

国务院发展研究中心重点课题

SURVEY ON CHINA'S CONSTRUCTION OF NEW COUNTRYSIDE

中国新农村建设调查

主编 李剑阁

 上海远东出版社

中国发展研究基金会资助课题

SURVEY ON CHINA'S CONSTRUCTION OF NEW CO

中国 新农村建设调查

主编 李剑阁

课题负责人 李剑阁

课题协调人 韩俊 谢扬 徐小青

上海远东出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国新农村建设调查/李剑阁主编. —上海:上海远东出版社, 2007

(中国经济论丛. 新农村建设专辑)

ISBN 978-7-80706-431-2

I. 中… II. 李… III. 农村—社会主义建设—调查研究—中国 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 032383 号

责任编辑:匡志宏

封面设计:张晶灵

版式设计:李如琬

中国新农村建设调查

主编:李剑阁

出版:上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址:中国上海市仙霞路 357 号

邮编:200336

网址:www.ydbook.com

发行:新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版:南京前锦排版服务有限公司

印刷:上海望新印刷厂

装订:上海望新印刷厂

版次:2007 年 4 月第 1 版

印次:2007 年 4 月第 1 次印刷

开本:787×1092 1/16

字数:534 千字

印张:29.75 插页/1

印数:1—5100

ISBN 978-7-80706-431-2/F·293 定价:58.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话:62347733)

如发生质量问题,读者可向工厂调换。

零售、邮购电话:021-62347733-8555

前 言

2006年国务院发展研究中心将“推进社会主义新农村建设研究”列为重点研究课题,以农村经济研究部为主,组织中心各研究部30余位资深研究人员,与几个省市发展研究中心和地方政府合作,开展了涉及17个省(市、自治区)、20个地级市、57个县(市)、166个乡镇、2749个村庄的大规模实地调查,对新农村建设的现状和面临的问题进行了全面的了解,对若干典型案例做了深入的调查和剖析,对新农村建设的重大理论和政策问题开展了系统研究。本书汇集了该项课题研究的主要成果。

全书分为上、中、下三篇。上篇为综合性研究,分析了改革开放以来我国农村改革发展的重要变化,讨论了我国工农关系、城乡关系的现状,对2749个村庄大规模实地调查的主要发现进行了综合性分析,在各项专题研究的基础上,着重从统筹城乡发展的角度,对推进社会主义新农村建设的若干重大政策问题进行了讨论,提出了具体的政策建议。中篇为专题研究,主要对新农村建设中的土地问题、村庄布局优化、农村劳动力转移、农村公共服务、农村教育、农村医疗卫生、农村社会保障、农村现代流通体系发展、新型农民组织发育、农村基础设施建设、财政支农政策、农村金融改革、农村综合改革和农村社会结构转型等重要问题进行了论述。下篇为地区案例篇,该部分收入了课题组成员完成的十余篇调研成果,从不同层面和角度对新农村建设的一些具体操作性问题做了深入的分析。

新农村建设问题涉及面广,本课题的研究成果还是初步的,不少见解和主张还不够成熟,有些看法不同研究人员之间也不尽一致。希望本书有助于读者对我国当前农村问题现状和发展趋势有一个比较详细的了解,能够帮助读者对我国新农村建设问题进行深入的思考和研究。

本研究得到了中国发展研究基金会的资助。

2007年3月

目 录

上篇:综合研究

总论	统筹城乡发展 推进社会主义新农村建设	3
	一、“以工促农、以城带乡”发展阶段的新课题 / 3	
	二、准确把握新农村建设的丰富内涵和全面要求 / 5	
	三、逐步扭转城乡收入差距扩大趋势 / 6	
	四、建立覆盖城乡的公共财政体制 / 9	
	五、建立城乡义务教育均衡发展的教育体制 / 10	
	六、切实加强农村卫生,促进城乡卫生事业均衡发展 / 12	
	七、建立覆盖城乡的社会保障和救助体系 / 13	
	八、建立符合农业特点和农民需求的农村金融服务体系 / 14	
	九、健全保障农民土地权益的长效机制 / 16	
	十、顺应农村社会结构的重大变化,完善农村社会治理方式 / 18	
1	新农村建设的现状、问题与进展	19
	——对全国 2 749 个村庄调查的综合分析	19
	一、村级组织的现状与特点 / 20	
	二、农民收入总体水平偏低,收入差距悬殊 / 22	
	三、农村土地承包关系与土地流转状况 / 24	
	四、土地征用是农村矛盾的焦点 / 26	
	五、农村宅基地的现状与村庄整治 / 27	
	六、农村劳动力就业结构和供求关系发生显著变化 / 28	
	七、农村基础设施与公共服务的现状及需求 / 31	
	八、农村信贷状况 / 36	
	九、农村义务教育状况 / 38	

	十、农村医疗卫生状况 / 39	
	十一、农村致贫原因发生重要变化 / 40	
	十二、各地新农村建设的进展和存在的问题 / 42	
2	改革开放以来我国农村经济发展的重大变化	49
	一、主要农产品供求形势的变化 / 49	
	二、农业结构的变化 / 51	
	三、农民收入增长来源的变化 / 53	
	四、农村劳动力供求关系和就业格局的变化 / 55	
	五、我国农业与世界农业关联度的变化 / 57	
	六、农村消费方式的变化 / 58	
	七、农村金融供给和需求发生了重要变化 / 60	
	八、国家与农民关系的变化 / 62	
	九、农业、农村经济在整个国民经济中地位的变化 / 65	
3	工农业关系演变的国际经验与我国工业反哺农业问题	67
	一、部分国家和地区工业化的三个阶段：工农关系视角 / 67	
	二、向工业反哺农业阶段转变的标志和时间判断 / 69	
	三、部分工业化国家和地区在工业反哺农业阶段所采取的政策措施 / 70	
	四、我国工业反哺农业的条件分析 / 72	
	五、我国工业反哺农业必须正视对农业的历史欠债 / 74	
	六、新农村建设持续推进必须依靠工业反哺农业 / 77	
	七、正确理解工业反哺农业或“以工哺农”的实质 / 79	
	八、工业反哺农业的思路和方式 / 80	
4	我国城乡差距、农村内部差距的现状与未来趋势	83
	一、城乡差距、农村内部差距的现状及其演变轨迹 / 83	
	二、城乡差距、农村内部差距形成的原因 / 90	
	三、城乡差距、农村内部差距变化的趋势 / 100	

中篇：专题研究

5	新农村建设中的农村劳动力转移	107
	一、农村劳动力转移与新农村建设的关系 / 107	
	二、进入新阶段的农村劳动力转移 / 114	
	三、促进农村劳动力持续转移的对策 / 118	
6	新农村建设与城镇化政策	125
	一、加速城镇化是解决“三农”问题的主要途径 / 125	
	二、加速城镇化,促进“三农”问题解决的基本思路 / 128	
	三、完善城镇化政策,更好地促进“三农”问题的解决 / 134	
7	新农村建设中的土地问题	136
	一、土地在当前经济增长中扮演着重要角色 / 136	
	二、现行土地制度面临严峻挑战 / 139	
	三、深化土地制度改革的建议 / 147	
8	新农村建设与优化村庄布局	153
	一、农村居民点用地现状特征 / 153	
	二、优化村庄布局、引导农民集中居住的主要做法 / 155	
	三、引导农民集中居住产生的积极效果 / 160	
	四、引导农民集中居住过程中存在的几个问题 / 163	
	五、引导农民集中居住有关政策问题的思考 / 165	
9	新农村建设中的政府公共服务	172
	一、农村基础设施和公共服务供给现状和问题 / 172	
	二、我国农村公共产品和服务供给不足的原因 / 173	

	三、强化政府对农村公共服务投入的建议 / 176	
10	基础设施建设与中国农村减贫.....	179
	一、研究背景 / 179	
	二、基础设施建设对减贫的影响途径分析 / 180	
	三、中国可计算一般均衡模型(CGE)的构造与模型描述 / 182	
	四、模拟结果及分析 / 183	
	五、主要结论 / 188	
11	新农村建设中的农村义务教育.....	190
	一、农村义务教育发展对新农村建设意义重大 / 190	
	二、我国农村义务教育改革取得了显著成效,但仍有很多不足 / 191	
	三、进一步推进完善农村义务教育发展的若干建议 / 195	
12	新农村建设中的农村职业教育与农民培训.....	199
	一、加强农村职业教育和农民培训对于新农村建设 具有重要意义 / 199	
	二、农村职业教育与农民培训工作中存在的一些问题 / 200	
	三、推进我国农村职业教育和农民培训工作的政策建议 / 204	
13	新农村建设中的农民健康保障和农村卫生服务体系.....	208
	一、农村卫生事业发展对新农村建设的意义 / 208	
	二、建国以来农村医疗卫生体制的变革及其对农村发展的影响 / 209	
	三、当前农村卫生事业发展面临的主要问题 / 213	
	四、新农村建设对卫生事业提出的新要求 / 215	
	五、进一步推进农村卫生事业的思路和政策建议 / 215	

14	新农村建设中的农民社会保障体系	218
	一、原有农村社会保障制度的基本特征和存在的问题 / 218	
	二、新农村社会保障制度安排的积极意义和存在的不足 / 225	
	三、调整和完善新农村社会保障的政策思路 and 措施 / 227	
	附录：农村社会保障制度简介 / 233	
15	新农村建设与农民新型社会养老保险制度	236
	一、我国农村社会结构的重大变化需要加快社会养老建设步伐 / 236	
	二、我国农村居民养老保险制度的发展历程、现状与问题 / 238	
	三、新型农保试点——苏州吴中区的做法及特点 / 242	
	四、我国农村新型养老保险制度的发展方向与重点 / 244	
16	支持新农村建设的财政政策	248
	一、财政支农的规模和结构 / 248	
	二、影响财政支农的主要因素分析 / 258	
	三、财政支持新农村建设的若干政策建议 / 266	
	四、为建设新农村创造良好外部条件 / 273	
17	农村金融改革与新农村建设	275
	一、我国农村金融的需求分析 / 275	
	二、农村金融供给及其改革反思 / 281	
	三、完善我国农村金融体系的总体思路 / 291	
18	新农村建设与农村综合改革	300
	一、深化农村改革面临的主要困难和问题 / 300	
	二、农村综合改革的重点内容 / 306	

19	新农村建设与农村现代流通体系	315
	一、我国农村市场流通现状 / 315	
	二、当前我国农村市场流通存在的突出问题 / 317	
	三、加强农村现代流通体系建设的政策建议 / 319	
20	新农村建设与农民合作经济组织	322
	一、解决中国“三农”问题的现实要求 / 323	
	二、新型农民合作经济组织发展的现状 / 325	
	三、农民合作经济组织发展面临的主要问题 / 330	
	四、农民合作经济组织发展的制约因素 / 333	
	五、促进中国农民合作经济组织发展的政策框架 / 335	
21	新农村建设与农村社会结构转型	343
	一、我国农村社会结构变化的主要特征 / 344	
	二、农村社会结构变化的影响和问题 / 349	
	三、影响农村社会结构变化的因素分析 / 355	
	四、促进农村社会结构转型的对策与建议 / 360	

下篇：地区案例研究

22	北京市统筹城乡发展推进新农村建设的经验	369
	一、各级政府和各职能部门间形成支持“三农”的联动机制 / 369	
	二、财政资金投入向农村倾斜 / 369	
	三、项目安排使农民真正受益 / 370	
	四、导入优质人力资源,开发本地人力资本 / 371	
	五、以促进农民就业增收为核心,调整和优化农村产业结构 / 372	
	六、着力建设“以工促农、以城带乡”的长效机制 / 373	
	七、落实各项基本政策,切实维护农民权益 / 374	
	八、推进社会主义新农村建设需要强有力的协调机制 / 375	

23	江苏省苏州市吴中区推进新农村建设的经验	376
	一、让农民更多地分享农产品加工和流通的利润 / 376	
	二、让农民更多地分享土地增值的收益 / 381	
	三、失地不失业,失地不失利 / 386	
	四、因地制宜推进新村庄建设 / 390	
	五、完善新农村建设的组织保障 / 396	
24	河南省鹤壁市推进新农村建设的经验	401
	一、鹤壁市基本情况 / 401	
	二、新农村建设的主要做法和成效 / 401	
	三、鹤壁在新农村建设中反映出的主要问题 / 404	
	四、几点建议 / 405	
25	对西部部分典型村镇新农村建设的调查	407
	一、农村劳动力外流已进入边际状态 / 408	
	二、传统农村社会结构面临转型 / 409	
	三、农业生产已不能维持简单再生产 / 409	
	四、农村社区面临重新整合的机遇 / 411	
	五、新农村建设切中时弊 / 412	
	六、政策建议 / 413	
26	四川省井研县发展现代农业富裕农民的经验	415
	一、四个好势头 / 415	
	二、农业“三化”亮点更亮 / 415	
	三、结构调整卓有成效 / 416	
	四、千方百计增加农民收入 / 418	
27	贵州省毕节地区新农村建设与扶贫的调查	420
	一、以生态移民解决资源型贫困 / 420	
	二、退耕还林的后续补偿问题 / 421	

	三、继续进行坡改梯工程 / 422	
	四、加强水利设施建设 / 423	
	五、适度调整畜牧业生产结构 / 424	
	六、强化劳动力转移与培训 / 424	
	七、增加透明和激励 / 425	
28	山东省供销社推进新农村建设的经验	426
	一、近年来山东省供销社推进新农村建设的主要工作 / 426	
	二、山东省供销社推进新农村建设取得的成果和影响 / 428	
	三、山东省供销社推进新农村建设的重要经验 / 431	
	四、山东省供销社推进新农村建设的探索具有重要意义 / 434	
	五、山东省供销社推进新农村建设的难点和问题 / 435	
	六、政策建议 / 437	
29	山东希森集团参与新农村建设的调查	439
	一、基本情况 / 439	
	二、效果和影响 / 441	
	三、面临的问题 / 446	
附录	一些国家和地区建设农村与发展农业的经验	448
	一、英国、法国 / 448	
	二、德国、美国 / 450	
	三、东亚国家/地区 / 454	
	四、拉美国家 / 458	

本书作者名单 / 461

后记 / 463

上篇

综合研究

总论 统筹城乡发展 推进社会主义新农村建设

建设社会主义新农村是中央从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的全局出发作出的一项重大战略部署,是统领新时期“三农”工作的一个重大战略举措。中央提出推进社会主义新农村建设的任务以后,各地把发展的目光更多地投向农村,从解决农民最关心、最迫切的问题入手,实现了新农村建设良好开局,农业和农村发展出现重大转机。但应当清醒地看到,当前农业基础仍很脆弱,农民收入增长仍不稳定,特别是城乡居民收入差距持续扩大,各项支农惠农政策还没有规范化、制度化,工业反哺农业、城市支持农村的长效机制还没有形成。扎实推进社会主义新农村建设,必须实行工业反哺农业、城市支持农村的方针,在完善“少取”的基础上,加大“多予”力度,加快“放活”步伐,逐步建立健全统筹城乡经济社会发展的体制和机制。

一、“以工促农、以城带乡”发展阶段的新课题

建设社会主义新农村不是一个新概念,上世纪50年代以来党的文件中曾多次使用这个提法。党的十六届五中全会提出的社会主义新农村建设,与十六大提出的解决城乡二元结构矛盾、强调城乡统筹发展的指导思想一以贯之,是落实工业反哺农业、城市支持农村方针的具体体现。

新农村建设是在我国总体上已经进入“以工促农、以城带乡”的发展新阶段后提出的新课题。工业反哺农业,是对工业化发展到一定阶段后工农关系、城乡关系变化特征的一种概括。这里的工业泛指非农业部门和城市,而农业则涵盖“三农”。工业反哺农业是指从用农业积累支持工业,转向加强对农业的扶持和保护。从国际上看,许多国家在工业化过程中都普遍经历过由农业为工业化提供积累转向工业反哺农业的过程。一般来讲,在工业化发展初期,农业在国民经济中居主导地位,为了创造更多的物质财富,提高整个国民经济

的发展水平和人民的生活质量水平,要用农业积累支持工业发展;当工业化发展到一定阶段,工业已取代农业而成为国民经济的主导产业时,为了使工农业协调发展,此时必须加强对农业的扶持,实行由农业哺育工业到工业反哺农业的政策转变,这是世界多数国家普遍的做法。例如,日本在战前处于以农养工阶段,从上世纪 50 年代末、60 年代初转向工业反哺农业阶段。韩国在上世纪 60 年代中期以前还从农业部门抽取工业化资本,自 60 年代末,它开始转向保护农业。许多国家的经验表明,当工业化、城市化进程加速,国民经济发展到工业对农业反哺期时,如果及时加强农业、反哺农业,整个国民经济就会协调健康发展,顺利实现工业化、现代化;反之,如果继续挖农业、忽视农业,就会出现农业萎缩、贫富差距悬殊、城乡和地区差距扩大,加剧社会矛盾,甚至出现社会动荡和倒退。长期以来,我国经济落后、工业基础薄弱,国家建设资金主要用于发展工业和城市,农业部门为国家工业化提供了巨额的资金。这种向工业和城市倾斜的政策延续时间过长,使农业生产的物质、技术条件得不到应有的改善,使城乡居民在享受公共服务方面存在过大的差距。上世纪 90 年代中期,我国工业化水平大致已相当于日本 50 年代末、60 年代初及韩国 70 年代初的发展水平,主要差别在于我国城镇化滞后问题比较突出,这与我国长期实行城乡分割政策有关。我国现在确实已经到了工业应该反哺农业的阶段,主要依据有二:

第一,目前我国已进入工业化中期阶段,国民经济的主导产业由农业转变为非农产业,经济增长的动力主要来自非农产业。从我国工业化发展阶段来看,2005 年我国人均 GDP 达到 1 700 美元,进入中低等收入国家行列,部分东部沿海省市已经超过 3 000 美元,一些省市达到了 5 000 美元。近年来国家财政收入快速增长,财政收入从 2000 年的 13 000 多亿元增加到 32 000 亿元,仅仅用了 5 年时间。从工业化和城市化水平看,2005 年,非农产业占 GDP 的比重已上升到 87.6%,而农业的比重已下降到 12.4%;农业劳动力份额从 1996 年的 50.5%降到 2004 年的 46.9%。城市化水平进入新世纪以来年均提高 1 个百分点以上,2005 年达到 43%,进入了快速发展时期。目前我国非农产业和城市对农业和农村的带动能力明显提高,公共财政对农业和农村发展的支持能力进一步增强。

第二,实行工业反哺农业,不仅与我国工业化所处的发展阶段有关,而且是由我国农业和农村发展所具有的特殊性、复杂性决定的。我国农业劳动生产率低,农业仍然是国民经济中承受风险最大的弱质产业。农民生活水平明显低于城镇居民,农村教育、科技、文化、卫生等事业的发展水平也明显落后于城市。在全面建设小康社会的进程中,农村面临的任务更为艰巨。近几年,城乡居民收入差距继续扩大的趋势还没有得到遏制。2005 年城乡居民收入差距接近 3.3 : 1。

在我国现代化进程中,若城乡差距不断扩大,农村凋敝,国民经济的持续发展、社会和政治的稳定必然会受到威胁。

由于我国面临体制转轨的特殊矛盾,推进国有企业改革,建立城市社会保障体系,需要大量公共资源,各方面改革、发展和稳定的任务很重,要办的事很多,没有及时调整国民收入和国家财政资源在工农、城乡之间的分配格局,从而使反哺农业的阶段被大大推迟。经济发展进入工业反哺农业阶段以后,为处理好对农民“取”与“予”的关系、改变农业和农村在资源配置和国民收入分配中的不利地位提供了条件。

二、准确把握新农村建设的丰富内涵和全面要求

党的十六届五中全会用“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”五句话为我们勾画了未来农村发展的宏伟目标。新的历史时期强调的新农村建设,新就新在它包含了农村现代化的核心内容,体现了新形势下农村全面发展的客观要求。

推进社会主义新农村建设,必须正确认识新农村建设与新村庄建设的联系与区别。新农村建设是一个庞大的系统工程,是一个经济、政治、文化和社会建设四位一体的综合概念,是一个涵盖整个农村深化改革、促进农村发展的宏伟目标。新村庄建设只是新农村建设的一个组成部分,不能把新农村建设简单地理解为新村庄建设。当前,一些地区在推进新农村建设中,把实现农民居住向中心村和居民小区相对集中作为一项重要工作。应该清醒地认识到,大多数农民挣了钱还是选择在生活了几代的村庄建房居住,在新村庄规划和建设上,要尊重客观规律,防止盲目照抄照搬城镇建设模式,防止搞不切实际的“大拆大建”,防止搞劳民伤财的形象工程。对涉及村庄整治,特别是农民居住的有关政策,一定要本着农民自愿、渐进式建设的原则,不能急功近利,否则会付出沉重的代价。新村庄建设的重点应该是整治村庄环境,完善配套设施,改善公共服务,节约使用资源,方便农民生产生活,突出地方特色,体现农村风貌。

推进社会主义新农村建设,必须处理好农村经济发展与社会发展的关系。农村经济不发展,农民收入上不去,新农村建设就没有坚实的经济基础,不可能持久搞下去。推进新农村建设,必须把发展农村生产力放在第一位,加快传统农业向现代农业的转变进程,加快农村二、三产业和小城镇的发展步伐,加快县域经济发展,全面繁荣农村经济。农村教育、卫生等社会事业发展滞后,是农村发展中的薄弱环节,必须加快农村社会事业发展步伐。

推进社会主义新农村建设,不仅要在经济上保障农民的物质利益,而且要在