

制度创新与农民增收的路径选择

廖红丰

(中南财经政法大学工商管理学院 武汉 430060)

〔摘要〕 “三农”问题的核心是农民问题,而收入又是农民问题的关键。在现阶段农业发展中,由于受一系列制度性因素的约束,农民收入水平低、增长速度缓慢。应通过对农业制度的变迁和创新,消除妨碍农民收入水平和收入增长速度提高的制度约束,从根本上解决农民收入问题。

〔关键词〕 制度创新 制度约束 农民增收 路径选择 **〔中图分类号〕** F3

新世纪全面实现小康目标,重点和难点在农村,关键在农民收入。但是近几年农民增收困难。影响农民增收的因素是多方面的,农村经济制度不完善是其中最重要、关键的因素,它直接影响农民收入。应通过制度创新,克服、消除制度性因素的约束,确保农民收入增长。

一、农村制度创新是农民收入增长的基本保证

新制度经济学认为,制度作为经济增长的内生变量,制度安排是经济发展的主要动力,制度创新是经济不断增长的保证,经济增长和发展需要合理的制度保障。农业是国民经济体系中一个重要的独立系统,制度对农业的影响与制度对国民经济发展的影响从本质上讲没有区别。同时大量事实表明,制度是影响农业经济增长的一个重要因素。中国农村经济从20世纪70年代末到80年代初的高速增长,几乎是在没有增加物质要素的情况下,全靠实行以家庭联产承包责任制为中心内容的制度创新来实现的,这表明制度创新是经济增长的函数。

1. 要提高农民收入,其前提是要提高农民经济活动的效率,而合理的制度结构与有效的制度创新是提高经济效率的基本保证。依据新制度经济学的观点,制度是社会游戏的规则,是人们创造的用以约束人们相互交流行为的框架。任何制度的本质都是对利益关系的规范,有效的制度结构能够为个体提供比较大的利益激励和比较充分的自由选择空间,也能够为人们建立比较有效的利益约束机制,从而在个人利益和公共利益之间架起一座沟通的桥梁,最终达到利益需求的实现和满足。制度的基本功能是降低交易成本、服务经济活动、创建激励机制与合作条件。制度的基本任务是为人类社会构造有效的组织结构模式和文化结构模式,为个人行为形成激励集,鼓励人们发明、创新和勤奋工作。无疑,制度功能的发挥和基本任务的实现,既可以提高经济资源(尤其是劳动力资源)的质量,又可以优化资源配置,由此必然提高社会经济系统的绩效。布罗姆利在《经济利益与经济制度》中,非常强调经济效率对于制度的依赖作用。他认为,制度决定了个人选择的领域和范围,效率总是依赖于制度结构,是制度结构赋予成本和收益以意义并决定了这些成本和收益的发生率。刘易斯与诺斯也从宏观角度分析了制度与

效率的关系。刘易斯认为,经济增长与发展的直接原因在于从事经济活动的努力、知识的增长与运用以及资本积累,而决定这些直接原因的原因是观念与制度。由此可见,依据新制度经济学的基本看法,一个经济社会要提高经济效率、实现有效率的经济增长与发展,其基本保证是通过制度创新,为社会提供具有激励效应的合理的制度结构。

2. 制度创新可以调节生产力要素组合,是优化农村资源配置的条件。实践证明,产权模糊,自然资源就容易遭到破坏,人力资源也容易造成浪费。因此,只有对农村经济体制不断进行“扬弃”,才能充分利用人力、地力增加农民的收入。资源配置问题是生产力要素组合问题,要素的组合方式不同,产生的效益也不同。在社会生产力系统中,各个系统如果能够按照其特定的结构方式和配比数量,并在适当的空间和时间内组合起来,就可以产生一种大于各因素简单相加的总和的总体效应,即亚里斯多德所说:整体大于它的各个部分总和;形象地说,就是“1+1>2”。反之,单个因素的潜力就发挥不出来。随着形势的发展,农村一些单个因素的潜力难以得到充分的发挥,各地只有依据自身变化了的条件,将人力、物力、地力重新加以组合,即加以优化配置,才能取得更好的经济效益,这就只有通过农村第二次制度创新来加以实现。

3. 制度绩效是有生命周期的,这就决定了必须依据经济形势的变化而不断地进行制度创新。制度的生命在于它的效率,但制度的效率不是永恒不变的。社会生产力的革命变动性、人的有限理性等各种原因,决定了任何社会都不会存在完美的制度。每一种制度均有一个产生、发展和衰亡的历史过程,由此决定了任何一种制度的效率都是相对的,制度绩效本质上属于一个历史动态的范畴。因此,制度是有生命周期的,制度的效率也是随历史变动的。一般来说,任何内含绩效的制度,起初是生机勃勃的,它所释放的效率曲线为一条斜率为正的曲线,意味着制度边际报酬为正,此时,制度将处于发展过程之中;但是,当这种制度发展到一定的历史阶段,或制度效率曲线达到一定点之后,则制度效率曲线的斜率将为负,即意味着制度将会随着其生存时间的递增而出现效率递减或边际报酬递减,此时,制度的生命也将走向衰亡。这就是我们所说的制度绩效的生命周期和递减规则。这一规律客观地要求我们必须随着经济形势的变化而不断地变革现有的一些经济制度规则,才能不断地释放制度效率,促进社会经济健康

发展。中国上世纪 80 年代以家庭承包经营取代“一大二公”集体经营为核心的制度创新,充分释放了制度绩效,促进了农业生产的第一次飞跃,兼之农产品的市场化经营与乡镇企业发展等制度创新,拓展了农民增收的渠道,并促使农业持续快速增长。但是,由于小规模家庭经营天然的弱质性,决定了它不能适应农村商品经济的纵深发展与技术进步的要求,从而其制度绩效在 90 年代尤其是农产品买方市场产生后的 90 年代后期,出现了明显的递减趋势;与此同时,我们又没有及时地进行促进农民收入增长的主导因素的制度创新,从而在 1997 年亚洲发生金融危机和国内经济过剩背景下,导致农民收入增长连年下滑。为此,我们必须进行新一轮农村制度创新,促进适应市场经济要求的适度规模经营发展,以遏制农民收入增长的下滑趋势。

4. 制度创新可以促使物质变精神,是激发农民增收积极性的动力。实践证明,原有的一些旧框框束缚农民的手足,严重挫伤农民的积极性。在旧的框框内,农民感到无所事事、无所作为,“有力无处使”,于是便去寻找一些休闲的机会。农村中一些地方打牌赌博盛行,便是农民劳动积极性锐减的具体表现。似乎这与制度创新无关,其实紧密相连。当一些农村农民的边际收益接近于零时,意味着不仅农村出现大量剩余劳动力,而且出现很长的季节性剩余劳动时间。此时,若无新的制度替代旧的制度,在一些农村精神文明建设尚处落后的情况下,农民的那种低级的休闲状态则很难得到改变。通过调查了解到,那些进行了新一轮制度创新的地方,为农民增收开辟了多种渠道,打牌赌钱的现象基本消失,农民们经营副业、各显神通、闯南走北、四方赚钱,充分调动了农民的劳动积极性,体现出物质变成了精神。

二、当前影响农民增收的主要制度约束

中国农业经过 20 多年的改革,许多制度进行了调整,对农业经济的发展和农民增收发挥了积极作用。但是,随着农业制度环境的变化、市场体制的逐步深化和完善,一些制度缺陷逐渐显露,如果不进行创新,就会严重制约经济的发展和农民收入的增加。以下仅就农村的几个基本制度进行分析,论及其主要表现。

1. 农村土地产权制度的“缺位性”。(1)对农村土地所有权的归属不明确、主体缺位。《宪法》笼统规定为“集体组织所有”。《土地管理法》规定为“集体所有的土地依照法律属于村民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营管理”。《民法通则》规定:农村土地所有权归行政村,村属于乡(镇)政府的派出机构,行政组织与经济组织两个不同性质的主体同时成为土地所有权主体。显然,乡、村和村民小组三级集体经济组织,究竟谁是土地所有者没有明确界定。(2)土地产权不明晰。联产承包制实现了土地经营权和所有权的适当分离,但没有真正解决农村土地产权问题。农民的土地经营权既没有明确的法律规定,也缺乏相关法规与制度的保障。(3)土地分配“均田制”。农村现行土地制度,基本上是以人口作为分配土地权利的依据,是一种福利性、行政性的“均田制”分配方式。这种

“均田制”不仅造成土地规模过小、地块零碎,同时引发承包地的频繁调整。

2. 农村市场制度的“滞后性”。经过 20 多年的改革,应该说,农村市场建设取得了巨大成就,但是在新的发展阶段,农村市场仍有许多不足之处。(1)农产品流通渠道不畅,环节过多,造成流通成本升高,农民在经济生活中利益损失严重。在市场疲软的形势下,农村特产税的征收标准、市场管理费及公路运输的收费等没有很好地进行调整,农户生产成本降不下来,很难确保生产的持续性。(2)作为市场交易基础的产权制度仍不健全。农民作为市场主体,并未真正拥有独立的受法律保护的产权,农民生产经营自主权仍未得到充分尊重,对农民不合理的摊派、打“白条”、打“绿条”等现象时有发生,伪劣农资坑农现象时有发生。(3)市场机制运用的效果不理想。在供求机制方面,在农产品相对过剩的情况下,以市场调查和预测为指导的结构调整和农作物品种改良等工作进展都相当缓慢。在竞争机制和价格机制方面,农资价格与质量的市场调控不力,农产品的价值实现有困难,农民对农资价格和质量管理的混乱意见较大。

3. 农村组织制度的“幼稚性”。(1)农村组织发展处于起步阶段,外部发展环境不够宽松,内部运行机制不够健全、不够规范,机构设置不合理,管理制度不完善,民主氛围不够,致使组织缺乏活力。(2)农民组织化程度较低。农户的分散生产与千变万化的大市场之间缺乏有效的组织形式和宏观指导,缺乏真正代表农民利益的组织机构,农民与政府和社会对话的地位很低,没有形成对损害农民利益行为的抗衡力量和制约机制。(3)社会化服务体系不健全:产前环节信息网络不健全,水利、交通、电力等设施薄弱;产中环节主要是农技推广体系不健全,农业保险不能满足需求;产后环节主要是没有建立较稳定的产后服务保障,而且农村社会化服务体系发展不平衡、地区间差异大、服务内容单一、服务网络不健全、缺乏政策和法律支持。

4. 农村财政制度的不“对称性”。(1)乡村基层政权主要由农村地方财政收入供养,在“帕金森定律”(Parkinson's law)的作用下,政府机构膨胀,财政供养人口庞大,农民负担难以降低。(2)农村“公共产品”的供给主要由农村地方财政和集体经济自行解决,中央财政贡献很少,不符合统一“国民待遇原则”的要求,导致在“公共产品”短缺供给的同时,农民直接、间接的税费负担沉重。(3)政府对农业补贴支持力度较弱,且方式欠佳,效率较低。

5. 农村金融制度的“偏差性”。(1)农村信贷支持总量不足,农村金融机构内部信贷结构失衡,农户和中小企业从金融机构获得贷款非常困难。(2)国有银行收缩农村机构,农村信用社独立承担支农任务,而部分地区农村信用社由于历史包袱沉重,资金周转困难。(3)资金从农村、农业向城镇、非农产业转移和漏出的问题严重。据全国农村固定观察点调查:农村信贷中的私人信贷占信贷总额的 68.30%;占全国 GDP 比重 30% 多的乡镇企业,其贷款余额占全国贷款余额的比重不足 5%;1999 年全国金融机构新增贷款比上年增长 18%,但乡镇企业贷款余额反而下降 12%。

6.户籍管理制度和城乡分割的劳动就业制度的“残酷性”。(1)中国长期以来实行划分“城市人”、“农村人”为标志的城乡二元户籍管理制度和就业制度,严重阻碍了农村剩余劳动力转移,成为“实现农村居民向非农产业转移的最大制度障碍。”(2)城市对农民落户维持着严格的准入制度,并在不同程度上采取了一系列行政手段,客观上限制了外地民工就业。两种不同身份的居民即使在同一城市就业和生活,也不能在就业、子女就读、社会保障、医疗等方面享有同等的待遇。

7.农业管理制度的“落后性”。(1)农业宏观管理制度方面,“落后性”表现在农产品市场要素处在农业、林业、经贸、劳动等不同部门的分割下,“铁路警察各管一段”,有一部分地区畜牧、水产、水利等部门也参与了市场分割;一些权力部门为了追逐自身部门的利益,对农民乱罚款、乱收费、乱摊派,阻碍了农民增收,加重了农民负担;一些垄断部门借向农民提供服务之机,利用手中权力强行“服务”、变相收费。(2)农村行政管理制度方面,“落后性”表现在基层吃“皇粮”的公职人员多,而且一些基层干部在管理上,仍停留在过去下达种植计划、催种催收催上交的方式上,而当生产出来的东西没有销路时,他们却不闻不管。

三、制度创新:农民增收的路径选择

1.农村土地制度的创新。土地不仅是一种自然资源,而且是农业发展不可或缺的生产要素,具有资产和商品属性,农村土地制度创新要适应市场经济发展的要求。(1)明晰农村土地产权关系。应从法律上赋予农户物权性质的农用地承包权,明确土地产权主体,使农民的土地经营权不被侵犯、不受干扰,并允许土地使用权的自由转让、出租、抵押、入股、继承。(2)改革土地征用制度,把现行强制性的行政征用行为转变为交易性行为,并提高土地征用补偿标准,使“失地农民”能够获得第二、第三产业就业和城镇居住的必要资本,并享受相应的社会保障。(3)实现土地使用权流转市场化,既可通过租赁、转包等形式,实现农户之间土地使用权的自愿有偿转让,使出让土地使用权的农户得到租金、转包费,取得土地资产的收益;又可通过合作经济实体、合作经济组织及土地股份公司等经营方式,允许农户的土地使用权入股,形成新的土地流转机制,促进土地经营向规模化方向发展,提高农地利用水平和农业劳动生产率,促进农业结构调整和农村二、三产业发展。

2.完善农村市场制度,加速农村市场化进程。(1)培育和完善农村市场体系。应在总结农产品市场建设经验的基础上,采取一些有力的措施,促进农产品市场体系的建立和完善。要统筹规划、合理布局,加快发展农产品现货批发市场,加快发展各类农产品批发市场和农副产品专业市场;并在完善农产品现货市场的同时,发展符合我国国情的农产品期货市场的新路子。(2)调整、完善农村市场的组织和管理制度,完善市场运行规则,健全市场秩序的法律法规。同时,要培育、完善农村市场中介组织,发挥市场中介组织的作用,推进农村市场化发展,优化农村资源配置,提高农户市场竞争力。

3.推进农村组织的创新,着力提高农民的组织化程度。(1)培育和发展农民合作组织,让农民分享农产品加工、流通环节的利润,实现农民增收。建立农民合作经济组织,包括综合性和专业性两类。专业性合作组织可以成为龙头企业的原料生产基地,也可以形成相对独立的产业体系和合作经济性质的龙头企业。还应提高外向型农业的组织化程度,培养国际经纪人队伍。(2)应通过组建“农户+合作组织”、“农户+公司”、“农户+协会”等多种经济组织发展农村合作经济,实现农户企业化经营,引导农户走产业化、集约化和贸工农一体化的道路。(3)大力发展农业社会化服务体系,为农户提供产前、产中、产后全方位服务,加强农户与市场的联系,减缓市场波动对农户正常生产经营活动的影响,降低市场风险,减少农户生产经营的盲目性。

4.农村财政制度的创新。首先要建立国家财政收入增量直接惠顾农民的经常性、制度性的渠道,为农民增收提供稳定的财政基础。其次,在具体的财政资金使用中,应逐步凸现对农民的倾斜,主要通过启动农村公共工程政策、增加对农村的投资,并让农民主要以“以工代赈”的形式物化这些投资,大力改善农业和农村的基础设施,为农民增收创造良好的基础环境,并建设一批有利于农民直接增收的项目,增加农民的劳务收入。第三,深化税费改革,进行税费制度创新,减轻、规范、稳定农民的税赋,让农民休养生息,这也是增加农民收入的直接途径。同时在WTO框架下,建立一套符合实际需要的保护机制,给予小麦、水稻、玉米、棉花等大宗战略性农产品直接的价格支持。应充分利用WTO农业协议中的“绿箱”政策,增加财政对农业科技开发与推广、农田基本建设、农业生态环境治理与保护、农业信息体系建设等方面的投入。

5.农村金融制度的创新。应深化农村金融制度创新,满足农业、农村日益增长的资金需求,为农民增收提供稳定的金融支持。(1)必须尽快解决农村资金短缺与农村资本非农化并存的矛盾,从政策上限制农村各项存款通过金融机构流出农村。应规定农村金融机构和非金融机构吸收的农村和农户的各项存款,主要用于农业、农村和农民。(2)解决农户和乡村企业融资难的矛盾,关键在于发展农村民间金融,建立和完善信用担保基金制度:一是允许民间信用的存在,大力发展农村民间金融合作机构,并且允许农民通过专业合作经济组织融通资金,促进农村金融机构多元化;二是建立农民信用担保基金,完善农村小企业信用担保机制;三是改革和创新农村信用合作社组织制度,创新农村金融机构贷款方式,特别是推进小额信用贷款业务的发展。

6.户籍管理制度和城乡分割的劳动就业制度的创新。旧户籍制度和城乡分割的劳动就业制度严重妨碍了劳动力资源的优化配置,降低了农业劳动生产率,阻碍了农民收入的增加,因此,旧有户籍制度和城乡分割的劳动就业制度的创新势在必行。(1)户籍制度创新的核心内容是“剔除粘附在户籍关系上的种种社会经济差别,真正做到城乡居民在发展机会面前地位平等,获得统一的社会身份。”应建立

(下转第12页)

种苗、种球依赖于从国外进口。花卉作为生物技术产品,其生产具有很强的地域性,如果许多花卉种源都高度依赖进口,不仅会影响我国花卉新品种的培育开发,而且客观上花卉存在的品种变异亦不能保证花卉产品的质量和花卉产品质量竞争力的持续提高。要提高花卉产品国际竞争力,我国必须顺应花卉国际贸易中高科技、高质量、新品种的发展趋势,利用国内种质资源、气候资源多样化的优势和现代生物工程技术,加大投入,提高国内自主开发花卉新品种的能力。

第二,以扩大花卉生产规模为核心,重塑我国花卉业微观经营组织结构。与国外花卉生产规模相比,我国花卉生产规模普遍偏小。花卉生产规模小,不仅不利于先进技术、先进品种的引进和采用,而且难以降低生产经营中的固定成本,削弱花卉产品的国际价格竞争力,更不利于花卉品牌的培育。在这方面,我国各级政府应充分发挥规划、协调职能,将有条件的地区作为花卉的专业化生产和专业市场进行区域化规划。

第三,改善花卉业的产前、产中和产后的社会化服务体系,提高花卉物流系统的整体效率。花卉国际竞争力的提高不仅依赖于花卉产业本身,而且也在很大程度上依赖于支撑花卉产业发展的社会化服务体系。我国目前的花卉营销体系不完善、效率极为低下。突出地表现为:(1)花卉企业因规模小,难以依靠自己的力量建设花卉产业发展所需的信息服务体系和技术服务体系(如包装、运输、保鲜技术落后);(2)市场流通基础设施的供应不足,市场交易方式落后,缺乏服务性的中介组织;(3)国家对花卉缺乏产品质量监控,花卉协会还未能有效地发挥作用,花卉产品出口遇到许多质量问题。为提高我国花卉产品的国际竞争力,急需建立一个快捷、高效、完善的花卉物流体系。

(上接第 27 页)

新的人口登记与管理制度,逐步消除城乡就业条件差别的壁垒,取消各种违宪的侵犯公民权利的歧视性政策和规定。(2)建立与城乡结构相符合的劳动力就业体系,加速发育全国一体化的劳动力市场,使进城农民与城镇居民同样享有基础教育、职业培训、公共卫生、基本医疗服务、计划生育等方面的服务,享有同等的自由选择职业和工作的权力。应让农村劳动力参与就业竞争,以便农村劳动力的流通和转移,从而增加农民就业机会、提高其收入。

(6)农村管理制度的创新。农村管理制度创新是构建农民增收的制度性支撑平台,也是增强农民增收的推进力量。(1)应积极稳妥地推进农业宏观管理制度的创新,尽快改革条块分割、各自为政的农业宏观管理体制。对农业管理部门的管理目标和运作机制要重新定位,通过行政机构的精减和重组,从中央到地方成立一个有权威的综合性农业管理部门,协调各方面关系,理顺事权关系。(2)加大

结论:我国花卉产业发展迅速,目前已拥有世界最大的花卉生产者队伍。因劳动力资源丰富、土地相对便宜,我国花卉业在国际竞争中具有明显的潜在比较优势。但由于我国花卉品种研发投入不足、新的花卉品种缺乏、花卉生产经营组织偏小、市场营销观念薄弱、公共服务体系效率低下等多方面原因,花卉业的国际竞争力提高缓慢。要摆脱我国花卉产业单一的内需主导型的发展思路,必须将花卉产业潜在的比较优势转化为现实的竞争优势,以质量竞争力和营销系统竞争力为突破口,全面提升花卉业的国际竞争力。当务之急是:(1)加大花卉产业研发投入力度,提高国内自主开发花卉新品种的能力;(2)做好区域发展规划,实行花卉生产的区域化、专业化,重塑花卉生产的微观组织结构;(3)加强公共服务,建立高效、快捷、完善的花卉物流体系,提高花卉物流系统的综合效率。

参考文献

- [1]高俊平,姜伟贤.中国花卉科技二十年[M].北京:科学出版社,2000
- [2]郭志台.花卉产业呼唤知识产权保护[J].中国花卉园艺,2003,(20)
- [3]柯炳生.提高农产品竞争力:理论、现状与政策建议[J].农业经济问题,2003,(2)
- [4]姜伟贤.积极应对“三个保护”策略,提高我国花卉出口能力[J].中国花卉园艺.2003,(9)
- [5]姜伟贤.国内外花卉业发展现状与思考[J].中国花卉园艺.2003,(11)
- [6]林大为.质量与数量齐头并进—谈我国花卉业的持续发展[J].中国花卉园艺.2003,(16)
- [7]盛军林,苏启林.国际花卉产业化典型经营模式比较研究[J].林业经济.2003,(6)
- [8]赵梁军,宿友民.我国花卉种业现状与发展战略(上)[J].中国花卉园艺.2003,(5) (责任编辑 邱夜明)

农村行政管理机构改革的力度,精简基层吃“皇粮”的公职人员。这样做既可切实减轻农民负担,又可激发农村经济的活力。政府要转变观念,从微观层面理性地退出,把工作主要放在完善政府管理体制、管理职能、管理手段上,努力提高农业管理水平、效率与效益,为农业、农民提供良好的服务。

参考文献

- [1][美]W.阿瑟.刘易斯.经济增长理论[M].上海:上海人民出版社,1994
- [2]林毅夫.制度、技术与中国农业发展[M].上海:上海人民出版社,1994
- [3]周小亮.提高农民收入与二次市场化制度创新[J].东南学术,2002,(3)
- [4]韩俊.关于增加农民收入的思考[J].农业经济学,2001,(5)
- [5]郑海祥,石友金.制度创新是农民增收的关键[J].经济师,2003,(8)
- [6]廖红丰,郝英杰.论农村市场化与增加农民收入[J].农业经济,2003,(12) (责任编辑 王宏章)