

· 纪念中国改革开放 30周年 ·

中国农村改革30年: 回顾与思考

张 晓 山

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘 要: 中国农村改革 30 年的成就举世瞩目。在农村初步形成了维护农民经济利益、有利于资源优化配置的社会主义市场经济体制, 即建立了以家庭承包经营为基础统分结合的双层经营体制, 开始了农村工业化、城市化的进程, 努力构建多元化、竞争性的农村金融体系, 逐步提高农民进入市场的组织化程度, 逐步放开了农产品市场。同时, 进一步改革和完善了乡村的治理结构, 践行政治民主。但是, 制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除, 有些深层次的矛盾不在农业和农村本身, 而在整个宏观经济体制和行政管理体制。深化农村改革, 就要落实中共中央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》, 在经济上保障农民的物质利益, 在政治上尊重农民的民主权利, 继续解放和发展农业和农村的生产力。

关键词: 十七届三中全会; 家庭承包; 城市化; 乡村治理结构; 经济体制改革; 利益格局

中图分类号: F320.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2008)06-0001-19

30年中国农村改革的巨大成功始终贯穿一条红线, 就是在经济上保障农民的物质利益, 政治上尊重农民的民主权利, 解放和发展农业和农村的生产力。本文拟回顾清理经济和政治两个方面的 30 年改革历程, 试图提炼出几个问题, 总结出一些可资借鉴的经验。

30年来农村的经济基础发生了巨大变化, 上层建筑通过制度变迁逐渐适应经济基础的变化, 在农村初步形成了维护农民经济利益、有利于资源优化配置的社会主义市场经济体制。

(一) 建立了以家庭承包经营为基础统分结合的双层经营体制

家庭承包, 承包什么? 承包农村土地。土地是财富之母, 劳动是财富之父。十一届三中全会后通过改革建立农村的基本经营制度就是让劳动与土地能够更好地结合在一起。中国农村土地这一宝贵的稀缺资源如何有效利用, 这是中国能否实现全面小康、进而成为一个现代化强国的关键性问题之一。在农村土地的利用上, 第一是农业用地的利用。这方面的问题主要是如何进一步通

过体制创新, 优化资源配置, 实现适度规模经营, 提高土地生产率和农业劳动生产率, 确保中国的粮食安全, 提高务农劳动者的收入。第二是非农建设用地的利用。在城市化和工业化的进程中, 一部分农地转为非农建设用地是必然的趋势。中国的现代化过程在某种程度上说就是土地增值和土地资本化的过程。农民作为集体所有者拥有的最重要的资产就是农村的土地, 在未来十几年间, 农村土地资本的分配方式与分配格局在很大程度上将左右城乡经济一体化的发展进程。这部分资本化的土地资源如分配和使用得当, 完全可以支付消除城乡二元结构、促进城乡经济社会协调发展、实现农业现代化所需的运作成本, 从而使农民能真正享有其土地增值收益中应有的份额, 合法、合理地分享城市化的“红利”, 这是最大的“多予”和“少取”。从这个意义上讲, 当前和今后相当长的时期内, 农村土地制度的改革将在深化农村改革、统筹城乡发展、构建城乡经济社会发展一体化新格局的大战略中处于一种关键性的位置。

1. 农村土地制度变革的演进历程

改革开放以来中国农村土地制度的变迁实质上是在保留多元的土地集体所有制的前提下, 赋予并不断强化和保障农村集体成员(农民)土地承包经营权的产权制度改革过程, 也是对农地集体所有制实现形式不断进行探索的过程。

《中华人民共和国宪法》规定:“农村和城市郊区的土地, 除由法律规定属于国家所有的以外,

收稿日期: 2008-10-20

作者简介: 张晓山(1947-), 男, 湖北蕲春人, 所长, 研究员, 博士生导师, 学部委员, 从事中国农村的组织与制度研究。

属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”同时规定:“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”1998年修改后的《土地管理法》还规定:“已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”根据历史上形成的农村土地占有现实,这些法律规定了包括组所有、村所有、乡(镇)所有的多元的农村集体土地所有制,农村改革后多元的集体土地所有制在法律上得到规范。

根据《中华人民共和国民法通则》,“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利”。家庭联产承包,实际上是土地所有人(集体)将所有权这个权利束中的部分权利让渡给集体的成员(农户)。改革之初的争论集中在能否把集体所有的部分权利(主要是使用权和收益权)让渡给农户,以及广东农民陈志雄和福建农民李金耀大面积承包鱼塘或荒山,雇工经营,是否背离了社会主义方向,算不算剥削;在明确了联产承包制“是在党领导下中国农民的伟大创造”^①之后,关于土地制度变革的讨论就集中在农户能享有哪些权利以及权利的让渡形式和存续期等问题上。

2003年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》对土地发包方和承包方的权利和义务、承包期限和承包合同、土地承包经营权流转等做了严格规范。第1条规定,“赋予农民长期而有保障的土地使用权”,第16条规定,承包方“依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品”;“承包地被依法征用、占用的,有权依法获得相应的补偿”;第26条规定:“承包期内,发包方不得收回承包地。”第27条规定:“承包期内,发包方不得调整承包地”。第32条规定,“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”。该法已经将从法律上将农地所有权中除了抵押和继承权以外的大部分权利让渡给了农户。

2 承包农户对土地的权利如何真正落实?集体对土地的权利如何体现?

既然承包农户拥有了农地所有权这一权利束中的大部分权利,为什么还会出现农户的权利受到践踏的现象?问题出在谁来代表集体行使权利上。农村土地归集体所有,从理论上说,集体是由

该社区的农民组成的,由民主选举出的领导人代表该社区的农民行使权利,集体与农民是一体的。但谁代表集体行使权利,在集体用地转为非农业用地时,或集体土地用于农业时,集体对土地的所有权怎么行使?怎么体现?在现实生活中,往往是村干部代表农民集体行使权利,如果没有民主监督和有效的制衡机制,“集体”就会异化成为独立于农民之外的一个单独的利益主体,由村干部掌控了农村土地的处置权和转让权,集体经济就蜕变为“干部经济”,这就酿成了农村土地冲突的根源。

我们现在讲的更多的是保护农民的承包经营权,但与之相关的是集体的所有权怎么体现,谁来行使,谁来监督?这是一个不可回避的问题。

《农村土地承包法》规定,“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”这实际上体现的是成员的个人权利,而不是财产权利。但该法的第26和27条体现的又是农户承包经营权的物权化倾向,导致产生“死不减,生不增”现象,实际上已经使农户对土地的权利由个人权利(成员权)向财产权利过渡,但土地集体所有体现的成员权的利益又如何体现?这些矛盾问题都值得进一步研究。

正如有的学者指出,为了真正保护好农民的土地权益,如何加强现阶段土地法律上的所有者(村、组集体)的民意基础,使其成为真正代表农民利益的权利主体则是更紧迫的任务。在农村基层,需要通过制度创新,在议政和行政之间建起一种民主制衡的机制,使各地村集体的治理结构逐步合理化。这将大大提高农民的集体谈判能力,成为农民抵制外来不合理剥夺的有力武器。没有村民代表会议或者村民全体会议的表决通过,任何政府部门、集团和个人都不能剥夺农民的土地。做到了这一点,使村干部由和企业、地方政府合谋,转为受社区成员监督,这样才能保护农民的合理权益,缓解目前大量存在的被激化了的矛盾,维护农村社会的长期稳定。

3 关于健全土地承包经营权流转市场、发展适度规模经营的问题

十七大报告提出,健全土地承包经营权流转市场。有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营。2008年9月30日,胡锦涛总书记在安徽小岗村调研时强调,不仅现有土地承包关系要保持稳定并长久不变,还要赋予农民更加充分而

① 见1983年中共中央1号文件。

有保障的土地承包经营权。同时,要根据农民的意愿,允许农民以多种形式流转土地承包经营权,发展适度规模经营。

(1) 关于土地承包经营权的流转

中央一直倡导有条件的地方可发展多种形式的适度规模经营,并提出要健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营权流转机制。国家的法律亦有明确的规定。2002年颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》第二章专门用一节19条款谈土地承包经营权的流转。规定“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。”2005年中央1号文件指出,承包经营权流转和发展适度规模经营,必须在农户自愿、有偿的前提下依法进行,防止片面追求土地集中。各省、自治区、直辖市要尽快制定农村土地承包法实施办法。2008年的中央1号文件指出,农村土地承包合同管理部门要加强土地流转中介服务,完善土地流转合同、登记、备案等制度,在有条件的地方培育发展多种形式适度规模经营的市场环境。中共中央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》(以下简称《决定》)强调:“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营”。

中央的政策和国家的法律关于土地承包经营权的流转都有明确的阐述,关键是如何具体化,使双方都能信守土地流转合同,切实保护转出方和转入方的利益,特别是使转入方有一个长期稳定的预期,能在转入的土地上放心投资,从事农业基础设施建设,提高土地的综合生产能力,实现规模经济。

(2) 关于适度规模经营的两种思路和做法

发展现代农业的一种思路就是要在农村中培养和发育农业企业家,促使一部分有能力、懂技术、会经营的农民能在农业中创业、致富和发展,尊重和农民的土地承包经营权,鼓励土地向专业农户集中,发展规模经营和集约经营,使他们成为发展现代农业的主体和主力军。

但在发展现代农业时,长期以来也存在另一种思路和做法,认为现代农业的主体形式应当是企业,要形成一大批大规模从事农业生产的农业企业。在一些地方,大公司进入农业,取得大片农地的使用权,直接雇工从事规模化的农业生产。一些利益相关者还在基本农田的利用形式上做文章,违规操作,搞乡村酒店、度假村和房地产等。

与工商企业进入农业、大规模租赁农户承包地相联系的是从事农业的主体由家庭经营转为雇佣工人,有些地方也提出大力培育和发展农业产业化经营主体,鼓励和支持农民向农业产业工人转变。

针对工商企业进入农业出现的问题,2001年12月30日,中共中央发布了《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》,并规定该《通知》一直要传达到村一级。《通知》指出,中央的政策十分明确,不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地。同时还明确:“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。”(《人民日报》第2版,2002年1月10日)。2002年11月5日,《人民日报》在头版刊登了该《通知》,即是通过中央文件的形式公开对现行法律进行了修正。而一个月之后,《人民日报》又报道和赞扬了福建省惠安县“走马埭农业示范区”大公司参与土地经营,“带来了革命性的变化”(《人民日报》,2002年2月11日,第2版)。在这个问题上,两种不同的观点和实践中的不同做法的争论可能将长期进行下去。2008年的中央1号文件强调,坚决防止和纠正强迫农民流转、通过流转改变土地农业用途等问题,依法制止乡、村组织通过“反租倒包”等形式侵犯农户土地承包经营权等行为。新近通过的《决定》审慎地提出,“有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体”。

在开展适度规模经营上,有一点应该明确,在鼓励土地向专业农户等主体集中、发展规模经营的同时,必须防止一些工商企业进入农业,以发展现代农业为名,圈占农民的土地,损害和侵犯农民经济利益的事件发生。

4 农地转为非农用地的运作程序和增值收益的分配问题

促进城镇化和工业化进程是消除城乡二元结构、推进城乡统筹发展的必然趋势。工业化就必然需要建设用地,一部分农地转为非农建设用地也是必然的趋势。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,无论是农用土地的使用,如促进土地规模经营、连片开发,还是非农建设用地(包括宅基地、企业用地、水利用地、道路用地,也包括公益事业用地等)的开发利用,当前各地在实践中都在进行各种探索和试验。一些探索在不同程度上存在与现行法律和政策不协调甚至相违背的地方。同时,在这种试验和探索的过程中,侵犯农民经济利益和政治权利的行为也时有发生。尽管中央三令五申要保护农民的利益,保护耕地,但上有政策,下有对策。权力与资本的结盟的连接点是利

益,所有的“最严格的土地管理制度”的纸上的文件与地方政府、开发商等的实际利益相比,是苍白无力的。在土地问题上,各地对中央政府的号令有令不行,有禁不止,表现得最为突出;政府的公信力和执行力受到极大挑战。

农地转为非农用地的运作程序问题主要的争论是集体建设用地能否入市。2005年6月,广东以省长令的形式颁布《广东省集体建设用地使用权流转管理办法(草案)》,于该年10月1日起在全省范围内实施。这部地方规章提出,农村集体建设用地使用权将与国有建设用地一样,按“同地、同价、同权”的原则,通过招、拍、挂等方式进行土地交易。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。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》其中第63条明确规定:农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。《广东省集体建设用地使用权流转管理办法(草案)》的实施实际上是对该法的修正,于是有人撰文指出,“此举一出,国家法律的权威性将受到挑战,程序正义面临着惨遭破坏的危险”。

在农地转为非农建设用地时,比运作程序更为重要的问题是增值收益的分配。在城市化和现代化的进程中,一方面一部分农地要转为非农用地;另一方面,随着工业化和城镇化进程的加速,农村外出务工人员的增多,计划生育工作的深入,农村地区社会组织结构和空间分布出现了“三减一增”的趋向,即村庄人口总数、行政村个数和自然村数量逐步减少,村庄平均人口规模不断增加。在这个大趋势下,再通过乡村行政管理体制改革和社会主义新农村建设相关政策的引导,一些自然村出现了合并集中,中心村和小城镇逐渐成为农村人口集聚的中心。通过撤乡并镇、土地整治和村庄建设,农村必将增加一部分土地。从各地乡镇和村庄未来发展趋势看,这部分土地增量将越来越大,其利用和收益的分配也将成为一个焦点问题。

关于农地转非后增值收益的分配问题,一种观点是“涨价归公”;另一种观点是“涨价归私”;我个人同意第三种观点,“公私兼顾”,即公平分配农地自然增值。在公平补偿失地者的前提下,将土地自然增值的剩余部分主要用于支援全国农村建设(基础设施建设,农业物质技术基础)并兼及城镇建设^[1]。国家有关部门也曾设想,国家可以税费形式部分取得集体建设用地流转增值收益,并补贴农业生产,以平衡集体农地与建设用地权利人的利益,以及国家与集体的利益。中央在

形成城乡经济社会发展一体化新格局的工作要求中,把土地增值收益的分配放在重要的位置上。2007年的中央1号文件强调,土地出让收入用于农村建设的增量要继续高于上年。建设用地税费提高后新增收入主要用于三农。2008年的中央1号文件又再次强调,政府土地出让收入用于农村建设的增量要明显高于上年。但好的政策关键在于落实。真正属于公共利益的强制性的征地,也必须遵守“征地按市价补偿”的基本原则,按市场形成的集体建设用地价格,给农民以补偿,以保障被征地农民的利益。2007年10月1日起施行的《物权法》第42条规定,“征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益”。第132条规定,“承包地被征收的,土地承包经营权人有权依照本法第42条第2款的规定获得相应补偿”。这就从法律上保障了集体的成员(承包经营权人)的权利^[2]。2008年10月通过的《决定》再次提出征地补偿问题,强调“改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障”。

5 农村宅基地问题

改革开放以后,随着城市化、工业化进程的加速,农民宅基地以及住房的权属问题逐渐突出。《物权法》对此也没有明确规定。2007年12月11日国务院常务会议强调,城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”,单位和个人不得非法租用、占用农民集体土地搞房地产开发。国土资源部2007年12月14日也重申了这点。

回溯历史,1962年9月27日颁布的《人民公社60条》的第21条规定,“生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖”。第45条也规定,“社员的房屋,永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利”。此后1963年3月20日,中央发布了一个关于各地对社员宅基地问题做一些补充规定的通知,提出,“宅基地上的附着物,如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有,社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出卖以后,宅基地的使用权即随之转移给新房主,但宅基地的所有权仍归生产队所有”。

现实情况是许多城市郊区的农村已经成为混居社会;传统农村社会结构解体。农村的房屋也

由不同类型的人口居住。如根据北京市第二次农业普查,村以下居住人口 501 万,比上一次普查增加 101 万人。其中 260 万人是本市农业户籍人口,83 万人是本市非农业人口,130 多万人属于外地常住人口,农民有 31 万人已进城居住。即在 501 万人中,31% 是外地人口,16.6% 是本市非农业人口,本地农民占 52%。不同的居住构成必然要求房屋的产权发生变化,而房与地是联系在一起的,宅基地的权属问题无法回避。如果今后土地制度的改革在保持宅基地的所有权不变的前提下,宅基地使用权能与其附着物一起进入市场,则农民的财产性收入将大大增加。2008 年 10 月通过的《决定》在这个问题上有一个新的提法:“依法保障农户宅基地用益物权”。其法律和政策内涵及其实施需进一步研究。

探索农村集体的成员——从事不同行业、处于不同经济形态之中的几种类型的农民(从事农业生产经营的农民、土地被征用或占用的农民、进城打工的农民)——对农村各类不同土地的财产权利的不同实现形式。这种探索对农民来说既是至关重要的经济问题,也是至关重要的政治问题。可以说,农民对土地的财产权利的实现过程,也就是土地要素逐步市场化的过程,城乡二元结构逐步消除、城乡统筹发展的过程。

(二)农村工业化进程——乡镇企业的发展

中国乡镇企业的形成,经历了三个特殊的历史时期。(1)1958 年大跃进时期,提出大办工业、大办钢铁、大办运输等口号。同年 12 月通过的《关于人民公社若干问题的决议》中,进一步提出国家工业化、公社工业化、农业机械化电气化,和人民公社必须大办工业的方针。作为乡镇企业前身的社队企业,就是在这样一种背景下建立起来的。当时的乡镇企业被称为“社队企业”,乡镇企业的发展表现为创业期的特征,社队企业是在人民公社化和大炼钢铁运动基础上发展而来的。(2)“文化大革命”时期,中国社队企业进入了第二个大发展期。(3)改革开放时期。

乡镇企业独特形态的大发展始于 20 世纪 70 年代末的改革开放。1978 年 12 月党的十一届三中全会召开以后,乡镇企业得以迅速发展,1984 年中央在 4 号文件中将社队企业正式改为乡镇企业。由农村改革引发的城乡经济体制变革对 20 世纪 80 年代初社队企业发展的意义在于:农村家庭联产承包责任制的推广和普及,极大地提高了农业生产率水平,由此带来两个结果:第一,农业经济剩余增加,为当时的社队企业发展提供了必要的资本原始积累。第二,农业劳动生产率提高使压抑已久的农业劳动力剩余由隐性转为公开

化,仅限于农业内部的结构分化已不足以解决劳动力剩余问题,需要有农业以外的就业门路。在改革初期传统城乡经济体制继续从制度上抑制农业剩余劳动力向城市部门转移的条件下,发展乡镇企业,实现农业剩余劳动力在农村内部的产业转化成为必然选择。如果说,乡镇企业是中国农民的伟大创造,这种创造实际上是在城乡分割二元结构的既定框架内的一种无奈的选择。

20 世纪 90 年代以后,乡镇企业的发展呈现出多元化格局:原来的乡村集体企业,通过产权制度的改革,投资主体由初创期单一的农民变为乡镇政府、村集体、农民个体、经营者、法人、外资等多个主体。

20 世纪 80 年代中至 90 年代中乡镇企业发展特征概括为:以地方政府为主导、以较多市场机制为导向、以就业和社区利益为驱动力、本地市场为市场定位、产业结构高度雷同、低交易费用和低工资决定的低成本、管理粗放、技术简单、以增加投入和平面扩张为主要形式的增长方式等。

进入 20 世纪 90 年代中期以后乡镇企业发展的制度环境、市场条件等外部因素发生了深刻变化,突出表现在 20 世纪 90 年代初即已形成的中国经济由全面短缺走向相对过剩,卖方市场逐步转化为买方市场,国内市场有效需求不足的局面更加强化,国际市场也随全球经济增长形势变化、亚洲经济危机等因素变得难以驾驭,市场对乡镇企业发展的约束进一步增强;同时,国有企业改革深化使乡镇企业原有的制度优势逐步退化并消失殆尽;金融体制改革,银行商业化进程的加快,使乡镇企业融资环境严重恶化。这一切都使乡镇企业发展面临前所未有的挑战。

在新的挑战面前,1995 年以来,在市场竞争的压力下,中国乡镇企业开始进入一个由量的扩张为主向质的提高为主转变,由速度效益型向质量效益型转变的新阶段,在产权和投资、增长方式、市场开拓、组织结构以及企业布局等方面呈现出一系列新的特点。

乡镇企业是在特殊历史时期、特殊宏观环境条件下形成的一种特殊事物。在过去二三十年中,乡镇企业的蓬勃发展,不仅对国民经济的增长作出了贡献,同时改变了中国劳动力的就业结构和工业企业的规模结构,改善了中国农村的产业结构,从而为农村经济结构的调整作出了贡献,乡镇企业又通过承包制、股份合作制等产权制度的改革,为中国的经济体制改革,尤其是为城镇集体和国有企业的体制改革,提供了可借鉴的宝贵经验。更为重要的是,乡镇企业的出现,在中国传统的城乡分割的二元经济结构中,发挥了一种介于

计划体制和市场体制之间特殊的资源配置通道的作用。但是,随着中国计划经济体制向市场经济体制转型的逐步完成,乡镇企业作为资源配置通道的特殊作用正在消失,其社区性、封闭性的缺陷则日益突出,乡镇企业作为一个特殊部门,正在失去其独立存在的意义,乡镇企业的特殊身份正在走向它的终结,行业特征将最终取代其地域特征。

(三) 农业劳动力的转移——农民工与城市化进程

1 农业劳动力转移的发展历程

30年来中国农民的流动呈现三次浪潮。第一次是“离土不离乡、进厂不进城”的以在本地乡镇企业就业为主的就地转移;第二次是“离土又离乡、进厂又进城”的以城市为目的地的异地转移;第三次是以长期在所工作的城市居住为特征,一部分农民有举家迁移的倾向。这三次浪潮是显现其转移的特性,不可能截然分开阶段,每一次浪潮都是就地转移和异地转移并存,即使在第一次浪潮中,也已经有农民到沿海或特区去打工了。

根据国务院研究室在2006年发布的《中国农民工调研报告》,2004年中国外出农民工数量为1.2亿人左右,跨区域流动的占76%,约为9000万人。农民工的月平均收入为780元,按年平均就业9个月计,年收入为7000元左右。根据农业部的统计,农村转移出去的劳动力2006年达到2.1亿人左右(包括外出务工和乡镇企业从业人员)。2007年,农村外出就业劳动力达到1.26亿人,乡镇企业从业人员为1.5亿,扣除重复计算部分,2007年农民工达到2.26亿人。

2 农民工与城市化进程

中国当前的2亿多农民工是否已经融入城市化的进程之中了?

长期以来,在农民工所工作的各类企业中,资本在大多数情况下仍对劳动处于支配地位,这是不争的事实。部分沿海地区主要依靠技术含量低的劳动密集型产业实现经济高速增长。企业只赚一点“人工钱”,靠压低工资、减少改善劳动条件的必要投入实现低成本。改革开放后中国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而形成的。资本对劳动的种种挤压,目标只有一个,压低成本、扩大利润。农村提供的劳动力大部分素质较低,只能从事简单劳动,而由劳动力供求状况所决定的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。

在这种现实条件下,农民进城打工,绝大多数是边缘性流动人口,低工资和缺乏最基本的社会

福利使大部分农民工无法支付在大城市的定居成本,享受不到和城市居民一样的社会福利和保障,实现不了农民工及其家属向城市迁移和定居,他们的生活水平、生活条件和消费方式与城市居民仍有较大差距。这并不是真正的城市化,按照现行的统计口径他们已经被算为城市人口,使得中国城市化率到2007年已达到46%多(注:2000年36.22%,2001年37.66%)。户籍制度放开,无疑是消除城乡二元结构的重大举措。但在户籍制度放开后,用按需引进代替数量控制,有条件准入代替计划指标,在各种约束条件下,农村劳动力及其家庭进入大中城市就业和定居的机会仍然有限,不会因为户籍制度的改革出现根本性的变化。

2003年开始一些发达地区企业出现“民工荒”,近两年这个问题越来越突出,引发在中国城市化、工业化现阶段农村劳动力是无限供给还是有限剩余,中国是否到刘易斯转折点等问题的争论。新的形势使我们必须正视下列问题:国内外工商资本和金融资本与中国廉价的劳动力及廉价的土地相结合的进程是否还将延续下去?以牺牲环境和劳工权益为代价的低成本扩张的工业和经济发展的道路是否还能继续走下去?农村劳动力供求关系的新格局使得农民工自改革开放以来,第一次具有一定的谈判地位,他们有可能通过“以脚投票”等各种手段来捍卫自己的合法权益,促使劳动力的价格向其真实价值调整。另一方面,企业从自身经济利益的考虑,除了产业升级换代、加速产业结构调整外,也不得不注重改善工人劳动环境、提高工人工资待遇、加强工人的技能培训,提供一些最基本的福利,这就为经济增长模式的转变、以人为本的科学发展观的落实提供契机,也为农民工及其家属在城市定居、加速城市化进程创造条件。上亿的外出农民工及其家属能否融入城市化进程之中也将影响农村和农业未来的发展。

2004年的中央1号文件明确指出农民工对公共服务和社会福利的需求将由城市的公共财政加以解决,关键问题是政府要切实转换职能,确立科学的发展观和正确的政绩观,从与资本结盟转为公正的仲裁和协调资本与劳动之间的矛盾。在此前提下,政府用于农民工社会保障和社会福利的财政资金要到位,同时政府要采取有力手段使企业应承担的部分能落实。

2007年农村外出务工劳动力平均在外就业时间8.5个月,外出务工的月工资水平1060元。农村劳动力外出务工收入已经成为农村居民人均纯收入的重要组成部分。如果在初次分配上,农民工的工资报酬和福利能够随着国民经济的增长不断提高,必将提高农民的整体收入水平。

2008年1月1日起施行的《劳动合同法》引发的种种争论和《劳动合同法》贯彻实施后出现的新情况、新问题实际上是如何看待和处置新时期劳动与资本之间关系的问题。农民工到底需要什么？由谁来反映农民工自身的需求、代表农民工的利益？究竟什么样的规章制度、法律法规能更好地体现广大农民工的根本需求？对这些问题应进一步开展研究。还应指出，改革开放30年来，中国农民已成为异质性强的群体，他们的收入来源呈现出多元化的现象，所以，农民的经济保障也出现了多元化的倾向，不同的产业形式必然导致不同的经济保障形式。从事非农产业的农村劳动者，情况各不相同。即使同为进城农民工，在正规企业就业、灵活就业和间歇性就业的农村劳动力的情况也大相径庭。为解决现实问题，应逐步将进城农民工、个体工商户、乡镇企业职工等区分不同情况、分门别类地纳入社会保障网络之中，一方面加速城市化的进程，同时也为土地流转、发展现代农业创造了物质条件。2008年10月通过的《决定》在农民工权益保护方面更具体提出，“逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇，改善农民工劳动条件，保障生产安全，扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面，尽快制定和实施农民工养老保险关系转移接续办法”。这些规定将为数以千万计的农民工及其家属告别农村、真正成为城市人口创造条件。

(四) 构建多元化、竞争性的农村金融体系

1. 农村金融体系改革：艰难的历程

农村金融改革真正的目标是什么？应该是满足农户和农村企业的贷款需求以使农村企业和农户能以更便捷、快速和成本较低的形式获取金融服务。改革开放30年，随着农村非农产业的发展，城市化、工业化进程的加速，农民的同质性只体现在户籍和身份上，在职业上已经高度分化了。从事不同职业（种植业、养殖业、林业、渔业、工商业等）的农民的金融需求是不同的。从理论上讲，多样化的金融需求并不一定需要有多样化的金融机构的供给，但在资金市场开放条件下，任何一个资金所有者，无论其持有资金量大小，都可作为一个贷款人随时进入市场，不存在这种生产要素进入市场的门槛和障碍。同时在当前国家和城市资金供大于求的情况下，农村却是典型的资金卖方市场。所以在资金市场开放的前提下，具有不同经济成分的、多元化的金融组织将会应运而生，不可能出现由一种金融组织垄断资金市场的局面，这也就决定了农村的金融体系必然是多元化的。

但在现实经济生活中，30年来，农村金融改革始终步履维艰，迟迟未能破题。在经过曲折反复的过程后，2006年中共中央、国务院发布的1号文件提出，“加快推进农村金融改革。巩固和发展农村信用社改革试点成果，进一步完善治理结构和运行机制。县域内各金融机构在保证资金安全的前提下，将一定比例的新增存款投放当地，支持农业和农村经济发展，有关部门要抓紧制定管理办法。扩大邮政储蓄资金的自主运用范围，引导邮政储蓄资金返还农村。调整农业发展银行职能定位，拓宽业务范围和资金来源。国家开发银行要支持农村基础设施建设和农业资源开发。继续发挥农业银行支持农业和农村经济发展的作用。在保证资本金充足、严格金融监管和建立合理有效的退出机制的前提下，鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构，允许私有资本、外资等参股。大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织，有关部门要抓紧制定管理办法。引导农户发展资金互助组织。规范民间借贷。稳步推进农业政策性保险试点工作，加快发展多种形式、多种渠道的农业保险。各地可通过建立担保基金或担保机构等办法，解决农户和农村中小企业贷款抵押担保难问题，有条件的地方政府可给予适当扶持。”

2006年底，中国银监会下发了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策若干意见》，其中涉及三类新设立的机构，两类现有机构。三类新型农村银行业金融机构一是村镇银行，包括设在县及县级市的村镇银行，以及设在乡镇的村镇银行；二是社区性信用合作组织，主要设在村和乡镇一级。三是专业贷款业务的子公司，由商业银行和农村合作银行设立。两类现有机构一是支持各类资本参股、收购、重组农村信用社，将农村信用社代办站改造为新型农村银行业金融机构；二是支持现有银行业金融机构在农村地区增设分支机构。2007年1月中国银监会又下发了《村镇银行管理暂行规定》。可以说，经过近30年的探索后，构建多元化、竞争性的农村金融体系的基本思路和政策框架终于形成。

2. 农村合作基金会的兴衰

回顾30年来农村金融改革的历程，数得上的大事除了农村信用社的改革、中国农业发展银行的成立与发展外，必须提到农村最大的金融创新——农村合作基金会及其兴衰。建立农村合作基金会的初衷、最直接的目的是为了回收和管好用好农村集体经济组织的原有的资金，使集体资金保值增值。20多年的旧体制给农村改革留下的历史遗产除了集体所有制的土地关系外，还有

几十年的集体公共积累。在实行联产承包责任制前,许多地区原生产队自有资金大多被社员欠款、干部欠款和外单位欠款所占用。“大包干”后生产队解体,账目到村,出现部分生产资料变卖分光的情况。为使几十年集体形成的财富免遭破坏,一些地区的村庄通过清产核资,在原集体积累折股到户的基础上成立了村农民合作基金会,其资金来源主要是“欠转贷”及代管金。

以“欠转贷”方式作为集资的主要手段往往难以较大规模地使用资金,同时回收“欠转贷”资金在具体操作上又存在许多困难,因此这类基金会金融运作的的能力非常有限,很难为地方政府工业化的目标服务。只有在合作基金会扩大了资金来源,将增量的集体股金、个人股金,尤其是土地的占用补偿费等都纳入合作基金会,融资总额和可用资金额有了较大增长,才有可能为地方工业化提供金融支持。只有在大的制度环境发生变化,地方工业化进程加快,已有的农村合作基金会才会在功能和融资规模上发生较大的变化,成为地方政府有力的金融工具。1992年小平“南巡”讲话以后,全国各地兴起了大办乡镇企业的热潮,各级政府竞相招商引资,各种金融机构纷纷变相高息揽存,在这种环境的压力下,合作基金会突破了原有的以集体股金为主,管好用好集体资金的规定,个人股金迅速增长,成为主要的资金来源。这期间,基金会贷款对象也以乡镇企业为主,大额贷款增长很快。为了竞争,农村合作基金会的存款和贷款利率均高于当地的农村信用社。在组织体制方面,农村合作基金会的融资范围继续扩大,达到县一级,成立了县合作基金会联合会。高利率是合作基金会与农村信用社竞争的主要手段。通过高利吸储,农村合作基金会在农村存贷款市场上的份额迅速扩大,个人存款额迅速增长。

在农村合作基金会融资总额和可用资金额有较大增长,能够为地方工业化提供金融支持后,它成为国家控制权限范围外的一种规模化金融资本的组织载体,与地方工业化、尤其是乡村集体企业发展有密切联系。农村合作基金会和信用社强烈的行政依附性实际上源自于乡村集体企业的行政依附性,有关合作基金会历史作用的问题就变成如何评价农村中行政干预经济的历史事实这一问题。如前所述,中国农村工业化进程的鲜明特征是地方政府领办或倡导办乡村集体企业。未改革的财政体制和行政管理体制必然要与金融体制搅和在一起,无论是官商性质的信用社还是起源于集体经济的合作基金会都无法逃脱,这就为以后灾难性的后果埋下了祸根。从合作基金会性质上看,它从来就不是一个农民自己的合作金融组织。

它出现的种种问题并非源自于合作,恰恰来自于不合作。它的产生、发展、经营管理从来就没有独立过。农民只是名义上的股东,实际上是由政府所有和控制,它只是政府行政部门的附属品。

这一时期地方政府与经济活动相结合的后果直接导致乡镇政府和村级组织债台高筑,无力归还;而它们所欠的债便构成农村金融机构(包括合作基金会)的不良资产。农村一些合作基金会甚至已经到了资不抵债的地步。政府公益性借款和乡镇企业借款构成了不良资产的绝大部分,其中,政府借款主要是事业性借款,如教育,政府根本就没打算归还,只是把合作基金会作为政府的出纳;而乡镇企业借款多是由政府提供担保,乡镇企业破产后,乡镇政府的担保也只是一纸空文。这些不良资产成了农村合作基金会的巨大负担,它所带来的金融风险也注定了合作基金会清产关闭的最终命运。1999年1月8日,国务院发布3号文件《清理整顿农村合作基金会工作方案》,正式宣布在全国范围内统一取缔农村合作基金会,到2000年底,成立十多年的农村合作基金会被完全关闭,农村金融市场又形成了信用社垄断的局面。合作基金会的关闭使当地政府为其行政干预金融和经济生活的行为付出了沉重代价。这方面惨痛的教训,今后农村金融体制的改革应当引以为鉴。

3 构建多元化、竞争性的农村金融体系的基本思路尚未能落实

多元化、竞争性的农村金融体系应包括正规金融和非正规金融。农村的正规金融包括政策性、商业性和合作性金融。关闭农村合作基金会和与此同时进行的农村金融机构重组,导致农村金融网点密度急剧下降,各大商业金融机构从农村撤退,网点的减少有利于加强金融机构的管理、提高规模效益、节省机构本身的运作费用,但十分不利于农民和农村企业,大大增加了他们获得金融服务的交易成本,必然降低其经济绩效。

当前农村信用社的改革是向企业化、股份化方向发展,不可能也没有意向转变为真正的农村合作组织。现有商业银行发起、控股的村镇银行的试点在政策上是向社会资本和民营资本开放,但附加许多限制,门槛很高,更多是试点、宣传和符号意义。如2008年8月18日,由中国农业银行作为发起人设立的两家村镇银行在湖北和内蒙古同时开业,开创了我国大型国有商业银行发起设立村镇银行的先河。其中湖北的汉川农银村镇银行由农行和当地5家企业法人共同发起,注册资本2000万元;内蒙古的克什克腾农银村镇银行由农行和当地6家企业法人共同发起,注册资

本 1 960 万元。都远远高于《村镇银行规定》所设立的注册资本 300 万元人民币的门槛。

公益性小额信贷组织尚未得到应有的公平待遇。2006 年中央 1 号文件提到支持和鼓励由自然人、企业法人、社团法人发起的小额信贷组织,并要求有关方面应尽快制定具体管理办法。温家宝总理近两年来也一直要求支持鼓励各种类型小额信贷组织发展。但现在国内已有的 100 多个专事扶贫的公益性小额信贷组织的生存和发展面临困难。它们存在的历史均在五年以上,多则十几年,只给贫困县里的中低收入农户放贷,又不吸收存款,没有任何金融风险。它们还要通过艰苦努力的工作使自身机构可持续发展,但它们至今没有得到国家任何政策的支持,也没有合法地位。

世界各国农村金融发展的实践证明,在多元化、竞争性的农村金融体系中,合作金融应是其中一个重要的组成部分。现在各地涌现的农民资金互助合作社或资金互助小组是多元化、竞争性的农村金融体系中的一个有机组成部分,但只是起到辅助性和补充性的作用。农民所拥有、为农民提供金融服务的正规的农民合作金融组织在中国很难发展起来,这也是中国农村金融改革的难点之一。而没有合作金融的支持,中国的农民专业合作社也很难发展壮大起来。

2008 年 8 月 15 日发布的《货币政策执行报告》中,央行开出专栏讨论民间借贷。建议给民间借贷合法地位,并适时推出《放款人条例》,这是使民间借贷合法化的一个积极的信号。2008 年 10 月通过的《决定》释放出的政策信号是:“加强监管,大力发展小额信贷,鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务。允许农村小型金融组织从金融机构融入资金。允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。规范和引导民间借贷健康发展”。这些方面的政策进展值得进一步观察和研究。

(五) 提高农民进入市场的组织化程度

1. 农民合作经济组织的发展历程

1980 年,在联产承包责任制正在中国农村全面推开时,有的学者已开始考虑,包产到户之后中国的农业、农民向何处去?他们提出,第一阶段是土地按户承包;第二阶段是兼业农户大量涌现;第三阶段是出现专业农户和其他行业的专业户;而当专业农户和专业户大量出现时,农村的经济联合、协作组织就会发展到一个新的阶段^[3]。简言之,中国农业基本经营制度的发展走向可以概括为“包一兼一专一联”四个字。此后,中央文件和学术研究对这方面的问题多有论述。但 20 多年来,在实践中,这一走向的脉络并不清晰,农民专

业性的联合只是到了 20 世纪 90 年代后期农产品供求格局发生根本性改变、买方市场初步形成,中国农业的市场化、商品化和专业化程度提高,从田头到餐桌的食品产业链条越来越长,而在农产品的最终价值中,初级产品所占的份额越来越低。在这种形势下,农民(初级产品生产者)通过何种方式来获取或分享二、三产业的增值利润?这是保障初级产品生产者经济利益的一个大问题。随着经济的发展,专业化的农产品生产者生产经营规模逐步扩大,生产经营活动各个环节的市场化、专业化和商品化的程度越来越高,他们承受的市场风险和自然风险也更大,收入预期上的不确定性也增大。如何减少他们的风险?无论是提高农业综合生产能力,还是进行农业结构调整,目的都是满足市场需求,增加农民收入。这就要有相应的组织载体或契约形式,使农民能抵御市场风险和自然风险,使其生产的产品能顺利地进入市场,实现其价值;并使农民(初级产品生产者)通过组织载体或契约方式能够获取或分享初级产品进入二、三产业后的增值利润。农业基本经营制度需要创新,农民的组织化程度的提高已成为必然。党的十六大报告提出,要提高农民进入市场的组织化程度。此后,2004 年起发布的 5 个 1 号文件都强调了发展农民合作经济组织的必要性和重要性,农民合作组织的发展又进入了高潮时期。

《决定》指出,要“推进农业经营体制机制创新,加快农业经营方式转变”。中国农业的市场化、商品化和专业化程度的提高及相应的市场制度环境的改进与完善是一个渐进的过程,不可能一蹴而就,一些带有规律性的论断的证实也就必然有一个过程。为满足农民市场化导向的需求,近几年大量突破社区界限的各类农民合作组织和中介组织应运而生,形成各类专业服务组织与社区集体组织相配合的新型服务模式,使“统”的内涵更加丰富,这为发展在家庭承包经营基础上的集约农业和规模农业提供可能。当前发达地区农民专业合作社的发展在全国具有一定的先导性。

当前,“统分结合”中的“统”和“分”都在发生变化。从“分”来看,纯农户在减少,兼业户在增加,专业户在兴起。从“统”来看,农民对“统”有了新的要求,除了要求原有的社区集体经济组织具备生产服务、资产积累、管理协调等功能外,更需要对市场营销、金融、技术、信息、质量标准和产品品牌等提供统一的服务。也就是《决定》中提出的,“统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变”。它们在一定程度上验证了 20 世纪 80 年代初联产承包责任制后一些同志提出的中国农业基

本经营制度的发展方向,成为一种建立在家庭联产承包经营基础上的新型的统分结合、双层经营体制。它们出现的一些苗头性的东西可能代表了中国农业基本经营制度和农民合作组织未来发展的一些趋势。它们今天具有的发展水平、组织架构和制度安排,已经发挥的作用和遇到的问题,比其他地区可能显现的更集中、更丰富、更全面,脉络更清晰,从而能昭示其他地区的明天。

2 《农民专业合作社法》出台后的新问题

《农民专业合作社法》的第2条规定了合作社的性质;第14条和第15条规定了成员资格,认可了企业可以成为合作社的社员。第17条规定了合作社的表决权。对于这些条款,研究者和实际工作者从不同的角度阐发了不同的观点。有些同志担心根据上述条款,合作社会受到龙头企业或大户的控制。像这类合作组织是否还能算是真正的合作社?他们认为,作为投资者企业的公司或龙头企业,它们只能通过返还一小部分利润的方式对农户做一些让步,但它们与农民的根本利益是不一致的。按照目前的法的规定,许多非合作社性质的龙头企业都可以堂而皇之地挂起合作社的牌子,这样的结果会使真正的农民自我服务的合作社难以得到发展。

另一些合作社的实际工作者认为,该法出台后必然遇到法与操作之间的矛盾。从制度设计来看,由于合作社过于强调公平,利益激励不足,运行成本较高。在处理社员积极性和带头人积极性关系上,带头人的积极性将受到抑制。合作社的规定太死,没有资本的投入,合作社如何做做大做强?

两方面尖锐对立的观点其实最终反映的还是如何处理资本和劳动之间的关系。《农民专业合作社法》出台的最大意义是从此中国农民的合作社正式具有合法地位。当初制定合作社法的原则是宜粗不宜细,使基层合作社有更大的空间去创新、去依法规范发展。这部法案将经受实践的检验,也将随实践的发展被修订和趋于完善,法案的出台也使中国合作社理论和实践的探索进入了一个新的阶段。法律属于上层建筑,具有鲜明意识形态特色。我们首先要明确,我们制定的《农民专业合作社法》究竟为什么样的经济基础服务?维护哪些人或哪些集团的利益?合作社的生命力在于能否满足社员的需求,它不应是追逐利润的投资者所有的企业,而应是服务对象所有、控制和通过利用合作社的服务而受益的企业。当前,随着农村经济市场化、商品化和专业化程度的不断提高,涌现出一批从事农产品生产和营销的专业大户,他们在某种程度上已经成为农业领域先进

生产力的代表,农村市场经济的主力军。他们已经成为或将成为农民专业合作社的主体力量和主要服务对象。合作社资产的所有权、控制权和受益权应主要由他们拥有。《农民专业合作社法》的颁布实施要有利于加强从事农产品生产和营销的专业户在合作社中进而在市场经济中的主体地位,合作社的发展要能保障他们在合作社中的利益,合作社的经济活动应主要为他们提供服务,满足他们在发展专业化生产和销售农产品方面的需求。这应是农民专业合作社未来走向健康与否的试金石。

我们希望农户组成的合作社能够扩展到农产品加工、营销等行业,发展成为合作社性质的公司,把农产品进入二、三产业后增值的利润都留在农民手里。也就是让劳动来控制资本,让农产品生产者和经营者能得到剩余索取权。但必须立足于中国具体国情,清醒地看到,在现阶段,“合作社(公司)+农户”(即合作社自身发展成为龙头企业)的模式还很难成为联结农户与市场的主导形式。当前农民自发组成的合作社或协会往往是从无到有,白手起家,除了资金融通遇到困难外,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差距,这也就加大了农民专业合作社发展的难度。中国的农民专业合作社未来发展的道路还很漫长。

(六)逐步放开农产品市场和保障主要农产品的基本供给

1. 农产品购销体系的演进历程

1953年起,中国开始对粮食实行统购统销制度,即在农村实行征购,在城市实行定量配给。

20世纪80年代改革农产品的统购派购制度,按照以下三个步骤进行的:

第一步:提高农产品收购价格。1978年12月召开的十一届三中全会即建议国务院作出决议,粮食统购价格从1979年夏粮上市的时候起提高20%,超购部分在此基础上再加价50%,棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等农副产品的收购价格也要分别情况,逐步作相应的提高。联产承包责任制使农民有了农业生产的经营自主权,而当时出台的价格政策又使农民得到的劳动成果的价值量有较大的增长,极大地调动了农民从事农业生产的积极性,使农业生产在较短时间内取得快速增长。

第二步:减少统购派购的农产品品种,扩大市场调节的品种。

第三步:1985年1月1日,中共中央、国务院在《关于进一步活跃农村经济的十项政策》中规

定,用合同定购制度代替统购统派制度,实行大部分农产品价格放开,由市场调节;粮棉油等重要农产品继续由国家定价,实行合同定购。以这一文件的发布为标志,农产品购销体制进入了“双轨制”时期。

1990年,国务院决定建立国家粮食专项储备制度。1992年4月1日,政府对粮食购销实行了购销同价改革,标志着中国的粮食流通体制进入了一个新的阶段。1998年,随着粮食流通体制改革的进展,针对市场粮价较低、国有粮食企业亏本销售粮食、粮食收购资金被挤占挪用、国有粮食企业自身改革滞后的情况,国务院于1998年5月明确提出,粮食流通体制改革的重点是,坚决贯彻执行按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售和粮食收购资金实行封闭运行三项政策,加快粮食企业自身改革。同年6月6日国务院发布第244号《粮食收购条例》,将上述政策法规化。规定“只有经县级人民政府粮食行政管理部门依照本条例第六条规定条件批准的国有粮食收储企业,方可按照国家有关规定从事粮食收购活动。未经批准,任何单位和个人不得直接向农民和其他粮食生产者收购粮食”。

1998年粮改的关键问题是建立了国有粮食企业在收购农民粮食上的垄断地位,从理论上说是违反了市场规律,在实践中也不具有可行性。问题在当年已经显现出来了。“1998年粮食收购旺季,按保护价敞开收购农民余粮的政策没有完全到位,存在明收暗不收现象,拒收、限收和压级压价现象时有发生。在收购旺季过后,一般就停止收购粮食,还没有真正做到常年、常时挂牌敞开收购,不能做到方便农民随时售粮”。“从全国来看,顺价销售尚未全面实现,由于国有粮食收储企业没有真正执行按保护价敞开收购农民余粮政策,使一部分低价粮源流入市场,增加了国有粮食收储企业实现顺价销售的难度”。^①

2004年6月,国务院明确提出要在全中国范围放开粮食收购和价格,建立统一、开放、竞争、有序的粮食市场体系;这意味着,经过多年的曲折和反复,粮食流通体制改革终于走上了近乎全面的市场化道路。

2 新形势下如何建立保障主要农产品的基本供给和农产品生产者增收的长效机制?

(1)中国已经由过去的农产品净出口国变为对农产品需求存在一定缺口的国家。1996年10月,中国政府发表了《中国的粮食问题》白皮书,提出在正常情况下,中国粮食(含豆类、薯类)的自给率不低于93%,净进口量不超过国内消费量的3%。时隔十年后,2006年中国净进口小麦、大

麦和大豆3064万吨,净出口大米(换算成稻谷)和玉米为383万吨,算下来2006年中国净进口粮食(谷物与豆类,不算豆油)2681万吨,当年产量49746万吨,净进口量占国内消费量(当年产量加上净进口量)的5.1%,基本符合粮食白皮书提出的标准。2007年粮食净进口粮食2245.3万吨;本国产量50150万吨。净进口量占国内消费量的4.29%。

但从土地资源角度来计算国内农产品供求平衡点,在现行食品消费模式及与农产品相关的产业结构下,满足当前国内对农产品的需求至少需要耕地21亿亩,其中大约13%的耕地资源来自于国外^[4]。我们常说,中国用占世界7%的耕地养活了世界22%的人口,如果更准确地说,应该是中国用占世界8%的耕地,养活了世界22%的人口,其中有1%的耕地资源,是通过粮食的净进口从国外借用的。这意味着中国已经由过去的农产品净出口国变为对农产品需求存在一定缺口的国家。

(2)通过价格信号引导资源配置、刺激粮食生产是中国粮食政策的经常使用的重要而且有效的手段。

改革开放之初,1978年12月召开的十一届三中全会即建议国务院作出决议,粮食统购价格从1979年夏粮上市的时候起提高20%,超购部分在此基础上再加价50%,棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等农副产品的收购价格也要分别情况,逐步作相应的提高。联产承包责任制使农民有了农业生产的经营自主权,而当时出台的价格政策又使农民得到的劳动成果的价值量有较大的增长,极大地调动了农民从事农业生产的积极性,使农业生产在较短时间内取得快速增长。

1996年,国家对中等质量标准的小麦、稻谷、玉米、大豆四种粮食的定购价格,在1995年各省、自治区、直辖市平均收购价格的基础上,每50公斤提高15元,并允许地方以此为基准价,在上浮不超过10%的范围内具体确定收购价格。1996年的粮食定购价格相当于在1994年的基础上再提价42%。当年农民收入增长9%。1997年国家采取了按保护价敞开收购农民余粮措施,进一步保护和调动了农民的粮食生产积极性。这一政策是使中国粮食总产量1998年创历史最高纪录(51230万吨)的重要因素之一^[5]。

2003年与1998年相比,粮食播种面积从

① 参见《粮食流通体制实行“三项政策、一项改革”》, <http://www.cngain.com> 2001-05-18 14:49 中华粮网。

17.07亿亩减少到14.9亿亩,减少了21700万亩,年均减少4340万亩;粮食总产五年减少了1633亿斤,年均减少327亿斤;人均粮食占有量从825斤/人减少到2003年的667斤/人,五年减少了158斤。2004年粮食的综合平均价每公斤比上年回升0.25元,回升22%,由于粮价回升使来自粮食生产的农民人均纯收入增加165元。当年粮食产量比2003年增加3880万吨,恢复到46947万吨。

2007年农村居民家庭生产经营人均纯收入2194元,比2006年增加263元,增长13.6%,增速提高8.8个百分点。家庭经营纯收入的增加额对农民增收的贡献率为47.56%,比上年上升了21个百分点。而家庭经营收入大量增加主要原因是2007年农产品生产价格上涨幅度较大,导致第一产业经营收入大幅增长。粮食产量在本世纪也首次超过5亿吨。

有的学者指出,新一轮农产品价格的上涨带有明显的恢复性特征。以1978年的农产品收购价格指数为基数100,农产品价格上涨的最高点是十年前的1996年,价格指数达到550,而从1997年开始,农产品价格连续七年低迷,到2003年下半年才止跌回升。尽管2004年以来农产品价格持续上涨,但2006年价格指数也只有508.9,总体上仍然低于1996年的水平。新一轮价格上涨以来,只有猪肉价格接近十年前的水平,农产品总体价格水平仍然不及1996年。

(3)通过组织创新和构建制度平台建立粮食安全的长效机制。如何确保中国主要农产品的基本供给,尤其是粮食安全?这是一个涉及生产、流通、运输、储存、进出口贸易和分配等方面问题的系统工程,并不是一个单纯的价格问题。实践证明,农产品价格的上涨对农民收入的增加和粮食增产起到显著作用。但要吸取改革以来的经验教训,必须走出粮食生产“少了少多了多”、“一少就喊,一多就砍”的怪圈。从总体上说,中国的粮食供求将可能长期处于一种紧平衡的状态,但在局部地区,个别的时点上,粮食供过于求、卖粮难的局面还有可能出现。如听任这种现象蔓延,势必影响农民的种粮积极性。要给种粮农民稳定的预期,防止生产的大起大落。十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》曾提出,“改革农产品流通体制,主要由市场形成价格,在国家宏观调控下发挥市场对资源配置的基础性作用。加强和改善国家对粮食这一特殊商品的宏观调控,保护农民积极性,保证供给和价格基本稳定”。

国家宏观调控的“抓手”是什么?在农业生

产中,建立什么样的机制来确保粮食安全和主要农产品的基本供给同时又能增加农产品生产者的收入?答案是通过组织创新和构建制度平台建立粮食安全的长效机制。

应鼓励和支持以农产品生产为主业的专业种植、养殖农户组成农产品生产营销专业合作社,在条件成熟时将这样的合作社在更高层次组织合作社的联合社或协会,这样的合作组织在农产品生产和销售方面能达到较大规模,可占有较大的市场份额,对市场信息的了解及对市场的预测也更容易。通过这种组织创新就能构建一个平台,使农民的专业合作社与政府有关部门以及农产品加工企业在农产品供求及价格等方面协商对话、沟通信息,政府也就找到了进行宏观调控、优化资源配置的“抓手”,最终建立起政府、企业与农产品生产营销专业合作社之间的平等的伙伴关系,这将是保障中国粮食安全和保障主要农产品基本供给的重要制度安排。当然,这一目标的最终实现也将经过长期艰辛的努力。

二

改革开放30年来乡村的治理结构正在进一步改革和完善之中,政治民主在中国农村基层正在践行。

(一)乡村治理结构的演进历程

这里所说的治理是指制度的建设和运用,是创设或遵守一定的规则,搭建组织或组织间的架构,并以此实现一定的目的和秩序。当强调规则时,人们一般称之为制度;当强调组织结构时,一般称之为治理结构。农村存在的许多问题实际上是农村基层组织机构和治理机制弊端的反映。农村的发展取决于农村基层组织的变革和乡村治理结构的改革。我们现在分别从乡镇和村两个层面回顾乡村治理结构的演进历程。

1. 乡镇治理结构的演进历程

1982年12月《宪法》第95条规定:“乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”。1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。1986年9月,中共中央、国务院发布了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》(即22号文件),指出,“农村基层政权体制的改革是政治体制改革的重要组成部分”。文件从政治、经济两个领域,村、乡、县三个层次,系统提出了解决乡镇问题、完善乡镇政权建设的思路,所提出的许多政策举措至今仍有现实意义^[6]。

2. 村及村以下治理结构的演进历程。回顾村及村以下治理结构的演进也就是回顾村民自治的实践历程。温家宝同志曾指出,“没有村民自治,

就不可能建成社会主义新农村。没有基层民主,就不可能有社会主义民主政治”。有的专家将村民自治划分为萌芽时期(1980—1988年);试验时期(1988—1998年);普及时期(1998—2008年)^[7]。有的学者指出,村民自治走的是立法先行的道路。1982年《宪法》规定了在农村实行村民自治制度,随后启动了村民委员会组织法的立法过程^[8]。1987年第六届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《村民委员会组织法(试行)》。1998年11月4日,九届全国人大常委会第五次会议审议通过修订后的《村委会组织法》,对加强党的领导、选人、议事、监督方面充实了新的内容,对村民委员会的性质、职能和相关问题作了更明确的规定。1998年《村民委员会组织法》正式颁布,使村民自治正式步入法制轨道。

(二)当前农村基层政权建设和乡村治理结构改革的形势

在农村基层政权建设和乡村治理结构改革方面,有以下三个动态值得关注:

1 以精简机构人员、撤乡并镇为标志的乡镇行政机构的改革是否能收到预期效果?

2003年中国的乡镇数是38028个,是1995年47136个乡镇的80.68%,减少了近1/5。是1990年55838个的68.10%,减少17810个,减少近1/3。2003年全国有村委会678589个,是1995年740150个村委会的91.68%,减少了8%。据有关资料,2004年全国有20个省(自治区、直辖市)继续进行撤并乡镇工作。截至2004年9月30日,全国又撤并乡镇864个,乡镇数减为37166个。据民政部计算,这些撤并的乡镇共精简机构17280个,裁减财政供养人员864万人,减轻财政负担8.64亿元。到2005年底,乡镇总数减少到了35473个。

对于那些改革停留在纸上的乡镇来说,财政开支依然如故,对于那些改革有所动作的乡镇来说,财政效果也很微弱。分流人员工资照拿,财政负担依旧;清退临时工要补发历年积欠工资,还要给部分补偿费,提前离岗退休人员要交养老保险,这些则导致财政开支骤然增加。结果是人员没减下来,财政开支没减下来,工作效率也没有提高。

2 取消农业税后农村基层政权建设和乡村治理方面的矛盾凸显出来

2003年中央财政转移支付305亿元,2004年为了推进农村税费改革,中央财政转移支付510亿元。取消农业特产税使农民减负68亿元,实施农业税减免政策使农民减负230亿元左右,总共税收减免302亿元。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1500亿元~1600亿元,税费改革尽管有乡镇机构、农村教育的配套改革,但县(市)一级的财政缺口仍较大,乡村两级的财力也受到不同程度的影响。

根据国家税务总局农税局的统计,2002年全年农业三税“农业税、牧业税和农业特产税”实际征收收入库493.7亿元,其中农业税384.43亿元,牧业税1.57亿元,农业特产税107.7亿元。按照大数估计,2003年农业三税总量不过600亿元左右。从这个角度和数量来分析和作出判断,农业三税的取消对于中央和省级财政压力并不很大。

从农村实际的维持公共服务运行的资金需要和全部供给来看,大头不是来自农业三税,而是来自各种摊派和收费等税外收入。在“征税收费”的改革时,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。而在彻底取消农业特产税和农业税的改革中,拆除了收费的平台,执行从上面布置下来的各项任务的功能相对弱化;但乡镇和村两级自身财力匮乏和为本社区居民提供公共产品的能力不足的问题凸现出来。温家宝同志曾指出:“取消农业税减轻了农民负担,但造成农民负担重的一些深层次问题还没有根本解决。一个问题是,多数地方县乡财力紧张,农村基层政府和村级组织运转困难,农村公益事业发展缺乏资金”^[9]。如果税费改革的结果是影响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。

取消农业特产税和农业税这两个税种,有可能免除征税成本,铲除了“搭车”收费的根基和平台,为消除城乡二元结构、调整国民收入分配结构、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,从这个角度来说,取消农业税把乡村治理结构方面的问题都凸现出来,意味着以税费改革为中心的农村配套改革迈出了关键性的第一步。

3 农村基层政府和乡村治理结构改革的关键是转变治理模式

乡镇基层政府的走向应是从全能型、多功能的政府转向有限功能的政府;从自上而下、行政指令式、搞运动、围绕中心工作转的工作方式和治理模式,转向群众参与的、自上而下和自下而上相结合的工作方式;从行政管理型的政府转向自治程度较高的服务型政府。乡镇自治与乡镇作为一级政权单位并不矛盾。乡镇政府完全可以成为高度自治的政府。而村委会则应成为受到有效制衡的真正的群众性自治组织。但这种治理模式的转变在

现实生活中有没有可能性,制约因素有哪些?

首先要明确乡镇和村这两层组织的职能定位。根据两次修订过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权:

- (1)执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,发布决定和命令;
- (2)执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作;
- (3)保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;
- (4)保障农村集体经济组织应有的自主权;
- (5)保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯;
- (6)保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利;
- (7)办理上级人民政府交办的其他事项。

1998年全国人大常委会通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

在履行的职责、功能上,乡镇与村这两级有差别,也有共同点。但在现实生活中,乡镇和村这两层究竟要干什么事?它们实际上有两种职能,一是为本社区居民提供公共产品。乡镇和村有适合其规模生产的公共品和服务。诸如维持治安,落实农村的义务教育工作,维护和保养当地的小型水利设施,保证乡村道路建设、社会救济、防洪救灾等项工作的落实,改善社区环境、卫生防疫等。二是执行从中央到省、地、县布置下来的各项任务。如完成税收任务,计划生育(也就是过去说的“要钱要粮要命”),义务献血、打黑除恶,劝阻上访(把矛盾化解在基层),上级政府推动的小城镇建设、村建运动以及“普九”等各类达标活动,还有“办理上级人民政府交办的其他事项”。

乡镇与村能否完成治理模式的转化?乡镇一层究竟是基层政权单位,还是可以转变为村以上的第二层自治组织(辅之以派出单位),则要看哪种职能的比重更大以及政府与农村社会之间的关系。乡镇与行政村的治理模式要想真正转变为群众参与的服务型和自治型,由全能型转向有限功

能型,与三个因素密切相关:一是上级布置任务的减少,二是传统的管理模式的改变,三是有其他类型组织来接手乡镇与行政村组织的一些功能。

(三)国民收入分配格局的扭曲和行政管理体制方面的弊端使得乡镇与村难以完成治理模式的转化

1.“条条”与“块块”之间的关系尚未改善

国民收入分配格局的扭曲首先体现在“条条”与“块块”之间的利益格局严重失衡。“条条”(中央垂直部门)与“块块”(地方政府部门)之间的关系是矛盾的对立统一关系,这个矛盾将长期存在。改革30年来,1980年推行“分灶吃饭”的财政体制,省、地、县等地区成为具有自己独立利益的经济主体。从1994年开始进行财税体制的改革。但当前“条条”与“块块”的关系、中央与地方、地方的上级层次与基层之间的利益格局严重失衡,突出表现为税收的分享结构严重向城市、向政府的上级层次倾斜。条条和块块的利益关系严重失衡,条条的力量过大,块块(县及县以下)的力量相对弱小。中央与地方的财政收入的划分比例,1990年约为34:62,2000年上升为52:48,2004年已经上升到55:45。就目前的财政体制看,已不能被称做真正意义上的分税制,“分灶吃饭”体制在事实上还相对缩小地方政府的财权。县级政府除了营业税、城市建设维护税外,几乎是一些没有什么发展潜力、税基窄小的税种,县及县以下的财力减少,但要保障的方面却越来越多。

这种格局在一定程度上造成地方各级的财权和事权划分的扭曲。总的态势是财权上收,事权下放。基层的财权和事权严重不对称。在事权分工上,社会主义新农村建设和和谐社会建设等一系列目标,实际上给地方政府的工作层层加码。现在的垂直体系仍有权力上收的趋势。地方有点油水的部门,包括工商、质检、土管等,都被条条框框上去了,地方没钱了,但地方政府的事情还得照样做,造成了地方调控能力严重弱化,但垂直部门说这样能更好地打破地方保护主义。

实际的情况是地方政府财政能力的匮乏和掌控当地资源的权力并存^[10]。一方面,一部分地区地方政府财税收入的比重下降,提供公共产品的财政能力不足,目前地方政府近一半的财政支出依靠中央的税收返还和转移支付;①另一方面,地方政府仍然拥有应该放弃的掌控资源的权力,前面提到的“地方政府公司主义”实际上依然存在,地方政府支配当地国有和集体企业的经济活动,

① 刘云海:财政的“重心”要适当下移?政府花好财政钱,2008-09-24来源:人民网——《人民日报》。

掌握当地资源,尤其是农村土地的控制权,从而主导和干预地方的经济事务。

2. 垂直部门行政管理体制的改革滞后

国民收入分配格局的扭曲也体现在中央的垂直部门以各种专项转移支付的形式集中了大量的资金,但并没有充分发挥市场在配置资源中应起到的基础性作用,而是加剧了部门既得利益固化的格局,造成资金使用效率的低下,设租和寻租行为严重。

改革 30 年来,行政管理体制的改革滞后,部门既得利益固化的局面没有得到改观。2007 年,中央财政安排用于三农的资金 3 917 亿元,比上一年增加 520 亿元。这几千亿资金中的很大一部分是作为专项资金散落于各个垂直体系之中。

十七大报告提出:“加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例”,上述情况近年来有所改观,但进展仍不够快。

2006 年,中央财政对地方税收返还 3 930 亿元。中央对地方专项转移支付由 1994 年的 361 亿元到 2006 年的 4 411 亿元,年均增长 23.2%。共计 213 项。2006 年,中央对地方一般性转移支付达到 1 529 亿元。比 2001 年增加 1 391 亿元。

2007 年,中央财政对地方税收返还 4 121 亿元。中央对地方转移支付为 14 016.87 亿元。其中:专项转移支付 6 891.5 亿元,比 2006 年增加 2 480.5 亿元,增长 56.2%。中央对地方财力性转移支付为 7 125.37 亿元,比 2006 年增加 1 965.37 亿元,增长 38.1%。中央对地方一般性转移支付为 2 503.82 亿元,比 2006 年增加 974.82 亿元,增长 63.8%。其占财力性转移支付的 35.1%,占实际转移支付的 17.9%,占总转移支付(含税收返还)的 13.8%。

审计署近期发布了 2008 年第 6 号审计结果(《50 个县中央支农专项资金审计调查结果》)公告,指出,中央支农专项资金总体尚未有效统筹和整合,难以集中财力解决突出问题。目前,无论中央还是地方都没有一个对支农资金进行统筹管理的部门。从中央到省、市、县都有 20 个左右部门参与资金管理,每个部门负责分配的专款少则一两项,多则十几项。垂直部门各有各的部门利益,“条条”管理、管理渠道繁多,导致地方政府事权的分割,主管部门之间缺乏沟通,不同部门管理的专款在使用方向、项目布局、建设内容等方面不同程度地存在重复或交叉。如资金都是投到一个县这一二千平方公里发展农业,但林业部门管林业投资,农业部门管农业投资,水利部门管水利投资;资金使用效率低下,有限的资金不能发挥应有

的作用。而且资金往往是通过中央、省、地市、县、乡镇、村六个层级,再惠及到农户,中间的“跑、冒、滴、漏”也是一个严重的问题。

专项资金的问题首先不在于比重和数额的大小,而是其分配的方式。如果追求政府的各种优惠政策或资源成为许多部门或市场主体的重要目标,而政府部门控制的专项资金投放给哪些地区、部门或市场主体的权力掌握在一些具体的部门、集团或人的手中,决策又具有很强的随意性和人为的成份,那么,严重的设租和寻租行为也将不可避免。专项资金在某种程度上已经成为一些部门干部腐败的根源,形成一些地方工作的同志尖锐地指出的国家出钱、部门分肥、农民少得甚至得不到实惠的体制弊端。

3 基层政府职能和管理模式难以转变,相反还出现了反自治化的倾向

全面取消农业税后,乡镇和村级组织应由管理型转为服务型,但资金、资源和权力是联系在一起。由于垂直体系的强大影响力,政府职能和管理模式很难转变。目前很多事情还是自上而下布置下来。当前在许多地区传统的管理模式和干部考核机制仍占据主导地位。追求政绩,以搞运动的方式,定指标,下任务,指标层层分解,打分,一票否决。对上负责而不是对下负责的体制还没有退出历史舞台。垂直部门各自为政,自己立法自己执法,官僚主义严重,没有有效的监督机制,这已成为阻碍农村社会发展的极大障碍。也是多年来无法真正实现乡镇机构精简的主要原因。基层的问题大多是由于各个条条和上级单位的原因形成的,但是上级部门却采取行政强制性的手段要基层解决问题。使得基层政府忙于应付上级的各种报表检查,形成巨大的基层政府运行成本,但都不能解决问题。这些终究要老百姓负担。

在很大程度上,通过垂直系统插到底也是部门利益的需要。对于下面部门来说,没有明确的分税体系,基层的财权与事权严重不对称,专项资金、项目等都由上级部门控制,他们也只好跟着上面的指挥棒转。一些地方进行农村综合改革,减人、减事、减支,转换职能,“花钱买服务,养事不养人”,但上边一直统下来的垂直体系不变,这些典型经验往往不具有推广性和可复制性。

取消农业税后,许多乡镇与行政村的财政收入没有了来源,在很大程度上要靠上级的转移支付,这反而加重了它们对上级的依赖程度,固化了自上而下的管理模式。以前在各地普遍推行“村账乡管”,现在则进一步提出“乡财县管”的财政管理方式,既然村民委员会是村民自我管理的基层群众性自治组织,既然乡、民族乡、镇的人民代

表大会的职权之一是“审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告”，现在由外部的“上级”单位来管理“下级”的财务，实际上是一种与提高自治程度相反的举措。

(四)在农村基层建造有效的监督机制、制衡机制和群众的参与机制

在治理结构的改革中，靠谁来治理农村基层？

一种意见认为，以前政府直接介入村庄治理，破坏农村政治生态环境。应该让农民相信的人来治理，由乡村精英来领导。没有精英领导的民主，是没有效率、没有方向的民主。哪些人是农村的精英？有在家的精英与在外的精英，如老村干部、企业家、科技致富带头人、乡村医生、回乡干部、退休教师等。

村级领导班子的建设，如何选拔强势带头人？已经出台的经验有“双培双带”（把党员干部培养成创业者，把优秀创业者培养成党员干部；带头致富和带领群众致富）、“支部加协会，群众得实惠”等。农村很多地方不是“一事一议”，而是大户牵头来搞公益事业。一些地方出台文件鼓励支持民营企业企业家领建新农村，政治上给荣誉，政策上扶持，税费优惠，是党员的全部任支部书记；不是党员的，聘请他们为村名誉主任。这实际上是出现了新的乡绅。有的同志提出，像这样搞，村的权力机构是否会朝着富人俱乐部的方向演变？

有的学者认为，“中国农村现有的基层组织不适合领导这样一个运动”。要“依靠农民选出来的指导者而不是现有的村级领导班子来领导项目的实施”。

无论是另起炉灶，创立新的组织，还是利用原有的组织体系（像陕西一些县项目办所做的，利用村委会）来执行、管理及监管与新农村建设有关的各项事务，关键是建立有效的治理结构和制衡机制。任何组织不可能脱离现有农村基层的组织框架而独立生存和发展。

农村社区（村集体）属于谁？属于当地农民群众。我们所说的赋权（empowerment），赋给谁？应该赋权给当地农民群众。但实际上是赋权给群众代表。在农村改革与发展中，无论是利用原有的组织资源（村委会、党支部），还是另起炉灶，或是发育出协会等组织，都不是关键问题，关键是在赋权给群众选出的领导人的同时，要构建另一个制衡平台。制衡什么？制衡权力。凡掌握资源分配的，就是掌握了某种权力。任何组织在分配项目时就是权力机构，这时就要有一种制度安排和组织架构，来制衡它的权力。让具有广泛代表性的村民享有对资源有关信息的知情权，对于资源分配决策的参与权（发言权），对于资源决策执行

的监督权。如没有一种组织形式或制度安排来制衡权力，谁上去都会出现问题，无论是用原有的村委会、党支部或另起炉灶都一样。

三

30年农村改革的经验教训：

(一)农村改革能否进一步深化和取得成功则与宏观经济体制的改革和行政管理体制的改革能否深化密切相关

近几年的中央1号文件一再强调，农村改革和发展仍然处在艰难的爬坡和攻坚阶段，农村发展仍存在许多突出矛盾和问题，制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除。这说明，深化农村改革还要攻坚；一些深层次的矛盾不在农业和农村本身，而在整个宏观经济体制和行政管理体制。深化农村改革，就要改变国民收入分配格局扭曲的局面，建立一个更为公平的国民收入再分配体系。

历史的经验值得汲取，当前地方政府还是经济主体，也是理性经济人，地方政府的行为没有转变成成为政治人行为。实际上，政府与市场主体之间的关系必然归结到政府职能的定位问题，而这又与政府财政体制和行政体制的改革密切相关。政府切勿直接参与企业的经济活动或用各种行政手段干预企业和农户的经济活动，否则必然是得不偿失，后患无穷。

随着中国经济的发展，中央政府和地方政府的基本任务也从实现经济增长这个单一目标转为实现经济发展、保护产权、维护市场秩序、保护环境等多重目标，这也就意味着政府的职能必须转变^[10]。政府的一项重要职能是维护社会公正，也就是权力不与资本结盟，而是从公正的角度，协调资本与劳动之间的关系。改革开放以前，中国政府扮演着全能型的政府角色，开放以后一直是扮演着经济型的政府。当前，中央提出构建社会主义和谐社会，把社会公正上升到社会主义本质的高度，标志着政府职能定位的回归。

政府职能的转变是改革能否成功的关键问题之一。政府要成为服务型政府，要从原来很多情况下直接干预或者直接管理经济活动跳出来，要完整地认识并掌握政府的四项职能——经济调节、市场监管、公共管理和社会服务。政府职能的转变意味着有关政府部门要放弃或让出一部分配置资源的权力，充分发挥市场在配置资源中所起的基础性作用，这就涉及利益关系的调整。在渐进的改革进程中，不同集团或部门的既得利益也渐进地积累起来，并形成刚性的格局。今日改革的阻力，实质上是已经获取了既得利益的过去的

改革者。这是深化改革最大的难点。

实行职能有机统一的大部门体制,重点不是合并政府相关部门,而是转换政府部门的职能,建立有效的制衡机制。否则,部门合并,权力更加集中,垄断性更强,这就与改革的初衷南辕北辙。

当前出现的问题并不是源自于改革,而是因为改革不彻底,改革尚未深化,尚未攻坚。应加速行政管理体制的改革,打好改革的攻坚战。政府职能的转变,首先是中央各部门职能的转变,国家应一方面调整既得利益格局,建立规范的横向和纵向财政转移支付体系,财政的“重心”要适当下移,要显著增强地方政府特别是基层政府的财政能力。大幅度地减少专项资金,从源头上削减中央各部门配置资源的权力,使地方政府真正拥有为本地区提供公共服务和公共产品的经济能力,这样地方政府才有可能从经济型政府转为服务型政府。另一方面,强化对各级政府的问责、质询和监督、制衡机制,改革干部考核和晋升机制。这样才能减少寻租行为和决策的随意性,有利于杜绝腐败,提高经济效率,真正使财政体制能具有平衡地区间提供基础性公共服务的能力。

必须把深化农村改革和深化宏观经济体制的改革相结合,尤其是着力于中央和省一级的行政管理机构的改革和县级综合配套改革,更自觉地调整国民收入分配结构,协调“条条”与“块块”的关系,中央与地方以及地方的上级层次与基层之间的利益关系,同时使政府资金的投放更为制度化、规范化和透明,建立一个更为公平的国民收入再分配体系。

(二)农村的制度变革必须注意利益格局的均衡,给利益受损者以合理的补偿

社会和谐的基础是利益格局的均衡。利益分配、利益冲突,以及对利益冲突的解决方式,决定着制度变革的过程和成败。农村制度变迁和组织创新必然带来财产权利的调整和利益格局的变动,在制度变迁的收益大于所支付的成本的基本前提下,变迁过程中要维护公平,要保护弱者的权益。改革的成本主要来自于改革中利益格局变动所引起的冲突,因而寻求降低改革成本之路,就是要寻求减少改革中利益冲突的方式(盛洪,1994年)。而利益冲突的最严重的表现,也是广大老百姓最愤懑的是一部分人或一些集团只享受制度变革的收益,而不负担改革成本。另一些人不能分享改革的收益,却要承担改革的成本。

农村的制度变革要形成合理的初始产权结构和公平的国民收入再分配格局,由于在变革过程中不同的社会集团或个人利益得失情况不同,应采取补救措施,对改革中利益受损的集团或个人

给予合理的补偿。制度变革的着力点应是在变革过程中如何尽量维护广大农民劳动者的利益,即研究与“补救”和“补偿”有关的制度安排。

(三)在农村必须坚定不移地推进市场化方向的改革

在生产要素方面,要充分发挥市场在配置资源中所起的基础性作用,同时政府要保证公共产品和社会服务的有效供给,使作为劳动者的农民能够与土地、技术、资金、经营管理、市场信息等生产要素更好地结合。在产品市场方面,保障中国的粮食安全要注重用价格信号引导资源优化配置,并通过政府有效的调控,如通过农产品进出口和库存的吞吐调剂余缺,保持农产品供给和需求之间的紧平衡状态,使农产品的价格保持在一个较高的合理区间。保护和增进农产品生产者的积极性,逐步建立起保障主要农产品有效供给和农民增收的长效机制。

(四)在未来十几年间,农村土地资本的分配方式与分配格局在很大程度上将左右城乡统筹发展的进程

农地转为非农用地的这部分资本化的土地资源如分配和使用得当,完全可以支付消除城乡二元结构、促进城乡经济社会协调发展、实现农业现代化所需的运作成本,从而使农民能真正享有其土地增值收益中应有的份额,合法、合理地分享城市化的“红利”。从这个意义上讲,当前和今后相当长的时期内,农村土地制度的改革将在深化农村改革、统筹城乡发展的大战略中处于一种关键性的位置。要探索农村集体的成员——从事不同行业、处于不同经济形态之中的几种类型的农民(从事农业生产经营的农民、土地被征用或占用的农民、进城打工的农民)——对农村各类不同土地(农用地,集体建设用地、宅基地等)财产权利的不同实现形式。这种探索对农民来说既是至关重要的经济问题,也是政治问题。农民对土地的财产权利的实现过程,也就是土地要素逐步市场化的过程,城乡二元结构逐步消除、城乡经济社会一体化的发展过程。

(五)农村经济体制的改革要与农民民主权利的实现相结合

农民对土地财产权利的实现形式的种种探索则必须要有农民政治上的民主权利的落实为保障。什么是农民的民主权利?农民的民主权利意味着群众对公共事务享有知情权、参与权(管理和监督)和决策权,有较完善的法制,可操作的法律执行程序,低廉的打官司成本等,它与农民的财产权利是一个问题的两个侧面。在农村基层民主政治建设中,民主选举取得的成绩较为突出,而民

主决策、民主管理和民主监督却处于被忽视和较低的水准。其实,与民主选举相比,后三个民主的实现更为重要也更为困难。因为民主政治的发展,不仅要有选举制度实现官由民选,而且还要有民主决策、民主管理和民主监督制度作保障,实现广大群众对基层事务的知情权(最起码的)、参与权和监督权。后“三个民主”发展的状况,往往决定基层民主的质量和水平。

农民群众的民主权利不仅应在农村基层落实,也应上升到政策层面上。现在当一些事关农民利益的政策和法规出台时,如关于宅基地政策和《劳动合同法》的讨论,争论的双方都说自己是代表农民的利益,但最大的利益相关方(农民)的声音却听不到。应该承认,农民群众的根本利益与地方领导追求的政策目标有时并不一致,农村政策好坏的检验标准要看它们能否反映最广大农民群众的最根本的需求,而这只有通过落实基层民主才能实现。应提出一种制度安排和组织架构,让具有广泛代表性的村民享有对政策信息的知情权,对于决策的参与权和政策实施的监督权,这样政策才能有机会得到群众的检验,才能不断在实践中修订完善,使政策能最终反映最广大农民群众的最根本的需求。

农民群众的物质利益要靠民主权利来保障。民主权利随着其物质利益的实现而越来越受到农民的重视。当多元化的经济形态产生出多种的财产权利形式时,当集体的财产(包括土地)的处置方式能与普通村民的利益直接挂钩时,村民就被激励去参政、议政,参与决策。因为他们清楚地知道,没有政治上的民主权利作为保障,他们即使已经得到的经济利益、已享有的财产权利也很容易被剥夺。但这种物质利益与民主权利的互动将是一个漫长的过程。

(六) 政府应提供政策保障来促进农村多元化的组织结构,为农民的社会资本和组织资本的发育创造条件

多元化的社会组织的发育是和谐社会的一个重要标志。正如一些学者所指出的,社会管理体制演变的一个重要趋势,是介乎政府与市场之间的民间组织,包括自治组织、行业组织、社会中介组织以及公益慈善和基层服务性组织在迅速发展。充分发挥这些组织在提供服务、协调利益等方面的积极作用是构建社会主义和谐社会的客观需要。乡镇政府应主动推进农村多元化组织的发育。温家宝同志曾指出,乡镇政府“在履行好政府职能的同时,要把不应该由政府承担的经济和社会事务交给市场、中介组织和村民自治组织”^[9]。在农村发育多元化组织的一个重要的方

面是大力发展农村的非政府组织、社区、农民的合作社及协会等,提升农村弱势群体的社会资本和组织资本。投资于社会资本、组织资本和人力资本,往往能得到比投资于物质资本更高的回报。因此,除了通过促进农民合作社的发展提高农民进入市场的组织化程度外,还应提高农民在社会事务方面的组织化程度,这样不仅能提高群众对公共事务的参与度,使他们对行政管理机构的监督更为有效,再分配更为透明、公平,最终也将有利于增加产出、提高效率。没有农民组织化程度的提高,村民自治则无从谈起。

当前,在全国农村的许多地区,农民自发组织或政府或村委会倡导、农民积极响应组织的各种类型的农民合作经济组织、社团性质的协会以及非正式的组织,如农民的专业合作社、公路养护协会、农业机械化协会、管水协会、治安联防协会、老年秧歌队、文艺队、篮球队等,正在蓬勃兴起。

实践证明,在党的一元化领导下,农村正在发育形成的多元化的组织形式是落实农民作为集体事务的决策主体、参与主体的重要组织载体,它们能接手政府职能转换后释放出来的一些功能,是社会主义新农村建设的重要抓手,是顺利推进农村综合体制改革、构建农村和谐社会的重要组织保障,也是基层政府职能是否能真正转变的重要条件。

(七) 处理好改革与法制之间的悖论关系

有的学者认为,改革就是使解决问题的办法合法化。但实际上,改革的进程就是变法和违法的过程,法律的修订或变更往往滞后于改革。这就形成一个悖论。我们公认,法律是一切行动的底线。但在转型期所进行的制度变迁,则往往是对现行法律的突破(变法)。改革的目的是建立一个民主法制、公平正义的社会,但改革过程中的一些制度创新和变迁又是对现行法律和政策的变通、调整,甚至违背。在工业化、城市化的大潮中,在社会转型期,这个悖论将长期存在。

1978年召开的十一届三中全会提出。“不许分田单干,不许包产到户”。1979年十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》则提出“不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区交通不便的单家独户外,也不要包产到户。”直到四年之后,1983年的中央1号文件指出,联产承包制“是在党领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在中国实践中的新发展”。

又如2001年12月30日中共中央发布的《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》即是对1998年修订的《中华人民共和国土地

管理法》的修正。

问题是什么样的对现行法律的突破是可以允许的、甚至是值得鼓励的？什么样的对现行法律的突破是不可容忍的、属于违法必究的？如果区分出“好”的违法和“坏”的违法的话，法律的尊严又何以体现？这个问题的法理依据涉及如何对待改革的问题。法是党的主张与人民意志相统一的体现。改革的大方向与社会主义的立法精神一致，把握方向，就可大胆探索。只有坚持一切从实际出发，破除迷信，敢于冲破不合时宜的观念束缚，尊重群众首创精神，大胆探索、实践和创造，与时俱进，才能使社会主义现代化事业充满生机和活力。群众的首创经过实践检验后，遂有政策的跟进，最后是法律的规范。

(八)改革要标本兼治，自下而上和自上而下结合推动，最后形成上下联动的体制改革

发展模式和宏观政策的演变和调整，整个社会的转型，经济、政治、社会、文化体系和相应载体的演进，都直接影响农村的体制改革。同时，政治、经济和社会方面的改革不能够割裂开来，而必须配套进行。

在农村改革中，一谈到体制的深层次的问题，仅仅靠农村经济的发展，农村自身体制和治理结构的变革，难以从根本上加以解决的三农问题，似乎就是“无解”了，一些地方同志以此为自己的“不作为”辩解。但中国的改革要靠基层创新来开路。农村改革 30 年的种种创新往往是逼出来的办法。下面创新的激励一是来自于危机、冲突的推动；二是一些基层干部的政治理念。改革单单是自上而下推行，往往效果不好；需要通过下面的推动，来带动上面。最后形成上下联动的体制改革。

在改革进程中，既要有“短平快”的对策性的治标之策，也要有长期、战略性的治本之策，标本兼治，才能成大业。

30 年来中国农业和农村领域改革发展取得的成就举世瞩目，但中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除，中国的农业基础仍然薄弱，促进粮食增产、农民增收的长效机制还没有建立起来，农业稳定发展和农民持续增收难度加大，城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出，城乡、区域发展差距扩大的趋势尚未扭转。农村经济社会发展滞后的局面还没有得到根本改观，影响经济发展的体制机制障碍还相当突出。构建城乡经济社会一体化的新格局任重道远。

农村改革的不断深化即是农村的制度变革和组织创新的进程，其目的是维护和进一步落实广

大农民的财产权利及政治权利，使农民的物质技术投入具有强有力的制度保障和组织载体，从而提高农村经济活动的效率，最终将中国农村建设成为富强民主文明的社会主义新农村。在宏观体制上，政府要进一步推动农村财政和金融体制的改革，农村土地制度的变革，真正扭转城乡二元经济的国民收入分配格局；在微观体制上，要促进和发育有利于农村富强民主文明的建设目标的经济组织和社会团体，唯有如此，城乡经济社会一体化的新格局才有可能形成，中国的现代化才有可能实现。

纵观 30 年农村改革的历程，文章初始提出的那条红线再次凸现出来。在任何时候，任何事情上，都必须遵循一个基本准则：保障农民的物质利益，尊重农民的民主权利。这是中国农村改革实践所证明了的颠扑不破的真理。从我们的理念和信仰出发，经济民主和政治民主既是手段，也是目的，因为人类社会最终将成为这样一个联合体，在那里，“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”（《共产党宣言》）。

参考文献：

- [1] 周诚. 农地转非自然增值公平分配论 [C] // 周诚自选集. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [2] 江平. 《物权法》的矛盾与冲突 [J]. 读书, 2008 (7): 3
- [3] 陆学艺. 包产到户的由来和今后的发展——关于甘肃省包产到户问题的考察报告 [C] / 当代中国农村和当代中国农民. 北京: 知识出版社, 1991.
- [4] 张晓山, 李国祥. 当前农业经济形势和有关政策建议 [C] // 2008 年中国经济形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [5] 中国社会科学院《中国经济形势跟踪分析》课题组. 中国粮食生产状况和建立稳定粮食生产长效机制问题研究 [C] / 中国经济研究报告 (2005—2006). 北京: 经济管理出版社, 2006 273
- [6] 赵树凯. 关于乡镇改革历史进程的考察 [J]. 经济研究参考, 2008 (32): 44
- [7] 范瑜. 村民自治: 改革开放以来的实践历程与展望, [J]. 经济研究参考, 2008 (32): 48
- [8] 仝志辉. 村民自治 30 年 [J]. 经济研究参考, 2008 (32): 54
- [9] 温家宝. 不失时机推进农村综合改革 为社会主义新农村建设提供体制保障 [J]. 求是, 2006 (18): 1
- [10] 许成钢. 政治集权下的地方经济分权与中国改革 [J]. 比较, 2008 (36): 34

[责任编辑: 房宏琳]