浙江省教育厅 2004 年年度科研计划项目(立项号:20040496)
丽水市社科联 2004 年年度重点立项课题(立项号:200404)
丽水市科委 2004 年产学研合作课题(立项号:2004－46－22)

21 世纪中国学术研究丛书

中国欠发达地区“三农”问题研究
——浙西南个案分析

陈国锋　朱显岳　刘克勤
黄巧玲　叶秀球　麻朝晖　著

吉林大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

中国欠发达地区“三农”问题研究:浙西南个案分析/陈国锋等著.—长春:吉林大学出版社,2005.7

ISBN 7-5601-3265-0

Ⅰ.中… Ⅱ.陈… Ⅲ.①不发达地区—农业经济—研究—浙江省②不发达地区—农村经济—研究—浙江省③不发达地区—农民—问题—研究—浙江省 Ⅳ.①F327.55 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 063889 号

21 世纪中国学术研究丛书

中国欠发达地区“三农”问题研究

——浙西南个案分析

陈国锋 **等著**

责任编辑、责任校对:张显吉	封面设计:水木时代
吉林大学出版社出版 (长春市明德路 421 号)	吉林大学出版社发行 安徽广达印务有限公司印刷
开本:787×960 毫米 16 印张:16 字数:286 千字	2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷 印数:1—1000 册
ISBN 7-5601-3265-0	定价:29.00 元

序

党的十六大报告着重指出，解决“三农”问题是全面建设小康社会的重大任务。这是立足我国国情和农村实际作出的一个重大判断。

中国是一个农业大国，农业、农村、农民问题是我国经济与社会发展的核心问题，始终是一个关系我们党和国家全局的根本性问题。解决“三农”问题是全面建设小康社会的重大任务，也是建设和谐社会的关键。没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化；没有“三农”问题的解决，也就没有和谐社会目标的实现。改革开放以来，我国农业有了很大发展，农民的收入和生活水平有了很大提高，但城乡和地区之间居民收入差距拉大，农民增收环境不容乐观。农村经济发展滞后，农民收入上不去，农民生活得不到改善，必然制约整个国民经济持续快速健康发展，制约着中国社会深层次矛盾和问题的解决。历史的经验和现实的困难提醒我们：如果不以务实创新的态度解决“三农”问题，执政党和政府最大的“问题”最终会来自农民，“三农”问题会突破经济层面，成为一个综合性的社会问题。党的十六届三中全会《决议》针对我国城乡关系和“三农”中存在的突出问题，提出了统筹城乡发展的新思路。这个思路跳出了传统的就农业论农业、就农村论农村的局限，站在国民经济和社会发展全局的角度，从逐步改变城乡二元经济结构的高度来推进涉及“三农”问题的各项改革，对我国“三农”问题的解决具有十分重要的现实意义。如何把《决议》的精神和全国各地的“三农”问题实际结合，探索出具有比较强的操作性和实践意义的措施途径，是我们社会科学工作者应该认真研究的重大课题。

浙江省丽水市是全国18个集中连片的贫困地区之一。经过全

市人民的共同努力，在20世纪末实现了脱贫目标，开始走上了建设小康社会的道路。但从根本上讲，丽水市今天还没有完全脱离欠发达的状态。丽水市的陈国锋、朱显岳、刘克勤、黄巧玲、叶秀球、麻朝晖等六位同志在长期的工作中，对当地的“三农”问题作了大量的调查，收集了丰富的资料，并在此基础上进行了比较深入的理论探讨。他们不仅对丽水市和全国“三农”工作的经验和教训作了全面系统的总结，而且对“三农”问题的基本理论、基本概念进行了深入的探讨和分析，提出了自己的见解。更值得注意的是，他们全面分析了当今时代“三农”问题的新变化和实际工作中有待进一步解决的问题，并提出了具体的解决思路。全书的研究成果理论与实践相结合，宏观与微观相统一，既有全面的理论分析和明确的指导思想，又有具体的政策建议和操作方法，既有前瞻性，又有可操作性。它不但对丽水市和欠发达地区“三农”问题的解决有指导意义，而且对于全国其他地区都有极其重要的借鉴和指导作用，非常值得我们一读。

愿这几位作者在现有研究的基础上，一如既往地向前努力，在“三农”方面的研究更加深入，为我国“三农”问题的解决作出新的贡献。

曹立群

2005 **年** 7 **月** 1 **日**

（曹立群，南开大学经济学博士，
现任职于中央政策研究室）

目　　录

导　论　树立科学发展观，开创“三农”工作新局面 …… (1)
一　培育欠发达地区农村新的经济增长点的路径 …… (1)
二　走可持续发展之路是主要路径 …… (3)
三　走统筹城乡发展之路是重要路径 …… (5)
四　走农民职业化之路是根本路径 …… (7)
五　以科学发展观统领“三农”工作 …… (9)

上编　　农业问题

第一章　稳定粮食生产，力保粮食安全 …… (14)
第一节　粮食生产概述 …… (14)
第二节　丽水市粮食生产现状与对策 …… (19)
第二章　调整农业产业结构，增加农民收入 …… (26)
第一节　农业产业结构调整的必要性及阶段性分析 …… (26)
第二节　丽水市农业产业结构现状 …… (29)
第三节　丽水市农业产业结构调整中存在的问题和对策 …… (32)
第三章　实现农业产业化，提高农业生产效益 …… (38)
第一节　农业产业化概述 …… (38)
第二节　丽水市农业产业化的现状、问题和建议 …… (44)
第四章　积极发展生态农业，实现农业的可持续发展 …… (51)
第一节　生态农业概述 …… (51)
第二节　丽水市发展生态农业的比较优势分析 …… (55)
第三节　丽水市生态农业现有模式 …… (57)
第四节　生态农业发展中存在的问题及对策 …… (59)

中编　　农村问题

第五章　农村社会主义精神文明建设 …… (65)
第一节　农村社会主义精神文明建设的重要地位 …… (66)
第二节　丽水市农村社会主义精神文明建设现状 …… (69)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第三节 丽水市加强农村社会主义精神文明建设的探讨 …… (72)
第六章 建设农村民主政治 …… (77)
第一节 农村民主政治建设绩效分析 …… (78)
第二节 丽水市农村民主政治制度建设现状 …… (86)
第三节 丽水市农村党组织建设 …… (97)
第七章 发展农村义务教育 …… (107)
第一节 城乡二元教育格局 …… (107)
第二节 农村义务教育的现状与问题 …… (111)
第三节 优先发展丽水市农村义务教育的基本思路 …… (118)
第八章 加快农村城镇化进程 …… (124)
第一节 城镇化是农村现代化的必由之路 …… (124)
第二节 丽水市农村城镇化建设现状 …… (127)
第三节 加快丽水农村城镇化的思考 …… (131)
第九章 新农村建设中的亮点工程 …… (134)
第一节 “千万农村劳动力素质培训工程” …… (134)
第二节 “千村示范、万村整治工程” …… (137)
第三节 “欠发达乡镇奔小康工程” …… (141)
第四节 “指导员进驻乡村连心工程” …… (145)

下编 农民问题

第十章 增加农民收入 …… (153)
第一节 丽水市农民收入的基本状况 …… (153)
第二节 农民收入增长缓慢的原因分析 …… (157)
第三节 增加农民收入的途径 …… (161)
第十一章 减轻农民负担 …… (167)
第一节 丽水市农民负担的变化情况 …… (167)
第二节 农民负担过重的原因探析 …… (171)
第三节 减轻农民负担的对策探讨 …… (175)
第十二章 加快农村富余劳动力转移 …… (180)
第一节 丽水市农村劳动力转移的基本情况 …… (180)
第二节 农村劳动力转移的障碍及其引发的问题 …… (188)
第三节 农村劳动力转移的对策 …… (191)
第四节 欠发达地区农村人力资源开发 …… (197)

第十三章 健全农村保障体系…… (202)
第一节 农村社会保障概述…… (202)
第二节 丽水市农民最低生活保障工作的现状及存在的困难…… (209)
第三节 发展农村合作医疗制度…… (215)
第四节 建立农村养老保险制度…… (223)
第十四章 保障农民国民待遇…… (230)
第一节 农民国民待遇问题的现状…… (230)
第二节 农民国民待遇问题的特征…… (235)
第三节 农民国民待遇问题的影响…… (239)
第四节 解决农民国民待遇问题的方法…… (242)
参考文献…… (245)
后 记 …… (248)

导论　树立科学发展观，开创“三农”工作新局面

中国是个农业大国，更是个农民大国，70％以上的人口是农民。历史证明，在我国无论是革命还是建设，都必须充分发挥农民的主体作用。没有农民的积极主动参与，是不可能成功的。在民主革命时期，是农民作为革命的主体，积极参与了农村包围城市的革命战争，推翻了三座大山，建立了新中国。建国以后，也是农民为国家建设积累了大量的资金，为新生的社会主义制度奠定了坚实的基础。1978 年开始的改革，也正是由于广大农民首先进行了改革，它带来的巨大活力和示范作用，使中国改革获得了广阔的发展空间。经过 20 多年的改革开放，我国已经解决了温饱问题，综合国力大大提高。但是 80 年代～90 年代中期那种低成本、外延型扩张的乡镇企业黄金年代，将不会再现。买方市场的形成、产业结构的调整以及 WTO 的加入，“三农”问题的解决受到更多因素的制约。同时，由于农业人口严重过剩，生产率低下，农民的收入增长将会遇到更多的阻碍。而农民收入增长缓慢，又将进一步影响国民经济的健康发展。我们要实现十六大报告提出的全面建设小康社会的战略目标，可以说，“三农”问题是需要解决的最大问题。

“三农”问题并不单纯是农业、农民和农村问题，它不仅是中国现代化的基本问题，还关系到中国的工业化、城市化、共同富裕、可持续发展、全面小康社会的实现以及以人为本等一系列中国社会发展的重大问题。可以说，“三农”问题解决之日，就是中国现代化实现之时，也是实现中华民族的伟大复兴之时。

一　培育欠发达地区农村新的经济增长点的路径

农业兴则国家兴，农村稳则国家稳，农民强则国家强，这是我国历史反复证明了的经验；相反，农业弱则国家弱，农村乱则国家乱，农民弱则国家弱，则是我国历史反复证明了的教训。

众所周知，新中国建立前后，广大农村实行了土地改革，充分满足了广大农民耕者有其田的要求，调动了农民劳动生产的积极性，农业取得了很大成

绩，还为国家工业化积累了资金。然而，随之而来的集体化运动，通过互助组、初级社、高级社到人民公社的快速演变，破坏了农民土地所有权和劳动自主权。在经过社教运动(1963～1965)和文化大革命(1966～1976)等政治运动之后，农村人口大规模增长，农民生活处于贫困状态，农业生产停滞不前，农村经济发展缓慢，中国“三农”问题已经开始形成。

1978 年，安徽省凤阳县小岗村农民揭开了中国农村改革的序幕。十一届三中全会之后，在全国农村推广安徽小岗村农民包产到户的伟大创造，实行家庭联产承包责任制。改革的结果，粮食增产，农民增收，中国“三农”困境出现了转折。到了 1984 年，中国农民过上了历史上几乎最好的日子，农村集体有了积累，乡镇企业因此异军突起，农民的非农就业和收入提高，农村市场迅速扩大。农村经济的发展大幅度拉动了城市工业品的需求，促进了整个国民经济的飞速发展，中国经济处于黄金增长时期。大约从 1985 年起，中国农业再次出现徘徊，农民们的粮食、棉花、油料、烟草、麻、茶叶等大量积压卖不出去，随后又出现了“打白条”，农民增产不增收。同时，农民还要为县乡基层财政和义务教育承担大部分费用，农民负担沉重浮到面上。1992 年，邓小平南巡讲话后，经济改革继续推进，国民经济重新起飞。城市的高速发展，支持了打工经济，一时民工成潮，农民收入有所增加，卖粮难也初步得到缓解。但 90 年代中后期，中央政府逐渐感到财力不足，为加强中央政府宏观调控力度，全面推行分税制改革(国税与地税分开，中央与地方在税收分成中较以前占更大比重)，此项改革使地方尤其是乡镇财政日益空虚。同时，与城市经济发展得到国家大量投入支持相比，国家对农村社会经济发展投入太少，乡村落后的基本公共设施也得靠对农民集资或摊派解决，农民负担问题再次凸显。加上国企改革遇到巨大困难，亚洲金融风暴接踵而至，工人大量下岗分流，城市经济增长放缓，就业机会减少，“三农”问题再次突出：农民负担加重，种田亏本，非农就业机会供给严重不足使打工成本迅速上升，城乡居民收入差距继续拉大，农村经济发展严重滞后，城乡社会发展的不协调问题浮出水面。同时，在产业化和城市化过程中，侵害农民权益的现象普遍，造成乡村干群关系紧张，上访人数剧增，群体事件频发，农村稳定受到威胁。人们开始注意到，“三农”问题不仅仅是经济问题，更是一个政治问题。

80 年代后期，我国的一些学者在总结社会主义现代化建设的经验和教训的过程中，依据中国的特有国情，开始把农村问题分解为农业、农村和农民问题分别进行研究，形成了“三农”问题的理论框架。1991 年 11 月 29 日，中共十三届八中全会通过的《关于进一步加强农业和农村工作的决定》第一次将农业、农村和农民并列起来提出问题。1993 年，江泽民同志在中央农村工作会

需要全本请访问 www.ertongbook.com

议上发表题为《要始终高度重视农业、农村和农民问题》的讲话，更加明确地把农业、农村和农民问题作为一个特定的提法提了出来。自此以后，“三农”问题成为中国社会政治生活中的一个特定的“流行语”，一个政治的也是学术的概念。

丽水市是欠发达地区，农村人口比例大，“三农”问题解决得好坏，直接关系到社会经济的健康发展，关系到全面小康社会的实现。近年来，丽水市以国家级生态示范区建设为契机，以建设“秀山丽水、浙江绿谷”为目标，以农业增效、农民增收、农村稳定为中心，充分发挥生态优势，积极推进农业产业结构的战略性调整，大力推进农业产业化，加大农业基础设施建设力度，着力农村生活环境，提高农民生活水平，农业和农村工作呈现出良好的发展态势，农民生活水平快速提高，一些深层次的“三农”问题得到了解决。但是，不可否认的是，丽水市和全国一样，“三农”问题还没有得到根本解决，某些问题还在进一步激化。

我们认为，解决“三农”问题是个系统工程，不能希望毕其功于一役，目前最关键的是寻找突破口，即寻找培育欠发达地区农村新的经济增长点的路径。

二　走可持续发展之路是主要路径

发展生态农业，提高农业综合生产能力，走可持续发展之路是培育欠发达地区农村新的经济增长点的主要路径。实践农村科学的发展观，需要做好保护生态农业、建设生态农业、转化生态农业三篇文章。树立起保护生态就是保护生产力，建设生态就是发展生产力，转化生态就是创造生产力的观念。

“生态兴则文明兴”。提高农业的综合生产能力，就是要以生态良性发展促进农业的可持续发展。2002 年浙江省提出了建设“绿色浙江”的目标任务，浙江要以生态省建设为载体和突破口，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展之路。浙江省委副书记周国富在丽水调研时强调，丽水要“以工业化、城市化、市场化带动‘三农’发展”。

丽水近几年实施“生态立市、工业强市、绿色兴市”的“三市并举”发展战略，同时“接轨长三角”、开展“山海协作”等工程来培育农村经济新的增长点。从调查的情况分析，丽水已开始走上多元化效益农业的新路子，经济发展步伐不断加快，农民收入不断提高。主要表现为：

(1)农业结构调整阔步前进；

(2)农业主导产业逐步凸现；

(3)农村基础设施较大改善；

(4)农村社会各项事业协调发展;

(5)农民生活水平与质量稳步提高。

但从生态的维度分析,丽水农村基础设施薄弱、环境破坏严重(特别是食用菌产业对林业资源的破坏),而保护与补偿资金紧缺;工业园区、城市建设占用耕地过多,农业用地资源紧张;粮食连年减产,经济作物替代粮食生产比重过大。保护生态就是保护生产力,作为全国生态示范区,丽水只有多山的优势,森林蓄积量、绿地面积并不大。

建设生态就是发展生产力,丽水的长足发展,只有发展生态农业,才能提高农业的综合生产能力。有利条件主要集中在:(1)区位优势。(2)资源优势。面积占浙江的1/6,生态保护与储量良好,矿产丰富、生物多样、旅游条件好;(3)基础优势。丽水市农业已从传统产业向现代农业发展;(4)经济优势。已有较扎实的经济基础,可持续增长力较强。制约因素有:(1)自然环境条件较差:多山少地,可耕地更少,生态环境承载力小,发展空间有限。(2)农业产品技术含量低,资源消耗过大,深度加工能力不强,尚无“大、专、精、特”优势。(3)环境保护意识亟待加强,生态补偿机制须抓紧建立,特别是不够重视生态保护区源头在生态建设中的经济补偿问题。

以丽水市的缙云县为例,该县近几年来在生态建设方面作出了一些努力,比如:

(1)按照“封管造并举,长中短结合,乔灌草搭配,短平快统一”方针,抓好植树造林和封山育林,森林覆盖率、绿化率、森林蓄积量逐年上升;

(2)以小流域治理为龙头,改造中低产田为重点的农田基本建设步伐进一步加快,有效改善了区域生态环境;

(3)开展环境综合整治和生态示范区建设,生态条件、质量得到一定改善;

(4)加大了环境保护的执法力度,环境污染得到有效控制,生存环境质量提高。但生态环境破坏和污染问题并不乐观。

从树立保护生态就是保护生产力,建设生态就是发展生产力,转化生态就是创造生产力的观念出发,丽水的生态农业建设要遵循以下四条基本原则:一是可持续发展原则;二是与国民经济、社会发展相协调原则;三是经济增长方式集约型原则;四是因地制宜原则。

丽水要根据本市国民经济和社会发展的总目标,以保护和改善生态环境、实现资源的合理开发和可持续利用为重点,进行统筹规划,综合治理;把资源的综合利用,绿色食品、有机食品的开发作为生态优势转化为经济优势的新的突破口;把旅游资源潜在优势转化为产业与经济优势,发展生态旅游,把真山真水自然游、“农家乐”休闲游、民族风情旅游、农业观光旅游等产业作为新的

经济增长点;把建立新型的工业、农业体系作为转变经济增长方式的重要措施来抓。

丽水的生态农业重点建设内容为:

(1)调整优化农业结构,发展效益农业;

(2)实施生态品牌战略,推进农业产业化;

(3)增加农业投入,实施"科技兴农"战略;

(4)发展生态经济,改善和优化生态环境,促进生态经济与社会效益的协调统一。

三　走统筹城乡发展之路是重要路径

统筹城乡发展,营造农民生存的良好环境,建设社会主义新农村是培育欠发达地区农村新的经济增长点的重要路径。实现这一路径要做好三篇文章:一是改革户籍制度,实施扶贫安居工程,提高城镇化水平;二是加快专业市场建设,提高当地名优特农产品的市场占有率;三是实行低成本战略,推广节能环保炉灶,开展新能源革命。

围绕全面建设农村小康社会、提前基本实现农业和农村现代化的总目标,牢固树立科学的发展观,坚持统筹城乡经济社会发展,以提高农民的收入水平和生活质量为中心,继续贯彻"多予、少取、放活"方针,整体推进城乡改革,逐步突破城乡二元结构,推进城乡一体化进程,全面提高农民素质,力争农业效益有新提高,农民收入有新增长,农村面貌有新变化。

建设新农村首先要改革原有的乡村治理体制,实行"县政、乡派、村治"模式,强化县政府的基层组织职责,弱化乡镇现有功能,使责权利真正统一,实现乡村治理的结构性转变;按"村美、户富、班子强"原则,加强基层党组织对农村工作的领导,加强农村精神文明建设,重视乡村秩序的重建,优化人居环境,改变农村面貌,提高新农村的内涵建设水平。

城市化是在社会生产力大发展和工业化的进程中,人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的运动过程;是在集聚效应和规模效应影响下,人口向城市集中,城市数量增多,城市规模扩大的运动过程。

城镇化发展促进了农村现代化和城乡一体化,实现农村和城市"双赢"。城镇化意味着国民经济增长模式、国民生活形态和国民意识的重大转变。从农村、农民的现实情况看,由于大中城市的生活成本和就业成本较高,农民外出打工的工资很难支撑城市定居生活需要;由于城市国有企业下岗职工面临就业困境,国家实施社会保障制度面临财政压力,公共基础设施建设处在较低

水准，不同程度上筑起了农民进城定居的门槛，由于绝大多数农民自身素质不高、劳动技能较差，在城市就业市场上缺乏竞争力，难以保持稳定就业并取得较高收入。而小城镇是农村的经济、政治、文化中心，是乡镇企业和民营企业的载体，基础设施条件不高，准入门槛比城市低得多。农民要进城首选就是小城镇。大量的事实证明，城镇化是解决我国“三农”问题的根本出路，是启动国内市场需求，增加就业岗位，把劳动力转移到制造业和服务业，实现劳动力充分就业，促进经济社会发展的有效途径。

中国城镇化长期滞后的原因主要是城乡分割的二元经济社会结构和对城镇化缺乏积极有序的政策引导。要改革户籍制度，取消身份限制，实现农民的迁徙自由，这是城镇化中最重要的环节。改革的关键是实行城乡统一的户籍管理制度，即逐步放宽户口迁移限制，实行新户口登记制度，创造平等对待农民，有利于农民向城镇转移的条件。

目前我们要通过合理规划，建设农民定居点，集聚人口，以小城镇模式使农民安居乐业，如建农民扶贫安居小区（缙云县的下双龙扶贫小区模式）、异地搬迁（云和县的“小县大城”战略）等，甚至在大城市的城乡结合部建设“贫民窟”（廉租房、经济实用房），安置进城就业农民。

丽水农村小城镇发展的重点应放到现有的县城和部分有产业特色、基础条件好、发展潜力大的建制镇，使之尽快完善功能，集聚人口，发挥农村地域性经济、文化中心的作用。丽水共有 55 个镇，2002 年镇人口 92.9 万，但全省百强乡镇丽水没有一个；丽水市下辖的九县区（市）除县城外，还应发展有特色的乡镇。莲都区的碧湖、缙云县的壶镇、青田县的温溪、松阳县的古市等乡镇已初现特色。

与城镇化紧密相关的是农村的专业市场建设。调查中我们发现，近几年丽水推进农业产业化，实施生态品牌战略，凭借资源优势，发展无污染、无激素、纯天然的无公害农产品，打响了绿色无公害品牌。与此同时建设了一批与本地特色农产品销售有关的专业市场，如缙云县大洋镇的茭白市场、松阳县新兴乡的茶青市场等，但这些市场发展并不成熟，主要问题是市场销售渠道不畅，市场基础设施建设滞后，市场主体发育程度低，而最关键的问题是农产品市场占有的份额不够。

如何提高农产品市场占有率？我们认为可以运用“公司＋基地”模式，围绕特色农业，鼓励兴办集种植、加工、销售于一体的农业龙头企业。围绕特种养殖业，鼓励专业户直接与相关公司签订购销合同，实施订单农业，逐步形成“市场带龙头，龙头带基地，基地连农户”的经营格局，同时要加强营销队伍建设。

新农村建设要实行低成本战略，注意发展新农村的环保与经济的新能源。低成本战略，主要包括劳动力向城市（镇）转移的低成本和农村小城镇建设的低成本。降低农民进城的成本，主要是降低城镇的“门槛”，包括发展小城镇、让农民到一些非正规部门就业。降低城镇建设的成本，关键是优化城镇发展机制、管理体制，杜绝建设过程中的资源浪费。

低成本战略还要注意农民的生活成本，要注意新农村的能源开发与利用问题。要推广省柴炉灶，推广使用沼气、太阳能、风能等既节能又环保的经济、可再生能源。目前浙江开展“千村示范、万村整治工程”，其中垃圾处理是一个难题，推广使用沼气就是解决的良策，这也是新农村的重要新能源。要扩大“小水电代燃料”工程建设规模和实施范围，搞好农村电网改造工程的后续建设和经营管理。

四　走农民职业化之路是根本路径

提高农民自我发展能力，保障农民国民待遇，走农民职业化之路是培育欠发达地区农村新的经济增长点的根本路径。实现这一路径要做好三篇文章：一是搭好就业平台，促进有效劳务输出，实现充分就业；二是分层次、分类型培训，提高农民自我发展能力，实现有效转移；三是服务农民，保障农民国民待遇，实现农民职业化。

“三农”问题，最关键的是农民问题。“多予、少取、放活”的政策，充分调动了农民的积极性，产生了极大的效应，取得了今年粮食的丰收。但从长远来看，难以从根本上解决中国人多地少之间的尖锐矛盾，难以使农村大量的富余劳动力就业最大化。而要解决这个问题的根本，在于不断提高农民的自我发展能力。

农村富余劳动力的有效转移问题是学术界争论的焦点。中国的 19.5 亿亩耕地，现有 9 亿农民需要它提供生活保障。控制农业劳动力的增长速度，转移农业剩余劳动力，实现农民就业的最大化，是农民增收、农业可持续发展的关键，也是欠发达地区农村的最大政治。

农民在受益于家庭承包责任制之后，受益最多的是外出打工，涌向城市干体力活。农民进城经商因资本积累能力和抗风险能力的限制，只属于少数能人，如丽水的景宁县农民到北京开超市、松阳县的农民到北京做服装生意，都有一定的规模。青田县的农民足迹遍及全世界，做的大多是打工的活。农民打工是改变命运的历史性抉择，是当代农村社会的最大进步，也是影响未来中国发展的重要因素。“一人进城打工，全家思想解放；一人进城打工，全家脱贫

有方”。既然农民进城务工经商是转移农村富余劳动力、增加农民收入的重要途径；是发展城市三产、提高城市生活质量的客观需要；是推动农村城镇化、农民职业化的现实途径；是造就现代农民、提高农民政治社会地位的有效举措。我们政府的最重要工作，就是搭好平台；保障农民进城打工是有效的劳务输出，实现劳动力资源的合理流动，实现生产力要素的优化组合与配置，这将是一个长期的经济和社会工程。

沿海发达地区出现“民工荒”，民营及个体私营企业招不到合适的技术工与很多农民进城找不到岗位，“打工难、维权难、发展难”，形成了强烈的反差。农民的就业观念、本身的业务技能是一方面原因，但真正服务性的机构未搭好平台也是一个很重要的原因。浙江的“山海协作”工程、四川的保姆工程是实现农民充分就业的有益尝试。“输出有组织、求职有服务、就业有技能，权益有保障”，需要政府当好“娘家”。

以提高农民自我发展能力为旨归，分层次、分类型对农民有效转移进行培训，这是根本的举措。浙江省推行的“千万农村劳动力素质培训”工程，从我们调查的情况反馈，农民参与的积极性不高，甚至不发误工费、不强制就不肯参加。我们认为这不是由于农民没有意识到其重要性，而主要原因是培训实效性不够，不能有的放矢地解决问题。各级政府特别是乡镇一级政府要真正从为农民着想的角度对待农村劳动力转移培训工作，分层次、分类型、因材施教、因需培训。培训分职业技能培训和引导性培训两大类。对年轻农民或农民的下一代，要发展教育事业，提高其全面素质；对成年劳动力，为保障其就业最大化，可进行订单定向培训、劳务对接合同培训、主导产业用工需求培训等；对外出务工经商的农民，要培训其与城市接轨的素质，提高其应对城市竞争的能力，增强其维护自己权益的意识；对留守农村的弱势农民，要有针对性培训，缺技术的要提高其致富本领，缺信息的要提高其获取信息的办法，而对“小富即安”甚至宁穷不干的要提高他们的思想意识。农村工作指导员在这一领域可以大有作为。

调查中我们认为，关注农民的权益，保障其国民待遇才是真正服务农民。与城市居民相比，农民的权益大受损害，农民的社会政治地位降到了建国后的最低点；农民组织资源的体制性缺失，农民作为制度变迁的需求方在博弈中缺乏一个平等表达自身利益的机制和平台；农民没有一个真正代表自己利益的组织，农民只能处于自身权益被剥夺的弱势群体地位，等等。这些问题困扰着农民，而这些问题难以从根本上得到解决的主要原因是因农民的不觉悟而造成社会漠视农民的权利。

徐凯在《乡村治理与中国政治》中认为，挣脱土地束缚，农民流动后的乡村

困境表现为:(1)有流动无发展,乡村发展的“空心化”(农村留守的是老弱病残或素质较低的人员);(2)有流动无突破,乡村结构是再复制;(3)有流动无安宁,乡村秩序失衡。

乡村困境其实更残酷的是,农村不同社会阶层之间的利益冲突日益显现,宗族势力、黑恶势力的干扰不容忽视。农民的生活方式、价值观念和利益要求出现多样化、阶层化趋势,但农民的文化娱乐等精神生活几乎空白。农民进城面临许多障碍,如城市人群蔑视民工合法权益,侵害农民工利益的现象十分普遍,甚至经常会发生一些恶性的、极端的事件。

关注农民很重要的一点是要保障其国民待遇,我们认为农民职业化是理想选择。

农民的身份地位直接关系农民的国民待遇。在中国这个人口大国,要给农民平等的身份,尊重农民的自由、平等权利,必须经历一场改变农民身份的变革。变革的目的就是要实现农民的职业化、知识化和现代化。身份变革的本质是农民职业化。

在我国一些发达省市正在创造条件,推动农民向职业化方向迈进。比如,上海市规定 2000 年 1 月 1 日起在郊区农村出生的小孩,都可以申报城市户口,户籍意义上的农民在上海消失。在长江和珠江的两个三角洲,农民阶层的分化推进了农民职业的多元化。一部分农民成为职业农民,更多的进入非农产业实现了职业转化。浙江为推进农民的职业转化,已考虑把农民纳入城乡一体化的社会保障体系。以商贸业著称的浙江省义乌市,按照户籍目前有 50 万农民。计划在未来 10 年内,将职业农民的规模“精简”到 5 万到 8 万人。

对此问题我们要有清楚的认识,农民的职业化是有条件的。农民职业化的前提是农民的知识化、现代化。最主要的条件是经济社会的高度发展,以及现代经济社会制度的建立和完善(而这正是欠发达地区的“瓶颈”)。从农民自身条件看,必须实现知识化、现代化,实现传统农民向知识农民、现代化农民转变。

五　以科学发展观统领“三农”工作

三农问题历来是上至中央下至地方领导最为关注的事情,也是事关构建和谐社会、全面建设小康社会和社会主义现代化建设的重大课题。要坚持以科学的发展观统领“三农”工作,不断取得解决“三农”问题新成效。

2004 年,丽水市农民人均纯收入达到 3 321 元,同比增加 274 元,是 1996 年以来增加最多的年份。但是,我们必须清醒地看到,我市作为欠发达地区,

“三农”工作依然还存在着不少深层次的矛盾和问题,解决“三农”问题任重道远。当前,加强“三农”工作的大环境很好,中央一再强调要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,省委提出务必要做到执政为民重“三农”、以人为本谋“三农”、统筹城乡兴“三农”、改革开放促“三农”、求真务实抓“三农”,而且中央、省委又一次以“1号文件”的形式明确提出了支持“三农”发展的切实可行的政策措施。2005年初,丽水市委、市政府关于加快推进农业农村发展的若干意见指出,丽水解决“三农”问题,要以培育农业龙头企业与建设绿色农产品基地为重点,努力提高农业和农村经济的产业化和组织化程度;要以推进农业农村基础设施建设与新社区为重点,为农村加快发展夯实基础;要以农业“走出去”战略与农民转移为重点,为农民增收拓展空间;要以深化农村改革与社会保障体系建设为重点,为农业农村发展创造良好环境;要以农业科技队伍建设为重点,着力培养科技人才,不断增强农产品市场竞争力。这是符合丽水实际,建设和谐丽水的决策。我们一定要善于抓住机遇,以科学发展观统领“三农”工作,不断取得解决“三农”问题新的成效。

需要全本请访问 www.ertongbook.com