

深化农村改革 发展现代农业 农业生态保护



农业快速发展，农村旧貌换新颜，农民致富奔小康，
我为我从事的“三农”事业感到自豪。

三农情缘

汤惠民◎著

中国农业科学技术出版社

深化农村改革 发展现代农业 农业生态保护



农业快速发展，农村旧貌换新颜，农民致富奔小康，
我为我从事的“三农”事业感到自豪。

三农情缘

汤惠民◎著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

三农情缘/汤惠民著. —北京: 中国农业科学技术出版社,
2015.5

ISBN 978-7-5116-2051-4

I. ①三… II. ①汤… III. ①农业经济—研究报告—中国
②农村经济—研究报告—中国 ③农民问题—研究报告—中国
IV. ①F32②D422.64

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第071747号

责任编辑 闫庆健 潘月红

责任校对 贾海霞

出版者 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街12号 邮编: 100081

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 11.25

字 数 176千字

版 次 2015年4月第1版 2015年4月第1次印刷

定 价 26.00元

— 版权所有·翻印必究 —

(本图书如有缺页、倒页、脱页等印刷质量问题, 直接与印刷厂联系调换)



汤惠民 男，1947年8月18日生，浙江省海宁市人，毕业于南京农业大学。1970年2月2日参加工作，长期从事农业和农村工作，历任海宁县双山公社党委书记，海宁县副县长，嘉兴市农林局局长、党委书记，中共嘉兴市委农村工作委员会书记，嘉兴市农村经济委员会主任、党组书记，嘉兴市政府副秘书长、嘉兴市人大城乡建设农村经济委员会主任委员等职，2008年退休。退休后先后聘任为浙江省农村发展研究中心研究员，嘉兴市政府咨询委员会委员、农业农村组组长至今。



序

前几天，接到汤惠民同志的电话，要我为他即将出版的《三农情缘》写篇序言。

我与汤惠民同志相识于 20 世纪 80 年代，他长期从事农业和农村工作，在嘉兴工作时，先后担任嘉兴市政府副秘书长、市农经委主任、市农林局局长，市人大城建农经委主任委员等职。嘉兴素有“鱼米之乡，丝绸之府”的美誉，是浙江粮、油、畜、茧、鱼、菜的重要产区。汤惠民同志在任期间，工作勤奋，为人谦和，致力于深化农村改革、调整优化农业产业结构、发展壮大农业龙头企业，着力增加农民收入，为嘉兴的“三农”工作倾注了心血。《三农情缘》一书凝聚着作者的辛劳，闪烁着作者的智慧。

汤惠民同志在任期间，正值嘉兴市紧紧围绕“率先基本实现现代化”目标，着力深化改革，统筹城乡发展，建设现代农业，推进体制转轨、社会转型的关键时期。“三农”工作面临不少新情况、新问题。为此，他带着问题，下企业、跑田头、进农户，深入了解农业、农村和农民的实际情况，结合实际建言献策，形成调研报告，供上级领导和部门参考。由于他的调研深入翔实，既有针对性，又具操作性，所提建

议和想法获得了领导和上级部门的肯定，并予以采纳。

这本文集，就选自他在工作期间发表于浙江省和嘉兴市级刊物上的一部分代表性调研文章，涉及深化农村改革、发展现代农业和农业生态保护。纵观其作，无不印证着他对“三农”问题的真知灼见，给人以思索和启迪。

为《三农情缘》一书的出版，特作序。

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '马', '冰', and '序' (Ma Bing's name followed by '序' for preface).

2015年1月

前 言

我之所以把《三农情缘》作为这本文集的名称，是因为我从大学毕业参加工作开始到退休，一直与农业、农村、农民相随，农业、农村、农民已成为我终生的伴侣。

我自从 1970 年参加工作后，一直从事农业和农村工作，38 年间，我从基层做起，一直到地市级的部门领导，亲身见证了我国 30 多年农村改革和发展的整个过程，亲身经历了党和政府对“三农”各项重大政策的贯彻落实，也亲眼看到了农业快速发展，农村旧貌换新颜，农民致富奔小康，我为我从事的“三农”事业感到自豪。

本书主要汇集了我深化农村改革、发展现代农业和农业生态保护方面的一些调研报告，这些调研报告都发表在省、市级的相关杂志、论文集和材料中。这些调研报告也反映了当时“三农”的实际情况和发展前景，对后来人应该有一定的借鉴和启迪作用。

这本文集能得以出版，首先要感谢领导和朋友的大力支持，特别是老领导原嘉兴市市长夏益昌先生在百忙之中亲自为本书作序，浙江智慧书社为本书的出版与编辑做了大量的工作。在此，我谨向他们表示衷心感谢！

第一章 深化农村改革

□ 关于建立“工业反哺农业、城市支持农村”新机制促进社会主义新农村 建设问题的研究	3
□ 嘉兴市农村信用社体制改革情况的调查	15
□ 新形势下深化农村改革的探索与实践——嘉兴市统筹城乡综合配套改革 试点情况的调查	21
□ 推进城乡一体化的战略选择——建设现代化网络型田园城市	42
□ 关于深化农村土地产权制度改革的研究	49

第二章 发展现代农业

□ 关于推进农业产业化的调查与思考	59
□ 关于建立和完善农民增收机制的调查与思考	68
□ 关于发展农业循环经济的研究	76
□ 关于创新农业发展业态的研究	89
□ 关于加快构建嘉兴市农业科技创新体系的对策研究	103

第三章 保护农业生态

□ 关于保护和利用江南水乡田园风光的研究	119
□ 关于保护和修复农业生态环境的研究	136
□ 保护湿地资源，发展生态经济研究	146
□ 关于社会力量参与“五水共治”的机制研究	162

第一章 深化农村改革

SHENHUA NONGCUN GAIGE



关于建立“工业反哺农业、城市支持农村”新机制促进社会主义新农村建设问题的研究

党的“十六大”以来，中央一再强调要把“三农”问题作为全党工作的重中之重，提出了落实科学发展观、统筹城乡发展的基本方略，作出了“两个趋向”的重要论断，确定了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的基本方针。建立“工业反哺农业、城市支持农村”的新机制，对于统筹城乡发展、建设社会主义新农村具有十分重要的意义。为此，我们根据浙江省农村发展研究中心的要求，结合嘉兴市的具体实践，就建立“工业反哺农业、城市支持农村”新机制、促进社会主义新农村建设这一课题，进行了深入调查研究，总结了各地在探索建立新机制方面的经验和做法，并借鉴了苏州等市的实践经验，现将调研的主要情况和若干建议报告如下。

一、建立“工业反哺农业、城市支持农村”新机制，是建设社会主义新农村的根本保证

按照“生产发展，生活宽裕，乡风文明，村容整洁，管理民主”的总体要求建设社会主义新农村，其内容丰富，涵义深刻，全面体现了新形势下农村经济、政治、文化和社会发展的要求。建设社会主义新农村，是一个较长的历史过程和动态过程，亟需建立一个与之相配套的“以工促农、以城带乡”的长效机制。

（一）“工业反哺农业、城市支持农村”是建设社会主义新农村的必然要求

中央提出的建设社会主义新农村的重要任务，其实质就是要从根本上破解“三农”难题，推动城乡统筹协调发展，缩小城乡差别，全面实现小康社会，加快实现农业和农村现代化。在我国，从“三农”的自身状况看，虽然经过改革开放，农业和农村经济有了长足发展，但农业依然是弱质产业，在国民经济中的比重比较低，基础设施比较薄弱，农村社保体系滞后，农民自身积累有限，在这个基础上建设社会主义新农村，解决好自身问题，缩小城乡差距，实现农业和农村现代化，除了充分发挥农民的主体作用之外，必然需要强大的外力支撑，必然要求工业的反哺和城市的支持。同时，从发展阶段看，我国已经进入工业化中期，农业比重小。在这一阶段，无论是农业、农村的发展，还是工业、城市的发展，不可能再像过去那样，让农业和农村继续为工业和城市提供积累，而必然是工业对农业的反哺和城市对农村的支持，实行以工促农、以城带乡、互相促进，进而推动城乡经济和社会的持续快速发展。一些发达国家的现代化过程也证明了这一规律，当一国经济发展进入到工业化中后期时，要确保整个第一、第二、第三产业持续快速发展，必须实行工业反哺农业、城市支持农村的政策。

（二）从嘉兴市经济社会发展情况看，已经具备了“工业反哺农业、城市支持农村”的能力和条件

目前，我国人均 GDP 已经超过 1 000 美元，农业与非农业的产值比大约为 15:85，农业与非农业的就业结构大约为 50:50，城镇化水平为 40%。这 4 项指标表明，目前我国已经进入工业化中期阶段，已经具备了工业反哺农业、城市支持农村的客观条件。嘉兴市地处沿海经济发达地区，改革开放近 30 年来，经济社会发展迅速，所辖 5 个县（市）都进入全国经济发达县（市）前 30 强，人均 GDP 达 4 222 美元，农业与非农业的产值比为 7.2:92.8，农业与非农业的就业结构为 16.1:83.9，城镇化水平为 40%，4 项指标均超出了全国平均水平，已经具备了“反哺”与支持的能力。同时，全市上下对工业反哺农业、城市支持农村，推动社会主义新农村建设逐步形成了共识，特别是广大农村干部群众的呼声比较高。

（三）“工业反哺农业、城市支持农村”的关键是要建立反哺与支持的长效机制

统筹城乡发展，转换“两个趋向”，实行工业反哺农业、城市支持农村，涉及执政理念的调整，涉及国民经济收入分配的调整、国家产业政策的调整、财政资金直补和财税政策的引导和支持、工商资本、民间资本、外来资本的引导参与等，涉及面很广，工作量很大。这就需要我们突出工作重点、抓住工作关键、创新工作机制，加快建立一套与时俱进、行之有效的反哺与支持的长效机制，只有这样才能扎实推进社会主义新农村建设，实现工业与农业、城市与农村统筹协调发展，加快全面小康社会建设与和谐社会建设进程。

二、嘉兴市建立“工业反哺农业、城市支持农村”新机制，推进社会主义新农村建设的初步探索和实践

近几年来，嘉兴市各级党委和政府认真贯彻落实科学发展观，在统筹城乡经济社会发展，实施“以工促农、以城带乡”，加快推进城乡一体化过程中，积极探索建立“工业反哺农业、城市支持农村”新机制，促进社会主义新农村建设，取得了明显成效。

（一）积极探索加快农村产业发展、促进农民持续增收的长效机制

引导工商企业投资农业，通过产业化来“反哺”农业。用现代工业的理念、装备和积累来发展现代农业，实现一产与二产、工业与农业的有机融合，这既是工业自身发展的需要，也是“反哺”农业的一条重要途径。近几年来，嘉兴市各级政府制定出台了一系列政策措施，积极引导和鼓励工商企业，利用其经营理念、装备和资金发展现代农业，推动农业产业化，带动农民增产增收。据统计，嘉兴市近两年工商企业投资效益农业的资金超过10亿元。

扶持发展农村第二、第三产业，促进农民产业转移和增收。加快发展农村第二、第三产业，全面繁荣农村经济，对于促进农民产业转移、实现农民持续增收具有明显的效应。近几年来，各地利用嘉兴市民营经济比较发达的体制优势，依托科技创新，做优做强县域特色块状经济，实现县域经济新的扩张和效益提升，开拓农民产业转移和增收渠道，实现农民持续增收。发掘

嘉兴市农业优势，加快发展农产品加工业和食品工业，使农业产业化成为新型工业化的重要内容。同时，积极拓展农业休闲文化功能，有重点地发展休闲观光农业，开展“农家乐”活动。全市创办了金龙门、圣莱特、周家庄、碧云花园等一大批休闲观光农业园。

加快推进小城镇建设，促进农村经济新发展。加快小城镇建设，对于统筹城乡发展，推进城乡一体化，繁荣农村、服务农业、集聚农民，推进新农村建设具有重要的带动作用。近几年来，嘉兴市上下坚持在城乡统一规划基础上，加强镇、村规划和科学建设，把产业集聚发展和小城镇建设、把以工促农与以城带乡有机统一起来，特别是加快中心镇建设，使网络型大城市与农村城镇体系相衔接。积极推进乡镇企业、工业项目向小城镇集聚，大力发展农产品加工业和农村商贸服务业，有力地促进了农村劳动力向非农产业转移，农村人口逐步向小城镇集中。

（二）初步建立多渠道、多元化新农村建设投入机制

建立财政支农资金稳定增长机制。“工业反哺农业”需要财政增加投入，“城市支持农村”也需要财政提供支撑。为此，嘉兴市委、市政府制定实施了《嘉兴市关于支持新农村建设的若干政策意见》和《嘉兴市关于全面推进公共财政改革的实施意见》，强化公共财政对新农村建设的支撑作用，逐步扩大公共财政覆盖农村的范围，不断增加农村的基础设施、公共服务和社会事业建设投入，按照中央提出的“三个高于”的要求，较大幅度地增加财政用于“三农”的资金投入，并切实加强监管，提高资金使用效益。据统计，2006年1—10月份嘉兴市安排财政支农资金4.8592亿元，比2005年增加14.25%，其中，市本级安排1.7237亿元，增加13.8%，初步形成了新农村建设稳定的资金来源。

建立引导企业和社会资金投向新农村建设的激励机制。近年来，嘉兴市按照“工业反哺农业”的要求，相继制定实施了《关于组织动员社会力量全面参与现代新农村建设活动的若干意见》，建立激励机制，积极鼓励“新三资”投资发展现代农业；同时通过“村企结对”等活动，发动企业与创建的示范村、整治村开展结对帮扶参与新农村建设，捐资建设农村道路、环境、卫生、文化等基础设施，取得了良好的成效。据统计，近两年嘉兴市企业和社会捐资建设农村各类基础设施和公益事业达到1亿多元。南湖区的“浙江中发投资

有限公司”在近3年中，为农村公益事业、农民就业、新农村建设等投入就达1亿多元，最近，为改善农村的医疗卫生条件，公司又投资125万元兴建面积2500平方米的“农民医院”，为建设社会主义新农村出了大力。

鼓励各类金融机构扩大对农业和农村的信贷支持。随着现代农业发展和新农村建设的全面推进，农业和农村对金融的需求不断增长。为此，嘉兴市政府及时协调中国人民银行嘉兴市中心支行、省农村信用联社嘉兴办事处等制定实施了《嘉兴市金融支持现代新农村建设的指导意见》《关于加强信贷支农工作的十条指导意见》，鼓励引导各类金融机构结合自身特点和优势，加强对农业龙头企业、农民专业合作社、特色种养业和小城镇建设及农村道路、供水、环境等基础设施建设的信贷支持，努力增加信贷的有效投入。据统计，2005年嘉兴市累计发放纯农业贷款84.32亿元，同比增长1.7%，其中，信用社系统发放农业贷款76.65亿元，同比增长2.33%，有力地支持和促进了新农村建设。

（三）建立健全加强农村基础设施建设和农村社会事业发展的扶持倾斜机制

加强农业农村基础设施建设。近年来，嘉兴市制定实施了《嘉兴市城乡一体化发展规划纲要》，加快推进城乡一体化，以基础设施建设为突破口，强化基础设施建设项目向农村延伸，深入实施乡村康庄工程、“百村示范、千村整治”工程等，加大财政投入力度，积极引导工商资本等参与道路硬化、河道整治、垃圾收集、公共服务配套工程建设。加大环境整治力度，不断改善农民生产生活条件。目前，嘉兴市城乡一体化道路网络已基本形成，公交客运通村率达90%以上，电力通讯建设有重大进展，城乡供水一体化取得阶段性进展，全市已完成55个省级“小康示范村”和422个整治村的建设任务。加快农村社会事业发展。逐步完善农村义务教育制度。制定实施《嘉兴市推进城乡教育一体化实施意见》，认真落实“以县为主”管理体制，建立县（市、区）、镇两级政府责任明确、经费稳定增长、管理以县为主的体制，着力加强农村基础教育，促进城乡教育均衡发展。从2006年秋季起全面实行义务教育免收学杂费，所需经费纳入县级财政预算。加强农村公共卫生和医疗服务体系建设。以城乡卫生一体化为主线，加快农村公共卫生事业建设，巩固发展农村新型合作医疗制度，健全农村医疗卫生保健体系，合理布局农村医疗卫生机构，加强农村公共医疗卫生设施建设；加快推进以“六统一”为主要内容的

镇、村医疗机构管理一体化，努力解决农民“看病难”“看病贵”的问题。健全农村公共文化服务体系。以创建文化大市为动力，以建设“东海文化明珠”工程为载体，重点加强镇、村基层文化体育活动基础设施建设，广泛建立农村文化体育活动中心（室）和文化科技示范户，带动县、镇、村业余文体团队建设，经常开展农村文体活动。

（四）初步建立覆盖农村的社会保障机制

全面推行以大病医疗保险为主的新型农村合作医疗制度。在浙江省率先推出了普及型城乡合作医疗保险，建立由政府引导、集体资助、农村居民自愿参加的合作医疗多方筹资机制，仅2005年政府投入8244万元，使全市217万农民参加，参保率达91.8%。

积极推进农村社会养老保险制度。针对农民工工资收入偏低、就业流动性大的特点，实行低标准进入，渐进式过渡，逐步完善低费率、广覆盖的农民工养老保险办法，目前，有11万农民工参加；继续完善被征地农民安置补偿与社会保障制度，目前，嘉兴市27.4万被征地农民得到安置补偿，有18.1万人建立了基本生活保障或基本养老保险，并纳入了城镇社会养老保险体系，其中已有7万人按月领取了养老金，且建立了全市统一的养老基本生活保障金增长机制；积极探索扶持政策，鼓励引导从事农业劳动的农民参加社会养老保险，目前，全市有47万农民参加。建立农村最低生活保障制度和困难救助制度，2005年全市农村有1.45万户和3.04万人享受了最低生活保障；对农村“五保”对象建立集中供养机制，集中供养率达98%；同时，完善农村低收入家庭救助制度，对收入高于低保线20%以内的困难户，实施生活、就业、就医、就学等方面的救助。

积极探索建立政策性农业保险制度。根据浙江省政府的部署和要求，以市场化运作与政府支持相结合为原则，积极组织农业政策性保险的试点工作。2006年嘉兴市桐乡、平湖两市建立了农业保险制度，政府对列入政策性农业保险产品目录对象提供35%~50%的财政保费补贴，2006年全市预计保费收入为190万元。

（五）努力探索加快新型农民培育机制

针对广大农民文化素质技能普遍较低的状况，嘉兴市政府于2004年，在