

# 中国共产党农民利益 政策研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG NONGMIN LIYI  
ZHENGCE YANJIU

张桂英/著 |



东北师范大学出版社  
NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

目 录

# 中国共产党农民利益政策研究

张桂英 著

东北师范大学出版社

长 春

图书在版编目 (C I P) 数据

中国共产党农民利益政策研究/张桂英著. —2 版.  
—长春: 东北师范大学出版社, 2015. 4  
ISBN 978 - 7 - 5681 - 0319 - 0

I. ①中… II. ①张… III. ①农民利益—政策  
—研究—中国 IV. ①D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 267743 号

□策划编辑: 李桂清

□责任编辑: 黄玉波 □封面设计: 张 然

□责任校对: 王秀梅 □责任印制: 刘兆辉

东北师范大学出版社出版发行  
长春净月经济开发区金宝街 118 号 (邮政编码: 130117)

网址: <http://www.nenup.com>

东北师范大学出版社激光照排中心制版

河北省廊坊市永清县晔盛亚胶印有限公司

河北省廊坊市永清县燃气工业园榕花路 3 号 (065600)

2015 年 4 月第 2 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 148mm×210mm 印张: 8 字数: 185 千

定价: 46.00 元

## 目 录

引 言 .....	1
第一章 农民利益问题的理论阐释 .....	4
一、农民利益内涵的界定 .....	4
二、农民利益与国家利益的相互关系 .....	26
三、中国共产党关于农民利益问题的战略价值认知 .....	38
第二章 中国共产党农民利益政策的历史考察 .....	69
一、新民主主义革命时期党对农民利益问题的初步 认识 .....	69
二、过渡时期中国共产党农民利益政策的艰难抉择 .....	122
三、20 年探索期间中国共产党农民利益政策的曲折 行进 .....	137
四、新时期中国共产党农民利益政策的反思与矫正 .....	145
第三章 中国共产党农民利益政策的深层思考 .....	162
一、中国共产党农民利益政策之评析 .....	162
二、中国共产党农民利益政策的基本经验 .....	177
第四章 转型期中国农民利益问题的现实考量 .....	191
一、农民利益问题依然严峻 .....	192
二、农民利益边缘化的深层根源 .....	208

第五章 中国共产党解决农民利益问题的对策选择 .....	217
一、树立科学公正的农民利益观 .....	217
二、建构和完善农民利益保障机制 .....	220
结 语 .....	243
参考文献 .....	245

## 引 言

“三农”问题即农业、农村、农民问题。作为一个关涉中国现代化进程的重要问题，在 20 世纪 90 年代末被作为一个整体问题逐渐进入公众的视野并引起党和政府的关注。自 1978 年至 2012 年，党中央、国务院发布的 30 多个“中央一号文件”中，直接针对“三农”问题的就有 14 个，由此足见中国共产党对“三农”问题的高度重视。而自党的十六大至今，党中央更是一再强调，必须把解决好“三农”问题作为全党工作的“重中之重”。同样，在众多学者的研究话语里“三农”问题也被提升到了全面建设小康社会的重中之重、难中之难的高度。无疑，“三农”问题的实质是农民问题，农民问题的实质又可归结为农民利益问题，因为利益问题几乎涵盖了我国农民问题的一切方面。尚未完全解决的土地问题，国家对农业和农村基础性公共性事业的资金投入严重不足造成的农村基础设施严重落后以及由此带来的农民生存条件恶化问题，城乡二元结构和社会保障的缺失导致的农民的贫困问题，城市化进程所产生的大量的既当不了农民，又做不成市民的失地农民问题等等，是农民利益问题在经济领域里的表现；农村基层民主制度不健全引发的农民的民主权利缺失问题，政治参与渠道不畅，利益表达机制不健全问题是农民利益问题在政治领域中的表现；精神文化生活贫瘠、教育贫困是农民利益问

题在精神文化领域中的表现。鉴于农民利益问题在全面建设小康社会和构建和谐社会进程中的重要地位，以及不容乐观的农民利益现状，笔者萌生了探究中国共产党与中国农民利益之间关系问题的想法。希望通过对这个看似简单、其实复杂的问题的梳理与分析，找出一些带有规律性的东西。可能相对于一些深奥的理论问题来说，这个问题缺少宏观上的理论性。所以，与其说这是一个理论问题，要在学理上有所建树，毋宁说是一个实践中的问题，是我们每一个社会成员都应关注的问题，更是作为“三个代表”的中国共产党在各个历史时期都必须面对，而且必须着力解决的问题。

自 20 世纪 80 年代中后期农民利益受损成为我国“三农”问题中的突出问题以来，我国理论界对保障农民利益问题进行了大量的研究，有关著作、文献不断涌现。由于研究的视角不同，学者们关注的问题和角度也各有千秋。农民、农业和农村通常是关联在一起放在农村社会中来考察的，不同的学者切入的角度各不相同：政治学者更为关注乡村政治；法学学者关注乡村秩序的获得；史学者关注传统组织形式及其在现实中的功能状况。较早开始关注并一直研究农民利益问题的学者主要有陆学艺、杜润生、刘国光、党国英、温铁军、陈吉元等。这些学者都对保障农民利益问题进行了深入的研究。这些研究成果对于本书的写作无疑起到了引航指路的作用，可谓受益匪浅。但是，这些研究大多主要集中在经济领域，集中在对农民经济利益的分析上，如农民的责任问题、农民收入问题、农民贫困问题，等等。诚然，经济利益是构成农民利益的基础和核心，但是，如果没有政治权利的实现作保障，没有精神文化的内质为灵魂，农民经济利益的满足也会显得苍白无力。为此，笔者不揣自陋，把农民利益的研究范围从人们日常语境中谈到的经济利益，扩展到在人们的研究视野中很

少出现的政治利益和文化利益。因此，本书把农民利益概念界定为农民的经济利益、政治利益和精神文化利益，农民利益的完整内涵是：农民经济层面上的富足内涵、政治层面上的权利意蕴与精神享受的文明内质以及社会层面上的地位保证的有机统一。

全书分为五章：第一章在对农民利益相关概念作出界定的基础上分析了农民利益的多维性和动态性，提出了正确处理国家利益与农民利益之间相互关系的基本原则以及正确认识和妥善处理农民利益问题的重大意义。第二章从纵向上考察和分析了中国共产党认识和处理农民利益问题的历史进程。通过分析新民主主义革命时期、过渡时期、20年探索时期和新时期中国共产党对农民利益问题与时俱进的探索和解决的历程，指出在中国革命与建设的不同时期，中国共产党对更好地实现和维护农民利益的理论与实践的探索以及由此给农民带来的实实在在的利益，是中国共产党赢得中国革命胜利的源泉，是中国共产党巩固执政地位的基础，是中国共产党先进性的具体体现。从而进一步印证了中国共产党始终致力于实现和维护最广大人民的根本利益，是中国农民利益的忠实代表。第三章是在对中国共产党认识和处理农民利益问题的历史进程进行深入考察和分析的基础上，在一些与农民利益密切相关的问题上所作的深层次的思考和总结，分析了中国共产党农民利益政策的得失以及基本经验。第四章是对中国社会转型期农民利益问题从经济、政治和文化等方面的现实考量，以及从党的农村政策、国家发展战略、农民利益表达机制等方面对农民利益边缘化深层根源的探究。第五章在剖析现阶段我国农民利益所面临的种种困境及其深层根源的基础上，对新时期中国共产党解决农民利益问题应遵循的思想原则和必须作出的政策选择进行了比较充分的论证。

## 农民利益问题的理论阐释

“农民利益”一词，是由“农民”和“利益”两个不同概念的名词组合而成的复合词，由“农民”一词来限定“利益”一词，把农民作为利益的主体。所以，研究农民利益问题，首先要对农民所指代的这个群体进行分析，对农民的概念予以界定。这是研究农民利益的逻辑前提。如果没有这个前提，农民这一群体或者阶层确指哪一部分人不搞清楚，那么其利益也就无从谈起。

### 一、农民利益内涵的界定

#### （一）农民利益相关概念分析

何谓农民？对这个看似不成问题的问题，古今中外的众多学者却花费了相当的笔墨。著名英国人类学家 M. 布洛克曾说：学术界“在议论究竟什么是农民时面临巨大困难”。国际上权威的工具书《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的“农民（peasants）”词条也困惑地写道：“很少有哪个名词像‘农民’这样给农村社会学家、人类学家和经济学家造成这么多困难。”什么是“农民”？西方学术界从 20 世纪 60 年代以来就兴起了“农民”定义问题的论战。到 70 年代中期正如德国学者欣德尔抱怨的：“关于如何定义‘农民’的论战已经拖得太久了，以至于不少人认为继续这种

讨论纯属浪费时间与精力。”一直到 90 年代，“谁是‘农民’”似乎仍是个问题，以至于英国农民学家 T. 沙宁在 1990 年出版的一本颇有影响的书便以“定义中的农民”为题。由此可见，对“农民”的界定是一件颇费脑筋的事情。当然，如果从字面意思来直白理解，农民就是把农业作为职业的人，以农为生的人，这似乎不存在大的问题，也不会有其他的歧义。但是，随着社会历史的变迁，农民一词的内涵在发展变化。农民的概念问题也引起了长时期的争论。究竟何谓农民？看似简单的问题，实际上并不好回答。特别是我们在现实中看到的农民，与历史上的或者我们习惯的农民概念发生某种程度的分离，或者说当今农民的变化和现状使我们用习以为常的农民概念已难以准确表述。对此，国外大体有三种观点：一种是所谓“古典主义”者的观点。他们认为农民是历史上一切时代的个体农业生产者，包括古典时代农民城邦中的农民、中世纪的农奴、村社社员与独立农民，以及当代的农场主。第二种观点是把农民看作不发达社会、宗法式社会或“农业社会”的居民，包括这个社会中的农业生产者与非农业生产者，但不包括非农业社会的农民（例如发达国家的家庭农场主）。第三种观点是马克思主义所主张的，把农民定义为特定生产关系中的一个阶级，即中世纪的农民阶级。但不包括农业社会的非农业生产者，也不包括非农业社会的农民。在当代西方的马克思主义农民学中，具有代表性的是英国著名学者 R. 希尔顿的七条标准：（1）农民作为主要耕作者，占有农业生产工具；自给自足并且生产得比维持生计与自身再生产所需要的更多；（2）农民非奴隶，不是他人的财产；（3）他们在多种多样的条件下占有土地，可以是所有者、租地者或自由佃农；（4）他们主要使用家庭劳动；（5）他们通常加入比家庭更大的单位，一般是村社；（6）农村中

的辅助性工匠也可以作为农民来看待；(7) 在不同程度上受上层压迫阶级包括国家组织的剥削。<sup>①</sup> 以上三种观点被美国学者黄宗智归纳为农民学中三个不同的传统或称之为三种不同方法，即形式主义、实体主义、马克思主义。黄宗智先生把中国的农民叫作小农，把农民从事的产业叫作小农经济。他对中国的小农进行了如下描述：“革命前，中国的小农具有三种不同的面貌。首先，是在一定程度上直接为自家消费而生产的单位，他在生产上所作的抉择，部分地取决于家庭的需要。在这方面，他与生产、消费、工作和居住截然分开的现代都市居民显然不同。其次，他也是一个追求利润的单位，因为在某种程度上他又为市场而生产，必须根据价格、供求和成本与收益来作出生产上的抉择。在这方面，小农家庭的‘农场’也具有一些类似资本主义的特点。最后，我们可以把小农看作一个阶级社会和政权体系下的成员，其剩余产品被用来供应非农部门的消费需要。这三种不同面貌，各自反映了中国小农的一个侧面，却构成了密不可分的统一体。除了综合性分析，还要区别不同阶层的小农。因为这些特性的混合成分和侧重点，随不同阶层的小农而有所区别。”<sup>②</sup> 在此基础上，他从三个方面阐明了中国小农的面貌，即小农既是一个追求利润者，又是维持生计的生产者，更是受剥削的耕作者。论述至此，我们看到，无论是叫农民，还是称作小农，不管他们是宗法农民，还是个体农民，不管他们的特性如何，他们都是指向农业生产、靠农业谋生的人。这正是其本质所在，尽管他们的许多特性

① 秦晖，苏文. 田园诗与狂想曲：关中模式与前近代社会的再认识 [M]. 北京：中央编译出版社，1996：11-12.

② 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁 [M]. 北京：中华书局，1986.

可以从不同的角度去阐发。因而,《国际社会学百科全书》解释农民为“农业土地上生活资料的耕种者”,我国的《辞海》对农民的解释是“直接从事农业生产的劳动者”。很显然,这是按照物质资料生产者所从事的劳动对象的质的差别来定义的,是最简明扼要的概括。这样的定义在农业社会或传统社会绝不会出现歧异。综合以上观点,笔者认为,在何谓农民这个问题的研究上是具有很大的开放性的,农民这个概念如同农民所具有的复合、兼容的特质一样有着很大的包容性。因此,要给农民的内涵作出界定,下面几条标准应是不可缺少的:(1)农民的基本生活资料最主要的生活来源是土地。(2)农业生产及与之相关的生产方式是农民最主要的劳动方式。(3)在满足自给性消费后,或多或少地与社会发生经济交往。(4)作为特定关系中的成员,在权威关系中,在某种程度上处于从属地位,受外部权势的支配,要服从那些有权阶级的法令和要求,必须把自己的一部分收入交给这些阶级。(5)作为特定关系中的成员,利益表达的声音往往很微弱。(6)作为特定关系中的成员,在道德关系中,农民常常是文化传统的坚定承载者和维护者。(7)在有严格的户籍管理制度的条件下,出身给农民留下了深刻的烙印,即使农民改变了其经营方式,改变了他在经济行为中的角色,甚至改变了职业,也难以改变其卑贱的社会地位和不易摆脱的低下身份。尽管这是一种偏见,但事实就是如此。(8)一般而言,农民与居住地的关系密切,他的生产、生活、消费、工作等活动都围绕居住地进行,“安土重迁”。根据以上标准,可以把农民定义为:维持生计的生产者;追求利润的耕作者;权势力量的从属者;传统文化的承载者和维护者。但这只是就农民的一般特点而言。事实上,农民的内涵在不断发生变化,农民的标准也因不同的历史、文化、制度

而呈现出一些特殊的时代特点。现实世界中，农民作为一种社会阶级、阶层，或作为一种社会群体，他们本身就是丰富多彩的，即便在同一个国家或社会里，农民阶级或阶层内部的差异和区别也相当大；再者，社会在不断地向现代化迈进，在现代化进程中发展变化最大、最复杂的也是农民。

目前，在我国理论界和人们的日常语境中对农民概念的理解主要有以下几种观点：（1）在农村居住的农村居民或农村总人口。这是一种比较简洁明了的界定，但有失表面化，忽略了农民的本质特征。因为农民是一个职业的、经济的、社会关系的综合概念，而农村是一个与城市相对应的地域概念，属于农民身份的人可以不住在农村而是居住在城市，不属于农民身份的人也可以在农村居住或生活。因此，居住区域的乡土性难以概括农民的本质特征。（2）拥有农村户口的人。这种观点在人们的日常语境中占有一定地位，也颇具代表性。特别是在户籍制度的刚性作用下，农村户口几乎成为了农民的身份特征。但是它未能反映出农民的职业特征。事实上，改革开放后，由于农村劳动力的流动，一部分进城农民在城镇取得了临时户口或常住户口，却不能享受城镇居民的各种福利补贴，也很难融入城市市民的生活圈子，其身份依然是农民。（3）与城市居民相对应的不吃商品粮油的人。这种观点与上一种如出一辙且联系密切，尤其是在计划经济时期，是以是否具有城市户口作为能否享受商品粮的标准，是否吃商品粮也是人们区分城镇居民和农民的条件之一。但在市场经济条件下，商品粮油的供应已不能说明农民概念的本质。（4）与土地公有制相联系的社会主义集体农民；或实行联产承包责任制的农业劳动者；或与农村合作经济相联系的社会主义劳动者。这种看法仍有失偏颇，如果单指与土地公有制相联系的集体农民，则

排除了个体农民；如果单指实行联产承包责任制的农业劳动者，则又排除了未实行联产承包责任制的农民，而且与合作经济组织相联系的范围太宽泛，难以准确界定。（5）从事农业生产的人。如果在一个典型的农业社会里，这种认识是符合实际的。但对于我国这样一个正由农业国向工业国转变的社会来说，此种观点仍要斟酌。因为现在的农民在从事农业生产的同时，也在广泛地涉足第二、三产业，甚至部分农民离土离乡长期从事非农产业。因此，尽管这种观点没有沿袭按地域、户籍、商品粮油供应及所有制去解释农民的传统思路，但农民概念的内涵与外延在这里却存在着不相一致的情况。（6）当代农民的概念有三个层次：第一层次是指直接、长期从事农业生产的劳动者，这是最狭义的农民；第二层次是指从事广义农业生产经营活动的劳动者；第三层次是指农村的总人口，这是最广义的农民。

上述几种观点在界定农民概念的内涵和外延上都有其特定的角度，从某一个侧面解释了农民这一概念。尽管各有千秋，但作为农民概念的定义，又都有一定的局限性。抛开人们主观认识上的差异，许多客观原因也在影响着人们对农民概念的理解和认识。如现代社会经济结构的日益复杂化、人们社会角色的日益多层化、人们转换职业频率的日益扩大化等等，已经极大地复杂了人们身份判断的标准，尤其是农民流动速度的日益超常化，更加大了对农民身份识别的难度。

从本原意义上说，农民完全是个职业概念。自古以来，中国就有士、农、工、商之说。在发达国家，农民指的就是经营农业、农场的人，与渔民、教师、商人等职业并列。《国际社会学百科全书》为农民下的定义是：“农业土地上生活资料的耕种

者。”<sup>①</sup> 我国的《辞海》对农民的释义是：“直接从事农业生产的劳动者。”很显然，这样按照物质资料生产者所从事的劳动对象的质的差别所定义的农民，当然是一种职业概念。但是，在我国，无论是理论研究，还是人们日常生活的语境中，人们谈到“农民”的时候，几乎毫无例外地都不仅仅将其视为一种职业，而是为其附加了更多的内涵。如一种社会等级，一种身份或准身份，一种生存状态，一种社区乃至社会的组织方式，一种文化模式乃至心理结构，等等。而且一般说来，社会越不发达，后面这些含义就越显得比“农民”一词的职业含义重要。按照1958年1月全国人大常委会通过的《中华人民共和国户口登记条例》的规定，我国公民被划分为了泾渭分明的两大类，即农业人口和非农业人口。在这种刚性户籍制度的约束下，任何一个人，只要你有农业户口，不论你从事何种行业，也不论你身居何处，你的身份都是农民。因此，才有了诸如“农民工”、“农民企业家”、“农民科学家”等身份色彩很浓的称号。这与农民改了“业”却改不了身份有着逻辑关系。改革开放以来，随着经济社会的发展和农民职业的结构变化，国家开始对传统户籍制度进行一些比较有力度的调整。如从1996年7月1日起，中国新启用的常住人口登记表和户口簿首次取消了“农业”和“非农业”的区别，而是采用了国际通用的登记办法，融化了以户籍划分身份的冰山一角。1998年7月，国务院又下发了《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，对户籍制度进行了重大调整。其中规定：凡是在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及与其共同居住

① [英] 迈克尔·曼. 国际社会学百科全书 [M]. 成都：四川人民出版社，1989：488.

的直系亲属，符合当地政府有关规定的，可在该城市落户，等等。但是，这些改革并没有从根本上冲破长期城乡分割造成的二元户籍结构的框架，因此，在我国农民不仅是职业概念，更是身份概念。鉴于此，本书中所指的农民，既有从事农业生产的职业身份的农民，也包括那些没有“城市户口”的具有农民身份的人，其核心和主体是直接从事农业生产的劳动者。

在这样的界定下，我国农民的概念就具有了广泛的包容性。不仅数量庞大，而且职业构成日益复杂。改革以前的中国农村，国家几乎垄断了全部社会资源，以国家权力为轴心，通过严格的户籍制度、劳工用工制度、干部人事制度的规范，逐步形成了一种严密的身份制度体系。整个农民是一个具有单一身份性的群体，农民享有同样的身份地位、经济地位和政治地位，都是毫无差别的农业劳动者。<sup>①</sup>

在稳固的城乡二元社会结构状态下，农民的身份被固化了，农民及其后代除非通过考学、参军、招工、招干才能改变身份和职业，实现“鲤鱼跳龙门”的理想，否则，一辈子都改变不了农民的身份。这种高度的同质性和极少的分化机会的垄断性，使农民内部差别很小，农民内部几乎不存在任何阶层划分。由于共同拥有集体财产、共同劳动、平均分配，农民之间在财产占有、收入、社会和政治地位方面几乎没有什么差别，农民处于高度同质的社会状态中。农民是中国农村经济社会的主体。20世纪80年代初，率先兴起于广大农村的改革带来的城乡关系的松动，引发了农民大规模的社会流动。在改革开放大潮的推动下，随着市场

---

① 李强. 转型时期的中国社会分层结构 [M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002: 12-20.

经济的逐渐成熟与农村经济社会的巨大变革，当代中国农民作为一个庞大的社会利益群体，其内部的构成发生了层次性变化。农民的阶层由计划经济时代的单一性、改革开放初期的杂乱性，向着市场经济时期的规律性、多样性变化。农村社会异质性增强，高度同质的农民出现了阶层分化，并且伴随着改革开放的深入和农村经济社会的发展，其分化的程度也在逐步加深。但是，由于我国农村工业化、城市程度较低，农村社会阶层分化还没有达到一个比较稳定、比较完全的程度，带有一定的过渡性质，各种社会角色的内涵仍在变化，只是处于起步阶段。总的来说，我国农民的阶层分化呈现出结构交叉性、边缘模糊性、开放流动性以及非均衡性等特点。而且，这种分化还只是停留在职业分化的表面变化上，分化后的农民各阶层仍没有真正摆脱农民身份，可以说还不是完全意义上的阶层分化。相信受到农业劳动生产率、人口和土地压力、非农产业的发展以及职业收入差别等各种因素的影响，我国农民的阶层分化会有一个较高的发展水平和发展阶段。阶层分化的实质是利益分化，分化后的不同阶层的农民，其意愿和要求存在差异，从社会资源分配中得到的份额也不相同，换句话说，不同阶层的农民具有不同的利益诉求。由于篇幅和能力所限，本书所研究的农民利益主要是指农业劳动者的利益。同时，鉴于分化后的各阶层农民所共有的“农民身份”以及人们利益要求的共性，也会适当兼顾其他农民阶层的利益。

在什么是农民这个问题上着这么多笔墨，是因为在人们的潜意识里农民这一概念背负着太多超出其本来意义的内涵，与其他劳动阶层相比，同样作为劳动者的农民，在相当长的时期里并不是被当作一种职业，而是被打上了身份的烙印，更多的是意味着一种与生俱来、难以改变的身份。这不能不说是中国独特的社会