

# 中国农村： 政策研究备忘录

农业部政策体改法规司 编

3

改革出版社

# 中国农村：政策研究备忘录

农业部政策体改法规司 编

3

改革出版社

JS8/17

**(京)新登字053号**

**责任编辑 郑保华**

**封面设计 刘林林**

**中国农村：政策研究备忘录**

**3**

**农业部政策体改法规司 编**

**\***

**改革出版社出版**

**(北京东城安德里北街23号)**

**新华书店北京发行所发行**

**东方印刷厂印刷**

**\***

**850×1168毫米 32开本 17.375印张 445千字**

**1992年12月第1版 1992年12月第1次印刷**

**印数1—1500册**

**ISBN7—80072—422—0/F·241**

**定价 12.00元**

## 前 言

在我们着手编辑这本书时，恰逢邓小平同志南巡讲话精神自南而北传遍神州大地之时。改革的浪潮不仅催动着经济建设和经济发展的方方面面；而且也在理论思想界翻开了新的一页，昭示着一个更加开放的新时期的到来。

奉献给读者的这部文集，记载了农业部政策体改法规司的同志们在这乾旋坤转的改革时期，围绕国民经济和农村经济改革与发展新形势进行的实践总结和理论探求。与已经出版发行的《中国农村：政策研究备忘录》(1)、(2)相同，我们编辑这本文集时，一方面注重农村改革与发展的实践经验总结；另一方面更注重对政策研究的可操作性。求实、创新是我们的基本宗旨。

在“综合政策篇”中，重点推出了“农村经济的发展与改革”一文。本文坚持农业为基础的经济建设方针，不回避农村改革与发展中的种种矛盾和问题，并对90年代中国农村经济改革与发展的若干问题作了颇为精辟的分析和研究。此外，关于科教兴农以及农村政策研究、法制工作建设的有关论述，也是值得一读的。

“工农关系篇”作为备忘录的保留篇目，是很有特色的。“中国农村工业化问题研究”一文用较长的篇幅，较为详尽地阐述了中国农村工业化的崛起、功能以及今后的发展前景，观点鲜明、内容充实。而工农关系、农民收入等也是需要引起人们高度重视的问题。

“体制改革篇”中，不乏解放思想、大胆创新之作。农产品产供销一体化的改革实践、农业经济部门管理的现状分析与变革思路以及如何看待公有制经济，都是较为“热门”的话题，读者或许能从我们选择的文章中得到有益的启迪。

“产业政策篇”抓住农村经济发展中的粮食、乡镇企业、价

格、肥料等产业发展问题，从多角度对各问题进行了分析研究。应该提到的是“中国肥料的分配政策”是一篇好文章，很有一些新意，颇值一读。

随着农村改革的市场化趋势不断强化，关于农业投资、农产品市场、农业税收等经济调节方面的问题也不断增多，是需要予以更多关注的。“经济调节篇”所选载的篇目现实性很强，文章分析大都很有力度。尤其是“农产品流通组织结构：现状分析与重建思路”一文，虽然长了些，但关于农产品流通组织结构的分析深度和力度，是迄今为止不多见的优秀之作。

另外，“社会化服务篇”、“农业法制篇”、“资源、经济篇”、“农村调查篇”和“国外农业经济篇”中，也有许多见解独到的文章，相信对读者会很有启发的。

实践是丰富多彩的，探索也是无尽的。我们编辑此书的目的，总是希冀在作者与读者之间搭一座“桥”，在将我们的探索和思考奉献给读者的同时，对文集中这样或那样的不足之处，希望读者不吝批评指正。

编 者

一九九二年七月

# 目 录

## 前言

### 第一篇 综合政策篇

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| 农村经济的发展与改革                       | ( 1 )  |
| 解放思想、加快改革, 开创科教兴农工作的新局面          | ( 17 ) |
| 认真落实八中全会决定, 做好农村政策研究、体改和<br>法规工作 | ( 32 ) |
| ——学习贯彻党的十三届八中全会《决定》的几点认识         |        |
| 稳定·改革·发展                         | ( 45 ) |
| 当前农业、农民若干问题分析                    | ( 56 ) |
| 我国是怎样依靠社会主义制度解决人民吃饭问题的           | ( 65 ) |
| 关于实现“小康”目标问题的探讨                  | ( 78 ) |

### 第二篇 工农关系篇

|                    |        |
|--------------------|--------|
| 中国农村工业化问题研度        | ( 86 ) |
| 中国农村现代化几个问题的探讨     |        |
| ——农村工业化、城市化和农业现代化  | (100)  |
| 农业丰收农民收入下降问题应当高度重视 | (109)  |
| 关于工农业产品比价的几个问题     | (115)  |

### 第三篇 体制改革篇

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 解放思想、深化畜产品产供销一体化改革 | (125) |
| 关于我国农产品产供销一体化的分析   | (136) |
| 农业经济部门管理研究         | (148) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 以公有制为主体不等于以国营经济为主体 ..... | (171) |
| 农口行政管理机构研究 .....         | (179) |

#### 第四篇 产业政策篇

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 乡镇企业家的历史使命 .....            | (198) |
| 中国的粮食问题 .....               | (207) |
| 适应乡镇企业发展重塑宏观经济体制 .....      | (231) |
| 1992年农产品价格调整和购销体制改革建设 ..... | (241) |
| 中国肥料的分配政策 .....             | (245) |

#### 第五篇 经济调节篇

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 农产品流通组织结构：现状分析与重建思路 .....   | (258) |
| 提高农业税并征收实物是得不偿失的政策选择 .....  | (289) |
| 农业投资主体质疑 .....              | (297) |
| 加快粮食购销价格改革、实现粮食商品化 .....    | (312) |
| 我国粮食市场持续疲软的原因分析与对策建议 .....  | (324) |
| 发展农村保险事业的若干问题 .....         | (334) |
| 关于农村合作基金（金融）组织发展的若干问题 ..... | (343) |

#### 第六篇 社会化服务篇

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 农业社会化服务体系发展方案 .....           | (351) |
| 适应生产发展的需要，建立健全农业社会化服务体系 ..... | (365) |

#### 第七篇 农业法制篇

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 转变观念、积极开拓，努力开创农业政策法规工作新局面 ..... | (384) |
| 对我国农业法规体系建设的初步设想 .....          | (394) |
| 农业经济管理的法制化研究 .....              | (403) |

#### 第八篇 资源经济篇

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 农村经济发展与劳动力转移 ..... | (421) |
|--------------------|-------|

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 试谈我国生态农业发展阶段问题 .....                    | (429) |
| 中国生态农业的崛起 .....                         | (435) |
| 从湘西自治州治穷脱贫的轨迹谈扶贫开发中国家与地<br>方的双向抉择 ..... | (449) |
| 我国农村人口的问题与对策 .....                      | (465) |
| 我国自发劳务市场的形成及几点基本认识 .....                | (473) |

## 第九篇 农村调查篇

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 浙江、江苏农业问题调查 .....        | (481) |
| 无锡、苏州、上海农村经济调查 .....     | (494) |
| 鄂西北几个地区农村经济调查 .....      | (505) |
| 关于11省农业投资情况调查 .....      | (512) |
| 关于近几年我国农村建房萎缩的调查分析 ..... | (519) |

## 第十篇 国外农业经济篇

|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| 关于德国粮食问题的考察报告 .....                            | (526) |
| 意大利、英国副食品流通与市场考察报告<br>——兼及我国副食品批发市场建设与建议 ..... | (534) |
| 后记 .....                                       | (547) |

# 第一篇 综合政策篇

## 农村经济的发展与改革

### 一、贯彻落实以农业为基础的指导思想， 促进农村经济的发展与改革

在相当长的历史时期内，我们总的奋斗目标是建设有中国特色的社会主义。在本世纪内，我们要实现现代化建设的第二步战略目标，使人民生活从温饱进入小康，社会主义精神文明建设达到新的水平。

在实现上述目标和任务中，农业生产力的综合水平要攀登两个新台阶，农村经济要全面发展。这是一项十分艰巨的任务，这项任务，在国民经济发展规划中，占有举足轻重的重要地位。因为：

第一，中国国情最突出的特点是“十亿人口，八亿在农村”。农民问题，不仅在社会主义革命时期是首要问题，在社会主义建设时期仍然是首要问题。我们现在物质文明还不发达，科学文化、教育还比较落后，这种情况在农村尤为突出。不致力于改变农村中的贫困、落后面貌，要实现四个现代化，人民生活达到小康水平是不可能的。

第二，中国进行社会主义经济建设，其原始积累主要来自农

业。农业生产，承担着保证全国人民生活供应和为社会主义建设积累物质财富的双重任务。农业不稳，社会经济运转就会发生阻滞，“哪一年丰收了，哪一年的日子就比较好过”。这是40多年来的实践所证明了的。

第三，在社会经济运行中，农村是城市、工业发展所必需的原材料、劳动力的供应基地，又是工业产品最广阔的市场。我国工业生产和社会建设的发展速度和规模，归根到底取决于农村的能量和容量。这也是40多年来的实践所证明了的。

第四，农业的建设和发展与人类赖以生存的生态环境息息相关。只有高度发达的农业生产和农村经济，才有可能做到既提供各种物质产品，又进行着资源的保护和再生产，取得保护和改善生态环境的主动权。如果农业落后于社会发展，自然资源和生态环境必将遭到严重的破坏，从根本上毁坏社会经济发展的基础。

这样认识问题，就可以明确一个观念：农业不仅是解决11亿人口吃饭穿衣等基本生存条件的基础，而且又是保证和支持国民经济的正常运行和稳定发展的基础。

建国40多年来，“以农业为基础”这个基本思想，从来没有人反对或否定，但也没有能够坚定不移地贯彻执行。大体上是两种情况：一是在丰收、特别是大丰收之后，农业形势大好，就误认为农业问题过关了，掉以轻心。二是在利益驱动的机制下，作为社会效益、生态效益大而直接经济效益小的农业，在国民经济中，始终“挤”不过其它产业，排不到应有的位置上。这是造成我国40多年来农业发展过程中几起几落的一个重要原因。

当前，我国农业和农村经济已经达到一个新的水平，农业和农村经济的发展和改革，都面临着如何进入新阶段的问题。农业的社会主义集体经济要逐步发展壮大，计划经济和市场调节相结合的经济格局要基本形成，农林水利建设要展开，生产力的综合发展水平要上新台阶，科技兴农要在生产第一线全面进入实战阶段，农村经济要全面发展、进一步搞活，产供销关系和价格、金融关系要理顺等等。这都是摆在我们面前的、关系农业兴衰的重大问题。我们意

识到，农业和农村经济已经步入发展与改革的新阶段，要正视这些向新阶段发展的新课题、新困难。并采取切实有效对策和措施来促进发展，深化改革。这是一项十分艰巨、复杂的任务，是需要高度重视、极大努力才能搞好的。因此，必须坚定不移地、切实地贯彻“以农业为基础”的指导思想，发挥各方面的积极性，共同推进农业生产的发展与农村经济的改革。

## **二、深化农村改革，稳定并逐步完善以家庭联产承包为主的责任制，逐步壮大集体经济实力，发挥社会主义公有制的优越性**

在长远的历史上，中国的农民问题，中心是土地问题。全国解放后，经过土地改革运动，解决了“耕者有其田”的问题，结束了这一段漫长的历史。

全国完成土地改革任务后，遇到的问题是翻身农民分散经营的小农经济，既不利于生产力的发展，又必然会产生两极分化。党领导农民走社会主义集体化的道路，这个方向是完全正确的。土改以后开展的互助合作运动，以及实现初级合作社，符合当时生产力发展的实际水平，符合农民的利益和意愿。随后开展的实现高级合作社运动，就有些操之过急，从高级社发展到在全国范围内以突击的方式搞“一大二公”的公社化运动，则是一个重大失误。问题在于：1.在生产力水平很低的条件下，片面追求“大规模”的集体化生产，没有优越性。2.“一大二公”实质上剥夺了农民对土地进行经营的自主权，挫伤了农民生产的主动性和积极性。3.在农业生产的经营管理上，微观上造成了“吃大锅饭”、平均主义的弊端，宏观上则形成了“产品经济”的格局。其结果是妨碍了生产力的发展，使农业生产和农村经济陷于困境。

1979年十一届三中全会作出重大决策，在全国农村实行以家庭联产承包为主的责任制。这是在坚持土地等主要生产资料集体所有的前提下，把家庭承包引入集体经济大格局的一种双层经营体制。

这一重大改革与现实的生产力发展水平相适应，有利于调动农民的生产积极性，促使农业生产和农村经济有了很大的发展，十多年来的实践证明是成功的。农业生产发展了，农村经济活跃了，同时我们也遇到了许多新情况、新问题。现在，在相当多的地方，已经感到问题：一是按户划分承包责任田，插花、分散，给生产、管理带来不便；二是人口、劳动力变动频繁，对土地承包的牵动很大；三是承包期限短了，农民有顾虑，往往不愿作长远打算，承包期拉长，则又容易使农民发生误解，以为承包田属于个人所有；四是随着生产力水平的提高和科技推广应用，许多增产措施的运用已经不是一家一户所能办到的；五是随着商品经济的发展，农户除了要进行生产劳动外，产前的生产资料供应和产后的产品储运销售，任务越来越重，分户经营管理已难承担；六是按农户分散进行的经营管理，很难进行新的开发建设。另外，在农村中以户为单位高度分散的生产经营，对于发展乡村建设，对于农民的思想教育和社会经济行为的组织领导工作，也都带来诸多不便。妥善地解决这些问题，促使农业生产继续向新的水平迈进，促进农村经济进一步活跃，这就是农村深化改革的目的和任务。

中央、国务院在分析总结了全国各地的实际情况和实践经验的基础上，审时度势，作出准确的判断：“实行以家庭联产承包为主的责任制，建立统分结合的双层经营体制，是农村改革的重大成果，适应现阶段我国农村生产力水平，必须作为一项基本制度长期稳定下来，并不断加以完善”。我们体会，在稳定的基础上，不断加以完善，这是包含着丰富内容，具有相当大的适应性、灵活性与创造性的任务。讲稳定是既要稳定土地等主要生产资料的集体所有制；又要稳定以家庭经营为主要形式的联产承包责任制。讲完善，既要完善集体对承包户的责任制、合同管理，协调好权责利关系，更要积极地壮大集体经济实力，把社会主义公有制经济的优越性发挥出来。近几年，各地作了有效的探索和实践，共同的特点是从服务入手，发展各种形式的社会性服务，包括各级政府、各部门举办的服务，集体经济组织以及农户之间开展的服务等，逐步形成社会

化服务体系,使农业生产过程中某些为一家一户所难承担的环节,由社会化服务体系来完成。随着我国农业由自给半自给经济向商品经济的转变,社会化服务还将从单项服务向综合服务发展,由产中服务扩展到产前供给、产中应用、产后加工、储存、销售等系列化服务。应该看到,这个发展过程,是应农业生产和农村经济发展的需要而产生的,同时它又发挥着稳定和充实家庭联产承包责任制的作用,发挥健全和完善统分结合的双层经营体制,充实壮大集体经济的作用。这方面的工作开展得好,就使集体经营的优越性和农民家庭经营的积极性结合起来,就极为有力地推动农业生产建设和农业经济顺利发展。在生产水平、建设水平、科技水平、经营管理水平和思想文化水平发展到一定程度时,广大农民、农户就会产生向适度的规模经营、向生产的社会化、专业分工与协作发展的要求和愿望,向共同富裕的现代化农村迈进。这是我国社会主义农村经济发展的方向和趋势。这个发展过程,在一些农业生产力水平高,农村经济发展快的地方,已经显示出来。我们既要适应这个过程,又要掌握这个方向。归根到底,不发挥社会主义集体经济的优越性,仅靠一家一户的分散经营,是难以达到小康水平,达不到共同富裕目标的。

总结历史的经验教训,搞改革,最基本的一条是,必须遵循生产关系一定要同生产力发展水平相适应这一基本原理,也就是要恰当地处理发展与改革的关系。

在社会主义制度下,实行农村改革,必须按照以下几条原则:一是要牢牢地掌握建设社会主义现代化农业这个大方向,在党和政府的领导下,有组织、有领导、有计划地进行革新和改善;二是要自觉地遵循和运用客观的经济规律,努力形成计划经济与市场调节相结合的经济体制,不能有主观随意性。三是必须从有利于整个农村经济的发展、有利于保护和提高绝大多数人的利益出发。四是农业生产的发展和农业生产力综合水平的提高,是一个长期的、持续的进步与提高的过程。因此,在经营管理体制的改革和完善方面,也只能是与之相衔接、相适应的一个渐进过程,这就决定了农村的改

革与完善要因势利导，稳步前进。五是由于历史的和自然的因素，形成了我国农村社会经济差异性的不平衡性，因此，采取各项改革措施和步骤，一定要注意因地制宜，从实际出发，并且必须照顾到大多数农民的意愿和接受程度，要多用典型示范、先富支持帮助后富的办法，引导农民共同富裕。

### 三、解决流通问题是深化改革、促进农业 和农村经济稳定发展的突出课题

在社会经济发展运行过程中，“生产”是起决定性作用的。“生产既支配着生产的对立规定上的自身，也支配着其他要素”。然而“生产就其片面形式来说，也决定于其他要素”。“不同要素之间存在着相互作用”。

当前，我国的农业生产和农村经济，就遇到这样一个问题：在生产、分配、交换（流通）、消费诸环节上，流通问题对生产的发展已经发生了严重的不利影响。

经过80年代以来的发展与改革，在农村中发生了若干重大、深刻的变化：一是广大农村已经突破了单一型的种植业、养殖业的经营范围，向采掘、加工以及建筑、社会服务等各个生产领域广泛扩展。据统计，农村中第二、三产业的社会总产值，1980年为31%，1990年已达到54.6%。二是农村经济已经突破了封闭、半封闭型的自然经济、产品经济格局，向商品经济迅猛发展。1990年全国农业产品的综合商品率已超过60%，如果加上农村中非农产品的生产，则商品率更高。三是随着科技应用的发展和农民生活水平的提高，农村对城市、工业所生产的生活资料、生产资料的需求量越来越大，依赖性越来越强。这些变化都表明：农业、农村和农民，已经更深入、广泛地介入社会经济的总体运行之中，其作用与影响越来越大。城乡之间、工农之间互相依存、互相促进的关系越来越密切，经济联系与交往越来越频繁与复杂。这种随着改革与发展逐步演进的情况及其发展趋势，应当引起我们的注意，并予以高度的重

视。我们经济工作的宏观指导，调控与组织管理，必须充分认识并考虑到这种新情况，必须适应并促进这一发展变化。

当前，在我们经济运行中，有些方面还很不适应这种新情况。关键问题是联接城乡之间、工农之间的物资、技术交流很不畅通，处理工农业两大基本产业之间的分配关系不尽合理。简单地讲是一个流通问题。在社会生产运行的生产、分配、交换、消费各个环节上，作为“交换”总体的“流通”，是一肩挑两头的：一头是流通影响分配，进而生产也就发生变动；另一头流通影响消费，也进而决定着生产。

农产品，特别是关系国计民生的大宗农产品，“卖难”、“大战”此起彼伏，交替出现，已经持续好几年了。而1990年随着农业全面大丰收而出现的全国性的、多种农产品的“卖难”，则集中、突出地给我们一个信号：流通问题，非及时解决不可。流通不畅，农业不可能持续、稳定、协调发展。流通不畅，将打击或抑制农业商品生产的发展，迫使农民维持自给自足的自然经济格局；迫使各级地方政府搞地区封闭型、小而全的经济决策。流通不畅可能给投机倒把、囤积居奇者以可乘之机，造成市场混乱。流通不畅首先使生产者承受损失，同时对消费者不利。流通不畅，可能对社会财富和自然资源造成最大的浪费。

在社会主义制度下，按照计划经济与市场调节相结合的大格局，解决城乡之间、工农之间、部门之间、地区之间的流通问题，我们掌握着主动权，具有宏观指导、调控的条件和能力，我们可以运用经济杠杆、政策法规、行政组织管理以及政治思想教育等多种措施，使计划指导、市场运行尽可能地符合客观的经济规律，主要是价值规律，最大限度地限制或避免市场机制中的盲目性。这是我们的优势。问题是实现这种有效的宏观调控，把计划经济的优越性与市场调节的灵活性恰当地结合起来，这是一项艰难、复杂的综合性工作，需要精心组织，积极、谨慎从事。搞活农产品流通、搞活农村经济，并不是简单地“放开”就能解决问题的。

从农业和农村经济发展的状况，从国家利益和农民的意愿看，

近期，迫切需要解决的问题，首先是采取积极措施，有步骤地理顺关系国计民生的大宗农产品的内部比价关系和工农比价关系，努力缩小工农产品的“剪刀差”，而不是扩大“剪刀差”。努力减少国家和地方的财政补贴而不是使这一“财政负担”继续膨胀。同时采取有力政策措施，使国营商业、集体经销和农民个体经销都活跃起来，各得其所地运行起来。

首先，要加强国营商业系统的活力，充分发挥其作为流通主渠道的作用和商品“蓄水池”的调节作用。为此，必须解决国营商业经营大宗农产品“政策性亏损”的问题、流动资金高利率问题和流通设施问题。商业部门内部，还有一个商品流转费用过高的问题。

作为搞活流通的一个重要方面，储运设施实属至关重要。以粮食为例：粮食是一种大宗商品，在产销关系上，至少有三个特点：一是生产的季节性和消费的均衡性；二是生产的地区分布与人口的地区分布不均匀、不吻合；三是生产的不稳定性与消费需求的稳定增长。此三条，就注定了粮食是必须有充裕储备和灵活畅通的调运能力的。对此而付出的投入，是为了保证人民基本必需、保持社会稳定的头等大事，也是合理运用社会物质财富、实现社会生产价值所不可缺少的经济运行环节，不论是看社会效益还是看经济效益，不论是算政治帐还是算经济帐，这个方面不能挤掉。

在国营商业系统掌握了大宗农产品经营主动权的情况下，放手发展集体经销和个体贩运会起到有益的补充作用，而且在竞争中有利于促进国营商业的经营管理工作。当然，加强法制管理和合理的税收稽管工作是重要的。

农民在交纳赋税、完成国家定购任务之后，一切产品都应允许进行加工或销售。在国民经济计划安排和经济调控上，必须按照价值规律、社会平均利润率和按劳分配等客观规律的要求，处理工农关系、城乡关系。必须使农民作为商品生产者直接进入增值加工和流通领域，以求得利益分配的合理化。

搞活流通，包括了商业、物价、金融、财政、工商行政管理等

诸方面。以搞活流通这个总题目来综合性地解决问题，既是促进农业和农村经济顺畅发展的重大措施，又是深化农村经济改革的一个重要内容，而且还是整个国民经济深化改革的一个重要方面。

#### 四、改进和加强宏观经济调控

实现农业和农村经济的持续、稳定、协调发展，搞好宏观调控十分重要。在“八五”计划和今后十年规划纲要已经确定的情况下，要特别强调，在研究国民经济各部门计划、规划，以及在制定各年度计划时，必须切实贯彻执行党中央、国务院确定的指导思想和大政方针，要有具体措施，并安排落实。前面所讲的“以农业为基础”、加强社会化服务建设、搞活流通、沟通城乡交流，都需要在国家计划中作出具体安排，并充分运用各项经济调控手段，创造有利于农村经济发展的经济环境，增强农业发展的活力和自身扩大再生产的能力。下面提出的几点，就是贯彻执行以农业为基础的指导思想，促进农业和农村经济的发展与改革，必须在国民经济的宏观调控工作中认真考虑的问题。

##### （一）农业投入

开辟农业投入的渠道，组织和吸引各方面的财力，加强农业，这是增加农业投入的一个基本思路。

中央对农业的投入可以发挥重大作用。第一，通过调整中央计划、财政投资结构，增加农业投资，既可以逐步改变基础产业薄弱状况，又能体现集中财力、物力办几件大事的精神，显示社会主义制度的优越性。第二，对农业带有全局性影响的建设项目，比如农业的物质、技术基础设施的建设，面广量大，大多是社会公益性质，直接经济效益虽然较低，见效也较慢，但从整个社会经济发展的利益来衡量，它的综合效益就很大。这类建设，中央作为辅助投入，可以起到投资导向作用，集中地方各级和社会各方面的财力、物力，增加投入的强度，巩固农业的物质、技术基础设施。

地方要更多地增加对农业的投入。同时，坚持“以工补农”、