


# 21世纪的 中国农业与农村发展

主编 黄季焜 [加] Bernard H. Sonntag [美] Scott Rozelle [澳] John H. Skerritt



 中国农业出版社

# 21世纪的中国农业 与农村发展

---

主编 黄季焜

[加] Bernard H. Sonntag

[美] Scott Rozelle

[澳] John H. Skerritt

中国科学院农业政策研究中心  
中国环境与发展国际合作委员会

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

21 世纪的中国农业与农村发展/黄季焜等主编. —北京: 中国农业出版社, 2006. 7

ISBN 7-109-10935-6

I. 2... II. 黄... III. ①农业经济-经济发展-中国-文集②农村经济-经济发展-中国-文集 IV. F32-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 060264 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑: 姚 红

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月北京第 1 次印刷

---

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 27.5

字数: 425 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

# 序 言

---

本书讨论了 21 世纪初中国所要面临的一些有关农业与农村发展政策的重要问题，它收录了 2003—2004 年在中国举办的一系列相关课题研讨会和评估会议的文献资料，该课题受到了中国环境与发展国际合作委员会（简称 CCICED）的大力支持。

中国环境与发展国际合作委员会由中国国务院创建于 1992 年，该组织由大约 40 位中外知名专家组成，他们在环境与发展议题相关的诸多领域中具备丰富的知识和经验。该组织的使命是“进一步加强中国与国际组织在环境与发展议题上的合作与交流”。CCICED 同时为中国政府的可持续发展提供政策与制度建议。

CCICED 现阶段主要是组织一些中外专家组成课题组，针对中国政府当前较为关注的议题做一些短期项目的研究。农业与农村发展课题组（ARDTF）成立于 2003 年，主要任务是对影响农村农民收入、发展机会和生活条件等系列问题进行研究。具体包括如下几个主要问题：

- 农村财政政策与公共服务体系的改革
- 粮食市场与粮食储备管理体系的改革
- 农业与农村发展中农民专业技术协会的作用
- 农村劳动力外出就业状况
- 农业科研与推广服务以及水资源管理
- 耕地产权与租赁市场的发展
- 农村金融服务改革
- 食物安全
- 耕地保护
- 环境与农村发展

农业与农村发展课题组在 2004 年度总结会上就农业与农村发展课题

的研究成果向中国环境与发展国际合作委员会做了报告，本书就是基于报告的基础上，收录了报告总结、系列相关议题的政策简报和课题组成员或受邀中外专家所著的相关研究论文。这些论文是由来自中国政府部门、高校的经济学家和社会科学家与来自于美国、加拿大及澳大利亚等国的研究学者共同进行政策合作研究的成果。

在此我们对农业与农村发展课题组成员的出色表现表示感谢，同时对参与写作与审稿的中外专家也表示感谢。尤其要感谢中国科学院农业政策研究中心工作人员对课题研究的大力支持，感谢 CCICED 的中国及加拿大秘书处的项目官员对本课题的支持。本书的英文版出版得到澳大利亚国际农业研究中心（ACIAR）的资助，中文版得到德国技术合作公司（GTZ）的部分资助。

黄季焜, Bernard Sonntag, Scott Rozelle 和 John Skerritt

于 2006 年 6 月

## CCICED 农业与农村发展课题组成员

Donato B. Antiporta	联合国粮农组织高级政策顾问
韩俊	国务院发展研究中心农村部部长
黄季焜（中方组长）	中国科学院农业政策研究中心主任
柯炳生	农业部农村经济研究中心主任
Henry Rempel	加拿大马尼托巴大学教授
Scott Rozelle	美国加州大学戴维斯分校教授
John Skerritt	澳大利亚国际农业研究中心副主任
Bernie Sonntag（外方组长）	加拿大农业与农产品部部长（已退休）
Edward Tyrchniewicz	加拿大马尼托巴大学教授
张林秀	中国科学院农业政策研究中心副主任
钟甫宁	南京农业大学经贸学院教授

## 编者与作者介绍

---

### 编者

黄季焜 中国科学院农业政策研究中心主任、中国科学院地理科学与资源研究所研究员

地址：北京朝阳区安外大屯路甲 11 号（邮编：100101）

Scott Rozelle 美国加州大学戴维斯分校农业与资源经济系教授

地址：2147 Social Sciences and Humanities Building, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Davis, One Shield Avenue, Davis, California 95616, USA

Bernard H. Sonntag 加拿大农业与农产品部部长（已退休）

地址：Sonntag Agricultural Services, Saskatchewan, Saskatoon, Canada

John H. Skerritt 澳大利亚国际农业研究中心副主任

地址：GPO Box1571, Canberra ACT 2601 Australia

### 作者

Scott Rozelle 参见编者

黄季焜 参见编者

张林秀 中科院地理科学与资源研究所农业政策研究中心副主任、研究员

地址：北京朝阳区安外大屯路甲 11 号（邮编：100101）

樊胜根 国际食物政策研究所研究员

地址: 2033 K Street, NW, Washington, DC20006 - 1002, USA

钟甫宁 南京农业大学经贸学院教授

地址: 江苏省南京卫岗南京农业大学经贸学院 (邮编: 210095)

朱 晶 南京农业大学副教授

地址: 江苏省南京卫岗南京农业大学 (邮编: 210095)

E. W. Tyrchniewicz 加拿大马尼托巴大学阿斯博商学院副院长

地址: 304 - 181 Freedman Crescent, Winnipeg, Manitoba R3T 5V4,  
Canada

徐志刚 中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心副研究员

地址: 北京朝阳区安外大屯路甲 11 号 (邮编: 100101)

李宁辉 中国农业科学院农业经济研究所研究员

地址: 北京中关村南街 12 号 (邮编: 100081)

沈明高 北京大学中国经济研究中心副教授

地址: 北京大学中国经济研究中心 (邮编: 100871)

Murray Fulton 加拿大萨斯其万公立大学农业经济系教授

地址: Department of Agricultural Economics, University of Saskatche-  
wan, Saskatoon, Saskatchewan, Canada

张 健 美国加州大学戴维斯分校农业与资源经济系

地址: Social Sciences and Humanities Building, University of California,  
Davis, One Shield Avenue, Davis, California 95616, USA

胡瑞法 中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心

地址: 北京朝阳区安外大屯路甲 11 号 (邮编: 100101)

D. G. Dorrell 加拿大农业与农产品部原副部长

地址: Agriculture and Agri-Food Canada, 8 Stursbeg Way, Kanata, Ontario K2L 3V7, Canada

Klaus Deininger 世界银行农村发展部经济学家

地址: Rural Development Group, Development Economics, World Bank-MSN 3305, Washington, DC, 20433, USA

金松青 世界银行农村发展部咨询专家

地址: Rural Development Group, Development Economics, World Bank-MSN 3305, Washington, DC, 20433, USA

Henry Rempel 加拿大马尼托巴大学经济系教授

地址: Department of Economics, University of Manitoba, Winnipeg R3T 2N2, Canada

岳洪晨 加拿大马尼托巴大学经济系

地址: Department of Economics, University of Manitoba, Winnipeg R3T 2N2, Canada

胡万景 加拿大马尼托巴大学经济系

地址: Department of Economics, University of Manitoba, Winnipeg R3T 2N2, Canada

韩俊 国务院发展研究中心农村部部长、研究员

地址: 北京朝阳门内大街 255 号 (邮编: 100010)

程郁 中国人民大学

邓祥征 中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心副研究员

地址: 北京朝阳区安外大屯路甲 11 号 (邮编: 100101)



Emi Uchida 美国加州大学戴维斯分校农业与资源经济系博士生

地址: University of California, Davis, One Shield Avenue, Davis, California 95616, USA

柯炳生 农业部农村经济研究中心主任、研究员

地址: 北京西四砖塔胡同 56 号 (邮编: 100810)

朱守银 农业部农村经济研究中心副研究员

地址: 北京西四砖塔胡同 56 号 (邮编: 100810)

Bernard H. Sonntag 参见编者

David Norse 伦敦大学学院地理系教授

地址: University College London, 26 Bedford Way, London WC1H0AP,  
UK

# 提交政府的政策报告

---

## 一、概 述

### (一) 过去的突出成就

改革开放 20 年来，中国经济发生了翻天覆地的变化。在 20 世纪 90 年代，人均粮食产量与发达国家已达到类似的水平。许多农民开始以市场为导向，选择种植经济价值较高的作物。中国的科研机构不断地研制出新技术，使农业生产力增长速度接近人口增长速度的两倍。目前中国拥有发展中国家中最先进的农业生物技术——实际上它的技术创新将会给全球带来深刻的影响。国内市场的发展不仅使新技术传播到全国各地的农民，而且使农民可以通过更多途径将农产品销售给全国更多的消费者。新技术推动农业生产引起的价格下降通过市场能很好的传递给消费者，因此中国的部分农产品交易市场已经成为世界上最不被扭曲的市场之一。食物出口的不断增长表明了中国的农民已经基本上具备了参与国际市场竞争的能力。

目前超过 40% 的农村劳动力不同程度上在非农部门得到就业，其中大约 1 亿左右的农民（大部分是年轻人且渴望能到城市里寻求新的生活）已经离开农村到城里就业打工。在过去的 20 多年里农村收入显著提高，数亿的农民摆脱了贫困。农业发展、非农就业、农村工业的发展以及国内外市场的改革和对外开放政策使得中国农村的面貌焕然一新，在中国现代化进程中发挥着关键积极的促进作用。

### (二) 新时期国家发展目标与挑战

尽管过去已经取得了令人瞩目的成就，但中国仍面临着更多的发展要求。随着农村经济从计划体制向市场体制过渡的基本完成，发展问题成为

中国面临的首要问题。未来的发展战略将同过去以满足国家食物需求、消除贫困和经济增长为主要目标时期所采取的发展战略有本质的区别。

在中国新的经济环境下，判断农村经济改革是否成功的标准是农村经济是否成为国家经济体系中不可或缺的部分，同其他部门经济一起有力地推动中国的现代化进程。为了实现现代化，中国经济结构必须从根本上实现一定的转变，要将经济结构从以农业为主转变为以城市、工业和服务业为主。世界上没有任何一个中等收入或高收入的国家，它们的农业人口比例会超过本国人口的 10%。这种转变方向与中国农村经济特点的要求是一致的。中国人均耕地少，农村的其他非劳力资源又相当匮乏，如果单凭发展农业，大多数农民增收乏力。因此，政府应该采取更强有力的措施加强农村与城市的联系、促进农村剩余劳动力转移，鼓励农业人口的非农就业。

中国的领导人已经意识到政策改革，尤其是农业与农村政策改革对于农村的可持续性发展起着至关重要的作用。因此国家发展目标中明确地提出了富有远见的“五个统筹”的发展战略与一些大胆的改革方案。但是国家领导人也意识到目前有很多因素影响到这些远大目标的实现，很多过去促进中国经济发展的因素可能会成为未来经济发展的阻力。面对宏伟的目标与复杂的现实，政府已经倡导开发促进中国经济快速、协调发展的新思路。在本总结的政策建议中将为国家领导人选择新途径和新的实践方式提供决策参考，以促使“五个统筹”发展战略目标的尽早实现。

### （三）农业与农村发展课题组

2003 年中国环境与发展国际合作委员会组建了农业与农村发展课题组，旨在为中国领导人提供有关我们对农业与农村发展的观点，为全面实现中国农业与农村发展提供决策参考。为此，课题组分析了一些当前中国较为关注的政策问题，课题组的任务是为国家实现农民收入增长，减少贫困和促进农业和农村可持续发展提供政策建议。考虑到食物和粮食安全在当前政策制定过程中的重要地位以及它同农村经济不可分割的联系，我们也分析了政策变化对食物和粮食安全的影响。

## 二、政策影响评估

在理想社会中，我们可以通过一些指标来测定农村经济对整个经济现

代化和中国其他发展目标的贡献。但在现实中，这样的测定方法是不存在的。在本节中，我们重点考察了衡量目标实现程度的三个关键指标。

## （一）农民收入

同城市居民相比，农民收入增长的持续缓慢已经对中国社会和政治的稳定，以及中国经济的可持续发展构成了威胁。同时，地区间或同一地区内部的农民收入差距不断拉大也进一步影响了社会的稳定。我们不难理解为何国家提出了“五个统筹”的发展战略并且把统筹城乡发展、统筹区域发展放在首要位置。在这样的环境下，农民收入水平及其增长速度自然成为衡量政策成功与否的一条基本标准。

以下是有关农民收入的一些关键问题：

- 农民尤其是贫困农民能否在经济的整体发展中获益，从而削减未来城乡之间、地区之间以及同一地区农户之间的收入差距？
- 哪些政策可以更有效地促进农业与农村发展，并有利于农民收入提高？这些政策的优先序如何？
- 农业发展与非农就业在促进农民收入增长中的作用如何？
- 中国应该将有限的财政和信贷资金用于提高农村人力资本，改善农村自然资源，还是用于收入的转移支付和农业补贴上面？
- 在实现收入增长和统筹发展的过程中，市场和政府各自应该发挥何种作用？
- 政府能否允许并鼓励一种新的公共与个体的关系存在以加速收入的增长，并将其推广到贫困地区？

要创造使农村经济与国民经济整体发展相适应的新环境，我们认为，最重要的政策措施是提高中国农村人力资本和自然资源的质量，加强农村经济发展的基础设施建设。拥有高生产力的经济发展环境及更好的、富有生产力的资源，农村就能有良好的技术和人才，来保证农村与城市的工业化和商业化进程相适应。这些转变将使农民的收入和消费都有所增加。然而，成功的发展政策也必须认识到，现代化（以及持续的收入增长）是一个有赖于农业和农村经济健康发展的长期过程。收入提高了，家庭便有更多的资金用于教育和其他能够提高长期生产力的投资。同时应该看到，尽管农村平均收入会随着国民经济的整体发展而增加，但是如果不实施适当

的政策和改革，城乡之间、地区之间以及地区内部的收入差距将会不断拉大。

## (二) 国家粮食（食物）安全

保证粮食安全是国家的重要目标之一。由于独特的历史传统，加上人口众多、资源有限等客观原因，我们不难理解中国领导人为何一贯将粮食安全问题放到重要的位置上。

我们认为在追求粮食安全目标时，不能以牺牲农民的收入增长（包括短期或长期）为代价。在传统的思维下，保障国家食物安全与提高农民收入的目标是相冲突的。我们主张政府改变观念，从广义的国家食物和粮食安全（既包括口粮也包括饲料粮）转向更具体的口粮安全（主要是大米和小麦），将食物安全的重点从国家转向家庭食物安全，尤其是考虑贫困农户在国内粮食市场价格变动情况下是否还能保障其口粮供给。在新概念被接受的情况下，我们的分析表明，大多数以提高农民收入为核心的农村发展政策与食物安全是一致的，都必须依靠提高生产力的途径来实现。

**以下是在粮食与食物安全中需要关注的核心问题：**

- 中国目前与未来的粮食安全状况如何？
- 中国粮食安全的核心问题是什么？是广义的粮食还是口粮？是从国家水平考虑，还是从家庭水平考虑？
- 中国农地被占用现状及其对中国粮食安全的影响如何？例如在贫困边远山区推行的退耕还林计划是否会对粮食安全造成大的负面影响？
- 中国粮食安全的主要影响因素是什么？中国农业生产力的提高能否保障其国家的粮食安全？
- 中国应如何更有效地管理国家的粮食储备？

## (三) 环境

中国在农业生产力、食物生产和减少贫困等方面取得了举世瞩目的重大成就，但中国在环境方面也付出了很高的代价。农民收入难以大幅度提高，部分原因也在于赖以生存的资源基础恶化。环境问题包括沙漠化、土壤侵蚀、草场退化、湿地复垦、灌溉地盐碱化、有机物和化肥流失、作物

秸秆燃烧、蓄水层耗竭、土壤与水源受到重金属、化肥和农药的严重污染、牲畜排泄物处理以及生物多样性的丧失等。有些问题仍然呈现恶化的趋势。

就环境的可持续发展而言，当前不少政策措施有权宜之计倾向，因为它们对土地和水资源的有效利用会产生不利影响。环境和经济目标经常是冲突的。技术创新非常重要，但如果仅仅依靠技术变革，它也不太可能使农业获得永久的可持续发展，社会需要的是促进经济和环境协调发展的一系列政策和措施。

以下是农业环境可持续发展过程中存在的关键问题：

- 科研和技术推广服务系统能否开发和提供合适的技术和信息？
- 中国农村的公共产品服务能否满足农民在生产技术、市场营销和信贷等方面的需求？
- 一旦国家或地方制定了治理环境问题的计划，是否有足够的资金和制度来保障其实施？
- 农村的金融服务是否足以支持农民采纳有利于环保的耕作实践和技术？
- 是否存在帮助资源受限的农民脱离农业生产的政策和计划？

### 三、农业与农村持续发展的新框架

为了实现各个部门的协调发展，提高农民收入，国家需要进一步转变政府的职能，调整相关政策。首先必须对政府的职能和管理方式进行改革。政府需要建立一个更有效地管理财政和其他政府事务的新制度框架，包括制定环境管理以及满足现代化和日益增加的市场经济发展需要的计划。新的制度安排需要为政府注入新的适应发展的理念和风范，政府官员需要转变角色，充当经济发展、经济公平和环境保护的协调者，而不是直接的参与者。改革要鼓励农村新出现的各种合作伙伴关系的发展。中国鼓励自愿、独立组建的农民合作组织，也鼓励私营企业的发展，这些将有助于农村的发展和帮助政府照顾落后者。

其次，集中财力提高农村经济发展的资源基础和生产能力。优先投资于具有公共物品性质的项目，鼓励私人企业和个人进行生产性投资从而提

高收入并提供更多的就业机会。过去 50 年里，尽管中国取得了巨大的成绩，但在农业和农村经济的许多领域仍然比较落后。目前，中国农民人数比改革初期多了 5 千多万人。在中国，农业是由千家万户的农民组成的，生产规模本来就小，现在是越来越小；水和森林等其他资源变得更加稀缺贫乏；而且，随着中国逐步兑现加入 WTO 所做的承诺，一些农产品的国际贸易价格必然会下降。

在这样的环境下，政府及相关部门在帮助农民提高资源基础方面大有可为。中国最富足的资源是农村劳动力，其人力资本价值可以通过教育、健康等方面的持续投入得以提高。农业和农村必须依靠现代技术来提高自身的生产力，这种技术最好是经济适用的，适合于在小规模农户中推广。土地和水同样需要大量的投资和新的制度安排才能提高其生产力。土地是中国非常稀缺的资源，土地的租赁市场发展了，才能保证那些没有离开农村而从事农业生产的农民能够租到更多的耕地而扩大其生产规模。最后，健康和高效的农村金融系统也是非常必要的，它有助于储蓄存款能够被那些有投资机会的人利用。

简而言之，如果政府能够进一步进行制度创新，转变职能，鼓励与农民专业组织及私有企业之间的合作关系，改善资源条件，农民收入就能更快地提高，农村经济则会成为中国现代化进程的一个推动力。合适的政策不仅不会影响国家粮食安全，反而有助于提高农户的粮食安全。保证粮食安全与环境保护之间的确存在着一些冲突，但如果采用综合全面的政策，这些矛盾还是可以化解的。虽然比较复杂，但这些政策对于确保顺利实施国家领导人提出的“五个统筹”是非常重要的。

### （一）新时期政府的新使命

政府在经济活动中将逐步实现从直接参与者向协调者角色的转变，相应地就需要对政策做出调整，以下将讨论一些重要的政策调整。

#### 1. 转变政府职能

首先需要强调的是有关公共产品的经营活动，政府需要对私营部门进行管理，但管理并非限制私营部门，而是允许个体和私营公司依据市场价格和需求提供质量合格的公共产品和服务。公共产品的市场仍有待于发展培育，市场经营的不足之处可以作为教训和调整政策的依据。政府应该鼓励私营部门参与目前大多数由国营单位或国企机构所垄断的公共产品经营

活动。

## **2. 明晰中央政府与地方政府的职能**

必须清晰地界定不同层次政府的职能。只有分清各级政府的职责范围，才能避免重复工作，使资源得到合理利用，从而保证他们迅速高效地完成自身的任务。

## **3. 贫困、平等和环境问题**

政府除了要正确引导市场发展之外，其他主要的职责包括减少贫困、维护公平以及保护和改善环境等。要实现上述目标，政府部门必须建立完善的农村财政体系、促进农村市场的发展，并通过组建农民合作组织来建立党和群众的新关系。

## **(二) 农村财政政策**

中国需要一个健康的公共财政体系，从而使政府能为国民经济的发展创造一个良好的环境，包括基础设施、社会服务等。对于农村而言，这包括改善农田，农业研究开发，技术推广服务，农村交通和通讯等基础设施，以及教育、公共卫生和社会安全等社会服务。健康的国家财政体系也可为社会的资源配置提供激励机制，从而进一步促进经济和社会的发展。以下是相关的政策措施：

### **1. 对农村财政体系进行根本性改革**

在某种意义上说，目前财政体系需要进行根本性的改革，使国家财政能够为最主要的公共服务提供资助并使每项公共政策都有足够的资金支持。承诺给农村经济更多的资金支持是必需的。

### **2. 改革当前的税收体系，以适应各个地区的发展**

尽管当前的税收体系改革和农业税减免在不少地方发挥了作用，并取得了成功，但是它也限制了其他地区的发展和收入增长。政府需要提供一定的补贴来缩小区域间的差异。农业税费改革的影响还需要进一步仔细研究。

### **3. 重新审视和评估关键的公共服务，明确政府与私人部门的权责**

政府当前的重要公共服务需要深入的复审和评估。有些服务应该舍弃，而剩下的部分应该分为两项：需要政府提供的（例如，道路的建设和维护、农村公共卫生系统等）和可以由私人部门提供的（例如，农业技术推广中的部分可商业化业务）。



#### 4. 建立新的监管机制

地方政府机构缺乏透明度和责任机制，这是当前管理财政资源和财政投资所要解决的基本问题。任何新的政策要想获得成功，就必须建立起透明度高、责任明确的监管机制。

### (三) 培育更好的市场环境

市场发育有利于形成专业化生产，并且有利于农民从国内和国际市场的进一步融合中获利。过去十多年里，政府曾试图控制部分农产品市场，但市场发展十分迅速，而且日趋有效、富于竞争性，国家市场的一体化在逐渐形成。实际上中国的农业产品市场和农业投入品市场是世界上扭曲最少的之一，但是，就目前而言，市场仍然还不够完善，有些产品市场还容易受政府干预的影响。

劳动市场对于促进劳动力在地区间的流动是非常重要的。虽然目前的劳动力市场已经得到了显著改善，但劳动力市场上仍然存在一些阻碍劳动力自由流动的政策因素。以下是主要的政策建议：

#### 1. 健全和完善国内的农产品和劳动力市场

这包括：加速粮食市场改革；取消长期以来国家仅给粮食国营企业（相对于非国营企业）在区域间调运粮食的特别扶持政策，对国营和非国营企业要推行公平的政策；完善有利于开放区域劳动力市场的政策（例如：取消户口制度）。

#### 2. 加速国际经济一体化进程

包括：加强国际间技术转移与进口；在 WTO 多哈谈判中发挥积极作用，加速世界贸易自由化的进程；实施扶贫政策，对贸易自由化中的弱势群体和利益易受冲击的人群给予特别照顾。

#### 3. 发展市场基础设施

这包括对交通、通信及市场网络信息的投资和促进主要农产品期货市场的发展。

### (四) 同农民组织建立伙伴关系

中国农村经济的重要特点之一是：面临着成千上万的小农户和迅速崛起的市场经济。因此，在商业及经济投资活动中让农民组织起来并加强他们互相之间的联系十分重要。农民专业技术协会有利于新技术的采