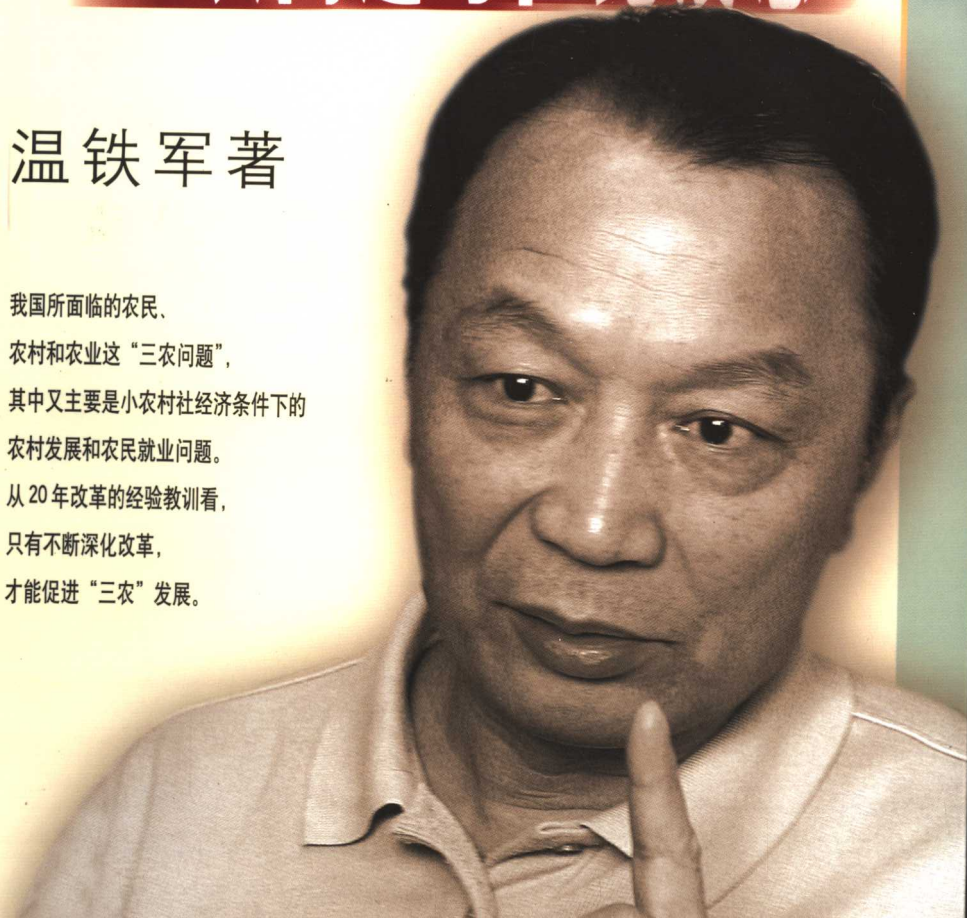


Rural China's Centenary Reflection

三农问题与世纪反思

温铁军 著

我国所面临的农民、
农村和农业这“三农问题”，
其中又主要是小农村社经济条件下的
农村发展和农民就业问题。
从20年改革的经验教训看，
只有不断深化改革，
才能促进“三农”发展。



► 经济学家手札

Rural China's Centenary Reflection

三农问题与世纪反思

温铁军著

我国所面临的农民、
农村和农业这“三农问题”，
其中又主要是小农村社经济条件下的
农村发展和农民就业问题。
从20年改革的经验教训看，
只有不断深化改革，
才能促进“三农”发展。

生活·读书·新知三联书店

图书在版编目 (CIP) 数据

三农问题与世纪反思 / 温铁军著. —北京: 生活·
读书·新知三联书店, 2005.7

(经济学家手札)

ISBN 7-108-02263-X

I. 三… II. 温… 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 045126 号

丛书策划 贾宝兰
责任编辑 贾宝兰
封面设计 张 红
出版发行 生活·读书·新知 三联书店
(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010
经 销 新华书店
印 刷 北京市松源印刷有限公司
版 次 2005 年 7 月北京第 1 版
2005 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张 15.25
字 数 340 千字
印 数 00,001 - 10,000 册
定 价 22.50 元

自序：怎样解读三农问题

为了使读者在阅读本书时能够把分散在八个专题之下的四十多篇文章联系到一起，特作序言以为说明。

首先说明问题的提出过程。

长期以来，我是一直坚持三农问题这个提法的，但这不过是中国人都应该具有的常识，而且也根本就不是什么创造性的提法。在我而言，这是20世纪80年代以来从事农村政策调研的工作经历使然，那时中央农村政策研究室的同事们研究农民问题、提出农村政策，本来就是不约而同的共识。因此，我在回答有关采访的时候强调：三农问题的提出，是长期从事农村调研的同志们集体智慧的结晶。中央在世纪之交做出关于三农问题的正确决策，是“党管农村政策”这个传统的正常表现。至于20世纪90年代以后之所以一度把农民和农村问题归入“农业政策”，可能是那时成为主流的“技术知识分子”为了与国际接轨吧。

记得1985年我到中央书记处农村政策研究室工作不久，有一位智者曾经直白地告诉我：别看现在改革搞得红火，我看也就还有两三年好日子了。可惜，生性愚钝的我，当时完

全没有听懂。后来，直到 20 世纪 90 年代末期我因某种变故而有机会坐下来反思 20 年的改革，对“个中三昧”才有所领悟。

在 1987 年中国农村改革试验区创办之初及以后的各种有关讨论中我曾经提出，微观农业经济学理论可能不完全适合指导中国农村政策研究，因为在我们这个农民人口大国里，政策研究所面对的主要是农民、农村和农业这“三农”问题。到 1989—1991 年城市经济进入危机与复苏阶段的时候，大多数农产品卖难、农民收入连续 3 年出现增速下降、农民负担加重、社会矛盾尖锐。我们当时曾经在农业大省安徽的调研，强调宏观政策环境对三农问题的制约，我在 1993 年完成了安徽农村蹲点调查之后，在《经济日报》上发表了“如果欲支农，功夫在农外”。尽管在那个年代实在难以形成比较科学的农村政策，但在我们从事的“农村改革试验区”范围内，多少还是有条件坚持正确的改革方向。

此后，90 年代中期农民问题和农村政策进一步简单地演变为粮食问题，我在强调“粮食问题，不是粮食的问题”的同时，在 1996 年秋天的《战略与管理》杂志发表了《制约三农问题的两个基本矛盾》。当然，我对此也有足够的思想准备，并且到中国农业大学报名上了在职研究生。随后不久，便果然不出所料，真有机会坐下来读书学习了。1999 年《读书》杂志向我约稿，我把当时正在写的博士论文提纲改写为“三农问题的世纪反思”，编辑把标题改为“三农问题：世纪末的反思”。这是我这种土得“冒烟、掉渣、迷眼睛”的农村工作者第一次在《读书》这样阳春白雪的杂志上发表文章，没想

到竟然被专家们评了“优秀论文奖”^①，实在让我受宠若惊。2000年三联书店要出版我的文集时，我正好要去美国杜克大学进修，于是就利用在美国的时间完成了文章的整理，并建议出版社把这本集子定名为“‘三农’问题与制度变迁”。

此间，各界逐渐恢复了对三农问题的共识；中央也把对农业问题和农业结构调整的提法改变为强调三农问题和农村经济结构的重大战略调整。于是，三农问题不仅写入中央正式文件，而且在2003年初先后被党中央强调为“全党工作的重中之重”，被国务院向两会提交的政府工作报告强调为“经济工作的重中之重”。

其次归纳我的基本思路。

如果我们把农民问题、农村和农业经济的微观研究，置于国家制度变迁和资源环境制约的前提之下，从国民经济发展的宏观高度看中国的问题，就可以形成一个研究农村制度问题的前提性的假设：中国的问题是“一个资源禀赋较差的发展中的农民国家，通过内向型自我积累追求被西方主导的工业化的发展问题”^②。在这个前提下讨论中国的“三农”问题，除了按照宪法原则应该遵循马克思主义政治经济学之外，需要借鉴和扬弃的理论主要是发展经济学和制度经济学。根据这个前提，我提出的研究思路初步构成了一个因果相关的发展过程：

——中国这个人均资源有限、小农经济高度分散的发展中

^① 由于长期埋头基层调研，我实在不知道学术界的争论，据说有关人士对评奖提出意见，为此我特意了解是否有人对我的文章有意见，到目前为止，我还没有听到不同意见。

^② 温铁军，《小农均平地权与农业规模经营》，《战略与管理》，1997年第3期。

人口大国，解放前农村就是以“两田制”和“两权分离”为土地制度的主要形式；造成农村衰败、农民革命的主要矛盾是工商业和金融资本在农业商品化进程中对小农经济的过量剥夺。

——解放后在地缘政治环境险恶和没有外部市场的国际环境压力下，特别是在朝鲜战争期间苏联大规模在中国东北地区投资、短期内形成了国有军重工业基地之后，中央经过慎重研究，放弃了既定的“新民主主义”道路，选择了复制翻版式的重工业优先的国家工业化战略；但是，国家工业化只能从农业提取资本的原始积累，而政府与土改以后形成的分散小农经济之间交易成本过高，于是政府利用农地“产权残缺”的制度条件发动了农业集体化。

——重结构的工业必然产生“资本增密、排斥劳动”的内在机制，在苏联停止对中国的投资之后，中国的“二五计划”于1958年暂停，也同时造成严重的国家财政赤字。于是，城市工业不仅不能吸纳就业，还要向外排斥城市新增劳动力，由此形成了包括“工农差别”的城乡对立的二元结构。这是中国工业化阶段留下的最大制度成本，也是中国的基本体制矛盾。在其制约下，农业人口不断增加，而且只能滞留在农村，资本流入城市工业，农业资源禀赋进一步恶化。

——国家通过人民公社政社合一和统购统销体制，确实能够强制完成“工农两大部类交换”，以剪刀差从农村提取积累，但却同时造成农业成本不断推高，相对收益下降；由于国家提取积累以后集体化内部人均农业剩余减少到难以维持简单再生产，不得不形成以社区人口的生存保障为先决的、体现成员权的分配原则，从而导致工分虚增而有效劳动投入的积极性下降，农村负债增加，国家在财政赤字增加的压力下减少了对

农业的投入。因此，政府退出是农村集体化难以为继的主要原因。

——农民自发大包干再次按照社区人口均分土地，家庭承包经营制度的实质是“均分制+定额租”，由于村社集体替代政府退出之后提供农村公共品并承担对农民的社会保障的职能，因而体现“成员权”的土地集体所有制以“基本制度”的名义长期化，形成有中国特色的、农地产权两级结构的小农村社制。但这时地方政府主导的工业化兴起，仍然要从农业提取积累，而农户兼业经营、土地分割细碎，重新再现了政府与农民交易成本高的矛盾，表现为乡村公共组织膨胀和农民负担恶化，农产品流通和税费改革难以为继。

50年新中国制度变迁、25年农村改革和10年试验区正反两个方面的经验证明，只有在国家重新确立可持续发展战略的前提下，通过深化农村第二步改革来加快城镇化改变外部条件，同时加强小农村社经济内部化制度建设。这二者并重推进，才可能在调整城乡关系的前提下改善农村经济结构、提高农业经营规模、实现市场经济条件下农村的可持续发展。

温铁军

2003年10月23日

目 录

自序：怎样解读三农问题.....	1
一、三农问题：非不能也，而不为也	1
三农问题：非不能也，而不为也	
——温铁军博士答记者问	3
“三农问题”的世纪反思	16
农村基层经济组织与相关制度建设	30
制约“三农问题”的两个基本矛盾	53
“市场失灵 + 政府失灵”	
——双重困境下的“三农”问题	57
缓解“三农问题”的五项政策	67
近期农民增收的两个途径	73

二、农村：真问题是什么？	83
农村基本制度 20 年变迁的分析	85
中国的问题是农民问题，农民问题是就业问题	
——2000 年上半年农村形势分析	101
农村的真问题是什么	107
市场化改革与小农经济的矛盾	117
农业与国民经济的累积矛盾	
——兼谈当前深化农村改革的主要措施	124
贵州扶贫体制改革中几个值得重视的问题	130
三、耕地：为什么不能私有？	141
土地的“福利化”趋势与相关制度安排	143
交易成本与制度安排	
——关于农地制度创新的思考	161
公司与农户的产权冲突	
——“斗南事件”案例分析	170
四、粮食：是问题，但不是粮食的问题	177
粮食是问题，但不是粮食的问题	179
中国的粮食与人口之间的结构关系	187
中国 50 年来粮食供求的 6 次“波动”	199
中国入世对“三农”问题的挑战	211
WTO 原则对我国农业的影响	243

五、金融与税费：我们付得起现代制度的	
交易费用吗？	257
解读目前的三农热点问题	
——兼谈农村金融及税费问题	259
农村合作金融研究与发展的基本思路	269
我国农村普遍发生高利借贷的问题、	
情况与政策建议	273
农村合作基金会的兴衰：1984—1999	280
中国农村税费制度改革经验及建议	316
六、县域经济：发展要点是资源资本化和	
发育资本市场	321
“县域经济”的由来与发展	323
关于农村“社会主义公有制实现形式”的	
讨论意见	330
社区股份合作制与村级民主：两个村的故事	339
七、乡镇企业：负债经营何去何从？	349
负债经营何去何从？	351
乡镇企业增长之谜及其改制原则	355
股份合作制改革中的股权设置	365
中国农村改革试验区的乡镇企业改制	371
关于“乡镇企业改制与股权流转”问题	384
发达地区农村现代化的问题与对策	390

八、城镇化：打掉小城镇的大门槛	401
农村土地“直接进入一级市场”的意义和问题	403
中国的“城镇化”道路与相关制度问题	409
政府资本原始积累与土地“农转非”	435
我们是怎样失去迁徙自由的	458
我们是怎样重新得到迁徙自由的	464
打掉小城镇的大门槛	474

一、三农问题：

非不能也，而不为也



三农问题：非不能也，而不为也

——温铁军博士答记者问

今年以来，三农问题被提高到“全党工作的重中之重”，三农工作被强调为“经济工作的重中之重”。于是，社会各界便纷纷热炒“三农问题”。此刻应该提示的是有关背景：十多年前就已经有了广泛的讨论和相关政策的研究。兹摘要如下：

1989—1991年出现了改革以来首次农民收入连续3年增长速度为负数的情况。农业部范小建副部长曾经骑自行车考察二十多个县，他关于农民负担过重的政策建议得到当时农业部刘中一部长的重视，中央十四大之前的十三届八中全会上，也有很多老同志提出过关注农民和农村问题的意见。

1993年农业部刘江部长组织大批干部下乡蹲点，国家发展和改革委员会农村司杜鹰司长通过安徽调研写出了《一个农业大省面临的困境》，也得到相当程度的重视。当年5月，《经济日报》发表文章指出，解决农业问题“功夫在农外”。

此后，由于中国经济进入高涨和“过热”，这些同志所提出的问题被宏观环境的变化和城市改革加快掩盖了。

1994—1995年粮食产量在需求拉动和价格政策刺激下

大幅度增加的时候，少数坚持搞农村基层调研的人提出“新一轮粮食过剩”的可能，1995年有“关于农业农村问题的不同意见分析”，以及对过度紧缩影响就业和内需的不同意见，1996年则有“粮食问题不是粮食的问题”等文章引起讨论，1996年秋季，以“制约三农问题的两个基本矛盾”为标题的文章，发表在《战略与管理》上，明确分析了“人地关系高度紧张的基本国情矛盾”和“城乡二元结构的基本体制矛盾”对三农问题的影响……

综上所述，所有这些从基层调研出发、比较实事求是的政策研究工作，都发生在1997年再次出现“卖粮难”之前，对那以后的问题，确曾提前予以警示。看来，不是对三农问题的认识不到位，而是温家宝总理所强调的“科学决策”客观上没有条件实行，或云“非不能也，而不为也”。

一、“三农”问题是怎样被提出的？

社会上一般误认为“三农问题是近年来才被决策层采纳的”。但有“温三农”绰号的温铁军却不能苟同。他在2003年4月9日回答安徽《决策咨询》编辑部记者采访时，针对性地回顾了十多年来关于三农问题的提出和观点的形成过程。

记者：温铁军同志，从我能够搜集到的资料看，是您早在1996年就把“人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡二元结构的基本体制矛盾”作为两个制约三农问题的关键提出的。我们的问题是，您为什么把农民问题置于三农问题的首位，为什么说“中国并不是一个农业大国而是一个农民大国”？还提出

“中国还没有形成真正的农业经济科学”，要想解决三农问题必须进行综合的改革，并且出路在三农之外，这如何理解？

温铁军：这几个问题在我 1993 年以来的文章中都作了很详细的说明，拿来读一下答案就出来了。为了不耽误读者的时间，也给你们一个“独家”，我想换个话题。

安徽不仅是大包干的发源地之一，其实，也是我们 10 年前讨论并且基本上形成三农问题的主要观点的地方。因此，尽管我历来不愿意参与北京学术界的争论，但却认为应该把三农问题提出的过程作为背景介绍给安徽的读者。

其实三农问题的有关讨论的源头是比较远的，并不是近来才提出，而且应该说是科学决策的产物和集体智慧的结晶。

说远，可以从 1985 年农村政策部门提出“打破城乡二元结构”，讨论开通城乡的政策算起。因为从那以后，耕地的“双重功能”问题、“8 亿人给 2 亿人搞饭吃”的问题等等，农村政策负责人早就都提出来了。其实，我们历来就强调城乡二元结构属于中国的“基本体制矛盾”，直到去年党的十六大把这个观点写入正式文件。所以，应该说经历了 18 年了。

说近，可以从 1991 年后的关于农民负担的调研和政策讨论算起。从那以后，今天才引起人们关注的农村的税费改革、金融改革、机构改革和流通改革等，各种“农业外部”宏观环境的改革早已相继进入试验课题，至今也有十多年了。

说最近，也得从 1996 年“三农问题”这个概念的正式见诸报刊发表算起。那以后的问题，似乎更加复杂、日益严峻。因此，最少也有 7 个年头了吧。

1985 年农村政策部门提出的开通城乡的建议没有条件实行，1988 年价格改革失利、通货膨胀发生，1989 年搞“关停