



赵强社 著

三农论稿：

站在／农民的／立场

TOWARDS THE CHINESE
'THREE RURAL ISSUES':
FROM THE PERSPECTIVE
OF CHINESE FARMERS

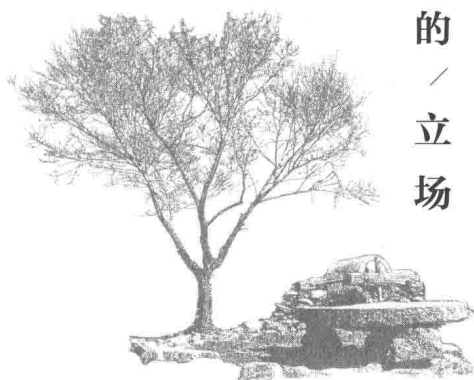


社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

三农论稿：

站在／农民的／立场

TOWARDS THE CHINESE
'THREE RURAL ISSUES':
FROM THE PERSPECTIVE
OF CHINESE FARMERS



赵强社 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

三农论稿：站在农民的立场 / 赵强社著. -- 北京：
社会科学文献出版社，2017.8

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0979 - 6

I. ①三… II. ①赵… III. ①三农问题 - 中国 - 文集
IV. ①F32 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 142349 号

三农论稿：站在农民的立场

著 者 / 赵强社

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞 王 莉 冯莹莹

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部(010)59367159

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：25 字 数：386 千字

版 次 / 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0979 - 6

定 价 / 118.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

自序

“三农”问题是全党工作的重中之重，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就有关“三农”改革发展提出了一系列新理念、新论断、新举措，为破解“三农”问题，实现农业现代化提供了基本遵循，使这一时期成为农村发展的黄金期。各级党委政府对“三农”工作的重视程度前所未有，农村改革的力度前所未有，农村工作研究的热度前所未有。我从2007年起任中共咸阳市农村工作部门负责人，已逾十年，有幸见证和参与了这一改革历程。十年来，咸阳党委农工部门的名称多次发生变化，从新农村建设办公室到统筹城乡发展办公室，再到城乡发展一体化办公室，反映了农村政策演变的轨迹，也是三农理念创新的路径。我通过研读党的“三农”方针政策，从田间地头了解农业生产态势，从时代变革中体察农村脉动，从神经末梢感知农民需求，以农民的视角反思政策，以良知良心建言献策，夙夜忧思，取得了一些关于“三农”工作的感悟和收获。十年来，我既是地方“三农”工作政策的制定者又是政策的执行者，既是理论的研究者又是实践的探索者，既是农民的儿子又是行政官员，多重身份使我在解决农村基层各类问题和矛盾的体会中，在与农民同吃同住同劳动的体验中，在总结农民自主改革创新经验的过程中，对党的农村政策有了切身的感受、思考和比较。我认为当前破解“三农”问题仍然任重道远，与党委农村工作部门“说起来重要，忙起来次要，干起来不要”的地位相似，“三农”问题也存在“三多三少”的现象，即暴露的问题多，解决的办法少；政策文件多，含金量少；理论多，农民的话语权少。立场问题向来都是基础性、根本性问题。我的体会是：破解“三农”问题的决策是否正确、是



否有效，措施是否得力，关键是我们各级党委政府和领导干部想问题、做决策、出政策、定措施是否真正站在了农民的立场。

农民的立场就是公平的立场

所谓公平就是每一位公民在法律面前是平等的，该有的权利和义务是对等的。改革开放三十多年来，为什么我们一边在讲重视“三农”，并出台了一系列“惠农”政策，一边是城乡居民收入差距不断拉大的事实。理想和现实的差距，政策叠加和效果堪忧的对比，说明了“三农”问题的根源不在“三农”本身，而是体制，这不是仅靠有限的政策调整就能够解决的。城乡分割的“二元”体制是农村发展、农民增收的根本制约。长期以来，封建等级观念和二元体制扭曲了一些人对农民的认识，农民往往被他们看成愚昧和落后的“社会底层”，这种偏见，导致把农民应得的权利视作对农民的恩赐。这种恩赐意识让政策导向误入歧途。比如把农业政策叫作“强农惠农富农”政策，把治理农村三乱行为叫作“减轻农民负担”，把国家对农业的投资称为“财政支援农业资金”等，就连取消“农业税”本身是社会主义制度优越性的体现，仍有人在舆论上将“农业税”与封建社会的“皇粮国税”相提并论。如此等等，没有任何对农民利益被剥夺的愧疚，没有意识到“多予少取放活”方针是还农民账的行为。因为“恩赐”观念的存在，所以对农业的投入难以保障，扶贫款、农业补贴像“唐僧肉”一样被克扣、盘剥、贪污。二元体制使我们在思想观念、行政方式、行为方式上自觉不自觉地形成“重城轻乡、歧视农民”的二元思维。2011年在全国两会上，全国政协委员、北京中华民族博物馆馆长王平女士提出的“不要鼓励农村的孩子上大学”的提案，语惊四座。她的理由是：“上大学是要很大费用的，一个农村家庭有一个大学生就返贫了。”“现在大学生找工作并不容易，农村的孩子上了大学也可能连工作都找不着。”她显然只是看到了问题的表象，却没有认识到问题的本质，因而开错了处方（加剧二元体制的处方）。还有那些“农民工积分落户”“以宅基地换住房”“以户口换社保”等举措，都损害了农民利益，加剧了城乡发展、市民与农民的不平等，这样的政策是不会受到农民欢迎的。2010年，温家宝在政府工作报告中提出：“我们所做的一切都是要让人民生活过得更加幸福，更有尊严。”对农民来说，最大的幸福和尊严就是平等。为什么农民对一些惠农政策有意见，

对一些工作不配合，对一些改革不参与，因为在政策的制定中农民鲜有话语权，一些政策没有反映农民的实际利益。不公平会让干群关系裂痕加剧，会让社会阶层固化。如果我们不能让农民享受更多的改革红利，不给予农民更多的话语权，不改掉那些不合时宜的陈规体制，破解“三农”问题就成了永恒的难题。

农民的立场就是求实的立场

求实是我们党的思想路线的核心，其精髓是解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实。十多年来关于“三农”的政策汗牛充栋，“三农”改革探索如雨后春笋，一批批“三农”学者你方唱罢他登场。但其提出的建议多如庸医的方子——不治病。关键是我们一些党员领导干部、三农专家都是“居庙堂之高”而做决策，在象牙塔中制定政策，用脑想学问而不是用脚做学问，多是阳春白雪，少见下里巴人。具体表现在：一是照样画虎。以户籍改革政策为例，一些地方户籍政策没有考虑到2.7亿农民工大多在大城市和特大城市打工这一现实和农民工渴望落户城市的愿望，制定的政策不能结合地方实际，上下一般粗。二是闭门想象。如江西省提出“要广泛宣传农民在城市购房是升值，在农村建房是贬值”的理念（二元思维）和20多个省市在房地产去库存中，出台鼓励农民工进城购房的政策。农民有钱早去购房了，还用鼓励吗？没钱鼓励有用吗？还有鼓励农民工返乡创业，等等，都是一厢情愿。三是刻舟求剑。不能与时俱进地对农村现实进行深入了解，“刻舟求剑”地制定不切实际的政策，这就好像把高楼建到沙漠一样。家庭联产承包责任制一家一户的经营方式是与我国20世纪80年代农村低下的生产力发展水平相适应的，现在农业农村的生产力水平已发生深刻变化，其与现行生产关系不适应的矛盾愈来愈突出，但不少“三农”工作者对“家庭联产承包责任制长久不变”理解绝对化。四是投鼠忌器。农村金融改革滞后，农民发展缺乏金融支持，工商资本下乡本可以弥补缺陷，一些专家又想当然地怕工商资本侵占农民利益，主张限制工商资本下乡。建设新型农村社区是改变农民生产生活方式的有效途径，但一些地方借此逼农民上楼套建设用地指标，所以一些专家就反对新型农村社区建设，而不是对存在的问题加以规范。结果“倒洗澡水时连孩子也倒掉了”。很多学者、决策者都声称站在基层和农民的立场，但他们对基层和农民并不了解，



他们生活在不同于农民的环境中，鲜有人真正到农村调查或者走群众路线。一句话，一些人少了些实事求是的品格，少了些无私的品格。

求实就是让“三农”的政策顺民意、得民心、有实效、接地气，就是要把嘴上说的、纸上写的、会上定的，变成具体的行动、实际的效果、农民的利益。做到这一点，其实很简单，就是政策一定要从群众中来，再到群众中去；一定要从基层来，再到基层去。研究和制定政策的人，一定要先当群众的学生，再当群众的老师。毛泽东说：“群众才是真正的英雄，而我们自己则往往是幼稚可笑的，不了解这一点，就不能得到起码的知识。”有些在办公室、书斋里想不出、想不通的问题，有些在各类会议上议而不决、难以解决的问题，到农村去看一看、问一问、听一听，就豁然开朗了。有时苦思无策的事情，农民已有创新；有些困惑已久的问题，农民早有答案；而有时我们杞人忧天地担心一些事情，基层却并未发生。密切联系群众是我们党最大的政治优势。但不知从何时起，这一优势变成了群众工作的时代之问：“为什么现在交通便利了，反而离群众远了，通信发达了，反而与群众交流难了，干部文化水平提高了，群众工作的水平反而降低了。”究其原因，根子是我们多了形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，少了实事求是的务实作风。毛泽东在《反对本本主义》中提出“没有调查，就没有发言权”的著名论断。习近平总书记在《谈谈调查研究》中强调，党员干部“必须深入实际、深入基层、深入群众，多层次、多方位、多渠道地调查了解情况……基层、群众、重要典型和困难的地方，应成为调研重点，要花更多时间去了解和研究。只有这样去调查研究，才能获得在办公室难以听到、不易看到和意想不到的新情况，找出解决问题的新视角、新思路和新对策”。“三农”的决策者和政策制定者，只有少些文山会海，多些调查研究；少些官架子，多些乡土气；少些个人私利，多些群众观点，将自己置于农民生存的环境之中，让自己成为农民中的一员，才能保证自己的背景、思想和行为逻辑同农民一致，才能收集到真实的信息，做出正确的决策，找到破解“三农”问题的政策和办法。

农民的立场就是党的立场

“农民的立场就是党的立场”这个命题本来是毋庸置疑的，但在具体行政工作中，特别是在处理农村各类利益矛盾中，有些人又自觉不自觉地

农民与党和政府对立起来。最著名的雷人语言就是郑州市规划局副局长逯军质问记者的那句话：“你是准备替党说话，还是准备替老百姓说话？”更为可怕的是，当记者采访当地组织部门的干部时，竟然认为这是个人言行，言论自由。更有人认为逯军为人耿直，所以才会说出“不合适”的话。这样是非不分，难道不值得我们好好反思一下我们的党员教育？！扪心自问，这种将党和政府与农民对立起来的认识，我们自己的思想和行为深处是否也存在，这值得我们好好检讨反思。试举几例。一是盲目唯上。上级的决策，不管正确与否，不考虑本地本部门的实际，机械地毫无异议地加以执行。如同邓小平同志所批评的：“领导人没有讲过的，就不敢多说一句话，多做一件事，一切照抄照搬照转。”“唯上”者对上是盲目遵从，对下是强迫命令，在群众不理解时搞“通不通，三分钟”，“再不通，龙卷风”。总之，上面说啥就干啥，上面不说就不干。还有对上级下达的一些任务、指标，明知做不到或做了没效果，仍唯命是从，结果浪费了人力物力，造成了许多设施的闲置，替上级政策“交学费”，形成大量政府债务和村级债务。毛泽东曾一针见血地指出“只唯上”弊病：“盲目地表面上完全无异议地执行上级的指示，这不是真正在执行上级的指示，这是反对上级指示或者对上级指示怠工的最妙方法。”这可谓一语中的。二是主动迎上。受扭曲的权力观、政绩观影响，不怕群众不满意，就怕领导不注意，把“密切联系群众”篡改为“密切联系领导”，把对上负责演变为对上迎合。热衷于搞形式主义、形象工程、标新立异，甚至欺上瞒下，弄虚作假。一些事情“领导不来，没人理睬，领导一到，变得重要，领导一讲，层层都讲”。如在农业结构调整、园区建设中，只求大求洋求轰动效应，吹泡泡，搞假典型，只“垒盆景”而不管农民是否增收。在这些人看来，领导批示的权威性要大于政策，上级政策的权威性要大于法律。三是以虚对上。一些领导机关在制定政策时，调研不充分，情况掌握不实、不全，仅凭上级要求和层层加工报上来的情况制定政策，使政策不切合实际，成为一张废纸；有些领导机关和领导干部喜欢搞不切实际的达标检查和目标考核，明明知道基层做不到，汇报情况有水分，仍偏听偏信，乐此不疲；有些领导机关和领导干部为了局部乃至个人的利益，搞“上有政策，下有对策”，对上级乃至中央的政策阳奉阴违，虚与委蛇，使一些好政策落不到实处。精准扶贫



是全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，精准识别是精准扶贫的基础。对这样的一个大战略，许多地方不在做群众工作中想办法，不把贫困户的情况精准地记在心上，而是在各类表格中做文章，把精准扶贫搞成了精准填表。有些地方每家贫困户要填的各类表格竟达 90 多种，还有考核中干部给贫困户“装儿子”的。这些东西让群众十分反感。用群众的话说这是官员们的自娱自乐。上述种种表现都是站在上级的立场，而不是站在农民的立场，都是把上级的立场和农民的立场割裂开来，唯上唯虚不唯实，其根源都是私心在作怪，都是在处理个人利益和群众利益的关系时，以个人利益为重的表现。

解决这一问题，一要处理好党的利益和群众利益的关系。中国共产党是领导全国人民进行国家治理的核心，核心的作用，关键在于是否为了人民群众的利益，是否始终站在人民群众的立场上去研究问题、解决问题。习近平说：“党性和人民性从来都是一致的、统一的。”从本质上说，坚持党性就是坚持人民性，坚持人民性就是坚持党性。只有下不愧民，才能上不愧党。共产党和人民群众是不可分割的整体，共产党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己的特殊利益。毛泽东说：“如果把自己看作群众的主人，看作高居于‘下等人’头上的贵族，那末，不管他们有多大的才能，也是群众所不需要的，他们的工作是没有前途的。”领导干部无论职务多高、权力多大，都应该用群众的视角察民情，用群众的心思体验群众的困难，把人民群众满意不满意、赞成不赞成、高兴不高兴作为工作的出发点，真正做到想群众之所想、急群众之所急、解群众之所难。在脱贫攻坚中，我是反对动不动指责贫困户“靠着墙根晒太阳，等着政府送小康”的，这是一种扶贫委屈论，把个别当一般。我有一个体会，就是不怕群众闹事，就怕群众讲理，怕群众和我们讲理我们不占理。毛泽东说过：“只有不合格的干部，没有不合格的群众。”在具体工作中，个别群众有时会因不理解等诸多因素而产生情绪、意见甚至有过激行为。深究其因，还是干部的问题，或是宣传不到位，或是工作欠深入，或是方法太简单，或是考虑不全面，甚至是立场就和群众不一致。星星还是那个星星，群众还是那个群众，不是群众变了是我们干部变了。遗忘了自己的出身，遗忘了入党的誓言，遗忘了群众的疾苦，偏离了工作为群众的方向。习近平要求我们每

个共产党员“不忘初心”，就是要不忘记我们党的理想、信念和宗旨。坚定不移地站稳群众立场是党的性质和宗旨的根本体现，也是做好一切工作的出发点和落脚点。二要处理好对上负责与对下负责的关系。习近平说：“所谓对上负责，就是对上级领导机关负责；所谓对下负责，就是对人民群众负责。对各级领导干部来说，对上负责与对下负责从来都是统一的、不可分割的。”对下负责寓于对上负责之中，对下负责就是对上负责，两者相辅相成。只有对下负责做好了，才能真正做到对上负责。对下负责是最大的对上负责。把对上负责与对下负责对立起来，究其根源是党的宗旨意识淡化，说到底，还是理想信念动摇，精神缺“钙”。要做到公心对上，真心对下；就要既不瞒上欺下，也不谄上哄下；既对上不媚，也对下不威。作为“三农”工作者，在任何时候、任何情况下与农民同呼吸、共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，“站在最大多数劳动人民一边”（毛泽东语），为民履职，为民担责，为民造福，为民立命。正如一首歌唱到的：“我住过不少小山村，到处有我的父老乡亲。小米饭把我养育，风雨中教我做人……树高千尺也忘不了根！”

目录 CONTENTS

第一部分 论现代农业

加快农业现代化贵在理念创新.....	3
破解“三农”问题的路径抉择：农业工业化、农村城镇化、 农民职业化	44
“三化”同步的理论依据与互动关系研究 ——以陕西咸阳市为例	55
实施能人带动战略是发展现代农业的关键	70
关于咸阳苗木花卉产业追赶超越的思考	78

第二部分 论农村综合改革

农村综合改革思路研究	91
“三农”问题的表象和“靶心”	138
盘活农村“两权”促进“三区共建”	142
财产性收入是城乡居民收入差距扩大的主要因素	148
深化农地经营权流转的政策设计 ——基于陕西的三个案例分析	152

第三部分 论扶贫策略

扶贫模式演进与新时期扶贫对策探析	167
------------------------	-----



社会发展视野下西部地区反贫困的路径选择

——陕西省咸阳市实施“三告别”工程的思考	181
精准扶贫要精准处理好六个关系	189
关于全面小康的一点断想	198

第四部分 论新型农村社区

论新型农村社区建设	205
新型农村社区治理模式研究	223
关中新型农村社区民居设计与研究	246
西部地区农民就地城镇化的一面旗帜 ——白村新型农村社区建设模式探析	294

第五部分 论农村养老

农村养老：困境分析、模式选择与策略构想	317
---------------------------	-----

第六部分 论乡村治理

关于“升级晋档、科学发展”活动的哲学思考	353
运用利益分析法解决农村社会问题	358
农村发展面临的四大矛盾	365
“不出事逻辑”折射农村社会管理制度缺陷	368
农村生态环境问题亟待关注	374
四大因素制约农村居民消费	377
立足“三个认清”打造“三化村庄”	381

第一部分

论现代农业

加快农业现代化贵在理念创新^{*}

摘 要：党的十七大首次提出了“走中国特色农业现代化道路”的命题，党的十八大进一步强调，要按照“四化同步”的要求，加快走中国特色农业现代化道路。本文认为，走中国特色农业现代化道路，关键要在科学内涵、发展理念、目标模式和实现路径等方面体现中国特色。而要体现中国特色，首先必须认清我国农业现代化发展面临的现状和问题。本文在理性分析我国农业现代化发展面临的一系列问题的基础上，提出了加快中国特色农业现代化必须实现内涵创新、理论创新、理念创新、制度创新、路径创新，并提出了具体的发展思路 and 对策。

关键词：农业现代化；“三农同化”；理论创新

改革创新是发展的根本动力。过去我国农业发展取得巨大成就，靠的是改革创新，今后加快推进农业现代化，仍然要靠改革创新。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在农业农村工作方面特别强调要大力推进农业现代化。2016 年中央一号文件聚焦落实发展新理念，加快农业现代化，实现全面小康目标，对当前和今后一个时期农业农村工作做出全面部署。走中国特色农业现代化道路，不仅关系“三农”本身，而且直接影响我国能否顺利跨越“中等收入”陷阱。

* 本文是作者在 2016 年 4 月 23 日由中国小康建设研究会主办的“中国现代农业发展高峰论坛”上的演讲稿。



一 正确认识中国农业现代化发展面临的问题

（一）“一个短板”

党的十八大报告指出，要“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。这是基于对“四化”的重要性、关联度和存在问题的科学分析做出的战略决策。农业现代化是“四化同步”中的短板。农业现代化是国家现代化的基础和支撑。由于内受自然条件的影响大，外又要导入现代因素，农业现代化的制约因素很多，过程很复杂，是现代化中的“慢变量”，也是“关键变量”。

（二）两道“紧箍咒”

两道“紧箍咒”：生态环境严重受损，承载能力越来越接近极限；资源开发利用强度过大，弦绷得越来越紧。这是影响农业持续稳定发展的两道“紧箍咒”。生态环境和资源条件这两道“紧箍咒”在身，农业靠什么持续稳定发展？别无他途，只能加快推进农业现代化，形成全国多路径、多形式、多层次推进农业现代化的格局。

（三）“三板”制约

所谓“三板”，即我国农业持续发展面临两个“天花板”、一个“地板”。两个“天花板”：国内主要农产品价格超过了进口价格，持续提价遇到了“天花板”；世贸组织“黄箱”政策综合支持量不超过农业总产值的8.5%，对特定农产品的支持量不超过该产品产值的8.5%，目前对小麦、玉米、稻谷等的支持已接近承诺上限，加大“黄箱”政策支持（部分补贴继续增加）也遇到了“天花板”。与此同时，“地板”也在抬升，农业生产成本仍处在“上升通道”。据农业部市场司数据，2006～2013年我国稻谷、小麦、玉米、棉花、大豆生产成本年均增长率分别为11.0%、11.6%、11.6%、13.1%、12.0%。

“三板”制约产生了一个难题：如果价格不提，补贴不增而成本上升，农业比较效益不断下降，农民怎么还会有积极性，农产品供给如何保障？这个难题，只能靠加快推进农业现代化，通过提质增效、节本降耗、创新方式等来突破。

（四）四对现实矛盾

1. 农村劳动力减少与农民工增多之间的矛盾

“三农”现代化首先必须以农民现代化来保证，但现实状况是“谁在种地”，由此带来农村劳动力减少与农民工增多的矛盾。农业现代化需要大量优质的劳动力，而事实是大量的优质劳动力外出打工了，当前从事农业的主体是“386199”部队，有的地方大量青年妇女也已外出打工，农业的主体只剩下“99”部队了。这种趋势有增无减。

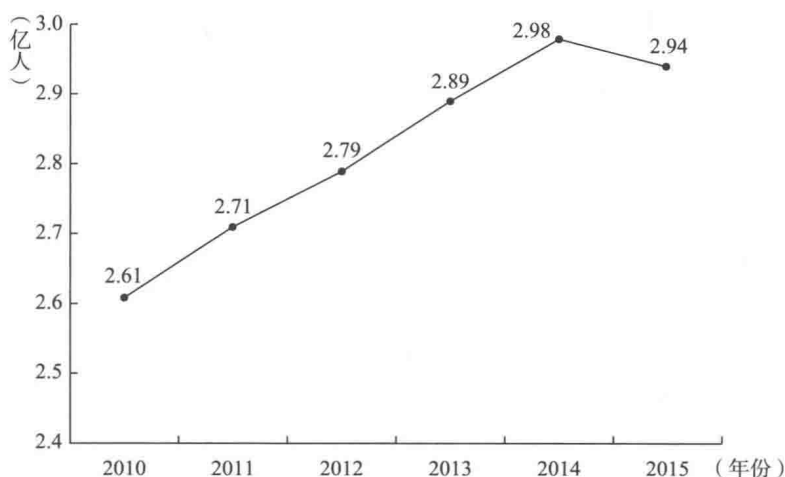


图1 2010~2015年全国户籍分离人口趋势

从图1看，农民工数量迅速增长，2015年虽然有所减少，但减少的真正原因是城市经济不景气，就业水平下降，而非一些所谓专家讲的“是乡村社会活力和吸引力及农村政策吸引的结果”。这一认识就好像江西省宣扬的“要广泛宣传农民在城市购房是升值，在农村建房是贬值”理念和一些部委鼓励出台农民工购房去库存政策一样不靠谱。形成这种趋势的原因是农业比较效益低、农民收入水平低。