

关于解决当前农业、农村、农民问题的几点意见

陆学艺

(中国社会科学院学术委员会 北京 100021)

摘要:新时期,中国农业和农村经济进入了一个新的发展阶段,这个新阶段的基本特征是:农业问题基本解决了,但农民、农村问题还远没有解决,因此必须通过改革,通过制定新的政策,建立新的体制,才能得到解决。

关键词:农业 农村 农民问题 意见

一、对三农问题的总体判断

1996年是我国改革开放以来的第三个特大丰收年,粮食总产量超过10000亿斤,其他主要农产品也大丰收,从此,中国农业和农村经济进入了一个新的发展阶段。这个新阶段的基本特征是:农业问题基本解决了,但农民问题、农村问题还远没有解决。农业可以保证粮食和主要农产品的当年有效供给,但农民仍占全国人口的70%多,农民年人均收入只有城市居民可支配收入的1/3甚至更少,城乡差距很大。

1997年以后粮食生产徘徊,1999年后逐年减产,今年将降到9000亿斤以下。前几年粮食销售不畅,粮价低迷,农民种粮收入减少,积极性下降。不少地方政府放松了对粮食生产的重视和保护,乱占滥用耕地,在调整结构增加收入的口号指导下,大量减少粮食的种植面积,减少对于农业特别是粮食生产

的投入。这一问题需要重视,要弄清原因,采取恰当措施予以引导。但也不必反应过分,因为粮食库存仍然过大,只要粮食年产10000亿斤的生产能力能够保持住,就不会出大的问题。粮油涨点价,对增产粮食有利,对稳定农村也是有利的。何况粮油价格还只是恢复性的涨价,还没有达到1996年的粮价水平。

二、城乡差距越来越大,是造成诸多社会问题的主要根源

1997年以后农民收入增长迟缓,其中占62%以务农为主的农民收入实际是下降的,而城市居民收入则逐年增加。

1978年,农民人均纯收入134元,城镇居民可支配收入为321元,城乡居民收入之比为2.4:1,1984年缩小为1.7:1,1985年以后反弹,到2002年,城市居民人均可支配收入7703元,农民人均纯收入为2476元,差距扩大为3.1:1。

1978年到2002年,农民人均纯

收入增长17.8倍,而城市居民可支配收入增长23倍。这24年间粮食价格涨6倍,猪肉涨5倍。1998年的城镇居民恩格尔系数为0.55,2002年下降到0.37,农民为0.47。加上城镇居民还有社会保障、医疗、住房等的补贴,而农民的纯收入并不纯,还要扣去一部分生产费用,所以现在城乡的实际差距在5倍以上,而且还在继续扩大,这在世界上是绝无仅有的。

三、当前,农村最突出的社会问题是各地刮起了新一轮的圈地运动

特别是在东部发达地区和大中城市郊区,大片农民承包的耕地被剥夺、强占,据24个省市自治区不完整的统计,各种名目的开发区有3500多个,占地5400万亩。

市场都看好土地价格将飙升,大利所在,一部分地方官员和不法商人(包括外商)勾结,用各种手段侵夺农民的耕地。所到之处,毁农

民的庄稼,拆农民的老屋,挖农民的坟,强占农民的耕地,逼迫农民迁移。美其名曰:“为了国家建设”、“加快城市化步伐”、“引进外资”、“成片开发”。他们不惜撕毁与农民签订的土地承包合同,不顾国家明文规定承包耕地30年不变的法令,使广大农民失地(有关部门估计这一轮失地农民约有4000万),失去了赖以生产生活的依靠,成为游民。

这几千万亩耕地,是中国最好的高产稳产田,有很多是吨粮田,这几千万农民,也是中国最富裕最有文化的农民,一旦失地失田,成为生活无着的游民,就会成为社会不安定的因素,后患无穷。

四、农民收入长期徘徊停滞,城乡差距扩大

我国目前正处在由农业社会向工业社会转变,由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程之中。改革开放25年来的实践证明,谁在改革中率先突破计划经济体制的束缚,成功地实行了社会主义市场经济体制,就发展得好,发展得快。

农村曾率先改革,突破了人民公社体制,所以农业首先发展起来,农民也开始得到了实惠。到1984年,城乡差距曾一度缩小到1:1.7。但1985年以后城市改革启动了,而农村的改革却停滞了。原来计划经济体制下形成的户口制度、就业制度、流通制度、土地制度等都基本上保留了下来,有些则改了又反弹,甚至是变本加厉。1994年财税改革后,乡镇成立国税所、地税所和财政所,不仅乡镇干部的工资等要本乡发,连中小学教师的工资和义务教育的经费也要乡镇承担。从此,在那些二、三产业并不

发达,税源不好的乡镇,财政状况就很困难,大多在负债运行,有些就只好向农民伸手,农民负担就重了。

总的说来,农民、农村的问题,说到底还是计划经济体制在很多方面还在束缚着农民,束缚着农村的资源和生产要素,生产要素还不能按社会主义市场经济体制的规律得到合理的配置。所以解决三农问题的根本出路是要深化经济和社会体制的改革,农村现在应该进行80年代中期就该进行的第二步改革。

五、建立“有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”是解决三农问题的基本方针

就农业问题解决农业问题,就农民问题解决农民问题,就农村问题解决农村问题,是解决不好,也解决不了的。必须统筹城乡经济社会发展来解决。

现在的问题是,在计划经济体制下,通过中国特有的户口制度,把不同区域的人分为农业人口和非农业人口,实行“城乡分治,一国两策”。对城市、对城市居民实行一种政策,对农村、对农民实行另一种政策。几十年下来,形成了相当牢固的二元经济社会结构。在这种二元结构下,总的格局是“以农养工”,“以乡补城”。这种格局,工业化国家初期都是实行过的,远的不说,二战以后兴起的日本、韩国和我国的台湾地区都是这样过来的。但问题是在实行了“以农养工”、“以乡补城”之后,20到30年之后,工业化实现了,城市建起来了,就应该反哺农业,就应该反哺农村,使农业现代化,使农民也富起来,把农村建设好,实现城乡一体。这个过程一般是20到30年,台湾地区从1974年就开始反哺农业和农村了。

我国搞工业化,从1952年算起

已经有50多年了。改革开放25年,现在到了工业化的中期阶段,但仍未改变“以农养工”、“以乡补城”的格局,国民收入的分配格局仍然是向城市倾斜。据农业部等有关部门的调查研究表明,目前工农业产品价格的剪刀差仍然很大。通过剪刀差,农民每年要向国家做1000多亿元的贡献。

2001年农民交纳农业税、农业特产税、耕地占用税和契税共481.7亿元,全国乡镇企业实缴税金2308亿元,两项合计共为2789.7亿元。同年,财政用于支援农村生产和各项事业费为905.3亿元,财政用于农业基建、农业科技三项费用和农村救济共1399亿元,两项合计为2305亿元(农业基建经费中的70%以上是用于水利、林业和环境建设,这是城乡共同受益的)。这样算来,国家对农村仍是取大于予。

现行的《土地管理法》、《土地承包法》规定的征用农民土地的办法,没有起到保护农民利益的作用。据国土资源部办的《中国土地》杂志2001年第9期的一篇文章说:“近20年内,国家向农民征用土地约为1亿亩……国家利用垄断一级市场的制度和征地费价剪刀差(土地市场价和征地补偿费之差),总共从农民手里取走土地资产达2万亿以上”。这位作者说:“这虽然是一个保守的估计数”,但仅此计算,农民每年向国家和城市建设贡献在1000亿元以上。

其实,农民向国家和城市做的最大贡献是现行的农民工制度。据农业部统计,2002年全国有9460万农民工离乡离土,在城市从事二、三产业的劳动。他们是工人阶级的一部分,但他们并没有

得到工人的经济、政治待遇,也没有得到城市居民的身份和应有的社会保障等待遇,他们是二等公民。农民工在年轻力壮时为城市二、三产业劳动,干最重、最累、最危险的活,为社会主义现代化做出了巨大贡献。但农民工所得甚少,我算过一笔账:2001年,全国二、三产业的劳动生产率平均为2.5万元/人。9460万农民工总共创造23650亿元的价值。农民工的所得,据深圳调查,2001年深圳农民工的平均月工资为588元,年所得为7056元,加上一些其他收入,平均年所得为8000元。一个农民工一年为国家和城市做了1.7万元的贡献,9460万人共做了16082亿元的贡献。这就是为什么哪个城市用的农民工多,哪个城市就富得快的原因。而农民工自身病了、残废了、老了,城市是不管的,只好回农村养着。农民工的老人由农村养着,农民工的子女由农村养着,在农村接受义务教育。应该说这种农民工的制度安排,是很不合理的,是城乡不平等交换的最重要的一种形式,也是造成城乡失衡、不协调的一个重要原因。

仅从上述几项“以农养工”、“以乡养城”的制度性安排,九亿农民每年向国家向城市做了约为2万亿的贡献,农村怎能不穷,农民怎能不苦!

六、解决三农问题的根本出路,在于改革现行的“以农养工”、“以乡补城”的国民收入分配格局

几十年的实践证明,凡是一种经济、社会问题,不是某一个县、某一个市、某一个省的,而是普遍化的,不是一年、两年,而是较长时间解决不了的,这就不是一般的工作问题,也不是靠加强

领导等方式能解决的问题,而是这方面的政策有问题,这方面的体制有问题。必须通过改革,通过制定新的政策,建立新的体制,才能得到解决。邓小平同志在20世纪80年代就讲过,体制比人重要,说的就是这个道理。

现在有个认识问题要解决,就是我们国家搞了50多年工业化,特别是改革开放以来,工业化已经有了历史性的进展,我国的综合国力已经有了极大的提高。现在是不是到了工业反哺农业,城市反哺农村的阶段?从我国的国情看,从国外成功的经验看,我认为是已经到了这个阶段。我国已经到了要改变“以农养工”、“以乡养城”格局的时候了,我们的社会主义现代化不能建立在牺牲农业发展,牺牲农村建设,牺牲农民利益的基础上,必须改变目前工业农业一条腿长、一条腿短的状况。要统筹城乡经济社会协调发展。可以分两步走,第一步先做到停止以工养农、以乡补城的分配格局;第二步再实行工业反哺农业、城市反哺农村的政策。要实行统筹城乡经济社会协调发展,以下几方面必须进行改革。

1. 要改革户口制度,这是形成城乡二元结构的重要原因。计划经济体制下形成的户口制度,把公民人为地分成农业户口、非农业户口,现在已成为限制劳动力流动、人才流动、人口流动的一种制度性障碍。这对建设统一完善的社会主义市场经济体制十分不利,对城市化发展特别不利。

2. 要改革现行的土地制度。农村农民问题的核心是土地问题,市场经济制度要求产权明晰。现行的土地承包制度,是80年代初期农民冲破人民公社束缚而创造的一

种形式,在当时起了很大的作用。但随着农村生产力的发展,这种集体所有制的土地承包制度,已经越来越不适应了。国家80年代提出过土地承包制15年不变,1993年、1998年又提出再延长30年不变。实际上,农村的承包土地制经常在变。这对保护耕地、保护农民利益是不利的。建议实行土地国有制,把土地使用权按现行的承包状况,把土地使用权交给农民,承包到户,从此不再变动。农民的土地使用权可以继承,可以出让,实现土地使用权的合理流动。

3. 现行的财政体制要作适当的调整。1994年的财税改革是正确的,对国家实行宏观调控、抵抗金融风暴、进行大的基本建设是起了好作用的。但实行8年了,有些问题需要做些应有的调整。现行的财政体制是向上倾斜,向东部经济发达地区倾斜,向大中城市倾斜,县、乡两级特别是中西部的县、乡两级财政都十分困难,有的是吃饭财政,有的连正常的工资发放都成问题。至今仍有大约50%的乡镇在负债运行。县、乡两级财政困难,对农村不利,对农业更不利。这也是造成城乡不平衡,地区不平衡的体制性原因。

解决好农民问题、农村问题,事关能否实现全面建设小康社会伟大目标的大局。这是一个世纪性的大难题,是一项巨大的系统工程。需要统筹各方面的力量,把这个大难题分解,一个一个具体解决。建议党中央、国务院重建农村工作部或者建立农村工作委员会,统筹城乡经济社会改革和发展的各项工作,把农业、农村、农民的问题解决好。