

21
中国 世纪议程

农业行动计划

中华人民共和国农业部

中国 21 世纪议程

农 业 行 动 计 划

中华人民共和国农业部

中 国 农 业 出 版 社

中国 21 世纪议程

农业行动计划

中华人民共和国农业部

* * *

责任编辑 柯文武

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号 100026)

新华书店北京发行所发行

中国农业出版社印刷厂印刷

889mm×1194mm 16 开本

5.25 印张 75 千字

1999 年 1 月第 1 版

1999 年 1 月北京第 1 次印刷

印数 1~4 000 册 定价 50.00 元

ISBN 7-109-05754-2/S · 3737

前 言

21 世纪是中华民族振兴的世纪,是中国迈向现代化、人民走向富裕的世纪。全面贯彻实施《中国 21 世纪议程》,实现农业可持续发展,积极推进农村经济体制和农业增长方式两个根本性转变,是实现跨世纪中国农业和农村经济发展目标,农业实现现代化、农村全面走向繁荣的基本保证。

实施农业可持续发展战略是由中国的国情决定的。从总体上看,中国农业生产力水平还比较低。今后在相当长的一段时期内,中国农业面临着庞大人口对农产品数量和质量日益增长的需求同落后的农业生产力的矛盾。中国人均农业资源相对紧缺,人均耕地、人均水资源占有量分别只有世界平均水平的 $1/3$ 和 $1/4$ 。为满足对农产品不断增长的需求,靠大规模增加新的资源尤其是自然资源的投入显然是不现实的,根本的出路是提高资源的利用效率。同时,中国资源浪费还相当严重,化肥有效利用率只有 30%,灌溉用水有效利用率不到 40%,农业副产物资源有效利用率不足 20%,远远低于发达国家的水平。在资源投入方面如果不改变这种高耗低效的生产方式,我们将难以为继。此外,中国农业科技水平和劳动者素质低,严重影响了农业生产率的提高。解决这些矛盾的根本出路在于依靠科技进步,大幅度提高土地生产率、农业劳动生产率和资源产出率,加速传统农业向现代农业的转变,促进资源、环境和现代生产要素的优化配置,实现农业的可持续发展。

农业可持续发展是中国国民经济和社会可持续发展的基础。注重农业资源的合理开发、永续利用,是世界农业的发展趋势,对于中国农业更是一项紧迫而长期的任务。中国到 21 世纪第一个 10 年,要实现国民生产总值比 2000 年翻一番,使人民的小康生活更加富裕;再经过 10 年努力,使

国民经济更加发展;到世纪中叶基本实现现代化。实现这些目标,必须坚持把农业放在整个经济工作的首位,坚持把农业可持续发展放到突出的地位。

实现农业可持续发展,必须合理开发、利用、保护和管理农业资源,改善生态环境。要统筹规划国土资源的开发和整治,依法保护并合理利用土地、水、草原和海洋资源,面向全部国土广辟食物来源。坚持粮食生产与多种经济作物生产相结合,发展种植业与养殖业、饲料业相结合,发展农业与二、三产业相结合,利用我国传统农业的精华和现代科学技术,协调发展农村经济,形成生态上和经济上的良性循环。

实现农业可持续发展,必须要着眼长远,兼顾当前,统筹规划,按照有所为、有所不为的原则,把农业可持续发展作为经济、社会发展的优先领域,紧紧围绕农业可持续发展急需解决的一些重大课题,集中力量攻克。为此,农业部制定出中国 21 世纪议程农业行动计划,提出要进一步完善的相关法律法规和相应的政策措施,结合地区资源优势,采取多种发展模式,以努力推进各方面工作。

制定和实施中国 21 世纪议程农业行动计划,走农业可持续发展之路,是中国在未来和下一世纪发展的需要和必然选择。农业行动计划是对中国 21 世纪议程的具体化,是根据中国国情、跨世纪农业现代化建设和实施农业可持续发展战略要求而编制的。农业行动计划广泛吸纳和集中了有关部门正在进行和将要实施的各类计划,具有综合性、前瞻性、指导性和可操作性,是有关部门制定相关规划、政策的参考性文件,是各级农业管理部门制定和执行近期和中长期发展计划的指导性文件。实施农业行动计划,不仅是农业部门今后长期的重要工作,而且需要各部门、各地区的协调行动,需要全社会的共同参与,需要得到国际社会的广泛支持与合作。让我们共同努力,团结协作,为推动中国农业可持续发展作出应有的贡献。

农业部部长

1998 年 10 月 29 日

目 录

第一章 序 言	1
第二章 实施可持续发展战略 促进农业现代化	4
导 言	4
方案领域	5
A. 按可持续发展原则调整农业发展方针政策	5
B. 按可持续发展原则审核修订农业发展规划	6
C. 建立健全农业可持续发展的法规体系	6
第三章 发展农业生产 保障食品安全	8
导 言	8
方案领域	9
A. 积极发展粮食生产,加强食物安全体系建设	9
B. 提高养殖业可持续生产能力	12
C. 大力发展饲料业	14
D. 面向整个国土,广辟食物资源	16
第四章 实现乡镇企业与国有农场可持续发展	18
导 言	18
方案领域	19
A. 依靠科技进步,推进乡镇企业增长方式的转变	19
B. 加强乡镇企业对环境和资源的保护与管理	21
C. 发挥国有农场的示范作用	22
第五章 适应社会和市场需要 合理调整农村经济结构	25
导 言	25

方案领域	26
A. 优化农业生产结构布局	26
B. 推广农业结构优化组合模式	27
C. 推进农业产业化经营	27
第六章 增加和改善投入 提高农业资源的再生产能力	29
导 言	29
方案领域	30
A. 建立健全农业投入机制	30
B. 加强农业基础设施和农产品商品基地建设	31
C. 开展可持续农业与农村发展试验示范区建设	32
D. 大力推进生态农业建设	33
E. 加强农村能源建设	34
F. 实施防灾减灾专项工程	35
G. 加强和改善农业物质投入	36
第七章 保护和合理利用农业资源 改善农业生态环境	38
导 言	38
方案领域	39
A. 推进农业资源综合管理	39
B. 加强农业生态环境管理与监测	40
C. 农用地资源的保护、管理和可持续利用	41
D. 农用水资源保护、管理和可持续利用	43
E. 渔业资源的保护、管理和可持续利用	44
F. 农区生物多样性保护与可持续开发	46
第八章 促进地区协调发展 消除农村贫困	48
导 言	48
方案领域	49
A. 促进地区农村经济协调发展	49
B. 加大执行扶贫政策措施的力度	50
C. 实施落后地区开发示范工程	52

《中国 21 世纪议程农业行动计划》领导小组	71
专家顾问组及提供咨询意见的专家名单	72
《中国 21 世纪议程农业行动计划》编写组主要成员	73

第一章

序 言

1.1 中国是世界上人口最多的发展中国家,农业是国民经济和社会发展的基础,粮食等农业问题必须依靠自己的力量来解决。新中国成立以来,通过多年不懈的努力,中国农业不仅基本满足了全国城镇居民对农产品的需求,同时为占全国总人口 70% 以上的乡村人口提供了基本生活、福利和就业保障,还为工业和其它事业发展提供了基础保证和资金积累。1997 年中国农业增加值约 1.3969 万亿元,约占国内生产总值的 18.7%,是国民经济的重要组成部分。

1.2 面向 21 世纪,中国农业的发展任务极其艰巨。要持续增产,确保食物安全,养活 16 亿人口;要发展农村经济,确保农民收入稳定增长;要不断创造就业机会,转移庞大的农村剩余劳动力;要为整个国民经济和社会的发展奠定基础。与此同时,由于人口多、资源相对不足、技术落后,中国农业发展目前面临一系列严重问题:

(a) 人多地少,农业自然资源短缺,人均耕地数量逐年下降,近 10 年,人均耕地占有量由 0.09 公顷下降到 0.08 公顷;

(b) 农村经济欠发达,农民人均收入水平低,且增长缓慢;农村人口增长快,农村剩余劳动力多,文化水平低;

(c) 农业基础设施建设水平不高,农业综合生产力低,抗灾能力差,农业生产波动幅度较大;

(d) 农业经济结构不合理,农业投入效益不高,化肥和灌溉水利用率较低,农业生产成本上升很快;

(e) 农业环境污染日益加重,受污染的耕地近 2000 万公顷,约占耕地总面积的 1/5,土地退化严重,自然灾害频繁。

因此,中国农业不能再走破坏生态环境、掠夺自然资源、追求短期效益的老路,必须选择培育和保护资源、优化生态环境、提高综合生产能力的可持续发展道路。编制《中国 21 世纪议程农业行动计划》势在必行。

1.3 制定《中国 21 世纪议程农业行动计划》(以下简称《农业行动计划》)具有以下工作基础:

(a) 中国农业历史悠久,具有重视自然资源用养结合的优良传统,积累了持续发展的宝贵经验;

(b) 中国自 70 年代以来已逐步认识到协调农业发展与人口、资源、环境关系的重要性,并在实践中进行了农业可持续发展的试验或示范(如生态农业县建设,中国可持续农业和农村发展试验示范区建设,高产、优质、高效农业示范区,沃土计划,旱作农业示范基地,以及节水农业、草库伦、渔业资源保护、防护林建设等),取得了积极效果,积累了工作经验;

(c) 中国在 1992 年联合国环境与发展大会后制定了《中国 21 世纪议程》(1994),提出了实行可持续发展战略规划,把可持续发展战略作为国家发展基本战略,贯彻于《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》(以下简称“纲要”)中。

1.4 编制《农业行动计划》目的在于:

(a) 全面贯彻《中国 21 世纪议程》原则,促进当前和 21 世纪中国农业的可持续发展;

(b) 确定中国农业可持续发展的基本目标、方案领域和行动计划。其基本目标是:保持农业生产稳定增长,保障食物安全;发展农村经济,增加农民收入,改变农村贫困落后状况;保护和改善农业生态环境,合理、永续地利用自然资源,特别是生物资源和可再生资源,以满足不断增长的国民经济、社会发展和人民生活的需要。

1.5 编制《农业行动计划》的主要依据和原则为:

(a) 依据 1998 年 10 月中共中央十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中关于实现中国农业和农村跨

世纪发展目标,必须坚持农业可持续发展的方针;

(b) 遵循 1992 年联合国环境与发展大会《21 世纪议程》以及中国政府于 1994 年颁布的《中国 21 世纪议程》的基本原则;

(c) 参照“纲要”中确定的中国社会、经济发展目标和生态环境保护目标,农业部关于“农业和农村经济发展‘九五’计划和 2010 年远景目标规划”(以下简称“规划”)有关要求,确定《农业行动计划》目标、方案领域和优先项目;

(d) 坚持实事求是,立足国情,面向未来,突出重点,统筹兼顾的原则,力求行动计划的系统性、前瞻性、指导性和可操作性。

1.6 《农业行动计划》的基本框架由 10 章构成,第一章是序言,主要阐述制定《农业行动计划》的背景、意义、基本原则和依据;第二章到第十章包括 9 个重要议题,重点选择论述 36 个主要方案领域及其选择依据,提出解决问题的目标和具体行动。10 章的内容可以归纳为以下 3 个方面:

(a) 农业可持续发展总体战略,包括第一、二、十章的有关内容;

(b) 农业可持续发展的主要领域,包括第三、四、五、八章的有关内容;

(c) 农业资源环境和可持续发展能力建设,包括第六、七、九章的有关内容。

1.7 《农业行动计划》经批准公布后将作为国家和地方审核和制定有关农业和农村发展规划、政策和农业科技计划的重要依据,指导中国近期和中长期农业发展行动。

第二章

实施可持续发展战略 促进农业现代化

导 言

2.1 世界许多发达国家在农业现代化过程中,走依靠物质技术装备强化利用人力和自然资源的发展道路,结果在取得农业生产力发展的同时带来了能源危机、环境污染和资源破坏等问题。中国在农业现代化过程中也面临资源和生态环境问题。联合国环境与发展委员会在1987年通过“东京宣言”,提出可持续发展战略,已得到国际社会公认。中国政府积极参与和响应,在1994年制定了《中国21世纪议程》,提出了中国执行可持续发展战略的规划,确定将可持续发展战略作为中国社会经济发展的基本战略。农业是中国国民经济的基础产业,是我国实施可持续发展战略的基础领域。

2.2 中国农业可持续发展战略的基本内涵包括以下3方面:

- (a) 合理协调农业发展与人口、环境、资源的关系;
- (b) 不断提高农业的综合生产能力,增强农业发展后劲;
- (c) 发展农村经济,保证农业与整个国民经济的协调发展,逐步缩小工农差别、城乡差别。

2.3 农业实施可持续发展战略涉及国家社会经济各方面,需要全社会的共同参与、支持和配合,首先要有政策和法规保障。本章设3个方案领域:

- A. 按可持续发展原则调整农业发展方针政策；
- B. 按可持续发展原则审核修订农业发展规划；
- C. 建立健全农业可持续发展的法规体系。

方案领域

A. 按可持续发展原则调整农业发展方针政策

行动依据

2.4 联合国环境与发展大会的《21世纪议程》规定：为了农业和农村的可持续发展，在国家一级和国际一级“都需要在农业、环境和宏观经济政策方面作出重大调整”。

2.5 可持续发展已作为国家发展的基本战略，中国政府颁布的“纲要”提出应促进“经济增长方式从粗放型向集约型转变”，实现经济和社会可持续发展。《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，实现中国农业和农村跨世纪发展目标，实施农业可持续发展是必须坚持的十条方针之一。

目 标

2.6 贯彻可持续发展战略原则，制定指导中国农业可持续发展的基本战略方针。

2.7 制定指导中国农业可持续发展的方针政策，建设能有效贯彻执行农业可持续发展方针政策的组织保证体系。

行 动

2.8 加强农业可持续发展方针政策研究，以可持续发展战略作为基本指导原则，以协调农业发展与人口、环境资源的关系为重点，立足国情，研究和评估已有农业发展方针政策产生的社会、经济和环境效应，制定和逐步完善农业可持续发展的方针和政策体系。

2.9 对农业管理人员进行可持续发展战略知识培训，加强能有效执行农业可持续发展方针政策的组织保证体系建设。

2.10 加强农业可持续发展战略、方针、政策的社会宣传教育,使可持续发展战略原则深入人心,提高公众对农业可持续发展的认识和自觉参与意识。

B. 按可持续发展原则审核修订农业发展规划

行动依据

2.11 中国政府颁布的《纲要》和农业部制定的《农业和农村经济发展“九五”计划和 2010 年远景目标规划》确定了今后农业发展的基本目标,地方各级政府也制定了相应的农业发展计划、规划,要根据可持续发展原则和实际发展情况,审订有关农业发展规划。

2.12 中国于 80 年代制定的农业区划,对指导农业发展发挥了积极作用。在新的形势下,有必要以可持续发展基本原则和生态经济学原理重新评价区域环境资源特点,划定区域性的农业可持续发展主流模式类型,以指导各区域农业按生态经济优势,选择合理的发展方向。

目 标

2.13 制定国家和地区的农业可持续发展规划。

2.14 按可持续发展战略要求修订中国农业区划。

行 动

2.15 加强农业可持续发展战略与规划研究,总结国内外农业发展经验教训,提出中国农业可持续发展规划。

2.16 进一步开展中国区域农业环境、资源现状调查、研究,开展区域农业生态经济研究,按可持续发展原则和生态适宜性原则,修订全国农业区划,分区域类型制定可持续发展对策。

C. 建立健全农业可持续发展的法规体系

行动依据

2.17 1978 年以来我国农业法制建设取得了较大成就。目前,已基本

形成了一个由法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章构成的,立体多元、协调配合的农业法制体系。在农业用水、土地、生物资源等方面已建立了专门法规,10多个省和近100个县制定了农业环境保护条例。

2.18 中国正处于经济体制和经济增长方式转变的关键时期,一方面,在计划体制时期和经济体制转轨时期制定的一些法规需要根据形势的变化进行调整;另一方面,社会经济发展的新形势要求建立新的法律、法规,并形成基本完备的农业法制体系,因此,按可持续发展原则重新审视和调整现有农业法规体系势在必行。

目 标

2.19 加强农业法制体系研究,加快农业领域与可持续发展有关的立法进程,完善农业环境和资源保护立法;建立健全农业可持续发展法规的实施体系和支持保障机制,保证法律法规的贯彻,通过与农业可持续发展有关法规的实施,实现农业自然资源的合理利用,使农业环境污染和环境破坏得以有效控制。

行 动

2.20 研究与农业可持续发展有关的立法现状、趋势和需要,逐步修订和增订与农业可持续发展有关的法规、标准,建立符合农业可持续发展原则,与经济体制和增长方式转变相适应的法规体系。

2.21 制定全国农业资源环境保护专门法规,逐步完善耕地保护、提高耕地质量与土地生产力的法律,完善生物多样性保护、水资源利用和保护、森林、草原、渔业等资源保护的法律法规体系。

2.22 研究与农业可持续发展有关法规的实施问题,探讨有效实施的办法和途径,以加强法规、政策和标准的执行力度,加强调查、评估和监督检查,形成有法必依,严格按法规办事的社会环境,严禁违反法规标准的行为。

第三章

发展农业生产 保障食品安全

导 言

3.1 实现食品安全,旨在保障全国居民以数量充足、结构合理、质量达标的包括粮食、肉、蛋、奶、水产品、蔬菜、水果在内的各种食物的提供。

3.2 中国食品安全包括五个方面的内容:

- (a) 食物生产安全,具有促进食物持续稳定增长的能力;
- (b) 食物卫生安全,具有保障食物卫生品质的能力;
- (c) 食物储备安全,具有防灾减灾和对应突发事件的能力;
- (d) 食物流通安全,具有对食物市场进行调控的能力;
- (e) 食物消费安全,具有引导科学消费的手段和能力。

3.3 新中国成立以来,中国食物安全保障取得较大的成绩。一是食物生产大幅度增长。近年中国粮食生产连年丰收、达到历史最高水平,肉、蛋、奶、水产品以及蔬菜果类也获得快速增长。二是人民食物消费水平迅速提高,近年中国人均肉、蛋、奶和水产品消费量分别达到 20 公斤、6 公斤、4 公斤和 6 公斤以上,水果和蔬菜等食物的消费水平也大幅度提高。三是食物营养结构显著改善。目前,中国每人每日平均供给的热能达到 2700 大卡(11296.8 千焦),蛋白质 70 克,脂肪 57 克。总的来看,中国已经初步解决了食物安全问题。但是,城乡、地区之间发展还不平

衡,一些地区的人口尚未解决温饱;与发达国家食物供给水平比较还有较大差距;食物生产、加工储运过程中有些地方不注意污染控制;食物质量、品种有待改善;加工和流通环节还比较薄弱。随着人口生活水平提高,食物安全面临着更多更复杂的矛盾。

3.4 中国每年食物需求量几乎占世界生产总量的 1/4,因此,中国的食物安全与食物保障体系是关系到中华民族乃至世界生存发展的重大问题。根据这一国情,解决中国的食物问题,在战略上只能以本国为主,国际调节为辅,走大力发展国内生产的道路。

3.5 实现中国食物安全保障的基本指导思想是,继续优先发展粮食生产,争取尽快解决粮食有效供给问题,确保食物总量平衡与质量、结构优化。

3.6 实施中国的食物安全战略,需要建立以下三个体系,才能支撑和巩固食物的安全地位。第一,建立确保食物安全的高产、优质、高效的生产体系和质量保证体系,以保证食物增长目标的实现;第二,建立确保食物安全的储备体系,以保证粮食等主要食物总供给与总需求的基本平衡;第三,建立确保食物安全的全国统一市场体系,以保证国家宏观调控能力的有效发挥。

3.7 保障国家食物安全是中国农业发展的根本目标,因此本章与农业行动计划的其他各章有着密切的联系。本章设 4 个方案领域:

- A. 积极发展粮食生产,加强食物安全体系建设;
- B. 提高养殖业可持续生产能力;
- C. 大力发展饲料业;
- D. 面向整个国土,广辟食物资源。

方案领域

A. 积极发展粮食生产,加强食物安全体系建设

行动依据