

安徽农业大学经济管理学院
安徽农业现代化研究院（安徽省重点智库）
安徽农业大学国土资源研究所

献策“三农”

於忠祥 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

安徽农业大学经济管理学院
安徽农业现代化研究院（安徽省重点智库）
安徽农业大学国土资源研究所

献策“三农”

於忠祥 著

图书在版编目(CIP)数据

献策“三农” / 於忠祥著. —北京:法律出版社,
2017.5

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0781 - 1

I . ①献… II . ①於… III . ①三农问题—研究—中国
IV . ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 074224 号

献策“三农”
XIANCE “SANNONG”

於忠祥 著

策划编辑 韩满春
责任编辑 韩满春
装帧设计 马 帅

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 杨昆玲
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 A5
印张 13
字数 291 千
版本 2017 年 5 月第 1 版
印次 2017 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400 - 660 - 6393

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782

重庆分公司 / 023 - 67453036

深圳分公司 / 0755 - 83072995

西安分公司 / 029 - 85330678

上海分公司 / 021 - 62071639/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0781 - 1

定价:50.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



作者近照

於忠祥

男，1959年出生，安徽省巢湖市人，安徽农业大学教授，安徽农业现代化研究院（安徽省重点智库）首席专家，安徽农业大学国土资源研究所所长、经济管理学院土地资源管理系主任、土地资源管理专业负责人、硕士点负责人；安徽省人民政府参事、民革中央“三农”委员会副主任、安徽省政协委员及省政协人资环委员会委员、民革安徽省委委员及农业与农村委员会副主任、民革安徽农业大学总支部主委。主要从事“土地资源管理”“土壤肥力”“区域经济与可持续发展”以及“生态经济”等领域的教学、科研与应用工作，并致力于科技投入对提高农用地产出率贡献的研究，先后承担了国家财政部、国土资源部、国土资源南京督察局、安徽省财政厅、安徽省发展与改革委员会、安徽省国土资源厅等科研项目，以及市、县、乡（镇）级土地利用总体规划、土地整治规划编制等生产和社会服务项目上百项；出版了《土地管理理论与实践》《土地经济学》《中国热带亚热带地区资源节约集约利用研究》《安徽省县、乡（镇）两级土地利用总体规划（绩溪卷）》等专著4部，《土地整治学》和《土地整理课程设计指导书》教材副主编（普通高等教育“十一五”和“十二五”国家级规划教材），《土地管理学总论》教材参编（“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材，国家精品课程配套教材），《现代土地科学研究》（论文集）副主编、审稿，《中国山区土地资源开发利用与人地协调发展研究》副主编，先后在《人民日报》《江淮》《中国农史》《应用生态学报》《农业经济问题》《技术经济》《中国土地科学》《中国人口、资源与环境》《资源科学》《乡镇经济》、*Asian Agricultural Research* 等报刊杂志上发表论文近百篇。

2011年，获中共中央统战部、人力资源和社会保障部、各民主党派中央、全国工商联授予的为全面建设小康社会作贡献先进个人称号；2011—2016年，连续6年获民革中央参政议政先进个人、民革中央全国社会服务工作先进个人等各种表彰；连续6年获民革全省社会服务先进个人、反映社情民意先进个人、优秀党员等各种表彰。

植根华夏
田野山林
赤心三
农建
言立
統

周铁农

二〇一六年十二月

十一届全国人大常委会副委员长、原民革中央主席
周铁农题词

序

於忠祥同志是安徽农业大学的教授、安徽省政协委员、民革党员。他长期研究“三农”问题，对农民怀有深厚感情。

作为省政协委员，於忠祥同志热爱政协事业，认真履职尽责，积极为“三农”发展建言立论。无论是提案、社情民意信息，还是大会发言，都很有分量，并取得了良好效果。如今，他将这些年研究和探索的成果精选凝练，结集成《献策“三农”》出版，可喜可贺！

研究“三农”的目的，是为了促进农业强、农村美、农民富。在《献策“三农”》这本书中，於忠祥同志很好地将这三者融为一体。全书共分农民利益、农业发展、农村建设、区域经济生态协调发展、土地利用保护与土地制度改革五个部分。纵观全书，每一篇文稿都是针对“三农”发展面临的新情况新问题，在深入调查研究基础上形成的，提出问题有据，剖析问题探源，意见建议管用，有的已进入省委省政府决策，在实际工作中

发挥了应有的作用,有的还在国家层面产生了一定影响,他连续8年获民革中央表彰。

党的十八大以来,习近平总书记高度重视“三农”工作,提出了许多新思想新理念新论断。这些重要论述着眼我国经济社会发展大局,深刻阐明“三农”工作的战略地位、发展规律、形势任务、方法举措,为新时期农业农村改革发展提供了重要遵循。今年中央1号文件继续锁定“三农”工作,把深入推进农业供给侧结构性改革作为新的历史阶段农业农村工作的主线,明确了农业农村改革发展的重点任务。我省认真贯彻以习近平同志为核心的党中央对“三农”工作作出的重大决策,按照总书记视察我省时作出的“加大推进新形势下农村改革力度,促进农业基础稳固农民安居乐业”重要指示,在农业转方式、调结构、促改革等方面进行积极探索,农业农村发展不断迈上新台阶,已进入新的历史阶段。於忠祥同志《献策“三农”》一书现在出版正当其时。我相信这本书,无论是对理论工作者,还是实际工作者,都有所启示。

徐立全

2017年5月19日于合肥

目 录

序	(001)
第一章 农民利益	(001)
1. 关于减轻农民负担的思考	(001)
2. 合肥市建设现代化大城市要注重保护农民利益	(003)
3. 实施城镇化和工业化过程要注重“三农”利益	(007)
4. 关于进行农村住房安全普查和农村住宅环境建设的 建议	(015)
5. 关于统筹安置返乡农民工就业问题的若干建议	(018)
6. 关于促进高校毕业生就业与创业的若干思考与建议	(023)
7. 城镇化过程中要注重保护农民利益	(028)
8. 关于以农业转移人口市民化为核心 稳步推进城镇化 健康发展的建议	(031)
9. 关于规范征地程序 维护群众合法权益的建议	(034)
10. 关于农民违法占地建房的思考与建议	(040)
11. 以农业转移人口市民化为核心 深入推进新型城镇化	(045)

第二章 农业发展	(050)
12. 关于发展生态农业的若干建议	(050)
13. WTO 与安徽省农业产业结构调整的若干建议	(055)
14. 关于建立农业“12120”的建议	(062)
15. 关于进行无公害农产品生产基地调查与规划的建议	(067)
16. 建立农技推广与农业教育网络 加快和谐合肥进程	(074)
17. 关于稳步推进安徽省农业机械化进程的若干建议	(080)
18. 安徽电视台政协论坛：现代农业综合开发	(085)
19. 关于完善农业技术推广人才队伍建设的建议	(091)
20. 关于构建农地金融制度 促进现代农业建设的建议	(095)
21. 关于进一步推进安徽省民生工程建设的若干思考	(100)
22. 生态粮仓 健康土地 安全食品	(105)
23. 保障土地健康 建设生态粮仓	(109)
24. 安徽省小型农田水利工程建设存在的问题与建议	(113)
25. 坚持耕地数量质量保护并重 同步推进粮食安全和 食品安全	(118)
26. 坚持以人为本 推动由焚烧秸秆向经营秸秆转变	(125)
27. 实施“源”“汇”管控并重 推进农业面源污染防治	(130)

28. 关于耕地和基本农田“非粮化”“非农化”问题的思考
..... (135)

29. 推进安徽省发展品牌粮食的思考与建议 (140)

第三章 农村建设 (145)

30. 关于合肥市社会主义新农村建设规划的建议 (145)

31. 发展新事业 建设新农村 (150)

32. 关于新农村建设的若干建议 (159)

33. 关于健全农村基本公共服务的建议 (165)

34. 关于推进小城镇建设的建议与思考 (175)

35. 以规划为引领 以土地整治为抓手 又好又快地推进
美好乡村建设 (181)

36. 关于推进新型城镇化和美好乡村协调发展的建议
..... (186)

第四章 区域经济生态协调发展 (189)

37. 建立生态补偿机制 打造和谐省会经济圈 (189)

38. 强化土地出让金收支管理 促进城乡和谐发展 (198)

39. 关于把合肥市建设成区域型特大城市的建议与思考
..... (203)

40. 关于土地整理与城乡一体化发展的若干建议 (207)

41. 实施差别化的土地政策 助推区域经济社会协调发展
..... (215)

42. 关于推进城乡一体化发展的若干建议 (219)

43. 关于推进生态强省建设的若干建议 (224)

44. 关于建立省域内生态保护补偿机制的建议 (227)

45. 用规划引领我省资源城市转型发展	(230)
46. 强化县、乡、村三级扶贫队伍体系建设 实现精准扶贫 精准到位	(235)
47. 强化国土空间管控 推进城乡绿色发展	(238)
48. 坚决打赢脱贫攻坚战	(243)
49. 筑牢生态安全屏障 恢复和提升自然保护区功能	(248)
50. 实施河湖休养生息 健全生命共同体系统	(252)
第五章 土地利用保护与土地制度改革	(257)
51. 合肥市建设现代化大城市要突出耕地保护	(257)
52. 但存方寸地 留与子孙耕	(261)
53. 用科学发展观指导合肥市土地整理	(268)
54. 关于征地问题的若干建议	(273)
55. 关于我国第三轮土地利用总体规划修编的若干建议	(281)
56. 关于健全农村土地承包经营权流转制度的建议	(293)
57. 关于为中部地区发展提供土地保障政策的若干建议	(301)
58. 城市道路规划与建设 应尊重历史 以人为本 注重集约用地	(308)
59. 土地利用总体规划引发的问题与建议	(312)
60. 关于农村宅基地整理与置换的若干建议	(320)
61. 关于宿州市农村集体建设用地综合利用的若干建议	(325)
62. 关于深化土地制度改革 稳步推进城镇化的建议	(332)
63. 关于寻求节约集约用地路径的若干建议	(339)

64. 关于建立节约集约用地机制的若干建议	(345)
65. 关于降低安徽省土地消耗强度的若干建议	(348)
66. 深化农村土地制度改革 推进新型城镇化发展	(353)
67. 关于深化农村土地制度改革的建议	(357)
68. 关于深化工业用地供给方式改革的建议	(361)
69. 关于创新土地管理体制机制 扶持发展新型农业 经营主体的建议	(365)
70. 关于进一步规范农地承包经营权流转的若干建议	(371)
71. 关于制定农业转移人口市民化的土地保障政策之 建议	(376)
72. 城镇化进程中实施土地供给侧改革的建议	(381)
73. 关于建立农村宅基地退出机制的思考与建议	(385)
74. 以土地改革为引擎 推进我省由脱贫攻坚向脱贫 致富转变	(389)
75. 关于农村集体经营性建设用地入市的若干问题与 建议	(394)
后 记	(399)

第一章 农民利益

1. 关于减轻农民负担的思考*

(2000 年)

近期召开的中央农村工作会议再次强调：“减轻农民负担，让农民休养生息”，然而，一些乡镇领导不知何故，却对中央有关减轻农民负担的政策置若罔闻，乱摊派、乱集资、乱收费的现象时有发生

* 本文为本人围绕“三农”问题撰写的第一份提案，虽然很“稚嫩”，但说清了问题，并最终解决了问题。2000 年，安徽省政协委员、民革安徽农业大学支部主委顾谦老师要我写一份提案。当时，我长期深入农村搞农业技术推广，对基层干部的工作作风和农业、农民和农村问题十分熟悉，很多事，看在眼里，急在心里，但拿不出解决办法。经过认真思考，我就把当时农村乱收费的一个案例写了这份提案，委托顾老师递交省政协。《安徽日报》记者对事业的执着令人感动，他依据提案线索，找到了当事人。此提案等到妥善办理，除退回程姓农民的粮食外，乡党委书记领着当事干部登门向其赔礼道歉。考虑到该家庭确实困难，并给予了适当的补助。当得知办理结果后，我非常高兴，不仅使我认识到提案的意义和作用，更增加了我撰写提案的信心和主动性。此后，尤其是我当选合肥市政协委员后，结合自己的本职工作，积极献策“三农”。

生,损害了基层党组织的形象。如某乡镇一程姓农民,因为拒交一些不合理的收费,该乡镇领导竟组织了一帮人强行扒走了近 1000 千克的稻谷,严重影响了该农户的生活。据了解,在农村类似于“扒稻子”等现象屡见不鲜,应引起上级党委、政府的高度重视。

我国农民是淳朴的、通情达理的,但文化素质低,思想觉悟不高。乡镇领导是他们的“父母官”,其主要职责是带领他们致富,减轻他们负担,向他们宣传党的各项方针、政策,提高他们的文化素质和思想觉悟。即使他们欠交一些合理的税费,也不能采取类似于“扒稻子”等强硬做法,应采取“教育、疏导、帮助”等手段加以解决,使之自觉地履行自己的义务,这样的官才称得上是好官。

2. 合肥市建设现代化大城市要注重保护农民利益^{*}

(2003 年)

至 2010 年,合肥市因建设现代化大城市在辖区内要占用土地 130 平方千米左右,其中大部分是耕地。为了实现占补平衡,合肥市采取了两条腿走路的办法:(1)在异地购买耕地指标,如 2003 年在泗县就购买了 10,000 亩的耕地指标,并按规定支付了异地开垦费;(2)把耕地保护指标调整到三县,如区划调整后合肥市在三县增加了 60,000 亩的耕地保护指标,但并未支付相关费用,也就是说,为合肥市的发展三县做出了巨大贡献。如果按 1 亩地 3000 元计算,就是 1.8 亿元。

另外,《土地管理法》规定,建设占用菜地的,用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。据了解,这项基金并没有用于三县的蔬菜基地建设。这样,老菜地被占,新菜地开发建设配套资金又不到位,导致合肥市在建设现代化大城市的同时蔬菜生产基地萎缩,大部分蔬菜需要从外地调运,抬高了菜价,降低了质量。

合肥市提出提前 8 年全面进入小康社会,其中最艰巨的是农村小康社会的建设。然而,合肥市建设在很大程度上是牺牲农业在搞建设,保护耕地指标增加了,基础建设费用不配套,如何改善生产、提高产量?新菜地开发建设基金不落实,不仅妨碍了农业产业结构调整,放缓了农民致富奔小康的速度,同时城镇居民的“菜

^{*} 本文是 2003 年向合肥市政协递交的提案,获 2004 年优秀提案奖。

篮子”也昂贵了,恩格尔系数上升了,同样妨碍了小康社会的建设进程。因此,合肥市现代化大城市建设,应该首先考虑农业、农村和农民问题,建议采用确实可行的措施维护农民和城镇居民的利益。

1. 实现耕地“占补平衡”以内涵挖潜为主,辅以异地购买措施

《合肥市土地开发整理》规划显示,我市待开发整理的土地总面积为250.2万亩,可增加农用地57.9万亩,其中可增加耕地41.9万亩;至2010年,合肥市建设需占地约20万亩,即使全部是耕地,本市的土地仍然能满足“占补平衡”的需要。但考虑到开发整理难度以及生态保护等一系列问题,可以适当在异地购买部分耕地指标,这样可保证耕地开垦费用于本市的农业发展,实现取之于地、用之于地。

2. 支付“占补平衡”费不能“薄此厚彼”伤害三县农民利益

我国加入WTO已一年多时间了,最起码的“国民待遇”意识应该有吧?但是,我市在支付“占补平衡”费方面,却是“薄此厚彼”,即在异地购买的耕地指标费用如数到位,而区划调整后60,000亩下放到三县的耕地指标没支付任何费用,建议将该支付的资金足额到位,实现专款专用,以保障农业发展,维护农民利益。

3. 注重新的蔬菜基地建设

(1)编制合肥市蔬菜基地建设规划,主要解决三大问题,即空间布局要科学合理,注重持续发展;选择土壤、大气和灌溉水源等均符合无公害农产品的生产要求,保障食品安全,维护消费者健康;按照300万人口大城市的要求确定建设规模,保障蔬菜充足供应,实现价格稳中有降,维护消费者利益。