

# 来自第一线的 报告

财政部农业司 编



中国财政经济出版社

LAI ZI DI YI XIAN DE BAO GAO

# 来自第一线的

# 报 告

财政部农业司 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

来自第一线的报告/财政部农业司编. —北京: 中国财政经济出版社,  
2007.4

ISBN 978-7-5005-9807-7

I. 来… II. 财… III. 农村-社会主义建设-调查报告-中国  
IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 043810 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 29.75 印张 338 000 字

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 600 定价: 55.00 元

ISBN 978-7-5005-9807-7/F·8521

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 满眼春风扑面来

开展调查研究是我们党的优良传统，也是做好各项工作的前提，同时也是财政干部特别是农业财政干部应该具备的基本能力。细细地阅读 2006 年各地财政厅（局）农业处长撰写的调研报告，犹如阵阵春风扑面，仿佛仍能让人感受到新农村建设开局之年的清新气息。大家从不同的角度，结合本地的实际，有目的地选择调研题目，深入地开展调研活动，提出有针对性建议，应该给予充分的肯定。

一是小中见大，大中知微。在这些调研报告中，有从单个问题入手，如补贴制度、农业产业化、农民专业合作社等某个侧面，映射着整个新农村建设的全面，不因研究范围小而显得单薄。有从“三农”发展的战略问题，如建立支农资金稳定增长机制、城乡统筹发展、新农村建设等，由宏观分析触及微观领域，条分缕析，不因调研题目涵盖范围大而显得空洞。小有小的精彩，大有大的恢弘，相得益彰，使我们既能从个案中深化认识，又能从整个调研报告中把握全局。

二是角度多样，素材鲜活。30多篇调研报告中，选题多达十多个，即使是同样的问题，也因为各地实际情况不同，调研思考的角度不同，观点斑斓多姿，建议异彩纷呈，如对促进农民增收问题、农产品质量、森林生态效益补偿、农业保险等。读之使人如饮甘饴，心旷神怡。又由于是经过深入调研的结果，不同地区的处长出手的调研报告所使用的素材均来自于第一线、第一手的资料，很少有空谈大道理的，文章生动，论据鲜活，令人信服。

三是思考独到，建议实在。这些调研报告一个明显的特点就是对一个问题仁者见仁，智者见智。观点的提出、思考的角度不拘泥一般，不随大溜，新颖独到。同对，调研报告的作者又是直接领导和参与一省、一区、一市的财政支农工作，所提对策建议切合实际，可操作性、可行性兼而有之，具有很强的建设性。

可以相信，这些调研报告对我们做好财政支持“三农”工作来说是一笔宝贵的财富，不仅仅是因为调研报告对政策研究制定提供了第一线的参者依据，而且在于处长带头开创了深入调查研究的新风。

我们正处在改革与发展的黄金对期，财政支持“三农”工作既面临着前所未有的机遇，也面临前所未有的挑战。许多涉及大局、全局的重大课题需要我们去思考、去研究、去破解。如何有效地促进“三农”问题的解决，推进社会主义新农村建设；如何发挥市场机制的作用，运用有效政策支持现代农业建设；如何促进城乡基本公共服务均等化，推动城乡经济社会协调发展；如何推动农业农村发展制度创新，建立新农村建设的有效机制；如何完善林业生态建设政策，打牢经济社会可持续发展的基础；如何转变财政扶贫战略和机制，让贫困人口和贫困地区融入到发展的主流中等等，都迫切

需要我们深入开展调研，开出解决问题的良方。希望同志们进一步解放思想、开阔思路、拓展视野，从大处着眼、从小处入手，深入实际、深入基层、深入群众，认真细致地开展调查研究。

我期待着今后有更多的优秀调研成果展现。

廖晓军  
2007.3.19

# 目 录

|                        |        |
|------------------------|--------|
| 抓住奥运契机 整体提高北京市农产品质量    |        |
| 北京市财政局农业处 高麓·····      | ( 1 )  |
| 社会主义新农村建设与财政政策问题研究     |        |
| 天津市财政局农业处 徐德发·····     | ( 17 ) |
| 关于推进社会主义新农村建设的思考       |        |
| 河北省财政厅农业处 石树鹏·····     | ( 29 ) |
| 低保与开发并举 生存和发展共抓        |        |
| 山西省财政厅农业处 王树红·····     | ( 40 ) |
| 关于农牧业科技推广体系政革的几点意见     |        |
| 内蒙古自治区财政厅农业处 刘义胜·····  | ( 49 ) |
| 财政支持社会主义新农村建设的思考与实践    |        |
| 辽宁省财政厅农业处 孟光新·····     | ( 61 ) |
| 应从根本上研究推进社会主义新农村建设问题   |        |
| 大连市财政局农业处 李新涛·····     | ( 75 ) |
| 扩大公共财政覆盖范围 支持社会主义新农村建设 |        |
| 吉林省财政厅农业处 许建功·····     | ( 82 ) |

## 关于提高黑龙江大豆产业竞争能力的调研

黑龙江省财政厅农业处 霍开元····· (96)

## 积极支持农业保险 防范农业自然风险

上海市财政局农业处 朱炜琪····· (102)

## 关于江苏省开展政策性农业保险试点调研报告

江苏省财政厅农业处 李建平····· (112)

## 一个解决“三农”问题的重大举措

浙江省财政厅农业处 冯狄生····· (121)

## 关于赴江苏省考察财政支农资金整合的调研报告

宁波市财政局农业处 刘展国····· (145)

## 转换思路 创新机制 推进村民生产发展互助资金试点工作

安徽省财政厅农业处 汪学越····· (154)

## 财政支持农业防灾减灾机制研究

福建省财政厅农业处 李洪荣····· (165)

## 规范农民补贴问题研究

江西省财政厅农业处 张胜····· (177)

## 山东省现代农业发展现状及财政对策

山东省财政厅农业处 李海军····· (191)

## 财政支持社会主义新农村建设政策研究

河南省财政厅农业处 赵庆业····· (202)

## 农民持续增收的财政扶持政策研究

湖北省财政厅农业处 周希祥····· (223)

## 关于新农村建设动力结构的调查与思考

湖南省财政厅农业处 杨中万····· (242)

## 广东省森林生态效益补偿机制研究

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 广东省财政厅农业处 李华东·····          | (251) |
| 财政支持农村合作经济组织的对策研究           |       |
| 广西壮族自治区财政厅农业处 王捷·····       | (292) |
| 海南现代畜牧业发展及财政支持政策研究          |       |
| 海南省财政厅农业处 唐卓贤·····          | (316) |
| 找准支农切入点·大力支持社会主义新农村建设       |       |
| 四川省财政厅农业处 李泽民·····          | (325) |
| 以农村基础设施建设为切入点 推进社会主义新农村建设   |       |
| 重庆市财政局农业处 左良伦·····          | (332) |
| “十五”以来财政支持贵州农村沼气建设项目的调研报告   |       |
| 贵州省财政厅农业处 王卫东·····          | (339) |
| 云南财政对新农村建设投入情况的调查报告         |       |
| 云南省财政厅农业处 吴曙·····           | (358) |
| 加大财政扶贫工作力度 切实推进西藏社会主义新农村建设  |       |
| 西藏自治区财政厅农业处 刘莉·····         | (371) |
| 抓住机遇 开拓创新 努力构建支农资金稳定增长的长效机制 |       |
| 陕西省财政厅农业处 王会权·····          | (394) |
| 关于新时期财政扶贫工作的调研              |       |
| 甘肃省财政厅农业处 魏晓阳·····          | (404) |
| 社会主义新农村建设中发挥农民主体作用研究        |       |
| 宁夏回族自治区财政厅农业处 许学禄·····      | (414) |
| 财政支持农业技术推广政策措施研究            |       |
| 青海省财政厅农牧处 王志庆·····          | (441) |
| 新疆农业产业化发展情况检查调研报告           |       |
| 新疆维吾尔自治区财政厅农业处 马建国·····     | (456) |

## 抓住奥运契机 整体提高北京市农产品质量

——北京市财政局关于支持第一产业发展的调研报告

北京市财政局农业处 高 麓

“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的焦点是农民的增收问题。北京市即将在 2008 年召开的奥运会是解决这个难题的一个机遇。2008 年奥运会是绿色奥运，为了满足对高质量农产品的需求，同时为了后奥运期间农业的可持续发展，必须采取措施，抓住奥运契机，整体提高农产品质量，达到绿色食品的要求，实现农产品的标准化、规模化生产。2008 年奥运会对北京市农产品将形成暂对性的巨大需求，同时也对农产品的质量提出了严峻的挑战。北京市不可能没有农业，也不可能没有从事第一产业的农民，要增加这些农民的收入，就应抓住奥运契机，通过整体提高农产品质量，创出北京市农产品的品牌，为从事第一产业的农民创造更大的增收空间。这些都是政府部门面临的迫切任务。

我们结合近年来对财政支农资金的绩效分析，针对北京市第一产业的发展状况，走访了部分农村，深入农业生产资料生产企业（有机

肥、生物农药生产企业)、农产品批发市场和相关单位,进行调研,并邀请有关专家共同研讨。通过调研,认为北京市需要保持农业的发展,农产品质量正在成为制约从事第一产业农民收入增长的“瓶颈”。通过分析和概括相关的调研数据,在找出北京市农业发展优势、劣势的基础上,全面落实“221”行动计划,摸清北京市农业两张底牌,创造北京市农产品质量的唯一性,占领高端市场,增加农民收入。

## 一、北京市农产品的生产和市场需求现状

### (一) 北京市农业存在的必要性

北京市农业发展的方向是都市型现代农业。所谓现代农业是以现代先进的农业生产力为基础,在以现代农业生产关系为支撑的现代农业生产方式下,进行生产、经营、管理和服务的农业。根据联合国粮农组织的定义,都市型农业是都市和都市边缘的农业,是为城市提供鲜活农产品和生态、旅游、休闲产品的现代农业。都市型现代农业同时具有两种农业的特征。只有发展这种农业才能为城市居民提供接触自然、体验农业以及观光、休闲、休憩的场所和机会的社会功能;才能够营造优美宜人的绿色景观,保持清新、宁静的生活环境的生态功能。现代都市农业有净、美、绿的特色,是建立人与自然之间和谐的生态环境的基础。对于农业本身而言,绿色食品生产和生态环境建设是城市高速发展不可缺少的两个重要的支撑点。通过依托大城市科技、信息、经济和社会力量的辐射,可以发挥带动持续高效农业乃至农业现代化发展的示范功能,推进资源优化配置和农业产业化进程,促进农业产品结构调整,不断提高从事第一产业农民的收入。

## (二) 北京市农产品的生产现状

北京市现有耕地 19 万公顷 (2003 年数据, 如无注明, 下同), 播种面积为 31 万公顷, 粮食与经济作物播种面积比例为 53:47。果园面积为 9 万公顷。水产养殖水面为 0.7 万公顷。第一产业从业人员为 59.5 万人。2003 年全年的农产品产量见表 1。

表 1 2003 年北京市当地主要农产品产量与构成 单位: 亿公斤

| 粮食  | 果 品  |        | 禽蛋   | 鲜奶   | 畜产品  |         | 水产品  |
|-----|------|--------|------|------|------|---------|------|
|     | 总计   | 干鲜果品比例 |      |      | 合计   | 其中: 猪牛羊 |      |
| 5.8 | 7.37 | 1:19   | 1.62 | 6.37 | 7.37 | 4.27    | 0.27 |

资料来源:《北京市农村年鉴》, 2004。

当前的耕地中, 农业设施占地面积为 9.6%, 其中有温室面积 0.5 万公顷, 大棚 0.6 万公顷。按作物分类, 蔬菜设施面积为 2 万公顷, 占菜田面积的 30.8%。瓜果类有 0.6 万公顷, 花卉有 0.1 万公顷。蔬菜、瓜果和花卉已经成为郊区设施农业的主要作物。

## (三) 北京市农产品的市场需求量和需求结构

作为一个现代化的大都市, 北京市的商业发达, 批发零售市场众多。现有不同规模和经营特点的农产品配送企业 260 多家, 年配送价值超过 10 亿元人民币, 配送的农产品以初级农产品或简单加工后的农产品为主。农产品的需求对象包括各类商场、超市、机关团体、食品加工企业、餐饮和宾馆行业、高校和居民小区等, 其中针对城区主要连锁超市的占 50%。全市的 7 个主要农产品批发市场来源北京的农产品只有 15% 左右, 但在北京销售的农产品比例在 70% 以上, 说明北京市是农产品的消费型城市 (《“221”行动计划之城

市需求调查》，2003）。农产品需求结构详见表2。

**表2 2001—2003年北京市农产品来源、销售量和流向**  
(7个批发市场统计量)

| 年 份       | 产品来源总量<br>(万吨) | 北京来源比例<br>(%) | 农产品销售总量<br>(万吨) | 北京销售比例<br>(%) |
|-----------|----------------|---------------|-----------------|---------------|
| 2001      | 482.5          | 16.7          | 474.4           | 83.4          |
| 2002      | 592.1          | 13.2          | 589.7           | 72.3          |
| 2003年1—6月 | 393.9          | 17.6          | 365.3           | 84            |

资料来源：《“221”行动计划之城市需求调查报告》，北京市农村工作委员会，2003。

#### (四) 北京市自产农产品的销售方向和所占的市场份额

1. 北京市自产农产品的销售方向。北京市目前生产的农产品主要有本市、国内其他省市和向国外出口三个方向。其中以供给本市的为主，占60%左右。具体销售方向和份额见表3。

**表3 2002年北京市当地生产主要农产品销售方向和比例** 单位：%

| 销售方向   | 蔬菜 | 干果 | 畜产品 |     |    |    |    |    | 蜂产品 |
|--------|----|----|-----|-----|----|----|----|----|-----|
|        |    |    | 总体  | 其中： |    |    |    |    |     |
|        |    |    |     | 猪肉  | 牛肉 | 羊肉 | 鸡肉 | 鸭肉 |     |
| 本市     | 75 | 62 | 60  | 24  | 19 | 82 | 55 | 75 | 53  |
| 国内其他省市 | 15 | 28 | 31  | 76  | 45 | 14 | 33 | 25 | 17  |
| 对外出口   | 10 | 5  | 9   | —   | 36 | 4  | 12 | —  | 30  |

资料来源：《“221”行动计划调研报告汇编》，北京市农村工作委员会，2004。

2. 北京市农产品所占北京市市场份额。如果从北京市农产品占北京市市场的份额看，北京市生产的猪肉、羊肉占北京市市场需

求量的 70% 以上，粮食、禽肉类和干果占市场需求量的 30% 以上。蔬菜所占市场需求量的份额为 16.5%。以上数据详见表 4。

表 4 北京市各类农产品在北京市场上的占有率（2003 年） 单位：%

| 种类  | 粮食 | 水产品 | 禽肉类  | 蛋品   | 果品 |    | 肉类 |      |    | 蔬菜类  |         |
|-----|----|-----|------|------|----|----|----|------|----|------|---------|
|     |    |     |      |      | 干果 | 鲜果 | 猪肉 | 牛肉   | 羊肉 | 蔬菜   | 其中：优质蔬菜 |
| 占有量 | 40 | 12  | 36.6 | 23.9 | 32 | 12 | 96 | 20.6 | 77 | 16.5 | 70      |

资料来源：北京市农研中心信息办提供，市级 11 个批发市场统计。

#### （五）奥运会对农产品的需求

随着奥运会的临近，世界各国的大批奥运会相关人员将纷至沓来，总人数将达 37 万多人。这对北京市农产品的需求将带来一个暂时性的暴涨。根据成年人正常营养需要，可以大致计算出奥运期间（8 月 8 日至 25 日，共 18 天，不含残奥会）对优质农产品的需求量，谷物需求量估计将达到 3 700 多吨，肉类需求将达到 2 000 多吨，蔬菜需求将达到 3 200 多吨。具体数据见表 5。

表 5 根据成年人正常营养需要计算的奥运会期间农产品需求量

| 膳食种类 | 年平均膳食需求（公斤/年） |        |       | 日均数量<br>（公斤/天） | 奥运期间人均需<br>求量（公斤） | 奥运期间总需<br>求量（吨） |
|------|---------------|--------|-------|----------------|-------------------|-----------------|
|      | 发达国家          | 发展中国家  | 平均    |                |                   |                 |
| 谷类   | 60—70         | 200    | 132.5 | 0.363          | 10.164            | 3 761           |
| 肉类   | 100           | 43     | 71.5  | 0.196          | 5.485             | 2 029           |
| 奶类   | 100—150       | 12     | 68.5  | 0.188          | 5.255             | 1 944           |
| 蛋类   | 15            | 14     | 14.5  | 0.040          | 1.112             | 412             |
| 食糖   | 40—60         | 5      | 27.5  | 0.075          | 2.110             | 781             |
| 蔬菜   | 117.82        | 111.68 | 114.8 | 0.314          | 8.803             | 3 257           |

注：（1）此表是按照发达国家和发展中国家平均的膳食结构计算的。

（2）计算的数据来源见复旦大学的网站：

<http://www.shmu.edu.cn/courses/2004aut/foods/1.ppt>。

## 二、北京市发展农业的影响因素分析

### (一) 影响农业生产的因素分析

农产品从要素投入、大田生产、农产品加工、流通、市场销售最后到达消费者的餐桌是一个流动的循环体系。市场需求对农业生产和加工的反馈对于农业生产起到引导性的作用。作为政府部门，需要引导从事第一产业的农民根据市场信息进行生产决策。图1中给出了这个循环体系的框架，有必要对影响北京市农业生产各种因

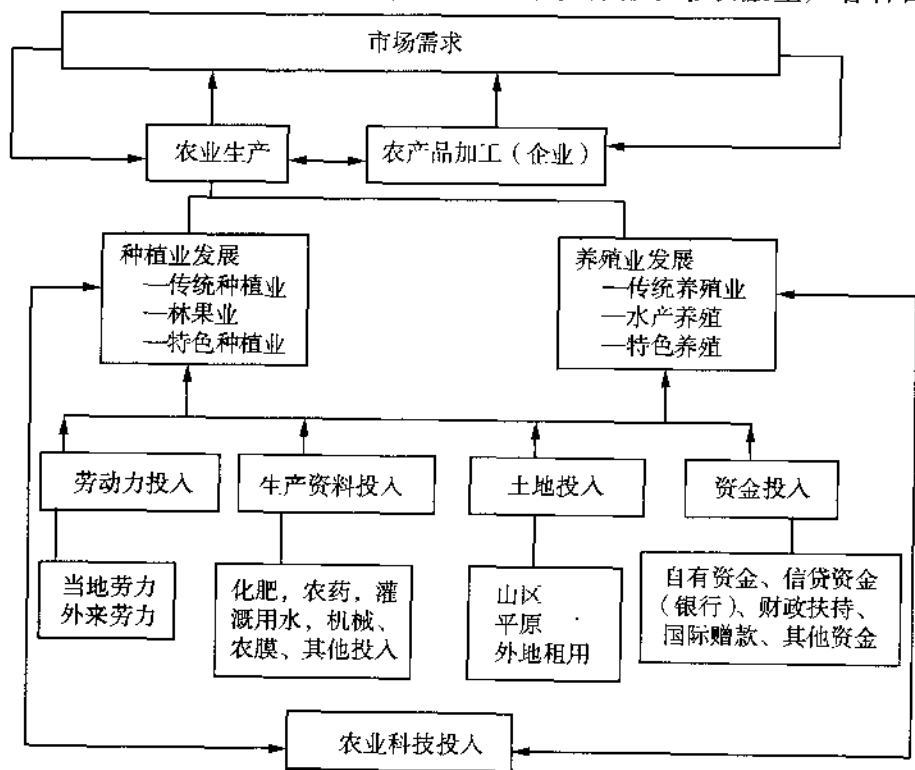


图1 农业生产、加工、流通、销售体系的框架图

素的优劣势进行分析,从而确定政府支农的侧重点。

### (二) 北京市农业发展的优势分析

1. 从北京市的市场需求看,北京市具有很大的市场需求优势,对优质农产品需求的拉动将是北京市农业可持续发展的基础。从北京市城市居民消费的恩格尔系数看,北京城市居民的消费已经达到发达国家水平(《“221”行动计划调研报告汇编》,北京市农村工作委员会,2004)。随着居民消费水平的提高,用于食物消费的支出将趋向稳定,但是对农产品质量的要求将越来越强烈,所以发展优质农产品具有广阔的市场前景。

2. 科技人才优势。作为我国的文化中心,北京市知识人才密集,大专院校、科研机构和国家机关云集,具有获得先进科技支持的优势。

3. 信息优势。根据有关报道,北京市的手机、计算机的拥有率在全国是较高的,网络的覆盖范围也很广。这些雄厚的信息条件有利于生产者获得较为完全的国内、国际市场信息,从而避免农业生产的盲目性。

4. 资金优势。比较全国各省、市的财政预算收支,可以看出北京市本级的财政总收入居全国的第6位,财政总支出占全国的第9位,人均财政收入居全国的第2位,达到3 753元,人均财政支出为4 416元,居全国第9位(《北京财政统计年鉴》,2004)。充足的财政资金是实现工业反哺农业的保证,发挥好财政资金的引导作用有利于加快北京市农业的发展,当前政府通过财政扶持,整体提高农产品的质量是解决北京市农业问题的一个重要手段。

### (三) 北京市农业发展的劣势分析

尽管有以上几方面的发展优势,但从北京市的城市化趋势和第

一产业的发展角度看，还存在以下几方面不利因素：

1. 土地面积和人均面积少。全市土地面积共 16400 平方公里，其中山区占 62%（数据来源：<http://www.beijing.gov.cn/bjgm/default.htm>，2005）。人均经营的耕地面积低，只有 0.05 公顷（《中国统计年鉴》，2004）。随着城市中心区扩大对土地的占用，每年还将减少。

2. 农产品总体质量不够高，竞争力差。当前北京市生产的农产品产值中，优质植物性农产品的比例只有 47%，优质畜产品为 40%（《北京市农村年鉴》，2003）。总体质量水平不高必然导致产品的竞争力差。

3. 如前所述，北京市虽然有 300 多万户籍农民，但直接从事一产的农业劳动力只有 60 万人左右。并且由于北京市农民的人均收入水平高于附近其他省份，所以发展农业的劳动力成本高。

4. 物质投入成本高。近年来农业生产资料价格上涨。如果北京市要发展高质量的绿色农产品，相应的物质投入包括有机肥料、生物低毒农药等成本更高，结果必然会使农产品的生产成本增加，如果农产品市场品级准入制度不完善，优质农产品不能反映为较高的市场份格，市场竞争力将受到影响。

5. 第一产业农产品尤其是大宗农产品促进农民增收的空间有限。北京市不是一个产粮大市，而是一个商品化程度较高的消费型现代都市。所以在北京市发展大宗农产品种植不但机会成本太高，而且受到规模化生产发展空间的限制。对于农民而言，大宗农产品的加工增值空间不大，农民单纯种植大宗农产品增收的余地有限。只有促进具有北京市特色的唯一性产品，打造高质量的农产品品牌，立足高端市场发展种养殖业的种业，才能可持续增加从事第一