



纪念改革开放40年丛书

中国农村发展40年： 回顾与展望

孔祥智·等著



卷外信

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

纪念改革开放40年丛书

中国农村发展40年： 回顾与展望

孔祥智 等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村发展 40 年：回顾与展望/孔祥智等著. —北京：
经济科学出版社，2018. 12

(纪念改革开放 40 年丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9966 - 6

I. ①中… II. ①孙… 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 (2018) 第 274356 号

责任编辑：申先菊 王新宇

责任校对：王苗苗

版式设计：齐杰

责任印制：王世伟

中国农村发展 40 年：回顾与展望

孔祥智 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：[http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14. 25 印张 230000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9966 - 6 定价：59. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线：010 - 88191661)

QQ：2242791300 营销中心电话：010 - 88191537

电子邮箱：[dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前言/PREFACE

2018年是农村改革40周年。40年前，安徽省凤阳县小岗村18户村民冒着坐牢的风险签下了把土地承包到户的协议，开启了中国农村改革以及后来全面深化改革的进程。40年来，中国农业农村在各个方面都取得了长足的进展，尤其在以下四个方面，构建了中国农业农村系统运行的基本框架：（1）以《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国农民专业合作社法》为主的农业法律体系基本健全，依法兴农有了可靠保障。1993年和2004年，家庭联产承包制和农村基本经营制度分别被纳入宪法，是农业农村发展的最高法律保障。（2）以“四大补贴”为核心的农业补贴体系基本建立。尽管从2016年起，国家对除农机具购置补贴之外的三项补贴进行改革，实行“三补合一”，并适当调整了补贴方向，但总的方向并没有变化，今后的工作就是在此基础上进行调整、补充和完善，主要是“黄改绿”。尤其可喜的是，近年来，包括休耕补贴、粮豆轮作补贴、草原生态保护补贴等在内的以绿色发展为导向的农业补贴制度开始建立，为转变农业发展方式打下了坚实的基础。（3）以“新农合”“新农保”为骨架的农村社会保障体系基本建成。中央出台了一系列文件，推动了农村社会保障体系的建立与完善，并推进了新农合向城乡医保的转变、农村养老保险向统一的城乡居民养老保险转变，这两项制度的建立，对于劳动力流动具有重要意义。（4）以《中华人民共和国村民委员会

组织法》为统领的村民自治制度基本完善，村民自治以及在此基础上“自治、法治、德治”相结合的乡村治理体系稳步推进。

2017 年 10 月，中共十九大提出了乡村振兴战略并将其写入党章，为今后相当长时期内推进农业农村现代化奠定了基础。十九大报告指出：“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”2018 年中共中央一号文件具体部署了乡村振兴战略的实施，明确了三个时间点的具体任务，即：“到 2020 年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。”“到 2035 年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。”“到 2050 年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。”实施乡村振兴战略，产业兴旺是关键，但其他方面也不可忽视。

40 年来，中国在农业农村改革和发展领域取得了辉煌的成就，积累了一系列实践经验。认真总结中国农业农村改革和发展 40 年来的经验，归纳具有中国原产地标签的发展理论，是我们对改革开放 40 周年的最好纪念。根据分工，本书侧重于梳理 40 年来农村领域改革和发展的成就，除了第一章对农村改革的过程进行全景式回顾外，后续五章分别总结了新型农村社会保障体系的建立与完善、农村扶贫开发体制的建立与完善、农村教育体制的改革与效果、农村基础设施建设体制改革与效果、乡村治理体系的形成与完善，最后，对 40 年来的农民收入状况进行总结。当然农村改革的内容不局限于上述内容，而是由于篇幅和研究领域的限制，我们无法涉及更多领域。希望我们对上述几方面的讨论，能够有益于对中国特色社会主义理论体系的概括，有益于理论自信和道路自信。

毫不夸张地说，我们现在所享受的一切，始于 40 年前由于饥饿而迫使的自发性“分田到户”行动，得益于农村改革的伟大成就。前不久，美国政府提出了拟对中国商品加征关税的清

单，中国能够马上拿出数额相同的反制清单，这股力量毫无疑问来自40年前开始的这场改革。因此，本书首先要献给那些发起改革并创造了40年辉煌历史的中国农民，献给昏暗油灯下在“包干到户”协议上按下鲜红手印的18位可敬的先辈。

孔祥智

2018年10月1日

目录/CONTENTS

第一章 农村改革的过程分析：城乡关系视角 / 1

- 第一节 工业化发展阶段与城乡关系 1
- 第二节 2002—2007年：城乡统筹与农村发展 4
- 第三节 2007—2017年：城乡一体化与农村发展 10
- 第四节 2017年10月以后：乡村振兴与农村现代化 19

第二章 新型农村社会保障体系的建立与完善 / 31

- 第一节 改革开放以来农村社会保障体系的变迁 32
- 第二节 新型农村养老体制的建立与完善 36
- 第三节 新型农村合作医疗体制的建立与完善 43
- 第四节 农村最低生活保障制度的建立与完善 54

第三章 农村扶贫开发体制的建立与完善 / 62

- 第一节 1978—1985年：制度变革推动扶贫 63
- 第二节 1986—2000年：大规模扶贫开发 68
- 第三节 2000年之后：新世纪扶贫 76
- 第四节 本章小结 90

第四章 农村教育体制的改革与效果 / 93

- 第一节 农村义务教育体制的改革与完善 93
- 第二节 农村职业教育的改革与完善 108
- 第三节 本章小结 123

第五章 农村基础设施建设体制改革与效果 / 124

第一节 引言	124
第二节 农村道路建设体制的改革与完善	135
第三节 改水改厕政策及实施效果	142
第四节 农村环境治理政策及实施效果	148
第五节 本章小结	158

第六章 乡村治理体系的形成与完善 / 159

第一节 乡村治理体系的形成过程	159
第二节 乡镇政府的组织原则、财政安排与公共服务	166
第三节 村民自治与村庄治理	174
第四节 本章小结	182

第七章 农民收入：变迁过程与趋势 / 184

第一节 改革开放以来农民收入变化的阶段及特点	184
第二节 农民增收面临的问题与政策着力点	200

参考文献	217
------------	-----

农村改革的过程分析：城乡关系视角^①

实施乡村振兴战略是中共十九大作出的重大战略部署，已经作为新时代建设社会主义事业的七大战略之一，写进了中国共产党章程。中共十九大报告指出：“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”毫无疑问，这是对以往城乡发展战略的重大调整，标志着中国城乡发展进入新时代。结合经济社会发展阶段、城乡关系及乡村发展状况，梳理改革开放40年来我国城乡发展战略之演变，对于全面理解新时代的城乡关系、加快实现农村现代化有着重要意义。

第一节 工业化发展阶段与城乡关系

一、工业化及其阶段划分

工业化是对一个国家或地区经济发展水平或现代化水平的总体评价，主要表现为随着工业化、现代化水平的提高而带来的人均收入的增长和经济结构的转换，并不是单纯的工业发展。具体表现为五大方面：一是国民收入中制造业所占比重上升，并逐渐占主导地位；二是制造业就业人数增

^① 执笔人：孙祥智

加，占劳动力总量的比重不断上升；三是制造业的技术水平不断提高，产业结构不断升级；四是城镇规模不断扩大，城镇化率不断提升；五是人均收入不断增加。^①

根据上述指标数值的不同，工业化可以划分为不同阶段。不同发展阶段的城乡关系呈现出不同的特点，当一个国家或地区处于工业化初期阶段的时候，工业基础薄弱，主要依靠农业为其提供发展资金；进入中期阶段，工业体系基本形成，开始反哺农业；进入后期阶段，农业的自我积累能力逐渐形成，工农两大产业的差距逐渐缩小。很多学者研究了 20 世纪 90 年代后期和 21 世纪初期中国工业化所处的阶段，如马晓河、兰海涛认为 1997 年中国基本进入工业化中期阶段^②；任保平认为，进入 21 世纪以后，中国总体上进入工业化中期阶段^③；陈佳贵等通过对上述几方面指标的综合评价，认为在 1995—2000 年整个“九五”期间，中国处于工业化初期的后半阶段，2002 年进入中期阶段，是工业化进程的转折之年^④。2002 年，中国 GDP 总量达 12.2 万亿元，人均 9506 元，财政收入总额为 1.89 万亿元，其中农业各税比例降到 4% 左右。当然，如果不严格具体到某一个年份，我们一般认为 20 世纪末期到 21 世纪初期中国整体上进入了工业化中期阶段。

二、不同阶段的城乡关系及农村发展

工业化中期阶段的判断对于中国工农、城乡关系的调整具有重要意义。我们认为，到 1997 年，85% 以上的生产资料价格、90% 以上的农产品价格、95% 以上的工业品价格已由市场决定，基本上形成了以市场价格机制为基础的资源配置方式。因此，尽管根据我们的计算，到 1997 年“剪刀差”的相对值仍然高达 331 亿元，但相对值仅为 2.3%。随着经济

^{①④} 陈佳贵. 中国工业化进程报告：1995—2005 年中国省域工业化水平评价与研究 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2007.

^② 马晓河，兰海涛. 工业化中期阶段的农业发展政策研究：国际经验与中国的选择 [J]. 农业经济问题，1999（8）.

^③ 任保平. 工业反哺农业：我国工业化中期阶段的发展战略转型及其政策取向 [J]. 西北大学学报：哲学社会科学版，2005（4）.

发展，农业生产在国民经济中的比重不断下降，农业市场化水平不断提高，即使是国家收购的粮食价格也逐渐实现了市场化。一般认为，20世纪末期到21世纪初期，工农产品价格“剪刀差”逐渐变得微不足道了。但在体制转型的特殊时期，我国农民仍然以“暗税”的方式为国家经济建设作出巨大贡献，包括提供廉价劳动力和土地资源贡献。^①这说明，我们的计算结果与上述工业化中期阶段的观点非常契合。同时，也说明了在工业化中期阶段之前，工业和城市的发展主要依靠从农业汲取资金，农业和农村的发展只能依靠农民自己积累，这也是20世纪农村基础设施建设和整体状况落后的根本原因。

根据国家统计局第二次农业普查的数据，截至2006年底，村级基础设施的状况是：95.5%的村通公路，98.7%的村通电，97.6%的村通电话，97.6%的村能接收电视节目；24.5%的村饮用水经过集中净化处理，15.8%的村实施垃圾集中处理，33.5%的村有沼气池，20.6%的村完成改厕；34.4%的村地域内有50平方米以上的综合商店或超市；25.0%的村地域内有车站或码头；进村公路路面以水泥路面居多，村内道路路面以沙石路面居多。从农户角度看，全国22108万农户，有2265万个住户反映获取饮用水存在困难，占10.3%。使用管道水的住户为10754万户，占48.6%。5101万户的饮用水经过净化处理，占23.1%；9231万户的饮用水为深井水，占41.8%；6151万户的饮用水为浅井水，占27.8%；619万户的饮用水来源于江河湖水，占2.8%；303万户的饮用水为池塘水，占1.4%；316万户的饮用水来源于雨水，占1.4%；387万户的饮用水来源于其他水源，占1.7%。使用水冲式厕所的有2838万户，占12.8%；使用旱厕的有9796万户，占44.3%；使用简易厕所或无厕所的有9474万户，占42.9%。^②由此可见，尽管改革开放接近30年，但当时的农村基础设施建设情况还是不容乐观。

工业化中期以后，由于国家有了一定的财力支持农业农村发展，因而21世纪以后，国家逐步实行了农业领域的“四大补贴”；农村领域的“新

^① 孔祥智，何安华. 建国60年来农民对国家建设的贡献分析[J]. 教学与研究，2009(9): 27-29.

^② <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgh/nypcgb/>.

农合”“新农保”、农村义务教育“两免一补”等政策，尤其是 2006 年开始实施以“社会主义新农村建设”为核心的农村建设政策，农村基础设施有了较大的改观。根据国家统计局第三次农业普查数据，截至 2016 年底，99.3% 的村通公路，61.9% 的村内主要道路有路灯，73.9% 的村生活垃圾集中处理或部分集中处理，17.4% 的村生活污水集中处理或部分集中处理，53.5% 的村完成或部分完成改厕。23027 万农户中，10995 万户的饮用水为经过净化处理的自来水，占 47.7%；9572 万户的饮用水为受保护的井水和泉水，占 41.6%；2011 万户的饮用水为不受保护的井水和泉水，占 8.7%；130 万户的饮用水为江河湖泊水，占 0.6%；155 万户的饮用水为收集雨水，占 0.7%；67 万户的饮用水为桶装水，占 0.3%；96 万户的饮用水来自其他水源，占 0.4%。使用水冲式卫生厕所的有 8339 万户，占 36.2%；使用水冲式非卫生厕所的有 721 万户，占 3.1%；使用卫生旱厕的有 2859 万户，占 12.4%；使用普通旱厕的有 10639 万户，占 46.2%；无厕所的有 469 万户，占 2.0%。^① 说明 10 年来，在国家城乡统筹的大背景下，社会主义新农村建设有了初步成效。农村状况的根本性好转，当然要发挥农民更大的主动性和创造性，但由于国家长期以来对农业农村欠账太多，政策倾斜和财政支持是十分必要的。日本、韩国等国家的农村建设和发展路径也说明了这一点。

由于国家对农业农村的财政支持政策主要是从 21 世纪以来开始的，本章以下各节侧重于讨论 21 世纪以来，尤其是中共十六大以来城乡关系政策的变化以及在这一变化下的农村发展。当然，本书以下各章的论述不限于此，着眼于讨论改革开放 40 年来农村政策沿革及发展状况。

第二节 2002—2007 年：城乡统筹与农村发展

一、十六大与“以工促农、以城带乡”

2002 年 11 月 8 日至 14 日，中共十六大通过了题为《全面建设小康社

^① <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/>.

会，开创中国特色社会主义事业新局面》的报告（以下简称“十六大报告”）。在部署农业农村工作时，报告使用了“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”的标题，首次把“全面繁荣农村经济”和“加快城镇化进程”并列，并要求“消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动”。从中可以看出，此时中共中央的战略思路是优先发展城镇，进而以城镇带动乡村发展。

中国的城乡关系之所以以 2002 年召开的中共十六大为转折点，演变的方向发生了根本性变化，正是因为上一节谈到的工业化中期阶段的到来。恰恰在这一年，中共十六大召开，提出了“统筹城乡经济社会发展”的理念和政策趋向。由此可见，中国共产党适应了经济社会发展的需要，及时地提出了发展理念和发展战略的转变。在 2004 年 9 月召开的中共十六届四中全会上，胡锦涛总书记首次提出了“两个趋向”的判断，即：在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。这一判断和我们前面分析的工业化不同阶段的工农关系是一致的。2004 年 12 月召开的中央经济工作会议，指出：“必须坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重，任何时候都不能放松。”并作出“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段”的判断，同时提出：“我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展。要站在全局的高度重视发展农业，动员全党全社会都来关心和支持农业。”“两个趋向”重要论断的提出，为中国在新阶段形成“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予少取放活”的政策框架定下了基调，标志着国家发展的基本方略开始发生根本性转变。从 2004 年起，每年的中央一号文件都聚焦在“三农”领域，实施了一系列包含着“真金白银”的惠农政策。

二、农业补贴体系的建立

中央财政实施的农业补贴政策从良种补贴起步。2002 年，中央财政在东北地区推广高油大豆良种补贴，示范面积为 1000 万亩。2003 年，中央

财政继续实施高油大豆良种推广补贴项目，同时实施优质专用小麦良种补贴。2004 年，中央一号文件要求良种补贴进一步扩大到小麦、大豆、水稻、玉米四个品种，此后，补贴资金和扩大补贴范围不断扩大，目前已经实现水稻、小麦、玉米、棉花等主要作物品种的全覆盖，同时扩大到油菜、马铃薯、青稞、花生等作物品种。

实施种粮农民直接补贴政策是推进粮食流通体制改革、提高粮农收入水平和保障粮食产出的重要举措。2004 年的中央一号文件提出了主产区种粮农民直接补贴政策，简称种粮直补，资金来源主要是中央和地方的粮食风险基金。2005 年要求有条件的地方进一步加大补贴力度。2006 年明确提出粮食主产区要将种粮农民直接补贴的资金规模提高到粮食风险基金的 50% 以上。2007 年则进一步将这一比例要求延伸至全国各地。粮食直补政策成为中央财政支持“三农”的基本政策之一。

2004 年中央一号文件提出：“提高农业机械化水平，对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴。”即农机购置补贴政策。当年中央财政安排补贴资金 4000 万元，在 16 个省区市的 66 个县实施农机购置补贴项目，此后，实施区域和补贴数额不断扩大，到 2008 年覆盖全国所有的农牧业县。2004—2014 年十年间，仅中央财政就投入补贴资金达千亿元以上。从比例补贴到定额补贴，补贴的额度一直保持在农机价格的 20%~30%，对于 21 世纪以来中国农业机械化水平的提高起到了巨大的推动作用。^①

2006 年，由于国际石油价格上涨而带动国内柴油、化肥等生产资料价格快速上涨，由此对农业生产造成了不利影响，为此，国家财政紧急拨付 120 亿元资金，用于对弥补农民生产成本快速上升的补贴，这项补贴政策在当年取得了良好的效果。因此，2007 年及以后几年的中央一号文件均要求进一步加大农业生产资料综合补贴的力度。后来又提出完善农业生产资料综合补贴动态调整机制，即根据农资价格上涨幅度和农作物实际播种面积，及时增加补贴力度。

上述四大补贴对于促进粮食生产和农民增收、推动农业农村发展发挥

^① 孔祥智，等. 中国农机购置补贴政策评估与优化研究 [M]. 北京：中国农业出版社，2016.

了积极作用。值得一提的是，随着经济发展和财政收入水平的提高，2005年12月29日，第十届全国人大常委会第十九次会议作出决定，自2006年1月1日起废止《中华人民共和国农业税条例》。这就意味着，在中国历史上有文字记载的延续了2600余年之久的皇粮国税从此退出历史舞台，这是我国历史上一件划时代的大事，具有深远的历史影响和重大的现实意义。

除了“四大补贴”外，十六大以后实施了一系列惠及“三农”的其他政策和补贴，如2005年中央一号文件提出的测土配方施肥补贴项目，对各地进行的土壤成分检测和配方施肥推广工作予以经费补贴；2005年开始组织实施的“科技入户工程”，对科技示范户进行扶持和补贴；2005年设立的小型农田水利设施建设补助专项资金，对农户投工投劳开展小型农田水利设施建设予以支持等。除了上述补助和补贴外，国家还从2004年起对市场供求偏紧的稻谷首先实行了最低收购价格政策；2006年，小麦纳入最低收购价格范围；2007年，国家在吉林省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区等六省区实施农业保险试点，费用由中央财政给予补贴，当年补贴资金为21.5亿元，补贴品种包括小麦、水稻、玉米、大豆、棉花，以及能繁母猪。

三、社会主义新农村建设与农村发展

2005年10月11日，中共十六届五中全会通过了《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》，提出：“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，扎实稳步推进社会主义新农村建设……建立以工促农、以城带乡的长效机制……通过农民辛勤劳动和国家政策扶持，明显改善广大农村的生产生活条件和整体面貌。”2016年中央一号文件对社会主义新农村建设工作予以具体部署。新农村建设的要求包括农村工作的方方面面，但在执行中，各地大都侧重于“村容整洁”，即侧重于农村道路、房屋、改水、改厕等工作，农村面貌得到了一定程度的改善。此后，多年来的农业农村工作都与中共十六届五中全会精神密切相关。

2006 年 10 月 11 日中共十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出：“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。”确立了 2020 年基本建成“覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标。

在农村公共事业投入方面，2006 年中央一号文件提出对西部农村义务教育学生全部免除学杂费；2007 年则进一步提出对全国农村义务教育学生全部免除学杂费，极大地促进了农村义务教育的发展。2007 年 7 月，国务院下发了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，决定自 2007 年起在全国建立农村最低生活保障制度，对符合最低生活保障标准的农村人口给予保障，将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围，稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。当年发放的标准是 70 元每人每月（此后逐年有所调整），受益人数 3566.3 万人。在社会保障体系中，最低生活保障归属于社会救助，处于社会保障的最低层级，是社会保障的“保底政策”，也是建设农村社会保障体系的基石，具有十分重要的意义。

新型农村合作医疗政策的实施是这期间值得大书特书的重大事件之一。20 世纪 90 年代开始的医院市场化改革严重摧毁了自 60 年代建立的农村合作医疗体系，据 1998 年第二次国家卫生服务调查资料显示，农村合作医疗覆盖率下降到 6.6%，农民完全依靠自费医疗的比重达 87.32%。1998 年农村居民中因伤病而致贫的家庭占贫困家庭总数的 21.62%，因劳动力减少而致贫的占 23.13%，而劳动力减少又主要因疾病所致；农民两周患病未就诊率达 33.2%，应住院未住院比例为 35.54%，其中 65.25% 由于经济困难而未能住院。2000 年 6 月，世界卫生组织对全球 191 个成员国卫生系统的业绩进行量化评估，中国排名倒数第四，是卫生系统“财务负担”最不公平的国家之一。^①为此，中共中央、国务院于 2002 年 10 月发布了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》，要求建立和完善农村合作医疗制度和医疗救助制度，提出的具体措施是：“从 2003 年起，中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型合作医疗的农民补助每年不低于人

^① 孔祥智．崛起与超越——中国农村改革的过程及机理分析 [M]．北京：中国人民大学出版社，2008．

均 10 元，具体补助标准由省级人民政府确定。”从此，农村合作医疗制度转变为由中国资助的新型合作医疗制度。2003 年 1 月 23 日，国务院办公厅转发了卫生部、财政部和农业部联合发布的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，提出了 2010 年在全国建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度的目标，并从当年开始试点。2006 年，卫生部等部门联合发布《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》，要求 2006 年底试点县（市、区）数量达全国县（市、区）总数的 40% 左右。当年试点县（市、区）覆盖范围超过了一半（50.7%）。

这一时期，随着一系列政策补贴、补助政策的出台，国家支农惠农政策体系基本形成（见表 1-1）。经过该时期的努力，农民收入和粮食产量都扭转了 1999—2001 年的低位徘徊局面，进入了稳定增长期，形成了“连增”的局面；农村居民家庭恩格尔系数 5 年间降低了 3.1 个百分点，但农民收入持续低于城镇居民收入，城乡居民收入差距呈扩大状态（见表 1-2），这说明“三农”状况的改变需要经过长期的努力。

表 1-1 2002—2007 年国家支农惠农政策

出台时间	文件名称	内容摘要
2002 年 4 月 2 日	关于大豆良种推广资金管理的若干规定（试行）	大豆良种推广资金按每亩 10 元的标准给予补助
2003 年 6 月 2 日	优质专用小麦良种推广项目资金管理规定	项目资金的补贴标准为每亩 10 元
2004 年 3 月 29 日	农作物良种推广项目资金管理暂行办法	省级财政部门 and 农业（农垦）部门联合申报本省（垦区）良种补贴面积和资金，制定良种推广项目实施方案，对项目实施、产销衔接等进行组织协调和监管
2004 年 4 月 5 日	水稻良种推广补贴资金管理暂行办法	项目资金的补贴标准为早稻每亩补贴 10 元，收割后再种晚稻的每亩补贴标准另行通知。湖北省、湖南省、江西省、安徽省一季稻每亩补贴 15 元。黑龙江省、吉林省、辽宁省粳稻每亩补贴 15 元
2005 年 2 月 3 日	关于进一步完善对种粮农民直接补贴政策的通知	2004 年补贴标准过低、农民意见较大的地区，2005 年要新增一部分补贴资金专项解决这个问题
2005 年 10 月 11 日	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	要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，坚持从各地实际出发，尊重农民意愿，扎实稳步推进新农村建设……通过农民辛勤劳动和国家政策扶持，明显改善广大农村的生产生活条件和整体面貌