



中国和亚洲部分国家的 农业改革与贸易自由化： 三十年的经验教训



 中国农业出版社



中国和亚洲部分国家的农业改革与 贸易自由化：三十年的经验教训

曲春红 王永春 司智陟 译
潘月红 姜楠 朱海波

曲春红 审校

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
2011·北京

13-CPP10/11

本出版物的原版系英文，即 *Agricultural Reforms and Trade Liberalization in China and Selected Asian Countries: Lessons of Three Decades* (Policy Assistance Series 6 / RAP Publication 2009/15)，由联合国粮食及农业组织于 2009 年出版。此中文翻译由中国农业科学院农业信息研究所安排并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

ISBN 978-92-5-506367-1

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2009 年（英文版）

© 粮农组织 2011 年（中文版）

致 谢

联合国粮食及农业组织亚洲及太平洋区域办公室及政策援助和资源动员处很高兴能代表联合国粮食及农业组织向协助我们一起工作的中国高级政府官员表示诚挚地感谢。我们要特别感谢中国农业部农业贸易促进中心的倪洪兴主任，协助我们准备了2009年2月在北京召开的政策论坛。

本书的技术报告是国内著名专家及其合作者的成果，他们是：中国科学院中国农业政策中心主任黄季焜教授；美国加利福尼亚大学戴维斯分校农业与资源经济系 Scott Rozelle 教授；中国农业部产业政策与法规司张红宇司长；粮农组织亚洲及太平洋地区政策援助机构政策官员 Sumiter Singh Broca；澳大利亚拉筹伯大学经济与金融系 Sisira Jayasuriya 教授；中国农业部农业贸易促进中心倪洪兴主任；韩国全球农业政策研究所所长 Yong-Kyu Choi；马来西亚战略与国际研究所 Larry Chee-Yoong Wong 高级研究员；印度国家农业经济与政策研究中心及印度农业研究委员会 Ramesh Chand 教授。我们感谢他们与粮农组织的精诚合作。这些研究成果反映了他们在其研究领域的学术专长、经验和洞察力。

我们对那些来自亚洲及太平洋区域不同地区的专家学者表示崇高的敬意，感谢他们在北京政策论坛上贡献了富有深刻见解的评论和建议，与大家分享了他们的观点和看法。

至于粮农组织工作人员，位于曼谷的亚洲及太平洋政策援助处对此次论坛的召开起到了至关重要的作用，粮农组织在此也深表谢意。特别要感谢的是：援助处的 Purushottam K. Mudbhary 处长构思策划了这项工作，组织并整理了优秀专家的学术论文和评论观点，促成了与农业贸易促进中心的合作；政策与项目顾问 Sumiter Singh Broca 和 Upali Wickramasinghe 同样在专题报告的收集、审阅和出版方面给予了大力支持；粮农组织前高级经济学家 Teow Choo Ti 在总结论坛文集概述方面提供了非常有价值的帮助；Brett Shapro、Tarina Ayazi 和 Kate Braband 在本书的编辑出版方面提供了帮助。

联合国粮食及农业组织 (FAO)
中文出版计划丛书
译审委员会

主 任 屈四喜

副主任 童玉娥 王本利 孟宪学 罗 鸣

编 委 张蕙杰 宋会兵 赵立军 蔺惠芳

钱 钰 徐 猛 张 巍 傅永东

田 晓 刘爱芳

前言

在当前全球粮食与金融危机的背景下，通过检验亚洲农业改革和贸易自由化所取得的经验和教训，为反思过去所取得的成就，并考虑未来可能的机遇提供了一个机会。1985—2005 年间，亚太地区共有七亿多人口摆脱了极度贫困，这是由于执行了政策改革所导致的强劲的经济和农业增长，这些政策改革主要来自中国，其次是印度及其他国家。

尽管取得了不少成绩，亚太地区仍有九亿多人口继续生活在极端贫困之中。要想使他们摆脱贫困需要学习和借鉴该地区其他国家多样化经历中的重要经验教训，这样才能完善和采用那些已有成功记录的政策，同时修正或丢弃那些不成功的政策。

亚洲未来改革的成功，将依赖于在特定国家环境中对相关政策工具具有良好理解下实施的这些改革措施。成功还将取决于每个国家应对由当前粮食和金融危机所引发的新的挑战的能力。土地和水资源的压力，更频繁自然灾害的袭击，以及由于城市向农村和农业向工业转变引起的社会 and 政局不安，都给农业发展带来巨大的障碍。总体上，由于目前金融危机的影响，亚太地区还将面临比如出口需求减少、外国直接投资下降、海外劳工汇款缩小以及旅游业收入降低等一系列问题。但是，1997 年亚洲金融危机的种种迹象表明，通过吸纳那些重返家园和农场的失业人员，农业部门在防止更多的人陷入贫困方面起着至关重要的作用。

为了便于人们了解亚洲近年来的农业政策经验，以及商讨如何进一步深化改革，联合国粮食及农业组织（FAO）和中国农业部于 2009 年 2 月 19 日至 20 日在北京召开了关于“中国和亚洲部分国家的农业改革与贸易自由化：三十年的经验教训”的政策论坛。本书综合了演讲、平行讨论和分组讨论中所形成的鲜明观点，并汇集了八篇技术报告，这八篇技术报告强调了论坛的四个关键主题：过去三十年来中国农业政策改革和成效；亚洲农业政策环境的变化；农业贸易自由化；全球粮食与金融危机对粮食和农业的影响。

我们对所付出的努力而达到的结果深感欣慰，这种努力是融入政策对话

中，并把延续政策对话作为一种手段来协调农业和农村发展政策，以此推动经济的可持续增长。希望读者，尤其是那些将农业改革和贸易自由化作为经济增长和贫困消除驱动力的人们，会发现本书的闪光之处，并对他们的工作有所裨益。FAO 将继续鼓励此种对话，我们呼吁其他国家和地区的公共机构能积极涉足于政策分析领域，齐心合力共创美好未来。



何昌垂

联合国粮食及农业组织
助理总干事兼亚太区域代表



Richard China

粮农组织
政策援助及资源动员司司长

缩 略 语

AGDP	国内农业生产总值
APMRA	农产品市场调控法
ASEAN	东南亚国家协会
CGIAR	国际农业研究磋商小组
CWE	合作批发业
DDA	多哈发展议程
DS	国内支持
ES	出口补贴
FAO	联合国粮食及农业组织
FCI	印度食品公司
FDI	外国直接投资
GDP	国内生产总值
HRS	家庭联产承包责任制
ICT	信息与通信技术
IMF	国际货币基金
ISI	进口替代工业化
LAC	拉丁美洲与加勒比海
MDG	千年发展目标
MENA	中东和北非
MOAAI	农业及农基工业部
MSP	最低支持价格
MV	现代种子品种
NAMA	非农产品市场准入
NRA	名义保护率
OECD	经济合作与发展组织
OTDS	扭曲贸易支持总量
NSDP	国家国内生产净值
PDS	公共分配系统
PIN	生产指数
PPP	购买力平价
R&D	研究与发展
RAP	粮农组织亚洲及太平洋区域办事处
RLCL	农村土地承包法
RMB	人民币或中国元
RRA	相对保护率
Rs	卢比
SCM	供应链管理

SOE	国有企业
SPS	卫生与植物检疫
SSM	特殊保障措施
STC	国营贸易公司
TFP	全要素生产率
TRQ	关税配额
UNDP	联合国开发计划署
UR	乌拉圭回合
WTO	世界贸易组织

目 录

致谢	iv
联合国粮食及农业组织 (FAO) 中文出版计划丛书译审委员会	v
前言	vii
缩略语	ix

第一部分 论坛文集概述

论坛文集概述	3
--------------	---

第二部分 技术报告

第一章 农业发展、营养以及中国成功背后的政策	19
第二章 中国农村改革：回顾与展望	42
第三章 亚太地区的粮食与农业：过去的成绩与未来的展望	48
第四章 亚洲的农业政策改革：趋势、问题和挑战	77
第五章 贸易自由化对中国农业和农民的影响	88
第六章 多哈发展议程下的贸易谈判：进展情况	100
第七章 全球金融与粮食危机：马来西亚的看法	104
第八章 全球粮食与金融危机：印度的经验与看法	116

附 录

附录 1 议程	127
附录 2 参会者名单	128
附录 3 论坛总结陈述	132

第一部分

论坛文集概述

论坛文集概述

1 引言

自 30 年前实行经济改革以来,中国经济发生了天翻地覆的变化,经济增长率以年均 9% 的速度发展。贫困发生率显著降低,有两亿多人口摆脱了贫困。农民能够多渠道增加收入,减少农业波动带来的损失,据估计,当前农民收入的一多半都来自非农部门所得。但农业生产同样取得了快速发展,中国的谷物产量在 30 年里增加了 80%,2006 年达到了 4.29 亿吨。值得一提的是,人均谷物产量同期增加了 1/5。

农业改革为中国经济的腾飞和贫困人口的减少作出了重要的贡献。改革伊始,农民拥有了土地的长期使用权。之后,国家开始投资于农村基础设施,并放开了市场和价格管制。中国逐步结束了以政府为主导的购销制度,形成了更具竞争性、综合性和高效性的自由市场体系。地权、市场和价格方面的政策改革为农民提高生产率提供了强大的动力,而农村路网建设和其他基础设施的投资则降低了运输成本,并使之与城市市场相接。最初的改革为农民辛苦劳作以提高生产率创造了极其必要的激励机制。这个过程仍在继续,而且中国还投资于农业科技和推广服务,进一步增强了农民提高生产率的能力。紧接着,作为申请加入世界贸易组织(WTO)进程的一部分,中国开始了全面的、实质性的贸易自由化进程。贸易自由化使中国的农产品市场直面竞争,取得了较高的结构效率和功能效率。在发展中国家中,中国在减少农产品贸易保护方面表现出了空前的决心。

但是,中国仍面临着许多挑战。经济的快速增长使沿海地区受益匪浅,也因此拉大了国内东西部地区的差距。中国农业自身正面临着国内激烈的市场竞争,而许多农村地区的农业劳作都由妇女和老年人操持。开放农业去参与国际竞争给农民带来了新的考验。他们现在需要做的是提高产品质量,以满足对优质产品、可追溯性和标准化需求的日益提高。由于农业和工业的集约化生产,自然资源也面临着巨大压力。而且,中国必须要处理城乡差别和地区收入不均等有关社会稳定问题。社会经济和环境的迅速变化要求建立适当的安全网以应对所出现的风险与不确定因素。

未来,中国和其他亚洲国家的政策改革能否成功取决于他们适应新挑战的能力。这些挑战中最严重的莫过于多哈回合贸易谈判陷入僵局,日益严重的环境退化和目前的食物与金融危机。政策改革的成功还取决于对进行改革的国家国情与目标的深刻理解。

中国经济的突破性增长与农业在经济复苏中的作用引起了决策者的强烈关注。人们一致认为中国有许多可供学习借鉴的经验。2008 年恰逢中国改革 30 周年,FAO 与中国农业部借此于 2009 年 2 月 19 至 20 日在北京举办了“中国与亚洲部分国家农业改革与贸易自由化政策论坛——三十年的经验教训”。

论坛有两个目标:一是学习借鉴该地区 30 年来的农业政策经验;二是找到加强改革的方式与道路。论坛就农业政策绩效、进展及前景进行研讨,并在此背景下讨论了陷入僵局的多哈回合贸易谈判,近来疯涨的粮食价格和目前的金融危机。

议程包括八个演讲和四个小组讨论(见附录 1)。论坛就以下四个主题进行研讨:

- 三十年来的中国农业政策改革及其绩效;
- 亚洲农业政策环境的变化;
- 农业贸易自由化;

- 全球食品与金融危机。

提交了八篇技术报告，都放入本书的第二部分：

- 农业发展、营养以及中国成功背后的政策；
- 中国的农村改革：回顾与展望；
- 亚太地区的粮食与农业：过去的表现与未来的前景；
- 亚洲的农业政策改革：趋势、问题与挑战综述；
- 贸易自由化对中国农业和农民的影响；
- 多哈发展议程下的贸易谈判：发展情况；
- 全球粮食和金融危机：马来西亚人的观点；
- 全球粮食和金融危机：印度的经验与看法。

FAOATPC（粮农组织与农业贸易促进中心）将来自 8 个国家的 64 位政府决策者、发展组织官员、学者、私营部门人员以及亚洲开发银行、粮农组织（FAO）和联合国开发计划署（UNDP）的资深人士聚在一起分享各自的经验和见解（见附录 2）。与会人员来自澳大利亚、孟加拉、中国、印度、韩国、马来西亚、菲律宾和泰国。论坛先是进行了两天的集中研讨，最后在闭幕式上对整个会议进行了总结陈述（见附录 3）。

该会议报告分两部分。第一部分对演讲和小组讨论中出现的各种分析、意见与结论进行了汇总。第二部分是 8 篇技术报告（第 1~8 章）。

2 三十年来的中国农业政策改革及其绩效

2.1 成就

过去 30 年来，中国经济发展突飞猛进。国内生产总值（GDP）年均增长速度超过 9%，贫困人口大幅减少，从足足 2.6 亿减少到 1 500 万，营养水平显著提高，低体重儿童人数减少了一半。到 2007 年底，中国就已经实现了“千年发展目标（MDGs）”中的许多目标。

经济取得如此突出的成就，农业功不可没。2007 年前的 30 年间，农业 GDP 的年均增长率为 4.5%。农村家庭收入增长迅速，2000 年以来年均增长速度接近 6%。实际上，农业已被视为工业和服务业增长的基础。

中国经济在发展过程中发生了显著的结构变化。农业占 GDP 的比重从 1970 年的 40% 下降到 2007 年的 11%。农业劳动力占总劳动力的比重从 80% 下降到 40%，而非农就业比重迅速增加。到 2000 年，家庭非农收入超过了农业收入，到 2007 年，非农收入占家庭收入的比重已接近 60%。

随着城市化和市场自由化的发展，人们的就业、收入和消费模式都发生了显著变化，农业部门内部也产生了重大的结构变化。在谷物产量减少的情况下，畜产品、水产品、水果蔬菜、食用油料作物、糖料作物和烟草的产量增加。在谷物中，玉米的播种面积增加，逐步取代了稻谷和小麦。而且，各地区、各农户的农业生产也呈现显著的多样化特征，逐步向总价值更高的产品转移。

2.2 方法与蓝图

在理解中国的成功模式时，有两项决策极为重要。一个就是要实行渐进式分步走的改革（也就是按照一系列步骤逐步的去集体化和私有化，建立社会主义市场经济体制）。在农业当中，政府的改革是从集体耕作制度和国家统购统销制度开始的，于 1978 年首次实行家庭生产责任制。这项颇具革命性的决定将土地使用和收益权转移到单个家庭手中，对农民的辛苦劳作给予激励。同时，政府大力投资于农业科技，使农民从不断增加的劳动和管理投入中得到最大的回报。从 1985 年起，政府先后做了以下几项工作：

- 通过实行“合同订购”和“订购外议价”收购制度，运用生产者价格激励手段放开国内市场，

并允许农民在自由市场上出售部分余粮；

- 通过实行支持价格政策和必要的物质和制度市场基础设施，建立竞争性的综合自由市场；
- 通过发展乡镇企业扩大非农就业；
- 通过生产补贴、扶持性服务和设施，进一步提高生产率；
- 减免税费以提高农村居民收入、生活水平和储蓄水平，促进城乡和地区公平。

总之，政策改革者抓住了政策要点及相应的权利顺序。渐进式改革对监测、评估、回顾和新行动是极其重要的，从所有改革参与者的视角来看，它使改革保持了一位参与者所说的“一贯性和可信性”。

渐进式的政策改革可以不断进行回顾和调整改革方向，在改革过程当中已被证明是合理和实用的一种方式。1979—1984年间，由于家庭联产承包责任制的推动，农业GDP的年均增长率迅猛增长，达到了7.1%，但这种增长趋势并未一直持续下去，农业GDP增长出现了减速的迹象。这时候急需新思想、新政策和新方案来解决问题。政府开始大幅增加农业部门的公共支出和私人投资，通过发展乡镇企业迅速增加非农就业。农业GDP再次加速增长，尽管慢了点，但值得一提，1985—1995年和1996—2004年间的农业GDP增长率分别达到了4.0%和3.4%。

第二个影响深远的决策就是改革采取了以生产力为动力、以农民为中心和以服务为导向的方式。这意味着要优先考虑提高全要素生产率（如研究与开发、产出和投入的配置效率、灌溉、机械化、化肥和农药）的投资。政策改革的主要目的是要提高农民收益。权力日益下放给当地农业社团，农民越来越具有发起和实施变革的权利。国家将自身的作用界定为调控和服务，监测并规范市场以确保竞争、透明和公平操作，同时提供服务支持，如金融与信贷、研究与推广等。

2.3 政策

中国农业的成功可以归功于有利于增长的良好社会经济环境。那些有利于发展和促进增长的力量也许超出了农业决策者的直接掌控，但在制定农业政策的时候却应对这些力量进行评估。构成利于中国增长的良好环境的驱动力有：

- 宏观经济稳定，包括利率、汇率、工资和总物价水平；
- 相对较高的国内储蓄率，利于资本形成和投资；
- 全国科技成果转化行动计划；
- 普遍接受基础教育的人力资本；
- 实行一体化的竞争性市场；
- 政府致力于实现粮食安全和营养均衡；
- 外国直接投资的开放。

在这种有利的增长环境下，中国的农业政策从根本上改变了农业。政策体系包括七个方面：耕地管理、农业技术、有效市场、农村基础设施与服务、水资源、非农就业和国际贸易自由化。下面就这些政策加以详述。

中国于1979年开始了土地政策的改革，取消了集体生产制度，开始实行家庭联产承包责任制。这种制度的本质就是将集体经营的耕地按家庭规模和劳动力人数划分并承包给单个农户。土地所有权仍归集体，但使用和收益权转移到农户手中。到1984年，几乎所有的土地都已经按15年期限承包给了单个农户，农户平均规模为0.6公顷。这项制度的实施效果非常显著，产出和收入都得以增加。自1985年之后的25年间，全要素生产率年均增长率达到3%，而在此之前的集体生产制度下，这个数字几乎为零。

这项具有决定性的耕地管理政策出台之后，又补充了其他一些解决有关土地使用权问题的法律法规。如，土地承包期从15年再延长至30年，新的《农村土地承包法》允许出租和继承。然而，在没有所有权凭证情况下，使用权很难完全得到保障。农民不能将土地进行抵押以获取融资。

另一个与家庭联产承包责任制有关的制度变革就是以加强农民力量和分散决策为目标的农民协会的成立。目前，农民协会已经发展壮大，14%的乡村都成立了农民协会，3.8%的农民参加了协会的各项活动。在社会主义市场经济框架下，协会的发展将进一步保障农民的权利和利益。

中国从20世纪80年代中期开始实行农业科技政策改革。国家规划中非常重要的一点就是大幅度增加科技投资，尤其是生物技术投资。政府资助的研发经费停滞了十多年后，在2000—2005年间这一经费的年均增长率为5.5%，其后每年的增长率更是达到了15%。决策者还力图通过实行竞争性投标申请资助和商业化进行重组以提高科技生产力。政府还鼓励技术引进，尤其是园艺、畜牧和奶业方面的技术引进。技术改良项目产生了丰厚回报，全国各省各种作物的全要素生产率都稳定上升，收益都得到增加。

中国逐步采取了一系列政策措施促进农产品市场的自由化、私有化和一体化。20世纪80年代早期，从改革国营购销体制入手，引入国家合同订购和合同外订购，并允许农民自己销售粮食。接着开始鼓励私营贸易发展，并建立地方市场，同时减少国营购销比重。20世纪90年代中期，政府开始全面采取措施促进国有农业贸易企业的私有化，促进私人交易，建立初级和批发市场，并提供管理和支持服务。最初的市场极为分散，价格发现功能难以发挥，交易量很少，而实现市场的一体化对农产品市场的结构和功能效率至关重要。为此，政府投入了大量的人力和物力资源。到了世纪之交，商品市场一体化已取得了极大成功。过去十多年来，在政府调控和支持下，一体化的高效自由市场的确推进了农业商业化和农业结构调整的发展，提高了农民专业化程度，可销售结余产品、就业和收入也发生了巨大变化。

1995年后，随着农业公共投资持续下降（依据农业GDP的百分比）一段时期后，政府开始大幅增加开支，但却并未改变其比重的下降。最近还免除了农业税，减少农业费用。人均公共物品投资水平不断增加，定位较好，质量已有所改善。农业公共投资主要用于物质基础设施（如农村道路和灌溉）、制度基础设施（尤其是银行和信贷、研究、推广和其他农业支持机构）、免除农村学杂费、健康保险、农业补贴（成本控制、技术应用、收入支持和粮食安全）以及福利支出。让农民有机会获得服务以提高生产率和增加收入，比其他任何措施都更能促进中国农村的储蓄与投资。

由于水资源短缺的广泛性和严重性，中国优先进行了水利政策改革。这项改革注重于制度和物质基础设施，以及发现新水源、推广节水农业技术并改善水资源管理的研究与开发上。通过管井、高效的地表水资源管理、灌溉农业的扩大以及改进的洪水治理等提高地下水资源的利用率。水利政策改革还允许私营部门参与水资源的供给和销售，大大提高了用水效率。这些改革都大大促进了农业生产率的提高和农业的增长，要做的事还有很多。从长远看，面对因气候变化导致的水资源供给减少日益恶化的情况，必须找到一条新的途径来应对不断增加的用水需求。

中国承认需要将大量的农村劳动力转移到制造业、工业和服务部门。政府采取了各种政策在乡镇企业和市区创造非农就业机会。到2003年，有一半中国农村劳动力的收入至少有一部分是来自于离农就业。一直以来，劳动力转移都是有助于提高农村福利的。近年来，又出台了一系列政策帮助外迁移民。这些政策包括协助获得合法居留身份、获得健康和教育服务以及提供劳动保护等。然而，限制迁移和城市化的主要因素仍然存在。由于乡镇、农村和城市企业创造就业机会的速度放缓，人力资本贫乏以及其他一些行政因素，劳动力转移受到了一定阻碍。

将多余农业劳动力转移到具有较高就业潜力地方（即乡镇、城市和其他市内配置）的政策决定具有根本和深远的意义。反应了人们观念上的突破，就是农村和城市发展应作为一个整体来设计概念、规划和执行。除此之外，还有一个问题需要进一步研究：非农就业的迅速增加也许会造成实际农业人口统计的误报，在政策制定时就需要重新定义和估算。

过去十多年来，中国极大地促进了农产品国际贸易的自由化，降低了关税，取消了非关税贸易壁垒，很大程度上允许进出口的私营化。例如，最近十多年来，平均农产品关税税率从40%下降至11%。中国对植物油、大豆和棉花等产品的进口增加了供给，稳定了物价，从而使消费者受益。从长

远考虑，中国还进行了产业结构调整，向更具比较优势的农产品转移。

改革后期，中国出口了水果、蔬菜、水产品 and 茶，这在一定程度上支持了国内生产者价格，创造了就业和收入，提高了特定地区的全要素生产率。

应该指出的是，鉴于当时中国加入世贸组织的愿望，农业的贸易自由化是不可回避的。就平衡而言，农业贸易增加了消费，准许纺织品和服装出口（进口棉花和羊毛）的快速增长，并有助于农业的结构调整。这种贸易模式还在发展之中，但对农村贫困人口的影响正在质疑之中。尤其是资源密集型产品（如大豆、棉花和羊毛）的大量进口，而且这种进口仍在继续增加，短期内会对有关小规模农民产生何种影响？相关项目能恰如其分帮助这些农民适应这种竞争吗？这将在后面做进一步讨论。

除了前面提到的政策环境和政策体制外，还有其他因素促进了中国的农业变革。这些因素有政治、社会和文化等各方面的，并被视为“中国特色”。从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变也许提供了最为关键的有利环境。中国政府动员和组织农民执行政策的能力是农业改革成功的另一个主要因素。人们固有的勤劳、节俭和有远见是另一重要因素。这些具有中国特色的政治、社会和文化因素需要深入研究，为进一步研究中国农村发展的成就提供有意义的素材。

2.4 政策变革的影响、存在问题及制约因素

中国的农业政策改革遇到了许多意想不到的问题并由此产生了许多难以预料的后果。幸运的是，渐进的、逐步的政策改革方法基于发展过程中出现的问题不断进行调整。具体地，改革进程中，有五种发展状况需要对政策进行审视并重新定位。

首先，土地使用期具有不确定性。因为集体所有的土地最初仅承包给农户 15 年，而有时由于土地面积的调整等原因又进行了重新分配。分配上有不公平现象存在，而有关继承与转让的法律法规还不很健全。对此，已经采取了补救措施：在首轮 15 年的承包期到期后，土地使用合同可再延续 30 年，而最新的《农村土地承包法》允许以租赁和继承为目的的土地流转。政府认识到，保障土地使用权是确保农民长期投资土地生产力的关键诱因，并已经找到了解决问题的方法。

其次，政策改革促进了 GDP 和家庭收入的大幅增加，而地区之间、家庭之间以及城乡之间的收入差距逐渐显现。改革进行了十年，很显然，中国东部的发展要快于中国的中部和北部。到了世纪之交，有数据表明城市人均收入已是农村人均收入的 3 倍多。同一农村地区家庭收入间的差距也在不断加大。这种逐渐拉大的差距归因于自然资源与人造资源禀赋的不均等，以及非农部门比农业部门更快的发展速度。重新调整日益增大的收入差距显然已成为最重要的国家优先事项之一。尽一切努力建设一个更加平等的社会。对中国农村来说，这意味着要将边远地区的极端贫困人口转移出农业，应用先进技术提高生产率，建设基础设施并提供支持服务，促进劳动力转移，减少税费，加强教育和其他支持措施。

改革成功的另一个关键因素是在乡镇企业以及城市工业制造业和服务业创造离农就业。正如其他国家一样，受消费需求、资本、技术和管理等因素的制约，非农就业经过了改革初期的迅猛增长后逐步慢了下来。加快创造非农就业的步伐需要致力于城乡发展一体化，开放外国直接投资和技术转让，以及适应调整的意愿。

由于集约化生产和气候变化的影响，环境恶化和水资源短缺日益严重。土壤侵蚀、空气和水污染、盐渍化、食品污染、森林砍伐、荒漠化和水资源短缺都达到了惊人的地步。中国已经采取了许多重大和影响深远的措施来控制 and 解决这些问题。包括脆弱地区的退耕还林，节约用水和远距离调水，禁止使用有害化学物质和有害做法，建立水土保护基础设施等。然而，水土资源的稀缺性与人均粮食和其他农产品需求的不断增长仍保持冲突。

作为加入 WTO 的要求并随后作为一种政策选择，中国的农业政策体制变革最初是包括国际贸易自由化的。水果、蔬菜和茶等劳动集约型产品的出口仅占总产量的一小部分，对国内市场的影响很小，而大豆、棉花和小麦等资源集约型产品的进口在总供给中占有较大比重，在很大程度上已经影响到了国内市场价格、农民收入和消费者家庭预算。评估国际贸易对收入分配、特定部门和地区及贫困人口