

农业部软科学委员会资助项目

“十一五”时期

农业和农村政策 回顾与评价



● 宋洪远 等 编著

Nongye_{he}
Nongcun Zhengce
Huigu yu Pingjia

中国农业出版社

农业部软科学委员会资助项目

“十一五”时期

农业和农村政策

回顾与评价

● 宋洪远等 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“十一五”时期农业和农村政策回顾与评价/宋洪
远等编著. —北京: 中国农业出版社, 2010. 10
ISBN 978 - 7 - 109 - 15052 - 2

I. ①十… II. ①宋… III. ①农业政策—研究—中国
—2006~2010②农村经济政策—研究—中国—2006~
2010 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 196062 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 姚 红 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 23.75

字数: 432 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

摆在读者面前的这本书，是由宋洪远主持的农业部软科学委员会资助课题的分析报告，也是《“九五”时期的农业和农村经济政策》（中国农业出版社，2002年7月）、《“十五”时期农业和农村政策回顾与评价》（中国农业出版社，2006年12月）的续篇。

“十一五”时期，国家出台和实施了大量的农业和农村政策，各级政府和有关部门也制定并实施了许多具体措施。为了便于分析，我们对本项研究进行了如下界定：在时间跨度上，主要分析2006年1月1日至2010年7月31日间在中国农村实际推进过的各项农业和农村政策；在政策制定主题上，本项研究重点考察和分析中央政府指定的各项方针政策措施，对地方各级政府制定和实施的农村政策措施涉及较少。

本书的研究主题及写作提纲由宋洪远提出，经参加写作的人员讨论商定后，分别进行分析与写作。初稿出来后，相互间进行了交流和讨论，宋洪远指出了比较普遍的问题并提出修改意见，张红奎、方华、赵海、彭超、刘洋、夏海龙提出每章的具体修改意见，作者再进一步修改完善。最后由宋洪远负责统稿，并对一些章节的内容做了修改。

本书基本上延续了《“九五”时期的农业和农村经济政策》、《“十五”时期农业和农村政策回顾与评价》两书的分析框架，考虑到“十一五”时期的政策变化，我们对一些专题作了调整。全书由总论、26个专题和附录组成，具体分工是：第1章由宋洪远执笔；

第2章由方华执笔；第3章由何在中执笔；第4章和第10章由徐欣执笔；第5章由陈艳丽执笔；第6章由闫辉执笔；第7章和第12章由张雯丽执笔；第8章由焦红坡执笔；第9章和第21章由李冉执笔；第11章由刘锐执笔；第13章由姜楠执笔；第14章和第25章由张红奎执笔；第15章由刘景景执笔；第16章和第23章由赵海执笔；第17章由徐雪高执笔；第18章由李婕执笔；第19章和第22章由陈晨执笔；第20章由苏祯执笔；第24章和第27章由张恒春执笔；第26章由夏海龙执笔。附录由宋洪远、赵海、彭超、刘洋整理。

由于我们自身知识结构和学术水平的限制，本书的分析研究肯定存在着许多不当之处，欢迎各界同仁进行批评指正，对此我们表示衷心的感谢。

宋洪远

2010年9月

目 录

前言

第 1 章	总论	1
第 2 章	农村土地管理制度	10
第 3 章	农村集体资产和财务管理	25
第 4 章	发展农民专业合作社	36
第 5 章	农业产业化经营	44
第 6 章	减轻农民负担	62
第 7 章	农产品市场信息体系建设	69
第 8 章	动物疫病防控体系建设	86
第 9 章	农产品质量安全管理体系	95
第 10 章	农产品流通与市场调控	111
第 11 章	农业农村资金投入	130
第 12 章	农业生产经营补贴	141
第 13 章	农业科技创新和推广	161
第 14 章	农村金融体制改革	175
第 15 章	县乡财政管理体制变革	187
第 16 章	完善乡村治理机制	203
第 17 章	集体林权制度改革	214
第 18 章	农田水利建设	226
第 19 章	林草生态建设	235
第 20 章	农村基础设施建设	247
第 21 章	农村教育事业	264
第 22 章	农村文化建设	280

第 23 章 农村医疗卫生	294
第 24 章 农村社会保障	306
第 25 章 农村劳动力转移就业	318
第 26 章 农业综合开发	336
第 27 章 农村扶贫开发	344
主要参考文献	355
附录 1 “十一五”时期出台的农业和农村主要政策法规文献索引	358
附录 2 作者已经出版的有关中国农村经济与政策分析的部分图书	371

第 1 章 总 论

在“十一五”经济社会发展规划目标即将全面实现、“十二五”规划编制工作全面启动之际，深入分析和理解“十一五”时期农业和农村政策形成的背景和依据，认真总结和评价“十一五”时期农业和农村主要政策的执行效果和问题，对于研究确定“十二五”时期农业和农村政策的理念和思路，制定、调整和完善“十二五”时期的农业和农村政策措施具有重要意义。

一、“十一五”时期政策形成背景和依据

“十一五”期间，围绕着推进社会主义新农村建设，连续出台了 5 个指导“三农”工作的中央“1 号文件”，采取了一系列促进农业和农村发展的政策和措施，有着特殊的背景和深远的意义。

（一）我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，推进新农村建设的时机已经成熟

根据国际经验，一个国家的人均 GDP 水平超过 1 000 美元，农业 GDP 比重降到 15% 以下，农业劳动力比重降到 55% 以下，城镇人口比重上升到 35% 以上，表明这个国家进入了工业化中期阶段，可以实行以工促农、以城带乡的政策。改革开放以来，我国经济实力和综合国力不断提高，到 2005 年，我国人均 GDP 水平按现行汇率计算已达到 1 700 美元，农业 GDP 比重已降到 12.5%，农业劳动力比重已降到 44.7%，城镇人口比重已提高到 43%，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，可以实行工业反哺农业、城市支持农村的政策。

（二）随着我国综合国力和国家财力的逐步增强，推进新农村建设的条件和基础已经具备

改革开放以来，国民经济持续高速增长，综合国力明显增强。“十五”期间，国内生产总值年均增长 9.5%。到 2005 年，我国国内生产总值达到 18.2 万亿元，上升到世界第四位。随着国民经济的持续高速增长，国家财力也有了很

大的增强。“十五”期间，国家财政收入年均增长 3 647 亿元，5 年翻了一番多，后两年增收接近 1 万亿元。到 2005 年，国家财政收入总规模达到 3.1 万亿元。

（三）城乡经济社会发展的明显反差，凸显出推进新农村建设的重要性和紧迫性

进入新世纪以来，农村发展滞后、农民收入水平低、城乡差距扩大已成为我国经济社会发展的突出问题。2005 年，城乡居民收入绝对差距为 7 328 元，城乡居民收入比例扩大为 3.22 : 1；占总人口 57% 的农村居民只占有 32.8% 的消费品市场，城乡居民的消费水平总体上相差 10 年以上。城乡社会事业发展的差距更大，农村上学难、看病贵、社会保障水平低等问题相当突出。2004 年，占总人口 60% 的农村居民只占有 23% 的义务教育经费，仅享有 25% 的公共卫生资源；农村文化事业相对落后，农民文化生活相当贫乏。农村的基础设施建设明显滞后，2004 年，全国仍有 46% 的村不通自来水，相当多的村没有卫生厕所、没有粪便无害化处理设施。

（四）新阶段中央指导“三农”工作新理念的形成，催生出新农村建设新举措的出台

党的十六大以来，新一届中央领导集体以科学发展观统领经济社会发展全局，形成了一系列指导“三农”工作的新理念和新认识。一是提出了“三农”工作是重中之重的指导思想。2003 年，中央提出要把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置。二是明确了统筹城乡发展的基本方略。2002 年，党的十六大明确提出统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入。三是实行了新阶段指导“三农”工作的基本方针。2002 年，中央提出对“三农”要实行“多予少取放活”方针；2004 年，中央又提出要实行“工业反哺农业、城市支持农村”方针。

二、“十一五”时期实施的主要政策和措施

“十一五”时期，党和政府坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，围绕着建设社会主义新农村这一重大历史任务，制定和实施了一系列支持农业和农村发展的政策和措施。

（一）全面取消农业税

自 2000 年在安徽省开展农村税费改革试点以来，经过规费为税、改革征

收管理办法,逐步降低农业税税率,到2006年在全国范围内全面取消了包括农业税、牧业税、屠宰税、农业特产税和乡村办学、乡村道路建设、拥军优抚、计划生育、民兵训练以及公积金、公益金、管理费3类12种向农民征收的税费。

(二) 增加农业农村投入

一是建立财政支农资金的稳定增长机制,从2006年到2010年中央分别提出了支农资金要实行“三个高于”、“三个继续高于”、“三个明显高于”、“三个大幅度增加”、“确保三个优先”的要求。二是改革财政支农投入体制机制,把加强农业和农村基础设施建设、促进农村社会事业发展和中西部地区农村公益性建设项目作为财政支农投入的重点。三是整合支农投资项目资金,提高支农资金使用效率。

(三) 增加农业生产补贴

按照增加品种、扩大范围、提高标准、完善办法的要求,进一步完善农业生产补贴政策。实行的农业补贴措施主要包括种粮农民直接补贴、良种补贴(包括水稻、小麦、玉米、大豆、青稞、马铃薯、棉花、花生、油菜、天然橡胶、奶牛和生猪等品种)、农机补贴(包括农机购置补贴和重点作业环节补贴)、农业生产资料综合直接补贴和农业保险保费补贴等五大类。

(四) 加强农业基础设施建设

一是建立农田水利建设投入新机制,加强大中型灌区续建配套和节水改造、病险水库除险加固和小型农田水利工程等重点工程建设。二是开展保护性耕作工程、土壤有机质提升补贴试点和测土配方施肥项目等耕地质量建设项目。三是继续推进天然林保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、水土流失治理、湿地保护和荒漠化石漠化治理等生态工程,加强自然保护区、重要生态功能区和海岸带的生态保护与管理。

(五) 加强农村基础设施建设

一是继续推进农村饮水安全工程建设,重点解决严重影响身体健康的水质问题和局部地区的严重缺水问题。二是全面实施农村公路“通达工程”,加快推进“通畅工程”,提升农村公路交通安全水平,推动农村公路管理养护体制改革。三是完善农村电网,加快无电地区电力建设,扩大小水电代燃料建设规模,加快水电新农村电气化建设。四是以“一池三改”为主要内容加强农村沼

气建设,完善农村沼气服务体系。五是采取有效措施推动建材下乡,扩大农村危房改造试点。

（六）大力发展农村社会事业

一是建立健全农村义务教育经费保障机制,免除农村义务教育阶段全部学杂费、免费提供教科书、对农村家庭困难学生实行寄宿生活费补助,对农村中等职业教育家庭经济困难学生和涉农专业学生实行免费,加大对中西部农村教育支持力度,加大对农村贫困学生就学资助力度。二是全面推行新型农村合作医疗制度,加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设,健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系。三是实施广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站和村文化室建设、农村电影放映、农家书屋等五大重点文化惠民工程。四是健全农村最低生活保障制度,探索建立农村社会养老保险制度,完善农村“五保户”供养等社会救助体系,健全农民工和被征地农民等特殊群体社会保障制度。

（七）全面深化农村改革

一是稳定和完善农村基本经营制度。健全土地承包经营权流转市场,发展农业适度规模经营;颁布实施《农民专业合作社法》,支持农民专业合作社加快发展;按照明晰所有权、放活经营权、落实处置权、保障收益权的要求,全面推进集体林权制度改革。二是全面推进农村综合改革。深化乡镇机构改革,建立和完善农村“一事一议”公益事业财政奖励补助政策,推进省直接管理县(市)的财政体制改革,重点推进农村义务教育历史债务化解试点。三是推进农村金融改革。深化农村信用社改革,推进农业银行面向“三农”改革和金融服务创新,拓宽中国农业发展银行业务范围,创新邮政储蓄服务“三农”的方式,培育发展村镇银行、贷款公司、资金互助社等新型农村金融机构,推进农村金融产品和服务方式创新,强化县域内银行业金融机构服务“三农”的义务和责任,完善农业保险和再保险体系,开展财政对农户保费补贴试点。

三、“十一五”时期主要政策措施执行情况

“十一五”期间,在中央确定的加强“三农”工作的大政方针指导下,各地和有关部门共同努力,认真贯彻落实有关政策措施,取得了一定的效果。

（一）财政支农资金投入增加

初步建立了财政支农资金稳定增长的机制，大幅增加了财政支农资金规模。从2006—2010年，中央财政预算安排的用于“三农”的支出从3 397亿元增加到8 183亿元，“三农”支出占财政支出的比重由14.5%提高到17.5%，基本实现了总量持续增加、比例稳步提高的要求。支农结构不断优化，农业和农村基础设施建设、农村社会事业和公共服务等民生工程的投入比重逐步提高。在河北、内蒙古、重庆等26个省（自治区、直辖市）49个县和新疆建设兵团农一师三团开展县级政府支农投资整合试点，财政支农资金监管力度不断加大，财政支农资金使用效益有所提高。

（二）农业补贴规模扩大

“十一五”时期，在已有粮食直接补贴、良种补贴和农机补贴的基础上新增了农业生产资料综合直接补贴和农业保险保费补贴，良种补贴在原有水稻、小麦、玉米、大豆4个品种的基础上新增了天然橡胶、棉花、油菜、花生、马铃薯、青稞、生猪、奶牛8个品种，农机补贴在原有购置补贴的基础上开展了重点环节作业补贴试点。农业补贴范围进一步扩大，粮食直接补贴、农业生产资料综合直接补贴和水稻、玉米、小麦、棉花等良种补贴覆盖31个省（自治区、直辖市），农机购置补贴的机具种类增加至12大类45个小类180个品目，农业保险保费补贴范围逐年扩大。从2004—2010年，中央财政用于粮食直接补贴、良种补贴、农机补贴、农业生产资料综合直接补贴等“四补贴”的资金规模由145.2亿元增加到1 344.9亿元。

（三）农业基础设施建设持续推进

农田水利建设在加快大中型灌区续建配套和节水改造的同时，启动实施了病险水库除险加固工程。耕地质量建设重点实施了保护性耕作工程、土壤有机质提升补贴试点和测土配方施肥补贴项目。到2009年末，全国保护性耕作技术实施面积突破353.33万公顷，土壤有机质提升补贴试点覆盖面积达到103.33万公顷以上。截至2010年，全国开展测土配方施肥项目已增加到2 498个，推广测土配方施肥0.67亿公顷以上。退耕还林工程、三江源自然保护区生态保护和建设工程、三北和长江中下游地区重点防护林体系建设工程、京津风沙源治理工程和退耕还草等重点林草生态工程建设继续推进，启动西南岩溶地区石漠化治理和草原生态补偿机制建设试点。

（四）农村基础设施建设快速推进

“十一五”时期前4年，农村安全饮水工程累计解决安全饮水人数近1.9亿人；中央和地方完成农村公路建设投资9 000多亿元，新改建农村公路156万公里，农村公路管理养护体制改革稳步推进；新增沼气用户1 910多万户，比“十五”末增加一倍以上。农村电网和小水电建设取得较大进展，农村危房改造和农牧民定居稳步推进。

（五）农村社会事业加快发展

国家财政教育经费支出占GDP比例不断增加，农村中小学现代远程教育、新农村卫生新校园建设工程、中西部农村初中改造、西部地区“两基”攻坚计划、西部地区农村寄宿制学校建设、中西部农村中小学校长素质提升计划、农村教师培训计划顺利推进。在对中等职业学校学生每年每生补助1 500元的基础上，从2009年起对中等职业学校涉农专业的学生免除了学杂费。五大文化惠民工程建设取得显著进展。2010年实现了新型农村合作医疗制度基本覆盖农村居民的目标，各方筹资水平是2005年的3倍。农村三级医疗服务体系不断完善，乡镇卫生院和村卫生室发展迅速。农村最低生活保障基本实现全覆盖，新型农村养老保险制度试点快速推进，“五保”供养基本实现应保尽保。

（六）农村改革深入推进

农村土地承包经营权登记试点和土地承包经营权流转市场建设试点开始启动。农民专业合作社加快发展，示范社建设取得新进展。全国已有12个省（自治区、直辖市）基本完成集体林权改革任务。截至2008年底，已完成和正在进行机构改革的乡镇已有约1.8万个，24个省份在791个县（市）实行了省直管县改革试点，29个省份约2.3万个乡镇实行了乡财县管改革试点。农村信用社产权制度改革稳步推进，法人治理架构初步建立。农业银行实现股份制改革，开展面向“三农”金融服务试点和“三农”金融事业部制改革试点。农业发展银行业务范围从以粮棉油收购贷款为主，扩大到农业生产和农业产业化龙头企业贷款。成立中国邮政储蓄银行，开展存单小额质押贷款和小额贷款业务。村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构稳步发展。农村金融产品和服务方式创新试点取得成效。

四、“十一五”时期政策问题和调整建议

从“十一五”时期农业和农村主要政策的执行情况看，一些政策还存在着设计不完善、执行不到位等问题。这里主要对大家比较关注的几项政策的重要问题进行分析和讨论，并提出“十二五”时期调整完善的对策建议。

（一）关于农业农村资金投入政策

从“十一五”时期的政策执行情况看，农业农村资金投入政策落实中的主要问题有：一是农业农村资金投入仍然不足，农业农村发展资金短缺的状况仍未改变；二是农业农村资金投入结构不够合理，对制约农业农村发展薄弱环节的支持不够；三是农业农村资金投入管理分散，整体效益难以发挥。“十二五”时期，一要加大农业农村资金投入力度，进一步提高财政支农资金的增幅和比例；二要调整农业农村资金投入结构，加强对小型农田水利设施、农业技术推广、农业社会化服务体系等制约农业发展薄弱环节的资金投入；三要整合支农投资渠道，改革支农资金项目管理办法，在中央层面要统筹考虑，避免项目重复和交叉，在县一级要加大资金整合力度，提高支农资金使用效率。

（二）关于金融机构支农政策

从提出强化银行业金融机构支持“三农”的义务和责任，到明确县域内银行业金融机构新吸收存款主要用于当地发放贷款的政策，要求逐步明确。从落实情况看，主要问题有：一是多少算是“主要”，还没有一个明确的比例；二是用于当地发放贷款，发放的是什么贷款也没有一个明确的规定；三是不落实了怎么办，也没有建立起独立的考核机制。分析起来，政策落实难有两个根本原因：一是这项政策和现行《商业银行法》的有关规定有冲突；二是针对落实这项政策的鼓励政策不明确。“十二五”时期，一要抓紧制定县域内银行业金融机构新吸收的存款主要用于当地发放贷款的实施办法，明确比例要求和贷款业务范围，建立独立考核机制。二要综合运用财税杠杆和货币政策工具，支持金融机构落实政策。三要加快农业信贷法和农村社区再投资法的立法进程，解决政策与法规不一致的问题。

（三）关于农业补贴政策

从“十一五”时期农业补贴政策的执行情况看，农业生产资料综合直接补贴标准低，不足以抵消农业生产资料价格的上涨；良种补贴如水稻、玉米等作

物，大多数地区是按照种植面积发放现金，未能真正与良种推广结合起来。“十二五”时期，要针对上述两类补贴存在的问题，完善与农业生产资料价格上涨挂钩的农资综合补贴动态调整机制，逐步提高农业生产资料综合直接补贴标准；进一步完善良种补贴发放办法，使其真正发挥促进优良品种推广使用的作用。

（四）关于农村义务教育政策

从各地的执行情况看，存在的主要问题是农村义务教育经费保障机制不健全，突出表现在农村公用经费保障水平明显偏低，公用经费基准定额仅能维持基本运转。根本原因是农村义务教育财政管理体制没有理顺，各级财政的支出责任不明确。现行政策规定，农村义务教育经费实行“省级统筹落实，管理以县为主”，并没有明确中央财政应承担的责任。由于一些地方经济社会发展落后，农村中小学经费没有保障；即使是经济比较发达的地区，农村义务教育离“全面纳入财政保障”的要求也有一定的差距。“十二五”时期，要进一步理顺农村义务教育财政管理体制，明确中央政府在农村义务教育中的责任，尤其要加大对中西部地区农村义务教育经费的支持力度，进一步完善农村义务教育经费保障机制。

（五）关于新型农村合作医疗政策

当前，新型农村合作医疗制度在推行过程中存在的主要问题是保障水平低。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、大病术后康复等特殊病种的农民得不到有效保障。“十二五”时期，要逐步提高政府补助标准和农民出资额度，进一步增加新型农村合作医疗基金规模，切实增强新型农村合作医疗保障能力；改革现行“家庭账户十大病统筹”的做法，试行“门诊统筹十大病统筹”的模式，增加慢性病、大病术后康复等特殊病种的门诊补偿。

（六）关于农民工社会保障政策

农民工社会保障政策落实中存在的突出问题是参保率不高，其主要原因在于：一是社保缴费时间相对较长不适应农民工就业稳定性差的特点，社保关系转移接续困难不适应农民工流动性大的特点，社保体系不能覆盖非正规就业的农民工；二是各项社保制度衔接不够，特别是农民养老保险与城镇养老保险之间、新型农村合作医疗制度与城镇医疗保险制度之间不衔接。“十二五”时期，一是要以扩大农民工社会保障覆盖面为重点，兼顾农民工流动性大、就业稳定

性差、工资收入偏低等实际情况，通过缩短缴纳时间、实现跨统筹地区转移接续、划分多种缴费档次等方式，进一步完善社会保障政策；二是要研究制定农村社会保障制度和城镇社会保障制度的衔接办法，使各群体在身份变化时社会保障权益不会受到损害。

（七）关于集体林权制度改革政策

“十一五”期间，集体林权制度改革在全面推进的过程中主要存在以下几个问题：一是林权流转允许外来非农资本参与林权竞争，出现改革后林农失山失地，生计无着落；二是生态公益林补偿标准太低，农户对公益林的管护缺乏积极性；三是配套政策改革严重滞后，林木评估交易等中介组织发展缓慢，社会化服务体系不健全。“十二五”期间，一是要进一步完善产权流转制度，规范流转程序，加强流转管理，规范产权交易行为。二是进一步提高公益林补偿标准。按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，多渠道筹集公益林补偿基金，逐步提高中央和地方财政对森林生态效益的补偿标准。三是深化配套改革，加快森林资源流转平台建设和资产评估机构培育，扶持农民组建各类专业协会、合作社，积极探索林权抵押贷款有效模式。

第2章 农村土地管理制度

土地问题始终是我国现代化进程中一个带有全局性、战略性的重大问题。农村土地管理问题既关系到农业的发展和农村的稳定，又关系到工业化、城镇化的可持续推进，改革和完善农村土地管理制度是当前我国经济发展进程中必须始终把握好的一个关键环节。

农村土地管理主要涉及现有两大类四种土地。第一类是农业用地，主要包括耕地及其特殊形式——基本农田。它们绝大部分实行农民集体所有、家庭承包经营^①；第二类是建设用地，包括集体所有、农户家庭使用的宅基地和集体所有、集体使用的其他集体建设用地这两种土地。此外，征用（收）农村土地是当前城市建设用地扩张的最主要手段，征地制度改革也是农村土地管理制度改革的重要内容，它不仅涉及土地由集体所有向国有的变性，在大部分情况下也是农用地向建设用地的用途转换过程。

“十一五”期间，农村土地管理制度改革和演进主要遵循两条主线，一是严格保护耕地，确保 18 亿亩耕地红线不被突破；二是加强对承包经营权和宅基地使用权的物权保护，切实保障农民利益。这一时期，农村土地管理制度改革的内容可以概括为：建立最严格的耕地保护制度和节约用地制度，加快征地制度改革；加强对农民土地承包经营权和宅基地使用权的用益物权保护，建立健全农村土地承包经营权流转市场和城乡统一的建设用地流转市场。

一、政策背景及其形成过程

（一）耕地保护制度

新世纪以来，我国总体上已进入工业化中期发展阶段，“十一五”期间工业化、城镇化进程进一步加快，非农产业比重和城镇化率分别由 2006 年的 88.7%、43.9% 提高到 2009 年的 89.4%、46.6%。一方面，大量农村人口聚集到各类城市和小城镇，进入二、三产业就业，这大大增加了粮食等主要农产品的有效需求；另一方面，大量农村土地通过征收（用）转变为城市建设用

^① 这里暂不考虑国有农场的耕地和基本农田问题。