

关于我国农村发展的几点思考

中国社会科学院农村发展研究所研究员 党国英

中国农村发展成绩很大，但面临的深层次问题也不少。本文对几方面问题的讨论力戒陈腐空泛，力求有所建树。

一、一个简略回顾

改革开放开始至今，中国农业农村发展成就巨大，我们不用罗列数据来证明这个。但是，对成绩产生的原因，却需要简明扼要说清楚。

这个时期农业农村发展大体可分成两个阶段，1978年开始到1992年前后，是劳动与土地投入显著增加的阶段。这种增加，统计资料没有显示，学者大多也就视而不见。劳动人口未见增加多少，但实际劳动时间的投入增加太多了。这个情况，像我这样有“插队”经历的学者才会去重视，而不论官方统计是什么情况。土地看起来也不会增加，但真正投入到农业农村经济的实际土地数量是增加的，土地的品质也是提升的。人民公社时期尽管“学大寨”很猛，其实大量土地没有得到利用。这个时期，华北上亿亩盐碱地变成了良田，有机构说是自己科技攻关的结果，其实，农民自己知道治理盐碱地的办法，体制一改，

农民几年就让它变样。这个土地的实际投入增加情况，官方统计同样不会反映，计量经济学的统计模型当然也不会注意。

这两种要素投入的增加，并不直接是政府的功劳，而是政府通过改革给农民放权的结果。放权的意义重大，但这里也不必说道。

第二个阶段是1992年前后至今，农业要素投入的构成发生了巨大变化。耕地总量有所减少，但减少幅度不大。变化最显著的是劳动投入逐步减少，资本投入逐步增加，资本替代劳动的趋势明显。人们常说现在是“386199部队”种地，在很大程度上不符合事实。在农业主产区调查能看到，有的农村居民连基本农具也没有了。那些老人、妇女越来越凭借手机“种地”，他们呼叫专业服务人员下地，前者是“地畔农民”，后者是真正的“下地农民”，且多是中青年。大的规模经营农户也不是老人、妇女。统计对农村劳动力的这种结构也缺乏反映，但我们可以做一个逻辑推断。这些真正下地的专业农民事实上购买多种农业设备，力求充分利用工作日。且他们对城乡工资报酬差异敏感，同

时也受资本投入沉淀成本影响比较大，在较长的时间里，他们的流动与报酬预期关系较大。按农业GDP总量及农业工资水平估计，我国真正的下地农民应该在2~2.5亿之间。随着农业技术装备程度的提高，“地畔农民”与“下地农民”的分野会愈加清晰。我们期望这两部分农村人口继续减少，前者转化为城市居民，后者在数量减少的同时转变为家庭农场主。在多大、多快程度上实现这个目标，要看今后改革的进展。

二、新时期改革要解决什么具体问题？

新时期改革单靠政府放权是不够的。今后改革必须触及多重利益关系，使利益关系的调整带来农村发展的积极变化。从既往政策调整的后果看，并非所有改革理念及政策实施都能发挥推动农村发展的作用。中国农业面临的核心问题是农业成本高，农产品在国际市场竞争力弱。这个基本问题可以分解为以下若干具体问题。

（一）农村土地产权改革与土地规划管理体制改革的推进不能

农地确权颁证工作的推进不能

算顺利。笔者在调研中发现,部分基层干部对农村承包地确权颁证态度比较消极,影响到此项工作的顺利推进。有的地方虽然基本完成了工作任务,但不肯把确权证书发给农户;还有的地方给农户颁发证书以后,又重新调整土地,等于确权颁证工作宣告失败。有的基层干部明确对群众讲,土地承包权长久不变就是30年不变。农村宅基地制度、征地制度以及经营性建设用地交易制度改革也难说充分反映了改革精神。国家对土地规划管理体制的改革目前还没有提上议事日程,而实际上这项改革不推进,农村产权改革也难搞好。

(二) 劳动力转移与人口转移不匹配

“地畔农民”的大量存在不利于土地流转,从而不利于“下地农民”转变为农场主。今年中央发布的关于促进城市化的文件提出鼓励农民“举家迁移”到城市的政策以及进城农民在家乡的财产权益保护政策,非常有利于“地畔农民”逐步进城,但这个政策落实有难度。引起高房价的土地规划管理政策、农村宅基地一刀切限制流转政策、仅仅有利于城市房地产商的“小产权房”笼统打压政策等等,均需要调整。

(三) 地租率高影响土地流转

在“小农户+社会化服务”模式下,我国地租水平几乎相当于纯收入的80%左右,严重影响土地流转农业与规模经营水平提高。这种地租率在全世界都是十分罕见的。土地流转供需双方的土地价格预期过高,是地租率高的主要原因;更深层次的原因则是土地管理体制未能消除土地用途预期的紊乱。

(四) 农地保护综合效率低

我国虽然有实施已久的农地数量保护政策,但保护的综合效率并不高。一是农地转用为建设用地后,单位面积的产出不高,形成土地资源浪费。我国每亩城市建设用地(含建制镇)的GDP产出约30万元,严重落后于150万元左右的国际先进水平。二是基本农田受村庄、地形及其他设施切割严重,不利于监管和农业大规模利用。三是城市居民处于“居住贫困”状态,表现为过度拥挤,导致城市居民对乡村住房的渴求,形成对“小产权房”过旺需求,不利于村庄占地整理。四是农村道路建设呈现过密、过度铺装趋势,不利于远期农地合理利用。这些情形均与土地管理规划体制的缺陷有关。

(五) 农民分享食品全产业链利益无通道

从农业发达国家的情形看,食品产业链增加值达农场增加值数倍之多,美国接近10倍。但是,在资本分配方面,农场资本占全产业链的比重超过增加值占比。如果农民分享不到农场之外的食品产业链利益,不仅农民收入低,分配的合理性也有问题。事实上,在美国和日本,农民所分享到食品产业链利益均数倍于农场产生的增加值。沟通此种联系的重要机制是农民合作社的运作。我国绝大多数农民合作社名实不符,基本不能发挥这个作用。按官方披露的数据,2012年,全国农业龙头企业近11万家,年销售额突破5.7万亿元,其中包含农产品加工销售额及农业生产资料销售额。这意味着全国约2亿户农民所生产产品的大部分是被极少量的商家推向市场的。这些企业没有责任与农民分享收益。

(六) 村级的“政社合一”滋生

腐败与低效率

我国政社合一的人民公社制度取消以后,村一级的政社合一制度并没有取消,土地家庭承包制只是削弱了这种制度的实际运行效能。中央2015年肯定了广东南海农村政经分开的做法,有重要意义。但这项改革在全国推开必须依靠公共财政城乡全覆盖改革。这个改革其实最多花费1000亿人民币左右,但能换来农业经济效率的显著提高,也有利于预防农村干部滋生腐败。

(七) 财政支农数额大,效果较差

从单位数量农产品或单位耕地面积的分摊看,我国农业农村财政花钱并不少。折合为相近的口径,我国在农业领域的财政支出也大于欧美多数国家。这说明我们的农业财政支出效率并不高。支农资金的运用存在村庄多头掌握、目标分散、对象失准、跑冒滴漏等方面的问题。

我国农业与农村发展当然还有其他不少问题,但如果以上问题能得到缓解,其他麻烦就容易克服。例如,我国农业科技利用水平不高,农业污染问题突出,但调查分析表明,拥有同样的潜在技术资源和污染防治条件,大的规模化经营农户比小农更容易利用先进技术,也更有意愿降低污染排放水平。

三、如何深化改革

笔者认为,今后农村改革还要解放思想,继续大胆地推出新的改革举措。

(一) 扎实推进土地承包关系长久不变改革

1. 加强舆论宣传工作,消除错误认识。要明确区分“集体经济组织成员权”与“农村社区成员权”两种“成员权”,将“壮大集体经济”概念调

整为“逐步完善农村社区公共服务”概念。要通过宣传手段,向广大农村干部群众传递“土地承包权即为农民土地财产权”的政策理念。

2. 尽可能保障确权颁证形成“起点公平”的格局。要明确告诉广大农村干部群众,确权颁证意味着“最后一次调整土地”,今后绝不会调整土地,绝不会再搞平均承包。“起点公平”应该成为确权颁证工作的“底线要求”。

3. 要通过配套改革,解决某些难题。主要包括以下几个方面:

(1) 建议中央政府下决心认真解决村庄的基本公务开支保障的问题,实现城乡公共财政全覆盖,为政经分开改革创造条件。笔者估算,全国大约需要1000亿元就可解决这一问题。通过重新调整“支农”口径等办法,减除一些重复性的支农口子,由中央和地方共同筹集这笔资金不是难事。

(2) 建立农业保护区,有利于形成土地流转价格的合理预期。

(3) 农村土地股份社发展政策应适度放宽,并允许更多地采用“确权不确地”的办法实现产权改革。土地股份社本身并不是真正的股份公司,只是一个解决分配问题的产权安排,其中内含的“股权平等”原则有利于解决“起点公平”问题,也有利于推动农村要素市场化。要支持股权的量化、固化,防止不断按照人口变化调整股权设置的错误做法。

(二) 通过深化国家土地管理体制

改革解决农村宅基地制度问题
农村宅基地制度改革的基本目标,是用多种手段保障全体农业居民住有所居,提高农村建设用地的利用效率,实现宅基地配置的公平公正,使农村社会和谐、农村人居环境更加美好。改革的主要任务是实现农村宅

基地资源由行政配置为主,转变为在政府土地利用规划约束下由市场机制发挥决定性作用。

改革国家土地规划管理体制,为农村宅基地管理改革顺利推进创造条件。国家建立“农业保护区制度”,将适合农业发展的土地连片划定为农业保护区,替代目前实行的基本农田保护制度,以更有效地保护耕地,放活非耕地管理权限,促进土地要素市场化。下放土地管理权限。对农业保护区以外的其他土地,中央政府可将管理权限大幅度下放给地方。中央政府对农业保护区的土地规划与开发整理应直接管控,同时对农业保护区之外的其他类型土地的利用做“目标指导管理”,例如,设定“开发强度”、“建设用地GDP产出率”、“居民住宅用地占用比例”、“闲置土地占比”、“基准地价偏离率”等指标,依据这些指标来确定土地用途改变的总规模。

将农村地区分为农业保护区与其他区域两个类别,采用不同的宅基地管理制度。在农业保护区(包括类似其他保护区)以外,村庄全部土地可以一并规划开发,农民的宅基地及住房在符合规划的前提下可以自由入市,即农民的宅基地流转不受范围与对象的限制。此项操作的重点是政府规划的约束力与可操作性。若没有政府规划介入,农村宅基地改革将陷入“死与乱”的循环。在农业保护区内,村庄全部土地不得用于非农产业开发,农民的宅基地可以继承,可以流转给本村居民。但对于脱离农业生产的农户,当其宅基地被复垦为农田时,应按照当地相近的建设用地交易价格予以补偿。

(三) 促进农村产权流转交易改革

对于未实行农村土地承包制的村庄,在改善股份社治理结构及股权量化、固化的基础上,安排试点地区,探索建立农户股权交易市场,使农户股权具有可交易性。股份社具有开放性,更大程度上保障农户的财产权。

探索建立“注册农业经营者”制度,鼓励符合条件的专业农户成为耕地流转交易主体。

在经济发达地区安排试点,探索土地承包权流转交易办法。农户土地承包权向他人流转后,与村集体经济组织脱离关系,不再是村集体经济组织成员,但仍然是社区成员,并享有平等获取公共服务的权利。

(四) 调整农民合作社发展政策

2015年中央一号文件明确要求深入推进示范合作社创建行动。此举有利于解决农民在食品生产供应全产业链中的利益分享问题。今后应发展壮大合作社,不再片面追求合作社的数量。

(五) 专门制定城乡界定法规,加快城市化步伐

城乡界定失当,是推动城市化工作的一个明显短板。城乡界定不当,一系列政策实施效率就会降低。建议国家组织力量研究、试点城乡划界工作。特别要重视中小城市的均衡分布。国外研究文献表明,城市均衡分布有利于提高农业现代化水平。

(六) 调整财政支农政策

财政支农体制改革的关键是聚焦支农对象。国家应将农业投入的重点放在大宗农产品上,确保大宗农产品的基本安全与质量。要逐步取消对现在所谓农业龙头企业的资助,扶持真正的农民合作社。一定要大幅度减少合作社数量,争取在15年左右的时间里在全国培育几十个巨型的农民

关于农村改革历程的回顾和 深化农村改革的思路

农业部农村经济研究中心主任 宋洪远

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，剖析了我国改革发展稳定面临的重大理论和实践问题，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景、新目标，汇集了全面深化改革的新思想、新论断、新举措，是我们党在新的历史起点上全面深化改革的科学指南和行动纲领。2014年的中央一号文件《中共中央国务院关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》，贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，对全面深化农村改革做出了部署和安排。实现中央提出的全面深化农村改革的目标和任务，必须按照健全城乡发展一体化体制机制的总要求，认真研究深化农村改革面临的突出问题，深入分析深化农村改革需要化解的深层次矛盾，探讨提出深化农村改革的思路 and 对策，抓紧

在农村改革重点领域和关键环节上取得突破，不断强化农村发展的制度保障。

农村改革 38 年的历程和成就

（一）农村改革的几个阶段

发端于 1978 年的农村改革，已经走过了 38 年的光辉历程。1978—1992 年，探索突破阶段。农村改革首先从基本经营制度入手，实行家庭联产承包责任制，实行政社分开建立乡政府，改革农产品统派购制度，搞活农村商品流通，发展乡镇企业，实行村民自治制度，农村改革取得突破。1992—2002 年，全面推进阶段。按照建立社会主义市场经济体制的要求，稳定和完善的农村基本经营制度，深化农产品流通体制改革，推进乡镇企业体制创新，调整农村产业结构，促进农村

劳动力转移，农村改革进一步深化。2002—2012 年，城乡统筹阶段。健全农村土地管理制度，改革农村税费制度，创新农村金融制度，深化粮棉流通体制改革，建立农业支持保护制度，健全农村民主管理制度，建立城乡发展一体化制度，农村改革进入了城乡统筹的新阶段。

（二）农村改革的重要进展

经过 38 年的农村改革，已经建立了 10 个重要制度。一是建立和完善农村基本经营制度。确立了以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制，培育了家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等经营主体，初步构建了集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。二是建立和完善乡村治理机制。建立乡镇人民政府，实行村民自治制度，培育农村社会组织，强化农村社会管理。三是建立健全农村土地

合作社，其中粮食合作社就搞两三家。用这个办法，让种粮家庭农场的收入来源延伸到粮食经济的全产业链。用这个办法稳定市场，消除粮价大幅度波动。

财政支农还应向一般性农业科

技进步倾斜。应大力改革农业科技管理体制，调整农业技术进步方式。进一步扩大农业大学在农业发展中的介入程度，尝试依托农业大学建立农业科技服务体系。应在旱作农业、雨养农业发展方面寻求技术突破，通过土

地整理、养护，提高土壤御旱能力，减少灌溉面积，以提高农业劳动生产率。应减少对反季节农业、工厂化农业等高成本农业的财政支持，把更多的资金用于降低普通老百姓的食品价格，不搞锦上添花的农业资助。☘