

『三
农』
SAN NONG

根本出路
GEN BEN CHU LU

在何方？
ZAI HE FANG



吴振坤 辛守良 王兆铮 主编

广东省出版集团
广东人民出版社

『三农』
SAN NONG

根本出路
GEN BEN CHU LU

在何方？
ZAI HE FANG

吴振坤 辛守良 王兆铮 主编

广东省出版集团

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

“三农”根本出路在何方? / 吴振坤, 辛守良, 王兆铮主编. — 广州: 广东人民出版社, 2010. 10

ISBN 978-7-218-06840-4

I. ①三… II. ①吴…②辛…③王… 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. ①F32 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 155850 号

“三农”根本出路在何方?

吴振坤 辛守良 王兆铮 主编

版权所有 翻印必究

出版人: 金炳亮

责任编辑: 卢雪华

装帧设计: 李桢涛

责任技编: 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

经销: 广东省出版集团图书发行有限公司 (www.gdpgfx.com)

印刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

书号: ISBN 978-7-218-06840-4

开本: 889mm×1194mm 1/32

印张: 11 插页: 1

字数: 260 千字

版次: 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

如发现印装质量问题影响阅读, 请与出版社 (020—83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 89667808

“三农”根本出路在何方？

（代 序）

中国是一个农业大国，农民人口众多，农村落后，“三农”问题一直是个“老大难”问题。远的不说，新中国成立以来就长期存在这个问题，何其“老”也；“三农”问题又被提高到全党工作“重中之重”的地位，何其大也；“三农”问题千头万绪，问题多，矛盾多，极其复杂，长期难以解决，何其难也。本书根据中央有关精神，特别是在十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称十七届三中全会《决定》）精神指导下，对这个“老大难”的“三农”问题进行梳理，重点是“解难”，探索解决办法，寻找根本出路。根本出路找到了，就可以全力以赴地创造条件，经过一定时间的努力求得解决。所以，我们认为，解决“三农”问题的前途是光明的，将随着我国在 21 世纪中叶基本实现现代化而得到解决。

本书有三大亮点和四大特点。

第一个亮点：

《总论》中第一次明确指出，在农村众多复杂矛盾和问题中存在三大基本矛盾：一是城乡二元结构的体制性矛盾；二是发展现代农业与农业生产方式落后性矛盾，包括生产力的落后性和生产关系的落后性；三是人口多耕地少的基本国情矛盾。这三大基本矛盾就其中某一个矛盾或某两个矛盾来说，在理论界中早就有人提出过和论述过，而把这三大基本矛盾综合在一起加以论述，就我们所看到的资料来说，本书是第一次，因而是本书的第一个亮点。

确定农村三大基本矛盾的意义何在？可以说，农村中几乎所有社会矛盾都是从这三大基本矛盾派生出来或与其有密切关联的，它们是所有其他各种社会矛盾的根源。农村三大基本矛盾解决了，农村现存的或与其有关的矛盾和问题，都会得到解决或基本解决。因此，农村三大基本矛盾是探索解决“三农”问题根本出路的基本依据。

第二个亮点：

探索出解决“三农”问题的根本前提和根本出路。统筹城乡发展，建立城乡经济社会一体化制度，就可以解决城乡二元结构的体制性矛盾。这个矛盾的解决是解决“三农”问题的先导性根本性前提。没有这个根本性前提，就谈不上解决其他基本矛盾和问题。同时，城乡一体化战略长期深入地贯彻，有效推动农村各项事业持久不断地发展，就一定会改变农村落后面貌，最终把农村建设成为《决定》所说的“广大农民的美好家园”。城乡一体化又是解决“三农”问题的根本途径。

如何解决发展现代农业与农业生产方式落后性这个基本矛盾？实现农业生产现代化是解决农业生产力落后的根本途径，实现土地经营规模化是解决生产关系中一家一户小生产方式落后性

和局限性的根本途径，实现农村人口城镇化则是解决人口多耕地少基本国情这一基本矛盾的根本途径。

上述“四化”（一体化、现代化、规模化和城镇化）的综合就是解决“三农”问题的根本出路。这是本书的最大创新，因而是最大的亮点。

第三个亮点：

本书含有一系列新观点、新提法。例如，关于“土地承包关系长久不变”的新解释。我们不能搞农村土地国有化，更不能搞农村土地私有化，而必须毫不动摇地坚持农村土地集体所有制。但是，我们坚持的土地集体所有制不是过去那种“一大二公”的五权统一的土地集体所有，而是两权分离的土地集体所有制。这里的两权分离，就是土地所有权（包括处分权）与占有权、使用权、收益权相分离，农村集体掌握土地集体所有权（包括处分权），农户家庭充分享有土地占有权、使用权、收益权。体现两权分离的土地集体所有制将会长期存在，而以这种两权分离的土地集体所有制为基础的土地承包关系同样会长久存在，因而农户作为承包者将长久地成为享有充分经营权的经营主体。这样，这种两权分离的土地集体所有制与以这种所有制为基础的土地承包关系，会一起长久地存在下去，可能变化的只是具体的承包形式、经营模式，如土地经营集约化、规模化，经营方式的联合化、股份合作化、合作化、集体化等多样化形式。又如，本书把城乡统筹战略看作是先导性、总体性战略，并强调在统筹工作中党委和政府起决定性作用；在农民收入方面建议按户籍人口给予特殊补贴；提出农村基础教育的基础性、先导性和根本性三大作用；在城镇化目标和道路上也有一些新的表述，等等。

第一个特点：

重点与全面相结合。本书的体系结构是以十七届三中全会《决定》为基本依据来安排的。全书有四大重点，即城乡经济社会发展一体化、土地经营规模化、农业生产现代化和农村人口城镇化。同时，全书又包括了“三农”问题的四大建设，即基本制度建设、基本经济建设、基本社会建设和基本政治建设，它们分别是解决“三农”问题的基本制度保障、基本经济保障、基本公共事业保障（包括改善农民生产生活条件）和基本政治保证。“四化”与四大建设相结合，就是本书重点与全面相结合。

第二个特点：

理论与实践紧密结合。在编写之前，本书主编在成都市市委精心安排下，到该市两个重点县和两个各有特色的城区就城乡统筹工作进行了实地调查研究。成都市的城乡统筹实践的做法和经验，特别是“三个集中”中的土地向规模经营集中和农民向城镇集中，很有借鉴价值。这些思想对我们提出“根本出路”很有启示。这次实地调查有效地帮助了编书工作。在我们编写人员中，党校和行政学院的几位同志都是从事理论研究工作已四五十年的理论工作者，特别是得益于中国人民银行金融研究所一流老专家和财政部几位司处级主管农业工作同志的参与，使得我们较好地把理论与实践结合起来。

第三个特点：

理论分析中尽量体现辩论性。在很多农业问题上，不是只有一种观点，而是有两种甚至多种观点。我们在相关问题的论述中，尽量摆出各种不同观点，分析各种观点的利弊长短，最后亮出作者的观点。“真理越辩越明”。各种观点相比较有利于读者作出正确的判断。

第四个特点：

进行国际比较。我国与其他国家包括发达国家既有相同又有不同。相同和不同都可以相比较。如在人口资源、财政金融对农村的支持、农业经营规模与方式、农业现代化道路、粮食安全、收入分配、城市化道路等方面，我们与国际进行了比较，显示出各自特点和长处，从而使我们可以吸取其长处与经验，以增强我们自己的优势，走自己的道路。

这里要特别说明，本书并没有设立建设社会主义新农村的专题，因为我们认为破解“三农”问题本身就是建设新农村。“三农”问题破解之日，就是新农村建设成功之时。

本书由三位资深教授担任主编。他们是：原中央党校经济学教研部主任、中国老教授协会常务理事、国杰老教授科技咨询开发研究院副院长兼经济发展战略研究部主任吴振坤教授；原中央党校教务部主任、中央党校离退休干部局党委副书记、国杰老教授科技咨询开发研究院经济发展战略研究部常务副主任辛守良教授；原中央党校理论研究室副主任、中央党校老教授协会主任、国杰老教授科技咨询开发研究院经济发展战略研究部副主任王兆铮教授。

参加编写工作的同志有：

吴振坤教授写作总论、论五、论十、论十一；辛守良教授写作论一第一部分、论七、论八；王兆铮教授写作论十二；国家行政学院智士才教授写作论一第二部分、论二、论六；原中国人民银行金融研究所所长、十一届全国人大代表秦池江教授写作论三；财政部农业司姜大峪处长写作论四；财政部综改办副司长丁国光和易赞同志合写作论九。秦池江教授作为从事金融理论研究工作几十年资深老专家写作建立现代农村金融制度建设专题，是高水平高质量的；财政部农业司和综改办的几位领导同志写作国家

财政对“三农”工作支持和增加农民收入两个专题，由于他们就是主管这方面业务的，当然是最适合的人选，是实践性和理论性很强、质量很高的。

全书由吴振坤教授修改审定。

中央党校资深教授李尧唐担任了本书全部文字审核和引文核对工作，付出了艰辛劳动；本书主编在成都市调研期间，市委政研室杨玉华处长一直陪同，给予了很大的帮助；中央党校图书馆研究馆员许桂珍为本书提供了全国人口统计表及其他资料。中央党校经济学部徐祥临教授是主要研究“三农”问题的，他对本书一些重要问题提出了很好的意见。我们对上述同志表示感谢。

奉献给读者的这部著作，是中央党校老教授协会与国杰老教授科技咨询开发研究院经济发展战略研究部集体编写的第六部著作。前五部是：《马克思主义在中国的丰富和发展》（1949—1999）、《二十世纪共产党执政的经验教训》、《全面建设小康社会重大经济难题研究》、《构建社会主义和谐社会战略难题研究》和《中国特色社会主义新释》，前四部均由中央党校出版社分别于1999年、2003年、2006年、2007年出版，第五部著作是由山西人民出版社2008年出版。

本书作为课题项目是中共中央党校2009年校级科研项目。

主 编

2010年5月1日

目 录

“三农” 根本出路在何方? (代序)	(1)
总论	(1)
论一 土地承包关系要保持长久不变	(24)
论二 健全土地承包经营权流转市场	(47)
论三 建立现代农村金融制度	(65)
论四 加大国家对“三农”的投入	(93)
论五 实现城乡经济社会一体化	(112)

论六	实现土地经营规模化	(148)
论七	实现农业生产现代化	(176)
论八	确保粮食增产	(204)
论九	增加农民收入	(232)
论十	大力发展农村公共事业	(252)
论十一	实现农村人口城镇化	(283)
论十二	健全农村民主管理制度	(312)

总 论

农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局。在革命、建设、改革各个历史时期，我们坚持马克思主义基本原理同我国具体实际相结合，始终高度重视、认真对待，着力解决农业、农村、农民问题，成功开辟了新民主主义革命胜利道路和社会主义事业发展道路。

在新的历史条件下，党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称十七届三中全会《决定》）。这个《决定》是当前和今后一个时期正确解决“三农”问题的纲领性文件，必须认真加以贯彻。

农业、农村和农民有极为密切的内在联系，同时又各有其自己的内涵及其重要性。而要想深入分析三者与人类社会发展的关系，就必须从农业谈起。

一、农业是国民经济和社会发展的基础

（一）农业生产是人类生存的第一个基本前提

纵观人类发展的历史，人类生产活动首先是从农业开始的。马克思、恩格斯指出：“我们首先应当确定一切人类生存的第一个前提，也就是一切历史的第一个前提，这个前提是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身，而且是这样的历史活动，一切历史的一种基本条件，人们单是为了能够生活就必须每日每时去完成它，现在和几千年前都是这样。”^① 马克思指出，“食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要的条件”^②。人们需要的食物，只能由农业提供；农业生产提供的食物等基本生活资料是人类生存和发展的首要前提和基本条件。农业的这种特性，就决定了农业是人类生存和发展的基础地位。

（二）超过农业劳动者个人需要的农业劳动生产率是一切社会的基础

农业生产者提供的食物等基本生活资料，首先要满足他们自己的需要。如果农业提供的食物等生活资料，只能满足农业劳动者本身的需要，就不会有社会分工，不会有农业以外的其他产业的发展，不会有社会进步。奴隶社会和封建社会经历了几千年的

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第78～79页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第344页。

漫长发展过程，重要原因之一就是农业长期落后，为农业以外的人和其他产业发展提供的农产品较少。因此，马克思说：“社会上的一部分人用在农业上的全部劳动——必要劳动和剩余劳动——必须足以为整个社会，从而也为非农业的劳动者生产必要的食物；也就是使从事农业的人和从事工业的人有实行这种大的分工的可能；并且也使生产食物的农民和生产原料的农民有实行分工的可能。”^① 马克思还指出：“农业劳动是其他一切劳动得以独立存在的自然基础和前提。”^② 这样，就得出一条根本性结论：“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础，并且首先是资本主义生产的基础。”^③ 因此，超过农业劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础，是社会分工的基础，是一切社会生存和发展的基础。

由上述可见，农业是国民经济和社会发展的基础，这是马克思主义的一条基本原理。无论是过去、现在和可预见到的将来，无论是最不发达的未开化的民族还是最文明的民族，都必须先保证有食物，然后才能去顾及其他事情。有些国家由于某种条件或原因可以少生产粮食或其他农产品，而主要靠进口来满足本国居民的需要，这从世界范围来看，并没有改变农业是国民经济和社会发展的基础这一普遍适用的基本规律，只是在地域上有所改变而已。例如 19 世纪初，英国从加勒比海殖民地大量进口食糖，如英国自己生产这些糖则需 190 万英亩（1153 万亩）耕地。另外，英国 1815 年从美洲进口 1 亿磅棉花，所相当的纤维如靠英国自己产麻来代替，则需 20 万英亩（121 万亩）耕地，如产羊毛来

① 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，人民出版社 1995 年版，第 544 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 26 卷，人民出版社 1972 年版，第 28～29 页。

③ 《马克思恩格斯全集》第 25 卷，人民出版社 1975 年版，第 885 页。

替代，则需 900 万英亩（5463 万亩）草地。总之，如英国当初使用自己的土地（1996 年英国有耕地约 9000 万亩，草地 16630 万亩）产糖、麻（或毛），粮食、燃料、建设用地就会十分紧张，产品价格就会上涨，一旦高于工资上涨幅度（当时欧洲多数地区确实发生）工业革命就进行不下去。但英国用强权在世界范围内调整土地利用，从而调整了本国的产业结构，保证了工业革命的成功和英国的强盛。^① 英国这个例子中进口的是糖、麻，因为进口这些东西比国内生产要便宜得多，如果进口粮食更便宜，则会把后者换成前者。总之，由于本国土地少，用强权手段或贸易手段，进口本国所需农产品，不改变农业是社会分工的基础、农业是一个国家经济社会发展的基础的地位，只是在地域上有所变化而已。

马克思、恩格斯还深刻地认识到农业、农村和农民问题是马克思主义政党领导革命、夺取政权、巩固政权必须认真解决的重大问题。他们强调工农联盟是无产阶级政权的政治基础，主张建立和加强工农联盟。他们十分重视工农关系、城乡关系，明确提出消除城乡差别和工农差别是共产党的历史使命。他们认为，未来社会要“把农业和工业结合起来，促使城乡对立逐步消灭”^②，在迫使个人奴隶般地服从社会分工的情形消失之后，“脑力劳动和体力劳动的对立也随之消失”^③。这就是马克思主义关于未来社会必然消灭“三大差别”的著名论断。

① [美] 肯尼斯·波梅兰兹：《大分岔：中国、欧洲和世界经济的形成》，普林斯顿大学出版社 2000 年版。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 294 页。

③ 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 305 页。

（三）粮食是一种特殊战略性产品

农业在整个国民经济和社会中基础地位的含义，主要是粮食。粮食永远是人类生存发展面临的首要问题。邓小平强调：“农业，主要是粮食问题。”^① “农业搞不好，工业就没有希望，吃、穿、用的问题也解决不了。”^② 因此，重视农业，首先要抓好粮食生产。“不管天下发生什么事，只要人民吃饱肚子，一切就好办了。”^③ 在我国，主要农产品特别是粮食，始终是一种特殊的战略性产品，直接关系到人民和国家生存的安危。粮食作为一种特殊的战略性产品，具有绝对的不可替代性和特殊的制约性。第一，“民以食为天”，食以粮为先是永恒的普遍规律，无论是过去、现在和将来，都是如此。粮食作为人们绝对不可缺的食物，是其他任何东西都无法代替的。在一定意义上说，粮食比黄金还贵重。第二，只有农业提供了除满足农民需要以外还有剩余的粮食，才有社会分工，才能发展其他产业和从事其他活动。粮食对国民经济和社会具有直接的极大的制约性。第三，粮食是在土地上生长出来的，又主要是靠雨水生长的。而我国耕地是有限的，雨水是人们无法控制的。因此，粮食的产量与工厂生产的产品不一样，不仅总是有限的，而且受自然条件的限制和影响。在我们国家绝不能轻易说粮食问题已经得到根本解决。第四，中国有“丰衣足食，安民之基”古训，中国有 13 亿多人口，吃饭问题，无论是现在或将来，都是头等大事。而且，中国 13 亿多人口的吃粮问题，只能靠我们自己来解决，我们进口一些粮食，只起品

① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 159 页。

② 《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社 1994 年版，第 322 页。

③ 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 406 页。

种调剂、丰歉调剂作用。中国每年粮食消费占世界消费总量的近1/5，如果进口过多，不仅国际市场难以承受，也会给低收入而又靠进口粮食的国家带来不利影响。据有关专家测算，近20年，国际市场上小麦、玉米和大米价格变动，在很大程度上是受中国进口这些产品的影响。因此，我们能够解决13亿多人口吃饭问题，本身就是对世界的一大贡献。

可见，粮食是百姓温饱之源、经济发展之要、物价稳定之基、社会稳定之本，任何时候都必须高度重视粮食生产。

二、我们党历来高度重视加强农业基础地位

（一）一贯强调加强农业基础地位的极端重要性

我们党一直坚定不移地坚持马克思主义关于农业是国民经济基础的基本原理，从党的代表大会到中央全会不断强调加强农业基础地位的极端重要性。

我们党最早重视农业的当属毛泽东。他在1956年4月《论十大关系》的讲话中就指出，强调优先发展生产资料的生产也决不能因此忽视生活资料的生产。如果没有足够的粮食和其他生活必需品，首先就不能养活工人，还谈什么发展重工业？1957年2月，在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话中，又指明要充分注意发展农业和轻工业。1959年，针对“大跃进”片面发展钢铁工业造成国民经济比例失调的问题，毛泽东还提出了安排国民经济要以农、轻、重为序的思想。进入国民经济调整时期后，毛泽东又提出了“以农业为基础、以工业为主导”的发展国民经济的总方针。毛泽东的这些论述，强调了农业的重要性，奠