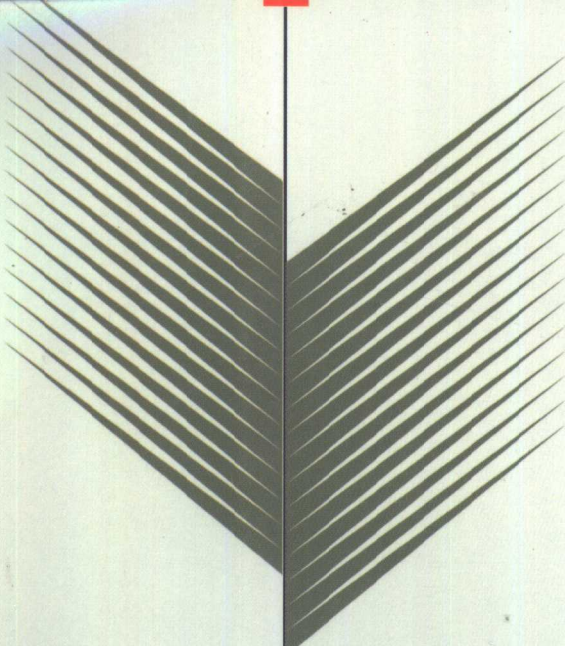




中国农村

经济分析和 对策研究

(1998-2001)

宋洪远
赵长保等 著

中国农业出版社



中国农村

经济分析和对策研究

(1998—2001)

宋洪远 赵长保等 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村经济分析和对策研究: 1998~2001/宋洪远等著. —北京: 中国农业出版社, 2001.12

ISBN 7-109-07328-9

I. 中... II. 宋... III. ①农村经济—经济分析—中国—1998~2001—研究报告②农村经济—对策—中国—1998~2001—研究报告 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 082368 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)

出版人: 沈镇昭

责任编辑: 白洪信

北京东光印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 5.75

字数: 145 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 13.60 元

(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

QIAN YAN

对农村经济运行和政策实施情况进行跟踪分析，是农业部农村经济研究中心的连续研究项目。这项研究一直得到了中心领导和学术委员会的关心和支持，已成为农业部等有关部门和农业经济学界同仁日益关注的一个研究热点。本书的编著者及其宏观经济研究室的同事们与中心先后参加过这一项目研究和讨论的诸位同志，一直坚持这项研究，保持了农村经济运行和政策实施情况分析的连续性。

为了全面系统地反映这项研究近几年的成果，进一步扩大这项研究的影响，促进观点交流，提高分析质量，我们将有关分析报告汇集成册，以《中国农村经济分析和对策研究》为书名出版。

本书所收集的分析报告，是自 1998 年初至 2001 年 9 月期间我们对农村经济运行和政策实施情况进行跟踪研究所形成的阶段性成果。各报告按撰写年月为序编排，报告执

笔人和参加人附于篇后。把它们串起来读，可能对于读者了解近年来我国农村经济发展动态和政策制定实施的基本脉络有所帮助。

值此本书出版之际，我们向对这项研究工作给予大力支持的农业部农村经济研究中心领导和学术委员会的同志、农业部有关司局的领导和同志、国家统计局农村社会经济调查总队的领导和同志，以及一直关心和支持我们的经济界同仁，表示衷心的感谢。

著 者

2001年9月30日



MU LU

前 言

当前的农村经济形势和几项政策落实中的 问题	1
当前的经济形势与开拓农产品市场	15
1998 年农村经济形势分析与 1999 年趋势 展望	21
开拓农村消费市场, 需要我们做些 什么	36
1999 年上半年农村经济形势分析及全年 发展趋势展望	45
1999 年农村经济形势分析与 2000 年趋势 展望	55
当前的农村经济形势与近期对策 建议	65
增加农民收入是开拓农村消费市场的 关键	74
以增收为目标, 推进结构调整	76
2000 年上半年农业和农村经济形势 分析	86
关于牧区草原承包情况的调查报告	96

发展县域经济，促进农民增收	110
农民外出就业已成为增收的重要途径	115
2000 年农业和农村经济形势分析及 2001 年 发展趋势展望	120
当前的粮食生产及供求形势分析	135
发展生态农业意义重大	142
农村能源建设是改善生态环境和促进农民 增收的有效途径	145
2001 年上半年农村经济形势及下半年发展 趋势分析	156
农业产业化经营中的政府职能与市场环境 问题	168

当前的农村经济形势和几项政策落实中的问题

(1998年7月)

1998年上半年,我国农业与农村经济总体上保持了稳步发展的态势,夏粮生产成为历史上的第二个高产年,畜牧业和渔业继续增长,乡镇企业平稳发展,农民收入有所增长,农村市场物价稳定。但是,农村经济运行中也出现了一些亟待解决的深层次问题:延长土地承包期的配套政策不完善,乡镇企业改制中集体资产流失,粮食流通体制改革面临供求格局变化的压力,乡村组织的集体资产如何管理等。这些问题是在国民经济结构调整和体制转轨的背景下出现的,应认真分析并采取切实措施加以解决,实现农业增产、农民增收、农村稳定的全年奋斗目标。

一、当前的农村经济形势及全年发展趋势

(一) 夏季粮油生产略有下降,全年农业生产可望保持稳定增长

1998年种植业生产开局不如上年,由于受旱涝等严重自然灾害的影响,夏季粮油生产有所下降。预计夏粮比上年减产3%左右,总产量达到1.2亿吨以上,仍为历史上第二个高产年份。夏收油菜籽面积虽然比上年扩大6.67万公顷,但因春季严重冻害,预计减产120万吨左右,减幅为13%。棉花、糖料、蔬菜的面积继续增加,预计1998年棉花和糖料的播种面积分别比上年增加26.67万公顷和4.67万公顷左右。烤烟面积减少约

53.33 万公顷左右,种植面积有可能退回到 1996 年的水平。畜牧业生产继续增长。据估计,1~5 月份全国生猪存栏比上年同期增长 6.7%,出栏增长 5.9%,母猪存栏增长 11.1%,全国猪肉产量增长 5%左右。禽蛋产量比上年同期略有增长,牛奶产量增幅在 8%以上。水产品生产保持了快速发展势头。1~4 月份全国水产品总产量达 802 万吨,比上年同期增长 15.5%,其中养殖和捕捞产量分别达到 431 万吨和 371 万吨,分别比上年同期增长 20.8%和 11.6%。

从全年农业生产趋势看,由于各地认真贯彻中央农村工作会议精神,进一步加强了夏收、夏种、夏管工作。因此,全年农业生产将保持稳定增长的态势。预计秋粮播种面积将达到 7 267 万公顷,比上年增加 33.33 万公顷以上。全年粮食播种面积基本稳定,约在 11 333 万公顷左右,粮食总产量在 4.9 亿吨左右。全年油料产量和棉花产量将低于上年,但年初制定的产量目标基本能够实现。预计全年肉类总产量将比上年增长 4.6%,低于上年 8%的增长速度。水产品产量将达到 3 800 万吨,增长 5.6%,低于上年 8.3%的增幅。预计 1998 年全年农业增加值增长在 4%左右。

进一步分析,1998 年粮食生产在保持总产量基本稳定的前提下,种植结构也呈现出进一步优化的特点。在 1998 年粮食总播种面积中,早稻和双季晚稻播种面积减少约 12 万公顷,质量好的、效益高的中稻和一季晚稻增加约 5.67 万公顷;小麦播种面积减少 6.67 万公顷;玉米生产处于恢复性增长阶段,面积增加 40 多万公顷;大豆、薯类、谷子的播种面积也有所增加;其他杂粮面积有所减少。

(二) 乡镇企业增长速度下滑,实现全年的目标任务艰巨

1998 年以来,乡镇企业继续保持了一定的增长势头。1~4 月,全国乡镇企业实现增加值 5 925 亿元,比上年同期增长 13.6%,增幅比一季度回升 0.6 个百分点,其中乡村集体工业增

加值 2727 亿元，比上年同期增长 8.1%；实现出口交货值 1013 亿元，增长 5.9%；销售产值 8482 亿元，增长 8.9%；产销率为 93.1%，比上年同期提高 0.4 个百分点。

但是，由于受国内需求不足，出口竞争加剧，以及信贷资金紧缺等因素影响，乡镇企业发展出现了明显的下滑趋势。1998 年 1~4 月，乡村集体工业增加值增幅比上年同期回落 4.8 个百分点，出口交货值增幅比 1998 年一季度下降 1.1 个百分点，比上年同期回落 11.6 个百分点。分地区来看，乡村集体工业增加值增幅超过 18% 的只有 2 个省，增幅在 12%~15% 的有 6 个省区，增幅在 0.4%~9% 的有 16 个省区，比上年同期下降的有 6 个省区。

要实现 1998 年乡镇企业增长 18% 的目标，下半年的增长速度则必须保持在 20% 左右。要做到这一点，则必须从扩大国内需求与增加出口两个方面着手。从目前的情况看，两者都有一定的难度。从扩大国内需求方面看，如何保持城乡居民收入较快增长对此将起着决定性的作用。从增加出口看，由于东南亚金融危机在短期内不可能消除，乡镇企业的出口也将面临着较长期的竞争压力。

（三）农民现金收入低速增长，全年收入增长形势较为严峻

在 1997 年农民收入增速减缓的基础上，1998 年一季度农民收入增长幅度有所回升。一季度农民人均现金收入为 570 元，比上年同期增加 6 元，扣除物价因素，实际增长 2.2%，增幅比上年同期提高 0.7 个百分点，但低于同期城镇居民 5.2% 的实际增长速度。而且，一季度农民现金收入增长主要来源于非家庭经营现金收入的增长，家庭经营现金收入增长的贡献呈下降趋势。一季度农村居民人均家庭经营现金收入为 315.6 元，比上年同期减少 12.1 元，下降 3.4%；家庭经营现金收入占全部现金收入的比重为 55.4%，比上年同期下降 2.7 个百分点。农民负担相对减轻。1998 年一季度农村居民人均纳税、上交承包任务、集体

提留和摊派三项支出合计为9.9元，比上年同期少支出1元，下降了8.8%。

从全年农民收入增长形势看，推动农民收入增长的各种因素的贡献均有可能呈下降的趋势。从农业生产的角度看，农产品生产在市场价格低迷和“卖粮难”的情况下，产出进一步增加的可能性不大。据分析，1998年一季度农民现金收入中来自出售第一产业产品的份额比上年同期下降6.7%，其中种植业部分下降8.2%。从价格变动的角度看，1998年棉花收购价格已经下调，一些粮食品种的定购价和保护价在许多省市也呈下调趋势。而且，由于市场需求不旺，农产品市场价格普遍下跌。从非农就业角度看，由于乡镇企业发展速度放慢，吸纳农村剩余劳力的能力进一步降低，其对农民收入增长的贡献也有所下降。据有关方面预测，1998年乡镇企业增加值增长速度约比上年下降3~5个百分点，为社会提供就业岗位减少70万~110万个。与此同时，农村剩余劳动力在城市择业的范围大大缩小。目前城市登记失业职工和下岗职工约1700万人。为了解决城市失业问题，当前出台的一些政策明显地具有城市劳动力优先就业的倾向。在城市劳动力市场上，农村劳动力就业不仅面临着与城市失业人员在岗位上的竞争，而且还会遇到制度上的障碍。因此，总体上看，1998年农民收入增长5%的目标不仅难以实现，而且也有可能低于上年4.6%的增幅。

（四）农村市场需求不旺，物价涨幅继续回落

1998年1~4月，全社会消费品零售额比上年同期增长6.9%，增幅比上年同期回落8.1个百分点。其中，农村社会消费品零售额比上年同期增长6.7%，城市社会消费品零售额比上年同期增长7%，农村慢于城市0.3个百分点。全国市场物价总水平继续呈下降趋势，1~5月累计，商品零售价格和居民消费价格分别比上年同期下降1.9%和0.1%。

由于受现金收入增长不快的影响，农村消费需求受到抑制。

1998年一季度农村居民人均生活消费支出 339.6 元,与上年同期基本持平。在农村居民人均生活消费支出中,食品、衣着、居住、家庭生活用品及服务的支出均不同程度地减少,分别比上年同期下降 1.9%、10%、7.5%、2.2%;而文化娱乐用品及服务支出、医疗保健、交通通讯支出均有较大程度地增加,分别比上年同期上升 16.4%、10%、7.6%。农村居民消费结构的变化反映出农村居民追求更高生活质量的消费倾向。

农业生产资料货源充足,价格走低。1998 年一季度化肥出现滞销,化肥供应量大于需求量约 3 600 万吨左右,化肥销售量比上年同期下降 12.5%,价格比上年同期下降 9.8%。农业生产资料价格的回落促进了农民对生产投入的增加,扭转了前两年的负增长趋势。1998 年一季度农民人均生产费用支出为 113.9 元,比上年同期增加 2.1 元,实际增幅为 6.8%。农民投入的增加主要归因于购置生产性固定资产支出的增加。一季度农民人均用于此项的支出为 13.7 元,比上年同期增长 9.5%,占生产费用增加额的 56.9%。由于农产品价格下跌,农民用于种植业生产的投入如化肥、农药、饼肥的购买量均有所下降,一季度农民人均种植业支出比上年同期减少 4.9 元,下降 10.5%。

主要农产品供大于求,价格下跌。1998 年 4 月份,稻谷、小麦、大豆价格低于上年,玉米价格略有回升。小麦、稻谷收购价格和集市价格均比上年同期下降 10% 以上,大豆下降 5.3%,玉米上升 10.9%。畜产品、水产品价格普遍下降。猪肉市场价格比上年同期下降 11.0%,牛肉市场价格下降 6.4%,羊肉市场价格下降 7.7%,禽蛋市场价格下降 5.5%。仔猪和活猪价格均比上年同期下降 18% 以上,猪粮比价已降至盈亏平衡点以下。农产品库存充足。到 2 月底,粮食收购量比上年同期增加 1.1%。到 3 月 20 日,棉花收购量比上年同期增加 19.7%。

从全年来看,预计农村社会消费品零售额增长将低于城市增长。农产品市场和农业生产资料市场价格将保持相对稳定。受收

入增长不快的影响，农村居民消费支出也难以有较快地增长，农村市场回升乏力。这种情况对于开拓农村市场需求，确保实现8%的国民经济增长目标会产生不利影响。因此，应采取有力措施，增加农民收入，提高农民购买力水平，刺激农村消费需求，促进国民经济增长。

二、农村几项政策落实中的 问题及对策建议

完善并落实中央的各项农业和农村政策，是促进农村发展和稳定的重要保证。根据《中共中央、国务院关于1998年农业和农村工作的意见》，我们对当前受到普遍关注的几项政策落实中的问题进行了调查和分析。

（一）落实延长土地承包期政策，还有许多基础性工作要做

1993年11月党中央和国务院提出，在原定的耕地承包期到期之后，再延长30年不变。1997年8月，中央办公厅、国务院办公厅又联合下发了《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》，重申要坚决贯彻落实这项政策，并对政策目标和操作办法做出了详细规定。

随着第一轮土地承包期限的相继到期，各地在进行第二轮承包时，为贯彻落实这项政策做了大量的工作。到1998年3月，全国已有约70%的村完成了土地延包工作。土地承包关系的稳定，调动了农民农业生产的积极性，为近年农业生产连年丰收打下了良好的基础。但是，在延长土地承包政策的执行过程中，也出现了一些问题值得注意，主要是：①预留机动地比例过大。虽然各地预留机动地的比例总体上没超过5%的政策限制，但仍存在预留机动地比例过大的现象，个别地方甚至高达20%~50%，在不同程度上损害了农民承包土地的效益。②土地调整频繁，延包的承包期过短。在第一轮承包期内，不少地方存在土地调整过

于频繁的问题，而据调查，在这一轮土地延包工作中，土地承包期延长到 30 年的村也仅占 30% 左右，其余的均不足 30 年。③承包地调整范围过大。有些地方在土地调整中将原来的承包地全部打乱重新发包，其中有些地方还随意打乱原生产队土地所有权的界限，在全村范围内平均承包。据全国农村固定观察点的一项调查，在已经延长土地承包期的村中，打破原生产队界限的占 21%。④土地承包费的计提不规范。据调查，部分地区的土地承包费没有按照政策要求纳入村提留、乡统筹费限额之中，有相当一部分的责任田（经济田）和几乎所有机动地的承包费完全没有纳入农民负担 5% 的限额范围。同时，在有些地方还存在着预收一年或几年承包费的现象。⑤对延长土地承包期工作的组织实施不认真、监督管理不严格。从实施情况看，一些地方的土地延包方案没有经过群众讨论，还有一些地方在延包工作结束后没有向农民发放土地承包经营权证书或签订承包合同等；从监管工作看，一些地方的领导和主管部门还存在着思想认识不清、工作简单化等问题，在工作中只是层层转发文件，没有采取有效措施对这项工作监督和引导。

贯彻落实《通知》精神，搞好延长土地承包期工作，对于进一步稳定和完善家庭联产承包责任制，保护和调动农民的生产积极性，促进农村经济发展，保持农村社会稳定具有十分重要的意义，各级政府和有关部门对此应有清醒的认识。应努力解决当前这项政策在落实中存在的问题，相关的制度建设也必须得到进一步完善。

首先，要加强工作指导，做好总结检查。各地在认真学习中央文件，准确理解和把握土地承包政策的基础上，应进一步提高认识，加强对土地承包工作的指导，切实把政策落到实处。还要及时对土地延包工作进行总结检查，以利于更好地贯彻落实。

其次，要完善政策设计，规范运作行为。主要应做好以下几项工作：一是设计标准的土地使用权证书并发给农户，明确土地

所有者和土地使用者的权利和义务；二是要严格土地调整方法，要在“大稳定”的前提下进行“小调整”，“小调整”的范围只限于人地矛盾特别突出的个别农户，并须经过严格的程序批准；三是应加强调查研究，对工作中出现的新情况、新问题，及时提出处理意见并向上级反映。

再次，要建立健全相关制度。应尽快制定颁布《农民承包合同纠纷处理条例》，使承包合同双方的权益切实得到保障；还应制定完善农村土地承包制度的其他有关法规，使农村土地承包管理逐步走向法制化。

（二）乡村集体企业转制，还有一些问题需要解决

改革以来，乡村集体企业在农村经济中起着主导作用，作出了历史性贡献。但随着社会主义市场经济的发展，乡村集体企业存在的产权不清、政企不分、体制不顺、机制不活、管理不善等深层次矛盾，也逐步显露出来。为改变这种状况，一些地区从80年代末期开始对乡村集体企业的产权制度改革进行探索，进入90年代以来，改革在广度和深度上迅速扩大，而中共十五大的召开，更是大大推进了乡村集体企业改制的步伐。截至目前，改制工作已经取得了明显的成效，主要表现在：①明晰了权利责任，逐步实现了政企分开；②出现了多种经营方式，探索了多种集体所有制的实现形式；③完善了经营机制，促进了经济增长方式的转变；④调整了产业结构，推动了农村经济的全面发展；⑤增加了集体资产，壮大了集体经济实力。

然而，由于缺乏必要的规范和指导，乡村集体企业在改制过程中，也出现了一些问题。

从外部环境来看，问题主要表现在：①推进改革的方式脱离实际。有些地方为了在改制工作中不落后，急于求成，不切实际地为改制工作定任务、定指标、定期限，结果各项工作匆匆开展，改制流于形式；还有些地方过于强调某一两种形式，在改制形式上搞“一刀切”，完全不顾各企业的具体情况，结果事与愿

违。②配套措施不健全。目前各级政府部门对乡村集体企业是否要改制已基本达成共识,但对如何改制却少有配套措施,因而乡村基层只能“摸着石头过河”,出现一些问题也就在所难免。③多环节收费,企业改制成本较大。在乡村集体企业改制过程中,清产核资、工商登记等各种环节收费项目繁多,收费标准高低不一,特别是还存在着乘企业改制之机搭车收费的现象,造成企业支出过多。改制成本过高,不仅加重了企业负担,也在一定程度上影响了企业干部和职工的改革积极性。④资产评估中集体资产流失问题不同程度地存在。在一些地区,由于县(市)以上的资产评估机构和人员远远满足不了改制工作的需要,所以较多地是由乡镇自行成立和临时组织的资产评估机构,人员由乡镇政府、乡村集体经济组织、有关部门和企业的代表组成。而这些机构和人员并不具备相应的业务素质和法定资格,因而不仅难以满足资产评估工作技术性、政策性和权威性方面的较高要求,在工作中也往往容易受到当地多种因素的干扰,从而造成集体资产的流失。有些地方就曾出现过为吸引投标人,而有意低估集体资产的现象。⑤转制企业与政府和集体之间权责不清的现象依然存在。在这方面主要有4种表现:一是政企职责不清,在一些地方,乡镇政府一方面对非集体控股企业过于放任,另一方面又对一些集体控股企业及骨干企业干预过多,依然沿袭过去的做法,政府职能并没有转变;二是对乡村集体企业转制中置换出的集体资产,没有进行有效合理的处置,存在着流失的隐患;三是管理措施和手段跟不上,有的乡镇在企业的会计管理、审计管理、统计管理等方面处于混乱甚至失控的状态;四是对企业管理的权属不清,有些地方出现了部门之间争管理权的不正常现象。

除外部环境的制约以外,改制企业自身也存在着一些问题,主要有:①改制未转制,企业内部各项制度不健全。改制后由于权限扩大,一些企业的负责人任人惟亲,管理阶层出现了家族化倾向;同时,企业决策凭经验,没有建立起科学、民主的管理制

度，经营活动中的随意性加大。②部分经营者的法制观念淡薄。有些企业改制后，经营者为贪图私利，欺上瞒下，采用不正常手段增加收益。③分配关系不合理，集体利益受侵蚀。如有的股份合作制企业采用集体股与个人股同股不同利等方式来扩大个人的分配份额，减少了集体股的分红收入，从而损害了集体利益。④缺乏远期目标。较多的改制企业经营者存在着满足于现状的小生产思想，只图眼前利益，不思进取，企业发展的后劲不足。为进一步搞好乡村集体企业产权制度改革，使改制工作真正产生实效，今后应着力做好以下几个方面的工作：首先，要进一步明确乡镇企业产权制度改革的基本原则。要以制度创新和完善机制为方向，以“三个有利于”为标准，按照“积极支持，正确引导，总结经验，逐步规范”的总要求，进一步解放思想，大胆实践，积极探索集体所有制经济的多种实现形式，鼓励个体和私营经济的联合与合作，引导乡镇企业建立现代企业制度。其次，要不断探索并完善乡镇企业产权制度改革的多种形式。产权制度改革要从实际出发，因地制宜，因企业制宜，选择适当的改制形式。切忌搞强迫命令，搞“一刀切”。第三，要认真抓好乡镇企业产权制度改革的关键环节。在企业转制过程中，对清产核资、资产评估、产权界定、股权设置、收益分配等各环节要严格把关。要让企业职工和农民参与企业改制的全过程。第四，要尽快健全乡镇企业集体资产的管理和监督机制。乡镇、村应逐步建立健全集体资产管理机构，履行集体资产管理职能，并定期向社区农民报告集体资产经营及财务状况，接受他们的监督；有关部门要依法对乡镇企业集体资产管理进行指导和监督；企业内部要健全会计、审计制度，严格按照有关制度操作。第五，要始终坚持乡镇企业产权制度改革与加强企业管理相结合。乡镇企业产权制度改革要与加强企业管理、推进科技进步、调整产品结构、加强企业领导班子建设结合起来，互相促进，提高企业的整体素质，增强市场的竞争力。第六，要切实加强对乡镇企业产权制度改革的领导。