

从积贫积弱到全面小康

——百年以来中国农业农村发展回顾与展望

宋洪远 赵 海 徐雪高

内容提要：本文运用发展经济学和制度经济学理论，以农村发展制度变迁和工农城乡关系演变为主线，对辛亥革命以来中国一百年的农业农村发展历史进行了系统回顾，将百年历程分为民国初期、南京国民政府时期、改革开放以前和改革开放以后四个时期。在此基础上，本文重点分析了新世纪以来中国在发展现代农业、建设新农村、促进工农城乡协调发展方面面临的挑战和问题，提出今后要进一步调整国民收入分配结构、加快发展现代农业、推进新农村建设、促进“三化”同步发展，实现全面建设小康社会的目标。

关键词：农业 农村 制度变迁 工农城乡关系 全面小康

一、前言

从 1911 年辛亥革命结束封建君主专制制度，到目前全面建设小康社会进而阔步走向现代化，迄今中国已经走过了一百年的历程。一百年来，伴随着中华大地的沧桑巨变，农业农村发展也走过了极不平凡的历程。回顾百年来中国农业农村发展的历史，展望未来中国农业农村发展的趋势，具有重要的理论和现实意义。

本文从经济发展与制度变迁联系的角度，简要回顾百年来中国农业转型、农村发展与工农城乡关系演变的过程，系统分析农业农村制度变迁与农业和农村经济社会的发展变化，重点提出今后中国农业农村发展面临的形势和任务，以及加快中国农业农村发展的新思路。总结波澜壮阔的百年中国农业农村发展史，是笔者的能力所不及的。笔者所做的工作与其说是给出了正确答案，不如说是提出了重要问题^①。

本文除前言外，主要包括三个部分：第一部分回顾和总结辛亥革命以来民国初期、南京国民政府时期、改革开放以前和改革开放以后四个时期中国农业农村发展的政策和实践；第二部分分析和探讨进入新世纪以来中国农业和农村发展环境的变化及其面临的挑战和问题；第三部分主要研究和提出未来一段时期中国进一步推进农业现代化、加快新农村建设、促进城乡经济社会一体化的发展思路。

^①本文引用的数据和资料除特别说明外，均来自以下文献：农业部农村经济研究中心分析研究小组（2010），宋洪远（2008），宋洪远等（2008），杨德才（2010），董辅礪（1999），虞和平（2010），世界银行（1987），世界银行（1998），世界银行（2008）。

二、百年历程回顾

辛亥革命以来中国一百年的农业农村发展历史，概括起来可以分为两个大的时期。第一个时期从 1911 年到 1949 年，以南京国民政府成立为标志，又可以分为民国初期和国民政府时期；第二个时期从 1949 年到 2011 年，以改革开放为标志，又可以分为改革开放以前和改革开放以后两个时期。

（一）民国初期

1.农村制度的变迁。辛亥革命成功之后建立的民国政府，出台并实施了一些促进农业农村经济发展的政策措施：一是制定《国有荒地承垦条例》，划一垦荒办法，鼓励人民垦荒；二是制定《植棉制糖牧羊奖励条例》，提倡多种经营，奖励发展工业原料农业；三是制定《森林法》和《造林奖励条例》、《禁止乱放蒙荒通则》，为工业开发提供原材料，为农业生产改善生态环境；四是制定《棉业试验场暂行规则》和《种畜试验场暂行规则》，提倡科学兴农，促进优良品种的征集、引进、培育、试植、试养和传播；五是统筹安排水利建设，改善农业生产条件；六是颁布《大学令》、《大学规程》和《实业学校令》，普及推广农业教育，促进农业专门学校和高等学校农科发展，培养新式农业科技人才。

2.制度变迁产生的影响。一是土地占有的集中和租佃制度的变化。民国初期，农村土地的占有日益向少数人（地主）集中，出现了农民无地化和经营规模缩小的趋势，自耕农不断向半佃农、半佃农不断向佃农转化。据严中平（1955）研究，1905 年，江苏昆山自耕农、半佃农、佃农的比例分别为 26%、16.6%、57.4%，到 1924 年，上述比例各自为 8.3%、14.1%、77.6%。二是农业技术推广和农业资本投入。民国初期，由于化肥和农机等新生产要素使用中的不确定性和风险性，农业中新生产要素的推广使用和资本投入受到了制约。据调查统计，到 20 世纪 30 年代，中国每亩平均使用化肥不足 0.25 公斤，农业机械也仅限于在江浙一带电力排灌设备的使用（杨德才，2004）。据对黑龙江流域 70 个农户的调查，1922~1924 年，用于农业生产器具的投入平均每公顷土地只有 10.57 元，仅占总投入额的 4.3%（杨德才，2004）。三是农村市场的拓展和农民与市场的联系。随着农村商品经济的发展，农业和农村市场逐步拓展，农户与市场的联系日益紧密。农户安排农业生产逐步以市场信号为导向，经济作物种植面积不断扩大；大量农产品进入市场参与交易，农产品贸易量不断增加；农民对市场的依赖程度日益加深，货币收入比重不断提高。四是传统农业的改造和农业资本主义的发展。新型农业公司和经营型地主的出现和增加，促进了农业生产技术的应用和农业经营方式的创新，使农业经营的专业化程度和农产品的商品化程度不断提高。

民国初期，虽然农村经济制度变迁在一定程度上促进了农业生产和农村经济发展，但在这一时期仍继续保持着传统农业和二元经济结构的特征，农民收入依然很低，生活普遍处于困境状态。历史表明，没有一个相对稳定的政治局面、只采取不触动制度根基的改良措施，是不可能使制度变迁产生良好绩效、经济得到持续发展的。

（二）南京国民政府时期

这一时期，除了国民政府主动进行制度变迁并提供了一些有关农业农村发展的制度安排之外，以知识分子为主的农村改良派、以共产党人为代表的彻底改革派等都就中国农业农村发展提出了自己的解决方案并相机实践。

1.政府振兴农村的努力。为规避并预防当时存在的自耕农不断减少和佃农不断增加、越来越多的土地集中到少数人手中 and 越来越多的人丧失土地所有权的趋势继续恶化，南京国民政府一成立便启动了土地所有权改革，并采取了许多促进农业农村发展的政策和措施。一是土地改革与合作运动。

南京国民政府在成立之初，便颁布实施了《土地法》等相关法规，进行土地整理和租佃制度改良。从 20 世纪 30 年代初开始，南京国民政府在全国发起了一场自上而下的乡村合作运动，旨在振兴农业、发展农村。二是耕地开发和水利治理。采取保护或奖励、提倡与垦殖有关的各种合作社以及奖励移民屯垦等措施，继续鼓励垦荒。在鼓励垦荒的同时，政府还加大了水利建设的力度，成立了华北水利委员会、黄河水利委员会等机构，兴修了一批水利工程，改善了农田灌溉条件。三是推广应用农业生产技术。政府制定技术推广法规，组织成立专门机构，增设农业试验基地，重点在转化农林试验研究成果，扶助合作组织，举办种子、种畜和种苗繁殖场圃等方面加强推广。

从制度绩效看，南京国民政府主导的强制性土地制度变迁收效甚微，不仅没有扭转自耕农减少、佃农增加、农民无地化的趋势，反而使大地主、大官僚占有土地不断集中的趋势继续加强。究其原因，作为统治集团的南京国民政府，本身就是大地主、大官僚利益的代表，只能是旧有土地关系的维护者。

2.民间的乡村建设运动。以梁漱溟、晏阳初等为代表的一批知识分子发起的乡村建设运动，提出了创造农村新文化、重构农村社会组织、发展乡村工业、提高农民素质等一整套乡村建设理论，并在河北定县、山东邹平等地进行试验。

从乡村建设运动的结果看，虽然在个别地方取得了一定的成绩，但没有形成燎原之势，虽然名噪一时，但最终销声匿迹，终究没有逃脱失败的窠臼。究其原因，乡村建设运动是一场不触及农村根本制度安排和最深层次问题的改良运动，在政府有关农村强制性制度变迁收效甚微的情况下，试图通过自下而上的诱致性制度变迁来改变中国农村的状况，是难以走通的。

3.根据地的土地改革。中国共产党在根据地开展了土地改革运动。主要包括依靠贫雇农，联合中农，限制富农，消灭地主阶级，变封建的地主土地所有制为农民的土地所有制；主要方法是以乡为单位按人平均分配土地，以原占有耕地为基础，抽多补少，抽肥补瘦。

从根据地土地改革的成效看，中国共产党领导的以“打土豪、分田地”为核心的强制性制度变迁，打破了原有的土地占有格局，使根据地的农民获得了梦寐以求的土地，构建了有利于农民生活改善、农业生产发展、农村社会进步的制度，从根本上解决了积重难返的农村问题，极大地调动了广大农民的积极性，根据地的农业发展水平不断提高，为新中国成立后在全国范围内开展土地制度改革积累了经验。

（三）改革开放前

新中国的成立，实现了国家统一和民族团结，实现了由新民主主义到社会主义的转变，为大规模开展经济建设奠定了基础。在党和政府的领导下，农村进行了向社会主义基本经济制度的变迁，促进了农业生产发展和农村建设。

1.农村土地制度改革。新中国成立时，全国有 1/3 的地方已经完成了土地改革，还有 2.64 亿农业人口所在地没有进行土地改革，在全国范围内完成土地改革已成为新民主主义革命的重要任务之一。1950 年，中央人民政府颁布《中华人民共和国土地改革法》，决定在全国范围内开展土地改革。具体方法是以乡或相当于乡的行政村为单位，在原耕地占有的基础上按土地数量和质量及其位置远近，采用抽补调整的办法按人口平均分配。到 1953 年，完成土地改革的地方农业人口达 4.55 亿，约占全国农业人口的 90%，建立了以农户为基本单位的“耕者有其田”的制度。这次土地改革首次实现了在全国范围内按人平均分配土地，土地所有者拥有完整的所有权、使用权、处置权和收益权，土地边界清楚，产权界定明晰。

这次土地改革对中国政治和经济产生了重大而深远的影响。在政治上，这次土地改革使中国农

村的社会结构和政治结构发生了巨大变化；在经济上，以小块土地私有制为特征的家庭经济逐渐在中国农村经济生活中占据了主体地位。土地改革的成功，极大地调动了广大农民的生产积极性，解放和发展了农业生产力，粮食作物和棉花、油菜等经济作物的产量迅速达到和超过解放前的历史最高水平。

2.粮食统购统销制度。土地改革后，虽然中国粮食总产量稳定增长，但粮食消费需求却迅速增加，加之私商与政府的不合作以及存在的粮食投机行为，市场上反而出现了购销紧张的局面。1953年10月16日，政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，规定农民应按国家规定的品种、价格、数量将余粮售予国家，对城市居民采取组织供应或凭票购买。在实行粮食统购统销制度的同时，棉花、油料等其他农产品的统购统销制度也相继建立，形成了一个完整的农产品统购统销制度体系。

在粮食生产不能适应需求增长的情况下，实行统购统销制度对于保证供给、稳定市场，进而稳定整个社会秩序具有积极作用。但是，也应该看到，实行统购统销制度，隔断了农民同市场的联系，消除了价值规律对农业生产的调节作用，农民种什么以及如何处置产品都由政府安排，生产积极性受到了严重挫伤，对农业生产也产生了一定的负面影响。

3.农业社会主义改造。新中国最重要的农业生产组织制度变迁，就是对农业进行的社会主义改造，它经历了从互助组到初级社再到高级社的演进过程。土地改革以后，由于封建剥削造成的农业生产力水平低下以及长期战争造成的农村劳动力短缺，农村中出现了以“自愿互利、互助合作”为主要特征的农业生产互助组。互助组的发展，不仅对土改后农业生产的恢复与发展起到了重要的推动作用，也为大规模进行农业社会主义改造准备了一定的条件。与此同时，在一些地方农村还出现了以“土地入股、统一经营、两权分离、集体积累”为基本特征的初级农业生产合作社。在1951年底中央下达的一系列有关文件精神推动下，全国初级农业生产合作社有了较大发展。初级社的产生和发展，消除了农户个体经营的弊端，降低了农户生产经营的成本，实现了农业生产的规模经营，促进了农业生产发展。在初级农业生产合作社产生较好制度绩效的鼓舞下，毛泽东等领导人开始推动初级社向以“土地及其他所有财产集体化”为主要特征的高级农业生产合作社发展。到1957年，全国基本实现了高级合作化，农业社会主义改造基本完成。

总体来看，对农业进行的社会主义改造取得了积极成果，在农村建立了社会主义集体所有制，发挥了农业生产中协作劳动的优势，提供了开展农业基础设施建设和农业技术推广服务的有利条件，促进了农业生产力发展，为工业化的起步提供了重要条件。但是，也应该看到，合作化中高级社带来的农地产权制度的变化，使农户丧失了土地所有权、使用权、处置权和收益权，导致很多农民抵制合作化运动，出现消极怠工、“搭便车”等行为，在一定程度上又削弱了农业发展的潜力。

4.人民公社化运动。关于在中国农村建立“公社”或“大社”的设想，早在农业合作化运动中就已经开始萌芽。1958年8月至10月，中央先后4次发表关于人民公社的评价、决议等，掀起了建设人民公社的热潮。人民公社的组织特点是“一大二公”、“政社合一”和“多级管理”；人民公社的生产经营特点是统一经营、集中劳动；人民公社的分配特点是平均主义。

实行人民公社，在当时的历史条件下，对于动员农村资源、加强农业基础设施建设和发展农村集体经济等发挥了积极作用，但也产生了一些不利的影响：一是人民公社的“大办”运动，使大批劳动力和物资从农业中流出，造成农业生产资源严重不足，农民生产积极性和农业生产力遭受挫伤和破坏，对农业生产造成了严重损害；二是人民公社“共产风”泛滥，无偿平调农民和农村集体的大批财产，给当时的农业生产和农民生活带来了严重的影响，使农民生活陷入困难。

5.农业学大寨运动。1963年，大寨大队在国家经济困难时期，提出“不要国家救济款、救济粮、救济物资”的口号，自力更生、艰苦奋斗，依靠自己力量与穷山恶水做斗争。同年12月，周恩来在全国人大三届一次会议上所做的《政府工作报告》中指出，山西省昔阳县大寨大队是一个依靠人民公社集体力量，自力更生进行农业建设、发展农业生产的先进典型，并把大寨的基本经验概括为：政治挂帅、思想领先的原则，自力更生、艰苦奋斗的精神，爱国家、爱集体的共产主义风格。1964年，在中央的号召下，“农业学大寨”运动在全国蓬勃开展，对中国农业的恢复和发展起到了重要的促进作用。

“文化大革命”开始后，受极“左”思想的影响，大寨原先的基本经验被否定，大寨从农业的先进典型演变成了执行“左”倾错误的典型。大寨的一些具体做法，在一些地方被不切实际地照搬过来。例如，造“大寨田”，片面强调农业生产；实行按大队统一核算，强行改变经济核算单位，盲目从小集体过渡到大集体等。“文化大革命”以来的“农业学大寨”运动，在政治上、经济上、思想上都给全国各地带来了很大的危害。1980年11月，中共中央转发了山西省委《关于农业学大寨经验教训的初步总结》的报告，正式为“农业学大寨”运动画上了句号。

（四）改革开放后

党的十一届三中全会以来，中国的改革从农村开始，并率先在农村突破。从解放和发展生产力到改革和调整生产关系，从经济基础领域的改革到上层建筑领域的变革，从农业农村的发展到工农城乡关系的变化，农村各领域的改革都取得了巨大成就。农村改革带来了农村经济社会的历史性变化，有力地支持了中国经济社会的深刻变革，为中国成功实行经济体制转轨积累了宝贵经验。

1.实行家庭承包经营制度。1978年，安徽省凤阳县小岗村等地农民大胆实行集体土地“包产到户”，拉开了以农村土地制度改革为发端的农村改革的序幕。1980年9月，《中共中央关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》发布，由小岗村率先进行的以“包产到户”为主的农业生产责任制获得了中央最高决策层的认同。到1982年6月，全国93%的生产队都实行了家庭承包经营，实现了由人民公社集体经济制度到家庭承包经营制度的转变。

农村家庭承包经营制度具有以下几个基本特征：第一，除了农地的所有权仍归集体之外，农地的经营使用权基本上能下放的都下放给了农户；第二，在绝大多数情况下，农地是以生产队为单位按农户家庭的人口数平均分配来承包的；第三，农户承包土地的收益在做了必要的扣除之后，全部归农户所有；第四，农户根据自己的意愿使用土地和安排生产，基本上实现了自主经营。

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的确立，极大地调动了广大农民的生产积极性，解放和发展了农业生产力，造就了改革开放以来中国农业农村发展的第一个“黄金时期”。从农业发展看，1979~1984年，农业总产值年均递增8.98%，超过了新中国成立以后30年中的任何一个时期。从消除贫困看，中国农村贫困人口从20世纪70年代末的2.5亿人锐减到80年代中期的约1亿人，脱贫人口约1.5亿人。从城乡人民生活看，1978~1985年，农村居民人均收入和消费的实际增幅分别为169%和94%，城镇居民人均收入和消费的实际增幅分别只有98%和47%，城乡居民收入比从2.57:1降到1.86:1，生活消费支出比由2.93:1降到2.31:1，城乡差距明显缩小。

2.改革农产品流通体制。20世纪50年代实行的农产品统购统销制度，虽然对保证人民基本生活需要和积累工业化建设资金起到了重要作用，但随着农业生产的发展和政策环境的变化，这种制度的弊端也日益显露出来。统购统销体制下收购任务按行政区划下达，不利于农业的合理布局 and 产业结构调整；产品按品种由不同机构收购、按行政区划层层调拨，不利于按合理的经济流向组织农产品流通；主要农产品的收购和销售实行统一的计划价格，难以灵活地反映市场需求的变化，容易造

成产需失衡，甚至出现“越少越统、越统越少”的恶性循环。克服传统流通体制的弊端，通过改革建立新的流通体制，已刻不容缓。

改革农产品流通体制是从提高收购价格、调减收购品种和数量开始的。党的十一届三中全会建议，粮食统购价格从1979年夏粮上市时起提高20%，超购部分在此基础上再加价50%。在提高农产品统购价格的同时，国家还分品种、分步骤地逐步缩小了农产品统购派购的范围，调整了有关部门分类管理农产品的目录。到1984年底，实行统购派购的农产品由过去最多时的180多种减到只剩下38种，统购派购范围大大缩小。除实行计划管理的粮食、食油、棉花、棉短绒、生猪、紧压茶、黄红麻、绵羊毛、牛皮9个品种外，其余绝大多数品种都已相继放开。1985年1月，中共中央下发《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，全面取消了农产品统购派购制度，逐步放开了水产品、生猪、禽蛋和除大宗蔬菜以外的蔬菜市场，农产品购销体制进入了“双轨制”时期。实行“双轨制”的本意是利用市场调节机制促进农民收益和农产品产量增长，但由于相关制度不配套、实施机制不完善，结果是价格杠杆没能起到合理调节资源配置、激励农业发展的作用。1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制之后，农产品购销体制由“双轨制”开始向国家宏观调控下的自由市场购销体制转变。从1993年开始，国家出台了一系列政策措施，着力推进粮食和棉花流通体制改革。到2001年，棉花购销由国家垄断转变为市场化经营，棉花价格主要由市场决定，基本建立了国家宏观调控下主要依靠市场机制实现棉花资源合理配置的新机制。到2004年，粮食购销完全市场化，实行最低收购价政策，基本形成了统一、开放、竞争、有序的粮食市场体系。经过多年的改革和发展，农产品流通体制改革终于走上了市场化的道路。

随着农产品流通体制改革的深入推进，培育形成了以供销社合作社、农民专业合作社、农村经纪人、个体运销户等为主体的多元化市场，建立健全了包括农村集贸市场、农产品批发市场、期货市场、商超物流等在内的市场体系，建立完善了国家农产品宏观调控机制，加强改善了农产品市场信息服务，有力地促进了农业生产发展和农民收入增长。

3. 乡镇企业异军突起。乡镇企业的前身是社队企业，在原有的经济体制和发展格局下成长十分缓慢。随着家庭承包经营制度的普遍推行，农村有大量的富余劳动力需要转移；城市工业的发展和结构调整，又难以适应城乡居民生活消费多样化的要求；农村集体经济的积累和农户收入水平的提高，也为乡镇企业发展提供了资金来源。1984年1月，中共中央下发《关于1984年农村工作的通知》，鼓励农民向各种企业投资入股，鼓励集体和农民将资金集中起来，联合兴办各种企业。同年3月，中央下发《关于开创社队企业新局面的报告》，一是将“社队企业”改称为“乡镇企业”，明确由原来的“两个轮子（社办、队办）一起转”改为“四个轮子（乡办、村办、联户办、户办）一起转”；二是突破了“三就地”的限制，乡镇企业可以广泛外引内联。在中央政策的大力支持下，乡镇企业得到快速发展。

1987年6月，邓小平对乡镇企业给予了高度评价：“农村改革中，我们完全没有预料到的最大的收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出来搞多种行业，搞商品经济，搞各种小型企业，异军突起。”乡镇企业的发展，带动了农村非农产业发展，促进了农村劳动力转移就业，增加了农民收入，实行以工补农，对推进农村工业化和农业现代化发挥了重要作用。

随着乡镇企业的改革和发展，1997年，《乡镇企业法》颁布，以法律的形式明晰和理顺了乡镇企业的产权关系。随着市场经济的发展，尤其是进入买方市场后，乡镇企业发展速度明显放缓、效益滑坡，市场竞争压力不断向企业内部传导，促使乡镇企业进行各种形式的产权制度改革。到2006年9月，全国168万家乡镇企业中95%实行了产权制度改革，其中，20万家转成了股份制和股份合

作制企业，139 万家转成了个体私营企业，乡镇企业已逐步向现代企业过渡。

4.改革农村税费制度。20 世纪 90 年代以来，随着农村经济与社会事业的发展，基层财力支出缺口不断增大，各种收费不规范的问题日益突出，农民负担日趋加重。一方面，农村“三乱”普遍存在且问题突出。中小学学生就学、农民建房、农民结婚登记时的搭车收费情况比较严重，向农民集资修建道路、兴修水利、办电等现象比较普遍，一些地方平摊农业特产税、屠宰税等问题严重，不切实际的达标升级活动屡禁不止。另一方面，高估虚报农民纯收入，多提村提留和乡统筹费。一些地方为了多提村提留和乡统筹费，在农民纯收入统计上弄虚作假，虚增收入，变相加重了农民负担。为制止农民负担恶性增长，中央决定从 2000 年起进行农村税费制度改革。

2000 年，中央决定在安徽全省进行农村税费改革试点。改革的主要内容是：取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资，取消屠宰税，取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税政策，调整农业特产税政策；改革村提留使用办法。2002 年，农村税费改革试点扩大到河北等 16 个省（区、市）；2003 年，在全国普遍开展农村税费改革试点工作。从 2004 年开始，农村税费改革进入一个新的阶段。中央决定，2004 年，农业税税率降低 1 个百分点，取消除烟叶外的农业特产税，并选择吉林、黑龙江两省进行全部免征农业税试点。2005 年，中央确定在国家扶贫开发重点县进行免征农业税试点，在其他地区进一步降低农业税税率，在牧区开展取消牧业税试点，当年已有 28 个省（区、市）全部免征农业税。2005 年 12 月，全国人大废除了从 1958 年开始实施的《农业税条例》；2006 年，中央决定在全国范围内全面取消农业税。从此，在中国延续 2600 多年的皇粮国税退出了历史舞台！

农村税费改革是新中国成立以来继农村土地改革、实行家庭承包经营之后的又一重大改革。进行农村税费改革，依法调整和规范国家、集体与农民的利益关系，将农村的分配制度进一步纳入法治轨道，堵住了加重农民负担的口子，农村干群关系得到了明显改善，促进了农村经济发展和农村社会稳定。一是开展农村税费改革，理顺农村分配关系，大幅度减轻农民负担，进一步调动了农民的生产积极性，拉开了新时期农村改革的序幕；二是农村税费改革从试点起步到全面取消农业税，通过配套推进乡镇机构、农村义务教育管理体制和县乡财政管理体制的改革，从根本上消除了农民负担反弹的隐患，不仅跳出了“黄宗羲定律”的怪圈，而且给广大农民带来了越来越多的实惠；三是从治理农村“三乱”到取消农业税再到推进农村综合改革，从调整生产关系到改革上层建筑，为建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制机制、加快形成城乡经济社会发展一体化新格局奠定了制度基础。

5.实行统筹城乡发展方略。进入新世纪以来，随着工业化的深入发展和城市化的快速推进，中国城乡经济社会发展不协调的问题日益突出，到 2002 年，城乡居民收入差距达到 3.11：1，城乡居民消费差距达到 3.61：1，城乡基础设施和社会事业等方面的差距更加明显，制约城乡协调发展的深层次矛盾十分突出。从市场因素看，资源要素自发地向高收益高回报的产业和区域流动，从农业转向工业、从农村流入城市；从制度约束看，长期形成的城乡二元结构短期内还难以改变，有些方面改不动，有些改革难落实，传统体制仍然在许多方面以多种方式顽固地发挥作用。针对中国工农城乡发展不协调和二元结构严重制约经济社会发展的突出矛盾，党和政府做出了实行统筹城乡经济社会发展的重大决策。党的十六大首次提出统筹城乡经济社会发展，开启了破除城乡二元体制的历史进程。党的十六届三中全会把统筹城乡发展摆在“五个统筹”之首，提出建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制。党的十七大提出建立“以工促农、以城带乡”的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。党的十七届三中全会进一步提出建立促进城乡经济社会发展一体化的制度，

并对如何统筹城乡发展做出了部署和安排。

在统筹城乡发展战略的指导下，中央出台了一系列政策和措施。一是推动公共财政覆盖农村，大幅度增加“三农”投入；二是推动城乡公平税赋，全面取消农业税费；三是推动工农业协调发展，实行粮食直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴和粮食最低收购价政策；四是推动城乡基本公共服务均等化，实行农村免费义务教育、新型农村合作医疗和农村社会养老保险、农村最低生活保障制度；五是推动城乡基础设施一体化，开展农村饮水安全、农村电网、农村公路、农村沼气、农村危房改造建设；六是推动城乡平等就业，建立城乡统一的劳动力市场和住房与社会保障制度。

统筹城乡经济社会发展，使中国农村经济社会发生了历史性的变化，农业农村发展进入改革开放以来第二个“黄金时期”。经过几年的探索和努力，粮食产量实现了半个世纪以来的首次“八连增”，农民收入实现了连续八年较快增长，改善民生的力度逐步加大，农村公共事业快速发展，农村发展活力持续增强，农村社会保持和谐稳定。实践表明，统筹城乡发展的基本方略、政策体系和制度框架已基本形成，中国在统筹城乡发展的道路上已迈出了坚实的步伐。

三、当前问题分析

进入新世纪以来，随着工业化的深入发展、城镇化的快速推进，中国总体上已进入“以工促农、以城带乡”，构建新型工农、城乡关系的发展阶段；随着农产品市场化和农业生产国际化程度的加深，中国已到了加快改造传统农业、发展现代农业、推进中国特色农业现代化的关键时刻；随着城市的发展、工业的转型升级、农业的结构变革，中国正处在着力破除城乡二元结构、加快农村发展、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。在新阶段，受外部环境变化的影响和内部发展因素的制约，中国在发展现代农业、建设新农村、促进工农城乡协调发展方面还面临着不少挑战和问题。

（一）现代农业发展

在中国农业生产方式、产业结构、经营主体、市场结构、技术条件、政策环境发生深刻变化的背景下，加快发展现代农业还存在着一些突出问题。

1.土地和水利。中国耕地面积自1957年以来一直呈现净减少的趋势，并且该趋势在20世纪80年代以来进一步强化。2009年，人均耕地面积1.37亩，不足世界平均水平的1/3。中低产田比例超过70%，生产能力大于每亩粮食产量1000公斤的耕地仅占6.1%。由于土地资源的无序开发和不合理使用，中国耕地、草场质量加速退化，水土流失、沙漠化、石漠化严重。2008年，仅水土流失面积就达356.92万平方公里，占国土总面积的37.2%。

目前，中国人均淡水资源只有2200立方米，仅为世界平均水平的1/4，是全球13个人均水资源最贫乏的国家之一。中国每年缺少灌溉用水300亿立方米，占缺水总量的83.8%。农田水利设施建设严重滞后，农田灌溉严重缺水。中国耕地有效灌溉面积为8.68亿亩，54%的耕地因缺少灌溉条件成为“望天田”；全国有3.7万多座水库存在病险隐患，60%的排灌工程设施需要维修。农业灌溉用水利用率仅为45%，浪费比较严重。

2.肥料和种子。改革开放后，中国奇迹般地用不到世界10%的耕地养活了世界20%的人口。与上述成就相伴的是农用化学品的过量使用，包括化肥、化学农药等。中国耕地面积不到世界总量的10%，化肥施用量却接近世界总量的1/3。中国化肥的当季利用率为30%~40%，比发达国家低20~30个百分点。农民大量使用化肥，农家肥、绿肥、生物肥使用大幅减少，导致土壤有机质含量下降、土壤退化板结严重。

目前，中国种子企业众多，但规模普遍较小，产业集中度不高，市场占有率较低，缺乏竞争力强的大型种子企业。中国种子产业自主创新能力弱，缺乏突破性的品种，特别是蔬菜品种和奶牛、猪、鸡等畜禽品种繁育水平落后，主要依靠国外供种。种子生产、加工、储藏技术和设备落后，种子培育、繁殖、推广应用等环节严重脱节。

3.政策制度环境。首先，从农业和农村资金投入看，2000~2010年，中国农村固定资产投资占全社会固定资产投资的比例持续下降，由20.3%下降到13.2%，下降了7.1个百分点。从投资来源看多部门多渠道，从资金和项目管理看多部门多环节，从资金使用看没有得到有效整合，造成资金使用效率不高。

其次，从市场和价格调控机制看，农产品市场和价格信息统计体系建设滞后，主要农产品市场供求和价格信息采集、发布时效性差，权威性不足；农产品市场监测预警机制不健全，对市场和价格变化的态势分析不深入，缺乏连续性、系统性的预测预警分析；农产品市场宏观调控制度不完善，储备布局不合理，储备规模较小，吞吐调节和进出口调节不及时；农产品质量安全监管体制机制不健全，部门分割和条块分割的问题比较突出，还没有建立起完善的农产品市场准入、产品质量追溯和违规惩治制度。

第三，从农业补贴政策看，现行的制度设计还需要调整和完善。一是财政补贴资金规模总量偏小，远未达到WTO《农业协定》中“黄箱补贴”允许的8.5%的水平。二是在补贴品种和标准的确定上，未能处理好同一区域替代作物的比价关系。三是部分品种补贴不稳定。例如，2007年，为应对猪肉价格大幅上涨出台了能繁母猪补贴政策，2009年猪肉价格大幅下跌时就暂停了这项政策，而在2011年猪肉价格大幅上涨时又恢复了这项政策，导致猪肉价格更大幅的波动。

第四，从农业经营制度和行政管理体制看，一是家庭经营与统一经营不完善。从家庭经营看，先进技术的推广应用不足，农业劳动生产率较低，农业生产集约化水平不高。从统一经营看，农户之间的联合与合作发展还远远不够，多元化、多层次、多形式的经营服务体系还没有形成，农业组织化程度不高。二是农业行政管理体制条块分割比较严重。以粮食为例，生产、加工、流通、贸易、市场建设、检验检疫、资金供应、宏观调控等职责，涉及农业部、商务部、国家发展和改革委员会、财政部、工业和信息化部、粮食局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理局、中国储备粮管理总公司、中粮集团有限公司、中国农业发展银行、国家开发银行、省级人民政府等，存在着条块分割和部门管理脱节的突出问题。

4.农业生产服务。首先，从农业科技创新和技术推广看，中国农业科技研发和推广应用能力不高，2010年，中国农业科技贡献率为52%，与世界发达国家70%~80%的先进水平相比，还存在着较大的差距。一是农业科技创新投入不足。2009年，中国农业科技投入仅相当于农业总产值的0.5%，低于欠发达国家1%~2%的平均水平，与发达国家3%~5%的平均水平相差更远。二是农业科技管理体制不完善，科研机构重复设置，科研资源较为分散，科研体系条块分割严重，产学研、农科教脱节问题突出。三是农业技术推广应用能力较低，专业型、特色型的农技人员少，农技人员知识老化，农技推广渠道狭窄，主要依靠基层农技推广机构，调动和发挥科研院所、高等院校开展农技推广的作用不够，农业科技成果转化应用率仅为30%~40%，比发达国家低20~30个百分点。

其次，从农业机械化发展水平看，中国农业机械装备水平不高。2010年，中国耕种收综合机械化率为52%，部分品种作物生产的机械化率更低，与发达国家相比还有很大的差距。一是农机研发投入低，开发、制造能力弱，新技术、新机具发展缓慢。二是农业机械装备结构不合理，先进适用的农机具比较少，农机具配套不合理。三是农机化服务网络不健全，缺乏服务手段，服务水平较低，

农机与农艺脱节等问题突出。

第三，从农产品市场流通建设看，基础设施较为落后，市场体系不健全，服务水平不高。一是农产品流通设施建设明显滞后，大型仓库、冷库、冷链运输设备发展较慢，质量检验检测设备配套不足，交易市场设施不完善，信息管理设备落后，市场体系不健全。二是农产品流通组织发展较慢，农产品供求信息发布滞后，农产品物流成本较高，产销脱节问题比较突出。

第四，从农业社会化服务体系看，服务体系不健全，组织架构存在断层，服务网络覆盖面小。基层公益性服务机构不健全，服务人员的经费保障和社会保障还没有完全落实，服务人员专业素质不高，服务能力不强，管理体制不顺，条块分割严重。各类经营性服务组织发展不快，规模较小，服务内容、服务方式和服务质量不能满足农民的需要。

（二）新农村建设

受农业和农村资金投入不足的影响，资金和项目管理体制不完善的约束，加快社会主义新农村建设还存在着一些突出矛盾。

1.农村经济发展。从农产品加工业发展状况看，目前，中国农产品加工业水平不高，产业链不健全，大宗农副产品大多以原料和初级产品形式直接进入市场；中小型企业比重大，自主创新能力弱，质量控制体系不完善。2010 年底，中国农产品加工转化率只有 50%左右，而发达国家大都在 80%以上；中国农产品加工产值与农业产值的比例为 1.7：1，低于发达国家 4：1 的水平；中国加工食品总值约占饮食消费总值的 25%，而发达国家高达 90%左右。从农业生产和农民生活服务业的发展状况看，农产品储藏运输、市场营销、技术研发推广、信贷担保等农业生产性服务业发展滞后；家政、养老、旅游、娱乐等农民生活性服务业发育缓慢。从农村区域经济发展水平看，县域经济发展缺乏财力，发展活力不足，没有形成企业集中、产业集聚的规模效应；一些农村地区特别是粮食主产区、石山地区和草原牧区等，由于体制政策的影响和资源条件的约束，经济社会发展水平还明显滞后于其他地区。

2.农村基础设施。农村基础设施的建设水平难以满足农村生产生活的需要。目前，全国仍有 1.7 亿左右规划内农村人口尚未解决饮水安全问题，农村电网老化失修，部分农村地区农民出行难的问题还没有得到解决，还有相当部分农户仍在危房居住，农村信息化水平偏低。建管机制不健全使农村基础设施水平难以快速提升。农村基础设施后期管护机制不健全，养护责任落实不到位，缺乏后续投入和维护管理，老化失修现象较为普遍，直接影响其使用效果和使用年限，难以长期发挥效益。

3.农村社会事业。农村义务教育投入不足，教师整体素质亟待提高。农村中小学公用经费保障水平明显偏低，相当一部分农村地区中小学校舍、教学设施、仪器设备达不到国家规定的基本标准，农村骨干教师严重缺乏。农村医疗卫生条件较差，医疗保障水平低。农村三级医疗卫生体系建设滞后，县乡村医疗机构条件差，设备落后，医疗卫生队伍水平偏低。新型农村合作医疗保障水平低，绝大部分地区都以保大病住院为主，门诊补偿比例低；住院报销比例不高，报销封顶额偏低；患有慢性病、处于大病术后康复期等情况的农民得不到有效保障。社会保障水平偏低，制度不完善。农村养老保险覆盖面低，2009 年，享受养老保险的农村人口仅有 1500 万；养老标准偏低，基础养老金每人每月仅为 55 元。农民工社会保障制度建设滞后，社保缴费时间相对较长，社保关系跨区域转移接续困难，农民工参保率低。

4.社会管理和公共服务。乡村治理机制不完善。一方面，乡镇机构职能错位、缺位、越位问题并存。乡镇政府片面重视经济增长，忽视乡村公共服务和社会管理；延续传统管理模式，依法行政意识不强，例如，乡镇直接干预村庄自治事务。另一方面，村民自治制度执行难。民主选举受到宗

族、派性势力的干扰和影响严重；村庄事务的决策权和管理权方面存在村干部等少数人控制的问题，农民的参与权、决策权受到忽视，村民会议、村民代表会议缺少权威；民主监督机制发育滞后，村务公开名不符实，公开内容不真实不具体，公开时间不及时，民主理财等监管措施流于形式、难以执行；村级公益事业建设方面“一事一议”筹资难以有效组织和落实。

社会管理制度不健全。当前，农村利益分化加剧，人口流动加快，乡村社会治安情况有所恶化，由征地、移民安置、资源权属纠纷、环境污染等引起的矛盾纠纷增多，群体性事件屡有发生。乡镇流动人口管理、社会治安联防等制度建设相对滞后，基层纠纷调解、信访等制度不完善，公共危机应对和防范机制不完善，缺乏有效应对和化解各种纠纷的能力和手段。

（三）工农城乡协调发展

在中国工业化、城镇化深入发展，农业市场化、国际化程度加深的背景下，实现工农、城乡协调发展还面临不少挑战和问题。

1. 农业产值份额与就业份额非均衡递减。从产业结构和就业结构的演进过程看，中国农业就业结构的变化明显滞后于产业结构的变化。2010年，中国农业增加值占GDP的比重为10.1%，农业从业人员占全部从业人员的比重为36.7%，就业结构与产业结构偏差值为26.6个百分点。就业结构转换滞后于产业结构转换，把大量人口留在农村，把大量劳动力留在农业，农业规模经营难以发展，农业现代化进程难以加快，也在一定程度上迟滞了城镇化进程。

2. 农业与工业劳动生产率差距扩大。2010年，中国农业相对劳动生产率为1.45，工业相对劳动生产率为8.59，工业劳动生产率是农业劳动生产率的5.9倍，比1990年扩大了37.9%。工农业劳动生产率差距扩大，造成了农业比较效益低，影响了农业现代化的顺利推进，也削弱了工业化持续健康发展的基础。

3. 土地非农化与人口非农化非均衡递增。进入新世纪以来，中国出现了“农民非农化”和“农地非农化”不均衡的矛盾和问题。2000~2010年，中国城镇的建成区面积增加了50%，包括农民工在内的城镇人口增加了26%，城镇人口密度大幅下降。中国的“半城镇化”问题也十分突出。2010年，中国城镇人口6.7亿人，其中进城务工人员1.45亿人，他们既没有城市户口，又没有稳定的住房，也没有与城市居民一样的社会保障，仍处于“候鸟式”的迁移状态。

4. 城乡居民收入与消费差距扩大。2010年，中国城镇居民人均可支配收入19109元，农民人均纯收入5919元，城乡居民收入差距为3.23倍；如果计入城镇居民享有的各种补贴、劳保福利和社会保障等隐性收入，同时剔除农民收入中不能转化为消费的部分，城乡居民收入差距可能在5倍以上。2010年，中国城镇居民人均生活消费支出13471元，农村居民人均生活消费支出3859元，城镇居民是农村居民的3.5倍；城镇居民恩格尔系数是35.7%，农村居民恩格尔系数是41.1%，农村居民比城镇居民高出约5个百分点。城乡居民消费差距扩大已成为影响中国经济增长的主要因素，农村市场需求不足严重制约着国民经济持续健康快速发展。城乡居民收入差距持续扩大，一直是影响中国居民总体收入差距的主要因素，已成为影响社会和谐的重要因素。

5. 农业和农村要素资源短缺与持续向工业和城镇流出。由于农业比较效益低、自身积累慢，加上长期以来对农业投资不足，中国农业要素资源严重短缺。受市场驱动和资本趋利因素的影响，农业和农村要素资源大量向工业和城镇流动。一是大量的耕地被征占。中国耕地面积由1996年的19.5亿亩下降到2010年的18.25亿亩，平均每年减少近900万亩，其中相当一部分流入工业部门和城镇地区。二是农村劳动力大量流出，尤其是高素质的青壮年农村劳动力快速流失。据调查，到2011年三季度末，中国农村外出就业劳动力达1.64亿人；据全国农村固定观察点调查，到2011年5月

末，1980年以后出生的新生代农民工占全部农民工的53.6%。农村劳动力的大量流出，导致“农村空心化，农业副业化，人口老龄化”问题突出。三是农村资金持续外流。据初步估算，全部金融机构从农村吸收的存款远远大于向农村发放的贷款，到2006年末，从农村净流出的资金达1.2万亿元。

四、发展思路

根据党的十七大提出的实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，党的十七届三中全会和五中全会对今后一个时期农业农村发展提出的新任务是：推进农业现代化，加快新农村建设，形成城乡经济社会发展一体化新格局，同步推进工业化、城镇化和农业现代化。针对新时期新任务，笔者对当前和今后一个时期中国农业发展和农村建设，提出以下四个方面的发展思路：

1.调整国民收入分配结构，加大农业农村资金投入力度。要继续坚持“工业反哺农业，城市支持农村”和“多予少取放活”的方针，加强对农业和农村的支持和保护。一是增加农业固定资产投资，重点用于农田水利、林草生态、耕地质量、机耕道路、仓储物流、农产品市场和农村基础设施建设等方面，提高农业固定资产投资比重。二是按照“总量持续增加、比例稳步提高”的要求，增加财政支农资金投入，完善农产品价格支持政策，进一步提高收入性综合补贴标准，确保国家财政农业总投入的增长幅度高于国家财政经常性收入的增长幅度。三是加大农村金融支持力度，加快发展村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款组织等，改革农业和农村贷款担保抵押方式，完善农业保险补贴政策。四是改革支农资金管理体制，完善支农资金和项目管理办法，提高支农资金使用效率；采取税收、补贴、贴息等政策措施，引导社会资金投向农业和农村。

2.加快发展现代农业，推进农业现代化。要把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把保障主要农产品有效供给和促进农民增收收入作为主要目标，把科技进步和技术创新作为重要支撑，把推进农业和农村经济结构战略性调整作为主攻方向，把改革创新农业农村经营体制机制作为强大动力。一是完善现代农业产业体系，优化农业产业布局，支持农业产业化经营，加快发展农产品加工业和流通业。二是加快建立与现代农业产业体系发展相适应的现代农产品市场流通体系，大力发展现代流通方式和新型流通业态，保障国内农产品供给和农业产业安全，提升农业素质和国际竞争力。三是加强农业公共服务能力建设，积极培育多元化的农业社会化服务组织，健全农业社会化服务体系。四是转变农业发展方式，推动农业技术集成化、劳动过程机械化、生产经营信息化，促进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化。

3.加快新农村建设，促进城乡一体化发展。要按照推进城乡经济社会发展一体化的要求，着力改善农业农村生产生活条件，增强农业农村自我发展能力。一是加强农业基础设施建设，把农田水利建设作为重点，加大资金投入，完善建设管护机制。二是加强农村基础设施建设，继续加大对农村饮水、用电、公路和房屋建设的支持力度，统筹农村生产生活基础设施、服务设施和公益事业建设。三是全面提升农村公共服务水平，大力发展农村教育，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系和医疗保障体系，加快健全农村社会保障体系，促进城乡社会保障一体化发展。四是坚持和完善农村基本经营制度，完善城乡平等的要素交换关系，推进省直接管理县的体制改革，加快农业行政管理体制改革，为农业农村发展提供制度保障。

4.发挥工业化城镇化的支持带动作用，促进“三化”同步发展。加快转变经济发展方式，适时调整工业化和城镇化发展战略，促进工业化、城镇化与农业现代化融合发展。一是统筹城乡非农产业发展，支持和引导城市工业发展农产品加工业，引导和鼓励东部劳动密集型产业向中西部地区转移，扶持农民工创业带动就业，支持农村个体工商户和私营企业发展。（下转第42页）

- 23.Menezes-Filho, Naércio and Vasconcellos, Ligia: *Has Economic Growth Been Pro-poor in Brazil? Why?*, paper prepared as part of the Operationalizing Pro-poor Growth Work Program co-funded by AFD, BMZ, DFID and The World Bank, 2004.
- 24.Moreno-Dodsonand, Blanca and Wodon, Quentin: Public Finance for Poverty Reduction: An Overview, in Moreno-Dodson, Blanca and Wodon, Quentin(eds.), *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*, The World Bank, Washington, D. C., 2008.
- 25.Ravallion, Martin and Datt, Gaurav: Why Has Economic Growth Been More Pro-poor in Some States of India than Others?, *Journal of Development Economics*, 68 (2): 381-400, 2002.
- 26.Ravallion, Martin and Chen, Shaohua: China's (Uneven) Progress against Poverty, *Journal of Development Economics*, 82 (1): 1-42, 2007.
- 27.Shorrocks, Anthony and van der Hoeven, R.: *Growth, Inequality, and Poverty*, Oxford University Press, 2004.
- 28.Surjit, Bhalla: *Imagine There Is No Country: Globalization and Its Consequences for Poverty*, Washington, D.C.: Institute of International Economics, 2001.
- 29.West, Loraine A. and Wong, Christine P. W.: Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services, *Oxford Review of Economic Policy*, 11(4): 70-84, 1995.

(作者单位: 华中科技大学管理学院)(责任编辑: 张妮妮)

(上传第 15 页)二是调整优化产业布局,促进地区间合理分工,推动企业集中和产业集聚,支持劳动密集型产业、农产品加工业向县城和中心镇集聚,推动形成城乡分工合理的产业发展格局。三是深化城市社会管理体制改,充分尊重农民在进城或回乡问题上的自主选择权,切实保护农村转移人口的承包地、宅基地等合法权益;深化城市户籍管理制度、就业制度、住房制度和社会保障制度改革,保障城乡平等的公民权利。四是加强农村劳动力转移就业培训和就业信息服务,加快建立政府补助、面向市场、多元办学的职业培训机制,加强与用工企业合作开展订单培训、定向培训、岗位技能培训,着力提高农村劳动力转移就业能力,拓展就业渠道,促进农村劳动力转移就业。

参考文献

- 1.农业部农村经济研究中心分析研究小组:《“十二五”时期农业和农村发展面临的挑战与选择》,《中国农村经济》2010年第8期。
- 2.宋洪远(主编):《农村改革三十年》,中国农业出版社,2008年。
- 3.宋洪远、赵长保、张海阳:《中国农村改革回顾与展望》,载农业部农村经济研究中心(编):《中国农村改革过去与未来》,中国农业出版社,2008年。
- 4.严中平:《中国近代经济史统计资料选辑》,科学出版社,1955年。
- 4.杨德才:《中国经济史新论(1840-1949)》,经济科学出版社,2004年。
- 5.杨德才:《中国经济史新论(1949-2009)》,经济科学出版社,2010年。
- 6.董辅初:《中华人民共和国经济史》,经济科学出版社,1999年。
- 7.虞和平:《20世纪的中国——走向现代化的历程(经济卷 1900-1949)》,人民出版社,2010年。
- 8.世界银行:《中国长期发展的问题和方案——从现在起到2000年的农业》,中国财政经济出版社,1987年。
- 9.世界银行:《农村发展——从观念到行动》,打印稿,1998年。
- 10.世界银行:《2008年世界发展报告——以农业促发展》,清华大学出版社,2008年。

(作者单位: 农业部农村经济研究中心)(责任编辑: 小林)