

XIANJIEDUAN

ZHONGGUONONGCUN

FAZHANWENTITANSUO

■ 刘国炳 / 著

现阶段

中国农村发展问题探索



湖北长江出版集团
湖北人民出版社

■ 刘国炳 / 著

现阶段 中国农村发展问题探索

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

现阶段中国农村发展问题探索/刘国炳著.
武汉:湖北人民出版社,2007.3

ISBN 978 - 7 - 216 - 05092 - 0

I. 现…

II. 刘…

III. 农村经济—经济发展—研究—中国

IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 057003 号

现阶段中国农村发展问题探索

刘国炳 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉中远印务有限公司
开本:880 毫米×1230 毫米 1/32
字数:250 千字

经销:湖北省新华书店
印张:8.75
插页:3

版次:2007 年 3 月第 1 版
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05092 - 0

印次:2007 年 3 月第 1 次印刷
定价:25.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

前 言

建国以后我国的农业发展可以说经历了三个阶段，现在正在向第四个阶段转变。第一阶段是新中国成立到生产资料社会主义改造基本完成，是中国农业在新制度下的一个快速发展期；第二阶段是从 1958 年进入人民公社体制到 1978 年，是农业经历的一个曲折的缓慢发展期，这期间遭遇到严重的自然灾害，又经历“文化大革命”，农产品严重短缺，农业徘徊不前，温饱问题没有得到根本解决；第三个阶段是 1978 年十一届三中全会后，到上世纪末，农村推行家庭联产承包责任制，农业生产力得到解放，农村经济结束了多年徘徊不前的状况，农业连续丰收，农产品达到自给自足，农业短缺经济时代结束，这是我国农业发展的一个辉煌时期。

但从 20 世纪 90 年代末期开始，农业实际上处在一个新的徘徊期，农产品价格与农民收入增幅达到最低点，我国农村长期积累的一系列问题充分显露出来。这就是 2000 年前后，成为影响我国经济社会发展的关键性问题——“三农问题”。为什么农业发展了，“三农问题”却严重出现了呢？因为改革以来，农业发展主要是解决了农产品供应问题。但由于农产品的需求特性，供给问题一旦解决了，如果再生产的因素没有相应的改变，农民收入增幅反而会下降。正是在农村发展过程中，相应问题没有得到解决，例如大量农村剩余劳动力没有转移，农村整体落后面貌没有得到改变，农村各种问题

自然就凸现出来。

随着我国市场经济体制的确立、完善以及加入 WTO 的新形势,我国经济发展须要尽快地与全球化要求对接,农业自然也面临来自国外的挑战。三农问题即成为影响我国经济社会发展的全局性、根本性问题。

中央对三农问题给予了高度重视,先后提出了加快农村劳动力转移,推进农村产业结构战略性调整,进一步推进农业产业化,加快农村工业化城镇化以及农业直补政策,全面建设小康社会等一系列解决农村问题的措施。三农问题已成为各级政府、各种社会组织、学术界及全社会关注的焦点问题。由于这个时期的农村问题是新时期的农业转型问题,是传统农业向现代农业的阶段性转折,这中间涉及农村各方面的综合性问题,许多问题相互联系在一起,理论和实践方法没有可借鉴的经验,农村长期积累下来的问题包袱沉重,不可能在短期内得到解决,因此,已采取的一些措施不可能很快就见效,必须有一个解决的过程。

基于上述原因,导致上上下下从政府管理者到学术界众多学者都特别倾注农村问题的研究。农村发展形势的新变化,也是促使我涉足农村问题探索的直接原因。由于这一时期农村问题很多,每个问题都几乎是要迫切解决的问题,因此,本书的研究涉及了现阶段农村多方面的问题,实际上这些问题是密切关联的,选择什么问题研究都是整体的一部分,关键是要拿出有效的解决办法。最初我是在 1999 年前后对农业结构调整进行探讨,分析了转型期农业结构调整中的影响因素,提出解决的对策。之后,接

二连三农村新问题都显得比较突出，因此，笔者又进一步研究“三农”问题的主要表现，入世与我国农业发展，现行农村经营体制，农业产业化，农村劳动力转移，科学发展观与农村发展，以及新农村建设等一系列问题。不过对相应问题的研究大多仅仅是选择了它其中的几个侧面，这也是我所感到不尽如人意的地方，有些问题确实有待进一步完善。在研究解决问题的方法上不能说是独辟蹊径，但我认为总体指导思想有几点还是比较明确的，主要体现在下面四个方面：

一、研究中国农村问题，一定要从中国的实际出发。西方经济的理论体系形成很早，在中国的经济研究中，有很多借鉴于西方经济学理论，但实践证明，照搬西方经济学理论不能根本解决中国农村的实际问题。中国是个发展中国家，又是社会主义制度，中国当前的农村问题，是在特定的制度、特定的发展阶段下形成的，世界其他各国基本不存在与我国相同的案例。西方经济学家们后来也研究发展中国家的经济问题，分析发展中国家的经济发展存在的缺陷，提出了一些解决问题的办法，但是，实践证明不能照搬过来解决中国的农村实际问题，比如，劳动力转移模式，西方经济学中的人口流动有拉尼斯—费模式、乔根森模式、托达罗模式、刘易斯模式等都是西方比较成功的模式。其中以托达罗模式的解释比较适合发展中国家情况而备受赏识，但对于我国也不合适，因为托达罗模式的前提条件是农村不存在剩余劳动力，这与我国的情况不符，在二元体制的框架中，我国农村积累并存在大量剩余劳动力。在农村收入下滑、城乡收入差距扩大的情况

下,大量剩余劳动力不得不涌入城市,构成对城市就业的压力。因此,借助西方的人口流动模式,无法合理地解释中国农村人口流动问题。笔者在探讨中国农村问题时,一般很少把西方理论拿来牵强附会地解释,主要侧重于分析中国农村问题的特殊之处。

二、探索中国农村问题一定要抓住制度这个因素。在社会生产力有了很大提高的当今时代,自然力因素对农业经济的影响已不占有主导地位,而社会因素影响往往上升为主导地位。中国农村问题中,经营体制问题,劳动力转移问题,农村社会服务和社会保障,城乡差距问题,都不是自然因素造成的,而多是我国特殊的制度影响产生的结果,离开用制度因素来解释,就无法说明当前农村诸问题的根源,不改变二元户籍制度,不可能消除城乡差异,不改变国民收入分配制度,怎么能让农民享受国民待遇。因此,改革和创新农村制度,必然成为解决农村每一个发展问题必不可少的条件。

三、探索中国农村问题一定要考虑政府因素。计划体制时期,政府集经济大权于一身,决定着制度的价值取向,也决定着资源使用方式和国民收入分配方式。在长期的计划体制下,政府形成了以行政权力来决定经济生产的习惯。而在今天的市场体制中,政府的职能却没有发生明确的改变,利用行政手段干预经济主体的行为仍然存在,甚至一些地方基层政府利用手中权力乱收费、乱摊派,加重农民负担。政府职能经常出现缺位、越位、错位,权力滥用比较普遍常见,这是我们这个转型社会的比较突出的特点。克服这个偏差,明确政府职能对解决当今中国农村问题十分重要。

所以，在探讨农村有关问题中，有必要明确指出，政府在这时的职能是什么？应该怎么做，以利于问题的顺利解决。

四、探索中国农村问题，一定不能忽略观念的影响这个因素。观念是影响社会变革的根本因素之一，先进的思想观念是经济社会得以改革进步的动力，而一定时期人们的观念确立以后，往往在人们思想上形成思维定势，所以当社会变革时，由于观念的转变具有滞后性，又会对经济的发展起到阻碍作用。在计划体制下，政府是发展的经济主体，政府对经济发展的观念转变滞后，就使得经济体制转型之后，各地方政府仍用政府主体思想来支配经济主体的活动。而农业经济主体的农民，在计划体制下也形成了一种按政府指令生产的习惯，尤其是在市场经济体制建立的初期，农户生产仍然对政府具有较强的依赖性。如等待政府安排我种什么，等待政府来收购农产品，以致自身经济主体地位难以确立。农民长期形成的小农经济观念，也不适应市场体制下经济发展的要求。因此，我在探索现阶段农村发展的问题时，也注意观念因素的影响分析。例如在论述调整农业结构时，强调要转变小农经济自给自足的观念，确立现代农业是商品农业的观念；在论及政府的经济职能时，强调要确立服务观念；在论及推进新农村建设时，提出了要确立的几个新观念。相关的一些问题研究也都注意到观念的转变问题。这些都是中国农村经济社会现实的特殊性所在，是西方发达国家现在已经没有的问题。

此外，社会转型中生产主体和部门对利益的追求导致行为偏差，以及地方保护主义现象，同样对市场经济的发展产生影响，也是我

在分析问题时特别考虑的因素。

在调查研究过程中，我分别从上述几个基本思想出发加以思考和探讨，也就算是本书中所具有的内在体系吧。我把研究相同问题的成果整合在一起，本书的体系就成了专题形式，各专题中的主题论文有的已在公开刊物上发表过，有的已被文献转载收录，有的还被诸多作者参考引用，产生了一些社会效果。

但愿本书提出的一些观点能对大家有所启发，并对有关部门制定政策提供一些有用的信息。当然，现阶段中国农村问题研究是一个极为复杂的系统工程，具有极其广泛的课题，它有赖于多学科的学者在这方面共同努力。由于作者水平有限，书中的不足之处在所难免，恳请同行批评指正！

目 录

前 言	1
第一章 现阶段我国农村问题和入世农业发展	1
一、农村问题的演进历程与发展现状	2
二、当前“三农”的主要问题与对策	12
三、“WTO”与我国农业发展	24
四、入世后我国农业地位的整体提高战略	33
第二章 现行农村经营体制的功能与农业发展	41
一、现行农村经营体制与入世后农业发展	42
二、我国现行农村经营体制功能的完善与创新	51
三、现行农村经营体制下的农业规模效益及其实施	59
四、我国土地流转现状、影响因素及对策分析	70
第三章 农业结构调整：影响因素及其推进	81
一、把握产业演进规律 推进农业结构调整	82
二、目前农业结构调整主要环节的影响因素分析与思考	89
三、中西部地区农业结构调整的障碍及推进对策	99
四、农户兼业对农业结构调整的影响	106
第四章 农业产业化经营：组织、功能及其发展	115
一、农业产业化经营特点与产业化的推进	116
二、中西部地区乡镇企业再发展：机遇、思路与对策	125
三、现代农民经济合作组织功能、类型与评价	136

四、农业产业化：组织功能、发展态势及对策建议	145
第五章 农村劳动力剩余与转移问题研究	157
一、农村劳动力剩余和转移的区域差异与农村发展	158
二、我国农村劳动力非合理剩余的分析与思考	165
三、我国劳动力转移就业空间特点的经济问题分析	175
四、我国劳动力转移就业特点的社会问题及思考	183
第六章 科学发展观与农村发展研究	193
一、市场体制下我国农业可持续发展问题	194
二、农业结构调整与可持续发展农业的构建	203
三、城乡统筹发展战略及其实施构想	210
四、区域统筹发展与我国劳动力转移及城市化的 合理推进	219
第七章 新农村建设的思路与对策研究	230
一、我国农村现实问题与新农村建设	231
二、推进新农村建设必须确立的几个新观念	239
三、农村劳动力转移现状与新农村建设	245
四、小城镇发展与新农村建设	255
参考文献	264
后 记	271

第一章 现阶段我国农村问题和 入世农业发展

现阶段中国农村问题是我国经济社会发展中须要解决的最大的一个问题。农村问题由来已久，但在改革开放前与改革开放后情况不一样，以前，在计划管理体制下，城乡差别相对较小，农村问题主要是发展农业解决几亿人口的吃饭问题。改革开放以后，农业发展了，问题也突出了，产生了“三农”问题。三农问题的产生，既不是由农村、农民单方面的因素引起的，也不是自然因素的危害单方面引起的，主要是社会因素造成的。它是与整个国家的制度、政策与发展战略等多种因素长期作用的结果。在中国，不是农业发展了，农村的一切问题也就相应解决了的，在我国的这种管理体制下，如果农业不发展，就不能看到农村劳动力过剩的结果，就看不出来在农业发展之后，农民的收入增长的困难，就看不出来农村在新的历史条件下还存在着如此多的发展问题。所以，三农问题同整个国家的制度、政策联系在一起，解决三农问题是一个系统工程。

一、农村问题的演进历程与发展现状

“农村问题”是个广义的称谓，泛指我国农村中的民主政治、管理体制、农民生产生活状况、农业生产发展等各方面的问题。本书探讨的范围限指学者们广泛使用的农业、农村、农民问题，即“三农”问题。在此，它是个空间区域类型的概念，不是三农问题中农村问题类型分类的概念。现阶段中国农村问题，具体而言就是“三农”问题。反过来说，“三农”问题就是农村问题的三个方面。把农村问题分为农业、农村、农民三个类型加以研究，是中国学术界的一个创举。三大问题涵盖比较明确，既有密切联系，又须要分别研究和分别加以解决。实践证明，它是全面有效地分析考察农村问题的一个总体框架。多年来学术界对我国的“三农”问题作了广泛深入的研究，为农村的发展或整个国家的改革发展提供了有效的理论依据和实践支撑。同时也大致构建起了三类问题的研究对象、内容及方法手段，初步形成了一个比较系统的框架，已有学者将之表述为“三农理论”。运用三农理论，不仅用以分析解决中国的农村问题，还有学者将之用于分析和解剖其他国家的农村问题，并证明“确实能说明很多问题”，是一个有效的分析方法（陆学艺，2004）。所以本书探索的农村问题，也就是三农问题中的诸类问题，农村问题的演进也主要指“三农”问题的演进。

（一）农村问题的由来与演进

“三农”问题的提出，是我国许多从事农业与农村问题研究学者及管理工作者，在总结我国现代化建设的发展经验与历程中，于20世纪90年代中期提出来的。通过对“三农”问题的分析，学者们对中国改革开放以来的农村问题进行了比较客观正确的分

析。为国家的决策提供了有效的政策信息，为改革发展起到了重要指导作用。同时，对中国农村问题形成了一个比较清晰的思路。运用这个系统框架，继而又推广用于分析建国初期到改革开放前的中国农村发展过程，同样对中国改革开放开始前的农村发展轨迹也形成一个清晰思路。如果把改革前后我国农村问题分析联系起来，我们会发现，自建国以后，农村问题的产生，是源于我国的工业化、现代化所走的一条非同一般的、中国特色的发展道路以及我们的管理体制。中国农村问题的产生可以改革开放为界，分为两个阶段，具有不同的特点。

从建国初期到 20 世纪 80 年代初的改革开放。这个阶段我们是严格的计划管理体制，城乡分治，生产、分配、消费统一由政府计划调配，政府集大权于一身，负责解决人们的吃、穿、住、用、生产、生活的一切所需。新中国成立后，我们国家所处的局面是一穷二白，百业待兴，亟待改变落后的面貌，我国采取了先工业化后农业现代化的战略。资本从何而来，自然只能从农业中提取。中国又是一个人口大国，吃饭问题是首要问题。为此中央政府对农业十分重视，新中国进行了土地改革及生产资料的社会主义改造，接着农村又搞了互助组、合作社。这些改造，对新中国初期农业起到了重要的推动作用，大大调动了劳动者的积极性，有效地保证了全国 5 亿人口的吃饭问题，并使新中国在人民公社成立之前，还有农产品出口（陆学艺，2004）。但是，随后而来的 1958 年人民公社化运动，很快剥夺了农民土地使用权与劳动自主权，把农村转向了大而公的集体经济模式。公有制为基础的计划体制这时得到了强化与完善，而同时农业问题也开始凸现。人民公社化以后，国家并没有忽视农业生产，曾先后提出“农业是国民经济基础”，“以粮为纲”全面发展的方针，一直把农业发展放在国民经济的首位。尤其在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初，中国遭受了连续三年的自然灾害，农业大减产，出现了全国性的粮食

饥荒，国民经济陷入了困境之后，更是把农业看得重之又重，十年“文革”动乱，也没有放松抓农业生产，这期间国家投入大量的人力、物力、财力，在全国开展了大规模的农田水利基本建设，极大地改善了我国农业生产条件。树立了大寨等一批农业生产典型。然而，一直到改革开放前夕，我国粮食和其他农产品，最终仍然严重短缺，农民群众温饱仍没有解决好。尽管如此，在计划体制下，政府担任经济主体，农村的基础设施建设与农业生产条件改善，都是政府予以通盘解决，农村治理与城市建设同处在发展之中，因而，农村问题尚未凸现。由于资源都是按计划配置，城乡之间虽有差别，但很小，也不存在农民问题。这一时期中国农村问题的核心也就是农业发展问题。从改革开放开始到现在，是一个体制转型阶段。十一届三中全会后，中国农村率先开始改革，推行土地联产承包责任制，农民获得了土地的自主经营权，生产的积极性又极大地发挥出来，粮食和其他农产品连续大丰收，农业获得快速发展。农村改革呈现巨变，很快促进了城市体制改革，我国工业化的进展开始加速。从农村发展过程看，当20世纪80年代初连续几年获得丰收后，情况出现了新的变化，20世纪80年代后期开始出现了卖粮难、卖棉难等供大于求的局面，农民增产不增收，收入减少，大量农村剩余劳动力外出打工。20世纪90年代中期，又出现了给农民打白条，农民负担加重，干群关系恶化，农村矛盾冲突增加，城乡差距扩大等一系列的问题。这一系列问题表明，农村不只是一是要发展农业、解决农产品供给问题，还有农村剩余劳动力与农民生存问题，还有农村社会问题。即农村存在三大类问题。

为什么改革开放，粮食及农产品的有效供给得到了保证以后，又出现了这些新的问题呢？这不能不与我们国家推进工业化、现代化的特有模式有关。我国的工业优先战略，没有原始积累，旧中国给新中国留下的是一片废墟，工业化推进必然从农业中大量

提取剩余,且工业除了提取农业剩余外,别的什么都没有给解决。随着农业生产率的提高,农村出现了大量的剩余劳动力,由于严格的城乡分离管理体制与户籍制度,农村剩余劳动力无法向城市、工业转移,这就导致农民问题出现了(农民生存问题)。农民生存困难,城乡差别扩大,农村相对越来越落后,这又有了农村问题须要解决,这就出现了农村的“三农”问题。世界上先期实现工业化的国家,其推进过程不存在我们类似的复杂问题。发达国家的工业化,一般也是从农业取得资金,把粮食和农业的原料转移到城镇办起工厂、发展工业。而在吸收农产品兴办工厂企业的同时,农村出现的剩余劳动力也被吸收转移进入工业、服务业,成为城镇居民。也就是说,他们在开始工业化同时,也开始了人口城市化。工业化实现之后,国家有了钱,就反过来支援农业,用现代农业生产资料、农业技术改造传统农业,促进实现农业现代化。在反哺农业过程中,由于给农业生产各种补贴,通过市场与政府干预提高农产品价格,使农民收入提高,达到城市市民的收入水平,农民的生存问题也就很好地解决了。随着工业化、城市化水平的提高,以及农业现代化的推进,国家为改善农村面貌的投入越来越多,农村道路、水利、电力、通讯等基础设施得到改善,农村的社会化服务体系与农村社会保障水平大大提高,农村也就进入现代化。城乡差别较小,农村工业化、城乡一体化实现了,农村问题也就解决了。所以,发达国家工业化、城市化、现代化推进是有机联系在一起的同步过程,在他们的现代化过程中,没有单纯的农民问题,虽然解决农民问题也经历了一个艰难的时段,但农民问题最终还是基本上与工业化同步地解决了,进而农业、农村问题又有序地得到解决,没有产生中国这样聚集在一起的“三农”问题。

(二) 三农问题的现状

三农问题自改革开放以后,日益凸现,成为社会各界关注的

热点。李昌平的呼声，把“三农”问题的讨论提到了前所未有的激发状态。“三农”问题，是农业、农村、农民问题的概称。虽然社会对这个问题的研究讨论是目前最多的，但这些问题并不是并列，而存在着相互关联的因果关系。为了叙述的方便，笔者查阅了众多学者关于三农问题描述，首先对三农问题的内容范围作一个初步划分：其中，农业问题主要是指农业生产状况与农产品供给问题，即粮食安全问题、农业生产保障问题、农业资源、环境问题、农业抵御自然灾害、市场风险问题、农业经营体制问题，农业结构调整问题，农业产业化、市场化问题、农业现代化问题；农村问题，主要是指城乡差别问题，户籍问题，乡村基层政权问题，农村基础设施建设问题，农村教育文化、医疗卫生、科技社会化服务问题，干群关系社会治安、农村现代化问题；农民问题，它主要包括农民收入、农民负担、农村劳动力转移、农民素质问题，农民的地位问题，农民的组织化问题，农民的国民待遇问题。按上述划分，三类问题的现状归纳如下：

1. 农业问题。

中国是一个人口大国，也是农业大国，人多当然要首先解决吃饭问题，发展农业。从这个意义上来讲，农业问题的核心，就是保障食品供给。所以我国政府一直都很重视农业，但是直到改革开放前，农产品短缺问题还是很严重。为什么政府重视的问题，却又没能解决好呢？主要是那时我们的体制原因，人民公社集体劳动，吃大锅饭，这种套体制不利于劳动者个人积极性发挥束缚了生产力的发展。十一届三中全会之后，农村实行土地承包，农户自主经营等一系列改革，以及后来多次政策调整，农业才开始出现了连续大丰收，农民的温饱一下子解决了。1984年我国粮食产量达到8146亿斤，出现卖粮难的现象。1990年粮食总产出现新的突破，达到8925亿斤，到1996年又出现第三次大丰收，粮食总产突破1万亿斤。从此中国主要农产品由来已久的短缺问题