

“十二五”国家重点图书出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系



Rural Development in
Contemporary China

当代中国农村

孔祥智 钟真 李宾等 著

“十二五”国家重点图书出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

当代
中国

Rural Development in
Contemporary China

当代中国农村

孔祥智 钟真 李宾等 著

中国人民大学出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国农村/孔祥智等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1
 (“认识中国·了解中国”书系)

“十二五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-300-22134-2

I. ①当… II. ①孔… III. ①农村经济发展-研究-中国 IV. ①F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281979 号

“十二五”国家重点图书出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

当代中国农村

孔祥智 钟真 李宾等著

Dangdai Zhongguo Nongcun

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 张 8.5

印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

字 数 104 000

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

了解中国农村

(代序言)

本书系国家社会科学基金重点项目“农业现代化体制机制创新与工业化、信息化、城镇化同步发展研究”(项目编号:13AZD003)阶段性成果。

提到中国农村,可能很多人会立即想到文学作品里面的描述:自然、淳朴、贫穷、落后。诚然,中国农民还远远谈不上富裕,中国农村还远远谈不上先进,中国农业还远远谈不上现代,但改革开放以来,尤其是新世纪以来,中国的“三农”——农业、农村、农民都发生了巨大的变化,本书就试图用简洁的语言和尽量短的篇幅描述这种变化。

2014年5月,习近平总书记在河南考察时指出,“我国发展仍处于重要战略机遇期,我们要增强信心,从当前我国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心态”。这是对中国经济发展重大战略的新研判,也预示着中国宏观经济政策调整的新方向。经济发展转入新常态的一个显著特点,就是传统的产业结构和传统的经济增长点进入深度调整,新的产业业态和新的增长点加快孕育。这一战略性判断也为下一个时期中国农村发展指明了方向。

中共十七届三中全会对当前中国农业、农村发展所处阶段作出了权威性判断:“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,

进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”根据我的理解，这个时期就是转折期，也是各种矛盾的多发期。在这个时期，我们面临的最大问题就是城乡差距大且缩小难。这也是中国当前几乎所有农业、农村政策的着力点。中共十七届三中全会提出：“到二〇二〇年，农村改革发展基本目标任务是：农村经济体制更加健全，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立；现代农业建设取得显著进展，农业综合生产能力明显提高，国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障；农民人均纯收入比二〇〇八年翻一番，消费水平大幅提升，绝对贫困现象基本消除；农村基层组织建设进一步加强，村民自治制度更加完善，农民民主权利得到切实保障；城乡基本公共服务均等化明显推进，农村文化进一步繁荣，农民基本文化权益得到更好落实，农村人人享有接受良好教育的机会，农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全，农村社会管理体系进一步完善；资源节约型、环境友好型农业生产体系基本形成，农村人居和生态环境明显改善，可持续发展能力不断增强。”这是一个宏伟的目标，是需要加倍努力才能够实现的目标。

中共十七届三中全会把“推进农业经营体制机制创新，加快农业经营方式转变”作为稳定和完善农村基本经营制度的重要内容，并从“统”和“分”两个层次提出了“两个转变”的政策要求，即“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变，增加技术、资本等生产要素投入，着力提高集约化水平；统一经营要向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变”。2013年，中共中央一号文件强调指出：“要尊重和保障农户生产经营的主体地位，培育和壮大新型农业生产经营组织，充分激发农村生产要素潜能。”这既指明了农村基本经营制度的完善方向，又明确了新一轮农业发展的路径。

农村是个社区的概念。本书名为“当代中国农村”，实际上描述的对象不仅是农村，也包括农业和农民，甚至农业和农民更重要。因

为农村是一个居住的地方，农业强大了，农民富裕了，农村自然就美丽了。因此，本书试图全面介绍中国农业、农民、农村的状况，而其中农业又是重点。下面，我就未来中国农业、农村的发展趋势谈一点看法。

中国农村的改革是从 1978 年底召开的中共十一届三中全会开始的。这次全会深入讨论了农业问题，释放了国家对农业管制松动的信号。正是这个信号诱发了安徽省凤阳县小岗村等地以“包产到户”、“包干到户”为主要内容的农业生产责任制。1982—1986 年，中共中央连续发布了 5 个一号文件，从不同角度推进了当时的农村改革。这次改革的实质是摆正了农民个体和农村集体之间的关系，极大地调动了广大农民的积极性，导致主要农产品产量迅速增长，农民收入迅速提高。这次改革于 20 世纪 80 年代中期传导到城市，推进了城市经济体制改革，从而奠定了中国经济高速发展的基础。小岗村农民在决定实行“大包干”责任制时签下的盖有 18 个鲜红手印的合同现保存在中国历史博物馆，它是中国改革开放的见证，是中国经济腾飞的起点。这是第一阶段的改革。



小岗村农民在决定实行“大包干”责任制时签订的合同

新世纪以来，随着国家财力的增强，中央人民政府开始在农村改

革的发源地安徽省实行农村税费改革试点，之后逐渐推行到全国。2005年12月29日，十届全国人大常委会第十九次会议通过决议，新中国实施了近50年的农业税条例从2006年1月1日起废止（一届全国人大常委会第九十六次会议于1958年6月3日颁布了《中华人民共和国农业税条例》）。仅减免税一项，国家每年减轻农民负担1335亿元。不仅如此，国家还逐步实行了以种粮直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴“四大补贴”为核心内容的农业补贴制度，实行了以新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险、农村最低生活保障制度为核心内容的农村社会保障制度。应该说，这些制度都是初步的，广大农民从中获益还不是很多，但无论如何，中国走出了调整农民和国家之间关系的第一步。这是第二阶段的改革。

应该看到，尽管农民和集体之间关系的调整基本完成，农民和国家之间关系的调整已经走出重要一步，但阻碍要素流动，尤其是劳动力要素流动的体制性障碍——城乡分割的体制改革仍然有待于最后破题。2013年11月，中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，指出：“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”2014年7月24日，国务院发布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，吹响了向城乡分割体制最后宣战的集结号。这是第三阶段的改革。这次改革任务更艰巨，持续时间可能更长。改革的目的是使农业强大、农民富裕、农村美丽。

新一轮改革涉及各方面利益关系，必须慎之又慎。要使中国从农业大国变成农业强国，必须在城乡关系改革的大前提下进行新一轮农业结构调整，这就要求必须在坚持和完善农村基本经营制度的前提下，加快创新农业经营体制，构筑农业支持保护新机制，加快推进农业国际化进程。从趋势上看，以下几方面的变化是必然的：

(1) 提升小规模农户竞争力，提高集约化水平。家庭经营是农村基本经营制度的基础。稳定和完善土地承包关系是家庭经营的核心。农户作为基本经营主体，不仅是由农业产业特征决定的，而且是由农户家庭的社会经济属性决定的，并且符合世界各国的农业发展经验。到2012年底，全国有近2.3亿农户承包了全国95%的耕地。在“分”的层面，超小规模的家庭经营生产投入多、耗时长、成本高，应对市场变化能力弱，难以适应现代农业发展的需要。2008年召开的中共十七届三中全会指出，“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变，增加技术、资本等生产要素投入，着力提高集约化水平”。因此，一方面，要加快科技创新与推广体系建设，引导和支持小规模农户采用先进的科技和生产手段，加大资本、技术等生产要素投入，不断提高农户集约化经营水平；另一方面，要加大专业大户、家庭农场等新型经营主体的培育力度，完善财政、税收、金融、保险等扶持政策，造就一支建设现代农业的新型职业农民队伍。

(2) 发展农户联合与合作，提高农业组织化程度。统一经营是为了克服家庭承包经营规模小、组织化程度低和抗风险能力弱等缺点，实现小农户与大生产的对接而形成的一种经营形式。中共十七届三中全会指出，“统一经营要向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变”。因此，一要培育农民新型合作组织，不断提升合作社规范化管理水平和自我发展能力，使之成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织。二要因地制宜地探索集体经济多种有效实现形式，不断壮大集体经济，增强集体组织服务功能。三要按照现代农业的发展要求，培育经营性服务组织，从市场准入、税费减免、资金支持和人才培养等方面加大扶持力度，推进农业社会化服务主体多元化、形式多样化、服务多领域，使农民享受到低成本、便利化、全方位的社会化服务。

(3) 培育壮大农业产业化龙头企业，完善利益联结机制。农业产业化经营作为一种以市场为导向，将农产品生产、加工、销售各个环节有机结合起来的经营组织形式，是中国经济体制改革的一项重大创

新。龙头企业拥有雄厚的资本、技术、人才等生产要素，能带动农户发展专业化、标准化、规模化、集约化生产，是构建现代农业产业体系的重要主体。培育壮大农业产业化龙头企业，一是要选择一些关系国计民生的重点行业和关键领域，打造一批引领行业发展的领军企业。在完善企业治理结构的基础上，推动跨区域、跨行业和跨领域的整合重组，组建一批大型企业集团。二是要强化支持与服务，使企业成为科学技术创新的主体。加大财政支持与专利保护，鼓励龙头企业加大科研投入、组建科研机构，研发具有自主知识产权的新技术和新产品，培育自主创新能力。三是要完善与农户利益联结机制，增强辐射带动能力。要通过大力发展订单农业、支持企业与合作社等生产组织对接、开展各类农业服务等途径，使龙头企业与农户形成更加紧密的利益联结关系。

(4) 加大“三农”投入力度，构筑农业支持保护新机制。农业支持保护体系是以财政资金为基础、以政策调节为手段，对农业进行扶持、援助和保护，以保障国家粮食和产业安全、提高农业可持续发展能力的政策体系。改革开放以来，中国通过加大强农惠农富农政策的投入力度，在提高粮食等重要农产品综合生产能力、促进农民收入持续增加、保障生态和产业安全等方面发挥了积极作用。推进农业新发展战略，必须围绕现代农业发展要求和国际竞争趋势，构筑农业支持保护新机制。一是要进一步完善农业补贴政策。科学配置存量补贴资源，优化补贴结构，合理利用WTO农业协议有关规则，加大“绿箱”政策投入，用足用好“黄箱”政策，充分发挥农业补贴的政策导向作用。二是要完善农业利益补偿机制。完善主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿办法，加快让农业获得合理利润，让主产区财力逐步达到全国或全省平均水平。三是要优化农村金融生态环境，强化金融支持农业力度。四是要完善农业保险制度，通过扩大保险覆盖范围、调整保费负担关系、健全风险分散机制等手段，让农业保险真正成为惠及农户、保障产业、平衡利益的灾害补偿制度。

(5) 加快调整农业进出口策略，提升农业国际化水平。在当前和

今后一段时间内，农产品需求刚性增长和农业发展面临的资源环境约束不断增强的双重压力将持续存在，统筹利用国际市场和资源对于保障国内粮食安全和农产品供给的作用越来越大。农业新发展战略的推进，需要加快调整农业进出口策略，在坚持立足国内保障基本供给、有效利用国际市场的前提下，有效统筹国内生产和进口需求，确保国内产业政策与贸易政策相衔接，国内生产力布局和国际市场开拓相匹配，国内消费趋势掌控与进出口调节相协调。一是要依据国内农产品需求结构、特点和趋势，优化进口农产品布局，确保产地多元和产品多样，缓解资源环境压力。二是要充分发挥国内劳动力丰富的比较优势，加强对优势农产品品牌开发的支持力度，鼓励企业国际认证和注册，促进优势农产品出口，提升国际竞争力。三是要发挥企业主体作用，稳步推动农业企业“走出去”，开展水稻、大豆、棉花等资源密集型产品的生产和经营，主动参与国际分工与合作，提升农业国际影响力。

中国农业、农村的改革正在进行中。

不了解中国的农业、农村，就不了解中国。

中国农业不是孤立的、封闭的，它亟须走向世界。

世界农业这个大家庭，也需要中国的积极参与。

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '孔祥智' (Kong Xiangzhi).

2015年10月

目 录

第 1 章 国家支农体系的形成

- 一、国家支农政策的出台背景 4
- 二、国家支农政策的演进脉络 6
- 三、国家支农政策的积极效果 20
- 四、国家支农政策存在的问题及未来展望 26

第 2 章 中国农业经营体系的创新发展

- 一、世纪之交中国农业经营体系面临的挑战 32
- 二、中国对农业经营体系的完善 36
- 三、当前中国农业经营体系的发展态势 43

第 3 章 中国农产品供求形势

- 一、中国农产品供给情况 54
- 二、中国农产品供求关系 69
- 三、中国农产品供求关系展望 76

第 4 章 中国农民收入：现状与发展趋势

- 一、中国农民收入的现状 86

二、未来中国农民收入增长面临的挑战和政策着力点 97

第5章 中国农村社会保障事业发展

一、中国农村社会保障制度概况 106

二、中国农村社会保障制度面临的问题 117

三、未来中国农村社会保障体系改革的重点 120

**Rural Development in
Contemporary China**

第 1 章

国家支农体系的形成

1

国家支农体系的形成

进入新世纪以来，中国领导层开始把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重，坚持“以工促农、以城带乡”的统筹城乡发展基本方略，以12个中央一号文件为载体，陆续出台了一系列强农惠农富农的财政支持政策，密度之高、种类之全、力度之大，超过了以往任何一个时期，在我国农业发展史上留下了浓墨重彩的一笔。

一、国家支农政策的出台背景

在新中国成立后一个相当长的时期内，为了尽快摆脱经济落后的局面，实现由农业国向工业国的转变，我国确立并长期实行了重工业优先和城市偏向的发展战略。然而，建国初期，我国经济社会发展水平相当低下。据统计，1952年我国人均GDP仅119.4元，农业GDP比重为51.0%，工农业GDP之比为0.4:1，农业就业比重高达83.5%（见表1—1）。在这样的基础上推行国家工业化，就势必要求农业、农民为工业化提供原始积累。国家仅通过工农产品价格“剪刀差”的“暗税”方式就为工业发展汲取了大量农业剩余，严瑞珍等人按照社会必要劳动时间决定价值的理论测算工农产品“剪刀差”，认为1953—1985年全国预算内的固定资产投资共7678亿元，平均每年240亿元左右，大体相当于每年的“剪刀差”绝对额。我们曾经做过简单测算，1952—1997年，我国农民通过工农产品价格“剪刀差”为工业化提供资本积累、为非农产业提供充裕廉价的劳动力和土地资源这三种方式为国家建设积累的资金高达17.3万亿元（孔祥智、何安华，2009）。应当说，这种工业倾斜和城市偏向的发展战略从国家发展的全局和整体来看是必要的，也被实践证明是有效的。新中国仅仅用了不到半个世纪的时间就完成了从农业国向工业国迈进所必需的资本原始积累，建立起了一套独立的比较完整的现代工业体系和国民经济体系。但问题在于，如果这种以工业和城市发展为导向的国家战

略延续时间过长，就会导致本来就相对落后的农业生产的物质技术条件长期得不到相应改善，从而造成农业萎缩凋敝、社会两极分化、城乡和区域差距持续拉大等一系列新的社会矛盾和问题，使国家发展极有可能落入“中等收入陷阱”（韩俊，2005）。

表 1—1 1952—2003 年我国国民经济结构变化情况

年份 指标	1952	1960	1970	1980	1990	2000	2003
人均 GDP (元)	119.4	218.5	276.3	463.3	1 644.0	7 857.7	10 542.0
农业 GDP 比重 (%)	51.0	23.6	35.4	30.2	27.1	15.1	12.8
工农业 GDP 之比	0.4 : 1	1.9 : 1	1.1 : 1	1.6 : 1	1.5 : 1	3.0 : 1	3.6 : 1
农业就业比重 (%)	83.5	65.7	80.8	68.7	60.1	50.0	49.1
人口城市化率 (%)	12.5	19.7	17.4	19.4	26.4	36.2	40.5
国家财政收入 (亿元)	173.9	572.3	662.9	1 159.9	2 937.1	13 395.2	21 715.3
农业各税占财政收入比重 (%)	15.8	4.9	4.8	2.4	3.0	3.5	4.0

注：表中产值数据均按现价计算得出。

资料来源：《中国统计年鉴》。

进入新世纪，特别是中共十六大以来，我国国民经济结构出现了根本性变化。到 2003 年，我国人均 GDP 达到 10 542.0 元，农业 GDP 比重降至 12.8%，工农业 GDP 之比达到 3.6 : 1，农业就业比重降至 50% 以下，人口城市化率达到 40.5%。按照国际经验，这些指标表明我国已进入工业化中期阶段，非农产业代替农业成为国民经济的主导产业，经济增长的动力也主要来自非农产业。同时，我国 GDP 总量达到 11.7 万亿元，财政收入约为 2.2 万亿元，其中农业各税占比降至 4.0%。这表明，我国初步具备了“工业反哺农业、城市支持农村”的财政实力，有条件对国民收入分配格局进行适当调整，改变农业农村长期以来在资源配置和国民收入分配中的不利地位。基于以上事实，2004 年，胡锦涛同志在中共十六届四中全会上提出了“两个趋向”的重要论断，即在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性倾向的；在工业化达到相当程度后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，