

农业部产业政策与法规司

# 农村政策法规调查与研究

NongCun  
Zhengce Fagui Diaocha  
yu Yanjiu

2010

 中国农业出版社

# 农村政策法规调查与研究

## 2010

农业部产业政策与法规司

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村政策法规调查与研究. 2010 / 农业部产业政策  
与法规司编. —北京: 中国农业出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-109-15755-2

I. ①农… II. ①农… III. ①农业政策-研究-中国  
-2010②农业法-研究-中国-2010 IV. ①  
F320②D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 107892 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 闫保荣

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月北京第 1 次印刷

---

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 17.75

字数: 280 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

# 编辑委员会

主 编：张红宇

副主编：李 生 黄延信 王乐君

编 委：杨春华 王 晖 王忠海

江文胜 李迎宾 刘德萍

张海阳 杨洁梅 彭 超

# 出版说明

2010年是我国农业农村经济发展十分关键的一年。在国内外经济形势复杂多变、自然灾害频发重发的复杂局面下，各地方各部门按照党中央、国务院的部署，经过努力工作，保持了农业农村经济平稳较快发展的势头。粮食产量达到10 928亿斤<sup>\*</sup>，实现连续七年增产，连续四年超过1万亿斤；农民人均纯收入达到5 919元，实际增长10.9%，增速创下1984年以来新高，圆满完成了“十一五”农业农村经济发展目标任务，为经济社会发展全局提供了重要支撑。

根据形势发展变化的需要，农业部产业政策与法规司在过去的一年里，按照部党组的部署，围绕保障农产品有效供给、促进农民持续增收的中心任务，围绕“十二五”农业农村经济发展需要关注的重大问题，深入农村开展调查研究，形成了一批具有前瞻性和实效性的调研成果。这些成果既有对农业农村经济形势的全面分析、对重大问题的理论思考，也有针对一些具体问题、“解剖麻雀”式的深入调研，提出了许多有针对性的政策建议，为领导决策提供了重要的咨询参考，对推动工作发挥了积极作用。为进一步扩大这些调研成果的影响，促进研讨交流，我们将其中适合公开出版的26篇调研报告汇编成册，供大家参考。在编排体例上，对收录的报告进行了分类，大致分为农业农村经济形势、农业产业政策、农产品

---

<sup>\*</sup> “斤”为非法定计量单位，1斤=500克。——编者注

价格与调控、农村劳动力转移与农民收入、农村金融与保险、农村土地制度和城乡统筹七个专题。

由于水平所限，文中不足和疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

2011 年 4 月

# 目 录

## 农业农村经济形势

关于“十二五”农业农村经济发展的基本

思路..... 张红宇 杨春华 张海阳 杨洁梅 李冠佑( 1 )

在不确定性中把握大趋势.....

..... 张红宇 杨春华 张海阳 杨洁梅 李冠佑( 10 )

准确把握农业农村经济发展大趋势.....

..... 张红宇 杨春华 张海阳 李伟毅 杨洁梅 李冠佑( 23 )

当前农业农村经济发展值得关注的几个

问题 ..... 张红宇 江文胜 李 娜 王 娜( 38 )

## 农业产业政策

充分认识“四性”特征 努力做到粮食综合生产能力建设

保护与提高并重 ..... 王忠海( 46 )

经济转型视角下的农业产业政策取向 ..... 刘建水( 50 )

构建粮食安全政策保障体系 ..... 李伟毅( 62 )

## 农产品价格与调控

正本清源：通货膨胀与农产品价格上涨 ..... 王忠海 刘建水( 70 )

|                             |     |         |
|-----------------------------|-----|---------|
| 关于近期玉米价格波动情况的调研报告 .....     | 王忠海 | 杨久栋(80) |
| 关于近期农产品价格上涨的原因分析及对策建议 ..... |     | 杨久栋(86) |

## 农村劳动力转移与农民收入

|                            |                     |       |
|----------------------------|---------------------|-------|
| 城镇化进程中农村劳动力转移问题研究 .....    | 课题组                 | (94)  |
| 内蒙古农民工工作督察报告 .....         | 国务院农民工办第五督察组        | (124) |
| 农民收入增长：阶段目标与长效<br>机制 ..... | 张红宇 张海阳 李伟毅 杨洁梅 李冠佑 | (132) |

## 农村金融与保险

### 改革创新破解农村金融服务

|                                   |                 |       |
|-----------------------------------|-----------------|-------|
| 难题 .....                          | 黄延信 李伟毅         | (154) |
| 广西田东县农村金融改革试点调查 .....             |                 |       |
| .....                             | 黄延信 胡乐鸣 李 炜 李冠佑 | (166) |
| 信阳市农村资金互助组织调查 .....               | 黄延信 李伟毅         | (178) |
| 关于养殖业保险情况的<br>报告 .....            | 张红宇 江文胜 李冠佑     | (186) |
| 发展水产养殖业保险调研报告 .....               | 黄延信 张 成 王西才     | (194) |
| 理顺体制 完善机制 促进政策性农业<br>保险健康发展 ..... | 黄延信 夏 英 龙文军 李冠佑 | (200) |

## 农村土地制度

### 促进农村土地流转 扩展现代农业



|                        |                 |       |
|------------------------|-----------------|-------|
| 发展空间 .....             | 黄延信 张海阳 李伟毅 刘 强 | (210) |
| 对农村土地承包经营制度的若干思考 ..... | 王乐君 李迎宾         | (221) |
| 农村“两权”抵押之我见 .....      | 李迎宾             | (233) |

## 城 乡 统 筹

|                   |             |       |
|-------------------|-------------|-------|
| 关于成都统筹城乡综合配套改革的   |             |       |
| 调研报告 .....        | 张红宇 王乐君 杨春华 | (240) |
| 深化农村产权制度改革 再创农村发展 |             |       |
| 新动力 .....         | 黄延信 张海阳     | (250) |
| 在中原大地绘制建设新农村的美丽   |             |       |
| 画卷 .....          | 黄延信 闫 辉 李伟毅 | (265) |

# 农业农村经济形势

## 关于“十二五”农业农村经济发展的 基本思路

张红宇 杨春华 张海阳 杨洁梅 李冠佑

“十二五”是我国现代化建设的重要时期，也是调整经济结构、转变经济发展方式的攻坚阶段，发展的任务十分艰巨。谋划“十二五”农业农村经济发展，必须从国民经济发展全局出发，准确把握形势变化，在关键问题上下大决心，在重大政策上进行调整，在制度创新上有所突破。

### 一、现阶段我国农业农村经济 发展面临的形势与任务

每一个五年规划时期，党和政府都立足于农业农村经济发展的阶段性特征，在关系全局的重大问题上取得突破。“十二五”时期，需要在全面把握农业农村经济形势的基础上，对未来5年的形势与任务作出科学判断。

从有利因素看，农业农村发展的起点更高、环境更优、基础更牢，主要体现在五个方面：一是政策体系更加健全。“四取消、四补贴”、最低收购价、种养大县奖励等强农惠农政策力度不断加大，有利于进一步调动农民生产积极性。二是发展基础更加牢固。农业物质装备水平显著提高，

2009 年农田有效灌溉面积、耕种收综合机械化率和科技进步贡献率分别达到 8.89 亿亩\*、49% 和 51.5%，农业组织化程度稳步提高。三是支撑力量更加强大。2009 年全国财政收入接近 7 万亿元，外汇储备达到 2.4 万亿美元，“十二五”时期农业的外部带动力量将更加强大，为加快以工促农、以城带乡步伐奠定了坚实基础。四是发展环境更加优化。“三农”问题是我党工作的重中之重，各方面支持农业、关注农村、关心农民的氛围十分浓厚。农村义务教育、新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险都已初步建立了制度框架，农业农村经济发展的外部环境将进一步改善。

与此同时，当前和今后一个时期，农业农村经济与国民经济的联系、中国农业与世界农业的联系日益紧密，对农业农村经济的影响深远而广泛，农业农村经济发展的不稳定、不确定因素明显增多，“十二五”农业农村经济发展面临严峻挑战和艰巨任务。

首先，适应城镇化、工业化快速推进，必须加快农业现代化进程。按照城镇化率每年增长 1 个百分点估算，“十二五”时期我国城镇化率将突破 50%，协调推进农业现代化的任务十分艰巨。一方面，城镇规模扩张和工业结构调整，对农产品总量、结构、质量都会提出新的要求。与十年前相比，城镇人口增加了 2 亿多人，粮食消费增加 1 000 多亿斤；而且人均消费标准不断提高，肉、蛋、奶、食用油等消费大幅度增长，特别是食用油供给缺口较大。另一方面，农村优质资源大量外流，改造传统农业的要求越来越迫切。农村劳动力素质呈结构性下降，工业化和城镇化发展加剧了耕地和水资源等农业资源约束，工业和城市污染、农业面源污染还会相互影响。传统农业发展模式已无法适应新形势要求，必须切实转变农业发展方式，加快农业现代化步伐。

其次，实施扩大内需重大战略，必须加快农民增收步伐。扩大国内需求特别是消费需求，潜力在于农村。目前我国总人口近 2/3 的农民仅购

---

\* “亩”为非法定计量单位，15 亩=1 公顷。——编者注

买了全国 1/3 的消费品，原因在于收入水平低。虽然近年来农民收入快速增长，但 2009 年城乡居民收入比仍达 3.33 : 1，家庭经营收入和工资性收入占比之和达 89%，收入水平总体偏低，波动性、脆弱性特征十分明显。“十二五”时期，如果不能在国民收入分配格局调整中实现农民收入超常规增长，遏制城乡居民收入差距扩大势头，实现消费、投资、出口协调发展特别是扩大内需、增加消费就很难实现。

第三，形成城乡经济社会发展一体化新格局，必须大力发展农村公共事业。近几年农村面貌虽然发生了较大变化，但农村道路、供水供电网络等基础设施条件比较落后，农村教育、医疗、社会保障与城市居民比仍然存在很大差距。“十二五”时期是加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的关键时期，必须加大对农村公共事业发展的支持力度，实现城乡公共服务均等化。否则，城乡差距将继续扩大，成为影响经济发展和社会稳定的重大隐患。

第四，随着我国农业对外开放不断扩大，必须着力提升我国农业国际竞争力。金融危机爆发以来，一些主要发达国家纷纷把加强农业作为克服危机的重要战略突破口，将农业定位为本国支柱产业和新的经济增长点，并大力参与全球竞争，这对未来国际农业发展格局必将产生深刻影响。“十二五”时期，面对国际农业竞争日趋复杂激烈的形势，我们要在坚持对外开放原则的基础上，从战略高度加强对农业的支持和保护，千方百计确保粮食安全不出问题，做强做大国内优势农业产业，切实提高农业的国际竞争力。

## 二、“十二五”需要关注的重大问题

相对于“十一五”，“十二五”时期我国农业农村经济发展面临的问题更加复杂，新旧矛盾交织，挑战更加严峻，任务更加艰巨。促进农业农村经济又好又快发展，实现农业现代化、工业化、城镇化协调发展，需要特

别关注以下几个重大问题：

尽管支持保护农业的氛围日渐浓厚，但农业被边缘化的风险依然存在。从投资结构看，农村固定资产投资增速慢于城镇，农业固定资产投资增速慢于非农产业，农业固定资产投资占比很小且增长缓慢。2004—2008年固定资产投资年均增长率，城镇为26.6%，农村为19.8%；非农产业为25.5%，农业为25.1%。2008年全社会固定资产投资中农业占比仅为2.9%，与2003年基本相当，而且中间几年连续下降。从财政支持看，“三农”投入历史欠账太多，重中之重的要求体现得还不够。2010年中央财政“三农”支出占预算的17.53%，比上年提高1.01个百分点，增幅比2009年下降9个百分点。由于农业带动经济增长和就业增收的能力偏弱，口号农业现象突出，农业很容易被边缘化。

尽管粮食实现连续六年增产，但维持农产品供求紧平衡的难度依然很大。1978—1998年，粮食总产由6095亿斤达到10264亿斤，平均每5年上一个台阶，从1998年到2009年的11年间，我们的粮食总量并没有上新的台阶。就此而言，紧平衡将是我国中长期粮食供求的常态，而且是脆弱的紧平衡。1998—2009年粮食总产年均增长0.6%，比1990—1997年平均增速降低了1.8个百分点，人均粮食占有量从412.4千克下降到397.7千克，减少了3.56%。从确保供给面临的资源条件看，农业资源短缺、农业投入不足、农业基础设施薄弱、科技贡献率偏低等问题在短期内很难缓解，稍不注意，农产品供求紧平衡的局面也可能维持不住。

尽管农村劳动力还有剩余，但职业农民缺乏的矛盾日益凸显。目前我国很多地方近八成的务农劳动力超过40岁，青壮年劳动力严重短缺，随着农村劳动力继续转移，农业劳动力结构性短缺的矛盾还会加剧。特别是农业职业教育发展滞后，高素质的职业农民非常匮乏，严重制约了现代农业发展和农村现代化进程。受农村劳动力快速转移和农业后继乏人的影响，日本农业发展长期受到老龄化、少子化和弃耕等问题的困扰。如果不处理好劳动力的问题，日本农村的今天很可能是我们的明天。目前各地纷

纷通过促进土地流转和发展农业社会化服务来解决农业劳动力不足、农业劳动生产率低下的问题。从短期看，土地规模经营还达不到很高的水平，同时农业社会化服务发展还比较滞后，无法弥补农业劳动力结构性短缺的不足。从长期看，从根本上解决职业农民匮乏的问题，需要从市场和政府两个层面入手来增强农业的竞争力和吸引力，切实加强职业农民培养。

尽管我国农业对外开放步伐不断加快，但农业的国际竞争力在下降。人世以来，我国农产品出口有所增加，但总体上对外开放给国内农业发展带来的冲击明显高于其他产业。从贸易结构看，近几年农产品贸易出现逆差且急剧扩大。2004年逆差为46亿美元，2008年猛增到181.6亿美元；2009年，进口同比降幅超过出口降幅8个百分点，但逆差仍高达130亿美元。我国农产品净进口规模的扩大可能是长期趋势，问题是入世以来我国农业比较优势没有得到充分发挥，园艺、畜产品等优势产品出口频频受阻，而大豆、棉花、食糖等资源性大宗农产品进口急剧增加。

尽管农民收入连续六年快速增长，但城乡居民收入差距扩大趋势仍在继续。从全国平均看，城乡居民收入差距已达到改革开放以来的最高点。2004—2009年，城镇居民人均可支配收入年均增长9.7%，高出农民收入增幅2个百分点；城乡居民收入差距由3.21:1扩大到3.33:1。从发达地区看，城乡收入相对差距虽小于全国平均水平，但其缩小的趋势这几年却转为扩大。2004—2009年，上海市城乡居民收入比由2.27扩大到2.34，江苏由2.20扩大到2.57，浙江由2.38扩大到2.46。从农村内部看，农户之间、区域之间的农民收入差距较大。2008年，农民人均纯收入基尼系数为0.3776，比上年扩大0.0034，农民人均纯收入最高省（上海）为最低省（甘肃）的4.2倍。与城市居民相比，农民收入增长不仅受农业劳动生产率、土地产出率和农产品价格波动等经济因素的影响，而且受到市场化改革滞后和二元体制约束等非经济因素的制约。在调整国民收入分配格局过程中，若不采取更加有力的措施增加农民收入，城乡收入差距扩大趋势将难以逆转。据测算，如果城乡居民收入按2004—2009年均

速度增长,到 2015 年城乡居民收入之比将扩大到 3.44:1,绝对差距将扩大到 24 691 元。

尽管农村改革力度不断加大,但关键领域改革仍然滞后。由于相关的管理体制和政策思路跟不上形势发展变化的要求,一些关键领域的改革仍然举步维艰。在土地制度改革方面,农民土地承包经营权权能不完整,严重制约了土地规模经营的发展;低价征收农民土地,不能充分体现农民的土地权益。部分地区探索的农村土地承包经营权抵押试点、农民集中居住区建设等,也对完善土地管理制度提出新的要求。在农村金融改革方面,农村非正规金融特别是小型和微型金融的发展环境还不宽松,强化商业金融机构支农责任在很多地方仍停留在文件和口头上。从我国改革实践看,“摸着石头过河”是值得遵循的成功经验,要允许试错,新时期的农村改革依然任重道远。

### 三、“十二五”时期农业农村 经济发展的思路与对策

“十二五”既是加速推进农业现代化的重要战略机遇期,也是各类传统和非传统挑战叠加显现的矛盾多发期。“十二五”期间要充分考虑以下重大问题,一是农业占国民经济的比例不断下降,农业的基础地位如何巩固;二是在工业化、城镇化快速推进过程中,农业现代化如何推进;三是在国民收入分配格局调整中,农民收入增长如何确保;四是在全球农业竞争中,我国农业竞争力如何体现。为此,“十二五”时期农业农村经济发展的基本思路应始终围绕促进城乡统筹和转变农业发展方式这个中心任务展开,在保供给、强基础、转方式、拓功能、遏差距、促开放六个方面有所突破。

保供给,就是要适应经济社会发展对农产品总量增长、结构优化、质量提高的要求,千方百计确保农产品供需平衡。强基础,就是着眼于为中长期农业农村经济发展奠定基础,下大力气提高农业物质技术装备水平,

培养造就合格的职业化农民，不断强化农业基础地位。转方式，就是加快转变农业发展方式，努力提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，把农业发展转到依靠科技进步、提高劳动者素质和管理创新的轨道上来。拓功能，就是适应经济社会对农业的非传统功能要求日益增长的趋势，积极拓展农业在生态保护、观光休闲、文化传承和能源替代等方面的新兴功能。遏差距，就是把促进农民增收作为核心任务，对城乡居民差距不断扩大的趋势进行调控，提高农业和农民在国民收入分配中的比例，推进城乡基本公共服务均等化。促开放，就是应对国际农业对我国农业的严峻挑战，充分利用“两种资源、两个市场”改善要素结构，提高资源配置效率，推动产业结构优化升级，增强农业的核心竞争力，为进一步扩大对外开放打好基础。

按照上述农业农村经济发展的基本思路，“十二五”时期要在以下领域重点突破，不断完善各项政策措施：

着力加强农业基础建设，重点是建设农田水利。大力开展中低产田改造，积极支持土地平整、地力培肥、田间设施配套等建设工作，集中建设一批高产稳产、旱涝保收的标准农田。把节水灌溉作为一项根本性措施来抓，力争“十二五”期间完成基本农田渠系改造，研究推广节水技术和抗旱品种。

深入推进农业结构战略性调整，关键要发展标准化生产。扎实推进《优势农产品区域布局规划（2008—2015）》建设，推动产品空间聚集和产业升级整合。大力推进现代农业示范区建设，在优势农产品区域、大中城市郊区和特色农产品区域择优创建国家现代农业示范区，示范和引领现代农业建设。全面推进农业标准化生产，实行规模化种养、标准化生产、品牌化销售和产业化经营，健全包括农业环境检测、生产过程监控在内的农产品质量监督监测网络。

努力强化农业科技支撑，要着力构建农技推广新机制。深入实施转基因等重大科技专项，集成推广经实践证明的先进适用、节本增效好技术。



加快推进基层农技推广体系改革与建设，重点是强化体制机制创新，建立农技推广的考评机制、竞争机制和资格准入和退出机制，增强发展活力。扩大基层农技推广体系改革与建设示范县范围，力争在职能定位、编制数量、资金投入、配套政策等方面取得突破。

积极培育现代农业经营主体，核心是培养职业农民。通过财政、金融扶持，加快培育发展一批具有市场竞争力和带动力的农民合作经济组织、专业大户和龙头企业，形成与农户利益共享、风险共担的经济共同体。把人才强农作为重大战略举措，与科研院所开展定向委托培养，免费开办农业职业学校，组织多种形式的农业技术培训，培养一批适应现代农业发展和新农村建设需要的职业农民。

努力提高农业集约化水平，要以强化社会化服务为突破口。重点扶持种养大户实行专业化、集约化生产，补贴资金的增量要重点支持种养大户和农民专业合作社。健全完善农村土地承包权流转市场，依托农经管理机构做好流转服务。重点扶持发展农机、统防统治等关键环节的社会化服务。加大对农机服务组织购机补贴倾斜力度，加强维修保养、安全管理等配套服务。大力发展专业化统防统治服务组织，继续增加植保机械购机补贴、防治药剂费补助和技术培训费的资金投入。

健全完善强农惠农政策，目标是提高农业支持保护水平。要在稳定和完善种粮直补、农资综合补贴等收入性补贴政策基础上，针对不同区域和品种，下决心增加农业补贴总量，扩大补贴品种。重点是强化生产性技术补贴政策、种养业大户扶持补贴和生产服务业补贴；同时，强化主产区利益补偿政策和生态补偿政策。健全农产品价格调控体系，逐步完善粮食等大宗农产品的最低收购价和临时收储政策，加强进出口调节。加强农业产业保护，健全外商经营农产品和农资准入制度。

大力发展资源节约、环境友好型农业，积极应对气候变化新挑战。加强农业生态环境建设，扩大草原生态补偿试点范围，增加渔业资源保护投入，加快研发推广农业节本增效技术，开展农业面源污染监测预警。积极