

XIAN DAI NONG YE FA ZHAN ZHAN LUE YAN JIU

现代农业发展战略研究

◎ 农业部课题组



中国农业出版社

现代农业发展战略研究

农业部课题组

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代农业发展战略研究/农业部课题组编. —北京: 中国农业出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-109-12580-3

I. 现… II. 农… III. 农业经济-经济发展战略-研究-中国 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 033964 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 100026)

责任编辑 赵刚 姚红

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 4 月第 1 版 2008 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 23.75

字数: 260 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《现代农业发展战略研究》

课 题 组

孙政才	尹成杰	张宝文	范小建	危朝安
牛 盾	朱保成	贾幼陵	薛 亮	杨 坚
张玉香	陈晓华	王小兵	李昌健	张红宇
黄延信	张兴旺	李伟方	周应华	石燕泉
陈萌山	王守聪	杨振海	唐华俊	柯炳生
赵长保	韩 俊	王革华		

前 言

2007年，全国上下认真贯彻党中央、国务院关于加强“三农”工作的部署，在自然灾害严重、资源约束加大、市场竞争加剧、供求关系趋紧的情况下，经过各地区各部门的努力工作，农业农村延续和发展了近年来的好形势。粮食连续4年增产，总产量达到10 030亿斤，农民人均纯收入连续4年增幅超过6%，达到4 140元，现代农业发展取得初步成效，社会主义新农村建设扎实推进。农业农村发展的好形势，为实现国民经济又好又快发展、保持社会稳定，奠定了坚实基础，提供了重要支撑，做出了巨大贡献。

农业部按照中央的部署，围绕积极发展现代农业、扎实推进社会主义新农村建设，结合农业和农村工作实际，2007年继续组织开展了若干重大课题调研。这些课题既包括现代农业建设，农村劳动力转移对农业农村经济运行影响，现代农业市场体系，农业功能分区等农业发展战略性思考和研究，也包括发展农业生产性服务，稳定发展粮食生产，构建新时期农业补贴政策体

系，发展生物经济，提高农业组织化等对策性研究。从完成的研究报告看，一些研究成果既有一定的理论研究深度，也有充分的实证调查，反映了一些新情况、新问题；既有对一些问题系统全面的梳理，也有一定的创新和突破，提出了一些新观点、新思路。同时，在开展调研过程中，各课题组大多能紧密联系工作实际，提出的政策建议具有较强的针对性，也有一定的可操作性，为推动相关工作提供了一些理论和政策储备，可以为有关决策发挥重要的参考作用。

为了更好地发挥这些课题成果的作用，现将这些课题成果结集出版，供大家参考。参加本书编审工作的同志有：张红宇、杨春华、杨洁梅。由于编者水平所限，不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

二〇〇八年二月

目 录

建设现代农业战略研究	1
农村劳动力转移对农业农村经济运行影响研究	51
农业生产性服务问题研究.....	80
加快构筑我国现代农业产业体系问题研究	110
现阶段粮食稳定发展研究	141
加强现代农业市场体系建设问题研究	164
构建新时期农业补贴政策体系研究	210
发展生物质经济战略研究	253
提高农业组织化问题研究	300
农业功能分区战略研究	346

建设现代农业战略研究

党中央、国务院从加快我国社会主义现代化建设全局出发，针对农业发展面临的新形势、新任务，作出了“积极发展现代农业、扎实推进社会主义新农村建设”的战略决策。党的十七大进一步对统筹城乡发展、扎实推进社会主义新农村建设作出战略部署，强调要坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务，走中国特色农业现代化道路。本文对现代农业的科学内涵和发展现代农业的重大意义进行了探讨，对我国现代农业发展的基础、世界现代农业发展的成功经验与最新趋势进行了分析研究，在此基础上，提出了发展中国特色现代农业的思路、原则、战略步骤、区域布局以及政策措施。

一、现代农业的科学内涵与发展 现代农业的重大意义

当前，我国工农关系和城乡关系正在发生重大变化，农业和农村经济正在发生重大分化和演进，传统农业已经大大突破了原

课题主持人：孙政才；课题负责人：薛亮

参加人员：杨振海、王小兵、陈邦勋、刘水长、王先锋、陈忠毅、谢子平、梁希震、黄力程、宋代强、李小军、李昌健、刘英杰、刘建水、杨坚、周应华、张辉、石燕泉、张文、蒋和平、朱晓峰、辛宁、孟俊杰、陈卫平

有领域，加快向现代农业转变成为必然趋势。

（一）现代农业的内涵

现代农业是与传统农业相对应的发达农业。传统农业是人类农业史上的一个重要阶段，主要的生产工具是铁木制农具，以人畜力作为动力，实行手工劳作，生产者根据累世相承的经验和技能组织和从事农业生产活动。传统农业的生产力水平一直很低，只能维持自给自足或半自给自足的发展水平。舒尔茨曾指出，传统农业是一种特殊类型的经济均衡状态，其主要特点有：一是技术状况长期保持不变；二是持有和获得收入来源的偏好和动机状况亦长期变化甚微；三是人力资本稀缺。与传统农业相比，现代农业的发展更加依靠科技进步和劳动者素质的提高，更加依靠现代生产要素的引进作用，更加依靠市场机制的基础性作用，更加依靠多种功能的不断开发。

新中国成立 50 年来，我国对农业现代化和现代农业进行了长期而艰辛的探索，认识不断发展、深化。20 世纪 50 年代和 60 年代初，以机械化、电气化、水利化和化肥化来概括现代农业的内涵和特征。20 世纪 70 年代末至 80 年代中期，更多地从科学化来理解农业现代化，认为农业现代化建立在生态科学、系统科学、生物科学、经济科学和社会科学的基础上。20 世纪 80 年代中期至 90 年代中期，农业现代化的思想进一步丰富，主要体现在三个方面：第一，以科学化、集约化、社会化和商品化来概括农业现代化的内涵和特征；第二，用现代科技（尤其是生物技术）、现代装备、现代管理、现代农民来概括农业现代化的内涵；第三，认为生态农业或可持续发展农业才是真正意义上的农业现

代化，以区别于以往农业现代化等同于“石油农业”的倾向。90年代后期以来，全面推进现代农业发展的思想得到了进一步重视。党的十六大提出，“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，繁荣农村经济，增加农民收入”。2007年中央一号文件明确提出，发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务，强调“用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，用现代发展理念引领农业，用培养新型农民发展农业”。党的十七大报告进一步强调，要坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务，走中国特色农业现代化道路。

综合国内外建设现代农业的实践和研究，结合我国的人口、资源等基本国情，可以对我们所要建设的现代农业的基本内涵作如下概括：现代农业是以现代发展理念为指导，以保障食品安全、增加农民收入、实现农业可持续发展为主要目标，不断地引进新的生产要素和先进经营管理方式，用现代科学技术、现代物质装备、现代产业组织制度和管理手段来经营的，在国民经济中具有高水平土地产出率、劳动生产率、资源利用率的市场化、标准化、产业化的农业形态。

这样的概括，体现了我国现代农业建设的主要目标和发展思路。我国现代农业建设，目标是要实现生产、生态的可持续发展，在发展农业经济以保障食品、原料有效供给、提高农民收入的同时，切实注重保护自然资源和生态环境，做到农业可持续发展，使经济增长与环境质量改善协调发展。从实现途径看，发展现代农业最根本的要依靠现代科技及装备改造传统农业，依靠掌握现代农业科技知识和先进经营管理手段的新型农民。现代农业

是产业经营一体化农业，农业产加销、农工贸紧密衔接，在一体化经营中实现农业生产的专业化、农产品的商品化、农村服务的社会化，在保障农业传统功能的同时，休闲、生态、能源等功能形态得到充分发展。现代农业是市场化农业，发展现代农业必须充分发挥市场机制的基础性作用，坚持以市场需求为导向，合理调整农业结构和生产布局，健全农产品现代流通体系；同时政府应加强对农业的支持力度，改善宏观调控。现代农业是标准化农业，现代农业生产的规范化、产业化和产品优质化必然要求实现农业标准化，现代农业的技术服务体系和管理体系也需要以农业标准化为支撑。

当然，现代农业的发展是一个动态的过程。随着时代进步和农业生产力的发展，现代农业的内涵和外延将不断拓展，人们对现代农业的认识也将在实践中不断丰富、深化和提高。

（二）积极发展现代农业的重要意义

中央作出积极发展现代农业、扎实推进社会主义新农村建设重大决策，对于加快“三农”发展，推进我国现代化建设和全面建设小康社会，具有重大而深远的意义。

首先，发展现代农业是深入贯彻落实科学发展观、推进我国现代化建设的必然要求。科学发展，社会和谐，是发展中国特色社会主义的基本要求，是实现经济社会健康快速发展的内在需要，必须坚定不移地加以落实。全面协调可持续是科学发展观的基本要求，统筹兼顾是贯彻落实科学发展观的根本方法。在“三农”领域贯彻落实科学发展观，最重要的就是加快现代农业建设，走出一条中国特色农业现代化道路。新中国成立之初，为了

迅速摆脱经济社会落后面貌，我国采取了农业支持工业的发展战略，这使我国迅速建立起比较完整的工业和整个国民经济体系，提高了我国的综合国力和国际地位。长期以来，农业和农村为支持工业和城市的发展提供了大量积累，工业化和城市化得到了较快发展。目前我国总体已进入工业化中期阶段，但经济社会却呈现不协调的“二元结构”，农业现代化远远滞后于工业化，乡村远远落后于城市。相对落后的农业已经难以支撑工业和整个国民经济的较快发展。如不尽快解决这个问题，工业化和城市化发展就会受到严重制约，经济社会矛盾将会加剧，甚至出现动荡和倒退。农业是国民经济的基础，虽然在国民经济中的比重逐步下降，但基础地位不仅没有降低，反而更加重要。加快建设现代农业，既有利于优化农业农村经济结构，提高农业竞争力，又有利于协调推进工业化、城镇化，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

其次，发展现代农业是推进社会主义新农村建设的首要任务，是确保国家粮食安全与农民持续增收的基本途径。新农村建设，是一项长期的历史任务，是“三农”工作的总抓手。建设新农村，经济是基础，必须把发展农村生产力放在第一位，只有生产发展了，改善农民的生活才有必要的物质条件，改变农村的面貌才有坚实的经济基础。发展农村生产力的途径就是要首先发展现代农业，只有现代农业发展了，农业整体素质提高了，才能实现生产发展，进而实现新农村建设的总目标和总要求。从某种程度上说，没有现代农业的发展，新农村建设就成了无源之水、无本之木；现代农业建设进程快慢、成果大小，直接决定着新农村建设的进展和成效。因此，要把发展现代农业作为新农村建设的首要任务，贯穿新农村建设过程的始终，作为现阶段农业和农村

经济发展的重要内容，抓紧抓实抓出成效。目前，新农村建设尚处在起步开局阶段，各地都在积极地向前推进，新农村建设总体健康，但有的地方也确实存在重视生产不够、改善生产条件不力等问题，忽略了发展经济和发展粮食生产，忽视了增加农民收入。近几年，我国粮食生产实现了恢复性增长，农民收入保持较快增长，但是增粮增收的基础还不稳固。把现代农业建设作为工作重点，才能全面提高粮食综合生产能力，提高农业综合效益，从根本上夯实增粮增收的基础，才能不断打牢新农村建设的产业基础，才能把各方面的注意力和积极性引导到发展生产上来，确保各地新农村建设按照中央既定的方向顺利推进。

第三，发展现代农业是提高我国农业竞争力的必由之路。加入世界贸易组织以来，我国的农产品市场面临着日益激烈的国际竞争。我国农产品市场的开放程度日益提高。在进口关税方面，977种农产品的算术平均值为15%，而加权平均值仅为8%左右。我国进口数额大的农产品多属于低关税产品，如大豆和大麦为3%，棉花为1%，羊毛为1%，动物生皮为5%等。在新一轮谈判中，无论按照何种关税削减方案，印度、印尼、巴西、墨西哥、巴基斯坦、韩国、尼日利亚、肯尼亚等发展中国家削减后的关税水平，仍将显著高于我国现行的关税水平。同时，美国、欧盟、日本等国一方面大力支持本国农产品出口，另一方面采取各种非关税壁垒，甚至超出经济考虑，对我国农产品出口进行打压。这对我国农业立足世界农业之林提出了更加严峻的挑战。农产品国际竞争，说到底还是农业现代化水平的竞争。提高农产品市场竞争力，根本上取决于我国现代农业建设的进程和水平。因此，只有积极发展现代农业，提高农业整体素质和国际竞争力，才能维

护国内农业安全，才能在应对国际竞争中拓展发展空间，在促进国际贸易中分享更多利益，在激烈的国际竞争中立于不败之地。

二、我国现代农业发展的基础

我国的现代农业建设已经走过了半个世纪的历程，既有成功的经验，也有失败的教训。从目前来看，我国的现代农业水平同新中国成立之初相比，同改革开放前相比，已经有了质的提高，但是同发达国家相比，仍然处于较低的发展阶段。

（一）我国现代农业发展的实践探索

我国的现代农业建设具有明显的阶段性和时代性特征。纵观我国现代农业发展历程，大致可以分为三个阶段。

改革开放前为第一阶段。在新中国建立前夕，在党的七届二中全会上，毛泽东同志就提出了我国农业的现代化目标，他说：“占国民经济总产值百分之九十的分散的个体的农业经济和手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又积极地引导它们向着现代化和集体化的方向发展的”。1953年，中共中央在《关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》中，提出了建立现代化的工业、现代化的农业、现代化的国防和现代化的交通运输的目标。当时农业现代化的主要内容是“集体化加机械化”模式。此后，毛泽东同志又提出，“水利是农业的命脉”、“逐步增加化学肥料”，形成了以“四化”为主要内容的农业现代化，即机械化、化肥化、水利化、电气化。20世纪50年代我国主要从三个方面推进农业现代化：一是选育和推广良种；二是兴办农业科教事

业；三是号召各地向劳模学习农业生产的经验和技能。60、70年代推进现代农业建设的措施主要集中在两个方面：一是加快农业物质装备的技术改造；二是加强农田水利基本建设。总体来说，改革开放之前，我国主要是从农业技术和生产方式变革的角度理解农业现代化，农业现代化重在改善农业生产手段和生产条件。这期间全国各类水利设施资产总值达到1 000多亿元，供水能力4 000亿立方米，修建了大量防洪防涝工程，建成了4 700万公顷的灌溉农田、6万多座农村小水电和4 700多万千瓦的排灌装机。农业机械工业快速发展，建成了相当数量和规模的农机生产工厂，1978年全国农业机械总动力保有量达到11 746万千瓦。农作物品种三次更新，农业技术推广体系初步形成，为农业发展奠定了比较坚实的基础。这个阶段建设速度很快，但走了不少弯路，造成了一定的资源损失和生态环境破坏。

改革开放到2002年为第二个阶段。实行家庭联产承包责任制后，现代农业建设进入优化农业结构，重视发展农业科技事业，引入现代生产要素，追求经济效益的发展时期。20世纪80年代中期，为了缓解较大范围出现的粮棉卖难问题，中央提出“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的方针，启动了我国农业和农村经济结构的第一次调整。这个时期乡镇企业异军突起，不仅带动了农业和农村二、三产业的加快发展，而且促进了农民收入的大幅增长。现代生产要素引入的力度加大，1992年全国化肥施用量达到2 590万吨，比1978年施用量增长约2倍，农村用电量比1978年增长2.3倍，农业机械总动力同比增长1.4倍。同时，加速农业科技进步被摆在了更加突出的位置。邓小平指出：“农业现代化不单单是机械化，还包括应用和发展科

学技术”，“农业问题的出路，最终要由生物工程来解决，要靠尖端技术”，“农业最终要靠科学解决问题”。推进农业现代化进程，核心问题是加速农业科技进步。中共中央、国务院出台了多个法律法规，大力实施和推进科教兴农战略。由于采取了一系列政策措施，我国农业科学技术不断进步，对农业增长的贡献率大幅提高，成为农业现代化的重要推动力量。在这一系列强有力政策措施推动下，我国主要农产品由长期短缺转变为供需总量大体平衡、丰年有余。总体而言，这一时期的现代农业建设开始探索市场经济条件下的发展道路，探索符合我国国情的现代农业投入机制、农业结构优化和产业发展模式多元化，出现了农工商一体化、农业专业化、农业产业化等多种农业生产经营方式。但农业基本建设出现弱化倾向，并开始影响农业稳定增长。

十六大以来为第三个阶段。党的十六大以来，我国农业进入科学发展的新阶段。新一届中央领导集体针对新时期“三农”工作的新形势、新任务和新特点，与时俱进地制定了加强“三农”工作的大政方针，提出了把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重的基本要求，明确了统筹城乡发展的基本方略，作出了我国总体上已到了以工促农、以城带乡发展阶段的基本判断，制定了工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的基本方针，规划了建设社会主义新农村和发展现代农业的基本任务。中央坚持把发展农业生产力作为首要任务，坚持在宏观调控中加强和保护农业，坚持推进农业增长方式转变，坚持创新农业体制机制，出台了许多符合我国国情、符合农业农村实际的新政策、新措施。现阶段的农业发展政策，把农业与工业、农村与城市的统筹发展摆在首要位置，更加重视农业增产与农民增收的协调性，更加注

重农业生产与生态环境的可持续发展。这一系列具有里程碑和划时代意义的支农惠农政策，极大地调动了广大农民的生产积极性，农业农村经济取得的巨大成就，为经济社会发展提供了有力支撑。2004—2006年粮食实现自1985年以来首次连续3年稳定增产，农民人均纯收入增量连续三年超过300元，增幅连续三年超过6%，是1985年以来的首次，我国农业农村经济发展进入历史最好的时期之一。

（二）我国现代农业的发展水平

参考已有研究，并考虑数据可获得性，我们选取农业规模经营、农业水利化程度、农业化学化程度、农业机械化程度、农业劳动生产率、农业土地生产率、农业开放度和农业结构优化度等8项指标作为现代农业发展水平的度量指标。这些指标侧重从农业生产条件和农业产出角度来反映现代农业发展水平，其中，农业经营规模、农业水利化程度、农业化学化程度、农业机械化程度、农业开放度和农业结构优化度是反映农业生产条件的指标；农业劳动生产率和农业土地生产率是反映农业产出的指标。

运用主成分综合评价方法，对2004年^①全世界145个国家现代农业发展水平进行了比较。结果表明，荷兰、加拿大、爱尔兰、丹麦、日本、新西兰、美国、法国、英国、澳大利亚的现代农业综合水平最强，位居全世界前10位，我国现代农业综合发展水平还相对落后，处于世界第51位（见表1）。

^① 由于我们采用的数据来源于世界银行《世界发展指标》，其最新数据截止到2004年。