

中国当代农业（一）

张俊杰 主编

目 录

农村财政与金融体制改革	1
国家财政金融政策	1
中国农业投资分析	7
我国农村财政问题透视	14
完善农村财政政策的对策	19
中国农村金融现状及体制改革	29
中国城镇化进程	37
中国农村城镇化	37
农村城镇化估计	45
中国城镇化滞后分析	52
当代农村现状	56
中国农村城镇化的对策	61
政府与城镇化	67
土地经营制度改革	71
农村家庭承包经营的原因	71
农村土地制度演变	77
家庭承包经营的得失	85
农地土地产权制度改革	90
土地规模经营的前景	100
完善农产品流通体制改革	106
农产品流通体制改革历程	107
农产品流通体制的弊端	112
深化农产品流通体制改革	118
农产品市场体系的建立	127
积极推进和完善粮食流通体制改革	131

农村财政与金融体制改革

国家财政金融政策在农业领域的运用为农业发展提供资金和制度上的保证，同时受经济体制尤其是财税金融体制的约束，对农业发展的速度和规模具有重要影响。当前我国农业发展所面临的国内外经济环境发生了显著的变化，我国农村财政金融政策也必须适时地做出调整，转变税收和支出重点，调整国家财政支农政策。

国家财政金融政策

对农业和农村经济发展的作用国家财政金融政策在农业领域的运用决定于农业发展的目标，为农业发展提供资金和制度上的保证，同时受经济体制尤其是财税金融体制的约束，对农业发展的速度和规模产生影响。实践表明，农业和农村经济的发展始终离不开国家财政和金融的支持。在农产品大幅度增长、乡镇企业异军突起、农民收入和生活水平逐步提高的过程中，国家财政和金融发挥了巨大的推动作用。随着社会主义市场经济体系的确立和农业市场化程度的提高，农业与财政金融的关系日益密切，国家财政金融政策对农业的影响也更加深远。

一、国家财政金融政策对农业发展的作用

(1) 国家财政金融投入极大地促进了农业综合生产力的提高。1995~1996年，全国财政支农资金增幅均在17%以上。1997年支农预算规模488亿元，如加上农业

综合开发等其他有关方面支出，财政用于农业方面的预算支出达 938 亿元，比上年增长 26.8%；重点支持了一批农业产业经营项目，特别是实施粮食自给工程、加大对水利等基础设施的投资，使项目区农业基础设施建设得到加强，农业生产条件大大改善，缺粮地区粮食综合生产能力有了较大提高。据农业部信息中心研究分析，在 1980~1997 年的 18 年间，国家农业基本建设投入与农业增加值的相关系数为 0.95，国家农业基本建设资金投入每增加 1 元，农业增加值可增加 38 元；国家农业基本建设资金投入与粮食总产量的相关系数为 0.79，国家农业基本建设资金投入每增加 1 元，粮食总产量可增加 3.9 千克；农田有效灌溉面积每增加 1 公顷，粮食总产量可增加 17.7 吨。1983~1998 年，中央与地方联合投资，选建了 833 个商品粮基地县、240 个棉花基地县、43 个油料基地县，改善了农业生产条件，增强了综合生产能力，大大提高了粮、棉、油、糖产量和质量，为中国农业上新台阶发挥了骨干、示范和带头作用。

（2）国家税收政策和财政补贴促进了农业增产增收。中国在农业方面一直实行轻税政策，反映了国家对增加农民收入、促进农业发展的高度重视。农业税率 1958 年为 15.5%，三年困难时期免收，20 世纪 60 年代末降为 7%，70 年代初以当时的耕地亩产和当时的小米价格把这个税率和税额固定了下来。1984 年实行“大包干”后将实物税改为代金税，一直延续至今。其间虽曾根据小米价格的上涨调整过农业税数额，但作为纳税依据的其他方面（耕地面积、耕地亩产、农作物品种）没有做过调整。另外，根据每年各地的灾歉情况，国家统一对农业税进行减免。对部分农产品的农业特产税也实

行了减免的优惠政策。在企业所得税方面，国家对农口企事业单位从事种植业、养殖业和农林产品免征增值税；在 2000 年底以前对饲料、农膜、种子、种苗、化肥、农药、农机等部分农业生产资料免征增值税，对进口种子（苗）、种畜（禽）、鱼种（苗）和非盈利性野生动植物种源免征进口环节增值税。在营业税方面，对农业机耕、排灌、病虫害防治、植保、农牧保险以及相关技术培训业务，家禽、牲畜、水生动物的配种和疾病防治免征营业税。这些税收优惠政策对降低农业生产成本，促进农业增收发挥了重要作用。

我国财政对农业的补贴始于 20 世纪 50 年代末，最早是给国营拖拉机站的机耕定额亏损补贴，使其可以为公社进行耕地作业时按照低于实际成本的标准收费。由于时间的久远和财政补贴预算处理方式等原因，目前难以得到 70 年代以前对农业的补贴金额。1979~1988 年国家财政用于农业方面的补贴达 298.7 亿元，其中主要是以优惠价供应农业生产资料的价格补贴。据对 1952~1980 年农业生产资料价格指数的研究，在相当长的时间里，农业生产资料以稳定的价格供应农村，在一些年份甚至有所降低，这在生产成本逐渐上升的情况下，没有财政补贴的作用是不可能的。

(3) 国家财政金融政策的调整变化对农业投入的影响。国家财政金融政策调整变化的一个重要方面是引起农业投资的波动，而后者又引发了农业增长的大幅度波动。1953~1986 年，农业投资总额（包括国家财政信贷投资和农业积累）增长了 36.8 倍，年均递增 12%，但出现了 11 次波动，波动周期长则 5~6 年，短的只有 2~3 年，波动幅度从 5%~6%到 60%，平均波动幅度达 31.1%。

其中国家财政投入波动幅度最为剧烈，财政支农资金的最大波动幅度为 109.4%，平均达 54.6%；国家基本建设投资最大幅度为 196.7%，平均达 93.7%。1986~1994 年，国家财政的农业投资波动有所缓和，财政支农资金和农业基本建设投资出现了两次波动，平均波动幅度分别为 13.4%和 33.3%。农业投资的增长可以带来农业的增长，同样农业投资的减少也会造成农业产出的下降。据统计，1966~1985 年农业投资先后出现了 5 次周期性波动，除了第 1 个周期错位 1 年，第 4 个周期包含 2 个小周期外，其余周期在时间上与农业波动完全一致。5 个周期中，投资平均波动幅度为 5.17%，对应的农业平均波动幅度为 13.4%。

（4）国家财政金融政策引导农业投入多元化。改革开放以来，农业投资主体呈现出多元化格局。现阶段中国农业投资主体主要包括国家、农村集体和农户。其中，国家投资包括中央和地方政府财政支出中用于农业的资金，以及国有银行信贷资金中用于农业的固定资产贷款和流动资金；农村集体投资包括各级农村组织乡镇企业为支持农业生产所投入的固定资金和流动资金；农户投资包括农户维持和扩大农业生产而对土地和其他各种生产资料的资金总投入。农村集体和农户的投资行为不仅受到国家投资行为的影响，也受有关财政金融政策的制约。政府和国有银行不仅通过其投资行为直接影响整个农业投资总量，还通过政策的示范和引导，吸引农村集体和农户以及社会资金更多地投向农业。1996 年，黑龙江省根据“五荒地”资源丰富的特点，投入 5000 多万元支持“五荒地”开发利用，通过土地资本经营引导农民投工投劳，当年财政收回 500 万元，农民增收 1400

万元，增产粮食 2800 万千克。

二、国家财政金融政策对农村经济发展的作用

(1)改善农业生产条件。国家财政金融投入的一个重要内容就是加强以水利为重点的农业基础设施建设，改善农业生产条件。1988~1997 年，国家农业综合开发项目投入中央和地方财政资金 297.4 亿元，配套使用专项贷款 99 亿元，共改造中低产田 1533.33 万公顷，开垦宜农荒地 166.15 万公顷。通过山、水、田、林、路综合治理，建成了“田成方、林成网、渠相连、路相通、旱能灌、涝能排”的稳产、高产农田，大大改善了项目区的农业生产基本条件，提高了抗御自然灾害的能力。

(2)增加农民收入。通过加强农业基础设施建设，改善农业生产条件，提高农业增加值，促进了农民收入的增加。据统计，国家农业综合开发项目区农民人均纯收入比非项目区高 260 元以上，有的高出 500~600 元，甚至 1000 元。国家扶持的农业技术推广事业加速了先进适用的农业新技术的推广和转化，也增加了农民致富的手段。国家财政支持的全国农牧渔业“丰收计划”项目自 1986 年开始实施的 10 年间，累计参加项目实施的科技人员达 90 万人次，推广科技项目 257 类，其中粮棉油良种和先进适用技术推广面积达 18670 多万公顷次，科学养殖畜禽 4 亿多头（只），水产养殖面积 37.33 万公顷，培训农民 2 亿多人次。改革开放以来，由国家财政金融资金支持的扶贫开发工作取得巨大的历史性成就。全国农村未解决温饱的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到 1998 年的 4200 万，农村贫困发生率从 30.7%下降到 4.6%。国家贫困县农民人均纯收入从 1985 年的 206 元提高到 1998 年的 1318 元。

(3) 支持乡镇企业发展。乡镇企业的资金来源主要包括银行、信用社、企业自筹和地方政府支持，其中银行和信用社的投入起到了重要的支撑和带动作用。据农业部乡镇企业局统计，乡镇企业信贷资金余额占全国信贷资金余额的比重，从 1985 年的 5.79% 上升到 1997 年的 8.5%；乡镇企业固定资产投资占全国固定资产的比重，从 1985 年的 5.6% 上升到 1997 年的 11.8%。1997 年乡镇企业固定资产投入中来自银行和信用社的贷款比重达 21.34%。国家财政贴息的“贸工农”联合出口商品生产基地建设、东西合作示范工程和少数民族地区乡镇企业专项贴息贷款等专项贷款项目实施以来，累计安排贴息贷款 41.6 亿元，扶持项目 1919 个，实现产值 223 亿元，创利税 53 亿元，直接转移劳动力 23 万多人，新增创汇能力 30 亿美元。

(4) 促进农业产业化经营。1995 年 9 月，第一批中央财政支持的农业产业化经营项目试点开始实施，共投入财政资金 1.77 亿元，其中中央财政投入 8300 万元，带动地方财政配套投入 9372 万元，主要用于扩大农产品生产基地，进行深加工，建立专业批发市场和强化科技服务等。试点项目实施 1 年，共实现产值近 5 亿元，利税 3000 多万元。从 1997 年开始，中国农业银行决定把信贷的重点集中到支持农业产业化经营上来，重点支持农副产品批发市场、龙头销售公司，以农副产品加工为主的、经营层次较高的国有农业、乡镇企业集团、村级经济组织等龙头企业，适度规模经营的农副产品基地建设以及相关的社会化服务体系等方面的龙头企业发展。

(5) 加速农业市场化。改革开放以来，为搞活农产品流通渠道，国家财政金融支持相继在许多农产品集散

地兴办了农产品批发市场，并采取了税收优惠政策，支持批发市场的发展。为加强对粮食和棉花等重要农产品的宏观调控，国家于 1994 年组建中国农业发展银行，专门承担粮棉收购和储备、农业开发和扶贫等政策性贷款业务；同时加强对粮棉收储企业政策性挂账的处理和消化，并防止新的挂账产生，从而保证了收购资金的封闭运行，理顺了农产品流通渠道，缓解了粮食和棉花的“卖难”问题。

中国农业投资分析

一、中国农业投资的现状分析

农业的发展，一靠政策，二靠科技，三靠投入，不断增加对农业的投入是农业持续稳定发展的前提。20 多年来，国家在发展农业上采取了一系列政策措施，调动国家、集体、农民个人以及社会各方面的积极性增加农业投入。这些投入对于农业综合生产能力的提高发挥了重要的作用，这也是我国农业发展取得举世瞩目成就的原因之一。但是，改革开放以前，国家实行工业尤其是重工业优先发展的战略以实现工业化，农业成为工业化原始资金积累的主要来源。通过“统收统支”的财政体制和高度集中的投资体制，有效地动员了农村的几乎所有剩余，造成大量农业资金的无偿流出和国家对农业投资的补偿严重不足，农业投资主要来源于国家财政拨款和集体资金及劳动积累。1954~1978 年，国家通过不等价交换从农业获取的资金达 5100 亿元，加上 1979 年以前的 29 年时间里，农业部门累计为国家提供税收收入 978 亿元，农业为国家提供资金累计超过 6000 亿元，而

同期（1950~1978 年）财政支农支出为 1577 亿元，农业部门为国家工业化提供的资金约为 4500 亿元，平均每年为 155 亿元。这种政策严重制约了农业的发展。党的十一届三中全会以后，国家经济发展战略发生重大转变，从工业优先发展转向工农业协调发展，农业投融资体制也随之发生重大变革。随着土地承包制的推行，土地所有制与经营权的分离以及人民公社组织的解体，单一的农业投资体制发生了转换，农户的投资职能从人民公社集体组织中分化了出来，成为农业投资的主体，形成国家、集体、农户多元农业投资主体的新格局。总的来看，党的十一届三中全会以来，国家和社会对农业的投入在总量上是不断增加的，国家对农业投入的重视程度也是不断提高的，但投入力度有所波动，政策侧重点有所不同，这反映出改革开放以来国家农业投入政策的调整与变化。随着农业经济改革的不断深入和农业市场调节程度的不断扩大，我国农业财政政策也在逐步发生改变和完善。

1. 国家对农业的投资

在 1979 年以前传统农业体制下，我国农业投资主要来源于国家财政拨款和集体资金及劳动积累。国家投入对农业资金总投入的稳定和增长，起着十分重要的作用。国家财政用于农业的份额除“一五”时期较低外，“二五”时期为 12.5%，三年调整时期最高为 15.0%，“五五”时期为 13.2%。其中国家财政支农资金中的农业基本建设拨款占财政基建总支出的比重也在波动中呈上升之势，“一五”时期年均为 8.09%，三年调整时期高达 18.80%，“五五”时期为 11.09%。改革后，农村经济领域和投资体制都发生了很大变化，随着投资主体多元化

格局的形成，国家不仅不再是惟一的投资主体，而且在整个投资领域的地位也逐渐弱化，对农业的资金投入量也有了较大幅度的下降。从 1981 年开始，国家财政支农资金占国家财政总支出的比重显著降低，“六五”时期平均为 9.5%，“七五”时期为 8.4%，1999 年和 2000 年分别为 8.2%和 7.8%。与此同时，财政支农资金中的基本建设拨款的相对份额也开始下降，占国家财政基建支出总额的比重“六五”时期为 7.68%，比“五五”时期降低 35.5%，“七五”时期进一步下降到 7.54%。当前，在中央财政预算内农业基本建设投资中，水利最多，林业和生态建设次之，农业在农林水三大行业中所占份额最小。“九五”期间，中央财政用于农林水的基本建设投资中，用于水利的 1049 亿元，占 63.77%，用于林业的 180 亿元，占 10.94%，用于生态建设 260 亿元，占 15.81%，用于农业的 86.5 亿元，仅占 5.26%（见表 9-1）。这与农业在整个国民经济中的地位和作用不相适应。由此造成农业和农村经济发展的深层次、根本性问题仍未得到解决，农业靠天吃饭的局面尚未根本改变，农业整体素质和竞争力弱，农民收入增长缓慢且难度不断加大，农业和农村经济发展仍然步履艰难，加入 WTO 后将面临前所未有的三大考验，即农产品供求关系发生根本变化的考验、进口农产品冲击的考验和国际经济发展严峻形势的考验。农业发展机遇存在，但是需要条件和时间，而冲击即将甚至已经凸现。形势迫切要求国家下大决心增加农业投资。

2. 农村集体对农业的投资

经济体制改革前，我国农业资金投入的一半左右来源于农村集体的积累，农村集体是农业投资的重要主体。

1978 年以前，农村集体的农业投资约为 800 亿元，这部分农业投资主要源于农村集体收入的“公积金”部分。1979 年后，随着家庭联产承包责任制的确立和普遍实行，农村集体的经济职能迅速弱化，一方面农村集体的积累水平下降，另一方面投资的非农化倾向严重。从 1982~1992 年，农村集体农业固定资产投资总计 506.45 亿元，占同期农村集体总投资的 12.9%，10 年间农业投资为负增长，年均下降 2.9%。从 1983 年开始，农村集体农业固定资产投资连续大幅度下降，投资额由 1982 年的 52.05 亿元，下降到 1986 年的 19.87 亿元，占农村集体总投资的比重也由 39.6% 下降到 8.1%。1987 年农村集体农业资金投入有所回升，投资额为 42.52 亿元，占农村集体总投资的比重上升到 11.6%，1988、1989 两年投资与 1986 年大体持平，1990、1991 年又有较大幅度上升，投资比重分别达到 17.0% 和 14.6%。1992 年，随着农村集体投资的成倍增长，农业固定资产投资只增长 22%，资金比重再次回落到 8.8%

计划经济体制下，农民的积累水平和消费水平都过低，基本上没有能力进行农业资金投入。改革后，家庭联产承包责任制的实施，确立了农民在农业生产活动中的主体地位，配合农产品流通体制和价格体制的改革，使广大农民获得了一定的生产资料占有权和使用权，跨入了商品生产者的行列，成为实实在在的农业投资主体。从 1988~1993 年，农户的农业固定资产投资总计为 1138.2 亿元，占同期农户固定资产总投资的 13.5%，年均增长速度为 20.9%，高于全社会农业固定资产投资增长幅度 11 个百分点。1983~1985 年，是农户农业固定资产投资迅速上升的 3 年，年均增速接近 60%，占全社会农

业固定资产投资比重高达 65%，占农户固定资产投资的比重在 20%~30%之间。1986 年后，随着农产品价格不合理状况的再次恶化以及土地产权问题的提出，农民对农业的长期投入热情大大降低，农业固定资产投资急剧下降，当年的下降幅度达 44%，占农户总投资的比重也下降到 13.1%。此后，农户的农业固定资产投资有升有降，波动较大，投资额最高的 1991 年也只有 130 亿元，大体相当于 1985 年的水平，而投资比重在波动中基本上呈下降之势。

二、中国农业投资的需求预测

1. 农业资金的总量需求

我国农业发展水平低，传统农业所占比重很大。现阶段我国农业发展的主要任务，就是要努力转变农业增长方式，开展适度规模经营，大力发展高效农业，提高农业产出中的科技含量。这种发展战略体现在农业要素投入的结构上，就是要适度提高农业生产中的资金投入比例。根据测算分析，今后十年我国每百元农业增加值的资金投入量将达到 35.3 元，比目前水平提高 47%~82%（这一比例与国民经济各行业平均投资比例相比，差距仍很明显。按可比口径计算，1980~1992 年，我国各行业每生产百元 GDP 所投入的资金平均为 48 元）。按照上述比例计算，今后十年我国农业资金总投入规模将达到 42079 亿元，平均增长速度达到 6.3%。需要指出的是，“七五”时期以来，我国每百元农业增加值中农村集体和农户投入的资金比例呈明显下降之势，已由“六五”的年均 5.2 元下降到 1992 年的 2.7 元。农户是生产农产品的主体，没有农户对农业生产的投资积极性，无论政府如何增大农业投入，农业增长都只能是一句空话。因

此在今后一个时期,国家在增加农业投入的同时,还必须通过深化农村体制改革,制定并实施有效的兴农政策,充分地调动农户生产积极性。力争在“十五”期间和2010年分别将农村集体和农户对每百元农业增加值的资金投入由目前2.7元逐步恢复到“六五”初期的6.24元。

80年代以来以农业流动资金投入增长最快,但其投资效果却持续下降。与此同时,因固定资产投资频繁波动,增长乏力,造成农业基础设施建设与农业发展不相适应。今后一个时期,一方面保持流动资金伴随农业增长而增长,另一方面应重点加大固定资产投资比重,迅速建设一批有利于保障农业增产稳产的大型公共工程。因此,我们在预算今后一个时期我国国有单位农业资金投入量时,首先预测流动资金按照80年代以来的趋势增长,在此基础上,要求固定资产投资与流动资金投资比例由目前17.3%提高到22%(相当于恢复到“六五”时期水平)并进一步提高到27%。

根据上述测算,今后八年我国农业资金总投入中流动资金投资将达到19144亿元,固定资产投资累计达到10212亿元,占农业资金总投入比重40.3%。在固定资产投资中,农村集体和农户投资累计完成5758亿元,占农业固定资产投资份额分别达到56.42%。国有单位农业固定资产投资累计完成228732亿元,占国有单位固定资产投资份额为1.95%,这些投资不包括“三峡”工程和“南水北调”工程投资(此两项在国家计委中单列)。由此将有效扭转目前农业投资比重持续下降的局面。

2. 农业基本建设投资

在我国农业固定资产投资中,基本建设一直占有很

大比重，80年代以来平均达到86.1%，而同期各行业固定资产投资中的基本建设投资只占57.8%。今后除了继续大力兴建各种农业工程外，还应重视现有生产服务设施的维护和更新改造，保证运营中设备和设施的完好率，充分发挥它们的生产能力和使用效益。因此应适当提高更新改造投资比重，将基本建设投资比重控制在80%左右。但是，由于受短期利益驱动，在地方基本建设投资分配中，用于农业投资的份额急剧减小，由“六五”年均6.2%下降到1994年的0.8%。由此可见，为了扭转我国农业投资逐年滑坡的局面，关键是要强化地方政府的责任约束，稳定地方基本建设投资中的农业投资份额，力争逐步恢复到“六五”时期的水平。

中央政府对农业投资负有特殊责任。中央基本建设投资除了一方面应承担跨省区的大型骨干农业公共工程外，另一方面作为一种政策工具，发挥对全社会农业投资的示范、引导以及调控作用。改革以来，虽然中央占基本建设投资的比重已下降到40%以下，但对农业投资的份额平均保持在4.4%左右，1994年达到5.1%。今后八年是我国大型农业工程建设比较集中的时期，中央基本建设投资中农业投资的份额应保持在目前5.1%的水平，并力争在执行中有所提高。

3. 国家财政支农资金

在财政支农资金结构中，自“六五”以来，支援农村生产和农业事业费所占份额显著上升，由66.4%上升到目前的72.6%，而基本建设支出份额持续下降，由24.1%降到目前的21.4%。今后十年基本建设任务较重，投资份额应有所提高，为此应适当控制支农生产和事业费支出份额，至少不能任其继续上升。从分级财政情况

看,“六五”以来中央财政支农资金的支出结构比较稳定,支农生产和事业费支出份额平均在 33%左右,基本建设支出份额较大,平均在 64%左右。变化较大的主要体现在地方财政支农资金的支出结构上,“六五”以来支农生产和事业费支出份额上升 7 个百分点。因此在今后 15 年中,应重点促使地方政府重视农业基本建设,在财政支农资金安排上适当提高基本建设的支出份额。

我国农村财政问题透视

一、当前财政支农与农村金融政策特征

(1) 从保证投资总量到优化投资结构。据统计,1980~1997 年国家财政用于发展农业的支出(不含农村救济费)年递增 10.04%,其中农业基本建设支出年递增 11.96%。据初步统计,到 1998 年底,中国农业银行与农业和农村经济相关的贷款余额超过了 1 万亿元,全国农村信用社的农业贷款余额和乡镇企业贷款余额达到 6420 亿元。经过一个时期的努力,中国农业投资在量上的制约得到一定程度的缓解。随着农业增长方式的转变,目前需要优化结构,加大对农业科技的支持力度。据对江苏省农业投资情况的调查,1997~1999 年三年时间里,省级财政支农支出总额分别为 7.3 亿元、7.44 亿元和 8.05 亿元,而用于省级农林牧三项产业的事业费总数仅为 8751 万元、10635 万元和 11439 万元,所占比例分别为 12%、14.3%和 14.2%;扣除人头费和教育事业费,真正用于农业科技推广的仅为 4613 万元、5884 万元和 6016 万元,所占比重分别为 6.3%、7.9%和 7.5%。

2. 从支持产中转到向产前、产后延伸。目前农产品

产量的增长并不一定带来农民收入的提高，而是取决于农业生产经济效益。中国农产品市场体系尚不健全，信息质量不高，信息面不广，农民对市场的判断力也不强；农产品品质总体较低，不适应市场需求，缺乏国际竞争力；农民的组织化程度和市场参与能力都比较低。这些都制约着农业经济效益的提高和生产结构的调整。国家财政金融要在继续搞好农业基础设施建设和植保及畜禽疫病防治的同时，采取多种形式向产前和产后延伸：着力繁育并推广良种以提高农产品品质；继续支持农业产业化经营发展；加强信息建设、农产品质量体系建设和农产品市场体系建设；发展农产品储运加工产业。

(3)从推动生产发展到拉动农村社会需求。过去几十年中，财政金融政策的实施都是以促进农业生产、提高农产品产量为出发点。随着社会主义市场经济的发展，市场化程度的提高，农业的发展由受资源约束转为受资源和需求双重约束，受国民经济大环境影响也越来越大。财政金融政策开始转向促进农村消费需求，这不仅有利于农产品的就地销售，更有利于开拓农村市场，从而推动整个国民经济发展，反过来也提高了农业生产经济效益。通过发行国债，国家加大了对农村基础设施的投资，也改善了农村的消费环境；面向农户的小额信贷，也逐步增加了促进农民消费的内容。

(4)从间接融资到直接融资。随着市场化进程的推进，中国农业和农村经济与金融的关系将越来越密切。农业投资数量大，生产周期长，产业链条复杂，集基础性产业、资源环保产业、高科技产业于一身，且具有风险性，既受政府政策支持，也是证券市场支持的重点。据统计，截至1998年10月，政府已批准了35家农业企

业上市，占全国已有上市公司总数的 4.22%，共筹集资金 67.5 亿元，主要用于发展高效优质种植业、良种培育、畜牧水产养殖、饲料加工、农副产品深加工以及农用化肥和农机的生产，一批集约化程度较高的高科技农业企业得到发展壮大。农业类上市公司通过证券市场进行直接融资，筹集必要的资金，充分发挥自己的技术、信息和市场优势，推进农业产业化经营上规模、上档次，促进高产优质高效农业的发展。

二、当前财政支农与农村金融政策运行中几个较为突出的问题

(1) 农业投资需求压力加大，供需矛盾较为突出。在农业投资需求方面，以水利为重点的农业基本建设，尤其是重大水利工程建设仍需要投入大量的资金，在整个农业投资中仍占主要地位；保证粮食收购资金及时足额到位仍是农业发展银行的重要任务。同时，在农业生产结构调整过程中，继续发展农业科技和教育，建设农产品市场体系、质量标准体系和信息体系也需要投入相当数量的资金。在农业投资供给方面，农村集体和农户投资由于乡镇企业利润积累减少和农民收入增长缓慢而后劲不足；粮食收购贷款和其他农业贷款的回收难度依然较大；政府财力一直很紧张，财政支农周转金和一些收费项目的取消更直接减少了农业投资的来源。这样，农业投资的供需矛盾将进一步突出。

(2) 农业投融资渠道不畅，投资分散。由于体制上的原因，农业投资分散的问题一直没有得到解决，进而带来两方面的问题：投资分散和重复建设（工业领域也存在这样的问题，并造成了经济疲软和产品竞争力下降），主要表现在以下几个方面：①在政府有关部门与银行的

关系方面，农业发展银行除粮棉收购贷款以外的政策性贷款业务划到农业银行以后，农业银行的基层行从自身经济效益出发，对政府有关部门安排的专项贷款项目有惜贷倾向，使项目的信贷投入难以落实，财政贴息也因此不能到位。同时，农业银行认为经济效益高而决定支持的生产和加工项目，有关部门认为不在政府支持范围之内而不予以考虑。这两种情况都使财政资金与信贷资金形不成合力，难以扩大投资规模，也影响了一些财政贴息项目的顺利实施。②在中央和地方的关系方面，中央项目的多头下达形成了地方财政的多种配套，一些地方因财政状况紧张，为争取到上级投资而不得不压缩地方性项目，个别地方甚至搞假集资、假配套，削减工程量，降低工程标准，蒙混过关。③在部门关系方面，各有各的项目，各有各的投资渠道，左右不通气，前后不衔接；同时各部门都把时间和精力集中在具体项目的安排上，对本地区农业和农村经济发展、农业投资的方向和重点研究不够，提不出预见性的、科学的农业投资中长期总体规划，因而交叉立项，重复投资，达不到区域整治的整体效果。④在国家和农村集体、农户的关系方面，没有处理好国家投资和农村集体、农户自主经营的关系，工程重建轻管现象较为普遍，特别是造林、水利项目中的桥、涵、闸等社会效益高而经济效益不显著的部分，建成缺乏必要的管护、维修及运行经费，使用效益不高。

(3) 乡镇企业贷款难度加大，资金严重短缺。乡镇企业的发展离不开国家金融的大力支持。随着乡镇企业的发展，两极分化日趋明显。少数规模大、效益高、市场前景好的乡镇企业得到的贷款也多，而大多数规模小、

经营暂时有困难的企业往往得不到贷款。据农业部统计，1995~1997年，乡镇企业固定资产投资中来自银行和信用社的贷款分别为25.5%、24.6%和21.3%，比重趋于下降。其原因一是银行越来越强调信贷资金的抵押、担保等安全措施，而中小型乡镇企业普遍自有资金不足，有的最初建厂时没有办征地手续不能担保，企业之间互保有难度，企业与银行之间也缺乏一种协助进行市场分析、项目评估、资产管理、产权交易和债务管理的中介担保组织。二是目前乡镇企业信用状况下降，银行不愿贷款。乡镇企业的负债率达65%左右，一些企业高达70%以上，有的已经资不抵债，有的则以改制为名逃废银行债务。这样，在政府财政支持越来越少的同时，很多乡镇企业自身融资渠道不畅，又难以从银行取得贷款，使企业不能根据变化了的市场进行技术改造和新产品开发，缺乏流动资金，难以提高发展速度和效益。

(4)农民贷款难的问题仍没有得到解决，在市场经济活动中难以得到有效的资金支持。随着农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系，工商银行、建设银行和中国银行等国有商业银行逐步撤并市县级机构，农业银行将县支行发放贷款的审批权上收到地、市支行，并收缩乡镇一级的营业网点，同时有关部门对“三会一部”的清理整顿，确定了农村信用社在农村经济发展中的重要地位。但农民贷款难的问题依然存在，主要是贷款面小、条件苛刻、手续繁杂，难以满足在农业和农村经济发展中农民日益增长的资金需求。原因是长期以来，农村信用社背离了合作金融的发展方向，失去了广大农民的支持和监督，履行不了为入股社员服务的根本宗旨；一些信用社的干部和职工存在非农业化、商业化的思想

观念，不了解或者不愿意了解农民的需求和愿望。另外，目前一些信用社备付率低，信贷资产质量差，亏损严重，也无力做好服务“三农”的工作。

(5)农民收入增长缓慢，投入后劲不足。农民是农业投入的主体。目前制约农民收入增长的主要因素依然存在，农民收入增长缓慢，使农民的生产性投资回升乏力。

①农产品销售低迷。农产品收入弹性低，人们对农产品需求的增长幅度要小于收入的增长幅度。尽管政府增加了城镇中低收入者的工资收入，但主要是直接带动了对工业品的消费，对农产品消费的拉动只能通过间接方式实现。②乡镇企业发展仍不景气，不但直接影响务工农民的收入增长，也减少了生产工业用经济作物农民的收入来源。③农民进城务工门路变窄。城市下岗职工增多，不仅减少了城市建设为农民提供的就业机会，有些地方还出台了限制农民进城务工的规定，使农民进城务工门路窄，报酬下降。④农民负担重的问题还没有从根本上解决，一些地区问题还相当严重。有的地方提留统筹费没有按规定核减下来，有的平摊农业特产税、屠宰税的现象十分突出，有的继续搞乱收费、乱集资、乱罚款和乱摊派，农民减负任务依然艰巨。

完善农村财政政策的对策

一、农村财政政策改革和调整的基本原则

当前我国农业发展所面临的国内外经济环境发生了显著的变化。国内长期重复建设造成生产能力过剩，市场需求不旺，下岗人员增加；东南亚金融危机爆发，其影响之深，危害之大，超乎预料；中国加入世界贸易组

织后，整个国民经济都要面向国际市场，面临着严峻的冲击。因此，我国农村财政应当适时地做出调整，转变税收和支出重点，调整财政支农政策。

(1) 市场调节与财税调控相结合。我国农村长期处于自然经济和半自然经济状态，在高度集中的计划经济体制下，农业生产水平低下。与此同时，农村各种经济要素分散且大量闲置，得不到充分有效的作用。改革开放以来的实践证明，随着市场调节力度的加大，农业和农村经济发展的速度和效益都有很大的提高。但是，市场调节不是万能的，市场调节也有失灵、失效的时候和领域。世界发达国家的经验和我国发展社会主义市场经济的历程都说明了这一点。尤其是中国农业生产力水平比较低，市场体系很不完善，更影响了市场机制作用的正常发挥。同时也要看到，市场调节既有积极作用，也有消极作用，如何最大可能地发挥积极作用，减少消极作用，需要政府进行宏观调控。财政政策和税收政策在政府宏观调控中占有重要地位。要不断改革完善财税政策，充分发挥财税政策对市场调节的弥补和修正作用。

(2) 按照公共财政原理调整财政支农支出结构。随着市场经济的发展，财政管理体制必须进行相应的改革，即必须改变传统财政支出无所不包的做法，建设公共财政。所谓公共财政就是弥补市场失效的财政，即在市场经济条件下，凡是市场调节能解决的事情，政府就不应当去做，而市场调节解决不了的问题就应当由政府来办。可见，公共财政具有非盈利性。公共财政要为经济社会发展提供良好的条件和公平的竞争环境。近年来，中国农业出现生产相对过剩，有条件也有必要按照公共财政的要求，及时调整财政支农的总体思路。要对农业发展

领域进行适当分类，看哪些是能够盈利的，能够由农民、农村集体、企业等投资单位兴办的，对这些领域，财政投入要逐步退出；看哪些是非盈利的，农民、农村集体、企业等不愿兴办或不能兴办，需要由政府来兴办，或主要应由政府来兴办的，财政要给予重点投入。这样，既能使政府与社会在农业投入上适当分工，又能使政府集中财力保证农业投入重点，提高财政支农效率。

(3) 兼顾农业和农村经济发展的效率与公平分配。市场调节能够提高农业和农村经济发展的效率，也可能带来农民收入增长的不平衡。平均主义、大锅饭的分配体制阻碍农业和农村生产力的发展。改革开放以来，打破了平均主义分配体制，农业和农村生产力发展取得了巨大的成就。随着市场化程度的提高，农业和农村经济的效率会进一步提高，这是加快农业和农村现代化的必然选择。但同时，农村收入分配差距也会扩大。中国是社会主义国家，应尽可能避免收入的两极分化。国家要运用财税杠杆，合理调节收入分配，既保护农村经济的活力，又保证农村社会的稳定，促进农业和农村经济持续稳定发展。

(4) 促进农业的可持续发展。实现农业和农村经济可持续发展，既是保证当前经济、社会、生态稳定协调发展的需要，也是保证农业和农村经济长远稳定发展的需要。实现农业可持续发展，关键是处理好农业和农村经济发展与资源、人口、环境、科技等方面的关系。国家要运用财税政策，促进农村各种资源的合理开发利用，促进环境保护和治理，促进科技的推广应用，促进农村人口的有计划增长和人口素质的提高。只有这样，才能避免农业和农村经济发展的大起大落，避免为增加农业

产量而牺牲环境质量，避免为了眼前的利益而牺牲环境质量，避免为了眼前的利益而牺牲长远的利益，为了局部的利益而牺牲整个的利益。

二、改革财政农业支出资金管理方式

目前我国的农业财政支出资金管理方式是在计划经济体制下形成的，很难适应当前农村产业结构战略性调整 and 优化的要求，难以适应农村多种所有制形式、多种经营形式并存，以及农业日益市场化国际化现代化的要求。因此，为适应农业公共财政体制的建立，必须对现行的农业财政支出资金的管理方式进行改革。

(1)按照建立公共财政体制的要求，完善财政农业支出管理体制，全面推行“零基预算”，根据前面的分析，我国目前的财政农业支出管理体制还存在较大的改进空间。首先，按照《预算法》的要求，改善财政农业支出资金的分配办法，变传统的“基数法”、“因素增减法”为“零基预算法”，防止“预算饥饿”。在支农资金预算的分配、确定上，要全面推行真正意义上的“零基预算”，合理分配各种类型的支出，重点向公益性支出、调控性支出、保护性支出倾斜，适当减少直接生产性支出和经营性支出，严格控制非生产性支出、维持性支出。避免财政农业支出变成吃饭支出和简单的建设性支出。其次，明确中央、省市各级政府的支出范围。中央政府一般要集中财力负责提供农村纯公共产品，而地方政府主要负责外部效应较小的公共产品，基层政府则应把精力放在农业生产上。最后，建立财政部门 and 主管部门协同共管、权责分明的管理责任制。主管部门负责项目的申报和具体化管理，技术专家和经济专家负责可行性论证，财政部门负责资金管理和监督。人大和受益单位也

可以参与监督和考核。通过以上手段增强支出项目的科学性、准确性和透明性，避免因个人行为、部门偏见造成的长官项目、人情项目等随意项目，还可以防止项目资金的挪用或以非生产性支出挤占生产性支出、资金不到位等现象的发生。

(2)改革单一的财政资金支出形式,实行补助、贴息、以奖代拨等多种形式相结合的支出方式,因项目制宜,改革传统的财政农业的支出管理模式,建立农业投入的诱导机制。适应社会主义市场经济条件下的农村所有制形式多元化及农业投入主体多元化的需求,必须改变单一的、直接的财政农业支出资金的支出方式。这种方式在传统的计划经济体制及财政体制下形成,其弊端是投资主体与受益主体脱节;财权事权分离,资金预算软约束;争项目要资金积极,管理激励不足,从而使有限的财政资金难以发挥应有的作用,为适应农业新发展阶段的需要和建立公共财政支出框架的要求,应根据支出项目的不同,采取不同的支出方式,将补助、贴息、以奖代拨等多种支出方式有机结合起来,充分发挥财政资金的宏观调控及导向作用,有效吸引社会资金以增加对农业的投入。在财政农业支出的投资运作上,要因项目制宜,选择合适的投资运作模式。

(3)加大财政农业支出资金使用效果的监督检查评估的力度。财政农业支出资金使用效果包括宏观和微观两方面。微观方面考核资金本身的运行情况,如项目是否按质按量按期完成,是否达到预期的基本目标;宏观方面的考核指标项目的经济效益、社会效益和生态效益状况,反映的是项目长期目标。针对过去主管部门或受益部门重投入轻管理少监管的情况,适应农业发展的新

要求，要积极转变理财观念，将财政农业支出资金的追踪监管、效益反馈放在与资金分配同等重要的位置上，使财政农业支出资金监督检查、评估走上规范化、制度化的轨道。

三、重视和强化地方财政的农业投入

在当前的新体制下，我国地方财政的农业投入从总量到结构都不尽如人意，成为当前整个国家财政支农工作中的主要薄弱环节，也是造成近年来我国农业生产发展出现波动的重大制约因素。因此，着眼于建立一个稳定增长的地方农业投入积累机制是今后政府支持和保护农业面临的一项紧迫任务。我们的总体思路是：按照市场经济要求和国家宏观调控的目标，开阔思路，拓宽财源，深化改革，调整政策，在增强地方财力基础、调整地方财政存量分配结构、规范地方财政支农行为等方面迈出实质性的改革和发展的步伐。

1. 建立稳固的地方财政基础

分税制改革后，地方财政的收入矛盾更加突出，这固然与近年来国家多项政策出台从而增加了地方支出压力有关，但从根本上说是由于现在地方的财政经济基础并不雄厚、甚至十分薄弱，这也是地方财政农业投入水平上不去的一个重要原因。因此，今后要解决地方的农业投入问题，最关键的是需要增强地方的经济实力和财政基础。这方面应该侧重注意两个问题：

(1) 适应分税体制的要求，重视和加强地方财源建设。分税改革后，随着政府利益分配格局的调整，地方财源结构也发生了重大变化。从产业构成看，第二产业对地方财政的贡献率下降，第三产业的贡献率相应提高；从税收构成看，流转税（不含营业税）占地方财政收入

的比重明显下降，而营业税、所得税和农业各税所占比重则明显上升。加强地方财源建设，就是要根据上述财源结构的变化特征，在保证国家财源稳定增长的前提下，有计划有步骤地发展那些能更多地提供地方财政收入的产业、行业和企业。一方面要巩固现有财源，另一方面要着力培养后续财源，真正地把发展第三产业、农业、非国有经济、外向型经济以及提高国有企业经济效益当作财源建设的重点。这不仅符合中央加强宏观调控、调整经济结构所要达到的目标要求，而且有利于增强地方财政经济的长远发展后劲。

(2) 改革和完善地方税体系。在现代市场经济条件下，建立完善的地方税体系是正确处理中央与地方财政分配关系的基础。从我国当前的情况看，通过 1994 年的分税制改革，已初步奠定了地方税体系的基础，但这只是一个雏形，这方面仍面临不少问题。如 1994 年的分税制改革主要侧重于流转税、所得税改革，而地方税税种改革严重滞后；分税制体制虽然把大部分税种划归地方，但大多属于零散收入型，地方的主体税种并不多；现行税权划分仍高度集中于中央，地方政府到底有哪些税权尚不明晰；在地方固定收入规模小、又无税权的情况下，“正道不通走旁门”，各种收费和基金收入膨胀。因此，无论是从财税改革的角度讲，还是从完善地方政府职能及充实地方财政收入的角度讲，都必须深化地方税改革，完善地方税体系。

2. 强化地方对农业的支持和保护

我国地方财政的现有存量分配结构是在过去长期以来历史发展过程中形成的，是与传统的财政职能相适应的，必须根据市场经济要求，结合财政职能的改革，进

行有进有退的战略性调整，以改变目前财政分配“越位”（包揽过多）和“缺位”（应办而未办）并存的局面。如果维持现状，不动存量，继续保留现在既得利益的分配格局，那么，地方需要真正强化的事项最终难以落实，地方政府支持和保护农业的目标也无疑会落空。因此，调整地方财政的存量分配结构对于强化地方的农业投入，具有至关重要的意义。首先，调整国有企业的亏损补贴政策。现在企业亏损补贴日益膨胀，财政有被拖垮的危险，必须进行彻底改革，并严格限定企业补贴的范围，根据国外经验和我国的现状，一些特殊行业（如属于社会公共公益事业的水、电、城市交通、环境保护）的价格和收费仍需政府进行管理，还有一部分国有企业承担着政府赋予的特殊责任，由此产生的亏损可由财政补贴。其他一般国有企业的亏损补贴应随着企业改革的推进予以取消。其次，大力消减城市居民的有关福利性补贴。现行城市居民的福利补贴制度是在过去高积累、低收入、低消费的计划经济体制下形成的，有一定的必然性。现在国民收入分配格局发生了很大变化，居民收入消费水平增长相当快，政府不必也没有能力再去承担对居民的庞大补贴了，必须彻底改革。最后，重新界定地方财政的投资范围。在今后市场化取向的改革中，地方财政的经济建设投资从总体上讲需要进一步强化，但必须调整投资范围，重点对于地方公共基础设施建设和一些重要的基础产业（包括农业），而对于一般性的加工工业项目或者盈利的投资项目则应彻底退出。总之，地方财政存量分配结构调整需要迈出实质性的改革步伐，惟其如此，地方政府才有可能集中更多的财力强化农业。

3. 规范和引导地方财政的支农行为

历史和现实表明，在市场经济条件下，由于比较利益的驱动，地方增加了财力并不能确保自觉地增加农业投入，如果没有强有力的政策调控手段，地方仍然会把支农职责甩向中央一级，地方农业投入的波动仍然难以避免，因此，为了改变当前地方支农工作弱化的现状，建立地方农业投入稳定增长的机制，国家还必须采取有效的政策手段和措施，予以规范、引导、约束地方财政的支农行为，确保地方的支农行为纳入国家宏观政策调控的轨道。具体考虑，需采取以下几项措施：

(1) 正确界定市场经济条件下政府保护农业的事权及其中央与地方的支农职责。中国这样一个发展中国家，面临着人口众多与资源短缺的尖锐矛盾，农业具有极端的重要性和脆弱性，更需要政府给予特殊的支持和保护。从农业投入的角度讲，对一般生产经营性投资应主要由非政府投资主体承担，并以价值规律和利益机制导向作为吸引农业投资的“动力源”。而那些具有社会性、开发性、保护性特征的农业投资以及属于宏观范围内、长远的积累性投资，则应从国家宏观战略发展的高度着眼，予以政策性的安排。财政对农业投资的关键在于，支持那些风险大、投资经济效益低、对农业发展起着保护性、开发性或有示范效益的项目，如大中型农业基础设施、农业科技和新技术推广、生态环境保护等方面投资，这是其他农业投资主体所难以承担的，也是政府财政保护农业的重点所在。同时，还必须进一步划分和明确中央与地方保护农业的事权或者支农职责，这不仅有利于完善分税制，而且有利于规范地方的支农行为。从市场经济国家的经验及其中央与地方所处的地位看，不同政府级次的支农职责应该有所不同，有所侧重。

(2)尽快出台农业投资法,将各级政府支农行为及其农业投入的数量调控界限一并纳入法律规范。从今后的趋势看,国家为了更好地实现保护农业的调控目标,改变农业投资中的随意行为,需要尽快制订和出台农业投资法。立法应将国家(包括中央和地方政府)的农业投资行为作为规范的主要对象,这对于规范整个农业投资主体投资行为具有“纲举目张”的作用,有利于强化政府主体的导向功能。投资法既要明确各级政府的支农职责,也要对其农业投入的数量界限作出规定,如果没有这一条作保证,农业投资法就形同虚设,地方财政支农行为仍然会扭曲。这个“数量界限”包括以下两个重要内容:①将“财政支农资金增长快于经常性财政收入的增长”改变为“财政支农资金增长快于全部财政收入增长”,这样就把中央财政的债务收入、地方财政的中央返还收入和体制补助收入都纳入了财政总收入的范畴,这无疑会扩大财政对农业投入的份额。②随着分税制和地方税体系的进一步完善,今后地方财力仍会呈快速增长的格局,在此前提下,可考虑地方新增财力中要拿出一定比例(如10%~15%)专项用于农业。以上两个数量调控界限的可行性如何,尚需进一步详细论证,如能实施,将对改变目前地方农业投入增长缓慢的状况,提高地方财政支农投入的比重,具有十分重大的意义。

(3)完善中央对地方的农业专项补助资金制度,更好地引导地方增加农业投入。中央对地方的农业专项补助制度是实行分税制过程中中央对地方转移支付的重要组成部分,是国家实施宏观调控和加强农业保护的有力手段。今后,一方面中央要在财力许可的情况下,尽力增加专项补助资金的数量,另一方面要研究改进和实行新

的支出方式和投向，以便更好地引导地方的支农行为。具体可考虑从中央掌握的支持粮棉油生产资金中拿出一部分，同各地提供商品粮数量挂钩，无偿拨付给地方财政，使其用于增加对农业的投入。运用这种方式，可以鼓励地方财政把更多的财力投到粮棉油生产上。此外，过去长期以来实行的中央部分农业专款有偿使用制度、地方资金匹配制度等，被实践证明是行之有效的好办法，有利于发挥中央农业投资的资金导向功能，今后应该继续坚持下去。

中国农村金融现状及体制改革

一、农村金融体制的变革

改革开放以来，我国农村金融体制发生了深刻的变革，农村金融业务也日渐繁荣和发展，通过不断扩大和调整业务范围，增加了对农业和农村经济的投入，从而促进了经济要素的有效组合与合理流动，保持了农业高速增长的势头。

(1)增加了贷款的投入。1978年，当时的中国人民银行和农村信用社对农业只发放生产费用贷款，用于购买种子、化肥、农药等生产资料，同时发放少量的生产设备贷款。当时的贷款种类极其简单，数量极其微薄。1979年恢复中国农业银行，当年底，中国农业银行的贷款存量411亿元，农村信用社的贷款存量48亿元，合计459亿元。在以后的年份中，逐渐开办了开发性贷款、商品粮棉基地贷款、林业贷款、丰收计划贷款、星火计划贷款、扶贫贷款、农业综合开发贷款、山区综合开发贷款、节水灌溉贷款等大量的专项贷款。通过贷款支持

了家庭承包经营的发展，支持了乡镇企业的发展，支持了国有农业企业的发展。1994 年成立中国农业发展银行，承担了国家粮棉油等主要收购、调销和储备的贷款，确保了粮棉流通体制改革和农民收入增加。同时，进一步加大了对农业生产建设项目的贷款投入，承办了农业基本建设和技术改造贷款、扶贫贷款、农业综合开发贷款、节水灌溉贷款等十几种专项贷款，为农业提供了强有力的支持。与此同时，中国农业银行和农村信用社加大了对乡镇企业特别是农业产业化项目的支持。1997 年末，中国农业银行的贷款存量达 9809 亿元，中国农业发展银行的贷款存量达 8153 亿元，农村信用社的贷款存量达 7273 亿元，三家金融机构贷款总计达 25234 亿元，比 1979 年增加 24775 亿元，增长 54 倍，成为农业和农村经济发展的强大动力和坚固支柱。

(2)开办了农业保险业务。为了分散农业生产经营活动中的风险，中国人民保险公司以及后来成立的一些保险公司相继开办了农业保险业务。农业保险的险种有：农作物保险，承保粮食作物或经济作物在收获前及收获期间遭受的损失；养殖保险，承包大中小家禽家畜及海水养殖和淡水养殖所遭受的灾害损失；林木保险，承包人工林、天然林、经济林在其生长或结果期间遭受灾害事故造成的损失。1986 年，新疆生产建设兵团成立了专业性、区域性的农牧业生产保险公司。

(3)开放了资本市场，提供了多种金融服务。随着中国证券业的发展，一些农业企业除向金融中介机构间接融资外，还直接走向资本市场，或发行股票，或发行债务，或创办投资资金。

伴随我国农村金融体制改革的深化，特别是农业发

展进入一个崭新的阶段，对当前的农村的金融体制提出了新的要求，与此相应，农村金融同农业发展的一些新矛盾也开始暴露出来。①农村客户和农业项目很难得到贷款支持。目前，中国农业银行和农村信用社虽然都明确提出坚持为农业、为农村、为农户的服务方向，但在具体的贷款选择上，基本按照商业化原则。中国农业发展银行虽是政策性银行，但只对粮棉油等主要农产品的收购、调运、储备等流通环节发放贷款，其他方面无法问津。这样，对于贫困农户、贫困企业、落后地区的贷款，对于比较效益差、投资回收期长的项目贷款，谁都不愿办理。总体上说，在贷款的运作上，市场机制发挥得较好，而宏观调控作用发挥得还不够，对于市场失效的问题没有得到很好的解决，政府的政策还没有完全落到实处。②农业保险还比较滞后。农业保险风险大，回报低，必须予以政策保障，动议多年并已写入《国务院关于金融体制改革的决定》和《国务院关于农村金融体制改革的决定》中关于成立农业政策性保险机构的决定至今还未得到落实。③农村金融风险还非常大。由于多种原因，目前农村金融部门的资产质量非常低劣，一些已经既成的风险突出地暴露出来，一些潜伏的风险也不断显现。

二、我国农村金融的制度安排

为了适应农业发展新阶段的要求，推动新阶段中农业的进一步发展，首先必须对农村金融制度进行创新和调整，既要有利于加强农村金融管理，又要有利于改善农村金融服务。

(1)转变增长方式。在增长方式上，从主要是数量扩张的粗放型的金融服务转向质量与数量并重的集约型的

金融服务。改革开放以来，农村金融方面走的基本上是数量扩张的粗放的外延型发展道路，无论是在组织规模上，还是在业务规模上，贪大求快，不注意质量和效益，形成潜伏着的金融风险。今后，应当按照数量与质量并重、集约化、内涵型的增长方式，以市场为导向，以效益为中心，切实防范和化解农村金融风险，寻求一个实实在在的经济效益。

（2）扩大服务领域。在服务领域上，从主要是信贷方面的单一的金融服务转向投资、证券、保险等多样化的、综合型的金融服务，长期以来，对农业的金融服务主要是传统的存款、贷款和汇兑结算，近些年来，虽然发展保险、信托、证券等业务，但还远远满足不了农业的多样化需求。农业发展不但需要传统的信贷工具，更需要金融市场的多种工具，需要金融业成为一个“百货公司”以供农业发展选择，金融创新已经是摆在面前的一个现实。

（3）增加直接融资。在融资形式上，从主要是间接融资的金融服务转向逐步扩大直接融资的农村金融服务。长期以来部门发展的外来资金除少量的财政拨款外，大部分是靠贷款，而贷款是靠中介机构金融部门提供的。这种间接的融资有着诸多的约束，往往满足不了借款者的要求。而对于直接融资民间自由借贷，无论是企业还是农户，基本上采取的是打击、抑制的态度，因此，造成了农业发展的资金困难。近些年来，尽管对民间自由借贷采取了宽容的态度，但还没有赋予一个合法的地位，更没有民间借贷法的规范和约束。同时，近些年来，随着资本市场的发展，一些大型农业企业开始发行股票募集资金，但上市的企业和规模还适应不了农业需要，因

此，适应农业发展新阶段的要求，一方面要提供优质的信贷服务，一方面要允许并规范直接融资行为，进一步扩大资本市场的筹资能力。同时，对于那些大型国有农业企业，也可以进行将银行贷款变为企业股权的尝试，发展金融业的投资业务。

（4）发挥所有金融部门的作用。在金融部门为农业服务问题上，从主要是农村金融部门提供的金融服务转向所有的金融部门都可向农业提供金融服务。提出这一制度，必须有相应的激励约束机制保障。首先是农村金融部门，都必须坚持为农业、农村和农民服务的方向，同时，政府及其中央银行和财政部门应当给予其一定的优惠政策。其次对非农村金融部门，如果对农业、农村和农民提供了金融服务，那就应当让其农村金融服务部门享受农村金融部门的待遇。这种政策在发达国家的美国和发展中国家的泰国都曾有过的，如美国的一般商业银行，如果对农业的放款达到全部放款的一定份额，就可以享受低税率的照顾。随着中国金融业的相互渗透和重新组合后，在农业发展新阶段中，单靠农村金融部门难以满足农业发展的需求，因此，应当面向整个金融部门寻求农业的金融服务。

在重新安排农村金融制度的基础上，还必须相应地调整农村金融支持农业发展的政策，这样才能更好地适应农业发展的要求。为了加强和改善农村金融服务，围绕调整农业和农村经济结构，必须做出相应的政策调整。诸如在农产品生产上，从主要是对初级农产品生产的服务转向逐渐增加农业产业化服务；在农产品的市场上，从主要是对面向国内市场的服务转向面向国内、国际两个市场的服务；在农业的所有制结构上，从主要是对公

有制经济的服务转向支持各种经济成分发展并逐步扩大对非公有制经济的服务；在农业的经营规模上，从主要是对小规模生产的服务转向对具有规模效益的适度规模生产的服务；在农业与农村社会的综合发展上，从主要对农业生产的服务转向逐渐扩大对乡村中小企业发展及小城镇建设的服务；在提高农民生活质量上，从主要是对生产经营的服务转向对消费也提供服务。上述有些政策可以一步到位，有些政策必须循序渐进；有些政策可以单独操作，有些政策则必须综合动作，有所为，有所不为，根据农村农业生产的发展变化适时的做出调整，从政策上切实实现农村金融对农村农业发展的支持作用。

三、实现农村金融业务的良性运行

为了适应农业发展对农村金融部门的要求，应当依照上述的制度安排和政策选择，不断扩大农村金融的发展空间，改进和完善农村金融服务，切实防范和化解农村金融的风险。

（1）拓展贷款领域。农村金融部门发放的贷款，不管是政策性金融机构发放的，还是商业性金融机构发放的，都是贷款，而不是财政拨款或民政救济款，都必须坚持信贷资金的运行规律，确保按时足额收回贷款本金和利息。这一点是不容含糊的。目前的问题是，对那些不适于商业银行发放贷款，而又不宜或无力用财政拨款解决的项目，应当安排政策性贷款解决，不单是流通环节的需求，更重要的是生产建设环节的需求。应该逐步放大农业政策性金融机构的功能，使其承担起农业与农村经济发展的宏观调控任务。这是社会主义市场经济体制的要求，也是农业和农村经济持续稳定发展的要求。

这里需要强调指出的是，中国农业银行虽然按《商业银行法》运作，但其贷款投向必须仍然坚持为农业、农村和农民服务的方向，特别应该在农业的产业化、规模化、现代化发展上有所作为。同时，改革后的农村信用社更要尽量服务于农村、农业和农民，特别是要为农民服务，在支持农民家庭承包经营的同时，逐渐开办消费信贷业务，帮助农民改善生活条件，提高生活质量。对中国农业银行没有机构或没有贷款的地方，农村信用社也要加强对中小企业的服务，支持公有制的多种实现方式，支持经营形成的多样化选择，特别是要注意支持非公有制经济的发展。

（2）拓展资本市场。农业发展进入新阶段后，在融资渠道和方式上，要改变传统的单纯依靠财政拨款或银行贷款的模式，树立起强烈的市场观念、资本观念和价值观念，学会依法在市场上运作资金。对大型农业固定资产投资项目，可采取发行债券的方式筹集资金，也可以组建股份制的公司上市发行股票筹集资金，对目前国有农业企业，在改组、改制、改造和加强经营管理过程中，要注意优化资本结构，通过战略性改组，逐渐发展一批上市公司。对于目前已经上市的股份制企业，要加强管理，规范动作，确保股东的合法权益。

（3）发展农村保险。改善农村金融服务，必须扩大保险业务。农业再生产是经济再生产和自然再生产相结合的过程，自然灾害的影响特别大，同时，农业的比较效益低，这样就使农业处于非常不利的地位。当发生自然灾害损失时，如果通过保险使农业获得一定的补偿，可以较好地解决农业发展中的困难。应当扩大保险范围，增加保险种类，实行比较灵活的保险方式，吸引更多的

农户和农业企业参加保险。对农业保险公司，财政和税务部门应该给予一定的照顾。为了降低开办农业保险业务的成本，可委托中国农业发展银行及农村信用社代理。

（4）发展农村担保。担保难，是近年农户和农业企业贷款中的主要困难。对贷款的农户或企业担保，应当成为完善农村金融服务中的一项新业务。保险公司可以开办贷款担保业务，其保险的对象可以是借款方——农户或企业，也可以是贷款方——农村金融机构。这应是一种优化考虑的办法，如果保险公司不愿经营此项业务，也可以探索成立担保公司或担保合作社，由借款人（农户或企业）合资组建，当发生风险损失时，由担保公司或担保合作社负责补偿。

（5）切实防范和化解农村金融风险。农村金融风险是农村金融改革与发展中不可忽视的问题，也是困扰金融业务的一个严重的问题。在改进和完善农村金融服务的同时，必须防范和化解农村金融风险。从目前的情况看，农村金融的风险主要是农村信贷的风险。长期以来形成和积累的农村信贷风险，有自然灾害造成的风险，有体制不顺、政策偏颇造成的风险，有经营管理不善造成的风险，也有借款人的道德风险，由于多种原因，导致了农村信贷的高风险。到目前，中国农村金融机构的不良贷款已占其全部贷款的很大比例。中国现实和潜在的金融风险，已敲响了警钟，万万不可麻痹大意，必须把防范和化解金融风险的问题作为深化改革、促进发展、保持稳定的大事。防范和化解农村信贷风险，需要借款方和贷款方共同努力，首先需要农村信贷部门加强管理。农村信贷部门要具有良好的职业道德和操作规范，严格按照有关的法律、政策、制度办事，实行审慎信贷的原

则，建立贷款审查、发放、质量认定、损失核销各个环节相互分离、相互制约的全过程的责任制。其次，防范和化解农村信贷风险，特别需要农户和农业企业的友好合作。要把这种债权债务关系及其行为严格界定在法律的规范之下，依法管理贷款的全过程。要提高农户和农业企业的金融意识，增强其资信和债信的观念，建立良好的信用关系。要帮助农户和农业企业管好用好资金，建立合理的资产负债结构，加强经营管理。要有严格的制裁措施，对于那些逃废、悬空债务、赖账不还等不良道德行为，要诉诸法律，从而使全社会的信用行为都置于依法有序运作的环境下。

中国城镇化进程

道路选择与制度安排小城镇建设作为我国现代化建设的重要组成部分，关系到九亿农民的生产、生活，对于我国农村乃至整个国民经济的全局都起着至关重要的作用。小城镇建设促进了农村经济发展和社会进步，改善了农民的生产、生活条件，创造了良好的乡村投资环境，促进了乡村非农产业的合理布局与健康发展，推动了农村产业结构调整，为发展乡村第三产业提供了条件，加快了农村富余劳动力的转移，促进了农村精神文明建设和社会进步与发展。

中国农村城镇化

发展的历史沿革与现状特征一、我国农村小城镇发

展的历史进程

改革开放以来,随着大江南北一个个集镇变为新城,一个个城市的边界在建设中扩大,类似让人“没想到”的事也在全国许多地区出现,许多地方发生。从这一个个“没想到”,人们也感受到我国城市化节奏在加快。1949年全国设市城市136个,城镇人口5765万人,城市化水平为10.6%。1978年全国设市城市增加到了192个,城镇人口为1.7245亿人,城镇化水平为17.92%。在经济快速发展的推动下,2002年全国设市城市增加到了662个,城镇人口超过了4.8亿,城镇化水平达到了38%。改革开放后24年城市化进程比前30年快了一倍以上。“三农”问题,说到底是由落后的生产方式和生产力造成的,即农村现有人均占有耕地少,一家一户的零星分散耕作,无法形成投入少、产出多的规模经营。减少农民数量,人往哪儿去?根本出路惟有充分发挥城市吸纳劳动力的功能,加快推进城市化。建国以来我国小城镇的发展经历了一个曲折的过程,从总体上看,我国小城镇的发展经过了以下几个阶段:

(1) 恢复与调整阶段(1949~1957年):新中国成立之初,国家批准在全国设立136个城市,并对旧的城镇体系进行了调整,“镇”作为县辖基层政权建制被确定下来。1954年全国共有镇5400个,次年6月国务院颁布《关于设置市、镇建制的决定》,对原有小城镇进行了调整,建制镇的个数降至362个,同时,依据计划经济体制的要求,实行统购、统销,对小城镇采取了一系列发展与限制相结合的政策,如1953年实行粮食统购统销后,一些以粮食经营为主的专业小城镇开始衰落,1956年对城镇工商业的社会主义改造,使得小城镇商饮服务

业受到较大影响，在一定程度上影响了小城镇的发展。

（2）缓慢波动发展阶段（1958～1966 年）：1958 年我国实行人民公社化，实行“政社合一”体制，撤销了一大批建制镇，加之经济计划体制的加强，使得以工商活动及以集市贸易为主要功能的集镇逐渐萎缩。1965 年全国建制镇减少到 3146 个，比 1954 年减少 2254 个，同时全国城市总数减少到 169 个，比 1957 年少了 7 个。期间由于“三线”建设等人为因素的影响，改变了小城镇的布局。60 年代初在“三线”地区迅速兴起了几百个 10 万人以下的小城镇，带动了这些地区经济的发展。这一阶段，小城镇发展不仅缓慢，而且还很不稳定。1958-1960 年的“大跃进”和人民公社化运动时期，各地迅速出现了大批以冶炼钢铁为中心内容的小城镇，城镇人口迅速增长，由 1957 年的 9949 万人上升到 1960 年的 13073 万人，三年净增 31.4%，城镇化水平一举升至 19.7%，但由此产生的一系列问题迫使政府采取措施以缓解城市人口压力，动员了近 3000 万城镇人口下乡（约占城市总人口的 25.7%），到 1965 年全国城市人口的比重降至 14%。城镇发展大起大落，给国民经济带来不必要的损失。

（3）停滞衰退阶段（1966～1978 年）：1966 年开始的“文化大革命”对我国社会经济各项事业的发展带来一场巨大的浩劫，对小城镇的发展也带来灾难性的影响，小城镇建设由于经济和政治的双重影响而处于停滞或衰退状态。一部分 2 万人以下的小城镇被撤销，大批知识青年上山下乡，城镇居民下放，致使城镇人口增长十分缓慢，1976 年全国城镇人口 11792 万人，比 1966 年仅增长 14.5%，年均递增只有 1.32%，还低于同期人口自然

增长水平 (1.75%)。1978 年底全国建制镇只有 2800 个,比 1954 年减少了一半,集镇数量由原来的 5 万余个减少至 2 万个左右,严重打击了农村工商业的发展。

(4) 全面恢复与稳定发展阶段 (1979 年以后):党的十一届三中全会纠正了以往的错误路线,我国政治、经济与社会发展进入了一个有序发展的新时期,各项事业开始步入正轨。从 1979 年开始,政府开始把小城镇建设纳入重要议事日程,提出了积极发展小城镇的基本战略,并制定了保证小城镇健康稳定发展的一系列配套政策,大大推动了我国的小城镇建设。1984 年国务院批转了民政部《关于调整建制镇的报告》大大降低了设镇标准,同时,由于以乡村工商业为代表的乡村非农产业的发展,我国小城镇进入一个补偿性超常规发展时期。截止到 1984 年,全世界小城镇发展到 48481 个,到 1994 年,全国建制镇发展到 14293 个,比 1979 年增长 5.51 倍。小城镇在职能上趋于多元化,基础设施水平提高,同时小城镇在地域布局上日趋合理,在边疆、内陆地区兴起了一大批各有特色的小城镇,使全国的小城镇体系趋于完善。

纵观我国城镇化发展的历史,可以发现 1978~2000 年这 22 年是我国城镇化发展最为迅速、最为稳定的时期。表 11-1 的数据说明,在 1978~2000 年的 22 年中,全国设市城市由 193 个增至 663 个,增加了 470 个,增长了 2.44 倍,年均增加 21.4 个;建制镇由 2173 个增至 20312 个,增加了 18139 个,增长了 8.35 倍,年均增加 825 个;城镇人口由 17245 万人增至 45594 万人,增加了 28349 万人,年均增加了 1289 万人;人口城镇化率则由 17.9%上升到 36.1%,上升了 18.2 个百分点,年均上

升 0.83 个百分点。这个速度，是 1843-1949 年间年均上升 0.052 个百分点的 16 倍，是 1949-1978 年间年均上升 0.25 个百分点的 3.32 倍。

二、现状特征

（1）农村建制镇数量多、密度大，镇域范围小。1999 年末，全国建制镇数量已占乡镇总量的 42.9%。密度较高的大都分布在东部沿海发达地区，在建制镇比重超过 50% 的 11 个省、自治区、直辖市中，有 9 个在东部发达地区，其中上海 96.1%，广东 91.9%，海南 66.2%，福建 61.5%，山东 60.9%，浙江 55.9%，江苏 55.8%，中西部只有湖北一省为 63.8%。虽然江苏省只有 55.8%，但苏锡常地区已达 85% 左右。长江三角洲、珠江三角洲、浙东南、环山东半岛、辽东半岛，建制镇密度较高。根据计算，1999 年末，全国（不包括中国台湾省）平均每个乡镇的国土面积只有 207.7 平方千米，其中东部 12 省、自治区、直辖市平均为 87.7 平方千米，中部 9 省、自治区除内蒙古外，平均为 171.2 平方千米；从建制镇看，尽管目前全国平均每 484 平方千米才分布 1 个建制镇，但 1978 年全国平均每 484 平方千米才分布 0.11 个建制镇；从区域看，东部 12 省、自治区、直辖市每 150.3 平方千米、中部除内蒙古外，每 281 平方千米范围内就有 1 个建制镇。尤其是建制镇密度较高的广东、江苏、浙江、山东等省，1999 年，平均每个乡镇分别只有 105.3 平方千米、52 平方千米、56.5 平方千米、63.5 平方千米，分别平均每 114.6 平方千米、93.2 平方千米、101.1 平方千米以及 104.2 平方千米的范围内就有 1 个建制镇，同比分别只相当于全国平均水平的 23.7%、19.3%、20.9%、21.5%。根据《中国统计年鉴》（2000 年）和《中

国地图册》(1990 年版)有关数据计算。根据全国第一次农业普查江苏省资料计算,1996 年末,苏南地区共有 405 个乡镇(不包括城关镇),占地面积 13254 平方千米,乡镇平均占地 32.73 平方千米,其中建制镇为 322 个,即每 41.2 平方千米范围内就分布 1 个建制镇。根据江苏省农业普查办公室编《中国第一次农业普查江苏省资料汇编》(下册)第 923~924 页的有关数据计算,中国统计出版社 1999 年版。

(2) 建制镇对乡镇企业的聚集功能较弱,乡镇企业分散布局仍然严重。根据农业普查资料,1996 年末,全国拥有各类非农乡镇企业 139.8 万家,其中分布在县城和大中城市及工矿区的占 5.6%,乡、镇所在地的占 20%,村及村以下的占 74.4%。这说明农村乡镇及建制镇对乡镇企业的聚集功能较弱。以乡镇企业发达和农村建制镇密度较高的江苏、浙江、广东三省为例,1996 年末,三省的乡镇企业总数分别为 132784 个、135255 个、138096 个,其中办在乡镇所在地及其以上城镇工矿区和大中城市的分别为 36683 个、30822 个、39005 个,分别占其乡镇企业总数的 27.6%、22.8%、28.2%,这远低于其建制镇所占比例;而相应地,办在村庄以下的比例分别高达 72.4%、77.2%、71.7%。可见,发达地区的乡镇企业分散状况与全国相比也相差无几。再以乡镇企业区域发展水平和农村建制镇比例差距较大的江苏省为例,1996 年末,苏南、苏中、苏北农村建制镇平均实现的经营总收入分别为 11.9 亿元、3.5 亿元、2.7 亿元,多少相差 9.2 亿元,农村建制镇占乡镇总数的比例分别为 79.5%、47.3%、32.9%,高低相差 46.6%江苏省农业普查办公室《独特的历史发展道路与全方位的组织制度创新——江

苏农村城镇化发展战略及对策研究报告》，见全国农业普查办公室《农村产业结构调整和小城镇发展研究》，中国统计出版社 2000 年版。，而上述三个地区办在乡镇所在地的乡镇企业比例分别为 26.46%、23.8%、26.34%，办在村及村以下的比例分别为 71.82%、74.21%、70.39%，也几乎没有什么差异。

(3) 农村人口城镇化水平低，滞后于农村产业结构的变化和农村工业化水平。城镇数量的增长本身不能代表农村城镇化水平的提高，关键要看农村人口的城镇化水平。全国农业普查表明，1996 年末，全国农村建制镇（不包括县及县级市城关镇）16126 个，镇区人口在 6000 人以下的占 80.3%，4000 人以下的占 64.4%，2000 人以下的占 33.3%，超过 10000 人的只有 8.4%；即使是东部地区，6000 人以下的也多达 77.2%，10000 人以上的也只有 9.6%。全国镇区平均人口 4519 人，共计 7287 万人，占同年乡镇总人口的 7.9%；虽然其中非农业人口达 2072 人，占镇区人口的比重接近 46%，但如果只计算非农业人口占乡镇总人口的比重，建制镇的人口城镇化水平更低，只有 5.8%。就是说，我国县以下 90%以上的人口仍居住在一般乡镇和村以下。即使是发达的苏南地区、珠江三角洲、温州地区，其农村建制镇的镇区人口占农村总人口的比重分别只有 14.2%、20.4%、16.2%，如果再加上大都没有当地城镇户口，流动性较强镇区的外来从业人口，上述比重也分别只有 21.1%、24.6%、21.2%。江苏省农业普查办公室《独特的历史发展道路与全方位的组织制度创新——江苏农村城镇化发展战略及对策研究报告》，见全国农业普查办公室《农村产业结构调整和小城镇发展研究》，中国统计出版社 2000 年版。

而我国农村社会总产值中，三次产业的产值结构变化较大，由 1978 年的 68.6 : 26 : 5.4 到 1997 年的 24.4 : 62.9 : 12.7，农村非农产业产值的比重已由 1978 年的 31.4% 上升到 1997 年的 75.6%，上升了 44.2 个百分点；但同期三次产业的就业结构由 1978 年的 92.9 : 7.1 : 7.1 变化为 1997 年的 70.4 : 18.1 : 11.5，非农就业只上升了 15.4 个百分点；根据统计数据测算，从 1978 年到 1996 年，农村社会总产值的结构变动值为 83.44，而同期劳动力结构的变动值只有 36.98，比前者低 46.46。

(4) 农村建制镇镇区人均占地规模大。建制镇镇区人口规模越小，人均占地规模越大；与城市比较更能说明问题。1996 年末，全国 226 个地及地级以上城市建成区土地面积为 13168 平方千米，建成区人口为 22472.82 人，人均占地 58.6 平方米。而全国第一次农业普查数据显示，16126 个非城关镇建制镇，镇区平均占地 2.2 平方千米，即 220 万平方米，平均人口 4518.6 人，人均占地 486.9 平方米，相当于国家关于建制镇人均占地标准 100 平方米的近 4.9 倍，相当于同期地级及地级以上城市人均占地的 8.31 倍；其中东、中、西建制镇镇区人均占地分别为 479.7 平方米、512.5 平方米、557.2 平方米，分别相当于国家标准的 4.8 倍、5.1 倍、5.6 倍及同期地级及地级以上城市人均占地的 8.19 倍、8.75 倍、9.5 倍。虽然发达的苏南、珠江三角洲、温州地区建制镇镇区人口规模较大，人均占地也分别达到 446.8 平方米、374.2 平方米、275.1 平方米，分别为国家标准的 4.5 倍、3.7 倍、2.8 倍及同期地级及地级以上城市人均占地的 7.6 倍、6.4 倍、4.7 倍；江苏省农业普查数据显示，

1996 年末 926 个非城关镇建制镇中, 镇区人口 6000 人以下的占 76.2% (706 个), 镇区人均占地达 633 平方米, 镇区人口 6000~10000 人的只占 16.2% (150 个), 镇区人均占地达 349 平方米, 镇区人口 1 万人以上的只占 7.6% (70 个), 镇区人均占地为 284 平方米。

农村城镇化估计

一、城镇化的概念

“城镇化”亦称“城市化”。在我国, 由于非农村地区包括“城市”和“镇”(含建制镇和非建制镇)两种类型, 因而我们认为把“城市化”称为“城镇化”更符合中国的实际。而所谓的城镇化, 就是指社会生产力在工业化、信息化的基础上, 在经济结构、人口居住、人口素质等方面, 由传统农村文明转变成为现代城镇文明的自然历史过程。但是, 在我国学术界和实际工作者中, 长期以来流行着一种“二元城镇化”理论, 即把城镇化分成“城市化”和“农村城镇化”两个组成部分。有学者认为, 在城镇化方面中国区别于其他国家的一个根本特点是二元的城镇化结构: 城市化同农村城镇化并行。据他们解释, “城市化指的是人口向城市的集中过程; 农村城镇化是指农村人口向县域范围内的城镇的集中过程”。农村城镇化的“着眼点是镇人口在非都市人口中的比重”。辜胜阻:《当代中国人口流动与城镇化》, 武汉大学出版社, 第 272~273、295 页。在实际工作中, 也有许多人把发展乡镇企业, 把农村劳动力按照“离土不离乡”、“进厂不进城”模式实现职业非农化的现象, 称为“农村城镇化”或“乡村城镇化”。我们认为, 这

种二元城镇化理论，是我国过去长期实行的城乡有别的双重体制包括所有制体制、双重交换体制、双重分配体制，以及双重户籍管理体制、双重粮油供应体制、双重升学、就业、社会福利等制度所造成的城乡二元社会结构的具体反映，而不是城镇化的全部内容和客观规律的正确反映和概括，因此，这种理论存在很大的偏颇之处。

首先，人口城镇化不是城镇化的全部内容。这种理论，把“城镇化”等同于“人口城镇化”，把“农村城镇化”等同于“农村人口城镇化”，即仅仅从城镇人口占总人口的比重、或者农村城镇人口占农村总人口的比重，来判断“城镇化”、“农村城镇化”的状况，这是很不全面的。如前所述，城镇化的内涵是非常丰富的，如果把人口城镇化等同于城镇化、当作城镇化的全部内容，实质上是对城镇化的一种简单化理解。

其次，农村人口城镇化是人口城镇化的实质和主要内容。人口城镇化是城镇化的一个重要方面。从动态看，人口城镇化是指农村人口不断转变为城镇人口、使城镇人口占总人口比重不断上升的过程；从静态看，人口城镇化是指城镇人口占总人口比重达到或接近饱和的一种状态。显然，离开了农村人口向城市集中、向城镇迁移，“城镇化”就失去了主要对象。辜胜阻先生等说“城市化指的是人口向城市的集中过程”，陆学艺先生等说“城镇化……就是指人口向城镇迁移的过程”，他们所说的这些向城市集中的“人口”或向城镇迁移的“人口”，如果不是来自农村，又是来自何方呢？这说明，人口城镇化的实质和主要内容，就是农村人口的城镇化。离开了农村人口向城镇迁移的“城市化”，实际上是不存在的。

再次，二元城镇化理论在市场经济条件下是根本行不通的。这是因为，在市场经济条件下，农村劳动力、农村人口向城镇转移，究竟是向城市转移，还是向集镇转移；究竟是向大城市、特大城市、超大城市转移，还是向中、小城市转移；究竟是向县域内的城镇转移，还是向县域外的城镇转移，完全是由各地各类城镇市场状况（包括就业机会多少、劳动报酬高低、投资环境好坏、回报率高低和回报速度快慢等客观因素）和转移者自身状况（包括自身素质、自我判断和自我决定等主观因素）为转移的。因此，所谓的“农村城镇化”，要求农村人口只向“县域范围内的城镇”集中，或只向“镇”迁移，在市场经济条件下是完全做不到的。据有关部门调查，90年代后期我国农村外出就业的劳动力约有8000万人，其中县内流动占30.7%，县外省内流动占33.1%，省外流动占36.2%参见1996、1998年的《中国社会形势分析与预测》，中国社会科学文献出版社。。这就是说，农村外出劳动力中，流向县域以外的占69.3%。这一事实说明，要求农村劳动力只“向县域范围内的城镇”集中是根本不可能的，这样的“农村城镇化”事实上是不存在的。

总之，我们认为，人口城镇化是城镇化的一个重要方面，农村人口城镇化是人口城镇化的实质和主要内容。从农村人口向城镇转移的角度看，“农村城镇化”就是城镇化，离开城镇化之外的“农村城镇化”和离开“农村城镇化”之外的城镇化，都是不存在的。由此，我们认为，“农村城镇化”更确切的说是城镇化的一种发展途径。一般地说，城镇化有三种途径：一是原有城镇的扩张，把一部分原来的农村社区并入城镇，成为城镇社区的一个组成部分；二是新兴城镇的设立，使原来的农

村社区变成新的城镇社区；三是在农村经济高速发展和城镇文明广泛扩散的基础下,由于农村社区的居民住宅、基础设施、公共设施等客观条件日益完善,农村居民的思想观念、生活方式和行为方式等主观因素日益现代化,农村社区与城镇社区的本质差别逐渐消失,致使农村居民居住在农村社区也能享受到现代城镇文明。因此,农村城镇化实际上是城镇化的第三种途径即农村的物质生活条件和精神生活状况都实现了“城镇化”。

二、农村城镇化的水平估计

农村城镇化水平是通过城镇人口占农村总人口的比重这个指标来反映的,因此,衡量农村城镇化水平需要同时计算农村总人口和城镇人口的总量。在人口普查和统计中,我国采用过两种口径统计城镇人口:第一种口径就是行政建制口径。以这个口径衡量我国的农村城镇化水平,会把不属于城镇人口的部分归入城镇人口名下,将高估农村的城镇化水平。以此口径估计我国人口城镇化率 1990 年已经达到了 53.1%。这个数字水分很大,脱离我国的现实。城镇人口统计和普查中采用过的第二种口径就是把直辖市、地级市的市人口(不含市辖县人口)和县级市所辖街道人口划入市人口,把县级市所辖镇的居委会人口(含无居委会建制的县级市所辖镇和县辖镇的部分村委人口)划入镇人口。按这种口径,市人口偏大,镇区人口偏少。根据周志刚估计,第四次人口普查对直辖市和地级市的城镇人口采用一种偏大口径,共夸大城镇人口 3065 万,夸大城镇化水平 2.71 个百分点;对县级市和县辖镇的城镇人口,采用偏小的统计口径,共偏低估计小城镇人口 2975 万,缩小城镇化水平 2.62 个百分点。周志刚:《第四次人口普查市镇人口统计口径

的几个问题》，《人口研究》1990年第3期。因此，采用第一种口径和第二种口径估计我国农村的城镇化水平都难以准确地反映真实情况，所以，都有必要进行调整。

估计我国农村城镇化率的另一种办法就是对按第二种口径统计的镇人口进行调整。国内学者设定的调整系数是0.75。这个系数基本合理。它表明按第二口径统计的镇人口减少了实际镇人口的34%左右。1990年人口普查时的镇人口数是8492万人。据初步估计因为采用第二口径统计镇人口，使镇人口少统计约2975万，相当于少统计了35%。1984年以后，农村人口向小城镇迁移是我国城市化的主流，1978年全国人口的城镇化是17.92%，1993年是28.14%，提高了10.22个百分点。农村城镇化率按第一口径统计的调整数同期提高7.2个百分点，从此口径看，农村城镇化对全国人口城镇化率提高的贡献约为70%。如按第二口径调整数，农村城镇化率提高9.9个百分点，农村城镇化对城市化的贡献超过94%。这个过程是在城乡二元体制没有打破的情况下发生的，反映了我国农村已经具备了加快农村城镇化的经济基础和社会基础。

三、农村小城镇的职能分类

小城镇的职能即小城镇在城乡区域发展中所担负的任务和作用，其主要体现在社会和经济两个方面。作为社会实体，小城镇作为一定乡村区域内的政治、经济、文化与科技中心，担负着农村社会进步和农村精神文明建设的重任；作为经济实体，小城镇又是乡村地区农业、工业、建筑业、交通运输业和商饮服务业等经济活动的组织中心和生产基地，以其优越的基础条件与公用设施吸引生产要素的集聚，带动农村经济的发展。

(1) 小城镇的社会职能。小城镇的社会职能表现在它在乡村社会进步、行政管理、精神文明建设等方面所起的作用，具体说包括：①行政中心职能：有些小城镇是一定行政区域（如县、乡、镇等）的政府所在地，具有显著的行政管理职能，承担着对所辖区域内执行国家权力、行使诸如政府治安、司法、建设与土地管理，农、林、水、电管理，工商与税务、粮食管理，交通监理等的权力。以行政职能为主的小城镇易受行政设置变化的影响，行政建制的设置、取消与级别升降在很大程度上决定着小城镇的发展规模、速度与性质。如我国历次建制镇标准的变化与行政区划的变更都引起建制镇数量的很大变化。②文教科科技职能：小城镇作为一定乡村区域的集聚点一般是一定乡村区域的文化、教育和科技推广与培训中心，尤其是近年来随着农村经济的发展，不少小城镇文化科教设施不断完善，不少县城建制镇及一些中心镇都没有中等专科院校、职业技校及高级中学，一般小城镇也没有初级中学、小学及幼儿园等。这些文教设施对于提高农村居民文化教育素质有着重要作用。同时一般小城镇还没有影剧院、灯光球场、图书馆、书报站等，在提高农村居民文化娱乐水平和农村精神文明建设方面发挥着重要作用。现在大多小城镇都设有科技站及各种农村合作组织团体，对于农村推广科技文化知识、加大科技进村、进田的深度、提高农民科技水平有着重要作用。③医疗保健中心：我国村镇建设规划标准规定，中心镇应设中心卫生院、防疫站、保健站与计划生育指导站，而一般乡镇应设卫生院（所、室）及计划生育站，实现“小病不出村、大病不出镇”的目标，因而小城镇对于农村居民改善医疗卫生保健条件、提高农民身体素

质、推进农村计划生育等工作有着重要作用。

2. 小城镇的经济职能。小城镇是农村生产力布局的载体，具有明显的经济职能，由于农村经济的地域分异与结构分异规律的影响，小城镇在农村资源利用、主导产业选择以及在农村经济发展中作用各不相同，表现出小城镇多方面的经济职能。①工业中心：小城镇作为乡镇企业的载体首先是农村工业的集聚中心。据统计，我国乡村工业产值的 90%以上集中在小城镇。改革开放以来，在东部沿海地区及内地涌现出一大批农村“工业城”，这些以工业为主导产业的小城镇如雨后春笋迅速发展，这类小城镇工业产值占农村社会总产值的比重一般较大，从事工业生产活动的劳动和在农村就业结构中处于突出位置。②农业生产管理中心：在我国农业区，尤其是粮食、经济作物、渔业与畜禽等的商品生产基地，有不少小城镇以第一产业为基础，并为其服务的产前、产中、产后社会化服务体系，是农业产业化发展的组织中心。这些小城镇针对农业生产设有饲料加工、冷藏、运输、科技咨询、金融信贷等机构，为周围地域农业生产与农业生产基地建设服务。在沿海、沿江、沿河、沿大型湖泊的乡村地区，还有不少以捕捞、养殖、水产品加工、贮运等为主导产业的渔业小城镇。在畜牧业发达的西部区及东部畜产品生产区，还有以畜牧业为中心，包括畜种繁育、畜产品加工、贮运等产业的畜牧中心小城镇。农业生产管理中心型小城镇在推动农业基地建设、加快农牧渔区农村经济发展方面有着重要作用。③商业中心：小城镇一般都设有周期性集市，建有商店、饭店、旅店及理发、修理等店铺，是农村重要的商贸饮食服务业中心。1994 年我国农村集贸市场发展到 66551 个，农

村集市贸易额达到 2780.6 亿元,小城镇人均商业建设面积约 2.0~6.4 平方米/人。近年来,我国不同地区涌现出一大批商业职能较突出的小城镇,如白沟、罗庄、辛店等,在沿边地区还兴起了一系列边贸带动型小城镇,如西双版纳的打洛等,这些小城镇以商业为主体,对乡村资源未有十分严格的依赖关系,只要区位条件合适即可。商业职能既是一般小城镇的主要职能之一,也是小城镇发展比较活跃的重要原因。商业中心型小城镇在全国分布十分广泛。

中国城镇化滞后分析

介于城市与乡村之间的一种聚落形态的小城镇,是城乡交流中介的社会经济实体,也是农村一定区域的社会、经济与文化中心。在乡村经济系统中,小城镇包括建制镇与集镇两种类型。截至 1994 年底,全国小城镇已发展到 48151 个,其中建制镇 14293 个,集镇 33858 个,占全国村镇总数的比例为 1.28%,小城镇住户(包括自理口粮户)达 4103.46 万户,占乡村总住户的 17.15%,小城镇居住人口 14914.00 万人,加上自理口粮人口 593.15 万人,总人口达到 15507.15 万人,占全国乡村总人口的比重达 15.98%。小城镇建设作为我国现代化建设的重要组成部分,关系到九亿农民的生产、生活,对于我国农村乃至整个国民经济的全局都起着至关重要的作用。小城镇建设促进了农村经济发展和社会进步,改善了农民的生产、生活条件,创造了良好的乡村投资环境,促进了乡村非农产业的合理布局与健康发展,推动了农村产业结构调整,为发展乡村第三产

业提供了条件,小城镇建设还促进了农业生产的规模化、专业化经营,加快了农村富余劳动力的转移,促进了农村精神文明建设和社会进步与发展。

按照世界银行 1981 年在世界发展报告中提供的亚洲 20 个国家和地区城镇化率 U 与工业化率 I 的相关回归模型 $U=0.52+1.8821I$,在其他条件不变的情况下,工业化率每增加 1%,城镇化率就应该增加 1.88%。中国 1949~1995 年城镇化率与工业化率的回归方程为 $U=5.515+1.0751I$,这就是说, I 每提高 1%, U 只增加了 1.075%,大大低于亚洲的平均水平。如果按照亚洲城镇化的回归方程计算,1995 年中国工业化率为 23.5%,城镇化率就应该达到 44.2%。然而,1995 年中国的城镇化率仅为 29%,即滞后了 15.2 个百分点。由于第三产业在国民经济中的地位逐步提高,它对城镇化率的影响越来越明显,因而用 NU 比往往可以更好地说明一个国家城镇化的状况。1995 年,中国的非农化率为 50.5%,城镇化率为 29%, NU 比为 1.74,高于同期美国的 1.28 和巴西的 0.94。这一比例说明,中国的人口城镇化已大大落后于经济的非农化发展步伐。

一、城镇化起步晚、底子薄,基础差

中国城镇化起步于 1840 年的鸦片战争,比世界城镇化的历史开端晚了 40~80 年。在帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压榨下,中国近代工业发展极其缓慢,以近代工业为基础的城镇化也因此而步履蹒跚。到 1949 年,全国只有 135 个市和约 2000 个镇,城镇人口 5765 万人,人口城镇化率仅 10.6%。到医治战争创伤、恢复国民经济的 1952 年,全国也只有 158 个市和 2000 多个镇,城镇人口 7163 万人,人口城镇化率也只达到

12.5%。更重要的是，当时的城镇缺乏发达的现代工业支撑，城镇基础设施和公用设施非常落后，城镇居民生活质量相当低下。这一切都说明，中国城镇化建设不仅起步较晚，而且底子很薄，基础很差。

二、长期实行重工业优先发展战略

新中国成立以后，在相当长的一段时期内，我国实行的是优先发展重工业的战略。据统计，1983~1985年，我国轻工业投资与重工业投资之比为1:7.3，而在第二个五年计划的1958~1962年期间，更高达1:8.4。由于钢铁、机械制造等重工业资本有机构成高，大多属于资本密集型行业，因而对劳动力的吸收能力比较低。有关研究表明，从1952~1987年新增工业投资应当吸纳劳动力17113.7万人，而实际吸纳劳动力仅8097万人，少吸纳了9016.7万人，即实际吸纳的劳动力仅为应吸纳劳动力的47%。显然，这是中国城镇化滞后的一个重要原因。

三、工业布局过于分散

在计划经济体制时期，特别是实行人民公社化以后，全国各省、市、自治区，各地、市、州，甚至各县、市，都大办工业，都要建设“自己的工业体系”，都力求“小而全”、“万事不求人”，因而造成地方工业异常分散的格局。20世纪60年代中期开始“三线建设”之后，在“分散、靠山、隐蔽”的思想指导下，国家虽然先后投入建设资金2000多亿元，建成全民所有制企业2.9万个。这些“三线”企业在西部的崛起，虽然对打破我国沿海和内地生产力布局不平衡的格局起了很大的作用，但是，这些企业分散建立在远离城市和铁路、公路干线的边远山区，既不利于这些企业的发展，又不利于

人口城镇化率的提高。正如某些学者所指出的：“三线”建设为改变中国工业结构打下了一个底子，使中国的现代工业有了一个开头。但同时也使这些工业基地处在了分散、孤立的状态，形如“孤岛”，和原有的工业形式脱节，造成了城乡分离的不利局面。费孝通《我看到的中国农村工业化和城市化道路》，《浙江社会科学》，1998年第4期。虽然“三线”建设时期在西部形成了像六盘水、渡口市之类的新兴工业城市，但这些城市以能源、原材料生产为主，产业结构单一，吸引力和辐射力较弱。所以说，“三线”建设再次使我国失去了让工业化推动城镇化发展的机会。辜胜阻：《非农化与城镇化研究》，浙江人民出版社1992年版，第124页。

四、户籍制度

1958年我国颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，把户口分为农业户口和非农业户口两种形式。以这两种户口为基础，国家又相继推出了和户籍制度相配套的就业制度、食品供应制度、社会保障制度、住房制度等。在城市，国家不仅要管职工的工资，还要管职工的衣、食、住、行、生、老、病、死，抬高了单位使用劳动力的成本，使劳动力的使用相比之下比使用资金更加昂贵。在农村则完全相反，国家采取统购统销政策，以极低廉的价格向农民征收各种农副产品，农民的生产和生活基本上是自力更生的，农村经济主要靠自我发展，农民的收入水平和生活水平都很低，城乡收入差距很大。但农民被户口禁锢在土地上，不准自由流动。城乡收入的巨大反差，没有引起人口大规模流向城镇，没有形成巨大的人口压力。

户籍制度人为地压制了社会对城镇人口的供给和需

要，它不仅使进城的农民，只能在“体外循环”，不能变成真正的城市人，过着二等公民的生活，从而在一定程度上削弱了城镇对农民的吸引力，更加严重的是它分割了劳动力市场，把劳动人口分成农业户口和非农业户口两个部分。农业户口和非农业户口又被以行政区别为基础分割为不同的小区域市场，妨碍城乡劳动力配置的一体化，无法形成全国统一的劳动力市场，反而形成多个利益集团，提高了城镇居民和发达地区人口的讨价还价能力，对城镇和经济发达地区的劳动力价格上升起到了重要的推动作用，使价格不能反映劳动力剩余状况。

总之，滞后城镇化主要是在片面夸大城镇化负面效应的思想指导下，实行一系列阻碍、限制城镇化发展的制度和政策的产物，它不仅阻碍了城镇化的正常发展，而且也使整个国家经济发展和社会进步受到了严重损害。这一切都说明，滞后城镇化是一种违背城镇化发展规律的错误的模式。

当代农村现状

小城镇发展面临的体制与制度环境一、改革前的城乡二元体制和国家资本原始积累制度 50 年代中期以后，我国政府在当时的历史条件下通过政策的制定，逐步建立了高度集中的计划经济体制，比如，“一大二公”的人民公社制度，指令性的城市生产计划和生活保障制度，城乡之间粮食统购统销制度；再加上一系列旨在把农村和城市、农业人口和非农业人口严格区分，并用户籍制度加以固定的配套制度和体制，如户口迁移、城市居民粮油计划供应、城市居民就业计划安排、城市居民社会

福利保障等一系列政策或者体制性因素最终构成我国城乡分割对立的二元体制。

改革开放前，我国正是在以高度集中为特征的上述制度与体制下进行了近 30 年国家资本原始积累。纵观整个社会主义建设的历程，我们看到当时的主要积累方式包括全面占有城乡各种资源，全环节控制工业、农业和其他各产业的生产、交换、分配、消费等全过程，通过直接获取除农民基本生存消费之外的几乎全部农业剩余，来保证城市工业所需要的低价原材料；通过非商品交换的内部分配体制下的低工资和低消费，来获取城市工人劳动创造的全部剩余价值；然后通过国家财政再分配，转化为工业资本原始积累。正是农业的巨大贡献保证了我国在解放后不到 30 年的时间里，形成了由中央政府各部门直接控制的国有大工业体系和由县市以上地方政府各部门控制的“地方国有”工业体系。

上述制度与体制安排，虽然有效地保证了中央政府加速国家工业化需要的资本原始积累数量与速度，但造成的后果也是极其严重的：一是在推进以重工业为主导的国家工业化进程的同时，没能带来就业结构和城乡人口结构的调整，占全国人口 80% 多的农民固化在有限的耕地上，最终以农业的长期落后和农民的长期、全面贫困为代价；二是在中央政府初步完成国家资本原始积累的同时，并没有给县以下（包括大批“国有工业”空白县）地方政府进行地方资本原始积累提供机会和可能，地方政府占有资产和收益分配的欲望和能力受到极大限制；三是使我国城镇化、尤其是农村小城镇的发展出现了停滞、甚至萎缩的趋势。四是利用行政手段人为地在城市制造了一个庞大的福利社会和城市利益集团。

二、农村改革暴露了人地关系高度紧张的基本国情矛盾

农村改革以后，基本核算单位由几百万个生产队、生产大队变成 2.4 亿个农户，形成了“双层经营”的组织体制。这一重大改革的直接效果，一是农业劳动生产率大幅度提高，粮、棉、油、肉等主要农副产品连上新台阶，解决了农民的温饱，增加了城乡市场农副产品供给。二是农民收入快速增长，使农民对技术含量低的工业消费品需求增加，提供了巨大的工业消费品市场。三是农民家庭作为生产经营主体和财产主体，有权自主安排劳动时间，收入增长成为农民就业的最重要动力。同时，随着人口的增加和耕地的不断减少，上述制度变革，使久已存在的剩余劳动力问题一举由隐性变为显性，在人口绝对过剩背景下劳动力形成“无限供给”，人地关系高度紧张的矛盾日趋尖锐。有限的耕地已无法为规模巨大的农业剩余劳动力提供充分的就业机会，难以满足农民增收欲望。农民收入的进一步增加，农业效益的进一步提高，有待于减轻耕地上的人口压力，有待于在农业以外为农民创造非农就业机会和生活空间。否则，农业“劳动生产率低、商品率低、积累率低、农民收入低”的不利局面就不可能根本改变，农业现代化将无从谈起。

三、乡镇企业的迅速崛起与分散布局

农村改革为乡镇企业的发展创造了一系列初始条件：一是农产品的增加，为非农产业的发展奠定了丰富的原材料基础。二是农业劳动力获得了身份和择业自由。在农民进城就业的体制障碍和制度环境没有任何改变的情况下，农业剩余劳动力迫切需要在农村内部寻找就业机会。三是农业和农村分工分业的发展，专业户、重点

户以及各种类型的经济联合体大量涌现，再加上集体化时期依靠集体农业的微薄剩余初步发展的社队企业，为农业剩余劳动力转移和非农就业提供了坚实的载体。四是大量廉价劳动力和集体土地可以使乡镇企业大幅度降低成本，具有较强的竞争力。

上述条件虽然使乡镇企业迅速壮大、成绩显著：行业门类齐全，企业数量庞大；其创造的价值，已经占国内生产总值的 $1/4$ ，外贸出口总额的 $1/3$ ，农村社会增加值的 $2/3$ ，全国税收的 $1/5$ ；平均每年有 600 万农民就业，累计吸纳了 1.3 亿农村剩余劳动力，占农村剩余劳动力总数的 28.4%，同比比 1978 年增长 19.2 个百分点；有效地提高了农民收入，1997 年，全国乡镇企业从业人员人均年工资达 4138 元，农民人均纯收入中，来自二、三产业的收入所占的比重已由 11% 上升到 34%。参见农业部农业政策与法规司编著《中国农村 50 年》，中原农民出版社 1999 年版。但是由于乡镇企业是在人们还没有来得及仔细研究和制定发展规划的情况下在农村社区范围内迅速崛起的，难免带有以下特征：一是以社区地缘关系和行政权力为纽带；二是以社区就业最大化和福利最大化为最高目标；三是基层组织只注重各自社区范围内的乡镇企业发展，追求就业、福利和财政收入的增长，以满足其政绩和升迁的需要。就是说，乡镇企业具有明显的社区性、封闭性、福利性特征，难免布局高度分散。

高度分散的乡镇企业，虽然吸引了大规模的剩余劳动力就业，但却出现了严重的农村工业非城市化问题：一是农业剩余劳动力的转移，并没有实现人口空间上的稳定转移，乡镇企业劳力大都是“亦工亦农”的“两

栖”人口。二是高度分散的乡镇企业占用了大量的耕地，进一步激化了国情矛盾；有关研究表明，非城镇化的工业化要付出比城市化工业道路高出 8 倍的土地代价，乡镇企业职工人均用地比城市职工多 3 倍以上。参见张正河：《乡村城市化的要素聚集与时空序列》，《农业经济问题》1998 年第 5 期。三是虽然拥有廉价的劳动力和土地，但难以形成规模，造成了农村工业的外部不经济，影响了技术的进步、生产条件的改善和经济效益的提高。

四、农村基层组织管理体制的改革与调整

改革前“人民公社”体制的特点是：“一大二公”，即区域规模大、公有化程度高；“三级所有、队为基础”，即公社、生产大队、生产队三级所有，以生产队为基本核算单位；“政社合一”，即人民公社既是经济组织，又是政权组织。在这样一种组织管理体制下，农民无身份、就业、经营自由，个人无法脱离公社而独立存在，对公社是一种全面依附关系。

“大包干”改革，对上述农村基层组织管理体制形成强大冲击，国家相继采取了一系列改革与调整农村基层组织与管理体制的重大措施：一是废除人民公社体制，取消“一大二公”、“政社合一”。二是 1983~1985 年完成了“撤社建乡”即建立乡镇人民政府工作。这使基层组织由 5 万多个人民公社、镇改为 9.2 万多个乡、镇；同时，全国大多数地区的县（市）与乡镇之间，都建立了能够管辖若干个乡镇的“区”级组织，作为县市党政组织的派出机构。三是建立了 82 万多个村民委员会，并下设 500 多万个村民小组。四是国家于 1985 年修改并降低了农村建制镇的设置标准，确立了“以乡建镇”建制镇设置模式。

需要说明的问题是：①虽然改革了人民公社体制，但乡、村、组三级组织管理体制，是对人民公社时期组织管理框架的继承。②虽大多数地区都建立了乡、村、组三级集体经济组织，但在各自的组织层次内大都与其党政组织、自治组织融为一体，政经不分、政企不分问题仍很严重，尤其是在乡镇一级更是如此。事实上，这些集体经济组织都是人民公社时期“社”的翻版，并没进行实质性的改革。③“撤社建乡”之后，“以乡建镇”模式，受行政区划范围和行政组织管理权限的限制，农村小城镇的发展不会建立在科学的区域规划和建设规划基础上，最直接的后果只能是建制镇数量的大幅度增长。

中国农村城镇化的对策

加快城镇化的进程，首先应确定合理的农村城镇化战略。采取什么样的农村城镇化战略对城镇化进程的影响颇大。和发达国家及其他发展中国家相比，我国现代化的最突出特点就是城镇化的水平和工业化水平相比严重滞后，农业劳动力的减少和农业产值份额的下降相比严重滞后。改革开放后，由于农村实行了分散经营，农民有了剩余产品处置的自由，农村劳动力的转移加快了，仅乡镇企业就吸收了超过1亿的劳动力，跨地区就业的劳动力逐年增加，1995年估计跨省流动民工已达3000万。但是，相比之下，由于我国城镇化战略的错误，没有把城镇化的各种制度壁垒排除，所以取得的成绩要小得多。

实行农村城镇化的战略就是要打破旧的制度，以制度创新推动农村城镇化。我国目前的农村城镇化基本上

是在维护现有制度的前提下进行的，但影响我国农村城镇化进程主要是三大制度因素。因此，要加快我国农村城镇化的进程，使农村城镇化走向健康发展的道路，就必须进行制度创新。但制度创新又是相当困难的事情，涉及到方方面面的利益，做不好有可能影响社会稳定，影响各方面的关系。所以，制度创新要坚持大胆、稳妥的方针，既不能操之过急，不顾社会的承受力盲目冒进，也不能做小脚女人，谨小慎微，错过改革的时机。

一、户籍制度的创新

建国后，我国的城市化基本上是在封闭城市化的方针指导下进行的。通过户籍制度、住房制度、就业制度等把城市居民和农村居民严格的隔离开来。实行改革开放后，城市居民作为我国社会中的一个占有特殊地位的等级身份制并没有完全消失，城乡隔离制度没有打破，城市相对于农民来说基本上是封闭的，农村的城市化基本上限制在农村小城镇这个层次上，而且各自为政，遍地开花。这样的一种战略，不仅给大中城市的市场经济建设带来了阻碍，妨碍了城乡间的交流，不利于城市经济体制改革推进，而且形成了城镇布局分散，小城镇相对于大中城市过多，发展过快，形不成规模效应，造成资源配置失当和土地资源的大量浪费。1994 年我国 50 万以上人口的城市只有 74 个，中等城市为 173 个，农村的小城镇却有 5.5 万个，其中城关镇 2000 个，建制镇 1.2 万个，集镇 4.1 万个，形成这种分散格局的首要原因在于户口制度。因此，加快农村城市化的重要环节就是打破户口制。尽管改革户口制度十分必要，但要一下子打破户口制，困难却是非常大的，会遇到方方面面的压力，主要是面临城市人口的压力。由于一个城镇户口

代表一份丰厚的收益，所以，造成了一个维护这个利益的特殊群体：城市人。他们对打破户籍制度，让农民像鸟一样在城市自由进出和变成真正的城市人，分享其公共资源持反对态度，这就必然对政府改革户籍制度形成一定的压力。

如从政府方面来说，增加一个城市人，增加一个城市户口，就多一份财政负担，所以，其本身也愿意农民在体外循环，过着一种“呼之即来，挥之即去”的生活。由于存在这样或那样的压力，所以，目前改革户籍制度只能采取“分小步走、分类推进”的办法。首先，在县以下（含县城）城镇及小城市实行土地换户口的办法，允许退出土地后的农民，转为正式城镇户口。这样做一方面有利于把一批县城及小城镇发展成大中城市，缓解下一步户口制度改革的困难，另一方面，又有利于农业经营规模的扩大。其次，改革县以上（不含县城）大中城市的用工制度，打破过去招工招干以户口为基础的传统做法，实现户口和就业相分离。同时打破城市与城市间的流动限制，允许城镇人口在城镇自由流动，以促进全国统一的劳动力市场的形成。第三，在大中城市实行土地换户口的办法，允许农民自觉自愿转为城市户口。第四，完全废除户口制度，最终完成户口制度的改革，使非农业人口和农业人口的差别仅表现为职业分工的不同，而不是各种各样的社会福利待遇的差别。对人口实行属地管理。同时，在具体的实施过程中注意因时制宜，因人制宜。比如说，对新转入城镇的人口，其社会保障和住房分配不再纳入城镇旧有体系，而采取新的办法，一概纳入新制度管理。具体地说就是：①对新转入人口的社会保障，要与单位脱钩，采取社会化形式，由单位、

个人和政府共同出资建立社会保障基金；②对新转入人口单位不再采取实物形式分配住房，实现住房分配的货币化；③改革现有城镇人口的社会保障和住房分配办法，实现住房分配的货币化和社会保障的社会化，逐步实现旧办法向新办法的转轨，完成体制的一体化过程。

二、改革农村的产权制度，进一步打破农村人口转移的障碍

城镇化进程缓慢的原因除城市对农村人口缺乏足够的容量外，还有一个原因就是农村缺乏挤出力量。目前最关键的是农村的产权制度。目前农村的产权制度以集体产权制为主，只有具有某个社区的居民身份时，才能享受一份利益，迁出该社区就不能对集体财产拥有所有权及收益权。所以，有的发达村庄，女的不愿外嫁，甚至不愿意迁出村庄进入城市。有的地区还出现了由城里迁移回农村的所谓“逆迁移”现象。这种现象被一些人看成是一种新事物而倍加赞扬，但这种现象反映的不是一种进步，而是一种退步。我国目前的城市人口不是多了而是少了。从西方一些国家的历史看，已经出现了城市人口向郊区迁移的现象，但属于城镇化过程中的一个新的阶段，我们将其称为后城镇化阶段。我国目前还没有走完城市化的过程就去谈论后城市化问题是过于超前了。我们目前面临的基本任务是要把大量人口迁到城市中去，拆掉阻碍农村城镇化的各种制度壁垒。从农村来说，农村的集体经济和土地是农民安全网的两个支柱，如何把这两个支柱随着农民进城转换到城里来，是坚定农民迁移决心的重要环节。

三、改革国有企业的各项制度，提高企业利用我国资源相对优势的能力

国有企业对我国城镇化的影响主要表现在它的劳动力使用成本偏高、资金使用成本偏低，从而造成对劳动力的过低需求。要改变这种局面，使国有企业成为城镇化的一支重要推动力量，首要的是要明晰国有企业产权，做到企业自负盈亏。其次就是要打破国有企业的用工制度，企业的招工、招聘不再以户口为基础，让国有企业的劳动力供需完全走向市场，实现市场化，以降低企业工资不断上扬的压力。再次就是要改革企业资金的使用制度，提高资金利率，让市场决定利率的高低，以提高资金使用的相对成本，改变企业在配置劳动—资金时的相对优势。

当前，中国的农业和农村经济正在向新的发展阶段迈进，在这一过程中，农村小城镇建设对农村社会经济的发展，具有更为重要的意义。经过 20 余年的改革，中国的农业和农村经济发展取得了举世瞩目的成就。但随着改革的不断深化，一系列新的矛盾和问题也随之出现，突出的表现就是近年来农民收入增长动力不足、增速减缓，以及由此引发的农村有效需求不足、消费品市场疲软等。这些问题的产生，主要原因就在于中国的农业和农村经济已经发生了阶段性变化，农业和农村经济发展已由受资源约束转变为受资源和市场双重约束，农村经济与整个国民经济发展的关联程度越来越强。在这种情况下，单纯依靠过去的经验和手段，已经难以支持农业和农村经济的持续稳定发展，因此，必须探索新的途径。既然工农、城乡改革的交融已成为深化改革的基本趋势，那么加快农村的城镇化进程，从而促进城乡之间要素的流动，拓展农村劳动力的就业领域，就成了推动农村经济发展的必然选择。在这一过程中，农村小城镇作为推

进农村城镇化的重要方式,将继续发挥难以替代的作用。

1998年10月,中共十五届三中全会对新时期中国农业和农村经济的发展做出了全面规划。全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,首次正式提出:“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略”,同时指出,发展小城镇“有利于乡镇企业相对集中,更大规模地转移农业富余劳动力,避免向大中城市盲目流动,有利于提高农民素质,改善生活质量,也有利于扩大内需,推动国民经济更快增长”。2004年中央“一号文件”进一步对小城镇问题作了布置,强调要“繁荣小城镇经济”,具体指出:“小城镇建设要同壮大县域经济、发展乡镇企业、推进农业产业化经营、移民搬迁结合起来,引导更多的农民进入小城镇,逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制,增强小城镇吸纳农村人口、带动农村发展的能力。国家固定资产投资要继续支持小城镇建设,引导金融机构按市场经济规律支持小城镇发展。重点渔区渔港、林区和垦区场部建设要与小城镇发展结合起来。”

农村城镇化战略的提出有着深刻的政策内涵。在改革以来的农村经济政策中,小城镇的发展问题往往是同乡镇企业的发展问题共同提出的,但相对来讲,有关文件对后者更为强调,而对前者的表述相对较少。这一现象的产生,固然与问题的性质和复杂程度不同有关,但也体现出在农村工业化与农村城镇化问题上,前一阶段的农村经济政策对提高农村的工业化水平更为侧重。当前,在农村工业化已经取得了很大进展,而且依靠传统的增长模式已经很难保持持续健康发展的情况下,加快农村城镇化进程的意义就进一步凸显出来。十五届三中

全会通过的决定，将小城镇发展问题与乡镇企业的发展问题并列提出，标志着促进工业化与城镇化的协调发展，将成为今后农村经济政策的一个重要组成部分。在这个意义上，小城镇发展战略是国家推动农村经济增长方式转变的一项重大决策。

政府与城镇化

西方国家市场机制下实现了城市化与工业化的同步发展。但与之相伴随出现了许多难以解决的困难和矛盾：失业严重、地价飞涨、住宅奇缺、交通堵塞、治安恶化、环境污染等“城市病”以及农村的凋敝、衰落。改革开放以前，我国的城镇化是在计划经济的体制下进行的，它避免了城镇化进程中可能出现的各种弊病，维护了城市的稳定，但同时为此付出了惨重的代价，牺牲了整个经济发展的效率，丧失了 20 世纪 60、70 年代不可多得的发展机遇。就目前我国城镇化现状来看，在我国城镇化水平低，经济聚集效益不高，整个社会经济的发展缺乏足够的推动力的条件下，在 21 世纪中国城镇化步伐加快的过程中，政府该不该起作用，该起怎样的作用呢？政府作为社会主体的代表，自然应该对城镇化过程中的各种关系进行协调和处理，起到应有的作用。

一、总体设计的作用

企业与个人是城镇化进程中的微观主体，追求自身利益的最大化是支配企业和个人行为的基本法则。企业决定从事哪种产业，厂址建在何处，建在城市还是小城镇，劳动力为获得最大收入而决定留在农村，还是进入城市，都是由他们自身决定的。由于自身的局限性，不

可能把握城市化的发展规律，也不可能对城镇化的宏观发展方向做出选择。因此如果缺乏宏观调控，城镇化将处于无序之中。政府作为社会主体的代表，它不仅要代表社会主体的利益，而且要代表社会主体实行各种选择。因此，政府和企业与个人因目标模式的不同而行动也会时有一致、时有矛盾，两大主体的互动是和谐和摩擦并进，这就要求政府成为体现社会利益的代表，根据社会经济发展的目标制定城镇化的发展道路，而且要有具体的规划设计，以指导微观经济主体的经济活动。城市化的顺利推进，两大主体都是不可缺少的。没有微观主体，城镇化过程将失去内容，没有宏观主体，城镇化过程将失去导向，处于无序状态。

二、法律规范的作用

城镇经济与发展在管理关系上有国家、省级、地区（地级市政府）、县级政府、小城镇自身多个层次。在过去高度集中的统一体制下，多层次的目标和导向是一致的。改革开放以来，由于财政包干新体制的实行，地方利益意识明显增强，不同层次的宏观主体之间在利益关系上常有矛盾冲突，给城市的“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”以及城市之间、城乡之间的横向联系造成了很大障碍，从而最终使中央政府对城镇化进程的总体设计变得扭曲、失效。如遍地开花的高新技术产业开发区、经济开发区、招商区、旅游度假区和房地产开发区等，使得有限的资源布局非常分散，有效的统一规划被打破。以单一工业企业为主形成的开发区，社会服务设施建设严重滞后，各种各样的优惠换来的是发展效率低下。这说明需要国家运用法律的手段进行强有力的规范，因为法律手段在规范社会成员的活动中具有

一种不可抗拒的刚性约束，无任何弹性。此外，城市的功能不同，也要求有不同的布局、建设方针。如工业城市、商业城市、港口城市、风景旅游城市、历史文化城市等各不相同的城市性质，决定了在城市建设上必须有所差别，才能突出特色。这就要求各城市主管部门依照《城市规划法》做出详细的分区规划、控制性规划以及各类专业规划，并以法律的形式予以确认。

三、不可替代的经济诱导作用

微观主体行为与社会选择之间的差距，要求政府必须通过一系列的手段，诸如法律的、经济的、行政的手段，诱导微观主体的行为，使其按照政府设计的城镇化道路发展，最终实现与社会选择的一致性。诱导不同于强制。诱导的机理是调整物质利益。改革以来，企业和个人利益市场取向的增强，使得政府通过对企业及劳动力物质利益的调节，引导企业和劳动力的流向成为可能。如政府要重点发展某一小型城市，使其在若干年内成为一个中型甚至大型城市，那么，政府可以采取调节不同地域间利益差别和资源配置方式，诱使企业和劳动力、其他人口流入。如给进入该市的企业以税收优惠、信贷优惠，对进入该市的劳动力、人口等收取很低的城建费甚至免费等。政府还可通过增加投资、要求地方配套投资等建设某一主导产业来带动其他行业的发展。这样，就使得企业会很快地在该市聚集，人口因而亦在该市聚居。相反，政府若要控制某大城市的扩展，则对该市的产业结构进行调节，限制某些行业进入，对新建企业实行资金、信贷控制，实行严格的审批程序，对流入该市的人口征收很高的城市管理费，等等。从而就可达到限制城市规模继续扩大的目的。诱导作用的发挥，主要依

靠于市场的完善和不同行为主体对市场调节反应的灵敏程度。随着社会主义市场经济新体制的建立，诱导作用将日益明显。

四、必要的行政干预作用

政府对城镇化过程中对企业和个人行为的诱导，受经济利益和社会利益时有冲突的局限，难以对微观主体追求非经济利益目标的行为构成约束，这就要求政府在采用其他手段的同时，还必须采用适当的行政手段，对城镇化过程进行直接的干预。这种干预作用是由政府通过组织机构系统直接施加于微观主体的。政府通过发布命令、下达计划，规定微观主体如何行动，从而使微观主体没有可选择的余地。政府干预的内容包括制定城市化方略，指导城市规划，协调基础设施建设，加强综合管理，引导人口流动等。

政府通过制定总体工业化发展战略及政策，确定整个国民经济发展路线，并在此基础上通过对农村及城市系统的行政管理，使宏观总体的目标得以实现，就是政府对城市化的干预作用。这种作用使社会选择系统只包括单一的政府选择，具有时效性、力度大的特点，避免了经济调节手段的滞后性。可见，政府对城镇化过程进行干预是十分必要的。但就其效果而言，干预可能是积极的，也可能是消极的，存在着由于判断失误而造成严重损失的隐患。这取决于政府对城镇化规律的掌握程度及城镇化道路设计的正确与否，同时，还取决于政府对城镇化进行干预的手段选择及运用得正确与否。正确的道路设计和手段运用，会加速城镇化的进程。反之，则会延缓城镇化进程。而正确的设计和运用，则来源于政府对城镇化规律及本国社会经济发展状况的正确认识及

在这一正确认识下，对城镇化道路和手段的正确选择。
总之，对于行政手段要慎重使用。

土地经营制度改革

土地经营制度改革为核心的制度创新家庭承包制打破了传统计划经济时期人民公社对生产力的禁锢，将家庭经营引入农业生产中，克服了原来体制僵化、运行费用高昂等缺陷，并释放了改革前所积累的生产物质要素，产生了巨大的经济效益，推动农业生产力连续上了几个台阶。但是，家庭承包制并不是十分完善的。随着时间的推移，家庭承包制的内在制度缺陷越来越明显地暴露出来。

农村家庭承包经营的原因

我国农民首创的土地家庭承包经营责任制，充分调动了农民的生产积极性，成为推动我国农业和农村经济快速高效发展的根本性动力，极大地解放了农村生产力，带动了整个城乡经济的大发展，启动了我国由计划经济体制转向社会主义市场经济体制的全面改革。现在，从中国农村的全局来看，从 20 余年来农村土地家庭承包的实践来看，目前我国农村推行的土地家庭承包经营制度是适应社会主义初级阶段基本国情的，有利于农村生产力的进一步发展，且仍具有旺盛的活力，因此，必须长久地坚持稳定和完善土地家庭承包制度。

一、家庭承包经营符合农村生产力发展的要求

中国农业在一定程度上还要“靠天吃饭”，在绝大多数地区还是以手工劳动为主，这种不发达的状况，在相当长的时期内难以有较大的改观。在这样的生产力水平下，发挥劳动者的主观能动性和生产积极性，对于搞好农业生产具有更为重要的意义。而发挥劳动者的主观能动性和生产积极性要靠生产关系来调节。在生产资料所有制的性质确定之后，决定生产关系的重要因素就是在生产过程中处理好人与人的关系和劳动成果的分配关系。在手工劳动为主的农业生产中，劳动者一般不受生产工具的监督。人民公社时期的集体劳动无法保证每个劳动者都能尽心尽力地工作，不可避免地导致“出工不出力”现象的发生。这种情况，主要是在当时的生产力水平下，农业搞集中劳动与农村实际具有的生产水平不相适应，管理手段达不到准确考核劳动者付出多少劳动的水平。过去也搞了劳动定额，搞了评工记分，但由于农业劳动的实际效果一般总是要等最终成果出来后才能评定，生产过程中的定额和工分往往很难准确评价劳动者付出劳动的真实情况，结果是出了工不能保证真出了力；有了数量不能保证有质量，这样无形中会导致奖懒罚勤的现象出现，客观上会造成鼓励出工不出力气的后果。从根本上说，这确实是一个生产关系与生产力发展水平不相适应的问题。这种不相适应，不是指土地的集体所有制，而是指农业生产过程中的管理问题，即生产过程中人与人的关系和劳动成果的分配问题。这两个问题解决不好，农民当然没有积极性。家庭承包经营可以比较好地解决对劳动的监督 and 计量问题，使全体家庭成员付出的劳动与获得的最终成果直接挂钩，每一天、每一个生产环节上付出的劳动，都决定着最终的收成，一

分耕耘一分收获，这样，减少了管理者和被管理者之间的矛盾，能比较准确地体现按劳分配的原则，充分发挥农民的主观能动性和生产积极性。因此，这是农村生产关系的一个重大改革。

二、家庭承包经营符合农业生产自身的特殊规律

农业的劳动对象是有着自己生命活动规律的动植物，大多生长在自然环境中，而自然界的變化，如降水、气温、光照等，往往具有很大的不确定性，对动植物的生长产生各种不同的制约。因而，农业的经营决策，要考虑各种经济因素，更要考虑各种自然因素，及时作出生产决策，才有可能最大限度地减少损失、达到预期的经营效果。这就要求农业的经营决策者必须随时随地了解生产现场的实际情况，决策的过程必须尽可能减少层次和环节，及时作出快速反应。而家庭经营的决策方式，恰好符合农业生产的这种特殊要求。家庭经营在生产的组织形式上同样符合农业生产的特殊性。由于动植物的生命活动是一个连续的、不可逆的过程，每一个环节都不允许出任何差错，即使查出了问题也不可能返工。只有等到收获，才能根据产量来评价各个生产环节的综合情况。从这个角度看，家庭的经营规模是可以分割的，但农业的生产过程却很难被分割。只有让一个生产者负责农业生产的全过程，使他在各个生产环节付出的劳动与最终的产量挂钩，才可能准确地评价付出劳动的质和量，这样才能充分调动其积极性，否则就难以进行准确的监督和检查。

农业生产的生产时间与劳动时间不一致决定了必须让农民自主地安排劳动时间。作物的生长要有一个自然过程，这个自然过程就是农业中一个周期的生产时间。

农业中的劳动时间,只是作物生长过程中的某几个阶段,并不需要农民每时每刻都在地里耕作。也就是说,农业的生产时间要比劳动时间长得多。这两个时间之间的差别,就构成了农业劳动者的剩余劳动时间。在人民公社统一经营体制下,剩余劳动时间很难得到充分利用,造成了很大浪费。实行家庭承包经营后,家庭对劳动时间和劳动力的安排都有了充分的自主权。农户除了种好承包地之外,还可以大搞家庭副业、多种经营,并逐步发展起了形式灵活多样的乡镇企业、开发式农业以及劳动输出等,实现了向生产的广度和深度进军,明显增加了农民的就业和收入。以上说明,农民在经营体制上普遍选择以家庭承包经营为基础的形式,绝不是偶然的,也正是因为这种形式符合农业生产自身的特殊规律,因此,才具有普遍的适应性和旺盛的生命力。

三、家庭经营符合我国农民的愿望

家庭承包制是中国农民在生产实践中的伟大创新,是农民实践经验的总结和推广,它响应了中国农民发自内心的呼唤,符合农民的愿望和要求,因此,家庭承包经营具有牢固的群众基础。尽管在改革以后农业发展过程中,围绕农村人地关系,也曾出现各种各样的问题,但问题多是局部的和个别的,不影响实行家庭承包经营的主流。近年来随着大部分地区开始进入第二轮承包期,关于土地延包和家庭承包制的讨论也越来越多,中央也曾多次强调要搞好土地延包。中央关于稳定家庭承包制的决策来自广大农民的社会实践,是应农民的强烈要求而及时作出的,代表着广大农民群众的心声。

从实际看,农民对土地延包普遍持赞成态度。据河南省农村经济调查队的有关调查,86%的农民对土地延包

政策表示赞成，认为这项政策有利于调动农民的生产积极性；有利于农户对生产进行长远规划，克服短期行为；有利于提高农户对土地投入的自觉性，加强农田水利建设，增强农业发展后劲。深入分析农民的心态可以发现，“30年不变”政策主要是给农民吃了定心丸，广大农民最关心的是土地承包政策不变、家庭经营方式不变，有了这两方面的不变，农民已经基本满足。当然，也有少数农民对政策存有疑虑。一是对“增人不增地，减人不减地”有所担心，特别是目前家庭有待婚男孩或今后几年家庭人口可能会增加者，对延包政策还持有反对意见，但这部分农民只占3.3%，他们主要出于自身面临的实际情况，并非完全反对土地延包政策。因此不应动摇基本政策，个别问题需要通过微调做个别处理。二是对承包期态度不一，在调查者中67.6%的人对土地延包期30年表示满意，16.8%的人觉得说不准，15.6%的人认为不合适。认为不合适的人希望承包年限适当缩短，但应该以多长期限为宜，其观点并不一致（河南省农村社会经济调查队，1999）。值得注意的是，基层干部的态度较之农民更为疑虑，这从一个侧面也说明了农村干群之间利益的分歧。但是群众基础应该主要看农民的愿望，而不是主要看基层干部的要求。有绝大多数农民的拥护，家庭承包经营就一定能落实，并发挥其应有的作用。

四、家庭经营具有广泛的适应性和旺盛的生命力

农业家庭经营的形式并非我国独创，世界各国无论是社会主义国家还是资本主义国家，无论是在古代还是现代，大都采取了农业家庭经营的形式。从技术路线来看，家庭经营既适宜于以手工劳动为主的传统农业，亦适宜于以先进技术和生产手段为主的现代农业。既适宜

于小规模农场，亦适宜于大规模的农场。从历史和世界范围看，过去传统农业采用了家庭经营并取得了成功，而目前发达国家的现代农业也仍然主要采取家庭经营形式。从生产关系来看，农民的家庭经营方式并不构成一个生产关系的独立的历史范畴，它从属于一个社会主导生产关系的，家庭经营既适宜于封建社会制度，也适宜于资本主义制度，同样适宜于社会主义制度，应当说，农民家庭经营方式在生产关系上是中性的，这既得到了历史的验证，也正在得到现实的检验。农业家庭经营具有广泛的适应性与强大的生命力。

改革以来我国农业的迅速发展，证明农业实行家庭承包经营是完全正确的选择。家庭联产承包责任制，农民获得了生产经营的自主权，使之从过去高度集中统一的管理体制中解脱出来，灵活、方便而有效地组织生产。这种经营权的转变具有划时代的意义，它从根本上解决了农业的发展动力问题，极大地解放了农业生产力，是农业生产持续、快速、健康发展的重要保证。农业实行家庭承包制后短短几年，我国农民就基本解决了旧体制下几十年没能解决的温饱问题。由于家庭承包经营活化了农村劳动资源，促进了农村的分工、分业和非农产业发展，不仅增加了农民收入，而且促进了农村工业化与农村城市化，整个农村经济呈现了一片繁荣景象。目前，绝大多数地区农村开始了向小康迈进的步伐。我国农业改革与发展的实践无不说明家庭承包经营是正确的选择。

农村土地制度演变

一、土地制度是农村的一项基本制度

农村土地制度是农村经济社会的一项基本制度，它是一定阶段党和国家在农村基本政策的体现。由于土地制度反映了人与人之间因土地利用而发生的各种关系，进而影响农村社会的全部经济关系，因此，土地关系的协调和优化过程，就是农村经济关系的变化和优化过程。一般意义上的土地制度主要包括土地的所有制度、使用制度和国家的管理制度三个部分。一种好的、有效的土地制度，必须是能够反映并适应客观经济条件和社会条件，从而能够正常运转，发挥其应有的功能的；必须具有保障土地所有者、使用者和国家的利益和功能的；必须是对土地的合理利用、经营（土地开发、土地投资、土地增值、土地所有权及使用权流转等）以及管理方面，具有激励功能的。这样的土地制度，才能够推动社会经济的发展。但是，并不是所有的土地制度，都具有这些功能，不符合客观经济社会实际情况，不能正确反映经济社会关系的土地制度，就不能保障相关土地关系主体的利益，从而不具备激励功能，不利于甚至阻碍经济社会的发展。这已为古今中外的社会发展史所证明。

新中国成立后，我国实际上进行了三次大的土地制度的变革。

第一次是 1950~1952 年的土地改革。新中国成立后，我国土地制度改革的基本目标是推翻封建地主土地所有制，建立起农民土地所有制为主体的新的土地制度。这次土地改革是我国历史上土地制度最重大、最彻底的

改革，通过没收一切大地主、大官僚占有的多余土地无偿分配给农民，实现了耕者有其田，改变了占乡村人口不到 10%的地主和富农占有约 70%~80%的农村土地，而占乡村人口 90%以上的贫农、佃农和中农仅占约 20%~30%的农村土地的半封建土地关系。并且免除了每年向地主交纳的 350 亿公斤粮食的地租。从而结束了几千年的封建地主所有制和剥削制度，使农民在经济上做了主人，极大地解放了农村生产力，使农村经济得到恢复和发展。

第二次是 50 年代进行的农业合作化运动。通过合作化引导农民走社会主义道路，实际上也是土地制度的一次改革，最终把农民个体所有的土地，改变为集体所有，并实行了集体劳动，统一经营。这次土地制度改革是经过几个阶段完成的。首先，通过农民加入初级农业合作社，土地入股，按股分红，统一经营（当时按股分红比例约占分配总额的 30%，按劳动数量和质量分配占分配总额的 70%）。后来又进入高级农业合作社时期，取消土地分红，全部按劳动数量和质量进行分配。到了人民公社时期，土地所有制进一步升级到公社一级，尽管后来作了多次调整，把公社一级所有改为公社、生产大队、生产队三级所有，队为基础，但总体上由于所有权和使用权高度集中，责权利严重脱节，平均分配，生产发展缓慢，农产品供求关系更为紧张。

第三次是 1978 年党的十一届三中全会以来实行的家庭联产承包制。它是农村生产关系的又一次重大调整，也是土地制度的一次新的重大改革。这次土地制度变革同前两次有着明显的不同。一是自下而上推动的。首先由少数地方农民、基层干部自发搞起，上级直至中央政府承认、肯定然后总结推广。二是在土地集体所有条件

下，通过改变土地经营方式解决土地的使用效率问题，而不改变土地的所有权性质。就目前来看，这次土地制度改革尚未完成，具体制度建设的任务仍然很大。

三次土地制度变革，基本上概括和反映了解放后中国农村生产关系变动和经济发展的历史，反映了党在农村的政策取向，并由此带来农村经济的发展、停滞或繁荣，对整个农村经济和社会发展产生了深刻的影响。

二、改革以来农地政策演变的基本脉络

20 余年来的农地政策经历了一个循序渐进的过程，大体可分为三个阶段：

第一阶段（1978～1983 年）：由人民公社体制内部的责任制到全国基本实行土地承包到户。1978 年 12 月中共十一届三中全会以后，为了改变人民公社内部存在的吃“大锅饭”现象，促进农业和农村经济的发展，中共中央提出要在人民公社体制内部普遍实行生产责任制和定额计酬制。1978 年 12 月召开的十一届三中全会提出了《关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，决定草案的基本精神是要稳定人民公社体制内部普遍实行生产责任制和定额计酬制。当时各地实行生产责任制的形式各种各样，大体可分为联产的和不联产的两类。不联产的责任制一般是在生产队统一计划、统一经营的情况下，将农活包给作业组或个人，生产队向承包者规定在一定时期内必须按质完成的作业数量和应得工分，超额完成的给予奖励，完不成任务或质量不合格的，扣减工分报酬。实行这种责任制，承包者只对某项或某几项作业负责，而不涉及生产的最终成果。联产的责任制是在生产队统一经营、统一核算的情况下，把承包者的利益与生产的最终成果直接挂钩，包产内的产量由生产队

统一分配，超产奖励，减产受罚。联产责任制主要有专业承包、包产到组、包产到户、包产到劳等形式。比如包产到组是将土地、劳力、耕畜、农机具固定到作业组，制定出产量、用工和生产费用等指标，由作业组承包完成，完成任务后包产部分上交生产队统一分配，由生产队按原定指标拨付生产费用和工分。后来，各种联产责任制逐步演变为包产到户和包干到户，其中尤以包干到户最受农民欢迎。包干到户的分配方式非常简单有效，即“交足国家的，留够集体的，余下都是自己的”。正是人民公社内部的生产责任制导致了人民公社体制的解体，并产生了土地家庭承包经营。在这一过程中，中共中央有关责任制的政策一直在不断调整，每年都要出台相关政策。到1979年9月中共十一届四中全会正式通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，与原草案相比，有两处重大改动：一是重申纠正分配上的平均主义，提出“可以定额记分，可以评工记分，也可以包工到组，联产计酬”；二是把“不许分田单干，不许包产到户”改为“不许分田单干，除某些副业生产的特殊需要和边远山区交通不便的单家独户外，也不要包产到户”。对包产到户由“不许”改为“不要”，而且允许某些例外。后来就是这个“例外”使包产到户得以大发展。

1980年9月中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制几个问题的通知》，充分肯定了各种形式的生产责任制，并着重讨论了包产到户问题，指出：“对于包产到户应区别不同地区、不同社队采取不同方针，在那些边远山区和贫困落后的地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失

信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定”。到 1981 年年底，全国农村已有 90% 以上的生产队建立了各种不同的农业生产责任制。与前几个文件相比，这个文件除了对包产到户的态度更宽容外，更为重要的是指出了包产到户可以在一个较长的时间内保持稳定。截止到 1982 年 1 月中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》包产到户、包干到户正式成为社会主义集体经济的责任制，使发展包产到户和包干到户成为名正言顺的事，大大促进了包产到户和包干到户的发展。据统计，到 1981 年 10 月，农村社队实行包干到户的队只占 38%，加上包产到户的队也只占 48.8%。而到 1982 年 11 月，“双包”到户的已占到 78.66%，其中包干到户的占到 75% 以上。

1983 年 1 月中共中央关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知指出：当前农村工作的主要任务是稳定和完善农业生产责任制；林业、开发荒山等，都要抓紧建立联产承包责任，二是实行政企分开。至此，原来的人民公社体制解体，代之以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包经营责任制。到 1983 年实行联产承包责任制的基本核算单位已上升到 99.5%，其中实行家庭联产承包责任制的占 98.3%。

第二阶段（1984~1993 年）：土地承包期延长到 15 年以上。第一阶段的重点是明确农村土地政策安排的大方向，即土地由原来集体所有，集体统一经营变为集体所有，农户承包经营，实现农地所有权和使用权分离。第一阶段涉及的都是些方向性的大问题，加之经验不足，各地在政策执行过程中引发了一些问题，最为突出的就

是：①土地按人口或按劳力均分；②承包期过短，一般为2~3年，土地调整频繁，农民缺乏稳定感，不敢对农地进行长期投入；③无承包合同或承包合同不健全。这些问题不解决，农村以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包责任制就不可能稳定。为此，中共中央又先后出台了一系列具体的土地政策。1984年1月中共中央在《关于1984年农村工作的通知》中指出：“土地承包期一般应在十五年以上。生产周期长的和开发性的项目，如果树、林木、荒山、荒地等，承包期应当更长一些。在延长承包期以前，群众有调整土地要求的，可以本着‘大稳定，小调整’的原则，经过充分协商，由集体统一调整。鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内，因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的，可以将土地交给集体统一安排，也可经集体同意，由社员自找对象协商转包。对农民向土地的投资应给予合理补偿。”这样，就保证了土地承包经营在较长时间内的稳定，给农民吃了长效“定心丸”，而且允许土地转包。1991年11月十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农村和农村工作的决定》指出，要把家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，作为乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来。

第三阶段（1993年至今）：土地承包期再延长30年不变。

我们通常把前面提出的15年不变叫做第一轮土地承包，但是其起始年限究竟是从1984年算起呢，还是从刚开始搞土地承包到户的年份算起，对这个问题有不同理解。有些地方是从1984年算起，那么第一轮承包是1999年到期；有些地方是从原来他们刚开始搞责任制时

算起,第一轮承包就应在 1999 年前就到期 还有些地方,早在 1978 年就搞了包产到户,第一轮承包期到 1993 年就到期了。这时就出现了一个衔接问题,第一轮承包到期后,是否还要实行家庭承包经营呢?针对这一情况,中共中央于 1993 年提出了再一次延长土地承包期的政策,而且针对第一轮土地承包过程中出现的一些问题采取了相应的政策措施,这就是第二轮土地承包的开始。

1993 年 11 月中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出:以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,是中国农村经济的一项基本制度,要长期稳定,并不断完善;为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,在原定的耕地承包期到期后,再延长 30 年不变;开垦荒山、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的,承包期可以更长;为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行“增人不增地,减人不减地”的办法;在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下,经发包方同意,允许土地使用权依法有偿转让;少数二、三产业比较发达,大部分劳动力转向非农产业并有稳定收入的地方,可以从实际出发,尊重农民的意愿,对承包土地作必要的调整,实行适度的规模经营。这个文件在农地政策安排上同以前的有 3 个明显的不同:一是承包期延长了,由原来的 15 年变为 30 年;二是提倡“增人不增地,减人不减地”,这主要是针对第一轮承包过程中出现的频繁调地现象而提出的;三是提出了在有条件的地方实行适度规模经营,主要是针对经济较发达地区从事农业的机会成本高,要提高劳动生产率,必须实行规模经营。规模太小不行,

太大又会出现边际报酬递减，所以必须适度。1995年3月国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系意见》的通知，强调要维护承包合同的严肃性，严禁强行解除未到期的承包合同，要教育农民严格履行承包合同约定的权利和义务；进行土地调整时，不能改变土地权属关系，不能将已经属于组织集体经济组织的土地收归村有，在全村范围内平均承包；严禁发包方借土地调整之际多留机动地，机动地占耕地总面积的比例一般不能超过5%；不能随意提高承包费。1997年8月中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》，要求各地在第二轮土地延包时一定要按中央规定执行，并且明确指出，土地承包期再延长30年，指的是家庭土地承包经营的期限，集体土地承包后要及时向农户颁发由县或县级以上人民政府统一印制的土地承包经营权证书，对“两田制”进行清理整顿；必须将“机动地”严格控制在耕地总面积5%的限额之内。

1998年10月中共中央十五届三中全会通过了《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，指出要坚定不移地贯彻土地承包期再延长30年的政策，同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权；对于违背政策缩短土地承包期、收回承包地、多留机动地、提高承包费等错误做法，必须坚决纠正；少数确有条件的地方，可以发展多种形式的土地适度规模经营。这个文件的出台，意味着今后对土地承包关系的管理将逐步步入法制轨道。

家庭承包经营的得失

一、家庭承包制的绩效

自 20 世纪 50 年代后期以后,我国在农村长期实行的人民公社制度严重脱离国情,严重阻碍了农业生产力的发展。最先对这一制度发起冲击的是贫困的农民。早在集体统一经营还处在形成和调整时期的 1956~1962 年,就曾经三次出现“包产到户”的土地经营形式。这种尝试在 20 世纪 70 年代末改革之初变得更为普及,先后经历了包产到组、包干到组、联产计酬、包产到户、联产承包、分户承包等不同形式,直到家庭承包经营制。

家庭承包经营制从根本上否定了人民公社体制及其体制下的劳动监督和激励不足问题,使即将陷入崩溃的农村经济摆脱了困境,促进了农业生产的迅速发展。如表 7-1 所示,在改革以前,粮食产量的增长源于物质投入的增长,改革以后物质投入增长速度在一定程度上放慢了,如农业机械的年增长率(按功率计)从 1958~1978 年的 24.3%降低到 1979~1996 年的 6.8%,化肥增长率从前一时期的 16.3%降低到后一时期的 8.5%,满足灌溉面积增长率从 2.4%降低到 0.6%,劳动力增长率从 1.0%降低到 0.75,但两个时期粮食产量增长率从 2.1%提高到 2.8%,比改革前加快了,这显然是制度变革的贡献所致。林毅夫则准确计算了这场制度变革所带来的贡献效应,他认为在 1979~1984 年农作物产值增长中的 42.23%,其中家庭承包制改革带来的增长达 19.8%,贡献率为 46.89%。

家庭承包制巨大绩效主要来源于重新赋予农业以家

庭经营特性。历史和大量事实证明家庭经营在内外激励决策灵活和照料细致等方面比其他形式更具有优势,更符合农业生产上述特性,同时能够有效解决农业生产的控制与剩余索取问题,形成理想的自我激励和约束机制。正是由于家庭经营的优越性,无论是发展中国家还是发达国家的农业都普遍以家庭经营为基础。从表 7-2 可以看出,在现代化程度非常高、各种先进的生产组织相当发达的美国,农业生产仍然是以家庭经营为主,而且数量相当大。其他国家也是如此,如 1987 年日本、法国、澳大利亚家庭农场占农场总数的比例分别为 99.8%、90% 和 90.4%。应当指出,在土地私有制下,西方农民更多选择以家庭经营而不是其他形式,主要还是因为家庭经营在内部控制人事协调、剩余索取等方面比其他组织形式更具优势,更适合农业生产的自身特点和规律。

相比较而言,赋予农业家庭经营的内核对于我国农业增长的潜力和意义更为重要。这不仅是因为我国农业生产力落后,主要靠手工和畜牧力进行田间作业,以及丘陵多、山地多,人均耕地少,而且更为重要的是在传统体制下农民所受到的压抑通过家庭承包得以释放。首先,改革之前亿万农民特别是文化技术素质较高的农民要求人身自由、生产自由的强烈愿望在人民公社体制下受到约束,难以实现。其次,改革前 30 年虽然农业发展迟缓,但国家还是以各种方式积累了一定数量的生产力,据估计,1949~1982 年在集体经济形式下,国家用行政命令的形式,共动员劳动力的 20%~30% 以上完成水库 86102 座,库容 488.6 亿立方米;蓄水量达 278.46 亿立方米;除涝面积 27139 万亩;盐碱改良 63983 万亩;排灌设施 2524.88 万马力;固定排灌站 470819 万处;机电

井数 2624 万眼；有效灌溉面积达 66265.3 万亩。陆迁：《从土地生产力角度看农业迟缓发展的原因兼农业积累》，载何康、王郁绍主编：《中国农村改革 10 年》，中国人民大学出版社 1990 年版，第 166 页。这些积累起来的生产力物质要素，在改革之前因没有找到与其相适应的生产关系形式而未能释放出来。而家庭承包制使长期被禁锢的两大生产要素——劳动力和土地——得以解放，农户获得了对土地和自身劳动力的支配权，在人民公社体制下积淀起来的要求人身自由、生产自由的强烈愿望变成现实，极大促进了农民生产的积极性。特别是在承包制初期，由于乡镇企业和第三产业还未发展起来，这种积极性集中地倾注到了农业生产领域。同时，改革前三十年积累起来的生产力物质要素，由于找到了与其相适应的生产关系实现形式，从而使这些物质要素的作用充分释放出来，使农业生产力以进发的形式发展。

总之，家庭承包制打破了传统计划经济时期人民公社对生产力的禁锢，将家庭经营引入农业生产中，克服了原来体制僵化，运行费用高昂等缺陷，并释放了改革前所积累的生产物质要素，从而产生了巨大经济效益，推动农业生产力连续上了几个台阶。中国农林牧渔业总产值由 1978 年的 1018.4 亿元增加到 1984 年的 2295.5 亿元。1984 年，中国粮食人均占有水平 396 公斤，打破了粮食短缺的局面，创造了农业史上光辉的一页。农村社会的这场变革，其贡献远远不止农产品的有形增长，更具深远影响的是以此为契机，推动了农村经济结构的变革，有力地推动了国民经济的增长。

二、家庭承包制的制度缺陷

家庭承包制并不是十分完善的。随着时间的推移，

家庭承包制的内在制度缺陷越来越明显地暴露出来。具体表现在以下几个方面：

(1) 土地产权主体模糊不清。在家庭承包制下，农村土地所有权依然归农民集体所有，农户以承包方式获得土地使用权，这没有从根本上触动土地的集体所有权，集体土地产权主体不清的问题依然存在。按照我国现行法律，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有。但是，“集体”究竟指哪一级，规定较为含糊。在《中华人民共和国宪法》中，笼统界定为集体所有。在《中华人民共和国民法通则》中，界定为乡（镇），村两级所有。在《中华人民共和国农业法》和《中华人民共和国土地管理法》中，则是乡（镇）、村或村内农业集体经济组织。在集体所有制的框架下，产权主体模糊往往导致各个“上级”借土地所有者的名义来侵蚀农民的土地产权，使农民在现实中缺乏充分行使自己土地权利的能力。例如，虽然农户和集体要签订书面土地承包合同，但在现实中随意解除土地承包合同、侵犯农民合法权益的事情经常发生。再如，土地征用权是政府特有的权力，但国家只有为公共目的才能行使土地征用权，并且必须给予一定的补偿。而我国在土地的征用中，对公共目的限定不足，存在土地征用权的滥用，而且政府征用土地补偿费过低。

(2) 农民的产权残缺。产权不是单项权利，而是一组权利。产权是否完备，除了要看权利约束的结构，还要看所有者是否能够充分地行使产权。如果产权所有者拥有排他的使用权、独享的收益权和自由的转让权，就称他拥有的产权是完整的；如果这方面的权利受到了禁止限制或侵蚀，就称为产权残缺。家庭承包制度实现了土

地所有权与使用权的分离，农户拥有了承包经营权，但农户的权利并不是充分和完备的。首先，由于农户必须按国家规定的品种和价格完成国家的粮食征购任务，这使农户对土地的使用权和收益权受到损害。其次，家庭承包制对农民拥有土地产权的内容没有明确界定，这就使对农民产权权能和内容的解释具有极大的随意性，导致现实中经常出现侵害农民权益的事情。最后，家庭承包制下农民产权权利的不充分还表现在不适应经济发展的变化和要求。例如，在现行制度下，农民缺乏抵押土地使用权以获取银行贷款的权利。在土地流转过程中，承包经营权又发生分化，演变成承包权与经营权两部分。实践的发展要求对农户土地产权进一步明确界定。

（3）土地频繁调整，承包期过短。首先，家庭承包制基本采取按人平均承包土地的办法。按照集体所有制的定义，集体成员对土地的权利是平等的，因此，似乎土地使用权只能按人口平均分配到户。由于人多地少，分到每个农户家庭的土地必然不多。而且，平均分田的内涵还要推广到农地的质量，这就使每个农户获得的土地好坏搭配，远近插花，导致农地经营规模细小分散。其次，家庭承包制在平均分配承包地时一般不考虑农户之间人力资本的差异，结果就会导致一些农户由于劳动力不足或是不长于农耕，土地种不过来，而另一些农户则由于相反的原因“英雄无用武之地”，致使土地资源与人力资本非优化配置。最后，平均主义的分田原则不仅是静态的，而且是动态的，表现为不分老幼，不分什么时候，只要成为集体成员，都要分得一份承包土地。于是，婚丧嫁娶、新生人口不断形成高速承包地的内在压力，不少地方不得不采取“三年小调整”、“五年大调

整”的办法，不断重新分配承包地，这使稳定土地承包成为一句空话。土地调整本身就是一个昂贵的交易过程，协调、谈判，劳时费力。土地的重新调整不仅使土地经营规模更加细小和零碎，而且使农民失去了对承包土地的稳定预期，农户对任何短期内不能收回的土地投资都不感兴趣，其直接后果是农地的地力和基础设施不断下降。

(4)土地流转制度不健全。土地流转对于土地资源缺乏的中国来说，具有重大的意义。这主要表现在以下三点：①可以使土地不断地从经济效益差的农民手中转移到经济效益好的农民手中，使有限资源发挥最大效益；②可以使土地的经营规模扩大，有利于农业从传统农业向现代农业的转化；③可以为农村劳动力在一定范围内脱离土地创造可能性。我国政府虽然早就认识到了土地流转的重要意义，在中央文件中早已提出农地有偿转让的政策，但尚无相应配套的法律文件和供其具体操作的章程，来规范农地转让的对象、范围、程序等等，限制了土地流转的规模，导致我国在经历了 1984~1986 年乡镇企业迅速发展时期以后，农户经营规模并没有扩大反而缩小了。固然，其中的原因是多方面的，如人口增长速度超过劳动力转移速度等。但是，缺乏合理的土地流转机制，大多数农户采取亦工亦农的兼业化方式也是导致农户经营规模不增反减的一个主要原因。

农地土地产权制度改革

一、改革目标模式的理论探讨

早在 20 世纪 80 年代中上期，我国经济学家已经敏

锐地观察到家庭承包制的内在缺陷，针对其制度激励逐渐减弱，开始探讨深化农地制度改革的方向和举措。关于我国农地制度改革的基本方向或目标模式，经济学家们对此仁者见仁，智者见智，提出了极不相同的看法。

1. 农地国有化不可行

农地国有化的学者认为，国有化可以使有限的农地资源得到合理的利用，有利于农业发展可以解决集体所有制现存的弊病等。乍看起来，这些观点有很大的合理性，但仔细推敲不难发现，其存在以下几方面的问题：首先，我国社会化程度并不高，过早地实现土地国有化，不仅违背生产关系一定要适应生产力发展规律原理，而且还会混同国家所有和集体所有的界限，最终必然破坏生产力。其次，农业的发展并不是以国有化为前提的，即使生产社会化程度高的国家，也不完全实行国有化。如在美国，联邦所有的土地占 32%，州所有的占 10%，私人所有的则占 58%。至于土地国有化有利于国家对土地统一规划和管理见解同样不得要领，它混淆了国家的社会管理者职能与所有者职能，无论是基于什么样的所有制，其职能都是必须履行的。美国西部地区大开发、日本国土整治计划都是在私有制基础上进行的，因而土地的统一规划、有效利用与土地所有制之间没有必然的联系。不能把它作为土地国有化的立论之一。第三，从我国实际情况看，合理的土地所有权应是与农户承包经营权相辅相成的所有权，是为农户分散经营提供服务、调节、管理的所有权。农地国有化后，远离农地、农民的国家能否提供与现在社区集体等效的服务是令人怀疑的，即使土地国有化后仍由原来的集体组织来管理土地，在社区集体已没有所有权的情况下，很难保证它比现在

做得更好。第四，即使不考虑上述因素，在具体实施国有化进程中也困难重重。农村现有耕地是由农民入社时带来的或由集体开垦的。如果采取无偿剥夺会引起农民的强烈不满，如果通过购买实现土地国有化，国家财政也难以承受。总之，现行土地集体所有制下存在的问题并不会因为实行国有化而得到改变。

2. 农地私有私营

相对于土地国有而言，另一些经济学家同意对农地集体所有制和家庭承包制的批评，但他们认为只有明晰了个人产权才能提高农地利用的效率，因而主张实行农地私有私营。他们指出，马克思所说的社会主义就是“在社会个人所有制的基础上重建社会”，认为应当打破公有制就只能是国家所有和集体所有两种形式的神话，把农村土地的所有权交给农民，重建个人所有制。正如不少人指出的那样，旧中国土地私有，土地经营却高度分散未能集中，如果搞农地私有化，极可能重蹈覆辙。从我国实际情况看，土地资源极端稀缺，人地关系异常紧张，在今后经济增长过程中，地价必然会不断上涨。实行土地私有，土地作为一种不动产在农户资产中的地位会越来越重要，农户会把保有小块土地作为财产增值的手段而不轻易放弃。从这个意义上讲，土地私有不仅不利于土地的流动和集中，还可能成为其障碍，一些人引用中国台湾地区和日本的情况作为例证。据一项对中国台湾 764 户人的调查，其中不愿意出售土地的 595 户，占 77.9%，不愿意出售土地的原因分别是生活依靠、祖传财产、地价低、别无他事，等等，有趣的是，对农地私有的主张，我国农民自己也持怀疑态度。据 80 年代中后期北京的一项调查，当问及对土地私有化的态度时，

79%的农民表示反对，7.5%的农民不置可否，仅有 13.5%的农民表示赞成。这种情况或许是因为中国农民在旧中国缺少土地和缺衣少食的情景是那样令人难忘，因此他们宁肯接受目前有缺陷的土地集体所有制，也不愿意重新回到过去。

3. 坚持和完善农地集体所有制

根据上文的分析，无论是国有化还是私有化都不是最优的农地所有制改革方案，只有农地集体所有制才符合我国经济发展的实际。例如，1995 年，在全国 25 个省“百县百村”所进行的问卷调查显示，有 74%的村干部和农民认为有必要健全农村集体经济。这种必要性可以从以下几个方面去探寻。首先，农村土地集体所有制符合我国农村生产力水平比较低的实际状况。其次，土地集体所有制为土地利用符合整体经济和社会要求提供了制度基础。在这一制度框架下，社区集体组织可以根据承包合同，对农户如何利用土地进行更直接的监督，进而可以避免农地大规模流失及土地经营粗放化问题。而这在私有制下是很难办到的。再次，我国还处于经济转轨时期，适应市场经济要求的新型服务组织、社会保障体系还不成熟，集体组织依然是农村社会发展的基本力量，道路、水利、用电和农田基本建设以及公共福利事业依然要由作为农地所有者的集体经济组织来提供。农村改革 20 年的实践充分证明，凡是集体经济实力较强的地区，农业发展较快，反之则农业缺乏后劲。

总之，农村土地集体所有权在当前及今后相当时期内都具有存在的合理性，不能因为目前这种所有权功能发挥的绩效较低就否定它，其实绩效较低的原因恰恰是因为这种所有权未以应有的形态被建构起来，说明对这

种所有权还需付出巨大的努力才能真正建构出来。也就是说，今后我国土地产权制度创新的目标可以综合表述为：在农地集体所有制基础上建立起一种既能使农户对土地使用有较强的稳定感，又能适应农业现代化需要，使土地经营规模逐步扩大的演进机制。

二、现行农地政策的要点

经过 25 年的发展和完善，我国现行农地政策的框架已基本稳定。如果说农村改革的前期主要是明确了土地制度改革的方向，那么 80 年代中期以来，围绕明确界定农民土地产权、严格限制承包土地的调整，稳定农民预期，保护农民的生产积极性成了现行农地制度政策的基本要点。现行农地政策的基本出发点是稳定和完善家庭承包制，核心是赋予农民群众长期而有保障的土地使用权。

(1) 土地承包期 30 年不变。目前中央有关“土地承包 30 年不变”的政策解释是清楚的，即“土地承包期再延长 30 年”指的是家庭土地承包经营的期限，至于集体土地实行家庭联产承包制度，则是一项长期不变的政策。实行 30 年不变政策的主要目的，一是为了保持家庭联产承包制的稳定性；二是为了鼓励农民增加对土地的中长期投入；三是便于耕地经营使用权的流动和集中。实际允许小调整，但绝不是用行政命令的办法硬性规定在全村（或全组）范围内几年重新调整一次承包地；况且，“小调整”主要限于人地矛盾突出的个别农户，不能对所有农户进行普遍调整；更不能利用“小调整”提高承包费，增加农民负担。这一政策的执行，极大地缓解了农村的人地矛盾，农民是比较拥护这一政策的。据农业部的一项调查显示，到 1997 年底，在开展土地延包的村

组中，61.3%的村对原来承包土地作了部分调整后再延包，其中东部地区为 58.2%，中部地区为 77.3%，西部地区为 42%。但是这一政策在执行过程中也出现了不少问题，有些地方以“小调整”为由，随意调整农民的承包地，借机提高承包费，更有些地方硬性规定几年重新调整一次土地，使农民没有稳定感。

(2) 严格控制预留机动地。在实行家庭承包经营的过程中，为了解决新增人口的土地，各项公益事业用地，增加集体收入，等等问题，农村普遍留有机动地，由集体掌握，机动使用。有的是固定承包给某个农户，有的是集体统一经营，有的采取招标承包，有的是村干部依仗职权承包。在土地承包期延长的背景下，预留机动地有增长的势头，管理上的问题也多，农民群众意见很大。1995 年国务院规定严格禁止借调整土地多留机动地，原则上不留机动地，确实需要的，机动地占耕地总面积不得超过 5%。这一政策的执行很不平衡，从全国来看，预留机动地没有超过 5%，但地方机动地比例超过了 5%。机动地的经营和管理，也出现严重的寻租行为。

(3) 允许土地使用权依法有偿转让。土地承包到户后，一些农户因为从事二三产业，劳动力不足，无力耕种承包地。当时，国家严禁土地转让。1984 年中共中央《关于 1984 年农村工作的通知》提出了两种办法：一是可以将土地交给集体统一安排；二是经集体同意，由社员自找对象协商转包。1993 年中央正式提出，在坚持土地集体所有制和不改变土地用途的前提下，经发包方同意，土地的使用权可以依法有偿转让。在现实中，土地使用权转让一般是农户私下进行的，多数没有经过集体同意，转让期也不确定，补偿的方式也多种多样，有的

补偿现金，有的补偿实物，有的甚至转出方倒贴。目前我国土地转让并不活跃，主要原因是农民没有农业以外的就业门路或非农就业不稳定。此外，不规范的土流流转纠纷不断，使农民望而却步。

(4)有条件的地方可以实行土地适度规模经营。1984年中央一号文件提出鼓励土地逐步向种田能手集中，克服农户经营规模过小的问题。1990年中央和国务院又提出，少数确有条件的地方，可以发展土地适度规模经营。这些地方主要是指二、三产业比较发达的地区，一方面，非农就业机会多，收入高，从事农业的机会成本很高，一部分农民愿意交出承包地；另一方面，大多数青壮年劳动力都转移到非农产业去了，农业必须实行规模经营。实践中，土地适度经营的发展并不理想。据农业部的一项调查，1996年全国实行适度规模经营的土地面积仅650万公顷，占耕地总面积的6.8%。不少规模经营是靠行政力量推动的。损害了农民的利益。这说明土地的适度规模经营在全国的实行条件并不成熟。

(5)增减人口，不再调地。1993年，中国政府推出的新一轮承包政策有两点引人注目：一是下一轮承包期一定30年不变，二是提倡在承包期内增减人口、不再调地。后一点只是提倡，而不是硬性规定。提出这一政策的目的是为了防止土地频繁调整导致土地过分零碎，同时增强农民对承包土地的稳定感。从全国来看，执行这一政策的不多。据农业部1994年对100个县、4万个村的一项调查，仅有1/3的被调查农民支持承包期内增减人口、不再调地。农民在评价这一政策时，主要依据家庭人口状况。家庭人口呈增长趋势的农民赞成这一政策，家庭人口呈减少趋势的农户反对这一政策。

三、土地所有制变革的主要内容

1. 明确土地所有权主体

目前，在农村集体经济组织已经呈现多元化发展的条件下，土地所有权就不应再笼统地界定为集体所有，而应明确确定其归属。在现在的乡、村、村民小组三级体制中，乡级组织因范围太大，监督管理费用太高，已经基本被排斥在农地所有权范围之外，而村民小组因离农民、农地更近，而且清楚土地关系在历史上的演变情况，似乎应成为农民的所有权主体（实际上，现在农地所有权以村民小组一级集体所有的居多，据农业部 1987 年对 1200 个村的调查，土地所有权归村民小组所有的占 65%。归行政村所有的占 34%，归自然村所有的占 1%，这一状况显然是由传统体制的“以生产队为基础”沿袭而来的）。但是在家庭承包制的强有力的冲击下，“村民小组”这一级组织与传统体制下的“生产队”已具有很大不同，村民小组无论名义上还是在实际上都无法替代原生产队的地位和职能，因为现在的村民小组既不是一个经济组织，也不是一级行政单位，既无公职又无办公场所，它是乡村新体制中职权最模糊，管理最涣散的组织，它在形式上类似于城镇的居委会，但在组织上比居委会要松散，职能上更弱化，所以由村民小组来充当农地产权主体，显然无力对土地资源进行有效配置。现在农村许多地区出现的土地撂荒、拾荒或粗放、掠夺式经营都根源于土地产权主体的模糊或缺位。村民委员会是由全体村民选举产生的，是农村最基层的一级组织，它能够代表农民意愿并独立行使权利，因而在农民当中具有代表性和权威性，而且具有比较健全的行政组织机构和领导体制，有能力行使农地所有者的职责。

在由法律界定土地所有权归属的同时，必须界定土地所有权主体的权利与义务。集体所有者除进行土地发包外，有权进行经营和出租入股抵押等形式实现其所有权。在两权分离，农户作为土地经营主体的体制下，集体还要加强对土地的管理和监督。如监督农户按合同规定使用土地防止荒芜或任意转移土地的使用方向。而其
主要义务为：强化集体所有权，发展和壮大集体经济，加强农村基本建设，发展农村社会化服务体系，积极为农户规模经营创造条件，推进农业产业化进程。

2. 赋予农民长期稳定的农地使用权。

农地使用期的长短是影响农地制度有效运作的一个重要因素。无论是在公有制下，还是在私有制下，各国（地区）一般都把延长土地租期限作为完善农地制度的一项重要内容。对我国而言，目前农村中最主要的问题是
提高农民对农地的预期，减少其短期行为。赋予农民长期而稳定的农地使用权是解决这一问题的有效途径。问题的关键是长期稳定土地作用权，长期到什么程度，除现行政策规定的延长 30 年之外，我们主张应该使农民获得永久性使用权，也称使用权私有，建立起类似我国历史上曾广泛存在的永佃制。因为，第一，土地承包期 15 年或 50 年不变，其暗含的一个前提是终究要变，增加农民对未来不稳定的预期，一般而言，使用期越长，越有利于农民对生产进行长远规划以克服短期行为。第二，较长的承包期，使承包权的所有权性质得到了强化，明晰的产权关系有利于农民对土地资源本身的保护，更为重视作为获取经济收益基础的农地资源——地力的保护和提高，从而有利于农业的可持续发展。第三，周期性调整易造成农地纠纷。如在新一轮土地承包中，有些

农民认为，第二轮土地承包应该是在第一轮的基础上继续延包，不是重新调整；而另一些农民则认为既然是第二轮承包，应该重新调整。双方各执一词，无法达成共识，特别是原有交通方便、地力肥沃、对土地投入较多、有持续收入（果树等）的土地承包者更不愿进行重新调整，由此造成很多的农地纠纷。第四，使用权长期化并不等于农地私有制，因为土地是归集体所有。集体保留了对土地的最终处置权，它完全可以通过建立相应的配套制度如地租制度、土地利用的定期监测制度等，保证集体所有权的实现。

3. 进一步完善农户土地使用权的内容。

进一步完善农户土地使用权的内容，是农地制度改革中最为核心的问题。通过改革所要达到的是，将农地使用权独立化为使用者的财产权，具体而言，农地使用权的内容应包括以下几点：①生产经营决策权。只要农户在法律和承包合同范围内使用土地并履行义务和责任，任何组织和个人包括土地所有权主体都不得干预农户的生产经营活动。②开发权。农户在租用期内有权优化土地配置，提高土地的产出价值，但无权自行将农用地转化为非用地。③收益权。农户在承包期内，除依法上缴国家税收和依合同上缴发包方约定的承包金外，其余所有收益不受侵犯。承包合同变更时，农户应得以其使用土地后因投入劳动和资本而增值了土地改良价值。④转让权。农民可以转让土地使用权，获得一定报酬。⑤租赁权。农民可以把土地使用权当财产进行租赁。⑥抵押权。农户可以以土地使用权作抵押，来获得有关贷款等。⑦继承权。农户的土地使用权可以继承。

4. 建立并完善土地使用权流转制度

建立并完善土地使用权流转制度，就是把土地作为一种特殊商品，进入市场，在土地经营者之间进行合理流动。其意义在于：①有利于土地资源的优化配置，加快土地经营规模化、集约化的进程；②有利于农村劳动力向第二、三产业的转移，加快农业现代化进程；③有利于实现专业化分工和农产品商品化提高，加速人民生活的改善。实现土地使用权流转，关键是要建立相应的土地流转组织体系，如土地使用权转让市场、各种中介服务机构和协调机构、土地流转的法规条例及其相应的监督管理组织，土地金融组织以及其他必要的配套服务组织和设施系统等。只有建立健全这些组织机构，并且形成一套较完备的组织体系，土地使用权流转才能够正常地运作起来，并且有效地发挥作用。

实现土地使用权流转还必须注意方式方法。如果方式不当，伴随土地流转，一部分农民可能会因此失去生活保障。为此土地权流转建设必须强调两点：一是土地使用权在土地经营者间的自由转让，政府予以认可，使土地流转公开化。二是土地经营者之间的土地转让，必须坚持自愿、有偿的原则，依法进行，不得以任何理由强制农户转让。

土地规模经营的前景

一、土地规模经营：“入世”后中国农业发展的关键

劳动生产率低是中国农业的“硬伤”，是“入世”后中国农业发展中需要着力解决的核心问题。而提高中国农业的劳动生产率，就必须实现土地的规模经营。有

关国际经验表明，随着农户经营土地规模的扩大，劳动生产率会不断提高。表 7-3 为农业生产率的国际比较，从中可以看出，土地经营规模与劳动生产率二者之间成正相关关系，如美国、加拿大、澳大利亚均是土地规模较大的国家，其劳动生产率大大高于土地规模较小的中国、日本、印度、巴西等国家。表 7-4 反映的是日本 1960～1970 年农户经营规模与劳动生产率变化的动态资料。从中也可得出，农户规模与劳动生产率之间也呈明显的正相关关系。在我国国内，也有相当多的资料证明了这一点。据江苏省 33 个试验示范村模范规模经营单位连续六年监测反映，1988 年劳均生产粮食 11547.1 公斤，1993 年增加到 22733.6 公斤，六年增长近 1 倍，年递增为 15%，劳均农业产值由 1988 年的 5897 元增加到 1993 年的 27600 元，比预测目标 8000 元高出 2 倍多。其中，据对无锡县 103 个规模经营单位的调查，平均每个劳动力生产粮食 2.14 万公斤，比所在村农户平均水平高出 20 倍以上。所谓土地规模经营，就是把一定数量的土地集中经营，充分发挥各生产要素的能力，提高土地产出率、劳动生产率和农产品商品率，从而降低生产成本，提高经济效益的一种经营方式。从世界农业发展的实践来看，这种经营方式或早或晚都要实行，是一种带有普遍性的经济现象，它反映了在市场经济条件下，农业和农村经济发展的客观规律和必然趋势。

首先，土地规模经营是实现农业现代化的前提和基础。我国是个农业大国，80%的人口在农村；农业是国民经济和社会发展的基础。根据邓小平同志三步走的战略目标，我国到下个世纪中叶要达到中等发达国家水平，基本实现现代化。实现这个目标的首要任务是实现农业

现代化。实行家庭联产承包责任制以后，虽然实现了土地与劳动者的直接结合，推动了农业的高速增长，但是由于土地平均分配、分户承包，户均面积少而零散，不符合农业现代化的要求。特别是小规模农户自身不仅缺乏吸纳现代科技的内在动力，而且不具备采用现代技术的能力和条件，同时也为推广农业科学技术增加了组织上的难度。虽然就某一时期来说，小规模农户通过劳动密集型经营也能实现较高的土地生产率，但从长远看，由于其缺乏技术进步机制，将会失去进一步发展的能力。这是目前我国农产品科技含量低、农业科技成果转化率低、农业技术进步缓慢的重要原因，也是实现农业科学技术现代化的突出制约因素。实行专业化生产，是现代化农业的必然要求，必须本着因地制宜、相对集中的原则，调整产业结构，发展主导产业，逐步形成和资源特点相适应的专业化、规模化经营格局。没有土地的规模经营，农业生产的机械化、专业化和规模化将成为无本之木、无源之水。

其次，土地规模经营是发展市场经济的客观要求。如何解决千家万户的分散的小生产与千变万化的统一的大市场之间的矛盾，是发展农业面临的一个非常突出的问题。在市场经济条件下，千家万户的小生产，由于经营规模的限制，产品数量少而单一，决定了他们既没有足够的热情去关注市场、研究市场，也没有足够的能力有效地开拓市场、占领市场。土地规模经营，必然带来单位农户生产产品数量的增加，这就增强了农户自身的市场竞争能力。在利益的驱动下，经营者必须按照市场需求，调整种植结构，增加土地产出，提高产品质量，必然千方百计寻找效益可观的产品销售出路，以足够的

热情和精力去关注市场，研究市场，开拓市场，占领市场。这对于把农民推向市场，加速农业和农村经济市场化进程必将起到十分重要的推动作用。

再次，土地规模经营是转变农业增长方式的重要途径。农业特别是种植业比较效益低，影响了农民的生产积极性，是市场经济条件下农业发展的又一突出制约因素。解决这个问题，要靠国家政策的调节，但更重要更现实的是转变农业的增长方式，从粗放经营转向集约经营。土地的规模经营是农业集约经营的基础。一般来说，小规模经营由于带来的收入甚少，经营者增加物质技术投入的积极性较低；而较大规模的经营，商品生产的程度较高，带来的收入更多，经营者有更高的积极性增加投入，提高土地产出率。我国人多地少，耕地后备资源不足，不可能完全依靠扩大种植面积来增加农产品的有效供给。发展集约经营，用增加单位面积产量的办法增加农产品总量是切实可行的途径。显然，推进土地规模经营是发展集约经营、转变农业增长方式的重要手段。

最后，土地规模经营是加快发展二、三产业的重要举措。实现农村劳动力大量转移，促进二、三产业发展，大幅度提高二、三产业在国民经济中的比重，是我国实现现代化的需要。目前“家家分地、户户种田”的经营格局，迫使众多的劳动力束缚在有限的土地上，不仅限制了农产品商品率和农业劳动生产率的提高，而且制约了二、三产业的发展，阻碍了整个国家工业化和城市化的过程。近几年来，随着社会主义市场经济的发展，市场需求对劳动力资源配置的力度不断加大，劳动力的自然流动成为普遍的社会现象，农村劳动力就业门路不断拓宽，向城市、向二、三产业的转移越来越多，这就对

土地规模经营提出了越来越迫切的客观要求。在市场经济条件下，土地规模经营和农村劳动力转移互为条件，相互作用，相互推动，从而实现农村劳动力与土地资源的合理配置，这不仅有利于提高农业的经济效益，而且有利于非农业的发展。

二、发展农村土地规模经营的制约因素分析

土地规模经营是我国现阶段社会生产力发展中出现的新的生产方式，当前这一生产方式的发展还受到一些主客观因素的制约，发展较缓慢，主要有以下几方面：

(1)农民传统的恋土心理的束缚。世代代靠土地生存的农民，习惯于“日出而作，日落而息”的一家一户的小农生产方式，受自给知足的自然经济的影响，土地成为他们生存的手段和财富的象征。家庭联产承包制的实施，使中国农业发展实现了第一次飞跃。这一飞跃正是中国农民对土地依恋这一传统效应得以激发的结果。传统观念的惯性，使走上富裕之路的农民，仍不肯放弃土地。表现明显的是经济较为发达、本身已具有土地集中规模经营条件的农村，由于广大农户仍普遍存在着“管住几亩田，口粮有保险，万一情况变，还可再种田”的思想，制约了土地的集中和规模经营的发展。此外，由于经济生活中的诸多现实也在某种程度上强化了农民的恋土心理。乡镇企业发展相对落后的地区，农村劳动力没有其他稳定的非农收入，只有把希望寄托在几亩承包田上；有的地方种植经济作物，发展高产优质高效农业，效益高于种粮几倍，又不愿出让土地；集体经济较为发达的地区，“统”的功能较强，农户的几亩田利用业余时间就能种好，也不愿转让土地；城镇郊区虽然地理优势使农业劳动力有较多的机会进城进厂，但由于土

地价值高，随时有被国家征用的可能，农民宁肯没有多大收益也不肯放弃。

(2)农村劳动力素质普遍偏低，土地规模经营要求经营者有较高的科技素质和较强的经营能力，目前农村劳动力的状况与这一要求仍有相当大的差距。主要表现在以下几方面：一是基础文化素质低。劳动力中文盲、半文盲和小学文化程度仍占有较大的比例。偏低的文化素质，限制了他们对农业现代科学知识和生产技术知识的接受能力，限制了土地规模经营水平的提高。二是专业技术人员缺乏。现有技术人员不仅数量少，而且年龄偏高，知识老化，不适应农业发展的要求。三是经营管理水平差。相当一部分土地规模经营者，市场经济知识少，经营管理意识弱，组织能力不高，直接影响了土地规模效益的提高。

(3)推进土地流转、发展规模经营还在探索阶段，缺乏规范性的法规政策。土地规模经营以土地适当集中为前提；这就要求在长期稳定农民承包权的基础上，通过推进土地流转来实现土地集中。目前，推进土地流转发展土地规模经营的政策尚不完善，缺乏可操作性的政策法规。一是关于促进土地流转市场机制的政策法规缺乏，如何规范和促进土地使用权的流转，尚无正式法规出台。二是促进土地规模经营的利益激励机制不健全。目前全国许多地方已出现的农民之间转包、转让多是无偿或低偿的，没有建立合理的利益补偿机制，缺乏有效的政策激励。三是已经明确的国家政策不能得到很好地贯彻执行。中央已明确规定，农民土地承包长期不变，但一些地方仍从眼前利益出发，频繁调整土地，对农民承包经营土地过多干预，不仅直接诱发了农民生产经营的短期

行为，而且使土地正常流转失去了必要的前提。

(4) 农业社会化服务相对滞后。土地规模经营是一种社会化的生产方式，需要多方面的配套服务，才能实现规模效益。农业社会化服务专业化、市场化必须与土地规模经营的发展相适应。近几年来，各地的农业社会化服务水平都有一定提高，但仍不适应发展土地规模经营的要求。一是有些地方村级集体经济基础薄弱，缺乏社会化服务的物质基础，影响了土地规模经营的发展。二是一些集体服务开展得比较好的地方，又往往主要靠行政手段来推动，使服务组织缺乏内存的活力与动力，制约了服务水平的提高。三是产前、产后等方面的服务薄弱，服务质量不高，网络化、系统化的程度低，包括资金供应、产品销售、信息服务等等，与土地规模经营的发展还不相适应。

(5) 农村社会保障制度尚未健全。土地是农民赖以谋生的基本生产资料，即使已经务工经商的农民，慑于市场风险，仍把土地作为生活保障的最后防线。农村社会保障制度如劳动就业、养老保险等制度尚不健全、不完善，农民仍存有后顾之忧，迫使他们不愿放弃土地，影响了土地的相对集中，影响了土地规模经营的发展进程。

完善农产品流通体制改革

目前我国市场农业的发育还很很不成熟，真正意义上的市场农业机制尚不健全。这不仅表现为农产品的市场销售体系落后、市场软硬件建设不足和贮运加工系统的不完善，更表现为生产不能在质量、数量及品种等方面

与市场相适应，产品不能适销对路。从农产品自身来讲，流通不畅和市场缺位就会使产品向商品的跨越出现障碍，要么无法实现生产的价值，要么价不符值，农业增产却难以增收，这对农民和农业的进一步发展均十分不利。

农产品流通体制改革历程

中华人民共和国成立以来，我国农产品流通的发展主要经历了统购统销阶段、由计划调节向计划与市场调节相结合的过渡阶段以及宏观调控下以市场为主的自由流通等阶段。

第一阶段（1953～1978 年）：统购统销阶段。这一阶段始于 1953 年，直到 1978 年结束。其间，我国实行了逐步强行的计划经济管理方式，对各种重要的农副产品先后实行统购统销或派购限售的办法，涉及品种多达 180 种。农民及其集体经济组织，不仅在生产的决定权方面受制于政府，而且在销售数量、销售地点、销售对象和销售价格等方面也基本上是由政府加以限制和规定的。农产品流通直接纳入国民经济计划，实质上否定了农产品的商品交换性质，农产品基本上也就不存在随行就市的自由交易。由于农产品价格不能反映正常的市场供求关系变动，从而割断了生产和消费之间的直接联系。

第二阶段（1979～1984 年）：由计划调节向计划与市场调节相结合的过渡阶段。这一阶段主要指 1979～1984 年。政府逐步减少统购统销和派购限售的品种和数量，缩小国家收购农产品范围。到 1984 年年底，国家对主要农产品量和播种面积下达的 25 种指令性计划指标

已基本取消。对继续实行统一派购的农副产品，大幅度地减少了计划收购的数量。在这一阶段逐步放开了三类农产品的购销价格，根据市场供求，实行议购议销。此外，政府还开放并大力扶持农产品贸易市场。由于政策的放宽和农村家庭联产承包责任制的广泛实施，我国剩余农产品大量增加，因此，在这一时期曾被取缔、合并的农村集贸市场和传统农副产品专业市场得到了初步恢复和发展。农贸市场的成交量和成交金额迅速增加，1979~1983年间，农贸市场成交金额约增加了一倍。

第三阶段（1985~1991年）：合同定购与市场收购并存时期。在家庭承包制与先行放开的农产品收购价格和集市贸易相配合下促成的农村经济超常规发展，一举改变了长期存在的农产品供应匮乏状况。在这样的背景下，1985年1月1日，中共中央和国务院发布了《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，即中央1985年1号文件。文件的核心内容是改革计划经济时期的统购派购任务，按照不同情况分别实行合同定购和市场收购。随着国家粮食定购数量的减少和市场调节比重的增加，为完善粮食市场，1990年以后，郑州中央粮食批发市场和地方粮食批发市场相继建立。1990年9月，国务院决定筹建国家粮食储备局，对粮食收购实行最低保护价制度，并建立用于调节供求和市场价格的粮食专项储备制度。这标志着农产品流通体制改革进入了市场取向的大跨步推进阶段，对计划经济流通秩序造成了严重冲击，大大增强了农民的商品意识，对于促进农村产业调整，增加农民收入和发育农村市场机制都起到了显著作用。

第四阶段（1992~1993年）：农产品流通市场阶段。对农产品主要是粮食流通实行双轨制，其初衷是好的，

即希望通过合同定购维持市场稳定，而通过市场收购保证经营效率。但是实际生活中的问题远比理论设想要复杂得多，理想的双轨制无法达到预期的效果。这主要表现在：①1984年粮食的大丰收使决策部门认为我国粮食严重过剩，必须加大农业结构调整，将一部分资源转向其他农产品生产。加上其他因素，从1985年起，粮食出现了连续4年的徘徊局面，市场供需矛盾加剧，导致市场价格逐年攀升，合同定购价和市场价格差距越来越大，这不仅为粮食市场中的流通主体利用一物多价谋取不正当利润开了方便之门，而且在市场价大大高于合同定购价的情况下，农民不愿与国家签订合同，粮食收购的保证程度下降，1985年定购任务只完成60%，国家预期市场粮价跌到原统购收购价下后由国家按原统购价收购一部分议价粮的计划落空了。在这种情况下，1990年，国家在大幅度提高粮食合同定购价格的基础上，将合同定购改为国家定购，明确农民向国家交售定购粮是农民必须承担的义务，合同制实际上在向统购统销制复归；②在定购价格和议购价格不断提高的同时，定销价格并没有相应提高，财政补贴负担越来越重。1986~1991年期间，财政对粮、棉、油价格补贴高达1363亿元。同时，国有粮食企业亏损日益严重，1991年末粮食部门挂账总额545亿元，其中政策性挂账486亿元。在上述背景下，政府开始着手对农产品尤其是粮食流通体制进行全面改革。1992年，中共十四大提出了建设社会主义市场经济体制的目标。与之相适应，农产品流通体制的市场化改革进程大大加快。从1992年4月广东全面放开粮食价格，到1993年底，全国宣布放开粮价的县（市）已超过总额的98%。1993年2月，国务院发出《关于加快粮食流通

体改革的通知》，提出粮食流通体制改革要把握时机，在国家宏观调控下放开价格，放开经营，增强粮食企业活力，减轻国家财政负担，进一步向粮食商品化、经营市场化方向推进。1993年，在全国范围内取消了实行了40年的口粮定量办法，价格随行就市。1993年11月，中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出，经过10多年来的改革，粮食统购统销体制已经结束，适应市场经济要求的购销体制正式形成。决定从1994年起，国家定购的粮食实行“保量放价”（保证数量，放开价格）。在粮食价格和购销体制放开以后，国家对粮食实行保护价制度，并相应建立粮食风险基金和储备体系。

第五阶段（1994~1997年）：回归双轨制时期。以市场化为目标的农产品流通体制改革并未顺利付诸实施，并由此导致1994年粮食供需缺口的扩大，并引发粮价大幅度上涨。为了保持社会稳定和其他重大改革措施的顺利出台，国家再度强化了对市场的介入。1994年3月，国务院发出《关于深化粮食购销体制改革的通知》，宣布全国粮食国家定购议购收购不少于9000万吨，强调必须加强国家对粮食市场的宏观调控，国有粮食部门掌握市场粮源70%~80%，建立和完善中央、地方粮食和储备制度，在安排市场、稳定粮价、保障有效供给等方面发挥主渠道的作用。从1994年6月起，国家大幅度提高了粮食定购价格，同时，从收购到批发恢复由国有粮食部门统一经营。对于面向消费者的销售价格也实行了最高限价，这实际上又恢复了粮价的双轨运行。

第六阶段（1998~现在）：农产品流通改革的深化阶段。由于企业严重亏损，恢复农产品流通双轨制使原有

的国有粮食财政负担沉重问题再度愈演愈烈。从 1992 年 4 月~1998 年 5 月 31 日整个粮食财务挂账中亏损挂账高达 1200 亿余元，挤占挪用约 800 亿元，这意味着 1992 年 4 月以来，粮食系统平均每个月产生 29.7 亿元的亏损，平均每天亏空 1 个亿，粮食企业 400 余万职工，平均每人每天产生亏损 23 万元，严重超出了国家财政的承受能力。1998 年 4 月，国家出台了深化粮食流通体制改革的措施，其核心是贯彻“四分开、一完善”原则。即实行政企分开，储备与经营分开，中央与地方责任分开，新老账务账目分开。为了具体实施和贯彻上述原则，1998 年 6 月，国务院又出台了“三项政策，一项改革”，即按保护价敞开收购农民余粮，国有粮食收储企业实行顺价销售、粮食收购资金实行封闭运行。由此可见，1998 年粮食流通体制改革核心是促使粮食收储企业停止亏损并产生利润以消化过去的亏损挂账。以此为目的，采取的最关键措施是垄断粮食收购市场。按新的规定，只有政府批准的、并且具有相应规模的粮食仓储设施和相应粮食检验及保管人员的国有粮食企业，才能按照国家有关规定从事粮食收购活动，私商和其他企业都不准向农民收购粮食。这个改革方案的出台，固然有利于国有粮食企业改革及整顿私商行为，但由于它继续强化国家垄断的粮食收购体制，与主要由市场调节的农产品购销体制改革的目标相差太远。并且，新的粮改方案过于侧重解决国有粮食企业巨额亏损挂账这样的短期政策目标，而对发展粮食市场，培育竞争性的粮食市场主体这样的长期目标重视不够。因此，1998 年粮食流通体制的改革并不是一项终极政策，农产品流通体制改革有待于进一步深化。

农产品流通体制的弊端

尽管我国农业的市场化发展取得了一定的成就，但严格地说，目前我国市场农业的发育还很不成熟，真正意义上的市场农业机制尚不健全。这不仅表现为农产品的市场销售体系落后、市场软硬件建设不足和贮运加工系统的不完善，更表现为生产不能在质量、数量及品种等方面与市场相适应，产品不能适销对路。从农产品自身来讲，流通不畅和市场缺位就会使产品向商品的跨越出现障碍，要么无法实现生产的价值，要么价不符值，农业增产却难以增收，这对农村和农业的进一步发展十分不利。

一、流通不畅导致农产品卖难

进入 90 年代以来，我国数次出现粮食卖难、买难。1990 年增产较多，出现 1990~1992 年农产品全面卖难，1993 年上半年政府还为卖难所困，但下半年风云突变，出现抢购。1994 年又减产，政府又为买难所困，这种状况一直持续到 1995 年上半年。1995 年秋收之后，市场供需紧张的状况趋于缓解，但 1996 年夏收后，又出现供大于求的局面并持续到现在，一是持续时间长，二是卖难的范围大、品种多。根据国家国内贸易商业信息中心对全国城乡 111 种农副土特产品供求状况的调查，近几年农产品供大于求比例呈迅速上升之势。在 1998 年上半年，农副产品供求基本平衡，供过于求商品只占全部商品的 9.9%，但从下半年开始便发生变化，到 1999 年下半年，供过于求比例已高达 42.34%。与供过于求相联系的是农产品价格的下跌。据农业部 160 个价格信息点调

查,1999年1~11月,粮食价格比1998年同期下降11%以上,平均价格已经大体回落到1994年的水平,其中玉米下降21.26%,小麦下降25.71%,大豆下降30.8%。

近年来粮食之所以卖难,的确有粮食过剩以及农产品供给与市场消费结构不相适应的问题,但其中也有流通不畅的因素。从国外经验来看,粮食生产的波动是正常的,但粮食生产的波动是否会导致市场波动进而市场的波动是否会加剧生产的波动,则要看有没有新的市场制度,要看如何去操作,这二者在我国都是非常欠缺的。在农村改革中农民获得了较大收益,但是现阶段农民的自主经营却遇到了两个障碍:一是市场不健全,信息缺乏,农民不能按照市场信息来组织具有一定规模的生产,所生产出来的商品无论是数量还是质量与市场需求不可避免出现差异。二是农产品市场流通渠道的不畅通大大增加了流通成本,流通能力降低,许多产品不能及时送到消费者手中,以致大量积压,甚至大量腐烂在农民手中。这其中既有农产品品种和质量方面的问题,也有流通体制滞后的原因。如“双低油菜”。80年代就已经开始倡导,到目前为止,无论是优良品种还是技术,皆已达到一定标准,但是由于流通中不能做到分开收购,优质不能优价,生产者没有积极性,使本来就有一定竞争力的产品,无法通过结构调整增加产量。

二、农产品流通组织性差,交易成本偏高

我国小生产与大市场的矛盾是制约市场农业发展的最大障碍。而小生产与大市场矛盾的关键是农户规模小而不能直接进入市场,单家独户还没有能力承担起实现商品流通的重任。特别是,从大的方面说,作为商品部分的农产品的主要销售对象不是产区农村,而是城市和

地理跨度较大的销区农村，这样农产品流通需要长距离运输。没有成规模、有实力的流通组织，很难完成这样的流通任务。中国地域广阔，为农产品流通提供了丰富的潜在市场，但也增加了流通的难度。由于农民势单力孤，交易的盲目性很大，运销费用较高。再者，农民生产规模较小，交易规模往往更小，导致交易规模十分不经济，无形中增加了运销成本。与生产相比，农产品经销队伍成长相对较慢，发育很不成熟，对本地农产品的运销能力明显不足，农产品的运销半径过小。由于环节增加，流通费用高、损耗大、效率低。

目前，我国农民自己的销售组织还较小，甚至在一些专业生产区域内也未发育形成农民自己的经销队伍和网络，而是依靠外在力量从事经销。这些经销商虽然也多由农民分化形成，但他们往往不再具有农民的身份和角色，是专业化的商人。他们与农民工是纯粹的交易关系，不代表农民的利益，相反，他们常常侵蚀农民应得的利益。在市场行情不好时，他们为了保障集团利益不受损失，压低收购价格，最大限度地将风险转嫁给农民。即使在行情好时，农民所得的利润也远远不及商贩的利润。农产品流通的组织程度较低也表现在农产品的经销商、中介队伍发育滞后方面。目前我国农民从事农产品经销的力量薄弱，经营规模较小，抵御市场风险的能力差，资金匮乏，无力组织农产品的大流通，这样，农民只能获得有限的农业生产利润，商业利润大量流失，从事农产品经营的商人则赚取了大量的商业利润。而且农民在产品交易中还常常受到利益的侵害。因为相对分散无序、缺乏实力的农户，出售商品时经常要面对有一定组织的、实力较强的经销商，与之相比，农民信息闭塞，

不能全面了解市场及价格行情,交易中处于不利的地位,他们很少直接介入到流通领域,以地头交易为主,没有机会与市场的前沿接触,不可能正确把握市场的脉搏。农产品极度分散的销售方式,也导致运销规模的不经济,容易导致恶性竞争,特别是市场饱和以后,农民竞相降价,最终是农民自身利益受损。

另外,我国农产品市场建设仍处于低级阶段。目前的农产品市场远不能适应生产发展和产品购销的需要,从而导致农产品的交易成本较高,产品失去市场竞争力。目前,我国在市场建设中一方面存在着资金不足、投入分散和使用不当等问题,另一方面又存在着盲目发展、重复建设的问题。而且相当数量的市场仍是工商、税务、物价、公安、城建等部门分散管理,分头收费,自定章程,部门间的掣肘使市场功能难以发挥。交易行为也不规范,制度化、法制化建设滞后,等等。在我国,具有相当规模的专业生产区很多,而与之匹配的、有一定影响的市场却较少。

三、农产品流通的宏观调控体系不完善

国家对农产品实行调控的最核心手段是农产品储备体系的建立健全及高效运转。但实践证明,我国农产品储备作为宏观调控最核心的手段一直未能取得预期效果。以粮食储备为例。在市场经济条件下建立粮食储备体系的意义在于:一方面在丰收年份出现粮食过剩时,政府按保护价格收购起来,形成缓冲库存储备,同时使得市场价格不至于降得太低而使农民的收入发生大幅度的下降,从而保护农民的正当利益和积极性;另一方面在出现歉收年份时,国家可以动用缓冲储备向市场抛售农产品,从而使市场价格也不至于上涨得太高,使消费

者的利益得到保护。由此可见，粮食储备体系的建立是保证一国粮食价格稳定、保护农民及消费者利益的一个重要手段。根据国际经验，只要粮食储备达到联合国粮农组织规定的 17%~18% 的安全系数，粮食市场一般不会出现大的波动。从我国“八五”时期以来的多数年份看，我国粮食储备规模远远高于这一安全系数，但是这期间粮食市场价格却频繁发生波动，农民收入也持续走低。其中问题的症结显然不在于储备粮数量不够，而在于不能运用市场机制使粮食储备体系高效灵活运转。例如，1993 年底至 1995 年底，我国粮食市场呈现紧张局面，国家多次动用粮食专项储备平抑粮价，但抛售的数百亿斤粮食居然对粮食价格毫无影响。其中的原因在于：一是储备粮的进入并不是通过市场而是通过粮食行政系统的运作，导致收购上来的粮食质量不高，抛出储备粮因其质量问题而无法对粮食价格产生影响；同样储备粮的吐出也不是通过市场而是通过计划层层分解，使得这些粮食不会对粮食市场运行产生作用，即使有也大为滞后；二是储备职能不清，专项储备与周转储备不分，中央储备与地方储备不分，使得国家该吞不能吞，该吐不能吐，大大影响了其调控能力的发挥。上述情况都说明，我国市场化条件下的农产品流通调控体系尚未完全建立起来。

四、农产品营销观念和手段落后

我国农民虽然在生产方面已经努力地去适应市场的需要，但在销售方面显然与市场经济的要求相去甚远，关键在于他们还不能走出去，主动地选择最有利的市场去销售，而是被动地等待市场的选择。目前，农民自己的经销组织较少，这样，农民不仅会失去大量的商业利

润，同时也增加了农产品的运销成本，使一些在产地价格较低的农产品进入销售地以后价格较高，同时也会发生区域性的供求矛盾。就农产品的营销手段而言，目前是比较落后的。首先是广告宣传力度与广度远远不够。一方面，农民对农产品的广告意识浅薄，还很少想到利用现有的宣传媒介去推销产品。另一方面，广告费用较高，农民个体的生产规模小，还不足以承受较高的广告费用，联合做广告因缺乏必要的组织协调难以变为现实。其次，农民还不注重用商标保护产品，树立良好的商品形象。由于缺乏商标保护，农民自身就无保护产品形象的动力，造成短期行为的普遍化，只注重产量而忽视了品质，销路阻塞。在利用信息方面，目前，我国绝大多数地区农产品产销之间联系十分松散，农民凭感觉生产，产品凭运气交易，而且初级交易仍以田间地头等场外交易为主，更使农民失去了掌握外界信息的机会，这样，生产就很难适应需求的变化，农产品面临严峻的市场问题，也就必然导致农业增产不能增收；与此同时，农产品市场中也会发生求而不得、有钱无处买的尴尬局面，这不仅阻碍了农业生产的发展，也制约着居民对农产品的消费。由于信息服务滞后，农产品供求矛盾始终存在，农业的发展总是起伏波动。不仅存在总量上的供求不平衡，也存在结构上的、时间上的和空间上的不平衡。

我国农产品产品处理不到位，严重影响农产品销售。一是农产品的分级、包装等条件十分落后。发达国家的农产品上市之前通常都要进行严格的分级、初加工、包装等处理，这样不仅是为了增值，更重要的是可以最大限度地满足消费者的不同需要，保持农产品特有的原色、原香、原味和营养价值，而且可以延长保存时间、便于

运输等。例如，食用农产品要进行冷藏灭菌、加热灭菌、脱水干燥灭菌、辐射灭菌以及进行脱氧包装等保鲜处理。而我国的绝大多数上市农产品基本没有这样的后处理程序，分级简单、粗糙，极不规范，包装简陋甚至根本没有，这样的农产品不仅上市时间短，难以实现远程远销，就是在产地销售也会受阻。可见，农产品的分级、初加工、包装等对农产品生产和流通有着重要的影响，在当今的农产品市场竞争中扮演着重要的角色。二是流通辅助设施建设滞后。主要表现为储藏条件差、能力低。过去，我国农产品十分短缺，仓储设施的建设较少，随着农业生产的迅速发展，农产品出现大量的剩余，这就要通过储藏等方式进行吞吐，调节市场的供应，以缓解农产品的季节性矛盾。但是，由于没有相应的投资以及缺乏引导和管理，我国的农产品储藏设施的建设处于盲目无序的状态。如 80 年代末 90 年代初兴建了大量的冷库，但主要适用于裸果的储藏，现在证明当时一哄而起的做法使投资人蒙受了经济损失，而目前急需的储藏肉类的低温冷库却又严重不足。

深化农产品流通体制改革

一、深化农产品流通体制改革的目标和原则

农产品流通体制作为整个经济系统的重要组成部分，其改革既要适应当前农业经济发展的需要，又要符合政府的宏观目标和微观主体的利益要求。根据国际上的成功经验和我国改革以来的实践，我国农产品流通体制改革的目标模式是：在国家宏观调控指导下，以家庭经营为基础，运用利益机制，依托法人主体和中介组织，

将农业生产流通等连为一体，进行市场化运作，有计划有步骤地从根本上对现行农产品流通体制进行全面深入的改革。该目标模式的核心是“市场调节+国家调控”，主要包括两个方面的内容：一是粮食流通体制要纳入市场经济轨道，这是由粮食的商品性质决定的；二是粮食市场要在国家调控下运行，这是由粮食作为关系国计民生的特殊商品的性质决定的。基于上述目标模式，今后我国农产品流通体制改革的基本原则是：

(1)始于 1979 年的农产品流通改革，事实上是一个不断市场化的过程。该过程的最终目标是实现由传统的统购统销向购销市场化的彻底转变。农产品购销市场化是我国改革的基本方向，对此我们决不能动摇。但是，农业自身的一些特殊性又决定了完全市场化的局限性。这主要表现在：①农产品尤其是粮食易受自然环境和社会环境的影响，即使在过剩的情况下，偶发的变化都会使这种过剩转化为不足；同时粮食需求弹性小，市场上的微小变化都会引起价格的剧烈变动。如果任由市场机制调节，只会引发更大的波动，严重影响整个经济的稳定；②大多数农产品都是为了满足人类生存最基本的需要——对食物的需要。当食品因生产、流通而发生短缺时，将势必引发政治动荡和危机。世界各国普遍认为，食品的稳定供给与社会的稳定息息相关。农产品完全市场化的上述局限性决定了我国不能把农产品生产流通完全让位于市场调节，还应该加强宏观调控体系的作用。国际经验表明，市场经济越发达，政府对农业的宏观调控也越重要。因此，在我国农产品流通市场化改革中，必须从战略高度认识宏观调控的重要性，真正使市场机制的建立与加强政府宏观调控作用成为这一进程中的密

不可分的两个方面。当然，政府的宏观调控必须以市场机制为基础，其目的是为了保证和促进市场机制正常发挥作用，而不是取而代之。

(2)把保护农民利益放在首位。农民是农业发展的主体，其利益是农村经济发展的动力源，只有尊重和保护农民利益，农业生产才可能持续发展。家庭承包制正是由于充分满足了农民对个人利益的合理追求，才带来了农村经济的振兴，但是近几年国家政策在利益分配上明显偏向于城市消费者。例如，1999年为了扩大内需，政府增发了工资约8400万，每人大约增加100~300元不等，从而使城市居民收入以较大幅度增加。与此同时，农民增收的形势却十分严峻。农民收入增长率由1992~1996年的5.8%、1997年的4.6%、1998年的4.3%，1999年进一步回落到3.8%。再如农产品订购价格，虽然政府在制定价格时充分模拟了市场，但从长期看，订购价格经常以较大幅度低于市场价格。1985~1986年间订购价格高于市场价的只有2年，市场价高于订购价的却有9年，其价差少则20%左右，多则1倍左右。虽然最近几年订购价格已接近或等于市场价格，并且国家要求国有粮食收储企业按保护价敞开收购，但国有粮食收储企业受粮食积压、仓容有限、收购资金不足等因素限制和对自身利益的考虑，很难真正贯彻国家政策以保护农民利益，导致“卖难”的出现。这无异于一种竭泽而渔的政策，最终损害的是农业发展目标及消费者利益。因而保护农民利益提高农民收入是我国农业发展中亟需解决的问题之一。

(3)保证各类市场主体的公平竞争。保证市场主体的公平竞争是农产品流通体制市场化的客观要求。只有市

市场主体之间进行充分竞争，市场机制在提供信息、调节供求和配置资源等方面的功能才能够得到发挥。同时，市场竞争又必须是公平的，必须防止任何市场主体的不公平竞争行为。要保证各类市场主体的公平竞争，首先必须处理好国有部门与其他市场主体的关系。我们必须树立这样的观念，即国有部门的市场地位与其他市场主体的地位是平等的，不应该有垄断市场的权利，更不应该凌驾于其他市场主体之上。国有部门也不能以维护所谓的国家利益为由损害其他市场主体特别是农民的正当利益

鉴于农民在市场竞争中的弱势地位，除了要加强农民的组织化程度之外，政府必须采取有效措施来扶弱抑强，防止包括国有部门在内的其他市场主体凭借市场上的强势地位来损害广大农民的利益，维护农民与其他市场主体之间的公平竞争。

二、深化农产品流通体制改革的具体措施

1. 建立高效率、一体化的宏观调控体制

迅速建立起灵敏高效、一体化的农产品储备系统是政府调控市场的核心手段与措施。为此，我们需要做好以下几个方面的工作：①根据国家和社会经济安全的需要。合理确定实行政府储备的品种和规模。实行政府储备的产品应限于对国民经济全局具有战略意义的品种。如粮食、棉花、油等重要品种。储备的规模要适度。规模过大，就会加重政府的财政负担，规模较小，也无法保证安全目标的实现，应根据国际经验，结合我国实际情况，确定合理的储备规模。②国家应根据农产品生产成本、经营费用及合理利润等情况，制定出农产品价格的安全区，无论价格突破最高限还是低限，政府都需要

立即作出反应，或抛售或收购，使市场农产品价格保持在合理限度之内。与灵活吞吐相适应，国家应完善农产品预警预报系统，提高储备农产品决策的时效性与准确性。③储备农产品的运作方式应采用相对独立的垂直专储体系。为此，要建立起中央直接管辖的国家农产品储备体系，由中央政府直接管辖一批大型骨干企业，并实行垂直管理，从而有效保证中央农产品政令畅通、吞吐灵敏。④建立制度化、规范化的农产品储备基金、风险基金。农产品储备系统的灵活运作，要求必须有强大工业的财政与金融保证，即必须做到财政资金的及时定额拨补到位。做不到这一点，储备农产品的吞吐调节乃至转换均无法操作。为此，应建立起制度化、规范化的农产品进出口贸易，提供销售和信息服务，制定农业销售法规等十大职能。相形之下，我国农业部管辖范围只局限于生产领域，而农业生产资料的供应，农业资金的投入，农产品的加工、购销、储备和贸易均属于其他部门，这就打破了农业再生产过程的自然衔接，加剧了市场供求之间的矛盾，已不能适应农业经济发展的需要。而且，今后市场经济发展程度越高，农产品供给越多，就越需要对生产、加工、流通、外贸等过程进行一体化的组织和管理。为此，需要打破农产品生产、加工、内销外贸分割管理的局面，扩大农业部管理范围，建立农业部主导体制，把农业部建成多功能的“第一大部”。此举，将大大减少管理环节和层次，缩短交易周期，降低交易成本，对提升我国农产品的国际竞争力大有裨益。

2. 建立和完善以批发市场为中心的全国统一的农产品市场体系

市场体系的发育状况决定着市场经济运行的效率。

农产品流通改革的实践证明，在市场发育和建设滞后的状况下，无论推进哪一方面的改革，都无法实现最终目标，因此，农产品市场建设应当作为今后深化农产品流通体制改革的一项“基础工程”来抓。同时，建立国内统一市场也是“入世”的基本要求之一。国内统一市场不仅确保一个国家实施 WTO 协议的能力，而且也将防止地方保护政策和市场壁垒的出现与增加。由于历史与现实的原因，我国目前尚未形成统一开放的全国市场，严重扭曲了经济发展，造成极大的内耗和严重的浪费。同时，还人为扩大了地区之间经济发展的不平衡。要改变这种状况，当前应尽快打破行业地区限制，提高农产品市场一体化程度，形成开放、竞争、有序的全国农产品统一大市场。目前，我国农产品统一市场的建设，主要是积极培育和发展以集贸市场批发市场和期货交易市场“三位一体”相配套的农产品市场体系。

（1）建立新的农产品流通体制必须深化供销合作社体制改革。供销合作是农民集体所有制的合作商业组织，凡是放开经营的产品和农民生产生活需要的产品，供销合作社都可以经营。深化供销合作社体制改革，是加强农业基础，巩固农村社会主义公有制主体地位，加强国家对农村经济的宏观调控的需要。从我国改革开放和社会主义现代化建设的实际情况来看，在一个相当长的时间内，我们将面临着稳定农业基础，发展农村经济，提高农民收入，保证农产品有效供给的稳定增长，保障国家掌握必需的重要物资调控，保持城乡市场和物价的基本稳定的新形势新任务，国家需要有供销合作社这样一个组织，一方面接受国家委托，承担关系国计民生的重要农产品收购、储备和供销的任务；一方面能够顺畅及

时地把国家的各项政策与调控措施传递给亿万农民，带领和组织农民按国家和社会的需要发展农业生产。这对于促进农村经济持续、快速、健康的发展，引导农民走共同富裕的道路，都有着极为重大的现实意义。深化供销合作社改革的总体思路是：从农村经济发展的需要、从建立社会主义市场经济体制的要求、从供销合作社自身改革的需要出发，紧紧围绕把供销合作社真正办成农民的合作经济组织这个目标，抓住理顺组织体制、强化服务功能、完善经营机制、加强监督管理和给予保护支持等五个环节，以基层社为重点，采取切实有力的政策措施，使供销合作社真正体现为农业、农村和农民提供综合服务的宗旨，真正成为加强党和政府与农民密切联系的桥梁和纽带。要理顺供销合作社的组织体制和内部管理体制，供销合作社实行代表会议制，设立理事会和监事会。供销合作社所属企业是独立的企业法人，拥有经营、用工、分配等自主权，实行自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展。

（2）继续发展多种形式的农产品初级市场。这类市场是指分布于全国各地广大农村与集镇相结合的、定期或不定期的小型市场，集市贸易是其基本形式。在我国农村市场体系中，它处于基础的地位。

（3）有计划地建立若干主要农产品的批发市场。目前，国家和省市的粮食等农产品批发市场已有郑州粮食批发市场，武汉大米批发市场，吉林玉米批发市场，山东威海食油批发市场，广东湛江食糖批发市场，成都肉类批发市场等。但同建立农村市场经济的要求相比还相差很远。改革的方向是要继续增加这类批发市场，尽快促使其成长发育，逐步形成以批发市场为中心的农产品

市场体系。同时，要采取措施，积极引导农产品批发交易活动在市场内进行，逐步减少场外交易。对于粮食等重要农产品，要在现货交易的基础上，逐步向远期合同和期货贸易发展。

为了适应农业的发展搞活流通，要鼓励农村集体经济组织和农民个人以多种方式组织起来进入流通领域，发展多渠道经营。凡农村经济中放开经营的农产品，集体商业和个体工商户都可以经营，可以长途贩运，也可以从事批发业务，但对粮、油等关系国计民生产品的批发经营必须经过批准。要通过引导、服务、管理和健全有关法规，逐步提高多渠道流通的规范化和组织化程度。

3. 进一步完善农产品外贸体制

“入世”以后，建立高效灵活、少环节、低成本的农产品外贸体制显得更为迫切。第一，当前具有突出意义的是变农产品内贸与外贸分割的体制为协调统一的新体制，除管理体制方面的变革之外，在组织经营方式方面也应作出相应的变革，即以联合或联营形式实现农产品内外贸一体化。其要点是：以国际市场为导向，以出口商品基地为依托，以专业化服务为纽带，以贸工农一体化为组织经营形式。第二，在农产品进出口经营中引入竞争机制，提高外贸企业的国际竞争力。由于我国一直实行农产品国有外贸公司专营体制，大批适应市场竞争要求的新型外贸组织无法诞生，传统的专业外贸组织又因长期的体制积淀而积重难返，如果任由这种情况继续发展，不仅与 WTO 规则相背离，而且可能导致专业外贸组织的全面萎缩。同时，根据中美 WTO 协议的规定，中国应允许国有企业以外的其他经济组织参与农产品贸易并赋予其全面的经销权，包括批发权、零售权、售后

服务权等。此规定也要求大量的具有相应能力的非国有外贸企业的存在。我国逐渐放宽专业外贸经营的准入限制势在必行，届时，将有一大批富有活力的新型外贸组织出现，从而中国的外贸经营的竞争程度将大幅度提高。第三，加快放开生产性企业的自营进出口权。在农产品经营中引入竞争机制，除培育一批富有活力的外贸组织外，还应赋予农业生产企业和加工企业的进出口经营权。对生产性企业赋予进出口经营权的意义在于消除外贸企业在国内企业和国际市场之间形成的隔膜，使生产性企业能够直接与国际市场接触，全面了解市场的需求。据世界银行对 131 个成功的出口企业经验的研究，与国外购买者的直接接触是重要的技术来源。因为在此期间，企业与国外购买者的关系远远超出了谈判和履行合同的范围，购买者将向企业提供国外同类产品的信息及对企业产品的要求等，这对提高国内企业的国际竞争力大有裨益。第四，对传统外贸组织进行彻底改革。我国传统外贸组织经过多年经营，已形成了庞大的仓储设施、人员、技术及装备以及参与国际市场的经验，不可能因其效率不高而全盘抛弃，当然也不能靠优惠政策走出困境，关键是要通过改革，建立起规范的企业组织形式，使之成为真正的市场主体。应该本着生产经营一体化和“大吃小”的原则，对现有的专业外贸公司进行重组。

4. 建立健全农产品品质监测体系

加入 WTO 后，提高农产品质量将成为中国进一步发展农业的客观要求。即使不考虑这一因素，仅从农产品尤其是食品供给关系到人类健康甚至生命安全的角度考虑，政府也应对农产品品质监测给予足够的重视。目前，发达国家对食品质量和安全性有较高的要求且有完备的

质量标准和认证体系，而我国相应的工作很不完善，导致诸如有毒大米案、死因不明羊肉案等危害食品安全的案件时有发生。对此，我国应加强对农产品品质安全性的监督检查工作，按国际惯例加快质量标准体系和认证体系的建立和完善。做好这两方面的工作具有以下几方面的意义：第一，有利于农产品质量的提高，提升其国际竞争力。只有提高产品质量，才能改变我国农产品“物劣价廉”的形象，从根本上提高我国产品的国际竞争力。第二，采用统一的质量标准便于农产品的国内市场乃至国际市场的流通。采用与国际惯例一致的质量标准是中国农产品进入国际市场的通行证，只有实行统一的质量标准，中国农产品才可能顺利地进入国际市场。第三，有利于促进生产者之间的公平竞争。制定统一的质量标准并严格监督标准的实施，可以维护合格生产者的正当利益，减少乃至最终避免市场上的“假冒伪劣”现象，维护公平竞争的市场秩序。第四，有利于进口检疫和质量标准与国际标准接轨。根据世界贸易组织规则规定，任何影响贸易的技术标准都必须同样适用于本国产品。因此，我国农产品质量提高是进口产品检疫与国际标准接轨的重要保证。

农产品市场体系的建立

市场体系是市场经济的载体、纽带和渠道，农业向市场化发展必须充分发挥交易市场的作用。可以预见，21 世纪农业的竞争将越来越多地体现在流通策略和市场服务方面，必要的市场条件不仅可以提高农产品交易和流通效率，也能够提高产品的声誉和效益。因此，

必须建立包括集贸市场、批发市场、专业市场、期货市场和零售网点等在内的农产品市场体系，并使不同市场之间有机衔接，功能互补，协调联动，保障农产品顺利流通。

农产品市场体系的建设应以全国性农产品批发市场为中心，以少数规范化、现代化、期货与现货并举的主要农产品期货市场为试点，以集散面大、位于交通枢纽的区域农产品批发市场为骨干，以中小型、遍及城乡的农产品集贸市场为基础，尽快建立起以批发市场为核心的农产品市场体系。从局部来说，各地要结合本区域产业特点，尽快建立起农产品批发市场。从全国来说，要注意统一规划布局，使全国各地的市场能相互协调配合，形成体系。既要加强市场硬件建设，亦要重视市场软件建设，使农产品市场尽快发育成熟。抓好已建市场的配套建设，完善功能；加强仓储、信息、管理等基础设施和配套服务建设。批发市场是我国农产品市场体系中最薄弱的环节，也是提高我国农产品市场发育程度和规范程度的关键所在。在批发市场的建设方面尤应重视选址与布局，要以当地资源为依据，以传统的市场为基础，并考虑区域间的相互协调。批发市场的建设与规范，可大大吸引商贩前来购买，实现公平交易，而且运作效率高，有利于农产品的向外扩散。与此同时，要特别重视农产品初级市场的建设，鼓励农民进入市场交易，这样可以使众多的交易对象聚集在一起，产生“供求竞价”效应，可以最大限度保证价格合理，达到保护农民利益、促进农产品流通的目的。应当继续办好集贸市场，因为集贸市场能够满足当前和今后相当一个时期最基本、最多样的农产品交易需求，同时也是整个市场体系发挥作

用的基础和依托。此外，还要有计划地培育并加快发展期货市场。目前，由于现货市场发展还不充分，能独立承担市场风险责任的经营主体还很缺乏，应重点发展远期合约交易，在远期合约逐步标准化的基础上发展合约转让。要加强对期货交易有关情况和知识的宣传教育，帮助生产者、经营者更好地了解和利用期货市场。市场建设必须注重培育其健全统一、灵活开放、竞争有序的市场功能，健全交易秩序。目前应抓紧制定和完善分行业市场建设标准、市场管理条例、期货管理规则，等等。

市场导向机制的完善有赖于信息网络的建设，要彻底改善信息化建设中的“城市化”倾向。信息服务体系的建设不仅要重视信息的采集和硬件建设，还要加强综合分析信息、处理信息的能力水平；不仅要有微观和局部的信息，还必须有宏观的和全局的信息；不仅要有现状的信息，还必须有预测未来的信息；不仅要为政府决策服务，更要为农民生产应用服务。这就需要农业信息服务部门充分联合农业技术研究、经济研究、社会研究等部门的专家进行综合分析和决策，提高信息本身的科学性、应用性和有效性。在信息传递过程中，必须改变乡村是现代化信息网络上的盲点的局面，使之成为农业信息网络建设的重点和亮点。而且要根本改变农村信息利用低、服务对象偏离生产者的倾向，使农业信息的受益人由目前的管理者阶层向生产者和经营者阶层转变。各个涉及农业部门的纵向信息网也要加强横向交流。尽早建立汇总信息、综合分析信息的权威部门，负责收集各种渠道的信息源，通过专家分析预测形成更高级的信息向社会主要是向生产者群体发布，充分利用现有媒体

对农业信息的扩散作用，利用广播、电视、报纸等宣传媒介免费或政府出资向农民传递农产品产销信息。

市场经济条件下，现代营销手段不能为工业产品所包揽，农产品也需要利用现代手段，积极开展市场营销、促销，提高效益，例如采取代理、中介、期货等方式，采用品牌、商标、广告宣传等手段。要积极运用现代的营销手段开拓国外市场。应加强对现有的优质农产品的保护，鼓励农民以多种形式进行农产品的商标注册，树立并保护名牌产品形象。当前政府出面组织协调是比较切实可行的方法，例如河北省赵县政府组织全县梨农为雪梨注册了“赵州”牌商标，顺平县政府为本地生产的红富士苹果注册了“顺富”商标，产品走进了中南海。目前我国农民的广告意识还不强，广告费用较高也在一定程度上制约着农产品的广告宣传，加之农民尚不具备做广告的生产规模，所以，由政府组织协调促成优质农产品的广告应是近期工作的主要内容。

要加快发展与农产品流通相关的配套产业，如农产品的分级、包装、标准化建设，农产品名牌建设，还要有质量标准的规范与监督，以使名牌产品具有长期性、连续性和稳定性，以利于农业名牌产品的信誉维护和提高。目前农产品的标准化建设应进一步与农业的市场化发展紧密结合，同时，加强对名牌农产品的质量进行标准化监督与检查，防止假冒名牌产品对优质名牌产品的侵害。最后，重中之重是要规范生产。在我国现有的经济社会条件下，名牌农产品的生产势必涉及到千家万户的生产者，因此，创建并维护农产品名牌的任务更加艰巨，这就要求有更加严格和有效的组织保证。要实现一系列的标准化，如产前的种子（种畜）、农资供应标

准化，产中的技术、管理标准化，以及产后的加工、保鲜、分级、包装的标准化，等等。

积极推进和完善粮食流通体制改革

一、粮食流通体制改革的回顾与评价

粮食历来被认为是关系到国计民生的重要农产品。50年代初实行统购统销时，中共中央、国务院的文件就明确“粮食是有关国家经济命脉和操纵国计民生的特殊重要商品”，到90年代末进一步深化粮食流通体制改革时，中央领导又多次强调“粮食是特殊商品，是战略物资”。可见，党和政府一直高度关注粮食问题。

改革开放以来的20余年间，粮食流通体制改革作为农产品流通体制改革的最重要的内容之一，始终坚持了市场导向、循序渐进的改革方向和原则。首先，粮食流通体制的改革遵循了市场化的原则。从粮食的生产格局到流通渠道，从粮食的价格形成机制到宏观调控手段，市场在资源配置中的作用日益重要。这一点形成了粮食流通体制改革和其他农产品流通体制改革的相同之处。其次，粮食流通体制的改革走了一条渐进化的道路。由于粮食商品的特殊性，粮食流通体制的改革要兼顾到生产者、消费者、经营者和政府财政之间的相互利益，要保证社会的稳定和国民经济其他方面改革的顺利进行，因此改革的步伐始终是稳中有进。这一点形成了粮食流通体制改革和其他农产品流通体制改革的不同特点。虽然改革20年中各个时期粮食购销政策的内容及其侧重点有所不同，但市场导向无疑是贯穿其中的主线。把握了这一点，有助于我们理解过去20年粮食流通体制改革

过程中出现的种种曲折和反复，坚定深化粮食流通体制改革的信念和决心。

1.1978~1984 年，农业和农村发展新阶段粮食流通政策的调整

从 1953 年起，为加速工业化进程，集聚工业化所需的大量资金，我国开始实施粮食统购统销政策，并在很长的一段时间内我国社会商品粮一直实行由国家集中管理，指定粮食部门独家经营，单一渠道流通的管理体制。1979 年以后，在粮食供求状况逐步改善的情况下。国家当时按照“计划经济为主，市场调节为辅”的原则，在这方面作了一些改革。主要是恢复粮食集市贸易，开展粮食议购议销，在发挥国营粮食主渠道作用的同时，实行多渠道经营。同时，国家还调减了粮食征购指标。粮食集市贸易恢复后，全国集市粮食成交量由 1978 年的 25 亿公斤上升到 1984 年的 83.5 亿公斤。议购议销 6 年平均分别比 1978 年增加 2 倍和 20.6 倍。1979 年到 1984 年的粮食流通体制改革，主要是调整粮食价格政策，逐步搞活粮食流通，还没有触及到实行了 30 多年的粮食统购统销体制本身。但是，正是因为粮食政策的调整，加上家庭联产承包责任制在农村的广泛推行，使得我国粮食生产形势和购销形势发生了前所未有的变化。1984 年，我国粮食产量突破了 4 亿吨的大关，社会粮食商品率达 30% 以上，超过了历史上的任何一年。粮食供求形势的根本好转，为进一步改革粮食流通体制创造了条件。

2.1985~1990 年，粮食价格“双轨制”的确立和粮食统购制度的解体

在粮食生产连年增长和部分农产品市场已经逐步放开的基础上，1985 年 1 月，中共中央、国务院发布《关

于进一步活跃农村经济的十项政策》，对实行了 30 多年的粮食统购统销制度进行彻底改革。文件规定，粮食取消统购改为合同定购。由商业部门在播种季节前与农民协商，签订定购合同。定购的粮食，国家按“倒三七”比例计价（即三成按统购价，七成按原超购价），定购以外的粮食可以自由上市。如果市场粮价低于原统购价，国家仍按原定统购价敞开收购，以保护农民利益。文件还规定，取消统购派购后，农产品不再受原来经营分工的限制，实行多渠道直线流通。农产品经营、加工、消费单位都可以直接与农民签订收购合同；农民也可以通过合作组织或建立生产者协会，主动与有关单位协商销售合同。任何单位都不得再向农民下达指令性生产计划。在销售方面，国家供应农村的各种用粮，销售价格都调整到购销同价。对城镇人口供应的口粮，仍按原统销价不变。这样，粮食统购统销制度经过 1985 年的改革，进入了政府直接控制的市场与自由交换的市场并存的“双轨制”粮食购销体制时期。粮食合同定购制度改革的核心是要更大限度地发挥市场机制对粮食供求的调节作用。但是这项改革在第一年即遇到了一系列问题。由于当年粮食大幅度减产，市场粮价迅速回升，到 1985 年末，市场粮价比上年同期上升了 10%，差价重新拉开，国家无力提高粮食合同定购价格，农民不愿与政府签订合同。而改革对销售制度触动很小，当时平价粮开支数量约占社会粮食商品总量的 80%，为了保证平价粮供应，国家又必须收购足够数量的粮食。在这种情况下，许多地方不得已而使用强制性的行政手段来落实定购合同，用封锁市场等办法来保证合同实现。在此背景下，政府在 1985 年底重新赋予合同定购以“国家任务”的

性质，并提出了“逐步缩小合同定购数量，扩大市场议购”的方针。1990年，国务院正式决定改“合同定购”为“国家定购”，明确规定完成合同定购是农民应尽的义务。从而以法律形式确认了这种收购制度。这样形成的粮食购销“双轨制”基本内容是：①在粮食购销方面，政府强制性低价收购和低价定量供应与一般的市场交换并存；②在粮食经营方面，政府的粮食机构与非政府的流通机构并存。

3.1991~1993年，粮食统销制度的解体和“保量放价”政策的出台

在粮食生产连续几年丰收，粮食市场供求形式明显好转的情况下，1991年底，国务院做出了粮食购销体制改革可采取“分区决策、分省推进”的决定。1988年，山西省率先压缩平价粮销售。1989年，黑龙江、辽宁、河北、山东、河南、浙江、江西等省开始压缩平价粮销售。1992年初，在实现购销同价的基础上，陆续进行了放开粮价、放开经营的试验。广东省率先实行了全面放开粮价的改革措施，之后，一些地方纷纷效仿，到1992年底，全国宣布放开粮价的县（市）已经超过总数的30%。尽管放开粮价的具体办法各地有异，但是，不可否认的是我国粮食流通体制又进入了一个深化改革的新阶段。

1992年，中共十四大提出了建设社会主义市场经济体制的目标。深化粮食流通体制改革，既是建立社会主义市场经济体制的要求，也涉及到能否和其他部门的改革同步进行，从而推动整个经济体制的转变。

（1）保量放价。实行购销同价和放开粮价、放开经营的试点。为粮食流通体制的进一步改革奠定了基础。1993年是我国粮食流通体制改革大步推进的一年。继广东

1992年4月全面放开粮价后，浙江于1993年1月放开粮价，江苏、安徽、福建、江西和上海于同年4月也宣布全省（市）粮食购销价格全面放开，取消粮票。北京于同年5月也采取了类似措施。到1993年6月底，全国宣布放开粮价的县（市），已超过总数的95%，这样到1993年，城镇居民口粮定量办法被打破。1993年11月，中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》（以下简称《若干政策措施》）指出：经过10多年来的改革，粮食统购统销体制已经结束，适应市场经济要求的购销体制正在形成。决定从1994年起，国家定购的粮食全部实行“保量放价”，即保留定购数量，收购价格随行就市。

（2）建立粮食风险基金和储备体系。中共中央、国务院的《若干政策措施》还决定，粮食价格和购销放开以后，国家对粮食实行保护价制度，并相应建立粮食风险基金和储备体系，粮食保护价由国家根据农业生产成本和粮食供求状况每年确定一次，在粮食秋播前公布。为了支持保护价收购，从1993年建立粮食风险基金。粮食价格放开后，中央和地方财政减下来的粮食加价、补贴款要全部用于建立粮食风险基金。建立和健全中央和地方的多级粮食储备体系，主要用于粮食市场的吞吐调节。

（3）解决国有粮食企业财务挂账问题。国有粮食企业的财务挂账，是指其拖欠贷款数百亿元。造成拖欠贷款的原因，一是各级政府应给予粮食部门的各种政策性补贴迟迟不补，如粮食超购加价款，议转平销售的价差款，提高粮食收购价的补贴款等；二是粮食部门的自身经营性亏损。这两者之间，属于财政应补未补的政策性亏损占大部分，不解决这个问题，粮食企业就活不起来，就

不能轻装进入市场。为此,《若干政策措施》还规定,以1991年粮食年度为界,实行新老账划断。新的挂账由上一级财政扣回;老账按“限期清理,分清责任,区别情况,逐年解决”的原则处理。各地必须在1994年6月底以前清理完毕,在分清责任的基础上制定还款付息计划,最长期限为5年。对粮食生产区和贫困地区的政策性挂账,要在清理完毕后给予停息照顾。

4.1994~1997年,“米袋子”省长负责制和提高粮食定购价格

1993年我国逐渐放开了粮食市场,粮食价格开始由市场供求关系决定。但我国毕竟是处于市场经济体制的初建时期,刚刚放开的粮食市场很不完善,不仅缺乏成熟的粮食市场交易主体,而且政府建立的粮食市场宏观调控体系很不健全,不能有效地熨平粮食市场价格的小幅波动,最终导致粮食市场价格的异常波动。1993年底我国粮食市场开始涨价,很快地粮食涨价之风吹遍全国,从而引发了长达两年之久的粮食价格上涨风波。从1994年起,国家一方面加强了对粮食市场的管理,一方面加大了对粮食生产的支持力度。

(1)“米袋子”省长负责制。从1985年开始实行的粮食地区平衡和“米袋子”省长负责制,是涉及到粮食生产、流通和宏观调控在内的又一项重大决策。1993年2月,《国务院关于加快粮食购销体制改革的通知》中规定:各省、自治区、直辖市人民政府要切实加强粮食管理,搞好本地区粮食数量、品种平衡,确保城乡市场粮食供应。并且从这一年起取消省际间计划调拨,省际间粮食流通全部通过市场进行。1994年5月,《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》进一步规定:实行省、

自治区、直辖市政府领导负责制。负责本地区粮食总量平衡，稳定粮食面积、稳定粮食产量、稳定粮食库存，灵活地运用地方粮食储备进行调节，保证粮食供应和粮价稳定。1995年4月，《国务院关于深化粮食棉花化肥购销体制改革的通知》指出：当前深化改革的重点之一是坚持和完善省长负责制。具体而言，省长负责制的内容是：①稳定粮食播种面积和规定的库存数量，提高粮食单产，增加粮食总产量；②掌握粮源，管好市场，完成国家下达的定购任务、储备粮收购计划及地方确定的市场收购计划；③按照国家核定的规模建立地方粮食储备风险基金；④粮食主产省要保质保量地完成国家规定的省际粮食调剂任务，并进一步提高粮食商品率，不能自给自足的省、自治区、直辖市必须完成粮食进口计划和调剂任务，并逐步提高粮食自给率，努力组织粮源，确保市场供应和粮价稳定。上述4项责任是确保粮食供求平衡和粮食市场相对稳定的起码要求，对其中任何一项都不可偏废。

(2)提高粮食定购价格。为了增加粮食供给，提高农民收入，1994年，国家决定，从6月10日开始将四种粮食（小麦、稻谷、玉米、大豆）定购价格平均每50公斤提高到52元，定购粮综合收购价提高40%。1996年，国家再次决定，中等质量标准的小麦、稻谷、玉米、大豆四种粮食的定购价格，在1995年各省、自治区、直辖市平均收购价格（不含价外补贴，全国平均每50公斤67元）的基础上，每50公斤提高15元。并允许地方以此为基准价，在上浮不超过10%的范围内具体确定收购价格。1996年的粮食定购价格相当于在1994年的基础上再提价42%。1997年，国家还采取了按保护价敞开收

购农民余粮的措施，保护农民的粮食生产积极性。1997年7月9日~11日，国务院在北京召开全国粮食购销工作会议。会议要求，各地区、各部门要按照国务院的部署一齐行动，所有粮食收购站都要迅速挂出定购价和保护价的牌子，全面敞开收购；各级计划、财政、银行、物价、工商、铁路、交通等有关部门，要狠抓各项配套措施的落实。

(3)粮食经营的“两线运行”。我国粮食部门“政企合一”的职能特征始于统购统销前的1952年，国有粮食部门，既承担着保障粮食供求和价格稳定的政府职能，又作为商业企业要追求利润最大化目标。由于政府部门和商业企业这种政企不分的职能特征已不适应粮食购销体制改革的需要。1994年5月，国务院在《关于深化粮食购销体制改革的通知》中指出，在粮食行政管理部门的统一领导下，粮食经营实行政策性业务与商业性经营两条线运行机制，业务、机构、人员彻底分开。这项工作要在1994年内完成，以后逐年完善。各级粮食行政管理部门及其领导下的粮食所（站）、粮库是政策性机构，承担掌握粮源、吞吐调节、稳定市场、救灾等政策性经营业务，所需费用按财政隶属关系分别由中央和地方财政补贴。国有粮食零售企业是商业性经营单位，主要承担粮食的零售业务，实行独立核算，自主经营，自负盈亏，照章纳税。所有这些措施极大地促进了我国粮食生产的大发展，1996年我国粮食生产总量突破5亿吨大关，成为新中国历史上最高产量的年份，1997年和1998年我国粮食总产量都在4.9亿吨以上，充分地满足了我国粮食市场的需求。

5.1998年以后，深化粮食流通体制改革的新举措：

“四分开、一完善”和“三项政策、一项改革”

在强化粮食供给的行政责任和刺激粮食生产的价格手段双重作用下，我国粮食连续丰收。农产品供给的极大丰富，为抑制通货膨胀和保持宏观经济稳定做出了重要贡献。但同时也给粮食产销带来了新的问题，粮食市场价格连续三年持续下降，农民收入因此减少，国有粮食企业“高买低卖”，加上企业经营不善，每年亏损与财务挂账高达几百亿元，使国家财政不堪重负。在我国农产品供给基本上告别了绝对短缺的背景下，国家决定适时全面推进粮食流通体制改革，逐渐解决这样问题。

①“四分开，一完善”。早在1996年11月10日，国务院就发出了《关于做好当前粮食收购和储存工作的通知》。《通知》要求，切实加强粮食企业经营管理，迅速扭转企业经营亏损，商业性亏损不得再到银行挂账，不得出现新的政策性亏损挂账；稳定市场粮价，抓好粮食收购工作；利用当前有利时机，结合粮食购销体制改革，抓紧充实中央与地方两级粮食储备；搞好粮食省际间调销的协调工作；保证粮食收购资金供应，严禁挤占挪用；多渠道解决粮食仓容问题；进一步深化粮食流通体制改革，要按照政企分开、储备和经营分开、中央和地方责任分开、新老挂账分开和完善粮食价格机制的原则，建立适应社会主义市场经济体制要求、适合我国国情的粮食流通体制。②“三项政策，一项改革”。1998年6月3日，国务院在北京召开了全国粮食购销工作电视电话会议，会议强调，推进粮食流通体制改革、做好当前粮食购销工作，要抓住重点。当前的重中之重是“贯彻三项政策，加快自身改革”，即坚决贯彻按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售、农业发展银

行收购资金封闭运行三项政策，加快国有粮食企业自身改革。为了保证这次粮食流通体制改革的成功，国家在有关立法方面也做了大量工作，如 1998 年 6 月 6 日国务院颁布的《粮食收购条例》和 1998 年 8 月 5 日的《粮食购销违法行为处罚办法》。这些条例的实施，为粮食流通体制改革提供了法律保障。

实施“三项政策，一项改革”的措施，旨在推进“四分开、一完善”的粮食流通体制改革。其设计目标是在稳定当前粮食生产和市场的前提下，积极稳妥地推进粮食流通体制的改革，避免生产波动和市场振荡，以及由此带来的农民收入增长减缓或下降问题。但在粮食连年供大于求的基本格局下，一方面企业执行“三项政策”存在着一些实际的困难，另一方面政府对企业的行为缺少有效的监控手段，致使这项改革的实施效果没能够完全达到预期的目标。因此，必须继续推进“四分开，一完善”的改革，在此基础上，粮食流通的秩序才有可能逐步理顺。

二、目前粮食流通体制改革的政策取向与效果

1998 年出台的粮食流通体制改革的政策取向，首先就是要继续鼓励农民生产粮食的积极性，主要手段就是按保护价收购农民手中的余粮并保证让农民得到粮食保护价的好处；其次是要甩掉粮食财政补贴的巨大包袱，一方面国家确保粮食收购资金专款专用，另一方面禁止国有粮食企业亏损售粮；再次是国家通过垄断粮源达到控制粮食市场的目的。但是在目前的社会经济环境中，新的粮食流通体制改革政策面临许多问题。

(1) 仓容矛盾突出，敞开收购缺乏必要的基础条件。

(2) 私商活动频繁，管理难度大，给粮食顺价销售

带来困难。私商的个体收购规模虽然不大，但群体数量可观，他们勤收快销，低收低走，每公斤仅赚取 0.04 元甚至更低，这使收购价高、经营费用高的粮食企业所收购的粮食根本无法实现顺价销售。而且，只要私商继续存在，顺价销售就不能顺利地变为现实。在广大农村遍地开花的小面粉加工厂暗中与私商交易，使私商收购的粮食能够顺利流通周转并进入市场。乡村面粉厂、饲料厂、食品厂等用粮单位直接收购粮食的问题，是粮食市场管理上的难点。按照粮改的有关政策，应禁止这些粮食加工单位直接收购，只允许其到国有粮食收储企业购买顺价销售的粮食和到县以上粮食交易市场上购买，但是，政策同时又允许其对农民的粮食加工、兑换。一些加工厂便打着便民加工的幌子进行大量的直接收购，加工后转入市场销售，其售价较低，因此，它们基本上控制着粮食零售市场，使国有粮食收储企业无法实现顺价销售。由于目前尚无有效的手段对此进行管理，个体、私营的小加工厂在粮改中仍能顺利地获得粮源并加工出售，如此周而复始，粮食收储企业要想实现顺价销售，所需等待的时间遥遥无期。从今后来看，形势也并不乐观。因为连续几年的全国范围的粮食大丰收，农民手中余粮较多，因此，私商仍有足够的粮源进行收购，而只要私商能够收到粮食，又有十分畅通的渠道销售出去，那么，国家花高价收购的粮食就不可能正常流通，就不可能实现顺价销售。

（3）敞开收购并非两厢情愿。粮食收储企业收购业务量大、面广，人员数量有限，不能及时到辖地所有村庄进村入户收购。而对于大多数农户来讲，其可出售的余粮又很有限，因此不愿为少量的粮食专门赶到离家、

离村较远，甚至很远的、被指定的国有粮站售粮，如果国有粮食企业工作态度不佳、做法不当，则农民更不愿将粮食卖给国有粮食企业。与此同时，私商则进村入户收购粮食，对于农民来讲不仅省略了等级检验等烦琐程序，更重要的是不用支出运输费用，交易成本较低，也无须等候，还可以与粮商讨价还价。这样，一些农户就会从自身利益和方便的角度考虑将粮食卖给私商。正因为如此，敞开收购的最终目的远未能达到，粮食收储企业根本无法掌握全部的粮源，今后如果想掌握主要粮源也是困难重重。这既有农户不情愿与“官商”打交道的的原因，亦有私商有利益刺激甘冒风险而又较难限制的原因。而且，事实上，国有粮食收储企业因仓容有限、粮食滞销等并未真正做到敞开收购，农民的余粮客观上需要私商经销。

（4）由于国家财力所限，粮改政策尚不能真正持久的保护农民利益。一方面，由于粮改政策人为地干预了粮食市场的均衡价格，在一定程度上扭曲了粮食市场的价格信号，这会在很大程度上误导农民生产，使之盲目增加粮食生产数量，在目前粮食市场过分饱和的情况下，很可能导致进一步的过剩，当国家无力加以保护时，农民会遭受更大的损失。在当前应不断完善政府宏观调控手段，增强调控能力。调控的目标，首先是要保证粮食供给和需求的总量平衡。为确保粮食这一重要的农产品生产，调控的主要目标还应包括保证粮食生产者能够获得合理收益以稳定粮食生产。调控的方式，应避免采用直接的价格干预和垄断式的经营管理方式，应给粮食生产和流通充分的市场发育空间，在此基础上，通过建立完备有效的粮食储备体系对粮食进行吞吐调控。

值得庆幸的是，2004 年，在粮食流通体制改革方面，中央和国务院已经出台了迄今为止力度最大的政策，包括：全面放开粮食收购和销售市场，实行购销多渠道经营。加快国有粮食购销企业改革步伐，转变企业经营机制，完善粮食现货和期货市场，严禁地区封锁，搞好产销区协作，优化储备布局，加强粮食市场管理和宏观调控。为了调动农民种粮的积极性，国家还将在 2004 年从粮食风险基金中拿出 100 亿，直接补贴给农民，并确保补贴资金真正落实到农民手中，这对粮食生产和流通必然起到巨大的调控作用。