

韩 俊 / 主编

调查

DIAOCHA

中国

ZHONGGUO

农村

NONGCUN



关注中国
农业、
农村、
农民、
农民工
的大型
调查
报告

调查

DIAGUO

中国

ZHONGGUO

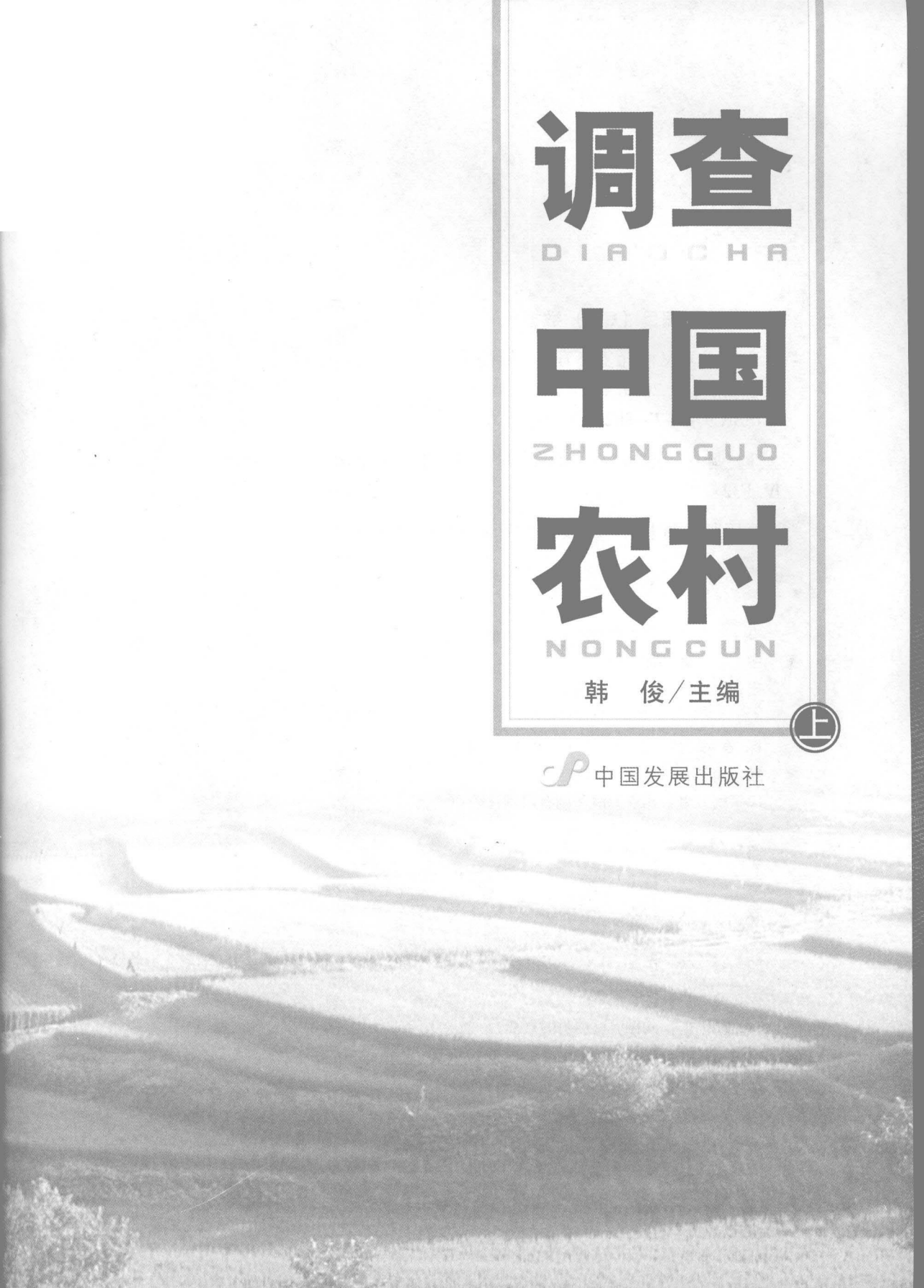
农村

NONGCUN

韩 俊 / 主编

上

 中国发展出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

调查中国农村 (上下册) / 韩俊主编. —北京: 中国发展出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 80234 - 341 - 2

I. 调… II. 韩… III. 农村—调查报告—中国
IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 027984 号

书 名: 调查中国农村 (上下册)

主 编: 韩 俊

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 978 - 7 - 80234 - 341 - 2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 83.5

字 数: 1580 千字

版 次: 2009 年 4 月第 1 版

印 次: 2009 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—4000 册

定 价: 186.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

电子邮箱: fazhan@drc.gov.cn

网 址: <http://www.develpress.com.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

序言 | Foreword

张玉全

国以民为本，民以食为天。作为一个十几亿人口、农民仍占多数的发展中大国，解决好吃饭问题是治国安邦的头等大事，繁荣农村、富裕农民，是全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设最繁重、最艰巨的任务。党和政府高度重视三农问题，始终把三农问题放在党的工作和国家经济社会发展的首要位置上。党的十六大以来，中央提出了把解决好三农问题作为全党工作重中之重的基本要求，明确了统筹城乡经济社会发展的基本方略，制定了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的基本方针，形成了惠农强农的政策体系和促进城乡经济社会一体化发展的制度框架。党的十七届三中全会提出，把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求，规划了新形势下推进农村改革发展的宏伟蓝图。

经过30年的改革开放，我国经济社会发展已站在了一个新的起点上，在我国经济社会结构加快转型、利益格局深刻变化的大背景下，农业农村发展正面临着许多新情况新问题。当前，国际金融危机快速扩散和蔓延，

世界经济增速明显放缓，对我国经济的冲击不断显现，推进农村改革发展也面临新的矛盾和难题。

农业是安天下、稳民心的战略产业。应对国际金融危机、稳定国民经济大局、实现农村发展的战略目标，必须把立足国内实现粮食基本自给、增加农民收入作为两位一体的首要目标。人多、地少、水缺是我国的基本国情，必须始终将农业资源的保护和节约集约使用摆在突出位置。用现代物质条件装备农业、用现代科学技术改造农业、用现代农民经营农业，是农业现代化的重要标志。必须大力推进农业科技自主创新，加快农业科技成果转化，壮大农业科技人才队伍，加强农业技术推广普及，加快引进和培养造就大批农村实用人才，下大功夫培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。农村制度建设带有根本性和全局性，必须把稳定和完善农村基本经营制度作为党的农村政策的基石，健全农业社会化服务体系，努力提高农民的组织化程度，建立健全严格规范的农村土地管理制度，完善农业支持和保护制度，建立现代农村金融制度，健全促进城乡经济社会一体化发展的制度。加快农村人口向非农产业和城镇转移，逐步减少农民，是富裕农民、发展农村的治本之策，必须拓宽农村剩余劳动力转移渠道，引导农民工有序外出就业，鼓励农民就近转移就业，扶持农民工回乡创业。促进农村经济社会全面发展，必须大力发展农村教育、医疗卫生和文化事业，健全农村社会保障体系，加强农村基础设施和环境建设，搞好新阶段扶贫开发。总之，解决好三农问题，必须立足国情，充分尊重农民主体地位，尊重农民意愿和首创精神，更多地支持农业，关注农村，关心农民，确保在农业不衰退、农村不凋敝、农民不破产的情况下推进工业化、城镇化，在加快城镇化进程的同时，并行不悖地扎实推进社会主义新农村建设，走农业现代化与工业化和城镇化同步发展的道路。

《调查中国农村》是国务院发展研究中心研究人员在多年深入农村调查研究基础上完成的著作。这本著作系统介绍了他们完成的多项关于三农问题大型调查研究项目的主要成果，研究内容涉及新农村建设、粮食安全、农民负担与农村税费改革、农民工就业与创业、土地制度与农民土地权利保护、农民合作组织、农村财政金融、农村教育和医疗卫生、食品安全、农业资源管理、农村治理等重大问题。本书提供了大量的反映不同时期中国农村经济社会发展状况的第一手资料，对我国三农问题的现状作了深入的剖析，总结了基层政府和群众的实践创新和新鲜经验。他们在这些规模较大、有一定深度的农村社会经济调查基础上，提出了对我国农村改革发展特点的一些新的重要发现和判断，及时为中央制定三农政策提供了前瞻性的对策建议，受到中央决策部门的重视。

《调查中国农村》一书的出版是一件值得庆贺的事。该书作者在农村政策研究工作中注重开展深入调查的研究特色，是值得充分肯定的。政策咨询研究是政府科学决策、民主决策和依法决策的重要环节。随着改革开放的不断深入，国内外各种社会矛盾相互交织，新事物、新情况、新问题层出不穷，我们既面临着加快发展和推进现代化进程的历史机遇，也面临着一系列前所未有的难题和挑战。这些都对政府决策咨询研究工作提出了更高的要求，同时也赋予政策咨询研究机构更为重要的使命。在新的形势下，政策咨询研究工作要更好地服务科学发展，真正发挥“智囊团”和参谋助手作用，必须坚持对党对人民高度负责的精神，坚持贴近现实、贴近群众，贴近决策，善于问计于基层、求教于实践，密切跟踪改革开放和经济社会发展中出现的新问题，认真总结、提炼、挖掘基层创造的新经验，及时拿出论证充分、分析透彻的研究成果和中肯的政策建议。要不断提高我们的理论水平和政策水平，增强观察问题、分析问题的客观性、准确性

和敏锐性。要克服功利主义倾向和浮躁情绪，抵制各种诱惑，沉下心来，踏踏实实开展调查研究工作。

实现农业现代化，建设社会主义新农村，促进城乡共同发展繁荣，是一个系统工程，是一项前无古人的伟大事业。希望这本书的出版能够为读者全面了解我国农业、农村、农民问题，为国家制定推进农村改革发展政策提供参考。

2009年4月2日于北京

目录 | Contents

导 言：中国农村改革发展回顾与展望	1
-------------------------	---

第一篇 新农村建设

主 报 告 新农村建设的现状、问题与对策	21
——对全国 2749 个村庄的调查	
分报告 1 大都市郊区新农村建设的探索	45
——上海市金山区新农村建设调查	
分报告 2 沿海开放城市新农村建设的探索	54
——南通市新农村建设调查	
分报告 3 探索统筹城乡发展的新机制	63
——浙江省湖州市新农村建设调查	
分报告 4 加快建立“以工促农、以城带乡”长效机制	74
——淄博市临淄区、桓台县、沂源县 312 个村庄新农村建设调查	
分报告 5 中部传统农区新农村建设的难点与对策	84
——湖南省娄底市新农村建设百村调查	
分报告 6 建立对传统农区的长效政策支持机制	93
——湖北省罗田县、监利县、当阳市新农村建设百村调查	
分报告 7 中原地区新农村建设的现状、难点与对策	101
——河南省鹤壁市新农村建设调查	
分报告 8 强化统筹协调，形成新农村建设合力	114
——重庆市万州区、永川市、江北区 89 个村庄新农村建设调查	

分报告 9	欠发达地区新农村建设的现状与探索	124
	——贺州市三县(区) 108 个村新农村建设调查	
分报告 10	西部资源型城市新农村建设的现状、难点与对策	133
	——铜川市耀州区、印台区、宜君县 96 个村新农村建设调查	
分报告 11	西部贫困地区新农村建设的难点与对策	142
	——甘肃省庆阳市新农村建设百村调查	
分报告 12	西南贫困地区新农村建设的探索	152
	——贵州省安顺市新农村建设调查	

第二篇 粮食安全

主 报 告	加大对净调出省区的扶持力度, 夯实国家粮食安全基础	161
	——对全国 6 个粮食调出省区的调查与建议	
分报告 1	广东省粮食问题调研报告	172
分报告 2	内蒙古自治区粮食问题调研报告	179
分报告 3	吉林省粮食问题调研报告	184
分报告 4	湖南省粮食问题调研报告	195
分报告 5	黑龙江省粮食问题调研报告	201
分报告 6	安徽省粮食问题调研报告	210
分报告 7	江西省粮食问题调研报告	217
分报告 8	河南省粮食问题调研报告	224

第三篇 县乡财政、农民负担与税费改革

深化农村税费改革政策走向研究	232
传统农区农民收入增长的新思路	262
	——襄阳、鄢陵、泰和三县调查
税费改革后乡镇机构改革的对策及问题	301
	——安徽省宁国市和郎溪县调查
农村税费改革对不同地区的影响分析	310

完善政府支农资金管理体制, 提高政府支农资金使用效率	320
——对安徽省郎溪县、宁国市和内蒙古自治区武川县政府支农资金使用的调查	
农村税改后, 安徽省义务教育投入体制研究	330

第四篇 土地制度与失地农民权利保护

征地制度改革与失地农民权利保护: 实地调查及政策建议	343
强化农民的土地承包经营权: 实地调查与政策建议	356
改革农村宅基地使用制度: 实地调查与政策建议	365
妥善解决失地农民的长远生计	374
——四省市千户失地农民调查	
土地征用过程中的利益分配	395
——苏州市吴中区的实证分析	

第五篇 农民合作经济组织

促进中国农民合作经济组织的发展	411
农民专业合作经济组织发展的现状、经验和问题	431
——140 个农民专业合作经济组织个案调查	

第六篇 农民工及农民工回乡创业

中国农民工战略与政策问题综合研究报告	449
农民工回乡创业现状的调查与政策建议	506

第七篇 农村金融

农村金融需求与供给现状的综合分析及政策建议	537
农村信用社改革的成效、问题及建议	556
——百家农村信用社调查	
百村经济及金融现状调查与分析	571

农村金融服务和融资渠道调查与分析	588
------------------------	-----

第八篇 农村教育

公共财政支持农村义务教育发展问题研究	603
安徽省“以县为主”农村义务教育管理体制的调查	640
巩固和提高农村义务教育，探索农村教育创新	645
——资中县农村义务教育问题调查	
落后地区农村义务教育跨越式发展面临的挑战	662
——习水县农村义务教育问题调查	
发达地区推进义务教育现代化和高位均衡的探索	672
——太仓市农村义务教育问题调查	
积极推进有牧区特色的教育事业发展	688
——锡林郭勒盟教育发展调查	

第九篇 农村医疗卫生

当前农村医疗卫生服务状况调查与分析	697
余姚市新型农村合作医疗制度调查	724
长葛市新型农村合作医疗制度调查	734
会泽县新型农村合作医疗制度调查	748

第十篇 农村药品

农村药品“两网”建设的探索和创新	759
农村药品“两网”建设效果总体评价	767
推进农村药品“两网”建设的思考与建议	775

第十一篇 奶业

切实保护奶农利益，促进奶业稳定发展	785
-------------------------	-----

奶业大省的困境与出路·····	796
——内蒙古自治区、黑龙江省奶业发展问题调查	
切实保护奶农利益,促进奶业健康发展·····	804
——河北省奶业发展问题调查	
遏制奶业养殖效益下滑,促进奶业健康发展·····	812
——山东省奶业发展问题调查	

第十二篇 食 品 安 全

中国食品安全宏观战略与政策·····	823
猪肉安全控制调查报告·····	862
乳品安全控制调查报告·····	914

第十三篇 草 原 生 态

完善草原生态治理政策综合研究报告·····	947
尊重牧民的看法和愿望·····	981
——完善草原治理政策牧户调查	

第十四篇 农 村 治 理

集体经济、公共服务与村庄治理·····	992
——太仓市村级集体经济及其治理调查	
农民不需要“以土地换市民身份”·····	1005
——北京市朝阳区农村集体经济产权制度改革调查	

第十五篇 地 区 经 济 发 展

苏州农村改革 30 年的经验与启示·····	1014
广东南海经济发展的经验与启示·····	1041

附录 调查问卷

一、新农村建设村级调查问卷	1070
二、农村税费改革调查问卷	1080
三、土地制度与失地农民调查问卷	1087
四、农民合作经济组织调查问卷	1112
五、农民工及农民工回乡创业调查问卷	1129
六、农村金融调查问卷	1142
七、农村教育调查问卷	1195
八、农村医疗卫生调查问卷	1202
九、农村药品两网建设调查问卷	1242
十、食品安全调查问卷	1255
十一、草原生态调查问卷	1290
十二、农村治理调查问卷	1299
后记	1320

导 言：中国农村改革发展回顾与展望

我国改革发端于农村。30年来，农村改革取得了极大成功，农村发生了历史性巨变。农村的率先改革开启了我国改革开放的大门，为建立社会主义市场经济体制摸索了经验，为国民经济持续快速发展奠定了基础，对建设有中国特色社会主义事业起到了开拓性作用。经过30年的改革开放，我国经济和社会发展已经站在了一个新的起点上。从新的历史起点出发，农村改革仍然是我国改革的关键环节，农村发展仍然是我国发展的战略基础。党的十七届三中全会对30年来农村改革发展成就和经验作了全面总结，对新形势下继续推进农村改革发展作了全面部署。必须按照党的十七届三中全会的要求，进一步解决制约农业和农村发展的深层次体制性矛盾，着力破除城乡二元结构，给农村发展注入新的动力，为整个经济社会发展增添新的活力。

一、我国农村改革发展的主要成就

（一）建立了适合我国国情和农村生产力发展要求的农村经济体制

改革开放前，农业、农村、农民不仅受到人民公社体制的束缚，而且受到计划经济体制的制约。在旧的集体经济体制下，农民缺乏生产经营自主权和财产支配权，积极性长期受到挫伤；在统购统销的计划经济体制下，农民没有自由交易权，农产品价格失真，农业资源配置效率低下。30年来，农村改革取得了一系列重大的突破：一是废除了人民公社制度，实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，赋予农民生产经营自主权，这是迄今为止农村最具实质意义的重大变革。这一改革确立了我国农村的基本经营制度，为农村生产力的发展奠定了新的制度基础。二是取消了农产品统派购制度，全面放开搞活农产品购销，赋予农民自由交易权。农产品流通体制改革为市场机制发育创造了条件，流通渠道多元化，以批发市场为中心的农产品市场体系迅速发育，促进了农村土地、劳动力、资金等要素市场的兴起。这些改革从根本上改变了农村经济的运行方式，使市场在资源配置中的基础性作用得以有效发挥，从而大大提高了农村经济的活力和效率。三是改革了单一的集体经济所有制结构，鼓励农村个体私营经济发展，

赋予农民财产支配权，开创了多种所有制经济和混合型经济共同发展的新局面。

（二）农产品供给告别长期短缺，农村经济结构不断优化

改革开放前，粮食生产跨越 1500 亿公斤至 3000 亿公斤这 4 个台阶用了 29 年，而改革开放以来，粮食生产跨越 3500 亿公斤至 5000 亿公斤 4 个台阶，只用了 18 年。农业结构发生了显著变化，由以粮食为主向多种经营和农、林、牧、渔业全面发展转变。1978~2007 年，种植业增加值占农业增加值的比重由 80% 下降到 56.1%；林业比重由 3.4% 上升到 4.4%；畜牧业比重由 15% 上升到 29.8%；渔业比重由 1.6% 上升到 9.7%。农产品供给告别了长期全面短缺，城乡居民的“菜篮子”日益丰富。我国用世界近 9% 的耕地、6.5% 的水资源，稳定解决了十几亿人口的吃饭问题，人均农产品生产量和消费量达到世界中等以上水平。加入世界贸易组织以来，我国优势农产品出口快速增长，农产品进口也大幅度增加，农业发展战略布局从立足于国内资源和市场，逐步转向面向国内外两种资源和两个市场。1978~2007 年，我国农产品贸易总额从 61 亿美元增加到 776 亿美元，29 年间增长了近 13 倍。土地密集型农产品出口呈下降趋势，劳动密集型农产品出口走势较为稳定。目前，我国已经成为世界第 4 大农产品进口国和第 5 大农产品出口国。

农村经济全面繁荣，农村三次产业构成由 1978 年的 84:14.2:1.8，调整为 2006 年的 30.2:54.3:15.5。在过去的 30 年中，我国经济发展的一个显著特点是乡镇企业的异军突起。据统计，1978 年我国乡镇企业产值还不到农村社会总产值的 1/4，而到了 1987 年就首次超过农业总产值，达 52.4%，成为农村经济的“半壁江山”。与此同时，乡镇企业中的工业产值在全国工业总产值中的比重也迅速攀升，从 1978 年的 9.1%，1984 年的 16.3%，到 1992 年这一比重就已达 36.8%，名副其实“三分天下”。2007 年，我国乡村工业增加值 47800 亿元，占工业增加值的 44.5%。乡镇企业的发展增强了农村经济的整体实力，推动了国家工业化、城镇化水平快速提高。

（三）现代农业生产要素投入大幅增加，农业现代化水平显著提高

农机装备总量快速增长，2007 年与 1978 年相比，农机总动力增长了 5.5 倍，拖拉机保有量从 193 万台增加到 1834 万台。农机作业水平持续提高，1978 年全国机耕、机播、机收综合机械化水平为 19.7%，2007 年提高到 41%。化肥施用量（折纯）从 884 万吨增加到 4766 万吨，增加 3882 万吨，增长 439.1%。粮食生产用工数量显著减少，由 1978 年每亩 33.3 个工日，减少到 2006 年每亩 8.7 个工日。2007 年农田有效灌溉面积是 1978 年的 1.2 倍。科技对农业增长的贡献率由

1978 年的 27% 提高到 2007 年的 49%。

（四）农村劳动力大规模转移就业，亿万农民工成为产业工人重要组成部分

改革开放前，我国农业劳动力向制造业及相关部门的转移，从结构意义上讲，是相当微弱的。1952~1978 年，我国社会总产值中，农业所占份额由 45.4% 下降到 20.4%，而同期农业劳动力占社会总劳动力的份额只由 83.5% 下降到 73.8%，就业结构变动异常滞后于产出结构的变动。从 20 世纪 80 年代中期开始，乡镇企业异军突起，大量农村劳动力“离土不离乡”，形成了就地转移的浪潮。1996 年乡镇企业的从业人员达到 1.35 亿人，比 1978 年的社队企业从业人员数量增加了 1 亿以上。尽管 20 世纪 90 年代中期以后乡镇企业吸收农村富余劳动力的增长速度开始减缓，但仍是转移农村富余劳动力的重要途径。2007 年末，全国乡镇企业从业人员达 1.5 亿人，占全国农村劳动力的比重达到 28%。目前，农村劳动力结构中，农业就业比重已下降到 59.5%，比 1978 年的 92.9% 下降 33.4 个百分点；非农就业比重已上升到 40.5%，其中第二产业比重达到 23.2%，第三产业比重达到 17.3%。

进入 20 世纪 90 年代以后，国家逐步放宽对农民转移就业的限制，赋予农民自主择业权，形成了农村劳动力在城乡和地区间全方位流动的新格局。到 2007 年，离开本乡镇、到外地就业的农村劳动力数量已超过 1.3 亿人，加上在本地乡镇企业就业的劳动力，全国转移出来的农村劳动力总量已超过 2.2 亿人，已占到农村劳动力总数的 46%，亿万农民工成为产业工人的重要组成部分。

（五）农民收入持续增长，扶贫开发成效显著

改革开放前，我国农村普遍处于贫困状态。1978 年全国农村人均消费粮食 199 公斤，比 1957 年还少 3%。尤为突出的是，农民人均纯收入只有 134 元，农村有 2.5 亿人没有解决温饱，占农业人口总数的 30% 以上。实行家庭承包经营后的短短几年，农民人均纯收入大幅增加，到 1986 年，农民人均纯收入达到 424 元，是 1978 年的 3.16 倍，我国农村大部分地区迅速脱贫，基本解决温饱问题。从 1978~2007 年，农民人均纯收入从 134 元增加到 4140 元，年均实际增长 7.1%；农村居民家庭恩格尔系数从 67.7% 下降到 43.1%。农村贫困发生率从 1978 年的 30.7% 下降到 2007 年的 1.6%，贫困人口从 2.5 亿人减少到 1479 万人。国际社会对我国大规模减贫成就给予了高度评价，联合国开发计划署在一份报告中指出：“中国在全球千年发展目标中所做的贡献，给予再高的评价也不过分。如果没有中国的进步，整个世界在减贫方面从总体上说是倒退了。”

（六）国家对农业支持保护体系不断完善，统筹城乡经济社会发展迈出重大步伐

30 年来，国家不断增加农业的资金和物质投入，改善农业生产条件，提高农业综合生产能力和抵御自然灾害的能力，千方百计巩固农业的基础地位。实施了具有划时代意义的农村税费改革，农民人均减负约 140 元，这项改革直接带动了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深化，引发了农村综合性的制度创新和城乡分配关系的重大调整，成为改革城乡二元结构的重要突破口。自此开始，国家对农民实现了由“取”向“予”的重大转折，开始了向“工业反哺农业、城市支持农村”的历史性转变，公共财政覆盖农村的范围不断扩大，基本形成了强农惠农的政策体系，初步建立了促进城乡经济社会一体化发展的制度框架。2003～2007 年，中央财政用于三农的资金投入累计达到 1.56 万亿元，年均增长 17.8%。2008 年，中央财政用于三农投入达到 5955.5 亿元，比上年实际增长 37.9%，占中央财政预算支出的 17.1%。对农民实行直接补贴，实行重点粮食品种最低收购价政策等，有力促进了农民增收和粮食增产。政府分级负责的农村义务教育经费保障机制初步建立，1.5 亿农村中小学生的学杂费全部免除，免费义务教育得以实现。新型农村合作医疗制度建设取得突破性进展，农民医疗保障服务水平显著提高。截至 2007 年年底，新型农村合作医疗制度覆盖面已达到 86%，7.3 亿农民从中受益，农民看病难的问题得到有效缓解，农民的医疗负担进一步减轻。农村社会保障体系建设取得重要进展，全国普遍建立农村最低生活保障制度。截至 2008 年 3 月底，全国 31 个省、自治区、直辖市都已建立农村最低生活保障制度，3551 万农村人口纳入低保范围。

（七）农村社会流动性显著增强，农村社会结构发生深刻变化

改革开放前 20 多年人民公社体制的历史实践，呈现在世人面前的农村社会是一个“超稳定结构”，即经济上的均贫、政治上的同质、文化上的单一和社会上的封闭。除了参军、升学、招工等形式外，城乡之间的自由流动基本被隔绝，农村社会的“流动性”严重不足。改革以来，随着农村社会分工的发展，人口流动增大，生活空间扩展，农村社会内部的封闭性开始动摇，农民不再只是从事农业生产经营，不再只是在农村生活和工作，农民开始了前所未有的社会大分化。农村改革启动不久，随着乡镇企业的崛起，出现了大量的乡镇企业工人和一批私营企业主和个体户。20 世纪 90 年代以后，随着农村劳动力进城务工经商，出现了一个庞大的农民工阶层。近年来，农村社会中出现了农民工、农民个体工商户、农民私营企业主、农民知识分子、农民企业家、农村管理者等不同的利益群体和阶层。改革开放前，导致农村社会分化的主要因素主要是家庭、出生、亲属等，