

湖南省社科基金项目 (03YB94) 和农业部软课题
“制度创新与农民增收关系的研究”成果

结构转型与 农村发展研究

● 谷洪波 著

知识产权出版社

湖南省社科基金项目（03YB94）和农业部软课题
“制度创新与农民增收关系的研究”成果

结构转型与农村发展研究

谷洪波 著

知识产权出版社

图书在版编目(CIP)数据

结构转型与农村发展研究/谷洪波 著. 北京:知识产权出版社,
2005.8

ISBN 7-80198-414-5

I. 论… II. 谷… III. 农村经济—经济发展—研究—中国
IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 083465 号

结构转型与农村发展研究

著 者: 谷洪波

责任编辑: 董海龙

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.cnipr.com>

电子邮箱: bjb@cnipr.com

电 话: 010-82000733 82000860 转 8024

传 真: 010-82000733

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

经 销: 知识产权出版社

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 9

版 次: 2005 年 8 月第一版

印 次: 2005 年 8 月第一次印刷

字 数: 226 千字

定 价: 36.00 元

ISBN 7-80198-414-5/C·046

如有印装质量问题,本社负责调换。

内容简介

“三农”问题是近年来广受关注的社会经济问题。随着我国经济体制的转轨和社会结构的转型，农村面临着一系列亟待解决的重大问题，如经济结构的调整、市场的开拓与建设、产业化产业的发展、财政制度的改革、金融组织行为的规范与创新、贫困与扶贫开发、公共产品供给体制的构建与完善、社会保障制度的建立与健全等。本书正是围绕这些问题展开思考和研究，既有对理论问题的理性思考，也有联系实际和实践探索；有对经典理论和中央文献精神的引用，也有对不同类型国家的比较研究；有对历史的考察，也有基于经济学的基本原理，结合中国农村具体实情的逻辑推理和抽象思维……。希望能对我国农村经济社会的发展和全面繁荣有所帮助。

序

党的十六大提出了到 2020 年全面实现小康社会的目标，而全面建设小康，重点、难点都在农村。众所周知，自 20 世纪 80 年代中期以来，我国农民人均收入一直处于徘徊和缓慢增长状态，农村居民人均收入增长慢于城市居民人均收入增长，而且粮食主产区农民收入增长幅度低于全国农民收入增长平均水平。农民增收困难，城乡居民收入差距扩大；农民就业严重不足；农村发展严重滞后；农民对土地，甚至对政府的预期下降。农村中存在的这些问题，不仅影响农民生活水平的提高，而且影响粮食生产和农产品供给；不仅制约农村经济发展，而且制约整个国民经济的增长；不仅关系农村社会进步，而且关系全面建设小康社会目标的实现。因此“三农”问题远远超出了“三农”本身，已经成为影响我国经济社会发展的重大的经济问题和政治问题。

民为国之本，农为民之本，“农业兴则百业兴，农村稳则天下稳，农民富则天下富”。近些年来，“三农”问题已引起社会的高度关注。当今，与繁荣的城市和发达的工商业相比，农业成为一种弱质性产业，农民成为社会的弱势群体，对此，党中央和国务院给予了前所未有的重视，从《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》到《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干决策的意见》，全面、具体地明确了加强农村经济社会发展，全面繁荣农村经济的重大举措，如实施粮食直接补贴、农村税费改革、农村基础设施建设等。上述措施的实施，有效地促进了农民收

入的增长和农村经济社会的发展。2004年全国农民人均纯收入比上年实际增长了6.8%，比改革开放初期的1978年增长了17.3倍，农村恩格尔系数也由1978年的70%左右，降到目前的50%以下。但要缩小城乡差距，实现城市与农村的协调发展，任重而道远。

目前，我国处在经济体制转轨和社会结构转型的特殊阶段。在这一阶段，我国农业也正进行着由计划农业向市场农业、封闭农业向开放农业、粗放农业向集约农业的全面转型。随着制度的创新和农业的全面转型，农村面临着一系列亟待解决的重大问题，如农村经济结构的调整、市场的开拓与建设、产业化发展、财政制度的改革、金融组织行为的规范与创新、贫困与扶贫开发、公共产品供给体制的构建与完善、社会保障制度的建立与健全等。

作者正是围绕我国经济社会结构转型期农村发展中亟待解决的几个重大问题，展开思考和研究，既有对理论问题的理性思考，也有联系实际的实践探索。有对经典理论和中央文献精神的引用，也有对不同类型国家的比较研究，有对历史的考察，也有基于经济学的基本原理，结合中国农村具体实情的逻辑推理和抽象思维。本书采用定性和定量相结合的分析方法、理论与实际联系的研究路径，既突出了我国转型期农村如何发展的主题，又将广泛的内容有机地结合起来，将农村改革和发展中的一些重大问题有条不紊地纳入到这个分析框架中，全面、系统地论述了结构转型期农村发展的系列理论和实践问题，相信这一成果对我国农村经济社会发展将起到积极的促进作用。

我和作者是同事、同行。从20世纪90年代中期开始，我和包括作者在内的一些同事，针对当时农村出现的新情况，出于社会责任，从不同研究领域不约而同地转向研究“三农”问题，当时，同事们默默地从事着“冷门”的研究，令人感动，

序

令人欣慰。在“三农”问题成为社会热点的今天，同事们取得了令人满意的研究成果，所以，我非常乐意为作者的研究成果作序。

肖国安

湖南科技大学党委书记、教授

2005 年 5 月

目 录

第一章 农村经济结构的调整与优化	1
一、农业结构调整的理论思考	2
二、积极引导工商资本参与农业结构调整	18
三、保护粮食生产，保证国家粮食安全	25
第二章 农村市场的开拓与建设	36
一、开拓农村商品市场的必要性及对策建议	36
二、目前我国农村要素市场的现状及改革举措	48
三、开发都市农业，拓展农村市场地域空间	61
第三章 农业产业化与农民收入	71
一、农民农业收入增长速度放慢的原因和背景	71
二、农业产业化的理论机理	78
三、农业产业化与提高农民收入	86
第四章 农村财政制度的演变及改革	99
一、农村财政制度的基本理论机理	99
二、我国乡镇财政制度与农民负担	109
三、发达国家财政支农政策工具及实施体制	122
第五章 农村金融组织行为规范与创新	128
一、我国农村金融体制的变迁	128
二、现行农村金融供求特征	136
三、我国农业金融资源的配置及优化	144
四、我国农村信用社行为规范	156
第六章 农村贫困与扶贫开发	167
一、我国贫困人口分布及贫困特征	167

二、我国农村贫困的形成机理及反贫困政策选择	168
三、西部扶贫开发	179
第七章 农村公共产品供给体制的构建与完善	199
一、农村社区公共产品供给制度的变迁	199
二、我国现行农村公共产品供给体制的失衡及重构	209
三、农村公共产品供给体制效率分析及模式选择	219
四、农村公共产品供给体制缺陷与农民负担	228
第八章 农村社会保障制度的建立与健全	238
一、农村社会保障的含义及必要性	238
二、中国农村基本社会保障制度变迁	244
三、我国农村基本社会保障制度的现状	249
四、我国农村社会保障中存在的问题及原因	251
五、建立农村基本社会保障制度的国际经验	260
六、建立健全中国农村社会保障制度	263
主要参考文献	270
后记	273

第一章 农村经济结构的调整与优化

党的十六大报告将全面繁荣农村经济、加快城镇化进程摆在了我国经济建设的重要位置，指出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务”，要“加强农业基础地位，推进农业和农村经济结构调整”。可见，农村经济结构调整已成为新阶段我国农业和农村经济发展的中心任务。然而，农村经济结构调整不是某种作物种植面积的增加或某个行业、产业发展速度的快慢上的调整，不是暂时性的、局部性的调整，同国民经济整体一样，它是战略性的调整，即经济资源的重组以及增长方式的转变。农村经济结构调整的目标是提高产品的国际竞争力，实现农业的增效和可持续发展，实现农民的增收和城乡经济的协调发展，最终是实现农业和农村的现代化，实现农村经济的稳定增长。

农业结构包含生产结构、产品结构及农业部门之间的关系，它渗透于农村经济活动的各个环节、各个领域，联系着不同行业、不同地区、不同季节甚至不同所有制等各个方面，是农村经济结构最重要组成部分，是农村经济结构调整的重点，是农村经济增长的主要载体。农业结构调整的目标是实现农产品供求总量的基本平衡和品种、品质结构与市场需求相适应，实现农业生产方式的变革和第二、第三产业的发展。因此，我们必须进行认真的思考和积极的探索，以使这项工作顺利地展开。

一、农业结构调整的理论思考

(一) 农业结构性矛盾的主要表现

当前，我国农业发展进入了一个新的阶段，对农业结构进行战略性调整是这个阶段的重要任务。为了使农业结构调整能够顺利进行，我们必须高度重视这项工作，首先必须清醒地认识目前农业结构中存在的主要矛盾。

1. 农产品供需矛盾主要表现为农产品相对过剩

中共十一届三中全会以来，实行了家庭联产承包责任制，调动了农民的积极性，全国粮食、棉花、油料、水果、肉类、水产品等的产量有了很大提高，标志着我国农产品综合生产能力稳定提高到一个新水平，但也带来了一个新的问题，那就是部分农产品出现相对过剩，粮食库存大量积压。1999年6月底，粮食库存达到2267.5亿公斤，超过了全国粮食总产量的一半，农户储粮人均为662公斤，也达到了历史最高水平。粮食供大于求导致粮食市场价格近年来呈持续下降的趋势。棉花更是大量积压，库存爆满。肉、禽、蛋、菜、水产品 and 水果等副食品，由于生产能力迅速提高，供给的增长明显快于需求的增长，也出现了持续较长时间的销售不畅和价格下跌。在农产品连续几年丰收之后，过去农产品长期短缺的格局已经有了根本改变，农产品供给进入较为充裕的阶段。但是不是中国农业生产真的过关了呢？回答应该是否定的。中国只有少部分农产品达到世界平均消费水平，大部分还低于世界平均水平，与先进的发达国家相比差距更大。如欧美国家，肉类人均消费每年在100公斤以上，鲜奶及奶制品100~150公斤左右，蛋类15公斤左右，而我国，肉类人均年消费在25~30公斤，蛋类10~12公斤左右，奶类则更低。可见，中国农业生产当前农产品供大于求只能说是相对的、暂时

的、结构性的过剩。农产品结构不合理、素质水平不高，不适应市场日益多样化、优质化和精细化的需求；农产品的质量安全问题日益突出，优质产品、专用产品、特色产品的竞争力还不强。随着温饱问题的解决，社会对农产品的质量提出了更新的要求，对优质农产品和绿色无公害农产品的供给相对不足，大批低质产品则销售不畅、大量积压，是当前农产品供求结构矛盾的主要症结。而且，畜牧业所占比重依然偏低。我国畜牧业在农牧业总产值中的比重不到 30%，而美国为 50%，法国为 60%，英国为 70%。但与此同时，由于粮食播种面积连续几年下降，粮食安全形势值得重视，我国人多地少的矛盾日益突出。

2. 区域性生产布局雷同，生态环境受到严重破坏

中国区域辽阔，地区间自然条件、资源状况、地理环境和社会发展水平很不平衡，决定着农业生产结构发展的不同方向和重点，而有些地区忽视了这种差异性，出现失误，地区之间种植结构雷同的情况比较普遍。由于农业的特殊性，加上信息不灵通，农民对种植什么、种多少比较难以把握，常出现“你种菜我也种菜，你种果我也种果”的局面，影响农民增收。调整农业结构，有些市县人为地设定比例，即粮食作物占几成，果树占几成，瓜菜占几成，按计划下达，结果平原区粮食面积降下来了，果、菜面积上去了，财政还拿出钱搞补贴，由于果树产量低，又出现毁林还耕现象。在山区大面积发展粮食生产，平原区大面积发展果树，各个地区搞“小而全”，严重违反了自然规律。中国人多地少，就耕地而言，现有耕地为世界耕地总面积 7%，每人平均 1.5 亩，低于世界人均耕地 5.5 亩的平均水平，比人多地少的印度（人均 4 亩左右）还要低得多，据统计，1957 年到 1980 年，由于城市和农村建设用地，以及因灾弃耕和撂荒等原因，中国共减少耕地 4.9 亿亩，平均每年减少 2 100 万亩，等于一年减少一个福建省的耕地面积。近 20 年来，由于中国发展的加快，城市

和农村建设用地更是挤占大量的耕地，平均每年减少 3 000 万亩。如何解决区域农业生产结构雷同问题，充分发挥各地的自然资源优势，按照自然规律去发展，山区和平原在发展上要有所侧重。中国山地占国土面积的 66%，而平原只占 34%。中国大陆西北地区成为全球四大沙尘暴高发地区，20 世纪 90 年代以来，沙尘暴呈明显递增的趋势，2000 年上半年达 12 次之多，范围由北京扩展到长江流域，连上海、南京都受到沙尘影响而出现“降泥雨”现象。现在每年的沙化造成全国经济损失达 540 亿元人民币。

由于区域性农业结构雷同，过度浪费水资源，造成严重干旱。2000 年春季，中国受旱面积 1.86 亿亩，2 147 万人，1 706 万头大牲畜因旱发生饮水困难。华北北部地区农业主要赖以开采的地下水，由于过量开采，水位连续下降，有些乡村出现机井抽不上水的现象。中国农业用水占全国总用水量 80%，浪费水的程度，与旱灾同样惊人。在宁夏，人们节水意识很差，农民种的是水稻，大水漫灌，生产 0.5 公斤米要用掉 1 吨水。而在农业发达国家，人们节水意识强。如美国采取喷灌，以色列采取滴灌，直接把水喷到作物根部，节约了大量水资源。

3. 农产品加工业起步晚、基础差，布局不合理

由于起步晚，基础差，目前中国农产品加工业还处于初级阶段，农产品加工转化率比较低，农产品加工产值与农业产值之比约为 0.8:1，其中东部地区为 1.1:1，中部地区为 0.6:1，西部地区仅为 0.4:1。只有上海农产品加工值超过农业产值 4 倍以上。在发达国家农产品加工值一般相当于农业产值 3~4 倍。这说明中国农产品加工业与发达国家相比，还存在巨大的差距。大力发展农产品加工业，不仅有助于克服农产品卖难的问题，也有助于减轻初级农产品价格下跌的趋势，还可以有力促进农业生产结构

的调整和农民收入的增加。现代农产品加工业并不是农业生产的简单延伸，更不是农副产品剩余后的一般性加工处理。随着社会需求多样化，农产品加工业将向农业提出生产加工型专用原料的要求，引导农业结构趋向合理，更加适合社会的需求。传统的农产品加工业是“生产—加工—消费”，而现代农产品加工业则是“消费—加工—生产”，通过发展农业加工业，提高农产品加工深度，还可以大幅度提高农产品附加值，提高农业综合效益。而中国目前农产品加工业面临的问题比较多：

第一，企业的技术装备落后，加工产品质量低。目前，在农村农产品加工业所采用的生产技术，一般是 20 世纪国内七八十年代生产技术，与先进国家差距很大，如米面加工基本上还处于“小土群”状态，多数不具备起码的规模。

第二，优质农产品品种少，品质低，也严重影响到农产品加工业的发展。以小麦为例，小麦是中国重要的粮食品种之一，前些年，重数量不重质量，优质专用小麦发展很少，每年国家要花大量外汇进口优质专用小麦。

第三，产品深加工不足，转化率低，农业经济的规模效益低。目前，我国水果鲜食与加工比例为 9:1，而世界平均水平为 8:2；且我国农产品的保鲜技术总体水平滞后，农产品采后价值的损失甚为严重。每年粮食总产量的 5% 因储藏不当而损失，果品的损失率则达到 20% 以上。

第四，农产品加工布局不合理。农产品加工企业是劳动密集型产业，应该集中在既有原料优势，劳动成本又相对较低的地区，而有些并不具备这些条件的地区盲目筹建了一些农产品加工企业，造成有些地方农产品加工能力过剩，而有些地方农产品加工能力则相对不足。所有这些不仅影响了农业效益、农民的生产积极性和经济收入，也影响了农业产业结构的调整和升级。

(二) 农业结构不合理的原因

1. 二元经济结构削弱了农村产业结构调整的物质基础

长期以来,征收以农业税为主的农村各种税收和工农产品间实际存在的“剪刀差”为城市工业的发展提供了积累,而工业的发展又未能通过技术进步而改造和武装农业,带动农村和农业进步,以致农业长期处于利益单向流失状态而难以增强自我发展能力和实现自身进步。农村改革以来,虽然通过生产关系的变革卓有成效地解放了农村生产力,推动了农村经济的进步,但二元经济结构下形成的传统利益结构却并未受到实质性的触动,农村、农业利益单向流失的势头并未得到有效遏制。

2. 结构质态低级化阻碍了结构比例的协调化

目前我国农村各产业,主要是农业和乡镇企业的结构质态全面处于低级化状态,以致给结构比例协调化制造了多重障碍。主要有:(1)规模经营障碍,由于生产手段落后,农业科技水平低下以及人口过快增长,加重了农村以土地为主的基本生产资料的稀缺程度,致使土地的社会福利性不断被强化,而其经营属性不断被弱化,从而资源配置形成刚性,规模经营机制运行受到阻碍,结构转化十分困难;(2)资金积聚障碍,农业和乡镇企业装备上的落后,资源配置效率无从提高,致使农村资金积聚极度困难,结构调整缺乏资金驱动力;(3)资源优化配置障碍,农村劳动力的文化科技素质以及实际生产技能的普遍低下,从主观上强化了农村发展障碍,而资金积聚障碍和规模经营障碍又从客观上与之发生连锁反应,致使农村各业陷入低层次稳定性的困难境地,农村产业结构的协调化也因此而无法推进。

3. 某些改革不到位影响了农村产业结构的合理化

(1)地方利益机制趋于突出。经济体制改革分权措施的出台使地方成为利益主体,地方政府的投资偏好便成为结构调整的主要权数,而在地方政府的决策函数中,短期“逐利性”和政绩又

成为主要变量，以致于短期行为加剧。(2) 计划、市场结合出现裂缝。由于改革不到位，在计划机制作用趋于弱化的同时，市场体系又未有效发育，尤其是要素市场更为见缺，二者结合上出现裂缝，使要素流动和资源优化配置无从进行。(3) 微观调整主体缺位。在农村产业结构调整中发挥主体作用的只有中央政府和地方各级政府，而且主要是地方政府。而作为直接从事生产经营的农户及其合作经济组织却没有进入“角色”。由于微观调整主体缺位，调整过程中的非理性行为也就难以受到遏制，从而也在很大程度上限制了结构调整的效果^①。

(三) 解决农业结构性矛盾的具体途径

大力推进农业结构调整，主要应从三个层面着手。第一个层面是产业结构的调整，就是农、林、牧、渔四个行业的结构调整，要提高牧、渔业的比重，特别是畜牧业产值的比重。第二个层面是调整产品结构，主要是发展优质产品、专用产品、特色产品，以优质产品代替、压缩一般产品和滞销产品。第三个层面是调整区域布局结构，要根据不同区域的自然条件、技术条件和农民的种植习惯，安排具有区域优势和传统内容的产品，体现其比较优势。

1. 大力发展高新技术农业

以市场为导向，大力发展农产品加工业。当前，我们要解决结构性矛盾，使农业和农村经济不断跃上新台阶，必须把科技进步摆在农村经济发展的优先地位，把农业科技，特别是发展高新技术，摆在科技工作的突出位置，推动传统农业向高产、优质、高效的现代农业转变，努力提高中国农业的国际竞争力，使中国农业科技贡献率跃进世界先进水平。

要选择下列发展领域，重点创新。绿色无公害农业技术、种

^① 孙岩：制度创新：农村经济结构的源动力，经济工作导刊，2003，10

子工程和相应的栽培技术、蔬菜温室构建和温室大规模栽培技术、生物疫苗和生物农药研制技术、工厂化农业种养殖技术、农业生物技术、节水农业技术、农产品精深加工技术、农业环境保护及污染治理技术、农业信息技术。

围绕中国农业高新技术发展，各地区要有相应对策：

第一，根据各地区的自然条件和区域生产结构，建立和开展高新技术园区，与科研院所、大专院校对接，建立产学研的协作关系，进行科研成果的试验、示范和推广。

第二，各地区要有风险投资意识，建立风险投资基金，开避多元化融资渠道，为农业高新技术试验开发融集资金。

第三，抓好本地区农业科技人员和农民群众的文化教育和技术培训，使其能充分掌握一项或多项农业高新技术的应用，以加速重点技术的公关和提高技术水准。

2. 优化农业区域布局，发展特色农业

随着人们的生态意识、环保意识的增强，人们对发展区域特色产业的认识有了新的提高。特别是土壤沙化、水土流失、环境污染等问题日趋严重，为人们敲响了警钟。就上述问题而言，发展区域特色农业是有效措施之一。特色产业是相对一般农业而言的，根据自然资源和市场条件，开发的产品具有不可替代性，能够满足某种独特的市场需要，形成产业和规模化经营，拥有相对优势的占有率。

特色农业，是实现农业产业化和发展现代农业的立足点和重要内容，是实现生产要素重组，解决区域经济低水平雷同，优化农业结构的最佳选择，是实现区域性农业经济发展的理想途径。为此，发展区域性特色农业要把握以下几个原则：

第一，充分发挥自然资源条件的原则。自然资源是大自然的赐予，在静态条件下，它没有优势和劣势，通过人的改造和利用，优势才能凸现出来，劣势也可以变为优势。