在“中国加入 WTO 后的农业政策调整”国际研讨会开幕式上的讲话

中华人民共和国农业部部长　杜青林

各位来宾、各位朋友、女士们、先生们：

在中国农业部和经济合作与发展组织（OECD）的共同努力下，“中国加入 WTO 后的农业政策调整”国际研讨会今天在北京开幕了。我谨代表中华人民共和国农业部，对出席会议的各位中外专家、学者、有关方面的代表和新闻记者表示热烈的欢迎！

1999 年，中国农业部与经济合作与发展组织（OECD）在北京共同召开了中国农产品加工业发展与政策国际研讨会，会议研讨的成果为促进中国农产品加工业的发展发挥了积极作用。今天，在中国成为 WTO 成员不久，我们以中国加入 WTO 后的农业政策调整为主题，再次请大家聚集一堂，研讨有关问题，为中国的农业发展和政策调整献计献策。我相信，经过与会代表和各方面的共同努力，会议一定能达到预期目的，并为中国在 WTO 框架下进一步调整农业政策提供有益的思路和借鉴。

2001 年，中国经济得到进一步发展在世界经济增速明显减慢的情况下，中国的国内生产总值达到 9.6 万亿元，继续保持了 7% 以上的增长率，国内市场价格稳定，国际收支状况良好。农业和农村经济健康平稳发展，特别是以市场需求为导向的农业结构战略性调整，取得了较为显著的成效，主要表现在：种植业

需要全本请访问 www.ertongbook.com

结构不断调整优化，开始形成粮食作物、经济作物和饲料作物协调发展的“三元”种植格局，尤其是蔬菜、水果、花卉等优势产业发展迅速；畜牧业发展步伐加快，肉类、蛋类和奶类产量均比上年有所增长；农产品质量明显提高，优质水稻、专用小麦、“双低”油菜、高油、高蛋白专用玉米的种植面积从少到多，无公害食品、绿色食品和有机食品加快发展；农业的区域化、专业化生产格局初步形成，主要农产品生产进一步向优势产区集中；农业产业化经营发展势头良好，产业化龙头企业、专业合作组织和中介组织对农户的带动作用增强，“订单”成为连接市场需求与农业生产的重要纽带；农村城镇化步伐加快，发展小城镇已成为吸纳农村富余劳动力就业的重要途径。由于结构调整初见成效，2001 年农民收入实现了恢复性增长，人均纯收入达到 2 366 元，比上年实际增长 4.2%。

加入 WTO，给中国农业和农村经济的发展带来了新的机遇。从整体和长远看，将有利于合理配置资源，充分发挥农业的比较优势，从整体上提高中国农业的国际竞争力；有利于加快建立健全农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系，推动农业和农村经济体制以及外贸体制的改革；有利于改善中国农产品出口的国际环境，合理有效地利用外资，引进先进技术和管理经验，推进农业现代化。当然，我们也注意到，加入 WTO 对中国农业的挑战也是严峻的。从总体上看，土地密集型的大宗农产品生产受到的冲击较大，而具有比较优势的劳动密集型产品由于市场开拓能力不强，短期内也难有大的作为。这些因素叠加起来，还会加大农民增收和就业的难度。

中国加入 WTO 以后的农业政策调整是一篇大文章，是摆在中国政府面前的一项紧迫任务。今后中国农业政策调整的主题是：调整农业和农村经济结构，增加农民收入，提高农产品国际竞争力。农业政策调整的目标是：从追求农产品的数量增长转向追求质量提高；从解决温饱问题转向增加农民收入；从粗放型增

长方式转向注重经济效益和可持续发展；从高度重视国内生产转向积极参与国际分工。经济合作与发展组织及其成员国在运用WTO规则调整国内农业政策方面比中国先行一步，积累了不少成功的经验，可以为中国所借鉴。

今天在座的各位专家，有的来自国内有关政府部门、科研单位、高等院校以及新闻单位，有的来自 OECD 成员国或非成员国,也有的来自 OECD、欧盟、世界银行、联合国粮农组织等国际组织，其中不少入是长期从事中国农业经济政策和贸易问题研究的，我衷心希望大家畅所欲言，深入研讨，使会议取得丰硕成果。

预祝会议圆满成功。

祝大家身体健康，谢谢！

在“中国加入 WTO 后的农业政策调整”国际研讨会开幕式上的致辞

OECD 副总干事 Herwig Schlögl

女士们，先生们：

我十分荣幸地代表 OECD 宣布本次研讨会开幕，并感谢中国政府在北京举办由中国和 OECD 联合召开的这个研讨会。下面，我将简要介绍 OECD 方面最新的重要进展，并将这次研讨会在 OECD 与中国全面合作中的地位作一个阐述。

就在两周前的 OECD 部长级年会上，OECD 成员国与发展中国家的关系成为部长们讨论的焦点。这是 OECD 42 年历史上从未有过的。在为期一天的会议上，成员国的部长们花了多半天的时间与非成员国的部长们进行讨论。在当前国际贸易关系发展的敏感时期，OECD 成员国的部长们特别关注他们在多哈发展议程上所做出的承诺。他们呼吁开展“分享发展议程的 OECD 行动”，这由四个部分组成：鼓励发展的政策的协调性；支持发展中国家的行政管理和政策执行能力；改善援助效果并确保援助量；增强伙伴关系和承担义务的能力。农业对发展的重要性作为中心议题，几乎得到所有部长的认同。

因此，农业继续作为 OECD 与中国合作的重要特征，与 OECD 优先关注的问题是完全一致的我们今天上午即将开展的研讨，标志着双方第五次就农业问题召开的专门研讨会的开始。过去的讨论极大地帮助了 OECD 成员国理解中国政策的巨大变

化和中国农业为应对各种挑战在过去 25 年中发生的变革。我们相信，开展这样的研讨，符合我们双方的共同利益，有助于中国与 OECD 成员国认识彼此之间共同存在的相似问题，并从彼此的交流中互相学习借鉴。当然，这也对我们今年 3 月份出版《全球经济中的中国：国内政策挑战》一书大有帮助（部长先生，我很高兴将这本书作为礼物赠送给您）。

今天会议的日程直接继承我们过去已有的分析和正在进行的对话。我们将介绍并讨论 OECD 的农业政策分析方法，以便理解、评估、更新 OECD 成员国使用的政策分析工具，并将其政策改革与中国的政策联系起来考虑。所有国家在促进政策透明度和提高政策效率，以实现不同的政策目标上具有共同利益。

因此，受 OECD 委托，请允许我对参加会议的中国专家和决策者，对来自 OECD 成员国和非成员国的专家，特别是俄罗斯专家，以及对 OECD 的专家，表示热烈欢迎。欢迎你们参加研讨并对中国现行农业政策进行回顾。对第一次参加这样的会议的代表，我们期待着你们的经验和研究为会议讨论带来新的内容。我们希望对不同政策评价方法的讨论，在满足中国的政策分析需要的同时，对我们大家都有作用。

总而言之，我想强调，在两天的会议日程中，我们已经预留出大量时间以便大家充分讨论。我请大家认真阅读会议论文，并踊跃参加讨论。我们希望，论文中提出的问题，以及评论人的评论，将促进我们之间的对话，激励我们在未来的合作中获得更具实践性和可操作性的结果。

谢谢大家！

需要全本请访问 www.ertongbook.com

我国加入 WTO 以后的农业政策调整

——“中国加入 WTO 以后的农业政策调整”国际研讨会纪要

农业部软科学委员会办公室

2002 年 5 月 30—31 日，农业部与经济合作与发展组织（OECD）在京共同举办了“中国加入 WTO 以后的农业政策调整”国际研讨会，来自联合国粮农组织、世界银行、欧盟等国际组织和 OECD 有关成员国和非成员国，以及来自我国有关部委、科研单位和院校的专家共 100 多人出席了会议。农业部部长杜青林与会致词。此次研讨会就我国加入 WTO 后的农业政策调整进行了广泛和深入的研讨，提出了很多有价值的政策建议。现将会议研讨内容综述如下。

一、加入 WTO 后中国农业政策调整的背景

与会专家认为，中国农业政策的改革与调整，有两方面的背景。一是国内农业和农村经济形势的变化，二是中国人世后农业面临新的机遇与挑战。

国务院发展研究中心副主任陈锡文认为，中国农产品的供求格局发生的重大变化，即 20 世纪 90 年代后半期中国的粮食等主要农产品的供求关系持续供过于求，是我国农业政策调整最主要的背景。即使没有加入 WTO 的问题，中国的农业政策从其自身

的要求出发也必须进行这样的调整，而有了加入 WTO 这个背景，更加有利于促进中国农业政策的调整。农业部产业政策与法规司刘振伟司长认为，中国农业发展进入新阶段，是中国农业政策目标调整的大背景，加入 WTO ，将加速农业政策调整进程。

从国内形势的变化看，主要有 5 个方面：一是农产品供求关系发生变化，由长期短缺变为总量基本平衡、丰年有余。目前中国人均粮食占有量为 355 千克，高于世界平均水平。棉花、油料、水果、肉类、水产品、蔬菜等主要农产品人均分别占有 4.2、8.9、51.2、49.7、34.3 和 336 千克，除水果外均高于世界平均水平。二是农业增长方式发生变化，“九五”时期农业的科技贡献率达到 42% ，比“八五”时期提高了 8 个百分点。三是农村经济运行机制和经营方式发生变化，市场配置资源的基础性作用增强。四是农产品的市场竞争关系发生变化，由国内竞争转向国内国际双重竞争。中国农业在国际贸易体系中的份额增大，由主要依靠“一个市场、一种资源”转变为依靠“两个市场、两种资源”。五是农业和农村经济的功能发生变化，既对国民经济发展起到基础性支撑作用，又对启动内需和保护环境发挥着越来越重要的作用。

从我国农业发展的国际环境看，加入 WTO 后我国农业面临发达国家对农业给予较高水平支持的挑战。 OECD 副总干事 Herwig Schlöl 指出，1987 年 OECD 部长会议以来，OECD 国家农业政策改革取得了些微进展，市场化程度有了明显提高，但改革的进程仍很缓慢。 2001 年，OECD 国家总的农业支持水平（PSE）达到 3 110 亿美元，占到 GDP 的 1.3%。如果全部按市场价格运作，不给任何支持的话，那么， 1999—2001 年农业实际总收入平均要低 45% ，而在 1986—1988 年，这一数字为 62% 。OECD 在农业支持政策方面的负担总的来说下降了，但国家之间和不同商品之间存在较大的差别。瑞士、挪威、韩国、冰岛和日本的 PSE 值最高，新西兰和澳大利亚仍旧保持最低。在

瑞士、挪威、韩国、冰岛等农业支持力度最高的国家，国内价格比国际价格高出大约 150%。OECD 国家的大米、糖类、奶类和羊肉等竞争力相对较弱的产品一直享受很高的政府支持水平，而对猪肉、鸡肉、蛋和羊毛的支持则一直很弱。 1999—2001 年，糖类和奶类的生产者价格与国际价格相比，平均高出 1 倍，而大米高出 5 倍。OECD 农业政策与环境顾 Olga Melyukhina 认为，1986—2000 年间，非 OECD 成员的经济转型国家的农业支持经历了传统体制下的高支持水平、转轨初期农业支持的大幅度减少和 1995 年以来的适度支持三个阶段。 2000 年这些国家的相对 PSE 从保加利亚的 2% 到拉脱维亚的 18% 不等，而 OECD 成员国的平均水平为 32%。

二、加入 WTO 后中国农业政策调整的方向和重点

农业部杜青林部长在开幕词中提出，加入 WTO 后的农业政策调整是摆在中国政府面前的一项紧迫任务。农业政策调整的目标是：从追求农产品的数量增长转向追求质量提高，从解决温饱问题转向增加农民收入，从粗放型增长方式转向注重经济效益和可持续发展，从高度重视国内生产转向积极参与国际分工。农业政策调整的主题是：增加农民收入，调整农业和农村经济结构，提高农产品国际竞争力。 OECD 副总干事 Herwig Schlögl 指出，农业是 OECD 优先关注的问题，不同国家在提高农业政策效率，增加农业政策的透明度，以实现各自的政策目标方面具有共同利益。OECD 高级分析师 Jesús Antón 指出，OECD 成员国和其他许多国家都通过许多不同的方法对农业予以支持，以追求许多不同的政策目标。通过政府干预直接或间接地确保农民收入水平，是其中一项重要的政策目标。南京农业大学钟甫宁教授认为，农业政策支持的方向和领域有很多选择，农业政策的调整应该提高农业政策的支持效率，降低农业政策的支持成本。农业部政法司刘振伟司长对我国农业政策进行了全面的回顾与分析，阐述了加

入 WTO后我国农业政策的改革与调整。①进一步加大中国农业结构调整力度。②调整农产品流通贸易政策。在确保粮食安全和稳定市场供应的要求下，加快推进粮食流通市场化改革，健全粮食市场体系；保持粮食综合生产能力，保护农民利益；把国家粮食企业真正推向市场，促进其转换经营机制；增强国家在市场配置资源条件下的宏观调控作用。③调整农民收入政策。采取综合措施，拓宽农民增收渠道，创造良好的增收环境。④调整农业支持政策。在 WTO 《农业协议》规则范围内，调整国内农业支持体系，采取合理措施保护将会受到影响的农产品。 ⑤调整农村城镇化政策，解决发展小城镇面临的政策和制度环境问题。 ⑥促进农业可持续发展，基本遏制住生态环境日趋恶化的势头。 ⑦进一步发展农业产业化经营。培育一批辐射面广、带动力强的龙头企业，以基地建设为突破口，大力发展“订单农业”，强化利益联结机制，实现农户和龙头企业“双赢”。搞好社会化服务，发挥农民专业合作组织和行业协会的作用。 ⑧推进农业管理体制的改革。理顺各部门间的管理职能，理顺中央部门和地方的关系，实现产前、产中、产后环节管理的统一，实现调控手段、调控资源、调控过程的统一，建成一个集中、高效、协调的农业管理体制。北京大学中国经济研究中心卢锋认为，中国农业越来越多地受宏观经济和相应产业变化的影响，对农业政策的分析不能局限于局部均衡的分析。中国社会科学院农村发展所张晓山所长认为：农业政策的调整具有局限性，应把农业政策的调整与国民收入再分配结构、国民经济结构、就业结构的调整联系起来，改革城市导向、国有企业导向的体制和政策，为农业发展提供平等竞争的起点。农业部政策法规司张红宇副司长认为，农业支持与保护政策和国情有关。从国外的情况看，日本的农业支持政策教训多一些，从国内的情况看，加入 WTO 对我国农业影响最大的不是小农，而恰恰是西北的棉花、东北的大豆、玉米等农业专业化程度高、商品率高的地区和产品。加入 WTO 后的我国农业政策

调整应着重解决好农民增收和农村劳动力就业两大问题。中国科学院农业政策研究中心黄季焜教授认为，加入 WTO 对中国农业的影响将触及全国广大的地区。短期内中国农业确实会受到负面影响，但并不都是负面的影响。从全局考虑，加入 WTO 对农村经济是有好处的。在跨入 21 世纪之际，中国应该将贸易和投资自由化政策，同其他一些转型和农村发展政策结合起来，以推动中国经济尽快向现代化演变。

三、增加农民收入的途径与政策选择

增加中国农民的收入是这次国际研讨会的一个重要议题。与会专家指出，增加农民收入有增加农业收入、减轻农民负担、增加农民的非农收入等不同的途径。美国农业部经济研究局专家 Bryan Lohmar 先生认为，经过 25 年的改革开放，现阶段任何增加农民收入的单项政策已很难奏效，需要提高宏观经济政策、农村经济和社会政策之间的协调性，特别是通过发育农村要素市场、降低交易成本和开发农村人力资本，提高农民自身增加收入的能力，保证农民和农户家庭能从中国经济增长、工业化、市场化和贸易自由化中得到好处。 OECD 专家 Andrzej Kwiecinski 先生指出，目前中国农业收入在农民收入仍有重要地位，农业目前仍然是农村家庭的主要收入来源， 2000 年中国农民从农业获得的收入占总收入的比例为 48%。与会中方专家一致认为，鉴于农业增收政策具有明显的局限性，农民增收应该以“多予、少取、放活”为指导思想，采取综合措施，拓宽农民增收渠道，创造良好的增收环境。与会专家从国际经验和中国国情出发，提出了多方面的政策选择。

1. 增加对农业生产者的收入转移。 OECD 高级分析师 Jesús Antóns 认为，确保本国农民享受与从事其他职业的人相当的收入水平，是农业支持政策的重要目的。在这方面，并不是所有向农民转移收入的支持措施都同样有效。在 WTO 框架下，尤其要

避免农业支持政策带来的严重贸易扭曲。中国农业大学经济管理学院田维明教授应用 OECD 建议的方法对中国农业的 PSE（生产者补贴等值）进行研究的结果表明：中国 PSE 水平及其变化趋势与 OECD 成员国的情况反差较大。大多数 OECD 成员国 PSE 指标维持在相当高的水平，与乌拉圭回合谈判基期相比，少数一些国家的 PSE 还呈现上升趋势，但中国 1990—2000 年间农业 PSE 均为负值。OECD 专家 Jesús Antóns 先生指出，从（OECD 国家广泛采用由纳税者和消费者向农民转移支付的农业政策的实践看，市场价格支持、以投入或产出为基础的支付等农业政策会产生严重的贸易扭曲，并且收入转移效率较低。而根据投入限制进行的支付，以及根据生产面积以及牲畜头数进行的支付，则具有较高的转移支付效率，而且一般不会导致贸易扭曲。

与会专家认为，就中国而言，增加农业收入的前提条件是进行政策调整。农业部产业政策与法规司刘振伟司长认为：从中国的实际看，农业支持政策的调整首先要用好“绿箱”政策，从总量上增加，从结构上调整。逐步实行对农民收入的直接补贴，可以采取直接补贴或减免农业税费的办法；增加对农民的市场信息服务、产品营销服务、技术推广服务等服务支出；增加能为农民带来收益的农业基础设施建设、科研教育、生态保护的投资；建立国内低收入阶层的食品补贴制度，对农民转产创业的补贴制度等。其次，调整“黄箱”政策。按照 WTO 规则要求，重新确定“黄箱”政策的支持重点，将主要对农产品流通领域的补贴转向对农业生产者的直接补贴。在“黄箱”政策使用方面，中国 1996—1998 年的支持量仅占农业总产值的 1.4%，仍有较大的支持空间。北京大学中国经济研究中心卢锋教授认为，在农业和农村经济与国民经济发展日益融合的条件下，增加农民收入已不能单纯依靠农业和农村内部的政策调整解决问题，而应该从调整国民经济分配和再分配格局着手，全面调整涉及农业和农村经济发展的经济政策，为增加农民收入创造良好的经济和社会政策环

需要全本请访问 www.ertongbook.com

境。南京农业大学钟甫宁教授认为，对九年制义务教育、农村基层的行政管理以及技术和市场信息等公共产品的供给这些对农业和农民具有重要影响，又不涉及“绿箱”和“黄箱”、不属于贸易谈判的问题，政府应该采取切实有效的政策予以解决。

2. 减轻农民负担。与会专家认为，减轻农民负担是农民收入增长缓慢，城乡居民收入进一步扩大背景下，改善农民收入状况的重要举措。中财办唐仁健局长提出，减轻农民负担要按市场经济的规律进行农业税制改革。法国国家农科院农村经济研究所高级研究员 Claude Aubert 认为，目前，中国农民负担种类繁多，实际上农民的负担远远高于官方公布的数字。各级地方政府很多不合法的收费加大了农民的实际支付总量。 2000 年，农民负担的总额估计为 1 800 亿～2 200 亿元，即农民缴纳的税费人均为 225～270 元，占农民上年净收入的 10%～12% 。如果把村里的义务工算上，农民的负担还要重得多。考虑到地区之间的差异，由于县乡的财政困难，有些地方的税率可能高出一倍。在入世背景下，减轻农民税费负担的努力尤显必要。

3. 发展非农产业，多渠道增加农民就业和收入。OECD 专家 Andrzej Kwiecinski 先生指出，在中国农村蕴藏着大量非农就业机会。中国大部分乡镇企业集中在劳动密集型产业，中国的劳动密集型产业具备比较优势，因而入世有利于乡镇企业的发展。到 2010 年乡镇企业有希望每年创造约 200 万个就业机会。农业部政策法规司刘振伟司长认为：发展乡镇企业是增加农民收入的有效手段。2001 年，乡镇企业增加值为 2.9 亿元，比上年增长 8% ，吸纳农村劳动力 1.28 亿，为农民增收做出了巨大贡献。促进农村富余劳动力流动是增加农民收入的新亮点。到 2001 年，约有 8 000 万农村劳动力外出打工，平均每个外出就业的农民寄回收入 3 841 元，以此推算每年农民外出就业劳动收入超过 3 000亿元，农民人均增收 376 元，在农民收入构成中占到 15.68%。引导农村富余劳动力有序流动，进而建立城乡统一的

劳动力市场，是国家调整农村就业政策的基本思路。①进行开发就业试点。积极组织农村劳动力在农村不同区域之间、城乡之间合理流动以及对外劳务输出。②进行城乡统筹就业试点，在部分具备条件的地区，选择一些中小城市或县城，建立城乡一体化的劳动力市场。③开展多种形式的培训。提高农村劳动者的素质，建立劳动预备制度。国务院发展研究中心副主任陈锡文认为，不能只在初级农产品上做文章，必须加快发展畜牧水产业和加工业，把初级农产品转化为更加多样化和高价值的产品。来自OECD的专家建议促进乡镇企业的发展，认为如果能提高乡镇企业的产品质量，提高乡镇企业的竞争力，还可以吸收1/3的农业剩余劳动力。

4. 高度重视扶贫工作，解决农村弱势群体的温饱和收入问题。具体政策措施是：坚持开发式扶贫，加大对贫困地区的财政扶持力度，全方位增加扶贫资金投入，提高资金使用效益；加强贫困地区基础设施建设，加快发展教育、文化、卫生事业；扩大以工代赈规模，加强乡村道路、人畜饮水、基本农田、小型水利设施建设，改善贫困地区基本的生产和生活条件；对少数生存环境恶劣的贫困地区，要创造条件，易地开发；对贫困地区和贫困人口继续给予支持。

5. 培育农村要素市场。美国农业部经济研究局专家Bryan Lohmar先生认为，应当充分认识到发育要素市场、降低交易成本对增加农民收入的重要性。在中国当前的家庭联产承包责任制下，发育要素市场，不仅能够增加农村居民的财富，而且可以通过要素流动，更有效地配置资源，增加收入。要素市场的发育，首先要进一步明晰产权，有效地保证权利的落实和解决产权纠纷，从政策上允许产权的交易，如农民土地使用权和用水权的交易。

四、农业生产结构调整政策

与会代表一致认为，农业政策应该支持农业生产结构的调

整，鼓励不同地区发挥各自的比较优势，以此应对加入 WTO 的挑战，增加中国农业的竞争力。

OECD 专家 Andrzej Kwiecinski 先生认为，对农业生产结构调整的支持应该包括农村基础设施建设投资、把农民更好地和市场联系起来，以及吸引更多的投资者到农村地区。在许多中国农村地区，仍然需要进行更基本的基础设施建设，包括道路、清洁水、电力、咨询、培训和信息提供。市场为导向的新体系需要发展更好的农业价格信息系统、分类标准和销售渠道，以支持农业生产类型的分化和转变。中国还需要更有效的农业研究、推广体系，向农民提供竞争所需要的品种和知识。

美国农业部经济研究局专家 Bryan Lohmar 先生认为，在进行农业结构调整的过程中，由于中国农村地区交易成本（包括交通运输成本、生与市场信息成本）通常较高，限制了农民发展高价值农业生产和参与市场的能力。为了有效降低交易成本，除了增加基础设施投资外，迫切需要促进各种农村中介组织的发展，鼓励具有共同利益（如生产同一类产品）的农户组成专业性协会，建立并完善市场信息服务体系。

国务院发展研究中心副主任陈锡文认为，实行农业生产结构的战略性调整是农业发展新阶段的中心任务，以积极应对市场需求的约束，改变中国农业长期以数量增长为目标的做法，更加注重品种优化、质量提高和效益增长。概括起来说，结构调整的方向主要有 5 个大的方面：一是全面优化农产品的品种、提高农产品的品质。这既是对种植业的要求，也是对畜牧业、水产品和林果业的要求。在目前的农产品市场供求状况下，对农产品生产的基本要求是宁可少些，但一定要好些。中央政府宣布自 2000 年起停止以保护价收购早籼稻、东北春小麦和南方冬小麦等市场不适销品种，目标就在于引导农民淘汰低劣品种、生产优质品种。二是扩大对初级农产品的转化。随着人们生活水平的提高，食品的收入弹性必然逐步下降。仅仅销售初级农产品，农业发展的市

场空间就难以扩大。因此，必须通过发展畜牧水产品和加工业，才能使初级农产品转化为更加多样化和高价值的食品，即满足市场需求，又开拓新的市场空间。三是按市场需求调整农业的区域布局，发挥各地农业的比较优势。特别是要发挥沿海发达地区和大中城市郊区资金和技术多比较密集的优势，适当减少那里的粮食生产，发展经济价值更高的畜牧业、水产业和园艺类农产品，这既可以提高当地的农业效益，又可以为粮食主产区扩大市场空间，形成各地农业互利互补的格局。同时也鼓励各地发展自己的特色农业。2001 年中央政府决定对京、津、沪、苏、浙、闽、粤、琼等 8 个沿海粮食主销区放开粮食市场，就是为了推动整个农业的区域布局结构调整。四是在大江大河上游和干旱风沙区等生态脆弱地区，由政府资助农民进行退耕还林、种树种草，开展恢复植被、保持水土的生态环境建设。五是支持乡镇企业进行产业、产品的结构调整和企业组织体制的创新，积极稳妥地推进以小城镇建设为重点的城镇化步伐，促进农业富余劳动力和有条件的农村人口向非农产业、向城镇转移，为农户逐步扩大耕地的经营规模创造条件。促进农业和农村经济结构调整，要进行 8 个方面的政策调整。①加快建立和完善农产品的市场信息体系。②加快建立农产品尤其是食品的质量和安全性标准体系、完善检验和检测手段。③建立符合 WTO 体制要求的对农业的国内支持和保护体系。④加快农业经营体制的创新，从中国的实际出发，在稳定家庭经营的基础上，发展以“公司＋农户”为主要形式的农业产业化（一体化）经营体系，以降低农户进入市场的成本和风险。⑤进一步改革和完善粮食等主要农产品的流通体制，降低农产品的流通成本，提高竞争力。⑥进一步改革农村金融体制，探索建立适合中国国情的农业保险体系。⑦改革农业的科研和技术推广体制，加强国际合作与技术引进，加快农业的科技进步。⑧改革小城镇的户籍管理体制，促进有条件的农村人口到小城镇居。

此外，农业部农村经济研究中心宋洪远副主任对我国农产品价格和流通体系的演变进行了全面的回顾与分析，提出要进一步搞活农产品流通，加强农产品市场体系建设，尽快形成开放、统一、竞争、有序的农产品市场体系。

五、消除农业发展的体制性障碍

与会代表指出，当前，在劳动力市场、教育、财政、信贷以及社会保障等方面存在不利于农民增收的政策偏向。有的代表指出，在劳动力市场方面，尽管中国的户口登记制度有所放松，但农民在大城市的工作机会仅仅局限于那些对城市居民没有吸引力的工作。在教育方面，农村人口获得的教育比城市人口差得多。农村人口的平均教育年限是 5.9 年，比城镇人口的 8.7 年几乎少三年；农村人口中完成高中教育的只有 5%，而城市为 22%；农村地区的文盲率是城市的两倍；农村人口几乎没有获得大专或更高教育。1999 年，农村地区每个小学生和初中生的公共支出水平大约只有城市水平的 60%。农民必须支付各种各样的教育收费，这些费用约占农村义务教育成本的 60%。在财政政策方面，虽然政府用于农业的支出是增长的趋势，但 1990 年以来，流向农村地区的财政净值是负的，即政府对农业的支出少于农民纳税与乡镇企业纳税之和。1997—1999 年期间，平均每年为 107 亿元（1999 年不变价）。在信贷政策方面，农业和乡镇企业都存在获得信贷的政策障碍。乡镇企业和农业对 GDP 的贡献与所获得的贷款份额存在很大的差距。2000 年，农业和乡镇企业对 GDP 的贡献份额分别是 16.4% 和 30.5%，而农业和乡镇企业所获得的贷款份额分别是 4.9% 和 6.1%。在社会保障政策方面，农村人口主要由家庭来提供社会保障，农村人口获得的医疗保障也非常有限。有的代表指出，由于中国农业和农村经济的发展越来越依靠宏观经济以及社会政策。如果不解决宏观政策问题，农民增收问题很难真正得到解决。与会代表还就这个问题提出了具体的

建议。

1. 调整国民收入再分配政策。为了避免城乡收入和福利差距的进一步扩大，建议调整国民收入再分配政策，纠正国民收入再分配中的城市偏向，加强对农业、农村和农民的支持。在户籍管理、劳动就业、教育投资、医疗保障等方面将农民与市民同等等待。

2. 发展农村教育，开发农村人力资源。美国农业部经济研究局段志煌先生指出，中国的农村教育是中国农民和农业的未来，也是中国整个农村社会的未来，美国政府对农村教育的支持由政府税收负担，是有保障的。政府的支持尤其是对贫困地区的支持对于提供平等的受教育的机会非常重要。中国社会科学院农村发展所张晓山所长指出，目前的农村富余劳动力的就业问题不是周期性和摩擦性失业，而是低素质的农业劳动力无限供给，以及农民工在城市工业定居的机会极为有限引起的失业。与会代表建议由中央政府和省级政府而不是县乡政府投资农村义务教育，以提高农民素质、增加农村人力资本。美国农业部经济研究局专家 Bryan Lohmar 先生认为，增加农村人力资本，除了提高农民的科技务农水平，更重要的是发育不同类型的农民非农就业培训机构，向农民提供满足各种非农就业需要的劳动技能培训。

3. 调整农业财政支持政策。国家计委农经司司长杜鹰等指出，中国农业投资存在政府农业投资分散、低效率、依赖中央政府的问题，建议发挥政府投入的导向作用，消除所有制歧视，逐步建立起多元化的农业投融资体制，逐步提高农业财政支出比例，增加政府农业基础设施投入总量。重点增加以水利为重点的农业和农村基础设施投资，增加保护和改善农村生态环境的投资，增加以改善农民基本生产条件和生活质量为重点的农村公共基础设施建设投资，促进以农业结构调整和农民增收为重点的农业科技、新技术推广、市场信息服务等农业支撑服务体系建设。财政部财政科学研究所副所长苏明提出，当前我国农业财政政策

需要全本请访问 www.ertongbook.com