

# 决策参考

## Jue ce can kao

第五十五期（总第 305 期）

盐城市图书馆编

2008 年 10 月上

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

刚刚闭幕的党的十七届三中全会，审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，标志着我国农村改革站在一个新的历史起点上。

十七届三中全会提出了到 2020 年农村改革发展基本目标：农村经济体制更加健全，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立；现代农业建设取得显著进展，农业综合生产能力明显提高，国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障；农民人均纯收入比 2008 年翻一番，消费水平大幅提升，绝对贫困现象基本消除……这桩桩件件，都甜到了农民的心坎上。

30 年前，安徽小岗村村民严宏昌冒着极大的风险，同 17 位村民一起，签了承包土地生死状；当年的大连农村小伙韩伟凭着养鸡，硬是把他的“咯咯答”牌鸡蛋推广到北京和上海的超市，甚至推广到了日本和韩国的超市……农村改革让一部分农民先富起来，并走上农村工业化道路。如今，更多的农家小伙和姑娘背起行囊，来到他们陌生的城市打工，在城市立足，在城市发展……

30 年来，中国农村发生了巨大而深刻的变化。无论是农民人均收入的不断提高，还是农业综合生产能力不断加强；无论农产品流通的放活，还是农村经济的全面繁荣，归根结底，是党中央英明领导农村改革不断深化的结果，是亿万农民艰苦奋斗拼搏创新的成果，是广大干部群众披肝沥胆团结奋进的结晶。

为祝贺党的三中全会的召开，为跟进农村的新土改，本刊推出“新农村，新土改”专题，供各位领导决策参考。

# 要目

## ●本期专题：新农村，新土改

十七届三中全会通过农村经济发展历史性决定

香港明报：胡锦涛有两句话最为关键

陈锡文：三农声中说“三最”

土地流转为何未现三中全会公报

“新土改”带来哪些投资机会

社科院专家党国英谈农村"土改"难题

## ●本期专题/新农村，新土改

### 海外媒体认为，十七届三中全会通过农村经济发展历史性决定

中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议 12 日在通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》后闭幕。全会指出，农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局。在革命、建设、改革各个历史时期，我们党坚持把马克思主义基本原理同我国具体实际相结合，始终高度重视、认真对待、着力解决农业、农村、农民问题，成功开辟了新民主主义革命胜利道路和社会主义事业发展道路。1978 年，党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。我们党全面把握国内外发展大局，尊重农民首创精神，率先在农村发起改革，并以磅礴之势推向全国，领导人民谱写了改革发展的壮丽史诗。农村改革发展的伟大实践，极大调动了亿万农民积极性，极大解放和发展了农村社会生产力，极大改善了广大农民物质文化生活。更为重要的是，农村改革发展的伟大实践，为建立和完善我国社会主义初级阶段基本经济制度和社会主义市场经济体制进行了创造性探索，为实现人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化作出了巨大贡献，为战胜各种困难和风险、保持社会大局稳定奠定了坚实基础，为成功开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论体系积累了宝贵经验。实践充分证明，只有坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重，坚持农业基础地位，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持走中国特色农业现代化道路，坚持保障农民物质利益和民主权利，才能不断解放和发展农村社会生产力，推动农村经济社会全面发展。

海外媒体对此予以高度关注，认为这是旨在增加农民收入、加快农村经济发展的历史性

决定。

意大利全国发行量最大的日报《晚邮报》13日发表文章指出，中国作出推进农村改革的决定，目的是让7亿多农村人口增收和提高生产力，以推动国内农村经济发展，统筹地区之间发展的不平衡，推动内需。报道说，自从上世纪80年代中国农村实行历史性改革以来，农村地区劳动生产率大大提高。今后，农村土地承包经营权更加自由地转移流通，有利于大规模的现代化农业经营。

安莎通讯社报道说，全会提出的农民收入2020年翻番目标将会使占中国总人口一半以上的7亿多农民受益。

英国《金融时报》13日发表社论说，全会“为中国农村已经实施的一些（改革）措施提供受欢迎的法律支持”。该决定是中国农村迈向新时代的“一个重要步骤”。

《卫报》13日刊登题为《大胆的改革将解放中国农民》的报道说，新的土地改革措施使农民在经营土地时有了更多的自由选择权。一些专家表示，中国此次土地改革将增加农民收入，提高农业生产力。

日本共同社12日就全会出台刺激消费的经济方针和农民收入倍增目标播发快讯，在消息中还介绍了全会有关破除城乡二元结构、健全土地管理制度、加强食品安全的内容。报道认为，全会将农村改革作为主要议题，是因为7亿多农民的收入增长利于经济增长和社会稳定。

《朝日新闻》13日介绍了中国农村土地制度的现状，认为全会间接承认了有利于实现农业大规模经营的农村土地承包经营权自由转移。

《日本经济新闻》的社论说，在改革开放30周年之际以农村改革为主要议题，反映了农村问题已变得极为重要。要刺激消费，占中国总人口一半以上的7亿多农民的增收和农村的发展必不可少。要预测中国经济能否实现由外需主导向内需主导的转变，农村改革的动向值得关注。

### 香港明报：胡锦涛有两句话最为关键

香港《明报》10月14日发表欧阳五撰写的文章指出，尽管席卷全球的金融海啸来势汹汹，中国也与各大经济体同步出手救市，但12日闭幕的中共十七届三中全会仍按原计划着重研究了农村改革问题。虽然全会通过的主要文件《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》尚未公布，官方的会议公报也没有透露更多的内容，但一般认为胡锦涛在河南、安徽两省考察时已为农村改革定调。

文章摘录如下：

一位曾 5 次参与起草中央“一号文件”的专家分析说，要了解此次改革，胡锦涛有两句话最为关键：一是现有土地承包关系保持稳定并长久不变，同时赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权；二是“根据农民的意愿，允许农民以多种形式流转土地承包经营权，发展适度规模经营”。

改革开放以来，内地农村确立了“统分结合的双层经营体制”。但实际上是以分散耕作为主，此举释放了毛时代“人民公社”中被压抑的竞争精神，但统一经营变得有名无实，官方话语层面的“公有制”失去现实效用。1998 年，十五届三中全会提出“探索和完善农村公有制的有效实现形式”，即在试图借鉴毛时代的合理经验。

但近 10 年来，各地探索土地经营权有喜有忧。当初率先冒险分田的安徽小岗村农民将全村三分之一的土地组成葡萄园，看似重温毛时代的举措，实则在遵从农民意愿、公平分配利益上大有超越。然而，也有不少政府组织或资本大亨以“农业合作”为名大肆圈地，农民土地权益流失严重，导致群体事件频发，官民矛盾已危及中共基层政权的说法绝非耸人听闻。

此次三中全会允许土地承包经营权“以各种形式流转”，一个重要前提就是将“允许流转”的主体牢牢锁定农民。胡锦涛的新土改不是要将各式各样的“流转”一举合法化，而是把重心放在保障农民权益上。重庆土地入股办公司的试验前不久被紧急叫停，就是一个明显的信号。

既坚持分田制，又鼓励合作化，新土改意在整合毛、邓时代的经验，并试行在赋予农民自主权方面有所超越。但中共在可以预见的将来决不会允许土地完全私有化，“长久”与“永久”虽只一字之差，但在政治上却有质的差别。

### 陈锡文：三农声中说“三最”

农业、农村、农民问题始终关系党和国家事业发展的全局，中共三代中央领导集体都始终高度重视解决“三农”问题。改革开放以来，中共召开了多次中央全会专题研究农业农村工作。今年是我国实行改革开放 30 周年。抚今追昔，有许多宝贵经验应当认真总结，有许多重大课题迫切需要破解，农村改革发展亟待加快推进。正是在这样的背景下，中共十七届三中全会专题研究了新形势下推进农村改革发展问题。

这次会议从农村体制改革取得重大突破、农业生产综合能力显著提高、农村经济全面繁荣、农村社会主义民主政治建设和精神文明建设全面加强、农村党的建设不断加强等方面全面总结了农村改革发展的主要成就，肯定了农村改革发展对建立和完善基本经济制度和经济体制、实现总体小康和推进现代化建设、战胜各种困难风险和保持社会大局稳定、开辟中国

特色社会主义道路和形成中国特色社会主义理论体系方面作出的贡献。从坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重，坚持农业基础地位，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持走中国特色农业现代化道路，坚持保障农民物质利益和民主权利五个方面总结了农村改革发展的基本经验。这次会议客观分析了我国农村改革发展面临的挑战和问题，提出农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。会议认为，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入加速破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。

针对目前的新形势，会议要求把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会一体化新格局作为根本要求，从体制机制创新、现代农业建设、农民收入增长、基层组织建设、完善公共服务、保护生态环境等六个方面提出了到 2020 年农村改革发展的基本目标任务。

会议全面部署了新形势下推进农村改革发展的主要任务。一是从农村基本经营制度、农村土地管理制度、农业支持保护、农村金融、城乡经济社会发展一体化、农村民主管理等方面着手，大力推进改革创新和加强农村制度建设。二是按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，积极发展现代农业和提高农业综合生产能力。三是扩大公共财政覆盖农村范围，从农村文化、教育、卫生、社会保障、基础设施和环境、扶贫、防灾减灾能力、社会管理等方面提出了加快农村公共事业发展的新要求。会议明确提出，推进农村改革，关键在党，并对加强和改善党对农村工作的领导作出了全面部署。（作者为中央农村工作领导小组办公室主任 2008 年 10 月 13 日人民日报海外版）

## 土地流转为何未现三中全会公报

中新社社评：选择了保留现行家庭联产承包责任制，不失务实、灵活而审慎

12 日闭幕的中共十七届三中全会对外宣称，“最重要的是要把中国自己的事情办好”，谋划了事关全局的农村改革发展。全球经济风云变幻之际，中共中央强调采取灵活审慎的经济对策，力求四个稳定——经济稳定、金融稳定、资本市场和社会大局稳定。

此前，外界曾猜测，在是次以“三农”（农村、农民、农业）为主题的十七届三中全会上，将宣布在农村推行一场重大改革。土地流转、农村金融，都将在政策上有所阐述。但在 12 日全会闭幕后晚间发布的公报中，这些都未出现。

对于执政党而言，十几亿人口的吃饭问题，始终是治国安邦的头等大事。土地一直被中

国农民视为“命根子”，它直接关系到十八亿亩耕地、七亿多农民，更关系到十几亿中国人的饭碗。此时，选择了保留现行的农村基本经营制度，也就是家庭联产承包责任制，不失务实、灵活而审慎。

### **农改能带动中国新发展**

中共中央日前在中南海召开党外人士座谈会，就中共十七届三中全会文件听取各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士的意见和建议。中共中央总书记胡锦涛主持座谈会。胡锦涛指出，我国是一个农业大国，农村人口占多数，要把“三农”问题作为全局性和根本性问题，抓住农村改革发展这个重点，就能掌握整个改革开放的主动权，就能带动我国经济社会新一轮发展。

### **专家解读**

#### **农改再起跑新土改是误读**

十七届三中全会召开期间，无论是媒体还是公众，对土地问题非常关注，甚至有人提出来第三次土改，甚至新土改等等，中国农业大学校长柯炳生觉得这是一种误解或误读。土地的所有和使用权建立在家庭基础之上，这是全世界通例。改革开放以来，我们建立了以家庭为基础的土地承包经营制度，这个方向毫无疑问一定要坚持下去。《农村土地承包法》赋予了农民充分的土地、经营、流转的权利，叫承包经营权，在依法、自愿、有偿的条件下，可以流转，但基本前提是用途不能发生改变，任何人不能够强迫农民流转，但是也不能妨碍农民流转。很多人关心的是产权不明晰或者是进一步延长承包期等等，柯炳生认为这是一个正确的方向。

### **外媒反应**

#### **农改新长跑世界亮高分**

12日闭幕的中共十七届三中全会对外宣称，“最重要的是要把中国自己的事情办好”。法新社12日称，这项计划“为今后这个国家的发展设定了方向”。由于颇令世界折服的中国改革30年前就发源于农村的穷乡僻壤，这次的农村改革决定令很多西方媒体嗅到中国未来将发生的变化，全会提出的到2020年农民人均纯收入比2008年翻一番等硬目标立刻被外界接受并看好，几乎没有西方媒体对这一数字表示质疑。中国历史上的大部分问题都出在农村和农民问题上，中共在改革30周年的中央全会上再次聚焦农村，反映出这个国家在当前国际乱局中的清醒。中国在致力于一次“新的长跑，而不是短跑冲刺”。(据新华社、中新社、央视综合)

## 新农村新土改 于东辉

1978年，在中国农村，生活着大约2.5亿极度贫困的农民。而今天，这个数字不到1500万。

30年，94%的贫困人口消失，这在世界脱贫史上也堪称奇迹。此中成就，完全得益于中国执政党30年前对土地使用政策的一项调整。

而30年后的今天，当西方世界惊呼中国崛起的时候，他们的目光显然没有触及到城市之外那400万个自然村落，在绝大部分村落里，代代相传的农耕文明仍与世界现代化进程保持着相当大的落差。

如何消除这一落差，显然是摆在今天执政阶层面前的一道艰巨命题。

没有农村的革命性进步，就没有中国整体的现代化。对于当下的中国，农村问题首先又是土地问题，这一千年延续而来的国情并无根本性改变。作为世界粮食耕种的发祥地，中国的历史说到底就是寻找土地分配原则和使用方式的历史。什么样的土地政策对于生活其上的13.6亿人民最为适合？这同样是一道需要不断求证、不断破解的难题。

毫无疑问，30年前，农民是中国体制破冰的最先受益者，而30年后，农民又是中国现代化进程的最小获利者。最新数据显示，仍有大约1亿农民生活在脆弱的波动状态，任何一点儿天灾人祸都可能让他们重返贫穷。尽管30年来中国政府出台了免除农业税等一项又一项惠农政策，但这些善政的实效很快就被上涨的农资价格所吞噬，在后者与粮食价格管制之间所形成的剪刀差下，农民正在离开自己的土地，离开自己的耕作。

新的破题，仍盘伏在我们脚下的这片土地上。

## 三中全会开启中国第四次土改陈永昌

党的十八届三中全会昨天胜利闭幕，从会前胡总书记去安徽凤阳小岗村调研，到会上讨论通过《推进农村改革发展若干重大问题的决定》，都抓住了土地流转这个关键问题，开启了中国第四次土改。土地是农村的第一生产要素，抓住土地制度改革这一中心环节，才能牵住破解“三农”问题的“牛鼻子”。

### 一、前三次土改的历史回顾

中国第一次土改是解放前党领导打土豪分田地，实现耕者有其田，解放了农村生产力，调动了广大翻身农民的革命积极性，纷纷送子送郎参军，才有了300万解放军打败蒋介石，建立了新中国。建国后的新解放区也相继土改，彻底铲除了农村的封建制度。

中国第二次土改是 1953 年—1956 年，学习前苏联集体农庄模式，党领导农村开展生产资料的社会主义改造，把农民的土地、骡马全部加入农村生产合作社，实行产权公有，建立农村的集体所有制。后来又从初级社到高级社，一直升级为人民公社，史称第二次土改。土地由私有变公有，现在看此举搞早了、搞急了，阻碍了农民生产力的发展。

中国第三次土改是党的十一届三中全会后，小岗村 18 户农民冒着被杀头的危险，签定了中国第一份分田单干的改革合同，被小平同志首肯，推广为全国的家庭联产承包责任制，彻底打破了人民公社体制，极大的解放了农村生产力，释放了农民生产积极性，农村发展 30 年，全国彻底解决了吃饭问题，史称第三次土改。

## 二、土地联产承包制度的弊端分析

辩证法认为，世界上任何事物都利弊相随，需要与时俱进做调整。家庭联产承包的土地制度，前期改革能量已释放完毕，其负面效应日益显露出来：

一是土地细碎承包，小生产作业方式，土地难以规模经营和机械化耕作，导致农产品成本高、质量差，对外难与西方的资本农业相竞争，对内抗御自然灾害的能力差。

二是现在农民土地只有使用权，没有所有权和交易权，导致农民短期行为，对土地投入不足，农田基本建设欠账大，土地撂荒严重，地力下降，农村的生态环境恶化。

三是农村土地集体所有，乱圈、乱占耕地现象严重。有不少乡村干部和企业以权力之便，强行划拨和侵占农民土地，有时补偿不足，导致农民上访不断。因土地公有导致各级政府以土地引资，强行搞土地开发，营造土地财政和开发政绩。直接威胁 18 亿耕地的红线，影响全国粮食安全。

四是土地家庭联产承包制，把农民绑在几亩地上，只能解决吃饭问题，不能解决致富问题。土地升值部份农民永远得不到实惠，这是农民贫困的根源。农民拴在土地上也障碍劳动力的向外转移和合理流动，增加了农村人口、生态的压力。

为此，农村改革与发展都强烈呼唤农村的第四次土改。

第四次土改与现代农业第四次土改关键要明晰农村土地产权制度，给农民更加充分有保障的土地承包经营权，利用市场法则，加强土地流转，运用股份制农业的新机制推动土地规模经营，推广机械化作业和科技种田。农业生产力水平才能大幅提高。困扰中国多年的“三农”问题才能最终破解。

党的十七届三中全会，大力提倡建设社会主义新农村和现代农业。笔者认为实现此目标，需要三个支撑点：

一是实行规模农业，土地成片机械化作业，提高土地的集约化经营水平，才能降低成本，



提升产品质量和经营效益。

二是实行科技农业，研发并利用大量新科技成果，培养新品种，实行科学种田，运用更多的科技手段，提高农地生产力，实行农产品的精深加工，延长产业链，提高附加值，促进农村乡镇企业发展，推动城乡一体化进程。

三是实行资本农业，把农村的生产要素优化组合起来，实行资本运营，利用市场化手段为农村招商引资，吸引社会闲散资本向农村投入，搞资本农业才是真正的现代农业。

三中全会吹响了建设现代化的进程号角，通过土地制度改革，用市场法则引导土地流转，构建起规模农业、科技农业和资本农业的三大支柱，形成三足鼎立的现代农业新格局！

（作者为黑龙江省经济干部管理学院院长）

## “新土改”带来哪些投资机会

十七届三中全会于10月9日至12日召开，会议审议并通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。该决定将是农村土地改革30年后的又一重大举措，将成为今后一个时期推进农村改革发展的指导性文件。预计该决定将在粮食问题、土地管理制度、农村金融体系、城乡一体化建设等多方面有所突破。其中农村土地流转问题尤受关注。

所谓“新土地改革”又将带来哪些投资机会呢？

### 长城证券：土地新政激发农业股想象空间

政府对粮食安全问题的重视给粮食作物种植业和种子加工业带来机会。目前从事粮食作物种植业的上市公司只有北大荒，它将直接受益于黑龙江增产千亿斤粮食规划。种子加工行业里的登海种业和敦煌种业生产的先锋玉米种子由于具有不可比拟的优势，成为亮点的亮点，但是也要警惕大规模计提存货跌价准备和以商品玉米的价格出售原有库存玉米种子的风险。

另外，从农业上市公司的业务结构来看，北大荒拥有从北大荒集团无偿获得的土地承包经营权，新农开发和新赛股份拥有从农一师和农五师租赁获得的土地承包经营权。目前这三个上市公司给投资者带来“如果流转土地经营权被允许，土地就会增值”的想象空间，建议关注新农开发和新赛股份的短线机会。

### 国泰君安：新土改带来的行业机会房地产业不会受到冲击

我们列举了市场上流传的土地改革可选路径的不同版本。其中我们认为允许以土地承包经营权出资入股，允许农村建设用地上市流转，强化保障农民土地权益是基本确定的方向。我们还指出农村建设用地上市流转并不会对房地产行业造成冲击。未来中国城市化路径将从发展大城市化转为中小城镇化。

我们认为，如果农民能够通过新的土地改革增加财产性收入，那么目前我们所能够想象得到的直接受益的行业是食品，娱乐文化教育，家电，零售，通信和医疗。同时，农业机械，化肥以及农业保险和金融行业会随着土地规模化经营而获得新的增长点。

农村居民生活消费现金支出构成。随着农民人均收入的提高，消费结构并没有很大的变化，因此我们认为，未来农村消费启动以后，主要受益的板块仍然是食品，娱乐文化教育（我们略去了居住，因为农民的居住支出还是以自建房屋为主），家电、零售、通信和医疗（结合医保更受益）。

### 光大证券：农村土地流转的可能方向和形式

针对农村土地流转政策可能会是：（1）增加农业用地内部相互流转的方式，但对其用途严格限制；（2）严格限制农业用地向非农用地的流转；（3）适当允许非农业用地内部相互流转；（4）可能不会允许非农业用地向建设用地流转；（5）农村土地收归国有的可能性不大。

这次农村改革不仅涉及到土地流转问题，还涉及到粮食问题、农村金融体系、城乡一体化问题等等，这将是农村联产承包责任制实施 30 年后，最重大的一次农村改革，将会为未来半个世纪甚至更长时间农村经济的发展奠定基调。一旦《决定》扩展农村土地流转方式，则会起到土地价格发现的作用，引起农村土地商品化，货币化；长期内将把农民从土地上解放出来；有利于开发农村市场，扩大内需，改变我国 GDP 的结构，国内消费的比重将上升。（本文来源：网易财经）

## 社科院专家党国英谈农村“土改”难题

1978 年，小岗村的 18 个村民冒着坐牢的危险，在一份承包责任的文书上按了鲜红的手印。协议上写着，如果村干部坐牢杀头，其他农户保证把他们的小孩养到 18 岁。坐牢杀头的情况最终没有发生，包产到户、包干到组的措施开始实行，他们将公社的田地划给个别社员经营，社员向公社纳公粮。在此之前的小岗村是全县有名的吃粮靠返销、用钱靠救济、生产靠贷款的“三靠”村，每年秋收后，几乎家家外出讨饭，而大包干刚一年，村民们就解决了温饱问题，小岗村这种被饥饿逼出来的改革，后来被誉为“掀开了农村改革的序幕”。

近 30 年后的 2006 年，小岗村将村里 1800 亩土地重新集中起来，将其中 1400 亩土地以集体的名义，按每亩 500 元的价格租给上海一家畜禽养殖公司，建设商品猪养殖基地，村民参与分红，剩下的 400 亩以公司加基地加农户的经营方式种植葡萄。

为什么当年包产到户的土地又重新集中起来呢？小岗村的村干部解释说，当年的土地大包干虽然解决了温饱问题，却并没有给村民带来富裕的生活，当我国南方、华东地区一些乡

镇纷纷大力兴办乡镇企业，推进个体私营经济，发展市场农业的时候，小岗村人却依旧沿袭着日出而作、日落而息的生产 and 生活方式，满足于“35亩地一头牛，老婆孩子热炕头”。

2004年，从安徽省财政厅下派到小岗村任村支书的沈浩对记者说，想不到满身光环的小岗村发展了26年，还只有一条泥土路通往外界，自来水还没入户，村委会负债运行，当时人均年收入刚刚超过两千元，唯一的资本——名气，如“小岗”、“大包干”也被人抢注了商标，有村民曾经这样形容自己的生活，“一年超越温饱线，二十年没过富裕坎。”面对现实的困境，在坚持家庭承包经营的基础上，小岗人又一次开始探索发展的道路。

从2006年起，小岗从全国公开引进了三十多名大学生，通过土地流转，政策扶持发展蘑菇大棚，已带动村民发展大棚二百多亩，亩收益过万元。有数据显示，2007年，小岗人均收入达到六千元，高出全国农民人均纯收入约两千元。如今，站在改革三十年的新起点上，小岗村应该坚守什么，又该如何发展和突破，留待我们思考的问题还有许多。

### **联产承包20年，为啥没过富裕坎**

不能说是我们前30年搞承包制改革搞错了，不是这样的。这个承包制改革的确让整个中国农业有一个很大的发展，让农民脱贫致富，解决了温饱问题。那么为什么有些地方农民解决温饱问题之后没有进一步富裕，这个应该是基于几个方面的原因，特别是劳动要转移，要兴办农业以外的其他产业，如果说劳动力转移不到位，其他产业没有发展起来，仅仅靠每户农民种几亩地，那当然是不能很富裕的。

要想农民致富，乡镇企业要有一定的发展，小岗村的问题，过去它乡镇企业没有发展，在农业当中规模经营问题没有解决，它现在有了发展其他产业的机会，那么其实就是靠非农收入使农民生活水平上了一个台阶，如果说是仅仅靠农业，没有非农产业的发展，那它的情况的确是不会有大的跳跃。

城乡二元体制的打破要取决于一系列的因素，比如说我们的户籍制度，户籍制度可能限制了农民从农村劳动力自由转移，其实我们过去二元机制主要是这个原因。

### **农村土地流转存在法律缺陷**

我们现在这个土地其实可以流转，比如农民之间可以出租。但是我们要扩大流转，它受到一些制约因素，比如说农民的土地不能抵押。然后我们再讲非农建设用地，我们现在也有一些法律上的限制，比如说它要转到集体之外的其他人去承包这个地，或者把这个建设用地的使用权转到农民的集体之外，国家也有一些法律的限制，这样一个状况的确对农村经济的发展有些不利的方面。

首先一个问题就是，我们经常讲资源要通过市场化，才能够要合理配置，资源的利用效

率有可能降低。在现实生活当中，因为流转方面法律上的一些缺陷，以及法律上的一些不可操作性的问题，那么我们农民的权益可能受到伤害，这样可能引起农村的群体性事件，可能不利于农村的社会稳定。

还有一个问题我觉得就是我们现在这样一个土地制度状况，我们经常讲要保持粮食安全，解决 18 亿亩耕地的保护问题，也会有一些不利的。

我倒觉得是这样的，在这个问题上我们可能有一些误解，以为我们是土地流转问题没有解决好，它影响到农村的经济效率，特别是有一些人可能想会影响到我们的粮食产量。其实我自己倒觉得，如果我们进一步加强土地流转，比如说通过土地流转，我们来实现农村的规模化经营，粮食产量高未必效率就高，土地流转放活，应该有一些配套措施，就是它可能使农业经济效率提高了，农民收入增加了，倒不见得是短期内粮食产量增加了，总体上讲的话，我们在这个方面做工作，我觉得是两个方面的，一个是农地承包权要长期稳定，然后我们要扩大它的流转，也就是说，在流转这个问题上，我们要强化农民的决定权，或者我们叫土地的财产权，强化这个权利，它可能有利于解决我们刚才说的那些问题，它不见得就是粮食产量就很快提高了。

在上个月召开的全国政协专题协商会上，国家发改委副主任朱之鑫指出，我国在统筹城乡经济发展中还存在着五大矛盾，其中就包括农民土地权益尚未得到有效保护、低价征收征用农民土地、补偿不到位等问题突出，征地纠纷频繁发生。这些我们听起来似乎并不陌生，即使不生活在农村，日常媒体上关于农民土地利益受到侵害的报道也屡屡能够看到，保护农民的土地利益，严格进行土地管理，这是国家三令五申的一项长期政策。然而，农民的土地权益为什么仍然会遭受侵犯呢？

与此同时，我国农村的另一个现状也让许多人忧虑，那就是，以小家庭为主体的农耕模式使得土地无法实现规模化经营，极大的阻碍了现代化农业的发展。显然，时过三十年，当初为推动改革做出了巨大贡献的家庭联产承包责任制已经呈现出一些难以克服的弊端。面对这些，一段时间以来，全国从决策层到普通民众都对目前农村土地政策进行着密切的关注和思考，对于即将召开的中共十七届三中全会，外界更是纷纷推断，本次全会将聚焦农村改革发展问题，其中，土地制度改革将是一大热点议题。

其实，近几年来，随着农村发展规模经营的呼声越来越高，我国一些地区已经开始了土地流转的尝试。在浙江，从 2001 年起，许多乡村的农民就以契约形式把承包的土地交给他人经营，自己按土地面积得到一定收入，当地农民把这种土地称为“股票钱”。

首先这个土地私有制，我倒觉得我们不要把它看成是洪水猛兽，很多国家实行这个制度，

但是具体到我们这样一个国家，考虑到我们历史上的一些因素，那么这是不是一个最好的选择，我们有没有其他的方式来更好的解决问题，让农民，让这个集体，让我们国家都能够接受。

产权这个东西，可以说是任何一个国家，特别是土地的产权，任何国家都谈不上清晰，我们讲清晰是要有成本的，如果把产权搞清晰，付出的成本要比把这个产权搞清晰所得到的收益还要大，那就不一定，中外历史上有很多的例子，说起来话长。

坚持农村基本经营制度，稳定和完善土地承包关系，按照依法自愿有偿原则，健全土地承包经营权流转市场。我觉得这个思路值得我们去考虑，为什么呢？首先我们讲稳定，我们过去也讲稳定，比如说先是 15 年承包不变，然后 30 年，我们事实上稳定没有做好，我的意思就是，如果我们把稳定的这个事情做好，比如我们讲长期稳定，这个做法就应该是不错的，它又讲按照依法自愿有偿的原则，健全土地承包经营权流转市场，就是说依什么法，如果依我们现在的法，那我看流转是有问题的，如果我们法律做些调整，使得这个法律真正适合农村的土地作为一种要素，它按照经济规律的要求去流转，那当然可以，所以这个做法就是我们要把它具体化，稳定要长期稳定，流转我们现在不合适的一些法律要修订。

### **法律难执行立法需反思**

说起来，的确我们是有很多保障的政策法规，比如说我们的红头文件，就是中央文件，已经发布了两轮，一号文件，先是五年，改革支出，最近五年我们又发了一号文件，都涉及到对农民土地权益的保护，我们还有法律，比如说土地管理法，土地承包法，还有已经要实施的物权法，这样一些法律应该说对农民的土地承包权的保护都有意义的。

为什么有这么多的法律红头文件去保护农民的土地承包所有权，但是却保卫不住。

我自己理解，如果我们法律有一套规定，那么这个法律如果规定以后不能实施，恐怕要反省一下我们的法律，立法是不是有问题，比如说我们现在法律规定农民的土地承包期在 30 年，30 年是不能变化的，但是我们调查在很多地方它是变化的，我们经常讲，三年一小调，五年一大调，特别是我们调查还发现什么呢？农民可能都支持变化，农民也不赞成，你不要变化，比如我家里人多了，我希望地多一点，他希望调整，所以这个问题的确我们有反思，就是我们这个法律是不是某些方面有问题。这恐怕两个方面要有所进展，一个是要稳定，而且是长期稳定，让农民感觉到我的土地承包权是受到国家严格的法律保护，违背国家法律，想剥夺农民承包权，他会受到法律的制裁，给农民保护自己的土地财产权有一个信心。

再一个，我们要讲流转，流转要规矩，比如说耕地不能随便转成建设用地，流转的时候，农民的有关权益得到怎么样的保护，比如有些人讲，农民的土地要入股，入股之后，如果企

业破产怎么办，诸如此类的问题，可能都会出现，所以流转我们需要规范。

### **新一轮农村“土改”面临哪些难题？**

如果说是我们假定要做新一轮的土改，有一定的政治高压，那我想我们这样一个体制，地方干部，他要阻挠可能不容易，特别是给出我们一个象征性的规定，比如说我们要实行永包制，不是三十年，这是一个强烈的信号，它表明国家要以更强大的国家权力去保护农民的利益，所以这个东西可能是中央和地方的博弈，我们高层的力量要足够大，要去医治多少年来一个力量比较强的东西，就是在多角色的关系当中我们要把力量的平衡关系有一个调整。

之所以讲郊区的农民可能获得收益比较大，它一定是指的耕地要转向建设用地，如果耕地没有转向建设用地，只是耕地，可能边缘的农区和城乡是差不多的，比如说大兴，它主要是种麦子，它不能搞建设用地，那个关系不大，关键就是郊区的地如果要变成建设用地的话，那么才发生了级差收益问题，当然农业当中我也不是说没有级差收益，但是很大的级差收益一定在建设用地问题当中发生，那么如果发生这样一个问题，我自己想，就是我们要有一个税收的调节，假定我们实行自由议价，我们半年的地征了，我们可以讨价还价，给你多少征地的补偿，或者说干脆我就是要把你这个地拿过来，我们买过来了，要给你付多少地价，如果很高的话怎么办，的确就是，差距非常大，应该有一个调节的办法。

我们可能坐在办公室想的话，好像这样的问题很容易发生，因为我们国家可以说这几十年没有这样做，在我们国家找不到一个经验来说明这个说法，它有没有道理，但是从别的国家来看，特别是我们观察日本的情况，我们担忧的事情刚好相反，不是很多农民把地给卖掉了，然后成了无地的流民进城，不是这样。相反的情况是什么，农民的地不愿意卖，甚至不愿意出租，他给规模经营造成一些困难，所以出现了相反的问题，日本当时立法的时候曾经担忧这个，就是防止土地占有的过分集中，两个集中化，结果后来出现的问题刚好相反。

### **中国应审慎推进农村土地改革**

中国共产党容许城市内存在某种形式的私有房产制度为时已久，有时这带来了无序、混乱的产权之争。但这也使 7.3 亿中国农村公民被排斥到一边，他们只对自己耕作的土地拥有微薄权利，其中许多人享受不到中国 30 年迅猛增长在这一领域所提供的机遇。

中国领导层表示，现在已准备好解决这种不正常现象，使农民更容易买卖自己的土地使用权。昨日，中国共产党中央委员会没有宣布具体的授权农民转让、出租甚至抵押为期 30 年的土地承包经营权的改革。

上述改革若能出台，将给实践中时而出场的操作提供令人欢迎的法律保障。那将是告别集体化这一灾难性实验的重要一步，集体化在最糟的时期曾导致大规模饥荒。然而，如果要

避免引发新的不公正现象乃至社会动荡，就必须审慎把握以私有化为最终目标的过渡。

危险之一是腐败。中国地方官员通过“变更”土地使用权，已经有巨大机会谋取私利。手法之一是支付少量补偿金获得农地，然后将农地变更为住宅或工业用地，一举增加土地价值。

赋予农民更多的土地权利，比如延长土地承包经营权至 70 年，可能有助于对付这种圈套。但是，任何新规则，若不能审慎制定和（最重要的）执行，都有可能导致一次性的大规模剥夺。

即便能避免这种情况，贫穷的农民也可能承受要求他们出售的沉重经济压力。中国的社会主义医疗和教育体系已经崩溃，这意味着只有那些有钱的人才能得到良好的基本服务。政府正在支出更多资金。但是，除非基本服务得到根本改善，否则危险将是农民出售土地使用权，变得无地可耕。

整个难题的重要环节之一是中国的户口登记制度。根据该制度，未经许可就在城市居住是违法的。迄今，在城市非法务工的农民，仍能回到自己那一小块土地，换句话说，这些土地起到了安全网的作用。要使中国的郊区城镇不致成为贫民聚居的边缘地区，就必须让农村人口更容易获得在城市合法居住的资格。

社会变革总是危险的，即便变革的方向是私人产权。北京应审慎推进上述改革。就改革而言，公平比速度重要。

## 中国“新土改”不会是“一剂猛药”

中新网 10 月 9 日电,美国《侨报》10 月 9 日发表社论说，尽管中国传媒形容说，这场改革给中国农村带来的震撼，将不亚于 30 年前的“包产到户”，并誉之为中共建政后的“第三次土地革命”，但该报认为，中共执政当局的“新土改”之策，将会是，也应该是审慎的、渐进的，并非外界所说的是“一剂猛药”。在改革形势日益复杂、各方利益矛盾日益尖锐的当下，稳妥渐进的政策将可能最终使中国广大农民受益。

中共十七届三中全会本周四始(9 日至 12 日)在北京举行，将审议《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。这意味着中国执政当局将在土地制度、城乡两元经济结构体制上寻求农村改革的突破口，新的土地制度变革的号角即将吹响。

自古而今，中国以农业立国，农村人口占全国 13 亿人口的 80%中共改革始于农村，但当前，农村之改革和发展，已在市场化方面远远落后城市的改革和发展，贫富差距日益加大，城乡二元结构矛盾突出。也可以说，30 年来以“联产承包制”为标志的农村改革，可以解决

中国农民的生存问题，却无法解决农村的发展问题。

1949年，中共得以建政的主要原因之一，是得益于中共领导农民进行的“土地革命”，获得土地的农民给予了中共执政最根本的支持。1978年，中共执政当局推行首轮改革，首先进行的就是土地政策的重大变革，推翻了“人民公社”体制，“联产承包制”的土地政策克服了平均主义，其实质是中国农民重新获了曾经被集体化的土地，部分地取得了生产和分配的自主权。农村的落后状态，迅速为之改观，中国从此实现粮食自给自足。更为重要的是，中共执政再次得到了农民的广泛支持，农村改革为城市改革提供了强有力的支持。

但是，中国农村改革发展的两个根本问题尚未解决，一是土地制度问题，按照现行的“联产承包制”，农村土地归国有，而农民拥有土地使用权，不拥有土地产权，也就是说，土地不能成为农民手中可以流转的资产和生产要素；二是城乡二元经济结构体制，即以城乡二元户籍制度为中心的体制，而解决户籍制度难题，真正的障碍并不在户籍制度本身，是户籍制度所依附的福利制度，也就是说，农民不享有与“城里人”同等的劳动保险、医疗保障等社会福利。

无法忽视的是，打破土地、身份予以农民的“双重束缚”，既可以释放数十万亿的土地财富，但也可能面临农民土地被“资本圈走”的危险，失去土地的农民将迅速“赤贫化”，并有可能“流民化”，最终背离农民的根本利益，并酿成新的社会问题。而且，在经济发展程度不够高，工业“反哺”农业条件还不完全具备的条件下，快速推进城乡一体化，会欲速不达。

因此，尽管中国传媒形容说，这场改革给中国农村带来的震撼，将不亚于30年前的“包产到户”，并誉之为中共建政后的“第三次土地革命”，但本报认为，中共执政当局的“新土改”之策，将会是，也应该是审慎的、渐进的，并非外界所说的是“一剂猛药”。

可以确知的两个基本事实是，第一，在中共高层内部已形成广泛共识的“新土改”之策是，以家庭承包经营为基础、统分结合(集体统一经营和家庭承包经营相结合)的双层经营体制是中共农村政策的基石，不仅现有的土地承包关系要保持稳定并长久不变，还将赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，同时，将根据农民的意愿，允许农民以多种形式流转土地承包经营权，发展适度规模经营权。第二，中国已进入“工业反哺农业、城市支持农村”的历史进程，正在建立逐步改变城乡二元经济结构的体制。这样的政策指向，不仅不会“减速”，且会逐渐加快实现城乡一体化步伐。

虽然与外界预期的“新土改”政策力度尚有差距，但毕竟改革触动了土地制度和城乡二元结构这两个涉及中国发展前景的根本问题。而在改革形势日益复杂、各方利益矛盾日益尖锐的当下，稳妥渐进的政策将可能最终使中国广大农民受益。