

★农村发展与新型城镇化建设研究丛书

中国农村经济发展与 城乡一体化建设研究

ZHONGGUO NONGCUN JINGJI FAZHAN YU CHENGXIANG YITIHUA JIANSHE YANJIU

◎田相辉 张秀生 庞玉萍 主编

★农村发展与新型城镇化建设研究丛书

中国农村经济发展与 城乡一体化建设研究

ZHONGGUO NONGCUN JINGJI FAZHAN YU CHENGXIANG YITIHUA JIANSHE YANJIU

◎田相辉 张秀生 庞玉萍 主编

 长江出版传媒
 湖北科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村经济发展与城乡一体化建设研究 / 田相辉, 张秀生, 庞玉萍主编.
—武汉: 湖北科学技术出版社, 2013.12
(农村发展与新型城镇化建设研究丛书 / 宋亚平主编)
ISBN 978-7-5352-6104-5

I. ①中… II. ①田… ②张… ③庞… III. ①城乡一体化—研究—中国
②农村经济发展—经济发展模式—研究—中国 IV. ① F299.2 ② F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 171106 号



策 划: 何 龙 高诚毅
责任编辑: 高诚毅 宋志阳

责任校对: 蒋 静
封面设计: 喻 杨

出版发行: 湖北科学技术出版社
地 址: 武汉市雄楚大街 268 号
(湖北出版文化城 B 座 13-14 层)
网 址: <http://www.hbstp.com.cn>

电话: 027-87679468
邮编: 430070

印 刷: 武汉中科兴业印务有限公司

邮编: 430071

700×1000 1/16
2014 年 3 月第 1 版

15.5 印张 3 插页 252 千字
2014 年 3 月第 1 次印刷
定价: 34.00 元

本书如有印装质量问题 可找本社市场部更换

《农村发展与新型城镇化建设研究丛书》

编写委员会

- 顾问** 温铁军（中国经济体制改革研究会副秘书长、农业与农村发展学院院长）
- 主任** 赵 斌（湖北省人大常委会副主任）
- 副主任** 杜 平（国家信息中心常务副主任、教授、博导）
宋亚平（湖北省社会科学院院长、教授、博导）
刘兆麟（湖北省委副秘书长、湖北省农办主任）
张良成（湖北省新闻出版广电局局长）
王红玲（湖北省农业厅副厅长）
- 主 编** 宋亚平（湖北省社会科学院院长、教授、博导）
- 副主编** 梅学书（湖北省委政策研究室副主任、研究员）
覃道明（湖北省政府研究室副主任、研究员）
- 委 员** 梅学书（湖北省委政策研究室副主任、研究员）
覃道明（湖北省政府研究室副主任、研究员）
张秀生（武汉大学商学院副院长、教授、博导）
陈池波（中南财经政法大学工商学院院长、教授、博导）
李兆华（湖北大学资源环境学院院长、教授、博导）
项继权（华中师范大学政治学研究院教授、博导）
邹进泰（湖北省社会科学院农村经济研究所所长）
李光河（襄阳市农委主任）
彭 玮（湖北省社会科学院农村经济研究所副所长）
何 龙（湖北科学技术出版社社长、编审）
程国重（湖北科学技术出版社总编辑）

总 序

我出生在农村，对农民有着特殊的感情，走上领导岗位后，在山区工作长达十年之久，尔后又在省政府分管了五年的农业农村工作。最近，省社科院的同志抱来一套即将付梓出版的《农村发展与新型城镇化建设研究丛书》命我作序，勾起了我心底深厚的“三农”情结。

近年来，我们党提出了把解决好“三农”问题作为全党工作“重中之重”的战略思想，确立了走中国特色农业现代化道路的根本方向，明确了推进“四化”同步发展的基本方略，部署了加快发展现代农业、建设社会主义新农村的战略任务，集中力量办了很多事关农业农村长远发展的大事难事。在很多领域都取得了令人瞩目的成就。在这样的背景下，“三农”研究蔚然成为显学，涌现出一大批学术理论成果。同时，也仍然存在很多亟待破解的难题。如何深入透彻地研究“三农”问题并作出科学决策，在世界经济格局发生深刻变化、中国经济升级版呼之欲出的情势下，显得尤为重要。我以为，推进“三农”问题研究向纵深发展，关键是要把握好四个维度，观之以更宏阔的视野，致之以更深入的审视。

一是全球视野。在全球化进程日益加快的今天，世界正越来越贴近中国的农村和农民，中国的“三农”问题已经成为一个世界性的问题，全球粮食危机日益逼近，中国粮食安全影响世界粮食供给格局；世界经济复苏缓慢，中国农村城镇化是转换中国经济增长动力，推动世界经济摆脱阴霾的重要因素；高成本时代悄然来临，中国农业发展方式的转变不仅关乎中国

“世界工厂”地位的巩固，更影响着全球许多商品的供给和价格。研究“三农”问题，必须以世界格局及其与中国的互动关系为横向维度，结合经济全球化的发展趋势和国际政治经济的复杂形势，充分吸收和借鉴世界各国处理农业农村问题的有益经验，为“三农”问题的化解提供参考和依据。

二是中国语境。“三农”问题不仅仅是一个经济发展问题，也是一个社会和政治问题；不仅仅是一个提高农民收入、改善农村面貌、稳定农业发展的问題，也是一个如何谋求农业、农村、农民长远发展的问題；不仅仅是一个“三农”本身的问题，也是一个关系到整个国民经济与社会发展全局性的问题。因此，必须将“三农”问题置于中国改革深化，经济社会转型和现代化发展的视域中来加以考察与研究。正如邓小平同志所说：“我国农业现代化，不能照抄西方国家或苏联一类国家的办法，要走出一条在社会主义制度下合乎中国情况的道路。”我们必须正视国情和农情，牢牢把握发展的阶段性特征，立足中国特色社会主义实践，在理论与实践的契合中为中国特色农业现代化道路的顺利推进提供理论支撑和战略定位。

三是区域实际。区域维度也是考察“三农”问题的基本维度之一，必须将“三农”问题放在经济社会发展的区域结构中加以考察与研判。我国是一个农业人口众多、农村面积广阔的大国。各地自然条件、资源禀赋、社会基础、经济发展程度各不相同，导致农业发展水平区域差异很大，这一基本国情从根本上决定了，在中国几乎考虑任何全局性问题时都必须重视在空间维度上的考量，这是基于中国区域差异性的基本研究难度，本质上是统筹发展思维的重要体现，是区域生产关系适应区域生产力发展的区域性差异，处理好解决“三农”问题过程中局部突进与全局推进的关系，提供多元的、有差别的、分类指导的制度选择与安排，为地方党委政府的制度供给与创新提供更

为宽松的空间。

四是群众立场。历史从来都是由数以亿计的人民大众开创的，任何历史发展进程都是历史主体的主体性提高的过程。“三农”问题的核心是农民问题，是农民的生存、转型和发展问题，而农业与农村问题在很大程度上讲不过是农民问题的派生，“三农”问题研究也只有紧紧把握“群众立场”这一核心问题。同具体的、实际的、生生不息的社会环境和历史语境环环相扣，同亿万农民群众的切身利益息息相通，才能够继往开来、永葆生命活力。我们必须以亿万农民的实践历史为研究核心，以农民群众的切身利益为重大关切，带着对农民群众的深厚感情去研究问题、寻求对策，充分尊重农民的主体地位和首创精神，充分调动广大农民的积极性、主动性和创造性，紧紧依靠农民的智慧 and 力量推动农业农村改革发展，实现好、维护好、发展好农民群众的根本利益，逐步实现“三农”问题的根本解决。

令人欣慰的是，湖北省社科院组织编写的《农村发展与新型城镇化建设研究丛书》较好地体现了这四个维度。该丛书围绕农村发展与新型城镇化建设这一重大课题，立足湖北，放眼全国，对城乡一体化过程中的经济模式、服务管理、政策支持、社会保障、生态建设等课题进行了深入研究和探索，数据与案例并存，理论性与实用性兼顾，必将为推行“三农”创新发展起到重要的指导与参考作用。

是为序。

赵斌

2014年1月8日

目 录

第一章 中国农村经济发展现状	(1)
第一节 中国农村经济发展取得的主要成就	(1)
第二节 转型期农村经济发展面临的难题和困境	(5)
第二章 中国农村经济发展模式转变概述	(11)
第一节 农村经济发展模式转变的宏观背景和必要性	(11)
第二节 农村经济发展模式转变的科学内涵和重大意义	(15)
第三节 农村经济发展模式转变的主要目标和基本思路	(18)
第三章 中国农村土地制度创新	(24)
第一节 中国农村的土地及土地制度	(24)
第二节 中国农村土地制度创新机制	(27)
第三节 中国农村土地制度创新的具体策略	(38)
第四章 中国农村产业结构优化模式创新	(49)
第一节 农村产业结构优化的机制和理论框架	(49)
第二节 基于特色农业的中国农村产业结构优化	(53)
第三节 基于产业融合的中国农村产业结构优化	(62)
第五章 中国农村金融体系创新	(69)
第一节 现代农村金融体系的微观基础	(70)
第二节 中国农村金融体系的重构	(76)
第三节 农村金融体系协调发展的保障	(83)
第六章 中国农民专业合作社经济组织创新	(87)
第一节 农民专业合作社经济组织概述	(87)
第二节 农民专业合作社经济组织发展困境	(93)
第三节 农民专业合作社经济组织的创新	(95)
第七章 中国农村公共品供给模式创新	(103)
第一节 中国农村公共品供给现状与问题	(104)
第二节 农村公共品供给的国际经验	(112)
第三节 中国农村公共品供给的机制创新	(116)
第八章 中国农村乡镇企业发展模式创新	(130)

第一节	基于制度变迁的乡镇企业发展方式创新	(130)
第二节	基于专业化分工的乡镇企业产业组织优化	(134)
第三节	乡镇企业核心能力的培育	(140)
第九章	中国农村剩余劳动力转移模式创新	(144)
第一节	农村剩余劳动力转移的基本理论	(144)
第二节	中国农村剩余劳动力转移的现状	(152)
第三节	中国农村剩余劳动力转移的创新模式	(157)
第十章	中国城乡一体化模式创新	(173)
第一节	城乡一体化的基本理论	(173)
第二节	中国城乡一体化发展的理论与实践	(178)
第三节	国外城乡一体化发展模式经验借鉴	(187)
第四节	中国城乡一体化进程中的新型城乡形态	(195)
第五节	中国城乡一体化发展的创新模式	(200)
第十一章	中国农业发展方式创新	(212)
第一节	转变农业发展方式的重点	(212)
第二节	技术的创新扩散和农业发展方式的转变	(213)
第三节	基于农业产业组织创新的农业经营方式转变	(219)
第四节	新型农民的培育和农业人力资本投资	(224)
第十二章	中国农村经济发展模式创新与政府职能转变	(231)
第一节	中国基层政府体制存在的问题	(231)
第二节	中国基层政府职能转变的目标	(233)
第三节	推进基层政府职能转变的对策	(237)

第一章 中国农村经济发展现状

农村经济是城市以外的地域空间中经济关系和经济活动的总称,主要表现为在农村地域空间中的农业、工业和服务业等经济部门的经济关系和经济活动。在我国市场化进程中,农村经济在结构上趋向农业经济、农村工业和农村第三产业的多元组合。

第一节 中国农村经济发展 取得的主要成就

进入 21 世纪,特别是“十一五”以来,农业在国民经济中的基础地位进一步加强,以乡镇龙头企业为主体的非农产业产值明显提高,社会主义新农村建设稳步推进,城乡、区域统筹协调发展取得了阶段性成果,农民生产、生活水平进一步提高。农村经济的快速发展为整个国民经济的持续稳定发展做出了重要贡献,主要表现在^①:

一、农业综合生产能力显著提高,农村经济结构不断优化

从 2003 年开始,我国粮食生产连续 9 年丰收,2012 年粮食总产量创历史纪录达到 58957 万吨,这标志着我国粮食综合生产能力稳定跃上新台阶,粮食安全得到可靠保障。当前,我国国家粮食库存充足,主要粮食(稻谷、小麦、玉米)的需求能够得到保障。我国棉花、油料、糖料、肉类、禽蛋、奶产量实现新的突破,各种农产品市场供应丰富。农业市场的发育以及市场机制对农业的调节作用大为增强,传统农业正在向高产、优质、高效的现代化农业转变。种植业在农林牧渔总产值构成中的比重下降,而畜牧业和渔业

^① 数据资料主要来自:国务院发展研究中心课题组:《“十二五”时期我国农村改革发展的政策框架与基本思路》,载《改革》,2010(5);以及农业部农村经济研究中心分析研究小组:《“十二五”时期农业和农村发展面临的挑战与选择》,载《中国农村经济》,2010(8)。

所占比重上升。第一产业在农村三次产业构成中的比重下降,而第二产业和第三产业所占比重上升,农业内部结构向合理化方向调整。农村劳动力就业结构变化巨大,第一产业就业人数的绝对数量及占乡村就业总数的比重均呈下降趋势,如图 1.1 所示。根据国家统计局抽样调查,2012 年全国农民工总量 2.6261 亿人,其中,外出农民工 1.6336 亿人。

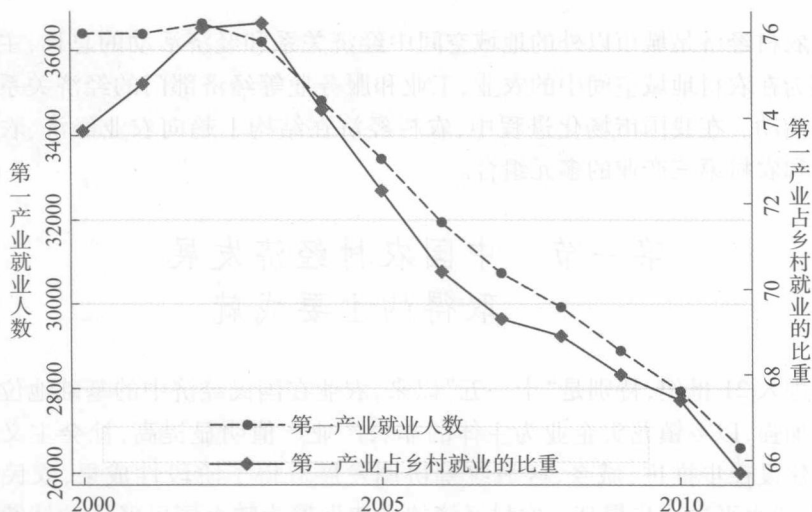


图 1.1 2000—2011 年第一产业就业人数及其占乡村就业的比重

数据来源:根据《中国农村统计年鉴 2012》整理所得。

二、农民收入持续增长

在多种因素的共同作用下,我国农民收入增长实现了“九连快”,2003 年以来年平均增长 8% 以上。我国农民人均纯收入由 2005 年的 3255 元增加到 2012 年的 7917 元,增加 4662 元,平均实际增速 8% 左右。农民收入结构发生重大变化,增收渠道更加多元化,形成了以工资性收入为主导的收入来源结构。如图 1.2 所示,2000 年至 2011 年农民纯收入中工资性收入比重由 31% 上升到 42%,工资性收入对农民收入增长的贡献率越来越大。随着农民收入的增加和农村市场流通条件的改善,农民的生活消费水平不断提高。近几年,在国家扩大农村消费政策的刺激下,农村消费需求明显上升,出现了多年未曾有过的农村消费品零售总额增幅高于全国平均水平、高于城市的可喜局面。

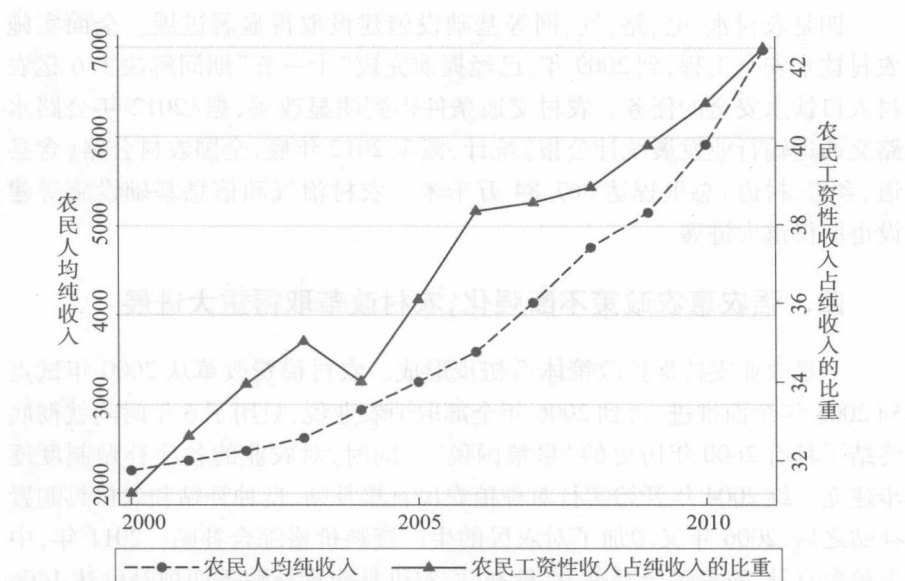


图 1.2 2000—2011 年农民人均纯收入及工资性收入占比

数据来源:根据历年《中国统计年鉴》整理所得。

三、农村社会事业加快发展

一是农村义务教育取得突破性进展,青壮年文盲率下降到2%以下。全面推行农村义务教育“两免一补”政策,全部免除了义务教育阶段农村1.5亿中、小学生学杂费,免费提供教科书,并补助寄宿生活费。

二是新型农村合作医疗制度建设取得突破性进展。据《2012 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》统计,截至2012年底,全国有2566个县(市、区)开展了新型农村合作医疗,参合人口数达8.05亿人,参合率为98.3%。全国新农合基金支出2408亿元,补偿支出受益17.45亿人次。新型农村合作医疗制度基本实现全覆盖,中央和地方财政大幅度提高了对参合农民的补助标准,农民看病难的问题得到了有效缓解,农民的医疗负担进一步减轻。

三是农村社会保障体系建设取得重大进展。社会保险法颁布实施,建立和完善了新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险和农村最低生活保障、城乡医疗救助等重要制度,实现了由单位和家庭保障向社会保障、由覆盖城镇职工向覆盖城乡居民、由单一保障向多层次保障的根本性转变。

四是农村水、电、路、气、网等基础设施建设取得显著进展。全面实施农村饮水安全工程,到2009年,已经提前完成“十一五”期间解决1.6亿农村人口饮水安全的任务。农村交通条件得到明显改善,据《2012年公路水路交通运输行业发展统计公报》统计,截至2012年底,全国农村公路(含县道、乡道、村道)总里程达367.84万千米。农村沼气和信息基础设施等建设也取得重大进展。

四、强农惠农政策不断强化,农村改革取得重大进展

一是农业支持保护政策体系初步形成。农村税费改革从2000年试点到2003年全面推进、再到2006年全部取消农业税,只用了6年时间就彻底终结了具有2600年历史的“皇粮国税”。同时,对农业的各项补贴制度逐步建立。继2004年开始实行对种粮农民直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴之后,2006年又增加了对农民的生产资料价格综合补贴。2011年,中央粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴等四项补贴达1406亿元。除农业补贴政策外,国家逐年提高粮食最低收购价,实施临时收储制度。这一系列支农惠农政策,有效地保护了农民利益,调动了农民种粮和地方政府抓粮的积极性,保障了国家粮食安全。

二是农村义务教育管理体制、县乡财政体制和乡镇机构等领域改革的不断深化。逐步将农村义务教育纳入公共财政保障范围,农村义务教育经费保障机制初步建立。启动了国有农场税费改革、乡村债务化解、教育负债化解等工作。全国乡镇机构改革继续深化,转变乡镇政府职能。

三是农村金融改革取得一定进展。以管理和风险责任全面移交省级人民政府为标志,农村信用社管理体制首轮改革顺利结束,农村信用社产权制度改革迈出新步伐。农业发展银行贷款支持对象扩大到农林牧渔生产、加工转化及农业科技等更广泛的农村经济领域。开展了农业银行改制工作,确立了农业银行为农服务的方向。开展了新型农村金融机构试点工作。一些地方开始探索建立政府支持、企业和银行多方参与的农村信贷担保机制。

四是集体林权制度改革取得重大突破。2006年,我国开始推进集体林权制度改革,目前已经基本完成明晰产权、承包到户的改革任务,进一步丰富和完善了农村家庭承包经营制度。

五是维护农民工合法权益取得明显进展。相继出台了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》、《中华人民共和国劳动合同法》等重要政策和

法规,形成为解决农民工问题的政策体系。逐步解决农民工工资拖欠问题,依法规范农民工劳动管理,农民工在接受技能培训、就业指导和社会保障,以及子女教育、计划生育、疾病预防等方面所获得的服务都有所改善。

第二节 转型期农村经济发展 面临的难题和困境

30多年来中国农村加速进行的社会转型,使得传统农村的面貌发生巨大变化的同时,也带来或产生了众多的问题和挑战。曾经的传统规范已被打破,现代规范尚未有效建立,经济、政治、文化和社会等众多领域的变迁及其相互作用,使得农村经济发展呈现出复杂、困难的局面。从“三农”的视角来看,可以概括为:

一、农业的低效与弱质化

我国农业正处在传统农业向现代农业过渡的阶段。由于市场交易组织不完善,交易方式不健全,小生产和大市场矛盾突出。同时,农业中普遍存在投入要素报酬递减规律,农业生产成本不断上升,边际效益下降,农业生产比较利益低下,务农收入增长徘徊不前,这使得农民对农业再生产的投资与更新能力受到限制,农业的产业化、规模化发展受阻。特别是农民对货币化收入的现实需求,导致大量农村精壮劳动力的持续外移。农村劳动力的老弱化,使得农业先进适用技术难以推广,农业劳动生产率和产出率难以提高,农业生产的可持续发展面临危机。

从需求方面看,“十二五”时期粮食等主要农产品的需求将呈刚性增长。一是人口总量和结构变化带来的增长。众多研究显示,今后一个时期中国还将处于人口增长期。与此同时,人口结构也在发生变化,大量农民工进入城市或从事非农产业,农产品需求将大幅度增加。二是消费结构升级和加工需求扩大带来的增长。消费者对农产品品种的需求日益多样,对农产品质量、安全的要求不断提高,农产品加工业的发展对农产品原料的需求也迅速增加,这些都将进一步增加对农产品的需求。

从供给方面看,一是农业资源与环境约束增强,目前,我国耕地面积约为1.217亿公顷,比1997年的1.299公顷减少0.082公顷。人均耕地面积由10多年前的0.1053公顷减少到0.092公顷,仅为世界平均水平的40%;人均淡水资源仅为世界平均水平的1/4;耕地减少、水资源匮乏的趋势难以

逆转。二是农业基础设施脆弱。我国中低产田占 2/3,有效灌溉面积仅占耕地总面积的 46%,还没有从根本上摆脱“靠天吃饭”的被动局面。三是农业科技支撑能力不足。我国农业科技进步贡献率仅为 50% 左右,大大低于发达国家 70%~80% 的水平。我国农业科技成果转化率为 40% 左右,远低于发达国家 80% 以上的水平。四是农业物质投入成本和劳动力成本不断提高。农民种粮比较收益明显下降,远低于种植经济作物和外出打工的收益。

二、农民的贫穷与弱势化

目前,中国农民问题的表现和特征概括起来,就是农民太多、太穷、太弱。农民太多是指中国农村人口的数量和占总人口的比例很大。这主要是因为中国在现代化过程中,工业化和城市化发展不平衡,在城乡分治的体制下,农村人口没有随着工业化的推进而从有限的土地上顺利转移出去。农民太穷是指农民的收入和消费水平低,城乡差距大。农民太弱是指农民的经济、政治、社会地位弱。农民组织化水平低,权利少,负担重,农民利益容易受损。具体表现在如下四个方面:^①

一是农民收入增长问题。当前,中国农村经济发展滞后,农民收入水平低,城乡收入差距持续扩大,与全面建成惠及十几亿人口的、覆盖城乡的、更高水平的小康社会的要求相比还有较大差距。实现全面小康,保持农民收入较快增长、扭转城乡收入差距持续扩大的趋势难度加大。主要体现在以下三个方面:一是依靠农业发展促进家庭经营性收入增长的空间不大。在农业连年丰收、粮食产量连续增长的基础上,粮食等主要农产品产量大幅度提高的难度加大;受国内农产品供求状况和国际农产品贸易形势变化的影响,短期内农产品价格大幅度上升的空间有限。二是依靠农村劳动力转移就业促进工资性收入增长呈放缓的趋势,农村劳动力转移就业的结构性矛盾突出。从近几年的变化情况看,农民工工资性收入增长趋势放缓,增速由 2005 年的 17.6% 逐步下降到 2009 年的 11.2%。三是依靠政策性因素促进转移性收入增长的作用减弱。从近年来的变化情况看,粮食直接补贴、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴 4 项补贴支出,2009 年的人均水平比 2005 年增长了 4 倍多,但与 2008 年相比只增长 16.2%,增速明显下降。今后随着补贴规模的扩大,补贴人均水平增速下降的趋势会更

^① 成德宁. 中国经济发展中的“三农”问题[M]. 济南:山东人民出版社,2009.

加明显。

二是农民的流动与分化问题。随着工业化和城市化的加速,大规模的农村剩余劳动力开始涌入城市,中国农民正在迅速分化,出现了新的社会阶层,农民的社会流动性明显增强。但是由于我国转型期各项制度改革滞后,特别体现在城乡分割的户籍、就业、人事、社会保障制度等一系列制度的限制,农村移民由非正规部门和次级劳动力市场向正规部门和一级劳动力市场的过渡变得十分困难,农民工的各项社会权利保障问题突出。

三是农民组织与权利保障问题。在全球化和市场化的过程中,分散的小农经济和大市场的矛盾十分突出。迄今为止,农民新型合作经济组织发挥的作用还不够,普遍存在服务功能不强、规模不大、管理制度不健全等问题。农村改革以来,尽管国家一直在探索加强和扩大农民权利的途径,但农村土地制度仍不完善,农民的土地权利仍然缺乏有效保障。从农村土地承包关系看,侵犯农民合法土地权益的现象经常发生,农民缺乏充分行使自己土地权利的能力;土地承包经营权能仍不够充分,农民缺乏长期稳定的预期。当前,土地问题之所以成为矛盾的一个焦点,主要是源于工业化、城镇化进程中巨额土地增值收益分配问题。在现行征地制度下,土地收益分配明显是向城市、非农部门倾斜,农民得到的太少。

四是农民的现代化问题,即新型农民的培育和对农民的人力资本投资的问题。首先,农村教育仍然是我国教育事业最薄弱的环节;农村义务教育阶段学校办学条件仍然较差,相当一部分农村贫困地区和民族地区、边疆地区学校的校舍、教学设施、仪器设备达不到国家规定的基本标准;农村教师整体素质亟待提高,待遇偏低、骨干教师缺乏等问题突出;农村职业教育教学不能满足培育新型农民和促进农村劳动力转移的需要,学校的实习实践场所、师资队伍等普遍紧张。其次,农村卫生事业发展仍滞后于经济和其他社会事业发展,主要体现在:重大疾病威胁农民健康,严重威胁农村劳动人口素质和农民生活质量;农村卫生事业水平总体不高,在卫生资源数量质量、卫生基础设施服务条件及人口健康状况上都远落后于城镇地区;不同地区发展很不平衡,部分农村特别是在贫困地区、边疆地区的农村,缺医少药问题尚未根本解决;公共财政对农村卫生事业投入不足,严重影响了公共服务职能的发挥。农村医疗卫生服务能力薄弱,乡村卫生人员技能水平不高。另外一个重要的问题是农村高素质人才流失严重。

三、农村的落后与边缘化

中国的农村问题,集中表现为四个方面的落后,即经济落后、文化落

后、社会落后、乡村面貌落后。择其要者,目前中国农村问题具体表现为农村贫困人口数量大、农村治理难、农村公共品供给不足、农村生态环境退化和污染严重等方面。

一是农村贫困问题。农村贫困人口规模依然较大,且减贫难度更大。据中国科学院《2012 中国可持续发展战略报告》统计,按 2010 年标准贫困人口仍有 2688 万,而按 2011 年提高后的贫困标准(农村居民家庭人均纯收入 2300 元人民币/年),中国还有 1.28 亿的贫困人口。尽管从相对占比来讲较小,但绝对数量巨大而且这些贫困人口大多分布在生态环境恶劣、自然资源贫乏、地理位置偏远的地区。这些贫困地区不仅经济发展滞后,自我发展能力差,而且自然灾害频发,解决这些地区贫困人口的温饱问题,是扶贫工作中最难啃的“硬骨头”。

二是农村治理问题。农村治理结构不完善。随着改革开放的深入,农民的身份平等意识和权利意识普遍提高,但农民利益表达渠道尚不通畅,一些地方农村基层组织软弱涣散,社区组织发育滞后,村民民主自治体制不成熟。农村社会和谐稳定面临隐患。

三是农村公共品供给问题。农村基础设施落后和农村公共服务供给不足的状况仍然没有大的改观。由于在分权化改革过程中的各级政府财权和事权划分不合理,导致基层政府提供公共品无力或动力不足。而且,农村基层政府职能转变滞后,在农村公共品供给方面,政府“越位”和“缺位”并存,存在过度(农民不需要或需求不强烈而加大供给)和不足(农民需求强烈但是供给滞后)。

四是农村环境污染依然严重。农村生态环境退化严重,危及农业的可持续发展。工业及城市污染向农村转移,农村地区工业“三废”排放量及污染仍呈增加的趋势。外来有害物种入侵造成生物多样性丧失。各种农业面源污染、生活垃圾污染、工业点源污染造成农村水质变坏、土壤污染、大气浑浊恶臭,直接影响农业产品的品质,危害农业生产,并直接危及群众健康。农村污染事故导致的群体性事件频发,已经成为影响社会安定的重要因素。农村人口中与水环境污染密切相关的恶性肿瘤死亡率逐步上升,并且显著高于城市。此外,随着全球气候变化,气象灾害对农业生产的危害总体上呈加重趋势。

四、转型期农村经济发展困境的症结和根源

从城乡关系的整体格局来看,当前农业、农民和农村经济社会发展过