

深入学习贯彻党的十八大精神

农业农村有关重大问题的研究

编写组

深入学习贯彻党的十八大精神 农业农村有关重大课题研究

编写组

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深入学习贯彻党的十八大精神农业农村有关重大问题研究/《深入学习贯彻党的十八大精神农业农村有关重大问题研究》编写组编. —北京: 中国农业出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-109-17981-3

I. ①深… II. ①深… III. ①中共十八大 (2012) — 报告—学习参考资料②农业政策—研究—中国③农村经济政策—研究—中国 IV. ①D229②F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 126840 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 刘 伟 李文宾

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 23

字数: 380 千字

定价: 48.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

把学习贯彻党的十八大精神 不断引向深入

（代序）

农业部党组书记、部长 韩长赋

党的十八大提出，要把我们党建设成学习型、服务型、创新型的马克思主义政党。习近平总书记在今年初中央党校春季学期开学典礼上强调，好学才能上进，必须大兴学习之风，坚持学习、学习、再学习，实践、实践、再实践。习总书记还特别提出了“本领恐慌”问题，这个问题毛泽东同志在延安时也讲过。我们要认真落实党的十八大和习总书记讲话要求，坚持不懈加强学习，努力提高理论素养。

一要高度重视理论学习。理论是行动的先导，理论学习是机关干部尤其是中央国家机关干部的必修课，理论修养是干部综合素质的核心要素。树有两头，向上攀登，向下深入。向上攀登，就是仰望星空，直指蓝天；向下深入，就是扎根基层，根深叶茂。农业部门的干部不仅要善于面向基层为农服务，还要勤于学习、善于提高，

本文节选自韩长赋部长在农业部深入学习贯彻十八大精神交流会上的讲话。

着力加强理论修养，不断增强做好“三农”工作的本领。当前，我国正处在传统农业向现代农业转型跨越的关键时期，党的十八大提出了四化同步发展、城乡发展一体化、新型农业经营体系、新型工农城乡关系等一系列新思想新论断，不认真学习就难以掌握精神实质，不深入思考就难以创新发展思路。我们要在全面系统学习中国特色社会主义理论的基础上，重点围绕中国特色农业现代化道路，切实加强理论和政策学习，开阔眼界和胸襟，提升思维层次，把握发展规律，把十八大关于“三农”发展的部署要求，转化为切实可行的工作思路、政策措施、法律法规，用以指导日新月异的农业农村发展，不断开创现代农业发展和社会主义新农村建设新局面。

二要边学习边思考。学而不思则罔。学理论，要注重思考辨析、融会贯通、消化吸收。要牢固树立“问题意识”，多一点辩证思维，带着问题学习思考。要学哲学、学辩证法，这对提高思维层次、提升思想方法非常必要。毛泽东主席曾经说过，“一万年都有两点”，强调要用辩证思维去分析解决问题。习近平总书记最近多次强调，要坚持用两点论看待问题。工作中常常面临两难问题，顾一头容易，顾两头需要较高的水平。我们要善于运用辩证的思维、科学的方法，全面地、联系地、发展地看问题，防止孤立地、静止地、片面地看问题，防止脱离国情与实际看问题，不唯上、不唯书、只唯实。当前，农业农村经济发展的深层次矛盾不少、热点难点问题很多，比如农村基本经营制度、新型农业经营体

系、新型农业经营主体、土地管理制度、粮食安全、农业补贴制度、农产品质量安全、工商资本下乡、农产品进口、转基因等问题。这些都是绕不开的重大问题，也是看法、认识不一致的问题。不深入调研，难以掌握真实情况；不辩证思考，难以找到周全之策。农业部的同志不能人云亦云、盲目跟风，要加强对这些问题的研究，形成符合实际、有说服力的理论成果，引导社会舆论，取得社会共识，为“三农”发展创造良好的环境。

三要坚持学以致用。学习的目的全在于运用，在于指导和推动工作，要提高学习的针对性、目的性和实效性。要把学习与推动科学决策紧密结合起来，通过开展针对性强的理论和业务学习讨论，以科学的理论和创新的理念推动开阔视野、把握实情、集思广益、明晰方向，提高决策的科学化水平。要把学习与推动工作部署紧密结合起来，通过学习理论和重大决策精神，促进提高思想认识水平，认清目标任务，明确工作重点，凝聚发展共识，增强工作合力。要把学习与解决实际问题紧密结合起来，通过学习交流，促进把握发展动态，发现和研究新情况新问题，拿出解决问题的办法和措施。习近平总书记强调，要夯实农业基础，保障农产品供给，力争农业丰收。李克强总理强调，夺取今年农业丰收，对稳增长、防通胀、控风险意义重大。当前宏观经济和“三农”发展各种矛盾复杂交织，我们要把工作的重心放在确保国家粮食安全和重要农产品有效供给上，把重点放在确保农产品质量安全和促进农民增收上。为此，

既要坚持以往行之有效的工作措施和办法，又要学习新知识、研究新情况、解决新问题，努力破除现代农业发展的“瓶颈”，实现稳粮增收目标，为促进经济持续健康发展和社会和谐稳定作出更大贡献。

四要建立理论学习的长效机制。学贵有恒，坚持学习才能夯实基础、提高素养、收到实效。理论学习不能搞一阵风、临时抱佛脚。要建立健全符合实际、行之有效的学习制度，促进学习的科学化、规范化和制度化。要进一步加强和改进中心组学习制度，重点强化对“三农”发展的全局性、战略性、前瞻性问题的学习研究，不断提高党员干部特别是领导干部发现问题、研究问题、解决问题的能力。要丰富和完善干部培训制度，重点提高培训的针对性和实效性，科学安排岗前培训、业务培训、晋职培训、理论培训等，使广大干部能够定期充电，学有所用，学用相长。同时，要坚持和创新中青年学习论坛等行之有效的学习形式，营造良好学习氛围。

学习贯彻十八大精神是一项长期的任务，必须常抓不懈，推动学习向深度推进、广度延伸，把学习成果转化为长效行动。

一要坚持不懈深化十八大精神学习。十八大报告描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图，提出了“两个一百年”的奋斗目标。习近平总书记十八大之后发表了一系列重要讲话，阐释了实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。我们要切实把学习贯彻

十八大精神与学习习近平总书记讲话结合起来，紧扣农业农村经济发展实际进一步学深学透，把十八大对“三农”工作的部署作为努力方向，把实现“中国梦”作为我们的使命责任，坚持不懈做好本职工作。

二要开展重大问题研究。今年以来，为落实党中央、国务院部署以及中央领导同志视察、批示精神和汪洋副总理到我部调研时的讲话精神，并根据农业农村经济发展新形势新任务，部党组会、部常务会部署了一系列农业农村经济重大问题调研任务。有关司局要组织精干力量，深入调查研究，确保按时拿出有分量的研究成果。其他单位也要深入研究本行业发展中的重大关键问题，为破解难题、推动发展提供思路，做好政策储备。

三要推动职能转变。这是新一届政府工作开局的第一件事。要在稳妥做好渔政机构改革、加强生猪屠宰管理、强化农产品质量安全监管等各项改革任务的同时，把着力减少行政审批事项作为突破口，切实做到简政放权，提高行政效能。要尽快研究提出审批取消后如何加强监管，审批下放后如何落实地方责任，职能转变后如何调整法规制度等具体意见措施，确保改革效果。统筹研究推进部属事业单位分类改革和创新社会组织管理工作，进一步协调理顺政府与企业、市场、社会之间的关系，为打造服务型政府和深化改革创造条件。

四要改进机关作风。新一届中央领导集体制定并带头落实关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定，有力地推动了党风政风改进。要深入贯彻落实中央“八

项规定”和部党组实施办法，把执行情况列为党员领导干部民主生活会重要内容，抓好督促检查。今年中央“三农”工作的大政方针已定，最近国务院常务会议又针对当前农业农村经济运行面临的困难，进一步提出了明确的工作要求，出台了一系列强有力的政策措施。巩固和发展农业好形势，关键是要抓好落实。最近办公厅印发了需要各司局进一步落实好的重点事项，这是贯彻落实国务院常务会要求的具体措施。机关各司局和直属各单位要切实改进工作作风，少发文，少开会，多下基层，深入生产一线，加强督导检查，强化指导服务，推动政策落实，切实帮助基层干部群众解决实际困难。特别是对一些关系全局的、需要应急处置的问题，要快速反应、迅速调度、制订方案、督促指导、抓好落实。

五要筹划开展好党的群众路线教育实践活动。中央最近下发了《中共中央关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》，从今年下半年开始，自上而下分两批开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动。今天的会议既是交流学习十八大精神的体会，也是对教育实践活动的一个预部署。我们要按照中央的统一部署，认真贯彻“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，提前做好思想、组织和理论准备，精心谋划，统筹落实，按中央的要求和部署，确保教育实践活动顺利推进。

目 录

把学习贯彻党的十八大精神不断引向深入（代序）

..... 农业部党组书记、部长 韩长赋

当前农业农村经济改革发展有关重大问题.....	1
城乡发展一体化战略研究	18
转变农业发展方式战略研究	50
农村经营体制机制改革创新问题研究	70
农业支持保护问题研究	110
粮食等重要农产品供给保障研究	147
农产品质量安全重大问题研究	170
农业国际化问题研究	208
农村基层组织建设问题研究	244
促进农产品加工业持续健康发展研究	263
农业信息化问题研究	276
新型职业农民和农村实用人才培养研究	293
我国牛羊肉生产发展研究	320
海洋渔业发展战略研究	335
后记	355

当前农业农村经济改革 发展有关重大问题

党的十八大描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图，明确了今后一个时期农业农村改革发展的目标、任务和要求，首次鲜明地提出城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。这不仅意味着新时期农业农村改革发展的目标更高、任务更繁重，而且意味着深化改革的难度更大、愿望更迫切，必须在更深层次、更宽范围谋划改革发展的领域和空间。要在统筹城乡改革发展的基础上，破除城乡分割的制度障碍，推进农业农村改革发展；要在“四化同步”等战略思想的指导下，创新农业农村经济体制机制，加快转变农业发展方式，加速现代农业建设步伐；要在城乡居民收入翻番的目标下，促进农民收入持续较快增长，从根本上缩小城乡居民收入差距。

应当看到，在实现粮食产量“九连增”和农民收入“九连快”的背景下，我国农业农村发展正在步入新的阶段，农业综合生产成本上升、农产品供求结构性矛盾突出、农村社会结构加速转型、城乡发展加快融合等阶段性特征日益显现。面对新目标新任务新要求，在谋划农业农村改革发展时，既要眼睛向内，立足现有基础和发展趋势，充分肯定业已取得的辉煌成就，冷静应对仍然面临的复杂局面，勇于开拓创新，不断破解新矛盾新问题；也要眼睛向外，把农业农村改革发展置于国民经济社会发展的全局之中、置于城乡发展一体化的新格局之中、置于日趋复杂的国际环境和经济全球化不断推进的潮流之中。基于上述认识，需要

牵头人：曾一春；参加人员：胡元坤、潘学峰、朱守银、王忠海、张照新、韩一军、彭廷军、黄修柱、陈华宁、陈波。

对实现农业现代化、城乡发展一体化和全面建成小康社会具有重大影响和重要意义的若干问题进行深入研究。

一、保障粮食安全和重要农产品有效供给

保障粮食安全和重要农产品有效供给，是国民经济发展的基础，是社会和谐稳定的基石，是国家战略安全的基点。多年来，我国农业综合生产能力显著增强，实现了从农产品供给严重短缺到供求总量平衡、丰年有余的历史性跨越，在农业发展新阶段又呈现出供求总量基本平衡、结构性短缺的新特征。

按照党的十八大提出的 2020 年发展目标，实现粮食安全和重要农产品有效供给，面临不少困难。总量平衡难度大。受人口增加、居民消费结构升级、城镇人口比重上升、加工业深入发展等因素影响，粮食等重要农产品需求将继续保持刚性增长，保障总量平衡压力较大。结构性矛盾凸显。受城乡居民收入水平提高、消费观念转变等因素影响，营养、健康、绿色消费需求快速增加，优质、高端、特色农产品供给缺口大，优质水稻、小麦等供给明显偏紧。随着农业生产重心向主产区优势区聚集，东南沿海传统粮食主产区产量快速下滑，区域性短缺明显。资源要素保障能力不强。近些年，耕地面积持续减少，中低产田仍占 2/3 以上，旱涝保收面积不足四成。农业用水日趋紧张，大型灌溉排水泵站老化破坏率近 75%，小型农田水利设施建设落后。农业科技进步贡献率、主要农作物育种水平、良种化率均与发达国家有很大差距，全面保障粮食和重要农产品有效供给的能力不足。生产投入动力不足。化学投入品价格持续攀升、农机作业成本大幅增加、土地流转租金快速上涨、农业雇工费用不断提高，推动农产品成本持续走高的因素在增加、幅度在加大，而粮食等重要农产品价格并没有同步上涨，农业比较效益低下的问题得不到根本解决，尤其是小规模家庭经营条件下，农业劳动生产率偏低，农民生产投入积极性不高问题普遍存在。

为确保粮食安全和重要农产品有效供给，必须采取全方位措

施保护和提高农业综合生产能力。稳定耕地面积，提高土壤质量，以质量提升弥补数量不足。加强耕地保护，守住 18 亿亩*红线，进一步强化发达地区、大中城市郊区的耕地保护责任。加大资金投入力度，加快改造中低产田、建设高标准农田。出台耕地质量提升奖励政策，设立财政资金专项，鼓励秸秆还田、种植绿肥等地力恢复行为。加快农业技术集成推广应用，提高资源要素集约利用水平。加快实施种子创新工程，加大种质资源保护力度，加强新品种选育和推广应用。推动技术和管理创新，大面积推广高产优质高效栽培管理模式，优化资源要素配置结构和比例，提高土地产出水平。着力强化节水节肥、农作物病虫害生物综合防治技术应用，提高水肥药利用效率。建立健全农产品成本控制和优质优价机制，提高农业比较效益。按照“服务节本、减量节本、稳价节本”的思路，发展专业化、社会化服务组织，提高测土配方施肥规模和水平，抑制化学投入品价格过快上涨。完善农产品最低收购价和临时收储政策，提高价格水平，适时扩大临时收储范围。大力推进农业标准化，建立健全农产品市场体系，实施品牌化战略，实现优质优价。充分利用国际市场和资源，调剂国内余缺，缓解部分农产品供给压力。在确保粮食基本自给前提下，对其他农产品要有保有压、有进有退，扩大耗水耗地型农产品进口，调减水土资源依赖型农产品出口。推动农业技术和服务出口，推广优良品种及相关技术，加大国际农业资源开发力度。转变食品消费观念，推动农产品流通加工产业升级，减少农产品资源浪费。积极利用各类传统、现代媒体平台，宣传科学、健康、节约的食品消费理念，倡导“光盘”行动，减少餐桌浪费。大力推动农产品仓储物流和加工设施改造升级，建设冷链物流体系，减少农产品产后损失。应用新技术、新工艺积极开发农业副产品，提高农产品资源综合利用水平。

* 亩为非法定计量单位，1 亩=1/15 公顷。

二、确保农产品质量安全

民以食为天，食以安为先。在粮食和重要农产品总量和结构供给压力不断增大的同时，作为事关现代农业发展、农民持续增收、消费者身体健康和生命安全的重大问题，农产品质量安全受到党中央、国务院高度重视，也引起社会各界和广大人民群众普遍关注。

近些年，有关农产品质量安全的法律法规、执法监管、检验检测、标准化生产以及重大活动保障等得到全面加强、取得重要进展，农产品质量安全水平有了很大提高，总体上安全有保障，但是面临的问题也不可忽视。面源污染与化学投入品不当使用问题叠加，造成农产品质量安全事件呈多发频发趋势。随着工业化、城镇化进程加快以及农业化学投入品不断增多，水、土、气等面源污染现象有加重趋势，农业生产的资源环境在一些地区明显恶化，个别品种出现区域性、行业性质量问题。一些市场主体在农业生产、产后流通加工等环节的投入品不适当添加、超标标准滥用等趋利行为，造成农兽药残留、重金属含量超标和毒性物质侵蚀等问题凸显，农产品质量安全事件时有发生。农产品质量安全状况与消费者质量安全要求矛盾凸显。现阶段，我国农业生产经营主体数量庞大、小而分散，组织化程度、产业化水平较低，生产技术装备手段落后，农业标准化生产成本高、水平低，偶发性农产品质量安全问题难以避免。同时，随着城乡居民生活水平不断提升、消费结构快速升级，质量安全意识明显增强、要求不断提高，加上受农产品质量安全问题增多、媒体宣传炒作的影响，直接降低了消费者对农产品质量状况的信任度、满意度。农业小而散的生产方式与农产品质量安全监管能力弱的矛盾突出。我国农业生产经营主体规模小、数量多、分布散，农业生产流通环节多、路径长，生产信息透明度不高、质量可追溯性差，农产品质量安全监管任务重、难度大、成本高。长期以来围绕农产品增产建立起来的农业产业体系、技术体系和保障体系，不适

应新时期农产品质量安全监管需要，致使监管体系不健全、力量薄弱，标准体系滞后、技术手段不足，监管方式落后、监管能力不强。

确保农产品质量安全，必须转变农业发展观念，把质量安全和数量安全摆在同等重要位置，从生产源头抓起，实行全过程质量跟踪，多方联动、多措并举、协调推进、综合解决。努力提升农业经营组织化水平。大力发展新型农业经营主体，积极培育职业农民，建立健全农产品市场体系，创新完善农业产业化利益联结机制，不断延伸农业产业链条、提升农产品加工增值能力，发挥农业产业化和新型主体带动作用，促进农户融入农业产业链条，提升组织化水平。大力推进农业标准化生产。抓紧推进标准制修订，健全农业标准体系，使农业生产有标可依。探索创新农业标准化生产模式，完善农业生产操作规范，将农产品品质改善、质量提高落到实处。强化无公害农产品、绿色食品、有机农产品、农产品地理标志认证，引领农产品标准化生产，促进品牌化建设。建立健全农产品质量安全追溯体系。总结提炼农产品质量安全追溯体系建设的实践经验和推进模式，示范推广到更大的区域、更多的品种。开发建立农产品质量安全可追溯信息系统，逐步搭建全国统一的信息追溯管理平台、查询平台，有效解决地方性、行业性、环节性追溯管理不兼容问题，促进信息共享和有效传递。设立农产品质量安全追溯体系建设财政专项，重点补贴龙头企业、农民合作社、“三品一标”获证企业，调动生产经营主体参与追溯体系建设的积极性。加强农产品质量安全监管。以提升基层监管能力为重点，健全制度，完善机制，强化手段，提升水平。加快省、市、县三级农产品质量检验检测机构建设，强化监管技术支撑和专业队伍建设。完善农产品质量安全监管的法律法规，加大惩处力度，提高违法成本，提升监管成效。完善农产品质量安全事件应急处理机制。针对各类安全事件，充分利用多种现代传媒手段，加强信息披露、信息公开，正确引导社会舆论，及时应对、科学应对，做到有理有据有节、不隐瞒不夸大。及时

厘清和公布事件发生的品种、区域和影响范围，及时处理问题产品和责任人员，既要为消费者负责，也要防止对产业的损害。

三、促进农民持续较快增收

党的十八大明确提出到 2020 年城乡居民人均收入比 2010 年翻一番的目标。在实现城乡居民“收入倍增”中，重点和难点是农民增收。要完成全面建成小康社会要求的收入翻番任务，今后一段时间，农民收入至少应与城镇居民收入同步增长，并力争超过，只有这样才能使城乡居民收入差距过大问题得到缓解。

近年来，我国农民收入持续快速增长，到去年实现了农民增收“九连快”，特别是最近三年农民收入增幅连续高于城镇居民收入增幅，城乡居民收入比从 2009 年的 3.33 : 1 降至 2012 年的 3.1 : 1。农民收入多年持续较快增长、城乡居民收入差距有所缩小来之不易也令人欣喜，但也应看到 2002 年以来城乡居民收入差距一直在 3 : 1 以上，其中 2007—2009 年更是连续三年超过 3.3 : 1，2012 年的收入比只是回落到 2002 年的水平。这表明，农民收入实现持续快速增长不容易，而缩小城乡居民收入差距更难。从农民收入的四项统计指标看，今后农民增收的任务艰巨、面临的矛盾和问题都是难啃的“硬骨头”。家庭经营性收入增长难度大。近年来农村土地流转加速，但远不能改变我国家庭经营小规模的基本格局，依靠扩大经营规模增收的空间有限。改善品质、提高质量及品牌建设等虽有助于提高农产品价格，但多年来的优质优价问题远未从根本上得到解决，而且近年来生产成本上升导致生产效益偏低的问题难以扭转，表面上的产品价格上涨真正变为农民纯收入的比例并不高。工资性收入增长困难多。目前工资性收入已经成为农民增收的重要来源，2012 年工资性收入占农民人均纯收入的 43.6%，但考虑部分转移就业的农村劳动力将在城镇落户安居、新增转移就业人口来源的减少、非农产业就业需要产业支撑、国内外的非农产业就业环境等因素，农民的工资性收入翻番既有很强的不确定性，也面临诸多的困难。转移

性收入和财产性收入比重低。直到 2009 年这两项收入合计才首次超过 10%。从增收潜力分析，财产性收入增长有可能成为今后一个时期农民增收的最大亮点。原因是现在农村的土地、房屋、宅基地等还缺少商品属性，其应有的价值难以体现出来；农村土地的征占用补偿低等，挖掘财产性增收潜力存在体制机制性障碍。

基于上述分析，为实现全面建成小康社会目标，确保农民收入持续快速增长和缩小城乡居民收入差距，建议如下：实现国民收入分配格局由增量调整向增量和存量并重调整转变。将公共财政支出的重点转向农业农村，引导社会资本投资农业农村，夯实打牢农业农村产业发展基础。要下决心调整国民收入分配的存量结构，加大财政支出、基本建设投资、社会管理和公共服务向农业农村倾斜的力度，增加农民就近就地就业增收的领域与空间。深化市场化改革。推进农村土地、房屋等资产资源的商品化，促进城乡之间的要素合理流动、主体公平竞争和产品平等交换。不断增强农村资产资源的商品属性，切实增加农民的财产性收入，加快破除制约城乡之间经济活动市场化运行的体制机制障碍。加强农村转移就业劳动力的权益保护。大力推进符合条件的转移就业人口的市民化，使之进入城镇安居落户。要对输入地提出农民工及家属落户城镇的明确要求，让在城镇稳定就业生活的农村人口越来越多的成为城镇居民，为农村土地健康流转、推进适度规模经营创造条件。培育新型农业生产经营主体。通过延长产业链和提高农业组织化程度，加快发展品牌农业和提高农产品附加值。要大力推进农业产业化经营，促进农业生产经营的分工与合作，让农民在农产品提质增效中增加收入。

四、加快转变农业发展方式

加快转变农业发展方式，是加速农业现代化进程、夯实全面建成小康社会物质基础的重大举措，是着力增强农业综合生产能力、市场竞争能力和可持续发展能力的根本要求。