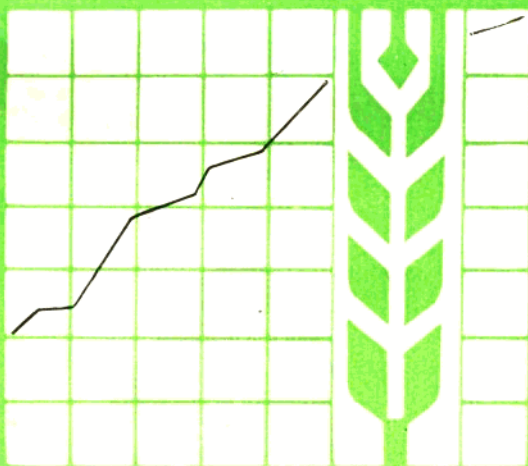


山东社会科学院重点课题

山东农业持续 稳定协调发展研究



F327.52

山东社会科学院

目 录

导 言	(1)
一、山东农业发展形势分析	(4)
(一) 政治经济环境因素发展变化	(6)
(二) 微观基础因素发展变化	(7)
(三) 市场因素发展变化	(8)
(四) 产业结构的发展变化	(9)
(五) 生产条件发展变化	(11)
(六) 关于农业发展规律的总体分析	(15)
二、实现农业持续稳定协调发展的途径	(18)
(一) 走中国式农业集约经营道路, 努力提高农业综合生产能力	(18)
(二) 走农林牧副渔全面发展, 农工商综合经营之路, 充分发挥农业资源的综合功能	(23)
(三) 走农工商一体化经营之路, 不断增强农业自我积累、自我发展能力	(28)
三、对策建议	(34)
(一) 端正农业发展的指导思想	(34)
(二) 稳定和完善双层经营体制, 建立健全农业社会化服务体系	(36)
(三) 建立健全农业发展的宏观调控机制, 改善农业	

发展环境，促进农业持续稳定协调发展·····	(44)
------------------------	--------

附件：专题研究报告

(一) 农业新台阶及其对策·····	(48)
(二) 农业持续稳定协调发展与产业结构调整·····	(54)
(三) 稳定和完善家庭承包和双层经营新体制·····	(64)
(四) 论农村社会化服务体系建设·····	(77)
(五) 乡镇企业的产业政策调整及对策·····	(88)
(六) 扭转山东省种植业徘徊对策研究·····	(99)
(七) 我国粮食增长与波动剖析·····	(131)
(八) 农业生产的新格局——来自吨粮县的调查·····	(140)

导 言

当前,全国上下都在积极研究和探索农业持续稳定协调发展的途径和对策。山东是个农业大省,在占全国1.6%的土地上,生产着占全国8.2%的粮食,27%的棉花,15%的油料,16%的水果,6.9%的肉类和8.43%的农业总产值,均居全国前列。人均占有粮食400公斤,高于全国人均占有水平,基本实现了自给有余。但是,山东又是一个人多地少的省份,8000多万人口,土地面积仅有2.4亿亩,人口密度514人/平方公里,是全国人口密度的3.5倍;人均土地2.92亩,仅为全国平均数的1/5,人均耕地1.28亩,低于全国人均水平。在占全国1.6%的土地面积上,养育着占全国7.4%的人口,农业的压力相当严重。农业一旦出了问题,不仅直接关系着整个山东经济、政治和社会的稳定发展,而且影响着全国经济、政治和社会的稳定发展。因此,如何在有限的土地上,通过一切有效措施,努力提高农业综合生产能力,保持农业持续稳定协调发展,不断增加农产品的有效供给,满足国民经济发展和人民生活对农产品日益增长的需要,是我们山东农业面临的一项严重任务。本报告研究的目的,就是根据山东客观实际,在调查研究和总结历史经验的基础上,从宏观和微观两个方面的结合上,探索实现农业持续稳定协调发展的途径和对策,确保农产品的有效供给。

农业的持续稳定协调发展,是个综合概念,体现农业发展的一种良好状态,是人们追求的理想目标,即在农业的长期发展过程中,保持农业发展的渐进性、均衡性和农业内部各业及其农业同其他产业的同步性。但是,鉴于农业发展是个长期的量变过

程，是社会、经济、技术和农业资源等多种因素综合作用的结果，对自然力的依赖性很强，具有明显的阶段性和不稳定性。在人类还不能完全控制自然力的情况下，农业发展的波动性是绝对的，而持续稳定协调发展是相对的。我们的任务就是在尽可能的条件下，在农业发展的时间延续性上，保持按照一定的速度持续不断发展，取得全面的实质性的进步，不断增强农产品的有效供给能力；在发展过程中，力求减少周期性波动幅度，避免发展上的大起大落或徘徊、衰退；在经济结构上，保持农业内部各业以及农业同农村二三产业乃至整个国民经济发展的合理比例关系，互相促进，协调发展，实现农业同人类社会和自然界的和谐。同时，由于不同地区不同历史时期的自然条件和社会经济技术水平的差异性，其农业持续稳定协调发展的表现程度也会不同。这就要求我们在研究农业持续稳定协调发展过程中，必须首先正确确定不同地区不同发展阶段的具体标准和目标。只有这样，才能在农业发展的长期过程中，始终不渝地瞄准的，不为农业形势的一时好坏所左右。

根据我国经济社会发展战略分两步走到到本世纪末实现小康水平的目标，我们把到本世纪末作为山东农业持续稳定协调发展的一个历史阶段。在这个历史阶段中，农业发展的根本任务，就是在不断提高农业综合生产能力，增强农业发展后劲的基础上，保证满足国民经济发展和小康水平对农产品的基本需要。关于农业持续稳定协调发展的具体衡量标准，总结山东农业发展的历史经验，现状和各方面的研究成果，我们认为，在今后的十年内，当山东农业发展的主要变量指标，如能满足如下的增长速度范围和比例关系，即可认为实现了农业的持续稳定协调发展：农业总产值年均增长速度保持在4.5—5%，工农业总产值增长速度之比保持在2.5—3：1；种植业产值同林牧副渔四业产值之比由目前的67.7：32.3变为58—54：42—46；粮食总产量年均增长速

度保持在2.5—3 %左右，在严格控制人口增长的前提下，人均占有粮食达到450—500公斤；随着农业生产水平的发展和效益的提高，农民生活水平得到不断提高。本报告将围绕这一目标，展开对实现山东农业持续稳定协调发展途径与对策的讨论。

一、山东农业发展形势分析

正确分析发展形势，是我们研究问题，制定政策，寻求解决问题途径的前提条件。

党的十一届三中全会以来，山东农业有了很大发展，获得巨大成绩。1978—1989年，全省农业总产值增长1.2倍，年均增长7.44%。其中种植业产值增长了87%，林业产值增长了85%，牧业产值增长了2.1倍，副业产值增长了10.3倍，渔业产值增长了1.5倍。年均增长速度分别为5.87%、5.75%、10.66%、24.67%、8.62%。主要农作物产量，粮食总产量由1978年的2288万吨增长到1989年的3250万吨，棉花产量由15.4万吨增长到102.5万吨，油料由95.9万吨增长到150万吨，分别增长了42.1%、5.7倍、56.4%。详见表1。

回顾山东农业十多年来农业生产的发展变化，大体可以划分为两个阶段：第一个阶段为1978—1984年，全省农业迅速、稳定发展。1984年农业总产值达到266.58亿元，比1978年增长了84.05%，年均增长为10.7%。其中种植业、林业、牧业、副业、渔业分别增长了83.34%、63.11%、82.36%、4.4倍、17.20%。年均增长速度为10.64%、8.5%、10.53%、32.42%、2.68%。是山东农业全面发展的一个黄金时期。第二阶段为1985—1989年，全省农业进入了一个徘徊时期。1989年农业总产值为318.9亿元，比1984年增长了19.6%，年均增长速度为3.65%，同第一阶段相比，降低了7.05个百分点。其中种植业产值年均增长仅为0.43%。除1987年外，其余年份均比上一年份下降，出现了“五年四减”的严峻局面。

表 1

1978—1989年山东农业总产值及主要产品产量

单位: 亿元、万吨

年份	农业总产值 (亿元) (80年不变价)	其中 林业	牧业	副业	渔业	粮食总产 量(万吨)	棉花总产 量(万吨)	油料总产 量(万吨)	肉 类 产量(万吨)	水产品 产量(万吨)
1978	144.84	113.52	3.47	20.63	1.58	5.64	15.4	95.9	60.8	74.0
1979	158.52	124.61	3.25	23.38	2.3	4.98	16.7	109.1	72.9	82.8
1980	173.42	133.54	3.47	28.28	2.61	5.52	53.7	143.0	90.1	62.0
1981	178.9	138.88	3.2	28.73	3.15	4.94	67.5	142.1	96.3	59.0
1982	195.6	150.86	5.32	30.37	3.42	5.63	96.2	142.5	95.0	65.8
1983	223.79	175.69	5.04	31.43	5.76	5.87	122.5	152.0	94.5	67.5
1984	266.58	208.17	5.66	37.62	8.52	6.61	172.5	182.0	104.4	75.5
1985	276.55	208.16	7.28	42.36	11.52	7.23	106.2	267.9	119.4	81.4
1986	277.35	204.55	7.04	43.86	13.58	8.32	94.1	207.6	141.8	91.4
1987	299.52	223.16	6.96	44.9	14.48	10.02	124.4	234.3	141.0	110.7
1988	309.55	214.83	6.76	57.29	17.62	13.05	113.7	197.8	171.5	135.6
1989	318.9	212.65	6.42	62.87	17.86	14.01	102.5	150	195.6	153.99
1990	331.34	219.96	6.3	67.76	20.42	16.9	97.5	212.1	221.61	167.6

总结十多年来农业发展变化过程，形成由发展到徘徊的局面，其原因是多方面的，既有政策体制方面的因素，也有生产条件方面的变化，既有宏观环境的变化因素，也有微观基础方面的因素，是生产力与生产关系，上层建筑与经济基础综合作用的结果。

（一）政治经济环境因素发展变化

首先从国家政策方面来看，十一届三中全会以来，中央制定和颁布了一系列旨在发展农业、农村的文件，如《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》、1980年的75号文件 and 1982、1983、1984年的1号文件等，这些文件适应了农业生产发展的要求，不仅为农村经济发展与体制改革指明了方向，奠定了基础，并带来了农业的高速增长。进入1985年后，虽然中央也颁布了1985、1986年两个1号文件，对改革农副产品统派购制度，在稳定家庭联产承包制的基础上推动合作经济发展和进行流通体制改革，促进市场发育等内容作了规定，但由于对农业形势估计的失误，对困难估计不足以及执行措施不力，从以后的实践看，未能完全起到进一步激励农业发展的作用。

其次，1978年以后，国家一方面降低粮食征购基数，增加粮食进口，使农民得以休养生息、恢复元气；另一方面，又连续地大幅度提高农副产品收购价格，并保持了主要农业生产资料（化肥、农药）的价格稳定，以强化对农民生产行为的激励。据统计，1979—1987年期间，农副产品收购价格总指数提高了98.8%。山东粮食由原来的平均百斤统购价11.98元提高到14.62元，皮棉由百斤统购价115元提高到138.25元。农产品收购价格的大幅度提高；一方面直接增加了农民的收入和生活水平的提高，另一方面改善和增强了对农民长期生产行为的激励，稳定和提高了农民

对未来的预期。但是，进入1985年后，粮价上调与前一时期相比基本止步，而农用生产资料供应趋紧，价格大幅度上升，使粮棉生产收益下降。农村非农产业产品市场的开放又加大了粮棉的机会成本，使其相对收益进一步降低。据统计，以1984年价格为100，1985年全省粮食收购价格指数为97.5，而农用生产资料价格指数为104.1，两者相差6.6个百分点。农产品价格的偏低，降低了农民收益，严重挫伤了农民生产积极性。

（二）微观基础因素发展变化

1978年以来，相对于宏观经济政策的大幅度调整，国家在农村经济的微观基础上的变革也随之进行。农民自己所创造的生产组织形式——家庭联产承包制得到了社会的承认和政府的支持，并迅速地取得了成效。到1984年底，已有99%以上的生产队实行了家庭联产承包责任制，使长期制约农业发展的高度集中统一的僵化的微观经济基础模式，得到了根本性的改造。在家庭承包中，农民重新获得了对土地使用的支配权、生产项目的选择权以及对其产品不同程度的支配权。农民所得与其经营成果建立了直接而紧密的联系。同时，农民的生产行动也有了相对的自由，这就增强了农民参与发展，增加生产的意识。但同样由于上述原因，1984年后，微观基础的变革进入迟缓时期。尽管1986年中央1号文件，开始强调在稳定家庭联产承包制的基础上推动合作经济的发展，但对于农业而言，由于种种原因，并没有取得实质性的进展。

家庭承包制，一方面强化了农业生产单位内部的预算约束，改善了激励机制，使生产的内在动力明显增强，这是1978年至1984年，农业和种植业高速增长的重要原因之一。另一方面，家庭承包制所形成的小规模、平均化的耕地经营格局，又使得农业

生产要素的综合利用效率降低。而且随着农村人口和劳力的增加，耕地的减少，这种状况将会有增无减。

勿庸讳言，家庭承包制对于规模经营效率的发挥确有不容忽视的负作用。小块平分而又另散破碎的耕地利用格局，对于相对集中的小区域化种植、农田水利设施的使用与管理、现代化先进技术的采用和推广，都有非常不利的影响。这些生产要素的综合利用程度和效率的下降，已成为我国耕地和劳动力产出率进一步提高的限制因子。实际上，目前各地已经出现的各种规模经营形式，如村办农场、两田制、种田大户、家庭农场以及统一服务下的小区域连片规范化种植等。这些探索和尝试表明，解决小块分散利用耕地的格局已无以回避。

（三）市场因素发展变化

自1978年以后，随着城乡集市贸易的开放，传统型的集市开始迅速恢复和发展。市场机制开始在生产的调节上发挥重要作用，这就为农村商品经济的发展提供了基本的条件。但是，这种市场发展到一定程度之后，由于它一直和大量的、分散的小农户相结合，其交易成本必将随着交易种类和交易半径的扩大而成倍增长，这本身又反过来限制了市场的层次和质量的改善。而且同时，1984年以后，虽然土地仍由农民分散使用经营，农民与土地的关系并未发生改变，但是国家从农民手中取得农产品的方式却采取了合同订购形式。从表面上看，国家与农民签订购销合同是商定的，但在实际推行中却带有明显的强制性。通过工农产品价格剪刀差的扩大，重新构成了国家对农民利益一定程度上的剥夺。由于订购价与市场价悬殊过大，完成订购任务艰巨，各地方政府除依靠行政手段强迫农民交售以外，还要阻止粮食等农产品的外流，以确保订购任务的完成。但在丰收而有剩余时，地方政

府又不能为农民提供有效的服务，在传统市场容量有限的情况下，不能及时销售而导致“卖粮难”。棉花实行了专营，封闭了市场，使生产收益降到比种粮更低。

另外，在国家开始对农产品统派购制度和流通体制进行改革的同时，整个城市经济体制的改革也全面展开。在这个大背景下，国营商业与供销组织的行为发生了变化。改革前，这种组织的基本职能是执行政府的政策性意图，组织收购和保障供给，其成员的工资和福利以及组织运营所需资金，均有国家统筹解决，与其运行状态无关。因此，这种组织过去基本不具备营利功能，即使有一点，其冲动也很弱。改革后，这种组织的营利冲动大大增强，但预算软约束的状态并没有实质性的改变，且其所负担的政策性功能依然如故。这种状况导致了两类矛盾：首先，组织内部的功能冲突空前尖锐，即政策性功能与营利性功能难以协调。其次，由于预算软约束没有根本改变，以及新的功能冲突的出现，当政府增加补贴时，或某种产品较为有利可图时，就拼命抢购；当国家控亏时，或某种产品行情稍有不及时，就少购或拒购。这在自己负盈，国家负亏时是必然的。当前流通领域的种种弊端皆与此有关。

上述两种因素结合在一起，导致生产者和购买者很容易对各种市场信号作出过度反应，从而加剧市场的波动，也不利于市场发展，影响着农业生产的稳定发展。看来，这种状况还要持续相当长的一段时间。当前的各种专营实在是对此作出的一种不得已而为之的反应。

（四）产业结构的发展变化

产业结构状况反映着生产要素的合理配置程度和整体功能的强弱。十多年来，山东种植业在农业内部所占比重呈逐渐下降的

趋势。种植业产值比重由1978年的81.9%降至1989年的63.4%，下降了18.5个百分点（见表2）。必须指出的是，农业内部产业结构的这样一种大幅度下降包含着某些不正常的成分。

表2： 1978—1989年山东农业总产值构成（%）

年份	种植业	林业	牧业	副业	渔业
1978	81.9	1.8	11.9	1.0	3.4
1979	81.9	1.5	12.2	1.5	2.9
1980	78.5	2.8	14.6	1.6	2.5
1981	76.5	2.5	16.6	1.9	2.5
1982	76.9	3.3	15.6	1.6	2.6
1983	78.2	3.3	14.0	2.2	2.3
1984	76.3	2.8	15.5	2.8	2.6
1985	70.5	3.3	18.7	3.5	4.0
1986	70.9	3.5	17.4	3.8	4.4
1987	72.4	2.9	15.5	3.6	5.6
1988	63.5	3.0	21.8	3.6	8.1
1989	63.4	2.6	22.9	3.4	7.7

总的看，山东农业内部的产业结构的发展变化，大体也可分为两个阶段。第一阶段为1978年至1984年，6年间种植业比重下降了5.6个百分点，每年平均下降0.9个百分点。由于在这个时期中，种植业的增长速度很高（见表3），6年中农业内部各业的发展是协调的，对整个农村和国民经济的发展也是有利的。但是从1984年开始，上述情况发生了逆转，至1989年种植业所占比重由1984年的76.3%降至63.4%，5年下降了12.9个百分点，每年平均下降2.58个百分点。种植业年均增长速度由10.6%下降到0.5%，农业内部各业特别是粮食作物同其他各业呈现着严重的

不协调局面。

表3： 不同时期山东种植业增长速度变化情况（%）

	1952—1989	1967—1978	1978—1989	1978—1984	1985—1989
农 业	3.7	4.1	7.3	10.7	3.2
种植业	3.3	3.6	5.9	10.6	0.5

从农村社会总产值的构成看，1978—1984年，全省农业出现了全面的高速增长，农业总产值的年均增长速度达到了10.7%，明显地高于任何一个时期。在这一时期，虽然多种经营和非农产业发展较快，种植业在农业总产值中的比重以及农业总产值在农村社会总产值中的比重略有下降，但其增长速度却是比较高的（详见表4和表3），工业和农业、种植业和林牧副渔业之间的发展基本是协调的。但是1984年以后，农业总产值在农村社会总产值中呈持续下降的趋势，到了1987年，农村非农业产值所占比重第一次超过了农业，达到了52.5%，1989年农业总产值所占比重仅为36.9%，比1984年降低了25.5个百分点。问题的严重性在于这一时期，农村非农产业获得高速增长，而农业发展速度却大大低于前一阶段，甚至低于建国以来的年均增长速度。如果农业与工业、农业与非农产业发展速度的巨大反差长此下去，不仅使工农业比例关系进一步失调，而且整个农村经济和国民经济将失去稳固的发展基础。

（五）生产条件发展变化

由于统计和分析的困难，我们仅以灌溉面积来分析农业生产条件的变化情况。当然，衡量农业长期生产条件的状况，仅看灌

表4 1978—1989年山东农村社会总产值构成(%)

	农 业	工 业	建筑业	运输业	商 业
1978	54.0	24.1	17.6	1.1	3.2
1979	62.4	21.0	12.3	1.0	3.3
1980	65.6	20.2	9.5	0.9	3.8
1981	67.5	18.1	9.5	1.2	3.8
1982	65.2	18.5	10.8	1.5	4.0
1983	63.8	19.5	10.5	2.1	4.1
1984	62.4	21.0	9.8	2.7	4.1
1985	58.2	24.3	10.7	2.4	4.4
1986	52.5	31.6	9.3	2.4	4.2
1987	47.5	37.1	8.8	2.5	4.1
1988	41.3	44.7	7.7	2.3	4.0
1989	36.9	50.9	6.9	2.0	3.3

溉面积显然是非常不够的。考虑到这些年来生态和环境的变化,人均耕地减少等因素,我们至少可以假定,十年来山东农业的长期生产条件没有全面的、根本性的改善。在这个前提下,灌溉面积的减少大致可以作为衡量农业长期生产条件恶化状况的一个最低估计。

1949—1978年间,山东农业灌溉面积由371.5万亩增加到6622.2万亩,年均增加215.5万亩。从1978—1989年,则平均每年减少8.08万亩。实际上,进入80年代以来,山东水利建设的退化状况要比上述数据所反映的更为严重。全省5000多座水库大都是70年代以前修建的,1980年以后就没有再建较大的水库,机井和排灌站也大多是70年代以前修建的。这些设施经过二三十年的运行,有的现已难以维持简单再生产。现有的1250万千瓦的排灌机械,每年有很大一部分需要更新。由此得到的一个直接后果是

成灾率的上升，抵御自然灾害的能力下降。

山东农田水利设施的退化，只不过是农业长期生产条件全面恶化的一个缩影，其直接成因就是整个农业投入格局的逆转。1978年后农村改革以来，农业投入环境的一个重要变化是，农户家庭取代了原来的集体经济组织而成为农业生产的投入主体，与国家、集体一起对农业生产进行劳动、资金、物资等多方面的投入。然而，由于我国农民刚刚从旧体制的束缚下摆脱出来，富裕起来的农民忙于进行回补性的消费投资，影响了生产投入的增加。1988年全省农民人均生活消费支出432.11元，比1980年增长2.3倍，平均每年增长16.1%，比人均纯收入的年增长率快1.4个百分点。另据农民家庭抽样调查，1988年农民用于种植业的费用支出人均125.3元，比1983年增长76.8%，但占农民家庭经营费用全部支出的比重，则由1983年的66.1%下降到57.3%，减少8.8个百分点。如剔除价格因素，实际投入更小。从劳动投入来看，近年来，随着农村商品经济的发展，一些地区，主要是经济发达地区，粮食的比较利益明显下降，务工经商的收入几倍乃至十几倍地高于粮食生产的收入，许多青壮劳力离开土地从事工商业。与此同时，在一些经济比较落后的地方，则出现了劳动力的隐蔽性失业，边际生产率低，甚至零或负数。这种低效益的劳动投入，也阻碍了农业生产的发展。再从物质投入来看，由于农用生产资料供应不足，价格上涨，生产供需缺口拉大，比如化学农药销售量，自1978—1982年间，一直保持在13万吨左右，基本保证了生产的需要。但到1983年，销售量逐年下降，1987年下降到6万吨。同时，生产资料的投入效益低，成本大。比如化肥，1988年全省施用量达到207.2万吨（折纯），平均亩施化肥20公斤，超过世界平均水平2倍多，但施肥中缺乏科学的方法，加之有机肥减少，破坏了土壤结构，影响着土地产出率的提高。据有关资料介绍，全省大部分土壤有机质含量不足0.8%，缺磷少氮，

部分缺钾。土壤养分比例的不协调，已成为提高农业产量的一个障碍因子。

农业生产投入的另一个重要渠道——国家投资，近年来从绝对额上来看，虽然略有上升，但剔除物价上涨因素则所增无已，而且所占比重逐年下降，使本来就很脆弱的农业更加脆弱。如山东农业基本建设投资和水利基本建设投资占全省基本建设投资比重，由1980年的6.5%和4.4%下降，到1988年的1.9%和0.78%，分别下降了4.6个百分点和3.62个百分点（见表5）。

表5 1978—1989年山东农业投资情况表 万元、%

	财政支农		农业基本建设投资		水利基本建设投资	
	支出额	占财政总支出%	投资额	占全省基建投资%	投资额	占全省基建投资%
1978	40221	12.61	27825	11.1	22564	9.0
1979	41812	13.22	22851	9.2	16408	6.6
1980	38422	12.78	17423	6.5	11788	4.4
1981	28132	5.42	8243	4.6	5502	3.0
1982	36929	7.39	9384	3.5	5016	1.9
1983	30180	7.41	7523	3.0	4037	1.6
1984	39512	7.27	12316	3.7	9133	2.7
1985	42453	6.29	12625	2.6	7928	1.6
1986	49892	8.03	15451	2.5	8875	1.4
1987	57550	7.65	15210	2.0	5774	0.74
1988	78300	8.32	18575	1.9	7692	0.78

从上述分析可以看出，1978年前，尽管生产条件逐年有较大改善，但由于微观基础过于僵硬，农民没有生产积极性，因此生产条件不能充分得到利用和发挥作用，也就是说，整个农业生产