

NONGYE NONGCUN JINGJI ZHONGDA WENTI YANJIU 2009

2009

农业农村经济 重大问题研究

农业部课题组



中国财政经济出版社

NONGYE NONGCUN JINGJI ZHONGDA WENTI YANJIU 2009

2009

农业农村经济 重大问题研究

农业部课题组

 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业农村经济重大问题研究. 2009/农业部课题组编.

—北京: 中国财政经济出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1483 - 2

I. 农… II. 农… III. ①农业经济 - 研究 - 中国 - 2009
②农村经济 - 研究 - 中国 - 2009 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 032721 号

责任编辑: 卢关平 林治滨

封面设计: 郁 佳

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 22.75 印张 241 000 字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 39.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1483 - 2/F · 1278

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《农业农村经济重大问题研究 2009》

课 题 组

韩长赋	孙政才	危朝安	张桃林	牛 盾
高鸿宾	陈晓华	朱保成	梁田庚	张玉香
陈萌山	于康震	杨绍品	王小兵	陈邦勋
张红宇	孙中华	贺军伟	钱克明	王 鹰
谢建民	白金明	叶贞琴	曾衍德	王智才
王宗礼	李金祥	李伟国	彭剑良	甘士明
卢永军	谢洪钧	李健华	陈毅德	沈贵银
倪洪兴	于孔燕	左常升		

在统筹城乡中夯实农业基础

(代序)

农业部部长 韩长赋

农业是国民经济的基础，是稳民心、安天下的战略产业。不断夯实农业基础，是加快现代化进程、全面建设小康社会的内在要求和长期任务。当前，我国正处在工业化、城镇化加速推进的发展阶段，正处在加快形成城乡经济一体化新格局的重要时期，比以往任何时期都更需要夯实农业基础。农业基础不牢，工业化、城镇化发展就会失去支撑，形成城乡经济一体化新格局的目标就难以实现。工业化、城镇化和农业现代化统筹推进、同步发展，是我国现代化过程中必须处理好的一个重大战略问题。满足现代化进程加快、人民生活水平提高对农产品需求的刚性增长，保障国家粮食安全，必须夯实农业基础；应对国际金融危机，增加农村消费、扩大国内需求，推动经济发展方式转变和经济结构调整，必须

夯实农业基础；克服自然灾害影响和资源环境约束，增强农业抵御风险能力和可持续发展能力，防止农业生产和农产品市场大起大落，必须夯实农业基础；增加农民收入，繁荣农村经济，缩小工农之间、城乡之间差别，促进城乡和谐稳定，必须夯实农业基础。改革开放以来，我国农业有了长足发展，但基础仍然十分薄弱，未来挑战更加严峻。耕地、水等资源约束日益加剧，农业生态环境局部改善、整体恶化势头没有明显改变；农田基础设施建设滞后，物质装备水平较低，灾害影响呈加重趋势；农业科技自主创新能力不强，务农劳动者素质不高，农技推广体系改革与建设亟待加强；农业投入缺口仍然较大，农村金融服务严重不足，农村资金大量外流，农业支持保护体系亟待改进；农业产业化水平不高，农民专业合作社带动能力较弱，小生产与大市场的矛盾日益突出，等等，这些情况说明，夯实农业基础任务十分艰巨，要求非常紧迫。

夯实农业基础，要以科学发展观为指导，坚持统筹城乡发展方略，坚定不移地走中国特色农业现代化道路，始终把确保粮食安全和主要农产品有效供给作为首要任务，把促进农民持续增收作为中心目标，把提高农业综合生产能力作为主攻方向，把加强农产品质量安全作为关键环节，把完善和落实强农惠农政策体系作为重要保障，把深化农村改革和加快农业科技进步作为根本

动力，转变农业发展方式，增强农业发展的整体素质和竞争力，努力实现农业农村经济又好又快发展，不断提高农业的现代化水平。

新时期夯实农业基础，必须按照统筹城乡发展的要求，坚持从统筹工业化、城镇化和农业现代化协调发展的大格局、大趋势中来谋划和推进。要准确把握我国经济社会发展的阶段特征和战略布局，准确把握农业农村经济发展面临的新课题和新机遇，促进加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制，促进调整国民收入分配格局，不断强化强农惠农政策，推动公共资源在城乡之间均衡配置，引导资金、技术、人才等生产要素向农村流动，切实防止在工业化、城镇化过程中忽视农业现代化，出现农业发展严重滞后、城乡发展严重失衡的问题。要科学把握农业现代化与工业化、城镇化统筹推进的内在要求和基本规律，充分发挥工业化、城镇化对发展现代农业的带动促进作用，对扩大农产品加工流通、加快农村基础设施建设、提高农村公共服务水平等方面的辐射带动作用。要推动加强农村基础设施建设，提高农业物质装备水平；发展农村二三产业，繁荣农村经济，发展县域经济；促进农村劳动力有序转移就业和有条件的农村人口进城定居，加快小城镇建设，形成大中小城市和小城镇协调发展、城镇化与新农村建设良性互动的局面，努力实现农业现代化与工业化、城镇化协调

发展。

夯实农业基础，核心是提高农业综合生产能力，尤其要提高粮食综合生产能力。这是稳定增加农产品有效供给、确保国家粮食安全的物质基础，是发展现代农业、促进农民增收、统筹城乡发展的重要依托，是农业基础的基础。提高农业综合生产能力，必须明确主攻方向，抓住关键环节，采取综合措施，务实高效加以推进。

一要坚持不断地完善强农惠农政策，加强农业支持保护，持续调动和保护农民生产积极性。认真抓好中央已出台的强农惠农政策落实。推动进一步增加对农民的补贴，扩大补贴范围，提高补贴标准，完善补贴办法，逐步完善目标清晰、受益直接、类型多样、操作简便的农业补贴政策框架。促进完善农产品最低收购价和国家临时收储政策，建立健全农产品市场调控体系，加大农产品出口支持力度，推动完善农产品进出口调控机制，保持农产品价格合理水平。加强利益协调，推动建立粮食主产区基本财力保障机制，保护和调动主产区重农抓粮积极性。

二要坚持不断地增加农业农村投入，推动重大工程项目建设，提高农业抗御自然灾害的能力。抓住国家财力增长和扩大内需的机遇，增加农业农村投入，加强农业重大工程项目建设、农田水利建设，推进中低产田改

造，增加农业有效灌溉面积，加快建设旱涝保收高产稳产基本农田。加强耕地、草原、水域滩涂保护与建设。努力拓宽资金来源，积极引导社会资金投入农业。推动农村金融改革，支持小额贷款公司、村镇银行、农村资金互助社等新型农村金融服务机构，有效解决农业农村信贷资金严重不足的问题。结合优势农产品区域布局等规划的实施，加快推进国家现代农业示范区创建，发挥示范带动效应，探索推进现代农业建设的有效途径。

三要坚持不断地加快推进农业科技进步，健全农业社会化服务体系，促进农业发展方式转变。农业科技进步是发展现代农业的决定性力量，农业发展的根本出路在科技，最大的潜力也在科技。要深入推进农业科技体制机制创新，强化现代农业产业技术体系建设，加快农业科技创新与应用，促进农业科技成果加快向现实生产力转化。加强农业科技自主创新，强化技术集成配套，力争在农业高产、优质、专用等品种培育方面取得突破。加快推进基层农技推广体系改革与建设，提升农技推广公共服务能力。大力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。

四要坚持不断地推进农业结构战略性调整，完善现代农业产业体系，提高农业发展质量和效益。立足各地资源比较优势 and 经济发展水平，进一步优化农业生产力布局，发挥区域比较优势，形成优势突出和特色鲜明的

农产品产业带，加快发展优质粮食产业、高效经济作物和园艺产业、现代畜牧水产业。积极引进、培育和推广优良品种，实施集约化、设施化、规模化、标准化生产，进一步优化农产品品种品质结构。加快乡镇企业转型升级，发展农村服务业和劳动密集型产业，优化农村经济结构。大力促进农产品加工业发展，推动农产品加工业向农业主产区集中。积极发展农产品批发市场和现代流通方式。大力推进农业标准化生产，进一步完善农业标准体系，加强检验检测体系建设。

五要坚持不断地加强农民培训，推进农业农村人才队伍建设，强化农业人才支撑。大力实施人才强农战略，切实把农民培训摆在突出位置，努力建设一支规模宏大、结构合理、素质优良的农业农村人才队伍。加强县级职业教育中心等建设，扩大农村劳动力转移培训、新型农民培训和农村实用人才培养。依托农业重大科研和工程项目，加强农业高层次创新型人才培养，积极引进农业领域海外高层次人才，着力培养现代农业急需的技能型人才。大力加强农业系统队伍建设，积极引导农业高等院校毕业生充实基层农技推广队伍。

六要坚持不断地深化农村改革，推动有利于农业农村发展的制度创新，强化农业发展体制机制保障。稳定土地家庭承包经营，完善农村基本经营制度，落实和维护农民对承包土地的各项权利，健全土地承包

经营权流转市场，完善土地承包经营纠纷调处机制。创新现代农业经营组织制度，加快发展农民专业合作社和农业产业化经营，提高农业经营的集约化水平和组织化程度。完善农业法律法规，加强农业执法体系建设。继续加强新形势下农村改革试验工作，发挥农村改革试验区先行先试的探索示范作用，为农村改革发展注入新的动力。

目 录

在统筹城乡中夯实农业基础

(代序) 农业部 部长 韩长赋

国际金融危机对我国农业发展的影响及应对问题研究	1
西北地区粮食发展战略研究	39
我国节粮型畜牧业发展问题研究	70
推进水产健康养殖对策研究	93
农产品价格与农业生产资料价格联动机制研究	110
推进农民工创业研究	132
扩大内需与农业基础设施建设研究	150
金融危机对我国农产品贸易的影响及对策研究	200
探索农村集体经济有效实现形式研究	249
农垦体制改革问题研究	293
我国动物疫病防控区域化管理策略研究	315
后 记	348

国际金融危机对我国农业发展的影响及应对问题研究^{*}

由美国次贷危机引起的国际金融危机，波及范围之广、影响之深，为百年来罕见。危机使世界经济陷入衰退，我国国民经济社会发展造成了巨大冲击，给农业和粮食稳定发展带来了重重困难。本文在简要总结历史上几次重大国际经济危机对农业发展的影响及深入分析国际金融危机给我国农业稳定发展、农民持续增收等带来的挑战与机遇的基础上，提出了应对国际金融危机、促进我国农业农村经济平稳较快发展的政策措施。

一、加强农业基础、有效应对国际金融危机对我国农业农村经济冲击的重要意义

当前，在国家一系列宏观政策措施的推动下，我国经济企稳向好的趋势逐步巩固，但是应对国际金融危机是一个缓慢曲折的

^{*} 课题主持人：陈荫山；参加人员：陈邦勋 刘永长 陈忠毅 谢子平 黄力程 梁希震 李琦 沈贵银 武志刚 张照新 赵海 左常升 张军平 张晓婉 张永霞 刘艺卓

过程，面临着许多风险和挑战。巩固和加强农业基础，应对好国际金融危机对农业农村经济的冲击，是保证全局有效应对国际金融危机的需要，是农业应对困难和挑战、实现科学发展的需要，是应对国际国内中长期发展变革调整的需要。

（一）实现国民经济平稳较快发展，必须加强农业基础、应对好国际金融危机对我国农业农村经济的冲击

农业是弱质产业，在市场机制配置资源的格局下，与国民经济的其他产业相比，社会资本和民间资本相对缺乏投入积极性，即使投入也相对不足。财政加大对农业的投入，不但使财政资金的经济效益和社会效益非常明显，而且农业投资环境和条件的改善，还将产生乘数效应，有效地带动信贷资金、社会资金等对农业的投入，实现扩大内需和经济增长的可持续发展。农业的稳定发展，还是 13 亿人吃饭、几亿农民生计这一最大民生的可靠保证，是保持社会和谐稳定的基础保障。保增长、保民生、保稳定，应重点加强农业基础，增加农民收入，提高农民消费水平。

（二）切实解决“三农”发展所面临的突出矛盾和问题，必须加强农业基础、应对好国际金融危机对我国农业农村经济的冲击

近些年，我们把确保农产品有效供给摆在首要位置，采取综合措施，千方百计地促进粮食等主要农产品稳定发展，取得了前所未有的成绩，但农业基础仍然薄弱，在国际金融危机下，农业组织化程度低、科技支撑不强、发展方式亟待转变等矛盾和问题更加凸现。这些问题制约了农业发展质量和效益，进一步放大了

国际金融危机对农业农村经济的冲击。这就要求我们必须抓住机遇，加大农业投入，加强农业物质技术装备，着力提升农业的集约化水平和组织化程度，转变农业发展方式，实现农业发展的速度、数量和结构、质量、效益相统一。

（三）适应危机后国际国内发展变革调整形势，必须加强农业基础、应对好国际金融危机对我国农业农村经济的冲击

本轮危机过后，国际国内经济社会中长期发展格局必将发生复杂深刻的变化，农业农村经济发展将面临新的国内外环境。从国内看，国民经济产业结构将加快升级，城镇化将加快推进，城乡居民消费加快扩大，节能减排、生态环保、食品安全等要求更高，统筹推进工业化、城镇化、农业现代化，必须下更大的力气，谋划好发展现代农业、增加农业收入及就业的举措。从国外看，国际金融危机发生以来，世界主要农产品生产国纷纷调整农业政策，加大农业农村投入，强化农业支持保护力度，加快农业科技进步步伐等，可以预见，未来农业国际竞争必将进一步加剧。只有进一步加强农业支持保护，提升我国农业的国际竞争力，才能保护国内农业产业安全，保障我国经济社会发展的主动权和稳定性。

二、金融危机对世界农业的影响及各国应对措施

农业是一国经济的基础产业。纵观近百年来数次世界性经济危机，农业所受影响均首当其冲，农业领域应对危机都是各国工作的重点和难点。

（一）历史上数次世界性经济危机对世界农业的影响及应对情况

1. 1929—1933 年的世界经济危机

此次危机发端于美国，历时最长、破坏程度最深。农业的不景气、工业增长和社会财富再分配的极端不均衡以及产能大大超过了国内外支付能力，引发了这次经济危机。第一次世界大战期间各国对粮食的大量需求极大促进了农业生产发展，使战后世界粮食严重过剩，价格大跌，生产停滞，小农破产加速，工农业收入差距扩大，引发资本主义国家慢性农业危机。而经济危机又进一步导致了农业发展环境恶化。1929 年，美国农场主收入占全部国民收入比重由 1919 年的 16% 降为 8.8%，农场主纷纷破产，农民人均收入仅为全国平均收入的三分之一，农产品价格暴跌，工农业收入差距进一步拉大，农村人口购买力明显降低。为维持农产品价格，大量农场主和农业资本家用烧粮倒奶等方法消化过剩农产品。农业危机的加重与工业危机交织影响使得经济危机更加严重。

2. 20 世纪 70—80 年代的两次石油危机

1973—1974 年的第一次石油危机由第四次中东战争引发。中东主要产油国实施石油减产和禁运导致国际市场油价从每桶 3 美元涨到 12 美元，引发第二次世界大战后的世界性危机，美国、欧洲和日本的国内生产总值分别下降了 4.7%、2.5% 和 7%。1979—1980 年的第二次石油危机因两伊战争导致石油供给锐减，国际油价从每桶 14 美元涨到 35 美元，导致西方主要工业国经济衰退，美国国内生产总值下降 3%。两次石油危机导致以

高度依赖石油资源的发达国家农机作业和运输、以石油为原料的化肥、农膜、杀虫剂等农资成本飞涨，供给不足，世界农业生产发展受到严重影响。

3. 1997—1998 年亚洲金融危机

由于亚洲大部分国家外汇市场剧烈动荡，使除人民币和港币外的亚洲主要货币出现 10%—40% 的大幅贬值，主要经济国家国内生产总值增速下滑，区域经济快速增长势头受到明显抑制。危机对亚洲农业产生了多重影响：一是农业投资减少。由于货币贬值，政府紧缩预算和贷款规模，加之大量外资流出，使得泰国、印度尼西亚、韩国等严重依靠国家贷款和外资发展农业的国家农业发展受到严重影响。二是农业产值增长率明显降低。投资减少和货币贬值使生产成本提高，加之农产品需求减弱，农业产出大幅下滑。1997 年，印度尼西亚农业产值增长率为 -4.2%，韩国、马来西亚和泰国 1998 年农业产值增长率分别为 -1.2%、-5.2% 和 -2.4%。三是农民就业困难。亚洲国家的共同特点是人多地少、农村劳动力就业饱和。危机后，各国第二、第三产业发展受阻，城市就业困难，农民回流农村数量明显增多。四是农产品出口下滑。1996—2001 年新加坡农产品出口持续负增长，中国、泰国、韩国和印度尼西亚 1998 年农产品出口同比均减少近 9 个百分点。

总结数次危机在农业领域的影响，其特点：一是任何一次危机都给农业造成了较大冲击。无论是 20 世纪 30 年代的全球性危机，还是 90 年代的区域性危机，起因无论是源于经济领域还是能源产业，都会导致相关国家、地区和世界性的农业生产成本上升、收益下降、收入锐减等连锁反应，导致农业经济的全面衰