华南农业大学学报(社会科学版)
2004年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.2 2004
(第3卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.3)

农民增收的制度创新与路径选择

廖红丰, 贺一耕, 梁泊涛

(中南财经政法大学 工商管理学院, 湖北 武汉 430060)

摘 要: 新制度经济认为制度作为经济增长的内生变量,制度安排是经济发展的主要动力,制度创新是经济不断增长的保证。在现阶段农业发展中,由于受到一系列制度性因素的约束,农民收入水平低、增长速度缓慢。在农村经济进入新的发展阶段之时,必须通过对农业制度的创新,消除妨碍农民收入水平和收入增长速度提高的制度约束,从根本上解决农民收入问题。

关键词: 制度创新; 农民增收; 路径选择

中图分类号: F323.8 文献标识码: A 文章编号:1672-0202(2004)02-0030-06

新世纪,全面实现小康目标,重点和难点在农村,而关键在农民收入。但是近几年农民增收困难。影响农民增收的因素是多方面的,农村经济制度不完善是其中最重要、最关键的因素,直接影响了农民收入。因此,必须进行制度创新,克服、消除制度性因素的约束,确保农民收入增长。

一、农村制度创新是农民收入增长的基本保证

新制度经济认为,制度作为经济增长的内生变量,制度安排是经济发展的主要动力,制度创新是经济不断增长的保证。农业是国民经济体系中一个重要的独立系统,制度对农业的影响与制度对国民经济发展的影响从本质上讲没有区别。同时,大量事实表明,制度是影响农业经济增长的一个重要因素[1]。中国农村经济从20世纪70年代末到80年代初的高速增长,几乎是在没有增加物质要素的情况下,全靠实行以家庭联产承包责任制为中心内容的制度创新来实现的,这表明制度创新是经济增长的函数。

(一)要提高农民收入,其前提是要提高农民经济活动的效率,而合理的制度结构与有效的制度创新是提高经济效率的基本保证

依据新制度经济学的观点,制度是社会游戏的规则,是人们创造的用以约束人们相互交流行为的框架。任何制度的本质都是对利益关系的规范,有效的制度结构能够为个体提供比较大的利益激励和比较充分的自由选择空间,也能够为人们建立比较有效的利益约束机制,从而在个人利益和公共利益之间架起一座沟通的桥梁,达到利益需要的实现和满足。制度的基本功能是降低交易成本、服务经济活动、创建激励机制与合作条件。制度的基本任务是为人类社会构造有效的组织结构模式和文化结构模式,为个人行为形成激励集,鼓励人们发明、创新和勤奋工作。无疑,制度功能的发挥和基本任务的实现,既可以提高经济资源(尤其是劳动力资源)的质量,又可以优化资源配置,因此必然促使社会经济系统绩效的提高[2]。布罗姆利在《经济利益与经济制度》中,非常强调经济效率对于制度的依赖作用。他认为,制度决定了个人选择的领域和范围,效率总是依赖于制度结构,是制度结构赋予成本和收益以意义并决定这些成本和收益的发生率。刘易斯与诺

收稿日期:2004-02-27

作者简介:廖红丰(1979-),男,湖南衡阳人,主要研究方向为三农理论.

斯也从宏观角度分析了制度与效率的关系。刘易斯认为,经济增长与发展的直接原因在于从事经济活动的努力、知识的增长与运用以及资本积累,而决定这些直接原因的是观念与制度。由此可见,依据新制度经济学的基本看法,一个经济社会要提高经济效率,实现有效率的经济增长与发展,其基本条件是通过制度创新,为社会提供具有激励效应的合理的制度结构。

(二)制度创新可以调节生产力要素组合,是优化农村资源配置的条件

实践证明,产权模糊,自然资源就容易遭到破坏,人力资源也容易造成浪费。因此,只有对农村经济体制不断进行"扬弃",才能充分利用人力、地力,增加农民的收入。资源配置问题是生产力的要素组合问题,要素的组合方式不同,产生的效益也不同。在社会生产力系统中,各个系统如果能够按照其特定的结构方式和配比数量,在适当的空间和时间内组合起来,就可以产生一种大于各因素简单相加的总和的总体效应;反之,单个因素的潜力就发挥不出来[3]。随着形势的发展,农村一些单个因素的潜力难于得到充分的发挥,各地只有依据自身变化了的条件,将人力、物力、地力重新加以组合,即加以优化配置,才能取得更好的经济效益,这就只有通过农村第二次制度创新来加以实现。

(三)制度绩效有一定的相对性,因此必须依据经济形势的变化而不断地进行制度创新

由于社会生产力的变动性、人的有限理性等各种原因,制度的效率也是随着时间和条件的变化而变动的,制度的效率不是永恒不变的而是相对的[4]。一般来说,任何内含绩效的制度,起初是生机勃勃的,它所释放的效率曲线为一条斜率为正的曲线,意味着制度边际报酬为正,此时,制度正处于发展过程之中。但是,当这种制度发展到一定的时期,或制度效率曲线达到一定点之后,制度效率曲线的斜率将为负,这意味着制度将会随着其时间的递增而出现效率递减或边际报酬递减,此时,制度的绩效也不再发挥其固有的"能量"。这就是我们所说的制度绩效的时效性和递减规则。这一规律客观地要求我们必须随着经济形势的变化而不断地变革现有的一些经济制度规则,从而不断地释放制度效率,促进社会经济健康发展。我国 80 年代以家庭承包经营取代以"一大二公"为核心的集体经营,充分释放了制度绩效,促进了农业生产的第一次飞跃;兼之农产品的市场化经营与乡镇企业发展等制度创新,拓展了农民增收的渠道,从而促使农民收入持续快速增长。但是由于小规模家庭经营天然的弱质性,决定了它不能适应农村商品经济的纵深发展与技术进步的要求,因此其制度绩效在 90 年代尤其是农产品买方市场产生后的 90 年代后期,出现了明显的递减趋势。与此同时,我们又没有及时地进行促进农民收入增长的制度创新,从而导致了在 1997 年亚洲发生金融危机和国内经济过剩背景下,农民收入增长的连年下滑。为此,我们必须进行农村新一轮制度创新,促进适应市场经济要求的适度规模经营发展,以遏制农民收入增长的下滑趋势。

(四)制度创新可以物质变精神,是激发农民增收积极性的动力

实践证明,原有的一些框框束缚农民的手足,严重挫伤农民的积极性。农村中一些地方打牌赌博盛行,便是农民劳动积极性锐减的具体表现。这似乎与制度创新无关,其实紧密相连。当一些农村农民的边际收益接近于零时,不仅农村出现大量剩余劳动,而且农民出现很长的季节剩余劳动时间。此时,若无新的制度替代旧的制度,在一些农村精神文明建设尚处落后的情况下,农民的那种低级的休闲状态则很难得到改变。调查显示,那些进行了新一轮制度创新的地方,农民增收的渠道增多,打牌赌钱的现象基本消失,农民们经营副业,各显神通,闯南走北,四方赚钱,充分调动了农民的劳动积极性,体现了物质变精神。

二、当前影响农民增收的主要制度约束

我国农业经过 20 多年的改革,许多制度进行了调整,对农业经济的发展和农民增收发挥了积

极作用。但是,随着农业制度环境的变化,市场体制的逐步深化和完善,一些制度暴露了不少缺陷,如果不进行创新,就会严重制约经济的发展和农民收入的增加。以下仅就农村的几个基本制度及其主要表现进行分析:

(一)农村土地产权制度"缺位性"[5]

具体表现:(1)土地所有权的归属不明确、主体缺位。关于农村土地所有权的归属问题,《宪法》笼统规定为集体组织所有;《土地管理法》规定为"集体所有的土地依照法律属于村民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营管理";《民法通则》的规定是农村土地所有权归行政村,村属于乡(镇)政府的派出机构,行政组织与经济组织两个不同性质的主体同时成为土地所有权主体。乡、村和村民小组三级集体经济组织,究竟谁是土地所有者没有明确界定。(2)土地产权不明晰。联产承包制实现了土地经营权和所有权的适当分离,但没有真正解决农村土地产权问题。农民的土地经营权既没有明确的法律规定,也缺乏相关法规与制度保障。(3)土地分配"均田制"。农村现行土地制度,基本上是以人口作为分配土地权利的依据,是一种福利性、行政性的"均田制"分配方式。这种"均田制",不仅造成土地规模过小,地块零碎,同时引发承包地的频繁调整。

(二)农村市场制度的"滞后性"

经过二十多年的改革,应该说,农村市场建设取得了巨大成就,但是在新的发展阶段,农村市场仍有许多不足之处,主要表现在:(1)农产品流通渠道不畅,环节过多,造成流通成本升高,农民在经济生活中利益损失严重。在市场疲软的形势下,农村特产税的征收标准、市场管理费及公路运输的收费等没有很好地进行调整,农户生产成本降不下来,很难确保生产的持续性。(2)作为市场交易基础的产权制度仍不健全。农民作为市场主体,并未真正拥有独立的受法律保护的产权,农民生产经营自主权仍未得到充分尊重,对农民不合理的摊派、打白条、打绿条等现象时有发生,伪劣农资坑农现象时有出现。(3)市场机制运用的效果不理想。在供求机制方面,在农产品相对过剩的情况下,以市场调查和预测为指导的结构调整和农作物品种改良等工作进展都相当缓慢。在竞争机制和价格机制方面,农资价格与质量的市场调控不力,农民对农资价格的质量管理的混乱意见较大。运用效果不理想,农产品的价值实现有困难,农民在增收方面遇到了困难。

(三)农村组织制度的"幼稚性"

具体表现:(1)农村组织发展起步阶段,农村组织缺乏重视,外部发展环境不够宽松。农村组织内部机构运行机制不够健全,不够规范,机构设置不合理,管理制度不完善,民主氛围不够,致使组织内部缺乏活力。(2)农民组织化程度较低,农户的分散生产与千变万化的大市场之间缺乏有效的组织形式和宏观指导,缺乏真正代表农民利益的组织机构,农民与政府和社会难以平等对话,缺乏有效打击损害农民利益行为的抗衡力量和制约机制。(3)社会化服务体系不健全,产前环节信息网络不健全,水利、交通、电力等设施薄弱;产中环节主要是农技推广体系不健全,农业保险不能满足需求;产后环节主要是没有建立较稳定的产后服务保障,而且农村社会化服务体系发展不平衡,地区间差异大、服务内容单一、服务网络不健全、缺乏政策和法律支持。

(四)农村财政制度的"不对称性"

主要表现在:(1)乡村基层政权主要由农村地方财政收入供养,在"帕金森定律"(Parkinson's law)的作用下,政府机构膨胀,财政供养人口庞大,农民负担难以降低。(2)农村"公共产品"的供给主要由农村地方财政和集体经济自行解决,中央财政贡献很少,不符合统一"国民待遇原则"的要求,导致在"公共产品"短缺供给的同时,农民直接、间接的税费负担沉重。(3)政府对农业补贴支持力度较弱,且方式欠佳,效率较低。

(五)农村金融制度的“偏差性”

主要表现:(1)农村信贷支持总量不足,农村金融机构内部信贷结构失衡,农户和中小企业从金融机构获得贷款非常困难。(2)国有银行收缩农村机构,农村信用社独立承担支农任务,而部分地区农村信用社由于历史包袱沉重,资金周转困难。(3)资金从农村、农业向城镇、非农产业转移、漏出。据全国农村固定观察点调查,农村信贷中的私人信贷占信贷总额的 68 .30 %,其中,占全国 GDP 比重 30 % 多的乡镇企业,其贷款余额占全国贷款余额的比重不足 5 %。1999 年全国金融机构新增贷款比上年增加 18 %,但乡镇企业贷款余额反而下降 12 %。

(六)户籍管理制度和城乡分割的劳动就业制度的“残酷性”[6]

主要表现:(1)我国长期以来实行划分“城市人”、“农村人”为标志的城乡二元户籍管理制度和就业制度,严重阻碍农村剩余劳动力转移,成为“实现农村居民向非农产业转移的最大制度障碍。”(2)农民落户城市维持着严格的准入制度,并在不同程度上采取一系列行政手段,客观上限制了外地民工就业。两种不同身份的居民即使在同一城市就业和生活,也不能在就业、子女就读、社会保障、医疗等方面享有同等的待遇。

(七)农业管理制度的“落后性”

主要表现:(1)农业宏观管理制度。在我国,农产品市场要素被农业、林业、经贸、劳动等不同的部门分割,“铁路警察各管一段”,有一部分的地区畜牧、水产、水利等部门也参与市场分割。一些权力部门为了追逐自身部门的利益,对农民乱罚款、乱收费、乱摊派,阻碍了 农民增收,加重了农民负担;一些垄断部门借向农民提供服务之机,利用手中权力,强行服务,变相收费。(2)农村行政管理制度。基层吃“皇粮”的公职人员多,而且一些基层干部在管理观念上,仍停留在过去下达种植计划,催种催收催上交的管理模式上,而当生产出来的东西没有销路时,他们却不管方向。

三、制度创新:农民增收的路径选择

(一)农村土地制度的创新

土地不仅是一种自然资源,而且是农业发展不可或缺的生产要素,具有资产和商品属性。农村土地制度创新要适应市场经济发展的要求:(1)明晰农村土地产权关系。从法律上赋予农户物权性质的农用土地承包权,明确土地产权主体,使农民土地的经营权不被侵犯、不受干扰,并允许土地使用权的自由转让、出租、抵押、入股、继承。(2)改革土地征用制度。把现行强制性的行政征用行为,转变为交易性行为。并提高土地征用补偿标准,使“失地农民”能够获得第二、第三产业就业和城镇居住的必要资本,并享受相应的社会保障。(3)实现土地使用权流转市场化。即可通过租赁、转包等形式,实现农户之间土地使用权的自愿有偿转让,使出让土地使用权农户得到租金、转包费,取得土地资产的收益。并通过合作经济实体、合作经济组织,及土地股份公司制经营方式,允许农户的土地使用权入股,形成新的土地流转机制,促进土地经营向规模化方向发展,提高农地利用水平和农业劳动生产率, 促进农业生产结构调整和农村第二产业、第三产业发展,提高农民收入。

(二)加速农村市场化进程,完善农村市场制度

(1)培育和完善农村市场体系。在总结农产品市场建设经验的基础上,采取一些有力的措施,以促进农产品市场体系的建立和完善;统筹规划,合理布局,加快发展农产品现货批发市场,加快发展各类农产品批发市场和农副产品专业市场。在建好完善农产品现货的同时,发展符合我国国情的农产品期货市场的新路子。(2)调整、完善农村市场的组织、管理制度,完善市场运行规则,健全市场秩序的法律法规。培育、完善农村市场中介组织,发挥市场中介组织的作用,推进农村市场

化发展,优化农村资源配置,提高农户市场竞争力,增加农民收入。

(三)着力提高农民的组织化程度,推进农村组织的创新

(1)培育和发展农民合作组织,让农民分享农产品加工、流通环节和利润,实现农民增收。建立农民合作经济组织,可考虑建立综合性和专业性两类。专业性合作组织可以成为龙头企业的原料生产基地,也可以形成相对独立的产业体系和合作经济性质的龙头企业。还要提高外向型农业的组织化程度,培养国际经纪人队伍。(2)提高农村的组织化程度,应通过组建"农户+合作组织"、"农户+公司"、"农户+协会"等多种经济组织形式发展农村合作经济,实现农户企业化经营,引导农户走产业化、集约化和贸工农一体化的道路。还要提高外向型农业的组织化程度,培养国际经纪人队伍。(3)是要大力发展农业社会化服务体系,为农户提供产前、产中、产后全方位服务,加强农户与市场的联系,减缓市场波动对农户正常生产经营活动的影响,降低市场风险,减少农户生产经营的盲目性。

(四)农村财政制度的创新

首先要建立国家财政收入增量直接惠顾农民的经常性、制度性管道,为农民增收提供稳定的财政基础。其次,在具体的财政资金使用中,应逐步凸现对农民的倾斜,主要通过启动农村公共工程政策,增加对农村的投资,并让农民主要以"以工代赈"的形式物化这些投资,大力改善农业和农村的基础设施,为农民增收创造良好的基础环境,建设一批有利于农民直接增收的项目,增加农民的劳务收入。第三,深化税费改革,进行税费制度创新,减轻、规范、稳定农民的税赋,让农民休养生息,这也是增加农民收入的直接途径。同时在WTO框架下应当建立一套符合我国实际需要的保护机制,给予小麦、水稻、玉米、棉花等大宗战略性农产品直接价格支持,并相应提高农民的收入。应充分利用WTO农业协议中的绿箱政策,增加财政对农业科技开发与推广、农田基本建设、农业生态环境治理与保护、农业信息体系建设等方面的投入。

(五)农村金融制度的创新

深化农村金融制度的创新,满足农业、农村日益增长的资金需求,为农民增收提供稳定的金融支持。(1)必须尽快解决农村资金短缺与农村资本非农化并存的矛盾,政策应当限制农村各项存款通过金融机构流出农村,应规定农村金融机构和非金融机构吸收的农村和农户的各项存款应主要用于农业、农村和农民发展。(2)解决农户和乡村企业融资难的矛盾,关键在于发展农村民间金融,建立和完善信用担保基金制度。一是应该允许和规范民间信用的存在,大力发展农村民间金融合作机构,并且允许农民通过专业合作经济组织融通资金,促进农村金融机构多元化;二是建立农民信用担保基金,完善农村小企业信用担保机制;三是改革和创新农村信用合作社组织制度,创新农村金融机构的贷款方式,特别是推进小额信用贷款业务发展。

(六)户籍管理制度和城乡分割的劳动就业制度的创新

旧户籍制度和城乡分割的劳动就业制度严重妨碍了我国劳动力资源的优化配置,降低了农业劳动生产率,阻碍了农民收入的增加,因此,旧有户籍制度和城乡分割的劳动就业制度的创新势在必行。(1)户籍制度创新的核心内容是"剔除粘附在户籍关系上的种种社会经济差别,真正做到城乡居民在发展机会面前地位平等,获得统一的社会身份。"建立新的人口登记与管理制度,逐步消除城乡就业条件差别的壁垒,取消各种违反宪法赋予公民权利的歧视性政策和人为规定。(2)加快农村劳动力就业体系,建立城乡结构相符合的劳动力就业体系,加速发育全国一体化的劳动力市场,使进城农民不仅享受与城市居民一样的政治自由权利,而且与城镇居民同样享有在基础教育、职业培训、公共卫生、基本医疗服务、计划生育等方面的服务,享有同等的自由选择职业和工作的权力,让农村劳动力参与就业竞争,以便农村劳动力的流通和转移,从而增加农民就业机会,提

高其收入。

(七)农村管理制度的创新

农村管理制度创新是构建农民增收的制度性支撑平台,也是增强农民增收的推进力量。(1)农业宏观管理制度的创新。积极稳妥地推进农业宏观管理制度的创新,尽快改革条块分割、各自为政的农业宏观管理体制。对农业管理部门的管理目标和运作机制要重新定位,通过行政机构的精减和重组,从中央到地方成立一个有权威的综合性农业管理部门,协调各方面关系,理顺事权关系。(2)农村行政管理制度。加大农村行政管理机构改革的力度,精简基层吃‘皇粮”的公职人员,既切实减轻农民负担,又激发农村经济的活力。政府要从微观层理性的退出,转变观念,完善政府管理体制、管理职能、管理手段,努力提高农业管理水平、效率与效益,其重要职能是为农业、农民提供服务。

参考文献:

[1] W 阿瑟 刘易斯 . 经济增长理论[M] . 上海:上海人民出版社,1994 .
[2] 林毅夫 . 制度、技术与中国农业发展[M] . 上海:上海人民出版社,1994 .
[3] 郑海祥,石友金 . 制度创新是农民增收的关键[J] . 经济师,2003,(8):186 .
[4] 周小亮 . 提高农民收入与二次市场化制度创新[J] . 东南学术,2002,(30):72 - 80 .
[5] 冯招容 . 农民收入增长的体制性障碍研究[J] .农业经济问题,2003,(9):21 - 25 .
[6] 韩　俊 . 关于增长农民收入的思考[J] . 农业经济学,2001,(5):31 - 34 .

Route Choice Raised an Increase of in System Innovation and Peasant

LIAO Hong-feng, HE Yi-geng, LIANG Bo-tao
(*College of Industry and Business Management*, *Zhongnan University of Economics and Law*, *Wuhan* 430060, *China*)

Abstract: New system economy considers system as the internal variable of economic growth and believes that system arrangement is the main dynamic of economic development and system innovation is the guarantee for steady economic growth .Restrained by a series of institutional factors in agriculture development at the present stage, the peasant 's income is poor and the growth rate is slow .When the rural economy enters a new developing stage, innovation must be made in agricultural system to get rid of the institutional hindering peasant 's income level and income growth rate so as to solve the peasant 's income problem fundamentally .

Key Words: system innovation; increase in peasants ' income; solutiion