



查”，体现了党和国家着力建设农村公共财政体系的决心。

我们一直认为，税费改革的真正内涵不是减轻农民负担，而是调整国民收入再分配格局。建设农村的公共财政体系，则要建立规范、透明、公正的财政转移支付制度。首先要核定各级的基本需求，划分各级政府的事权。固然不同地区的现有经济发展水平不同，但应保障对不同地区的乡村基层的最低限度的基础义务教育、公共卫生、社会治安、最低生活保障和五保户保障等基础性公共产品的供给，以及相应的农村基础设施（公路、电讯和电力设施、自来水、卫生公厕、卫生防疫设施等）的完善。基层机构的财力不足，则通过财政转移支付解决，也就是使财政体制具有平衡地区间提供基础性公共服务的财政能力。只有做到这点，取消农业两税才具有实质性意义，农民的福利才能真正得到改善。

现在，中央的一些部、委、办掌握着大量的专项资金，拥有资源的配置权。其后果是各省争相申请资金，跑钱跑项目，“会哭的孩子多给奶”，项目决策的随意性强，不符合市场经济的发展规律。建立规范的财政转移支付，事权财权一起下放，做到制度化、规范化、法制化，可以减少寻租行为和决策的随意性，有利于杜绝腐败，提高资金使用效率。为此，首先需要核定各省（市、区）的基本需求和自身财力，建立对各省（市、区）的规范的转移支付制度，然后，各省（市、区）内部以基本需求返还为前提的分税制改革才有可能实施。正如有的学者所言，所说的满足基本需求的“支出”，是指按照社会公共需要标准科学地界定了政府职能后、并纳入立法机关和社会成员监督视野的规范性支出，而非根据政府部门本身的偏好或由政府部门自身确定的随意性的支出。

## 七 切实转换政府的职能

一个好的文件，关键是落实。政策措施再具体，如各级层层截留，最终农民得到的实惠将大打折扣。提高政策措施的落实效率这一关键性问题，必须靠进一步深化行政管理体制（包括干部考核机制和选拔任用机制）的改



革，切实转换政府的职能，使各级领导真正树立起科学的发展观和正确的政绩观，才能得到根本解决。

长期以来，行政管理体制的弊端主要有 3 条：第一，传统的发展观（GDP 崇拜，一俊遮百丑）；第二，传统的管理模式、政绩观和干部考核机制；对各级政府的管理模式沿用计划经济的办法，用行政命令的手段，把各种经济指标（GDP 增长率、财政税收任务、招商引资）和社会指标由上而下，层层分解，把完成任务和政绩、考核以及经济收益挂钩，带有很强的行政强制性。第三，政府部门的职权、责任和财政支持不对称，迫使各部门去追求自身的利益。

传统的发展观、管理模式和政绩观相结合，导致政府职能的扭曲。

①政府直接操纵资源的配置，直接干预经济活动的主体（企业和农户），干了许多不该干的事：20 世纪 90 年代，各地出台了不少兴办乡镇企业的政策法规，鼓励乃至强制基层政府推动乡镇企业的发展。在政绩压力以及财政收入的激励下，集体企业得到了非常规的发展。近年来，地方政府又为促进外资企业、合资企业或民营企业的发展，往往采取各种直接的经济干预手段，如为企业提供廉价的土地；减免税收；为企业寻找贷款，甚至提供贷款担保；帮助企业上市，甚至捆绑上市。

②政府该干的事（公益事业、公共产品的提供）又存在严重的失职：一种情况是该干的事不干。公益事业具有很强的外部性和非营利性，无经济回报，不属于硬指标，政府就不优先考虑，而让农民或企业自己去干公益事业。

另一种情况是超出地方实际能力来干事，层层下指标，“光给政策不给钱”，甚至从自身部门利益出发，通过垂直系统向下摊派任务。在中西部地区，导致乡村增加公益事业和办公设施的压力很大一部分来自于上级政府推动的小城镇建设、村建运动以及“普九”等各类达标活动。公益事业和办公设施建设的数量和标准通常由上级决定，但是资金主要由乡村自筹。如“五个一工程”示范村（要求每个村有一个文化中心，一个广播室，一套收视设备，一个宣传栏和一支宣传队伍）等。由于规定的规模和数量、质量通常高于乡村的由实际需求以及政府的财力，导致借贷或者拖欠工程款项的



行为大量发生。目前的乡村公共产品的供给模式导致供给表现为过剩与不足的双重特征。

③一些地方政府不是着力于创造良好的制度环境，协调资本与劳动的关系，促进资源的优化配置，而是与资本结盟，站在强势集团一边，使社会上的一些弱势群体被排斥在现代化的进程之外，分享不到经济发展带来的收益。

政府职能能否改变，要看其行为能否受到有效制约：第一，树立科学的发展观和正确的政绩观需要进一步深化政治体制的改革，通过制度创新，改革干部考核机制和选拔任用机制，改变各级政府对上负责，而不是对下负责的局面，在工作中真正体现向人民负责和向党的领导机关负责的一致性。GDP 的增长率仅是结果的一个衡量标准，重要的是五个统筹的实现程度，这将最终决定一个地区是否能有一个良好的制度和社会环境，是否能有一种建立在社会公正基础上的可持续的增长。第二，各个政府部门的职权、责任和财政预算要相匹配，使政府部门有能力公正地履行自己的职责，而不是追逐本部门利益。第三，政府部门及公务员的行为要受到政府之外的人大、政协、群众团体、媒体以及普通民众的有效监督、质询和问责。

我们现存的最大障碍不是市场开放，而是体制改革的滞后，制度的缺陷。1978 年以来，在一定程度上，中国实行的是减少社会震荡的渐进式的改革，但在这一改革进程中，改革的成果与既得利益的积累交织在一起，一些计划经济的遗留成分与渐进式发展市场经济形成的既得利益相结合，于是给了一些部门、集团寻租，牟取部门、集团利益的可能性。部门分割、部门和行业的垄断或管制、地区封锁等种种现象，说到底体现的是各种利益关系和利益格局。要深化体制改革，力争充分发挥市场在配置资源中所起的基础性作用，优化资源配置，则必然要触动现有的既得利益格局，必然会遇到阻力，这确实是政策落实的难点和关键所在。

“冰冻三尺，非一日之寒”。“三农”问题是我国经济社会长期矛盾的积累所导致的，那么它也不是仅仅靠一个文件、一个大会、一次报告就能解决的，它的解决将是一个长期的艰巨的过程。但“不积跬步，无以至千里”，1 号文件是在正确方向上迈出的坚实一步，但愿能一步一步地走好！

## G . 13

# 2004年农业农村经济形势分析 与2005年预测

2004年农业农村经济发展回升，且回升程度明显好于预期，无论是粮食总产量，还是农民收入增长，都明显高于年初政府确定的目标，实现了重要农产品增产、农业增效、农民收入快速增长、农村加快发展的好形势。展望2005年，农业农村经济发展尽管存在着进一步回升的可能性，但全面回升的难度明显增加。随着农业农村经济面临的环境发生变化，政策支持农业力度继续增强，但它所能发挥的作用将会递减；农业投资会进一步增加；粮食等农产品仍然可能进一步增产，但增幅会减少；农民收入增长速度回落的可能性增大。尽管如此，如果不发生对农业产生重大外部冲击的灾害，通过政策将一些不利因素有效地加以克服，那么2005年不但政府确定的目标能够实现，而且还可以避免农业的大起大落波动，为我国经济的宏观调控和长期健康持续发展提供更加坚实的基础。

### 一 2004年农业农村经济形势主要特点

2004年是农业和农村发展取得显著成效的一年。2004年中共中央、国务院1号文件《关于促进农民增收若干政策的意见》，旨在调动农民发展农业生产的积极性，增加粮食产量和农民收入。围绕增加粮食产量和促进农民增收两个重点，深化农村改革，从中央到地方都制定和出台了一系列支农的政策、措施，其中直接带有资金支持的政策占到相当大的比例。这些惠农政策，在市场粮价回升和气候较好等有利因素的共同作用下，取得了超出预期的效果。突出表现在粮食生产出现重要转机，农业结构调整取得新进



展，农业产业化不断推进，农民收入实现较快增长，农业在宏观调控中发挥了十分重要的积极作用，有效地避免了20世纪90年代中前期出现的农产品与非农产品价格轮番上涨的恶性循环，农业农村经济在国民经济中的地位进一步得到强化。

### 1. 多重积极因素促进农业农村经济上升

受全年全国性的气候较为有利、经济环境对农业生产刺激明显、国家采取了一系列更明确、更直接、更有力的农业政策措施等影响，粮食生产出现了重要转机，农产品供求关系实现了紧平衡到基本平衡、个别农产品还出现了剩余的变化；农民收入实现了较快增长。

粮食、棉花等农产品大幅度增产，与气候因素关系十分密切。2004年尽管也出现了小区域内的旱涝等自然灾害，但总的受灾程度明显减轻。2004年全国农作物受灾面积3710.6万公顷，比上年下降31.8%，其中，绝收面积436万公顷，下降49.0%。全年因干旱和洪涝造成的直接经济损失975亿元，比上年减少50.0%。在比较好的气候条件下，科技对农业增产的作用充分显现。2004年粮食单产达到4620.5公斤/公顷，比上年提高288公斤，增长6.6%，单产创历史最高水平，粮食单产的提高对粮食增产的贡献率达到75%。棉花单产为每公顷1111公斤，比上年增加160公斤，增长16.9%，单产提高对棉花增产的贡献率达62.2%。

2004年上半年农产品价格持续保持较高水平运行对调动农民扩大农业生产发挥了重要激励作用。第二季度农业产品价格与上年同期相比上涨了17.4%，其中，小麦上涨了28.1%，稻谷上涨了41.4%，玉米上涨了19.0%，豆类上涨了27.1%，油料上涨了21.6%，棉花上涨了22.6%；家禽上涨10.6%，蛋类上涨了11.8%；渔业产品上涨了11.9%。

2004年中央把加强农业特别是粮食生产作为宏观调控的重要任务，出台了一系列更直接、更有效的政策措施，尤其是对粮食生产的支持力度之大是多年来不曾有过的。2004年中央财政共安排粮食直接补贴资金116亿元，并将良种补贴作物范围由往年的大豆一个品种扩大到大豆、小麦、玉米、水稻四大粮食作物，每亩补贴数额为10~15元；还安排7000万元的专项资金



对部分地区农民购置大型农机具给予补贴，由此带动了地方各级财政安排补贴资金达4亿多元，补贴购置各类农机具10万多台套，38.5万农户受益。

国家为了在宏观调控中加强农业基础地位，还取消了除烟叶外的农业特产税和不同程度地减免农业税。

为了加强农业地位，除了发放农业补贴，减免农业税，国家还加大了对农业的支持力度。2004年中央财政用于“三农”的支出比上年增长22.5%，是历年来支持力度最大的。用于“三农”的国债投入占国债项目资金比重达34.2%。

为了确保农民收入增长，保护农民发展农业生产积极性，国家还出台了一系列对化肥生产和进出口的税收、价格等优惠政策，调控农业生产资料价格，遏制农资价格上涨势头，明确化肥的进销差率、批零差率和零售的最高限价。大力整顿农资市场，严厉打击随意抬高农资价格和制售假冒伪劣农资的行为，加大农资市场监管力度。通过有效的调控，2004年农业生产资料平均价格涨幅被控制在11%以内的水平，普遍小于主要农业产品生产价格上涨幅度。

国家为了增加粮食种植面积，实行了最严格的耕地保护制度。通过全面清理开发区，整顿和规范土地市场秩序，暂停（半年）农用地转为非农用地审批等严格土地管理措施，以及在粮食市场价格高等因素共同作用下，使2004年粮食播种面积较上年增加了220万公顷，对粮食产量增产的贡献率达到了25%。

在前几年粮食主销区放开的基础上，2004年进一步深化粮食流通体制改革，全面放开了粮食主产区的购销和价格，在全国范围内形成了粮食购销市场化和经营主体多元化的格局。同时，对稻谷在主产区实行最低收购价制度，也是粮食增产的重要积极因素。2004年国务院颁发了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》和《粮食流通管理条例》，将以“农民种粮直接补贴和放开粮食购销市场”为主要内容的新一轮流通体制改革推向全国。根据国家可以对短缺的重点粮食品种在粮食主产区实行最低收购价格的相关规定，从2004年3月起，国家发改委、财政部、国家粮食局、中国农业发



展银行等部门先后发出通知，宣布2004年早籼稻、中籼稻、粳稻和晚籼稻的最低收购价分别为每公斤1.40元、1.44元、1.5元和1.44元。全国各地的稻谷实际收购价格普遍高于国家规定的最低收购价水准。

值得一提的是，2004年农业增产增效和农民增收具有相当程度的恢复性。我国农业增长具有明显的周期性。2000~2003年期间一些重要农业指标在谷底徘徊，并开始新一轮的增长周期，但是始终缺乏力量促成明显回升。以2003年粮食大幅度减产为标志，农业最终走出谷底。2004年粮食和棉花总产量同比增长速度和农民来自农业收入的同比增长速度可能到达一个新的波峰，今后一段时间内可能无法再实现这样高速增长。

## 2. 农业农村经济促进了宏观调控目标的实现

随着我国经济进入新一轮快速增长期后，2004年农业的薄弱环节进一步显现，尤其是上半年粮食等农牧产品价格曾出现明显上涨，成为我国宏观经济运行中的重要不稳定因素之一。国家紧紧抓住农业这一薄弱环节，出台了一系列有效政策措施，支持粮食生产，增加农民收入，不但实现了农业增产增效，而且为保持经济社会稳定和发展提供了重要的物质基础，有力地促进了国家宏观调控目标的实现。

在农产品市场价格整体高位运行刺激和政策带动下，农民发展农业生产的积极性高涨，又恰逢气候对农业生产比较有利，第一产业以1985年以来最快的速度增长。2004年第一产业增加值达到20744亿元（未包括农林牧渔服务业增加值，后同），较上年实际增长6.3%，第一产业增加值在国民经济中的比重不但没有下降，反而回升到15.2%。据测算，2004年农业增产对第一产业增加值的贡献率约30%，农产品价格上涨和农业增效的贡献率约70%。

在第一产业以相对较快速度增长的同时，全国乡镇企业保持了快速、平稳、健康、协调的发展势头。据农业部预计，2004年乡镇企业实现增加值41500亿元，比上年增长13.3%。

综合第一产业与乡镇企业的发展，农村经济对国民经济发展做出了较为有利的贡献。2004年第一产业对国内生产总值增长的拉动率为0.87%，是



上一年的 2 倍多。2004 年第一产业增加值和乡镇企业增加值二项合计对国内生产总值增长率的贡献率和拉动率分别为 52.6% 和 5.0%，它们在国内生产总值中的比重为 45.6%，与上年基本持平。

农林牧渔业快速增长，农产品市场供求较为紧张的关系不断缓和，农产品价格进一步上涨势头及其可能引发的通货膨胀得到有效遏制。2004 年前 9 个月食品消费价格不断上涨，较上年同期上涨 10.9%。受食品消费价格影响，同期城乡居民消费价格比上年同期上涨了 4.1%，为全年最高点。自 10 月份后，食品消费价格开始回落。全年食品消费价格较上年上涨了 9.9%，居民消费价格上涨了 3.9%，实现了宏观调控目标。

粮食供求关系趋紧是 2004 年经济运行中的突出矛盾之一。粮食生产出现重要转机，成为扭转农业形势的重要决定因素。2004 年粮食价格上涨率（上年同期为基数）逐月与居民消费价格和食品消费价格上涨率的互相关分析表明，粮食消费价格先行一月的上涨率与居民消费价格和食品消费价格下月的上涨率相关性最大，互相关系数分别达到 0.945 和 0.925，表明 2004 年粮食消费价格的走势在很大程度上决定着全国整个物价的变化。2004 年粮食产量大幅增长，有效地避免了因粮食供求矛盾可能引发的物价大幅度上涨，对于国民经济的稳定发展发挥了重要作用。

2004 年县及县以下消费品零售额达到 18377 亿元，比上年增长 10.7%，增速比上年提高 3.9 个百分点；餐饮业零售额达到 7486 亿元，增长 21.6%，比上年提高 10 个百分点。由于农村社会消费品零售总额的增长仍然慢于全社会，2004 年县及县以下消费品零售额在全社会中所占比重为 34.1%，比上年又下降了 1 个百分点。但是，农村消费品市场趋于旺盛在一定程度上促进了国民经济的快速增长。

2004 年农产品进出口继续保持双增长势头，总额达到 514.2 亿美元，比上年增长 27.4%。受我国多数农产品供求平衡相对较紧影响，进口增幅大大超过出口增幅，进口额为 280.3 亿美元，比上年增长 48.1%；出口额 233.9 亿美元，增长 9.2%；我国农产品国际贸易自加入 WTO 以来首次出现高达 46.4 亿美元的逆差。农产品国际贸易额在全国进出口总额中的比重下





降到4.5%，其中，农产品出口额占全国出口总额的3.9%，农产品进口额占全国进口总额的5.0%。

### 3. 农产品普遍增产促进农产品供求关系缓和

2004年粮食生产出现重要转机，全年总产量46947万吨，比上年增产3877万吨，增长9.0%。2004年粮食生产不但大幅度增产，而且夏粮、早稻和秋粮全部增产，主要粮食品种全面增产。其中，秋粮增产最多，产量达33635万吨，比上年增长10.3%。从粮食增产区域看，13个粮食主产区增产幅度较大，共增产3536万吨，增长11.6%，增产量占全国粮食增产量的91%。

2004年油料、棉花、蔬菜、水果、茶叶等经济作物的生产继续保持稳定增长，全年油料总产量3057万吨，比上年增长8.8%；棉花总产量632万吨，比上年增长30.1%；蔬菜总产量54927万吨，比上年增长1.7%；水果总产量15243万吨，比上年增长5.0%；茶叶84万吨，比上年增长8.7%。在主要农产品中，只有糖料出现了小幅度下降，总产量为9528万吨，较上年下降1.2%。

2004年我国畜产品和水产品生产继续保持稳定增长，肉类总产量7260万吨，比上年增长4.7%，其中牛、羊肉分别增长7.9%和10.6%，增长相对较快；全年禽蛋产量2700万吨，与上年基本持平；奶业增长仍然最快，增长估计超过20%，牛奶总产量超过2000万吨；水产品总产量4855万吨，增长3.2%。

为了促进国内农产品供求平衡，2004年我国一些农产品的净进口数量比较多，其中粮食（不含大豆）净进口495.8万吨，在粮食中小麦净进口最多，达644.9万吨；食用油籽净进口1959.2万吨，大豆净进口1989.6万吨；食用植物油净进口669.8万吨；棉花净进口197.2万吨；食糖净进口108.8万吨。

随着农产品收获季节的到来，越来越多的农产品成为新供给来源，加上进口的农产品补充到国内市场，国内市场农产品供给明显增加，使农产品供求关系不断改善，多数农产品价格实现了由升到降的转变，尤其是到第四季



度，农产品价格上涨幅度普遍出现了回落的势头。2004年第四季度农业产品生产价格与上年同期相比上涨9.0%，比第三季度回落13.3个百分点；谷物上涨24.0%，比第三季度回落13.3个百分点；油料上涨9.2%，比第三季度回落6个百分点；棉花生产价格则大幅度下降，第四季度比上年同期下降了23.9%；蔬菜生产价格相对稳定，总体上没有明显变化；第四季度水果生产价格较上年同期下降了8.6%。2004年受上半年粮食价格大幅度上涨影响，下半年部分畜产品价格也有一定幅度上涨。但是，进入10月份后受粮食增产，尤其是饲料粮市场价格稳中有降影响，畜产品和水产品等其他农产品价格也趋于稳定。

#### 4. 农业结构调整继续推进

随着近年来我国农产品供求格局的改变，农业结构以市场为导向又重新进行了调整。与前几年不同，2004年在主要农作物中，除粮食、棉花种植面积大幅度增加外，其他作物种植面积均呈小幅度减少态势。其中，粮食种植面积比上年增长220万公顷，棉花种植面积比上年增长58万公顷，油料、糖料和蔬菜种植面积分别比上年增长47万公顷、9万公顷和29万公顷。

2004年，主要农产品优质化率稳步提高，粮棉油主要农作物的良种覆盖率达到85%，其中优质小麦播种面积占小麦播种面积的43.9%，较上年提升5.9个百分点；优质早稻面积占70.5%，较上年提高8个百分点；优质专用玉米达到31%，较上年提高3个百分点。优势农产品在空间上进一步合理集中。2004年优势区域水稻播种面积占全国水稻播种面积的86.1%，长江、黄河流域和西北内陆三大棉区植棉面积和总产占全国的99%以上，东南沿海、黄渤海、长江中下游水产品产量占全国的98%。

在西部大开发推动下，西部地区优势农产品区域布局进一步形成。2004年，新疆棉花总产量达到170万吨，棉花总产和棉花单产均位居全国第一，其中皮棉总产量占全国35%左右；新疆的甜菜年产量近400万吨，占全国的比重近2/3；广西的甘蔗年产量约500万吨，占全国比重超过一半；内蒙古牛奶年总产量超过300万吨，位居全国之首，占全国总产量约1/5；新疆和



内蒙古的绵羊毛年总产量约 15 万吨，占全国 1/2。

### 5. 农民收入实现较快增长

2004 年我国农民人均纯收入达到 2936 元，较上年增加 314 元，名义增长率 12%，扣除价格因素，实际增长 6.8%，为 1997 年以来增幅最大，增长最快的一年。

农牧业增产增效，是农民收入快速增长的最大贡献因素。2004 年农民家庭经营中农牧业人均纯收入达到 1327 元，比上年增加约 201 元，对全年农民人均纯收入的贡献率为 64%，其中，人均农业纯收入对农民纯收入增长的贡献率超过 50%。2004 年农牧业生产人均纯收入较上年增长近 18%，一方面得益于农牧业明显增产，另一方面得益于农产品价格普遍上升。

尽管 2004 年全国有 600 多个城市降低了农民工进城的门槛，国家加大了全面清理拖欠农民工工资力度，至年底已经为 3000 多万进城务工农民清理了建设领域拖欠的 330 多亿元工资，但是受农业收入形势明显好转影响，农民返乡较多，农业劳动力外出务工减少，农民收入中来源于工资性收入的增长出现了小幅回落，贡献明显下降。2004 年农民得到的工资性收入人均 998 元，较上年增长 8.6%，回落了约 0.7 个百分点，但对农民人均纯收入的贡献率下降到 25.4%，比上年减少约 28 个百分点。

2004 年农民得到的转移性收入人均 116 元，比上年增加 19 元，增长 19.3%。其中，来自国家给予农民的粮食直接补贴、良种补贴和购置更新大型农机具补贴的收入人均 16 元，其中粮食直接补贴收入人均 14 元。

2004 年农民的税费负担人均 38 元，减少 30 元，负担下降 44.3%，税费负担占当年农民纯收入的比重下降为 1.3%，比上年下降 1.3 个百分点。

从贡献因素来看，政策性转移收入和减免税费而增加的收入对农民增收的贡献比不上农业增产增效收入和外出打工收入，但是它所发挥的积极影响不容低估，尤其是对粮食主产区农民增收的作用明显高于全国的平均水平。

2004 年由于粮食价格上涨使农民售粮收入增加 600 多亿元，加上粮食



主产区农民得到的国家补贴相对较多，农业税减免力度较大，使粮食主产区农民收入增幅超过全国平均水平。2004年粮食主产区农民人均纯收入为3025元，比上年增加356元，增长13.3%，扣除价格因素影响，实际增长8.1%，增速比全国平均水平高1.3个百分点。

2004年农村低收入农户从农业农村经济发展的好形势中受益相对较多。2004年低收入农户人均纯收入1007元，比上年名义增长16.3%，增速比上年提高15.3个百分点，比当年高收入农户的增速高7.1个百分点。尽管如此，农村居民内部收入分配的差距仍然略有扩大。2004年农村居民内部收入分配的基尼系数为0.3692，比上年（0.3680）有所扩大。

2004年农村居民收入实际增长速度仍然低于城镇居民，因此城乡居民收入分配差距继续扩大，但扩大的速度有所减缓。

## 二 影响农业农村经济形势的主要外部因素

联合国、国际货币基金组织、世界银行等权威机构预测，2005年世界经济增长率将比2004年降低0.5~1个百分点，世界经济将由强劲回升转向平稳增长。这将对我国宏观经济走势和农产品出口产生一定的影响，从而进一步影响到我国农业农村经济形势。综合来看，世界农业生产可能又开始了新的增长阶段，国际农产品价格稳中有降。尽管受到各式保护主义抬头和新一轮谈判受挫等不利因素影响，部分农产品可能出口阻力更大，但农产品对外贸易继续扩大的趋势没有改变。

### 1. 世界农产品供求形势

2005年是中国加入世贸组织的第4个年头，我国农产品进口关税进一步降低，世贸组织成员按规定将消除纺织品关税配额管理，我国农产品的国内市场与世界农产品市场变化更加紧密。2004年世界农产品普遍丰收已成定局，国际市场多数农产品价格已经明显回落，这必将对我国农产品进出口产生影响。

2003年世界经济进一步复苏，增长强劲，各国对农产品消费的需求动



力足，农产品国际贸易不断扩大，支撑着国际农产品价格相对较高价位运行。受此市场拉动，世界粮食生产 2003 年跌入谷底后，2004 年生产年度开始步入恢复增长期，一些国际组织和美国农业部预计这一轮的增产周期将至少持续到 2008 年。2005 年世界粮食库存总量增加，多数进口国减少粮食进口，国际粮食价格总体上趋于下跌的可能性增大。这是影响我国选择进出口调控我国农产品市场运行面临的重要外部环境。

联合国粮农组织估计 2004 年世界谷物产量 20.42 亿吨，为历史新高，比上年增产 8.4%；而 2005 年世界谷物利用量大约为 20.04 亿吨，总产量高于利用量，世界谷物库存量在 2005 年将扭转 5 年持续减少的势头，增加到 4.41 亿吨。受欧盟等粮食进口需求减少影响，全球谷物国际贸易量可能下降。分品种来看，联合国粮农组织对 2005 年度玉米和小麦等品种明显增产比较看好，2005 年度末世界谷物库存增加的大部分为主要出口国的玉米和小麦储备。受世界不同粮食品种的供求状况不同影响，联合国粮农组织预计国际小麦和粗粮价格将降到 2003 年前水平，国际稻米价格自 2004 年 9 月开始走弱，虽然由于 2004 年稻米总产量实现了 4.7% 的增长，但仍然低于 2005 年世界稻米的需求，世界稻米期末库存量继续减少，价格仍然能够维持高价位。

据美国农业部 2005 年 2 月份预测，2004/2005 年度世界棉花总产量将继续增产，并超过需求增长，国际棉花市场价格估计只能稳定在 2004 年后期的水平。国际市场上油籽价格在 2004 年 4 月到达波峰后，受美国大幅度增产影响，2005 年初已经下降到 2003 年价格上涨前的水平，这一走势在 2005 年不易改变。受世界食糖消费量相对于产量持续大幅增加影响，国际市场食糖价格普遍坚挺并将在 2005 年继续维持这一状况。

2005 年全球肉类生产量和贸易量继续保持平稳增长，肉类的国际市场价格相对稳定。但是，受国际上对奶制品需求强劲影响，奶制品的国际市场价格可能上升。

我国农产品市场与国际农产品市场关联越来越紧密。若将欧盟国家作为一个统一体，我国已经成为世界第 5 大农产品出口国，第 4 大农产品进口



国。我国随着加入 WTO 过渡期的结束，农业面临的挑战更大。2005 年我国农产品关税水平将由 2004 年的 15.6% 下降到 15.3%，关税配额数量达到最高点，其中小麦和玉米的关税配额量达到国内生产量的 10.7% 和 6%。国际农产品供求关系的变化与价格走势不但影响到我国农产品的进出口，而且还会对国内农产品市场价格变动产生越来越重要的影响。

## 2. 2005 年我国宏观经济走势

2004 年国家针对投资增长过快，粮食和能源等原材料价格明显上涨等经济发展中一些不稳定因素，实施了宏观调控。一方面加大对农业支持力度，另一方面严把信贷和土地两个闸门，依法清理固定资产投资项目，遏制盲目投资和低水平扩张，缓解煤电油运的矛盾。由此，保证了国民经济平稳较快增长。2004 年国内生产总值较上年实际增长 9.5%，增速比上年提高 0.2 个百分点；全年居民消费价格上涨 3.9%，比上年提高 2.7 个百分点，处于社会安全水平线内。

通过 2004 年的宏观调控，经济生活中的突出矛盾得到缓解，不稳定、不健康因素得到遏制，国民经济继续保持了增长较快、效益较好、活力较强的良好势头。2005 年，中央决定仍然坚持加强和改善宏观调控，进一步消除经济运行中不稳定、不健康因素，保持经济平稳较快发展。农业农村经济属于薄弱环节，按照实施宏观调控的目标选择来看，2005 年农业农村经济仍然属于需要加强的领域。

我国政府综合考虑国内外各种因素，将 2005 年国内生产总值增长的预期目标确定为 8% 左右，居民消费价格总水平涨幅控制在 4%。但是，2005 年实际国内生产总值增长率可能高于 8%。国家信息中心经济预测部估计 2005 年我国经济增长速度将回落到适度增长的区域，国内生产总值较 2004 年增长 8.5%。国民经济仍然保持相对较快的增长，为我国农产品需求增长和农民增收带来了较好的外部经济环境。

为了实现宏观调控目标，2005 年我国将实行稳健的财政政策和货币政策，继续控制固定资产投资规模的过快增长。稳健的财政政策将于 2005 年全新登场，国债规模有所缩减。长期建设国债拟安排 800 亿元，比 2004 年



减少 300 亿元。中央拟安排的财政赤字是 3000 亿元，比 2004 年预算减少 198.3 亿元，预算赤字占 GDP 的比重从 2004 年的 2.5% 下降到 2%。但稳健的财政政策不会减小对“三农”的支持力度。

2005 年我国将继续执行稳健的货币政策，中国人民银行预计货币供应量增长保持在 15% 左右。货币政策也是影响农民收入增长态势的重要影响因素之一。农民收入增长与货币供应之间存在极大的相关性。20 世纪 90 年代以来，不但货币供应量走势与农民收入增势步调基本一致，而且货币供应量增长速度与农民收入增长速度二者之间呈现出相对较高的相关性，广义货币供应量  $M_2$  与当年的农民收入增长速度相关系数达 0.8，狭义货币供应量  $M_1$  对农民收入增长滞后 1~2 年的效应相对明显。2004 年末我国广义货币供应量余额为 25.3 万亿元，比上年末增长 14.6%；狭义货币供应量余额为 9.6 万亿元，比上年增长 13.6%，二者的增长都达到了 2 位数，从货币供应量的滞后影响来看，2004 年稳健的货币政策也为保障 2005 年农民增收创造了较为宽松的货币政策环境。

建设用地管理仍然是国家宏观调控的重要手段之一。预期基本农田保护将更加严格，有助于为农民扩大种植面积提供土地保障。

### 3. 国家对“三农”的投入

支农政策措施是 2004 年农业和农村经济上升的重要因素。2005 年中共中央、国务院 1 号文件《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力的意见》，指出对“三农”的投入力度将进一步加大，并仍将着力点放在促进粮食增产、农民增收，促进农村各项事业全面发展方面。这必将对加强农业基础，繁荣农村经济，推进农村全面小康建设产生积极影响。

为了提高我国农业综合生产能力，国家将不断加大农业投入力度，围绕增强土地资源的保护能力、农村水利设施的保障能力、科技创新能力、农产品加工转化能力、动植物病虫害的防治能力、农业发展的社会综合服务能力，构建种养业良种体系、农业科技创新和应用体系、动植物保护体系、农产品质量安全体系、农产品市场信息体系、农业资源与生态保护体系和农业社会化服务与管理体系。



2005年初国家已经明确中央财政在保持2004年农业投入规模的基础上,还将新增对800个产粮大县发放总额为55亿元的奖励,安排150亿元增加对产粮大县和财政困难县乡的转移支付。这些都将有助于调动粮食主产区发展粮食生产的积极性,促进粮食大县农村各项事业的协调发展。

随着减免农业税进程加快和力度加大,2005年《政府工作报告》已经明确在全国大范围、大幅度减免农业税,其中592个国家扶贫开发重点县免征农业税;全国全部免征牧业税。中央财政将新增140亿元,总额将达到664亿元专项转移支付补助各地因减免农(牧)业税而减少的财政收入。2005年中央财政安排对种粮农民的补贴将达到270亿元。中央财政还将安排良种补贴资金37亿元,农机具购置补贴资金3亿元,良种补贴和农机补贴规模都比2004年扩大。

### 三 2005年农业农村经济形势展望与预测

2004年是我国农业农村经济普遍上升的一年。尽管如此,由于农业基础薄弱的状况没有明显改变,2005年,“三农”问题仍然是我国经济运行和发展中的突出矛盾。解决好农业、农村、农民问题仍然是党和政府全部工作的重中之重,努力把农业农村发展的势头保持下去。但是,受外界环境不利因素增多影响,以及农业经济循环阶段性的变化,2005年农业农村经济进一步普遍上升将面临更多的困难。考虑到农业农村经济运行与发展面临的各种条件和自身的规律性变化,2005年农业将继续为实现我国经济宏观调控的目标发挥积极作用。2005年,第一产业增加值将增长3%,在国民经济中的比重下降到14%左右,第一产业和乡镇企业增加值总和占GDP的比重保持在45%左右的水平;城镇化水平估计为43%左右;农村消费品零售总额在社会消费品零售总额中所占比重可能下降到33%以下;农产品国际贸易逆差可能缩小,甚至重新出现顺差;粮食总产量可能突破4.8亿吨;多数农产品供求平衡比较宽松,市场价格下降可能性增大;农民增收难度加大,人均纯收入增长速度可能回落到5%左右。综合来看,2005年农业农村经济





形势变化虽然受到 2004 年度延续性的影响，但是进一步上升的难度明显增加，可能性减小，尤其是粮食增产和农民增收两方面的增长都可能出现回落。在农业农村经济可能出现转折的阶段，避免大起大落具有重要意义。

### 1. 农业与国民经济

国民经济快速发展，尤其是食品加工业和以农产品为原料的轻工业的发展，城乡居民收入快速提高对农产品直接的和间接的需求的增加，要求农业能够保持适当的速度增长。农产品能否满足城乡居民生活水平提高和相关产业发展的需要，会对整个国民经济运行与宏观调控目标的实现产生重要影响。考虑到 2005 年农业生产的有利因素比较多，估计农业会普遍增产，农产品市场价格可能稳中有降，这对于保持国民经济平稳运行将产生非常积极的影响。2005 年我国农业仍然会成为宏观经济稳定的重要积极力量，消费者和下游农产品加工企业从充足的农产品供应中获益，农民仍能从农产品销售中获得较好的收入。但是，2005 年下半年后我国农业发展面临的不确定性因素，甚至出现明显的不利因素的可能性增大，农业基础的脆弱性更加显现。

受我国经济发展过程中产业结构变动长期趋势影响，我国农业增长仍然会比非农产业慢。估计 2005 年第一产业增加值的增长将恢复到常年的平均水平，较 2004 年增长 3% 左右，按不变价格计算将达到 2.2 万亿元，增长主要来源于农产品增产，第一产业增加值占 GDP 的比重下降到 14% 左右。受宏观经济环境仍然对乡镇企业比较有利，乡镇企业固定资产投资势头近年来比较旺盛等有利因素影响，各地都设法发展乡镇企业增加农民收入，2005 年乡镇企业仍然会继续保持稳定增长。第一产业和乡镇企业增加值在整个国民经济中所占比重虽然可能略有下降，但仍然能够保持在 45% 左右的水平。

2004 年我国城镇化水平已经达到 41.8%，以改革开放以来我国人口规模为时间序列，按照二阶自回归模型，估计 2005 年我国乡村人口可能会下降到 7.5 亿人以下，城镇化率在 43% 左右。

农民需求不旺是近年来我国经济发展的主要问题之一。农民消费率不高困扰着我国经济快速增长。农民收入增长缓慢，农村市场消费增长低迷，是



消费率偏低的重要原因。历史经验表明，上年农民收入快速增长也有助于促进下一年的工业消费品市场繁荣。2004年农民收入较快增长，会成为2005年农民消费增加的有利因素。预计2005年农村消费品零售额继续保持2位数增长，总额达到2万亿元左右，在社会消费品零售总额中的比重可能降到33%以下。餐饮业仍然将以更快的速度增长，城乡居民生活方式继续改变，在外用餐中消费的食品增多，新食品经济加快形成。

2005年农产品进口将继续增长，出口压力增大。尽管如此，考虑到我国农产品供求关系已经得到较好的改善，国家将通过强化农产品质量安全管埋、优化农产品出口结构，培育农产品出口重点企业、健全农产品出口信用保险制度等措施，促进农产品出口政策体系的完善，农产品出口竞争力的提升，这将有助于扩大农产品出口。估计2005年农产品国际贸易的逆差可能缩小，甚至可能再度出现顺差，粮、油、棉等净进口数量会有所下降。

## 2. 农业经济运行

受农产品市场需求旺盛，尤其是国家促进农业生产的政策影响，农业投入的增加，农民发展农业生产积极性的高涨，估计2005年多数农产品仍然会增产，但粮食、油料等大宗农产品的增产幅度会明显低于2004年。农产品有效供给增加，将进一步缓解部分农产品仍然存在的供求关系紧平衡；而棉花受市场价格回落过大等不利因素影响，水果受生物生长周期性影响，可能会出现减产，减产幅度和新季的市场价格走势具有较大的不确定性；畜产品产量将有较大幅度增产，但是市场供给量可以根据市场价格变化进行调节，价格可能仍然保持相对稳定。

(1) 粮食供求可能实现当年产需平衡。粮食供求平衡关系的变化始终对农业经济运行走势起着基础性决定作用。一方面粮食生产对于全国农户具有广泛的影响，对粮食主产区影响更大；另一方面，粮食供求关系变化引起的价格波动会对其他农产品，甚至全国性物价走势发生重要影响。因此，2005年国家在粮食宏观调控方面的目标存在着一定的矛盾性，既要防止粮食价格下跌，避免对农民增收造成不利影响；又要防止粮食价格暴涨，妨碍通过宏观调控实现全国物价总体水平的稳定。政府确定了粮食调控政策的目

标是既要重视切实保护和稳定提高粮食综合生产能力，实现粮食增产，又要高度重视防止粮价出现较大幅度的回落。显然，在实际经济生活中既实现增产又确保价格不下滑的难度比较大。

我国粮食年总需求大约4.8亿吨，年增长率不到1%，与统计误差相比，年增长率可以在短期内几乎忽略不计。尽管我国粮食生产的基础仍然比较薄弱，但2005年粮食还将进一步增产，可以预期突破4.8亿吨，基本实现当年产需平衡。

粮食需求。我国粮食消费中尽管饲料用粮和工业用粮保持一定的增长，但是，受食物多样化和城镇化水平提高影响，城乡居民口粮消费总体上趋于减少。近年来城镇居民人均家中购买的粮食和在外用餐中消费的粮食折合成原粮估计为105公斤左右，按照42%城镇化率估算，2004年城镇居民全年消费的粮食总量约为6000万吨；农村居民人均消费粮食222公斤，全年消费的粮食总量近1.65亿吨；综合城乡居民口粮消费，人均173公斤，年总消费量约2.3亿吨原粮；饲料粮约1.8亿吨；口粮和饲料粮合计约4.1亿吨；再考虑到工业用粮、种子用粮和粮食损耗等因素，2005年国内粮食需要量4.8亿吨左右。

2005年粮食进一步增产的积极因素。2005年粮食再增产尽管面临着播种面积扩大、单产提高、财力支持、价格上调四个方面空间有限和气候条件不确定等因素的制约，但是，实现粮食增产仍然有很多有利条件。受2004年多数农产品价格基本保持高位运行，粮食生产比较效益提高等市场力量的驱动，农民会进一步扩大粮食生产。农业税免征范围进一步扩大，减免力度进一步增强，种粮农民得到的直接补贴和良种补贴会更多，主产区重点粮食品种最低收购价政策不会改变；国家仍将加强监管，坚决防止化肥等农业生产资料价格过多上涨。这些对于进一步调动和保护农民发展粮食生产积极性会产生有利影响。

国家还会加大农业投入力度，推进优质粮食产业工程和大型商品粮生产基地的建设；2004年国家对农田基本建设投资的力度明显增强，新增有效灌溉面积98万公顷，比上年增长1.8%；新增节水灌溉面积130万公顷，比



上年增长 6.7%。这将有助于粮食综合生产能力提高。新增的粮食生产能力将在 2005 年粮食增产中发挥作用。

受 2004 年粮食市场价格比较高和国家扩大粮食生产政策等因素影响, 2005 年粮食播种面积仍然会扩大, 估计将会进一步恢复到 1.04 亿公顷 (15.6 亿亩) 以上。据国家统计局资料, 2004 年我国秋冬播的面积比上年增加了 133 万公顷。其中冬小麦播种面积估计达到 2120 万公顷, 同比增加 100 万公顷, 增长 4.95%。因此, 只要早稻和秋粮再新增 100 多万公顷就能够使我国粮食播种面积恢复到 2001 年的水平。

考虑到我国 2004 年冬季和 2005 年春季雨水相对充沛, 以及可能增加的粮食生产能力, 按照 2004 年粮食单产水平估计, 2005 年我国粮食总产水平可能突破 4.8 亿吨。

粮食价格回落的压力越来越大。尽管我国粮食生产基础仍然存在着相当脆弱的一面, 但从短期来看, 保持粮食市场价格稳定比实现粮食增产的压力大。进入 2005 年, 我国粮食供求总量已经基本实现平衡。如果 2005 年粮食实现当年产需平衡, 那么随着物价总体水平逐步回落, 粮食市场价格下降的可能性也相应增大。一方面, 世界粮食丰收, 粮食库存处于较高水平, 国际粮食价格稳中有降, 这一变化会传递到国内市场; 另一方面, 粮食价格与物价总体水平高度相关, 粮食消费价格上涨率与居民消费价格上涨率的相关系数为 0.901。1997 年至 2003 年粮食价格不断下跌和持续低迷与我国多年的通货紧缩有很大关系。国内外市场价格下降最终必然促使国内粮食价格回落。显然, 如果粮食市场价格出现明显回落, 这可能会对农业和农村工作带来一些不利影响。如果说 2004 年粮食增产和粮农增收两个目标相互促进, 那么 2005 年这两个目标之间的冲突可能显现。

(2) 2005 年其他多数农产品供求平衡可能比较宽松。2005 年我国城乡居民植物油消费量大约 1000 万吨。植物油与油料之间的多年平均比例为 17%, 按照这一比例, 估计需要油料 5900 万吨左右; 而 2004 年我国油料总产量加上进口大豆、国产大豆已经明显超过 6000 万吨, 再加上净进口的 600 多万吨食用植物油, 估计 2005 年我国油料总量供求平衡比较宽松。