

“十五”规划 战略研究



“十五”规划战略研究

(下 册)

国家发展计划委员会 编

中国人口出版社

目 录

下 册

产 业 结 构

“十五”期间中国农业和农村经济发展战略研究	3
增加农民收入,开拓农村市场.....	24
“十五”期间我国粮食总量与结构平衡问题及政策建议	46
“十五”期间水利与经济协调发展问题研究	70
加强投资结构调整,促进工业结构优化.....	89
知识经济的基本特征分析	
——知识经济与我国高技术产业发展战略.....	110
我国制造业发展和产业结构变化分析	
——兼论制造业跨世纪发展战略和结构调整.....	119
关于装备制造业和基础产业协调发展的研究.....	146
跨世纪信息产业发展战略研究.....	165
大力发展网络经济,主动迎接新经济时代	177
“十五”期间我国能源交通发展思路与生产力布局研究.....	185
“十五”期间我国石油化学工业发展战略研究.....	199
“十五”期间企业规模结构调整方向和政策措施.....	204

区 域 经 济

“十五”期间促进我国地区经济协调发展,缩小地区差距的前期研究	219
实施西部大开发战略过程中的东、中、西部关系研究.....	234
进一步加强粤、港、澳经济贸易合作的对策研究.....	258
关于拓展闽台经贸合作若干重大问题的研究.....	268
长江三角洲区域经济协调发展战略研究.....	281
北京参与环渤海区域经济开发合作的战略对策研究.....	294
黄河三角洲开发建设战略研究.....	306
新疆经济发展环境分析和再认识.....	319

辽宁产业基地振兴研究·····	335
老工业基地经济结构调整规划·····	350

城 镇 化

实施积极的城市化战略,带动国民经济持续快速增长

——“十五”城市化战略重点专项规划基本思路·····	359
“十五”期间实施城市化战略的有关问题·····	369
城市化在经济增长中的作用·····	376

科 技 教 育

“十五”期间的经济发展和科技进步·····	403
大力加强技术创新,缓解技术供给“瓶颈”制约·····	411
国家创新体系的设计·····	416
促进人力资源开发,落实“科教兴国”战略·····	426

人 民 生 活

服务性消费问题研究·····	443
“十五”期间居民收入分配与消费的初步研究·····	463
我国居民消费结构变化的影响因素·····	474
“十五”期间我国人口就业发展态势与政策目标·····	483
“十五”期间我国社会保障体系的完善及策略研究·····	491

环 境 资 源

全国生态环境建设及相关政策措施研究·····	507
我国主要矿产资源开发与合理利用战略研究·····	517

规 划 创 新

“十五”规划编制方法和程序研究·····	553
我国国民经济和社会发展中长期规划创新研究·····	565

部分国家和地区规划

美国面向 21 世纪的经济政策·····	571
美国《新世纪国家安全战略》报告(摘要)·····	584
日本产业再生计划(1999~2003 年)(摘要)·····	593
日本未来十年(到 2010 年)新经济计划(摘要)·····	599
韩国新五年计划(1993~1997 年)(摘要)·····	610
台湾跨世纪建设计划(1997~2000 四年计划及 1997~2006 十年展望)(摘要)·····	626

产 业 结 构



“十五”期间中国农业和农村经济发展战略研究

国家计委农经司

“十五”计划是人类进入 21 世纪后我国国民经济和社会发展的第一个五年计划。农业作为国民经济的基础,开好头、起好步,对于实现党的十五大确定的我国国民经济和社会发展的跨世纪奋斗目标具有十分重要的意义。本课题在对改革开放 20 年来我国农业和农村经济改革与发展情况进行简要回顾的基础上,对未来五年我国农业和农村经济发展面临的形势和任务进行了初步分析,研究提出了“十五”时期我国农业和农村经济发展的七个重大战略。

一、改革开放 20 多年来,中国农业改革与发展取得了辉煌成就

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会,把全党的工作重心转移到以经济建设为中心的轨道上来,中央首先对农业和农村采取了一系列改革与发展的重大政策措施,极大地解放和发展了农业生产力。20 多年来,中国农业改革与发展取得了重大进展,主要表现在:

(一) 改革不适应农业生产力水平的生产关系,实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制

人民公社体制严重地脱离农业生产力发展水平,极大挫伤了广大农民的生产积极性,制约了农业生产力的发展。农村改革率先从生产关系入手,冲破了僵化体制的束缚,铲除了行政命令“瞎指挥”的根源,克服了平均主义“大锅饭”的弊病,实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这是在中国共产党领导下,亿万农民创造的最具影响力的伟大壮举,对农业生产力的发展产生了前所未有的巨大推动作用。这种农业经营体制,符合我国国情,符合农业特点,符合广大农民的意愿,既坚持了土地的集体所有,又通过所有权与使用权的分离,实现了生产资料与劳动者的紧密结合;既确立了农民在生产经营中的主体地位,把生产自主权逐步还

* 本文系国家计委副主任刘江同志主持的“21 世纪初中国农业发展战略”研究课题总报告的一部分(略有改动)。

给农民,充分发挥他们的生产积极性和创造性,又发挥了集体统一经营的优越性,真正把劳动者与劳动成果紧密结合起来,体现了按劳分配的原则。这就从根本上理顺了农村最基本的生产关系,极大地解放和发展了农业生产力。同时,改革农村单一的所有制结构,目前已经形成了以公有制经济为主体、多种所有制经济相互促进和共同发展的新格局。

(二) 改革国家低价统派购农产品的制度,逐步提高和放开农产品的市场和价格,大力发展商品生产

为了调动农民的生产积极性,补偿农民的收入,1979年,国家大幅度提高了农产品收购价格,其中粮食提价20%,棉花15%,油脂油料25%,并规定超过统购计划出售给国家的粮食、油脂油料再加价50%,棉花再加价30%或每超售1公斤皮棉奖售1公斤商品粮。随后,又几次大幅度提高了粮棉等农产品的收购价格。为发展商品经济,鼓励农民面向市场发展商品生产,进入流通领域,培育和发展各种类型的农产品市场。改革农产品流通体制,将农产品统购统销制度改为合同定购,并逐步放开了大多数农产品的市场和价格。在商品经济大发展的同时,为保护农民种粮积极性,自1997年起又实行了按保护价收购农民余粮的政策。目前,除粮食等个别重要农产品外,其他农产品都已完全走向市场,在国家宏观调控下主要由市场形成价格的新型农产品流通体制正在形成,初步构筑了适应社会主义市场经济要求的农村新经济体制框架。

(三) 大力调整农业产业结构

在相当长的时期内,由于违背自然规律和经济规律,片面强调粮食生产,忽视多种经营,农业产业结构极不合理,严重制约农业的发展和农民收入的提高。1978年,全国农林牧渔业总产值中,农业所占的比重高达80%,林牧渔业的比重仅为20%;在农作物总播种面积中,粮食作物比重高达80.3%,经济作物和其他作物只有19.7%;猪牛羊肉总产量中,猪肉占94.3%。改革开放以来,党中央、国务院决定,大力调整农村产业结构,改变长期片面强调“以粮为纲”的做法,按照“决不放松粮食生产,积极发展多种经营”的方针,逐步突破了农村经济就是农业、农业就是种植业、种植业就是粮食的单一结构,多种经营和乡镇企业迅猛发展,农村二三产业逐步成为农村经济新的增长点,乡镇企业发展成为国民经济的重要支柱,整个农业呈现出蓬勃发展的繁荣局面。到1998年,在种植业内部,粮食作物播种面积占农作物总播种面积的比重下降到73.1%,经济作物和其他作物的比重增加到26.9%;在畜禽产品中,草食家畜和家禽的比重持续上升,猪肉占猪牛羊肉产量的比重下降到67.9%。农产品品种、品质结构有所调整,高产优质高效农业迅猛发展;农产品生产区域结构也发生了重大变化,过去的南粮北调逐步演变成北粮南调,其他农产品生产也出现了一些相对集中的地区。在农林牧渔业总产值中,农业的比重已减少到56.2%,比1978年下降23.8个百分点。乡镇企业产值占到整个国民生产总值的1/3以上。农村非农产业的发展,还带动了农村就业结构的优化,加速了农村城镇化和现代化进程。

(四) 加强农业基础设施建设

20多年来,党和政府千方百计增加农业投入,国家预算内农业基建投资、财政支农资金、

农业信贷资金逐年增加,农业利用外资也迈出可喜步伐。为尽快改变农业落后面貌,提高农业综合生产能力,国家集中投资建设了一大批关系全局的重大农业、林业、水利建设项目。大江大河大湖治理工程、重要水资源工程已经或正在发挥效益,群众性的农田水利基本建设高潮迭起,农业生产条件明显改善,农田排灌能力大大提高,排灌动力已发展到7 000多万千瓦,配套机电井300多万个,全国建成灌区6 000多处,农田有效灌溉面积超过5 200万公顷,其中3 000万公顷已成为旱涝保收的高产稳产田。与此同时,大力实施农业综合开发,改造中低产田;有计划、有步骤地建设重要农产品商品生产基地,已建成商品粮基地县1 000个左右,优质棉基地县200多个,以及“双低”油菜籽、糖料和“菜篮子”产品生产基地,在全国形成了稳定的农产品商品供应体系;种子工程、动植物保护体系、农业防灾减灾体系建设取得明显进展,重点地区天然林资源保护工程、十大防护林体系建设工程全面展开。这些都极大地增强了农业抗御自然灾害的能力,改善了农业生产条件和生态环境,促进了农业生产的稳定增长。

(五) 大力发展农业科技教育

改革开放以来,党和政府一贯坚持“科学技术是第一生产力”的思想,把科技进步放在突出位置,不断深化农业科技教育体制改革,扶持了一批重点农业科研院所和大学,并逐步形成了庞大的农业科研、教育与推广队伍。与此同时,加快重大科技成果的推广应用,积极鼓励和发展农村各类专业技术协会和社会化服务组织,引进和消化吸收国外先进农业技术,不断提高农民文化科学素质,农业科技基础和实力显著增强,在一些领域已跃居世界先进水平,涌现出一大批重大农业科技成果,特别是杂交水稻、杂交玉米、地膜覆盖、种子包衣等关键性的增产增收技术的广泛应用,带来了农业生产力的飞跃和生产方式的改变。目前,科技在我国农业增长中的贡献率已由“六五”初期的30%提高到42%左右,成为推动农业持续稳定增长的主要力量。

(六) 加强支农工业体系建设

为加快农业发展,国家相继建设了一大批化肥、农药、农膜、农机生产企业。目前,我国化肥总生产能力已达3 800万吨,位居世界第2位,其中氮肥产量居世界首位,1998年,化肥施用量(折纯)达4 086万吨。新建和重点改造了一批农地膜原料生产企业,发展高效低毒低残留农药新品种。农用薄膜生产能力达到120万吨,居世界第一位;农药生产能力达到76.7万吨(有效成份),1998年产量38万吨左右,居世界第2位,不仅满足了国内农业需要,还可出口国外。农机工业快速发展,农业机械总动力1998年达到4.6亿千瓦,大中型拖拉机拥有量72.5万台,农业生产的机耕、机播和机收率分别达到63%、5%和15%。全国农村用电量达到2 042亿千瓦时。支农工业的大发展,为农业生产持续增长提供了重要的物质保障。

(七) 加大扶贫开发力度,加快贫困地区农业发展

由于自然、经济、社会等方面的原因,我国有一部分地区经济发展比较落后,少数地区的群众长期不得温饱。党和政府对此十分重视。从20世纪80年代中期以来,国家明确划定了贫困地区,确定了由国家和省重点扶持的贫困县,开始了有计划、大规模的农村扶贫开发工作,并从扶贫战略上实现了由救济式扶贫向开发式扶贫的重大转变。国家逐年增加扶贫投入,扶持贫困地区进行基本农田建设,改善生产条件,发展农业生产,增强自我发展的能力。特别是从

1993年开始,全面实施国家“八七”扶贫攻坚计划,提出要用7年左右的时间,到20世纪末基本解决农村剩余贫困人口的温饱问题。经过多年努力,贫困地区的农业基础设施得到加强,广大群众的生产和生活条件明显改善,农业生产迅猛发展。到1998年,全国农村贫困人口减少到4200万人左右。预计到2000年底,我国将基本解决农村贫困人口的温饱问题。

(八) 加强农业法制建设

国家先后制定了《农业法》、《农业技术推广法》、《乡镇企业法》、《渔业法》、《森林法》、《土地管理法》、《水法》、《水土保持法》等一系列法律法规,初步建立了农业法律体系框架。与此同时,还采取措施,加强对农业法律法规执行情况的监督与检查,依法保护和支持农业,坚持多予少取,切实减轻农民负担,维护农民的合法权益。

改革开放20多年来中国农业更是取得了前所未有的辉煌成就,广大农村发生了翻天覆地的变化。一是农业综合生产能力稳步提高。1998年我国粮食总产量达到51230万吨,粮食综合生产能力已经稳定在5亿吨左右。如果以5000万吨为一个台阶,50年间我国粮食生产能力共上了8个台阶,其中有4个台阶是改革开放以后的20年间攀上的。棉花产量,1998年达到450万吨,比1949年增长了9倍,比1978年增长了1倍多。油料、糖料、猪牛羊肉、水产品、水果、茶叶等产品产量也都有大幅度增长。目前,我国粮食、棉花、油菜籽、肉类、蛋类、水产品、水果等农产品产量均高居世界首位,中国已成为名符其实的农业大国。二是农业为国家工业化和国民经济发展作出了历史性的重大贡献。特别是农村改革前30年,在优先发展工业的方针指导下,农业通过工农产品价格“剪刀差”形式,累计向工业提供了上万亿元的资本积累,极大地支持了国家工业化,为建立起了比较完整的国民经济体系作出了历史性的贡献。在此进程中,农业为增加国民收入、提高就业水平、扩大资金积累和出口创汇发挥了重要作用,广大农民也作出了巨大牺牲。三是农民收入大幅度增长,农民生活发生了巨大变化。1998年,我国农民人均纯收入达到2162元,比1978年翻了近3番,年均实际增长7.9%。农民在吃、穿、住、行等方面的生活条件明显改善,生活质量不断提高。1998年,农村居民食品支出占总消费支出的比重,即恩格尔系数不足54%,比1978年降低了10多个百分点,全国农村总体上进入了由温饱向小康迈进的阶段。可以说,党的十一届三中全会以来的20多年,是中国历史上农业发展最具有活力、增长最快、变化最大、取得成就最为显著的时期,不仅基本扭转了主要农产品供给长期短缺的局面,解决了长期困扰中国人民的吃饭问题,而且以占世界不到10%的耕地,生产出了世界1/4的粮食,养活了世界近1/5的人口,创造了世界农业发展史上的奇迹,为人类的发展做出了重大贡献。

二、“十五”时期中国农业发展面临的新形势、新挑战和新机遇

(一) 当前我国农业和农村经济发展已经进入了一个新的历史阶段

1. 主要农产品供给已由长期短缺向总量基本平衡、丰年有余转变

经过长期努力,我国农业生产条件不断改善,农产品产量大幅度增长,农业综合生产能力

显著提高,目前我国粮食综合生产能力已稳定地达到5亿吨的水平,人均粮食占有量由解放初期的200多公斤提高到400公斤以上。特别是20世纪90年代后期以来,农业连年丰收,粮食库存大量增加,粮食总量出现了阶段性供过于求。目前,除棕榈油外,绝大多数农产品都不同程度地存在价格下跌、卖难加剧的现象。农产品供给状况的重大变化,表明我国农产品长期全面短缺的局面已经改变,大多数农产品开始由卖方市场转向买方市场,凭票供应和抢购粮食等农产品的时代已经成为历史。这是中国农业发展的一个重大历史性转变。

2. 农业发展已由受资源约束向受资源和市场双重约束转变

农业生产是自然再生产和经济再生产相结合的过程。长期以来,我们一直把追求农产品产量的扩张,作为制定农业政策的首要出发点和立足点,扩大种植面积是提高产量、增加供给的主要途径,农业发展受耕地、水资源等的制约非常明显。随着农业市场化程度和农业综合生产能力的提高,以及解决温饱问题后改善生活质量的需要,人们的消费结构、生活质量和生活方式发生了巨大改变,城乡居民对粮食等基本农产品的直接消费趋于下降,对动物性食品、加工性食品的需求逐步增加,对农产品的质量也不断提出更高的要求。农业发展更多地依赖市场需求的变化,需要不断调整生产结构,满足日益多样化、优质化的市场需求,正在由单纯追求产量,向产量和质量、效益并重的新阶段转变。

3. 农业正在由传统农业向现代农业,由粗放经营向集约经营转变

长期以来,我国农业生产水平低下,生产手段落后,主要靠手工劳动和畜力耕作,经营比较粗放,生产者文化科技素质很低,农业完全处在靠天吃饭的状态中。随着科学技术的迅猛发展,越来越多的科技成果应用于农业,农业发展更多地受到技术进步的影响。科技在农业增长中的贡献份额大大提高,农业产出中的物质消耗比重逐年上升,资本对劳动要素的替代作用日渐增强,这标志着我国农业正在由粗放经营向集约经营转变,农业发展已逐步转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

4. 农民收入的增长,已由主要依赖农产品产量的增加,开始向依靠调整结构和发展多种经营转变

1978年以前,我国农村产业结构单一,农民人均纯收入中来自农业的比重占80%以上,而农业收入又主要来自于粮食生产。20世纪80年代初,实行土地家庭承包,农民收入增长主要得益于农村制度改革的效应和农业生产的发展。20世纪80年代中期,主要通过调整农村产业结构、发展多种经营和乡镇企业等,实现农民增收。20世纪90年代以后,特别是1994、1996年,国家两年大幅度提高农产品收购价格,还不断增加农业投入,使农民收入出现了新的增长。目前,大多数农产品出现相对过剩,国内一些主要农产品的市场价格已高出国际市场价格,靠提高产量、大幅度提高农产品价格的路子已越来越窄;乡镇企业的发展也遇到很多困难,难以吸纳大量农业剩余劳动力。因此,随着农村市场化程度的进一步提高和农村二、三产业的迅猛发展,我国农民收入的增长因素正在发生着深刻而重大的变化。

(二) “十五”时期我国农业发展面临新的挑战

1. 随着经济全球化的不断发展,我国农业对外开放进一步扩大,将面临国际国内市场双重竞争的压力

自1986年中国申请恢复关贸总协定缔约国地位(GATT,后改为世界贸易组织,简称

WTO)以来,中国已经为此与各有关国家进行了长达14年的双边谈判。1999年下半年以来,中国加入WTO的进程明显加快,并很有可能于近期加入这一全球性贸易组织。中国加入WTO后,将给国内农业带来负面影响。主要表现在:第一,将对主要农产品的生产产生一定影响。近年来,我国主要农产品(尤其是粮食)的生产成本以每年10%以上的速度递增,小麦、玉米、大豆、棉花、油料、糖料等大宗农产品的国内价格已经高出国际市场价格,加之农产品结构不合理、品种质量差,加入WTO以后,一些农产品的进口压力增大,对部分主产区的农业生产及农民收入产生不利影响。第二,增加了解决当前农业存在的问题和矛盾的难度。目前,由于农产品出现卖难、农民收入增速放慢和农村剩余劳动力转移受阻等问题比较突出,农业发展积累了不少矛盾。随着加入WTO和市场开放,这些问题和矛盾有可能会在一定程度上表现得更为突出,成为制约农业进一步发展的重要因素。

2. 耕地和水资源日趋紧缺,承受的压力越来越大

一方面,耕地资源不断减少。过去的20年间,我国耕地以年均20万公顷以上的速度递减。“十五”时期,随着经济发展和城市化推进,大量耕地仍将被占用,由于实行退田还林、还草、还湖,江河上中游地区一些不适宜耕种的耕地也将逐步退下来。虽然通过土地整治等措施可以弥补一部分耕地,但是全国耕地面积下降的趋势仍不可逆转,耕地资源更为稀缺。另一方面,水资源短缺矛盾日益突出。目前,全国人均占有水资源量仅为2300立方米,不足世界平均水平的1/4,是世界13个人均水资源最贫乏的国家之一。预计今后一个时期,农业用水比重逐年下降将是一个不可逆转的趋势,水资源短缺将成为今后制约我国农业发展的重大因素。从时空分布来看,我国水土资源地区间分配不均衡,北方土多水少,南方水多土少,北方15个省(区、市)拥有全国60%的耕地,水资源仅占全国的1/3,人均占有水资源只有全国平均水平的一半左右,单位面积耕地拥有水资源量只有全国平均数的1/3,这些都对我国水土资源的合理开发利用带来相当大的压力。

3. 农业生态环境日趋恶化,对经济发展的制约日趋明显

长期以来,由于自然条件和经济、社会等方面的原因,特别是由于人口大量增加,为解决生存问题,江河上游地区天然林资源砍伐严重,一些地方围湖造田,毁林毁草,开荒种粮。这样做,虽然增加了一部分粮食产量,但却付出了沉重代价。一些植被良好的地区变成了荒山秃岭,不少粮田草场成为荒漠,林草植被减少,水土流失加剧。目前,我国已成为世界水土流失和土地荒漠化最严重的国家之一,全国水土流失面积达到367万平方公里,占国土面积的38%,每年流失的土壤超过50亿吨;土地荒漠化面积达262万平方公里,而且仍在以每年2400多平方公里的速度递增,大体相当于一个中等县的规模;由于对草地资源的掠夺式开发和长期超载放牧,绝大部分的草地已经开始退化,沙化、碱化面积也逐年扩大。以水土流失、盐碱化、沙化和土壤养分失调为特征的耕地质量不断退化。农业生产中使用大量的化肥、农药、除草剂等,造成了严重的环境问题,对农业生产构成威胁。

4. 农业经济区域发展不平衡,地区间差距扩大的趋势在短期内难以扭转

我国疆域辽阔,农业自然资源分布差异很大,加之受经济、社会等各方面的影响,逐步形成了东部、中部和西部梯次发展的农业产业布局。东部沿海地区得益于地域优势、良好的经济发展基础和劳动者素质较高,无论是农业生产和乡镇企业,还是物质技术投入和农民收入,都远远高于中西部地区,处在全国领先水平。而广大的西部地区由于自然条件比较恶劣,坡耕地多,

植被破坏严重,水土流失加剧,生态环境日趋恶化,农业生产水平低下,农民收入长期低而不稳,贫困人口比较集中。1998年,东部地区农民人均纯收入平均超过了3000元,而中部平均为2000元,西部只有1500元,收入差距比为2:1.33:1,而1986年这一比例为1.52:1.2:1,收入差距持续扩大。“十五”时期,东部地区将更多地利用其经济实力雄厚、外向型经济比重大、港口交通便利、劳动力素质较高的优势,按照比较优势原则,大力发展效益型农业,农业将继续保持较快发展;如果西部地区不采取切实有效的措施加快发展,东西部之间的差距将进一步扩大。

5. 农业生产成本不断上升,边际效益下降,农民增收难度越来越大

一家一户的分散承包经营导致土地经营规模过小。目前我国农民每户平均耕地只有半公顷,大大低于发达国家的经营规模,也低于日本和我国台湾省,属超小型经营规模。要在有限的土地上生产出越来越多和越来越好的农产品,需要不断增加资本和物质技术投入,这样必然导致农业生产成本的上升,而尤以物质生产成本上升最为明显。如1988~1998年,我国农业综合平均每亩增加收入19.7%,而同期农业生产费用却上涨了200%。“十五”时期,受加入WTO的影响,我国农产品市场价格上升将受到国际市场价格的制约,甚至有可能继续呈下降趋势,而农业生产成本预计仍将保持增长,最终导致农业的收益下降,影响农民家庭经营收入的提高。

6. 农村剩余劳动力继续增加,就业压力加剧

1998年,我国农村劳动力总数为4.64亿人,扣除在乡镇企业就业的人员和农业部门合理需要的劳动力,农村剩余劳动力总数达到1.5亿人左右。“十五”期间,全国农村剩余劳动力仍将继续有所增加,预计到“十五”末期有可能增加到1.8亿人。解决庞大农村剩余劳动力就业的问题是一项十分艰巨的任务,将对进一步提高农业劳动生产率产生重大影响。

(三) “十五”时期我国农业发展面临新的机遇

1. 国民经济的持续快速发展将为农业发展创造日益宽松的环境

新中国成立后相当长的一段时间内,为加快实现工业化,国家采取了重工业、轻农业,重城市、轻农村的做法,通过工农产品价格“剪刀差”,为工业化提供原始积累,牺牲农民的利益,制约了农业的建设与发展。经过50年的发展,我国已经进入工业化的中期阶段,综合国力和国家对经济的宏观调控能力显著增强,并相继制定了一系列支持农业发展的重大政策措施,增加对农业的支持与保护已经成为可能。这几年来国家大幅度增加对农业的投入,已经充分说明这一点。目前农产品的价格除粮食外已全部放开,许多农产品的价格还高于国际市场,而许多工业品的价格正在下降。“十五”时期,我国经济仍将保持较快增长势头,国民经济整体实力将不断增强,这些情况预示着,依靠农业提供工业化资金积累的时代即将过去,农业自我积累、轻装前进的发展新阶段即将来临。

2. 农产品市场需求日益旺盛和多样化,给农业带来广阔的发展前景

中国是一个人口大国,也是农产品消费大国,庞大的人口群体对农产品日益提高的需求将是推动农业发展的主要动因。“十五”时期,我国农产品市场需求仍将保持刚性增长态势。一方面,新增人口将产生巨大的需求。全国人口每年仍将以1000万左右的速度递增,仅满足新增人口基本需求一项,就要求我国农业生产必须有一个大的发展。另一方面,人民生活质量日益提高,不仅要求农产品数量满足人民的基本需求,而且要求生产出品种多样、质量优良、符合健康卫生要求的优质农产品。因此,单从国内市场需求看,我国农业生产将面临广阔的发展

空间,这与一些西方发达国家农业生产长期过剩、国内需求严重不足形成强烈反差,中国农产品将长期处于供给偏紧的状况,农产品市场需求仍将持续增长。

3. 农业对外开放将有利于我国农业更广泛地参与国际分工与合作

加入 WTO 以后,我国可以享受世贸组织现有成员的无歧视贸易待遇,获得参与 WTO 新一轮贸易谈判的权利和制定新规则的决策权,能够利用有关机制解决贸易争端,降低农产品贸易谈判成本和交易成本,并获得解决农产品外贸问题的规范渠道;能够更广泛地引进国外的资金和先进技术,提高农业现代化装备水平和管理水平,有利于加速改造国内的传统农业,实现传统农业向现代农业的转变,全面提高农产品的质量和效益。而且,随着农业国际化程度的提高,将促进农业结构的调整和优化,更好地利用国际国内两种资源、两个市场,参与国际分工与合作,适当进口资源型产品,缓解国内资源短缺状况,发展具有竞争优势的劳动密集型的水果、蔬菜、畜产品、水产品等农产品,扩大这些农产品出口,加强与国外农产品的交换,实现优势互补,提高资源配置效率,提高劳动生产率和技术水平。

4. 新的农业科技革命将为农业发展提供强大的技术后盾

在 20 世纪,我国农业科学技术取得了巨大成就,特别是在遗传育种、作物栽培、食品加工等方面都取得了重大的技术突破,在全国范围内逐步推广了一批先进适用的农业科技成果,农业科技已深入人心。下世纪初叶,全球农业新技术革命蓬勃发展,转基因工程等现代生物技术、信息技术将取得突破性进展,一大批先进适用的农业新科技成果将转化为现实的生产力。随着综合国力的增强和科技兴国战略的进一步实施,科学技术将日益显示出第一生产力的巨大作用,我国农业科学研究和技术开发能力必将大大增强,科技成果推广体系逐步调整和完善,科技对农业发展的贡献率进一步提高,农业高新技术产业也将取得迅猛发展,科技在我国农业发展中将得到更为广泛的应用,作用更加明显和突出。

三、“十五”时期中国农业和农村经济发展的主要任务

党的十五届三中全会提出,到 2010 年,我国要基本建立以家庭承包经营为基础,以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑,适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制;农业科技、装备水平和综合生产能力有显著提高,农产品更好地满足国民经济发展和人口增长、生活改善的需求;农村产业结构进一步优化,城镇化水平有较大提高;农民收入不断增加,农村全面实现小康,并逐步向更高的水平前进。按照上述战略部署,“十五”时期我国农业和农村经济发展的主要任务是:

1. 农业生产力要适应小康生活日益提高对多品种、高质量农产品的巨大需求,确保国家食物安全

在稳步提高农业综合生产能力的同时,要适应日益提高的小康生活需要,进一步优化农业生产结构,不断增加农产品品种,全面提高农产品质量。不仅要提供品种更多、质量更好的粮油糖菜、肉蛋鱼奶、果菜菌藻等原料性食品,还要生产营养更丰富的加工精细食品和方便性食品;不仅要提供更多的优质棉,还要生产市场需求的麻、丝、皮、毛、绒等产品,满足多样化的市场需求;不仅要适应国内农产品市场的竞争形势,而且要在“十五”期间尽快适应加入 WTO 后

国际农产品市场的激烈竞争,增加适销品种,提高产品质量,降低成本,改善营销,逐步形成由市场配置资源,自我发展、自我约束、自由竞争的机制,使中国农产品在国内市场竞争中继续保持优势,并力争在国际市场中争得一席之地。特别是对一些劳动密集型、有竞争优势的农产品如畜产品、水产品、花卉、蔬菜、茶叶、蚕丝、果品和其他名特优新产品、无公害的绿色食品等,要逐步形成竞争优势,努力扩大出口,在激烈的国际市场竞争中保持一定的份额。

2. 农业要逐步走上可持续发展的轨道

把农业从长期破坏生态引向可持续发展的轨道是一个漫长的过程。“十五”时期首先要防止发生新的破坏和污染,要全面停止对天然林的砍伐,不再破坏江河上中游的森林植被,不再毁林毁草开荒和围湖造田,不再破坏湿地资源,防止产生新的水土流失。还要严格禁止使用污染水土环境和污染农产品的农药,控制使用破坏土壤团粒结构的化肥和不降解农膜,防止产生新的污染;要有计划有步骤地退耕还林还草还湖,逐步恢复原有的林草植被和生态环境。要坚持不懈地植树种草,防治水土流失和荒漠化,改善生态环境,努力实现农业生态效益与经济效益、社会效益的协调发展。

3. 不断增加农民收入,农民生活全面实现小康,并逐步向更高的水平迈进

农村居民生活的改善和生活水平的提高直接关系到全国人民生活水平的提高,也关系到利用我国庞大的国内市场实现国民经济的持续稳定增长。因此,不断增加农民收入,是“十五”期间我国农业和农村经济发展的一项极其重要的任务。综合考虑国民经济增长等多方面的因素,“十五”期间农民人均纯收入的年均增长速度要保持在4%以上。在“九五”期间脱贫的地区要实现稳定脱贫。

4. 逐步推进农业和农村的现代化建设

东部地区和大中城市郊区要提高农村经济的发展水平,有条件的地区要率先实现农业现代化;中西部地区的农业开发要取得初步成效。中西部地区的农业开发,必须坚持从当地实际出发,发挥地区比较优势,突出区域特色,依靠科技进步,依靠当地广大农民的艰苦奋斗和全国的支持,大力兴修水利,建设基本农田,稳步发展农业生产,大力改善生态环境,在巩固脱贫成果的基础上,逐步实现小康生活水平。

四、大力实施科教兴农战略,加快农业现代化步伐

20世纪,世界农业经历了几次大的科技革命,1948~1995年,世界耕地面积只增加6.8%,而粮食产量却增长了1.85倍,这主要归功于科技进步。邓小平同志说:“将来农业问题的出路,最终要由生物工程来解决,要靠尖端技术”。目前,美国、欧洲、日本等西方发达国家为抢占国际农业发展的制高点,维持和提高本国在国际农产品市场竞争中的优势地位,都制定了一系列发展农业科技的政策,加强农业科研和成果推广。他们把生产安全、优质农产品的技术和环境保护技术作为未来农业科技发展的首要任务;欧洲各国还建立和完善了一系列重要制度和政策措施。21世纪初我国农业的发展,更要依靠科技进步,大力实施科教兴农战略,进行新的农业科技革命,使我国农业科技有一个大的发展、新的飞跃。我们必须站在全球和战略的高度,明确我国农业科技发展的目标、重点和主攻方向,建立农业科技创新体系,加强农业科技攻

关,大力推广农业科研成果,不断提高劳动者素质,使我国农业科技发展有质的飞跃,把我国的农业生产力提高到一个新水平。

(一) 要集中优势力量,加快农业重大科研项目的联合攻关

要在认真总结现代农业科技革命经验的基础上,根据国际农业科技发展趋势和我国农业发展阶段性的要求,坚持“基础研究和应用研究相结合、高新技术同常规技术相结合、自主研究和引进相结合、科学研究同成果推广相结合”的方针,力争在应用研究、高新技术产业化、农业基础研究等方面都有新的发展和突破,逐步建立起适应我国国情和农业长远发展需要的农业科技创新体系。改革农业教育和科研体制,改变农业科研同教育、产业开发和推广割裂的状况。坚持“农科教”、“产学研”相结合的方针,调整分工和布局,突出重点,扶持一批高效精干的农业科研院所和大学,增建一批农业国家重点实验室和工程研究中心,集中力量建设一批具有国际影响的国家农业知识创新基地,精心组织各方面优秀专家实行跨学科、跨部门协作攻关,力争尽快出成果并转化为生产力。

(二) 加强农业科技推广体系建设,不断提高农业的科技贡献率

要继续把先进实用农业科技成果的推广作为科技转化为生产力的关键环节,长期不懈地抓好。今后一个时期,农业技术推广要面向农业,面向农村,面向农民,重点在农业节本增效技术、动植物品质优化技术、农产品贮运加工技术、资源高效利用技术、农业环境保护技术等方面取得进展。重视各种科技成果的集成,促进农业向高产优质高效方向发展。进一步完善农业科技推广服务体系,稳定农业科技推广队伍,建立农业科研机构、高等学校、各类技术服务机构和涉农企业紧密结合的农业科技推广服务网络。改善农业科技人员特别是基层科技推广人员的工作条件和福利待遇。继续扶持农村专业技术协会等民办专业组织。打破行政地域界限,积极发展龙头企业、中介服务机构与农户紧密结合的新型农业技术推广模式。加快探索和建立具有中国特色的国有、集体、中外合资及个人(民营)农业科技产业(企业)体系,充分发挥农业科技企业尤其是高技术企业对科技成果转化、发展农业生产和加速对传统产业改造的特殊重要作用。对农业科研企业的技术转让、技术开发及与之相关的技术咨询、技术服务的收入,可以提供优惠的税收政策,允许和鼓励技术、管理等生产要素参与收益分配。

(三) 不断提高农民的科学文化素质

要继续普及农村九年制义务教育,大力发展农业中、高等教育和农村职业技术教育,大规模举办各种短期专项培训,继续推行“绿色证书”工程,形成农业高等专业教育、中等职业技术教育和短期专项培训有机结合的完整的农村教育体系,提高农民接受农业新技术的能力。

五、积极推进农业结构调整战略,提高农业的质量和效益

农业发展进入新阶段后,原来以解决温饱问题为目标、在计划经济体制下形成的农业结构,已经不能适应新阶段农业发展的要求,要针对农业发展市场约束日益增强的形势,把重点

由解决农副产品总量不足的矛盾逐步转移到适应市场对农产品优质化和多样化的需求,全面提高农产品质量和效益,满足城乡人民生活水平不断提高的需要上。这是一次具有全局意义的战略性调整。要面向农业现代化,面向整个国民经济调整和世界范围的农业科技革命,把结构调整作为进入新阶段后我国农业发展的一项长期任务。

(一) 调整种植业结构和布局

从目前市场对粮、棉、油、糖、烟、麻、丝、茶、菜、果、药、杂 12 类产品的需求总量来看,绝大多数农产品供求基本平衡或略有剩余,但各类产品都呈现出优质品种供不应求、而一般产品供过于求的状况。种植业结构的调整,要在不放松粮食生产,切实保护和稳步提高我国粮食综合生产能力的前提下,积极发展多种经营。一是适应养殖业发展的需要,逐步实现由传统的粮食作物和经济作物为主的“二元”结构,向粮食作物、经济作物和饲料作物的“三元”结构转变,使饲料作物生产成为相对独立的产业。二是大力调整品种结构。粮食作物要确保总量稳定增长,提高单产,改善品质,积极压缩不适应市场需求和品质差的品种,增加市场适销的优质粮食生产,重点是更换或更新水稻、小麦和玉米品种。水稻生产,主要是改良南方早籼稻,稳定中稻、一季稻和晚稻,重点发展优质稻;小麦生产,要稳定发展北方冬小麦,适当调减南方冬小麦,大力发展加工专用小麦,改良东北春小麦品质;玉米生产,要大力发展优质饲用品种,发展高淀粉、高含油等品种,还可根据养殖业的需要,发展青贮饲料品种。扩大优质大豆生产,稳定薯类面积,积极发展名特优杂粮生产。经济作物要充分发挥地区优势,着力提高品质,逐步形成专业化、规模化、集约化的产业带、产业区。继续优化棉花区域种植结构,稳定集中连片高产优质棉田,调减低产分散棉田,开发高效棉田,提高棉花质量,重点发展可纺性强、适应市场需求的棉花品种。大力发展“双低”(低芥酸、低硫甙)油菜,压缩普通油料作物。糖料生产要逐步向适宜地区集中,压缩低产、分散种植面积。“菜篮子”产品生产要推广优新品种,降低成本,提高效益,实现均衡供给。对有出口优势的茶叶、丝、菜、麻、中药材和苹果、荔枝、龙眼等品种,要明确出口导向,按照国际市场需求组织生产,加强产后储藏、保鲜和加工环节,努力扩大国际市场份额。三是按照因地制宜、发挥优势、突出特色、提高效益的原则,优化农业区域布局。沿海经济发达地区和大中城市郊区,可适当调减粮食播种面积,积极发展高效农业和出口创汇农业。粮棉主产区要继续发挥优势,确保生产稳定增长,在此基础上,根据市场供求形势,实现由单一粮食生产向同时发展多种经营转变,由一般粮食品种向优质、专用品种转变,由单纯注重产量向提高效益转变。西部生态环境比较脆弱的地区,要有计划、有步骤地退耕还林还草还湖,发展林果业、畜牧水产业和特色农业,改善生态环境,逐步形成合理的农业生产区域布局。

(二) 调整畜产品结构,加快畜牧业发展

畜牧业上联种植业,下带加工业,具有比较强的产业关联度,是一个国家农业发展水平的重要标志。它不仅是农民增收的重要途径,而且是农村剩余劳动力就业的重要场所,是今后一个时期我国农业发展的重中之重。我国加入 WTO 以后,在猪肉、禽肉等畜产品的出口上具有比较优势,畜牧业特别是畜产品加工业很可能成为我国在国际农产品市场竞争中的一个优势产业,具有十分广阔的发展前景。因此,在农业结构调整中要把发展畜牧业放在更加突出的地位。根据资源条件和消费、加工、出口等多方面的市场需求状况,畜牧业结构调整的方向是,突