

孙永生 毛粉兰 著

现状·问题·对策

庆阳市“三农”问题研究

QINGYANGSHI SANNONG WENTI YANJIU

甘肃人民出版社

孙永生 毛粉兰 著

现状·问题·对策

庆阳市“三农”问题研究



甘肃人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

现状·问题·对策:庆阳市“三农”问题研究 / 孙永生,毛粉兰著. —兰州:甘肃人民出版社, 2005

ISBN 7-226-03226-0

I. 现... II. ①孙... ②毛... III. ①农业经济—研究—庆阳市②农村经济—研究—庆阳市③农民—问题—研究—庆阳市 IV. ①F327.423②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 058423 号

责任编辑:刘明易 贺彦龙

封面设计:陈珂

现状·问题·对策

——庆阳市“三农”问题研究

孙永生 毛粉兰 著

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市南滨河东路 520 号)

甘肃陇西县宏文印刷有限责任公司印刷

开本 850 × 1168 毫米 1/32 印张 9 插页 2 字数 222 千

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—1,500

ISBN 7-226-03226-0 定价:24.00 元

前言

我国是一个农业大国,也是一个人口大国,人多地少是最基本的国情。十三亿多人口的吃饭问题是整个国家生存和发展的首要问题,八亿多农村人口的生产和生活状况才是全面衡量中国社会经济发展水平的真实尺度。农业、农村、农民问题始终是我国经济发展和社会进步的根本问题。党中央一再强调,“三农”问题不仅是重大的经济问题,也是重大的政治问题。改革开放二十多年来,我国农业和农村经济取得了举世公认的成绩,农民收入有了很大提高,但快速发展的工业经济、充满现代文明生活、一片繁荣盛世的城市面貌与波动中的农业发展、落后贫困的农村社会形成了巨大反差。城市居民与农民的人均收入差距不断拉大,据资料显示,城乡居民年收入之比:1978年为2.37:1,1984年缩小为1.7:1,1996年又扩大为2.2:1,到2002年这一比例达到了3.11:1。严酷的现实说明,步入新世纪,“三农”问题仍没有满意地解决,它已成为我国社会主义现代化建设中

面临的重大难题,全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会,都须首先解决“三农”问题。

当前,我国经济整体告别短缺时代,农业发展进入了新阶段。新阶段的主要特征反映在多个方面:在供求关系上,农业获得了全面发展,农产品供给已由过去普遍短缺转向总量基本平衡状态下的结构性、地区性相对过剩;在增长方式上,农业发展从以劳动密集型为主转向对资本的依赖程度越来越高;在生产方式上,农业生产开始从传统的自给性、小而全的生产向商品化、专业化和区域化方向转变;在就业结构上,农业从业人员不仅绝对数量减少,而且占全社会劳动力的相对比重下降;在增收途径上,农民的收入增长逐步从过去主要依靠农产品特别是粮食的增产和涨价转向主要依靠多种经营和非农产业;在制度创新上,农业产业化经营有了很大发展,外部制度创新带动农业内部制度创新成为农业发展的新动力;在对外开放上,农业开始走出自给自足的封闭状态,积极参与国际经济大循环,对外开放程度日益提高,外贸依存度不断增加;在与国民经济的关系上,农业在国民经济中的份额不断下降,但农业的综合生产能力不断增强。与此同时,农业从以自身发展为主,

转向依托国民经济其他产业为主,国民经济从向农业大量索取转为对农业提供支持和保护。新阶段对农业发展提出了新的要求:确立与提高品质、优化结构和增加农民收入这一主题相一致的新的农业发展指导思想和工作方法;建立在产业、产品及品质层次上适应市场需求的农业生产结构;提高农民的科技文化素质和农产品的科技含量及竞争能力;提高农业的资本形成水平;改变农业与国民经济的关系格局,切实增加农民收入等。而农业发展实践中仍存在许多突出矛盾,与新阶段的要求不相适应,因此,解决三农问题面临的任务艰难繁重,需要确立新的发展战略,采用新的对策措施。

庆阳市地处甘肃省东部,习称“陇东”,全市总面积 27119 平方公里。2002 年总人口 254.8 万人。其中农业人口 224.48 万人,占总人口的 88%。改革开放以来,全市经济发展速度较快,综合经济实力明显增强。2003 年全市完成国内生产总值 89.69 亿元,农业和农村经济全面发展,城镇居民人均可支配收入达到 5599 元,农民人均纯收入 1510 元。但与发达地区相比,按小康标准衡量,庆阳市总体上还存在很大差距,还没有改变传

统农业地区的面貌,发展水平较低,“三农”问题更加突出。

庆阳市“三农”问题现状表现在以下几个方面:①土地及农产品资源丰富,但自然条件较差。全区土地总面积 4082.95 万亩,有效耕地面积 1079.3 万亩,仅占总面积的 26.43%,其余林地、草地及未利用土地都有着进一步开发的巨大潜力,这是平原地区无法与之比拟的潜在优势。农作物、畜禽、牧草、林木等品种资源丰富,各种土特产品优质独特,市场需求广阔,为发展农村商品经济提供了极其宝贵的物质基础。本市自然条件较差,水资源短缺是最大的限制因素,绝大部分地区靠天吃饭,广大山区土壤贫瘠,生态环境不断恶化,旱、涝、冻害、冰雹等自然灾害频繁发生,水土流失严重,不利于农业生产尤其是粮食生产。②劳动力资源丰富,但素质较低。全市劳动力资源总数 2002 年末为 136.70 万人,其中农村劳动力 117.11 万人,占总劳动力的 86%。以当前生产经营实际看,无论原区还是山区都程度不同地存在剩余劳动力,就业压力很大,但若立足于发展的观点,从改变山区“广种薄收”的现状,从耕地之外人均超过 10 亩有待进一步开发的土地资源着眼,

本区的劳动力数量绝不是太多。农民受教育程度普遍较低,思想保守,观念滞后,科技文化素质低下,在经营决策时,缺乏高层次的理性思维和科学方法,生产实践中表现出对科技的需求不足,阻碍了现代科技对传统农业的改造。③资金稀缺,基础设施落后。由于地方财政困难,无力改善落后的农村基础设施,水、路、电等始终是山区经济发展的“瓶颈”制约,集体经济多数已沦为“空壳”。农民自身受收入水平、经营条件等因素限制,既没有投资能力,也缺乏投资积极性,投入严重不足,无法形成有效的内部积累机制,极大地影响着经济可持续发展。④绝大多数农户的生产经营方式落后。总体上是建立在生产力水平较低基础上的依靠传统农作维持的“小而全”、“自给自足”的生产方式,规模很小,种类繁多,经营分散,带有明显的小农经济色彩,严重制约着以市场交换为特征的商品经济的发展。⑤市场环境不利,经营风险较大。受地理条件限制,山丘地区交通不便,信息闭塞,市场体系、运行机制还不健全,农民素质不高,管理粗放,小规模分散经营,加之农民组织化程度低,农民和企业很难把握瞬息万变的市场需求。在目前全国大部分商品相对过剩的宏观条件

下,市场竞争更趋激烈,增大了农户和企业的生产经营风险,加剧了“小生产”与“大市场”的固有矛盾,使本区的资源优势难以转变为经济优势。⑥农业经济结构与新阶段国内、国际市场的需求不相适应。2002 年全市农业总产值为 336464 万元,其中种植业占 74%,林业占 5%,牧业占 20%,渔业约占 1%;而在种植业中,粮食占 45%;当年在农作物总播种面积中,粮食占 73%,经济作物占 18%,其他占 9%,农业结构不合理严重制约了庆阳市农业比较优势的发挥。⑦农业生产科技含量低,传统因素比重大,农业现代化的任务艰巨;资源浪费、环境污染、生态破坏的现象非常普遍,农业可持续发展面临重大挑战。⑧城镇化水平低,农村非农产业发展缓慢,农民就业渠道窄,收入来源少。⑨由于以上各种不利因素的限制,农民收入水平低,增收速度慢,农村社会各项事业发展受阻,城乡发展差距拉大,二元社会经济结构突出。农业、农村经济缓慢发展又进一步直接影响到以农业、农村经济为主体的庆阳市整个国民经济的发展。

表面上,“三农”问题反映的是农业、农村和农民自身的问题。但造成“三农”问题的原因是

多方面的：资源条件、区位优势、重工轻农的倾斜发展战略、城市化滞后、历史原因所形成的庞大的农业人口数量、传统体制、城乡分割的户籍制度、就业制度、社会保障制度等等都与“三农”问题紧密相关。从一定程度上说，“三农”问题的总根源在农字之外，解决“三农”问题，必须跳出“就三农论三农”的误区，要把解决“三农”问题与深化农村体制改革、调整国民经济发展战略、理顺城乡工农关系结合起来。

正是基于以上认识，并立足于全面分析庆阳市“三农”问题现状及提出相应解决对策，我们编写了这本著作。全书分为十个专题：农村组织制度建设、农村市场制度建设、农业结构调整、规模经营与农业现代化、农业产业化及农业社会化服务、农村中小企业的发展、推动农村城镇化、WTO与农业国际化、科技兴农与农业可持续发展及增加农民收入等。由于主客观条件的限制，我们对这一事关庆阳市经济、社会全面发展的“三农”问题的研究还是初步的，不足之处在所难免，敬请各位同仁和广大读者批评指正。

作 者

目 录

前言	(1)
1. 农村组织制度建设	
1.1 传统农村经济组织的形成及现状	(1)
1.2 发展农民专业合作经济组织,构建新阶段农村经济 全面发展的组织载体	(4)
1.3 以深化农村税费改革为契机完善村民自治组织	(19)
2. 农村市场制度建设	
2.1 农产品市场建设	(28)
2.2 农村劳动力市场建设	(36)
2.3 农村土地流转市场建设	(44)
2.4 农村资金市场建设	(53)
2.5 农业生产资料市场建设	(63)
3. 农业结构调整	
3.1 结构调整是当前庆阳市农业发展的主要任务 ...	(69)
3.2 调整庆阳市农业结构应明确的几个问题	(70)

- 3.3 农业结构调整要跳出“就农业论农业”的局限 … (80)
- 3.4 庆阳市农业结构调整的战略方向 …… (89)
- 4. 农业规模经营及农业现代化
 - 4.1 规模经营是农业发展的根本出路 …… (97)
 - 4.2 逐步推进农业现代化是庆阳市农业发展的长期目标 …… (105)
- 5. 农业产业化经营与农业社会化服务
 - 5.1 大力发展农业产业化经营 …… (121)
 - 5.2 完善农业社会化服务体系 …… (132)
- 6. 中小企业的发展
 - 6.1 中小企业在国民经济发展中的重要作用 …… (146)
 - 6.2 中小企业发展存在的主要问题 …… (152)
 - 6.3 中小企业发展面临的环境分析 …… (157)
 - 6.4 加快庆阳市中小企业发展的政策措施 …… (161)
- 7. 推动农村城镇化
 - 7.1 农村城镇化的含义及作用 …… (171)
 - 7.2 城镇化滞后的负面效应及根源分析 …… (177)
 - 7.3 推进庆阳市农村城镇化的对策建议 …… (183)
- 8. 科技创新与农业、农村经济的可持续发展
 - 8.1 科技创新是农业、农村经济可持续发展的持久动力 …… (191)
 - 8.2 庆阳市农业、农村经济可持续发展面临的障碍因素 …… (199)

8.3 依靠科技创新,推动庆阳市农业、农村经济 可持续发展	(204)
9. WTO 与农业国际化	
9.1 农业国际化与 WTO 农业规则	(215)
9.2 加入 WTO 对农业发展的影响及应对措施	(227)
10. 增加农民收入	
10.1 全面认识农民负担	(238)
10.2 农民收入低下的主要原因及其影响	(247)
10.3 增加庆阳市农民收入的措施	(254)
主要参考文献	(268)
后记	(270)

1. 农村组织制度建设

农村各种组织是农村社会的基本构架,组织资源的合理配置决定着整个农村社会、政治、经济的全面发展。庆阳市农村现有组织资源是在新中国成立后合作化运动中和计划经济体制条件下产生并经过改革开放以来二十多年的调整而形成的,改变了计划经济的传统色彩,但仍不适应当前市场经济发展的要求,需进行组织创新。一方面要做好农村已经存在的乡镇政府、村民自治组织、乡村社区组织、信用合作社、供销合作社以及乡(镇)的其他站、所等组织资源的改革利用;另一方面,要积极扶持在市场经济条件下逐渐发育的农村新型经济组织,如各地农村涌现出的专业技术协会、专业合作社和其他类型的农民自己的经济组织。加快农民专业合作经济组织建设,完善村民自治组织是目前庆阳市农村经济、社会发展的迫切要求。

1.1 传统农村经济组织的形成及现状

新中国诞生之前,我国农村经济存在着几个明显的特点。第一,农业最基本的生产资料土地实行私有制,而且土地所有权的分布极不平衡,少数地主占有较多的土地,多数农民占有较少的土

地。第二,商品市场关系发育较早,剩余农产品的市场交换,土地、劳动力等生产要素的流动都比较自由。第三,农业生产经营以家庭为单位,农民以自有或租佃来的土地进行规模细小的生产经营。第四,在家庭经营中,农业与畜牧业、手工业和家庭副业相结合,从而农民生产和生活的必需品自给程度较高。

新中国成立前后,中国共产党领导广大农民进行了土地改革,铲除了封建地主土地所有制,通过平均地权实现了“耕者有其田”的普通农民的愿望,但这一制度安排并没有消灭农村土地的私有制,并不能阻止封建社会频繁发生的小农户的破产和大地主的形成。为了防止历史上反复发生的土地所有权从平均化到兼并、集中,又形成大地产的轮回,割断广大农民沦为贫困、受难境地的制度根源,中国共产党从我国国情出发,总结了革命战争年代革命根据地互助合作的经验,吸取了前苏联的经验教训,并根据列宁关于农业合作化的基本原理,引导我国亿万农民走上一条具有中国特色的农业合作化道路。

我国农业合作化过程分三个阶段:第一阶段,1949年到1952年冬,是农业合作化运动的初期阶段,以组织农业互助组为主要形式。这是一种不改变生产资料的归属,劳动者只有在具体的生产过程中打破家庭界限,实行互助协作,从而解决生产要素分布不均的经营形式。第二阶段,1953年初到1955年上半年发展初级社阶段,初级农业生产合作社与互助组大不相同,农户的土地以入股的形式交由社会统一经营,劳动成果也由社会统一分配,实际上农户已经失去了对土地的支配权。当初级社在许多地方才实行了短短的两三年时,一场以普遍建立高级社为目标的“农村社会主义高潮”迅速席卷了整个农村。第三个阶段,1955年秋到1956年底,建立高级农业生产合作社阶段,这一阶段,农户的土地、耕畜和大型农具等主要生产资料作价入社,成为集体所有。其性质和基本特征可以概括为:生产资料集体公有基础上的统一经营、共同劳

动、统一分配。之后不久,又迅速在全国农村建立了“一大二公、政社合一”的人民公社体制,但高级社的性质和基本特征并没有改变。在此基础上形成的农村经济体制,一直运行到实行农村经济体制改革的20世纪80年代初。

庆阳市农业合作化运动与全国是一致的,也同样经历了由互助组到初级社再到高级社,最后发展到人民公社的过程。传统农村经济组织就是在农业合作化运动中最初通过农民入股,自愿参加而形成的。之后,随着人民公社体制的确立,农户的主要生产资料归集体所有,乡村社区合作组织、供销社、信用社等农民自己的合作组织也失去了本来面目,成了计划经济体制下国家某些部门的隶属机构。改革开放以来,虽然发生了很大变化,但仍旧步履艰难,传统农村经济组织的现状与农民自己真正的合作经济组织的属性相距甚远。当前,供销社面临的困境是:在许多地方名存实亡,其发展独立于农户的生产经营,仅仅发挥着一般商业单位的角色,历史原因造成的企业办社会、离退休人员包袱沉重、人浮于事;假账、政策性亏损等债务负担沉重,加之自身经营管理体制僵化,市场竞争力不强,发展难以为继。信用社突出的问题是:内部产权关系模糊,管理落后,不能真正按照市场经济的原则运行;通过缴存存款准备金、转存中央银行、购买国债和金融债券等方式,农村资金经由信用社大量从农村转移出去,农户能够得到的贷款数量非常有限,信用社失去了为农村经济服务的初衷。乡村社区合作组织也不能发挥应有的功能:人民公社体制解体后,乡(镇)一级的机构设置分为党、政、经三大系统。从近二十年的实际运行看,乡(镇)一级并没有形成一个独立于乡(镇)党委、政府,以农民为主体、为农民服务的乡(镇)社区合作组织。引导农民进入市场的中介功能更多的是在乡(镇)党委、政府的直接领导或协调下,通过政府的有关农业技术职能部门牵头完成。村级社区合作组织,按照有关政策规定,应履行“生产服务、管理协调、资产积累、资源

开发”等基本职能,向着自我管理、自我服务的方向发展。而实际情况是,绝大多数农村基层党支部、村委会和村合作社三位一体,人员交叉任职,以村党支部为核心,村级社区组织只是履行土地承包的管理协调功能,而没有向农户提供进入生产要素市场及农产品市场的任何服务,更谈不上资产积累和资源开发。

1.2 发展农民专业合作经济组织,构建新阶段农村经济全面发展的组织载体

发展农民合作经济组织是农业生产的自然特性、农户家庭经营的分散性、农业的国际化趋势及农产品市场竞争的加剧等因素共同决定的客观要求。传统农村经济组织已失去了维护农民利益,支持农业、农村经济发展的农民合作经济组织的功能,迫切需要组织创新。我国改革开放以来,确立了农业的家庭经营制度,但农民的合作制度与组织发展缓慢,严重制约了农业的进一步发展和农村市场体系的建立,也危及到了农业的家庭经营基础和农民生产经营的积极性。发展农民专业合作经济组织(包括专业合作社、专业协会以及股份合作社)是实现农村经济组织创新,构建适应市场经济发展的农村组织平台的最有效的途径。

庆阳市农民合作经济的发展始于1983年。当年适应全国农村改革和合作经济发展的要求,全区实行了乡村建制,区内143个乡镇全部设立了党委、政府和经济管理委员会或农工商公司;村级设立村党支部、村委会和经济合作社。乡村合作经济组织的职能是为农民生产经营提供所需的各种服务,抓好地区性合作经济单位的各项生产经营活动。从形式上看,目前,全市农民合作经济已形成了多种形式,全方位发展的格局,有生产合作,也有供销合作、信用合作;有劳动力与资金的合作,有劳动力与技术的合作,也有劳动力、技术、资金等多种要素的合作;有户与户的合作,集体与集体的合作,也有户与集体的合作;有本社本村范围的合作,也有跨