

Sannong
Wenti
de Zhongjie

三农问题

的终结



韩国经验与中国“三农”问题 探讨

Hanguo Jingyan yu Zhongguo Sannong Wenti Tantao

／ 农业靠政策 / 农民要组织
／ 农村需建设 / 布朗问题十年
／ 三副眼镜看农业
／ 现代农业政策的范式转换
／ 意识形态化的农民与农民问题 / 农村有问题
／ 中国的农户与美国的农场

石磊 / 著 江西人民出版社

三农问题的终结

石磊 / 著

江西人民出版社

江苏工业学院图书馆

韩国经验与中国“三农”问题探讨

藏书章

图书在版编目(CIP)数据

三农问题的终结:韩国经验与中国三农问题探讨/石磊著. —南昌:江西人民出版社,2005.6

ISBN 7-210-03207-X

I. 三... II. 石... 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(2005)第 089903 号

三农问题的终结

石磊 著

江西人民出版社出版发行

江西新华印刷厂印刷 新华书店经销

2005年6月第1版 2005年6月第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:6.5

字数:184千 印数:1-2000册

ISBN 7-210-03207-X/F·518 定价:14.00元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路47号附1号

邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail:jxpph@163.net web:jxpph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

目 录

导 言	— 1
第一节 三农问题大视野	— 2
第二节 可供借鉴的韩国经验	— 8
第三节 三农问题的终结	— 10
第一章	
农业问题的终结	— 14
第一节 布朗问题 10 周年	— 15
第二节 粮食归粮食,农业归农业	— 19
第三节 农业问题的终结	— 23
第四节 三副眼镜看农业	— 33
第五节 回到传统,重新出发	— 36
第二章	
农业靠政策	— 44
第一节 现代农业政策的三种范式	— 45
第二节 现代农业政策的范式转换	— 48
第三节 我国农业政策的范式转换问题	— 51
第四节 韩国农业政策的变迁及启示	— 53
第五节 走向多功能范式的韩国农业政策	— 64
第六节 中国农业发展的主要政策议题	— 72
第七节 农产品流通体制改革	— 75

第三章	
农民问题的终结	— 81
第一节 意识形态化的农民与农民问题	— 82
第二节 农民有问题	— 86
第三节 农民问题的制度背景	— 92
第四节 农民问题的终结	— 97
第五节 农民在城市化进程中的“逆淘汰”问题	— 100
第四章	
农民要组织	— 106
第一节 中国农民的组织化问题	— 108
第二节 韩国农协如何成为“农民自己的组织”	— 111
第三节 韩国农协怎样为农民谋利益	— 116
第四节 建构国家与农民关系的“第二纵队”	— 123
第五节 中国的农户与美国的农场	— 129
第六节 农业合作组织现代概观	— 134
第五章	
农村问题的终结	— 150
第一节 转型之痛	— 151
第二节 治理之变	— 156
第三节 “减负倒逼改革”的局限	— 163
第四节 机构改革的“农村包围城市”？	— 167
第五节 县乡村体制改革的前景	— 169
第六节 农村问题的终结	— 174
第六章	
农村需建设	— 180
第一节 乡村建设的“主流”与“另类”	— 181
第二节 韩国乡村建设运动之启动背景	— 186
第三节 韩国乡村建设运动之组织动员形式	— 190
第四节 韩国乡村建设运动之具体展开	— 193
第五节 “主流”与“另类”的汇流	— 196

导 言

我们可以明白了,今日的问题正为数十年来都在“乡村破坏”一大方向之下;此问题之解决唯有扭转这方向而从事于“乡村建设”;——挽回民族生命的危机,要在于此。只有乡村安定,乃可以安辑流亡;只有乡村产业兴起,可以广收过剩的劳力;只有农产增加,可以增进国富;只有乡村自治当真树立,中国政治才算有基础;只有乡村一般的文化能提高,才算中国社会有进步。总之,只有乡村有办法,中国才有办法,无论政治上、经济上、教育上都是如此。

——梁漱溟 (摘引自《山东乡村建设研究院设立旨趣及办法概要》)

开宗明义,本书的主要内容是探讨政府如何通过系统的政策调整与体制改革来缓解我国目前面临的三农问题,并最终导致三农问题的终结。也就是说,这是一本属于政策问题研究范畴的书,其着重点在

于政策问题的界定与分析、政策方案的选择与政策执行效果的评价以及对政策问题解决前景的展望。在进行三农问题分析时,作者特别重视韩国的经验。在对相关问题做出判断和得出自己的结论时,作者时刻提醒自己别忘了这样几个前提:①中国经济已经整体上进入工业化中期,某些地区已经进入高级工业化阶段。中国农业已经属于现代型农业发展阶段,但农业经济仍然一定程度上具有传统小农经济特征。这里的“小农经济”不是与“自给自足”或“农民的落后性”相联系,因此没有贬义。②中国农民的生存状况处于历史最好的时期,但其在整个社会中的相对地位却不是最好的或比较好的,而是世界上最庞大的一个弱势群体。③中国农村已经从整体上越过了温饱阶段,正在向小康社会迈进,某些乡村社区甚至超越了小康阶段,但因为历史的、制度的原因不能充分分享中国经济高速增长的好处,相当一部分地区处于相对衰退中,由此导致了世界现代化史上最大的城乡差距。

第一节 三农问题大视野

现在有专家认为,我国的三农问题将在今后 20 年内逐步消失(注意,是“消失”而不是“解决”,即不成其问题),因此有关研究人员应早做好转行就业的准备,以免事到临头的那份现今国企下岗职工面临的尴尬。另有许多人则认为,我国的三农问题以前没有解决好,今后也不会消失,而且还有可能在相当长一个历史时期内变得越来越严重。加之中国已经加入 WTO,我国小农面临着国际大农的自由竞争。上个世纪早期,地处人间天堂的苏杭小农在国际农产品冲击之下大量破产,当属前车之鉴。

现在人们谈论三农问题,很少有人提及这一问题产生的历史背景,即始于 19 世纪晚期的中国现代化进程。它并不是现在才蹦出来的。三农问题是中国融入现代世界市场体系后,其经济与社会现代化发展到一定阶段的产物,而且因现代化的进程而改变着其内涵。正如许多人所言,中国近一百多年来的基本问题就是“一个人口膨胀而资源短缺的农民国家追求工业化的发展问题”。在现代化的初期,城市化和工业化所需资本只能通

过提取农业剩余、剥夺农民利益获得,并在一定程度上损害农村地区的发展。所不同者在于提取与剥夺的方式而已,如直接或间接提取、经济或超经济剥夺。最早提出三农问题的人,如梁漱溟、陶行知、黄炎培等,其着眼点就是20世纪初期由于城市工商业的剥夺所导致的“乡村经济破产”。20世纪20年代初就中国现代化的具体道路所展开的论争中,他们被称为“农化派”。在“农化派”代表人物之一梁漱溟看来,当时中国面临的民族文化危机与农村经济危机具有同构性,解救文化危机在于重建儒家文化以对抗西化,而儒家思想根发于传统的农本社会,因此应该发展农业以振兴农村经济,振兴农村经济以复兴乡村社会,复兴乡村社会以重建儒家文化。梁漱溟并不反对国家经济的工业化,而是主张首先振兴农业,“以农业引发工业”,再以工业反哺农业并始终依附于农业。与之相对应的“工化派”则主张工业立国,因此应该积极吸收农业剩余以发展工业,而三农问题则会在国家工业化到一定程度后自行消失。“农化”与“工化”之争持续到50年代初,长达数十年。

表面上看,“农化”与“工化”之争是一个理论问题,即现代化过程中的工农城乡关系问题。前者认为国家工业化之前应该有一个准备阶段,即农业发展并为工业化进行积累的过程,而工业化应该是农业发展或农业积累达到一定水平后的自然结果。实际上,双方的分歧是他们基于现实的判断不同以及在追求现代化的态度上存在“急”与“缓”的差别。而双方之所以对于同样的现实做出了差别颇大的判断,则是因为其所持的伦理标准不同。换言之,三农问题首先是一个道德问题,即现代化过程中应该如何兼顾农业、农村与农民的利益问题。三农问题也因此而应该确切地称为三农利益问题。

学理上的论争是不解决问题的,必须诉诸于实践。20世纪早期梁漱溟等人领导了乡村建设运动,由此“乡村建设派”亦成为当时现实政治生活中一股颇具社会影响的党派势力。当时另两股更具实力的政治势力,即国民党领导的国民政府和共产党领导的根据地政权也在其各自所控制的范围内实验了其乡村建设主张。从现代化的理论主张上看,按罗荣渠等人的说法,乡村

建设派基本上属于新传统主义,国民党属于西化派中的欧化派,而共产党属于西化派中的俄化派。国民党政府(包括阎锡山的山西地方政府)所领导的自上而下的乡建实验区似乎没有取得什么成绩,根据负责实施乡建项目的CC系头子陈果夫的说法,实验重名不重实,由于县长级的领导薄弱以及很少或完全没有对社区的“训导”而告失败。共产党的根据地建设虽几经挫折,中间有过重大的政策转变,即改瑞金苏维埃时期的“打土豪,分田地”为“斗土豪,筹粮饷”,再到陕北时期“减租减息”、“保护富农经济”和承认“李鼎铭先生是个开明士绅”等,但终获成功,以长征留下来的三万军力而克成大统。其精髓在于基本保持农村基层的传统社会结构不变的同时缓解三农问题,赢得农民支持。

20世纪早期由民间人士发起的乡村建设运动,肇始于河北定县“开明绅士”米氏父子的乡民识字计划。这一纯粹的教育计划很快就发展为包括社会教化、重振农村经济、维护社会安定和改革农村政治等领域,后经晏阳初、梁漱溟等文化精英的倡导而成为一场全国性的社会改造运动。民间人士的乡村建设曾得到政府的支持或默许,如梁漱溟在山东菏泽地区的实验区就曾得到当时国民党山东省主席韩复榘的资助,并获得了任命县级官员的实际权力。但经济建设的要求一旦发展到乡村政治改革而形成与地方豪绅和政府当局争夺乡村控制权的局面,政府对乡村建设运动的态度势必有所改变,甚至用暗杀手段对付某些乡建领袖。表面上看,梁的实验区是因日本人占领山东而覆没并导致整个乡村建设运动的失败,但这显然不是其深层原因。因为中国共产党领导的根据地不仅没有因日本人的入侵和扫荡而从根本上受到动摇,反而发展壮大。梁的学生们也曾组织实验区民众抗日,“保卫其实验成果”,但很快就坚持不下去了,这是不能仅从技战术上找原因就可以得到解释的。

中国的现代化大致经历了四次浪潮,即晚清时期的洋务运动、民国时期的“十年建设”、20世纪50至70年代末的计划经济时代和70年代末以来的改革开放。50年代以前属于现代化的启动时期,包括工业化的启动、城市经济的兴起和城市功能的转变、政府职能的转化和思想启蒙等社会文化方面的准备;而在50

年代至 70 年代末的短短 30 年间,中国基本上完成了工业化的原始积累,其标志是建立起来了一个比较完善的现代城市工业体系。其间就如何处理好现代化过程中的“三农”问题,有过许多成功的经验和失败的教训,也留下了许多需要进一步探讨的课题。如果从中国现代化的大视野看问题,人们也许就不会把农业合作化和人民公社看成是一种完全失败的制度创新了。首先,它完成了晚清以来国家政权对农村地区的全面渗透,从而使全社会的资源动员起来用于国家的工业化建设成为可能;其次,它确保了国家动员农村资源的效率,降低了交易成本;其三,在国家超限提取农业剩余的前提下,它保证了农村社会的稳定。

农业合作化和人民公社时期,农村由传统的自给自足、百业并举的乡村社会变成了为国家工业化提供廉价农产品的基地。各种农产品可以根据国家工业化计划之需从这里生产并输送出来,供国家换取外汇、为城市工业提供原料和满足城市居民的日常生活之需用。若没有农业合作化和人民公社制,政府的统购统销制度和城乡分离的户籍制度要想如此高效地运行是不可思议的。据估算,到 20 世纪 70 年代末,国家通过“工农产品剪刀差”提取的农业剩余超过了当时城市工业的总资本存量。这一方面说明了农业集体化和人民公社制的效率,另一方面也说明,我国的工业部门直到 80 年代初尚不具备整体上的自我积累能力。我国的工业化基础主要是由农村、农业和农民来奠定的,农民是我国工业化的主力军和主要贡献者。因此不能按流行的那种说法,把我国的工业化片面地理解为是工人们一锤子、一锤子地敲出来的。形象的说法是,农民们一圈又一圈地勒紧裤带,一锄头、一锄头地挖出了我国的工业化。

上世纪 70 年代末,我国农村实行改革,“三级所有,队为基础”的人民公社制度终结了,取而代之的是“统分结合”的“家庭联产承包责任制”。

现在重提数十年前的乡村建设运动,一个重要理由就是我国农村进入后人民公社时期以来,随着小农经济的固化,许多我们原以为解决好了的问题又重新出现了,诸如农村“三乱”(乱收费、乱摊派、乱罚款)和农民负担加重问题;小农户因交易地位不

利、讨价还价能力差而遭受城市工商业及“龙头企业”盘剥的问题；我国加入 WTO 后，小农户如何与国际大农竞争的问题；政府如何直接面对数亿小农户并为其提供社会化服务问题以及由于小农经济的固有特性所导致的各种其他的农村社会问题：小农不能进行有效的人力资本积累而导致农村教育危机；小农注重活劳动积累而导致农村计划生育工作的难度加大，农业生产率低下和农业剩余劳动力越来越多等。此外，乡镇企业之所以没有按有些专家和政府所期望的那样向小城镇集中，从而使农村工业化与农村城市化携手并进，也在于我们现在 95% 以上的“乡镇企业”属于“村村点火，户户冒烟”式的农户家庭工副业，从经济形态上看是传统的“男耕女织”模式的现代翻版，它在小农经济中的功用与小农户农业是一样的，二者相互加固。而 20 世纪 80 年代中期以来，政府深化农村改革的各项举措之所以成效不大，或者说没有取得政府所期望的成果，如农产品流通体制改革累累受挫、土地流转集中制度运行不起来、加强农村社会化服务留于口头甚或成为某些地方加重农民负担的借口等，一个重要原因就在于我们还没有找到一种与 2 亿多小农户所构成的小农经济相适应的有效管理模式。

当年梁漱溟等人的乡村建设运动，起因也是纯经济的，即所谓“农村经济破产”，但梁漱溟等人的乡村建设则不限于经济手段，而是从调整现代化过程中的三农利益出发，从乡村文化建设的高度考虑问题的解决方案，这也是我重提乡村建设的根本理由。现在许多人提出，农业的问题在农业之外，农村的问题在农村之外，这固然正确。但在改善三农问题的环境条件的同时，还必须从整体上考虑乡村文化建设。值得我们深思的是，许多我们历来当做“封建陋习”而反了几十年的东西，如今随着小农经济的固化不仅复苏了，且有蔓延之势。我们究竟该如何对待它们？是一反了之还是有所借用？而进行农村文化建设，势必如梁漱溟所言，涉及一个怎样把中国人的“老道理”与现代社会的“新办法”结合起来的大问题。

中国的现代化尚有漫长的征程，中国的 9 亿农民也不会因城乡隔离制度的取消而很快消失。传统小农经济亦不会随着农

业技术进步而自然转变为现代农场经济,而传统的农村社会结构及相应的文化观念和生活习俗也将在相当长一个历史时期内继续存在,因此应该根据现代化的实际进程,重视农村文化建设。而乡村建设的先辈们的思想与实践,在此应该有用武之地。但如前所引,如果乐观地认为中国的现代化将在 20 年内达成正果,或采取犬儒主义的态度认为目前的三农问题不过是现代化过程中一部分人必须忍受的代价,满足于把三农问题控制在不致引发严重社会动荡的水平,则的确可认为三农问题已不成其问题,农村文化建设也就失去了其问题依据。

对于三农问题,现存的社会认识是,你可以认为它已经严重到了非解决不可的程度,也可以认为再拖上许多年都不会“出问题”,甚至根本否认其存在。这就是三农问题发展到今天的现实境况,它从根本上说是当前我国农民作为一个社会群体,在现代化发展到现阶段的地位与作用的现实写照!作为农民群体外的一分子,你可以自认为真理在手良知在心,因此你可以激于义愤,谴责所谓“农民隔离制度”的不人道,但不可能改变“集体行动的逻辑”,一下改变历史所形成的差别。当然,这种逻辑和差别存在的前提条件或环境条件是可以变化的。集体行动的逻辑加上现实政治的逻辑,注定了当下解决三农问题的基本方略:如同渐进式经济改革一样,从最容易的地方下手,把困难的问题暂时搁到一边,从旧体制的外部寻找新的经济增长点,而不去触动旧体制的关键部位。于是有农业结构调整、公司+农户、农业产业化、减轻农民负担和增加农民收入等政策口号流行于世。

然而,集体行动的逻辑也罢,现实政治的逻辑也罢,其运行环境和前提条件毕竟在变化,中国的现代化离不开农业的现代化的共识正在形成,这是解决三农问题的希望所在。不要在粮食和农产品短缺问题已经基本解决之后,就以为农业问题似乎失去了成为重大政治问题、战略问题的资格。农民问题和农业问题已经不那么具有重要性了,不成其问题了,剩下的问题就是一个伴随中国经济高速增长的乡村地区相对衰败问题,即所谓农村问题。在一些社会强势集团的利益心理视野里,乡村正在淡出,但还有几个能吸引他们的亮点,即丰富廉价的土地资源

和更加丰富廉价的“农村剩余劳动力”。劳动力而剩余不用,即为剩余人口,而人是可以走州过府的,因此要防止他们成为城市剩余人口影响社会稳定。我在这里可以非常有把握地预言,由城市精英的大众传媒所主导的社会舆论,今后对三农问题的关注会越来越地集中到这两个点上,即失地农民和走州过府的所谓“农民工”导致的社会问题。针对这两个问题,政府还会出台越来越多的政策,但这些政策都会一如既往地存在一个执行不力的问题。为什么会“执行不力”?其道理“地球人都知道”。

第二节 可供借鉴的韩国经验

与我国自然资源条件、历史文化传统相同,经济与社会发展环境相似但已经先行一步的韩国,在经济高速增长与社会转型时期也碰到了类似的三农问题,并积累了大量解决问题的经验或教训。有人认为韩国乃小国,所谓国小好办事,而中国的人口规模有其特殊国情,中国目前面临的三农问题已经远远超出任何发达国家或新兴工业化国家的经验,因此韩国经验更加不足为凭。这种“中国特殊论”我是不敢苟同的。我特别重视韩国经验还有非常重要的一个原因,即韩国只比我们“先行一步”,韩国经验对于我们来说可谓“新鲜热辣”,加上其发展过程中所处的内外环境条件与我们极其相似,因此非常有针对性,可供借鉴。

我于2003年8月至2004年8月在韩国作了一年的访问学者,当时报的课题为“政府与乡村发展:中韩比较研究”,实际上就是带着中国的三农问题去研究韩国政府在解决其农村问题方面取得的经验与教训。尽管时间有限,收获还是很大的。到韩国后,我首先研究的是韩国20世纪60年代以来的农业发展,着重的是政府农业政策的历史变化及农业发展的相关制度背景,也就是要搞清楚韩国政府在其农业发展中的作用。刚到韩国与其农业经济学家接触,听到最多的一个词就是 Multifunction,意指农业和农村地区之于整个社会的多种功能。韩国也有三农问题,而且当时面临开放其主要农产品——大米的国内市场问题,农民组织的各种抗争不断,而专家们却不断提醒政府要重视农业和农村的什么多功能性,似乎有些文不对题。经过仔细研究后

才发现,这中间确有奥妙,对于解决韩国当时的农产品出口与贸易开放问题也是很有益处的,这一点在第2章中也有所讨论。然而,我当时最大的收获还是在现代农业政策的理论方面。经过研究后我发现,这是一种全新的农业政策模式,而且发达国家的农业政策已经转向了这一模式。由此我比较系统地研究了一下发达国家的历史演化,借助于美国哲学家有关科学革命的范式概念,对现代农业政策的变化有一种新的系统性看法。我认为我对现代农业政策的看法是有新意的,对同行也应该有一定的启发作用,因此写了一篇论文《现代农业政策的范式与范式转换》。这篇文章现在是本书第2章的一部分。

对韩国农业政策的历史变化有一个概略了解后,我开始重点研究其经济起飞阶段的三农问题,即其城乡差别开始扩大后,韩国政府是如何着手解决这一问题的。韩国的城乡差距开始扩大是在20世纪60年代末到70年代初,当时的城乡差距还在国际公认的可允许范围内,但韩国当时的政府却格外重视,因为它当时导致了大量农村人口涌入城市,尤其是汉城及其周边城市,对于政府的城市社会管理来说导致了一些全新的问题。为此,韩国政府于1970年发动了一场持续10年之久的新村运动,直至运动的热情发动者朴正熙总统遇刺身亡才告一段落。于是,70年代的韩国新村运动成为我第二阶段研究的重点。韩国新村运动作为一场真正意义上的乡村建设运动,作为一场由政治领袖亲自发动的由上而下的社会性运动,从“政治运动学”的角度看应该说还是比较成功的,从农村经济与社会发展的角度也有许多值得肯定的方面,但也有任何群众性运动都难以避免的问题,即群众运动中的非理性因素与机会主义的泛滥。鉴于国内有关研究者对新村运动的介绍往往止于其成功一面,对用搞运动的方式进行经济建设的负面影响重视不够,我当时从中国乡村建设问题的角度写了一篇文章《寻求“另类”发展的范式——韩国新村运动与中国乡村建设问题》,发表于《社会学研究》上,比较系统地分析讨论了其成败得失,现在它构成了本书第6章的主要内容。

在韩国期间的第三阶段研究工作是韩国农民的组织问题。

国内学者在讨论三农问题时都非常关注农业或农民组织化问题,并把这个问题与三农问题的最终解决联系起来,本人也深以为然。因此在韩国期间,对韩国的农协体系进行了比较系统的考查与研究。在有关韩国农协的分析中,我非常在意于统合主义(Corporatism)的分析框架。现在的韩国农协组织(NACF)当初基本上按日本农协模式,由政府自上而下建立起来的,20世纪70年代以前的名声很不好,以腐败和官僚作风出名,在农民眼里不过是个卖化肥的垄断性公司。而在新村运动中,它却焕发出了组织活力,成为联系农民与国家、农户与市场的桥梁。韩国农协经历了几次重大的变革,尤其是80年代后期的民主化后,它由一个国家统合主义组织转型为社会统合主义组织,从此进入一个全新的发展阶段。通过对韩国农协的功能分析及对其历史变革的系统考查,可以为我们思考中国农民组织化问题提供许多有益的启发,这是本书第4章的主要内容。

第三节 三农问题的终结

我国现阶段面临的三农问题,是我国现代化事业进入加速发展阶段之后,在经济高速增长和社会剧烈转型的背景下面临的新问题,是在我国从整体上摆脱了短缺、贫困与落后的基础上如何进一步求发展的问题。它完全不同于传统意义上的三农问题。因此,现阶段的三农问题又可比较确切地称为“三农发展问题”,而这里的“问题”又最好称为“议题”(即不是 Problems,而是 Issues),也就是“三农发展议题”。比如所谓农业问题,它在传统意义上基本上是一个短缺问题。随着我国农业进入“新阶段”,这个问题已经基本得到了解决。我国目前的农业发展已经走出了传统型发展的范畴,进入了现代农业(工业化农业)的发展阶段,农用工业部门和农业科研、教育与推广部门已经基本上具备了源源不断向农业部门输送各种现代投入品和适用技术,从而不断打破自然资源条件对农业增长的各种限制,满足人们对农产品的需求变化。应该明确,现阶段我国农业增长的限制性因素已经主要不是自然因素,而是市场因素;同样,传统意义上的农民问题强调的是农民作为农业生产者和农产品提供者的

重要性以及农民作为社会变革或改朝换代的一股主要力量的重要性,但随着中国社会经济已经全面纳入现代化、全球化的发展逻辑,这两种重要性已经趋于消解,农民作为一个社会阶层已经彻底边缘化,已经沦为一个纯粹意义上的弱势群体,当然这是全世界最为庞大的一个弱势群体。同时,农民作为一个整体也已经解决生存问题、温饱问题和绝对贫困问题,剩下的就是一个“有饭吃没钱花”的问题、“有钱看病没钱吃药”的问题。因此,现阶段如果说还有什么农民问题的话,主要是整体上达到温饱水平和部分进入小康水平的中国农民通过什么方式和途径,与其他社会阶层能够平等地分享中国经济高速增长和社会进步的好处,避免进一步边缘化和相对贫困的问题;现阶段的农村问题也已经不再是传统意义上的乡村停滞问题,更不是城里人所谓农村多么“传统、封闭、愚昧、落后”的问题,而是中国经济增长与社会转型进入加速期后,由于一些制度性原因所导致的农村发展相对滞后问题,即农村如何与城市协调发展的问题。

从上述意义上说,李昌平广为人知的“农民真苦,农村真穷,农业真危险”的说法,只是部分地反映了我国当前的三农问题现状。我们还应该看到,我们的农业、农村和农民的状况比以往任何时候都好。然而,由于既定的利益格局不偏向三农,由于现行一些政策和制度滞后于三农发展的需求,才导致了目前这些“与三农相关的问题”。因此说现阶段的三农问题是三农利益问题、三农政策与制度改革问题。

因此,有关农业问题的政策议题,首先是让它变成国民经济体系中一个正常部门、一个普通行业。为此,政府需要做的工作就是通过体制改革和政策调整,促使其市场化。一方面,通过对农村土地制度及相关制度和政策的改革,确立农户的独立法人地位,使其真正成为市场竞争中的自主经营主体;另一方面,改革农产品流通制度,使之彻底市场化、多元化,政府只当裁判员,不当运动员。在彻底市场化的基础上,政府通过制定农业产业政策引导农业发展,对农业产业给予适当的支持。如此我们可以认为,我国原有意义上的农业问题已经终结。农业成为所谓“正常部门”或“普通行业”的标志,即农业投资者可以获得社

会平均投资回报率、农业企业(农户或农场)可以获得社会平均利润率、农业劳动者可以拿到社会平均工资水平。此后,农业在其发展过程中还会遇到许多具体的问题,正如其他行业的发展都会遇到许多问题一样,但那已经不是我们现在意义上的“农业问题”。国家通过农业产业政策,即我们常说的农业政策对农业发展的扶持,首先在于培植农业科技部门的教育、科研与推广能力,使之能够源源不断地向农业部门输送新的知识和技术成果;其次,政府通过乡村建设,改善农业生产与经营的基本条件,保护农业自然资源与农业环境从而促进农业可持续发展;其三,建立农村社会保障体系,解除农户的后顾之忧,提高农户的实际收入水平和消费能力;其四,完善农业社会化服务体系,改善农户的信贷条件、生产条件和农产品流通环境。而这许多工作,政府都可以通过发展农业合作组织来完成。对此,我在第2章中将提出具体政策建议。

前面说了,传统意义上的农民问题已经终结,剩下的是农民作为一个弱势群体所面临的种种问题。农民作为一个弱势群体,它与其他社会弱势群体的不同首先在于它是中国现代化初期形成的一整套战略和制度化政策措施长期运行的结果,如今要改变这一整套制度可谓困难重重,因为它意味着要改变既定利益格局而必然会招致社会既得利益者的各种阻拦,而这些强势利益集团的能量是非常大的。而且,政策调整力度过大也不利于整个社会的稳定。在渐进的政策调整与体制改革中,某些问题,如失地农民问题和农民工问题还有可能越来越严重,并在一定程度上和范围内造成比较严重的社会后果。农民与其他社会弱势群体的另一个不同在于它人数众多,是世界上最庞大的一个弱势群体,因此有些问题解决起来也就格外困难。然而,我们也应该看到有利解决问题的一面。首先,我国已经进入现代化中期,国民经济仍将长期处于高速增长期,国家不仅不再需要从农村中大量汲取资源,而且已经有能力对其进行反哺。国家在全面取消农业税之后,还会进一步权衡利弊,逐步进行乡村建设和建设农村社会保障体系,提高农民的福利水平;其次,农民群体从整体上说已经超过了温饱水平,解决了生存问题,这样国