



中国“三农”问题研究系列

伴随着中国经济的高速增长，收入差距问题越来越成为公众普遍关注的问题。改革开放以来，我国一直高度重视欠发达地区的发展问题，但区域发展差距依然明显，特别是一些欠发达县的经济社会发展水平仍然比较落后，低收入群众持续增收致富任务依然十分繁重。温州市文成县作为浙江省重点欠发达县之一，在欠发达县中具有一定的代表性。通过什么途径、实施何种改革、创新哪些制度，才能实现欠发达地区农民持续增收，应该成为城乡统筹发展的重要内容，更应该成为理论工作者亟待研究的问题。



**CHANGE CHARACTERISTICS AND  
ENHANCEMENT STRATEGY OF FARMER INCOME  
IN THE LESS DEVELOPED AREAS**  
—A CASE STUDY IN WENCHENG COUNTY WENZHOU CITY

# 欠发达地区农民收入变化特征与 增收对策研究

——以温州市文成县为例

陈国胜 ©著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

# 欠发达地区农民收入变化 特征与增收对策研究

——以温州市文成县为例

CHANGE CHARACTERISTICS AND ENHANCEMENT STRATEGY  
OF FARMER INCOME IN THE LESS DEVELOPED AREAS

——A CASE STUDY IN WENCHENG COUNTY WENZHOU CITY

陈国胜 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

欠发达地区农民收入变化特征与增收对策研究:以温州市文成县为例/陈国胜著.—杭州:浙江大学出版社,2011.8

ISBN 978-7-308-08900-5

I .①欠… II .①陈… III .①不发达地区—农民收入—研究—中国 IV .①F323 .8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 144100 号

## 欠发达地区农民收入变化特征与增收对策研究

——以温州市文成县为例

陈国胜 著

---

责任编辑 杜玲玲 (dl@zju.edu.cn)

封面设计 春天·书装工作室

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.5

字 数 250 千

版 次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-08900-5

定 价 32.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

# 序

在 30 多年改革开放历程中,中国经济始终保持持续高速增长,经济社会发生深刻变化,总体经济实力已位居世界第二,全社会已实现基本小康水平。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。

但与此同时,中国当前面临的经济社会结构性矛盾也十分突出。经济社会结构性矛盾体现在多个方面,其中“三农”问题处于矛盾的核心。因此,高度重视“三农”问题,妥善解决“三农”问题,对于中国经济社会结构性矛盾的化解、经济社会的转型与升级具有极其重要和深远的意义。

实践证明,全面建设小康社会重点、难点在农村,增加农民收入是关键。伴随中国经济的高速增长,收入在不同群体之间的分配,即收入差距问题,却越来越成为公众普遍关注的焦点问题。我国城乡之间的居民收入差距问题是地区之间居民收入差距中的最突出问题。城乡居民收入差距的扩大,又直接导致了消费水平差距的扩大。不断扩大的居民收入差距,不仅会威胁中国社会的和谐与稳定,而且会对国民经济的持续发展产生严重的不利影响。今后一段时间政府制订落实“三农”政策的出发点和归宿点都应该是促进农民增收,尤其欠发达地区的农民增收。

当前,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,经济社会发展总体水平不高,制约欠发达地区发展的深层次矛盾依然存在,特别是集中连片特殊困难地区扶贫攻坚任务仍十分艰巨。深入推进扶贫开发,是坚持以人为本、执政为民、改善民生、缩小差距、促进全体人民共享改革发展成果的重大举措,是全面建设小康社会、构建和谐社会的迫切需要。必须以更大的决心、更强的力度、更有效的举措,打好新一轮扶贫开发攻坚战,确保全国人民共同进入全面小康。

对欠发达地区,尤其是贫困地区的发展,应进一步加强力度和创新思路,国家应在扶贫开发工作基础上,重新认定贫困对象,然后根据具体对象的特点,制定相应规划和计划,采取针对性的配套措施或政策组合,进行各个击破。

在此背景下,陈国胜同志所著的《欠发达地区农民收入变化特征与增收对策研究》,在简要分析、回顾前人已有研究成果的基础上,综合运用农业经济学、区域经济学以及发展经济学等相关学科理论,以大量实地调查为基础,以理论分析和实证研究相结合为特色,以温州市文成县为例,对该县的农民收入变化特征与农民增收存在的问题进行了较深入的分析,同时对其增收途径与对策进行研究、设计。本研究成果可供政府及有关部门决策参考,对温州市乃至浙江省欠发达地区的农民增收具有积极的现实意义,对沿海其他经济类型及区域的相关研究也具有一定的借鉴作用。

黄祖辉

2011年7月于杭州华家池

# 目 录

## CONTENTS

<b>1 引言</b> .....	1
1.1 研究背景及意义 .....	1
1.1.1 研究背景 .....	1
1.1.2 研究意义 .....	5
1.2 研究目的 .....	8
1.3 研究内容和数据来源 .....	9
1.3.1 研究内容 .....	9
1.3.2 数据来源 .....	9
1.4 研究方法 .....	10
<b>2 国内外相关领域的研究综述</b> .....	11
2.1 国外研究概述 .....	11
2.1.1 区域经济发展不平衡理论 .....	11
2.1.2 与农民增收有关的理论 .....	13
2.2 国内研究概述 .....	15
2.2.1 农民增收的意义 .....	15
2.2.2 农民增收的现状 .....	16
2.2.3 制约农民增收的因素 .....	16
2.2.4 农民增收的对策 .....	17
2.3 对国内外研究的简略评述 .....	20

3	文成县概况 .....	21
3.1	文成县区域概况 .....	21
3.1.1	县名由来 .....	21
3.1.2	地理位置 .....	21
3.1.3	气候条件 .....	22
3.1.4	自然资源 .....	22
3.1.5	旅游风光 .....	23
3.2	文成县国民经济和社会事业概况 .....	23
3.2.1	国民经济 .....	23
3.2.2	社会事业 .....	24
3.3	文成县在温州市的经济地位 .....	25
3.3.1	温州市欠发达地区概况 .....	25
3.3.2	文成县在温州市的经济地位 .....	26
4	文成县国民经济与农民收入变化特征 .....	28
4.1	国民经济与农民收入的总量变化 .....	28
4.1.1	全县国民经济主要指标的变化 .....	28
4.1.2	全县生产总值的变化 .....	30
4.1.3	全县农民人均纯收入和职工平均工资的比较 .....	32
4.2	国民经济与农民收入的结构变化 .....	32
4.2.1	全县生产总值构成比例的变化 .....	32
4.2.2	农民收入来源结构的变化动态 .....	35
4.2.3	农民支出的变化动态 .....	39
4.2.4	农民收入与支出比值的变化动态 .....	41
4.3	区域比较 .....	42
4.3.1	地区差异 .....	42
4.3.2	区域划分 .....	44
5	欠发达地区农民增收存在的问题 .....	48
5.1	人才与科技 .....	48
5.2	资金投入 .....	49
5.2.1	扶贫资金不足 .....	49
5.2.2	资金使用效率低 .....	51

5.2.3	基础设施建设投入不足 .....	52
5.3	配套政策 .....	53
5.3.1	生产用地缺乏 .....	53
5.3.2	下山移民政策不合理 .....	54
5.3.3	库区生态补偿不到位 .....	55
5.3.4	农村来料加工业面临困难 .....	57
5.4	基于“人本理论”的农民增收瓶颈分析 .....	58
5.4.1	制度引导要素配置还得完善 .....	58
5.4.2	基于制度条件的要素困境分析 .....	60
5.4.3	基于要素禀赋的分工困境分析 .....	61
5.4.4	基于分工格局下的农民自身素质贫困分析 .....	63
5.5	低收入农户致贫的主要原因分析 .....	64
5.5.1	低收入农户概况 .....	64
5.5.2	低收入农户致贫的主要原因分析 .....	65
<b>6</b>	<b>现有农民增收财政政策的实施成效分析 .....</b>	<b>66</b>
6.1	农村公共财政相关政策的实施成效 .....	67
6.1.1	“欠发达地区环境改善”行动的实施成效 .....	68
6.1.2	“社会救助和保障”行动的实施成效 .....	69
6.1.3	“社会帮扶”行动的实施成效 .....	71
6.2	欠发达地区产业开发相关财政对策的实施成效 .....	75
6.3	欠发达地区人力素质提升相关财政政策的实施成效 .....	78
6.4	低收入农户就业创业相关财政对策的实施成效 .....	83
6.5	值得注意的几个问题 .....	85
<b>7</b>	<b>欠发达地区农民增收的途径和对策 .....</b>	<b>89</b>
7.1	欠发达地区农民增收的途径 .....	91
7.2	欠发达地区农民增收的对策 .....	92
7.2.1	中心镇、中心村建设 .....	93
7.2.2	农村劳动力素质培训 .....	99
7.2.3	财政投入 .....	102
7.2.4	优化扶贫政策 .....	104
7.2.5	劳动力转移 .....	110
7.2.6	整村推进产业开发 .....	112

7.2.7 科技扶贫 .....	114
7.2.8 发展休闲旅游业 .....	117
7.2.9 发展来料加工业 .....	120
7.2.10 建立农产品现代流通体系 .....	123
7.2.11 创新结对帮扶方式 .....	124
<b>8 结论 .....</b>	<b>129</b>
<b>附录 1 相关研究论文 .....</b>	<b>131</b>
提高扶贫资金使用的有效性和针对性研究 .....	131
基于人本发展理论下欠发达地区农村经济发展对策体系研究 .....	144
促进低收入农户就业创业对策研究 .....	155
欠发达地区农民增收财政对策研究 .....	166
欠发达地区产业开发促农民增收的财政对策研究 .....	176
<b>附录 2 相关政府文件 .....</b>	<b>186</b>
关于实施“共同跨越六大行动” 加快低收入农户奔小康步伐的若干 意见 .....	186
关于实施“139 富民攻坚计划”的若干意见 .....	192
中国农村扶贫开发纲要 .....	197
<b>参考文献 .....</b>	<b>204</b>
<b>后记 .....</b>	<b>207</b>

# 1 引言

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

改革开放以来,我国一直高度重视欠发达地区的发展状况。特别是进入新世纪以来,全国各方面进一步加大对欠发达地区的扶持力度,全国欠发达地区发展水平显著提高,进入了加快发展的新阶段。但全国区域发展差距依然明显,特别是一些欠发达县的经济社会发展水平仍然比较落后,低收入群众增收致富任务依然十分繁重。

欠发达地区由于受自然条件差、基础设施落后、产业结构单一、县域经济基础薄弱等因素制约,农民增收后劲不足,增收难度越来越大,这与建设和谐社会和建设社会主义新农村的目标不相符。因此,今后一段时间政府制订落实“三农”政策的出发点和归宿点都应该是促进农民增收,尤其是欠发达地区的农民增收。

区域经济发展不协调,农民增收缓慢,已经成为制约我国经济又好又快发展的难点。十七届三中全会指出,到2020年,农村改革发展基本目标任务之一就是实现农民人均纯收入比2008年翻一番。由于历史与自然等原因(历史上我国采用二元经济结构,长期以来以农村补城市、以农业补工业,农村积累严重缺乏;自然上,农民分散在广阔的农村里,交通不便、信息不通,资源缺乏),与城市相比,广大农民的收入水平低下、增收困难,经济欠发达地区尤为严重(葛传华,2002)。欠发达地区不仅广泛地分布在我国中西部地区,而且在东部沿海省市也有存在。国务院扶贫开发领导小组办公室政策法规司司长刘福合在2008年12月3日称,截至2007年底,我国农村绝对贫困人口已减少到1479万,占农

村居民总人口的1.6%。据有关国际组织提供的数据,从1990年到2007年,中国减少占全球比重超过70%的贫困人口数量,是第一个提前实现联合国千年发展目标中贫困人口比例减半任务的国家。中国扶贫开发取得的成就,加速了全球减贫的进程(刘福合,2008)。但不可忽视的是,贫富差距在进一步拉大。

中共中央政治局在2011年4月26日召开会议,研究当前扶贫开发工作面临的形势和任务,审议《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。中共中央总书记胡锦涛主持会议。会议认为,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》实施以来,我国扶贫开发取得新的成就。农村贫困人口大幅减少,收入水平稳步提高,贫困地区基础设施明显改善,社会事业不断进步,最低生活保障制度全面建立,农村居民生存和温饱问题基本解决,探索出一条中国特色的扶贫开发道路。扶贫开发的成就,为我国经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用,为全球减贫事业作出了重大贡献。会议指出,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,经济社会发展总体水平不高,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在,特别是集中连片特殊困难地区扶贫攻坚任务仍十分艰巨。深入推进扶贫开发,是坚持以人为本、执政为民、改善民生、缩小差距、促进全体人民共享改革发展成果的重大举措,是全面建设小康社会、构建和谐社会的迫切需要。必须以更大的决心、更强的力度、更有效的举措,打好新一轮扶贫开发攻坚战,确保全国人民共同进入全面小康。会议强调,我国扶贫开发已经从解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、提高发展能力、加快脱贫致富、缩小发展差距的新阶段。要高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,提高扶贫标准,加大投入力度,把连片特困地区作为主战场,把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务。到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障义务教育、基本医疗和住房;贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,扭转发展差距扩大趋势。会议要求,要坚持开发式扶贫方针,创新体制机制,完善政策体系,大力推进专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫,不断提高贫困地区和扶贫对象自我发展能力,积极开展国际合作。各级党委和政府要进一步提高思想认识,切实加强组织领导,强化扶贫开发责任,加强扶贫机构队伍建设,加强扶贫法制化建设,努力实现到2020年扶贫开发目标任务。“十二五”时期扶贫开发工作要把基本消除绝对贫困现象作为首要任务,把连片特困地区作为主战场。

回看30年前,中国的扶贫开发刚刚起步之时,国际社会一度悲观地将其论定为“不可能完成的使命”。而中国就此“不可能完成的使命”交出的答卷却是,短短30年间,贫困发生率由1981年时的65%奇迹般降至2010年时的2.8%。

因此,无论从增量还是存量角度观测,中国都完全有能力迈过普遍脱贫这一人类发展里程碑式的关隘。

2010年浙江省农村居民人均纯收入达11303元,尽管如此,农村生活困难群众还有不少,这和现有扶贫机制跟不上形势发展有关。现在突出的问题是,收入差距在扩大,贫困农户增收困难,生活水平和生活质量提高缓慢;而富裕的农户,生活水平甚至超过城市居民。现在农村的贫困状况,和以往大不一样:以前农民贫困,往往是成片的,某个区域内的农民,绝大多数是贫困的,这叫“区域性贫困”,这种贫困现象和经济整体发展有关;现在的贫困农民,往往是贫困户和富裕户夹杂在一起,是“阶层性贫困”。在这种情况下,如果按照“区域性贫困”来扶贫,肯定不能解决“阶层性贫困”的现实问题。

浙江省委、省政府高度重视欠发达地区的发展,连续出台实施欠发达乡镇奔小康工程、《低收入群众增收行动计划》等政策。浙江省扶贫开发领导小组会议2010年9月16日在杭州举行。会议讨论审定了“重点欠发达县群众增收致富奔小康规划”,要求认真贯彻落实省委、省政府作出推进重点欠发达县群众增收致富奔小康的决策,扎实有序开展各项前期工作。2010年12月3日,浙江正式启动重点欠发达县群众增收致富奔小康特别扶持政策,今后三年,该省将对泰顺、文成等六个重点欠发达县每年每县安排财政专项转移支付资金共计36亿元,用于群众加快增收致富奔小康。财政扶持重点欠发达地区主要着眼于增加农民收入、提升民生水平、增强内生功能、突出收入民生。具体目标是,到2013年,农村居民人均收入达到8000元以上,家庭人均收入2500元以下农户基本消除,80%以上的低收入农户人均收入达到4000元以上,教育、卫生、文化等社会事业主要指标要接近浙江全省平均水平。在具体落实方面,扶贫开发、特色产业、公共服务成为扶持重点。其中,扶贫开发类项目共54个,产业发展项目共68个,公共服务类项目共94个,分别占扶持项目的23.1%、36.8%和40.2%。在这三类项目中,与农民增收关系直接和密切的扶贫开发类项目和现代农业、来料加工、生态旅游等项目安排115个,占49%。六县为泰顺、文成、开化、松阳、庆元、景宁,是浙江26个欠发达县中经济发展最滞后、生态保护最繁重、地理位置最偏远、群众生活最困难的重点欠发达县,也是该省到“十二五”期末全面建成惠及全省人民小康社会的难点所在。

浙江省是最早开始实施农村低保和扶贫开发两项制度有效衔接试点工作的省份之一,自1996年开始实施覆盖城乡的最低生活保障制度以来,该省深入推进农村扶贫开发,不断加大社会保障力度,农村低保与扶贫开发基本实现了有效衔接、全面覆盖。至2009年底,全省共有60万户低收入农户(148万人)家庭人均纯收入超过2500元,其中24万户低收入农户家庭人均收入超过4000

元,分别占全省低收入农户总户数的 54% 和 22%。全省农村“低保”对象从 2007 年末的 56.2 万人增加到 2009 年末的 60.38 万人,农村“低保”平均标准从 2007 年每人每月 160 元提高到 2009 年每人每月 216 元。今年,省委、省政府明确,从 2011 年起,我省家庭人均收入仍低于 2500 元且符合“低保”条件的低收入农户,全部纳入“低保”,目前年“低保”标准低于 2500 元的县提前一年将“低保”标准提高到 2500 元。国务院扶贫办检查组充分肯定了我省农村低保和扶贫开发有效衔接工作,认为浙江省农村低保和扶贫开发两项制度有效衔接工作起步早、标准高、力度大,特别是实施“低收入农户奔小康工程”以来,扶贫对象基本覆盖“低保”对象,扶贫措施基本覆盖“低保”对象,扶贫管理基本覆盖“低保”对象,实现了农村低保与扶贫开发有效衔接、全面覆盖,有许多政策、做法、经验值得学习和借鉴。

温州市作为沿海发达城市,经济发展迅速,许多重要指标位居全省前列,但按人均指标来算,却落在了后面。主要原因就在于区域经济发展不平衡,欠发达乡镇量大面广。据统计,2004 年温州市 262 个乡镇中,被划为欠发达乡镇的就有 139 个,占全市乡镇总数的一半多,农民人均纯收入在 1500 元以下的还有 17.5 万人。欠发达地区如何增收成为温州构建和谐社会、谋求地区平衡发展的一大难题。因此,市委、市政府在 2005 年提出实施“139 富民攻坚计划”,旨在通过各种渠道增加农民收入,实现欠发达地区跨越式发展。从“139 富民攻坚计划”提出到 2007 年,全市 139 个欠发达乡镇农民人均纯收入指标高于当年全国平均水平;期间年增长幅度高于同期全市农民人均纯收入的增长幅度。欠发达地区交通、卫生、医疗、教育等各方面条件明显改善。温州市“十一五”扶贫工作成效显著,具体体现在低收入农户人均收入快速增长,下山脱贫、就业扶贫、产业开发、社会救助、结对帮扶、环境改善等工作全面推进,金融扶贫、合作扶贫、整村推进、来料加工等工作亮点纷呈,组织领导不断加强、政府投入不断加大、扶贫力量不断壮大、扶贫管理不断加强等做法扎实有效。但是欠发达地区农民总体收入水平仍然偏低;欠发达地区区位优势明显,地区间发展极不平衡;欠发达地区农民收入增长点稳定性不强;第二、三产业和工资性收入偏低(吴春琴,2006)。

文成县位于温州西南部,下辖 8 镇 25 乡 384 个行政村,全县总人口 12.52 万户、37.37 万人,县域面积 1292 平方千米,地理地形复杂,素有“八山一水一分田”之称,旅游、森林等资源丰富的,生态环境优良,列入全市“139 富民攻坚计划”的有 30 个欠发达乡镇,一些乡的农民人均纯收入还没有达到全国平均水平。2007 年文成县人均收入在 2500 元以下的低收入农户 29838 户、73324 人,分别占当年全县总户数和总人口的 22.3%、19.8%;其中 1500 元以下的绝对贫困户

9938户、18594人,分别占当年低收入农户总户数和总人口的33.4%、25.4%。截至2009年底,列入农村低保的低收入农户7847户、11165人,人均纯收入2500~4000元的还有7533户、21265人。2010年被列入浙江省6个重点欠发达县之一。2010年9月16日,文成、泰顺、开化、松阳、景宁、庆元6个县群众增收致富奔小康规划审定会在杭州举行,会议原则通过6县规划。文成县在温州市欠发达地区中具有一定的代表性,这也是笔者选择以该县为例的原因所在。

### 1.1.2 研究意义

中国的现代化,关键是农村的现代化。改革开放三十年,中国农村已经基本解决了温饱问题,可如何致富一直是中国最广大农民面临的难题。三十年来,中国涌现了一些非常富裕的农村:华西村、大邱庄、南街村、刘庄。然而,考察这些农村的致富途径不难发现,这些村庄已经不是严格意义上的农村,他们的财富都来源于工业化的产业,不具有广泛的代表性。而一直坚守传统农业的安徽凤阳小岗村,虽然首推大包干第一年就跨过了温饱线,但是三十年都没迈过富裕坎。中国最广大的农村如何走上富裕的道路,农民在吃饱了饭之后如何增收,成为当前迫切需要考虑的问题。

2010年我国贫困人口从上年的3597万减少到2688万,减少909万人,贫困发生率从3.8%下降到2.8%,减少了1个百分点,是国际金融危机以来减贫形势最好的一年。2010年,扶贫工作重点县农民人均纯收入从上年的2842元增加到3273元,增加了431元,扣除物价因素,实际增长11.2%,高于全国农村平均水平0.3个百分点。进入“十二五”,减贫的任务依然繁重。贫困人口的规模还很庞大,如参考国际标准,贫困人口会更多;返贫压力十分明显,根据有关分析,在贫困人口当中,属于当年的返贫人口占三分之二;集中连片特困地区的矛盾越来越突出,西部贫困人口所占比例已经达到全国贫困人口的三分之二,贵州、云南、甘肃三省的贫困人口占全国40%;收入差距扩大,相对贫困的问题也很突出。全国政协委员、国务院扶贫办主任范小建在2011年3月12日接受中新社记者采访时表示,中国的“贫困线”标准将肯定上调。未来,“低保”和“扶贫”这两项制度将得到有效衔接。目前,中国的“贫困线”是1196元人民币,而“低保线”已在去年底上调至1404元。“贫困线”是当前最为热门的话题之一,过低的“贫困线”让过亿居民人为的“被脱贫”,要“提高扶贫标准,减少贫困人口”。因此,中国的“贫困线”肯定会上调。对于上调幅度,范小建表示,现在有各种建议,具体方案仍在研究。业内人士告诉记者,目前在中国,“低保”主要是针对没有发展能力的贫困人口做出的“兜底性”制度安排,通过救助维持其基本生存。而“扶贫”,针对的是具有发展能力的贫困人口,通过政策的扶持,提高其

收入水平,最终实现脱贫致富。从这个角度来说,“贫困线”理应在“低保线”之上。虽然“贫困线”的上调幅度尚不明晰,但可以肯定的是,随着扶贫标准提高,扶贫范围也将随之扩大。扶贫标准提高后,覆盖的对象会多一些,这意味着更多的人将可以享受发展成果。

温州作为沿海经济发达城市,经济发展已经上了一个台阶,人均 GDP 已经达到 3000 美元的总体小康水平,但是温州各市县经济发展不平衡、城乡收入差距较大的问题仍然存在,特别是文成县等欠发达地区,其农民增收非常困难。在当前这个经济社会重要转型时期,欠发达地区发展依然是全局发展中最薄弱的环节,欠发达地区发展问题依然是该市实现“第三次跨越”面临的重大难题,破解这一难题将是一场艰难的攻坚战。加快欠发达地区发展,特别是促进低收入群众增收,提高公共服务均等化水平,事关全市科学发展、和谐发展和全面建设惠及全市人民的小康社会的大局。如何切实提高欠发达地区的农民收入,已经成为地区新农村建设、经济发展和社会转型过程中的重点和难点。为此,提高欠发达地区自我发展能力,发挥特色优势和后发优势,不断创新扶贫机制,从而不断提高欠发达地区农民收入水平,是挖掘温州市经济潜力的有效方法,是实现温州“三次跨越”的重要组成部分。

#### 1. 农民增收是全面建设小康社会的关键

农业、农村和农民问题始终是关系国家政治和经济全局的根本问题。全面建设小康社会重点、难点在农村,增加农民收入是关键。十七届三中全会指出:农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快。缩小城乡收入差距,减轻农民负担,增加农民收入,提高农村购买力水平,是城乡经济良性循环、全面建设小康社会的重要任务。促进农民增收,不仅是经济问题,而且是政治问题,它既是改善和提高农民生活水平的根本途径,又是拉动内需,培育消费市场,促进整个国民经济快速、健康发展的关键。

农村的稳定发展是经济社会全局稳定发展的重要基础。农民是不是增收,实际上是我们评判农村政策是否成功的一个关键。我国有 9 亿农民,占全国总人口的 4/5,占世界总人口的 1/6。我国是一个农业大国,几千年来,农民问题始终是我国的根本问题。我国能否实现现代化,关键看农业是否现代化,同样,能否实现全面小康关键在于农民是否实现小康。要实现全面建设小康社会的宏大目标,不仅有赖于城市整体水平的提高,更有待于农村经济社会的全面进步。全面建设小康社会的最难之点,不是在城市,而是在广大农村,特别是经济欠发达的农村;关键之点,不是城市居民收入的增长,而是农民收入的普遍大幅度增长。全面建设小康社会是惠及十几亿人口的小康,是包括 9 亿农民在内的

小康。从我国经济发展状况看,农村是全面小康的薄弱环节。目前我国还有1479万农民没有脱贫。只有农民首先解决了温饱,摆脱了贫困,才能谈得上农民综合素质的全面提升,才能建成完整意义上的小康社会。试想,没有为数众多的农民的小康作为支撑,我们的全面小康社会岂不是空中楼阁。目前,我国尚处于社会主义初级阶段,农村尤其不发达。农村能否如期完成建设小康社会的各项任务,对全国来说举足轻重,而农民增收是全面实现小康的重中之重。

### 2. 保持国民经济协调发展需要农民增收

整个国民经济是城乡一体的,城乡需求相互依存,农村需要城市市场,城市也需要农村消费,只有城乡需求互相满足、大体协调,国民经济才能够健康运行,否则经济发展的需求链条就会中断,出现通货紧缩或者通货膨胀的局面。目前我国因为农民收入增长速度跟不上生产增长的速度而使需求链条难以为继。一是农民收入的增长速度跟不上非农产业的增长速度。1996年至2000年农民的收入增长率下降了10倍,而同期非农产业增长了1.46倍。农民的收入增量和财富存量只能维持简单再生产,根本没有多余的消费能力满足非农产业的增长需求。二是在各类需求主体中,特别是与城市居民相比,农民、农村的需求更为不足。1998年至2002年农民人均收入增长率为3.5%,而城市居民为8.7%,城市居民收入增长速度是农村居民的2.6倍。2002年,城市居民的可支配收入为7703元,而农民人均纯收入为2476元,城乡居民收入比已经达到了3.1:1。若继续任由其发展,预计到2010年城乡居民收入比将突破4:1。城乡居民收入继续扩大,农民找不到更多的就业机会,加上收入上不去,心理就会失去平衡,由于利益引发的各种矛盾就会加深甚至随时爆发,给农村的稳定带来威胁(曹艳春,2002)。在各类需求主体中,农民需求能力最低。在国民经济整个需求链条中如果农村需求这一块塌下去了,就会诱致国民经济的整体性通货紧缩,进而影响国民经济发展潜力的发挥。因此,要维持国民经济协调发展必须增加农民、农村的需求,而增加农民、农村的需求必须促进农民增收(邓大才,2004)。

### 3. 破解“三农”难题需要农民增收

早在2001年3月全国人民代表大会的会议期间,朱镕基同志说:“中国除非提高农民的收入并保持农村地区的稳定,否则无法获得长期的稳定。”2002年朱镕基总理又在政府工作报告中以罕见的篇幅再次强调了“三农”问题的严重性、解决“三农”问题的艰巨性。2003年的农村工作会议,中央政治局九位领导有五位参加,胡锦涛总书记强调,“三农”问题是党的工作的重中之重。中央对这一问题的重视程度可以说明,“三农”问题已经到了非常严重、非常危险的程度了。如果农民收入长期增长缓慢,甚至出现停滞和负增长,生产和生活就会

陷入困境,心态不平衡的程度就会进一步加大,那么我们苦苦追求多年才得到的稳定局面,是否还能维持得住值得怀疑。

马克思说过,内因是基础,外因是条件。“三农”问题最终解决还是要靠农民自己,靠内因起作用。农民要自己救自己,要主动破解“三农”问题,最根本的方式就是对农民进行教育投资,提高农民的素质,提高进城务工经商的能力,提高从事农业生产经营的能力,而教育是一项长期投资,需要大量的资金,这依赖于农民收入的持续增长。另外,“经济基础决定上层建筑”,“三农”问题的其他非经济性问题的解决都必须以农民收入的持续增长为基础,农民不能增收,一切矛盾的化解和问题的解决都无从谈起(邓大才,2004)。因此,农民持续增收是破解“三农”难题的客观要求。

#### 4. 农民增收是扩大内需的需要

扩大农村需求是扩大国内需求的重点,广大农村是落实进一步扩大内需、促进经济增长 10 大措施的重要着力点。在国家出台的一揽子保持经济稳定增长的措施中,重点之一就是稳定粮食生产,增加农民收入,刺激农村消费,扩大内需。我国农村人口多,需求量大,开拓农村市场应具备更有利的条件。据推测,农村人口每增长 1 元钱的消费支出,将对整个国民经济新增 2 元的消费需求。如果农村家庭每户多购买 100 元钱的消费品,将带动整个国民经济新增 160 亿元的消费需求(魏永春,2002)。

因此把扩大内需的重点放在农村,采取有效措施,切实增加农民收入,刺激农民消费,是解决内需不足的有效途径。城市居民对轻纺产品和耐用消费品的需求已趋饱和,但在广大农村,农民的消费需求还远远没有得到满足。农村市场的潜力挖掘不出来,扩大内需就得不到有力的支持,就会影响国民经济的全局。开拓农村市场的关键在于增加农民收入,农民收入增长加快,必然会增强农民的支付能力,扩大农村消费市场,从根本上推动工业生产,对我国的经济增长起到较大的作用。因此,增加农民收入对于当前扩大内需、开拓国内市场、促进整个国民经济良性循环和城乡关系的良性互动、实现国民经济的可持续发展,具有十分重要的现实意义。

## 1.2 研究目的

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,是推进农村改革发展的纲领性文件。促进欠发达地区农民增收、缩小城乡差距是十七届三中全会提出的奋斗目标之一,需要政府部门进行政策性