



北京市重点学科交叉学科项目资助

中国农业大学“985工程”中国农村发展与政策研究哲学社会科学创新基地

中国农业大学人文与发展学院学术文库

2009

中国农村情况报告

**STATUS OF RURAL CHINA
(2009)**

李小云 左 停 叶敬忠 / 主编



中国农业出版社

北京市重点学科交叉学科项目资助
中国农业大学“985工程”中国农村发展与政策研究哲学社会科学创新基地
中国农业大学人文与发展学院学术文库

2009

中国农村情况报告

**STATUS OF RURAL CHINA
(2009)**

李小云 左 停 叶敬忠/主编

 中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2009 中国农村情况报告 / 李小云, 左停, 叶敬忠主编 . — 北京: 中国农业出版社, 2010.9
(中国农业大学人文学发展学院学术文库)
ISBN 978-7-109-14931-1

I. ①2… II. ①李… ②左… ③叶… III. ①农村经济
研究-报告-中国- 2009 IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 164375 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 闫保荣

北京机工印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 22.5

字数: 380 千字

定价: 58.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

2009 中国农村情况报告

主 编 李小云 左 停 叶敬忠

编 委 (按姓氏汉语拼音排序)

奉 公 高启杰 简小鹰 斯乐山

刘永功 齐顾波 任大鹏 王德海

王伊欢 汪力斌 徐晓村 于华江

张 蓉 张大勇 赵旭东 朱启臻

编委会秘书 于乐荣

干预性与自主性变迁 中国农村发展的双重因素（代序）

李小云

中国社会在很长一段时间中都徘徊在传统与现代的二元困惑之中。在以现代市场制度为主要内容的现代化进程没有完全主导中国经济社会生活之前，中国社会似乎一直在“内卷化”的循环之中运行。虽然用“内卷化”的概念形容中国长期以来的政治生态更为恰当，但乡村经济只动不变的特点，似乎更加符合“经济内卷化”的特征。在人口不断增长、土地外延式扩张的潜力逐渐减少的条件下，中国乡村社会中的农业生产更多地把相对过剩的农业劳动力投入到相对狭小的土地上，形成了过密化的农业生产系统。这种劳动力密集为特色的乡村农业生产体系在缺乏现代技术和资金要素投入的情况下，形成了相当长时间以来乡村实质性变迁的停滞。从这个角度上来说，中国的乡村社会似乎缺乏从社会进化论角度所讨论的变迁的动力。或者说，中国乡村社会缺乏发生自主性实质性变迁的基本动力。要强调的是这不是从学术角度来讨论中国社会是否存在从结构意义上讲的发生变迁的条件，而是陈述在相当长时间内中国社会特别是乡村社会长期处于传统状态的事实。当某种外部因素特别是一个有目标的、有计划的干预进入到中国乡村社会后，乡村社会将会在干预的刺激下发生变化，并会在干预的诱发下出现某种能导致自主性变迁的因素，从而使得乡村出现自主性的变迁。自新中国成立特别是改革开放以来，干预性变迁和自主性变迁实际上一直成为影响中国农村发展的两个重要力量。虽然这仍然难免二元对立的方法论的困境，但也许可以作为我们理解中国乡村发展的一个新的分析框架。

新中国成立前的很长一段时间，中国乡村普遍存在的土地耕种与土地所有的分离是中国乡村社会的一个重要特点。在没有现代市场要素和现代

社会制度的条件下，高度的土地集中与无地化现象在自然经济状态下产生了巨大的冲撞，由此演化出断裂式的阶级分化与对抗。新中国成立后，中国共产党对这样一个一个土地拥有和土地使用相分离的结构状况进行了彻底的干预，这个干预的结果是在土地所有与土地的耕种者之间建立起了联系，从而使得中国乡村社会进入到了以家庭为基础的、私人产权为机制的个体经济状态。这样的干预究竟是改变了中国乡村运行的逻辑还是回归了中国乡村应有的逻辑，还需要深入的研究。新中国成立之前中国乡村以土地占有的集中为特点的社会结构是在长期以来没有大规模的国家干预的条件下相对自主形成的，也就是说在很长的一段时期，在乡村社会中由于各种机会使得一部分人不断地获取更多的土地资源，而另一部分人却失去了土地资源，这些失去土地的人又不能流动到其他部门，从而只能变成被有土地的人雇佣的农民。这个时期的中国乡村仍然缺乏能通过自主的力量产生变迁的条件，因此，对土地的争取则成为革命的主要内容，然而在没有类似工业化这样的变迁条件下，即使激进的革命也好像很难摆脱“内卷”的宿命。这就意味着，即使对这个“内卷”的结构进行激进的革命，但如果不对其制约变迁的结构进行干预，中国乡村也许很难发生实质性的变化。就这个意义讲，干预制约变迁结构的方向应该是创造既能够促进土地生产率提高的规模经济，又能够确保失去土地的人能有其他的就业空间这样的内生的机制。这当然是西方工业化的变迁路径。西方的变迁路径以自主性的从商业资本主义转向工业资本主义为重要特征的。由此看来，改革开放前的一系列干预似乎没有按照这个路径来展开，土地归农民所有虽然与通过土地集中而实现规模化经济不一致，因为把农民的土地强制性集中而同时又缺乏工业化的条件只能加剧农业的过密化，强化农业的“内卷化”，但是如果能有逐步的工业化和市场化的条件，土地集中的干预就会成为乡村发生实质性变迁的条件，因为农民可以通过变卖土地获得资本从而成为工业化的投资者，“内卷化”的困境就会被打破。中国政府在 20 世纪 50 年代进行的国家工业化而非市场的工业化恰恰封死了通过市场突破困境的空间，同时又实施了希望通过农业的合作化、人民公社化的干预来实现规模经济，把过密化的农业部门的农民从自己家过密的土地上转到了集体过密的土地，实现了形式上的规模经济。这个干预分离了土地的所有和土地的使用之间

的联系，使得通过劳动力投入来实现农业生产盈利丧失了来自个人的激励，而同时又没有实现实质性的规模经济，造成了胜过“内卷”的生产的萎缩。从这个意义上来看，好像改革开放前的两次重大制度性干预均未能促进中国乡村社会发生根本性的变迁。但是从 20 世纪的 50 年代开始就已经有了基于土地私有产权的，有可能成为导致中国乡村发生诱发性自主变迁的因素。即使到 20 世纪的 60 和 70 年代，不断出现所谓的资本主义的尾巴等等都可能成为导致变迁的因素，可惜的这些自主性的潜在的变迁因素都被压制而无法成长。“包产到户”就是这种因素的代表，幸好，这种方式为国家摆脱农业危机提供了希望，从而获得了其合法的身份。其后的一系列国家干预要素开始与自主性的变迁要素合轨。

这样的一个粗略判断给人的印象好像是说中国的乡村自主性变迁是围绕着土地私有化而展开，这似乎也符合中国历史上长期的自耕农的传统结构。改革开放以后，在土地方面实行的干预虽然不同于 50 年代初期的土地政策干预，但在方向上是一致的。不同的是改革开放以来的一系列其他方面的干预打开了通过市场和生产部门的扩张而产生变迁的大门，农业的过密化状态通过劳动力的转移得以缓解，因此，改革开放以来，中国乡村社会开始进入一个通向现代化进程的变迁之路。在这个过程中，中国乡村同样不断遭遇了来自干预性和自主性两种变迁力量的影响。在过去 30 年以来，中央政府一方面担心由于非农就业的空间不足而采用激进土地政策可能导致的社会后果，所以在土地的私有化问题上采取十分保守的态度；另一方面，则又积极推动农民的非农化和土地的规模经济，希望通过这种渐进的过程逐步解决农民土地问题。但是这种谨慎的干预造成了一系列由于这种双向交织的土地政策而引发的农民权益丧失等问题。农民想利用其农村的土地（耕地和其他农村用地）的资本化过程获取资本十分困难，但城市和强势集团却可以通过垄断的方式合法获得土地的红利，原本归农民的土地在集体产权制度下变成了农民无法通过土地致富而政府和商业集团却可以不断获取土地的红利而暴富的困境之源。在国家的这种不同向的土地政策的干预下，中国乡村在过去 30 年中依然有不间断的自主性的变迁的冲动。这些冲动都在试图突破中央政府在土地问题上的谨慎做法。目前，中国的发达地区，甚至相当多的中部地区的农民在政府谨慎土地政策的控制

一方面在不放弃土地承包权的条件下通过各种制度内的流转机制进行土地流转从而使土地增值，另一方面，他们又将从农业中获得的收入放在农村之外进行投资，如在城镇购置住房，年轻农民已很少从事农业生产，很多农村的乡村变成了空心村。自改革开放开始的面向市场的现代化进程激活了孕育在中国乡村中的自主性的变迁因素，而且进一步诱发了新的自主性变迁因素的形成，从而强化了中国乡村的自主性变迁的力量。

干预性和自主性要素的交织作用构成了中国当今农村发展的主旋律。随着乡村、城市二元性结构问题的触底，相当多的干预性措施正在背离中国乡村现代化转型的初衷，与自主性变迁力量相抵触。在土地不能够完全集中形成具有竞争性规模经济的条件下，对种粮的补贴在很多地方开始吸引劳动力的回流；农村低保和社会保障的推进，又使得农民看到自己在拥有土地的同时，还有可能获得其他的保障。放弃农村户口不再是农民迫切追求的目标，很多地方出现了劳动力回流农村的现象。这与促进劳动力大幅度转移的总体战略有所不一致。从技术经济的角度看，中国农村剩余劳动力的数量仍然相当庞大。如果政策的干预促使劳动力回流，则有可能引发潜在的“内卷化”这一中国乡村社会经济特有的现象。当然，仅仅依靠这些现象来说明中国农村社会“内卷化”是不够的。在此主要是想说明干预性和自主性两种要素如何相互交织影响了中国农村发展的进程。20世纪80、90年代以来，以农村乡镇企业为主要特点的农村工业化和农村城市化代表了中国乡村自主性变迁力量的发展（笔者一直认为中国自清代以后就存在着经济转型的因素，清政府对商业和工业的歧视，以及其后对工业的国有控制压制了市场力量的发展）。这样一种力量是在政府放松管制、促进市场的干预条件下形成的，所以这一时期的一系列干预性因素与自主性因素相互配合，促进了中国乡村向现代化方向的变迁。更为重要的是，在政府不断推进市场化的进程中，乡村自主性的变迁力量逐步增大，这种日益增大的自主性变迁力量又开始与现行的城乡分割的体制相冲突，而如何彻底突破城乡二元体制的干预性创新严重供应不足，在此条件下，自主性变迁力量又开始受到压制，表现为相当多的自主性创新实践无法法制化和制度化。

这种干预性和自主性要素的交织不仅反映在中央政策的制定和地方及农民创新实践的互动之中，也反映在学术界对中国乡村的讨论和争议中。

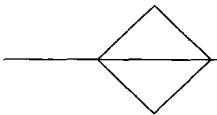
应该说，中国学术界对中国乡村发展政策的制定是有相当影响的，因此，观察乡村应用研究的学术生态也有助于认识干预性和自主性要素是如何影响中国乡村发展的轨迹的。过去十年以来，如同中国乡村问题成为中国经济、社会和政治的核心问题一样，对乡村变迁的研究也几乎成了学术界最为热点的问题。近期对中国劳动力供应问题的讨论就是一个典型的例子。如果说，中国劳动力供应出现了紧缺的局面，那就意味着，中国乡村应进入到以调整土地制度为中心的实质性变革阶段。不管说这种劳动力的相对供应不足是劳动力的成本原因还是其他原因，至少说明了农村的非农就业空间在不断扩大这样的事实。这一论点与前面所提空心村现象以及大量的留守老人、儿童的现象是一致的。假定这个判断是有根据的，那么，如能通过分配制度的变革来启动以社会保障为中心，推动土地的物权化的改革，那将会为中国乡村的彻底变革提供巨大的动力。但值得注意的是，近期有关城市化的讨论又似乎让人怀疑中国乡村能否很快进入到一个彻底转型的阶段。城市化进程一直是中央政府和地方政府积极促进乡村变迁的干预政策之一，这一干预政策又被研究者评价为“伪城镇化”，即城镇化呈现空壳状，它未能导致实质性的城镇化进程，大量形成的中小城镇只有居住功能，而没有相应的生产和服务功能，不能够真正的吸收就业并创造税收。学界又开始肯定户籍制度的合理性。这种意见似乎更符合国家在短期内难以解决在经济上和社会上所处的实际状况，将会影响中央推进城市化的决心。如果干预性的政策在这个方向上有所收缩，将会与自主性变迁的实践发生矛盾。问题是乡村劳动力供应的短缺似乎验证了非农就业空间的增大，劳动力成本的提高也验证了这样的观点，但是应该与之相对应的城镇化进程又被发现是“伪城镇化”，不由让人思考，中国乡村变迁到底出了什么问题。

笔者在以往出版的农村情况报告的前言中，一直有一个模糊的逻辑，即中国的乡村通向现代化的进程将是一个长期和艰难的过程。从生产经济学的角度来说，中国的农业生产力的国际竞争力由于人口过多的滞留在土地上，使得劳动生产力水平依然很低，即使按照现有的农村劳动力的转移速度和人口的增长，相对 18 亿亩^{*}耕地而言，中国农村仍具有 6 亿到 8 亿

* 15 亩=1 公顷。

人口要依靠土地。也就是说，按照资源和人口的绝对比例来看，中国乡村向现代化的转型将会是一个很漫长的过程。在这样一种硬约束的条件下，中国劳动力成本的攀升是在中国城乡分割的城市中产阶级群体劳动力成本不断上升的情况下产生的，而不完全是劳动力供求关系在左右，因为中国劳动力的市场在地域上和职业上的分化很大。这是中国经济中非常消极的一个因素，也就是说，在劳动力没有实现大规模转移的同时而出现了劳动力成本的上升，这会导致劳动力市场的泡沫，这还与中央的货币政策有相当大的关系。笔者在以往的农村报告前言也曾经对不同时期的干预性政策进行了简要的分析，近几年以来，相当多的干预性政策在政策的目标上是相互矛盾的，这种矛盾来源于以上所说的中国乡村发展的复杂性。那么，究竟什么样的一种政策方向会与自主性变迁的方向一致呢？我们曾经提到的，自改革开放以来，中国乡村社会通向现代化的路径日趋明显，从各地的实践我们可以发现，不论是种植业如大规模的机械收获的商品化作业还是养殖业以及各种类型的土地流转、各种合作社的实践，都表明了中国乡村正在摆脱以劳动力投入为主体的过密化结构。现有的实践模式正在为未来的规模化和竞争力的增强进行制度上的铺垫，这是我们判断自主性变迁是否存在主要依据。这就要求干预性的政策能够积极的支持这种自主性的变迁过程。如果说改革开放通过干预性的措施促进了以干预性变迁为主的发展进程，那么现在似乎进入了一个如何通过干预性的措施促进自主性变迁的阶段。提出这样一个命题的原因是，强有力政府干预下的发展型政府在市场的自主性力量不断强大的条件下，正面临相当多的挑战。相互矛盾的干预会伤害已经步入轨道的自主性干预的进程。当然，我们对干预性变迁和自主性变迁的认识仍然相当模糊，需要更多的实证的研究的说明。

目 录



干预性与自主性变迁 中国农村发展的双重因素（代序）	李小云
2009 年中国农村情况总体报告 1	
一、中国农村社会经济发展	4
二、农村基础设施条件状况	19
三、农村健康和医疗卫生状况	24
四、农村土地资源及其利用情况	28
五、农业生产与农业技术传播	36
六、农村文化、宗教和社会组织	47
七、村级治理和公共管理	50
八、小结	55
城乡统筹：中央政策、地方经验与现实基础 58	
一、城乡统筹议题的背景与意义	58
二、中央 1 号文件脉络的城乡统筹政策	60
三、城乡统筹的地方经验：以成渝综合配套改革试验区为例	68
四、城乡统筹的现实基础——基于中国农业大学人文与发展学院的 2010 年调研数据	74
五、小结与展望	90
2009 年中国农村惠农政策情况报告 98	
一、2009 年财政惠农政策实施基本特点	99

二、惠农政策存在的主要问题	111
三、2010 年政策展望	120
2009 年中国农村乡镇机构状况	123
一、乡镇机构的运行情况	123
二、乡镇机构的绩效情况	129
三、乡镇机构运行状况展望	136
 2009 年中国农村村民自治与农民组织情况	137
一、研究综述	137
二、村民自治	141
三、农民组织	152
四、村民自治与农民组织展望	157
 2009 年中国农民生计情况报告	159
一、2009 年农民生计资产情况	160
二、农民生计策略选择	172
三、结论和展望	181
 2009 年中国农村基础设施建设状况	184
一、2009 年农村基础设施建设状况	185
二、我国农村基础设施建设面临的矛盾	207
三、农村基础设施建设的展望	209
 2009 年中国农业科技发展情况报告	212
一、中国农业科技的目标与成绩	213
二、农民对于农业科技的认知、感受与评价	229
三、中国农业科技发展的展望	235
 2009 年中国农村环境状况报告	242
一、2009 年农村环境建设成效	242
二、2009 年农村环境污染问题	247

三、农村环境建设的对策和建议	253
2009 年中国农村公共卫生情况报告	258
一、2009 年农村公共卫生现状	259
二、农村卫生工作中存在的问题和不足	273
三、未来农村公共卫生展望	276
附录	280
后记	343

2009 年中国农村情况总体报告

左 停 李婵娟

本报告将从农村经济、资源、政治、社会、公共服务、基础设施、环境和农民意愿等方面对中国农村 2009 年度的农村发展基本情况进行总体性分析，报告所使用的数据均来自于中国农业大学人文与发展学院组织的全国性农村情况调研。此次调研利用大学生寒假回乡机会，向全国各地共发放乡镇问卷 200 份，村级问卷 200 份，农户意愿问卷 2 000 份，个案农户问卷 200 份。共回收乡镇问卷 160 份，村级问卷 184 份，农户意愿问卷 1 913 份，个案农户问卷 187 份。

本次调研样本村分布较为广泛，共分布在全国的 28 个省、自治区、直辖市，基本覆盖了全国所有的行政区划。184 份村级调研问卷所涉及的调查范围较广，不仅囊括了不同地域的村庄，也囊括了不同经济发展水平和不同的农业资源类型，同时这些村庄在地貌类型和地理区位上也呈现出多样化的特征。此次调研中，属于少数民族村落的有 17 个，占全部调研村庄总数的 9.2%，纳入到调查范围的少数民族有白族、布依族、藏族、哈尼族、回族、满族、彝族、苗族、维吾尔族、壮族等共计 10 个民族。位于革命老区的村庄有 28 个，占总数的 15.2%。村庄类型特征呈现出多样化和差异化的特征，能够全面的反应各种类型村庄的发展特征。

从地域特征来看，在 185 份村问卷中，位于东部的村庄有 78 个，所占比达到了 42.4%；中部地区涉及 56 个村庄，占全部样本量的 30.4%，而位于

西部的村庄有 50 个，所占比例为 27.2%（见表 1）^①。由以上数据可以看出，三大区域分布范围内村庄的数量分布并不平均，呈现出东多西少的态势。

依据村庄在其县域内的经济发展水平，可以将村庄分为贫困村、中等经济水平村落和经济发展水平较高三种类别。依据此标准，本次调研共涉及的贫困村有 51 个，所占比例为 28.2%；中等经济水平村落 119 个，所占比例达到了 65.7%；而经济发展水平较高的村庄仅有 11 个，所占比例为 6.1%（见表 2）。可见，中等经济水平村庄在本次调研中所涉及的数量最多。而经济发展水平较高的村庄所占比例相对较小。

表 1 村庄的地域分布

地 区	观测值（个）	百分比（%）
东部	78	42.4
中部	56	30.4
西部	50	27.2
合计	184	100.0

表 2 村庄的经济水平分布

经济发展水平	观测值（个）	百分比（%）
贫困村	51	28.2
中等经济水平	119	65.7
经济发展水平较高	11	6.1
合计	181	100.0

从地理区位特征看，位于城市郊区的村庄有 23 个，所占比例为 12.5%；位于乡镇周围的村庄数最多，达到了 103 个，所占比例为 56%；而位于偏远农村的村庄的数量为 58 个，所占比例也达到了 31.5%（见表 3）。统计结果

^① 东中西部的划分依据中华人民共和国统计局的定义，东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等 11 个省（直辖市），中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等 8 个省；西部地区包括四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古等 12 个省（自治区、直辖市）。

<<<

显示，位于乡镇周边的村庄数量最多，位于偏远农村的村落次之，而位于城市周边的最少。这与村庄经济水平分布基本一致，均显示出中间大两头小的特征。

村庄地貌特征分布也显示出多样性和广泛性的特征。调研中所涉及村庄位于平原地区的数量最多，达到了 85 个，所占比例为 46.4%；位于丘陵（半山区）的村庄次之，数量为 63 个，所占比例为 34.4%；而位于山区的村庄仅有 34 个，所占比例为 18.6%；另外，本次调研还涉及 1 个位于沙漠中的村庄，是所有地貌特征类型中最稀少的，仅占 0.5%（见表 4）。

从村庄的发展类型上看，调研村基本上属于传统农业型村庄，数量达到了 164 个，占所有村庄总数的 89.6%。而其他类型的总和的比重也仅有 10% 左右，其中以工业为主的村庄为 7 个，所占比例为 3.8%；以民俗旅游业为主的村庄仅有 2 个，比例为 1.1%；而其他类型的村庄有 10 个，所占比例为 5.5%。其他类型里面包括的有工农业并重发展的，以林业经营为主要类型的等类型（见表 5）。

表 3 村庄的地理区位分布

地理区位	观测值（个）	百分比（%）
城市郊区	23	12.5
乡镇周围	103	56.0
偏远农村	58	31.5
合计	184	100.0

表 4 村庄的地貌特征分布

地貌特征	观测值（个）	百分比（%）
平原	85	46.4
丘陵（半山区）	63	34.4
山区	34	18.6
沙漠	1	0.5
合计	183	100.0

表 5 村庄的发展类型分布特征

村庄发展类型	观测值(个)	百分比(%)
农业村	164	89.6
工业发展村	7	3.8
民俗旅游村	2	1.1
其他	10	5.5
合计	183	100.0

一、中国农村社会经济发展

1. 村庄经济发展状况

本次调查结果显示，2009 年度东部地区农民人均纯收入为 6 025.2 元/人，比中部地区高了 41.3%，是西部地区农民人均纯收入的 2.13 倍；中部地区农民人均纯收入达到了 4 264.5 元/人，西部地区仅为 2 822.5 元/人。全国范围来看，农民人均纯收入达到了 4 628.0 元/人。位于西部的 47 个村庄中，村庄的人均年收入低于 5 000 元以下的占到了约 87.2%，且没有人均年收入超过 7 500 元的村庄；而相对的，在东部地区村庄人均年收入水平较高，仅有 12.7% 的村庄收入水平在国家贫困线以下^①，而超过 7 500 元的高收入水平的村庄所占比例达到了东部调研村总数的 35.1%。基本上超过 70% 的高收入村庄均位于东部地区。^② 从整体水平上看，约有 70% 的村庄基本收入水平在 1 197~7 500 元的区间内，位于贫困线下的低收入村庄仅占村庄总数的 10% 左右，而高收入村庄也仅占 20% 左右（如表 6 所示）。可见，我国村庄的人均收入情况按照东、中、西的地域分布呈逐步下降的阶梯状分布，东部村庄人均收入好于中部村庄，而中部的村庄人均收入又高于西部村庄。

村民的第一收入来源中，农业所占比例仍旧占据主要地位，达到了 62.4%，可见在短期内，农业仍是农村居民收入的主要来源；外出务工收入目前稳居收入榜的第二位，此部分收入为第一收入来源的村民所占比例为

^① 采用 2010 年国家贫困线标准——人均收入小于 1 196 元/年。

^② 本报告认为村庄平均收入超过 7 500 元/年的属于高收入村庄。