

许学梅 著

农业发展与金融管理研究

国家一级出版社

中国纺织出版社

全国百佳图书出版单位

农业发展与金融 管理研究

图书在版编目 (CIP) 数据

农业发展与金融管理研究 / 许学梅著. — 北京 :
中国纺织出版社, 2018.12
ISBN 978-7-5180-5540-1

I. ①农… II. ①许… III. ①农村金融改革—研
究—中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第250457号

策划编辑：曹一鸣

责任设计：林昕瑶

责任印制：储志伟

中国纺织出版社出版发行

地 址：北京市朝阳区百子湾东里 A407 号楼 邮政编码：100124

<http://www.c-textilep.com>

E-mail: faxing@c-textilep.com

北京市迪鑫印刷厂印刷 各地新华书店经销

2018年12月第1次印刷

开 本：787mm × 1092mm $1/16$ 印张：12.75

字 数：280千字 定价：45.00元

凡购本书，如有缺页，倒页，脱页，由本社图书营销中心调换

前 言

中国农业金融组织制度是中国金融制度的一个重要组成部分，而中国的农业经济发展又在国民经济中具有举足轻重的地位。因此深入研究中国农业金融组织制度，具有重要的双重意义：一方面通过中国农业金融组织制度的研究，可以为整体中国金融制度改革提供素材，提供可资借鉴的经验；另一方面通过对中国农业金融组织制度改革的研究，可以深入了解这一领域的研究成果，吸收国内外学者和实务工作者的研究精华，进一步丰富自己的学识和提高这方面的研究水平。

从宏观层次来分析，研究中国农业金融制度，具有更为重要的意义。中国农业、农村经济发展问题，是关系到中国经济和社会发展全局的重大问题，构成了中国经济和社会发展的基础。没有农业经济的发展，就没有国民经济的全面发展。尤其是在中国这样一个幅员辽阔，人口 42.65% 在乡村地区的农业大国，中国农业金融制度的良好发展，将对农业发展起到重大的支持作用。因为农业金融在农业生产过程中处于中介地位，农业金融组织机构可以筹集和分配资金，以支持农业经济发展。无论是农业传统产业还是新兴乡镇产业，不同的经济组织形式都需要由农业金融组织机构对其提供资金支持。而且农业金融制度的建立和完善，对中国金融体制改革也关系极大，对中国金融体制改革具有深远影响。

从基本思路和逻辑结构来分析，本书是从金融制度的基本理论和基本问题出发，研究和分析国外有代表性国家的金融制度的特征、功能以及在金融业中发挥的作用，并依据政策性金融、商业性金融、合作性金融分别进行论述，进而对中国农业金融组织制度进行综合论述。本书体现了理论与实践相结合，国外与国内金融实践相结合，具体与抽象研究相结合，静态分析与动态分析相结合的特点。

从主要内容及基本观点来分析，必须明确，欧美等发达国家以及部分发展中国家（如印度），在农业金融制度的选择上，已经为我们提供了很好的借鉴。中国改革和完善农业金融组织制度是更为必要的，为此，必须进一步完善中国的农业政策性金融制度，完善中国农业发展银行的各项制度功能，全面而深刻地分析中国农业发展银行在发展中面临的问题，从而提出应对的具体措施。再进一步分析，政策性金融机构与金融资源配置的宏观效益、长期目标相联系，具有以贯彻国家产业政策为主的特点。中国是典型的农业大国，结合中国国情，为支持发展农业，中国应借鉴国外设立和发展农业政策性金融机构的有益做法，从而完善农业政策性金融组织制度。而目前，中国农业发展银行在支持农业发展、支持农副产品收购等方面，取得了一定业绩，但在制度建设的许多方面也存在着问题。如农

业发展银行在组织机构上还需要进一步完善，资金来源上和负债结构严重不合理；而在资产运用中也同样存在诸多问题，如负债与资产的综合协调机制不健全，信贷资产质量低下，资产运转缓慢。这些问题必须得到逐步解决，否则将严重制约中国农业发展银行发展。因此完善农业发展银行的业务运行机制，应是着重解决的问题。解决农业发展银行资金来源问题，应主要依靠国家财政来解决问题，建立财政借款制度，建立资本金补充制度。在强化资产管理方面，应进一步完善农副产品收购资金管理制度，确保收购资金封闭运行，优化农业政策性信贷质量，提高经营效益，并进一步拓宽农业发展银行资产运用范围，同时更为重要的是，中国农业发展银行必须通过制度建设，促进内部资金运行的良性循环。

现代商业银行是各国金融体系的主体。商业银行制度是有关支配商业信贷交易活动的规则、惯例和组织安排，是信贷交易活动赖以进行的社会形式。中国农业银行在现阶段是以经营农业商业性信贷业务为主的国有商业银行，而我国的农业银行与发达国家的商业银行相比，最根本的区别是产权制度差异。西方国家商业银行基本上都是采取股份有限公司制度，产权实现了法人所有权制度。现阶段中国农业银行的产权制度是“政资不分”“政企不分”的有缺陷的产权制度，表现出中国农业银行根本不能按现代企业制度进行经营。因此对中国农业银行进行制度改革和创新是势在必行的。中国农业银行进行制度改革，必须遵循稳步实施、循序渐进的原则，在现有既定的框架下实行动态调整，主要是进行经营机制创新，调整资产业务、负债业务结构，向符合现代企业制度特征的商业银行方向发展。

合作金融作为合作经济的一种，在西方国家有了近 200 年的发展历史。中华人民共和国成立以后，中国的合作金融事业也已经历了 60 多年的发展历程。经过 60 多年的制度变迁和发展，中国的农业合作金融组织制度已逐步演化为商业性金融机构。所以对中国农业合作金融组织今后的走向如何分析，成为理论界、政府和银行实业部门关心的问题。笔者认为，对中国农业合作金融组织改革的取向，不在于是否一定坚持传统意义上的“合作制”，而在于是否能做到坚持对“三农”有利。因此对中国农业合作金融组织改革，应坚持服务“三农”的原则，对传统的合作原则应有所“异化”，同时鉴于中国乡村地区幅员辽阔，差异较大，在改革方式上不应以一个统一模式、一个统一方案进行，应因地制宜、体现差别，并按照市场规律和运作法则进行。在中国农业合作金融组织改革中，针对制度外民间金融的存在实际，应对制度外民间金融合理引导，趋利避害。

从构建新型的农业金融组织体系方面来分析，现阶段中国已形成了政策性机构（中国农业发展银行）、商业性金融机构（中国农业银行）、合作类机构（农村合作信用社）并存的组织结构。中国的农业金融组织体系必须建设成为多种形式的、多元化的复合型信用形式，以符合中国未来农业发展的需要。即必须建立符合中国未来农业发展需要，由以中国农业发展银行、中国农业保险公司为代表的政策性金融机构，以农村合作银行、农村合作保险为代表的合作类机构，以农业银行、商业性保险、证券公司为代表的商业性金融组织，以及其他各种形式的民营性机构，沿着政策性金融、商业性金融、合作性金融三者职能明晰、分工协作、共同发展的方向，共同组成多元化、复合式的中国农业金融组织体系。

选择多元化、复合式农村金融组织体系，是基于中国改革开放 30 多年来的经济和金融业（包括农村金融业）发展变化，已初步呈现出多元化、多层次化特征而得出的必然结论。在金融业内部，伴随着经济总量的扩大，金融总量也迅速扩大，金融业发展呈现出从数量型增长向效益型增长的转变，金融机构也呈现多元化。同时，在农村建立和完善多元化、复合式的金融组织体系，是发挥政策性金融机构、商业性金融机构、合作性金融组织、其他各类金融组织作用的必然要求；是适应中国农村经济所有制结构和经济结构的客观需要；是在不同层次、不同领域为中国农村经济发展，提供金融服务的必然选择。复合信用式的金融组织体系，不仅有利于各类金融机构发挥优势，而且可以促进农村产业结构协调发展。

目 录

第一章 农业发展战略	1
第一节 20 世纪 90 年代农业和农村发展战略	1
第二节 中国农业进入新阶段的特征和政策	4
第三节 农业增长方式转变途径	11
第四节 质量农业发展战略	14
第二章 21 世纪中国农业发展前景展望	19
第一节 我国农业发展的前景目标	19
第二节 我国农业发展面临的挑战	20
第三节 发展我国农业的有利条件	24
第四节 在现代化道路上阔步前进	26
第三章 农村金融管理	31
第一节 农村存款管理	31
第二节 农业贷款管理	33
第三节 农村信用合作管理	58
第四章 金融制度与农业经济发展的基本问题	74
第一节 金融制度的基本问题	74
第二节 金融制度发展的现实特征	82
第三节 农业金融制度与农业经济增长	85

第四节	国外农业金融制度类型与组织体系·····	91
第五章	中国农业金融组织体系的综合性发展 ·····	99
第一节	金融组织体系改革中相关的基本问题·····	99
第二节	代表性国家的农业金融组织体系特点及启示·····	105
第三节	发展和完善中国农业金融制度的重要性·····	110
第四节	中国农业暨农村金融组织制度的发展研究·····	114
第六章	农业产业化与农业金融管理 ·····	121
第一节	农业产业化开发以及政策性金融推动问题研究·····	121
第二节	再谈信贷扶贫到户问题·····	124
第三节	基于我国粮食安全问题的系统思考·····	126
第四节	政策性银行扶持粮食龙头企业发展的若干思考·····	131
第五节	基于我国粮食安全问题的金融思考·····	136
参考文献	·····	141

第一章 农业发展战略

第一节 20 世纪 90 年代农业和农村发展战略

中国 20 世纪 90 年代农业和农村发展战略，就主要点来说，可以表述如下：以市场为导向，以增加农民收入和保证农产品有效供给为目标；以农业为基础；以改革开放为动力；以推进农村工业化为先导；以劳动力转移为重点；以乡镇企业和城市化为劳动力转移的主要载体；促使农村进入小康。其中，农业的发展，以增加投入，加强农业基本建设，改善生产条件为基础；以调整农业结构，发展“三高”（高产、优质、高效）农业为重点；以调动农民积极性和加强科教为动力；使农业逐步走向现代化。

一、战略目标

中国农业和农村发展战略，应确立两方面的目标：保证国民经济发展对农产品的需要；使农民增加收入和改变他们的社会地位与身份。

随着人口增加和向小康水平过渡，对农产品的产量和质量的要求不断增加。农业作为国民经济的基础产业，必须保证这方面的有效供给，以支持整个国民经济的发展和社会的安定。《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》提出：“到 2000 年，全国粮食产量要求达到 5 亿吨；棉花产量达到 525 万吨，同时，进一步发展林业、畜牧业、水产业。”1993 年我国粮食产量已达 45 648.8 万吨，要达到上述指标，每年要递增 1.3%；同期棉花只达 373.9 万吨，要达到上述指标，每年要递增 5%。我国人均耕地面积还在不断减少，农业基础脆弱，自然灾害较多，要完成上述的增产任务是相当艰巨的。保证社会需要，不仅要在数量上增加，还要在质量上提高，要适应人们生活水平提高对农产品质量的需求。过去为了满足温饱和便于制订计划，只强调单一的数量，如粮食只有简单的数量指标，现在对粮食的品种和质量的要求就很复杂，只在总量上平衡，远不能达到供需平衡。因此，要根据市场需要调整品种结构，发展优质品种，这也是一个很艰巨复杂的任务。

农民的切身利益有两个重要方面：一方面是要增加收入，在 20 世纪末达到小康水平；另一方面是改变他们的社会地位和身份，即要变成现代农业劳动者、农村工人和城镇居民。



目前，前一方面的要求已引起较多人的注意，后一方面的要求还未受到足够的重视。而忽略了后一方面，就难以全面了解农民和农村发展的动向，难以满足农民的要求。

在保证国民经济发展对农产品的需要和满足农民增加收入要求两个目标中，应该把哪一个摆在主要地位呢？在当时条件下，应该把后者特别是增加农民纯收入的目标提到主要的地位。因为农村经济已逐步向市场经济过渡，必须按市场经济的原则办事；农民已经成为相对独立的商品生产经营者，生产什么要以收益为转移，农民得不到利益，便没有生产和出售的积极性，要想按计划取得农产品就很困难。调动了农民的生产积极性，就可以提高农产品的有效供给。过去考核农业生产和农村工作，都以产值和产量为主，对农民的收入和利益重视不够，有必要把农民的纯收入增长率作为考核农村工作成绩的主要指标，以促使各级领导关心农民的切身利益，更好地调动农民的积极性。

增加农民收入不能只有良好的愿望，必须有奏效的措施。改革开放以来，有两个措施对增加农民的收入曾起过重要的作用：一是提高农产品收购价格；另一是增加粮棉等主要农产品生产。而在今后的发展中，这两方面将不再是重要的决定因素。就提价来说，大多数农产品已经放开由市场调节，只有粮棉等主要农产品由政府确定收购价，这些产品在1994年大幅度提价以后，订购价和市价之间虽然还有差距，还有调整的必要性，但是调整后的价格已接近国际市场价格。国内市场价格再提高，国外产品大批涌进来，有冲击国内农业的危险；同时，主要农产品价格提高，又可能引出相关产品再一轮涨价。农产品的价格问题主要是放开由市场形成价格。因此，靠提价来增加农民收入的作用不太大。粮棉等主要农产品生产在我国条件下，社会效益大，但经济效益不高，加上我国农业生产规模小，产量不多，成本较高，其产量的增加和农民增收之间已不成对应关系。随着农村经济形势的变化，今后对农民增收起重要作用的将是如下一些因素：农业生产结构、产品结构的调整和品质的提高；农村非农产业的发展（特别是第三产业和外向型经济的发展）；科技的作用；劳动力转移和劳动者素质的提高。要增加农民收入，需要从这些方面加大力度。

二、政府的农村发展战略

实现上述的战略目标，政府的农业和农村发展战略要实行三方面的转变。

（一）由向工业和城市过度倾斜转到重视农业和农村社会发展

过去，为了迅速实现国家工业化，建设的重点必然要向工业和城市倾斜。现在，工业已有较强大的基础，而农业和农村还很落后，不利于保证社会的有效供给和整个社会现代化，应该对农业和农村的发展加大力度。真正的转变，主要表现在两点上：第一点是在基本建设投资的分配上体现出对农业的重视。农村改革以前，农业基本建设投资大体上都占基建总投资的10%~11%，改革以后显著下降。一方面是对农产品的数量和质量要求不断提高，另一方面是实际投资大幅度下降。这是一个尖锐的矛盾，不改变这种状况，就难以改变农业基础设施脆弱落后的局面。这里说的转变，并不要求对农业的投资要多于对工业



的投资，而是要保证农业改善生产条件，实行扩大再生产的需要，真正做到按农、轻、重的次序安排国家基本建设投资。第二点表现是从要农业为工业做贡献转到让农业和农村创造的价值留在农村，为农业和农村的发展创造较宽松的环境。这种转变的基本点是：不要通过国家计划低价收购这种剪刀差的形式以及通过信用社、银行存款转到城市的办法把农业和农村的劳动成果流到工业和城市中去，使农村有较多的资金发展生产和逐步改变农村面貌。这是当时国民经济发展战略的重大的转变。

（二）由重视向农业要产品转到重视增加农民收入

我们重视向农业要产品，如粮、棉、油、丝、烟、糖、肉、蛋、奶、菜等，其中的主要产品都确定必须完成的生产、收购指标，要各级领导作保证，并实行许多行政的、硬性的措施，把它摆在政府工作的重要位置。后来也逐渐提出增加农民的收入。但对于如何保证增加农民收入，如何达到进入小康所要求的人均纯收入指标，则没有什么有力的措施。在要农产品和使农民增收两者之间，明显地表现出一手硬、一手软。要向社会主义市场经济过渡和改变农业与农村的落后状态，必须转到通过增加农民收入、调动农民的积极性来增加和取得农产品。这种转变的主要点是，放开主要农产品的价格，通过市场买卖取得农产品；根据经济效益调整农村产业结构，积极发展多种经营和非农产业；广开就业门路，帮助农村劳动力转移；把增加农民收入作为考核农村工作的主要指标。没有这种转变，农业和农村发展战略的目标就很难实施。

（三）由限制农业劳动力转移转向组织引导农业劳动力转移

过去，在农村中长期执行劳力归田的政策。农村改革后有了改变，允许劳动力从事多种经营，进入非农产业。但是还有许多人害怕农业劳动力转移会影响农业，影响社会秩序，产生社会问题，把农业劳动力转移看成是不得已和无可奈何的事情，采取消极的政策。从社会历史的进程来看，农业劳动力向多种经营和非农产业的转移，是社会经济发展的必然趋势。阻挡这种趋势，会造成不安和动乱；采取消极的态度，也会陷入被动。唯一正确的办法，是适应历史的潮流，制定妥善的政策，加以帮助和引导。

这不仅满足农民改变社会地位和身份的要求，也能使农民增收，并促进农村经济和社会的发展。这种转变的主要点是：制定有利于农业劳动力转移的政策；发展劳动力市场；改革妨碍农业劳动力转移的制度，如户籍制度、就业制度等。

农村改革前一段主要在农村内部进行，随着农村内部问题的逐步解决，改革的重点便转移到农业和整个国民经济的接合部、城乡关系的接合部。农业和农村经济发展，越来越和整个国民经济和整个社会的发展密切联系。没有整个国民经济发展战略及其在农村的构成部分的转变，农村改革和发展的新战略就很难出台，农业和农村经济就难以有新的发展，难以走上现代化道路。这反过来又将制约整个国民经济和社会的发展。



第二节 中国农业进入新阶段的特征和政策

经过 30 多年改革和发展，中国农业和农村经济进入了一个新的历史发展阶段。新阶段需要新的发展思路和政策体系。因此，正确认识新阶段的理论依据，把握新阶段的基本特征，正视新阶段面临的主要问题，提出新阶段相应的战略和对策，为政府宏观调控政策的适时转换提供科学依据，具有重要现实意义。

一、农业发展进入新阶段的理论判断与标志性特征

按照马克思主义的基本观点，任何事物的发展都是由简单到复杂、由低级到高级分阶段推进的。分阶段发展是事物成长所表现出来的一个客观规律，因而是推动事物发展所要遵循的一个基本规律。事物的发展阶段是由事物本身的内部矛盾决定的，是通过事物内部矛盾运动所导致的事物表象的变化表现出来的。当内部矛盾运动使事物的表象发生了“飞跃”性的变化，就表明事物发展进入了新的阶段。因此，事物表象的“飞跃”性变化是事物发展进入新阶段的标志，是判断事物发展是否进入新阶段的依据。

中国的农业发展，从总体来说，是在社会主义初级阶段的政治经济社会大背景下，从传统农业向现代农业转变，并逐步建成集约、高效和可持续发展的社会主义现代化农业的过程。就其供求关系、生产目标和增长方式综合分析，我们认为，这个过程大体可划分为三个阶段：①农产品供给全面短缺，以解决温饱为主，主要依靠传统投入的数量发展阶段；②农产品供求基本平衡，以提高品质、优化结构和增加农民收入为主，注重传统投入与资本、技术集约相结合的优化发展阶段；③农产品供给多元化，知识、信息成为农业发展的重要资源，以提高效率、市场竞争力和生活质量为主，高资本集约、技术集约和信息集约的现代农业发展阶段。

改革开放近 40 年来，中国农业获得了长足发展。中国农业在产品供求关系、生产目标、增长方式等方面都出现了显著变化，表现出如下特征：在产品供求关系上，农产品供给由全面短缺走向总量基本平衡的结构性、地区性相对过剩；在增长方式上，农业发展从以劳动密集型为主向资本、技术密集型方向转化；在发展目标上，农业发展从追求产量最大化转向追求效益最大化；农民增收途径从过去的主要依靠农产品特别是粮食增产和提价，转向主要依靠多种经营和非农产业上；在制度创新上，农业从分散型的内部自主创新向一体化式的外部创新带动内部创新转变；在与国民经济的关系上，农业与其他产业关系日趋紧密，二元经济结构正在向一元经济结构转变。

从上述变化特征可以看出，当前中国农业发展已今非昔比。在农产品供求关系、增长方式、发展目标、增收途径、制度创新以及农业同国民经济关系等方面均发生了转折性变



化。根据这些变化，对照上述提出的农业发展三个阶段的理论划分，可以判定，中国农业发展进入了一个新的阶段，即农产品供求基本平衡，以提高品质、优化结构和增加农民收入为主，注重传统投入与资本集约和技术集约相结合的优化发展阶段。农业进入新阶段后，必须从总体上调整农业和国民经济的关系，采取相应的战略选择和政策措施。

二、新阶段的战略选择

针对新阶段农业发展面临的问题和前景，战略选择的基本思路是：理顺农业与国民经济中其他产业之间的关系、完善农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系，进一步加强农业的基础地位；以国内外市场为导向，依靠科技进步，优化产业结构，大力提高农业的质量和效益，提高农产品的国际竞争力；增加农业投入，加强农业基础设施建设，提高农业的技术装备水平和综合生产能力，实现农业可持续发展；转换农业经营方式，优化农村产业结构，促进农业向产业化、区域化、专业化和城镇化方向发展，努力实现农业现代化。在发展战略上要实现六个方面的转变：

- (1) 从主要是自给自足经济转向以市场为导向，面向国内外市场发展商品生产；
- (2) 从主要重视产量增长转向产量与质量并重，更加重视质量和效益；
- (3) 从主要依靠传统技术转向传统技术与现代技术相结合，努力提高农业的科技含量和附加值；
- (4) 从主要是传统的劳动密集转向劳动密集与资本和知识密集相结合，积极发展现代化农业；
- (5) 从主要依靠资源消耗性生产的增长方式，转向实施可持续发展，保持生态环境；
- (6) 从主要是农业、农村的自我发展，转向注重农业与工业相互结合，农村与城市协调发展。

三、新阶段的政策措施

为促进新阶段农业的健康、持续发展，需要采取以下政策措施。

(一) 调整农业生产结构，提高农业生产效益

农业结构调整和优化，应结合农业新阶段的发展特点和发展目标，充分利用国际国内两个市场，发挥区域比较优势，合理配置生产要素，提高资源利用水平和配置效率。粮食作物要稳定播种面积和产量，优化品种结构，提高质量；经济作物要控制面积，着力提高品质和效益，合理调整区域布局，逐步形成专业化、规模化、集约化的产业带、产业区；适应大力发展养殖业的需要，积极发展优质饲料作物生产。就区域布局来说，东部地区要适当减少粮棉油糖等土地密集型农产品生产，增加一些资金和技术密集、附加值高的果蔬、花卉等农产品生产，扩大优势农产品出口；中西部地区应通过技术进一步降低农业生产成本，大力发展大宗农产品和名特优产品生产，压缩劣质产品，发展绿色健康食品，提高产



品质量。

积极发展牧区畜牧业，加快发展农区畜牧业，突出发展草原型、节粮型畜牧业。稳定肉类和蛋类生产，加快发展奶品和羊毛生产，大力发展优质畜产品。东部地区和大城市郊区要大力发展规模生产，推进畜牧业的集约化、产业化经营，加快实现畜牧业现代化。中西部地区要实现养殖方式的突破，提高生产效率和经济效益。

渔业要调整养殖模式，重点发展高效生态型水产养殖业，积极发展高科技工厂化养殖，因地制宜发展水库和稻田养殖；稳定近海捕捞，加强保护近海资源，完善休渔制度，严格控制捕捞强度，减少捕量；大力发展远洋渔业，不断扩大国外作业海域，加强国际渔业合作。

（二）加快发展农产品加工业，推进农业产业化经营

农产品加工业作为农业的后向产业，直接关系到农产品中间需求的扩张。发展农产品加工业不仅可以有效地提高农业的整体效益和形成完整的产业链条，而且对于应对加入世界贸易组织（WTO）后的挑战，加快农业现代化步伐意义重大。要把加快发展农产品加工业作为促进农业产业化经营的重要内容：①制定指导发展农业产业化经营的政策性文件，明确政策扶持对象就是真正实施农业产业化经营的加工或流通领域龙头组织，包括龙头企业、合作经济组织、专业户和专业市场等，在财政贴息、优先贷款、股票上市、调整进出口政策和增值税税率以及利用外资等方面给予优惠。②制定全国发展产业化经营的中长期规划和产业政策，明确国家支持的主导产业和重点项目；各地要对区域性的主导产业和主导产品开发、产品基地建设、龙头企业分布和市场建设等制定具体规划。③有步骤地建立一批国家级示范区和示范项目，各省、自治区、直辖市一级可在国家统一规划部署下，建立相应示范区。④创造良好投资环境，广泛吸收社会民间资本和国外资本参与，加快产业化经营龙头企业建设，发展高科技、精密加工型龙头企业。

乡镇企业要适应农业产业化经营的需要，着重发展农副产品加工业和储藏、保鲜、运销业。东部地区的乡镇企业要注重提高科技含量，发展高附加值产品和外向型经济；中西部地区重点发展劳动密集型和资源加工型产业，也要尽量应用新技术，提高质量和效益。要进一步完善乡镇企业产权制度改革，积极引导发展乡镇企业有限责任公司和股份有限公司，加大乡镇企业资产重组；提倡和鼓励以优势企业和名牌产品为龙头，以资产为纽带，通过兼并、联合、股份合作、收购、托管等形式，实行跨地区、跨行业和跨所有制的资产重组，提高乡镇企业的资产质量和规模效益。

加强小城镇建设，有利于乡镇企业集中发展。过去是先办乡镇企业，然后发展小城镇，造成两者都过分分散。新阶段应把发展乡镇企业与建设小城镇结合起来，小城镇建设起来为乡镇企业提供各方面服务，对乡镇企业发展有利；小城镇本身也可以得到乡镇企业在财力等方面的支持，把基础设施和科技、教育等各项事业办好，并且带动各种商业、交通、运输、通讯以及文化娱乐等第三产业发展，吸纳大量农业富余劳动力就业。为此，要按照城乡一体化的要求，以中心城区、中心镇和中心村为重点，搞好农村城镇化建设规划，抓



好工业小区建设,改善城镇基础设施和投资环境,吸引更多的乡镇企业到工业小区落户,不断扩大城镇非农产业规模,使小城镇日益兴旺繁荣起来。

(三) 深化农业科技体制改革,加快农业科技进步

新阶段农业发展的根本出路在科技、在教育、在实施科教兴农战略,必须进行一次的农业科技革命。要调整农业科技路线,从过去侧重产值和产量研究,转向注重质量、效益和实现可持续发展的研究;鼓励农业科技人员深入生产第一线,使农业科技与经济紧密结合。大力推进农业科技体制改革,确立多元农业利科技新体制。要发展多种形式的“产、学、研”联合,构建“科、教、企”技术创新体系,积极培育农业企业,包括各种形式的农业公司、农村集体经济组织、合作经济组织和民营科技企业在农业技术创新中的主体地位并发挥其作用;与此同时,通过调整结构、分流人才、改革重组后形成国家农业科技创新体系,面向全国,吸引、联合全国科技界推进农业科技创新,还要大量吸收海外华人、华侨和外国科学家,投身中国农业科技创新事业,共同推进农业科技进步。

要采取有效措施确保农业技术推广体系的稳定和发展。各级政府要适应新阶段的要求,加大财政支持力度,积极为农业技术推广事业改革与发展创造条件;在改革、完善科技奖励制度的同时,设立“农业技术推广奖”,继续完善农业推广研究员评定制度,以调动科技人员推广农业技术的积极性。

要加快建立健全农业教育培训体系,加强职业教育和技术培训,努力提高农民素质。进一步完善农业从业人员持证上岗制度,对广大农民,乡、村、组干部和农业技术人员,逐步实施“绿色证书”,进行中等专业或更高层次的职业教育培训。建立农民职业技术教育保障机制,保证农民职业技术教育的设施建设和经费投入。各级财政都要设立农民职业教育专项经费,县、乡每年安排专项经费用于农民职业教育。各类农业推广、开发项目都要拿出一定比例的经费,用于农民职业技术教育培训。

(四) 增加农业投资总量,强化国家对农业的支持和保护

新阶段农业的发展,主要依靠集约化经营和农业资源的纵深利用。增加农业投资和优化投资结构,既是适应新阶段发展农业、提高农业现代化水平和增强抗灾能力的需要,又是国家支持和保护农业、提高农业竞争力的需要。要建立国家、集体、个人和利用外资相结合的投融资机制,扩大农业投资来源。

必须坚决贯彻《中华人民共和国农业法》关于“国家逐步提高农业投入的总水平”和“国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”的规定,保证政府农业投入的稳定增长。继续加强以水利为重点的农业基本建设;加大对农业基础设施的投入,重点抓好种子工程的建设,养殖基地、良种基地、优质农产品基地、早作农业示范基地建设和生态环境建设,保护和提高农业综合生产能力,增强农业发展后劲。调整财政支出结构,努力保障和增加农业公益性支出:①重视农业科技和农业劳动者素质的提高,加大农业科技、农村教育事业的投入;②重视农业质量标准和食品安全保障体系



建设；③增加对农业技术推广体系和农业信息服务体系的投入，稳定并发展农业社会化服务体系；④在农业生产结构调整过程中，对重大产业调整项目进行信贷支持，并相应给予财政专项补贴。

利用资本市场，引导社会资金投向农业：①进一步鼓励效益好、有市场前景的农业企业在境内外发行证券等资金，促进农业产业化经营发展；②建立农业科技风险投资机制，由国家财政、工商企业和个人共同投资，促进农业科技创新、创业；③利用证券市场建立农业产业投资基金，开辟民间投资的渠道。

发挥农村金融作用，促进农业和农村经济发展：①要保证一定比例的政策性贷款专门用于农业；②农村信用社要切实履行为农服务的宗旨，着力解决农民和村办企业贷款难问题，及时为农业生产提供信贷支持；③改革完善农村信用制度，解决乡镇企业贷款担保问题；④积极发展政府支持下的农村合作保险事业，促进农民灾后重建和抗灾自救。

（五）加强市场体系建设，搞活农产品流通

实现新阶段农业发展战略目标，一定要搞活农产品流通，尽快形成开放、统一、竞争、有序的农产品市场体系，为农民提供良好的市场环境。为适应新阶段农业发展的需要，必须加强农产品市场体系建设，其主要内容是：①落实好农产品购销政策，引导粮食加工企业和产业化龙头企业直接与农民签订合同收购粮棉等农产品，抓紧制定部分劣质品种退出保护价收购范围的流通政策。加大对流通领域的整顿治理力度，积极发展“订单农业”，鼓励企业与农民建立稳定的产销合同，以销促产保收。②积极培育农产品批发市场，特别是产地批发市场。要重点支持在农产品主产区新建和扩建一批辐射范围广、带动作用强的区域性或全国中心批发市场，加强农产品储运、加工、分级分类、包装及信息服务等市场配套设施建设。③要加强农产品质量监督体系建设，加快农产品质量标准的制定和修订进度，尽快完成主要农产品的国家标准和行业标准的制定。④建立健全国家、行业、地方农业质量监测体系，完善监测手段，加强对农产品、农业生产资料的质量检测；根据质量标准制定主要农产品质量差价，拉开季节、地区、品种差价，实现粮食等农产品的收、储、运、加、销各环节的分级分类。⑤大力扶持发展农业专业合作组织，培育连接农民与市场之间的中介组织，从而引导农民有组织地进入市场；要大力发展和规范农业经纪人队伍；农村供销合作社和信用合作社，要按照合作社的原则，真正办成农民自己的合作经济组织。

（六）加强农业基础设施建设，提高农业可持续发展能力

农业基础设施建设涉及：基本农田和农田水利设施建设，旨在提高农业生产能力和抵御水旱等自然灾害能力；生态环境建设，旨在提高农业生产环境的稳定性；农业科技、信息等服务体系建设，旨在提高农业应用科技和市场能力；农产品仓储、营销设施建设，旨在提高农业抵御市场风险的能力。因此，加强农业基础设施建设，是改善农业生产条件，提高农业可持续发展能力的重要保障。

农业发展进入新阶段后，农业基础设施建设的主要任务是提高农业可持续发展能力。



即通过农业基础设施建设,将农业的总体比较优势和区域比较优势充分发挥出来。为适应这一变化,基础设施建设目标需做相应提升。

1. 农业资源利用水平升级

基础设施建设的重点,应从外延型的增加农业资源利用能力转为内涵型的提高农业资源利用水平上来:

(1) 调整治水目标,采取措施保护天然林、提高植被覆盖率、提高耕地蓄水能力、加强水利建设、退耕还湖等,提高天然降水利用率;

(2) 改善农田灌溉系统,使用抗旱作物或品种,实行了调亏灌溉、喷微灌溉、灌区节水管理与精细灌溉等综合节水技术,以及雨水集蓄技术与高效利用技术,提高水资源利用效率。

2. 农村环境利用水平升级

(1) 天然植被保护水平升级,促进自然生态系统顺向演替的进程;

(2) “边际土地”治理目标升级,即采取退耕还林、还草、还湖,使“边际土地”得到最适宜的利用。

3. 农村发展目标升级

(1) 改善农村交通、通讯和供电供水条件;

(2) 改善农村教育条件;

(3) 改善农村信息获取条件;

(4) 增加农业科技投资,提高农业技术创新的速度。

农业基础设施建设必须坚持国家、集体、农户一起上的方针,并要分解落实到相应的层面上,如农田水利、农村交通、农村教育、农业技术培训与推广网络和市场网络等,都具有公共品或准公共品性质,政府必须承担责任,要采取相应政策予以实施。有边界、能划分清楚的社区性准公共品(对社区成员没有排他性,对社区外成员则有排他性),可由社区成员共同来建设和管理。农户是农业的生产单位,农户应成为建设基本农田的主体,有些工程的所有权、受益权和合作管理权归建设者,并可继承和转让。

(七) 扩大农业对外开放,增强农产品国际竞争能力

农业国际化给中国农业引进外资和技术,利用国外生产资料提高农业现代化装备水平及综合生产能力提供了机遇,也有助于利用国际资源缓解国内资源短缺的约束,提高资源配置效率,提高农业整体效益。加入WTO是中国积极参与经济全球化进程、融入世界经济主流的战略选择。

为应对全球经济一体化趋势,中国加入WTO后,要制定相应的农产品进出口政策以及金融、财税、技术等方面的法规,保护国内农业和农村经济的健康发展,抓住机遇,充分利用国内外两种市场和资源,大力发展具有比较优势的农产品,扩大中国农产品在国际市场占有率。具体工作包括以下三个方面:

(1) 利用好WTO对我有利的规则,保护好农业发展;