


万世根本

续集

Wanshi Genben

刘振伟 著

 中国农业出版社

WANSHI GENBEN

万世根本

(续集)

刘振伟 / 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

万世根本：续集 / 刘振伟著. —北京：中国农业出版社，2013.5

ISBN 978-7-109-17882-3

I. ①万… II. ①刘… III. ①农业经济-中国-文集
②农村经济-中国-文集③农民问题-中国-文集④地方
各级人民代表大会-工作-中国-文集 IV. ①
F32-53②D624-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 096904 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 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：27.75

字数：510 千字

定价：68.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

序

2005年3月,《万世根本》出版发行。这本册子收录了我在1993至2002年从事“三农”工作的体会和感悟,共50篇文章。通过这些文章,可以看出这一时期我国农业和农村经济发展的轨迹。

《万世根本》(续集)这本册子,收录了2003至2012年我在全国人大常委会工作的体会和感悟,共33篇文章及审议法律时的73次发言节录。按内容分为上下篇:上篇为“三农”工作,涉及农村政策、农业法制等,这是我终生热爱的事业;下篇为人大工作,涉及立法监督、人大制度等,这是我终生学之不尽的领域。

在全国人大常委会这十年,平台宽、领域广,但心系“三农”痴心未改。因为它是安身立命之本,国家社会如此,我个人亦如此。因而,续集中的大部分文章都围绕着“三农”,目的简单但实现不易,这就是:有一天,农业不再是难中之难,农民不再是弱中之弱,不再反反复复强调“三农”是重中之重,“三农”成为人们仰慕、向往的事业。这一天到来时,“三农”问题大概就基本解决了。

人们期待着!

刘振伟

2013年3月

| 目 录 |

序	
上 篇	
农村政策	2
完善支农政策体系	3
粮食价格及供需结构	9
投资要向农田水利倾斜	16
推动农村社会保障体系建设	19
清醒认识粮食供给缺口	23
理清农业对外开放思路	26
创造良好的农产品流通环境	29
推动我国现代农作物种业发展	33
扩大内需与小城镇建设	35
关于发展县域经济问题	37
中国特色城镇化道路的选择	41
打造田园城市新名片	51
土地制度改革探索的五个案例	54
切实保护农民的土地权益	70
积极推进农村土地管理制度改革	74
走中国特色的农村合作经济道路	83
农村金融	85
农村金融改革与服务（一）	86

农村金融改革与服务（二）	98
农村金融改革与服务（三）	101
农村金融改革与服务（四）	111
田东县农村金融综合改革实践（一）	120
田东县农村金融综合改革实践（二）	124
田东县农村金融综合改革实践（三）	126
田东县农村金融综合改革实践（四）	135
背景链接一：田东县农村金融综合改革纪实	138
背景链接二：田东县农村金融综合改革发展总体规划	144
背景链接三：田东县深化农村金融综合改革试验方案	178
背景链接四：农村金融的有关法律政策	191

农业法制

切实把农产品质量安全法实施好	201
农业技术推广法立法后评估报告	204
农业技术推广法修改的有关问题	215
关于粮食立法	232
农民专业合作社的法律制度问题	235
依法发展和管理气象事业	255
关于种子法修改	257
关于森林法修改	261
关于扶贫开发立法	264

下 篇

立法审议

加强对放射性污染源管理	271
科学设定行政许可	273

基金法的核心是保护中小投资者利益	275
银行业监管的两大目标	277
给银行业混业经营留出空间	279
土地的“征收”与“征用”	281
对实行新的贸易限制措施要有明确规定	282
统一电子认证技术标准	284
完善人民陪审员制度	286
严厉惩戒欺诈性破产	288
渔业权的物权保护	290
涉农诉讼中的司法鉴定	293
关于自然人独资公司	294
资本市场创新宜循序渐进	297
村规民约不能抵触法律	300
个税征收重在调整收入差距	301
合作社没有条件制定农产品标准	303
合作社的“保证责任”	305
反垄断立法要立足国情	307
下决心解决“再审难”和“执行难”	309
水污染防治刻不容缓	311
调解协议不能随意解除	313
事故责任与赔偿责任	315
大协作才能出大成果	316
理顺食品安全监管体制	318
完善国有企业治理结构	321
保险公司是“谨慎的商人”	323
政府主导消防安全	325
赔偿决定应执行到位	326
分层次追究侵权责任	327
向建立城乡统一的社会保障制度努力	329

国防动员是大战略	332
保障农民工的选举权利	334
自治组织与经济组织的职能	336
防治水土流失要形成合力	338
对农用车应给予优惠政策	340
重视弱势群体的职业病防治	341
地方财政不宜搞赤字预算	343
资产评估监督应集中统一	345
加强人大对环境保护的监督	347
依法加强网络信息保护	348
切实保障农民的土地权益	349

监督工作 351

建立农业投入增长的长效机制	352
实施农民增收计划	354
小城镇建设不能“跑马圈地”	356
普法要力戒形式主义	358
完善农村政策体系	359
粮食供给长期有忧	362
水资源节约要靠改革	364
考核法院“执结率”	366
国有商业银行的改革目标	368
建立有效的应急管理机制	370
弘扬伟大的抗震救灾精神	372
完善粮食价格形成机制	374
合作社发展需要配套政策	376
冷静处理经济周期性波动	378
及时向农民传达价格信息	380
解决农村社保制度的“两个不平衡”	381

转变畜牧业增长方式	383
整合农田水利建设资金	385
保障农民工权益	387
粮食安全与科技支撑	389
节约能源要持之以恒	392
基本医疗服务应坚持公益性	394
巩固集体林权制度改革成果	396
切勿忽视农村消防	398
给爆发式释放的住房需求降温	399
降一降“跨越式发展”的调子	401
土地承包权是物权	402
小水利产权要改革	403
实现农业现代化任重道远	405
国企改革不能停步	407
人大制度	408
坚持和完善好人民代表大会制度	409
按照监督法做好人大信访工作	414
提升人大监督工作水平	426
后记	432

上 篇

农村政策

- 保障我国粮食安全，必须充分调动农民种粮和产区政府抓粮的积极性；必须坚持不懈地抓好农田水利建设；必须切实完善农业科技创新和推广体系；必须重视解决粮食区域结构平衡。

- 城镇化是未来几十年我国经济社会健康可持续发展的重要引擎。要注重城镇化战略布局，注重城镇化发展质量，注重中小城市和小城镇发展，注重城镇化与新农村建设互动。城镇化发展有其规律性，不能“大跃进”，不能造成高负债。

- 科学、合理配置土地资源，是协调推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展的基础。建立严格规范的农村土地管理制度，核心是保障农民的土地权益。实现城乡统一的建设用地管理制度，是土地管理制度改革的目标。千方百计守住“耕地红线”，行政手段与经济手段要并行不悖。

完善支农政策体系*

(2005年10月)

中国是发展中的人口大国，解决13亿人口的衣食问题是头等大事。中国政府历来高度重视农业，把发展农业作为重中之重，对农业、农村和农民在财政、金融、税收等方面采取了一系列扶持措施，农业支持保护体系正在逐步完善。

一、现状

——加大对农业的财政投入。《中华人民共和国农业法》规定，“国家逐步提高农业投入的总水平。中央和县级以上地方财政每年对农业投入的增长幅度应高于其财政经常性收入的增长幅度”。目前，中国各级财政对农业的投入主要包括农林水气等部门事业费、支持农村生产、农业基本建设、农业科技、农村救济、农业综合开发、扶贫开发、农村社会事业发展等支出项目。2004年，中央财政“三农”支出为2 626亿元，比2001年的1 871亿元增加775亿元，增长41.4%，年均增长13.8%。^①

——加大农业基础设施建设投入。2001—2004年，共安排中央农业基础设施投资近2 300亿元。2005年安排540亿元。以上合计，2001—2005年中央农业基础设施投资总规模在2 840亿元左右，主要投资方向：一是水利建设。水利投资近1 600亿元，约占总量的56%。重点支持大江大河治理、重大水资源开发与保护、病险水库除险加固、大型灌区节水改造、农村人畜饮水等工程建设。二是林业生态建设。共投资约460亿元，约占总量的16%。主要用于天然林资源保护、防护林体系建设、

* 本文系作者在第十届“中法国有企业改革和农业问题研讨会”上的主旨发言节录。

① 2012年中央财政“三农”支出为12 388亿元。

退耕还林、森林保护等工程建设。三是农业综合生产能力建设。共安排投资近 310 亿元，约占总量的 11%。四是气象设施建设。共安排投资 40 多亿元，支持气象卫星应用系统等重点工程和气象现代化建设项目。五是扶贫开发。共安排投资 360 多亿元，重点扶持贫困地区建设县乡村公路、人畜饮水、基本农田、小型微型水利设施、小流域治理等基础设施。

——建立对农民直接补贴的机制。近几年来，在世界贸易组织有关规则的框架内，中国政府积极探索对农民的直接补贴，主要有粮食补贴、良种补贴和购置农机具补贴三种。2004 年，全国共有 29 个省对种粮农民进行补贴，6 亿农民得到了共 116 亿元的补贴。2005 年全国共安排粮食补贴资金 132 亿元、良种补贴 37 亿元、农机具购置补贴 3 亿元。^①

——支持金融机构为“三农”提供信贷服务。中国政府对农业信贷的支持，主要是通过支持国家政策性银行、商业银行和农村信用社开展支农信贷业务来实施的。作为中央银行，中国人民银行通过再贷款等措施不断增加对农村金融机构的投入。2004 年，共安排 1 288 亿元再贷款，重点支持中西部、灾区、粮食主产区及其他资金紧张地区的信用社发放农户贷款。

农村信用社是金融支农的主力军。国家为支持农村信用社发展，从 2001 年 10 月 1 日起，对农村信用社按 5% 的税率计征营业税，比一般金融保险业低 3 个百分点。从 2003 年开始，国家开展了农村信用社改革试点工作，对试点地区的农村信用社按 3% 的税率计征营业税，并采取了提供专项借款和定向发行中央银行票据、扩大贷款浮动范围等措施，推动农村信用社改革。改革以来，农村信用社的自我发展能力、经营管理能力、抵御风险能力明显增强，支农信贷力度进一步加大。截至 2005 年 6 月末，全国农村信用社农业贷款余额为 10 299 亿元，比 2002 年末增加 4 720 亿元，增长 84.6%，占贷款总额的 46.9%。根据

^① 2012 年中央财政对农民的粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴支出 1 643 亿元。

农民贷款需求的特点，农村信用社大力推行农户小额信用贷款和联保贷款，受到广大农民的欢迎。2005年6月末，小额农户信用贷款1767亿元，比2002年末增加1034亿元，增长140%；联保贷款968亿元，比2002年末增加715亿元，增长336%。

中国农业银行在农村的网点众多，通过发放扶贫贴息贷款、以电网改造为重点的农村基础设施建设贷款、农村城镇化贷款、农业产业化贷款等方式，支持农业发展。中国农业银行目前与“三农”有关的贷款余额接近1万亿元，占各项贷款余额的40%左右。

——扶持农业保险业务。中国的农业保险在1982年重新起步，1992年全国农业保费收入为8.6亿元，是农业保险发展史上的最大业务规模。为推进农业保险业的发展，2003年国家保险业监督管理委员会在黑龙江等9个省（自治区、直辖市）启动了农业保险试点，积极探索符合各地实际的农险经营模式。目前，已有上海安信、黑龙江阳光互助、吉林安华等多家专业农险公司开业。在地方政府提供保费补贴的支持下，这些公司为农户提供了种植业、养殖业等方面的保险，标志着中国农业保险发展走出了重要一步。同时，中国政府积极引进外资农业保险公司，利用其在农业保险方面的管理经验、技术力量及高素质人才。2004年10月，法国安盟保险公司在成都开业，成为第一家进入中国农业保险市场的外资公司。

——免征农业税。2000年以来，中国进行农村税费改革，大幅度减轻了农民负担。2004年，中国政府提出，取消除烟叶以外的农业特产税，逐步降低农业税税率，同时在吉林、黑龙江开展免征农业税试点。为此，中央财政安排农村税费改革转移支付524亿元。2005年，全国已有27个省（自治区、直辖市）宣布免征农业税，其他4个省份也有217个县市免征农业税，享受免征农业税的农民达到了8亿人。^①

^① 2005年12月29日，十届全国人大常委会第十九次会议审议通过了关于废止农业税条例的决定，自2006年1月1日起，在全国范围内免征农业税。

此外，国家还在其他税收的征收中对农业生产提供了一些优惠政策。如对农业生产者销售自产农产品不征收增值税和营业税；对农业机耕、排灌、农田病虫害防治、植保、农牧保险以及相关的技术培训业务等生产经营活动，免征营业税；对销售或者进口粮食、食用植物油和饲料、化肥、农药、农机、农膜的经营行为，适用 13% 的增值税率，比其他产品低 4 个百分点。

二、问题

——农业投入总量不足。近几年，中国财政用于农业的支出占财政总支出的比重大致维持在 7% 左右。如果把支持贫困地区发展的财政支出、粮食安全储备补贴计算在内，2000 年中国农业支持总量（按 WTO 农业规则允许的 12 种“绿箱”政策措施的口径）约占当年农业总产值的 8.8%，2004 年约占农业总产值的 10%。按照相同的口径，发达国家的支持水平约为 30%~50%。在 WTO 农业规则允许的 12 种“绿箱”政策措施中，中国仅使用了 7 种（政府的一般服务支出、食物安全储备、对生产者的直接支付、国内食物援助、自然灾害救助、生态环境保护和地区发展援助）。从 WTO 农业规则对“黄箱”补贴的约束水平看，中国的 AMS 水平目前在 2% 以下，远低于 8.5% 的允许空间。

——农业投入结构不合理。在农业投入总量中，用于水利、气象、林业生态等大型建设项目的投入约占总投入的 70%，用于农业综合生产能力建设的比重较低。

——农民信贷需求得不到有效满足。由于农业比较效益低，不少商业金融机构纷纷撤走在农村的经营网点，造成农村资金外流严重。2003 年，中国农业生产总值占 GDP 的 14.8%，但农业在整个金融机构中占用的贷款余额不到 6%。据国家统计局调查，2000—2003 年，农民每人每年从银行和信用社借入资金只有 65 元，仅占借入资金总量的 25%，其余 75% 都是通过民

间借贷借入的。

——农业保险发展缓慢。2003年中国农业保险费收入4.6亿元，占全国财产保险收入的0.5%。2004年农业保险业实现保费收入3.77亿元，同比下降18%，按乡村户数和乡村人口计算，平均每户农业保费约为1.6元，每人保费仅为0.5元。

——农村基础设施建设滞后。由于国家财力不足，对农村的文化、卫生、教育、社会保障等公共事业的投入较少，主要依靠农民自己解决。目前中国农村在交通、通讯、学校、医疗等公共设施建设方面远远落后于城市。

三、改革思路

——建立农业投入增长的长效机制。按照统筹城乡经济社会发展，以工促农、以城带乡的思路，积极调整国民收入分配政策和财政支出结构，加强对农业的支持和保护。在稳定现有各项农业投入的基础上，新增财政支出和固定资产投资向农业倾斜。逐年增加中央预算内农业投入，改变目前中央支农资金主要依靠国债支撑的状况，确保支农资金的稳定增长。

——优化农业投资结构。在进一步加强重大农林水利基础设施建设的同时，重点支持能够增强农业综合生产能力和改善农村生产生活条件，直接带动农民增收的基础设施建设。按照世界贸易组织的有关规则，重点增加农田水利建设、农业科研和推广、农产品质量安全和检验检测、农产品流通设施、农民培训等方面的投入。

——深化农村金融体制改革。加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系。明确商业银行为其经营业务所在地区提供“三农”信贷服务的责任，并通过税收、财政贴息等政策，引导其为“三农”提供金融服务。改革政策性金融体制，支持农业发展银行面向农产品加工企业开展信贷业务。深化农村信用社改革，完善治理结构，强化约束机制，增强为农业和农民服务的功能。建立和完善政策性农业保险制

度，积极推进农业保险试点工作。

——加大对农村社会事业的支持。认真落实国家关于新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村的规定，加大对农村义务教育、农民技术培训、基本医疗、广播电视、文化等公共事业的专项资金支持，把农村社会的公共产品投入从主要由农民负担转变为逐步由公共财政负担，使农民能够享受均等的国民公共产品服务。

——加强农业立法。对有关农业投入的立法抓紧调研，依法保障农业投入的稳定增长。通过立法，确定中长期的农业支持保护政策，明确政府稳定和增加农业投入的责任，明确农业投入的结构和重点，规范农业投入和补贴的管理和实施机制，提高农业投入的效率。