

21 21st China Development Issue Report
世纪中国发展问题报告

中国三农 问题报告

China Farming Countryside and Peasantry Issue Report

问题·现状·挑战·对策

刘 斌 张兆刚 霍 功/编著

中国发展出版社
DEVELOPMENT

21

21st China Development Issue Report

世纪中国发展问题报告

中国三农

问题报告

and Peasantry Issue Report

问题·现状·挑战·对策

刘 斌 张兆刚 霍 功/编著

中国发展出版社
DEVELOPMENT

图书在版编目 (CIP) 数据

中国三农问题报告/刘斌, 张兆刚, 霍功编著. —北京:
中国发展出版社, 2004.1

(21 世纪中国发展问题报告丛书)

ISBN 7-80087-688-8

I. 中... II. ①刘...②张...③霍... III. ①农业经济—研究报告—中国②农村经济—研究报告—中国③农民—问题—研究报告—中国 IV. ①F32②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 089539 号

书 名: 中国三农问题报告

著作责任者: 刘斌 张兆刚 霍功

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 7-80087-688-8/F·431

经销者: 各地新华书店

印刷者: 北京星月印刷厂

开 本: 710×980mm 1/16

印 张: 32

字 数: 571 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版

印 次: 2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1—10000 册

定 价: 48.00 元

联系电话: (010) 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

前 言

农业、农村、农民（简称“三农”）问题是我国不得不面对的世纪性难题，无论是农民的就业、收入增长、社会保障问题，抑或是农业的土地流转、结构调整、农产品国际贸易问题，还是农村的市场体系建设、生态环境保护、乡镇企业二次发展、农村城镇化的推进、费改税等等的一系列问题，都成为当前我国社会经济实现快速发展的阻碍，尤其是伴随经济全球化的深化和我国加入世贸组织过渡期的结束，城乡利益的反差必将越来越大，“三农”问题也日益成为我国经济发展中的“瓶颈”，成为很长时期以来困扰我国经济发展、社会公平和实现国家现代化的核心问题之一。

我国的农村改革已经走过了 20 余年的光辉历程。这集中表现在我国农业和农村发生的六大历史性变化上：一是农业综合生产能力显著提高，粮食和其他农产品大幅度增长，由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余的历史性转变，基本解决了全国人民的吃饭问题。二是农业科技取得了历史性进步，特别是以现代科技广泛应用为标志的现代农业快速发展。三是农业和农村经济结构不断优化，农业从以种植业为主转变为种植业和林牧渔业共同发展，农村经济结构由以农业为主转变为农业与非农产业协调发展。乡镇企业异军突起，带动农村产业结构、就业结构变革和小城镇发展，开创了一条有中国特色的农村现代化道路。四是农业和农村经济体制发生了重大变革，农业和农村经济市场化进程不断加快。农产品市场体系初步建立，全方位农业对外开放格局已经形成。五是农民收入不断增加，农村面貌发生了实质性变化。农民人均纯收入和人均生活费支出成倍增长，反映消费结构和消费水平的恩格尔系数由 54% 下降到 47.7%，进入小康区间。扶贫攻坚取得阶段性胜利，农村绝对贫困问题基本解决，贫困人口由 2.5 亿人减少到 2820 万人，占农村总人口的比重由 30.7% 降到 3% 以下。六是农村民主政治面貌发生了历史性变化，农民的思想观念顺应时代要求发生着深刻变化，农村精神文明和民主法制建设取得了明显进步，农村社会全面发展。农村改革的成就，为全国改革、发展、稳定做出了重要贡献，使广大农民看到了走向富裕的光明前景，坚定了跟中国共产党走中国特色社会主义道路的信心。

但是，我国在工业化过程中形成的城乡分割的二元经济结构和社会结构使得现阶段农业与工业、农村与城市、农民与市民之间的对立与疏离越来越

明显，已经难以适应农业和农村经济发展新阶段的要求。农业“以工养农”、“以工补农”的局面没有得到改善，农业基础设施薄弱，农业科技研发与推广与现实生产脱节，抵御风险能力差，生产效益低；农村经济落后，土地产权及其流转制度不完善，乡镇企业发展亟待摆脱困境，公共设施建设滞后，农村剩余劳动力转移缓慢，城镇化水平低，基层民主建设不完善，干群关系紧张；农民收入增长持续低迷，农民负担沉重，苦不堪言，生产积极性受到严重影响，城乡收入与消费水平差距拉大，贫困问题严重，农民素质教育发展缓慢，人力资源开发水平低下。总之，农业、农村、农民问题已经成为了新世纪我国实现经济发展和社会稳定不得不认真面对的问题。

“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，是全面建设小康社会的重大任务。”这是党的十六大赋予新世纪、新阶段农业、农村、农民问题的新内涵。在2003年初举行的中央农村工作会议上，中共中央提出了“实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村”，“没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农村的现代化就没有国家的现代化”。这一切表明，中央对解决当前“三农”问题的坚定态度和信心，把“三农”问题的解决与我国整体的小康社会建设联系起来，同时，也凸显了当前“三农”问题已经到了非解决不可的地步。在今后一个时期，我国全面建设小康社会，重点在农村，难点也在农村，没有广大农民的全面小康，就不可能有全国人民的全面小康。

农业、农村、农民问题，已经成为关系改革开放和现代化建设全局的首要问题。只有正确处理“三农”问题，才能真正把农业、农村、农民中蕴藏的巨大潜力焕发出来，推动中国经济的发展；只有正确处理“三农”问题，才能使国民安居乐业，国家政通人和，保持社会的稳定；只有正确处理“三农”问题，才能保持我国经济、社会、文化的多样化，发挥民族特色，走可持续发展之路。

我们认为，在全面建设小康社会的新阶段，只有立足于我国农业和农村的实际情况，以提高农民收入和生活水平为出发点，走一条工农互补、城乡统筹的可持续发展道路，才能从根本上解决“三农”问题。一方面，政府应合理采取工业反哺农业政策，加大对农业的投入，大规模向农村基础设施投资，为农民收入增长提供政策环境。另一方面就是要实现劳动力的大规模转移，那就必须加快工业化和城镇化的步伐，使之成为消化农村过剩劳动力的基地，必须加快发展资本密集型农业，把资金、技术、管理知识等作为资本引入农村，与农村原有的资本要素结合起来，产生出高效农业的同时，重视农民素质教育，增强农民知识技能，提高农村剩余劳动力的转移能力。

正是基于对我国“三农”问题的浓厚的理论兴趣，我们编写本书，试图全面而准确地反映我国“三农”问题的现状、问题与挑战，寻求有效的解决途径和对策。本书除导论、结语外，分为三个部分，共19章。第一部分，建立现代农业，包括第1章到第6章，主要分析了我国农业进入新阶段的基本特征和面临的主要问题，入世对我国农业的影响及总体对策，粮食安全问题，农业结构战略性调整问题与思路，农业产业化经营发展现状、问题与对策，农业现代化问题。第二部分，发展农村经济，包括第7章到第14章，主要分析了以农村土地经营制度改革为核心的制度创新问题，农产品流通体制改革与完善，农村财政与金融体制改革问题，农村城镇化的道路选择与制度安排，乡镇企业的发展历程、面临的问题与发展思路，建立和完善农村市场体系问题，农村可持续发展问题，农村基层组织建设问题。第三部分，提高农民收入，包括第15章到第19章，主要分析了农民收入增长的现状、问题与对策，农民负担现状与农业税费改革的问题，农村劳动力转移问题，扶贫攻坚与农村社会保障问题，农民素质教育与农村人力资源开发问题。

全书的理论结构和基本内容，从我国农业和农村经济发展的实际情况出发，既分析我国“三农”问题形成的历史轨迹与发展趋势，又借鉴和分析外国“三农”问题解决的经验和教训；既从理论上分析我国“三农”问题的发展规律，又从实践上运用数据分析“三农”问题的现状与发展思路。

最近，中共中央、国务院在北京召开中央经济工作会议，强调要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。会议指出，加强农业基础地位，高度重视并认真解决农业、农村和农民问题，是我们党三代中央领导集体一以贯之的战略思想，我们必须毫不动摇地坚持下去。我们必须始终重视农业的基础地位，始终重视严格保护耕地和保护、提高粮食综合生产能力，始终重视维护粮食主产区和种粮农民的利益，始终重视增加农民特别是种粮农民的收入。要坚决遏制乱占耕地的现象，继续调整农业结构，巩固退耕还林成果，推进优势农产品合理布局。要加大政府投入，加强农村基础设施建设，特别是加大对粮食主产区的扶持力度，改善农民的生产生活条件。要加强农业科技储备和技术推广，提高农产品的产量和质量，增强市场竞争力。要深化粮食流通体制改革和农村税费改革，切实减轻农民负担。要完善扶贫开发机制，做好农村扶贫工作。

全面建设小康社会新阶段下的“三农”问题，是农村理论工作者和实际工作者面临的新问题。九亿农民的温饱、九亿农民的小康，这无论如何说都是一个历史性的难题，我们已经创造性地解决了前一个难题，在新一届领导班子的高度重视之下，我们有信心再创奇迹！

全书由刘斌、张兆刚、霍功共同拟定写作大纲，中国人民大学刘斌承担第1章至第6章、结语部分，人大张兆刚承担导论部分、第9章、第11章至第14章，山西太原大学教师、人大马克思主义学院访问学者霍功承担第7章、第8章、第10章、第17章至第19章，张红承担第15章、第16章。本书最后统稿定稿由刘斌负责。本书中参考了专家学者的大量著作和研究报告，为本书增色不少，在此对著作者表示感谢。由于时间仓促，书中不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

刘斌 张兆刚 霍功

2003年11月于人大品园

内 容 提 要

如果有人问当今困扰中国的最大问题是什么，十有八九的回答是“三农”问题，这不仅是因为“三农”的本身，而且其他诸如就业、社会保障、城镇化等种种问题都与“三农”问题有关。

“三农”问题是历史问题，也是现实问题；问题的存在使中国的现代化步履沉重，问题的解决则会促进经济社会的全面发展。

农民兄弟关注“三农”问题；

专家学者关注“三农”问题；

党政领导关注“三农”问题；

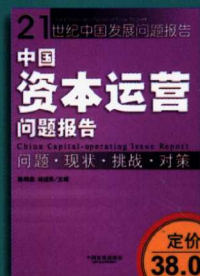
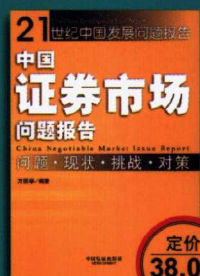
全国人民关注“三农”问题……

这部《中国三农问题报告》，关注读者所关注，对“三农”问题给予了全面系统的研讨和阐述，概括了党和国家对“三农”问题的方针政策，探讨了解决“三农”问题的战略和对策。

这部书给所有关注“三农”问题的人们提供了全面、生动的信息和资料，是目前最为完备的“三农”问题读物之一。

MAJ25/03

21世纪中国发展问题报告 21st China Development Issue Report



本丛书将陆续出版：

- ◎中国行政体制改革问题报告
- ◎中国核心竞争力问题报告

目 录

导论：全面建设小康社会新阶段下的三农问题	1
第一节 当前三农问题的表现.....	2
第二节 我国三农问题的形成与发展.....	9
第三节 解决三农问题的基本思路与措施	15

上篇 建设现代农业

第一章 中国农业发展新阶段的基本特征和主要问题	29
第一节 中国农业发展现状	29
第二节 中国农业进入新的发展阶段	35
第三节 中国农业发展新阶段的基本特征	38
第四节 中国农业发展新阶段面临的主要问题	43
第二章 入世对中国农业的影响及总体对策	55
第一节 WTO 农业规则的主要内容	55
第二节 入世后中国农产品开放的承诺	63
第三节 入世对中国农业的影响	67
第四节 我国农业应对“入世”的总体策略	71
第三章 确保粮食安全是实现战略性调整的前提	76
第一节 我国粮食问题的回顾	76
第二节 中国中长期粮食供应前景	86
第三节 “入世”对我国粮食安全战略的影响	91
第四节 建立粮食安全预警系统	96
第四章 农业结构的战略性调整	105
第一节 农业结构调整的历史回顾与阶段分析.....	105

第二节	我国农业结构存在的主要问题·····	110
第三节	农业战略性调整的必要性、目标和原则·····	112
第四节	加快农业结构调整的主要措施·····	118
第五节	农业结构调整的作用机制·····	122
第五章	农业产业化经营·····	125
第一节	农业产业化经营的兴起·····	125
第二节	农业产业化经营的内涵与基本特征·····	129
第三节	农业产业化经营的主要组织类型·····	133
第四节	发展农业产业化经营要处理好几个关系·····	137
第五节	中国农业产业化经营：现状与对策·····	141
第六章	农业现代化·····	151
第一节	农业现代化的指标体系·····	151
第二节	国外农业现代化的模式及其借鉴·····	158
第三节	中国农业现代化的道路·····	162

中篇 发展农村经济

第七章	土地经营制度改革为核心的制度创新·····	175
第一节	我国农村实行家庭承包经营的必然性·····	175
第二节	改革以来的农村土地制度及其演变·····	179
第三节	家庭承包经营的绩效与局限·····	184
第四节	农地产权制度的改革·····	188
第五节	实行土地规模经营·····	195
第八章	深化和完善农产品流通体制改革·····	200
第一节	农产品流通体制改革的历程·····	200
第二节	农产品流通体制存在的主要问题·····	203
第三节	深化农产品流通体制改革·····	208
第四节	培育高效运转的农产品市场体系·····	214
第五节	积极推进和完善粮食流通体制改革·····	216

第九章 农村财政与金融体制改革	224
第一节 国家财政金融政策对农业和农村经济发展的作用	224
第二节 中国农业投资的现状分析与需求预测	228
第三节 我国农村财政问题透视	235
第四节 新时期完善农村财政政策的基本思路	239
第五节 现阶段中国农村金融现状及体制改革	245
 第十章 加快城镇化进程：道路选择与制度安排	251
第一节 中国农村城镇化发展的历史沿革与现状特征	251
第二节 农村城镇化的界定、职能分工与水平估计	257
第三节 中国城镇化滞后的原因分析	262
第四节 当前我国农村小城镇发展面临的体制与制度环境	265
第五节 中国农村城镇化的新思路	268
第六节 城镇化进程中的政府作用	272
 第十一章 乡镇企业：重铸辉煌	275
第一节 乡镇企业发展的历史回顾	275
第二节 乡镇企业发展的机制与特点	283
第三节 乡镇企业改革和发展面临的主要问题	289
第四节 未来乡镇企业改革与发展的思路	293
第五节 乡镇企业发展的区域差异与东西合作	300
 第十二章 建立和完善农村市场体系	303
第一节 我国农村市场的基本现状和潜力	303
第二节 农村消费热点分析	308
第三节 关于开拓农村市场制约因素分析	313
第四节 开拓农村市场的途径与对策	317
 第十三章 生态环境与农村可持续发展	322
第一节 可持续发展理论概说	322
第二节 严峻的农业生态环境形势	325
第三节 我国农村环境问题的治理回顾与展望	328
第四节 当前我国农业和农村可持续发展面临的问题	334
第五节 农业生态环境建设的目标和任务	337

第六节 实现农业和农村可持续发展的主要途径·····	339
第十四章 农村基层组织建设问题·····	346
第一节 市场化农业需要组织创新·····	346
第二节 农村基层组织的历史考察·····	354
第三节 农村新型合作经济组织的基本类型·····	360
第四节 农村基层组织的区域性差异·····	363
第五节 农村新型合作经济发展与农村改革深化·····	367
第六节 加强以村民自治为核心的基层民主制度建设·····	370

下篇 增加农民收入

第十五章 农民收入增长：现状、问题与对策·····	383
第一节 改革开放以来农民收入变化及其特征·····	383
第二节 城乡居民收入差距现状及其影响因素分析·····	388
第三节 影响农民收入的因素分析·····	394
第四节 增加农民收入的基本思路及对策·····	396
第十六章 减轻农民负担，保护农民利益·····	403
第一节 现阶段我国农民负担的现状及过重负担的危害·····	403
第二节 当前农业费税改革中面临的困难和问题·····	413
第三节 减轻农民负担的系统工程·····	417
第四节 农村基层民主是减轻农民负担的保障·····	421
第十七章 农村劳动力转移·····	426
第一节 农村劳动力转移的基本情况、特点和成效·····	426
第二节 农村劳动力转移的影响及其引发的问题·····	430
第三节 农村劳动力转移的制约因素·····	435
第四节 农村劳动力转移的对策·····	437
第十八章 扶贫攻坚与农村社会保障·····	443
第一节 中国农村贫困问题现状·····	443
第二节 我国贫困问题的成因分析·····	449
第三节 我国农村反贫困战略的实施及成效·····	453

第四节 农村社会保障体系的建立·····	460
第十九章 农民素质教育与农村人力资源开发·····	469
第一节 我国农民素质教育状况分析与评价·····	469
第二节 新时期农民素质教育的对策·····	476
第三节 贫困地区人力资源开发与扶贫战略·····	481

结 语

城乡统筹，突破资源瓶颈，妥善解决三农问题·····	486
参考文献·····	498

导 论

全面建设小康社会 新阶段下的三农问题

我国是一个农业大国，截至 2001 年底，12 亿多人口，除港澳台外，农民人口 9.35 亿，占总人口的 73%。即使加上县城和小镇，全国城镇化的比重也只有 37% 左右，比世界平均水平低 10 个百分点，比发达国家低 40 个百分点。就我国目前国情来看，农业兴，则百业兴；农民富，则国家富；农村稳定，则天下稳定。深化农村改革，加快农村发展，维护农村稳定，直接关系到我国经济社会发展的全局。在 2003 年初举行的中央农村工作会议上，中央提出，实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农村的现代化就没有国家的现代化。

“读不懂农民，就读不懂中国”。中国历史上的治乱兴衰，一旦离开了对当时农民状况的科学考证，就无法破解其中的缘由和奥秘。当前推进中国现代化建设事业，如果不能恰当处理农业、农村、农民问题，就会在迷茫中徘徊。当前的三农问题集中反映在农民收入过低，农民就业问题严重，以及农村社会的政治经济发展缓慢。尽管政府对三农问题给予了极大的关注且采取了许多有针对性的政策措施，但是，传统条件下形成的农村与城市分割的城乡二元社会经济结构并没有伴随我国市场化改革的推进而相应地做出根本性的变革，而这又极大地限制了当前三农问题的有效切实的解决，也因而导致当前三农问题有愈演愈烈之势。今后 20 年我国要实现全面建设小康社会的宏伟目标，最关键、最艰巨的任务是解决中国弱质的“三农”的步履蹒跚的负重前行问题。

第一节 当前三农问题的表现

2000年8月24日,《南方周末》头版发表了湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平写给国务院领导的信。据报道,当地人称这是“建国以来,监利县影响最大的信”。全文只有1595个字却点出了当前农村存在的问题,文中堪称点睛之笔的三句话即“现在农民真苦,农村真穷,农业真危险”深刻反映了当前“三农”问题的现状,可谓字字千钧,振聋发聩,非常值得我们深思。

一、农民收入增长缓慢,城乡差距、东西部差距进一步拉大

从上世纪后5年到进入新世纪,我国国民经济一直维持在7%~8%的较高的增长速度,在城市居民的收入水平和生活水平大幅度提高的情况下,农民收入增长缓慢问题日益突出。“九五”以来尽管中央把农民增收当作头等大事来抓,并且出台了一系列的政策措施,但总体来看收效甚微,农民收入增长幅度远远低于“八五”期间,农民收入的增长幅度也大大低于同期城镇居民的收入增长,且呈逐年下降的趋势。1990~2001年,农民人均纯收入增长4.48%,比80年代增长速度几乎慢了一倍;而同期城镇居民人均可支配收入增长110.15%,年均增长7%,比80年代增长快54%。这种情况导致农村消费市场日趋萎缩,比重不断下降。1990年农村市场消费占全社会的份额是53.2%,1991年降为40%,2001年降为37.4%,2002年1~6月又降为36.8%。近年来,城镇居民年收入增幅均在10%以上。2002年上半年城镇居民可支配收入为3924元,是同期农民现金收入1123元的3.51倍。城镇居民收入比农民收入增幅高11.6个百分点。2002年上半年,城乡居民收入比则由2001年的2.9:1增加为3.5:1。如果将城镇居民享受的医疗、福利等因素考虑在内,城乡居民实际收入比至少在5:1以上。同时,就东西部农村来看,差距也在继续拉大。1990~2001年,东部沿海12个省市全社会固定资产投资占全国投资比重由56.8%上升为62.2%;而中西部地区固定资产投资比重则由42.3下降为37.8%。1990~2001年东部12省市国内生产总值占全国的比重由47.9%上升为66.1%,中西部地区则由52.1%下降为33.9%。农民收入增长长期滞缓,东西部差距和城乡差距的

持续扩大,以及农村消费的疲软,已经成为严重制约我国国民经济健康发展的刚性因素。

二、农民合理负担呈下降趋势,不合理负担愈益加重

国家统计局调查结果显示:1990~1994年间全国农民人均纯收入年均增长15.5%,同期负担年均增长15.4%,两者基本上是同步增长;1995~1998年间,农民人均纯收入年均增长11.1%(未扣除价格因素),同期负担的年均增长6.4%,负担增幅低于收入4.7个百分点,负担呈相对减轻趋势。1998年农民负担出现回落,连续多年的扩张势头得到初步抑制,比上年减少了1.2%。若按农民负担管理条例规定的口径计算,1998年农民人均税后负担为68.77元,比上年减少1.73元,减少了2.5%。但是,在我国政府采取积极的政策措施的情况下,农民的合理负担基本得到了有效控制,而与之相对应农民承受的不合理负担却越来越重。据农业部农民负担监督管理办公室统计表明,1991年能够统计到的农民支出的行政性事业费高达17.7亿元,各种罚款23.1亿元,集资摊派41亿元,其他社会负担38.1亿元。上述各项合计,人均13.8元,占上年人均纯收入的2.5%。但是地方调查结果表明,不合理负担占农民人均纯收入的5%~7%,大大超过农业部的统计结果。有关数据表明,不合理负担远远超过了中央规定的5%的警戒线。

三、农村返贫现象令人担心

国家“八七”扶贫攻坚战于2000年结束,期间取得较大的成绩,有人据此称我国农民“生活温饱有余,小康路走过4/5”。但是,我们必须清醒地认识到,我国农村脱贫的标准较低,与国际通行的脱贫标准(国际标准为一天1美元)尚存在较大的差距,就目前来看,我国尚有2800万以上的绝对贫困人口。国家统计局2001年发布的全国农村贫困监测报告称,到1999年底,全国农村贫困人口数量由1978年的2.5亿人迅速下降到3400万人,年均减少1040万人,国家级贫困县人均纯收入从1992年的417元增加到1347元。而同期全世界绝对贫困人口却以每年2500万的速度递增。70年代末,我国的贫困人口占世界贫困人口的1/4,而今天这一比例已减少到1/10。1978年,全国农村有2.5亿贫困人口,到2000年贫困人口下降到了3000万以下(以人均收入625元为脱贫标准),到目前为止,我国贫困人口已经下降到了2820万,可以说我国政府在缓解贫困方面取得了较大的成绩。但是必须看到即使已脱贫的地区和人群,由于经济基础薄弱,也极易返贫。特别是由于天灾人祸,农副产品价格长期低迷,缺少资金支持和必要的技能等多种原因,刚刚脱贫的农民极易返贫。加上贫困地区农村管理体制与市场