

复兴之路

智库建设丛书

主 编 王 战
执行主编 段 钢

三农问题： 从历史、现状到未来

杨轶婕 杜 娟 编



上海科学技术文献出版社
Shanghai Scientific and Technological Literature Press

复兴之路

智库建设丛书

主 编 王 战
执行主编 段 钢

三农问题： 从历史、现状到未来

杨铁婕 杜 娟 编



上海科学技术文献出版社
Shanghai Scientific and Technological Literature Press

图书在版编目 (CIP) 数据

三农问题：从历史、现状到未来 / 杨轶婕，杜娟编．—上海：上海科学技术文献出版社，2015.12

(复兴之路：智库建设丛书)

ISBN 978-7-5439-6902-5

I . ① 三… II . ①杨…②杜… III . ①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国③农民问题—研究—中国 IV . ① F32 ② D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 278219 号

总 策 划：梅雪林

责任编辑：王倍倍

封面设计：右序设计

丛书名：复兴之路·智库建设丛书

书 名：三农问题：从历史、现状到未来

王 战 主编 段 钢 执行主编 杨轶婕 杜 娟 编

出版发行：上海科学技术文献出版社

地 址：上海市长乐路 746 号

邮政编码：200040

经 销：全国新华书店

印 刷：常熟市人民印刷有限公司

开 本：650×900 1/16

印 张：22

字 数：255 000

版 次：2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5439-6902-5

定 价：35.00 元

<http://www.sstlp.com>

主 编 王 战

执行主编 段 钢

编委会

主 任 于信汇

副 主 任 何建华 王玉梅 黄仁伟 王 振 谢京辉

编 委(以姓氏笔画为序)

于信汇 王玉梅 王 战 王 振 王晓华

邓伟志 刘世军 许宏海 许 明 何建华

沈国明 季桂保 赵修义 郝铁川 段 钢

洪民荣 徐 侗 陶东风 黄仁伟 谢京辉

序 一

行责任之路 循精进之道

上海社会科学院党委书记 于信汇

1985年,《社会科学报》作为一份为人文社会科学理论工作者、专业社会科学研究人员提供学术对话、思想交流、理论争鸣平台的专业性报纸,创立于上海社会科学院。

站在2015年回望来路,在中国改革开放逐渐进入加速模式的1985年,中国社会科学界的研究主题已经清晰可辨:中共中央发布了第四个一号文件,聚焦农村改革和农业发展,用十项经济政策为活跃中国农村经济注入新的动力;国家治理体系的建设,在城市和乡村两个领域、在价值引领和实务操作两个层面,取得了成效,并一直在探索新的方向;中央关于教育体制改革的决定,成为体制改革整体部署的重要一环,教育改革随着经济改革的步伐而展开;美日等国《广场协议》的签署,以及随之而来的各国经济实力的升降与国际经济境况的变化,则为中国的经济改革提供了一份活的教材。紧接着到来的1986年,更是在坚持、深化上述改革政策的同时,又将目光投向了民族的思想道德素质和科学文化素质建设等更多的领域。

三十年前，我们生逢其时，处于初创阶段的中国道路，产生着丰富、新鲜的实践，从理论探索到理论创新，再到理论构建，是中国社会科学界不负所托的一项重要使命。正是在这样的历史起点上，社会科学研究一步步走来，她所关注的，不仅仅是中国发展的现实需要，更是事关改革开放稳定大局的战略方向；她所提供的，不仅仅是逻辑严密、结构合理的理论框架，更是根植现实问题、着眼实际效果的解决方案；她所营造的，不仅仅是理论联系实际浓厚氛围，更是在传承中不断突破的学术导向。

三十年来，中国一直在路上，理论研究一直在路上。

理论研究的演进，构成了一部中国特色社会科学理论体系的进化史。以天下事为己任的理论研究者，直面现实实践中传统理论的差距与不足，呼应并探索、提出并回答了一系列新问题：以发展为最终目的的经济社会建设，究竟应该如何推进？现代中国有哪些迫切需要解决的问题，应该采用什么样的思路与方法？中国特色社会主义道路所面临的风险与挑战，应当如何去应对？传统文化的精华，怎样才能与全新的发展实践相融合？……这些问题，在逐渐成熟的理论体系之中都能找到属于自己的位置，也都能找到属于自己的答案。可以说，理论研究的进化，一直在助推着改革实践的深化。但是，理论研究演进的深远意义并不止于此。建基于改革开放新实践的社会科学研究，把关注点放在对时代脉搏和中国脉动的敏锐把握与动态跟进，在不懈的探索之中，以理念碰撞、观点交锋和思想融合，实现着源于实践、本于实践、高于实践的方法论建设。唯其如此，理论才站在了正确的方向上，始终保持着努力超越自身的不竭动力，始终保持着先导性、基础性和战略性。完备的内容建设和科学的方法建设，成为驱动理论研究的“双轮”和“两翼”。

作为理论研究成果的展示平台和宣传阵地,《社会科学报》也一直在路上。三十而立。在这条经历过辉煌也经受过风雨、承载着希望也创造着价值的路上,《社会科学报》以“思想性、问题性、前沿性、信息性”为目标定位,践行学术标准和宣传原则,坚持在突出主流价值的同时提供多重视角,在贴近现实热点的同时把握长远方向,立起了“觅理论传布之道、思中国发展之道、践使命履行之道”的成熟与成就。她不仅仅是一份理论报纸,更是中国社会主义建设伟大实践的客观反映与现场报道;她不仅仅是形之于文字的学术观点,更是发源于内心的理性思考;她不仅仅是一代代社科报人的事业坚守,更是上海社会科学院作为理论研究阵地和智库建设前沿的责任担当。

三十年的文字积淀,展示出中国社会科学界对中国发展道路的深切关注和责任情怀,虽然其中的部分只是集中于一个理论断面,或者只是对实践的个案剖析,但是,从充满着理论激情与深邃的字里行间,我们仍然可以看到中国改革的历程和全景,可以看到现代东方学人这一群体自身的学术成长和思想成长。正因为如此,在一个恰当的时间点上,选择关乎全局、关乎长远的主题,汇集学有建树、论重专精的卓识雄文,析观念进步之脉络,明方法创新之进路,发学者思索之深意,识改革实践之核心,究未来发展之关键,探国家建设之方向,为智库建设出力,就是社科报人应当履行的一项重要任务。

中国社会科学界三十年的理论研究,已经实现了“探索、运用、优化、再探索、再运用、再优化”的良性循环。当中国的国家建设在“四个全面”的战略布局下走向深入之时,理论研究将承担起更加重要的作用,需要在这样一种良性循环中,面向新实践、着

眼新境界，呈现出更加重视中国特色、更加关注发展质量、更加强调知行合一的“创自我完善之道”的新逻辑。这是社会科学界的历史责任，也是《社会科学报》作为一个平台和舞台，在今后的又一个十年、二十年、三十年的承诺与使命。

道者，其小无内，其大无垠，其来也渐，其入也深。唯有立下不忘初心、不弃初愿之志，方能在坚持觅道、思道、践道之时，笃行创道之要。

2015年11月

序 二

因为理想 所以坚持

《社会科学报》社长兼总编辑 段 钢

《社会科学报》正式创刊三十年了。

作为中国第一张理论学术报纸，《社会科学报》以理论文字见证了中国社会曲折辉煌的发展历程，以自己的方式，关注着社会，关注着学术本身。“思想性、问题性、前沿性、信息性”一直是这张报纸的定位。

三十年来，中国改革开放的每一步，可以在这里找寻到理论思考的足印。理论的每一步发展都和实践的探索分不开，实践的每一次探索也和理论的导引紧密联系在一起。在这里，可以看到理论文字如何反映着中国社会发展曲折向前的历史。每一次理论发展的起伏，或成为热点，或边缘化，都是时代发展的忠实记录。印证了那句老话：理论是灰色的，而生活之树常青。生活永远是理论的源泉。

《社会科学报》作为一张理论学术性报纸，起着推动全国理论学术发展的宣传作用。追踪理论学术前沿、反映最新科研成果、构建讨论争鸣平台、提供理论决策参考……这张报纸的价值和意义，

时刻激励着年轻的编辑记者们，不断前行。因为理想，所以坚持。

把这三十年的精华呈现给读者，一直是报社的期待。从宏大的社会问题、经济问题、文化问题、法律问题、农村问题到具体的医保问题、养老问题、土地问题、国企改革问题，从哲学层面的概念讨论到生活层面的意义追寻，从理论的思考到实践的操作……无不尽显这张报纸的努力。

发展中的中国在渐进地推进改革，《社会科学报》以一家专业媒体的深度和广度，反映着学界和思想界在改革洪流中的努力。在这里，读者可以从一个角度，观察到中国理论发展的历史脉络，比如，细心的读者可以看到，某个问题在不同时代理论解释的差异或发展，以及因理论关注的角度不同，或对问题关注的不同重点，所得出的不一样的结论。

不同时代具有不同的理论思考，因而，不同时代具有不同的理论气质。也许对某些问题的思考，深入层次不一样，但在理论发展的历史长河中，理论为现实服务，为现实指点方向的功能是不会改变的。同样，实践为理论发展也提供了丰富的源泉，不断在征途中修正自身的航向。正因为如此，《社会科学报》的存在体现了不可替代的价值和意义。

20世纪80年代，信息远不如当今发达。人们对铅字的关注，对资讯的饥渴，使得《社会科学报》的影响曾经辉煌一时。《社会科学报》是一个包容的平台，以质取文。翻看着三十年来的文字，短小的篇幅，问题的聚焦，从几百字到几千字，浓缩了知识分子的关怀和信念，那就是：坚信理论的价值，理论终将对现实产生巨大作用。

三十年之后，这种信念也不会因网络时代有所改变。网络时代

的好处，就是可以把三十年的理论精粹传播给更多的读者。三十年纸质媒体的努力，也将在新媒体技术的支撑下，通过网络让理论思考成果拥有更多的关注。我们坚信，不管技术如何改变人类，人类永远需要反省和思考。优质和深度的理论思考终将可以沉淀下来，经受住历史的检验。

三十年来，《社会科学报》收获了无数的作者和读者。他们中不乏众多的大家、名家，也有不少潜力无限的青年才俊。不少当年的青年才俊成长为今天的著名学者，不少今天的青年才俊也将成为明天的著名学者。理论人才的交替正处于历史的阶梯中。三十年前，许多年轻学者从这里起步，《社会科学报》一直相伴他们的学术生涯，如今，他们的学术已到了成熟结果时期，许多已是著名学者，成名成家。曾有一名如今已是理论研究骨干的中年学者感叹地说：“正是当初《社会科学报》这个平台发表了我读研究生时的文章，才给了我一生做理论研究的信心，不然早就改行了。”这一平淡的感言，却让报社同仁深受鼓舞。正是众多名家和青年学子一如既往的支持和鼓励，《社会科学报》在时代的浪潮下才得以顽强地生存下来，一直在努力营造理论界色彩绚丽和生机勃勃的苗圃景象。

感谢三十年来历届主编和编辑们的接力。大家的努力工作，得以延续和保有这一理论平台。《社会科学报》曾经立于理论发展的高潮时代（80年代），也经历过理论发展边缘化（90年代）的低谷，值得庆幸的是，《社会科学报》一直坚持了下来，在时代的大风大浪中，呼吸着时代变迁的氧气，体味着社会发展的痛楚和欢乐。理论和学术并不只是表面的那个冷静理性的外貌，在理性的内心深处涌动着人类对自由全面发展、对幸福的永恒渴望。理论的背后是

生命顽强的跳动。如今，《社会科学报》已成长为一个三十而立的青壮年，为中国理论学术的发展护航一直是它义不容辞的责任。

短暂的一生，能做好一件事就很好了。对理论宣传的热爱和执著，是理论工作者关怀社会的一种方式。《社会科学报》提供了这样一个可能，让这群人的职业成为志业，也是人生的一大快乐。人的一生有限，但报纸可以坚守的时间很长。我们深信，《社会科学报》对问题的专注、对理论的关怀一定会得到回报。《社会科学报》以思考反省历史，以理论见证实实践，以实践拥抱未来的姿态终将被更多的知识分子熟识，吸引更多的学者参与到这一平台，展现他们的思想。尽管这只是一份薄薄报纸的使命和一群年轻编辑坚守的理想。

怀抱初心，秉持热忱。理论学术，风景这边独好。

2015年11月

前言

新中国成立以来半个多世纪的发展历程表明，农业丰则基础强，农民富则国运盛，农村稳则社会安，“三农”问题始终是关系整个国家经济社会发展全局的重大问题。改革开放三十多年，因为各种原因，城乡分治的户籍制度和集体所有的土地制度等重要体制还没有改革完成，所以由此形成的农村城乡二元结构的体制还继续进行着，这就是我国三农问题重要但也久解不决的根本原因。

“三农”“城市化”“乡村价值”都是需要我们共同关注的。三十年来，这些问题始终没有离开《社会科学报》的视野。我们邀请了国内相关领域内的知名专家、学者，从不同的角度，以不同的形式进行解读分析，提出建设意见。

在城镇化方面，中国城镇化经历了一个快速发展时期，其中各种问题层出不穷，比如地价上涨，成本上升，农民大量离开原耕种土地，弃耕抛荒问题越来越严重；中国粮食进口率逐渐增高，使得人口大国的粮食安全问题存在隐患；大城市病愈加凸显；“城市和农村、户籍人口与常住人口”的非公平现状，等等。这些问题怎么

解决，直接关系到社会稳定发展和经济繁荣。

土地问题是当前农村中的一个大问题，随着社会的变迁，中国土地制度经历了历史性变革，农民对土地产权的认知以及地权的实践规则也变得更加复杂。农村土地延包不彻底、流转无序、占地不均衡、征地不规范等已经成为社会各界和广大农民关注的热点难点问题。通过认真贯彻《土地管理法》《土地承包法》等有关法律法规，紧密联系农村实际，妥善解决好这些问题，对于全面落实科学发展观、构建和谐农村以及促进农村的改革发展稳定都具有重要的现实意义。土地是农民的生存之源、发展之本，农民获得稳定的土地权利是实现其他权利的重要基础。妥善解决好农村土地问题直接关系到构建和谐农村以及农村的改革发展稳定。

当前中国农村问题显然不只是农民的经济收入问题。因为现代性因素的进入，农民得以安身立命的传统价值开始解体，农村出现了严重的价值失落问题。我国的农村精神文明建设仍面临着巨大的困难和任务。比较低下的农民文化程度；封建的、落后的、愚昧的思想观念的影响，再加上部分农村干部对农村精神文明建设的重要性认识不够，都将严重地影响农村精神文明建设。进行农村精神文明建设是一项长期、艰巨的任务，需要付出长时间的、极大的努力。

对于中国这样的一个近 14 亿人口的大国，优先发展农业不仅是一个民生问题，更是一个政治问题。正因如此，从新世纪以来，中央连续出台涉农文件，体现对农业的重视。“将来谁种地”这个问题，更多是因为权益保障不到位导致的农业人口不合理流动。“农民荒”现象已经影响到农业基础稳固，必须加以解决。根据对新生代农民工的调查，他们中的绝大多数都不愿意再返乡务农。设

想二十年之后，目前我国粮食生产第一线的农民相继变老，他们的子女又不愿意返乡务农时，我国的粮食安全将何以为继？

我们所面对的是一个新旧问题层出、复杂且多元的现实，围绕农村的种种问题不解决好，国家社会就发展不好。也许，学者们提供了不少精确的分析和理想的解决框架，而真正付诸实践并能行之有效，彻底解决长期以来农村和城市发展不平衡的状况，让农村安康、农民幸福，这才是真正的大系统和大工程。

目 录

序一	于信汇	001
序二	段 钢	005
前言		009

土地制度的“变”与“不变”

新土地制度：中国农业的未来希望	凌 飞	003
坚持土地的家庭承包责任制	闵长虹	007
农村土地制度需创新	徐西胜	010
农村政策底线：不搞土地私有化	温铁军	012
土地改革不能以越南为鉴	李昌平	019
解剖新土改中政策滞后现象	刘守英	022
土地改革：集体建设用地流转路径探寻	唐 健等	025

二元结构下的农村社会保障

燕头乡农业社会化服务体系调查	庄振华等	033
农村富了以后怎么办?	舒汉锋	036
部分农民何以不愿加入养老保险	鄢利民	039
农村教育的曙光与挑战	孙文正	042
社区卫生服务体系可覆盖农村全部人口	杨 团等	051
城乡的最低生活保障制度基本形成	张时飞等	060
户籍制度改革的隐忧	郑风田	068

转型期的中国乡村

90年代后期我国农业劳动力比重下降的趋势分析	顾海兵	073
农业投入不足造成负面影响	何 清	075
产权制度的缺陷已成为农业发展的严重障碍	黄福源	079
寻求中国农业之根(上、下)	周其仁	085
中国农业该如何应对入世	王新前等	092
扩大内需应使9亿农民优先受益	社会科学报	094
转型期乡村社会性质研究的几个命题	贺雪峰	097
农业剩余劳动力“大转移”	胡晓翔	100
中国农村改革漫忆	杜润生	104
收入增长缓慢是“三农”问题的核心	林毅夫	124
尊重农民,实实在在为农民谋利益 南京大学“新农村调查”联合项目组		128