

傅治平/著

政策与对策

干部群众关心的 十大“三农”问题

- ◎ 农民增收：全面建设小康社会的第一要务
- ◎ 结构调整：科学安排“三农”的空间与布局
- ◎ 完善现有土地制度：破解“三农”问题的突破口
- ◎ 社会化服务体系：开拓“三农”的“绿色通道”
- ◎ 反贫困：破解“三农”难题的攻坚战
- ◎ 农村社会保障制度：编织农民“安全网”
- ◎ 城镇化：“三农”新一轮发展的高平台
- ◎ 村民自治：“农村包围城市”的民主之路
- ◎ 提高农民素质：破解“三农”问题的根本之策
- ◎ 乡镇治理：重建党与农民群众的“连心桥”

中共党史出版社

政策与对策：

干部群众关心的 十大“三农”问题

◆ 傅治平 著

中共党史出版社

2004年7月·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政策与对策：干部群众关心的十大“三农”问题/傅治平著. —北京：中共党史出版社，2004.6

ISBN 7-80199-066-8

I. 政… II. 傅… III. ①农业经济—研究—中国
②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国
IV. ①F32②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 058571 号

书 名：政策与对策：干部群众关心的十大“三农”问题

作 者：傅治平

责任编辑：徐鹏堂

出版发行：中共党史出版社

社 址：北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编：100080

经 销：新华书店

印 刷：北京怀柔红螺福利印刷厂

开 本：大 32

字 数：240 千字

印 张：10

印 数：1-10000 册

版 次：2004 年 7 月第 1 版

印 次：2004 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-80199-066-8/D·16

定 价：19.80 元

目 录

序 求真务实破解“三农”难题	(1)
----------------------	-------

一、“三农”问题：中国现代化瓶颈.....	(2)
二、“三农”的世纪十难.....	(6)
三、破解世纪难题有望，中央咬定“三农”不放松 ...	(15)
四、以纲带目，中央一号文件锁定“农民增收”	(21)

第一章 农民增收：全面建设小康社会的 第一要务	(33)
----------------------------------	------

2 政策与对策：干部群众关心的十大“三农”问题

- 一、“三农”问题的聚焦：农民增收…………… (34)
- 二、农民增收要先跳出“黄宗羲定律”怪圈…………… (41)
- 三、促进农民增收的新思路…………… (52)
- 四、党对农村工作的领导是农民增收的坚强后盾…………… (57)

第二章 结构调整：科学安排“三农”的空间与布局…………… (59)

- 一、农业结构现状及调整目标…………… (60)
- 二、走产业化道路，提高农业结构调整水平…………… (63)
- 三、市场与科技：农业腾飞的两只翅膀…………… (69)
- 四、跳出农业抓农业，做好二、三产业文章…………… (76)
- 五、合作化，再来一次又如何…………… (83)

第三章 完善现有土地制度：破解“三农”问题的突破口…………… (94)

- 一、土地问题：“三农”问题的聚焦…………… (95)
- 二、保护好农民手中脆弱的“泥饭碗”…………… (103)

第四章 社会化服务体系：开拓“三农”的绿色通道…………… (108)

- 一、现代农业迫切需要社会化服务…………… (109)
- 二、农民对社会化服务的新需求…………… (113)

三、农村社会化服务体系的目标与内容	(118)
-------------------------	-------

四、建立农村社会化服务体系的思路	(134)
------------------------	-------

第五章 反贫困：破解“三农”难题的攻坚战

一、认识贫困问题的新视角	(144)
--------------------	-------

二、20 世纪中国反贫困实践的总结与反思	(153)
----------------------------	-------

三、21 世纪的反贫困思路	(164)
---------------------	-------

四、关于中国反贫困的对策建议	(169)
----------------------	-------

第六章 农村社会保障制度：编织农民“安全网”

一、建立农村社会保障制度的社会战略意义	(176)
---------------------------	-------

二、农村社会保障制度的历史变迁	(179)
-----------------------	-------

三、农村社会保障制度存在的主要问题 及认识误区	(185)
----------------------------------	-------

四、建立和健全农村社会保障制度新构想	(191)
--------------------------	-------

第七章 城镇化：“三农”新一轮发展的高平台 ...

一、小城镇，大战略	(201)
-----------------	-------

二、我国小城镇建设的现状	(209)
--------------------	-------

三、城镇化发展目标与模式选择	(218)
----------------------	-------

四、小城镇发展的策略选择	(224)
--------------------	-------

第八章 村民自治：“农村包围城市”的民主之路 (235)

- 一、村民自治：人民当家作主的有效途径…………… (236)
 - 二、当前村民自治亟待解答的几个难题…………… (245)
 - 三、新世纪乡村关系重组…………… (250)
-

第九章 提高农民素质：破解“三农”问题的根本之策…………… (258)

- 一、二元经济结构带来的城乡居民的素质差异…………… (259)
 - 二、提高农民素质是农村建设全面小康的重要条件…………… (262)
 - 三、农民素质现状不容乐观…………… (269)
 - 四、提高农民素质的途径…………… (274)
-

第十章 乡镇治理：重建党与农民群众的连心桥… (284)

- 一、乡镇治理的前提…………… (285)
 - 二、建立乡镇管理的良性运行机制…………… (294)
 - 三、抓好党建，坚定乡镇的主心骨…………… (298)
 - 四、乡镇机构改革，“背水一战”…………… (306)
-

后 记…………… (312)

序

求真务实破解“三农”难题

中国是一个农业大国，“三农”问题是中国的一个历史难题。这是中国的基本国情，也是关系中国社会经济发展的带有根本性的问题。中国共产党的第一代领导人毛泽东曾断言：中国的问题就是农民的问题，解决了农民问题就解决了中国的问题。他认准了这一点，创出了一条“农村包围城市”的革命道路，并由此创建起一个社会主义新中国。在建设全面小康社会的进程中，新的党中央领导集体也认准了这一点：要全面建设小康社会，就必须切实解决“三农”问题。没有农民的小康，就没有全面小康。因此，破解“三农”问题，成为新世纪党和政府各项工作的重中之重。2004年中央一号文件对“三农”问题的锁定，让我们看到了中央解决“三农”问题所下的决心，也让我们看到了“三农”问题在新世纪获破解的良好前景。

是的，我们该实实在在地解决“三农”问题了。这不仅是政治上的需要——因为农民安、天下安；也是社会发展的需要——因为“三农”问题的有效解决必将促进社会经济的快速发展，解决“三农”问题是树立和落实科学发展观的题中应有之义；更是人权与人道的需要——“以人为本”就应该让社会的每个公民，尤其包括农民，都能享受平等的待遇、过上与城市居民一样的富裕生活。中国以农立国，是农业支撑着中华民族从历史走到今天的辉煌。经过 20 多年改革开放，中国经济发展突飞猛进，经济总量跃居世界第六位，人均 GDP 已越过基本小康，中国社会已经具备了反哺“三农”的能力，也到了全社会反哺“三农”的时候了。而事实上，“三农”问题已经成为全面建设小康社会、实现中国现代化所必须突破的瓶颈。

一、“三农”问题：中国现代化瓶颈

建设中国特色社会主义在新世纪的目标，就是全面建设小康社会、基本实现现代化。而要达到这个目标，“三农”问题已经成为最大的瓶颈。

大量的数据表明，中国的农业是一个效益低下的弱质产业，农村是贫困的代名词，农民是当前最大的弱势群体。在 2003 年里，占国家人口近 2/3 的农村人口，创造的财富则在社会总财富中占的份额越来越少。据国家统计局报告，2003 年全国三次产业结构比例为 14.8:52.9:32.3。为使生活有所改善，2003 年有将近一亿农民背井离乡外出谋生，到城里打工，即便如此，农民收入增长缓慢的现实仍没改变。而作为靠土地吃饭的农民，从农业生产中获得的收入更是连年下降。1997 年以后，农民收入增长一直低于城市居民收入的增长——从 1997 年到 2002 年的六年间，

农民收入的增长速度低于5%，城市居民的收入增长为8.6%。由此而来的城乡收入差距的绝对数更是惊人。根据国家统计局农业调查队的调查数据，2001年全国农村居民人均年纯收入仅为2366元，而同期上海、北京等大城市人均年工资已超过1万元。到2002年底，城市居民的人均收入是农民的3.11倍。有人把城市居民享受的公共设施及一些社会资源计算在内，认为农民与城市居民的差距更大。这样一个庞大的弱质产业和弱势群体，其境况如果不能得到改善，何来全面小康，何谈现代化？

当前的农业生产，是在联产承包责任制的背景下开展的。这个经济制度变革所产生的增长效益曾是十分可观的。林毅夫在分析1978—1984年间中国农业增长的源泉时，运用生产函数测算出，此间农业产出增长42.23%，在增长的各种解释变量中，制度变革的贡献占46.89%，相当于同期化肥、资本、劳动力、土地投入的总效应。但是，随着市场经济的进一步发展，特别是中国进入WTO之后，这种经济制度也逐渐显露出其局限性，即每个农户经营土地的规模太小，无法适应现代产业化的大趋势。而个体生产的产品，在数量与价格上都缺乏市场竞争力，其增长渐次放缓，甚至开始拉整个社会经济的后腿。

在一些地区，农民的各种负担依然十分沉重，农民与地方政府之间的关系相对紧张。直接补贴农民的粮食流通体制改革则势必触及地方政府的利益，从而也不可能一帆风顺。由于人多地少的矛盾突出，农业效益低下，城乡统筹发展、转移农村劳动力的要求十分迫切，然而长期形成的城乡二元化格局却不断为改革设置盘根错节的障碍。更紧迫的是，虽然有关部门多次强调“要实行最严格的耕地保护制度”，但各地违法批地用地、乱占滥用耕地现象依然突出，失地农民的补偿和安置不落实，形成当前农村

土地承包法实施中的突出问题，影响着农村大局的稳定，也影响着农村现代化进程。

如果说天灾所展示的仅仅是偶然性的悲剧，那么接连不断的人祸则是对愈演愈烈的社会矛盾一次次地发出警告。其中不乏引起社会强烈反响的恶性事件。近年来，农民上访数量骤增，农民群集性冲击乡镇政府与县委政府的事件时有发生。例如，2003年7月，位于陕西省安康市旬阳县桐木乡的涌泉村，在当地政府退耕还林政策执行过程中，五天之内连续发生了三起农民自杀事件，其中两人死亡；接近年底，又上演了一幕幕大量农民工追讨工钱的事件，这一些都冲击着我们正在进行的现代化建设。有人预言，如果不能及时消除或者缓解产生悲剧的制度根源，还将继续面临“三农”领域突出矛盾的大量爆发。甚至有人还“危言耸听”地说，如果此种状况继续恶化的话，那就不仅是影响农村现代化进程的问题，而是会动摇党的执政地位的问题。

非但如此，我们还可以以不同的方式、从不同的视角感受到“三农”问题对建设全面小康、对建设现代化的挑战。

2003年爆发的SARS，曾让我们惊出了一身冷汗。三四月间，随着疫情在北京等大城市形成并流行，对瘟疫的恐慌很快导致了农民工返乡高潮，平时缺医少药的农村骤然成为最大的又最可怕的“雷区”。虽然最终并没有形成大面积传染，但基本上牵扯了各级党政组织与各个部门的精力，暴露了农村疾病防疫体系的脆弱神经。如果SARS在农村大面积爆发，其局面几乎不敢想象。

SARS余波未了，全国各大水系的汛期便随着雨季提前到来。人多地少的农村，多年以来不得不“与水争地”。然而，暴雨肆虐之中，防洪标准较低的农村总是最先成为洪水的牺牲品。惊心动魄的抗洪抢险之后，依然是赤地千里。农村基础设施的薄弱，

使农民面对稍微严重一点的自然灾害便束手无策。如果不能尽快改变农田水利等各种基础设施普遍落后的现状，实现农业现代化亦只能是纸上谈兵。

如果说，前面所谈的是实现农业现代化的环境障碍，那么农民的现代化更是一个让人关注的事情。有一篇文章这样写道：农业是被我们忽视的基础经济；农村是被我们遗忘的故乡家园；农民是被我们漠视的兄弟姐妹！在当代社会中，农民毫无疑问是弱势群体。在经济上，他们远不如发达城市的人们富裕；在政治上，种种的原因使得我们常常无法清晰地触摸到他们真实的生活状态；在教育上，很多农村的孩子被剥夺了受教育的权利。农民受教育的程度普遍偏低，在当前的农村人口中，小学文化程度以及文盲、半文盲的比重仍较高，在农村4亿青壮年中，文盲半文盲达8000多万人，而按三次产业受教育年限相比，农业从业人员的素质有很大的差距。

根据“五普”数据资料和联合国经济合作与发展组织资料分析：2000年我国25—64岁人口平均受教育年限为7.97年，仅相当于美国100年前国民整体教育水平，与1999年美国和日本人均受教育年限分别达到12.75年和12.55年相比，整整低了近5年，与后发型国家如韩国的11.48年相比也要低3年多。在发达国家和新兴工业化国家中，接受过高等教育和中等教育的人口所占比例较高，如美国和韩国，25—64岁人口中具有高中及以上受教育水平者比例分别占87%和66%，其中接受过高等教育的人口比例分别占35%和23%。相比之下，中国2000年25—64岁人口中受高中及以上教育水平比例占18%，受初中及以下教育水平的占82%，其中受小学及以下教育水平者比例高达42%；每100个人中受大专及以上教育水平的人数不足5人。根据受教

育年限分析，中国要想实现现代化，必须在提高人口素质，尤其是农村人口素质上下功夫，否则，经济指标上去了，但人的素质没有现代化，那样的现代化也是靠不住的。从这一点，我们可以认识到党中央提出科学发展观，并把统筹城乡发展摆在第一位的重大意义。

进入新世纪，中国前半个世纪的任务是全面建设小康社会，基本实现现代化。但是，如果没有强有力的政策支持或者新的思路，“三农”问题将成为整个中国实现宏伟目标的重大瓶颈。中央在连续发过五个关于“三农”第一号中央文件之后的十八年，再一次颁发中央一号文件锁定“三农”，不仅意味着中央对“三农”问题的高度重视，也告诉我们，在取得辉煌成就的 21 世纪的今天，“三农”问题仍是中国的执政党和政府绕不开的难题，而且是新世纪全面建设小康社会所必须把握的第一要务。因为“农民不富，中国不富”；因为“没有农民的全面小康，就没有全中国的全面小康”。

二、“三农”的世纪十难

“三农”问题，在不同时期有不同的表现，不同时期有不同的难题。寻求解决“三农”难题的有效途径，首先必须明确在新世纪我们面临着哪些“三农”难题，破解这些难题时我们才能做到有的放矢。

以下列举“三农”十大世纪难题：

第一，如何减负增收，尽快缩小城乡收入差距？

曾经上书总理的李昌平把“三农”问题具体归纳为四个方面，第一点是绝大多数地区农民的农业收入在缴纳税费之后的剩余，不足以维持农民劳动力再生产和农业简单再生产。如果这

“两大生产”尚且不能维持，何谈农民收入提高。其实，收入不高还在其次，重要的是农民收入与城市居民收入差距越拉越大，贫富悬殊几乎成为世界之最。如果城乡收入差距继续增大，不平衡心理因长期积抑会变得越来越深重，稍有导火线引发，农民的过激行为就有可能出现。近年来频频发生的农民群体冲击县、乡政府的事件已经充分证明了这一点。因此减负增收当成为“三农”问题中最要紧的第一条。所以，在此次中央一号文件的起草过程中，中央有关领导对这个问题曾用了两个“最”字：第一个“最”，即现在是改革开放以来农民增收形势最严峻时期；第二个“最”，即当前农业和农村发展面临的最根本、最突出的问题是农民增收难。也就是说，“三农”难题之最，就是农民增收难。

在理论与实践上，我们可以为农民的增收提供许多的思路。但一个很残酷的现实摆在我们面前：尽管我们做了很大努力，但农民增收的空间没有很大拓展，农民增收步履维艰。中央一号文件首开先例地把“农民增收”作为文件主题，就是更加清楚地看到了农民增收的重重困难。或者说，整个一号文件就是为农民增收提供新的政策思路。如何把这些政策思路变为可操作的措施，这是各级党政领导要回答的一个重大课题。

第二，如何调整产业结构，在有限的土地上有优质高效的产出？

中国是一个耕地贫乏的国家，在有限的土地上经营什么，几乎让各级领导绞尽了脑汁。或者说，许多人把农业结构调整当作解决“三农”问题的捷径。这些年来，几乎所有的农村领导都在作产业结构调整的文章。但调来调去，我们发现，仅仅调整产业结构还不行，那些与产业结构相关的方面也都要调整。例如品种调了，技术是否能跟上去？技术跟上去后，产量也提高了，又如

何使高产的产品进入市场流通环节？进入市场之后又如何保证其销售量能够稳定上升……现实中，增产不增收的情况太多太多，而且常常还有这样的情况：事先看好的产品，一旦上市却无人问津，这让调整产品结构的农民防不胜防。例如，在海南就经常遇到这样的问题，头年农民种的香蕉可卖到两元，甚至三元一斤，而第二年，同样质量的香蕉却只能卖到一毛两毛。特别是有些产业经过调整之后，并不是说变就可以再变回来的，果树栽培便是如此。栽下果树苗时，市场价格喜人，等到果树结果时可能价格却愁煞人，总不能让农民砍掉果树再去折腾其他项目吧？所以，调整产业结构并不单单是改变产品类型或提高质量的问题，还牵涉到产业化与市场化问题。在产业化与市场化的基础上思考产业结构调整，才是解决“三农”问题的关键所在。调整产业结构是个系统工程，不是换换产品、改良品种就可以万事大吉的事情。特别是进入 WTO 之后，我们的农产品面临着国外农产品的冲击，面临着参与国际市场竞争的重大考验，调整产业结构已是箭在弦上不得不发。因之，我们将这个问题列为第二难题。

第三，如何进行土地制度改革，保护农民手中的“泥饭碗”？

过去我们常讲，农民的问题就是土地问题。的确，土地是农民的饭碗、是农民的命根子。尽管现在有许多农民已经离土离乡，不靠土地吃饭，但是绝大多数的农民还生活在那里，而进城打工的农民，其工作并不稳定，一旦城里没工打了，回农村后还得有一块立足的土地。因此，从某种意义上讲，土地始终代表着农民最根本的权益，是农民手中的“饭碗”。但现实中，这个饭碗倒真的成了“泥饭碗”，端在农民手中一点都不牢靠。其一，因城市化、工业化而带来的“圈地”热，使土地的流失越来越严重，使无地农民、失地农民的队伍越来越庞大，农村土地城市

化、企业化，让城里人、企业获得了长久的、高额的效益，而农民得到的只是一小部分短暂的利益——数量很小的一笔征地费，一旦用完，饭碗也完了；二是因为生态环境的破坏及滥施农药化肥，使土地减弱或丧失生产能力，这样，饭碗也完了。因此，如何保护农民赖以生存的土地，或者说给农民一个新的更结实、靠得住的饭碗，是实现城市化、工业化必须解决的难题，也是从源头保护农民权益所必须落实的问题。改革开放以来，联产承包责任制作为土地制度改革创新实践在全国推广之后，对大一统公社化积累的“三农”问题起到了很大的缓解作用。但随着社会经济的发展，又产生了新的问题，即联产承包责任制的模式形成的土地的分散经营，难以面对农产品市场化、国际化的挑战。如何在坚持农民对土地的独立经营权的基础上，加快土地流转，走农业集约化、规模化经营的路子，成了一个亟待认真研究的新课题。

第四，如何建立健全农村社会化服务体系，开辟农村经济的“绿色通道”？

农村社会化服务体系是社会各部门为农、林、牧、副、渔发展所提供的服务，即农业生产经营单位把生产过程中的某些环节和项目，交由社会有关单位和组织来承担和完成。联产承包责任制打破了过去那种大一统的集体经营体制，把农民变成了独立生产经营的主体。许多过去由集体承担的服务功能转由农户自行承担，但许多问题却不是个体农户所能解决的，如水利设施老化、科学兴农、农资供应、农产品流通、农机配套等。一句话，农户经营过程中所需要的社会化服务比集体化时代更迫切。可以说，建立社会化服务体系是农村经济体制改革、农业由计划经济走向市场经济所提出的新问题，是现代农业发展的必然要求。

关于建立农村社会化服务体系，我们喊了许多年，也做了许多年；但我们听得更多的，是一些地方利用假种子、假化肥、假农药坑农害农的案例，是一些地方因假冒伪劣的生产资料而弄得农户倾家荡产的悲剧。仔细探究，我们还会发现已初步形成的农村社会化服务体系的许多问题，如层次单一、功能不全、运作不规则、服务管理不规范，等等。因此，如何建立一个真心服务“三农”的社会化服务体系，就显得十分必要也十分迫切。我们知道，农村社会化服务是一个兼顾产前、产中、产后的全程配套服务体系，是一个既开放又相互关联的系统，其中既包括有偿服务，又包括无偿服务，既有政府的服务，又有企业的服务，还有农民的自助服务，如何协调各子系统的关系，使之环环紧扣，真正起到服务作用，也是一个值得我们认真探讨的问题。

第五，如何反贫困，让农民全面走上小康之路？

据统计，截至 2003 年底，还有 2900 多万农民没有脱贫，这个“2900 万”属于绝对贫困，即尚未解决温饱问题，如果用相对贫困的标准来衡量，那可能是一个百分之几十的问题了。从现实情况来看，目前还没有脱贫的农民，从各个方面都属于弱势群体，不仅缺乏脱贫的客观资源，也缺乏脱贫的主观资源，即缺乏致富脱贫的素质与能力，帮助这一部分贫困的农民走上小康道路，仍然是一项攻坚工程。同时，对于那些已经脱贫的农民，我们还不能掉以轻心，还必须继续扶持，否则，丢掉贫困帽子的农民或许又会把它捡回来。所以，在新世纪，如何切实反贫困，既让绝对贫困者脱贫，同时让已经脱贫而又可能返贫的农民稳定在温饱线并尽快进入小康阶段，可谓任重而道远。在上个世纪最后的几年里，我们实施了扶贫攻坚的工程，成绩十分巨大，并且经由物质扶贫到科技扶贫再到智力扶贫，探索出一条反贫困的新途