责任编辑:邓聿文 E-mail:dengyw_008@sina.com

社会观察

编者按:2004年“三农”问题引起了党中央的高度关注。在解决“三农”问题方面,如何使战略和政策符合中国的国情和实际,如何使解决问题的思路和政策建议具有系统性、可行性和可操作性,欢迎大家来稿参与讨论。

增加农民收入:关键在哪?

——读一号文件

□周天勇

读了《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》后觉得,这次中央关于“三农”问题的一号文件,出台的措施较多,政策含金量较高。2004年,甚至一个更长时间,如果将这些政策认真落实好,农民的收入就会有较大幅度的增加。归纳起来主要的有这样几个方面。

落实进城就业农民工合法权益的各项政策

由于中国农村人多地少,农业生产规模太小,农村和农业中收入增加十分有限,农民外出务工增加的收入已经占到年农民增收部分的70%以上。为了破除一些农民工进城的体制性障碍,中央在这次《意见》提出了一系列的政策措施:如进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定和不合理收费,保证农民工的工资发放,改善劳动条件,解决农民工子女入学,并推进大中城市户籍制度改革,放宽农民进城就业和定居的条件。落实这些政策,政府各部门要清理各种不利于农民工劳动就业的法律、法规和其他各种文件中歧视农民到城镇中就业的规定,特别是清理和彻底废除各种对农民工和用工单位的收费性条款;政府及各部门首先要以身作则,不上欠债工程,打击欠发和克扣农民工工资的非法行为;劳动安全、消防和卫生防疫等部门,要检查用工单位的工作环境,保证农民工的正常休息和安全工作条件;教育部门不得歧视农民工子女的入学,考虑到农民工对城市的巨大贡献,地方财政应当增加对农民工子女入学受教育的经费拨款;对于有固定工作和职业,有稳定收入来源的农民工,要在城镇中定居的,应当给以落户。这些政策落实到位,外出务工的1亿多农民,从进城务工中获得的收入可达8000-9000亿。

维护农民土地权益的有关政策

改革开放以来,城市及交通建设占用耕地达1亿亩,即使按照最低价每亩4万元计算,农村土地转为城镇和交通用地的总价值在4万亿人民币。但是,给农民补偿的部分,最多不到5000亿。1978年以来,城市化和工业化通过不合理的土地征用体制至少积累了3.5万亿资金。因此,要强化农民对土地的权益,改革征地制度,首先区别公益性用地和经营性用地。公益性用地,国家可以征用和征收;经营性土地,农村集体土地可以直接进入用地市场。其次,要遵循市场供求规律,平等交换,国家要补够土地的价值,要考虑农民长期的生活和社会保障。而经营性用地,农民可以与用地商直接谈判,用卖地、租地、入股等方式,获得到自己合理的土地权益。这项政策如果落实,每年用地规模在250万亩以上,农民可以在土地交易中增加500-800亿的收入。

鼓励农民创业的各项政策

目前农村中有5亿劳动力,全国有19.5亿亩地。按照每个劳动力种30-60亩地能达到城镇最低收入水平计算,只需要3500-7000万农业劳动力,除去已经在非农业中就业的,农村中过剩劳动力达2亿多。这些劳动力要向非农产业转移,但是国家不可能投资办厂来吸纳,城市单位吸纳也有一定的限度。因此,需要农民自由择业和创业,国家要给以宽松的体制和政策环境。这次文件提出,对农民创业,法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域,农村个体工商户和私营企业都可以进入。要在税收、投融资、资源使用、人才政策等方面,对农村个体工商户和私营企业给予支持。对合法经营的农村流动性小商小贩,除国家另有规定外,免于工商登记和收取有关税费。如果这些政策落实到位,鼓励农民创业,每年有300万农民进入自己创办的个体工商户和私营企业,既可减轻城市就业的压力,又可增加300多亿收入。

减轻农民负担的各项政策

目前,县乡两级供养人口2003年达到3000多万人,村级干部需要由村民负担的全国730万人。两项合计近4000万人,实际需要供养经费6000亿。估计由农民负担的可能有2000亿左右。《意见》中提出,逐步降低农业税税率,2004年农业税税率总体上降低1个百分点,同时取消除烟叶外的农业特产税;加快推进配套改革,继续加强农民负担监督管理,防止农民负担反弹,巩固农村税费改革成果。进一步精简乡镇机构和财政供养人员,积极稳妥地调整乡镇建制,有条件的可实行并村,提倡干部交叉任职;优化农村学校布局和教师队伍;进一步清理和规范涉农行政事业性收费,巩固治理利用职权发行报刊的成果。中央的这些政策,就是财政要保证农村适合中国国情的义务教育需要等经费,通过加快农村费改税的步伐,从体制上切断县乡各部门和七站八所对农民的收费渠道,釜底抽薪,逼迫县乡机构进行精简和分流改革,进而达到从根本上减轻农民负担的目的。

加大国家对“三农”投入的各项政策

2004年中央财政增加了巨额的支农经费,对农业在粮食主产区、农村和农田基础设施建设、农业科技推广、农村教育和农民培训等等方面,都加大了支持的力度。从过去的经验教训看,财政支农经费往往在中间环节漏损和流失,许多经费不能真正用到农业上,有的钱到不了农民的手中。要使中央的政策落实到位,真正让农民受益,首先,从战略上讲,一是投入要集中使用,要使钱化在最需要的地方。避免到处撒胡椒面,哪里也没效果的支农结局;二是要改救济式扶贫为开发式扶贫,培育贫困地区农村和农民的造血机制,实现农村农民的自我积累和可持续发展。

其次,需要做好这样一些工作:一是切实评估支农项目,本着有用、务实、节约、能发挥效益的原则,选择要支持的工程;二是一些支农经费要实行直接补贴到农民手中的方式,避免县乡村中间环节层层截留;三是对支农经费的分配、使用、效果要公开化,要张榜公布,接受农民和新闻舆论的监督;四是加强对支农资金分配和使用的审计监督,对支农工程严格监理、检查和验收,严厉打击贪污挪用涉农经费的违法行为。

总之,除以上所述,中央2004年关于农民增收问题的一号文件中还有许多政策措施,如果我们深入农村各项体制改革,化大力气落实一号文件中一系列政策措施,农民的收入就能得到较快增长,从而改变目前农村隐性失业严重、农民收入增长缓慢、消费不振、投资和消费比例失调的局面,使国民经济步入良性循环和健康发展的轨道。

“三农”问题系列笔谈(一)

增加农民收入:难点在哪?

□党国英

新一轮农村改革的要害就是要打破产粮区农民与县乡村干部、农民利益(无组织的)集团与城市(有组织的)利益集团的不对等交易,塑造新的社会公正,真正实现中央提出的以人为本、扶助社会弱势阶层的施政方针

如果说上世纪80年代的改革是中国农村的第一次全面改革,那么,新一轮农村改革应该是中国农村的第二次全面改革。两次改革,两种背景。这一次改革的背景的确已经大大不同于前一次,还真需要“咬牙跺脚拿实招”这种劲头。

新一轮农村改革的背景较之第一轮改革已经很不相同了。经过20余年的发展,中国社会的利益关系已经发生了很大变化,其中最主要的是中国社会已经产生了与普通农民利益要求有相当差异的城乡权势集团。在农村,特别是在粮食主产区的农村地带,从村乡干部到县级机构人员,其利益的大小主要取决于从农民那里征收到多少税费。来自这种收入所产生的支出主要用来维持工资开支,很难形成对农民的公共物品的有效供应,所以,这种交易是不对等的。

这20余年里,中国的城市在迅速扩张,与之相伴随,中国的城市也产生了力量强大的各种利益集团。城市扩张需要从三个方面获得资源,一是资本,二是土地,三是城市建设需要的廉价劳动力。土地要从农村获得,于是在体制和权力的共同作用下,几千万亩土地进入到了城市部门;同时,几万亿的土地级差收益也进入了城市部门,其中,相当一部分成了房地产商人的暴利的来源。至于廉价劳动力,也由城乡分割体制创造出来了。一亿农村青壮劳动力在城乡之间流动,还有更多后备军等待着补充这支队伍。这支队伍不仅工资低廉,甚至连低廉的工资也不能拿到手,上千亿元的工资被克扣以后成为城市商人的利润来源。就这样,农民为城市的扩张提供着土地,贡献着资本,也贡献着廉价劳动力。这又是一种时代大背景下的农民利益(无组织的)集团与城市(有组织的)利益集团之间的不对等交易。

新一轮农村改革的要害就是打破上述两种不对等交易,塑造新的社会公正,真正实现中央提出的以人为本、扶助社会弱势阶层的施政方针。无庸讳言,在中国社会结构发生重大变化的背景下,要打破全社会性的、反映体制弊端的不公平交易,是一件大大的难事!克服这个难事,只有中央政府一方面的积极性是不够的,需要全社会,尤其是需要农民发挥改革的创造精神,否则我们不可能获得成功。

新一轮农村改革的另一个难点是我国农业生产条件所产生的严重制约。我国农民的“就业”极不充分。农民的实际田野工作时间的报酬并不低,甚至高过打工的平均水平。但一个农民家庭在平原地区约耕种10亩地,他每年得到收入最好也不过5000元左右。即使改变种植结构,发展所谓“高产、优质、高效”农业,在市场竞争之下,要保持长期的高收入也非常难。所以,农村发展的根本出路是实现城市化,大部分农民要从土地上游离出来,进入其他产业,变为城市居民。剩下的农民可以提高农业的经营规模,发展农业专业化经营。只要中国农民户均耕地面积达到50亩左右,农民的经济状况就有可能发生根本性转变。这是一个缓慢的过程。

任何主要发达国家的农业进步实际上都是两个相辅相成的过程,即农民进入城市,农村经济结构发生根本转变。这样一个认识,也是大家的共识。新的中央精神也提出要加快城市化的步伐,适度发展农业规模经营。但是,这样一种转变在任何国家都是艰辛乃至痛苦的过程。我们常说的“农村问题”或“三农”问题,实际上就是这种转变遇到某种阻力,产生了某种矛盾。

实现农民户均50亩耕地,把农村建成小康社会,必须把80%以上的劳动力转移到其他产业,这个任务十分艰巨。这至少要求城市就业规模比现在扩大1倍。在技术不变的假设之下,要达到这个规模,意味着现在我国的资本规模也要扩大1倍,显然这不是一蹴而就的。正是从这一点上说,农村的进步依赖城市经济的扩张。中央提出统筹城乡经济,使之协调发展,其意义也在这里。

■政策与管理

城市化解决春运难题

在现行制度安排下,春运难似乎成了一个无解的问题,究其原因,是我们采取的缓解春运难的措施,都是应急之举。解决春运难问题必须从根上入手,在发展交通运输增加运能的同时,减少人们回家的需求,把农民工留在城市里

□邓聿文

为期40天的春运终于落下了帷幕。与往年一样,春运成了许多人的伤心之旅。政府部门为疏解这个已存在几十年的老大难问题,也费了很大工夫,甚至提到了政治的高度,但结果呢,是一年比一年紧张。在现行制度安排下,春运难似乎成了一个无解的问题,究其原因,是我们采取的缓解春运难的措施,都是应急之举。

以铁路为例,每到春运,铁路部门采取的手段无非是重点地区的铁路局停开管内的短途列车,增开中长途客车,繁忙干线停开大量货车,增开临时客车。可以说,此举不仅使铁路损失运输收入,企业和货主的利益受到很大损害,最后仍难以解决客运能力缺乏问题。

表面看来,春运紧张是个供需失衡问题,也就是说,运能的增加远远赶不上人们回家的需求。拿今年春运来说,国家发改委年前就发布预测指出:全国旅客运量将达到18.9亿人次,比上年同期增长3%左右。其中,铁路1.37亿人次,增长2%;公路17.17亿人次,增长3%;水运2600万人次,与上年持平;民航1050万人次,增长9.6%。而从实际情况来看,还要高于发改委的这个预测。再从供给方面来说,仍以铁路为例,全国铁路日常开行的客车大约提供坐席280万个左右,但春运时期日均发送旅客将达到350万人次,高峰期将达到430万人次左右,缺口达70-150万人次。因此,要在40天内进行一次近20亿人次的人口大迁移,放在哪国,运能不足也是必然的。

于是,有观点认为,解决春运难题,基础是要多修铁路。我国现有铁路7.2万公里,虽然从总量上看,占到世界铁路总里程的6%,但人均铁路却不及一根烟卷长,而且,就这么长的铁路还担负着世界铁路24%的工作量。从这一方面来看,的确需要加快铁路发展。就在今年春运的第一天,国务院常务会议已讨论并原则通过了满足人民群众旅行需要的《中长期铁路网规划》。不过,我们也要注意问题的另一面,这些年我们修的路建的桥可不少了,但并未从根本上缓解春运紧张的问题。因此,不能寄希望于靠建设来解决春运这一难题。

解决春运难问题必须从根上入手,在发展交通运输增加运能的同时,减少人们回家的需求,把农民工留在城市里。而这涉及到中国人的乡土观念、城乡二元结构、资源配置、户口壁垒等一系列深层次因素。实际上,隐藏在春运短缺背后的就是上述中国社会发展的大问题,因此,我们必须跳出春运谈春运,在中国农村改革,开放城乡,打通二元结构,加快城市化发展的战略高度,来看待和解决春运问题。某种程度而言,在城乡二元结构还将保持较长时间的前提下,春运不仅是对交通运能的考验,更是对农村改革和城市化进程的考验。

为什么这么说呢?从我国春运的实际情况来看,尽管扩招后,学生流人数越来越多,但相对于约一亿的民工流,前者还不及后者的零头。所以,春运之难在于要把后者在一个短时间内集中并安全地送回家。发达国家的历史和经济规律都告诉我们,劳动力的自由流动和人口的自由迁移,特别是从农村和落后地区向城市和发达地区转移和定居,是社会发展的必然过程,也是城市化的应有之义。但是,现在约占农民工总人数一半的人口在春节期间不得不长途奔波,说明他们所谋生的城市并没有给予他们真正的家,也说明目前还只允许劳动力自由流动,人口却不能自由迁移。在城市,由于存在着对农民工的社会保障、住房、子女就学尤其是户籍制度上的歧视,农民工也就不能真正融入当地社会,从而,他们不得不每年像候鸟似的在农村和城市之间来回奔走。

中国城市化进程的问题还表现为地区发展的不平衡。以市镇非农业人口占总人口的比重作为城市化水平指标,1998年,东部水平为33.8%,中部为26.6%,西部为20.7%;东西相差13.1个百分点。这两年相差更大。如果中西部地区的城市化水平赶上东部的程度,农民工就可以在当地的城市找到工作,从而缓解春运的紧张压力。

据预测,今后脱离农业的剩余劳动力每年将以1300万人左右的速度递增,可以说,我国春运的紧张期还远未到来,今后5-10年,运能不足的矛盾只会更突出。规模越来越大的春运证明,中国正处于社会结构急遽的变化和转型中。只有加快城市化进程,打破户籍藩篱,协调东西部经济和社会发展,才能从根本上解决春运难问题,春运也终会成为历史名词。

■有感而发

挂哪块牌子更好?

□苏杨

乱挂牌子现象的出现不能只归咎于地方的功利心,也与不切实际的保护目标和传统的保护思路有关

我国地大物博,无论自然宝库还是景观资源都数不胜数,因此才分门别类有了自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园四种分类。这四个队,哪个都有严格的标准,都有自己特征鲜明的要求,在哪个队要排上号都不是易事。但奇怪的是,有的地方就能齐头并进,一地两牌不稀罕,四面出击也不乏其主。这就不得不让人深思其中的“道道”。

我国各类自然遗产大多采取属地管理。从地方的角度看,挂牌子当然是为了避免师出无名的尴尬。大家争相挂牌子,上级别,主要还是看中了其后的拨款机制、项目机制等带来的直接经济效益和知名度与显示度带来的无形资产等间接经济效益。保护区可以争取国家投资和贷款,风景名胜区可以开展旅游,森林公园可以进行综合开发,这都是有效益的事,因此同一块区域难免重叠设置自然保护区、风景名胜区,森林公园等,实际上是想将方方面面的可利用资源一网打尽。由于在这四类管理体系中我国最先组织起来的是自然保护区,而自然保护区的管理是最严格的,许多自然保护区为了不被政策限制,利用几套评审体系在资源要求上的共同点和开发限制上的不同点,再挂一块牌子,就能两手抓,两边都抓钱。但这种“一地两用”不仅引起了不同管理部门间的冲突,也给地方故意混淆二者管理界限、无序开发留下了突破口。有些地方甚至在地方领导的“统筹”下遇什么事打什么牌子,以致对保护区的违规开发案件近年来居高不下,几类自然遗产的管理都出现有法不依、执法不严的现象。这也难怪,几块牌子间的漏洞太多了。

这种现象的出现不能只归咎于地方的功利心,也与不切实际的保护目标和传统的保护思路有关。这四类自然遗产中,数量最多、面积最大、要求最严的是自然保护区。我国对自然保护区的传统保护思路是严格保护,保护区建设和管理采取的方针是早划多划、先划后建、抢救为主、逐步完善,因此我国需要严格保护的保护区比例(71.25%)全球第一,保护区发展的速度全球第一,保护区所占国土面积比例已经超过许多发达国家。而实际上我国国力并不足,因此我国保护区的单位面积投资全球倒数第一。

据WCMA(世界保护监测中心)的数据,我国需要严格包含保护的保护区仅占7%,这意味着有很多保护区其实不应该进入保护区的行列,挂上别的牌子、享受别的政策可能更合乎经济社会的发展需要。我国这种日进千里的保护区的数量增加,其实不如分清楚了 哪些是需要由国家来买单的,哪些是可以让商人来发财地方来发展的。

应该说,这几块牌子的界限是清楚的。例如,我国的风景名胜区与自然保护区在主要功能上有着本质区别:风景名胜区主要是为了对资源的合理开发利用,以满足人们对休闲生活的需要;自然保护区则主要是为了保护对人类可持续发展具有重要意义的生态环境。功能与性质的不同,决定了风景名胜区与自然保护区在处理保护与利用关系方面有着根本差异。因此,二者在管理方针和方式上也应有明显区别而不能混同。而我国的风景名胜区与自然保护区的重叠设置后,由于二者功能存在显著差异,重叠设置削弱了各自的功能,既不利于自然保护区的保护,也不利于风景名胜区的利用和管理。如果将风景名胜区按自然保护区的要求来管理,不仅会由于缺少市场机制介入后的资金迟滞名胜区的开发,使这块国有资源难以全面发挥满足国民文化生活的作用,还会分散国家本来就有限的自然保护资金,耽误真正该保护的保护区实行严格保护。在财力不够的情况下,有进有退,把有限的经费用到有限的需要严格保护的保护区提高管理水平上,让该保护的得到保护,其余的可以发挥市场机制的能动性,在发展中保护。毕竟开展旅游本身也要靠绿水青山来当商标,许多级别较低的保护区大部分还是可恢复资源、可建设资源。与其力不从心的口头管理,不如换块牌子循规蹈矩地进行市场开发。

聚群英智慧 创时代业绩
群英会集团
电话:(0377)3039601 传真:(0377)3039606
E-mail:qunyinghui@tobaccoha.com.cn