



平均增长率为 9.55%，而农村小学教育经费的增长率仅为 6.53%。农民的教育费用负担正在变得日趋沉重。贫困地区农民收入水平低，不少农民很难承受相对高昂的教育费用。1999 年全国贫困县每个学生的学杂费为 526 元，相当于当年人均收入的 40%。对于占贫困县总户数 13%，人均收入低于 625 元的贫困农户来说，仅仅学杂费就很难负担。国家统计局最新公布的调查结果表明，1999 年全国 592 个国定贫困县学龄儿童的辍学率为 7.85%，有逐年上升的趋势。要逐步增加中小学公共教育经费支出的比重。要变革教育财政管理体制，以保证义务教育经费的足额、到位。

8. 增加农村信贷资金，使农民能够真正得到金融服务

如何增加农村信贷资金，使农民能够真正得到金融服务，是当前一个很大的问题。

积极促进农村信用社的改革与创新。经过几十年的改革与发展，农村信用社已经成为我国农村金融体系的重要组成部分，支持乡镇企业发展的重要力量。到 2000 年 10 月末，全国农村信用社存款余额达到 14244 亿元，占金融机构存款总额的 11.9%；各项贷款余额 10338 亿元，占金融机构贷款总额的 10.7%。其中农业贷款比年初增加 625 亿元，占全国金融机构农业贷款增加额的 93%。在现有的农村金融组织体系格局下，农民贷款难的问题能不能解决、能在多大程度上解决，很大程度上受制于农村信用社改革与发展状况。

作为中国农村金融体系的基础，农村信用社要进一步发展，必须对其产权和组织制度进行创新。目前，关于农村信用社的组织模式地位，有多种设想，多种争议。中国经济发展的严重地区差异，决定了金融服务的需求差异。农村信用社是实行合作制改革取向，还是实行股份制商业银行改革取向，并不是中国农村信用社管理体制改革的關鍵，关键是农村信用社服务方向、服务宗旨和经营管理机制的选择和实施。只要坚持服务农村、农业和农民，为农民提供优良服务，增加对农民、农业和农村的投入，科学决策、科学营运，推动农村经济的发展，就是正确的发展方向。

鉴于我国农村经济发展的不平衡性和农村信用社发展的区域差异性，农



村信用社的改革和规范应该坚持“分类指导、区别对待”的原则，对其重新定位。在一些经济比较发达的地区，农村信用社改革的方向应该是把它改造成股份制、区域性的商业银行。在一些经济不发达、甚至比较贫困的地区，改革的方向则应是把它变成区域性的政策性银行，或者是农业发展银行的基层机构。在介于二者之间的一般地区，则应是继续沿袭现行体制，逐步创造条件，最终将农村信用社改造成股份制的商业银行。

农村信用社的改革和发展，还需要注意：不断改进经营管理、加强产权结构和法人体制的改革，优化其内部经营机制，加强风险防范机制建设；改进服务质量、拓展服务内容（比如开拓票据贴现业务等等）；进一步理顺农村信用社的领导管理体制，加大力度解决其现阶段结算渠道不畅的问题；加强农村信用社改革和发展的环境（特别是法制环境）建设，实现农村信用社与其他商业银行的平等发展，促使其努力做到依法管理、依法经营。

加快乡镇企业信用担保机制的建设。乡镇企业融资难问题是农村工业发展的瓶颈制约之一。1998 年对占国内生产总值 30% 的乡镇企业发放的贷款只占全国贷款发放总额的 5.44%。自 1995 年以来，乡镇企业得到的银行贷款占全国贷款发放总额的比重一直呈下降之势，1995、1996、1997、1998 年分别为 11.27%、8.5%、7.09% 和 5.44%。在乡镇企业的固定资产投资中，银行、信用社贷款所占比重 1995~1998 年已经由 25.5% 下降到 18.4%。乡镇企业融资难，不仅表现在银行融资上。实际上，近年来，由于外部环境的变化和有关政策的调整，乡镇企业来自其他渠道的资金增长也都面临着相当的困难。自 1997 年下半年东南亚金融危机爆发之后，中央政府和中国人民银行提高了对金融风险的防范和重视程度，加强了金融整顿，要求清理和关闭农村合作基金会以及未经人民银行和证监会批准的地方性（股权或股票）场外交易市场，从而使乡镇企业来自这两方面的融资渠道受到了严重堵塞。

与其他类型企业、特别是国有企业和城镇大企业相比，乡镇企业往往难以获得平等的资金供给条件，更难以获得贷款、特别是大商业银行的贷款。这种情况使得相当一部分乡镇企业要么停留在小打小闹式的内源融资阶段，



要么不得不通过民间渠道寻求高利贷，严重妨碍其发展和融资能力的提高。

国际经验表明，通过建立中小企业信用担保机构，开展信用担保业务，一方面，可以克服中小企业信用等级低、抵押物少对其融资的不利影响，保证中小企业能够获得与大企业基本平等的信贷供给条件；另一方面，可以分担金融机构对中小企业的融资风险，提高金融机构对中小企业的信心。乡镇企业的绝大部分是中小企业，乡镇企业银行融资难的问题主要出在作为乡镇企业主体的中小乡镇企业上。乡镇企业信用担保机构的建设，可以通过两种形式，一是建立专门的乡镇企业信用担保机构；二是面向包括中小乡镇企业在内的整个中小企业，建立一般化的中小企业信用担保机构。

当前，可以在已有一定规模的乡镇企业发展基金的基础上，加上乡镇企业实行股份制改革后集体因出售、租赁企业或企业改制收回的资金，吸收部分社会资金及企业入股资金，以及将乡镇企业每年新增地方税的20%左右以财政入股的形式，通过股份制的方式，形成乡镇企业（或中小企业）信用担保资金。根据基金的规模及运行状况，循序渐进地在县、市、省三级，建立中小企业信用担保基金。将目前乡镇企业或中小企业发展基金的主要功能，转变为从事企业债务融资担保。为了保证担保资金的有效使用，对于乡镇企业信用担保体系的运行，应该实行免税免费的政策。

G . 10

迎接国际化的挑战（2001~2002）

一 2001年的农村改革与发展

2001年是进入新世纪的第一年，也是我国加入世贸组织、实施“十五”计划和现代化建设第三步战略部署的第一年。这一年我国农村发生了许多重要变化。

2001年，我国农业生产克服了严重旱灾的影响，发展平稳，主要农产品除粮油略减外，其他产品都保持了增长态势。种植业结构进一步优化，初步形成了粮食作物、经济作物和饲料作物协调发展的格局；优质稻、专用小麦、特用玉米、“双低”油菜、优质水果种植面积进一步扩大；畜牧业（尤其是奶业）和水产养殖业仍保持全面增长的态势；农业区域化布局、专业化分工的趋势已经显现；农业和农村经济结构战略性调整初具成效。农民人均纯收入比上年增长4.2%，遏制了农民收入增幅连续4年下降的势头。

2001年，我国农产品市场和农村要素市场进行了一系列重大改革，计划经济体制在农业中的最后堡垒——粮食、棉花流通垄断体制已开始被攻克，横亘在城乡之间40余年的户籍制度也开始被打破。

2001年年初，国务院决定浙江省率先进行粮食流通体制的市场化改革，7月份又将范围扩展到上海、福建、广东、海南、江苏、北京、天津等省市。粮改的目标是：在国家宏观调控下，建立适应市场经济要求的粮食流通体制。这项改革已取得了初步的成效，特别是最早进行粮改的浙江省，市场机制在粮食经济运行和农业资源配置方面均发挥了显著的作用：一是订单取代了定购。2001年全省粮食购销、加工企业与99万户农民签订了粮食订购合同，订购量为6.4亿公斤，相当于2000年全省粮食定购任务的55.7%。



二是优质粮食优价的诱导机制，调动了农民种植“优质粮食”的积极性，比如，嘉善县2001年粮食订单中有84%是市场适销的优质稻。三是出现了“农业增效，农民增收”的局面。浙江省的这次粮改并未使国有粮食企业明显受损，因而具有帕累托改进的性质。出现这种情形的主要原因是，国有粮店和大多数国有粮食加工企业已通过拍卖、租赁而转为个人或合伙经营，粮食贸易的市场竞争事实上已经存在，所谓改革实际上是确认多主体存在的合法性。

为了打破棉花经营中的行业垄断和地区封锁，实现多渠道经营和有序竞争，充分发挥市场机制在棉花生产、流通中的调节作用，国务院于2001年7月颁布了棉改方案。它的主要内容是：第一，从2001棉花年度起，凡符合《棉花收购加工与市场管理暂行办法》规定、经省级人民政府资格认定的国内各类企业，均可从事棉花收购；第二，在清产核资、界定产权的基础上，将棉花购销、加工企业与供销社彻底分开，国有棉花企业实行自主经营、自负盈亏、自我发展；第三，运用进出口及储备等宏观调控手段，调节棉花供求关系和价格水平；第四，加强棉花市场管理和产品质量监督；第五，政策性贷款逐步退出商品棉经营活动。中国棉花收购市场由此已完全开放。

在计划经济时代，政府对农民实行就业和户籍双重管制。改革伊始，政府放弃了就业管制，但户籍管制依然故我。随着渐进式改革的不断深化，计划经济体制下的城市福利制度被逐步取消，户籍制度改革的条件越来越好，阻碍城乡劳动力流动的户籍制度藩篱开始被拆除了。从2001年10月1日起，全国两万多个小城镇率先推行户籍制度改革，在小城镇拥有固定住所和合法收入的外来人口均可办理小城镇户口。石家庄等一批大中城市也放松了农民转市民的管制。2001年年末，广东省在全省范围内取消了农业户口、非农业户口、自理口粮户口及其他类型户口的分类，统称为居民户口，以准入条件取代进城人口控制指标。打破城乡界限，促进城乡劳动力在同等条件下进行竞争，是经济发展和社会进步的必然要求，它将有助于形成城乡一体化的劳动力市场，推动城乡经济融合，并带来社会结构、文化等方面的深刻



变化。

随着农村和农业的发展，农户资源配置与市场需求的关联度越来越大，农民越来越需要及时了解农产品和农业要素的市场信息。为了满足农民的要求，2001年农业部在全国启动了“信息服务行动计划”，以便于农民更好地优化资源配置，从而提高收入增长的稳定性。该行动计划拟用3~5年的时间，建立起覆盖全国省、市、县、大多数乡镇，包括各类市场上的农产品和农业生产要素信息，横向相连、纵向贯通的农村市场信息服务网络，使农村市场信息服务滞后的状况得到根本性改变。

2001年，为了全面提高农产品质量安全水平，实现从食物数量安全到食物质量安全的跃迁，农业部还联合有关部门启动了“食品安全行动计划”。农产品质量安全管理的要点是：在保护农产品供求基本平衡的基础上，健全农产品质量安全保障体系，努力实现农产品的无公害生产和消费，以保护城乡消费者权益和提高农产品的竞争力。

农村变革在一定程度上冲击了农民原有的生活方式，但广大农民对目前的生活状况基本上是满意的。中国零点调查公司采用整群抽样的方式，就农村居民目前生活满意度问题对辽宁、天津、河南、陕西、甘肃、四川、重庆、湖北、安徽、浙江、广东等11个省市的1115个家庭进行入户面访。调查内容涉及人际关系、娱乐生活、家庭经济状况、物价变动承受能力、国家整体经济发展水平、国家的国际地位感、社会治安和周围自然条件8个指标。结果显示，70.8%的农村居民对现在的整体生活状况感到满意，25.6%和3.5%的农民感到不太满意和非常不满意。在对未来5年生活的展望中，82.1%的人表示乐观，他们认为未来的生活会变得更好或很好，9.1%的人认为生活不会有太大的变化，持消极态度的不到5%。在所有评价指标中，农村居民对人际关系的满意度最高，对家庭经济状况的评价最低。目前吃饭问题对农村居民家庭经济生活的影响作用已不十分显著，但对住房问题的满意度水平很低。乱收费、孩子受教育的条件差和税收负担重是农村居民最为关注和担心的问题。



二 农村发展面临的新环境

2002年，我国农村和农业发展环境的最大变化是加入WTO带来的。加入WTO以后，我国农村、农业和农民与世界市场的关联度会逐渐提高。从长期看，加入WTO有利于优化资源配置和技术更新。第一，从理论上讲，按比较优势发展的经济是不需要保护的，需要保护的是没有比较优势的产业，而维持这样的产业显然要以牺牲资源配置效率为代价。第二，购买技术专利是发展中国家实现技术进步的一种比较好的方式。同全世界打交道，便于找到更适合我们需要的新技术。因此从静态看，加入WTO有利于优化资源配置，从动态看则有利于技术更新。从短期看，一些在高关税保护下发展起来并不具有比较优势的产业将面临被打跨的威胁，还不得不承受在规定的时间内达到国际化要求的压力。然而在中国，除经营农产品的国有企业外，广大农民，乃至整个农业并未受到政府的保护。所以，加入WTO将会促进中国农业的发展，也有利于农村产业结构的调整。

我国加入WTO后在农业方面所做出的主要承诺有：对一些农产品进口实行关税配额制管理，降低国有企业在农产品进出口贸易上的垄断，取消出口补贴，降低农产品进口关税等等。

降低国有企业农产品进出口贸易垄断对农民没有实质性影响。加入WTO后，非国有企业将被允许参与农产品进出口贸易，在这种情形下，农产品的出口量就有可能大大增多，农民的收入也会相应增加。降低国有企业垄断会对中国粮油进出口总公司造成很大的冲击，而这正是我国市场化取向改革的题中应有之义。在这场不可避免的冲击中，经营粮油的国有企业很可能会置于死地而后生。

到2004年，粮食进口配额为2215万吨，超过部分我国可以征收较高的保护关税。就全国而言，对农业和农民收入的影响是有限的。

关税降低对农业的影响，要看降低关税的农产品是处于进口还是出口地位。如果处于进口地位，降低关税后进口量将增加，会对该种农产品生产施



加较大的影响；如果处于出口地位，则不会有实质性影响。

对我国来讲，适当进口一部分粮食和棉花，具有进口一部分耕地的含义；而出口蔬菜、水果、畜产品等，具有出口一部分劳动力的含义。这样我们的比较优势就发挥出来了。诚然，要把比较优势变为市场份额，还必须提高农产品质量，以及产后的加工、包装、贮运手段。总之，农业将会因为面向国内外两个市场而大大拓宽其结构调整的空间。而农产品质量要求的提高，会刺激农业转变增长方式。

加入 WTO 实际造成的利弊得失主要取决于我们的应对措施及其质量，所以，制订并实施适宜的应对措施要比理论分析重要得多。国际贸易是各方互动的博弈过程，我们让出缺乏比较优势产品的国内市场，需要对方开放我国具有很强的比较优势的劳动密集型农产品市场。而贸易对方，尤其是占据国际市场主导地位的发达国家有可能屈从于国内既得利益集团的压力，不能痛痛快地消除对中国具有比较优势的农产品及其加工制成品的贸易壁垒。总之，加入 WTO 对我国农业的冲击马上就会到来，而我国农业可得到的好处必须经过艰苦的努力才能得到。我们对此必须要有清醒的认识，并谨慎地应对，只有这样，才有可能发挥我国农业的动态比较优势，从而扩大我国农产品在国际市场上的份额。

做好加入 WTO 应对工作的关键是用足“绿箱”政策，用好“黄箱”政策。其中需要特别强调的有两点：一是改革补贴流通环节的政策，将保护价与实际粮价的差额，以收入补贴形式直接补贴给农民；二是增加农村公共品供给，改善农村和农业发展的硬环境。

三 迎接挑战的举措

在新的一年里，农村发展的主要任务是使农村经济更好地融入到全国一体化，乃至全球一体化的市场经济体系之中。所以，完成这一任务的主要举措是发育市场，开展组织和制度创新。



（一）发育要素市场

经过 20 余年的努力，农村产品市场的改革已经基本完成，按照渐进式改革的内在逻辑，必须将改革深化到土地、劳动力和资金等要素市场上。

1. 发育土地流转市场

界定土地产权有两个目标。一是稳定农户使用土地的权利，二是为土地使用权的流转创造必要的条件。当农村普遍处于温饱阶段时，农户和社会都关注第一个目标；而农村发展超越了温饱阶段之后，农户和社会都将越来越关注第二个目标。由于社会越发展，越没有必要重新进行土地使用权的公平分配，所以中央作出了土地承包权 30 年不变，30 年以后更不用变的重大决策。像中国这样人均土地资源极为稀缺的国家，尤其是在越过温饱线不太多的发展阶段，土地使用权的变动很可能具有“稳”和“活”相结合的特征。所谓“稳”，就是绝大多数农户不会轻易把自己拥有的土地使用权彻底让渡出去，所谓“活”，就是越来越多的农户会通过各种形式的契约，把自己拥有的土地使用权一次次转让出去，转让期的长短则取决于他们的预期。

鉴于此，必须加快发育土地流转市场，以促进农民自愿的土地使用权流转，从而不断地优化土地资源配置。土地使用权流转有可能发生在农户之间，也可能有经纪人从中牵线，但广大农户普遍不会赞同强制性地把土地集中起来“反租倒包”的做法。所以，今后的农地制度改革应赋予农民以更大的土地处置权，以期促进土地的流转和规模经营，提高农业劳动生产率，同时为农民的就业转换和产业扩张提供资本。

2. 发育劳动力市场

美国著名经济学家刘易斯通过考察发现，产业间或地区间的收入差异只要超过 30%，就会诱发劳动力流动。对于我们这样的发展中国家来说，通过劳动力流动增加农民收入的微观效应是极为重要的，而更为重要的是要通过劳动力流动有效抑制工资率上升，从而最大限度地保持劳动力廉价的比较优势和降低经济增长成本的宏观效应。改革以来的经济增长，有相当一部分来源于农村劳动力流动的贡献。有关研究表明，它对经济增长的贡献约占 2



个百分点。由此可见，加速发育全国一体化的劳动力市场，将数以亿计的剩余劳动力创造新价值的潜力释放出来，既是我国保持劳动密集型产品比较优势的重要因素，也是确保中国经济继续快速增长的重要因素之一。然而，我国劳动力市场的发育程度还非常低，农村劳动力流动的宏观政策环境还很不尽如人意。例如，有的地方为了解决下岗工人再就业问题，政府一方面以文件的形式规定哪些行业不准农民工进入，哪些行业要把农民工驱逐出去。即使那些农民工可以进入的行业，政府要每个农民提取一笔钱拿来补偿下岗工人。我国实行的是汇小胜于大胜的渐进式改革战略，为了确保该过程的递进性从而杜绝“轮回”，出台的每项措施只能为下一步改革创造条件而不能成为下一步改革的内容。由此可见，按照渐进性改革原则，这种为保一方的暂时稳定而实施就业歧视政策的做法显然是不适宜的。

总之，取消所有歧视农村劳动力的就业政策，让农村劳动力在参与就业竞争时享有国民待遇，使他们有权选择职业和居住地，应成为我们充分利用加入 WTO 带来的机遇和有效应对加入 WTO 挑战的重大举措之一。

3. 发育农村金融市场

最近 20 多年，农村金融改革尚未取得实质性的进步。按照现行的金融政策，除了无息或低息的友情借贷以外，基本不允许民间金融存在。然而，尽管农村民间金融组织和融资活动不受政策鼓励与保护，甚至几经政府禁止与取缔，但至今仍顽强地存在着。它们在活跃农村金融市场、提高金融效率、尤其是促进农村个私经济发展等方面发挥了积极的作用。例如，早在 1993 年，温州的民间借贷资金就占融资总量的 40%，经营者自筹资金占 40%，国家银行、信用社资金只占 20%。民间借贷实际上已成为温州农村经济中的融资主体。

随着农村产业结构的调整和农业现代化进程的加快，农村和农民对金融服务的需求会越来越大。加入 WTO 以后，我们将允许外国银行进入中国，在这种情形下，显然没有理由不允许国内民间金融的发展。政府应正视民间金融的旺盛生命力和积极作用，放松对民营金融组织市场准入的限制，因势利导地在农村建立股份制或股份合作制商业银行，以及非银行金融组织体



系，如农村证券经纪公司、农村借款担保公司、农村金融组织存款保险公司、农村信托公司、投资咨询公司等。

农村金融组织创新必须是自下而上的农村经济主体自主、自愿行为，而不是自上而下的政府强制性行为。所以，农村金融组织创新必须坚持以市场为导向，以农民群众为主体。政府的责任是制定有关法律法规，以规范市场准入与退出的行为，并以适当的政策诱导农村经济主体进行金融制度与组织的创新。

（二）培育农民组织

一家一户的农民有可能生产出最好的农产品，但不可能形成最好的品牌，也卖不出最好的价格。这一问题通常有两种解决方式。一是用合作的方式，即把农民组织（如农民专业协会等）作为创品牌、降低农产品和生产要素的交易成本的载体。二是用市场的办法，即以龙头企业作为连接农民与市场的桥梁。

中国农民完全有能力自己组织起来，有能力创出越来越响的农产品品牌，有能力通过扩大交易规模来降低交易费用。对于政府来说，当务之急是为农民成立经济社团，参与农产品经营，创造宽松的政策环境。农民形成集体行动的交易成本较高，完全依靠农民自身的力量组建农民组织需要较长的时间。为了缩短时间，政府有责任诱导农民成立协会、商会等中介组织。为了最大限度地提高特定产出的收入或最大限度地降低特定收入的交易费用，为了最大限度地提高中国农产品的国际竞争力，政府还应诱导农民组织之间开展合作，直至成立全国性的农民组织。有了这样的农民组织，就能积极应对国外歧视性的反倾销、反补贴等保护措施和限制措施，切实维护自己的合法权益。政府将农业补贴给这种民间协会，还有利于避开政府干预市场竞争的嫌疑。

从参与国际竞争的角度看，迫切需要培育出一些具有竞争力的大型农业龙头企业。培育龙头企业，需要借助资本市场的力量，政府有关部门及金融机构，应该加大对农业龙头企业的扶持力度。例如同等条件下，应当让涉农



企业优先上市。理由是：上市后受益的不仅是龙头企业和投资者，还有与龙头企业相联系的千家万户的农民。

（三）规范农村制度

市场经济体制的运作是靠受法律保护的契约来实现的，所以随着市场化取向的农村改革的不断深化，制度规范会越来越多，对经济发展的影响会变得越来越重要。对于政府来说，制定和实施各种旨在处理农户（或农户与企业）之间关系的制度规范并不难，难的是制定和实施各种旨在处理政府与农户关系的制度规范。例如，历经了9年的农村税费制度试点改革，目前仍在安徽、江苏两个省和其他27个省区的102个县（市）内试点。

农村税费制度改革旨在理顺农村的分配关系，提高农民负担的透明度，并把农民过重的负担降下来。从试点情况看，税费改革在减轻农民负担方面的效果明显，人均负担下降了30%。但是，由于改革不配套，农民减负的同时影响了乡村公共品的供给，特别是对教育经费影响较大。

（四）构筑农民增收的保障体系

最近几年，上上下下都在为城乡居民收入差距的再次拉大而忧心忡忡。其实，这种情形的出现，并非因为农民创造不出价值，而是收入分配不公使然；并非因为农民缺乏增收潜力，而是没有形成将农民增收的潜力发挥出来的外部环境。因此，当务之急是深化改革，消除有碍于农民增收的各种限制，不断优化农民增收的外部环境，使农民有条件将自己具有的点石成金的能力发挥出来。

为了增加农民收入，各级政府要努力改善农民进入市场的宏观政策环境。各级政府官员要力戒借政府干预的必要性和重要性之名，行替农民作主之实；借提高农民收入之名，行为自己的政绩服务之实。政府的主要职责是：加大农村公共品建设的投资力度，如扩大退耕还林、人畜饮水、农村沼气、农村水电、乡村道路和草场围栏等项目的规模，直接增加农民的收入；推进农村税费改革，切实减轻农民负担，间接地提高农民的收入；认真落实



农村政策，拓宽农民增收的渠道。此外，政府还应加快改革步伐，为农业和农村发展提供更多的服务，包括：第一，继续推进农业科技体制改革，加快建立和完善农业技术创新体系和推广体系。第二，加强农产品质量标准和检验检测体系建设，切实加强农作物病虫害和畜禽疫病防治以及动植物检疫工作。第三，尽快建立和完善农业信息的收集、整理和发布制度，产品质量和卫生标准规范体系，使农户和企业能够根据市场的要求及其变化调整生产经营决策。第四，深化粮棉流通体制改革，建立统一、开放、竞争、有序的粮棉市场。第五，加大农村教育的投入，确保农村教育的正常运转。第六，加大对农村医疗设施的投入，改善农村的医疗服务。

教育的效应从短期看具有滞后性，而从长期看则具有持续性。为了最大限度地教育所具有的持续效应开发出来，这些年来各级政府都在不断地加大对农村教育的投入，各类农户都在努力履行让子女受教育的责任。然而，由于教育机构和教师岗位缺乏竞争，农村教育的效果非常不尽如人意：它的宏观效果与政府的投资极不相称，它的微观效果与农民出的钱很不相称。所以，今后不仅要继续加大农村教育投入，还要提高教育机构和教师岗位的竞争性。应允许更多私人办学，必须将政府的教育投资与学校的教学质量挂钩。

政府的财政政策应向中西部农村和农业适度倾斜，这既是公平的需要，更是效率的需要。当前中西部农民收入增长缓慢，限制了其生产投资和生活支出。由于这部分农民的新增收入将具有较高的边际消费倾向，因此，国家通过财政转移支付让他们增加一些收入，很快就会转化为最终消费需求，从而拉动投资需求，形成整个经济发展的良性机制。

社区的任务是引导农民根据比较优势调整农业生产布局和农产品结构，并通过农户的集体行动形成特定产品的规模经营；从加快农业劳动力转移入手，调整社区就业结构；有条件的社区要从发展农产品加工业入手，提高农产品的附加值。

G . 11

迈向全面小康的新台阶（2002~2003）

一 2002年的农村改革与发展

（一）发展的概况

2002年，我国农村的发展主要表现在以下几个方面：

产业结构调整继续深入。2002年，受种植结构调整、退耕还林还草和撂荒等一系列正常和不正常因素的影响，全国粮食播种面积有所减少，但由于粮食单产有较大的提高，粮食总产量达到4.571亿吨，比上年增长1%。优质专用农产品增长迅速，其中，优质专用小麦面积已占小麦总面积的31%，优质水稻面积占水稻总面积的50%以上，优质油菜面积占油菜总面积的比重超过60%；大宗农产品继续向优势产区集中。

劳动力转移继续推进。截至2002年底，全国乡镇企业从业人员达到1.32亿人，占农村劳动力的1/4强；外出打工人数比上年增长12.2%。农民工已成为我国产业工人的重要组成部分和推动经济发展、促进社会繁荣和增加农民收入的重要力量。

农民收入继续增长。2002年，农民人均纯收入增幅达到4.8%，增加109元。其中工资性收入人均增加68元，占收入增量的62.4%，是农民增收的主要来源。

生态建设全面启动。截至11月底，我国累计完成退耕还林任务9700万亩，其中退耕地造林4830万亩，宜林荒山荒地造林4870万亩；共有1330万个农户、5300多万农民从中受益。天然草原恢复与建设的试点增多，为2003年实施退牧还草工程提供了更多的经验。



历时4年的农村电网改造和同网同价政策初见成效。2002年农民减少电费负担420亿元。全国共有1670个县实现了城乡居民用电同价，约占总县数的70%左右，其用电量占农村用电总量的80%左右。实现同价后，农村居民生活电价平均每千瓦时0.50元，降低0.23元。电价的下降刺激了需求，近两年我国农村用电量平均增长率高达15%。

加入WTO对农业的冲击尚未显现出来。2002年1~11月，我国粮食出口大幅度增长，而进口数量减少，粮食市场受到的冲击并不大。其主要原因是：世界主要粮食出口国的粮食因灾大减产，国际市场粮食价格全面上涨，而我国粮食略有增产，国内粮价低位运行。我国在WTO规则允许的范围内采取了适当的措施，也发挥了一定的作用。

（二）改革的进展

2002年，税费改革已扩展到20个省份，涉及农业人口6.2亿人，约占全国农业人口总数的3/4。通过改革，初步确立了新的农村税费制度框架，减负率一般超过30%，农民减负总量超过300亿元。例如，四川省农民人均负担由124元减到75元，减负率为39.5%；甘肃省农民人均减负42元，减负率为47.6%；湖南省农民减负30亿元，减负率为35%；黑龙江省农民负担总额由47.2亿元下降到32.2亿元，降幅超过30%。税费改革有利于政府机构改革和职能转变，有利于村级组织建设，有利于明确政府对农村义务教育经费的责任，有利于改变农村义务教育靠向农民收费集资的不规范做法。

政府用于农村的财政支出占财政总支出的比例与农村人口比例极不相称，这是农村公共品供给难以增加、农村消费品市场难以启动、农业和农村发展环境难以改善的重要原因之一。为了解决这些问题，国家从财政收入增量向农村倾斜和建立规范的财政转移支付制度入手，为农民提供基础教育、公共卫生、清洁水源、科技咨询和技能训练等公共服务，以及道路、水利、仓储和生态工程等公共产品，并引导农民和民营企业介入基础设施建设。2002年，增发国债加大了对节水灌溉、人畜饮水、沼气、水电、乡村道路和草场围栏等工程建设的支持力度。为了提高财政转移支付资金的利用效



率，对退耕还林、农村中小型基础设施、振兴大豆产业项目采用了直接补贴农民和农业的办法，有些地方还进行了把粮食流通环节的补贴转为生产补贴的试点。

2002年，经中国人民银行批准，江阴、张家港和常熟3市以农村信用社为基础新组建的股份制商业银行挂牌营业。这3家地方商业银行按现代金融企业制度的要求，由辖区内的农户、企业和其他经济组织自愿入股组成，在股本募集、法人治理结构上充分体现股权分散、所有权和经营权分离，以及法人、股东各自承担风险的原则，经营机制更加灵活，体制优势更加明显，业务领域更加拓展。这是我国金融体制改革获得重大突破的标志。

中国人民银行在浙江、黑龙江、吉林、福建、内蒙古5个省（区）的8个县的农村信用社进行利率浮动试点。存款和贷款的利率浮动范围分别为30%和100%。这项朝着利率市场化方向迈进的改革进展顺利。2003年，改革试点将在全国各省展开，利率浮动范围也将有所扩大。

（三）潜在的问题

在解决“三农”问题的政策研究中，由恋农情结导致的善意性偏差，是一个需要关注的潜在问题。这种偏差表现在3个方面：

一是强调现有利益格局的调整。无论在历史上还是在现实中，我国确实存在着利益分配格局向城市倾斜的问题。倘若通过现有利益分配格局的调整可以解决“三农”问题，无疑是最为便利的选择，但这种做法会遭到既得利益集团的抵制，更易得到认同的做法是改变利益增量的分配规则。所以，解决“三农”问题，应淡化具有零和博弈特征的存量分配规则的调整，加强具有正和博弈特征的增量分配规则的创新。

二是强调我国的“农业补贴”还有很大的空间。农业补贴政策是一把双刃剑。它的运用，有利于化解国外农产品冲击的近忧，又有可能留下农业生产竞争力越来越弱的远虑，所以从全局和长远的角度看，要把加速农业结构调整和农村富余劳动力转移，保持和提高农业的竞争力，作为农业应对加入WTO的政策导向，而不要急于将手中的“好牌”都打掉。



三是强调短期政策。从理论上，可以把具有零和博弈特征、见效快但功效一次性释放完毕^①的政策视为短期政策，而把具有正和博弈特征、见效慢但功效持续释放的政策视为长期政策。“三农”问题的解决需要税费改革这样的短期政策，更需要旨在实现农村和农民的收入和财富总量持续增长的长期政策，这是确保农村财政收入的增长与公共支出的增长相协调的必要条件，也是铲除滋生“摊派”的土壤，避免费税调整恶性循环的必要条件。

二 全面建设农村小康社会

在我国，“小康”作为一个相对于“大同”而言的古老名词，是指生活比较殷实，可以安然度日的社会经济状况。20世纪70年代末，全国上下铆足了劲儿要在20世纪末实现四个现代化，邓小平同志把这个目标往后推了70年，并为我们确立了更加切合实际的小康目标。20多年来，我国发生了翻天覆地的变化，邓小平同志确立的“小康”目标已经实现。在新形势下，党中央确立了全面建设小康社会的目标，这种以平和的心态把目标定实的作风将赢得全国人民的尊重。

全面小康社会实际上是对我们想创造的既有内生于国情的特色，又有社会主义制度的公平和市场经济体制的效率的发展模式的描述。全面小康社会建设是本世纪头20年的任务。与前20年的总体小康目标相比，一是标准提高。总体小康是从低收入国家（人均GDP545美元）进入下中等收入国家，全面小康是从下中等收入国家（人均GDP545~2200美元）进入上中等收入国家（人均GDP2200~6000美元），是2021~2050年进入高收入国家（人均GDP6000美元）的台阶。二是范围扩大。总体小康偏重于物质生活的改善，全面小康除了注重物质生活外，还注重精神生活和生活环境的改善，在政治和社会生活中，民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的范围将不断扩

^① 例如，见效快、对农民收入提高作用显著，对收入增长的贡献却是一次性的费改税，就属于短期政策。



大。三是质量改进。总体小康未能抑制住地区、城乡和阶层间收入差距扩大的态势，全面小康将以扩大中等收入者的比重为切入点，扭转收入差距扩大的趋势，向共同富裕的目标迈进。全面小康建设以人为本、关注民生，将惠及我国十几亿人口，我国的人口素质、人均寿命、人居环境、医疗条件、社会福利和民主权利将显著提高。概括地说，农村小康社会建设需要从三方面着手：一是构筑城乡一体的国民经济格局，将城乡间、部门间和群体间的关联优势发挥出来；二是改善农村经济和社会的发展环境，为农民发挥聪明才智、发家致富创造良好的条件；三是提升农村和农业产业结构，最大限度地减少农业劳动力，扩大有竞争力的农业就业空间。

（一）构筑城乡一体的国民经济格局

从内因分析，农村缺乏充分利用城市和非农产业发展带来的各种机会的能力，农业缺乏充分利用上游产业的拉力，农民因组织化程度低而缺乏加速农村发展的推力，与“三农”问题的形成也有一定的联系。所以，农村小康社会建设，不宜就“三农”论“三农”，而要将其融入国民经济的大格局，将城乡间、部门间和群体间的关联优势发挥出来，这是建设农村小康社会和解决“三农”问题的重要途径。

就总体而言，20世纪80年代我国农村非农产业发展的第一个高潮是由城市拉动的，这也是80年代的乡镇企业集中在城市周边的重要原因。继起的农村非农产业发展，仍需要城市的拉动。所不同的是，随着市场机制作用范围的不断扩大，以非正式制度安排为基础的“血缘合作关系”将会逐步被以正式制度安排为基础的“战略合作关系”所替代；随着交通、通讯等基础设施的显著改善，地缘的重要性将会逐渐趋于下降。在这个以“战略合作关系”为基础，以大宗订单和商贸流通为纽带，城乡互动的国民经济格局中，农村是其中的板块，农业是其中的环节，农民是其中的成员，城市的发展与农村和农业结构的提升将有机地统一起来，农民的收入风险也会因为以定金或工资形式实现“月薪化”而大大降低。

城乡互动、具有关联优势的国民经济格局的形成需要两个条件。其一是



空间和实体的量级匹配。城乡互动的量级匹配越好，就越便于关联优势的形成。就农村而言，较为适宜的选择是空间以县域为量级^①，实体以农民专业合作社经济组织为量级，使农村生产力以县城为平台进行集聚，农户生产力以专业合作社经济组织为载体进行整合。其二是经济结构的互补性。城乡经济的比较优势有较大的差异，这些比较优势发挥得越充分，城乡经济的互补性就越好，产业链的匹配性就越强。为了将农村的比较优势充分发挥出来，首先要做好县域经济发展的科学规划和合理布局，使全国 2000 多个县城和少数条件好的中心镇成为发展农村经济、建设现代农业、增加农民收入和全面建设小康社会的重要平台，成为企业集聚和人口集聚的重要平台，从而将城市经济发展与县域经济发展结合起来，将资本集聚与人口集聚结合起来，将非农化与城镇化建设结合起来。

市场主体自主配置资源，市场机制发挥主导作用，是构筑城乡一体的国民经济格局，确保县域经济健康发展的两个必要条件。为了满足这两个要求，县乡政府不仅要进行机构改革和业务范围调整，而且要进行制度改革。第一，制度转换。要以自下而上的选举制度替代自上而下的任命制度。如果选多少官员、选谁做官员均由广大农民群众或他们的代表决定，官员对上负责不对下负责的弊端及政府冗员问题都会得到解决。第二，角色转换。官员要以“公仆”意识替代“父母官”意识，以为民服务的意识替代为民做主的意识，以为人民做什么的意识替代要人民做什么的意识。第三，职能转换。政府和官员的职责是加强管理而不参与经营。政府官员的知识、技能、经验和信息很可能都强于企业家和农民，他们不宜参与经营的主要原因是：其决策的成败与益损不对称，而企业家和农户的决策成败与益损是对称的。

（二）改善农村经济和社会的发展环境

为了确保农村小康社会建设的顺利进行，必须改善农村经济和社会的发展环境。政府在这方面有两类工作要做：一是向农民赋权，主要是赋予农民

^① 东部的部分发达地区，可以以镇为平台，西部的部分欠发达地区，可以以地级市为平台。



自主择业、自由居住的权利，自主经营和流转承包地的权利及参与金融活动和获得金融服务的权利。二是为农民提供公共服务和公共品。

1. 发育农村要素市场

①发育劳动力市场。我国城市工业已出现资本和技术替代劳动的趋势，1996~2001年我国工业增加值增加了17500亿元，就业机会却减少了2000多万个^①；农村工业的资本有机构成也在不断提高，乡镇企业的人均固定资产原值的年均增长率由20世纪80年代的8%上升到90年代的24%。资本替代劳动的现象的过早出现，加剧了我国的就业压力和农业劳动力转移的困难。

应对这种变化的主要措施是建立全国统一的劳动力市场，让农民自由地进入城市竞争就业机会，将我国劳动力资源丰富的比较优势充分发挥出来，并在较长时期内保持下去。这既是抑制资本排挤劳动的趋势和降低发展成本的关键举措，也是促进农民收入增加，促进农业和农村经济结构调整，促进城乡经济和社会繁荣，促进国民经济持续快速健康发展的关键举措。具体做法是：

第一，从法律上赋予农民自主流动，自由择业、自由居住的权利。发展中国家城市的基础设施、产业体系和收入水平好于农村，是推动二元经济结构转换的必要条件。如果城乡是相互开放的，要素和人口的流动将会有效地制约城乡差距的扩大。倘若要素可以向城市聚集，农村居民向城市聚集被严格控制，城乡间的发展差距就不可避免地要扩大。所以，从法律上清除人口流动的城乡壁垒，是建设农村小康社会和构筑城乡一体的国民经济格局的题中应有之义。

第二，取消对农民进城打工的各种歧视性政策，如对企业使用农民工的行政审批，对农民工的职业限制，以及各种变换手法的乱收费，改善农民进城就业的环境。

第三，对企业使用农民工的职责做出规定。企业必须依法与农民工签订

① 它的表现形式是国有企业职工下岗分流，但这种变化与资本替代劳动也是相关的。