

中国农村： 政策研究备忘录

农业出版社出版

2

农业出版社

(京)新登字053号

责任编辑 杜 豪

中国农村：政策研究备忘录

2

农业部经济政策研究中心 编
改革出版社出版 新华书店经销
850×1168毫米 32开 15.375印张 400千字
1991年10月第1版 1991年10月第1次印刷
印数 1—2000
ISBN 7—80072—245—7/F·115
定价 10.00元

前 言

自1986年初农业部经济政策研究中心成立以来，致力于在实践中追溯理论的源泉，在变革中寻觅思想的火花，在短短的五年间，密切注视中国农村改革与发展的动向，围绕农村改革与发展的轨迹进行政策和理论的双重探索，并取得了不少成果。这些成果记录于《中国农村：政策研究备忘录》(1)，同样也记录于《中国农村：政策研究备忘录》(2)。尽管两部文集由于时光的变迁，重心有所不同，然而我们编辑的初衷始终不变，就是让《中国农村：政策研究备忘录》真实地录下我们探索的轨迹。

奉献给读者的这部文集记载了最近两年间，农业部经济政策研究中心的研究人员新近的思索与探求，相信读者不难发现，与《中国农村：政策研究备忘录》(1)相比，他们的研究更注重改革现实经验的总结，更注重政策研究的可操作性。他们对农村经济和农业现状的把握也更深刻、更理性，因而更具理论与实践的双重价值。

在“综合政策篇”中，对当前农业形势进行了较为客观和透辟的分析。我们看到，在中国农村改革和发展的进程中，面临着更复杂、更尖锐的体制问题，这种体制问题若不从根本上解决，中国农村改革的道路必然是坎坷不平，农业的增长和再上新台阶就会面临严峻的障碍。本篇重点推出的《农村经济体制改革“八五”规划建议要点》，不仅对“八五”时期农村经济体制改革的背景进行了分析，而且提出了“八五”期间农村经济体制改革的重要目标和任务，对政策制定者、理论研究者 and 实际的操作来说，无疑是有所获益的。

“工农关系篇”从分析农业与工业、农村与城市、农村经济与国民经济三大关系的基本现状着手，强调要真正确立农业的基础地位，就应该调整现行的向工业、城市倾斜的发展战略，从投资、信贷、价格等多方面保证农业的稳定增长，只有这样，国民经济的协调发展才有可能实现。

在人口增长、耕地减少的背景下，粮食问题注定成为中国农业发展中的重要问题。“产业政策篇”继《中国农村：政策研究备忘录》⁽¹⁾之后，着重收集了中心年轻的研究者们对改革粮食价格及购销体制的新的探讨。同样，对乡镇企业这一伴随改革而诞生的新生事物，研究者们也给予了热情的关注。在占有丰富而详实资料的基础上，对乡镇企业的宏观调控机制进行了多角度探讨，对乡镇企业在国民经济发展中作出的巨大贡献，给予了充分肯定，既不失理论分析的深刻，也不失现实评判的客观与公允。

农村实行家庭联产承包责任制以后，农村合作经济究竟如何发展；土地制度应该怎样变革；怎样从立法上完善家庭联产承包责任制以及该如何稳定发展个体、私营经济，都是“经营制度篇”所关注的主要问题。自然，这也是值得所有理论研究者 and 实际操作者共同探讨、共同关注的。

理论源于实践，真知来自对实践的不断追寻。而理论的价值则在于对实践的规范，政策理论的研究更应该如此。中心的研究者们始终将实践与理论探讨和政策研究结合起来，从而使其研究更具现实意义。“社会化服务篇”中收集的文章，通过对实践的深入调查、分析，使我们看到建立健全农村社会化服务体系，既是农村进一步改革的必然趋势，也是促进农村经济发展的题中应有之义，或许，这种探索对农村下一步改革是有所启迪的。

“经济杠杆篇”则从国民经济整体的宏观角度把握农村经济政策的研究脉络，分析国民经济失调的原因、当前经济形势和主要矛盾、农业税价改革的现实困境及其不可避免性，指出国民经

济要进入良性循环，必须正确运用价格、税收、财政、信贷等诸经济杠杆来协调工农业发展，促进农业的稳定增长。

人多地少、耕地短缺是不可回避的制约我国农业发展的一大难题。但是资源短缺与资源效率低下并存、耕地稀缺与资源闲置并存，这也是客观存在。历史和现实已经决定了我国农业的发展，不能只依靠现存的14亿亩耕地，资源的综合开发和利用、资源报酬率的提高才是我们所应努力为之的。“资源经济篇”对发展山区经济、农业资源和农业开发等方面都作了有益的探讨。

“理论是灰色的，生命之树常青”。是的，贯穿于本书的一条主线，无疑是“实践”二字，从实践中来，到实践中去，一直是我们所倡导、所追求的。相信我们的研究者们会进一步秉承这一思想，更深入、更透彻地研究中国的现实、中国农村的现状，并在此基础上，使自己的理论功底和研究水平更臻成熟。

当然，由于研究人员水平的差异和研究方法的不同，自然会有这样或那样的不足之处，希望能够得到读者的批评指正。

一九九一年九月

目 录

前言

第一篇 综合政策篇

关于农业发展的几个问题·····	(1)
目前农业形势分析与对策思路·····	(15)
坚定地执行向农业倾斜的政策实现本世纪末农业发展 战略目标·····	(28)
关于农村若干政策的建议·····	(35)
农村经济体制改革“八五”规划建议要点·····	(51)
农村改革与发展：形势·问题·对策·····	(69)
对农村政策法规若干问题的分析与思考·····	(79)
试论农村改革与发展的关系 ——兼对几种理论观点的异议·····	(93)
中国农业：40年成就与国际比较 ——兼论我国农业的出路·····	(108)
依法治农：促进农业发展之本·····	(123)

第二篇 工农关系篇

关于我国农业的基础地位问题·····	(134)
从工农、城乡关系看我国农业持续稳定协调发展 的问题·····	(151)
2000年人均粮食400公斤战略目标不能变·····	(161)

第三篇 产业发展篇

对当前粮食产销形势的基本分析	(170)
关于1991年粮食价格调整及购销体制改革的方案	(177)
附件一：部分地区粮食购销体制改革及价格调整的 基本做法	(186)
附件二：城镇居民口粮消费现状及其改革意向 ——对全国1579户城镇居民的问卷调查	(195)
我国食物结构研究	(200)
山西省粮食购销体制改革的跟踪调查	(208)
乡镇企业运行的宏观调控机制	(218)
乡镇企业：对国民经济发展的贡献	(240)
关于畜牧业发展的若干问题	(262)
增强棉花宏观调控能力的对策建议 ——1978年以来我国棉花政策的反思	(267)

第四篇 经营制度篇

关于合作经济指导和稳定农村政策的基本认识	(279)
依法稳定和完善家庭联产承包责任制的探讨	(294)
稳定和发展农村个体、私营经济的若干问题探讨	(310)
对农业规模经营的几点看法	(320)
土地制度变革与农业资金投入	(324)
中国农村土地制度改革目标的探讨	(349)

第五篇 社会化服务篇

农业生产社会化服务体系建构构想	(364)
农业形势·服务体系·基层组织 ——江苏农村调查的几个基本问题与思考	(374)

矛盾·对策·出路

- 湖北省农村调查的几点体会 (391)

推行双向承包健全乡村综合服务体系

- 江苏省三类地区的调查 (398)

振兴农业的创新思路

- 江西农业部门办经济实体的调查 (406)

建立和完善农村社会化服务体系是深化农村改革的 中心任务

- 山西省隰县建立农村经济开发服务中心的调查 (416)

第六篇 经济杠杆篇

- 治理整顿·经济杠杆·农业发展 (422)

- 动税与动销：农业税价改革的难点与出路 (430)

- 提高农业税率并征实弊大于利 (440)

- 我国农业的技术选择 (448)

第七篇 资源经济篇

- 关于发展山区经济的若干问题 (456)

农业资源：稀缺与效率

- 关于资源替代的几点分析 (463)

- 黄河三角洲的农业开发问题 (475)

后记

第一篇 综合政策篇

关于农业发展的几个问题

一、10年农村经济体制改革的回顾

1978年12月党的十一届三中全会对发展农业作出了重大决策，发出了《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》。在党中央《决定》的指引下，1980年以来，农业生产连年增产，农村经济呈现出空前活跃的形势，农民收入大幅度增加。1984年，全国获得全面的、大幅度丰收。这充分体现了党的十一届三中全会关于改革农村经济体制，采取一系列政策措施的正确性和有效性。

然而，1984年的大丰收，造成了一些同志的两个错觉：一是以为中国农业问题得到了解决，过关了。二是认为解决中国的农业问题，只要靠政策这一条就行了，别的方面概不注重。这两条对农业的稳定、持续发展产生了十分不利的影响，可以说是此后几年内农业发展停滞不前的重要原因。

1984年冬天，在农村经济体制改革取得巨大成就的基础上，决定进行并加快以城市为重点的整个经济体制的改革。十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，对于改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策的决定是正确的，但是在执行中，一是操之过急，急于求成，步子走得很快；二是在实际工作中的指导思想，对市场调节的作用估计得过了头，出现了改革就是发挥市场机制的作用这样一种不正确的倾向；三是对城市、整个国民经济体制改革的艰巨性、复杂性看得简单化了，轻率决策，决策

多变；四是没有充分估计到城市、整个经济体制改革对农业和农村经济必然要发生的重大影响，搞城市、工业经济体制改革没有考虑到城乡关系、工农关系这些重大问题。事实上，整个经济体制改革的某些措施一出台，就明显地牵动了农业生产和农村经济的运行，最突出的是农用工业生产资料的生产、分配、价格和管理体制的变化，农产品购销体制的变化，立即对工农关系、城乡关系以及对农村经济内部和农业内部的利益分配关系发生了重大影响，对农业和农村经济的发展产生了一系列的冲击作用。

由于上述原因，在对于农业的指导思想和政策措施上，产生了不少问题。一是一个时期以来，国家、地方政府和农民都削减了对农业的投入，农、林、水利等基础设施不仅没有改善而且受到不小的破坏。二是提倡“有水快流”，导致对自然资源掠夺性的开发利用，森林资源、水产资源、矿山资源都遭到了破坏。三是对农业和农村经济的发展提出超越实际可能的过高过急要求，像“提前翻番”、“增百致富”等，对农业发展和农村经济结构的合理化都造成指导思想上的混乱。四是把市场机制的作用估计过头，忽视甚至排斥计划性，对宏观指导与调控很不重视，很不得力，一时造成价格失控，市场混乱，造成各种“大战”不止。国家运用经济政策，进行调控的主动性变成了被动性，大有“水涨船高”、

“顾此失彼”之势，最后形成国家要保的产业和产品保不住，放开了的产业和产品程度不同地处于盲目发展，想管又管不住的被动局面。五是在经济增长过热、通货膨胀、物价上涨的情况下，国家对大宗农产品，主要是粮棉的购销政策、价格政策处于被动地位，国营商业部门难于发挥主渠道、蓄水池作用，财政负担就达于极限，粮、棉主产区、调出地区负担沉重，农民生产粮食积极性受挫。另外，关于“大进大出”的说法，关于乡镇企业运行机制的评价，也都有不够稳妥之处。

上述问题，在中央、国务院“治理整顿、深化改革”方针的指导下，从基本思想上讲，已经得到了扭转，有些实际问题开始

得到解决，但也还有许多具体问题目前尚未理顺，需要我们在今后的治理整顿工作中继续努力。

二、农业的现状和今后10年的任务

“七五”期间，农业的生产建设计划执行情况不够理想，主要表现在粮、棉、油、糖等主要农产品的生产徘徊不前；农林水利工程建设没有大的作为。农村经济是在困难、曲折中求稳定、求发展的。“七五”前期形势严峻，近一、两年稍见好转。把五年情况综合起来看，农业的综合生产力水平没有明显的提高。科学技术的推广应用有进步，但远没有展开。基础设施和资源利用情况，既有损害，也有恢复、加强和新的开发。多种经营、乡镇企业发展较好而又带来了不少新问题。以家庭为基础的联产承包责任制是稳定的，受到广大农民的欢迎，同时又显示出某些局限性。农村人口的年平均收入，增长势头比“六五”期间减弱，但总的状态还是微弱增长的趋势。农业作为国民经济中的一个基础产业部门，对整个国民经济的运行，社会安定和人民生活来说，一方面是基本上起了保证和稳定作用，另一方面又呈现出基础薄弱、工农业比例关系失调的突出矛盾。

当前，我国的农业和农村经济所面临的问题，简单地讲，一是农业的负荷日益加重，现在的农业生产力水平和发展状况跟不上人口增长、经济发展和生活水平提高的需要。二是控制自然灾害和开发利用自然资源的能力很低，农业生产受自然条件和自然资源的制约因素很大，生产不稳，后劲不足。三是城乡关系、工农关系，即有关农业的产供销关系很不顺畅，不合理。经济因素对农民的生产积极性，对地方政府的决策，对资源的合理开发利用，对农村经济结构、产品结构的合理化，制约性很大。四是农业科学技术的推广应用仍然没有展开，潜力发挥不出来。一方面是农业的负荷急聚加重，另一方面是自然因素、社会经济因素和技术因素的制约较多，许多有利的、潜在的积极因素发挥不出来。

如何处理好制约因素和积极因素之间的消长、转化关系，最终解决农业生产与社会需求的大体平衡问题，这就是治理整顿、深化改革工作和“八五”计划及十年发展规划所必需着力解决的问题。

在本世纪内，我国农业和农村经济的发展，面临着两个方面的“双重任务”，一方面是既要努力提高农业的生产力水平，攀登两个新台阶，以保证人口增长、生活改善和经济发展的基本需要；又要改善生态环境，提高技术和装备水平，为增强后劲和实现现代化打基础。另一方面是既要增加主要农产品的产量，又要发展多种经营和乡镇企业，为增加农民收入，解决农民就业和繁荣农村经济开阔道路。

这里强调一下：在“八五”期间，粮食达到4500亿公斤，棉花达到1亿担，到2000年粮食达到5000亿公斤，棉花1.2亿担，这个目标，是不能犹豫、必须力保的。否则，我国按人口平均的粮食占有量将会降下去，轻纺工业、市场供应、出口创汇也难于增长。

农业的稳定与发展，农村经济的活跃与繁荣，是国民经济持续、稳定、协调发展的基础，也是政局和社会稳定的根本保证。

三、基本思想是“以农业为基础”

“以农业为基础”，这是讲了多少年的一个基本思想，从原则上是没有争议的，但是在实际经济生活中却仍然是一个重要问题。一种情况是口头上讲得很重要，但在实际安排上仍然是“软任务”。国民经济要按农轻重为序来安排，这个国民经济发展战略的重要指导思想，已经不大明确和突出了。另一种情况是当农业发生严重问题，对国计民生造成困难时，便开始注意到农业，强调农业要紧。只要农业状况稍有起色，粮棉等农产品供销矛盾稍有缓解，农业就被挤到一边去了。这种情况，全国性的至少有两次：一次是1958年的大跃进，还有一次就是1984年的全面大丰

收。每发生一次，就必定带来若干年的紧张状态。

我们理解“以农业为基础”这个基本思想，不能就农业问题来论农业；不能简单地认为农业的“基础”作用，只是解决衣食问题，应该看得深刻一点。农业是国民经济的基础，就是说，农业、农村经济的发展状况如何，对整个国民经济的兴衰是具有决定性意义的。因此，我们考虑农业和农村经济的发展问题，就不应是就农业论农业，而是把农业、农村经济摆在国民经济整体中，作为国民经济发展的一个重要的、有机的组成部分来研究。也就是要组织和动员国民经济各部门、社会各方面的力量来为农业发展服务，同时，农业的发展也是为各部门和全社会的利益服务的，从这个意义上讲，农业问题、农村经济问题，不能看作是局部问题、部门问题，而是一个关系全局的综合性问题。

我们认为，为了保证和促进农业的发展，必须从各方面为农业提供一个必要的大环境，即社会经济各方面、各层次，都要为农业做些好事，支持、配合农业和农村经济的发展，至少不要起妨碍、掣肘作用。只要把农业、农村、农民这一大头稳住了，发展了，整个社会经济的发展才有立足点和广阔前景。实际上，对“农业为基础”这一指导思想的落实，不仅是发展农业的基本思路，也是长期稳定、持续地发展整个国民经济的一个重要思路。

四、农业经营管理体制的稳定与完善

十一届三中全会以来，在全国农村普遍推行了以家庭为单位的“联产承包责任制”。各地方和农民群众通常称之为“大包干”、“包产到户”。这一步改革的好处是克服了平均主义，吃大锅饭的弊病，调动了农业生产者的积极性，发挥了他们生产经营的自主权。实践证明这种体制从总体上讲，符合现阶段农业生产力的发展水平，因而是正确、有效的，受到农民的欢迎。

但是，包产到户毕竟是在农业的生产力发展水平不高、生产的社会化程度不高的情况下的阶段性产物。现在我们来研究这个

问题，首先要看到10年来，我国农业生产和农村经济已经发生了不少变化，整个国民经济也在逐步地发展和改革。从总的趋向来看，随着有计划的商品经济的发展，生产的现代化和社会化冲击着高度分散和封闭性的“自然经济”。这是社会经济发展的必然趋势。这一点，我们在研究政策性问题时必须要注意，加以研究。

其次，现行的责任制，严格地讲，不是联产承包责任制，而是“包干责任制”。因为在分配关系上，就是通常所说的“交够国家的、留够集体的、剩下都是自己的”这三句话，把“大包干”的性质讲得很明白。此外，在相当多的地方，对于土地承包，政府和农民都已经感到有几个问题：一是按户划分承包责任田，插花、分散相当严重，生产、管理不便；二是人口、劳动力的频繁变动，对土地承包的牵动很大；三是承包期限短了，农民有顾虑，往往不愿作长远打算，搞短期行为；承包期拉长，则又造成一种误解，农民认为责任田就是属于个人私有。随着农业生产水平水平的提高，科技应用，开发建设和农村商品经济的发展，农村中出现的许多具体问题，反映了“包产到户”制度需要进一步完善。

第三，自从实行联产承包责任制的10年来，在全国各地实际上存在着多种不同情况，而且发展变化也从来没有停止。有的地方，集体经济实力较强，组织领导能力也较强，原来的集体经济格局就没有改动。有的地方，随着生产发展的需要，已逐步发展起集体性质的统一服务和统一管理体系，逐步形成“统分结合”的格局；有的地方为了解决农业扩大再生产的问题，实行了“全方位的集体提留”；有的则采取发展集体的乡镇企业，实行以工补农、以工建农。还有的地方，正在试验和推行“口粮田”与“责任田”分离的“两田制”等等。

第四，我们所研究的问题，是一个关系农村经济发展，关系10亿农民切身利益，关系民心和社会稳定的重大问题，是一个十

分敏感的问题，又是一个十分复杂的问题，因此必须采取十分慎重的态度和稳妥的步骤。

从上述四点认识出发，我们认为，对于现阶段农业经营管理体制问题，从政策思想上讲，第一位的考虑是稳定。所谓“稳定”，并不是说现行的体制、办法、章程一律冻结，一律不变。这实际上是办不到的，硬办对农业和农村经济的发展不利，也不符合深化改革的要求。“稳定”的核心内容应是以家庭为经济单位的责任制不能变，也就是说，农户在劳动生产中所承担的责任、所作的贡献同农户的经济利益要密切挂钩，这个基本的利益分配原则不变。这也就是充分体现按劳分配、多劳多得的分配原则。这是广大农民最为关心的敏感问题，必须明确、稳定。第二是必须因地制宜，区别对待。各省决策，千差万别，既不能在政策法规上搞一刀切，又不能在宣传舆论上“刮风”。第三是处理这个问题是一个渐进的过程，既随着生产力水平发展而渐进，又随着干部组织领导水平和农民心理上的接受水平而渐进。千万不可屡犯老毛病，操之过急，急于求成。第四是农村工作主要是集中精力和智慧抓生产建设，努力促进社会生产力的发展，在生产力的发展中，相应地解决生产关系同生产力发展水平相适应的问题。不能反过来，通过硬性地搞“先进的生产关系”来促进生产力发展。在社会主义建设时期，处理生产力与生产关系之间的作用与反作用的关系问题，同过去各种社会经济形态是有根本性质的区别的，同社会主义革命时期，在偏重点上也是不同的。这一点，触及一个重要的理论性问题，提出来请大家探讨。

五、增加农业投入

农业发展，必需增加投入。对于农业投入的观念，过去，主要是看中央财政对农业事业的拨款，看国家计划对农林水建设的投资。随后，强调了发展农业主要靠地方，要求地方财政自筹资金投向农业。同时，农口各部门，在农业投入方面，从单纯依靠中

央财政和国家计划，扩展到可以使用银行贷款，可以利用外资，并且开拓了以工补农、以工建农的投入渠道。这样，在增加农业投入的观念上就有了很大的突破，这是一个很重要的发展。

现在看来，发展农业还必须考虑实行多种渠道的投入和“全方位的投入”。多渠道投入包括国家财政、地方财政、银行贷款、利用外资、以工补农、以工建农、群众集资、投劳、以工代赈以及吸引社会各行业的力量联合开发农业等方面。全方位投入就是资金投入，物资投入，科技投入和智力投入综合安排，联合运用。这样，才能最大限度地吸收运用各方面的财力、物力、人力，并充分发挥各种投入的作用，达到以最小投入取得最理想产出的效果。

这样一种农业投入的格局，要能够付诸实施，难度是很大的。关键是要有一个强有力的组织领导系统和一套比较完备的法规、制度。现在，国家和社会各方面对农业、农村建设的资金投入为数不少，但是很不稳定，很分散，各行其事，以至互相矛盾，互不衔接。这种状况应当尽快改变。

从国家来讲，在今后5—10年内，必须进行和逐步完成几项大的建设事业。

1. 农业的综合开发和商品基地建设，包括国营农垦系统各大垦区的治理整顿和开发，要有一个大发展。

2. 组建成全国的农业科技推广服务体系，包括气象服务体系。

3. 农业要上新台阶，必须使农用主要生产资料的生产上新台阶。60年代以来所建设的一大批化肥、农药、农机、塑料制品工业，对70年代、80年代的农业发展，发挥了促进和保障作用，面对90年代农业进一步发展的新要求，面对农业科技的新发展，现有农用工业的生产能力，农用生产资料的产量、品种都不够用了，必须有新的一批、新一代农用生产资料生产企业补充进来。

4. 要把治理大江大河的骨干工程和引水调水工程的布局展开。同时，要采取重大的工程措施和技术措施，合理用水，节约用水，使中国农业成为“节水农业”。

5. 积极开展速生丰产林和几个大型防护林工程的建设。整顿和改造东北和南方大型老林区的生产和经营管理。

农林水利方面的大型骨干工程，建设周期长，需要有持续稳定的投入，以保证其顺利进行。农业方面的建设，又都兼有经济效益，社会效益和生态效益。工程建成后，直接的经济效益不高，回收的时间较长。因此，国家财政、计划中安排的投资和银行贷款，一是要保证稳定和逐步增长；二是要从整体、长远利益出发，兼顾经济效益、社会效益和生态效益，不能简单地按“经济效益”原则来决定投入的取舍。搞农林水利建设，不能“利大大干，利小小干，无利不干”。

六、理顺农业生产、农村经济运行机制

作为社会物质财富生产的农业部门，它是处于整个社会经济整体中的一个有机组成部分，上面所讲增加农业投入，是解决农业生产过程中内部条件问题。农业的发展，还有一个外部条件问题，也就是农业发展的经济环境问题。

现在，农业所处的经济环境很不利，这主要表现在以下两方面：

一是农业所承担的社会、经济任务过重，而从社会经济的发展中得到的补偿不足。农业部门，不仅要以较低价格向社会提供粮食、棉花以及各种农副产品，而且，实际上还承担了江河防洪，城市、工业供水，全国绿化，国土整治的繁重任务。从农业生产方面讲，由于农业生产所必需的生产资料价格高，农副初级产品价格低，“务农吃亏”，粮农、棉农尤其吃亏的问题越来越突出。从农林水利建设方面讲，国家、地方和农民每年集聚起来的有限资金，有相当大一部分是用于社会性建设方面的，而这些