

中国三农问题

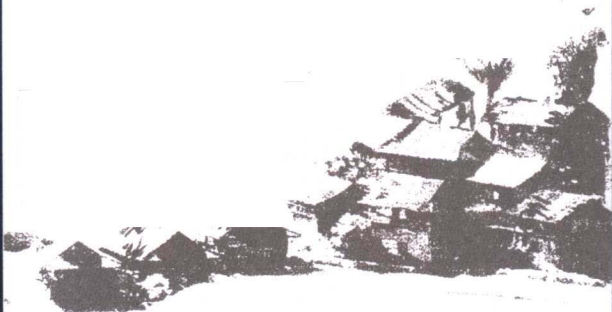
—— 历史·现状·未来

主编 荣兆梓 吴春梅

副主编 张德元 周致元



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国三农问题

—— 历史·现状·未来

主 编 荣兆梓 吴春梅

副主编 张德元 周致元



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国三农问题: 历史·现状·未来/荣兆梓, 吴春梅主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2005. 10
ISBN 7-80190-807-4

I. 中… II. ①荣…②吴… 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. ① F32 ② D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 069838 号

中国三农问题

——历史·现状·未来

主 编 / 荣兆梓 吴春梅
副 主 编 / 张德元 周致元

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
责任部门 / 皮书出版中心
(010)85117872
项目经理 / 张大伟
责任编辑 / 任文武
责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010)65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 客户服务中心
(010)65285539
法律顾问 / 北京建元律师事务所
排 版 / 东远先行彩色图文中心
印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889×1194 毫米 1/32 开
印 张 / 11.75
字 数 / 290 千字
版 次 / 2005 年 10 月第 1 版
印 次 / 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-807-4/D·242
定 价 / 26.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究



荣兆梓 男，1949年4月出生，汉族，江苏无锡人。安徽大学经济学院教授、院长，武汉大学商学院博士生导师，全国马经史学会理事、安徽省经济学会常务理事、中国三农问题研究中心研究员。主要研究方向：所有制理论、企业理论。主持国家自然科学基金项目、国家社会科学基金项目及其他研究项目10余项，发表论文100余篇。



吴春梅 女，1964年生，安徽大学历史系主任，教授、博士生导师，中国三农问题研究中心研究员。主要研究方向为区域经济社会史、中国近代文化史，出版专著1部，在《中国农史》等刊物上发表文章30余篇，主持国家社会科学基金项目“淮河流域经济开发史研究（1840~1949）”。



张德元 男, 1963年生, 安徽舒城人; 大学本科学历, 安徽大学经济学院副教授、硕士生导师, 安徽大学中国三农问题研究中心副主任、秘书长。主要从事农村经济研究, 发表论文50余篇, 主持或参与农村问题研究课题10余项。



周致元 男, 1963年生于安徽省肥东。历史学硕士、文学博士。现为安徽大学中国三农问题研究中心研究员, 安徽大学历史系教授。长期从事中国古代农村社会、封建国家农业政策等相关问题研究。在《中国农史》等刊物上发表论文40余篇, 著有《皖南古村落》。

目 录 CONTENTS

代序：科学发展观——理解三农问题的新视角	顾海良/1
关于三农问题及全面深化农村改革的 一些看法和想法	何开荫/8
关于三农问题的几点想法	曹锦清/32
关于当代中国三农问题的几点认识与思考	阮文彪/49
基于科学发展观的百年三农问题再思考	江永红/67
隋唐淮河流域土地制度的调整与农业发展	周怀宇/88
我国的农地制度与改革	何炼成 何 林/102
我国农村土地使用权流转刍议	陈永志 黄丽萍/113
耕地保护浅论	凤 翔/123
中西农业现代化道路比较研究（论纲）	丁长清/134
国外农业发展经验，中国三农现状及治理对策	颜鹏飞/149

菲律宾的农业发展：经验与教训	沈红芳/174
浅谈中国近代化过程中的农轻重关系	林 刚/185
美棉推广与 20 世纪 20、30 年代的乌江实验区	朱庆葆 牛 力/198
民国时期解决三农问题的路径选择	池子华/213
明代荒政文献中的饥民生活描写	周致元/233
东晋南朝时期淮河流域农业生产述论	王鑫义/245
深化市场取向的改革是解决我国三农问题的 唯一出路	钟祥财/256
取消农业税对农村基层政府的影响研究	韦 苇 杨卫军/272
咸安政改：体制内的增量改革	吴理财/283
解决中国三农问题的大思路：工业化重心 下移到县域	卢荣善/297
论农业市场化经营制度的创新	马怀礼/306
县域中小企业融资问题研究	余传奇 叶 静 孙 韦/319
近代新学教育与城乡分离的加剧	王先明/327
中国农村义务教育发展历史评述	张德元/346
后 记	编者/370

代序：科学发展观——理解 三农问题的新视角

武汉大学党委书记、教授 顾海良

科学发展观，不仅是我们对整个国家经济、政治、社会、文化发展理解的新的指导思想，是全面建设小康社会时期中国共产党执政的新理念，也是中国共产党对社会主义现代化建设指导思想的新发展。同时，科学发展观也是研究当前重大的经济、政治、社会、文化问题的方法论。

从科学发展观的角度理解中国的三农问题，首先应坚持三个全面观，即对中国三农问题的理解应该从三个全面的角度或观点出发。

第一，对三农问题的三个方面即农业、农村和农民问题的全面理解。三农问题本身就是一个整体，是一个需要我们全面加以理解的整体。三农问题是中国当前最大的经济、政治和社会问题。

“农业”问题是中国当前最大的经济问题，因为农业问题解决的好与不好，不仅关系到国民经济的发展，而且关系到我们能否实现全面建设小康社会的宏伟目标，能否推进社会主义现代化建设。

“农民”问题是中国当前最大的政治问题，历来的农民问题都是一个政治问题。中国几千年历史的发展都是和农民问题联系在一起的，中国的历史就是一个以农民活动为主体而构成的

历史。历史潮流的演变、社会的兴衰都与农民问题有着直接的联系。所以，农民问题历来都是中国社会发展的重大政治问题。即使在近现代，农民问题同样也是中国社会发展的重大政治问题。20世纪，中国社会发生了巨大的历史演变，每次演变都是以农民问题作为政治问题提出来的。在新民主主义革命之初，毛泽东同志的《湖南农民运动考察报告》就把农民问题作为新民主主义革命中重大的政治问题；新民主主义社会向社会主义过渡时期，毛泽东同志又根据中国农业合作化运动的一系列调查报告，确立了中国新民主主义革命向社会主义社会这一目标过渡的道路；改革开放的时候，邓小平同志也是以安徽的农民问题作为改革开放的起点，由此推动了中国改革开放的发展，也推动了中国经济体制的改革。所以，农民历来是中国社会发展的重大的政治力量。现在，中国社会的发展，农民问题、农村的矛盾应该作为中国当前最大的政治问题。

“农村”问题是中国当前最大的社会问题，农村问题不仅是农业和农民问题，它实际上是一个农村社会全面发展的问題，也是中国社会全面发展的重大问题。农村问题根本上是一个社会问题，一个农业、农村经济产业结构调整的问题。所以，解决三农问题应该有一个全面的观点，对其应该有全面的理解，应该把三农问题看作是中国经济、政治和社会的重大问题。而且，还是我们当前最重大的经济问题、政治问题和社会问题。

第二，对二元结构及其矛盾的全面理解。三农问题与我们当前农村存在的二元结构有着直接的联系。有的专家认为，三农问题的症结就是二元结构的矛盾，我赞同这一观点。

二元结构问题实际上是第二次世界大战以后，发展中国家在城市化过程中留下的一个极其明显的问题。二战后，发展中国家实现了经济上比较高水平的增长，这种经济增长不管采取的是哪种形式，首先引起的都是城市的工业化进程和发展，而忽略了农业、农村的发展，形成了经济社会发展中的二元结构。

在二元结构的态势下，农民问题变得日益严重，突出的表现就是农村和城市经济社会发展的反差，差距迅速拉大，如引起的农民收入和城镇居民收入差距的拉大。在这个进程中的中产阶级，主要产生在城市，集聚于城市；社会的贫苦阶层主要留在农村，形成了我们现在所讲的二元结构。所以，我们可以认为，二元结构的核心实质上是城市工业化急速发展和农村城市化进程相对滞后的矛盾。城市化的滞后就是指农业、农村和农民没有尽快实现农业产业化和农民向城市转移以及农村的城镇化。

二元结构虽然可以看作是三农问题的症结，但是解决二元结构的矛盾、解决三农问题，却要在全社会范围内，在对经济、社会发展整体结构的调整中实现。解决二元结构的问题，缓解和消除二元结构矛盾的基本途径在于三个方面：一是消除城乡间的壁垒，这个壁垒包括经济的、政治的、社会的，也包括文化的；二是注重城市的生产要素向农村的转移、流动，使城市的生产、经济活动和农村的经济活动有更多的联系；三是农村人口向城镇转移，这是加快城镇化建设的重要方面，也切合二元结构的矛盾所在。当然，关于农村人口向城镇转移的方略和重心，我们是可以继续研究的。

第三，对当前提出解决三农问题“多予、少取和放活”等政策给予全面理解。“多予、少取和放活”不仅仅是一个解决经济问题、农业问题的政策，实际上也是一个全面的政策，是涉及解决农业、农民和农村三农问题的全面政策。

“多予”主要在于增加对农业和农村的投入，加快农村基础设施建设，扩大产业化规模，延伸农业生产链，直接增加农民收入。“多予”包括了农业问题、农村问题，同样也包括了农民问题。增加对农业的投入是“多予”的基础，加快农村基础设施建设是农村全面建设的需要，而目的是直接增加农民收入。

“少取”主要是指对农村税费的改革，免除农业税收，切实

减轻农民负担，让农民休养生息。我们要通过各种政策、法律手段从农民那里少拿一点，在农村、农业问题上少收一点税，甚至免掉全部税收。农业是一个非常特殊的部门，特别是加入WTO以后，我们面对着世界农业的发展，我们更应该看到农业问题的特殊性。所以，对我们来讲，不仅要“少取”，而且要和“多予”结合起来。在“多予”基础上的“少取”，在“少取”过程中的“多予”，才能真正解决三农问题。

“放活”主要指落实各项政策，把农民群众的积极性、主动性、创造性充分发挥出来，活跃农村经济，拓宽农民增收渠道。这同样把农民、农业和农村三位一体的问题看作是“放活”的共同的对象和主要方面。落实各项政策不仅包括和农民有关的问题，也包括和农村、农业有关的问题。只有这样，才能充分发挥农民的积极性、主动性和创造性，才能对农村经济、农村经济结构的调整、农业的发展做出根本性的改观。

以上三个全面的观点，包含了三个主要方面的问题：第一个全面理解，可以看作是整个国家宏观政策方面的问题；第二个全面理解是关于解决二元结构的问题；最后一个关于“多予、少取和放活”政策的全面理解问题，不应该把三农问题仅仅看作是一个经济问题，而应该把三农问题解决中的“多予、少取和放活”理解为关于农业、农村和农民问题的全面政策。

关于三农问题的理解不仅要坚持全面的观点，还应该有关协调的观点。当前在解决三农问题中，特别应该很好地协调好农业、农村和农民发展中的六个方面的主要关系。在对这些关系的解决和协调中，处理和解决好农业、农村和农民问题。

(1) 从全面建设小康社会的宏伟目标的高度理解三农问题。全面建设小康社会的宏伟目标可以概括为物质文明、精神文明、政治文明和生态文明四个方面，这四个方面都包含了农业、农村和农民问题。物质文明中，我们把农业的发展、农业的工业化、农业的产业化看作是重要的目标。精神文明中，我们同样

把农业、农村和农民问题看作是极其重要的问题，农村的教育问题、文明发展问题都是全面建设小康社会宏伟目标的内容。关于政治文明，我们不仅提出了政治文明在全面建设小康社会时期的重要意义，而且强调政治文明应从基层做起，这里“基层”主要是农村，或者首先指的是农村。在生态文明上，我们更强调了人与自然的和谐与协调的发展，这一点也更多的是和我们的三农问题相联系的。所以，解决三农问题不只是一个权宜之计，不只是现在要解决的重大问题，更重要的是与全面建设小康社会宏伟目标能否实现相联系的重大问题。

(2) 解决三农问题与社会主义和谐社会建设的关系问题。社会主义应该是一种和谐的社会建设，这实际上是我们以科学发展观来理解社会发展的一个极其重要的观念上的转变。我们曾经有过稳定压倒一切的说法，它在我们处理改革、发展和稳定的关系问题上起到过重要的作用。但是随着社会发展，我们在稳定中更应该去寻求的是社会的和谐，社会和谐与稳定有着思路和观念上的区别。区别就在于“和谐”是双方共同追求的，甚至是多方共同追求的，而“稳定”似乎只是对某一方面可能影响稳定因素单面的一种压力。我们从和谐社会的角度来看，解决三农问题实际上应该有多方面的协调关系，包括政府的、社会的、城镇的，也包括农村的。对这种和谐社会的建立，三农问题的解决显然是有重要意义的。假如农村问题不能解决，社会的和谐问题就不可能解决；农民的问题不能解决，政治的和谐问题就不能解决；农业问题不能解决，经济的和谐的可持续发展同样也不能解决。和谐社会能否建立，当前和今后一个很长的时期，在于我们能否解决三农问题。

(3) 处理好粮食生产总体平衡、农产品结构优化与农村产业结构调整之间的关系，特别要关注我们加入 WTO 以后所面临的新的问题。粮食问题是农业问题中的重中之重，也是整个国民经济重中之重。中国这样一个大国，社会的稳定、经济的发

展、国家的安全，首先要求能够解决粮食问题。粮食生产的总体平衡是农村经济发展的基础，也是保证国民经济平稳发展和增长的基础。在这个基础上，我们才可以进行农产品结构的优化和调整，使得农业成为一个真正经济型的、产业型的农业。农村产业结构调整与粮食生产总体平衡、农产品结构优化之间应该是协调的，而不应该是脱离的。

(4) 国家财政的增长、城镇居民生活水平的提高和农民增收的关系。三农问题中的核心问题就是增加农民的收入，这是解决三农问题的关键。20世纪80年代以来，整个国家的财政收入在增长，整个国家的城镇居民人均收入水平也在提高，而农民增收状况却相当糟糕，不管是绝对量还是相对量都呈下降趋势，特别是城镇居民收入水平和农民收入水平的差距在逐渐拉大。这种状况不利于国家经济、社会的发展，也不利于我们解决收入差距过大的现象，更不利于整个国家生产、分配、交换、消费经济活动的顺利运行。所以，农民增收问题是解决三农问题极其重要的问题，我们应该兼顾国家财政收入的增长、城镇居民生活水平的提高与农民增收之间的关系。目前，国家财政还处于比较困难的阶段；城镇居民生活水平虽然有了比较大的提高，但是这种提高也同样是不平衡的。

(5) 合理城市布局和加快小城镇建设的关系问题。农村城镇化问题历来是学术界和理论实践界争论的热点，农村的发展究竟是就地进入城镇化，分散建立小城镇，还是发展中等城市，甚至归集到大城市，这不仅是一个学术理论问题，也是一个亟待解决的实践问题。

(6) 加强乡镇政权建设与全面提高农民素质的关系问题。加强乡镇政权建设是解决当前三农问题的重要方面。大部分人对当前的乡镇政权的建设持着悲观的态度，认为现在农村中存在着十分尖锐的农民和乡镇政权间的矛盾。解决三农问题，面对农业、农村和农民的乡镇政权建设必须放在首要位置。随着

我们政治体制改革的进行，随着我们提出加强党的执政能力建设，加强乡镇政权建设应当成为三农问题解决的政治方面的重要问题。另外一方面，如何全面提高农民的素质问题。农民的思想道德素质、科学文化素质和健康素质的提高是农民在解决自身问题的过程中需要予以关注的问题。思想道德素质和科学文化素质和教育有关，和整个农村建设的文化氛围有关。农民的健康素质也是我们应该关注的问题。只有在乡镇政权建设和农民素质两个方面都有极大改观的基础上，才有可能真正解决我们现在三农问题中所遇到的政权和农民的矛盾问题。

科学发展观能够提供给我们的是如何以全面的、协调的、可持续发展的观点来理解我们经济、政治、社会、文化活动中所发生的问题，本文试图从科学发展观的角度阐述本人对中国当前三农问题的理解。

关于三农问题及全面深化 农村改革的一些看法和想法

何开荫

一 对全面深化农村改革的总体判断

概括起来是一句话：三部曲。

我们设想的三部曲与邓小平同志的三步走是完全相对应的——三步走是三个目标，三部曲是实现三个目标的改革措施，方案是手段。

（一）第一步是解决温饱，办法就是大包干

我们当初搞的改革是家庭联产承包责任制，有三大支柱：一是大包干，二是经济合同制，三是干部岗位责任制。可惜的是后来只剩下一个大包干，独木难支大厦，为农村经济发展留下了隐患。

（二）第二步是实现全面小康，办法是实行农村综合改革，标志是建立起有中国特色的社会主义农村市场经济

1. 必须实行综合改革

邓小平同志早就明确指出，农村问题还没有破题，“只有深

化改革，而且是综合性的改革，才能够保证本世纪内达到小康水平，而且在下个世纪更好地前进”。这话已说得十分清楚了。所以 1988 年 10 月，我发表了《农村第二步改革出路何在》的文章，明确提出了综合改革的 10 项措施。显然，我们不可能同时出台 10 项改革措施。由于农民负担过重成为当时的热点、难点问题，引起了全社会的关注，并处于整个农村矛盾牵一发而动全身的关键位置上，所以就选择农村税费改革作为突破口，先把农村过重的负担减下来，把税费征收制度规范起来，把农村尖锐的矛盾、干群之间的紧张关系缓和下来，让农村社会稳定下来，而且，只要进行税费改革，制止乱收费，其他潜藏着的深层次矛盾就会全部被逼到层面上来，然后按其轻重缓急，逐个加以解决，综合改革就得以进行，就能够达到我们预期的目的。

2. 第二步改革成功的标志

为什么说第二步改革的标志是建立有中国特色的社会主义农村市场经济呢？当前，农村资源的配置，主要有两种方式：一种是纯粹的市场运作，例如农村金融和农业产业化的招商引资等手段，其结果是农村资源大量流入城市，只能扩大而不是缩小贫富差距，与社会主义共同富裕的原则背道而驰；另一种方式是政府配置资源，如西部大开发和扶贫资金的投向和使用，实际上是以计划经济为主的手段，其结果是事倍功半。例如，在偏僻的农村建设一条两车道晴雨通车的砂石路，让农民自己建，每公里只要 8000~10000 元，而招标让有资质的建筑公司去建，每公里要 8 万~10 万元；但作为自然人的农民根本没有资格投标。这里又牵扯到一个理论问题，实现农村市场经济缺乏微观经济主体。市场经济微观主体是企业，是企业法人而不是自然人，个体农民只是一个自然人，根本就进不了市场经济意义上的市场，只能进入汉唐以来就相当繁荣的集贸市场——本质上还局限于物物交换性质的集贸市场。现代的市场经济是

法人经济，只有现代农业企业才能够成为市场经济的微观主体。所以，要实现农村市场经济，我们除了要作一系列的制度变革和政策设计，为农村市场经济创造一个优良的外部环境以外，更重要的是还要从内因上着手，创建起农民自己的经济实体，创建起大量的农民自己的新型农业企业，创建起农村市场经济的微观经济主体。

3. 创建什么样的微观经济主体

必须创建农村市场经济的微观主体，这一点已达成共识。至于创建什么样的微观经济主体，却是众说纷纭，大体上有官方和民方两方面的主张，形式则是多种多样。

官方提倡的农业产业化的道路，其主要形式是“公司加基地”、“龙头企业加农户”等形式，也就是以城带乡、以工扶农的思路。这个思路忽视了农民的主体地位，要依靠别人的恩赐而不是自己去奋斗争取，是行不通的。首先，农业产业化的提法就不确切，正确的提法应该是农业企业化。农业产业化是条道路，这条路给谁走呢？是让城市龙头企业和公司搀着农民走，而不是让农民自己的企业独立地走。我并不反对这种提法和做法，但它只能是权宜之计，在农民走向市场经济的起步阶段帮扶一把，决不能代替农民自己的企业独立地拼搏奋斗。而且这种帮扶是以共产主义思想道德为基础的，并不符合经济规律。经济学的本质是企业追求利润最大化，企业家追求利益最大化，我们决不能把共同富裕的理念建立在让先富的人去无偿帮扶的指望上。在实践中，我们已经看到了很多的事实，在有利可图的时候，许多城市企业和龙头公司去与农民签协议，建起了不少的水果、蔬菜基地，双方都获利；一旦市场风云变幻，该项水果、蔬菜滞销时，那些龙头公司就单方撕毁协议，造成大量水果蔬菜腐烂，农民损失惨重，作为自然人的个体农民连官司也打不起。最好的办法还是让农民自己成为企业家，成为市场经济的微观主体。所以，我们的主张是农业企业化。有了足够