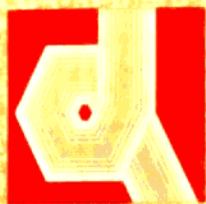


农业



发展制因与对策

谷復鈞 张冬平 苏家乐 著

中原农民出版社

序

《农业发展制因与对策》是一本很有价值的参考书。它全面分析了制约农业发展的各种因素及其对策，为加速我国农业发展和农业现代化建设，提供了许多宝贵的资料和有益的见解，很值得一读。

党中央一再指出，要加快农业发展，必须一靠政策，二靠科技，三靠投入。本书正是从这三个方面开始它的论述。在政策部分，作者通过定性描述对农业在国民经济各个时期受到的严重干扰和改革开放以后取得的辉煌成就进行了实证分析。同时，又对各个时期的农业发展作了定量描述，揭示了政策措施与农业波动发展之间的相关联系。在科技进步对农业发展影响的部分，作者从农业科技进步变迁理论谈起，系统地讨论了它的评价依据、衡量指标、函数确定诸问题，颇富启发性。在投入方面，作者通过宏观与微观实例评述了投入与产出的关系，论证了农业投入对于发展的决定性意义。

农业经济是一个博大的领域，影响农业发展的因素是多方面的。作者以较大的篇幅和细致的分析，从资金投放、劳力资源利用、农产品价格等多方面详尽地论述了它们的消长关系，探讨了目前农业领域不协调状况的原因与根源。

在这里，着重谈谈科技兴农和农业投入问题。在农业的各项投入中，科技投入是很重要的一部分，也是我国农业最薄弱的环

节，必须加以重视。1980年国务院发布了《关于依靠科技进步振兴农业，加速农业科技成果的推广工作的决定》，在全国上下引起了强烈的反响。据专家估算，在发达国家科学技术在促进农业发展中所起的作用要占70—80%，而我国只有30—40%。我国农业科技成果的应用潜力还是很大的。仅就1978年党的十一届三中全会以来，我国省部级以上的农业科技成果就有近3万项。如能大面积推广，将对我国农业增产发挥重大作用。本书对耕作、栽培、良种、化肥、农药、水利、农业机械、科技推广和劳动者技术培训诸因素在促进农业生产方面的作用，作了详尽的论述。目前，我国化肥利用率不到30%。如果推广长效化肥技术，就可节约化肥20%，平均亩产可增加10%以上。配方施肥技术，若由目前的4亿亩扩大到8亿亩，每年可增产粮食100亿公斤、皮棉30亿公斤左右。努力推广优良品种，如今后10年内更换一二次粮食作物品种，每次按单产提高10%计算，可增产粮食500亿公斤以上。如在适宜地区普遍采用喷灌技术和渠道防渗技术，节水率可提高10%。如采用配合饲料饲养，养猪的料肉比可由5：1降到3：1，养鸡的料蛋比可由4：1降到2.5：1，相当于增加肉、蛋产量1000—1200吨。我国中低产田占2/3，如能采用新的科学技术进行综合治理，预计每年可为国家多提供数百亿公斤粮食。由此可见，科学技术对农业发展的重大作用。

当然，农业投资对农业发展也极为重要。党的十一届三中全会曾提出，“今后五年内，国家对农业的投资在整个基本建设投资中所占的比重，要逐步提高到18%。地方财政收入应主要运用于农业和农用工业。”但事实上，这10多年中国家对农业投资远远没有达到上述要求。据统计，国家对农业投资占全国基本建设投资比重：“一五”时期为7.6%，“二五”时期为11.4%，

1963—1965年为18.4%， “三五”时期为11.4%， “四五”时期为10.3%， “五五”时期为11%， “六五”时期为3.9%， “七五”时期仅为3 %多一点。“八五”计划中农业投资比重虽然有一些提高，但远没有达到应有的要求。从1984年后我国农业曾连续多年徘徊，农业投入过低不能不说是一个重要原因。这个问题，就其实质而言也是一个政策问题。在今年全国人大会议上，李鹏总理所作的《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划的报告》中，再次把农业列为重点产业，并提出科技教育兴农的口号，局面当可改观。

本书最后部分，探讨了农业发展中的一些较深层的问题。如关于农业在各部门经济中所处地位问题，就是一个极为重要的问题。实际上，这个问题关系到国民经济全局，关系到我国社会主义经济发展的总战略。本书作了较全面、深入的阐述，很有启发。

作为一个关心农业经济发展的研究工作者，我很高兴看到这本书的出版，也乐意向广大读者推荐。

前 言

本书是在河南省哲学社会科学“七五”重点研究项目《农业发展动力》的基础上，经整理、编纂而成的一部专著。它以农村、农业为客体，研究推动和制约农业发展的动力因素和限制因素。正像马克思在《资本论》初版《序》中指出的：“在经济形态的分析上，既不能用显微镜，也不能用化学反应剂，都必须用抽象力来代替二者”。在本书中我们也试图用抽象法，对影响农业发展的因子进行分析，以求找到单个因子的变动对农业发展的影响程度及相互之间的关系。为此，本书除采用抽象法之外，我们还运用了定量分析法和系统分析法，力求使每个因素量化，找到它们在农业发展过程中的变化规律以及与农业发展的相关性，为决策者们提供制订政策和管理的主观依据。

农业不同于工业，是生产资源不能进行国际性移动的产业，并受本国的历史条件和自然条件的约束。因此，本书从分析我国的农业政策、农业科技进步、农业投资、农村经济、农村劳力资源、农产品价格等因素入手，论证了农村经济发展的条件和协调发展的关系。在取材过程中，我们主要以河南这个农业大省作为研究对象，除在10多个县进行调查研究之外，还从省农业厅、粮食厅、财政厅、统计局、农调队等单位收集了多年的资料，进行分析整理，初步找到一些规律，以供读者借鉴。

参加《农业发展动力》课题研究及调查的人员有：谷复钧、

张冬平、苏家乐、马恒运、刘旗、孙白庆、姚黎、刘国卯、倪慎军、李新年、王春华、吴松岭、周子彬、姚兴龙、姚兴涛、李彬青、马晓丽、陈忠、陈亚伟、余伟、张冠楠等。在研究过程中得到河南省哲学社会科学规划办公室、河南省农牧厅、财政厅、粮食厅、统计局、农调队和中原农民出版社等单位以及河南农业大学农经系资料室阎梦惠、赵桂芝两位同志的大力支持。在成书中，还得到我国著名经济学家罗涵先、王凤林两位同志的悉心指导。全国政协经济委员会副主任、中国农业经济学会顾问罗涵先同志在百忙中还专为本书作序。在此，一并向他们表示诚挚的感谢。

由于我们水平所限，所做工作又是探索性研究，书中肯定有不少错误，不足和疏漏之处，恳请广大读者批评指正。

作 者

1991年元月

目 录

序

前 言

第一章 农业政策与农业发展…………… (1)

第一节 农业政策的一般认识…………… (1)

第二节 农业政策的实证分析之一——定性描述…… (4)

第三节 农业政策的实证分析之二——定量描述…… (20)

第四节 关于农业政策问题的思考和建议…………… (32)

第二章 农业科技进步与农业发展…………… (40)

第一节 农业科技进步的含义与特点…………… (40)

第二节 农业科技进步与农业经济增长…………… (45)

第三节 科技进步评估的理论依据…………… (49)

第四节 农业生产函数模型的确定…………… (52)

第五节 河南省农业科技水平的测定…………… (55)

第六节 河南省农业科技进步因素分析…………… (60)

第七节 河南省农业科技进步的制约因素…………… (67)

第八节 加速农业科技进步的措施…………… (71)

第三章 农业投资与农业发展	(76)
第一节 农业资金来源及投资结构	(76)
第二节 经济发展与农业投资.....	(83)
第三节 农业投资与农业发展.....	(93)
第四节 调整农业投资规模、结构的对策.....	(101)
第五节 典型县农业投资分析.....	(105)
第四章 农村经济发展与农业发展	(126)
第一节 农业在农村经济发展中的作用.....	(126)
第二节 农村经济发展的代价及对农业的影响.....	(128)
第三节 结论与对策.....	(144)
第五章 农村产业结构与农业发展	(148)
第一节 农村产业结构的递进规律及作用.....	(150)
第二节 河南省农村产业结构的变迁与农业阶段性 发展.....	(158)
第三节 不同类型农村产业结构与农业发展的关 系.....	(167)
第四节 农业生产结构及其指数研究.....	(177)
第六章 农村劳力资源与农业发展	(191)
第一节 农村劳力资源利用的概念.....	(191)
第二节 河南省农村劳力资源分析.....	(198)
第三节 农村劳力资源利用存在的问题.....	(205)
第四节 农村劳力资源开发、利用和调配.....	(209)

第一章 农业政策与农业发展

建国40年来，我国农业的发展经历了一个曲折的变化过程。在决定这个过程的各种因素中，党和国家的农业政策始终起着导向作用。特别是最近10余年里，这种导向作用尤其明显。因此，在研究农业发展的动力问题时，首先应对农业政策进行完整的描述和分析。

第一节 农业政策的一般认识

农业政策对农业发展的导向作用表现在两个方面：①推动农业生产关系的调整，使其体现我国的社会主义制度性质和人民的要求。②促进农业生产力的发展，保护国家和人民的利益，提高人民群众的物质文化生活水平。因此，在农业政策的确立和执行过程中，首先应对农业政策与农业发展的关系有一些基本的认识，并遵循一定的原则。

1. 促进农业经济的发展，提高人民的生活水平，是农业政策制订和推行的首要出发点和基本目标。农业政策本身是党和政府综合考虑多方面的因素，然后做出判断，是人民群众意志的集中体现。因此，它并不能构成生产力。但是，农业政策制订的根本出发点，则是促进生产力的发展。它通过提高农业劳动者的

生产积极性，加强国家对农业的物质技术的支持，协调农业与国民经济及其它各业的利益分配等，从而促进农业的发展，并最终实现我国农业的现代化。

2. 由于农业生产是自然再生产和经济再生产的统一，所以在农业政策的制定和推行的过程中，就必须严格依照和遵循自然规律和经济规律。农业政策是国家意志的一种主观体现，但农业发展过程却是客观的，并有着自身的规律和特点。也就是农业政策所反映的内容和作用的对象都是客观的。因此，依据和遵循一定的自然、经济规律，就是制定和推行农业政策的必然要求。只有这样，农业政策对农业生产和发展的促进作用才能够真正地发挥出来。

3. 农业是国民经济的一个部门，所以农业政策就必须与国民经济其它部门相协调。在国民经济各部门中，农业的生产发展，不仅受到其它部门发展的影响，同时也影响着其它部门的发展。国民经济作为一个整体，就必然要求其内部各产业部门相互促进、协调一致。因此，农业政策的制定和推行，就必须以保证国民经济整体的协调发展为一个基本原则。

4. 农业政策和其它政策一样，有其政策目标和政策手段。政策目标就是在制定政策时，所要求在一定时期达到或实现的计划，是政策制定者主观意志的表现。政策手段则是具体的政策措施，是实现政策目标的方法或工具。很清楚，政策手段取决于政策目标，不同的目标要求有不同的手段。同时，政策手段也不仅仅取决于政策目标。实际上，由于不同地区、不同单位的自然和社会经济条件不同，在同一政策目标下，各自的政策手段往往是不尽相同的。另外，农业政策总体目标的实现，往往是许多个别目标同时实现的综合效果，并要经历一个既定的过程。因此，个

别政策目标总表现为总体目标的手段。前一阶段的政策目标，也常常是实现后一阶段政策目标的手段。

5. 由于农业生产活动的范围广泛，使之农业政策的内容也很丰富。根据农业政策作用的对象不同，可将其划分为两个方面：

①与农业生产过程或产品相联系的政策。具体来说，一是生产前政策，即以生产要素为对象的政策。它包括土地政策、农业生产资料政策、劳动政策、科技推广政策、农田水利基本建设政策等；二是生产后政策，即以农产品为对象的政策。如农产品分配政策、农产品流通政策、农产品价格政策等。②与农业生产经营组织形式相联系的政策，如自留经济政策、承包经营政策等。很显然，前一类型的政策是农业政策系统的“物质基础”政策，可以称为“硬”政策。后一类型的政策是农业政策系统的“组织建设性”政策，可以称为“软”政策。一般来讲，“软”政策系统的性质往往决定“硬”政策系统的性质，而“硬”政策系统的完善和可靠程度则反过来影响“软”政策系统的完善和可靠程度。

6. 社会主义社会是以生产资料公有制为基础的，所以实行计划性经济是必然的。因此，我国农业经济的运行就具有强烈的政府干预和国家计划特征。农业政策就是这种经济体制的直接体现者。

7. 农业政策是以农业生产过程和农业经济组织的建立为内容的。由于经济发展本身的阶段性，农业政策也就表现出阶段性特征。也就是说，农业政策总是随着经济运行过程的推进和不同经济发展时期的经济目标而不断变化的。

历史上，我国农业长期处于小规模农户自然经济状态，一下子转向社会主义集体经济，无疑是一个极大的进步，并且有显著的特殊性。因此，认识和分析40年来农业政策与农业生产的关系

系，必须考虑到种种实际因素，并最终得出正确的结论。

第二节 农业政策的实证分析

之一——定性描述

建国40多年来，农业生产表现出极大的波动性。尽管造成波动的因素很多，但相关性最强的因素，或者说具有决定性影响的因素，就是农业政策。

我国40多年的农业政策，大致可以划分为5个时期：①国民经济恢复时期（1949—1952年）。此期的农业政策是以恢复和发展农业生产，进行土地改革为重心的。②“一五”计划时期（1953—1957年）。该期农业政策以发展农业生产互助合作运动、建立社会主义农业集体经济为重心的。③动荡调整时期（1958—1965年），包括“大跃进”时期和经济调整时期。此期农业政策以加强公有制经济，加速农业基本建设，促进农业产量增长为重心的。④“文化大革命”时期，包括自1966年开始的10年“文革”和1977—1978年这两个时期。⑤农村经济改革时期，即1979年以来的10余年，并仍在继续的时期。该期的农业政策是以改革农业经济经营管理体制，加速农业协调发展为重心的。

一、国民经济恢复时期（1949——1952年）的农业政策

建国初期，我们面临长期战争所遗留下的一个“烂摊子”，经济生活处于崩溃状态。当时的经济问题主要有两个：一是社会总需求与总供给严重失衡，通货膨胀十分严重。二是农业问题十分突出。农业生产水平远低于战前水平（约低20%多一点儿），并且由于连年战争，农业中的冻、虫、风、雹、水、疫等灾害肆虐，农业生产水平十分低下。

但当时的农业问题并不仅仅是生产力低下的问题，更重要的是长期封建统治所形成的封建地主土地所有制压制了广大农民的生产热情，禁锢了生产力的发展。因此，改革土地制度，已经成为十分急迫的任务。针对这一问题，党和政府决定在全国范围内推广实行老解放区已经实行过的土地改革政策，以达到恢复和发展农业生产的目标。

1950年6月30日，我们国家颁布了《中华人民共和国土地改革法》，并在全国实施。土地改革的目标是明确的：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，籍以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路。”^①在这个总目标下，党和政府又规定了一系列的土地改革具体政策。主要包括：没收地主土地，耕畜等；保护工商业者利益；不准侵犯富农利益，包括富农所有自耕和雇人耕种的土地等；保护中农的土地等一切利益；所有没收和征收的土地由地方政府或地方农会自己掌握，公平地、统一地分配给无地、少地及缺乏其它生产资料的贫苦农民所有。以上种种政策和措施，都是根据当时的实际情况制定的，并得到了认真执行。经过3年时间，新解放区的土地改革基本完成，无地或少地的农民分得了7亿亩土地，免除了每年交纳350亿公斤粮食的地租，极大地调动了广大农民的生产积极性。

土地改革政策的正确实施，加上党和国家在这一时期颁布的其它政策，如《政务院关于生产救灾的指示》（1949年12月16日）、《政务院关于1951年农村生产的决定》（1951年2月2日）等，使农业生产在很短时间内得到了迅速恢复和发展。就河南省的情况看，在农业连年受灾的情况下，1952年工农业生产仍然超过了战前水平。1952年河南省工农业总产值为39.01亿，比1949

^① 《中华人民共和国土地改革法》第一条。

年增长85.6%，恢复时期（1950—1952年）工农业总产值年平均递增22.9%。其中1952年农业总产值为30.18亿元，比1949年增长60.9%，年均递增17.6%。

二、“一五”计划时期（1953—1957年）的农业政策

在经过3年经济恢复时期的发展之后，我们国家的经济建设进入了有计划的发展阶段。第一个五年计划，就是这种计划经济的初步尝试，并取得了巨大的成就。

1952年9月以后，全国性的土地改革运动基本结束，农民收回了自己的土地，农业生产由此得到了很快的恢复和发展。但是任何问题都具有两面性。首先，土地私有制与我国社会主义建设的总目标是不一致的。变私有为公有是我们社会主义性质所决定的，是一种必然的趋势。其次，从经济合理性方面讲，以小块土地、分散经营为基本特征的小农经济，由于生产规模的限制，总是无法有效地运用现代农业生产工具，也不能发挥现代农业技术的作用。因此，小农经济被集体经济或者合作经济所取代，就是必然的了。第三，从土改以后农村的现实来看，小农经济具有显著的不稳定性。当时，由于土改的结果形成了汪洋大海的小农经济，农民成了小块土地的私有者。因此，“私有者”的自私性和逐利性渐渐地显露出来。在一部分农民生活陷入困境而无法摆脱的时候，另一部分生活状况比较好的农民就趁机买入土地，成为“新富农”。换句话说，土改的成果，在土改结束之后正在一点点地被侵蚀，表现出回走的趋向。

由于以上种种，加上国家工业化目标的要求，党和政府确定了“一五”期间农业政策的目标，是以完成小农经济的社会主义改造，变小农分散经营为农民联合集体经营，建立初步的社会主义农业经济制度。为此，我国在尽可能多地增加农业投资的同时，

把农业生产制度的改革放在了中心位置。也就是说，“一五”期间我国农业政策的中心内容就是大力发展农业生产合作化运动，实现对小农经济的社会主义改造。

“一五”时期农业政策在我国政策发展史上占有重要的地位，许多重要的农业政策都是在这—时期产生的，并最终成为社会主义农业经济制度的一部分而贯彻执行。比较重要的农业政策有：《关于农业生产互助合作的决议》（中共中央，1953年3月26日）、《关于发展农业合作社的决议》（中共中央，1953年12月16日）、《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》（政务院，1953年11月23日）、《关于棉花计划收购的命令》（政务院，1954年9月14日）等。此后，1955年又实行了生猪派购，1956年又对烟叶等10多种农产品实行统一收购，1957年又进一步扩大到数10种，由此可见，我国长期推行的农产品统派购制度正是在这一时期形成的，并在以后的多年里不断加强。

“一五”时期也是我国农业政策最有成效的时期之一。首先，农业合作化的目标顺利实现。1956年底全国99%以上的农民都加入了合作社。其次，“一五”计划生产指标基本上完成了。1957年农业（包括副业等）总产值完成原计划的101%，比1952年增长25%，年平均递增4.5%，超过了原计划的4.3%；粮食总产量达到1850亿公斤，完成原计划的102%，比1952年增长20%；棉花总产量达到16.4亿公斤，完成计划指标，比1952年增长26%；1957年生猪产量为14500万头，完成原计划的105%，比1952年增长63%；水产品产量为312万吨，完成原计划的111%，比1952年增长87%。另外，“一五”期间全国扩大耕地面积5867万亩，1957年达167.745万亩，完成计划的101%。其中全国新增灌溉面积21810万亩。五年内，国家对农村水利建设投资40亿

元，建成大型水库13座等，为我国社会主义农业的发展奠定了物质基础。

综合考察“一五”时期我国农业政策及其成绩，我们可以找到如下成功的因素：一是农村政策的制订是从当时农村的实际情况出发的，符合农民生产的要求。二是国家在制定政策目标的同时，又制订了一系列的辅助性政策。这些辅助性政策帮助农民提高了认识，并引导农民自觉执行国家政策。如在农业合作化运动中，党和政府不仅规定了合作化的目标，而且还制订了许多实现这一目标的方针和措施。它包括：①采取从互助组、初级社到高级社的互相衔接、循序渐进的总方针。②切实保证农民的利益，实行了合理的分配制度。③对农业合作社实行国家低利贷款优惠制度。④建立新式农机、农具服务站。⑤大力宣传和推广农业生产新技术。⑥在实现农业合作化的过程中，采取农民自愿和树立典型的方式等。所有这些，都为农民理解和执行农业政策创造了良好的环境和条件，从而使农业合作化的政策目标得以顺利实现。三是农民对自上而下的各级党政组织的无比信任，是“一五”时期农业经济政策得以贯彻执行的可保证。

三、“大跃进”到经济调整时期（1958—1965年）的农业政策

（一）“大跃进”时期（1958——1962年）

在经过了三年恢复时期和国民经济第一个五年计划之后，我国经济发展陷进了“大跃进”的旋涡。当时，农业政策与国民经济其它部门（主要是工业）政策一样，其目标就是想尽一切办法发展生产，增加产量。这一点是十分突出。农业政策目标的确定，大致上受到如下几个方面因素的影响：①新中国刚刚成立不久，百废待兴，国民经济各业都呈迅猛发展之势。因此，作