

# 中国农村要素市场

## 调查分析报告

Zhongguo Nongcun Yaosu Shichang DiaoCha Fenxi Baogao

宋洪远◎主编

16  
中国农业出版社

# 中国农村要素市场调查 分析报告

宋洪远 主编



中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村要素市场调查分析报告/宋洪远主编. —  
北京: 中国农业出版社, 2012. 5  
ISBN 978-7-109-16762-9

I. ①中… II. ①宋… III. ①农村劳动力—劳动力转移—调查报告—中国②农村金融—调查报告—中国③农村—土地制度—研究报告—中国 IV. ①F32②F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 087273 号

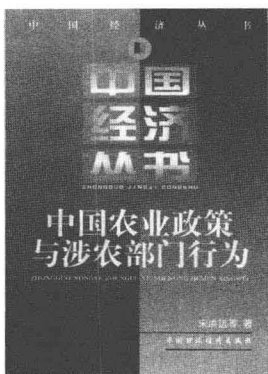
中国农业出版社出版  
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)  
(邮政编码 100125)  
责任编辑 姚红

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行  
2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 16  
字数: 283 千字  
定价: 35.00 元

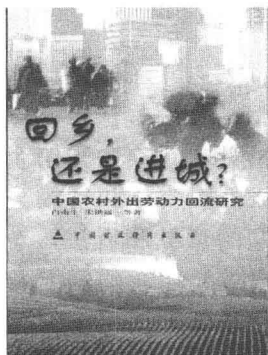
(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 中国农村发展与政策专题研究的部分图书系列



中国农业政策与涉农部门行为，宋洪远等著，中国财政经济出版社，1998年7月

本书为农业部软科学课题研究成果。该书通过描述中国经济转轨时期粮食、供销和金融等涉农部门的组织结构和行为特征，系统分析了影响涉农部门行为的内外部因素，对涉农部门在农业政策制定和执行过程中的影响和作用进行了深入研究，并对20世纪90年代以来中国农业和农村经济政策“落实难”的体制原因进行了深层次探讨。是对涉农部门行为进行实证研究的一部系统之作。该书曾于1999年在法兰克福国际图书博览会上展出，并于2004年11月获首届“中国农村发展研究奖”专著提名奖。



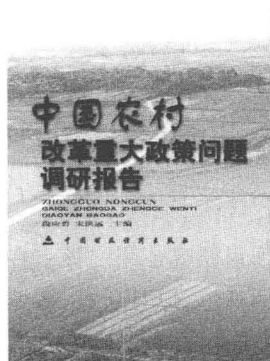
回乡，还是进城？——中国农村外出劳动力回流研究，白南生、宋洪远等著，中国财政经济出版社，2002年9月

本书为美国福特基金会资助项目研究成果。该书在对四川和安徽2省、4县、12村、400个农户进行个案调查，并结合利用国家统计局农村社会经济调查总队2省的7100个样本进行抽样调查的基础上，对中国农村劳动力回流现象发生的原因、过程及其对输出地社会经济发展的影响进行了全面的考察和分析，对现阶段的中国农村外出劳动力回流问题做出了更加符合实际情况的解释。是目前国内关于农村劳动力回流问题研究的一部较为系统全面的专著。该书曾于2004年分别获得第十四届“中国图书奖”和首届“中国农村发展研究奖”专著奖。



中国乡村财政与公共管理研究，宋洪远等著，中国财政经济出版社，2004年7月

本书为美国福特基金会和国家社会科学基金资助项目的研究成果。该书利用大量详实的乡村调查和案例访谈资料，对乡级财政和村级财务、乡村债务、乡村公共品供给和公共支出管理、农民负担等重要问题进行了实证分析，揭示了造成农民税费负担和乡村组织债务问题的制度根源，为进一步健全乡村公共管理制度进行了有益的探索。是关于中国乡村财政与公共管理研究的一部较为全面系统的专著。该书曾入选2004年度《中国学术年鉴》，并于2005年获“希森·《中国新闻周刊》三农基金”三农研究奖。



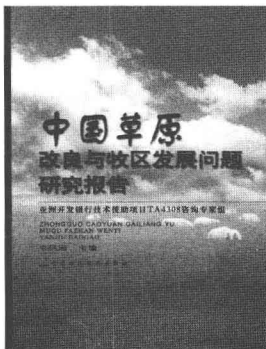
中国农村改革重大政策问题调研报告，段应碧、宋洪远主编，中国财政经济出版社，2004年7月

本书为农业部软科学重点委托项目研究成果。该书采用实地访谈和问卷调查相结合的方法，重点了解有关单位、基层干部和农民对国有粮食购销企业改革、农村信用社改革、乡镇机构改革和村级公益事业“一事一议”等政策问题的意见和看法，对几项改革的进展情况、取得的成效、存在的问题及其原因进行了分析和探讨，在此基础上提出了调整完善和进一步落实有关改革政策措施的意见和建议。该书获农业部软科学2001—2003年度研究优秀成果2等奖。



中国主产区粮食综合生产能力建设问题调研报告，段应碧、宋洪远主编，中国财政经济出版社，2005年9月

本书为农业部软科学重点委托课题研究成果。该书选择水稻、小麦、玉米等3个主要粮食品种，分别对江西、湖北、河南、河北、吉林和黑龙江省的6个主产县（市）的有关部门和300多个农户进行了实地调查和访谈。在此基础上，对主产区粮食综合生产能力的现状、下降的原因，以及提高粮食综合生产能力应采取的措施进行了深入的分析和探讨。该书的综合分析报告部分得到了温家宝总理的批示，并被评为农业部2004年优秀调研报告特等奖。



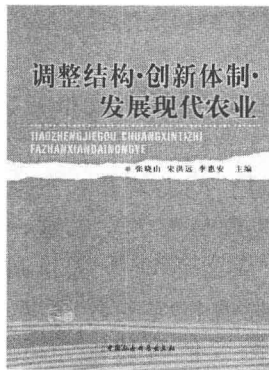
中国草原改良与牧区发展问题研究报告，宋洪远主编，中国财政经济出版社，2006年7月

本书为亚洲开发银行技术援助项目研究报告。该书在对内蒙古、甘肃、宁夏3省区、6个旗县的有关部门和12村、240个农户进行问卷调查和实地访谈的基础上，围绕中国草原改良与牧区发展这一主题，对草原管理政策法规、项目管理体制和制度、草地资源和家畜管理、草原改良与牧区减贫、社区牧户和妇女参与、项目监测评估与效益分析、案例调查主要情况、国际经验及其启示等一些重要问题进行了分析和研究。该项成果于2008年6月获第三届“中国农村发展研究奖”专著提名奖，于2010年3月获亚洲开发银行与中华人民共和国财政部举办的“第二届技术援助项目奖”政策推动奖。



中国乡村债务问题研究，段应碧、宋洪远主编，中国财政经济出版社，2006年11月

本书为农业部软科学重点委托课题研究成果。该书在对吉林、河北、山东、河南、陕西、安徽、湖南、湖北、江西、四川等10省31个县市的41个乡镇和65个行政村进行调查以及对乡村干部与农民群众进行访谈的基础上，对2000—2004年乡村债务的来源、用途、债权、规模及其结构进行了实证分析，对乡村干部与群众对乡村债务的看法和建议进行了梳理，在此基础上，探讨了乡村两级债务形成的原因及其运行机理，并提出了化解乡村债务的基本思路与对策建议。该书于2008年6月获得第三届“中国农村发展研究奖”专著奖。



调整结构·创新体制·发展现代农业，张晓山、宋洪远、李惠安主编，中国社会科学出版社，2007年9月

本书是国家自然科学基金重点项目“农业结构良性调整与产业化经营”分课题组最终研究成果的精选。该书紧紧围绕结构调整、体制创新和发展现代农业这个主题，深入分析了改革以来农业结构和农村区域经济结构变动以及城乡结构变化的状况和特点，深入研究了主要农产品供求、财政金融、行政管理、农产品贸易制度与农业结构调整的关系，深入探讨了农村土地所有权状况、农村劳动力流动、农业产业化经营对农业结构变动和调整的影响。该项目成果被验收专家组综合评价为A级。



农村改革三十年，宋洪远主编，中国农业出版社，2009年1月

本书是《强国之路——纪念改革开放30周年重点书系》中的一部。该书主要围绕回顾农村改革的历程、总结农村改革的经验、把握农村发展的未来这条主线，分设农村体制和制度创新、农业发展的物质基础和技术条件、农业生产和农村经济发展、农产品市场体系、农民收入消费和生活质量、工农关系与城乡关系、农村基层民主等7个板块17个专题，对农村30年来的改革开放进行了系统归纳和总结，对农村改革发展的趋势进行了深入分析和展望。



中国新农村建设：政策与实践，宋洪远等著，中国农业出版社，2012年4月

本书是国家社会科学基金重大项目“社会主义新农村建设重大理论与现实问题研究”的最终研究成果。该书在对吉林省梨树县、陕西省西安市长安区、安徽省明光市、江苏省如皋县4县（市、区）的有关部门、乡镇、村进行问卷调查和实地访谈的基础上，围绕新农村建设中的体制、政策和实践这一主题，对新农村建设的历史与理论实践背景、农业农村经济发展、农业农村支持保护、农村基础设施和公共服务、土地制度、乡村治理和农民素质等一些重要方面进行了系统分析和研究，进一步完善了新农村建设研究的系统性和针对性。该书的部分内容以报告形式上报，得到了回良玉副总理和省部级领导的批示。



# 前 言

本书的主要内容来源于本人 2006—2011 年主持（或合作主持）的三个课题的研究成果，它们分别是香港乐施会资助的“农民工政策落实情况及实施机制跟踪调查”、美国福特基金会资助的“农村中小企业金融服务需求与融资方式研究”和中国财政部资助的“城市化工业化进程中农村土地制度改革研究”。



规模日益扩大的农民工为我国经济社会发展做出了重要贡献。但是，受体制机制政策等各方面因素的影响，农民工进城就业一直存在障碍，劳动权益得不到有效保障。近几年，为了更好地促进农村劳动力转移就业、改善农民工就业环境、保障农民工权益，全国人大、国务院以及劳动部等部委制定修改了强化劳动保障方面的法律法规，出台了相关政策文件，制定实施了一系列解决农民工问题的政策措施。但是，关于农民工政策落实情况和实施机制的调查研究较少。在衡量政策效果时，很难准确判断政策的落实情况，也不十分清楚政策落实过程和实施机制中存在的问题及原因。

“农民工政策落实情况及实施机制跟踪调查”课题主要关注的是 2006 年国务院 5 号文件下发后，农民工政策的落实情况和实施机制问题。课题组在 2008 年 9 月和 2009 年 3 月分别赴江苏和广西进行了调查，与两地的四级政府（省、市、县、镇）的农民工办、劳动部门、建设部门、农业部门、财政部门、教育部门、公安部门、卫生部门、工会、计生委、妇联等部门举行了座谈，通过典型企业调查和街头随机采访的方式获得 204 份农民工的有效问卷和 38 份农民工访谈记录。

课题组通过调查研究发现：农民工工资管理机制上存在着缺乏上级对下级问责制度、行政与司法不能有效配合、仲裁与诉讼不能相互协调、工会没有发挥应有作用等问题，政府需要进一步梳理政策规定、完善立法，加强劳动监察工作，并且支持发展民间农民工维权组织；农民工管理政策落实的问题在于农民工的自主性问题、用人单位的自觉性问题和政府职能部门的积极性和执法能力问题，政府需要进一步提高农民工自身素质和维

权意识，探索农民工权益保护的有效司法机制，提高法律法规的执法效果，强化法律援助；农民工培训规模不断扩大、投入不断提高、项目不断增加，但是在其他方面的效果不理想，政府评价和社会评价均不高，政府需要调整人力资本开发的方向，扩大职业学历教育，完善项目实施和管理，提高资金使用效率；进城农民工子女教育的“两为主”政策目标没有完全实现，需要探索建立以居住地为基础的义务教育管理体制，建立适应人口大规模流动的义务教育财政体制，引导和扶持农民工子弟学校发展，并加大投入改善农村留守儿童教育条件；我国农民工社会保障落实呈现参保率低、退保比率高的现状，应该坚持政府主导原则，建立适应农民工特点的多层次的社会保障体系。

## 二

中国企业的80%~90%为中小企业，中小企业绝大多数分布在农村，为农村的社会发展和经济增长做出了突出的贡献。但是中小企业贷款难问题成为制约其成长的最大障碍之一，对农村中小企业来说尤其如此。与此同时，近几年农村金融改革不断推进，农村信用社改革、农业银行股份制改革、农业发展银行拓展业务范围等。这些改革进展怎样？对农村中小企业融资服务的影响怎样？都是大家所关心的问题。

“农村中小企业金融服务需求与融资方式研究”课题主要关注的是农村中小企业对金融服务的具体需求、融资方式方法以及农村金融改革对农村中小企业融资的影响。课题组在2007年对吉林省、安徽省、陕西省和江苏省四省各一个县的农村金融改革进展及对农村中小企业融资服务的影响进行了实地调查；2008年委托这四省农村固定观察点办公室对辖内的农村中小企业进行问卷调查，涉及四省的59个县，获得有效问卷293份；同时委托四省农村固定观察点办公室对辖内的农村中小企业和农村信用社进行实地调查，获得64份中小企业案例报告、52份农村信用社案例报告。

课题组经过调查研究发现：2007—2008年间近80%的企业向正规金融和民间金融提出过融资申请，半数以上的融资申请在200万元以内，绝大多数的融资期限在一年以内。企业资金的最主要来源还是以内部积累为主，很难获得风投、创投等形式的外部资金，正规贷款是比民间借贷更为主要的融资方式。企业更愿意从工行等四大行那里获得贷款，现在获得贷款的主要渠道是农村信用社，抵押是贷款的主要方式，开展民间融资的主要途径是向个人借款。农村信用社改革进一步加强了其在农村信贷市场的垄断

地位，提高了其金融服务的能力，但是对农村中小企业的金融的影响还没有充分显现；中国农业银行出于股改的准备阶段，对农村中小企业只有少量业务；农业发展银行拓宽业务范围后，也只关注少数农业产业化龙头企业，与农村中小企业关系不大。

### 三

改革开放 30 多年，城市化和工业化快速推进，成为我国经济社会持续快速发展的重要引擎，取得了令世人瞩目的成就。农村土地和农村土地制度在我国快速城市化和工业化进程中扮演了举足轻重的角色。当前，城市化进入加速阶段，工业化进入中后期阶段，现行的农村土地制度已经不能适应经济社会发展的需要，在一定程度上制约着我国城市化、工业化的健康发展。

“城市化工业化进程中农村土地制度改革研究”课题主要围绕农用地流转、农村宅基地制度改革以及征地制度改革三个土地制度的核心内容开展研究。为了便于研究的开展，我们成立了三个子课题组，分别是农用地流转课题组、农村宅基地制度改革课题组和征地制度改革课题组。

农用地流转课题组在广东进行实地调查发现：农民有后顾之忧，农地流转意愿不强；流转市场建设滞后，农地流转不畅；农地流转监管不到位，流转行为不规范；农户利益得不到切实保障，是当前农用地流转的主要问题。课题组提出，促进农地流转健康稳定发展需要加强农村土地承包管理，建立健全农村土地流转市场体系，建立农地流转和规模财政奖补制度，加快相关配套制度改革与创新。

农村宅基地制度改革课题组主要分析了宅基地有偿使用以及流转这两个大家比较关注的问题。课题组分析认为宅基地的有偿使用不一定能够有效遏制宅基地的超标问题。课题组通过对成都市的农房抵押、天津市的宅基地换房和重庆市的农村产权交易所的研究发现：政府直接介入的宅基地流转，容易出现农民的平等参与、可持续发展以及少数不合作农民的利益受到损害等问题；农房抵押可以推进农村金融深化，但是该项工作的成败还难以预期，金融机构处置抵押房产难是一些地方实践失败的重要因素。当前，政府应该强化农村宅基地确权发证工作，完善农村宅基地使用权退出机制，推进农村宅基地流转实践，进一步严格宅基地审批管理制度。

征地制度改革课题组在全面梳理我国农村集体土地征用制度的历史沿革、总结农村集体土地征用制度的规定及征用模式、分析征用农村集体土

地补偿标准存在问题的基础上，提出农村集体土地由征用转变为征购的改革思路，并提出了实行农村集体土地征购的基本设想、设计以及与之相应的配套改革和法律修改。

这些课题的顺利开展，得到了各调查地政府部门的积极配合，在这里一并表示感谢。他们分别是：吉林省人民政府发展研究中心、江苏省委研究室、安徽省农业委员会、广西壮族自治区农业厅、陕西省委政策研究室，以及吉林省梨树县、江苏省苏州市、江苏省常熟市、江苏省如皋市、安徽省明光市、广西壮族自治区玉林市、广西壮族自治区北流市、陕西省西安市长安区等地方政府。

农村劳动力转移就业、农村金融和农村土地制度是三个既重要而又范围广泛的研究领域，我们的这些成果只是对这些领域有关问题的初步探讨，疏漏在所难免。一些调查和报告撰写是前三四年进行的，所反映的情况和提出的建议可能都已经落后于当前的实践，但是他们却真实的记录了中国农村要素市场所发生的变化。总之，希望本书的出版能够为大家进一步了解和研究中国农村要素市场提供帮助，欢迎大家批评指正。

宋洪远  
2012年4月

# 目 录

前言

<b>第一篇 农民工政策落实情况与实施机制</b> .....	1
第一章 农民工工资管理：目标、政策与落实 .....	3
第二章 农民工劳动管理问题研究 .....	18
第三章 农民工培训政策内容与执行情况分析 .....	26
第四章 进城农民工子女义务教育问题研究 .....	41
第五章 农民工社会保障体系：制度、落实与思考 .....	59
附录 1 “农民工政策落实情况及实施机制跟踪调查” 课题组 .....	76
附录 2 农民工政策落实情况及实施机制跟踪调查农民工调查问卷 .....	77
<b>第二篇 农村中小企业融资与金融改革</b> .....	99
第六章 农村中小企业融资需求及其融资方式 .....	101
第七章 农村信用社改革与农村金融服务 .....	113
第八章 正规金融机构改革与农村金融服务 .....	122
附录 1 “农村中小企业金融服务需求与融资方式研究” 课题组 .....	129
附录 2 农村中小企业调查问卷 .....	130
附录 3 农村中小企业融资案例分析 .....	136
附录 4 农村信用合作社案例分析 .....	146
<b>第三篇 农村土地管理制度改革与创新</b> .....	171
第九章 农村土地承包经营权流转问题研究 .....	173
第十章 农村宅基地管理制度改革研究 .....	192
第十一章 农村集体土地征用制度改革的思路及设想 .....	205
附录 1 “城市化工业化进程中农村土地制度改革研究” 课题组 .....	231
附录 2 部分省份农村集体土地征用补偿标准比较表 .....	232
附录 3 部分省份征地补偿地区分类情况 .....	239



# 第一篇

## 农民工政策落实情况与实施机制



# 第一章

## 农民工工资管理：目标、政策与落实

### 一、农民工工资管理目标与政策

农民工工资偏低和工资拖欠问题一直是农民工工资管理领域最为突出的两个问题，到现在依然存在。工资拖欠是属于农民工权益保护方面的问题，我国1995年开始施行的《劳动法》已有明确规定“工资应以货币的形式按月支付给劳动者本人，不得克扣或者无故拖欠劳动者的工资”，“克扣或者无故拖欠劳动者工资的，由劳动行政部门责令支付劳动者的工资报酬、经济补偿，并可以责令支付赔偿金”。但是，由于种种原因，这些法律并没有遏制农民工工资拖欠问题，反而在建设等领域较为严重。2003年国务院开始更加重视这个问题，在《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（国办发〔2003〕1号）中对解决农民工工资拖欠和克扣问题对有关部门提出了要求。2003年10月温家宝总理在重庆市云阳县为农妇熊德明讨工资事件发生后，国家各个层面开始密切关注农民工工资拖欠问题，发起了清理拖欠民工工资和清理拖欠建设工程款的“双清运动”<sup>①</sup>。即使到现在，每年春节期间，各地政府都会发起一场为农民工讨工资的专项行动。但是类似这种“风暴”、“运动”式的行为并不能成为解决农民工工资拖欠问题的常规有效手段，我国也一直在试图构建解决农民工工资拖欠问题的长效机制，在法律、行政等方面都有突破，先后制定了《劳动监察保障条例》、《劳动合同法》<sup>②</sup>、《劳动争议调解仲裁法》等法律，并依据《劳动监察保障条例》各地县级政府成立劳动监察大队，而在2006年3月《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）（以下简称“5号文件”）这一首次以中央政府名义发布、全面系统解决农民工问题的指导性文件中，再一次关注此问题，这时不再是强调部门职责了，而是明确提出建立工资支付保障制度，其中一个新的要求就是建立工

---

<sup>①</sup> 2004年3月5日，温家宝总理在十届全国人大二次会议上作报告：“国务院决定，用三年时间基本解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题。”“三年清欠”计划写入政府工作，并取得较好效果（黄卫，2007）。

<sup>②</sup> 该法历经3年波折、4次审议最终于2007年6月29日在全国人大常委会第二十八次会议上高票通过，但是在社会上引起较大争议。



资保证金制度，这个制度对解决工资拖欠问题意义重大。

而农民工工资偏低的原因是多方面的，与劳动力市场的供求关系、农民工的人力资本、农民工的组织化程度和政府的作用等方面有密切关系（韩俊，2009），而在我国为防止工资偏低，主要依靠的是最低工资制度，1995年的《劳动法》就已明确“国家实行最低工资保障制度”。解决农民工工资偏低的基本办法更是要依靠最低工资保障制度，5号文件要求“合理确定和提高农民工工资水平”，提出要严格执行最低工资制度、制定岗位定额参考标准、推进工资集体协商制度、制定工资指导线等，但是后面的几项措施对企业没有强制力，在现在的我国国情下，对解决农民工工资偏低没有实质性的意义，关键还是靠落实最低工资制度。我国也为落实该制度制定了一系列法律条文，2004年3月1日起施行的《最低工资规定》对最低工资标准的确定、调整和公布做了明确规定，同时明确对违反最低工资标准的企业主等“由劳动保障行政部门责令其限期补发所欠劳动者工资，并可责令其按所欠工资的1至5倍支付劳动者赔偿金”；《劳动法》规定“低于当地最低工资标准支付劳动者工资的，由劳动行政部门责令支付劳动者的工资报酬、经济补偿，并可以责令支付赔偿金”；《劳动合同法》也要求“劳动报酬低于当地最低工资标准的，应当支付其差额部分”。

同时，《劳动法》、《劳动合同法》和《劳动保障监察条例》等法律、法规赋予了县级以上各级人民政府劳动行政部门监督检查的职责，并对违反劳动法律、法规的行为有权制止，并责令改正和处罚的权力。中国的农民工工资管理实行的是属地管理原则。工资拖欠最低工资等的具体事宜所辖县政府负责，县级以上政府更多的是指导、协调和监督下级政府。各级政府劳动行政部门的主要工作内容是宣传、检查和受理举报投诉。

综上所述，考察农民工工资管理政策的落实情况主要围绕解决工资拖欠问题的工资保证金制度以及解决工资偏低问题的最低工资制度，从这些制度的落实过程中分析实施机制。

表 1-1 政策目标及措施

政策目标	政策措施		总结
	文件、法律法规	要点	
解决工资拖欠	国办发 [2003] 1号	强调劳动保障部门和建设部门监督检查职能	主要手段是建立工资支付保障制度，行政部门的检查督察惩罚是最主要的遏制手段
	国发 [2006] 5号	建立农民工工资支付保障制度	
	劳动法	克扣或者无故拖欠劳动者工资的，由劳动行政部门责令支付劳动者的工资报酬、经济补偿，并可以责令支付赔偿金	