

2004年

中国农村调研

——山东等十五省、自治区

粮食生产和农业政策落实情况

Grain Production and

Agricultural Policy in 2004

——Rural Households Survey in 15 Provinces

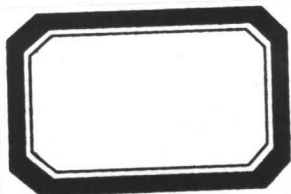


瞿振元 主编

中国农村政策研究中心



■ 中国农业出版社



-50

2004 年中国农村调研

——山东等十五省、自治区粮食生产和
农业政策落实情况

Grain Production and
Agricultural Policy
——Rural Households Survey in 15
Provinces

江苏工业学院图书馆
藏书章



瞿振元 主编

中国农村政策研究中心

F32

62.844

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2004 年中国农村调研: 山东等十五省、自治区粮食生产和农业政策落实情况/瞿振元主编. —北京: 中国农业出版社, 2005. 3

ISBN 7-109-09642-4

I. 2... II. 瞿... III. ①粮食-生产-调查研究-中国-2004②农业政策-调查研究-中国-2004 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 013546 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 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 3 月第 1 版 2005 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.5

字数: 250 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

2004 年的农业农村 经济形势和 2005 年的走势^① (代序)

中央财经领导小组办公室副主任

中国农村政策研究中心主任

陈 锡 文

持续多年的粮食减产、农民增收困难的局面，在 2004 年出现了明显变化。这是因为党中央、国务院高度关注三农问题，并制定和实施了一系列重大政策，对农业经济的发展、对农村经济的繁荣起到了很大的支持作用。如何把握机遇，乘势而上，将目前的良好形势继续发展下去，是当前农业工作者所面临的一个重要任务。

一、2004 年的农业农村形势

总体而言，2004 年农业农村经济形势不错。2004 年粮食总产量达到 4 695 亿千克，和 2003 年相比增加 388 亿千克左右。这是 2004 年农业农村形势好的第一个标志。

^① 本文摘编自作者 2004 年 10 月 31 日在第二届中国农村发展论坛上的主题发言报告，发表时作者对个别数据作了修订。

从 1995 年到 1999 年，粮食产量总处于比较高的水平，每年都超出市场需求，所以库存比较多。尽管从 2000 年开始粮食持续减产了四年，由于充足的库存，市场上没有感到粮食供给短缺，甚至价格都没有明显波动。许多人认为中国的粮食问题已经解决，不需要再提粮食安全，也不要再提保护和提高粮食生产能力了。到 2003 年，粮食产量只有 4 307 亿千克，和最高年份 1998 年的粮食产量 5 123 亿千克相比，减少了 800 多亿千克，差不多等于减少了两个河南省的粮食产量，这对整个国民经济的影响当然是非常大的。2003 年 10 月份开始的 market 粮价上涨，实际上是粮食供求关系对持续四年生产滑坡的一种必然反应。2004 年春节后，第二波粮食价格上涨出现了，而且涨势很猛，全国粮食平均价格大概上涨了接近 30%，人们才开始认识粮食生产的重要性。2004 年的粮食生产确实出现了比较大的增长幅度。

2004 年农业农村经济好的第二个标志，是农民收入摆脱了持续七年的低速增长，出现了增速明显提升的迹象。

1996 年我国农民人均纯收入平均增长 9%，达到一个高峰。但此后农民收入增长幅度则明显下滑，2000 年跌到 2.1%。这种现象引起了党中央国务院的高度重视，中央十五届五中全会的建议中提到“千方百计增加农民收入”。国务院采取了多种方法来增加农民收入。2001 年农民人均收入增长达到 4.2%，2002 年继续提高到 4.8%，2003 年受“非典”影响降到 4.3%。从 1997 年一直到

2003 年，农民的人均纯收入都在 5% 以下，未能完成“十五”规划中关于农民人均纯收入增长 5% 的目标。2004 年农民人均纯收入达到 6.8%，这和 1997 年以来的增收形势相比，确实是一个重大转机。

2004 年，中央政府采取了一系列紧缩措施进行宏观调控，效果是较为明显的。但目前的宏观调控不是普遍的从紧，而是“有保有压”、有区别的一种调控政策，对于偏冷的部门要继续加大扶持的力度。2002 年 11 月，江泽民同志所作的十六大报告中第一次提出要“统筹城乡经济社会的发展”，2003 年 1 月胡锦涛总书记在中央农村工作会议上明确地提出要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。2004 年 3 月，温家宝总理指出要把解决好“三农”问题作为政府全部工作的重中之重，认真抓好。党的十六届三中全会在提出科学发展观的指导思想下，又提出了五大统筹：统筹城乡发展、统筹经济和社会发展、统筹区域发展、统筹人和自然的协调发展、统筹国内经济发展和对外开放。很明显，把统筹城乡发展放在了五大统筹的首位，这表明了中央对“三农”问题的高度重视。

就我国目前的工业化、城市化进程来说，已经到了工业反哺农业、城市带动农村的阶段。中央在思想认识上、指导思想上、政策措施上都加强了对农业的支持，才带来 2004 年农业农村经济发展出现转机的好局面。2004 年中共中央一号文件提出了很多支持农业的政策措施，包含四个层面：第一，文件的中心内容是促进农民

增加收入，解决好粮食主产区和贫困地区的农民增收问题。第二，提出三个“强调”帮助农民增收：强调优化种养业品种，引导农民提高产品质量，适应市场需求，提高农业本身的效益；强调继续支持乡镇企业的发展，让农民能够更多地从农业转移到二三产业之中就业；强调要以整个国民经济为舞台，帮助农民增收，为农民外出流动，特别是进城就业打工，创造更加良好的政策环境。第三，明确地提出农民的增收减负是一个相当长的过程，因此必须通过深化改革，为农民的增收减负提供制度性的保障，从而提出农村要启动和推进四项改革：粮食流通体制改革、农村金融体制改革、农村税费制度改革以及征地制度改革。

2004 年一号文件以及农业和粮食生产会议后所出台的一系列政策，使 2004 年中央财政对农业农村的投入增加了 451 个亿，达到 1650 亿，这个力度是非常大的。具体来说，农民真正感到实惠的优惠政策有六项，可以概括为“两减免、三补贴和最低价”。第一项政策就是农业税的进一步减免，直接让农民得到实惠 268 个亿。第二项政策就是取消农业特产税，实际给农民免除了 33 亿的负担。第三项政策就是对种粮农民进行直接补贴，大约有 116 个亿。第四项政策就是良种补贴，约 28 亿元直接补贴给了农民。第五项政策就是对部分地区农民购置更新大型农机给予补贴，中央和地方合计大约有 4.7 个亿。这五项加在一起，一共是 449.7 亿。第六项政策就是最低收购价政策，给农民吃了定心丸，农民感到非常

踏实。

“政策好、人努力、天帮忙、市场化”对 2004 年粮食增产起到很大作用。2004 年的农业增产具有特殊意义，不仅避免了粮食产量的大滑坡，而且避免了由粮食供求关系逆转所导致的物价大波动，这对于稳定宏观经济，落实各项宏观调控政策是起了极大的作用，也对研究如何建立既符合中国国情、又符合世贸组织规则的政府对农业补贴和支持制度开了一个好头。

二、2005 年的农业农村经济 走势和政策基本趋向

农业生产出现转机，农民收入增幅开始提升，希望这些好势头能够保持下去，但现实困难确实不小。从粮食生产角度看，由于我国耕地总面积在持续减少，因此粮食增产受到扩大耕地面积的严重制约。农业农村经济的战略性结构调整占用了不少粮食播种面积，但市场粮食价格回升，未必就能调回到粮食生产上来。2004 年政策力度够大，粮食涨价幅度也够大，仅增加了三四千万亩^①粮食播面。此外，农业生产资料价格持续上涨，2004 年 1 月到 9 月，农业生产资料价格上涨 9.1%，其中化肥、农药、薄膜上涨约 3%。因此，2005 年粮食生产的压力非常大。从农民增收角度来看，30%来自于政策直接给的好处，30%来自于产量的增加，40%来自于价格

① 亩为非法定计量单位，15 亩=1 公顷。

的提高。2005 年这三个因素的作用将会有多大？需要认真考虑。

2005 年农业农村政策具有以下几个趋向。第一，2004 年行之有效的各项政策扶持力度绝不能收回，而且必须加大力度。第二，再出台一系列新的政策，化解农村中的矛盾。第三，必须遵循统筹城乡发展的思路。

20 世纪 90 年代中期以来，农业的外部环境发生了很大的变化，这些外部变化可以总结为四个方面。

第一，1998 年中央提出农业农村经济发展进入新阶段，即市场对农产品需求从数量满足为主转变为追求品种质量。过去人们普遍认为，农业发展主要是受到资源制约，现在还应加上市场制约，要运用市场机制解决农业问题。如何适应农业新阶段以后的变化，是一个很重要的问题。

第二，城市居民收入快速增长后，消费结构有很大变化，引起市场需求结构的很大变化，导致居民恩格尔系数快速下降，农产品市场数量扩张受阻。在这个大背景下，想要扩大农产品市场就必须加快城镇化进程，让更多农民转移到城市中去，变成农产品消费者。因此，必须加快农村劳动力转移。

第三，90 年代后期开始的全球科技革命新浪潮，以信息技术、生物技术和新材料为代表的高新技术广泛地应用之后，出现了资本和技术大规模替换劳动力的现象，同样多的投资远不能创造出像过去同样多的就业岗位。因此，乡镇企业的资产、产值、出口和利税都在增长，

就是就业不增长。这种对于农民转移的压力在我国将长期存在。

第四，我国工业化、城镇化进程明显加快。真正的城镇化是指农民转变为市民，而不是城市的美化、城市的现代化和城市的福利化。目前，按照农业户口算有 9.37 亿多农民，按居住地算有 7.68 亿多农民，因此现在的 5.1 亿多城镇居民，里面有 1.7 亿是农业户口的人，还没有真正变为市民，这是在快速推进城镇化中必须解决好的一个大问题。

要想调动农民的积极性，必须在经济上保障农民的物质权利，在政治上尊重农民的民主权利。根据这个准则，要想真正做到统筹城乡发展以解决“三农”问题，绝不应该只让搞农业的同志，只让农民在呼吁，一定要作为全党以及整个政府工作的重中之重来解决，我国的农业农村才有希望。这个任务之所以急迫，一方面因为工业化与城镇化的进程是加速度，只有尽快解决城乡矛盾，经济才能发展、社会才能稳定，人民才能安居乐业；另一方面，我们已向全世界承诺到 2020 年全面进入小康社会，在未来 16 年时间中，必须从城乡统筹的高度去解决一些深层次的制度性问题。这样才能使得我国的农业农村经济获得更好的发展条件和环境，使得我国农民逐渐走上富裕文明的道路。

前 言

全面建设小康社会最艰巨最繁重的任务系于农村，中央提出要更加关注农村、关心农民、支持农业，要把“三农”问题作为全党工作的重中之重。为了促进实现农村小康社会建设目标，以科学发展观指导农村工作，为国家解决“三农”问题提供科学的决策参考，整合资源，提升研究能力，中国农业大学于2004年5月份成立了“中国农村政策研究中心”，并特邀中央财经领导小组办公室副主任陈锡文研究员任中心主任。中国农村政策研究中心还聘请了校外有关农业问题研究专家28人，组成了一支高水平的研究队伍，共有校内外专家46人。

回良玉副总理在2004年底视察中国农业大学时指出，实现我国全面小康的重点在于农村和农民，首先要坚持为农村服务，为农民服务；解决中国“三农”问题，科技是关键，教育是基础，人才是保证。中国农村政策研究中心秉承中国农业大学百年的学术传统，致力于对“三农”问题中具有全局性和战略性的重大问题进行系统全面的研究，为国家决策提供理论支持和决策咨询，成为在国内外有重大影响的“三农”问题研究中心和高层次人才培养的重要基地。

作为2004年开展的重要活动之一，中国农村政策研究中心组织了以研究生为主的150多名青年才俊，组成15个调研组，分赴全国15个省区，深入近8000个农户，进行了2004年中国粮食生产和农业政策落实情况的调研活动，这些学子在深入基层和实际调研的过程中，注重理论联系实际，既把学到的基础理论知识运

用到实践中，在实践中得到检验、完善和提高；又在基层获得了我国粮食生产和农业政策落实情况的较为详实的第一手资料，为国家粮食政策的进一步改革提供切实可行、有建设性、可操作性的参考依据。

通过这次农村调研，使学子们提高了思想认识，树立了“为农民服务、为基层服务”之德，激发了他们勤奋学习、刻苦钻研的决心和信心。15 个调研组在实地调研的基础上，各自形成了报告。其中山东调研组等 7 个调研组撰写的报告被评为“中国农村政策研究中心 2004 暑期优秀调研奖”。

一等奖获得者为山东调研组，成员包括：张征、辛翔飞、王俊、齐晓虹、王昌龙、张丽、祝慧、杨勇、矫磊。

二等奖获得者为吉林调研组和江苏调研组，其中：吉林调研组的成员包括：刘娟、陈凯、邱野、张晓娟、李娟、张雷、李智博、王琳琳、刘文海、于海波；江苏调研组的成员包括：李宁、李红梅、黄胤英、韩奇、王祝生、李峻、朱洪祥、顾忠巍、王永春、刘华。

三等奖获得者为陕西调研组、安徽调研组、宁夏调研组和河北调研组，其中：陕西调研组成员：杨虎锋、陈志颖、肖树娟、王燕燕、张凤玲、张陇利、文英、易福金、杨晓良、汪龙；安徽调研组成员包括：丁丽娜、孙亚清、邹传彪、于孟林、李琳、解小强、苏华维、郁峰；宁夏调研组成员包括：马慧军、马文涛、丁希鸿、马辉、马筱利、马根、康静、宋玉容、袁洋。河北调研组的成员包括：刘锐、王苑霞、魏荣、罗万纯、王华、张振铎、果文帅、杨发强、王云飞、希凡。

中国农村政策研究中心将这些调研报告整理成册，希望在提高我国粮食综合生产能力、实现粮食增产与农民增收的长效机制，以及更好地贯彻实施中央各项农业政策等方面为读者提供参考。

目 录

2004 年的农业农村经济形势和 2005 年的走势 (代序)	陈锡文
前言	

山东省粮食生产和农业政策落实情况

调研	张 征 辛翔飞 (1)
----------	---------------

吉林省粮食生产和农业政策落实情况

调研	刘 娟 陈 凯 (34)
----------	--------------

江苏省粮食生产和农业政策落实情况

调研	李 宁 李红梅 (63)
----------	--------------

陕西省粮食生产及农业政策落实情况

调研	杨虎峰 陈志颖 (82)
----------	--------------

安徽省粮食生产和农业政策落实情况调研

丁丽娜 (105)

宁夏粮食生产及农业政策落实情况

调研	马慧军 马文涛 (118)
----------	---------------

河北省粮食生产和农业政策落实情况

调研	刘 锐 王苑霞 (138)
----------	---------------

内蒙古粮食生产和农业政策落实情况

刘亚钊 马志艳 (151)

四川省粮食生产与农业政策落实情况

杨 雪 裴先润 (167)

山西省粮食生产和农业政策落实情况

高 颖 苗水清 (182)

广西粮食生产和农业政策落实情况

胡铁华 韦 光 (206)

江西省粮食生产和农业政策落实情况

调研	涂凯彪 罗 强 (227)
----------	---------------

河南省粮食生产和农业政策落实情况

调研 曹 慧 耿 洁 (240)

湖北省粮食生产和农业政策落实情况

调研 柯福艳 李 伟 (257)

辽宁省粮食生产和农业政策落实情况 张 丁 王新艳 (270)

附录 (288)

山东省粮食生产和农业政策落实情况调研

张 征 辛翔飞

我国在 20 世纪 90 年代中期粮食生产能力达到了 5 000 亿千克的水平，完成了粮食供求基本平衡的历史性跨越，这也是我国实行农业和农村经济结构调整的前提和保证。但是近几年来，粮食生产不断下滑，一些影响粮食安全的因素和苗头已经出现，粮食的供求关系正在发生着变化，譬如耕地大量被占，粮食播种面积大幅度减少；粮食效益较低，农民种粮积极性不高，地方抓粮食生产积极性不高；缺乏粮食生产持续发展的长效机制等。如果这些问题持续下去，加上目前粮食市场信号的放大效应，各级各地方粮食购销的同步效应，以及粮食生产滞后效应的影响，就会危及我国的粮食安全，对国民经济发展的全局带来不利影响。与此同时，当前和今后相当长的一段时期农民增收问题和粮食安全问题相互交织、互为影响。粮食生产下滑的一个重要原因就是种粮效益较低，种粮农民增收困难。农民收入问题与粮食安全问题是紧密相连的，特别是在粮食主产区，可以说是同一问题的两个方面。

粮食问题是关系经济安全和国计民生的重大战略问题，党中央、国务院对此高度重视。2003 年 10 月国务院专门召开农业和粮食工作会议，明确了确保粮食安全的指导思想和基本原则，提出了重大政策措施。重视粮食问题并不等于说粮食安全已经出现了问题，而是要防范和消除影响粮食安全的隐患，对于粮食问题必须未雨绸缪，防患于未然。因此要把促进农民增收和发展粮食生产有机地统一起来，统筹兼顾，既要千方百计增加

农民收入，又要下大力气保护和提高粮食综合生产能力，确保国家粮食安全。

为了解 2004 年我国粮食生产和农业政策落实情况，为我国未来的农业政策提供参考和依据，中国农村政策研究中心山东调研组一行 9 人赴山东进行了调研。本次调研活动共涉及山东省桓台县的 3 个镇，5 个自然村，共 255 户；莱阳市的 2 个镇（街道办事处），4 个自然村，共 256 户。这些村分别是桓台县西南部周家镇的郝元村、麻家村，县中部新城镇的耿三里村、城北村和县东北部马桥镇的祁家村；以及莱阳市西部冯格庄街道办事处的东官庄村、瓦屋村，市东南部大夼镇的大夼村和韶格庄村。两县（市）的有效问卷分别为 251 份，共获得有效问卷 502 份。本次调研活动得到了当地县（市）委、政府、农业局、各乡（镇、街道办事处）、村组织及当地农户的大力协助和配合，调研活动取得了预期的效果。

样本乡镇采取典型取样、农户采用随机抽样的方式。周家镇农业是以粮食生产为主，工业极少，具有鲜明的纯农业特色；新城镇所调研的几个村离镇政府所在地较近，有一定的工业发展，具有近郊县域农业的特点；马桥镇则工业基础雄厚，利税上亿的企业就有三家，上缴利税约占桓台县财政收入的 1/4，这里的农业与非农就业有一定的工业特征。因此样本的选取基本代表了桓台县农业的基本特征，有一定说明性和代表性。

莱阳市 20 世纪 80 年代后期开始的农村产业结构调整带来蔬菜、果树种植的迅速发展，由于本次调研主要目的是考察粮食生产情况，所以选择的两个镇（街道办事处）均是以种粮为主，而非以种植蔬菜、果树等经济作物为主。由于莱阳为低山丘陵区，境内亦有平原、洼地层剥蚀堆积地形，而地形的不同对农作物的种植有很大影响，所以选择了地形不同的两个镇（街道办事处）的四个村可以反映莱阳种植业发展的总体情况。

冯格庄街道办事处地势为山间盆地冲积平原（此种平原亦称洼地），离市区较近，约 8 公里；大乔乡为丘陵地势，离市区相对远远一些，约 20 公里。

桓台县的调研顺序主要是按照远近顺序，先入镇看点、下村、入农户访谈，最后与镇领导座谈。调研方式主要采取入户调研，直接与农户座谈，谈话内容涉及面较广，不仅仅局限于调查表内容，所得到的为第一手数据，有较强的真实性。莱阳市的调研顺序也是按照远近顺序，入镇看点、下村、入农户访谈。与桓台县不同的是，先通过村里主要干部了解各村的主要情况，然后再从群众这一方面做进一步的了解，并把二者结合起来进行对比分析和思考。

一、调研地点概况

（一）山东省粮食生产概况

山东是粮食生产大省，粮食面积长期居全国前列，全省垦殖指数 60%，粮食作物以小麦、玉米为主，产量常居全国第一。由于前些年粮食种植效益比较低，山东粮食种植面积自 1999 年以来连续下滑。2003 年以来，粮食价格持续上升，国家出台粮食扶持政策，山东也陆续出台了一些配套措施，2004 年共安排粮食直补资金 7.5 亿元，5 月中旬前已经全部发放到户，全省共有 1 600 多万户农民从中受益，农民种粮积极性有较大提高。

2004 年山东小麦收获面积达到 4 660 万亩，是近五年来最多的一年，其中，优质专用小麦达到 2 800 万亩，比上年增加 300 万亩，创历史新高，并保持了全国优质专用小麦面积的最大记录。山东省春季农作物播种面积 4 670 万亩，比上年增加 76 万亩。其中春播粮食作物 770 万亩，增加 13 万亩；冬春瓜菜面积 1 600 万亩，减少 47 万亩；春播棉花 1 200 万亩，增加 141 万