

# **中国农业农村农民问题 及对策研究**

**中共娄底市委      编  
娄底市人民政府**

**湖南人民出版社**

# 《中国农业农村农民问题及对策研究》 编委会

顾 问 蔡力峰 刘云柱 林 武

姚正先 胡旭曦 王信卿

主 任 赵协卿

副主任 田福德 童名让 李江南

李云才 肖新桃

主 编 封旺洲 刘自良

成 员 (按姓氏笔画为序)

刘海金 刘卫平 刘应知 刘卫红

伍美华 朱锦屏 阳建华 陈益林

匡广姿 李大剑 李翠兰 余明庭

岳振业 席伏应 姚 兵 龚洵胜

谢文生 谢志雄 谭均云

# 序

蔡力峰

“三农”问题是当代中国的重大问题。“三农”问题缘自人地关系高度紧张的中国基本国情和中国特有的城乡二元结构。前者：目前我国人口已达 13 亿，人均耕地仅约 1.2 亩。其中有  $\frac{1}{3}$  的省市人均耕地不足 1 亩，有 666 个县低于联合国确立的 0.8 亩的警戒线，463 个县低于人均 0.5 亩的危险线。后者：自 20 世纪 50 年代中期以后形成城乡二元分割的社会结构，农村人口持续增加，耕地不断细分，农业效率低下，生态脆弱，农民贫困。“读不懂农民，就读不懂中国”。中国历史上的兴衰治乱，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。推进中国的社会主义现代化事业，如果不能恰当处理农业、农村、农民问题，就会在迷茫中徘徊。农业是人类安身立命求发展的基础产业，农村是中国发展和进步的发祥之地。农民是占中国人口  $\frac{7}{10}$  的最大群体，“仓廩实而安天下”，“三农”问题就是中国社会安定的基石。当今中国，“三农”问题已成为社会关注、举国皆议、全党重视、各界探寻的重大问题。解决“三农”问题是全党工作的重中之重，切

实地解决好“三农”问题，增加农民收入，加快农业和农村经济的发展，是全面建设小康社会和确保国家长治久安的必然要求。

“三农”问题既是中国当代经济社会的理论问题，更是农村改革发展面临的重大实践课题。这一课题的实践性，要求从事“三农”问题研究的人必须情系“三农”，置身于农业和农村改革的伟大实践之中，以邓小平理论和“三个代表”重要思想作指导，深入探索解决“三农”问题之真谛。作为内陆欠发达地区的娄底，人多地少，城市化程度低，“三农”问题具有典型意义。近年，我市一批热心农村工作，又具有服务“三农”强烈使命感和责任心的社会科学工作者和农业科技工作者，组成“三农”问题研究课题组，在市委、市政府指导下，由市科技局组织，协手研究解决“三农”问题的途径与方法，编写了《中国农业农村农民问题及对策研究》一书，既开了我市“三农”问题专题研究之先河，又树了社会科学工作者与自然科学工作者精诚合作之新风，实乃可喜可贺之事。

本书从我国农业发展新阶段的大背景出发，以邓小平理论和“三个代表”重要思想以及党的十六大作出的“统筹城乡社会经济发展”的重大决策为指导，以进一步改革、完善、创新农村经济体制为动力，以提高农业效益和农民收入为重点，以全面建设小康社会为目标，以探索解决“三农”问题途径和方法为内容，构架了一个比较完整的理论体系，旨在进一步践行科学发展观。这在国内目前论述“三农”问题的著作中还是不多见的。作者在研究和撰写过程中，紧紧抓住“统筹城乡经济社会发展，解决‘三农’问题”这根主线，深入浅出地阐明了解决“三农”问题的途径、方法和措施。提出了要从根本上解决“三农”问题，必须从两个方面同时努力的对策思路。一方

面，立足农业内部，通过深化农村改革，调整农业结构，创新农业经营方式，提高农民组织化程度，加快农业市场化进程，发展农业科学技术，全面提高农业整体素质，提高农业经济效益；另一方面，跳出传统的就农业论农业、就农村论农村的局限，就改变城乡二元结构，加快农村经济社会转型，加大农业支持力度，统筹城乡人口管理和劳动就业制度，统一城乡税收制度，统筹城乡公共设施建设，统筹城乡社会保障制度，统筹城乡建设规划等问题提出了可供实践和操作的具体举措，以增加农民收入，缩小城乡居民差距。应该说这个思路对我们从事领导工作的同志来说是很有启发和帮助的。本书主线鲜明，脉络清晰；内容全面，体系完整；视野开阔，思维辩证，具有较强的理论性、系统性和实践性。本书的出版对帮助各级干部特别是广大农村干部和农民群众加深对党的农村经济政策的理解，提高对解决“三农”问题的认识，探索破解“三农”问题的途径和方法，促进“三农”问题的解决，加快全面小康社会的建设，具有积极的指导作用。

目前，解决“三农”问题虽然面临许多严峻的挑战，会遇到许多困难和问题。但是我们必须看到我国改革开放 20 多年来所积聚的经济社会迅速发展的优势和基础。只要我们坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，只要全社会关注农业、支持农村、体贴农民，我国“三农”问题终将得到妥善解决。可以预计，<sup>21</sup> 世纪中叶一定能够把农业大国建设成为农业强国，对此，我们应该具有坚定的信心和必胜的信念。

2005 年 5 月

(作者系中共娄底市委书记)

## 目 录

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| 导论 .....                         | ( 1 )  |
| “三农”问题的现实状况 .....                | ( 1 )  |
| 一 农业生产发展滞后 .....                 | ( 2 )  |
| 二 农村事业发展缓慢 .....                 | ( 4 )  |
| 三 农民收入增长缓慢 .....                 | ( 5 )  |
| “三农”问题的复杂成因 .....                | ( 8 )  |
| 一 产生“三农”问题的根本原因 .....            | ( 9 )  |
| 二 产生“三农”问题的直接原因 .....            | ( 10 ) |
| 三 农业投入不足是产生“三农”问题的重要<br>原因 ..... | ( 14 ) |
| 四 农业科技落后是产生“三农”问题的关键<br>原因 ..... | ( 15 ) |
| 解决“三农”问题的必然趋势 .....              | ( 15 ) |
| 一 保持国民经济持续快速协调发展的必然要求<br>.....   | ( 16 ) |
| 二 实现全面小康社会的必然要求 .....            | ( 18 ) |

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 三 维护社会稳定和国家长治久安的必然要求      | (20) |
| 破解“三农”问题的崭新思路             | (21) |
| 一 立足农业内部,全面提升农业素质         | (23) |
| 二 加大改革力度,改变城乡二元结构         | (24) |
| 三 全面反哺农业,健全农业支持体系         | (25) |
| 四 加快城镇建设,拓宽农村发展空间         | (26) |
| 五 统筹城乡规划,加快农村新区建设         | (27) |
| 第一章 深化农村改革 优化农业发展环境       | (29) |
| 第一节 我国农村改革的历程             | (29) |
| 第二节 进一步深化农村改革             | (32) |
| 一 农业经济发展中的现实问题            | (32) |
| 二 农村经济体制出现新的矛盾            | (35) |
| 三 农村经济问题产生的制度根源           | (36) |
| 第三节 完善农村经济体制              | (39) |
| 一 稳定和完善家庭承包经营             | (39) |
| 二 完善农村土地制度                | (44) |
| 三 完善农村社会化服务               | (49) |
| 四 深化粮食流通体制改革              | (52) |
| 五 改革调整农村行政管理体制            | (55) |
| 第二章 调整农业经济结构 全面提升农业素质     | (60) |
| 第一节 农业经济结构调整的历史沿革及存在的主要问题 | (60) |
| 一 新中国农业经济结构的历史演变          | (60) |

---

|     |                                  |      |
|-----|----------------------------------|------|
| 二   | 农业经济结构调整取得的初步成效 .....            | (63) |
| 三   | 现阶段我国农业经济结构存在的主要问题<br>.....      | (65) |
| 第二节 | 农业经济结构战略性调整的必要性、基本<br>原则和方向..... | (67) |
| 一   | 必要性 .....                        | (69) |
| 二   | 基本原则 .....                       | (70) |
| 三   | 调整方向 .....                       | (72) |
| 第三节 | 农业经济结构战略性调整的主要措施.....            | (75) |
| 一   | 实现农业区域化 .....                    | (75) |
| 二   | 推进农业市场化 .....                    | (76) |
| 三   | 实现农业标准化 .....                    | (79) |
| 四   | 强化科技创新,提升农业结构水准 .....            | (81) |
| 五   | 加强政府宏观调控,保障农业结构调整<br>顺利进行 .....  | (82) |
| 第三章 | 推进产业化经营 提高农业经济效益<br>.....        | (84) |
| 第一节 | 农业发展与农业经营方式的创新.....              | (85) |
| 一   | 农业经营方式亟待创新 .....                 | (85) |
| 二   | 农业产业化的内涵与特征 .....                | (88) |
| 三   | 走中国特色的农业产业化道路 .....              | (94) |
| 第二节 | 农业产业化的地位和作用.....                 | (94) |
| 一   | 农业产业化是架设自然农业通向市场农<br>业的桥梁 .....  | (94) |
| 二   | 农业产业化是实现传统农业向现代农业<br>跨越的平台 ..... | (97) |



|      |                                |       |
|------|--------------------------------|-------|
| 三    | 农业产业化是农村摆脱困境走向繁荣的重要途径 .....    | (100) |
| 四    | 农业产业化是保护和发展中国农业的有效形式 .....     | (103) |
| 第三节  | 农业产业化的生产经营体系 .....             | (104) |
| 一    | 农业产业化的经营模式 .....               | (104) |
| 二    | 农业产业化经营的组织形式 .....             | (108) |
| 三    | 农业产业化经营体系的基本框架 .....           | (114) |
| 第四节  | 推进农业产业化的战略措施 .....             | (117) |
| 一    | 加快发展龙头企业 .....                 | (118) |
| 二    | 建立健全产业化组织内部利益机制 .....          | (119) |
| 三    | 加大农业科技创新和技术推广力度 .....          | (120) |
| 四    | 发挥政府职能, 为农业产业化经营创造条件 .....     | (121) |
| <br> |                                |       |
| 第四章  | 发展专业合作经济组织 提高农业组织<br>化程度 ..... | (123) |
| 第一节  | 国外合作社经验借鉴 .....                | (124) |
| 一    | 国外合作社的发展状况 .....               | (124) |
| 二    | 国外合作社在农业发展中的作用 .....           | (126) |
| 三    | 国外合作组织的启示 .....                | (128) |
| 第二节  | 我国农民专业合作经济组织的发展及制约<br>因素 ..... | (130) |
| 一    | 我国农民合作经济组织的发展状况 .....          | (130) |
| 二    | 发展农民专业合作经济组织的意义 .....          | (132) |
| 三    | 制约专业合作经济组织发展的因素 .....          | (137) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第三节 发展农民专业合作经济组织的基本原则 | (139) |
| 一 家庭承包, 统分结合          | (140) |
| 二 门户开放, 进退自由          | (140) |
| 三 市场导向, 义利并重          | (141) |
| 四 民主管理, 共同决策          | (142) |
| 五 因地制宜, 循序渐进          | (143) |
| 第四节 发展农民专业合作经济组织的对策   | (145) |
| 一 加强宣传教育, 统一思想认识      | (145) |
| 二 摆正工作位置, 实施正确领导      | (148) |
| 三 加强立法工作, 提供法律支持      | (150) |
| 四 制定相关政策, 加大支持力度      | (151) |
| 五 完善管理机制, 做好服务工作      | (152) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第五章 坚持科技兴农战略 加快农业经济发展   | (154) |
| 第一节 农业科技的地位和作用          | (154) |
| 一 科技对传统农村经济发展的贡献        | (154) |
| 二 科学技术是推动新世纪农业经济发展的巨大动力 | (155) |
| 三 农业科技进步是世界新的产业革命的带动力   | (158) |
| 四 21 世纪的“新的农业科技革命”      | (159) |
| 第二节 现阶段我国农业科技存在的问题与症结   | (160) |
| 一 农业发展水平存在很大的差距         | (160) |
| 二 农业科技不能适应农业发展的要求       | (161) |

|     |                                  |       |
|-----|----------------------------------|-------|
| 三   | 影响农业科技实际运用的因素·····               | (167) |
| 第三节 | 加快农业科技发展的主要措施·····               | (169) |
| 一   | 农业科技重点发展的技术体系·····               | (169) |
| 二   | 建立健全农业科技发展保障体系·····              | (171) |
| 三   | 培养一支强大的农业科技队伍·····               | (172) |
| 四   | 提高农民科技素质和职业技能·····               | (172) |
| 五   | 转变政府职能，为农业科技进步创造有利的<br>服务环境····· | (174) |
| 第六章 | 加快市场化进程 提高农业竞争力·····             | (177) |
| 第一节 | 农村市场经济发展与市场化进程·····              | (177) |
| 一   | 农业市场化的内涵·····                    | (177) |
| 二   | 我国农业市场化进程及其障碍·····               | (179) |
| 三   | 推进农业市场化的重要性·····                 | (183) |
| 第二节 | “入世”对农业市场化建设的影响·····             | (186) |
| 一   | 对农业市场化建设的有利影响·····               | (186) |
| 二   | 对农业市场化建设的不利影响·····               | (190) |
| 第三节 | 健全农村市场体系，加快农业市场化进程<br>·····      | (193) |
| 一   | 提高农业市场主体素质，奠定农业市场化<br>的人文基础····· | (194) |
| 二   | 加快各类市场建设，健全农村市场体系<br>·····       | (194) |
| 三   | 提高农业组织化程度，增强农民市场准入<br>能力·····    | (199) |
| 四   | 深化农产品流通体制改革，完善农村市场<br>机制·····    | (200) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 五 充分利用“绿箱”政策，健全农村市场保护机制·····  | (201) |
| 六 综合开发国内国外两种资源，促进农业市场化建设····· | (202) |

## 第七章 加快农村工业化进程 实现农业经济的 转型·····

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 第一节 农村工业化发展的历程与趋势·····        | (204) |
| 一 中国农村工业化的内涵·····             | (204) |
| 二 我国农村工业化发展的历程·····           | (205) |
| 三 我国城乡工业关系及发展趋势·····          | (209) |
| 第二节 农村工业化的重要地位与作用·····        | (210) |
| 一 农村工业化是国家工业化的重要内容·····       | (211) |
| 二 农村工业化是转移农村剩余劳动力的重要途径·····   | (212) |
| 三 农村工业化是缩小城乡差别的重要措施<br>·····  | (213) |
| 四 农村工业化是农村城市化的重要基础·····       | (213) |
| 五 农村工业化是推进农业现代化的重要动力<br>····· | (215) |
| 第三节 推进农村工业化的对策与措施·····        | (216) |
| 一 更新思想观念，营造农村工业化发展的文化氛围·····  | (216) |
| 二 实施强力带动，引导城市工业向农村辐射<br>····· | (218) |
| 三 创新管理体制，优化农村工业发展环境<br>·····  | (220) |

- 四 整合乡村工业，提高聚集经济效应…………… (222)
- 五 加强法制建设，为农村工业化提供法律保障…………… (224)
- 六 继续发展乡镇企业，推动农村工业化进程…………… (224)

## 第八章 改变城乡二元结构 推动农村社会转型

- …………… (226)
- 第一节 我国城乡二元结构的形成与弊端…………… (226)
  - 一 我国城乡二元结构的形成与发展…………… (226)
  - 二 城乡二元结构的构成因素…………… (228)
  - 三 城乡二元结构产生的严重后果…………… (231)
- 第二节 改变城乡二元结构，促进城乡协调发展…………… (235)
  - 一 改变城乡二元结构是实现农村全面小康的根本出路…………… (235)
  - 二 改变城乡二元结构是协调城乡发展的迫切要求…………… (236)
  - 三 促进国民经济持续协调发展的必由之路…………… (237)
- 第三节 加快农村城镇建设，提高城市化水平…………… (237)
  - 一 当前我国农村城镇建设现状及存在的问题…………… (238)
  - 二 立足中国国情，走中国特色的城镇化道路…………… (240)

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第四节 改变城乡二元结构，必须实现城乡一体化 | (242) |
| 一 城乡经济一体化              | (242) |
| 二 城乡社会一体化              | (245) |
| 三 城乡管理制度一体化            | (246) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第九章 开拓农民就业空间 促进农村人口转移 | (248) |
| 第一节 农村人口与农业劳动力        | (248) |
| 一 我国农村人口与农业劳动力状况      | (248) |
| 二 农业剩余劳动力转移的制约因素      | (251) |
| 第二节 农业剩余劳动力的转移模式比较    | (253) |
| 一 国外农业剩余劳动力转移模式       | (253) |
| 二 我国农业剩余劳动力转移模式       | (256) |
| 第三节 农业剩余劳动力转移的道路      | (260) |
| 一 农业剩余劳动力转移的基本思路      | (260) |
| 二 农业剩余劳动力转移对策         | (266) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 第十章 增加农民收入 减轻农民负担 | (270) |
| 第一节 农民收入情况分析      | (270) |
| 一 当前农民收入状况        | (270) |
| 二 影响农民收入增长的主要因素   | (274) |
| 第二节 增加农民收入的对策和建议  | (281) |
| 一 建立统一的城乡税制       | (281) |
| 二 加大财政资金对农业的支持力度  | (283) |
| 三 改善农业融资环境        | (284) |
| 四 保障农民权益          | (285) |

|      |                                  |       |
|------|----------------------------------|-------|
| 五    | 发展农村公共事业·····                    | (288) |
| 第三节  | 推进农村税费改革·····                    | (288) |
| 一    | 增加农民收入与农村税费改革·····               | (288) |
| 二    | 农村税费改革的原则与内容·····                | (290) |
| 三    | 让农村税费改革走出“黄宗羲定律”的怪圈·····         | (292) |
| 第十一章 | 建立农业支持保护体系 扶持农业稳定发展 ·····        | (296) |
| 第一节  | 建立农业支持保护体系的重要性·····              | (296) |
| 一    | 农业保护的涵义与作用·····                  | (296) |
| 二    | 加入 WTO 后加强农业保护成为必然 ·····         | (298) |
| 三    | WTO 农业规则与农业支持 ·····              | (301) |
| 第二节  | 国外农业保护政策及其启示·····                | (304) |
| 一    | 国外农业保护政策比较·····                  | (304) |
| 二    | 国外农业保护政策的特点·····                 | (308) |
| 三    | 国外农业保护政策对我国的启示·····              | (309) |
| 第三节  | 我国农业支持保护政策的调整取向·····             | (311) |
| 一    | 加大农业投入, 强化农业综合保护支持力度·····        | (311) |
| 二    | 合理实施农业贸易关税保护·····                | (312) |
| 三    | 完善农业技术标准, 形成科学合理的技<br>术保护屏障····· | (313) |
| 四    | 调整农业支持目标和方式, 规范农业支持<br>制度·····   | (314) |
| 五    | 调整农业支持范围和重点, 提高政策支持<br>功效·····   | (315) |

|             |                                  |              |
|-------------|----------------------------------|--------------|
| <b>第十二章</b> | <b>构筑农村社会保障体系 确保农民基本生活 .....</b> | <b>(319)</b> |
| 第一节         | 建立农村社会保障制度的必要性.....              | (319)        |
| 一           | 我国农村社会保障制度现状.....                | (319)        |
| 二           | 农村社会保障制度的必然与必要.....              | (321)        |
| 第二节         | 国外农村社会保障制度的发展与启示.....            | (325)        |
| 一           | 国外农村社会保障制度的发展.....               | (325)        |
| 二           | 国外农村社会保障制度的发展对我国的<br>启示.....     | (329)        |
| 第三节         | 建立农村社会保障体系的构想.....               | (331)        |
| 一           | 建立农村社会保障制度的基本原则.....             | (331)        |
| 二           | 建立农村社会保障体系的总体框架.....             | (332)        |
| 三           | 建立健全农村社会保障制度.....                | (332)        |
| <b>第十三章</b> | <b>统筹城乡规划 建设现代农村 .....</b>       | <b>(342)</b> |
| 第一节         | 强化农村规划建设.....                    | (342)        |
| 一           | 统筹城乡规划与村庄建设.....                 | (342)        |
| 二           | 统筹城乡建设规划的基本原则.....               | (345)        |
| 三           | 认真做好农村建设规划工作.....                | (347)        |
| 四           | 统筹城乡规划,建设农村新区.....               | (349)        |
| 第二节         | 优化农村生态环境.....                    | (351)        |
| 一           | 建设生态农村是实现人与自然和谐的必然<br>要求.....    | (351)        |
| 二           | 突出工作重点,建设生态农村.....               | (352)        |
| 第三节         | 改善农村人文环境.....                    | (360)        |
| 一           | 坚持以人为本,加强精神文明建设.....             | (360)        |
| 二           | 加强思想道德建设,提高农民政治思想                |              |



|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 素质·····                         | (361) |
| 三 加强农民素质教育, 提高人力资本质量<br>·····   | (364) |
| <b>第十四章 推进基层民主 坚持依法治村</b> ····· | (368) |
| 第一节 扩大基层民主, 发展村民自治·····         | (368) |
| 一 我国村民自治的发展情况·····              | (368) |
| 二 加强和完善村民自治制度·····              | (374) |
| 第二节 加强法制建设, 坚持依法治村·····         | (379) |
| 一 目前农村法制建设中存在的问题·····           | (379) |
| 二 依法治村的主要内容·····                | (381) |
| 三 加强依法治村的主要措施·····              | (383) |
| 第三节 巩固基层政权, 提高行政水平·····         | (387) |
| 一 完善乡镇行政职能, 改进乡镇行政管理<br>方式····· | (387) |
| 二 优化乡镇党政权力结构·····               | (390) |
| 三 提高乡镇干部素质, 改进思想工作作风<br>·····   | (392) |
| <b>后 记</b> ·····                | (397) |