

# 必须突破刚性制约 从根源上寻因、化解三农问题

〔关键词〕 “三农”问题 农村改革 农民增收

〔中图分类号〕 F12 C91 S2

贾大明

(农业部中国农垦经济发展中心,研究员

北京 100810)

## 一、认清“三农”问题形成的长期性和复杂性

“十六大”以来,胡锦涛总书记把“三农”问题列为全国工作的重中之重;朱镕基总理最后的政府工作报告中,也把发展农业和农村经济、增加农民收入称为经济工作的重中之重。温家宝总理上任后,面对记者坦诚提出,当前的主要问题是:第一,农业发展滞后,农民收入增长缓慢,这已成为制约扩大内需的一个重要因素。总之,不论是上一届政府还是本届政府,领导人的工作思路和重点,都把中国的“农民、农村、农业”即“三农”问题,视为工作的重中之重。确实,抓住“三农”问题就是抓住了中国经济发展、社会进步、综合竞争力提高和尽快改善人民生活水平的最关键处和最瓶颈处;从中也反映了新一届政府敢于面对困难、勇于切中要害难题、立志有所作为的良好精神状态,令人倍感欣慰。也使人们寄予厚望。

认识到位了,目标确定了,但“三农”问题短期内并不能得到实质性的解决。这是因为中国“三农”问题的形成有其长期性和复杂性的渊源。笔者认为,新一届政府还需进一步了解、掌握国情,避免急躁。真正化解“三农”问题需有持久战的决心。回顾建国以来半个多世纪的历史,首先是国外列强敌对势力的政治、经济封锁;尔后是自己的闭关锁国,实行政治、经济的自我封闭;再加上“以阶级斗争为纲”,政治运动连年不断,直到十年文化大革命,搞得人人自危、天怨人怒,把本已积弱百年、百废待兴的贫困中国,又一次推向经济、社会崩溃的边缘。面对这样的历史状况,“以解放全人类”为己任的当时领导人却产生了一种急躁盲动的情绪,试图“通过一个早上”解决中国的贫困问题。为此,50年代发动过大跃进,发出赶英超美的号召;文革后,70年代又有“十年实现中国农业现代化”的宏伟蓝图;而历史和实践总是铁面无情,急躁与幻想并不能解决中国的实际问题。及至改革开放了,国人初出国门一看,对比之下,方知,原来常讲的世界还有2/3劳动人民正在“水深火热”之中,却恰言中了我们自己的窘况。”实际上,中国的“三农”问题就是在这样的国情背景下形成的,因而是个极其困难的、复杂的、长

期的历史性难题,绝非一朝一夕能够解决的。在这个老大难问题面前,绝不能再犯急躁病。

## 二、解决“三农问题”要突破两大刚性制约

当前,解决中国“三农”问题至少要突破两大刚性制约,一为制度制约,也可称为体制制约;二是资源制约,也可称为自然资源禀赋制约。

第一个刚性制约:体制制约。目前,中国行政管理体制基本上仍是延续了计划经济体制下城乡分割的二元经济体制框架。建国后的城市发展、工业化进程之初,和之后相当长的历史发展阶段,主要是靠工农业产品不等价交换的“剪刀差”来维系的。从建国到上个世纪80年代末,城市和国家工业化从农民、农业、农村以不等价交换的形式总共拿走了2万多亿人民币。直至今日,中国的城镇化、工业化还是或多或少地建立在牺牲“三农”利益上的;城乡分割的体制至今未有根本性的改变。从政治制度上看,占中国人口70%的农民在全国人大代表中的席位与其人口、利益绝不相配;亿万农民的意志、愿望几乎没有正常的渠道得以全面反映,更不能左右政府的政策;多数农民还未享受到自由迁移、选择工作、享受最基本社会保障的权利;在生存、就业、养老、政治权利方面多数农民还未享受到基本的国民待遇。中国有八九个参政党,分别代表着社会诸多阶层的利益,但真正代表农民利益的又有谁呢?!体制制约的另一方面,反映在国民分配,即国家财政收入的分配方面,在这方面,广大农民、农村、农业也处于绝对不利的地位。一是农业支出占全国财政支出的比重由1978年的13.4%下降到2001年的8%;而农业各税和对乡镇企业征收的税金,则由同期的54亿元增加到2594亿元,年均递增20.3%;国家对农业支出的绝对数虽然逐年在增长,但不容忽视的是:多年来形成的国家财政收入分配向城市、工业化重点倾斜的政策,至今尚未有根本性、制度性的改变。温家宝总理近期承诺本届政府用于文化、卫生、教育开支的增量部分主要将用于农村,算是几十年来的首次。体制对“三农”问题制约的另一重要方面是:中国农民还要负担乡、县政权运作费用,要负担各级农村干部、教师和农区教

育费用的巨大开支。中国 2 000 多个县级政权、5 万个乡镇政权和 70 多万个自然村,总共有上千万个吃皇粮或吃补贴的“公家”人员。地方政府的财政本来就有限,巨大的财政缺口,则完全靠对农民的各种税费和名目繁多的摊派来填补。收入最低最不稳定和极为脆弱的农民、农村、农业却需要支付县、乡、村政权运作费用和义务教育费用,这是一种极不合理、极不公平的格局。这种制度安排,即制度上的刚性制约最明显的结果是:建国 50 多年来,中国的城乡差别、工农差别、东西部差别日益扩大;在中国经济连续 10 多年 GDP 增长在 8%~9%、城镇居民收入年增长两位数的情况下,广大农民的收入增长缓慢,长年来农户可支配收入极其有限。1978~1994 年,农民年收入增长 5.9%;1997 年至今,农民年均收入递增仅有 3%。2002 年农民人均年收入 2 476 元,增长 4.8%;而同期城镇居民收入增长 9.8%。2001 年全国农民每月消费支出 139 元,其中有 117 元用于衣食住等生活必需品消费,仅有 22 元余钱。因此,中国农村耐用品消费比城市滞后 15 年。虽然中国东部和大城市郊区有 1 亿农民生活水平已接近或等同城市居民生活水平,这是个极大的历史性进步,但“三农”问题长年沉痾积重的中西部,近 6 亿农民的生活仍相当贫困,还有近 3 000 万农民处于极端贫困之中。

第二个刚性制约:资源制约。首先是劳动资源严重过剩。中国农村目前约有 5 亿劳动力。中国农村劳动力比世界所有经济发达国家总劳动力 4 亿还要多 1 亿。而就现在和未来相当长一段时间中国农业的生产水平而言,种 20 亿亩耕地有 1 亿劳动力就足够了,余下的 4 亿劳动力向何处去?这是“三农”问题面对的又一刚性障碍。加入 WTO 后,中国经济与世界经济接轨,随后参与的世界贸易和竞争,实质上是参与世界劳动力就业市场的竞争。就目前中国农村劳动力的综合素质较低的状况而言,不仅难与世界发达国家劳动力竞争,即使在中国城乡劳动力就业竞争中也处于劣势。中国的农业要发展、农民要增收,必须尽快减少农民,这已是公认的判断。但就目前的状况,别说中国就业市场,就是整个世界就业市场也很难一下子容纳和消化几亿劳动力。其二是土地资源、水资源的绝对短缺。中国目前人均占有 1 亩多耕地、农户仅均占半公顷耕地的状况,直接制约了中国农业规模化生产的发展和农民收入的增长。即使 30 年后,中国城镇化达到 50%,仍将有七八亿农民滞留农村,土地资源短缺的状况至少在 30 年之内不会有根本性的改观;倘若政府把握不好,城镇化进程达不到 50% 的话,农村土地资源的拥有量还会锐减,情况将更趋严重。在中国的 662 个城市中,有 400 多个城市严重缺水,年缺水 60 亿吨;加上农村地区,中国全年缺水 200 亿

吨。水资源的短缺也已成为限制农业结构调整、农民增收的刚性制约因素之一。三是环境的破坏与恶化。改革开放几十年来,中国经济快速发展是不争的事实,但对环境的破坏与污染也几近酿成灾难性的后果,这也严重制约着“三农”问题的解决。据专家估计,中国目前年均排污量 430 万吨,水质遭受严重污染,城市水域的 90%、自然河流的 60% 均已无法养殖鱼类,据《日本工业新闻》2003 年 3 月 20 日报道:中国的二氧化硫年排放量居世界第一,高达 2 000 万吨,66% 的人口遭受大气污染,酸雨污染范围已占国土面积的 30%,甚至波及朝鲜半岛和日本。随着经济发展,中国未来石油、天然气的需求量将由目前的 9 亿吨增加到 24 亿吨,中国的二氧化硫和二氧化碳排放量将分别达到 4 000 万吨和 16 亿吨,均将比现在增加 1 倍。环境污染的加剧制约了中国农业结构调整和农产品品质提高,直接影响其市场竞争力和农民收入的增长;加上土地沙化、水土流失面积的不断扩大,不仅可耕地、可牧地大量减少,现存的耕地、牧草地也趋于退化,直接制约了中国农业的发展。而改善环境、治理污染所需的巨额资金,却是任务繁重的各级政府难以承受的。

归纳中国改革开放以来的难点所在,依然是人往哪里去(城市富余和新增劳动力如何安排?农村劳动力如何转移?)和钱从哪里来(中国经济结构调整、技术开发、引进人才、增强国力、治理环境、改善城乡人民生活水平,都需要钱)。本文之所以一再强调,若要解决中国“三农”问题,首先就要解决两大刚性制约,主要是想申明,解决中国“三农”问题是涉及国家政治和经济体制改革、国民收入分配、城乡社会中长期发展统筹等一系列的大事、难事,绝非一二届政府在短期内能彻底解决的。

### 三、从 5 个方面着手解决“三农”问题

但是,解决“三农”问题,本届新政府又是可以大有作为的。当然,“三农”问题是严峻的。“三农”问题得不到改善和解决,非但中国现代化建设难以成功,中国全面建设小康社会的战略目标也无从实现,还将影响中国的经济发展和社会稳定。新一届政府处理、解决“三农”问题关键是要立即着手制度调整 and 安排,以保证中国城乡统筹发展,即要使城乡发展、工农发展、东西部均衡发展均能得到制度的保障和财政的有力支持。在这些方面,新一届政府有许多实事可以做。

首先,政府要制定城乡统筹发展的中长期战略规划。政府应该在充分调研、集思广议、总结经验教训、汲取发达国家有益经验的基础上,编制旨在实现城乡统筹发展中长期社会、经济、文化发展战略规划。要在城乡统筹上下功夫,特别在基础设施、教

育、卫生、社会化保障体系建设方面向广大中西部地区、向农村地区倾斜,力争在二三十年内控制城乡差别、工农差别和东西部差别日趋扩大的态势,并逐步减少差距,从而奠定彻底解决“三农”问题的总体战略思路,给几亿农民以希望。

第二是要落实农民的国民待遇。这里强调的是“落实”二字,而不是所谓“给予”国民待遇,因为本质上应是“天赋人权”,公民权是每一个合法公民本应有的权利,不是政府的赐予。无论是宪法,还是国家的各项法规都承认农民同工人、知识分子一样是国家的主人,是物质财富的创造者,是合法的公民,理应享受与城市人民一样的居住权、迁移权、工作选择权、个人财产不受侵犯权、选举权、受教育权、接受社会基本保障权和享受国家救助权。那种在短缺经济时代的计划经济体制下,把中国公民按居住地及工农从业不同而加之的不平等待遇,以及种种将城乡人为割裂为二元经济结构的行政管理体制,应该尽早加以摒弃,应在政治上、经济上、法制上全面落实农民的国民待遇,尽快破除城乡分割的管理禁锢,欢迎、鼓励、支持、保护农民进城务工、经商、居住,并切实保护其合法权益;不仅如此,政府还有责任通过农村社会养老、医疗等保障制度,救助困难的农民,保证农民群体得以分享社会发展和进步的成果。大中城市是经济发达地区,机会多,用工需求大,就业层次齐全,是招揽和安置农民工数量最大的所在。要切实降低农民进城的门槛,要取消各种门类繁多的程序和费用。例如,要以法规的形式规定农民工进城务工,1年内各种收费不得超过100~150元;超收违法,农民工可依法拒交。另外,中国的大中城市规划建设中,不要贪大求洋、盲目同国际接轨,更不要讲排场、搞什么形象工程,要降低城市定居费用,使更多的在城市工作的农民工能逐步在城市定居。

第三是政府应一视同仁,按照城乡统筹的思路,逐步实现向农民、农村提供与城市相同的公共服务。中国的财政收入和财富积累的最终所有者本应是全体人民,而占全国人口总量近70%的农民,当然应该同等地分享财政收入和财富积累带来的利益。政府应该向农民和广大农村提供同城市一样的公共服务。诸如:在农村实行九年制义务教育,农民不再为子女接受九年义务教育而交费花钱;向农民、农村提供公共卫生、交通、通讯等基础设施服务;向农民提供基本的养老、医疗等社会保障服务。有人会说,中国经济处于起步阶段,国家财力有限,政府不可能对城乡一视同仁地提供公共服务。其实,只要从大局上调整财政分配的思路,从中国当前的财政收入中,拿出几百亿办农村九年义务教育,拿出几百亿建立农村基本养老、医疗等社会保障是完全可以做到的,新政府在这方面是可以有所

突破、有所作为的。今年政协会上,许多委员提议,要求政府进行公车改革,指出1年国家消耗在公车上的费用高达3000亿元之巨。如果属实,这3000亿元的公车支出便是2001年中国财政支农费用1541亿元的两倍了。另外,百姓反映强烈的公费吃喝问题长期得不到解决,据测算1年要多吃掉1000个亿。若仅从公车 and 公款吃喝两项省出1/3来投入“三农”、改善“三农”状况,就比发多少个文件、开多少次会议、空喊多少个漂亮口号要实际得多、有效得多。2002年中央为保护大豆生产,仅拿出1个亿对1000万亩大豆进行直接补贴,不仅激发了农民的积极性促进了当年大豆的生产,2003年全国大豆种植面积还增加了30%。关键是能否真正改变财政分配思路,切实转变政府职能,提高效率,有效遏止腐败,降低行政运作费用。只要这样做了,那么,给几亿农民办点儿实事的钱还是可以拿得出来的。

第四是真正精兵减政,切实精减县、乡两级政府,转变政府职能,从根源上减轻农民负担。中国现有吃财政饭的约有4000万人之多,为世界之最,且办事效率低,寻租行为无所不在、层出不穷。这一切已引起社会公众的强烈不满和批评。而2000多个县政府、5万多个乡级政府、1000多万县乡级干部的巨额支出,恰是构成农民沉重负担的要害所在。倘若县乡两级政府的观念不变、体制不转、机构不精、人员不减,中国的“三农”问题是绝不可能得到真正解决的。对此,许多专家和政府高层已充分认识到。但关键还是“人往哪里去,钱从哪里来”。对此,笔者认为,一是要国家立法限定县乡两级政府机构、人员及相应费用,并予以公布,接受人民群众的监督;二是要切实做好分流人员的安置。在经济发达地区,文化程度较高的中青年政府人员,竞争力较强就业机会较多,分流安置相对困难少一些;而中西部经济欠发达地区,对于年过40,且文化程度低、又无一技之长的县乡工作人员来说,一下子推向社会不仅难度大,也是不现实的。为此,建议国家可以加发特种国债,用于县乡两级政府分流人员的安置。如,贫困地区或经济欠发达地区县、乡政府分流人员,年轻者可带薪外送学习,学成后竞争上岗或自谋职业;工作20年以上年龄偏大者,可发基本工资或基本工资的80%,保持原有政治待遇和现行医疗社会保障待遇不变,回家退养。这部分人有了基本生活保障后,也可以再从事一些力所能及的事情,继续发挥作用。表面看,县乡政府分流人员脱离了机构,但工资还在发放,好像财政负担未减多少,其实,从长远看,分流人员安定了,县乡政府机构改革就容易推动、容易成功;发放的基本工资是有数的支出,在当前巨大的国家行政支出中,基本工资所占的总量是非常有限的。巨大的行政费用支出中,主要是公务人员的公车、会议、招待、出差、出

# 关于增加农民收入的若干科技思考

〔关键词〕 农民增收 农技开发 生态农业 多种经营

〔中图分类号〕 S2 T

程 序

( 中国农业大学 教授、博士生导师 北京 100094

增加农民收入问题现已成为举国上下关注的焦点之一。在我国,除了业已证明是十分有效的途径,如结构调整,劳务输出,发展农村二、三产业等以外,还需依据国情,进一步开拓农民增收的新路子,以持续可靠地促进农民增收。应该说,农民进城(包括中小城镇)变为非农居民固然是必然的大趋势,但前提是工业化(包括乡镇企业)的高速度和高水平发展。而从近年的实际情况看,这个目标显然不可能很快实现;况且历来农民(特别是青壮年农民)的大量进城,也已在不少国家引发了难以解决的社会问题,如,突出的是农业后继无人、农业和农村社区的严重萎缩,就像在日本、韩国曾发生过的教训那样。韩国曾为此不得不在工业化中期,就发动了举国动员的、耗资巨大的“新农村运动”以扭转被动。同时还应看到,我国农村人口占人口总数之比,也不可能像一些发达国家那样,最终降到5%以下。即使根据最乐观的预测(北京大学中国经济研究中心),到2050年,农村人口仍将占总人口的20%以上。因此在我国未来的几十年里,农村劳力的就地安置和消化仍然是非常重要的。特别是在当前经济尚不发达的中、西部地区及仍然数以百计的贫困县地区,这一点更应引起各级领导层的关注。

本文拟就进一步开拓农民增收新路径问题,作如下探讨。

## 一、应拓宽传统农业的领域

国、水电房租及许多无效劳动。一旦机构减了、人员少了,这些开支也就可以切实节省下来了。县乡两级机构的精简、人员分流是要付出成本的,这个成本自然应该由政府承担。倘若政府精简后分流人员能得到妥善安置,就可以突破政府机构精简—膨胀—再精简—再膨胀的历史怪圈。由此,农民的负担也才能真正减下来。

第五是减免农业各税,真正减轻农民负担。中国的农业税、农业特产税和屠宰税等每年不过400多亿元,占全国税收总量的3个多百分点,对国家财政收支的作用极其有限。但对收入低下的农民群体来说,这是他们目前必须上缴的国税。一方面,多

当前农民收入较低的主要原因有:(1) 农业的劳动生产率低下;(2) 农民非农就业门路狭窄;(3) 农村劳动力隐性失业现象普遍,也就是说,即便是列入“务农”范畴的劳力,其真正参加劳动的时间也很有限,在内地特别是西部地区农民全年的有效劳动日利用率往往只有30%左右。在此,本文将集中讨论非农就业门路窄和隐性失业问题;并呼吁警惕在农民增收问题上当前已表现出的浮躁心态和不切实际的幻想,要消除那种认为不外出打工就只能无所作为的消极心理。古今中外的例证说明,只要切实依靠科学技术、做脚踏实地的工作,是完全可以走出新路子的。

所谓“非农”领域,人们传统的理解往往是指工业、服务行业等。但这种把农业和其他行业截然分开的观念和做法却十分不利于开拓农民就业的新路子。一方面,农业的实质内涵,正在随着农业原本固有的多功能性逐渐被重新认识而扩大。一个典型的例子就是,农业实际上还具有生态服务功能,如景观、休闲观光、生态教育,乃至具有巨大的存储二氧化碳和氮氧化物等“温室气体”的功能等。这些现在看似无市场价格体现的功能,迟早都会成为“有价”服务。最典型的例子是哥斯达黎加以种植树木增加了土壤和树林摄取的碳,除木材收入外,还换取了一些欧洲发达国家购买等量二氧化碳配额的经济补偿。另一方面,“农”与“非农”之间实际上已无绝对的界限。随着科学技术的进步,农产品的用途已越出原有范畴,越来越广,如种植并加工能源

年的实践表明,为了征收几百亿的农业各税,地方政府部门与几千万农户反复周旋,付出了极高的交易成本,并导致农民普遍反感、干群关系紧张;另一方面,多年的经验表明,国家千方百计为农民增收而制定的政策中,没有几项是可以直接帮助农民增收的。所以,尽快减免农业税、农业特产税、屠宰税虽然使国家少收入几百亿,但却实实在在地帮助农民减少了几百亿支出,少支也就是多收。浙江省已经率先减免农业各税等,取得了良好的预期效果。本届政府确实应在这一重大政策方面及早下决心,尽快出台减免农业各税的政策,为农民增收做点立竿见影的实事。

(责任编辑 蔡德诚)