

“三农”问题的核心是农民问题

陆学艺

〔摘要〕 “三农”问题是一个整体，核心是农民问题。国家要把解决好农民问题放在第一位。在现阶段急需解决的农民问题有：农民人数太多，占总人口的比例太大；农民太穷，农民太苦；农民太弱；农民日益边缘化。要解决农民问题，唯一的出路是要继续深化改革，把计划经济体制条件下形成的，至今还在束缚农村生产力发展的诸如人口、土地、就业、社会保障等体制，按照社会主义市场经济体制的要求加以改革，逐步建立新的体制，才能逐步使农民减少，才能使农民逐渐富裕起来，才能逐步把农民问题解决好。

〔关键词〕 “三农”问题；农民问题；市场经济；城乡一体化

〔中图分类号〕 C912.82 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2006) 01-0001-04

“三农”问题是一个整体，核心是农民问题，因为农业是一种产业，是农民从事的职业；农村是农民聚居生产生活的社区。所以要解决“三农”问题，第一位的是要解决农民问题，只有把农民问题解决好，农业问题、农村问题才能顺利解决。

在计划经济体制下，我们不是把解决农民问题放在第一位，而是把解决农业问题放在第一位。1953年实施第一个五年计划，大规模工业化开始，不久就感到粮食和棉花等农产品供给不足，于是就搞统购统销，高指标，强征购，遭到了农民的强烈抵抗。征购要同很多农户直接打交道，成本很高，于是就学前苏联农业集体化的做法，加快农业合作化的步伐。1958年全国实行公社化，把5亿多农民组织在人民公社中，政社合一，自然村改为生产队，行政村改为生产大队。城市、工业需要的粮食、棉花、油料等产品，政府直接向公社征购，作为国家任务向社队三级干部下达，限期足额完成。购粮的成本确实是减少了，任务也勉强完成了，但是这种公

社化体制把农民生产经营的自主权和农产品分配的自主权剥夺了，极大地挫伤了农民的生产积极性，农民只好消极抵抗，农业生产长期停滞徘徊，造成粮食和农产品长期短缺。中国原来是个农产品纯出口国，1961年以后成为粮食和棉花大量进口的国家。

1978年改革开放以后，农村率先改革，实行家庭联产承包责任制，把耕地等生产资料的经营权还给农民，也有了农产品的分配自主权，极大地调动了农民的生产积极性，农业生产连续较大幅度增产。但是计划经济时代留下来的把农业放在第一位的模式并没有改革。当粮食等农产品供给遇到问题时，就采取惠农政策以调动农民生产积极性，没有从根本上解决农民问题的改革；而当粮食和农产品供给好转时，就改革惠农政策。所以在1984年、1990年、1996年三次获得农业特大丰收后，都在第二年减产，重又陷入徘徊停滞的局面。

1996年粮食总产量超过1万亿斤，棉花等主

要农产品也都大丰收。对此,政界和学者认为中国的粮食和主要农产品的供给问题得到基本解决,实现了由长期供给不足到总量基本平衡、丰年有余的转变,由卖方市场转为买方市场,中国的农村、农业发展进入了一个新阶段。当时,笔者对于“三农”问题有个基本判断,认为中国的农业问题基本解决了,但是农村问题、农民问题还没有解决。

实践证明,“三农”问题不首先解决好农民问题,农业问题解决了也还是要反复。1996年大丰收,秋后就出现卖粮难、粮价下降,1997年粮食就减产207亿斤。1998年洪涝灾害(中国是个缺水的国家,丰水年一般是增产的),国家还以保护价收购粮食,粮食生产10246亿斤,达到历史最高水平。1999年以后,由于粮食库存大量增加,国家粮库爆满,粮食企业亏损严重,国家以保护价收购的政策实际停止了,市场粮食价格一路下跌,1999年11月的粮价比1996年同期下降32%,损失最终落在农民头上。

从1999-2003年,政府一直强调要增加农民收入,减轻农民负担。但是农民的收入就是上不去。1996年农民人均纯收入增加9%,1997年增幅下降为4.6%,1998年为3.3%,1999年为3.8%,2000年为2.1%,2001为4.2%,2002年为4.6%,2003年为4%。七年都没有实现过农民年收入增加5%的目标,而且这些小幅度的增加主要是靠非农业经营性收入和农民外出打工收入,种粮务农的农民收入实际是下降的。所以农业生产再次陷入倒退停滞阶段。对于农业的这种严峻形势,李昌平同志写给朱镕基同志的信里说,“农民真苦、农村真穷、农业真危险!”这三句话对全局作了深刻的概括,李昌平在2000年春节时说,“农业真危险”还是一种推测,因为1999年粮食总产量还有10168亿斤,仓库还有约5000亿的存粮,粮食和农产品的供给还没有问题。但是由于“农民真苦、农村真穷”,种粮食无利可图,农民就没了生产积极性,纷纷外出打工或另谋他业。1999年以后粮食就连续减产。2000年产粮9244亿斤,比1999年减少924亿斤,减产9.1%;2001年产粮9053亿斤,减少191亿斤,减产2.1%;2002年产粮9141亿斤,增加88亿斤;2003年产粮18614亿斤,减产527亿斤,下降5.8%。减产的头几年,因为库存粮食多,所以供给还没有问题,靠连年挖库存解决。2003年大旱,进入秋季,粮食大减产已经成为定局,南方几个省区库存粮食告急,市场上粮食价格开始上涨,于是粮食供给问题再次惊动中央,成为经济安全问题。

2004年国家实行宏观经济调控,把“三农”问题列为党和政府工作的重中之重。事隔18年之后,又一次以中共中央国务院的名义发了“1号文件”,大力增加对农业的投入,第一次对种粮农民实行直接补贴,各级政府加强对农业领导,再一次把农民的生产积极性调动起来。加上市场粮价上涨30%,2004年又风调雨顺,农业获得特大丰收,当年粮食达到9389亿斤,增产775亿斤,超过了原定计划9100亿斤的目标。

从改革开放26年来中国的农业生产,经历了由低到高的起伏波折的四个周期性变化,以及与此相关的对农民政策的反复,我们可以得到以下几个规律性的认识:

第一,中国的农业问题,在现阶段主要是粮食和主要农产品的供给问题,是可以解决的,可以满足国民经济发展和现代化建设的需要。布朗关于“谁来养活中国”的说法,是外国人替中国人担忧,不了解中国的国情,不足为训。1996-1999年四年间粮食平均年产10097亿斤。专家测算,2004年全国粮食总需求为9800亿斤。2003年粮食总产骤降到8614亿斤,又一次出现粮食的供给问题,这还是因为农民政策又出了问题,谷贱伤农,种粮不合算,打击了农民生产积极性的恶果。所以中国的农业问题的反复,说到底是中国农民问题的反应,是国家对农民政策反复的表现。只要国家的政策符合市场经济规律,符合农民的利益和愿望,农民有生产积极性,就现有的耕地,现有的生产能力是可以保证农业对社会供给的。只要把农民问题解决好了,农业不会成为问题。

第二,国家要把解决好农民问题放在第一位。我们党和国家历来高度重视农业、农村、农民工作。党的“十六大”提出全面建设小康社会的战略目标后,党中央把解决“三农”问题列为党和政府工作的重中之重。解决农业、农村、农民问题有两种做法,一种是把农业问题放在第一位,以满足城市和工业化发展的需要,把农民问题、农村问题推到以后去解决。进入社会主义经济建设以后,包括改革开放以来,我们基本上是这样做的。50多年来,重视的程度不可谓不够,投入的人力、物力、财力不可谓不多,我们也取得了一个又一个巨大成就,终于在1996年实现了农产品由长期供给不足到总量基本平衡丰年有余的大好局面,但是农民问题和农村问题并没有解决,所以又出现了1997年以后的反复。

还有一种做法,在解决农业问题的同时,也解决农民、农村问题。发达国家的做法,一般是在工

业化开始时,通过征收农业税、土地税等形式,从农民、农村那里取得原始积累,在城镇办工业,而随着资金、粮食、工业原料的进城,农村劳动力也大量进城,成为工厂的工人,成为城市的市民;所以工业化与城市化是同步发展的,农民是随着工业化而逐渐减少的。待工业化、城市化发展起来有了积累后,就反哺农业,一般是通过提高农产品价格,给农械、化肥等现代生产资料以补贴,提高农民的收入,使农业现代化。待工业化、城市化有了更多的积累之后,就更大规模地支持农村的公共事业和基础设施(水利、道路、通讯)的建设,最后实现城乡一体化。

我国现在的问题是,农业问题已经基本解决了(虽然还不巩固),但农民、农村问题还很严重,而农民问题是“三农”问题的核心问题,这个核心问题没有解决好,农业问题就是解决了,也还会有反复。所以当今中国的“三农”工作,第一位的是要解决好农民问题。

在现阶段有哪些农民问题是急需解决的?

第一,农民人数太多,占总人口的比例太大。国际上工业化、现代化国家发展的一般规律,随着工业化的发展,农民的绝对量和占总人口的比例是逐步减少的,工业化初期,农民占70%—50%;工业化中期阶段,农民占50%—30%;工业化后期,进入现代化社会,农民则在30%以下,有的减到3%以下。因为各种历史原因,我国一面在工业化,另一面农民的绝对数大量增加,占总人口的相对比例下降很慢。1952年农业人口50319万人,占总人口的87.5%;1958年农业人口55273万人,占总人口的83.8%;1978年农业人口79014万人,占总人口的82.1%;2000年农业人口94244万人,占总人口的74.4%;2003年农业人口93751万人,占总人口的72.6%。

我国在1952年大规模工业化开始时,有5亿农民,到2003年工业化已发展到中期阶段,而农民反而增加至9亿多,比1952年增加4.3亿农业人口,这在大国工业化历史上是绝无仅有的。这种经济结构与社会结构严重背离,是中国目前诸多社会矛盾的根本原因。

第二,农民太穷,农民太苦。关于农民的穷苦,要讲四句话。一是改革开放以来,农民的生活有了很大的改善,收入有了很大提高,绝大多数农民解决了温饱问题,这是历史上从未有过的。二是农民穷,农民收入少,是因为农民人太多,占有生产资料太少。在GDP的总量中,2003年,农业创造的部分只占14.6%,而就业的劳力占49.1%,农业人口占72.6%,怎能不穷?三是农民穷苦是相对于我

们经济建设成就比较而言,从1978—2003年GDP翻了近三番,年递增9.4%,但农民的收入没有得到相应的增加,还有约9000万人年均收入在825元以下,连温饱还没有解决。四是农民穷苦,是相对于城市居民比较而言的。1978年城乡居民收入的差距为2.57:1,改革初期差距有所缩小,1985年为1.8:1,但以后就逐渐扩大,1995年为2.72:1,2003年扩大为3.23:1。2004年农业大丰收,农产品涨价,国家减免了农业税,还有直接补贴,农民人均年收入增加6.8%,但城市居民增收更多,差距还是继续扩大。国际上有个共识,认为城乡差距在1.5:1比较合理。我国现在的城乡差距在3:1以上,而且还有继续扩大的趋势,社会怎么能安定?

第三,农民太弱。经济地位弱,政治、社会地位也弱。这是实行计划经济体制形成二元社会结构的结果。合作化、公社化使农民交出了土地和生产资料的所有权、经营权,1958年实行城乡分割的户口制度,农民是农业户口,从此被固定在农村,沦为二等公民,失去了国民待遇。农村改革使农民得到土地的经营使用权、所有权,还是“集体”的。可以进城务工经商,但只能当农民工,干了10年、20年,也成不了正式工,转不了户口,仍是城市的边缘人,融不进城市,没有市民待遇,没有社会保障和福利。农民工残了、病了、老了,还是回农村,还是当农民。十届全国人大代表选举条例规定,24万城市人口选一名全国人大代表,农村人口96万人选一名代表。有人说,当今中国农民是最大的弱势群体,农民工是城里最大的弱势群体,农口的部门是弱势部门,管农业的领导是弱势领导,这有一定的道理。

第四,农民日益边缘化。农民在中国社会结构里不断被边缘化,至今还在继续。农民在政治、经济、社会方面的权利不断被弱化,被侵蚀。弱化到连自己的基本生产资料(土地)和基本生活资料(住房)都保护不了。一部分农民沦为新的贫民群体。世纪之交时,在“加快城镇化”、“经营城市”、“以地生财”等口号下,空前规模地侵夺、强占农民的承包地。据国土资源部不完全统计,截至2004年,全国开发区多达6015个,规划面积3.54万平方公里,约合5300万亩(在中央明确禁止后还出了一部分),所到之处,毁农民的庄稼,挖农民的坟,拆农民的老屋,强占农民的耕地,强迫农民迁移,美其名曰“成片开发”、“城市建设的需要”。只给农民极少的补偿,又不做合理的安置。农民是弱势群体,无权无势无组织,只好任人驱赶,沦为“种田无地,上班无岗,低保无份”的三无游民。据

有关方面调查,这一轮失地的农民约有 4000 万人,多数在珠江三角洲、长江三角洲、大中城市近郊区,原来是中国最富裕、最有文化,最会经营的农民,失地后约 60% 的人收入下降,约 30% 生活发生困难,沦为新的贫民群体。他们在本地求告无门,只好到省、到中央告状。这是近几年农民上访骤增的主要原因。2004 年,农业丰产,农民增收,但农民上访仍然不减,主要是因为这部分农民已经失去土地,农业丰收与他们无关,反而因为粮价上涨,使生活更加困难,所以上访者仍不绝于道。

中国 13 亿人口,9 亿多是农民,这是我国的基本国情。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。上述农民问题如此严重,这是农业问题屡解不决,周期反复的根本原因,也是目前我国一方面经济形势很好,另一方面诸多社会问题凸显、社会并不安宁的主要原因。党的十六届三中全会明确提出要“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”。党中央把做好“三农”工作定为党和政府工作的重中之重。近几年,农业、农村、农民的工作都有很大的进展,做了很多工作,解决了一批又一批的问题,很有成效。从总结历史经验的视角看,农业、农村、农民问题是一个整体,农民问题是核心,是关键,是主要矛盾。要解决“三农”问题,应该把解决农民问题放在第一位。先抓主要矛盾,解决关键问题,农业问题、农村问题的解决就顺畅。党的十六届三中全会提出要树立和落实以人为本、全面协调、可持续发展的科学发展观,在解决“三农”问题的工作中,坚持以人为本,就应是坚持以农民为本,首先要解决好农民问题。农民有了积极性,农业问题、农村问题就可迎刃而解。

上述诸多的农民问题,是过去实行计划经济体制过程中形成城乡二元经济社会结构,长期实行“城乡分治、一国两策”的结果,在城市、对居民实行一种政策,在乡村、对农民实行另一种政策。改革开放以后,实行农村改革,解决了一部分农民问题,但是,涉及到城乡关系等深层次的利益格局,如户口、就业、社会保障等体制性的问题则至今还没有进行根本性的改革,所以实践中产生了诸多的社会问题。每当春节临近,各地的民工潮滚滚涌动,铁路、交通、公安、民政部门的干部职工如临战场,日夜奋战,还免不了要出种种问题。已经十多年

了,年复一年,民工潮越涌越凶,不见缓解。这是工业化国家必然会有吗?考察各工业化国家的历史,并没有这种做法,是中国仅有的。农民进城当工人转变为市民,这是符合历史规律的。20 世纪 80 年代中期以后,城镇第二、三产业大发展,需要劳动力。大批农村劳动力进城打工,但因为户口体制卡着,进了厂做工的农民不能成为正式工人,只好当“农民工”。这本来是不得已而为之的权宜之计,一拖近 20 年了。逐渐成为一种“农民工体制”,现在就农民工来解决农民工问题,是永远解决不完的。只有改变农民工体制,才能把农民工问题解决好。要解决农民问题,唯一的出路是要继续深化改革,把计划经济体制条件下形成的,至今还在束缚农村生产力发展的诸如人口、土地、就业、社会保障等体制,按照社会主义市场经济体制的要求加以改革,逐步建立新的体制,才能逐步使农民减少,才能使农民逐渐富裕起来,才能逐步把农民问题解决好。

把 9 亿中国农民的大部分,乃至绝大部分逐步转变为工人、职员,转变为城市居民,这是建设社会主义现代化国家必然要实现的历史任务。这是一项非常复杂艰巨的工作,可以称得上是世纪性的难题,但是这是必须完成的,也一定是能够实现的。因为,一个社会主义现代化国家总不能是一个农民占大多数的国家;一个社会主义市场经济体制的国家总不能只在城市实行市场经济体制,而在农村基本上还是实行计划经济体制,而是应该实行城乡一体化的社会主义市场经济体制。从要实现宏大的历史任务出发,我们现在就应该把解决农民问题放在第一位。

笔者认为中国要实现社会主义现代化,必定要妥善地解决好“三农”问题,而要解决“三农”问题,关键是先要解决农民问题,把解决好中国农民问题放在第一位,而不是把解决农业问题、粮食供给问题放在第一位。1952-1978 年粮食和主要农产品十分短缺,要保证国家工业化和人民生活的急需,把农业、把粮食生产放在第一,还有一定的道理。现在情况不同了,特别是经过了改革以来农业生产四次周期反复的经验和教训,我们应该重新检讨解决“三农”问题的思路,不能再走就农业问题解决农业问题的老路,而应该坚持统筹城乡经济社会发展的方针,把解决农民问题放在第一位。