

农村改革发展与 全面建成小康社会

农业部农村经济研究中心 编



 中国农业出版社

农村改革发展与 全面建成小康社会

农业部农村经济研究中心 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村改革发展与全面建成小康社会 / 农业部农村经济研究中心编. —北京: 中国农业出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-109-18210-3

I. ①农… II. ①农… III. ①农村经济-经济体制改革-中国-文集②农村小康建设-中国-文集 IV.
①F32-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 188286 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 100125)

责任编辑 姚 红

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 11.25

字数: 250 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：宋洪远

副主编：沈贵银

编 委：陈建华 邓志喜 徐 雪 武志刚
王建文 蒋 芳 夏海龙 陈 晨
朱亚伟 赵 海 刘 洋 谭智心

前 言

本书是“2013年中国农村发展高层论坛——农村改革发展与全面建成小康社会”的论文集。

本届中国农村发展高层论坛于2013年5月25—26日在北京举行。农业部副部长余欣荣致开幕词。中央农村工作领导小组办公室副主任唐仁建，国务院研究室副主任黄守宏，国务院发展研究中心副主任韩俊，中国农业大学校长柯炳生，中国农业经济学会会长尹成杰等领导专家应邀出席论坛并作主题演讲。论坛邀请农业部、住建部、中国人民银行、国务院研究室、国务院发展研究中心、中国社会科学院等单位和清华大学、北京师范大学、中国农业大学、南京农业大学等高等院校的专家学者，参加研讨并做专题报告。专家学者围绕发展现代农业、推进新农村建设、促进农民增收、统筹城乡发展、创新农业经营体制等专题做了发言，分析了当前的形势和存在的问题，提出了推进农村改革发展的思路 and 措施。专家学者积极献言献策，论坛气氛热烈，形成了一些真知灼见、良言益策。全国各省、自治区、直辖市农口部门的有关负责同志，在京部分新闻单位记者等共100余人参加了论坛。

本次论坛引起了学术界和社会的广泛关注。为了与更多的人分享论坛的成果，我们将22篇会议论文，连同会议的有关资料一起集结出版，以飨广大读者。这些论文多是第一次发表，代表了作者对

中国农业和农村问题的最新见解，具有较高的学术水平。在本书出版之际，作为本次论坛的主办单位——农业部农村经济研究中心，向所有为本次论坛的成功举办做出贡献的单位和个人表示诚挚的谢意。

编 者

2013年7月26日

目 录

前言

致辞·讲话

- 在 2013 年中国农村发展高层论坛上的致辞 农业部副部长 余欣荣 (3)
- 在 2013 年中国农村发展高层论坛上的发言 中央农村工作领导小组办公室副主任 唐仁健 (7)
- 对当前农业农村发展和政策研究若干问题的看法 国务院研究室副主任 黄守宏 (12)
- 中国农村改革的关键 国务院发展研究中心副主任 韩 俊 (18)
- 深化农村改革与全面实现小康
——在 2013 年中国农村发展高层论坛上的演讲 中国农业经济学会会长 尹成杰 (23)

综述

- 2013 年中国农村发展高层论坛主要观点综述 农业部农村经济研究中心 (29)

会议论文

- 我国农户粮食生产适度规模的经济学分析 农业部发展计划司司长 钱克明 (41)
- 中国农产品供需前景与进口趋势 国务院发展研究中心学术委员会秘书长 程国强
中国社会科学院农村发展研究所 胡冰川 (48)
- 关于我国现代农业发展的定位问题 农业部产业政策与法规司司长 张红宇 (62)

开放视角下我国大豆产业再思考

- 对保障大宗农产品供给的启示
..... 农业部农业贸易促进中心主任 倪洪兴 (69)

坚守“同步”底线抑或开创“反超”奇迹

- 今后 8 年农民收入增速能跑赢城镇居民收入增速吗
..... 国务院研究室农村司巡视员 叶兴庆 (81)

统筹城乡 推进城乡发展一体化

- 住建部村镇建设司原司长 李兵弟 (90)

提高农民收入 缩小收入差距

- 北京师范大学经济与工商管理学院教授 李 实 (94)

我国新农村建设与农民增收分析

- 南京农业大学经济管理学院院长 周应恒 (97)

“四化同步”破解四元结构 清华大学国情研究院院长 胡鞍钢 (107)

城市化：干得好成欧美 干不好成拉美

- 中国农业大学中国农村政策研究中心教授 刘 奇 (111)

推进城镇化与构建新型城乡关系

- 中国社会科学院学部委员 张晓山 (119)

关于当前城镇化的几个问题.....

- 中国改革基金会国民经济研究所副所长 王小鲁 (124)

新型农业经营主体功能定位及成长的制度供给

- 吉林省委财经办（农办）主任 郭庆海 (128)

培育新型经营主体 增强农村发展活力

- 农业部农村经济体制与经营管理司司长 孙中华 (139)

中国现行农村基本经营制度变革研究

- 国务院发展研究中心农村部
《稳定与完善农村基本经营制度研究》课题组 (143)

给点阳光就可以灿烂

- 对农村金融发展的思考
..... 中国人民银行金融消费者权益保护局局长 焦瑾璞 (168)

致辞·讲话

在 2013 年中国农村发展高层论坛上的致辞

农业部副部长 余欣荣

各位代表，各位来宾：

首先，我代表农业部，对 2013 年中国农村发展高层论坛的召开表示热烈的祝贺！对参加论坛的专家学者和各位代表表示诚挚地欢迎！

值此全国上下深入贯彻党的十八大精神、中央农村工作会议精神，着力推进农村改革发展、为全面建成小康社会而努力奋斗之际，本届论坛以“农村改革发展与全面建成小康社会”为主题，邀请各位专家学者进行深入研讨和交流，很有必要，很有意义。

党的十六大明确提出，在本世纪头二十年，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。党的十七大根据十六大以来国内外形势的新变化、我国经济社会的新发展、广大人民群众的新期待，在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上，提出了全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五个方面的新要求。党的十八大在十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标的基础上，提出了努力实现经济持续健康发展、人民民主不断扩大、文化软实力不断增强、人民生活水平全面提高、资源节约型环境友好型社会建设取得重大进展的全面建成小康社会的宏伟目标。

为确保到 2020 年实现全面建成小康社会的目标，党的十八大提出了“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的战略思想和“推动城乡发展一体化”的根本要求。目标是方向，思想是引领，要求是动力。今天的任务就是要汇聚各方面的力量，进一步解放思想，深化改革，务实推进，努力实现党的十八大提出的各项任务。下面我讲几点看法，和大家一起交流讨论。

第一，加快发展现代农业，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给。从我国经济社会发展的全局看，农业是基础支撑；从促进“四化同步”发展的要求看，农业现代化是短板。从稳物价、防通胀、促增长、惠民生讲，发展现代

农业是战略举措。要实现全面建成小康社会的奋斗目标，必须加快推进中国特色农业现代化，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给。实现这一目标任务，根本出路在于加快转变农业发展方式，提高农业发展的质量和效益。不仅要切实保护和利用好耕地和水资源，实行最严格的耕地保护制度和水资源管理制度，提高土地产出率和水资源利用率，加强农田水利等农业基础设施建设，切实改善农业生产条件，增强农业可持续发展能力；也要加强农业科技创新，加快农业技术推广应用，提高农业劳动生产率，强化农业物质技术装备支撑，提高农业机械化水平；还要加强农产品市场建设，提高农产品流通效率，完善农产品市场调控，提高农业市场竞争能力，加大农业投入力度和农业补贴力度，构建现代农业产业体系，增强农业综合生产能力。

第二，深入推进新农村建设和扶贫开发，保持农民收入持续较快增长。农村小康是全面小康的关键，没有农村的全面小康就没有全国的全面小康。要实现全面建成小康社会的奋斗目标，必须深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件，保持农民收入持续较快增长。实现这一目标任务，要坚持以改善农村民生为核心，着力促进农民增加收入。为此，要始终努力做到“三个坚持”：坚持把促进农民就业增收放在更加突出的位置，建立城乡统一的就业市场，提高农民就业创业能力，大力促进农村劳动力转移就业，积极发展农村非农产业，增强县域经济发展活力，努力拓宽农民就业渠道，提高农民在土地增值收益中的分配比例，扩大农民集体收益分配比例，多渠道增加农民收入；坚持把国家基础设施建设的重点放在农村，搞好新农村建设规划，按照衔接配套、标准提高、建管并重、加大投入、规划引导的要求，统筹农村生产生活设施和服务设施，推进农村生产生活环境综合整治，充分发挥整体效益和长远效益；坚持把农村社会事业发展放在社会事业发展的优先位置，继续加大农村义务教育投入力度，巩固发展新型农村合作医疗，大力加强农村公共文化服务体系建设，健全完善农村社会保障体系，按照“完善制度、提高水平、逐步并轨”的要求，促进城乡社会事业发展一体化。

第三，坚持和完善农村基本经营制度，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。要实现全面建成小康社会的奋斗目标，必须不失时机地深化农村重要领域的改革，坚决破除妨碍农村发展的思想观念和体制机制弊端，抓住关键环节取得突破。农村改革要从实际出发，以尊重农民利益为着眼点，以生产力进步为引领，因地制宜、因势利导、循序渐进地推进，创新农村体制机制，进一步增强农业农村发展活力。一要培育新型农业生产经营组织。要注重通过研发推广，促进规模化的生产手段、生产技术和生产模式，以实现农民增产增收增效的实际利益为主要动力，引导和发展专业大户、

家庭农场、农民合作社等多种形式的新型生产经营主体，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，加大专业大户、家庭农场经营者培训力度；大力支持发展多种形式的新型农民合作组织，鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作社；培育壮大龙头企业，鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业；坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地经营权有序流转，发展多种形式的适度规模经营。二要构建农业社会化服务新机制。坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向，强化农业公益性服务体系，充分发挥公共服务机构的作用；培育农业经营性服务组织，引导经营性服务组织参与公益性服务；创新服务方式和服务手段，提高农业社会化服务质量和水平。三要改革农村集体产权制度。全面开展农村土地确权登记颁证，加快推进征地制度改革，加强农村集体“三资”管理，依法保障农民土地经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。

第四，加快完善城乡一体化发展体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。解决好农业农村农民问题是党和国家全部工作的重中之重，推动城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。要实现全面建成小康社会的奋斗目标，加大统筹城乡发展力度，深入推进城乡改革联动，协调推进城镇化和新农村建设是关键。为此，我们要努力做到“五个必须”。必须科学规划城市规模和布局，促进大中小城市和小城镇协调发展，着力增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业和人口集聚功能，增强对农村的辐射带动作用；必须加快改革城镇户籍管理制度、住房保障制度、就业制度、子女就学制度和社会保障制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖；必须创新农村金融产品和服务方式，创新抵押质押担保方式和融资工具，优先满足农户信贷需求，加大新型生产经营主体信贷支持力度；必须鼓励企业和社会组织采取多种方式在农村兴办各类公共事业，支持社会资本参与设立新型农村金融机构，支持符合条件的农业产业化龙头企业和各类农业相关企业通过多层次资本市场筹集发展资金，鼓励社会资本以多种投资方式建设农村生产生活基础设施；必须努力建设美丽乡村，不断加大投入力度，实现城乡协调发展。

各位代表、各位来宾：

当前我国农业农村正处在一个新的发展阶段，还面临着一系列新的矛盾和问题。主要集中表现在：农产品需求刚性增长与资源约束增强矛盾突出，保障国家粮食安全和重要农产品供给难度加大；农产品进口依存度不断提高与市场风险日益加大，统筹国际国内两个市场两种资源面临新的挑战；农业从业人员老龄化和农业经营兼业化趋势明显，培育新型农业经营主体要求更加紧迫；农

业比较效益偏低和农民就业创业门路不宽，实现农民持续增收难度加大；农村社会结构和农民利益结构更加复杂，农民权益保护和农村社会管理任务更加繁重；农民精神文化需求增加并日益多元化，繁荣发展农村文化要求不断提高；农业生态恶化和农村生活环境污染加重，农村生态文明建设任务更加艰巨；城乡二元结构及其城乡差距造成的深层次矛盾突出，推进城乡发展一体化的任务十分艰巨。这对我们所有从事农村发展理论和政策研究工作的同志，既是一种新挑战，又是难得的新机遇，也为我们进行探索实践提供了千载难逢的机会。我们要立足农业，面向农村，心系农民，加强调查研究，创新研究方法，拓宽研究思路，为农业农村发展提供更多更好的决策咨询服务。

各位代表、各位来宾：

今年是全面贯彻落实党的十八大精神的开局之年。今年我国农村改革能否深入推进，农村活力能否显著增强，直接关系到能否为全面建成小康社会奠定坚实基础。中国农村发展高层论坛已连续举办五届，成为国内外农村发展理论与政策研究者相互交流、增进共识的重要平台。我们期待本届论坛围绕“农村改革发展与全面建成小康社会”这个主题，开展深入研讨，发表真知灼见，形成重要成果，为推进农村改革发展，实现全面建成小康社会宏伟目标贡献智慧和力量。

最后，预祝本届论坛取得圆满成功！祝中国农村发展高层论坛越办越好！祝各位代表、各位来宾工作顺利，身体健康！

在 2013 年中国农村发展高层论坛上的发言

中央农村工作领导小组办公室副主任 唐仁健

各位领导、各位专家、各位朋友：

大家上午好！今天非常高兴参加这个论坛。党的十八大以来，新一届中央领导集体对“三农”问题一如既往、一以贯之的高度重视。春节前总书记到河北考察，这两天看芦山灾后重建也专门考察了“三农”问题，一个时期以来对“三农”问题做出了很多重要的批示。克强总理上个月到江苏和上海，也专门就“三农”问题包括农业经营体制做了调研和考察。汪洋副总理上个月到甘肃专门就扶贫问题做了解剖麻雀式的调研。所以我想说，中央领导同志的这些举动，为我们做好新时期的“三农”工作提供了强有力的组织保障。

今天我主要讲三个方面，也可以说是微观、中观和宏观层面。

一、宏观层面的问题

宏观层面的任何好和不好都是我们做“三农”工作的外部环境和条件。但是我们要最大限度的趋利避害，最大限度的有利于我们做好“三农”工作。

首先，从经济形势角度来看，今年一季度、4月份的数据都出来了，很多专家学者说是一种弱复苏，7.7%的GDP增长率。最重要的是中央财政数据在一季度、4月份都出现了多年没有的负增长，1—4月份是0.8%，4月份本身是-2.2%。这个形势一下就让各行各业特别是搞“三农”的同志感到非常紧张，这样的话，投入、补贴、支持、保护这些措施在总量上要增长恐怕就非常难。这种经济的速度是不是意味着很多专家学者讲的，由以前两位数的时代进入了“7时代”？今后不管是年际有高有低，这个基本判断是肯定的。在这样的速度之下对“三农”的就业又意味着什么？我认为总体上看比较复杂，因为一般来讲，GDP增长快总是有利于拉动农民工外出打工就业，但是7%和8%是不是就不行？我看也未见得。但是这种有利影响有多大也需要观察。就是在“7时代”，一是国家支持中小企业和微型企业的发展，二是服务业在加快发展，在这两个支撑条件下有没有可能进入“7时代”，农民外出打工还能够有一个量的增长，从今年的情况来看我以为还是可以的。但是这种趋势能不能持续下去，却需要

跟踪观察。去年是 26 300 万人，今年到了 26 400 万人，还是有量的微增长，这个形势能不能到 2020 年都持续，这是需要观察的。其次 CPI 也是，我有一个感受，我们足球经常讲“人盯人”，我发现现在哪个产品价格上涨了也有一点“个盯个”的味道，什么什么农产品对 CPI 造成了零点几的影响盯得可紧了，盯和观察、分析是必要的，但是对今后我们怎样建立和推进农业支持保护体系，特别是今后最低收购价基础上的支持保护价，又怎样建立一个符合 WTO 规则的体制需要研究。因为按照 WTO 规则的约束，要搞超出约束的所谓高出国际市场的价格支持是搞不了的，日韩等国可以搞，由于以前双边条件给它提供了可以搞的空间。在这种情况下如果我们连国家给点调控、支持，让市场价有利于农民增收的措施都不行的话，今后农民增收我看就基本上够呛了。所以大家讲的，农产品现在进入高成本、高风险、高价格也应该是高补贴的时代确实到来了，这个事（“四高”）怎么做我们需要研究和探讨，但是前提是各方面包括政府要提高对农价上涨的容忍度。第三是经济形势里关于货币发行 M2 的问题。一季度是 15.7%，高于 13% 的预期和原来定的目标。4 月份更高，到了 16.1%。本来按说多发钱多发贷款，对经济形势和带动农民就业增长似乎也有一些好处，问题是我们观察多年的数字发现，最近 5~10 年不管 4 万亿拉动、刚开始的近 10 万亿、后来的 7 万亿，还是几万亿的货币形势下，对农业的放贷比重占全社会贷款额大概都在 5% 左右，基本没有大变化。给我们感觉好像货币多发一点少发一点对农业本身并没有多大的关系，因为多发的那点钱显然不是因为农业和农村基础设施需要我们增发了，显然是别的项目和行业。另外对金融，这么多货币、贷款发下去，很多方面大家担心通胀压力，物价的上涨。多年的经验也表明这个背景之下受害最大的仍是农业和农民。所以我简单举这几个数的意思是想说明，宏观经济形势的任何变化跟我们都密切相关，尤其是在目前这种弱复苏，应该说总体上还看不清、不太有底的背景下，有的现象和变量的变化，好和坏、有利和不利还真是比较复杂，需要做比较具体的深入分析和观察。这是外部宏观我讲的第一个感觉和影响。

第二个，我认为就是生态环境，就是我们讲的资源环境问题。这个问题一直都存在，今年以来至少两件事炒得沸沸扬扬，一个就是最近网上和报纸上炒得比较多的湖南的镉大米，还有 3 月份河南新乡造纸厂的水浇地。虽然那个水浇地的很多污染对农产品有很多类似之处，但是我把它看成是环境问题。当地确实了解了，农民说没有井，只能引这个水灌溉，另外打井成本高，所以水利条件跟不上，以前水浇地都是这样的，现在水是污染的而且是严重污染的，这个跟整个环境因素也密切相关。镉大米大家也都知道确实最近炒得非常热，现在包括别的一些农产品也有重金属的问题。前段时间到福建，福建人跟我讲茶叶在很大程度上也有这个问题。关于镉的标准含量，我只知道我们比国际上要

高一倍，我不知道这个标准当初是怎么定的，国际上每千克0.4毫克，我们定的是0.2毫克。当然越高越好，对我们健康越高越有利。问题是国际标准为什么是0.4而我们是0.2。前段时间我们单位正好有一个调研组到了湖南，湖南当时跟调研组反映了这个问题，后来我们给汪洋同志也专门送了报告，农民也在观望和担心，在一定程度上有污染的地方到底还种不种大米。我的意思就是说资源、环境问题对农业的制约，外部的宏观环境也确实越来越需要关注和重视。

第三个比较大的事情，就是城镇化背景下有关“三农”问题的解决。城镇化，现在确实是输入百度经济领域里频率最高的词，本身非常必要和重要。我们要讨论的问题绝对不是要否定城镇化本身，但是要趋利避害，最大限度有利于“三农”。城镇化规划前段网上炒，今后十年4亿人40万亿元，一个人10万元的话就是40万亿元，现在很多人认为8万也好、10万也好，都挡不住，起码在20万元，连基础设施、住房、社会保障等等加一起，这个数据确实了不得，这表明城镇化对中国经济拉动的巨大前景。但是在这之下对“三农”有很多有利和不利的影响需要我们关注。我这里主要还是说说土地的问题。第一个问题，我基本的判断和感觉是，今后这一轮的城镇化原则上就应该走基本不占地的路子，我还是加上了“基本”。18.257亿亩^①土地，这个数字不能四舍五入，18.257就是18.257，我们简单说18.26，这个数字入进去的是没有那个地的。到2030年人口高峰15亿时，70%~75%的城镇化率能不能支撑？所以我说应该走基本不占地的路子。我前段时间查了一个数据，搞土地和城市建设的专家说，国际上一般来讲，用地的增长比例和人口的增长比例相比的话，大约应该是1.12:1，也就是说用地的数量比城镇化略微多0.12。美国是用地不讲究、资源该怎么用就怎么用的国家，但是他们的数据也是1.6:1。而我们目前建成区的面积是2.28:1，比美国的比例还要高。这个数据至少充分表明我们占的地已经够多了，以前重土地城镇化而不重人口城镇化，充分表明了这个问题，所以今后应走一个基本不占地的城镇化道路。第二个问题，就是一个时期以来的城乡建设用地增减挂钩的事情。确实如2010年国务院47号文件所说，“增减挂钩”对推动经济建设和发展起到了重要作用，但是与此同时这个文件也讲了出现很多问题，因此要规范。现在我觉得要研究和研讨的是，这种政策、制度和办法是规范还是考虑可以适可而止的问题。为什么？因为观察这些年的情况，增减挂钩，没有按这个文件规范的明确要求去做。我上半年已经跑了好几个省，到一个地方尽管专题不一样，但都要让你看新村，看搞得好的村。背后我问的基本都是节约出来30亩、200亩、300亩的土地指标，第

^① 15亩=1公顷。