

刘奇文丛之三

刘奇
◎ 著

中国三农问策

「卷一」

改革·发展

全国百佳图书出版单位

 APCTIME
时代出版

时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社

刘奇文丛之三

刘奇◎著

中国三农问策

「卷一」

— 改革·发展 —

全国百佳图书
时代出版社
安徽人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国三农问策(卷一)——改革·发展 / 刘奇 著. —合肥:安徽人民出版社, 2012. 1

ISBN 978-7-212-04569-2

I. ①中… II. ①刘… III. ①农业经济—经济改革—中国—文集
②农村经济政策—中国—文集 IV. ①F320-53 ②D422.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 005906 号

中国三农问策(卷一)——改革·发展

刘奇 著

出版人:胡正义

策划编辑:胡正义

责任编辑:任济方红

封面设计:陈爽

出版发行:时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

安徽人民出版社 <http://www.ahpeople.com>

合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场八楼

邮编:230071

营销部电话:0551-3533258 0551-3533292(传真)

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 制:安徽省人民印刷有限公司

(如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂商联系调换)

开本:710×1000 1/16 印张:13.5 字数:180 千

版次:2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-04569-2 定价:28.00 元

版权所有,侵权必究

Contents

- New hope of Chinese farmers in a new era; better relationships and further development / 001
- Returning human nature, reconstructing industries and recreating rural areas—rediscovering driving forces of rural reform / 027
- The most important of all the important works is critical / 036
- Re-integration, service and cooperation; three driving forces of rural development / 063
- The solution of three rural issues needs six measures / 082
- Training local forces in rural finance / 093
- Reflections of Intensifying rural reform / 112
- Integrating urban-rural development needs to promote coordination from five perspectives / 123
- Urban-rural integration must go through three phases of development / 132
- Dual culture; a barrier to integrating urban-rural development / 144
- A specific definition of integrating urban-rural development / 159

On integrating economic and social development of urban and rural areas / 162

Rural area is the key to three rural issues / 177

Rise of central China relies on the solution of three rural issues / 182

System faultiness of three rural issues at present / 192

People Oriented based on four kinds of people / 204

目 录

新时期中国农民的新期待:理顺关系 拓展空间 / 001

实现人的回归 业的重构 场的再造

——重新寻找农村改革的动力源 / 027

“重中之重” 越来越重

——中国“三农”问题的时代解读 / 036

统筹、服务、合作:拉动农村发展的三驾马车 / 063

把脉“三农”须整合六种声音 / 082

培育农村金融的本土力量 / 093

关于深化农村改革的几点思考 / 112

统筹城乡重在“五同” / 123

止血 补血 造血

——城乡统筹必须跨越“三重门” / 132

二元文化:城乡统筹的“暗礁” / 144

应给城乡统筹一个明确的空间定位 / 159

论统筹城乡经济社会发展 / 162

农村依然是解决“三农”问题的主战场 / 177

中部崛起首先应是“三农”的崛起 / 182

当前“三农”问题的制度性缺陷 / 191

以人为本 本在“四人” / 204

新时期中国农民的新期待： 理顺关系 拓展空间

“三农”问题的核心是农民问题。在农村改革不断深入推进、统筹城乡发展战略强力实施的新时期，解决农民问题的核心，就是要从广大农民的根本利益出发，顺应农民对改革发展的强烈愿望和期待，逐步理顺与农民相关的诸多关系，进一步解除制约农民发展的制度束缚和实践障碍，大力拓展新空间，以满足农民在政治经济文化社会等各个领域不断变化的新诉求、不断发展的新期待。

一、农民与土地

土地是农民赖以生存的基础，是国家赋予农民的基本生存保障。我国改革从农村率先突破，而农村改革最初由土地改革开始。30多年前，安徽省凤阳县小岗生产队实行“保证国家的、留够集体的、剩下都是自己的”大包干分配方式，揭开了农村土地制度改革的序幕。随后，国家颁布了一系列政策文件和法律法规，把集体统一经营的农地制度改革为家庭承包经营，明确土地使用权与所有权的分离，确立农户作为农业生产经营者的土地承包权和经营权，使家庭联产承包责任制演变为国家主导的强制性制度变迁，在我国社会生活的许多方面产生了积极而深远的影响。这些政策和法规重点集中在两个方面：一是稳定土地承包关系。确定土地承包期延长15年、30年不变，党的十七届三中全会进一步明确土地使用权长久不变，保证农民对土地使用权的稳定预期；2003年正式实施的《农村土地承包法》，基本确立了农村土地使用权长期化、资本化、物权

化的发展方向和趋势。二是建立农地流转机制。1984 年开始鼓励土地使用权向种田能手集中,引导农地的自由租赁和转让,农户自发性和集体主导的土地流转形态在各地逐渐兴起。

农村土地制度改革取得了显著成效,我国用占世界不到 9% 的耕地养活了占世界 22% 左右的人口。“土地新政”使农民的投入与收入直接挂钩,充分激活了广大农民的生产积极性和创业热情,粮食生产连年攀升,广大农民逐步摆脱生活困境,温饱问题基本得到解决。随着经济社会发展和城镇化进程加快,农业生产的比较效益越来越低,农村家庭收入结构发生变化,农民对土地的依附感日趋减弱,不再单纯看重“一亩三分地”的直接收入,而是更加在意因土地派生出来的各项权益。但现行土地制度的诸多不足与农民的期望相差甚远:一是土地权界不清。农村往往一户十亩地分成七八块,而且地块四至不明、土质肥瘦不清,每块地的具体地点和边界,土地承包书上大多没有标明,既给农村土地管理带来很大困难,也使土地矛盾和纠纷日益增多,直接影响农村社会稳定。二是现行征地制度损害了农民权益。国家实行单向的土地征用制度,征地是完全的政府行为,农民无权预知和干涉,获得的土地征用补偿费用也十分有限。有资料显示,改革开放以来,农村土地减少近 3 亿亩,但农民和村集体获得的补偿只占土地出让价格的 10% 左右。加上征地补偿安置费的分配比例缺乏明确的制度规定,往往村集体获得的居多,农民直接得到的更是微乎其微。三是缺乏有效的土地流转平台。由于缺乏具体的政策措施,又没有建立政府服务和信息平台,农村土地流转实际上处于自发状态,土地流转市场并不活跃,流转发生率始终较低。四是出现了大量的“无地家庭”。大量耕地变为非农用地后,农村产生了大量种田无地、就业无岗、创业无钱、社保无份的家庭。由于国家对失地农民的补偿实行简单的一次性货币安置,使这些家庭在失去土地的同时也失去了生存保障,真正成为了“无产阶级”。

加快推进城镇化和农村发展,必须切实理顺农民与土地的关系,逐步完善农村土地制度:一是下大功夫进一步划清土地权属。

做实做细做透“确权登记颁证”工作,土地承包证书具有法律效力,应详细表述每家每户土地的四至界限、土地质量等具体情况。这是最基础性的工作。二是实行土地征用市场化。农村土地按照政府的土地计划直接进入市场,农民以转让经营权的方式实现农地转用,真正成为土地交易的一方直接参与谈判、定价、交易等全过程,自主决定土地是否征收、补偿费用标准等问题。18 亿亩红线的“守线人”必须让农民自己充当,不论哪个阶层、哪个群体都不可能当好守线人,都有可能变着法儿“调线”“变线”“闯线”。必须在实行两个最严格的土地制度的同时,实行最严格的土地补偿制度。三是防止利用各种方式变着法儿把集体建设用地转为国有建设用地,且开发增值后的利益不让农民参与分享。五是搭建土地流转的市场平台,在县乡一级建立有关土地流转政策的信息发布、供需对接等咨询服务组织。四是建立健全失地农民的社会保障体系。以提供长期可靠的基本生活保障为核心,建立失地农民等同于城镇居民的社会福利制度,实行养老保险和医疗保险等措施;强化政府在征地中的监督和服务功能,保障失地农民权益,积极提供就业指导和帮助,确保失地农民的基本生存和生活,避免出现“脱富致贫”现象。

二、农民与市场

在过去高度集中的计划经济体制中,农民依附于集体经济,生产服从指导计划,分配搞平均主义,产品由国家统购统销,生产资料 and 主要消费品定量供应,市场机制几乎不起作用,农村市场实际上是萎缩的。大集体“小而全”的自给性生产,抑制了农民的积极性,生产增长缓慢,农产品品种单一、质量下降,市场供应紧张。实行家庭联产承包责任制以后,农民获取了经营自主权并逐步成为具有自我发展能力的商品生产者,计划对农业生产和流通的约束力大大减弱,1985 年取消农产品统购制度并放开大部分农副产品的价格,1993 年基本放开粮食销售价,市场调节的范围日益扩大。在市场机制的引导下,农民积极调整产业结构,大力发展效益比较高的水产

品、畜产品和各种经济作物,农业由种植业为主的一元结构向多元结构发展,农民家庭经营日趋专业化,各类专业户迅速崛起,农产品的商品率大大提高,农民的生活消费日益依赖于市场,农村市场体系逐步形成。

在农村市场的发育过程中,国家从控制到部分放开到全面放开,农民从可以自由生产和出售部分到全部农产品(目前只有烟草和蚕桑两项没有放开),农村市场逐渐焕发生机和活力,农产品销售渠道畅通,农业生产资料供应平稳,生活消费品日益丰富,基本上能够满足农民日益增长的消费需求。但是,与城镇市场相比,农村市场仍然面临着不少问题:1. 农村市场虽然开始受到重视,但只是发展了一些低端服务,高端市场没有形成(如金融服务等),而且低端市场信息极不对称。2. 农资市场被垄断。种子化肥农药等农用物资是特殊商品,价格高、伪劣多,农民成为直接受害者。3. 农村生活消费市场的成本居高不下,假冒伪劣商品泛滥,而且部分市场被垄断,农民很难买到价廉物美的日用消费品。4. 政府支持和保护农村市场的体系建设滞后,基础设施薄弱,流通手段和方式落后,信息网络不健全,农民仍然没有完全摆脱买难卖难的困境。特别是农产品价格双轨制转向单一市场价格体制,自由市场价格机制的种种缺陷逐步显现,给农业生产和农民利益造成不可忽视的损害。一个时期以来的“蒜你狠”“辣翻天”“豆你玩”“姜你军”现象的受益者是中间商,农民并未在奇高的价格中得到多少好处。

扩大内需、拉动国内消费是经济长期发展的立足点,而扩大消费,重点在农村,难点在农村,关键点也在农村。八九亿农村人口是世界上任何国家都无法比拟的战略性市场储备。农村市场的发展,是我国经济持续发展的深层次的动力,也是内在的原动力。各级政府应以挖掘农村市场的巨大潜力、拉动农村消费为出发点,加大财力投入,改善农村市场基础设施,大力发展现代流通方式,积极探索构建现代流通网络,并在“保护”和“服务”上下功夫:一是建立农产品市场价格保护机制,通过直接和间接两种方式实行国家保护。直接保护包括对主要农产品制定保护价格和建立农产品价格调节基

金,还可以通过进出口贸易平抑国内农产品市场价格波动;间接保护主要包括制定市场交易规则、防止垄断现象,提供农产品供求信息、指导农民的经营决策,建立期货市场、减少突发性因素干扰,建立农产品专项储备制度、以实物形态进行价格调控。二是建立农村信息咨询服务组织,培育一批农民信息经纪人,使市场信息的搜集、整理、开发、传递形成网络,及时准确地为农民进行市场活动提供信息。三是健全农资供应体系,打破行业垄断,采取批发代购和送货上门等办法,为农民提供化肥、农药、种子等农用物资。对农民合作经济组织集体采购农资应减收或免收一些税种。四是探索发展农村高端服务业。如通过互助合作的方式,培育和发展草根金融,逐步发育农村资本市场,建立农村融资体系,为农民提供金融服务。五是培育和发展农村市场主体,推动涉农流通企业做大做强,健全农产品运销体系,实行多层次组织农产品流通。六是加强市场监管,严厉打击假冒伪劣行为,维护正常的市场秩序,改善农村消费环境。

三、农民与政府

30 年改革使农村社会结构、产业结构和就业结构在异动中激变,在激变中重组,政府与农民的关系也随之发生巨大而深刻的变化:政府不再是农业外在的辅助力量,而是农业内在的组成部分;政府不再把农民笼统地看成同一群体,而要将其细分成不同的政策目标人群;政府不再陷于与农民经济矛盾的纠葛,而要着力消除对农民政治上的歧视;政府不再对农民的失业袖手旁观,而要高度关注农民的就业状态;政府不再大包大揽,而要依靠民间组织扩大农民的自域空间,实现从“组织农民”到“农民组织”的转变;政府不再单纯依靠号召发动和指标压力,而要通过民主合作的方式开展工作;政府不再具有经济获益性,而要具有社会服务性;政府不再重物轻人,而要以人为本,从关注农产品和农业向关注农民和农民的全面发展转变;政府不再只重生产层面,而要生产、生活、生态“三生”并

举;政府不再用强制性手段解决非理性对抗,而要采取有策略的谈判、对话予以疏导,充分调动农民群众参与改革、推动改革的积极性和主动性。政府与农民关系的转变,充分说明农民对政府的期望和要求越来越高,政府职能越来越凸现出优质高效的服务性。

政府是公共服务的主要供给者,包括教育、卫生、文化等社会事业,交通、通信等公共产品和公用设施建设,解决人的生存、发展和维护社会稳定所需要的社会就业、社会分配、社会保障、社会福利、社会秩序等公共制度建设。这些公共产品和公共服务的提供,是政府调控社会群体之间收入差距、促进社会公平正义、保障社会安定有序的有效手段和机制。当前,农村社会对公共服务的需求不断增长,但由于在制度设计、资源配置等方面限制和歧视农民的习惯性思维根深蒂固,农民在经济权益、政治权利以及公共产品供给等方面处于弱势,农村与城市在获得公共服务上存在较大差距的现实依然没有多少改观,其现状还处于总量供应不足、公共投入短缺、公共服务发展滞后,即使有好的政策法规,也常常遭遇“玻璃门”现象,只具有观赏性,不具有实用性,难以落实到位,致使农民认为“找官办事”是“天下第一难”。

解决上述问题的关键,是克服政府的管理偏好和城市偏好,着力打造城乡一体的服务型政府,推动“官权退民权进”的基本思路是从单纯的生产经营领域向政治、社会领域延伸,促进政府从管理型向服务型转变,使服务由浅层次向深层次、由被动向主动、由松散向规范转变,由城市向农村覆盖,把农民无力办、办不了、也办不好的事情主动承担起来,该市场的还给市场,该农民的还给农民,与农民协同推进农业的发展和农村的建设。国家应逐步完善惠及全民的基本公共服务体系,按照逐步均等化原则,既不断增加公共服务总量,向社会全体成员提供更多更好的公共服务,又着力优化公共服务的结构和布局,努力扩大公共产品和公共服务的覆盖范围,以发展社会事业和解决民生问题为重点,重点向农村、基层、欠发达地区倾斜,使每一位公民都能享受公共服务的阳光雨露,不断满足农民日益增长的物质文化需要,切实保障农民群众的经济、政治、社会和

文化权益,逐步实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”和“生态文明”。各级政府应把保障基本公共服务作为主要职能和工作目标,机构的设置、管理与运作都应有利于保障基本公共服务职能的履行;加快由经济建设型向公共服务型转变,把全心全意为人民服务的宗旨贯穿于工作始终,为农民改善就业环境,提高就业能力,创造就业机会(岗位);加快实现政府考核由单纯“以经济总量为导向”向同时“以基本公共服务均等化为重点”二者并重转变,建立既看经济发展又看服务效能的干部政绩考核制度,逐步形成规范的公共服务供给分工和问责制。

四、农民与城镇

在漫长的中国历史上,人们心目中的城镇并非高于乡村,城和乡是一对和谐的统一体,并非对立关系,这种关系一直延续到19世纪以后才开始动摇,城和乡逐渐成为两个对立领域而且差距越来越大。尤其进入20世纪50年代后期,二元户籍制度的颁行使城镇与农村之间形成界限分明、壁垒森严的两个世界。计划经济时期,农民被牢牢地限制在农村仅有的一亩三分地里,城乡差距不断拉大,城镇化进程基本处于停滞状态,26年的时间城镇化水平从12.6%上升到17.9%,年均上升仅0.2个百分点。改革开放后,二元经济体制受到冲击,农民开始摆脱土地的束缚,通过各种途径进入城市就业,城镇化步伐逐步加快,特别是1998年以来,城镇化水平更是年均增长近两个百分点,2009年城镇化水平达到46.6%,在带动经济社会发展中发挥了重要作用。专家预测,到2030年,中国将形成“五亿农民、五亿市民、五亿流动人口”三分天下的格局,未来50年中国城市化按现在的速度将上升到75%,城市人口达到10~11亿。

所谓城镇化就是把农民“化”入城镇的过程,因此,城镇化是农民的城镇化。城镇化不只是农民可以自由进入城市,其关键在于“农民市民化”,即农民的生活方式、工作方式、思维方式、价值标准、受教育的程度等各种因素发生根本变化,其实质是农村生产力结

构、生产经营方式、收入水平与收入结构、生活方式、思想观念、人口素质等方面与城市文明逐渐接近并趋向同一,城乡差别逐渐缩小并最终走向城乡一体化。农民的劳动剩余使中国城市急剧膨胀,但崛起后的城市却成为“城里人”的专属,“偶闲也作登楼望,万户千灯不是家”,农民想进城成为真正意义上的城镇居民还有很多不可逾越的鸿沟,现行制度还有许多需要拆除的城乡樊篱,尤其是长期形成的二元文化的影响,使农民与城镇居民之间存在极大的“不平等”:一是政治权利方面,农民无法充分行使选举权、被选举权以及结社自由等权利,利益诉求得不到足够的反映和重视。中国城市管理的三条线:户籍、社区、单位与农民都是若即若离的松散关系,没有得到这三个方面的全面认可。二是经济权利方面,工资收入水平低,经济适用房和廉租房等政策难以惠及,社会保障缺失,子女上学情况令人堪忧,古有孟母三迁,今天的城市里,“满街都是孟子妈”。这些都是农民进城面临的现实难题。三是文化权利方面,农民仍然遭受着文化歧视,社区各类文体活动及城市的群团组织、社会组织等没有覆盖这个群体,无法满足他们的业余文化生活需要,许多农民甚至只能以赌博等不健康方式消磨闲暇时间。

西方城市的发展大多经历了一个数百年的漫长历史过程,在这个不断演进的过程中,逐步构筑了“一张网”、培植了“一个根”。这张网是横向的,即覆盖城市各个角落的各种社会组织;这个根是纵向的,即市民的精神生活的支柱,在西方大多以宗教信仰为主。“一张网”、“一个根”又共同构筑了城市的稳定架构。但中国城市是在急剧膨胀中崛起的,只有一个有形的“形”——高楼马路,而缺乏无形的“形”——完善的社会组织架构;更缺乏共同的精神支柱,即形似而神离,进而带来了一系列问题。中国城市的“神”,应有别于西方城市的宗教信仰,必须从中国的国情出发,大力弘扬根植于农村中的传统乡土文化。

一个时期以来,传统乡土文化被视为落后愚昧腐朽的代名词,被搞得灰头土脸,传统乡土文化的现代性往往被现代社会所低估。支撑现代社会的现代性主要有两大要件:一是明晰的产权关系和支

撑产权关系的法律体系;二是较为完备的诚信体系。这两大要件在传统乡土文化中早已普遍存在。中国传统的乡土文化中饱含着现代文明的基因,从产权关系看,在农村阳光、空气、水这些取之不尽用之不竭的自然之物,农民的产权意识都十分清楚。建房子不能比后面的邻居高,高了会遮挡人家的阳光。粪池不能建在村子的上风头,那样会污染全村人的空气。溪水从村中流过,上游人家必须在特定的时间洗涤赃物,为下游人家留出取水饮用的时间。这些虽然没有法律规定但受乡规民约的约束;再从诚信体系看,中国农村世世代代聚族而居,是一个熟人社会,农民在这个熟人环境里,一旦失去诚信,就会被整个熟人社区抛弃,而且要殃及数代。这样的代价比普通的经济惩罚要大得多,这样的威慑力,比行政手段和法律约束也要大得多。因此,中国城市的未来必须充分挖掘传统乡土文化的现代性,即在进一步完善现有契约关系(如法律法规、规章制度等)、发育社会组织、社区组织的基础上,大力引入和弘扬传统乡土文化,积极继承和发扬其精华内核,明晰产权关系,重塑诚信体系,公平分配各种公民权利和各类资源,切实为不同阶层、不同人群在城市的生存和发展创造条件、协调利益、理顺关系,从而打破城乡壁分明的矛盾体,构建城乡和谐发展的统一体,让农民在传统乡土文化中找到自信、找到自尊,在城乡一体发展中找到自我、找到自强。

五、农民与企业

计划经济时代,农民只能在生产队这个集政治、经济、社会、文化等各种权力于一身的集体组织的操控下,被动地机械地从事农业劳动,根本不知企业为何物。改革开放后,农民不仅可以到各类企业工作,还可以自己办企业,特别是许多农业企业的发育成长,使企业这个市场经济的代表全面取代了生产队这个计划经济的代表。随着经营管理的市场化,农业产业化等新的生产经营方式应运而生,“企业+基地+农户”等组织形式不断涌现,逐步引导着分散的小农户生产向社会化大生产转变,解决了生产与市场脱节的矛盾,

促进了各种生产要素的合理流动和组合,农业向着集约化和专业化方向发展,农民从不知企业为何物逐步融入企业活动,有的自己已成为横跨多个行业、纵横多个国家的大企业家。

在市场经济发展过程中,农民与企业之间的利益关系越来越紧密,尤其是各类农业产业化企业的勃兴,使农民大得实惠。但存在的一个普遍性问题是,企业与农民之间的利益联结机制缺失,农民在很大程度上都是作为农产品基地这个“大生产车间”的“工人”,不能分享农产品的后续增值部分,而农产品的赚钱部分主要集中在,农民的权益被“合法”剥夺。我国目前有契约制(如制定保护价或优惠价)、合作制(实行利润返还)、股份合作制、合作制与股份制相结合等多种联结形式,其中以契约制所占比例较高。无论哪种联结形式,企业与农民的权益都很难得到有效保障,相比较而言,企业处于强势地位,农民的话语权较小,二者的抗风险能力又是天壤之别,农民的权益更容易受到损害。以契约制为例,现实中很多“合同”不规范,甚至是口头约定或“君子协议”,加上市场法制不健全,单方毁约的成本低,企业和农民从自身利益出发,不按合同办事的现象屡屡发生:产品不好卖时,企业压价收购或不收购,把市场风险转嫁给农民;产品好卖时,农民自己高价销售产品,独享生产利润。这种情况已经成为农业产业化发展的重要障碍。

利益联结机制是农业产业化的核心,是实现企业和农民“双赢”、促进农业产业化发展与成熟的基本保证条件。企业和农民可以根据具体情况自主选择不同的利益联结形式。针对当前存在的问题,应从以下几个方面加以改进和完善:一是建立合理公平的利益联结机制。不能单纯地把农民作为农产品生产基地的“工人”,而应该在产权上使企业与农民结成更加紧密的生产链和利益链,努力使农民能够稳定分享整个产业链的平均利润,真正使企业与农民成为利益共享、风险共担、稳定合理的利益共同体。二是强化契约观念。在平等自愿、互惠互利的前提下,以法律文书形式确立企业与农民之间的契约关系,强化履约意识。有关部门要加强管理,严厉处罚违约行为,保护好双方的正当权益。三是按照民办、民管、