

当代中国农民

经济利益问题研究

刘权政◎著



光明日报出版社

当代中国农民

经济利益问题研究

刘权政◎著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国农民经济利益问题研究 / 刘权政著. —北京: 光明日报出版社, 2019. 3
ISBN 978-7-5194-5187-5

I. ①当… II. ①刘… III. ①农民—经济利益—研究—中国 IV. ①D422.7 ②F126.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 050591 号

当代中国农民经济利益问题研究

DANGDAI ZHONGGUO NONGMIN JINGJI LIYI WENTI YANJIU

著 者: 刘权政

责任编辑: 鲍鹏飞

封面设计: 意·装帧设计

责任校对: 慧 眼

责任印制: 曹 许

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市西城区永安路 106 号, 100050

电 话: 010-67022197 (咨询), 010-63131930 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: baopf@gmw.com

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 廊坊市海涛印刷有限公司

装 订: 廊坊市海涛印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换, 电话: 010-67019571

开 本: 170mm × 230mm

印 张: 9

字 数: 175 千字

版 次: 2019 年 7 月第 1 版

印 次: 2019 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-5187-5

定 价: 45.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

“三农”问题是我国走向现代化过程中绕不过的一个难题，但它并不是一个“绝对性”难题，而是在我国经济社会发展过程中，农业效益相对于工业效益较低，农村发展相对于城市发展较慢，农民收入相对于市民收入较少的“相对性”难题。这个问题随着我国改革的进一步深化，城乡一体化的强力推进，“三农问题”将作为一个曾经存在过的历史问题消失在我国未来的社会进程中。“三农”问题的核心是农民的经济利益问题，关注农民经济利益、研究农民经济利益、实现农民经济利益，不仅是解决农民问题的前提，也是最终解决农业问题、农村问题的前提。农民经济利益不仅是农民自身的利益，而且关系到国家和社会的利益。农民经济利益能否实现、能否提高，事关小康社会的战略目标，党的执政地位，国家的稳定和长治久安。

中华人民共和国成立以来，农民经济利益的实现和提高经历了曲折的过程，但基本上是不断提高的态势。改革开放以前为缓慢增长阶段，以后为快速增长阶段。但随着工业化、现代化步伐的加快，市场经济体制的强力推进和农产品供求关系的变化，现阶段农民经济利益的实现遇到越来越多的挑战。农业相对于工业的边缘化，农村相对于城市的边缘化，农民相对于市民的边缘化，三个边缘化叠加导致农民阶层整体上经济利益被边缘化。农民阶层成为社会数量最为庞大的低收入群体，纯农户、农民工、失地农民则是最典型的代表。本书以当代中国农民经济利益作为研究对象，其实质是如何在社会主义市场经济大背景及经济新常态下实现农民的经济利益。本书认为：第一，增加农民收入是维护农民经济利益必先破解的难题。从经济运行角度分析，影响农民收入增长深层次的制约因素有三个：其一，农产品需求制约越来越明显，来自农业的收入减少。其二，由于工农业技术水平的差异，工农业劳动生产率差距拉大，更使农民增收的难度加大。其三，农村富余劳动力在非农产业就业的难度增大。第二，家庭承包经营制是确保农民经济利益的制度基石。家庭承包经营制度的实质就是通过给农民土地以维护农民的经济利益，为农民提供了最基本的生活保障，它是稳定农村社会与农民心理最低防线的基石。土地的家庭承包经营，具有土地所有权的分享性质。正因为这种土地承包权具有有限所有权的性质，所以必须长期保持稳定，不能随意变更。同时，稳定土地承包关系，允许农

户在承包期内可以转让、出租、入股和继承土地经营权。第一，满足了农民对土地的特殊眷恋之情，实现了土地的社会福利和生活保障的职能；第二，又可以使农民通过土地流转在经济上得到补偿，使转移别业的农户能放心地让出土地，为建立土地流转机制打下了基础。第三，发展现代农业是维护农民经济利益的经济基础。农业劳动生产率和农民纯收入之间，存在着明显的对应关系，依据世界农业发展的规律及目前面临的新的国际国内农业形势，维护农民经济利益就必须把现代农业作为中国农业发展的目标。第四，推行惠农政策是实现农民经济利益的政策保证。健全农业补贴政策体系的最终目标是维护我国农民的经济利益，具体途径是通过农业补贴政策的推行增强我国农业的竞争力，辅之以对农业生产者实行适度的收入援助政策。第五，提高农民现代素质、推进农民顺利就业是保障农民经济利益的有效途径。改革开放以来，我国实现了世界近代以来大国发展史上从未有过的持续30年均增长速度接近10%的高速发展。经济总量由世界第10位跃升为世界第2位。所有这些成就都为农民经济利益的实现打下了坚实的基础，使我国从总体上具备了工业反哺农业、城市支持乡村的经济实力。早在党的十六届四中全会上，胡锦涛同志就提出了“两个趋向”的重要论断。从全局和战略的高度提出了新阶段解决“三农”问题的指导思想，为我国在新形势下形成工业反哺农业、城市支持农村的机制定下了基调。这样一来，制约农民经济利益实现的根本原因也在慢慢地发生变化，由落后的社会生产力逐步演变为，“二元结构”背景下农民现代素质缺失导致的就业不足。第六，统筹城乡发展，均衡城乡资源，实现城乡一体化发展是解决我国农民经济利益问题的最终途径。“市场经济”使资本聚集于城市，城市相对富裕，农村相对贫穷；“现代工业”使城市产业更加强大，从而使传统农业的农村更加弱小。由此可见，城乡发展的不均衡才是“三农”问题产生和凸显的根本原因，同时也是农民经济利益相对受损的关键因素，因此，科学均衡城乡资源，实现城乡一体化发展是解决农民年经济利益的最终途径。

综合分析现阶段我国农民的经济利益问题，从政治角度看，其实就是权利问题；从文化角度看，其实就是素质问题；从社会角度看，其实就是公正问题。相应的对策选择应该是，从注重技术层面的治理转换到着重制度层面的综合改革。为此，除了继续增强减负增收政策的执行力度外，更重要的是要在思想观念上为农民树立科学公正的利益观，从改变二元结构以改变农民的权利地位入手，从“小康不小康，关键看老乡”的治国理政新理念出发，深化改革，彻底废除歧视和限制农民选择范围的外部制度条件，以提高农民经济利益为最终目的。从根本上拆除二元体制及制度藩篱，为农民经济利益的实现和提高提供一个公平的制度环境、竞争环境和社会环境。

目 录

第一章 导 言	1
1.1 研究的背景、目的和意义	1
1.2 选题依据	4
1.3 研究动态综述	6
1.4 研究内容、方法和技术路线	11
1.5 预期结果	13
1.6 论文的可能创新之处	13
第二章 农民经济利益的理论分析	15
2.1 农民的传统观念与思想	15
2.2 社会转型时期农民观念的变迁	21
2.3 农民经济利益的科学内涵	24
第三章 维护农民经济利益的原则与思路	30
3.1 农民经济利益的现状分析	30
3.2 维护农民经济利益的原则	38
3.3 实现农民经济利益的思路	42
第四章 增加收入是维护农民经济利益必先破解的难题	46
4.1 农民增收的理论基础	46
4.2 农民增收的市场载体建设	49
4.3 农民增收的制度创新	57

第五章 家庭承包经营是维护农民经济利益的制度基石	62
5.1 家庭承包经营制是适合我国国情的土地制度	62
5.2 集约经营是土地资源利用的必然趋势	72
5.3 推进农村土地集约经营的途径	75
第六章 现代农业是维护农民经济利益的经济基础	82
6.1 中国农业发展的必然趋势	82
6.2 以高科技为基础的企业生产体系	88
6.3 中国发展现代农业的路径选择	91
第七章 惠农措施是维护农民经济利益的政策保证	100
7.1 中央最新惠农政策	100
7.2 惠农政策评价：农民的参与	108
7.3 惠农政策绩效：农民的评价	109
7.4 惠农政策完善：影响因素分析	110
第八章 农业供给侧结构性改革是维护农民经济利益的现实要求	112
8.1 当前农业发展存在问题制约农民经济利益实现	112
8.2 农业供给侧结构性改革的必要性	115
8.3 推进农业供给侧结构性改革的实践路径	117
第九章 城乡一体化发展是解决农民经济利益的最终途径	121
9.1 城乡一体化发展的理论依据与制度变迁	121
9.2 城乡一体化发展的典型案例与经验启示	125
9.3 城乡发展一体化的基本思路与政策建议	130
结束语	135

第一章 导 言

1.1 研究的背景、目的和意义

1.1.1 研究背景

中国改革开放的最大成果是选择了市场经济体制，而目前面临的最大挑战是如何在市场经济体制条件下实现社会主义的发展目标，实现社会主义市场经济的价值选择和价值目的。市场经济体制的强力推进，一方面使国家的综合实力有了显著增强，另一方面使贫富两极分化的程度也渐趋严重。因此探索市场经济体制与社会主义共同富裕价值目标相结合的途径，势在必行。党中央及时提出全面建设小康社会和构建和谐社会，使这个目标的实现获得突破性进展。解决利益矛盾、缓解利益冲突是构建和谐社会的前提和基础，一个利益不协调的社会是无论如何也不能成为一个和谐的社会。因此，我们一定要把最广大人民的根本利益作为制定政策，开展工作的出发点和落脚点，正确反映不同方面群众和群众不同方面的利益。让强者有施展才能的机会和舞台，并得到相应的回报；给弱者以基本的保障，维持其生存、发展和尊严。（刘权政 2005：41）“三农”问题根深蒂固、错综复杂，已经对我国全面建成小康社会和构建和谐社会形成“瓶颈”性制约。关于“三农”问题产生的原因到底是什么，学者们争论不已以至难以形成统一的认识。但学者们对“三农”问题的重要性及其核心问题的认识几乎完全一致，“三农”问题的核心是农民问题，即农民的经济利益问题。由此可见，解决“三农”问题的过程，就是如何更好更快地实现农民经济利益的过程。农民以农业为生，农民经济利益的实现自然离不开农业的发展。在以工业化和城市化为主要内容的现代化浪潮中，农民因所从事产业的缘故注定首先要成为经济利益受损的穷人。如何实现农民的经济利益？世界各国因不同的社会制度和具体的国情而有不同的方法和对策。西方内生型工业化的结果是大批破产农民成为城市工人阶级，留在农村的少数农民基本上在农业内部消化，并以合作社和规模农场等方式发展现代农业进而获得生存和发展，其经济利益

得以实现。部分发达国家农民经济利益的实现程度甚至已经超过本国城市居民经济利益的实现程度。中国的工业化和城市化不同于西方的工业化和城市化，它是在外部力量的推动下启动和最终完成的，数量巨大的传统农民难以在农业内部消化，更难以完全依靠农业和农村的发展而获得自己的经济利益。

目前，我国已经从高度集中的计划经济体制成功转向充满活力的社会主义市场经济体制，这是我们在各个方面取得进步的重要原因。改革开放是中国发展的永恒动力，继续推进改革开放，就必须毫不动摇地坚持社会主义市场经济的改革方向。农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。因此，如何全面推进“三农”工作、破解“三农”难题，便迫在眉睫。从2004年到2017年连续14个“中央一号文件”的主题都是从不同的方面解决“三农”具体问题，其实质是如何在社会主义市场经济的大背景下实现农民的经济利益。实现农民经济利益的障碍主要有两个方面：一是人多地少的矛盾。人多地少一直是中国经济增长中的特殊国情。新中国成立后有两种趋势加重了这个问题，即农业人口的不断增加和土地的非农化。现阶段，耕地已经成为稀缺资源，加上资金有限、技术落后以及某些政策方面失误等原因，农业发展缓慢，维护、发展农民经济利益的困难便在情理之中。二是农民权利贫困化。权利在本质上属于人权的范畴，从经济方面来看，权利是一种可供处分的利益或者可以预期的收益。权利贫困化导致中国传统农民经济利益受损的同时，其生存和发展的空间也受到挤压，农民在农业和农村之外几乎找不到更好的发展机会。例如，由于户口的限制农民融进城市非常艰难、由于现代素质的缺失农民进厂工作也很困难等。实现农民经济利益，要坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务，加强农村基础设施建设，健全农村市场和农业服务体系；要加大支农惠农政策力度，严格保护耕地，增加农业投入，促进农业科技进步，增强农业综合生产能力，确保国家粮食安全的同时保障和提高农民的经济利益；要统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设，以促进农民增收为核心，发展乡镇企业，壮大县域经济，多渠道转移农民就业；要提高扶贫开发水平，坚持农村基本经营制度，培育有文化、懂技术、会经营的新型农民，发挥亿万农民建设新农村的主体作用。

1.1.2 研究目的

十八大之前，党中央提出构建和谐社会的战略目标，以社会和谐促经济持续发展，以社会和谐促社会全面进步，以社会和谐应对国际各种问题挑战。从全国范围来看，构建和谐社会的重点和难点均在农村。农民经济利益的实现，农村社会各阶

层的经济利益的协调是构建和谐社会的基础，也是社会能够整合与利益协调的关键。十八大，我党向全国人民庄严承诺：2020年全面建成小康社会。但全面建成小康社会的难点依然在农村，全面建成小康社会的主体依然是农民，正如习近平总书记所说：“小康不小康，关键看老乡。”本项研究依据马克思主义经济利益原则与马克思主义经济利益分析方法，对我国建立、发展和完善社会主义市场经济条件下农民经济利益的内容、结构、特点以及如何实现农民经济利益的途径进行了较为深入的分析研究，为我国当前破解“三农”难题和进行社会主义新农村建设提供一定的理论和政策依据。

1.1.3 研究意义

纵观人类社会发展的历史，利益问题一直是人类社会中的焦点问题。人类的全部社会活动，莫不与利益和对利益的追求有关，人们的全部社会关系，都是建立在利益关系的基础之上的。马克思曾明确指出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”由此可见，利益问题是一个涉及人的生存和发展的根本问题。个人和集体的思想、动机和行为都可以从其对自身经济利益的追求中找到合理的解释。正是从对利益问题的深刻透视中，马克思才告别了历史唯心主义走向了历史唯物主义，告别了机械唯物主义走向了实践唯物主义。“三农”问题，既是历史问题，又是现实问题；既是发展问题，又是改革问题；既涉及农民的经济利益，又涉及社会的健康发展。它始终是关系到中国改革和建设以及现代化发展的根本性问题。“三农”问题的本质是现代化进程中的工农关系问题、城乡关系问题、收入差距问题，核心则是如何正确对待和处理农民经济利益问题。中国农民占全国总人口的75%，是最为广大的社会群体，农民经济利益问题已经成为全党、全社会关注的焦点，故应进入研究工作者的视野。因此，从农民经济利益的角度来研究“三农”问题既有理论意义，又有现实意义。

(1) 理论意义

本书结合中国目前现实深入地研究农民经济利益问题，对于丰富唯物史观的理论内容，推进唯物史观的当代发展具有十分重要的理论价值，也有助于坚持和发展邓小平彻底的唯物主义的利益观。同时，研究农民的经济利益问题、农民和其他社会阶层的经济利益协调问题，可以让我们在一个不同的视野下研究“三农”问题，拓宽经济学、管理学的研究范围，完善和深化农业学科的建设，有助于进一步深化对农村、农业现代化道路的认识。

(2) 现实意义

中国既是一个人口大国，同时又是农业大国和农民大国。作为一个人口大国，中国农业的健康发展具有极其重要的意义；作为农业大国，中国现代农业发展的道路漫长而充满艰辛；作为农民大国，中国农民经济利益实现的步伐沉重而缓慢。中国要实现的近期经济增长目标和构建和谐社会的长远目标，都必须建立在农民经济利益逐步提高的基础上。没有大多数农民经济利益的提高与实现，全面建成小康社会的主体难以形成；没有农业的长足发展和综合生产能力的提高，全面建成小康社会的基础产业难以形成；没有整个农村社区环境的根本改善，全面建成小康社会难以在城乡协调的基础上建立。农民、农业和农村已经从过去一味为国民基本生存需要和国家工业化建设服务的阶段转向关注自身发展的阶段，农业和农村发展的重大意义不仅仅在于对国民经济增长的贡献，更重要的在于农民作为农业和农村发展的主体如何在这种发展中实现其经济利益。农民经济利益实现了，必定意味着农业和农村发生了根本改变；农民经济利益实现了，必定意味着农业和农村为国家经济增长的贡献增强。农民经济利益实现是农村现代化和中国现代化得以实现的基础。正如邓小平所说，“农民没有摆脱贫困，就是我国没有摆脱贫困。”

实现农民的经济利益，就是实现大多数人的经济利益，农民摆脱了贫困，就是大多数人摆脱了贫困。

1.2 选题依据

利益问题作为一个普遍而又复杂的社会现象，早已引起许多学科和学者的关注和研究。近代以前，不论是西方的思想家还是中国的思想家已经把利益问题作为自己研究和探讨的主要内容，但这些先哲对利益问题的研究主要集中于道德哲学领域。近代以来，随着“利益被提升为人的统治者”，利益问题又引起了经济学、政治学、法哲学以及心理学等不同学科的思想家的关注，他们纷纷在各自不同的研究视阈内对利益问题的不同层面进行了较为深入的研究和探讨，得出了一些很有价值的结论。因此，对农民经济利益问题进行跨学科系统性研究的理论基础已经形成。

马克思主义的利益观是本项研究的利益观依据。利益观是一定社会人们认识社会历史现象最基本的立场和观点。作为世界观，它可以决定人生理想、目的和价值取向。马克思之所以伟大，就在于他树立和实践了唯物主义的利益观，它不仅是马克思研究经济学、探索剩余价值理论的最早动机，也是马克思研究社会历史发展基

本规律、创立历史唯物主义的发源地。无产阶级的利益观是马克思一生的精神支柱。随着马克思主义中国化的不断推进，中国特色社会主义利益观也在不断发展，它的具体内容包括：实现中华民族伟大复兴是中国人民的最大利益；人民利益是党制定路线、方针、政策和一切行动的最后依据；必须正确处理国家、集体、个人利益及其关系；国家利益是处理国际关系的最高准则；以社会和谐求社会发展、以利益协调求利益实现、以利益和谐求利益发展。新世纪，随着中国社会主义市场经济的确立、运行和不断完善，中国的利益和利益关系出现了一些新的特点：（1）追求自身经济利益是市场主体经济行为的内在动力；（2）市场经济利益关系的变化把偶然性提升到十分突出的位置；（3）市场经济利益需要减少行政对经济的直接干预；（4）经济利益对社会主义的政治建设、文化建设和社会建设的影响开始扩大。多数学者认为，小农经济与市场经济的矛盾是“三农”问题的根本症结之一，“三农”问题所引发的社会危机其实是内在于现代市场经济发展的逻辑之中的，农民的破产、农业的凋敝、农村的衰落是市场经济在中国展开的必然结果，我们必须以中国特色社会主义利益观为指导来克服市场经济带来的负面的不良影响。

社会分层和社会流动理论是本书的社会学理论依据。社会分层是按照一定的标准将人们区分为高低不同的等级序列。尽管可以根据多种标准来区分社会阶层，但是对于我国目前的国情而言，物质财富始终是划分社会阶层的一个重要标准，因此，收入分配对社会分层有重要影响。社会分层理论认为要保持社会的稳定，中间阶层应占据社会的主体，收入分配差距过大形成的社会分层会导致社会的不稳定。而在社会分层结构的变动中，社会流动的增强，特别是向上流动趋势的形成，具有化解社会紧张和社会利益冲突的重要作用。一个社会如果具备公平竞争的社会环境，给国民创造较多向上流动的机会，极力减少分配差距，从而减少社会不同利益群体之间的矛盾，社会就会在利益协调中发展；反之，一个社会如果缺乏或者缺少向上流动的机会，处于社会分层底端的人就很少有通过合法手段改变自身生存状况的机会，往往就会采取非法的手段向上流动。利益矛盾和利益冲突就会出现，整个社会就会在利益冲突中动荡。因此，社会分层和社会流动理论可以用来分析中国农村社会中农民利益群体内部不同利益阶层的分化，以及由于分化而引起的利益冲突和利益协调。

无论是在革命年代，还是在建设时期，我国农民都做出了历史性的贡献。革命年代，广大农民踊跃参军闹革命，不惜牺牲自己的生命，为新中国的成立做出了巨大的贡献；现代化建设时期，为了构建新中国较为完整的工业体系，农民又牺牲了

自己的经济利益，为我国经济社会的发展打下了坚实的经济基础。然而时至今日，我们仍然没有完全解决农民的经济利益问题。农民经济利益的实现和提高，涉及国家的长治久安和社会的稳定。回顾中国的历史，几乎每次社会变革都和农民阶级的经济利益密切相关，他们是推动社会经济进步的主力军。如何在社会主义市场经济的大背景下合理调配市场资源来实现农民的经济利益，进而正确处理农民集体经济利益和其他公民所有制的关系是本项研究的现实依据。

1.3 研究动态综述

1.3.1 国内研究动态

自20世纪80年代末期农民经济利益实现水平相对较低成为中国改革进程中的突出问题以来，理论界对中国改革进程中的农民经济利益问题进行了大量研究，相关研究文献可谓汗牛充栋。根据笔者所查阅到的文献，目前我国理论界对改革进程中的农民经济利益问题的研究大多集中在相关具体经济利益上。例如，农民的负担太重、农民的收入较少、农业需要保护以及如何保护、农村大量的剩余劳动力如何转移以解决人口压迫生产力现象等。不可否认的是，学者们对这些一个又一个具体的农民经济利益问题已经研究得很深入了，但是孤立、静止地研究这些具体的经济利益问题只能说明问题的一个方面，根本不能说明农民经济利益问题的全部。由于研究的偏颇，虽然理论界对一个个具体的农民经济利益问题研究得较为深入，但目前理论界对改革进程中农民经济利益问题的全局审视和总体研究显得极为薄弱，至今还没有出现一部全面系统地研究我国当前农民经济利益问题的专著。正因为如此，笔者以“当代中国农民经济利益问题研究”为题，试图在承继已有研究成果的基础上，宏观地研究和把握社会主义市场经济条件下的农民经济利益问题，对农民经济利益问题做出全面系统的分析，以填补理论界在这方面的空白。鉴于“当代中国农民经济利益问题研究”是一个既不能脱离历史又不能超越现实的课题，因此，笔者坚持以历史唯物主义和辩证唯物主义为理论基础，以中国特色社会主义利益观为指导，运用实证分析与规范分析相结合的方法来进行该课题的研究。

1.3.2 国外研究动态

发达国家维护农民经济利益问题的基本经验。

应该承认，美国是最典型的市场经济国家，该国政府对市场自发调节的

自由主义最为崇拜，但在本国农民经济利益问题上，美国政府却从来都不是撒手不管，而是制定一系列的政策措施来保障和维护农民的经济利益。在美国某些特定的历史时期，农户的年均收入已经赶上甚至超过美国平均家庭收入水平。从国外的研究资料来看，美国政府保障农民经济利益的基本经验主要有：1. 不断完善农民生活和农业生产条件，加强农业和农村基础设施建设；2. 为了提高农民的自我保护、自我服务能力，加强农民的市场话语权，美国政府制定措施扶持农业合作社的发展。（1）农业合作社有实力与工商业资本抗衡，减少了农民经济利益的流失；（2）农业合作社维护农民经济利益和推动生产顺利发展的同时，缓和了供求矛盾，加强了美国农业的计划性；（3）农业合作社为农民经济利益的实现提供了较好的外部条件，也改变了美国农村的面貌。3. 为稳定增加农民收入，政府实行农产品价格和收入支持政策。4. 完善的农业信贷体系为农民提供多样化有效的信贷资助。5. 为了解决农产品过剩问题，实行农产品贸易保护政策。第二次世界大战后日本解决农民经济利益问题的基本经验：1. 加强农业基础设施建设不断改善农民的生活和生活条件；2. 制定、实施向农业倾斜的财政金融政策，为农民提供“制度贷款”和各种补助金；3. 实施农产品价格支持制度以此来维护农民来自农业的经济收入；4. 促进农业协同组织的发展，提高农民在市场竞争中的话语权；5. 为避免进口国外农产品对本国大宗农产品市场的冲击，对外贸易实行限制进口农产品的保护政策。

发展中国家解决农民经济利益问题的基本做法：

印度的经验：1. 逐年不断增加政府对“三农”的投入，切实加强农业基础设施建设，为解决农民经济利益提供基础条件；2. 不断完善农村社区的信贷服务体系，为农民提供及时便利的信贷服务，以此维护和提高农民的经济利益；3. 为保证农民收入合理稳定地增长，国家实施农产品的最低保护价格政策；4. 国家制定各种优惠政策和办法，鼓励和支持农民积极发展自己的合作组织，以抗衡其他社会组织和工商资本对农民的掠夺；5. 实施各种服务“三农”的扶贫项目，极力解决农村落后、农民贫困问题。其他发展中国家维护农民经济利益的做法基本上和印度相同。泰国维护农民经济利益的基本做法：1. 从农村基础设施建设入手，大力加强政府对农业的资金投入；2. 发展和规范面向农村的信贷体系及时解决农业对资金的需求；3. 提高农民的组织化程度，帮助农民解决小生产与大市场的矛盾；4. 稳定国内农产品价格，实行农产品收购保障价格制度，以维护农民的经济利益；5. 积极转移农村中富余劳动力，努力解决农民的隐性失业，从而增加农民的收入，

维护农民的经济利益。

1.3.3 国内外研究动态评述

目前，在发达国家的国民经济结构中，农业产值在国民生产总值中只有很小的份额，从事农业的农民和其他非农产业的人数相比，农民的比重也很小，但国家中的农民组织并不因为这些原因而削弱自己的作用，农民组织在国家政治领域决定农业政策以及保护农民经济利益方面一直发挥着巨大的作用。比如，美国的农民协会、农民联盟、农场局三大农民组织，他们所代表的农民政治势力，对政府决策显示了强大的影响力。又如日本，自20世纪初就开始实行农业保护政策以维护农民的经济利益，在其后的一百年里，农业政策保护农民经济利益的性质几乎没有什么改变，例如，日本国内的重要农产品大米，其价格远远超出国际市场上大米的价格，有效地保护了农民的经济利益。其原因很简单，就在于日本的农民团体具有较强的利益表达能力，在政治市场上具有优势话语权。现在不足全国总人口的5%的日本农业人口，由于拥有自己的得力团体——农协，从而迫使政府决策去维护农民的经济利益，满足农民的经济诉求，对农业保护政策措施欲罢不能。同时，农民组织作为市场机制的一种竞争力量也有效地抗衡了工商业资本对农民经济利益的掠夺。因此，在发达国家中，尽管政府援助作为弱质产业的农业，意味着损失一定的效率，但必须如此，否则将会面临来自农民组织强大的政治压力，其结果是，这些国家普遍实行保护农民经济利益的农业支持政策，例如，对农产品给予价格支持，对凡涉及农民经济利益问题农产品的进口予以限制，出口给予补贴，等等。这些政策都是迫于农民组织的压力而对农业实行保护的，当然也可以理解为政府是应农民组织的邀请而为之。美国的情况最为典型，一直以来，美国对农业保护政策不断进行调节，使得农业政策体系非常的复杂，但它的主要任务并没有因此而变化，即不断地调整农产品计划和价格支持来保障农民的经济利益。

相比之下，我国在1949年以后很长一段时期内，实行的是向城市和工业偏斜的财政政策。例如，1980年财政支农总支出的比重为12%；1990年财政支农总支出的比重为10%；2000年中国财政支出1298亿元用于农业，占全国财政总支出的比重大致维持在8%左右；2010年中国财政支农总支出的比重为26.9%。如果按照相同的口径进行计算，发达国家的农业支持水平为30%~50%，印度、巴西、巴基斯坦、泰国等发展中国家农业支持水平为10%~20%。在WTO规则允许的12种“绿箱”政策框架中，中国仅仅使用了6种（粮食安全储备、政府的一般服务支出、

自然灾害救助、国内食物援助、生态环境保护和地区发展援助)。中国的“黄箱”支出在1996—1998年计算基期内年均资金为297亿元,占农业总产值的1.23%,与谈判允许的8.5%相比,“黄箱”政策的支持空间还有约1443亿元。1998年以来,中国增发长期国债,实行积极的财政政策,大大加强了基础设施建设投资,但用于农业的份额却不高。以1998—2001年为例,中央安排国债资金5100亿元,用于加强农业基础设施建设资金仅为56亿元,仅占1.1%,只能满足同期农业基础设施建设资金的10%左右。在社会发展方面,农村的落后表现得更为明显,主要源于城乡在获得资源方面的不平等。比如,在农村医疗保健方面,中国曾经有成功的合作医疗体系,然而当亚洲其他国家效仿和学习中国农村的合作医疗制度的时候,由于政策的失误,合作医疗却在中国的绝大部分农村瓦解了,其后果是婴儿死亡率的上升和传染病、地方病在一些地方又开始流行。

“三农”内部的政策调整和体制改革已经无法彻底解决“三农”问题,而必须在改革“三农”内部政策体系的同时,通过一系列宏观层面上政治、社会以及经济的综合改革和政策调节,实现城乡经济社会的协调发展与繁荣,改变“工业化国家+农民社会”的现状。面对诸多挑战和制约因素,要持续促进农业增效、农民增收,迫切需要通过农业供给侧改革,提高农业供给体系的质量和效率,进而全面提高农业效益和竞争力。

一是从国家层面制定农业生产结构和区域布局规划纲要。准确把握消费市场的动态,面向整个国土资源,针对不同省份的资源禀赋,以控总量、提质量、去库存为重点,以保证种植业、畜牧业和渔业的供给平衡为主要内容,进一步明确各个省(区)农业生产的主导产业、产业规模和质量标准,明确市场有需求的农产品的增加规模,市场需求减弱农产品的调减幅度,使各个省(区)围绕国家提出的“大订单”发展现代农业,以此扭转农业生产结构和区域布局重叠,盲目生产、无序生产的现状。

二是坚持以土地的规模化经营来降低农业生产成本。要进一步规范农村土地流转,同时要引导农民以土地参股各类农业新型经营主体,进而促进土地适度规模经营,以土地的规模化经营解决“单家独户”生产模式带来的机械化生产率不高、社会化服务难以适从、标准化生产执行不到位、农业监管难度大、农业生产成本高等问题。

三是坚持把政府的政策引导作为现阶段提高农产品质量的“关键一招”。一方面,要加快标准化生产步伐。从国家层面加快制定农作物种植、家畜养殖技术标

准，鼓励专业协会在标准化制定方面进行有益探索，并通过资金补贴、政策支持等措施，引导各类经营主体进行标准化生产，对于不按标准化生产的给予一定的限制甚至处罚措施，使农业标准化生产实现全覆盖。另一方面，要出台支持有机农业发展的相关政策。通过减免税、资金扶持等措施，对生产有机肥、无公害农药的企业给予补贴；对使用有机肥、无公害农药，发展有机农业的各类农业经营主体给予补助，进而提升农产品质量。待有机农产品普遍受到市场认可之后，供需相对平衡之后，逐步取消补助政策。

当前我国农业和农村经济发展存在着许多矛盾和问题，突出的是农民增收困难。这不仅仅是农业和农村经济结构性矛盾的现实反映，也是国民经济发展长期积累的深层次矛盾的集中体现。增加农民收入是解决“三农”问题的核心，既是重大的经济问题，也是重大的政治问题。我们要坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，按照统筹城乡发展的要求，切实解决好。

一是要全面落实党在农村的各项政策。坚持完善农村土地制度，依法维护农民的土地承包权和生产经营自主权。继续落实党中央、国务院《关于促进农民增收收入若干政策的意见》和省委、省政府的实施意见，认真兑现减免农业税、对种粮农民实行直补和购买农机给予一定比例投入等政策，补助资金要足额及时到位，绝不能滞留或挪用。当前农业生产资料价格持续上升，群众反映强烈，经委、物价、工商等部门要尽快采取措施，调控平抑。

二是要大力推进农业产业化经营。充分发挥比较优势，科学利用水土光热资源，依靠科技，突出特色，积极推进建设农业优势产业带和优势特色产品基地，壮大支柱产业。

要高度重视粮食安全，坚持以省内基本自求平衡为目标，按照保护耕地、增加投入、调整结构、依靠科技、提高单产、增加总产的思路，安排好明年的粮食生产，确保面积不减少，单产、总产增加。发展农产品加工业是农业产业化的关键环节，也是农村走新型工业化道路的必然选择。

要大力培育经营实体和龙头加工企业，形成科研、生产、加工、销售一体化的产业链条，大力发展农民专业合作社经济组织，推广龙头企业与生产基地和农户联结的模式，发展农牧产品深度加工，发挥规模效益。

要完善农产品市场体系和农业社会化服务体系，健全农产品质量标准体系和检测体系，提高农产品的市场竞争力。当前要针对大宗农产品运销困难的问题，积极组织引导运销大户和各类专业合作经济组织，多渠道开拓市场、寻找销路。