

# 中国农业 和农村经济结构 的战略性调整

ZHONGGUO NONGYE HE NONGCUN  
JINGJI JIEGOU DE ZHANLUEXING TIAOZHENG

牛若峰 朱 泽 主编

湖北科学技术出版社



ZHONGGUO NONGYE HE NONGCUN  
JINGJI JIEGOU DE ZHANLUEXING TIAOZHENG

## 作者简介

(按所执笔的章节排列为序)

- |     |                           |                        |
|-----|---------------------------|------------------------|
| 牛若峰 | 中国农业科学院农业经济研究所研究员、博士研究生导师 | 第一章、第二章、第十五章、第十七章、第十八章 |
| 李成贵 | 中国社会科学院农村发展研究所副研究员、博士     | 第三章                    |
| 黄其正 | 农业部产业政策与法规司处长、博士          | 第四章、第七章                |
| 张惠杰 | 中国农业科学院文献信息中心副研究员、博士      | 第四章                    |
| 郑洪涛 | 华中农业大学经贸学院 博士             | 第四章                    |
| 朱 泽 | 中共中央政策研究室农村局处长、博士         | 第五章、第二十章               |
| 李福荣 | 国务院研究室农村司高级经济师、博士         | 第六章                    |

- |     |                                                |          |
|-----|------------------------------------------------|----------|
| 陈 凡 | 北京牛若峰经济研究中心<br>总干事、副研究员、博士                     | 第八章      |
| 夏 英 | 中国农业科学院农业经济研究所<br>副研究员、博士                      | 第九章、第十四章 |
| 郭 玮 | 国务院研究室农村司<br>副司长、博士                            | 第十章      |
| 汪三贵 | 中国农业科学院农业经济研究所<br>资源经济与贫困地区发展研究室<br>主任、副研究员、博士 | 第十一章     |
| 徐去全 | 国家统计局粮农统计中心<br>副主任、博士                          | 第十二章     |
| 黄守宏 | 国务院研究室农村司<br>副司长、博士                            | 第十三章     |
| 张海文 | 国务院研究室农村司 博士                                   | 第十三章     |
| 韩永文 | 国家发展计划委员会经济政<br>策协调司副司长、博士                     | 第十六章     |
| 叶兴庆 | 国务院研究室农村司<br>副司长、博士                            | 第十九章     |

NAFCS 10

## 前 言

20 世纪 90 年代初，中国经济发展进程中发生了两个具有历史意义的变化：一是国家工业化经过长期的原始积累和近 20 年来的高速增长，已经步入中期发展阶段；二是农业经过长期的数量增长，告别供应短缺，进入总量供应充裕和向买方市场转变的新阶段。在这个阶段上，农业、农村的主要问题是结构性矛盾特别突出，增加农民收入任务艰巨，同时面临加入 WTO 后的严峻挑战。为此，中国的农业必须实现由增产战略到质量效益战略的转变，对农业、农村经济结构进行战略性调整。本书正是围绕这一主题，从各个层面展开分析论述，意在为广大读者提供理论和政策咨询。

本书从面对的实际出发，力求理论联系实际，有针对性地进行系统分析和深入浅出的讲述。但本书不是即兴之作，而是长期研究的结果，是作者们刻苦认真研读，充分发挥“牛若峰工作室”小团队协作精神的结果。书中运用了大量文献资料 and 一批最新研究成果，对与主题相关的诸多层面进行了理论与实践相结合的概括。

因此，本书的突出特点是全面系统，资料翔实，具有理论性、政策性和实践指导性，适读性广，可供地方党政干部、农业管理干部、农业企业和涉农企业的领导人员、高等院校师生及其他关心农业和农村发展的人士阅读，也可以作为政策研究人员和在读研究生的参考书。

顺便指出，本书由于是小团队式的作者群分工执笔撰写而成的，故各章的风格、体例和行文方式不尽相同，虽经主编进行了必要的调整，但还是不甚统一。有些章节的部分内容有所交叉，为保持每个专题论述的完整性，便于读者择章抽阅时得到较为系统全面的答案，在统稿时保留了部分章节的一些交叉。由于时间仓促，书中差错或不妥之处，欢迎各位批评指正。

我们处在一个激变的时代，竞争日趋激烈，绝不允许停滞和落后。每一个国家、每一个企业和为之服务的每一个人，都必须不断调适自己，充实自己，不断地学习、创造和创新，才能跟上时代疾速前进的步伐。如果大家读了这本书，对理解所涉主题的真谛和实际工作能有所裨益，我们将深感欣慰，就算我们这份劳动没有白费。感谢出版社给了我们勤劳奋进、服务读者的机会。

牛若峰 朱 泽

2000年8月22日于北京

中国农业和农村经济结构的战略性调整

牛若峰 朱 泽 主编



中国农业出版社  
100026 北京 朝阳区麦子店街32号  
电话: (010) 64031578 64031579 64031580  
E-mail: zhuozhuo@caep.cn

# 目 录

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| <b>第一章 中国农业改革与发展的回顾</b> .....       | (1)  |
| 一、农业改革的背景和起因.....                   | (1)  |
| 二、农业改革的内容和进程.....                   | (3)  |
| 三、农业、农村经济发展的若干特点 .....              | (11) |
| 四、农业改革的经验教训 .....                   | (16) |
| <b>第二章 农业发展新阶段的战略任务</b> .....       | (21) |
| 一、农业发展新阶段的基本特征 .....                | (21) |
| 二、农业发展新阶段的战略目标 .....                | (25) |
| 三、农业、农村经济结构战略性调整 .....              | (28) |
| 四、改变城乡资金互动方向，为农村开辟更多<br>的发展机会 ..... | (32) |
| 五、农民组织化：新阶段的一个战略问题 .....            | (35) |
| 六、农业发展新战略下的政府角色 .....               | (36) |
| <b>第三章 农民收入增长：问题与影响</b> .....       | (42) |
| 一、农民收入的阶段性增长：简要的回顾 .....            | (42) |
| 二、新阶段农民增收问题十分突出 .....               | (44) |
| 三、制约农民增收的原因分析 .....                 | (46) |
| 四、政府应该着力解决农民增收问题 .....              | (54) |
| <b>第四章 农业结构性矛盾：表象与成因</b> .....      | (60) |
| 一、我国农业结构的演变 .....                   | (60) |
| 二、新一轮农业结构战略性调整的背景和难度 .....          | (68) |

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| 三、新一轮农业、农村经济结构战略性调整的内容和措施 ..... | (74)         |
| <b>第五章 结构调整中的粮食安全问题 .....</b>   | <b>(79)</b>  |
| 一、粮食生产和供求形势 .....               | (79)         |
| 二、中国粮食安全状况的评估 .....             | (85)         |
| 三、效率目标抑或安全目标：农业结构政策的两难选择 .....  | (88)         |
| 四、建立农业结构调整中粮食安全监控机制 .....       | (91)         |
| <b>第六章 全面提高农产品质量 .....</b>      | <b>(96)</b>  |
| 一、农产品市场需求的变化 .....              | (96)         |
| 二、农产品品种、品质结构的调整和优化 .....        | (100)        |
| 三、农业标准化与农产品质量标准体系的建立 .....      | (108)        |
| <b>第七章 农产品加工业的发展 .....</b>      | <b>(121)</b> |
| 一、发展农产品加工业的意义 .....             | (122)        |
| 二、我国农产品加工业发展的历史回顾 .....         | (127)        |
| 三、我国农产品加工业发展的现状与问题 .....        | (130)        |
| 四、加快我国农产品加工业发展的思路 .....         | (139)        |
| <b>第八章 养殖业大产业 .....</b>         | <b>(143)</b> |
| 一、养殖业的发展成就 .....                | (143)        |
| 二、养殖业生产结构特征 .....               | (147)        |
| 三、畜牧业产业化经营 .....                | (151)        |
| 四、21 世纪初养殖业发展的前景 .....          | (157)        |
| <b>第九章 实施农业产业化经营 .....</b>      | <b>(161)</b> |
| 一、农业产业化经营发展的必然性 .....           | (161)        |
| 二、农业产业化经营的组织模式 .....            | (166)        |
| 三、农业产业化经营：现状与问题 .....           | (172)        |
| 四、农业产业化经营持续发展之策 .....           | (178)        |

---

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第十章 农业区域布局</b> .....          | (188) |
| 一、农业资源与农业区域.....                 | (188) |
| 二、各地农业生产力分布.....                 | (189) |
| 三、农业生产力布局的变化趋势.....              | (195) |
| 四、当前我国农业生产力布局中存在的问题.....         | (199) |
| 五、农业生产力布局调整框架.....               | (202) |
| 六、各地区农业发展方向.....                 | (205) |
| <b>第十一章 贫困地区的农业结构调整</b> .....    | (211) |
| 一、贫困地区区域特征.....                  | (211) |
| 二、贫困地区农业的结构特点和生产水平.....          | (213) |
| 三、贫困地区农业的比较优势和结构调整方向.....        | (217) |
| 四、贫困地区农业结构调整措施.....              | (218) |
| <b>第十二章 小城镇大战略</b> .....         | (221) |
| 一、加快小城镇发展的战略意义.....              | (221) |
| 二、小城镇发展规律性分析.....                | (229) |
| 三、加快小城镇发展应当注意的几个问题.....          | (237) |
| <b>第十三章 劳动力转移与农村就业结构</b> .....   | (245) |
| 一、农村劳动力就业结构和农业劳动力剩余状况.....       | (245) |
| 二、农业剩余劳动力转移的国际经验和启示.....         | (249) |
| 三、农业剩余劳动力转移的主要方向和途径.....         | (254) |
| <b>第十四章 农村经济组织的变革和发育</b> .....   | (264) |
| 一、原有农村经济组织的整合与创新.....            | (264) |
| 二、新型农民合作经济组织的成长.....             | (273) |
| 三、乡镇企业的发展.....                   | (288) |
| 四、发展和完善农村经济组织体系的对策.....          | (290) |
| <b>第十五章 农业可持续发展和环境资源保护</b> ..... | (298) |
| 一、农业可持续发展战略的由来和传播.....           | (298) |

---

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 二、农业可持续发展：一种崭新的发展观·····         | (301) |
| 三、农业的最大威胁：资源危机和环境恶化·····        | (305) |
| 四、农业可持续发展的政策思考·····             | (307) |
| <b>第十六章 农业基础设施建设</b> ·····      | (313) |
| 一、农田水利建设与发展·····                | (313) |
| 二、农业水土保持和农业生态环境建设·····          | (317) |
| 三、农村社会化服务体系建设·····              | (320) |
| 四、农业教育体系建设·····                 | (327) |
| <b>第十七章 农业技术的推广应用</b> ·····     | (333) |
| 一、技术推广：“科教兴农”的重要环节·····         | (333) |
| 二、农业技术推广体系建设和发展·····            | (336) |
| 三、农业技术推广工作的经验和事业定位·····         | (340) |
| 四、农业高新技术的发展和应用·····             | (344) |
| <b>第十八章 全球化：更新企业经营理念</b> ·····  | (346) |
| 一、全球化与经营战略的主题·····              | (346) |
| 二、塑造有生命力的企业文化·····              | (349) |
| 三、诚信：企业道德基础·····                | (353) |
| 四、创造性和创新：竞争的核心·····             | (356) |
| 五、新的品牌战略·····                   | (360) |
| 六、建立崭新的客户关系·····                | (362) |
| 七、借鉴和启示·····                    | (365) |
| <b>第十九章 农产品市场体系建设</b> ·····     | (370) |
| 一、农产品流通体制改革与农产品市场发育·····        | (371) |
| 二、进一步培育农产品市场体系的着力点·····         | (374) |
| 三、拓宽粮食流通渠道·····                 | (385) |
| <b>第二十章 WTO 与我国农业政策改革</b> ····· | (394) |
| 一、WTO 农业框架协议的主要内容·····          | (394) |

---

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| 二、WTO 框架下我国农业的比较优势 .....                     | (395) |
| 三、加入 WTO 对我国农业的影响 .....                      | (399) |
| 四、我国农业政策调整与改革 .....                          | (401) |
| 附录 I 1998~1999 年中国农业经济主要指标 .....             | (409) |
| 附录 II 1978 年以来各地区农村居民家庭平均每人纯收入<br>变化情况 ..... | (410) |
| 附录 III 1978 年以来城乡居家庭人均收入差距变化<br>情况 .....     | (412) |
| 附录 IV 农村人口和消费占全国的比重 .....                    | (414) |

## 第一章 中国农业改革与发展的回顾

新中国的成立改变了中国人民的命运，集中到一句话就是“中国人民从此站起来了”。半个世纪以来，中国人民在中国共产党和人民政府的领导下，艰苦奋斗，历经曲折，前仆后继，战胜困难，夺得了前无古人的成就。

大家知道，新中国刚成立时曾经是一个典型的传统农业国，一家一户为一个小型生产单位，靠着世代相传的经验进行农耕，技术进步极其缓慢，生产率非常低下，广大农民处境贫困。在共产党和人民政府的领导下，中国进行了土地改革，实现了“耕者有其田”，接着开展了互助合作运动，发动了国家工业化。由于历史的原因，新中国城乡的发展也是很不平衡的。直到 20 世纪 70 年代末广大农村基本上仍然是传统的农业社会，绝大多数农民是清贫的。中共十一届三中全会总结了历史的经验教训，进行拨乱反正，将国家带入改革开放的新时期。此后的 20 多年来我国整个国民经济和农业、农村经济得到巨大发展，渡过短缺经济，现正向小康目标奋进，农业进入一个新的发展阶段。此时此刻，对中国农业改革与发展作一历史回顾，具有特别重要的意义。

### 一、农业改革的背景和起因

新中国成立伊始，医治了战争创伤，实行了土地改革，恢复了农业和整个国民经济。为了迅速增强新中国的国力，中共中央

决定实施国家工业化战略。为了给国家工业化准备条件，能与之相辅相成，中国在完成土地改革后，开展了农业合作化运动，先办初级农业合作社，稍后初级社转为高级社，后者将农民入社土地及其他生产资料归为农业合作社所有，1958 年秋又普遍转化为政社合一的人民公社，更加强化了集体所有、集体经营和平均分配。这种农业体制缺乏激励，监督程度是低的，农民的劳动积极性和生产效率也是低的。

同样，为了推进国家工业化，从 1953 年 11 月起，中国政府对粮食等主要农产品实行计划收购和计划销售制度，到 70 年代末，国家统购派购量占全国农产品收购总额的 94.4%，市场购销仅占 5.6%。那时基本上不存在自由市场，生产队只能将农产品按低价卖给国家。同时，政府对城镇居民实行低价供应政策，以保持企业职工低工资水平。

在人民公社存在 20 年里，尽管进行了大规模的农田基本建设，灌溉面积扩大，化肥等现代要素投入增加，农作物高产品种相继投入使用，杂交水稻大面积种植成功，一些作业也开始运用机械操作，但是我国农业生产并未取得令人满意的成绩。1957~1978 年间，全国粮食年均增长 2.2%，仅高于同期人口增长率的 0.2 个百分点，其他农产品的增长也没有明显高于人口的增长率；同期，农民人均纯收入年均增长仅 1%，到 1978 年全国农民人均纯收入只有 133.67 元，绝大多数农民是清贫的，按当时的贫困标准计算，那时农村绝对贫困人口多达 2.5 亿，约占全国总人口的 1/4！农产品供应全面持续性短缺，不得不实行定量配给制度。

在农业集体经营制度框架内，农民早就开始探索适合生产力水平的经营形式。不论是在 50 年代农业合作化运动高潮时期，50 年代末的人民公社运动中，还是在“三年困难”时期，农民创造的“包产到户”反复在各地兴起。各次包产到户都使农业生

产得到恢复，但却屡遭批判和禁止。包产到户“三起三落”的历史证明，在农业用地集体所有框架内实行包产到户是具有生命力的，而强加于农民、缺乏激励的人民公社制度是低效的，不能解决中国的农业问题，连人民的温饱也未能解决。很显然，中国要生存下去，并且得到发展，就必须改革农业体制，探寻具有激励和发展前途的经营制度。

## 二、农业改革的内容和进程

中国农业体制改革以实行“包产到户”为起点，迄今已有20年的历史。这种改革没有预先设计好的方案和某种理论准备，是走一步看一步，“摸着石头过河”。不过，改革的总方向和目标明确的，即以市场为取向，提高农民收入，增加农产品供给，平衡城乡（工农）关系。改革先易后难，从生产经营制度开始，然后进入流通领域，现在进入整体创新和战略性调整阶段。

### （一）农业经营体制改革（1978~1984年）

这项改革的主要内容是废除人民公社制度，实行农民家庭承包责任制，目标是重建农户经济，塑造市场农业的微观主体。

农业改革是在党的领导下逐步展开的。在中共十一届三中全会和开展“实践是检验真理的惟一标准”的大讨论以后，中国的政治气候发生了很大变化，一些地方开始实行农业包产到户，并取得明显的增产效果。1980年9月14~22日，中共中央召开了各省、市、自治区党委第一书记座谈会，并发布了会议纪要，第一次以文件形式肯定了“包产到户”。从此，包产到户在全国迅速展开。

1982年，中共第十二次全国代表大会再一次肯定了农业包产到户的方向。同年11月，中共中央制定了《当前农村经济政策的若干问题》的正式文件，肯定农业包产到户“是在党的领导

下中国农民的伟大创造”，是农民家庭承包责任制的主要形式，有利于发挥集体和个人两个积极性。在这个文件于1983年1月初发表后，农业改革进一步向纵深发展，包产到户迅速发展成为农民家庭承包经营。据1984年对29个省、市、自治区的调查，实行家庭承包经营的占农户总数的96.6%，占原生产队总数的99.8%，承包耕地占农村耕地总量的93.3%。人民公社制度实际上解体。

农业体制改革的另一项内容是政社分开。1983年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求将政权与公社分开，建立乡级政府，同时“根据生产的需要和群众的意愿，逐步建立经济组织”。到1985年春，农村人民公社政社分开，建立乡政府的工作全部结束。原有5.6万个人民公社政社分开后，总共建立起乡级政府91138个，下辖村民委员会94万个，村以下设村民小组。从此，农村人民公社体制正式终结。

农业经营体制第一次改革的结果是形成了“统分结合、双层经营”体制。有些生产大队（村）、生产队（组）集体经济组织转变为社区合作组织，负责管理土地发包事宜，少量的共同经营和服务工作；没有建立社区合作组织的，分别由村民委员会或村民小组代行社区合作组织的职能。根据新的《土地管理法》和有关政策，第一轮土地承包合同期满后15年后，重订了第二轮承包合同，为期30年不变。国家将制定有关法律，给农民承包地使用权长期化以法律保障。

实践证明，中国农业改革中淡化土地所有权，强化占有权和使用权，使所有权和经营权分离，是行得通的选择。

## （二）农产品流通体制改革（始于1985年）

1979~1984年间，中国农业连续高速增长，供应状况有了

明显改善，为进行农产品流通体制改革提供了物质基础。在统购统销体制下，进入80年代以来不时发生购销价格倒挂，形成沉重的财政负担，难以为继。另一方面，农民长期按政府定价将农产品卖给国家，利益流失过多，也要求进行改革。

邓小平同志的有关论述为实行流通体制改革提供了理论武器。他明确指出，计划机制和市场机制，是资源配置的两种方式，并非区分社会制度的标志。市场机制，资本主义社会可以用，社会主义社会也可以用。中国农产品流通体制改革是要改变农业资源的配置方式，由计划配置转变为市场配置，废除统购统销制度，经过“双轨制”，逐步过渡到新体制。思路是清楚的，方向是明确的。

1. 取消统购统销制，走向“双轨制”。1985年1月1日，中共中央、国务院决定，从当年起开始进行农产品流通体制改革，其要点是：（1）取消粮食、棉花统购，实行“合同订购”。“除个别品种外，国家不再向农民下达农产品统购派购任务，按照不同情况，分别实行“合同订购”和市场收购。计划订购以外的粮食、棉花可以自由上市。（2）生猪、水产品和大中城市、工矿区的蔬菜，也要逐步取消派购，自由上市，自由交易，随行就市，按质论价。其他统派购产品，也要分品种、分地区逐步放开。（3）取消统派购以后，农产品购销不再受原分工的限制，实行多渠道直线流通。（4）作为过渡性步骤，先采“双轨制”运行。

“双轨制”是有限度的计划购销与部分的市场调节的混合制。两者的比例关系随着农业生产的波动而变化，甚至有反复。例如，粮食国家订购为5000万吨，市价议购4000万吨，其余自由上市。为鼓励农民完成国家订购任务，与国家订购粮挂钩平价供应化肥、柴油、农药等生产资料（1988年），后来在收购价外将市平价差以货币形式付给农民（1993年）。粮食丰收后，提高

粮食统销价格，实现购销同价（1991年）。为对付集贸市场粮价上涨，1993年底，实行挂牌限价，抛售国家储粮。1995年又推出“米袋子”省长负责制，同年5月粮价上涨势头趋于缓解。据1990年统计，国家定购粮的比重下降到粮食流通量的37.1%（1984年时为87.3%），市场调节的比重上升到62.9%（1984年时仅为12.7%），形成“双轨制”格局。

2. “走出双轨制”，转向新体制。1992年10月，中共第十四次全国代表大会确定社会主义市场经济为中国经济体制的目标模式，同年，政府出台粮食购销同价政策，其主要内容是：（1）提高粮食定购价格，增加对粮食生产的投入；（2）提高粮食统销价格，实现购销同价；（3）继续对城镇居民以价格补贴。

为了走出“双轨制”，1987~1992年间，农村体制改革综合试验区进行了专门的粮改试验。结果表明，由以调价为主的“双轨制”转变为市场、价格、数量全面放开的新体制，是完全可行的。往后，流通体制改革的重点是向市场单轨制过渡，建立健全储备、调控体系，建立粮食保护价制度，控制农用生产资料价格，加强粮区基础设施建设，推进粮食经营企业改革。1993~1998年，国务院出台的粮改政策大体上都是这样安排的，强调“政企分开，储备与经营分开，中央与地方责任分开<sup>①</sup>，新老挂账分开<sup>②</sup>，完善粮价形成机制，深化粮食企业改革”。2000年5月，全国粮食生产和流通工作会议重申，继续执行“三项政策，一项改革”，要求“加快对农业和粮食生产结构调整，按保护价敞开收购农民余粮，加大粮食顺价销售力度，加强粮食收购资金

<sup>①</sup> 粮食风险基金补助分担比例，原定中央与地方为1:1，对主产区则中央为1.5，地方为1。

<sup>②</sup> 据统计，从1992年4月至1998年3月的6年中，国有粮食企业亏损2140亿元，平均每月29.7亿元，每天1亿元。