

以深化改革为动力推进新农村建设

程宏志

(安徽省社会科学院,安徽合肥 230051)

摘要: 该文认为农村发展存在一系列突出问题,深化农村综合改革势在必行,推进新农村建设重在构建农村工作新机制。该文还从明确土地产权制度、重构农村合作经济组织、促进农业适度规模经营等方面提出改革和完善农村经营体制的对策,提出适当调整基层政府经济管理职能,改革农村行政和社会管理制度的思路 and 对策,以及构建公共财政体系、探索建立农村公共产品多元化提供机制的制度安排。

关键词: 农村改革;新农村建设;经营体制;政府职能

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2009)30-0044-05

中国是一个农业为主、农村人口占大多数的国家,农村发展是实现现代化的关键环节,重视并解决好“三农”问题,一直是党和政府工作的重中之重,在建设中国特色社会主义事业、建设和谐社会中具有特殊的重要性。在2005年底的中央农村工作会议报告中就提出:“努力建设生产发展、生活富裕、生态良好的社会主义新农村。”党的十六届五中全会把建设社会主义新农村提到“中国现代化进程中的重大历史任务”的战略高度,其目标概括为“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20个字,全面体现了新形势下农村经济、政治、文化和社会发展的要求。建设社会主义新农村,是在中国全面建设小康社会的关键时期、经济发展进入以工促农以城带乡的新阶段、以人为本与构建和谐社会理念深入人心的新形势下,中央作出的又一个重大决策,是统筹城乡发展、实行“工业反哺农业、城市支持农村”方针的具体化。

1 推进新农村建设重在构建农村工作新机制

新农村建设以来,总体开局良好,但有些地方也出现了一些值得注意的问题。比如,有的地方把新农村建设简单等同于村庄建设,没有把主要精力放在发展生产和农民增收上;有的地方急于求成,提出过高过急的要求,甚至搞新的达标升级;也有的地方

存在畏难观望情绪和“等靠要”思想等等。总的来说,这些错误的倾向在于片面地理解社会主义新农村建设的目标任务和原则要求。社会主义新农村建设是要增加对农业和农村的投入,改善农村生产、生活条件,但实现这一目标的最根本的途径是要解放和发展农村生产力,增强农村自我发展的活力。

在农村改革30年后的今天,农村的发展仍滞后于整个社会的发展,即便在取消农业税费之后,农民收入的增长仍在低水平徘徊,城乡差距呈进一步扩大趋势。其关键原因,在于农村的生产关系中有一些已不适应生产力发展的要求,一些滞后的生产经营方式、社会管理制度阻碍了农村的发展。只有解决了这些问题,新农村建设才有前进的动力,其成果才有长期巩固和扩大的可能。

从这点意义上说,推进农村综合改革既是新农村建设的强大动力,又是新农村建设的重要任务。深化农村改革重点要通过改革农村相应的政治、社会、行政管理等相配套的上层建筑,建立起城乡一体的社会主义市场经济体制,在宏观上消除城乡、工农之间不平衡的有违市场经济原则的体制约束,在微观上培育能适应市场经济要求并有利于发展现代农业的农业经济组织、中介组织等。同时,在与农村已有改革相配套的基础上,探索农村土地经营权流转、农村金融体制改革和创新、投融资和农业保险制度改革、公共产品供给、基本社会保障、对农业的扶持和补贴等方面制度改革,从而为缩小城乡差别、实现协调发展、建设社会主义新农村提供体制保障和动力机制。

2 农村改革的三个阶段及其重点

回顾中国近30年的农村改革,其宗旨都是维护农民的合法权益和民主权利,解放和发展生产力,从内容和形式来看可以分为三个阶段。

第一阶段,实行以家庭承包经营为核心的农村经营体制改革,建立起农村基本经济制度和市场机制,保障农民生产经营自主权。实行以土地家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,使农民获得了生产经营自主权;开展土地二轮承包、承包期延长30年不变和颁布实施土地承包法,使农民获得了长期而有保障的土地承包和依法流转权;推进农产品流通体制改革,废除统派购制度,放开包括粮食在内的农产品市场和价格,使农民获得了产品处置权;发展乡镇企业和小城镇,清理取消对农民外出务工的歧视性规定和不合理限制,使农民获得了自由择业权;建立村民自治制度,实行村务公开,使农民获得了村级公共事务的民主决策权。这一阶段改革,主要是按照建立社会主义市场经济体制的改革方向,再造农村市场经济的微观基础,使农户成为独立的市场主体。

第二阶段,实行以农村税费改革为核心的国民收入分配关系改革。主要是减免直至最终取消农业税,使农民负担大为减轻;与此同时,实行对种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴以及退耕还林补贴,使农民获得了更多的国家财政的直接支持。这两项重大措施,贯彻了国家对农民“多予”、“少取”的方针,体现了统筹城乡发展和工业反哺农业、城市支持农村的方向。这步改革不仅减轻了农民负担,调动了农民的生产积极性,而且改善了农村基层干部同农民群众的关系。农村税费改革取得了重大成果,但巩固改革成果的任务仍然十分繁重。

农村的两次重大改革虽然取得很大成绩,但制约农村经济社会发展的一些深层次问题还没有根本解决。上层建筑方面的改革相对滞后,与经济基础不相适应的矛盾日益突出。

一是基层行政管理体制不适应农村生产力发展的要求。取消人民公社、设立乡镇以后,乡镇政府职能转变一直没有到位。表现在政企不分、服务意识不强、服务手段不足,乡镇政府仍然把主要精力放在兴办企业、招商引资上,社会管理和公共服务薄弱。

在市场经济条件下,按照建设服务型政府的要求,乡镇政府应该履行哪些职责,如何有效地发挥作用,已经成为深化农村改革的一个重大课题。

二是农村公共产品供给体制不适应保障公共服务的要求。由于长期实行城乡分割的二元体制,农村公共事业发展缓慢,城乡基础设施和社会事业发展差距扩大。农村税费改革之后,公共财政如何有效覆盖农村、统筹城乡基础设施和社会事业发展,是一个迫切需要研究解决的问题。

三是传统的“小农”经济生产经营方式不适应现代农业的发展要求。家庭联产承包责任制的直接后果是中国“小农经济”的理性复归。在当时生产力水平比较低下的情况下,选择这种经营方式是积极、合理的,但生产力发展到现在这样的水平,过分强调农业小生产必然会阻碍中国现代农业的发展和社会主义新农村建设。如何在坚持和完善家庭联产承包责任制的基础上,探索农业适度规模经营和农村合作经济发展的可行之路,也是深化农村改革的一项重要内容。

在当前新形势下,深化农村综合改革,不断完善农村经济体制、政治体制和社会管理机制,将使农村上层建筑更加适应生产力发展的需要。因此,农村改革的第三步,将进入以促进农村上层建筑变革为核心的农村综合改革的新阶段。

3 深化农村改革推进新农村建设的重点和途径

推进农村综合改革涉及的内容很多,大体上说,有三个重点:一是农村行政和社会管理体制等上层建筑的改革;二是农村经营体制的改革和完善,即农村基本生产关系的改革;三是改革农村公共产品供给体制,建立公共财政制度,这是国家宏观管理在分配关系上的改革。

3.1 适应生产力发展要求,改革和完善农村经营体制

3.1.1 从明确土地产权制度入手,改革和完善家庭承包经营权

土地是农民主要的生产资料和物质财产,然而,农村土地承包权到底是什么权利,包括哪些内容,土地所有权的主体是谁等等问题仍有待进一步明确。同时,《农村土地承包法》对农民的土地权利也作了诸多限制:土地不能进行抵押,土地流转附加了条

件,级差收益受到了限制等。农民既缺乏捍卫自身土地权益的法律武器,也缺乏维护自己利益的思想意识。近年来,全国范围的违法征地、乱占耕地现象愈演愈烈,正是在于农民的家庭承包权不完整、缺乏相应的法律保护。考虑到中国的基本国情,从发展的角度和操作性来看,以社区股份合作的形式改造农村土地集体所有制不失为一种选择。具体方式是:在保持土地农民集体所有的基础上,将集体土地按第二轮延包时的人口数平分,采取实物股份制或是将土地价值资产折股的方式,将集体所有权等额量化给全体村民。并以此为基础股,以行政村为单位,组建股份合作性质的农村生产合作社,农户的承包权以股份的形式,可以在合作社内部转让,但向外转让时应征得农村生产合作社 2/3 以上社员的同意。同时,切断人口变动与土地的关系。承包土地人口的流动和增减,不再调整土地股份,原来参与土地承包的人口因婚嫁、上学、进城等脱离社区的,其土地股份仍然保留,允许其在内部赠予或有偿转让。这是对家庭承包经营体制的改革和完善,强化和确认了农户家庭承包经营权,但并不是土地私有制。这种制度安排可以使土地这一稀缺资源作为资产或资本,按市场经济规律参与市场竞争,达到优化资源配置、保护农民土地权益的目的。

3.1.2 重构农村合作经济组织,完善双层经营体制

农村合作经济组织的产生和发展,是社会主义市场经济条件下的制度创新,是在农村家庭承包经营基础上,对统分结合、双层经营的农村经营体制的进一步丰富和完善。中国农村合作组织发展历史较长,但由于种种原因,没有得以壮大成为农村经济发展的主要力量。重构农村合作组织,有利于在分散经济的情况下,培育新的农业经营主体,提高农民进入市场的组织化程度。因此,要加快农村合作经济组织法的立法,解决合作经济组织的法律地位和法律保护问题。对当前存在的各类农民自发形成的合作经济组织,通过一定的方法,特别是发挥政府的宏观指导作用,引导其不断规范完善。根据市场经济发展的内在要求,对存在于农村经济社会中的各类传统的合作经济组织进行分类指导。通过深化改革,增强其适应市场经济发展和服务农业农村的能力;通过适当的途径,给予合作经济组织在减免税收、财政补贴、金融等方面的政策支持。

3.1.3 推动农村土地使用权有序流转,促进农业适

度规模经营

从当前农村现实看,促进农村土地流转,发展适度规模经营,主要取决于两个因素:一是有效地转移农村劳动力,减少直接从事农业的人数;二是建立农村土地流转的市场机制。前者是基本前提,它为土地集中提供可能;后者则是把可能变为现实的手段。因为考虑到土地对农民的保障作用,所以对农村土地的流转和集中问题,党和政府一直持慎重态度。随着生产力的发展和农村社会保障体系的建立和完善,土地的保障功能将逐渐弱化,从而为农业规模经营提供了可能。但不管怎样,推进农村土地流转和农业规模经营将是一个长期而复杂的过程,必须慎之又慎。在土地流转中应明确土地流转的主体是农民,决策权和收益权在农户。土地流转要看承包户是否真正愿意放弃经营土地,这是进行土地流转的重要前提。在新农村建设中我们必须坚决防止出现违背农民意愿、强制推行土地承包经营权流转的倾向。加快建立健全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。推进土地流转应区别情况,分类指导。对就业空间大、土地依赖程度小的发达地区、城郊地带的农民,可在农民自愿的条件下鼓励突破分散经营的框架,适当发展规模经营,提高土地的规模效益。对发展相对落后的地区,原则上要稳定土地承包权,以确保土地对农民的社会保障和社会就业功能。可以考虑推行“资格认证制度”,即只有对具备一定条件的农户才允许进行规模经营,使土地适当向种粮能手集中。

3.2 改革农村行政和社会管理制度,建立农村工作新机制

农村税费改革之后,农村情况发生了巨大变化,农村工作的思路和方法、乡镇基层政府的职能定位等都有待及时调整。深化农村改革要从上层建筑着手,转变乡镇政府职能,建立农村基层工作新机制。按照有所为有所不为的原则,适当调整经济管理职能,提高社会管理和公共服务水平,建设服务型、法制型政府。

乡镇工作更多地转到促进社会事业发展和构建和谐社会上,加快农村教育、科技、卫生和文化事业改革和发展。乡镇经济工作主要任务是加强政策引导、制定发展规划、服务市场主体和营造发展环境,促进经济发展和农民收入较快增长。把政府不该

管、管不了的事交给企业、社会组织和中介机构。创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为“三农”服务。乡镇、村级组织要建立健全农村矛盾纠纷排查调处机制,加强农村社会治安综合治理,做好农村稳定工作。广泛推行乡村为民服务全程代理制度,方便农民群众办事,建立农村基层管理新体制。继续深化机构改革,进一步精简机构、分流人员,加大乡村撤并力度,扩大乡村规模,降低管理成本。乡镇改革要通过经济补偿、行政手段、竞争上岗等方法切实减掉一大批管理型干部,通过政策倾斜来招聘补充一些技术型人才,提高乡镇一级为农服务的能力和水平。同时根据财权和事权统一的原则,适当削减乡镇的事务和责任,如在一些基础较差的乡镇,可以考虑放宽甚至拿掉发展经济这一块职责的考核。在减人减事的基础上,考虑乡镇机构的精简才更有操作性。

建立“三农”社会化服务新体系。以农民需求为导向,着力构建服务“三农”新体系,按照政事分开和公益性职能与经营性职能分开的原则,整合乡镇现有事业站所,依据经济区域和服务范围设置经济技术服务中心和社会发展服务中心。在公益性服务机构可以实行全员聘用制,建立职工薪酬与服务绩效挂钩的绩效工资制。政府通过委托代理、合同承包、向市场购买服务等方式,让社会经营组织为“三农”提供公益服务。建立以县级农技机构为主导,区域性推广机构为主体的农技推广体系。

扩大基层民主,完善村民自治制度,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,真正让农民当家作主。要引导农民依法运用民主机制,正确行使自己的民主权利,提高自我管理水平。加大乡镇政务、党务公开力度,建立健全村务公开、民主管理制度,不断增强村级自治功能。充分发挥广大农民在新农村建设中的主动性和创造性,农民是建设新农村、管理新农村的主体,新农村建设应当从农民的需要出发,更多地听取农民的意见,防止强迫命令。

3.3 以公共财政为主导,探索建立农村公共产品多元化提供机制

农村公共产品的提供和投入方式正在或势必将发生深刻的变化。税费改革至农业税免征之后,农村公共产品和公益事业的发展主要依赖上级财政的转移支付,由农民投资、投劳提供的只占到极小部分,而且,近年来,农民对政府提供公共产品的期望

值越来越高。但像安徽这样的欠发达农业地区,受财力限制,不可能迅速满足农村发展的需要。因此,农村公共产品和服务的提供和投入必将面临新的变革,走多元化投入的道路势在必行,这就要求在农村尽快进行相应的产权制度改革和投融资体制改革。只有在城乡公共财政的框架下,考虑农村公共产品的提供,才是切实可行的。农村公共产品的提供和投入机制的改革应当建立中长期目标,制定计划,分步实施。

农村公共产品的提供应该在区分公益性与竞争性领域、明晰产权、放宽准入的基础上,建立多元化的投融资体制,吸引社会资金的注入。县乡财政管理体制变革要着眼于建立公共财政制度,重点解决两个问题:一是解决财政分配的公平性和有效性问题,也就是在城乡之间逐步实现公平分配财政支出;二是解决县乡财政困难、保证基层运转,防止基层通过乱收费弥补财政不足。按照这样的要求,县乡新的财政管理体制框架要体现财权与事权相匹配,以事权定财权,以责任定财权,对加强的职能要增加财力支持,对弱化的职能要减少支出;要体现财力支出向公共服务倾斜,向基层倾斜,切实增强乡镇政府履行职责和提供公共服务的能力。

不断增加对农业和农村的投入。财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村,国家基本建设资金增量主要用于农村,政府征用土地收益用于农村的比例要有明显增加,保持农村公共基础设施、社会事业发展和农民生活环境改善等方面的投入不断增长。同时,进一步加大支农资金整合力度,提高资金使用效益。农村义务教育对农村的发展有着长远而深刻的影响,必须建立和完善政府投入办学、各级责任明确、财政分级负担、经费稳定增长的农村义务教育经费保障机制,逐步免除农村中小学生的义务教育阶段的学杂费,在农村真正实行义务教育。另外,农村的医疗保障和养老保险等社会保障的体系应加快建立和完善,在试点的基础上,逐步推广,直至覆盖整个农村地区。

在国家宏观层面上,财政分配应向农业省份倾斜,像安徽这样的农业大省,承担向全国提供农副产品和粮食安全的重任,要实事求是地看到农业省区为此所作的贡献。因此,在承担义务的同时,也应该有享受适当补偿的权利。建议中央在加强宏观调控的同时,建立稳定的粮食主产区利益补偿机制,以及

农业基础设施建设的投资体制,由国家财政设立专项基金,用于补偿和奖励农业省份的农业和农村发展。

参考文献

- [1] 温家宝. 不失时机推进农村综合改革,为社会主义新农村建设提供体制保障[J]. 求是,2006(18).
- [2] 国务院发展研究中心课题组. 中国新农村建设推进情况总报告[J]. 改革,2007(6).

- [3] 杜志雄,檀学文. 对安徽省农村综合改革问题的调查与思考[C]. 新农村建设研究报告. 黑龙江:黑龙江人民出版社,2007.
- [4] 项维权. 从咸安政改到湖北改制:一种新型乡镇治理模式[J]. 中国农村经济,2005(11).
- [5] 钱忠好. 中国农村土地承包经营权市场流转:理论与改革分析[J]. 经济研究,2003(2).
- [6] 陈锡文. 资源配置与中国农村发展[J]. 中国农村经济,2004(1).

Deepen Reform to Boost New Countryside Construction

Cheng Hongzhi

(Anhui Academy of Social Sciences, HeFei Anhui Province 230051, China)

Abstract: This paper concludes that a series of projecting issues existing in rural development is due to the incompatibility between relations of production and productivity and it is an urgent task to deepen the general rural reform. The New Countryside Construction lies heavily in establishing new mechanism for rural work, further emancipating and developing rural productivity. This paper also raises relevant strategies to reform and improve rural management system, to adjust economic management function for grass roots governments, to reform rural administrative and social management system, to construct public fiscal system as well as to establish multiple supply mechanism for rural public products from the perspectives of defining land-property ownership, re-constructing rural cooperative economic organizations and boosting agricultural moderate scale-management.

Key words: rural reform; New Countryside Construction; management system; governmental function