

孔祥智：《崛起与超越—中国农村改革的过程及机理分析》，中国人民大学出版社，

2008

[摘 要]

该书从制度变迁的角度，深入分析了 30 年来中国农村改革的进程、主要阶段以及取得的成效和遗留的问题。在每一个阶段，都按照新制度经济学的研究手法，讨论了该阶段政策出台的背景、特点和主要内容。该书对粮食安全、土地政策、农村劳动力流动、农业科学技术、农村金融、农民专业合作经济组织、农产品流通、农业国际化、农村非农产业发展、农村义务教育和医疗卫生、林业生态建设、农村扶贫开发以及工农和城乡关系等 14 个专题改革的全过程，以及各类政策的内容及其演变过程进行了系统的评述。

该书提出，改革开放我国的农业政策经历了推进和完善家庭联产承包责任制，重构农村经济组织微观基础阶段；深化和完善农产品流通体制改革，调整和优化农业产业结构阶段；推进农业产业化经营，建立健全农业社会化服务体系阶段；以及提高农业综合生产能力，大力发展现代农业阶段。我国农业政策未来将着重建立健全农村公共财政体系，提高农业市场竞争力。另外，研究发现，改革开放以来，化肥、机械动力等基本要素投入在农业增长过程中发挥了重要作用，而价格制度和财政制度对农业增长的影响不显著。

我国粮食政策经历了坚持粮食统购统销、适当放活粮食流通阶段；推进粮食流通体制市场化改革阶段；完善既有粮食政策，建立粮食安全体系阶段；加强粮食宏观调控，推进粮食产业化经营阶段。经过 30 年的发展，我国粮食生产出现恢复性增长，直接补贴政策适应发展需求，粮食流通体制改革取得突破性进展，粮食市场逐渐得到规范，国家粮食宏观调控能力进一步加强。但目前我国仍然存在一些问题：粮食产量增加受自然禀赋的硬性约束；粮食总消费量逐渐增加；农业基础设施脆弱、预警机制滞后，农业抗灾能力弱；国家宏观调控政策有待改善。今后我国粮食政策将着重努力提高粮食综合生产能力；增强国家宏观调控能力，完善粮食供求调控机制；建立及时有效的农业气候预警和应急机制；实现粮食开源节流；出台“粮食安全法”等相关法律。

我国农村土地流转制度的建设对促进土地承包经营权流转和推进农村市场化的进程，合理配置和持续有效利用农村土地资源，切实保护土地承包经营者的合法权利和利益起到了重要作用。农村宅基地的政策法规对遏制宅基地的不断扩大起到了一定的

作用，也形成了我国农村宅基地使用主体特定，一户一宅，不可流转的特点，但目前我国农村宅基地使用权交易市场的缺乏使得宅基地无法进行合法流转。我国的土地征用制度变迁实现了土地征用权行使主体由分级行使变为两级行使，对土地征用权做了严格限制，增加了专用地、项目用地预审、审查前置程序，提高了土地补偿标准，由补偿安置双方合意协议改为单项拟定方案，经层级管理机关批准后公告执行。但目前我国的农村土地政策仍存在以下问题：小规模生产，难以形成农业的规模化经营；有关农村宅基地的法律不能为安全的制度提供充分的法律基础；城乡土地制度二元性，刺激城市以不合理方式增长；土地的城市化而非人口的城市化。今后我国农村土地政策将着重促进农地的市场化流转，完善农民对宅基地的权利，逐步实行由“征”转“购”的土地征用政策。

改革开放后，我国逐渐放开对农民的就业限制，建立劳动力市场机制，强调有序流动和劳动力就近转移，保障权益和促进公平流动。这些政策有效缓解了农村剩余劳动力的就业压力，推动了中国乡镇企业以及小城镇的发展，以及大规模的跨区域的劳动力流动，活跃了城市劳动力市场，促使外出务工成为农民增收的主要渠道，在加快城镇化进程同时逐渐完善外出务工环境。但目前我国仍然存在由于城市的二元劳动力市场导致农民工的社会保障待遇缺失等问题。未来由二元结构最终走向一元结构将是长期趋势，人力资本培训政策和社会保险政策将成为近期改革的着力点。

我国农业科研政策经历了恢复-改革-全面改革-加快创新-突破五个阶段，建立了按行政区域布局，以农业科研、教育和推广机构为主体的，学科较为齐全的农业科学技术体系，促进了我国农业科技体系的发展，提高了我国农业科技创新能力，发展了农业科技园区。我国农业科技推广政策经历了改革-重建-再改革-再重建的四个阶段，推动了适应社会主义市场经济的基层农业技术推广体系和推广机制的形成，精简了县乡两级农技推广机构，提高了农技人员的学历水平和专业技术，在优良品种、粮食作物增产增收技术、经济作物优质高效技术、科学施肥技术、旱作节水农业技术等推广方面也取得重大成果。然而，目前我国仍然存在农业科学技术发展的投入严重不足；农业科技人才总量不足，基层人员素质较低，缺乏相应的继续教育机会；重大技术储备和创新能力不足，整体效率不高；农业科技成果转化率低，农业科技进步贡献率不高；农民素质较低，农业技术推广难度较大；农业技术市场和高新产业发展缓慢等问题。未来我国科学技术政策将着重稳定增加农业科技投入，建设现代农业产业技术体系，加快农业科技创新，加快基层农业技术推广体系改革，提高农民素质，培育新型农民，发展和引导农业技术市场，推动农业高新技术企业发展。

我国农村金融经历了初步建立服务农村经济的金融安排；构建“三位一体”的农

村金融体系；深化农信社改革试点等 3 个阶段。第一阶段的政策初步适应了农村经济发展的要求，但第二阶段的改革却使得农村资金供求矛盾日益突出，为扭转这种局面，国家引入农信社的改革，这使得历史包袱初步化解，资产质量明显改善；支农资金实力明显增强，支农信贷投放快速增长；产权制度改革稳步推进，新的管理体制基本建立。此外，我国金融组织日趋多元化，为缓解农户和农村企业贷款难的问题起到了重要作用。

我国农民专业合作社经济组织经历了探索和初步发展，快速发展，大力推进三个阶段。合作组织的规模逐步扩大，稳定了家庭承包经营，促进了合作组织服务内容的综合，推动了合作组织在形式上从松散型到契约型再到实体型的发展，提高了合作组织兴建经济实体进行农产品加工增值的积极性，同时确立了合作组织的法律地位，为合作组织的健康发展提高了有利的政策环境和市场环境。但目前我国的农业合作组织仍存在覆盖范围小，经济实力不够强大，资金、技术支持不足，内部管理不规范，排他性不强等问题。鉴于此，本书建议在县级以上财政部门设立扶持合作组织发展的专项资金，在税收上给予优惠，发挥国家政策性金融机构和商业性金融机构的作用，同时要为合作组织提供信息和培训等服务。

经过三十年的政策变迁，我国农产品流通政策在不断地向市场化迈进；各大类农产品流通体制的市场化程度高低不同，进展速度不一；农产品流通政策变迁的原因是内生的，由生产领域引发了产品的剩余，从而导致商品生产的发展，进一步要求流通领域的市场化；同时农产品流通政策变迁从总体上来看，表现出了很好的制度绩效。但目前仍然存在农产品质量和粮食安全方面的短缺问题。因此本书建议进一步推进粮食流通市场化改革，完善棉花流通监管，推进农副食品流通标准化，强化食品安全，推进农资流通市场化改革。

改革开放以来我国农产品市场的国际化经历了从严格的计划管理与市场双重管理过渡；为“复关”和“入世”做准备；以及入世后农业国际化水平逐步提高三个阶段。入世前的各项政策扩大了我国农产品贸易规模，出现了明显的顺差，促使进出口市场多元化，形成了多形式、多层次、全方位发展外向农业的格局，拓宽了农民就业渠道，促进农民增收和农业结构调整，提高了农业竞争力。而入世后的政策将我国农业发展带入了对外开放的新阶段，我国农产品贸易呈现出以下特点：贸易逆差可能成为常态，农产品进出口结构优化，市场多元化，进出口以一般贸易方式为主。另外，过去 30 年我国农业多渠道的利用外资，但利用规模较小，大多数还停留在一般生产性项目上。外商投资比重上升，集中于沿海省份的农产品加工业，同时农产品零售市场成为跨国连锁企业投资的热点。我国的农业对外科技交流经历了从友好往来到经济技

术合作，从引进农业技术专项引进外资项目，从科技援外向“走出去”战略的转变。对于我国农业国际化政策的未来发展，本书认为应该加强农业国际化宏观指导，促进农产品出口，管理农产品进口，实施农业“走出去”战略。

我国农村非农产业的发展经历了社队企业恢复发展阶段，乡镇企业高速增长阶段，整顿提高阶段，以及全面发展阶段和结构调整与体制创新阶段。这些政策逐步发展壮大外向型的乡镇企业，明确了乡镇企业的法律地位，此后对乡镇企业的产权制度改革逐步开始，乡镇企业成为了工业反哺农业最直接的方式和最便捷的桥梁和纽带。但目前也存在由于一些地方管理机构职能弱化和断层现象，国家扶持企业发展的政策在有些地方难以落实，以及乡镇企业素质参差不齐的现象。今后，园区将成为乡镇企业的发展方向，农产品加工业将成亮点。同时考虑到乡镇企业内部发展的差距，国家今后将对东中西部的乡镇企业出台的政策也各有侧重。

我国农村义务教育政策经历了“以民为主”的义务教育体制成型期，税费改革使农村义务教育发展面临挑战的低迷时期，以及由“以民为主”向“以县为主”的农村义务教育政策转变时期。第一阶段的政策确立了我国义务教育的财政体制，逐步形成以政府财政性投资为主、多渠道筹措经费的体制，同时明确了我国农村义务教育学校主要由乡镇一级政府设置的要求。税费改革使得乡镇财力无法负担农村义务教育，导致农民负担加重。此后的改革从全局上将农村义务教育投资的统筹主体，以及教师的工资、校舍的维修等都提升到了县及县以上的政府负责，中央政府明显加大了农村义务教育的投入力度，日常运转所需公共经费由县乡政府共同负担。但目前我国仍存在农村与城市义务教育的非均衡发展，农村义务教育整体水平不高，“以县为主”的农村义务教育管理体制还有待完善的问题。我国的农村医疗卫生政策经历了放权让利，扩大医院自主权；从医院市场化到产权改革；以及建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度三个阶段。这些改革最初虽然在卫生人员、医院经营效率和效益方面有所提高，但政府卫生支出投入严重不足，农村合作医疗制度崩溃，医疗机构的公益性逐渐淡化，国民健康状况改善程度有限，民众看病负担加重。鉴于此，我国开展了以新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险为主体的医疗卫生改革，取得了明显的成效。但目前我国的农村医疗卫生改革存在“重治疗，轻预防”，农村基本医疗服务水平较低，医疗机构的费用补偿机制改革滞后，药品供应体系的建设与配套改革推进较慢等问题。未来我国将加快建设覆盖城乡的医疗保障制度，完善公共卫生服务体系，推进城乡医疗服务体系建设，建立国家基本药物制度和药品供应保障体系。

我国的林业生态建设经历了大力植树造林阶段，森林保护和立法阶段，可持续林业阶段，以及生态林业阶段。这些政策提高了林业在国民经济中的地位，激发了林业

劳动者的生产积极性，建设了一批重点林业工程，加强了对森林资源和生物多样性资源的保护，逐渐改善了局部地区的生态恶化的状况。但目前仍然存在一些问题，生态形式依旧严峻。因此，未来我国林业生态建设政策的变化主要体现在：六大林业重点工程建设仍是林业生态政策关注的重点，相关政策将更加完善，扶持政策将不断增多，林权制度改革进程加快。

我国农村扶贫经历了制度变革推动扶贫阶段，大规模开发式扶贫阶段，新世纪扶贫阶段，实现了我国大规模减贫目标，但在政策实行上也存在一定问题，如扶贫部门的职能设定交叉和部门协调困难；区域瞄准计划存在局限性；扶贫贴息贷款到户率低，漏户率高，还贷率低；政策之间的冲突减弱了扶贫效果；扶贫资金条块分割、缺乏整合；重视物质资本开发，而忽视了贫困人口的人力资本开发和能力建设；开发式扶贫的局限性日益明显；缺乏针对农村流动人口的救助政策。未来我国减贫政策将制定多条贫困线以体现多元贫困的内涵并与国际标准接轨，采取直接瞄准贫困人口的政策措施，采取开发式扶贫与社会保障制度相结合的方式，实施有利于穷人的经济发展战略，改革扶贫资金管理体制，增加对贫困人口的人力资本投资。

改革开放以来我国城乡居民收入在持续增长中拉大差距，工业迅猛发展而农村进步相对迟缓，城乡居民收入差距扩大的原因来自市场和政府两个方面。我国的工农城乡关系的演变经历了三个阶段，政策导向带来工农城乡关系的起伏阶段；深化改革，市场选择拉大工农城乡差距阶段；战略调整，统筹城乡工农协调发展阶段。最初的改革有效促进了农村产业结构调整 and 农业生产进步，但转向城市的改革进度过快导致工农业失调，农业生产收益难以增加。在我国国民经济有一定积累的基础上，我国进行了统筹城乡工农的改革，进入了真正的以工补农、统筹城乡的时代。当前需要进一步努力的方向包括：构建有效的农业生产支持体系，改革户籍制度，把握生物能源时代的机遇，促进市场配套机制改革，建立市场机制的有效约束条件。