

# 解决“三农”问题的 制度性变革与外部环境营造

雷原

**摘要:** 中国的“三农”问题有深刻的历史原因和深层次的制度原因,诸如农民的非国民待遇、二元经济结构、土地制度缺陷等。解决“三农”问题要依靠机制创新、制度创新,创造出解决“三农”问题的内在动力,同时,应积极地营造解决“三农”问题的外部环境。

**关键词:** 土地制度 制度变革 外部环境

## 一、引言

目前的“三农”问题已经发生了本质的变化。在20世纪80年代中期以前,“三农”问题仅仅在宏观层面上表现为一个粮食产量问题,而现在的“三农”问题已经从粮食产量问题演变成一个以收入、消费和就业为中心的经济和社会问题,包括农村经济的停滞不前、农民收入的增长缓慢、农民的社会地位低下。笔者认为,“三农”问题主要是由制度设计缺陷引起的,在制度设计中,国家对农业、农村的体制改革重视不够,造成了许多问题积重难返。国家用计划经济、依靠行政力量造就的城乡二元体制及由此造成的在改革进程和制度安排上对农村的偏废,现行土地制度的平均主义缺陷以及人民公社体制解体后的乡村治理模式缺失是引起“三农”问题激化的根本原因。80年代开始的农村改革拓宽了农村经济的内涵和外延,使得传统农业逐步走向现代化农业,传统农村逐渐走向工农、城乡一体化,但农村改革的阶段性和不彻底性又阻碍了农业和农村现代化的进一步发展,使现存的“三农”问题呈现出更加复杂的特点,并有恶化的趋势。因此,如何打破现存的利益分配格局,改变现状,为“三农”问题的根本解决创造相适应的制度空间,并创造相应的外部环境是一个急需研究的问题。

## 二、解决“三农”问题的几个基本出发点

“三农”问题是历史形成的,它的解决也需要一个历史过程。因此,解决“三农”问题需要考虑两个方面的因素,一是从长期发展来看,“三农”问题的解决要符合我国的可持续发展战略,并且不产生其他更多的历史遗留问题,这就需要形成一个良好的制度平台;二是“三农”问题的解决必须考虑我们的国情,考虑国民经济近期宏观调控的需要。目前,大量的研究涉及后者,如农民利益保护论、农村基础设施建设投资论、就业优先论等。但从长期发展的角度选择合适的制度,通过制度变革形成农村和城市持续协调发展的研究则较少。从已有文献中我们可以看出,人多地少国力尚弱等现实条件决定了单靠农业或者城市化都不能解决“三农”问题。中共十六大提出了要用城乡统筹的方式解决中国的农业、农村和农民问题,而这些问题解决,不可能封闭在农村内部,要和城市结合起来,加快推进中国的城镇化,使更多的农业人口转移到城市中去,从事非农产业,形成一个城乡统筹的格局,逐渐为解决中国的农业、农村、农民问题寻找新的出路。

这实际上是一个农村和城市协调发展的模式,在这一模式中,关键的环节还是一个市场化问题。长期以来,政府扶持农业政策的作用不理想,其重要原因在于,在二元结构下,城市在国家的政治、经济、文化生活中占有绝对的优势,能从政府的各项政策中首先获利,因此通过行政的办法、计划经济的办法,最终都不可能取得成功。

目前,城乡经济交流的主要途径有:(1)粮食、农副产品、农机等农业生产资料、消费品的贸易;(2)农民企业家在城市投资;(3)农民进城打工;(4)城市企业家在农村投资;(5)政府投资农村的基础设施建设;(6)乡镇企业、农民企业和城市之间的贸易。缩小城乡差别,激励农村经济的发展,政策上的考虑就是加快这六种形式经济活动的发展,在市场机制的前提下,就是要完善基本的产权、交易、投资、金融制度,在政治上保障农民的权益,给农民以国民待遇,解决户口、保险、教育等问题,形成城乡协调发展的市场平台。

## 三、推进城乡经济协调发展的制度变革

### 1. 在政府出场的情况下,进行系统的土地制度变革

随着改革深化和市场环境的变化,家庭承包制的固有局限性逐步暴露出来,加剧了本已高度稀缺的土地资源承包的有限性,农民承包权界定不清,导致农民缺乏应有的财产权保障和对土地的长期、稳定预期,无法实现土地利用的长期利益最大化。把自然条件与文化和体制结合起来考虑的观点认为:地理状况决定了农作物的耕作方式,从而决定了土地所有权的性质和财富的分配,进而对发展的速度和特征起关键作用。伴随新技术的推广和应用,新的土地制度安排必然是改革的新一轮起点。因此,我国农村土地产权制度的变革,只有在中央政府“出场”的条件下,赋予农民完整的土地财产权利,这样的改革才可能是系统的,也才有可能正确而顺利地完

(1) 改革现存的农村土地制度,确立农民的土地产权内涵,明晰土地的产权关系。首先确立国家是农村土地的法律所有权主体,农户是土地的经济所有权主体的产权架构,国家通过相应的土地管理主体来履行职能,农民通过实际生产经营活动来实现其权益,使原来属于集体组织的模糊土地产权发生分解,形成国家法律所有权与农民经济所有权分离、国家与农民双重产权主体的土地制度新格局。在此基础上,给农民颁发土地证,明确土地的产权要素,为土地的流转奠定基础。

(2) 建立土地交易市场,促进耕地的流转,激活农村要素

市场,加速土地资源的有效配置与流转。实行土地使用权流转制度,可以把农民从小块地的捆绑下真正解放出来,提高土地的集约化经营程度,有效配置生产要素,实现土地经营的规模效益,推动农业的产业化经营与农村经济结构的调整。这就要求强化宏观调控,优化各级土地管理机构,健全土地使用权市场的立法、执法和仲裁;缔造地产交易的中介服务组织,为土地的流转提供及时可靠的信息、评价等咨询服务,调整土地使用权交易收益分配和使用,建立完善的土地税费制度;建立土地银行或土地融资公司,从事土地的抵押和储蓄业务。

(3)在土地流转过程中,逐步建立农村承包土地社会保障的替代机制。当前阻碍承包土地向利润最大化方向流动的重要因素是土地依然是大部分农民就业、生存保障和社会福利的唯一依靠。因此要积极而稳妥地推进农村社会保障制度改革,逐步将农村的社会保障由依靠承包地转变为依靠社会保障制度。采取“因地制宜、量力而行、形式多样、农民自愿”的原则,多渠道、多层次、多方式地兴办养老、医疗、生育、伤残等保险。在土地的出让过程或其他非农业征地过程中,政府要从土地收益中让出一块给农民,较大幅度地提高对农民的补偿标准,在此基础上,明确补偿中的一部分用于缴纳失业、养老、医疗保险金。通过土地转让金,不同程度地解决农民的社会保障问题。也可以通过建立土地保险公司的形式,由土地保险公司履行农民的基本生活保障职责,使土地的资本内涵而非土地本身成为农民的切实保障,切实消除失去土地的农民的后顾之忧。

(4)在完善农地产权的基础上,建立农地产权发挥资本职能的机制。当前,土地产权制度最重要的问题是农民应该有物权,农民用土地可以进行抵押,进行投资,要把农民现在的使用权变成一种准商品,使农民的土地产权不仅可以获取经营收益、进行流通转让,还可以发挥资本职能。将土地经营权以资本的方式投入现代农业生产过程之中,借助土地银行、土地信用社的形式,完善土地的产权职能,实现土地产权的保值增值,从金融角度支持农村经济发展,促进农村要素市场的发育。

(5)创新农地征用补偿制度,给农民适度的利益倾斜,保护农民的土地权利。我国人多地少,土地后备资源缺乏,现有土地的潜在价值极大,而现行征地制度存在一个突出问题是农民获得的补偿过低,农村土地征用长期存在的价值低估限制了农民收入的增加,因此有必要创新农地征用补偿制度。土地征用制度改革的核心是缩小征地范围,提高征地补偿标准,改革征地补偿方式。在公共利益之外的非公益性用地,不再动用国家征地权力;对城市发展和交通等基础设施建设征用农地,提高对农民的补偿标准;对在农村范围内兴办包括农业企业在内的各类经营性企业,可探索将原土地承包权拥有者的土地使用价值折算成股份,尝试以土地使用权入股,或将土地使用权出租,农民按约定分期获得股息、租金收入。

## 2. 从推进农民的社会保险制度入手,逐步废除“城乡分割”的二元结构

我国实行改革开放,取得了巨大成功,但在计划经济体制下形成的城乡二元社会结构、户籍制度,保留的时间太长,很少改革。由此带来两个问题:一是阻碍了社会资源的流动,使城市化严重滞后于工业化,造成经济结构和社会结构不协调。二是阻碍了社会主义市场经济体制的形成。现有的城乡分割的二元结构,尤其是城乡分割的户籍制度是把农民束缚在农村的主要障碍,它使城乡之间的生产要素,如劳

动力、土地、资金和多种资源不能按照市场经济的要求流动,妨碍了资源的合理配置,不利于生产力的发展,同时附着在户口之上的福利和权益差别日渐引发城乡矛盾。

改革户籍制度,打破城乡界限,逐步消除政策制定中的城市中心主义倾向,促进城乡劳动力在同等条件下合理有序地竞争,是市场经济发展和社会进步的必然要求,它将有助于形成城乡互通的要素市场,推动城乡之间的经济融合,并带来社会结构、文化等方面的深刻变化。虽然自80年代后半期开始,特别是在1992年以后,为了适应城市经济大发展的需要,城乡间劳动力市场的制度壁垒开始打破,我国农村剩余劳动力的转移有了第二条出路,即向城镇第二、第三产业转移。大批农民工涌进城里来打工、经商,他们干着最脏、最累、最危险的活,享受着低廉的工资和劳保福利,为输入地创造了大量的财富。各地的实践表明,一个地区的经济繁荣程度是同雇佣民工的人数成正比的。但由于户籍制度的限制,在城里打工10多年的民工,工作再努力,表现再好,也还是民工。1999年,政府正式颁布《城市居民最低生活保障条例》,为城市居民提供最基本的生活保障,而农民工尽管可能生活在最低保障线下,但没有权利享受所在城市的最低居民生活保障。而且,只要有政治上、经济上的风吹草动,首先裁减的是外地民工。这几年经济调整,全国民工已经下降到5000万人以下。最近,北京市效仿上海出台了103个职业中限用外地民工的规定。近年来,我国已明确对外国和境外来华的务工经商人员给予国民待遇,为什么对自己的同胞却经常采取厚此薄彼的政策呢?这显然是不符合市场经济发展要求的。

## 3. 继续推进税费改革,恢复农民的国民待遇

农村税费改革是新中国成立以来,继土地改革、家庭承包经营之后农村的第三次重大改革。农村税费改革的实质,是改革农村不适应生产力发展的上层建筑的某些环节,最重要的是要精简机构和人员。

第一,实行税费改革,使农民的负担公开化,恢复农民的国民待遇。通过精简机构、减少人员,把一切不应该向农民收取的税费,全部减下来,彻底解决农民的负担沉重问题,走出历史上“黄宗羲定律”的怪圈。从纪录看来,中国是世界上唯一从公元前迄今始终直接向各个农户抽税的国家,这种税收的基础极为广泛而又非常脆弱,为西方经验所无,以现代经济理论概括,就是税收的低效率,农业税作为一种产业税的税种本身就具有待遇上的不平等。因而在税费改革中,不仅要消灭各种名目的费,亦要取消不合理的税种征收。此外,税费混淆,执行不当,使公平缺失。因之为费,则在各地之间漫无标准,贫富地域的农民即便对同等负担亦感受相差悬殊,有失公平。公众权力是与资本控制力量紧密联系的,农民正是由于缺乏真正的金融支持不能获得资本,则无法有力的参与公众生活,无法获得与市民一致的国民待遇。

第二,实行乡镇财政体制改革,健全公共财政。国家表面上对农业的征税低,受惠者却并非农民,只是鼓励或合法化了乡里官僚的额外加征甚或成为腐败根源。长期以来,许多设在乡镇的本应是为社会提供公共服务甚至具有行政执法职能的政府部门,实行的却是差额拨款、自收自支、企业化管理等财务制度,基本要靠农村基层财政来负担,而超过财政负担能力的资金缺口部分,则通过向农民税外收费来解决,农民负担因此大大加重。因此,推进税费改革,减轻农民负担,必须与农村政府机构的设置及乡镇财政制度的改革配套进行,必须健全公共财政,合理确定乡镇政府的事权和财

权,加大上级财政的转移支付力度。只有降低了农村“吃官饭”的部门数量和人口数量,农村的税费改革才有可能达到预期的目标,农民的负担加重问题才能切实得到解决。

第三,创造条件,实现城乡税制统一。2000年开始的农村税费改革已初见成效,试点地区的农民平均减负30%以上,并在2004年开始在全国范围内推广,改革的基本点被概括为“三个取消,一个逐步取消,两个调整和一项改革”,但按照计算,农业税的实际税率则高达8.4%,而我国对工业产品征收的流转税和服务行业的营业税一般都不会超过这个比例。此外,按照城市工薪阶层个人所得税的800元征收起点计算,市民年收入的9600元不必纳税,而农民却没有最低收入限额,要照章纳税。凡此种种,使城乡居民收入的实际差距大于表面的3:1,而是5:1甚至6:1。因而,税费改革的终极目标应是最终创造条件,实现城乡税制的统一。

4. 逐步建立以乡镇为单位的直选制度或自治制度,改革现行的农村治理模式

目前,乡镇干群关系紧张和乡镇财政亏空等乡镇政权运行中的问题,具体原因虽然各有不同,但在根本上是因为党政不分,由上级任命的乡镇党委和乡镇党委书记实际上是乡镇政权的核心和主要领导组织,乡镇政权组织及其领导人员和一般工作人员缺乏必要的自主能力,必然只能主要向上负责,而不对下负责。要实现真正的乡镇民主,除了要继续推广和做好政务公开、发扬基层党内民主并加强乡人大的监督作用外,更重要的是要通过改革,将乡镇政府的工作限制在农地基本制度和税收基本制度不变的框架下,有所作为,同时进一步促进这两个基本制度的确立和完善。伴随农村土地制度的系统变革,为乡镇一级作为基本的行政单位创造条件和可能。在条件成熟时,将直接选举制从村级推进到乡镇一级,推行乡镇党委书记和乡镇长的直接选举制。

农村长久以来摆脱不了“黄宗羲定律”的怪圈,正是因为基层行政单位未能形成与农民休戚相关的利益结合,因而历代、历次税费改革的宗旨不能得到有效贯彻,措施也没有得到有效执行,有效的农村治理模式是解决“三农”问题的关键所在。第一,让农村选民直接拥有选举和监督乡镇长的权利,实现乡镇主要干部(包括乡党委书记)选拔制度的真正民主化,可以从根本上改变乡镇政权的权力配置方式,从根本上大大缓和农村的社会矛盾,降低基层干群关系的紧张程度,真正从群众的利益出发来发展农村经济,从而有利于农村社会的政治稳定和全面进步。第二,把工作重点推进到乡镇一级直选或自治上来,还可以在现行的“二元结构”框架下,解决农村的人才匮乏和人才外流问题,相对于村级政权,乡镇一级政权对人才更有吸引力,因为乡镇一级政权属于国家的正式权力体系,可以解决干部身份问题、城市居民户口问题、社会保障问题等,有利于本地人才的脱颖而出和外来人才的竞相加入,从而有利于本地区的经济发展和社会进步。第三,把乡镇一级作为治理模式转变的重点,更有利于推进农村的城镇化道路。第四,较之村级,乡镇一级的财力更有保障。

因此,应在现行村级自治的基础上,重点推进乡镇一级直选,这才是重塑农村治理模式、解决前述乡镇政权运行中仅仅对上负责而不对下负责问题的最具根本意义的制度创新举措。

#### 四、创造解决“三农”问题的外部环境

温家宝总理讲过,我们应确保国民经济持续增长(国内

生产总值年增长率保持在8%以上),使“三农”问题在发展中得到解决。实践证明,凡是没有新的增长点、没有新的税源的地方,农民负担往往过重,干群关系易于激化。因此,从某种程度上说,国民经济的繁荣,是根本问题,否则农民负担减不下来。预计在今后的一段时期内,中国经济保持7%的年增长率的客观条件是具备的。但也要看到,社会、经济体制的改革滞后,也是其中的重要因素。因此,解决“三农”问题,必须在国民经济发展的环境下,在产业结构的调整中,通过农村社会、经济的组织和体制创新来实现。

1. 推进农村的小城镇化建设,加快我国的城市化步伐。我国虽然已经进入工业化中期阶段,城市化加快发展,但是农民占我国人口的大多数,即使城市化能够顺利推进,能够缓解农村发展面临的困难,2020年农村至少还会有5亿以上的人口,小城镇依然将在农村经济中发挥重要作用,应根据各地的实际情况因地制宜地走出一条合适的城镇化道路。调查显示,小城镇的技术含量和资本有机构成要低于大中城市,大城市安排一个劳动力,需要投资1.5万元,小城镇只需要4千元,而且小城镇靠近农村,可以降低农村剩余劳动力转移的机会成本和就业风险。

2. 依靠机制创新,推进生态环境事业的产业化。为了加快农村公共品的供给速度,政府还可以通过财政补助、税收、价格等政策,引导农民或民间企业搞基础设施建设,比如以财政补助形式鼓励农民开展职业培训,用补贴的办法推广农业先进技术,以贴息的方法支持农村合作组织和行业协会发展公共服务等,形成以种草种树为核心、包括水利设施建设在内的绿色产业体系,满足农户对生态事业的介入,解决农民的就业问题,增加农民收入。

3. 推行经济理念,强化法律地位。在农村有司法迅速增加从属行政的现实,这种制度的原始性和简单性造成了严重后果。改革开放初期,乡镇企业迅速增加,合作交易以高度个人化关系为基础,漠视了法律的力量。虽然在一段时间内,依靠非正式关系办事的传统使大量资本涌入国内建立新企业,但是,企业缺乏透明度或法律文书,导致了任人唯亲和广泛的腐败。商业交易缺乏法律基础,这在好光景时可能加快交易,但是一旦情况恶化,就没有明确的程序来处置破产,且难以在贸易争端中维护自身利益。同时,农村中包括田地与房产的土地纠纷解决并无一定之规,而是取决于双方的势力。从农业系统向商业系统转化,不仅它的法律工具要全部调整以适应新环境,而且人们的观念也要转变,遵守法律,使之成为一种社会的强迫力。

#### 主要参考文献:

1. 林善浪等:《中国农业发展问题报告》,北京,中国发展出版社,2003。
2. 李德芳:《民国乡村自治问题研究》,北京,人民出版社,2001。
3. [美]西奥多·W.舒尔茨:《改造传统农业》,中文版,北京,商务印书馆,1999。
4. 雷原:《家庭土地承包制研究》,兰州,兰州大学出版社,1999。
5. 林毅夫:《“三农”问题与我国农村的未来发展》,载《北大经济研究中心论文讨论稿》,2002(3)。
6. 秦辉:《“农民减负”要防止“黄宗羲定律”的陷阱》,载《南方周末》,2003-03-20。
7. 张晓山:《深化农村改革促进农村发展》,载《中国农村经济》,2003(1)。

(作者单位:北京大学历史系 北京 100871)

(责任编辑:S)