

新农村建设中^的 “三农”问题研究

XINNONGCUN JIANSHEZHONG
DE SANNONG WENTI YANJIU

◎高淑桃 赵晓霞 张 禧 著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

新农村建设中^的 “三农”问题研究

XINNONGCUN JIANSHEZHONG
DE SANNONG WENTIYANJIU

◎高淑桃 赵晓霞 张 禧 著



西南交通大学出版社

· 成 都 ·

内 容 简 介

本书依据农民是农村的主体、农业是农村的重要产业、农村是农民和农业的载体的原理,将“三农”问题统一到新农村建设上来,以新农村建设作为解决“三农”问题的总线路图,旨在通过一系列系统性、综合性对策措施,破解“三农”难题。

图书在版编目(CIP)数据

新农村建设中的“三农”问题研究/高淑桃,赵晓霞,张禧著. —成都:西南交通大学出版社,2011.8
ISBN 978-7-5643-1380-7

I. ①新… II. ①高… ②赵… ③张… 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(2011)第174301号

新农村建设中的“三农”问题研究

高淑桃 赵晓霞 张禧 著

*

责任编辑 郭发仔

特邀编辑 邱一平

封面设计 墨创文化

西南交通大学出版社出版发行

成都二环路北一段111号 邮政编码:610031 发行部电话:028-87600564

<http://press.swjtu.edu.cn>

成都蜀通印务有限责任公司印刷

*

成品尺寸:170 mm×230 mm 印张:21.125

字数:377千字

2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷

ISBN 978-7-5643-1380-7

定价:45.00元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话:028-87600562

前 言

在全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，实现中国特色社会主义现代化的过程当中，最艰巨、最繁重，也是最关键的任务是解决农村、农业、农民问题。2005年，党的十六届五中全会审议通过了《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》，在这个建议中，正式提出了要推进社会主义新农村建设的重大历史任务。这是党中央在深刻分析国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上，从党和国家事业发展的全局出发而确定的一项重大决策，不仅关系到农业、农村的发展和农民的富裕，而且关系到实现国家的长治久安和民族的伟大复兴。

“三农问题”的形成非一日之寒，根治也非一日之功。“三农问题”盘根错节，要有效解决“三农问题”，必须针对其特殊性质，选准突破口和切入点。解决农业问题，核心是建设现代农业，提高农业综合生产能力，一方面保证我国粮食安全，另一方面增强我国农业的国际竞争力。解决农民问题，核心是增加农民收入、提高农民素质、保障农民享有平等的公民权利。解决农村问题，核心是改变农村落后面貌，实现城乡统筹发展。但是怎样才能将这些分散的突破口和切入点连接起来呢？依据农民是农村的主体、农业是农村的重要产业、农村是农民和农业的载体的原理，党中央提出了社会主义新农村建设的战略任务，其旨意就是将解决“三农”问题统一到新农村建设上来，以新农村建设作为解决“三农”问题的总线路图，通过一系列系统性、综合性政策的落实，破解“三农”难题。

本书撰写过程中坚持以下原则：

一是反映最新政策。新农村建设是全党正在大力推进的一项未竟事业，在这过程中，新情况、新问题层出不穷。为了开创好这一事业，党中央、国务院及其有关部门不断出台的一些新政策，以及中央领导人发表了一些重要讲话，都是指导新农村建设的重要依据。因此，在本书撰写过程中作者参考了多本2009—2010年出版的大学生村官考试教材，力求将关于新农村建设的最新文件、政策的精髓融入本书中。

二是反映最新研究成果。从中央提出实施新农村建设战略任务以来，专

家、学者们进行了大量的理论研究和实证研究。这些研究对认识新农村建设的重大意义，理清新农村建设的总体思路、具体对策及措施等具有重要的意义。在本书撰写过程中，作者阅读了大量的相关专著、文章，大量地学习吸收了其他专家学者最新的研究成果。

三是尽量符合基层党员干部和群众阅读的水平与特点。农村基层党员干部和群众是新农村建设的主要推进力量。在本书撰写过程中，重点分析农村党员干部和群众最关心的一些实际问题，如：现代农业发展、农村基础设施建设、农村社会保障事业发展、农村城镇化建设、农村综合改革、农村和谐社会构建、农民持续增收、新型农民培育、农民权利保障，等等。内容和写作风格尽量做到层次清楚、通俗易懂，以满足基层党员干部和群众的阅读特点与偏好。

本书共十三章，第一章“新农村建设是解决‘三农’问题的总线路图”，是全书的总论部分，重点对我国“三农”问题的现状及其产生原因进行了分析，阐述了新农村建设是新时期解决“三农”问题的总线路图，并在此基础上进一步阐明了新农村建设的目标任务及对策。

第二到第四章是集中阐述新农村建设中的农业问题。第二章“现代农业是新农村建设的产业支撑”，重点介绍现代农业的内涵与特征、现代农业发展的基本趋势和主要模式、发展现代农业面临的问题以及发展现代农业的对策与措施。第三章“发展现代农业的首要目标：确保国家粮食安全”，重点阐述了确保国家粮食安全的重要性以及我国粮食安全立足于国内实现基本自给的方针，在此基础上，根据《国家粮食安全中长期规划纲要》确定的我国粮食安全与粮食综合生产能力目标，分析了所面临的制约因素，提出了相应的对策建议。第四章“经济全球化背景下我国农业发展战略：农业国际化”，重点分析了经济全球化背景下我国农业国际化的发展战略，阐述了农业国际化对我国农业带来的影响以及我国农业国际化的障碍，并提出了我国农业走向国际化的对策。

第五到第十章集中阐述新农村建设中的农村问题。第五章“新农村建设的理论方略：统筹城乡发展”，重点阐述了按照统筹城乡发展方略建设新农村的必然选择，和统筹城乡发展面临的问题及解决的对策。第六章“新农村建设中加快推进农村城镇化建设”，重点阐述了新农村建设中加快农村城镇化建设的必要性，农村城镇化建设面临的困难和问题，以及加快推进农村城镇化建设的措施。第七章“新农村建设中加强农村基础设施建设”，重点阐述了新农村建设中加强农村基础设施建设的必要性，分析了新农村基础设施建设面临的困难和问题以及建设重点，并提出了相应的思路 and 措施。第八章“新农

村建设中加快发展农村社会事业”，重点分析了农村社会事业发展的现状和问题，明确了发展农村社会事业的任务、思路 and 对策。第九章“新农村建设中全面推进农村综合改革”，重点阐述了从农村税费改革走向农村综合改革的历史必然性、重要性和艰巨性，明确了农村综合改革的指导思想、目标和要求，分析了农村综合改革的成效与面临的问题，提出了深化农村综合改革的思路与对策。第十章“新农村建设中的农村和谐社会构建”，重点介绍农村和谐社会的基本含义与基本特征、构建农村和谐社会的重要意义，以及构建农村和谐社会的主要内容。

第十一到第十三章集中阐述新农村建设中的农民问题。第十一章“新农村建设中持续增加农民收入”，介绍了农民收入的现状，分析了制约农民持续增收的制度性因素与非制度性因素，提出了促进农民持续增收的对策及建议；第十二章“新农村建设中的新型农民培育”，介绍了新型农民的含义与素质要求，新农村建设中培育新型农民的必要性，并结合当前农民的基本素质状况，提出了培育新型农民的对策与建议；第十三章“新农村建设中的农民权利保障”，首先介绍了按照宪法规定农民应享有的合法平等权利的基本内容，分析了新农村建设中保障农民平等权利的必要性，在此基础上对我国农民权利缺失的现状及其原因进行了分析，最后提出了在新农村建设中重构农民权利保障机制的对策。

本书的编著分工如下：高淑桃负责著书的构思、章节内容设计和整体把关，并负责第一章到第五章的内容撰写和第六章到第九章的文字修改；赵晓霞负责第六章到九章的内容撰写，以及第十章到第十三章的文字修改和章节整合。张禧负责第十到第十三章的内容撰写和第一章到第五章的文字修改。

新农村建设中的“三农”问题研究是一项崭新而浩大的工程，相应地理论研究与实践探索是一个由不成熟到成熟的渐进过程，加上编著者学术功力和掌握信息的限制，难免有许多不足和纰漏，恳请同行专家学者和读者批评指教。

高淑桃

2011年8月

目 录

第一章 新农村建设的总线路图	1
一、当前我国“三农”问题的现状	1
二、我国“三农”问题产生的原因分析	7
三、新农村建设是新时期解决“三农”问题的总线路图	12
四、新农村建设的目标任务	18
五、以新农村建设统领“三农”工作的思路与对策	21
第二章 现代农业是新农村建设的产业支撑	27
一、现代农业的内涵与特征	27
二、发展现代农业是新农村建设的首要任务	31
三、现代农业发展的基本趋势	36
四、现代农业发展的主要模式	38
五、我国发展现代农业面临的问题	39
六、我国发展现代农业的主要措施	40
第三章 发展现代农业的首要目标：确保国家粮食安全	57
一、确保国家粮食安全的重要性	57
二、“立足国内基本自给”是我国粮食安全的基本方针	62
三、提升粮食综合生产能力是确保我国粮食安全的关键	66
四、2010—2020 年我国粮食安全与粮食综合生产能力目标	70
五、我国粮食综合生产能力提升的瓶颈分析	71
六、提升我国粮食综合生产能力确保粮食安全的对策	74
第四章 经济全球化背景下我国农业国际化发展战略	78
一、农业国际化是经济全球化下各国农业的发展趋势	78
二、经济全球化背景下我国农业发展战略：农业国际化	82
三、农业国际化给我国农业带来的影响	85
四、我国农业国际化的障碍分析	88
五、我国农业走向国际化的对策	90



第五章 新农村建设的理论方略：统筹城乡发展	97
一、统筹城乡发展的科学内涵	97
二、统筹城乡发展与新农村建设之间的关系	100
三、按照统筹城乡发展方略建设新农村的必然选择	103
四、统筹城乡发展面临的问题	111
五、统筹城乡发展的基本思路与对策	112
第六章 新农村建设中加快推进农村城镇化建设	118
一、农村城镇化概念的界定	118
二、加快农村城镇化建设的必要性	120
三、农村城镇化与新农村建设密不可分	121
四、在推进农村城镇化中建设新农村	124
五、在建设新农村基础上推进城镇化	125
六、农村城镇化过程中面临的困难和问题	126
七、加快推进农村城镇化建设的措施	128
第七章 新农村建设中加强农村基础设施建设	131
一、农村基础设施的内涵与属性	131
二、新农村建设中加强农村基础设施建设的必要性	133
三、新农村基础设施建设面临的困难和问题	135
四、当前和今后一个时期新农村基础设施建设的重点	137
五、新农村主要基础设施建设的思路与对策	139
第八章 新农村建设中加快发展农村社会事业	151
一、发展农村社会事业的必要性	151
二、农村社会事业发展的现状与问题	153
三、农村社会事业发展的主要任务	156
四、发展农村社会事业的新思路	157
五、促进农村社会事业发展的政策措施	159
第九章 新农村建设中全面推进农村综合改革	175
一、从农村税费改革走向农村综合改革的历史必然	175
二、农村综合改革的重要性和艰巨性	179
三、农村综合改革的指导思想、目标和要求	183
四、农村综合改革的成效与面临的困难和问题	184
五、深化农村综合改革的思路与对策	190

第十章 新农村建设中的农村和谐社会构建	218
一、农村和谐社会的基本涵义与基本特征	218
二、构建农村和谐社会的重要意义	220
三、农村和谐社会构建中面临的问题	221
四、构建农村和谐社会的主要内容	229
第十一章 新农村建设中持续增加农民收入	240
一、增加农民收入是新农村建设的根本出发点和归宿点	240
二、农民收入的现状分析	243
三、农民收入增长缓慢的制约因素分析	247
四、促进农民收入持续增长的对策建议	257
第十二章 新农村建设中的新型农民培育	265
一、新型农民的含义与素质要求	265
二、农民是新农村建设的基本主体	270
三、新农村建设中培育新型农民的必要性	274
四、当前农民的基本素质状况及原因	282
五、培育新型农民的对策建议	289
第十三章 新农村建设中的农民权利保障	301
一、农民平等合法权利的基本内容	301
二、新农村建设中保障农民平等权利的必要性	305
三、我国农民权利缺失的现状及其原因	307
四、在新农村建设中重构农民权利保障机制	317
参考文献	325



第一章 新农村建设是解决“三农”问题的总线路图

农业、农村、农民问题关系着党和国家事业发展全局。“三农”问题的形成非一日之寒，“三农”问题的根治也非一日之功。“三农”问题的症结仍在于工农关系、城乡关系没有得到根本调整，城乡分割的二元体制没有被彻底打破，农村难以得到城市文明和工业文明的辐射带动。一些关系长远发展的深层次矛盾依然存在，特别是农村发展的规划问题、基础设施建设问题、农村科技教育和农民的社会保障问题、农村基层组织建设问题等，都亟待从整体上去解决。建设社会主义新农村，既是新形势下改善农村生产生活条件、提高农业生产力、增加农民收入、缩小城乡差距、解决“三农”问题的现实选择，也是贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的必然要求。

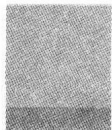
一、当前我国“三农”问题的现状

（一）“三农”问题的基本内涵

“三农”问题就是农业、农村和农民问题。农业、农村和农民问题是彼此密切相关的，但绝不是一回事。“三农”问题是一系列彼此密切相关而又截然不同的问题。我们认为可以将它分三方面来分析。

1. 农业问题

农业问题是发展农业所要解决的问题，主要包括两个方面，即农产品的供给数量和农产品质量问题。当前农业方面的问题比较多，表现在各个方面，例如农业生产条件差、农业生产经营规模小、科技进步贡献率不高等，但是，这些问题都是中间性问题。农业问题之所以成为问题，归根到底表现在农产品生产数量不足和农产品质量不高。农产品生产数量不足，将直接影响到十



几亿人的吃饭问题和工业发展所需要的原料供应问题；而农产品质量不高，直接影响到人们的需求满足程度，也影响到人们的身体健康和我国农产品在国际市场上的竞争力。

2. 农村问题

农村问题是农村区域中所涉及和需要解决的问题，主要包括两个方面，即农村的社会公共服务（水电路等基础设施，教育、卫生、文化和社会保障等社会事业）和生态环境保护问题。农村问题不仅仅是农民的问题，也是全社会的问题。在城乡一体化程度较高的国家和地区，农村不仅仅是农民生产和生活的空间，而且也是大量在城镇工作的人的居住和生活空间，是城市居民的重要休闲场所。

3. 农民问题

农民问题是与农民切身利益直接相关的问题，主要包含：农民的经济收入、农民自身素质提高和农民权利保障三个方面。农民问题是近年来“三农”问题讨论中的热点和焦点。

“三农”问题，涉及经济问题、社会政治问题和生态环境问题，所以它不是一个简单的问题，而是错综复杂的一系列问题。对“三农”问题的概念和内涵进行剖析的原因还在于：“三农”问题，是互相联系但彼此又很不相同的几个问题。每一个问题都涉及很多方面。因此，解决三农问题，需要“量体裁衣”，因地制宜和长期的艰苦努力。

（二）当前我国“三农”问题的主要表现

改革开放以来，我国在解决“三农”问题上取得了举世瞩目的巨大成就。我国目前的“三农”问题，是相对的、局部的和发展中的。“相对”，不是与过去相比，而是指与城市发展水平相比，与国民经济发展的需要相比，与全面建设小康社会和建设现代化的要求相比，农业、农村和农民都仍然有相当的差距。“局部”，是指在总体改善的情况下，还有一些地方发展很不平衡。某些关心“三农”问题的新闻媒体和个人会用一些比较极端的个案，来强调当前“三农”问题的严重，这常常给人以误导，以为这是个普遍现象。几年前甚至还有人疾呼“农业真危险”，无非是说由于农民大批外出务工，当地出现了若干耕地撂荒现象，而实际上当时粮食生产是过剩的。农业方面不是没有问题，但是撂荒不是主要问题。“发展中的”，是指有些问题，是改革开放

过程中才出现的，但是同改革开放前相比是一种进步。其解决的出路，不是回到老路上去，而是在进一步的发展和改革中解决。目前农民问题的焦点之一——农民工问题，就属于此类性质的问题。在农村改革前的计划经济时期，没有农民工问题。因为当时城乡被严格地分割着，农民根本无法逾越其间的壁垒，仅仅从农村内部体制看，农民在农村从事二、三产业都受到极大的限制，更不要说城市中的粮票制度、住房制度、企业用工制度等限制了。农民工问题之所以引起了社会日益强烈的关注，是因为这是个有 2 亿多人口（其中外出就业劳动力达 1.26 亿人，乡镇企业从业人员为 1.5 亿）的巨大群体，还因为他们是城乡差别和工农差别的焦点，对差别的感受最直接。所以，要解决农民工问题，就要继续深化改革，不断改善农民工的待遇，而不是把农民赶回到农村的土地上。

明确“三农”问题一直存在，肯定改革开放以来我国在“三农”问题上取得的巨大成就，意义就在于要按照胡锦涛总书记讲话中所指出的那样，要坚持社会主义市场经济的改革方向，稳定和完善农村基本经营体制。“三农”问题，不是改革所造成的，而恰恰是改革还不够深入。还有一些问题，是经济社会发展的阶段性所决定的，不可能超越。那么，目前我国“三农”问题的现状如何呢？

首先，分析一下农业问题。发展农业的根本目标是提供足够数量和较高质量的农产品。我国的农业生产尽管已经取得了举世瞩目的重大成就，但是同快速发展的国民经济需求相比较，仍然面临着严峻的挑战。正如 2006 年政府工作报告指出：我国的“粮食安全存在隐患”。具体体现在以下几个方面：

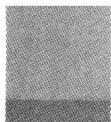
1. 当前农产品供给缺口不小

近几年来，虽然我国粮食连续大丰收，但目前国内粮食生产仍然是供不应求，供需之间有几百亿斤的缺口。2009 年全国粮食产量为 10 616 亿斤，比 2008 年增产 42 亿斤，增长 0.4%，再创历史新高，首次实现连续 3 年超万亿斤。而据海关统计，2009 年我国进口粮食 1 045 亿斤，比上年增加 279 亿斤；出口粮食 73 亿斤，进出口相抵，净进口粮食 972 亿斤。主要进口品种中，进口大豆 851 亿斤，比上年增加 102 亿斤；进口食用植物油 163 亿斤，与上年基本持平；食糖 21.28 亿斤，同比增长 36.5%。仅仅这些产品的进口，如果靠国内生产来满足的话，需要 3 亿亩的播种面积，相当于全国作物播种总面积的 13%。

2. 需求发展压力不断增大

未来一个时期内，随着人口总量的不断增加和人均收入水平的不断提高，





对农产品和食物供给的需求也将不断增加。据有关部门测算,平均每年粮食的需求要增加1%左右;纺织工业等部门的迅速发展,使棉花、羊毛等农产品原料的需求量大幅度增加,近几年以两位数的增加幅度增长。

此外,我国已经在河南、安徽、东北三省的全境以及其他省份的部分地区推行燃料酒精,也需要大量的粮食作为原料。随着石油价格的提高,燃料酒精工业的发展也将加快,并将进一步加大对粮食等农产品的需求。对粮食、畜产品和工业原料的需求增长,呈现出很强的刚性、持续和不可逆的特点。如果这些需求得不到很好的满足,对人民生活、社会安定和工业经济发展乃至外贸出口,都将产生重大而深远的影响。

3. 资源条件约束日益突出

1998—2004年,我国的耕地面积减少了1亿多亩。随着工业化、城市化和现代化的发展,耕地面积继续下降的趋势是不可避免的。如果地方政府能将党中央、国务院制定的耕地保护政策落实得好一些,下降的幅度可能小一些;如果一些地方在执行这些政策时打折扣的话,耕地减少的速度就会更快一些。尤其是东部经济发达地区的高产良田,将会更多地被占用。

此外,水资源的短缺问题也日益凸显,一方面是水资源供给总量减少,尤其是一些地方利用深层地下水灌溉,地下水位正逐年下降;另一方面工业和生活用水的需求量日益增大,必将挤占可用于农业的水资源数量。我国已经无法通过增加更多的自然资源来提高农产品的产量,而只能通过提高资源利用效率的途径。根据估算,“十一五”规划期间,耕地面积减少至少在3000万亩以上。到2020年,耕地可能减少8000万亩到1亿亩。因此,增加我国粮食生产的出路只能是增加单产。

4. 人口大国的粮食安全不能过于依赖进口

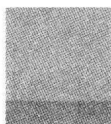
因为我国目前耕地资源短缺,所以适当进口一定数量的粮棉油来满足国内需求增长的需要是必要的。但是,这种进口只能是补充性的。我国是有13亿人口的大国,无法过于依赖国际市场来满足农产品与食物需要。我国目前大豆和棉花的进口数量已经超过了世界贸易总量的1/3。我国大米需求量的10%就相当于世界出口总量的一半。一方面世界市场容量有限,不可能全部都提供给我,另一方面我国大量进口也会引起世界市场价格大幅度上涨,对进口不利。此外,还因为港口和内陆运输能力与运输成本的限制,所以不可能大量进口,且我国大量进口粮食还会引起一些发展中国家的不满。因此,必须加强我国国内的农业生产能力,确保我国农产品尤其是粮食保持基本自给。

综上所述,农业问题是事关全局的重大问题,如果农业生产发展不力,农产品发生短缺,受到不利影响的不是农民,而是城市消费者和城市工业。从农产品市场规律看,短缺对农民是有利的,因为短缺必然引起价格上涨,而价格上涨对农民收入的增加具有非常明显的作用。如果粮食价格每斤上涨一毛钱,全国农民就可以增加收入1000亿元。农产品质量方面的问题,如违禁农药的使用、农药残留的超标、动物疫病的流行(如禽流感),更是直接影响到城市消费者的身体健康,也是具有社会影响的重大问题。

其次,再分析一下农村问题。它具体表现在两个方面:农村基础设施和农村教育。尽管我国农村基础设施已经有了很大改善,但是同快速发展的城市相比,差距仍然呈扩大趋势,以至于出现了我国的“城市像欧洲,农村像非洲”这样的说法。农村基础设施落后的局面,严重不适应工业化和现代化发展的需要。国外正反两个方面的经验都表明,如果在工业化发展加快的进程中,及时把农村的基础设施建设好,就会大大有助于城市化的健康发展,实现大中小城镇协调发展,城乡人口分布均衡,城乡高度一体化,社会稳定,生态良好的发展模式。否则,城乡的发展就会失衡,农村落后凋敝,产业和人口就只能日益向大中城市集聚,出现过度城市化和贫民窟问题。欧盟和韩国的经验在这方面提供了成功的例子。而巴西等拉美国家的情况,就是值得警醒的实例。据巴西政府向世贸组织的通报数据显示,2002—2003年,巴西政府用于农业和农村基础设施建设的财政投入只有6000万美元。

农村基础设施差,农村和中小城市就缺乏就业机会,同时土地私有制导致了快速的土地兼并,结果使得农村大量的失地、失业人口都向大城市集中。而这种人口向城市集中的速度超过了城市就业的增长速度,从而在城市中形成了生活条件极为恶劣的贫民窟和大量的城市贫民。一些严重的社会问题,也由此而产生。社会不稳定必然制约经济发展,据世界银行数据显示,巴西近年来经济增长表现为负值。贫民窟和城市贫民,从发展过程上看,主要不是从城市中产生出来的,而是农村贫民向城市的“平移”。问题在于这种状况一旦形成,则易积重难返,形成所谓的“拉美”陷阱。所以,加快发展农村基础设施,绝不仅仅是对农民的“恩惠”,而更是整个国民经济社会和谐健康发展的需要。

农村社会事业发展的落后,尤其是农村教育的落后,更具有全局性意义。在我国现代化建设的进程中,高素质的国民是最重要的基本条件。而我国广大农民的素质不提高,我国国民整体素质的提高就是空话。目前,4.9亿农村劳动力中,文盲半文盲占7.5%,具有小学文化程度的占29.2%,初中文化程



度的占 50.2%，高中以上文化程度的占 13.1%。这种教育状况，不仅远远不能适应建设现代农业的需要，不能适应农民增收的需要，更是远远不能适应我国现代化建设大局的需要。农村教育，绝不仅仅与农业发展有关，更与整个国民经济的发展有关，因为将有越来越多的农村劳动力加入到外出务工者的大军中去。不提高农民的文化水平，民主法制社会的建设就难以实现。文盲必然导致法盲，而在一个法盲充斥的国家中，是难以建立起健全的民主法制秩序的。而农村教育的急迫性在于，一旦农村青少年错过了义务教育年龄段，没有受到 9 年义务教育，或者教育质量很低，那在他们未来几十年的工作生活中，再想提高文化素质就是一件很难办的事。虽然职业培训可以解决一点问题，但是，没有基础教育的支撑，职业教育只能是事倍功半、杯水车薪。对一个国家来说，青壮年文盲半文盲一旦产生，就同人口超生问题类似，其不利影响将在几十年内一直存在，并且非常难以改正。

最后，再分析一下农民问题。农民问题的核心是经济收入问题和民主权利问题。农民收入问题直接关系到全面小康社会的建设问题。目前农民收入问题主要表现为：

1. 城乡收入差距大

据《中国统计年鉴》的统计，2000—2010 年我国城镇居民人均可支配收入由 6 280 元增加到 19 109 元，农民人均纯收入由 2 253 元增加到 5 919 元，城乡居民人均收入差距由 4 027 元增加到 13 190 元，二者的收入比也由 2.79 : 1 扩大到 3.23 : 1。如果再考虑到城镇居民的各种补贴、福利等，城乡居民收入的实际差距更大。

2. 地区之间差别大

不同省份之间，农民平均收入水平有着明显的不同。总体特点是，从东部沿海地区向西北内陆地区，农民平均收入水平呈阶梯状下降。即便在同一地区，无论是发达地区还是不发达地区，农村内部的收入差距也比较显著。据有关部门测算，我国农村居民内部的基尼系数在 0.45 以上。

3. 总体水平低

一方面，全国农民平均的纯收入水平为 5 919 元，仍然不高。另一方面，其中一部分人口，收入水平更低。其中，人均收入不到 683 元的绝对贫困人口有 2 365 万，人均收入不到 944 元的低收入人口有 6 432 万。这相当于欧洲一个大国的人口总数，也相当于我国一个较大省份的人口总数。

4. 增长速度变慢

按照全面建设小康社会的目标要求,2020 年人均 GDP 要达到 3 000 美元。如果农业人均 GDP 的要求水平低一半,即为 1 500 美元,则从 2000 年算起,农业人均 GDP 需要以年 8.4% 的速度增长,才能在 2020 年实现。如果 2020 年农民人均收入为 8 000 元,则需要保持每年 7% 的增长速度才能达到。农民收入问题不仅仅直接制约着农民的生活水平,并且制约着整个国民经济的发展。2005 年,在我国社会商品零售额中,县以下农村人口的购买金额为 1.46 万亿元,只占不到 22%。如果将县城人口也计算在内,也只有 33%。这两个比例近年来呈下降趋势。农民购买力低,直接影响到我国的内需。而内需不足,是制约我国经济发展的重要瓶颈。近年来由于内需不足,一方面使得产能过剩,吸收就业能力受限制,另一方面,形成了经济发展对外贸依赖的程度很高,外贸依存度(进出口/国内生产总值)达 65% 左右。过度的出口竞争,也频频引起国际贸易摩擦,进口国的反倾销行动不断发生。

通过对“三农”问题的现实表现进行具体分析,就可以得出这样的结论:“三农”问题绝不仅仅是农业本身、农村内部和农民自己的事情,而且更是影响深远的全局性问题,从而成为根本性问题。党中央和国务院高度重视解决“三农”问题,将之作为全党和全部工作的“重中之重”,原因正在于此。

二、我国“三农”问题产生的原因分析

当前我国“三农”问题的产生并非“一日之寒”,既有其内部因素又有其外部因素,既是历史因素的积淀,又有其现实的原因。对此必须以全面的视角予以把握,不能仅仅局限于农业、农村、农民问题的内部,而忽视外部制度性因素的影响和制约;不能仅仅看到导致“三农”问题产生和发展的现实性因素,更要有宏观的历史性视野,从其产生的深远的历史背景予以全面的考察。

(一) 优先发展工业化战略是造成当前“三农”问题的政策原因

造成“三农”问题现状的最主要和最重要的原因可以说是由于长期的工农业不等价交换所造成的农民利益的流失,而这一问题的形成可以直接归因于我国长期实行的优先发展工业化的工业倾斜政策这一深刻的历史原因。1949 年,随着中华人民共和国的诞生,中国获得了近百年来的第一次政治独立。但由于历史的原因,中国的经济却相当落后。因此,加速经济的发展也





就成为我国的首要任务。根据当时的国际国内形势以及不发达国家发展的经验，我们的经济发展选择了优先发展工业化的战略。其具体内容是把工业化的发展分为三个阶段，并在不同的阶段采取相应的政策。

第一阶段：农业支持工业发展阶段，即“以农养工”或“以农补工”阶段。

这一阶段从时间上讲属于工业化的初始阶段。农业与工业的相互关系在这一阶段的基本特征是：农业支持工业，工业受到保护，工业化的推进以农业提供的剩余为主。农业剩余由农业部门流向工业部门，成为工业化的积累资金，这一阶段，为工业化提供资金积累的重担都会落到农业的肩上。而与这一种发展格局相对应，政府的发展政策面临的一个重要选择即是如何才能有效地把农业剩余导入工业，农业挤压政策因而成为工业化第一阶段政府发展政策的基本取向。

第二阶段，农业与工业平等发展阶段，即“农工自养”或“农工互补”阶段。

在此一时期，农业不再从资金积累上支援工业的发展，农业的剩余用于自身的发展。工业也从依靠农业的积累资金转向依靠自身的剩余。与这一格局相适应，政府的政策面临的一个重要抉择就是如何才能保证农业剩余不再外流，农业与工业平等发展政策因而成为工业化的第二阶段政府发展政策的基本取向。

第三阶段，工业支持农业发展阶段，即“以工养农”或“以工补农”阶段。

这一时期，工业支持农业，农业受到保护，工业化推进基于工业自身提供的剩余，工业部门的剩余以资金要素的形式流入农业，形成了工业对农业的反哺。此时，政府的发展政策面临的问题是，如何从工业中取得一部分剩余来有效地解决农业的调整问题，解决农村的社会发展问题，以支持农业的发展和农民收入的提高，农业保护政策因而成为第三阶段的基本取向。

根据这一思路，从 1953 年起，在国民经济初步恢复之后，我国便立即开始了大规模的工业化建设，并逐渐在工业化的进程中实施了一系列的优先发展工业的倾斜政策。在工业倾斜政策下，通过农业税和工农业产品的不等价交换（即“剪刀差”）这两种方式实现了我国的农业剩余向工业、城镇的大规模转移。我国在 20 世纪 80 年代中期已完成工业化的第一阶段，即农业向工业化提供剩余的历史时期已经完成。按理说，此时国家就应该相应地调整原有的政策，这样才能适应工业化过程中的第一次大转变，从而促进国民经济和农业的发展。但是，改革前的 1950—1978 年的 29 年中，政府通过农村各项或明或暗的征收制度取得“明税”978 亿元，“暗税”5100 亿元，“暗税”是“明税”的 5 倍。改革开放后，农村征收制度并无实质性变化。虽然实行了粮食定购合同制度和市场收购，但同期农业生产资料价格上涨的幅度