

农业部产业政策与法规司

# 农村政策法规调查与研究

NongCun  
Zhengce Fagui Diaocha  
yu Yanjiu

2007

 中国农业出版社

中国农村政策与法规

# 农村政策法规网查与研究



中国农村政策与法规

# 农村政策法规调查与研究

2007

农业部产业政策与法规司

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村政策法规调查与研究. 2007 / 农业部产业政策与  
法规司编. —北京: 中国农业出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-109-12914-6

I. 农… II. 农… III. ①农业政策-研究-中国-2007  
②农业法-研究-中国-2007 IV. F320 D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 134388 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

---

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 24

字数: 320 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

# 编辑委员会

主 编：张红宇

副主编：李 生 黄延信

编 委：杨春华 王忠海

江文胜 刘德萍

李迎宾 杨洁梅

# 出版说明

2007年农业农村延续和发展了党的十六大以来的好形势，是农业农村经济发展取得重大成绩的一年。粮食总产量达到50 160万吨，实现连续四年增产，成为国民经济发展中的一大亮点；农业各行业平稳发展，农业农村经济发展的协调性进一步增强；重大动植物疫病防控取得积极成效，农产品质量安全水平稳步提高；农民收入保持较快增长，人均纯收入达到4 140元，农民生产生活条件进一步改善。农业农村发展的好形势，对保持国民经济平稳较快发展和社会稳定，发挥了重要的作用。

在过去的一年里，农业部产业政策与法规司按照部党组的部署，围绕保障农产品有效供给、促进农民持续增收、推进现代农业与新农村建设等重大问题，深入农村、深入实际开展调查研究，形成了一大批调研成果。这些调研成果既有关关注农业发展的战略思考，也有深入农业生产第一线的专题调研，提出了很多有价值的思路和政策建议，为领导决策提供了重要的咨询参考，为推动农业和农村经济发展发挥了积极的作用。为进一步扩大这些调研成果的影响，促进研讨交流，我们将这些报告汇编成册，供大家参考。在编排体例上，对收录的报告进行了分类，大致分为现代农业与新农村建设、农产品供给、农村劳动力转移、农村金融与保险和农业法制五个单元。

由于水平所限，文中不足和疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

编者

2008年7月

# 目 录

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 新时期农业政策法规工作的基本框架 ..... | 陈晓华 ( 1 ) |
|------------------------|-----------|

## 现代农业与新农村建设

切实把现代农业建设作为新农村建设的

|            |            |
|------------|------------|
| 首要任务 ..... | 陈晓华 ( 10 ) |
|------------|------------|

搞好水电开发 促进新农村建设

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| ——关于水电开发与新农村建设的调研报告 ..... | 陈晓华 ( 31 ) |
|---------------------------|------------|

|                        |            |
|------------------------|------------|
| 建设现代农业要关注新情况和新问题 ..... | 张红宇 ( 44 ) |
|------------------------|------------|

|                      |             |
|----------------------|-------------|
| 建设现代农业要重点抓好两件事 ..... | 张红宇等 ( 59 ) |
|----------------------|-------------|

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| 关于 2008 年农业和农村政策的若干建议 ..... |  |
|-----------------------------|--|

|                          |  |
|--------------------------|--|
| ..... 农业部产业政策与法规司 ( 64 ) |  |
|--------------------------|--|

|                      |                    |
|----------------------|--------------------|
| 城镇化发展与“三农”问题研究 ..... | 农业部产业政策与法规司 ( 82 ) |
|----------------------|--------------------|

现代农业是经济社会发展阶段的必然要求

|                   |             |
|-------------------|-------------|
| ——广东省的实践与启示 ..... | 张红宇等 ( 93 ) |
|-------------------|-------------|

产业服务业是现代农业的重要支撑

|                   |              |
|-------------------|--------------|
| ——湖北省的调查与启示 ..... | 张红宇等 ( 102 ) |
|-------------------|--------------|

多元化是农业产业服务业的发展方向

|                  |              |
|------------------|--------------|
| ——成都的调研与启示 ..... | 张红宇等 ( 113 ) |
|------------------|--------------|

农民专业合作社经济组织是发展农业产业服务业的重要突破口

|                     |              |
|---------------------|--------------|
| ——四川、重庆的调查与建议 ..... | 张红宇等 ( 119 ) |
|---------------------|--------------|

## 农产品供给

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 关于我国粮食产销问题的研究报告 .....   | 课题组 (131)  |
| 对我国粮食问题的若干基本看法 .....    | 课题组 (141)  |
| 如何在短期内迟滞“高价农业”的到来       |            |
| ——对中国农产品供需变化的一种判断 ..... | 张红宇等 (154) |
| 广西冬季农业生产督导报告 .....      | 李 生等 (171) |
| 江西、湖北两省良种补贴政策调研         |            |
| 报告 .....                | 黄延信等 (181) |
| 湖南省秋冬种工作督导报告 .....      | 黄延信等 (192) |
| 广东省生猪生产和疫病防控督导报告 .....  | 黄延信等 (198) |

## 农村劳动力转移

|                              |                   |
|------------------------------|-------------------|
| 关于河南省农民工工作的督察报告 .....        | 督察组 (205)         |
| 认清形势 明确任务 把农村劳动力平等就业试点工作     |                   |
| 提高到新水平 .....                 | 陈晓华 (219)         |
| 关于农民工返乡创业的有关情况 .....         | 农业部产业政策与法规司 (241) |
| 关于引导赴新疆采棉工有序流动的调研            |                   |
| 报告 .....                     | 黄延信等 (247)        |
| 做好农村劳务开发 促进农村劳动力转移           |                   |
| ——关于重庆市农村劳务开发工作情况的调研报告 ..... | 黄延信等 (254)        |
| 积极履行职能 切实做好农村劳动力转移就业工作       |                   |
| ——黑龙江省农村劳动力转移工作调研报告 .....    | 黄延信等 (265)        |
| 正确认识农村劳动力转移中的若干问题 .....      | 李 娜 (276)         |

## 农村金融与保险

|                                              |                   |
|----------------------------------------------|-------------------|
| 关于农村发展对金融需求的报告 .....                         | 农业部产业政策与法规司 (287) |
| 关于农业保险发展有关情况的报告 .....                        | 农业部产业政策与法规司 (293) |
| 关于有关省政策性农业保险试点及农业部工作进展<br>情况的报告 .....        | 农业部产业政策与法规司 (302) |
| 培育多元农村金融组织 加快改善金融支农服务<br>——四川农村金融改革的调研 ..... | 黄延信等 (310)        |
| 关于湖北、吉林农村发展对金融需求情况的调查报告 .....                | 秦 富等 (322)        |
| 西班牙、葡萄牙、意大利三国农业保险体制及政府<br>农业部门的作用 .....      | 黄延信 (336)         |

## 农 业 法 制

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| 加快农村法制进程 推进社会主义新农村建设 .....    | 陈晓华 (346) |
| 对逐步实行城乡按相同比例选举人大代表的一些认识 ..... | 李迎宾 (361) |
| 美国转基因管理制度概况 .....             | 李迎宾 (365) |

# 新时期农业政策法规工作的基本框架<sup>\*</sup>

陈晓华

全国农业政策法规系统现代农业建设座谈会，经过两天紧张的工作就要结束了。两天来，大家围绕现代农业建设，听取了几位专家的专题报告，考察了浙江发展现代农业情况，六个省作了重点交流，各地也介绍了不少好的经验和做法。虽然会议时间不长，但成效明显，收获很大。大家都感到通过会议，不仅加深了对现代农业的认识和理解，而且进一步理清了今后工作的思路。我们设想，今后每年上半年召开工作会议，对全年工作进行安排和部署；下半年召开研讨会，每年围绕一个重点，交流情况，提出工作建议。

今天我就做好新时期农业政策法规工作的一些思考，和大家交流。讲的主题是：新时期农业政策法规工作的基本框架。为什么定这个题目？第一是感到，我们确实应该很好地总结过去。党的十六大以来，中央提出了一系列关于“三农”工作的新思想、新论断，采取了一系列支农惠农的新政策、新举措。可以说，目前是我国农业农村发展历史上最好的时期之一。农业农村发展的好形势，最根本的是得益于中央出台的符合农村实际、含金量很高的政策措施。这几年各级农业政法部门在党委政府的领导下，为发展农业、繁荣农村、富裕农民做了大量卓有成效的工作。目前各个方面都在总结和宣传十六大以来的成就，在这种背景下我们也应系统地总结我们走过的道路。第二是感到，我们确实需要很好地谋划未来。2008

---

<sup>\*</sup> 本文为作者于2007年9月28日在全国农业政策法规系统现代农业建设座谈会上的讲话。

年是贯彻十七大精神的第一年，也是我国举办奥运会的奥运年，还是农村改革 30 周年的纪念年。目前，农业农村发展已站在新的起点上，机遇前所未有，挑战前所未有，面对工业化、城镇化、市场化和国际化的大趋势，适应资源约束不断加强，市场影响不断加大，要素流动不断加快，消费升级不断加速的新变化，需要我们根据新的形势，全面分析和梳理工作思路，以使我们下一步走得更为坚定。

从这些年的工作实践看，农业政策法规工作的基本框架可不可以概括为：一个主题，两大任务，四项重点，五个关系。

### **一个主题，就是紧紧围绕发展现代农业和建设新农村这个主题**

我们的工作要围绕中心、服务大局，就必须明确主题和目标方向。十六大以来，中央从全局出发，根据农村实际，每年都下发 1 号文件统领“三农”工作，2004 年是促进农民增收，2005 年是提高农业综合生产能力，2006 年是推进新农村建设，2007 年是积极发展现代农业。这充分体现了新时期中央关于“三农”发展的新思想、新理念，形成了新时期“三农”工作的政策框架。这些年我们农业政策法规工作始终是围绕着中央确定的目标任务来开展工作的。从今后一个时期看，发展现代农业和推进新农村建设是经济社会发展的一项长期历史任务，所以我们的工作，就要紧紧围绕这个主题展开，更加自觉地做好我们的各项工作。

### **两大任务，就是要充分履行好农业政策调研和农业法制建设两项职能**

农业政策调研和农业法制建设是我们的两个基本职能。

搞好农业政策调研，就要求我们要通过实际的调查和理论的研究，发现农业农村发展中面临的新情况和新问题，总结各地的好经验、好做法，探索农业农村发展的客观规律，及时提出政策建议，为领导决策当好参谋助手。我们政法司也好，各省政法处也好，就是要加强政策调查和理论研

究，切实做好党的农村方针政策的贯彻落实工作。

搞好农业法制建设，包括立法、执法和法制宣传等，也是一项重要职能。应该说，这些年我们在这方面下了很大的功夫，取得了积极进展，农业法律体系逐步健全，农业综合执法队伍不断壮大，农村普法宣传深入开展。今后我们的任务就是要通过不懈的努力，加快农业法制进程，为农业农村发展提供有力的法制保障。

#### **四项重点，就是农业政策理论研究、农业政策贯彻落实、农业立法、农业综合执法**

这四项任务始终是我们必须抓好的，是其他部门难以替代的。

**1. 深入开展农业政策理论研究。**这方面无论部里也好，省里也好，这些年都加大了工作力度，在城乡统筹、现代农业发展、新农村建设等方面取得了一批重要研究成果，产生了较好的社会影响。与此同时，也逐步形成了一支农业政策的理论研究队伍。尽管这项工作各地开展得还不够平衡，但都在不断努力，朝着这个方向走。我们的理论研究不是学术性的，而是为制定政策服务的，是为制定政策提供理论储备。这几年农村变化很快，需要解决的问题很多，这就要求我们增强研究的针对性，及时提供有价值的理论研究成果，进一步加强这方面的工作。

**2. 认真抓好支农惠农政策的贯彻落实。**从这几年的实践看，这方面工作重点是抓好三点。

(1) 农业产业扶持政策。我们是农业行政主管部门，政策工作的立足点和主要方向，就是推动农业产业的发展，确保农产品的有效供给。这几年围绕粮食生产，出台了一系列扶持政策，形成了发展粮食生产的政策框架。如果没有这些政策，粮食的恢复发展是不可能的。连续几年粮食单产增，面积增，总产增，这在历史上少有，连年全面增长来之不易。目前在粮食生产上基本上形成了较为完善的政策框架：粮食直补政策，确保了种粮面积的增加；良种农机等技术补贴政策，促进了粮食单产提高；农资综

合补贴政策，有助于降低粮食生产成本；奖励大县政策，有效调动了地方政府抓粮积极性；最低收购价政策，较好防范了粮食生产的市场风险。中央一再强调，这些政策只能加大不能削弱。尽管有些政策还要不断完善，但政策基本盘不能动摇。目前，仅有粮食扶持政策是不够的。我们的任务，就是把粮食政策的有效办法辐射到其他产业上。2007 年针对个别农产品供求变化，国家又连续出台了生猪扶持政策、奶业扶持政策和油料扶持政策，进一步推动了农业政策体系框架的形成。

(2) 农民就业促进政策。促进就业目的是促进增收，指向非常明确。近几年，我们在推动农村劳动力转移方面做了大量工作，开展了很多调研，进行了很多研究，搞了一些试点，推动了一些有关政策的出台，成效非常明显。但也要看到，就业政策也要根据形势发展的要求不断丰富和完善，我们的视野要更广阔。现在考虑农村的就业问题，要从整个经济社会发展的全局来考虑，要从人力资源的有效配置来考虑。今后我们的着力点：第一，要继续引导农村劳动力平稳有序转移，切实维护农民工的合法权益，推动形成城乡统一的劳务市场。第二，要适应劳动力转移后农村的新变化，培养一大批适应现代农业建设的新型农民。这是我们面临的历史性课题。现在大家都担心，农村的空心化、农业的兼业化和农民的老龄化，世界上很多国家，在发展进程中也碰到过类似的问题。在工业化、城镇化的过程中，如何避免农业的萎缩、农村的凋零，这是要认真对待的，需要通过要素替代和体制的创新来解决这个问题。仅仅送出去是不够的，还要考虑留下来的怎么办。第三，高度关注农民工的返乡创业问题。这是中国特色农业发展的新途径。一些国家的农村发展走了弯路，根本的就是只有市场这只手引导要素流出农村的机制，而没有政府这只手形成要素回流农村的机制。没有回流，现代农业是搞不成的，新农村也是建不成的。所以农村的就业政策，要去研究出去的怎么办，留下的怎么办，回来的又怎么办。

(3) 农村体制改革政策。会上大家都在议论两个事，一是农业经营方

式创新，二是农村金融体制改革，这是我们要关注的两个问题。第一个问题，现在我们已经到了研究创新农业经营方式的时候了。从理论上讲，家庭经营与现代农业是不矛盾的，但小规模分散生产与现代农业是矛盾的。怎么创新一种办法，使分散的小规模生产与千变万化的大市场联结，形成规模化、集约化、组织化，这个问题难以回避。农业现代化，就要提高规模化、集约化水平。现在看来，不同产业实现规模化、集约化的路径是不同的。种植业重点是通过农户+社会化服务这种模式来连接市场和形成规模，而不是简单地土地归大堆。在土地问题上始终需要把住两条：一是切实维护农民的土地承包经营权，二是利用和保护耕地资源，18 亿亩\*土地是条红线，要养活那么多人，耕地乱占不得，也荒废不起。对土地流转，流转的主体是农民，政府主要是搞好中介服务和加强用途管制。今后我们要加强研究并总结各地实践中的好经验。

农业的规模经营，畜牧业应走在前头。农业现代化，首先可能是畜牧业现代化。目前，生猪生产方式正在发生一系列新的变化。可喜的是规模化养殖发展很快。规模化养殖只要解决好防疫和环境保护就可能很快发展。所以种植业与养殖业的规模经营可能不一样。种植业是通过服务体系来做大规模，养殖业是靠生产集约来做大规模。

第二个问题，农村金融体制的改革。一是金融政策滞后于财政政策，因为这几年财政上出台了一系列补贴、投入政策，尽管占财政支出的比例还较低，但还是动了真金白银。而金融政策相对滞后，农村贷款难的问题长期存在。二是金融政策、财政政策与产业政策不配套。我们搞农产品优势区域布局规划，要发展的农业重点领域，与现行财政体制与金融条规不协调。我们的区域布局是按自然区域搞的，而财政制度是按行政区域搞的；需要扶持的农业，按金融条规讲，是没有什么可抵押的，很难贷到

---

\* 15 亩=1 公顷。

款。这些问题要很好研究。从这几年的情况看，应把保险和担保公司作为突破口。今后农业保险业肯定要大搞，范围会扩大，品种会增加。如果再把担保公司搞起来，解决资金供给不足的问题就有希望。现在不少地方的农业担保公司搞得非常好，很成功，我们需要关注。

**3. 做好立法工作。**我们现在农业的法律和行政法规共 36 部，仅十六大以来就已经出台了 12 部。各省的情况也是如此，每年大致都会出台 1~2 个地方性法规。现在已初步形成了农业的法律框架，在主要的领域已经有法可依。下一步立法的重点，就是围绕现代农业发展和新农村建设这个主题来展开。一是有关维护生产经营主体的法。这次浙江又有一个重大突破，准备出台一部农村社区合作经济组织条例。农民专业合作社条例，浙江在全国开了先河，现在又搞了社区合作经济组织条例，为下一步集体资源的保护和利用开发提供了依据。二是有关农产品质量安全的法。社会对农产品质量安全问题越来越关心，现在大家都在开展农产品质量安全专项整治，工作任务很重。部领导一再要我们很好地考虑，这 4 个月集中整治过去后怎么办？长效机制怎么建立？从根本上讲，我们要通过法律制度来保障农产品质量安全。三是有关农业环境和资源保护的法。农业环境和资源保护是国家和各级政府的责任，是社会管理、公共服务的重要内容，因此也应该成为我们今后立法的重点。同时，我们不仅要注重增加立法的数量，更要注重提高立法的质量。

**4. 推进农业综合执法。**农业综合执法是近些年农业政策法规工作的一大亮点。从试点到推进、再到规范化建设，已经走过了几个阶段。部领导对这项工作非常重视。前不久，我们报送了农业综合执法专题报告，几个部长要求我们尽快协调形成意见向部常务会专门汇报后，下发一个农业综合执法的指导性文件。这个工作正在进行中。对综合执法，尽管认识还不完全一致，但基本方向不能动摇。特别在这次专项整治中，各级领导和各地农业部门都深深感到，没有这支专门队伍，要完成

政府赋予的任务是很难的，我们要善于抓住机遇来推动工作。对这次专项整治，部领导还要求能切切实实解决我们工作中的几个实际问题。如大家反映的着装问题，我们与部里财务司、监察局专门向财政部、纠风办有关方面作了汇报，争取理解和支持。目前工作正在做，但要估计到这个工作的难度。

**五个关系，就是要处理好政策与法制、立法与执法、人员素质和能力建设、对上服务与对下指导、综合协调与配合服务这几方面的关系**

**1. 要处理好政策调研与法制建设的关系。**这两项工作既有联系又有自身的规律和特点。一般来讲，两者目标方向是一致的，政策主要是解决当下的问题，法律是解决长期性的问题。如果没有政策在前面开路，法是立不起来的，但如果没有法作保障，政策也是很难持久的，两者之间有必然的联系。当然两者的工作方式方法又有不同，在有的部门和地方，政研室与法制办是分开的。农业部门把两块工作放在一起，就要相互协调，平衡好力量。目前省及省以上，政策调研与法制建设比较均衡；而在市和县，由于工作层级和任务不同，重点是在法制上，但对市和县，也要提出政策调研的任务，避免工作一条腿长一条腿短，以利发挥好农业政法工作两方面的职能作用。

**2. 要处理好立法与执法的关系。**执法是农业部门的薄弱环节。这几年通过推进综合执法情况虽有所好转，但仍要不断加强，逐步建立起有权威的农业行政执法体系。随着农业综合执法的推开，我们又面临处理好法制工作部门与综合执法机构两者关系的新课题。增加一支队伍和人员力量是一个好事，需要把好事办好。对两者的关系要明确几点。一是相互关系。法规处、法规科是农业行政主管部门负责农业法制工作的综合牵头部门，不仅负责立法，也要负责执法监督和法制宣传，要起统领作用。二是职责分工。两者在工作任务上应有所分工，各有侧重。应该说有的地方处理得比较好，有的地方矛盾多一点。各地应从实际出发，很好进行研究，

尽快地把职责分工明确起来。三是协调配合。目前有矛盾的地方，情况各不相同，有的是体制没有理顺，有的是人与人的关系协调不够。要针对不同情况采取解决的办法。我们应该形成合力，拧成一股绳。每个省农业法制工作大的计划、大的行动、大的安排，政策法规处要负责牵好头。请大家回去后，把这个意见向主管厅长汇报。

**3. 要处理好提高人员素质和加强手段建设的关系。**由于我们的工作性质决定，对人员素质的要求大家都抓得比较紧。没有高素质的干部，就很难担当起我们的任务。因此，要始终加强学习，加强研究，加强调查。尽管是“软件”，但这是基本功。我们与别的部门不一样，很少分钱分物分项目。在政法工作部门，反映问题、提出建议、形成政策报告和法律草案才是最重要的任务。但仅有这点是不够的。我们必须看到，随着事业的发展，工作手段和能力建设应摆在更加重要的位置。这是一个老话题，我们希望尽快找到一个解决的路径，也希望各省“八仙过海，各显神通”。

**4. 要处理好对上服务和向下指导的关系。**我们的工作在很大程度上是为领导决策服务，所以，对上服务始终是我们的重要任务。如果搞不好服务就是我们的失职。但也要看到，我们已经形成自上而下的工作系统，整个系统上下都要摆起来。所以，作为龙头，我们司里要加强对下面的指导，省里要加强对地市的指导，地市要加强对县里的指导。有项目支持最好，没有项目支持有工作支持和感情联络也好。特别是现在搞了综合执法后，总队、支队、大队，更需要我们加强对基层的指导。

**5. 要处理好综合协调与配合服务的关系。**我们是农业部门的综合机构，经常需要承担综合协调任务。在开展这些工作的过程中，既要完成好任务，又不能种了人家的地，荒了自己的田。综合协调的任务要完成，但不能包办代替。还是要充分发挥各专业部门的职能作用，共同配合干好工作。最近湖北省农业厅政策法规处搞了几个材料，就是与专业处室配合搞