

中国公共财政政策研究丛书 ■

中国三农政策研究

朱为群 等/著



中国财政经济出版社

中国公共财政政策研究丛书

中国三农政策研究

朱为群 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国三农政策研究 / 朱为群等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

(中国公共财政政策研究丛书)

ISBN 978-7-5095-0955-5

I. 中… II. 朱… III. ①农业经济-农业政策-研究-中国
②农村经济-农业政策-研究-中国③农民-问题-方针政策-研究-中国 IV. F320 D422.64-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 139408 号

责任编辑: 洪 钢

责任校对: 胡永立

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 20.75 印张 532 000 字

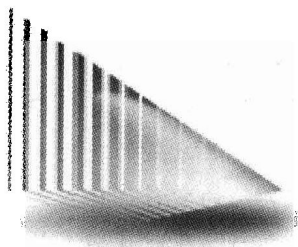
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 46.00 元

ISBN 978-7-5095-0955-5/F·0788

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744



总序

今年是我国改革开放三十周年，也是上海财经大学公共政策研究中心成立十周年。在总结改革开放三十年的经验之际，回顾与总结中心的工作与经验作为今后开展工作之借鉴，不失为一继往开来之举措，既必要又富有意义。为此，我们设计选择了十个课题并由十位教授领衔，或是立著，或是组织编著，在回顾总结中心十年来所关注的研究领域同时关注未来我国公共政策的热点问题。

这十个课题分别是由杨君昌教授领衔的《公共预算：政府改革的钥匙》、蒋洪教授领衔的《公共财政决策与监督制度研究》、丛树海教授领衔的《科技发展的公共政策研究》、胡怡建教授领衔的《转轨经济中的税收变革》、马国贤教授领衔的《政府预算理论与绩效政策研究》、储敏伟教授领衔的《我国社会保障的和谐发展之路》、刘小兵教授领衔的《中国财政政策分析（1998—2007）》、刘小川教授领衔的《中国分级财政管理体制改革的改革研究》、朱为群教授领衔的《中国三农政策研究》和由毛程连教授领衔的《国有企业的性质与中国国有企业改革的分析》，由此构成大家现在所见到的这套“中国公共财政政策研究丛书”。

上海财经大学公共政策研究中心是上海财经大学的校级重点研究基地，依托上海财经大学公共经济与管理学院于1998年成立，是一个以科研为主、兼顾服务教学、面向社会的公共经济与管理决策咨询机构。研究中心自成立以来，始终围绕公共政策的理论和实践问题，发挥上海财经大学公共经济与管理学院的学科优势，充分整合科研资源，广泛聘请社会知名专家学者参与，在财政部、教育部、农业部、上海市政府等部门的支持下，深入开展调查研究，在公共政策研究方面取得了丰硕的成果和广泛的社会影响。

本套丛书是依托上海财经大学公共政策研究中心，借助上海财经大学公共经济与管理学院的研究力量协作完成。除领衔的十位教授之外，参与者还包括了学院相关研究领域的许多教师和部分已毕业或在读的研究生。

上海财经大学公共政策研究中心
《中国公共财政政策研究》课题组
2008年7月

目 录

Mulu

0 引 言	(1)
0.1 研究背景	(1)
0.2 研究思路	(2)
0.3 农业问题的核心	(3)
0.4 农村问题的核心	(8)
0.5 农民问题的核心	(12)
1 中国农业生产组织政策	(16)
1.1 农业生产组织政策的演变及评价	(16)
1.2 农业产业化经营模式分析	(27)
1.3 农业生产组织创新的政策建议	(41)
2 中国农业土地政策研究	(48)
2.1 农业土地政策的演变及评价	(48)
2.2 农业土地政策的内容与特点分析	(57)
2.3 农业土地政策的实施障碍分析	(67)
2.4 农业土地政策建议	(78)
3 中国农业科技政策研究	(89)
3.1 农业科技政策回顾与评价	(89)

3.2	农业科技政策的环境条件与目标取向	(112)
3.3	农业科技政策改革的路径	(122)
4	中国农业流通政策研究	(135)
4.1	农业流通政策改革的简要回顾	(135)
4.2	农业流通的基本模式及其缺陷	(145)
4.3	农业流通政策的改革建议	(158)
4.4	加入 WTO 与我国农业流通的应对措施	(167)
5	中国农业金融政策研究	(178)
5.1	我国农业金融的发展状况	(178)
5.2	我国农业金融政策的内容	(183)
5.3	部分国家农业金融制度	(189)
5.4	我国农业金融政策的完善	(198)
6	中国农业支持政策研究	(214)
6.1	农业支持政策回顾与现状	(214)
6.2	农业支持政策存在的问题	(229)
6.3	WTO 的绿箱支持与我国的农业支持政策	(233)
7	中国农村环境保护政策研究	(239)
7.1	农村的生态环境与资源问题	(239)
7.2	农业生产与农村的环境污染问题	(249)
7.3	乡镇企业与农村的环境污染问题	(259)
7.4	农村的生活环境与污染问题	(265)
7.5	农村环境问题的政策思路和建议	(270)

8	中国农村卫生政策研究	(286)
8.1	中国农村卫生的历史与现状	(286)
8.2	农村卫生政策的改革思路	(307)
8.3	农村卫生产品的提供与生产	(317)
8.4	建立健全农村卫生服务体系	(325)
9	中国农村公共安全政策研究	(335)
9.1	我国农村公共安全的历史回顾	(335)
9.2	目前农村公共安全存在的主要问题	(340)
9.3	农村公共安全问题的原因分析	(352)
9.4	农村公共安全的理论探讨	(359)
9.5	农村公共安全的政策建议	(366)
10	中国农村交通通信政策研究	(374)
10.1	农村交通通信发展状况分析	(374)
10.2	农村交通发展的政策建议	(391)
10.3	农村通信发展的政策建议	(402)
11	中国农村税费改革政策研究	(409)
11.1	农村税费改革政策的指导思想	(409)
11.2	我国农业税费改革的具体政策设计	(416)
12	中国农村治理结构研究	(437)
12.1	中国农村公共治理结构的变迁	(437)
12.2	现行农村公共治理结构的基本框架	(447)
12.3	村民自治下农村公共治理结构和方式的变革	(455)
12.4	现行农村公共治理结构存在的问题	(459)

12.5	农村公共治理结构的改革	(469)
13	中国农民社会保障政策研究	(480)
13.1	农民社会保障问题的迫切性	(480)
13.2	中国农民社会保障的制度变迁及发展现状	(486)
13.3	我国农民社会保障制度存在的主要问题及原因 分析	(492)
13.4	构建新型农民社会保障体系的政策建议	(498)
14	中国农民非农化政策研究	(515)
14.1	“农民非农化”的内涵及其必然性	(515)
14.2	我国“农民非农化”发展现状	(523)
14.3	“农民非农化”的可行性和动力机制	(531)
14.4	“农民非农化”的发展战略	(538)
15	中国农民户籍政策研究	(552)
15.1	农民户籍政策制度的历史沿革	(552)
15.2	农民户籍政策制度的特征	(559)
15.3	农民户籍制度的作用	(563)
15.4	传统农民户籍制度的弊端	(567)
15.5	农民户籍政策制度改革与探索	(572)
15.6	农民户籍制度改革的政策导向	(578)
16	中国农民社团政策研究	(583)
16.1	新中国农民社团发展的历史考察	(584)
16.2	对当今我国农民社团的分类考察	(589)
16.3	NGO 理论及对我国农民社团发展的借鉴	(605)
16.4	发展农民社团的政策建议	(610)

17 中国农民收入增长政策研究	(617)
17.1 我国农民收入状况分析	(617)
17.2 阻碍农民收入增长的直接原因	(626)
17.3 妨碍农民收入增长的深层原因	(632)
17.4 农民增收的总体政策思路	(641)
18 结论：解决中国“三农问题”的主要政策	
主张	(644)
18.1 对中国农业问题的基本政策建议	(644)
18.2 对中国农村问题的基本政策建议	(647)
18.3 对中国农民问题的基本政策建议	(650)



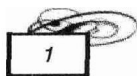
Ling

引 言

农业、农村、农民问题不仅是当前及今后相当长的一段时期内中国共产党全党工作的“重中之重”，也是中国政治、经济和社会政策密切关注的重点。“三农”问题的重要性不仅在于必须尽快提高中国农民的经济、社会和政治地位，而在于它是有关全中国未来发展的一个带有根本性的公共利益问题。本书正是基于国家公共利益的考虑，运用经济学、政治学和社会学等多学科的理论和分析方法，根据现有的各种调查资料和研究成果，对目前广为关注的“三农”问题进行了较为系统的研究。

0.1 研究背景

长期以来，许多人致力于“三农”问题的研究。20世纪60年代初，陕西省户县城关镇七一大队三名普通的共产党员杨伟名、贾生财、赵振离，在那么一个特殊的政治、社会背景下，凭着对党的事业的高度忠诚和对农民整体利益的深切忧虑，以十分清醒的头脑理性地对中国的“三农”问题进行了深入的思考，写下了《当前形势怀感》一文，开出了在今天看来也非常有见地和智慧的政策“处方”。以向朱镕基总理写信反映“三农”问题而广为人知的李



昌平先生，把他在农村从事基层领导工作所体会、观察到的问题，概括为“农民真苦、农村真穷、农业真危险”。在这三个概括中，对农业是否危险或许还存有一定的争论，但“农民真苦、农村真穷”却是普遍公认的事实。以至于从朱镕基总理到温家宝总理，都曾在不同场合多次强调，如何增加农民收入是他们最关心、最忧心的问题。近年来，随着高层领导的重视和学者及其他民间力量的加入，“三农”问题受到了前所未有的密切关注。

20多年来的改革开放，我国的政治、经济、社会和文化环境发生了翻天覆地的变化，农业和农村的内外部环境条件也因之而发生了剧烈的变革。长期的城乡二元结构不仅在“三农”方面积累了大量未得到充分和有效解决的老问题，而且由于经济发展的不平衡和市场经济约束的强化，新的问题还在不断地产生。其中最集中和最突出的问题就是农民收入增长缓慢。

2003年12月31日作出的《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》（即2004年1号文件），再次就农民增收、农业和农村的发展问题提出了若干指导性意见。作为全党、全国工作的重中之重“三农”问题，再次突显出来。农民的增收、农业和农村的发展，也再次获得新的政策机遇。

0.2 研究思路

本书对“三农”问题的思考是沿着这样一个脉络进行的。农业问题是一个产业发展问题，农村问题是一个公共品配置问题，而农民问题是一个利益分配问题。

农业问题的核心是要建立和完善农业市场体系，在农业的生产要素配置、农业生产资料和农产品流通等方面充分发挥市场机制的作用，同时强化政府对农业这种弱质产业的扶持和保护作用。

农村问题的核心是要建立合理的农村公共品的配置机制，在提升整个国家公共福利的同时，也让农民在生活环境、教育、卫生、安全等方面能够享受到更多更好的公共利益，还要建立和完善政府和农民“上情下达”、“下情上传”的意见传输通道。

而农民问题的核心是不把农民看成是居住在农村从事农业生产的“乡下人”，而把他们看成是与“城里人”一样有着相同权利和义务的人。因此，要以人本主义的精神，去除一切歧视农民的政策和制度障碍，尊重和保护农民的权利，赋予他们真正的国民待遇，更为重要的是要通过合理的公共治理结构安排充分尊重和保护农民对于有关国计民生和其切身利益的话语权。

0.3 农业问题的核心

农业问题的核心在于建立和完善市场机制，同时强化政府的扶持和保护作用。在我们这个拥有 13 亿人口的大国，农业生产与经营是否保持高速增长和可持续发展，不仅影响到国家的食物安全能否得到充分的保证，而且关系到我国整个国民经济是否良性、高速发展和整个社会的长治久安。为此，农业问题成在相当长的时期内都会是关乎我国国计民生的头号问题。从 20 世纪 70 年代末期开始的农业生产方式的改革，启动了中国政治、经济和社会方方面面的改革。

0.3.1 农业生产组织方式改革是中国改革的发端

1978 年以后开始的以联产承包责任制为标志的农村经济改革，使我国的农业获得了高速的增长，农产品供给大为丰富，农产品市场繁荣，农业生产结构和农村经济结构也发生了巨大的变化。不仅国民经济所需要的食物得到了有力保障，而且中国的食物供应也由

总量短缺转变为结构性过剩，并且在短期内农民收入获得了显著提高，全国绝大多数地区农民的温饱问题得到了解决。同时，还启动了农村社会由相对比较封闭的社会形态向开放的社会形态转型。

我国农业增长过程的特征之一是农业生产组织方式的制度变迁主导了农业经济增长的步伐。1979—1997年间中国农业总要素生产率增长中的70%要归功于联产承包责任制和农产品流通体制改革，制度安排的作用至关重要。因此，农业经济组织改革对中国农村和整个中国社会所产生的历史影响是怎么评价也不为过的。

0.3.2 现行的农业生产经营方式有不适应现代经济发展的趋势

虽然农村联产承包责任制为农业高速增长提供了良好的保证，但随着经济的发展、市场规模和市场约束的扩大、农业生产分工和专业化的逐步展开以及生产要素与农产品相对价格的变化，现行的农业生产经营制度与农业生产要素有效配置的客观要求产生了某种程度的不适应。

当农业经济逐渐步入以专业化、分工、合作、竞争共存为标志的现代经济运行机制以后，以家庭为单元的生产组织方式与现代化农业生产产生了一定的矛盾，在“均包制”基础上形成的小规模农业经营方式的局限性也日渐显露：

首先，狭小的农户经营规模与农业现代化产生了难以调和的矛盾，狭小的土地规模往往成为农业投资的绝对限制。由某些生产要素的不可分割性所导致的使用上的不经济现象，影响了农户对农业新科技的追求，也不能诱导农户增加机器、道路、灌溉设施和贮藏设备等现代化投资，最终影响到对传统农业的技术改造。

其次，农户兼业日益普遍与农业专业化、商品化、现代化发生了不小的冲突。虽然兼业经营能够比较充分地利用农户的全部生产要素，有助于提高资源的利用效率，但一旦农户兼业发展到将农业

变为副业时，在宏观上就会对农业以至整个农村发展产生不利的影响，有可能导致农业的粗放经营并有助于农业商品化程度的提高。与此同时，兼业普遍化将阻碍农村分工、分业的发展。

最后，农户小生产已经越来越无法适应社会化的大市场，经营农业的自然风险和市场风险难以被分散、降低或者转嫁。小农户的组织化程度极低，在交易中处于极为不利的地位，缺乏讨价还价和自我保护能力，只能是价格上的被动接受者。

曾经产生过积极作用的农业生产经营制度的经济背景已经发生了很大的变化。如果农业生产经营方式的制度安排不能随着社会和国民经济环境的改变而作出相应调整、修正和创新，势必对农业的增长带来不利影响。

0.3.3 农业是弱质产业，特别需要政府的保护和支持

相对于国民经济的其他产业而言，农业属于弱质产业。因此，农业特别需要政府以及全国各行业的保护与支持。

按照非均衡理论，国民经济的发展是不平衡的，出现越早的产业，比较利益就越低，而产生较晚的产业，其比较利益就越高。农业作为一个母亲产业，是人类最早产业之一，其比较利益低下。农业的弱质性特征主要表现在以下几个方面：

第一，生产周期长，供给调整滞后于市场需求变化。农产品生产周期长、季节性强，当期的生产计划基本上是根据上期的价格走势确定，无法随着市场需求的变化及时做出调整。农产品供给缺乏弹性导致产出量忽高忽低，极不稳定。农产品产出量少时，农业生产者将错失获取收入的机会，而消费者的需要也不能得到满足；农产品产出太多时，因无法有效储存而不得不蒙受巨大的经济损失。

第二，具有自然和市场双风险。农业基本上是一个靠天吃饭的产业。农业生产可能会遭遇洪涝、干旱、沙尘暴、病虫害和瘟疫等灾害，产出在很大程度上要依赖于自然条件的好坏，具有很大的

不确定性。另一方面,农产品的价值实现要取决于市场供求状况,在需求弹性小于供给弹性的情形下,价格波动较为剧烈,还存在着很大的经营风险。

第三,投资回报率低。一般而言,农业生产普遍存在资金周转缓慢、固定资产利用率偏低、投资回收周期较长和资本利润率不高的情形,对资本缺乏足够的吸引力。虽然生物技术在农业生产中的应用以及产业链增值利润的回馈分享,可能使这一状况有所改观,但投资回报率低于其他产业的事实却并没有从根本上得到改变。

无论是发达国家还是发展中国家,农业的弱质性决定了它需要得到政府扶持。由于我国的自然资源条件较差,生产者素质较低,经济形态表现为封闭的、自给自足的农户经营,市场体系和社会化服务体系很不完善,说明我国农业的弱质性可能更为显著。这意味着,我国的农业更需要得到政府的支持与保护。

0.3.4 国家财政对农业投入不足是农业问题的深层次根源之一

自20世纪80年代以来,我国财政用于农业的支出不仅水平偏低,而且占财政总支出的比重有下降的趋势。

国家财政对农业投入的增长幅度下降,财政支付过早地从一些涉农部门退出,是产生农业中许多深层次问题的根源之一。例如,政府对农业科研和农业推广的投入的增长速率,1985年以后就呈现下降趋势,致使农业科技推广部门和技术服务网络出现“线断、网破、人散”的局面。全国40%以上的县、乡级农业推广服务机构被撤并,建国以后培养的农业专业技术人员近一半离开了农业系统,农业技术推广率只有30%—40%,形成规模的尚不足20%。这种状况的出现很大程度上是由于投资不足、农业推广机构和人员入不敷出所致。20世纪90年代以来,有些地区逐步减少以至取消对有关农业经济技术部门(主要包括农技、多种经营管理、水产、

农机等部门)的财政供给,以企业化为目标,使它们转化为服务实体。就精简政府机构人员、减轻财政负担而言,这种设想有一定意义,但对提高农业社会化服务水平,促进农业科技进步则有很大的局限性。

近两年来这种状况虽有明显改变,但稳定和恢复农业技术推广体系的政策落实得不够好,“线断、网破、人散”和经费不足的问题还没有得到彻底解决。据农业部有关单位调查,至今仍有15.7%的乡镇未按国家要求建立农技推广机构,已建立的推广机构也还有14.5%仍要“自收自支”。这就出现了一个令人费解的奇怪现象,在认识上和理论上政府非常强调和重视技术进步对农业增长和发展的巨大作用,号召加快农业技术进步步伐,提高农业效率,但在行动上却忽视了农业科学技术转化为现实生产力最重要的环节——农业科技推广。

0.3.5 加速农产品市场化的进程是促进农业增长的一个根本因素

1985年以后,联产承包责任制对提高农业生产效率的作用由早期的“喷发性”阶段进入了“整固性”阶段,需要其他的配套制度改革来为增长提供新的刺激。从1985年底开始的以放开农产品价格和政府管制为标志的农产品市场化改革为这种新的刺激提供了可能。1989—1997年间中国农业总要素生产率增长中的57.9%和总产出增长中的16.7%要归功于农产品流通体制改革。因此,农产品市场化进程的顺利与否,对于我国“三农”问题的有效解决起着至关重要的作用。

我国粮食生产的商品率仅为30%左右,而粮食种植面积占农作物播种总面积的73%以上,粮食占整个农作物产值的比重为40%(实际上应高于40%,因为定价偏低所以粮食比重小)。据统计,我国农民的基本收入中来自现金的商品性部分占70%,自给