

失地农民权益保障研究

——以发展吉林玉米经济为例

李光宇 金兆怀 杨 晶 著

吉林大学出版社

失地农民权益保障研究

——以发展吉林玉米经济为例

李光宇 金兆怀 杨 晶

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

失地农民权益保障研究：以发展吉林玉米经济为例/
李光宇, 金兆怀, 杨晶编著, —长春: 吉林大学出版社,
2008.4

ISBN 978-7-5601-3736-0

I. 失… II. ①李…②金…③杨… III. ①玉米-作物
经济-经济发展-法规-研究-吉林省 ②农民-社会保
障-法规-研究-吉林省 IV.D927.340.244 F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 061188 号

书 名：失地农民权益保障研究——以发展吉林玉米经济为例
作 者：李光宇 金兆怀 杨 晶

责任编辑、责任校对：刘子贵

吉林大学出版社出版、发行

开本：850×1168 毫米 1/32

印张：12.625 字数：320 千字

ISBN 978-7-5601-3736-0

版权所有 翻印必究

社址：长春市明德路 421 号 邮编：130021

发行部电话：0431-88499826

网址：<http://www.jlup.com.cn>

E-mail: Ljlup@mail.jlu.edu.cn

封面设计：李震宇、王天佳

长春税务学院印刷厂 印刷

2008 年 7 月 第 1 版

2008 年 7 月 第 1 次印刷

定价：32.00 元

前 言

提起玉米,那是吉林省人民的骄傲。吉林省松嫩平原是世界三大黄金玉米带之一,玉米产业一直是吉林省传统的优势产业,种植面积占耕地面积一半以上,年产量占粮食总产的七成,产值占农业总产值三成;其人均占有量、商品量、调出量、出口量连续多年居全国首位。玉米是吉林粮食的主打品种,具有得天独厚的生产优势和商品优势。历史就是这样充满着戏剧性,不管是以土地为生也好,还是走出土地也好,农民生存和发展的命运与玉米经济总是那样息息相关。

从农产品深加工的角度看,玉米具有十分重要的基础性作用。作为“综合利用之王”,玉米的用途极为广泛,既可以做口粮,又可以做饲料,还可以做工业原料。目前,世界上畜牧业发达的国家,几乎都与发展玉米配合饲料密切相关。美国的玉米带既是玉米主产区,也是生产畜产品最多的地区。改革开放以来,吉林省畜产品从大量调入到大量调出,并在较短的时间发展成为农村经济的支柱产业,也主要得益于玉米产量大,饲料充足。随着玉米产量的增加和人们食用玉米的减少,世界上兴起了以玉米为原料的现代工业,玉米已被广泛应用于淀粉、化工、医药、燃料、食品等各个工业领域。目前,美国玉米加工多达 20 多个产业,4000 多种产品。吉林省以玉米为原料的加工企业发展也比较快,年加工转化能力近百亿斤。如果没有玉米做基础,吉林省的畜牧业和农产品加工业就不会有今天这样好的形势,农村劳动力转移也就无从谈起。

从富民强省的角度看,抓好玉米经济是实现农民增收,地方财力增强的重要途径。过去吉林省中西部地区农民收入 70% 来源于粮食生产,主要是来源于玉米生产。但农业发展进入新阶段以

后,再靠增加产量和提高粮食价格增加农民收入已不现实。从未来发展看,解决农民增收的根本途径,在于发展非农产业,在于保障离开土地农民的合法权益。作为粮食主产区来说,主要是发展农产品加工业,关键是抓好玉米的精深加工,以此来带动畜牧业和农村二三产业的快速发展。

从发挥资源优势角度看,搞好玉米经济是吉林省的必然选择。农业生产受制于自然条件。吉林省是国家确定的首批生态建设示范省,具有优质的生态资源。东部是长白山原始森林生态区,中东部是丘陵次生植被生态区,西部是草原湿地生态区,中部是松辽平原生态区。生态环境类型多样,生态系统完整,长白山区不但动植物资源丰富,而且为松辽平原提供了天然保护屏障。中部与美国黄金玉米带处于同一纬度,气候条件、地理条件都非常适合种植玉米。这是自然界赐予吉林省的资源秉赋,是吉林省的优势。农民失去了土地,就意味着失去了自然界的这些馈赠,更要求法律的保障来弥补。

吉林省地处世界黄金玉米带,大面积种植玉米是大自然赐予的资源禀赋,是不可多得的地域优势。从生产成本上看,目前每公斤玉米的物化成本低于全国平均水平,与市场价格相比,仍有一定的获利空间。从产品质量看,都是非转基因产品,特别是经过人工晾晒的活性玉米在国际市场上很受欢迎。所以应把玉米产业作为一张"王牌"去打。新形势下玉米作为粮食类作物中的综合利用之王,不仅是人类的重要食物来源,而且是重要的工业原料,还是发展畜牧业的主要饲料,用途极为广泛。玉米作为工业原料或饲料,每加工转化一次都增加了附加值,对工业、畜牧业乃至整个国民经济都产生了巨大的拉动作用。在这一过程中,运用法律手段,通过制度建设促进玉米经济的良性循环就成为必然的选择。玉米经济发展起来了,农民也就可以稳定地从农村走出来。

玉米是吉林省第一大农作物。玉米及以玉米为原料的畜牧业、加工业是吉林省农村经济乃至整个国民经济的支柱产业,在全

省经济建设中处于重要地位。随着粮食市场供求关系的变化,玉米的战略物资属性相对弱化,经济属性越来越强,这是一个重大变化,给吉林省发展玉米及以玉米为原料的加工业、畜牧业乃至深化粮食流通体制改革提出了新的要求。适应这样的要求必须创新工作思路。应当切实转变数量增长型的粮食观,用工业理念、工业思维统领玉米经济工作,适应这样的要求必须创新工作抓法。把玉米经济作为一项工程,系统抓好科研、生产、加工、转化和流通等各个环节的建设,增强产业关联度。适应这样的要求必须转变工作方式。要切实打破条块分割,强化服务职能,努力营造有利于玉米经济发展的外部法律制度环境,推动玉米经济健康持续发展。促使失地农民能够较快地适应农村快速发展形势对劳动力需求的需要,在玉米经济发展中迅速找到自己新的发展机会。

笔者曾在吉林省农委工作多年,本书当中引用的资料和数据大部分由省农委综合处提供,还有一小部分来自作者的过去工作积累。

本书作为最终研究成果,得到了吉林省社科规划办、省教育厅、长春税务学院法学系的资金支持。

吉林省社会科学基金项目

项目负责人:李光宇

项目编号:2008Bfx21

目 录

第一章 吉林玉米经济本体概述.....	1
第一节 吉林玉米经济的功能分析.....	3
第二节 吉林玉米经济的历史考量.....	6
一、历史回顾	6
二、历史分析	9
三、相关参数分析.....	16
第三节 吉林玉米经济的行为约束机制	18
一、经济全球化的影响.....	18
二、机遇与风险.....	22
三、经验分析.....	25
四、政府的博弈选择.....	28
第四节 吉林玉米经济的行为选择	29
一、综合效益开发.....	30
二、积极开拓市场.....	32
三、加强生态兴农.....	36
四、推进农村金融改革.....	37
第五节 吉林玉米经济的国际发展态势	38
一、日、韩肉类市场的状况和开发潜力	41
二、开发日、韩肉类市场要解决的关键问题	43
第六节 吉林玉米经济的制度依赖	44
一、涉农部门依法合作.....	44

二、培植新兴法律主体·····	45
三、加快技术进步·····	46
四、完善流通环节·····	47
第二章 吉林玉米经济的工业化·····	49
第一节 农民增收需求的拉动·····	49
一、农民的迫切要求·····	49
二、“三农”裂变·····	59
三、结构调整·····	64
四、农业产业化经营·····	67
五、法律政策环境·····	68
第二节 玉米经济工业化的基础条件·····	69
一、制定玉米经济发展规划·····	69
二、加快玉米经济企业股份制改造·····	70
三、打造大型玉米经济企业集团·····	71
四、推动玉米经济企业技术进步和产业升级·····	72
五、提升玉米经济企业管理水平·····	74
第三节 吉林玉米经济工业拉动模式分析·····	75
一、农业发展新阶段的内在要求·····	75
二、工业思维谋划农业·····	77
三、加快大型玉米经济加工项目建设·····	78
四、玉米经济农业产业化经营·····	79
第四节 建设吉林玉米经济工业省·····	80
一、加快玉米经济国有企业战略性调整和改革·····	80
二、积极探索国有困难企业解困路子·····	80
三、促进玉米民营经济快速发展·····	81

四、充分利用国际、国内市场	81
五、改善和加强金融与中介服务	82
六、依托园区推进项目建设	82
七、优化发展环境	82
八、加大玉米经济政策支持力度	84
九、加快国有经济战略性调整和重组	85
十、促进民营经济快速发展	85
十一、建立清洁发展机制	86
第三章 玉米安全保障分析	88
第一节 玉米安全本体分析	89
一、安全内涵	89
二、理性对策选择	93
三、工作重心	96
四、方法与步骤	100
第二节 吉林玉米粮食流通体制改革	104
一、改革的必要性和目标取向	104
二、玉米经济的新情况、新问题	106
三、深化粮食流通体制改革	109
四、改革的前景预测和实施步骤	114
第三节 玉米粮食发展趋势	115
一、消极的发展趋势	116
二、积极的发展趋势	118
第四节 玉米粮食直补的相关问题分析	120
一、粮食补贴方式	120
二、农村金融体制改革	123

三、玉米经济经营体制的创新问题	123
四、加大对玉米经济的支持力度	124
第四章 吉林玉米经济的制度保障	127
第一节 推进“三农”裂变	127
一、玉米经济在吉林“三农”中的地位	128
二、“三农”问题的表象、核心及本质	133
三、解决“三农”裂变问题的根本出路	141
四、实施多点联动战略	148
第二节 农村工业化和城市化	156
一、新阶段农村工作的中心任务	156
二、发展农村的目标	161
三、玉米经济结构的战略性调整	168
四、发展玉米经济产业化经营	171
五、改善发展玉米经济的政策环境	172
第三节 国际市场规则的约束与保护	173
一、WTO 农业协议的基本框架	173
二、农业协议所带来的影响分析	183
三、玉米经济及其替代产业应对策略	185
四、玉米经济发展的机遇与挑战	192
第五章 吉林玉米经济实证调查分析	202
第一节 吉林玉米经济空间点上调查实例分析	202
一、榆树市的自然概况、发展思路及显现成效	202
二、榆树市玉米经济发展面临的问题	204
三、加快榆树市玉米经济发展的思考	207
四、弓棚子镇玉米经济调查	210

第二节 吉林玉米经济时间点上调查实例分析·····	212
一、主要做法和取得的成果·····	213
二、存在的问题·····	216
三、工作建议·····	217
第六章 吉林玉米专业合作社的制度架构·····	221
第一节 吉林玉米经济专业合作社发展概况·····	221
一、组织领导·····	221
二、典型示范引导·····	222
三、调研培训·····	223
四、积极扶持·····	224
五、项目实施指导监督·····	224
第二节 发展专业合作组织的建议·····	227
一、确立农民合作经济组织的法律地位·····	227
二、为农民合作经济组织提供资金支持·····	228
三、明确农民合作经济组织的业务指导部门·····	228
四、加快组织立法进程·····	229
五、切实加强组织领导·····	229
六、落实有关优惠政策·····	229
第七章 失业农民权益的基本范畴·····	231
第一节 失业农民权益保护背景分析·····	231
一、历史产物·····	231
二、时代呼唤·····	233
三、发展要求·····	234
四、研究轨迹·····	238
第二节 失业农民权益保护本体分析·····	240

一、内涵界定	240
二、结构分析	253
第八章 失业农民权益保护历史发展分析	267
第一节 现状反思	267
一、择业自由权的缺失	267
二、就业保护权的缺失	270
三、公允报酬权的缺失	273
四、社会保障权的缺失	275
五、平等待遇权的缺失	279
第二节 前瞻的思考	285
一、身份分析	285
二、新特点	286
三、对农民工现象的前瞻	289
四、对策建议	291
第九章 失地农民权益保护的实现途径	299
一、同步实现农民各项相关权利	299
二、完善社会主义市场经济体系	321
三、加快农民自治和农村的法治过程	338
四、提高农民维权意识和维权能力	350
五、依法落实党在农村的基本政策	362
注 释	374
后 记	387

第一章 吉林玉米经济本体概述

所谓玉米经济,就是根据市场需求变化,主要是按照玉米经济作物的属性,在对生产经营方式和营销理念全面创新的基础上,用工业化思维进行玉米的种植、营销和加工转化,而形成的新的产业经济。加快传统生产方式改造,大力开发优质专用玉米,改革生产方式,加快优质专用玉米开发的进程适应畜牧业、加工业和原粮消费的需要,打破传统的生产方式,以市场需求为导向,努力提高玉米生产的组织化程度,加快优质专用玉米的开发进程。

适应市场需求,优化玉米种植结构。针对玉米经济中出现的问题,近年来,我国粮食主产区积极调整种植业结构,减少了一些玉米种植面积。今后,粮食主产区还将进一步减少玉米种植面积。主要是:城市郊区和交通干线周围发展高效农业和经济作物要减少一部分;退耕还林还草要退出一部分;进行玉米大豆轮作要调整一部分。然而,调整种植业结构主要不应在多种或少种玉米上考虑,也不是简单地减少玉米种植面积而改种其它作物的问题。从全国看,玉米是主要的大宗产品,是粮食主产区重要的农业资源,也是为国家粮食安全提供保障的主要产品。况且东北粮食主产区地处“黄金玉米带”,有生产玉米的经验和优势。因此,粮食主产区还要继续发挥玉米生产的优势,特别是中部地区是重要的商品粮基地,还要以种植玉米为主。但一个重要的前提条件是必须重新审视玉米的功能,重新定位玉米的属性。

玉米是谷物中的一种粗粮。随着人民生活水平的提高,特别是在粮食供应出现阶段性过剩的条件下,人们总是爱吃细粮,不爱吃粗粮,细粮成为人们消费的主要粮食品种,玉米已不再是主要的口粮和当家品种,它只是作为生活的调剂品种,人们偶尔才吃。东北粮食主产区“三留粮”(口粮、种子粮、饲料粮)的大幅减少也充分证明了这一点。因此,把玉米当作口粮对待已不能完全反映玉

米的属性了。玉米人畜可以共食。在备荒方面玉米比水稻、小麦有优势,即玉米人畜可以共食,而小麦、水稻却不可以。所以,在考虑粮食安全时,玉米的备荒作用有其特殊的意义。玉米“一身三任”。东北粮食主产区常说的农业三元种植结构调整,是指粮食、经济作物、饲料之间的调整。其实,玉米就是“一身三任”。玉米既可以作为粮食食用,又可以当经济作物作为工业原料,也可以直接作为饲料。以吉林省为例,玉米的市场需求情况如下:据研究单位测算,吉林省作为玉米主产区,在本省只有3%左右是人们为了调剂口味而用作口粮,约有30%用作饲料或加工饲料,15%左右用作工业原料,销往省外的玉米也基本上用于饲料加工或工业原料。

面对农业生产进入新的历史阶段,粮食生产出现阶段性供过于求的新形势,调整农业结构,关键是把玉米主要看作经济作物,根据市场需求的变化,按其内部品质属性来进行种植、营销和加工转化,发展玉米经济。这也是玉米最具有广阔前景的一面。作为口粮来讲,要按照人们新的消费要求,组织生产以鲜食为主的甜玉米、糯玉米和青玉米等营养价值较高、质量较优的特色品种。作为经济作物来讲,其种植方式应该为:一是要按饲料加工、工业原料的需要种植。着重研究其内在品质属性,优化玉米品种结构,发展高油、高蛋白、高淀粉等专用品种,符合加工企业的需要,提高附加值。二是对直接作饲料的,要按饲料来种植,提高效益。要把玉米专门作为饲料种植,而不是当作粮食种植后再转化成饲料。饲料玉米的成熟期可以进行选择,比如在未成熟时就收割,作为青储。三是为保持专用玉米品质的高标准和稳定性,要实行区域化、规模化、标准化种植。从目前的生产方式看,玉米的种植办法还没有体现出经济作物的属性,基本上处于分散种植,不能满足玉米加工企业的需要。要实现玉米经济作物属性,就必须连片种植,最大限度地减少不同品种间的混杂问题,保证玉米品质质量;同时要打破传统的种植方式和习惯,以国家的行业标准和企业的需求标准种植。

四是为适应市场竞争,要开发和推广新的种植、施肥技术,减少投入,降低生产成本。

第一节 吉林玉米经济的功能分析

吉林省位于我国东北腹地,面积达到 19.1 万平方公里,人口 2 627.3 万人。东部长白山是三江(图们江、鸭绿江、松花江)之源,自然风光壮丽,物产丰富,被列入国际生物圈保护网和国家级自然保护区;中部松辽平原美丽的松花江两岸,沃野千里,是世界第三大黄金玉米带;西部科尔沁草原广袤无垠,是畜牧业之乡。吉林省是产粮大省,改革开放以来取得了巨大成就,吉林省农业比重较大,农业人口 1 500 万,占全省总人口的 61.5%,总幅员面积 18.74 万平方公里,其中,耕地 6 000 万亩,占土地总面积的 21.6%,粮食作物面积 5 300 万亩左右,占耕地的 83%。全省地势由东南向西北沉降,形成了山地、丘陵、平原三大地貌类型。东部是山区,森林茂密,长白山林区主要分布在这里。中部是平原;土质肥沃,集中连片,是重点商品粮产区。西部是半农半牧区,草原面积大,平坦辽阔,也是油料、粮料和细毛羊商品基地,开发潜力很大。

改革开放以来,吉林省农村经济有了较快的发展。粮食生产发生了历史性变化,结束了低速徘徊局面,进入了持续稳步发展阶段。吉林省委、省政府一贯高度重视农业和农村工作,每年都是以省委办公厅、省政府办公厅联合下发一号文件的方式,对农业和农村工作做出具体布署,各地区、各部门也都把发展农业、稳定农村工作作为重中之重来抓,全省涉农法制建设日趋完善。经过长期不懈努力,吉林农业发展成效显著。围绕粮食生产,全省先后建成 28 个商品粮基地县,初步建设了良种繁育体系,农业技术推广体系,农田水利排灌体系,农机具检修服务体系和粮食仓储调运体系,商品粮基地县粮食产量占全省的 90%,商品量占 95% 以上,尤

其是中部 13 个重点基地县,耕地不到全省的 50%,粮食产量占全省的 70%,商品量占全省的 88%。吉林省已成为国家的粮食商品基地,储备基地和外贸出口基地。

近年来,在党中央、国务院的正确领导下,吉林省充分发挥自然资源优势,积极发展以玉米为主的粮食生产,粮食总产量连续跃上共场 200 亿公斤、225 亿公斤、250 亿公斤几个新台阶,目前基本稳定在 225 亿公斤的阶段水平。在粮食生产中,玉米是吉林省的当家品种,年产量约占全省粮食总产量的 70%,占全国玉米总产量的 14%,年均商品量 100 亿公斤以上,居全国首位,国家出口玉米 50% 以上来源于吉林省。吉林省玉米生产对保证国家粮食安全、平抑市场、增加农民收入等方面都产生了举足轻重的作用。多年来,吉林省一直高度重视玉米的生产和加工转化问题,特别是近年来,吉林省针对玉米消费属性的重大变化和入世后玉米生产面临的严峻形势,坚持与时俱进,重新审视新形势下玉米的功能定位,更加明确地认识到了发展玉米经济的重大意义。

玉米作为世界主要粮食作物之一,为人类生存和社会发展做出了巨大而又特殊的贡献。不但是“高产之王”,而且是“饲料之王”,还是“综合利用之王”,在国民经济中具有十分特殊的地位。

从玉米的战略物资属性角度讲,不论过去、现在还是将来,吉林省玉米生产都承担着保障有效供给,平抑市场,稳定大局的重任。可以说,抓好玉米生产,搞活玉米经济,既是吉林省的优势,也是党和国家赋予吉林省的历史责任。

从农产品深加工的角度看,玉米具有十分重要的基础性作用。作为“综合利用之王”,玉米的用途极为广泛,既可以做口粮,又可以做饲料,还可以做工业原料。目前,世界上畜牧业发达的国家,几乎都与发展玉米配合饲料密切相关。美国的玉米带既是玉米主产区,也是生产畜产品最多的地区。改革开放以来,吉林省畜产品从大量调入到大量调出,并在较短的时间发展成为农村经济的支柱产业,也主要得益于玉米产量大,饲料充足。随着玉米产量的增