

工业反哺农业

Agricultural Support Policy in China :

Practice and Options

柯炳生◎主编

的理论与实践研究

国家社会科学基金重大项目



版
社

Agricultural Support Policy in China :

Practice and Options

工业反哺农业

柯炳生◎主编

的理论与实践研究

课题组成员

主持人：柯炳生

第一专题主持人：郑有贵

第二专题主持人：武力

第三专题主持人：张照新

第四专题（案例）主持人：余 佶

课题参加人员：

董志凯 翟雪玲 焦红坡 陈华宁

董彦彬 吴仲斌 陈艳丽 蒋 芳

温 锐 赵云旗 程连升 黄志钢

F323
K1

中国地质大学图书馆



C1144693

国家社会科学基金重大项目



人民出版社

责任编辑:茅友生

版式设计:陈 岩

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

工业反哺农业的理论与实践研究/柯炳生 主编. —北京:人民出版社,2008.6
ISBN 978-7-01-007104-6

I. 工… II. 柯… III. 工业经济-关系-农业经济-经济发展-研究-中国
IV. F424;F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 085428 号

工业反哺农业的理论与实践研究

GONGYE FANBU NONGYE DE LILUN YU SHIJIAN YANJIU

柯炳生 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:350 千字

ISBN 978-7-01-007104-6 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

工业反哺农业,既是一个重大理论命题,也是一个重大实际政策问题。“三农”问题的全局性和重大性,决定了对工业反哺农业问题研究的重大意义。从理论和实践上,需要回答三个主要问题:第一,为什么要实行工业反哺农业方针?第二,目前中国是否具备了工业反哺农业的能力?第三,如何落实工业反哺农业的方针?

本研究从多角度来回答这三个主要问题。

第一章“宏局大势:事关全局的‘三农’问题与反哺要义”,概括了农业、农村和农民问题的六大方面本质内涵,分析了“三农”问题的全局性重大意义,对“三农”问题的现状进行了客观判断,讨论了政府在解决“三农”诸方面问题中的职能和责任,阐述了工业反哺农业的本质要义。对这些重大问题的认识,是思考、研究和解决“三农”问题的基础,也是探讨工业反哺农业理论与实践的基础。

第二章“仁智互见:关于工农关系的理论观点纵览”,阐述了马克思主义经典作家和历届中央领导集体对于工农关系与城乡关系的论述,讨论了国内外学者有关方面的理论观点。这些见仁见智的理论观点,是本项研究的理论背景和出发点。

第三章“鉴史知今:新中国工农关系政策的演变”,描述总结了新中国成立以来有关工农关系政策的演变历程。几十年的历史道路,是新形势下实行工业反哺农业方针的政策实践背景。

第四章“他山之石:国外农业支持政策的得失分析”,介绍分析了国外一些国家支持农业和农村发展的做法、经验与教训。案例国家的选取,有发达国家,也有中等发达国家。准确地把握和分析国际经验,有助于澄清一些认识方面的误区,同时在研究工业反哺农业的必要性、可能性和最佳方式方面,提供一些借鉴和启示。

第五章“取予比较:现阶段国家财政支农与农民贡献”,对于目前中国的工农关系与城乡关系进行量化分析。分析的目的在于弄清中国现在的实

2 工业反哺农业的理论与实践研究

际“反哺”关系,包括国家真正用于“三农”的投入水平如何,农民对国家的财政贡献如何。从国家财政支农支出与农民实际贡献的比较,可以看出加大反哺的必要性和迫切性。

第六章“水涨库盈:工业反哺农业的宏观经济条件分析”,对于中国宏观经济和国家财政收入的发展历程和未来走势进行了分析,重点是国民总收入、就业和国家财政收入。这方面的分析,既有助于理解过去农业哺育工业发展的宏观背景条件,也直接回答未来中国加大工业反哺农业的可能性和可行性。

第七章“有的放矢:工业反哺农业政策体系的构建”,提出新形势下构建中国工业反哺农业政策的目标、原则和重点领域。“三农”问题是一系列复杂的问题,政府在不同的问题领域中担负的具体职责是不同的。本章阐述了如何密切地围绕“三农”政策目标,遵循有关原则,确定重点领域,明确工业反哺农业的方向和方式,从而具有直接的政策实践意义。

第八章“利器善事:工业反哺农业的体制改革保障”,系统地讨论分析了一系列体制与政策改革问题,包括管理体制、投入体制、土地与经营制度、户籍与就业、推广与培训、金融支持、社会保障等。这些领域方面的深化改革,是落实工业反哺农业方针的重要保障,是提高国家财政支农资金使用效率的体制条件。

第九章“八仙过海:不同地区工业反哺农业的实践探索”,选取了八个县(市、区)作为案例,介绍了这些地区在贯彻工业反哺农业方针,支持农业和农村发展方面的一些做法和经验。八个案例的选取,考虑到了各地经济发展水平和财政能力的不同,涵盖了东中西部三大地区,尽量做到有代表性。这些案例地区的做法和经验,对于探索如何发挥地方基层政府的积极性,实行工业反哺农业,解决“三农”问题,推进社会主义新农村建设,具有较好的启示性意义。

本报告各章的写作分工是:第一章(柯炳生),第二章(翟雪玲),第三章(郑有贵),第四章(柯炳生),第五章(柯炳生),第六章(武力、董志凯、温锐、赵云旗、程连升、黄志钢),第七章(柯炳生、张照新),第八章(焦红坡、张照新、郑有贵、董彦彬、陈华宁、吴仲斌、陈艳丽),第九章(余佶)。全书由柯炳生、郑有贵统稿。

课题组

2007年8月

目 录

前言	(1)
第一章 宏局大势:事关全局的“三农”问题与反哺要义	(1)
一、“三农”问题的全局性重大意义	(1)
二、科学判断当前的“三农”形势	(5)
三、政府在解决“三农”问题方面的职责	(10)
四、工业反哺农业的本质要义	(12)
第二章 仁智互见:关于工农关系的理论观点纵览	(14)
一、马克思主义经典作家论工农关系与城乡关系	(14)
二、毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛关于工农城乡关系的 论述	(19)
三、学术界关于工农城乡关系的理论概述	(30)
第三章 鉴史知今:新中国工农关系政策的演变	(40)
一、工农关系政策的选择是新中国的重大课题	(40)
二、工农关系政策的阶段性演变	(42)
三、工农关系政策演变反映出的一般规律	(55)
第四章 他山之石:国外农业支持政策的得失分析	(61)
一、国外农业与农村发展政策的目标体系	(61)
二、国外财政支农政策的框架结构特点	(63)
三、一些国家的财政支农总体水平比较	(67)
四、欧盟对农业的支持	(69)

2 工业反哺农业的理论与实践研究

五、美国对农业的支持	(74)
六、韩国对农业的支持	(78)
七、巴西对农业的支持	(80)
八、国外财政支农政策的经验与启示	(82)
第五章 取予比较:现阶段国家财政支农与农民贡献	(84)
一、国家财政收入与支农的总体情况	(84)
二、中央财政支农情况	(87)
三、地方财政支农情况	(89)
四、农民的财政贡献	(94)
五、取、予的综合分析	(98)
第六章 水涨库盈:工业反哺农业的宏观经济条件分析	(100)
一、产业结构演变及经济增长	(100)
二、城市化和城镇吸纳农村人口的能力分析	(110)
三、分税制以来的财政收入及增长趋势	(118)
第七章 有的放矢:工业反哺农业政策体系的构建	(123)
一、加强财政支农政策的总体思路	(123)
二、加强财政支农政策中要处理好的几个关系	(124)
三、构建新时期的国家财政支农框架体系	(132)
第八章 利器善事:工业反哺农业的体制改革保障	(137)
一、农业管理体制变革	(137)
二、农业与农村投入体制改革	(145)
三、土地与经营制度改革	(151)
四、户籍制度与就业制度改革	(160)
五、农村义务教育与农民培训体制改革	(167)
六、农村金融体制改革	(176)
七、农村社会保障体制改革	(197)

第九章 八仙过海:不同地区工业反哺农业的实践探索	(213)
一、对于案例地区的综合分析	(213)
二、江苏昆山:坚持富民优先、城乡统筹发展	(219)
三、江苏吴中:反哺“三农”,推动城乡共同繁荣	(230)
四、上海金山:工业反哺农业、城市支持农村体制机制初探 ...	(240)
五、安徽宁国:缩小城乡差距、推进统筹发展	(251)
六、辽宁凤城:抢抓机遇,多措并举,全力推进社会主义新 农村建设	(266)
七、广东德庆:把握“两个趋向”,加快社会主义新农村建设 ...	(273)
八、江西广丰:实施工农互动战略促进城乡统筹发展	(284)
九、广西武鸣:西部地区如何实行“工业反哺农业,城市 支持农村”	(293)

第一章 宏局大势：事关全局的“三农”问题与反哺要义

“三农”（即农业、农村和农民）问题，并不是新问题；对“三农”问题的关注，也不是新现象。只是，在新形势下，“三农”问题表现出了新的特点，对“三农”问题的关注采取了新的视角，对于解决“三农”问题的措施提出了新思路。工业反哺农业、城市支持农村方针，就是新形势下解决“三农”问题新思路的关键基础。这既是一个重大理论问题，也是一个重大实践问题。这个方针的落实情况，直接影响着中国解决“三农”问题的进展。

一、“三农”问题的全局性重大意义

“三农”问题一直长期存在，这是一个常识性问题。马克思主义经典作家和中共几代中央领导集体对“三农”问题高度关注。马克思主义经典作家从历史唯物主义的观点出发，指出农业“是一切社会的基础”、“是一切历史的第一前提”；强调建立和巩固工农联盟直接关系到社会主义革命和建设事业的成败，必须正确处理好农业、农村和农民问题。毛泽东在革命战争年代提出中国革命的问题说到底是农民问题，新中国成立后则反复强调农业的基础地位，提出了以农业为基础、工业为主导的方针。^①邓小平领导的改革开放，最早从农村开始，并且通过一系列改革措施打破了城乡之间的森严壁垒。中共十一届三中全会后，邓小平在总结经验教训的基础上提出：

^① 参见“中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议公报”（1962年9月27日），载《人民日报》1962年9月29日。

“中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展。”^①江泽民提出没有农民的小康就没有全国人民的小康,没有农业的现代化就没有全国的现代化,没有农村的稳定就没有整个社会的稳定,^②把“三农”问题置于一个新的历史背景中。以胡锦涛为总书记的党中央领导集体,高度重视“三农”问题,全面继承了革命导师和党的三代领导人的重要思想,并且适应新形势、新情况和新条件的变化,实事求是,与时俱进,有了重大的深化和发展:在“三农”理论上重大创新,提出了把解决好“三农”问题作为全党工作和全部工作重中之重,提出了“两个趋向”的重要论断,提出了中国已经进入了“以工促农、以城带乡”发展阶段的重大判断,提出了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的重大方针。在“三农”工作内容上有重大拓展,全面地提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的建设社会主义新农村的目标要求,全方位地部署了建设新农村的主要任务:推进现代农业建设、促进农民持续增收、加强农村基础设施建设、加快发展农村社会事业、全面深化农村改革和加强农村民主政治建设。在解决“三农”问题措施上有重大突破,取消了有2600多年历史渊源的农业税,出台了一系列前所未有的补贴措施,大大加强了国家财政支持“三农”的支出力度,同时在保障农民尤其是进城务工农民权益方面采取了一系列重大措施,取得了重要进展。

中共中央、国务院之所以高度重视“三农”问题,主要是因为“三农”问题是事关全局的重大问题,正如胡锦涛总书记所指出的那样,“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题。“三农”问题的重大性是由于其全局性影响所决定的。“三农”问题绝不仅仅是农业本身、农村内部和农民自己的事情,而是关系到中国经济社会发展、关系到全面小康社会建设、关系到现代化建设、关系到和谐社会构建的全局性问题。建设新农村,解决好“三农”问题,也就绝不仅仅是“惠农”的问题,而是整个社会发展的需要,是全面落实科学发展观的需要。

正确地理解和把握“三农”问题的全局性重大意义,需要准确地理解和把握“三农”问题的本质。

^① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第117页。

^② 《江泽民文选》第1卷,人民出版社2006年版,第257—277页。

农业、农村和农民问题是一系列彼此密切相关但又有所不同的问题。

(1)农业问题,是发展农业这个产业所要解决的问题,主要表现为两个方面:农产品的供给数量和农产品的质量。当前农业方面的问题可能很多,表现在各个方面,但是,归根到底是农产品生产数量不足和农产品质量不高。(2)农村问题,是农村区域中所涉及和需要解决的问题,主要也包括两个方面:农村的社会公共服务(水电路等基础设施,教育、卫生、文化和社会保障等社会事业)和生态环境保护问题。农村问题不仅仅是农民的问题,在城乡一体化程度较高的国家和地区,农村不仅仅是农民生产和生活的空间,而且是大量的在城镇和工业中工作的人的居住和生活空间,也是城市居民的重要休闲场所。农村二、三产业的发展,也直接制约于农村基础设施与公共服务水平。(3)农民问题,是与农民切身利益直接相关的问题,也表现为两个方面:农民的经济收入和政治权利。其中,农民的收入决定了农民的吃穿住行等方面的生活消费水平。政治权利涉及农民是否受到公平平等的政治与社会待遇,也涉及农民的平等就业权利等。

农业问题是涉及十几亿人口吃饭的问题,始终是经济社会发展的基础。中国作为一个大国,农产品供给尤其是粮食安全不能过于依赖进口,而必须立足国内实现基本自给。农业问题的全局性在于:当农产品供给不足时,受损害的首先是城市消费者和工业企业。粮食等农产品供给数量的不足,或者供给价格的过高,都会对整个社会经济和社会心理发生很大的影响,会引起社会矛盾的加剧。农产品质量方面的问题,如违禁农药的使用、农药残留的超标、禽流感等动物疫病的流行,更是直接影响到城市消费者的身体健康,也是具有全社会影响的重大问题。在建设社会主义新农村的任务中,建设现代农业被放在首要地位,其意义就在于此。

农村问题的影响也远远超出农村区域和农村人口的范围。就农村基础设施而言,国外的经验表明,如果在工业化和城市化发展加快时,及时把农村的基础设施建设好,就会大大有助于走健康的城市化发展道路,实现大中小城镇协调发展、城乡人口分布均衡、城乡高度一体化、社会稳定、生态良好的发展模式。欧盟和韩国在这方面都提供了一些成功的经验。反之,如果忽视农村的基础设施建设,城乡的发展就会失衡,农村落后凋敝,产业和人口就只会日益向大中城市集聚,出现过度城市化和贫民窟问题。巴西等拉美国家的情况,就是值得警醒的实例。巴西 2002/2003 年度政府用于农

业和农村基础设施建设的财政投入只有 6000 万美元。农村基础设施差,农村和中小城市就缺乏就业机会,同时土地私有制导致了快速的土地兼并,结果使得农村大量的失地、失业人口都向大城市集中,巴西的城市化率已经达到了 82%。这种人口向城市的过度集中超过了城市就业的增长,从而在城市中形成了生活条件极为恶劣的贫民窟和大量的城市贫民。巴西 2000 年有 3905 个贫民窟。一些严重的社会问题,也由此而产生。社会不稳定必然制约经济发展。据世界银行数据,巴西 2000 年的人均国民生产总值为 3600 美元,而到了 2004 年降低为 3000 美元。这种状况一旦形成,就会积重难返,形成所谓的“拉美陷阱”。所以,加快发展农村基础设施,绝不仅仅是对农民的“恩惠”,更是整个国民经济社会和谐健康发展的需要。农村教育是另一个重要领域,如果农村青年不能受到良好的基础教育,则不仅他们的个人发展前途受到极大的局限,更重要的是会严重影响整个国民素质的提高,影响到现代化建设的进展。而且,文盲必然是法盲,农村教育发展不好,也必然影响到整个和谐社会的建设。基础教育具有不可逆性,一旦错过了基础教育的年龄段,就难以进行弥补。农村的社会保障尤其是最低生活保障和养老保障,也同样具有重大的全局性意义。没有全国城乡统筹的最低生活保障制度,中国城乡分割的户籍制度就无法真正取消;没有可靠的养老保障制度,农村的计划生育在一些贫穷落后地区就会继续面临难以控制的局面。农村的生态与环境问题,更是具有全局性影响。1998 年的长江大洪水,每年冬春北方地区的沙尘暴等,都是一些突出的反面例子。而陕北高原退耕还草对生态环境的改善,各地兴起的生态农业和旅游农业等,则是一些突出的正面例子。

农民问题也同样事关整个经济发展与社会安定的大局。农民收入问题直接关系到全面小康社会的建设问题。农民的收入水平较低,增长不快,直接制约着农民在吃穿住用行等方面的生活消费水平。中国确立到 2020 年实现全面的小康社会,是一个惠及十几亿人口的小康社会;全面建设小康社会的重点和难点都在农村,如果 9 亿多农村人口不能够快速提高收入和生活水平,全面小康社会的目标就难以实现。农民问题也直接关系到国民经济的发展问题,2005 年农村人口在全社会商品零售额中所占的比重,只有 22%。农民消费购买力不高,是制约经济发展的重要瓶颈,其一方面直接导致了国内消费需求不足,导致了城市工业产能过剩,吸取就业的能力受到了

限制;另一方面,形成了经济发展对外贸依赖的程度很高,2005 年中国外贸依存度(进出口/国内生产总值)高达 64%。过度的出口竞争,也频频引起国际贸易摩擦,进口国的反倾销行动不断发生。农民问题的另一个方面是政治权利问题。在很多方面,农民仍然不能享受到与城市居民同等的待遇。这种情况的形成,有着复杂的历史原因。随着现代媒体的发达、社会透明度的提高、人口流动性的增强,人们对社会不平等的容忍度大大降低。农民的平等权利问题如果不能获得很好的解决,既不符合公平公正的社会主义原则,也直接影响着社会的和谐与稳定,制约着和谐社会目标的实现。如果不把农民的问题解决好,不仅农村社会的稳定会有问题,城市的社会稳定就更无法保证。

有一种比较流行的观点和说法:“三农”问题的核心是农民问题,农民问题的核心是收入问题。看起来好像是突出“以人为本”,实际上是把极为复杂的“三农”问题简单化、片面化,把具有全局性和根本性意义的“三农”问题窄化、弱化。这既不符合中共中央、国务院的精神,也完全违背中国的现实。

二、科学判断当前的“三农”形势

对于当前“三农”的形势,需要进行实事求是的判断,并进行科学的概括,理清需要解决的具体问题。

人们容易有一种思维定式:凡是国家重视和加以强调的事情,必然是问题突出和严重的事情。近年来对待“三农”问题,也有一种论点,或明或隐,认为以前“三农”问题不突出乃至不存在,而近年来越来越突出,认为现在的“三农”问题比 20 世纪 90 年代之前更为恶化。这是具有很强迷惑性的谬误,很容易为媒体和一般大众接受。按照这样的观点,再往前进一步,就可以推出这样的结论:农村的改革政策是失败的。这完全与事实不符。事实上,改革开放以来,中国在解决“三农”问题的所有方面都取得了举世公认的巨大成就。我们只要按照以上对“三农”问题的分解,查看一下具体的数据和事实,就可以明白无误地得出这样的结论。(1) 在解决农业问题方面:从 1978 年到 2006 年,全国粮食生产增加了 63%,肉类生产增加了 8.3 倍,水产品增加了 10 倍,水果和蔬菜的产

量也大幅度增加。^① 在质量方面,也有了全面的提高。(2)在解决农村问题方面:农村的基础设施和社会事业,也有了很大的进展。仅仅就农村道路一项,2003—2005 年新建改建了 30 万公里,相当于以前 53 年的总和。在农村电力、饮水等设施方面,也有突出的改进。(3)在解决农民问题方面,成就更为突出。农民的收入在过去的 28 年中有较大幅度增加,扣除通货膨胀因素,增加了 5.7 倍,平均每年增加 7%。^② 农民在吃穿住用行各个方面的生活消费水平大大提高。在吃的方面,细粮和畜产品占的比重不断提高;在穿的方面,数量和质量都有明显改善;在住房方面,也是同样,2005 年与 1990 年相比,农民人均住房面积由 18 平方米增加到 30 平方米,其中钢混结构与砖木结构占的比重由 61% 提高到 83%;在耐用品拥有率方面,农民家庭更是实现了从无到有、从少到多的巨大飞跃,例如 2005 年摩托车的拥有率为 40%,彩电的拥有率为 84%,移动电话的拥有率为 50%。与此同时,农民的权利状况也发生了巨大的改善,至少在四个方面获得了前所未有的重大权利:自主进行生产决策的权利,自由进行市场交易的权利,自主进行择业和进城务工的权利,民主选举村民自治组织领导的权利。这些方面的权利,在改革开放之前都是不可想象的。尤其需要指出的是,自中共十六大以来,农业生产出现了新的转机,粮食生产连续三年大幅度增长,农民收入连续三年保持较高增长速度,农民各项权利得到明显改善,农村教育等社会事业发展条件得到重大改善,农村基础设施建设进程加快,农村各项改革进一步深化。充分认识改革开放以来和中共十六大以来“三农”工作的重大成绩,对于认识农村改革政策的正确性,坚持农村基本经营制度不动摇,切实贯彻统筹城乡发展的重大方略,具有重大意义。

中国目前的“三农”问题,具有突出的相对性、局部性和发展性特点。“相对性”,是指与过去相比,有了很大的进步,但是与城市化的快速发展相比,与国民经济发展的需要相比,与全面建设小康社会、建设现代化的要求和构建社会主义和谐社会的要求相比,农业、农村和农民都仍然有相当的差距。“局部性”,是指在总体改善的情况下,还有一些地方发展很不平衡,不仅东中西部存在较大的差异,东部发达省份的内部也存在着突出的地区发

① 《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

② 《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2006 年版。

展水平差异。“发展性”,是指有些问题,是改革开放过程中才出现的,但是,与改革开放前相比,还是一种进步,其解决的出路,不是回到老路上去,而是在进一步的发展和改革中解决。农民工问题,是现在农民问题的焦点之一,就是这类性质的问题。在农村改革前的计划经济时代,没有农民工问题,因为城乡被严格地分割着,农民根本无法逾越其间的壁垒。解决农民工问题,要靠继续深化改革,不断改善农民工的待遇,而不是把农民工赶回到土地上。

以科学发展观作为指导,按统筹城乡发展的要求,来审视当前和未来一个时期中国“三农”的形势,可以判断出“三农”问题的重大挑战和突出表现,主要是城乡与工农之间在一系列问题上的不平衡和不平等。其中尤其是:农产品供求的不平衡,城乡收入的不平衡,城乡公共服务的不平等,城乡居民权利的不平等。造成不平衡的因素较多,其中既与政策与体制有关,但是还有其他种种复杂因素;而造成不平等的因素,主要是政策与体制的不合理,是在计划经济的历史条件下形成的。

农产品供求的不平衡,表现在数量和质量两个方面。中国的农业生产尽管已经取得了举世瞩目的重大成就,但是与快速发展的国民经济需求相比较,仍然面临着巨大挑战。正如2006年政府工作报告指出的那样,中国的“粮食安全存在隐患”。(1)当前农产品供给缺口不小。近两年来,中国粮食连续大丰收,粮食增产1336亿斤,但目前国内粮食生产仍然是供不应求,产需之间有200亿—300亿斤左右的缺口。2006年中国大豆进口2828万吨,相当于国内生产总量1.8倍,棉花进口354万吨,相当于国内生产总量的54%。^①仅仅这些产品的进口,如果靠国内生产来满足的话,需要3亿亩的播种面积,相当于全国作物播种总面积的13%。此外,还进口了732万吨食用植物油等。(2)需求发展压力不断增大。未来一个时期,随着人口总量的不断增加,人均收入水平的不断增加,对农产品和食物供给的需求将不断增加。据有关部门测算,平均每年粮食的需求要增加1%左右;纺织工业等部门的迅速发展,大幅度增加了对棉花、羊毛等农产品原料的需求,近几年以两位数的增加幅度增长,据纺织业发展的速度初步测算,中国到2010年棉花的国内供给缺口将在450万—650万吨之间。此外,已经在河

^① 《中国海关统计月报》2006年第12期。

南、安徽、东北三省的全境以及其他省份的部分地区推行燃料酒精,也需要大量的粮食作为原料。随着石油价格的升高,燃料酒精工业的发展也将加快,会进一步加大对粮食等农产品的需求。对粮食、畜产品和工业原料的需求增长,呈现出很强的刚性、持续性和不可逆性的特点。如果这些需求得不到很好的满足,对人民生活、社会安定和工业经济发展乃至外贸出口,都将发生重大而深远的影响。(3)资源条件约束日益突出。从1998年到2006年,全国耕地面积减少了1.24亿亩。随着工业化、城市化和现代化的发展,耕地继续下降的趋势是不可避免的。如果中共中央、国务院制定的耕地保护政策落实得好一些,下降的幅度可能小一些;如果一些地方执行这些政策打折扣的话,耕地减少的速度就会更快一些。尤其是东部经济发达地区的高产稳产粮田,将会更多地被占用。此外,水资源的短缺问题也将日益突出,一方面,水资源供给总量减少,尤其是一些地方利用深层地下水灌溉,是不可持续的,地下水位逐年下降;另一方面,工业和生活用水量日益增大,必将挤占可用于农业的水资源数量。中国已经无法通过增加更多的自然资源来增加农产品的生产,而只能通过提高资源利用效率来实现。根据“十一五”规划,到2010年粮食生产目标是1万亿斤,即在2005年的基础上再增加320亿斤。按中国的粮食平均单产水平,这需要增加5000万亩耕地。而根据“十一五”规划预测,耕地面积不仅不能增加,反而会减少3000万亩以上。到2020年,耕地可能减少8000万亩到1亿亩。增加中国粮食生产的出路只能是增加单产。(4)大国的粮食安全不能过于依赖进口。由于耕地资源短缺,适当进口一定数量的粮棉油,来满足国内需求增长的需要,是必要的。但是,这种进口,只能是补充性的。中国是有13亿人口的大国,无法过于依赖国际市场来满足农产品供给与食物需要。中国目前的大豆和棉花的进口数量已经超过了世界贸易总量的1/3。中国大米需求的10%就相当于世界出口总量的一半。一方面世界市场容量有限,不可能都提供给中国,另一方面中国大量进口也会引起世界市场价格大幅度上涨,对进口不利。此外还有港口和内陆运输能力与运输成本的限制,也不可能大量进口。中国大量进口粮食还会引起一些发展中国家的不满。因此,必须加强国内的农业生产能力,确保全国农产品尤其是粮食基本自给。如果农业生产发展不力,农产品发生短缺,受到不利影响的首先不是农民,而是城市消费者和城市工业。从农产品市场规律看,短缺对农民是有利的,因为短

缺必然引起价格上涨,而价格上涨对农民收入的增加具有非常明显的作用。如果粮食价格每斤上涨一角,全国农民就可以增加收入 1000 亿元。(5)农产品质量方面的问题,如违禁农药的使用、农药残留的超标、动物疫病的流行,更是直接影响到城市消费者的身体健康,也是具有全社会影响的重大问题。中国目前和未来相当长的一个时期内,小规模经营将在种植业和养殖业中占据主导地位,这使得食品质量安全的控制尤其不易。而工业和城市消费者对农产品质量的要求日益提高。

城乡收入的不平衡,突出地表现在农民收入水平较低,增长速度较慢,城乡差距较大并且呈不断扩大的趋势。(1)2006 年全国农民人均纯收入水平为 3587 元,仍然不高,其中人均收入不到 683 元的绝对贫困人口有 2148 万,人均收入不到 958 元的低收入人口将近 5700 万。这相当于欧洲一个大国的人口,也相当于中国一个较大省份的人口。(2)按照全面建设小康社会目标要求,2020 年人均 GDP 要达到 3000 美元。如果农业人均 GDP 的要求水平低一半,即为 1500 美元,则从 2000 年算起,农业人均 GDP 需要以年增 8.4% 的速度,才能在 2020 年实现。如果 2020 年农民人均收入为 8000 元,则需要保持每年增长 7% 的速度才能达到。这是非常高的要求。(3)2006 年中国城镇居民收入与农民收入之比为 3.28:1。改革开放以来,城乡居民收入差距总体上呈现不断扩大趋势。近年来,中共中央、国务院出台了一系列重要的支农措施,但是,城乡收入差距扩大的趋势并没有得到根本转变。从理论上讲,城乡收入差距的变化曲线是倒 U 字形的,但是从目前的发展趋势看,还看不到这种差距会发生转变的明显迹象,也不知道中国城乡居民收入差距扩大到什么程度之后,才会开始缩小。影响收入不平衡的因素很多,有自然、经济和个人因素,也有体制性因素,主要包括农业劳动生产率水平较低,农村劳动力素质不高,非农业就业机会不足,城乡同工不同酬等。

城乡公共服务的不平等,突出地表现在城乡在水电路等基础设施建设方面和教育、卫生、文化以及社会保障方面的重大差别。中国的许多大中城市发展很快,基础设施的建设水平快速向发达国家水平靠近,而农村的情况却明显缓慢。以至于有外国人形象地说:中国的城市像欧洲,中国的农村像非洲。这尽管是夸张的比喻,但也的确反映出了城乡在公共服务方面的差距情况。从国民收入分配的角度看,政府对居民收入差别难以从根本上改