

农业经济与管理

江占民 仲崇敬 主编

中国农业出版社

农业经济与管理

江占民 仲崇敬 主编

中国农业出版社

主 编	江占民	仲崇敬		
副主编	徐萍平	任淑荣		
	邓 蓉	王友智		
	胡宝贵	孔繁金		
编 者	(以姓氏笔划为序)			
	邓 蓉	王友智	王晓福	孔繁金
	刘进宝	刘 洪	江占民	任淑荣
	任大鹏	仲崇敬	徐宏玲	徐萍平
	胡宝贵	龚正国	隋文香	

2P40/06

农业经济与管理

江占民 仲崇敬 主编

* * *

责任编辑 贺宏善

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号 100026)

新华书店北京发行所发行 北京忠信诚胶印厂印刷

850mm×1168mm32开本 9.25印张 235千字

1998年8月第1版 1998年8月北京第1次印刷

印数 1~7 000册 定价 13.00元

ISBN 7-109-05357-1/F·628

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

1997年11月20日至23日，河南农业大学、浙江农业大学、新疆石河子大学、西昌农专、张家口农专、河北农业大学、中国农业大学、北京农学院等院校的教师在农学院，对《农业经济与管理》课程的教学工作进行了研讨，并提出了一个新的教学思路和课程体系。与会同志认为农业技术类专业的《农业经济与管理》课程，其内容应扩展，其结构应调整，其水平应提高。

这次研讨会提出的新的体系，与过去的版本不同。其明显的变化有三个。第一是改变了过去由宏观到微观的思路，本体系从微观开始，到宏观结束。第二是加强了市场理论。开篇三章是农产品需求、农产品供给、农产品市场。第三是增加了财政与立法的内容。与会同志认为这样调整更适合农业技术类专业的学生的知识需求。另外，对生产要素的管理进行了合并，使教材更加精练。

参编者的分工情况是：绪论：江占民。第一章：孔繁金。第二章：邓蓉。第三章：任淑荣。第四章、第五章：徐萍平。第六章：龚正国。第七章：刘洪。第八章：仲崇敬。第九章：徐宏玲、王友智。第十章：胡宝贵。第十一章：刘进宝。第十二章：隋文香、任大鹏。第十三章：王晓福。最后由江占民、邓蓉、胡宝贵、仲崇敬总纂并定稿。

《农业经济与管理》教学研讨会间，请中国农业出版社农经编辑室老主任贺宏善同志到会进行了指导，得到了北京农学院校系领导黄漫红、王彦霞等同志的帮助和支持，在此一并表示感谢。

编 者

1998年4月

目 录

绪论	1
第一章 农产品的需求	15
第一节 农产品需求原理	15
第二节 影响农产品需求的因素	31
第三节 农产品需求发展趋势	35
第二章 农产品供给	42
第一节 农产品供给原理	42
第二节 农产品供给影响因素	45
第三节 农产品供给分析	47
第三章 农产品市场	50
第一节 农产品市场的类型	50
第二节 农产品市场建设	57
第三节 农产品市场竞争	69
第四章 经营原理	73
第一节 经营主体和经营思想	73
第二节 经营环境和经营条件	77
第三节 经营目标和经营策略	80
第五章 经营预测和决策	88
第一节 市场调查	88
第二节 市场预测	95
第三节 经营决策	103
第六章 经营形式	118
第一节 承包经营	118
第二节 股份制和股份合作制经营	121
第三节 农业产业化经营	131

第七章	管理原理	137
第一节	管理科学的产生与发展	137
第二节	管理职能及其二重性	141
第三节	管理基本原理	144
第四节	管理方法	152
第八章	生产要素配置	159
第一节	工地管理	159
第二节	劳动管理	166
第三节	机具与物资管理	170
第四节	资金和成本管理	178
第五节	生产要素的合理组合	188
第九章	农业产业结构和布局	197
第一节	农业产业结构的概念和特点	197
第二节	农业生产布局	207
第三节	农业规模经营	209
第十章	农业科技推广与管理	212
第一节	农业科技与科技体系	212
第二节	农业科技推广	218
第三节	农业科技管理	226
第十一章	农业财政信贷	234
第一节	农业税收	234
第二节	农业拨款	240
第三节	农业信贷	242
第十二章	农业立法	246
第一节	土地法	246
第二节	环保法	255
第三节	经济合同法	262
第十三章	农业发展战略	272
第一节	集约农业	272
第二节	持续农业	278
第三节	农业发展战略	287

绪 论

一、农业在跨世纪时期发展的总趋势

农业经济管理是有关农业经济的宏观管理和微观管理的综合性学科，农业经济管理理论是从经济和管理两个方面对农业进行研究的理论，农业经济管理的理论研究和学科发展必须从农业的实际出发，去研究农业发展的自然特征，研究农业经济规律，研究农业经济的管理规律和方法，尤其在 20 世纪末研讨农业经济管理问题，首先研究和预测农业在跨世纪时期发展的总趋势是必要的。

农业是国民经济的一个部门，农业的发展与国民经济各部门的发展密切相关，尤其是工业的发展，对农业的发展起着至关重要的作用。各种研究表明，我国的工业已完成了工业化初期的建设任务，正向工业化中期过渡。预计从 20 世纪到 21 世纪初 20~30 年内是我国工业发展的腾飞时期。以城市工业为主的城乡工业发展将加速，工业的大发展将引发第三产业的蓬勃发展和农村人口向城市人口的大转移，随之而来的是城乡一体化进程将加快，农业人口将减少。预计到 21 世纪 30~50 年代我国农业人口将减少到 50% 或 30% 以下，农村产业将呈现多元化结构，21 世纪上半叶，我国将大踏步迈向工业现代化、城乡一体化和农业现代化。农业人口的减少使农业规模化有了可能，工业现代化将使我国有较多的资金支持农业，从而实现农业的现代化。其中，还有一个至关重要的因素是农科教一体化。农科教一体化将使农民素质提高，为农业发展提供科技支持，改善农业生产条件和提高农产品品质。农科教一体化和农民科学文化素质的提高是农业现代化的重要因

素。

进入 21 世纪，二三产业的发展和城市人口的增长，国民经济的发展和人均收入水平的提高，对农业的发展将提出新的要求。高价值农产品需求将加速增长。特别是城乡需求结构的演变，要求供给结构也随之改变。传统低价值的农产品的需求强度将下降，高价值农产品的需求强度将上升。农产品的需求增长将集中在肉蛋奶及水产品等动物性食品及水果、饮料、加工食品等方面。研究表明，人均月收入 1000 至 2500 元是人们食品支出增长最快的阶段。这种支出的快速增长主要是消费高价值的食品带来的结果。

由于消费结构向食物链较高层次调整，高价值食品的消耗必然增加，又由于食物链本身的规律，高价值食品的消耗的增加也必然引起间接消费的初级农产品的数量的增加。所以在跨世纪之交，粮食等初级农产品的生产也不能放松。另外，农产品的市场需求，将从传统的数量需求转向质量需求，转向品种需求。所以，农业增长和农业结构的调整对技术和物质投入的需求将迅速增加，以活劳动的大量投入发展农业的增长方式是已达到临界点。农业劳动力丰富已不再是优势，农业科技和物质投入将发挥更大作用，农业科技贡献率将达到 60%。

21 世纪农业是市场导向型农业（国家计划指导还会发挥很大作用）。由于我国在很长一段时间里仍然保持家庭经营为主体的双层经营结构模式，家庭式经营与社会大市场的联结将通过贸工农一体化的形式来实现，农业将走向产业化经营，即农业将逐步走向专业化生产，市场化经营，以区域化形成户外规模，以社会化带动农业现代化。农业产业化的发展，将实施“三化一体”战略，即“国家工业化、城乡一体化、农科教一体化”，推进农业产业化，也即推进农业的现代化。农业产业化的实现意味着农民将成为真正的商品生产者。

目前世界各国都在制定农业科技发展的战略，以缓解人口、资

源、能源、环境的压力，并且在不断地探索农业的新出路，运用高科技发展农业。

高新技术成为农业发展的强大动力。现代农业与传统农业不同，它是建立在全面应用科学技术基础上的高效农业，生物技术已成主导技术，石油化农业逐步为生物技术代替。有专家预测，21世纪的农业是高科技的农业，生物工程是高新技术，将引发新农业革命，并促进农业面貌发生根本变化。

用现代科学技术改造农业，推动农业现代化。世界进入90年代，农业的工厂化生产，用电子计算机管理和调控农业生产过程，已成为一种潮流。作物栽培和畜禽、水产养殖各环节均有明显的工厂化趋势。各种形式的设施农业、无土栽培和植物快繁脱毒等新技术均已应用，大大提高了劳动生产率，土地利用率和农业商品率。在发达国家，一个农业劳动力可以供养60~70人，甚至上百人。

农业教育、科研、推广三结合体系已经形成。美国之所以取得农业领先地位，教育、科研和推广三结合是关键因素。发达国家虽然农业占国民生产总值比重很小，但都不敢轻视农业，政府都很重视农业科技工作，积极建立庞大的农业科研机构和技术推广体系，农业教育相结合，形成推动农业现代化的重要支柱。日本建立了以国家农业科研机构为主导的农业科研体系，并与地方政府、“农协”的科研推广组织相配合，成为“科技之国”的一个重要组成部分。中国也制定了“科技兴农”的农业发展战略，取得了引人瞩目的成绩。

农业日益商品化、国际化。发达国家的农业已高度商品化和专业化，生产的农产品几乎全部进入市场流通。农业的高度商品化使农业有条件朝国际化方向发展，各国都努力利用自己的比较优势，参与国际经济分工和经济大循环。这既是机遇也是挑战，各国都在调整农业结构和农村经济结构，积极吸纳先进技术，发展优质高效农业，不断提高在国际贸易中的竞争力。

农产品朝多品种、高品质、无公害的方向发展。加拿大西部的1号红皮春小麦、美国短羊毛、荷兰脱脂奶粉、德国鸡等优质名牌农产品，在国际市场上有很高的占有率。发展中国家也在创自己的名牌，如泰国二号大米、中南美洲香蕉、阿根廷牛肉等也在国际很有名气。据专家预测，21世纪农业产品发展的方向是方便、营养、卫生、安全和回归大自然。“无公害”、“无污染”、“反季节”农产品将应运而生。

从农业专业化向农工商一体化发展。农业生态学的研究和广泛应用，提供了专业化生产向联合统一的生态农艺生产线转化的理论和技术。微电子技术，新型材料技术和生物技术，为联合的农艺生产线奠定了技术基础。

建立“高效、低耗、持续”农业模式，尤其持续农业风靡全球。持续农业已成为世界性的农业研究和发 展趋势。持续农业强调依靠科技进步，强调技术密集与劳动密集相结合，强调维护和改善生态环境，维持资源、生产和生态环境的良性循环，强调提高环境质量，使环境、技术、经济和协发展。

二、农业生产的特点

农业是人类利用植物、动物和微生物，把自然界的物质和能，转化为人类最基本的生活资料和原料的物质生产部门。农业生产过程是人类的生产劳动和生物机体共同作用的过程。

农业有狭义和广义之分。狭义农业指种植业，广义农业包括种植业、林业、畜牧业、副业和渔业。农业也可以分为种植业和养殖业两大类。有的从科研角度，按照不同的目的把农业作了不同的分类。如按区位不同，把露地农业称为“绿色农业”；把工厂农业称为“白色农业”；把海洋农业称作“蓝色农业”。按生产性质和状况，把农业分为“原始农业”、“古代农业”、“传统农业”、“近代农业”和“现代农业”。按耕作方式把农业分为“轮垦农业”、“烧垦农业”、“灌溉农业”、“干旱农业”。按物质循环和能量

交换，把农业分为有机农业和无机农业。也有自给生产性农业和商品性农业的提法。所有这些，说明随着生产力的发展和人类对农业认识的不断深化，人们对农业概念的内涵和外延的认识在不断深化，不断注入新的内容和新的思想。

（一）农业经济再生产过程与自然再生产过程交织在一起

这是农业最基本的特点。农业不是单一的生态系统也不是单一的经济生产系统，而是一个生态经济复合系统。这一复合系统不是简单地相加，而是有机的结合。马克思指出：“经济的再生产过程，不管它的特殊的社会性质如何，在这个部门（农业）内，总是同一个自然的再生产过程交织在一起。”^①又说：“在所有生产部门中都有再生产，但是这种同生产联系的再生产只有在农业中才是同自然的再生产一致的。”^②应说明的是，在农业中，经济再生产以自然再生产为基础，受自然再生产的客观过程和环境的制约，但这也不意味着人类只能听命于自然，完全处于被动地位。农业生产同时又受制于人类的积极性和创造精神。人类能够认识自然规律，并通过自身的活动，来引起调整和控制人与自然之间物质交换的过程，改善生态环境，提高生态利用率，促进农业生产的发展。

（二）土地是农业生产中基本的生产资料 土地在工业等物质生产部门仅是生产场所，而对农业则是不可替代的生产资料，具有特殊重要的意义。土地面积有限且与一定的土壤肥力、气候条件密切联系，因此，土地也是一个立体概念，包括地下层、地表层及地上的立体空间，包括动植物群落、空气、水等。合理利用土地是农业生产一个永恒的主题。土地的立体综合差异决定了农业的明显地域性，同样地劳动因自然的差异会有不同的农业生产率。因此，人类必须善于利用自然力的作用，合理地确定农业生

① 《马克思恩格斯全集》第24卷，第398~399页。

② 《马克思恩格斯全集》第26卷，第61页。

产结构和进行农业生产布局，提高土地和自然资源的利用率。

(三) 农业的劳动时间与生产时间不一致 农业的生产时间是指生物生长、发展、繁殖的时间。是一个季节性的持续不断的过程，劳动时间是人类在农业生产场地作用于劳动对象的时间，是可间断的。因此生物生长和人们的劳动时间不可能相一致，人不能不间断地劳动。这就要求农业生产必须注意多部门配合，必须能均衡地利用各种资源，均衡地取得收益。农业生产有明显的季节性，生产周期长，跨年度。

(四) 农产品既可作为人类的消费资料，同时又可作为农业的生产资料 在农业生产中，一部分农产品要作农业的生产资料，如种子、种畜、种苗、饲料等。因此，注重产品质量、品质，直接关系到农业生产本身，关系到农业的迅速发展。

农业生产的特点告诉我们，搞好农业生产涉及到自然和经济系统的诸多因素，不能单纯地就农业解决农业问题。我们必须从生物的生命系统和自然、经济、社会环境等各方面去考察农业，并遵循多因子共同作用规律，采取综合措施解决农业发展过程中的问题，才能收到预期的效果，达到农业经济不断发展的目的。

三、农业在国民经济中的地位

国民经济是由农业、工业、商业、交通运输业、生活服务业、信息业、文教卫生科学研究等生产和劳动部门共同组成的庞大的系统。农业的基础地位首先在于它是人类生存的基础，农业在解决人类衣食和生存方面起着巨大的不可替代的作用，农业是人类衣食之源，是生存之本，是人类社会中最古老的物质生产部门。

农业也是国民经济其他部门生产和发展的基础。由于农业的不断发展和其劳动生产率的提高，使劳动力有了剩余，于是社会分工有了可能，才有了工业、商业等国民经济的其他部门。由此可见，“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基

础。”^①

农业为工业部门提供着生产资料，特别是轻工业，70%的原材料来自农业。如轻纺、食品加工、医药、橡胶、饲料等工业部门主要原材料要靠农业提供，没有农业或农业生产下降，都会使不少工业生产部门停顿，效益下降。农业生产水平的高低，农业所提供的剩余产品的多少，在很大程度上决定了工业部门的发展规模和速度。

农业是国民经济的基础是一条普通规律。古今中外概不例外。古代社会，农业支撑着整个天，这种基础地位自然昭著。现代及至将来社会，农业在国民经济中所占的比重有逐渐下降的趋势，只能表明农业在日益提高劳动生产率，其支撑力度更坚实、更可靠、更大，其基础地位不因在国民经济中的比重下降而降低。

四、农业在国民经济中的作用

我国仍处于社会主义的初期阶段，国民经济是发展中国家水平，农业比较落后，农业的发展对经济的发展和安定均起到十分重要的作用。农业是人民生活资料的重要来源，也是工业原料的主要来源，农业为国民经济各部门提供着劳动力，提供着国民经济现代化的资金，农产品也是换汇的重要物资，同时农村是广阔的工业品市场，搞好农业是解决好农民、农村问题的关键。农业的主要作用不仅在于经济方面，而且还在于它的政治方面。农业搞不好就会影响农民的生活安定和社会稳定。毛泽东早就指出，农民的状况如何，对我国经济的发展和政权的巩固，关系极大。

农业对我国国民经济的现代化具有重大的促进作用。虽然在不同时期、不同条件下，这种作用的重要程度各不相同，而且这些作用的大小也是变化的，但农业的国民经济的基础作用不会改变。我国建国四十多年的历史证明，农业形势好国民经济发展顺

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第885页。

利、社会安定，农业形势不好，国民经济发展则不顺利、社会就要出问题。因此农业的基础作用不能忽视，而且依靠本国农业的原则必须坚持。

五、农业的综合生产能力

马克思曾经指出，劳动生产力是由多种情况决定的，其中包括工人的平均熟练程度、科学的发展水平和它在工艺上的应用程度，生产过程的社会结合，生产资料的规模和效能，以及自然条件。江泽民同志在中国共产党十三届八中全会闭幕时讲话中就农业综合生产力问题着重强调了四个方面：一是进一步树立大农业观念，全面发展农村经济。二是高度重视科学技术的作用，积极实施科技兴农的战略。三是确定水利的基础产业地位，加强农业基础设施建设。四是完善投资体系，确保农业投入的稳定增长。讲话从宏观经济决策方面为我们全面研究和提高农业综合生产力指明了方向。结合理论和我国的实践，农业综合生产力是指在一定时期内，掌握一定科学技术、劳动技能和生产经验的劳动者，合理运用现代的物质手段作用于农业自然资源，而形成的农产品综合产出能力。具体说来，农业的综合生产能力包括农业劳动者的水平、各种土地资源的质量、固定资产及中间投入的多少、技术进步程度、气候条件、社会经济环境等各因素。

据研究，在世纪之交，我国土地仍将是逐年减少趋势，农业劳动力的剩余态势仍将继续，农业的中间投入将以 5.5% 的速度增长，固定资产存量每年将平均增长 6.5%，科技进步在农业增长中的作用将由 25% 提高到 35% 左右。农业综合生产能力将在许多有利条件和诸多不利因素交错利用下发展。2000 年我国综合生产能力将达：粮食 5.5 亿吨、棉花 650 万吨、油料 2600 万吨、肉类 4300 万吨、水产 2300 万吨。由于农业每年增长 4.3%，我国农业具有支持工业增长 12% 和乡镇企业增长 24% 的能力。

为保证农业综合生产能力的不断提高，我国应立足现有耕地，

努力开发其他农业资源，继续加强基础设施建设，提高农业综合抗灾能力，逐步完善农业投入投制，确保农业投入的逐步增加，要高度重视科学技术的作用，努力把发展农业生产转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来，力争在 21 世纪初期，农业增产中的科技进步份额提高到 40%，农业劳动力的综合文化指数提高到 7 年以上。同时，国家为发展农业要创造更有利的宏观环境。主要是要切实贯彻农业是基础的思想，加快流通体制的改革和发展社会化服务体系，加强基层农业技术推广网络建设。

六、市场经济条件下的农业保护问题

建国 48 年来，我国经济取得了举世瞩目的成就，经济总量已名列世界前茅，工业已完成了工业化初期阶段的任务，进入工业化中期，农业用世界 7% 的耕地解决了 22% 的世界人口的吃饭穿衣问题。而且农业为国民经济的持续发展发挥了巨大的基础作用。但是当前我国农业已显示出滞后特征，国民经济面临基础不稳的严重威胁。

（一）农业问题的严峻形势

1. 农产品总量平衡趋势，结构性供求矛盾加剧，价格大幅度上扬，给社会经济生活带来较大冲击。以粮食为例，有效供给的增长幅度已经跟不上社会消费的增长幅度，粮食总量平均年增长 400 万吨，生产与需求缺口较大。从 90 年代以来，人均占有量距 400 公斤的目标越来越远。

2. 农业基础脆弱，增长后劲严重不足。主要表现在农业资源约束强化，耕地面积不断减少，沙化面积不断增加，人均耕地由改革初期 1.6 亩下降到 1.2 亩，逐步逼近联合国规定的人均 0.8 亩的危险线，粮食播种面积跌破 16.5 亿亩的警戒线。农业的小规模、兼业化，以满足自我消费为第一目标的经营方式，农业生产条件的改善困难重重，致使农业基础设施老化，生态环境恶化，影响了农业综合生产能力的提高。另外，在我国工业化初期已经完

结的情况下，农业仍在为工业提供积累，农业工业价格剪刀差仍在扩大。1990~1994年，我国粮食混合收购平均价提高了56.3%，同期农用生产资料价格上涨幅度达61.1%，相差4.8个百分点，近几年仍有加大趋势。

3. 农民收入增长很慢，城乡差、地区差越来越大。农民购买力提高不快，无法为工业提供充分的市场支持。

(二) 市场经济条件下农业的弱质化表现及实施农业保护的难点

1. 市场经济越发展，农业的弱质化特征越显著。农业是国民经济的基础，国家经济的发展对农产品的需求加大，决定了农业应有一个更快的增长。但农业是弱质产业，对自然条件的依靠性强、生产周期长、投资风险大、收入预期稳定性差，而且我国农业仍处在小规模、兼业化、自给自足的传统农业阶段，生产方式比较落后，经不起自然灾害和经济波动的冲击，又由于长期受制于工业化倾斜的发展战略，在工农产品剪刀差和乱摊派的双重压力下，农业自我积累、自我发展能力差，基础脆弱。随着市场经济体制的确定，农业发展又面临着一些新的矛盾和问题。资源配置遵从于比较利益原则，产品交换也必然遵从于比较利益原则，产品交换也必然遵从于市场法则，农业是社会效益高而自身效益低的产业，投资回报率低，资源竞争力微弱。农业小生产与大市场沟通又存在许多障碍，决定了农业在流通领域不可能自发争得平等的贸易地位。经济发达地区农业急剧滑坡的巨大反差，也反映了市场经济越发展，农业弱质越突出的经济现象。

2. 农业保护面临诸多不利因素。由于长期城乡分割政策，城乡体制差异大，导致经济社会的二元结构，政府出台的许多旨在调整经济关系的农业保护措施，其效果都大打折扣。例如农产品提价，刚开始还行，农民尚可得部分好处，但随之即被工业品提价和中间费用膨胀所抵消。受财力所限，政府投资严重不足的局面难以得到根本改变，价外补贴对许多地区更难以实行。1995年

国家财政拨款 35 亿元，真正由计委支配的也就 26 亿元，投向农业最多 13 亿元，9 亿农民人均不足 1.5 元，这对于中国来说只能是杯水车薪。在中国由于工业化与城市化不同步，致使大量农村人口滞留在农业内部，人地矛盾突出，劳动生产率低下，即使这样农业还在为工业提供积累。因此，我国对农业、农村、农民予以绝对的利益倾斜为时尚早，在经济上少数人保护多数人是不可可能的，工业反哺农业的条件还未成熟，依靠城市解决农村问题并不现实。

3. 我国在处理农业和国民经济关系问题上的主要教训。农业作为初级产业，与国民经济其他部门联系非常密切，国民经济的健康运行是建立在农业适度增长的基础之上的，农业发展滞后必然导致国民经济结构失调。同时，处理不好农业与国民经济的关系，农业发展也会受到影响。回顾我国近 50 年来经济发展的历史，我们在处理农业与国民经济的关系上有许多教训，主要有三条：一是工业对农业积累资金的提取过度，虽说工业在农业资金的支持下取得巨大成果，但农业自身积累和发展能力低下，产生能力很难适应工业乃至整个社会提出的要求，农民生活水平提高缓慢，以至建国快 50 年了，仍有几千万人没有解决温饱问题。据统计测算，建国后近 50 年来，农业通过剪刀差的形式，为工业提供了 15000 亿元的巨额积累，农业所创造的国民收入中有 15% 以上的份额转入工业和国民经济其他部门。二是长期分隔政策导致社会的二元结构，是造成农业滞后，比例失调的制度原因。农业只被单纯地看作吃饭产业和工业原材料基地，没有从产品、要素、市场等方面系统地对工农关系进行协调，将大量劳动力排斥在工业和城市之外，割裂了工业和农业间的产业联系，无法形成一种内在的协调发展的机制。农业劳动力大量积留，劳动生产率难以提高。三是在指导思想上并没真正认识到农业的重要性，经济工作中统筹安排不好，这是导致农业屡屡出现问题的根本原因，宏观政策导向过于向城市和工业倾斜。