

把增加农民收入作为发展农村经济的首要目标（1996~1997）



高；制约农业生产发展的外部环境也很难在短时期内有根本性的改变。在这种形势下，考虑到农民日益增长的市场导向意识，我们只有花大气力，努力使从事第一产业的劳动者可支配的现金收入真正有所增长，才有可能实现预定的农业生产目标，对此我们应有清醒的认识。

G . 6

提高农民购买力，开拓农村市场

(1997 ~ 1998) *

由于贯彻党中央关于加强农业基础地位的一系列方针政策，近几年来，农村经济发展的成绩斐然。随着经济改革的进一步深化，为使中国经济保持持续稳定的增长，必须积极开拓农村市场，扩大占中国人口 70% 的农村人口对消费品和生产资料的需求，使广大农村的消费市场成为中国经济的强劲动力源之一。这其中的关键问题是增加农民的收入，提高农民的购买力。但从 1997 年的情况看，这方面还存在一些问题。

1. 农业经济发展滞缓，致使农民增产不增收

1997 年第一产业实现增加值上 3674 亿元，按可比价比上年增长 3.5%，如按当年市场价格则比上年减少了 1.5%。1997 年农业生产资料市场供应状况明显好于往年，供求平衡有余、购销平稳增长，生产资料价格指数回落到 99.5%，首次出现负增长。但农产品价格同样在低位运行，1997 年秋粮上市后一些地区甚至出现粮价的过度下滑。从农林牧渔业的产值结构来看，1997 年由于生产结构的调整，使农业的比重下降了 1.1 个百分点，而价格因素则使农业的产值比重下降了 0.7 个百分点。农产品价格的走势低迷一方面为 1997 年全国物价指数的下降作出了贡献，但另一方面也减少了农业的增加值，从而直接影响农民的收入。据统计 1997 年作为农村居民纯收入增加额中主要来源的第一产业增收明显受到制约，全年家庭经营第一产业增收额人均仅 73 元，而 1996 年家庭经营第一产业增收额人均是 19 上元，这是使农村居民人均纯收入增额减少较多的直接因素。具体到粮食来看，1997

* 注：本文所引资料和数据，皆出自于本书各章。



年，农村居民人均出售粮食 228 公斤，比 1996 年增加 24 公斤，而出售粮食收入则比 1996 年减少 1.6%。按 1996 年农村居民出售粮食的综合平均价计算，仅此一项，农村居民人均就少收入 36 元，可直接影响农民收入增幅下落近 2 个百分点。

2. 农民人均纯收入增长缓慢。直接影响农民的购买力

1997 年中国农民人均纯收入 2090 元，比上年增长 8.5%，扣除价格因素实际增长 4.6%。农民人均纯收入中以货币形式表现的现金纯收入为 1404 元，比 1996 年增加 185 元，增长 15.2%，增幅较上年有所回落。虽然农民纯收入中现金收入所占比重 1997 年达到 67.18%，比前几年有所提高，但这主要是工资性劳动报酬收入增长的拉动和粮食等实物收入减少共同作用的结果。还应指出的是，种植业生产者在农产品出售方面亦遇到困难。1997 年全国粮食部门库容饱满，粮食储备已达到历史最高水平。据部分粮食主产区反映，大多数粮库陷入了难吞难吐的“梗阻”困境。随着粮食购销形势的变化，一些地区又出现了收购进度慢、资金到位差、兑款不及时的现象。这样就使从事种植业的农民可支配的现金收入减少，这一人数众多的群体购买力下降。

另一方面，1997 年农民负担过快增长的势头在一定程度上得到抑制。估计全年三农民人均三项负担性支出为 108 元，与上年基本持平，增长低于纯收入增长速度，这种状况是近年来少有的，是一种可喜的现象。但也应指出，三项负担性支出多以货币形式向农民收取。1994 年以来，农民以现金支付的三项负担额占全部负担的比重每年都在 86% 以上，1997 年高达 90.54%，高出同年农民现金纯收入在纯收入中所占的比重 23 个百分点：这也是影响农民购买力^①的一个重要因素。

3. 乡镇企业效益下滑，减缓了农业劳动力的转移速度

1997 年乡镇企业创增加值 1.8 万亿元，比上年增长 18%，低于 1995 年

^① 农村居民购买力 = 全年现金纯收入 - 缴纳税款 - 上交集体承包任务 - 集体提留统筹和摊派 - 其他非生产性支出 - 储蓄借贷现金支出 + 年初存款余额 + 年初手存现金。



33.6%和1996年21%的发展速度。同时全年亏损面达到15%左右，比上一年上升了7个百分点，亏损额600亿元，比1996年扩大33%左右。由此造成的后果一是影响了非农产业劳动者的工资报酬收入，二是使乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的速度进一步减缓。1997年乡镇企业吸纳农村劳动力约400万人，而“八五”期间平均每年吸纳717万，1996年吸纳647万人。1997年农林牧渔业劳动力约3.234亿人，比1996年增加80多万人。也就是说从1992年起农业劳动力连续五年绝对数量逐年减少的状况在1997年发生了逆转，这是个值得注意的动向。

1997年据统计全国县及县以下社会消费品零售总额首次突破1万亿元大关达10449亿元，比上年增长10.0%，扣除价格因素，实际增长9.2%。由于这一数据包括一部分县及县级市城镇人口的消费，并不能全面反映农村居民的消费水平。据统计，1997年农村居民全年人均生活消费支出1617元，比1996年增加45元，增长2.9%，扣除物价上涨因素影响，实际增长0.4%。实际增长速度和1996年同期的10.5%比较，放慢很多，降到90年代以来的最低水平，生活消费的实际增长速度比收入低4.2个百分点，消费绝对水平的增加也是90年代以来最少的年份。1997年，平均每个农村居民对工业品的购买总额增速，只有4.1%，不及收入增长速度的二分之一，且工业品的购买总额增速在1996年比1995年低10.1个百分点的基础上，再次下降17.1个百分点。

另一方面，根据对农村住户的抽样调查，1997年农民整体收入与消费水平与2000~2500元组比较接近。这一层次农村居民生活消费水平仍处在温饱有余阶段，人均生活消费支出1732，44元，人均购买力水平达到2886，09元，按1996年末乡村人口8643.9万人计算，可以形成约2.5万亿元的购买力。问题在于这2.5万亿元中有多大份额能转化为现实的购买力，转化的制约性因素有哪些？从根本上说，增加农民收入是提高农民购买力的关键，但对不同地区及收入水平不同的农民群体消费需求、消费心理及制约消费的外部环境等问题必须进行深入的研究并制定相应的政策措施，否则开拓农村市场的设想很难落到实处。以下是增加农民收入、开拓农村市场的几点设想：



1. 创造农村就业机会，增加农民收入

1997年，农村居民全年纯收入增加总额人均仅164元，在近几年农业生产连续获得好收成、国家库存粮食增多、粮价稳定趋降等因素的影响下，农村居民很难继续从出售粮食产品方面获得更多收益，农业生产同样面临着结构调整及减员增效的难题。在城市和乡镇企业都不可能吸纳较多农村剩余劳动力的背景下，可考虑由中央和地方财政、社区集体及农户以股份合作的方式集资兴建农村基础设施，增加农村的就业机会，同时通过路、桥、水、电等基础设施的建设，可改善农村的消费环境，促进消费。

2. 根据不同的地区特点、生产力水平、资源约束条件以及乡镇企业的不同类型，选择乡镇企业改革与发展的突破点

我们以全员劳动生产率和资金利税率为主要指标，分析1996年四种类型的乡镇企业的经营状况。其中乡（镇）办集体企业个数仅为总数的2%，可职工人数为总数的22%，所拥有或控制的固定资产原位占总额的41%，全员劳动生产率最高，为1.7万元/人，但资金利税率最低，仅为11.5%。村办集体企业个数为总数的5%，职工人数为总数的22%，所拥有或控制的固定资产原值占总额的28%，全员劳动生产率与乡（镇）办企业一样，为1.7万元/人，资金利税率为20.0%。

联户办企业个数为总数的4%，职工人数为总数的7%，固定资产原值占总额的6%，全员劳动生产率为1.3万元/人，资金利税率为29.4%。

个体私营企业（包括个体工商户）个数为总数的89%，职工人数为总数的49%，固定资产原值占总额的25%，资金利税率是四种类型中最高的，达到39.3%，而全员劳动生产率是四种类型中最低的，仅为0.9万元/人。其中8人及以上的企业（注：按政策应属于私营企业）个数为总数的55%，职工人数为总数的11%，全员劳动生产率为1.1万元/人口

以上数据表明，由于资金增密及用资本大量替代劳动，乡（镇）办和村办集体企业资本有机构成明显高于村以下办企业，从而较大地提高了全员劳动生产率，但其资金的利用效益明显不如联户办和个体私营企业，尤其是乡（镇）办集体企业资金运用的经济效益与之有较大差距。而联户办和个



体私营企业有机构成低，占用活劳动多，企业资本规模小，全员劳动生产率虽低，但资金利税率非常高，这两类企业（尤其是个体私营企业）的资本与劳动的组合方式正好与中国农村。尤其是中西部地区，资本短缺、劳动力剩余的现状相一致。而研究表明，非农产业劳动者的报酬收入目前仍是地区间农民收入差异的主要来源，如能创造条件促进中西部地区联户办及个体私营企业的发展，则稀缺要素资本能得到充分的利用，剩余劳动力能获得非农就业的机会，地区收入差异也可缩小。

3. 发展农村的资本市场，建立农村的资本运营机制，促进农村集体资产的保值和增值。

乡村集体企业的转制不应定指标、定时限，以搞运动的方式来进行转制工作，而应实事求是、因地制宜。但一个地区的方针政策一旦确定，就不要拖延，拖的时间越长，集体资产的流失就越严重。首先要把好资产评估关，出售资产时要遵循公开、公平与公正的原则。但更重要的是集体资产出售后收回的价值形态资产的经营管理问题，如处置不当，这将会是集体资产的最大的流失。如运用得法，则能繁荣农村经济。

1996年，乡村集体企业的所有者权益合计8875亿元，其中乡集体资本金为2003亿元，村集体资本金为2158亿元。改制后，乡村集体企业的实物形态的资产转为价值形态的资产有几种渠道：资产拍卖出售后收回的资金；企业使用集体土地上缴的土地使用费；一部分集体资金以贷款形式放在企业中收：取的资金占用费；企业中保留的集体股的红利。社区农民劳动者应真正成为由各种渠道汇集的价值形态的资金的财产权利主体。通过组建集体资产经营公司，使村民代表（在乡镇一层，是各个村集体的代表）参与决策，决定资产本身的使用方向及资产运营背后所获收益的使用方向。资金的具体运营可考虑设立乡村投资基金，开辟农村资本市场及资本运营渠道，使这块资金能流动起来，产生效益。资金的量增值收益可用于本社区的福利（如农民的社会保障支出、公益事业支出等），或是创造就业机会（如基础设施建设等），增加农民的收入。

中国农村经济改革与发展的 新阶段与新思路（1998~1999）

以1978年中共十一届三中全会的召开为标志，中国农村进入了一个波澜壮阔的改革开放的新时期。在过去20年中，中国农业和农村经济发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的成就。种种迹象表明，中国农村改革与发展正在进入一个新的阶段，面临着一些亟待解决的新矛盾与新问题，需要认真分析研究这些矛盾和问题，并选择可行的政策措施。

一 中国农村改革与发展的重大成就

（一）实行家庭承包责任制，废除人民公社体制

实行家庭承包责任制，最终废除人民公社体制，是迄今为止中国农村最具实质意义的重大变革。这一变革赋予了农户相对独立的自主经营的权利，使农户成为一个相对独立的财产主体，从根本上再造了农业的微观组织结构。

对于家庭承包责任制，一直有少数人不理解，甚至持反对态度，对它的责难之声从未消失过。在实践中，违背农民意愿，强行收回农民的承包地，任意改变承包合同等做法，在一些地区一直未停止过。针对思想上和实践中的混乱现象，中共十三届八中全会在《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中第一次明确指出：“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断加以完善。”“这种双层经营体制，在统分结合的具体内容和形式上有很大的灵活性，可以容纳不同水平的生产力，具有广泛的适应性



和旺盛的生命力。这是我国农民在党的领导下的伟大创举，是集体经济的自我完善和发展，决不是解决温饱问题的权宜之计，一定要长期坚持，不能有任何的犹豫和动摇。”^① 十五届三中全会在《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中进一步指出：“这种经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。”^② 至此，在经历了艰难的探索和几次严重的失误之后，我们找到了一条符合国情的领导亿万农民致富的道路。

（二）废除统购统销制度，农业的市场化程度不断提高

80年代中期以来，国家取消了实行长达30年之久的农产品统购派购制度，逐步放开了大多数农产品的经营，农产品价格的确定由主要靠国家定价转变为主要由市场形成价格。在农副产品收购总额中，国家定价比重由1978年的94.4%下降到1997年15%以下。目前农产品综合商品率已提高到60%以上。全国性、区域性的农产品市场体系初步形成，农村土地、劳动力、资金和技术等要素市场也在逐步发育。农村市场主体初步成长。在统购统销体制下，国合商业是农产品流通的唯一合法主体。改革以来，原来国合商业一统天下的局面已经被打破，农民及多种形式的市场中介组织，作为独立的市场主体，在农产品流通中的地位日益重要。

（三）积极探索集体经济的有效实现形式，突破了单一集体经济的所有制结构，形成了以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的格局

以包干到户为主要形式的农村第一步改革，就其内容来讲，主要是传统集体经济内部经营形式的变革，即在坚持土地集体所有的前提下，由原来高度集中的统一经营方式，逐步改革为以农户家庭分散经营为主的经营方式，

① 中共中央文献研究室等：《新时期农业和农村工作重要文献选编》，第764~765页，中央文献出版社，1992年。

② 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，第10页，人民出版社，1998年。



逐渐赋予农户相对独立的自主经营的权利。包干到户以后，由于农户具有了积累的功能，虽然集体所有的产权制度没有发生变化，但农民逐渐在集体的公地上不断地积累起私有的财产。农村第一步改革的意义绝不仅限于赋予了农民相对独立的经营权利，它的更深层的意义在于使得农户逐渐成为一个相对独立的财产主体，从而初步塑造了农村财产主体多元化的格局。“土地集体所有，农户承包经营”事实上是农村集体经济的一种新的实现形式。这种新的体制既不是过去的集体所有制，也不同于单纯的农户私有制，而是在保持土地公有制不变的条件下，承认并保留农民生产资料所有权。它是一种不完全的生产资料私有制和不完全的公有制相结合而形成的混合所有制。改革以来，农户财产的增长是相当迅速的。农户除了拥有房产和耐用消费品，还拥有生产资料，并逐渐成为农业投资的主体。1978年农村人民公社生产性固定资产849亿元，农户私人财产微乎其微。到1986年，农村生产性固定资产达到2393亿元，其中集体所有和农户所有各占一半。1996年农户生产性固定资产原值达到3605亿元。在农业固定资产投资中，农户成为重要的主体。1998年农村集体固定资产投资310亿元，农户投资478亿元。农户拥有大部分生产性固定资产，包括农业机械、运输机械、排灌机械以及加工机械等。农机总动力由1980年的1.47亿千瓦上升到1998年的4.6亿千瓦，其中大部分为农户所有。农户经济已经成为农村经济的重要组成部分。

乡村集体企业也通过股份制、股份合作制以及拍卖、承包、租赁、兼并等多种形式的改革，积极探索有效实现形式。据不完全统计，到1996年底，全国农村各种形式的股份合作企业共300多万家，其中乡村集体企业改制为股份合作企业的有14.35万家，占乡村集体企业总数的9.3%，改制企业职工736万人，占乡村集体企业职工总数的12%，改制企业完成增加值1452亿元，占当年乡村集体企业工业增加值的14.2%。而中共十五大以后，乡镇集体企业改制的步伐进一步加快。

在农村公有制实现形式日益多样化的同时，农村非公有制经济也迅速成长起来，并已成为农村经济的重要组成部分。1997年乡镇企业增加值20740.3亿元，其中乡村集体企业10049.3亿元，占48%，非集体企业



10691 亿元，占 52%；在乡镇企业 1.305 亿职工中（包括个体工商户），乡村集体占 41%，非集体占到 59%。由于乡村两级企业有相当一部分是戴“红帽子”的企业（假集体企业），因而，农村非公有制企业在产出及就业中的实际比重肯定比统计资料显示的要高出许多。

（四）突破了单一的农业结构，形成了农林牧副渔和二、三产业全面发展的农村经济结构

在农业内部，1978~1998 年，种植业产出比重由 80.0% 迅速下降到 56.3%，畜牧业比重由 15.0% 上升到 30.7%，渔业比重由 1.6% 上升到 9.7%。种植业、林业、畜牧业、渔业各自的结构，也有较为明显的变化。从农村产业结构来看，在农村三次产业的结构中，第一产业的比重迅速下降，第二产业的比重迅速上升，第三产业的比重也逐步提高。从整个农村经济增加值的角度来考察，1998 年第一产业的比重为 37.3%，第二产业为 40.0%，第三产业为 22.7%。在农村劳动力中，农业劳动力比重迅速下降，非农产业劳动力比重迅速上长。1985~1998 年，农业劳动力的比重由 81.9% 下降到 70.1%，农村第二产业劳动力比重由 10.4% 上升到 18.1%，农村第三产业劳动力比重由 7.7% 上升到 11.8%。特别是乡镇企业的发展，大大提高了农村经济的整体素质和效益，增强了国民经济尤其是农村经济的实力，加快了农村工业化和城镇化的进程。1998 年，乡镇企业创造增加值 2.4 万亿元。目前全国农村社会增加值的 2/3、国内生产总值的 1/3、财政收入的 1/4、农民收入的 1/3、工业增加值的约 1/2、出口创汇的约 1/3 等都来自乡镇企业。乡镇企业已经成为中国农村经济的主体力量和国民经济的一大支柱。乡镇企业异军突起，带动农村产业结构、就业结构变革和小城镇发展，开创了一条有中国特色的农村现代化道路。

（五）农业综合生产能力显著提高，农民收入有较大幅度的增加，农民生活正在实现由温饱到小康的历史性跨越

20 年来，中国粮食产量增加了约 1.9 亿吨，连续登上几个台阶，稳定



在 4.9 亿吨的水平，1996 年曾突破了 5 亿吨大关；人均粮食产量增加了 80 多公斤，达到 400 公斤左右；肉类和水产品产量分别增长了 6~7 倍，油料、糖料、牛奶、禽蛋、水果、蔬菜等产量也都大幅度增长。1998 年农民人均纯收入达到 2162 元，扣除物价因素比 20 年前增长了约 3.4 倍；尚未解决温饱的农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人减少到 1998 年的 4200 万人，贫困人口占总人口的比例由 26% 下降到 4% 以下。

二 中国农村改革与发展的新阶段

经过 20 年的改革和发展，中国农业和农村经济正在发生着新的阶段性变化。

（一）农产品供给由长期全面短缺变为总量基本平衡、丰年有余，需求则日益转向多样化、优质化

1995 年以来农业连续几年丰收，农产品的供求形势发生了重大变化，主要农产品的供给较为充裕，由过去短缺转变为结构性和地区性相对过剩。在 1995~1997 年 3 年时间内，中国粮食生产能力提高了 5000 万吨，生产能力上了一个台阶（过去粮食生产能力上一个台阶，即提高 5000 万吨，大致需要 5 年）。

近几年粮食连年丰收，使得国内粮食供给出现相对剩余，库存大幅度增加，价格下降。由于市场需求一直疲软，国内棉花大量积压，库存爆满。蔬菜、水果和一些养殖业的生产，供给总量趋向饱和，已经普遍积压滞销，价格大幅度下跌。在农产品连续几年丰收之后，过去农产品长期短缺的格局已经有了根本转变，包括粮食在内的农产品供给已进入较为充裕的阶段。

然而从总体上还不能说中国农产品已由卖方市场转入了买方市场，当前出现的农产品供大于求状况，只能说是相对的和暂时的。考虑到中国城乡居民特别是广大农民生活水平虽有提高但仍较低的现实，仅有少数农产品达到世界平均消费水平，当前出现的农产品供大于求只能说是相对的；中国农业



尚未从根本上摆脱靠天吃饭的局面，气候对农业产量年际波动影响非常明显，表现出生产的脆弱性。在当前的宏观经济背景下，对农产品的有效需求不足。当宏观经济环境发生变化时，需求的上升将会加剧供给的脆弱性，打破原有的供求平衡。因此，当前的农产品供求平衡又带有一定的暂时性。在农业逐年丰收的形势下，要始终保持清醒的头脑，更不要因为农产品一时滞销误以为中国农业已经过关，从而忽视和放松农业。回顾中国过去几十年的农业发展，农业滑坡往往是在丰收之后，对丰收形势的错误判断则是放松农业的直接原因，这一历史教训我们要牢记取。

随着温饱问题的基本解决，中国农产品供求关系中的主要矛盾，正在从供给总量短缺、需求无法选择条件下的数量问题，逐步转化为供求之间因品种和品质不适应而形成的结构问题。长期以来，受农产品供给总量短缺的影响，我国在农业政策的制定上，对增加供给总量的重视程度，远远超过了对供给结构改善的重视程度。其主要表现就是在生产方面，片面追求高产而忽视改进质量；在农村工作考核方面，主要以粮食单产、高产品种的面积和总产量的高低，作为主要衡量指标。在温饱尚未很好解决，农产品的需求制约尚不突出的情况下，这样一种农业增长方式比较容易达到农业增产、农民增收的政策效果。但在温饱问题基本解决，农产品需求制约问题开始突出以后，继续单纯重视农产品供给总量的增长，忽视农产品供给结构与需求结构的协调，将无法形成有效供给，必然会造成农业增产、而农民不增收，或增产与增收严重不同步的局面。在农产品供求格局发生重大变化的情况下，农业品种和品质结构调整滞后，造成了农产品供给结构与需求结构的失调。这是造成当前农产品供过于求，出现“卖难”的重要原因。

（二）农民增收问题越来越成为农村经济发展中的主要矛盾，越来越成为牵动经济发展全局的大事

近年来，在农产品供给全面好转的形势下，农民收入的增长处于缓慢状态。1997年，农民收入增长了4.6%，增速比上年下降了4.4个百分点。1998年农民收入增长了4.3%，增速又比上年下降了0.3个百分点。农民收



入增长连续两年下降，这在改革以来还是第一次。从增加农产品供给看，由于人多地少，人增地减，资源短缺，以及收入增长，今后面临的压力是很大的。如果我们盲目乐观，农产品供求有可能出现大的缺口。因此必须继续确保农产品有效供给的稳定增长。但相对于增加农产品供给而言，农民增收越来越成为农村经济发展中的主要矛盾。这是因为，农民收入增长的条件与过去相比正在发生重大变化，增加农民收入面临着许多前所未有的复杂因素。增加农产品有效供给不易，确保农民收入的稳定增长更难。

价格变动是影响农民收入增长的重要因素之一。在过去 20 年，农民收入增长较快的有两个时期，即 1978~1984 年和 1992~1996 年。这两个时期农民收入的增长都与农产品价格的大幅度提高有关。1978~1984 年价格提高对农民收入的贡献率为 23.1%。而后一时期政府曾三次大幅度提高了粮食的收购价格。过去农民收入的缓慢增长也都与价格因素有关。1985~1988 年农民收入的实际年增长率只有 1.2%，主要原因是这一时期发生了严重的通货膨胀，农产品交易条件恶化。1989~1991 年农民收入年均增长率只有 0.7%，也与农产品交易条件的恶化有直接关系。近两年农民收入增长趋缓，农产品价格的普遍回落是重要原因。目前中国许多大宗农产品的价格已接近甚至高于国际农产品市场的价格。中国正在步入高价农业阶段。中国正在申请加入世界贸易组织，逐步开放国内农产品市场是我们必须作出的承诺。今后我们不但难以通过大幅度提高国内农产品价格来让农民增收，而且，随着农产品市场的逐步开放，国外廉价农产品还很有可能大举进来。

结构调整是农民增收的重要来源。正是由于农村经济结构的不断调整，农民收入增长才有了可靠的保障。从整个 80 年代和 90 年代前期的情况看，农业和农村经济结构的调整是在温饱问题尚未解决，中国经济从总体上尚未告别短缺经济，需求制约尚不是很突出的背景下进行的。在这种背景下，结构调整有较大的回旋余地。然而，进入 90 年代后期以来，中国的市场环境发生了重大变化，农业和农村经济结构的变革日益受到需求的制约。中国农产品的供求格局开始发生了重大变化：从供给短缺到需求制约。农村非农产业的发展，已开始明显地面临着市场疲软和需求的约束。在这种背景下，农



业和农村经济结构调整的回旋余地比以前要小得多。农业和农村经济结构相对于价格而言已经成为制约农民收入增长的最重要的因素。

农民收入偏低，城乡居民收入差距过大，是中国经济发展中长期存在的一个突出矛盾。在 90 年代以前，这一矛盾对中国国民经济增长的制约作用并没有十分明显地表现出来。造成这种情况的原因，一是直到 80 年代末，中国经济从总体上仍未告别短缺经济。二是到 80 年代中期，伴随着收入水平的提高，城镇居民的食品消费显著改善，成功地实现了消费结构的第一次升级。80 年代中期以后，以家用电器为代表的新一代耐用消费品在城镇迅速普及，需求接近于饱和。城镇居民的消费结构突破了以必需品为主的生存型消费模式，成功地实现了第二次升级。城镇居民消费结构顺利地连续两次升级，有力地支撑了国民经济增长。

进入 90 年代以后，农民收入偏低对国民经济的制约作用则突出起来。

一是进入 90 年代以后，中国经济逐渐告别了短缺经济，特别是 90 年代中后期，买方市场的形成，使中国经济增长所面临的市场约束日益增强。在这种背景下，农村市场需求不足的矛盾强烈地表现了出来。

二是城镇居民的消费在经历了 80 年代的两次升级变化之后，从 90 年代初开始，又进入新的升级的准备时期。这次消费升级的指向是以住宅、汽车等为代表的更高档的耐用消费品。这次消费升级的准备阶段比第二次升级要经过更长的时间。在准备阶段，城镇居民消费支出明显减缓，储蓄倾向提高，城镇居民消费需求对消费品市场的支撑作用减弱。在城镇居民进入新消费结构升级的准备阶段以后，如果城乡居民消费差距适度，农村消费能及时填补城市消费调整留下的市场空白，就可以为经济增长注入新的动力源。然而，在中国，由于城乡之间巨大的消费断层，农村居民的消费并未及时来填补这一消费空白。因为农民需求不足，城镇居民第二次消费结构升级过程中形成的庞大的生产能力不能充分发挥，造成了设备的大量闲置和产品的大量积压。这时，农民所得偏低对国民经济增长的制约作用充分显现了出来。

三是东南亚金融危机以后，中国出口增长受挫，经济增长对国内市场的依赖性更加增强。90 年代初以来，虽然国内市场需求相对不足，经济高速



增长的势头没有被打断，继续维持了9%左右的高速增长，主要原因在于正确采取了扩展出口的政策，连续多年实现了年均20%的出口增长速度。由于东南亚国家货币大幅度贬值，中国的外贸出口受到严重影响。在这种背景下，国民经济增长对国内市场，尤其是农村市场的依赖性比任何时期都更强了。农民收入水平偏低已成为制约中国经济持续增长的重大因素。

（三）农业发展不仅受到资源的约束，而且对资本和技术等现代农业生产要素的依赖程度越来越强；农业的增长不仅受到居民对农产品直接消费需求的影响，而且日益受到农产品加工业中间需求的影响，需求对农业增长的制约作用日益明显

中国农业资源短缺的矛盾越来越突出，尤其是耕地、水资源极度短缺。中国人均耕地只及世界人均水平的32%；人均水资源拥有量不足世界人均占有量的1/4。资源短缺是今后农业增长的重要制约因素。在这样一种资源空间下，我国农业增长日益依赖各种现代生产要素的使用。马晓河的研究表明^①，农业发展对资本和技术的依赖程度越来越强。将农业总产值与劳动力、土地、物质投入之间的关系分1952~1978年和1978~1997年两个阶段，用道格拉斯函数进行分析，结果表明物资投入对农业总产值的弹性由改革前的0.78增加到改革后的0.85。这说明资本和技术投入对农业发展的作用在显著上升。进入90年代后这种趋势更加明显。1990年在农业产出中物质投入消耗只占34.5%，1995年占到41.0%，1997年又进一步达到43.2%，7年间物耗比重增加了8.7个百分点，平均每年增加1个百分点。

农业增长不仅受各种要素投入及投入效率的影响，而且还受到需求的制约。对农业增长的分析必须考虑需求的作用。近年来，中国农产品供给出现相对过剩，意味着需求对农业增长的制约作用日益明显。农产品的需求，不仅包括居民对农产品的直接消费需求，而且包括农业和其他产业活动对农产品的中间需求。从我国农产品的需求构成的变化来看，王秀清利用历年投入

^① 马晓河等：《当前我国农业发展中的若干重大问题》（研究报告，未发表），1999年。



产出表的研究表明^①，包括消费、资本形成和净出口在内的农产品最终需求比重呈现下降趋势，而中间需求的比重则呈现出不稳定的微弱上升趋势。出口需求的比重在 80 年代不断上升，进入 90 年代则不断下降，与此相反，进口份额却由 80 年代的逐步降低转为 90 年代中期的不断上升；资本形成的比重整体呈上升趋势，直接消费的比重由 1981 年的 45.2% 下降为 1995 年的 37.9%。中间需求的比重则由 1981 年的 52.5% 上升到 1995 年的 54.4%。从中间需求的构成来看，1995 年，食品工业、农业和纺织业在农产品中间需求总额中的比重分别达到 38.96%、31.67% 和 10.99%。进入 90 年代，纺织业的比重有所下降，而食品工业、木材加工及家具制品业、缝纫及皮革制品业的比重则呈上升趋势。中间需求比重的上升意味着农业与其它产业的联系越来越紧密，农产品加工业对农业发展的影响越来越明显。

（四）乡镇企业进入分化重组和战略性结构调整的新时期

经过改革开放 20 年来的发展，乡镇企业已成为中国农村经济的主体力量和国民经济的重要支柱。乡镇企业发展状况的好坏，对国民经济全局影响甚大。当前乡镇企业发展出现了不少令人担忧的严重问题，这些问题主要表现在：增长幅度明显回落、企业效益持续下降、出口创汇增长幅度减缓和吸纳农业劳动力能力减弱等。这些问题，是在市场化改革日益深化，经济发展进入结构调整时期，大部分行业生产能力出现相对过剩，市场供求关系发生明显变化，国际市场竞争日趋激烈等这样一种环境中产生的。乡镇企业发展在总体上已开始进入分化重组时期，结构不合理已成为制约乡镇企业发展的重要因素。从乡镇工业的结构来看，传统产业所占比重畸高，新兴产业和产品所占比重畸低；产品质量低、档次差，产品结构调整滞后于市场需求结构的矛盾相当突出。乡镇企业产品结构不合理，还突出地体现在出口产品结构上，即纺织品、服装、玩具占大头，附加值高的机电、精细化工等产品少，而且出口产品的质量、档次不高。上述问题直接妨碍乡镇企业拓展市场空

^① 王秀清：《中国农业增长（1981~1995）：来自需求方面的分析》（打印稿），1999 年。



间，提高产品质量和市场竞争能力。从整个乡镇企业结构来看，突出的问题是第三产业总量不足、发展相对滞后。第三产业的内容和结构难以完全适应农村经济进一步发展的需要。第三产业主要集中于一些传统的、低水平的交通运输和商业饮食服务业上，一些农业生产和农村发展亟需的第三产业（如科技服务、技术信息咨询、金融保险等方面）发展严重不足，有的甚至几近空白。由于政策和制度等方面的原因，农村第三产业在某些传统行业（如农村日用品零售业）进入严重过剩，而另一些行业进入严重不足。比如，迄今为止，农村合作金融业，不仅业务范围窄，信用手段落后，而且极不规范，远难满足农民的需要。

乡镇企业发展及其结构变革的外部环境趋于恶化。主要表现在五个方面，即：①国有企业经营困难，直接影响到乡镇企业发展。②乡镇企业税费负担加重，自我发展能力减弱。③加强环保，导致乡镇企业进入门槛提高。④随着市场格局由卖方市场向买方市场的转变，乡镇企业发展及其结构转变的需求制约日益凸显。⑤受东南亚金融危机的影响，至少在近期内，乡镇企业产品出口受阻程度要比其他非农产业更大。

（五）农村市场化改革的深化，日益触及工农之间、城乡之间深层的利益结构，日益要求农村微观的制度创新与宏观的体制改革配套，城乡改革联动

在过去 20 年中，中国农村改革取得了一系列重大的突破，正是这一系列重大的突破，使农民得以率先进入市场，使农村得以率先初步构筑起了适应发展社会主义市场经济要求的新经济体制的框架。在即将迈入新世纪之机，我们又不得不承认，农村现行体制离比较完善的社会主义市场经济体制还有不小的距离。在迈向这一目标的过程中，我们仍面临着许多很棘手的问题：在农村改革已经走过了 20 个年头的今天，许多农民依然缺乏长期的、完整的、有法律保障的土地使用权；对农村乱收费和农民不合理负担居高不下的问题依然没有治本之策；农民一家一户的小规模分散生产、势单力薄，谈判地位低，信息不灵，在交替出现的“买难”和“卖难”中，往往要承



受巨大的市场风险，遭受巨大的利益损失；在农村经济货币化程度迅速提高的同时，农村金融抑制现象依然存在，农村合作金融的创新严重滞后；在世界农产品贸易日益自由化的大背景下，中国农业正面临着接受国际市场竞争的考验；农业基础地位还相当脆弱，农业依然是国民经济中最薄弱的部门，如何建立符合国际规则又适合中国国情的农业支持和保护政策体系，依然没有破题；农村工业化过程中城镇化滞后的问题日益突出；城乡分割体制依然没有彻底冲破，城乡居民在发展机会面前依然缺乏平等的地位；等等。这些问题，有些属农村微观制度问题，有些则与宏观的体制有关。事实表明，在向社会主义市场经济转轨过程中，农村可以率先突破，但却难以率先成功。因为解决上述问题越来越触及工农之间、城乡之间一些深层的利益矛盾。没有宏观改革和城市改革的配套，农村改革难有实质性的进展。

三 中国农村改革与发展的新思路

适应农村改革与发展的阶段性变化，在新的起点上，必须以新的思路，应对新的问题，寻求农村经济的新突破。这个新思路就是以稳定农村基本政策为前提，以增加农民收入为核心，进一步深化农村改革，优化农村经济结构，把农业和农村经济的发展切实转到以提高质量和效益为中心的轨道上来。

（一）稳定政策，深化改革

稳定政策，最关键的是稳定家庭承包经营制度。家庭经营是农业生产中最适宜的经营方式。家庭经营并不等于小农生产方式。实践表明，小规模的家庭经营与农业现代化并不存在实质性的矛盾。小块土地的所有者和经营者照样可以广泛使用各种现代生产要素，并利用社会分工使自己的生产纳入专业化、商品化、社会化的轨道。家庭承包经营并不等于农民的个体经济，它与集体经济不是对立的。家庭承包经营较好地体现了以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配原则。



要真正做到坚持家庭承包经营不动摇，关键是在明确土地集体所有的前提下，赋予农民长期的、完整的、有法律保障的土地承包权和使用权，使农户成为独立的市场主体。在坚持土地集体所有的前提下，应当承认农民拥有独立的土地承包权。土地承包权在某种意义上讲具有所有权的性质，农民拥有独立的土地承包权，就是土地集体所有的人格化体现。这样才真正体现了土地经营权、使用权与所有权的分离。切实保护农民的土地承包权，有利于减少现行土地产权关系中内含的不确定性，有利于加强国家对农民的产权保护。土地承包期应当长期化或永久化，随人口变动频繁调整土地不是一种好办法。对于因人口变动而引起的土地分配不公平，应寻求其他替代解决方法，给农民一个明确的土地承包长期化的政策信号。只有承包期足够长，甚至是永久性的，才能真正让农民感到自己是土地的主人，才能真正有利于使农民形成长期的预期，有利于在发挥土地社会保障功能的同时，推动农地的市场化流转。还应进一步完善土地使用权的内容，赋予农民完整的土地使用权，特别是允许农民以农地使用权作抵押，获取银行贷款。这对于筹措农业中长期发展资金具有十分重要的意义。

在家庭经营的基础上，引导农民走向新的合作，是今后深化农村改革的一个重大课题。家庭经营是有局限性的。农民一家一户小规模的分散生产，势单力薄，交易方式落后，谈判地位低，不仅进入市场难，而且保护自身利益也难。在不损害农民自主权的前提下，弥补家庭分散经营的缺陷，国外成功的途径就是在农产品加工和流通领域大力发展农民的合作社。农业生产以家庭经营为主，同时通过发展各种类型的合作社，为农民提供产前、产中和产后服务，这样做一可以把家庭经营的优势与合作经营的优势有效地结合起来，可以为家庭经营增添新的生机和活力，开辟家庭经营走向市场，走向现代化的广阔前景。

借鉴国际经验，总结历史教训，发展农村合作经济必须遵循的基本原则是：维护农民经营主体和财产主体的利益，不“归大堆”；尊重农民的意愿和选择，农民入社退社自由，不搞强迫命令；坚持“民办、民管、民受益”，不搞行政干预；对社员坚持以服务为宗旨，不以盈利为目的。发展合



作经济，我们没有必要简单重复传统的合作社的原则。传统的合作社原则，越来越不适应现代市场竞争的环境。总的来看，传统的以自我服务为主的合作社，适应市场竞争不断加剧的压力，正在转向从事越来越多的开放型的经营服务，甚至逐步走向企业化、股份化。

在中国现实条件下，发展合作经济，要充分利用社区这一组织资源，但又不能局限于社区合作。要求在村庄一级普遍建立社区合作组织的做法是不可取的。这种做法实质上是建立“全民社”，农民只有入社的义务，但没有退社的权利。这样做，只能束缚、甚至窒息中国合作经济事业的发展。

农村市场经济的发展必然会超越社区的界限，要求在更广的范围内发展多种形式的联合与合作。近年来，各种类型的农民专业合作发展很快，在为农民提供科技、信息、资金、物资和产品销售等服务，增加农民收入和提高农民组织化程度方面发挥了一定的作用，但不可否认，迄今为止，这种合作经济组织并没有形成大的气候，对这类合作，要大力鼓励，要通过深化改革，为这类合作组织的发展创造更宽松的政策环境。

早在80年代初，中央就从政策上明确提出恢复供销社“三牲”，还社于民，然而，经过十余年的努力，把供销社改成农民合作经济组织的目标并没有达到。试图把供销社在整体上改造为新型合作组织的政策目标是难以实现的。可以考虑适当对供销社体制改革的目标进行修正。有条件的供销社可以改造为农民的合作经济组织，而大多数供销社在改革目标上设定为盈利性的非合作制性质的企业组织可能更为恰当。农村信用社的改革也面临着与供销社同样的问题。

税赋制度改革也是今后农村深化改革的一个重要内容。现行税赋制度主要弊端是税轻费重，费大于税。这种体制弊端丛生。一是加重了农民负担。农民负担沉重，根本原因就在于税收和“三提五统”费以外，各种名目的乱收费太严重。二是费强税弱，大大削弱了国家的宏观调控能力，影响了国家社会管理职能的发挥。三是由于各种费的收取随意性很强，透明度较低，其使用又难以监管，因而极易滋生腐败现象。

税赋制度涉及到国家、集体、农民三者之间的利益分配关系。如何处理