

破解“三农”难题路径 (一)

统筹城乡发展研究

郑新立 潘盛洲 冯海发 等著



中国市场出版社

破解“三农”难题路径

(一)

统筹城乡发展研究

郑新立 潘盛洲 冯海发 等著

中国市场出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡发展研究/郑新立等著. —北京: 中国市场出版社,
2004.10

(破解“三农”难题路径丛书)

ISBN 7 - 80155 - 824 - 3

I. 统... II. 郑... III. ①城乡建设—经济发展—研究—中国②城乡建设—社会发展—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 101390 号

书 名: 破解“三农”难题路径 (之一): 统筹城乡发展研究

著 者: 郑新立 等

责任编辑: 卓述

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68037344 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68024335 68033577

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市亨利印刷有限公司

规 格: 850×1168 毫米 1/32 26 印张 608 千字

版 本: 2005 年 5 月第 1 版

印 次: 2005 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7 - 80155 - 824 - 3/F·550

定 价: 78.00 元 (共三册)

前 言

郑 新 立

改革开放以来，我国农村率先改革，出现了 20 世纪 80 年代农业和农村经济迅速发展的局面，一举解决了长期困扰我们的农产品供给短缺问题，有力地支持和带动了城市的改革和发展，农民收入水平也有了较大的提高。到了 20 世纪 90 年代后期，随着农产品市场供给的基本饱和，依靠增加产量和提高价格来增加农民收入已不可能继续。农业和农村经济快速发展的势头受阻，农民收入增长缓慢。与持续快速发展的城市经济和第二产业相比，农村经济发展滞后，城乡居民收入差距拉大的问题日益浮现，并逐步成为制约国民经济发展的全局性的突出矛盾。

胡锦涛总书记在 2003 年底召开的中央经济工作会议讲话中，深刻分析了解决“三农”问题的重要意义，明确提出要把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重。2004 年和 2005 年，中共中央一号文件分别以增加农民收入和提高农业综合生产能力为主题，提出了一系列支持农业和农村经济发展的政策，2004 年出现了多年来少有的粮食增产、农民增收的良好局面。但是，农业、农村经济发展面临的困难仍然很多，农民收入持续较大幅度增长的难度很大。如何破解“三农”难题，仍是摆在全党全国人民面前的重要任务。

统筹城乡发展是破解“三农”难题、加快农业农村发展的重大战略举措。统筹城乡发展，必须建立城乡统一的全要素市

场，鼓励劳动力和资金在城乡之间的流动；要发挥城市对农村、工业对农业的带动作用；各级财政要向农村倾斜，加大支农力度，增加对农村教育、科技和基础设施等方面的投入；要统筹城乡改革，改变农村改革滞后于城市改革的局面，以改革开放推动农村的发展。

农村的发展归根到底是加快农村工业化、城市化步伐。沿海发达地区农村已率先做出榜样。珠三角、苏南地区和浙江省，都是由乡镇企业崛起，实行以工补农、以工建农，走上农村工业化、城市化道路。特别是在一个省的范围内，通过乡镇企业的兴起，使农民走上富裕道路，全国只有浙江省做到了。总结浙江破解“三农”难题的经验，一是鼓励农民成为创业的主体；二是以专业市场为依托兴办块状经济或产业集群；三是以二、三产业为依托加快城市化步伐；四是发展混合所有的股份制经济；五是各级党政组织正确的引导。浙江农民人均收入能够长期居于全国各省首位，外贸出口贸易顺差占全国一半以上，走上城乡经济协调发展的道路，证明中国农民在党的政策指引下，完全可以依靠自己的努力实现农村的工业化。浙江的今天就是中西部广大地区的明天。

“三农”问题集中表现在粮食主产区。在种粮收入不可能持续增加的情况下，由于乡镇企业又没有发展起来，粮食主产区和纯种粮户农民的收入增长就遇到了困难。因此，解决“三农”问题的重点应当放在粮食主产区。要引导粮食主产区农民提高种粮效益，同时发展农副产品的深加工。在农产品国际贸易上实行以劳力换土地战略，扩大劳动密集型农产品出口，适当进口土地密集型农产品，提高农业的比较效益。胶东地区农村在农产品出口上作出了成效，他们的经验值得学习推广。

破解“三农”难题的钥匙在于深化农村改革。要完善以家

庭承包为基础、统分结合、双层经营的农村基本经营制度，发展各类专业合作组织，完善农村社会化服务体系，以适应国际竞争的需要；深化农村税费改革和与之配套的县乡机构改革；健全对农业的支持保护体系；加快农村金融体制改革，改变农村资金大量流入城市的现象；建立新型农村合作医疗制度；促进农村社会事业发展。

为了寻求破解“三农”难题的路径，中央政策研究室农村研究局的同志同各省市搞政策研究的同志一道，进行了不懈的探索。现将近两年来调查研究的成果汇集成书，形成《统筹城乡发展研究》、《增加粮食主产区农民收入的思路与对策》和《浙江农村调查》三本书，分别作为破解“三农”难题的路径之一、之二、之三，以期引起全国同行对此问题的关注和研究。书中不乏疏漏和错误之处，敬请批评指正。

2005年4月26日

绪 论

党的十六大明确提出，“全面建设小康社会，必须统筹城乡经济社会发展。”党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，又把“统筹城乡发展”放在“五个统筹”的首位。统筹城乡经济社会发展，是党中央深刻总结几十年来我国在处理城乡经济社会关系问题上的实践经验，根据当前经济社会发展的阶段性特点和把握经济社会发展大趋势的基础上提出的一个重大方针，是解决“三农”问题的重大创新，是全面建设小康社会的重大战略。如何贯彻这一方针，从基本理论和具体对策上探索统筹城乡经济社会发展的战略与途径，对于建设现代农业，繁荣农村经济，增加农民收入，促进城乡经济社会协调发展，确保实现新世纪新阶段全面建设小康社会的重大任务和基本目标，具有重大意义。

所谓统筹城乡经济社会发展，就是把城市和农村的经济和社会发展作为一个整体来统一规划，通盘考虑；把城市和农村存在的问题及其相互因果关系综合起来进行研究，统筹加以解决。根据这样的理解和认识，本课题的研究重点是：分析我国城乡发展差距的现状、原因及其对整个国民经济发展的影响，研究工业化、城市化过程中城乡经济互动的一般规律，总结改革开放以来我国实现城乡经济协调发展的地区经验，提出统筹城乡经济社会发展的总体思路，从城市带动农村发展、统筹城乡居民收入增长、统筹城乡产业结构、统筹城乡就业安排、统

筹城乡金融服务、统筹城乡税赋制度、统筹城乡社会保障、统筹城乡社会发展以及政府在统筹城乡发展中的职能和作用等方面，全面提出统筹城乡发展的对策措施。研究报告包括的主要内容是：

(1) 我国城乡发展的差距及其影响。主要分析近年来我国城乡发展的差距尤其是城乡居民收入差距的情况及其对整个国民经济健康发展的影响，分析统筹城乡经济社会发展的必要性和重要性。

(2) 我国城乡发展差距拉大的主要原因。主要分析导致城乡发展差距拉大的各种体制性、政策性及产业性因素。

(3) 工业化、城市化过程中城乡互动的一般规律。主要从产业联系、城乡联系的理论角度和典型发达国家、新兴工业化国家处理城乡协调发展实践的角度，概括工业化、城市化过程中城乡经济互动的一般规律及协调城乡发展的有效政策手段。

(4) 典型国家统筹城乡发展的主要做法。主要从实行农业补贴政策、扶持农民增加收入，推进农村工业化、推进农村综合发展，支持农村基础设施建设、发展农村社会事业等三个方面，总结典型国家统筹城乡发展的主要做法。

(5) 我国统筹城乡经济社会协调发展的地区经验。选择在城乡经济社会协调发展方面做得比较成功的地区进行典型研究，总结其基本经验。

(6) 统筹城乡经济社会发展的总体思路。根据上述研究结论，从总体上提出统筹我国经济社会发展的基本思路。

(7) 城市带动农村发展的基本对策。主要分析城市如何有效地带动农村发展，包括带动的方式、模式和措施。

(8) 统筹城乡居民收入增长的基本对策。主要研究缩小城乡居民收入差距、统筹城乡居民收入增长、有效增加农民收入

的对策措施。

(9) 统筹城乡产业发展的基本对策。主要从产业分工、产业布局、产业带动的角度提出统筹城乡产业发展的对策措施。

(10) 统筹城乡就业安排的基本对策。主要分析建立城乡统一的劳动力市场、统筹城乡就业、扩大农民外出务工、推进农村城镇化的对策措施。

(11) 统筹城乡金融服务的基本对策。主要分析如何建立城乡统一的金融市场、统筹城乡金融发展、为农民提供良好的金融服务的对策措施。

(12) 统筹城乡税赋制度的基本对策。主要分析如何改革现行的农业税制度、减轻农民负担、建立城乡同一的税赋制度的对策措施。

(13) 统筹城乡社会保障的基本对策。主要研究建立农村居民社会保障制度、统筹城乡社会保障的对策措施。

(14) 统筹城乡社会事业发展的基本对策。主要研究统筹城乡教育、医疗卫生等社会事业发展对策措施。

(15) 政府在统筹城乡发展中的职能和作用。主要分析政府在缩小城乡差距、统筹城乡经济社会发展中的基本职能和作用。

课题研究力求突出的创新点是：概括工业化、城市化过程中城乡协调发展的一般规律，设计增加农民收入的有效措施，定位政府在统筹城乡发展中的职能和作用，提出统筹城乡经济社会发展的总体思路 and 对策体系。

目 录

前 言	(1)
绪 论	(1)
第 1 章 我国城乡发展的差距及其影响	(1)
一、城乡发展差距的现状	(1)
二、城乡发展差距的影响	(7)
第 2 章 城乡发展差距扩大的原因	(13)
一、城乡发展差距扩大的体制性原因	(13)
二、城乡发展差距扩大的政策性原因	(19)
三、城乡发展差距扩大的产业性原因	(34)
第 3 章 工业化、城市化过程中城乡互动 的一般规律	(43)
一、工业化、城市化过程中城乡关系的演化阶段	(43)
二、工业化、城市化过程中城乡关系转换的结构 特征	(45)
三、农业对城乡关系转换的制约	(48)
四、城乡关系转换的两种实践模式	(53)
第 4 章 典型国家统筹城乡发展的主要做法	(59)
一、实行农业补贴政策	(59)
二、推进农村工业化	(85)
三、发展农村基础设施和社会事业	(114)

第 5 章 我国统筹城乡发展的典型经验	(116)
一、浙江省统筹城乡发展的做法	(116)
二、广东省统筹城乡发展的做法	(121)
三、吉林省统筹城乡发展的做法	(128)
第 6 章 统筹城乡发展的总体思路	(135)
一、统筹城乡发展的总体目标	(135)
二、统筹城乡发展的总体要求	(137)
三、统筹城乡发展的总体方向	(147)
第 7 章 城市带动农村发展	(148)
一、城市带动农村发展的必要性	(148)
二、城市带动农村发展的对策措施	(150)
第 8 章 统筹城乡居民收入增长	(158)
一、改革开放以来农民收入增长状况	(158)
二、近年来农民收入增长持续下滑的原因	(160)
三、促进农民收入增长的对策措施	(166)
四、完善城镇居民收入分配制度的政策建议	(175)
第 9 章 统筹城乡产业发展	(178)
一、我国城乡产业布局存在的问题	(178)
二、统筹城乡产业发展的对策措施	(185)
第 10 章 统筹城乡就业制度	(195)
一、统筹城乡就业的基本要求	(195)

二、统筹城乡就业的实践探索	(200)
三、统筹城乡就业的对策措施	(208)
第 11 章 统筹城乡金融服务	(213)
一、统筹城乡金融服务的基本要求	(213)
二、影响统筹城乡金融服务的主要因素	(220)
三、统筹城乡金融服务的对策措施	(223)
第 12 章 统筹城乡税收制度	(233)
一、统筹城乡税制的基本要求	(233)
二、国外统筹城乡税制的做法	(237)
三、统筹我国城乡税制的对策措施	(245)
第 13 章 统筹城乡社会保障制度	(251)
一、城乡社会保障体制的现状	(251)
二、农村社会保障面临的新问题	(256)
三、统筹城乡社会保障制度的对策措施	(270)
第 14 章 统筹城乡社会事业发展	(284)
一、统筹城乡教育发展	(284)
二、统筹城乡卫生事业发展	(308)
第 15 章 政府在统筹城乡发展中的作用	(321)
一、政府是统筹城乡发展的主体	(321)
二、政府在统筹城乡发展中的主要作用	(323)
后 记	(335)

第 1 章

我国城乡发展的差距及其影响



统筹城乡发展就是为了逐步缩小并消除城乡差距，实现城乡经济社会的一体化发展。因此，城乡发展的差距及其表现和影响，就成为设计统筹城乡发展的思路和对策的主要依据。本章主要分析我国城乡发展的差距现状及其影响，为全面理解和认识统筹城乡发展的重要性以及设计统筹城乡发展的思路与对策提供基础。

一、城乡发展差距的现状

党的十一届三中全会以后，我国农村率先改革，实行农业家庭承包制，调动了广大农民的生产积极性，使农业和农村经济迅速发展，农民生活水平明显提高。从 1978 年到 2003 年，农民人均年纯收入由 134 元增加到 2622 元，增长了 18.6 倍，扣除物价因素后增长 4.5 倍。农村面貌也发生了深刻变化，农村教育、科技、文化等社会事业均有很大进步。特别是随着乡镇企业的快速发展，大大提高了农村经济的整体素质和效益，加快了农村工业化和城镇化的进程。在东南沿海地区和一些城市郊区，出现了城乡一体、协调快速发展的局面。但是，从总体上看，我国农村仍然比较落后。尤其是进入 20 世纪 90 年代后，与城市的快速发展相比，农村的经济社会发展明显滞后，

城乡发展差距呈现出不断扩大的趋势。主要表现在：

(一) 城乡居民收入差距越来越大

近年来城乡居民收入差距越来越大是城乡发展差距不断扩大的主要表现。前面已经提及，改革开放以来，农民人均纯收入的增长速度还是比较快的，但据统计，按名义收入计算，从1978年到2003年，年均增长速度为12.6%。但这期间城镇居民的收入增长速度更快，反映城镇居民收入水平的城镇居民家庭人均可支配收入由343元增加到8472元，年均增长13.7%。由于城镇居民的收入增长速度明显快于农村居民，因此城乡居民间的收入差距越来越大，从收入的绝对差看，已由1978年的210元（人均，下同）扩大到2003年的5850元。从1998年到2003年，农民人均纯收入6年一共增加了531.5元，仅相当于同期城镇居民可支配收入增加额3311.5元的16.1%，甚至还不及这期间城镇居民平均一年增加551.9元的水平。在不考虑价格因素的情况下，目前农民的收入水平只相当于城镇居民1993年的收入水平，农民收入水平比城镇居民落后至少10年。从城乡居民的收入比来看，如果把农民收入水平作为基数，则1978年城乡居民的人均收入比是2.57:1，1985年降低到最低，为1.86:1，随后不断扩大，到1992年扩大到2.58:1，超过改革初期的水平，1996—1997年，城乡居民收入比曾一度缩小，但1998年以后又重新扩大，到2002年扩大至3.11:1，2003年进一步扩大到3.23:1，创改革开放以来之新高。有关测算表明，如果农民增收困难、城乡居民收入增长速度不平衡的状况继续发展下去，到“十五”期末，这一比例有可能扩大至3.5:1。我国目前城乡居民收入差距不仅大大超过了改革初期的水平，也大大高于国际标准。国际劳工组织发表的1995年36个国家的资料表明，城乡居民收入比一般为1.5:1，超过2:1的

国家只有 3 个，我国便是其中之一。

需要说明的是，由于我国农民收入中有 40% 左右是实物性收入，货币收入仅占 60%，因此如果把实物性收入扣掉，真正能跟城市居民一样购买商品和服务的货币收入只有 1600 元左右，平均每个月也就 130 元左右。而城镇居民的月均货币收入 700 元左右。这样算来，城乡居民的收入差距为 5.4:1。考虑到农民收入中还有约 20% 需用于第二年再生产的开支，如买种子、化肥、农药和添置农具等，自产自留部分存在高估现象，一些副产品如秸秆、厩肥等根本无法货币化；而城镇居民不但没有生产性开支，还享受多种福利补贴，因此城乡居民的实际收入差距要比上述比率大的多，在城镇居民收入中还有一部分并没有纳入统计范围，如各种各样的福利、补贴等，把这些因素都计算在内，估计城乡居民收入差距可能在 6:1 以上。

（二）农民的负担重且农村的基础设施建设落后

农民的收入水平比城镇居民越来越低，但承载的负担水平却明显高于城镇居民。一些在城市理所当然地由财政开支的社会事业项目，在农村却必须由农民支付费用，如乡村道路、农村教育、民兵训练、计划生育、优抚对象等，都需要农民集资来完成。尽管农村税费改革取消了这些方面的收费，但又增加了农业税，实际上是以农业税的形式收取了这些费用。农民的税收负担也比城镇居民的重。2003 年农民的人均纯收入只有 2600 多元，平均每个月只有 230 多元，与一些大城市的最低生活标准接近，离个人所得税的底限相差甚远，但农民的农业收入却要在未扣除生产成本的条件下缴纳 8.4% 的农业税和农业税附加（税费改革后）。农民承担的教育费用也比城镇居民重，因为他们除了需要出资建学校和购置有关教学设施外，还要像城镇居民一样，负担子女的上学费用。由于城乡居民的收入差

距较大，与城镇居民相比，农民的教育费用负担明显偏重。目前一个大学生每年的费用要 10000 元，这对人均纯收入只有 2000 多元的农民家庭来说，无疑是个天文数字。

另外，目前广大农村除少数发达地区变化较大外，大部分地区主要是农民住房条件比改革之前有所改善，公共设施特别是一些基础设施并没有发生多大变化，如电力、交通、通讯和科技等方面都较落后。还有 3000 万左右农村人口甚至喝不上安全卫生的饮用水。

（三）城乡居民的消费差距越来越大

过大的收入差距必然反映在消费差距上。近十几年来，城乡居民的消费水平差距一直在扩大。1985 年城镇居民与农民人均消费水平之比为 2.31:1，1990 年扩大到 2.95:1，1995 年又扩大到 3.4:1，2002 年进一步扩大到 3.66:1，其中城镇居民的年人均消费水平为 8138 元，而农民年人均消费水平只有 2222 元，相差 5916 元。农民的消费水平基数本来就低，但从 20 世纪 90 年代开始，农民的消费水平提高速度明显慢于城镇居民，1990—2002 年，扣除物价因素影响，农民的消费水平共提高了 101.9%，而城镇居民却提高了 141.2%，高出近 40 个百分点。城乡居民家庭拥有耐用消费品方面也有很大的差距。据统计，2002 年城镇居民每百户拥有彩色电视机 126.4 台，电冰箱 87.4 台，洗衣机 92.9 台；而农村居民每百户拥有的数量分别是 60.5 台、14.8 台和 31.8 台，分别相当于城镇居民拥有量的 47.9%、16.9% 和 34.2%。至于家用汽车、电脑、空调、微波炉和组合音响等的差距就更大了。城乡居民的恩格尔系数也相差很大，2003 年城镇居民的恩格尔系数为 37.1%，而农村为 45.6%，农村比城镇高出 8.5 个百分点。

(四) 城乡教育发展差距较大

我国城市教育发展一直很快，目前中小学教育已基本普及，许多城市正在普及英语和计算机教育。而农村地区多数中小学运行经费紧张，教育设施和条件简陋，有的地方甚至连教师的工资都难以及时发放。一般说来，农村由于居住分散、学校规模小，每个教师平均负担的学生数应比城市教师少一些，但 2001 年农村小学每个教师平均负担的学生为 22.6 人，而城市小学为 19 人；2000 年农村普通中学每个教师平均负担的学生为 20 人，而城镇中学为 17 人。农村教师不仅在配备数量上明显不足，师资水平更明显低于城镇。此外，农村学校的经费水平也大大低于城镇学校。1999 年全国城市小学生的人均经费为 1492 元，而农村仅为 476 元；城市初中生的人均经费为 2671 元，而农村为 861 元。1993 年城市中小学生人均经费是农村的 1.9 ~ 2 倍，1999 年扩大到 3.1 倍。在义务教育阶段，未能入学和升学的适龄儿童和少年基本都在农村。城市小学到初中基本全部升学，而农村小学到初中的升学率只有 91%。初中到高中的升学率，城市从 1985 年的 40% 提高到 1999 年的 55.4%，而农村则从 1985 年的 22.3% 下降到 18.6%。进入大学教育阶段后，城乡教育差距更大，有关测算表明，1989 年时城市学生享受大学教育的机会是农村的 4.9 倍。20 世纪 90 年代以后这种差距进一步扩大，据 1999 年的数据计算，城市学生进入北大、清华的机会是农村学生的 10.3 倍。

(五) 城乡医疗卫生事业发展差距较大

据统计，目前我国约 80% 的卫生资源集中在城市，而占全国人口 70% 多的农村地区仅占 20%，卫生资源严重不足。2001 年，全国共有卫生技术人员 450.8 万人，而分布在农村乡镇卫生院的只有 102.8 万人，仅占 22.8%；全国医院、卫生院