

中共河北省委党校学术著作出版基金资助

河北省三农问题 热点、难点与着力点

HEBEISHENG SANNONG WENTI REDIAN NANDIAN YU ZHUOLIDIAN

◎ 张宏升 著

河北科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

河北省“三农”问题热点、难点与着力点 / 张宏升
著. -- 石家庄: 河北科学技术出版社, 2014. 9
ISBN 978 - 7 - 5375 - 7227 - 9

I. ①河… II. ①张… III. ①农业经济 - 研究 - 河北省②农村经济 - 研究 - 河北省③农民问题 - 研究 - 河北省
IV. ①F327. 22②D422. 822

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 202192 号

河北省“三农”问题热点、难点与着力点

张宏升 著

出版发行	河北科学技术出版社
地 址	石家庄市友谊北大街 330 号 (邮编: 050061)
印 刷	石家庄燕赵创新印刷有限公司
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	9.75
字 数	258000
版 次	2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷
定 价	22.00 元

前 言

改革开放超过 30 年了，社会主义市场经济体制的建立与完善也已超过 20 年，但我国农业生产仍以农户的分散经营为主。虽然目前农民生产的目的并不局限于自给自足，但从总体上看、从世界农业发展的趋势上看，我国改造一家一户自给自足的小生产（即自给自足的自然经济）的历史任务仍未完成，农业实现现代化的道路依然漫长，农村改变落后面貌的道路依然漫长，城乡居民收入差距进入合理区间的道路依然漫长。农业、农村和农民（简称“三农”）问题成为我国越来越令人头疼的问题：农业虽解决了温饱问题但缺乏竞争能力、农村虽发展但面貌依然破旧，农民虽生活水平提高但城乡差距过大。由此才有了农村基层干部“农民真苦、农村真穷、农业真危险”这痛心疾首的呐喊。

作为农业大省的河北，在全面建成小康社会的进程中，“三农”问题是亟待解决的最大的难题：农民数量多且收入水平低，农业总量大但质量不高，农村地域广阔但相对落后。或者说，如果不能破解“三农”发展的难题，河北省就不可能全面建成小康社会。新时期的“三农”问题到底是什么？这些问题是古来有之还是近年产生的新问题？是河北或者中国特有的现象还是全球普遍存在？对这些问题的理论解释显得非常必要和重要。本书试图在回答这些问题的基础上，进一步论述“三农”问题的实质与产生的根源。

在作者看来，“三农”问题虽然是“农业、农村、农民”问题的统称，但他们之间不是独立的，而是存在着密切的内在联

系，不可能孤立的加以解决，这也是“三农”问题之所以难以解决的重要原因。当然，在“三农”问题中，农民问题是核心，因为只有农民问题才是“人”的问题。科学发展观的核心是“以人为本”，“中国梦”归根结底是“人民的梦”，这就要求我们在解决“三农”问题时既要见物，更要见人。而农民问题的核心是农民收入问题。因此，解决“三农”问题的关键之关键

是解决农民收入问题。

解决农业问题的重点是由传统农业转向现代农业。本书从理论上分析农业发展阶段，指出现代农业的内涵与特征，论述了河北省发展现代农业的战略意义。在总结河北省农业发展历程的基础上，重点分析河北省发展现代农业的影响因素。结合河北省现代农业发展实际与影响因素，提出加快河北省现代发展的对策建议。

解决农村问题的重点是建设社会主义新农村。本书从新农村建设的背景出发，分析新农村建设的目标与政策内容，指出在新农村建设进程中存在的认识误区和需要重点关注的问题，利用河北省新农村建设的典型案例总结新农村建设的经验，最后提出加快河北省新农村建设的战略举措。

解决农民问题的重点是增加农民收入。本书在分析河北省农民收入的数量、结构与质量的基础上，重点从制度和非制度两方面详尽分析河北省农民收入的影响因素，从推进农业结构战略性调整、加快农村剩余劳动力转移、深化农村综合改革三方面提出农民增收的对策建议。

编者

2014年8月

目 录

第一章 导 言	(1)
一、“三农”问题的缘起	(1)
(一) “三农”术语的缘起	(2)
(二) “三农”问题的内涵	(4)
(三) “三农”问题的性质	(5)
二、“三农”问题的表现	(8)
(一) 农业问题：产业发展能力弱	(8)
(二) 农村问题：城乡差异显著	(11)
(三) 农民问题：居民收入差距大	(13)
三、“三农”问题的根源	(21)
(一) 历史原因	(22)
(二) 现实原因	(23)
第二章 河北省现代农业的理论分析	(27)
一、农业发展的一般历程	(28)
(一) 原始农业	(29)
(二) 传统农业	(30)
(三) 现代农业	(32)
(四) 农业发展的一般规律	(35)
二、现代农业的内涵和特征	(41)
(一) 现代农业的内涵	(41)
(二) 现代农业与传统农业的比较	(45)

(三) 现代农业的基本特征	(49)
三、发展现代农业的意义	(54)
(一) 落实科学发展观的必然要求	(54)
(二) 建设社会主义新农村的首要任务	(56)
(三) 提高产业竞争力的有效手段	(57)
(四) 增加农民收入的重要途径	(58)
第三章 河北省现代农业影响因素与对策建议	(60)
一、河北农业发展历程与成就	(60)
(一) 建国初期和合作化阶段	(60)
(二) 人民公社时期	(63)
(三) 改革开放以后	(66)
(四) 河北省农业发展成就	(72)
二、河北省现代农业发展影响因素	(77)
(一) 有利因素	(78)
(二) 不利因素	(81)
三、加快河北省现代农业发展的对策建议	(85)
(一) 河北省现代农业发展经验	(85)
(二) 河北发展现代农业的总体思路	(87)
(三) 加快河北现代农业发展的对策建议	(91)
第四章 加速河北省新农村建设进程	(99)
一、建设社会主义新农村的内涵	(99)
(一) 建设新农村的战略背景	(100)
(二) 社会主义新农村建设的目标	(102)
(三) 新农村建设的政策内容	(104)
二、新农村建设要准确把握的重点问题	(109)
(一) 新农村建设认识的误区	(109)
(二) 新农村建设需要把握的重点问题	(110)

(三) 河北省新农村建设的典型案例	(112)
三、加快河北省新农村建设的举措	(118)
(一) 明确新农村建设的具体目标	(118)
(二) 加大新农村建设资金投入和扶贫开发力度 ...	(120)
(三) 加快经济发展步伐	(122)
(四) 大力改善农民生产生活条件	(124)
(五) 加快构建城乡一体化发展新格局	(125)
(六) 扎实推进农村新民居建设	(127)
(七) 以农村面貌改造提升促进新农村建设	(129)
第五章 河北省农民收入数量与质量分析	(132)
一、河北省农民收入增长量的分析	(132)
(一) 河北省农民收入增长趋势	(132)
(二) 河北省农民收入增长的阶段性	(134)
二、河北省农民收入增长结构分析	(138)
(一) 河北省农民收入结构	(138)
(二) 结构对农民收入增长的贡献	(142)
三、河北省农民收入增长质量分析	(146)
(一) 农民收入省际差异分析	(146)
(二) 河北省农民收入基尼系数分析	(151)
(三) 河北省不同收入农户所占比重分析	(154)
(四) 河北省省内各市农民收入差异分析	(155)
(五) 河北省城乡居民收入差异分析	(157)
第六章 河北省农民收入增长的制度影响	(162)
一、制度对农民收入增长的影响	(162)
(一) 制度的类别	(163)
(二) 制度变迁与制度创新的辨析	(164)
(三) 制度变迁对农民收入增长的影响	(166)

二、土地制度变革对农民收入的影响	(168)
(一) 土地制度变革对农民收入的促进作用	(168)
(二) 土地制度对农民收入的制约	(171)
三、城乡分割制度对农民收入的制约	(180)
(一) 户籍制度对农民收入的制约	(180)
(二) 教育制度对农民收入的制约	(185)
(三) 社会保障制度对农民收入的制约	(188)
(四) 基础设施供给制度对农民收入的制约	(191)
四、农村金融制度对农民收入的制约	(193)
(一) 农村金融制度的沿革	(194)
(二) 农村金融制度对农民收入的制约	(195)
第七章 河北省农民收入增长的非制度影响	(203)
一、农产品生产对农民收入的影响	(203)
(一) 农产品生产波动对农民收入增长的影响	(204)
(二) 农产品产出对农民收入的制约	(207)
二、农产品价格波动对农民收入增长的影响	(222)
(一) 价格波动对农民收入增长的影响	(223)
(二) 农产品价格对农民收入增长的制约	(228)
三、非农就业对农民收入增长的影响	(230)
(一) 非农就业对农民收入增长的影响	(231)
(二) 非农就业对农民收入增长的制约	(237)
第八章 河北省农民增收的对策建议	(245)
一、推进农业产业结构战略性调整	(246)
(一) 推动农业生产结构战略性调整	(246)
(二) 强化科技支撑	(248)
(三) 培育创新新型农业经营体系	(250)
(四) 完善农业产业化经营利益机制	(254)

(五) 实现农村土地的高效流转	(255)
(六) 强化农业基础设施支撑保障	(257)
二、加快农业剩余劳动力转移	(259)
(一) 以农村工业化促农民就业非农化	(261)
(二) 以人口城镇化实现农村人口的减量化	(263)
(三) 以劳务品牌建设推动剩余劳动力转移	(266)
(四) 以农民工返乡创业带动农民创业	(274)
(五) 以教育培训提升农民素质	(277)
三、加快农村综合配套改革	(281)
(一) 深化农村土地制度改革	(282)
(二) 破除城乡分割制度	(286)
(三) 深化农村金融制度改革	(290)
参考文献	(292)
后记	(299)

第一章 导 言

党的十八大报告提出，到 2020 年全面建成小康社会，且城乡居民收入实现“倍增”。要想如期实现全面建成小康社会的目标，短板在农村，重点在农民，难点在农业。虽然解决“三农”问题一直是全党工作的重中之重，但对“三农”问题的性质、根源及根治途径等问题在理论层面并没有完全说清楚，在实践层面存在很多模糊的认识。如果不能准确地解答这些问题，社会各界对“三农”问题的认识就可能出现偏差，无法准确把握问题的要害和本质，甚至偏离了正确的方向。从理论上阐述“三农”问题既是理论工作者的职责，也是解决“三农”问题的必然要求。

一、“三农”问题的缘起

改革开放以来，我国的经济社会取得了长足的进步，经济总量跃升全球第二。在“四化”同步发展的进程中，农业现代化显得愈发薄弱；在全面建成小康社会的进程中，“三农”问题日益突出：农村是发展的落后区域，农业是经济的薄弱环节，农民是社会的弱势群体，解决农村、农民和农业问题，成为中国实现现代化的基本标志。

中共中央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决定》中指出：“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；农民增加收入仍然

困难，最需要加快”，“三农”问题由此也成为政府和社会各界广泛关注和高度重视的热点问题。“三农”这一称谓已经纳入了官方话语之中，被广泛使用。党和国家领导人明确提出要把“三农”工作作为全党工作的重中之重，为政之首；媒体则把它作为重大题材连篇累牍地予以报道；近年的“两会”上，“三农”问题甚至成了代表们最关注的焦点问题，有关提案的数量在所有的提案中遥遥领先。这些足以体现“三农”问题的重要性与紧迫性。

（一）“三农”术语的缘起

农业、农民、农村问题历来都是影响我国经济与社会发展全局的根本性问题，但“三农”这个术语被提出并受到高度关注，却是近20年的事。新中国成立后，由于农产品短缺，尤其是粮食产量严重不足，使得在相当长一个时期，无论是理论与政策研究层面，还是实践层面，主要关注农业问题，其中又重点关注粮食问题，这种认识被人们称为“一农论”。从历史的角度看，“一农论”在当时的背景下，有其深刻的经济社会根源：人多地少，农业落后，生产力水平十分低下，温饱问题尚未解决，此时只能“以粮为纲”，尽最大可能生产粮食，以满足人们的基本生活需要。但是，粮食问题只是中国农业、农民、农村问题的一个部分，况且解决了粮食问题并不代表解决了所有的涉农问题。因此，必须走出“一农论”，全面研究农民、农业、农村问题并加以解决。

虽然对农民、农业、农村问题研究早已有之，但一般认为，“三农”这个术语是温铁军先生最早提出来的。温铁军先生1996年在《战略与管理》杂志第4期发表了题为“制约‘三农’问题的两个基本矛盾”的论文，首次明确提出了“三农”问题。温铁军先生从人地关系高度紧张的资源禀赋角度阐述我国的

“三农”问题，他认为，“中国从来就没有纯粹的农业调控政策；宏观决策研究的着眼点在于解决农民、农村、农业这‘三农’问题。对农民、农村、农业这‘三农’问题起制约作用的矛盾主要是两个：一是基本国情矛盾——人地关系高度紧张；二是体制矛盾——城乡分割对立的二元社会经济结构矛盾。正是受制于这两个愈演愈烈的基本矛盾，我国农业因小农经济严重小规模化，土地随人口增加愈加分割细碎而无法与市场经济基础接轨”^①。温铁军先生在2000年出版的《中国农业基本经营制度试验研究——“三农”问题的世纪反思》一书中，进一步对“三农”问题进行阐述，“正是因为资源禀赋制约，中国历来并无纯粹的农业经济问题，我们历来面对的其实主要是农民问题、农村问题和农业问题这‘三农问题’”，“由于人地关系高度紧张，土地仍然首先作为中国农民最基本的‘生存资料’（并非经济理论所讨论的‘生产资料’），只好按人口平均来分，亦即只能体现与市场经济的第一原则相对立的公平原则。这就是说，农业经济理论立论的前提和农经微观研究追求的目标——‘效率原则’，在中国农村还没有条件作为第一原则来体现”^②。

虽然温铁军先生在1996年就提出“三农”这个术语，但当时并未引起关注，也没有在社会上流传开来。2000年初，时任湖北省监利县棋盘乡党委书记的李昌平在给时任国务院总理朱镕基的信中写到“农民真苦、农村真穷、农业真危险”。后来，李昌平将他给朱总理的信引发的一系列事件写成《我向总理说实话》一书，并由光明日报出版社在2001年公开出版发行，在社会上引起很大的反响。“农民真苦、农村真穷、农业真危险”被

① 温铁军. 制约“三农”问题的两个基本矛盾. 战略与管理, 1996年第4期.

② 温铁军. 中国农业基本经营制度试验研究——“三农”问题的世纪反思. 北京: 中国经济出版社, 2000年版.

认为是当时“三农”问题的真实写照，对“三农”术语的广泛接受起到了巨大的宣传推动作用。

2002年，党的十六大报告提出全面建设小康社会，报告体现了党中央正视城乡二元结构导致的城乡发展差距过大，首次提出统筹城乡经济社会发展。2004年，党的十六届四中全会提出，解决好农民、农村和农业“三农”问题事关全面建设小康社会和社会主义现代化建设的全局，是全党工作的重中之重。在这次会议上，时任胡锦涛总书记提出“两个趋向”的重要论断，明确指出中国现在总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段。“重中之重”的表述表明了党中央对“三农”问题的高度重视，从此，“三农”这一术语在全国空前流行，得到社会各界的广泛认同。

（二）“三农”问题的内涵

一般来说，“三农”是农民、农业、农村的合称，“三农”问题就是农民、农业、农村问题。但“三农”问题的具体内涵是什么？“三农”问题所指的农民问题、农业问题、农村问题究竟又是什么呢？如果仅仅将“三农”问题简单的归结为农民、农业和农村问题，会使人们对“三农”问题的认识流于表面、不得要领甚至还可能存在理解上的偏差。近年来，在“三农”问题术语流传的过程中，由于缺乏对“三农”问题内涵的权威界定，一些人对“三农”问题的理解带有典型的“个性化”特征，根据个人的理解去解读“三农”问题；还有一些人望文生义，从更为宽泛的意义上谈“三农”问题，甚至把凡是与“农”有关的问题都说成是“三农”问题；还有一些人认为中国不仅有老“三农”问题，还有新“三农”问题；类似的理解还有很多，不一而足。“三农”问题俨然成了一个“筐”，什么涉农问题都朝里面装。

“三农”问题是农民问题、农业问题、农村问题的统称，因此，“三农”问题并非是一个问题，而是一组相互交叉而又相互联系的问题，农民问题、农业问题、农村问题是“三农”问题的不同方面和具体表现。农民问题、农业问题、农村问题之间存在紧密的内在联系，又具有相对的独立性。如果将这三个相互密切联系的问题完全割裂开，孤立加以解决，虽然在一定程度上会有助于问题的解决，但势必导致“头疼医头脚疼医脚”的做法，无法取得突破性进展，也不可能从根本上解决问题。因此，只有将农民问题、农业问题、农村问题在作为一个整体的前提下，在相互联系中分别进行研究并解决，才能全面、准确把握“三农”问题的内涵，找到解决“三农”问题的突破口，采取切实有效措施，加快解决“三农”问题的步伐。

笔者认为，我国当前的“三农”问题是在全面建成小康社会的背景下，涉及农业、农村、农民问题的总称，这些问题既独立存在又密切联系，形成一个完整的有机整体，制约着经济社会的发展和强国富民梦想的实现。“三农”问题的核心是农民问题，离开农民收入水平的提高、生活质量的改善、生存环境的改良，就谈不上农民的发展，违背了科学发展观“以人为本”的核心。因此，“三农”问题虽然错综复杂，但其核心是解决农民问题。

（三）“三农”问题的性质

从学术界角度看，目前对“三农”问题性质的认识仍存在一些分歧。有人认为“三农”问题是单纯的经济问题，其根源是我国进行社会主义经济建设的时间较短，生产力仍处于较低水平是“三农”问题的根源；有人认为“三农”问题是经济社会结构和体制问题，我国实行的城乡有别的二元经济与社会体制是“三农”问题的根源；有人认为“三农”问题不是单

纯的经济问题，而是重要的政治问题；有人认为“三农”问题是小农经济与市场经济的矛盾，解决“三农”问题就要消灭小农经济；还有人认为“三农”问题是我国特有的问题，甚至是改革开放以后才产生的问题。对这些认识和看法可谓见仁见智，从不同的角度、不同的时间节点、不同的立场可以得出不同的结论，对“三农”问题的性质存在认识上的分歧也就不足为怪了。

笔者认为，“三农”问题不是中国特有的问题，而是发展中国家普遍存在的问题；“三农”问题既不是单纯的经济问题，也不是单纯的政治问题或者社会问题，而是一个经济、政治、社会等交织在一起的问题。我国作为最大的发展中国家，仍处在社会主义初级阶段，生产力不发达、制度不健全、现代化程度不高、城乡差距过大等问题掺杂在一起，导致我国的“三农”问题错综复杂。因此，要认识我国的“三农”问题，需要从普遍性与特殊性两个维度去分析。

从普遍性维度看，由于发展中国家的生产力水平普遍较低，农业的生产效率相对更低，城乡差距相对较大，“三农”问题是发展中国家普遍存在的问题。我国作为发展中国家，必然存在“三农”问题。而且“三农”问题也并非当前才产生的问题，在新中国成立前就已然存在，计划经济时期也同样存在。从纵向角度看，我国当前的“三农”问题是历史问题的留存与延续，只是由于城乡差距与以前相比更为突出，才使得“三农”问题凸显，那些认为改革开放是导致“三农”问题的观点显然是站不住脚的。从历史发展的空间来看，落后的农业国家重点解决的是吃饭问题，所面临的“三农”问题主要是温饱问题；发展中国家重点要解决工业化和城镇化的问题，所面临的“三农”问题主要是土地问题，即在城镇化、工业化与农业发展间如何更优地配置土地资源的问题；发达国家重点面临的“三农”问题主要

是对农产品的补贴问题。我国地域广阔，经济发展总体上处于较低水平，但区域经济发展不平衡却十分明显，既有较为发达的东部沿海地区，还有较为贫穷落后的西部地区，而中部地区的经济发展水平则处于东部与西部之间，这种经济发展的明显梯度差异必然导致“三农”问题的差异性。对经济欠发达的西部地区来讲，“三农”问题主要集中在温饱问题；经济发展处于中间水平的中部地区，“三农”问题的主要矛盾是工业化与城镇化、农业现代化协调发展的问题；对于经济较为发达的东部地区来讲，“三农”问题主要集中在加大“三农”扶持力度与改善民生。因此，无论从生产力发展的角度，还是从发展的历史空间角度看，“三农”问题是世界各国普遍存在的问题，只是在我们国家表现得比较突出而已。

从特殊性维度看，我国作为发展市场经济的社会主义国家，社会主义制度与市场经济制度为解决历史长期遗留下来的“三农”问题提供了制度条件。改革开放以来，农民收入快速增长，但与城市居民相比则远远落后；农业发展不可谓不快，但与工业相比则远远落后；农村的基础设施和公共服务水平不断提高或完善，但与城市相比则远远落后。因此，新中国成立 60 多年来，特别是经过改革开放 30 多年的发展，我们目前面对的现实情况是，由于城乡二元经济结构和城乡二元社会制度的长期影响，与改革开放初期相比，城乡居民收入差距显著扩大，城乡发展差距明显扩大，致使历史上遗留的“三农”问题不仅没有很好地解决，反而变得更加尖锐和引人注目。同时，我们必须清醒地认识到，我国当前的“三农”问题不是发展中国家普遍存在的一般性的城乡发展差距问题，而是制约经济和社会发展的“瓶颈”，是全面建成小康社会的重点、难点，是全党工作的重中之重，全社会都应该正确认识我国当前“三农”问题的特殊性与复杂性。

二、“三农”问题的表现

“三农”问题作为农业、农村、农民问题的统称，既具有全球普遍性，也具有十分明显的中国特色。虽然中央将解决“三农”问题作为全党工作的重中之重，且自2004年以来连续11年的中央一号文件均剑指“三农”，但“三农”问题的解决依然任重而道远，主要表现在产业发展能力弱、城乡发展差异显著和农民收入水平低等方面。

（一）农业问题：产业发展能力弱

长期以来，发达国家的农民人数的比重已有很大下降，农业产值在国民生产总值中也只占很小的份额，但农民组织在国家政治生活和决定农业政策方面一直发挥着巨大的作用，农民组织给政府决策带来了巨大政治压力。因此，在发达国家中，尽管政府援助作为弱质产业的农业，意味着损失一定的效率，但必须如此。否则将会形成强大的政治压力，统治者不可能无视这种要求解决困难产生的压力。其结果是，这些国家普遍实行了农业支持政策，如对农产品给予价格支持，对主要农产品的进口进行限制，出口给予补贴，等等。这里，也可以理解为政府是应农业集团的邀请而对农业实行保护的。相比之下，中国多年来一直实行的是向城市偏斜的财政政策，而且近年来财政资源在城乡之间的分配愈加失衡。2000年，中国财政用于农业的支出1298亿元，占财政总支出的比重大致维持在8%左右，比1990年的10%约低2%，比1980年的12%约低4%。

中国作为一个人口超过13亿的人口大国，吃饭问题始终是头等大事。在粮食产量实现“十连增”的情况下，更应该清醒地认识农业发展面临的形势或难题，更应该清醒地认识农业