

SURVEY ON CHINA'S RURAL POLICY

# 中国农村 政策报告调查

## II

韩俊 主编  
谢扬 徐小青 副主编

 上海远东出版社

SURVEY ON CHINA'S RURAL POLICY

中国农村  
政策报告调查

II

韩俊 主编

谢扬 徐小青 副主编

 上海远东出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村政策调查报告·Ⅱ/韩俊主编. —上海:上海  
远东出版社,2008

ISBN 978-7-80706-589-0

I. 中… II. 韩… III. 农业政策—调查报告—中国  
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 168841 号

特约编辑:施有文  
封面设计:张晶灵  
版式设计:李如琬

## 中国农村政策调查报告Ⅱ

主编:韩俊

出版:上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址:中国上海市仙霞路357号

邮编:200336

网址:www.ydbook.com

发行:新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版:南京前锦排版服务有限公司

印刷:昆山亭林印刷有限公司

装订:昆山亭林印刷有限公司

版次:2008年2月第1版

印次:2008年2月第1次印刷

开本:890×1240 1/32

字数:426千字

印张:17 插页1

印数:1—2100

ISBN 978-7-80706-589-0/F·310

定价:45.00元

版权所有 盗版必究(举报电话:62347733)

如发生质量问题,读者可向工厂调换。

零售、邮购电话:021-62347733-8565

# 出版说明

国务院发展研究中心农村经济研究部的主要职责是研究农村经济社会发展中的全局性、综合性、战略性和长期性问题,为党中央、国务院制定“三农”政策提供决策咨询意见。呈现在读者面前的这部《中国农村政策调查报告Ⅱ》,收录了农村经济研究部研究人员在2004—2006年期间完成的部分政策调研成果。这期间是我国“三农”政策取得重大突破的时期。党中央提出解决好“三农”问题是“重中之重”的重大判断,按照统筹城乡经济社会发展和“工业反哺农业、城市带动农村”的要求,明确解决好“三农”问题的重大政策思路。按照“多予、少取、放活”的方针,制定了一系列旨在促进粮食生产、减轻农民负担、增加农民收入的政策措施,使农业和农村的发展出现重大转机。收入本书的调研报告,涉及新农村建设与农村综合发展、粮食问题、农村土地、农村财政与金融、农村市场与农产品贸易、保护农民工权益等诸多热点和难点问题,每篇调研报告都来自现实生活,是研究人员跟踪农村各项政策实施效果和观察农民生产和生存状态,获取大量第一手资料,在独立观察基础上形成的判断。

实地调查是本书的特色,实证研究是本书的风格。我国“三农”问题涉及面广,具体职能分散在各个政府部门。总体来看,农村缺乏一个强有力的协调、抓总的部门,部门之间的协调性不强。农村经济研究部力图站在中立和全局的角度研究问题,强调研究成果的客观性。本书中的调研报告都先后在国务院发展研究中心

## 2 中国农村政策调查报告 II

内部的《调查研究报告》和《调查研究报告择要》上刊登,引起了政府决策部门的高度重视,为政府制定农村政策提供了直接的重要依据。

中央提出推进社会主义新农村建设,对解决“三农”问题提出了更高、更明确的要求,对农业和农村来讲,也是一个新的发展机遇。当前我国农业基础仍很脆弱,农民收入增长仍不稳定,特别是城乡居民收入差距持续扩大,各项支农、惠农政策还没有规范化、制度化,工业反哺农业、城市支持农村的长效机制还没有形成。农村经济研究部将继续重视开展深入细致的基层调查,注重提出有前瞻性的研究成果,重视与国内外研究机构的合作,注重更好地为党中央、国务院决策服务,为增进中国农民的福祉做出自己应有的贡献。

国务院发展研究中心农村经济研究部

2007年10月

# 目 录

## 第一部分 综 合

当前农业和农村经济形势分析与若干政策建议·····	3
推进社会主义新农村建设需要把握的若干重大问题·····	17
统筹城乡发展 全面繁荣农村经济·····	30

## 第二部分 粮 食

我国粮食供求形势与“十一五”发展趋势分析·····	45
近几年我国粮食发展政策评价及其问题分析·····	56
完善粮食宏观调控政策的建议·····	66
我国粮食产需平衡点被高估了·····	77
加强粮食宏观调控的协调与针对性·····	89
我国粮食宏观调控政策及其调整思路·····	97
“粮食安全”还是“食物安全”——兼评中国食物安全问题·····	104
近年中国稻谷生产成本的变化·····	118
中国肉类消费的现状和未来·····	128
饲料粮与我国粮食产需平衡问题·····	137
饲料粮比重加大 中国的粮食安全性会更高——兼议饲料大原 料战略·····	146

我国食品消费的基本格局与食物政策..... 159

### 第三部分 农村土地

中国土地政策框架的演进：成就与挑战..... 169

中国土地政策的实证分析及其在实践中的创新..... 188

中国土地政策改革：一个整体性行动框架..... 202

改革土地制度与完善土地市场的建议..... 222

关于《物权法》(草案)保护农民土地财产权的几点修改意见... 226

防止村庄建设中侵害农民宅基地权利的倾向..... 231

安徽宣城市税费改革后的农地情况..... 235

土地集体所有的治理结构：一个需要重新审视的问题..... 245

保障农民土地权益机制建设的现状及建议——“保障农民土地权益机制建设”课题研讨会综述..... 260

从二次分配到土地入股——苏州市古尚锦茶叶合作社发展改制的研究..... 267

### 第四部分 农村财政与金融

深化农村税费改革面临的主要困难和问题..... 281

深化农村税费改革的重点内容和主要措施..... 292

税费改革后乡镇机构改革问题——安徽省宁国市和郎溪县调查报告..... 307

重建农村金融体系需要破解的难题..... 320

农村金融服务组织试点亟待解决的问题..... 331

农业发展银行改革思路..... 336

农业免税对县乡财政影响——安徽省宣城市调查报告..... 348

拓宽贫困地区信用社改革的思路..... 358

大力拓宽农村公共服务的供给渠道——农村公共服务农户 调查分析.....	363
乡村债务及其化解.....	372
税费改革后农田水利建设怎么搞——安徽省郎溪县农村水利 建设调查.....	380

## 第五部分 农村市场与农产品贸易

中国农村市场体系建设研究.....	389
关于我国粮食进口管理的建议.....	429
重视玉米国际市场风险的防范与管理.....	433
我国农业在 WTO 后过渡期面临的新形势.....	439
当前我国大豆行业的问题及其建议.....	444

## 第六部分 保护农民工权益

农民工社会管理制度改革研究.....	451
当前农民工办证收费问题亟待治理.....	465
规范政府行为是缓解“民工荒”的重要举措.....	470
当前农民工子女义务教育面临的问题及其建议.....	478
解决农民工居住与城中村改造问题的途径.....	491
城乡户籍制度改革及其政策建议.....	499
农民进城务工及市民化的十项制度创新.....	510
农民工社会保障制度的选择.....	522
附：国务院发展研究中心农村经济研究部 2004~2006 年 主要研究成果索引表.....	531



# 第一部分

---

综 合



# 当前农业和农村经济形势分析与 若干政策建议\*

国务院发展研究中心国务院发展研究中心

李剑阁

农村经济研究部

韩俊

## 一、明后两年粮食调控政策应该把握好两点：既要重视切实保护和稳定提高粮食综合生产能力，确保粮食供求基本平衡，也要重视防止粮价出现较大幅度的回落，使粮价能够保持在合理的水平上

2004年我国粮食总产量预计会达到9 100亿斤以上，其中夏粮增产93亿斤，增长4.8%；早稻增产52亿斤，增长8.8%；秋粮增产幅度也较大。粮食增产幅度这么大，与气候因素有直接关系，更得益于国家对粮食生产的扶持政策。2004年旱涝灾害呈“点状、散发”，未形成大的区域性灾害，总的受灾程度也较轻。1990年以来平均每年旱灾面积为4.12亿亩，2003年为3.73亿亩，2004年为2.18亿亩；1990年以来平均每年涝灾面积为2.25亿亩，2003年为3.05亿亩，2004年为1.16亿亩。2004年中共中央1号文件和国务院9号文件出台，对粮食生产的政策支持力度之大是多年来不曾有过的。2004年粮食工作中的一条重要经验是，面对粮食价格

---

\* 本文原载于国务院发展研究中心《调查研究报告》2004年第203号。

的全面上涨,决策部门没有人为打压粮价,而是顺应了市场供求规律的要求,理性地对待粮价上涨,主要依靠经济手段调控粮食供求。这是 2004 年粮食工作中值得肯定的一条重要经验。

目前国内粮食总需求大约在 9 700 多亿斤,每年约增长 0.8%,这是各个方面比较接近的看法。只要今后 2~3 年粮食产量能达到 9 500 亿斤,加上大豆进口和适当进口一部分小麦,完全可以确保粮食供求基本平衡。应当清醒地看到,虽然 2004 年粮食大幅度增产,但粮食综合生产能力并没有提高,特别是科技对粮食生产的支撑能力并没有增强,粮食生产比较效益低的状况也没有改变,粮食生产稳定增长的基础还不牢固。实现粮食总产量恢复到 9 500 亿斤的目标,取决于气候条件是否有利,也取决于对粮食生产的支持政策能不能保持稳定,并不断完善和强化。实现这样的目标虽然有难度,但只要调控政策得当,是完全有可能的。

这次粮食价格上涨以后,能在目前的高价位上维持多久?会不会只维持 2~3 年的时间?这是当前农民和粮食主产区最为担忧的一个问题。从过去 10 年的情况看,1993 年底至 1996 年粮价经历了 3 年的上涨,1997 年至 2003 年又经历了近 7 年的下跌和持续低迷。目前,主产区粮食价格有较明显的回落。受各种复杂因素的影响,粮食价格出现一定幅度的波动是难免的,但一定要防止这次粮食价格上涨 2~3 年后,又出现较大幅度的下跌。今后 2~3 年内,粮价下跌的可能性要远大于粮价上涨的可能性。如果出现粮价大幅度的回落,整个农业和农村工作会陷入十分被动的局面。

我们对 2005 年的粮食政策提出以下几点建议:

(一) 确保粮食播种面积。这是稳定和增加粮食产量的基本保证。2003 年粮食播种面积为 14.91 亿亩。2004 年农业部的估计是 15.3 亿亩,增长 4 000 万亩。今后 2~3 年要争取恢复到 15.5 亿亩。但恢复到 1998 年 17 亿亩的最高粮食播种面积已不可能。

(二) 对粮食生产的各种扶持政策要保持稳定。粮食直接补贴

资金规模要适当扩大,2005年总规模可增加至150亿元。农业税的减免力度要进一步加大,建议将安徽、河南、湖南、湖北、江西等省份列入全部免除农业税的试点省;国家重点扶贫县也全部免除农业税。粮食最低收购价最好仅限于稻谷,不宜扩大到其他品种。从国内外的经验看,最低收购价或最低保护价政策虽有必要,但政策成本往往较高,即使采取这项政策,也要把握好力度,最低收购价的水平要合理确定。要集中财力确保对稻谷生产的价格保护。2003年我国稻谷生产水平比1982年的水平(1.62亿吨)还低200万吨。稻谷是我国人民口粮消费的主要品种之一,我国的年需求量在3300亿~3500亿斤,而全球贸易量只有400多亿斤,大量进口缺乏可行性。当前粮食供求偏紧,主要表现在稻米供求矛盾较大。稻谷库存消费比由2002年的36%降到2003年的28%。我国1988年、1993年、2003年三次粮价大幅度上涨都是从稻谷涨起的,因此,必须高度重视其国内供给的稳定性。

(三) 加大中央财政对粮食主产区小型农田水利建设的支持力度。农村税费改革前,每年中央加地方的农田水利投资为200亿元左右,其中中央占1/3,而每年农民自筹资金就达200亿元左右。高峰时每年冬春农民投工可达到80亿~100亿个工日,最近几年,农民投工这一块已经大大下降,现在已降到50亿个工日,今后还会继续下降。逐步取消“两工”后,如何保证农田水利建设有稳定的资金渠道,是亟待解决的问题。今后,对于直接受益对象是村和该村农户的社区性公共工程(如农田水利和道路修整),在农民自愿的前提下,可以允许动员一定数量的义务工。这一块是很难由各级公共财政覆盖的。对于受益对象超出了村界的农村公共工程,必须纳入各级财政的支持范围,不能再重新恢复农村义务工制度,对参与工程建设的农民必须给予合理的报酬。建议大幅度增加中央财政用于小型农田水利建设的投资,主要用于支持粮食主产省份改善生产条件。

(四) 建立对粮食主产区的补偿机制。目前的粮食风险基金是中央给一块,地方政府掏一块。粮食调出省将粮食调往粮食主销区时,实际上将粮食风险基金的一部分补给了粮食调入省份,这样就形成了“穷省”补贴“富省”的现象。在过去粮食多时,粮食主产区感到吃亏。这种反常的补贴严重打击了粮食主产地区的生产积极性。粮食安全不仅仅是粮食主产区的事,更是粮食调入省份的事,不能让经济相对落后的粮食主产区来承担这个责任,必须建立产销区粮食利益平衡机制。建议适当降低主产区粮食风险基金中地方财政的自筹比例;可以考虑根据其粮食调入量或占用的耕地数量从经济发达省份收取补偿金给中央财政,形成粮食安全基金,也可以将土地出让金的一部分归集到中央作为粮食安全基金的来源,中央财政根据粮食调出省份粮食调出的数量给予适当补贴。

(五) 粮食进出口政策要与国内粮食政策协调好,防止出现“逆向调节”,以弱化我国进口粮食的“大国效应”。从以往情况看,我国曾出现过国内粮食供给相对平衡的时候却大量进口,国内粮食减产、供应紧张的时候又大量出口的现象。因此,要统一协调粮食内外贸政策,提高粮食进出口的运作效率,防止粮食的进出口方向与国内的供需实际严重脱节,减少“逆向调节”。2005年玉米出口可适当扩大。吉林2003年出口玉米1000万吨,全国是1639万吨,2004年吉林玉米出口指标是77万吨。吉林目前玉米库存仍在300亿斤。限制玉米出口的政策会打压国内玉米价格,有可能造成“卖粮难”。2004年进口的小麦全部用于补充国家小麦库存,在小麦丰收后,2005年仍然要控制好小麦进口的数量和节奏。过去的经验表明,一旦出口国形成中国缺粮的预期,我国进口粮食时,将会刺激国际市场粮价上涨。中国进口粮食确实产生了“大国效应”。要进一步改革粮食进口体制,掌握好进口时机,弱化“大国效应”。

(六) 为了真实反映我国粮食自给和进口的实际状况,建议今后我国粮食统计口径按照国际通行的粮食统计口径计算。在国际

统计中,谷物不包括大豆。我国传统粮食统计口径,除谷物外还包括了豆类和薯类在内。近五年,我国豆类和薯类产量约5 500万~6 000万吨,占全国粮食统计总产量的11%~13%左右。我国1996年粮食白皮书提出的95%的粮食自给率,是把豆类和薯类包括在内的。今后应把粮食安全的重点放在基本口粮方面,对饲料用粮等采取更加灵活的策略。对大豆,可以从粮食中划出去作为油料管理和统计。

(七) 要建立权威的粮食产量信息发布制度。目前,中央层面有五个部门对季度和年度粮食产量进行统计和估计,各个省份也在公布自己的产量数据。每年各个部门的估算结果都有差距,特别是各个省的数据加起来与全国的数据差距就更大。目前我国粮食产量数据的发布比较混乱。建议制定一个专门的条例,规范粮食产量统计和信息发布制度。

## 二、要进一步加大对农民增收的政策支持力度,确保农民收入稳定增加

2004年前三季度农民人均现金收入实际增长11.4%,增幅比上年同期高7.6个百分点,比今年同期城镇居民实际人均可支配收入增幅高4.4个百分点。农业增收比重超过非农业,粮食主产区增收速度超过非主产区,种粮农民收入增速超过非种粮农民。2004年中央财政支农力度之大是多年来不曾有过的,但从总体上来看,财政政策对农民增收的贡献远比不上粮食涨价和外出打工。2004年农民主要是靠“涨价增收”和“增产增收”。2005年农民增收缺乏“增长点”,因为价格不可能再这么上涨,增产幅度也不可能这么大,因此,增收的压力会很大。当前,影响农民收入增长的结构性和体制性矛盾并没有解决,我们对农民增收的难度应该有清醒的认识,今后农村发展面临的最大问题仍然是农民增收困难;必

须进一步加大政策支持力度,力争实现农民收入的稳定增长。

我们对 2005 年增加农民收入的政策提出以下建议:

(一) 控制农业生产资料价格上涨。2004 年各项财政政策性因素的直接增收效果几乎被农业生产资料价格的上涨抵消掉了。如果不是粮食市场价格的上涨,农民的种粮积极性会受到很大挫伤。“节本增收”是增加农民收入的重要途径,控制农业生资价格的过快上涨是 2005 年一个重要政策课题。2004 年对化肥生产和进口厂家的财政补贴(7 亿元)基本没有起到预期的作用,2005 年要对这一政策有所调整,把这笔资金用来直接补贴农民效果会更好。

(二) 降低农产品的流通费用。我们调查的一些农产品加工企业,收购农产品的各种路桥费约占到了生产成本的 10%。建议在全国范围内出台建立“农产品免费绿色通道”的政策。要利用外贸发展基金对出口农产品的认证等进行补贴,利用财政支农资金对国内农产品的认证和展销等进行补贴。

(三) 进一步改善农民外出就业条件。当前局部地区出现用工紧张,主要原因是:工资低,农民不愿干;技术要求高,农民干不了;劳动条件差,农民不想干。“外出就业增收”是今后增加农民收入的最重要的渠道,因此,我们一是要重视过去十几年时间里农民工工资基本没有变化的问题,继续采取措施解决拖欠农民工工资问题;二是要大幅度增加各级政府用于劳动力培训的投入;三是要继续清理各种针对外出民工的歧视性政策,尽快取消专门面向外出民工的就业证、健康证等不合理的证卡,简化农民外出就业手续。在实际执行中,这种专门面向民工的就业证卡管理制度,基本上已丧失了管理和服务的实际意义,大多演变成了“以管理之名,行收费之实”。

(四) 在国债发行规模继续减少的情况下,要确保国债资金用于农村“六小工程”的规模基本稳定,并不断充实农村小型基础设



施建设的内容。最近几年实施的农村沼气、乡村道路、节水灌溉、人畜饮水、农村水电、草场围栏等“六小工程”深受农民拥护,对改善农民基本生产条件和生活条件发挥了重要作用,财政对“六小工程”的支持力度要继续加大。

### 三、调整国家财政支出结构,使之大幅度向农村倾斜,加大对农村社会事业的支持力度

(一)进一步强化中央和省级政府对发展农村义务教育的责任,加快实行“两免一补”。在农村义务教育投入中,即使现在政府投入已占了大头,也应该清楚地看到,这种投入还是低水平的,远不能满足农村义务教育发展的要求。实行“以县为主”的农村义务教育管理体制,主要是把过去乡镇用于发放教师工资的资金上收到县财政,由县财政统一发放,这种做法对保障教师工资发放有明显的效果,但这项政策从总体上看仍囿于现行体制框架之内,未能从根本上解决义务教育体制的城乡分割问题。实行“以县为主”的农村义务教育管理体制后,学校公用经费依然严重不足,预算内补助虚列现象普遍,危房改造资金仍然存在较大的缺口。教育债务负担沉重,偿还难。

要真正落实中央提出的把农村教育作为整个教育工作“重中之重”的要求,真正实现政府办农村义务教育,必须按照建立公共财政体制的要求,加大中央和省级财政的转移支付力度。具体建议是:中央财政根据农村义务教育的最低标准,对中西部省区不能保证生均最低义务教育经费的县予以补助;省级财政也要加大转移支付,以平衡省内富县与穷县之间义务教育水平的差距。

以我国现今的经济发展阶段和国家整体财力状况而论,应该有能力在免除农村义务教育学杂费和书本费方面实行得更快些。