

主 编 张全有
副主编 李兴平 姚建武



强农惠农富农 政策问答

QIANGNONGHUINONGFURONG
ZHENGCEWENDA



甘肃民族出版社

强农惠农富农政策问答

主 编 张全有

副主编 李兴平 姚建武

甘肃民族出版社

图书在版编目（CIP）数据

强农惠农富农政策问答 / 张全有主编. — 兰州：
甘肃民族出版社，2012.8
ISBN 978-7-5421-2188-2

I. ①强… II. ①张… III. ①农业政策—中国—问题
解答 IV. ①F320-44

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第211027号

书 名：强农惠农富农政策问答
作 者：张全有 主编
责任编辑：何晓霞
封面设计：蔡志文
出 版：甘肃民族出版社（730030 兰州市读者大道568号）
发 行：甘肃民族出版社发行部（730030 兰州市读者大道568号）
印 刷：甘肃新新包装彩印有限公司
开 本：787毫米×1092毫米 1/16 印张：22.5
字 数：400千
版 次：2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷
印 数：1~5 000
书 号：ISBN 978-7-5421-2188-2
定 价：55.00元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象，可直接与本社联系调换。
邮编：730030 地址：兰州市读者大道568号 网址：<http://www.gansumz.com>
投稿邮箱：liuxintian@yahoo.com.cn
发行部：葛惠 联系电话：0931-8773271（传真）E-mail：gsmzgehui3271@tom.com

版权所有 翻印必究

《强农惠农富农政策问答》编委会

编写指导：马虎成

总 编 审：郑红伟

主 编：张全有

副 主 编：李兴平 姚建武

编 委：(以姓氏笔画为序)：

王成文 王国仓 史书昌 祁永和 祁雪峰

刘志杰 刘倡清 许树德 李兴华 李兆权

李安华 李金霞 汪 东 苏存富 何乃久

宋军兵 陈学俭 杨永吉 顾兴泉 陶学平

谢占武 董 勇 满涌泉

执行编辑：李如冰 田 虎

编 辑：赵喜卓 李鸿连 李如冰 田 虎 姜吉明

李爱宗 陈鹏鸣 王江顺 张 祥 郭有粮

毛国平 张 鹏 杜慈海 周旭东 成作斌

韩喜乾

一部值得一读的普及性读物

中共甘肃省委副书记 欧阳坚

农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。农业、农村、农民问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题,重视“三农”问题是我们党的一贯战略思想。

新世纪以来,特别是党的十六大以来,党中央、国务院以科学发展观统领经济社会发展全局,着眼于统筹城乡发展,坚持“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的基本方针,相继制定出台和实施了一系列强农惠农富农政策。这些政策的贯彻实施,极大地调动了农民群众的积极性,有力地促进了农业增效、农民增收和农村发展,使广大农民真正享受到了改革开放的成果和支农惠农政策带来的实惠,进一步巩固和发展了“三农”工作的良好局面。

做好学习宣传工作,是贯彻落实党的强农惠农富农政策的重要前提。张全有同志主编的《强农惠农富农政策问答》,以党政干部、涉农单位管理人员和农村基层干部群众为阅读对象,采取问答的形式,系统梳理和解读了近十年来中央及国家部委有关“三农”方面的政策文件,具有较强的实用性,是一部值得一读的普及性读物。在全省上下广泛开展“联村联户、为农富农”行动之际,出版这本书,对于广大干部学习宣讲和贯彻落实党的各项强农惠农富农政策,提高广大农民群众对党的政策的知晓率,确保各项强农惠农富农政策落到实处都具有重要的现实意义。

我们相信,党的强农惠农富农政策的深入贯彻落实,必将为“三农”工作注入强大活力。繁荣富裕、幸福和谐的社会主义新农村正在召唤我们,我们必须为这一美好前景的早日到来而共同奋斗!

一本系统介绍国家农村政策的好书

中国社会科学院农村发展研究所宏观室主任 党国英

中国改革的主线之一是农村改革。历数改革文献的发布,农村改革领域的文献恐怕为数量之最。系统梳理农村政策要点,简明扼要地点出广大农民和农村基层干部所关心的政策主张,对于普及政策知识,更好地贯彻政策,无疑有重要价值。多年来,满足这方面需要的图书出版甚少,而能够兼顾系统性和通俗性要求的图书几近空白。定西市委政研室张全有同志主编的《强农惠农富农政策问答》填补了这类图书出版的一个空白。笔者作为农村政策研究的学者,为书的出版而高兴,并向张全有同志表示祝贺。

张全有同志几年前就有想法,要编写出一本方便培训农村干部的教材。经过几年的文献搜集整理,他写出了一个初稿;又数易其稿,终于完成了目前这样一个比较成熟的文本。张全有同志长期从事农村调研工作,对农村政策相当熟悉,并且对农村第一线的问题也有自己的思考。对很多现实问题的判断,他有自己的优势,有的判断对我们这样的专业学者也有启发。笔者和他有一些交流,有把握向读者说这番话。

笔者应允作者就农村政策谈一些看法,给对读者阅读本书提供一些背景信息。

近些年来,研究领域对农村政策有一定争论。笔者以为,30余年的农村改革成绩应充分肯定。在中国这样一个大国,要找出几个例子,说

现在农民的日子过得还比不上 30 年前,实在不是难事。但稍有理性的人不会赞成这种一叶障目、不见泰山的认识问题的方法。

曾有一句话叫做“农民真苦,农村真穷,农业真危险”,相对地讲,几年前这个话不错。但更需要肯定的是,农民再苦也苦不过 30 年前,农村再穷也穷不过 30 年前,农业真危险也不至于像 30 年前那样凋敝。

还有一句话,说农村改革前 30 年是“分”,以后是“合”。这个话我以为也容易让人误解:是不是过去改革搞错了? 30 年前,中央决定农村土地实行家庭承包制,开始“分地”,完全是正确的。现在要深化农村土地制度改革,也不是说过去搞错了,而是说要在更大程度上保障农民的土地使用权;或者说,是要在过去改革的基础上更上一个台阶。如果是要“合”,也是通过农民的专业合作社,在农业服务领域和流通领域实行合作,在种植生产方面还是要搞农户家庭经营。

30 年农村发展的成绩应该充分肯定。农村家庭承包经营制果真大大解放了农业生产力。从 1978 年到 1984 年,粮食平均每年增产达到 4.8%,总产量增长和前 15 年比较起来翻了一番,农业生产水平上了一个新台阶,真正解决了中国人吃饭问题。农民生活水平也迅速提高,从 1987 年到 1990 年,农民人均消费水平增长速度达到 5.6%,超出城市水平 1.1 个百分点。

好政策让农民高兴,让粮食增产,让农村面貌加快了改变步伐。近几年,我国农民收入增长率持续保持了 7%左右,粮食产量又超过了 1 万亿斤,农村基础设施建设水平上了新台阶。30 年的改革开放解决了中国人的吃饭问题,还大大丰富了中国人的生活,的确是一个奇迹。发展的奇迹也表现于农业,但如果细致分析,农业发展的奇迹实际上有前后两个阶段。

上世纪 80 年代初到 90 年代中期,中国农业获得了很快发展,其中有几年农民收入增长的速度甚至快于城市居民。但这个时期的土地投入、劳动投入和资本投入是增长的,相应地农业产出也在增长。产出增长比要素增长快,就是“奇迹”。

上世纪 90 年代中期以后,我国农业领域资本投入在增长,但劳动投入和土地投入实际在下降。1996 年之后,耕地出现净减少;2000 年以后,农村劳动力也在稳定减少,减少的速率大约在 1.6%左右,但这个时期的农业 GDP 却在稳定增长,1996 年之后农业 GDP 平均增长约 8%。这种变化也是一个奇迹,且比第一个奇迹更重要,因为这个奇迹是在两种要素投入减少的情况下发生的。我们还可以估计农民生产性固定资产投资的贡献。笔者用不充分的资料做了一个估算,1996 年以后,资本农业对 GDP 增长的贡献率是 5%左右,低于农业 GDP 的增长率。这就说,第二个奇迹不能用资本的增长得到完全解释。

为什么会发生第二个奇迹?一可以归结为技术进步,二可以归结为分工水平的提高。而这两个因素可以进一步归结为市场化改革的进步,因为农业技术和农产品流通服务的市场化提高了效率,促进了分工。中国农业战线上活跃着人数达上千万的农业技术和流通服务大军,这是中国农业保持活力的关键所在。

当然,改革决策者自己并不直接创造财富。财富的直接创造者是科研、生产与服务第一线的管理者和劳动者。有袁隆平那样的农业科技人员可能每天工作十几小时,殚精竭虑于自己的事业;有进城务工农民辛苦劳作,他们卑微的愿望不过是要求按时发放工资;还有田间劳动的农民,他们尽管也计较种地的得失,但只要春天下种,他们会不遗余力谋求秋天的收获。一位川西地震灾区的农民,地震发生的第二天不是找政府

要救济,也不是收拾自家倒塌的房屋,而是上山给果树整理枝叶。这是灾区干部给我讲的故事。

但是,在社会发展中只看到劳动的作用,是一种朴素的浪漫主义。过去,还是那些劳动者,为什么经济发展总陷于停滞?归根结底还是制度问题。制度就像一架机车的技术平台,通过改革使这个平台能够有效地分配和利用机车动力,使机车保持前冲的活力。

中国农业的发展影响着整个中国经济的发展;中国农村社会的安定牵涉着中国全社会的安定,中国农民的权利保障也是每一个中国人在世界民族之林中的尊严和地位的反映。中国近30年经济发展的经验可以从多方面概括,其中这样一条会成为人们的共识:中国的改革与发展,成也农村,败也农村。中国市场供应充足,物价稳定,出口竞争力强劲,经济增长率长期位居世界前列,与农村改革先走一步并获得很大成功有密切关系。

国农村改革模式有一个转变过程。从农村改革开始到2003年前后,改革中以“减弱控制”为主要特征;2004年以后,农村改革以调整国民收入分配结构、扩大农村公共品供应为主要特征。党的十七大以后,农村改革将进入统筹城乡发展、深化综合改革新阶段。本书所介绍的农村政策,有的是长期执行、不断完善的政策;有的则是阶段性的政策,执行一段以后就被取消。这一点读者是要注意的。

农村改革经验的核心,是调整国家、集团和农民之间利益关系。具体说,第一,农村改革必须打破来自国家权力对农民的高度控制,让农民依据市场关系自由地安排生产;第二,在改革的关键步骤上,中央政府的决断具有重要意义;第三,从改革目标的确立到最后实现,比之中央政府的率先行动,鼓励地方政府积极探索、推动制度创新,是改革成功的必要条

件。

农村发展的根本障碍,是我们从计划经济时代开始的对农民实行无理的和粗暴的控制,农民应该享有的公正权利得不到保障和尊重。发端于1978年的农村改革的重要任务是农民权利变革。主要包括:(1)农民的土地财产权。(2)农民平等公正的劳动就业权利。(3)民主选举权利。(4)自主经营权利。

2003年后形成以调整国民收入分配格局为主的综合改革模式。由此开始国家对农业和农村发展采取系统性的“反哺”措施。2007年,仅中央财政的广义支农投入就达到4000多亿元,2011年则突破了1万亿元。特别值得称道的是我国在2005年彻底取消了农业税,让亿万农民结束了上缴“皇粮国税”的历史。国家还陆续建立了多种农业补贴制度,目前,国家补贴农业生产和农民生活已经有10多项。

“减少控制”改革模式的主要操作者是中央政府。当“减少控制”达到一定程度后,政策的进一步实施会遇到阻力,阻力主要是三个方面的因素,分别是地方政府的消极态度、某些利益集团的反对和市场结构的缺陷。

“分配调整”改革模式受到的制约也是明显的。首先是国家财力的限制。其次是农村社会对“分配调整”改革模式的承接系统还未能很好发育。再次是实施“分配调整”改革模式不能不涉及农村社会保障事业的发展,但在目前条件下,还不能找到一条使得农村社会保障与城市社会保障相统一的办法,而统一问题不解决,“分配调整”改革模式就不能说获得了成功。这将是我们要长期面对的一个老大难问题。

与农村改革模式相对应,农村发展模式也有一个转变过程。1978—2003年,形成了为工业化和城市化提供物质基础的农村经济发展模式。

这一模式的主要表现是农业发展为工业化和城市化提供了充裕、丰富的食物和工业原料,为工业化和城市化提供相对廉价的要素资源,包括劳动力、土地,甚至资本。这种模式服务了国民经济大局。农村经济为国家的工业化和城市化做出了重要贡献。与此同时,这种模式忽视了农村经济的发展,尤其是中西部绝大部分地区的农村经济发展,导致“三农”问题日益严重。

2004年以后,形成以科学发展观为核心的农村综合发展新模式。这一模式的特征是:第一,以实现农民收入较快增长为农村经济发展首要目标。第二,农业发展要更为重视竞争力和效益的提高。第三,更加注重农村经济社会发展协调发展。第四,更为重视生态环境的保护和可持续发展。

中国农村的发展之所以获得很大成就,应该说得益于市场化、民主化、国际化的这些基本要素;如果说发展方面还有一些问题,也应该说对这些要素利用得还不够。

上面讲改革有突破,发展有成绩,并不是说天下太平了。事实上,社会各界都认为农村改革发展的问题还很突出。直到现在,人们还在使用“三农问题”这个由湖北省黄亚东先生在1992年提出的词语。所谓“三农”问题,不同时期应该有不同的内涵。在过去较长的时期内,农业增产、农民增收、农村稳定,是“三农”工作的目标。目前,笔者倾向于认为,农业是效率问题,农村是就业问题,农民是权利问题。其他问题均由这三方面派生而出。这三方面之间具有关联性。

农村就业不充分的问题不解决,农业效率没有办法提高,新农村也无以建成。我国耕地保有量的目标是18亿亩(一亩 $\approx$ 667平方米),而我国农户总数约2.4亿多户,平均每户耕作面积大约7亩地。在这些农户

中,约 20%的农户从事“设施农业”,生产畜产品、水果、蔬菜、花卉等农产品,他们因大体可以实现充分就业,可以获得较高的年工资收入和投资收益,其家庭总收入可以接近城市平均水平。其余 80%的农户主要从事粮食生产,来自农业的收入平均每户大约在 3000 元~5000 元。这些农民每年的有效工作日一般低于 2 个月,大大少于城市职工的有效工作日,所以他们只能是穷人,他们不仅不会有较高的私人生活水准,也没有能力承接较高水准的公共服务。由这样一些农户构成的居民点——村庄,只能是破败的村庄,而不可能是“社会主义新农村”。我们自然要不遗余力地推动农业技术进步和农业组织结构的调整,但我们不能指望 2.4 亿农户通过这种进步直接增加收入。摆脱这种困境的办法,我们想到的自然是农民的兼业,让农民从非农产业中增加收入。但现行的农民“兼业模式”导致巨大的资源浪费,不利于统筹城乡发展。

解决农民充分就业的问题,必须打通城乡管道,让农民在城乡地域自由选择职业,自由迁徙,城市的各种优势将大大吸引农村劳动力迁徙到城市。有了这个条件,中国农业的规模经营就会逐步发展,就可能避开日本走过的农业发展道路。显然,创造这样的条件需要解决农民的权利平等问题。

发展的突破口是实行积极的城市化政策。为此,重点要解决以下几个方面的问题。

一是深化社会管理体制改革,消除城乡二元结构,创建城乡统一的社会保障制度和户籍管理制度。户籍制度改革是要建立一种操作比较简单、不含有身份歧视、便于对人口进行规模控制的人口登记制度。农村社会保障制度已经有了基础,今后的任务是与城市社会保障制度接轨、统一,实现权利和管理的一体化。

二是改革劳动管理体制,调节劳资关系,增加城市就业机会。新出台的《劳动合同法》具有里程碑式的意义。我们坚决反对一些学者、专家唱衰《劳动合同法》的错误观点。

三是改革土地管理制度和土地产权制度,以“放开产权、管住规划”为核心建立土地管理的政策体系。中共十七届三中全会决议对这方面的改革已经有重要安排,我们期待落实决议的具体政策能尽快出台。

兹事体大,未可慢待。农村改革还须深化,农村政策还须调整,否则会有麻烦。西欧“大 16 世纪”后 100 年的农村问题主要是国家政策的失误。政府扩大了税收,农村地主则向普通佃户加收地租,并大肆掠夺公地,造成普通农民的破产和颠沛流离。王权政府把收到的税款主要用来加强王权的统治,增加军备,收买贵族。这样,城市发达了,城市的市场扩大了,城市经济部门的收益超过了农村投资的收益,引起农村资金向城市流动,使农村发展走向停滞。我们要汲取世界历史的教训,城市化步伐越是加快,就越要重视城乡协调发展。

笔者相信,《强农惠农富农政策问答》这本书的出版对于张全有先生来说,也只是农村政策研究、宣传的一个阶段性成果。农村政策还会不断变化,对政策的研究梳理也还要与时俱进,这本书也应不断修订再版。

2012 年 2 月于北京

目 录

第一部分 综合类

1. 20 世纪 80 年代中央以“三农”为主题发布了哪五个“一号文件”？
2. 21 世纪以来中央以“三农”为主题发布了哪九个“一号文件”？
3. 什么是“三农”问题？
4. 我国农业税的始末如何？
5. 什么是“三提五统”和“两工”？
6. 什么是新时期减轻农民负担工作的总体要求？
7. 什么是减轻农民负担的五项制度？
8. 农民利用集体土地新建、翻建自用住房是否要交费？
9. 修乡村公路向村民收费是否合理？
10. “十一五”期间减轻农民负担的主要成效有哪些？
11. “十二五”时期减轻农民负担的新变化是什么？
12. 20 世纪 90 年代后期我国农业农村经济发展出现哪两个大变化？
13. 什么是“三农”工作的两个趋向？
14. 什么是“三农”政策体系的“三大指向”？
15. 什么是建设社会主义新农村“二十字”方针？
16. 什么是建设社会主义新农村的“三大战略”和“九大行动”？
17. 什么是新型农民？
18. 什么是培养新型农民的“三大举措”？
19. 什么是新生代农民工？
20. 什么是统筹城乡发展？
21. 什么是实现城乡一体化思路？
22. 什么是“三化同步”发展？

23. 什么是“三农”投入上的“三个持续加大”?
24. 什么是国家强农惠农富农资金?
25. 发放强农惠农富农资金所遵循的四个原则是什么?
26. 如何确保强农惠农富农资金的发放?
27. 怎么正确运行“一册明一折统”发放管理工作?
28. 什么是户籍改革中的户籍迁移分类政策?
29. 什么是社会主义新农村村庄规划内容?
30. 什么是农村环境治理?
31. 什么是农民收入结构?
32. 什么是县域经济?

第二部分 农业类

33. 什么是现代农业?
34. 发展现代农业的八大任务是什么?
35. 《全国现代农业发展规划》是如何编制的?
36. 《全国现代农业发展规划》的指导思想、基本原则、发展目标是什么?
37. 创建国家现代农业示范区的主要政策是什么?
38. 什么是设施农业?
39. 什么是特色农业?
40. 什么是休闲农业?
41. 发展休闲农业的指导思想是什么?
42. “十二五”期间我国发展休闲农业的目的和主要任务是什么?
43. 发展休闲农业实施的六大重点工程和保障措施是什么?
44. 什么是全国休闲农业服务信息“进城入户”工程?
45. 什么是乡村旅游?
46. 什么是生态农业?
47. 我国建设生态农业的政策演变情况如何?
48. 什么是创意农业?
49. 什么是旱作农业?
50. 我国发展旱作农业的主要经验有哪些?

51. 什么是新时期全国旱作节水农业发展建设规划?
52. 什么是循环经济?
53. 什么是循环农业?
54. 我国发展循环农业的基本政策是什么?
55. 什么是中药材 GAP?
56. 什么是 GMP?
57. 什么是 GSP?
58. 什么是植物保护工程?
59. 支持农业产业化主要政策有哪些?
60. 什么是农业产业化龙头企业?
61. 农业产业化国家重点龙头企业认定标准是什么?
62. 什么是农村“六小工程”?
63. 什么是农业“七大体系”建设?
64. 支持基层农技推广体系的主要政策是什么?
65. 什么是“农业科技促进年”活动?
66. 什么是“百乡万户调查”活动?
67. 什么是实施基层农技特岗计划?
68. 什么是农技特岗管理机制?
69. 怎样支持特岗农技人员有效开展农业技术推广服务工作?
70. 我国何时开展基层农技推广体系改革与示范县建设?
71. 如何认识农业科技入户示范工程?
72. 农业科技入户示范工程的主要内容是什么?
73. 强化农业科技入户工作的保障措施是什么?
74. 新型农民科技培训的目标是什么?
75. 什么是新型农民科技培训工程?
76. 新型农民科技培训的重点内容是什么?
77. 保障新型农民科技培训工作顺利开展的政策主要有哪些?
78. 什么是新型农民教育培训“三进村”行动?
79. 什么是新型农业社会化服务体系?
80. 新型农业社会化服务体系的主要内容是什么?
81. 农村实用人才的基本标准是什么?
82. 什么是 2012 年现代农业人才支撑计划?