
中国“三农”问题：评判和解决思路

黄祖辉

自 1978 年中国改革开放以来，中国经济保持年均 9.8% 的高速增长，经济社会发生了重大变化，经济总量已位居世界第二，总体社会已实现基本小康水平，但与此同时，中国的人均收入仍不高，2011 年人均 GDP 为 5414 美元，排名世界 89 位。同时，中国居民收入，尤其是城乡居民收入差距还很大，2011 年，这一差距高达 3.13 倍。中国当前面临的经济社会结构性矛盾也比较突出，经济增长下行态势明显，产业转型升级压力很大。中国经济社会的结构性矛盾体现在多个方面，其中“三农”（农业、农村、农民）问题处于矛盾的核心。高度重视“三农”问题，妥善解决“三农”问题，无论对于中国经济社会结构性矛盾的化解，还是中国经济社会的转型发展，都具有紧迫性。

一、中国“三农”问题的评判

1. 中国“三农”问题是一个极其复杂的问题集合

中国“三农”问题不仅服从于社会化大生产、市场经济、工业化、城市化、全球化等人类社会演进的客观规定性，而且也与中国独特的政治经济体制以及人多地少、区域差距悬殊的国情有关。

毫无疑问，经济社会的转型是考察中国“三农”问题及其解决的基本背景。这种转型意味着中国经济社会的“阵痛”与“蜕变”，这种转型既是一种符合人类社会演进规律的从农村社会向城市社会、从农业社会向工业社会变迁的常规进程，又是一种由中国特定国情所决定的从二元社会结构向一元社会结构变迁的特殊进程。因此，中国“三农”问题的产生、演进乃至解决，都是不可抉择地嵌入在这一经济社会的转型过程中，“三农”问题几乎是中国经济社会历史进程中的伴生物，既是贡献，又是代价。

现在的问题是：这种基于二元社会结构、要素市场扭曲和自然资源环境粗放使用为贡献与代价的状况已不能再延续下去了。一方面，传统的基于二元社会结构进而要素市场人为扭曲的粗放式经济增长方式已经难以为继。这不仅因为这种经济增长方式有悖于现代市场经济规律，还在于中国自然资源环境已然发生深刻变化，难以支撑经济持续快速增长，因而，这种粗放的经济增长方式已经呈现出显著的后劲不足症状。另一方面，作为中国最大的社会群体——农民，如果在增长中长期处于低偿的状态，将既缺乏效率基础，又不符合社会公平与正

义，这会对社会带来极大的风险。

在中国可以预见的未来，农业仍将长期具有最为重要的基础产业地位，农村仍将长期承担农业生产、农民生活、生态循环等基础功能，农民仍将长期是中国最为庞大的产业劳动者群体。尽管农业劳动者在中国会不断地减少，但小农格局在中国将长期存在。中国的成败并不取决于大城市拥有多少座高楼大厦，而在于广大农村、众多农民的经济社会命运。因此，必须尽快建立“以工促农、以城带乡”机制，实现“工业反哺农业、城市支持农村”的转型，这种转型已迫在眉睫，势在必行。这种转型将是经济社会利益格局的巨大调整，是市场、政府和社会多方力量的重新整合。

2、解决中国“三农”问题的长期性障碍是资源环境问题和人力资本问题

就中国“三农”问题而言，影响其解决的障碍因素，短期来看是体制性问题，如社保制度、农村土地制度、农村金融制度、劳动力市场、农民组织、政府体制等诸多根植于城乡二元社会体制和高度集中与集权的资源配置体制。但从长期来看，影响中国“三农”问题解决的障碍因素却是中国的资源环境问题和人力资本问题，并且两者互为制约，这已构成现阶段中国经济社会转型升级以及“三农”问题解决的两大瓶颈和两难选择。也就是说，中国经济的进一步发展正面临两大约束。一是资源环境约束，即中国目前的资源状况（包括土地与能源等）已难以支撑粗放式经济的持续高速增长。换言之，如果中国经济发展仍然按照传统方式走下去，则不仅土地矛盾会进一步加剧，生态环境会进一步恶化，而且国内能源供给不足和国家能源安全问题将会进一步凸显。二是人力资本约束。中国尽管人口众多，劳动力充裕，但从质量和结构角度看，则存在文化程度偏低、对现代产业或产业转型升级适应能力弱的特点，这大大制约了中国经济从数量粗放型向质量效率型的转变。这就意味着，若仍按粗放式经济增长方式发展，则中国的资源与环境将面临空前压力，难以为继；但要转变经济增长方式，则中国现行的人力资本结构在相当长时期恐怕难以与之相适应，进而有可能在劳动就业、收入差距、社会矛盾等方面带来很大的压力与风险。

因而，必须着眼于中国经济社会的总体发展，用“中西结合”的方法来探寻中国的转型发展与“三农”问题的解决。也就是说，当转变经济增长方式势在必行时，一方面要从中国人力资本状况的实际出发，探求适合中国产业基础和人力资本特点的内生型经济转型和产业升级之路；另一方面，必须同时把增强人力资本，即提高中国劳动力（特别是农村劳动力）的素质作为经济转型和产业升级的基本任务和重要工作。

3. 中国“三农”问题的实质与解决取向

从根本上说，中国“三农”问题的实质是中国特定转型过程中的发展问题，即中国特定转型过程中农业、农村、农民的发展问题，即提高农业、农村、农民的现代性的问题。中国“三农”问题的核心是农民问题，而农民问题的核心则是农民的生存、转型与发展问题，是占中国人口 50%、世界人口 9.5%的众多人口的生存、转型与发展问题。

所谓农民的生存、转型与发展是指农民在经济、政治、社会、文化等方面的生存、转型

与发展，是农民主体性得以彰显，现代性得以提升，最终成为适应市场经济和民主政治的现代主体的过程。换言之，所谓农民的生存、转型与发展也就是农民逐步获得较为合理的从业方式、较为富裕的经济收入、较为合意的生活品质、较为公平的主体地位、较为充足的知识水平的过程。简言之，就是提升农民主体性和现代性的问题。

中国“三农”问题的解决，一方面是农业主体与非农主体之间经济社会差异不再显著，也就是城乡一体化的实现。因此，统筹城乡发展、城乡一体化是一个根本的取向。城乡一体化并不意味着是城乡无差异或城乡一致化，城乡一体化的核心内涵应该是城乡之间不存在人为的影响公民自由迁徙与选择的制度障碍。从这一意义上讲，中国“三农”问题的解决过程既是城乡一体化程度不断提高的过程，更是农民主体性得以确认、维护和提高的过程。另一方面，中国“三农”问题的解决，应该是中国的农业成为现代农业、农村成为现代农村、农民成为现代农民的时候。因此，实现“三农”的现代化是一个根本的取向。中国“三农”问题的解决过程就是“三农”现代化程度不断提高的过程。也就是说，是农民现代性得以建构、培育和提高的过程。

中国“三农”问题的解决，不应就农业谈农业，就农村谈农村，而要从农民主体的视角来看这些问题。中国已经到了必须从农民主体的视角来审视中国“三农”问题的时候了，已经到了必须以农民发展为核心来解决中国“三农”问题的时候了。其基本原因在于：

一是中国共产党坚持以人为本，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。无疑，实现好、维护好、发展好占中国人口一半的农民的根本利益，应该是中国“三农”工作的出发点和落脚点。因此，必须尊重农民主体地位，保障农民各项权益，促进农民的全面发展。

二是任何历史发展进程都是历史主体的主体性提高的过程。无论是建设现代农业，还是建设现代农村（社会主义新农村），如果没有现代农民这个主体，一切最终还是落不到实处。发展现代农业，建设现代农村，都必须落实到培育现代农民上。知识化、组织化的农民才是发展现代农业，建设现代农村的最主要的力量。农民发展了，意味着农业综合生产能力的提高，意味着城乡二元结构矛盾的化解。因此，中国“三农”问题的本质必然不是农业问题或农村问题，而是农民问题，是农民发展问题，是提升农民主体性和现代性的问题。

总而言之，解决中国“三农”问题，必须确立基于农民主体视角的“三农观”。这种“三农观”，一是确认农民是中国社会经济发展的重要主体；二是维护、增进农民的主体地位和权益；三是引导、培育农民成为现代主体。

二、中国“三农”问题的解决思路

现阶段，解决中国“三农”问题的基本思路可以归纳为：以人为本，以提升农民主体性和现代性为核心，以农民发展为本任务，以维护、增进农民的地位和权益为切入点，深化市场体制、社会体制、政府体制为重点的城乡综合配套改革，调整国民收入分配格局，

推进农业现代化，工业化、城市化的协调发展，逐步实现中国“三农”问题的根本解决。

1. 通过永佃、转移、组织、统筹，提高中国农民的主体性

所谓永佃，是指农民在完整物权意义上拥有对农地的永久经营权，从而使其成为真正的财产主体和权益主体。土地问题是中国“三农”问题的核心。永佃的本质是土地产权制度的改进，是中国农村基本经济制度的深化和完善，这不仅有利于发展农业适度规模经营，提高农业劳动生产力，而且有利于保障农民的基本权益，实现工业化、城市化和农业现代化的协调。

所谓转移，是指在工业化、城市化进程中进一步将剩余劳动力转移出农业领域。在一定意义上，中国“三农”问题也是一种人口问题。只有适量并且精干的农民从事农业，现代农业才有保证。基于此，“精”“减”农民是解决中国“三农”问题的必由之路。也就是说，既要减少农民，又要使农业劳动者成为精干的、新型的农业经营主体。因此，必须在转移农业剩余劳动力的同时，通过农村土地制度和社保制度的改革，积极探索农业经营主体的“退出”与“进入”机制。

所谓组织，是指赋予农民合法自组织的权力和空间。农民的自组织包括农民专业合作组织、村民自治组织以及其它各类经济社会组织。对农民组织的赋权，是农民获得主体性的主要标志之一。事实上，农民通过民主选举、民主控制进行村社自治，通过自愿联合、民主控制进行农业合作，是生活在农村的农业从业者的基本的生活方式与生产方式。

所谓统筹，是指政府通过对国民收入分配制度的改革，对农村公共品（如社会保障、基础教育、公共交通、医疗卫生、广播电视等）进行一体化的统筹安排。政府统筹，不仅是基于农民应有的公民权利，而且也是基于反哺农村的发展规律。

2. 通过提高知识水平、组织化程度、社会参与能力，提高中国农民的现代性

主体性不等于现代性，主体性提高不等于现代性提高。主体性是现代性的前提和基础，现代性是主体性的发展和深化。主体性得以确认、维护和提高，只是使农民具有财产主体和权益主体的地位，而农民现代性得以建构、培育和提高，则是进一步使农民具有参与、适应和融入现代社会的素质和能力，即知识水平、组织化程度和社会参与能力。

如前所述，当转变经济增长方式势在必行时，必须把提高中国劳动力（特别是农村劳动力）的素质视为基本任务和主要工作。农民劳动力素质无疑以农民的科学文化知识水平为基本内容。现代农业主体必须是具有较为充足的知识水平的现代农民。

提高组织化程度既是现代市场经济的基本要求，又是考察一个社会是否具有现代性的重要指标。一方面，农民必须融入产业组织（即农业组织化）。农业组织化的实质在于实现从自然农户向法人农户的转变，实现传统农业向现代农业的转变，构建适应现代化发展要求的新的农业经营主体和农业经营体系。另一方面，农民必须进行社会组织化，如村民自治组织等。对农民自组织的赋权既是中国构建市场经济体制的基本前提，又是中国走向现代化国家的重要标志。而问题的关键在于这些农民组织在既定制度框架中的赋权程度。

长期以来，广大农民不仅由于体制的约束，而且也由于自身知识的贫乏、视野的狭窄和素质的低下，妨碍了其创新意识、进取精神以及利益表达的行动能力。因此，必须努力提高农民的社会参与能力，亦即提高农民对资源的控制能力、社会行动和利益诉求的表达能力。当然，农民的社会参与能力的提高必须建立在农民的知识水平和组织化程度的提高之上。

3. 进一步深化市场体制、社会体制和政府体制改革，促进中国“三农”问题的解决

进一步深化改革是解决中国“三农”问题的基本路径。中国“三农”问题是一个复杂的问题，需要深化市场体制改革，以推进要素市场化进程；需要推进社会体制改革，以建立公平与公正社会；需要推进政府体制改革，以形成公共服务型政府。

市场体制的改革重点是解决土地、劳动、金融这三大要素的市场化问题，以形成城乡资源与要素的优化配置机制，保障农民的基本权益。

社会体制的改革重点是解决生存型社会向发展型社会的转变问题，要建立与发展型社会相适应、城乡协调与平等的社会组织体系和管理体系，促使农民从自然人向市场人转变，再从市场人向社会人转变。

政府体制的改革重点是转变政府职能，释放政府权利，以实现政府权利向基层政府的释放，向市场的释放、向社会组织的释放，使其从全能型、集权型政府向公共型、服务型政府转变，形成政府、市场、社会互为分工、相互协调的经济社会治理架构。

4. 解放思想，鼓励创新，优势互补，差异发展

中国“三农”问题的阶段性特征，要求不断创新“三农”政策，而中国区域发展的极度不平衡，要求中央的“三农”政策应该体现分类指导，或者说，要在相对统一的宏观“三农”政策框架下，赋予不同地区“三农”政策自主权，允许不同地区结合自身实际，进行“三农”政策与改革的大胆探索与试验。

实施差别化战略和分类指导，本质上是统筹发展战略的重要体现，是中国地区发展不平衡情况下的明智选择，是区域生产关系适应区域生产力发展的必然要求。从制度变迁的路径看，区域发展的不平衡以及社会阶层的不断分化或异质化，已经导致不同地区和不同利益集团对制度或市场的多元化需求，政府作为制度供给的主体，不宜单纯以自上而下的、单一的、统一的或者说一刀切的思路和方法来提供制度或实现制度的创新与变迁，而应根据制度需求的新特点，提供多元的、有差别的、分类指导的制度选择与安排，同时，为地方和基层政府的制度供给与创新提供更为宽松的空间，以处理好解决中国“三农”问题过程中的局部突进与全局推进的关系。

作者简介：

黄祖辉，男，1952年出生，浙江大学中国农村发展研究院院长、教授、博士生导师，主要研究领域：农业与农村经济发展、产业组织与制度、土地经济管理。

电子邮箱：zhhuang@zju.edu.cn

