

“三农”理论探讨 与实践经验

上

顾问：李君如 李秀潭

主 编：曾业松

副主编：彭犀帧

新 华 出 版 社

“三农”理论探讨与实践经验

(上册)

顾 问	李君如	李秀潭
主 编	曾业松	
副主编	彭犀帧	

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

“三农”理论探讨与实践经验/曾业松主编. —北京: 新华出版社, 2003.10

ISBN 7-5011-6377-4

I. 三… II. 曾… 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 (2003) 第 092182 号

“三农”理论探讨与实践经验

主 编 曾业松

副主编 彭犀帧

*

新 华 出 版 社 出 版 发 行

(北京石景山区京原路 8 号 邮编: 100043)

新华出版社网址: <http://xhcbs.126.com>

中国新闻书店: (010) 63072012

新 华 书 店 经 销

北京长阳汇文印刷厂印刷

*

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 28.75 印张 750 千字

2003 年 10 月第一版 2003 年 10 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-6377-4/F·923 定价: 88.00 元

序 言

曾业松

一、三农问题是在我国复杂的国情背景和特定的历史条件下产生的

“农”字出问题，带出了个“三农”问题。农业、农村、农民，三个问题捆在一起，成了让人们感到极其头疼的问题，许多人都想解决但始终未能解决的问题。

三农问题是历史问题，更是现实问题。中国几千年都是以农为本的国家。新中国是工农联盟为基础的国家。改革开放以后，农村改革是先锋，农民是功臣，国家似乎比什么时候都重视农业、农村和农民问题。然而我们越是重农，而问题却越发严重。三农问题是几千年封建社会延续下来的问题，是新中国几十年积累起来的问题，也是我们前进发展中的问题，所有这些，过去、今天和将来，都无法回避。

封建的国家制度早已废除了。农耕社会的传统生产方式正在被现代生产方式所代替。但历史上一边重农，一边重税的政策依旧在延续；按人头、按地亩征收“皇粮国税”的封建税制依然如旧。新中国构筑二元经济社会结构，推行“一国两策”，迫使农民为工业化“买单”。把我国对农民的经济、社会政策同世界发达国家解决农民问题的政策措施对照比较，不难发现三农问题实质是农民问题，农民问题实质是经济社会政策不公平，是国民待遇和公共权利不平等。由于我们实行了区别性的政策，农民在资源使用和配置上，在财政、税收、金融政策上，在教育和社会公共福利待遇上，与其他阶层均处于不平等地位。这是严重制约农村社会生产力发展、影响农业效益和农民增收的主要障碍。改革开放后，农民创造了家庭承包、乡镇企业、村民自治、进城务工等新生事物，推动了社会的发展和进步，农村基本摆脱贫困，总体实现小康。但是，二元经济社会制度尚未根本改变，加之进入新世

纪、新阶段三农问题面临经济全球化和知识经济化的双重挑战，改革中创造的新生事物也已不能完全适应新形势的发展要求，一定程度上影响我们全面实现小康社会目标、实现城乡一体化，这也需要通过深化改革，加以完善或创新。

从目前中国社会存在的问题看，主要有两个明显的特点：一是发展不平衡，中国好比是欧洲和非洲的共同体。城乡之间、东西之间的差距都在拉大。从城乡看，人口大头在农村，小头在城市；而经济总量大头在城市，小头在农村。从东西看，资源蕴藏西多东少；而经济发展水平东高西低。二是社会治理不公，农民政治上的主人公地位，经济上的市场主体地位，社会生活中的国民待遇，多有缺失。我们制定了很多要农民为国家和社会做贡献的政策，却没有形成让农民共享福利的机制。这在很大程度上伤害农民的感情，影响农民积极性和创造性的发挥，影响农业现代化、农村工业化、城市化的发展。因此，全面建设小康社会，推进现代化建设，难点在三农、重点在三农，关键在三农。

“三农”问题如此突出，已成为党和国家各级领导人以及很多专家、学者和最为关切的问题。围绕着如何解决三农问题，仁人志士，专家学者，发表了许多经典之论和惊世之语，提出数不清的治农之策和励农之举。虽然存在诸多分歧，但是党的十六大提出“统筹城乡经济社会”的重大决策以后，人们对三农问题的实质和解决三农问题的出路，有了更多的共鸣和共识，也有了更多的期待和信心。

二、出路在于按照城乡统筹思路，调整政策取向和发展战略

解决三农问题，专家学者有两种意见：一是基于农村人地矛盾高度紧张，从人与自然和谐的原则出发，主张加快农村工业化、城市化，转移农民、减少农民、实现农业可持续发展。二是基于中国经济社会结构不合理，从社会公平和城乡良性互动、经济社会和谐发展的原则出发，主张实行城乡统筹，创新各项经济社会制度，推进城乡一体化。我以为第一种意见，的确是一个不能忽视的、要下大力气去做的事情，但是需要长期努力才能解决。而第二个意见则是关键性的，是刻不容缓、亟待解决的。解决第二个问题是解决第一个问题的基础和前提条件，同时也是解决三农问题的根本。那么，怎样实施城乡统筹思想呢？

(一) 用城乡统筹思想调整政策取向，在战略上总体把握，实现农民有其利、有其权、有其教，在实施上重点突破，解决农民的公平和收入问题

三农问题是相互联系、相互贯通的整体问题。是与工业、城市及其他社会阶层相对应的问题。解决三农问题必须从战略上总体把握，统筹安排；在具体实施上重点突破，带动全局。

用统筹思想来解析“三农”难题，必须跳出“就三农论三农，就三农抓三农”，“以农言农”的传统，把“三农”问题放在整个国民经济运行的大背景之中，统筹城乡经济社会发展，创新政治、经济、社会和文化制度，建立城乡互动、良性循环、共同发展的一体化体制，实现城乡资源共享、人力互助、市场互动、产业互补。实践说明，解决“三农”问题不能限于经济发展范畴，应全方位地从经济、政治、文化等多个层面上认识和探索问题，并把农民问题作为核心，立足于治本，采取综合配套措施。在经济上应把致富农民与转移农民、减少农民结合起来，长富于民，藏富于民，实现农民“有其利”；在政治上应把善待农民与尊重农民、组织农民结合起来，给农民国民待遇，让农民当家作主，实现农民“有其权”；在思想文化上应把教育农民与转变农民观念、提高农民素质结合起来，弘扬勤劳、善良、讲修养的中华民族传统美德，增强民主、科学、讲公德的现代文明意识，实现农民“有其教”。

从重点突破的角度来讨论三农问题，有人主张从制度创新方面突破，建立农民政治参与和经济参与制度，保证国家决策代表和维护农民利益；破除城乡二元结构体制，维护社会公平。有人认为，要在社会主义市场经济体制下整合城乡工业发展战略，实现城乡工业一体化、城乡劳动力市场一体化，以工业化带动农村人口向城镇转移，推进城镇化。等等。我以为解决“三农”问题要在农民问题上突破。解决农民问题要在体现公平、增加收入问题上突破。由此出发，国家必须统筹城乡经济社会发展，推进城乡一体化，切实转变城市倾斜政策，给农民真正的国民待遇。当前应把施惠重点放在农村，把农民受惠作为中心内容。国家要加大力度调整国民收入分配格局，使之向“三农”倾斜：一是要增加对农村公共产品的供给，把农村基础设施建设纳入国民经济和社会发展规划，由国家和各级财政出钱，统筹安排。二是要增加对农村的公共服务，把农村科学、教育、文化等事业纳入各级政府的发展规划，由国家和各级政府提供与城市居民大致相等的公共产品和服务。

从各地经验来看,增加农民收入必须进行思维创新、理论创新、制度创新和科技创新。思维创新、理论创新是求解农民增收的重要前提;制度创新、体制创新是农民增收的根本保证;科技创新是农民增收的根本措施。

(二)用城乡统筹思想,调整城乡发展战略,推进农村工业化、城镇化和农业产业化

落实城乡统筹战略思想,首先要紧紧抓住全面建设小康社会这个目标。针对我国城市与农村的发展差距在继续拉大;农民的人均纯收入增长远远落后于城市居民人均可支配收入增长;农村文化、科技、教育、卫生、体育等现代文明的发展远远落后于城市的实际。把城乡统筹的重点和难点集中在“三农”问题上。其次,要把“三农”问题与国际环境特别是国际市场联系起来。尽快建立健全适应 WTO 规则的农业支持、保护和发展体系,建立农产品质量标准化体系和与国际市场相贯通的绿色信息服务体系。三农问题要有“转机”,不光要有国内方面的“转轨”,而且要有国际方面的“接轨”,还要保证转轨和接轨过程中“不出轨”。再其次,必须从各地具体实际出发,发挥比较优势,把市场与地方资源、劳动力、技术、资本等要素结合起来,探索快速和可持续发展道路。在大城市郊区和东部发达地区,应以建设国际化、都市型农业现代化为方向,以增加农民收入为目标,不断增强科技对资本投入,提高经济、社会、生态相统一的综合效益,促进农业园区化、农民职业化、农村城市化。西部地区应在治理和保护环境的基础上,积极探索发展生态农业和效益农牧业的新思路。

根据先进发达地区的发展经验,城乡统筹解决新时期“三农”问题应该“三化”并举,以“三化”带“三农”:即以工业化提高农民收入,以城镇化转移农村劳动力,以农业产业化带动农业经济效益增长。农村工业化、城镇化和农业产业化是辩证的统一体。工业化居于主导地位,是城镇化和产业化的核心;城镇化是工业化和产业化进一步扩张的载体;农业产业化有利于农村土地集中和农村劳动力转移,是城镇化和工业化的前提和基础。具体地说:

1. 把农村工业化提到国家工业化层面统筹整合,建立城乡一体的工业化新战略

福建南安市一位领导同志说:过去我们靠工业起家,现在要靠工业当

家，今后更要靠工业发家。农村只有工业化，才能使农民的思想活起来、农民致富的路子宽起来、农民的腰包鼓起来、农民的腰杆硬起来；才能使农业设施装备起来、农业效益高起来、农业竞争力强起来，传统农业现代起来；才能使农村的资源贵起来、农村城市化快起来、农村面貌新起来、农村环境优美起来。无论现在和将来，加快农村工业化应该成为农村经济工作的龙头，成为农村经济工作的主导。

然而，在经济发展日趋国际化的背景下，国家明确指出要走信息化带动工业化的新型工业化道路，实现跨越式发展。这对农村工业来说，既是新的历史机遇，又是新的挑战。更确切地说，碰到了新的更大的难题。一方面，农村工业化不能停留在承受城市工业扩散与城市工业配套，停留在城市以现代大工业、高新技术工业为主，农村以劳动力密集型中小型工业、传统工业为主的分工阶段。另一方面，市场、政策、金融等环境发生变化，乡镇企业的市场竞争力明显减弱；政策优势明显减弱；而劣势更加明显。按照城乡统筹的思路，农村工业化必然要从农村经济层面提到国家工业化层面统筹安排。农村工业化必须根据城乡一体化要求调整发展战略，继续为农民增收和就业做出贡献，为建设现代农业、繁荣农村经济做出贡献。

首先，要在市场经济的统一规则下，建立城乡一体的农村工业化新战略。有些乡镇企业在经营规模、创新能力、管理水平和市场竞争力上，都不亚于国有大型企业，理所当然应成为国家工业化的主力，融入国家工业化和新型工业化的主流。为促进农村工业与城市工业缩短距离，有机结合，共同成为现代化的部门，国家应该扭转基础设施投资和工业发展政策中的城市化倾向，加大国家对农村工业化直接支持的力度，构筑城乡一体化的基础设施网络，如发展高速交通网，统一处理污染系统等，改善乡镇企业发展的硬环境，为集中和吸引外来投资创造良好的条件。

其次，要把工业化发展战略和农村经济发展需要结合起来。注重发展为循环经济为特征的生态工业、可持续工业，建设优美、高效、持续的生态工业园区，始终使农村工业保持与自然和谐的特点。要提高农村工业企业的现代化水平和国际竞争能力，变成国家工业化的生力军；要发挥优势，重点发展农副产品加工业和第三产业，壮大一批农业产业化龙头企业，创造一系列知名品牌，造就一支农产品加工业的主力军；同时，要从各地实际出发，鼓

励农民创业，兴办城镇和农村的服务业，培育一支活跃于城乡市场的地方军。农村工业化一直以提高农民收入，促进农业剩余劳动力向非农业的转移为战略目标。因此，农村工业应扩大空间，在更广阔的舞台上寻找发展机遇，突破城乡界限和行业界限，扩展农村工业吸纳农村劳动力的途径。用有的同志总结的话说，就是依托工业直接就业一批，发展民营经济转移一批，城市城镇建设吸纳一批，进城务工经商输出一批。

此外，要改造乡镇企业，造就现代企业群体和现代产业队伍。使乡镇企业与传统工业分离，成为现代化企业群体，从“传统工业部门”转变为“现代工业部门”。要使从业人员与传统农业分离，造就一支专业化、职业化的现代产业队伍。

2. 采取多元化发展、产业化支撑、低成本运作战略，推动城市城镇全面发展

改革开放以来，我们无时不在感受着城市化节奏的加快，感受着城市化带来的变化和现代化气息。事实证明城市化发展促进了现代化和城乡一体化，营造了农村和城市“双赢”的格局。城市化不单是农民进城，它意味着国民经济增长模式、国民生活形态和国民意识的重大转变。据有关部门统计：2002年全国城市增加到了668个，城镇人口超过了4.8亿，城镇化水平达到了38%。但仍比世界平均水平低9个百分点，比中等收入国家低20个百分点，比高收入国家低40个百分点。城镇化长期滞后，主要原因是过去实行城乡分割的二元经济社会制度；近年来对城市化又缺乏积极有序的政策引导。如今维系城乡二元社会结构的经济基础已经动摇；相关的各项制度有的已经成为历史，有的将被新型的制度所替代。因此，加快我国城市化发展已成必然趋势。关键是要按照城乡统筹思路，采取有效的城市化发展战略。

首先，要采取多元化发展战略，也就是城市城镇全面发展的战略。不要盲目反对大城市发展战略，也不要小城镇战略过于理想化。要根据工业化发展的阶段性要求，按照比较优势原则，综合考虑不同区位优势条件、人口规模和经济发展水平，把发展特大城市、大城市、中等城市和有重点的发展小城市（镇）有机结合起来。从世界城市化发展史看，工业化中期阶段，大城市聚集居民、吸纳劳动力就业的成本远远低于中小城市和小城镇。适度扩张大城市，甚至特大城市，让农民向大城市和特大城市聚集，也是合乎发展

规律的选择。世界城镇化发展史还告诉我们，大城市发展到一定阶段，居民必然由大城市再向中小城市及小城镇扩散。所以，我们应顺乎潮流，不要一味地阻挡农村劳动力向大城市转移；同样，在经济社会适宜发展小城镇阶段的时候，要不失时机推进小城镇建设。如不顾客观条件，一哄而上，势必劳民伤财。

其次，要采取产业化推动战略，也就是工业化支撑城市化战略。无论是世界城市化的普遍经验，还是中国特色的城市化实践，都告诉我们：对城市化起决定性作用的是产业。产业化是城市化的主要推动力，是城市化集聚效应和规模效应的集中体现。世界银行 1999/2000 年发展报告《迈进 21 世纪》从反面举了一个例子：1970 年至 1995 年，非洲国家城市人口平均每年增长 4.7%，而人均国内生产总值每年下降 0.7%。非洲城市化没能成为经济增长和结构转型的发动机，相反却引发了经济和社会发展的危机。主要原因是城市化政策只引导移民到城市获得补贴，而不是发展工业，给移民更多的就业机会。

此外，要采取低成本战略。从国际经验看，世界上所有国家城市化从 30% 到 50% 的超高速发展时期，都经历过低成本的转移过程。我国正处于这样的发展时期，因此，必须选择低成本的城市化战略。城市化的低成本，主要包括农村劳动力向城市、城镇转移的低成本和城市、城镇建设的低成本两个方面。降低农民进城成本，主要是降低城镇的“门槛”，包括发展小城镇、让农民到一些非正规部门就业等，以便大批农村劳动力顺利转移。降低城市、城镇建设的成本，关键是优化城市、城镇发展机制、管理体制，杜绝城市化过程中的资源浪费。这方面，问题较多的是小城镇建设。

3. 用现代工业理念推进农业产业化和农业经营企业化

什么是农业产业化？为什么要搞农业产业化？已经谈得很透彻了。现在的问题是要弄清农业产业化的本质特征就是经营企业化、生产集约化、产品标准化。经营企业化是现代农业发展的条件，生产集约化是现代农业发展的动力，产品标准化是现代农业的基础。

在这里，最关键的是农业经营企业化。企业化寓于产业化之中，贯穿于农业产业化的全过程。企业化有利于促进农业从传统的小农经营方式向高度商品化的农业企业经营方式转变，有利于促进农民从传统的农业生产者向具

有市场意识、风险意识、投资意识、科技意识的农业企业家方向转变,有利于解决当前生产分散化和非组织化问题。为推进农业企业化,我们用很大力气培育农业龙头企业,用市场牵龙头,龙头带基地,基地连农户,已经形成“企业+基地+农户”、“专业协会+农户”等多种运行模式。但是必须看到龙头企业仍然是农业产业化建设中最薄弱的环节。企业与农户的利益分配机制还有待进一步完善。多数企业与农户之间的权责不明确、运作不规范、利益不均衡、关系不稳定,甚至相互不适应。真正对农民实行保护和服务的只有一部分,而实行返利和合作的更是极少的一部分。至于农业生产者要完全按照市场经济规则纳入企业化经营轨道还要有一个过程。

三、关键是创建新型的现代农村制度,实现城乡一体化目标

现代农村制度是相对于传统的农村制度而言的。基于经济社会发展极不平衡主要表现为城乡差别、地区差别,现代农村制度应该体现城乡一体化和区域一体化的方向,体现多元化、多样化的指导思想,体现效益、效率的原则。各地要因地制宜,不能搞全国一刀切;要分轻重缓急,循序渐进,不能有急躁浪漫情绪,不能期望一蹴而就,应当先试验后推广,有领导、有秩序、有步骤地推行制度创新。基于社会不平等集中表现为农民阶层与其他阶层之间的地位之差、权利之差、能力之差和收益之差,现代农村制度必须赋予农民阶层国民待遇,赋予农民平等的人权、财富分配权和公共产品、公共福利的共享权。

总之,建立现代农村制度就是要建立民主化、法治化的现代农村政治制度;开放、公平的现代农村市场经济制度;科学、文明的现代农村文化制度;赋予农民各种权利的规范的现代农村社会制度。具体地说,主要有以下十项制度:

1. 创建新型的现代农民组织制度。中国农民是一个十分巨大的社会群体,目前仍处于剧烈的分化、融合和重组之中。这样一个弱势群体,如果有效地组织起来,就是巨大的人力资源,而不是社会的包袱。农民有了组织,同政府有个对话渠道,既有利于经济社会发展,又利于政治稳定。我们要把每个农民引入到与自身利益密切相关的组织体系。可以按产业组织行业协会,可以按地区组织群众团体。这个组织既应有争取和维护自身利益,代表农民与社会进行沟通、对话的功能,又应有自主管理和自我服务,为农民会

员提供市场信息、技术培训和示范指导，搞好中介及法律服务的功能。不要变成单纯的与政府对立的政治性团体，也不要成为只管产销服务的商业性团体。现在农民成立了大量的专业技术协会，创造了许多有益的经验，我们要在认真总结的基础上研究创新，建立新型的现代农民组织。要特别说明的是中国各个社会阶层都有自己的组织，惟独农民没有全国性的组织体系。这是不可思议的，是极大的不公。我们不能说党就是领导农民的，有了党就不需要农民组织。因为党组织和农民组织是两个不同性质的组织，是不能相互替代的。也不能说成立农民组织，增加了机构，加重了国家财政负担。因为那么多群众组织都在吃国家财政，并没有撤消它，为什么单单怕农民组织吃国家财政？我们也不用怕中国最大的阶层组织起来对国家有什么危害。相反，如果一盘散沙，停留在“自顾自”的放任自流状态，就可能逐渐边缘化，或成为一个巨大的压力集团，最终成为社会发展和稳定的隐患。那才令人担忧。

2. 建立产权多元化和依法流转的农村土地制度。首先要改革土地产权制度。齐齐哈尔市委书记杨信等对农村土地产权的多元化改革进行了大胆的理论探索。他认为，现行土地制度的弊端越来越突出。如产权不明晰、阻碍土地流转、浪费资源、限制了农业外部资金的进入、不能从根本上解决短期行为、影响市场经济体制完善等。必须实现农村土地产权多元化、产权明晰化。这个思路是比较符合中国农村实际的。我们认为土地产权多元化，就是把土地产权分为国家、集体、个人三个层次。即有限的国有制、广泛的共有制和有条件的个人所有。在国家层次上，像城市建设用地、大型基础设施建设用地、军事用地和矿区等国家统一规划开发利用的土地，应该国有化。在集体层次上，对于集体经济状况较好、农民愿意集体经营的，可继续保留现行经营体制。而对于绝大多数的欠发达地区，必须改变现行的集体所有制实现形式。一方面用法律确定土地所有权的集体共有性质；一方面要确立有效的共管制度，确保土地的处理必须按照土地所有者共同的意志来决定，确保农民集体共有的土地所有权、使用权和经营权的制衡。对于农民承包的土地可以实行永包制，使使用权永久化。第三个层次是个人：即适合个人所有的，可以把产权明晰为个人所有。如少量的农民宅基地。我们允许企业经营者拥有亿万资产，为什么不能允许农民拥有几分宅基地呢？

其次,关于土地承包经营权的流转和土地规模化经营问题。土地不能按市场法则进入市场,就不能充分发挥市场对资源的配置作用,社会主义市场经济体制就不能说是完善的,“三农”问题也不能从根本上得到解决。根据各地实践经验和各方面的意见,迫切需要加强承包土地经营权流转的法制化建设,形成依法流转土地的方针、原则和具体模式。北京市房山区在土地流转中,以“确保所有权,稳定承包权,搞活使用权”为方针,以“自愿、有偿、依法、规范”为原则,提倡“转包、转让、互换、入股”的模式,允许农民以田入股,形成“土地变股权、农户变股东、要地不种地、收益靠分红”。这些做法是值得参考和借鉴的。

3. 建城乡统一、自由迁徙的户籍制度。从上个世纪90年代初“卖户口”,到近几年各地陆续推出的改革措施,户籍制度改革一直在谨慎中加快步伐。考察我国户籍制度变革的历史和改革经验,参考国外户籍制度的不同形式,可以认为:在我们这样一个人口众多、国情复杂的大国不能废除户籍制度,要废除的只是城乡分割的户籍管理制度。这是我国现行户籍制度的要害,也是户籍制度改革的根本。当务之急是取消身份限制;取消农业户口、非农业户口等户口性质的区别;进而逐步取消对城市和城市居民的补贴,剥离户口背后的利益要素,建立城乡统一的户口登记管理制度。改革的最终目的是要实现迁徙自由,保障公民迁徙自由的权利。户口迁移制度要从根本上改变,必须形成国家依法规范、社会市场调节、个人自主选择的迁徙自由局面。与此相适应的新户口登记应改为迁移后的认证制度。

新的户口登记制度,不是要卡农民,限制农民,而是要创造一个有利于农民合理流动、自由迁徙的制度环境,积极引导农村剩余劳动力向城市、城镇转移。在这里,我们不能不说收容制度和暂住证制度问题。收容的本意是为了“救助”无助者。但是这个制度却赋予行政部门剥夺或限制公民人身自由的权力。使文明的行为变成了野蛮的举动。使无助者更加无助。这样的制度对于人民是一种不幸;对于社会是一种荒唐。国务院及时废除这项恶制是改革户籍制度的突破,是大得人心的善举。暂住证制度是为农民进城和人口的流动开的一个临时的方便之门。但是,这种制度仍然是建立在城乡户口区别的基础之上的,反映了对进城农民的歧视。同时,它还给有些城市部门、有些人提供了大肆敛财的新名目。这就使得暂住证制度常常成为拿捏农民的

由头。因此，也要加以改革。

4. 建立满足农业、农村、农民需求多样化的金融体制。在社会主义市场经济多元化、多样性和不均衡性的前提下，我国地区差异严重，金融服务需求多样。农村金融业要兼顾各种需要，既应为农户服务，又要为个体私营经济、民营企业服务，还要有提升农业基础设施和扶持农村经济发展的政策性金融服务，以及商业保险公司和证券机构在内的多层次机构网络提供的证券融资、证券交易、财产、人寿保险等服务。就目前农村金融结构来看，能够提供金融服务的农村信用社，自身经营情况、地位、作用、制度取向和市场定位，与多元化的农村金融需求存在很大差距，仅靠信用社难以独立支撑。只有建立多元化的农村金融体系，使合作金融、商业金融、政策性金融同时并存，才有可能满足农村经济发展的多样化的金融需求。参照国际金融的发展趋势，立足中国农村发展实际，通盘考虑改革思路，似应把信用社转变为合作银行，建立起真正以农民主体的合作金融；把农业银行转变为商业银行，建立起以农村中小企业为服务对象的商业金融；把农业发展银行的单一功能转变成多种功能，建立起政府主导、扶持三农、保本微利的政策金融。

5. 建立统一的以低保、养老、医疗为重点的社会保障制度。农村社会保障主要包括养老、医疗、社会救助和社会优抚等内容。但多年来，在我国农村，除社会救济和传统的土地保障外，体现公平原则的农村社会保障制度基本没有建立起来。根据城乡统筹的思路，我们必须加快立法；多渠道多形式筹措农村社会保障资金；因地制宜地建立贫困群体最低生活保障制度；建立社会养老与家庭养老相结合的养老保障制度，解除农村养老之忧；大力发展农村合作医疗事业，建立城乡一体的以多元化保障体系。在城市化进程中，我们要注意解决失地农民社会保障问题，还要特别注意解决农民工社会保障问题。农村社会保障应同城市社会保障统一起来，实行全国统一的社会保障标准，应坚持实事求是、因地制宜、分类实施、量力而行的原则，实行低门槛、开放式与可持续的社会保障制度。坚持非盈利和自愿原则，不能一概采取商业保险做法或照抄城镇现行做法。此外，要探索建立健全农业、农村和农民保险制度。

6. 建立符合市场经济规律和国际惯例的所得税、商品税制度。农业税

费改革已经试行了二三年,改革的目的是在一次分配中废除不合理的农业税费,以减轻农民负担。虽然取得一定成效,但也暴露了现行农业税制的根本弊端。为彻底改变目前农村税费太重、太不公、太不科学的现状,也为了从根本上革除历史延续下来的按人头、按田亩摊派“皇粮国税”的不合理税制,有必要考虑开展一场实质性的税制改革。即按照市场经济规律,按照国际通行的惯例,把征收人头税、地亩税改为征收所得税、商品税、营业税,给予农民以同等的赋税权利。当然这只是改革思路,不是具体的改革方案。建议国家税务部门进行新税制改革试点。国家一方面要重视和解决好支撑税费改革的财政收入问题,一方面要推进从减轻农民负担到取消农民负担的改革。也许这就是我们期待的“农村第三次革命”,是跳出所谓“黄宗羲定律”怪圈的有益尝试。

7. 建立反哺农业、以农民增收为目标的财政体制。财政体制改革,就是要在二次分配中,加大对农业农村的转移支付,对农民进行补贴。2003年的中央农村工作会议提出“今后财政投入新增部分主要用于农村科教、卫生、文化事业”。这是一个重大的政策导向变化,是给农民“国民待遇”的重要举措。我国经济增长正处在人均 GDP800—1000 美元区间,已进入工业化中期阶段,要求我们开始反哺农业。加入世贸组织以后,“黄箱”、“绿箱”政策要求我们加大对农民的直接和间接的补贴。在国外,财政资金向农业流动已成为国际惯例,美、加、英、澳等发达国家财政支农支出占农业比重都在 25% 以上;日本、以色列等国高达 45—59%;连发展中国家印度也在 10% 以上;而我国只有 5—6%。我们又有什么理由不增加财政支农投入呢?为了缩短财政支农这个“短腿”,必须建立起完善的农业财政政策体系,增加国家财政支农比例;同时要并切实加强管理,以取得最大效益。

8. 建立农村教育优先、以提高农民素质为目标的教育体制。中国农民一直是社会中最大的文化贫困群体。在城乡二元结构下面,国家教育政策的最大失误是向城市倾斜。农村教育实行分级管理,分级办学,基本上交给地方。农民远远没有受到平等对待。改变教育的城市倾向,消除农村教育危机,首先要明确国家发展把教育放在优先地位,城乡之间要把农村教育放在优先地位。国家要尽快实现《教育法》规定的教育投入占 GDP4% 的要求,同时要鼓励民间办学,多渠道筹集教育经费,实行教育投资多元化。其次,

农村教育要确立义务教育、基础教育、职业技术教育、高等教育和成人教育“五教统筹”的发展目标，确立义务教育和高等教育“两教优先”策略。在不同地区要实施差别发展模式。教育制度改革的另一个重要目标是回归素质教育。从战争年代到改革开放、到今天的现代化建设新时期，农村教育的功能正发生着从政治工具性、经济实用性到“育人为本”的质的变化。过去，我们引导农民翻身求解放，引导农民走向市场、走向富裕。今天要让农民走近知识，走向文明。而这都是教育的使命。农村教育要适应现代化需要，不能再走“工具论”的老路，而应实施“知识发展战略”，提高农村人口获取、吸收、交流各种知识和信息的能力，实现“科教兴国”和“可持续发展”。

9. 建立由政府为主体转向企业为主体的农业科技创新体制。农业的根本出路在于科学技术。根据农业、农业科技和农产品的特性，相当长的一个阶段内应继续把政府公共研究部门作为农业科技创新体系的主体。但从长远的发展看，必须创造条件培育农业科技企业，建立以企业为主体的农业科技创新体系。国家有限的科研资源如科研经费、科研队伍等应集中研究世界高水平农业科技项目、有社会效益的科技公共产品，以及关系国计民生的大宗农产品。要建立包括生物技术、农产品加工、农业生态区域研究等内容的新型农业科研体系。国家要加大农业科技投入，同时应通过产业开发、社会资助、吸引外资等方式，多渠道筹集农业科技投入资金，建立政府、企业、民间多渠道、多层次的投入体制，逐步改变科研经费由国家包揽的状况。某些农产品技术，可以独立于公共产品之外，在知识产权保护下，由私人公司进行农业科技投资。

科技成果转化率低是农业的突出现象。要发挥中介组织在科研成果和市場之间的桥梁和纽带作用。通过中介组织正确判断市场对农业科技成果的需求状况；判断科技成果的产业化价值；根据市场需求提出科研选题并垫付科研资金；科研成果由中介组织推广应用。中介组织与科研机构或者科研人员之间、与成果应用者之间的关系通过合同约定，既保证科技成果迅速转化为生产力，又能够保护成果研究的资助者、研究开发者对成果的所有权、转让权和使用权。

中国农业最需要人才，而农业人才又最艰难，这是“中国人才市场第一悖论”。政府要建立激励机制，引导农业科技人才在市场经济中寻找用武之

地，在服务农业、发展农业中得到丰厚的回报。针对部分科技工作者在转制问题上存在心理障碍，应制定、完善切实可行的配套法规和社会保障措施，为农业人才投身农业营造一个优良的社会环境。

10. 建立政府主导、符合经济发展水平的医疗卫生体制。“小病拖，大病挨，重病才往医院抬”；“小病忍，大病抗，重病等着见阎王”。这些都是我们在农村经常听到的顺口溜。它反映了农民无钱看病，只好忍受病痛的无奈境况；反映了农民不敢生病、不能生病，却又往往陷入多病、因病致贫、因病返贫的困境。正因此，越来越多的人关注农民的医疗卫生和防疫保健。特别是非典型肺炎的爆发，向我们敲响了警钟，逼着我们推进农村医疗卫生体制改革。也正因此，有人认为：解决“三农”问题的关键，一个是教育，一个是医疗。小康不小康，关键看健康。鉴于国家医疗卫生投资向城市过度倾斜，城乡医疗资源分配极不合理；农村缺乏适合农民的医疗保障体系，农民缺乏基本的健康保证；医疗卫生管理粗放、服务不佳、效率低下；农村公共卫生恶化等。必须打破城市倾斜格局，逐步建立和完善城乡一体的医疗体制，在不久的将来，实现农民看病也能报销。各地根据经济社会发展水平，可以选择福利一风险型的“小病合作医疗，大病住院统筹医疗”，即保大病也保小病的模式；可以选择风险型的“大病住院合作医疗”，即保大病不保小病的模式；也可以选择福利型的，即保小病不保大病的合作医疗模式。与此同时，国家应在农村建设公共卫生体系，建立公共卫生的预警机制和应急机制，建立严重传染性疾病的公共保障机制，建立政府主导的农村卫生组织管理体系和符合市场经济要求的管理制度。

三农问题是个复杂而纷乱的问题，很难用一篇文章说请说透，要提出一个有效的解决办法更为艰难。为了深入探讨这个历史的顽症和现实中不得不解决的难题，近来，我们组织了“三农实践经验和理论创新”征文活动。许多农村问题研究人员和从事农村实际工作的领导同志积极参与，特别是工作在农村第一线的领导干部表现了高度的热情，提交了一批高水平的论文和调查报告。其中汇集了很多有价值的新思想、新观点，包含着许多解决三农问题的宝贵经验。他们的征文充分体现了对农民群众的深厚情感，体现了对三农问题的深度关切。他们提出的思想观点以实践为基础，是长期从事实际工作的经验积累，是基层创造和群众智慧的提炼总结，是对农业、农村发展