

中国 农业 发展 战略 问题 研究

张思骞 张留征 主编



中国社会科学出版社

中国农业发展战略问题研究

张思骞 张留征 主编

中国社会科学出版社

一九八八·北京

责任编辑 韩育良
责任校对 刘进珍
封面设计 姜 梁
版式设计 李 勤

中国农业发展战略问题研究
Zhongguo Nongye Fazhan
Zhuanlue Wenti Yanjiu

中国社会科学出版社 出版
发 行
社 经 销
京 安 印 刷 厂 印 刷

850×1168毫米 32开本 9.5印张 241千字
1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷
印数1—2 800册
ISBN 7-5004-0142-6/F·39 定价: 3.00元

内 容 提 要

本书从中国国情出发，吸取国内外农业发展的经验教训，对中国农业发展的若干战略问题进行研究。提出农业发展战略目标的四项基本内容，以农业商品化带动农业现代化作为实现战略目标的主要途径。本书还对农业发展中的技术进步问题、生产结构调整、自然资源开发利用、生态系统改善、剩余劳动力转移，农业经营体制和农产品流通体制改革、农业宏观经济调节、农业发展与国民经济发展关系等方面的问题进行研究。并介绍外国的农业发展战略和农业发展战略研究中的数量分析问题。有重要参考价值。

序 言

由于农业在国民经济中的重要地位，就使得农业发展战略问题的研究成为十分重要和迫切的事。尽管世界上有不同经济类型的国家，但它们大多从经济建设实践中确认农业是最基本的产业部门，必须重视农业发展，以农业作为国民经济基础，制定农业发展战略。按照过去一种习惯的看法，认为经济高度发达国家的农业在国民经济中的地位相对来说已不那么重要，也不成其为国民经济基础，似乎这些国家制定农业发展战略也可以不受到重视了。实际情况并非如此，农业作为国民经济基础是客观规律发展的要求，并不完全决定于一个国家社会制度和经济发展水平。美国就是一个明显的例子，尽管它的工业化和农业现代化都已达到很高水平，但是立国至今两个多世纪以来，一直十分重视农业的发展，并且以掌握大量的农产品作为争霸有力的战略武器。总之，无论经济发达国家或经济发展中国家，制定一个合乎本国实际情况的农业发展战略将是十分必要的。

新的中国农业发展战略，从党的十一届三中全会以来已经富有实践意义了。我国农业经济学界明确提出研究农业发展战略问题则是从70年代末和80年代初才开始的。据我所看到的资料中，在1981年报刊上发表有关探讨农业发展战略问题的文章为数不多，而且多半是急就篇，文章内容仅仅提出建议和问题，以及批评过去农业上一套“左”的和脱离实际的做法。从1982年党的十二大报告中提出农业是我国国民经济的战略重点以后，情况有所变化，探讨农业发展战略问题的文章日渐增多，文章内容涉及的范围也比较广泛，提出的方案多种多样，有属于专业性的，有「

于各类不同地区性的。在党的十二大报告发表前后期间，我国农业发展战略问题研究，已经有了一定的成果和良好的起步，但限于当时历史条件和其他种种因素，这方面的研究还显得不足，有待于进一步深入研究。

研究农业发展战略应与经济成长阶段结合进行，探索经济运行的内在联系及其发展趋势，才能使问题的研究得以深化。这就表明农业发展战略研究的连续性、阶段性和长期性，而不是一次性研究就能解决问题和完成任务的。

我们中国社会科学院农村发展研究所（1985年前为农业经济研究所）的一些同志，在这段期间先后曾两次提出关于我国农业发展战略问题的研究报告。1981年10月，提出第一份报告，题目为《关于我国农业发展战略的初步设想》。这份报告内容包括农业发展战略目标、战略步骤和战略措施。由于这份报告侧重讲了战略措施，后来正式发表时题目改为《发展我国农业的战略措施的设想》。相隔一年多时间，1983年3月又提出第二份研究报告。这份报告是在第一份研究报告的基础上提出来的，根据情况变化作了一些重要的补充和修改，在战略目标方面补充了2000年农业生产各项重要指标的预测，在战略措施方面对发展社会主义商品经济的意见作了补充修改。这两份研究报告与当时发表的有关农业发展战略问题文章表明对于一些问题周密系统地研究只是刚刚开始。

1983年3月，中国农业发展战略问题的科研课题列入哲学社会科学“六五”规划中，由中国社会科学院农村发展研究所《中国农业发展战略研究》课题组和其它一些单位的同志进一步展开了这方面的研究。本书的大部分成果就是由课题组提供的。书中把农业商品化作为农业发展战略的核心问题来研究，正如书中所说的：“根据农业发展的一般规律和我国的国情，实现我国农业发展战略目标的基本途径是农业商品化，通过农业商品化来带动农业现代化”。我认为这是一个比较好的选择。书中其他几个问

题围绕这个核心而展开，也是十分可取的。总之，这本书的出版对进一步推动我国农业发展战略问题研究无疑是有益的。当然，我们绝不能满足于现有的成就和水平，因为整个国民经济不断运行将会给农业发展战略问题研究开拓一个新的前景。

最后声明一点，《中国农业发展战略研究》课题组成立时我曾参加，但很快因为我有别的事情未能参加下去与同志们共始终，尽到自己应尽的责任，由我为本书写序，在拟笔时我内心确是抱有歉意的。

史敬棠

1987年2月

目 录

第一章 农业发展的战略目标·····	1
第一节 选择农业发展战略目标的基本原则·····	1
第二节 农业发展的战略目标·····	6
第三节 农业发展战略目标的阶段性·····	10
附 录 农业发展战略目标预测·····	15
第二章 农业发展战略中的商品化问题·····	22
第一节 在探索农业现代化道路上的经验教训·····	22
第二节 农业商品化带动农业现代化·····	26
第三节 粮食商品率是把握农业商品化发展阶段 的主要标志·····	31
第三章 农业发展战略中的技术进步问题·····	36
第一节 农业技术变革中的经验教训·····	36
第二节 建立具有中国特色的农业技术体系·····	40
第三节 为农业技术进步创造良好的经济环境·····	47
第四章 农业发展战略中的生产结构问题·····	52
第一节 农业生产结构的演变·····	52
第二节 结构调整必须以粮食供需平衡为基础·····	55
第三节 逐步形成新的带头产业·····	59
第四节 保证结构调整顺利进行的关键措施·····	62
第五章 农业发展战略中的自然资源开发利用问题·····	66
第一节 农业自然资源的基本特征·····	66
第二节 农业自然资源开发利用的战略方针·····	71
第三节 农业自然资源开发利用的战略措施·····	75

第六章 农业发展战略中的生态问题	80
第一节 农业生态系统的演变及其原因	80
第二节 改善农业生态状况与建设商品化农业同时并进	86
第三节 改善农业生态系统的基本构想	92
第七章 农业发展战略中的剩余劳动力问题	98
第一节 转移农业剩余劳动力的迫切性	98
第二节 “15年就业模式”及其趋近战略	104
第三节 剩余劳动力转移的“导流”对策	108
第八章 农业发展战略中的资金问题	115
第一节 资金问题在农业发展中的地位	115
第二节 农业发展资金的来源	118
第三节 农业发展资金分配运用的战略方针	124
第九章 农业发展战略中的能源问题	128
第一节 农用能源的现状与发展趋势	128
第二节 农用能源建设的基本途径	134
第三节 加速农用能源建设的主要措施	139
第十章 农业发展战略中的经营体制问题（上）	142
第一节 农业经营体制演变过程中的经验教训	142
第二节 家庭经营的长期性	146
第三节 扩大家庭经营规模	148
第四节 发展多种合作、联合与服务	152
第十一章 农业发展战略中的经营体制问题（下）	158
第一节 国营农场经营体制的演变	158
第二节 职工家庭农场的发展趋势	162
第三节 完善双层经营体制和发展经济联合	167
第四节 改革政企合一的旧体制	170
第十二章 农业发展战略中的土地管理体制问题	173
第一节 土地管理体制的沿革和现状	173
第二节 土地经营中的矛盾	175

第三节	土地管理和经营体制的战略选择	178
第四节	土地国有化及其配套措施	184
第十三章	农业发展战略中的农产品流通问题	190
第一节	形成新的农产品市场机制	190
第二节	改革和完善农产品流通组织	195
第三节	加强流通基础设施建设	198
第十四章	农业发展战略中的宏观调节问题	204
第一节	宏观调节对实现农业发展战略的意义	204
第二节	实行有计划的市场调节	208
第三节	建立农业的宏观调节手段体系	214
第十五章	农业发展战略与国民经济发展	220
第一节	农业发展的主要制约因素	220
第二节	农业与国民经济的协调发展	226
第三节	发展的条件与途径	229
第十六章	外国农业发展战略的经验和教训	235
第一节	发达国家的经验和教训	235
第二节	发展中国家的经验和教训	241
第三节	苏联和东欧国家的经验和教训	245
第十七章	国外学者对中国农业发展战略评述	
	的评述	250
第一节	国外学者对中国农业发展战略的一般评述	250
第二节	对国外学者关于中国农业发展战略 观点的评述	258
附 录	农业发展战略研究中的数量分析	264
后 记		294

第一章

农业发展的战略目标

我国正处在一个新的历史时期，这个时期的总任务是“团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。^①农业现代化是农业发展的一般趋势，也是迄今发展中国家正在为之奋斗的农业发展的战略目标。但是由于各国国情不同，农业现代化这一战略目标包含的内容也不完全相同。中国是一个人口众多的发展中社会主义国家，中国式的社会主义现代化农业这一战略目标的选择应当遵循那些原则，这一目标应当包含那些主要内容，这是农业发展战略研究首先要回答的问题。

第一节 选择农业发展战略目标的基本原则

选择农业发展战略目标就是要确定一个在较长时期内，能够左右农业发展方向和全局，并使之持续地正常运转的轴心。农业发展战略目标是发展战略总体的纲，它反映战略制定者的指导思想、发展战略的基本格局，并把战略所要实现的前景加以形象化。战略措施、实现途径等都是为战略目标服务的，它们和战略目标之间是“矢”和“的”的关系，“矢”为“的”而存在，有“的”才能放“矢”。因此战略目标选择得如何，就成为衡量整

^① 引自《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1982年版，第16—17页。

个发展战略正确与否的首要标志，也是决定发展战略成败的关键之一。

中国的社会主义现代化农业发展战略目标，是整个社会主义现代化建设目标的重要组成部分，又是奔向更美好未来的重大步骤。正确的战略目标应该切实反映人民的愿望，符合他们的切身利益，同时能使新社会制度的优越性得到生动体现，起到组织和动员人民群众的巨大作用。农业是我国国民经济的基础，正确的农业发展战略目标，将有助于工业、国防、科学技术以及整个国民经济的现代化，将会在全社会的历史进程中留下深远的进步意义。因此，选择农业发展的战略目标，必须瞻前顾后，深谋远虑，具体地说，应该遵循如下四项基本原则。

（一）科学性原则。战略目标的科学性在于它的客观性，在选择前必须搞清楚它的客观依据，把决策置于客观规律的基础之上。这里所说客观规律是指通过总结国内外农业发展的长期实践，并加以系统化、理性化之后，所发现的农业发展过程的内在联系、必然趋势，及其赖以存在的外部条件。必然趋势不以人的意志为转移，是农业发展过程的普遍性，必须尊重。但是，同任何事物的普遍性寓于特殊性之中的道理一样，在特定的国家，由于国情不同，为农业发展提供的外部条件不同，因而普遍规律的表现形式、作用程度、历史进程等都会有很大差异。概言之，就是要做到两条，一是要了解和掌握农业发展的普遍规律，二是要深刻认识本国的基本国情。这是科学性原则得以贯彻的基础性条件。

新中国成立以后的30多年里，没有明确使用过“农业发展战略目标”这个概念，但是曾经提出过农业在一定时期内发展方向和格局的基本目标，实际上起到了战略目标的作用。1954年9月周恩来同志在第一届全国人民代表大会第一次会议的《政府工作报告》中指出：“如果我们不建设起强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防，我们就不能摆

脱落后和贫困，我们的革命就不能达到目的。”^①这是新中国成立后第一次在国家最高权力机关提出建设现代化农业的任务。这实际上也就是为我国农业发展确定了一个长远的战略目标。这个目标符合科学性原则，因为它既符合农业发展的一般规律，也符合我国国情。

但是，在以后一个很长时期里，由于社会主义现代化建设未能成为全党和全国的中心工作，对中国社会主义条件下的农业现代化缺乏深刻研究，因此也就不能科学地回答这一目标的具体内容。在此期间，我们也曾经陆续提出过一些阶段性目标，如1955年7月提出：“估计在全国范围内基本上完成农业方面的技术改革，大概需要四个至五个五年计划，即20年至25年的时间。”^②这里所指的技术改革，也就是农业的机械化。1957年公布的《1956年到1967年全国农业发展纲要（修正草案）》又提出用12年时间在不同地区内粮食平均亩产分别达到400斤、500斤、800斤，棉花亩产量分别达到40斤、60斤、80斤、100斤。^③以后又提出了一些高指标的要求。这些目标的提出并不完全符合农业的发展规律，也不完全符合我国国情。

50年代初期和中期，我国经济还十分落后。当时国家的社会主义工业化尚处于起步阶段，现代工业在工农业总产值中的比重仅占1/3左右，农业机械工业几乎是空白，其他农用工业情况也多类似。农业则更加落后，据1954年农家调查，全国平均每户占有不到一头耕畜，每两户只有一部犁，每10户才有一架水车。^④1956年全国平均按播种面积计算的粮食产量每亩为188斤，仅比1952年提高12斤，每年平均只提高3斤。这种状况表明，在我们这样一个工农业都十分落后的国家里，只用25年时间基本实现农

① 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年版，第132页。

② 《毛泽东著作选读（甲种本）》，人民出版社1964年版，第424—425页。

③ 参见人民出版社1957年单行本。

④ 《我国的国民经济建设和人民生活》，统计出版社，1958年，第307页。

业机械化和在12年内实现上述主要农作物的较高产量，显然是办不到的。由于目标选择缺乏科学性，当然也就不能实现。

（二）目的性原则。社会主义建设的根本目的是在不断发展生产的基础上逐步改善和满足人民物质生活的需要，农业是提供基本生活必需品的产业，农业发展战略目标必须是这一建设目的的贴切体现者和重要组成内容。无论是农业中生产关系方面的变革，还是物质技术条件方面的变革，它们本身都不是目的，而是为发展生产、满足人们消费需要服务的手段。如果农业发展目标的选择仅着眼于手段（如机械化、水利化等），实际上就是把手段当成目的，失去了它的实在意义。这种选择的结果，群众只有耗费，没有补偿；或者耗费多而补偿少，劳动热情就自然地渐渐淡薄。失去了群众的支持，便不得不去另外寻找超经济的推动力，而这样做的结果又进一步挫伤群众的积极性，形成“手段——手段”的恶性循环。所以确定农业发展战略目标时必须把发展生产、最大限度地满足人民改善生活的需要放在突出位置上。

新中国建立后的很长时期里，我们实际上把“使用现代机器的大规模经营”当作现代化农业的发展目标，忽视了农民生活提高这个重大问题，也就离开了社会主义建设的根本目的。因此生产发展缓慢，或者虽有发展，但效益不高，群众收入和生活得不到改善。从1958年至1977年，农民从集体分配的收入，每人平均每年增加1.67元，其中现金只有0.45元；在全国2000多个县（旗市、区）中，人均年口粮不足400斤原粮（以水稻为主地区）的有104个县，不足300斤原粮（以杂粮为主地区）的有72个县。这就是脱离了发展生产和改善人民生活需要，片面追求“化”的必然结果。

（三）统筹兼顾原则。农业发展战略是农业发展过程中带有全局性、长远性和根本性的问题，战略目标也必然具备这些基本特征。但是全局是由局部组成的，长远的目标需要一步一步地实现，以往的重要教训就是未能正确处理长远利益与眼前利益、全

局利益与局部利益的关系。当我们为农业发展规定高速度、高指标时，往往以为这样做可以加速改变农业落后面貌，是根本利益所在。但是，要求发展速度过高就必然导致过高的积累（包括资金和劳动两方面）和过高的物质投入，在我国经济不发达的条件下实际上做不到，勉强去做就势必给人民生活带来困难。同时我国农业的速度是采用农业产值增长幅度指标来表示的。这一指标不和经济效益联系起来考虑，就形成片面追求速度，生产者得不到实惠。我国农业自然资源人均占有量少，要求农业过高的速度还必然带来掠夺式经营，破坏农业生态系统，这实际上是为了眼前利益而牺牲了子孙后代的长远利益，取得了暂时利益（对社会这个全局说是局部利益），而损害了全民族的生存利益、根本利益。因此，在根据农业发展的长远战略目标确定阶段性的战略目标时，必须坚持发展速度与效益兼顾，经济效益与生态效益、社会效益兼顾。

（四）定性与定量分析相结合。客观存在的一切事物都是质和量的统一，经济现象也不例外。在确定战略目标时既要作定性分析，也应作定量研究，并且要把二者有机地结合起来。

过去我们在研究经济问题时，重视定性，不讲求定量；即使有定量的内容，通常总是按统计指标采用经验分析法进行分析。而通过经济模型、利用先进的计算工具只是最近几年才兴起来的。这样做的结果，容易给经济问题的研究造成不确定性，难于对研究对象得出较为完整的概念，或者变成仅仅是已定政策的注释。把数量经济科学应用于经济研究，对改善传统方法是大有益处的。尤其是战略研究要说明未来，预见发展，不可缺少量的预测。当然我们也应看到，社会经济现象十分复杂，其变化的制约因素很多，有些还是不可控的。对于农业生产，在制约其发展的因素中，除社会的、政治的、经济的以外，还有自然因素，情况更为复杂，不可控因素更多一些。加之现行的定量分析方法，各种经济模型，无论从数据的收集，还是方法论，尚处于正在完善的阶

段。过于推崇或把它作为唯一可靠的分析依据也是不十分恰当的。

第二节 农业发展的战略目标

在今后相当长的历史时期里，我国农业发展的战略目标是什么？概括地说，就是要把落后的传统农业转变为发达的、与市场需要相适应的社会主义现代化农业。它除了具有现代农业的一般特征外，还必须满足如下要求：

一、农产品的数量和质量充分满足国内市场需求

这是我国农业发展战略目标的一个实质性内容，体现了社会主义建设的根本目的。中国有10亿以上的人口，是世界上潜力最大的农产品国内市场。在今后的经济发展中，农产品市场的变化趋势将是：

1. 数量继续增长。今后三五十年内，全国众多人口的基本消费需求将会呈现出巨大增长趋势。主要农产品短缺是我国历史上长期存在的问题。到1984年人均占有粮食产量首次接近世界平均水平，基本上解决了全国10亿人口的温饱问题，但由于经济发展不平衡，仍有少数地方的农民生活还比较困难。今后面临的新情况是：（1）人口总量继续增长^①。每年平均净增人口在1000万以上，相当于世界上一个中等规模的国家。如果我们仍保持新中国建国以来（1952—1984年）的粮食年平均增长速度，那么维持新

① 《中国统计年鉴（1985年）》公布，1984年全国人口已达10.34亿，占世界总人口的23%。根据国务院经济技术中心《2000年中国》研究组预测，2000年将超过12亿，以后，人口总量的高峰为15亿，公元2050年以后才能进入零增长时期（人口零增长为年增减率在0.2%以内）。与人口总量增长的同时，在构成上还将出现两种变化趋势。一是总人口中15—64岁年龄层的比重上升。1982年约为37.7%，2000年将达到54.4%。从属年龄层的人口由62.3%下降为45.6%。二是城乡人口构成亦将发生变化，城镇人口的比重逐渐上升。

增人口的直接粮食消费就要耗去粮食增产部分的将近一半。(2) 人口结构的变化引起农产品消费量的增长。成年人膳食中需要的营养供给量大于从属年龄层人口；① 城市人口的口粮消费稍低于乡村人口，但副食用粮大大超过乡村人口。② (3) 消费结构变化。我国温饱型消费的食物结构基本特征是以粮食为主，动物性食品的比重很低。今后消费水平的提高将首先表现为肉、蛋、奶类消费量的增加。据国内外经验数据分析，在人民生活的一定历史阶段内，例如动物性食品的人均年消费总量在100斤以下时，口粮消费量尚无明显下降趋势。据预测，我国按全国人口平均的动物性食品消费量（包括肉、蛋、鱼、奶）提高到100斤以上，将临近本世纪末才能实现。在2000年以前，除了有保障地增产更多的供转化用的粮食以外，还要满足直接粮食消费量增长的需要；以后，畜牧业、渔业的扩大同样要求有更多的粮食作饲料。

2. 质量进一步提高。人的温饱解决之后，进一步的要求必然是提高生活质量，这对农产品的要求具体表现为：(1) 品种多样化。例如不仅要增加动物性食品消费量，而且要求供应更多的蔬菜、水果、饮料；对生鲜食品不再限于收获季节能够消费，而且要求常年均衡供应；要求由单一品种到多品种拼配食用。今后相当长时期内，满足人们的穿、住、用的品种多样化要求方面，农产品原料仍将占有主要地位，其中很多是不可代替的。(2) 更高的营养成分，人们将按照科学的营养标准要求食物供给，不仅热量满足人体活动需要，而且要求蛋白质、脂肪、维生素等能保证人体健康；不仅要求各种营养素有充足供应，而且要求实现新的营养平衡。这些要求都必须在增加农产品品种和改善品质的

① 1981年5月中国生理科学会第三届全国营养学术会议暨营养学会成立大会修订的《每日膳食中营养供给量》，对不同年龄、性别、劳动强度者提出不同的营养标准。根据这个标准估算从事各类劳动的成年男子所需热能平均约高于少年男子20%，成年女子约高于少年女子13%。

② 近年来副食用粮城市人口平均每人200斤，乡村人口为50斤。