

# 当代中国农民利益问题： 主要表现、成因及对策分析

汪亭友

(中国人民大学,北京 100872)

**摘要:**农民利益问题是我国现代化建设中的核心问题之一。当代中国农民的经济利益、政治民主权利、社会保障权益没有得到充分实现与尊重,这已成为影响我国改革、发展与稳定的重要因素。产生这—问题是多种因素综合作用的结果。只要积极稳妥推进农村经济政治社会体制改革,把农民利益的保护纳入制度化、法制化的轨道,农民利益问题就能得到妥善解决。

**关键词:**当代中国农民利益问题;主要表现;成因及对策

**中图分类号:**F321

**文献标识码:**A

**文章编号:**1009-3370(2001)01-0006-05

中国是个农民大国,农民问题历来是中国革命和现代化建设的根本问题。农民问题的核心是农民利益问题。在发展社会主义市场经济的今天,农民利益问题成为改革与建设进程中的突出问题。全面认识当代中国农民利益问题的主要表现与成因,深入探讨处理农民利益问题的对策,对推动农村改革与发展,促进国家经济社会的发展与稳定具有重要意义。

## 一、当代中国农民利益问题的主要表现

从总体上看,农村改革与建设取得重大成就,农民生活质量有了翻天覆地的变化;在党的三代领导集体的高度重视下,当代中国农民利益得到根本保护,农民利益状况处于历史最好时期。但从局部看,受体制转轨、法制不够健全、农民局限性等因素的影响,当代中国还存在农民利益流失与受损的问题,一些问题甚至相当突出。

1. 农民负担过重。农民负担过重,并不是指合法负担重,而是指非法负担和隐性负担重。改革开放以来,我国农业税率一直处下降状态,村乡提留统筹费的征收额度也较低,不超过上年人均纯收入的5%。然而,自20世纪80年代中期以来,农民不合理负担逐渐增多。1989—1993年,人均乡村提统

费占上年纯收入的比重在7—8%,高的年份如1991年达7.94%。(农村经济年度分析课题组:1993年中国农村经济白皮书,6页,中国社会科学出版社,1994。)1997年,农民乡村提统费全国人均180元,占上年纯收入的10%以上,占人均现金收入的16%。(王平:我国农村市场消费的制约因素与启动对策,载《农业经济》,2000(2))

从隐性负担看,以工农业产品剪刀差为例,1954—1978年,国家通过剪刀差获取资金达5100亿元(国务院发展中心、中共中央政策研究室农业投入总课题组:中国农业的支持与保护,中国农业出版社,1997)。从1978年开始,剪刀差逐渐缩小,农产品价格低于价值的比例从1978年的58.87%降到1988年的26.94%,为建国以来最低点。1990年以后,一度缩小的剪刀差再次扩大。1990—1993年粮价上涨9.8%,而生资价格却上涨20.5%。据测算,1994年仅粮棉与农用生资涨价后的差价这一项,农民就少收入700亿元(郭书田:再论当今中国的农民问题,《农业经济问题》,1995(10))。

2. 国家对农业、农村基础性公共性事业的资金投入不足。据中国社科院农业发展研究所的研究表明,1978—1984年国家用于农业的财政支出是“予大于取”,国家净流出418.5亿元。1984年以后逐渐“取大于予”。1985—1994年农业和农民的净

收稿日期:2000-07-17

作者简介:汪亭友,中国人民大学国际关系学院世界社会主义研究所,讲师。

流出达 2481.3 亿元,相当于同期国家支农财政总支出的 62.4%。(武兆瑞:市场经济与中国农民,载《农业经济问题》,1995(3)) 1994—1998 年,净流出量为 4386 亿元,年均净流出 877.2 亿元。(侯石安:国家与农民“取”与“予”的关系研究,同上,2000(6)) 全社会固定资产投资总额用于农业的比重,1980 年为 15%，“七五”期间降为 5%，1993、1994 年又分别降为 3.5%和 1.9%。农用工业基建投资用于农业的比重由“五五”期间的 4.6%降为“七五”期间的 1.1%。(郭书田:再论当今中国的农民问题,载《农业经济问题》,1995(10)) 此外,国家财政对农村基础性公共性事业的投入也显得不足,制约了农村科技、教育、基础实施、文化卫生等公共设施建设的发展。

3. 农民收入总体水平较低,收入增速缓慢,与城市居民的收入差距较大。1990、1991 年农民收入基本处于停滞状态,1992 年后,除个别年份外,均保持在 4%左右的水平,1999 年仅为 3.8%。农民与市民之间的收入差距指数从 1986 年就开始不断扩大,此后基本上维持在 2 - 2.5 之间,1993 年达 2.5,仅次于 1957 年的 3.2。城乡居民收入差额从 1986 年的 286.3 元,增加到 1995 年的 2705.3 元。

4. 农村剩余劳动力转移较慢。农村剩余劳动力主要在两个层次上转移:一是就业领域由第一产业向农村二三产业、城市非农产业转移;二是定居区域由农村地区向城镇及大中城市迁移。一般来说,劳动力光在就业层次上转移尚嫌不够,只有就业方式与定居地点同时转移,才是真正意义上的劳动力转移。长期以来,我国城乡分割制度严格限制农村劳动力向其他产业和地域的转移。改革开放之后,尽管乡镇企业的崛起,农民进城务工的跨区域流动,吸纳和转移了一部分劳动力,但主要是第一层次上的劳动力转移,在城镇就业的农民基本上没有脱离农村和土地。随着乡镇企业发展放慢、农业吸纳劳动力能力萎缩,城市失业人口增多,部分城市限制农民就业政策的出台,特别是“二元”户籍制度的存在,使劳动力转移速度下降。目前全国农村仍有 1.52 亿劳动力需要重新就业。

5. 城市“农民工”受到不公正待遇。目前,全国每年约有 4000 多万农村劳动力在大中城市和小城镇务工经商,为城市建设与发展作出了重要贡献。但由于过分夸大“农民潮”对城市交通、社会治安造成的负面影响,一些城市实施了有损“农民工”利益的歧视性政策:限制就业范围;超额征收治安管理

费(即“暂住费”);以城市容纳能力有限为由,强行遣返甚至非法羁押进城务工的农民;企业中的“农民工”与城市工人“同工不同酬”;“农民工”的合法利益受地方保护主义观念与势力的影响往往得不到公正维护等。

6. 农村社会保障制度不健全。目前,我国城市社会保障制度臻于完善,农村社会保障体系尚处于建立的初步阶段,农民的基本经济保障仍然是土地,绝大多数农民生老病死等社会保障基本上自理,农村社会保障制度亟待改革与完善。

7. 农村基层民主制度不够完善。当前,在农村基层政治制度由过去的集权体制向民主自治体制转轨的过程中,受多种因素的制约,基层民主制度还不能完全满足农民的民主要求。在一些地方的村级选举中,村干部选举往往流于形式,由上级政府指定的现象时有发生;没有一套行之有效的民主监督程序确保村民参与村乡(镇)重大事务的决策,监督和约束基层干部的行为;一些地方领导民主意识差,作风粗暴,甚至以权谋私、违法乱纪;基层政府中农民身份的公务员不仅数量少,而且所享受的待遇与其他公务员不同。

农民利益得不到有效保护和实现,已对我国经济发展和社会稳定带来不利影响。农民收入水平低,增速慢,既造成农业投资不足,农村生态环境恶化,农业抵御自然灾害的能力下降,农民生产积极性不高,又造成农民购买力不强,农村市场疲软,难以推动工业和其他产业的发展,从而影响整个国民经济持续稳定发展。在政治方面,农民负担过重,农民生活难以改善,城乡差距扩大,社会保障制度和基础民主制度不健全,损害了党和政府在群众中的威信,破坏了干群关系,不利于党在农村各项政策的贯彻与实施,不利于农村改革、发展与稳定,影响国民经济发展及国家的长治久安。

## 二、当代中国农民利益问题的成因

我国农民利益问题的成因是多方面的,既有历史与现实的原因,也有各种主客观因素,是多种因素综合作用的结果。

1. 农业的弱质性、人多地少的基本国情,是基本原因。从生产角度看,农业的弱质性表现为农业收成和农产品产量取决于有无自然灾害及灾害的程度。我国是个旱涝灾害频仍的国家,北方的旱灾、南方的涝灾几乎每年都有,重者绝收,轻者减

产,从事农业生产有极大的自然风险。从市场角度看,农产品体积大、易腐烂、难储存、储藏费用高;农产品供给弹性较大,而需求弹性却极小,丰年价低,而歉年受政府调控的影响,价格又上不去,市场供需规律对价格影响极小,经营农业的市场风险也较大。人均地少、经济基础薄弱的基本国情,又加重了经营农业的风险。农村人口基数庞大(约9亿),第一产业从业人员较多(1998年为3.48亿),人均耕地少,家庭经营组织化程度低,农户防范市场风险意识与能力不强,国力有限,工业反哺农业能力弱,这些因素使土地产出率、农业生产率、农产品商品率低,农业比较利益远低于其他产业,农民很难创造与其他产业人员相同的经济效益,农业收益少,农民收入低,农民利益流失的脆弱性增强。

2. 赶超型工业化发展战略的推行,是历史原因。我国于1953年启动的偏向城市的赶超型的工业化经济发展战略,使国家资金、农业资源源源不断地流向工业和城市。1952年至1990年,农业部门净流出资金为1万亿元,年均高达250亿元;同期,工业增长60多倍,而农业只增长3倍。(唐启国:社会主义市场经济条件下的农民利益问题初探,载《农业现代化研究》(长沙),1998(2))这一战略的实施,在较短时间里高速推进了国家的工业化和现代化进程,但也造成国民经济比例严重失调,自然资源遭到极大的破坏和浪费,农业资金积累不足,农业技术进步缓慢,农业劳动生产率长期得不到有效提高,农业和农村经济的发展缺乏后劲。

3. 城乡分割的“二元经济与社会格局”,是体制因素。我国在推行计划经济体制过程中逐渐形成了城乡相互封闭、内部自我循环的“二元经济与社会结构”。尽管这一结构在改革开放后发生了改变,但基本框架依然存在,仍然侵害农民的经济利益和社会保障权益。从经济结构看,虽然国家不再下达指令性生产计划,但地方政府强制规定农民产业活动空间(主要是种植业)的现象屡见不鲜,农业种植结构和农村经济结构单一,农产品市场竞争力弱;国家对农村产业支持力度不够,产业发展面临资金匮乏、技术落后、人员素质低、重复建设严重、经济效益差等问题,城乡产业间尚未建立良性互益的产业联系;农村市场发育不健全,农村市场没有与城市市场完全接轨,违背经济规律的现象时常发生;农业技术水平、农村商品化程度、专业化水平依面取得显著成就,但在新形势下出现了一些新情

然低下,严重障碍农村经济的发展。从社会结构看,二元户籍制度及粘附其上的二元社会福利制度的存在,在城乡之间筑起了一道坚厚的壁垒,农民不能与市民一样,在就业、住宅、教育、医疗、养老、保险、劳动保护、粮食副食供应等方面,享受的国家经济补贴和优惠政策。

4. 农村市场经济体制不完善,是市场因素。农村市场经济体系的不完善,是影响农民经济收益的主要障碍。目前,在农村各地不同程度地存在着市场体制不完善的问题,主要体现在:农村交通不发达,市场数量少,基础设施落后、层次低,农产品卖难;市场制度不健全,欺行霸市、强买强卖、垄断经营、关卡林立、不合法的行政干预现象依然存在,市场机制很难发挥应有的作用,农产品无法与其他商品平等竞争;农村要素市场发展缓慢,生产要素市场的发达程度不充分,土地市场、劳动力市场、金融市场、科技市场远未形成,以市场形成价格的机制尚未完全确立,农村资源不能有效配置;农户之间横向经济联系少,经济组织化程度低,缺乏抗御市场风险保护自身利益的能力;受自给半自给经济和计划经济模式的影响比较深,农民商品意识、市场意识、竞争意识、风险意识总体上比较差,民主法制观念淡薄,依法保护自身利益的意识和能力不强。这些因素妨碍着农村经济的市场化进程,不利于货畅其流和农民利益的保护。

5. 政府行为的某些失误与偏差,是人为的主观因素。从多数国家现代化发展的一般规律看,城市工业在实现国家工业化与现代化目标中占有特殊地位,生产要素由农村单向流向城市有其客观性,符合经济发展的一般规律,但生产与资源要素的流动必须控制在合理范围内。政府的基本职能之一,就是在必要时干预和截流这些要素,确保它们符合经济规律要求合理流动,实现工业与农业、城市与农村平衡健康协调发展,在充分发挥农业和农村作用的基础上,稳步推进国家工业化、城市化和现代化进程。改革开放前,我国受的“左”观念和错误的工业化理论的影响,政府没有有效的制止城乡要素的不合理流动,造成农业资源、资金、原材料、技术、人才的大量流失,农业和农村各项事业得不到充分发展,农村剩余人口不能及时分化和转移,农民经济收入低下,城乡收入差距不断扩大。目前,政府行为已走出这一误区,在促进城乡经济协调发展方面、新问题:一些地方仍然没把农业和农村的基础

地位摆在突出位置上;在管理理念上,仍停留在过去的下达种植计划、催种催收催交上,没有认真抓好培育农村市场和农产品市场、加强农村市场的宏观调控、平抑市场波动等工作,没有为农民有效地提供他们走上市场所需的信息、技术、资金等各种服务;有的部门从自身利益出发,乱设关卡,乱收费、乱罚款、乱摊派,肆意加重农民负担;一些支农、利农政策得不到认真贯彻,截流和挪用支农、扶农、建农资金的行为屡有发生,在农产品收购上,垄断收购、限收拒收、压级压价或“打白条”的现象屡禁不止。这些问题是导致农民利益流失和受损的不可忽视的重要因素。

### 三、解决当代中国农民利益问题的对策

当代中国农民利益问题,既是利益流失的问题,也是保护农民利益、拓展农民利益边界,帮助农民脱贫致富,推动农村工业化、城市化,从根本上解决我国农民利益,最终达到共同富裕,实现国家现代化的问题。需要我们在邓小平理论特别是关于农业、农村和农民问题理论的指导下,深化农村政治、经济、社会体制改革,实现农村经济体制和经济增长方式的根本改变,大力推进农业的产业化、科技化和生态化,逐步实现农村的工业化、城市化和现代化,在社会生产力高度发达的基础上,消除城乡差别、工农差别,消除两极分化,最终达到共同富裕。这是一个漫长的历史过程。在当前应着重做好以下几个方面的工作。

1. 深化农村经济体制改革。深化农村经济体制改革。一要大力推进农业经营产业化,特别是培育具有市场开拓能力、能进行农产品精深加工、为农民提供科技、信息服务的龙头企业,引导“龙头”企业与农民建立起“利益均沾、风险共担”的利益分配机制。二要调整农业和农村经济结构。以优化品种、提高质量、增加效益为中心,大力调整农产品结构。加快发展畜牧、水产业,提高农产品加工水平和效益。合理调整农业生产的区域布局,发挥各地农业的比较优势。健全农村市场体系。三要大力加强农村市场和农产品市场体系建设,尽快建立大流通、开放型的全国统一市场。要加快以集贸市场为基础,以专业批发市场和综合批发交易市场为中心的农产品市场体系建设,充分发挥市场的服务功能和辐射能力;要深化农产品流通体制改革,坚决消除部门垄断及地方利益保护现象,重点是完善

国家及地方的基本农产品储备调节制度、进出口调剂制度和风险基金制度;要大力发展农村资金、信息、人才、土地、技术等生产要素市场和各类市场中中介组织,积极稳妥发展期货交易,提高资源配置效率;要制定和规范市场主体的法规、条例,搞好市场的制度建设。提高农民经济组织化程度。四要要建立适应农业产业化要求的诸如“公司+农户”、“专业协会”、“股份合作”等模式的农村经济组织。

2. 深化农村社会管理体制改革的。要改革户籍制度,逐步剔除粘附其上的不平等待遇,并在适当时机彻底废除户籍制度;要大力发展乡镇企业,加快农村中小城镇建设的步伐,杜绝损害“农民工”利益行为的发生,推动城乡统一的劳动力市场的形成,鼓励和支持农民在城镇安家落户,促进农村剩余劳动力的转移;要加快建立和健全农村社会保障体系,形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的农村社会保障制度,切实保护妇女、未成年人、老人、残疾人等社会群体和优抚救济对象的合法权益,因地制宜地发展和完善不同形式的农村养老保险和农村合作医疗保障制度。在此基础上,逐步完成城乡社会保障制度和网络体系一体化建设的对接,使农民能够享受与市民一样的社会保障权益。

3. 加强基层民主制度建设。扩大农村基层民主。当前要着重全面推进村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。村民委员会要依法保障农民享有真实的选举权、被选举权;凡是涉及村民利益的重要事项,都需提请全体村民或村民代表会议讨论,按多数人的意见作出决定;依据党的方针政策和国家的法律法规,结合本地实际,制定村民自治章程和村规民约,规定村民的权利和义务,村级各类组织之间的关系和工作程序,以及经济管理、社会治安、村风民俗、婚姻家庭计划生育等方面的要求;凡是村里的重大事项和群众普遍关心的问题都应向村民公开,其中财务公开是村务公开的重点。

乡级民主建设要坚持和完善乡镇人民代表大会的直接选举制度;要通过公开招聘、严格考试与审查等途径,选拔德才兼备的优秀农民人才担任基层政府的公务员,逐渐改变基层政府中农民出身干部比重过小的局面,尽快解决农民身份公务员的不公正待遇问题;乡镇政权机关要实行政务公开,接受群众监督,尤其要健全乡(镇)财务管理制度,坚决消除基层干部中贪污腐败、非法集资摊派

等加重农民负担行为,把农村基层政府的行政管理纳入民主化、制度化、法制化的轨道。

4. 政府应充分发挥保护农民利益的作用。政府是经济与社会发展各项政策的主要制定者和执行者,对农民利益的保护与实现起到至关重要的影响。当前政府工作重点:一要增加财政用于农业的投资,提高国家计划内基建投资、财政预算内资金、信贷资金中用于农业的比重,逐步建立一种长期稳定的投资机制,同时要提供优惠政策灵活的财政政策,鼓励经济实体和个人投资农业及农村公益性、公共性事业,推动多元化的投资体系与格局的形成。二要调整经济发展战略,逐步实现工农业平等发展。要改变目前我国农业部门剩余流入工业部门的状况,完善农产品价格形成机制,缩小工农产品价格剪刀差,使农产品价格真正反映其价值,同时要提高工业企业效益和农业经济效益,使农用生产资料价格、农村居民生活用工业品价格与农产品价格维持在合理水平上,确保工农业产品实行等价交换,要提高财政支农资金比例,实现农业部门资金流入流出大体平衡。只有这样才能使农业与工业有平等的发展机会,更好地实现农民利益。三要

彻底转变基层干部作风和相关政策,切实减轻农民负担,时刻把农民的利益放在心上。

5. 依法保护农民利益。依法保护农民利益,是防止农民利益流失与受损的最后屏障和可靠手段。当前,要把“依法治国”的伟大实践与农民利益保护结合起来。首先,要加强立法,在进一步建立和完善保护农民利益各项政策与措施的同时,推进农民利益保护的法制化,既要及时制定一系列保护农民利益的法律法规,又要用法律规范政府的行为,做到依法治农、依法行政。其次,要努力建设一支高素质、高效率的农业行政执法队伍,对加重农民负担、强买强卖、挤占挪用农业支农资金的违法行为予以坚决打击。此外,要加强宣传和监督检查力度,要用经济、法律手段,提高政府为农民服务的能力;对涉及农民利益的一些政策和法规,加大宣传力度,提高农民依法维护自身利益的自觉意识。

总之,党和政府要高度重视农民利益问题,积极稳妥推进农村经济、政治、社会体制等方面的改革,切实转变政府职能和干部作风,把农民利益的保护与实现纳入制度化、法制化的轨道。只有这样,当代中国农民利益问题才能妥善处理与解决。

#### 参考文献:

- [1] 李佐军. 中国的根本问题——九亿农民何处去[M]. 北京:中国发展出版社,2000.
- [2] 汪亭友. 试析我国农民及农民利益的内涵和表现[C]. 中国世纪发展文论大系. 北京:中国世界语出版社,1999.
- [3] 范小俊. 农民利益保护初探[J]. 学术论坛,2000(1):73-76.
- [4] 唐启国. 社会主义市场经济条件下的农民利益问题初探[J]. 农业现代化研究(长沙),1998,(2):77-78.
- [5] 刘锋. 市场经济条件下中国农民问题的核心及解决途径[J]. 农业经济问题,1994,(8):1-6.

## The Problems Harmful to the Interests and Rights of Chinese Peasants Today

WANG Ting-you

(The People's University of China, Beijing 100872)

**Abstract:** The problem of the peasants' interests is one of the main problems that China has been faced with in its economic reform and modernization. Chinese peasants' interests in economy and politics such as their immediate concerns, democratic rights and social security have not been fully concerned and respected, which has become a barrier to China's reforms and stability. This problem is derived from many unfavorable factors. A proposal for the solution of the present problem is presented in the paper. That is, to carry out an active and steady reforming policy of economy, politics and social system in the rural areas, and to systemize and legalize the protection and realization of the peasants' interests.

**Key words:** peasant's interest; causes; countermeasure