

中国农民问题

新农村建设与农民问题调查

北京师范大学中国农民问题研究中心 编

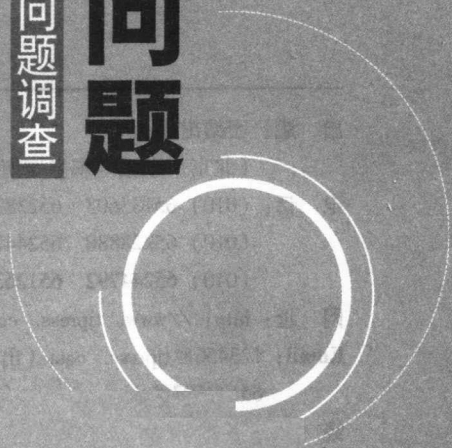
团结出版社

D 4
19-C2

中国农民问题

新农村建设与农民问题调查

北京师范大学中国农民问题研究中心编



团结出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民问题：新农村建设与农民问题调查/北京师范大学中国农民问题研究中心编. —北京：团结出版社，2006. 6

ISBN 7-80214-087-0

I. 中… II. 北… III. 农民—问题—研究—中国 IV. D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 032109 号

出 版：团结出版社

(北京市东城区东皇城南街 84 号 邮编：100006)

电 话：(010) 65133603 65238766 85113874 (发行部)

(010) 65228880 65244790 (总编室)

(010) 65244792 65126372 (编辑部)

网 址：<http://www.tjpress.com>

Email: 123456@tjpress.com (出版社) 62558880@tjpress.com (投稿)

65133603@tjpress.com (购书) 65244790@tjpress.com (投诉)

经 销：全国新华书店

印 刷：三河东方印刷厂

装 订：三河中门辛装订厂

开 本：170×230 毫米 1/16

印 张：16

字 数：200 千字

印 数：1000

版 次：2006 年 8 月 第一版

印 次：2006 年 8 月 第一次印刷

书 号：ISBN 7-80214-087-0/D. 65

定 价：28.80 元

(如有印装差错，请与本社联系)

《中国农民问题》

学术委员会

叶文虎 史培军 田原史起 孙 津

陆学艺 张象枢 常修泽

主编

孙 津

执行主编

王盛开

编辑委员会

孙 津 王盛开 高 红 徐 杰

目 录

主编的话

社会主义新农村是一种生产关系和社会形态的创制 孙津(3)

特约稿件

新农村建设:打造中国现代化的基础 贺雪峰(15)

农地制度

农地改革的路径依赖与马克思东方社会

理论的启示 陈冬生(33)

完善土地征用 化解“三农”矛盾 王华春 唐任伍(63)

以土地发展农村社区集体经济的思考 孔善广(73)

农民与农民问题

毛泽东与20世纪中国农民问题 龚云(83)

“三农”问题的核心、症结及解决途径 马东才(94)

多管齐下解决好“三农”问题中的农民

问题 韩菁 刘青(100)

提高农民素质的政策与行动 吴敬学 曹新明(108)

乡村治理与现代化

农村楼房化:城市化的一种新尝试 刘学敏(141)

渭南城市化进程中的农村社会转型问题及对策 宋丽萍(147)

公社制度与中国乡村的未来 宋圭武(151)

区域经济与社会发展

县域经济的理论思考 赵国如(165)

鲁西北地区农民商业保险消费滞后的原因

分析与解决对策 王焕英 徐慧清(174)

欠发达地区农村基层组织建设探索 陈 讯 庄 勇(182)

田野调查与理论研究

挖掘家族文化潜力 推动家族文化现代

化 杜宝发 胡弼华等(191)

浅析当代中国农民的宗教信仰 李顺华(204)

宗族在村治中的作用取决于法治文明建设的进程 肖 飞(220)

失地问题、失的问题? 李昌金 徐建平(226)

主体性因素与农民的市民化 李建兴(233)

后记 王盛开(241)

编辑说明 (246)

主编的话

中国农民问题

社会主义新农村是 一种生产关系和社会形态的创制

孙 津

至少从逻辑上讲，20世纪50年代提出建设社会主义新农村是不难理解的，因为“过渡时期”之后当然就是要建设一个社会主义性质的、过去不曾有过的新农村了。半个世纪之后，党的十六届五中全会再次明确提出这个建设目标或任务，之后作出了《中共中央关于建设社会主义新农村决议》（以下简称《决议》），认为这是新形势下实现全面建设小康社会的目标以及农村经济、政治、文化和社会全面发展的需要。不过，《决议》并没有对这个“新形势”新在哪里作专门而明确的表述，而且，“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”作为这个新农村建设的目标和要求，从文字上看似乎也不能说就体现了社会主义的特有性质。因此毫不奇怪的是，不仅学术界在讨论、各级干部和老百姓也都在问，社会主义新农村的含义到底是什么。

在我看来，现在重提社会主义新农村一方面表明了新中国成立以来社会主义政治理念和发展模式的延续性，另一方面则预示着现代化竞争中某种新型生产关系和社会形态的创制。这两个方面是互为表里的：现代化竞争是进行“新”创制的基本背景和动力，而这个“新”的主要含义是如何建设一种具有社会主义性质的农村发展模式。这种新创制的原创性要求它必须达到两个主要目的，一是农民个体能够真实地拥有公有土地的物权（这是实体公正问题），另一是农村有办法通过国家的二次分配制度获得公共用品的常规供给（这是形式公平问题）。事实上，这两个目的既是社会主义新农村的真实含义，也是这种新农村建设的可能途径，所以说，“社会主义新农村”指的只能是一种生产关系和社会形态的创制。

然而，上述问题并没有引起学术界应有的关注。相关的研究或者基本上是对既定政策的论证和阐释，尽管也提出自己的意见和建议；或者是就

某一（或若干）领域（或方面）作所谓规范研究，几乎完全没有考虑新农村“新”在何处，以及它的社会主义性质问题。从实际工作来看，现在最常见的情况就是把什么事情都叫做建设社会主义新农村，也不管这些事情及其做法是否具有新的含义和内容。这些情况不仅严重阻碍了关于社会主义新农村建设的理论建构，而且也极大地减损了这一建设的原创特性，甚至有把社会主义新农村作为一个空洞口号悬置起来的危险。因此，有必要就涉及“社会主义”及其“新在何处”的三个基本问题，对社会主义新农村创制新型生产关系和社会形态的必须性、合理性及现实性进行说明。这三个问题是：现代化竞争与建设社会主义新农村的提出；社会主义新农村的真实含义；社会主义新农村的建设内容可能途径。显然，如果这些说明是正确的，指出上述不足和欠缺也就是有根据的了。

一、现代化竞争与建设社会主义新农村的提出

之所以要提现代化竞争是因为存在着三个基本事实：第一，现代化是一个几乎没有尽头的竞争过程；第二，中国不得不参与这个竞争；第三，中国建设的是社会主义现代化。离开或者不能清醒认识这三个事实，根本不可能正确理解社会主义新农村。

现代化已成为一个文明运动，但是它的含义并不在于某个国家或者社会达到一种什么状况，而是全球范围内穷国追赶富国的过程，所以是没有尽头的竞争。从各国都卷入这个运动来讲，所有国家都充分现代化了，只是因为不同的发展状况有差异，所以就在现代化水平或程度不同这个意义上说如何“实现”现代化。显然，至少是为了不做穷国，中国不得不搞现代化，或者说参与现代化竞争。但是关键在于中国要坚持社会主义，要讲共同富裕，所以地少、资源匮乏，以及农民太多就成了中国建设现代化的最大困难，也是必须妥善解决的最大问题，又所以我们只能建设一种既具有社会主义性质、又不同于中国和外国所有既存模式的新农村。其他国家不管是否也是地少、资源匮乏和农民太多，只要它不搞社会主义，它就没有中国的困难和问题，也就不会（甚至不必）提出建设社会主义新农村的任务。看不到现代化的真实含义、忽视中国现代化的社会主义特性，对社会主义新农村的理解就必然会出现两个主要偏向，一是陷入对具体问题和技术的纠缠，难以对根本性的创制有整体把握；另一是以发达国家（其实就是西方）为文明标准，从根本上丢掉了社会主义的原创特性和功

能。

从国内的情况来看,《决议》认为,明确提出建设社会主义新农村的重大历史任务主要出于两方面的考虑:一方面,实现全面建设小康目标的难点和关键在农村,建设社会主义新农村,体现了农村全面发展的要求,也是巩固和加强农业基础地位、全面建设小康社会的重大举措;另一方面,我国农村发展和改革已进入了新的阶段,必须按照统筹城乡发展的要求,贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针,加大各方面对农村发展的支持力度,这样才能较快改变农村的落后面貌。

这两个考虑的真实含义在于,仅仅讲“小康”并不能保证社会主义的性质和方向,而新农村的建设同样包括城市的因素。具体说来,一方面,全面小康社会不仅仅是一种物质或财富量的增长,更是社会的整体发展和性质变化,因此必须有明确的发展方向和与此相适应的办法。这个方向以及发展的性质就是社会主义,而这个办法必然具有创新的要求和特征。另一方面,中国农村的特性是在与城市的比较中成立的,城乡之间的协调不仅是整体发展的前提,也是这个发展内容与形式的统一形态,具备这个前提以及实现这种形态的根本保证在于统筹城乡发展。显然,这种统筹不仅要求坚持社会主义共同富裕的原则,而且也要求政策本身的创新机制。事实上,之所以必须用建设社会主义新农村来解决“三农”问题,主要有三个原因:一是农民增收困难,因为在利润的数量和比率上农业都远无法与工业相比,各种对农业的减免和扶助都是杯水车薪。二是农村不稳定因素是在和城市的比较中产生的,只要农村尚未纳入国家二次分配的常规机制、只要众多农民与城市居民收入差距的拉大尚未有效遏制,农村的不稳定就必然成为农民的心理常态。三是责任制本身的局限,即国家对于责任制长期(甚至说永远)不变的保证,其实是在对生产关系变革还没有考虑成熟或者还无把握时候的一种政策权宜。

简括地说,不得不参与现代化竞争、众多农民事实上不可能像城市居民那样持续增收,以及共同富裕的原则不可放弃,这三个主要事实规定了提出建设社会主义新农村的必须性和合理性。

二、社会主义新农村的真实含义

现在提出的社会主义新农村和20世纪50年代一样,都是以土地的集体所有制为前提和基础的。然而在人民公社体制中,不仅土地是公有的,

而且政社合一的管理实际上导致了所有共同体成员都无从负责的发展困境。所以，改革开放让农民自己经营农地是一个合理而便捷的选择。但是，近30年的发展表明，这种责任制改变人民公社无从负责的历史使命最晚在1992~1994年的时候就已经完成。现在的情况是，不仅这种单户规模的自我负责对于促进生产力释放的作用早已过了极限，而且各种情况变化和发展的要求已经使这种责任制成为生产力继续发展的阻碍因素。简括地说，社会主义新农村就是针对这种责任制的局限才有其真实含义的，因为责任制的局限恰恰在于，生产力的现代化发展不可能只靠技术层面的改革来推动和支撑，于是就凸显了生产关系变革中如何坚持社会主义方向和原则的问题。换句话说，生产关系和社会形态的创制既是对建设社会主义新农村的绝对要求，也是这个新农村建设本身的真实含义。

所谓生产关系，核心就是土地（或者说农、牧地）的集体所有制。从实际情况来看，把所有权和经营权分开来应该是一个明智的做法，也是生产关系调整方面的一个创造，但是作为这个所有权代表的“集体”，其性质确定和实际功能都是模糊不清的。因此，问题并不在于农民个体（或单户）是否应该和需要拥有土地的所有权，而是缺失一个能够在所有权意义上对土地负责的主体或实体。一方面，“集体”并不能作为所有者对土地的相关权力负责。比如，在农地分配、土地流转等事务上，“集体”没有制定政策的权力；在遇到外部（主要是国家）需要征、占、用农村的土地时，“集体”几乎完全没有同意与否以及维护相应利益的谈判能力。另一方面，“集体”又是若干个体自行其是的合法名义。比如，单位共同体（主要是村）的土地处置几乎完全由当地的领导（主要是村长或书记）说了算，尽管这种处置并不都是这些领导所愿意的；对于国家政策，如何执行也完全取决于当地的领导（比如说政策规定土地分配生不加、死不减，但几乎各地都存在随着人口情况不断调整土地分配的情况）。这样，“集体”或者是国家管理农村的一个虚拟中介，或者是具体个人管理农村的合法名义，它如何能保证对农村生产力的促进，尤其是如何保证农民能够获得由这种促进带来的利益，都是不确定的。

但是，并不能由此否定这种“集体”设置的社会主义性质。相反，正是集体所有制为新农村的社会主义性质提供了合法性基础和现实性保证。不管怎样理解社会主义，从这个主义的本义来讲，就是指来自社会的一切都要用于社会。但是，这只是一种抽象的道德，真实的保证还需要条件，公有制就是其中一个必要的和主要的条件，而且不难理解，这个条件所要

保证的主要内容，就是符合公正和公平原则的共同富裕。在这个意义上讲，现在的新农村和20世纪50年代的新农村有着社会主义政治理念上的一致性和延续性，其合法性都在于生产关系的公有制。但是，这只是公正性方面的一致和延续，而公正是实体问题，它并不能保证实际运作具有公平机制。公平是形式问题，就资源太少和农民太多的现实来看，不仅土地由个体（或农户）拥有（也就是所谓的私有化）是不划算的和难以操作的，而且真实的共同富裕并不等于财富的平均和生活水平的等同。这就是我们判断现在处于社会主义的“初级阶段”的基本根据，所以新农村既要坚持社会主义公有制，又要使农民能够对这个公有制负责、并且分享这个制度的好处。不难看出，做到这一点所要解决的问题，就是如何创制新的公有制生产关系。

其实，从各地的实际做法来看，责任制本身也在变化。不过，农民由于担心会失去已有的负责权力，更希望有自我创制的更大空间，所以希望责任制不要变；国家由于需要摸索和积累在公有制前提下的生产关系创制办法，更为了保持稳定，所以也说责任制一百年（或永远）不变。但是，任何制度的变化既是不可避免的，也是符合与时俱进要求的，这里的主要创制内容，就是责任制的权限到底可以有多大、用什么方式可以避免众多农民破产以及恶性的贫富两极分化。因此，新农村的创制也是一种社会形态的变化，其核心问题，是农民与土地的新型关系。在中国，土地并不仅仅是农民的生产资料，甚至对于全社会来讲，土地也从来就不是纯粹作为生产资料来使用的。土地和农民的紧密关系，在于土地同时是农民的生产资料、生存条件和生活环境。因此，新型生产关系的创制必然会在各个方面改变农村的社会形态，产业化、城镇化、城乡统筹、社会保障（包括最低生活保障）、新型合作医疗、合作经济等方面创制，都是这种社会形态变化的构成内容。

简括的说，建设社会主义新农村的真实含义是以《决议》所说的“新的阶段”为前提的，这个新阶段，主要就是指农村的发展已提出了新的生产关系创制的要求，从而使新农村的社会主义性质体现为以公有制为基础的土地关系与农民个体（或单户）的利益增进一致起来，而这个根本的变化不仅必然带来，而且也需要社会形态其他方面的协同创制。

三、社会主义新农村的建设内容和可能途径

生产关系和社会形态的创制固然是建设社会主义新农村的真实含义，但是这个含义的真实性却是由新农村建设的主要内容和可能途径来体现的。换句话说，这个农村的社会主义性质以及创新之处，与它的建设任务以及怎样建设是互为因果的。因此，我们一方面要科学理解社会主义新农村建设的原创特性及意义，另一方面更要针对这个建设的实际内容和工作重点来把握新农村的发展可能。

《决议》把建设社会主义新农村的目标和要求概括为生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主，同时，又指出了达到这个目标和要求的四个主要任务，即推进现代农业建设、全面深化以农村税费改革为重点的综合改革、大力发展农村公共事业，以及千方百计增加农民收入。不难看出，目标和要求是从现代化文明的意义上讲的，它们是否具有社会主义性质，为什么只能是社会主义性质，以及这种建设能否以各种创制来解决农村在新的阶段的发展问题，却是要由具体的工作指向来体现的。因此，仅仅从操作层面去执行《决议》提出的任务还不够，必须认识到这些建设内容本身所具有的对社会主义新农村的创制要求，才能清醒地看到和把握实现这个目标的可能途径。

第一，就推进现代农业建设来讲，目前要解决的问题或困难主要有3个，即资金和资本投入的增加和扩大；科技创新和科技支持能力的持续提高以及相应的保障机制；实现以分享农副产品市场增值为核心内容的农业产业化。

很显然，这些问题和困难仅仅靠农村自己的能力是无法解决的，这不仅因为农村经济处于竞争的弱势地位，更因为任何投入都是要有回报的。所以，国家在提出城乡统筹战略的同时，还针对性地要求工业反哺农业、城市支持农村。这种“反哺”和“支持”是完全社会主义性质的发展政策，而随着这种政策的实施和落实，新农村的创制既是在城乡统筹的前提下成立的，也是这种统筹的具体构成方面。在不以社会主义为发展原则和方向的地方（比如发达国家），这个问题根本就不存在：从历史上看，资本主义的利润导向使那里的工业化是通过农民的破产和传统农民的被消灭来完成的；从现在来看，发达国家对农业的补贴更是为了保证本国的农副产品在国际贸易中的利润最大化，以及对发展中国家的市场竞争优势。事

实上，那种把支持农村或补贴农业当成现代化发展到一定阶段的普遍规律的看法根本就是一种误解，而导致这个误解的根本原因，正是以西方国家的现代化为标准来看待中国农村发展的前途，结果不仅是悄悄地阉割了社会主义，更是无视中国城乡的实际情况。与此类似的误解还有所谓的城市化导向。毫无疑问，至少是由于产业化程度的提高，农村的发展必然会出现各种新的城市形态，但这根本不是西方现代化理论所鼓吹的城市化，而是经济和社会形态在发展中的自然变化。相反，如果人为地（或者以各种行政手段）推行城市化，又不能使农村享有和城市一样的公共用品供给，那么城市化只是一种产生更多不稳定因素的劳民伤财。事实上，随着现代农业的建设和发展，中国的农民问题将转变成非正常不稳定就业群体的问题，而且这个问题的趋向已经出现。由于这个群体的庞大（估计不会少于4亿），是否坚持社会主义的发展原则必然会带来不同的结果，而且直接制约着新农村创制的可能途径。

第二，就政治、经济、社会、文化等领域的改革需要协调共进来讲，其中的道理并不难理解，而之所以要以税费改革为深化农村综合改革的重点，主要是因为税费改革从一开始就是为了减轻农民负担而采取的直接办法。但是，社会主义新农村建设在这方面要解决的主要问题和困难，恰恰就是如何消除税费改革与减轻农民负担的直接联系，从而不仅在城乡统筹的意义上实施税费本身的改革，而且使“负担”本身失去意义，或者说使“负担”还原成为发展条件自然的相对差别和可接受的贫富差距的常态。

从理论上讲，税费制度和负担是两回事。税费制度的存在以及减轻负担的要求都不违背公正原则，但是，怎样对待税费制度以及如何实施税费制度所体现的却是公平原则。就税费制度的改革来讲，主要包括设置什么样的税费种类、额度比例、征缴对象、缴纳方式、使用项目和途径，等等。在这方面，不同的社会制度当然会有不同的设置，但从社会以国家这个共同体来组织、管理和运转来讲，税费制度的设置本身都是公正的，其中一些基本的税种也是具有普遍性的（比如各种形式的地租、生产和经营税、消费税、关税等）。考虑某些群体的承受能力、如何通过二次分配或转移支付来减轻这些群体的税费压力，这些当然是社会主义共同富裕原则的题中之意，但它依照的是公平原则，其办法应是形式上的变通和转换，所以自然的发展差别和可接受的贫富差距本身并非不公平。相反，如果因为穷就不缴税，那就和公正原则相矛盾了。所以，用减免税费的办法来减轻农民负担只是一种过渡性的权益措施，不仅摆脱贫困的根本出路在于发

展，而且使“负担”失去意义所涉及的主要是公平问题。在这个意义上讲，不仅税费改革这个重点（包括其他领域在内的综合改革也一样）必须从城乡统筹这个角度来考虑，而且真正意义上的税费改革（或者说税费改革本身）还没有开始，以减轻农民负担为直接目的的税费改革不过是在为这个开始准备条件罢了。因此，如何合理、平稳、有效地渡过这个阶段，直接制约着建设社会主义新农村在这方面改革与发展的可能途径。

第三，大力发展农村公共事业是城乡统筹要解决的最根本问题，也是中国农村城镇化建设的主要物质支撑和形态特征，农村在社会保障、文化教育、医疗卫生、生活条件等方面的改善也只有在发展公共事业的意义上才是可能的。公共事业并不等于公共用品的供给，后者所包含的内容比前者更多、更宽泛，不过现在的问题在于，社会主义新农村的建设在用各种办法发展公共事业的同时，还必须解决一个公正性质的创制问题，就是必须设法把农村纳入正规和正常的二次分配制度，而不是只从道义上讲反哺农业和支持农村，更不是临时性地对农村减免什么、减免多少以及对农民补偿什么、补偿多少。

几乎所有人都说城乡二元结构不好，但这在很大程度上只是一种似是而非的道德判断。根据这个判断，过去的人民公社制、重工业为主导、工农业的剪刀差、城乡分割的户籍制度等做法在现在看来都是要不得的。然而事实并不如此简单绝对。且不说采取这些做法有其历史的原因和实际条件的局限，仅仅就“二元”这个最根本的特性来讲，其实是很自然的事实，因为城市和农村本来就不可能一样，在农民数量巨大的中国尤其如此。一个社会有几个“元”并不重要，重要的是区分这些“元”的根据不能违背公正原则，但是公正原则的坚持或实施是有条件的，所以邓小平才讲发展是硬道理。现在的问题是，二元结构之所以对农民不利，最根本的原因就在于农村基本上处于国家二次分配的体制和结构之外，致使农民不能正常获得的公共用品的供给，农村在各种教育、社会保障、医疗卫生、基础建设等方面的弱势状况也难以改善。所以，现在一方面要以公平原则帮助农村的发展，另一方面则要依照公正原则设置包括农村在内的正规和正常的二次分配机制。其实，就是现在的发达国家，全社会进入基本一致的二次分配也只是半个世纪前才有的事，而我们现在从道义角度针对具体情况采取各种保护农民利益的做法，虽然是具体条件下的某种迫不得已和权益应对，但这恰恰更加显示出了社会主义在坚持公正与公平原则方面的自觉性，以及将公正与公平结合起来的可能途径。所以，社会主义新农村

大力发展农村公共事业的可能途径，主要在于两个方面的合作创制，一是以适合农村社会形态的形式创制和发展农村的公共事业，另一是从城乡统筹的角度将农村纳入国家二次分配的正规和正常体系。

第四，创制农民增收的有效运作机制。农民收入的持续增加是农村发展的基本物质前提，但是，由于农村经济本身的竞争弱势，以及农业在资源和获利上的局限，增加农民收入的根本出路是农民就业（生产和经营）形态的转变。因此，现在的问题是既要找到这种转变的有效办法，又要使增收途径或形式具有公平性，而达到这个目的的唯一出路，就是创制新型的合作经济。这种合作经济的实质和作用，是使合作共同体成员能够分享通过各种形式的产权合作带来的增值利润。

从国家各级政府到全社会，都说要想办法达到农民增收，而如果这个要求达不到，什么样的社会主义和新办法都是没有意义的。事实上，自从实行责任制以来，每个农民（或单户）就是一个单独的经济实体，和一个公司没有两样，但是国家（和政府）以及所有不是这个公司的组织和个人都不会去要求、更不会去负责这个公司的增收。在这个意义上讲，农民增收其实是中国特色社会主义现代化特有的问题，是共同富裕的公正原则对各负其责的公平原则的特殊要求。正是这个要求，决定了必须在责任制的局限之外创制农民持续增收的可能途径。这个局限主要有两点：一是农民不拥有完整的产权，二是分散的个体和规模太小的实体在投入、技术、信息等方面严重缺乏竞争能力。相应地，新的创制一方面要使农民能够有办法真实地使用产权，另一方面则要有办法通过某种组织形式来创造更多的增值并使组织成员享有这个增值的效益。这个创制途径就是合作经济，不仅是农民自己的合作，而且包括不同所有制、不同产业和行业、国家和社会及个人、城市与农村、甚至国内与国外等方面的合作。现在人们把各种专业协会，以及公司加农户等形式叫做合作经济，但是这还远远不够，甚至还不具有真正的“合作”性质和功能。合作经济的“合作”必须具备三个基本条件，即合作者必须具有独立的产权资格、合作组织或形式以成员能够分享增值利润而不是组织本身的利润最大化为目的，以及内部的民主管理。合作经济和一般意义上的经济模式不同，它主要是以公平原则来实施的一种合乎道德的经济组织及运作机制，所以上述三个基本条件实际上也是它的合作内容。社会主义新农村与土地的私有化相悖，而集体产权不仅自身有矛盾（或者说无法落实），而且也是责任制功效再生的主要局限。因此，具体的合作经济组织或形式固然会结合不同情况具有不同特点，不