

*Nongye Nongcun Fazhan
de Guancha yu Sikao*

农业农村发展 的观察与思考

詹慧龙 陈伟忠 等 著

 中国农业出版社

农业农村发展的 观察与思考

詹慧龙 陈伟忠 等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业农村发展的观察与思考/詹慧龙等著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-109-13593-2

I. 农… II. 詹… III. ①农业经济—经济发展—中国—文集②农村—社会发展—中国—文集 IV. F323-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 179319 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

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 15.25

字数: 388 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

农业、农村和农民问题，始终是我国革命、建设和发展的根本问题。党的十六大以来，党中央国务院从全面建设小康社会和推进社会主义现代化建设全局出发，根据“三农”发展的现实需要，提出了统筹城乡经济社会发展的基本方略，制定了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的政策方针，形成了新时期指导“三农”工作的理论框架和政策体系。在这些政策措施的有力支持下，我国克服了国内外经济形势剧烈变化、农产品市场频繁波动、农业自然灾害重、突发事件多等一系列严峻挑战，农业农村发展呈现出难得的好形势：农业综合生产能力不断提高，实现了粮食产量连续6年增长，主要农产品供给完成了由长期短缺到供需基本平衡、丰年有余的历史性跨越；农民收入不断增加，连续5年增幅超过6%，收入来源市场化、多元化和非农化的趋势明显；农村劳动力大规模向城市流动和转移成为我国经济发展中一道亮丽的风景线，农民非农就业人数迅速增长；农村交通、电力和文化卫生等基础设施建设快速发展，社会事业不断完善，农村面貌发生翻天覆地的变化。

在着力破除城乡二元结构、加快构建城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期，在加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，我国农业农村发展面临的形势日趋复杂多变，面临的新任务和新挑战日益加重。近年来，国内外农产品市场的关联与融合日益加深，国内农业经济发

展受国际经济环境和农产品市场变化的影响日益深刻。国内耕地面积不断减少，资源约束趋紧、环境影响日益加深，保障国家粮食安全和主要农产品有效供给的任务更加艰巨。农村青壮年劳动力大量外出，农村劳动力总量过剩与结构性短缺并存的问题日益突显，农村人口和社会结构加剧变化，农村社会治理面临着新的课题。农村土地、资本等生产要素非农化的趋势不断加剧，城乡居民收入差距持续扩大，统筹城乡经济社会发展的压力进一步加大。在这样的形势下，加强对农业农村经济问题的研究，以研究成果为依据，作出有关决策和制度安排，对于保障我国经济社会又好又快发展具有重要的意义。只有深入开展研究，把现实问题琢磨透，把发展趋势判断准，才能够增强工作的前瞻性和主动性，才能够提高决策的针对性和有效性。

农业部规划设计研究院农业发展与投资研究所是经农业部发展计划司提议，农业部规划设计研究院申报，农业部人事司批准，于2006年5月正式成立的、直接为政府有关部门提供决策咨询和技术服务的研究机构。研究所成立以来，在农业部发展计划司等有关司局的指导下，围绕农业发展与投资管理两大领域，对农业宏观经济与政策、区域农业发展、现代农业建设、农业投资管理以及新农村建设等一系列问题开展了广泛深入的研究，取得了一批研究成果，提出一些政策建议，为我国农村经济发展和现代农业建设提供了重要和有价值的决策依据。

为了记录和总结过去的工作，促进今后的发展，我们将研究所自成立至2008年底的主要研究成果汇编成书。全书共三篇。第一篇为“经济和社会形势”，包括12篇文章，主要分析了农业农村经济发展的宏观形势，重点研究了改革开放30年来我国农村生产力与生产关系互动发展的基本特点和规

律，以及近几年农产品价格变动方面的热点问题；第二篇为“现代农业发展”，包括 19 篇文章，从不同的方面研究分析了中国特色现代农业建设的重点与路径，对我国农业服务业发展的现状和对策，以及新农村建设产业创业能力等问题进行了较为深入的研究；第三篇为“新农村建设”，包括 7 篇文章，主要分析了我国新农村建设中基础设施建设方面的问题，着重研究了开发性金融支持新农村建设的途径等问题。收入本书的 38 篇文章，大部分曾经以课题组或发展研究所人员的名义公开发表，受到政府部门和专家学者的关注，部分研究成果还直接被有关部门采纳，转化为有关政策，真正体现了研究成果的应用价值。值此建国 60 周年、农业部规划设计研究院建院 30 周年以及农业发展与投资研究所建所 3 周年之际，结集出版本书，既是对我们自身工作的一次梳理和回顾，也是对关心和帮助我们的领导和朋友们的一个汇报。收入本书的文章，不论是否曾经发表，都是当时历史条件下学习、观察与思考的结果，反映了当时的历史事实和我们对其的认识程度。为尊重历史原貌，并反映我们思想认识的发展轨迹，汇编时除个别地方作了文字和数据的修正外，文中的内容和观点均未作改动。由于精力和能力等的局限，研究中不全面和不正确的地方在所难免，敬请读者批评指正。

农业发展与投资研究所是一个年轻的研究单位，也是一个充满朝气、有着广阔发展前途的政府决策支持机构。她成立于我国新农村建设蓬勃发展的时期，发展于我国农业基础不断强化的阶段，也必将壮大于我国现代农业快速提升的未来。当前，国际金融危机的影响仍在持续，全球农业生产和农产品市场格局的变化仍在深入，我国农业农村经济的发展仍在向纵深推进。在这样一个重要时期，如何正确分析和把握农业农村经济发展的规律与要求，增强政策制订和经济调

控的科学性与前瞻性，不仅对有关政府部门是一个巨大考验，也对农业和农村政策研究提出了更高的要求。我们将根据形势和任务的需要，在不断提高思想认识的基础上，进一步强化责任意识和大局意识，紧紧围绕“三农”工作的重点、热点和难点问题开展广泛深入的研究，并通过我们的研究，为有关部门提供更为有效的支持与服务，为我国“三农”事业的发展做出更大的贡献。

作 者

2009年10月

目 录

序

第一编 经济和社会形势

改革开放三十年：中国农村生产力和生产关系发展研究	3
支农惠农政策下的我国城乡一体化发展状况分析	43
改革开放以来我国三次通货膨胀及当前物价上涨简析	54
对构建农村和谐社会的几点认识	69
强农业之基 固民生之本	77
紧守 18 亿亩耕地红线不放松	81
物权法给“三农”带来什么	85
农民专业合作社进入依法发展新阶段	88
学习中华农业英才好榜样	92
世界农产品价格高涨：现状、原因和展望	95
我国生猪市场变动的现状、原因与影响	108
我国社会发展观的演变历程	122

第二编 现代农业发展

深入贯彻落实科学发展观 扎实推进中国特色现代农业建设	131
我国农业服务业发展现状及其对策研究	140
我国现代农业发展的历史回顾	238
对我国现代农业发展的思考	261
可持续发展：现代农业建设的核心目标	266

始终坚持农业基础地位不动摇	271
最大限度地减少农业资源的消耗浪费	274
继续保持粮食生产稳定发展的势头	277
中国新农村建设产业创业能力研究	279
实干促进发展 规划引领未来	325
农村创业正当其时	328
农业：加速接轨现代化	332
我国农民产业发展意愿调查分析	338
加强源头治理 确保农产品质量安全	348
疏通科技进村入户的渠道	350
切实抓好灾后恢复重建 力争全年农业有个好收成	353
要及早防范生猪市场的“寒流”	356
比较优势理论在我国服务贸易领域的实证检验	360
国外发展休闲农业与乡村旅游的经验与启示	368

第三编 新农村建设

我国新农村建设类型划分与模式研究	375
开发性金融支持新农村建设的途径研究	394
强化农村公共服务 推进新农村建设	452
以基础设施建设为重点，加大新农村建设的投入	457
我国农村公共基础设施与服务的供给效率研究	464
以拍卖促流转 实现宅基地有效利用	474
提高农民收益还须多管齐下	477

第一编

经济和社会形势

改革开放三十年：中国农村生产力和生产关系发展研究

詹慧龙 唐 冲 向会娟 严昌宇

一、改革开放 30 年我国农业 农村发展的历程

改革开放 30 年，我国农业和农村发展取得了巨大成就，使我国告别了短缺和贫穷，走向了温饱和富裕。大致可分为四个阶段。

（一）农村经营体制改革起步阶段（1978—1983）

1978 年 12 月，党的十一届三中全会召开，会议通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，提出了发展农业生产的一系列政策措施和经济措施，由此拉开了农村改革的序幕。

家庭联产承包责任制是党领导下的中国农民的伟大创造。1980 年 5 月，邓小平同志发表《关于农村政策问题》的内部谈话，全力支持农村改革。同年 9 月，中央的 75 号文件《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，奠定了包产到户的合法地位。1982 年中央发出了关于“三农”的一号文件《全国农村工作会议纪要》，充分肯定了包产到户、包干到户“双包”制改革的成功经验。1983 年的中央“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》正式颁布，指出要稳定和完善家庭联产承包责任制。至此，全国农村基本上实行了以家庭承包经营为基础、统

分结合的双层经营体制。

从1979年3月份起，国务院陆续提高了粮食、棉花、油料、生猪、鲜蛋等18种主要农产品的收购价格，平均提价幅度为24.8%。加上实行议价收购的农产品更高于统购价格和超购价，1979年全国农产品收购价格总指数比上年提高了22.1%。1983年全国农产品收购价格总水平比1978年提高47.8%。通过这一举措，初步缓和了长期以来工农业产品价格“剪刀差”过大的状况，增强了农业自身发展的能力，极大地调动了农民生产经营商品、农产品的积极性。

家庭联产承包责任制的实行和农产品价格的上涨，极大的调动了农民的生产积极性，农业超常规增长。1978—1983年，农业总产值从1458亿元增长到3121亿元，年均增长22.8%；粮食产量由30475万吨增长到38728万吨，年均增长5.4%。农村贫困人口的绝对数量从2.5亿人下降到1.3亿人，贫困发生率从30.7%下降到15.1%，成为人类消除贫困史上的一项奇迹。

这个阶段是中国农村改革的启动时期，实行以家庭联产承包经营为核心内容、人地关系变化为主要特征的农业生产关系的重大调整，打破了传统计划经济时期人民公社体制对生产力的束缚，将家庭经营引入农业生产中，充分调动了农民的生产积极性，解放了农村生产力，促进了农业生产力的蓬勃发展，带来了农业超常规的增长。

（二）市场化改革渐进探索阶段（1984—1991）

从1984年10月中共十二届三中全会到1991年11月十三届八中全会，是中国农村市场化改革的全面探索阶段。1984年10月20日，中国共产党十二届三中全会在北京举行。会议一致通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确了改革的基本目标和各项要求，为打破计划经济体制创造了条件。中共中央、国务院为推动农村经济体制深入改革、农业和农村经济加快发展，

分别在 1984 年、1985 年和 1986 年的年初相继制定了《关于一九八四年农村工作的通知》、《关于进一步活跃农村经济的十项政策》和《关于 1986 年农村工作的部署》3 个全面指导农村工作的重要文件，规定了 15 年的土地承包期并取消了长达 30 余年的农产品统购派购制度，实行合同订购和市场收购。对粮食、棉花取消统购，改为合同订购。

在调整农村产业结构上，国家一方面鼓励发展多种经营，优化种植业结构，促进农林牧渔全面发展。在农业总产值构成中，与 1978 年比较，1991 年种植业比重下降了 16.9 个百分点，林业、牧业和渔业分别上升了 1.1、11.5、4.3 个百分点。另一方面鼓励农民从事工商业等非农产业活动。在 80 年代中期获得全面发展的乡镇企业是中国农民的又一伟大创造。1987 年 6 月，邓小平在《改革的步子要加快》中指出，乡镇企业的异军突起是我们完全没有预料到的最大收获。1984—1988 年乡镇企业总产值由 1 709.9 亿元增加到 6 495.7 亿元，增长 2.8 倍，平均每年递增 39.6%。但是从 1989 年起，国家对乡镇企业采取“调整、整顿、改造、提高”的方针，乡镇企业发展势头受到抑制。1991 年的情况有所好转，但也仅比上年增长了 3.1% 和 3.7%。1989—1991 年企业增加值分别比上年增长 14.4%、29.0% 和 21.2%，均低于 1984—1988 年间的平均增长率。

我国农村改革的第一阶段取得了巨大成功，使人们对农业形势的估计过于乐观，忽视了农业的基础地位。财政支农支出比重逐年下降，由 1984 年的 9.1%，下降到 1985 年的 8.3%、1986 年的 7.9%，1987—1988 年相对于 1986 年基本不变。农业基本建设投资占国民经济各部门基建总投资的份额，由 1983 年的 6%，减少到 1984 年的 5%、1985 年的 3.3%、1986 年的 3%、1987 年的 3.1% 和 1988 年的 3%。1979—1984 年的 6 年间，全国工业产值与农业产值年均增长率之比为 1.25 : 1，而 1985—1988 年的 4 年间，这一比例扩大为 4.34 : 1，其中 1988 年更扩

大为 5.33 : 1。工、农业发展速度之比如此悬殊,农民生产积极性受挫,粮食产量由 1984 年的 40 731 万吨下降到 1988 年的 39 408 万吨,减少了 1 323 万吨。针对工农业发展关系失衡、粮棉供给严重短缺的状况,1989—1991 年间我国调整了农业政策,增加对农业的投入。在这 3 年间,国家财政用于农业的支出逐年增加,1991 年为 347.5 亿元,比 1988 年的 214.1 亿元增加 133.5 亿元,增长 62.2%。其中,用于农业基本建设的支出为 75.5 亿元,比 1988 年的 39.7 亿元增长 90.2%。但粮食产量却一波三折,1989 年为 40 755 万吨、1990 年达到 44 624 万吨、1991 年又开始进入徘徊状态为 43 529 万吨。

这是市场化改革的初期阶段,产品分配方式从完全的计划手段向市场调节转变,生产关系发生了探索性调整,为农业和农村经济全面向市场经济过渡奠定了基础。但是在市场波动和盘整中,生产关系没有很好的适应生产力的水平,农业生产力在波动中缓慢发展,农民收入增速减缓。

(三) 市场经济快速发展阶段 (1992—2002)

1992 年初邓小平同志视察南方发表重要讲话,解决了市场经济“姓社”与“姓资”的认识问题,促进了经济的高速发展。同年 10 月,中国共产党第十四次全国代表大会召开,江泽民作了《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》的报告,党的历史上第一次明确提出了建立社会主义市场经济体制的任务目标,农村改革进入了一个向社会主义市场经济体制全面转轨的阶段。

这一时期的主要改革措施有:1993 年 11 月,中共中央、国务院发布的《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中提出,为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,在原定的耕地承包期 15 年到期之后,再延长 30 年不变。1993 年 10 月中央农村工作会议决定,从

1994年起国家定购的粮食全部实行“保量放价”的政策。随后，国家又出台了“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制。2001年7月，国务院公布《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，进一步拓展销区范围，明确深化改革的总体目标，使粮食流通体制向着市场化方向迈出重大一步。邓小平南方谈话之后，中央出台了一系列政策措施，为乡镇企业的发展创造了前所未有的宽松的体制环境。1992—1996年是乡镇企业发展史上的第二个高速增长时期。1996年底，乡镇企业个数已达2336万个，吸纳农村劳动力达1.35亿人，完成增加值17659亿元，分别是1991年的1.2倍、1.4倍和5.9倍。

在1994年和1996年两次粮食提价、非农就业比例上升的作用下，农民收入在90年代前期保持了快速增长的势头，1992—1996年，农村居民人均纯收入从784.0元增加到1926.1元，年均增长25.1%，扣除物价上涨因素，年均增长5.6%。90年代后期，随着农产品价格的一路下跌和非农就业转移速度放缓，农民收入增长一直处于减速增长时期。1997年、1998年、2000年农民人均纯收入分别比上年增加4.6%、3.3%、2.1%。此期农民收入增长的主要来源是非农业经营性收入和农民外出打工收入，种粮务农的农民实际收入是下降的。这挫伤了农民生产的积极性，使农业生产再次陷入倒退停滞的阶段。2000年粮食产量比1999年减少4620万吨，减产9.1%；2001年产粮45264万吨，比2000年减少955万吨，减产2.1%。

这是市场经济体制初步建立、改革开放深入推进的阶段。在许多重要领域，市场机制全面取代了计划手段。生产关系适应性调整，推动生产力的进一步发展，农民人均纯收入快速增长。但在90年代后期，由于粮食价格的下降和其他因素的影响，农民生产积极性受挫，农民收入增速放缓。进入21世纪后，生产关系逐渐适应生产力的发展，农民收入呈现恢复性增长。

(四) 城乡统筹、科学发展阶段 (2003 年起至今)

这是统筹城乡发展，全面建设小康社会的阶段。2003 年 10 月，十六届三中全会作出《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，要求按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。

全面取消农业税是这一阶段最重要的成果。我国从 2000 年在安徽启动农村税费改革试点。2004 年，国务院决定 5 年内取消农业税，并在吉林、黑龙江两省先行免征农业税改革试点，对河北等 11 个粮食主产省降低农业税 3 个百分点，其他省区降低 1 个百分点。另外，中央还规定从 2004 年开始取消农业特产税。2006 年，在全国范围内全面取消农业税，终结了延续 2 600 多年的种地交“皇粮国税”的历史，切实减轻了农民负担，农民总体上获益 1 350 亿元。农民种粮不仅不交税，还有种粮补贴、良种补贴和综合直补等多种补贴，2006 年国家又对农民购买生产资料进行补贴，2007 年根据市场需求，推出了针对生猪生产、奶业、油料生产等的补贴。

2004 年中共中央国务院发布一号文件《关于促进农民增加收入若干政策的意见》提出：从 2004 年开始，国家将全面放开粮食收购和销售市场，实行购销多渠道经营。同年 5 月 23 日，国务院发布《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，决定全面放开粮食购销市场，积极稳妥推进粮食流通体制改革，5 月 26 日，国务院又公布了《粮食流通管理条例》，以保护粮食生产者的积极性，保障国家粮食安全，维护粮食流通秩序。至此，粮食购销市场全面放开，粮食流通体制改革取得突破性进展。

在这一阶段国家加大对农业和农村的财政支持力度。2007 年中央财政支农资金增加到 3 917 亿元，比 1996 年的 774 亿元增长了 4.06 倍。农业投入的增加、市场粮食价格回升和气候比