

XINSHIQI
NONGCUN FAZHAN
ZHANLUE YANJIU

新时期农村发展战略研究

农业部课题组

NONGYEBU KETIZU

中国农业出版社



新时期农村发展 战略研究

农业部课题组

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期农村发展战略研究/农业部课题组编. —北京:
中国农业出版社, 2005. 11
ISBN 7-109-10511-3

I. 新... II. 农... III. 农村经济-经济发展战略-研究-中国 IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 138050 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 闫保荣 姚红 张欣 柯文武

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 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 27.75

字数: 298 千字 印数: 1~4 000 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)

《新时期农村发展战略研究》

课 题 组

杜青林	尹成杰	张宝文	范小建	牛 盾
段应碧	刘维佳	王辅捷	彭剑良	陈晓华
张红宇	张玉香	杨 坚	李伟方	邓庆海
隋 斌	王 鹰	李正东	张凤桐	陈萌山
柯炳生	马有祥	叶贞琴	赵长保	

“三农”问题研究要在理论 创新上下功夫

(代 序)

杜 青 林

党的十六大以来，中央高度重视理论学习和理论创新。胡锦涛总书记就加强理论学习和理论创新对全党提出了明确的要求，强调要坚持理论联系实际，坚持尊重实践、尊重群众，坚持在科学理论指导下观察世界、观察中国、观察党，不断总结广大干部群众在实践中创造的新经验、新观念、新办法，从理论上不断做出新概括，在实践中不断创造新业绩。回顾 20 多年来农村改革发展的历程，一条重要经验就是：必须结合农村实际不断进行理论创新。在全面建设农村小康社会的新形势下，要解决好“三农”问题，离不开理论创新。

一、理论创新是形势发展的必然要求

“三农”问题是全党工作的重中之重，是全面建设小康

社会的重点和难点。解决“三农”问题，既要靠实践的探索，也要靠理论的创新。只有通过理论创新，才能理出新思路，提出新举措，开辟新道路。理论要与时俱进，这既是形势发展的必然要求，也是理论发展的自身需要。

发展农村经济要求在理论上有新突破。经过长期的努力，我们已成功解决了温饱问题，农业和农村经济发展进入了新的阶段。进入新阶段面临新任务，要求我们对新的实践做出新的回答。迎接入世和经济全球化的挑战，我们需要有世界眼光，不仅研究国内农业，也要研究国外农业，走出去，引进来，探索一条符合中国国情和世界农业发展规律的新道路；建立和完善社会主义市场经济体制，需要我们增强改革意识，既充分发挥市场对资源配置的基础作用，又努力提高政府对宏观经济的调控水平，尽快建立国家对农业的支持保护体系；适应工业化进程加快的趋势，我们需要用工业的理念来改造传统农业，转变增长方式，提高农业的整体素质；全面建设农村小康社会，我们需要有战略思维，发展农村经济，增加农民收入，建设现代农业。只有理论创新，用新的理论来指导农村改革发展的新实践，才能完成艰巨繁重的历史任务。

解决农村矛盾要求在理论上有新突破。随着农业和农村经济结构战略性调整，农村面貌有了很大变化，但农业仍处在爬坡阶段，农村经济发展还面临许多困难和矛盾，既有多年积累的老问题，也有新形势下出现的新问题。农业基础薄弱，农民增收缓慢，粮食产量波动徘徊，农民权益受到侵

害，农村社会事业发展滞后等问题困扰着我们。各种矛盾相互交织，老办法不灵，新办法不多，解决起来难度很大。要解决农业的问题，化解农村的矛盾，就要坚持理论与实践相结合，一切从实际出发，开拓新思路，寻求新办法。理论上有了突破和创新，认识就容易统一，问题就容易搞准，办法才容易找到。

繁荣农业经济学科要求在理论上有新突破。近些年农业经济理论有了很大发展，对指导农村改革发展起到了重要作用。但也要看到，理论的发展和学科的建设与形势的要求还不相适应。一个很重要的原因就是创新不够，有的疏于对鲜活的实践给予关注和提炼，有的还不能从传统的理论禁锢中走出来，还有的盲目照搬照套西方的学说。发展“三农”理论，繁荣农业经济学科任重道远。只有突破旧“框框”，在理论上创新，才能形成中国特色的农业经济理论框架，构建完整的农业经济学科体系。

理论创新是社会发展和变革的先导。辩证唯物主义认为，实践提出理论创新的课题，理论创新又为实践开辟新的道路。历史经验表明，每一次理论的大突破都带来实践的大发展。改革开放初，我们总结农民家庭承包的经验，形成了双层经营的理论，突破了人民公社体制，调动了农民的生产积极性，解放和发展了农村生产力，建立了农村的基本经营制度。如果我们不能在理论上升华，就不可能很好地指导亿万农民进行这场伟大的变革。农业进入新阶段后，我们又致力于摆脱城乡分割的二元结构理论的束缚，提出了一系列战

略性结构调整的构想，推动农业不断向广度和深度进军，带来了农村经济的大发展。实践无止境，理论创新也无止境。

二、理论创新要着眼于解决“三农”重大问题

本世纪头二十年是全面建设小康社会的重要战略机遇期，也是“三农”理论创新的难得机遇。“三农”问题政策研究是应用对策研究，主要为领导科学决策服务，应该走在理论创新的前列，做理论发展的开路先锋。“三农”理论研究特别是政策研究，应当围绕农业和农村经济的重大问题来展开，贴近农村的实际，服务于正在做的事情。当前应在三个方面有所突破、有所创新。

一是发展的理论要创新。发展是硬道理，是执政兴国的第一要务，理论必须为发展服务。当前农业和农村经济工作的主要任务是增加农民收入。增加农民收入要有新思路，采取多渠道、多元化的综合措施。现阶段农民增收困难，是农业和农村内外部环境发生深刻变化的突出反映，也是城乡二元结构长期积累的各种深层次矛盾的集中表现。解决这个问题，从根本上讲要靠发展，把握好发展的规律，运用好发展的理论。要善于运用非均衡发展理论，发挥比较优势和后发优势，实施优势农产品区域布局，形成优势产业带和特色经济，实现农业的跨越式发展；要善于运用发展阶段理论，把工业化中期阶段与农村发展新阶段结合起来，改变城乡分割的二元结构，工业支持农业，城市带动农村；要善于运用系

统发展理论，坚持“五个统筹”的科学发展观，实现农业和农村经济持续协调健康发展。理论上的新突破必将带来实践上的大发展。

二是改革的理论要创新。体制改革是解放生产力的重要途径。改革开放以来，我们在体制上突破了许多旧的条条框框，促进了经济发展。但也要看到，目前社会主义市场经济体制尚不完善，深化改革的任务还很重。我们要按照十六届三中全会《决定》的要求，进一步消除阻碍发展的体制性障碍，努力建成完善的社会主义市场经济体制。实现这一目标，就需要我们在理论上不断创新，为深化农村改革提供支撑。从农村实际看，维护农民的经济权益是制度建设的根本。目前在农村土地制度建设上，虽然法律赋予了农民长期稳定的承包经营权，但不少地方侵害农民权益的行为还时有发生。要解决好这个问题，就需要我们深入研究农村产权制度理论，积极寻求治本之策，深化农村土地制度改革，维护好农民的财产权益。培育农村市场主体是制度建设的重点。目前农业生产的组织化程度不高，规模效益比较低，不少农产品还缺乏竞争力。要解决这个问题，就需要我们深入研究股份制和股份合作制的理论，在坚持家庭承包经营的基础上，大胆探索提高农民组织化程度的途径和措施，推进农民专业合作和农业产业化经营。促进农村生产要素的流动是制度建设的关键。目前农村富余劳动力转移就业困难，农村资金外流严重，生产要素难以合理流动。要改变这种状况，就需要我们深入研究市场经济条件下的就业理论和金融理论，

逐步统一城乡劳动力市场，形成城乡劳动者平等就业的制度，逐步培育和发展农村多元的金融市场，增强金融对“三农”服务的功能，使市场机制在农村资源配置中发挥基础性作用。

三是管理的理论要创新。农业是个弱质产业，农民是个弱势群体，各国经验表明，农业的发展离不开政府的扶持。在新形势下，政府对农业的管理应当从过去计划经济体制下的直接干预为主转向市场经济条件下的公共服务为主。这些年，在对农业的扶持和对农民的服务方面有了许多新的突破和积极的变化，但农业管理体制不顺，产加销环节分割，投入使用分散等问题仍很突出。这种状况已经严重制约了农业和农村经济发展，需要尽快改变。要按照建立健全农业社会化服务体系、农产品市场体系和对农业的支持保护体系的总体要求，转变政府职能，转变工作方式，切实把政府管理经济的职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。要做到这一步，既需要在实践中探索新的管理模式，也需要在理论上创新新的管理理念，以更好地推动农业行政管理体制的改革，逐步建成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的农业行政管理体制。

三、理论创新要坚持正确的方法

理论创新是项艰苦的工作，“三农”理论的创新更是如此。要在理论创新上有所建树，把握好以下几点至关重要：

一是要坚持正确的指导思想。十六大把“坚持以邓小平理论为指导，不断推进理论创新”概括为党领导人民建设中国特色社会主义必须坚持的第一条基本经验。在“三农”理论创新上，必须始终坚持马克思主义的指导地位，坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想。这既是“三农”理论研究的性质决定的，也是“三农”理论研究坚持正确方向的根本保障。“三农”理论创新要坚持解放思想，实事求是，与时俱进的思想路线。坚持这一条，就能把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来，从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来；就能立足国情，从实际出发，把握“三农”问题的规律，始终站在时代的前列，增强科学性、预见性，掌握农业和农村经济工作的主动权。

二是要善于从实践中汲取营养。理论是对实践的归纳和总结，理论来源于实践，又高于实践，是认识的升华。理论创新只有根植于实践，才能增强敏感性，捕捉新亮点，把握时代的脉搏。“三农”理论的创新要贴近农民，农民是实践的主体，群众丰富多彩的实践是“三农”理论创新不竭的源泉，只有到农村去，到农民中去，才能获得真知灼见。“三农”理论的创新要沉到基层，到基层调查研究是一门大学问，走马观花不行，浅尝辄止不行，只有沉下去，与农民交朋友，与干部交朋友，了解他们的所思所想，才能掌握第一手材料，迸出思想的火花，防止理论出现偏差。来源于实践的理论才是鲜活的、有用的、经得起检验的。

三是要树立严谨治学的好学风。学风问题是个大问题，做“三农”理论研究的同志应当养成严谨治学、求真务实的好学风。只有好的学风，才能出好的思想、好的成果。理论创新是项开创性工作，要有一点勇气，有一点牺牲精神，做到“不唯书，不唯上，只唯实”。理论创新要有开阔的胸襟，听得进不同意见，善于与他人开展合作研究，兼容并蓄，海纳百川，做到“百花齐放、百家争鸣”。理论创新要能耐得住寂寞，急功近利不行，坐不住冷板凳不行，要有股子韧劲儿、钻劲儿，做到锲而不舍，心无旁骛。坚持唯物论，讲究辩证法，“交换、比较、反复”，是理论创新的科学方法。

总之，各级农业部门要高度重视理论研究工作，特别是农业经济理论研究和政策研究工作者要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下，深入实际，大胆探索，为发展农村经济、增加农民收入、建设现代农业、全面建设小康社会贡献自己的聪明才智。

目 录

“三农”问题研究要在理论创新上下功夫

(代序) 杜青林

以科学发展观统领农村改革发展全局	杜青林 (1)
大力推进社会主义新农村建设	尹成杰 (42)
统筹城乡经济社会发展战略研究	(60)
工业反哺农业、城市带动农村问题研究	(101)
加强我国粮食综合生产能力研究	(145)
入世后过渡期农业发展对策研究	(178)
农村劳动力转移就业现状、问题及对策研究	(222)
建设现代农业问题研究	(245)
农产品产业带形成机制和发展规律研究	(309)
建立农业投入稳定增长机制研究	(352)
加强农业“七大体系”建设研究	(398)

后记 (427)

以科学发展观统领 农村改革发展全局

杜青林

“三农”问题是中央非常重视的问题，也是大家非常关注的问题。这里先介绍一下我国农业和农村经济发展的新成就，然后以贯彻落实科学发展观为主线，谈一谈世界农业发展的新趋势，解决我国“三农”问题的新思路，我国农村改革发展的新举措。

一、我国农业和农村经济发展的新成就

大家知道，我国的改革开放首先是从农村突破的，农村改革是从实行家庭联产承包责任制突破的。这项突破使亿万农民成为市场经济的主体，焕发出巨大的生机和活力，促进国家有效地解决了温饱问题，并开始向小康目标迈进。我国用不到世界 9% 的耕地，养活了世界 21% 的人口，这是举世瞩目的巨大成就。取得这个成就的根本支撑是，农产品大幅度增长。

改革开放以来，全国粮食产量从 3 000 亿公斤连续登上 3 500 亿公斤、4 000 亿公斤、4 500 亿公斤、5 000 亿公斤四个台阶，棉花产量从 4 000 万担连续登上 5 000 万担、6 000 万担、

7 000万担、8 000万担四个台阶，其他农产品也都大幅度增长。目前，我国粮食、棉花、油料、蔬菜、水果、肉类、禽蛋、水产品产量，均跃居世界首位。1978—2003年，世界主要农产品增长量20%以上来自我国。2003年我国主要农产品占世界农产品产量的份额，谷物占18.1%，棉花占24.7%，水果占15.9%，肉类占27.7%，禽蛋占43%。我国农产品的供应已经实现由长期短缺到总量基本平衡、丰年有余的历史性转变。目前，市场上供应的农产品，不仅数量越来越充足，而且品种越来越丰富。据有关单位调查，在110种农副产品中，供过于求的占57%，供求平衡的占40%，两者占97%。随着农产品的增长，农村经济的繁荣，广大农民不但解决了吃饭问题，生活条件也有很大改善。1978年全国农民人均纯收入只有133元，2004年达到2 936元，增长20多倍。农村草房、土房越来越少，砖瓦房越来越多。据国家统计局抽样调查，2004年，农村居民住钢筋混凝土结构住房的占27%，住砖瓦结构住房的占61%，两者占88%。每百户居民拥有电视机113台，洗衣机37台，摩托车36辆，电话55部。可以说，改革开放以来，是我国农村经济发展最快，农民生活变化最大的时期。这是有目共睹、有口皆碑的。

这里应该说明的是，我国农业和农村经济的发展，不是直线上升的，而是起伏前进的。上个世纪90年代中后期就发生一些起伏。其表现，一是粮食生产徘徊甚至下滑。从90年代末期开始，由于粮食连年增长，出现销售不畅，价格下跌，农民种粮积极性下降。到2003年全国粮食产量降到4 307亿公斤，降到90年代以来的最低水平。二是农民收入增长幅度下降。1998年到2003年，农民人均纯收入年均增长只有3.9%，有些粮食主产区个别年份甚

至出现农民收入下降的情况。针对这些问题，党中央、国务院采取了一系列政策措施。2004年，在宏观调控中加强农业，实行了“两减免、三补贴、四保障”，即减免农业税，取消特产税；发放种粮直接补贴，良种补贴，农机补贴，实行粮食最低收购价，严格保护耕地，严控农资价格，加大农业投入。“两减免、三补贴”使农民直接得到实惠450亿元。尤其值得提出的是，以减免农业税为重点的农村综合改革。2005年，农业税减免步伐进一步加快。目前，已有27个省、自治区、直辖市决定全部免征农业税，另有4个省区中的多数县也免除了农业税。国家财政对农村税费改革的转移支付达到849亿元。2006年，将全部免征农业税。这项重大改革，使中国绵延2000多年的农民种地要交“国税”的历史即将终结，这是一件具有划时代意义的事情。党中央、国务院采取的这些举措有效地促进了粮食增产、农民增收。2004年粮食产量达到4694.5亿公斤，比上年增产387.5亿公斤，是建国以来粮食增产最多的一年，粮食亩产创历史最高水平。其他农产品也出现快速增长的势头。随着农产品增长，农民收入增长幅度也有较大的回升。2004年农民人均纯收入增长6.8%，是1997年以来增幅最高的一年。2005年，增粮增收的势头继续保持，夏粮、早稻获得较好收成，农民现金收入较快增长。

农业和农村经济的新成就，不仅表现在粮食增产，农民增收，还表现在农业自身基础建设的增强和生产能力的提升。这些增强和提升，集中表现为三个明显变化。

一是农业综合生产能力明显增强。由于坚持不懈地开展农田基本建设，防旱防涝能力不断增强。2004年全国农田灌溉面积达到9.2亿亩，占耕地面积50%。大江大河经过治理，一般可

防范五十年甚至百年一遇的洪水。与此同时，农业机械化水平也有很大提高。2004年全国机耕面积占农田面积的47%，机播面积占27%，机收面积占20%。从2004年开始，我们实施了农业“七大体系”建设规划，包括种养殖业良种体系、农业科技创新与应用体系、动植物保护体系、农产品质量安全体系、农产品市场信息体系、农业资源与生态保护体系、农业社会化服务与管理服务体系。两年来，各个体系建设按照“项目构建工程、工程支撑体系、体系保障发展”的思路，正在顺利开展，争取再用5年时间，建设一个结构合理、功能完备、分工明确、运行高效的新型农业和农村经济支撑保障服务体系，使我国农业综合生产能力提升到一个新的台阶。

二是农村经济结构明显优化。几年来，全国农村一直坚持以市场需求为导向，推进经济结构的战略性调整。所谓战略性调整，不仅是种植面积的调整，少种点这个，多种点那个，而是促进产品结构的优化升级，提升整个农村经济的综合效益。为了优化农业结构，我们从2003年开始实施了《优势农产品区域布局规划》，选择13种优势农产品，在40多个最适合的区域，选用最优良的品种，采用最先进的种养模式，制定一整套扶持措施，争取到2007年培育一批国内外的知名品牌，形成一批世界知名的优势产业带。经过两年来的工作，已取得明显的成效。目前，水稻产业带已占全国水稻面积的86%，棉花产业带种植面积和总产量占全国的99%。从2004年起又实施了优质粮食产业工程，选择441个县、43个农场，重点实施优质专用良种育繁、病虫害防控、标准粮田、现代农机装备推进和粮食加工转化项目，实现技术措施和工程措施有机结合，粮食生产加工转化有效