

推动农业农村经济 科学发展重大问题研究

TUIDONG NONGYE NONGCUN JINGJI KEXUE FAZHAN ZHONGDA WENTI YANJIU

农业部课题组

 中国农业出版社

推动农业农村经济 科学发展重大问题研究

农业部课题组

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推动农业农村经济科学发展重大问题研究/农业部课题组编. —北京: 中国农业出版社, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 109 - 13399 - 0

I. 推… II. 农… III. ①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 017980 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 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 710mm×1000mm 1/16 印张: 22.25

字数: 260 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《推动农业农村经济 科学发展重大问题研究》

课 题 组

孙政才	危朝安	张桃林	牛 盾	高鸿宾
陈晓华	朱保成	梁田庚	杨 坚	张玉香
陈萌山	于康震	张红宇	李 生	孙中华
黄连贵	钱克明	周应华	王正谱	白金明
叶贞琴	王智才	李金祥	李健华	马爱国

前 言

科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针，是推进农村改革发展必须坚持和贯彻的重大战略思想。党的十六大以来，中央以科学发展观为指导，提出了把“三农”工作作为全党工作重中之重的基本要求，明确了统筹城乡发展的基本方略，作出了我国总体上已到了以工促农、以城带乡发展阶段的基本判断，制定了工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的基本方针，规划了建设社会主义新农村和发展现代农业的基本任务，连续发出了6个中央1号文件，形成了新时期“三农”工作的政策理论体系和制度框架，开创了农村改革发展的新局面。特别是过去的一年，面对国内外经济环境急剧变化、国际农产品市场剧烈波动、自然灾害重、突发事件多等严峻挑战，各级农业部门认真落实党中央、国务院的决策部署，沉着应对，奋力拼搏，农业生产取得了极不平凡的好成绩，粮食生产连续5年增产，农民收入持续较快增长，成为2008年我国经济社会发展的突出亮点，为国家成功办好大事、妥善处置难事，有效应对金融危机、保持国民经济平稳较快发展提供了重要支撑，为经济社会发展全局作出了重大贡献。

实践证明，农村改革发展的巨大成就，是贯彻落实科学发展观的伟大胜利。

按照中央的部署，农业部在开展深入学习实践科学发展观活动中，突出实践特色，广泛开展调查研究和解放思想大讨论，确定了粮食发展战略、统筹推进新时期“菜篮子”工程、农业执法体系建设、强化财政支农政策、农村土地承包经营权流转、加强农技推广体系建设、农业产业保护、建立草原生态补偿机制、农产品质量安全监管、渔业资源养护和生态环境修复、加强农业系统政风行风建设、深化干部人事制度改革、深化兽医管理体制改革的14个重大调研课题。这些课题由部领导牵头，组成调研组深入到22个省（自治区、直辖市）近100个县，开展深入细致的调查研究，找准制约农业农村经济科学发展的突出问题，理清推动农业农村经济科学发展的思路和政策措施，同时，还组织开展了农业产业发展有关问题调研。这些调研形成了一批成果，为促进农业农村经济又好又快发展提供了重要参考。

为更好地发挥调研成果的作用，现将有关调研报告汇编成册，供大家参考。参与本书编审工作的同志有张红宇、张天佐、陈邦勋、杨春华、张海阳、杨洁梅等。由于编者水平所限，不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

2009年3月

目 录

前言

关于坚持走中国特色农业现代化道路的几个问题.....	1
农业综合生产能力问题研究	31
粮食发展战略问题研究	46
农民种粮行为变化对国家粮食安全影响研究	77
统筹推进新时期“菜篮子”工程问题研究	93
加强农技推广体系建设问题研究.....	114
建立草原生态补偿机制问题研究.....	145
渔业资源养护和生态环境修复问题研究	168
农产品质量安全监管问题研究	186
农村基本经营制度问题研究	201
农村土地承包经营权流转问题研究	218
完善和创新农业产业化运行机制研究	241
强化财政支农政策问题研究	265
农村金融改革问题研究	285
农业执法体系建设问题研究	295
深化兽医管理体制改革问题研究.....	320

关于坚持走中国特色 农业现代化道路的几个问题

农业部部长 孙政才

党的十七届三中全会专题研究新形势下推进农村改革发展问题，通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），这是当前和今后一个时期推进农村改革发展的纲领性文件。《决定》作出了我国已进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路关键时刻的重要判断，强调要把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，对积极发展现代农业、提高农业综合生产能力作出了全面部署，提出了统筹推进工业化、城镇化、农业现代化建设的明确要求。这是中央从党和国家事业发展全局出发作出的重大战略部署。我们要站在深入贯彻落实科学发展观、实现经济社会又好又快发展、加快社会主义现代化建设的高度，深刻理解、充分认识坚持走中国特色农业现代化道路的极端重要性，更加自觉、更加积极、更有成效地加快发展现代农业，为夺取全面建设小康社会新胜利提供有力支撑。

根据孙政才部长 2008 年 11 月在中央党校、井冈山干部学院全国县委书记培训班上的讲稿整理。

一、我国已进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻

现代农业是与传统农业相对应的发达农业，是一个动态概念。在中国发展现代农业，就是要坚持走中国特色农业现代化道路，围绕保障粮食等农产品有效供给、增加农民收入和促进农业可持续发展，强化科学技术、物质装备和支持保护政策支撑，健全产业体系，稳定完善农村基本经营制度，充分发挥市场配置资源的基础性作用和农民建设主体的作用，全面提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，将传统农业逐步发展成农工贸紧密衔接、产加销融为一体的现代产业。

长期以来，我们党为实现农业现代化进行了不懈的努力和积极的探索。新中国成立前夕，党的七届二中全会就提出了农业现代化目标。新中国成立后，我国逐步形成了以机械化、化肥化、水利化、电气化“四化”为主要内容的农业现代化思想，采取良种选育和推广、农业物质装备技术改造、农田水利基本建设等一系列措施，着力改善农业生产手段和生产条件。党的十一届三中全会，作出了把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，大大加快了我国现代化建设的进程，我国农业现代化建设进入创新体制机制，优化生产结构，加快科技进步，提高物质装备水平，改善质量效益的发展时期。党的十六大以来，中央从推进我国现代化事业的全局出发，明确了把解决“三农”问题作为全党工作重中之重的战略思想，从深入贯彻落实科学发展观的要求出发，把统筹城乡发展摆在五个统筹的首要

位置，连续下发6个1号文件，采取了一系列重大政策举措，着力在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程中加快农业现代化步伐。党的十七大和十七届三中全会又对走中国特色农业现代化道路作出了全面部署。可以讲，几十年来，我们党对农业现代化的理论认识在不断深化，我国农业现代化进程在逐步加快，发展现代农业的实践经验在不断丰富。

2008年是改革开放30周年。30年来，我国农业现代化建设取得重大进展。农业基础设施不断加强，农业现代要素投入水平明显提高，科技对农业增长的贡献份额稳步上升，农业生产结构优化升级，农业产业化经营快速推进，土地产出率、资源利用率和劳动生产率，以及农业组织化程度逐步提高。比如：1978—2007年，全国有效灌溉面积由6.74亿亩增加到8.58亿亩，增长27.3%；化肥使用量（折纯）由884万吨增加到4766万吨，增长439.1%；农业机械总动力由1.18亿千瓦增加到7.69亿千瓦，增长551.7%；农业生产耕种收综合机械化水平由19.5%提高到42.5%，提高23个百分点；设施农业快速发展，农业科技创新能力也在不断增强。农业组织化程度不断提高，到2007年底，全国农民专业合作社已达到15万多个，成员总数已达到近4000万户，带动非成员农户5512万户；各类农业产业化组织总数达17万多个，带动农户9511万户。

改革开放30年，我国农业农村经济发展取得了巨大成就，农村发生了翻天覆地的巨大变化。我概括为“五个历史性变化”：一是农产品供给形势发生历史性变化：农业生产持续增长，主要农产品产量和人均占有量大幅提高，农业综合生产能力显著增强，依靠自己力量稳定解决了13亿人的吃饭问题。我国粮食、

油料、蔬菜、水果、肉类、禽蛋和水产品等产量连续多年居世界第一。二是农村经济结构发生历史性变化：农林牧渔全面发展，乡镇企业异军突起，农村二三产业不断壮大，农村经济结构由以农业为主转变为农业与非农产业协调发展。全国乡镇企业增加值由 1978 年的 209 亿元增加到 2007 年的 6.96 万亿元，增长 332.1 倍。三是农村体制机制发生历史性变化：确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，亿万农民成为生产的主人和市场的主体，农产品市场全面放开，全面取消农业税，对农民实行直接补贴，与我国生产力发展水平和社会主义市场经济体制相适应的农业支持保护政策体系初步形成。四是农民生活水平发生历史性变化：农民收入从长期停滞不前到持续较快增长，农民生活从温饱不足到总体小康并向全面小康迈进。1978—2007 年，农民人均纯收入由 134 元提高到 4 140 元，平均每年实际增长 7.1%；农村居民的恩格尔系数从 67.7% 下降到 43.1%，下降了 24.6 个百分点。农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人减少到 2007 年的 1 479 万人。五是农村面貌发生历史性变化：农村生活条件明显改善，社会事业加速发展，农民素质显著提高，农村社会保持稳定和谐。

特别是党的十六大以来，党中央、国务院坚持把解决好“三农”问题作为全党和全部工作的重中之重，出台了一系列具有里程碑和划时代意义的强农惠农政策，农村改革不断深化，新农村建设扎实推进，农业综合生产能力稳步提高，粮食连续 5 年增产，农民收入持续较快增长，农村社会事业加快发展，农民生活水平不断提高，农业农村发展处于历史最好时期之一。我认为，新时期农业农村发展呈现新局面是实践科学发展观的伟大胜利。

2008年，国内外经济环境十分复杂困难，我国农业农村经济发展克服了严峻的挑战和考验，实现了平稳较快发展。粮食总产、单产双双连续五年增长、双双创历史最好水平。2008年粮食总产达到10 570亿斤，超过1998年10 246亿斤的历史最高水平；粮食亩产达到660斤。农民收入继续较快增长，2008年农民人均纯收入4 761元，比上年实际增长8.0%，农民出售农产品收入、工资性收入、转移性收入呈明显增长态势，农民收入实现连续五年增幅超6%。农业发展成为国民经济发展的突出亮点，为经济社会发展全局奠定了基础，提供了支撑。

这些成绩的取得，是党中央、国务院强有力惠农政策推动的结果，也是地方各级党委、政府和有关部门共同努力的结果。

30年农村改革发展成就巨大，振奋人心。同时要看到，目前我国农业正处在提高物质技术装备的紧要关头，处于转变发展方式的重要关口，农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快，必须充分认识加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的重要性、紧迫性、艰巨性。

第一，从农业农村经济发展形势看，必须加快改造传统农业。目前我国农业发展方式依然粗放，农业物质技术装备水平还很低，资源约束和市场约束不断增强，气候变化影响加剧，自然灾害频发，还处在靠天吃饭的状况，保障国家粮食安全和主要农产品总量平衡、结构平衡、质量安全的压力不断增大。农业生产比较效益持续下滑、农村劳动力大量转移就业等等一系列新情况，给农业生产带来深刻影响。受全球金融危机影响，近一段时期农产品价格呈现下行态势，将严重影响农民的生产积极性，给

农民增收带来更大困难。传统农业已经难以适应经济社会发展的要求，难以长期保障国家粮食安全和主要农产品有效供给，难以保障农民收入增加，必须加快改造传统农业、加快农业现代化建设。

第二，从经济社会发展的要求看，必须加快改造传统农业。改革开放以来，我国经济持续快速发展，经济总量明显增加，农业占国内生产总值的比重逐步下降，但农业的基础地位和作用不仅丝毫没有降低，反而更显重要。我国正处在工业化、城镇化加速推进时期，必须构建新型工农关系、城乡关系。推进工业化、城镇化，不能没有农业现代化，不能搞“非农化”，三者必须统筹兼顾、协调推进。当前，要保持国民经济平稳较快发展，有效应对国际经济形势错综复杂的局面，就要坚持扩大内需的方针，加大对“三农”的投入，加快改造传统农业，大力加强农业基础设施建设，积极繁荣农村市场，切实改善农民生产生活条件，才能为经济社会又好又快发展奠定重要物质基础、提供不竭的市场需求、创造和谐的社会环境。

第三，从应对国际农业竞争的挑战看，必须加快改造传统农业。随着我国加入世贸组织，农业对外开放步伐加快，我国农业与世界农业的关联程度不断提高，与国际农产品市场的相互作用日趋加深，影响我国农业发展、农产品市场和价格稳定的因素更加复杂，面临的贸易摩擦增多、国际竞争日益加剧，我国农业发展利用国际市场和国际资源的同时，也面临着不断加大的国际风险。2007年以来，国际农产品市场急剧变化，供求时紧时松，价格大起大落，对全球农业乃至整个世界经济都产生了很大影响，这也给我们敲响了警钟。实践证明，只有加快改造传统农

业，提高农业综合生产能力，真正做到“手中有粮、心中不慌”，才能增强农业国际竞争力，经受住各种风险的考验，在激烈的国际竞争中牢牢掌握主动权。

总之，我们既要看到，农业发展正处在艰难的爬坡阶段，必须求真务实，稳步前进；又要看到，我国正处在加快农业现代化建设的难得时期，必须抓住机遇，乘势而上。经过 30 年的发展，我国已经总体进入工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，工业化快速发展，为提高农业物质装备水平、改造传统农业提供了有利条件；城镇化加速推进，为转移农村富余劳动力、推进农业集约化创造了有利时机；特别是近年来，基本形成了扶持农业农村发展的政策体系，为全面推进现代农业建设创造了良好环境。我们应不失时机地加快现代农业建设进程。

二、坚持把走中国特色农业现代化道路 作为基本方向

推进农业现代化，是世界农业发展的普遍趋势。目前，发达国家已在实现农业现代化的基础上，向更高水平推进；发展中国家也在积极采取措施，致力于推进农业现代化。从世界各国情况看，发展农业现代化，没有固定的模式。我们应当借鉴世界各国好的经验和做法，认真总结我国推进农业现代化的经验和教训，从我国国情出发，走一条中国特色农业现代化道路。

（一）发达国家推进农业现代化的主要做法和经验

纵观世界各国，尽管发展背景不同，发展特色各异，但仍有

许多共同特点可循，有许多经验值得学习和借鉴。一是始终坚持农业的战略地位。只要人还吃饭，就要发展农业；要保证吃饱吃好吃得营养安全，就必须发展现代农业。一些发达国家尽管农业占 GDP 的比值、农业劳动力的就业比重都很低，但始终把农业摆在重要战略地位，在财政、税收、信贷等方面给农业以倾斜，经济越发展，对农业越重视。特别是许多国家把立足国内解决粮食供给作为经济社会发展的重点。2008 年，国际粮食市场一度发生剧烈波动，世界各国，无论是发达国家还是发展中国家，无一例外都加大了对农业的支持力度，特别是加大了对粮食生产的支持力度。二是高度重视农业科技进步。道理非常简单，资源有限，要满足不断增长的需求，要保证供给、提高质量，只有依靠科技提高生产水平。近二三十年来，以工程技术、生物技术、信息技术新突破为标志的新的农业科技革命，成为推进现代农业发展的决定性因素。目前基因工程技术、全球卫星定位技术、遥感技术、农业地理信息系统、农业自动化技术已广泛应用于发达国家的农业生产。三是不断加强农业物质装备建设。先进的物质装备和良好的设施条件，是提高农业综合生产能力和产业竞争力的重要保障。不少发达国家把改善农业物质装备和基础设施条件，作为公共财政扶持的内容。以色列以扶持节水灌溉农业为重点，全国所有耕地普遍实行了喷灌、滴灌，水肥利用率达到 80%~90%。每立方米水可生产 4.6 斤粮食，高出我国 1 倍多。四是大力发展产加销一体化经营。在许多国家，农业生产不断向产前、产后延伸，实现生产、加工、销售一条龙。以各类农业公司、农业合作社等生产经营组织形式，向家庭农场提供各类农业社会化服务，许多农户既是合作社的成员又是公司的股东，形成了利益

共同体。五是建立健全农业支持保护体系。各国普遍加强对农民的直接收入支持和农产品价格支持，农业补贴总量虽然时有增减，但仍然维持在很高水平，一些发达国家的农民收入中有 1/3 以上来自政府补贴。六是注重拓展农业功能。随着农业内涵和外延的不断丰富和发展，农业新的功能不断出现。农业除了传统的食品供给等经济功能外，其生态维护、休闲旅游、文化传承、生物能源等多重功能不断凸显。农业可持续发展战略理念逐步成为各国共识，注重生态环境的治理保护，重视土、肥、水、药和动力等生产资源投入的节约和使用的高效化，积极探索“有机农业”、“生态农业”等发展模式，努力实现农业可持续发展。

（二）立足国情，坚持不懈探索中国特色农业现代化道路

中国农业现代化，要有中国特色，不能脱离基本国情，不能照搬别国模式。中国特色农业现代化道路，是中国特色社会主义道路的重要组成部分。我们要按照三中全会《决定》的要求，牢牢把握我国社会主义初级阶段的基本国情和当前发展的阶段性特征，正确把握中国特色农业现代化道路的基本要求。

第一，从我国人多地少、人均资源紧缺的实际出发，必须加强农业基础建设，促进农产品有效供给。我国最大国情是人多地少，水资源紧缺，环境承载能力较弱，同时人增地减，农产品消费需求增加。我国人均耕地面积仅为世界平均水平的 40%，人均水资源仅为世界平均水平的 28%，农业每年缺水约 300 亿立方米。这是我国发展现代农业的现实条件和最大制约因素。在我们这样一个人口大国和人均资源紧缺的国家，推进农业现代化，必须始终坚持立足国内实现粮食等主要农产品基本自给的方针，

切实加强基础建设，着力提高农业综合生产能力和效益，促进农业稳定发展和农民持续增收。

第二，从我国农户规模小、经营分散的实际出发，必须稳定和完善农村基本经营制度，推动农业经营方式创新，不断满足农业生产力发展的新要求。目前，我国有2亿多农户，户均土地经营规模仅有7亩左右，只相当于美国1/400左右。受资源条件的制约，我国不可能靠大规模土地集约来实现现代化，小规模经营的状况将持续相当长时间。推进农业现代化，必须始终坚持家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制不动摇。农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，是现代农业的制度基础。现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，同时加快推进农业经营体制机制创新，加快农业经营方式转变，不断满足农业生产力发展的新要求。

第三，从我国农村生产力水平低、生产方式较为粗放的实际出发，必须着力加强农业综合生产能力建设、转变农业发展方式，提高农业农村经济发展的质量。我国农业基础设施薄弱，物质装备落后，科技贡献率不高，经营方式比较粗放。我国农业科技贡献率为49%左右，而发达国家一般为70%~80%。我国农业的潜力在科技、出路在科技，必须加快推进农业科技进步，全面提高农业物质装备水平，大力培育有文化、懂技术、会经营的新型农民，着力转变农业发展方式，不断提高农业农村经济发展的质量。

第四，从我国农业比较效益低的实际出发，必须稳定完善强化强农惠农政策，着力构建农业支持保护体系。农业面临自然和市场双重风险，比较效益低。农业劳动生产率只相当于国内第二