

“三农”工作 思考与探索

薛 亮 著

 中国农业出版社



“三农”工作

思考与探索

薛亮 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“三农”工作思考与探索/薛亮著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 109 - 12973 - 3

I. 三… II. 薛… 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 IV. F32 - 53
D422. 64 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 145793 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 章 颖 赵立山

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

开本 787mm×1092mm 1/16 印张 36

字数 580 千字 印数 1~2 000 册

定价: 80.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

自序

我从小在大都市里长大，在中学时代赶上了“文化大革命”，后来响应号召“上山下乡”到黑龙江农村插队务农，第一次与农村结缘。在农村一待十年，对农村、农民、农业有了很多的体验，很深的感情。后来上大学、参加工作，又离开了农村十多年。1993年，组织上调我到农业部工作，没想到我又第二次与“三农”结上了缘。现在看来，我将与“三农”相伴终生了。我最美好的青春年华在农村度过，我最长的工作经历也将奉献给“三农”，对此我感到十分欣慰，无限感慨。

至今我在农业部已工作了十五个年头，从事过规划计划、财政资金管理、综合协调等工作。回顾所做的事情，尽管都很具体、平凡，但它伴随着这些年农业农村改革发展的重要历程，从一个局部和侧面折射出现代农业和社会主义新农村建设的伟大实践。在工作过程中，我感到当前农业农村经济发展正处在一个新的阶段，形势向我们提出了许多新问题、新挑战，因而力求在工作上有所创新、有所前进，同时努力做一些经验总结和理性思考，以作为自己的收获。

在这十几年中，农业农村经济发展的一些重要阶段和重大事件是值得回味的。20世纪90年代后半期，连续4年粮食产量超过4.9亿吨，其中有3年达到5亿吨以上，1998年5.123亿吨，为历史最高水平。我国粮食及主要农产品供给实现了由短缺向供求基本平衡、丰年有余的历史性跨越，进入了以提高质量效益为中心的农业结构战略性调整阶段。根据我国人多地少的基本国情，这一调整也应当在保证粮食生产基本稳定的基础上进行，然而各地对粮食生产的突破性进展过于乐观了，几年下来，多种经营的效益上去了，而粮食生产出现了大滑坡。

2001年我国加入WTO是一个大事件，随着加入之日的临近，我们做了一些思想上、对策上的准备。当时许多人担心我国农业生产将面临被发达国家农产品全面冲垮的危险，形势逼着我们作出回答。当我们把我国每一个主要农产品的生产条件以及贸易因素做了具体分析和国际对比之后，对比较优势有了新的认识，从而提出了以提高农业竞争力为核心的优势农产品发展战略，制定了全国优势农产品区域布局规划。实践证明这一决策是正确和有效的，最近农业部又对全国优势农产品区域布局规划进行了新一轮补充修订。

2004年中央对农业作出了新的部署。特别是就中央财政支农政策而言，2004年绝对是取得历史性进步的标志年，对“三农”多予、少取、放活成为中央财政

政策的历史丰碑。我有幸亲历了一些政策的制定过程，成为贯彻政策的实践者，在之后的几年中探索实行了一系列新机制。看到这些深得民心的政策真正落实到基层和农户，我像所有受益的农民一样感到万分的喜悦和满足。

建设社会主义新农村和发展现代农业，是建设中国特色社会主义的新的战略任务。新中国成立以来，我们为现代化建设奋斗了50多年，对现代化的认识不断深化，现代化的步伐愈加坚实。建设现代农业，最重要的是要认清中国国情，人多地少、生产经营规模小是最根本的国情；最关键的是要坚持中国特色，在坚持完善土地家庭承包经营基础上，发展农业规模经营、农民专业合作组织、农业产业化、农业社会化服务，推动农业科技进步和农业发展方式转变等。农业现代化的方向已经明确，道路已经开通，唯有坚持不懈的奋斗。

在思考这些问题的时候，脑海里不时地浮现出当年在村子里与老乡们挤住一炕、在垄沟里嬉笑打闹、在田间挥汗劳作的景象，农村中那些天生的“笑星”传达的对世间万物人生百相的幽默、豁达、透彻的洞察，政策调研时老乡们朴实、直率、深刻的见解，在大城市随处可见的他们的后代农民工兄弟……这些景象往往省却了时空界限，浑然一体，我感到自己也与他们融合在一起了。中国最大的问题是“三农”问题，只有农业发达了、农村发展了、农民富裕了，城乡二元结构从根本上

消除了，才是中国真正的现代化之日。我此生将继续不懈努力，为“三农”的进步贡献微薄之力。

“三农”问题是我国经济发展的重点热点问题，社会各界都很关注。在工作之中、工作之余，我挤时间写下一些点滴体会，现在将它们选编成册，与大家交流，以求共同促进“三农”发展。这些稿子在成稿过程中得到了许多同志的帮助，有的是在与一些同志共同调研基础上形成的，很多观点是在与同事们讨论中受到启发，很多资料是大家提供的，我无法一一列出众多同志的名单，只能在心底里牢记大家给我的恩泽，在此向所有支持帮助过我的同志表示衷心感谢！书中文字，一经写下便是历史的了，其中有一些在报刊上发表过，为了如实地反映认识的递进过程，编辑时除个别地方作了一些技术性修改外，内容和观点均未作改动，不全面和不正确的地方在所难免，敬请读者指正。

薛 亮

2008年8月

目 录

自序

一、农业宏观调控和结构调整	1
适应农业发展新阶段 加强农业宏观调控	3
当前农业结构调整几个问题的研究	13
云南、广西农业结构调整的调查	19
甘肃、陕西农业结构调整的调查	27
加快发展西部地区农业和农村经济的几个问题	33
二、提高农业竞争力	43
提高我国农业国际竞争力的对策研究	45
我国加入 WTO 的对策思考	62
加入 WTO 后我国农业面临的形势与对策	69
实行非均衡竞争战略 推进优势农产品区域布局	77
新时期我国农业发展的四大战略	85
适应农业发展新阶段 扩大利用外商投资	96
研究借鉴荷兰、英国农业发展经验	101
研究借鉴澳大利亚农业发展经验	106
三、探索农业现代化	115
学习科学发展观理论思想的思考	117
从湖北安陆、枣阳调查看农业产业化问题	122
农业产业化几个问题的探讨	129
农业产业化综述	137

2 ■ “三农”工作思考与探索

走向农业信息化的新世纪	150
农业呼唤信息技术	154
农业信息化与现代农业	158
当前农机化发展五问	165
中国乡镇企业——农村中小企业的发展	173
发展农产品加工业 促进现代农业建设	180
农产品质量安全的关节点	185
从农业规模经营看中国特色农业现代化道路	191
找准着力点 推进新农村建设	202
建设社会主义新农村基本任务的认识	209
农业转基因生物安全的法律问题	212
四、推进生态农业建设	233
内蒙古沙化草原治理的基本经验	235
加强草原生态保护和建设	240
大力发展节水农业	247
浙江省畜禽养殖污染综合治理模式	255
从浙江经验看农村沼气发展的新情况新问题	261
五、农业计划工作的改革和创新	269
农业计划体制改革的回顾与思考	271
实行发展计划工作的新转变	282
推进农业投资计划管理改革	287
农业投资体制与事业单位改革的调研	291
探讨农业资源区划工作的新思路	296
发挥工程咨询作用 提高农业项目决策水平	303
农业计划工作的改革与创新	310
六、农业财务工作的改革和创新	317
农业财务工作的形势和基本思路	319
实施财政专项的创新与思考	329
农业机械化扶持政策的成效及推进措施	338

奶牛良种补贴政策的成效及推进措施	345
支持养殖小区发展 促进畜牧业生产方式转变	348
苹果套袋技术推广抓住了苹果产业升级的关键	352
七、扶贫与蹲点调查	357
浙江经济发达地区农业发展模式探讨	359
浙江经济发达地区粮食生产的潜力和对策研究	378
浙江省粮食工作两项改革情况的调查	397
从一个村看经济发达地区的农业	405
对恩施州扶贫开发和农业经济发展的建议	412
提高恩施州粮食生产水平的思路	428
加快恩施州茶叶产业化发展的思考	437
推进恩施州农业产业化发展的探讨	443
黔江扶贫开发的经验	453
八、典型地区与重点问题调研	459
广西推进优势农产品区域布局的情况和启示	461
规模化发展——广西蔗糖业生产的必由之路	468
提高农产品竞争力应对中国—东盟自贸区的建立	478
黑龙江省场县共建对新农村建设的示范和启示	488
黑龙江省农业“走出去”、“引进来”情况调研	496
湖南省粮食生产形势调研	502
四川省生猪生产和疫病防控情况调查	512
闽台农业合作推动两岸农业交流发展	517
九、加强团队建设	523
加强思想业务建设 创建高素质团队	525
突出廉政建设重点 加强制度建设和约束	529
在新的历史条件下保持共产党员的先进性	533
坚持科学思想路线 培养发扬良好作风	540
培育发扬六大作风 扎实推进各项工作	554
研究美国新闻制度 增强新闻发言人作用	559

一、农业宏观调控和 结构调整

经过 20 年的改革与发展，我国农业和农村经济发生了历史性巨变，农业发展进入了一个新阶段。围绕以提高农业质量效益为中心的农业和农村经济结构战略性调整的任务，我们进行了深入调查研究，认为结构调整应注意区域粮食平衡，关键要搞活流通，大力加强市场信息服务，发展农业产业化经营，同时要切实转变政府职能等。新阶段引起了认识观念、政策指导上一系列重大变化。

..... “三农”工作思考与探索

适应农业发展新阶段 加强农业宏观调控

一、农业发展新阶段的主要特点

从党的十五届三中全会通过《中共中央关于农业和农村工作的若干重大问题的决定》以来，中央发布了一系列文件，确立了我国农业和农村跨世纪发展的目标和方针，对农村经济等各方面的建设作出了全面部署。从农业宏观管理的角度看，当前形势有以下几个重要特点：

1. 农业和农村经济与国民经济相互推动的关系日趋加深 农业是国民经济的基础，这是一条基本经济规律。而农业对国民经济的这一重要作用，从来没有表现得像今天这样明显、这样重要。90年代国民经济持续高速增长，并且经济调整实现软着陆，首先应归功于农业的连续丰收和稳定增长。据测算，在前些年通货膨胀的情况下，农业增加值每增长1个百分点，可使商品零售价格指数下降0.46个百分点；90年代以来，农民收入每增长1个百分点，可使GDP增长率提高0.51个百分点。尽管以上数量关系是在一定条件下形成的，但反映了农业对国民经济增长越来越重要的支撑作用则是肯定的。近两年农业增产和农民收入出现了非正相关，即“增产不增收”的新情况，农民收入增长减缓又制约了内需扩大和经济增长。另外，乡镇企业增加值已占GDP的近30%，对支持国民经济增长、农民收入增加、出口创汇和财政增收起到了举足轻重的作用。今后，随着经济发展，农业占国民经济的比重虽然会逐步下降，但农业的基础地位不会改变，最大的市场需求仍将来自农产品和食品，农业及农业科技发展所支持的产业也将越来越庞大。

2. 农产品供求由增加总量转向优化结构和提高质量 改革开放20年来，我国农业生产能力不断提高，农产品产量全面增长，农产品供给已由

长期短缺变成总量基本平衡、丰年有余。粮食、棉花、肉类、禽蛋、水产品产量位居世界首位，肉、蛋和水产品人均占有量大大超过世界平均水平，水果、蔬菜等也连续增产。农产品供求关系发生了根本性变化，出现了结构性的相对过剩。突出表现为农产品食用品质不优、专用产品不足、加工程度不高；农产品销售不畅，价格下跌。因此，大力调整农业产业结构，优化农产品品种，提高农产品质量，加强农产品的加工转化，积极推进高产优质高效农业发展，为农民增收开辟新的途径和领域，成为当前的首要任务。

3. 农业发展将走上以市场为导向的模式 经过 20 年市场化取向的改革，我国农业市场化程度已经显著提高。在拥有 9 亿多农村人口条件下，农产品综合商品率达到 60% 左右，农产品价格市场化指数为 94.7%，政府定价的农产品只剩下粮食一项。这表明，我国农业发展的制约因素已经由单一的资源约束转变为资源、市场的双重约束，今后更多地要由市场来决定产量，由多样化、优质化的需求来决定品种结构和质量档次。因此，要建立适应社会主义市场经济的新体制和运行机制，大力开拓农产品市场，按市场的需求组织、指导生产；增强农村经济活力，发展多种形式的农产品流通中介组织，促进产加销一体化。

4. 科技进步成为农业发展的主要推动力 地少人多，资源紧缺是我国的基本国情，随着经济发展和人口增长，必须实现农业增长方式的转变，要由粗放经营向集约经营转变，由传统农业向现代农业转变。20 年来我国粮食等农产品大幅度增产，主要得益于科技进步，每一项关键性农业技术的突破和应用，都会带来农业生产力的一次飞跃。我国农业科技进步对农业增长的贡献率 1997 年为 42%，比改革开放初期增长了 16 个百分点，但与国外发达水平相比还有 20~30 个百分点的差距。当今世界知识创新和科技加速发展的趋势强劲，21 世纪各国经济发展的竞争归根结底将是科技进步的较量。今后我国农业要上新的台阶，科技进步将成为主要推动力，要进行一次新的农业科技革命。

5. 农业产业化经营成为农业进一步发展的重要力量 长期以来农业生产与农产品流通、消费相分离，违背了经济规律，造成了很多弊病。农业产业化的出现，可以打破部门、地区和所有制分割的限制，使农产品的生产、加工、销售等环节连成一体，可以引导千家万户农民进入市场，使

农民也从加工销售中获得更多的利益，可以运用现代科技、扩大农业经营规模和提高农业经济效益等，具有多方面的积极意义。因此，农业产业化成为当前适应市场经济要求，发展农产品精深加工、延长产业链，促进农村经济专业化、一体化发展的必然选择，也是我国农业逐步走向现代化的现实途径之一，应积极推动发展。

6. 我国农业和农村经济与世界经济的关联度日益增强 随着经济全球化趋势的扩展，我国农业和农村经济的发展受国际市场的影响越来越大。这次亚洲金融危机，使我国农产品和乡镇企业产品出口的增幅大幅度下降。随着我国加入世界贸易组织的临近，我国将面临进一步开放农产品市场的挑战，将使一些农业生产领域遇到很大的竞争压力。当然也会给农业发展带来新的机遇，将优化我国农业投资环境，吸引更多的国外资金和技术进入中国农业领域；改善我国农产品出口环境，享受世贸组织成员间的无歧视贸易待遇，有利于我国劳动密集型农产品出口。我们要认真研究面向国际、国内两个市场，利用国外、国内两种资源，开拓对外贸易和利用外资新局面，努力提高我国农业的生产水平和国际竞争力，应对国际挑战，发展对外合作，变压力为动力，促进农业的对外开放和全面发展。

二、社会主义市场经济条件下政府管理 经济职能的变化

随着社会主义市场经济发展，政府管理经济的职能和方法将有根本的变化。对经济直接的、具体的、微观的管理应交给市场和企业去调控和管理，政府应主要履行对经济进行宏观调控的职能。在市场经济条件下政府的宏观调控，比计划经济时期任务更重、要求更高。首先是国家和政府应当调控什么，管什么。就农业来说，国家至少应当管以下七件事：

一是总供给和总需求的平衡，尤其是粮食和食物安全。到 2030 年左右我国达到人口峰值前还要增加 3 亿多人，有关农业资源的制约还将增大，粮食和食物安全，包括生产发展、储备能力、流通保证、消费需求等仍是国家需要调控和把握的首要问题。

二是产业和产品结构调整的方向。对于产业结构调整这样关系全局的问题，单靠市场的力量来调整是不够的，不仅速度慢，而且社会成本也

大，必须要有政府政策的调控和引导。

三是推动科技进步。科技进步最终将落实到企业和生产环节，但在日趋激烈的国际竞争面前，国家力量的推动是不可缺少的，如国家对基础研究的投资，政府对科研体制的改革、促使科研单位与生产建设结合从而促进科技成果转化成为现实生产力的政策引导，政府对农业技术推广的组织和体系建设等。

四是保证农业可持续发展。人口、环境、资源三者的协调发展是社会经济发展的最基本的关系，在发展农业生产的同时，要保护、建设好农业生态环境，是今后的一项重要任务。而往往个人、企业和局部的利益与这种公共的、长期的利益不完全一致，需要国家对此进行约束和引导。

五是对农业的支持保护。农业是国民经济的基础，农业生产面临自然、经济双重风险，具有社会、经济双重效益，而往往社会效益大于其直接经济效益。国家应对农业采取各种支持保护政策和措施。

六是促进和规范市场竞争。在体制转换时期，政府要培育市场，鼓励竞争；要创造竞争环境，打破部门分割、行业垄断、地区封锁，遵循经济原则，推进企业重组、兼并、联合；要规范市场秩序，进行公平、合理、合法竞争。同时，制定各项法律法规，并依法进行管理和公正执法。

七是对产品的质量、标准等进行技术监督。政府对市场产品包括从生产资料到各种最终产品，制定相关标准、规范，进行质量、检疫等方面的检测和监督，并据此打击假冒伪劣等违法行为。

总之，国家和政府要管的就是，第一推动竞争和规范市场秩序，第二管市场自身管不了的事。政府为履行上述新的职能，将改变过去单纯用指令性计划的方式，充分运用财政政策和货币政策，此外在农业行业领域内主要的方式和手段还有：

——国家产业政策。国家制定和发布产业政策，明确产业发展导向，规定国家鼓励、支持和允许发展的产业，限制发展的产业，禁止发展的产业，以及与此相应的行政的、经济的、法律的政策和措施。产业政策是引导、规范投资决策的国家政策。由于种种原因，以往投资中的重复建设和决策失误大量发生，在当前体制过渡时期，造成盲目决策的因素仍未消除，在农业生产领域、包括农业产业化的发展中，低水平重复建设的现象也普遍存在。因此，产业政策导向对于全社会各投资主体的正确决策是十

分重要的。

——指导性计划。国家对经济的数量化的导向，尽管与指令性计划的强制性不同，但它所表达的明确的、具体的、量化的发展目标，对经济活动起到了可遵循的、可度量的、可比较的导向作用。农业已经实行了指导性计划管理，随着改革深化，作为社会经济发展一种有权威的数量化的尺度，指导性计划的作用仍将继续发挥。

——国家投资。国家通过对一部分需要支持的重大基础设施、一部分对全国或重点区域起重要示范作用的骨干项目、一部分科研和可持续发展的重大项目，以及行使政府职能的基础设施进行投资，以达到宏观调控、支持保护和政府监督的目的。同时以此引导企业、群众、社会投资的方向。这是国家实现导向目标的重要杠杆。

——法律法规。健全的法律和有效的执法，是市场经济体制健康运行的最基本的保障，国家应不断健全各项法律法规，规范各类不同性质市场的进入条件、竞争规则、国家及社会监督、社会财富的合理分配等。

以上四项是国家调控和管理农业经济的最主要的手段，政府部门的基本职责就是要管理、运用好这些手段，掌握住政策，切实管好国家应当管的事。

三、当前农业结构调整的思路

如何引导农业结构调整，是当前农业宏观调控的首要任务。对当前农业问题的判断，结合供给、需求、进出口等因素，可从以下几个方面分析。

——粮食。总量相对过剩，转化能力低，供给结构调整难度大，需求结构调整不够活跃。分析目前出现的市场粮食相对过剩的情况，第一，其直接原因，是近 20 年来，全国粮食生产能力从 3 亿多吨提高到 5 亿吨，科技进步使抗灾能力大大提高，过去“两丰两平一歉”的现象在近几年已被打破，连续 5 年获得丰收，但是粮食的消费和转化结构却没有大的变化。第二，我国大宗粮食产品的国内价格已高于国际市场价格 20%~30%，不仅出口困难，相反还面临进口增加的压力。第三，供给变化和 demand 变化的不一致性反映为市场的“卖难”或“买难”，对于粮食这一关系