

中国新农村建设资金 配置效率研究

ZHONGGUO XINNONGCUN JIANSHE ZIJIN
PEIZHI XIAOLV YANJIU

龙菊◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国新农村建设资金配置效率研究

龙菊 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新农村建设资金配置效率研究 / 龙菊著.

北京: 中国经济出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4998 - 8

I. ①中… II. ①龙… III. ①农村经济—经济发展—资金管理—研究—中国 IV. ①F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 285551 号

责任编辑 严 莉

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞设计室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京建宏印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12.5

字 数 177 千字

版 次 2017 年 12 月第 1 版

印 次 2017 年 12 月第 1 次

定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

内容提要

本书回顾了中国新农村建设的背景与总体思路，用翔实的数据分析了新农村建设以来 2006—2015 年 10 年间中国财政支农资金的运行情况与绩效、金融支农资金的运行情况与绩效，以及新农村建设的总体绩效。在此基础上，利用数据包络分析法（DEA），对中国新农村建设资金的配置效率进行了实证分析。根据数据处理结果，得出以下结论：在中国新农村建设资金的配置中，从规模效率看，只有个别年份有效，其他年份均未达到有效前沿。从技术效率看，不同年份差异较大，资金使用上不足和浪费现象并存。针对上述情况，作者剖析了新农村建设资金配置中存在的问题，通过一系列涉农的贪污、受贿、渎职等典型案例反映了加强支农资金监管的紧迫意义。在介绍其他国家支农资金管理政策及经验借鉴的基础上，提出了提高中国新农村建设资金配置效率的对策建议。一是完善新农村建设财政资金的整合机制。开展财政支农资金的全口径预算管理，强化过程监管与责任追究，严厉打击各种犯罪行为。二是加大对农民专业合作社的扶持力度。抓好新农村建设培训工作。三是优化各种补贴措施，改善政策效果。四是注重不同地区特色农业的发展与农村生态建设。实现农村土地集约化经营。五是健全金融支农体系，多渠道拓展资金来源。六是加大小城镇建设与乡镇企业建设的投入力度，尽可能为农民开辟新的就业空间。同时加强农村民主政治建设，完善乡村治理机制。作者特别强调，若干年来，中国财政支农资金领域与其他诸多领域一样，缺的从来不是规章制度，而是规章制度的严格落

实与对违法违规行为的严厉处罚，致使许多很容易发现的贪污浪费等违法违规活动长期存在且视而不见，听而不闻。正是懒政思维与有关方面的不作为，才使得许多违法违规行为普遍化与常态化，在当前社会风气并未根本好转的背景下，有必要坚持治乱世必用重典的原则，以壮士断腕的勇气，严厉打击一批新农村建设领域中的犯罪行为，并通过广泛的宣传来达到良好的震慑效果。再通过动态且普及的监管，为财政支农资金的安全运行创造一个必要的环境条件。

（一）财政支农资金配置效率的界定

财政支农资金配置效率是指财政支农资金在配置过程中，投入与产出的比例关系。它反映了财政支农资金在配置过程中的经济效益和社会效益。财政支农资金配置效率的高低，直接影响到新农村建设的进程和效果。因此，研究财政支农资金配置效率，对于提高财政支农资金的使用效益，促进新农村建设的健康发展具有重要意义。

（二）财政支农资金配置效率的影响因素

财政支农资金配置效率受到多种因素的影响，主要包括以下几个方面：

1. 财政支农资金的来源和用途。财政支农资金的来源是否稳定，用途是否明确，都会影响到资金配置效率。
2. 财政支农资金的分配机制。分配机制是否公平、透明，是否能够有效激励资金使用者的积极性，都会影响到资金配置效率。
3. 财政支农资金的使用主体。使用主体的素质、能力、责任心等都会影响到资金配置效率。
4. 财政支农资金的监管机制。监管机制是否健全，是否能够有效防止资金挪用、浪费等现象，都会影响到资金配置效率。

CONTENTS

>>>> 目录

第一章 我国新农村建设的背景与总体思路	1
第一节 2006 年新农村建设前我国农村的基本情况	1
一、1978—2001 年	1
二、2002—2005 年	7
第二节 我国新农村建设的总体思路	9
一、统筹城乡经济社会发展，扎实推进社会主义新农村建设	10
二、强化社会主义新农村建设的产业支撑	11
三、促进农民持续增收，夯实社会主义新农村建设的经济基础	13
四、加强农村基础设施建设，改善农村物质条件	14
五、加快发展农村社会事业，培养新型农民	16
六、全面深化农村改革，健全社会主义新农村建设的体制保障	17
七、加强农村民主政治建设，完善乡村治理机制	19
第二章 新农村建设以来我国支农资金的运行情况	21
第一节 新农村建设以来我国财政支农资金的运行情况	21
一、2006 年—2010 年	21
二、2011 年—2015 年	36
第二节 新农村建设以来我国金融支农资金的运行情况	48
一、2006 年—2010 年	48
二、2011 年—2015 年	57

第三节 新农村建设以来已取得的总体绩效	65
一、第一产业生产总值稳步增长,就业人数持续下降	65
二、农作物生产条件不断改善,主要农产品产量逐渐增加	67
三、农民人均纯收入逐年提高,消费支出同步上升	71
四、农村基础设施建设成效显著,社会事业进展顺利	73
五、农业科技发展成果累累,生态环境明显向好	76
第三章 新农村建设资金配置效率的实证分析与存在的问题	80
第一节 新农村建设资金配置效率的实证分析	80
一、我国新农村建设资金配置效率分析的文献回顾与方法选择	80
二、我国新农村建设资金配置效率的实证分析	83
第二节 新农村建设资金配置中存在的问题	87
一、新农村建设中存在的问题及原因	87
二、新农村建设中问题的负面表现	97
第四章 其他国家支农资金管理政策及经验借鉴	112
第一节 欧洲相关国家农业资金管理政策	112
一、欧盟的共同农业资金管理政策	112
二、法国农业发展的资金管理政策	115
三、意大利农业发展的资金管理政策	118
四、德国农业发展的资金管理政策	123
五、西班牙农业发展的资金管理政策	127
第二节 亚洲相关国家农业资金管理政策	131
一、日本农业发展的资金管理政策	131
二、韩国农业机械化发展的资金管理政策	133
三、印度农业发展的资金管理政策	135

第三节 北美洲相关国家农业资金管理政策	137
一、美国农业发展的资金管理政策	137
二、加拿大农业发展的资金管理政策	139
三、墨西哥农业发展的资金管理政策	143
第四节 其他国家支农资金政策对我国的启示与借鉴	144
一、重视对农村经济组织的培育和扶持	144
二、重视农业机械化水平的提高	145
三、重视农业科技成果的研发与转化	147
四、重视农村金融体系的完善	149
 第五章 提高新农村建设资金配置效率的对策建议	152
第一节 完善新农村建设财政资金的整合机制	152
一、加强整合财政支农资金的组织领导	152
二、加强财政支农资金的全口径预算管理	154
三、建立规范的政府财政支农资金管理制度	155
第二节 加强专业合作社与新农村培训建设	158
一、加大农民专业合作社的扶持力度	158
二、抓好新农村建设培训工作	161
第三节 优化支农补贴措施, 改善政策效果	163
一、及时调整粮食农资良种的补贴对象, 优化补贴过程	163
二、完善农机购置补贴方案, 提升农业机械化水平	167
第四节 注重特色农业与农村生态保护	171
一、注重不同地区特色农业的发展	171
二、加强农村生态建设, 创造宜居的生存环境	174
第五节 健全金融支农体系, 多渠道拓展资金来源	177
一、给新型农村金融机构创造更好的经营环境	177
二、建立农村金融政策扶持的长效机制	179

三、优化我国农村金融服务网络布局	179
第六节 推动农村产业升级，完善乡村治理机制	180
一、加大小城镇建设的投入力度	181
二、推动乡镇企业的发展	184
三、通过民主管理促进乡村治理机制的完善	186
主要参考文献	189

第一章 我国新农村建设的背景与总体思路

第一节 2006 年新农村建设前我国农村的基本情况

我国是一个农业大国。改革开放以来,农业和农村经济发生巨大的变化,取得了历史上前所未有的发展。粮食生产连上新台阶,农村居民生活整体上实现了由温饱向小康的历史跨越,农民用占全世界约 10% 的耕地解决了占全世界 21% 人口的吃饭问题。

一、1978—2001 年

1978 年底,中共十一届三中全会是农业和农村经济发展的历史性转折,在总结历史经验的基础上,做出了加快我国农业发展的决定。农民在实践中创造了以家庭经营为主要形式的联产承包责任制。至 1983 年底,全国已有 1.75 亿农户实行了“大包干”联产承包责任制,占全国农户总数的 94.5%。农业生产在经历 1980—1984 年超常规增长以后,1985—1988 年农业增长速度明显趋缓,农村经济结构及农产品流通体制成为农村经济快速发展的制约因素,在这一阶段重点进行了农产品流通体制改革,将农产品统购统销改为合同订购与市场收购的“双轨制”,除棉花等少数品种外,其他农产品价格全部放开,由市场调节供求。对农村产业结构进行调

整，鼓励乡镇企业发展，对其他农村非农产业和多种经营也实行鼓励政策，并对农村劳动力的流动放松了限制。

1989—1992 年是国民经济调整时期，农村改革着重围绕提高农业生产能力、加强农业基础地位来进行。首先是在粮食购销体制改革的基础上，大幅度提高粮食销价，1991—1992 年提价幅度达 140%，基本上使粮食购销同价。其次是大力发育农产品市场，从 1990 年国家在郑州建立小麦批发市场开始，先后在全国建立了 9 个区域性批发市场和一大批综合和专业的批发市场，从而使绝大部分农产品由市场调节代替了计划调节，农产品市场体系初步建立。农业和农村经济从此步入以市场为导向发展的新时期。1993 年以来，在农村经济体制改革方面，主要以完善农村社会主义市场经济体制和促进农村稳定为核心，给农村各项经济制度以法律确认，先后颁布《农业法》《农业技术推广法》《乡镇企业法》《种子法》等法律，以及一系列涉及农村经济发展、农民负担、农村文教卫生的法规和条例。在农村经济制度建设方面，主要进行土地承包延期工作，将土地的二次承包期延长 30 年，新一轮土地承包关系确立；进一步深化和完善粮棉流通体制改革，并相继出台了一系列粮棉流通体制改革政策；国家实施“八七扶贫攻坚计划”。

1998 年 10 月，中共十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，认真总结了 20 年来农村改革的基本经验，对农业和农村经济跨世纪发展的目标和方针做了全面的阐述，为新世纪的农村改革与发展提出了行动纲领。从 1978 年以来，中国农村进行了一系列的重大改革，其中有两个方面的改革是最为重要的：一是实行家庭联产承包责任制，使生产关系适应生产力发展的需要；二是突破了社会主义市场经济的理论束缚，将市场机制逐步引入到农业和农村经济，从而建立起符合实际的农村社会主义市场经济体系。农村改革促进了农村经济快速发展，加强了农业作为国民经济基础的地位，为国民经济持续稳定发展做出重要贡献。这一阶段，农业生产在制度与技术创新中稳定增长，取得了以下主要成就：

(1) 农业生产稳定增长, 主要农产品供求实现了总量平衡、丰年有余。2001 年农业增加值达 14610 亿元, 比 1978 年实际增长 1.85 倍, 比 1989 年实际增长 60.4%。粮食产量于 1996 年突破 5 亿吨大关, 提前实现“九五”计划确定的目标, 1996—1999 年连年丰收, 4 年间年平均产量超过 5 亿吨, 实现了粮食供应由短缺向总量平衡、丰年有余的历史性转变。2001 年, 尽管受严重旱灾和结构调整因素的不利影响, 粮食产量仍达到了 46218 万吨, 比 1989 年增长 13.4%。棉花生产在适应纺织工业结构调整的同时, 受到出口及库存变化的影响, 年际间产量波动较大, 但供需仍然达到了总量平衡有余; 油料产量稳步增长, 2001 年产量达到 2865 万吨, 比 1989 年增长 1.21 倍, 年均增长 6.8%; 肉类总产量 2001 年达 6334 万吨, 比 1989 年增长 1.41 倍, 年均增长 7.6%; 渔业快速发展, 2001 年水产品产量已达 4381 万吨, 比 1989 年增长 2.8 倍, 年均增长 11.8%。2001 年, 我国肉、蛋、奶、水产品的人均占有量分别达到 49.8 公斤、18.3 公斤、8.1 公斤和 34.4 公斤, 分别比 1989 年增长 1.12 倍、1.86 倍、1.38 倍和 2.44 倍。

(2) 农业生产结构调整给农业增添活力和后劲。20 世纪 80 年代, 中国农村经济结构进行了一次根本性的调整, 即改变以粮食为纲的方针, 贯彻决不放松粮食生产、积极发展多种经营的精神, 实行农林牧副渔全面发展。这次结构调整, 使农村经济发生了很大的变化, 农业比重不断减小, 畜牧业、渔业所占比重不断上升。2001 年, 农业、林业、牧业、渔业在农业总产值中的比重分别为 55.2%、3.6%、30.4%、10.8%, 与 1989 年相比, 农业所占比重下降了 7.6 个百分点, 牧业、渔业则分别上升了 2.8 和 5.5 个百分点。从各业内部看, 种植业中大宗农作物调整力度较大, 优质农产品发展迅速, 2001 年, 我国优质专用小麦面积占小麦总面积已达 25%, 优质水稻面积约占水稻总面积的 50% 以上, 优质油菜面积占油菜总面积的比重超过 57%, 优质专用玉米、水果“高接换种”、无公害蔬菜等农产品开发进程加快。全国已初步形成东北的大豆、玉米带, 黄淮海地区花生带、小麦带, 长江流域油菜带, 新疆棉花产业带。据统计, 2001 年位

于黄淮海地区的河北、安徽、山东、河南四省小麦种植面积占全国小麦面积的比重约 52%，小麦产量占全国的 62%；畜牧业生产由偏重数量增长向数量和质量并重的方向转变，畜产品结构逐步优化。猪肉在肉类产量中的比重由 1989 年的 80.8% 下降到 2001 年 66.1%，牛、羊肉的比重分别由 1989 年的 4.1%、3.7% 上升到 2000 年的 8.7% 和 4.6%，草食性家禽和家畜的比重不断增加；渔业结构调整的重点是增加名特优新水产品的养殖面积和产量。从保护和利用资源的角度出发，适时捕捞，进行伏季休渔。与 1989 年相比，2001 年水产品总产量中，养殖产量比重提高 12.3 个百分点；为保护生态环境，保持农业的可持续发展，国家启动了天然林资源保护工程，并开始实施中西部地区的退耕还林（草）战略性结构调整。2001 年完成造林面积 495 万公顷，其中，重点生态工程造林 331.4 万公顷。

（3）农村非农产业快速发展，工业化、城镇化步伐加快。农村改革以来，以乡镇企业为主体的农村非农产业异军突起，1987 年，乡镇企业总产值首次超过农业总产值，成为农村经济的重要支柱。1989—1991 年国民经济调整时期，乡镇企业发展速度出现徘徊。1992 年邓小平同志南方讲话后，国家出台一系列支持和鼓励乡镇企业发展的政策措施，乡镇企业再度出现高速增长。1997 年亚洲金融危机发生后，乡镇企业发展所面临的宏观环境日益严峻，通过加快体制创新，依靠科技进步，乡镇企业逐步实现由粗放型增长方式向集约化增长方式转变，继续保持了持续稳定发展的好势头。据农业部乡镇企业局统计，2001 年乡镇企业增加值达到 29356 亿元，比改革之初的 1978 年增长近 140 倍，比 1989 年增长 13.1 倍。1989—2001 年年均增长 24.7%，占到国内生产总值净增部分的 34.5%。农村非农产业的发展，一方面优化了农村就业结构、增加了农民收入，另一方面推进了国家工业化、城市化进程。2001 年，农村劳动力就业结构中，农业（农林牧渔业）所占的比重为 67.3%，非农产业所占比重为 32.7%，非农产业所占比重比 1989 年上升了 11.9 个百分点。农民从事非农产业所得到的纯收入由 1989 年的 142.4 元提高到 2001 年的 1066.4 元，增长 6.4 倍。农民人均非农产业纯收入占农民人均纯收入的比重由 1989 年的 23.7% 提高到

2001 年的 44.7%。乡镇企业与小城镇互为依托、互相促进,共同发展,开创了中国特色的城镇化道路,我国城镇化水平由 1989 年的 26.2% 提高到 2001 年的 37.7%。

(4) 农业生产条件和农村基础设施得到改善。为提高农业综合生产力,国家逐年加大对农业投资的力度。1999 年,国家财政对农业的支出达到 1085.8 亿元,比 1978 年增长 6.2 倍,比 1989 年增长 3.1 倍。在努力增加财政农业支出的同时,通过社会筹资、资本市场融资、吸引外资等形式多渠道增加农业投资。1999 年中央在新增的 1000 亿元财政国债中,有 375 亿元用于改善农业生产条件和水利设施、保护天然林、治理生态环境、节水灌溉工程等。农业生产条件明显改善,农田排灌能力大大提高,2001 年农田有效灌溉面积达 5425 万公顷,其中机电排灌面积 3621 万公顷。与此同时,大力实施农业综合开发,改造中低产田;有计划、有步骤地建设重要农产品商品生产基地,已建成商品粮基地县 1000 个左右,优质棉基地县 200 多个,以及“双低”油菜籽、糖料和“菜篮子”产品生产基地,在全国形成了稳定的农产品商品供应体系;种子工程、动植物保护体系、农业防灾减灾体系建设取得明显进展,重点地区天然林资源保护工程、十大防护林体系建设工程全面展开。这些都极大地增强了农业抗御自然灾害的能力,改善了农业生产条件和生态环境,促进了农业生产的稳定增长。为启动内需,政府加大了农村基础设施建设的力度,鼓励集体和个人投资。2001 年,农村集体和农民个人固定资产投资达到 7212.3 亿元,比 1989 年增长 4.7 倍,年均增长 15.5%。农村基础设施得到极大改善。2001 年,在全国的行政村中,自来水受益村所占比重达到 47%;全国农村有 95% 以上的行政村通了公路;87% 的行政村通了电话,农村电话用户 2001 年达 6843.1 万户;95% 以上的行政村通了电。农村交通、通讯、水电等公共事业的发展,改善了农村生产、生活条件,方便了城乡经济、文化交流,为农村经济的持续稳定发展奠定了坚实的基础。

(5) 农民收入持续增长,生活质量不断改善。改革开放以来,中国农民收入总体上呈现出持续增长的态势,从而实现农村居民整体生活水平由

基本生存型向温饱生活过渡及温饱向小康生活的跨越。2001年,农村居民人均纯收入2366.4元,比1989年增长2.9倍;扣除价格因素,年均增长4.3%。随着农村就业结构的变化,收入增长呈现多元化:一是家庭经营收入比重稳中趋降,在2001年农村居民人均纯收入中,家庭经营纯收入比重为61.7%,比1989年下降了10.5个百分点。二是农村居民工资性报酬收入成为农村居民收入增长的重要来源,2001年农村居民人均工资性收入占全年纯收入的比重为32.6%,比1989年上升了9.9个百分点。三是农村居民市场意识增强,农产品商品率提高,现金收入增长较快。2001年农村居民人均现金纯收入由1989年的426元提高到2001年的1748元,增长3.1倍。收入的不断增长为农村居民生活改善提供了坚实的基础。1989—2001年农村居民人均生活消费支出由535.4元提高到1741.1元,增长了2.3倍;扣除价格因素,年均增长4.1%。随着农村居民整体生活水平由温饱向小康过渡,居民消费结构不断升级。2001年农村居民消费的食品、衣着、居住、家庭设备用品的支出水平分别达到830.7元、98.7元、279.1元和77元,比1989年分别增长了1.8倍、1.2倍、1.7倍和1.4倍;而医疗保健、交通通讯、文教娱乐方面的消费水平提高更快,分别达到96.6元、110元、192.6元,比1989年分别增长了4.9倍、11.9倍和5.3倍。基本生存资料需求收入弹性已逐渐缩小,享受和发展资料的需求收入弹性逐渐增大。恩格尔系数(食品消费占生活消费的比重)由1989年的54.8%下降到2001年的47.7%,下降了7.1个百分点,成为农村居民总体生活消费由温饱区间迈入小康门槛的重要标志。医疗保健支出在农村居民生活消费中的比重12年间提高了2.4个百分点,交通通讯支出提高了4.7个百分点,文教娱乐支出提高了5.4个百分点。全国农村居民生活消费现金支出额由1989年的378.5元提高到2001年的1364.1元,增长了2.6倍,现金消费占总消费的比重由1989年的70.7%提高到2001年的78.4%,提高了7.7个百分点。伴随着农村居民消费结构的升级,农村居民消费档次提高,消费质量明显改善。食品消费中,肉、蛋、奶、鱼、水果等消费量增多,膳食结构向营养、科学型发展。1989年在农民每日摄取

的热量中,来源于粮食的热量占 82.6%,2001 年这一比重下降为 69.1%,下降了 13.5 个百分点。1989—2001 年,农村居民家庭年末人均住房面积由 17.21 平方米增加到 25.73 平方米,增加 2.52 平方米,增长 48.4%。其中:砖木结构住房 13.8 平方米,比 1989 年增加了 4.5 平方米,增长 48.4%;楼房面积 6.9 平方米,比 1989 年增加了 6 平方米,增长 6.5 倍。彩色电视机、电冰箱、摩托车等需求弹性系数较大的耐用消费品年末拥有量成倍增长。2001 年末农民平均每百户彩色电视机拥有量 54.4 台,比 1989 年增长 14 倍;电冰箱 13.6 台,同比增长 14 倍;摩托车 24.7 台,增长 25 倍;洗衣机 29.9 台,同比增长 2.7 倍。近年来,电话、移动电话、空调、电脑等也进入了农民家庭。2001 年,农民每百户拥有电话机 34.1 部、移动电话 8.1 部、空调 1.7 台、组合音响 8.7 台。

二、2002—2005 年

2002—2005 年,我国农村、农业与农民生活在稳步发展的同时,也出现了一些持续性的问题。2002 年,全国粮食种植面积 10399 万公顷,棉花种植面积 418 万公顷,分别比上年减少 209 万公顷和 63 万公顷。粮食产量 45711 万吨,比上年仅增长 1%。棉花产量 492 万吨,比上年下降 7.5%。油料产量 2900 万吨,比上年低速增长 1.2%。到 2003 年,全国粮食播种面积减到 15 亿亩以下,降到了新中国成立以来最低水平。粮食种植面积 9941 万公顷,比上年减少 448 万公顷;粮食总产量 43067 万吨,比上年减产 2639 万吨,下降 5.8%,降到了近 14 年来的最低水平。当年尽管蔬菜、水果在调整品种、优化品质的基础上比上年分别增长 18.7%、33.8%,但粮食、棉花、油料、糖料等大宗农产品却明显减产。同年由于国际市场和国内需求的变化,我国农产品进出口总额、出口额和进口额均创历史新高。当年我国农产品进出口总额达到 403.6 亿美元,创历史新纪录,比上年增长 31.9%,是自 1995 年以来农产品进出口增长最快的年份;农产品出口额 214.3 亿美元,比上年增长 18.1%;农产品进口额 189.3 亿美元,

比上年增长 52.1%；农产品进出口贸易顺差为 25 亿美元，同比下降 56.1%，是自 1990 年以来我国农产品对外贸易顺差较少的年份。当年粮食出口 2200.4 万吨，其中净出口 1615.9 万吨，是我国历史上粮食出口最多的年份。此外，由于国内消费需求的增长，食用植物油进口数量明显增长。农民增收缓慢，城乡人均收入差距扩大。2004 年 2 月 8 日，《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策意见》（以下简称《意见》）作为 2004 年中央“一号文件”正式公布，《意见》对当前和今后一个时期做好农民增收工作提出了总体部署：要求各级党委和政府牢固树立科学发展观，统筹城乡经济社会发展，坚持“多予、少取、放活”的方针，调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业支持保护，力争实现农民收入较快增长，尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。当年农业生产出现重要转机，根据国家统计局的数字，2004 年，全国粮食播种面积达到 10161 万公顷，比上年增加 220 万公顷，扭转了连续 5 年下降的局面。粮食总产量 46947 万吨，比上年增加 3877 万吨，同比增长 9.0%，扭转了 1999 年以来连续 5 年下降的局面；粮食单产 308 公斤/亩，比上年增长 6.6%。粮食单产和当年粮食增产量均创历史最高水平。棉花种植面积 569 万公顷，增加 58 万公顷，棉花产量 632 万吨，增产 30.1%。油料种植面积 1452 万公顷，减少 47 万公顷，油料产量 3057 万吨，增产 8.8%。糖料种植面积 157 万公顷，减少 9 万公顷；蔬菜种植面积 1767 万公顷，减少 29 万公顷。当年农产品进出口贸易总额为 514.2 亿美元，同比增长 27.4%。其中，出口额为 233.9 亿美元，同比增长 9.2%；进口额为 280.3 亿美元，同比增长 48.1%。农产品进出口额在继续保持双增长的同时，进口增幅大大超过出口增幅，农产品贸易由上年顺差 25.0 亿美元转变为逆差 46.4 亿美元。从海关数据来看，主要是由于粮食出口大幅度下降，食用植物油、食用油料、棉花、食糖、畜产品的贸易逆差都有不同程度的扩大。2004 年，农村税费改革给农民带来了“真金白银”的实惠。通过免征农业税和降低农业税税率，全国农民共减轻农业税负担约 302 亿元，农民人均税费下降 30 元，降幅达 44.3%。税费负担