

XIANDAIHUA JINCHENGZHONG
GUOJIA NONGMIN
GUANXI YANJIU



现代化进程中 国家农民 关系研究

——当代中国农业变迁的利益分配

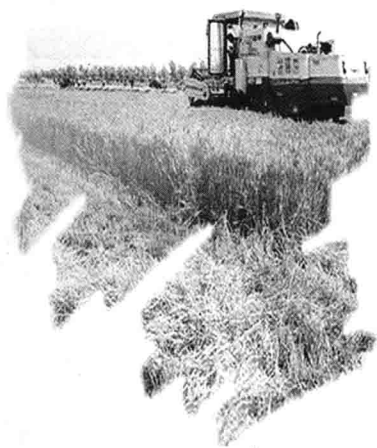
■ 胡新萍 著

 中国农业出版社

现代化进程中 国家农民关系研究

——当代中国农业变迁的利益分配

胡新萍 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代化进程中国家农民关系研究：当代中国农业变迁的利益分配/胡新萍著．—北京：中国农业出版社，2012.5

ISBN 978-7-109-16751-3

I. ①现… II. ①胡… III. ①国家-关系-农民-研究-中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 086114 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：6.375

字数：210 千字 印数：1~1 000 册

定价：25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

摘 要

国家农民关系是国家现代化进程中的重要主题，也是影响国家稳定及经济社会发展的重要内容。本研究通过对相关文献资料的梳理和分析对国家农民关系进行了历史的回顾和宏观分析，同时还通过对山东一个村子的实地调研对研究发现和研究结论进行了微观印证。

本研究从国家与农民之间的利益分配入手，通过对农业税费、农产品价格、农村劳动力转移以及农村土地这四个方面的国家制度为主的利益分配机制下产生的国家与农民之间的利益分配结果的分析来看国家与农民的互动和国家农民关系的演变。主要研究内容包括：①新中国成立初期的集体化农业制度中国家对农业剩余的获取和农民的顺从、反抗以及最终的主动变革的行为；②农村改革之后依然存在的“一税三差”的制度格局带来的农民负担和导致的农民行为；③农村劳动力转移过程中农民对自身经济利益的争取和农村劳动力流动对国家经济发展带来的促进作用；④在市场经济体制下，国家的农业补贴政策的效果和农民作为自由、独立劳动者的利益的最大化需求等几个方面。

通过对于利益分配基础上新中国成立以来的国家农民关系的回顾，本研究主要包括以下几个方面的发现：①国家和农民之间的利益分配机制主要在国家发展战略的基础上形成；②集体化时期国家农民关系主要表现为国家主导的强制性单向关系；③农村改革之后的国家农民关系为互动条件下的双向关系；④当前情况下的国家与农民之间是共同理性下的互利关系；⑤在国家与农民



的经济利益分配过程中，农民一直处于相对弱势的地位，国家农民关系得以维持和稳定除了经济利益的影响，还包括国家在政治、精神层面对于农民的给予和尊重，农民实际上也作为国家农民关系的一个受益方存在。

本研究的研究结论主要包括以下 4 个方面：①国家农民关系既是发展的目标也是发展的手段；②国家和农民之间是一种周期性平衡和动态性妥协的关系；③国家农民关系以“土地、农民责任、村民自治”三大基点为特征；④国家农民关系始终作为现代化进程中的重大问题和挑战。

关键词：国家；农民；国家农民关系；利益分配



Abstract

This research gave a historical review of the state-peasant relationship in China since the foundation of new country through the analysis of literatures and a survey in a village of Shandong Province.

Agricultural tax and fees, scissors gap, salary gap and land benefit gap were 4 important aspects in the benefit distribution institution between the state and peasant. In the collective agriculture period, the state took great financial benefit from peasants and peasants mainly acted as obedience, resisting and revolution. After the rural reform, the "one tax and three gaps" still brought albatross to peasants, which made the state-peasant relationship get into another low tide with a mass of conflicts between peasants and local governments. Large amount of immigration of rural labor to cities was the escape of peasants from agriculture that with low income and high burden, it was also the positive action of peasants for their benefit increasing. The state in this period also gave a loose policy on population immigration from rural to city, which could contribute to the "demographic gift" that accelerated economy development of the country. The state also implemented a series of reform on agricultural tax institution, which was finally abolished, and started to give financial subsidy for agricultural production. Although, peasants in this period became free and independent labor with the target

of benefit maximization could hardly be impacted by the state's policies in their production decision if those policies could not bring higher benefit than their opportunity cost for changing. The state-peasant relationship in this period showed as the durable inaction and benefit game.

Through the review of state-peasant relationship based on benefit distribution since the foundation of New China, this research has the following findings: ①benefit distribution institution was mainly based on the state's development strategy; ②State-peasant relationship in the collective period was a state dominated one line relation with compulsion of the state; ③state-peasant relationship after the rural reform was a double direction relationship with interaction; ④current state-peasant relationship is a mutually beneficial relationship under the rationality of both group; ⑤peasant is always at a disadvantage status in state-peasant economic benefit distribution but they have gotten compensation by other benefit like high political status and respect on spirit and culture, so peasant is also one of the beneficiary in state-peasant relationship.

The conclusions of this research are: ①state-peasant relationship is both as the goal and approach of development; ②state-peasant relationship is a periodicity of balance and dynamic compromise; ③“land, peasant's responsibility and farmers' self governance” are the three basic points of state-peasant relationship in current China; ④state-peasant relationship should always be an important issue and challenge in the modernization process.

Key words: state; peasant; state peasant relationship; benefit distribution

目 录

摘要

Abstract

第一章 导言	1
1.1 研究的缘起和意义	1
1.2 概念界定	5
1.3 国内外研究综述	8
1.4 关于农业支持政策的研究	19
1.5 我国不同时期的农业补贴政策回顾	21
1.6 关于国家与农民利益分配方式的研究	26
1.7 总结	35
第二章 研究内容与研究方法	36
2.1 研究目标	36
2.2 研究问题	36
2.3 研究内容	37
2.4 研究方法	38
2.5 应用理论	40
2.6 逻辑框架	40
2.7 研究区域介绍	41
第三章 新中国成立以来的国家农民关系回顾	46
3.1 国家与农民	46



3.2	新中国成立初期到改革开放前的国家农民关系·····	54
3.3	农村改革时期的国家农民关系·····	58
第四章	从农业税费制度看国家农民的利益分配 ·····	61
4.1	中国的农业税费制度变迁·····	61
4.2	农民在税费负担中的角色和态度的转变·····	69
4.3	农业税费体现的国家与农民的利益·····	76
第五章	农产品价格制度体现的国家与农民的利益分配 ·····	83
5.1	国家的农产品价格制度·····	83
5.2	市场经济下的农产品价格机制·····	89
5.3	农民的市场心理预期和行为·····	96
5.4	小结·····	97
第六章	劳动力转移过程中的国家农民利益 ·····	99
6.1	中国农村劳动力转移现象的产生与发展·····	99
6.2	国家针对劳动力转移的制度措施·····	101
6.3	劳动力转移中国家与农民的利益分配·····	105
6.4	劳动力转移过程中存在的问题·····	115
6.5	小结·····	122
第七章	国家与农民的土地利益分配 ·····	123
7.1	新中国成立后中国土地制度变迁·····	123
7.2	土地制度变迁中的国家与农民利益·····	134
7.3	关于农村土地私有制的争议·····	149
7.4	小结·····	151
第八章	现代化进程中国家农民关系的总结和讨论 ·····	153
8.1	利益分配机制主要以国家发展战略为基础形成·····	154

8.2 不同时期国家农民关系的表现	156
8.3 国家与农民在不同阶段的关系中的意识和行为	159
8.4 当前关系中农民状况和农村状态	168
8.5 国家农民关系如何得以维持	172
第九章 研究结论	176
9.1 国家农民关系既是发展的目标也是发展的手段	177
9.2 国家和农民之间是一种周期性平衡和 动态性妥协的关系	178
9.3 国家农民关系以“土地、农民责任、村民自治” 三大基点为特征	178
9.4 国家农民关系始终作为现代化进程中的 重大问题和挑战	179
第十章 政策建议	181
10.1 缩小剪刀差	181
10.2 对于农村土地产权的进一步明确	181
10.3 乡村治理的制度化，发挥基层组织的纽带作用	182
10.4 对于农业的反哺需要实质性的进展	183
参考文献	184
后记	192

第一章 导 言

1.1 研究的缘起和意义

自古以来，农业在整个国家发展中都处于极其重要的地位，中国对农业的重视由来已久。历代王朝更替之后都会针对农业采取新的措施，自古以来的国家改革也大都从土地改革开始，都与农村与农业改革相关，可以说，中国的发展史是一部农业变革史。中国共产党依靠农村包围城市的战略获得国家政权，建立了新中国，在新中国建立之前和之后都将农业和农村作为最为牢靠的基础，国家的建设和发展自始至终离不开农业和农民的支撑。现代化是包括中国在内的世界多数国家的重要发展目标，在不同的历史时期和发展阶段，现代化有着不同的含义和侧重点，但无论何时，中国的现代化进程都与农民这一占全国人口的绝对多数、经营着国家基础性产业以及始终以其资源、人力和资本支撑国家建设的群体紧密相连。因此，在中国，国家与农民之间的关系存在其特殊性和特殊的意义。

新中国成立之前的土地革命帮助中国共产党彻底获得了广大农民的支持，在农村根据地的有力支撑下和农民群众的振臂高呼中，中华人民共和国带着其特有的浓浓的乡土气息登上了世界舞台。新中国成立之后，在百废待兴的局面下，农村、农民、农业继续作为国家发展的坚强后盾。1975年1月13日，第四届全国人大第一次会议上周恩来总理在《政府工作报告》中重申发展国民经济的两步设想，第一步，在1980年以前，建成一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。第二步，在20世纪内，



全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化，使我国国民经济走在世界的前列^①。在这种战略布局中，工业化成为新中国成立初期至改革开放前的时间段内现代化发展的主要任务。中国独立的工业体系和国民经济体系建成的一个重要路径是效仿当时所谓苏联集体农庄经验，依靠农业获得原始积累。可以说，中国的工业化是依托国家与农民的关系实现的。于是，从新中国成立前到国家取得了迅速发展之后的国家与农民的关系中，基本上是属于单纯的农民支援国家的状态，而作为农民本身，在工人阶级领导的社会主义现代化建设过程中，一直作为工人领导下的阶级，以及不代表先进生产力的被改造的对象，同时也成为工业化过程中的利益牺牲者。纵观世界各国发展史，这种关系状态在国家经济基础十分薄弱的时候，是有其必然性和必要性的。国家要实现国民经济的复兴必须优先发展工业，而农业作为国民经济的基础产业，则责无旁贷地承担起支持工业发展的责任。改革开放后，虽然以农业、工业、国防和科学技术的现代化为主要内容的“四化”建设中包含了农业现代化，但实际上，国家现代化建设的重点内容是经济发展和科技水平的提高，农业现代化的主要内容同样是农业科技的发展和产量的提高，对于城乡统筹发展和农民的发展关注并不多。因此，无论从经济发展水平、科技水平、文化教育水平，还是从人们的生活水平来看，城乡之间都形成了巨大的差距，于是，农民又成为被发展的对象，成为国家高速发展中的“问题”。在农民角色的转换过程中，国家农民关系同样在国家与农民的互动和博弈中发生着演变。

可以说，在中国现代化进程的前三十年，国家农民关系是国家现代化建设的基础和支撑力量，随后的30年，国家农民关系的这种作用依然存在，但也越来越成为国家现代化进程中的不和

^① http://www.china.com.cn/aboutchina/txt/2009-01/13/content_17088864.htm

谐因素，越来越作为国家发展的对象，越来越多地承担起促进国家和谐、可持续发展的作用。那么，当国家的工业化体系基本建立，国民经济取得巨大发展成果之后的今天，国家的现代化的主要内容是什么？农民在与国家的关系中又处于什么样的地位？国家与农民之间的关系又该进行怎样的调整？

马克思曾经说过：“一切生产都是个人在一定社会形式中并借这种社会形式而进行的对自然的占有。”“代替那存在着的阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”（转引自：苏正洪，2003）。从根本上阐释了人应该是发展的最终目标的观点。2007年，胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上提出以人为本的发展，他说：科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，党的一切奋斗和工作都是为了造福人民。要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享^①。2004—2009年又连续六年发布以“三农”为主题的中央1号文件，强调了“三农”问题在中国社会主义现代化发展中的“重中之重”的地位。在此基础上，国家出台了一系列的农业支持政策，从20世纪70年代初的“家庭联产承包责任制”到农业生产补贴、农业基础设施建设投资，到农业税费的减免、农产品价格保护等措施，中央政府对于农业发展的支持力度不断加大（《中央关于“三农”问题的11个“1号文件”》）。但是在整个过程中，国家政策扶持的力度和方式并未充分满足农民对于农业发展方面的需要。全国大部分地区的农民还

① http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/15/content_6883157.htm.



是生活在二元的经济和社会结构之中，农民收入提高的速度远远没有达到农民预期（曾玉珍，2007）。在这种状况中，农民已经成为整个社会中最为自由的群体，具有独立的经济地位和经营决策权力，国家农民关系也变得越来越微妙，现阶段对于国家的各项农业政策的审视和对国家农民关系的探讨显得十分重要。

中共中央国务院出台的 2007 年中央“1 号文件”中指出，发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务，是以科学发展观统领农村工作的必然要求。推进现代农业建设，顺应我国经济发展的客观趋势，符合当今世界农业发展的一般规律，是促进农民增加收入的基本途径，是提高农业综合生产能力的重要举措，是建设社会主义新农村的产业基础。要用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，用现代发展理念引领农业，用培养新型农民发展农业，提高农业水利化、机械化和信息化水平，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，提高农业素质、效益和竞争力。建设现代农业的过程，就是改造传统农业、不断发展农村生产力的过程，就是转变农业增长方式、促进农业又好又快发展的过程。必须把建设现代农业作为贯穿新农村建设和现代化全过程的一项长期艰巨任务，切实抓紧抓好。^① 这是在农业发展明显落后于国家的现代化进程的状况下，国家对于农业发展不断重视的体现，而重视农业发展的同时，对于农民的重视同样重要，改善农民生计、关注农民本身的发展、不断协调国家农民关系也应该作为农业现代化中的重要内容。

中国的国家农民关系似乎是建立在利益分配的基础之上，但从新中国成立至今的发展历程来看，国家与农民之间绝非仅仅是用经济利益分配的关系可以解释的，而是一个受经济、政治、文化等多方面因素影响的复杂关系。那么，在国家的现代化进程

① http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/29/content_5670478.htm.

中，国家曾经给予农业和农民怎样的支持？又对农民进行了怎样的索取？在这种支持和索取下，国家和农民之间的关系实现了怎样的调整和演变，又对国家和农民的发展起到了怎样的作用？在全球一体化的今天，国家农民关系处于一种什么样的状态？在“以人为本”为核心的可持续发展过程中，国家农民又该怎样发展？这些都成为目前值得思考和研究的问题。本研究以国家与农民之间的利益分配为出发点，对新中国成立以来的中国现代化进程中的国家农民关系进行深入的分析 and 探讨，试图在发展的视角下审视国家的农业利益分配政策，分析农民与国家之间的互动，揭示国家农民关系的实质和主要影响因素，从而对于今后国家与农民的利益分配调整和国家农民关系的重塑产生理论和实践上的双重意义。

1.2 概念界定

1.2.1 国家

对于国家的概念，一直存在着不同的看法和争论。关于国家应该从几个层次上进行认识，在政治层面上，国家与权力、阶级、统治联系在一起。马克思主义的观点认为国家的实质是暴力机器，是阶级矛盾不可调和的产物，是一个阶级用来镇压另一个阶级的暴力工具；表面上居于社会之上的组织是统治阶级将被统治阶级压制在现有的统治条件下的需要，这种国家的实质直到无产阶级专政才会结束。韦伯在其《经济与社会（上）》中说：国家是一种制度性的权力运作机构，它在实施其规则时垄断着合法的人身强制；因此，国家是通过宣称“在一固定领土内合法地垄断武力”而实现“人统治人的关系”（转引自：乔尔·S. 米格代尔，1988）。在经济和社会层面上，国家则表现为通过权力的应用对经济社会生活进行干预，从而促进国家范围内的稳定和发展。而对于生活在国家中的人来讲，国家则通过法律、制度和其



行政机构管理人们生产生活的各个方面。

James C. Scott (1998) 在他的《Seeing Like a State-How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed》一书中提出“清晰性是国家机器的中心问题”、“现代国家机器的基本特征就是简单化”的观点，他认为国家“对它的通知对象所知甚少”，“国家对社会的干预往往是粗略和自相矛盾的”。

在中国，从新中国建立至今，国家在社会发展进程中一直都作为主导性的角色，发挥着举足轻重的作用。除却理论意义上对于国家的阐释，现实意义来讲，国家权力的行使是由一些具体的权力主体代表的，一般情况下，“国家”一词是指行政意义上的政府机构和管理机制，包括中央政府和县以上的各级地方政府，以及由中央政府为主导制定的各项国家制度。

1.2.2 现代化进程

现代化是在世界发展过程中不断被提及的概念，国内外学术界对于现代化的研究由来已久，并且已经形成观点不同的流派。现代化研究的主要流派包括：以亨廷顿、伊斯顿、阿尔蒙德、阿普特为代表的政治学方向；以罗斯托、弗兰克、库兹涅茨、格尔申克隆等为代表的经济学方向；以帕森斯、列维、勒纳和穆尔等为代表的社会学方向；以英克尔斯、麦可勒兰德等为代表的人文学方向；以及以布莱克和艾森斯塔特等为代表的现代化研究的制度学方向（姜玉山、朱孔来，2002）。现代化一直以来都作为大多数发展中国家的发展目标，它不仅包括经济发展水平的高度发展，还包括经济结构的合理化、社会发展的各个领域的进步以及全球化的过程。

对于现代化的评价，学术界一直没有一个统一的标准，目前国际上应用较多的是美国著名现代化问题专家、斯坦福大学教授阿历克斯·英克尔斯曾在 20 世纪 70 年代提出了现代化社会的 10 条一般标准（邓英淘，1993），如表 1-1 所示：



表 1-1 阿历克斯·英克尔斯的现代化标准

	评价指标	单位	现代化标准
1	服务部门产值比重	%	≥45
2	非农就业人员比重	%	≥70
3	识字、有文化人口比重	%	≥80
4	城市人口比重	%	>50
5	几人中有 1 份报纸	人	3
6	同龄青年组中高等教育率	%	30~35
7	人均 GNP	1970 年美元	3 000
8	农业产值比重	%	≤25
9	多少人中有 1 名医生	人	800
10	平均寿命	岁	>60

数据来源：邓英淘，1993。

从表 1-1 可以看出，阿历克斯·英克尔斯对于现代化的定义中，不仅包括经济增长的因素，而且还包括社会各产业部门发展的均衡性、人的发展（教育、文化素质及寿命）、社会保障等方面。从其中对于农业发展状况的标准来看，现代化的社会中，农业产值和农业人口的比重都占到较小的份额，也就是说现代化代表着农业和农民的减少。这对各国当代的农业发展过程起到了很大的影响。在中国的现代化进程中，国家对于农民的态度也受到包括上述因素在内的多方面因素的影响而复杂多变。

1.2.3 发展主义

发展主义（developmentalism）是一种意识形态，一种认为经济增长是社会进步的先决条件的信念（许宝强，1999）。在发展主义指导的发展路径中，经济增长被认为是发展的主要目标。发展主义对于第二次世界大战以后世界各国的发展产生了深远的影响。发展主义预设了工业化与民主化的先后发展顺序，认为随