

农村政策法规 调查与研究(2004)

农业部产业政策与法规司

 中国农业出版社

农村政策法规 调查与研究 (2004)

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. 2004/农业部产业政策与
法规司编. —北京: 中国农业出版社, 2005. 5

ISBN 7-109-09765-X

I. 农... II. 农... III. ①农业政策-研究-中国-
2004②农业法-研究-中国-2004 IV. ①F320②D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 038225 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

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 16.125

字数: 382 千字 印数: 1 ~ 2 000 册

定价: 38.00 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

编 委 陈良彪 黄延信 王忠海
王乐君 刘德萍 杨春华

出 版 说 明

2004 年是我国农业和农村经济发展中极不平凡的一年。这一年，中央在时隔 18 年之后，再次以“三农”工作为主题下发一号文件，充分表明了中央对“三农”工作的高度重视；这一年，中央加大了对农业的扶持力度，出台了一系列更直接、更有力、更有效的政策措施；这一年，农业和农村发展出现了多年少有的好形势，农业在宏观调控中得到加强，粮食生产出现重要转机，农民收入实现较快增长，农村改革迈出重大步伐，农村社会事业取得新的进展。

面对新形势，农业部产业政策与法规司按照中央农村工作会议和全国农业工作会议的部署，围绕农民增收、建立粮食生产稳定发展长效机制、统筹城乡经济社会发展、加快农村劳动力转移、金融支农与农业法制建设等重点问题，组织全司力量并带动有关省（自治区、直辖市）农业厅政法处进行了深入的调查研究，形成了一批调研成果。现将调研报告汇编成册，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

2005 年 4 月

目 录

中国农村改革的基本情况	陈晓华等 (1)
以邓小平理论为指导 巩固和完善农村双层 经营体制	陈晓华 (15)

促进农民增收

两万户农民收入调查和形势分析	农业部产业政策与法规司等 (25)
坚持“多予、少取、放活”方针 在增加 农民收入上狠下功夫	陈晓华等 (33)
粮食发展、劳动力转移与农民收入增长 ——湖南、湖北的调查与分析	张红宇等 (42)
城乡统筹是确保农民增收的长效机制 ——浙江省的调查与启示	张红宇 (61)
落实科学发展观与促进农民增收	李娜 (76)
优化农民增收外部环境的思考	邱章泉 (87)
关于稳定农民增收政策 建立农民增收长效机制 情况的调查	湖北省农业厅产业政策与法规处 (95)
河北涉县旱作高效生态农业调查	
.....	河北省农业厅产业政策与法规处 (103)
关于湖南农业防灾减灾情况的调查	

..... 湖南省农业厅 (111)

粮食增产与流通体制改革

- 建立粮食生产稳定发展长效机制专题研究报告
 陈晓华等 (127)
- 关于“三补一减”政策落实情况的调研报告
 陈晓华等 (162)
- 主产区和种粮农民积极性稳定增长机制研究
 张红宇等 (180)
- 粮食平衡区如何处理稳粮与增收的关系
 ——甘肃省的调查与思考 张红宇等 (204)
- 黑龙江基层干部群众对“一免两补”政策
 的反映 李生等 (219)
- 吉林省玉米生产和流通情况调查报告 王忠海等 (223)
- 河南省粮食生产政策落实情况的调查
 河南省农业厅综合与政策法规处 (229)
- 浙江省专业种粮大户的调查 傅志国等 (239)

统筹城乡经济社会发展

- 树立科学发展观 统筹城乡发展 陈晓华 (253)
- 城乡居民收入差距的平抑机制：工业化中期阶段的
 经济增长与政府行为选择 张红宇 (270)
- 关于农村社会保障情况的调查 黄延信等 (302)
- 用科学发展观指导农村改革与发展 王忠海 (310)
- 重视“三牧”问题 促进牧区经济社会发展

..... 翟秀等 (317)	
关于解决失地农民生活保障问题的调查报告	
..... 大连市农委政策法规处 (324)	

农村劳动力转移与外出就业

2003 年农村劳动力外出就业情况分析	
..... 农业部产业政策与法规司等 (335)	
农村劳动力转移就业现状、问题及对策	陈晓华等 (342)
建立农村劳动力转移就业培训机制问题研究	
..... 陈晓华等 (365)	
对建立城乡平等就业制度的思考	江文胜 (391)
农民工权益保护：政策演变及前景展望	江文胜 (402)
关于进城务工农民服务管理现状的调查报告	
..... 重庆市农业局课题组 (410)	
恩施州农民外出务工的有关情况及政策建议	
..... 杨春华等 (424)	

金融支农与农业法制建设

关于改善农村金融服务问题的研究报告	陈晓华等 (435)
关于农业政策性保险有关情况的报告	黄延信等 (443)
农村民间金融：变迁路径与政府的行为选择	李伟毅 (454)
天津市农业行政执法责任制的现状与分析	
..... 宋家明等 (464)	

国 外 农 业

关于墨西哥、加拿大农民权益保护情况的考察报告

..... 万宝瑞等 (473)

竞争力不断增强的南美农业

——智利和阿根廷的经验与启示 张红宇等 (482)

美国农产品质量安全管理制度 王乐君等 (495)

中国农村改革的基本情况

近几年，中国农村改革全面展开，不断深化，取得了显著成绩。一方面，坚持以市场为取向的改革，进一步明确农户自主经营的市场主体地位，发挥市场对资源配置的基础性作用。另一方面，坚持统筹城乡经济社会协调发展，按照 WTO 规则要求，调整国民收入分配关系和财政支出结构，改变城乡分割二元体制，逐步建立起国家对农业的支持保护体系。总的看，改革为农业和农村经济注入了活力，促进了农民收入恢复性增长，加快了农业和农村经济结构调整步伐，提高了农业生产水平。

一、土地制度改革

（一）稳定和完善土地承包关系

1993 年在第一轮 15 年土地承包期陆续到期以后，中国政府决定将农村土地承包期再延长 30 年不变，随后多次下发政策性文件，纠正侵犯农民承包经营权的行为，维护农村承包关系的稳定，并明确 30 年之后也没有必要变。2001 年，针对一些地方在土地流转中随意收回土地、强迫农地流转、抵扣流转收益等问题，中央专门下发了《关于做好农户承包地使用权流转工作的通

* 执笔：陈晓华、江文胜。

知》，提出“依法、自愿、有偿”的原则，明确了承包期内村集体经济组织无权单方面解除土地承包合同、土地使用权流转必须建立在农户自愿的基础上、土地流转的收益应归农户所有等政策；2002年，全国人大颁布《中华人民共和国农村土地承包法》，用法律形式巩固家庭承包经营制度，规范土地承包和流转行为；2004年，又针对农业税减免和对农民实施直接补贴后，土地纠纷有所上升的新情况，中央及时下发了《关于妥善解决农村土地承包纠纷的紧急通知》，明确农民拥有法律赋予的长期而稳定的土地承包经营权，法定承包期内，任何组织和个人不得干预农民的生产经营自主权，不得违法调整和收回承包地，不得违背农民意愿强行流转承包地，不得非法侵占农民承包地。目前第二轮土地延包工作基本完成，多数地方土地承包证书已发放到农民手中，农村土地承包关系总体上是稳定的。近几年，农村土地承包政策的基本走向是：赋予农民长期而又稳定的承包权，确保农民土地承包的基本权益；按照依法、自愿、有偿的原则，引导农户进行土地转包、转让、互换，逐步建立农村土地流转机制。

（二）改革土地征用制度

针对近来在土地征用中损害农民利益问题上升的势头，2002年中央决定进行土地征用制度改革，并明确按照保障农民权益、控制征地规模的原则，严格遵守非农占地的审批权限和审批程序，严格执行土地利用总体规划。严格区分公益性用地和经营性用地，明确界定政府土地征用权和征用范围。完善土地征用程序和补偿机制，提高补偿标准，改进分配办法，妥善安置失地农民，并为他们建立社会保障。2004年，全国人大通过《宪法修正案》，将原来的“依照法律规定对土地实行征用”改为“依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿”；又通过《土地管

理法修改案》将原来的“依法对集体所有的土地实行征用”改为“依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。目前有关方面正在抓紧制定土地征用制度改革方案，抓紧解决征地补偿问题。截至2004年上半年，全国清理出欠付农民征地补偿费和安置补偿费147.7亿元，已偿还农民87.4亿元。

（三）建立最严格的耕地保护制度

近年来，国家统一部署，深入开展了土地市场治理整顿工作，采取了一系列加强土地管理的果断措施。全面清理开发区，严肃查处违法违规占用耕地案件。通过治理整顿，全国已撤并各类开发区4735个，占原有开发区总数的70.2%，核减开发区规划用地面积2.41万平方千米，占原有规划面积的64.4%；已退出开发区土地2617平方千米，复垦1324平方千米。在全国开展基本农田保护大检查，严格基本农田保护措施，决不允许在基本农田里植树造林、挖塘养鱼；上收土地审批权限，制止随意改变基本农田用途的行为，坚决守住基本农田这条红线。

二、农村税费改革

（一）深化农村税费改革

2000年在安徽省进行农村税费改革试点。2002年在总结安徽等地试点经验的基础上，按照“积极稳妥、量力而行、分步实施”的原则，试点范围扩大到全国20个省份。2003年，农村税费改革试点在全国31个省（市、区）全面推开。2004年，进一步加大了农村税费改革的力度，决定取消除烟叶以外的农业特产税，改征农业税，5年内在全国取消农业税。在吉林、黑龙江和

有条件的地方开展农业税免征试点，河北、辽宁、内蒙、湖北、湖南、河南、安徽、江西、四川、山东、江苏等 11 个省区农业税率降低 3 个点，其他省区市降低 1 个点。农村税费改革初步理顺了国家、集体和农民的分配关系，逐步将农民负担管理纳入法制化、规范化轨道。

（二）加快推进乡镇机构等配套改革

适应减免农业税后的新形势和新要求，中国政府积极加快乡镇政府职能转变，加强乡镇政府社会管理和公共服务功能。精简乡镇机构和人员，严格核定和控制乡镇行政和事业编制，由省一级实行总量管理，五年内不得突破。乡镇事业编制总量的调整，由县级机构编制部门报上一级机构编制部门审核，省级机构编制部分审批。按照将事业单位公益性职能和经营性职能分开的原则，整合乡镇事业站所。乡镇政府不再新设自收自支事业单位。通过撤乡并镇，全国乡镇数已由 2000 年的 4.3 万个减少到目前的 3.8 万个。

三、粮食流通体制改革

1998 年 5 月，中国政府实施以“三项政策、一项改革”为主要内容的粮食流通体制改革，对保护农民利益、防止出现农民“卖粮难”发挥了重要作用。2000 年，调整了保护价收购范围，放开了部分粮食品种的收购和价格。2001 年，提出“放开销区、保护产区、省长负责、加强调控”的措施，进一步推进了以市场为取向的粮食流通体制改革。在沿海粮食主销区的 8 个省（市）和产销平衡地区的广西、云南、重庆、青海、贵州等 5 个省（区、市）实现粮食购销市场化。2003 年，粮食主产区也积极进

行市场化改革的尝试和探索，缩小保护价收购范围，放开粮食收购市场，对种粮农民进行直接补贴改革试点。

2004 年，中国政府决定，在总结经验、完善政策的基础上，全面放开粮食收购市场，积极稳妥推进粮食流通体制改革。总体目标是：在国家宏观调控下，充分发挥市场机制在配置粮食资源中的基础性作用，实现粮食购销市场化和市场主体多元化；建立对种粮农民直接补贴的机制，保护主产区和种粮农民的利益，加强粮食综合生产能力建设；深化国有粮食购销企业改革，切实转换经营机制，发挥国有粮食购销企业的主渠道作用；加强粮食市场管理，维护粮食正常流程序；加强粮食工作省长负责制，建立健全适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食流通体制，确保国家粮食安全。深化粮食流通体制改革的基本思路是：放开购销市场，直接补贴粮农，转化企业机制，维护市场秩序，加强宏观调控。同时，实行粮食最低收购价制度，当市场价格低于最低收购价时，由国家指定的粮食企业按最低收购价敞开收购；当市场价格高于最低收购价时，按实际市场价格收购。

四、农村金融体制改革

从 2003 年起，中国政府在吉林、山东、江西、浙江、江苏、陕西、贵州、重庆等 8 个省（市）开展农村信用社改革试点工作，按照“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”的总体要求，推进信用社管理体制和产权制度改革，国家在资金、税收和财政补贴等方面给予大力支持。目前，这项改革已取得了阶段性成果。试点地区农村信用社管理体制基本理顺，经营状况明显改善，支农服务能力明显提高。在总结 8 个试点经验基础上，进一步扩大试点范围，2004

年新增试点 21 个。调整邮政储蓄政策，减缓邮政储蓄资金流出农村。探索农业发展银行等政策性银行职能调整，扩大对农业、农村的服务范围。鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸引社会资本和外资，积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织。针对农户和农村中小企业的实际情况，研究提出多种担保办法，探索实行动产抵押、仓单质押、权益质押等担保形式。鼓励政府出资的各类信用担保机构积极拓展符合农村特点的担保业务，有条件的地方可设立农业担保机构，鼓励现有商业性担保机构开展农村担保业务。加快建立政策性农业保险制度，选择六个地区率先试点，探索对参加农业保险的农户给予一定保费补贴的机制。

五、农村经营体制改革

（一）农民专业合作经济组织不断发展

农民专业合作组织的发展是近几年中国农业改革的一大亮点。2002 年，农业部组织在全国 6 个地级市开展农民专业合作经济组织试点工作，2003 年又把浙江作为试点省。据统计，2003 年我国比较规范的农民专业合作经济组织已超过 15 万个，其中，从事种植业的专业合作经济组织 6 万余个，约占总数的 40%；养殖业 4 万余个，约占总数的 27%；加工运输业约 3 万个，占总数的 18%；其他专业合作组织 2 万余个，约占总数的 15%。中国政府加大了对农民专业合作组织的扶持，2003 年专门安排 2 000 万元专项资金，在全国扶持 100 个农民专业合作经济组织，2004 年扶持资金增加到 5 000 万元。今年中央 1 号文件明确，从 2004 年起，中央和地方要安排专门资金，支持农民专

业合作组织开展信息、技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务。目前，正在研究起草《农民专业合作社法》，为农民专业合作社发展的规范化、制度化奠定基础。

（二）农业产业化经营不断壮大

农业产业化经营，是在坚持家庭承包经营基础上推进规模经营和农业现代化的有效途径，也是加快农业结构战略性调整的重要带动力量。近几年，中国政府加大了对农业产业化经营组织的扶持力度，农业产业化经营蓬勃发展，企业和农民的利益联接机制不断完善。目前，全国各类产业化组织总数达到9.4万个，其中龙头企业带动型达到4.2万个，各类产业化经营组织带动农户已达到7265万户，占全国农户总数的30.5%，平均每个农户从产业化中增收1000元。

（三）乡镇企业产权制度改革和个体私营经济发展不断加快

近几年，乡镇企业按照“积极支持，正确引导，总结经验，逐步规范”的要求，以产权制度改革为突破口，构建多元化投资主体，积极探索集体经济的多种实现形式。目前，乡村集体企业的改制面达95%以上。国家加大了对农村个体私营等非公有制经济发展力度。法律法规未禁入的基础设施、公用电话事业及其他行业和领域，农村个体工商户和私营企业都可以进入。在税收、投融资、资源使用、人才政策等方面，对农村个体工商户和私营企业给予支持。对合法经营的农村流动性小商小贩，除国家另有规定外，免于工商登记和收取有关税费。2003年农村企业中，私营企业个数已占97%以上，吸纳农村劳动力占73%以上，创造的增加值占65%以上，缴纳税金占51%以上。

六、农业技术推广体系改革

（一）基层农技推广体制改革取得新的突破

基层农技推广体系有上百万队伍，为了充分发挥其作用，近几年各地按照强化公益性职能、放活经营性服务的原则，改革和完善基层农技推广体系，健全农业社会化服务体系，大力发展多元化的农技服务组织，形成政府兴办与政府扶持相结合，无偿服务与有偿服务相结合的新型农技推广模式。2003年起，中国政府在全国12个县开展基层农技推广体系改革试点。试点的主要任务是对基层农技推广服务体系的体制设置与运行机制进行创新，逐步建立分别承担经营性服务与公益性职能的农业技术推广体系，力求最大限度地发挥农技推广部门的作用。

（二）畜牧兽医管理体制取得新进展

为了加强动物防疫工作和公共卫生建设，中国政府加大了畜牧兽医管理体制改革的力度，主要目标是建立官方兽医制度，把官方兽医和职业兽医、动物防疫检疫和动物产品的生产和监督分开，逐步建立与世界接轨的兽医管理体制。2004年，农业部兽医局成立，依法履行国家兽医行政管理职责，主要工作任务是：承办起草动物防疫检疫法律、法规和政府间动物检疫协议，发布禁止入境动物及其产品名录；研究、指导动物防疫检疫队伍和体系建设，组织兽医医政管理、兽药药政药检和兽医实验室监管；提出动物防疫检疫、畜禽产品安全、动物福利方面的方针、措施并组织落实；组织制订兽医、兽药标准并监督实施；组织兽药、兽医医疗器械和兽用生物制品的登记和进出口审批等。同时，设