

广东省哲学社会科学特别委托项目

广东城乡统筹

化解“三农问题”研究

傅 晨◎著

Guangdong Chengxiang Tongchou
Huajie “Sannong Wenti” Yanjiu

 中国农业出版社

◆ 广东省哲学社会科学特别委托项目

广东城乡统筹化解 “三农问题”研究

傅 晨 著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

广东城乡统筹化解“三农问题”研究 / 傅晨著. —北京:
中国农业出版社, 2008. 10
ISBN 978-7-109-12993-1

I. 广… II. 傅… III. ①城乡建设-研究-广东省②农业经济-研究-广东省③农村经济-研究-广东省④农民-问题-研究-广东省 IV.
F299.276.5 F327.65 D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 148970 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 12
字数: 299 千字 印数: 1~1 500 册
定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘 要

本书研究广东统筹城乡发展化解“三农问题”。全书由十章组成，分为理论研究（第1—3章）和广东研究（第4—10章）两大部分。

第一章导论阐述研究的背景和意义，建立统筹城乡发展化解“三农问题”的一般分析框架。“三农问题”是发展中国家普遍存在的问题，“三农问题”的一般特征是城乡发展差距过大，主要表现在城乡之间居民收入、产业、社会发展等方面。本章分析了我国当前的“三农问题”的主要表现，指出我国当前的“三农问题”具有一般性质和特殊性质：一方面，我国是发展中国家，必然存在“三农问题”；另一方面，我国当前的“三农问题”不是发展中国家的一般性城乡发展差距问题，而是制约经济社会发展的“瓶颈”，是全面建设小康社会的难点和重点，是全党工作的重中之重。“三农问题”与我国实行社会主义制度和共产党执政无必然联系，却是长期奉行“重工轻农、城乡分治”的经济社会发展战略的累积性后果，从根本上解决“三农问题”必须实施统筹城乡发展的经济社会发展战略。

第二章阐述统筹城乡发展的基本原理。统筹城乡发展的基本含义是城乡平等、协调、共同发展。统筹城乡发展，就是要改变“重工轻农、城乡分治”的经济社会发展战略，把农村经济社会发展纳入整个国民经济与社会发展的全局通盘

考虑统一规划，缩小城乡之间在产业、收入和社会发展方面的巨大差距，逐步消除二元经济社会结构，实现城市和乡村地位平等，相互兼顾，协调发展，共同进步。本章概述了马克思主义经典作家和发展经济学关于统筹城乡发展的理论思想，论述了统筹城乡发展的基本原则、主要内容和运行机制。

第三章研究统筹城乡发展的制度创新。本章讨论了统筹城乡发展制度创新的必要性和意义，论述了农业财政投入制度、农村税费制度、农村公共产品供给制度、农村金融制度、户籍制度、劳动就业制度、社会保障制度、农村土地制度、国家征地制度、农村教育制度等十个方面制度创新的主要内容。

第四章研究广东“三农问题”中的“农民问题”即农民收入问题。改革开放以来，广东农民名义收入增长较快，但是，剔除价格因素，大多数年份农民收入的实际增长率大大低于名义增长率。广东农民收入增长并非直线上升，其间有跳跃、跌落、缓慢增长和徘徊。广东农民收入的绝对水平一直高于全国平均水平，但是，多数年份农民人均纯收入的实际增长率低于同期全国平均水平。广东农民收入中，工资性收入、非农业生产收入、现金收入的比重不断提高。广东农民收入增长的主要问题是农民内部收入差距、农民收入地区差距、城乡居民收入差距的不断扩大。本章分析了影响广东农民收入的主要因素，提出城乡统筹“农内”和“农外”双管齐下增加农民收入的思路与对策。

第五章研究广东“三农问题”中的“农业问题”。改革开放以来，广东农业产值比重下降，农业结构调整优化，农业剩余劳动力有效转移，农业组织化程度不断提高。但是，广

东农业土地资源流失严重，农业基本建设投入不足，农业生产条件改善缓慢，农业劳动力素质偏低。本章研究了农业现代化的一般理论，提出广东省基本实现农业现代化指标体系，评估 1999—2005 年广东建设现代农业的发展水平和存在的主要问题，提出城乡统筹建设现代农业的思路与对策建议。

第六章至第九章研究广东“三农问题”中的“农村问题”。“农村问题”的实质是城乡社会发展差距扩大，主要表现为农村公共事业发展落后。第六章研究广东农村基础设施建设，第七章研究广东农村教育事业，第八章研究广东农村卫生事业，第九章研究广东农村社会保障制度建设，包括农村最低生活保障制度、农村社会养老保障制度和新型农村合作医疗制度。在实证研究的基础上，提出城乡统筹发展的思路与对策建议。

第十章研究广东城乡统筹改造“城中村”。“城中村”是我国城市化进程中的独特现象。“城中村”既不是典型意义的城市，也不是典型意义的农村，处于城市与农村的边缘状态。本章创新性地提出“城中村”是制度意义的农村，“城中村”问题是一个特殊的“三农问题”，应当放到城乡统筹发展的框架下进行研究。本章分析了“城中村”产生和延续的经济和制度根源，论述了改造“城中村”的缘由、政策和进展以及面临的困境，提出城乡统筹深化“城中村”改造的思路与对策建议。

关键词：广东；“三农问题”；城乡统筹

目 录

摘要

第一章 导论	1
第一节 研究的背景和意义	1
一、研究背景	1
二、理论意义	3
三、实践意义	4
第二节 “三农问题”的基本范畴与分析框架	4
一、“三农问题”用语的缘起与流行	5
二、“三农问题”的一般特征和内涵	8
三、我国当前“三农问题”的主要表现	10
四、我国当前“三农问题”的一般性质与特殊性质	19
五、我国当前“三农问题”的根源与根治途径	21
第三节 “三农问题”与建设社会主义新农村	24
一、我国乡村建设运动历程	25
二、当前建设社会主义新农村的时代特征	29
三、当前建设社会主义新农村的主要任务	30
四、用建设社会主义新农村统领“三农”工作	32
第四节 研究的方法与布局	34
一、研究方法	34
二、本书结构	34
第二章 统筹城乡发展的基本原理	37
第一节 统筹城乡发展的基本内涵	37

一、文献评述	37
二、统筹城乡发展的内涵	39
第二节 统筹城乡发展的理论基础	40
一、马克思主义经典作家关于统筹城乡发展的思想	40
二、发展经济学关于统筹城乡发展的思想	42
第三节 统筹城乡发展的基本原则	49
一、政府是统筹主体	49
二、发展是第一要义	50
三、城乡统筹兼顾	51
四、以人为本	52
五、可持续发展	52
第四节 统筹城乡发展的主要内容与机制	53
一、统筹城乡资源配置	53
二、统筹城乡产业发展	59
三、统筹城乡国民待遇	61
第三章 统筹城乡发展的制度创新	67
第一节 统筹城乡发展制度创新的意义	67
一、制度与制度创新	67
二、统筹城乡发展与制度创新	68
第二节 统筹城乡发展制度创新的主要内容	69
一、财政农业投入制度创新	69
二、农村税费制度创新	72
三、农村公共产品供给制度创新	74
四、农村金融制度创新	75
五、户籍管理制度创新	77
六、劳动就业制度创新	79
七、社会保障制度创新	80
八、农村土地制度创新	81
九、国家征地制度创新	84
十、农村教育制度创新	86

第四章 广东城乡统筹增加农民收入研究	90
第一节 广东农民收入增长的特征	90
一、广东农民收入增长的数量特征	90
二、广东农民收入增长的结构特征	95
第二节 广东农民收入增长的主要问题和原因	98
一、广东农民收入增长的主要问题	98
二、影响广东农民收入增长的主要因素	104
第三节 广东城乡统筹增加农民收入的思路与对策	110
一、城乡统筹增加农民“农内”收入的思路与对策	111
二、城乡统筹增加农民“农外”收入的思路与对策	117
第五章 广东城乡统筹建设现代农业研究	122
第一节 广东农业发展的主要成就和问题	122
一、广东农业发展的主要成就	122
二、广东农业发展的主要问题	130
第二节 广东农业现代化的发展水平	135
一、农业现代化理论探讨	136
二、广东农业现代化的全省平均水平	150
三、广东农业现代化的区域发展水平	154
四、广东 21 个市农业现代化发展水平	160
第三节 广东城乡统筹建设现代农业的思路与 对策建议	162
一、建立农业投入保障机制	162
二、加强农业基础设施建设	163
三、推进农业科学技术创新	164
四、继续调整优化农业结构	167
五、提高农业组织化程度	168
六、培养新型现代农民	168
七、深化农村综合改革	169
八、区域协调发展	171

第六章 广东城乡统筹建设农村基础设施研究	174
第一节 广东农村基础设施建设的主要成就	174
一、广东农田水利基础设施建设	175
二、广东农村饮水工程建设	178
三、广东农村公路建设	182
四、广东农村能源设施建设	184
第二节 广东农村基础设施建设的主要问题	189
一、农村基础设施建设政府投入不足	189
二、农村基础设施供给与需求脱节	191
三、农村基础设施建设与维护改造脱节	192
第三节 广东城乡统筹建设农村基础设施的思路与 对策建议	193
一、提高城乡统筹建设农村基础设施的认识	193
二、建立健全农村基础设施投入长效机制	193
三、建立健全农村基础设施供给与需求结合长效机制	197
四、建立健全农村基础设施建设与管护并重长效机制	198
第七章 广东城乡统筹发展农村教育事业研究	201
第一节 广东农村教育事业发展的主要成就	201
一、率先实现农村免费义务教育	201
二、建立农村义务教育经费保障机制	203
三、整合优化农村教育资源配置	203
四、农村中小学教学质量普遍提高	208
五、积极实施农村职业技术教育工程	210
第二节 广东农村教育事业发展的主要问题	211
一、农村教育财政投入不足	211
二、城乡教育资源占有不均	213
三、农村中小学教师素质偏低	214
四、农村教学设施落后	216
第三节 广东城乡统筹发展农村教育事业的思路与	

对策建议	219
一、提高城乡统筹发展农村教育事业的认识	219
二、建立健全农村教育事业投入长效机制	220
三、继续整合优化农村教育资源配置	221
四、大力发展农村职业技术教育和培训	224
第八章 广东城乡统筹发展农村卫生事业研究	227
第一节 广东农村卫生事业发展的主要成就	227
一、积极开展农村卫生三项建设	227
二、创新乡镇卫生院管理体制	229
三、财政补助村医疗点卫生站	230
四、新型农村合作医疗发展迅速	230
五、农村卫生服务可及性提高	233
第二节 广东农村卫生事业发展的主要问题	234
一、农村卫生财政投入不足	234
二、城乡卫生投入差距悬殊	235
三、农村卫生队伍不稳素质偏低	236
四、乡镇卫生院设施利用不足	239
第三节 广东城乡统筹发展农村卫生事业的思路与	
对策建议	241
一、提高城乡统筹发展农村卫生事业的认识	241
二、建立健全农村卫生投入长效机制	242
三、加强农村卫生服务体系功能建设	243
四、加强新型农村合作医疗制度建设	245
第九章 广东城乡统筹建设农村社会保障制度研究	248
第一节 广东农村最低生活保障制度建设	248
一、农村最低生活保障制度建设的宏观背景	248
二、广东农村最低生活保障制度的基本内容	251
三、广东农村最低生活保障制度建设的主要成就	255
四、广东农村最低生活保障制度建设的主要问题	257

五、广东城乡统筹推进农村最低生活保障制度建设的 思路与对策建议	261
第二节 广东农村社会养老保障制度建设	264
一、农村社会养老保障制度建设的宏观背景	264
二、广东农村社会养老保障制度建设的发展历程	267
三、广东被征地农民社会养老保障制度的基本内容	270
四、广东省五市被征地农民社会养老保障制度的特点	273
五、广东农村社会养老保障制度建设的主要问题	284
六、广东城乡统筹推进农村社会养老保障制度建设的 思路与对策建议	288
第三节 广东新型农村合作医疗制度建设	294
一、新型农村合作医疗制度建设的宏观背景	294
二、广东新型农村合作医疗的发展状况	300
三、广东新型农村合作医疗制度的特点	308
四、广东新型农村合作医疗发展的主要问题	312
五、广东城乡统筹推进新型农村合作医疗制度建设的 思路与对策建议	316
第十章 广东城乡统筹改造“城中村”研究	324
第一节 “城中村”的内涵和类型	324
一、“城中村”现象	324
二、“城中村”的内涵	328
三、“城中村”的类型	329
第二节 “城中村”的经济和制度根源	330
一、“城中村”的经济根源	330
二、“城中村”的制度根源	334
第三节 改造“城中村”的实践与进展	337
一、改造“城中村”的必要性	337
二、改造“城中村”的政策	341
三、改造“城中村”的困境	347
第四节 广东城乡统筹改造“城中村”的思路与	

目 录

对策建议.....	353
一、正确认识“城中村”及其问题的性质	353
二、让农民分享城市化成果是城市化的本质要求	359
三、深化“城中村”的制度创新	360
四、改造“城中村”目标模式多元化	362
五、改造“城中村”筹资模式结构化	364
六、积极建设城市低收入廉租屋和聚居区	365
后记	368

第一章 导 论

本书研究广东统筹城乡发展化解“三农问题”。第一章的任务是建立城乡统筹化解“三农问题”的一般分析框架。本章分为四节：第一节，阐述研究的背景和意义；第二节，从“三农问题”用语的缘起和流行出发，讨论“三农问题”的一般特征和内涵，阐述我国当前“三农问题”的主要表现、性质、根源和根治途径，提出城乡统筹发展化解“三农问题”的主要研究内容和一般分析框架；第三节，讨论建设社会主义新农村与治理“三农问题”的关系；第四节，对本书的研究方法和布局做一个扼要说明。

第一节 研究的背景和意义

一、研究背景

农民、农业、农村“三农问题”从来就是影响我国经济和社会发展的全局性和根本性问题。但是，由于长期奉行“重工轻农、城乡分治”的经济社会发展战略，农民、农业、农村未能充分享经济与社会发展的成果，城乡二元结构凝固，城乡居民收入的发展差距过大，城乡产业生产方式的发展差距过大，城乡社会公共事业的发展差距过大，历史上遗留下来“三农问题”非但没有根本解决，反而愈演愈烈成为制约经济与社会发展的“瓶颈”。

2002年11月，党的第十六次全国代表大会召开。党中央提

出了全面建设小康社会的宏伟战略目标，其中一个重要的内容就是逐步扭转工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势。十六大清理了过去“重工轻农、城乡分治”的经济社会发展指导思想，首次提出了统筹城乡发展，指出“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务”^①。2003年10月，十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，系统提出“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的科学发展观，“统筹城乡发展”位于“五个统筹”之首。2004年9月，十六届四中全会提出解决好“三农问题”事关全面建设小康社会和社会主义现代化建设的全局，是全党工作的重中之重。在这次会议上，胡锦涛总书记提出“两个趋向”的重要论断，明确指出中国现在总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段。至此，统筹城乡发展作为新时期我国经济社会发展的重要指导思想得以完整表述。

党的十六大以来，全国各地认真学习和贯彻落实统筹城乡发展的思想，积极探索统筹城乡发展根治“三农问题”，形成城乡经济社会发展一体化新格局，我国进入了统筹城乡经济社会发展的新阶段。2007年10月，胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出，“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设。解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重”^②。在这样的背景下，深入研究统筹城乡发展及其化解“三农问题”的基本原理、政策措施和制度创新，是

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社2002年出版，第23页。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社2007年出版，第23页。

当前经济与发展的迫切需要。

二、理论意义

1. 全面正确认识“三农问题”。“三农问题”是影响我国经济和社会发展的全局性和根本性问题，解决好“三农问题”事关全面建设小康社会和社会主义现代化建设的全局，是全党工作的重中之重。目前，虽然“三农问题”这个用语已经家喻户晓，但是，究竟什么是“三农问题”，我国当前“三农问题”的主要表现、基本性质、根源和根治途径是什么，“三农问题”与我国实行社会主义制度和共产党执政有何联系，“三农问题”与当前建设社会主义新农村是什么关系，这些问题在理论上并没有完全清楚，实践中也存在很多模糊的认识。如果不能清楚正确地回答这些问题，人们对“三农问题”的认识将陷于不得要领，迷失了问题的要害和本质，甚至偏离方向。因此，全面正确地认识“三农问题”具有重要的理论意义。

2. 全面正确认识统筹城乡发展化解“三农问题”。统筹城乡发展是化解“三农问题”的根本途径。统筹城乡发展化解“三农问题”是党的十六大提出的一个崭新的研究课题。但是，由于长期实行“重工轻农、城乡分治”的二元经济社会发展战略，在很多人尤其是一些制定政策、配置资源的实际工作部门乃至领导心目中，形成了“重工轻农”的思维定式。如果不能从根本上清理和抛弃传统的思维定式，确立统筹城乡发展的指导思想，就会降低统筹城乡发展的工作效率，甚至“穿新鞋，走老路”，使统筹城乡发展成为一句空话。换言之，必须深入学习、研究和宣传统筹城乡发展的基本理论，掌握统筹城乡发展的客观规律，使统筹城乡发展成为人们的自觉行动。党的十六大以来，我国理论界对统筹城乡发展的内涵、基本原则、主要内容、统筹重点、运行机制以及配套改革进行了广泛的讨论，取得了一些成果，但是，迄今的研究还是初步的。深入研究统筹城乡发展化解“三农问题”

的基本原理，转变为可操作运用的政策工具，是一个重要的研究任务。

三、实践意义

本课题研究的立足点是广东。改革开放以来，广东工业化和城市化进程较快，经济与社会发展走在全国前列。在一些人心目中，广东的农民、农业和农村不重要了，一些人甚至认为广东没有“三农问题”。其实，由于受“重工轻农、城乡分治”二元发展模式的影响，改革开放以来广东城乡经济社会发展差距不断扩大，城乡二元结构凝固，“三农问题”尖锐地存在。如果不能从根本上化解“三农问题”，并非仅仅是农民、农业、农村“三农”发展落后，城市乃至全省经济社会的进一步发展都将受到严重制约。同时，广东经济发展水平位于全国前列，更有条件统筹城乡发展化解“三农问题”。然而，虽然迄今广东学术界和实际工作部门对统筹城乡发展化解“三农问题”进行了有益的探索，取得了一些成果，但是，总体而言，对广东“三农问题”尤其是统筹城乡发展化解“三农问题”的研究还相当薄弱。因此，深入研究统筹城乡发展解决“三农问题”的思路与对策，对于广东全面认识“三农问题”，统筹城乡发展化解“三农问题”，形成城乡经济社会发展一体化新格局，具有直接的指导意义。此外，以广东为个案的研究，对于全国其他地区统筹城乡发展解决“三农问题”，具有重要的借鉴和参考价值。

第二节 “三农问题”的基本范畴与分析框架

本节是本章的重点。研究统筹城乡发展化解“三农问题”，首先要明确什么是“三农问题”，“三农问题”的基本性质和根源是什么。我们从“三农问题”用语的缘起和流行出发，讨论“三农问题”的一般特征和内涵，阐述我国当前“三农问题”的主要