



新闻出版总署迎接党的十八大主题出版重点出版物

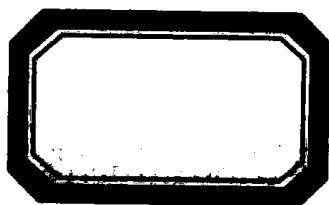
促进“三农”发展的制度创新

中国农村改革 (2002-2012)

韩俊等著



 上海远东出版社



接党的十八大主题出版重点出版物

促进“三农”发展的制度创新

中国农村改革

(2002-2012)

韩俊等著

图书在版编目(CIP)数据

中国农村改革(2002—2012): 促进“三农”发展的制度创新/韩俊等著. —上海: 上海远东出版社, 2012

ISBN 978-7-5476-0672-8

I. ①中… II. ①韩… III. ①农村经济—经济体制改革—研究—中国—2000~2012 IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 196476 号

责任编辑: 匡志宏 李 英 程云琦

封面设计: 李 廉

中国农村改革(2002—2012) 促进“三农”发展的制度创新

著者: 韩俊 等

出版: 上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址: 中国上海市仙霞路 357 号

邮编: 200336

网址: www.ydbook.com

发行: 新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版: 南京前锦排版服务有限公司

印刷: 昆山亭林印刷责任有限公司

装订: 上海文艺大一印刷有限公司

版次: 2012 年 9 月第 1 版

印次: 2012 年 9 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16

字数: 603 千字

印张: 34 插页 4

ISBN 978-7-5476-0672-8/F·487 定价: 98.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话: 62347733)

如发生质量问题, 读者可向工厂调换。

零售、邮购电话: 021-62347733-8555

代序

制度创新与“三农”发展

新世纪以来,我国的农业农村发展处在一个比较好的历史时期,有两个重大的标志:一是我国粮食总产量连续8年提高。2003—2011年,我国粮食总产量从8614亿斤提高到11424亿斤,增长了2810亿斤,平均每年增长超过351亿斤;二是农民收入持续较快增长。2003—2011年,农民年人均纯收入从2622元提高到6977元,增加了4300多元,平均每年增加544元。我国农业农村发展形势好,根本上得益于党中央国务院以科学发展观的态度与时俱进地不断深化对“三农”问题的认识,不断升华解决“三农”问题的理论,不断推出强农、惠农、富农的政策。党的十六大以来,中央至少出台了十个方面的重大“三农”政策:

第一项政策,废止农业税条例。废止农业税条例,是指国家出台的废除专门针对农业和农民征收的税收制度。1999年,国家制定了农村税费改革方案。2000年开始试点,首先是降低农业税税率,减轻农民税收负担。十六大以后,改革进一步向前推进,中央审时度势,提出从2006年1月1日起,废止农业税条例,同时取消四项税

收,包括农业税、农业特产税、牧业税、畜禽屠宰税,得到了全国人大常委会的批准。这意味着9亿中国农民依法彻底告别延续了2600年的“皇粮国税”。

据有关部门统计,取消农业税后,全国农民每年减轻负担1335亿元。基层政府要维持运转,这部分钱农民不用交了,只能由中央政府转移支付。从农村税费改革开始到2011年年底,中央政府为此向地方政府转移支付资金6000多亿元。农业税条例废止,更重要的是体现了政府和农民之间经济利益关系的重大调整。

第二项政策,对农业生产者实行直接补贴。2004年出台了三项补贴政策,对种粮农民进行直接补贴,对农民购买良种进行补贴,对农民购买农机具进行补贴。后来由于国际能源价格上涨,又出台了对农业生产资料价格进行综合补贴的政策。

用于发放补贴的钱从哪里来呢?从20世纪90年代初开始,中央政府和地方政府共同建立了粮食风险基金,每年整合302亿元资金用来避免粮食市场的价格波动。2004年,中央下决心把其中的一半拿出来,用于给农民发放直接补贴,分三年时间,将151亿元补贴给农民。以后,每年再逐步提高补贴的标准。2011年,中央财政用于种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴的支出已经超过1400亿元,这些钱都是直接发到农民手中的。

第三项政策,放开粮食市场和实行最低收购价制度。我国的粮食过去长期处于比较紧缺的状态,一直不敢彻底放开。直到2004年,才完全放开粮食市场的流通。但还有两个问题必须考虑:第一,放开之后,会不会由于粮食供求紧张导致市场价格暴涨;第二,会不会由于粮食大丰收导致“谷贱伤农”。于是,中央配套出台了最低收购价制度。最低收购价制度是指,政府公布一个预期价格目标,如果粮食上市的时候市场价格低于政府公布的价格,国家的粮食储备部门就要以不低于政府公布的最低价收购粮食。这样,收购到一定程度,市场流通的粮食减少,市场价格就会提高,国家再停止收购。有了这项政策,农民心里就有底了,就敢于生产粮食了。

第四项政策,把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村。近几年农村的水、电、路、沼气的发展,农村的教育、卫生、文化等事业的发展是中国历史上发展最快的,进步非常明显。

第五项政策,改革农村义务教育经费保障机制。在税费改革之前,农民一年的税费是1335亿元,其中,因义务教育承受的负担占到一半以上。目前,农村基本上实现了免

费义务教育,不仅免除学生的学杂费,农村九年义务教育的课本、教科书都由政府免费提供。农民在这方面得到的实惠相当大。

第六项政策,建立新型农村合作医疗制度。过去,农民最怕得病,非常羡慕城里人有医疗保险。2003年,国务院下决心推出农村“新农合”。“新农合”第一年,由于国家和农民可承受的能力有限,筹资标准为30元。随着国家财力的增长,标准逐年提高。2012年,国务院明确规定,农民自己交60元,政府补240元,达到300元的标准。按照这一标准,加入“新农合”的农民住院的各项费用报销比例可以达到75%。国务院规定,最高报销额不能低于当地农民上年人均年收入的8倍。同时,明确规定,最高报销额最低不能低于6万元。这项政策在很大程度上解决了农民的后顾之忧。

第七项政策,建立农村最低生活保障制度。过去,城市居民有最低生活保障,而农民没有。我国从2007年开始建立农村最低生活保障制度。将最低生活标准扣除个人收入后,差多少补多少。实行的第一年,大约将3200万农民纳入最低生活保障制度,每人每月实际发放30元。截至2011年年底,全国有5300万左右的农民纳入到这个体系,每人每月实际发放86元。

第八项政策,建立新型农村社会养老保险制度。农村过去没有养老保险制度,农民养老靠土地、靠子女。针对这样的情况,国家决定,从2009年开始在农村推行新型农村社会养老保险制度。第一年覆盖率达到15%,2010年覆盖率已经达到30%。国务院要求,2011年覆盖率达到40%,2012年年底实现全面覆盖。这个制度的设计有非常独特的地方,不仅世界上其他国家没有,而且与中国城市的职工养老保险制度也不一样。“新农保”为每个人设立两个账户。一个账户是基础养老金账户,这个账户不需要个人交钱,农民从60岁开始,政府往这个账户中转账,个人可以支取。另一个账户是个人账户,账户分等级,个人可以选择交100元、500元或1000元。这个制度建立起来之后,农民过了60岁也可以领取基本养老金。现在基本养老金的标准还比较低,每人每月55元,全年660元。随着财力的增长,这个标准会不断提高。目前,开始领取农村基本养老金的老人,已经达到1亿人。根据统计,全国60岁以上的农村老人接近1.4亿人,到2012年年底都可以领到农村基本养老金。

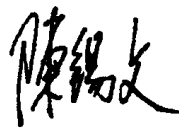
第九项政策,制定《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。我国以前的扶贫标准很低,大概在1200元左右。中央经过反复研究之后明确提出,新的扶贫标准以2010

年的价格为基础,定为2300元。扶贫标准一次性提高了92%,基本上翻了一番,扶贫的对象也增加了。截至2010年年底,按照2300元标准统计,没有达到这个标准的农民有1.28亿人。根据各地调查的结果,我国农民的绝对贫困现象已基本消除。在制定新的扶贫纲要过程中,相对贫困将长期存在,扶贫是一项必须长期付出努力的工作。

第十项政策,保障农民工合法权益和稳步推进户籍制度改革。2006年,中央提出,要做好农民工工作,保障农民工的合法权益。经过调查研究后提出一些问题,比如工资保障问题、劳动保障问题、随迁子女就读问题等,并逐渐出台相应的政策。特别是2012年2月国务院办公厅公布积极稳妥推进户籍管理制度改革的意见,意见有两个最大亮点:一是分类指导城镇户籍制度改革;二是明确必须保障农民的土地权利。政府应该为公民提供公共服务,农民在城市落户不能以交出农村的房子和土地为条件。总体而言,制度和社会氛围越来越善待农民工。

在实践中我们可以看到,农民群众、基层干部付出了很大努力,在深化改革和制度创新方面取得了很大进步。这些年来,在宏观经济形势整体较好的背景下,中央集中力量办了很多事关农业农村长远发展的大事和关系农民切身利益的好事,很多事具有划时代和里程碑意义。

当然,我国“三农”仍面临不少复杂问题。我们要不断研究和探索,深化农村改革和发展,更好地解决我国的“三农”问题。



2012年8月22日

目 录

◆ 总 论	
推进“三农”理论和制度创新	
开创“三农”工作新局面	1
◆ 第一章	
稳定和完善农村基本经营制度研究	37
◆ 第二章	
确保国家粮食安全的政策和制度创新研究	61
◆ 第三章	
农村税费改革和农村综合改革政策研究	95
◆ 第四章	
完善农业支持保护制度研究	117
◆ 第五章	
增加财政“三农”投入与扩大公共财政覆盖农村研究	143



❖ 第六章	
建立城乡统一的公共服务制度研究	179
❖ 第七章	
推进集体林权制度改革研究	203
❖ 第八章	
农民工发展政策和制度创新研究	223
❖ 第九章	
推进征地制度改革研究	263
❖ 第十章	
耕地保护和质量建设的长效机制研究	307
❖ 第十一章	
建立现代农村金融制度与改善农村金融服务研究	331
❖ 第十二章	
培育农民新型合作组织制度研究	355

❖ 第十三章	
农田水利建设管理新机制研究	379
❖ 第十四章	
扩大农业对外开放研究	407
❖ 第十五章	
加快农业科技创新的机制和政策研究	425
❖ 第十六章	
发展面向农村的职业教育研究	453
❖ 第十七章	
农村扶贫开发政策的进展与创新	475
❖ 第十八章	
农村治理机制创新研究	499
主要参考文献	526
后记	531

总 论

推进“三农”理论和制度创新
开创“三农”工作新局面



党的十六大以来的这十年,我国农业综合生产能力大幅提升,农民生活水平显著改善,现代农业和社会主义新农村建设取得了重要进展,统筹城乡经济社会发展迈出了重大步伐,“三农”发展进入了又一个黄金期。究其根源,主要是在坚持农村基本经营制度的基础上,党中央与时俱进确立了把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重的战略思想,制定了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的指导方针,尊重农民意愿,推进农村改革,不断加大强农惠农富农的政策力度,开创了“三农”工作的崭新局面。

经过 30 多年的改革开放,我国农业和农村发展已经站到了一个新的历史起点上,农业和农村发展面临重要的历史机遇。同时,也必须看到,在我国经济快速增长、发展方式加快转变、社会结构加快转型、利益格局深刻变化的大背景下,农业基础薄弱、农村发展滞后、农民增收困难的局面仍然没有得到根本改变,城乡发展差距仍在扩大的势头仍然没有得到遏制,城乡二元结构造成的深层次矛盾依然突出。

没有发达的农业,整个社会就没有生存的保障;没有繁荣的农村,整个社会就没有稳定的基础;没有富裕的农民,整个社会就没有和谐的根基。全面建设小康社会,全面推进社会主义现代化建设,最繁重、最艰巨的任务仍然在农村。要坚持把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重,深化农村改革和推进制度创新,促进农业稳定发展、农民持续增收,努力保障主要农产品基本供给,切实解决农村民生问题,加快形成城乡经济社会发展一体化新格局,推动农村走上生产发展、生态良好、生活富裕的文明发展道路,实现城乡良性互动、协调发展和共同繁荣。

一、亿万农民的黄金十年

党的十六大以来,随着党的惠农强农富农政策力度不断加大,农业农村出现了历史



上少有的好形势。

(一) 农业综合生产能力稳步提高

2004年以来,我国粮食产量实现了连续8年增产,粮食安全得到可靠保障。2011年快速增加到57121万吨。其中,2008年、2009年、2010年、2011年粮食总产量连续创下历史最高纪录。棉花、油料、糖料、肉类、禽蛋、奶产量实现新的突破,各种农产品市场供应丰富。

(二) 农民收入持续增长

在多种因素的共同作用下,我国农民收入实现了持续较快增长,每年增速均超过6%。农民收入的结构发生了重要变化,增收渠道更加多元化,形成了工资性收入为主导的收入来源结构。外出务工已成为农民增加收入的重要来源。工资性收入占农民人均纯收入的比重由2005年的36%提高到2010年的41%,提高了5个百分点;2005—2010年工资性收入对农民增收的平均贡献达到47.2%。农民工工资收入的持续增长,已经成为缩小城乡收入分配差距的重要途径。随着农民收入的增加和农村市场流通条件的改善,在国家扩大农村消费政策的刺激下,农村消费需求明显上升,农民的生活水平不断提高。

(三) 农村社会事业加快发展

一是全面推行农村义务教育“两免一补”政策,农村义务教育取得突破性进展;二是2003年开始试点农村新型合作医疗,2007年全面建立农村最低生活保障制度,2009年开始推进新型农村养老保险试点,这三项制度在2012年已全部实现了全覆盖,农村五保供养等其他针对特定群体的社会保障制度也得到了迅速发展和完善,政府对农村居民的社会保障责任逐渐回归,我国现代农村社会保障主体框架逐步形成;三是农村水、电、路、气、网等基础设施建设取得显著进展。

(四) 强农惠农政策不断强化

一是为保证粮食市场供应、保护种粮农民利益,国家自2004年以来对稻谷和小

麦实施最低收购价政策。国家逐年大幅提高粮食最低收购价。2008年,针对部分农产品价格下跌和“卖难”问题,在主产区对玉米、大豆、油菜籽等实施临时收储措施;二是对农业的各项补贴制度逐步建立。2002年,国家启动大豆良种补贴政策试点,目前补贴品种已扩大到水稻、小麦、玉米、油菜、棉花、马铃薯、花生、青稞、生猪、奶牛等,其中水稻、小麦、玉米和棉花的良种补贴实现全覆盖。2004年,为加快农业机械化进程,建立农机具购置补贴,对农民购置先进适用的农机具给予补贴,并不断增加品种目录,加大补贴力度。同年,中央从粮食风险基金中拿出部分资金用于对种粮农民直接补贴。为减轻化肥、柴油等农资价格上涨对粮食生产的影响,2006年中央出台农资综合补贴政策。这四项针对农民的直接补贴措施,成为现阶段我国农业补贴政策的重要组成部分。上述四项直接补贴,从2002年1亿元、2004年145.2亿元,快速增长到2009年的1274.5亿元,2011年财政预算安排的补贴资金达1406亿元。2007年,又开始实施农业保险保费补贴。各项直接补贴政策对调动农民种粮积极性,促进粮食连年增产和农民增收发挥了明显作用,受到了亿万农民的衷心拥护。

(五) 农村改革取得重要进展

一是农村税费改革,只用了6年时间就彻底终结了具有2600年历史的“皇粮国税”。同时,稳步推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等配套改革,启动了国有农场税费改革、乡村债务化解、教育负债化解等工作。二是2004年全面放开粮食购销市场和价格。三是集体林权制度改革取得重大突破。基本完成明晰产权、承包到户的改革任务。全国集体林地都基本建立起以农村集体经营组织内部家庭承包经营为基础、多种经营形式并存、责权利相统一的新经营体制。四是农村金融改革取得一定进展。以管理和风险责任全面移交省级人民政府为标志,农村信用社管理体制首轮改革顺利结束,农村信用社产权制度改革迈出新步伐。农业发展银行贷款支持对象扩大到农林牧副渔生产、加工转化及农业科技等更广泛的农村经济领域。开展了农业银行改制工作,确立了农业银行为农服务的方向。开展了新型农村金融机构试点工作。一些地方开始探索建立政府支持、企业和银行多方参与的农村信贷担保机制。



(六) 维护农民工合法权益取得明显进展

2010年农民工总量达到2.42亿人,其中外出农民工1.53亿人。2006年以来,相继出台了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》、《中华人民共和国就业促进法》、《劳动合同法》、《社会保险法》、《劳动争议调解仲裁法》等重要法规,修改了《工伤保险条例》,形成了解决农民工问题的政策法规体系。逐步解决了农民工工资拖欠问题,依法规范农民工劳动管理,农民工在接受技能培训、就业指导和社会保障,以及子女教育、计划生育、疾病预防等方面所获得的服务都有明显改善。

二、“三农”工作的重大理论创新

改革开放以来,党中央高度重视“三农”问题,始终把“三农”问题放在党的工作和国家经济社会发展的战略位置。党的十六大以来,全党对农业和农村发展规律的把握进一步深化,中央提出了把解决好农业、农村和农民问题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“两个趋向”的重要论断和我国现在总体上已到了“以工促农、以城带乡”发展阶段的基本判断,制定了“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的基本方针,提出了把建设社会主义新农村作为战略任务、把走中国特色农业现代化道路作为基本方向、把加快形成城乡经济社会发展一体化格局作为根本要求的重大决策部署。这些重大的理论创新为“三农”实践创新和政策创新提供了强有力的支撑,对于开创“三农”工作新局面具有十分重要的意义。

(一) 重中之重:“三农”工作新定位

农业是衣食之源。没有发达的农业,人们就没有生存保障,整个社会就没有发展的根基。从人类文明发展的过程来看,从事农业生产的人口占总人口的比重越来越低,社会文明的发展也要求越来越多的人脱离农业生产,甚至脱离物质生产。但是,农业的特殊性始终是无法替代的。不论在什么样的经济发展水平下,不论采用何种经济体制,有一点始终是不会变的,那就是人们要生存,要吃饭穿衣。“民以食为天”。今后,即便存

在着非农原料对农产品原料的替代,经济发展对农业原料需求的绝对量也不可能减少。农业的基本功能始终是不可或缺的。当前,虽然技术进步速度非常之快,但是工业化的进程尚未发展到直接替代农业的程度。食品以及大部分轻工业原料的生产仍然只能由农业生产来提供。农业的功能是动态化的,农业的基本功能不断得到扩展和深化,农业的新功能日益凸现,这些都对国民经济的发展具有重要的作用。人类进化到今天,农业不仅为我们提供所需的农产品、大量的就业,还要提供良好的生态系统,以及提供生活、教育和文化载体等多样化的功能。经济发展水平越高,社会越是进步,农业功能的多样化趋势越是明显。对农业的评价,已不仅仅是经济、技术,还应该包括安全、环境和人文等。所以,必须改变对农业的观念,农业需要承担比以往任何时候都更为重大和持久的责任,农业将以其广阔的发展空间愈益起到重要的、不可替代的作用。

1949年新中国建立时,百废待兴。党中央认识到,要巩固社会主义政权,提高人民的生活水平,就必须实施工业化战略,实现四个现代化。在工业化的过程中,必须要大力发展农业。其时,周恩来就指出,“无论什么时候都不能取消或者忽视乡村这个广大的农业基础。”“如果没有广大农业的发展,工业是不可能的。”“城市离不开乡村而且要靠乡村,工业离不开农业而要以农业为基础。”“谁忽视了农民和农业,谁就要犯错误。”1956年,毛泽东在《论十大关系》中指出:“我们现在的问題,就是要适当地调整重工业和农业、轻工业的投资比例,更多地发展农业、轻工业。”可见,新中国成立以后,党中央就已经认识到了农业与工业的互动关系。但是,由于多次犯“左”倾错误,虽然农业的基础不扎实曾导致国民经济的发展多次受挫,农业的基础性地位并没有始终如一地受到重视。加上计划经济体制的束缚,导致国民经济走向崩溃的边缘。

邓小平同志始终高度重视“三农”问题,他多次强调,农业是我国经济发展的战略重点。他认为,中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来。他指出:“中国有80%的人口住在农村,中国稳定不稳定首先要看这80%的人稳定不稳定。城市搞得再漂亮,没有农村这一稳定的基础也是不行的。”小平同志还多次谆谆告诫全党,“农业是根本,不要忘掉”、“农业问题要始终抓得很紧”。

随着经济的发展,党中央对于农业基础性地位的认识越来越深入和透彻。在党的十四届五中全会上通过的《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》和江泽民同志在全会闭幕式上作的重要讲话中,将农业问题摆到前所未有的位置,认为“我国农业不仅要为十多亿人口提供粮食和其他农产品,而且要为二、三产业提供重要原材料和广阔市场。加强农业也就是支持工业和第三产业,为农业做贡献也