

# 中国农村 政策法规调查与研究

(2001 — 2002)

农业部产业政策与法规司

中国农业出版社

# 中国农村 政策法规调查与研究

(2001—2002)

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

中国农村政策法规调查与研究: 2001~2002/农业部  
产业政策与法规司编. —北京: 中国农业出版社,  
2003. 3

ISBN 7-109-08248-2

I. 中... II. 农... III. ①农业政策-调查研究-中  
国- 2001~2002②农业经济-经济管理-调查研究-中国-  
2001~2002 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 012913 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 姚红

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月北京第 1 次印刷

---

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 17.75

字数: 451 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 40.00 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 | 刘振伟 |     |      |
| 副主编 | 张红宇 | 李 生 |      |
| 编 委 | 陈良彪 | 黄延信 | 欧阳海洪 |
|     | 王乐君 | 焦红坡 | 张显峰  |

## 出 版 说 明

在过去的两年中，农业部产业政策与法规司的同志们以“三个代表”重要思想为指导，围绕党在农村的一系列方针政策，围绕农业部党组的中心工作，围绕农村改革、发展中的热点、难点问题，进行了深入的调查研究，形成了一批调研成果，为决策服务发挥了应有的作用。调研涉及农民收入、农村富余劳动力流动、农业和农村经济结构战略性调整、农村金融与投入、粮食流通体制改革、土地产权制度、农业产业化经营、农业执法体系建设、WTO与中国农业等方面。现将调研成果汇编成册，供参考。

调研报告疏漏和不妥之处，文责自负，并请批评指正。

编 者

2003年1月

12011-7-11

# 目 录

## 农民收入

- 农民收入的现状、问题及对策建议 ..... 杜鹰等 (1)
- 充分发挥战略性结构调整对农民增收的主导作用
- 江苏、湖北、安徽三省的调查分析
- 与政策建议 ..... 张红宇等 (23)
- 关于促进农民增收的政策建议 ..... 黄延信 (44)

## 劳动力流动

- 四川、江西、黑龙江三省农村劳动力外出
- 就业问题调研报告 ..... 刘振伟等 (51)
- 要高度重视农村劳动力就业问题 ..... 张红宇 陈良彪 (60)
- 分工分业：促进农村富余劳动力转移的
- 一种思路 ..... 张红宇 李娜 (65)
- 农民外出就业的现状、问题和政策建议 ..... 陈良彪 (70)

## 结构调整

- 传统农区结构调整：战略性框架下的重新定位
- 广西灵山县的调查与思考 ..... 张红宇 时以群 (84)
- 农业和农村经济结构战略性调整“回头看” ... 王忠海 李明 (96)
- 优化农产品区域布局是推进农业结构战略性调整的

|            |           |
|------------|-----------|
| 重要抓手 ..... | 王忠海 (104) |
|------------|-----------|

## 农业 发展

### 关于 2003 年农业和农村经济有关政策问题的

|                                                         |                |
|---------------------------------------------------------|----------------|
| 建议 .....                                                | 刘振伟 欧阳海洪 (107) |
| 关于加强农产品质量安全管理问题 .....                                   | 刘振伟 (120)      |
| 提高中国农产品竞争能力问题 .....                                     | 黄延信 张亚辉 (130)  |
| 关于膜下滴灌技术有关问题的调查报告 .....                                 | 欧阳海洪 (138)     |
| 我国现行与农业相关的税制及优惠政策 .....                                 | 欧阳海洪 (148)     |
| 关于吉林“三农”问题的调研报告 .....                                   | 王忠海 (157)      |
| 立足大草原 推进内蒙古的生态和经济建设<br>——内蒙古退耕还林还草及草原生态建设<br>调研报告 ..... | 王忠海 (164)      |
| 关于转基因抗虫 (BT) 棉在长江流域推广及其<br>对棉农收入影响情况的考察报告 .....         | 时以群 (172)      |

## 金融 与 投入

|                                        |                |
|----------------------------------------|----------------|
| 农村金融服务问题调研报告 .....                     | 刘振伟 欧阳海洪 (177) |
| 关于农业投入有关问题的政策建议 ...                    | 刘振伟 欧阳海洪 (193) |
| 以粮棉油为主要原料的产业化龙头企业贷款难问题的<br>调查和思考 ..... | 欧阳海洪等 (201)    |
| 金融支农服务存在的问题及政策建议 .....                 | 黄延信 李娜 (219)   |
| 关于江苏省农村商业银行情况的调查报告 .....               | 时以群 (224)      |

## 粮食 流通 体制改革

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| 要十分重视保护和提高粮食综合生产能力 ..... | 范小建等 (233) |
|--------------------------|------------|

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 粮价形势及对策建议 .....                | 杜鹰等 (242)  |
| 江西省粮食收购政策演变及执行情况 .....         | 张红宇等 (249) |
| 对粮食购销放开的两点看法 .....             | 王忠海 (262)  |
| 关于浙江加快推进粮食市场化问题的调研<br>报告 ..... | 王忠海 (268)  |
| 关于郑州粮食批发市场的调研报告 .....          | 王忠海 (277)  |
| 中国粮食流通体制改革的新进展 .....           | 黄延信 (282)  |

## 土地制度

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 中国农地调整与使用权流转：几点评论 ..... | 张红宇 (288)  |
| 中国农地制度变迁中的法律制度建设 .....  | 张红宇 (311)  |
| 浙江、云南的土地征用情况 .....      | 张红宇等 (329) |

## 农业产业化经营

|                                |                |
|--------------------------------|----------------|
| 重点龙头企业税收优惠政策落实情况<br>调研报告 ..... | 欧阳海洪 榻燕庆 (339) |
| 产业化经营：新时期我国农业的经营哲学 .....       | 王忠海 (349)      |

## 农业执法体系建设

|                      |          |
|----------------------|----------|
| 我国农业执法体系建设稳步推进 ..... | 吴晗 (356) |
|----------------------|----------|

## WTO 与中国农业

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 关于完善我国农业国内支持政策的建议 ..... | 刘振伟等 (362) |
| 入世后的农业政策调整 .....        | 刘振伟 (372)  |
| 加入 WTO 与中国农业政策调整 .....  | 张红宇 (385)  |

|                            |               |
|----------------------------|---------------|
| WTO 与农业国内支持政策和管理体制调整 ..... | 张红宇等 (395)    |
| 加入 WTO 与我国农业法律法规调整 .....   | 吴晗 (422)      |
| 目前国际上采用的几种关税配额             |               |
| 管理办法 .....                 | 朱晓峰 刘剑文 (437) |

## 台湾农业

|                          |               |
|--------------------------|---------------|
| 台湾农产品批发市场建设与管理考察报告 ..... | 刘振伟等 (445)    |
| 台湾农业如何应对 WTO 挑战          |               |
| ——台湾农业考察的启示与建议 .....     | 张红宇 刘北桦 (458) |

## 国外农业

|                         |               |
|-------------------------|---------------|
| 巴西政府是如何支持农民增收的          |               |
| ——兼对巴西农业政策基本            |               |
| 框架的考察 .....             | 张红宇 陈良彪 (474) |
| 多功能性理念的确立能拯救日本          |               |
| 农业吗? .....              | 张红宇 刘德萍 (486) |
| 国外农产品质量安全管理制度概况 .....   | 李生 李迎宾 (501)  |
| 韩国为何从根本上改变稻米生产政策? ..... | 时以群 (509)     |
| 美国新农业法案的主要特点、影响及        |               |
| 应对思路 .....              | 欧阳海洪等 (517)   |
| 美国农业立法考察报告 .....        | 王乐君 (527)     |
| 美国农业推广体系研究              |               |
| ——密歇根州的例子 .....         | 黄延信 李 娜 (540) |

# 农民收入

## 农民收入的现状、问题及对策建议<sup>①</sup>

农民收入增长缓慢，是当前农业和农村经济发展中最突出的问题。农民收入问题不仅关系农村的改革、发展和稳定，而且关系国民经济和社会发展的全局。2001年中央农村工作会议明确指出，要把千方百计增加农民收入作为做好新阶段农业和农村工作、推进农业和农村经济结构调整的基本目标，并放在整个经济工作的突出位置。我部为贯彻落实中央精神，2001年4月专门发出了《关于做好促进农民增收五项工作的意见》的文件。促进农民增收，是我部工作的重点，也是我司政策调研的重点。近年来，按照部党组的工作部署，我司围绕农民增收问题开展了一系列调研，最近又作了专门调查。本报告就是在此基础上形成的。

报告分五个部分。第一部分描述了农民收入增长变化的趋势、特点及2001年农民收入增长的预测分析；第二部分论述了农民收入增长缓慢对社会经济全局的不利影响；第三部分剖析了农民增收困难的主要原因；第四部分提出了当前促进农民增收的基本思路和工作重点；第五部分则是相关的若干具体政策建议。

---

<sup>①</sup> 执笔：杜鹰、张红宇、黄延信、陈良彪、李娜。

## 一、农民收入的基本情况

### (一) 农民收入增长的阶段性变化及特点

农村改革 20 多年来,我国农民的人均纯收入从 1978 年的 134 元提高到 2000 年的 2 253 元,年均增长 7.43% (按可比价格计算,下同),总体上有了大幅度的提高。但是分阶段看,农民收入的增长速度却呈现出阶段性递减的趋势。1978—1984 年,全国农民人均纯收入年均增长 17.7%,1985—1988 年为 4.9%,1989—1991 年三年国民经济治理整顿期间为 1.9%,1992—2000 年为 4.6%。尤其是 1997—2000 年,农民人均纯收入增幅连续四年下降,分别比上年下降 4.4、0.3、0.5、1.7 个百分点,增长率从 1996 年的 9% 下降到 2000 年的 2.1%,年平均增长率仅为 3.7%。农民收入增长幅度连续四年下降,还是改革开放二十多年来的第一次。

在农民收入增长缓慢的同时,值得注意的是,在平均数背后掩盖着巨大的不平衡。这种不平衡性,具体表现在城乡之间,以及不同地区、不同农户之间的收入差距不断扩大。

**1. 在农民收入增速趋缓的同时,城乡居民收入差距再度扩大。**城镇居民年人均可支配收入与农民年人均纯收入之比,1978 年为 2.57 : 1,到 1983 年一度缩小到 1.70 : 1,此后一直呈扩大趋势。到 1994 年,城乡居民收入差距达到 2.86 : 1。1994、1996 两年,政府大幅度提高粮食收购价格,刺激了农民收入增长,到 1997 年,城乡居民收入差距再度缩小为 2.47 : 1。此后,又呈扩大趋势,到 2000 年,扩大到 2.79 : 1。

2001 年,城镇居民收入增长速度仍将超过农村居民,预计城乡居民收入差距将进一步扩大到 2.89 : 1 到 3 : 1 左右。如是,目前的城乡收入差距不仅超过改革开放之初的 1978 年,而且超过 1994 年的 2.86 : 1,为历史之最。

2. 从区域上看, 东部经济发达地区和城市郊区农民收入在增长, 中西部欠发达地区农民收入增长不多甚至减收。国家统计局的数据表明, 1997—1999 年, 东部 9 个发达省市 (不包括河北省、海南省) 农民收入年递增 3.86%, 中西部 19 个省市农民收入年递增 3.16%, 区域差距再度扩大。1999 年, 中西部 19 个省市区的农民人均纯收入比全国平均数低 16.2%, 比东部 9 个发达省市低 41.1%。2000 年, 收入最高的浙江省农民人均纯收入为 4 253.67 元, 最低的贵州省 (西藏自治区除外) 为 1 374.16 元, 前者是后者的 3.1 倍。

农民现金收入的地区差距更大。2000 年, 全国农村居民人均现金收入为 2 381.56 元。其中, 中部 9 个省平均 2 170.6 元, 比全国平均水平数低 8.9%, 较东部地区低 40.5%; 西部 10 省区市平均为 1 605.8 元, 比全国平均数低 32.6%, 比东部地区低 56%。最高的浙江省为 4 863.37 元, 是最低的贵州省 1 136.38 元的 4.3 倍。

3. 从不同经营类型农户看, 以非农业经营为主的农户收入在增长, 以农业经营为主的农户收入增长不多甚至减收。国家统计局农户抽样调查资料表明, 2000 年, 纯农户、农业兼业户、非农业兼业户和非农业户的人均纯收入分别为 1 933 元、1 980 元、2 805 元和 5 135 元, 这四类农户占农户总数的比例分别为 19.2%、48.1%、29.4%和 3.3%。其中, 纯农户和农业兼业户的收入分别比全国平均水平低 14.2%和 12.1%, 比收入最高的非农业户分别低 62.4%和 61.4%。1998—2000 年农民人均纯收入由 2 162 元增加到 2 253.4 元, 年均增长 1.39%。同期, 纯农户和兼业农户的人均纯收入分别由 2 034 元和 2 031 元降到 1 933 元和 1 980 元, 年均分别下降 1.68%和 0.84%。以农业经营为主的农户收入减少, 主要是因为 1998、1999、2000 年, 农民来自农业的收入连续三年净减少。1998—2000 年, 全国农民人均农业收入分别为 1 191 元、1 139.4 元和 1 091 元, 分别比上年下

降 2.4%、4.3%和 4.3%。同期农民人均来自种植业的收入分别为 929 元、882.1 元和 784 元，分别下降 1.5%、5.1% 和 11.1%。

4. 从收入水平分组看，少数高收入农户的收入在增长，多数低收入农户的收入增长不多甚至减收。1996—2000 年，农民人均纯收入在 500 元以下的户数占农户总数的比例，由 2.53% 扩大到 2.64%，人均纯收入在 2 500 元以上的高收入户比例，则从 24.67% 上升到 35.45%。将农村住户调查资料按纯收入进行五等份分组（每组各占总户数的 20%），2000 年最低收入组农户和较低收入组农户人均纯收入分别是 802 元和 1 442 元，分别比上年下降了 6% 和 0.6%。中等收入组农户、较高收入组农户和高收入组农户人均纯收入分别是 2 005 元、2 768 元和 5 198 元，分别比上年增长 1.6%、3.3% 和 6%。收入越低，增长越难。此外，农村居民家庭的基尼系数由 1996 年的 0.32 扩大到 2000 年的 0.35，表明农户间收入差距拉大。

由此可见，农民增收真正困难的，是中西部欠发达地区农户、主产区以农业经营为主的农户和低收入农户。

## （二）2001 年前三季度农民现金收入的恢复性增长及其原因

据国家统计局农调队全国农户抽样调查资料，2001 年前三季度，农民人均现金收入为 1 641.3 元，同比增加 99.12 元，按可比价格计算，增长 5.2%。

从收入构成看，与 2000 年同期相比，（1）农民家庭经营人均收入增加 54.83 元。其中，出售种植业产品收入增加 22.1 元；出售牧业产品收入增加 21.9 元。（2）工资性收入增加 43.29 元。其中，农民外出从业收入增加 14.2 元；从本地企业得到的收入增加 13.2 元。（3）农民现金收入中转移性收入和财产性收入基本保持稳定。

前三季度农民现金收入出现恢复性增长的主要原因，一是大宗农产品、尤其是粮食的价格回升。2001 年前三季度，农民出

售粮食的综合平均价格上升了 19.7%。在出售粮食增加的收入中,因出售数量减少减收 16.8 元,因价格上升增加收入 31.3 元。农民出售种植业产品增加的收入占农民现金收入增量 22.3%。二是出售畜产品增加收入 21.9 元,比上年同期增长 8.4%,占现金收入增量的 22.1%。三是工资性收入增加 43.29 元,增长 8.8%,占现金收入增量的 43.7%。2000 年农民收入比上年增加 43 元,其中农民人均出售种植业产品减收 98 元,畜牧业增收 49 元,工资性收入增加 69 元。2001 年前三季度,虽然农民现金收入中来自畜牧业和非农产业的收入有所增加,但对收入增长的贡献明显小于 2000 年。从这两年农民各项收入增量的变化情况看,毫无疑问,粮价的上升是 2001 年农民现金收入增长的重要支撑。

### (三) 预计 2001 年全年农民人均纯收入比上年增长 4.5% 左右

为了及时把握有关情况,我们对 2001 年全年农民人均纯收入增长率进行了预测分析。具体办法是:利用 1995—2000 年前三季度农民人均现金收入与当年农民人均纯收入的数据资料,通过建立计量模型进行回归分析,得出相应的系数,再利用 2001 年前三季度农民人均现金收入数据,测算全年农民人均纯收入增长的幅度区间。在具体分析时,分别回归分析了前三季度农民现金收入中出售产品收入、工资性收入、转移性收入和财产性收入与全年纯收入的关系,在此基础上,测算全年农民纯收入的增长量和增长速度。

预测结果为:2001 年的农民人均纯收入为 2 348.85 元到 2 427.43 元之间,中间值为 2 388.14 元,比上年增加 134.75 元,年增长率的中间值为 5.98%。扣除 1% 的物价上涨因素(1~9 月份全国居民消费价格总水平同比上涨 1%),预测结果(预测中间值)比上年增长 4.94%。考虑到今年粮食减产,除玉米以外的粮食价格回升幅度不快,农民的非农产业收入增长还存在不利因素,这一预测值可能偏高。国家统计局农调队预测全年农民人均纯收

人比上年增长4%，我们认为这一指标可能偏低。综合考虑，我们认为，2001年农民人均纯收入将比上年增长4.5%左右。

需要指出的是，2001年农民人均纯收入虽然扭转了连续四年增幅下滑的势头，但这仅仅是恢复性的增长。如上所述，粮价的止跌趋稳在其中起到了关键性的作用，而这种机遇只是一次性的。从中长期看，阻碍我国农民收入增长的实际困难并没有解决，农民收入增长仍处在一个较为困难的时期，如果没有大动作，农民收入将呈现持续低速增长态势。

## 二、农民收入增长缓慢对全局的不利影响

近年来农民收入增长缓慢，对农民生活的改善、农业再生产投入、农村市场的开拓，以及城乡经济的良性循环，均产生明显的不利影响。

### （一）农民消费支出增长极为有限

1997—2000年，农村人均生活消费支出分别为1617.15元、1590.33元、1577.42元和1670.11元，仅年均递增1.08%。其中，1997年和1998年农村人均生活消费支出出现负增长。同期，城镇居民人均生活消费支出年均递增达6.09%，城乡消费差距从1996年的2.49:1扩大到2000年2.99:1。农民的收入和消费水平提高有限，延滞了农村小康进程。根据国家计委、国家统计局和农业部1994年联合制定的《全国农村小康生活水平基本标准》，在度量农村小康水平的16项指标中，农民人均纯收入是关键性指标，占有50%的权重，2000年的目标值为1200元（1990年不变价）。以2000年我国农村居民人均纯收入2253.4元计，仅相当于1990年不变价的1066.23元，只达到目标值的88.8%。这一事实说明，尽管我们已经宣布到上世纪末我国从总体上已基本实现小康，但是必须清醒地看到，就农村而

言，尤其是就广大中西部地区农村而言，距离小康实际上还存在着相当的差距。

## （二）制约了农户的生产投入能力

近几年，由于农业比较效益的下降，加之农民收入增长缓慢，制约了农户对农业投入的积极性和能力。1996—1999年，农村人均家庭经营费用支出分别为709.42元、706.27元、652.48元和599.72元，年均递减5.45%。2000年虽比上年有所增加，为654.26元，但仍低于1996年、1997年的水平。其中，购置生产性固定资产支出分别为63.79元、59.98元、54.31元、57.63元和63.91元。以每个农民一年减少投入100元计，全国8.07亿乡村人口，共减少农业投入约800亿元，而1998—2000年国家平均每年安排用于农业的基础设施和生态环境建设的国债投资只有100亿元。在家庭承包经营体制下，农户是农业再生产投入的主体。近年农民对农业投入水平趋势性下降，对巩固农业基础地位，改善农业生产条件，增强农业发展后劲十分不利。

## （三）影响了扩大内需方针的落实

1997年亚洲金融危机爆发后，周边国家的货币贬值对我国扩大出口构成极大压力。中央提出要把扩大内需作为国民经济发展必须长期坚持的基本方针，是完全必要的。我国农村人口居多，农村市场潜力巨大，应是扩大内需的重点。但是近年来，农村市场份额非但没有扩大，反而继续萎缩。据统计，县及县以下社会消费品零售额占全社会消费品零售总额的比例，“六五”时期为58.8%，“七五”时期为55.9%，“八五”时期为43.7%，“九五”时期为38.8%，15年整整下降了20个百分点。2000年，农村市场份额仅占38.2%，比历史最高水平的1982年下降了26个百分点。同期，城镇化率仅提高了15个百分点。农村市场启而不动、扩而不张，固然与商业网点、消费环境等因素有关，但从根本上讲，主要原因还是在于农民的有效购买力实在不足。到2001年8月末，全国城乡居民储蓄余额为7.06万亿元，

其中农村信用社储蓄余额为 1.64 亿元，仅占全国城乡居民储蓄的 23.2%。总的情况是，近 64% 的农民，占有不足 40% 的消费市场份额、不足 25% 的储蓄份额，这种结构性的扭曲严重制约了扩大内需方针的落实。

#### **(四) 阻碍了城乡经济的良性循环**

工业与农业、城市经济与乡村经济，通过产品交换和货币流通，连接成为一个完整的经济整体。两者发展的合理比例关系，是形成国民经济良性循环的前提和基础，这已为历史经验反复证明，小平同志在 1992 年的南方谈话中也特别指出了保持城乡经济良性循环的重要性。近年来，农民收入增长缓慢，城乡居民收入和消费差距过大，事实上已成为制约城乡经济良性循环的症结问题所在。以耐用消费品的生产和消费为例。一方面，消费统计资料表明，彩电、洗衣机、冰箱、录像机、照相机的城乡综合普及率，前者接近 70%，已处于饱和期，而后者只有 15% 左右，仍处在成长期，意味着这些耐用消费品进入农民家庭仍具有广阔的市场潜力；另一方面，工业普查资料又表明，这些耐用消费品的生产能力却表现为严重过剩，有一半处于停工或开工不足状态。一面是广阔的市场，另一面是生产能力过剩，两者形成鲜明的反差。造成这种国民经济结构性扭曲的根本原因就在于农民收入低下，城乡消费差距过大。以恩格尔系数度量，农村与城市两大消费集团的消费水平差距约在 15 年左右。

#### **(五) 不利于农村社会稳定**

在农民收入高速增长时期，尽管农村同样存在一些矛盾和问题，但是比较容易得到弥合和解决。近年来，一些地方干群关系紧张，社会治安状况下降，集体上访事件，以及因负担过重等问题发生的恶性事件呈上升趋势，固然与政策不落实、干部作风等有关，但农民增收困难，收入预期不好，收入差距拉大，也是重要原因之一。经济发展、农民增收是农村稳定的基础。从这个意义上讲，要切实保持农村稳定，就必须千方百计把农民收入搞上