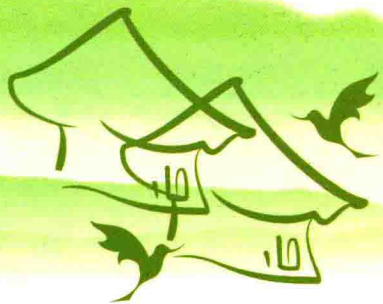




 农村经济与农业技术丛书

丛书主编 张蕙杰 朱信凯 蔡捷

农村社会 农民生活

 朱信凯 王从秀 主编



人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

农村经济与农业技术丛书

7-323-88
28

农村社会农民生活

朱信凯 王从秀 主编

人民邮电出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会农民生活 / 朱信凯, 王从秀主编. —北京:
人民邮电出版社, 2010.6

(农村经济与农业技术丛书)

ISBN 978-7-115-23041-6

I. ①农… II. ①朱… ②王… III. ①农村—社会保
障—研究—中国②农民—生活—状况—中国 IV.
①F323.89②D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 079735 号

内 容 提 要

本书主要介绍了我国农村社会和农民生活情况, 分为农民收入与消费、农村社会养老保险、农村合作医疗和农民住房四个部分, 分别从发展历程、现状、制约因素和改革发展的建议及对策等方面对这四部分内容进行了系统全面的介绍, 使读者对我国农村社会和农民生活情况有一个清晰的认识, 从而更好地理解与农村社会和农民生活相关的政策。

本书的目标读者主要是作为新农村建设主体的广大农民群众、奋战在新农村建设第一线的乡村基层干部以及关注“三农”问题和新农村建设发展情况的各界人士。

农村经济与农业技术丛书

农村社会农民生活

◆ 主 编 朱信凯 王从秀

责任编辑 庞卫军

◆ 人民邮电出版社出版发行

北京市崇文区夕照寺街 14 号

邮编 100061 电子函件 315@ptpress.com.cn

网址 <http://www.ptpress.com.cn>

北京鑫正大印刷有限公司印刷

◆ 开本: 787×1092 1/32

印张: 4

2010 年 6 月第 1 版

字数: 100 千字

2010 年 6 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-115-23041-6

定 价: 15.80 元

读者服务热线: (010) 67129879 印装质量热线: (010) 67129223

反盗版热线: (010) 67171154

《农村经济与农业技术丛书》序

浩荡春风年复年，惠农喜雨润禾田。

小康迈步阳关道，建设新村绘巨篇。

接连十几年的中央“一号文件”，说的全是有关“三农”的内容，即加大投入力度，增加农民收入，免税再减负……这是惠农的福音，犹如喜雨滋润禾苗，好像春阳、煦风温暖民心。

农业、农村、农民——中国问题的重中之重，它曾牵动着多少人的心，它一次又一次地被提到国家决策层最重要的议事日程。民以食为天，国以农为本，农业是国民经济之基础，农村是广阔的天地、希望的田野，农民的贡献功不可没！我们明白，全面建设小康社会，重点在农村，难点在农民。只有农民的生活全面达到小康水平，我们国家才能成为完整的小康社会。推进农村小康建设，必须以增加农民收入、增加农业综合效益、增强农产品竞争力为目标，以推进农业和农村经济结构战略性调整为主线，以科技创新、体制创新、机制创新为手段，重点建设农业科技创新与技术服务体系、农产品质量安全体系、农产品市场体系、市场信息服务体系和农业行政管理与执法体系。而建设社会主义新农村是我国全面建设小康社会和推进现代化建设的重大部署，为当前和今后一个时期的“三农”工作以及农村改革发展指明了方向。当前我国面临改革发展的关键时期，也是农业和农村发展的重要机遇期。推进社会主义新农村建设，对全局关系重大，对农村影响深远。中共中央总书记胡锦涛强调指出，要从建设中国特色社会主义事业的全局出发，深刻认识建设社会主义新农村的重要性和紧迫性，切实增强做好建设社会主义新农村各项工作的自觉性和坚定性，积极、全面、扎实地把建

设社会主义新农村的重大历史任务落到实处，使建设社会主义新农村成为惠及广大农民群众的民心工程。

基于以上指导思想，为了积极响应中央号召，为了这一重要目标、任务的实现，我们编写了《农村经济与农业技术丛书》。本丛书包括《农村政策法规问答》、《新农村经济改革》、《新农村文化与教育》、《社会主义新农村建设》、《农村社会农民生活》、《农村劳动力开发与利用》、《信息农业》、《西瓜栽培技术》八个分册，从不同层面、多角度地反映了我国农村经济与农业技术的相关内容。这是一套反映新时代农民心声的普及图书，语言简洁，深入浅出。“春染碧野播希望，情系三农酿书香”，但愿该丛书能在践行社会主义新农村建设的宏伟事业中发挥作用，作出贡献。

本书在编写过程中参阅了一些文献及网络信息，在此对这些文献信息的作者表示衷心的感谢！需要指出的是，由于我国有关农业、农村、农民的相关法规、政策也在不断完善，农业科技水平不断提高，所以广大读者在阅读本套丛书时，针对一些不断调整的内容，还应当向各级农业主管部门、政策制定部门和科研院所进一步咨询。

由于时间仓促、作者水平有限，书中不妥之处在所难免，敬请指正！

蔡捷

2010年4月

目 录

第 1 章 导言 / 1

- 1.1 农村改革的光辉历程 / 1
- 1.2 全面建设小康社会新阶段下的三农问题 / 3

第 2 章 农民收入与消费 / 7

- 2.1 农民收入 / 7
- 2.2 农民消费 / 23

第 3 章 农村社会养老保险 / 41

- 3.1 农村社会养老保险制度的理论基础 / 41
- 3.2 农村社会养老保险 / 43
- 3.3 中国农村社会养老保险制度的历史演变 / 46
- 3.4 农村社会养老保险停滞不前的主要原因 / 50
- 3.5 新型农村社会养老保险 / 51

第 4 章 农村合作医疗 / 62

- 4.1 合作医疗的产生和发展普及 / 62
- 4.2 农村合作医疗的艰难探索 / 67
- 4.3 新型农村合作医疗制度 / 71

第 5 章 农民住房 / 84

- 5.1 农村住房的重要性 / 84
- 5.2 农民住房现状分析 / 86
- 5.3 农民住房建设的目标 / 91
- 5.4 促进农村住房建设的对策与建议 / 93

第 6 章 相关文件与法规 / 99

国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见 / 99

关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知 / 104

村庄和集镇规划建设管理条例 / 110

关于加强农民住房建设技术服务和管理的通知 / 118

参考文献 / 120

第1章 导言

中国的农村改革走过了 30 年的光辉历程，取得了举世瞩目的成就，不仅带来了农村经济社会历史性的变化，而且有力地支持了我国国民经济社会的深刻变革。农村发生了翻天覆地的变化，乡镇企业快速发展，农民的收入较改革前有了很大增长，生活质量大大提高，国家优化财政支出结构，把钱花在刀刃上。继续向“三农”、民生、社会事业等领域倾斜，支持欠发达地区的建设。农村的医疗合作进一步推广，2009 年惠及 8.3 亿人，养老保险国家又推出新政策，争取惠及更多的农民。但是，经济社会发展中仍然存在一些突出的矛盾和问题：经济增长内生动力不足，自主创新能力不强，农业稳定发展和农民持续增收的基础不稳固；财政金融领域潜在风险增大；医疗、教育、住房、收入分配、基础建设等方面的突出问题亟待解决。

1.1 农村改革的光辉历程

中国的农村改革开始于 1978 年。1978—1984 年，农村改革首先从农村基本经营制度入手，通过实行家庭联产承包责任制，废除人民公社体制，初步形成并基本确立了家庭承包经营制度，农村改革取得突破。1985—1991 年，随着家庭承包经营制度的确立，以改革农产品购销体制、发展乡镇企业、实行村民自治等为重点，农村改革全面推进。1992—2001 年，按照社会主义市场经济体制的要求，稳定和完善农村基本经营制度、深化农产品流通体制改革、推进乡镇企业体制创新、调整农村产业结构、促进农村劳动力转移，农村改革进一步深化。2002 年以来，稳定和完善农村土地制度、全面改革农村税费制度、深化粮棉流通体制改革、建立农业补贴制度、扩大农业对外开放、改善农村劳动力就

业环境、推进新农村建设，农村改革进入了城乡统筹发展的新阶段。^{〔1〕}

农村改革的主要成效有以下几点。

1.1.1 农业生产持续增长

农村基本经营制度的改革解放了农村生产力，调动了广大农民群众的劳动积极性，现代农业发展取得了巨大成就。中国以全世界7%的土地解决了占世界人口22%的国人的温饱问题，十几亿人这样一个大国的粮食安全得到了有效保证，这是非常了不起的成就。具体来看，1978—2009年，我国粮食产量由3亿吨增加到5.3亿吨，棉花产量由217万吨增加到670万吨，我国的粮食、蔬菜、水果的产量连续多年居世界第一。

1.1.2 农民生活水平显著提高

农民收入不断提高，农民人均纯收入由1978年的134元增加到2009年的5153元，1978—2007年农民的恩格尔系数从67.71%降至43.1%，农村贫困人口由2.5亿减少到1479万，从开始解决温饱到现在全面走向小康。

1.1.3 农村基础设施明显改善，农村的面貌发生了翻天覆地的变化

改革以来，农业生产条件有了很大的改善。特别是近五年来，农村新建、改建公路85万公里，基本上实现了村村通公路；解决了9700万人的饮水困难和安全问题；解决了大批“无电村”和“无电户”的用电问题；天然林保护、退耕还林等重点生态工程稳步推进，生态脆弱地区的生态建设得到加强。

1.1.4 农村社会事业得到全面进步

1.5亿农村中小学生的学杂费全部免除，西部地区“两基”攻坚目标如期实现；到2009年参加新农合的农民达到8.33亿人，参合率为94%；农村最低生活保障制度初步建立，三千多万困难群众的生活有了保障。

〔1〕 农业部农村经济研究中心，中国农村改革：过去与未来，2008：31

1.2 全面建设小康社会新阶段下的三农问题

农业兴，则百业兴；农民富，则国家富；农村稳定，则天下稳定。从当前的国情来看，我国仍然是一个农业大国，截止到2005年，城镇人口为5.62亿（占43%），农村人口为7.45亿（占57%）。而我国到2007年城镇化率才达到46%。目前，我国城镇化滞后于工业化水平，低于发达国家平均水平30个百分点，^{〔2〕}所以，深化农村改革，加快农村发展，维护农村稳定，直接关系到我国经济社会发展的全局。农业、农村、农民（简称“三农”）问题是我国不得不面对的世纪性难题，无论是农业的土地流转、结构调整、农产品国际贸易问题，还是农业的市场体系建设、生态环境保护等一系列问题，抑或是农民就业、收入增长、社会保障、合作医疗等问题，都成为当前我国社会经济实现快速发展的障碍。尤其是伴随着经济全球化的深入和我国加入WTO过渡期结束，城乡利益的反差必将越来越大，“三农”问题日益成为我国经济发展中的“瓶颈”，成为长久以来困扰我国经济发展、社会公平和实现国家现代化的核心问题之一。当前的“三农”问题集中反映在农民收入过低、收入不稳定。尤其是前两年受世界金融危机的影响，我国经济也受到了冲击：出口疲软，大批沿海的中小企业破产导致两千万农民工没有工作而返乡，给农民家庭收入造成了一定程度的影响。有测算显示，目前农村绝对剩余劳动力至少有1.5亿。全国4亿多农村青壮年农民中有近四分之一的文盲，这部分劳动力就业难度更大。另外，由于治病贵、缺乏必要的社会保障等问题，部分农村返贫现象严重。

尽管政府对“三农”问题给予了极大的关注并且采取了许多针对性的政策措施，例如在2003年的中央农村工作会议上，中央提出了要想实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰

〔2〕 安增龙，中国农村社会养老保险制度研究，2006：1

巨的任务在农村，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农村的现代化就没有国家的现代化。“我国正在处于并将长期处于社会主义的初级阶段，现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”，2004年2月8日中央发布一号文件——《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策意见》。2006年国家取消了农业税，到2010年，连续七年的中央一号文件都针对“三农”问题提出了许多的惠农政策。但是传统条件下形成的农村与城市分隔的城乡二元社会经济结构并没有随着我国市场化改革的推进而相应地做出根本性的变革，这又极大地限制了当前“三农”问题的有效切实的解决，今后20年我国要实现全面建设小康社会的宏伟目标，最关键、最艰巨的任务就是解决“三农”问题。

2006年召开的十六届六中全会提出了“以人为本”、“建设社会主义新农村”的目标。这表明党和国家的执政理念正在从单纯的经济发展转向经济社会全面和谐发展，更加重视各阶层劳动人民共享发展成果，更加注重人与自然、社会的和谐可持续发展，力图使现有经济状况下的公民福利更高效、均衡地增长。在这样一个大环境下，“三农”问题成为了我国经济社会生活中的头等大事，切实减轻农民负担，努力增加农民收入，提高农民的生活水平，继续推广新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险制度，使农民老有所养、病有所医，使农民能够放心消费，这又会带动我国经济继续快速健康地发展。

当前农村改革发展面临的矛盾和问题主要有以下几点。

1.2.1 保障粮食等主要农产品供给的压力增大

随着工业化和城市化的推进，农业呈现出小部门化的趋势。当前，我国农业GDP比重已经下降到11%左右，农业从业人员比重已下降到40%左右，我国主要农产品连年增产、供给得到保障，但农产品供给总量平衡的压力加大、结构平衡的压力增大、质量提升的任务艰巨。从需求看，我国人口持续增加、经济持续快速发展、城镇化进程加快，人们的收入不断增加，全社会对植

物油、肉、蛋、奶等农产品的需求处于持续快速增长阶段。从资源和气候条件看,耕地面积减少,淡水资源紧缺,全球气候变暖带来很大影响。受成本增加、农产品质量安全和生态环境压力加大等因素的影响,依靠增加化肥、农药等投入品来提高产量的难度很大。从世界供求形势看,近年来全球粮食、油料、奶制品的农产品产量徘徊不前甚至减产,库存下降,加上石油涨价引发的生产成本上升,一些国家的生物质能源产业快速发展大幅增加了农产品的需求,全球农产品供求关系持续偏紧,价格全面上扬。世界农产品供求及价格形势传导对我国国内农产品市场和我国农产品供求也产生了一定影响。

1.2.2 促进农民持续增收难度加大

虽然近几年农民收入走出低谷,保持快速增长态势,但城乡居民收入比在2007年已经扩大到3.33:1。同时,绝对收入差距、地区间农民收入差距也有所增大。从增收来源看,一方面,近年来农业生产资料价格持续上涨,农业生产成本不断上升,农业比较效益下降,农业内部增收潜力有限;另一方面,农民新的就业门路不多,工资性收入增长潜力同样有限。

1.2.3 关于农村基本公共服务

在农村义务教育方面,专家呼吁重点关注教育公平问题。改革开放以来农村义务教育取得了很大成就,但还存在许多问题,财政的教育投入滞后于经济发展,城市之间、城乡之间、县乡之间的教育差距较大。当前,城市流动儿童和农村留守儿童的教育成为最突出的教育公平问题。尽管国家确立了解决流动儿童接受义务教育“以流入地为主、以公办学校为主”的原则,但仍然有相当多的流动儿童难以进入流入地的公办学校。

近年来随着农村合作医疗制度的建立,农村医疗合作服务工作不断得到加强,但农村医疗卫生事业仍然大大滞后于经济社会发展的要求。与城市相比,农村初级卫生保健水平较低,疾病发生率仍然较高,医疗卫生服务的可及性和可得性交叉,农民医疗负担沉重,农村医疗卫生投入不足,农村卫生机构条件简陋、缺

乏监管。

长期以来,我国农村实行的是以家庭保障为主,政府、社区适当扶助的办法,虽然对军烈属、五保户和贫困家庭有相应的援助制度,但完整的农村社会保障体系一直没有形成。近年来出台的最低生活保障、农村养老保险等一些重大的社会保障制度,目前仍处在初步推行和试点阶段。总体来看,我国农村社会保障项目较少、覆盖范围有限、保障水平较低,与城镇相比差距较大。

在农村基础设施方面,近年来,国家大幅度增加了农村基础设施建设投入,对农村基础设施建设制度实行了一系列重大改革和调整。但我国农业和农村基础设施仍然非常薄弱,农田基本建设还很落后,农业科技装备水平不高,许多灌区设备老化不配套,农业自然灾害频繁发生,农业生活条件较差。

第2章 农民收入与消费

2.1 农民收入

增加农民收入是新时期农业和农村发展的战略任务，是关系到农业和农村的顺利发展以及整个国民经济发展的重大问题。

我国农民的收入，在近近年来增幅明显减小，与城市居民的收入差距愈来愈大，这一现象引起了广泛的关注。从纵向看，我国农民的收入水平较以往有了较大幅度的提高。而从横向看，农民的收入水平远远低于城市居民且差距还在加大。

自改革开放以来，中国经济保持了快速增长的势头，综合国力得到了不断提升。但与此同时，城乡居民的收入差距却在不断扩大，并于20世纪90年代后期严重阻碍了经济的健康发展。从我国的现实来看，农村的发展水平、农民的生活质量和生活水平，无疑是中国经济发展程度最具代表性的指标，而在30多年来的改革开放的历程中，中国农村居民收入的增长速度确实是比较低的，撇开社会保障、教育培训等城市居民享受的社会福利不说，仅就货币收入而言，农民所能够获得的收益也远远低于城镇居民。因此，如何提高中国农民的收入、缩小城乡收入差距，成为了一个极为重要的研究命题。

2.1.1 农民收入增长的演变和原因

2.1.1.1 传统计划经济体制下农民收入呈超低速增长态势

我国在1956年完成生产资料所有制的社会主义改造以后，形成了单一的公有制经济，包括全民所有制和集体所有制，在全民所有制企业、国家机关、事业单位和城镇集体企业实行“工资制”；而在农村集体经济实行“工分制”。虽然这两种制度在分配范围和具体规定上有所区别，但都体现了统一分配和平均主义的倾向。“工分制”抑制了广大农民的生产积极性，造成了我国农

业生产长期停滞不前，农民收入增长缺乏物质基础。以重工业为核心的发展战略则是制约农民收入增长的另外一个重要因素。以重工业为核心，使农、轻、重比例严重失调。国家对农业的重视相对不足，国家对农副产品实行统购统销制度，将农副产品价格压得极低，而工业品价格则相对较高，这种“剪刀差”现象，使农民收入不升反降。1957 到 1978 年，农民人均纯收入仅增加了 1.58 倍。

2.1.1.2 1979—1984 年农民收入的高速增长

从 1979 年到 1984 年，这是建国以来农民收入增幅最快的时期。在这六年间，农民人均年纯收入由 134 元增到 355 元，扣除物价上涨因素，增长 1.3 倍，年均实际增长 14.8%。首先，农民收入大幅度提高得益于农村收入分配制度的改革，十一届三中全会后的家庭承包责任制将农民的收入和农民的生产成果直接联系起来，打破了过去扩大加价收购量的举措，也促进了农民收入的快速增长；再次，国家对农业的投资打破了平均主义大锅饭，多劳者多得，拉开了农民之间的收入差距，极大地调动了农民生产的积极性；其次，国家提高农产品价格，缩小统购派购的基数，也在一定程度上促进了农民收入的大幅度提高，1979 年，国家向农业投入基本建设资金 57.92 亿元，达到 70 年代的最高水平。最后，乡镇企业的“异军突起”，“工扶农”机制（即“以工补农”、“以工建农”、“农工相辅”的农业微观运行机制）对农业发展具有直接的作用，大量乡镇企业的崛起，为农民提供了大量的工作岗位，直接增加了农民的收入，而乡镇企业的利润用于农村各项建设和福利事业，也间接增加了农民的收入。

2.1.1.3 1985—1996 年农民收入呈中、低速交替增长态势

这一时期农民收入增长幅度出现波动，扣除物价上涨因素，1985—1988 年农民人均年纯收入增长率下降为 5%，为中速增长；1989—1992 年平均增长率为 3%，1993 年为 3.2%，为低速增长；1994—1995 年分别比上年增长 5% 和 5.3%，又为高速增长。而这个时期，我国国民经济则保持较高的增长水平，1989—1996 年国内国民生产总值年均增长 9.9%，而这一时期农民收入

增长速度为 4.1%。^{〔1〕}

农民收入增长速度减慢的原因主要是由于以粮、棉为主的种植业发展受阻，其收购价格大大低于市场价格，而农业生产资料价格大幅度上涨，使种植业成本上升，种植业收入增长减缓甚至为负，影响了农民对农业投入的积极性和能力，生产出现停滞和徘徊。然而从更深层次上来分析，是因为农民收入增长已越来越依赖于农村产业结构的合理调整和高级化，而在这个时期，多种经营的全面发展、乡镇企业的迅速崛起已成为农民收入增长的主要源泉。

2.1.1.4 1997—2002 年农民收入增长速度明显放缓

从 1997 年到 2002 年，农民增收面临新的形势，农业和非农业都出现了前所未有的滑坡，农民收入增长速度明显放缓。1997 年农民人均纯收入增长 4.6%，较 1996 年下降了 4.4 个百分点。1998 年农民人均纯收入为 2162 元，扣除物价因素，比 1997 年实际增长 4%，增幅比 1997 年回落 0.6 个百分点。1998 年农民收入增长主要是来自工资性劳动报酬收入的增加，而农民从农业中获得的收入却出现了改革开放以来的首次负增长。1999 年全国农民人均纯收入 2217 元，扣除物价因素，比上年实际增长 3.84%，直至 2002 年，增幅仍在回落。^{〔2〕}

2.1.1.5 2003 年以来增长速度有所提高

从 2003 年到 2007 年，我国农民家庭人均收入增加大多都在 100~400 元，如表 1 所示。看起来好像是增加了不少，但是这几年粮价都非常高，物价也上涨了不少，同时政府实施了很多的惠农政策，如农业税全免、农业补贴等。在这样的情况下仅仅增收几百元钱，说明我国农民增收还是太慢了。

〔1〕 夏永祥等，农民收入、农民负担与结构调整，2002：65

〔2〕 牛若峰，中国农业的变革和发展，2004：402

表 1 2003—2007 年农民收入状况统计表

年份	农村家庭人均收入	农村居民家庭恩格尔系数
2003	2622.2	45.6
2004	2936.4	47.2
2005	3254.9	45.5
2006	3587.1	43.1
2007	4140.4	43.0

资料来源：《中国统计年鉴》

从上面几个发展时期来看，大多数情况是农民收入低速增长，其不利影响在于：农民收入低速增长，不仅直接影响农民生活水平的提高和农户生产投入的增加，而且对城乡农民收入差距的缩小和整个国民经济的增长产生了不利影响。

其一是，农民收入增长迟缓，迫使农民紧缩消费。在 2002 年农民生活消费支出增加额只相当于 2000 年 17% 的基础上，全年生活消费支出低于上年，尽管 2002 年由于农村生活消费指数的负指现象，拉动了农村居民生活消费的实际支出与 2001 年基本持平，但其直接导致的农民消费能力弱化是显见的，以至 2002 年农村居民消费倾向下降了 4 个百分点。农民消费支出的停滞和下降，导致目前农民的总体消费水平仍然较低，生活消费仍未摆脱以必需品为主的生存型消费模式。

其二是，农民收入增速减缓，直接影响和制约农户的投入积极性。2002 年农民人均生产费用支出比上年减少 7 元，扣除物价变动因素，实际投入量比上年下降约 1 个百分点。这既反映农民生产积极性受影响，又反映了农民现金收入不多。

其三是，农民收入低速增长，使一度缩小的城乡差距再度扩大，对扩大内需、促进经济全面发展也产生了较大的负面影响：一方面，一部分城市居民由于对日常工业用品，尤其是耐用消费品的需求基本饱和，而新的消费热点尚未形成，出现了消费疲软