



劳动合同。合同中要明确规定劳动合同期限、工作内容、劳动保护及劳动条件、劳动报酬和违反劳动合同的责任等内容。企业必须严格执行有关制度，为农民工提供必要的安全生产设施、劳动保护条件及职业病防治措施，并保证农民工依法享有各项工伤保险待遇。

第四，教育主管部门要废除各个层面上的乱收费规定，保障农民工子女接受义务教育的权利。

②发育土地市场。近几年，广东、浙江、江苏等沿海发达地区的土地流转势头较猛，土地流转率已达到10%。土地流转中出现的值得重视的变化是：目标由消除粮田抛荒现象和完成粮食定购任务，提升为化解兼业农业现象和提高农业的竞争力；方式由农民间的自发流转，提升为有中介组织介入的流转；流转后的农地的经营内容由种粮为主，提升为以发展高效农业为主。土地流转，会对规模经济的形成和农业竞争力的提高产生积极的影响。

土地流转中存在的主要问题是干部凭借权力侵犯农民拥有的土地经营权，强行征地、强行流转，农民得不到合理补偿，危及农民生计，危及农村社会稳定，甚至危及国家的可持续发展。为了确保土地流转市场的健康发展，土地流转必须以《土地承包法》为依据，必须遵循农民自愿的原则。任何机构和组织都无权单方面解除土地承包合同，不能用少数服从多数的办法强迫农户放弃承包权或改变承包合同，不准收回农户的承包地搞招标承包。任何组织和个人不得强行征地，也不得阻碍农户依法流转土地。土地流转的转包费由农户与受让方协商确定，收益归农户所有。

③发育金融市场。农村经济的发展，拉动了地方民间金融的发展。据估计，这部分资金多达几千亿元。如何将实际存在的民间金融合法化，并采用适宜的监管机制，使它们的行为规范化，是一项极为重要的工作。规范的民间金融发展起来了，民营经济的融资渠道将大大拓宽，农村金融秩序将大为好转，民间放高利贷、坑害农民和中小企业的问题也将得到解决。

所有国家的金融体系都是由少数大银行和一大批中小银行组成的，它们为不同的群体提供金融服务，以满足它们不同的需求。中国不可能成为例外。任何时候，数量上占据多数的中小企业的金融需求总是与中小银行的金



融服务相对接的，国有大银行很难这样做，外国大银行进入中国后也不会这样做。其原因是：金融业最关注的是信息和信用，地方性的中小银行能较充分地利用地方的信息存量，较容易了解当地中小企业的经营状况、项目前景和信用水平，便于克服“信息不对称”而导致交易成本的增加，这是中小银行赖以存在的稳固基础。

金融业是一个风险大、客观上需要监管的行业。我国民间金融的问题较多，并非这种经济形式有问题，而是政府缺乏监管或监管力度不够。所以，对待民间金融不宜采取要么不管、要么关掉的态度，而应该采取严格监管的政策。世界各国的民间金融都是在严格的监管下发展起来的。我国也不会例外。在一个既有充分竞争，又有监管机制和法治体系的金融市场中，行业自律、商业道德和商业信用将会逐步形成。

2. 改善农村生活的基础设施

除了提供保护产权和维护竞争等公共服务外，政府的主要职责是从提供公共产品入手，提高农民的福利水平，为农民增加收入做间接的贡献。近几年增发国债主要用于农村电网、水利和退耕还林等生产和生态项目上，与农村居民生活密切相关的项目并不多。国家应适当调整财政支出结构，将更多的农村生活基础设施项目纳入公共财政领域。

目前亟待要做的工作是以改水改厕为重点，加强农村卫生环境整治。截至2002年底，我国2.25亿人的饮水难问题已经基本得到解决。但农民对饮水的要求将经历获取饮水、饮用安全水和普及自来水三个阶段。为了推进农村小康社会建设，使农村饮水的质量合乎农民的需求，必须尽快将工作范围由缺水地区扩大到整个农村，由解决饮水困难转向提供安全水和普及自来水。应将普及农村卫生厕所列入各级政府日常工作的议事日程。

在农村基础设施的建设中，尽量使用农民工，以增加农民的劳务收入。

3. 建立农村社会保障体系

社会保障制度应在社会老龄化高峰到来前的30~40年内建立，开展的时间越早就越主动。我国农村将于本世纪30年代步入老龄化社会，建立农村社会保障制度已成为刻不容缓的工作。据调查，87%的农民认为“目前最



迫切需要解决的问题”是养老等社会保障问题，说明建立和完善农村社会保障体系已成为农民的迫切要求。我国农村已普遍解决了温饱问题，绝大多数农民对购买社会保险项目具有一定的支付能力，说明农村已初步具备了建立农村社会保障体系的条件。农村社会保障体系建设经过 10 多年的探索，也积累了初步的经验。例如，民政部于 1991 年出台了《县级农村社会养老保险基本方案》，同年在山东牟平县试点，随后在全国逐步推广。到目前，全国约有 2 亿农民投保，覆盖面占应投保人数的 20%，有 15751 个乡镇建立了农村社会保障网络，积累保费 100 多亿元。上海市在 20 世纪 80 年代后期就开始了农村社会养老保险制度试点，并于 1996 年颁布了《上海市农村社会养老保险办法》，到 2000 年，上海已积累农民养老保障金 25 亿元。位于西部的重庆市，也有 45 万农民加入了类似的农村社会养老保险。

农村社会保障体系包括三方面内容：一是规范农村灾民和贫困人口的生活救济制度；二是推行农村养老、医疗保险，这是农村社会保障体系的重点；三是建立农村最低生活保障制度，并以建设敬老院、福利院为切入点，形成农村社会福利服务体系，使孤、寡、老、弱、病、残的基本福利切实得到保障。

农村社会保障体系建设主要有以下几项任务：

第一，完善农村社会保障的法律框架。全国人大应尽快制定《农村社会保障法》，就农村社会保障应遵循的原则、主要内容及形式、管理体制、资金来源与发放、保障项目的标准、社会保障的监督、法律责任做出明确的规定。国务院要根据《农村社会保障法》的要求，制定《农村养老保险条例》、《农村合作医疗条例》、《农村社会救济工作条例》，《农村优待抚恤工作条例》，完善《农村五保供养工作条例》，各地要根据具体情况制定地方性法规和规章，使农村社会保障法律体系更完善，可操作性更强。

第二，完善农村社会保障管理体制。近几年，由于管理监督不力，农民养老保险试点和农村合作医疗制度建设实践中出现了争利益、推责任、挪用救灾款、扶贫款和管理不规范等问题。为加快农村社会保障体系建设，必须强化各级政府对它的行政管理和监督，使其纳入规范化轨道并健康发展。主



要有三项任务：一是合作，农村社会保障的职能部门涉及民政、财政、劳动、卫生等部门，这些部门的管理职能既要明确和有所侧重，又要相互配合，达到共同促进农村社会保障事业的发展。二是分离，即农村社会保障的行政管理与基金管理、业务管理相分离，政府主要负责行政管理。三是规范，即农村社会保障的各个项目的管理制度、管理内容和管理程序都必须规范化。

第三，提高农村社会保障的管理效率。一是提高行政管理人员的理论水平、业务素质和政策水平；二是改进管理方法和手段，尤其要强化信息化管理手段和方法。

为了鼓励农村居民参加社会养老和医疗保险，鼓励有经济实力的农民参加各种商业保险，鼓励农民参与农村福利事业，各级政府应承担社会保险基金保值增值的责任，将其纳入财政预算，逐年增加数额，并实行谁动用谁负责的原则。

当务之急是建立农村社区合作医疗体系。中央及地方各级政府每年增加的卫生事业经费应主要用于发展农村卫生事业，以加快建设基本设施齐全的农村卫生服务网络，专业素质较高的农村卫生服务队伍，精干高效的农村卫生管理体制；以大病统筹为主的新型合作医疗制度和医疗救助制度，使农民人人享有初级卫生保健。开展农村卫生技术人员业务知识和技能培训，同时实行执业资格制度。

（三）提升农村产业结构

1. 农民就业非农化

农业、农村和农民问题是关系我国改革开放全局的重大问题，也是关系我国长期发展的核心问题之一。“三农”问题的浅层次原因是农民收入相对较低，深层次原因则是农业人口过多，大量富余劳动力被迫滞留在有限的农地上。先行发达国家和新兴工业化经济在发展的进程中，农业劳动力占社会总劳动力比重的下降与农业占 GDP 比重的下降基本上是同步的。美国 1995 年农业占 GDP 的 1.6%，其农业劳动力的比重为 2.6%，二者之间相差 1 个百分点；



日本 1997 年农业占 GDP 的 1.7%，农业人口比重为 4.8%，二者之间相差 3.1 个百分点；韩国 1999 年农业占 GDP 的 5%，农业人口比重为 9.3%，二者之间相差 4.3 个百分点；我国 2000 年农业占 GDP 的比重为 16.4%，农业劳动力占社会总劳动力的比重却高达 50%，二者之间相差 33.6 个百分点。因此，加快农业剩余劳动力转移，尽快降低农业就业的比重，是建设农村小康社会和解决“三农”问题的最为重要的举措。

从宏观上说，经济发展取决于资本、技术、自然资源与劳动等生产要素。我国的人均资本、人均自然资源占有量都相当低，缺乏比较优势；与发达国家相比，在技术领域也没有多少比较优势可言，我国最为显著的比较优势的是拥有大量吃苦耐劳、遵守纪律、有一定素质且非常廉价的农村劳动力。以农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移为契机，发展劳动密集型工业和选择劳动密集型技术，有利于增加农民收入，有利于提高我国产品的国际竞争力，有利于资本的积累。

从微观上说，农村贫困人口除了劳动力外几乎没有其他可以用来创造收入的资产。要提高他们的收入，必须减少农村劳动力，使留在农村的劳动力变得相对稀缺，从而具有相对高的价值，使他们有可能利用更多的土地等资源。

加快农村剩余劳动力转移也是有条件的。我国农产品供求关系已发生的根本变化，为农村人口向城镇转移提供了商品保障。市场在资源配置和要素流动中发挥着基础性作用，为打开城乡壁垒提供了体制保障。第二、三产业在国民经济中的比重已经达到 85% 以上，为农业劳动力向非农领域和城镇转移提供了条件。

农民通过劳务输出不仅获得了收入，而且还学到了技术，积累了资金，锻炼了胆识。近年来，一些打工者相继回乡兴办企业，成为激活农村经济的生力军。他们创办的企业安置农村剩余劳动力和城镇失业人员近 3300 万人次。

2. 农业结构调整

为了充分利用我国农业劳动力资源丰富的比较优势，除了加速农业劳动



力向非农产业转移外，还要努力扩大有竞争力的农业的就业容量。

第一，发展劳动密集型农业。各国农业的就业密度有较大的差别，例如，1985年每千亩耕地吸收的就业人数，澳大利亚0.57个，加拿大0.85个，日本80.65个，这表明农业内部的就业也是有潜力可挖的。我国的农业结构调整实际上是和挖掘农业就业潜力联系在一起的。1986年到1996年间，我国农民投向劳动密集度较低的粮食生产上的就业量基本保持不变，投向劳动密集度极低的块茎作物和杂粮生产的就业量大幅下降，而投向劳动密集度较高的蔬菜、水果及畜产品、水产品等生产的就业量增加了50%以上^①。这意味着广大农民为扩大农业就业容量方面做了许多工作。例如，河南扶风县创造了7种间作套种，共34种栽培模式，把复种指数提高到256%，使土壤和光热等资源得到更充分的利用，使全县60%以上的耕地的亩效益增到700元以上，不仅本县30万农业劳动力充分就业，而且还为外地提供了3万多个季节性就业机会。

由于具有劳动力相对丰富的比较优势，我国的劳动密集型农产品，如水果、蔬菜、园艺作物、畜产品等，价格都明显低于国际市场。大力发展劳动密集型出口农业，适当让出没有比较优势的土地密集型农产品市场，农业的就业容量会随之扩大。为了尽快将我国生产劳动密集型农产品的比较优势转化为竞争优势，一要提高农产品的质量，使之合乎国外消费者的要求。二要提高农产品的深加工度。发展农产品精深加工，不仅有利于增加附加值，而且也是扩大就业机会的重要途径。

第二，进行农业综合开发。我国的中低产田占耕地总面积的2/3，另有宜农耕地3500万公顷，宜养殖的淡水面积200万公顷。在合乎生态规律的前提下进行综合开发和技术改造，既有利于提高我国农业综合生产能力，也有利于增加农民的就业机会。

第三，开展农村生态建设。随着我国综合国力的不断增强，由财政转移

^① 例如，生产单位价值蔬菜所需的土地仅为粮食的10%~30%，所需劳动力则是粮食的4~5倍。



支付拉动的生态恢复、生态建设工程的规模会越来越大。按全国生态环境规划的有关数据估算，今后 50 年，造林绿化、防沙治沙和治理水土流失三项生态工程每年可提供 450 万个就业机会。

农村产业结构的提升要发挥农民、市场和政府的作用。首先要尊重农民的权利。其次要发挥市场在农业资源配置中的基础性作用。政府的职责是解决农民和市场解决不了的问题及市场难以及时提供的服务，为培育农民合作经济组织、增加农村公共品投入和提高农业的竞争力创造好的宏观政策环境。

G. 12

走向城乡统筹的 坚实一步（2003~2004）

——学习中共中央、国务院2004年1号文件

“三农”问题的一个重要方面是农民增收问题。但农民生活水平提高的衡量标准，不仅是农民人均纯收入的增长率，更重要的是看城乡居民之间的收入差距和享受基本公共服务方面的差距，农民内部的收入差距和享受基本公共服务方面的差距。同时，农民收入问题，不应看短期的因素以及一些应急的措施导致的增长，而要看长期、深层次的制约因素。“三农”问题实际上反映的是中国经济社会的深层次的矛盾，“三农”问题的根源不在农村，而在于宏观的经济和社会政策的取向。新近公布的中共中央、国务院2004年1号文件《关于促进农民增收若干政策的意见》（以下简称“文件”）贯彻党的16大和16届3中全会精神，坚持科学的发展观和正确的政绩观，以统筹城乡经济社会发展为主线，把增加农民收入作为事关全局的头等大事来抓，维护中国广大农民的根本利益，体现了新一代领导班子认真实践“三个代表”重要思想，从根本上解决“三农”问题的决心和求真务实的工作作风。

一 协调增加农民收入和确保粮食安全 两者之间的关系

随着农村第二、三产业的发展和农业劳动力的转移，农户从业结构发生了很大变化，家庭经营的纯农业户和以农业为主的兼业户（一兼户）比重趋于下降，非农户和以非农产业为主的兼业户（二兼户）比重上升。尽管如此，纯农户和以农业为主的一兼户仍占农户总数的较大比重。根据全国农



业普查办的调查资料，东部地区纯农户占 48.4%，中部地区纯农户占 63.6%，而西部地区占 70.7%，全国平均纯农户仍占农户总数的 62%。受农产品价格低迷和农业结构调整影响最大的即是这类纯农户，中国上亿的农村富余劳动力储备在这部分农户之中，中国加入世贸组织后首当其冲的也是这部分以从事种植业为生的小农户。可以说，农民增收问题的重点和难点是生活在农村、从事农业（种植业）的那部分农民的收入增长问题。

由于种粮的比较利益低，导致近几年来我国粮食产量逐年下降。应该说，确保我国的粮食安全和增加农民（尤其是种粮农民）的收入，在一定程度上存在着矛盾。为解决这一矛盾，文件摒弃了用行政手段、强迫命令的方式来解决粮食问题的旧思路，强调“抓住了种粮农民的增收问题，就抓住了农民增收的重点；调动了农民的种粮积极性，就抓住了粮食生产的根本；保护和提高了主产区的粮食生产能力，就稳住了全国粮食的大局”。为此，文件提出了一系列的具体措施，如文件提出，从 2004 年开始，国家将全面放开粮食收购和销售市场，实行购销多渠道经营；强调不管哪种所有制和经营形式的龙头企业，只要能带动农户，与农民建立起合理的利益联结机制，给农民带来实惠，都要在财政、税收、金融等方面一视同仁地给予支持；强调大力发展农村个体私营等非公有制经济，法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域，农村个体工商户和私营企业都可以进入，要在税收、投融资、资源使用、人才政策等方面，对农村个体工商户和私营企业给予支持；强调农村的企业，不论规模大小，只要符合安全生产标准和环境保护要求，有利于资源的合理利用，都应当允许其存在和发展；文件提出要“推进大中城市户籍制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件”；强调加快改革和创新农村金融体制，建立金融机构对农村社区服务的机制，鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸引社会资本和外资，积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织。所有这些“含金量”很高的具体措施体现的主导思想是逐步取消管制，解除束缚农村生产力发展的种种桎梏，充分发挥市场在配置资源中所起的基础性作用，促进要素的合理流动，努力实现农民增收和确保粮食安全的双重目标。



二 提高农民进入市场的组织化程度

在促进农民专业合作社发展方面，文件提出了一系列具体措施：“鼓励发展各类农产品专业合作社、购销大户和农民经纪人。积极推进有关农民专业合作社的立法工作。从2004年起，中央和地方要安排专门资金，支持农民专业合作社开展信息、技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务。有关金融机构支持农民专业合作社建设标准化生产基地、兴办仓储设施和加工企业、购置农产品运销设备，财政可适当给予贴息。”

在中国农业和农村经济发展进入新阶段的今天，中国的农民，尤其是纯农户，在农用生产资料的购买、农产品的销售、市场信息的获取等诸方面都处于相对不利的谈判地位。可以说，作为初级产品生产者的农民群体是中国社会最大的弱势集团，提高农民进入市场的组织化程度迫在眉睫。但长期以来，农民专业合作社的发展存在一定的障碍，主要表现在以下几个方面。

第一，合作社的发展缺乏法律保障。由于中国至今尚未颁布《合作社法》，合作社缺乏法律、法规等方面的制度规范及合法性，制约了它的存在和发展。

第二，国家以往对农民合作组织的政策扶持相对较弱。农民自发组成的合作社往往是从无到有，白手起家，它们在技术引进、设备改造、农产品质量检测与标准化、企业管理、市场开拓、信息搜集以及经营网点分布等方面，都与专业化的大公司有较大的差距。专业合作社规模过小，以乡村为单位组建的专业合作社既没有较强的加工增值能力，也没有形成规模经济优势，市场竞争力极为脆弱，这就加大了农民专业合作社发展的难度。在以往出台的政策文件中，政府对如何鼓励和发育农村新型合作组织的论述较少，而且缺乏具体措施。在农业产业化经营中，政府的扶持、税收减免等政策主要给予重点龙头企业，对弱势群体的组织（合作社）却没有优惠政策。

第三，合作社的发展缺乏资金保障。中国的合作社没有合法地位，不能以法人地位向银行申请贷款。资金是农民专业合作社扩展纵向一体化服务



边界的物质保障，在国内外工商业资本和金融资本进入中国农业之时，农民自己组成的合作社却没有资金为依托。

文件在上述几个问题上都有所突破，可以预见，这些政策措施的落实将有力地推动我国农民合作经济组织的创新和发展。

三 深化农村土地制度的改革

文件提出了进一步深化农村土地制度改革的具体举措，指出：对于农村集体所有的土地在转为非农建设用地时，“要严格区分公益性用地和经营性用地，明确界定政府土地征用权和征用范围。完善土地征用程序和补偿机制，提高补偿标准，改进分配办法，妥善安置失地农民，并为他们提供社会保障。积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法”。文件还规定，“从2004年起，确定一定比例的国有土地出让金，用于支持农业土地开发，建设高标准基本农田，提高粮食综合生产能力”。文件的精神和相应的措施为落实农民对土地的权益开创了一个新的局面，这对从根本上解决“三农”问题将会产生深远的政策效应。

农民作为集体所有者拥有的最重要的资产（农村土地）一直是利益相关者关注的重点，无论是农用土地搞规模经营、连片开发，还是农地转为非农用地，侵犯农民经济利益和政治权利的行为都时有发生。在当前条件下侵犯农民的公民权益往往是通过侵犯农民的合法土地权益表现出来的，因而保障农民地权不受侵犯是维护农民经济利益和政治权益的一个重要“底线”。在未来十几年间，土地资本的分配方式与分配格局的改变，如处理得好，可以支付城乡经济社会协调发展所需的运作成本。

据有关部门估计，1987~2001年，全国非农建设占用耕地3394.6万亩，其中70%以上是征地，这就意味着至少有2276万亩耕地由原来的集体所有变成了国家所有。据统计，1999年、2000年和2001年全国招标采购挂牌出让国有土地使用权，价款分别达到114亿元、246亿元和492亿元，2002年仅前5个月就达到近300亿元，总计1152亿元。另据中国土地勘测研究院



统计, 2002年, 全国由土地使用权有偿出让获得的土地收入为2419.79亿元。土地使用权有偿出让面积186.3万亩, 占总征地面积的58.52%, 其中招标采购挂牌的为27.2万亩, 收入968.55亿元, 其余主要是协议出让。2002年, 使用权出让的收入全国平均为12.97万元/亩, 使用权转让、流转的收入平均为23.47万元/亩, 招标采购的收入平均为35.6万元/亩。

出让的国有土地绝大部分都是国家从各农村集体经济组织征用来的集体土地。一般来说, 1亩耕地转为非农用途, 将有1~1.5个农民失去土地, 失地农民中有相当一部分人成为“种田无地, 就业无岗, 低保无份”的三无人员。根据现行的《土地管理法》, 对土地的补偿和对农民的安置总计为该耕地征地前3年平均产值的10~16倍, 最多不超过30倍。按照这个标准, 对农民的补偿虽然具有地区差异, 但以现金形式补偿的, 通常都在每亩1.5万~3.5万元之间。在人均耕地面积处于联合国建议的0.5亩危险线以下的地区, 一个被征地的农民有时每亩只能得到7000元左右的补偿, 并从此割断了与土地的联系。不仅如此, 大部分地方的土地补偿费用被村集体留下了20%~30%, 乡及乡以上政府以各种名目拿走一部分后, 真正到农民手里的只有5%~10%。^①

按照《全国土地利用总体规划纲要》, 2000~2030年的30年间占用耕地将超过5450万亩。如果按现行的征地补偿原则计算, 在未来十几年内, 农民因土地的低价征用将损失3万亿元以上。

随着经济的发展和城市化进程的加速, 一部分农地转为非农建设用地将是一个不可逆转的进程。在清醒地认识这一问题时, 关注的重点之一应是未来的3万亿元能在多大程度上返还给农民, 如何使利益相关的农民分享农地转移用途后的增值收益, 加速城市化进程, 这将是统筹城乡经济社会发展的一个重要方面。

有几种解决问题的新思路在不同地方进行着试验。一种是土地换保险的做法。比如浙江嘉兴市自1993年起, 开始征地制度改革, 建立了“土地换保障”的征地机制, 安置政策以养老保险安置为主, 辅之以在一次性经济

^① 引自《亚博农业》每周快报, 2003年12月30日, 北京。



补偿基础上的自谋职业，将被征地农民统一纳入城镇居民社会保障体系，有效地避免了以往一次性支付征地费可能引起的后遗症，维护了失地农民的长远利益，加速了城市化的进程。

另一种思路是集体建设用地入市。广东省最近已经明确，农村集体建设用地使用权可上市流转（出让、转让、出租和抵押）。在此之前，珠三角地区通过流转的方式使用的农村集体建设用地实际已超过集体建设用地的50%，存在着一个庞大的土地隐形市场。根据新的规定，农村集体建设用地使用权流转的收益，其中50%左右应用于农民的社会保障安排；剩余的50%左右，一部分留于集体发展村集体经济，大部分仍应分配给农民，并鼓励农民将这部分收益以股份方式，投入发展股份制集体经济。

第三种做法，安徽芜湖作为国家确定的试点，试行农民集体所有建设用地使用权流转，核心是土地所有权不发生变化，在转让、租赁、作价入股、联营联建、抵押等形式的使用权转移行为期限结束后，土地仍然是农民集体所有。农民可以在土地流转的过程中获益。制度设计之初，镇财政、村集体和流转村民就被列为土地流转改革的主体受益对象。这个利益格局与征地制度有很大区别。因为所有权没有转移，过去向中央和省财政上缴的土地出让金部分转变成土地收益金，留存在镇和村一级。同时，按照制度安排，农民获得更多的土地补偿和社会保障。这种做法看起来中央和省级财政似乎吃亏了。但流转使得土地获得了资产的升值。此外，因为资本留在村镇两级，科学规划后的小城镇建设得以快速发展，地方经济也相应壮大。

无论哪一种探索方式，核心应是探索普通农民对土地的财产权利的真正实现形式。通过土地制度的变革，使失地农民有生存权和发展权；使留在农村、从事农业的农民有生存权和发展权；使村干部由和企业、地方政府合谋，转为受社区成员的监督。

四 保障农民工的合法权益

文件明确指出：“进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分，



为城市创造了财富、提供了税收。城市政府要切实把对进城农民工的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费，纳入正常的财政预算，已经落实的要完善政策，没有落实的要加快落实”。中央的政策从以人为本、城乡统筹的角度来看待农民工合法权益的保障，但政策要真正落实仍然困难重重。

1. 农民外出打工的简单劳动的供给远远大于城市劳动力市场的需求

中国现有农村劳动力近 4.9 亿人，其中乡镇企业吸纳约 1.3 亿人，跨地区流动的农民工约有 1 亿人。按照不同的计算口径和计算方法，中国农村仍有 1.1 亿个到近 2 亿个处于隐蔽性失业或不充分就业状况的富余劳动力。当前，农民收入的增长主要靠非农收入，尤其是农村富余劳动力外出打工收入的增长。2000~2002 年，农民收入的增量中 47.8% 来自于外出打工。但现状是中国正处在工业化和信息化并行的时代，产业结构的调整和升级则使资本和技术替代劳动的趋势越来越明显，对简单劳动力（文化水平低的非熟练工人）的需求也在逐步下降。在城乡劳动力的总供给大于总需求的既定条件下，中国现在进行的结构调整导致的主要是结构性失业，即现有城乡劳动力的数量和质量不适应产业结构升级和新兴产业发展对劳动力的需求。因此，相对于庞大的仅能从事简单劳动的农村富余劳动力后备军来说，大中城市为从事简单劳动的农村劳动力提供的就业机会仍是极为有限的，这就限制了农村劳动力非农就业机会的获取和工资率的提高，也使农民工在保障自己的劳动权益方面不具备相应的谈判地位。

2. 农民工供求的严重失衡为企业尽量压低劳动成本、侵犯农民工的合法权益提供了条件

城市劳动力市场面对的是近乎无限供给的、价格极低的农村富余劳动力（非熟练工人），而吸引资本的正是廉价劳动力。长期以来，中国经济奇迹当中的劳动力成本低廉的竞争优势，在很大程度上是挤压了劳动者合理的劳动待遇、像样的生产生活条件和基本的社会保障，也就是侵犯了农民工合法权益所形成的。

① 农民工合理的劳动待遇受到挤压。在农民工就业的问题上，许多企业不与农民工签订劳动合同，或签订不平等的劳动合同。农民工的工资未达到



当地的最低工资标准，许多企业的加班时间远远超出《劳动法》要求每月加班最多36小时的规定。至于拖欠农民工工资的情况更是不胜枚举。

②农民工的劳动和生活条件恶劣。据不完全统计，在南方某市的两个区，每年有1万余件工伤事故发生，这是能看见的有形的工伤。因玩具厂、皮鞋厂、电镀厂长期使用有害化学原料，从而引起的职业病则根本无法统计。有些工伤事故发生后得不到合理赔偿，许多农民工丧失劳动能力，生活无法自理，生存权得不到保障，最终把“人祸”转嫁给农民工的家庭和所在农村社区。简单劳动的低工资率使农民工无法享有像样的生活条件，雇主也往往不会主动去改善他们的生活状况。2003年“非典”危机中北京采取措施要改善建筑工地农民工的居住条件也就说明了他们以前的生活环境（几十人拥挤一室，睡大通铺，住地下室）是何等的恶劣。

③农民工享受不到基本的社会保障。我国城市的财政开支和公共产品的提供是以现有的城市户籍人口为依据的，外来的农民工虽然为当地的经济的发展做出了贡献，但他们无法和当地人一样，平等地享用公共服务，获得相应的社会保障。如广东省东莞市是我国著名的“民工城市”，全市户籍人口仅有154万人，在公安部门登记的外来人口达458万人，实际外来务工人员超过600万人，但政府财政所提供的公共服务，仅是按154万人口安排预算的。

3. 现行的法律法规尚有不完善之处

1993年颁布的《劳动法》的规定比较宽泛，对涉及保护职工收入所得、社会保险、人身保护方面的规定不够具体和完善，缺乏相应的配套法律、法规。如《劳动法》要求用人单位必须签订劳动合同，但没有规定不签订合同如何处罚，这给劳动执法部门的执法活动带来很大的困难和压力，使《劳动法》的许多规定难以落到实处。又如工伤赔偿的诉讼程序是外来民工往往要先进行行政诉讼，再打工伤赔偿官司。从确认工伤、行政诉讼、仲裁到工伤赔偿要经过一个漫长的诉讼过程，这使许多农民工没有能力把这一过程进行到底。^①

^① 参看“农民工生存现状调查”，新华网广西频道，2003年3月17日。



4. 政府在保障农民工合法权益方面未履行自己的职责

资本对劳动的种种挤压，目标只有一个，压低成本、扩大利润，对于资本拥有者来说，这是一种理性的选择。而政府此时就应出面协调劳动与资本的关系，保障劳动者的合法权益。但地方政府这时往往没有履行自己应尽的职责。

①地方政府往往从自身的政绩出发，忽视农民工的合法权益。由于当前劳动力市场供大于求，许多地方政府为了发展经济，增加地方财政收入，忽略了外来农民工权益的保护。他们在处理事务时，首先考虑的是招商引资，吸引外国直接投资，把经济做大做强。尽管有文件和政策试图把进城的农民工纳入社会保障（养老、工伤、医疗）体系之中，但是在低价劳动力无限供给的局面下，社会保障无疑将加大农民工的劳动成本，削弱企业的竞争力，资本将外流到没有实行城乡统一社会保障的地区，地方政府的财税和就业受影响，因而地方政府从自身的利益和政绩考虑，政策同样趋向追求低成本的经济。有些政府官员怕提出的要求太多，吓跑外来投资者，制定政策的时候天平往往向资本方面倾斜。为外来农民工营造一个公平的就业环境，实践起来困难重重。

②地方政府为了保护资本的利益，有些地方性法规甚至与国家法规相抵触。从1990年开始，国家对劳动者的保护建立了一系列的法律、法规体系，包括工伤赔偿的一系列法律法规及规章。《劳动法》出台后劳动部就制定了工伤保险试行办法，对如何减少工伤发生，以及工伤发生后怎么赔，在法律法规上都界定的很清楚。但一些地方政府制定了歧视性的差别待遇，规定了当地工人和外来劳工不同的工伤赔偿标准，置国家的法律法规于不顾，以农民工的生命和身体为代价来发展当地经济。

5. 采取具体措施，落实政策①

①目前用人单位不签合同或者签订不平等合同已成为侵害劳动者权益的首要问题，应尽快修订《劳动法》，加快制订与《劳动法》相配套的《劳动

① 参看“农民工生存现状调查”，新华网广西频道，2003年3月17日。



合同法》、《工会保障法》和《工资法》等项法律。

②收入是农民工权益的重要体现，应在企业中普遍建立欠薪保障制度，所有企业必须按企业职工人数按期交纳一定数额的欠薪保障基金。推行企业拖欠工资情况申报制度。

③各级工会组织应将农民工吸纳进来，使各级工会在农民工与企业签订劳动合同，争取合理的劳动时间与工资、正常的劳动与生活条件，享有社会保障等方面能维护农民工的合法权益。工会在农民工工资率的集体协商、劳动争议调解、仲裁等方面也应发挥重要作用。

④将农民工全部为现行城镇社会保障体系的所有方面所覆盖，目前尚缺乏必要的财政、技术及相关的政策支撑。较为现实可行的办法是根据农民工的需求与目前的条件，首先建立农民工的工伤保障制度，以及疾病医疗保障，特别是大病保障机制。农民工的人身意外伤害等险种也应尽快包括到目前的社会保障制度之中。

此前，国家统计局已决定，从2004年1月1日起，各地区将统一使用人口统计中的常住人口计算人均GDP，并对历史数据做同口径调整，长期以来以户籍人口计算的人均GDP将成为历史。这意味着农民工对城市GDP的贡献已被国家所承认，中央1号文件也明确指出农民工对公共服务和社会福利的需求（国家应承担的部分）也将由城市的公共财政加以解决，关键问题一是政府的财政资金要到位，二是政府要采取有力手段使企业应承担的部分能落实。

五 取消农业税和农业特产税

文件提出：“逐步降低农业税税率，2004年农业税税率总体上降低1个百分点，同时取消除烟叶外的农业特产税。降低税率后减少的地方财政收入，沿海发达地区原则上由自己消化，粮食主产区和中西部地区由中央财政通过转移支付解决。有条件的地方，可以进一步降低农业税税率或免征农业税”。温家宝总理在政府工作报告中提出，2004年要继续推进农村税费改



革。取消除烟叶外的农业特产税，这样每年可使农民减轻负担 48 亿元。从 2004 年起，逐步降低农业税税率，平均每年降低 1 个百分点以上，2004 年农业税税率降低可使农民减轻负担 70 亿元，5 年内要取消农业税。为支持农村税费改革，2004 年中央财政将拿出 396 亿元用于转移支付。这是继 2004 年中央 1 号文件之后，中央领导又对农民减负的数量做了最明晰的阐述，并提出了取消农业税的时间表。

1. 取消农业税和农业特产税是在城乡统筹方向上迈出的坚实一步

世界各国，对农业一般没有实行单独的税制体系，而是与其他纳税对象一样征收同样的税收，如在流转税方面对农产品征收增值税，在所得税方面对农场主征收个人收入所得税。只是在税率和减免等方面，多数国家采取了对农业的特殊优惠政策。中国是世界上惟一专门面向农民征收农业税的国家。至于农业特产税，当初开征这一税种的初衷是调节从事不同农产品生产的农民之间的利益，将税收收益用于扶持大宗农产品的生产。但在实践中，特产税往往采取按人头分摊到户的做法，成为加重农民负担的新的渠道。取消农业两税，不仅是减轻了农民负担，而且为城乡实行统一的赋税制度创造了条件，必将有利于城乡统筹。

2. 资源有限的情况下，“减法”比“加法”能使农民得到更多的实惠

增加农民的收入，是采取“加法”（多予），还是采取“减法”（少取）？双管齐下，当然最理想。如在粮食流通体制改革中，就应积极探索从补贴粮食流通企业转为直接补贴农户。但在资源有限的情况下，“减法”比“加法”能使农民得到更多的实惠。增加投入或补贴，层层截留，处处跑、冒、滴、漏，农民，尤其最困难的农民很难得到实惠。而减免农业税、农业特产税，减免农民子女的学杂费等，农民马上就可以拿节省下来的开支去消费、去投资于物质资本和人力资本，从而启动内需，发展生产。2004 年两项减税合计 118 亿元，全国如按 8 亿农民计，人均减负 15 元左右，这个数字并不大。但如果农业生产资料价格相对稳定，农产品市场价格合理，对农户的直补到位，数管齐下，对以种植业为主的纯农户仍有一定的激励作用，将有利于实现增加农民收入和确保粮食安全的双重目标。



3. 最终取消农业税和农业特产税，将有利于乡镇机构的改革

税费改革，如仅仅是减轻税赋，仍保留税种和税收任务，单靠有限的基层税务征管人员，无法面对成千上万的小规模农户，更无法完成非农业税费的“搭车”征收任务，乡村干部仍是征税的主要力量。从这个意义上讲，中国拥有一支世界上最庞大的收税队伍，税费改革之后的征税成本仍较高。取消农业特产税和农业税这两个税种，也就免除了征税成本，铲除了“搭车”收费的根基，为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。

4. 取消农业税和农业特产税，对不同地区经济与财政的影响显著不同

从全国财政负担角度来看，减免甚至取消农业税不会明显加重财政负担。2001年，全国农业各税总计仅481.70亿元，农业4税占各项税收总收入的比重只有3.15%，扣除耕地占用税和契税以外，真正的农牧业税在2001年只有286.29亿元，仅相当于国家税收总额的1.87%。税费改革之后，农业税及附加的税率为8.4%，减1个百分点，连附加是1.2个百分点，地方政府减少70亿元收入，按此推算，改革后农业税及附加总额约为490亿元，相对于2万亿元以上的国家财税收入总量而言，数额很小。

在经济发达地区，取消两税，无论对地方财政，还是对农村发展和农民生活，影响都不显著。如继上海、浙江之后，北京即将免征农业税。2003年北京地税系统组织全年各项收入566.9亿元，而实征农业税及附加6904万元，仅占地税总额的0.12%，农业税的财政意义可以忽略不计。免除农业税后，北京329万农业人口人均减负20.98元。

但在经济欠发达地区，尤其是农业大省，农业税在地方财政收入中仍占据举足轻重的地位。据调查，湖南某镇2000年上缴县的财政收入共220万元，其中农业税及农业特产税68万元，占31%。另据有关部门对江西泰和、湖北襄阳和河南鄢陵3县的调查，2000年，农业4税占这3个县乡镇财政收入的比重分别为27.6%、44.5%和50.7%。^①在这些地区，如何克服取消

^① 陈锡文主编：《中国县乡财政与农民增收问题研究》，山西经济出版社，2003。



两税对当地财政和经济生活有可能产生的不利影响，应是一个需要认真对待的问题。

5. 取消农业税和农业特产税必须有相应的配套措施

2003 年中央财政转移支付 305 亿元用于农村税费改革，而税费改革之前政府和村、社区组织通过农业税、农业特产税、“三提”、“五统”及摊派实际上从农民那里要收 1500 亿~1600 亿元，税费改革尽管有乡镇机构、农村教育的配套改革，但财政缺口仍较大，乡村两级的财力受到不同程度的影响。由于税率提高，农业税增加的部分留给了乡镇，村级减收较大。如果税费改革的结果影响到基层政权和基层自治组织的正常运行，该履行的职能不再履行，该为老百姓做的事不做了，从而导致农村公共产品供给的短缺，影响农村公益事业的发展，这显然与税费改革的初衷相违。温家宝总理在政府工作报告中强调中央财政要加大转移支付的力度，2004 年在原有 305 亿元的基础上，增加 91 亿元。国债投资要重点加强农村“六小工程”和农田水利建设，改善农民生产生活条件。2004 年中央财政要投入 100 亿元，启动西部地区“两基”攻坚计划，到 2007 年使西部地区基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲。中央财政还将投入 60 亿元，继续实施第二期农村中小学危房改造。这些政策措施的落实，将为税费改革成果的巩固、防止农民负担反弹提供物质保障。

六 发展农村的社会事业

二次分配强调的是能力培养上的公平，起点的公平，而恰恰在这个问题上，不能靠市场，政府必须履行自己的职责。解决二次分配的公平问题要着力建设农村的公共财政体系，要以公益事业优先为原则，保证不同地区、不同阶层的公民可享受大体相同的最基础性的公共服务。这样才能使农村居民及其子女在能力的培养上获得公平的待遇。文件强调：“各地区和有关部门要切实将发展农村社会事业作为工作重点，落实好新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村的政策规定，今后每年要对执行情况进行专项检