

中国社会科学院公共政策研究中心 编
香港城市大学亚洲管治研究中心

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2005

中国
公共
政策
分 析

2005 年卷

4

中国社会科学出版社

中国社会科学院公共政策研究中心
香港城市大学亚洲管治研究中心

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2005

中国公共政策
分析

2005 年卷

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共政策分析. 2005 年/中国社会科学院公共政策研究中心, 香港城市大学亚洲管治研究中心编. —北京: 中国社会科学出版社, 2005. 1
ISBN 7-5004-4995-X

I. 中… II. ①中…②香… III. 方针政策—分析—中国—2005
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 019035 号

特约编辑 孙锦文
责任编辑 史慕鸿
美术编辑 王 华
责任校对 尹 力
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029450 (邮购)		010—64031534 (总编室)
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新魏印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2005 年 1 月第 1 版	印 次	2005 年 1 月第 1 次印刷
开 本	710×980 毫米 1/16		
印 张	21.5	插 页	2
字 数	373 千字		
定 价	39.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

中国公共政策分析

2005 年卷

执行编委：白 钢 史卫民 陶黎宝华 岳经纶
编 委：张辰龙 吕 芳

作 者(按姓氏比划排序)：

马小玲	马雅燕	王 圣	王 浩	王修达	文嘉荣
史卫民	白 钢	朱法华	肖 红	宋国君	何建宗
张小琦	张本清	袁钢明	党国英	高书国	郭巍青
萧国亮	隋福民	陶黎宝华	韩素华	蒋 楠	
温铁军	谢新民				

目 录

导论：2004 年/2005 年中国公共政策选择的基本走向

..... 中国社会科学院公共政策研究中心
香港城市大学亚洲管治研究中心 (1)

- 一 加强宏观调控的政策选择 2
- 二 “新三农政策” 8
- 三 能源政策的调整 13
- 四 危机管理与公共安全政策 17
- 五 2005 年中国公共政策选择的走向 20

第一章 处于十字路口的中国经济：2004 年宏观调控政策分析

..... 萧国亮 隋福民 (23)

- 一 从世界经济发展史看中国经济发展的两种可能性 24
- 二 中国经济持续高速发展的重要条件 26
- 三 “中华经济圈”是中国经济持续高速发展特有的优势条件 33
- 四 宏观调控政策与中国经济发展 36

第二章 中国所有制改革的进展与矛盾 袁钢明 (43)

- 一 所有制改革进展及所有制结构的变化 44
- 二 所有制改革的理论突破及其积极作用 48
- 三 所有制改革进程中的矛盾 55

第三章 中国债权转股权政策分析 张小琦 (62)

- 一 债权转股权的基本含义 63

- 二 债转股的政策环境 64
- 三 债转股的政策目标和政策效果 68
- 四 债转股面临的主要问题及原因 69
- 五 解决债转股问题的政策建议 71

第四章 中国农村土地制度改革现状与问题 党国英 (75)

- 一 2004 年农村土地政策的变化及其背景 76
- 二 现行土地法律法规的评论 80
- 三 土地制度的经济影响 86
- 四 土地制度改革的政策建议 93

第五章 减免农业税的政策效果分析 王修达 (103)

- 一 农业税减免的基本情况 104
- 二 减免农业税对农民收入的影响 111
- 三 减免农业税对地方财政的影响 118
- 四 减免农业税对粮食生产的影响 124
- 五 农业税制的未来发展 129

第六章 中国的“粮食安全”问题：粮食与人口结构变化之间的 相关政策问题分析 温铁军 (134)

- 一 中国 2004 年的宏观调控是否起因于农业问题 135
- 二 中国特色：人口与粮食增长同步 137
- 三 市场经济：城乡人口的结构变化和粮食商品量的增加 142
- 四 国际贸易：90 年代粮食大规模进口对国内的影响 145
- 五 简单结论 147

第七章 中国农村教育政策分析 高书国 (149)

- 一 中国农村教育发展的政策选择 150
- 二 中国农村教育面临的政策问题 160
- 三 未来中国农村教育发展的宏观政策选择 165

第八章 中国安全生产发展趋势及政策取向 张本清 (171)

- 一 中国的安全生产形势 172
- 二 制约安全生产状况根本好转的原因分析 175
- 三 安全生产的重要地位与政策目标 179
- 四 安全生产的主要政策取向 182
- 五 安全生产的主要政策措施 186

第九章 环保政策、环境经济、区域合作及跨境治理的挑战

..... 陶黎宝华 马小玲 何建宗 马雅燕 (189)

- 一 变革中的中国环保体制、政策和法制 191
- 二 环境经济及中国排污权交易的分析 198
- 三 发展区域环境合作及粤港排污权交易的背景 201
- 四 粤港排污权交易的机遇及挑战 204
- 五 粤港排污权交易与跨境环境治理的改革 206
- 六 结语 208

第十章 中国可持续发展的水资源政策

..... 谢新民 韩素华 王 浩 (211)

- 一 中国水资源开发利用形势 212
- 二 水资源开发利用存在的主要问题 219
- 三 水资源战略的政策选择 226
- 四 以水价作为经济杠杆的政策效应评估 233

第十一章 中国流域水环境保护政策分析：以淮河流域为例

..... 宋国君 蒋 楠 肖 红 (249)

- 一 水环境政策与水环境管理体制 250
- 二 淮河流域水污染防治管理行动 257
- 三 淮河流域水质状况评估 261
- 四 总量控制和进入淮河流域水体的污染物量分析 266
- 五 淮河流域水污染防治行动的投资分析 276

- 六 评估结果分析 279
- 七 存在问题与建议 280

第十二章 中国电力发展与电力政策走向 朱法华 王 圣 (284)

- 一 中国的能源资源与电力发展 285
- 二 电力管理体制与电力政策变化概述 287
- 三 “电荒”及其成因 289
- 四 中国电力政策的走势 295

第十三章 “泛珠三角区域合作”：区域发展与区域治理

..... 郭巍青 文嘉荣 (305)

- 一 区域合作的基础条件 306
- 二 区域合作的倡导与推动 310
- 三 区域合作的框架原则 313
- 四 区域合作：初步经验与前瞻 316

英文提要..... (321)

英文目录..... (334)

导 论

2004 年/2005 年中国公共 政策选择的基本走向

中国社会科学院公共政策研究中心
香港城市大学亚洲管治研究中心

提要：2003—2004 年中国经济运行中出现的不健康、不稳定因素逐渐显现，为防止苗头性和局部性问题演变为全局性问题，中国政府主动进行宏观调控，使经济增长过程中出现的投资、工业和货币信贷增长过快及煤电油运紧张的矛盾得到明显缓解，粮食生产出现重要转机，生产资料价格涨势趋缓，并保证了发展速度，全年国内生产总值预计增长 9% 左右，宏微观效益均呈现出良好态势。

以促进农民增加收入为突破口，从根本上解决“三农”问题，是 2004 年具有战略意义的政策选择，可以视之为“新三农政策”。通过保护和提高粮食综合生产能力等措施，使农民种粮积极性明显提高，耕地大量减少的势头得到初步遏制，不仅使农业发展获得了必要的动力和保证，亦使农民的人均收入有了明显提高。

针对连续发生的公共安全事件，中国政府不仅进一步完善了危机管理体制，还使酝酿已久的“问责制”、新闻公布制度等进入实际运作层面。

2005 年公共政策选择的走向，将是继续进行宏观调控，进一步落实“新三农政策”，并围绕“十一五规划”的制订，构建经济社会和谐发展的政策体系。

关键词：宏观调控 粮食增产 压缩投资规模 最严格的土地管理
三项补贴 新三农政策 节能型经济 节能型社会 公共安全 问责制

2004 年的中国公共政策选择,有两大重点,一是主动面对中国经济运行中出现的不健康、不稳定因素,进行宏观调控,以保证经济社会稳定、健康发展;二是为解决农民增收问题,进行必要的政策调适,以缓解“三农”问题的压力。在政策制定、调适和政策执行过程中,不仅扩大了政策咨询的范围,还导入了公开讨论机制,围绕宏观调控和国有资产流失等政策问题展开了激烈的争论,这是以往政策过程中较少见到的,显示中国公共政策选择,尤其是政策过程,已经在民主化、科学化方面取得了实质性的进展。

一 加强宏观调控的政策选择

改革开放以来,中国政府根据经济运行态势,共进行了五次紧缩型的宏观调控。前四次宏观调控(1979—1981 年、1985—1986 年、1989—1990 年、1993 年下半年—1996 年),均未引起国际上的广泛关注,但 2003 年下半年开始并且在 2004 年强力进行的宏观调控,不仅产生了重要的国际影响,亦在国内经济界引发了一场二十多年来最为激烈的争论。^①

宏观调控政策的提出,有其重要的背景因素。

随着中国城乡居民消费结构升级,工业化、城镇化进程加快,社会投资增多并趋于活跃,加上在经济全球化背景下国外一些产业加速向中国转移,中国经济发展进入了一个新的上升期。但是在经济快速增长中,出现了一些不稳定和不健康因素,最突出的是两个问题。一是粮食问题,粮食供求关系趋紧的问题逐步凸显,粮食播种面积连年减少,粮食产量连续下降,人均粮食占有量大幅度减少。二是投资问题,固定资产投资增长过猛,新开工项目过多,在建规模过大,一些行业和地区投资过度扩张。2003 年全社会固定资产投资完成 5.5 万亿元,增长 26.7%;2004 年第 1 季度又增长 43%;尤其是部分行业投资增势强劲,结构矛盾突出。2003 年钢铁、水泥投资分别增长 92.6% 和 121.9%,2004 年一季度又分别增

^① 参见刘树成:《五次宏观调控力推中国经济》,《国际金融报》2004 年 8 月 13 日,转引自新华网。

长 107.2% 和 101.4%。更为严重的是,在总量扩张的同时,结构并没有改善。不仅已经关闭的小钢厂恢复生产,而且又新上了一批资源消耗大、技术水平低、污染严重的项目。水泥、电解铝等行业的情况,与钢铁行业的情况类似。

粮食大幅减产和投资需求膨胀“双碰头”,经济运行可能会起“波澜”。尤其是投资增长过猛,使得经济运行中的一些矛盾和问题进一步凸显。一是投资膨胀助长了信贷规模过度扩张,信贷扩张反过来又推动投资更快增长,二者互为因果,互相推动,广义货币供应量(M2)在 2003 年上半年增长率已达到 20.8%,同比加快 6.1 个百分点,新增贷款 1.78 万亿元,已接近全年新增贷款总额。2004 年第 1 季度 M2 同比又增长 19.2%。二是投资膨胀加剧煤电油运的紧张,使经济运行绷得更紧。投资规模过大,特别是高耗能产业增长过快,使电力供求矛盾突出,尽管 2003 年电力生产增长 15.5%,达到从未有的高水平,但仍满足不了需求过快增长的需要,拉闸限电的省份不断增多;煤炭特别是电煤供应日趋紧张,2004 年第 1 季度直供电厂存煤可用天数远远低于正常水平;铁路运输压力加大,2003 年第 4 季度以来请车满足率大幅下降,船舶和沿海港口出现了多年未见的运力紧张及压船压港情况。三是投资膨胀、煤电油运供应紧张,必然拉动基础产品价格上涨,加大物价总水平上涨的压力。流通环节生产资料价格总水平涨幅 2002 年 11 月由负转正后,一路攀升,2003 年 12 月同比涨幅已达 13%,2004 年第 1 季度同比又上涨 14.8%。

经济运行中出现的不健康、不稳定因素逐渐显现,并呈日益蔓延之势,如果不及时采取有针对性的调控措施,势必使资源和环境问题更加突出,势必加剧经济结构不合理的矛盾,势必出现大量生产能力过剩,一旦市场发生变化,势必导致企业倒闭、失业增加、银行呆坏账增多,最终会造成经济大起大落。如果出现这种局面,经济恢复起来需要更长的时间,将付出更大的代价。^①

为防止苗头性和局部性问题演变为全局性问题,2003 年下半年实施了调整银行存款准备金率,清理整顿开发区和整顿土地市场秩序,抑制钢铁、水泥、电解铝等行业盲目投资等调控措施。

2004 年宏观调控进一步展开。温家宝总理 2004 年 3 月 5 日在第十届全国人民代表大会第二次会议的《政府工作报告》中,把加强和改善宏

^① 参见新华网 2004 年 11 月 10 日:《国家发展改革委主任马凯解析宏观调控八大焦点》。

宏观调控、保持经济平稳较快发展确定为全年经济工作的首要任务,并对2004年的宏观调控目标作了明确说明:“今年经济工作的基本着眼点,是把各方面加快发展的积极性保护好、引导好、发挥好,实现经济平稳较快发展,防止经济出现大起大落。中央提出今年经济增长预期目标为7%左右,既考虑了保持宏观调控目标的连续性,也考虑了经济增长速度与能源、重要原材料、交通运输等实际条件的衔接,减轻对资源和环境的压力。这也有利于引导各方面把主要精力放在深化改革、调整结构、提高经济增长的质量和效益上,把更多的财力、物力用在社会发展和加强薄弱环节上。”温家宝还特别强调搞好宏观调控,既要保持宏观经济政策的连续性和稳定性,又要根据经济形势发展变化,适时适度调整政策实施的力度和重点。适时,就是把握好调控措施出台的时机,见微知著,防患于未然;适度,就是松紧得当,不急刹车,不一刀切。

2004年4月9日的国务院常务会议对加强宏观调控提出了以下总体要求:^①

一要统一思想,狠抓落实。各方面的思想都要真正统一到中央对当前经济形势的判断上来,统一到中央关于经济工作的部署上来,认真落实中央宏观调控的各项措施。

二要明确重点,区别对待。调控的重点是控制投资过快增长、缓解煤电油运和重要原材料供应紧张的矛盾、加强农业和粮食生产等薄弱环节。要坚持从实际出发,区别不同情况,分类指导,做到松紧适度,不急刹车,不“一刀切”。

三要深化改革,完善机制。加快政企分开,更好地发挥市场配置资源的基础性作用,坚决纠正政府干预企业活动的行为。主要运用经济、法律手段,采取必要的行政手段,注重运用新思路、新机制、新办法解决问题,确保宏观调控的有力有效。

四要统筹兼顾,协调发展。按照“五个统筹”的要求,更加重视农业和农村经济发展、社会事业发展和生态环境保护;更加重视转变经济增长方式,坚持速度和结构、质量、效益相统一,走节约资源、保护环境的发展路子。

2004年4月9日至10月22日半年多时间内,国务院共召开了21次常务会议,其中有6次会议专门分析经济形势或设有经济形势分析专题,对宏观调控中的重大问题进行研究,可见对宏观调控的高度重视。为实施

^① 见新华网载“新一届国务院常务会议汇总”,下同。

宏观调控,采取了以下重要政策措施:

(1) 严格控制新开工项目,认真清理在建项目,支持符合国家产业政策和市场准入条件的建设项目。

(2) 加强金融调控和信贷管理,适度控制货币信贷增长,控制固定资产投资规模,实施稳健的货币政策采取适度从紧的取向,并支持有市场、有效益的企业的正常流动资金贷款。

(3) 切实保护广大投资者利益,促进资本市场稳步健康发展。

(4) 严格土地管理,深入开展土地市场治理整顿,严格控制建设用地。

(5) 严肃查处重大违法违规的经济案件。

(6) 加强经济运行协调,运用价格杠杆有效缓解煤电油运供求矛盾。

(7) 加强农业和粮食生产,搞好粮食市场调控。

(8) 加强市场物价监管,保持物价基本稳定,依法严厉打击扰乱市场秩序的行为。

(9) 大力开展资源节约活动,推进节约型社会建设。

(10) 加快结构调整,加大对农业、高技术产业、交通、能源等薄弱环节和教育、科技、卫生、生态环境等社会事业的支持力度,继续支持西部大开发和东北等老工业基地振兴。

由于此次宏观调控具有预防性主动调控、冷热兼治、不急刹车,不一刀切等四个特点,产生了较好的政策效果。

在固定资产投资方面,2004 年第 1 季度投资增幅为 43%,第 2 季度已经回落到 28.6%,第 3 季度继续回落,使 1—9 月的平均增幅达到 27%。货币信贷增势减缓,人民币贷款余额第 2 季度末比第 1 季度末回落 3.8 个百分点,比 2003 年同期降低 6.8 个百分点。经济增长过程中出现的投资、工业和货币信贷增长过快及煤电油运紧张的矛盾,都得到明显缓解。经过及时有效的宏观调控,第二产业增长减速,从 2003 年的 12.6% 下降到 2004 年前三季度的 10.9%,第一、三产业增长加速,分别从 2003 年的 2.5% 和 6.7% 提高到 5.5% 和 8.5%。

2004 年粮食生产出现重要转机,上半年粮食生产扭转了连续 5 年下滑的势头,夏粮增产 4.8%,秋粮种植面积扩大,尽管中国南方遭遇了严重旱灾,但粮食有较大幅度增产已经成为可以预见的结果。

通过土地市场治理整顿,2004 年全国农用地转用指标压减 20.3%,其中耕地转用指标压减 23.4%。上半年全国共撤并各类开发区 4735 个,核减开发区规划用地 2.41 万平方公里,退出土地 2617 平方公里。

生产资料价格上涨趋缓, 各类生产资料价格在连续上涨 17 个月后出现下跌。对外贸易基本平衡, 预计 2004 年顺差在 120 亿美元左右, 比前几年少, 外贸发展趋于平衡, 进出口贸易从连续几年“大盈余”转变为基本平衡。

2004 年宏微观效益都呈现良好态势, 政府财政收入和工业企业利润估计都有可能增长 25% 左右, 农民收入增长超过 10%, 是 1985 年以来最好的。国家统计局根据对全国 31 个省(区、市) 6.8 万个农村住户的抽样调查, 2004 年前三季度农民现金收入人均 2110 元, 扣除价格因素的影响, 比 2003 年同期实际增长 11.4%, 增速提高 7.6 个百分点。

2004 年 1 月至 9 月, 中国国内生产总值增长 9.5%, 全年预计增长 9% 左右, 实现了多年来想达到的“潜在增长率”(近 25 年年均 9.4%) 的目标, 而没有引发高通货膨胀。全年的 CPI 估计上涨 4% 略高一点, 9% 的经济增长率和 4% 左右的物价上涨率, 构成了一个比较理想的经济总量组合和运行状态。中国经济不仅防止了“总体过热”, 经济运行也避免了总量失衡, 某些“局部过热”的现象已经在有效控制之中。^①

尽管宏观调控的效果正逐步显现, 国内外经济学界仍存在一些争论和疑虑, 尤其是在以下问题上, 存在明显分歧: (1) 中国经济是否已经达到“过热”的水平; (2) 中国经济是否会出现“硬着陆”; (3) 在宏观调控中是否过分倚重行政手段; (4) 宏观调控是治“标”还是治“本”; (5) 宏观调控是否会抑制中西部地区经济发展; (6) 宏观调控是否对非公有经济不利; (7) 宏观调控是否影响经济快速发展。^② 应该看到, 对宏观经济政策的公开讨论, 尽管在短时间内还难以达成比较一致的意见, 但同样起到了积极的效果, 使决策者能够从不同方面和不同渠道得到重要的信息和意见, 更好地把握宏观调控的方向。

需要注意的是, 2004 年下半年中国国民经济运行出现了一个重要的“景气交叉”, 即一方面经济增长速度下滑, 另一方面物价总水平上行, 使宏观调控面临一个“两难”关口, 既要控制物价持续上涨逐渐表现出

① 参见《李荣融谈当前宏观调控的 4 大特点, 5 大成效》, 新华网 2004 年 8 月 13 日; 《今年我国经济发展呈现四大亮点》, 《市场报》2004 年 11 月 23 日。

② 参见前引《国家发展改革委主任马凯解析宏观调控八大焦点》及《吴敬琏称保持经济持续稳定发展需注意五个方面》, 《中国经济时报》2004 年 11 月 3 日; 《汤敏: 对宏观调控不能过于乐观》, 《中国经济时报》2004 年 11 月 9 日; 《宏观调控须防硬着陆风险》, 《中国经营报》2004 年 11 月 20 日; 《美经济专家认为中国经济宏观调控要打持久战》, 《中华工商时报》2004 年 11 月 23 日。

来的通货膨胀,又要防止货币、信贷、投资和工业下降过快、过久引发的经济衰退。^①如何应对这样的局面,将成为经济学家和政策分析者未来重点关注的问题。

2004 年经济学界还有另一场争论,亦引起了社会的广泛关注。国务院国有资产监督管理委员会(国资委)按照既定政策方向,加快了国有资产管理体制改革步伐,计划用三年左右时间建立起新的国有资产监管体制的基本框架,为实现国有资产保值增值提供体制和制度保证。2004 年 7 月底,香港中文大学教授郎咸平发布一份研究报告,对海尔、TCL 以及格林柯尔提出质疑,认为它们的发展过程实际上是国有资产逐步流向个人的过程;8 月 9 日,郎咸平又在复旦大学发表演讲,炮轰格林柯尔所谓的“民企神话”,指责格林柯尔董事局主席顾维军“席卷国家财富”。郎咸平强烈建议,停止以民营化为导向的产权改革,把矛头直接指向中国 10 万亿国有资产存量再分配的重大难题。8 月 13 日,格林柯尔老总顾维军向郎咸平发律师函,要求郎咸平公开道歉。但郎咸平随即在北京召开记者会,声称“这是自己自 2001 年进入内地以来,第一次遭到企业家的‘威胁’”,并表示对顾氏的要求“绝不会满足”,随后,顾维军正式向香港法院起诉郎咸平。在应对顾维军起诉时,郎咸平表示研究报告所用数据均为格林柯尔的公开数据,所以最不怕走法律途径。不过,让郎咸平感到遗憾的是“孤军奋战”,“到现在整个经济学界还没有一个人站出来公开支持我”。在国内经济学界短暂的“集体失语”后,部分经济学家开始从“反向”打破沉默,对“郎氏质疑”发表种种质疑,并由此引发了包括管理层收购在内的国企改革模式的激烈讨论。^②

在这一场争论中,交锋各方的观点,可不予置评,因为从公共政策的角度看,最为重要的是就相关政策执行中的问题,由媒体推动,在学者、企业家甚至官员之间展开公开论战。这样的情况,在中国以往的政策执行过程中还较少见到,应该说是一个重大的进步,已经成为中国公共政策民主化、科学化不可缺少的助力。

① 见《经济学家陈东琪称今后宏观调控要过两难关口》,《经济参考报》2004 年 11 月 3 日。

② 参见《经济学家的学术自由与话语霸权》,《三联生活周刊》2004 年 9 月 2 日;《经济学家们“集体失语”,郎咸平研讨会唱独角戏》,《中华工商时报》2004 年 8 月 30 日。

二 “新三农政策”

近年以来,农业、农村、农民问题即所谓“三农”问题已经引起社会的广泛关注,其中最突出的问题是农民增收困难。全国农民人均纯收入连续多年增长缓慢,粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平,许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降,城乡居民收入差距仍在不断扩大。农民收入长期上不去,不仅影响农民生活水平提高,还影响粮食生产和农产品供给;不仅制约农村经济发展,亦制约整个国民经济增长。农民增收关系农村社会进步和全面建设小康社会目标的实现,既是重大的经济问题,又是重大的政治问题。

2004年1月,中共中央、国务院发出了《关于促进农民增收收入若干政策的意见》(中发[2004]1号),就解决农民增收收入问题提出了22条指导性意见。此后,国务院又作出了一些具体安排,使相应政策更趋完备。

以促进农民增收收入为突破口,从根本上解决“三农”问题,是具有战略意义的政策选择,可以视为“新三农政策”,其主旨是牢固树立科学发展观,按照统筹城乡经济社会发展的要求,坚持“多予、少取、放活”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。

根据中发[2004]1号文件、温家宝总理的《政府工作报告》以及相关文件,“新三农政策”应包括八个方面的内容。

第一,保护和提高粮食综合生产能力。在保护和提高粮食综合生产能力方面,采取了以下具体政策措施:(1)实行最严格的耕地保护制度,加强耕地管理,坚决制止乱占滥用耕地,纠正随意改变基本农田用途的现象。加快改革土地征收、征用制度,完善土地征收、征用程序和补偿机制,确保占补平衡,妥善安置失地农民,并为他们提供社会保障。积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。为规范土地管理制度,国务院于2004年10月21日发出了《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)。(2)扩大粮食播种面积,努力提高单产。(3)重点支持主产区发展粮食生产,启动优质粮食产业工程,建设旱涝保收、稳产高产基本农田。2004年4月2日国务院常务会议讨论并原则通过了

《国家优质粮食产业规划建设规划（2004—2010 年）》，计划在 13 个粮食主产省、自治区选择一部分有基础、有潜力的粮食大县和国有农场，着力加强优质粮食产业基地基础设施建设，整体实施良种繁育、病虫害防治、标准粮田、现代农机装备推进和粮食加工转化项目，促进优质粮食产业的发展。（4）增加对粮食主产区的投入。相对集中使用现有农业固定资产投资、农业综合开发资金、土地复垦基金等，向主产区倾斜。继续增加农业综合开发资金，新增部分主要用于主产区。从 2004 年起，确定一定比例的国有土地出让金，用于支持农业土地开发，建设高标准基本农田，提高粮食综合生产能力。

第二，推进农业和农村经济结构战略性调整。在推进农业和农村经济结构战略性调整方面，采用的是以下政策措施：（1）全面提高农产品质量安全水平，按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，走精细化、集约化、产业化的道路，提高农产品质量和竞争力。2004 年已增加资金规模，在小麦、大豆等粮食优势产区扩大良种补贴范围。（2）加快实施优势农产品区域布局规划，充分发挥各地的比较优势，继续调整农业区域布局。农产品市场和加工布局、技术推广和质量安全检验等服务体系的建设，都着眼和有利于促进优势产业带的形成。（3）支持主产区进行粮食转化和加工，主产区不仅要按照市场需求，将粮食产业做大做强，还要充分利用主产区丰富的饲料资源，积极发展农区畜牧业，并按照国家产业政策要求，引导农产品加工业合理布局，扶持主产区发展以粮食为主要原料的农产品加工业，重点是发展精深加工。国家通过技改贷款贴息、投资参股、税收政策等措施，支持主产区建立和改造一批大型农产品加工、种子营销和农业科技型企业。（4）适应市场需求变化、产业结构升级和增长方式转变的要求，调整乡镇企业发展战略和发展模式，加快技术进步，加快体制和机制创新，重点发展农产品加工业、服务业和劳动密集型企业。引导农村集体企业改制成股份制和股份合作制等混合所有制企业，鼓励有条件的乡镇企业建立现代企业制度。（5）大力发展农村个体私营等非公有制经济，法律法规未禁入的基础设施、公用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。国家在税收、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。（6）稳步推进城镇化，小城镇建设要同壮大县域经济、发展乡镇企业、推进农业产业化经营、移民搬迁结合起来，引导更多的农民进入小城镇，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制，增强小城镇吸