

中国农村： 政策研究备忘录

农业部经济政策研究中心编

农 业 出 版 社

农业不仅是经济再生产过程，而且是自然再生产过程。对生态农业的问题，尽管学术界还有不同的观点，但探索是必要的。在“生态农业篇”中，提出了着力维护和优化生态系统平衡的一些思路可供讨论参考。

当然，对于农村改革10年历程这样的时间跨度和乾转坤旋的农村改革与发展形势，我们能做到的仅仅是点点滴滴的探索和研究，但它记载着农业部经济政策研究中心成立以来的阶段性成果。就此而言，这部《中国农村：政策研究备忘录》（1）孕育着我们的希望。农村经济在改革中发展，研究工作也在探索中深入。自然，这部文集的编撰工作当随之持续下去。

陈耀邦

1989年1月1日

前 言

1979—1988年，中国农村经济改革已经历了10个年头。

10年在人类发展史上只是短暂的一瞬间。然而，就发展长期迟滞的我国农村而言，这10年改革历程，无论从哪个角度进行度量，都是值得大书特书的。

变革产生思想，理论源于实践。呈献在读者面前的这部文集是1986年初农业部经济政策研究中心成立以来，围绕农村改革进行探索而取得的若干成果。它记载着成功的喜悦，也记载着探索的困惑，当然，也记下了一些青年研究工作者成长的脚步。

在“经济改革篇”中，重点总结了我国农村由自然经济向商品经济转变的基本轨迹，对农村改革的格局作出了基本判断。并且鲜明地揭示了这样的现实，即农村经济在经历了前期高速增长后，近几年由于多种因素的综合影响，农村改革出现了胶着、徘徊状态，经济发展也随之波动与失衡。农村改革与发展的前景如何，呼唤着人们的重新认识和探索。

同样，通过“产业政策篇”不难发现，这种农村改革的胶着、徘徊状态在产业发展中也得到实证。短缺，已构成我国粮食供需的基本形态；畜牧业在经历了几年供求缓解后，人们又重新面临吃粮还是吃肉的选择；乡镇企业的进一步发展同样面临不少难题。那么，如何重新调整、设置农村产业协调发展政策，理应成为人们研究和思考的重点。

农村改革10年，实际上也是农村经济组织不断分化、裂变。

重组的10年。“组织创新篇”以合作经济组织的演变为契机，对农村组织的演变进行了历史的反思，其目的在于对今天农村的组织建设状况作出较为准确的判断。而《中国农村社区合作组织的实证描述》正是立足于对现阶段合作经济的考察，通过1200个村社区合作组织的大规模的实证调查，力图反映在多种组织并存的环境下，社区合作组织的运行状况以及在这种状况下的资源配置状况。农村合作经济组织，复旧抑或创新，是不可忽视的重要问题。此外，畜牧业产、供、销一体化的组织建设作为一种政策选择，也有其价值所在。

农村改革的深化，要求我们从过去那种主要依靠行政手段直接管理农村经济的方式转到主要依靠经济手段和法律手段的轨道上来。因此，法制建设成为农村改革的一项重要内容。“法制建设篇”中通过对土地制度、私人企业立法以及对农村承包专业户的法律、法规等制度的探讨，为健全农村法律体系作出了尝试和努力。

在“要素变革篇”，重点为读者推出《波动·投资·增长率》一文。本文对农业的波动、投资、增长率三大问题及其内在联系作了逻辑和实证的严谨分析，揭示了中国农业问题的深层原因之所在，并提出了改革的对策方略。其它几篇论文也从不同的角度对农业要素的投入以及通过农业要素投入的倾向对工农关系、城乡关系进行了透视。

创汇农业、农业参与国际大循环，都是农村改革出现的新生事物，也是农村改革的“热门”话题。“外向农业篇”围绕农副产品出口创汇以及农产品出口管理体制的改革进行了尝试性研究，并对建立中国的“共同市场”提出了新的设想，值得提出的是《水产外贸体制改革探讨》一文的观点，不仅仅针对水产业，它同样适合于农副产品外贸体制的改革思路。

目 录

前 言

第一篇 经济改革篇

当前农村经济发展中的几个问题	1
关于当前农村经济若干重要问题的思考	12
商品经济新体制：农村改革的阶段性特征与思 路选择	37
农村改革的反思与展望	59
深化农产品价格和购销体制改革	69
初论农村经济的全面优化	80
二元社会结构·城乡关系·工业化城市化	93

第二篇 产业政策篇

中国畜牧业发展战略问题	115
农村产业政策初步研究	124
粮食短缺及经济政策的调整 ——对我国粮食问题几个基本点的思考	145
改革粮食的经营体制势在必行	171
关于我国粮价补贴问题的看法	179
启动税收杠杆调节粮食生产	191
世界粮食安全储备及安全储备水平	201
我国畜牧产业现状与产业政策目标	214

乡镇企业：走向二〇〇〇年的政策思考	242
-------------------------	-----

第三篇 组织创新篇

中国农村地域性合作组织的实证描述

——100个县1200个村地域性合作组织系统考察	267
--------------------------------	-----

合作经济：历史与变革

——对合作运动史的思考与现实选择	289
------------------------	-----

关于我国农村所有制形式发展的若干看法	315
--------------------------	-----

优化畜牧业商品生产经营组织机制	326
-----------------------	-----

第四篇 法制建设篇

加强农业法制 促进农村改革	341
---------------------	-----

土地制度：现状判断与变革构想

——以河南农村为重点的调查及分析	352
------------------------	-----

农村私人企业立法探讨	371
------------------	-----

第五篇 要素变革篇

波动·投资·增长率

——中国农业问题的深层探索	387
---------------------	-----

调整工农关系：农业摆脱发展迟滞的选择	430
--------------------------	-----

化肥供给与粮食增长的分析及对策	443
-----------------------	-----

第六篇 外向农业篇

中国农业：挑战与出路

——从资源转换角度研究中国粮食中长期发展战略	459
------------------------------	-----

农副产品出口生产体系议	491
-------------------	-----

农产品出口：管理体制改革的若干研究	499
-------------------------	-----

水产外贸体制改革探讨

——本文观点设计也适合于农副产品外贸体制的改革

思路514

第七篇 生态农业篇

生态农业：现状与未来533

关于黄土高原综合治理与开发的几个问题544

开拓我国生态农业的路子555

增强农业后劲的重要尝试

——大足县建设南北山生态农业试验区的调查567

第一篇 经济改革篇

当前农村经济发展中的几个问题

1987年以来，社会上对一些农副产品供应趋紧、价格上涨的议论较多，有关工业企业对棉花、羊毛等原料供不应求的反应比较强烈。本文就农村经济形势和农业发展问题谈一些认识。

一、农村经济形势与面临的问题

1987年，我国农村经济保持了持续增长的势头。农村社会总产值达到9041亿元，比上年增长12.7%。其中，农业总产值增长4.7%；非农产业（包括农村工业、建筑业、运输业和商业）的总产值增长21.8%，在农村社会总产值中的比重由1986年的46.9%上升到50.8%，首次超过农业总产值所占的比重，这标志着农村产业结构的调整和商品经济的发展取得了新的进展。在农产品生产方面，种植业除糖料、黄红麻减产以外，大多数作物的产量都比1986年增加，其中粮食、棉花、油料的总产量分别增长2.8%、18.4%和3.5%；肉类总产量基本持平；水产品总产量增长14.1%；乡镇企业总产值达到4500亿元，上交国家税金200亿元左右，就业人员达到8500万人，已占农村劳动力总数的22.4%，并涌现出1.8万个出口创汇骨干企业，年创汇额达到50亿美元左右。

但从总体上看，农业发展与国民经济建设和人民生活的需要

仍然不相适应，面临的问题是严峻的。当前我国经济和社会生活中存在的突出问题是物价上涨过多，而物价问题的焦点是食品价格。市场农副产品供求失衡，有生产发展缓慢、消费增长过快、以及流通环节不畅诸方面的原因，但是，从根本上说，正如李鹏同志在全国人大七届一次会议的《政府工作报告》中指出的，是由于我们“在农村商品经济迅速发展的条件下，没有能够及时地和正确地运用价值规律来指导农业生产。”经过九年多来的改革，农村从传统的按照指令性计划进行生产的产品经济体制转入计划指导与市场调节相结合的商品经济轨道，开始确立起农民作为商品生产者与经营者的主体地位，他们有了按照市场导向发展商品经济的动力机制和进行产业选择的自由，因此自然而然地要依据经济合理原则和利润最大化法则配置资源，自主选择产业和经营项目。在农民的微观经济行为搞活的情况下，我们的宏观调控政策没有配套，市场发育与组织程度也不完备，以致1985年以后粮食生产曾经出现了“一年减产、两年缓慢恢复”的局面。

从需求方面看，这些年城乡居民收入增加，对副食品消费需求的增长很快。据统计，1979年至1986年，城乡居民的生活消费支出中，吃的商品增长了2倍，平均每年递增14.7%，远远超过粮食和畜产品的增长速度。近两年全国粮食消费量以每年1500万吨的速度增长，其中，每年增加1400多万人口需增加500万吨的口粮消费，其余1000万吨主要是畜牧业饲料用粮和酿造工业用粮。此外，用低价收购和国家财政补贴维持的低价销售，使消费者没有按农产品的实际生产成本支付货币，从而过多地刺激了消费。

由此可见，当前农畜产品总供给与总需求的不平衡，总的来说，是在人民生活水平不断提高的情况下产生的。我们要适当引导消费，确立适合我国国情的消费结构与膳食结构。同时，也应

当看到，随着经济的发展，人民的物质文化生活要不断改善。因此，我们应把重点放在发展生产、增加供给上。

那么，当前农业发展面临哪些突出问题呢？

一是农业的比较利益低，农民生产粮食、棉花等主要农产品的积极性不高。在合同定购价格明显低于市场价的情况下，1987年国家实行定购粮食与平价供应化肥、柴油、预购定金“三挂钩”，但挂钩物资的数量少，环节多，手续繁，对农民来说，实际相当于每交售0.5公斤商品粮给补助二三分钱，吸引力不大。特别是近年来农用生产资料价格上涨幅度过大和市场高价倒卖，化肥标准吨零售价已从1978年的231元，提高到1986年的381.2元，上涨65%；1984年以来化肥平均每年提价幅度达到13.8%，同期间粮食综合平均价每年只提高9%，棉花综合平均价每年还下降3%，致使1986年种植业每百元物质消耗创造的净产值比1984年减少了17元。

二是对农业的投资减少，基础设施薄弱，农业发展后劲不足。国家对农业的基建投资，从1980年前29年的平均占国家基建投资总额的11.9%，下降到“六五”期间的6%以下，1986年下降到3.3%；农业事业费和支援农村生产支出在国家财政总支出中所占的比重，也从1979年的7%下降到1987年的5.5%；在国家贷款总额中，用于农业的仅占7.6%。这同我们这样一个低收入的农业大国的国情，同农业在整个国民经济中的基础地位，都是不相称的。同时，这几年农村集体和农民个人对农业的投资也逐年减少。由于投入减少，农业生产条件得不到改善，全国农田有效灌溉面积1987年比1980年减少73.6万公顷，水土流失、土壤沙化退化、地力下降的现象没有得到有效控制。

三是农用生产资料供应紧缺。根据对30多年来我国农业生产的投入产出分析，每形成增产5000万吨粮食的年生产能力，需投

入化肥1500万吨，农机总动力5000万马力，农用柴油130万吨，农用电100亿千瓦小时。近年来农用生产资料的供应量虽有一定增长，但仍远远不能满足农业生产的需要。

从长远看，我国农业发展面临的问题更为严峻。耕地面积一年比一年减少，而人口却一年比一年大幅度增长。大体上说，近几年全国平均每年减少一个小省的耕地，同时增加一个中等省的人口。国内外的经验表明，人们在解决温饱之后的食品支出的增加部分，将主要用于动物性食品的消费。所以，我国农业发展既受耕地资源稀缺的约束，又面临着社会对农产品需求量日益扩大的巨大压力。为此，我们要充分挖掘各方面的潜力，力争多生产一些粮食和其它农畜产品。

二、农业发展的潜力很大，前景广阔

我们认为，我国农业正处在开发时期，许多资源还没有得到合理开发利用，一批先进适用的科技成果尚未普遍推广，农业生产仍有很大的发展潜力。

首先，在开发利用资源方面。无论从资源开发的广度还是深度看，潜力都相当大。在广度开发上，除了可供开垦的1330万公顷的荒地资源外，有浅海滩涂1300多万公顷，其中可进行人工养殖的面积130多万公顷，目前仅开发利用40万公顷；有内陆水面1730万公顷，已开发利用386万公顷；有北方草原2.2亿公顷，已改良的仅占1%；有南方草山草坡4667万公顷，还有其它零散荒地等等。其中有许多资源经过合理开发，都能在短期内发挥效益。在资源向深度开发上，一是改造中低产田，我国现有耕地中有2/3是中低产田，根据已有的经验，只要因地制宜，采取工程措施与生物措施相结合的办法，平均每亩粮食产量可提高50到75公斤。

二是提高耕地的复种指数，我国南方12个省、自治区约有冬闲田1330万公顷，近期内可供开发利用的就有800多万公顷。近两年湖南、湖北、江西等省一些地区把冬闲田的开发利用作为发展粮食生产的重要途径，取得了成功的经验。三是发展庭院经济，全国1.9亿个农户，每个农户的家前屋后都有半亩以上的土地，发挥集约经营的优势，亩收入可达千元以上。

其次，在依靠科学技术进步方面，根据对30多年来农业生产增长率的调查研究和测算，技术进步对农业增长率的作用仅占30%，而世界上一些经济发达国家一般占60—80%。只要我们把科学技术的推广应用同适当的物质投入紧密结合，就能使农业生产水平有较大提高。例如，杂交水稻的平均亩产比常规水稻高75公斤左右，“六五”期间全国粮食增产总量中有20%得自杂交水稻技术的推广应用。现在油菜籽的一般亩产为50公斤左右，而陕西省培育推广的良种油菜籽亩产达150—200公斤。再如，地膜覆盖栽培技术，可使玉米、花生、棉花等农作物的单位面积产量比常规种植提高30%以上。

第三，在提高投入产出率方面。当前，我国农业的资金、物资一方面是投入不足，另一方面又存在使用不当、效果差、产出率低的情况。我国的化肥利用率和灌溉水的利用率都很低，约为30—35%。如果使化肥利用率在现有基础上提高10%，则相当于全国增加900万吨化肥，可增产粮食1300多万吨；推广科学配方施肥技术，比采用常规施肥办法能增产10—20%；推广渠道防渗、田间工程配套、喷灌等技术，使灌溉水的利用率在现有基础上提高10%，就可相应扩大灌溉面积，粮食亩产可提高50公斤左右。

目前我国畜牧业的饲料转化率低，全国平均生猪出栏率为77.6%，其中江苏省、上海市的生猪出栏率已分别达到125%和160%。而世界上养猪业发达国家的出栏率达到200%以上。同时，

我国畜禽的死亡率高，猪的死亡率为10%，禽的死亡率为20%，如果把防疫体系普遍健全起来，使猪的死亡率降低2%，一年就可增加40万吨猪肉，相当于1987年京、津、沪三大市的猪肉调入量。

在农业资金方面，通过改革资金的使用管理办法，改无偿为有偿，改分散使用、“撒胡椒面”为突出重点、集中使用，改按行政层次分配、行政管理办法为运用经济手段，实行项目管理、资金随项目走，同时推行招标承包和资产经营责任制，就能提高资金使用效益，使有限的资金发挥出更大的增产效果。

总之，只要政策对头，把经济关系理顺，充分挖掘农业内部潜力，有效地配置资源，我国农业发展的前景是十分广阔的。

三、深化改革，调整政策，增加投入， 促进农村经济的稳定协调发展

深化农村改革，加速农业发展，涉及国民经济的各个方面。根据我国经济建设的历史经验，农业与工业的发展速度之比，大体以维持在1：2为宜，而近三年约为1：3.5。工业的持续高速增长和农业发展速度的减缓，使工农两大产业之间出现了新的不协调，影响整个国民经济的发展。因此，采取根本性的措施，协调工业与农业的关系，调整它们的发展速度与结构比例，把农业生产提高到一个新的水平，是当前国民经济发展中一项十分紧迫的任务。

为了实现农业发展的近中期目标，今后农业工作总的指导方针是：深化改革，增加投入，充分调动广大农民的生产积极性，进一步发展农业生产力，使农业这个国民经济的基础产业富有生机和活力，逐步推进农业的现代化。

1. 运用价值规律，调整政策，理顺关系，促进农业的稳定

增长。

首先，逐步调整工农业产品的比价关系。要学会运用价值规律来同农民打交道，切实保障农民的经济利益，使农民能够获得大体上相当于社会平均利润率的经济收益。近两年由于某些政策措施不当和工作上的失误，使工农业产品价格的“剪刀差”又呈扩大趋势，这是需要我们认真对待和解决的一个问题。1988年，国务院决定进一步完善对粮食、棉花的合同订购制度，微调小麦、北方水稻、南方玉米以及部分油料的收购价格，预计农民可增加收入10多亿元；对糖料实行价外补贴；每收购100公斤皮棉奖售70公斤化肥、5公斤柴油，并实行调棉奖粮的政策，对调出的省、自治区每百公斤皮棉补贴“议转平”差价12.8元，由中央统一兑现。

加强对农用生产资料价格和管理。凡国家统一定价的必须严格执行国家定价；国家规定最高限价的计划外生产资料要严格执行限价，不准突破。要坚决取缔对农用生产资料的非法经营，防止转手高价倒卖和乱涨价。

其次，调整农业内部各个产业之间的利益关系。现在，一部分农产品的购销价格放开了，如水果、水产品，农民的经营收益大，而国家合同订购的农产品价格偏低。为此，各地已开始开征农产品特产税，一些省还建立了粮食发展基金，这些资金将用来调节种植粮食与经济作物的利益关系，扶持发展粮食生产。

第三，正确处理乡镇企业与农业的关系。要以提高经济效益为中心，继续发展乡镇企业。继续采取“以工补农”、“以工建农”等形式，在微观上即在乡、村内部调整第一、第二、第三产业的利益结构，促进农村经济的协调发展。

第四，理顺城乡关系，推进城乡经济的一体化发展。建国以来，我国的工业取得了较大发展，基本建立了比较完整的工业体

系，但“八亿农民搞饭吃”的格局没有根本改观，众多的农村劳动力挤在有限的耕地上，造成农业劳动生产率和农民收入长期增长缓慢，形成了具有一定规模现代工业的城市与以传统农业为主的农村同时并存的二元社会结构。实践证明，农村经济不发达，就不能扩大工业品的市场，也不能为城市工业的发展提供充足的食物和原料。所以，我们要通过改革，建立起工业与农业、城市与乡村互相通开、互相促进、协调发展的新型关系。

第五，理顺产供销关系。实现农畜产品的产供销一体化，既可以减少商品流通的中间环节，降低流通成本，做到产销见面，促使农民生产更多的适销对路产品，又可以在当前工农业产品价格体系尚未理顺的情况下，让农民分享农副产品加工、经营环节的部分利润，调动农民生产初级产品的积极性。1988年，我们准备在京、津、沪三大市进行试点，取得经验后逐步推开。

2. 增加投入，增强农业发展的后劲。

要制定适当的政策，采取多种形式吸引农村集体和农户增加对农业的投入。同时，国家应适当提高农业基建投资占国家基建总投资的比重，提高农业事业费占国家预算总支出的比重和农业在利用外资中的比重，较大幅度地增加农业贷款。我们要切实利用好国家直接扶持农业生产的各项资金，加强对外资项目的管理，并推广浙江、江西等省筹集农业发展基金的经验，扩大农业资金的来源。

为了增加对农业的物质投入，国务院已决定把发展化肥工业作为一个战略问题来考虑，计划化肥生产能力1990年达到1亿吨，1995年达到1.2亿吨至1.3亿吨，2000年达到1.5亿吨，资金正在落实中。

3. 强化社会化服务体系的建设，完善联产承包责任制，在有条件的地区逐步实现土地的规模经营，提高农业劳动生产率和

土地生产率。

加强农村服务体系的建设，重点是做好乡、村两级技术服务机构的设置和人员配备。提倡技术推广、畜牧兽医、经营管理、农机、水利、产品供销等专业服务队伍扩大服务领域，并鼓励和扶持农民个体或联合兴办社会化服务。目前农村中已涌现出各类农民专业技术协会或研究会 8 万多个，这是广大农民以专业技术为基础自行组织起来，开展技术咨询、交流市场信息、疏通供销渠道、进行技术培训的群众性自我服务组织，各级政府和农业部门都应当给予支持、引导和帮助，从而逐步建立起“专群结合”，分工合理，协调配套的农村社会化服务体系。

4. 依靠科技进步，提高农业生产水平。

要将现有的一批先进适用、实践证明能取得显著增产效果的农业科学技术，迅速推广应用于生产。“丰收计划”是促进农业技术进步的好形式，要长期坚持下去。

加快农业科技体制的改革。采取多种形式放活科技机构，放活科技人员，鼓励、吸引城市科研和教学单位、企业、机关的科技人员到农村去搞科技开发，进行技术承包，报酬兑现。要把竞争机制引入农业科技单位，把科技单位和科技人员的经济利益同他们对农村经济社会发展的贡献挂起钩来，克服农业科技单位内部吃“大锅饭”的现象，增强科技为农村经济建设服务的活力。

进一步改革农业教育体制。根据发展农村商品经济的需要，调整农业高、中等院校的专业设置，改革招生、分配制度。大力发展以中专为骨干的各类农业职业技术教育，继续开展各级农业领导干部的岗位培训，开展以推广实用技术为重点的农民技术培训，提高广大农民的素质。

5. 加强开发性农业和商品基地建设，发展创汇农业和外向型乡镇企业。

为了缓和人口膨胀与耕地稀缺的矛盾，并作为从根本上解决农业问题的重要决策之一，国务院决定从今年起加强区域性的农业开发：一是东北三江平原，计划到1990年开发耕地和改造中低产田各67万公顷；二是黄淮海地区，改造中低产田1330万公顷。采取国家与省签订合同，国家投资与调出商品农产品挂钩的办法。预计到本世纪末，这两大片区域开发的目标实现后，每年可以增产粮食5500万吨，棉花10万吨，肉类200万吨。此外，国务院还部署了新疆的棉花、糖料基地和广西糖料基地的开发。

对已经开始建设的110个商品粮基地县、72个商品棉基地县、122个商品畜基地和各类名特优新产品基地，都应以增加产出和调出大量优质农畜产品为目标，按照商品化、社会化、现代化的要求加强设施建设，使之完善配套。近期要重点扶持为保障京、津、沪三大市稳定供应的肉、禽、蛋、奶、菜等副食品生产基地。

近几年我国农业的出口创汇有了明显的增长，1987年农副产品及其加工产品出口创汇163亿美元，占当年全国出口总额的47%。国务院加强了对创汇农业的领导，并安排了专项基金。

乡镇企业的经营机制比较健全，对市场风险的承受能力较强。特别在沿海地区，劳动力资源丰富，素质较高，信息传输快，交通方便。我们要贯彻实施中央关于沿海地区的经济发展战略，紧紧抓住国际产业结构变革和产业转移的有利时机，发挥地区优势，放手发展以出口为导向的劳动密集型产业及劳动密集与技术密集相结合的产业；加工业要坚持实行“两头在外”，大进大出。同时创造良好的投资环境，广泛吸收外资侨资。

6. 引导农村基层干部更新观念，增强商品、价值、竞争等意识，率领群众发展商品经济，走共同富裕的道路。同时，要用社会主义的新思想、新文化启迪农民，革除旧风陋俗，树立新的