

农村经济政策问答

国务院研究室农村经济组 编

农业出版社

农村经济政策问答

国务院研究室农村经济组编

* * *

责任编辑 豆 明

农业出版社出版发行(北京市朝阳区农展馆北路2号)

北京市密云县印刷厂印刷

850×1168mm32开本 7.25印张 176千字

1991年3月第1版 1991年3月北京第1次印刷

印数 1—30,000册 定价5.00元

ISBN 7-109-02197-1/S·1443

代 序 言

稳定 改革 发展

——关于90年代我国农业发展的几点想法

国务院研究室副主任 杨雍哲

一、全面地认识过去，冷静地把握未来

80年代的中国农业，是历史上发展最好时期，是世界农产品增长的主要推动力量。我国农业在80年代取得了长足发展，一举解决了过去长期难以解决的吃饭穿衣问题，开始向小康目标迈进。如果把我国放在整个世界农业的格局中去审视，就可以看到我国是世界上同期农业发展最快的国家之一。

整个80年代，我国农业的年均增长率在5%左

右，同期世界平均水平是2%左右。正是这种高速增长，导致了我国农产品在世界位次上的跃迁。1978年前，我国主要农产品在世界上总量第一的仅有烟叶，但是今天，居世界第一的已有谷物、棉花、肉类、油菜籽、蛋类和烟叶。可以说，主要农产品的产量已成为我国综合国力显著增强的重要标志。

从人均耕地的角度看，我国的农业成就给人印象更深些。我国现在的人均耕地占有量为发达国家的17%，但人均谷物、肉类、蛋类的占有量分别为发达国家的47%、34%和42%；与发展中国家相比，我国人均耕地占有量为其47%，但人均谷物、肉类、蛋类的占有量却分别为其占有量的134%、170%和163%。

与世界主要农产品的发展情况比较，中国不仅在发展速度上名列前茅，而且在世界粮、棉、肉的增长总量中，相当大的部分是在中国取得的。从1978—1989年，世界谷物产量增长了25786万吨，同期中国谷物增长量为10456万吨，占世界增长部分的40.4%；世界棉花增长了398万吨，而中国增加162万吨，中国占增加部分的40.7%；世界肉类（猪牛羊肉）产量增加了2070万吨，而中国增加了

1469.7万吨，占世界增长部分的71.0%。中国成为世界农产品增长的主要推动力量。

80年代的实践使我们得到三点重要启示：①只要加强领导，政策对头，依靠科技，增加投入，不断改善生产条件，充分调动起农业劳动者的积极性，我国农业的潜力是很大的，解决全国人民的食品供应是大有希望的，没有什么可以悲观的；②农业的成就来自于农村实行改革、社会主义制度自我完善和发展所焕发出的强劲活力，体现了社会主义制度在新的历史条件下的优越性；③改革从农业开始，由农村到城市，农业改革的成果支持整个改革的顺利进行，是我国改革的特点和成功之道。这一点，是具有普遍意义的经验。如果改革的结果，人民连面包和肉都吃不上了，还谈何改革。社会主义国家的改革，必须给人民带来实惠。

90年代农业发展的思路是：在稳定政策的基础上，一手抓改革，一手抓发展。90年代，中国农业所面临的任务是重要而艰巨的。到本世纪末，为了保证实现国民生产总值比1980年翻两番，人民生活达到小康水平的目标，今后十年，粮食产量要先后登上4.5亿吨和5亿吨两个台阶，并以保证粮棉稳

定增长为重点,农林牧副渔和乡镇企业全面发展。

那么,怎样才能登上这个新台阶呢?无疑在于提高农业的综合生产能力。这是全国各界的共识。现在,比较稳定的粮、棉综合生产能力,大体上是“两个八”,即4亿吨(8000多亿斤)粮食,40万吨(8000多万担)棉花。如果气候好一些,可以多收一些;如果发生较大自然灾害,产量就会掉下来。去年到今年,连续丰收,一个很重要的因素是基本上风调雨顺。我们应当冷静地认识到,现在粮棉“两个八”的稳定生产能力,与登上“两个一”〔5亿吨(1万亿斤)粮、50万吨(1亿多担)棉〕的新台阶,还有相当差距。在任何情况下,都要坚持不懈地致力于提高农业的综合生产能力,逐步改变农业基础脆弱、后劲不足的状况,90年代才有希望登上新的台阶,承担起国民经济发展基础的任务。从长远来看,即使将来富起来了,也不能放松农业,永远不能动摇农业的基础地位。

我国农业发展除了综合生产能力不适应外,还有一些新的矛盾,有的矛盾甚至还很突出。如近二年连续丰收,较为普遍出现卖粮难、卖其他农产品难的问题,并因此而导致市场价格下跌,有的地方

农民收入减少，影响到再生产的实现。

基于以上情况，对90年代农业的发展，不能悲观，但也不能盲目乐观，应冷静而正确的认识形势，实事求是地寻求对策。这个对策，就是党的十三届七中全会提出的，把农业作为今后十年和“八五”期间经济建设的重点及所采取的重大措施。是不是可以理解为：“稳定、改革、发展”。就是说，在稳定农村基本政策的基础上，一手抓深化改革，一手抓生产力发展。

二、稳定政策的重点：以家庭

联产承包为主的责任制

90年代农业发展的前提是稳定党在农村的基本政策。经过几十年正反两个方面的曲折实践，80年代终于走出了一条符合中国国情的社会主义农业发展道路。这条道路概括地讲，包括这样一些内容：

在生产资料集体所有的前提下，实行以家庭联产承包为主的多种责任制形式，找到了一条既能发挥农户分散经营的积极性，又能发挥集体统

一经营优越性的路子，逐渐形成了有统有分，统分结合的有活力的集体经济形式。

在计划经济和市场调节相结合的原则下，取消农产品统购派购制度，对粮、棉、油等大宗农产品实行国家订购，同时扩大市场调节范围和规模。建立粮食储备制度，以丰补歉。对放开的农产品坚持多渠道少环节经营，积极培育农产品批发市场，支持农民参与流通。

在抓紧粮食生产的同时，鼓励积极发展多种经营，发展农村二三产业，走出了一条以发展乡镇企业为主要内容的振兴农业和发展农村经济的新路子。

在坚持以社会主义公有制为主体、多种经济成分并存的方针下，发挥农村个体经济、私营经济及其他经济成分对公有制经济的有益补充作用。

以共同富裕为目标，允许和鼓励一部分人和一部分地区先富起来，同时有重点地扶持“老少边穷”地区脱贫致富，并提倡先富带后富，先进帮后进，走共同富裕的道路。

把加快农业发展和控制农村人口过快增长统筹规划，同时做好。在农民中树立优生优育才能脱

贫致富的生育观，在干部中树立既抓生产，又抓人口的完整的农村经济观。把计划生育作为长期国策坚持下去。

正是这一系列实事求是的、内涵非常丰富的改革，使我国农村获得了过去从未有过的发展活力和发展势头，获得了过去从未有过的发展空间和发展实力。可以这样说，80年代中国农村的社会主义改革是成功的。这个成果比我们前面所讲的物质成果，具有更为重要的意义。

90年代的中国农村，当然会面临一些新的情况和新的问题，但无论如何，要持续稳定发展，还必须把80年代我们摸索出来的、被实践证明是成功的、得人心的基本政策和发展路子稳定地继承下来，重点是把以家庭联产承包为主的责任制，作为一项基本制度长期稳定下来，并不断加以完善。在稳定政策基础上去进行新的努力。

三、深化农村改革的重点：发展农业

社会化服务；搞活农产品流通

发展农业社会化服务体系，完善双层经营，壮

大集体经济实力。以家庭联产承包为主的责任制，对调动农民积极性和促进农业生产发展起了重大作用，至今仍然适合绝大多数农村生产力发展水平，具有旺盛的生命力，为广大群众所欢迎。现在的不足之处是，不少地方集体统一经营这个层次比较薄弱，应该向家庭承包经营所提供的服务和必要的协调管理跟不上，既不利于进一步发挥家庭经营的活力，又难于充分发挥集体统一经营的优越性。因此，发展生产服务，完善双层经营，把家庭分散经营积极性和集体统一经营优越性结合起来，是最积极地稳定以家庭联产承包为主的责任制，健全和壮大集体经济。

通过加强服务，在生产者土地规模较小的情况下，达到整体的规模经济，提高生产水平。对于一家一户分散经营来说，不仅在购买、销售、贮存等环节存在着大量的不经济行为，就是在生产领域中的灌溉、机耕、植保、农技等方面，也需要有组织、有一定规模的经营和服务。实践证明，这方面工作做好了，社会化服务上去了，生产就可以上一个新水平。一家一户生产经营素质不同，解决这方面问题的能力不同，必然会影响到农户的生产水

平，经营效果。提供高质量的服务，解决低素质农户在生产经营活动中遇到的难题，清除这方面对农户的不利影响，就等于提高了一家一户农民的生产经营素质，更充分地发挥农户的生产潜力，有利于社会的公平分配和共同富裕。加强集体经济的服务功能，不是要重新“统死”、“归大堆”，而主要是补充家庭经营的不足；不是要伤害、动摇家庭经营这个基础层次，而是要更充分地发挥家庭经营的积极性，把家庭经营提高到一个新水平；不是因家庭经营规模狭小，而另起炉灶，而是帮助家庭经营克服不利条件，通过服务输入规模经济、注入新的活力。

加强集体经济组织的服务功能，同发展集体经济的实力有密切关系。因此，要因地制宜地逐步兴办乡村集体企业，以及集体统一经营的开发性生产，发展集体经济实力，增加服务的手段。发展集体经济，不仅有重要的经济意义，而且对农村政权的巩固有重大作用。当然，发展集体经济，主要是通过开发新的资源，开辟新的生产途径，来增加新的财源，不能采取强行收回农民承包地，不适当的增加农民提留，以及“一平二调”等错误做法。发

展集体经济有利于发展生产服务,但生产服务不能等集体经济强大起来以后再去办。在集体经济薄弱的地方,可以先从花钱少和不花钱、主要做好组织协调工作的服务项目做起,或者从收益高、能积累资金、有利于服务体系自我发展的产后运销抓起,通过发展服务来发展集体经济。

我们国家大,情况千差万别,服务体系应当是多种多样的。服务的内容,可以搞单项服务,可以搞综合服务,也可以以某种产品的加工为龙头,发展系列化服务。总之,一切要从生产需要和群众要求出发,来决定服务的形式和内容。不能把家庭经营干得了的事,以及农民暂时不要求“统”的东西统起来,那样会妨碍群众的生产积极性。今后的方向是,由单项服务逐步向综合服务、系列服务发展,但是现阶段不宜强求一律,不宜操之过急。即使有条件搞的地区,也宜提倡多种服务部门联合,多种服务功能配套,做到扬长避短,优势互补,共同开展综合的、系列化的服务。发展农业社会化服务,政府应当在资金、物资、政策等多方面给以帮助,使其尽快发展健全起来,把农业推向一个新的水平。

突破流通制约生产发展的“瓶颈”,建立生产

与流通互相适应的完整的再生产过程。

80年代,我们曾在流通领域进行了一系列的改革,但是从总体上看,由于受传统的“重生产、轻流通”的影响,对商品性农业发展的认识是不充分的。流通严重滞后于生产,成为当前农业发展的一个突出矛盾。这是因为:第一,农产品流通滞后,卖难加剧,会严重挫伤农民的生产积极性。农产品卖难使农产品的价值不能实现或只能部分实现,造成农民增产不增收,或增产减收,会严重挫伤农民的生产积极性。而农民生产积极性的降低,会严重抵销政府为促进农业发展所做的种种努力。第二,农产品流通滞后会降低农产品主产区发展生产的积极性。在农产品流通滞后的背景下,农产品主产区政府和经营部门,处于“购不进、销不动、存不下、调不出”的窘境,资金被大量占用,导致各行各业的发展受阻和经济生活的全面紧张,农民与政府的矛盾也很尖锐。这种状况必然影响主产区地方政府发展农业生产的积极性。第三,农产品流通滞后,到处出现卖难,给政府很多部门以及整个社会造成农产品“过剩”的错觉,自觉或不自觉的就会放松对农业的领导或对农业的支持,好不容易形成

的向农业倾斜,各行各业支持农业的大气候就难以保持。此外,还必须看到,由于农业生产周期较长,生产对市场信号的反应有一个滞后期,如果我们目前不能卓有成效地解决“卖难”问题,随之而来的将是生产滑坡、农业徘徊期,至少要几年时间才能恢复,这已被1985年以来的实践所证明。现在到本世纪末还有十年,如果在此期间因流通滞后引发农业徘徊的话,对90年代农业上新台阶是很不利的。因此,对农产品流通滞后可能带来的严重后果一定要高度重视,决不能掉以轻心。

解决农产品流通滞后问题,既要积极采取一些应急措施,又要从长计议,深化流通体制改革,逐步解决深层次的矛盾。多年来,国营商业和供销合作社,在农产品流通中发挥了重大作用,做出了重要贡献,是流通的主渠道。随着农产品商品率的不断提高,流通量的不断扩大,放开经营的产品不断增加,仅仅依靠主渠道是远远不够的。因此,要搞活流通,必须在充分发挥国营商业、供销合作社主渠道作用的同时,实行多渠道经营,以满足农产品流通的需要。发展多渠道流通的重点,是组织农民参与流通。这是商品经济发展的必然趋势。所以,

我们不能把农民参与流通,实行多渠道经营作为一种权宜之计,一会儿放,一会儿堵,长期不能形成一个保障农产品流通正常运转的机制。今后要把发展农村第三产业,特别是商业,作为一项长期实行的基本政策,并提高农民进入流通的组织化程度。尽早形成一个有利于多渠道流通的政策环境。

有了健全的流通渠道,还要积极培育和完善的市场体系。市场是农产品交换和集散的基本条件。要抓好城乡现有的批发市场、农贸市场的管理工作和设施改造,使之适应农产品的购销要求。尤其是大中城市,要为农产品进城提供方便,吸引更多的农民源源不断地向城市提供多种农产品,丰富城镇居民的生活,也使农民在从事运销活动中获得正当的经营收益。要抓紧重点批发市场的建设。有计划地在农产品主产区,在农产品传统的集散地,在交通要道和大中城市,有计划地建立农产品批发市场,并逐步从现货交易发展到期货交易,满足城乡之间、产销之间进行交换的需要。

有了流通队伍和市场,还要有一个货畅其流的运输线。近几年,影响农产品流通固然有运输能力不足的问题,但当前更重要的是,公路上各种关卡

太滥太多,各种不合理的收费、罚款繁多,农民怨声载道,成了一大公害。这个问题不解决,搞活农产品流通是难以做到的。应当整顿公路秩序,撤消所有滥设的关卡,取消一切非法的罚款和不应有的收费,纠正各种地区封锁、分割市场的行为,保护农产品的正常运销活动,发展全国性的统一市场。在铁路运输方面也应作相应改进,在农产品购销旺季要给予方便。农林特产税应在产区征收,凡是持有产区税务机关开具的税单或纳税证明的,运输途中一律放行。

加强流通设施建设,建立专项储备制度。加工、储藏、运输等基础设施落后,是目前农产品流通中的薄弱环节。特别是储藏能力不足,是当前卖粮难的一个重要原因。这个问题除了经营部门自身努力外,更重要的是在国家和地方计划中,要把生产建设与流通设施建设统一考虑,通盘安排。在重要农产品的商品生产基地的建设中,应列流通设施建设的内容。要逐步提高这些环节的接纳能力,使农产品从产到销的整个过程都能够得以顺利进行。同时,国家和地方对关系国计民生的重要农产品,建立储备制度,做到以丰补歉,稳定市场,保护生

产。今年国务院建立专项粮食储备制度就是一个良好的开端。

四、发展生产力的重点：农业综合开发；

依靠科技提高单产；发展乡镇企业

以丰富的劳动力资源为替代资本搞开发型农业，是我国90年代农业的新的希望所在。为了提高农业的综合生产能力，从80年代末期开始，我国在继续坚持兴修大中型水利工程和开展大规模的农田水利基本建设，积极改善农业生产条件的同时，国家和地方集中一定力量，增加投入，抓了农业综合开发。现在看来，这是一条成功的路子。

开发农业，包括两个方面，一是内涵深度开发，即通过对现有的中低产田、草场、水面的改造，改变生产条件，提高农业生产率和单位面积产量；二是外延性广度开发，即开发利用一些宜农、宜林、宜牧、宜渔的新资源，以适应人口增长和社会、经济发展的需要。农业综合开发不仅在我国农业登上新台阶中有极为重要的意义，它还是继乡镇企业之后又一个解决农村就业问题的基本途径。我国虽