



好这三者之间的关系，是中国国民经济发展中的一个全局性问题。现行税赋制度不能有效地保护农民的利益。建立规范的土地税赋制度是农村改革中亟待解决的一个重大课题。

税赋制度改革就是要从根本上改变当前税轻费重，费大于税的现象，彻底纠正各种费用收取的随意性。一些地区推行的“费改税”或“税费合一”的改革思路是非常正确的。费改税以后，如果从制度上能保证不再出现新的收费，则有利于从根本上解决农村乱收费和农民负担居高不下的问题。由于农业税与村提留和乡统筹费性质并不完全一样，不一定把它们合成一种税，可以将目前村级对农民收取的“三项提留”和乡镇对农民收取的“五项统筹”费改为“农村公益事业税”，其税负不得超过农民上年人均纯收入的5%，并将其纳入乡镇财政的预算管理，统筹使用。而现行的农业税继续作为一个独立的税种予以保留，并加以完善。

税赋制度改革是一项涉及面很广的改革，必须与其他的改革配套进行。例如，要改革粮食的定购制度；要加快行政体制改革，下决心精减机构，裁减人员，大幅度减少政府开支；要加快立法进程，尽快颁布《农民税赋法》，将税赋的征收和使用纳入法制化的轨道。

农业和农村经济发展与金融的关系越来越密切。但金融抑制现象仍然存在，它表现为两个方面：一是农民和乡镇企业常常被排斥在正规金融市场之外，资金紧张时很难从金融机构取得贷款，有时即使能够得到一些贷款，也会受到利率等方面的不公平待遇；二是存在正规金融市场和非正规金融市场的相互隔绝，各金融市场之间的利率差别非常大。减少金融抑制，逐步整合农村金融市场，深化农村金融改革，是今后深化农村改革的一项重大课题。

农村金融改革可以选择的思路和做法有以下几个方面：首先也是最主要和最理想的途径是建立农民自己的合作金融组织。可以进一步改进和完善原有的农村信用社，也可以引导自发的民间金融活动和组织自下而上地重新创建农民的合作金融组织。另一方面，在积极进行合作金融组织创新的同时，加快正规金融机构的商业化转化，加强农村各种金融机构和组织之间的竞争，鼓励它们积极进行金融创新、扩展金融机构的服务领域。在其他方面，



还要在农村大力发展股份合作经济等直接融资方式，加快农村保险市场、证券市场、租赁市场的发展等，为农民提供更多的金融工具和金融选择，进一步推进我国农村地区金融市场的发育和深化。

（二）优化结构，提高质量

在农产品需求约束日益明显，整个经济从总体上告别短缺经济的背景下，农村经济结构的优化必须有新的思路。经过 20 年的改革与发展，农村经济与国民经济之间的相互联系已显著增强，二者相互推动、共同发展的关系已日趋紧密。因此，农村经济结构的调整必须跳出就农业抓农业，就农村抓农村的狭隘和传统思路，把农业和农村经济结构的变革，放到整个国民经济的大系统中，统筹规划，使农村经济结构变革的过程成为一个工业化与城市化、农村工业化与城市工业化相协调的过程，一个以城市化打头、兼顾城乡的国民经济结构变革过程的有机组成部分。具体地讲，农村经济结构的优化，必须解决好以下问题。

一是把优化农产品品种结构和品质结构与发挥中国农业的比较优势结合起来。在农产品需求制约日益明显的情况下，以追求农产品总量增长为主的农业发展模式，已很难保证农民收入的较快增长。只有进一步优化农产品的品种和品质结构，才有利于实现农民收入的较快增长。这方面有着很大的潜力。中国农产品市场将会逐步开放，这是大势所趋。在这一过程中，如果我们在农产品的品种结构和品质结构的调整方面迈不开步子的话，国外的农产品很可能会大举进来。但开放一方面会产生压力，另一方面也会带来机遇。所谓机遇，就是如果我们的农产品品质很好，劳动力又廉价，我们就可以在国际市场上占有较大的份额。现在耗费劳动力的产品，我们的价格一般来讲都有优势；而耗费土地的产品，我们的价格都没有优势。粮食、棉花、油料、糖料，都是很费土地的，我们在价格上就没有什么优势；蔬菜、水果、畜产品、水产品，我们在价格上就很有优势，只是在品质上有问题。将来品种和品质结构调整过来以后，如果我们能够多出口一些劳动密集型产品，多进口一些耗费土地的产品，我们就能发挥出自己的比较优势。进口一部分粮食、



棉花等，对中国而言，实际上意味着进口一部分土地；而大量出口蔬菜、水果、畜产品等，就意味着大量出口劳动力。

二是把发展乡镇企业与实行农业产业化经营相结合。农业产业化这一新的经营方式较好地解决了农民与市场的联结问题，而把发展乡镇企业与实行农业产业化经营结合起来，则为提高农业的比较效益，增加农民的收入，找到了一条现实的途径。从各地实践看，在推进农业产业化过程中，存在着一些不容忽视的问题，特别是普遍存在忽视农产品的特性，忽视市场需求，忽视农民利益，乱上项目，结构雷同，盲目竞争，粗放增长的问题。农业产业化经营是农业生产专业化分工发展到一定高度的必然产物。在推行农业产业化经营过程中，必须认真考虑不同农产品的特性。目前，中国许多农产品的商品率还不高，生产的专业化还较低，这些农产品是很难实行农业产业化经营的。今后，适合实行产业化经营的主要还是养禽业以及蔬菜和水果业等。政府应采取措施，积极引导这些领域农业产业化经营的发展。

三是把乡镇企业产业结构的优化与发展小城镇相结合。发展乡镇企业与建设小城镇相结合，是解决农村剩余劳动力出路的根本途径，也是增加农民收入的根本出路。乡镇企业今后在安置农村剩余劳动力方面，仍将发挥主渠道的作用。乡镇企业创办之初的重要目标之一，是解决社区不断增长的剩余劳动力问题。80年代乡镇企业的发展走的是一条劳动替代资本的道路。近年来，由于乡镇企业技术进步加快，资本密集程度迅速提高，以及乡镇企业发展与城市化严重脱节，第三产业发展严重滞后等原因，其吸纳农村劳动力的能力明显减缓。今后，为了吸纳更多的农村剩余劳动力，乡镇企业除了保持一个合理的增长速度外，关键是从中国农村劳动力资源丰富而资本不足这一情况出发，选择适宜的技术路线，最大限度地用劳动替代资本。为此，国家应制定合理的产业政策，综合运用信贷、税收等各种经济杠杆，引导城乡工业根据自身的优势，形成合理的产品和行业结构。

今后，技术要求较高的乡镇企业，应鼓励集中在小城镇上。小城镇遍地开花，分散力量普遍发展，规模过小，形不成相应的城镇功能，不利于提高投资效益，也不利于保护土地和环境资源。发展小城镇，应在统一规划下，



以现有的县城为骨干，同时选择部分条件好的建制镇重点发展，逐步建立一个结构合理、层次和规模分布有序、功能互补、与城乡经济有密切联系，可以担负所在区域“增长点”作用的小城镇体系和工业小区体系。

四是把优化农村经济结构与技术进步紧密结合起来。结构的调整有两种选择，一是低水平的平面重复。二是以技术的创新为依托。农村经济结构的变革，越是进入较深的层次，对技术进步的要求，就越是强烈。

五是把优化农村经济结构与深化改革结合起来。农村经济结构变革的过程，同时也是一种各种经济关系调整的过程。结构变革越深入，其范围越广，涉及的利益关系将越复杂，改革的难度也将越大，深化改革与推动农村经济结构变革之间的关联也就越强。从推进农村经济结构变革的角度出发，深化改革需要注意解决以下二个基本问题：一是加快宏观管理制度的改革步伐，逐步改革以户籍制度为核心的城乡隔离制度，克服与此相适应的城市偏向，从而为乡镇企业向城市、尤其中小城市和小城镇的集中，创造良好的环境条件。二是促进城乡统一的劳动力市场的发育和完善。农业剩余劳动力向乡镇企业转移、农村劳动力向城镇的转移，是大势所趋。我们不能通过在地区之间、城乡之间分割劳动力市场、歧视农村劳动力就业、甚至阻碍农村劳动力向城市流动的办法，来保护城市就业。

农民收入增长与农业和农村经济结构的战略性调整（1999~2000）

进入90年代后半期以来，中国农业发展开始进入一个新的阶段，其主要标志是，农产品的供求关系发生了重大变化，主要农产品供给由长期全面短缺变为总量基本平衡，丰年有余，农产品供给出现相对过剩，市场需求对农业增长的制约作用日益明显。以粮食生产为例，中国粮食产量从1995年开始突破4900亿公斤以后，已连续5年保持在这个水平以上，从而提前5年实现了“九五”计划所确定的2000年粮食产量力争达到4900亿公斤的目标。这标志着我国的粮食综合生产能力已稳定提高到一个新水平。1995~1998年4年平均每年粮食生产量大于消费量300多亿公斤，加上这期间中国又净进口粮食250多亿公斤，致使粮食库存大量增加。据统计，到1999年6月底，粮食库存达到2267.5亿公斤（贸易粮，折原粮2600亿公斤左右），超过了全国年总产量的一半。1998年底，我国农户储粮人均662公斤，也达到了历史最高水平，比1997年底人均存粮增加100公斤。粮食供大于求导致粮食市场价格自1996年下半年以来呈持续下跌趋势。从经济作物来看，大部分产品总量基本平衡或平衡有余。肉、禽、蛋、菜、水产品 and 水果等产品，由于生产能力迅速提高，供给的增长明显快于需求的增长，也出现了持续较长时间的销售不畅和价格下跌。在农产品连续几年丰收之后，过去农产品长期短缺的格局已经发生了根本转变，包括粮食在内的多数农产品供给已进入较为充裕的阶段。

在农业发展进入新阶段以后，农民增收问题已成为当前农村经济发展中的首要矛盾。1992年以后，随着3年治理整顿的结束和宏观经济的逐步升温，农产品价格提高较快，乡镇企业发展迅速以及大量农村劳动力跨地区流



动，农民收入的增长情况也趋于好转。继 1992 年实现恢复性增长以后，农民人均纯收入增长率逐年提高到 1996 年的 9%，1992~1996 年农民收入年均增长 5.8%。但自 1997 年以来，农民收入的增长出现回落。1997 年农民人均纯收入实际增长率只有 4.6%，增幅比上年骤减 4.4 个百分点，也远远低于 1978~1997 年 8% 的年平均增长速度。1998 年农民收入增速继续回落，人均纯收入实际增长 4.3%。1999 年农民收入增长率进一步回落到 3.8%。从目前农村经济运行情况看，农村居民收入增长进入缓慢增长阶段。农村人口占中国总人口的 70%，开拓农村市场是扩大内需的重点。由于农民收入增长缓慢，农村市场对国民经济增长的拉动作用减弱。研究表明，改革以来，农村消费和投资需求的增长对经济增长的贡献率，1979~1984 年高达 45.5%；1985~1987 年平均为 37.1%；1988~1992 年持续下降到 25.5%；1993~1997 年略有反弹，贡献率为 29.5%，但仍比第一个时期的贡献率下降了 16 个百分点，其中 1997 年只有 22.3%。农民收入增长缓慢已成为启动内需的重大制约因素，农民增收已成为牵动经济发展全局的大事。

目前我国许多大宗农产品的价格已接近甚至高于国际农产品市场的价格，今后我们难以通过大幅度提高国内农产品价格让农民增收。随着农产品市场的逐步开放，国外廉价农产品还很有可能大举进来。在这种背景下，农业、农村产业结构和就业结构相对于价格而言已经成为影响农民收入增长的最重要因素。

一 受农产品供给总量长期短缺的影响，过去在农业发展的目标上，主要是追求增加农产品的产量，对改进农产品的品质则重视不够。在温饱问题已基本解决、农产品需求制约开始突出以后，继续忽视优化农产品的品种结构和品质结构，将无法形成有效供给。优化农业结构，提高农产品品质，成为新形势下农业发展面临的一项重要任务

长期以来，农产品短缺一直是困扰我国经济发展的难题。受农产品供给



总量短缺的影响，我国在农业政策的制定上，对增加供给总量的重视程度，远远超过了对改善农产品质量的重视程度。其主要表现就是在生产方面，片面追求高产；在农村工作考核方面，主要以粮食单产、高产品种的面积和总产量的高低，作为主要衡量指标；没有优质优价，甚至混收、混储、混销。早在1991年我们就提出发展高产优质高效农业，然而，这一主题刚刚提出，粮食总量基本平衡就出了问题，粮食数量不足就成为矛盾的主要方面，农产品的优质化问题迅即被搁置一边。在农产品告别长期全面短缺以后，社会对农产品的质量提出了更新的要求，如更好的口感和观感、更高的营养价值、更有利于保健、更顺应人们的生活和消费方式、更易于加工等。但由于长期以来我们忽视提高农产品的质量，致使农业生产结构性矛盾日益突出。突出表现在三个方面：一是产品质量不高，大路货多，名优产品比例低；二是—般性品种多，专用品种少。由于育种目标主要是高产，没有考虑加工的要求，中国小麦品种中适合面粉加工和食品工业的专用麦很少。玉米的情况也是如此。国外玉米品种专用化发展极其迅速，如美国的饲用高蛋白玉米、工业用高油玉米、食用甜玉米、蔬菜用玉米等已经在生产上商业化种植，而中国玉米专用化选育和利用才刚刚起步。啤酒工业是中国发展最快的行业之一。1998年，中国啤酒产量达到1988万吨，仅次于美国，但主要原料啤酒大麦却长期依赖进口，而且愈演愈烈。1983年，中国开始进口啤酒大麦，当时进口量约占耗用量的30%；1989年进口啤酒大麦46万吨，占耗用量的37%；到1998年，进口量已占耗用量的2/3。较大啤酒厂纯用国产啤酒大麦的几乎没有，绝大部分是以进口大麦为主，再混合少量国产大麦。原因主要是国产啤酒大麦品质不高，直接影响啤酒的质量。在发达国家，油菜质量指标都达到了或优于国际卫生组织的“双低”标准。如加拿大的油菜，芥酸含量在1~2%之间。而中国到1999年，“双低”油菜的种植面积仍只占总播种面积的36%。中国的普通油菜，出油率低，油质差，芥酸含量达40%，硫甙含量17‰，高出国际标准4倍。目前我国水果的优质果率只占水果总产品的30%，约有20%的劣质果适口性差，部分蔬菜、茶叶中农药残留量超标，蔬菜、水果、花卉等产品贮藏、保鲜水平低，难以保证储藏质量和商



品质量。三是虽然农业生产的区域化分工有了很大进展，例如东北地区的玉米生产基地，长江中下游的水稻、油料生产基地，广西蔗糖生产基地，新疆棉花生产基地，海南反季节蔬菜生产基地，沿海地区的外向型农业生产基地等，但区域比较优势尚未充分发挥出来，区域性农作物结构不同程度存在大而全、小而全问题。在结构调整中，地区之间重复投入，常常一哄而上，带有很大的盲目性，造成了过度的盲目竞争和资源浪费。

我国农产品供求关系中的主要矛盾，正在从供给总量短缺、需求无法选择下的数量问题，逐步转化为供求之间因品种和品质不适应而形成的结构问题。在温饱问题基本解决，农产品需求制约问题开始突出以后，继续单纯重视农产品产量的增长，忽视优化农产品的品种结构和品质结构，将无法形成有效供给，必然会造成农业增产而农民不增收，或增产与增收严重不同步的局面。在农产品供求格局发生重大变化的情况下，农产品品种和品质结构调整滞后，造成了农产品供给结构与需求结构的失调。这是造成当前农产品供过于求，出现“卖难”的重要原因。抓住农产品总量平衡的有利时机，加快农业结构调整步伐，促进农业结构优化升级，就成为农业发展面临的一项重大课题。

当然，新一轮的农业结构调整与前几轮相比，具有明显的不同，对此，我们一定要有清醒的认识。过去农业结构调整是指数量或面积上的比例关系变动，如发展多少蔬菜、果园，压缩多少粮食面积等，主要是解决了农业向广度进军的问题，改变了过去以粮为纲单打一的局面。这种调整方法在计划经济和短缺经济条件下是有效的。但随着农村社会主义市场经济体制的逐步确立，特别是农产品由卖方市场转向买方市场，这种结构调整的思路必须转变。新一轮的农业结构调整决不能再走简单的数量、比例变动的老路子，必须注重调整的质量。这次农业结构调整，主要是向生产的深度进军，提高农业的质量和综合经济效益。过去在农产品供不应求时，我们调整农业结构只能主要在数量结构上调整，不可能把讲质量、讲效益的要求作为中心，作为重点。在农产品供求矛盾缓解之后，我们有条件在高层次上着手农产品品种优化和质量的提高。



近年来，各地在调整和优化农业结构方面做了大量工作，取得了明显成效，并积累了许多成功经验。但在结构调整中也暴露了一些值得注意的问题。例如，由于信息不灵，“种啥啥多”，许多基层干部和农民对市场需求看不准，结构调整的门路还不够多；一些地方还继续习惯于采取强迫命令、分解种植指标的行政推动方式来指导结构调整；不少地方之间结构调整带有比较明显的趋同性；政府对农民的引导，包括政策和价格的引导和提供经济技术方面的服务，还不够有力。这些问题反映了农业结构调整的思路和方向还不够明确。

1. 调整农业结构，首先要保证粮食生产能力的稳定提高，要以粮食的总量平衡为前提

粮食是种植业的大头。由于连续5年丰收，从总量上看，粮食确实有一定的剩余。在市场经济条件下，任何一种产品的生产并非多多益善，粮食增产过多，势必引起价格的下跌，导致农民种粮的实际收入下降。粮食生产多了，国家的负担也就越重。因此，针对当前全国粮食总量供求平衡有余、库存储备充足的现状，近期应适度控制粮食总量。可以适当调减粮食面积，发展高投入、高科技含量、高效益的经济作物和外向型农业。应结合生态环境建设，有计划有步骤地实行退耕还林、还湖、还牧。农业综合开发要由过去开垦荒地和改造中低产田相结合，改为以改造中低产田为重点，不再开荒。粮食总量基本平衡是农业结构调整的基础。当前粮食库存过多，毕竟是暂时的，随着人口不断增多，对粮食需求也会逐步增加。对粮食问题思想上丝毫不能放松，关键是保证粮食生产能力的稳定提高。保护和培育粮食生产能力，重点应放在科研投资和农田基本建设上，这样，当需要更多的粮食时，可以从容地生产出来。

2. 调整和优化农业结构要突出“优质高效”

农业结构调整总体上是调优。对于阶段性、结构性过剩品种，必须在一定的时间内将面积、产量调减下来。就粮食生产而言，要压缩与市场需求不相适应和品质差的品种，引导和鼓励农民增加市场适销的优质粮食生产。调减南方早籼稻面积，稳定中稻、一季稻和晚稻面积，重点发展优质稻。稳定



发展北方冬小麦生产，适当调减南方冬小麦面积，大力发展加工专用小麦，改良东北地区春小麦品质。提高玉米品质，重点发展优质饲用玉米生产，配合加工需要发展高淀粉、高含油等玉米品种的生产，适度扩大南方地区玉米面积。扩大优良品种和高质量的大豆面积。稳定薯类面积，积极发展名特优杂粮生产。棉花在下决心调减种植面积和总产量的前提下，优化区域内棉田结构，稳定集中连片高产优质棉田，调减低产分散棉田，开发高效棉田。提高棉花质量，重点发展可纺性强、适应市场需求的棉花品种。适当发展油料生产，大力发展“双低”油菜生产，稳定花生种植面积。控制糖料种植面积，提高单产和品质。水果、瓜菜、特产品等其他经济作物也要按照市场供求情况，适时调整生产结构，积极鼓励和引导农民发展高价值经济作物，不断拓宽生产新领域。

3. 优化区域布局，是农业结构调整的重要内容

区域结构调整是新一轮种植业调整的重要内容。调整种植业区域布局就是要发挥各地资源、经济、市场和技术等综合性区域比较优势，因地制宜地确定农业结构调整的方向和重点。要淘汰不适宜区、调减次适宜区和压缩零星分散农作物面积，集中扩大最适宜区、适宜区农作物生产，开发具有本地特色的优势产品，培植主导产品和支柱产业，发展不同类型的专业化生产区、区域性产业带，提高种植业商品化、专业化、集约化水平。从各个地区来看，近年来在农业结构调整中，都注意本着发挥优势、突出特色的原则，在区域内部初步形成了有特色的专业生产带。但一些地区在主导产品的选择上存在着明显的趋同性。一些地区忽视了种养传统、资源禀赋、市场需求等制约因素，将在别处灵验的项目照搬照抄过来，盲目地跟着别人调整结构，却遭遇越卖越难的困境，使农民饱尝其害。如何立足于本地比较优势，形成有特色的经济，是农业结构调整中的一个重大问题。

4. 要改变过去催种催收的老办法，把工作重点转到为调整结构提供指导和服务上来

要把结构调整的自主权交给农民，变“要他调”为“我要调”，由“等市场”到“找市场”，充分调动农民投身结构调整的积极性，在这个过程



中，各级政府和有关部门要有所作为。一是加快农业信息网络体系建设，为生产者、经营者提供及时、准确的市场信息，避免产销的盲目性。二是尽快制订和修订农产品质量等级标准，建立和完善国家、行业、地方农产品质量监督检测体系，研究推广快速、准确、经济的检测方法，加快种植业标准化建设。三是加强农业技术推广体系建设，加大新品种、新技术的推广力度。四是实行农产品优质优价政策，拉开品种、质量差价，实行合理的等级、地区、季节差价，加强收、储、运、加、销的基础建设，逐步改变混储混销的做法，实现粮食等主要农产品的收、储、运、销各环节的分类管理，为实行优质优价政策提供保证。

二 长期以来，我国农产品加工和流通发展滞后，农产品生产、加工、流通相脱节，利益关系不紧密。 大力发展农产品加工和流通，积极推进农业产业一体化经营，是农业发展的重要课题

由于起步晚，基础差，目前我国农产品加工业还处于初级阶段，农产品加工转化率还很低。1997年，我国农产品加工业产值与农业产值之比仅为0.79:1，其中东部地区为1.05:1，中部地区为0.58:1，西部地区只有0.44:1。分省看，1997年农产品加工业产值超过农业总产值的省份有6个，即上海（4.56:1）、北京（2.62:1）、天津（2.16:1）、浙江（1.54:1）、广东（1.40:1）、江苏（1.37:1）。在发达国家，农产品加工业产值一般相当于农业产值的3~4倍。这说明，中国农产品加工业与发达国家相比，还存在着巨大的差距。

大力发展农产品加工业，不仅有助于克服农产品“卖难”，减轻初级农产品价格下跌的趋势，而且农产品加工业的发展还可以有力地促进农业生产结构的调整。现代农产品加工业并不是农业生产的简单延伸，更不是农副产品剩余后的一般性加工处理。随着社会需求多样化，农产品加工业将向农业提出生产加工型专用原料的要求，引导农业结构趋向合理，更加适合社会的



需求。传统的农产品加工业是“农民生产什么，企业加工什么，消费者就消费什么”，而现代农产品加工业则是“消费者需要什么，企业就加工什么，农民就生产什么”。通过发展农产品加工业，提高农产品的加工深度，还可以大幅度提高农产品的附加值，提高农业的综合效益，这是增加农民收入的一条有效途径。

发展农产品加工业的目的，不仅仅是着眼于当前解决农产品卖难和农民增收的困难，更是着眼于提高农业整体素质，增强农业的竞争力，加快我国由传统农业向现代农业转变的进程。从世界农业发展的进程看，随着农业经济由自给自足的状态转变为高度商业化的状态，农业与工商业的关系日益密切。一方面，农业中大量使用各种现代生产要素，如农机具、肥料、农药、种子等；另一方面，随着社会经济结构的变化，农产品越来越必须经过加工、包装、贮藏和运输等环节才能到达消费者手中。从某种意义上讲，现代农业早已摆脱了仅仅提供原料和初级加工品的地位，已成为一种“从田头到餐桌”等的完整产业，包括了农产品的生产、加工、储运和销售等全部内容。现在仍把农产品加工业与农业割裂来看的观点，是一种应当摒弃的过时看法。现代农业的竞争，不仅体现为农业生产环节产品和技术的竞争，更体现为包括农业产前、产中和产后在内的整个农业产业体系的竞争。抓住当前主要农产品供给比较充裕的有利时机，大力促进农业生产结构的调整，更大规模地实行农产品加工转化，为农民增收开辟新的来源，将为中国农业的发展开拓新的领域，将进一步加快中国农业向现代农业转变的进程。

我国农产品加工业发展面临着一些亟待解决的问题，如品种选育同加工需要相脱节，农产品加工业的发展缺少专用的优质原料；分散生产和集中加工的矛盾尖锐，加工原料缺少稳定的供应渠道和规模化的保证；企业技术装备管理水平落后，资源浪费和环境污染问题比较严重；一些行业企业布点分散，规模经济 and 专业化水平低，造成区域间产业结构趋同化，产品品种质量雷同，形成了在同水平线上的相互重复。但最突出的问题是农业生产、农产品加工和销售3个环节相脱节，导致农产品“卖难”和“买难”交替出现，这既使得农产品加工企业常常得不到稳定的原料供给，农民的利益也经常受



到损害。针对这种情况，近年来，提出了“农业产业化”的发展思路。“农业产业化”在实践中是一种相当丰富的现象，虽然对其内涵的理解仍有较大分歧，但多数意见认为，农业产业化就是以市场为导向，以加工企业或合作经济组织为依托，以广大农户为基础，将农业再生产过程的产前、产中、产后诸环节联结为一个完整的产业系统，实现种养加、产供销一体化经营。中国所讲的“农业产业化”与国际上的农业一体化概念基本上是等同的。中国近年来的经验表明，推进农业产业化，有利于克服千家万户的分散经营与千变万化的大市场的矛盾，有利于在家庭经营的基础上，逐步实现农业生产的专业化、商品化和社会化，也有利于农产品加工业的发展。

无论采取何种组织形式，推进农业产业化经营的核心问题是在生产、加工和销售之间建立合理的利益分配机制。从实践看，农户与农产品加工企业和其他组织的联接方式主要有以下几种形式：

一是“买断”关系，即农户与企业之间除了纯粹的市场交换关系外，没有任何其他的经济联系，企业仅是一次性收购农户的原料，双方不签定经济合同，价格随行就市。在这种买断型的利益关系下，农产品生产、加工和销售之间并没有形成有机的内在联系，更没有形成利益共享、风险共担的机制，企业与农民的关系很不稳定，特别是农民没有分享农产品加工和流通领域的利润。严格说来，如果企业与农户之间仅仅停留在这种“买断”型关系上，还不能说是实现了农业一体化经营。

二是契约关系，即农户与企业在自愿、平等、互利的前提下，签订规范的经济合同，明确规定各方面应当享受的权利和所承担的义务，建立相对稳定的购销关系。在这种联接形式下，农户与企业的利益关系的紧密程度也有差别。多数企业一般都向农户供应良种、优良种畜、种禽和化肥、农药等生产资料，并提供技术指导、培训，有些企业还以相对稳定的价格收购农民的产品，或参照市场价，制定保护价，当市场价低于保护价时，以保护价收购农民的产品。在这种方式下，农户与企业之间的利益关系与“买断”型相比，已进了一步。但在许多情况下，农户不履约或企业拒收、压级压价等现象经常发生。



三是新型的合作关系，主要是通过建立各种类型的合作组织，实行利润返还，入股分红，逐步形成“利益共享，风险共担”的利益共同体。从合作组织形成的方式看，是非常丰富的。①供销社吸收农户入股，兴办专业合作社；②农民自发组建专业合作社；③一些协会吸收农民入股发展成合作社；④龙头企业吸收农户入股，组建股份合作制企业；等。从合作组织内部的服务内容看，有些合作组织（主要是农民专业协会）主要还是提供信息、技术培训、物资供应等服务，有的则实现了合作加工和销售。从合作组织内部的利益关系看，有些合作组织与农户之间还是以服务为纽带联结在一起，而有些合作组织（包括企业）则与农户形成了新型产权关系，对农户实行利润返还和按股分红。从总体上看，这种利益联接方式还不多，发展也比较缓慢，许多合作组织还不够规范，特别是多数合作组织经济实力还比较弱，这使得它在促进农业产业化经营中发挥的作用还比较有限。

四是垂直型一体化。真正体现紧密性联合的是垂直一体化形式，这一模式将农业变成企业的“第一车间”，将农民变成“工人”。然后把“第一车间”与加工、销售环节紧密相连，形成了一条既相互分工、又互为依托的产业链。

从总体上看，我国农业产业一体化经营的格局尚处于形成的初级阶段，尤其缺乏带动型龙头企业。积极扶持龙头企业的发展，对推进农业产业化进程有重要的意义。只有龙头企业素质高、竞争力强，农产品及加工品才能立足市场、占领市场，农业产业化才能顺利进行。龙头企业在发展方向上，要高起点，坚持以质取胜，以效益取胜。要创造良好的投资环境，广泛吸收社会民间资本和国外资本，形成多元化的投资主体，加快农业产业化龙头企业建设。龙头企业不是单纯的农产品加工或流通企业，它要为农民提供经济技术等方面的配套服务，这样才能使农民的生产符合市场的要求。如果只是简单地买断农民的产品，龙头企业就又会与农民变成“两张皮”，还是单纯的加工或流通企业。龙头企业要和农民建立稳定的合同关系，形成真正的利益共同体，最大限度地降低市场波动给农民带来的损失，同时保证加工企业获得稳定的、规格和质量符合标准的加工原料。有条件的地方要逐步把合作制的原则引入龙头企业的建设。在当今世界各国，合作社在农产品加工和销售



领域中占据着重要的地位，在发展农业产业一体化经营中发挥着重要的作用。通过合作社这种方式，农民实现了交易的联合，合作社的大部分利润按“交易额”返还给合作社的成员，这样，合作社真正成为与农民利润均沾、风险共担的利益共同体。在我们这样一个泱泱农业大国，农民的组织化程度太低，不利于提高农民的谈判地位，不利于农民的自我保护。从长远观点看，以新型合作组织为依托，带动农户从事专业化生产，实现生产、加工、销售的有机结合，形成利益共享、风险共担的利益共同体，代表了我国农业产业化的发展方向。

三 我国加入世界贸易组织以后，国内一些农产品的生产受到冲击是难免的，但开放也会带来机遇，如何适应中国农业对外开放的需要，进一步发挥我国农业的比较优势，提高农业的国际竞争力，是农业发展面临的新课题

加入世界贸易组织（WTO）将对中国农业进出口贸易产生巨大影响，其利弊如何最终取决于中国农产品的国际竞争力。有关研究表明，从总体上讲，90年代以前，我国粮食和棉花的国内价格水平均低于国际市场水平，有较强的竞争优势。但近10年来，我国粮食生产成本平均每年以10%的速度递增，使粮食价格也随之提高。目前我国小麦、玉米、大米及棉花等大宗农产品的国内价格已高于国际价格，在国际市场上失去了以往的竞争优势。我国的油料、糖、奶业由于自然条件好，原料充足，曾具有一定的价格竞争优势，虽然国内资源成本低，但由于加工技术落后，目前国内植物油、食糖和奶制品价格已高于国际市场价格，在国际市场上失去了以往的竞争优势。中国一些劳动密集型的产品，如蔬菜、水果、花卉和水产品、畜产品，由于国内资源成本低，在国际市场上具有较强的竞争优势。从价格上看，目前我国主要水果价格大都低于国际市场价格，有较强的竞争优势。我国蔬菜行业的生产成本和价格在国际市场上将会保持相当长时间的竞争优势。我国畜牧



业的比较优势要强于种植业。目前我国已步入世界肉类生产大国的行列，在价格方面，除禽肉外，其他肉类价格均大大低于国际市场价格。另外，我国现已发展成为世界上第一渔业生产大国。上述在国际市场上具有明显的价格优势和竞争力的农产品，出口水平却还比较低。如我国的水果类产品，目前的年出口量仅占其总产量的1%左右。造成这种状况的主要原因是，农产品品质差，农产品加工、包装、贮藏等环节还非常落后。此外，对这些产品的国内支持还不够。农业比较优势的发挥，不仅取决于“原”字头农产品在价格上的竞争优势，也取决于农产品加工业的发展程度。

适应参与国际市场竞争的要求，今后应在继续确保粮食综合生产能力稳定提高的基础上，更加重视根据比较优势原则来优化农业结构，提高我国农业的国际竞争力。目前，粮食、棉花等比较耗费土地的农产品，国内价格已明显高于国际市场。而比较耗费劳力的农产品，如水果、蔬菜、肉类和水产品等，国内农产品在价格上仍有很大的优势。对我国来讲，适当进口一部分粮食和棉花，实际上意味着进口了一部分土地；而如果能大量出口蔬菜、水果、畜产品等，就意味着大量出口了劳动力，这样我们就能够发挥出自己的比较优势。只要我们通过增加科技投入来提高具有竞争优势的农产品的质量，并通过强化这些产品的产后商品化处理和储运手段，就能进一步挖掘其出口潜力，使其在国际市场上占领更大的份额。这样，中国农产品及其加工品贸易，不仅在国内经济中将扮演重要角色，在国际市场上也会有重要地位。

四 我国农业增长对农业科技的信赖越来越强，但我国农业科技的总体发展水平仍较低，农业研究和推广投入长期不足，难以支撑农业的持续稳定发展。如何将农业结构调整与推广应用适用农业技术和高新农业技术紧密结合起来，努力提高农业结构调整的科技含量，是下一阶段农业发展面临的新课题

我国人均农业资源相对紧缺，为了满足庞大的人口对农产品的数量和质



量日益增长的需求，靠大规模增加自然资源的投入是不现实的，根本的出路在于依靠科技进步和提高劳动者素质，大幅度提高土地生产率、劳动生产率和资源产出率，加快农业由粗放经营向集约经营转变。长期以来，我国对农业研究和推广的投入严重不足，农业科技的总体水平与发达国家相比还存在着相当大的差距。有关资料表明，政府对农业科研的投资占农业国内生产总值的比重，我国1996年只有0.2%，而发达国家平均高达2.37%，30个最低收入国家80年代平均为0.65%。发达国家农业推广经费占农业国内生产总值的比重由1959年的0.38%提高到1980年的0.62%，低收入国家同期则由0.3%提高到0.44%，我国1996年只有0.34%。1997年，我国科技对农业增长的贡献份额仅为42%，大大低于发达国家60~80%的水平。80年代以来，发达国家农业科技进步的步伐明显加快，生物技术、计算机及信息技术等高新技术成果被广泛应用到农业的各个领域，农业正在成为知识经济的一块前沿阵地。在世界各国都在加快推进农业科技革命的今天，如何改变我国农业科技的落后状况，并迎头赶上世界农业科技革命的潮流，是我国农业发展面临的一项重大课题。

从政府财政支农资金的投向看，用于常规农业基本建设项目较多，而直接用于农业研究和推广的资金则很有限，在应用高新农业技术成果方面则存在很大差距。在市场经济条件下，政府财政支农资金应更多地投向农业基础设施建设、农业科技推广和扶贫的公共性支出。进一步优化财政支农资金的投向，增加用于农业科研和推广的资金比例，将农业开发与推广应用适用农业技术和高新农业技术紧密结合起来，提高开发项目的技术含量，是下一阶段农业发展面临的新课题。

在新一轮结构调整中，农业技术的作用将越来越突出，要大力推广优质新品种、新技术和新工艺。一是加快国家级和地方的良种繁育基地建设，集中力量引进、选育、审定一批优质品种，满足结构调整的种子需求。二是推广农产品优质配套技术。三是推广节本增效技术。在机构改革中，要稳定农业技术推广队伍。当然，农业技术推广部门也要适应社会主义市场经济体制的要求，转变工作思路。



五 过去在农业发展过程中，对农业资源的保护重视不够。在继续开发农业资源的同时，重视提高资源的利用效率，注意对资源的保护，促进资源的永续利用，实现农业的可持续发展，是农业发展面临的一项紧迫和长期的任务

随着人口的增长和工业化及城市化的快速发展，农业资源短缺的矛盾将进一步加剧。在我国农业发展过程中，资源的过度利用和浪费一直是一个突出问题。以耕地资源为例，目前我国实有耕地 1.27 亿公顷，1957 年至今，耕地面积已累计净减少 2000 多万公顷，全国有 666 个县人均耕地低于联合国粮农组织确定的人均 0.8 亩的警戒线；有 463 个县人均耕地不足 0.5 亩。人口生存的压力导致毁林（草）开荒、围湖造田，造成了严重的水土流失。根据有关资料，全国共有大于 25 度的坡耕地 610 万公顷，其中大部分分布在长江中上游地区，为 413.3 万公顷。这些坡耕地基本上都是毁林毁草开荒后的产物，且大多数采用水土流失严重的顺坡耕作方式。长江流域是我国粮食作物和经济作物的重要产区，总面积为 180 万平方公里，目前水土流失面积已由 50 年代的 36 万平方公里上升到 56.2 万平方公里，占全流域面积的 31.2%，土壤流失量由 10 亿吨增加到 22.4 亿吨，其中仅长江上游的水土流失面积就达 35.2 万平方公里，占全流域水土流失面积的 63%；土壤流失量达 16 亿吨，占全流域水土流失量的 71%。森林植被破坏和陡坡地垦种就是 1998 年长江洪灾的主要原因之一。从 1989 年开始，长江中上游地区水土流失防治就被列为国家综合开发的重点项目，但由于投入标准偏低，治理效果很不理想。目前“长治”工程每平方公里水保治理经费为 1.5 万元，再加上层层截留，实际投入就更少了。按目前治理进度 1.4% 的速度计算，完成长江上游水土流失治理的任务尚需 50 多年时间，而完成全流域治理的任务则需要 70 年的时间。

黄河流域由于森林和植被破坏，农业生态环境也很脆弱。根据全国第 4



次森林资源清查，黄河流域森林覆盖率仅为 5.85%，其中黄河上游的青海、甘肃、宁夏 3 省区仅分别为 0.35%、4.33% 和 1.54%；黄河中游的内蒙古、陕西和山西 3 省区分别为 12.14%、24.15% 和 8.11%。黄河中上游地区现有坡耕地 933.3 万公顷，其中 25 度以上坡耕地 104.7 万公顷。该地区尤其是黄河中游黄土高原地区水土流失极为严重。每年流入黄河的 16 亿吨泥沙中有 87% 来自黄河中游的黄土高原丘陵沟壑区。黄河流域面积为 75.24 平方公里，水土流失面积已超过 43 万平方公里。

中国是水资源短缺的国家，而且水资源分布很不均匀。长江流域及其以南地区降水量占全国的 80% 以上，而耕地仅占全国的 36%；淮河流域及其以北地区则相应为 20% 和 64%。干旱缺水一直是北方农业发展的主要制约因素。为了克服这一制约，建立在引黄灌溉和引淮灌溉（包括支流）基础上的灌溉农业的发展一直受到高度重视。目前，黄淮海平原有效灌溉面积已达 1200 万公顷，占该区耕地总面积的 67.1%；黄河流域目前建有水库 3200 余座，总库容 590 亿立方米；万亩以上灌区 659 个，灌区面积 516.1 万公顷，占黄河流域灌溉总面积的 70% 左右，年引水量 270 亿立方米，已占黄河天然径流量的一半。灌溉农业的发展对北方旱作农区粮食的持续增产起到了关键性的作用。例如，根据有关研究，黄河以南农田灌溉率每增加 1%，粮食亩产增加 2.9 公斤；黄河以北灌溉率每增加 1%，粮食亩产则增加 2.79 公斤。但是，北方灌溉农业发展的同时，也进一步加剧了水资源短缺的矛盾。黄河多年平均天然径流量为 580 亿立方米，扣除输沙用水量 210 亿立方米，可利用水量仅 370 亿立方米，而目前年灌溉引水量已占可利用水资源量的 73%。由于灌溉引水量猛增，黄河断流情况日益加剧，给下游的工农业生产、居民生活和生态环境都造成了重大影响。黄河灌区上游的宁蒙灌区，采用大水漫灌的方式，水资源的有效利用率只有 40~55%。我国农业用水有效利用率只有 30~40%，而世界发达国家达到了 70~80%。近 10 年来，中等干旱年份每年农业缺水 400 多亿立方米，全国干旱受灾面积 2000 多万公顷，粮食减产 300 多亿公斤。

近年来，节水农业的发展已受到高度重视。最近中央作出的通过实施以



粮代赈的办法，支持退耕还林、还草的决策，是实施农业可持续发展战略的又一项重要举措。应该看到，退耕还林、还草是一项浩大的工程，为了保证把这项工作做好，要进一步明确工作思路。

第一，要坚持因地制宜，分类指导，充分尊重农民的意愿。25度以上的坡耕地实施退耕还林（还草）这个大方向应该坚定不移，但各地情况差别较大，要区别对待。水土流失严重，直接威胁长江、黄河主河道及支流水系的25度坡耕地，是退耕还林、还草的重点，应加速退耕；在坡耕地比重较小，退耕对农民生计影响不大的丘陵区，应尽快退耕；在农民的吃饭和经济收入基本上是靠25度以上的坡耕地来维持的山区，应先易后难，分期分批地退耕。从全国的情况来看，6~25度的坡耕地总计达到了3200万公顷，涉及3亿人左右。这部分坡耕地都要求实行退耕还林、还草，看来是不太可行的，在具备条件的地区，在农民自愿的条件下，可以逐步退耕。总之，退耕还林、还草工作要有一个科学、统一、相对稳定和切实可行的目标，要有步骤、有计划地进行，特别是在起步阶段步子要稳妥。

第二，要把退耕还林、还草与建设基本农田结合起来。用以粮代赈的办法支持退耕还林、还草，短期内没有问题，但长期就没有保障。退耕还林、还草工作要长期地坚持下去，完全靠国家无偿提供农民的口粮是不现实的，必须设法立足于当地解决农民的口粮问题。将缓坡地建设成稳产的基本农田，由毁林开荒、广种薄收变为退耕还林、还草、精种多收，是保证退耕还林（还草）持续进行的根本措施。各地经验表明，如果有一定数量的基本农田，群众心里就比较踏实，不会再去复耕，这样，退耕还林才能真正变成农民的自觉行动。从80年代后期以来，许多地区通过支持将缓坡地改造为基本农田，再配之以建设小型的水利设施，取得了非常好的效果。一般情况下，建设一亩高标准的基本农田投资大约需要800到1000元，每亩粮食增产幅度可达1/3左右，土壤流失量也显著减少，由原来缓坡耕种时的“三跑田”（跑水、跑肥、跑土）变为“三保田”（保水、保肥、保土）。这说明，建设基本农田既是提高我国粮食生产能力的重要途径