

中信改革发展研究基金会 · 中国道路丛书 · 学术



谁是农民

三农政策重点与中国现代农业发展道路选择

贺雪峰◎著

中国经济的发展极在城市
中国现代化的稳定器在农村



中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS

 中信改革发展研究基金会 · 中国道路丛书 · 学术

谁是农民

三农政策重点与中国现代农业发展道路选择

贺雪峰◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

谁是农民 : 三农政策重点与中国现代农业发展道路
选择 / 贺雪峰著. —北京: 中信出版社, 2016.7
(中国道路丛书)
ISBN 978-7-5086-6252-7

I. ① 谁… II. ① 贺… III. ① 农民问题—研究—中国
IV. ① D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 114701 号

谁是农民：三农政策重点与中国现代农业发展道路选择

著 者：贺雪峰

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：18.5 字 数：221 千字

版 次：2016 年 7 月第 1 版

印 次：2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5086-6252-7

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

定 价：52.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由销售部门负责退换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

《中国道路丛书》学术委员会

学术委员会主任：孔 丹

委 员（按姓氏笔画）：

丁 耘	马 戎	王小强	王绍光	王海运	王维佳
王湘穗	方流芳	尹韵公	甘 阳	卢周来	史正富
冯 象	吕新雨	乔 良	向松祚	刘 仰	刘小枫
刘纪鹏	刘瑞生	玛 雅	苏 力	李 玲	李 彬
李希光	李若谷	杨松林	杨凯生	何 新	汪 晖
张 宇	张文木	张宇燕	张维为	陈 平	陈春声
武 力	罗 援	季 红	金一南	周和平	周建明
房 宁	赵汀阳	赵晓力	祝东力	贺雪峰	聂庆平
高 梁	黄 平	黄纪苏	曹 彤	曹和平	曹锦清
崔之元	梁 晓	彭光谦	韩毓海	程曼丽	温铁军
强世功	蒲 坚	熊 蕾	潘 维	霍学文	戴锦华

《中国道路丛书》编辑委员会

编委会主任：孔 丹

编委会执行主任：季 红

委 员（按姓氏笔画）：

王晓泉 王海龙 王湘穗 玛 雅 张 宇 张 桐

欧树军 祝东力 高 梁 陶庆梅 黄 平 彭光谦

韩毓海 强世功 鄢一龙

《中国道路丛书》总序言

新中国成立 60 多年以来，中国一直在探索自己的发展道路。特别是在改革开放 30 多年的实践中，努力寻求既发挥市场活力，又充分发挥社会主义优势的发展道路。

改革开放推动了中国的崛起。怎样将中国的发展经验进行系统梳理，构建中国特色的社会主义发展理论体系，让世界理解中国的发展模式？怎样正确总结改革与转型中的经验和教训？怎样正确判断和应对当代世界的诸多问题和未来的挑战，实现中华民族的伟大复兴？这都是对中国理论界的重大挑战。

为此，我们关注并支持有关中国发展道路的学术中一些有价值的前瞻性研究，并邀集各领域的专家学者，深入研究中国发展与改革中的重大问题。我们将组织编辑和出版反映与中国道路研究有关的成果，用中国理论阐释中国实践的系列丛书。

《中国道路丛书》的定位是：致力于推动中国特色社会主义道路、制度、模式的研究和理论创新，以此凝聚社会共识，弘扬社会主义核心价值观，促进立足中国实践、通达历史与现实、具有全球视野的中国学派的形成；鼓励和支持跨学科的研究和交流，加大对中国学者原创性理论的推动和传播。

本《丛书》的宗旨是：坚持实事求是，践行中国道路，发展中

国学派。

始终如一地坚持实事求是的认识论和方法论。总结中国经验、探讨中国模式，应注重从中国现实而不是从教条出发。正确认识中国的国情，正确认识中国的发展方向，都离不开实事求是的认识论和方法论。一切从实际出发，以实践作为检验真理的标准，通过实践推动认识的发展，这是中国共产党的世纪奋斗历程中反复证明了的正确认识路线。违背它就会挫折失败，遵循它就能攻坚克难。

毛泽东、邓小平是中国道路的探索者和中国学派的开创者，他们的理论创新始终立足于中国的实际，同时因应世界的变化。理论是行动的指南，他们从来不生搬硬套经典理论，而是在中国建设和改革的实践中丰富和发展社会主义理论。我们要继承和发扬这种精神，摒弃无所作为的思想，拒绝照抄照搬的教条主义，只有实践才是真知的源头。本《丛书》将更加注重理论的实践性品格，体现理论与实际紧密结合的鲜明特点。

坚定不移地践行中国道路，也就是在中国共产党领导下的中国特色社会主义道路。我们在经济高速增长的同时，也遇到了来自各方面的理论挑战，例如将新中国改革开放前后两个历史时期彼此割裂和截然对立的评价；例如极力推行西方所谓“普世价值”和新自由主义经济理论等错误思潮。道路问题是大是大非问题，我们的改革目标和道路是高度一致的，因而，要始终坚持正确的改革方向。历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。在百年兴衰、大国博弈的历史背景下，中国从积贫积弱的状态中奋然崛起，成为世界上举足轻重的大国，成就斐然，

道路独特。既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，一定要走中国特色的社会主义正路，这是我们唯一正确的选择。

推动社会科学各领域中国学派的建立，应该成为致力于中国道路探讨的有识之士的宏大追求。正确认识历史，正确认识现实，积极促进中国学者原创性理论的研究，那些对西方理论和价值观原教旨式的顶礼膜拜的学风，应当受到鄙夷。古今中外的所有优秀文明成果，我们都应该兼收并蓄，但绝不可泥古不化、泥洋不化，而要在中国道路的实践中融会贯通。以实践创新推动理论创新，以理论创新引导实践创新，从内容到形式，从理论架构到话语体系，一以贯之地奉行这种学术新风。我们相信，通过艰苦探索、努力创新得来的丰硕成果，将会在世界话语体系的竞争中造就立足本土的中国学派。

本《丛书》具有跨学科及综合性强的特点，内容覆盖面较宽，开放性、系统性、包容性较强。分为学术、智库、纪实专访、实务、译丛等类型，每种类型又涵盖不同类别，例如在学术类中就涵盖文学、历史学、哲学、经济学、政治学、社会学、法学、战略学、传播学等领域。

这是一项需要进行长期努力的理论基础建设工作，这又是一项极其艰巨的系统工程。基础理论建设严重滞后，学术界理论创新观念不足等现状是制约因素之一。然而，当下中国的舆论场，存在思想乱象、理论乱象、舆论乱象，流行着种种不利于社会主义现代化事业和安定团结的错误思潮，迫切需要正面发声。

经过 60 多年的社会主义道路奠基和 30 多年改革开放，我们积

累了丰富的实践经验，迫切需要形成中国本土的理论创新和中国话语体系创新，这是树立道路自信、制度自信、理论自信，在国际上争取话语权所必须面对的挑战。我们将与了解中国国情，认同中国改革开放发展道路，有担当精神的中国学派，共同推动这项富有战略意义的出版工程。

中信集团在中国改革开放和现代化建设中曾经发挥了独特的作用，它不仅勇于承担大型国有企业经济责任和社会责任，同时也勇于承担政治责任。它不仅是改革开放的先行者，同时也是中国道路的践行者。中信将以历史担当的使命感，来持续推动中国道路出版工程。

2014年8月，中信集团成立了中信改革发展研究基金会，构建平台，凝聚力量，致力于推动中国改革发展问题的研究，并携手中信出版社共同进行《中国道路丛书》的顶层设计。

本《丛书》的学术委员会和编辑委员会，由多学科多领域的专家组成。我们将进行长期的、系统性的工作，努力使《丛书》成为中国理论创新的孵化器，中国学派的探讨与交流平台，研究问题、建言献策的智库，传播思想、凝聚人心的讲坛。

孔丹

2015年10月25日

代序：谁是农民

—

谁是农民？这是一个很有趣的问题。常常听到有人深情地说：“我是农民的儿子，我要为农民说话，替农民办事。”20世纪90年代，三农问题尖锐时，全国人民对农民充满同情；取消延续2000多年的农业税，全国人民都支持；给农民财政补贴，建设美丽乡村，所有人都认为应该；提高农民收入、缩小城乡差距，所有人都认为正确。总之，凡是为农民办事谋利益，道义上都具有正确性，语气上可以不容置疑。

为什么为农民说话、替农民办事就具有正义性？舆论就支持？人民就赞成？为什么无论是高官、学者还是媒体人都可以理直气壮地说：“我是农民的儿子，我的亲戚朋友都是农民，所以我要为农民谋利益？”

因为农民是中国最大规模的劳动群体，他们中大多数人为共和国做出巨大贡献但至今仍然收入不高、处境不佳。站在他们一边，就是站在道义和正义一边。

不过，在当前中国的语境中，为农民说话谋利益，虽然政治正确，其农民所指却可能是完全不同的人群。今天的农民不再是一个单称，而是许多完全不同人群的总称。我们需要分清楚在为农民说话时，到底是为哪一个农民群体说话。

二

当前中国存在两种不同类型的农民。一种是占全国绝大多数的一般农业型地区主要从事农业生产的农民，一种是占极少数的沿海发达地区、大中城市近郊以及城中村的农民。

前一种农民占农民总数的90%以上，他们的家庭收入主要来自中老年父母的务农收入和年轻子女外出务工的收入，一个农民家庭主要靠代际分工来形成半工半耕的结构。“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经营决定了务农收入不可能很高，外出务工的工资收入受市场平均工资水平决定，也不可能太高。在这种农民家庭中，务农收入解决温饱，务工收入成为积蓄，农民家庭温饱有余、小康不足。这部分农民与世无争，既不上访，也不争利，很少发生群体性事件，缺少社会的关注。

后一种农民因为土地处在经济发展带来城市扩张的推进面上，他们的土地要被征转为城市建设用地，住房可能要拆迁。因为征地拆迁，这部分农民可以获得相应补偿安置。经济发展、城市扩张形成土地非农使用的巨额增值收益，虽然大部分被地方政府以土地财政的形式用于城市基础设施建设，但农民也分享到了部分土地增值收益的好处。而且，城市发展带来更多就业和经商机会，使这部分农民更容易获得更高收入。这部分农民还可以从城市发展中获取出租住房的机会。因为存在巨大的土地非农使用增值收益，借征地拆迁机会，农民会要求更大更多的征地拆迁补偿，农民与地方政府在如何分享土地增值收益上进行利益博弈，并因此引发占全国农民上访总数一半以上的上访事件，这部分农民的状况也因此受到媒体高度关注，引起决策层高度重视。但实际上，就笔者调查来看，这部分农民的状况要远好于全国农民的总体状况，且农民盼征地盼拆迁是一个被有意遮蔽了的事实，这些有了征地

拆迁机会的农民不是不愿征地拆迁而是希望获得更大更多的征地拆迁利益。在有些地方，城郊尤其是城中村，农民已经成为土地食利者。他们的状况不仅远好于全国一般地区的农民，甚至要好于城市居民。从这个意义上讲，这部分农民已不再是纯粹农民，而是土地食利者，是与全国 90% 以上一般农业型地区的农民完全不同的群体。

当前媒体和学术界的主流意见似乎都是站在这部分农民立场上讲话的，要给这部分农民以更大分享土地增值收益的机会。如果这部分农民只是食利者，那么媒体表面上为农民讲话，实际上就只是在为食利者讲话。

站在农民立场讲话还是站在土地食利者立场讲话，是一个大问题。

一般农业型地区的农民也是一个十分复杂的称谓。首先要区分承包土地的农民和经营土地的农民。当前农村集体土地是承包到集体成员并长久不变的。承包关系长久不变，但土地经营者却在变动，其中一个重要变动是大量且越来越多承包土地的农民进城务工经商，这些进城务工经商的农民将承包地流转给仍然留村种田的农民经营。截至 2013 年 6 月底，全国农户承包土地流转面积达到 3.1 亿亩，占家庭承包耕地面积的 23.9%。站在承包者的立场，土地租金越高越好，站在农业经营者的立场，农业本来就是弱质产业，利润不多，土地租金太高，经营者利益就会受损。从土地权利安排上讲，对于离开土地、不具体经营土地的承包者而言，土地权利越大越好，对于经营土地、在土地上进行农业生产的农民而言，当前农村耕地产权分散，地块零碎，耕作不便、灌溉不便、收割不便、植保不便，总之是生产不方便，他们需要 will 将耕地整合起来进行连片经营的产权安排，所以希望村庄集体有一定的统地能力，而不是片面强调承包人的土地承包权。

种地的农民也是一个高度异质的概念：种自己承包地的农户，通过口头协议流入土地形成适度经营规模的“中坚农民”，通过正规合同流入土地形成

一定经营规模的家庭农场，租地的专业大户，从事农业经营的企业，等等。种自己土地的农户，最大问题是经营规模太小，地块分散，生产环节缺乏集体统的力量的社会化服务的支持。以口头协议为基础、流入进城亲朋邻里耕地耕种的“中坚农民”，土地租金不高，农业收入不低，自置一些机械，若再有一定社会化服务，这样的“中坚农民”种田就会既有效率又可持续。根据笔者估计，当前“中坚农民”占农户的比重大约在10%~20%之间。这些留在村庄务农的“中坚农民”，因为收入来自村庄，社会关系也在村庄，他们就成为村庄治理的有生力量。通过正规合同流入土地形成规模经营的家庭农场、专业大户和农业企业，一般会要求耕地连片，带来的问题是土地租金一般较高，种田风险很大，因此尤其指望国家在资金和政策方面给予优惠。

国家补贴通过正规协议流入土地形成规模经营的家庭农场、专业大户和农业企业，就会挤压自发土地流转所形成“中坚农民”的生存空间，因为过去低价流转给“中坚农民”的土地很快就会流转到大户手中。而且老人农业也越来越受到挤压。从这个意义上讲，如果国家政策支持，给大户农业补贴，反而会破坏具有极强农业生产能力和良好社会稳定性的“老人农业+中坚农民”的农村基本社会经济结构。

从流出土地农户来看，越是有能力在城市安居的农户，就越希望有正规长期的土地流出，以获取最高租金，而难以在城市安居、随时有可能返回农村的农民则希望土地只是不正规的、可以随时要回耕种的流转，他们在高租金和收回自种的权利之间找平衡。

种自家承包地的农户也有不同，家庭农业中，有老人农业，种几亩地，也有黑龙江一户承包数百亩，自己当“背手农民”的家庭农业。黑龙江不少农户承包土地数百亩，自己不经营而是雇人种田，这样的“背手农民”，因为具有规模经营的条件，农业现代化程度高，收入高，对国家粮食贡献大，因

此成为受到鼓励的农民，这类“背手农民”比重很少，却是媒体最为青睐的对象，而老人农业则成了负面含义极强的词汇。

租土地耕种的农民，或农业经营主体，包括家庭农场、专业大户和农业企业，因为具有经营规模，较多资本投入，农业生产效率高，产出大，而成为农业的典范和希望，成为受到国家政策鼓励的新型农业经营主体，这些农民形象光鲜、含义正面，是广受追捧的群体。这些群体因此获得更多话语权。相应地，当前中国大多数农民成了落后的、要抓紧时间淘汰的群体。

除了以上“应该”得到国家大力扶持的规模经营主体以外，据说谁来种田是重大现实难题，培养职业农民刻不容缓，因此，如何制定政策，通过财政支持来培育扶持职业农民，并最终由职业农民替代老人农业，需尽快提上议事日程。

据说日本、韩国和中国台湾地区的农业很成功，日本有大约 200 万农户，但农民通过农协可以垄断农产品生产与供给，从而保护自身利益。中国就是要通过农民职业化，形成人数很多、能量很大、收入很高的新型职业农民，既解决农民问题，又解决农业问题？问题是，在日本、韩国、中国台湾，农民人数很少，农产品价格奇高，粮食自给率只有 30% 多一点，而农业补贴极多，这样的农业能算成功？

这样，在种田的农民中，又可以区分出一般的种自家承包地的“小农”，通过口头协议流转土地形成适度规模经营的“中坚农民”，国家财政支持所培育起来的家庭农场、专业大户和农业企业，以及未来担当农业大任的职业农民。前面的“小农”和“中坚农民”，在发展现代农业和实现农业现代化的语境下都是要淘汰的对象，都是不应得到支持的落后生产力的象征；而具有融资能力、可以进行规模经营的家庭农场、专业大户、农业企业以及职业农民，因其规模经营和高劳动生产率，而可能只需要 2 000 万个此类的农业经营

主体，就已足够耕种 18 亿亩耕地。如此一来，当前中国 2.1 亿户小农就要尽快地消灭？要让多余的农民进城？

三

因为农民是弱势群体，家庭农场、专业大户、农业企业和职业农民代表了中国农业的方向，所以要站在家庭农场、专业大户、农业企业和职业农民立场上理直气壮为他们讲话。

有人说华西村和南街村的村民也是农民，这些村的农民早已变成雇主，如何还可以说是农民？

有人说，进城务工经商的农民工不再是农民，而是工人，但进城务工经商的大多数农民工的父母和子女仍然留守农村，农业收入仍然是他们完成家庭再生产的重要收入来源，他们进城还有可能随时返回农村，他们难道不是农民？

有人说，有农村土地、到农村买房的就是农民。因为承包关系长久不变，权利可以继承，有些早已在城市安居的农村进城人口却不会随便退出土地而将土地留作“乡愁”。

还有城市人到农村买房作为度假休闲，以实现更高生活质量，他们住在农村，在农村有房产，需要农村有更好的基础设施和公共服务，他们也是农民吗？

农村中，因为有背景而成为钉子户，成为借农民弱势群体身份来谋取个人最大利益的人，他们是农民吗？

当我们理直气壮地要为农民讲话、替农民谋利益时，我们所说的农民就只能是作为中国最大弱势群体的农民，站在农民的立场，是站在当前仍然留村务农及虽然进城务工经商但仍未能在城市体面安居的农民工的立场上。我

们不是用“抽象的农民+抽象的权利话语”来为农民讲话，而要具体地、设身处地地为仍然处在中国社会金字塔底层的大多数人考虑，我们要考虑如何让他们生活得体的而有尊严。应该让他们即使收入不多，也仍然可以保持生活的意义与价值。举例来讲，当前中国正处在快速城市化阶段，农民进城能否在城市安居？若无法在城市安居还能否返回村庄？与其让农民落入贫民窟，不如让他们可以选择返回村庄，因为村庄毕竟是他们祖祖辈辈生活过的地方，是熟人社会，有农家小院，有土地可以耕种，有根、有意义，还有新鲜的空气。总之，所谓农民立场，就是为中国最广大的农民群体谋取获得基本尊严的生存条件。这部分农民有出路，中国才有出路。这是一个底线。农民企业家、农村出身的官员学者媒体人、已经在城市安居的农民，都不再是这个意义上的农民。

我们一定要对“谁是农民”保持清醒。



目录

contents

代序：谁是农民 // XI

导论：未来 30 年中国三农政策重点与道路选择 // 1

第一部分 道路之争

当前三农领域的路线之争 // 37

乡村建设的重点在于保底 // 44

如何推进农业现代化

——学习习近平总书记讲话的一点体会 // 52

为谁的农业现代化 // 57

“无地则反” // 65

关于中国是否落入中等收入陷阱的争论 // 71

第二部分 政策评论

当前三农决策中的错位现象 // 87

办点政治学 // 95

一二三产业融合可以增加农民收入吗 // 104

宅基地退出应是一个自然过程 // 109