个有鲜明中国特色的课题,是马克思主义中国化的历史进程中必须解决的一个关系全局的根本问题。必须理性对待“三农”问题,既要高度重视,又不能急于求成。解决“三农”问题必须贯彻以人为本的治国理念,关心农民,尊重农民,善待农民。解决“三农”问题不能就农

话农,必须统筹城乡经济社会发展,走工业化城镇化的路子,实行“反弹琵琶”。

关于加快全省农村土地流转的研究报告…………… 曹泽华/56

土地流转,必须依法、自愿有偿进行。要建立以农民为主体地位的农村土地流转机制。要在确保家庭承包经营长期稳定基础上推动流转;在激发和增强农民的自身动力上推动流转;在创新各种流转形式,特别是发展农民土地合作经营上推动流转。土地流转必须与深化农村改革,完善农村土地制度相结合。完善方向是,按照建立“归属清晰,权责明确,保护严格,流转顺畅”的现代产权制度,建立实现土地承包经营权为农户财产权的农村土地制度。具体思路是,弱体土地集体所有权—强化农户承包经营权—搞活土地流转使用权—实现农户承包经营权为财产权。

江西农地征用补偿中存在的问题及对策研究

…………… 徐 毅 刘继云 曹国平/68

中国最大的问题是农民问题,农民最大的问题是土地问题,土地承载着生产与社会保障的双重功能。工业化和城市化过程对土地需求量的不断增加,必然涉及农地征用以及对农民利益的补偿问题,妥善处理二者关系,解决征用农民土地补偿低、补偿不及时、土地增值分配不合理等问题,是保障经济快速、持续、稳定地发展的重要前提。

江西农村社会保障体系研究…………… 李建德/107

“三农”问题是由城市化率远远低于工业化率所导致的。农村社会保障体系的建立与健全,是政府在农村中的最基本职能。农村家庭保障与土地保障的存在不应成为在社会保障领域歧视农民的理由。建立并健全城乡统一的社会保障体系,形成货币支付的农村社会保障,是解决“三农”问题的基本条件。在新增财政收入中划出最低比例,以逐步建立与健全本地区的农村社会保障体系,并明确本地区农村社会保障体系的优先次序,是各级政府的当务之急。

统筹城乡发展中的农村富余劳动力转移问题研究

…………… 彭道宾 彭 地/142

转移农民是富裕农民的根本途径。江西作为农业大

省,农村富余劳动力规模庞大,转移任务十分艰巨。如何有效应对中、西部其他地区的竞争,如何积极迎接东部地区产业结构升级的挑战,是加快江西农村劳动力转移需要解决的基本问题。本文从全局谈转移,紧密联系经济社会、区域发展、工农互动、城乡统筹、部门合作等有关方面,以空前的广度和高度来思考转移、谋划转移、促进转移。

关于整合政府农业投资资源的研究 蔡玉峰/156

政府投资是政府行政行为。由于我国政府的多层次性,长期以来政府对农业的投资具有多主体、多重点、随意性等特征。本文认为,省级政府要利用市场经济的大背景和区域经济行政主体的有利条件,统筹不同渠道的农业投入资源,协调各方面利益关系,发挥市场机制的作用,将资金投入全省最需发展的领域,促进全省农业均衡、协调和可持续发展。

大力培育龙头企业 加快农业产业化进程 … 王志国 李开平 蒋梅鑫/165

中国特色的农业产业化经营是中国现代农业建设的重要途径,是引导千家万户农民走向市场的桥梁,是解决当前“三农”问题的战略措施。当前,农业产业化和龙头企业仍然不强、不大、不多、不活。需要进一步转变观念,创新举措,完善机制,大力培育各类农业产业化组织和龙头企业,发展名优特主导产品,深化企业改革、完善利益连接机制。加大农业产业化经营的金融、科技等政策扶持力度,改善农业产业化经营环境。

从机构观到功能观:中国农村金融制度创新的路径选择

..... 罗来武 刘玉平 卢宇荣 李霞/178

就当代中国农村金融与农村经济的矛盾来看,基于金融“机构观”的改革道路已走到尽头,农村金融制度的创新,需要拥有一种新思路 and 选择一条新路径。我们认为,创新中国农村金融制度的整体思路,是金融“功能观”。根据这一思路,中国农村金融制度的创新,应注重间接金融与直接金融的协调,在对现有农村金融机构重新定位的基础上,着力推进农村资本市场,完善农村金融竞争机制。

建立现代农产品市场流通体系研究 高平 李志萌/188

近年来,农产品市场形势发生了根本性的变化,农业发展由资源约束转变为资源和市场双重约束,市场流通对生产起着决定性的作用。加快推进我国农产品流通现代化进程,用优化的体制保证优质农产品的流通,是提高农民收入、解决“三农”问题的有效途径。一个现代、高效率的市场流通体系,必须具备规范和健全的市场体系、形式多样的市场主体、现代的管理机制和网络信息体系,从而保证农产品的有效而顺利的流通,确保市场机制对农业发展发挥基础性调节作用。

当代国内外“三农”问题研究综述 李志萌/211

各国在工业化过程中,均遭遇过“三农”问题的困扰,许多经济学家对“三农”问题都做了精辟的论述。我国“三农”问题有着明显的特殊性,破解“三农”问题更具艰巨性和迫切性。总结当代国内外“三农”问题研究的成果,借鉴发达国家取得的成功经验,对我国有效地解决“三农”问题具有现实的指导意义。

部门报告

要把产业素质培养作为农民素质提高的关键 江西省教育厅/233

江西粮食流通的现状、问题及对策 江西省粮食局/242

依托农业综合开发推进农业优势产业发展

..... 江西省农业综合开发办公室/261

关于发展江西开放型农业的调研报告 江西省对外贸易经济合作厅/271

关于江西农业产业化经营的调查报告 江西省农业厅/286

优化农业科技资源配置 构建农业科技创新体系 ... 江西省科学技术厅/298

加大农业投入 政策投资方式 整合政府支农资源

..... 江西省发展与改革委员会/309

把供销社改造成为农业现代化的根基 江西省供销社/329

农村信用社支持农业结构调整的调查与思考

..... 中国人民银行南昌中心支行/341

后记 /349

序

深化农村改革 推进城乡统筹 开创“三农”工作新局面

●危朝安

党中央确定的统筹城乡经济社会发展,充分体现了“三个代表”的重要思想,非常符合江西的实际,是解决“三农”问题的重大战略。江西近几年来发展变化的过程,正是省委、省政府带领全省人民深入学习贯彻“三个代表”重要思想、统筹城乡经济社会发展的过程。

城乡统筹,就是要形成工业与农业、城市与农村的互相促进和协调,缓解“二元”结构矛盾,实现经济和社会持续快速健康发展。早在党的十六大召开之前,省委、省政府就确定了跳出农业抓农业的工作思路,这实质就是城乡统筹发展的思路。近几年江西农业一直保持了较快的发展速度,在全国有一定的位置。更为重要的是,农民收入实现了来源的多元化和稳定增长,农村经济得到全面发展。总结我省

近几年的经验,实现城乡统筹发展,解决“三农”问题,加快建设“三个基地、一个后花园”,必须始终坚持以下几点:

1. 始终坚持以工业化为核心,加快推进我省工业化、城市化和农业产业化

综观江西多年来的“三农”问题,集中的表现是农民收入增长缓慢,原因是农业受市场、资源、自然条件等多方面制约,而根子还是工业化、城市化水平低,农业人口比重太大,城乡发展失调。因此,加快非农产业特别是工业的发展,大力调整城乡结构,是解决“三农”问题的治本之策。对此任何时候都不能动摇。

2. 在推进工业化和城市化的进程中,要始终注意保护农民利益,保护农业生产能力,保护生态环境,保持经济社会可持续发展

努力做到“既要金山银山,又要绿水青山”,并让农民及时地、持续地分享工业化带来的利益,为子孙后代创造更好的发展条件。

3. 始终注意加大对农业的扶持力度,夯实农业和农村发展的基础

从国情和产业特性出发,相对而言,农业是国民经济的基础又是弱质产业,总人口中农民占多数又是弱势群体,农村面很广又是落后地区,这是很难改变的格局。因而需要更多的关注和重视,需要更大的支持。这也是“三个代表”的基本要求。这几年通过强化县乡公路建设,加大农田水利投入和其他基础设施建设,进一步改善了农村发展条件,今后还应该加大投入建设力度。与此同时,还要更加关注农村特困群众救助、扶贫开发等方面的问题。

4. 在市场经济条件下,要十分重视通过建立和完善市场体系、培育市场机制来实现城乡互通、工农协调发展问题

农村市场体系发育不健全,是形成城乡分割、资源配置效率低、农村经济要素大量外流的重要原因。只有通过推进农业产业化和农村市场化,形成新的利益补偿和资源配置机制,才能充分有效地保护“三农”利益,也才能把千家万户的农民与千变万化的市场连接起来。这一方面,江西省进步快,但差距还很大。

5. 要为加快农村劳动力转移创造新机制,解决“三农”问题,主要是解决“人往哪里去,钱从哪里来”的问题

“人”和“钱”又是连在一起的。只有减少农民才能富裕农民。要解决农民稳定性转移问题;要模糊城乡界限,逐步实现农民、居民一视同仁。

实现城乡统筹,解决“三农”问题,在总体思路确定之后,关键是落实政策和调整政策,立足点是深化改革、创新机制以及给农民更多实惠。2003年省委、省政府出台了一系列政策措施:一是农村税费配套改革8个方面的政策。

二是调整农业特产税政策。三是对库区、深山区实施移民扶贫的一系列政策。四是推进农业产业化经营有关政策。五是加快粮食流通体制改革,对农民实行直补的政策。此外,还有进一步减轻农民负担以及放宽小额信贷限制的政策等等。这些政策都是以统筹城乡发展,给农民更多实惠为基点的,体现了“三个代表”的基本要求。

实现城乡统筹发展,着力解决“三农”问题,在创新体制机制的同时,还须以项目建设来推动。由于近几年省委、省政府在各个方面做了大量工作,中央各部委对江西的支持力度明显加大。2003年的涉农项目又明显增多,省委、省政府决策主抓的项目有:

农业方面,重点是抓好十大类优质农产品生产基地,培植20个农产品品牌,扶持100家省级龙头企业。大力实施农村沼气工程、商品粮基地建设、环鄱阳湖水产开发、良种工程、南橘北梨工程、无规定动物疫病区以及农产品质量安全检测体系建设等项目。2003年向农业部争取有关项目资金比2002年增加1倍多。继续抓好72个农业综合开发县的低产田改造、多种经营、农业生态工程以及高新技术推广等项目。国家安排我省农业开发项目资金比2002年增加11%。

林业方面,2003年实施的项目有退耕还林、森林生态效益补助资金试点、长防林建设、低产林改造等。国家林业局2003年支持我省林业项目资金比2002年增加25%。

水利方面,正在实施和准备实施的项目有鄱阳湖二期防洪工程、赣抚大堤加固工程、病险水库除险加固工程、五河重点段治理工程、大型灌区续建配套工程、农村人畜饮水工程、廖坊水库枢纽工程、鄱阳湖蓄滞洪区建设工程、水土保持重点治理工程以及峡江水利枢纽前期工作等十大项目。

扶贫方面,2003年继续抓好21个扶贫开发重点县、563个重点乡、1200个重点村以及修水、万安、遂川3个县的移民扶贫试点工作。国务院扶贫办2003年安排江西省财政扶贫资金比2002年增加16.9%。

农业的出路也在开放,利用外资和招商有新的突破。目前实施的主要有国际农发基金贷款农业综合开发项目、日元粮食增产项目、亚行贷款和全球环境基金援助农村能源项目、中德合作技术援助扶贫项目、中德造林援助项目、世行贷款贫困地区林业发展项目、林业可持续发展日元贷款项目、六城市防洪日元贷款项目、中泰合资精制米加工项目以及全省各地一批招商引资项目。这些项目的实施,对于改造和提升我省农业,增加农民收入将起到积极的作用。

按照“三个代表”的要求,实现城乡统筹发展,必须不断转变工作作风。做好“三农”工作,必须强化执政为民的思想,认真贯彻党的群众路线,把实现好、维护好、发展好最广大农民群众的利益,作为“三农”工作的出发点和落脚点,大力发扬求真务实的作风,坚持开创性、坚忍性和操作性的统一。要以一等的工作,创一流的业绩。为此,我们提出:“一等的工作”,就是能够解决问题,特别是解决难题的工作;“一流的业绩”,不仅要立足于自己与自己比,2003年与2002年比,更重要的是要横向比,与人家比,各项工作在中部省份、在全国应居前几位。一是分管的工作应该特色明显,不断有进步;二是向上争取资金、政策、项目在全国应占有相应位置;三是各部门对基层的服务及基层的满意程度比较突出;四是各部门加快开放型经济发展、做大做强龙头企业和招商引资的成效比较显著。今年,各行各业改革发展的任务都很繁重,尤其是粮食、供销、农业、水利、林业、农垦,深化改革的工作量很大。农民收入要实现预期目标,也有大量艰苦的工作要做。但我们相信,在“三个代表”重要思想的指引下,在以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导和省委、省政府的统一指挥下,我省的“三农”工作也一定会取得新的成绩,以保障全省大好形势的健康发展,进一步形成万众一心为全面建设小康社会而团结奋斗的生动局面。

二

序

我国农业和农村经济正处于一个新的发展阶段,重要农产品的市场供求关系发生了重大变化,农业和农村经济发展对城镇和整个国民经济的依赖程度发生了重大变化,农业生产与世界农业生产的关联度发生了重大变化,农民收入增长的来源主体发生了重大变化,包括农村富余劳动力流动和转移的动因也发生了重大变化。这些变化,是与工业化、城市化、市场化和经济全球化进程加快相伴而生的,既有利于农业和农村经济发展,也带来了一些新的问题和矛盾。从江西的情况看,突出表现在以下四个方面:

1. 加快推进工业化、城镇化进程与农业生产要素外流的矛盾

作为经济欠发达的省份,必须致力于工业化和城镇化,这是统筹城乡经济社会发展,从根本上解决“三农”问题的主要途径。但工业化的初始阶段不仅难以做到“以工补农”,而且主要靠农村廉价的生产要素和优势资源流向城市和工业,形成支持工业化的“低成本”优势。一是土地要素低价格流向城市。加快工业园区和城市化建设需大量占用土地,但为了保持低成本优势,一般给农民的补偿标准比较低。二是农村资金非农化趋势严重。1999—2002年4年

间,江西农业贷款净增 40.8 亿元,年均增幅 6.1%;而同期非农贷款净增 486.4 亿元,比农业贷款增幅高 2.2 个百分点。仅农信社农村存款余额达 400 多亿元,但用于农村的贷款余额不到 200 亿元。信贷资金对农业发展的支持明显偏低。三是农业优秀劳动力外流,农业从业人员素质下降。当前我省农村劳动力的转移率为 27%,但 19~30 岁年龄组的转移率达 55%,留在农村务农的主要是老、弱、妇、幼。农村优势资源的外流,必将影响农业发展水平。

2. 加快推进农业产业化经营与现行农村经济体制的矛盾

一是农业融资体制不顺。农业产业化龙头企业普遍存在贷款难的问题。例如对江西省丰城市的调查,2002 年该市农业龙头企业向农村金融机构申请贷款 26 笔,金额 320 万元,但仅获贷款 10 笔,金额 25 万元,其中最大的一笔为 5 万元。二是现行土地制度约束了土地有效流转。近几年,江西省根据农村劳动力外出务工的现实,做出过加快农村土地流转的决定,但在实施过程中,各地的情况相差较大,农村土地向能手集中的总的进度仍然较慢。据统计部门调查,全省约有 5%~6% 的土地进行了流转,大部分农民仍以小规模生产为主体。究其原因,主要是维护农村基本制度的稳定与促进土地有效流转的矛盾没有得到很好解决,土地流转相应的规范运作方式和配套措施没有形成。

3. 加快农业结构战略性调整与农业组织化程度低的矛盾

江西省近几年紧紧围绕农业结构调整做了不少工作,也取得不少成效,但结构调整仍然走不出“提倡种什么,什么就卖不出去”的怪圈。我们分析,原因是多方面的,其中最主要的是农业生产组织化程度低,千家万户的小生产与千变万化的大市场还缺乏有效的联结手段,难以避免结构调整的盲目性。主要是农村市场主体薄弱,龙头企业不多,农村缺乏带领和组织农民走上市场的中介机构,分散经营高成本 and 市场竞争需要低成本的矛盾未能解决。

4. 加快农村经济市场化进程与农村社会保障薄弱的矛盾

市场化的本质是自主竞争、优胜劣汰。在农村经济中引入公平、充分的竞争,有助于提高要素的利用效率,提高农业的竞争力,真正实现农业的开放与发展。但从目前情况来看,生产要素的市场化流动要以完善的农村社会保障体系作保证。一是要使竞争中处于劣势中的弱势群体,获得基本的生活保障,不致因竞争导致极度的两极分化。二是转移到非农产业和城市的农民,能够享受与城市居民同等的社会保障政策,使其能在城市扎下根来,不致在年迈体弱时回流农村形成农村更高的保障成本。当前,欠发达地区的突出问题是农村社会保障体系薄弱,贫困问题还未得到根本解决。据民政部门统计,江西省年收入 600 元以下的贫困人口约有 160 万人,占现有农村人口的 5.02%。这

些人口基本生存问题如得不到有效的解决,农村市场化就难以真正形成。此外,市场竞争的公平要求享受社会权益义务的公平。在现实的劳动力转移过程中,劳动力的流动仍受到户籍制度、社会保险制度、子女就学制度等的限制,农民工既不能安心务工,也不能舍弃在农村的土地,这必然造成农民工“脚踩两只船”的局面,不利于生产要素市场化流动和公平竞争格局的形成。

三

当前“三农”面临的问题实际上是原有的体制、机制与整个国民经济的市场化、工业化、城市化、国际化趋势不相适应的表现。因此,解决“三农”存在的问题要以党的十六大精神为指针,站在国民经济和社会发展的全局,着眼于形成农业产业化、农村工业化和城市化三者互动和城乡统筹的发展机制,具体应重点抓好以下五方面的工作:

1. 统筹城乡发展,实现城乡互通

一是中央在制定国民经济计划,确定国民收入分配格局,研究重大经济政策时,要把促进农村发展,特别是中西部地区农村的发展放在优先位置,增加转移支付和县乡公路、农村义务教育等方面的投入,使农民共享应该由政府承担的公共品支出。二是城乡统筹应该在全国范围来操作。由于欠发达地区尚处在工业化、城市化初期,如江西第二产业增加值占 GDP 的比重比全国低 13.4 个百分点,城市化率比全国低 6.6 个百分点,尚未跨越从农村获取工业化“原始积累”的阶段。而经济发达地区已处于工业化成熟阶段,辐射和带动能力已大大增强,其产生的产业转移、就业机会、财政增收等成果应该向欠发达地区转移,以帮助欠发达地区发展。在全国范围内统筹城乡发展,也有利于发达地区降低劳动力成本,提高经济竞争力。三是处理好工业化、城市化占用农村资源和保护农民利益的关系,避免损害农民利益。对征用农民土地发展起来的工业园区和城镇,要把创造的就业机会尽可能让给失地农民,增加的税收在分配时向农村倾斜。四是要逐步给予农民以国民待遇。全国已经在城市务工的 1 亿多农民工,由于体制障碍绝大多数不能成为市民,这就使农村劳动力转移的意义大打折扣。应该改革户籍制度,消除城市对民工就业和民工子女上学等方面的歧视,允许有一定收入来源的农民到城市落户,并享受当地市民的同等待遇,真正使农民逐步成为市民。

2. 整合政府支农资源,建立有效的农业支持系统

一是国家投入要向农业地区和粮食主产区倾斜,扶持农业和粮食主产

区,自主投入、自我发展的能力越低,存在的问题越多,国家支农支出应集中向这些地区倾斜,帮助解决突出问题,以保持农业的持续发展。二是要逐步提高农业补贴水平。我国是农业补贴较低的国家之一,长期以来通过“工农业价格剪刀差”以及城市占用农地的差价,挤压农业补贴工业及其他产业,目前农业补贴额仅为2%,低于我国对WTO承诺的8.5%的上限,大大低于日韩高达60%的实际补贴水平。近年来国家实行了退耕还林和粮食直接补贴试点,深受广大农民欢迎。今后补贴的力度应该逐步加大。三是推进农业技术进步。农业技术推广、良种繁育和农田水利基本建设是农业支持系统中最基础的环节,也是WTO“绿箱”政策的重要内容,近年来受到不同程度的削弱,一些地方农技部门“网破、线断、人散”现象突出,农业科研部门经费严重不足,水库灌溉设备老化。应该创新机制和增加投入并举,提高农业发展的科技进步贡献率。四是加快建立农产品质量标准体系、质量安全认证体系和农产品检验检测体系建设,保障城乡居民的农产品消费安全,有效突破农产品出口绿色壁垒。

3. 加强引导,加快农村土地流转

2002年江西省农民收入的50%来自非农产业,工资性收入占40%,与1997年相比,农民人均农业收入增加了227元,而人均非农收入增加了586.4元,其中农民人均外出打工收入增加323元,增长1.04倍。对于部分农民,土地的现实经济意义已大大降低,一些农民产生了转让土地的意愿。从农业本身看,要实现农民增收,农业增效,农产品竞争力增强,必须促进土地向种田能手集中。但由于认识不一,正常的农村土地流转秩序尚未建立,在一些地方耕地撂荒与无田可种同时并存。在充分落实承包经营权,坚持“依法、自愿、有偿”的前提下,可以顺势而为,完善土地流转机制,鼓励土地向种田能手集中。

江西省上高县近年来因地制宜,积极稳妥地推进农村土地流转,对有稳定的非农产业收入来源的农户,鼓励他们土地流转出去,一心一意务工经商;对种养大户鼓励他们有偿承包经营他人的承包地,扩大经营规模。目前全县耕地转让率达30%,山地转让率达20%。离开土地的农民进城创业,大大加快了全县的工业化、城市化进程。上高的实践证明,即使在欠发达地区,农村土地流转同样可行。

4. 完善农村市场体系,培育农村资金市场

要注重培育市场主体,健全农产品市场体系。一是要改革粮食流通体制,放开粮食经营。我国农业已进入新的发展阶段,人均粮食占有量近400公斤,粮食生产能力增强,粮食安全形势得到改善。纺织企业也已面向市场,加上原有的国有粮棉流通企业体制不活,交易效率低,交易成本高,已经不适应市场