



中国县域财经

ZHONGGUO XIANYU CAIJING LUNWENJI

论文集(2008)

中国财政学会
县级财政经济研究专业委员会 编



中国财政经济出版社



中国县域财经

ZHONGGUO XIANYU CAIJING LUNWENJI

论文集 (2008)

中国财政学会
县级财政经济研究专业委员会 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国县域财经论文集. 2008 / 中国财政学会县级财政经济
研究专业委员会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 2
ISBN 978 - 7 - 5095 - 1217 - 3

I. 中… II. 中… III. 县 - 地方财政 - 经济发展 -
中国 - 文集 IV. F812.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 005592 号

总 策 划 程永康 王立刚
责任编辑 张 力 周胜婷
责任校对 郎 晶
封面设计 康晓川
版式设计 北京京鲁创业科贸有限公司

中国财政经济出版社出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 1 彩插 23.75 印张 357 000 字

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1217 - 3 / F · 1031

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

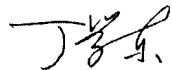
“国家之强，在于州县”。我国是一个传统的农业大国，县域经济在我国整体经济社会发展中具有重要的地位和作用。以2005年为例，全国县域内陆地区国土面积874万多平方公里，占全国陆地国土面积的94%；县域内人口总数达9.15亿，占全国总人口的70.4%；全国县域经济的地区生产总值达7.71万亿元，占全国GDP的56.3%。可见，县域经济是国民经济的主体，县域经济强则国民经济强，县域经济富大多数国民才能富。党的十六大首次提出了“壮大县域经济”的号召，随后一系列重要的会议和文件又界定了县域经济的内涵和发展方向；党的十七大报告中再次提出“以促进农民增收为核心，发展乡镇企业，壮大县域经济，多渠道转移农民就业”，为县域经济的发展提供了政策依据和坚强的动力。作为统筹城乡经济社会发展的基本单元、城镇经济与农村经济的结合部、工业经济与农业经济的交汇点，如何落实好中央的政策，壮大县域经济，并通过充分发挥县级财政的作用，有效化解“三农”问题，促进当地社会经济的协调、稳定、持续发展，进而推动我国经济社会又好又快发展，是县级财政经济研究专业委员会致力研究的领域，也是实现为中心、为现实服务目标的主要途径。

《中国县域财经论文集》所收录的文章，是本会各会员单位结合当地经济基础、自然资源、地理位置及历史人文等特点，立足本职工作，在深入调查和细致研究的基础上，针对社会主义新农村建设、县级财政管理体制改革、公共产品服务均等化和促进县域经济

发展等方面调研和研究优秀成果的一个缩影。县级财政在“省直管县”、“乡财县管”的财政管理体制改革的改革中起着关键的承上启下的纽带作用；在统筹城乡发展、建设社会主义新农村事业中起着举足轻重的主导作用。但是在我国现阶段五级政府财政中，县级财政是较弱的一级，普遍存在着经济基础薄弱、“财力”与“事权”不匹配等问题，制约了当地经济社会的协调发展。来自市、县级财政一线的理论工作者们以饱满的工作热情和求真务实的工作态度，在科学发展观的指引下，客观分析各地存在的不足及在改革探索中遇到的困难，因地制宜勇于创新，积极探索出了符合当地实际和发展需求的经济发展和财政改革措施，为增强县域经济实力，做大县级财政“蛋糕”，从根本上解决县级财政现阶段面临的问题，推进城乡统筹发展，做出了实质性的贡献。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），明确提出：“扩大县域发展自主权，增加对县的一般性转移支付、促进财力与事权相匹配，增强县域经济活力和实力。推进省直接管理县（市）财政体制改革，优先将农业大县纳入改革范围。”《决定》为下一步县域经济发展、县级财政管理体制改革的指明了方向，也为县级财政经济研究专业委员会下一步的研究工作提出了新的命题和要求，希望县级财政经济研究专业委员会的各位同志再接再厉，进一步发挥好中央与县级财政直接对话的纽带作用；希望各会员单位加强研究和交流，共同为推进社会主义新农村建设和推动城乡统筹发展贡献力量。

中华人民共和国财政部副部长



2008年12月9日

目 录

配套推进分税制改革，进一步消解基层财政困难和促进发展方式转变	
.....	财政部财政科学研究所所长 贾 康 (1)
关于破解“三农”难题、推进农村改革发展问题的实施方略探索	
.....	原国家农业综合开发办公室主任 韩连贵 (7)
完善财政支农政策 构建公共财政覆盖“三农”政策体系	
.....	财政部农业司副司长 卢贵敏 (27)
关于农村改革几个问题的思考	
.....	国务院农村税费改革工作小组办公室副主任 黄维健 (35)
支持县域经济发展 促进江苏和谐发展	
.....	江苏省财政厅副厅长 江建平 (46)
加强市县农产品流通体系建设的探讨	
.....	宁夏回族自治区财政厅副厅长 路 芳 (49)
北京农村社会保障全市统筹问题研究	
.....	北京市财政科学研究所 (58)
关于苏南地区进一步强化乡镇公共财政职能问题的调查	
.....	江苏省财政科学研究所所长 李豫平 (78)
理性看待取消农业税后农村新情况新问题	
.....	辽宁省财政科学研究所 辽宁省财政学会 王振宇 钱莲琳 (89)
有效化解乡村债务的新观察与新思路	
.....	四川省财政科学研究所所长 胡容邦 (98)

宁夏县乡财力差异调控的实践总结和创新思路

..... 宁夏回族自治区财政政策研究中心 (109)

德阳财政现状分析及发展对策建议

..... 四川省德阳市财政局 (120)

关于对建立农业生产资料生产基地转移支付制度的思考

..... 贵州省黔南布依族苗族自治州财政局 (131)
..... 贵州省黔南布依族苗族自治州福泉市财政局

调整完善分税制财政体制 助推县域经济健康快速发展

——关于财政体制对县域经济影响的调查与思考

..... 江苏省泰兴市财政局 (135)

完善公共卫生体制 提供优质低廉的医疗服务

..... 甘肃省敦煌市财政局 (150)

我国农村公共产品政府投资差异的实证研究

..... 广西壮族自治区临桂县财政局 (154)

财政资金不是“唐僧肉”

..... 山西省祁县财政局 (171)

发展县域经济 促进平乐财政上新台阶

..... 广西壮族自治区平乐县财政局 (176)

县乡财政体制现状与问题研究

..... 四川省罗江县财政局 (181)

关于新农村建设的几点思考

..... 新疆维吾尔自治区库车县财政局 (198)

财政支持县域经济发展的实践与思考

..... 内蒙古自治区赤峰市克什克腾旗财政局 (202)

江阴财政支持新农村建设的实践与思考

..... 江苏省江阴市财政局 (214)

县乡财政体制现状和问题研究

..... 江西省南昌县财政局 (226)

山区县如何加快财政经济发展的思考

..... 福建省明溪县财政局 (233)

对密云县新型农村合作医疗的调查与思考

..... 北京市密云县财政局 (242)

依托资源优势 加快县域经济发展

..... 贵州省黔南布依族苗族自治州罗甸县财政局 (250)

乡村债务的成因及化解建议

..... 江西省崇义县财政局 (255)

解放思想 科学发展 推进湟中城乡一体化

..... 青海省湟中县财政局 (260)

灵宝财政的辉煌业绩见证改革开放的伟大历程

..... 河南省灵宝市财政局 (271)

新沂市工业经济发展问题的调查与思考

..... 江苏省新沂市财政局 (279)

财政分权化、税收竞争与财税体制规范

..... 西南财经大学财税学院 (291)

我国财政监督向何处去

..... 西南财经大学财税学院 (302)

解读三维统筹与一体化管理

..... 北京用友政务软件有限公司 (313)

农村公共产品地区差异的因素分析

..... 广西壮族自治区临桂县财政局 (318)

创新财政工作机制 着力支持新牧区建设

..... 内蒙古自治区赤峰市克什克腾旗财政局 (339)

地下无煤 地上有路

..... 山西省祁县财政局 (347)

关于湟中财政发展的理性思考

..... 青海省湟中县财政局 (351)

县乡财政现状与问题

——一个基层财政局长的话语

..... 四川省罗江县财政局 (356)

发挥财政职能 大力推进密云都市型现代农业建设

..... 北京市密云县财政局 (360)

后记 (369)

配套推进分税制改革，进一步消解 基层财政困难和促进发展方式转变^{*}

财政部财政科学研究所所长 贾 康

1994 年我国实施分税制财政体制，搭建了市场经济条件下规范我国中央与地方财政分配关系的基本制度框架，其后十余年的运行中，这个体制框架发挥出一系列正面效应，同时也逐渐显露和积累了一些问题，并引发了一些诘难和怀疑。有一种十分值得商榷的倾向，是把基层困难、地方投资过热一古脑归结于分税制。对此，很有必要正本清源，客观看待和总结分税制对于中国实现经济社会转轨的重大意义，正确认识分税制实行以来部分地方基层财政困难以及一定阶段出现投资过热的真实原因，从而为今后财政体制改革和整体配套改革的深化，廓清基本思路。在此谈三个层次的基本认识。

一、财政体制如要适应市场经济的客观要求来“两位一体”地处理好政府与企业、中央与地方两大基本经济关系，除了分税制之外，别无他途

在一定意义上说，分税制对于整体是改革具有前提意义的。首先是正确处理了政府与企业的关系，即以分税制来革除过去不论集权还是分权情况下都存在的按照企业行政隶属关系组织财政收入旧体制症结，将企业置于不分大小、不论行政级别、依法纳税、公平竞争的地位，由此才解决了在我国打造市场经济微观基础方面的一个关键性难题，即“真正刷出让

^{*} 在全国政协常委会“加快财税、金融等体制改革”专题组会议上的发言。

企业公平竞争的一条起跑线”。

与此同时，分税制对于中央、地方关系的处理，也密切关联市场经济全局，在分税制体制框架下，各级政府的事权—财权—财力的配置，可望得到一种与市场经济逻辑贯通、顺理成章的安排：所谓事权，是要合理界定各级政府适应市场经济而既不“越位”也不“缺位”的职能边界；财权，是指在各财政层级上匹配与各级政府事权相呼应的税基，以及在统一税政格局中适当安排各地的税种选择权、税率调整权、收费权等；至于各级财力的形成，首先应依托于本级财权；其次在有必要的情况下，对欠发达地方应加入转移支付财力的支持，使财力与事权相匹配。在体制设计中，财权的合理配置至关重要，不可以跳过财权配置直接寻求“财力与事权的匹配”，因为财权（广义税基）的配置，是结合各级政府事权方面在统一市场中的合理分工、进而总体形成政府体系与市场之间合理分工，使政府能够稳定、规范地“以政控财、以财行政”的重要制度安排。回避和忽视这一环节，就必然要陷于无穷尽的讨价还价和面对过度泛滥的非客观因素，无法长治久安。当然，即使较好地做到了事权与财权的呼应和匹配，也绝不等于做到了“财力与事权的匹配”，因为同样的税基，在发达和欠发达地区的丰裕程度大不相同，体制设计中，必须在尽可能合理配置财权之后，再配之以合理、有力的自上而下的转移支付，以求近似地达到使欠发达地区政府其财力也能与事权大体相一致的结果。

我国多年来的改革探索和运行实践证明，为了建立社会主义市场经济新体制，与之配套的财政体制，必然要选择以分税制为基础的分级财政，除此之外，别无他途。各种各样的分成制、包干制都不行。因此，对于1994年分税制改革的大方向和基本制度成果，必须旗帜鲜明地加以肯定和维护。

二、基层困难和投资过热绝不是分税制的必然结果，恰恰是与分税制体制未能在省以下真正贯彻落实有关

第一，关于基层困难局面与分税制关系的简要分析。

1994年之后，在综合国力不断提升、全国财政收入强劲增长、地方财

政总收入也不断提高的情况下，中央和地方层级高端（省、市）在全部财力中所占比重上升，而县乡财政困难问题却在“事权重心下移、财权重心上移”过程之中凸显出来，欠发达地区对此反映十分强烈。本来，使各级政府增强事权与财权的呼应与匹配、并通过自上而下的转移支付使欠发达地区也大体达到事权与可用财力的一致，正是分税制财政体制的“精神实质”和优点所在，那么为什么在现实生活中却没能体现出来？其基本原因在于，1994年之后，由于多种原因，省以下体制在分税制方向上并没有取得实质性的进展，直到目前，总体上可以说我国省以下财政体制并没有真正进入分税制轨道，现行财政分配关系中的矛盾和困难（特别是基层财政困难）的原因，恰恰在于分税制没有得到真正贯彻落实。随“事权重心下移、财权重心上移”而来的基层困难和问题，是在省以下各级的体制过渡中，没有能够真正进入分税制轨道而使实际生活中讨价还价、复杂易变、五花八门、很不规范的“分成制”、“包干制”等的负面作用累积、凝固和放大造成的。不按划分税基模式，而依照讨价还价的分成与包干模式处理省以下四个层级的体制关系，使得地方高端层级上提财权、下压事权的空间很大，转移支付也做不实。客观地说，1994年后，中央财力比重提高是必要的；省级财力比重提高也并非全无道理，但应考察其后对县乡转移支付是否加强；“市管县”地区市级财力比重提高则有可能带有所谓“市卡县”、“市刮县”因素，但似也不宜一概简单地作完全否定。关键问题是体制自身未能理顺，财权配置不得章法，财权重心上提后转移支付又跟不上力度，使最困难的状况出现在县乡基层。当然，基层困难，与中央层级转移支付力度虽在努力提高、但仍远远不够也有关。从1994年至2007年，中央财政对地方的转移支付占地方一般预算支出的比重由13.6%提高到36.7%，年均上升1.8个百分点；其中财力性转移支付由189亿元增加到7093亿元，年均增长32.2%；专项转移支付由361亿元增加到6898亿元，年均增长25.5%，可谓已竭尽全力。但是，如果省以下体制不按分税制思路构建好，面对这么大的国家、如此悬殊的地区差异，光靠中央转移支付必定是力不从心、事倍功半、难以为继的，不可能形成合理的长效机制。

进一步分析，十余年间分税制之所以在省以下难以真正贯彻和推行，问题的症结是表现于：在我国，把20多个税种在五个政府层级间按分税

制要求切分，是“无解”的。五级财政、五级政府的框架，与分税制在省以下的落实之间，存在不相容性质。且不说欠发达地区，即使是在发达区域，省以下的四级如何分税？按现在的基本框架，是看不清方向和找不到摆脱“过渡态”的路径的。因此，近年地方基层财政的困难加剧，在一定程度上正是由于五级财政框架与分税分级财政逐渐到位之间的不相容性日渐明朗和突出所致（从国际上看，也找不到五级框架下搞分税制的经验，普遍模型是“三层级”）。

第二个问题，关于投资过热与财政体制关系的简要分析。

地方政府承担着促进就业、改善民生、解决社会矛盾等一系列重要职责，发展经济是地方政府所关注的最主要的目标，这无可厚非，关键是要转变经济发展方式和实现政府职能合理化，使地方政府的主要责任定位于提供经济发展的良好环境，而不是一味扩张投资和粗放式发展。为了促使地方政府实现经济发展方式的转变，我国在 1993 年设计分税制财政管理体制时，就已经考虑要减少财政增收与地方投资和发展制造业的关联程度，将增值税“大头”划归中央（中央 75%，地方 25%），将烟、酒等商品的消费税全部划归中央，同时建立和发展“因素法”转移支付制度；2002 年的所得税收入分享改革也是遵循了这一思路（中央拿 60%，地方拿 40%，中央增收部分全部由于支持中西部欠发达地区）。

客观地考察，这种制度设计和分配关系的改进，已经发生了调整地方政府行为的一系列正面效应，但还需要与各个相关方面的体制改革和机制改造形成更好的配套关系来扩大和巩固其效应。在对地方官员实际上仍以 GDP 为核心政绩考核指标（并加上“任期办 $\times$ 件实事”的压力）的情况下，消解地方政府增加投资和发展制造业的动机，与财政分配体制的改进之间，尚未能够形成正面直接对应的因果关系。1994 年分税制改革后，地方加大投资、兴办企业的积极性虽然得到了一定遏制和矫正，但仍不足以进入“既不越位、又不缺位”的职能合理化状态。究其原因，主要是因为不少地方投资，仍可通过土地一级市场收入等预算外财力和政府出面的“招商引资”举措来得到支持，并在官员的政绩考核方面得到了明显的正向回应，使之成为地方决策层面持续的兴奋点。要真正解决这方面的问题，必须实行地方官员政绩考核制度、行政决策体制等方面的配套改革，以及使分税制在省以下得到实质性的贯彻（包括使不动产保有环节的物业

税，成为地方财源支柱，从财政利益上自然而然地引导地方政府关心投资环境、基本公共服务的改进而不是投资项目本身)。此外，从国内外的经济发展实践看，如果按某些指责把分税制财政体制说成是导致投资增长过快和经济偏热的根本原因，那么我们既不能解释分税制改革后我国经济发展既出现通胀、又出现通缩的现象，也不能解释国外所有实行分税制财政体制国家无投资过热特征的这种经济发展现象。

的确，目前我国的税制结构和分配格局中，地方财源中对以生产型增值税为主体的流转税依赖程度仍然较高，非税收入管理中的不规范程度也仍然较高，这些也确实与地方政府热衷上项目、加大投资的行为具有一定的关联，但这些绝非分税制财政体制之过，板子打到分税制上，是完全打错了地方；而且寻求这些问题的化解之策，则十分需要通过深化分税制体制改革，来改进地方税体系、地方税基配置和相关体制安排。

三、应使近期目标与中长期目标相结合，对症下药，标本兼治，治本为上：积极推行“扁平化”改革试验，进而为分税制在省以下的贯彻创造配套条件

从当前短期到中期的视野看，比较现实的可选择举措，一是调整与完善缓解县乡财政困难的激励约束机制，研究出台县乡最低财政支出保障机制。应合理确定县乡财政最低支出需要，并明确省级财政承担保障责任，加大对县乡等基层政府的支持力度，努力缩小省内地区间财力差异。二是完善转移支付制度，提高一般性转移支付的规模和比例，改进标准收入和标准支出的测算办法；规范专项转移支付，清理整合专项转移支付项目设置，规范配套政策，尽可能不增加新的专项转移支付项目。三是努力合理划分政府间事权，明晰界定各级政府间的财政支出责任，争取由粗到细形成各级政府事权明细单，完善与事权相匹配的地方财力保证机制，尽量减少不必要的收入上划下转。

从中长期看，需要特别把握好“治本为上”的要领，积极、稳妥、系统地改造省以下体制安排。其要点，正如党的十六届五中全会以及党的十七大报告所指出的，要“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”，“全面推进农村综合改革，基本完成乡镇机

构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务”，“完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力”。

“省管县”和“乡财县管”等改革试验，基本导向是力求实现省以下财政层级的减少即扁平化，其内在逻辑是进而引致政府层级的减少和扁平化。改革中，市、县行政不同级而财政同级，不会发生实质性的法律障碍；“乡财县管”后何时考虑变乡镇为县级政府派出机构，也可与法律的修订配套联动。如我国在“地市级”和“乡镇级”这两层级的财政改革上“修成正果”，则有望进一步推进到贯彻落实党的十六届五中全会和十七大“减少行政层级”的要求，实现中央、省、市县三级架构，即乡镇政权组织变为县级政府的派出机构；地级能不设的不设，如需设立则作为省级政府的派出机构；同时这可以使省以下的分税制，由原来五级架构下的“无解”，变为三级架构下的柳暗花明、豁然开朗，从而有力促使事权的划分清晰化、合理化和构建与事权相匹配的分级财税体制，明显降低行政体系的运行成本，更好地促进县域经济发展，再配之以中央、省两级自上而下转移支付制度的加强与完善，必将有效地、决定性地缓解基层财政困难，形成有利于欠发达地区进入“长治久安”状态的机制。按照三级架构和“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则，塑造与市场经济相合的分税分级财政体制，是使基层财政真正解困、完善现行政府间财政分配关系的治本之路。同时，分税制在省以下如能得到贯彻落实，加上科学发展观指导下官员政绩考核制度的改进、国家主体功能区规划的制定和推行，等等，必将对地方政府行为合理化产生显著的正面效应，有力地消除投资过热的机制性根源。

当然，要切记改革不宜“一刀切”地简单硬性推行，而应强调因地制宜、分类指导。管理半径过大的省份，“省管县”需要更多的行政区划变革配套因素；发达地区工商业已很繁荣的乡镇，目前不宜照搬“乡财县管”办法；边远、地广人稀区域的体制问题，有待专门研究而且必须与内地区别对待；等等。但所有这些，都不应用来否定深化“分税分级”财政改革这个与市场经济相配套的基本方向。

关于破解“三农”难题、推进农村改革发展问题的实施方略探索

原国家农业综合开发办公室主任 韩连贵

党的十七届三中全会指出，农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局。在革命、建设、改革各个历史时期，我们党坚持把马克思主义基本原理同我国具体实际相结合，始终高度重视、认真对待、着力解决农业、农村、农民问题，成功开辟了新民主主义革命胜利道路和社会主义事业发展道路。实践证明，只有坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重，坚持农业基础地位，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持走中国特色农业现代化道路，坚持保障农民物质利益和民主权利，才能不断解放和发展农村社会生产力，推动农村经济社会全面发展。

一、关于破解“三农”难题的实施方略

（一）关于“三农”提法问题的说明

早在1991年11月29日，中共十三届八中全会通过的《关于进一步加强农业和农村工作的决定》中，第一次将农业、农村、农民并列起来提出问题，表明中共中央确定了“三农”的提法问题。1992年，原中共中央总书记江泽民在武汉主持召开安徽等六省农业和农村工作座谈会上发表题为《高度重视农业、农村、农民问题》的讲话，更加明确地把农业、农村、农民问题作为一个特定的提法了。从此以后，“三农”问题成为我国社会政治经济生活中的一个特定的流行词，成为全党全国各族人民注重的关键词。

(二) 关于“三农”归根问题的核心

“三农”归根结底,核心是农民权利问题,而不是农民增收致富问题。真正让农民感觉艰苦、劳累的,不是农业生产的强度、难度,不是农村的自然地理环境、条件,而是农民感觉到缺少与城市居民同等的权利。城市居民有国家财政提供的各种相对优厚的保障,不仅没有农民所承担的各种不合理的筹资、摊派,而且比农民更有能力应对子女上不起学、医疗治病难、最低生活保障、老有所养等问题。农民只是因为生活在农村,所以没有机会享受城市居民的各种社会保障,没有机会享受公共财政的阳光。因此,虽然农民收入增加,但仍然很艰苦。由此可见,“三农”归根到底的核心是农民权利问题。

要维护农民的权利,必须改变城乡二元体制,解决农民享受城市居民的各种社会保障待遇问题。同时,国家通过对社会主义新农村建设,建立像城市居民一样的社会保障制度、一样的与现代化生活水平相关的所有公共公益设施,以及在这个基础上的各种各样的公共生活条件。为此,要做到:一是要按照“以工促农、以城带乡”的方针,尽可能让农民享有和城市居民同等的权利;二是要把农村公共公益基础设施建设作为社会主义新农村建设的重要内容 and 切入点,各级政府应下决心调整投资方向,把国家对基础设施建设投入的重点转向农村;三是要把尊重和维护农民的权利摆在突出的位置上,坚持把农民的主体地位落到实处,尽心尽力调动农民的积极性,发挥农民的创造性,推动农业和农村经济持续健康发展,建成社会主义和谐、稳定的新农村社会。

(三) 关于“三农”的问题、矛盾和挑战

要看到,我国农业、农村、农民,在全国工业化、信息化、城镇化、市场化和国际化深入发展的形势下,正在发生新的变革,正面临国际合作和竞争新的局面,正迎来许多有利条件。但是,仍然要面对不少问题、矛盾和挑战,主要有六方面:一是城乡二元结构造成的深层矛盾仍然突出,无法适应统筹城乡一体化经济社会发展新格局建设的紧迫要求;二是农业基础仍然薄弱,最需要加强;三是农业生产经营管理方式仍然粗放,保持农业生产稳定发展的难度加大,最需要改善;四是国家粮、棉、油、肉、