

牛若峰 李成贵 郑有贵等·著

中国的 “三农” 问题

ZHONGGUODE
SANNONGWENTI

回顾与展望

中国社会科学出版社

牛若峰 李成贵 郑有贵等·著

中国的 “三农”问题

ZHONGGUODE
SANNONGWENTI

回顾与展望

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的“三农”问题：回顾与展望 / 牛若峰等著 .
北京：中国社会科学出版社，2004.12
ISBN 7-5004-4821-X

I. 中… II. 牛… 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 (2004) 第 126222 号

责任编辑 骆 珊
责任校对 杨翠英
封面设计 王 华
版式设计 戴 宽

出版发行	中国社会科学出版社	邮 编	100720
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	传 真	010-84017153
电 话	010-84029453		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店	装 订	桃园兴华装订厂
印 刷	盛华印刷厂	印 次	2004 年 12 月第 1 次印刷
版 次	2004 年 12 月第 1 版		
开 本	880 毫米 × 1230 毫米 1/32	插 页	2
印 张	8		
字 数	210 千字		
定 价	23.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

我们从不赶时髦，也不习惯于热点炒作，这本书是我们多年研究的结果。好几年前我们就想写这样一本书，只是因为忙于手头新课题研究及其他一些即时的工作才延搁至今。

中国的“三农”问题是长期积累的老问题，只是近年来才成了国人议论的热点。熟悉新中国发展史的人士都知道，为了推进国家工业化，政府实行了“城乡分割，一国两策”的非均衡发展路线，长期从农村获取农业剩余，公共资源配置向工业和城市倾斜，致使城乡经济社会发展很不协调，城乡差别、工农差别、城乡居民收入和消费以及社会地位的差别都很大。近年来，不仅这些老问题尚未得到解决，反而又出现了一系列的新问题，于是就有“农村真穷，农民真苦，农业真危险”的说法。

现在，农业、农村和农民“三农”问题可算是当今中国最为重大的经济社会问题，其中所隐含的深层次矛盾都已浮上表面，不时发生利益冲突，有些地方甚至可能酿成一触即发的社会危机，已经到了非解决不可的时候了。这也是“三农”问题引起党的十六大、十六届三中全会、2004年一号文件和“两会”极大关注的原因。

中共中央把解决“三农”问题作为全部工作的“重中之重”，温家宝总理在《政府工作报告》中作了庄严承诺，这无

疑是全国农民的福音，为解决“三农”问题带来了希望。但要
把认识和承诺变为现实，绝非易事，需要国人与与时俱进的努力。
因为解决“三农”问题这样复杂重大的经济社会问题，就
意味着城乡利益关系、权力结构和乡村社会治理与发展政策发
生根本性的转变，必然涉及各社会群体的利益，不可避免地会
遇到既得利益者和强势集团“你有政策我有对策”之类的阻
挠，同时也受到综合国力的约束。真正解决“三农”问题不会
顺利无阻，更不可能一蹴而就，必须国人持之以恒的努力，克
服各种艰难险阻，付出相当的代价，方有可能创造出城乡互
动、工农互促协调发展格局的和谐的利益关系。

为了进一步加深对“三农”问题的理性认识，继续深入探
讨解决“三农”问题的思路和配套政策，我们从多视角对“三
农”问题作了一番回顾和展望，如果能对关注中国“三农”问
题的读者们有所裨益，能对加速改变城乡二元结构、促进城乡
经济社会协调发展起到微薄的推动作用，就算达到了我们写作
的目的。

中国经济社会发展很不平衡，东中西部地区的发展相差整
整一个历史阶段，各地区“三农”问题的状况也有差别。因
此，我们主要运用群体数、聚类数和平均数，从整体上进行历
史的考察和现实的分析，一般不使用典型案例论证方法。运用
发展特别好和特别差的典型，都不能全面地说明中国的现实。
由于中国走了一条独特的发展道路，似乎没有一种现成的发展
理论能够准确地解释中国的“三农”问题。我们只能以有关的
发展理论作为参照系，主要运用我们自己的和同行们的一些研
究成果，对中国“三农”问题演变的轨迹和趋势作出合乎实际
的描述。

我们看到，中国“三农”问题的状况开始或正在发生良性
变化。我们所描述的一些问题正在逐渐或终将成为历史，我们

所作的展望正在逐步或终将变成现实，当然这需要一个较长的努力过程。无论从什么角度看，我们所作的“回顾”和“展望”并非多余。我们绝不可忘记历史——经验教训的价值是永恒的。

另外有两点需要说明：首先，本书是由牛若峰、李成贵、郑有贵三人共同策划设计的，由牛若峰负责主编和统稿。其次，本书大部分章节是以断断续续的研究报告和论文为基础而完成的，不是一气呵成的连贯之作，因而不可避免地带有时段的印记，各章具有相对的独立性，并有一些难免的交叉。

我们谨向书中所引用资料的各位作者和为我们出版此书的中国社会科学出版社，以及中国中小企业投资有限公司和国家软科学研究基金，表示诚挚的谢意。由于我们水平有限，书中可能存在这样或那样的缺陷、错误，敬请读者批评指正。

作者

2004年9月30日

作者分工

牛若峰：第一章、第二章、第三章、第四章、
第七章、第九章、第十章

李成贵：第五章、第十二章

徐志全、王娟：第六章

郑有贵：第八章、第十三章

秦 富：第十一章

目 录

第一章	“三农”问题：从来都是全局性问题	(1)
一	“三农”问题的内涵	(1)
二	不同时期的“三农”问题	(4)
三	“三农”问题：重中之重	(12)
第二章	“三农”问题现状素描	(16)
一	农民收入低，城乡差距大	(16)
二	经济结构失衡，城市化进程滞后	(21)
三	公共资源配置失衡，损害社会公平	(24)
四	贫富分化趋势加剧，隐含社会危机	(28)
第三章	“三农”问题的背景和成因	(32)
一	中国特色和路径依赖	(32)
二	城乡分割，二元政策	(37)
三	利益集团兴起，农民群势弱化	(45)
第四章	土地问题：永恒的主题	(49)
一	“耕者有其田”	(49)
二	农民土地产权集体化：历史的误区	(51)
三	土地承包制：没有完成的土地制度改革	(55)
四	“圈地运动”：侵犯农民权益的新形式	(57)
五	将土地制度改革进行到底	(62)
第五章	粮食问题：大国之忧	(69)

一	食为政首——关注粮食安全	(69)
二	粮改的弯路	(79)
三	让粮食问题不再沉重	(87)
第六章	农业剩余劳动力转移：无限供给与有限需求 ..	(96)
一	农业剩余劳动力转移进程的历史回顾	(96)
二	农业剩余劳动力转移的大趋势	(99)
三	农业剩余劳动力城乡分流转移动	(101)
四	农业剩余劳动力转移的前景展望	(103)
第七章	农民负担问题	(109)
一	农民负担多、重	(109)
二	农民负担沉重的源头	(113)
三	减轻农民负担的治本之策	(117)
第八章	乡村治理问题	(123)
一	乡村治理中存在的问题	(123)
二	乡村治理问题的原因	(125)
三	对乡镇管理体制改革的探索的评价	(131)
四	乡村管理体制改革的方同	(133)
五	推进乡村管理体制改革的配套措施	(140)
第九章	农民组织化：问题的关键	(143)
一	农民组织化程度低，社会结构扭曲失衡	(143)
二	农民权益保障的核心是农民组织化	(145)
三	农民组织化的实现形式	(146)
四	政府对合作社的支持政策	(152)
第十章	农业现代化：艰难之旅	(154)
一	农业现代化的内容和目标	(154)
二	中国农业现代化走什么道路	(155)
三	中国农民需要什么样的农业现代化	(157)
四	农民与农业产业化经营	(159)

五 中国式现代农业发展集约经营的前景	(163)
六 农业现代化：艰难之旅	(166)
第十一章 解决“三农”问题的国际经验	(171)
一 实行市场价格支持和直接收入支持	(172)
二 实施投入补贴和保障性措施	(182)
三 促进农村综合发展，保障农民权益	(194)
四 国际经验对我们的启示	(202)
第十二章 解决“三农”问题的基本思路和政策	
方向	(213)
一 从城乡二元分割到城乡协同治理	(213)
二 深化改革，转变职能，强化支持	(217)
三 减少农民，富裕农民	(221)
第十三章 中国农民的福音——从党的十六大和十六	
届三中全会说起	(226)
一 把解决好“三农”问题作为全部工作的	
重中之重	(226)
二 “多予、少取”政策开始启动	(229)
三 公共财政的阳光开始惠及农村大地	(234)
四 建立城乡劳动者平等就业制度被提上日程	(239)

第一章 “三农”问题：从来都是全局性问题

从事研究的目的是为了解决问题。为此，我们首先向读者解释“三农”问题的内涵，它们之间的相互关系，不同时期“三农”问题的地位、重点和政策目标。大家知道，在走上工业化道路的国家里，工农业相互关系取决于经济发展阶段和国家的农业政策。农业毕竟是国民经济的基础，经济成长本身要求工农业协调发展，否则，粮食等主要农产品供不应求就会引起工业化进程停滞，从而被迫进行大的调整。在新中国历史上，有过多次较大的调整。实践证明，“三农”问题对于新中国来说，从来都是全局性问题，只是长期以来“三农”被人为地锁定在服从于国家工业化和城市发展的从属位置，付出了很大的代价。值得庆幸的是，党的十六大和十六届三中全会在对“三农”问题的认识和政策上，出现了根本性转机。

一 “三农”问题的内涵

所谓“三农”，系指农民、农业、农村，而“三农”问题则是农民问题、农业问题和农村问题的总称。换句话说，“三农”问题是相互联系的一组问题，不能理解为一个问题的三个方面。

新中国的“三农”问题是国家工业化进程中，城乡经济社

会变革与发展不同步造成的城乡关系严重扭曲，城乡经济社会结构严重失衡，城乡居民发展机会和待遇极不平等问题。经过长达半个世纪的积累，总的来看，“三农”问题集中表现为城乡二元结构矛盾非常突出，农民、农业、农村的发展程度严重滞后于城市，除少数较发达地区外，广大农村尤其是粮食主产区农村基本上仍是农业社会，城乡（工农）发展差别、城乡居民收入差距很大，贫富分化加剧。与“三农”问题相关联的社会矛盾、利益冲突都已浮上表面，许多不安定因素交织在一起，直接冲击着当今的社会结构和社会安定，“三农”问题已经成为当今中国最重大、最突出的经济社会问题。

总的来看，“三农”问题之间有着密切联系，但它们各自的含义和目标又有区别。

有一种看法认为，“三农”问题相互密切关联，哪一个问题都不是独立的，就是说“三农”问题是不可分的，不存在单独的农业问题。人们所研究的不是农业问题，而是“三农”问题。任何农业问题都不是独立的，解决的办法也不是独立的。农业问题绝不仅是简单的经济问题，还是社会学问题、政治学问题（温铁军，2001）。

也有人认为，“三农”问题既有密切联系，也可以分解。首先，在承认“三农”之间存在着强烈关联的同时，也应该承认，三者各有其相对的独立性，可以分开研究、讨论。例如，为了某种需要，分开单独研究讨论农民问题、农业问题和农村问题。从以往的文献来看，研究农业问题的主要是经济学，研究农村问题的主要是社会学，研究农民问题的主要是政治学（曹利群，2003）。其次，即使分别单独研讨某个“一农”问题，也不是单纯地从某一个方面去考察，而是从多视角进行综合考察，从而对它们作出全面妥帖的解释。譬如我们考察农业问题时，第一必然关联到农民的利益，因为农民是农业生产的

行为主体；第二必然关联到农村，因为农村是农民居住的区域和农业存在的基础空间。这样，单纯从经济学角度来分析“三农”就说不清楚，而必须从经济学、社会学和政治学等多视角来进行综合考察，方能深刻揭示“三农”问题的本质和相互关系。现在，在“三农”问题的研究上的确也出现了经济学、社会学和政治学以及伦理学综合考察的趋势。这是“三农”问题研究上的一大进步。

“三农”问题之所以可以单独研究、讨论，是因为它们在内容上确有区别。这里，分别作个一般性说明：

农民问题。从长期来看，农民问题应当是“三农”问题的中心，现在更是居于核心地位。农民不仅是以从事农业为生的劳动阶层，而且是中国人数最多的社会群体。无论是在新民主主义革命时期，还是在社会主义改造和建设时期，以及在改革开放的新时期，农民问题始终是中国的主要问题。从含义和内容上看，现阶段农民问题集中到一点是农民权益缺失问题，包括：①土地问题，主要是农地所有权和处置权问题，农地非农转移中的产权实现问题，失地和无地农民的地权或就业问题。②生产经营收益问题。③剩余农民的转移就业问题，包括非农就业机会、劳动条件和劳动报酬，迁徙权和作为城里“外来人”的社会保障问题。④农民的社会、政治权益问题。⑤农民组织化问题，即提高农民进入市场的组织化程度、形成农民利益代表机构和争取平等的国民待遇问题。

农民是一个逐渐分化的社会群体。在市场经济条件下和现代化进程中，大多数农民都将经历职业转换的艰难过程和脱贫致富的漫长过程，直到农民获得平等的国民待遇、基本消除农民与市民的差别、农民变成少数为止。

农业问题。主要是经济问题：①适合国情的农业发展模式和经营方式选择问题。②提高农业综合生产能力，保证城乡居

民和国民经济发展对农产品需求的供给问题，实质上是以怎样的成本——收益结构来实现这一供给问题。③农产品市场体系和国家对农业支持保护体系问题，以及提高农业的国际竞争力问题。④农业现代化问题，即采取什么样的符合本国国情的技术路线来实现传统农业到现代农业的转变过程。⑤如何发挥农业的多功能，生态资源保育和可持续发展问题。

农村问题。可以归结为农村综合发展问题。粗线条地看，农村综合发展包括：①农村区域三次产业结构问题。②农村基础设施建设、工业化和城镇化问题。③新型社区建设、政治结构、正式组织和非正式组织、乡村自治模式选择问题。④农村社会、文化卫生事业、公共服务体系和社会保障体系问题。⑤城乡统筹、农村社会安定和有序发展问题。

虽然“三农”问题可以分开考察、研究、讨论，但是哪个问题都几乎不能单独解决。只是不同时期，它们的重要程度有所不同。

二 不同时期的“三农”问题

由于基本国情和历史因素，中国共产党及其领导的人民政府与农民有着很深长的亲缘关系。在不同时期，党对“三农”问题的认识和政策是随着形势与任务变化而演变的，这其中既有成功的经验，也有失误的教训。

（一）新民主主义革命时期的农民问题

旧中国是一个以小农经济为主体的半殖民地半封建的农业国，没有经历过工业化过程，从一定意义上说，“三农”问题是历史遗留下的一组难题。

新民主主义革命时期的农民问题主要是土地问题。旧中国的土地制度极不合理。在当时的农村，人口不到10%的地主和富农，占有了70%—80%的土地，残酷地剥削农民。而占

农村人口 90% 的贫农、雇农、中农及其他劳动人民，却只占有 20%—30% 的土地，他们终年辛劳，不得温饱。孙中山先生领导的辛亥革命，没有发动和依靠农民群众，所以未获成功。因此，废除地主阶级的土地私有制，确立农民的土地所有制，实现耕者有其田，就成为共产党领导的新民主主义革命的最基本任务。

新民主主义革命所面对的是帝国主义、封建主义和官僚资本主义相勾结的武装到牙齿的反动统治。因此，中国革命的一个突出特点是“武装的革命反对武装的反革命”，以农村包围城市，最后夺取全国政权。而被“三座大山”^① 压在社会最底层的劳动农民便是革命的主要力量。共产党从农村找到了自己的养育地，找到了人民革命战争的兵源、粮源、财源和政治支持的群众基础。党采取正确的政策和策略，把农民团结在自己周围，使农民站在革命一边，成为克敌制胜的关键。

在整个新民主主义革命进程中，共产党团结发动农民的工作始终是以土地问题为中心，以农民协会作为组织工具来展开的。在北伐大革命时期^②，毛泽东等共产党人把农民发动起来，成立农民协会，“打倒土豪劣绅”、惩治不法地主，实行减租减息，在湖南等地的农村竟然出现了“一切权力归农会”、“造成了一个空前的农村大革命”的局面。土地革命时期^③，依靠以工农兵为主体的武装割据，在革命根据地实行均田政策，“没收全部土地，平均分配”。分得土地的农民在极端艰难的情况下支援红军反围剿，保卫红色政权。在抗日战争时期，为团结更多的人支援和参加抗战，共产党放弃没收地主土地的

① 指帝国主义、封建主义和官僚资本主义。

② 亦称第一次国内革命战争。

③ 即第二次国内革命战争。

政策，改为减租减息，实行合理负担。解放战争时期^①，依照《中国土地法大纲》，在老解放区实行土地改革，没收地主的土地和征收富农的多余土地，分给少地和无地的农民，归农民所有。这些政策使得广大农民坚定地站在革命一边，积极有力地支援并直接参与了人民解放战争，从而决定了“两个命运的大决战”^②的结局。

中国新民主主义革命的历史证明，农民站在哪一边，是决定一个政党、集团成败的根本因素。中国共产党领导的新民主主义革命，依靠农民的积极支援和广泛参与，终于赢得了夺取全国政权的胜利。

（二）国民经济恢复时期的“三农”问题

由于长期战争的破坏和延误，1949年10月新中国成立时，国民经济处于崩溃状态，全国灾民达4000万人，城市失业人口约有400万。农业生产跌至谷底，1949年全国人均农产品产量依次为：粮食209公斤，棉花0.8公斤，油料4.8公斤，猪牛羊肉4.1公斤，水产品0.9公斤。农民实际人均年占有粮食只有100公斤左右，终岁辛劳却不得温饱。这就决定了新中国成立初期，党和政府必须把恢复国民经济作为当时的主要任务，把解决全国人民的温饱问题作为“三农”政策的最基本的目标。

中共七届三中全会^③决定，利用三年（1950—1952年）左右的时间，医治战争创伤，全面恢复国民经济，争取财政经济的根本好转。全会认为为此必须实现三个条件：一是全国土

① 即第三次国内革命战争。

② 指20世纪40年代末中国共产党领导的人民解放军反对国民党反动派“国军”的大决战，狭指辽沈、平津、淮海三大战役。

③ 1950年6月6—9日在京召开，讨论决定了国民经济恢复时期的任务、方针和政策。

地改革的完成，二是现有工商业的合理调整，三是国家机构所需经费的大量压缩。实现这三个条件必须将新民主主义革命进行到底，切实做好八项工作，其中，把有步骤地有秩序地进行新解放区的土地改革放在首位。^①

新解放区的土地改革是依照《中华人民共和国土地改革法》的规定进行的。新区的土改与老区相比有很大不同。第一是历史条件不同。新中国成立后，国家没收了官僚资本，掌握了全国的经济命脉。第二是新区土改的目的不再是为了支援革命战争，而主要是为了恢复国民经济，发展农业生产。第三是新区土改实行保存富农的政策，不再征收富农的多余土地。土改法规定，“保护富农所有自耕和雇人耕种的土地及其他财产，不得侵犯”。同时，对地主除没收土地、耕畜、农具、多余的粮食和房屋外，其他财产如各种暗财、浮财、衣物等生活资料等都不予没收。这样的政策有利于恢复国民经济，有利于发展农业生产。

新解放区的土地改革执行了依靠贫农、雇农，团结中农、中立富农，孤立地主的方针，依靠农民协会树立贫下中农的政治优势，仅用了三年时间，就完成了除新疆、西藏等少数民族地区外的土地改革，使3亿多少地和无地农民分得7亿多亩土地和大量的其他生产资料。全国土地改革的完成，标志着我国两千多年来封建剥削制度的终结和地主阶级的基本消灭。农民土地所有制的建立，耕者有其田的实现，为发展国民经济创造了条件。农民有了土地，生产积极性大为提高^②，农业总产值

① 陈明显主编：《中华人民共和国史》，北京理工大学出版社1993年第1版，第31页。

② 当时农业生产力水平很低，以役畜为动力，平均每户不足1头耕畜、约有1/3张耕犁，靠天吃饭。当时农业生产的恢复性增长，主要归功于土地制度改革的贡献。