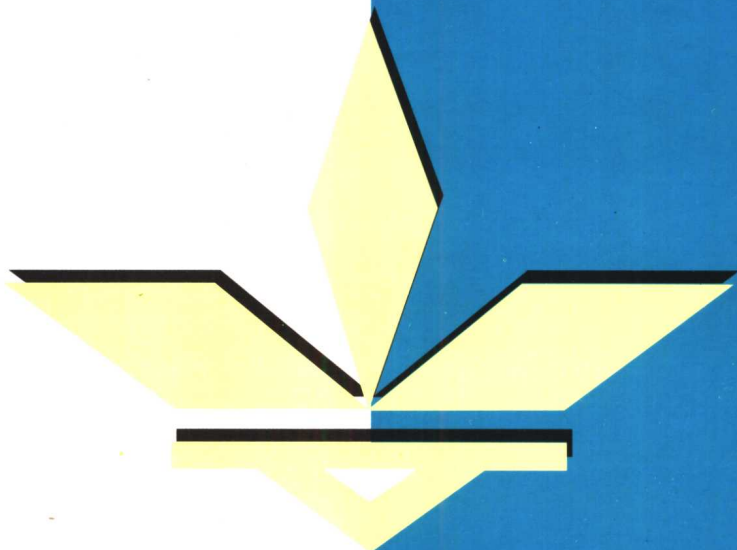


新时期基层领导干部能力培养与素质教育 **教材**

三农问题干部学习读本

SAN NONG WEN TI GAN BU XUE XI DU BEN

徐祥临



中共中央党校出版社

◆ 新时期基层领导干部能力培养与素质教育 教材

三农问题干部学习读本

徐祥临

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

三农问题干部学习读本/徐祥临主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2004.5
新时期基层领导干部能力培养与素质教育 教材
ISBN 7-5035-2937-7

I. 三… II. 徐… III. ①农业经济—中国—干部
教育—学习参考资料②农村经济—中国—干部教育—学
习参考资料③农民—问题—中国—干部教育—学习参考
资料 IV. ①F32 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 033070 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

河北省三河燕华印刷厂印刷装订

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 7.875

字数: 204 千字 印数: 1—8000 册

定价: 14.00 元

目 录

绪 论 我国农业与农村经济发展进入新阶段 ·····	(1)
一、我国农业与农村经济发展进入新阶段的基本特征	····· (2)
二、新时期农业和农村经济发展面临的主要矛盾	····· (5)
三、按照统筹思路促进新阶段农民增收与农村发展	····· (7)
附录：关于二元经济结构理论的基本内容及其在我国的表现	····· (9)
思考题	····· (15)
第一章 完善农村土地制度 保障农民承包经营权 ···	(16)
第一节 土地是财富之母	····· (16)
第二节 深化土地家庭承包经营中的产权制度改革	····· (24)
第三节 实行最严格的耕地保护制度	····· (31)
附录：江苏省昆山市土地补偿办法	····· (35)
思考题	····· (36)
第二章 提高农民组织化程度 ·····	(37)
第一节 传统的集体经济组织难以弥补小农经济	

的缺陷	(37)
第二节 破解小生产与大市场对接难题的有益探索及其局限性	(41)
第三节 正在形成过程中的中国特色合作经济组织新模式	(44)
第四节 促进新型合作经济组织健康发展的几个理论与实践问题	(57)
思考题	(66)
第三章 农业结构调整	(67)
第一节 农业结构的基本理论	(67)
第二节 我国调整农业结构的目标	(73)
第三节 调整农业结构的关键环节:选择主导产业与培育龙头企业	(78)
第四节 调整农业结构的落实:农产品标准化生产	(82)
第五节 农产品批发市场	(91)
思考题	(99)
第四章 农村富余劳动力的真正转移:农民职业化与市民化	(100)
第一节 转移农村富余劳动力必须实现农民职业化	(101)
第二节 科学认识农民市民化的战略意义	(106)
第三节 农民市民化的主要障碍与对策	(112)
附录:浙江省“城中村”失地农民市民化问题的基本情况	(117)
思考题	(124)

第五章 以科学的发展观指导农村城镇化进程	(125)
第一节 农村城镇化与统筹城乡发展.....	(125)
第二节 小城镇建设的主要模式、经验与存在的 问题.....	(130)
第三节 推进农村城镇化进程的主要措施.....	(141)
第四节 在农村城镇化进程中重视现代村庄建设.....	(146)
附录：美国小城镇建设.....	(151)
思考题.....	(157)
第六章 统筹农村教育事业 提高农民素质	(158)
第一节 依靠教育事业积累农村发展的人力资本.....	(158)
第二节 加速发展农村基础教育.....	(165)
第三节 大力发展农村职业教育.....	(171)
第四节 以成人教育推动农民的终身教育.....	(176)
附录 1：以职业成人教育推动蔬菜产业发展的成功 范例——寿光.....	(183)
附录 2：培养“米脂婆姨”的米脂女子家政学校.....	(190)
思考题.....	(192)
第七章 标本兼治 切实减轻农民负担	(193)
第一节 统一城乡税制是减轻农民负担的治本 之策.....	(194)
第二节 精简机构、转变政府职能是减轻农民 负担的关键.....	(200)
第三节 化解农村债务.....	(208)
思考题.....	(213)

第八章 农产品的国际贸易	(214)
第一节 中国的农业国际化.....	(214)
第二节 比较优势理论的基本内容.....	(218)
第三节 中国农产品在国际贸易中的比较优势.....	(223)
第四节 在 WTO 框架内提高中国农产品的国际 竞争力.....	(229)
第五节 打破农产品非关税贸易壁垒.....	(239)
思考题.....	(244)
参考文献.....	(245)
后 记.....	(247)

绪 论

我国农业与农村经济 发展进入新阶段

党的十六大提出，21 世纪前 20 年我国的发展目标是全面建设小康社会。在全面建设小康社会的进程中，最大的难点在于解决“三农”问题。所谓“三农”问题，即农业、农村和农民问题。农业是以生物（植物、动物、微生物）为基本生产工具、以生产初级食品为主的产业部门；农民是以农业为主要谋生手段的居民；农村是以农业为主要产业、以农民为主要成员的社会群落。迄今为止，除历史或地域条件极为特殊的国家（如新加坡、卢森堡等）外，一般的国家都有农业、农村和农民存在。而且，农业、农村、农民问题解决得如何，是衡量一个国家现代化程度的基本标志。发达国家都是农业和农村已经实现现代化，农民与城市居民收入大体均等的国家，而发展中国家基本上是农业落后而工业发达、农村落后而城市发达、农民贫穷而城市居民富裕的国家。我国属于发展中国家且处在中下游的位置上，因而“三农”问题仍然是现代化建设进程中亟待解决的历史性课题。所以，在全面建设小康社会的进程中，工作在农村第一线的广大基层领导干部处于排头兵的位置上，任务艰巨，责任重大。

同世界其他国家相比，尤其是同发达国家相比，我国农业与农村经济发展虽然还比较落后，但是同改革开放前相比，我国农业与农村经济已经发生了巨大变化。正如江泽民同志在党的十六大报告中判断的那样，当人类社会跨入 21 世纪的时候，我国进

入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。在这一总体判断下，党中央在十六届三中全会之后召开的农村工作会议上又明确提出，进入 21 世纪，我国农业和农村经济发展处在新的发展阶段。这是符合农业和农村经济发展规律的科学认识，也是我们党和政府制定农村政策、指导农村工作的基本依据。

一、我国农业与农村经济发展 进入新阶段的基本特征

（一）农产品供求关系发生重大变化

在历史上我国就是个农业大国，人多地少的问题一直在困扰着中国的发展。尤其是进入 20 世纪后，吃饭问题成了中国最大的民生问题，新中国成立时，我国的人均粮食生产量不到 250 公斤；改革开放前，有 2.3 亿人口处于不得温饱的穷困状态。经过党的十一届三中全会以来的改革与发展，我国的农产品供求供求已经发生重大变化。粮食等主要农产品由长期短缺转变为总量基本平衡、丰年有余，由卖方市场转变为买方市场。多少代仁人志士梦寐以求、为之不懈奋斗的“但愿苍生俱温饱”的目标得以实现。这是一个根本性的变化，是一个历史性的跨越，是新阶段最基本的特征。随着温饱问题的基本解决和收入水平的不断提高，城乡居民用于食品支出的比重逐步下降，食品消费结构也发生很大变化。这使农产品供给的增长在受到资源约束的同时，越来越受到市场需求的约束。农业结构问题凸显，农产品价格低迷，增产难以增效，增产难以增收。在这种情况下，经济工作往往容易产生忽视农业、忽视粮食生产、忽视耕地保护等倾向，影响农业和粮食生产稳定发展，可能导致农产品供求出现新的波动。

（二）农村劳动力就业格局和转移动因发生重大变化

随着农业和农村经济结构的调整、工业化的推进和城镇化的提速，农村劳动力加快由种植业向养殖业转移，由农业向非农产业流动，由农村向城镇集聚。现在已有超过 1/3 的农村劳动力转移到非农产业，大批农村劳动力跨地区流动和进入城镇经商务工。这是一个重大的结构性变化。在市场经济发展中对经济效益最大化的追求，在社会发展中对良好生态环境、生活质量的追求，使得农民就业观念和经营活动的独立性、选择性、多样性日益增强，使得农村劳动力转移的方式和流动的动因也发生很大变化。农民外出就业在很大程度上不再是权宜之计。相当一部分进城农民，由过去一人进城到现在举家进城，由暂时居住到稳定居住，由从事简单劳动到从事技术工种，由离乡不离土到离乡又离土。有的进城农民，正在逐步转变为城镇居民、企业工人和工商业经营者。我国农村劳动力的就业格局呈现出农业就业比重逐步下降、非农产业就业比重稳步上升、外出就业较快增长的基本态势。

（三）农民收入增长的主要来源发生重大变化

农业收入仍是农民收入的重要基础，但收入增长的来源日趋多元化、多样化。农民收入由主要来自农业转向农业和非农产业并举，农业收入由主要来自种植业转向种植业和养殖业并举，农民增收由主要靠增加产量、提高价格转向主要靠提高效益、扩大就业来实现。目前，农民收入构成中来自非农产业的比重已经接近一半；工资性收入比重已超过 1/3，对农民收入增长的贡献率达 60% 多。来自非农产业和进城务工的收入已成为农民收入增长的主要来源。

（四）农村发展对城镇和国民经济的依赖程度发生重大变化

城乡发展的互动性、互补性越来越强，农业和农村经济发展越来越受到宏观经济环境的影响。在计划经济体制下，农业商品

率低、自给性强，城市和乡村分治，农民和市民分隔，农业和非农产业分离，很大程度上是农业和农村承担着为工业化和城镇化提供积累的重任。随着市场经济体制的建立和完善，城乡二元经济结构开始有所改变，各种生产要素加速流动，工农之间、城乡之间相互联系、相互依赖、相互补充、相互促进。城市发展离不开农村的促进和支持，农村发展也离不开城市的辐射和带动。统筹城乡经济社会发展，就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现城乡经济社会一体化发展。

（五）我国农业与世界农业的关联程度发生重大变化

随着经济全球化和农业国际化，各国农业联系更为紧密，农业专业化分工日益明显，农产品国际竞争日趋激烈。加入世贸组织，既为我国农业发展带来了机遇，为引进资金、技术和扩大农产品出口创造了条件，也使我国农业发展更加直接地面临来自国际市场、国外产品和技术严峻挑战。我国是农产品生产和消费大国。随着农业对外开放程度的提高，一方面我们对国际市场有着巨大的影响，另一方面，国际农产品生产的丰歉、价格的高低、品种的多少、质量的优劣，往往直接影响和冲击着国内的生产和市场。特别是一些地区、一些品种，与国际市场的关联已非常密切，农产品进出口已成为一些地区影响农业发展和农民增收的重要因素。

（六）农业和农村发展的内涵发生重大变化

在农产品短缺时期，农业发展的主要任务是增加产量、保证供给，往往忽视资源和环境的保护；在农村生产力水平比较低的情况下，我们主要是发展农村经济，往往很难顾及农村社会事业发展。随着农业综合生产能力和农民收入水平的提高，人们开始追求生活质量的提高、生态环境的改善和自身的全面发展。全面建设小康社会，对农业和农村发展提出了新的更高的要求。农业和农村发展，不仅要保持数量增长，而且要注重改善结构、提高

质量、增加效益；不仅要开发利用资源，而且要重视保护资源和生态环境；不仅要繁荣经济，而且要加快社会事业发展。

新阶段农业和农村发生的重大变化，既为农村经济和社会的发展带来了许多新气象和新机遇，也带来了不少新课题和新挑战，对农村经济增长方式、运行机制和管理体制的转变提出了新要求和新任务。新阶段农业农村发展面临着资源和市场的双重约束，面临着发展经济与保护环境的双重压力，面临着国内市场与国际市场的双重挑战，面临着产业结构和就业结构的双重调整，面临着增加农民收入和保障粮食等农产品供给的双重目标，面临着促进经济增长和发展社会事业的双重任务。我们必须全面理解新阶段的内涵，深刻认识新阶段的特征，准确把握新阶段的规律，采取更加有效的措施，加快农业和农村发展。

二、新时期农业和农村经济发展 面临的主要矛盾

本着立党为公、执政为民的宗旨，以胡锦涛同志为总书记的党中央作出农业与农村经济发展处于新阶段的判断，并不仅仅是肯定以往取得的成绩，同时更说明了党中央对我国在高速增长中农业与农村经济发展中面临的问题的重视。

我们要清醒地看到，一些长期困扰农业和农村经济发展的深层次矛盾还远没有根本解决。同时，由于农村内外部环境和条件的变化，又产生了许多新情况和新问题。总的来看，农业面临的市场和效益问题，农村面临的增加就业和全面发展问题，农民面临的维护经济利益和保障民主权利问题，都还相当突出。而整个“三农”问题，当前又主要表现为农民的增收困难。全面建设小康社会，最艰巨、最繁重的任务在农村，重点、难点主要也在增加农民收入上。

自 20 世纪 90 年代末期至今，农民收入始终处于低速增长。1997 年至 2002 年的 6 年中，农民人均纯收入只增加 549.5 元；增长速度没有一年超过 5%，年平均增长不到 4%。而且，农民收入很不平衡。粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平，许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降。城乡居民收入差距持续扩大。2002 年，全国农民人均纯收入 2479 元，折合成美元恰好是 300 美元，即人均不足 1 天 1 美元。按照国际上公认的 1 个人 1 天收入（消费）低于 1 美元属于贫困的标准来衡量，我国有超过 50% 以上的农村人口处于生活贫困状态；年人均纯收入 1000 元以下的农村人口接近 1 亿。再看城乡居民收入对比的情况更是令人无法乐观：1984 年城乡居民收入之比为 1.7:1，到 2002 年，同一比值已经扩大到 3.1:1。以 2000 年城市居民人均可支配收入 6280 元、农村居民人均纯收入 2253 元为基数，接近几年城市居民的收入增长幅度大体上超过农村居民收入增长幅度一倍的态势，也就是以前者为 8%、后者为 4%（取近似值）推算，到 2010 年，城市居民的收入是 13558 元，农村居民的收入是 3335 元，二者之比为 4:1；到 2015 年，城市居民的收入是 19921 元，农村居民的收入是 4057 元，二者之比接近 5:1。而且，从 2001 年、2002 年和 2003 年的实际数据看，城乡居民收入差距扩大到 4 倍和 5 倍的时间将提前到来。

农民增收困难，既是农业和农村经济结构性矛盾的现实反映，也是国民经济发展长期积累的深层次矛盾的集中体现。从农村自身来看，主要是“三个不适应”：一是农产品结构不合理、质量水平不高，不适应市场日益多样化、优质化和精细化的需求；二是农村二三产业发展水平不高，不适应农民多渠道扩大就业和增加收入的需要；三是农民进入市场的组织化程度不高，不适应市场竞争特别是参与国际竞争的要求。从农业农村与国民经济的关系来看，主要是“三个不协调”：一是就业结构调整与产

业结构调整不协调。农业劳动力所占比重没能随农业占 GDP 比重的下降而同步下降,导致农业劳动生产率和农业效益低下。这是农民增收困难最重要也是最基本的原因。二是城镇化进程与工业化进程不协调。城镇化明显滞后于工业化。近几年我国城镇化速度有所加快,但仍低于世界平均水平和同等收入国家的水平。这直接影响农村劳动力的转移和农产品需求的扩大,严重制约农业经营规模的扩大和农业效益的提高。三是资源和国民收入在城乡之间分配不协调。受二元经济结构影响,农业、农村和农民在资源和国民收入分配中长期处于不利地位,农村土地、资金、人才等要素外流严重。近几年在全社会贷款余额中,农业和乡镇企业的比重一直分别只占 5% 左右,这与农业和乡镇企业在国民经济中的地位和作用明显不相称。

我们还要看到,在当前和今后一个时期农民增收问题和粮食安全问题将相互交织、互为影响。近几年来,粮食生产不断下滑的一个很重要的原因,就是种粮比较效益低,种粮农民增收困难,种粮积极性不高。农民收入问题与粮食安全问题是紧密相连的,特别是在粮食主产区,可以说是一个问题的两个方面。这两者的关系处理得好,就可以相互促进、相得益彰;处理不好,两者就会产生矛盾,相互制约。我们要把促进农民增收和发展粮食生产有机统一起来,统筹兼顾,及早谋划,强化措施,主动应对,既要千方百计增加农民收入,又要下大力气保护和提高粮食综合生产能力,确保国家粮食安全。

三、按照统筹思路促进新阶段 农民增收与农村发展

“三农”问题十分复杂,具体工作千头万绪,要想做好必须千方百计。但若想成功地开展农村工作,也要有一定之规,也就

是要有一个基本的指导思想。这个基本的指导思想就是党的十六大和十六届三中全会提出的统筹城乡经济社会发展战略部署。

做好新阶段的农业和农村工作，直观地看，是要解决好农民增收和粮食等农产品供给这两大问题；本质上看，是要研究和探索在工业化、城镇化进程中，如何加强对农业农村发展的支持和保护，加快农业和农村的发展。这是我们在现代化进程中回避不了的现实问题，也是必须解决好的重大课题。要按照十六大、十六届三中全会提出的战略部署，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，全面推进农村小康建设。

要坚持城乡统筹，加快农业和农村发展。发展是农业和农村工作的第一要务，是解决“三农”问题的根本途径。加快发展，必须树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，坚持“五个统筹”，走城乡互动、工农互促的协调发展道路。要全面、正确地理解统筹城乡发展，这不仅是繁荣农村的需要，也是发展城市的需要；不仅要围绕“三农”谈统筹，而且要立足全局抓统筹；不仅要从经济社会发展的要求考虑统筹，还要从政治和国家长治久安的高度考虑统筹。这就要求各级党委和政府真正把农业、农村的发展纳入整个经济、社会发展的“大盘子”之中，统筹考虑，统筹安排。在具体工作中，要做到“六个注重”：一是注重强化农业的基础地位，合理配置资源，加强对农业的支持和保护，形成一、二、三产业相互促进的良性发展局面。二是注重建立全国统一的市場，打破地域界限，消除城乡壁垒，促进产品和要素在城乡间、地区间自由流动、公平竞争。三是注重兼顾不同地区农业和农村的发展，扶持粮食主产区，推进扶贫开发，逐步缩小区域间经济社会发展的差距。四是注重扩大公共财政覆盖农村的范围，加强农村公共服务，提高农村的科技、教育、文化和医疗卫生水平，扩大农民的就业空间，促进农村经济社会和农民的全面发

展。五是注重利用国际国内两个市场、两种资源,努力开拓国内市场,积极参与国际竞争,全面提高农业效益。六是注重保护和合理利用资源,加强生态建设和环境保护,走可持续发展道路,促进人与自然的和谐发展。

根据十六大和十六届三中全会精神,各级党委和政府都要高度重视农业和农村工作,把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,围绕全面推进农村改革,进一步增强农村经济活力,采取强有力的政策措施促进农村发展。在农业与农村经济发展新阶段的起步时期虽然面临许多困难,但从总体上看,国民经济继续保持着强劲的增长势头,农产品市场环境和农村劳动力外出就业环境正在得到逐步改善。处于农村工作第一线的基层干部应当紧紧抓住当前不可多得的重要战略机遇期,充分利用这些有利条件,努力克服存在的困难,加快农业和农村发展。

附录:关于二元经济结构理论的基本内容及其在我国的表现

学术界乃至党中央、国务院经常强调:虽然我国农业与农村经济发展进入了新阶段,但长期困扰农业和农村经济发展的深层次矛盾仍然没有根本解决。那么,这里所讲的深层次矛盾到底指的是什么呢?通俗地说,就是本书开篇谈到的“农业落后而工业发达、农村落后而城市发达、农民贫穷而城市居民富裕”的矛盾,如果用学术语言来表述,就是我国存在二元经济结构问题。那么什么是二元经济结构呢?为了满足对理论问题感兴趣的读者的学习要求,我们提纲挈领地介绍一下二元经济结构理论的基本内容及其在我国的表现。

(一) 二元经济结构模型

二元经济结构理论是由美国经济学家阿瑟·刘易斯提出来的,

他因此而获得了1979年度诺贝尔经济学奖。北京经济学院出版社1989年翻译出版了刘易斯的论文集《二元经济论》。

刘易斯把经济发展问题归结为工农业两大部门之间的关系，系统地分析了二元经济结构消长和变动的过程。刘易斯认为，绝大多数发展中国家的经济已经由单一的农业经济演变为传统农业部门（零散的家庭农业）与现代工业部门（城市工业）并存的二元经济结构。传统农业部门的特征是生产效率低下，无力对抗洪水、干旱等自然灾害。经济活动中传统文化、价值观念根深蒂固。经济活动的目的是为了集体生存与福祉而非个人利益最大化。由于人口相对于土地而言显得太多，因而造成不论怎么辛勤劳动也无法增加收入这样一种意义上的劳动力过剩。在这种情况下，把完全不同于传统部门的、以现代技术和追求利润为特征的生产形态从外部导入一个国家，就会引起劳动、资本等资源从传统部门向现代部门的缓慢转移，同时也会引起经济活动中心从传统农业向现代工业的转移，从传统农村向现代城市的转移，进而导致经济增长。

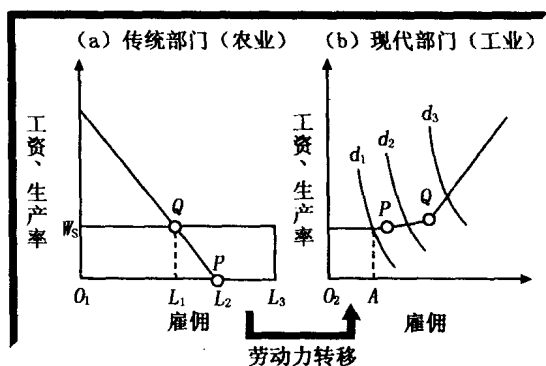


图1 刘易斯的二元经济结构模型

下面以劳动力转移为焦点来考察这一过程（参见图1刘易斯的二元经济结构模型）。假设某个国家的初期的劳动人口为 O_1L_3 ，并