

THE ROAD OF  
RURAL REFORM IN CHINA

# 中国农村 改革之路

孔祥智 毛 飞 等 著

“三农”问题事关全面深化改革事业的成败

党员干部要高度重视农村改革问题

深入解读中央一号文件精神，为全面深化农村改革出谋划策

The ROAD OF  
RURAL REFORMS IN CHINA

# 中国农村 改革之路

—— 中国农村改革之路 ——

中国农村改革之路

中国农村改革之路

中国农村改革之路

中国农村改革之路

THE ROAD OF  
RURAL REFORM IN CHINA

# 中国农村改革之路

孔祥智 毛飞等 著

撰稿人 (按姓氏拼音排序)

程遥遥 丁玉董翀 方松海 房凤文 高强  
郭铖 何安华 姜明伦 孔祥智 李宾 刘同山  
楼栋 毛飞 涂圣伟 郑力文 钟真 周振

中国人民大学出版社  
·北京·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国农村改革之路/孔祥智等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 5  
(领导干部悦读坊)  
ISBN 978-7-300-19143-0

I. ①中… II. ①孔… III. ①农村经济-经济体制改革-成就-中国 IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 095398 号

领导干部悦读坊  
中国农村改革之路  
孔祥智 毛飞等著  
Zhongguo Nongcun Gaigezhu

---

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2014 年 10 月第 1 版
印 张	18.25 插页 1	印 次	2014 年 10 月第 1 次印刷
印 数	235 000	定 价	38.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 负责调换**

## 前 言

.....

2014年是中国改革开放的第36个年头。一个公认的事实是，中国的改革从农村开始，农村改革从安徽省凤阳县小岗村等地发起的“联产计酬”、“包干到户”、“包产到户”等责任制开始，而中共中央于20世纪80年代发布的5个一号文件，对肯定和推进农村改革起到了巨大的作用。尤其是1982年中央一号文件指出，双包责任制“……不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分；随着生产力的发展，它将会逐步发展成更为完善的集体经济”<sup>①</sup>。强调了农业生产责任制的社会主义性质，“双包到户这一长期被视为大逆不道的‘异端’、‘洪水猛兽’，终于正式报上了社会主义集体经济的‘户口’”<sup>②</sup>。此后，深受广大农民欢迎的大包干责任制终于冲破了旧体制、旧观念的藩篱，以燎原之势在华夏大地上迅速蔓延，农业微观经营主体再造的任务，终于在20世纪80年代中期完成。其他4个一号文件，或者进一步推进了家庭联产承包责任制改革，或者推进了其他领域的改革，如

---

<sup>①</sup> 改革开放以来，中共中央发布的专门针对农业农村发展的16个一号文件，不仅在很多网站（如人民网、新华网、中国农业信息网）上能够很方便地查阅，而且在很多公开出版物上也可以找到。因此，除非特别必要，本书所引用的任何年度的一号文件内容，都只标注引自某年度的中央一号文件，而不标注一号文件的具体出处。

<sup>②</sup> 王郁昭：《往事回眸与思考》，231页，北京，中国文史出版社，2012。

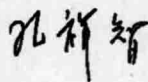
粮食统购制度、农产品流通体制、农业结构调整、乡镇企业发展等，共同圆满完成了第一阶段的改革任务，深为广大农民和农口老干部所怀念。这就给人们一个深刻的印象，即中央重视农业农村工作的表现之一就是发布一号文件。

也可能正是由于这一原因，21世纪之初中央振兴农业的第一个举措就是以一号文件的形式发布农业农村政策。20世纪90年代，农民负担屡减不轻，农村社会事业严重滞后，社会矛盾有激化的趋势，正是在这种情境下，“三农”问题作为影响我国经济社会发展的重大问题被理论界提出并最终写入中央文件。从1997年起，农民收入再次进入了低速增长的循环，城乡居民收入差距不断扩大。1997—2000年，我国农民收入名义增长率依次为4.6%、4.3%、3.8%和2.1%，比上年分别下降4.4、0.3、0.5和1.7个百分点，这是改革开放以来首次出现农民收入增幅连续4年下降。从2000年起，中央开始在安徽省启动农村税费改革试点工作。2003年，农村税费改革在全国范围内全面铺开。2002年，党的十六大提出了统筹城乡经济社会发展的战略构想；2003年，胡锦涛同志在中央经济工作会议上指出，要把解决“三农”问题作为全部工作的重中之重。在这样的背景下，2002年和2003年的农民收入名义增长率依然不高，分别为4.8%和4.3%，这说明影响农民收入的最重要因素是传统体制长期积累的矛盾。因此，2004年中央一号文件不仅明确把主题定位在农民收入上，而且准确地指出：“现阶段农民增收困难，是农业和农村内外部环境发生深刻变化的现实反映，也是城乡二元结构长期积累的各种深层次矛盾的集中反映。在农产品市场约束日益增强、农民收入来源日趋多元化的背景下，促进农民增收必须有新思路，采取综合性措施，在发展战略、经济体制、政策措施和工作机制上有一个大的转变。”这个判断，不仅适用于2004年，也适用于此后各年，直到党的十八届三中全会确定的改革目标初步完成的2020年。此后，无论表述方式发生怎样变化，每年一号文件的主题总

是离不开粮食增产和农民增收。可以认为，这两大主题在相当长时期内是我国农业发展的核心主题，尽管其在文件中的表现形式会有所变化。

鉴于一号文件的重要性，在 2013 年中央第 10 个一号文件发布后，我就计划写一些文字全面总结十年来以一号文件体现的中央农业农村政策的变化以及内在机理。恰好中国人民大学出版社的朱海燕老师向我约稿，要我写一本有关 21 世纪以来中国农村改革的读物。我向她谈了以 10 个一号文件为主线讨论农村改革和发展的设想。双方一拍即合。于是，经过 5 个月左右的努力，拿出了 15 万多字的书稿。但本书并没有如期在 2013 年内出版，当 2014 年初朱海燕老师和责任编辑徐小玲老师向我谈及本书的编辑事务时，我建议增加 2014 年一号文件和党的十八届三中全会的有关内容，她们欣然同意。于是就有了以附录的形式收入本书的两篇文章。

本“前言”是我在安徽省滁州市调研时写成的。在滁期间，滁州的朋友多次和我谈及冒着坐牢危险最早把土地承包到户的 18 位农民。这 18 位农民是民族的英雄。正是他们的壮举，开启了中国农村改革以及后来的全面深化改革，开启了中华民族伟大复兴的进程。因此，本书首先要献给这 18 位可敬的先辈，献给已经创造辉煌历史并将继续创造辉煌历史的中国广大农民。



2014 年 2 月 24 日凌晨于滁州君家酒店

# 目 录

<b>第一章 新阶段、新问题与 10 个一号文件</b> .....	1
第一节 21 世纪我国农业农村发展的阶段性特征 .....	1
第二节 农业农村发展的新趋势及面临的挑战 .....	9
第三节 10 个一号文件与农村改革发展 .....	14
<b>第二章 10 个一号文件与农村基本经营制度稳定</b> .....	28
第一节 21 世纪我国农村基本经营制度面临的新情况与新问题 .....	28
第二节 一号文件对农村基本经营制度的关注 .....	34
第三节 一号文件推动下的“三农”发展新态势 .....	44
第四节 农村基本经营制度变迁展望 .....	50
<b>第三章 10 个一号文件与财政支农体系的建立</b> .....	54
第一节 21 世纪财政支农政策的出台背景 .....	54
第二节 一号文件中关于财政支农的政策演进 .....	56
第三节 财政支农的政策效果 .....	66
第四节 我国财政支农存在的问题与政策展望 .....	72



<b>第四章 10 个一号文件与农民合作社发展</b> .....	76
第一节 农民合作社发展的背景 .....	76
第二节 21 世纪以来推进农民合作社发展的相关政策梳理.....	80
第三节 21 世纪以来农民合作社发展的成效与问题.....	86
第四节 未来农民专业合作社发展的趋势和政策着力点 .....	91
<b>第五章 10 个一号文件与农业基础设施建设</b> .....	99
第一节 21 世纪初我国农业基础设施建设现状.....	99
第二节 一号文件中农业基础设施建设政策概况与演进 .....	107
第三节 21 世纪农业基础设施建设取得的成效与存在的问题 .....	117
<b>第六章 10 个一号文件与农业社会化服务体系建设</b> .....	129
第一节 一号文件对农业社会化服务体系的关注 .....	129
第二节 我国农业社会化服务体系建设的成效 .....	135
第三节 农业社会化服务体系建设中存在的主要问题 .....	142
第四节 关于构建新型农业社会化服务体系的对策建议 .....	146
<b>第七章 10 个一号文件与农村公共事业发展</b> .....	152
第一节 21 世纪初我国农村公共事业发展概况 .....	152
第二节 一号文件对农村公共事业发展的关注 .....	153
第三节 21 世纪我国农村公共事业发展的成效 .....	161
第四节 农村公共事业发展面临的挑战与政策展望 .....	173
<b>第八章 10 个一号文件与农民收入持续增长</b> .....	176
第一节 世纪之交我国农民收入状况 .....	176
第二节 一号文件中关于促进农民增收的政策脉络 .....	182
第三节 21 世纪以来促进农民收入增长的政策效果 .....	188
第四节 未来农民增收面临的挑战和政策着力点 .....	195

<b>第九章 10 个一号文件与主要农产品供给</b> .....	199
第一节 世纪之交的主要农产品供给形势 .....	199
第二节 一号文件中关于保障农产品供给的政策脉络 .....	207
第三节 一号文件与农产品供给水平的提高 .....	215
第四节 农产品供给面临的挑战与政策选择 .....	221
<b>第十章 城乡统筹：十年总结与未来趋势</b> .....	226
第一节 21 世纪以来的政策调整：统筹城乡发展战略的形成与深化.....	227
第二节 统筹城乡发展战略实施过程中农民得到的实惠 .....	235
第三节 近中期中国农业政策走向 .....	238
<b>附录 1 赋予农民更多财产权利：必要性、内涵与推进策略</b>	
——深刻领会党的十八届三中全会精神.....	243
<b>附录 2 “三个导向”与新型农业现代化道路</b>	
——2014 年中央一号文件精神解读 .....	259

# 第一章 新阶段、新问题与 10 个一号文件

## 第一节 21 世纪我国农业农村发展的阶段性特征

进入 21 世纪，尤其是 2004 年以来，我国农业农村发展的成就令人瞩目，粮食生产实现“十连丰”，农民收入持续较快增长。我国农业和农村的许多方面发生了重大而深刻的阶段性变化，一些领域还出现了标志性的转折点，农业农村发展呈现出明显的阶段性特征。

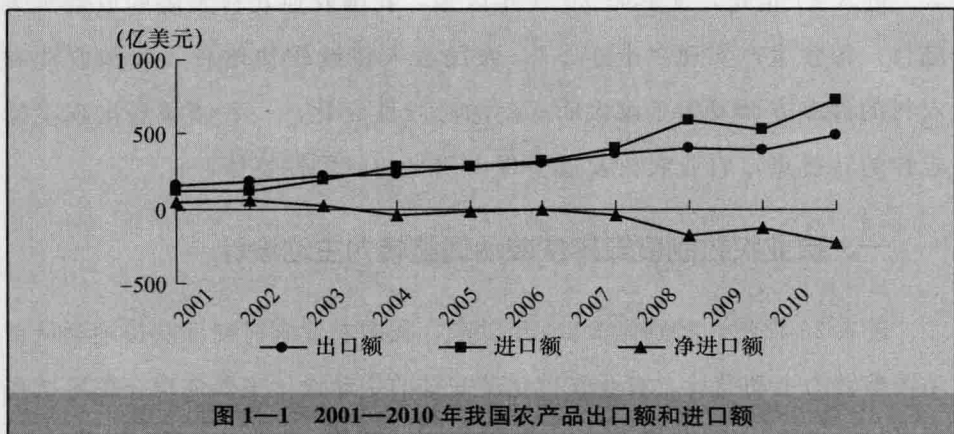
### 一、农业农村制度安排从被动调整转为主动设计

进入 21 世纪，特别是 2004 年以来，我国农业农村制度安排逐渐从被动调整转为主动设计。农业农村制度安排的主动设计主要体现在统筹城乡发展战略的形成和渐次深化，表现为对农业农村的“多予、少取、放活”。“多予”方面：从 2002 年开始实施良种补贴到 2006 年初步形成了“四项补贴”制度，补贴规模和补贴范围逐年扩大，标准不断提高；2007 年扩大农业政策性保险试点范围；2009 年在全国范围实施“家电下乡”补贴政策；等等。“少取”方面：2004 年农村义务教育全面推行“一费

制”；2006 年全面取消农业税；2008 年对农村义务教育阶段学生全面实施“两免一补”；2010 年继续推进农村中等职业教育免费进程；等等。“放活”主要体现在放开粮食主产区的粮食收购市场，开通鲜活农产品运输的“绿色通道”，推进户籍制度改革，促进城乡劳动者平等就业等。

## 二、农产品供求紧平衡，部分品种呈现结构性短缺

尽管我国粮食连年增产，但由于需求的刚性增长，粮食自给率明显下降，已从 20 世纪 90 年代的 99.6%<sup>①</sup>，下降到 2010 年的 90% 左右，突破了过去承诺的粮食的自给率不低于 95% 的底线。大豆、玉米进口量呈持续增加趋势，总体来看，我国粮食已经处于供求紧平衡状态。2004 年我国农产品国际贸易首次出现逆差，此后一直处于逆差状态，并呈现出扩大趋势（见图 1—1），这表明我国农产品供求关系趋紧。



资料来源：中经网统计数据库。

此外，部分品种结构性短缺凸显，如 2010 年进口棉花 284 万吨，

<sup>①</sup> 参见农业部软科学委员会课题组：《中国农业进入新阶段的特征和政策研究》，载《农业经济问题》，2001（1）。

进口量约占国内产量 596 万吨的 1/2；进口植物油 687 万吨，进口量约为国内消费量 2 575 万吨的 1/3。部分品种结构性短缺还体现在优质农产品的短缺上，一系列食品安全事件的发生使消费者对优质、安全农产品的需求急剧增加。

### 三、农业生产成本持续走高，各类费用全面上涨

进入 20 世纪 90 年代以来，我国主要农产品成本表现出大体相同的变化趋势，呈现出两个大的周期（见图 1—2）<sup>①</sup>。从 20 世纪 90 年代初到 1996 年前后，农产品成本大体呈上升趋势，到 1996 年前后达到最高点，然后开始下降，下降到 2003 年前后到达最低点，然后又开始上升，进入下一轮的变动周期，大致从 2006 年前后开始主要农产品成本进入一个高速增长的时期。此外，2004 年以来，各类农产品生产费用呈现出全面上涨的态势。以种植业为例，每劳动日工价、每亩土地成本、每亩化肥成本、每亩机械成本均有较大幅度的上涨（见图 1—3、图 1—4、图 1—5、图 1—6）。<sup>②</sup>

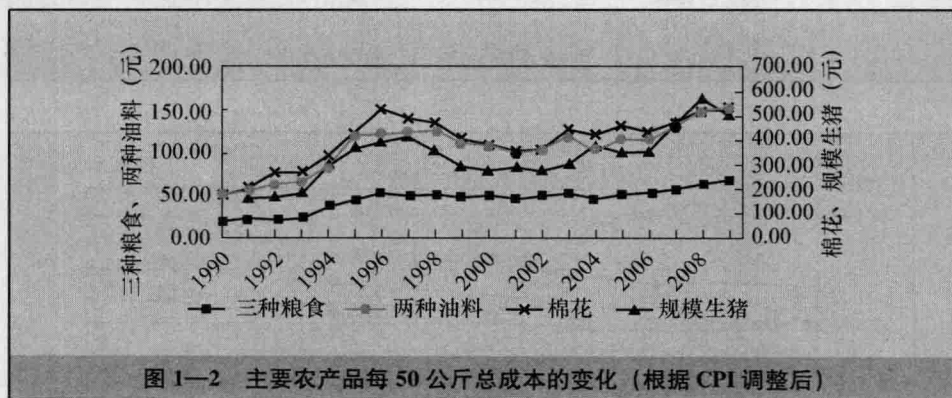


图 1—2 主要农产品每 50 公斤总成本的变化 (根据 CPI 调整后)

<sup>①②</sup> 参见国家发展和改革委员会价格司编：《全国农产品成本收益资料汇编（2010）》，北京，中国统计出版社，2010。

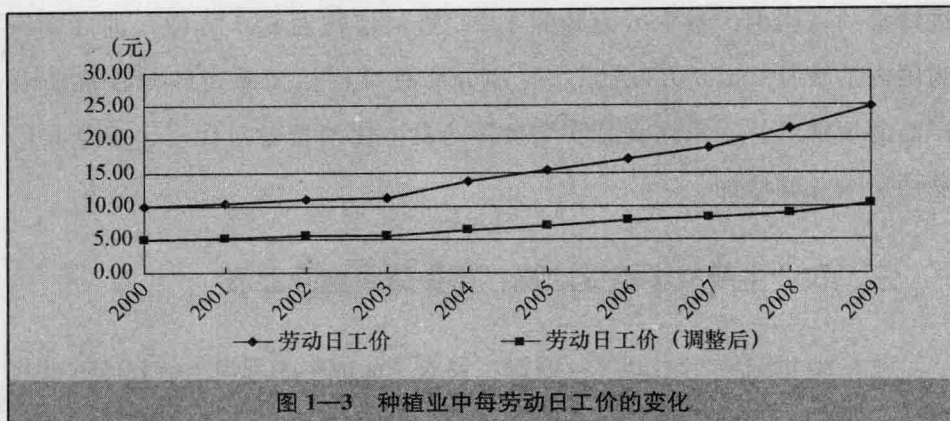


图 1—3 种植业中每劳动日工价的变化

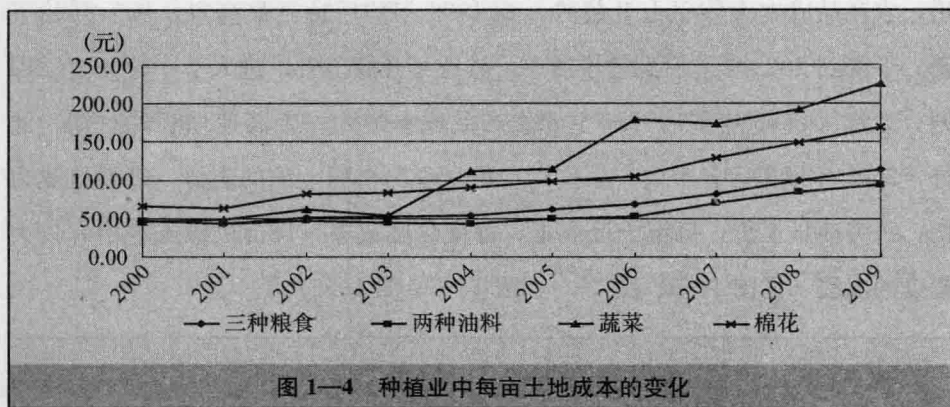


图 1—4 种植业中每亩土地成本的变化

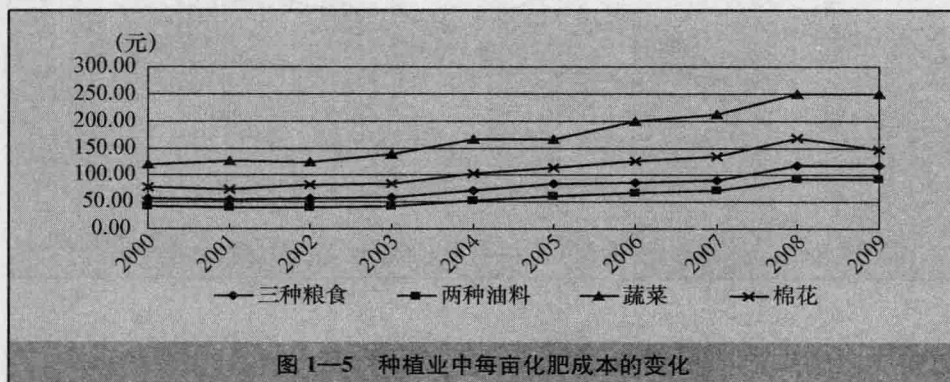
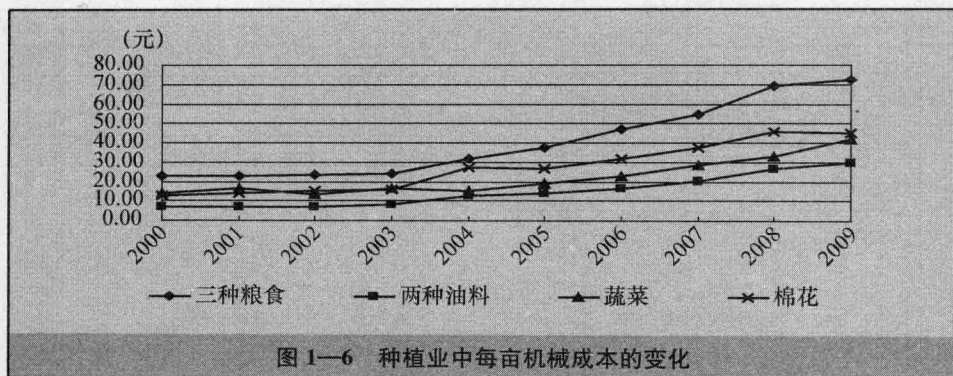
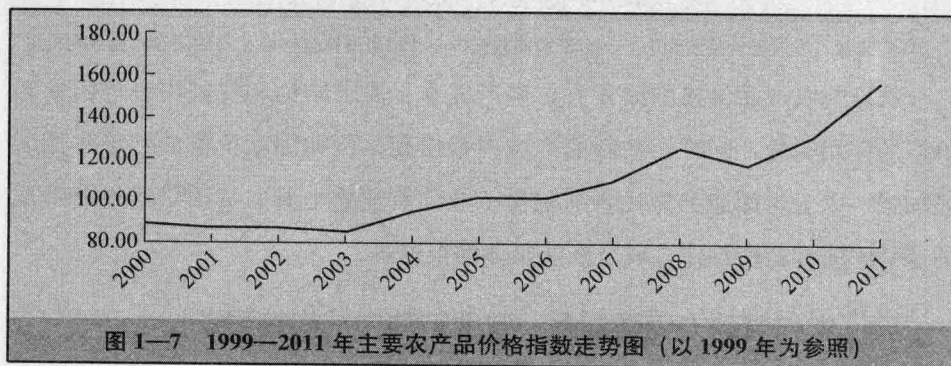


图 1—5 种植业中每亩化肥成本的变化

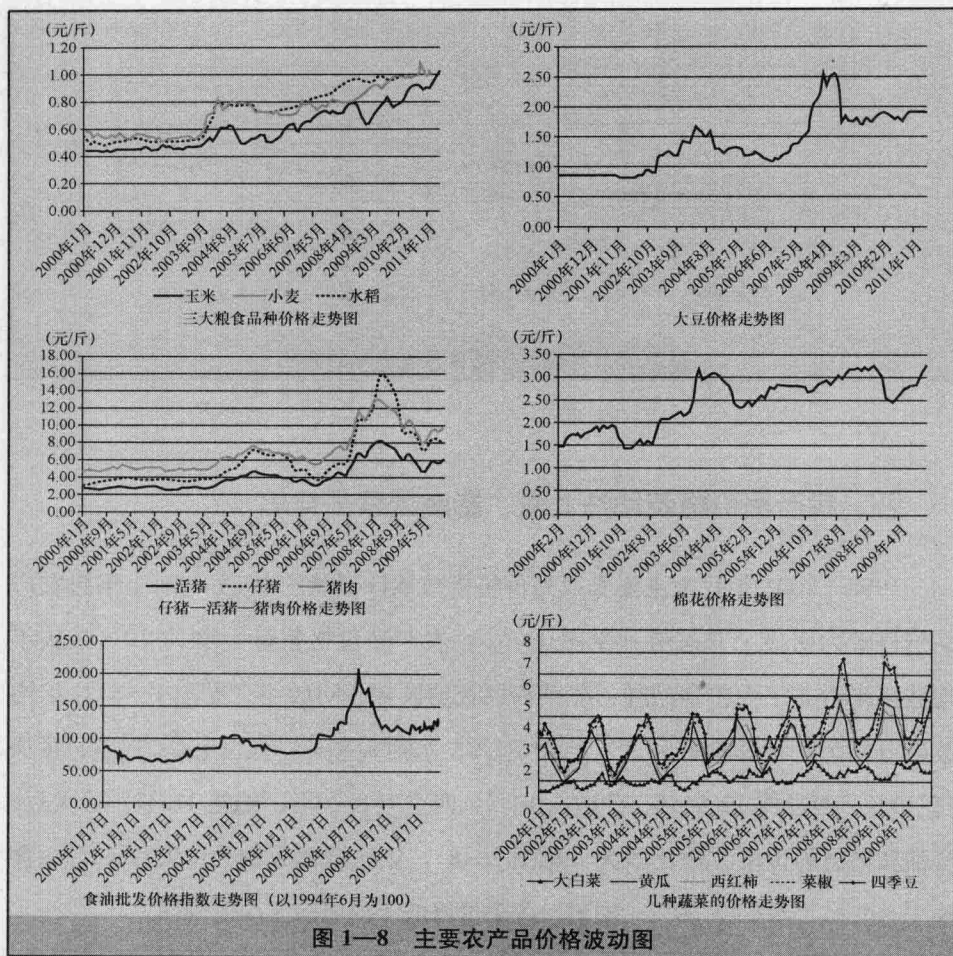


#### 四、农产品价格波动性上涨，影响因素多样化

1999—2003年我国主要农产品价格指数累计下跌约10%，2004年起农产品价格转为明显上升态势（见图1—7），农产品价格累计上涨约72%。从年均波幅来看，三大粮食品种、蔬菜和棉花的波幅相对较小（见图1—8），年均波幅分别为：小麦8.97%、玉米10.80%、水稻9.80%；大白菜13.10%、黄瓜11.10%、西红柿10.90%、菜椒6.10%、四季豆8.20%；棉花11.47%。大豆、食油和猪肉的价格波幅比较大（见图1—8），年均波幅分别为：大豆16%、食油17.99%、猪肉17.89%。同时，蔬菜价格的年内周期波动也较强。



资料来源：中国人民银行公布的“企业商品价格指数”中的“农产品价格指数”。



资料来源：发改委价格监测中心、中华粮网数据中心、国研网数据中心、安信证券农业数据周报。

从影响农产品价格的因素看，生产成本、需求结构和气候灾害等因素对价格的作用明显，同时一些新的影响因素出现，例如国际价格的传导作用明显加强、以玉米深加工为代表的粮食工业消费比重上升、货币供给过剩造成的通货膨胀和游资炒作，以及新闻媒体的报道等。

## 五、农村劳动力有限剩余，农业劳动力结构性短缺

据估计，目前农村仍有 1 亿左右的富余劳动力，即使到 2015 年，富余



劳动力仍将有 7 500 万左右。<sup>①</sup> 但是，随着工业化和城镇化的快速推进，大量农村劳动力将向城镇转移，农村劳动力将进一步减少，尤其是青壮年劳动力、受教育程度相对较高的劳动力、男性劳动力在农村劳动力中的比重将进一步下降。农村 30 岁以上的劳动力占到了 80%，农村可供转移的“壮劳力”已经很有限。<sup>②</sup> 农村劳动力，特别是青壮年劳动力向城市、工业转移，使农业青壮年劳动力农忙季节短缺、区域性短缺问题日益突出。据调查，我国从事农业生产的劳动力平均年龄在 50 岁以上，其中上海等经济发达地区务农农民年龄已接近 60 岁。<sup>③</sup>

## 六、农业组织化进程加快，经营方式日益多样化

随着农民专业合作社的迅猛发展，农业组织化进程明显加快。截至 2013 年 3 月底，全国依法注册登记的农民专业合作社达 73.06 万家，覆盖全国 90% 以上的行政村；实有人社成员约 5 400 万人，覆盖全国 20% 以上的农户；每个合作社平均有 100 多名成员。此外，农业经营方式日益多样化，经营规模不断扩大。当前，“公司+农户”、“公司+合作社+农户”、“产业协会+合作社+农户”等多种农业经营方式并存，家庭经营、合作社经营与企业经营高度融合，农业纵向一体化进程加速。与此相伴随的是农业经营规模化。以生猪养殖为例，2009 年年出栏 50 头以上养殖户（场）比重已占全国总规模的 60% 以上<sup>④</sup>；河北省石家庄市出现了万亩丰产方的新型经营方式，通过农业社会化服务、土地托管、入股合作社等 6 种形式将土地集中起来一起经营，基本实现了每亩“节水 100 方、增产 100 斤、增效 100

① 参见张红宇：《准确把握农业农村经济发展大趋势》，载《农村工作通讯》，2010（24）。

② 参见蔡昉：《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》，载《经济研究》，2010（4）。

③ 参见张红宇：《城镇化进程中农村劳动力转移：战略抉择和政策思路》，载《中国农村经济》，2011（6）。

④ 参见刘明国：《我国农业发展进入新阶段》，载《宏观经济研究》，2010（3）。