

农村： 在历史的 新挑战面前

——民盟中央农业问题研讨会论文选编

民盟中央经济委员会 编
农业出版社

农村：在历史的新挑战面前

——民盟中央农业问题研讨会论文选编

民盟中央经济委员会 编

农业出版社

出版说明

1988年12月，民盟中央经济委员会在北京召开了农业问题研讨会。会上，盟内外专家、学者围绕农业形势、粮食生产、农产品市场、农产品价格、土地制度、农村产业结构、深化农村改革以及农村人口问题进行了广泛的讨论。本书是与会专家、学者向会议提供的论文的汇编。

目 录

民盟中央经济委员会关于农业问题的意见和建议	(1)
对于当前我国农业形势的几点认识	安希臣(11)
粮食生产形势与对策	王 健(24)
我国粮食发展战略	张 桐(33)
强化农民生产能动性开展农田基本建设培肥地力提高农业生产水平	王金陵(51)
关于当前种子工作的三点建议	吴绍骥(58)
农产品市场与宏观调节	厉以宁(66)
治理经济环境,大力发展粮食生产	雷锡禄(81)
坚持改革闯过物价关	
——兼论农产品价格改革问题	魏双凤 吴秀强(93)
农产品流通体制改革的成就、问题与对策	吴 硕(104)
农村资源利用问题	阳含熙(109)
农业增产必须重视农村环境保护问题	侯学煜(114)
通货膨胀对农业的影响	王传纶(132)
关于农业现代化与农村工业化策略的反思	孟繁琪(138)
乡镇企业面临挑战	罗涵光(144)
社会化服务体系与农业现代化	徐更生(158)
我国农村人口的数量、质量与产业结构	

转移·····	郭沧萍(168)
推行承包制后的农村人口问题和对策研究·····	周孝正(179)
从珠江三角洲探讨发展外向型农业	
问题·····	魏双凤 吴秀强(187)
苏联东欧各国农村改革新趋势·····	李仁峰(203)
西北地区农村产业结构与布局的调整·····	万建中(213)
发展农业合作经济刍议·····	孟繁琪(234)

民盟中央经济委员会 关于农业问题的意见和建议

民盟中央于1988年12月在北京召开了农业问题研讨会，约请盟内30余位从事经济学、农学、生态学、遗传学和社会学、人口学的学者，举行了为期五天的座谈。其后，又约请部分与会人员举行了后续性讨论，综合提出九条意见和建议如下：

一、从国民经济总方针上进行战略调整

建国以来，为了建设一个独立、完整的工业体系，打好国家工业化的基础，我国实施了“以农支工”优先发展重工业的方针，这在当时是完全必要的。在国家工业化有了一定基础以后，便应及时对农业进行“反哺”。但由于50年代末期“左”的干扰和“文革”动乱的破坏，国民经济遭受严重挫伤，直到现在才有可能提出这一问题。目前，农业作为基础部门，生产徘徊，形势严峻，若不认真努力解决，必将影响国家建设和人民生活。为此，亟须从国民经济发展战略总体上进行调整，彻底改变工业倾斜政策，把农业发展放到重要地位上来，促进工农业协调发展。在当前，要着重于从宏观上“以工补农”，引导农业走出徘徊局面，为登上总产量的新

台阶创造条件。

据了解，历年我国农业投资极不稳定，近年来在比重上呈下降趋势，从最高年份的17%降到3.1%的低水平。建议象60年代初调整经济那样，把农业投资提高到国家财政支出（包括地方政府预算外资金在内）的10%以上，并维持这个水平。在采取上述措施的同时，鼓励农民积极开展废弛已久的农田基本建设，增加有机物质的投入，扭转土地报酬递减趋势。

二、调整价格政策

农产品供需状况表明，目前我国农产品，无论从总产量和商品农产品数量上看都是短缺的，尤以后者更甚。造成这一状况的直接原因是成本提高，比较效益降低，症结在于价格政策失调。

政府在这一问题上所作的努力是能够理解的。“三挂钩”的实质是在合同订购交易中注入等价原则：以平价的农用工业品去换取平价的农产品。企图在不触动整个价格体系的条件下解决农产品采购问题。如果没有外部的干扰，这不失为一种可行的临时性措施。但由于当前流通领域中的问题太多，完善的市场机制不是短期内所能形成的，这一措施未必能收到预期效果。1988年秋季的农产品收购，在很大程度上是依靠行政动员，这个作法不能认为是正常的。

解决这一问题的途径是有步骤地提高农产品的收购价格、同时分阶段地扩大议购比重，逐步缩小合同定购的份额，最终在条件许可的时候把农产品价格全部放开。“议转

平”是一种扩大矛盾的作法，群众反应较大，中央已决定自1989年起停止执行，希望能坚决贯彻。

三、建立多层次的商品粮开发区， 增加投入，扩大粮源

国家在农村收购的粮食约近2000亿斤，但在农民消费结构变化、消费模式(从温饱型向改善型)转换时期，农民种粮积极性有下降趋势。为了从根本上解决问题，国家应在继续扶持现有的农产品商品基地的同时，集中优势的入、财、物力，建立若干粮食开发区，扩大投入，增加总量。初步估算，国家如能实施这一战略，有可能从开发区获得相当于收购总额半数左右的粮食。具体措施是：

1. 实施内涵性开发战略：在人均占有面积较多的中低产田带（初步估计有4亿亩左右）。通过行之有效的“科技承包”，推行与物质投入相结合的智力开发，使亩产平均增加200斤左右，总量可达800亿斤。这样做，既有利于国家，也有利于低产地区的农民，从各方面看，都比有人提议的依靠进口粮食方案要有利得多。

2. 开垦宜农荒地。全国现有成片宜农荒地约5亿亩，其中易于开发的有1.25亿亩，零星分散的尚有4000—8000万亩，可由中央地方以及经济发达城市联合投资开发，既增加国家粮食贮备，又可照顾投资地方和城市的利益。实施这一方略时，必须严格按照科学原则，反复论证，以免重犯毁林毁草破坏植被的错误。

3. 在实施开发型农业的同时，继续巩固、加强现有农

产品商品基地，不能松懈。松辽平原、江淮平原、宁夏内蒙河套地区仍有潜力，可考虑扩大规模，集约经营，以取得更高的效益。

4. 对新开发区，可根据需要与可能，适当引进外资和先进农业技术。在这些新开发的土地上应实行现代化企业管理，将综合立体开发原则和农工商一体化模式结合起来，并正确处理经济、生态和社会效益间的关系。

四、树立“大粮食”观点，调动一切可以利用的农业资源为国民经济服务

我国耕地面积有限，由于人口众多，人均面积很少，必须放开视野，从18亿亩耕地扩大到960万平方公里去考虑问题；在确保粮食有计划增长的同时，积极规划海滩、滩涂、草原、水面、山林的全面开发。为此可考虑实行以下具体作法：

1. 由国家制订一个动员一切农业资源为国民经济服务的食物发展纲要，组织广泛讨论，要在反复论证、上下协调、跟踪核查、不断修正的基础上，使之逐步完备，因地制宜，贯彻执行。

2. 大力提倡和发展节粮型养殖业和草食家畜。充分利用秸秆等废弃农副产品作饲料和饵料，要在这一方面取得科研工作上的突破，逐步改变人们的消费习惯，辅以政策上的优惠鼓励，逐步减轻粮食压力。

3. 制订一系列以“大粮食”为目标的开发政策，变限制为鼓励，允许多种经济成分参加开发事业，并在经济政策

上一视同仁。

4. 为发展畜牧业提供条件，大力发展饲料工业，限制白酒生产耗用粮食，并限制饲料出口。

五、建立、扩大农产品市场

目前，农产品市场发育不全的原因主要是由于“合同订购”份额过大，限制了上市农产品的数量，为此要推动两种采购制度在份额上的转换，逐步扩大和完善农产品市场，并相应地扩大要素市场，同时加强宏观调控。具体措施如下：

1. 建立农村信息中心，发展多种形式的信息产业，向农业生产经营者提供信息。

2. 建立全国性和地区性农产品批发市场与期货交易中心，推行开放贸易。

3. 建立农产品平准基金。由政府确定列入国家以保护价格来维持产量和农户收入的主要农产品种类，当农产品价格低于保护价格时，由平准基金按保护价格收购，保护价格应公开宣布，并在一定时期内保持其稳定性。农产品平准基金可以由政府拨款，也可以通过多渠道筹措。

4. 在目前财政分灶的条件下，强化地区责、权、利关系。在此基础上，采取措施，协调某些农产品价格，进而协调地区间的利益关系，改变近年来市场“原料大战”的局面。

5. 在改革供销社的同时，鼓励农民建立多种形式和更为灵活的小型供销组织，通过多种渠道解决农产品销售和生资料供应的困难。

6. 在农产品原料用户和销售者（可由农民组成的供销

组织出面)之间建立让利关系,协调生产者与供应者之间的利益。

六、土地制度建设

土地制度建设是深化农村经济体制改革的核心内容之一。应把有利于土地资源的合理利用和有利于适时流转、适度集中作为完善土地制度的双重目标。由于我国各地农村在自然、经济、社会、人文等各方面存在差异,可考虑建立多元化的土地管理制度。

目前农村实施的土地制度,名为集体所有制,实为社区所有制,产权关系一直不很明确。建议从法律上明确土地的社区所有制,从实际出发,推行有偿使用的土地经营。

在土地的产权明确,所有权与使用权分离机制建立以后,对拥有使用权的承包人,给予较长时期不变的承包期限,期满后优先续包。这一措施的目的在于防止承包人的短期行为。在承包期内按照土地使用商品化的原则,允许有偿转让。对上述政策从法律上给予保证。承包人可以是个人,也可以是集体和合作组织。

推行联产承包责任制时,土地资源平均分配的做法体现了一种均等权利的原则。改革土地制度时,应承认这一历史事实,以确保土地管理制度的连续性。

在大规模垦荒地区,可以建立国营垦殖场,实行部分土地国有。

在部分穷困落后的丘陵山区、待开发治理的荒山荒坡和可垦的零星荒地,可以划归农户经营。

七、改变生态环境，重视环境保护

目前，每年我国因环境污染造成的损失达360亿元，生态破坏损失为500亿元。城乡工业三废排放量有增无减，植被破坏和水土流失明显增加。预计到本世纪末，森林覆盖率将降至8.5%以下，草原总面积将比目前减少20%以上，北方干旱、半干旱沙漠面积比1982年将增加7.5万平方公里，土壤流失量比目前增加20—25%，盐碱耕地将增加200万亩。酸雨面积和频率也大幅度增加。

究其原因，主要是两方面：一是植被和自然环境破坏严重，种树种草相对较少，农业化学化造成的土壤结构和肥力恶化；二是乡镇工业发展快，三废不能同步治理，工业污染农田和土地日益严重。

环保部门近年来做了大量工作，但有关地区、部门和企业重视不够，效果不显著。因此，要加强宣传、完善立法，认真执行，严格检查。做到兴利除害，化害为利。

对不同的治理目标，应有不同的治理方针，原则上应以预防为主，同步治理。严禁破坏森林，对防治化学污染，态度一定要坚决。在施肥时，应提倡多施有机肥、农家肥，与施用化肥相配合；在植保工作中，要注意保护和放养天敌，发展生物防治；在推广地膜时，要重视回收残膜，保护土地免受污染。

八、加强农业科研成果的推广应用，发展社会化服务

发展农业生产，一靠政策，二靠科学，三靠物质投入。

据估算近十年来，全国仅推广杂交水稻、地膜覆盖栽培、优化配方施肥、病虫害防治等技术，就累计增产粮食1600多亿斤。但我国农业科学技术在生产上的推广应用程度却很低，据估计，只有20—30%的农业科研成果获得应用，所以潜力很大。有关部门提供的测算数据表明：如果在全国稍加普及农用化肥技术，把化肥的使用效率从目前的30%提高到40%，就可增产粮食300亿斤，相当于每年多生产近千万吨化肥，农民还能节省支出20多亿元。此外，还应注意合理灌溉，节约用水。

制约我国农业科技应用的主要障碍是现行农业科研推广体制。表现在科研或推广单位的无偿投入抑制了这些部门的再生产能力和参与人员的积极性；国家对农业推广部门重视不够，农技推广人员待遇差，工资低，工作条件简陋，推广手段落后，推广经费紧张，技术工作行政化，行政事务干扰多。一些地区的调查表明，乡镇农村技术人员有一半以上受到行政事务的干扰，只能用部分时间甚至完全没有时间从事农技工作；农业推广部门“分割”现象严重，经管站、土肥站、植保站、农机站、种子站等等，“天各一方”，不能统一协调地开展活动。

针对上述情况，提出如下建议：

1. 在县、乡两级普遍整顿、建立基层农技推广组织。推动各类服务组织打破行政、行业界限，综合办站，建立有效农业技术有偿投入机制，使农业技术推广机构企业化。

2. 农业科研（或教学）单位可以采取项目承包、技术入股、技术转让、综合承包经营等形式进行科技投入，取得

应有的效益，使科技人员及其所在单位都从中得到一定的补偿。

3. 把推广农业技术与培训中层技术人员结合起来，调整农村中等教育结构，发展职业教育。我国农村拥有1亿2千万初中、高中毕业生，今后每年还将以1千万中学毕业生的速度增加，这是一支不可忽视的力量，必须正确使用。

4. 鼓励多种所有制结构和多种形式的农业服务事业广泛发展。

5. 通过以上措施，逐步形成社会化农业服务体系，从根本上改变农业“小而全”的经营模式。

九、配合经济调整，帮助乡镇企业渡过难关

在最近治理经济环境、整顿经济秩序中，停建和缓建了一大批基建项目，严重影响农村建筑队伍和建材行业，大批劳力将被迫回流农村，为数在数百万人以上。与此同时，由于紧缩信用，乡镇企业借贷不易，面临资金周转困难的局面，企业生产运行受到直接威胁，这是关系农村经济的重大问题，也是关系整个国民经济和全社会的重大问题。建议政府高瞻远瞩，认真对待，切实帮助乡镇企业渡过目前难关。

据了解，1987年全国乡镇企业总产值已占农村社会总产值的50%以上，其中乡镇工业总产值占全国工业总产值的23.5%，乡镇建筑业总产值占全国建筑业总产值的26.8%，乡镇运输业总产值占全国运输业总产值的54.6%，从事乡镇企业的人员在8000万人以上。这是一支不容忽视、举足轻重的经济、社会力量。

为维持农村经济的持续发展和社会稳定，应引导乡镇企业按照宏观经济要求适当调整，发展内涵型扩大再生产能力，提高产品质量，增强竞争优势，健全经营机制，并建议政府从全局出发，予以关怀。可运用传统的“以工代赈”办法，组织人力，发展农村基础设施建设，包括交通运输、小型水利和农田基本建设，为农业经济的下一步发展打下坚实基础。并建议以省（区、市）和县（市）为单位，建立农业发展基金专管其事。资金来源是：国家拨款、地区财政预算安排的农业投资、农林特产税、以工补农款、耕地占用税留成和农行专项贷款。

此外，建议大力发展劳务出口，承包国外建筑工程，东西两线，均有广泛机会，前途不可限量。

部分乡镇企业的某些消极方面，如污染环境、破坏资源、滥占土地等，应通过行政和立法措施，加强管理，妥善解决。

对于当前我国农业形势的几点认识

安希俊

农业形势是一个高度综合性的问题，牵涉到社会政治经济各种因素，它们之间的关系又十分复杂而微妙。而个人所知有限，很难把这样一个问题说清楚。在这里，我只能就当前农业形势谈点个人认识。并且，我要谈的也只限于经济方面，包括农业经济运行状况和农业经济体制改革两项内容。采用的方法也只能是概略的说明和理论的探讨，不可能作系统的具体分析，当然更说不上全面研究。

当前农业形势是从过去演化来的，所以，要了解当前，须先了解过去，至少要追溯到1979年。把1979—1984年间的农业形势与1985—1988年期间的作个对比，将有助于加深我们对于当前农业形势的认识。

一、1979—1984年农业形势的基本特征

1979—1984年是40年来我国农业发展最快的一个时期。在短短几年间，农业发生了几件大事，这里列举四件。第一件，1979—1982年期间，农村人民公社解体，在全国范围内实现了联产承包责任制。从经济理论意义上来说，它的实质是一次大规模的、深刻的土地制度变革，从土地集体所有集

体使用的人民公社土地制度，变成了土地集体所有、农民个体户使用的土地制度。农民取得的土地使用权，基本上包括种植权、经营决策权和交纳农业税和承包费以后的全部收益权，有的地方还有土地使用的转让权。其中农民经营决策权也是我国从原来严格的计划经济制度向有计划的商品经济制度转变的一项结果。土地制度的变革改变了农业的运转轨道。它的影响将是深远的，也是立竿见影的。它促进了农业的高速度增长，主要体现在以下几个方面，即农业集约化、农业管理水平以及农业经济效益和社会效益都大大提高了。农业集约化，特别是劳动集约化表现得很明显。这里指的是单位土地面积上劳动的实际投入量增加了。尽管在人民公社时期，似乎全部劳动力都在种地，而实现了联产承包责任制以后，普遍出现了剩余劳动力，一般占全部劳动资源的三分之一，甚至一半之多。可是，实际上有效劳动增加了，而不是减少了，耕作更加精细了，而不是粗放了。这便是通常所说的农民积极性的主要表现之一。农业管理水平的提高，主要表现在：在农民实际掌握的现有条件下，农业资源配置趋于合理，大大提高了各种农业资源的边际效益，这里指物质的边际效益，其中也包括劳动资源的边际效益和农业固定设施如水利的边际效益。从而改变了1970年代末曾经被许多人认为是农业经济发展客观规律的高产高成本现象，也改变了—些地区低投入、低产量、低效益的情况。这是农民积极性的另一重要表现，即农民采用科学管理方法的积极性，其中也包括采用新的科学技术的积极性。农业集约化与管理水平的提高，自然导致农业经济效益和社会效益的提高，促进农