

JIE JUE SAN NONG WEN TI DE
JIA JIAN CHENG CHU FA

解决三农问题的

加减乘除法

主 编 张仲华

副主编 江玉文 姜明光 任树良 孙金法

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

解决“三农”问题的加减乘除法 / 郁伟年编.

— 北京: 研究出版社, 2003.11

ISBN 7-80168-134-7

I. 解...

II. 郁

III. 农业发展—农民转岗—农村改革—经验与研究—宁波市

IV. D229

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 091862 号

责任编辑: 郑 燕 责任校对: 严赳赦

封面设计: 宁波尚德广告有限公司

解决“三农”问题的加减乘除法

郁伟年 主编

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 邮编: 100071 电话: 010-63097512)

宁波精英制版彩印有限公司印刷 新华书店经销

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张: 13 字数: 314 千字

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1-3000

ISBN 7-80168-134-4

定价: 32.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换



序 言

做好“加减乘除”法

促进农民收入持续快速增长

(代序)

黄 兴 国

党的十六大提出，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。“三农”问题的本质是农民问题，核心是增加农民收入。增加农民收入，不仅是农业和农村经济发展的根本出发点，也是维护改革发展稳定大局，全面建设小康社会的着力点，是落实“三个代表”重要思想，坚持党的根本宗旨的必然要求。

党的十一届三中全会以来，是我国农民收入增长最快、得到实惠最多的时期。宁波作为东部沿海先行开放地区，在快速推进工业化、城市化进程中，始终把农业农村工作放在党委和政府中心工作的突出位置，坚持重心下移，固本强基，围绕农业增效，农民增收，全面贯彻落实党的农业和农村工作的方针政策，农村生产力极大发展，农民收入快速提高，生活水平明显改善。2002年，农民人均纯收入达到5764元，比1982年的353元，增长了16倍。但是对照全面小康的要求，对照江泽民同志提出的“沿海发达地区要率先实现农业现代化”的要求，农业农村发展不平衡、不全面的问题还没有根本解决，特别是农民收入增长缓慢，城乡居民收入差距持续拉大的趋势还没有得到根本遏制。

解决农民收入增长中的突出问题，关键是要树立统筹城乡经济社会发展的观念，把解决“三农”问题贯穿于推进工业化城市化、实现现代化的全过程，不断加大农村投入，加强农业基础；转

移农村人口，减少农业劳动力数量；发挥科技的乘数效应，提高农民科学文化素质和农业科技含量；消除体制和政策性障碍，维护和发展农民利益。形象地说，就是要做好“加减乘除”四篇文章。

“加”就是加大投入，完善农业基础设施，改善农民生产生活条件。增加“三农”投入，是促进城乡经济社会协调发展，实现农民收入持续增长的基本保障，是各级政府义不容辞的职责。世界各国对农业、农民普遍采取保护和补贴政策，越是发达国家对农业的支持力度越大。在我国，农业是弱质产业，又是一个战略产业；农民是弱势群体，又是人口最大的阶层，更应该是国家和各级地方财政支持的重中之重。在当前我国加入世贸组织、农民收入增长艰难爬坡的阶段，加大对农村的投入显得尤为迫切。因此，各级财政应积极调整国民收入分配结构，按照《农业法》的要求，切实保持财政对农业的投入增长幅度高于财政经常性收入增长；提高农业基本建设占国家基本建设投资总额的比重。同时，要通过政策引导、创造条件，提高收益预期，增强金融资本、民间资本和外资投入“三农”的积极性，鼓励发展农村股份合作经营，构筑多元农业投入渠道。增加农业投入，要注重优化投入结构，增强投入对农民增收的拉动作用。研究和运用WTO框架下的“绿箱”、“黄箱”和发展中国家发展箱政策，调整农业补贴的重点和方法，把支农资金投向基础性、长效性和千家万户受益的项目。比如，加大农村道路、水利、电力等基础建设投入，安排农村生态建设专项资金，扶持对农民增收具有带动作用的骨干农业龙头企业和农业示范园区，加大农业科研教育和技术推广的支持力度，实施农民转产创业培训补贴，通过逐步建立农村养老、大病医疗等社会保障实行对农民的直接补贴等。近几年来，宁波市在财政收入较

快速增长的情况下,始终保持农业投入同步增长。1998—2002年,全市财政累计投入一般预算支农资金32.6亿元,年均增长24.6%,高于财政经常性收入增长1个百分点。从2003年开始,每年安排6000万元用于农业龙头企业技改贴息,安排3000万元用于农业科技进步,在市、县两级土地出让金净收益中提取1%,用于农村劳动力就业培训和生态、脱贫移民,安排1000万元用于薄弱村改善农村生产条件。

“减”就是减少农民,促进人口职业转移和空间转移,增加非农就业和非农收入。我国是人均耕地资源极度稀缺的国家,全国农村人均不到2亩,劳均5.6亩。特别是沿海地区,农业受耕地资源的制约尤为严重,宁波市农村人均耕地面积仅0.59亩,劳均占有耕地3.5亩。随着农业劳动生产率的提高,农村人口与土地资源的矛盾会进一步加剧,如果大量农民滞留在有限的耕地上,生产剩余价值的社会必要劳动时间就得不到增加,农业资本收益率逐步递减,农民增收空间将会日趋狭小。宁波市2002年农民工资性收入和家庭非农产业经营收入占农民总收入的83%,而一产纯收入为755元,比1995年减少536元,下降了44%。实践证明,农民增收的途径在农业之外,减少农民,增加非农就业和经营,是增加农民收入的根本出路。让更多农村人口转移到城镇从事二、三产业,不仅可以提高转移人群的收入水平,而且能使未转移人群提高土地资源实际拥有量,从而提高务农人群的收入水平。

加快农村工业化和城镇化,是减少农业人口,促进农民转岗就业的主要途径。乡镇企业、个体私营企业的快速发展是我国农村工业化的显著特征。乡镇企业吸纳和消化了大量的农业剩余劳动力,也带动了家庭非农经营的快速发展。进一步发挥乡镇企业带

动农业升级、农民增收的作用，关键是要引导乡镇企业参与农产品加工、储藏、运输业。城市化是促进产业和农村人口相对集中，迅速发展二、三产业，拓展农业人口转移空间和农民非农就业空间的主要载体。推进城市化，减少农民，县城和中心镇是主体。要顺应经济社会发展规律，坚持“统筹规划，合理布局，突出重点，注重特色”，推进企业进园区、园区进城镇，注重增强中心镇对人口、产业的承载功能。建设一批有一定辐射范围，具备二、三产业发展空间，能容纳大量农村剩余劳动力的中心镇。要注重研究城市化、工业化进程中人口移动的规律，因势利导，促进农村人口规范有序流动。随着经济发展和城市化的推进，人口由高山向平原、海岛向大陆、农村向城镇、小城镇向大中城市的梯度式转移，已经成为一个明显的趋势。政府应加大政策推进力度，吸引农村人口向城镇转移，促进偏僻落后地区的人口向条件较好的农村转移，并通过政府补助、安排住宅用地、低成本出让住宅、完善就业服务等措施，使迁移人口能安得下来、富得起来。

“乘”就是科技兴农，发挥科技的乘数效应，提高农业竞争力和农产品效益。小平同志曾经指出：“农业的发展，一靠政策，二靠科学，科学技术的发展和作用是无穷无尽的”。传统农业的增长以劳动者、劳动资料、劳动对象的投入量带动产出量，现代农业的发展则表现为投入量与科学技术的乘积，科学技术的投入会引起农业生产力的成倍增长，能够使千家万户从中受益。实施科技兴农战略，推广应用农业科学技术，提高农业科技含量，是促进农业增效、农民增收的永久之计。

实施科教兴农，充分发挥科技对农民增收的乘数作用，首先要在提高农民素质，培育现代农民上下功夫。科技只有被农民掌握

并广泛应用，才能真正转化为现实生产力，体现出对农民增收的乘数作用。因此，要把提高农民科技素质，作为科技兴农的关键性工作来抓，切实加强和改进对农民的科技教育和培训服务。整合农村成人教育资源，制定相应措施提高办学者和就学者的积极性，对各级各类学校开设农业专业、开展农技培训进行补助，对学习农业技术的学生和农民实行免费教育。加强网络资源和科技资源的结合，开展网上科技服务，开办农业科技电视、电台讲座，推进科技服务信息化，扩大教育培训覆盖面。同时，要通过“农民走出去”、“科技送下去”相结合的办法，选送农业境外研修生、选配农技特派员、发展农技信息员，建立一支一线农技推广服务队伍。第二，要在推进科技创新，建设现代农业上下功夫。围绕农业产业结构调整，实施科技攻关，发展绿色、特色、名优农产品。重点在种子种苗培育、农业生产、产品贮运、保鲜与加工等环节进行技术创新，推进农产品质量标准化、安全化，增加农产品的附加效益，提高农民收益。第三，要在完善农业科技服务体系，促进技术转化上下功夫。要加强科技与农业的有机结合，促进科技成果转化成为生产力，全面提高农业科技的支撑能力。深化国有农业科研机构改革，促使其走进市场，转化为科技型企业或与企业进行对接整合。发展民营农业科技机构，支持鼓励农业企业结合产业发展建设重点实验室和工程技术中心。农技研究机构自身经济效益不高，但带动农民增收的社会效益很大，要在机构注册、设备添置、科研经费、税费减免等方面提供优惠政策和优质服务。改革和完善基层农技推广体系，逐步把现有依托行政区划设立各类农技推广站改组重建为与农业产业区域和主导产业布局相适应的专业性跨行政区域的农技推广服务组织，加快

先进适用农业技术的推广和应用。

“除”就是创新除障，革除制约农村发展和农民增收的体制弊端，为农民生产致富营造良好环境。我国改革始于农村，制度创新是80年代农民收入跳跃式提高的主要动力。随着市场经济体系的不断完善，目前农村经济社会体制和农业经营机制的滞后性越来越明显，已经成为影响农民收入增长的一个重要因素，同时也说明制度性供给在农村仍有较大空间，创新除障是促进农民增收的必然要求。

一是要破除城乡隔离，构建城乡一体化的社会经济管理新体制。城乡二元体制严重制约了人口和各种生产要素的合理配置，造成城乡居民在就业、分配、教育、社会保障等多方面的不平等待遇。要以户籍制度改革为突破口，对农民进城务工，从事第三产业实施零门槛，对在城镇居住、生活、生产的农民转为城市居民实施低门槛，保证企业中的农民职工和城镇中的农民享有与城市居民同等的社会公共服务。建立扩大农村养老、医疗和最低生活保障等社保制度，逐步构建与城市相一致的农村社区管理模式。当前要特别重视城市近郊、开发园区、工业区等征地范围较大区域的政策调整，通过村改居、村庄改建、集体经济股份合作制改造，尽快使被征地农民转为城市居民，保障他们的经济文化权益。二是改革资源分散、规模小型、效益低下的农业生产经营机制，建立千家万户小生产与千变万化大市场对接的新机制。公司+农户，是推进农业产业化有效形式，对提高农业生产的专业化、市场化、集约化水平，降低农民风险成本，提高农民收益具有很大的作用。在下大力扶持龙头企业上规模、上档次的同时，需要在稳定企业与农户的合作机制，规范利益分配机制等方面进行探索创

新和政策扶持。发展专业合作社和行业协会，是提高农民组织化程度，推进农业产业化经营机制的必要保证。要转变政府职能，充分发挥专业合作社和行业协会在组织生产、协调利益、提供信息、推广技术中的作用，形成以产业为纽带参与市场竞争的整体优势。三是突破土地制度障碍，稳妥探索灵活的土地使用制度。土地适度规模经营是实现农业产业化化的前提。要坚持“依法、自愿、有偿”的原则，在农业劳动力大量转移的同时，探索有效、规范的土地使用权流转机制，通过转包、转让、土地互换、委托经营等形式，促进土地向大户、科技人才集中。同时要重视和研究土地征用过程中农民的利益问题。目前实行的土地征用制度，在集体所有、农民承包的土地被征用为国有后，农民法定的承包权以一次性征地补偿形式转为货币，农民丧失了最基本的生产资料。在坚持农民自愿的原则下，要探索建立农民土地利益有效补偿机制，通过土地折价入股等形式，确保农民享有土地经营和增值的收益分配，使农民有长期稳定的收入来源。四是改革税费制度，消除农民负担。为稳固农业的基础地位，世界上多数工业化国家，对农业都实行免税政策。目前我国大多数农户平均土地规模小，农业剩余少，农民税负偏高。在当前农民收入增长艰难，农民从事农业积极性不高的情况下，要进一步加大农村税费制度改革，允许财政实力较强的地方实施农业零税率。同时，要积极推进政府机构改革，进一步压缩乡镇人员。加强对乡镇干部的教育和管理，改进机关作风，坚决消除对农民的不合理收费。

（黄兴国系中共浙江省委常委、宁波市委书记）



目 录

代序——黄兴国

第一章 加大投入

- 第一节 政府：农业投入的组织者 03
- 第二节 社会：农业投入的多元主体 21
- 第三节 金融：扩大农业投入的助推器 41
- 第四节 优化投入结构 59

第二章 减少农民

- 第一节 工业化进程中的农民非农化规律 83
- 第二节 我国及宁波市农民非农化实证分析 112
- 第三节 加快工业化推进农民职业转岗 128
- 第四节 加速城市化推进农民空间转移 143
- 第五节 人口梯度转移 158
- 第六节 提高农民素质 172

第三章 科技乘数

- 第一节 科技的乘数效应 183
- 第二节 当代农业科技 204
- 第三节 农业科技进步重点 216
- 第四节 农业科技进步机制 235
- 第五节 农业技术推广服务体系 252

第四章 改革除障

- 第一节 统筹城乡经济社会发展 271
- 第二节 改革户籍制度 292
- 第三节 完善土地制度 313
- 第四节 创新经营机制 337
- 第五节 健全公共服务和社会保障 344

后记

解决三农问题的

加减乘除法

主 编 郁伟年

副主编 江圣友 敬明光 许裕良 朱金茂

研究出版社

主 编	郁伟年			
副主编	江圣友	敬明光	许裕良	朱金茂
编 委	王仁虎	王 凌	王 强	叶元海
	叶文涛	叶忠良	宋三旭	吴 霞
	张 雨	林巧红	周建飞	胡华宏
	高浩孟	虞明富		

从产业增长来说,投入是产出的函数;从经济社会角度来说,投入是发展的物质基础。不同经济增长阶段、不同的经济增长方式,不同的是投入的重点、方向、方式,而相同的是投入的重要作用。比如在工业化初期以资源性投入、劳动力投入、资本投入为主,而工业化后期及知识经济时代,则主要集中在技术创新、管理创新和提高劳动者素质等智本投入上。农业投入是农业经济增长的基本因素,不仅包括生产要素投入,还包括对农村制度、社会、行政、科教、文化等配套投入。本章着重论述农业的资金投入。在经济社会形态推进过程中,全社会对农业、农村的投入呈现出马蹄型曲线(或者叫U型曲线),从传统农业社会主要投入,到工业化、城市化初期的资本外溢、投入直线下降,工业化中后期又呈拐点上升。无论是普遍性的发展规律还是当前我国农业、农村面临的形势,都要求加大对农业、农村的投入,增强农业综合竞争能力,改善农村生产生态生活条件。从工业化国家推动U型曲线上升的农业农村投入构成分析,加大投入既要注重政府扶持农业的政策性投入,又要注重激励社会经营农业、建设农村的产业性投入,形成多渠道多元化的农业投入体系。

政府：农业投入的组织者

第一节

一 农业的基础地位决定政府农业投入的必要性

农业是国民经济的基础，农业是安天下的产业，农业稳天下安，古今中外概莫能外。客观认识农业的地位和作用，是促进政府加大投入的前提。发展经济学认为，现代农业不仅具有国民经济的基础地位作用，还具有产业推进作用。我国农业发展的经验和教训也证明，把握好农业与国民经济的关系，就能促进国民经济顺利发展，农业的持续稳定发展是社会主义现代化建设的根本条件。

（一）历史上的农业与政府的农业政策

农业是文明发生和发展的经济基础，世界古代文明都是建立在农业基础上的。中国自古以农立国，农业是国家财富的根本。农业生产的状况直接关系到国家的兴衰存亡。历代统治者都把农业当作根本性的大事来抓，采取一系列督促、鼓励、组织农业生产的措施，国家经济政策主要集中在农业的生产和发展。战国时期，秦国商鞅变法，明确了以农业为主体经济的战略，以农养战。注重兴修水利，突出农业为发展经济的战略选择，几年之间，秦国日强，奠定了统一的基础。有鉴于秦“赋敛无度”、“戍徭无已”的教训，汉朝施行与民休息、“无为而治”的政策。政府征调赋税徭役以不影响农业生产为准则，不在赋税徭役制度之外额外征调，采取减轻农民的徭役负担和减轻农民的赋税负担的措施，从“什五税一”到基本确立“三十税一”的田租率，使秦末以来受到巨大破坏的农业经济，很快获得恢复与发展，到汉武帝即位时，国库盈溢，社会财富已是相当充裕了。唐代把发展农业生产作为要务。唐朝初年，由于隋末的战乱，土地荒芜，人口锐减种种情

况，唐太宗实行“去奢省费，轻徭薄赋”政策，坚持实行均田制和租庸调制，发展生产，奖励农耕，休养生息。由于唐太宗采取了发展农业生产的措施，很快医治了隋末战争的创伤，使人民衣食有余，安居乐业，经济得到了恢复和发展。“东至于海，南极五岭，皆外户不闭，行旅不备粮，取给于道路焉。”贞观时期的农业发展，奠定了以后一百多年唐王朝经济繁荣的基础。历代帝王重农主要是安置流民、减免租税、兴修水利、鼓励垦荒、颁行田制、督导生产、组织屯田、储粮赈灾的一些政策。

（二）新中国农业的演变

新中国成立后，我国农业历经变革，走过曲折走上繁荣发展道路，特别是改革开放以来，解决了长期困扰的吃饭问题，走出了农产品短缺时代，进入了农业发展的新阶段。

1950—1952年，全国基本上完成了土地改革，3亿多无地、少地农民分得7亿多亩土地，免去了每年约3.5亿斤粮食的地租。农村生产力和农民积极性得到极大解放，农业生产迅速恢复并得到快速发展。1952年，全国农业总产值为461亿元，比1949年增长41.4%；粮食总产量为16391.1万吨、棉花总产量为130.37万吨，分别比1949年增长45.1%和193.7%，比解放前最高产量高9.3%和53.6%；其他农副产品也有较大幅度增长。

土地改革后，为防止自耕农分化，国家引导农民走合作化道路。农业生产合作社运动采取从互助组、初级社到高级社逐步过渡的方式。1955年以前，农业合作化的主要形式是互助组，到1955年入社农户占全国总农户的比重仅14.2%。以后，受“左”的影响，合作化运动一哄而起，在很短时间内由初级社过渡到高级社。到1956年底，全国有

高级社 54 万个，入社农户占全国总农户的比重 87.8%。社会主义改造时期也是国家第一个五年计划时期，5 年内扩大耕地面积 5867 万亩，新增灌溉面积 21810 万亩，水利投资 26.7 亿元，对农业的稳定发展发挥了积极的作用。1957 年全国农业总产值比 1952 年增长 25%，年平均增长 4.5%。粮、棉、肉等主要农产品产量明显增加。

1958 年，党在农村大张旗鼓地宣传社会主义建设总路线，中央作出《关于在农村建立人民公社问题的决议》，人民公社化运动迅速展开，并形成高潮。到 9 月底，共建成人民公社 23384 个，加入农户 1.12 亿户，占总农户的 90.4%。人民公社“一大二公”、“政社合一”、“平均主义”、“穷过渡”，导致生产秩序混乱，给社员生活带来一系列困难。同期发生了严重的自然灾害。天灾人祸导致了灾难性的后果。1959 年的谷物产量下降了 15%，1960 年又下降了 10%，全国人民发生口粮危机，城乡人均粮食消费量由 1957 年的 203 公斤下降到 1960 年的 163.5 公斤，农村人均粮食消费量更是下降了 23.4%，导致 1500—3000 万人饥饿而非正常死亡。面对严峻形势，1961 年开始执行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，强调农业是国民经济的基础，通过调整，国民经济基本上得到协调发展，农业出现高速度恢复性增长，1965 年全国农业总产值比 1962 年增加 37.2%，年平均增长 11.1%，粮食等农产品产量大体上恢复到 1957 年的水平。

1966 年至 1978 年是农业生产低速增长和徘徊时期。在“以阶级斗争为纲”思想的指导下，农业体制继续坚持“一大二公”，农业发展政策上，强调“以粮为纲”单一经营。人民公社采取国家强制性行政投入，进行农田平整、农田基本建设、兴修水利，通过推广杂交水稻、杂交玉米、杂交高粱，改革耕作制度等措施，一定程度上抵消了制度性