



# 从家庭联产承包责任制到新农村建设

——中国农村改革 30 年回顾与展望

■ 龚建文

中国农村改革 30 年——从家庭联产承包责任制到社会主义新农村建设,就是探索中国特色农业现代化道路的 30 年。在中国改革开放 30 年之际,以探索农业现代化的历程为线索,认真总结农村改革的基本经验,准确把握中国特色农业现代化的内涵,深入分析中国农业农村发展面临的新形势新问题,对于不断深化农村改革,积极推进社会主义新农村建设,进一步探索中国特色农业现代化道路意义重大。

[关键词] 农村改革;现代农业;社会主义新农村;中国特色农业现代化道路

[中图分类号] F320.1 [文献标识码] A [文章编号] 1004-518X(2008)05-0229-10

龚建文(1966—),女,江西省社会科学院研究员,研究方向为农业经济、区域经济等。(江西南昌 330077)

本文系国家社科基金课题“建设社会主义新农村的目标、模式和对策研究”(项目批准号:06BJY065)的阶段性研究成果之一。

进入近现代社会以来,农业现代化成了农业发展的主题,也是农业发展的方向,是国家现代化的重要内容。新中国成立以后,尤其是经过 30 年改革,农村发生巨大的变化,这种变化表现在经济增长、社会结构变化以及乡村的政治发展等方面。本文以探索中国特色农业现代化道路的历程为线索,总结中国农村改革 30 年——从家庭联产承包责任制到社会主义新农村建设的经验和教训,从改革的历史轨迹中寻找和探索改革的新方向,进一步探索加速农业现代化、推进社会主义新农村建设的有效途径。

## 一、中国农村改革 30 年——农业现代化的发展历程

农业现代化是一个复杂的动态的变化过程,不同的国家和地区,在不同的时期,现代化的发展应遵循不同的规律。两千多年来,中国的农村经济组织基本上是一种由地主制产权和小农经营权结合而成的封闭的自给自足的小农经济组织。当然在这样一个封建传统相当深厚的农业国,农业现代化是一个非常困难的过程。新中国成立以来,尤其是改革开放 30 年来,我们党在处理“三农”问题和农业现代化建设上进行了艰苦

卓绝的实践和探索。新中国的成立圆了农民的土地梦,实现了世代农民“耕者有其田”的理想。这一阶段,农业主要是承担着为国家工业化提供原始积累及解决农民温饱问题的责任。然而,“政社合一”、“一大二公”的人民公社体制的推行,使农民处于有田却无权的尴尬境地,不仅没给农民带来“楼上楼下,电灯电话”,而且新中国成立近30年中国仍有2.5亿农民的温饱不能保障。改革开放给中国农村带来生机与活力,使农业逐步走向现代化发展道路。可以说,中国农村改革本质上是农村的一场产业革命,是传统农业向现代农业转变、农业社会向现代工业社会转变的一场极其深刻的经济和社会变革。以探索农业现代化的历程为线索,中国农村改革大体上可分为以下几个阶段:

第一阶段,1978年—1988年黄金十年,农村改革启动,以家庭联产承包责任制以及乡镇企业的兴起和发展为特征,是中国农业现代化的开启阶段。

1. 1978年—1983年是农村改革的起步阶段。重点是推行家庭联产承包责任制。1978年冬天,安徽凤阳小岗村十八位农民自主签订了“包产到户”的私下契约。1982年1月1日,中共中央批转《全国农村工作会议纪要》指出,目前农村实行的各种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制;1983年中央下发文件,肯定联产承包制是在党的领导下我国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展,要在全国推行这种社会主义集体经济的生产责任制。至此,一场由农民自发掀起的改革转向国家自上而下推动的大型改革。家庭联产承包责任制通过调整农村生产关系,调整国家、集体和农民三者之间的分配关系,将原来的“工分制”调整为“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”,突破了“一大二公”、“大锅饭”的旧体制。而且,这种农业剩余索取权的分配方式,使农民生产的积极性

大增,解放了农业生产力,促进了农村经济的发展,同时也为乡镇企业发展创造了条件。这段时期粮食总产由4000亿斤增加到8000亿斤,农业产量连续丰收,农民收入不断提高,社会购买力开始增强,市场逐渐繁荣起来。虽然随着实践的发展,家庭联产承包制这种农业生产经营形式不可避免地暴露出自身的某些局限性,但是其在解决农民吃饭问题和全国粮食生产上发挥了不可替代的作用,它的开创与实践成为中国农业现代化的新起点。

2. 1983年—1988年,改革的重点是推进农产品流通体制改革。主要特点是乡镇企业异军突起。这个时期,国家废除了“政社合一”的人民公社体制,实行政社分开,建立乡、区政府,确立了“乡政村治”二元基层治理体制新模式,建立了村民自治制度;逐步取消了农产品统购派购制度,鼓励农民面向市场,发展商品经济,确立农户独立的市场主体地位;调整农村产业结构,一些由农民和城镇集体经济投资兴建的企业开始发展起来,农村第二、三产业迅速发展。1987年农村中非农产业的产值比重首次超过农业。<sup>[1] (P148)</sup> 乡镇企业的异军突起是对传统模式的又一重大突破,是对传统体制的又一次冲击,是农村工业化进程的推进。它的发展带动了农村经济的繁荣和发展,使中国农业现代化上了一个新的台阶。

第二阶段,1988年—2002年曲折十五年,农村改革在不断深化中,充满了曲折,出现了“三农发展要素缺乏症”,农村改革的步子明显放慢。但农业生产要素加快向城镇转移,为工业化和城镇化加速发展作出了巨大贡献。

1. 1989年—1991年,改革的重点是确立了联产承包的双层经营体制。这个时期,乡镇企业在整顿中提高,“贴牌生产”、“三来一补”等劳动密集型产业大力发展,吸纳了大量农村剩余劳动力。1991年党的十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》提出,把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国乡村集体经济组织的

一项基本制度长期稳定下来,并不断充实完善。联产承包的双层经营体制极大地调动农民的积极性,提高农业生产效率,农村剩余劳动力开始向城镇转移,农村工业化、发展势头强劲。

2. 1992年—1997年是乡镇企业的第二个发展高潮,乡镇企业与民营企业开始了转制和调整重组,乡镇企业发展迅速。东部沿海地区乡镇企业推进合纵连横、兼并组合、优化升级,生产由分散加工向园区集群加工、由贴牌向自主品牌转变,苏、南、温州等模式纷纷登场。到1996年,乡镇企业产值已占农村社会总产值的2/3。乡镇企业的迅猛发展,使农村工业化迈上了新台阶。

3. 1998年—2002年,乡镇企业的发展壮大使小城镇的容纳力与吸引力同时增长,开始进入到促进农村城镇化的新阶段。这一时期,外向型经济初显端倪。由于国内市场的变化,致使乡镇企业起步阶段的有利条件日渐丧失,许多乡镇企业开始实行产权主体多元化,以外向型经济带动乡镇企业发展,国内企业借助对国外生产技术的引进、吸收、消化和创新,实现了由国际产业链的加工车间向世界工厂转变,上万种物美价廉的“中国制造”产品走出国门。同时,农村城镇化与农业产业化紧密联系,与小城镇建设互为依托,得以发展。国家政策开始放松,允许农民进入城镇居住务工、经商,这就促进了农村人口向小城镇的转移,从而促进农村城镇化的发展。截至2002年底,中国已有建制镇20600个,常住人口2.75亿,占全国人口的22%,农村人口的32%。尤其是在江苏浙江一带,依靠上海、南京、杭州、苏州、无锡等中心城市,形成了布局合理的大、中、小城市和城镇构成的城市化体系,即城市带。这样的城市带的形成,能使城乡功能互补、互相促进,从而促进城乡的协作发展。

与此同时,由于工业化加速发展和城市化扩张,出现了“圈地”现象,失地农民大增;劳动力大量流出农村,工业化得以雇佣廉价的劳动力,民工潮开始涌动;农村资金大量流向城镇,每年各种金融机构也抽走了农村大量资金,农村改革的

步子明显放慢,农业经济发展也出现停滞,城乡差距逐渐拉大。

第三阶段,2003年—2007年实现历史跨越的五年。改革的重点是“税费改革”和“新农村建设”。最主要的特征是农村经济管理和村民自治进程加快,“工业反哺农业、城市支持农村”,国家进入了由二元经济向一元经济转换的新阶段。

党中央、国务院高度重视农业,确定了“多予、少取、放活”的方针。在“多予”上,国家调整了国民收入分配结构,加大了对“三农”的扶持力度,2007年中央财政支农资金3917亿元,2008年中央支农资金将达到4318亿元。粮食直补、农资综合直补、良种补贴、农机具购置补贴等制度,开创了直接补贴农民的先河。在“少取”上,全面取消了农业税、牧业税、农业特产税、屠宰税,至2006年中国农村结束了2600多年“皇粮国税”的历史。在“放活”上,农村综合改革步伐加快,“山定主,树定根,人定心”的林权制度改革进展顺利;搞活农产品流通,促进了生产要素在城乡间的自由流动;粮食购销市场和价格进一步放开,迈出了农业市场化改革的关键一步。

经过30年的改革,中国的农村以社会主义市场经济取代了计划经济,以家庭联产承包经营为基础的“双层经营”制度取代了人民公社制度,建立了适应发展社会主义市场经济要求的农村新经济体制框架。这个根本性改革,解放和发展了农村生产力,解决了13亿人民的吃饭问题,农民生活水平显著提高;乡镇企业异军突起,带动农村产业结构、就业结构变革和小城镇发展,开创了一条中国特色的农村工业化和城镇化道路,农民生活水平显著提高,农村经济社会进入建设社会主义新农村和城乡统筹发展的新阶段。

## 二、中国农村改革30年——农业现代化发展的主要经验与反思

回顾30年来农村改革——农业现代化发展的历程,最基本的经验是:必须根据不同阶段农业和农村发展要求,循序渐进地推进农村改革和

建设事业。因为在不同的发展阶段农业和农村发展所面临的主要矛盾和问题有其特殊性,需要根据不同阶段农业和农村发展的要求进行改革。这也是中国渐近式改革方式的突出特征。从家庭联产承包责任制到推进社会主义新农村建设,“改革贯穿一条红线,就是保障农民的物质利益,维护农民的民主权利,解放和发展生产力”。<sup>[2]</sup>

### (一)主要经验

第一,充分尊重农民的首创精神,农民是农村改革与农业现代化的主体。改革开放以来,包产到户和乡镇企业,这两个新事物都是农民的伟大创造,对中国农村改革与农业现代化的发展起到了关键性的作用。农民所具有的首创精神还表现在借助于市场的劳动力流动,不仅打破了城乡的藩篱,而且为城市经济和国民经济发展作出了重要贡献。历史是人民创造的,要把农村改革不断引向深入,建设社会主义新农村,必须继续尊重农民的首创精神,发挥农民群众的主动性、积极性和创造性。<sup>[3]</sup>

第二,保障农民的物质利益和民主权利,是农村改革的出发点和落脚点,也是农业现代化的本质要求。改革实践表明,实行家庭承包经营较好地解决了农民的生产决策和物质利益问题,从而极大地调动了农民的主动性、积极性和创造性,有力地推进了农业现代化。农业政策改革也提供了同样的证据。例如,2000年—2003年,由于农民税费负担过重,生产成本过高,农民的种粮积极性受到严重影响,到2003年,粮食总产量跌到4306亿斤。随着2003年农村税费改革试点工作的开展,农村没有负担没有税费的时代到来,一系列惠农政策的出台,调动了农民的种粮积极性,从2004年开始粮食连年增产,至2007年粮食总产量达10030亿斤。近年来,农村教育、卫生事业、农村最低生活保障制度和村民自治等改革,也激发了农民建设新农村的热情。正如1979年《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》指出:对农民要在经济上充分关心他们的物质利益,在政治上切实保障他们的民主权利,离

开一定的物质利益和政治权利,任何阶级的任何积极性是不可能自然产生的。因此,经济上保证农民的物质利益,政治上保障农民的民主权利,是农村改革在任何时候都必须始终遵循的一条基本原则。<sup>[3]</sup>

第三,坚持市场化改革取向,为农业现代化发展注入新的动力和活力。<sup>[3]</sup>建立社会主义市场经济的目标一直是贯穿中国农村改革的一条主线。市场经济的基本特征,就是要让市场在资源配置过程中起基础性的作用。家庭联产承包制确立了农民自主生产和经营的主体地位,极大地调动了农民的生产积极性,使农业连年增产。在农产品的供给丰富之后,不需要像以前那样实行计划收购和销售,因此,在联产承包责任制之后第二个突破性改革就是废除农村的统购派购制度,进行农产品流通机制的改革。在这个过程中,农村基本经营制度改革、农村金融和财税等体制改革,都是紧紧围绕建设社会主义市场经济的目标来进行设计和实施的,这样把农业和农村发展转入社会主义市场经济的轨道,使农民成为有活力的市场主体,创造了农村市场经济发展最基本的动力。

第四,农业产业化是农业现代化的基础。产业是生产力和各种生产要素的载体,农业产业化是现代化的物质基础,没有高度发达的产业支撑,现代化就成为一句空话。在家庭承包经营中,“小生产、大市场”的矛盾非常突出,因此,农业产业要得以长足发展,必须突破就农业论农业的局限性,拓宽农业的发展领域,向产前和产后延伸,促进农产品加工增值转化,在转移农业剩余劳动力的过程中逐步发展规模经营,走农业产业化经营的道路。并通过发展产业化经营,把现代工业、商业乃至运输、金融、保险等产业同农业的种植业、养殖业紧密结合起来,构建利益共享、风险共担的企业共同体,使农业在家庭承包经营的基础上实现社会化、专业化和一体化。同时通过产业化的链条,通过各种新型的合作社等农民组织,将农户与市场更好地连接起来,加强产业化组织

等农业现代化的软件建设。<sup>[4]</sup>

第五,农村工业化和农村城镇化是农业现代化的关键。在中国市场化取向改革中的农业现代化变迁,农村工业化和城镇化是农业现代化运作的重要环节。<sup>[5]</sup>农业作为第一产业,首先为农村工业化和农村城镇化的发展积累资金,完成原始积累,即首先是中国农民、农村、农业为市民、城市、工业“输血”。而当工业化、城市化发展到一定阶段后,又可“反哺”农业,为农业增长提供资本积累,推进农业现代化。农业现代化的过程,它要求以现代科学技术和现代化的装备设施来改造传统农业,并以具有现代素质的人员运用现代企业管理技术来经营和管理农业。工业化对农业现代化推进的集中体现是全面提升农村的经济基础,促进农村产业结构的重大调整 and 农村劳动力就业结构的巨大变化,推动现代农业的发展。而且农业现代化和农村城镇化是相辅相成的,城镇化是以农村人口向城镇转移和集中以及由此引起的产业、就业结构非农化重组的一系列制度变迁的过程。不断推进城镇化,可以加强城乡联系,在更大范围内实现土地、劳动力、资金等生产要素的优化配置,有序转移农村富余劳动力,实现以工促农,以城带乡,最终达到城乡共同发展繁荣。”<sup>[6]</sup>目前,中国正处于工业化、城市化的加速期,也是“工业反哺农业,城市反哺农村”,工业和城市为农业和农村“输血”的时期,应通过大力发展农村工业,加速推进农村的城镇化,并通过农村工业化和城镇化的发展,促进农业现代化水平的提高。<sup>[4]</sup>

## (二)值得反思的地方

从中国农业现代化发展进程的角度看,农村改革开放以来虽然取得了举世瞩目的辉煌业绩,但也还是有值得反思的地方。

其一,削弱了农村集体的经济基础。农村集体经济体制转向家庭联产承包、双层经营体制后,忽视了集体经济的组织载体和组织资源的作用,多数地区变成了一层经营,使新时期的新农村建设缺乏有效的组织载体。本来联产承包制是

集体经济内部经营体制和分配方式的改革,所以才称为“双层经营”体制,但在现实中农村集体经济却陷入既无名(被村民委员会替代)又无实(经济基础)的尴尬境地。20世纪90年代乡镇企业产权制度改革,由股份合作制走向普遍卖掉集体企业,进一步削弱了集体的经济基础。

其二,城乡差距不断拉大。从表面看来,城乡差距悬殊,农民收入增长缓慢,是由于农村产业结构不合理、产业化程度低、农民负担过重等引发的,是“农业”自身的问题。实际上,产生这些问题的根源在长期积累的体制性矛盾。<sup>[7]</sup>从20世纪50年代后期起,中国一直奉行着比较严格的户籍制度,按照这种户籍制度,户籍分为城市户籍和农村户籍,限制农民自由流动,限制农民进城就业和定居,城乡二元体制形成了,尤其是户籍制度产生后,实现的粮油及副食品供应制度、教育医疗制度、劳动就业制度、社会福利保障制度,把城乡彻底割裂开来了。农村改革以后,只否定了城乡二元体制的一种极端的组织形式(人民公社制度),而没有改变城乡二元体制,城乡依旧隔绝,两种户籍制度仍然存在。<sup>[8]</sup>这样造成城镇居民与农村居民权利和发展机会的不平等,而且农业和农村在资源和国民收入分配仍处于不利地位,加剧了城乡结构的失衡。这些都是造成城乡差距过大的重要的制度性因素,是“三农”问题的症结所在。

其三,农业的基础地位不稳。受传统的计划经济体制的影响,工农产品不能平等交易,国家通过工农产品价格剪刀差,从农业部门取得了巨额的资金,并在国家的高度统一的预算安排下,优先发展重工业,优先满足城市基础设施建设,农业的基础地位被严重削弱。而且,在城市化进程中大量土地非农化,造成农民土地权益的大量流失,又通过金融、教育、医疗、农民工等各种渠道使资本和生产要素由农村流向城市,这一系列的城市偏向和工业偏向的政策安排和制度设计,对中国这样一个发展中的大国在某一特定时期有其合理性。但是,这种政策的长期延续,必然造

成农村的发展相对滞后,农业的基础地位不稳,城乡协调发展的矛盾日趋突出。

在市场经济条件下,各种经济主体是相互联系、相互依赖、相互促进的。农村经济发展离不开城市的辐射和带动,城市的发展也离不开农村的促进和支持。如果人为割裂城乡之间的经济联系,不能从根本上改变城乡二元经济结构局面,必将对农村经济乃至城市经济和整个国民经济发展带来严重影响。因此,解决“三农”问题,繁荣农村经济,实现农业经济可持续发展,促进农村社会进步,单靠农村自身的力量是不行的。要从问题的“症结”——城乡二元经济结构、农民身份变迁、农村基础设施建设等问题着手,跳出农村谈农村,跳出农业办农业。可以说当前最有效的方法,就是统筹城乡经济社会发展。<sup>[7]</sup>

### 三、农村改革新阶段——统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设

党的十六届五中全会基于中国基本国情,从中国特色社会主义的全局出发,明确了建设社会主义新农村的重大战略任务,吹响了中国农村第二次改革的号角。在新的发展水平和发展环境下,由于农业和农村发展已与城市经济、国民经济的发展紧密地交织在一起,因此,一个是城乡统筹协调发展,打破二元体制,加快城乡一体化进程,另一个是农村内部体制的改革和制度的建设,就成为社会主义新农村建设不可缺少的重要目标,也是进一步探索中国特色农业现代化道路的重要途径。

#### (一)发展现代农业,加强农业基础地位

发展现代农业是统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设的产业基础。中国是一个拥有13亿人口的国家,吃饭是头等大事。但由于我国人多地少,土地经营规模小、产出水平较低,目前粮食还不能完全自给。另一方面,随着生活水平的提高,人们对农产品的质量提出了越来越高的要求。尤其是当今世界粮食紧张、粮油价格上涨,我们要确保95%的粮食自给率,守稳中国粮食安全

线,必须大力提高农业生产效率和效益。因此,在农地规模变化不大的情况下,必须通过现代化手段,努力减少和避免对耕地等农业资源的浪费和破坏,用现代科学技术提高农业生产的效率和效益,走内涵式的、与集约经营相结合的规模经营的现代农业的发展道路,满足人们生活水平不断提高的需要。

1. 加快实现农业产业结构调整,推进农业产业的升级换代。首先,必须高度重视并切实抓好粮食生产,进一步提高粮食综合生产能力、流通能力和调控能力,确保粮食安全。其次,着力提高现代农业的设施装备水平,依靠科技创新和体制创新,加快实现生产手段由以手工劳动为主向机械化作业和高新技术应用转变,构筑农村现代产业体系。其三,大力加强现代农业的市场体系建设,加快实现农业市场由以国内市场为主,向国际、国内两个市场转变。

2. 大力推进农业企业化和农业产业化。农业企业化和农业产业化是发展农业规模经营的重要途径。一是鼓励兴办农民自己的企业。按照“民办、民管、民受益”的原则,鼓励兴办农民自己的企业,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,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、主力军;发展一批农业市场竞争主体,重点扶持一批有特色、农民有积极性、当地政府支持的农产品生产企业、农产品加工企业和农产品流通企业。二是大力提高农业产业化水平,充分发挥龙头企业对农民的引导、带动作用。在发展现代农业中,农业龙头企业的带动作用应体现在农户与企业之间公平合理的利益联结机制的建立上。一方面按照规模化、基地化、企业化和标准化的要求,建设龙头企业带动型的优质农产品生产基地,龙头企业通过公司的企业行为,在获取经济效益的同时,保护和增进农民的利益;另一方面,用足用活扶持特色龙头企业的税收、用地、用电等各项优惠政策,培植壮大农业产业化

龙头企业,提高龙头企业的带动能力,从而提高农业技术的科技转化率和农业生产的科技贡献率,提高农民抵御市场风险和自然风险的能力。同时,还必须发展农产品配送、专卖、直销等新型流通方式,增强产业化经营中产、加、销各环节的有效链接,搞活农产品流通,提高农业市场化水平。

3. 大力发展生态农业。生态农业是符合中国基本国情的一种可持续发展农业。众所周知,传统农业增加的投入主要是指劳动力、化肥和农药等。对于中国而言,大量的使用化肥和农药,已出现了土地退化、农业面源污染严重等问题,再加之生产资料等价格提高,使得单位投资的成本大幅上升,极大地挫伤了农民生产的积极性。同时,由于大量的使用化肥和农药,使得农产品的质量让人没有安全感,食品安全已成了人们最为关注的问题之一。生态农业即以生态学、经济学理论为依据,运用现代科技成果和现代管理手段,提高农业资源生产率,提高土地轮作、废物循环利用和有机肥料使用比例,降低农业水耗、物耗和能耗,降低农业化肥密度和农药密度,降低土地使用强度,减少污染和土地退化,<sup>[91] (P218)</sup>形成生态和经济的良性循环,实现农业的可持续发展。发展生态农业的模式很多:比如,用有机肥代替化肥,减少农药的使用量而代之以依靠生物天敌来解决病虫害,这有利于保证农产品的安全性和优质性,有利于节约农业投资;用“猪-沼-果”、“桑基鱼塘”等循环经济模式,因地制宜地发展高效生态农业,有利于充分节约、利用资源,尤其是充分利用各种废弃物,做到“变废为宝”等。

(二) 深化农村综合改革,为社会主义新农村建设提供体制保障

1. 深化农村土地制度改革。《农村土地承包法》赋予了农民长期而有保障的农村土地使用权。《物权法》有明确赋予土地承包经营权的物权属性,强化了对农民土地承包经营权的保护。因此,现阶段,我们必须在完善土地制度,执行好农民对土地使用权的国策前提下,推进农村土地的

合理流转。农村土地合理流转,不仅有利于合理配置土地资源,而且有利于农业产业化和农民收入的稳定增长,同时也是推进城乡一体化的杠杆和促进农地资源再配置的一个重要方面。推进农村土地的合理流转,关键在于土地流转游戏规则合理化,尤其要在政策上超前防范农民失地的风险。如果农民在农地的流转中阶段性地失去了土地收益,又没有基本的生活保障,势必会引起新的社会不稳定。当前深化农村土地制度改革,重点是建立和完善土地承包经营权依法自主有偿流转机制、土地征用和补偿机制、集体建设用地留用制度,健全土地承包经营权流转市场即可以在农村土地承包制不变的条件下,由农民自愿采取转包、租赁、土地使用权入股等方式,实行承包土地使用权的流转。<sup>[91]</sup>一是改革土地征用制。“现行征地制度的最大弊端就是‘我卖你的地我可赚钱’。不解决中国的征地问题,无论是对于农业生产能力的保护还是对农民的利益保护,都存在非常大的隐患。”<sup>[101] (P6)</sup>要规范政府征地行为,提高土地征用补偿标准,农地流转的直接收益必须由农地承包经营的农户享有,防止变相摊派占有农地流转的直接收益。二是妥善安置被征地农民。中国正处在快速的工业化和城镇化进程中,大量农业土地转化为城市用地,失地农民不断增加,引发的社会矛盾不断加剧。当前,一方面要大力发展城市工业和服务业,增加失地农业就业机会;另一方面应该鼓励流出土地的农户继续在原来的土地上通过劳动投入获得收益,使被征地农民“失地不失业,失地不失利,失地不离乡”。既减轻城镇就业压力又妥善安置被征地农民。<sup>[61]</sup>三是适时推进土地股份制改革。在稳定和完善土地承包关系的前提下,将土地的承包权转化为股权,将土地使用权转化为股份合作社经营。这种股份合作,有利于促进劳动力转移,推进土地向规模集中,同时保障土地收益的稳定。总之,通过土地承包经营权流转市场的建立和完善,促进土地流转,促进农业规模经营,有助于农业产业化和农业现代化发展。

2. 变革农业的组织结构。30年前, 农业改革建立的“统分结合, 双层经营”体制, 以分散的小农户家庭经营为基础, 如今一家一户的生产已经不适合社会化大生产的现代化需要, 怎么把一家一户农民组织起来进行社会化大生产? 党的十七大报告提出, 探索集体经济有效实现形式, 发展农民专业合作社, 支持农业产业化经营和龙头企业发展。当前, 要在稳定和不断完善家庭承包经营的基础上, 以农业特色产业和优势农产品为依托, 培育有特色的农民专业合作社和专业协会, 提高农民进入市场的组织化程度, 实现农业产业化组织化, 有效缓解家庭承包责任制引起的小规模生产问题, 通过集体的合作有效发挥外部规模优势, 弥补小农经营的规模缺陷。从建设社会主义新农村、推进农业现代化的长远目标来看, 应注重发展以农产品生产和营销专业户为主体的农民专业合作社, 使其成为调整农业产业结构、发展现代农业、扩展农业产业链、实现垂直一体化经营的重要的组织载体。而且发展农民专业合作社一定要充分尊重农民的意愿和选择, 坚持入社自愿、退社自由、民主管理、自我服务, 通过合作为家庭承包经营提供更有效、更全面的服务。

3. 改革农村行政管理体制。一是以建设服务型、法治型乡镇政府为目标, 深化以转变政府职能为重点的乡镇机构改革, 提高乡镇政府社会管理和公共服务水平, 加快建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制。二是不断完善农村基层民主政治建设的治理机制, 切实发挥农村基层党组织服务群众、凝聚人心和农村基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用; 认真落实好党的农村政策, 坚持村务公开等公开办事制度, 经济上保证农民的物质利益, 政治上保障农民的民主权利。三是增强广大干部特别是农村基层干部的执行力和积极性, 在鼓励农村基层干部按照实践“三个代表”重要思想的要求、勇于奉献和保持艰苦奋斗精神的同时, 适当增加农村基层工作的经费, 适当提高农村基层干部的待遇, 以通过精神

和物质的双重激励与约束, 来进一步调动农村基层干部的积极性。同时, 要通过分流、引进、招聘和选留大学毕业生等来改善农村基层干部队伍的知识结构和素质结构, 包括鼓励高校和科研院所的研究生到农村基层去挂职锻炼, 特别是要加大对现有农村基层干部的培训力度, 以提高他们的素质和驾驭农村基层工作复杂局面的能力。

4. 改革县乡财政管理体制。一是按照公共财政的原则, 进一步调整财政支出结构, 增加公共产品和服务的支出比重, 在取消农业税后, 必须确保财政困难县工资的及时足额发放和基层政权的正常运转。二是精简机构和财政供养人员, 优化财税资源的纵向和横向配置, 向县域倾斜, 向贫困县倾斜; 建立县域财权和事权相适应的财税体制, 以适应县域扩权(中央已明确农村义务教育和农村卫生以县级管理为主)的需要。

5. 推进农村金融体制创新。从农村实际和农民需要出发, 加快改革和创新农村金融体制。一是强化金融机构支持农业农村发展的社会责任, 强化农业政策性银行功能, 将农业发展银行从单纯的“粮食银行”转变为支持农业开发、农村基础实施建设、农业结构调整、农产品进出口的综合型政策性银行; 二是进一步推进农村信用社改革试点, 完善农村信用社的管理体制、产权制度和治理结构, 提高资产质量; 三是规范引导民间金融, 适当降低农村金融市场的准入门槛, 发育、培养民间金融机构, 放宽民间资金进入金融业的限制; 四是探索建立符合农村特点的新型金融组织和担保机制, 培育发展新型农村金融组织, 加快完善农业保险和再保险体系, 切实解决农村贷款难的问题。

6. 继续推进集体林权制度改革和推进生态建设管理体制。集体林权制度改革是继耕地实行家庭承包经营后的农村经营体制又一重大变革。各地试点工作的实践证明, 按照农村基本经营制度的要求, 在保持集体林地所有权不变的前提下, 确立农户的经营主体地位, 明晰集体林地的使用权和林木所有权, 放活经营权, 落实处

置权,保障收益权。同时,加快推进生态建设和管理体制等相关的配套改革。建立生态建设补偿机制和造林绿化先进奖励机制,实现造林主体和投资主体多元化;改革生态建设管护机制,实行生态公益林管护补偿机制,促进传统林业向现代林业的转变,更好地实现林业生态效益、经济效益和社会效益的有机统一。

### (三)统筹城乡制度安排,推进城乡协调发展

城乡二元体制是“三农”问题的症结所在。因此,要彻底解决“三农”问题,实现农业现代化,建设社会主义新农村,必须从根本上改革城乡二元体制,消除制约城乡协调发展的体制性障碍,加快建立城乡一体、逐步接轨的政策和制度框架。<sup>[9]</sup>

1. 建立城乡统一的户籍制度。目前,中国城市户口与农村户口所承载的权益是不一致的,这种城乡不统一的户籍制度不符合市场经济公平竞争的原则。因此,必须加快户籍制度改革,按照国际惯例,建立城乡统一的以身份证管理为核心的人口流动制度,使户籍登记能够准确反映公民的居住和职业状况。这是从根本上解决“城乡分治,一国两策”体制性问题的有效措施。

2. 建立城乡统一的就业制度。在推进工业化和城市化进程中,通过“城乡互动”,把工业化、城市化、农业产业化和农村现代化结合起来,从体制上、政策上解决城市工业和乡镇工业彼此分割、相对封闭运行的双重体系和二元结构问题,为农民进城就业创造更多的机会,为农民进得来、留得住创造更好的制度环境。一是必须实行城乡统一的就业、失业登记制度,特别要把农民工及其家属的计划生育、子女教育、劳动就业、妇幼保健、卫生防病和治安管理工作,列入各有关部门和社区的管理责任范围,并将相应的管理经费纳入财政预算,逐步实行城乡平等的就业制度。二是保障农民工合法权益,建立农民工工资支付保障制度;三是加强和改善对农民工的公共服务和社会管理,依法规范农民工劳动管理,加强农民工职业技能培训,积极稳妥地解决农民工社会保障。<sup>[7]</sup>

3. 完善城乡社会事业协调发展机制。不断扩大公共财政覆盖农村的范围,加快公共财政覆盖农村的进程。要进一步调整国民收入分配和财政支出结构,建立财政支农支出稳定增长和以工促农、以城带乡的长效机制。公共财政向农村倾斜应切实加强对农业薄弱环节的支持,把农村教育、公共卫生、公共基础设施等公共产品逐步纳入公共财政支出范围。国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量应主要用于农村,逐步加大政府土地出让金用于农村的比重。一是确保城乡义务教育阶段的机会平等,更加公平地分配国家的公共教育资源。同时要加快改革农村教育行政管理体制,盘活农村教育资源,优化农村教育结构,严格教师资格制度,提高农村教育质量和水平。二是加大农村公共卫生投入力度,加快改善农村医疗条件,提高农民医疗保障水平。三是逐步提高农村社会保障覆盖面,建立城乡统一的社会保障制度。四是加大对农村基础设施的投入。加强干线公路和乡村道路建设,形成干支相进、区域成网、城乡通过的公路交通网络。加强农村供水供电网络、垃圾及污水收集处理设施、广播电视设施建设,促进城市公共服务向农村延伸。

4. 推进城镇化与建设社会主义新农村并行不悖,形成城乡经济社会发展一体化的新格局。工业反哺农业、城市支持农村,丝毫不意味着可以放松对农业和农村发展问题的关注。农村的发展离不开城市的辐射和带动,城市的发展离不开农村的促进和支持,农村和城市应该相互联系,相互补充,相互促进。即使我国工业化、城市化顺利推进,2010年农村人口仍会有7亿左右,2020年还会有5亿左右。因此,在积极推进城镇化的同时,必须高度重视新农村建设。建设社会主义新农村是统筹城乡、工农互助、协调发展的关节点。

(四)改革支农政策,构建多元化的农业投入体系

农业是弱势产业,农民是弱势群体,政府应给予呵护。根据我国国情,充分利用世贸组织的

“绿箱”和“蓝箱”政策,加快立法步伐,使我国农业支持和保护形成制度化、法制化、规范化,才能保障农业持续稳定发展。

1. 进一步完善政府的农业投入政策。政府支农政策是提高农业综合生产能力和农产品国际竞争力的必要条件,是加强农业支持保护的主要措施。从某种意义上说,国家财政支农资金还缺乏一个稳定的、长效的内在增长机制。要实现农业和农村的持续发展,确保农村全面实现小康目标,必须进一步完善政府农业投入政策。一是必须坚持农业投入与国民经济增长相适应的原则,调整国民收入在城乡之间的分配比例,建立财政支农资金的稳定增长机制;二是必须努力增加政府财政支农资金投入总量,形成支农资金的稳定投入渠道,鼓励社会资本投入农业,形成支农资金的多元化投入机制;三是必须按照建立公共财政体制的要求,调整财政支农资金的使用方向,加强管理创新,加强资金协调和整合,改进政府农业投资管理体制,不断提高财政支农资金使用效率和效益。

2. 继续加大农业基本建设投资力度。重点加大对农业科技、农业生产性基础设施建设的投入,提高农业综合生产能力。一是加大基础性、公益性农业科研投入,提高农业科技创新能力,增强农业科技储备。二是完善和创新农业技术推广体系,提高农业科研成果的转化率,提高国家农业技术推广资金的使用效率。三是按照公共财政的原则,明确和强化各级政府在中小型农村公益设施建设方面的责任,重点解决农村水利、电力、道路等问题。由于年久失修,中国农田水利等基础设施欠账太多,不能苛求中央财政包办农村基础设施的资金投入,地方财政同样应负起责任。

同时,要加大预算外支农资金筹措力度和投入力度,不断加大“农发基金”、水利建设基金、农业重点开发建设基金等的投入力度;<sup>[11]</sup>(P536)要调动企业和社会力量投资农村公共基础设施建设的积极性,并适当引导农民自主投工投劳。这样合力建设,数亿农民才能过上“现代化生活”。

#### 【参考文献】

- [1]钟秀明,武雪萍. 城市化之动力[M]. 北京:中国经济出版社,2006.
- [2]温家宝. 不失时机推进农村综合改革为新农村建设提供体制保障[J]. 求是,2006,(18).
- [3]柏晶伟. 30年农村改革的四条基本经验[N]. 中国经济时报,2008-03-24
- [4]龚建文. 统筹城乡发展思路及其政策取向[J]. 江西社会科学,2004,(9).
- [5]林子力. 论联产承包制——兼论具有中国特色的社会主义农业发展道路[M]. 上海:上海人民出版社,1983.
- [6]胡锦涛. 在中共中央政治局第二十五次集体学习时的讲话[N]. 人民日报,2005-10-01(1).
- [7]龚建文. 统筹江西城乡经济社会发展的对策研究[J]. 农业考古,2005,(12).
- [8]厉以宁. 城乡二元体制改革关键何在[N]. 文汇报,2008-03-03.
- [9]中国现代化战略研究课题组. 中国现代化报告2007——生态现代化研究[M]. 北京:北京大学出版社,2007.
- [10]温铁军主编. 新农村建设理论探索[M]. 北京:天津出版社,2006.
- [11]王荣,韩俊,徐建明主编. 苏州农村改革30年[M]. 上海:上海远东出版社,2007.

【责任编辑:薛 华】