

中国农业大学人文与发展学院学术文库

2005年：  
**中国农村情况报告**  
**2005 STATUS OF RURAL CHINA**

主 编/李小云 左 停 叶敬忠



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国农业大学人文与发展学院学术文库

2005 年:

# 中国农村情况报告

2005 Status of Rural China

主 编 / 李小云 左 停 叶敬忠

副主编 / 朱启臻 李 明 王伊欢



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

· 中国农业大学人文与发展学院学术文库 ·

## 2005 年：中国农村情况报告

---

主 编 / 李小云 左 停 叶敬忠

副 主 编 / 朱启臻 李 明 王伊欢

---

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / [bianjibu@ssap.cn](mailto:bianjibu@ssap.cn)

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 吴 乃

责任校对 / 夏 洋

责任印制 / 同 非

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排版设计 / 北京金若龙文化公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 16.75

字 数 / 241 千字

版 次 / 2006 年 5 月第 1 版

印 次 / 2006 年 5 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 7 - 80230 - 037 - 1/F · 355

定 价 / 33.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

主 编 李小云 左 停 叶敬忠

副 主 编 朱启臻 李 明 王伊欢

编 委 (按姓氏汉语拼音排序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 奉 公 | 高启杰 | 简小鹰 | 靳乐山 |
| 李 鸥 | 李建华 | 刘永功 | 齐顾波 |
| 任大鹏 | 王德海 | 汪力斌 | 谢咏才 |
| 于华江 | 张 蓉 | 张大勇 | 张法瑞 |

# 前言 2005 年的农村发展： 有关政策与结构矛盾的简评

李小云

应该说 2005 年的一系列改革举措预示着持续了 20 多年的以“经济增长”为中心的发展方式开始在我国出现了某种程度的转型。经济增长没能公平地惠及广大人民群众这一事实已经被执政群体基本接受。由于日益增大的贫富差别、城乡差别等所导致的社会公平问题对公众良知的心理冲击，公平的社会发展、可持续发展等当代发展思想终于找到了回归的价值。有理由认为，中央政府从 2005 年初到年末出台的一系列改革举措展示了一个系统的具有连续性的发展理念的转变。正因为此，2005 年也应该说是农村发展春天来临的一个明显的信号：3 月温家宝总理的《政府工作报告》一共有 29 次提到“三农问题”；同时中央出台了一系列旨在推动农村发展的政策与措施，而且这些政策与措施均具有解决“三农”问题的实际内容，使得“三农”工作即刻获得了相当明显的改善。然而，政策目标与经济社会发展的结构性矛盾依然是农村发展的主要制约。虽然有理由认为依托财政政策向农村的资源再分配有助于缓解这种结构性矛盾引发的不公平程度，而且也有助于通过提高农民收入和消费水平来软化某种程度上所讲的“刚性”，但农民无法直接消费大量钢材、水泥，结构性的偏硬仍然会使得倾向于公平的农村发展政策的效应大打折扣。从这个角度上来讲，我们在为 2005 年如春天般的农村政策喝彩的同时，仍然无法解除对农村发展机制性制约的忧虑。



## — “皇粮国税”的改革与制度设置的冲突

截止到 2005 年 12 月 19 日，全国牧业税和除烟叶外的农业特产税已经全部免征，28 个省份已经免征了农业税，其余 3 个省也有 210 个县（市）免征农业税，有 8 亿农民得到了实惠。赋税的减免直接导致了亿万农民现金支出的减少，从而相对增加了农民的收入。2005 年农民人均收入增长达 6% 左右，而且农村消费结构出现稳步升级状态，家用电器为主的第二次消费结构升级已经开始从沿海农村扩展到内陆地区。虽然这不能完全归功于赋税减免的作用，但从收入结构而言，税赋减免的经济意义巨大。然而农民税赋的减免直接影响到地方政府，特别是县、乡镇及村机构的正常运行。虽然农业税减免后中央实行统一的行政财政转移机制，但是当转移机制在运行中采用的乡级配套制度，一方面迫使地方政府精简了机构和人员，同时压缩开支，但是政府的行政职能又不能减少，这在无形中降低了乡镇工作人员的工作激励，从而引发了潜在的心理抵抗。一贯从上而下的治理结构使得政府从习惯、秩序和客观上都无法减少乡镇工作的负担。如计划生育工作、民政工作、水利、农业工作等依然在原来的轨道上运行。基层部门既要应付上级部门的指令，又要服从地方政府的指挥，这种双重责任困扰着乡镇机构的改革。上级部门假定乡镇机构的运作成本已经支付，因此，落实各种工作不计成本，比如推广一项技术不能包括人员费用，而同时，乡镇工作人员还要从事乡镇一级的工作，因此出现了功能性支出的冲突，这实际上也就是过去农民税费改革的难点所在。实际上转移支付虽然从制度上阻止了乡镇向农民征收税费，但是仍然未解决单向预算与双重职能的矛盾，因此现行财政转移支付的机制将会大大削弱乡镇政府对农民的服务。实际上，实现农村的良性发展需要日益增加的对农民的服务，如果说由于“皇粮国税”的改革所出现的外部性反应影响到了乡镇政府的这一功能，那么就需要系统地研究这一问题。实际上如果能在非常规的转移支付时，如各种项目中加入工作的成本，则可能会有助于这个问题的改善。而且还可以吸收有专业技能的基层人员的短期就业，就如同国外的咨询工作者一样。从

乡镇结构考虑建立一个得到国家预算的由乡镇工作人员与研究咨询工作人员或者雇员共同组成的工作体系是一条可行的选择。很显然，从 2005 年的一系列政策中，还无法看到中央政府将如何对待乡镇政府的结构性问题与中央要求减轻农民负担、加强农村工作这一矛盾的机制性的考虑。

## 二 农民收入、劳动力转移与经济结构的矛盾

农民收入主要依靠非农收入特别是打工收入，这已经成为了不争的事实。由于农业对国民生产总值（GDP）的贡献不断下降，依靠农业提高农民收入已经不能成为一条现实的选择，因此只有寄希望于通过劳动力转移的数量。然而经济结构与就业的矛盾在 2005 年仍未有根本改善。2005 年全国就业供给超过需求，仍然达到 1000 多万人，预计到 2006 年仍达 1200 万人左右。据有关统计，如果由于城市化的原因，每年有 800 万农村人口转移成“城市人口”，而同时只有 200 万人能被安排就业，那么将意味着会有 600 万人左右加入城市失业大军。经济增长与就业的脱节是我国经济发展的严重结构矛盾。日益膨胀的重化工业和出口为导向的经济结构严重排斥着就业。由于重化工业的资本和技术密集的特点不能带动每个单位资本流动而引发就业，同时由于出口导向的激励而要求工业结构日益趋向技术化，因而引发了结构性就业冲突。这种结构与我国劳动力素质不高形成了鲜明的反差。城市下岗工人甚至大中专学生都很难就业于技术竞争性部门，有的企业甚至开始雇佣外籍员工，或者在海外建厂，导致资本与外部就业的结合，而中国农村过剩的就业大军无法从经济增值中受益。经济结构的重化工性不仅影响就业，同时会拉动能源价格上升，加之全球性的能源供给紧张，最终又会影响农民收入。2005 年全国工业品价格的变化开始显示出抵消由于其他政策导致农民收入增加作用的趋向。可以肯定地说，经济结构正像一把双刃剑影响着农村的可持续发展。2005 年还未见到能够直接引发农民就业的实际政策，虽然新农村建设思想将会在中央农村工作会议之后逐渐开始实施，但是再分配的形式从某种程度上来讲只是社会福利政策的手段。这种手段只适用于一个社会中少部分人的福利不能得到保证时才有条件实施，而今



社会中存在着相当大数量的福利缺失群体的时候就很难实施。

### 三 公共财政的普照之光与农村公共需求的矛盾

2005 年 1 月 17 号，教育部部长周济公布教育部 2005 年将重点做好的六个方面的工作，将农村教育摆在了首位。3 月 5 日，温家宝总理在《政府工作报告》中宣布免除 592 个贫困县约 1400 万农村贫困学生的书本费、学杂费，并补助住宿学生生活费，到后年在全国农村普遍实行这一政策。卫生部部长高强在去年的多次讲话中表示国家将提高中央和地方财政对“参合”农民的补助标准，并逐步扩大覆盖面。让公共财政覆盖农村的免费教育、基础设施、文化卫生、生产服务、社会保障等各个领域无疑是非常重要和积极的举措。将公共财政之光普照到农村，意味着中央政府第一次明确了农民在无形和有形对国家贡献的同时，确应有对增长的福利的享有权。农民的贡献在过去不仅是通过各种税赋的“明贡”，而且重要的是土地非市场化的“暗贡”。农民每年因为失去土地的经济利益巨大，这种利益主要被企业和城市人口所享用。农民通过低价甚至是无价的土地出让使得城市人口享受到了日益改善的居住环境，使得城市化、工业化在低成本之下得以推进。因此在道德原则的冲击下，工业反哺农业、城市支援农村的理念得以出台。

然而，农村的公共需求究竟如何满足，中央和地方财政究竟有多大的能力支持反哺农业的行动，尚无明确的估计。首先，我国的城市化尚处于进程之中，大多数城市的发展与管理均依赖农地的地价或免费转让，加上城市利益集团在地方城市中的影响，很难有很多资金用于农村建设。按照中央一贯做法，实行中央与地方共同配套解决农村建设资金，势必将影响地方对城市化的资金供给。因为从资金的角度来看，工业反哺农业、城市支持农村的战略具有很大的不确定性。其实，农村人口对于公共物品的需求巨大，其中教育和卫生是最大的两个内容。随着义务教育问题解决，最大的难度在于卫生。“小病不去看，大病看不起”是中国农村社会保障最大的难点，而在农民收入过低、增长过慢等客观环境下寄希望于通过中央和地方政府财政支持来满足农村人口对公共物品的巨大



需求是不现实的。当然，如果能认准基本思路，逐年加大对农村的投资，那么农村发展终将会有一个积极的推动。

#### 四 农村的民主制度建设与农民组织缺失的矛盾

2005 年中央“一号”文件提出了要加强和改善对农村的领导，充分发挥农村基层党组织这一领导核心作用。同时要完善村务公开、政务公开的民主管理机制，切实维护农民的民主权利。“十一五”规划建设也指出要加强农村党组织和基层政权建设，健全村民组织领导的村民自治机制。值得一提的是，中央将农村的民主制度的建设与增加对农村的投资作为支持农村发展的重要内容，这反映了中央对农村制度建设的关注。所要指出的是，农村基层组织虽然不是政府系统的一个组成部分，但却一直作为从中央到地方控制农村的制度结构安排。这种制度结构是民主革命的一种延续，更是有计划的建设国家的一种需要。因此长期以来，村级组织也就成为事实上的中央政府在村一级的代表，这也就形成了一见进村入户工作就离不开村党支部和村委会协助的事实。村民自治法的实施第一次将村民的民主选择权纳入了法律的轨道，然而不同的利益集团、乡村精英、地方政府对村民自治选举的干预严重影响了真正意义上的村民民主进程的发育。中央要求的农村民主建设仍然带有自上而下的控制理念，这与村民要求广泛意义上的民主制度的发育尚有距离。从某种意义上来说，我国农村仍然缺乏真正意义上的农民组织，农村的权利诉求在无法通过共同的组织来代表时，只能求助于政府；而农民在政府中的影响是十分模糊的，从而形成了真正代表的缺位。由于农民在经济上的劣势和某种程度上的不公平待遇，潜在谋求权利的冲动很大，因而允许独立的农民组织的出现可能会影响整体社会的政治稳定。因此，期望中央政府作出鼓励农民组织发育的政策仍然十分困难，真正意义上的农村民主建设事实上碰到很大的困难。中央在 2005 年比任何一个时期都更加关注农民权益问题，这突出表现在对失地农民的权利、农民工的权利的关注等方面，越来越多的农民权利诉求在 2005 年得到政府从政治上和法律上的积极响应。这种积极的响应为逐渐解决农民组织问题奠定

了良好的基础。应该明确地说，对于一个成熟的现代的社会而言，不同群体的组织是构成社会稳定的基本要素。从政府社会向公民社会的转化是中央未来发展的重要内容之一。因此农民组织的缺失确实不利于社会的稳定，也增大了地方政府的运营成本。同时，由于农民认为村委会代表政府，因而村委会的冲突解决能力大大下降，农民常常越级上访，这也是上访不断、各级政府负担不堪的原因之一。

## 五 新农村建设与国家发展战略的矛盾

2005 年最让农村感到高兴的是中共中央实施社会主义新农村建设的决定。这一决定反映了中央将发展战略逐步调整到扩大社会公平与可持续发展的科学发展轨道的决心。实际上，实施城市工业发展与农村发展并行还是以农村发展为中心推动国家的整体发展，这是两个完全不同的发展思路。传统的发展战略建立在农村支持城市、农业支持工业的基础之上，而且一般来说，农业资本与劳动力同步流向城市与工业，从而使农业人口和农业产值同步下降，从而进入工业、城市反哺农业和农村的阶段。这是西方的许多新兴工业国家和地区的基本经验。而我国从 1980 年代到今天，农业资本与劳动力未能同时转移，形成了相当刚性的二元结构。向农业和农村的反哺在某种程度上意味着要牺牲城市和工业的发展。因此从这个意义上来说，新农村建设在客观上与目前的国家经济发展战略相矛盾。

应该说中央关于全面建设社会主义新农村的决定具有转变发展方式的含义，但是将农村作为经济发展的主要源泉和如何让农民直接受益于这一个发展是这个转变的根本性标志。1980 年代的乡镇企业发展曾经为我们提供了积极的启示。如果国家的科技创新、产业支持、地区发展战略依然以城市和与国际竞争为导向，那么制造内需型经济就只能纸上谈兵。无论从哪个方面看，国家都不可能将仅通过二次分配从根本上改变农村落后面貌。这就涉及如何将国家的发展战略转移到农村发展的战略上来。2005 年的一系列政策仍然是从分配的角度改善城乡关系，这无论如何都是积极的。同时这些政策也涉及发展战略上的某种转变，但在农

村基础设施、农村小型企业、农民非农就业、农村基础体系、农民组织等方面有所作为，才能带动根本的转变。就这一点而言，现行新农村建设的思想仍然存在根本的缺陷。由此可见，大规模地提高农民的素质、加快农村金融体系的改革、建立农民非农就业的市场机制、发育巨大的农村市场的有效需求，应该成为新农村建设主要内容。为此，我们有理由为农村发展的前景在乐观中感到忧虑。

# 目 录

CONTENTS

## 前 言 2005 年的农村发展：有关政策与结构矛盾的简评

..... 李小云 / 1

## 第一章 2005 年中国农村情况总体回顾

..... 李小云 左 停 叶敬忠 唐丽霞 / 1

- 一 2005 年农村形势的背景 ..... 1
- 二 农村政策的实施及其影响 ..... 3
- 三 农民权益保护的进展 ..... 5
- 四 农村人口流动和农民工问题 ..... 6
- 五 中国农村贫困问题 ..... 9
- 六 农村科学、技术传播与教育问题 ..... 12
- 七 乡村治理问题 ..... 14
- 八 农村自然保护与环境问题 ..... 16
- 九 农村社会安全网问题 ..... 17
- 十 2006 年中国农村情况展望 ..... 19

## 第二章 2005 年中国农村政策及其影响情况

|                            |    |
|----------------------------|----|
| ..... 左 停 李小云 唐丽霞 徐秀丽 / 21 |    |
| 一 2005 年农村主要政策及其实施背景 ..... | 21 |
| 二 农村社会保障类政策及其影响 .....      | 24 |
| 三 农村税费支出减免类政策及其影响 .....    | 26 |
| 四 农村财政转移支付类政策及其影响 .....    | 28 |
| 五 基础设施建设类政策及其影响 .....      | 30 |
| 六 人力资源开发政策及其影响 .....       | 33 |
| 七 环境保护类政策及其影响 .....        | 35 |
| 八 2005 年政策实施总结与展望 .....    | 37 |

## 第三章 2005 年中国农民经济社会权益情况

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| ..... 李小云 左 停 李 鹤 唐丽霞 刘 林 / 43 |    |
| 一 农民经济社会权益的基本情况 .....          | 44 |
| 二 农民经济社会权益落实中存在的问题 .....       | 53 |
| 三 结论和建议 .....                  | 58 |

## 第四章 2005 年中国农民工流动情况

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| ..... 张 蓉 庄龙玉 王 静 王立全 张 楠 / 61 |    |
| 一 农民工流动总体状况 .....              | 61 |
| 二 当前农民工流动存在的主要问题与进展 .....      | 65 |
| 三 2006 年农民工流动问题展望 .....        | 79 |

## 第五章 2005 年中国农村贫困和反贫困情况

|                         |    |
|-------------------------|----|
| ..... 李小云 唐丽霞 张雪梅 / 82  |    |
| 一 我国农村贫困问题的宏观情况 .....   | 83 |
| 二 我国农村贫困状况的微观观察 .....   | 89 |
| 三 政府的反贫困努力 .....        | 95 |
| 四 我国反贫困工作中存在的主要问题 ..... | 98 |

## 第六章 2005 年中国农村性别不平等与贫困状况

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| ..... 李小云 刘晓茜 张克云 董强 唐丽霞 / 103 |     |
| 一 政治权利的性别不平等与贫困 .....          | 104 |
| 二 资产占有的性别不平等与贫困 .....          | 107 |
| 三 教育领域的性别不平等与贫困 .....          | 110 |
| 四 健康的性别不平等与贫困 .....            | 114 |
| 五 就业领域的性别不平等与贫困 .....          | 118 |
| 六 结论和建议 .....                  | 123 |

## 第七章 2005 年中国农村留守儿童情况

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| ..... 叶敬忠 王伊欢 张克云 陆继霞 / 126 |     |
| 一 引 言 .....                 | 126 |
| 二 父母外出务工对留守儿童学习的影响 .....    | 127 |
| 三 父母外出务工对留守儿童生活的影响 .....    | 134 |
| 四 父母外出务工对留守儿童情感生活的影响 .....  | 144 |
| 五 留守儿童的监护现状与特点 .....        | 155 |
| 六 研究结论与建议 .....             | 161 |

## 第八章 2005 年中国农村科技的供求、传播与应用情况

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| ..... 奉公 谭英 左停 / 169             |     |
| 一 研究方法及被调查对象的概况 .....            | 169 |
| 二 农业科学技术的供求、传播与应用状况 .....        | 171 |
| 三 信息传播状况、媒介使用情况及信息对农民的影响状况 ..... | 175 |
| 四 小 结 .....                      | 181 |

## 第九章 2005 年中国农村发展和技术决策过程中农民参与情况

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| ..... 齐顾波 左停 李小云 徐秀丽 / 182 |     |
| 一 被调查机构和项目的情况简介 .....      | 183 |
| 二 决策过程中促进农民参与的主要方法 .....   | 187 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 三 农民参与决策的类型和程度 ..... | 188 |
| 四 结论以及进一步研究的建议 ..... | 195 |

## 第十章 2005 年中国农村自然保护区及其周边社区情况

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| ..... 左 停 李小云 靳乐山 齐顾波 唐丽霞 / | 197 |
| 一 中国自然保护区的情况及其存在的问题 .....   | 197 |
| 二 农村自然保护区与周边社区之间的关系 .....   | 203 |
| 三 农村自然保护区周边社区共管的情况 .....    | 208 |
| 四 改善保护区与周边社区关系的展望与建议 .....  | 211 |

## 第十一章 2005 年中国农村社会保障基本情况

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| ..... 张大勇 李 茜 /       | 219 |
| 一 农村公共卫生和医疗保障 .....   | 219 |
| 二 农村最低生活保障与社会救助 ..... | 228 |
| 三 失地农民社会保障 .....      | 231 |
| 四 农村社会养老保障 .....      | 236 |

|            |     |
|------------|-----|
| 参考文献 ..... | 246 |
|------------|-----|

# CONTENTS

目 录

- Preface: Rural Development in 2005: Review of  
Contradictionbetween Policies and structure      Li xiaoyun / 1
- Chapter 1    Status of Rural Development in 2005  
                 Li Xiaoyun, Zuo Ting, Ye Jingzhong, Tang Lixia / 1
- Chapter 2    Status and Impacts of Rural Development  
                 Policies in 2005  
                 Zuo Ting, Li Xiaoyun, Tang Lixia, Xu Xiuli / 21
- Chapter 3    Status of Economic, Social Right of Farmers  
                 in 2005  
                 Li Xiaoyun, Zuo Ting, Li He, Tang Lixia, Liu Lin / 43
- Chapter 4    Status of Rural Immigrant Labors in 2005  
                 Zhang Rong, Zhuang Longyu, Wang Jing,  
                 Wang LiQuan, Zhang Nan / 61
- Chapter 5    Status of Rural Poverty and Poverty  
                 Reduction in 2005  
                 Li Xiaoyun, Tang Lixia, Zhang Xuemei / 82





|            |                                                                                                        |                                                                        |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Chapter 6  | Status of Rural Gender Development in 2005                                                             | Li Xiaoyun, Liu Xiaoqian, Zhang Keyun,<br>Dong Qiang, Tang Lixia / 103 |
| Chapter 7  | Status of Rural Left – Behind Children in 2005                                                         | Ye Jingzhong, Wang Yihuan,<br>Zhang Keyun, Lu Jixia / 126              |
| Chapter 8  | Status of the Supply, Need, Distribution<br>and Application of Rural Science and<br>Technology in 2005 | Feng Gong, Tan Ying, Zuo Ting / 169                                    |
| Chapter 9  | Status of Farmers Participation on Rural<br>Development and Technology Decision in 2005                | Qi Gubo, Zuo Ting, Li Xiaoyun, Xu Xiuli / 182                          |
| Chapter 10 | Status of China Natural Reserves<br>Development in 2005                                                | Zuo Ting, Li Xiaoyun, Jin Leshan,<br>Qi Gubo, Tang Lixia / 197         |
| Chapter 11 | Status of China Rural Welfare System<br>Development in 2005                                            | Zhang Dayong, Li Qian / 219                                            |
| Document   |                                                                                                        | / 246                                                                  |