

中国

新农村建设丛书

卢福营 刘成斌 等/著

非农化与 农村社会分层

——十个村庄的实证研究

FEINONGHUA YU NONGCUN SHEHUI
FENCENG



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国新乡村建设丛书之四

非农化与农村社会分层

——十个村庄的实证研究

卢福营 刘成斌 等著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

非农化与农村社会分层：十个村庄的实证研究/卢福营,刘成斌等著. -北京:中国经济出版社, 2005.1
(中国新农村建设丛书)

ISBN 7-5017-6684-3

I. 非… II. ①卢…②刘… III. 农业-劳动力-职业-变化-研究-浙江省 IV. F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 103989 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: WWW.economyph. com

责任编辑: 苏耀彬

电话 (传真): 010-6835-4197

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

电子信箱: E-mail: cephs@economyph.com

E-mail: suyaobin@126.com

责任印制: 张江虹

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市欣欣印刷有限公司

开 本: A5 印张: 9 875 字数: 280 千字

版 次: 2005 年 1 月第 1 版 印数: 2005 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 7-5017-6684-3 定 价: 25 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68308640 68359420 68309176

丛书编委会

专家委员会

王瑞璞——中共中央党校原校委委员、副教育长、科研部主任、教授、博士生导师

牛若峰——中国农业科学院农业经济研究所原所长、教授、博士生导师

严瑞珍——中国人民大学农村发展研究所所长、教授、博士生导师

徐小青——国务院发展研究中心农村经济部副部长、研究员

张晓山——中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员、博士生导师

叶剑平——中国人民大学土地管理系主任、教授、博士生导师

苏明——国家财政部财政科学研究所副所长、研究员、博士生导师

王超英——全国人大常委会农业与农村委员会法案室主任

主编

王景新——浙江师范大学农村研究中心主任、研究员/教授
中国（海南）改革发展研究院学术委员、农村转型发展研究所所长

卢福营——浙江师范大学法政经济学院副院长、教授

总序

中国农村的五大问题

今年是中国农村改革的第26年，26年的改革使中国农村发生了深刻变化，当然也有许多问题没有解决。同时，解决了老的问题也会生出许多新的问题，有些还相当尖锐。如果历数这些矛盾和问题，可能会排出相当长的单子。我想最主要的有五个方面。

农民收入的增长问题

近一段时间来农民收入的增长非常困难。从1997年到2003年这7年时间里，农民的人均收入每年平均增长4%。如果从全球的角度来看，增长4%是很不错的水平了，但是从中国的实际情况来看，就会引出很多矛盾。

首先，增长4%就没有实现国家《十五规划纲要》提出的农民增收目标。《十五纲要》规定：“十五”期间，农民人均收入增幅每年达到5%，但是三年过去了都没有实现。

第二，过去六到七年之中农民收入只增长了4%，但是城镇居民的收入却每年增长8%，因此城乡居民之间的收入差距是在不断地扩大。如果从1998年算起，6年时间里农民的人均纯收入总额增加了532元，但是城镇居民在这6年中人均可支配收入增加了3312元，也就是每年增加了552元，这就是说农民6年的收入增加总额比城镇居民平均一年收入的增加额还要少20元，这当然是个非常尖锐的矛盾。

但是更突出的问题是这几年农业没有让农民增收，不仅没增收，

而且减收。中国农民的人均收入目前大概有 45% 是来自农业，这个比例比 8 年前大概下降了 18 个百分点，也就是农业收入在农民收入中的比重在不断下降，而且绝对额连续 7 年来也是在减少。中国农民收入来自农业部分最高的是 1997 年，那一年平均达到了 1276 元，但是从 1998 年到 2003 年，就没有一年再达到过这个水平。从这个角度去看，在农民收入中制约农业收入增长的一个非常大的问题就是农产品的市场问题，其中粮食价格到去年 10 月底为止连续 84 个月是下降和低迷的，也就是粮食市场很难扩大，其他的农产品也有类似的问题。我们曾经做过一个分析，把 2001 年的指标和 1996 年的指标相比，城镇居民的人均可支配收入在这五年中平均增加了 2020 元，但是每个人用于粮食、植物油、肉类和蔬菜的开支 2001 年却比 1996 年人均减少了 131.2 元。在这样一个背景下，农民要想从农业中增收是非常困难的。于是就一定要考虑向非农产业、向城镇的转移。

但是，被寄予很大希望的乡镇企业在过去这几年中，尽管生产、产值、利税都在增长，但是就业却很少增长。1996 年中国乡镇企业中从业人员的总数是 1.3508 亿，到 2002 年为止，就业水平一直没有达到过 1996 年的这个指标，到了去年略有增加，比 1996 年增加了 63 万人。所以可以这么说，乡镇企业在过去的 7 年中几乎没有增加就业。于是大家就看到了越来越汹涌澎湃的农民进城的民工潮。

提高农民收入有很多制约因素，但我想最主要的是两个问题：一是如何扩大农产品市场，使农产品在市场上有一个稳定的价格；二是如何转移农村的剩余劳动力，使农民能够从非农产业中、从城镇中获得更多的收入。这两方面确实都存在很多的矛盾，要想解决，是一件难度非常大的事情，所以不可能指望短期内农民收入很快就会实现突飞猛进的增长。

粮食问题

当前的粮食问题开始凸显，并不是说现在的供求有问题，而是指中国现在到底还有多少粮食生产能力。

从1990年代后半期以来，中国曾经经历了5年粮食丰收的可喜局面，因此到90年代末就整个国家来说，实现了粮食总量供过于求的局面，库存明显增长。由于有了巨大的库存，所以在过去几年中持续四年粮食产量下降并没有影响市场的供给，甚至粮价都没有回升。在这个背景下，很多人认为中国没有长期粮食问题，或者粮食不是个大问题。但是我觉得从去年年底粮价开始上涨实际上又使得中国长期存在的粮食问题凸显出来。一个非常重要的指标是去年的粮食总产量只有8613亿斤，而去年各个方面预测的总需求是8760亿斤，所以，粮食的产需缺口是非常大的，必须动用库存、增加进口，否则市场马上就表现出来了。

我知道经济学界都说当粮食短缺的时候价格就上涨，价格上涨农民就会多种粮食，因此粮食矛盾自然就会很快地解决。这种判断的基础是在我们有足够的粮食生产能力这一点上。我觉得这个逻辑是对的，但客观上很多实际问题不一定这么表现出来，我之所以讲当前的粮食问题开始凸显，并不是说现在的供求有问题。我想需要认真研究的是我们现在到底还有多少粮食生产能力。

1990年代后期，我们确实曾经有过3年粮食产量超过1万亿斤，在很多人的印象中，中国有1万亿斤的粮食生产能力，但是我说现在可能没有那么多。到底有多少，需要认真分析研究。去年国土资源部公布的中国实有耕地面积是18.51亿亩，和1996年底相比，耕地面积整整减少了1亿亩，这是一个基本情况，而且按我自己的调查和掌握的实际状况来看，我觉得减少1亿亩是一个最低限度最保守的估计，实际远远不止。仅退耕还林，到去年年底就已经退耕了1亿零800万亩。第二个指标就是粮食的播种面积，去年的粮食播种面积是14.9亿亩，历史最高水平1998年是17.06亿亩，减少了两亿多亩的播种面积。第三个指标就是粮食的总产量，我刚才讲到去年的粮食总产量8613亿斤，而最高的1998年是1万零246亿斤，年度之间的粮食产量下降了1633亿斤。第四个指标就是单位面积的产量。单位面积产量最高的时候按播种面积计算1998年正好是300公斤，去年是289公斤，减少了11公斤。第五个指标就是人均粮食拥有量，1996年是人

均粮食拥有最高的一年——824斤，去年的人均粮食拥有量只有667斤。第六个指标是库存。2001年初的时候库存最高，大概是5200多亿斤，现在明显下降了，降到多少还不知道，但是马上能想到的一个现象就是从2000年开始，我们的粮食产量就没有达到过9200亿斤，而总需求在9600、9700亿斤以上，去年供给又降到了8600亿斤，所以这几年每年都要动用几百亿斤甚至上千亿斤的粮食库存，因此库存实际上是只进不出或者进的少出的多，所以，如果不促使粮食生产尽快有一个恢复性的增长，中国很快会面临非常严峻的粮食供求矛盾。

在这一段时间的调查中我也遇到以下一些现象：比如说我到发达地区，也就是我们经常讲的粮食销区，从当地的决策者到部门的负责人跟你讲这一条：我不怕，我有钱，我有钱就能买到粮，所以不用跟粮食着急。这是沿海发达地区的态度。第二就是13个粮食主产区，能够向外调出粮食的主要是这些地区，但是到这些地区去调查，所有的干部都讲，粮食搞多了很吃亏，卖不出去放在库里，又要压资金又要付利息，最后还可能造成严重的亏损。所以他们说：你放心，我们最多就是没粮可卖，但我自己肯定是够吃的。剩下10个省份就是我们所说的产销平衡地区。这些省份的领导就更简单：我从来就没有给过别人粮食，也没有要过别人的粮食，所以不用管我，我们自顾自就可以了。因此，没有一个地方愿意多生产粮食。这是最关键的问题，中国最终还会出现粮食供需的突出矛盾。

农村土地问题

土地有两个层面的问题，一个是农村自身的土地制度问题——农地制度问题。中国的农地制度是和中国农村的基本经营制度联系在一起的。宪法里有规定，农村实行以家庭承包为主统分结合的双层经营体制是中国农村的基本经营制度。这是宪法规定的，但是你到基层去就会发现，没有多少干部读过宪法里这句话，或者读完了忘得最快的就是这句话，因此基层干部不断地折腾农民的土地，土地的承包纠纷层出不穷。正是由于这样一个原因，去年3月1日开始实行了中国新

通过的一个法律，就是《农村土地承包法》。《农村土地承包法》里相当重要的一条叫做“在承包期内发包方不得收回承包土地”；还有一条叫做“在承包期内发包方不得调整土地”。但是可以坦率地说，这两条执行得很不好。

土地问题第二个层面就是土地的征用，也就是农地转为非农地，现有的制度应该说存在着很大的缺陷。现行征地制度的最大弊端就是“我卖你的地我可以赚钱”。不解决中国的征地问题，无论是对于农业生产能力的保护还是对农民的利益保护，都存在非常大的隐患。农地转为非农地在中国一个基本的前提是它必须改变所有权，由政府征用集体土地之后才可以进入建设用地的市场，这是一个最基本的制度，这个制度在过去引出的矛盾不大，原因第一就是过去城市化的进程很慢，农地转为非农地的规模很小；第二在计划经济条件下政府征用了农民的土地就要改变他的户籍，农转非，提供商品粮，就要给他提供住房，提供工作，都由政府包下了，所以那个时候农民对于国家征地是欢欣鼓舞的。但是现在情况有了非常大的变化，一是城镇化的用地数量急剧扩张；二是市场化条件下对农民的补偿和安置对农民来说利益损失很大。

因此征地制度必须进行改革。这在去年10月召开的中国共产党第十六届三中全会上已经明确提出了改革的基本方向，就是三句话：实行世界上最严格的耕地保护制度；保障农民权益，控制征地规模；严格区分公益性用地和经营性用地。

当然要解决这个问题涉及到的矛盾是非常大的，因为它涉及到许多实实在在的利益。为了清理整顿市场，“五一”前国务院发出暂时停止半年审批农地转为非农地的通知后，我在跑过的任何地方听到的都是一片反对声。那么实际情况怎么样呢？据我了解，全国各地建立的土地储备中心现在掌握着270万亩的建设用地；在全国所有的房地产商手里，已经批到手的土地还有40%没有动工。这么大的土地供应量，我想半年不再审批新的土地不会产生什么问题。实际状况是，每批一笔土地政府都能从中得到好处，所以半年不批等于政府半年得不到好处，因此他们是从这个角度反对的，并不是真正地影响经济

发展的角度考虑。

土地之所以会出现这么大的矛盾和问题，我想肯定是我们现有的法律和政策存在不少问题，需要改革、需要完善。但问题是很多人对现有政策也是置若罔闻，才会造成这么严重的问题。之所以出现这么大的问题，说来说去，现行征地制度的最大弊端就是“我卖你的地我可以赚钱”。于是受苦受难的就是农民。不解决中国的征地问题，无论是对于农业生产能力的保护还是对农民的利益保护，都存在非常大的隐患。

农村社会事业发展问题

这个问题之所以重要，因为它影响到农民素质的提高，也影响到下一代农民能不能摆脱贫困。

农村的社会事业发展问题，尤其是教育和卫生问题在农村存在着非常突出的矛盾，与城乡之间经济上的差距相比，社会事业发展滞后的矛盾更突出一些。统计资料显示，2002年中国全社会的教育开支是5480亿元，这包括财政开支也包括学生家长开支，也包括社会各方面的投资和捐助。根据教育部的统计，这5480亿元用在农村的只占23.1%，76.9%是用在城市。在中国，1.6亿接受义务教育的孩子中绝大部分是在农村，因此农村分到的教育资源实在太少。即使在去年中央已经明确各级财政新增加的教育、卫生、文化事业经费，必须主要用于农村，但据我了解这个政策其实落实得并不好。因为能够参与教育资源分配的人实际上没有多少能够代表农村的孩子。大学校长的嗓门显然要大得多。

在农村有病缺钱不敢医治的现象大量存在。2002年各级财政用于乡镇卫生院的全部财政事业经费接近60亿元，只占全国各级财政卫生事业经费开支的15.5%。农村人口是大数，但是享受到的卫生事业经费却是微乎其微。我曾经当面看到过温家宝总理问卫生部长：你知不知道在农村有多少因病去世的农民能够在医院去世？城市是什么比例？在农村有多少生孩子的妇女可以在医院生产？城市是什么比

例？这两个指标没有纳入统计体系，所以谁都说不上来，卫生部长也说不上来。到农村跑一下我们可以看到，真正因病在医院去世的农民寥寥无几。能够到医院去生产的农村妇女实际上比例也是相当低。按我的估计，全国所有的农村妇女不会超过1/3能够在乡卫生院生产，大部分都还是在家里。前两天我看到了一个资料，当然它不是完整的统计资料。它提出了两个指标非常让人震惊，它提出在中西部边远地区孕妇和产妇的死亡率是沿海地区的3.6倍，婴儿的死亡率是沿海发达地区的4倍，有40%的死者是因为缺钱无法去治疗最后导致去世。这是个非常可悲的现象。一方面在城里有大量的医疗资源在浪费，购置了大量昂贵的设备，医生开出的药单都是让人非常吃惊的天文数字。另一方面，大量的农民缺乏最基本的医疗条件。从这个角度看，如果不能加快农村的教育卫生事业的发展，那么注定农村现在贫困，将来还会贫困。

农民的权益维护问题

在中国，农民之所以弱，非常重要的一条不在于他们的数量有多少，而在于组织化程度太低，凝聚不起来，没有自己的组织和声音，甚至在很多地方缺乏表达诉求的渠道。

其实开始这场改革时，我觉得中国共产党和中央政府就非常清晰地认识到，真正要促进中国农业和农村经济的发展，最基本的条件是保证农民的权益。经历这场改革的人都讲，十一届三中全会所作的《中共中央关于加快农村发展若干问题的决定》吹响了农村改革的号角。三中全会重要在哪里？重要的是三中全会的决定提出了党和政府处理同农民关系的基本准则。26年来，中央政府在制定有关农村政策的时候时时考虑这个准则。这个准则就是两句话：要调动农民的积极性，必须在经济上保障农民的物质利益，在政治上尊重农民的民主权利。因此，中央政府的政策制度在执行中的后果可能各不相同，但是从初衷来说，都为了保障农民利益，包括经济的、政治的，但实际效果可能没达到。所以我觉得，村民委员会这样的组织能起到

什么样的作用确实需要认真考虑。对农民来说，他们更需要能够带领他们发展生产、进入市场、增加收入的组织，而这类组织极其短缺。从去年开始，全国人大常委会已经把建立农民专业合作经济组织列入立法议程，现在正在启动法律的起草工作。

我感觉到农村有大量的问题，梳理起来不知道能列出多少个，但是就我的感受来说，如果能够把上述这五个突出矛盾比较好地解决，那么其他的问题可能解决起来就会事半功倍。我想正像大家所知道的，这五个问题怎么解决 100 个人至少可以开出 99 张处方来，因此要形成一个有效的政策还有许多磨练的过程。但是我感觉到至少最近一个时期以来，党中央和国务院确实对农业和农村问题是高度重视。我记得去年的 1 月 8 日中央农村工作会议闭幕的时候，胡锦涛主席去作报告，他首先提出要把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重。今年 3 月 5 日温家宝总理在全国人大二次会议的政府工作报告中又强调要把解决好“三农”问题作为政府全部工作的重中之重。那么问题是各级掌握政策、掌握资源的这些机构和领导人是不是真正能够把解决“三农”问题作为重中之重来解决。如果都能放在重中之重，我想经过一段时间的努力，农村的很多矛盾是可以化解的，就怕嘴上讲“重中之重”实际放在“轻而又轻”的位置，很多矛盾不仅解决不了还会逐渐增加。

景新同志希望我为他们的丛书作序，仅以此文作为“中国新农村建设”丛书的序言。祝愿新农村建设能够推动我国农业、农村、农民早日现代化。

陳錦文

2004 年 9 月 29 日

总前言

中国新乡村建设悄然兴起

从21世纪开始，中国迈进了“全面建设小康社会”的崭新时期。实现全面小康社会奋斗目标，难点在农业、关键在农村、重点在农民，希望和出路在于深化农村改革、加快“三农”发展。为此，党的十六大报告号召“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入”，将其视为“全面建设小康社会的重大任务”。随之，全面小康新农村建设——中国新乡村建设悄然兴起，我国“三农”现代化迎来了一个重要的“战略机遇期”，中国乡村建设进入一个崭新的时代。

(一)

中国新乡村建设大大超越了旧中国针对农民“愚、贫、弱、私”四大病害的“救济乡村”运动，也不是改革开放初期“实现温饱”的努力，而是建立在初步工业化和“总体小康”基础之上的全面小康新农村建设。

旧中国的乡村建设起于上世纪二三十年代的“救济乡村”运动，是在半殖民地、半封建社会条件下，知识分子社会改良——“乡村建设救国”论的理论表达和实验活动。晏阳初^①的乡村建设理论和实

^① 晏阳初（1893~1990）是乡村建设运动的杰出代表之一。1926年，他带领一批专家学者到河北定县进行乡村建设实验，产生了很大社会影响。遗憾的是，日本帝国主义侵华中断了他们的实验，晏阳初毫不气馁，又在重庆北碚创办了中国乡村建设学院，继续为乡村建设培养人才。转引自刘重来《乡村建设运动三杰——晏阳初 梁漱溟 卢作孚》中国农村研究网2003.7。

践是建立在他对中国农民普遍存在“愚、贫、弱、私”四大病害认识基础上的。他提出要以文艺教育治愚，以生计教育治穷，以卫生教育治弱，以公民教育治私，以此进行乡村的政治、经济、文化、自卫、卫生、礼俗“六大建设”。梁漱溟^①的乡村建设理论认为，“西洋文化”涌入中国之后，使沿袭数千年的中国社会组织结构崩溃了，而新的社会组织构造又未确立，形成文化失调，这就是近百年来中国失败的根本原因。他概括了破坏农村的三股力量，即兵祸匪乱苛捐杂税——政治属性的破坏力、外国经济侵略为主、洋行买办等为辅——经济属性的破坏力、礼俗制度学术思想的改变——文化属性的破坏力，提出：中国的自救在于建设一个新的社会组织构造；中国的经济建设“必走乡村建设之路者，即未必走振兴农业以引发工业之路，换言之，即必从复兴农村人手”。卢作孚^②乡村建设实验，其“目的不只是乡村教育方面，如何去改善或推进这乡村的教育事业；也不只是在救济方面，如何去救济这乡村里的穷困或灾变”，而是要“赶快将这乡村现代化起来”以供中国“小至乡村，大至国家的经营参考”。

新中国的建立，使二三十年代乡村建设派所追求的目标变成了现实。在中国共产党的领导下，中国人民通过革命夺取了政权，在最短的时间内打破旧的社会结构和构造了新的社会组织。以工人阶级为领导、农民为同盟军的人民民主专政以及人民代表大会制度，不仅实现了政权、政治的民主化，而且广大人民群众真实地感受了民主政治带来的当家作主和扬眉吐气；土地改革使广大农民平等地分享了以土地产权为核心的农村社会财富；互助组、合作化使农民在保持独立财产

① 梁漱溟（1893~1988），原名焕鼎，字寿铭，祖籍广西桂林，生于北京。1928年到广东开始实践他的“乡治”主张。1929年去河南担任村治学院教务长。1931年创办山东乡村建设研究院，其间，撰写了《乡村建设大意》、《乡村建设理论》、《答乡村建设批判》等一系列著作，阐明他的乡村建设理论。

② 卢作孚（1893~1952）是我国著名的爱国实业家、教育家和社会活动家。他创办的民生实业股份有限公司，“崛起于长江，争雄于列强”，成为我国解放前最大的民族资本航运企业，被毛泽东誉为发展我国民族工业不能忘记的四位实业界人士之一。卢作孚还是我国著名的乡村建设理论家和实干家。

权的基础上联合起来；农业、农村经济迅速复苏。“乡村建设运动”所有目标都实现了，为什么还要搞乡村建设运动？没必要了。晏阳初的那个乡村建设学院就搬到菲律宾去了，其他没有搞土地革命的这些国家要继续接受晏阳初思想训练^①。

乡村建设重新兴起，是因为我国现代化进程中长期实行“一国两策、城乡分治”体制和政策导致了越来越严重的“二元”体制、经济社会矛盾。到20世纪与21世纪的交替之际，城市经济快速扩张和畸形繁荣，越发彰显农村经济萎缩、萧条，城乡对立局面越来越突出，大大超出了“三农”问题的范畴，上升为影响整个国民经济能否持续健康发展、国家现代化能否如期实现、社会能否长治久安的大局和焦点。于是萌生了跳出“三农”解决“三农”问题的新思路，并催生出“统筹城乡经济社会发展”的重大战略，从而引发了一场政府主导新乡村建设“运动”。

其实，广义上的中国新乡村建设从1978年党的十一届三中全会之后就开始了。人民公社制度的强大资源动员能力，满足了工业化、城市化的需求，统购统销和严格的户籍管理造就了“以农补工、以乡养城”格局，而农业、农村、农民的现代化步伐却被严重迟滞了。1980年代初，中国的改革首先从农村开始，取得了令世人瞩目的成就。它不仅改变了中国农业、农村和农民的面貌，更为重要的是，“三农”的发展再次撬动了中国经济社会快速前行的车轮，加速推进了我国工业化、城镇化、现代化，使我们相继实现了第一步（解决温饱）和第二步（总体小康）的奋斗目标。可以认为，党的十一届三中全会以后至20世纪末，我国农村20年的改革和建设其实是过去我国乡村建设运动的继续和提升。这一波新乡村建设，是以农村土地制度为中心的经济制度及利益格局的重构，是与撤销人民公社三级体制、恢复和重建乡（镇）人民政府，实行村民自治制度等为核心内容的治理结构重构结合在一起的，也是以提高农户和村集体生产经营能力为出发点，带动现代农业、乡村企业、小城镇发展的乡村现代化运动。

^① 温铁军：《重谈乡村建设》中国改革论坛2004.7

这一波新乡村建设奠定了我国农村“总体小康”的制度和物质基础，造就了全面小康新农村建设的起点。它的贡献在于：土地集体所有，农户承包经营，恢复了小农经济，实现了农村生产经营组织形式的重构；分配核算下沉到农户，“交足国家的，留足集体的，剩余全是自己的”，农户财产积累机制获得了再造和新生；经济基础的变化，使人民公社、生产大队、生产小队三级所有、政经合一的体制迅速瓦解，恢复和重建了乡（镇）人民政府，建立了村民自治制度，形成了“乡政村治”的基本治理格局；农业农村经济取得了非凡的成就，为农村总体小康、提高农民生活质量、保障国民经济持续发展及社会稳定奠定了最重要的基础；乡镇企业异军突起，带动农村以工业为主的非农产业大发展，越来越成为农村经济的支柱、农民就业和农户增收的主渠道；农户收入能力和水平大幅度提高，农民人均纯收入由建国初不足70元，1978年提高到的133.6元，2003年达到2622.0元；农村反贫困完成了由“输血式”到“开发式”的战略转变，经过“八七”扶贫攻坚，我国农村贫困人口由1978年的2.5亿人（贫困发生率30.7%），减少到2003年底的2900万人（贫困发生率3.1%）。正如党的十六大报告所总结的那样，“经过全党和全国各族人民的共同努力，我们胜利实现了现代化建设‘三步走’战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到了小康水平。这是社会主义制度的伟大胜利，是中华民族发展史上一个崭新的里程碑”。但我们也看到，“总体小康”还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康，因此，中国共产党慎重承诺，“我们要在本世纪头20年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科学更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”。中国新乡村建设就是在这样背景和基础上悄然兴起的。

（二）

中国新乡村建设的动力和方向由“统筹城乡”的发展战略所决定，内容和目标隶属于“全面小康”总目标；它针对“二元”体制、

经济、社会结构弊端，追求城乡、区域、经济与社会、人与自然的协调和谐发展，直至走向“城乡一体化”的最高境界。

“统筹城乡经济社会发展”战略首先是针对“三农”问题的，因此，它的第一政策要旨是动员整个城市经济系统的力量支持农村经济加快转型，而不是靠继续牺牲“三农”推动工业化和城市化。统筹城乡发展需要彻底摒弃“二元”体制、经济、社会结构。一方面，要突破体制壁垒，构建和谐、平等的城乡经济关系。其中最关键的是建立“两大体系”，形成“两个机制”：其一，打破地域和身份限制，构建全国统一、城乡和谐的市场体系，并且通过体制改革和政策调整，形成城乡两大经济系统间的资源流通和有效配置机制，使城乡资本、技术、信息、产品、经济资源、劳动力等双向对流、公平交换；其二，在区域范围内建立有序合理、功能藕合、城乡一体的生产力布局和产业结构体系，形成以城市为龙头、城乡联系、链条紧密、依存度高的产业集群和城乡经济圈。另一方面，调整国民收入分配格局和重大经济社会政策，使城乡居民的基本权利在法律和事实上都平等。

如果说“统筹城乡经济社会发展”是手段，那么实现“全面小康”就是阶段目标。从“三步走”的战略来理解，这个目标应该低于“基本实现现代化”而高于“总体小康”的标准。为了科学监测和评价农村全面建设小康社会的进程，国家统计局农村社会经济调查总队与中央政策研究室农村局成立联合调查组，研究制定了《农村全面小康社会评价标准》。这个指标体系包括经济发展、社会发展、人口素质、生活质量、民主法制、资源环境等6个方面，涵盖了农村居民人均可支配收入、第一产业劳动力比重、农村小城镇人口比重、农村合作医疗及养老覆盖率、每万人农业科研人员数、农村居民基尼系数和恩格尔系数、农村人口受教育年限及平均寿命、农民居住质量指数、农民文化娱乐支出比重、农民生活信息化程度、农民对村政务及对社会安全的满意度、常用耕地增长率、森林覆盖率、万元农业GDP用水量等18项测评指标。这个指标体系，不仅为各省综合评价农村全面小康提供了统一的标准，而且从2004年开始，国家统计局将每年公布中国农村全面小康监测报告，以督促各方面扎实工作，务必在