

围绕四大制度建设深化农村经济改革

许经勇

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

[摘要]30多年的农村经济改革,在取得巨大成就的同时,也面临严峻的挑战。农村经济的发展与工业化、城镇化的步伐不协调,削弱了工业化、城镇化的后劲。这就要求我们必须继续深化农村改革,创新体制机制,完善政策措施,并在完善市场经济体制的基础上,着力构建新型工农关系和城乡关系,实现城乡经济社会协调发展。

[关键词]深化农村改革;创新体制机制;实现城乡协调发展

[中图分类号]F320 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-7608(2015)04-0039-04

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2015.04.009

我国经济体制改革是从农村率先启动,并使农村面貌发生了巨大的变化。但是,值得人们深思的是,城乡差别并没有因此而逐步缩小,反而呈现持续扩大的趋势。其根本原因在于农村经济改革相对滞后于城市经济改革。这就要求我们必须继续深化农村经济改革,使农村经济改革与城市经济改革协调起来。那么,当前应如何继续深化农村经济改革呢?针对农村经济发展面临的突出矛盾,必须把重点放在四大制度建设上。

一、稳定和完善的农村基本经营制度

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是我国农村的基本经营制度。基本经营制度必须长期保持稳定,不能动摇它,更不能破坏它。与此同时,随着社会生产力的发展,应不断地完善它。稳定是完善的前提,完善是稳定的保障。我们之所以强调稳定,是因为这种制度既适应社会主义市场经济体制,又符合农业生产特点,体现农民群众要求,是党在农村政策的基石。

既然我国农村经济体制改革的目标,是从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,这就要求把微观经济组织重新塑造成为能对市场供求与价格变化作出及时而又灵敏反应的市场主体。如果说自主经营是农村微观经济组织作为独立商品生产者与经营者的第一个条件的话,那么,自负盈亏则是农村微观经济组织成为独立商品生产者和经营者的第二个条件。农村微观经济组织只有真正实行自主经营,才有可能(也有理由)要求其生产经营成果负盈亏责任;农村微观经济组织只有实行自负盈亏,才有可能成为独立的利益主体,一方面具有利益的激励机制,另一方面具有利

益的约束机制,从而才有可能按照市场规则行动。我国农村家庭联产承包责任制一般是采取大包干,即“交够国家的,留足集体的,剩下全是自己的”。农村税费改革之后,现在则全部是由农民自己支配的。从承包期看,第一轮是15年不变;第二轮延长为30年不变,此后又重申长期不变。作为农业最基本的生产资料的土地,法律上规定是农民集体所有,但长久归农户支配。土地承包经营权是法律赋予农民的财产权利,无论他们是否还需要将其作为基本保障,也无论他们是留在农村还是进入城镇,任何人都无权剥夺。在任何情况下都要尊重和保障农民以土地为核心的财产权利,应当让他们带着这些权利进城,也可以按照依法自愿有偿原则,由他们自主流转或处置这些权利。我国农村微观经济体制改革不仅是经营方式的改革,而且是财产权的改革,即确保农民的财产权。这是家庭联产承包责任制适应社会主义市场经济发展的要求,始终保持旺盛生命力的根本所在。

家庭联产承包责任制不仅适应社会主义市场经济体制的要求,同时又符合农业生产与再生产的基本特点,与生产力水平的高低没有内在的本质联系,不存在生产力水平提高后就要改变家庭联产承包责任制的问题。应当着重指出的是,在农业生产基础上形成的社会关系具有很强的独特性,这是因为在农业生产中,人们更加依赖自然界。自然界要按照自己的规律运行,人们无法改变这些规律。农作物生长的顺序性、继起性与非并存性,决定了农业生产的各个阶段必然表现为时间上的顺序性和继起性,以及空间操作的非并存性,从而构成了农业生产分散经营的自然基础。由于农业生产受

[收稿日期]2014-12-15

[作者简介]许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授、博士生导师,国家级突出贡献专家。

自然条件的影响很大,同时由于自然条件又是时刻都在变化中,这就要求必须赋予直接生产者较大的自主权,始能因地制宜地采取灵活的对策。由于生产时间与劳动时间在农业部门特别显著,劳动时间只是生产时间的一小部分,只有赋予直接生产者较大的自主权,才有利于调动他们的积极性,发展多种经营,向生产的广度和深度进军。由于农业生产劳动一般表现为流动形态的劳动,因而农业生产过程的每项农活质量,都不可能像工业生产那样,通过每道工序的半成品进行准确的鉴定。这就要求劳动者必须有高度的责任心。而实行家庭联产承包责任制,把权、责、利有机地结合起来,则可以较好地满足上述要求。

家庭联产承包责任制作为一项制度创新,有利于把劳动者的贡献与劳动者的回报有机地统一起来,这就有利于激发农民的内在动力,满足农民的内在欲望,最大限度地调动农民群众的积极性。无论何种农业制度创新,家庭经营的制度安排的原则是不能动摇的。应当说,家庭经营形成激励机制与约束机制,避免外部性损失,堪称农业经营中有着最大制度绩效的好形式。而其在实际运行中所暴露出来的某些缺陷,应当更多地归咎于制度外的经济变量。作为一种制度创新,可以改变家庭经营规模,却不可以改变家庭经营的内在机制——激励机制与约束机制。这是在无数次农地制度变革的不断试错中得以证明的。即便是在农业现代化程度很高的国家,一般都是以家庭农场为主要形式。

但是,在工业化、城镇化快速推进的背景下,农业家庭承包经营也面临着新的挑战。主要表现在随着农村劳动力持续向外转移,务农劳动力老龄化现象越来越严重,农业兼业化副业化越来越普遍。这就要求家庭联产承包责任制还必须随着变化的条件,进一步加以完善。解决这些问题的途径主要有:

一是发展农业规模经营,提高农业专业化、社会化水平,采用先进农业技术装备,促进农业向高产、优质、高效的方向发展。发展农业适度规模经营与转移农业劳动力是相辅相成的,发展农业适度规模的前提,是相当一部分农民愿意放弃土地,稳定地转入非农产业与城镇,使土地有可能向专业户集中。国内外发展农业规模经营的实践经验表明,二、三产业还不发达,城镇化水平较低,土地还是农民基本谋生手段,农民是不愿意放弃自己安身立命的土地的;当二、三产业相当发达,工业化城镇化快速推进,导致土地资源日趋稀缺,并显示出土地迅速增值的前景时,农民也不愿意轻易放弃土地。发展农业适度规模经营的最佳时机应当是:相当大比重的农民已经从非农产业获得丰厚稳定的收入,不再把土地视为谋生的主要手段,与此同时,土地迅速增值的前景尚未显现,此时农民不会为了追求高额增值而固守土地

不放。如果能够抓住这个时机发展农业适度规模经营,就能以较低的运作成本,取得较好的改革成果。但是,对于人多地少的国家和地区来说,这种时机往往不容易出现,因而发展农业适度规模经营步履维艰。日本和我国的台湾地区,家庭经营规模长期保持在1公顷左右,就是例证。

二是推进农业产业化。家庭联产承包责任制作为一项制度创新,主要是解决农业生产体制的问题。它并没有(也不可能)解决生产与市场的衔接问题。这仍然是制约我国农业发展的重要因素。长期以来,人们都认为农业是社会效益很大、经济效益很低的产业,而实行农业产业化,通过生产要素的优化配置和重新组合,把贸、工、农与产、加、销有机统一起来,使农民也能分享农产品生产、销售所增值的一部分价值,这就有利于促进农业由低效益产业转变为高效益产业。当前制约我国农业产业化诸因素中,农业专业化、集中化、社会化占有极其重要的位置。伴随着农业专业化、集中化、社会化程度的提高,农业部门内部的联系以及农业部门与非农业部门之间的联系,必然不断地增强,从而呈现横向一体化和纵向一体化,提供农业产业化的基础性条件。

三是大力发展农民专业合作社。改革开放以来,我国农村商品经济比较发达的地区,农民家庭经济发展很快。这种经济是以发展商品经济为目的,以专业化生产为特征。农民专业化程度越高,越是强烈要求提供各方面的社会服务。而农村原有的社区性合作组织,又没有社会服务功能,这就必然促使农民自己联合起来,各类专业合作社便因此应运而生。初级专业合作社主要是提供社会服务,高级形式的专业合作社,还经办经济实体,具有为农户进行加工、储运等社会服务功能,可有效化解农户的市场风险。

二、积极完善农业支持、保护制度

市场经济本质上是一种竞争性经济,就其内在属性而言是排斥保护的。但由于农业(这里指从事初级产品生产的种植业和饲养业)是社会效益很大、经济效益很低的弱质产业,在市场经济条件下,无论是在产品市场竞争中,还是在生产要素配置竞争中,往往处于不利的地位。由此决定了农业在国家的宏观调控中,是需要加以特殊保护的产业。市场经济是以市场机制作为资源配置的基础性手段,并以资源的趋利性流动重组来实现资源优化配置。如果没有政府的特殊保护,商品生产主体出于自身经济效益最大化的动机,必然会将资源转向比较利益高的非农产业,从而削弱农业这个基础。政府只有通过增加投资、价格保护等措施来提高农业比较利益,才能有效阻止农业资源的无序流动,增进全社会的福利总量。日本政府的农业支持总量相当于本国农业总产值的60%多;农业经营规模相当大的美国和加拿大,政府

的农业支持总量相当于本国农业总产值的 30% 多。

我国农业发展的历史经验表明,仅仅依靠以活劳动为主的传统要素投入方式,是不可能满足快速推进的工业化、城镇化对农产品日益增长的需要的。以节约土地为目标的现代化生产要素的先行投入,必然成为提高农业劳动生产率的先决条件。而现代农业生产要素的投入又是以资金为载体的。在世界农业发展史上,曾经出现这么一种奇怪现象,这就是曾经一度被称为“世界粮仓”的工业不发达国家,现在反而从工业发达国家进口粮食,出现所谓“粮食倒流”现象。当前世界出口粮食最多的国家,都是工业化高度发达的国家。其原因在于,农业现代化问题实质上是一个资金投入问题。而工业化发达的国家,由于资本积累能力强,因而能够满足农业现代化所必需的大量资金投入需求。问题的实质在于,我国工业化、城镇化发展到今天,还需要农民、农业、农村为其提供资本原始积累。具体表现在农民工与城镇居民的劳动力价格剪刀差以及农用地转化为工业化、城镇化建设用地的土地价格剪刀差,还将持续较长时间。要真正实现农业为工业化、城镇化提供资本原始积累向工业反哺农业、城镇支持农村转变,还有待于我国工业化、城镇化程度的提高。在这种背景下,农业资金投入不足、农业现代化滞后似乎是难以避免的。

21 世纪初以来,我国政府减轻农民负担突出表现在农村税费改革上。2000 年以来的农村税费改革,主要做了两件事情:一是正税清费,取消乡统筹、村提留、各种专门面向农民的集资摊派以及行政事业性收费;二是从减征免征农业税到全面取消农业税。这两件事可为农民减轻负担 1200 多亿元。增加政府对农业的投入,是支持、保护农业的重要举措。近年国家加大对“三农”的支持力度、减轻农民负担,同时,财政对农业的支持形式也在发生变化。其中较为突出的政策变化,是财政对农民的直接补贴明显增加。为了支持粮食主产区的生产和调动农民种粮积极性,我国从 2004 年起实行“三补贴”(农民收入直补、良种补贴、农机具购置补贴)政策,直接把财政对农业的补贴发放到农民手中。从 2006 年开始,在“三补贴”的基础上增加了农资增支综合直补,发展成为“四补贴”,当年各项农业补贴资金就达 310.5 亿元。2007 年,中央财政进一步加大农业补贴的规模,农资增支综合直补资金达到 276 亿元,粮食直补资金达到 151 亿元,两项直补合计达到 427 亿元,占中央财政支农资金总量的 10% 以上。近年中央财政加大农业补贴力度,2012 年和 2013 年,中央财政支出的农业补贴资金规模分别达到 1600 亿元和 2000 亿元。农业直补政策的积极作用是,调动农民种粮积极性,增加粮农收入,提高农业技术装备水平。

农村税费改革之后,我国农村经济社会的主要矛盾

发生了深刻的变化,即从以往的“负担过重”逐步转变为“公共品供给严重不足”。我国农村税费改革之前,县乡政府虽然形式上承担了提供农村公共产品供给的主要责任,但与城市财政供给体制不同,农村公共产品的供给并未真正纳入政府一般财政预算体系,而是主要向农民收取“三提五统”等预算外收费和其他财政体制外收费来获得资金。农村税费改革之后,取消了“三提五统”和其他财政体制外收费项目,财政预算资金对农村公共品长期投入不足的矛盾凸显。正是在这个背景下,中央提出了“让公共财政阳光逐步照耀农村”,并以此作为新时期财政支持“三农”的基本指导思想。财政支持“三农”政策因此出现了重大转变,一个与社会主义市场经济体制大体相适应、以全面建成小康社会为目标、以统筹城乡经济社会发展为方略、以确保国家粮食安全和农民增收、深化农村改革、加快农村社会主义事业全面进步为主要内容的新型农村公共财政框架体系初显端倪。“公共财政覆盖农村”的政策出台后,公共财政支持“三农”的力度明显加大,中央财政用于“三农”的资金从“十五”期间的每年平均 2260 多亿元,到 2007 年的 4318 亿元,再到 2008 年的 5955 亿元,以及 2011 年的 10419 亿元和 2013 年的 13799 亿元。今后应当按照总量持续增加、比例稳步提高的要求,通过完善政策措施、创新体制机制、完善管理制度,探索完善城乡要素平等交换关系,健全“三农”投入长效机制,提高支农资金使用效率的体制框架和有效途径。

三、健全严格规范的农村土地管理制度

其目的在于按照“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”的要求,探索坚持和实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度,建立健全土地经营权流转市场和城乡统一建设用地市场,最大限度地保护耕地和农民的土地权益。

我国农村经过 30 多年的改革,与社会主义市场经济体制相衔接的农村土地产权制度框架已初步建立,广大农民群众获得了长期不变的土地承包权和使用权,农民土地使用权长久化、资本化、物权化作为发展方向和趋势基本上确定下来。但是,至今农村土地产权制度还不完善,如何维护农民的土地财产权,保障农民的合法权益,确保农民收入持续增长,是深化农村土地产权制度改革必须解决的带有根本性的问题。按照我国宪法和土地法的规定,除法律特别规定的属于国家所有的土地外,农村范围内的土地为农民集体所有。但是,在实际运作过程中,农民并没有行使土地所有权的组织形式和程序。实际行使土地所有权、特别是行使土地出让权的,往往是乡村少数干部。广大农民群众根本没有知情权、参与权、申诉权,难以有效保护自己的土地。依据我国现行法律法规,国家是唯一的土地出让者,农村土地

要转换为非农建设用地,必须由国家征用后再转让给土地使用者。农民无权出让属于自己的土地。农民集体土地所有权在经济上没有得到实现,更谈不上充分实现。针对这种合法不合理的现象,中央明确规定,2012年年底以前,必须基本完成农村集体土地确权登记发证,让农民清楚知道自己的合法权益,防止强征农民土地。我国工业化、城镇化发展到这个阶段,再也不能以牺牲农民的土地财产权来降低工业化、城镇化成本。

根据我国宪法和土地法以及中央政策精神,农用土地的流转不得改变土地所有权性质,因而所能流转的只是土地经营权或使用权。20世纪80年代中期以来,中央发布了一系列重要文件,鼓励农民转让土地经营权,但是,时至今日,流转土地的比重还比较低。主要原因是:(1)农户经营的普遍兼业化,导致土地经营权流转市场供给不足;(2)农业比较利益低,导致土地经营权流转市场需求不足;(3)农业社会化服务发育滞后,严重制约了土地规模经营。为了确保土地经营权流转健康发展,必须坚持以下基本原则:(1)保持家庭联产承包责任制的长期稳定,稳定是流转的前提条件。只有土地承包关系长期稳定,农户才会根据自己的实际情况,决定土地的流出或流入,土地经营权流转市场才有可能发育起来。(2)土地经营权流转必须遵循“自愿、有偿、依法、规范”的原则。土地经营权是否流转,以何种形式流转,均应由农户自主决定,任何组织和个人无权干预。土地经营权流转的转包费、转让费以及租金等全部归农户所有,任何组织和个人不得擅自截留。土地经营权流转必须以法律为依据,不得改变土地所有权性质,不得改变土地农业用途,不得侵犯承包方的利益。(3)要建立土地经营权流转服务组织,完善土地经营权流转市场。除了必须加强市场中介组织建设外,还应建立健全价格评估中心,使土地经营权流转有章可循、有价可依。

要改革农村集体建设用地制度。我国农村集体建设用地规模庞大,其总量约1800万公顷,相当于全部城市建设用地的2.5倍。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出:逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有同等权益。这意味着将从根本上改变土地制度的二元性,实现农村集体土地与国有土地的“同地、同价、同权”。为此,必须着手修改相关法律法规,制定相应管理规则。通过总结近年各地的试点经验,制定允许农村集体建设用地规范入市的法规条款,引导农村集体建设用地流转在合法的轨道上运行,促进形成统一的城乡建设用地市场。与此同时,还应制定专项管理法规,对农村集体建设用地进入市场的条

件、范围、交易程序、收益分配、交易登记、纠纷调处等相关问题作出详细规定,使其具有可操作性。

四、建立健全城乡经济社会一体化发展相关制度

生产要素在城乡之间自由流动和平等交换,是城乡一体化的运行机制。改革开放30多年来,尽管我国农村经济发生了很大的变化,但是,城乡差别不仅没有因此而缩小,还呈现持续扩大的趋势。这固然有很多方面的原因,但其中一个很重要的原因,就是农村生产要素(包括劳力、土地、资金等)市场发育严重滞后,即农村生产要素的市场化程度很低。农民通过生产要素价格剪刀差为工业化、城镇化提供资本原始积累。关于这个问题,美国芝加哥大学约翰逊教授曾经作过深刻的剖析:“在我整个职业生涯中,我一直试图说明一点:农民的福利不仅取决于他们拥有多少资源(包括人力的、物质的和金融的),还取决于要素市场的运作情况(包括劳动、土地和资本市场)。”^[1]“确保农民充分分享经济增长成果的途径只有一个,那就是改善要素市场的运作。这点在中国尤其重要,因为每一种主要的生产要素的市场(劳动、土地和资本或信贷)在中国都依然受到很大的约束,存在很多缺陷。中国未来要素市场表现如何,将在很大程度上影响农业生产绩效和农民收入的提高。”^[2]只有从根本上破除城乡分割的二元要素市场,创造条件使生产要素在城乡之间自由流动和等价交换,城乡差别才能迅速缩小,城乡一体化始能实现。

促进公共资源在城乡之间均衡配置,实现基本公共服务均等化,是城乡一体化的重要标志。城乡居民公共服务严重失衡的根本原因,在于城乡分割的二元公共服务体制。要积极推进城乡基本公共服务均等化,首先必须破除城乡分割的二元公共服务体制,尽快建立城乡统一的公共服务体制。在推进城乡基本公共服务均等化过程中,公共服务水平可以有高有低,但制度应当是统一的。推进城乡基本公共服务均等化应当按照“完善体系,对接制度,提高水平,重点支持”的整体思路,逐步完善城乡基本公共服务制度,逐步缩小城乡基本公共服务差距。城乡公共服务均等化或一体化包括:城乡教育均等化或一体化;城乡文化均等化或一体化;城乡医疗卫生均等化或一体化;城乡养老保险均等化或一体化;城乡劳动就业均等化或一体化;城乡基础设施均等化或一体化等。一旦城乡基本公共服务均等化或一体化的目标实现了,亿万农民工转变为市民的条件也就水到渠成了,城乡分割的二元户籍制度也就自然而然地消亡了。

[参 考 文 献]

[1][2]D. 盖尔·约翰逊. 经济发展中的农业、农村、农民问题[M]. 北京:商务印书馆,2004.

[责任编辑:付钦太]