

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

2005

 中国农业出版社

农村政策法规调查与研究

2005

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. 2005 / 农业部产业政策
与法规司编. —北京: 中国农业出版社, 2006. 9

ISBN 7-109-11194-6

I. 农... II. 农... III. ①农业政策—研究—中
国—2005②农业法—研究—中国—2005 IV. ①F320
②D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 111136 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 19.75

字数: 267 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 35.00 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：陈晓华

副主编：张红宇 李 生 黄延信

编 委：杨春华 王忠海

王乐君 刘德萍

江文胜 杨洁梅

出版说明

2005年，是我国农业农村发展继续保持良好势头的一年。中央坚持统筹城乡发展，各地认真落实中央部署，“三农”工作切实得到加强。粮食产量在上年大幅度增产基础上继续保持稳定增产的良好势头，全国粮食总产达到9 680亿斤，增产291亿斤；农民收入在上年较大幅度增长基础上继续保持较快增长的势头，全国农民人均纯收入达到3 255元，实际增长6.2%；广大农民群众对农村发展取得的成绩感到高兴，对党和政府的惠农政策衷心拥护，干群关系明显改善。农业农村发展的良好形势，对保持国民经济平稳较快发展和社会稳定，发挥了重要的作用。

在过去的一年里，农业部产业政策与法规司按照部党组的部署，围绕促进粮食稳定发展、农民持续增收这个主题，先后开展了一系列调研活动，包括建设社会主义新农村、发展粮食生产、促进农民增收、农村劳动力转移、统筹城乡经济社会发展、农村经济制度以及农业法制建设等，形成了一系列调研报告，为领导决策发挥了重要的参考作用。为进一步扩大这些调研成果的影响，现汇编成册，供大家参考。

由于水平所限，文中不足之处恳请读者批评指正。

编者

2006年10月

目 录

关于用科学发展观统领农业和农村工作全局的理论思考.....	
..... 农业部产业政策与法规司 (1)	

建设社会主义新农村

全面准确理解社会主义新农村建设的科学内涵	陈晓华等 (16)
以科学发展观为统领 推进社会主义新农村建设	陈晓华等 (21)
加大支农力度 建设和谐农村	张红宇等 (41)

发展粮食生产

粮食生产支持政策研究	课题组 (47)
对种粮农民直接补贴的政策效应与完善思路	李伟毅 (75)

促进农民增收

农民收入的现状、问题及对策建议	农业部产业政策与法规司 (83)
关于当前农民增收形势的分析	农业部产业政策与法规司 (89)
2005 年农民增收的难点与着力点	江文胜 (99)
改革开放以来我国农民收入的增长与政策	李娜 (103)

农村劳动力转移

2005 年农村外出就业劳动力比上年增长 5.5%	
..... 农业部产业政策与法规司等 (113)	
总结经验 认清形势 进一步做好农村劳动力	
平等就业试点工作	陈晓华 (117)

关于福建省流动人口管理与服务工作情况调查报告	江文胜 (137)
------------------------------	-----------

统筹城乡经济社会发展

关于城乡统筹推进过程中若干问题的思考	张红宇 (150)
成都市推进统筹城乡经济社会发展的调查与分析	张红宇等 (176)
城乡统筹的阶段性与经验启示	张红宇等 (187)

农村经济制度

对当前农地制度创新的几点看法与评论	张红宇 (201)
中国农业经营模式与体制的若干问题	王忠海 (212)
产业化经营：农业理念的全面创新	王忠海 (226)
我国农户兼业化问题研究的回顾与展望	李娜 (234)
农村信贷融资中的担保约束及其解除	李伟毅等 (244)

农业法制

关于农业执法规范化建设问题	陈晓华 (256)
关于《种子法》和《农药管理条例》法律适用问题	陈晓华 (263)
南非、津巴布韦农产品质量安全立法及对我国的启示	李迎宾 (270)

形势分析

关于 2006 年农业和农村政策的若干建议	
..... 农业部产业政策与法规司 (282)	
农业与 GDP 增长的关系分析与政策建议	
..... 农业部产业政策与法规司 (296)	
要继续加大政策落实的力度	张红宇等 (302)
江西农业和农村经济发展的喜与忧	江文胜等 (305)

关于用科学发展观统领农业和农村工作全局的理论思考

农业部产业政策与法规司

以人为本，全面协调可持续发展的科学发展观是我们党对经济社会发展规律的新认识，也是我们党对我国社会主义建设正反两方面经验的新总结，是新时期指导我国经济社会发展全局的根本指针。做好农业和农村经济工作，必须全面落实科学发展观。

科学发展观是新时期经济发展和和谐社会建设的根本指导思想。改革开放二十多年来，我国经济社会发展取得了巨大成就，国内生产总值翻了5番多，人民生活实现了从温饱向小康的历史性跨越，各项社会事业蓬勃发展。但是，也要看到，这种发展也伴随了很多矛盾和问题，比如，城乡差距不断拉大，区域发展极不平衡，经济社会发展很不协调，经济发展与资源环境之间的矛盾越来越激化。一个重要原因，就是与传统的观点有关，发展目标是追求数量的发展，把单纯的增长等同于发展；发展的方式是粗放的，没有考虑到资源的永续利用，生态环境在一定程度上遭到了破坏；发展的重点放在城市，忽视了农村地区特别是广大中西部地区的发展，城乡之间和区域之间发展严重失衡；发展只是经济的发展，在一定程度上忽视了社会发展和人的全面发展。这些矛盾和问题不断积累，已成为制约经济社会发展的重要瓶颈。党的十六大以来，党中央在对我国经济社会发展所处阶段作出科学判断的基础上，根据新时期的新形势、新任务，提出了以人为本，全面协调可持续发展的科学发展观。它的根本着眼点就是转变发展思路，更好地解决旧发展观所带来和没有解决的各种问题，进一步

回答为什么发展和怎样发展的问题,体现了“三个代表”重要思想的要求,是与时俱进的马克思主义发展观,为实现全面建设小康社会宏伟目标和构建社会主义和谐社会奠定了坚实的理论基础。

科学发展观是新时期内涵丰富的全新的发展理念。一是发展要坚持以人为本。这是科学发展观的本质和核心,强调发展的目的,是为了满足最广大人民群众的根本物质需要和精神满足。以人为本的发展观解决了是以人为中心还是以物为中心的关系问题。从近代人类社会发展史看,可以划分为两个大的阶段。上个世纪“二战”以后到70年代,人类社会发展更多强调的是单纯的物质增长,而在70年代以后,特别是在联合国相继提出《人类环境宣言》和“人类发展指数”之后,不少国家提出“社会和谐理念”。以人为中心的发展观,从纵向上把握了人类社会发展的根本方向,顺应了人类社会发展的历史潮流,是从传统发展到科学发展历史递进的必然选择,也是制定经济社会发展规划的基本前提。二是发展是全面的发展。全面发展是经济、社会和人的全面发展,也是物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会的全面发展。它从横向上把握了发展的基本格局。按照科学发展观的理念,经济增长的实质是实现人的全面发展,而人的全面发展的前提是社会全面发展。因此,明确全面发展的要点是两个方面的:其一是促进人的全面发展。把不断实现好、维护好和发展好最广大人民群众的根本利益作为全部工作的出发点和落脚点。其二是社会主义物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会的全面发展。四者之间相互交融、相互作用,构成社会主义现代化建设的基本格局,反映全面发展的要求。三是发展是协调的发展。这是解决发展失衡的关键。协调发展,要求发展的各个方面和组成部分在发展过程中相互促进,相得益彰,不仅同步,而且发展速度和相互关系是彼此适应的。协调发展从纵横两个方面把握了发展观问题,要求人与人之间关系的优化,人与物之间资源配置的优化,强调经济、社会、文化、生态各个领域的和谐统一,为正确认识发展提供了整体框架。强调协调发展,主要是为了尽快

解决两个发展失衡的问题：一个是城乡之间、区域之间的发展失衡，主要是逐步缓解二元结构的矛盾，不断缩小城乡、区域之间发展和收入分配的差距。另一个是经济发展与社会发展的失衡，主要是解决经济发展超前、社会事业发展滞后的问题，在发展的同时提高和改善人们的生活质量。四是发展是可持续的发展。可持续发展强调发展的连续性，要求发展不仅要满足当代人的需求，更要顾及子孙后代的利益，当前的发展不应对环境保护和改善未来发展的条件造成危害。可持续发展，就是要在经济发展的同时，注意各种资源的可持续利用和保护好生态环境。可持续发展是对人类社会历史经验的总结和反思，也是人类社会发展的基本目标和必然要求。

科学发展观是实现新时期农业和农村经济发展目标的重要保证。贯彻落实科学发展观，关键是要把以人为本、全面协调可持续的要求贯穿于农业和农村经济各项工作的全过程，着眼于促进发展，着眼于解决农业和农村经济发展中的实际问题，着眼于建立国家支持保护农业的政策框架，切实保障实现农业和农村发展三大目标：一是确保农产品有效供给。这是我国农业和农村发展的基本任务。既要根据我国人口增长的实际，不断提高农业综合生产能力，确保粮食和其他主要农产品总量供给；也要适应人民生活水平提高的需要，不断优化产品结构和提高产品质量，确保农产品质量安全。形成总量平衡、品种多样、安全可靠、营养丰富的农产品生产格局，为维护国家经济安全提供有力的支撑，为国民经济全面发展奠定坚实的基础。二是确保农民收入持续增长。这是我国农业和农村发展的中心任务。要努力拓展农民增收的渠道，构建农民收入持续增长的长效机制，促进农民收入较快增长；要大力推动城乡统筹，加大对农民增收致富的扶持力度，努力缩小城乡居民收入差距；要加大政策支持和扶贫帮困力度，不断提高粮食主产区和贫困地区农民的收入水平，逐步实现农村共同富裕。形成农民生活殷实、城乡共同富裕、地区差别缩小的发展格局，为提高农民生活质量和水平做出积极的贡献，为全面建设小康社会创造有利的条

件。三是确保农村社会和谐发展。这是我国农业和农村发展的艰巨任务。要通过坚持不懈的努力,在农村基本建立比较完善的医疗、养老、低保救助等社会保障体系,改善文化、教育、体育等基础设施,形成民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的良好局面,为构建社会主义和谐社会提供有力的保障,为建设中国特色社会主义谱写辉煌的篇章。

用科学发展观统揽农业和农村工作全局,就是要以以人为本、全面、协调、可持续发展的新理念,具体化为新人本观、新产业观、新增长观、新安全观、新开放观、新改革观、新政绩观,完整地体现在筹划农业和农村发展的思路,体现在农业和农村经济发展战略上,体现在每一项工作部署上。

一、用科学发展观统揽农业和农村工作,就是要树立和落实新的人本观,实现好、发展好、维护好广大人民群众的根本利益

以人为本,体现到农业和农村工作中,就是要千方百计促进农民增收,让农民能够分享经济发展的成果;加快农村社会事业发展,全面提高农民素质;搞好农村基层民主政治建设,保障农民合法权益不受侵害。

1. 促进农民收入实现较快增长,遏止城乡居民收入差距扩大的趋势。没有农民收入持续稳定增长,实现全面建设小康社会、构建和谐社会就无从谈起。确保农民收入能够较快增长,关键是要切实贯彻落实统筹城乡发展的方略,坚持“多予少取放活”的方针。既要从“三农”本身考虑问题、寻找出路,更要跳出“三农”、从经济社会发展全局思考问题、研究对策;既要大力挖掘农业和农村内部增收潜力,又要在农业和农村外部寻求增收途径;既要从当前出发采取尽快见效的具体增收措施,又要着眼于

长远寻求解决农民增收问题的治本之策；既要着眼于发展，培育新的增长点，又要加快改革步伐，解决深层次的矛盾和问题，解放和发展农村生产力。

2. 全面提高农民素质，促进农村社会事业发展。加强农民教育培训，全面提高农民素质。主要是加强先进实用技术培训，开辟农民汲取知识的多种途径，不断提高经营现代农业的水平；加强专业农民的创业培训，使更多的农民适应农业专业化、规模化和科技发展的要求，培育农业生产经营新型主体，培养新一代农民；扩大“农村劳动力转移就业培训阳光工程”的实施规模，加强农村富余劳动力转移前的引导性培训和职业技能培训，开发和充分利用农村劳动力资源潜力，增进农民转产转业的信心和技能，提升在二、三产业的就业能力和竞争力。加快发展农村社会事业，为农民创造平等的就业、教育、医疗机会及待遇。要切实增加农村教育投入，逐步把农村义务教育的责任从以农民为主转到以政府为主；要不断增加农村卫生投入，搞好农村基层的医疗救助网络和体系建设，逐步改变农村缺医少药和公共卫生事业建设落后的局面；要加快建立农村最低生活保障制度，逐步实现社会保障一体化和公平化，统筹解决城市劳动力和农村劳动力转移就业问题。

3. 加强农村基层民主政治建设，切实保障农民合法权益。维护好、保障好农民的合法权益，使广大农民在经济上的物质权益得到保护，政治上的民主权利得到充分尊重，是科学发展观在农业和农村工作中的具体体现。加强农村集体资产监督管理，坚定不移地推进乡镇政务公开、村务公开、财务公开，维护农民对农村集体资产的收益分配权和参与管理权；深化农村税费改革，切实加强农民负担监督管理，有效遏制重点领域、重点区域的乱收费、乱摊派和乱罚款，确保农民得到的实惠不受侵害。加强法制教育和法制宣传，培育农民使用法制维护自己权益的意识，加快农村法制建设的步伐。

二、用科学发展观统揽农业和农村工作，就是要树立和落实新的产业观，推动农业和农村经济结构全面优化

新的产业观就是要将农业放到整个国民经济和社会发展中统筹考虑，使农业产业与整个国民经济的发展相适应，三次产业有序调整、城乡统筹协调。要发挥区域特色优势，优化资源配置，推进农业结构创新；要用新的理念来经营农业，花大力气发展农产品的加工、包装、运输、保鲜等后续产业，形成农村内部一、二、三产业协调发展新格局。

1. 加快实现生产布局区域化。深入实施《优势农产品区域布局规划》，发挥比较优势，加快优势农产品产业带建设步伐，引导优势农产品逐步向优势区域集中；发展特色农业，要在建设基地、培育品种、加强营销、搞好原产地保护和支持产业化经营等方面下大功夫，培育和发展“特色资源、特色环境、特色工艺”的特色农业。

2. 加快实现农产品标准化和优质化。大力推进农业标准化生产，积极推广实施农产品质量、生产技术等农业标准，提高农业标准化水平。结合优势农产品区域布局，重点加快优势农产品示范基地、无公害农产品生产示范基地和出口农产品示范基地的建设，逐步扩大标准化示范区和基地的数量和规模，逐步提高农民应用质量、技术标准的自觉性，扩大示范区的辐射面和影响力，增强示范带动能力，加快发展无公害农产品、绿色食品和有机食品。

3. 加快实现农业经营产业化。加大对龙头企业的支持力度，发展农产品加工，延长农业产业链，促进农产品转化增值，构建生产、加工、销售有机结合的高效农业产业体系；鼓励加工企业与农民建立利益共享、风险共担的利益联结机制，使农民能够直接从农业产业化经营中得到实惠。

4. 加快实现农村工业化。大力发展以乡镇企业为主体的农村二三产

业，繁荣小城镇经济和县域经济，统筹协调农业现代化和工业化发展。要创新乡镇企业发展体制和机制，促进乡镇企业向小城镇集中，增强内在活力，提高管理水平，改善产品质量，打造名牌产品，搞好安全生产，集约利用土地，提高集聚效应；鼓励沿海发达地区向内地转移符合环境保护要求的劳动密集型产业，在主产区重点发展农产品加工业；在税收、信贷等方面提供更多的优惠，积极扶持农村多种经济成分共同发展，特别是大力发展农村个体私营经济等非公有制经济。

三、用科学发展观统揽农业和农村工作，就是要树立和落实新的增长观，依靠科技进步，发展资源节约、环境友好型农业

可持续发展体现到农业和农村工作中，就是要处理好农业资源、生产结构和市场需求之间的关系，以协调人与自然的关系、促进农业和农村经济社会的可持续发展为目标，以“整体、协调、循环、再生”为原则，实现农业生产、经济发展和生态环境治理与保护的有机结合，探索农业资源培育和高效利用的途径。

1. 坚持合理开发和利用农业资源。切实转变农业增长方式，改进栽培、饲养方式，推行间作套种、水旱轮作、立体种养模式，达到保护农业资源和开发利用农业资源的目的。对再生资源坚持永续利用原则，对非再生资源采取节约利用、循环利用等措施，提高利用效率，降低污染。要十分珍惜和合理利用土地，千方百计地保护耕地资源。严格按照土地利用总体规划 and 有关法律控制农业用地转为非农业用地的数量和用途，确保最基本、最重要的生产资料永续利用；实施“沃土工程”，尽快建立全国耕地质量动态监测系统，加大土壤肥力调查和监测工作力度；改革传统耕作方法，发展保护性耕作；推广测土配方施肥，推行有机肥综合利用与无害化处理，引导农民多施农家肥，增加土壤有机质，提高地力。要十分珍惜和

合理利用水资源，千方百计提高水资源利用率。发展节水型农业，在水资源紧缺的中东部地区，积极发展旱作节水农业，继续建设旱作农业示范区，推广喷灌、滴灌、渗灌等节水灌溉技术，减少水的损耗，不断提高水的利用率；加强农田水利设施建设，采取渠道防渗及管道输水，减少输水损失。发展生物质经济，支持农业副产品的循环利用，推广秸秆过腹还田。

2. 坚持保护生态环境。要以保护自然、保护生态、创造优美环境为目标，利用人、生物和环境之间能量转化和生物循环规律，构建节地、节水、节能的资源节约型农业体系，促进农业与环境的良性循环，实现农业环境优良化。发展节水、节能和无污染、少污染的农产品生产。按照“提高认识、依法监管、加大投入、防治并举”的原则，加大农业污染防治力度。从源头控制入手，减少化肥、农药和农膜不合理使用造成的污染。推广测土配方施肥技术，指导农民合理、适量施用化肥，提高利用率，减少残留量；全面启动实施以清洁家园、清洁水源、清洁生产为主要内容的生态农业建设工程，推进以沼气建设为重点的生态家园富民工程，加快规模养殖场粪便净化和生活污水净化处理设施建设，努力控制和减轻农业面源污染。

3. 坚持依靠科技进步。促进技术创新，增加科技储备，扩大成果转化，提高覆盖面和应用面，是改变农业粗放经营、实现农业可持续发展的现实选择。要进一步调整农业科技发展目标，逐步从增加产量向增加产量和提高质量效益转变，从单项技术向综合配套技术转变，从基础性研究为主向基础性研究与应用型研究并重转变；进一步拓展技术发展方向，大力发展降低成本与节约资源的技术，大力发展标准化和生态环境保护技术，大力发展生物技术、信息技术和设施农业技术，建立农业高产、优质、高效、安全、生态的技术体系；进一步扩大先进适用技术应用水平，加大技术推广力度，加强生产过程各项技术的综合运用和产前、产中、产后技术的组装配套，提升农业生产经营水平。当前，重点是组织实施好“农业科技入户工程”，解决农业技术推广“最后一公里”的问题，重点推广一批

先进适用的农业科学技术。

四、用科学发展观统揽农业和农村工作，就是要树立和落实新的安全观，不断在宏观调控中巩固农业基础

树立和落实新的安全观，就是要通过宏观调控，确保农业综合生产能力提高，保证农产品有效供给，抵御来自自然和市场两个方面的冲击，为经济社会发展提供可靠的基础。

1. 加强粮食综合生产能力建设，确保国家粮食安全。贯彻落实好“两减免三补贴”、对中西部地区粮食主产区财政困难县实行以奖代补的政策，进一步调动农民种粮和地方政府抓粮的积极性。以主产区和平衡区粮食生产大县综合生产能力建设为重点，以提高粮食单产为主攻方向，整合资金投入，增加资金总量，扩大优质粮食产业工程实施范围，启动西部优势粮食产区粮食自给工程，加大品种选育、重大病虫害防控、高标准粮田建设、农业机械化发展和粮食加工转化增值等项目建设力度，搞好基础设施建设，恢复和提高基础地力，增强物质装备服务能力，保护和提高粮食综合生产能力。

2. 高度重视农产品质量安全工作，努力提高农产品质量安全水平。农产品质量安全，已成为全社会关注的焦点。近年来，随着以发展无公害农产品为重点，以农业标准化为抓手，建设绿色农产品基地，强化农产品的监测和源头监管，积极组织认证和申报无公害农产品、绿色食品和有机食品，农产品质量安全状况明显改观，但总体上仍没有达到消费者放心的程度。必须控制源头，监管过程，多措并举，进一步提高农产品质量安全水平。要进一步推进农产品质量安全体系建设，完善农业标准系统、检测系统、信用系统、产品评价系统、信息监管系统、政策支持系统、技术协作系统和事故应急系统，加强生产源头和生产过程监控，消除生产环节的

污染,包括工业“三废”、生活污水排放,化肥、农药、农膜的不合理使用导致有害物质污染;大力推行产地标识管理、产品条形码制度,动员社会力量广泛参与农产品的质量安全监督工作;加强动植物疫病防控能力建设,建立应急预案,健全疫情监测预警和防疫监督体系,严格落实各项检疫和免疫措施,防止外来生物入侵,防止和控制疫病传播蔓延。

3. 加快农业“七大体系”建设,增强对农业发展的支撑和综合服务能力。搞好种养殖业良种体系、农业科技创新与应用体系、动植物保护体系、农产品质量安全体系、农产品市场信息体系、农业资源与生态保护体系、农业社会化服务与管理体系等“七大体系”建设,是完善我国农业发展综合服务体系的重要内容,是促进粮食增产、确保农民增收的重大举措,是提高农业综合生产能力的重要保证。突出建设重点。按照项目构建工程、工程支撑体系、体系保障发展的原则,实施农业科技创新与应用等26个工程,着力提升农业科技创新与应用能力、动植物疫病和虫害控制能力、农产品质量安全保障能力、农业资源与环境保护能力和农业社会化服务与管理能力。健全投入机制。把农业“七大体系”建设纳入中长期发展规划,设立专项资金,确保建设投入;充分发挥国家投资的示范性、引导性和调控作用,坚持政府投入引导与市场推进并举,充分运用市场经济手段,引导社会资本、工商资本参与体系建设,形成投入多元、利益共享的投资新机制,尽可能扩大体系建设资金总量。全面推进建设。地方农业部门要根据现有体系、工程规划,紧密结合当地实际,研究制定本区域农业“七大体系”建设的实施规划和配套方案,进一步完善规划体系。同时,要充分利用已有的各类资源和工作基础,加大机构、队伍、资金、项目的整合力度,积极争取增量投入,以增量盘活存量,加快建设步伐。加强项目监管。深化投资管理体制和运行机制改革,完善项目监督检查办法和相关工作制度,确保资金专款专用;实行项目建设责任追究制度,形成有效的建后管护机制,切实提高投资效益和项目管理水平。