

# 香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部  
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2008-48

2008年6月17日

\*\*\*\*\*

## 城鄉統籌發展 呼喚體制創新 —— 安徽農村改革 30 年的回顧與啟示

中國農村勞動力資源開發研究會副會長 陸子修<sup>1</sup>

鄧小平同志說過，中國的改革是從農村開始的，農村的改革是從安徽開始的。萬里是立了功的。20 世紀 70 年代末、80 年代初，一場以回歸農民經營自主權為主旨，以建立家庭聯產承包責任制為主要內容的農村改革，由安徽發端，迅速席捲全國，並由農村地區擴展到城市經濟體制改革，對我國改革開放、現代化建設做出了歷史性貢獻。1977 年萬里同志主政安徽，是年秋安徽省

---

<sup>1</sup> 本文為安徽省城鄉勞動力資源開發研究會、黃山市勞動力資源開發促進會聯合召開的 2007 年年會暨安徽農村改革 30 年與建設新農村論壇的主題講話稿。湖北省政府研究室副主任王德工、華中師範大學中國農村問題研究中心副教授吳理財協助定稿。

委作出關於落實黨的農村經濟政策的“農村六條”規定，並以“度荒”為由，在全省範圍內大規模借地給農戶自種自收，便是這場改革的濫觴。回顧 30 年來安徽農村改革的歷程，從中總結有益的經驗，可以溫故知新，找出符合安徽省實際的推進社會主義新農村建設、實現全面建設小康社會奮鬥目標新要求的有效路徑。

1978 年，肥西縣、鳳陽縣、來安縣一些地方農民甘冒風險，率先實行包產到戶、包幹到戶。他們的行為代表了億萬農民掙脫舊體制束縛，求得生產自主、獲得溫飽的強烈願望。他們的頑強抗爭和大膽創新，最終在鄧小平同志的大力支持下，在安徽省乃至全國全面推行了家庭聯產承包責任制。用鳳陽縣小崗村農民的話來說，就是“保證國家的，留足集體的，剩多剩少都是自己的”。中央連續發了五個一號文件，支持農民獲得生產自主權和產品分配權，引導農民發展商品經濟，長期被壓抑的生產積極性猛烈地迸發出來，農林牧副漁業一時間得到迅速發展，糧食產量成倍增長。短短幾年，多數農民實現了溫飽。這時國家又大幅度提高糧、油、棉等農副產品價格，縮小農產品價格剪刀差，進一步使農民得到實惠。安徽省城鄉居民收入的差距從 1978 年的 1.8 比 1，降到 1988 年的 1.5 比 1，為歷史上差距的最低點。廣大農村延續多代的茅草房，不少地方被一幢幢寬敞明亮的磚瓦房、小洋樓所代替，到處呈現一派欣欣向榮的景象。

進入 90 年代以後，雖然經濟體制改革的重點已由農村擴展到城市，由於沒有適時觸動城鄉二元結構的舊體制，調整長期實行的以農養工、以鄉養城的基本政策，以致城市改革單騎突進，農村改革停滯不前，我國“三農”發展再度陷入困境。農業農村經濟結構調不動，農民收入上不去，服務體系功能退化、瀕臨解體，農村稅費增多，農民不堪重負。他們說：“頭稅輕（指農業稅），二稅重（指‘三提五統’），三稅無底洞（指名目繁多的亂收費、亂攤派和亂集資）。”據不少農業專家計算，全國當時農民負擔的鄉村義

務教育經費、鄉鎮幹部工資等，每年達 4600 億元。那個時候，我們也多次呼籲，國家對農村的繁榮和富裕程度作了過高的估計，把許多原本由政府承擔的費用轉移到農民身上，使農民負擔日益加重，導致農村幹群關係緊張，群體性事件時有發生。包括安徽在內的我國中西部地區不少鄉鎮企業，由於所上項目為低水平簡單重複，產品缺乏競爭力，又未能像江浙那樣及時改制增效，以致多數倒閉，農民生活雪上加霜，農村金融環境隨之迅速惡化。湖北省一位鄉黨委書記依據他所在的一個鄉的實際情況，上書朱鎔基總理：“農民真苦，農村真窮，農業真危險。”朱總理派人核實，發現實際情況“有過之而無不及”，農民怨聲載道，社會很不穩定。有鑒於此，中央政府下決心推廣在安徽試點的農村稅費改革，使農民負擔得以減輕。這期間，越來越多的農民為擺脫貧困，尋找就業機會，紛紛投入從 80 年代開始的“民工潮”，安徽省農民外出務工人數從四百萬猛增到一千多萬。通過勞務經濟，廣大農民雖然在沿海地區優先發展的宏觀經濟成果中分得了一杯羹，但與他們的貢獻相比實在是微不足道。鉅大的剩餘價值留在沿海，鉅大的社會負擔丟在內地，加劇了地區之間的非均衡發展。

自 2002 年黨的十六大以來，中央明確提出要把“三農”放在黨和國家全部工作的重中之重地位，實行城鄉統籌的戰略決策和“多予、少取、放活”的方針，減免直至最終取消了在我國實行 2600 多年的農業稅，廢除了各種巧立名目的費用；實行對種糧農民的直接補貼、良種補貼、農資綜合補貼、農機具購置補貼，以及退耕還林補貼，免除農村義務教育收費等等，使農民得到國家財政的直接扶持。同時，推行以轉變政府職能為重點的鄉鎮機構改革以及縣鄉財政管理體制改革，遏制稅費反彈，保障農民利益。在此期間，黨中央、國務院適時地以增加農民收入、加強農業綜合生產力建設、建設社會主義新農村和建設現代化農業為主題，連續發了四個一號文件，推出一系列重大舉措。安徽省認真

貫徹中央的決策和部署，從實際出發，採取一系列具體政策，深化改革，擴大開放，強工穩農，活商重教，千方百計增加農民收入，實施東向發展、融入長三角戰略，擴大開放，招商引資，加快工業化、城鎮化進程，推進“千村百鎮示範工程”，引導新農村建設由點及面有序展開，農民普遍受益，農業持續增產，農村經濟復甦，社會恢復穩定，“三農”發展進入歷史最好時期之一。

綜觀 30 年農村改革開放的歷程，我們深深認識到，經過解放以來特別是改革開放以來的不懈努力，安徽省取得了舉世矚目的發展成就，從生產力到生產關係、從經濟基礎到上層建築都發生了深遠的重大變化，農村綜合改革逐步深化，開放型經濟進入新階段，人民生活普遍改善。到 2006 年止，與改革前的 1977 年比較，安徽省農業總產值增長七倍多，糧食總產量增長 50%，農民年人均收入增長 44 倍，家庭財產普遍增多。中央提出推進社會主義新農村建設以後，各地把發展的目光更多地投向農村，從解決農民最關心、最迫切的問題入手，實現了新農村建設良好開局。農業和農村發展出現重大轉機。但我們應當清醒地看到，當前安徽省農業基礎仍很脆弱，農民收入增長仍不穩定，特別是新農村建設資金投入不足，城鄉收入差距和農村內部差距呈逐步擴大趨勢，各項支農惠農政策還沒有規範化、制度化，工業反哺農業、城市支持農村的長效機制建設滯後，農民土地權益得不到有效保障。新農村建設將貫穿於全面小康社會和基本實現現代化的全過程，我們正站在新的歷史起點上。回顧過去 30 年，我們應吸取的最基本經驗是：在中國搞社會主義現代化建設，堅持“三農”的重中之重地位和農業的基礎地位的指導思想任何時候都不能動搖；維護農民權益、縮小城鄉居民的收入差距的施政導向任何時候都不能偏離；著眼於經濟社會發展的全局、以體制機制創新破解“三農”難題的根本途徑任何時候都不能改變。惟有堅定不移地深入貫徹“以人爲本”的科學發展觀，統籌城鄉改革和發展，

以體制機制創新落實“工業反哺農業、城市支援農村”方針，才能為建立公平正義的和諧社會、建設充滿生機活力的社會主義新農村開闢廣闊的前景。圍繞這一基本經驗，對新農村建設的體制機制創新問題就四個方面提出若干建議。

### 一、從落實“三農”重中之重地位的高度， 創新“工業反哺農業、城市支援農村”的體制機制

十六大以來，黨和國家出臺了一系列惠農政策，農民收入有了一定程度的增長。但是，城鄉居民收入依然有很大的差距，全國從1982年的1.82比1上昇為2005年的3.23比1，加上城市人口享有的社會保障，實際差距超過5比1，基尼係數超過國際警戒線，而且還有繼續擴大的趨勢。改革開放30年，我國經濟發展的物質基礎從來沒有今天這樣強大，無論是人力、物力、財力在歷史上都是最充裕的。我國農民為中國革命和建設做出了舉世公認的貢獻。當初，在我國工業化過程中，通過工農業產品價格剪刀差、低價出讓土地、提供廉價勞動力，為工業化、城市化提供了大量建設資金，據專家計算，總量在十萬億元以上。現在工業反哺農業，理應加大支持的力度，幫助農業儘快實現現代化。目前我國各種農業直補，平均每畝達到41.5元，雖較2006年增加了14.4元，但與我國“入世”時承諾的“黃箱”政策補貼最高可達農產品總產值8.5%這一上限相比，還有很大差距。何況直補中還有相當一部份被生產資料價格上漲所抵消。因此，落實“三農”的重中之重地位和農業的基礎地位，必須在落實“工業反哺農業、城市支援農村”方針中動真格，在創新其體制機制上下硬功夫。

著眼於擴大內需的全局，創建政府增加“三農”投入的長效機制。擴大內需是推動我國國民經濟增長“三駕馬車”（消費、

投資、出口)的重要組成部分。現在我國每年有數千億製造業產品和其他產品飄洋過海，出口到五大洲，但面臨著成本增加、利潤下降、摩擦不斷、風險加大的嚴峻挑戰。我國經濟長期持續穩定發展的基本立足點，還是要靠擴大內需。溫家寶總理指出，增加農民收入、擴大農村內需，“這是一步活棋”，因此，他倡導懂得“窮人經濟學”。擴大內需的重點應當是政府增加農村基礎設施的資金投入，為增加農民收入，改善農村生產生活創造條件。農村基礎設施內容主要是農田水利設施，基本農田建設設施，道路、橋梁設施，飲水安全設施，潔淨能源設施，環境保護設施，鄉村衛生醫療和文化設施，普及教育及就業培訓設施等等。政府應當在公共基礎設施建設領域，發揮投資主體作用。要摸清地區現狀情況，給予中央、省級專項資金，分年度實施，不要再讓農民“集資”辦。關於用於農村基礎設施的投資佔建設投資比重，省相關部門專家建議，爭取在近五年內達到20~30%。以合肥市為例，2007年基本建設投資約150億元，爭取2010年用於三縣基礎設施建設為50億元，平均每縣為15億元以上。據有關材料介紹，北京市近幾年來，每年用於“三農”的資金佔全市財政收入的比重由30%、40%增加到51%，浙江財政對“三農”投入的力度也較大。這些地方農民收入逐年大幅上昇，多數農戶都擁有家用電器的幾大件，還加一輛摩托車。如果像我們安徽省這樣的廣大中西部農村地區也能達到這個水平，我國國內的消費市場就會空前擴大。只有抓住了農村這個廣闊市場，抓住了農民增收這個關鍵，才能辦好擴大內需這件事關全局的大事；否則，無異於緣木求魚、登山採珠。安徽省由於某些客觀原因，向“三農”投入的幅度還不可能像發達地區那樣大，但也應在力所能及的情況下，盡可能增加投入。據統計資料，2005年安徽省用於“三農”的資金雖較2002年有較大幅度的增長，但僅佔財政支出的6.7%。2006年安徽省全社會固定資產投資3544.7億元，其中城鎮投資佔89%，農村投資僅

佔 11%。對於這些，省領導已經引起重視，2007 年在財政收入稍有好轉的情況下，進一步加大了對“三農”的投入，實行了 12 項民生工程，帶動市、縣財政支出向農村傾斜。我們建議：安徽也能像北京、浙江那樣，對財政收入用於“三農”的比重尤其是農村基礎設施投資比重也有一個適度的界定，並建立健全其長效機制。對省、市、縣提取的土地轉讓金的絕大多數，應執行中央規定用於基本農田等提高農業綜合生產力建設，希望各級人大加強監督。

在大力增加國家和地方財政投入的同時，要動員和鼓勵各種社會力量投入新農村建設。近年來，浙江省城鎮工商企業和外商興辦的農業企業，累計投資達 180 億元，為農村建設輸入了新鮮血液。對於農村道路、電網、碼頭、橋梁、商店等建成後能取得一定經濟效益的基礎設施，可以吸收省內外民間資金參與，並將所得利潤定期返還給投資者。要鼓勵當地和外地資本投入農業。借鑒韓國新農村運動方式，在保障國家高投入比例的同時，建立相應的激勵機制，積極引導農民和社會民間資本投入農業和農村發展。

著眼於國家糧食安全的大局，創建中部省份“糧食特區”。糧食安全是全黨全國人民關注的問題，也是城鄉統籌的一個焦點。近幾年由於實行惠農政策，調動農民生產糧食的積極性，我國糧食產量基本上維持了消費需要，但還存在許多不穩定因素，大豆、棉花需求增長的部分則大多依賴進口。目前，全球糧食生產呈現波動狀態，不少產糧大國減產，世界糧食庫存減少，形勢嚴峻。而我們這樣一個人口大國，如果糧食大量短缺，國際市場是無法供應的。最近，胡錦濤總書記指出，要立足國內保證糧食安全。安徽省是農業大省，糧食產量佔全國第六位、油料佔第四位、棉花佔第七位，每年向國家提供大量糧、棉、油。儘管安徽省具有這樣的優勢，但糧農卻未能相應富裕，其利潤不僅低於二、三產業，而且低於畜牧養殖業和經濟作物種植業。馬克思政治經濟學中社會平均利潤率的理論指出：一個行業的利潤如果低於社

會平均利潤率，則這個行業的大部分企業、生產者就要轉移到別的行業。安徽省種糧農民顧全大局，長期忍受著不公正的待遇，勉力為國家提供糧食這種戰略性物資而不轉業他去，誠屬難能可貴。然而這是違背經濟規律的，倘不及時改進，恐難以持久。

儘管中央已推行了不少具有“含金量”的惠農政策，但還遠遠不夠，其廣度和力度需繼續加強。為此，建議積極爭取中央在安徽等中部省份和東北三省的重點糧食產區建立“糧食特區”。具體措施：1、國家發行“糧食特區三農基礎設施建設債券”，像當年應對亞洲金融風暴那樣，舉國債大修水利等農村基礎設施，起到提高糧食安全保障水平、增加農民收入和擴大內需“一石三鳥”之效。2、對該區發展工業化、城鎮化、信息化、市場化、農業現代化，實行類似當年扶持沿海一樣的“經濟特區政策”，在稅收、貸款等方面給予優惠。3、對種糧農民和糧食生產進一步採取特殊政策，如：較多地提高糧食直補的標準；如數補貼糧農由於生產資料漲價而增加的支出，把糧棉油加工延伸的產業鏈大部置於縣域經濟乃至農村集鎮，使農民部分享受到由此而產生的實際利益；對產糧大戶從各方面給予優惠，並量化特殊獎勵。4、對於養殖業、農副產品加工業、農村高科技產業的用地指標適當放寬限制，鼓勵開發利用山崗荒地，實行耕地佔補平衡政策，等等。

從安徽省目前情況看，還要在落實生態保護和西部開發政策等方面下功夫。皖南山區、大別山區肩負著保護社會生態的重任，但得到社會補償和國家的優惠扶持政策仍很不夠。全國有相當一部分山區縣列入享受西部開發政策範圍，中央各有關部門已經或正在出臺相關扶持政策，含金量較高，但在調研中發現真正落實的不多，基層政府對這一政策知曉度很低，建議省裡相關部門引起重視，派員專題調研，加大政策爭取和政策落實力度。

著眼於提高政府投資效率，創新政府投入配置機制。我國行政管理架構基本上是金字塔式，層次過多、分工過細並且執行重



心過高。如不儘快克服，不但可能影響新農村建設的過程，而且長此以往難免助長政府權力的部門化、集團化，留給權力尋租鉅大的空間。為打開社會主義新農村建設新局面，當前應借鑒扶貧攻堅“四個到省”責任制的經驗，賦予地方政府與其職責相適應的資金項目配置權限。中央政府著眼於五個統籌，每年確定資金切塊到省總量，一次下達到省，便於各省籌劃全年工作；中央各部門向中央政府提出本行業切塊方案，審批各省項目總體規劃，不再管具體項目；省級政府，在徵求地市和省直部門意見的基礎上，統籌安排使用所有到省的資金，在不改變資金用途的前提下，資金直接下達到縣；縣級政府，要負擔起新農村建設執行主體的重任，按照總體規劃，統籌管理使用所有到縣的資金項目。目前有關農業投入的規定比較籠統。對各級政府財權和事權的劃分、資金用途沒有明確規定，農業預算支出被擠佔的現象比較嚴重。地方人大難於履行依法監督的權利。要制定更加具有約束力的、可操作的法律法規，保證支持農業的政策措施落到實處。

著眼於農村的階段性特徵，創建農村金融服務體系。金融是經濟的血液。缺乏金融的支持，農村經濟無法活躍。農村金融原本拮据，金融機構縣域範圍內存款的 50.5%（1256 億元）倒流到城市，進一步加劇了農村金融困難。農村金融機構面對的是小規模農戶和大量的中小企業。他們的金融需求一般具有期限短、頻率高、數額小等特點，金融機構對其服務的交易成本比較高。農村信貸市場信息不對稱現象對於城市工商業貸款而言更為突出。城市工商業貸款中使用的傳統意義上的抵押品，在農村嚴重缺乏。農業經營受自然和市場影響具有高風險性。因此，農村金融的特殊性決定了農村金融機構必須進行金融產品和服務方式的創新，有效滿足農村金融服務。金融機構如何改革創新？應借鑒國內外經驗，積極培育、引導農民互助基金會健康發展，解決農村貸款難的問題。農村只有信貸有門，才能遏制高利貸暗流，促進

農村社會生產力的發展。

著眼於提高直接融資能力，創新資本市場參與機制。黨的十七大報告中提出了“優化資本市場結構，多渠道提高直接融資比重”，特別是提出了“逐步實現資本項目可兌換”。“大國崛起”的歷程中表明，不失時機地建立和發展資本市場，是不可替代的重要舉措。我國 17 年的實踐也證明，建立和發展資本市場，通過直接融資，使我國上市企業實現跨越式發展。安徽在培育資本市場中做了大量工作，上市公司在中部地區居前位，但與東部地區比較還有較大差距。到 2006 年底，全省共有上市公司 46 個，佔全國總數的 2% 左右。作為一個農業大省，農業企業是空白，只有一個涉農企業。建議抓住資本市場的發展機遇，培育農業企業、涉農企業和縣、鄉（鎮）企業創造條件擠進資本市場直接融資，做強做大企業，帶動城鄉經濟躍上新的臺階。這就需要從領導決策層到經濟主體法人在解放思想、提高認識、調整思路、敢於實踐、善於創新諸多方面做出不懈努力。資本市場的發展涉及方方面面，各行各業、各個部門必須齊心協力，共同謀劃，破解難題。同時，要全面規劃，優化生產、流通要素，大力發展農產品期貨市場，動員和組織生產者參與期貨市場，降低農業生產風險。希望我們領導幹部包括鄉村幹部在建立完善社會主義市場經濟體制機制過程中，認真學習新知識，適應新形勢，提高運作本領，掌握資本市場脈搏，多渠道拓寬發展經濟社會事業的資金來源。

## 二、從落實農民市場經濟主體地位的高度， 創新土地流轉和適度規模經營的體制機制

土地是廣大農民的衣食之源、生產之基和生存之本。英國經濟學家威廉·佩蒂曾經說過：“土地乃財富之母，勞動乃財富之

父。”土地和勞動是農業生產的兩個基本要素，只有使之成為有機結合的統一體，才能夠形成現實的生產力。農村改革之初，正是由於農民獲得了土地使用權，才激發了震天撼地的力量，開始了改革開放的破冰之旅。但是，近年來農村中土地撂荒的現象仍時有所見，中部地區冬閑田的比例也相當高，秋季豐富的光熱水氣資源得不到應有的利用。不少農民外出打工，轉包土地一時找不到合適對象，有的轉包價格談不攏，把土地撂下就走了，一耽擱就是一年。究其原因是多方面的，由“穀賤傷農”問題，有勞動生產率低下問題，有土地政策不落實問題，但歸根到底還是土地和勞動兩大要素的結合出了問題，農民的市場主體地位沒有真正確立。需要通過創新土地流轉和適度規模經營的體制機制妥善地加以解決。

貫徹《物權法》，回歸農民的土地使用權，是確立農民市場主體地位的關鍵。穩定和完善農村土地承包關係，是落實農村政策的基石。土地使用權應包括承包權、經營權、抵押權、入股權、轉讓權。溫家寶總理指出，農民擁有的這種權利是永久性的。

深圳是我國最早的開放城市，他們的農民之所以富，主要是因為他們保有了土地，統一建設標準化廠房、門面房、公寓，出租和出售給企業、工廠、住戶，獲得了包括地價在內的全部收益。土地所有者的村民組、村委會（原屬大隊所有的土地）從級差地租、開發經營收入中，依法納稅後，分別由村民組（原生產隊）、村委會（原大隊）依法統一分配。他們把土地價值轉化成資本，用於投資智力開發，提高自身素質，發展二、三產業，從而使城鄉居民共享改革開放成果。深圳在開放初期，工業化、城市化興起時，他們就請香港專家參與制定了農民土地使用權流轉的地方法規，我國著名經濟學專家董輔、中央農村政策研究室原主任杜潤生同志等農村問題專家參與了法規論證會，我也應邀從事研討，得到了一次學習機會。

安徽省蕪湖市在農民集體建設用地的土地使用權流轉制度建

設上，創造了新的經驗。2000年2月，國土資源部在安徽省蕪湖市五個鎮開展農民集體所有建設用地使用權流轉試點，並將流轉試點擴大到15個鎮。2001年7月，國土資源部批准同意安徽省“對農民集體所有建設用地使用權流轉進行立法實驗研究”以來，安徽省選擇37個鄉鎮開展試點。2003年4月，國土資源部在蕪湖市召開總結研討會。會議認為，蕪湖市試點是成功的，取得了明顯成效。一是保障了農民的土地財產權，使農民的收入有了大幅度的提高，生活有了明顯的改善，養老有了基本保障。五個試點鎮農民收入的增長率比全市平均增長率高14.35%，有17582名農民進入小城鎮務工經商。二是加快了小城鎮建設和農村產業結構調整的步伐，促進了農村經濟的發展。各試點鎮的城鎮規模不斷擴大，基礎設施不斷完善，首批試點的五個鎮2002年實現財政收入1.0483億元，與開展試點前的1999年相比，增長了70.62%，比全市平均增長率高23.39%。三是立足於盤活存量建設用地，實現了耕地佔補平衡，土地集約利用水平明顯提高，土地利用結構更趨合理。四是堅持以規劃控制為前提，切實保證了土地利用總體規劃和村鎮建設規劃的實施。

實踐證明，農民集體建設用地使用權流轉制度是切實可行的，建議安徽省加快農民集體建設用地使用權流轉的立法進程，為國家制定農民建設用地使用權流轉條例提供借鑒。這將是我安徽省深化農村改革的一個創舉。然而，現在有些地方對農民的土地使用權很不尊重。國家土地部門說徵就徵，而且是強制性的，農民沒有參與權、要價權、談判權。徵用一畝地，農民只能得一兩萬元，而政府則以數十萬乃至一、二百萬出售。這種無視現行農村土地集體所有制和農民在土地使用權流轉中的所有份額，由政府包辦土地徵用，是不符合我國相關法律的。中央實行強硬政策措施，正在著力解決這一問題。因此，除了通過立法確認農民的土地使用權，進行制度化、規範化建設以外，還要通過民主合

作的方式，積極建立和健全農民合作組織（包括土地合作社）和民主參與政府決策的機制，確保包括農民土地使用權在內的各項合法權益不受侵害。

堅持互惠互利，引導農民適度規模經營，使恢復土地與勞動兩大要素有機結合的方向。早在 1990 年鄧小平同志就高瞻遠矚地指出，農業的改革和發展有兩個飛躍：實行家庭聯產承包為主的責任制，這是一個飛躍；適應科學種田和生產社會化的需要，發展適度規模經營，發展集體經濟，這又是一個飛躍。現在農業生產過度分散經營，地塊狹小，是我國農業低效和農民低收入的一個重要原因。如果這種狀況不能逐步改變，且不說實現農業現代化，就是目前農業成本居高不下、農民在低收入上徘徊的局面也難以改變。我國進入 WTO 後，境外糧食對我們構成了威脅。因為發達國家土地高度集中，機械化生產，用工少、成本低，加之政府給農業大量補貼，所以競爭力很強。我國一個農民養四個城裡人，而美國一個農民可以養活 94 個城裡人。我們如果不儘快適度規模生產，也很難抵禦境外農產品的挑戰。國家已經頒佈、實施《農民專業合作社法》，這是在我國農村重建真正的合作制的必然抉擇。各地政府要依法加強政府的責任，大力宣傳、加強引導，積極發展各種類型的農民合作經濟組織，充分發揮指導、扶持、服務的作用，切實落實國家在財政、稅收、金融、科技、人才等方面的扶持政策，使之由點到面逐步積極健康地發展。在組織這一工作時，必須堅持自願互利原則，嚴格依法辦事，以免重複人民公社的歷史教訓。

要鼓勵城鎮或當地資本組成“龍頭企業”，轉包土地、規模經營。安徽省“皖北糧王”、中共十七大代表、宿州市夏劉寨村黨支部書記王化東，運用他原來經營的化東農業技術開發公司轉包了本村及鄰村的五千畝土地進行規模生產。用工由原來的五百餘人減為 40 人，富餘勞動力用來創辦糧棉加工廠、建築隊，辦了養殖場大批量養雞養羊，還開闢荒山七千畝種上了果樹，經濟效

益大大增加，2006年該村人均收入達到五千餘元，企業也有發展。種糧大戶的興起是農村社會生產力發展的必然趨勢，是適度規模經營的有效途徑。近年來，安徽省種糧大戶正在健康發展，安慶、池州、馬鞍山、巢湖、滁州、合肥市發展較快。據安徽省農委調查統計，全省一百畝以上的種糧大戶有7953戶，經營規模161萬畝，佔全省耕地面積2.6%，戶均經營202畝，經濟效益顯著。2007年種糧大戶糧食總產佔全省糧食總產量3.06%，單產水平、科技含量、產品質量和安全水平明顯提高，顯示出旺盛生機。不少地方還發展了多種類型的專業合作經濟組織，進行規模經營，成效也明顯。這方面各地都有不少創造，應該總結推廣。

建立“土地銀行”，開發新的金融衍生工具，是激活土地要素的重要探索。我們曾多次呼籲：用建立“土地銀行”的辦法來解決轉包土地的問題。這個銀行由國家來辦，或者民辦公助。出去務工的農民可以把土地存在銀行裡，利息按當地的行情，一般每畝每年300~400元（根據耕地純收入定）。銀行把這些存進來的土地貸出去，主要貸給成片種植、規模經營的種糧大戶。銀行不以盈利為目的，存貸之間會有虧損，由政府補貼。這種做法最大的好處是使農民轉包的土地，能流轉到種田能手當中，促進適度規模經營；而且能保證土地使用方向不變，保護農產品綜合生產能力。

### 三、從落實“以人為本”重要思想的高度，創新 農村勞動力轉移培訓就業和培養新農民的體制機制

從20世紀80年代開始形成的波瀾壯闊的“民工潮”，揭開了農村勞動力轉移的序幕，為發達地區提供了大量緊缺的勞動力，有力地推動了我國的和平發展。在海外，“中國製造”具有很強的競爭力，可以說所向披靡，就因為它價廉物美，而價廉物美主要依賴

農村轉移的廉價勞動力。廣東一位“三農”專家指出：“廣東全省經濟總產值中至少有四分之一是來自全國各地農民工的創造。沒有農民工的貢獻，就沒有廣東的繁榮和富裕。”如果沒有農民工做出的重大貢獻，我國就不會有今天這樣的綜合國力和國際地位。農民工在為國家做出重大貢獻的同時，也有效地改善了自己的生活。安徽省一千多萬農民工每人每年平均可寄回五千元，總量達五百億元，相當2006年安徽省財政收入的60%。這充分說明，要富裕農民，必須減少農民。農村勞動力轉移是不可避免的歷史趨勢。

現在，安徽省農村勞動力轉移出現了一系列新氣象：一是轉移繼續增長；二是不同地區農村勞動力轉移亮點紛呈，黃山市有一個村勞動力成建制地轉移到歐洲獲得高額利潤；三是培訓力度加大，農村勞動力素質進一步提高；四是工資小幅增加，拖欠現象減少，合同簽約率高；五是合肥和沿江城市逐步成為安徽省農村勞動力外出就業的目的地；六是工業、建築、服務業是接納農村勞動力的主要行業；七是自覺轉移成為安徽省農村勞動力轉移的主要形式；八是外出農民回鄉創業漸成氣候。誠然，大批農民外出務工，其中多數是農村的精英，對建設新農村會有一定的影響，還產生了諸如“空巢老人”、“留守兒童”之類的負面效應。但是我們看到，一千萬農民工每年往來於城鄉之間，不僅帶回了務工的收入，也帶回了知識、技術、信息，帶回了城市的先進文化和新的生活方式，他們中間返鄉創業者不絕於途，對於改變原來的價值觀念、目標取向，對於改變農村面貌起著長遠和深刻的作用。原來有人擔心農民精英外出了，會影響農業生產。這些年來農業穩定發展，2006年安徽省糧食總產量達到2680萬噸，同比增長9.8%，棉花、蔬菜、水果都有大幅度增長，2007年發生歷史上少見的洪澇災害，糧、棉、油等農副產品仍達到較高水平，從而清除了人們的憂慮。

農民工這一特殊群體的形成，同我國長期以來實行的城鄉二元制的社會結構密切相關。我們所講的“農民工”，是指那些沒

有完全融入市場經濟體系和城市社會、在城市工作的農民群體。目前國家正在著手解決這個問題，在重慶、成都進行試點。我們希望能及早解決。安徽省城鎮化水平滯後於工業化，應當採取措施，改革戶籍制度，加快城鎮化進程。但是我們也要看到：安徽省農村人口基數較大，地域遼闊，各地經濟發展和市場發育程度差異也很大，解決這個問題，需要因地制宜、分類指導。從歷史上看，一些發達國家農村勞動力轉移都有一個過程。據有關資料介紹，農村勞動力佔總人口的比重，美國從51%到9.5%，用了80年；法國從51.7%到10%，用了119年；日本從49.7%到10.9%，用了50年。而拉丁美洲有些國家大批農村勞動力湧向大城市，在城邊形成大量的貧民窟，給經濟發展、社會治安、環境保護帶來很大負面效應，其教訓是值得借鑒的。欲速則不達。我們既要創造條件，大力推進，也不要不顧條件，操之過急。要站在構築和諧社會的高度，著眼於突破城鄉二元制的社會結構，不斷創新農村勞動力轉移培訓就業的體制機制，走出一條中國特色的社會轉型之路。

城市穩定的農民工群體應及時轉為市民，和諧融入城市社會。農民工中有相當一部分人，多年在城市穩定參加二、三產業勞動，擁有一定的技術，不少人成為企業的技術骨幹或管理人員。這部分人實際上已經成為工人階級的一部分。例如，上海江南造船集團在製造軍艦的關鍵崗位上的高級技工五百餘人，都是安徽省巢湖地區的農民，至今仍為農民身份。這部分農民工應由所在城市儘快接納，給予城市戶口，並享有城市人所有的社會保障和福利。我們建議國家把轉移出來的農民工的承包地購買過來，分配給地少的農戶，轉移到城市的農民工把這筆錢作為購買經濟適用房或社會保障基金。同時，希望中央和省、市出臺政策，規定可以轉為城市戶口的農民工的條件，主要以擁有技術和勞動業績為標準，參照工作年限等，每年由輸出地區和輸入城市組織考核小組，經過考核分批分期轉正。如果早些能夠成行並形成機制，



則不僅可以讓有條件的農民工有序地轉為城市戶口，而且能形成一種推動農民工積極向上的強大動力。現在有些地方主要以工作年限和有無住房為標準，選留農民工，難於起到激勵奮進的作用。

回鄉創業的農民工群體應享受優惠政策，積極參與新農村建設。組織有能力的外出務工人員帶著資金、技術、項目，回鄉創業。這是一項既能為國家現代化建設效力，又能推進安徽省跨躍式發展和當地新農村建設，還能克服農民工長期背井離鄉而產生的負面效應的一項極好的舉措，應該大力提倡，廣為發展。到 2007 年 5 月底止，安徽省已有 70 萬農民工返鄉創業，創辦各類企業 30 萬家，吸納 220 萬農村富餘勞動力就地就近就業。近幾年，安徽省農民工返鄉創業，所以能成為一種潮流，主要是由於政府出臺的各項優惠政策，包括：農民工返鄉就業列入招商引資範圍，並享有相應的優惠政策；所吸納的下崗失業人員，可享受相關再就業的優惠政策；建設創業園、創業街容納回鄉創業企業，並疊加落實崗位補貼、社保補貼、稅費減免、小額貸款等一系列優惠政策。正是這些優惠政策，使安徽省近幾年出現了“鳳還巢工程”蓬勃發展、返鄉就業成為風尚的喜人現象。當然，同一些先進的地區比較，還有較大的差距。事實上安徽省還有一些具備返鄉創業的農民工，心存疑慮、踟躕不前，需要各級政府進行深入細緻的思想和組織工作。

游離於城鄉間的農民工群體應強化就業培訓指導、健全社會保障，促進城鄉協調發展。以上兩部分農民工固屬重要，但在一個相當長的時間內，尚屬少數。對為數眾多的流動性農民工，要按照國務院關於解決農民工若干問題意見的 40 條規定，做好他們外出務工的組織、培訓、維權等工作，尤其要做好他們的技能培訓工作，從而解決比較普遍存在的“農村勞動力結構性剩餘和結構性短缺”的問題。現在有些地區出現“民工荒”，其實是技工荒；沒有技能，只能從事簡單勞動的農民工並不缺乏。通過培訓，使外出務工人員掌握一定技術，既便於就業，又能增加工資收入。

所以，加強職業技術教育，認真實行“陽光工程”，抓緊農民工的技術培訓工作十分重要。各地還要進行人才市場調研，同用人企業緊密結合，按照“缺什麼、教什麼”的原則進行技術培訓。合肥市舉辦了 32 家授牌的正規農民工培訓機構，規範教學內容，提高教學質量。有的實行訂單式培訓，直接為用人企業培訓技工，輸送就業。還要同用人城市密切配合，妥善解決好農民工工資待遇、社會保障、子女上學等方面問題，使他們能有一個較為良好的環境，安心務工。經過多年的努力，許多省市都建立了農民工社會保障體系，當務之急是要有全國通用、終生管用並可繼承的社會保障“全國糧票”，做到“一卡在手，走遍天下”，使他們真正解除後顧之憂。

堅持農科教結合，培養有文化、懂技術、會經營的新型農民。建設社會主義新農村，除繼續有計劃地實行農村富餘勞動力轉移外，另一個十分重要的方面就是加大培訓新型農民的力度。農村教育體制必須改革創新。發生發展於 20 世紀 80 年代末的農科教結合，是被國家倡導推廣的安徽人民的一個創舉，曾經對促進農村經濟發展、科教進步、教育改革起了積極作用。應當繼續堅持農科教結合，進行機制創新，為培養建設社會主義新農村的主力——新型農民作出貢獻。

#### 四、從落實城鄉共享發展成果決策的高度， 創新農村社會管理治理和公共服務的體制機制

黨的十七大最重要的決策之一，就是要讓城鄉人民共享改革發展的成果。我認為落實這一重大決策，關鍵在於創新農村社會管理治理和公共服務的體制機制，構建城鄉人民同興共榮的良好環境。

建設服務型政府。關鍵在於更新農村治理理念，轉變社會管理方式。要按照規定認真精簡鄉鎮機構和人員，真正在轉變職能上下功夫。同時，要積極探索縣鄉聯動改革，創新農村治理體制。加強

黨的基層組織執政能力和工作作風建設，進一步增強黨組織的創造力、凝聚力和戰鬥力，在新農村建設中發揮戰鬥堡壘作用。一定要發展基層民主，保障人民享有更切實的民主權利。依法搞好村民自治，推行農村民主政治建設。一定要優化農村組織機構，扶持農民自治組織的發育，擴大基層自治範圍，完善民主管理制度。農民自治組織在依法、自願基礎上形成的以自我服務、自我管理、自我維權為目的的民間組織，政府應予扶持，使人民真正能夠當家作主。在農村工作中，政府規劃一切、管理一切的方法已經行不通了，一切以政府組織為中心的治理格局應該轉變。應當重視建立政府與鄉村社會新型關係，革新基層政府運作，讓權力在陽光下運行，激活農民的主動性和創造性，讓多種社會力量成為發展的主體，讓這些主體在夥伴關係的基礎上協同共治，使農村社會內部充滿活力。一定要下大力氣加強基層幹部廉政勤政、執政為民建設。完善制約和監督機制，保證人民賦予的權力始終用來為人民謀利益。要關心鄉村幹部的工作和生活，適當提高他們的待遇和保障水平。要積極化解鄉、村兩級債務，使基層幹部放下包袱，輕裝上陣，投入新農村建設。

**重建農業公共服務體系。**農業科學技術是建設現代農業的關鍵。現在農村基層農技站出現網破、線斷、人散的狀況，要儘快加以解決。建議學習借鑒湖北鄉鎮事業單位“以錢養事”的改革經驗，創新農業科技等“七站八所”的體制機制。通過改革，湖北省鄉鎮直屬事業單位已轉為自主經營、自負盈虧的企業或中介服務機構，政府承擔的農村公益服務實現由“養人”向“養事”轉變。2006年，省裡籌措1.8億元資金，按每個農業人口五元的標準，對實行“以錢養事”新機制的鄉鎮給予補助；安排1.6億元資金，對重點貧困村村級組織運行及活動場所建設給予補助。目前，許多地方都出現了“政府的公益性服務職能得到切實加強，為農服務質量得到切實提高，服務人員收入得到切實保障”的多贏局面。

**建立健全農村社會保障。**總體上看，農村社會保障制度在發

展規劃和設計上還存在重大缺陷，制度覆蓋的人口範圍有限，保障水平低，保障項目少，保障具有應急性，缺乏制度化，與構建和諧社會發展的需要相比，與農村居民發展的需要相比，與農村市場經濟體制改革的需要相比，還有較大的差距。在推進社會主義和諧社會建設中，必須從長計議，創造條件，穩步推進城鄉保障一體化。我們建議目前發展的重點是：建立完善農村最低生活保障制度、新型農村合作醫療和農民基本養老保險制度，加快解決失地農民和農民工社會保障問題，完善農村社會救助制度。建立城鄉統一的社會保障制度基本框架，通過法律手段將現代社會發展的保障制度和保障服務全面引向農村，惠及農民。

**發展農村公益性文化。**堅持把發展公益性文化事業作為保障人民基本文化權益的主要途徑，加大投入力度，加強社區和鄉村文化設施建設。滁州市農村勞動力資源開發研究會在2006年就進行了定性定量調查研究，就鄉村文化建設和活動的現狀、問題、原因、對策撰寫了調查報告，並在省勞研會於寧國市召開的全省農民創業增收與推進新農村建設研討會上作了專題發言，引起了熱烈反應。滁州市委十分重視他們的研究成果，便在天長市召開了全市鄉村文化建設研討會，市政府把他們的研究成果納入新農村建設的工作部署，指導實踐。2007年春上，我與省勞研會部分成員到淮北、江淮丘陵糧食主產區八個縣、市就鄉村文化建設問題，作了為時一個多月的調查研究，感到現狀令人堪憂，問題不容忽視。鄉村文化設施和活動，相對於經濟發展，相對於教育、衛生事業，相對於城市文化，已經陷入“塌陷區”。當今時代，文化越來越成為民族凝聚力和創造力的重要源泉，越來越成為綜合國力競爭的重要因素，豐富人民精神文化生活，是建設社會主義新農村、奪取全面建設小康社會新勝利的新要求，希望採取切實措施，城鄉統籌，加強協調，創新體制機制，推動社會主義文化大發展大繁榮。