



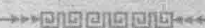
农村全面建成 小康社会之路



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



农村全面建成 小康社会之路



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

图书在版编目 (CIP) 数据

中国发展报告 2013/14: 农村全面建成小康社会之路/中国发展研究基金会著. —北京: 中国发展出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0289 - 4

I. ①中… II. ①中… III. ①农村小康建设—研究报告—中国
IV. ①F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 293032 号

书 名: 中国发展报告 2013/14: 农村全面建成小康社会之路

著作责任者: 中国发展研究基金会

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0289 - 4

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京明恒达印务有限公司

开 本: 890 × 1230mm 1/16

印 张: 17.25

字 数: 268 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developpress.com.cn>

电子邮件: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

《中国发展报告 2013/14》课题组名单

顾问:

王梦奎 国务院发展研究中心原主任, 中国发展研究基金会理事长

项目负责人:

卢 迈 中国发展研究基金会秘书长, 研究员

主报告作者:

宋洪远 农业部农村经济研究中心主任, 研究员

李 实 北京师范大学经济管理学院教授

背景报告作者:

蔡 昉 中国社会科学院副院长, 学部委员, 研究员

张晓山 中国社会科学院学部委员, 研究员

张红宇 农业部农村经济体制与经营管理司司长

吕庆喆 国家统计局统计科学研究所社会统计研究室主任

李 周 中国社会科学院农村发展研究所所长, 研究员

刘守英 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长, 研究员

汪三贵 中国人民大学农业与农村发展学院教授

周飞舟 北京大学社会学系教授

李远行 中央财经大学社会发展学院教授

王晓毅 中国社会科学院社会学研究所研究员

于建嵘 中国社会科学院农村发展研究所研究员
刘燕舞 武汉大学社会学系
金三林 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员
张红奎 农业部农村经济研究中心
赵 海 农业部农村经济研究中心
金书秦 农业部农村经济研究中心
杭 静 农业部农村经济研究中心
李 婕 农业部农村经济研究中心
冯文猛 中国发展研究基金会研究二部主任，副研究员
俞建拖 中国发展研究基金会研究一部主任
冯明亮 国务院发展研究中心农村经济研究部

项目协调人：

冯文猛 中国发展研究基金会研究二部主任，副研究员

序 言

全面建设小康社会是中国现代化进程中的一个必经阶段。2002 年党的十六大作出在 21 世纪的头 20 年全面建设小康社会的战略决策，2012 年党的十八大重申确保在 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标。现在正处于全面建成小康社会的关键时期，全国上下正全面深化改革，全面推进依法治国，全面推进小康社会建设。这是现阶段中国发展的主旋律。

中国社会经济发展很不平衡，城乡发展存在很大差距，全面建设和建成小康社会的难点和重点在农村。全世界都看得见，新中国成立以来，特别是改革开放三十多年来，中国经济得到长足发展，农村面貌发生了巨大的变化，几亿农民的生活总体上实现了温饱有余，这是历史性的伟大成就。同样显而易见的是，中国还是一个发展中国家，还处于社会主义的初级阶段，基本实现现代化还需要经过几十年时间的努力。特别是在广大农村，同城市相比发展明显滞后，和全面建成小康社会的要求还有不小差距。近年来，随着工业化和城市化的快速推进，农村劳动力大规模向城市转移以及人口的老龄化，农村发展出现了许多新的问题。诸如耕地减少、无人种地、村庄空洞化、环境污染和生态破坏，以及社会治理的失范，都是农村发展中新的挑战。从十多年前提出全面建设小康社会到现在，中国社会经济结构已经发生了重大的历史性变化。非农业人口占总人口的比重过半且呈继续上升之势，农村经济在国民经济总量中的比重明显降低且呈继续下降之势，同时国家由于经济实力增强而有可能以更大的力量支持农村发展，农村发展由此也进入了一个新的阶段。在新的形势下农村如何更好地发展，比较顺利地实现全面建成小康社会的目标，是需要认真研究解决的大问题，也是这份《农村全面建成小康社会之路》课题研究的动机。

呈献在读者面前的这份研究报告，是中国发展研究基金会所提供的《中国发展报告》的第五份。此前的四份研究报告，分别讨论了消除贫困、构建社会福利体系、城市化战略和人口政策的调整，都是关系社会经济发展全局的重要问题。这份《农村全面建成小康社会之路》，秉承《中国发展报告》的一贯宗旨，比较全面系统地分析了农村全面建成小康社会面临的形势与任务，以推动城乡一体化发展为指针，讨论了关系农村发展全局的十个领域的问题。这就是：农村人口布局和劳动力资源配置的变化，土地制度的改革，粮食生产，农业经营体系，增加农民收入，农村社会保障和公共服务，农村社会治理，生态环境保护，公共财政支持和户籍制度改革。这基本上可以涵盖现阶段中国农村发展和改革的主要方面。报告对这些领域的历史和现状作了剖析，对相关政策进行了讨论，并且相应地提出了改革措施和政策主张。我认为，研究是认真扎实的，所提的建议是建设性的。

我希望，这份研究报告的公开出版，能够对农村全面小康社会建设起到积极的促进作用，能够对国内外读者了解中国农村发展进程和政策取向有所帮助。

中国发展研究基金会理事长

国务院发展研究中心原主任

王梦奎

2014年12月17日

致 谢

经过两年的努力,《中国发展报告 2013/14: 农村全面建成小康社会之路》终于呈现给读者了。本次报告选择“农村小康”作为研究对象,是因为它对当前和今后一段时期内中国经济社会发展所具有的重大意义。2012 年,中国共产党第十八次代表大会进一步明确了到 2020 年中国全面建成小康社会的战略目标,为这一阶段的中国农村经济社会发展指明了方向。两年来,我们高兴地看到农村经济社会的一系列进步,看到对农村发展影响深远的土地制度改革和户籍制度改革的启动,这些都让我们对农村全面建成小康社会充满激情与信心。然而,我们也清醒地看到,中国地域辽阔、城乡发展差距巨大,要在余下的六年时间里在农村实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设五位一体的目标,是一项难度极大的任务,需要突出重点,深化改革,加大资源投入,才能确保中国农村全面建成小康社会这一宏伟目标的如期实现。

在过去 30 多年中,随着一系列改革措施的实施,中国农村的发展取得了显著进展。1980 年代的“放活”、1990 年代的“稳定”,以及 2000 年以后对农村实施的“反哺”政策,为农业和农村发展注入了强大动力,中国的粮食生产成功地保障了世界上人口最多的国家“谷物基本自给,口粮绝对安全”,农民的人均年纯收入从 1978 年的 133.6 元增加到 2013 年的 8895.9 元,各项社会保障制度在农村逐步建立,数以亿计的农村人口摆脱了贫困,中国农村发生了巨大变化。

在取得可圈可点发展成就的同时,农村在农业生产、居民收入、社会保障、公共服务、社会治理等很多领域依然存在着明显的短板。同城镇相比,中国农村总体发展滞后的局面依然没有得到根本改变。在城镇化人口已经过半并且继

续快速增长、中国继续向中高收入国家迈进，以及农村人口加剧老龄化的情况下，中国农村发展的内部条件和外部环境均发生了根本性的变化，农村的发展进入了城乡一体化发展的新时期。在这个时期，构建什么样的政策框架应对中国农村发展中的既有问题和新的挑战，是一项具有重大现实意义的课题。

在这个背景下，中国发展研究基金会于2013年初启动了这项大型综合研究，历时两年完成了这份报告。本报告的完成，得益于全体课题组成员的辛勤投入以及众多专家学者的鼎力支持。国务院发展研究中心原主任、中国发展研究基金会理事长王梦奎全程指导报告的撰写，对报告的框架结构和各章内容提出重要指导意见。他先后四次对报告进行了仔细的阅读和细致的修改，并亲自执笔报告的导言部分，为报告的整体写作定下了基调。

农业部农村经济研究中心主任宋洪远和北京师范大学教授李实作为主报告作者，用深厚的理论积淀、长期积累的政策实践经验、对现实问题的准确把握、严谨的治学精神以及辛勤的工作，为报告的顺利完成奠定了坚实的基础。

农村研究是个跨学科领域，这份报告也是多学科合作的产物。为了使报告的分析具有坚实的基础和广阔的视角，中国发展研究基金会先后组织召开了多次专家座谈会和主报告讨论会，并委托了高校和部委研究机构的研究人员以及政府相关部门的政策实践者撰写了21份背景报告。这些座谈会和背景报告中的很多建议和资料已经为本报告采纳。这些背景报告及作者分别是：《当前和未来农村经济和社会发展中的突出问题和对策》（张晓山）、《对过去十年农村经济社会政策的总结和思考》（张红宇）、《农村小康进程评估与新时期农村小康的标准与指标体系》（吕庆喆）、《农业产业发展问题研究》（李周）、《农村劳动力问题研究》（蔡昉、王美艳）、《农村土地制度与小康社会建设》（刘守英、邵挺）、《粮食供求平衡状况与食品安全问题》（金三林）、《农村扶贫政策与农民增收》（汪三贵、张伟宾）、《中国农村公共财政与公共服务发展报告》（周飞舟等）、《农村社会问题研究》（李远行）、《农村发展进程中的环境问题》（王晓毅）、《当前农村社会管理的困境与突破》（于建嵘）、《农村自杀问题研究》（刘燕舞）、《强化农村基础设施建设》（武志刚、李婕）、《推动城乡发展

一体化》(张红奎、高鸣)、《创新农业经营体系》(赵海、马凯)、《建设农村生态文明》(金书秦、张灿强)、《明确政府职责作用》(杭静、高强)、《2020年中国农村人口变化预测》(冯文猛)、《如何认识小康指标体系及构建原则》(俞建拖)、《中国农村治理的问题及对策》(冯明亮)。上述部分背景报告作者还参与了各个阶段的讨论并提供了很好的建议。能和这样一批优秀的专家合作,我本人感到非常荣幸,并在此表示衷心感谢。

此外,为了更准确地把握农村问题的现状及变化发展,课题组先后赴湖南宁乡县、湘潭县,河北宁晋县,云南寻甸县等地进行实地调研。调研当中,得到了当地政府有关部门的大力协助。

中国发展研究基金会为报告的完成投入了大量的人力物力。冯文猛、俞建拖、冯明亮、都静、陈诚、李帆、陈浩、刘阳、杜智鑫、张荆、赵晨、梁博姣出色地完成了项目的具体组织工作,同时还承担了资料搜集整理、辅助性研究和后期的大量修改完善工作。各章节修改分工如下:第一章(俞建拖)、第二章(冯文猛)、第三章(刘阳、冯文猛)、第四章(陈诚)、第五章(陈诚、俞建拖)、第六章(俞建拖)、第七章(李帆)、第八章(冯明亮)、第九章(陈浩)、第十章(都静)、第十一章(杜智鑫)、结束语(冯文猛)。

2008年起,中国发展研究基金会设立了“中国政策研究基金”,以支持年度性的《中国发展报告》及其他研究项目的进行。美国史带基金会为“中国政策研究基金”提供了慷慨资助。弘毅投资、德国国际合作机构(GIZ)为本报告的撰写提供了热心资助。

值此报告付梓之际,谨代表中国发展研究基金会,对全体课题组成员以及为报告的顺利完成提供支持和帮助的单位及个人表示诚挚的感谢!

中国发展研究基金会秘书长 卢 卫

2014年12月17日

目 录

导 言	1
第一章 农村全面建成小康社会是艰巨的历史性任务	5
一、非典型的城乡二元发展格局	6
二、历史视角下的农村发展战略	8
三、当前农村全面建设小康社会的重点工作与面临的挑战	10
四、农村全面建成小康社会的基本路径	14
第二章 农村人口布局和劳动力资源配置的变化	17
一、2020 年农村人口数量、分布和结构	18
二、2020 年的农村劳动力	24
三、应对农村人口和劳动力变化的三个途径	32
第三章 深化土地制度改革，赋予农民更多财产权利	35
一、中国土地制度的演变过程、基本特征和主要问题	36
二、以确权颁证为突破口推进农村土地产权改革	40
三、积极推进农地承包经营权流转	43
四、改革农村宅基地管理制度	47
五、探索农村集体建设用地入市模式	51
六、深化征地制度改革	54
七、积极探索集体产权制度改革	57
第四章 实现粮食供求平衡，保障食品安全	63
一、中国粮食生产面临的资源制约	64

二、粮食供求状况及其变化趋势	67
三、世界粮食供求变化及其对中国的影响	70
四、食品安全态势与监管体系建设	72
五、实施新的国家粮食安全战略	76
第五章 创新农业经营体系, 加快发展现代农业	85
一、新型农业经营体系的总体框架	86
二、构建新型农业经营体系的必要性和紧迫性	87
三、新型农业经营体系发展的现状与问题	90
四、发展新型农业经营体系的总体思路 and 基本要求	97
五、发展新型农业经营体系的重点任务和对策措施	100
第六章 增加农民收入, 促进分配公平	107
一、农民收入状况与全面小康社会目标	108
二、促进农村劳动力向城镇转移, 加快农民工资性收入增长	112
三、提高农业生产效率, 夯实农业经营收入增长基础	113
四、加大惠农政策力度, 提高农民转移性收入	115
五、加大扶贫政策力度, 消除绝对贫困	119
第七章 完善社会保障和公共服务体系	125
一、优化配置教育资源, 提高农村教育质量	126
二、完善农村养老保障制度, 加快农村养老服务体系	130
三、健全农村医疗保障制度, 提高农村居民健康水平	134
四、改善农村居民住房条件, 实现困难群众住有所居	142
五、推进农村公共服务设施建设, 改善农村居民生活条件	146
第八章 推进农村社会治理创新	149
一、当前农村社会的治理格局	150
二、农村社会及其当代变革	161
三、当前农村社会治理问题	164
四、创新农村社会治理的政策建议	168

第九章 强化资源管理和环境保护, 建设农村生态文明	175
一、农村生态文明建设面临的主要问题	176
二、农村生态环境恶化产生的严重影响	182
三、加强农业资源管理和农村生态环境治理的对策	185
第十章 明确政府职责, 强化公共财政支持	199
一、建国以来国家与农民关系的演变过程	200
二、当前公共财政投入的总体状况	209
三、当前公共财政投入存在的主要问题	215
四、强化公共财政支农的政策建议	222
第十一章 加快户籍制度改革, 推动城乡发展一体化	227
一、加快推进户籍管理制度改革	229
二、推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖	235
三、健全农业转移人口市民化推进机制	244
结束语	248
本书背景报告	249
参考文献	250

专栏目录

专栏 2.1	还有多少村庄等待消失	21
专栏 2.2	中国最“老”县的养老困局	23
专栏 3.1	工业用地与住宅商业用地不同的出让方式	39
专栏 3.2	工商业资本进入农村	44
专栏 3.3	上海土地承包经营权流转市场建设	46
专栏 3.4	小产权房的争论	48
专栏 3.5	宅基地流转和土地增减挂钩	50
专栏 3.6	广东省集体建设用地使用权流转管理办法	53
专栏 3.7	农村集体资产量化的不同路径	58
专栏 3.8	宁夏平罗县开展农村集体经济组织成员身份认定试点工作	59
专栏 3.9	上海闵行资产折股量化的探索	61
专栏 4.1	“瘦肉精”引发的中毒事件及原因	73
专栏 4.2	中国杂交水稻育种研究取得的成就	79
专栏 4.3	农村义务教育学生营养改善计划	83
专栏 5.1	上海市松江区家庭农场的探索实践	90
专栏 5.2	四川郫县唐昌镇战旗村土地股份合作社	92
专栏 5.3	农业产业化经营的温氏模式	93
专栏 5.4	湖南安邦新农业科技股份有限公司	94
专栏 5.5	浙江省瑞安市马屿镇汇民农村资金互助社	103
专栏 5.6	日升隆小额贷款有限责任公司	104
专栏 6.1	互助资金的贫困瞄准和减贫效果	122
专栏 7.1	中等职业教育国家资助政策的减贫效应	129
专栏 7.2	湖北省老营村老年人生活状态	132
专栏 7.3	营养包：为终生健康开个好头	141
专栏 7.4	贵州省 2014 年度同步小康驻村工作“六项行动 50 项重点任务”之 “帮助排忧解难，促进民生改善”行动	144
专栏 8.1	破解村庄两委矛盾的主要探索	157
专栏 8.2	乌坎事件	158
专栏 8.3	大学生村官	160
专栏 8.4	温岭的乡镇人大“参与式预算”	170
专栏 9.1	中国环境管理中的“九龙治水”	186

专栏 9.2 生态补偿机制在水污染控制中的应用	190
专栏 9.3 农业资源保护和高效利用项目	195
专栏 9.4 农村环境治理和环境保护项目	196
专栏 9.5 农村生态修复和保护项目	196
专栏 10.1 乡村债务问题	204
专栏 10.2 农村综合改革	208
专栏 10.3 从农业三项补贴到四项补贴	210
专栏 10.4 农村基础设施建设情况	212
专栏 10.5 农村环境综合整治的财政政策选择	213
专栏 11.1 《居住证管理办法(征求意见稿)》	231
专栏 11.2 上海解决农民工子女就学问题: 公办民办两轮驱动	237
专栏 11.3 农民工夜校	238
专栏 11.4 流动人口的健康与医疗卫生状况	239
专栏 11.5 农民工参加社会保险的制度安排	241

图目录

图 2-1 2000~2010 年各省份乡村人口的变化	20
图 2-2 农村人口年龄结构的变化	22
图 2-3 农民工与农业劳动力年龄结构比较	28
图 2-4 城镇就业规模和构成	28
图 2-5 农业生产率的历史比较	30
图 3-1 中国土地管理制度框架	37
图 4-1 中国各部门用水量所占比重	65
图 4-2 2008~2013 年外出农民工月收入变化情况	66
图 4-3 五国粮食总产量与世界粮食总产量比较	71
图 4-4 国家食品安全信息平台	82
图 5-1 新型农业经营体系的框架结构	87
图 6-1 农民人均纯收入增长(1978~2013 年)	109
图 6-2 城乡居民的收入增长	110
图 6-3 城乡收入比变化	110
图 6-4 农村最高与最低 20% 收入户收入比	110
图 6-5 21 世纪以来两个时期农民收入增长的比较(年均增长率)	113

图 6-6	农产品价格变动与农民农业经营收入增长的相关性	114
图 6-7	农村非农就业人员和非农收入的比例	115
图 6-8	2013 年农村不同县(区)低保标准	118
图 6-9	2013 年各省城乡居民最低生活保障标准的比率	118
图 6-10	中国农村贫困人口和贫困发生率下降趋势	120
图 7-1	高中阶段毛入学率(2005~2013 年)	128
图 7-2	中等职业学校与普通高中在校生数量(1990~2013 年)	129
图 7-3	1991~2012 年中国孕产妇死亡率(1/10 万)	135
图 7-4	1991~2012 年 5 岁以下儿童死亡率	135
图 7-5	1991~2012 年婴儿死亡率	136
图 7-6	农村卫生厕所普及率	137
图 7-7	农村居民住房面积及质量变化(2001~2012 年)	143
图 7-8	2010 年农村住户居住在 20 世纪 70 年代及以前建造住房的比例	144
图 8-1	农村总体自杀率变化(1/10 万)	167
图 9-1	21 世纪以来全国农业用水量变化情况	178
图 9-2	21 世纪以来中国化肥施用量(折纯)变化情况	179
图 9-3	21 世纪以来中国农药使用量变化情况	179
图 9-4	21 世纪以来中国农用薄膜使用量变化情况	180
图 9-5	中国土地荒漠化和沙化情况	181
图 9-6	中国“癌症村”年度新增及累计变化	184
图 9-7	中国“癌症村”分布与密度分级	184
图 10-1	2003~2012 年农业财政支出及其占比	210
图 10-2	主要国家农业支持保护水平比较	216
图 11-1	《居住证管理办法(征求意见稿)》向社会征求意见,明确持证人权利	231
图 11-2	船房流动人口就医状况	240
图 11-3	2012 年中央和地方支出结构	245

表目录

表 2-1	2003~2012 年农村劳动力每年从事农业劳动平均时间	26
表 2-2	农民工数量和类型	27
表 2-3	部分国家人均 GNI 与农业就业比重(2011 年)	31
表 3-1	农村集体产权制度改革进展情况	58

表 4-1	家庭承包地流转面积及流转价格	66
表 4-2	2012~2020 年农业资源要素变化对主要农产品产量的影响	67
表 4-3	2012 年和 2020 年主要粮食作物供给与需求预测	69
表 4-4	2012 年和 2020 年主要畜水产品供给与需求预测	69
表 4-5	1990~2012 年世界玉米、水稻、小麦总产量及其占粮食总产量之比	70
表 4-6	2000 年以来的世界粮食供求形势	71
表 4-7	国家食品安全监管有关机构及其主要职责	75
表 4-8	21 世纪以来出台的食品安全管理政策法规文件	75
表 5-1	农户经营耕地规模情况	88
表 5-2	2008~2013 年农民专业合作社发展概况	91
表 5-3	近几年农业产业化龙头企业发展情况	92
表 5-4	2012 年全国各层级农技推广机构情况	94
表 6-1	部分惠农政策的资金投入	117
表 6-2	互助资金不同收入组受益情况	123
表 7-1	新型农村合作医疗进展情况	135
表 7-2	2012 年农村居民主要疾病死亡率及死因构成	138
表 7-3	西部某村新农村建设中不同部门项目资金情况	147
表 7-4	河北省村镇主要公共服务设施分级配置一览表	148
表 8-1	行政村数量和人口规模的变化	155
表 9-1	2000~2005 年山东省污水灌溉区土壤污染造成的农作物损失	182
表 9-2	中国环境管理“八项制度”	187
表 9-3	农业资源管理和环境保护的法律法规	189
表 9-4	农业资源管理和农村生态环境保护技术体系	191
表 10-1	人民公社时期农村主要公共产品和公共服务的供给方式	201
表 10-2	农村主要公共产品和公共服务供给资金来源	202
表 10-3	乡(镇)财政收入和支出	203
表 10-4	村级财务收入和支出	203
表 10-5	1993~1999 年中央财政和地方财政收支情况	206
表 10-6	1996~2000 年全国乡镇和统筹资金自筹	207
表 10-7	1994~1999 年农民负担情况	207
表 10-8	2007~2012 年中央财政“三农”支出	211
表 10-9	部分国家农业增加值占 GDP 比重	215