

姜长云◎著

"三农"问题的 多维透视

“三农”问题

全面小康建设的关键词

统筹城乡发展的重点题

多层次、多侧面的问题组

求解“三农”问题

从唤起同情到走向理性

需要恒心、理智和决心

跳出社会炒作和情绪化支持

山西经济出版社

姜长云◎著

"三农"问题的 多维透视

山西经济出版社

责 编：李慧平
复 审：郭立群
终 审：赵建廷

图书在版编目 (CIP) 数据

“三农”问题的多维透视/姜长云著. —太原：山西
经济出版社，2004.5

ISBN 7-80636-734-9

I. 三... II. 姜... 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. ①F32②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 029010 号

“三农”问题的多维透视

姜长云 著

*

山西经济出版社出版发行

030012 太原市建设南路 15 号 0351-4922102

<http://www.sxep.com.cn> E-mail: sxep@sx.cei.gov.cn

新华书店经销 太原红星印刷厂印刷

*

开本：850×1168 1/32 印张：11.125 字数：274 千字

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月太原第 1 次印刷

印数：1—3000 册

*

ISBN 7-80636-734-9

F·652 定价：22.00 元

前言

最近几年来，“三农”问题既是理论界、决策层关注的焦点，又是政府官员、平民百姓重视的热点。在中央的政策文件中，在经济理论界的座谈会上，甚至在茶余饭后的朋友聊天中，“三农问题”往往都是一个“关键词”。中央反复强调，为了实现全面建设小康社会的宏伟目标，必须统筹城乡经济社会发展，更多地关注农村、关心农民、支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重。2004年的中央一号文件，以关于促进农民增收的政策意见为主要内容，进一步提出“做好新阶段的农业和农村工作，努力增加农民收入，意义重大，任重道远”。可见，“三农”问题的政策地位之高、关注频数之大，是历史空前的。

但是，什么是“三农”问题？“三农”问题关键何在？如何看待或解决当今中国的“三农”问题？对此不同的人可能有不同的回答，甚至十个人会有九种答案。比如，什么是“三农”问题？有人会说成是农民收入问题或农民就业问题，有人会说成是农民的生存或发展机会问题，抑或是对农民生存和发展的公共支持问题……“三农”问题主要是什么？有人会说成是农业问题，有人会说成是农民问题，抑或是农村问题。至于不同的“三农”问题之间，主要呈现什么关系，恐怕更是见仁见智。

作者认为，“三农”问题实际上并不是一个问题，而是由农业问题、农村问题和农民问题及其相互作用形成的系统问题；甚至连农业问题、农村问题和农民问题，分别都是由一系列问题组成

的问题组。换句话说,“三农”问题是一个多侧面、多层次的问题。因此,对于“三农”问题的研究,应该多层次、多方位地进行。本书冠名《“三农”问题的多维透视》,正是基于这样的判断。

当今中国的“三农”问题,与其说是世纪之交特定时期的现实问题,不如说是后发型发展中大国经济发展过程中的阶段性问题。在今后相当长的历史时期内,我国的“三农”问题都只能是缓解,难以根本消除。解决“三农”问题要治标,但治本之道则更重要。当前,对待“三农”问题要由唤起同情,转到走向理性。解决“三农”问题要有恒心、理智和决心,要将完善战略思维与求真务实的工作态度有机结合起来。不能把解决“三农”问题的希望,主要寄托在同情、良心和道义支持之上。对于“三农”问题的社会炒作和情绪化支持,无助于“三农”问题的根本缓解。基于这些认识,作者认为,对于“三农”问题进行扎扎实实的研究,是缓解“三农”问题的“基础课”。这也是作者坚持不懈地研究“三农”问题,并撰写本书的原因之一。

“三农”问题是一个多侧面、多层次的问题,要在一本二十余万字的专著中,对此进行全方位的探讨,是不可能的。因此,本书对“三农”问题的分析不求全,但求有观点、有思路、有自己的独到见解。当然,至于能否做到,则要靠读者去评判。“三农”问题的某些重要领域,笔者已在其他专著中进行过深入探讨。因此,虽然本书涉及的许多方面,都是“三农”问题的重点领域,但是,仍有一些“三农”问题的重要方面,本书并未囊括其中。因此,本书只能是对“三农”问题的多方位观察,但却不是“三农”问题的全景透视。这是需要特别说明的。

姜长云

2003. 12

目 录

第一编 导 论

- 1 “三农”问题的宏观审视 / 3
 - 1.1 “三农”问题的阶段性 / 3
 - 1.2 “三农”问题与利益分配格局 / 6
 - 1.3 “三农”问题与扩大对外开放 / 10
 - 1.4 解决“三农”问题的政策调整设计 / 12

第二编 农业和农村经济结构的战略性调整

- 2 战略性结构调整：问题与影响因素 / 17
 - 2.1 战略性结构调整面临的主要问题 / 18
 - 2.2 影响结构调整的主要因素 / 25
- 3 农业结构调整思路的重新审视 / 31
 - 3.1 利用资源比较优势与增强竞争优势 / 31
 - 3.2 完善家庭经营与利用现代产业组织形式 / 35
 - 3.3 农业结构与国民经济和社会结构调整的结合 / 40
 - 3.4 从适应性调整转向战略性调整 / 42

3.5 结构调整机制的优化：从计划农业到市场农业 / 45

4 结构调整与科技创新体系建设 / 50

4.1 农村科技创新体系与农村经济结构调整的矛盾 / 51

4.2 农村科技创新体系建设的原则 / 56

4.3 结构调整与农村科技的研究开发体系建设 / 62

4.4 结构调整与农村科技的推广创新体系建设 / 67

4.5 结构调整与农村科技创新的管理体系建设 / 73

4.6 结构调整与农村科技创新的支撑体系建设 / 76

第三编 农业产业化

5 农业产业化：问题及其制度性根源 / 89

5.1 当前农业产业化面临的主要问题 / 89

5.2 问题的宏观制度性根源 / 100

5.3 加快制度创新及其重点的转变 / 106

6 产业链、龙头企业与农业产业化 / 109

6.1 从重视资源比较优势到突出竞争优势 / 110

6.2 产业链思维：增强农业竞争优势的关键 / 111

6.3 龙头企业：大小各有千秋 / 117

6.4 优势互补：支持龙头企业政策调整的方向 / 123

6.5 农业产业化：关键是运行机制的优化 / 126

7 订单农业的再考察 / 131

7.1 订单农业的积极效应 / 132

7.2 订单农业与农业生产方式的转变 / 133

7.3 订单农业与农业组织创新 / 134

7.4 订单农业内在运行机制的建设 / 136

7.5 订单农业的风险防范 / 137

7.6 组织创新：订单农业防范风险的治本之道 / 141

第四编 从“三农”问题看城镇化

8	小城镇发展的重新审视	/ 147
8.1	小城镇发展的积极效应	/ 147
8.2	小城镇发展的主要问题	/ 149
8.3	问题的根源剖析	/ 152
8.4	走向可持续发展的选择	/ 156
9	农村就业、农民增收与城镇化	/ 164
9.1	从农民增收的阶段性看加快城镇化的必要性	/ 165
9.2	城镇化与农村就业、农民增收	/ 169
9.3	加快城镇化：制度创新是关键	/ 175
10	他山之石：欧洲三国城镇化考察	/ 180
10.1	欧洲三国城市化和小城镇管理概况	/ 181
10.2	推进城市化、改善小城镇管理的主要做法	/ 185
10.3	相关启示	/ 191

第五编 透视农村改革

11	乡镇企业产权改革的逻辑	/ 201
11.1	乡镇企业产权改革的市场背景	/ 201
11.2	利益相关者与乡镇企业的产权改革	/ 203
11.3	乡镇企业产权改革和产权结构演变的内在逻辑	/ 210
11.4	若干结论和政策启示	/ 214
12	从乡镇企业融资看农村金融改革	/ 218
12.1	单项措施的效果不是立竿见影的	/ 218

12.2 从乡镇企业融资看农村金融改革的方向 / 220

12.3 仅靠农村金融改革是不够的 / 228

13 粮食主产区农业补贴政策的调整向何处去 / 235

13.1 区域概况与结论 / 236

13.2 现有农业补贴政策的可操作性已迅速退化 / 237

13.3 调整农业补贴政策需要注意的两个问题 / 242

13.4 对农民直接补贴:

我国主产区农业补贴政策调整的方向 / 245

第六编 农民收入与农村形势

14 增加农民收入要有新思路 / 253

14.1 确立农民收入增长的阶段观 / 253

14.2 用城镇化、一体化的观点务实地促进农民增收 / 257

14.3 用工商业的思维发展农业, 加快农业的组织创新 / 260

14.4 加快改革建立适应市场经济的行政运作机制 / 264

14.5 按照建立公共财政的方向加强财税体制的改革 / 266

15 粮食供求平衡: 现状与展望 / 270

15.1 近年来全国粮食供求平衡的现状 / 270

15.2 未来5~10年我国粮食供求状况的变化 / 285

15.3 未来5~10年中国的粮食供求平衡状况展望 / 296

16 近期农业农村形势和对策建议 / 302

16.1 对当前农业农村形势的基本判断 / 302

16.2 对近期农业农村工作的若干建议 / 308

附录：对“十五”计划农业和农村经济部分进行中期评估的
方法 / 319

附录一 “十五”农村计划的中期评估：内容与主要方法 / 320

附录二 “十五”计划“稳定粮食生产能力”实施情况的中期
评估 / 326

附录三 “十五”计划“拓宽农民增收领域”实施情况的中期
评估 / 331

附录四 “十五”计划“调整农业和农村经济结构”实施情况的
中期评估 / 334

附录五 “十五”计划“加强农业和农村基础设施建设”实施情况
的中期评估 / 338

附录六 “十五”计划“深化农村改革”实施情况的中期
评估 / 340

附录七 “十五”计划“扶持贫困地区发展”实施情况的中期
评估 / 342

附录八 “十五”农村计划总体实施情况的中期评估 / 344

后 记 / 346

第一编

导 论

- “三农”问题的宏观审视

当今中国的“三农”问题，与其说是世纪之交特定时期的现实问题，不如说是后发型发展中大国经济发展过程中的阶段性问题。“三农”问题根源于现有的利益分配格局难以调整；而维系现有的利益分配格局，又会增加“三农”问题的严重性。我国对外开放的扩大，特别是加入 WTO，增加了解决“三农”问题的复杂性和艰难性。

在相当长的一段时期内，我国“三农”问题的严峻性是不能根本消除的。不能把解决“三农”问题的希望寄托于发现一个突破口、找到一种特效药。解决“三农”问题要治标，但治本之道则是更重要的。

解决“三农”问题的政策设计，需要注意以共同富裕为目标，扩大中等收入者的比重，提高低收入者的收入水平；统筹兼顾，调整我国农产品质量管理的目标指向；对待“三农”问题要由唤起同情转到走向理性。

1 “三农”问题的宏观审视

最近几年来,“三农”问题日益升温。2001年以来,在连续3年中,中共中央、国务院关于做好当年农业和农村工作的意见,都清楚地显示了中央政府对于“三农”问题的重视程度是一年高于一年的。3年来,从中央到地方、从政府到企业和农民,由于采取了许多切实有效的措施,解决“三农”问题取得了积极的成效。但是,尽管如此,“三农”问题并没有根本缓解,农民增收困难、农业和农村经济结构不合理的问题仍然比较突出,农村市场扩张乏力、城乡收入差距扩大的趋势甚至还有所加剧。这种现象说明,从深层和本质上重新认识“三农”问题,仍然是非常必要的。

1.1 “三农”问题的阶段性

当今中国的“三农”问题,与其说是世纪之交特定时期的现实问题,不如说是后发型发展中大国经济发展过程中的阶段性问题。对于当今中国的“三农”问题,可以从特殊性和一般性两方面来理解。从特殊性看,当今中国的“三农”问题是中国经济发展过程中长期累积的结构性矛盾、体制性矛盾尖锐化的产物。这里面既包括农村发展进入新阶段以前长期累积的问题,如农业宏

观管理体制中产前、产中、产后环节相互脱节及由此衍生的诸多问题；又包括农村发展进入新阶段以后形成的新问题，如政府行为和政策调整不适应农业和农村发展的阶段性变化。这里面既包括农村改革和发展中的矛盾，又包括农村经济与国民经济相互作用中的问题，甚至许多矛盾是国民经济运行中的矛盾在农业和农村经济中的反映，或农业和农村经济中的矛盾在城市经济运行中的体现。比如，日趋严重的县乡负债和财政风险问题，实际上是现行财政管理体制的必然结果。农村资金外流同现行金融体制的影响也是不可分割的。进城民工所受的歧视性待遇在某种程度上折射着农业和农村经济在国民经济中的实际地位，也是现有的二元经济结构衍生在就业问题上的结果。

从一般性来看，当今中国的“三农”问题是后发型发展中大国经济发展过程中的规律性因素使然。无论是经济发展的启动阶段，还是经济发展的不同具体过程，后发型发展中国家的经济发展都有一些“后发优势”可资利用，如借鉴发达国家的经验教训，甚至因成功地利用了“后发优势”而跻身于发达国家之列的后发型国家也不乏先例。但是，大多数后发型发展中国家却往往被“后发劣势”所困。这种“后发劣势”主要表现在以下两个方面：

(1) 第一方面的“后发劣势”与后发型发展中国家经济发展的过程特征有关。这些国家的经济发展，既不能像发达国家那样循序渐进，按部就班，又需要结合本国国情和时代特征，对于先发型发展中国家的发展经验实现科学的扬弃，以迎头赶上所处时代的现代化潮流。以我国为例，简单地说，就是工业化尚未完成、信息化又迫在眉睫。这就等于要在相当程度上把先发型发达国家现代化过程中不同阶段、不同时期的矛盾，浓缩为后发型发展中国家现代化过程中相同阶段、相同时期的矛盾。因此，经济发展过程中的矛盾往往异常集中，尤其是一些结构性矛盾异常突出，解决矛盾的难度较大，回旋余地较小，甚至经济发展会因此出现

“拉锯式掣肘”。第二次世界大战以后,某些发展中国家之所以出现了所谓的现代化受挫现象,即现代化启动并取得一定进展后又夭折的现象,很大程度上正是由于一些重要的结构性矛盾极端化所致。仅以就业问题为例,我国就不能像欧美等先发型发达国家那样,可以通过大规模的海外移民舒缓就业压力;我国的就业压力,是欧美发达国家相同发展阶段所无与伦比的。此外,经济发展的过程,往往伴随着资本替代劳动的技术变革过程。发达国家的这种技术变革过程,更多地具有渐进的性质;而发展中国家的这种技术变革过程,则更多地具有“突变”的特征,因而发展中国家的技术选择更容易形成排斥就业的倾向。因为,发展中国家的技术进步过程,往往是同引进、移植国外先进技术密切相关的;相对于发达国家,发展中国家资本密集型产业对劳动密集型产业的替代要快得多。这种现象在我国当前表现得比较突出。因此,我国不仅存在着大量的农业剩余劳动力亟待转移;还因为加快国有企业改革和城市人口增加,导致城市就业压力迅速增大。我国不仅存在着发展过程中一般性的摩擦性失业、周期性失业和有效需求不足性失业,还因为加快产业结构升级和加快推进信息化,导致城市存在日趋严重的结构性失业问题,农村的结构性失业问题也在加快形成和显性化。

(2)第二方面的“后发劣势”往往与后发型发展中国家对“后发优势”的利用不可分割。后发型发展中国家利用“后发优势”的一个重要方式,就是对发达国家先发经验的模仿。但是,模仿先发经验有两种方式,一是制度的模仿,二是技术的模仿。制度的模仿往往会遭到既得利益者的阻碍,因此,发展中国家在经济发展或现代化的启动阶段,往往会避难就易,偏重于技术模仿(包括管理技术),而将制度模仿技术化、表层化,甚至用技术模仿替代制度模仿,或在制度模仿中偏重于制度的技术层面,轻视制度基础的重建和改造(比如市场经济中的信用制度建设)。实践表明,

通过这种方式,在制度变迁没有较大进展的情况下,短期内也可能取得良好的经济发展成效。但是,从国际国内经验看,用技术模仿替代制度模仿,最终会导致制度变迁的滞后;而当制度变迁的滞后累积到一定程度后,必然导致经济长期发展的基础不牢、后劲不足。当前,我国已进入需要加快经济结构转型的阶段,也就是对经济结构进行战略性调整的阶段。虽然我国的改革开放取得了良好成效,社会主义市场经济体制已经初步建立,但是,就总体来说,城乡二元结构仍然没有根本改变,制度创新的滞后状况仍然比较严重。制度创新、制度转型滞后,难以有效地支撑经济结构的战略性调整,成为妨碍经济结构战略性调整的深层障碍所在,也是形成“三农”问题的重要根源。在2002年的《调研世界》第8期,笔者结合农业产业化的制度创新问题,对此已经进行过详细分析,在此不再赘述。

从发达国家的经验来看,与我国当前类似的发展阶段,大多是农业和农村发展比较严峻的时期,农业经营比较利益低,农业和农村资源流向工业化和城市化在所难免。作为后发型发展中大国,上述两方面“后发劣势”的困扰,只会加剧我国“三农”问题的严峻性和持续性。因此,我国现实中的“三农”问题,在当前所处的经济发展阶段是难免的。

1.2 “三农”问题与利益分配格局

当前的“三农”问题,直接根源是在二元经济结构下国民收入分配格局不合理,向城市倾斜的问题比较严重。因此,许多学者给出解决这一问题的药方:调整国民收入分配格局,加强对农业、农村经济的财政金融和政策支持。当然,调整国民收入分配格局的结果,最终要靠相关制度变迁来保证。但是,问题的关键

是：调整国民收入分配格局，必然导致不同利益集团利益组合关系的变化，导致不同利益集团基于对利益变动的权衡而支持或反对调整，从而影响调整方案、制度变迁的成本—收益关系和可操作性。在我国调整国民收入分配格局的制度变迁中，尽管政府可以发挥比较重要的作用，但是，政府的决策也必须考虑相关利益集团的反应。从改革开放以来 20 多年的经验看，相关利益集团对于政策调整、制度变迁是积极支持、消极应付还是变相抵制，会直接或间接地影响调整、变迁的轨迹与其预期目标的偏差，甚至导致政策调整、制度变迁过程中的异化。正如盛洪所言：“改革的决策过程不能仅仅被理解为是政府的事情，它其实是社会中各种互相冲突的力量互相抗衡和妥协的过程。”“新的制度安排的形成取决于不同利益集团之间的妥协，具有优势地位的利益集团将会对这一新的制度安排产生重要影响。”^①

从 1997 年以来，我国城乡收入差距不断扩大，甚至在政府有关部门反复强调要缩小城乡收入差距的同时，城乡收入差距却继续扩大。城市居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比，1997 年为 2.47:1，到 2001 年已经扩大到 2.90:1，2002 年进一步扩大到 3.11:1。有关专家的分析表明，如果考虑到城乡居民收入中的不可比因素，则从可比的角度看，城乡居民的收入差距还要大得多，甚至高达 6:1。然而，这还只是从平均意义上来衡量城乡收入差距。如果考虑到平均数对城乡收入差距的掩盖作用，则城乡收入差距问题的严重性实际上还要大得多。比如，在农民收入增长的同时，占农户总数 60% 的纯农户和以农为主的兼业农户一度出现了减收问题。当前，如果说我国 5% 的高收入人口占有了 90% 的银行储蓄，恐怕不是危言耸听。再进一步地说，农村内部、城市内部的收入差距，实际上要远远大于城乡收入差距。

^① 盛洪：《关于中国市场化改革的过渡过程的研究》，载《经济研究》，1996（1）。