

政策研究

(2008-2013)

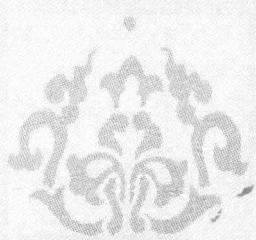
农业部产业政策与法规司



中国财政经济出版社

政策研究

(2008—2013)



农业部产业政策与法规

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策研究: 2008 ~ 2013 / 农业部产业政策与法规司. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4964 - 3

I. ①政… II. ①农… III. ①农业政策 - 研究 - 中国 - 2008 ~ 2013 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 283461 号

责任编辑: 刘五书 刘瑞思

责任校对: 张 凡

封面设计: 朱 江

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 33.25 印张 480 000 字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 66.00 元

ISBN 978-7-5095-4964-3/F·4028

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

反盗版举报热线: 88190492 88190446

编辑委员会

主 编：张红宇

副主编：李 生 贺军伟 赵长保 王乐君

编 委：杨春华 王 晖 王忠海 张海阳

李迎宾 刘德萍 刘建水 杨洁梅

修竣强

出版说明

近年来，农业部产业政策与法规司按照部党组的部署要求，围绕促进粮食生产稳定发展、农民收入持续增长的中心任务，紧扣形势发展变化和服务决策要求，深入开展农业农村经济发展热点、难点问题研究，形成了一批有价值的研究成果，为服务决策发挥了重要作用，为促进农业农村经济发展提供了有力的政策理论支撑和农业法制保障。

摆在读者面前的这本《政策研究（2008—2013）》，收录了2008年以来农业部产业政策与法规司优秀研究报告41篇。为进一步扩大这些研究成果的影响，促进研讨交流，我们将这些报告汇编成册，供大家参考。在编排体例上，对收录的报告进行了分类，大致分为形势·判断、劳动力·收入、市场·价格、金融·保险、土地·改革、法律·制度等六个单元。

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

2013年10月

目 录

形势·判断

如何在短期内迟滞“高价农业”的到来？	
——对中国农产品供需变化的一种判断	(3)
关于农民种粮行为变化影响国家粮食安全问题的调研报告	(19)
关于粮食总量平衡、结构平衡的分析与判断	(31)
当前我国农业农村经济形势分析	
——国际金融危机的影响判断	(41)
关于“十二五”农业农村经济发展的基本思路	(56)
推进中国特色城镇化的若干问题与建议	(64)
准确把握农业农村经济发展大趋势	
——关于若干问题的分析与判断	(75)
我国大国农业的产业特征与宏观调控	(88)
当前农业农村改革发展面临的形势与选择	(95)
经济转型视角下的农业产业政策取向	(106)

劳动力·收入

农民工发展趋势问题研究	(119)
-------------------	---------

2 政策研究(2008—2013)

关于农村劳动力转移就业若干问题的思考	(138)
城镇化进程中农村劳动力转移: 战略抉择和政策思路	(158)
关于新生代农民工问题的思考	(178)
近几年农民收入分析与全年农民收入预测	
——国际金融危机的影响及政策建议	(187)
农民收入增长: 阶段目标与长效机制	(204)
农产品价格与农民收入关系问题研究	(224)
改善农村居民收入分配问题研究报告	(235)
新时期促进农民增收的形势与对策思路	(245)
当前农民增收形势及需要关注的问题	(256)

市场·价格

正本清源: 通货膨胀与农产品价格上涨	(267)
对鲜活农产品价格波动的分析与思考	(276)
通货膨胀与农产品价格上涨关系研究	(285)

金融·保险

关于农村金融改革的几个问题	(321)
改革创新 破解农村金融服务难题	(330)
农村金融改革重大问题研究	(342)
政策性农业保险有关各方衔接机制研究	(360)
美国农业保险政策新动向及其对我国的启示	(371)

土地·改革

金融危机背景下的农地保障功能研究	(387)
促进农村土地流转 扩展现代农业发展空间	(397)
以起点公平为基础 实现农村土地承包关系长久不变	(408)
农村经营体制的探索与创新	(417)
农业适度规模经营与粮食生产	(426)
我们怎么理解家庭农场	
——关于扶持新型农业经营主体发展的七点建议	(433)

法律·制度

农业法制的发展与完善	
——农业法制建设 60 年回顾与展望	(447)
对农药产业发展的几点思考	(460)
农药管理立法调研报告	(467)
关于《中华人民共和国种子法》有关问题的初步思考	(474)
农业综合执法调研报告	(489)
农业执法体系建设比较研究	(498)
农业综合执法的探索和创新	
——来自浙江省的实践	(510)

形势·判断



如何在短期内迟滞“高价农业”的到来？

——对中国农产品供需变化的一种判断

引言

改革开放以来，中国经济总体上保持着持续快速的增長，特别是党的十六大以来，中国经济实现又快又好增长，2002—2006年，年均增幅超过10%，而同期居民消费价格指数（CPI）年均增幅仅为1.5%，其中2002年为-0.8%。中国经济演绎的高增长、低通胀的发展神话似乎打破了发展经济学描述的“高增长高通胀、低增长低通胀”一般规律，为世界所瞩目。值得关注的是，中国经济在经历了长时期高增长、低通胀的发展阶段后，从2007年开始出现一些新的变化，表现出高增长、高物价的明显迹象。在经济继续保持高速增长的同时，出现了物价一路走高的势头，2007年10月CPI同比上年同期上涨6.5%，其中食品

本文系2008年调研成果，作者：张红宇、杨春华、杨洁梅。

价格上涨 17.6%，猪肉价格更是上涨 54.9%，成为推高 CPI 的关键因素。需要关注的是，尽管这一轮食品价格上涨刚刚开始，但伴随农产品生产上游产品特别是石油价格高涨不可逆转，以及经济持续快速发展推动成本上升，此次农产品价格上涨很难再出现跌势。据此，是否意味着中国农产品将持续在高价位运行进而迎来高价农业时代？中国农业倘若进入高价农业时代，是否会步日本等国家农业的后尘，出现农产品自给率不断下降的局面？中国作为一个农业大国，在高价农业时代有没有一个充分发挥比较优势，有所为有所不为的选择问题？我们认为，对这个问题进行深入分析和判断是非常重要的。

一、高价农业时代能否避免

农产品价格上涨是各种因素综合作用的结果，但从客观上看，农产品供给不足、供需之间存在缺口是其成因之一。改革开放以来，农产品价格出现过数次波动，原因是多方面的，但与以往农产品价格波动不同，2007 年以来的农产品价格上涨，是在国内粮食生产连续四年增产、农产品供给稳定增长的背景下发生的，明显表现出一些趋势性特点。

(一) 经济快速发展对农产品的需求增加

与发达国家对基本农产品，特别是食品消费弹性较为稳定不同，成长性国家对农产品需求的弹性很大，处于快速发展中的中国也不例外。

1. 国民经济持续快速增长增加了对农产品的需求

新一轮经济增长，从 2002 年年底开始到 2007 年上半年，保持了 10% 或略高的增速，2007 年下半年更是达到 11.5%。国民经济强劲增长加大了对农产品的需求。一是经济结构优化增加了农产品需求。在保持经济快速增长的同时，经济结构和发展协调性出现了积极变化，主要表现为投资有所回落，消费增长较快。2007 年上半年，全社会固定资产投资同比增长 25.9%，增速比上年同期回落 3.9 个百分点。社会消费品零售总额同比增长 15.4%，增速比上年同期加快 2.1 个百分点。投资与消费对经济增长的贡献出现了此消彼长的变化，消费增长加大了对农产品消费的需求。二是城乡居民收入持续增长使消费能力增强。2004 年以来，城镇居民人均可支配收入保持 10% 左右的增长速度，农民人均纯收入也保持 6% 以上的增长速度。2007 年上半年，城

城镇居民人均可支配收入实际增长 14.2%，农民人均现金收入实际增长 13.3%。城乡居民收入增长速度加快，必然产生新的食品消费需求。三是农民对农产品的消费增加。2006 年，我国农民人均消费肉类 17 公斤、水产品 5 公斤，分别比 2002 年增加 2.1 公斤、0.6 公斤，农产品消费需求不断增长。

2. 工业化和城镇化进程加快增加了对农产品的需求

一方面，工业化进程加快，以大宗农产品为主的原料需求不断增加。目前工业化已进入快速增长时期，带动了农产品加工业的发展。以玉米为例，据统计，2004—2006 年我国深加工消耗玉米由 1 650 万吨增加到 3 589 万吨，年均增长 29.5%，远高于玉米产量 7.9% 的平均增长速度。2006 年年底，我国玉米深加工能力已达到 7 000 万吨，对玉米的需求不断增加。另一方面，城市化进程加快，农产品的商品需求量不断增加。2003—2006 年，我国城镇化率由 40.5% 上升到 43.9%，城镇人口新增 7 494 万人，年均增加 1 874 万人。大量农业生产者变成了商品农产品消费者，工业化和城镇化的快速发展极大地扩大了农产品的商品需求量。

3. 全球农业发展出现的新变化加剧了对农产品的需求

随着对外开放的不断深入，我国农业和世界农业的联系越来越密切，受世界农产品供求关系变化的影响越来越直接。首先，受极端气候影响，世界粮食产量下降。国际社会普遍认为，气候变化尤其是全球变暖将使农作物减产，从而对农产品市场和全球粮食安全产生深远影响。据联合国粮农组织的数据显示，2006 年世界粮食产量为 20.01 亿吨，比上年减产 10.5%。其次，粮食需求持续增长。2006 年世界粮食总需求预计为 22.77 亿吨，比上年增长 1.5%。其中，谷物消费持续增长，需求大于产量 7 174 万吨。谷物消费增长的主要原因是工业用粮增加。再次，世界粮食库存大幅下降。2006 年世界粮食期末库存为 3.74 亿吨，比上年减少 7 308 万吨，下降 16.3%。粮食期末库存占当年粮食产量的 18.7%，占年度需求量的 16.4%，低于 18% 的粮食安全线。受加拿大等主产国减产影响，全球小麦库存降至 26 年来最低水平。这些因素带动了世界粮食价格总体水平大幅上涨，目前英国小麦价格同比上涨一倍，法国小麦期货价格创 1998 年以来最高水平，进而传导带动我国农产品价格上涨。

4. 生物能源发展增加了对农产品的需求

近年来,农业的新型能源功能被各国不断认识并开发,产生了对农产品的新需求。一些国家在世界粮食供需偏紧的情况下大力发展生物能源,很大程度上助长了玉米等农产品供求关系失衡。美国是全球利用玉米生产乙醇的最大生产国,2006年用于此目的的玉米利用量近5400万吨,2007年预计将增至8130万吨,增幅高达50%。欧盟菜籽油产量的60%用于生产生物燃料,导致市场对菜籽油需求的增长及价格的提高。近年我国玉米价格上涨,与玉米加工转化燃料乙醇也有直接关系,玉米燃料乙醇产量已由2003年的4万吨猛增到2006年的80万吨,年均递增71%,极大地增加了玉米的市场需求。另外,巴西、阿根廷等国都制定了国内生物能源发展计划。在石油价格攀升和市场需求的强烈拉动下,未来生物能源发展无疑将对农产品供求关系产生更加深刻的影响。

5. 投机资本涌入农产品市场,增加了农产品价格走高的预期

由于国际油价不断上涨和全球粮食供求关系持续偏紧,国际金融投机资本越来越看好农产品市场尤其是期货市场的投资回报,导致近几年大量热钱流入国际农产品市场,增加了国际市场对未来农产品价格走高的预期,也推高了农产品的现货市场价格。2006年9月至2007年9月一年间,大连商品交易所玉米连续合约期价从1350元/吨涨至1650元/吨,大豆连续合约期价从2500元/吨涨至4000元/吨上方;郑州商品交易所小麦连续合约价格从1550元/吨涨至2000元/吨之上。

(二) 影响农产品供给的要素发生新的变化

决定农产品供给的基本要素是资源和生产成本,成本又表现为物化成本和人工成本,从我国情况看,各方面的压力都很大。

1. 资源对提高农产品供给能力的约束不断加剧

从今后一个时期看,耕地、淡水等农业资源约束与提高农产品供给能力的矛盾越来越突出。一是耕地资源快速减少,质量不断下降。从数量看,我国的耕地面积从1996年的19.5亿亩下降到2006年年底的18.27亿亩,10年累计减少1.23亿亩,平均每年减少1230万亩;人均耕地面积从1996年的1.59亩下降到2006年的1.39亩。从质量看,由于水土流失严重、不适当过量施用化肥等原因,导致耕地质量下降。农田水利、土地整理等农业基础设

施建设滞后,稳产高产农田比例偏低。特别是在耕地“占补平衡”中,普遍存在“占多补少”、“占优补劣”问题,也导致耕地数量减少和总体质量下降,削弱了农产品的生产能力。二是农业水资源分布不均,利用效率低。2006年,我国水资源人均占有量只有2130立方米,仅占世界人均水量的24%;全国81%的水资源集中分布在长江流域以南地区,长江以北地区仅占19%,分布十分不均衡。全国农业灌溉水的利用率仅为45%左右,只有国际先进水平的60%;旱地自然降水的利用率平均不到50%。三是农业灾害增加,受灾程度加大。随着全球气候变暖和生态环境恶化,气象灾害对农业生产的危害总体呈加重趋势。近3年农作物年均受灾面积5.74亿亩,因灾损失粮食365多亿公斤,农业直接经济损失950亿元。农业资源的稀缺、利用不充分和灾害加重直接制约了农产品供给能力的提高。

2. 农村劳动力结构性矛盾突出,不利于农业生产水平提高

近年来,农村劳动力转移呈明显加快趋势。据统计,改革开放以来转移到非农产业的农村劳动力约为2亿人左右。2007年上半年,外出劳动力同比又增加867万人,增长8.1%。高素质的农村劳动力向城镇和第二、第三产业转移就业,促进了城镇化和工业化的发展,也对农业生产形成制约,客观上加大了农产品供给压力。从农村转移出去的劳动力大多是有一定文化的青壮年,据农业部调查,2006年转移的劳动力平均年龄为31.3岁,男性占66%,平均受教育年限为8.4年,比农村劳动力平均受教育年限高1.3年。而留在农村从事农业生产越来越多的是妇女和中老年,农业劳动力素质呈现结构性下降,农业先进适用技术推广困难,农民对农产品市场信息的获取能力较差。农村劳动力、技术、信息等资源要素得不到充分利用,农业资源配置效率下降。随着农村劳动力大量外出,务农的劳动力兼业化现象也非常突出。因为农业的比较效益低,兼业农民对农业生产的某些环节无力顾及,个别地方甚至出现了土地撂荒的现象。农业资源不能有效配置,土地生产率、劳动生产率和资源利用率都不高,农业生产能力下降。

3. 农业生产成本上升,抑制了农民的种粮积极性

主要表现在农资价格上涨和人工成本增加两个方面。一是农业生产资料上游产品价格高涨带动农资价格上涨。最近一个时期,国际市场原油价格持续大幅度上涨,近期已经几次逼近100美元/每桶大关,拉动农资价格不断提

高。以农用柴油为例,2007年11月份柴油平均零售价达到5960元/吨,与2004年年初相比,每吨提高2300元,涨幅高达71.4%。据调查,由于柴油涨价,2007年湖南省农民种粮每亩增加成本30元左右。二是农业生产的人工成本增加。由于经济持续发展,推动了务工工资增加,农业用工也不例外。据全国物价系统成本调查机构对江苏、安徽、福建、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、陕西10省市149个县1471个调查户2007年中水稻生产情况的调查显示,劳动日工价和雇工工价分别比上年提高10.7%、19.4%,导致了人工成本上升较多,2007年中水稻亩均人工成本229.81元,比上年增加17.78元,增幅8.4%。上述两项生产成本的上升,一定程度上抵消了支农惠农政策带给农民的好处,抑制了农民的种粮积极性。

4. 适应现代农业发展的经营方式尚未形成

近几年,现代农业发展、农业结构调整、增长方式转变和农村劳动力转移步伐加快,客观上要求调整一家一户的小规模农业生产经营方式。从现实情况看,一方面,适应现代农业发展的经营方式还未形成。以2007年生猪生产波动为例,固然有多种原因导致生猪价格上涨,但与这些年农户分散饲养大量减少有关,规模化养殖尽管已占到40%以上,但并没有完全替代农户散养的规模数量。经营方式的转变滞后客观上影响农产品供给能力提高。另一方面,农业社会化服务还不到位。在统分结合的双层经营体制中,以家庭承包为表现形式的分散经营不断完善和强化,经过两轮承包,绝大多数农户获得了自主经营权,但农业社会化服务体系建设长期滞后,农村集体经济组织的服务功能普遍不强,农业产业化经营对农户的带动面还不小,农民专业合作社发育还不完善,不能满足农民对市场营销、技术、信息、植保、质量标准和产品品牌等统一服务的需求。

5. 农业生产发展缺乏金融支持

现代农业发展,确保农产品供给,离不开金融支持。但目前农村金融改革滞后,问题突出。一是农村金融体系不健全。目前尽管改革有所突破,成立了村镇银行、农民资金互助组织等金融机构,但作用尚不明显。2006年年末,农村地区每万人拥有机构网点为1.3个,比城市地区低0.7个;农村地区每万人拥有银行从业人员11.9人,比城市地区少26.4人。全国有近11%的乡镇没有金融机构网点。二是农村金融供给严重缺乏。目前一方面是流动

性过剩，另一方面是农村资金供给严重缺乏。最近几年农业贷款余额和乡镇企业贷款余额仅占全部信贷余额的 10% 左右，2006 年全部金融机构贷款余额为 22.5 万亿元，其中农业贷款 1.32 亿元，仅占 5.86%。全国有 44.9% 的农户和 55.6% 的农村企业贷款需求没有得到满足。三是农村金融服务不完善。从总体上看，农业产业化重点龙头企业、农村基础设施建设等相对高端的商业性贷款服务容易得到满足，而成长性的涉农企业、种养大户、农民专业合作社等中低端的贷款需求难以满足，对确保农产品供给、现代农业发展十分不利。

综上所述，由于近年来经济快速发展，资源要素流动加剧，经济全球化日益明显，国际石油价格持续在高位攀升，农业与国民经济发展、与世界农业的关系不断加深，农业发展面临的内外部环境发生了很大变化，并最终体现在农产品供求关系上。从当前和未来趋势判断，我们可以得出以下三点基本判断：一是中国作为成长性的经济对农产品在较长时期内将保持旺盛的需求。二是中国农产品供给始终面临两大压力。一方面是农业资源不断减少，人口不断增加，人与资源失衡的状况会越来越突出；另一方面是石油价格上升导致的农业投入品价格上升形成的物化成本和工业化、城市化导致的劳动力转移形成的活劳动成本不断上升的态势不会减弱；三是农产品供需不平衡的结果必然导致短缺产品价格高涨，并在高位运行，作为经济学的一般规律，势必成为中国农业将步入高价农业时代的内在动因。

二、各国农业发展阶段的不同表现和启示

从世界不同国家农业发展的实践来看，由于资源禀赋和发展水平不同，各国农业发展选择的道路不尽相同，由此形成的农产品供求关系也各有差异，并由此形成了各国农业竞争力的不同表现。大致可以分为三种类型：其一是以美国、加拿大为代表的国家，农业资源丰富，经济发达，政府对农业的支持保护力度较大，因此，农产品生产成本较低，供给充足并能够大量出口，表现出强大的农业竞争力；其二是以法国、荷兰为代表的国家，尽管不具备明显的成本优势，但通过有选择地发展某些具备比较优势的产品，在国际农产品贸易中特别是在个别农产品贸易中占据重要地位；第三种以日本、韩国为代表，虽然生产力水平总体较高，但农业资源匮乏，土地高度紧张，农产