



## 中国“三农问题”形成的原因以及 “习近平-李克强”体制下农业改革的动向

马 健

**内容摘要：**中国经济因为改革开放实现了飞跃式的发展，中国正在经历一个由传统的农业国家向现代化的工业国家转变，农业占国民经济中的比重逐渐缩小。但是作为世界上人口最多的国家，确保超过13亿人的粮食安全以及发挥农业在经济发展中的基础作用对中国经济的健康发展至关重要。自中华人民共和国成立以来，由于政治因素，经济因素和社会因素三者相互作用产生的“三农问题”已经成为阻碍中国经济与社会实现可持续发展的重要因素。因此，本论文在探讨三农问题形成原因的基础上，通过分析三农问题的具体表现以及中央政府解决三农问题的对策，揭示了三农问题出现的新变化，明确了以习近平与李克强为核心的中国新一届政府解决三农问题的策略及中国未来农业改革的方向。

**关键词：**中国；三农问题；粮食安全；农民工；现代农业

**作者简介：**马健，马来亚大学文学与社会科学学院，东亚系客座研究员，日本国立鸟取大学农学博士。主要研究方向：中国的粮食安全问题，环境友好型农业的发展以及日本农业问题。邮箱：majianlishi@sina.com

**Title:** The Reasons for the Formation of China's "Three Rural Issues" (San Nong Wen Ti) and the Trend of Agricultural Reform Under "Xi-Li" System.

**Abstract:** China's economy realized the great development since the reform from 1980s, and China is experiencing the transformation from a traditional agricultural country to an industrial modernization country that the share of agriculture has declined in national economy. However, as the world's most populous country, how to ensure the food security for more than 1.3 billion people in China is quite important,



and can not ignore the agriculture as the basic role in economy. Since the People's Republic of China(PRC) established in 1949, "Three Rural Issues" was produced by the political, economic and social three main reasons, which has become the big obstacle factors for the sustainable development of China's economy and society. Therefore, this paper discussed the formation reasons of "Three Rural Issues", through the analysis of specific problems and the solve countermeasures of central government, revealed the new changes of "Three Rural Issues" and to ensure the trend of future agricultural reform in China under "Xi-Li" new leadership.

**Keywords:** China ; Three rural issues ; Food security ; Migrant worker ; Modern agriculture

**Author:** Dr. Ma Jian, Visiting Research Fellow, Faculty of Arts and Social Science, University of Malaya. Major areas of research: Food security issues of China; Development of China's environmentally friendly agriculture; Japan rural issues. Email: <majianlishi@sina.com>

## 一、引言

中国自从20世纪80年代开始实施改革开放发展经济的策略以来,国民经济的发展取得了举世瞩目的成就,从1978年到2010年的GDP年平均增长率为9.9%,并在2010年超过日本,成为仅次于美国的全球第二大经济体。与此同时,作为世界上人口最多的国家,确保13亿人的粮食安全,始终是中国政府最重要的,也是最基本的课题。然而中国可以耕作的土地面积只占总世界耕地总面积的7%,但是中国的人口却接近世界人口的五分之一。因此,在耕地资源十分有限的基础上为庞大的人口提供足够的粮食,始终是中国农业生产中最重要的目标。中国通过1978年在农村地区开始实施的“家庭联产承包责任制”,提高了农民的生产积极性,一方面粮食产量大幅增加,不仅满足了众多人口的需求,同时也为工业的发展提供了充足的原材料。另一方面,家庭联产承包责任制的缺点-零细分散的小农经营体制的弊端逐渐显现,出现了农业生产效率低下,农村经济衰落,农民收入停滞和城乡收入差距逐渐扩大等问题,由于涉及到农业,农村和农民三个方面的问题,所以被统称为“三农问题”。三农问题作为一个概念由中国著名农



业经济学者温铁军博士于1996年正式提出，自此渐渐被媒体和官方广泛引用。2001年三农问题的提法写入文件，正式成为中国理论界和官方决策层引用的术语。<sup>①</sup>

关于三农问题的先行研究可谓是不胜枚举，例如，温铁军（2003）提出了三农问题的症结在于两个基本矛盾，一是基本国情矛盾即人地关系紧张；二是体制矛盾即城乡分割对立的二元社会经济结构，一切解决三农问题的方法只能在深刻认识这两个矛盾的基础上提出，只有或多或少地消解这两个矛盾的政策才会有效果。林毅夫（2003）明确了三农问题的核心是农民问题，提出了解决三农问题的关键是在保持农业持续、稳定发展的同时，增加农民收入，缩小城乡之间和地区之间的差距。杨永华（2003）在借鉴美国著名农业经济学家，1979年诺贝尔经济学奖得主，西奥多·舒尔茨(Theodore Schultz) 的著作《改造传统农业》中新经济增长理论的基础上，提出了中国三农问题的核心问题是把传统农业改造成为现代农业，如果要实现农业现代化，就要对农业进行投资，对农民进行人力资本投资等建议。王梦奎（2004）提出了要想解决三农问题，就必须城乡协调发展，促进二元经济结构的转变。明确了协调发展的实质就是要协调好改革与发展进程中各方面的利益，通过体制创新和完善政策促进三农问题的解决。叶祥松（2008）在回顾了中华人民共和国（以下，简称新中国）建国后特别是改革开放以来，中国三农问题演变的历史过程，深刻剖析了三农问题产生的原因等等。

如果参照改革开放的总设计师邓小平为中国经济发展设计的“三步走”战略中的第三步，到21世纪中叶，中国的人均国民生产总值将达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。届时，中国的农业也必须要实现从传统农业到现代农业的转变。三农问题已经成为中国实现农业现代化必须要面对和解决的问题，而中国的和平崛起与习近平提出的“中国梦”实现的前提条件应该是建立在现代农业基础上的。因此，如何解决三农问题进而实现中国的农业现代化，已经成为中国农业发展中最重要课题。因此，本论文在借鉴以上先行研究的基础上首先考察三农问题形成的原因，分析三农问题的具体表现。然后通过分析“习近平-李克强”为首的新一届中央政府解决三农问题对策考察中国农业政策今后的动向。

① 《温铁军谈三农问题：非不能也·而不为也》，搜狐财经，  
<http://business.sohu.com/2004/05/08/94/article220049428.shtml>



## 二、“三农问题”形成的原因

### 1. 政治原因

自新中国成立以来，面对以美国为首的西方国家的封锁，当时的毛泽东政府采取了靠近苏联的“一边倒”政策。在经济发展上照搬苏联式的计划经济发展模式，经济工作的重心是优先发展重工业，期望迅速实现国家工业化。然而要想发展重工业就需要巨额的资金投入。资本主义的发展初期，采取了掠夺的原始积累方式，积累了大量的资金，推动了现代化的进程。可是对于中国来说，不可能重走资本主义原始积累的老路，虽然亲近苏联的政策，可以帮助中国从苏联获得一定数量的贷款，但是依然无法解决发展重工业所需要的巨额资金。因此，中国采取了“以农补工”的策略，掠夺农村的剩余作为工业化所需要的庞大的资金来源。

发展重工业不仅投资大，周期长，见效慢，更主要的是不能创造出大量的就业机会去反哺农业，其结果是农业剩余被源源不断地拿走来补贴工业，但是工业的发展却无法回补农业，最终导致了农业衰退，农村落后，农民贫苦的三农问题的出现，而且愈演愈烈。可以说，片面发展重工业是造成三农问题深刻的政治根源。<sup>①</sup>

### 2. 经济原因

新中国成立以后在农村和城市分别实施了不同的税收制度。在农村地区，农民不仅要负担粮食生产，同时还要交纳各种税费，而征收农业税是政府掠夺农民利益，进行“以农补工”的主要形式。从1958年6月3日，开始实施《中华人民共和国农业税条例》，到2006年1月1日废止的48年间，全中国的农民共交纳了5650亿元农业税，年均104.6亿元。<sup>②</sup>除了上缴国家的农业税，农民还要承担“三提五统”，“两工支出”等其他杂费。沉重的税费负担导致农业生产的效率十分低下，农民收入的增长非常缓慢，使得农民无力消费，导致农村经济疲弊。由于农业资金被大

① 叶祥松：《我国“三农”问题形成原因的系统分析》，《广东社会科学》，2008年第6期，第33-37页。

② 叶祥松：《我国“三农”问题形成原因的系统分析》，《广东社会科学》，2008年第6期，第33-37页。



量反哺到工业，使得农民缺乏再生产所需要的资金投入。因此，农民只有通过有限的土地上增加劳动力的投入来替代资金和技术等投入的不足。结果，农村人口的不断增加不仅使得人地矛盾更加地尖锐化，而且产生了大量的剩余劳动力，这些大量的农村劳动力如潮水般不断地涌向经济发达的城市造就了今日中国的“农民工”和“农工潮”现象。可见，沉重的税费负担是造成农民贫困，农业落后，农村凋敝的主要经济根源。

### 3. 社会原因

中国共产党是工人阶级的先锋队，代表工人阶级领导工农联盟和统一战线。因此，为了政权的稳固和经济发展计划的顺利实施，中国共产党必须要优先确保工人阶级的利益。可是，占中国人口绝大多数的是农民，在城市经济不发达的情况下，如果不对农民进城加以限制的话，一旦大量的农民涌入城市，不仅会挤占工人的生存空间，而且还会带来严重的社会治安问题，影响社会稳定。因此，自新中国成立以来，中国政府长期实施城乡隔离的户籍政策，以农业户口和非农业户口（城市户口）限制农业人口向城市自由地流动。从那个时候开始在中国形成了农村和城市两个封闭的社会系统，形成了城乡分割，城乡分治的社会结构。城乡二元的社会结构不仅剥夺了农民分享城市文明和国家福利待遇的权利，使农民成为“二等公民”，而且进一步固化了落后的农村和先进的城市的格局。因此，可以说城乡不同的二元社会经济结构是形成三农问题的深刻的社会根源。

## 三、“三农问题”的具体表现

### 1. 农业问题

三农问题中的农业问题主要是指粮食安全问题。为了确保超过13亿中国人的粮食安全，粮食生产一直是中国农业发展中最核心的问题，而保证一定数量的播种面积是其中重要的一环。图1显示了从1978年到2010年中国农作物播种面积的变化，农作物播种面积从1978年的1.5亿公顷增加到2010年的1.6亿公顷，年均复合增长率(Compound Annual Growth Rate, CAGR)只有0.2%。与此同时，粮食作物的播种面积却由1978年的1.2亿公顷减少到2010年的



1.1 亿公顷，CAGR为-0.27%，其中2003年的粮食播种面积只有1.0 亿公顷，为历年最低。

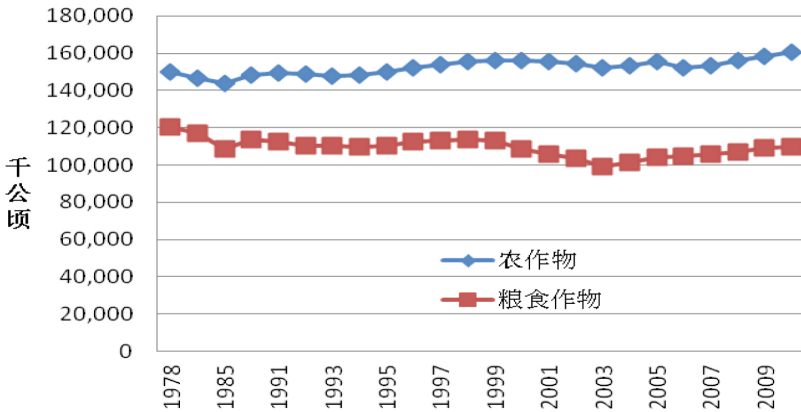


图 1 中国农作物播种面积的变化

虽然粮食作物的播种面积在2003年以后，连续8年不断增加，但与1978年的播种面积相比还是减少了0.1 亿公顷。农业用地面积减少的一个主要原因是快速的经济发展和城市化的推进，使得城乡建设用地需求量大幅度增加，尤其是当前中国房地产市场“大跃进”式的畸形发展，使得大量原本作为粮食生产的农用地资源被大面积的征用转为商业开发，导致农业用地的数量逐年减少。

另一方面，中国的人口数量并没有因为粮食播种面积的减少而减少，而且每年新增加的人口在1千万规模以上，因此，在播种面积总体减少的前提下，提高粮食作物的产量是确保国民粮食安全的重要措施。表1显示了从2005年到2010年中国粮食产量的变化，主要的特点是粮食产量连续5年增长，这其中既有粮食播种面积的恢复带来的增长，也有单位面积粮食产量的增加带来的粮食总量的增长。中国的粮食包括谷物，豆类和薯类三大类，而谷物又包括水稻，小麦和玉米，可以明确地是从2005年到2010年中国粮食总产量由4.84亿吨增加到5.46亿吨，CAGR为2.44%。其中谷物的产量由4.28亿吨增加到4.96亿吨，CAGR为2.99%。水稻，小麦和玉米的产量都有所增加，特别是玉米的产量5年增加了近3788万吨。与谷物产量增加形成鲜明对比的是豆类和薯类产量的减少，其中豆类的总产量由2,158万吨减少到1,897万吨，薯类的总产量由3,469万吨减少到3,114万吨。

表 1 2005-2010年中国粮食产量变化

	单位: 万吨					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
粮食	48402.2	49804.2	50160.3	52870.9	53082.1	54647.7
谷物	42776.0	45099.2	45632.4	47847.4	48156.3	49637.1
水稻	18058.8	18171.8	18603.4	19189.6	19510.3	19576.1
小麦	9744.5	10846.6	10929.8	11246.4	11511.5	11518.1
玉米	13936.5	15160.3	15230.0	16591.4	16397.4	17724.5
豆类	2157.7	2003.7	1720.1	2043.3	1930.3	1896.5
薯类	3468.5	2701.3	2807.8	2980.2	2995.5	3114.1

数据来源: 中国统计年鉴 (2011)

## 2. 农村问题

三农问题中的农村问题主要是指与城市经济快速发展相对比的是农村经济的发展相对滞后, 农村基础设施陈旧, 老化现象严重, 农民的消费水平低下, 农村整体环境不断恶化。

表 2 中国城镇与农村居民生活质量对比

指标	1990	2000	2010
人均国内旅游支出(元)		427	598
城镇		679	883
农村		227	306
每百户彩色电视机拥有量 (部/百户)			
城镇	59.0	116.6	137.4
农村	4.7	48.7	111.8
每百户家用电脑拥有量 (部/百户)			
城镇		9.7	71.2
农村		0.5	10.4
居民家庭文教娱乐支出比重 (%)			
城镇	11.1	13.4	12.1
农村	5.4	11.2	8.4
居民家庭医疗保健支出比重 (%)			
城镇	2.0	6.4	6.5
农村	3.3	5.2	7.4

数据来源: 中国统计年鉴 (2011)

表2是中国城镇居民与农村居民生活质量的对比,随着生活水平的提高,中国人在旅游方面的支出也逐年增加。2000年的人均国内旅游支出为427元,其中,城镇人均支出679元,比农村人均支出高452元。2010年城镇人均支出883元,比农村人均支出高577元。1990年农村每百户拥有彩色电视机的数量只有4.7部,而同期城镇每百户拥有彩色电视机的数量为59部,是农村的12.5倍。虽然2010年农村与城镇在数量上的差距逐渐缩小,但是与城镇大多数家庭已经用上液晶彩色电视相比,农村居民所拥有彩色电视,无论在数量上还是在质量上都存在不小的差距。每百户家用电脑的数量对比,2000年城镇是农村的19倍,2010年农村每百户家用电脑拥有量虽然增加到10.4部,但仍不及城市的七分之一。

在居民家庭文教娱乐方面的支出比重,农村居民也不及城镇居民。但是在居民家庭医疗保健支出比重方面,农村居民却高于城镇居民,其中1990年农村居民的比重为3.3%,比城镇居民高1.3%,2010年农村居民的比重为7.4%,比城镇居民高0.9%。这是因为,从2000年到2010年10年里随着城镇居民医疗保障制度的建立和完善,城镇居民人均在医疗保健上的支出只增加了0.1%。相反在农村地区至今还没有建立起相对完善的医疗保障制度,农村地区存在医疗设施落后,医疗从业人员不足,医疗水平低下等问题。农民一旦生病不得不到城镇的医院看病就医,但又不能享有与城镇居民相同的医疗福利,使得农村居民的医疗支出逐年增加。

### 3. 农民问题

三农问题的核心是农民问题。<sup>①</sup>农民问题的核心是农村居民人均收入与城镇居民人均收入的差距不断扩大的问题。表3显示了中国城镇居民与农村居民在家庭人均收入以及恩格尔系数方面的对比。首先,需要说明的是关于家庭人均收入的指标,城镇与农村采用了不同的统计标准,对城镇居民使用的是家庭人均可支配收入,而农村居民使用的是家庭人均纯收入。1978年城镇居民家庭人均可支配收入是农村居民家庭人均纯收入的2.6倍,1985年两者的差距缩小到1.9倍。但是从1995年开始,二者的差距不断扩大,2000年达到了3.2倍。虽然2010年的差距同样为3.2倍,

① 林毅夫,《“三农”问题与我国农村的未来发展》,《农业经济问题》(月刊),2003年第1期,第19-24页。



但是城镇居民家庭人均可支配收入从10,493元增加到19,109元,增加了8,616元,而同期农村居民家庭人均纯收入从3,255元增加到5,919元,只增加了1,664元,其绝对数不及城镇居民的五分之一。从1978年到2010年,根据年均复合增长率(CAGR)测算家庭人均收入的增长速度,城镇居民为13.4%,农村居民为12.6%,比城镇居民低0.8%。如果考虑到农村居民目前年还无法享受与城镇居民等同的教育,医疗保健等福利待遇的情况下,农村居民在扣除必要的生活支出以后,其家庭人均可支配收入相比人均纯收入还要更低,与城镇居民实际上的差距还要更大。因此,无论是在数量上,还是在质量上,农村居民的收入水平与城市居民相比,还有很大的差距。

表 3 中国城镇与农村居民家庭收入及恩格尔系数对比

单位: 元(人民币), %

年份	城镇居民家庭人均可支配收入	农村居民家庭人均纯收入	比率	城镇居民家庭恩格尔系数	农村居民家庭恩格尔系数
1978	343.4	133.6	2.6:1	57.5	67.7
1980	477.6	191.3	2.5:1	56.9	61.8
1985	739.1	397.6	1.9:1	53.3	57.8
1990	1510.2	686.3	2.2:1	54.2	58.8
1995	4283.0	1577.7	2.7:1	50.1	58.6
2000	6280.0	2253.4	2.8:1	39.4	49.1
2005	10493.0	3254.9	3.2:1	36.7	45.5
2010	19109.4	5919.0	3.2:1	35.7	41.1

数据来源: 中国统计年鉴(2011)

另一方面,从恩格尔系数的变化上看,城镇居民家庭恩格尔系数从57.5%下降到35.7%,农村居民家庭恩格尔系数从67.7%下降到41.1%。按照联合国对恩格尔系数的划分标准,中国城镇居民属于相对富裕阶层,而农村居民则属于温饱有余,尚不富裕的小康阶层,生活水平低于城镇居民。可见,城镇居民与农村居民之间人均收入的巨大差距不仅导致农民消费意欲薄弱,生活水平低下,而且还间接造成农村经济发展滞后,农村整体生活环境落后于城市整体生活环境的现象。

表4显示了农村居民家庭人均纯收入的构成。其中家庭经营纯收入所占的比重最高,由包括农业收入,林业收入,畜牧业收入在

内一共11项收入构成。家庭经营纯收入一直都是中国农民最重要的收入来源，但是其比重却呈现出逐年下降的趋势，从1990年的75.6%下降到2010年的47.9%，特别是占家庭经营纯收入比重最大的农业收入虽然从1990年的345元增加到2010年的1,724元，但是其在家庭经营纯收入的比重却由75.6%下降到60.8%。工资性收入从1990年的139元增加到2010年的2,431元，其占人均纯收入的比重也从20.2%上升到41.1%，其年均复合增长率（CAGR）为15.4%，比家庭经营纯收入的年均复合增长率高6.5%。

虽然工资性收入已经成为农民家庭人均纯收入的重要来源，而进城务工是农民获得工资性收入的主要方式。但是中国目前能够保障农民进城务工合法权益的法律还不健全，加之农民在中国社会所处的弱势群体地位，导致克扣农民工工资的现象时有发生。因此，工资性收入的增加在很大程度上存在着不稳定性，所以在确保工资性收入增长的同时，努力提高家庭经营纯收入，特别是以种植业收入为主的农业收入才能真正的缩小城乡差距，才能真正的促进农民消费，带动农村经济发展，改善农村环境。

表 4 农村居民家庭人均纯收入构成及变化

单位：元（人民币），%

年份	人均纯收入					比率				
	1990	1995	2000	2005	2010	1990	1995	2000	2005	2010
人均纯收入	<b>686.3</b>	<b>1577.7</b>	<b>2253.4</b>	<b>3254.9</b>	<b>5919.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
工资性收入：A	138.8	353.7	702.3	1174.5	2431.1	20.2	22.4	31.2	36.1	41.1
家庭经营纯收入：B	518.6	1125.8	1427.3	1844.5	2832.8	75.6	71.4	63.3	56.7	47.9
农业收入①	344.6	799.4	833.9	1097.7	1723.5	66.4	71.0	58.4	59.5	60.8
林业收入②	7.5	13.5	22.4	45.8	87.7	1.5	1.2	1.6	2.5	3.1
牧业收入③	96.8	127.8	207.4	283.6	355.6	18.7	11.4	14.5	15.4	12.6
渔业收入④	7.1	15.7	27.0	42.5	64.3	1.4	1.4	1.9	2.3	2.3
工业收入⑤	9.2	13.6	52.7	61.1	93.3	1.8	1.2	3.7	3.3	3.3
建筑业收入⑥	12.2	34.5	46.7	47.1	88.7	2.3	3.1	3.3	2.6	3.1
交通及运输收入⑦	13.5	27.8	63.6	84.2	125.4	2.6	2.5	4.5	4.6	4.4
零售及餐饮业⑧	12.7	34.3	78.5	108.6	186.4	2.4	3.0	5.5	5.9	6.6
社会服务业收入⑨	6.6	17.2	28.1	32.6	50.9	1.3	1.5	2.0	1.8	1.8
文教卫生业收入⑩			6.9	10.1	21.6			0.5	0.5	0.8
其他收入⑪	8.5	42.0	60.1	31.2	35.4	1.6	3.7	4.2	1.7	1.3
财产性收入：C		41.0	45.0	88.5	202.2		2.6	2.0	2.7	3.4
转移性收入：D	29.0	57.3	78.8	147.4	452.9	4.2	3.6	3.5	4.5	7.7

注：(1) 人均纯收入=工资性收入(A)+家庭经营纯收入(B)+财产性收入(C)+转移性收入(D)。

(2) 家庭经营纯收入=①+②+...+⑩+⑪。

数据来源：中国统计年鉴（2011）

## 四、中国政府解决“三农问题”的对策

### 1. 中央政府“一号文件”对三农问题的关注

如表5所示，1982年中央政府开始以一号文件的形式关注农业问题，<sup>①</sup> 截止到1986年连续5年的中央一号文件关注的重点是如何在家庭联产承包责任制实施以后调动农民的生产积极性。但是，自中国2003年粮食播种面积和产量都跌至阶段性历史最低点以后（图1），中央政府在2003年正式将如何解决三农问题写入政府工作报告，时隔18年，中央一号文件再次回归农业。2004年重新以一号文件的形式对农业问题进行了重点关注，“胡锦涛-温家宝”（以下，简称“胡-温”）体制下的中央政府从2004年开始，连续10年以一号文件的形式关注三农问题。由此可见，“胡-温”体制下的中央政府已经把解决三农问题当成了政府工作的头等大事。

**表5 中央政府“一号文件”对于三农问题的关注**

年份	中央“一号文件”关注的内容
1982	全国农村工作会议纪要
1983	当前农村经济政策的若干问题
1984	一九八四年农村工作的通知
1985	进一步活跃农村经济的十项政策
1986	一九八六年农村工作的部署
2004	促进农民增收增加收入若干政策的意见
2005	加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见
2006	推进社会主义新农村建设的若干意见
2007	积极发展现代农业，扎实推进社会主义新农村建设的若干意见
2008	切实加强农业基础建设，进一步促进农业发展农民增收的若干意见
2009	促进农业稳定发展，农民持续增收的若干意见
2010	加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础的若干意见
2011	加快水利改革发展的决定
2012	加快推进农业科技创新，持续增强农产品供给保障能力的若干意见
2013	加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力的若干意见
2014	全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见

资料来源：新华网（www.news.xinhuanet.com）

<sup>①</sup> 《那些关注“三农”的中央一号文件》，人民论坛网，2014年  
<http://politics.rmlt.com.cn/zhoukan/yihaowenjian>

从2004年开始，中央政府的一号文件首先关注的是如何增加农民的收入，而且2008年和2009年又连续两年关注农民增收问题，十年的“一号文件”有三次关注农民增收问题，可见中央政府已经清楚地意识到增加农民收入对于解决三农问题的重要性。在促进农民增收收入的同时，为了加强农村的基础设施建设，改善农村落后的生活环境，中央政府在2006年提出了推进社会主义新农村建设的若干意见，并在2007年提出了发展现代农业的同时再一次强调了扎实推进社会主义新农村建设的重要性。纵观十年的一号文件对三农问题的关注，中央政府的农业政策可以概括为：确保农民增收，推进社会主义新农村建设，提高农业综合生产能力和发展现代农业。

## 2. 废除农业税和实施种粮补助

为了减轻农民的负担，增加农民的收入，从2004年开始，作为中国重要粮食产地的吉林省和黑龙江省率先被中央政府确定为免征农业税改革试点地区。在此基础上，温家宝总理在2005年的政府工作报告上宣布：2006年将在全国范围内全面免除征收农业税。至此，中国农民告别了向国家交税的时代。更为重要的是，为了鼓励农民从事农业生产，提高农民的种植粮食作物的积极性，恢复粮食产量，确保国家粮食安全，2004年中央政府开始推行农业生产补助政策。首先，对粮食主产区种植的水稻和小麦的农民实施最低收购价格政策以确保农民的利益，同时开始对种植粮食的农民实施优良品种补助，粮食直接补助和生产资料直接补助，对购买农用机械的农民实施农用机械补助（表6）。废除农业税和实施粮食生产补助政策作为中央政府解决三农问题的重要举措，不仅减轻了农民的负担，调动了农民的生产积极性，同时还确保了农民的公民权利，提升了农民的地位。

表 6 农业税改革与农业生产辅助政策

年份	政策	内容
2004	废除征收农业税条例	5 年以内废除农业税 (2006 年废除)
2004	农产品最低收购价格	粮食主产区的水稻和小麦实施最低价收购政策
2004	优良品种补助	购买指定优良品种的补助 (10~15 元/每亩)
2004	购买农用机械补助	购买指定农用机械的补助 (购入价的 30%以内)
2004	种植粮食直接补助	对生产粮食作物的农户的直接补助 (10~15 元/亩)
2006	购买农业生产资料直接补助	对生产资料价格上涨给与农民的直接补助 (2009 年的标准是平均 40 元/亩)

注: 1 亩=667 平方米 (亩是中国农地面积基本单位, 15 亩相当于 1 公顷)

资料来源: 草野 一·小山修 (2010)

### 3. 社会主义新农村建设

建设社会主义新农村, 是中央政府继废除农业税和实施粮食生产补助政策之后的又一项着眼于解决三农问题的重要举措。中国粮食作物的播种面积和产量在废除农业税和实施粮食补助政策之后连续两年实现了较大幅度的增产 (图1, 表1), 农民收入有所增加 (表3, 表4)。但是, 农业基础设施陈旧、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出。因此, 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, 中央政府在2006年的一号文件中正式颁布实施建设的社会主义新农村的发展策略 (表5)。旨在实行工业反哺农业, 城市支持农村, 通过不断增加对农业的投入, 改变农村贫困落后的面貌, 缩小农村与城市在经济发展, 社会福利等方面的差距, 为最终解决三农问题, 实现农业现代化奠定基础。

推行新农村建设的具体措施包括: 改善农村的基础设施条件, 通过道路修缮改变农村落后的交通条件, 为农产品的运输和农民出行创造良好的条件; 改善农田水利设施, 治理农业环境污染, 实施高标准农田改造, 为确保粮食产量创造条件; 改造农村危旧住房, 实施农村新居计划, 改善农民居住条件, 提升农村整体的环境质量; 推动农村新文明建设, 建立农民文化活动中心, 丰富农民业余文化生活, 提高农民的生活质量。

## 五、“习近平-李克强”体制下的农业改革的方向

随着2013年以习近平，李克强为核心的中国新一届政府的成立，解决三农问题的重任从“胡-温”政府的手上过渡到了“习-李”政府，同时，伴随着大量的农村青壮年劳动力进城务工（农民工），三农问题也出现了新的变化。农民工进城务工一方面对于城市的建设和发展起到了积极的作用，另一方面对于增加农民收入也起到了积极的促进作用。但是，随着大量农村劳动力的离开，农业生产方面出现了土地无人耕种，农业经营后继无人的局面。农村地区也出现了留守老人，留守儿童和留守妻子等新问题，农村社会的空洞化现象日益严重。而在城市方面，随着农民工的大量涌入，导致流动人口大量增加，虽然新农村建设在一定程度上缩小了农村与城市的差距，但是由于农村与城市在就业机会与生活质量方面差距巨大，导致已经习惯了城市生活的农民工群体再次回到农村的可能性很低。特别是新生代的农民工群体如果在城市无法获得稳定的工作机会，同时又不愿意回到农村的情况下，很容易成为影响城市社会稳定的不利因素。

中国经济在经历了30多年的高速增长之后，在2013年进入了稳定增长的新常态，中国的三农问题经过“胡-温”政府连续10年的大力关注和扶持，农业农村发展持续向好、粮食产量持续增加，城乡居民收入差距继续缩小，农村改革向纵深推进，农村民生有了新的改善，农村社会保持和谐稳定。作为2014年的中央一号文件，也是“习-李”政府的第一个继续关注三农问题的中央一号文件在总结了以往取得成绩的基础上提出了全面深化农村改革，加快推进农业现代化的若干意见。其主要核心政策有四项：一，完善农村土地承包政策，加速土地流转，鼓励农业适度规模经营，解决土地无人耕种的抛荒问题，确保国家粮食安全；二，扶持发展新型农业经营主体，加快培养经营能力强，具有高素质的新型职业农民，解决农业经营后继无人现象；三，加快推动农村转移人口市民化，积极改革户籍制度，建立城乡统一的户口登记制度，打破城乡二元户籍体制，促进有能力在城镇获得合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化；四，积极鼓励农民消费，发觉新的经济增长点以拉动内需。



## 六、结论

中国“三农问题”的形成既有复杂的历史原因，也有现实的社会及体制因素，所以解决三农问题的基本方向应该是立足于中国农业的基本情况，也就是温铁军提出的两个基本矛盾。要想缓解人地紧张的基本矛盾，首先就要把农民从土地当中解放出来，城市经济的高速发展为众多的农民提供了大量的就业机会，才造就了当今中国社会史无前例的农民大迁徙运动。农民从农村移动到城市的结果一方面不仅导致农村社会的人力资源匮乏，农业生产失去了稳定的劳动力来源，而且阻碍了农业的可持续发展，整个农村社会都存在崩坏的危险。另一方面，进入城市的农民由于城乡二元户籍政策的存在，短时期内很难被城市所接纳，同时由于在身份、教育、文化、工作能力等诸多方面与城市人口存在巨大的差距，容易形成很多新的问题和矛盾，如果这些问题和矛盾得不到妥善的解决，将会影响城市经济及社会的可持续发展。因此，三农问题发展到今日，实际上就是要解决农村与城市两方面的可持续发展的问题。

在以“习-李”为首的中央政府成立以来颁布的第一个中央一号文件中，我们欣喜地看到中国政府解决三农问题的决心和力度。加速土地流转和培育新型农民可以看作是确保国家粮食安全，推进农业可持续发展的重要措施。而改革户籍政策，推动农村转移人口市民化则是破除身份界限，还农民正常国民待遇，使农村居民与城市居民一样享有同等的权利，是确保城市社会稳定，经济可持续发展的重要措施。就像中国的“反腐”行动从最开始的治标阶段最终要过渡到最后的治本阶段一样，中国政府在总结了连续11年关注三农问题的基础上，在“习-李”时代确立了解决三农问题和中国未来农业发展的方向。解决三农问题的最终目的，不仅仅是实现农业的可持续发展和现代化，更主要的是缩小贫富差距，保持社会长期持续稳定，对于确保中国的和平崛起和实现中国梦具有十分重要的意义。



### 参考文献

1. 草野荣一·小山修：《中国的粮食生产辅助政策与品种供给反应》，《日本农业经济学会论文集》，2010年（日语）。
2. 林毅夫：《“三农”问题与我国农村的未来发展》，《农业经济问题》，2003年第1期。
3. 温铁军：《“三农问题”的症结在于两个基本矛盾》，《群言》，2002年6月。
4. 王梦奎：《中国现代化进程中的两大难题：城乡差距和地区差距》，《农业经济问题》，2004年第5期。
5. 薛庆根：《城镇化：解决“三农”问题的有效途径》，《江西农业大学学报(社会科学版)》，2004年6月(第3卷第2期)。
6. 杨永华：《舒尔茨的〈改造传统农业〉与中国三农问题》，《经济学研究》，2003年第9期。
7. 叶祥松：《我国“三农”问题形成原因的系统分析》，《广东社会科学》，2008年第6期。