

农村·市场·政府

国务院研究室课题组编著



中国农业出版社

农村·市场·政府

国务院研究室课题组编著

中国农业出版社

(京) 新登字 060 号

农村·市场·政府

国务院研究室课题组 编著

* * *

责任编辑 王本利

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

新华书店北京发行所发行 中国农业出版社印刷厂印刷

850×1168mm32 开本 10.5 印张 270 千字

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月北京第 1 次印刷

印数 1—1,000 册 定价 9.80 元

ISBN 7-109-03645-6/F·372

前 言

根据党的十四大提出建立社会主义市场经济新体制的要求，经国务院有关领导同志批准，由国务院研究室牵头组织，从1993年年初开始，历时一年有余，对转换政府职能、发展农村社会主义市场经济这一重大课题，开展了比较全面系统的研究。

本研究遵循理论与指导实践相结合的原则，通过一道调研工序，形成了两种研究成果。一是通过调研形成了决策性建议，为参与起草农村工作有关文件奠定了基础；二是在调研基础上进行了较为深入的分析，形成了总体研究报告和若干专题研究。两种研究成果紧密结合，相互促进，相互补充，事实证明是有益的。

为了加速政府职能转换、促进农村市场经济的发展，我们将有关研究成果汇集起来，形成本书，奉献给关心我国农村经济的各位读者。作为指导篇，本书同时还收录了国务院领导同志的重要文章。本书的编辑出版工作，得到了中国农业出版社有关同志的大力帮助，谨此表示衷心的感谢。

国务院研究室课题组

1994年6月15日

国务院研究室课题组
组成人员名单

总 负 责 人	袁 木	杨雍哲		
课题主持人	李炳坤			
顾 问	牛若峰	苗复春	赖后树	李玉珠
课题组主要				
成 员	黄守宏	张定龙	叶兴庆	鹿生伟
	赵龙跃	李小明	张红宇	郭国荣
	唐仁健	孙文博		

目 录

指 导 篇

在建立社会主义市场经济体制条件下继续加强农村

工作.....	李 鹏 (3)
转变政府职能, 促进农村市场经济发展.....	陈俊生 (14)

研 究 篇

当前农村形势和农村工作的若干问题

.....	袁 木 杨雍哲 (33)
社会主义市场经济与农村发展.....	杨雍哲 (44)
农村市场经济与政府职能——总体研究报告	
.....	国务院研究室课题组 (60)
一、我国农村经济开始全面进入社会主义市场经济轨道	(60)
二、进一步发展农村市场经济的基本思路.....	(71)
三、建立与农村市场经济要求相适应的政府职能体系	(86)
农村市场经济与政府职能——专题研究报告	
.....	国务院研究室课题组 (107)
向市场经济过渡时期的农产品市场体系	
——专题研究报告之一	(107)
农业：市场经济发展与调控体系建设	
——专题研究报告之二	(121)
建立一个适合中国国情的粮食储备体系	
——专题研究报告之三	(137)

加强农产品市场营销基础设施建设	
——专题研究报告之四	(153)
积极推进贸工农一体化建设	
——专题研究报告之五	(163)
市场经济条件下的牧区经济发展问题	
——专题研究报告之六	(185)
市场经济条件下的大中城市副食品产销问题	
——专题研究报告之七	(208)
向市场经济过渡时期的农产品价格问题	
——专题研究报告之八	(219)
变革时期的农业经济管理体制	
——专题研究报告之九	(245)
中国农业与关税及贸易总协定	
——专题研究报告之十	(286)

国外参考资料

德国农业市场经济制度的考察及其启示	(307)
-------------------------	-------

指 导 篇

在建立社会主义市场经济体制条件下 继续加强农村工作

李 鹏

以邓小平同志南方重要谈话和党的十四大为标志，我国改革开放进入了全面建立社会主义市场经济体制的新阶段。农业作为国民经济的基础，对于顺利实现这个改革目标具有举足轻重的作用。因此，在建立社会主义市场经济体制的条件下，加快转换政府职能，继续加强农业和农村工作，是我们面临的一项紧迫而又重大的历史任务。

一、充分认识社会主义市场经济条件下 农业的基础地位

党的十一届三中全会以来，农村改革起步早，进展快，效果好，走在全国改革的前面。改革促进了农业和农村经济的全面发展。农业生产大幅度增长，农产品由长期短缺转为相对充裕，农业由过去侧重于追求产量增长开始进入高产优质高效的发展阶段；乡镇企业迅猛发展，正在由东部地区向中西部地区和少数民族地区推进；农村经济结构得到了合理调整，单一从事农业的状况有了改变，初步形成了第一、二、三产业全面发展的格局。

农村改革和农村经济的蓬勃发展，对整个国民经济的发展和改革开放的全面推进起到了重大作用。可以这么说，如果没有农村改革和农村经济发展所取得的巨大成就，就没有今天国民经济

的繁荣兴旺，就没有全国人民温饱问题的基本解决，就没有这样安定团结的政治局面，我们的国家也就不可能在国际风云的急剧变幻中立于不败之地。改革从农村开始，以农村改革的成果支持全面改革的推进，是我国改革成功的一条重要经验。

在充分肯定农村改革与发展所取得成就的同时，也必须高度重视目前农业面临的新问题。粮棉等大宗农产品价格偏低，农业生产资料价格上涨过快，一度缩小的工农产品价格剪刀差和城乡居民收入差距重新拉大，农民收入增长缓慢、购买力下降、生产积极性受到挫折；在办开发区、搞房地产、购买股票债券的热潮中，一些地方的农田被大量圈占，农业资金被挤占挪用，不少农业科技人员改行，已经到了危及农业正常发展的程度。出现这些问题，既有体制改革不配套的原因，也有思想认识上的原因，主要是一些领导干部思想认识上的片面性。在市场经济大发展的过程中，不少地方领导干部的精力转移了，不同程度地忽视和放松了农业。这就给我们提出了这样一个尖锐的问题：在市场经济条件下，农业还是不是国民经济的基础？快速发展的国民经济还要不要依靠农业来支撑？回答当然是肯定的。在全面建立社会主义市场经济新体制的今天，农业的基础地位丝毫不能动摇，农业只能加强，不能削弱。否则，一旦基础动摇，必将危及国民经济的全局，继而影响安定团结的政治局面，后果是不堪设想的。这绝不是危言耸听。我们可以就此问题作如下的具体分析：

全国绝大多数人口在农村是我国的基本国情，在相当长时期内不可能有根本的改变。即使乡镇企业有较大发展，全国广大地区的农村劳动力还是以从事农业生产为主。稳定农业就是稳定农村、稳定全局，这一条不会改变。

以社会主义市场经济体制逐步替代计划经济体制，并没有改变整个国民经济对农业的依存关系。强调向社会主义市场经济过渡与强调农业是国民经济的基础并不矛盾。虽然，在现代化进程中，第二、三产业在国民生产总值中的比重要增加，农业比重会

下降，但这并不能改变民以食为天、人总要吃饭穿衣这一基本要求，以及第二、三产业也都要依赖农业的客观事实。十多亿人口的吃饭问题是我们任何时候都不能忽视的头等大事。

农业稳定发展，农产品供应充裕，人心才能稳定。当前，不少地方在市场物价上涨指数达到两位数的情况下，城乡市场还比较稳定，人心也比较稳定，这固然同人们近几年的实际收入增加和对物价波动的心理承受能力提高有一定关系，但更重要的还是由于全国的农业状况比较好，农产品能够比较充分地满足市场的需求。

发展农业是进一步扩大对外开放的重要保证。考虑到我国农业将面临的国际竞争，只有农业基础稳固了，在国际市场有较强的竞争力，才有可能更好更快地发展创汇农业，促进整个对外贸易工作的开展。

党中央、国务院历来就十分重视农业。加强宏观调控的目的之一，就是要加强农业。各级党委和政府一定要牢固树立以农业为基础的思想，任何时候、任何情况下都要把农业放在经济工作的首位，经济越发展，越要加强农业。发展农业，说到底还是三句话、一个关键，即：一靠政策，二靠科技，三靠投入，农产品价格是关键。从中央到地方都要在优先保证农业资金的前提下再安排其他建设项目，增加对农业投资的份额，对农业所需资金、物资要作出妥善安排。要通过加强宏观调控，把压下来的搞开发区、房地产的投资和其他不符合国家产业政策的投资，增加到农业的投入上来。

发展农业，要以农业生产是否发展、农产品是否适应市场的需要、农民收入是否增加为三大目标。农民收入的不断增长，是关系到保护农民利益、调动农民积极性的大问题，也是检验农业经济效益的重要标志，必须引起我们的高度重视。在社会主义市场经济条件下，政府领导农业的主要职能，可概括为“引导、支持、保护、调控”八个字。这几个方面是相互依存、相互促进的，

应当作为一个整体来对待。

二、加强对农村经济发展的引导，帮助农民进入社会主义市场经济轨道

在社会主义市场经济条件下，政府要更多地通过经济信息、经济政策、经济杠杆逐步引导农民适应市场的需求。把农产品推向市场相对容易些，而要引导农民按市场需求组织生产经营则难度较大。这方面的主要难点是面临经常变化的广阔市场，农户如何选择生产经营项目？农户的分散生产与市场需求如何衔接？如何加快农村富余劳动力向非农产业转移？根据改革开放以来十多年的实践经验，引导农民进入市场，需要从多方面努力。

1. 引导农民面向市场，必须调整农业结构和农产品结构，发展高产优质高效农业。

随着改革开放的推进，我国农产品市场正在发生重大变化。消费者对农产品质量、品种不断提出新的要求。出口农产品更需要把质量、品种放在首位。随着我国人民食物结构的改善，国内国际市场需求的变化，各地应按照国务院颁布的《九十年代中国农业发展纲要》和《九十年代中国食物结构改革与发展纲要》，大力进行农业和农产品结构调整，发展高产优质高效农业。农业生产上新台阶，既要有产量目标，也要有优化结构的要求。

从我国人多地少的实际情况出发，必须以不断提高单产的办法来增加粮食总产。粮棉油肉等大宗农产品，要在保持产量稳定增长的基础上提高质量，优化品种。当前要适当增加优质小麦、棉花、大豆的种植面积。在确保粮食生产的前提下，从市场需求出发，调整农作物布局，发展经济作物和饲料作物，发展林业和养殖业，开发荒地、荒水、滩涂、草原和庭院等非耕地资源，实行农、林、牧、渔相结合。通过农业综合开发，提高资源利用率和土地收益，增加农民和牧民的收入。发展生态农业，实行秸秆过

腹还田，是一条成功的路子，在有条件的地区值得大力提倡。

要进一步打破传统的单一农业结构，大力发展以农副产品为原料的加工业和运销业，使农村第一、二、三产业协调发展，实现农产品的多次增值。这是充分挖掘资源潜力、满足市场需求、增加农民收入的必然选择。这样做不仅能使农业效益大幅度提高，而且为转移农村富余劳动力开辟了新的途径。要大力发展创汇农业，把出口初级农产品转变为出口高附加值的加工产品。

2. 引导分散经营的农户与市场需求相结合，使农产品及其加工品适销对路。

引导农民面向市场，必须建立健全农业社会化服务体系，为农民提供产前、产中、产后的配套服务。要积极推行贸工农一体化服务形式，根据市场需求组织加工，按照加工需要安排原料生产。以贸易打头，按贸工农的顺序组织生产和经营。各种服务组织与农民进行经济交往活动时，要广泛运用经济合同形式。现在许多农民不知道生产什么才能卖得出去，什么产品能卖上好价钱。要为农民提供这方面的信息，引导农民与加工、流通企业签订产销合同，建立相对稳定的供求关系。

在稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制的前提下，有条件的地方也要支持农村集体经济组织和农民发展种植业、养殖业的适度规模经营。但一定要从实际出发，尊重农民的意愿，不要搞强迫命令。

3. 引导乡镇企业合理布局，并与农村小城镇建设相结合。

现在不少地方的乡镇企业布局过于分散，产销不便，效益不高，弊端不少。今后对乡镇企业要注意合理布局，科学规划，做到相对集中，与农村小城镇建设相结合。这样做，有利于节约土地和基础设施投资；有利于治理和防止环境污染；有利于带动农村第三产业的发展，加快农村富余劳动力向非农产业转移，防止过多的劳动力盲目涌向大城市；有利于发展农村的科学技术、文化教育、卫生保健等各项公益事业；还有利于缩小城乡差别、工

农差别，加快新农村建设的步伐。

农村小城镇建设要依托现有的集镇逐步发展。乡镇企业应该相对集中。这是从实践中总结出来的一条重要方针。有的地区乡镇企业已经遍地开花地发展起来了，应当按照有利于提高效益的原则，逐步加以调整。中西部地区乡镇企业起步较晚，从一开始就要注意这个问题。当然，小城镇建设也要避免盲目性，切不可不顾客观条件一哄而起，形成新的“小城镇热”。

三、加强对农业和农村经济的支持， 改善其外部环境

在社会主义市场经济条件下，各种生产要素往往容易自发地流向效益高的产业。对社会效益高、自身效益低的农业来讲，政府的支持是必不可少的。在目前农村经济发展水平较低的情况下是这样，就是在将来农村经济发展水平有了极大提高的情况下也是这样。世界上经济发达国家，都是通过多种形式对农业给以大力支持。

必须下决心调整投资结构。中央和地方都要增加农业的投入，增加农业基本建设投资。在对工业投入中，也要增加农用工业的投资。鼓励集体经济组织和农民增加对农业的投入。

国家对农业和农村经济的投入，主要用于农田水利建设、农业机械、造林绿化、农业科研、农业教育、农业技术推广，以及农产品贮藏、加工、流通方面的基础设施建设等。

小平同志指出，科学技术是第一生产力。解决我国农业问题的根本出路要靠科技、靠教育、靠实现农业的现代化。各级政府要采取有效措施，支持农业科研、教育和技术推广事业的发展。农业科技人员是科技、教育兴农的主要力量。在机构改革中，要充实和加强县乡农业科技服务组织。各级财政用于科技服务组织的事业费不但不能减少，还应逐步增加。允许农业科技服务队伍开

发推广新技术，实行有偿服务，所得收入用于装备服务设施和改善科技人员的工作、生活条件。县乡科技服务机构不能撤，经费不能断，队伍不能散，这要作为推动农业科技进步的一项基本政策，长期稳定不变。要十分重视农村教育事业。农村教育的重点是普及义务教育，扫除青壮年文盲，大力发展职业技术教育和成人教育，把学文化与学农村所需的各种实用技术和经营管理技能结合起来，提高农村劳动者的科学文化素质，为发展农村经济培养更多的人才。农业教育附加应列入5%的负担之内，予以保证。有条件的地方，要鼓励富裕起来的农民投资兴办教育。拖欠教师工资现象是不能允许的，各级政府必须优先解决，今后要保证正常发放。

就产业和区域来讲，国家对农业和农村的投入主要支持以下重点：

支持粮棉主产区发展经济 粮棉主产区对国家贡献很大，但经济发展水平不高，人口密集，农民收入低。帮助粮棉主产区尽快改变“粮棉大县、工业小县、财政穷县”的状况，将对全局产生重大影响。从1994年开始，国家将选择一批商品粮大县和产棉大县，增加财政、信贷资金投入，进一步提高粮棉生产能力，发展农副产品加工业和其他乡镇企业，增加农民收入和地方财政收入，增强自我发展的实力。

发展高产优质高效农业 从1994年开始，国家将建设一批高产优质高效农业示范区，实行科技、资金、物资等生产要素综合投入，发挥示范带头作用，带动全国高产优质高效农业的更快发展。

加快中西部地区和少数民族地区乡镇企业的发展 乡镇企业是我国农民的伟大创举，是改革的一项巨大成就。对乡镇企业在农村经济和整个国民经济中的重要地位要充分肯定，一定要坚定不移地扶持乡镇企业的发展，特别是加快中西部地区和少数民族地区乡镇企业的发展。国务院已经决定增加中西部地区乡镇企业

专项贷款，关键在于选准效益好、有还贷能力的项目。东部地区要在国家产业政策引导下，加速发展高新技术产业、外向型经济，以及第三产业。一些劳动密集型产品要逐步向中西部地区转移，带动中西部地区的发展。农村股份合作制要先试点，总结经验。

扶持贫困地区 各级政府要高度重视扶贫工作，坚持开发式扶贫的方针。目前，全国农村还有 8000 多万人没有完全稳定地解决温饱问题，这些人大部分集中在少数民族地区、革命老区、沿边地区，工作难度很大。国家用于扶贫开发的各项资金，要重点用于这些地区，增加投入，扩大以工代赈资金规模。国务院已提出“八七扶贫攻坚计划”，即用七年时间，力争解决 8000 万贫困人口的温饱问题，这是个重大的战略计划，要认真地组织实施，确保实现。

以上讲的国家投入的重点，是相对而言的，并不是不支持其他地区。比如牧区、垦区，同样需要给予支持和帮助，以促进共同发展。

在增加对农业投入的同时，一定要注意克服过去一些地方存在的投入不讲效益、不讲回收的弊病。在资金的使用上，要相对集中，保重点，重效益，按项目管理，真正见到实效。

四、加强对农业的保护，促进农业生产持续稳定发展

农业生产风险大，比较利益低，既要承担自然风险，又要承担市场风险，难以和其他产业进行平等竞争，政府必须给予保护。已经建立的粮食保护价和粮食风险基金制度，对农业生产资料实行最高限价，其方向是正确的。但是，在执行中的实际情况是，生产资料最高限价限不住，粮食保护价偏低，保护政策还需改进和完善。

加强农村市场建设 必须健全以批发市场为中心的市场体