

大学生村官丛书 | 丛书主编 瞿振元

# 中国农村村政 与村务管理读本



主 编 任大鹏

副主编 吴慧芳

陈东琼

 高等教育出版社

大 学 生 村 官 丛 书 | 丛书主编 瞿振元

# 中国农村村政 与村务管理读本

Zhongguo Nongcun Cunzheng yu Cunwu Guanli Duben

主 编 任大鹏

副主编 吴慧芳 陈东琼

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村村政与村务管理读本/任大鹏主编. —北京:  
高等教育出版社, 2010.1  
大学生村官丛书/瞿振元主编  
ISBN 978-7-04-028232-0

I. 中… II. 任… III. ①农业政策-中国②村民  
委员会-民主管理-中国 IV. F320 D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 181513 号

|      |        |      |        |
|------|--------|------|--------|
| 项目策划 | 龙杰 何明星 | 策划编辑 | 吴勇 刘金菊 |
| 责任编辑 | 刘荣     | 封面设计 | 张志奇    |
| 版式设计 | 余杨     | 责任校对 | 杨凤玲    |
| 责任印制 | 毛斯璐    |      |        |

---

|      |                |      |                                                                   |
|------|----------------|------|-------------------------------------------------------------------|
| 出版发行 | 高等教育出版社        | 购书热线 | 010-58581118                                                      |
| 社 址  | 北京市西城区德外大街 4 号 | 咨询电话 | 400-810-0598                                                      |
| 邮政编码 | 100120         | 网 址  | <a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>         |
| 总 机  | 010-58581000   |      | <a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>         |
|      |                | 网上订购 | <a href="http://www.landaco.com">http://www.landaco.com</a>       |
| 经 销  | 蓝色畅想图书发行有限公司   |      | <a href="http://www.landaco.com.cn">http://www.landaco.com.cn</a> |
| 印 刷  | 北京嘉实印刷有限公司     | 畅想教育 | <a href="http://www.widedu.com">http://www.widedu.com</a>         |
| 开 本  | 787×960 1/16   | 版 次  | 2010 年 1 月第 1 版                                                   |
| 印 张  | 16.75          | 印 次  | 2010 年 1 月第 1 次印刷                                                 |
| 字 数  | 260 000        | 定 价  | 28.00 元                                                           |

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28232-00

## 大学生村官丛书

### 编委会

- 主 任** 瞿振元(中国农业大学党委书记)
- 副主任** 尹成杰(全国人大农业与农村委员会副主任委员)
- 赵凤桐(北京市委常委、教育工作委员会书记)
- 柯炳生(中国农业大学校长)
- 杨振斌(教育部思想政治工作司司长)
- 龙 杰(高等教育出版社副总编辑)
- 编 委** (以姓氏汉语拼音为序)
- |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 陈东琼 | 陈源泉 | 褚庆全 | 范志红 |
| 高旺盛 | 何秀荣 | 胡小松 | 黄仕伟 |
| 柯炳生 | 李胜利 | 龙 杰 | 米增渝 |
| 穆月英 | 曲瑛德 | 瞿振元 | 任大鹏 |
| 王 璞 | 吴慧芳 | 肖彤岭 | 杨振斌 |
| 尹成杰 | 曾昭海 | 赵凤桐 | 张宝莉 |
| 张大也 |     |     |     |

## 大学生村官丛书

### 编委会办公室

- 主 任** 高旺盛
- 副主任** 曲瑛德 刘金菊

## 序

实施“大学生村官计划”，选聘高校毕业生到农村任职，是党中央作出的一项具有长远战略意义的重要决策。它不仅拓展了大学生面向基层就业的通道，扩大了大学生的就业空间，在一定程度上缓解了高校毕业生的就业压力。更重要的是，这一计划为大学生们提供了基层实践锻炼和与基层百姓零距离“亲密接触”的机会，是培养社会主义管理者和领导者，促进大学生成长和成才的有效途径，充分发挥了基层作为锻炼、培养干部主阵地的作用，有利于扎根基层一线的党政干部培养链的形成，同时也弥补了农村高水平管理人才的不足，为农村干部队伍带来了生机和活力，给农村带来了新变化、新气象。

目前，全国现任大学生“村官”总数在逐年递增。据不完全统计，2006年全国24个省（自治区、直辖市）共有大学生“村官”21 127人；2007年发展到27个省（自治区、直辖市），共41 654人；2008年2月底，全国共有28个省（自治区、直辖市）启动了“大学生村官计划”，其中17个省（自治区、直辖市）实施了村村都有大学生“村官”的计划，当年新发展大学生“村官”66 856人。

实施“大学生村官计划”是一项开创性的工作，会出现种种意想不到的问题和困难，需要我们认真思考和解决。尤其是大学生的生活经历单纯，如何适应所要面对的较为复杂的工作环境，尽快成长和成熟起来，是每一个大学生“村官”面临的现实问题。就此，习近平同志曾在专门召开的大学生“村官”座谈会上对大学生“村官”们提出四点希望，其中一点就是“要勤于学习、善于学习，在与农民群众摸爬滚打的交往中吸取营养、增长智慧”。确实，学习是人生前进的基础，也是决定人生境界高低的关键因素。大学生“村官”的成长和成才离不开学习，不仅需要向实践学习，还需要向恰当的书本学习。

正是考虑到大学生“村官”对于恰当书本知识的需要，考虑到大学生“村官”所需求知识的特点，我们组织编写了“大学生村官丛书”。这一丛

书在内容上以关键知识、核心技能为主,在明确基本知识、基本理论和核心能力培养的基础上,配之以实例、案例或点评,努力突出应用性、针对性、趣味性和可读性,以便于大学生“村官”在工作中学习和参考。

这一丛书的顺利出版得到了高等教育出版社的大力支持。作为直属教育部的教育服务机构,倡议并支持该丛书的出版,是高等教育出版社“植根教育、弘扬文化、引领潮流、竭诚服务”的办社宗旨的体现,也是高等教育出版社在落实和践行党和国家培养先进生产力战略举措中发挥知识服务作用的体现。

这一丛书的编写得到上级有关领导的指导,特别得到了中国农业大学诸多教授的鼎力支持。可以肯定地说,没有教授们的辛勤劳作,是不可能诞生这批读物的。在此,向所有支持和关心该丛书出版的各位领导、各位教授和专家表示衷心的感谢!

大学生“村官”的健康成长不仅需要政府政策制度层面的统一考虑和宏观设计,也需要社会、高校、农村基层组织等方面的共同努力。让我们携起手来,为大学生“村官”“下得去、待得住、干得好、流得动”贡献智慧,奉献爱心!

瞿振元

2009年9月15日

于中国农业大学

## 前言

自 1978 年开始的农村改革已经走过了 30 多年的历程,农业经济结构的调整与完善、农村社会生活的发展、农民收入的增长及其经济社会地位的提高,始终是 30 多年来农业、农村发展的主旋律。伴随着改革进程,我国的农业与农村经济社会转型特征越来越明显,导致转型的原因也是多方面的。在转型过程中,农村社区的性质和功能在发生着演变,对农村经济与社会活动的管理也提出了新的要求。大学生“村官”作为农村经济建设和社会转型的重要推动力量,有必要了解转型的背景和特征,了解农村社区在现阶段所承载的功能。

在具体的村政村务管理活动中,需要严格把握民主化原则、法治化原则和科学化原则。为此,大学生“村官”在了解农村各种组织的性质和类型的基础上,配合农村基层党组织和村民委员会的工作部署,充分发挥各种组织在村政村务管理中的积极作用。需要学习和掌握村政村务管理中相关的法律知识,需要深刻理解我国的村民自治制度,充分尊重农民群众的意愿,在涉及农村土地承包和其他各项村政村务管理活动中,自觉维护村民利益。

农村事务千头万绪,从村政村务管理的角度看,主要包括农村经济活动管理、农村自然资源管理、农村人力资源管理、农村科技文化事务管理、农村民族宗教事务管理及其他农村公共事务管理等。在经济活动管理中,需要管好、用好集体资产,增强村级组织为村民的生产生活提供服务的能力;需要积极组织和引导农民发展农业产业化经营;需要指导和帮助农民建立和完善农民专业合作经济组织,引领农民以规模化的方式提高其在市场竞争中的地位和谈判能力。在农村自然资源管理中,需要了解并遵循国家的相关法律,妥善处理耕地、林木、草原、养殖水面和矿产资源开发利用中的各种矛盾和冲突。在农村人力资源管理中,需要在了解农村社区人力资源基本状况的基础上,提高外出务工人员的工作技能和就业能力,并做好留在农村的其他人力资源的培育、开发和权益保护工作。农村科技文化卫生事务直

接影响到农村社区的社会发展水平和村民的生活质量,因此需要组织村民增强科技意识和科技应用能力,改善农村文化卫生条件。民族宗教事务是农村社会公共事务的重要组成部分,也容易成为农村社会矛盾的焦点,妥善处理农村民族宗教事务,有助于村庄的和谐、健康发展。农村宅基地、社会保障、村庄环境、社会治安等农村公共事务也是村政村务管理的重要内容,需要在民主、法制和科学的原则下,妥善协调处理,以实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设目标。

参加本书编写的有(以姓氏笔画为序):门炜、王丽影、王思思、吴慧芳、张兰兰、张颖、陈世栋、陈东琼、赵建利、郭海霞,由任大鹏负责统稿、定稿。

由于村政村务管理范围广泛、问题复杂,而书稿的编写时间有限,难免存在疏漏和错误,敬请广大读者指正。

作 者

2009年7月25日

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 绪论 .....                   | 1  |
| 第一节 农业和农村的经济与社会转型 .....    | 2  |
| 第二节 农村社区性质与功能 .....        | 8  |
| 第三节 村政村务管理的含义、内容和原则 .....  | 14 |
| 第一章 农村组织的性质与类型 .....       | 21 |
| 第一节 农村基层党组织 .....          | 22 |
| 第二节 农村集体经济组织 .....         | 27 |
| 第三节 村民委员会 .....            | 29 |
| 第四节 农民专业合作社 .....          | 33 |
| 第五节 农村人民团体组织和其他组织 .....    | 37 |
| 第二章 村政村务管理的民主化 .....       | 45 |
| 第一节 村民自治制度概述 .....         | 46 |
| 第二节 村民委员会的运行机制 .....       | 51 |
| 第三节 村民委员会选举制度 .....        | 54 |
| 第四节 村民(代表)会议制度 .....       | 57 |
| 第五节 村务公开制度 .....           | 59 |
| 第六节 民主理财制度 .....           | 62 |
| 第七节 一事一议制度 .....           | 64 |
| 第三章 村政村务管理的法制化 .....       | 69 |
| 第一节 村政村务管理法制的内涵及具体要求 ..... | 70 |
| 第二节 农业法律主要制度 .....         | 74 |
| 第三节 农业基本法律制度 .....         | 79 |
| 第四节 农民权益保护制度 .....         | 83 |
| 第五节 农村土地承包法律制度 .....       | 86 |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| <b>第四章 农村经济活动管理 .....</b>       | <b>95</b>  |
| 第一节 农村集体资产管理 .....              | 96         |
| 第二节 农业产业化经营 .....               | 101        |
| 第三节 农民专业合作社组建 .....             | 106        |
| <b>第五章 农村自然资源管理 .....</b>       | <b>117</b> |
| 第一节 农村自然资源管理概述 .....            | 118        |
| 第二节 耕地保护制度 .....                | 123        |
| 第三节 农村林地林木管理 .....              | 131        |
| 第四节 农村草原资源管理 .....              | 147        |
| 第五节 农村养殖水面管理 .....              | 155        |
| 第六节 农村矿产资源管理 .....              | 159        |
| <b>第六章 农村人力资源管理 .....</b>       | <b>169</b> |
| 第一节 农村外出务工人员的组织与管理 .....        | 170        |
| 第二节 农村外出务工人员的培训 .....           | 176        |
| 第三节 农村留守人口人力资源培育 .....          | 179        |
| <b>第七章 农村科技、文化、卫生事业管理 .....</b> | <b>183</b> |
| 第一节 农村科技事务管理 .....              | 184        |
| 第二节 农村文化事务管理 .....              | 190        |
| 第三节 农村卫生事务管理 .....              | 193        |
| <b>第八章 农村民族、宗教事务管理 .....</b>    | <b>197</b> |
| 第一节 民族事务管理 .....                | 198        |
| 第二节 宗教事务管理 .....                | 212        |
| <b>第九章 农村其他公共事务管理 .....</b>     | <b>227</b> |
| 第一节 农村公共事务管理概述 .....            | 228        |
| 第二节 农村宅基地管理 .....               | 229        |
| 第三节 农村社会保障制度 .....              | 235        |
| 第四节 农村环境管理 .....                | 242        |
| 第五节 农村社会治安治理 .....              | 246        |
| <b>参考文献 .....</b>               | <b>252</b> |

# 绪 论



## 第一节 农业和农村的经济与社会转型

党的十一届三中全会以来,在经济体制转轨、社会结构转型、社会生活日益多样化、社会自我组织能力日益增强等方面的共同作用下,我国经历了深刻的社会变迁和全面的社会结构转型。随着农村经济市场化、工业化和城镇化的纵深推进,中国农村正在向现代农业社会演进。转型期的农村经济社会形态、社会结构及农民的社会心理和价值观念正在发生深刻而复杂的变化。要处理好新时期的三农问题,让更多人享有发展的成果,就必须深刻认识农村经济社会转型的现状、特点及其产生变化的原因,尽全力减少城镇化、工业化过程中农村社会转型的“阵痛”,促进中国现代化建设持续、健康、稳步发展。

### 一、中国农村改革的特征

改革开放为整个农村社会带来巨大的发展活力,也为农业经济发展提供了重要机遇和严峻挑战。纵观改革发展的各个阶段,始于安徽省凤阳县小岗村实施包产到户到中国农村的全面改革,呈现出一系列基本特征。

#### 1. 农业生产方式的转变

改革开放之前,我国农业生产技术装备尽管在一定程度上包含了机械化在内等一些现代化因素,但仍更多地依赖于传统的耕作方式,因此发展水平较低。1978年以来,在农村经营体制变迁的带动下,在“科学技术是第一生产力”的影响下,农村原有的生产条件也相应地发生了变化,科技因素在农业生

产技术中所占比例逐步提高。在广大的农村地区,随着粮食产量的不断提高,农民对于小型化、多功能的农业机械更加青睐。但在农业资源短缺的现实条件下,片面追求农业产量的增长,必然导致各类化肥农药投入的增加,农产品产量的增长是以牺牲环境资源的可持续性为代价的。为了减少化学农业生产方式由于投入大量化肥和农药所造成的土壤侵蚀、地下水污染、农药残留、土壤养分丧失和病虫害暴发以及资源破坏等一系列生态灾难,<sup>①</sup>我国逐渐开始进行农业可持续性生产方式的实践探索。例如,2007年天津市大规模推广物理农业<sup>②</sup>应用技术,天津市农村将由化学农业向物理农业转型。这些变化,作为经济社会转型的一个表现,在有力地推动农业农村经济发展的同时,也有效地保证了农村资源利用的可持续性。

## 2. 农村经济结构的转变

农村工业的发展,推动了农村经济结构的转变。一方面,农村地区的产品结构出现多元化趋势,由只生产农产品逐步转向生产多种产品;另一方面,随着农业加工业的发展,农产品的深加工在农村经济发展中占有的比重也在不断上升。此外,从农业产业结构来看,在稳定粮食产量的基础上,农、林、牧、副、渔各业所占比重在不断调整之中(见表1-1)。1987—1995年,农作物种植业所占比重有所下降,而牧业、渔业增长迅速,分别由22.8%、4.8%增长至29.7%和8.4%。农业内部的经济结构转型使农产品产值的提高、农民收入的增长都更具潜力。近几年,我国海南省、山东省等地率先发展出口型精致农业,在以出口为导向组织农业生产的过程中,发展高效农业,提高农业的综合效益。

表1-1 农业总产值中农、林、牧、副、渔所占比例 单位:%

| 年份<br>产业结构 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 农作物种植业     | 60.7 | 55.9 | 56.2 | 58.5 | 57.2 | 61.5 | 60.1 | 58.2 | 58.4 |
| 林业         | 4.7  | 4.7  | 4.4  | 4.3  | 4.5  | 4.7  | 4.5  | 3.9  | 3.5  |
| 牧业         | 22.8 | 27.2 | 27.5 | 25.6 | 26.4 | 27.0 | 27.4 | 29.7 | 29.7 |
| 副业         | 7.0  | 6.7  | 6.6  | 6.2  | 6.0  | —    | —    | —    | —    |
| 渔业         | 4.8  | 5.5  | 5.3  | 5.4  | 5.9  | 6.8  | 8.0  | 8.2  | 8.4  |

数据来源:《中国金融统计年鉴1996》。

① 陈士军,刘兴.我国农业可持续发展的历史、现状和对策.管理现代化,2007(5)

② 物理农业(physical agriculture),是物理技术和农业生产的有机结合,是一种新兴的农业生产技术,可有效替代农药、化肥等农业生产资料,对农作物具有增产作用,能保证农产品达到高质量、绿色、无污染的标准;同时,物理农业技术在畜禽养殖方面也有广泛应用。

### 3. 农民收入结构的转变

随着我国农村经济经营体制的逐渐完善和经济发展水平的提高,第一产业的从业人员比例从 1978 年的 43.69% 下降到 2001 年的 19.01%,相比之下,第二、第三产业的从业人数分别由 1978 年的 32.13% 和 24.18% 上升至 2001 年的 39.03% 和 41.96%。思变的农民不再单纯依赖农产品销售来获得主要收入,外出务工使得农户工资性收入增长,财产的租赁、出让等途径也使得农户获得的财产性收入不断增加。获得收入途径的拓宽,推动了农民收入水平的提高。统计数据表明,农民人均纯收入由 1978 年的 133.6 元增加到 2006 年的 3 587 元,增长了近 26 倍。<sup>①</sup> 伴随着农民的收入增加,又进一步加速了我国农民的收入结构的深刻变迁,农民的收入结构由原来的单一化向多元化方向发展,农民的收入来源也由单一的农业收入扩大到工资性收入、家庭经营收入、转移性收入和财产性收入,为农户增收的可持续性提供了保证。

### 4. 农村人口状况的转变

农村人口状况的转变着重体现在农村家庭结构以及农村劳动力结构这两个方面。其中,当前我国处于社会转型期,自给自足的小农经济转向社会主义市场经济,这成为农村家庭变化的动力,促使传统的农村家庭转向现代家庭。此外,我国计划生育政策的实施也对家庭结构的变化产生一定的影响,使家庭规模逐渐缩小。根据政府有关部门的统计,我国农村家庭的人数正在发生递减,其数量已经由 1985 年的 5.1 人,下降到 1997 年的 4.4 人。

在农村劳动力结构方面,改革开放 30 年来,中国已有 1/3 (约 1.6 亿) 农村劳动力转移到非农产业就业,而中国工业化、城镇化与农村人口市民化非同步发展的结果,是出现了一个不同于世界上任何国家的、半工半农性质独特的社会群体——农民工。<sup>②</sup> 这一巨大群体的出现,使得农村的劳动力的结构状况发生变化。“男工女守”等分工模式使得大量的留守人口承担起农业生产和家务劳动的多重角色。劳动力外流也给当前农村留守人口的生活和劳动负担、心理、家庭角色转变、婚姻关系造成重要影响。

① 孙华臣. 中国农民收入结构的变迁及影响因素分析:1978—2006. 财政研究, 2008(3)

② 夏永祥. 农民工与中国社会经济转型. 中国农村经济, 2009(2)

### 5. 农民生活方式的转变

农村居民的社会生活可以说是他们创造与享受物质文明和精神文明的过程。从2009年2月1日起,财政部和商务部在原来14个省市的基础上向全国推广家电下乡活动,家电产品的品种也由之前的“彩电、冰箱、手机、洗衣机”4种增加到8种。<sup>①</sup>这在更大范围内调动了农民的积极性,提高了农民消费能力,丰富了农民的精神文化生活,有利于农民了解国家政策、拓宽信息获取的渠道、学习生产技术,从而在一定程度上促进了农民增收;而下乡家电的节能减排,在减少农民家电使用成本、减轻农民经济负担的同时,也有利于农村环境的保护。

随着农村家庭生活方式的不断转变,包括卫生观念、环保意识在内的农民生活观念也发生了很大的变化。例如,2008年江苏省南通市如东县在全县范围内开展了农村环境整治活动,活动结束后村民们依然能够保持良好的生活习惯,抵制不文明的行为。在如东县,持有“农民也需要优美的生活环境,只有村里环境美了、民风好了,才能吸引更多的人来投资,大家的生活才能一天比一天好”想法的农民处处可见;当地的农贸市场,越来越多的农民在选购农产品时主动使用竹篮。<sup>②</sup>这些体现在日常生活中农民思想和行为细节上的变化,无疑是我国农民由传统农民向现代农民转变的最好例证。

### 6. 农村公共事务管理方式的转变

在人民公社体制下,我国农村公共事务管理方式主要体现出自上而下的命令与服从。20世纪80年代初,随着人民公社体制的废除,取而代之的是在农村地区实行村民自治制度,“乡政村治”、“乡村分治”的农村基层治理体系逐步形成。1987年11月24日,第六届全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,这部法律保证了在村民自治制度下村民的事情能够由村民自己做主。村民对于农村公共事务管理的参与充分体现了村民自我管理、自我教育、自我服务的基本宗旨。

<sup>①</sup> 新增品种为:摩托车、计算机、热水器和空调。

<sup>②</sup> 杨新明:扮美家园,从改变生活方式开始——岔河镇农村环境整治见闻。南通日报,2009-4-

## 二、农村经济与社会转型的原因

当然,农村经济与社会转型的表现形式多种多样,以上六个方面仅仅是改革浪潮中出现的若干新气象。而造成农村经济社会转型的原因是多重的、复杂的,其中既有政策诱导和体制改革的推动,又有资源约束和人口增长所带来的压力;既有市场化改革影响下的农业经营结构的调整,又有城镇化、全球化进程的牵引。正是在各种因素的交互作用下,中国的农村改革才会如此深刻和卓有成效。

### 1. 农村经济体制改革

我国农村经济体制改革,是党和国家政策引导下的经济结构转型,对推进农村产业结构升级、就业与消费方式转变、城乡协调发展发挥着重要的作用。1978年以家庭承包经营方式为主体的经营体制取代“三级所有、队为基础”的集体经营体制,加之农产品统购制度的改革与国家对农业的政策倾斜,其激励机制在调动农民生产积极性、提高生产效率的同时,也为进一步开展农村体制转型奠定了基础。家庭承包制改革是一项微观基础的体制变革过程,改革前后两种农业经营体制在生产单位、经营目标、决策过程和市场环境等方面都发生了根本性变化。1982—1986年,连续五个关于农村政策的中央一号文件出台,在保持政策延续性的基础上,使改革的思路拓宽,逐步从农业内部走向农业外部,从农村内部走向农村外部。1985年,农副产品统购派购制度的废除加快了农村生产结构和农产品流通体制的改革,在一系列因素的共同作用下,我国在很短的时间内解决了绝大多数人的温饱问题,也使绝对贫困人口数量不断降低。

自2004年以来,又一次连续五个以三农工作为重心的中央一号文件的出台,使更多方力量从农村产业结构调整、农民增收、粮食安全、现代农业、城乡统筹发展等多个角度更加全面地审视农村的经济结构转型。然而农村经济体制改革并不是一朝一夕就能完成的,当前农业产业结构和农产品消费结构的矛盾还很突出,依然存在着许多问题。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出建设社会主义新农村的重大历史任务,同时指出要积极推进农业结构调整,要按照高产、优质、高效、生态、安全的要求调整优化农业结构,并发展农业产业化经营,从而从政策上进一步规范农村经济体制改革的方向和行为,使改革进展得更加顺利。

## 2. 资源约束和人口结构变化

能源、水、土地等自然资源和良好的生态与环境是人类赖以生存和发展的基础,是经济社会可持续发展的保障。然而,我国资源短缺,尤以能源、淡水、耕地等基础资源为甚,而人口增加、工业化和城镇化进程加快导致资源需求持续上升。<sup>①</sup>与此同时,农业生产过程中大量使用化肥农药以及金属污染、工业“三废”污染等导致许多耕地被污染,严重影响了农作物的产量和品质,并危害到消费者的身体健康。据国土资源部 2008 年公布的数据显示,我国受到污染的耕地达到 1.85 亿亩<sup>②</sup>,占耕地总面积的 10%。其他如森林枯竭带来的水土流失、泥石流、野生动物锐减、农作物害虫天敌减少、病虫害日益严重等,都是农业发展中出现的严重问题。

我国人口数量的不断膨胀、耕地数量的减少和农业生产技术的提高使越来越多的农民突破土地的束缚,外出务工,转移就业。作为一系列制度变革和政策调整的结果,农村劳动力转移日益形成规模,“农民工”也成为独特的社会群体,受到社会各方关注。经过 30 年的改革和发展,如今农村劳动力的配置格局已经发生了巨大变化。大规模的流动人口及其较高的人均收入水平(与务农收入相比),都是缩小实际城乡差距的重要因素。

## 3. 市场化改革

到 1984 年年底,农产品统购派购的品种大幅度减少,由过去最多时的 180 种减少到 38 种;农副产品销售总额中,统购派购比重由 1978 年的 84.7% 下降到 73%。1985 年,农村改革着力于生产结构调整和流通体制改革,废除了农副产品统购派购制度,并对粮、棉等少数重要产品采取了合同订购。<sup>③</sup>市场体系的发育,在提高农业和农村经济商品化水平的同时,也使农户面临的市场风险不断加大。在短缺经济条件下,农产品供不应求,不存在销售难的问题。但在农产品供过于求的买方市场条件下,农民虽然知道“什么赚钱种什么”,但在实践中却常常出现“种什么,什么就多”的现象,使农产品销售难的问题变得十分突出。减少农业生产的盲目性、提高经营效益就成为我们必须面对并要努力解决的重要问题。

① 索丽生. 经济社会发展与资源环境约束. 群言, 2005(3)

② 1 亩 = 666.67 平方米

③ 李昌金. 30 年改革, 30 年喜忧. 中国乡村发现, 2008(2)