



2006年，国家对“三农”的政策支持强度进一步增加，惠农政策的效果继续显现，农民的种粮积极性提高，收入继续保持快速增长势头，农村市场消费也在明显回升。但是，当前农业和农村发展中仍存在若干突出问题，需要引起高度关注。

一、当前“三农”形势是历史上最好的时期

近年来，在党中央的一系列惠农、支农政策作用下，我国农业、农村发展形势出现了三个重大转机。第一个转机是粮食连续三年丰收，生产能力提高了1200亿斤以上。继2004和2005年连续两年粮食增产之后，2006年粮食又获得增产，估计全年粮食总产超过9800亿斤。2006年粮食再度增产有四个因素起了重要作用：一是农民积极性高，全年粮食播种面积增加；二是政策对农业支持力度大；三是农业抗灾能力进一步增强；四是东北早霜来得晚。虽然我国粮食总产量还满足不了社会需求，但是，加上大豆进口500多亿斤，我国粮食总供给10300亿斤，超过了总需求。因此，2006年我国粮食生产已打破了“双碰头”的历史规律，同时出现了投资高增长和粮食丰收的好局面。

第二个转机是农民收入继续保持较高幅度的增长。由于支农惠农政策强度大、进城务工人员增加和劳动工资上升、经济发展速度快等因素影响，农民人均纯收入达到3587元，实际增长7.4%，是1997年以来增长率最高的年份。

第三个转机是农村市场开始回暖，拉动内需的作用初步显现。近两年，在农民收入快速增长的拉动下，农村消费增长很快，与城市增长差距在缩小。2004年全国县及县以下社会消费品零售总额为18376.9亿元，比上年增加了2312亿元，增长了10.7%；2005年县及县以下社会消费品零售总额达到22082.3亿元，比上年增加了3705亿元，增长了11.5%，城乡增幅差距由2004年的4个百分点缩小到2.1个百分点。2006年1~11月，县及县以下社会消费品零售总额达到22391亿元，同比增加了3650亿元，增长了12.5%，城乡增幅差距进一步缩小到1.7个百分点。在每年的社会消费品零售总额的增量中，县及县以下的贡献在近两年有所上升。2003年，县及县以下消费增量占全社会消费增量的比重为26.8%，2005年达到28%，2006年1~11月农村消费贡献率上升到30.2%。

在中央高度重视“三农”工作和改革国民收入分配格局的框架下，农村正在向“种粮不纳税，上学不交费，看病不太贵，服务有人

二、当前农村发展中需要关注的突出问题

尽管当前农业、农村形势是历史最好时期，但在农村经济发展和新农村建设中还有几个问题值得关注。

1. 农用生产资料价格上涨，部分农产品价格下跌，影响了农民的收入。2006年，农用柴油、化肥、农用薄膜、种子、灌溉、机械作业费用等的上涨，使农业生产成本明显增加，虽然秋后化肥价格有所下跌，但仍远高于2002年的价格。相反，前10个月由于市场预期粮食增产，粮食、棉花等价格普遍下跌。11月下旬以来，小麦、稻谷及其他农产品价格上涨对农民收入影响不大，因为农民已经把粮食卖给中间商了，中间商成为价格上涨的主要受益者。2006年，尽管农民收入增幅达到7.4%，但由于城里人的收入增长更快（10.4%），使得2006年城乡居民收入差距由3.22:1又进一步扩大到3.29:1。

2. 粮食的最低价收购与市场价格形成机制有矛盾。在保护农民利益的过程中，实行粮食紧平衡政策，按最低收购价收购农民的粮食，以保护粮农的收益，这是正确的。但是，按最低收购价从农民收多少粮食，既能保护农民利益，又不使市场供求产生较大的波动，这是我国当前粮食宏观调控面临的挑战。

3. 部分地区农民负担有抬头倾向。总体来说取消三提五统，取消农业税大大减轻了农民负担，农民举双手赞成中央的政策。但是在个别地方，农民负担出现了四个新变化：农业负担正在向非农领域转移；农民负担正在向涉农企业转移；虽然农村义务教育实现了“两免一补”，但是个别地方变着花样地向农民子女收取所谓自愿选择项目的服务费；有些地方在开展新农村建设中向农民收取建房设施配套费、规划费、宅基地使用费、村村通工程统筹款等。有的地方还向农民收取农业项目开发费、以资代劳费、抗灾费等。

4. 农民对新农村建设预期过高，而国家对新农村建设资金投入明显不足。新农村建设开展以来，各种媒体宣传将农民的预期炒得很高，而在新农村建设中，各级地方政府的工作跟不上，新的政策没有落实，特别是各级政府所投新农村建设资金，一是缺乏新渠道，二是数量少，三是资金过于分散。农民的预期与政府行动之间形成巨大的反差。

在新农村建设中，个别地方出现了五多五少现象：正在规划的新农村建设多，开展建设的少；基础设施建设和社会事业建设招数多，产业建设招数少；老渠道投钱多，新渠道投钱少；上边投资多，下边投资少；政府动作多，农民参与少。如何协调好这些关系是新农村建设中必须认真解决的问题。

5. 二元结构矛盾依然很突出，城乡发展差距依然在扩大。2006年，虽然我国农业、农村形势总体不错，但是城乡二元结构矛盾依然很突出，主要表现在以下几个方面：城市公共基础设施建设超前，农村基础设施建设滞后；城市社会事业发展步伐较快，农村教育、文化、卫生、社会保障等事业发展落后；工业现代化进程快，农业发展满足不了

工业化的需要；城乡居民收入差距不断扩大，农民收入增长困难。

三、积极发展现代农业，大力推进新农村建设

我们必须站在国民经济和社会发展全局的高度，重视解决“三农”问题。按照2007年中央一号文件精神，要积极发展现代农业，大力推进新农村建设。发展现代农业，推进新农村建设，不但对农民本身有利，而且对城市居民和宏观经济都有很大好处。现在经济发展面对“两座大山”都需要通过发展农业、农村来解决。一是产能过剩的问题。目前我国工业生产已经连续多年超过国内需求，产能过剩正在从局部过剩走向全面过剩。我国的产能过剩是相对的，因为我们还有一个庞大的城镇低收入群体和农民群体缺乏消费能力。所以开展新农村建设，改善农村的公共环境，降低消费成本，增加农民收入，有利于拉动消费。我国面临的另一个“大山”是流动性过剩问题。截至2006年末，全国人民币储蓄超过34万亿元，存差超过11万亿元。由于低估了“三农”的作用，以致一边是资金过剩，一边是农民贷款难。所以，改善农民的贷款条件，增加农民从事非农产业的就业机会，才是消除资金过剩、产品过剩的关键路径。从总体上看，开展新农村建设，直接为农民，间接为市民，最终为全民。

中央关于2007年农村工作的基调已经确定，政策措施也出台了不少，要想取得预期效果，必须狠抓落实。2007年，发展现代农业、推进新农村建设的政策要进一步具体化。

1. 以农村综合改革为动力，全力促进现代农业发展和新农村建设。2007年“三农”工作的主线是为发展现代农业、推进社会主义新农村建设创造良好的制度环境，打破体制梗阻，弱化城乡二元结构，保障农民最基本的生存和发展权利。为此，要全力推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制改革为主要内容的农村综合改革。其中，乡镇机构改革是农村综合改革的中心。为了切实推进乡镇机构改革，必须转变政府职能，塑造服务型、法制型政府，抓好事业单位整合与改革，妥善安排分流人员。为此，一要在不同发展水平的多个省区选择多种类型的县乡镇结合新农村建设模式探索，搞好农村综合改革试点，争取3年抓出成效，5~6年基本普及。二要适时推进中央和省级政府涉农部门的职能转变，尽量减少中央和省级政府有关部门对县以下政府的“千条线”式的干预，为县乡镇开展农村综合改革创造宽松的制度环境，提供良好的公共服务。

2. 从发行新农村建设特别国债入手，大力推进现代农业发展和新农村建设。目前我国大中城市大规模基础设施建设已基本结束，靠政府投资拉动经济的余地开始变小，同时银行存差资金又超过11万亿元。但是，我国农村投资空间还非常大，农业、农村基础设施建设、产业发展还有数以亿计的投资需求，发展现代农业、推进新农村建设，必须要有新投入。可采取的措施是，每年发行一笔新农村建设特别国债（比如每年500亿~800亿元）。这笔国债用在现代农业建设、农村产业扶持和农村基础设施建设、农村环境治理、合作经济组织培育和农村公共服务等方面。近几年国家财政收入增长较快，每年以5000亿元的速度增加，去

年国家财政收入增加了7000亿元，财政总收入近4万亿元。面对高速增长的财政收入，国家有能力也应该从每年财政增加的收入中，切出一定比例（比如20%）用于发展现代农业和新农村建设；然后，再从每年土地出让金中切出一块资金来（比如30%），也用于发展现代农业和新农村建设。

3. 以粮食安全为目标，构建现代农业产业体系。为了缓解国内土地、水资源和生态环境的压力，同时兼顾农民增收的需要，粮食产量应该保持一个适度的量，不能太多，也不能太少，促使粮价稳定在消费者承受得起、农民又能获得正常收益的区间。因此，要实施具有弹性的相机抉择政策。现阶段我国粮食总产预期下一年超过9500亿斤时，政府就不要再刺激粮食生产；当粮食总产预期下一年将跌破9500亿斤时，国家再启动刺激粮食生产的政策。

为了保障长期的粮食安全和粮农收益，需要建设10亿亩基础设施配套齐全的稳产高产的农田；支持产加销一体化农业和多功能农业的建设；建立协调高效的粮食调控体系；将粮食市场价格拉到一定的水平。拉动粮食价格上升只有一条路，就是边境保护，在粮食关税配额之外，实行较高水平的关税政策，使国内粮食价格不断上升。随着人均国民生产总值的不断增加，在今后10年~15年内，将主要粮食价格拉到现在水平的3倍是完全必要的。比如日本、韩国当年稻谷价格并不高，尔后随着工业化的实现，这两个农业资源短缺的国家，稻谷价格不断上升，目前每公斤大米已分别达到28元和22元人民币。以此看，我国即使将小麦、稻谷市场价格拉高3倍也不算高。

4. 以增加公共产品为平台，构建农业、农村公共服务体系。在新农村建设中，按照城乡公共服务均等化原则，国家必须为农民提供最基本的公共产品。在公共产品供给方面，目前国家以财政补助形式，让农民自掏腰包搞基础设施建设是无奈选择，在财力大幅度增加的情况下，国家完全有能力向农民免费提供公共品。这些公共产品包括农业和农村基础设施、公共服务和反贫困等。今后，在农村公共品供给上，首先各级政府要不断增加投入和供给，然后公共品供给机制要初步由以农民为主向以政府为主过渡，最终实现城乡公共基础设施和公共服务的均等化。

文档附件：

编辑： 文章来源： 《中国社会科学院院报》

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]