

中国的根本问题

九亿农民何处去

李佐军 著

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的根本问题：九亿农民何处去/李佐军著. —北京：
中国发展出版社，2000.1

ISBN 7-80087-411-7

I. 中… II. 李… III. ①农业-问题-研究-中国
②农村-问题-研究-中国③农民-问题-研究-中国IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 50531 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码：100035 电话：66180781

北京地质印刷厂印刷 各地新华书店经销

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

开本：1/32 850×1168mm 印张：11

字数：258 千字 印数：1—10100 册

定价：21.80 元

本社图书如有印装差错，可向发行部调换

目 录

导论	(1)
----	-----

第一篇 城乡差别及其成因

第一章 显著的城乡差别	(19)
第一节 城乡差别的三个层次	(19)
第二节 城乡差别的现实表现	(21)
第三节 城乡差别的历史性变迁	(32)
第二章 城乡差别缘何形成	(34)
第一节 要素的不平等流动	(34)
第二节 二元经济社会结构	(46)
第三节 经济发展战略选择的城市偏向	(53)
第四节 世界的不平衡发展	(60)
第五节 经济学家对传统农业社会及其变迁的忽视	(67)

第二篇 没有农村的现代化就没有中国的现代化

第一章 “三农”是中国现代化的主体和基础	(73)
第一节 农民是中国革命、改革和发展的主要力量	(73)
第二节 农村是中国现代化的母体	(81)
第三节 农业是国民经济的基础	(96)

第二章 没有农村的现代化就没有中国的现代化·····	(102)
第一节 农村是一系列现实问题的焦点·····	(102)
第二节 没有农村现代化的现代化是不可想像的·····	(109)

第三篇 第二次“农村包围城市”

第一章 借鉴历史的经验·····	(115)
第一节 历史的重演与遗憾·····	(115)
第二节 改革是“第二次革命”·····	(118)
第三节 农民也是改革的“主力军”·····	(124)
第四节 从计划体制的“薄弱环节”突破·····	(126)
第五节 “星星之火，可以燎原”·····	(128)
第二章 走第二次“农村包围城市”的道路·····	(132)
第一节 将战略重心从城市转向农村·····	(132)
第二节 争取平等的社会地位·····	(137)
第三节 培育公平竞争的市场·····	(144)
第四节 建设公正的宏观调控政策环境·····	(152)
第五节 提高农民的组织化程度·····	(158)
第六节 成立农村工作委员会·····	(162)
第三章 农村现代化与原有城市的关系·····	(169)
第一节 农村与城市的关系·····	(169)
第二节 原有城市的优势和农村的劣势·····	(172)
第三节 农村现代化与原有城市的协调设想·····	(173)

第四篇 全面推进农村现代化

第一章 全面推进农村现代化·····	(179)
第一节 1998年前“三农”政策和流行思路简评·····	(179)

第二节	农村现代化是一个系统工程	(184)
第二章	土地制度改革	(188)
第一节	土地制度改革的历史回顾和国际考察	(188)
第二节	我国目前土地制度存在的问题	(194)
第三节	土地制度改革的主流思路和实践模式简评	(198)
第四节	土地制度改革设想	(203)
第三章	农村剩余劳动力转移	(211)
第一节	农村剩余劳动力的实质和中国特色的成因	(211)
第二节	积极、主动、全面推进农村剩余劳动力 转移刻不容缓	(215)
第三节	农村剩余劳动力转移设想	(220)
第四章	农业现代化	(228)
第一节	农业面临的严峻形势和问题	(228)
第二节	农业现代化的涵义和道路选择	(230)
第三节	农业现代化的分析思路	(234)
第四节	农业现代化设想	(244)
第五节	关于农业产业化	(248)
第五章	农村工业化	(253)
第一节	第二次工业化浪潮	(253)
第二节	农村工业化重塑中国经济和社会	(259)
第三节	对农村工业化的理论探讨	(269)
第四节	农村工业化设想	(280)
第六章	农村人口城市化	(287)
第一节	农村人口城市化是经济社会发展的一般规律	(287)
第二节	我国城市化严重滞后	(290)
第三节	推进农村人口城市化的迫切性和意义	(294)

第四节	中国农村人口城市化设想·····	(298)
第五节	新市民城设想·····	(305)
第七章	农村政治和文化现代化·····	(313)
第一节	农村政治现代化·····	(313)
第二节	农村文化现代化·····	(319)
结束语	·····	(325)
参考文献	·····	(332)
后记	·····	(341)

导 论

一、农民问题始终是中国的根本问题

中国农民，9亿人口，占世界总人口的1/6，是一个巨大的社会存在。它的变动，就是中国的变动；它的变动，强烈地影响着世界的格局；它的变动，深刻地影响着人类文明的走向和进程。

9亿农民，占中国总人口的4/5，中国是一个农民大国。几千年来，农民问题始终是中国的根本问题。农民是沉默还是怒吼，决定着一切朝代的兴衰存亡；农民是积极还是消极，决定着任何社会是前进还是停滞；农民是拥护还是反对，决定着所有政治家的政治生命是存活还是死亡；农民是支持还是违抗，决定着所有政策是成功还是失败。

中国几千年的历史实际上是一部农民与地主阶级和封建政府争夺土地权益的历史。中国共产党的历史同样是一部不断与农民打交道的历史。集体化以前，我们满足了农民对土地的渴求，赢得了农民，也就赢得了新民主主义革命的胜利；集体化之后，我们通过人民公社、统购统销和户籍制度等剥夺了农民对土地、财产、生产、生活的支配权及迁徙自由，我们得到的是农民的消极反抗、国民经济的濒于崩溃。改革开放前期（1985年以前），我们归还了农民土地、财产支配权，生产、生活自主权，一定的迁徙自由，农民回了一个惊喜，也回了世界一个惊奇；1985年后的几年，当我们将工作重点转到城市后，农民便立即还以颜

色：粮食减产、通货膨胀（农产品供不应求、价格上涨是当时通货膨胀的重要原因）、“民工潮”汹涌、社会秩序趋紧等。

面对中国农民，我们不能不产生深深的敬意。因为农民不仅是中国人口的主体，而且是华夏文明的主要创造者；是近现代多次民族民主革命运动的主力军；是新中国城市工业化原始积累的主要供奉者；是农村工业化（其实是中国“第二次工业化”）的直接推动者和参与者；是伟大的改革开放的开路先锋；是改革开放以来一系列奇迹的主要创造者；是城市改革的支持力量。总之，是他们筑起了中华民族历史和现实的“钢铁长城”！

与此同时，我们又不得不面对农民问题给我们带来的人口压力、就业压力、资源紧缺压力、环境压力和社会秩序压力等。必须在改革计划经济的同时改造自然经济；必须在改进航天火箭的同时改变刀耕火种的技术；必须在肃清“左倾”流毒和西方腐朽思想的同时摒弃依附于传统农业文明的种种落后思想；必须面对巨大的扶贫和扫盲任务。

面对这个庞大的农民群体，我们这些今天的“城里人”和居于城市的政府，对他们的喜怒哀乐、所欲所求了解吗？

今天，逐步提高了生活水平的农民，凭借现代的交通通讯工具，不再囿于土地和农村，开始广泛地接触外面“精彩的世界”，任何愚弄政策都不再容易实行。他们不仅要土地使用权和经营自主权，而且要过与市民一样的现代生活，我们对此准备好了吗？

二、中国农民在为人类文明的“复归”挥写着历史

翻开波澜壮阔的人类文明史，我们不难发现，人类文明的重心一直逆地球自转方向有规律地转换着：先是四大“文明古国”——中国、印度、巴比伦、埃及；后是希腊、罗马；再后是西班牙、葡萄牙、荷兰；接着是英国、法国、德国；随后是美国。现在，有日本和亚洲“四小龙”的迅速崛起在前，有中国“睡狮”的猛醒在后，人类文明的重心又重新转到了古老的东方，

画了一个完整的圆。真是应了中国的古语：世事沧桑，“三十年河东，三十年河西”。

有意思的是，华夏文明是世界最古老文明中唯一延续至今且保存完整的文明，中国是第一个很可能两次登上人类文明巅峰的国家。

更令人深思的是，中国两次辉煌和振兴都是以农民为主体。第一次令世人瞩目，无论是指尧舜禹时代，还是指秦皇汉武时代，抑或是指唐宗宋祖时代，都是以农业文明为其核心的。在近现代工商业文明兴起以前，作为世界农业大国的中国的古代农民，凭借其勤劳和智慧创造了世界古代农业文明的辉煌，这不难理解。第二次令世人瞩目是近几十年的重新崛起。无论是毛泽东领导的解放事业，还是邓小平领导的改革开放事业，也都是以农民为主体和先锋的。由于这一次是在近现代工商业文明兴起之后出现的，因此，就不能不令人惊奇和引人深思了。

农民作为近现代民主革命的主力军，为新中国的建立作出了巨大贡献。在改革开放的新时期，农民又一次以主力和先锋的身份担起了复兴中华民族的使命。这一次当全世界将目光投向迅速崛起的中华大地时，大家惊奇地看到：许多奇迹都发生在中国农村！如家庭联产承包责任制的神奇功效、乡镇企业的“异军突起”、农村新兴城镇如雨后春笋般的涌现、粮食产量的成倍提高、农民生活的迅速改善，还有“苏南模式”、“珠江三角洲模式”、“温州模式”，还有华西村、刘庄奇迹，还有徐文荣的横店、刘永好的“希望”，等等。即使是新崛起的深圳、珠海和上海浦东等现代化城市，十几年或几年前也是从小渔村或城郊农村起步的。8000万民工依市场经济规则在中国大地上的大规模流动也构成了一大奇观，他们在城乡各个角落发挥着自己的能量。

因此，可以毫不夸张地说，9亿中国农民正在为人类文明的“复归”和中华民族的重新崛起挥写着自已的历史。中国农民为

什么在人类正进入“后工业文明”的今天，仍然对人类文明的发展和中华民族的振兴有着如此大的作用力和影响力？这是本书要着力解答的一个问题。

三、农民问题不仅仅是农民的问题

关于本书主题的思考和所涉及内容的探讨，早在我刚进大学时（1984年）就开始了。当我刚刚从贫困落后的湘西山区农村跨入“九省通衢”的武汉时，就被一个问题所困扰：既然是劳动创造价值，为什么“日出而作，日落而息”、一年四季“面朝黄土背朝天”的农民，反而比轻轻松松上8小时班的部分“城里人”的生活水平差一大截？这其中有什么“奥秘”？一晃13年过去了，现在回过头来看，据专家测算，1984年居然是解放以来我国城乡差别次小的年份，仅比1985年略高，城乡居民收入差2.39倍^①。紧接着的问题是：没有广大农民的积极参与，没有农业和农村的现代化，中国的现代化能实现吗？自此开始了对“三农”（指农业、农村、农民）问题的思考。

始料不及的是，一旦进入这个领域，一个又一个的问题便接踵而至：

——为什么农业问题始终是一个令人头疼的问题？

——为什么会出现农业发展与农民利益的矛盾（如增产不增收）？

——为什么乡镇企业和中小城镇在并未得到政府推动的情况下会“异军突起”和悄然兴起？

——为什么农民不再固守“安土重迁”的传统而纷纷汇入充满艰险的“民工潮”？

——为什么农民为了获得一纸“城市户口”而不惜代价？

^① 国家统计局农调总队课题组：《城乡居民收入差距及其决定因素研究》，《中国农村经济》，1995年第1期，第28页。

——为什么农民走向市场是一往无前、义无反顾，而市民走向市场却是瞻前顾后、犹豫不前？

——为什么农村改革势如破竹，而城市改革却举步维艰？

——为什么会出现“大步走向市场”的农民要承担数不清的“农民负担”，而“不愿走向市场”的市民却可以享受数不清的“福利补贴”？

——为什么我们总是不顾中国国情和历史教训一再自觉不自觉地陷入“城市偏向”，如革命战争年代举行中心城市起义，改革前实行以大中城市为基地的重工业优先发展战略，1985年以来实行以城市改革为中心的改革战略？

——为什么我们总是将尚未分化的农村当成纯农业基地，将尚未分化的农民阻止在现代工业文明和城市文明之外？

还有很多“为什么”。正是这些“为什么”，形成了本书写作的动因；正是这些“为什么”，使作者多年来始终不渝地思考“三农”问题；正是这些“为什么”，构成了本书的思想精髓。不过，必须说明的是，本书并没有对上述问题一一进行解答，只是通过思考上述问题才逐步形成了本书的主体思想和写作框架，但上述问题的部分答案也不难从书中找到。

四、“三农”问题分析思路的形成

和许多同志一样，在刚开始探讨“三农”问题时，我们总是将注意力放在农业和农业的现代化上，将农业的发展与农村的发展和农民命运的改善等同起来，以为只要农业问题解决了，农村和农民问题就会迎刃而解。因此就一个劲地论证农业的重要性。

然而，随着思考和研究的深入，很快就发现：农业问题虽是一个重要问题，但并不是“三农”问题的全部，仅研究农业问题是没有出路的。因为，一方面，农业问题的解决只是解决农村和农民问题的必要条件，而非充分条件，更何况在农业比较利益较低的情况下，农业发展常常与农民利益相冲突（如增产不增收，

从事农业与从事非农业相比，机会成本较高)；另一方面，农业本身问题的根本解决，依赖于农村工业化和城市化的推进，只有将农村剩余劳动力转移出去，才能提高农业人均耕地，才能提高农业劳动生产率，才能逐步实现农业规模经营，才能提高农业吸收现代技术的能力和 demand，才能真正实现农业的现代化。

在遇到农业发展的局限性时，“异军突起”的乡镇企业引起了我们的注意。因为，乡镇企业可以较好地解决“三农”问题，如转移大批农村剩余劳动力，为农业现代化创造条件；提高农民的收入，直接改善农民的经济状况；促进中小城镇建设和农村基础设施建设，带动农村的全面现代化。

但是，进一步研究又发现，发展乡镇企业尽管是农村现代化的核心内容和工业化的重要组成部分，但仅此也不能从根本上解决“三农”问题。因为，在市场竞争压力下不得不提高资本比重的乡镇企业，吸收农村剩余劳动力的能力越来越低；农民亦工亦农的“两栖”生活对农业生产造成了一些不利影响；乡镇企业里的“农民”也只是部分地享受到现代文明；“村村开花，户户点火”的乡镇企业造成的“农村病”也为农村的现代化带来了阴影。

那么，有没有办法克服乡镇企业的不足，并解决乡镇企业所带来的问题呢？悄然崛起的中小城镇进入了我们的研究视野。新兴中小城镇的大批崛起，为大规模吸收农村剩余劳动力、扩大农业经营规模，展示了广阔的前景；为广大农民共享现代城市文明创造了机会；为乡镇企业的集中和农村的全面现代化提供了可能。中小城镇与乡镇企业相配合，为从根本上解决“三农”问题，提供了前所未有的机遇。

至此，我们才逐步抓住了农村现代化的三条主线：农业现代化、农村工业化和农村人口城市化，并初步认识到：“三农”问题的根本解决，有赖于农村现代化的全面、系统推进，三者缺一

不可。

不过，问题并没有到此解决。到目前为止，我们还只是就“三农”问题谈“三农”。问题的复杂性在于：农村现代化只是中国现代化的一个子系统，它难以独立推进。为什么改革前农村现代化处于被抑制状态，改革后农村现代化的推进也并不顺利？进一步的研究又发现：中国存在严重的“城市剥夺农村”现象（或城乡差别）和“二元经济社会结构”，正是它们抑制和阻碍了农村现代化进程。而二元经济社会结构的形成又是由片面的工业化战略和世界的不平衡发展所引起的，我们的研究进入纵深层次。

可见，要想顺利推进农村现代化，就必须逐步消除“二元经济社会结构”，铲除“城市剥夺农村”的基础。可是，“二元经济社会结构”已演变成一种权益结构，维护着城市阶层的既得权益，消除它绝非易事，但也并不是无路可走。鉴于中国特色的“二元经济社会结构”主要是由经济发展战略的选择形成的，鉴于我们可以采取“增量改革和发展战略”，以实现在不损害城市人利益的同时使农民得益的“帕累托改进”，因此可以从战略的选择上寻找出路。这个战略就是：实行“以农村为重心的改革和发展战略”，全面推进农村现代化，以逐步实现社会主义市场经济和中国现代化。

在一层一层剖析形成“三农”问题的根源时，我们发现：仅从农村内部全面推进现代化是远远不够的，而必须站在改革开放和整个中国现代化的高度，认清新的国际形势（是和平与发展，而非战争与对抗；是经济竞争，而非军事竞争居主导地位），放弃为了非经济原因违背经济发展一般规律的、以现有城市为重心的、以牺牲农村为代价的赶超型工业化战略，从中国是“农村或农民大国”和农村计划体制包袱较轻、农民走向市场经济的动力较大的现实国情出发，吸取革命和建设时期连续两次犯“城市中心论”错误和1985年以前“农村改革先行”所取得的经验教训，

扭转顽固的“城市偏向”意识，将改革和发展战略重新定位到“以农村为重心”上来。利用农村“新体制力量”较大、农村新兴城镇可发展成“新体制根据地”的特有优势，走“第二次农村包围城市”的道路，以“星星之火，可以燎原”之势，逐步将现有城市顽固的“旧体制堡垒”淹没在农村“新体制力量”的汪洋大海之中，最终实现社会主义市场经济和中国现代化。

依据上述思维逻辑，形成了本书研究的三大主题：农村现代化（包括农业现代化、农村工业化和农村人口城市化）、城乡差别或二元经济社会结构（由二元经济结构和二元社会结构复合而成，由赶超型工业化战略和世界不平衡发展所引起，它造成了城市剥夺农村的格局）、以农村为重心的改革和发展战略（重点在农村发展新体制力量，特别是发展新体制乡镇企业和新体制城镇）。

五、从“人”而不是从“物”出发

毫不讳言，本书透着强烈的“人文关怀”，即关注“人”，关注“农民”。不仅仅是从产业和地域出发，更主要的是从人出发，从人类的公平、解放和进步出发。

尽管中国农民占人口的主体，具有巨大的历史作用，但他们并没有得到公正的对待。就因为是农民，他们只有花巨金或历尽千辛万苦才能买到一个“城市户口”；就因为是农民，他们只能与市民中被惩罚而被注销城市户口的人为伍；就因为是农民，他们只有向市民低价甚至无偿交纳粮食的义务，却没有每月“旱涝保收”地享受30斤口粮的权利；就因为是农民，他们享受不到市民曾长期享受的副食品和燃料补贴，或凭票供应的低价副食品；就因为是农民，他们享受不到公费住宅、公费医疗、养老保险和劳动保护；就因为是农民，他们办的乡镇企业难以获得国家计划内低价供应的生产资料和能源，而当它们通过市场去获得这些时，又曾一度被指责为与城市国有企业“争原料，争能源，挤

市场”；就是因为是农民，他们的失业不叫失业，而叫“剩余劳动力”，国家从来不负责任他们的就业（或再就业）和培训上岗；就是因为是农民，他们迫不得已背井离乡到城里干市民不愿干的脏、重、累、险活时，还常常被人指责为“盲流”，时常面临被驱逐的危险，在个别城市，他们的工种选择还受到严格的限制；就是因为是农民，他们来到城里只可能当“打工仔”或“打工妹”，即使安顿下来，也只能是城市的“二等公民”，绝难平等享受到市民的一系列福利待遇（包括子女入托、上学等）；就是因为是农民，部分高等院校的录取分数线竟程度不同地要求农村考生高于城市考生；就是因为是农民，农民战士复员只能继续当农民，而市民战士则可回城安排就业；就是因为是农民，他们没有自己的代言机构“农会”，他们很难走上政府的领导岗位，在数千名全国人大代表和政协委员中，农民少得可怜，当山东莱芜优秀农民孙华心当上副处级的副市长时竟成了热点新闻；就是因为是农民，他们取得某方面的突出成就时，还总是被冠以让外国人莫名其妙的“农民科学家”或“农民企业家”等，其实他们早就不是纯粹意义上的农民，只因为他们没有一纸“城市户口”；就是因为是农民，他们必须承受工农业产品价格“剪刀差”所产生的巨额利益转移损失；就是因为是农民，他们必须承受五花八门的“农民负担”：税收、摊派、提留、统筹、集资、罚款等等。总之，当农民就得任人宰割，就得处于社会最底层，就得付出更多的代价。务农几乎成了低贱的职业，没有几个人愿意当中国农民！

虽然农民具有巨大的历史作用，并承受着许多不公正的待遇，但在存在显著“二元经济社会结构”的社会里，过多地关注农民，很可能会冒一定的风险，笔者在行文时常常有顾虑重重之感。但一想到毛泽东、刘少奇、邓小平等老一輩无产阶级革命家大都来自农民或农村，一想到大部分市民两代或三代以前的祖先基本来自农民或农村，一想到尚未分化的中国农民正在大批地产

生“工人阶级”、商人、知识分子、军人和企业家等，一想到恰恰是常被人说成“愚昧、封建、保守、狭隘、小农意识”的农民在改革开放中表现出比市民更大的积极性、勇气和成效，我们的勇气便倍增，并有一种抑制不住的使命感：要为农民多说几句话，要为改革开放和现代化事业尽快回到主要依靠人数最多、潜力最大的农民的轨道上来，以使我国的改革开放和现代化事业更加顺利、更加迅速、更加深入人心，尽一份力。

追求公平并不是我们的唯一目标。在市场经济发展的初期，过分追求社会公平并不现实。甚至，现实中某些不公平如果为改革开放和现代化所必须，我们也主张保留。但如果不公平既损害了80%国民的利益，又降低了国民经济的效率，并阻碍了现代化进程时，我们则坚决主张尽快消除，如已演变成一种等级制度的户籍制度、过度的农民剩余转移、不公平的社会福利制度等。

建国以来正反两方面的事实都有力地证明了：什么时候过分地损害了农民的权益，整个国家和市民的利益都将受到损害，典型如“大跃进”时期；什么时候保护了农民的权益，整个国家和市民都同时受益，典型如改革开放初期。

让我们来看看实施以牺牲农民和农村为特点的赶超型工业化战略时期的效率损失：尽管我们依此建立了较完整的工业体系，但付出的代价却是非常高昂的，在经济上是不合算的。据世界银行测算，在1952~1981年间，即便采取最有利的假设，中国的全要素生产率年均增长也仅为0.5%，是世界上增长最慢的国家之一；在1957~1982年间，中国国营企业的全要素生产率处于停滞或负增长状态^①。

我们再来看看以维护农民和农村权益为特点的改革开放初期

^① The World Bank, China: Long-Term Issues and Options (中国：长期问题与选择), Washington D. C., 1985.

的情形。众所周知，1979~1984年间，我国国民经济增长既迅速又平稳，而这一时期正是农民积极性充分发挥、农村经济飞速发展的时期，社会总产值每年平均增长9%，其中62%来自农民和农村的贡献^①。从国民收入来看，1952~1978年，中国国民收入年均递增5.98%，其中农村经济增长作出的贡献为2.23%，占37.28%；而1978~1984年间，国民收入年递增为9.22%，其中农村经济增长的贡献为5.87%，占63.65%^②。

可见，追求对农民或农村的公平，与提高国民经济的效率和促进社会发展是基本一致的。因此，在中国这个“农民或农村大国”里，强调农民或农村，是不会犯什么大错误的。更何况，中国农民有非常好的品性（吃苦耐劳、高度的韧性等）。而且，完全可以说，没有广大农民的积极参与，中国的任何大事都难以成功。“农民不富，中国不会富；农民受苦，中国就受苦；农民还是古代化，中国就不会现代化；农民定，天下定”^③。总之，没有农村的现代化，就没有中国的现代化。

六、研究方法和内容简介

本书试图运用理论、历史和经验相结合，时间和空间相结合，经济和非经济因素相结合三大宏观研究方法。在研究和写作过程中，我们力图吸收政治经济学、西方经济学、发展经济学、比较经济学、制度经济学、过渡经济学和社会学的一些理论成果，将先发达典型国家英国与我国最具相似性的后发达典型国家日本及新兴工业化的中国台湾地区“产业革命”和现代化的经验时刻放在心中，紧密结合中国的历史经验教训、特殊国情和现实

① 周其仁等：《发展的主题》，四川人民出版社1987年版，第14页。

② 农业部农村经济研究中心：《中外学者论农村》，华夏出版社1994年版，第43页。

③ 杨勳、刘家瑞：《中国农村改革的道路》，北京大学出版社1987年版，第33页。