

三农问题研究

发展变化中的中国农业、农村与农民

陆学艺

【提要】 中国在传统上是一个农业大国。新中国成立以来尤其是1978年改革开放以来,农业、农村、农民在中央政府的高度重视下,发生了深刻的变化,取得了前所未有的成绩。然而,在向工业化国家迈进的过程中,“三农”问题在体制上还没有得到根本的扭转,因此可以说,农业问题基本解决了,农民问题、农村问题还很严重,还远未解决好;农民太多、太穷,农民分化不尽如人意;农村与城市发展差距越来越大。因此,建设社会主义新农村,要继续深化改革,切实改变“二元”社会结构,从根本上解决束缚“三农”发展的体制性问题。

【关键词】 农业 农村 农民 发展变迁 体制改革

〔中图分类号〕C912 〔文献标识码〕A 〔文献编号〕1000-2952(2006)4-42-07

1949年新中国成立以来,特别是1978年改革开放以来,中国的经济社会发生了深刻的变化。2004年,中国的GDP达到159878亿元(人均1549美元),其中第一产业占13.1%,第二产业占46.6%,第三产业占40.3%。全国75200万就业人口中,农业就业人口占46.9%,第二产业占22.5%,第三产业占30.6%。全国总人口为129988万人,其中城镇人口54283万人,城市化率41.76%。可以说,中国正在由传统的农业国家逐步向现代化的工业国家转变。

改革开放以来,我们在实现向工业化国家转型的同时,还要实现由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨。社会转型与体制转轨同时进行,这是中国改革开放以来,经济社会发展的基本特点。这既可用以说明中国20多年来经济社会发展等方面取得成功的原因,也可用来解释这些年所产生的众多经济、社会问题的根据。就我个人体会,中国的经济发展之所以取得如此巨大的成功,很重要的方面,是因

为我们比较成功地实现了由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨。通过改革,调整了生产关系,解放和发展了生产力,调动了广大人民的积极性,使整个社会充满了活力,因此才有了今天的经济社会和各项事业的兴旺和繁荣。

但是,计划经济体制在中国实行了几十年,已经渗透到整个国家的经济、政治、社会、文化等方方面面,可谓是盘根错节,根深蒂固,改革起来难度很大,改革的任务尚未完成。对此我们应有充分的认识。相比较而言,经济体制的改革,我们重视了,用力了,取得了成功,当然还有一些难题没有解决;而社会体制等方面的改革,有的还只是开始,有的还没有破题。城市改革、城市发展有了很大的进展,农村改革本来是带头的,并且首战告捷,取得了很大成功,可是农村改革并没有坚持下去。1980年代中期提出过要进行农村第二步改革,因故没有得到实施,以后只是在农业生产出现问题的

时候，才做些修补性的政策调整。原来计划经济体制条件下形成的对农村发展不利的户籍制度、土地制度、金融信用制度等等还没有得到应有的改革。所以，近20年来，政府虽然高度重视农业发展，一直把农业、农村工作放在首位，也投入了一定的人力、物力和财力，农业生产也取得了很大的成绩，但是农村形势还是时好时坏，经济社会问题越积越多，这主要是因为农村发展存在着体制性的障碍。

不改革掉计划经济体制留下的这些体制性障碍，不按照社会主义市场经济体制的要求构建农村发展的新体制，农村的诸多问题就解决不好，目前提出的社会主义新农村建设的目标和任务也难以实现。

1998年10月，中共中央召开第十五届三中全会，专门研究了农业和农村工作，通过了一个重要文件。文件指出：“十二亿多人口，九亿在农村，是我国的基本国情。农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定，没有农民的小康就没有全国的小康，没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。”这一段关于“三农”问题的论述，广为传播，已经得到全国上下的共识。尽管这么说了，而且正如前述，也真的尽力去做了，然而8年过去了，农业和农村虽有了一定的发展，但是“三农”问题并没有得到根本的解决，有些方面甚至越来越严重了。2000年春节，时任湖北省监利县的一个乡党委书记李昌平说：“农民真苦，农村真穷，农业真危险。”这三句话，十三个字，勾勒了中国“三农”问题的窘境。开始，很多人不相信，农村怎么会是这样的呢？有位领导同志还专门派人下去调查。事实证明，这还不仅是一个县、一个乡的问题，在中西部的广大农村是比较普遍存在的问题，在东部发达地区的一部分农村，也有类似的问题。

2002年10月，中共十六次代表大会的报告明确指出：“城乡二元结构还没有改变，”要逐步扭转“工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势”；并且提出了要“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民

收入”的战略方针。2002年12月，在中共中央政治局会议上胡锦涛同志指出，做好“三农”工作是全党工作的重中之重。2005年10月，中共十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的战略任务，现在全国正在蓬勃开展。“十六大”以来，党和政府对解决好“三农”问题给予了前所未有的重视，还实施了一些体制性的改革，投入了前所未有的人力、物力和财力，推进了农村、农业工作的发展，解决了一部分农民问题，农民的收入有了较大幅度的提高。但是，“三农”问题仍很严重，城乡差距还是在扩大，城乡关系仍不合理，近几年又出现了4000多万农民失地、失业、失利的问题，农村的社会秩序也不好。为什么出现这种事与愿违的状况呢？归根到底是因为农村一些重要体制的改革没有到位，城乡“二元”经济社会结构的难题还没有破解。正如邓小平同志所说，制度比人更重要。“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。……如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现”^①。

回顾改革开放以来，中国的农业、农民、农村问题发展演变到现在，可以做这样一个总体判断：农业问题基本解决了，农民问题、农村问题还很严重，还远未解决好。

一、农业问题

1949年新中国成立后，各届政府都很重视发展农业，为此作了很大的努力。但由于实行了计划经济体制，实行了人民公社那一套办法，不能调动广大农民的生产积极性，农业生产长期徘徊，粮食和主要农产品严重短缺。直到1978年，8亿农民搞饭吃，饭还是不够吃，要靠进口粮食来弥补。1978年实行改革开放，农村率先改革，按照邓小平同志提出的“一靠政策、二靠科学”的方针，执行了20多年，先后取得1984年、1990年、1996年、2004年等四次农业特大丰收。1996年的特大丰收，粮食总

^① 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

产超过 1 万亿斤，其他主要农产品也大丰收，从此中国的农业发展进入了一个新阶段。改变了粮食和主要农产品长期短缺的局面，形成了“总量基本平衡、丰年有余”的新格局，较好地解决了 13 亿人口的吃饭问题。所以说农业问题基本解决了。我们的农业，可以保证全国人民的吃饭问题，保证国民经济发展的需要。从 1997 年以后，农产品的进、出口相抵一般都能基本平衡，有几年还略有出超。前几年，我们

还常常宣传用 7% 的土地养活了 22% 的人口，说的就是农业发展的贡献。1996 年国家土地局花了 10 年时间把全国的土地测量了一遍，耕地总量是 19.5 亿亩。这几年征占用耕地较多，加上退耕还林，2004 年还有 18.4 亿亩。现在可以说用占世界 9% 的耕地，供养了 21% 的人口。所以说：我国现在的农业问题基本解决了。

表 1 是历年粮食和主要农产品的生产状况，从中可见农业发展的曲折和变化。

表 1 改革开放以来粮食和主要农产品变化状况

年份	粮食总产 (万吨)	人均粮食 (公斤)	棉花总产 (万吨)	人均棉花 (公斤)	肉类总产 (万吨)	人均肉类 (公斤)	水果总产 (万吨)	人均水果 (公斤)
1978	30477	317	216.7	2.25	856.3	8.9	657	7.3
1980	32056	327	270.7	2.8	1205	12.2	679	6.9
1984	40731	390	626	6	1540	14.7	984	9.4
1985	37911	361	414.7	3.9	1760	16.3	1163	10.8
1990	44624	393	450.8	4	2513	21.9	1874	16.3
1991	43529	376	567.5	4.9	2723	23.5	2176	18.8
1996	50454	412	420.3	3.43	4584	37.5	4652	38
1997	49417	400	460.3	3.7	5269	34.6	5089	41
1998	51230	411	450.1	3.6	5724	45.8	5452	44
2000	46218	366	441.7	3.5	6125	38.3	6225	49
2002	45711	355	492	3.83	6586	40.8		
2003	43070	334	486	3.8	6932	42.7	14517	112
2004	46947	361	626	4.8	7243	55.7	15340	118
2005	48401	370	570	4.4	7700	58.9	16076	123

资料来源：《中国统计年鉴》各年度数据，中国统计出版社。

二、农民问题

农民问题是三农问题的核心问题。我们至今还没有一个好的解决办法。主要表现为四个方面：

第一，农民众多。世界上的工业化国家在工业化和城市化过程中，农业劳动力是逐步减少的，农民是逐步减少的。我国 1953 年开始第一个“五年计划”，开始大规模的工业化建设。1952 年时是 5 亿农民，以后农民逐年增加，直到 2000 年。1952 年我国农业人口是 50139 万人，1958 年是 54704 万人，随后出现了“三年

困难”，政府实行严格限制农业人口进城的户口制度，城市化就停滞了。到 1978 年，农民达到 79014 万人。20 年下来，增加 24310 万农民，平均每年增加 1215.5 万农民。1978 年以后是不是这样？还是这样。一直到 2000 年，相对数字在减少，绝对数字还是逐年增加的。最高数是 2000 年的 94244 万。21 年又增加 15230 万农民，平均每年增加 725 万人。到了 2001 年农民才开始减少，具体数字是 94175 万人，以后逐年缓慢减少。所以，直到现在我国还是 9 亿农民。从 1952 年到 2006 年，工业化了 50 多年，中国要变成工业大国了，农民反而越来越多，13 亿

人口，9亿农民，这是一个大问题。

第二，农民太穷。首先，农民“穷”是相对于我们改革开放以来取得这么好的成绩，而农民却没有得到相应实惠而言的。相对于农民本身说，生活水平还是提高了，因为现在温饱问题解决了，1978年有2.5亿贫困人口，现在只有2000多万了。其次，相对于城市居民而言，城市居民收入提高得快，农民提高得慢，差距太大，农民有相对剥夺感。改革开放初期，1978~1985年城乡居民收入差别是缩小的，1985年以后反弹，特别是1994年以来，差距不断扩大（见表2）。

第三，农民分化。首先，农民的职业分化。1980年代以来，农民就逐渐分化了，有乡镇企业的干部和工人；有从事商业、饮食业、服务业的人员；有好多科技人员、民办教员、医生等等。他们有的已经离开农村，在城市里生活。但是，这些人还是农业户口，国家认定的身份仍然是农民。现在9亿多农民中，有4.9亿劳动力，其中从事农业为主的劳力有3亿多人；另外，接近2亿是农民工，其中“离土不离乡”进城的农民工有1.2亿。1989年我写过一篇文章叫《社会学要重视当今农民问题》，提出农民阶级已分化成8个阶层，正是反映这个问题的。其次，农民的财产和收入分化。农业户口人员中，有些人已经相当富有，有的人已经是亿万富翁，有的还很穷。过去在一个公社，一个生产大队里，大家一起生产，一起生活，收入相差无几。现在在同一个乡，或一个村里，少数人很富，住上别墅式房子了，大多数人还贫穷，住平房，相差悬殊。根据国家统计局调查，2004年，农民年收入600元以下的占2.25%；601元~1000元的占6.07%；1001元~3000元的占51.37%；3001元~5000元的占25.29%；5001元以上的占15.02%^①。足见当前我国农民财产和收入分化的程度。

第四，农民太弱。农民被普遍认为是弱势群体，不少人呼吁要给农民以国民待遇。农民群体弱化的表现在：一是基本权利方面太弱。直到现在，农村的产权还没有明确的说法。农民连保护自己承包的耕地、宅基地

甚至房子的权利都没有。他们不能保护自己承包的耕地，因为随时都有被征用的可能；他们也不能保护自己的房子，因为随时都有被强制拆迁的可能；他们要把房屋当作贷款抵押的权利都没有，因为房子的宅基地不属于他们，是集体所有的。前几年，刮起了一股大办工业园、科技园、大学城的邪风，约有3.6万平方公里的耕地（5400万亩）静悄悄地被占掉了，约有4000多万农民成为失地农民。农民无力保护自己赖以生存的承包耕地，可见农民权利的微弱。幸靠党中央、国务院三令五申，才把这股风刹住了。二是组织上的薄弱。工人有工会，知识分子有学会，老板可以组织工商联会，还可以组织各种俱乐部。他们这样做，有自己的组织，可以维护、争取他们自己的权利。但是现在的农民没有属于他们自己的“农会”这样的组织，所以维护、争取他们自己的权利就无从谈起。

三、农村问题

1911年辛亥革命以前，在封建社会时期，中央政府只管到县，向县派出行政长官，乡以下靠乡绅和自治组织管理。民国以后，仍提倡乡村自治，有一部分省在县以下设区公所、乡公所，由县政府任命区长或乡长。1949年新中国成立以后，开始还是承袭旧制，在县以下设区、设乡管理。1954年“宪法”开始实施，确定乡镇政府是一级政权组织，设乡（镇）人民委员会。1958年人民公社化，实行政社合一的体制。行政事务由公社委员会施行，公社实行“三级所有，队为基础”，公社下设生产大队，大队下设生产小队。公社、大队、小队既是集体经济组织，也是行政组织。把全国5亿多农民全部组织到人民公社体制里面去了。

1983年，撤消人民公社体制，改公社为乡镇人民政府，改生产大队为村民委员会，改生

^① 国家统计局编：《中国统计年鉴》（2005），中国统计出版社2005年版，第359页。

产队为村民小组。到 1984 年全国共建乡镇人民政府 91171 个, 建村民委员会 926439 个, 农户总数为 18792 万户, 农村总人口为 84300 人^①。到 2004 年, 全国的乡镇总数为 36952 个, 村委会 652718 个, 农户总数为 24971 万户, 农村总人口为 94253 万人^②。

为什么农户总数、农村人口大量增加了, 而乡镇和村反而大量减少了? 这主要有两方面的原因。一是这 20 多年正是中国大规模城市化的阶段。1984 年只有 297 个市, 2968 个镇; 到 2004 年, 全国已有 661 个市 (平均每年增加 18 个市), 19883 个镇 (平均每年增加 845 个), 与此同时, 乡和村则大量减少。2004 年同 1984 年相比, 乡减少 54219 个 (平均每年减少 2719 个), 村减少 273721 个 (平均每年减少 13686 个村)。乡和村所以减少这么多, 一个重要原因是因为城市扩大, 把这些乡和村改为城区了。例如广州市, 1978 年建成区只有 87 平方公里, 而 2003 年已扩大为 240 平方公里, 增加 153 平方公里, 扩大了近两倍。大约有 10 多个乡镇, 150 多个村, 被城市化了。另一个重要原因是, 我国在 1990 年代后期, 国家调整县以下的行政区划, 大规模地并乡并村。例如 2000 年, 全国仍有乡镇 43735 个, 2004 年乡镇只有 36952 个, 减少 6783 个, 平均每年减少 2261 个。2000 年有行政村 734715 个, 2004 年只有 652718 个, 减少 81997 个, 平均每年减少 27332 个。1980 年代, 全国有 365 万个自然村, 2004 年只剩下 257 万个了。

以上是中国农村行政组织的沿革。就农村发展来说, 新中国建立以来, 特别是改革开放以来, 进行了大规模的农村建设, 农村的面貌已发生了根本性的变化。现在全国所有乡镇, 95% 的行政村都通了公路, 90% 以上的村通了电, 通了电话, 可以看电视。1980 年代以来, 平均每年有 2% 的农户自建新房, 年竣工面积在 4 亿平方米, 其中 50% 是楼房, 有的已住上了别墅式的洋房。2004 年底, 全国农村实有住宅面积达 205 亿平方米, 人均居住面积为 27.9 平方米。耐用消费品、家用电器正在大量地进入农家。2004 年, 农村每百户农家拥有彩电 75

台、洗衣机 37.3 台、电冰箱 17.8 台。农村教育事业有了很大发展, 九年制义务教育已基本普及, 青壮年中的文盲已降到 10% 以下。

与 1978 年改革开放前相比较, 中国的农村已经有了很大的发展, 但是与改革开放以来经济发展所取得的巨大成绩相比, 特别是与城市发展相比较, 农村的发展是滞后的, 有很大的反差, 显得很不相称, 很不协调。有以下一些表现:

第一, 城乡居民收入的差距越来越大。

二战以后, 日本、韩国和中国台湾等几个工业化国家和地区, 在经济高速增长时期, 城乡差距是缩小的。中国在改革开放初期, 1978~1984 年, 也是缩小的, 但 1985 年以后又开始反弹, 1997 年以后, 则连年扩大。虽采取了多种措施, 城乡差距扩大的趋势仍未扭转 (如表 2)。

表 2 改革开放以来城乡居民收入差距状况

年份	项目 城镇居民年可支配收入 (元)	农民人均年纯收入 (元)	农村农民人均收入: 城市居民人均收入 (城乡居民人均收入差距比)
1978	343	134	1: 2.57
1985	739	398	1: 1.80
1990	1510	686	1: 2.20
1995	1577	1578	1: 2.72
1997	5160	2090	1: 2.41
1999	5854	2210	1: 2.65
2000	6280	2253	1: 2.79
2001	6860	2366	1: 2.90
2002	7703	2476	1: 3.11
2003	8472	2622	1: 3.23
2004	9422	2936	1: 3.21
2005	10493	3255	1: 3.22

资料来源: 《中国统计年鉴》各年度数据, 中国统计出版社。

① 《中国统计年鉴》(1985 年), 第 237 页。

② 《中国统计年鉴》(2005 年), 第 443、445 页。

第二，城乡居民消费方面的差距。

1985年，城市居民人均生活消费支出673元，农民人均生活消费支出317元，差距为1:2.12，2003年，城市居民人均生活消费支出6511元，农民人均生活消费支出1943元，差距为1:3.35。实际的消费差距比这个数字还要大，因为城市居民还享有各种补贴，如住房补贴、医疗补贴、电话补贴、煤气补贴等等，而农民是没有的。

1978年，农民占全国总人口的82.1%，当年农民购买社会消费品占全国社会消费品零售总额的67.6%；2003年，农民占全国总人口的70.5%，只购买35.1%的社会消费品。现在三个多农民的购买力，还抵不上一个城市居民，农村农民的消费水平要比城镇居民落后10~15年。这表明农民没有得到改革开放以来经济高速增长相应的实惠，这也是目前中国国内市场开拓不了、许多消费品销售不出去的重要原因。

第三，农村的教育、卫生等社会事业发展缓慢。

农村社会发展滞后于经济发展的要求，更落后于城市社会事业的发展。现在城乡间经济差距很大，而城乡间社会发展方面的差距则更大。现在多数大中城市已在普及高中，而在中西部农村，不少乡镇九年制义务教育还不能普及，特别是初中教育，学生中途辍学的很多。有些学校初中一年级时三个班，到初二时剩两个班，三年级时，只有一个班。现在4.9亿农村劳动力中，高中及以上的占13%，初中占50.3%，小学程度的占29.2%，文盲半文盲占7.5%，平均受教育年限不到8年。这种教育方面的差距，预示着今后的城乡差距仍难以缩小。

城乡在医疗方面的差距比教育方面更大，因为城市居民有医疗保险或公费医疗，农村原来的合作医疗基本上都没有了（近几年在恢复中）。农民看病难、看病贵的状况比城市严重得多。农村落后，生活水平低，长期缺医少药。这种城乡差距的恶果已经影响到下一代身上。据2000年第三次全国营养普查：

6岁儿童的身高，农村是110公分，城市是113公分，相差3公分；16岁青年，农村是158公分，城市是164公分，相差6公分。现在城市居民的多发病是高血压、高血脂、糖尿病等，多数是“富贵病”；而农民的多发病是肝炎、肺结核、痢疾，地方病如血吸虫、克山病等，都是“穷病”。

第四，城乡基础设施建设方面的差距。

1990年代中期以后，财政向城市集中，特别是向东部沿海、向地级以上的大中城市集中，加上大量低偿圈占农村耕地、以地生财等原因，10年来，中国的城市建设突飞猛进，成绩斐然。高楼大厦、大马路、大广场、立交桥、轨道交通、种花种草、喷泉绿地、亮化美化，竞相与国际接轨。城市建设得相当好了。但这些年的农村，特别是中西部的农村，主要是给城市作贡献，献出了数以亿计农民工的血汗，献出了以千万亩计的承包农田，献出了古木大树、风景树，而农村自身却没有随着经济腾飞得到相应的发展，反而背了一身债，没有搞多少基础设施建设，多数是依然故我，乃至凋敝破败。高等级的公路修到村旁，但入村还是土路，垃圾乱堆、污水横流，猪羊与人混居，柴禾垛在屋旁。现在全国还有4%的村不通汽车，7%的村不通电话，46%的村不通自来水，有近3亿人喝不上够卫生标准的干净水，绝大多数的村庄没有排水系统，还使用传统的旱厕。有位外国朋友评价中国的城乡建设的状况时说：城市建设得像欧洲，农村却像非洲。此话虽然不中听，但是似非虚言。这样的城乡差别悬殊，当然不能长此以往地存在下去！

城乡差距之大，农村问题、农民问题之严重，自2002年“十六大”以来，已经受到领导和各方面的特别关注，也采取了不少重要的举措，力图改变这种状况。有些方面已初见成效，如减免农业税等，受到广大农民的拥护和欢迎，但总的发展状况仍不乐观，如城乡差距扩大的趋势还在继续。为什么？这主要是因为我们过去长期实行计划经济体制，实行“城乡分治，一国两策”，形

成了中国特有的城乡“二元”经济社会结构，而且这个体制还没有得到应有改革的结果。说到底，农业、农村、农民问题之所以如此缕清不了，是因为存在着结构性、体制性的障碍。不调整结构，不改革体制，这些问题是解决不了的。2004年，全国GDP中，农业只占13.1%，而当年从事农业的劳力占总就业劳力的46.9%，农村人口占总人口的59%，农业人口占总人口的70%多，经济结构与社会结构如此背离，不调整改变这种结构，农民怎么能不穷？农村怎么能不落后？而要调整这种不合理的结构，就必须改革。要改革原来计划经济体制下形成的、现在还在实行的户口、就业、人事、社会保障等方面的体制，按照社会主义市场经济体制的要求，建立相应的新体制，改变城乡“二元”经济社会结构，建立城乡一体的社会主义市场经济新体制。

2005年10月，中国共产党十六届五中全会提出了推进社会主义新农村建设的战略任务，这是贯彻科学发展观，统领经济社会发展全局，构建社会主义和谐社会的要求的重大决策，现在全国正在按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村的经济、政治、文化和社会建设。其中的一个重要任务，就是要继续深化改革，改变城乡“二元”经济社会结构，建立新的体制和机制，调整结构，逐步解决好“三农”问题，使城乡协调发展，使经济社会协调发展，整体推进我国的社会主义现代化建设的伟大事业。

本文作者：中国社会科学院研究生院社会学系教授、博士生导师
责任编辑：马光

The Developing and Changing Chinese Agriculture, Rural Areas and Farmers

Lu Xueyi

Abstract: It is traditionally said that China is a large agricultural country. Since the founding of new China, especially since the reform and opening up in 1978, Agriculture, Rural areas and Farmers (ARF, hereafter; i.e. San-Nong) in the central government's great attention, has undergone profound changes and achieved unprecedented results. However, in the process of industrialized country, the institutional issues affecting ARF (San-Nong) has not been fundamentally reformed, therefore we can say that we basically solved the issue of agriculture, but the problems of farmers and countryside are still very serious, and is far from being solved. There are too many poor farmers, and they are unsatisfactorily differentiated, the gap between the urban and the rural is still expanding. Therefore, to build the new socialist rural areas, we must continue to deepen reform, and really change the "duality" social structure and fundamentally resolve institutional problems shackling development of "ARF (San-Nong)".

Key words: Agriculture, Rural areas, Farmers, Development and changes, Institutional reform