主题报告

需要全本请访问 www.ertongbook.com

加入世贸组织后
祖国大陆农业发展和政策调整

陈 锡 文*

一、加入世贸组织前大陆农业和农村经济的发展状况

根据“九五”计划发展《纲要》的要求，祖国大陆国民经济和社会发展将实现两个重要目标，一是要初步建立起社会主义市场经济的体制，二是要在总体上实现小康水平。实现了这两个目标，为进入21世纪后大陆的改革、发展和实现国民经济发展的第三步战略目标（基本实现现代化）奠定了重要的基础。在“九五”计划期间，大陆农业和农村经济取得了令人瞩目的发展成就，但也存在着一系列不容忽视的突出问题。

（一）“九五”期间农业、农村经济发展的概况

1. 农业生产总值持续增长。“九五”期间，农业生产总值由1995年的11 993亿元增长到了2000年的14 628.2亿元，扣除价格因素后实际每年增长3.5%，比“八五”期间的年均增长速度低0.7个百分点。2000年，农业在国内生产总值中的比重下降为15.9%，比1995年的水平降低了4.6个百分点。农业在国民生产总值中的比重下降，是工业化加速时期经济发展的规律，但这并不改变农业在国民经济中的重要地位。“九五”时期，大陆人口的年均增长率为0.91%，农业增长率明显高于人口增长率，这为改善人民的物质生活尤其是改善饮食结构、提高营养水平提供了可靠的保障。

2. 农业和农村经济结构逐步优化。在农业中，种植业之外的林、牧、渔业比重继续提高，表明种植业在科技进步的促进下，对于保障基本农产品供给和支持农业结构调整的能力在不断增强。

---

* 国务院发展研究中心副主任

与此同时，农民收入中来自二、三产业的比重也在不断提高。1995年，农民人均来自二、三产业的纯收入占其生产性纯收入的32.65%，而2000年这一比重已经提高到了46.65%。乡镇企业增加值在1995年相当于当年农业生产总值的121.7%，到2000年这一比值已上升为191.1%。

表1 农业各业在生产总值中比重的变化

单位：%

	种植业	林业	牧业	渔业
1995年	58.43	3.49	29.72	8.36
2000年	55.68	3.76	29.67	10.89

3. 农民生活在总体上继续改善。“九五”期间，尽管农民收入增长幅度逐年下降，但从总体看，农民人均纯收入从1995年的1 577.7元提高到了2000年的2 253.4元，扣除物价因素年均增长4.7%，高于“九五”计划《纲要》确定的年均增长4%的目标。农民的生活总体上也继续有所改善。1995年，食品支出在农民人均生活费支出中占58.62%，到2000年，这一比重已下降到49.13%。与1995年相比，到2000年平均每百户农民拥有的电风扇增加了33.66台，黑白电视机增加了37.90台，彩色电视机增加了31.82台，电冰箱增加了7.16台，洗衣机增加了11.68台，摩托车增加了17.03台，人均年末住房面积由21.01平方米增加到了24.82平方米。

（二）“九五”期间农业发展最突出的成就：粮食等主要农产品生产能力明显提高，实现了主要农产品供给由长期短缺到“总[redacted]平衡、丰年有余”的历史性转变

大陆人多地少局面的形成，始于16世纪中后期。明末清初，总人口不足1亿人，耕地约8亿亩。到2000年，时间仅过去了400年，总人口已增加到了约12.66亿，而耕地只增加到19.24亿亩，人口增加了11倍多，耕地只增加不到1.5倍，可见人口增长对粮食需求的压力，实际上是在近400年历史中所长期面临的一个巨大的经济和社会问题。为了改变粮食短缺局面，1949年以后曾经强调过“以粮为纲”，但也没能很好地解决粮食问题，粮食的定量供应制度直到1992年才结束，因此直到20世纪90年代初才可以说粮食供给状况比较宽裕了。从1995年开始，粮食总产量连续5年获得好收成；“九五”前4年，粮食总产量平均每年超过5亿吨，出现了阶段性的粮食供过于求局面。“九五”期间粮食生产所取得的发展成就，在经济、社会的发展进程中具有历史性转折的重大意义。

“九五”期间，粮食能有这样大的增长，主要有四方面原因：

一是农村基本政策的稳定和完善。稳定和完善以家庭承包经营为基础、统

分结合的双层经营体制，对于调动农民积极性，发展粮食生产起到了重要作用。1993年11月，明确提出了农村原定15年的土地承包到期后再延长30年。颁布这个政策后，农民提高了对土地承包权的稳定感，调动了他们对土地增加投入的积极性，很多地区的农民，在承包地上打机井、修渠道，购置喷灌设备，发展节水灌溉等。农民之所以愿意这样做，是觉得土地承包期延长后，对土地的投入不仅可以逐步收回，而且还有利可图。“九五”期间，农田的灌溉面积增加了457万公顷，增长了9.3%，这一期间的粮食增长，显然与农村基本政策的稳定和明确有着非常直接的关系。

二是价格政策的刺激。1994年是物价涨幅比较高的一年，为了弥补农民的损失，国家决定将粮食合同定购价格提高40%；1996年再次对粮食合同定购价格提高42 。三年之内，粮食合同定购价格翻了一番。这对调动农民种粮的积极性起了非常直接的刺激作用。

三是农业科技进步的促进。到“九五”期末，农业科技进步对农业增长的贡献率已接近40%，尤其是几项关键性的技术普及在粮食增产中发挥了重要作用。第一是实施“种子工程”，推出了一大批优良品种，加快淘汰品质差的市场不适销品种。第二是推广“白色革命”，在北方寒冷地区、干旱地区推广地膜覆盖技术。通过对地表实行地膜覆盖，提高地表温度，使作物提前播种，延长了作物生长期，还可以对土壤起到保墒作用，以及抑制杂草生长。这项技术的应用，对寒冷地区、干旱地区的粮食增产起了非常关键的作用。第三是节水灌溉技术，大陆北方普遍缺水，要想发展农业生产，就必须打破水资源的制约。因此提出在水资源的利用上，一定要实行开源和节流并重、以节水为主的方针。在“九五”期间，水利部门推出了一系列节水灌溉技术，在各地建立了一批节水灌溉技术示范县，普遍推行喷灌、滴灌、微灌等节水灌溉技术，改变了过去大水漫灌的做法，用比较少量的水就可以满足作物生长的需要。这三项关键性技术的推广，对“九五”粮食增产起了至关重要的作用。

四是有利的气候条件。对农业生产威胁更大的是旱灾，而“九五”期间气候总体上处于丰水期，降雨量比较多，一些长期受旱的地方缓解了旱情，粮食产量有较大提高。

总的看，“九五”期间农业基本政策的稳定和明确，科技成果大规模地转化为农业的现实生产力，因此粮食增产具有必然性。但如粮食价格大幅度提高，气候总体上比较有利等，也并不是经常性存在的因素。应该说，几大有利因素聚集在一起是有特殊性的，而“九五”的政策因素、气候因素、价格因素、科技进步的因素，都有利于粮食生产，这才形成了这样一个连续丰产的局面。但大陆的耕地一半以上还是靠天吃饭，就粮食的生产能力而言，还不能说

需要全本请访问 www.ertongbook.com

已经相当稳定，对粮食生产的长期发展仍然不能掉以轻心。

（三）“九五”期间农村经济面临的最严峻问题：农民收入增长的困难

由于市场供求关系的变化，“九五”期间多数农产品出现了供过于求的现象，造成销售困难、价格下跌，导致农民收入增长面临新的困难。1996年，农民人均纯收入增长9%，1997年降为4.6%，1998年降为4.3%，1999年继续降为3.8%，2000年只及2.1%。农民收入增长幅度的持续下降，是“九五”期间农业和农村经济发展中最为突出的问题。

但近年农民收入增长幅度的下降，还只是农民收入问题的表象。问题的严峻性其实主要在于农民来自农业的收入连年减少。表2是近4年农民人均纯收入的构成及其变化。

表2　1997—2000年农民人均纯收入的构成及其变化

	生产性纯收入（元）	第一产业纯收入（元）	第二产业纯收入（元）	第三产业纯收入（元）
1997年	1 987.28	1 267.68	437.78	281.81
1998年	2 039.58	1 237.44	498.92	303.22
1999年	2 078.62	1 180.02	564.30	334.30
2000年	2 129.55	1 136.08	598.27	395.20
2000年与1997年相比	+142.27	−131.61	+160.49	+113.39

这就不难看出，尽管2000年农民的人均生产性纯收入比1997年增加了142.27元，但同期人均来自农业的纯收入却减少了131.61元，即比1997年减少了10.4。在1998—2000年这3年中，农民人均来自农业的纯收入是每年递减的，1998年比1997年减少30.25元，1999年比1998年又减少57.42元，2000年比1999年再减少43.94元。根据农业普查的统计资料，农村住户中有59.3%属于“纯农户”（即家庭从业人员从事的主要行业均为农业），另有18.2%是“农业兼业户”（即家庭从业人员中从事农业的人数大于从事非农业的人数），以农业为主要收入来源的这两类农户，合计占农村住户总数的77.5%。由此就不难判断，在过去3年中由于农业持续减收，因此绝大多数以农业为主要收入来源的农户，他们的人均纯收入实际上是处于负增长。

部分农业大省和非农产业不发达的西部省区，就是在这样的背景下出现了农民人均纯收入整体减少的严峻局面。1999年和2000年分别各有6个省区的农民人均纯收入比上年减少，表3为这两年农民人均纯收入减少的省区和数额。

表 3　1999—2000 年农民人均纯收入减少的省区和数额

1999 年人均减少收入（元）	山西 85.98	辽宁 78.75	吉林 123.01	黑龙江 87.17	甘肃 35.77	新疆 126.97
2000 年人均减少收入（元）	广西 183.82	辽宁 145.46	吉林 238.09	黑龙江 17.71	陕西 12.00	宁夏 29.85

辽、吉、黑三省已连续两年人均纯收入减少，其中吉林省农民人均纯收入两年累计减少了 361.10 元，2000 年的人均纯收入已比 1998 年降低了 15.2%。

农业纯收入连年减少，而农户直接承担的税费却主要是农牧业税、农业特产税和承包土地的提留，这就使以农业收入为主的农户明显感到了“收入上不去，负担下不来”，致使一些农户不得不将外出打工的部分收入用于抵顶农业税收的缴纳，而更多的则只能降低自身的生产和生活费用开支。

自 1998 年以来，农民人均的家庭经营费用和生活消费支出出现了减少或停滞的现象，表 4 是这方面的变化情况。

表 4　1997—2000 年农民人均家庭经营费用和生活消费支出变化情况

	总支出（元）	家庭经营费用支出（元）	生活消费支出（元）	其中：食品支出（元）	其中：衣着支出（元）
1997 年	2 536.79	706.27	1 617.15	890.28	109.41
1998 年	2 457.17	652.48	1 590.33	849.64	98.06
1999 年	2 390.37	599.77	1 577.42	829.02	92.04
2000 年	2 652.38	654.26	1 670.11	820.51	95.95

1998、1999 两年农民人均家庭经营费用支出是连续减少的，1999 年已比 1997 年减少了 15.1%（减少 106.50 元）。而 2000 年人均家庭经营费用支出的增加，一是恢复性的，因为比 1997 年的水平还低 7.4%；二是有很大的被动性质，主要是抗旱费用增加、燃油价格提高等。

农民人均生活消费支出变化也带有相同的特征：1998、1999 连续两年减少，1999 年比 1997 年减少了 2.5%（减少 39.73 元）。2000 年人均生活消费支出虽然比上年增加了 92.69 元，但也带有很大的被动性，一是人均食品支出在连续两年减少的基础上继续减少，而衣着的支出虽略有增加，但仍低于 1997、1998 年的水平；二是支出增加较多的主要是服务性收费的涨价所致，如医疗保健支出增加 17.55 元，增长 25.1%，交通及运输支出增加 24.40 元，增长 35.5%，文化教育娱乐用品及服务支出增加 18.38 元，增长 10.9%。上述三方面基本是被动的商品和服务消费支出就增加了 60.33 元，占全年人均生活消费支出增加总额的 65.1%。因此，2000 年农民人均生活消费虽有增加，

但真正能够作用于农民生活质量提高的部分却很有限。

以上的农民人均生产、生活费用支出情况，还只是平均数，而平均数总是掩盖着诸多现实矛盾。必须考虑到的是，绝大多数以农业为主要收入来源的农户，他们的支出下降情况显然比平均数更为严重，而这也正是农村消费品市场所占份额不断下降的一个重要原因（见表 5）。

表 5　1996—2000 年农村消费品市场所占份额变化情况

	县及县以下消费品市场所占份额
1996 年	39.65%
1997 年	39.01%
1998 年	38.86%
1999 年	38.68%
2000 年	38.18%

由此可见，农民开支的缩减和停滞，实际上已经影响到了整个大陆市场的扩大和国民经济的健康发展。正如 2001 年初召开的中央农村工作会议指出的那样：农业生产能力的提高如果不能给农民带来实惠，农产品供给的好形势就有可能发生逆转；农民的购买力如果不能不断提高，扩大内需的方针就不可能取得预期的效果；农民的生活如不能不断得到改善，农村的不稳定因素就可能增加；农业的积累能力如不能不断增强，农产品就难以在国际市场上真正具有竞争力；农业如果出现大的波折，就必然会对整个国民经济和社会的发展带来重大的不利影响。因此，中央政府明确提出，必须将增加农民收入放在整个经济工作的突出位置。

二、加入世贸组织与农业、农村经济的发展进入新阶段

（一）新阶段的提出及其中心任务

1998年 10 月中共中央召开了十五届三中全会，全会通过了《中共中央关于农业农村工作若干重大问题的决定》。粮食等主要农产品实现“总量大体平衡、丰年有余”的判断，就是十五届三中全会的《决定》做出的。依据这个判断，在 1998 年底召开的中央农村工作会议明确提出农业、农村经济的发展已经进入了一个新阶段。提出新阶段的主要依据，是农产品供求形势的重大变化。标志之一是农产品供求的数量矛盾基本缓解，但品种、质量不能适应消费者需求的矛盾却明显突出。这说明在当前农业生产和农产品需求之间存在的主要是结构性的矛盾。标志之二是过去农业发展主要受自然资源的制约，而现在

则是市场需求对生产的制约更为突出。农民担心不是生产不出产品来，而是生产出来之后卖不出去、卖不到好价钱。正是由于出现了这样的变化，大陆在1999年底就明确提出，新阶段农业、农村经济工作的中心任务，就是实行战略性的结构调整。

（二）农业、农村经济战略性结构调整的实质

改革开放以来，大陆农业一直在进行结构调整，这和现在提出的战略性结构调整有什么区别？主要的区别是，战略性的结构调整，它的着眼点主要不在于数量方面的调整，而是品种、质量方面的调整。农作物种植面积数量的调整就是多种一点什么，少种一点什么。这种调整过去有作用，现在有作用，将来仍然要发挥作用。但数量型调整有很大的局限性。如依据现有的粮食生产水平和消费需求判断，粮食的总播种面积应保持在 16.5 亿亩到 17 亿亩之间，调整的余地就是 5 000 万亩左右。但是战略性结构调整就大不一样，在 23 亿多亩的播种面积上每一寸土地都可以调整，淘汰那些不适销的低质品品种，换成优质高效的、市场适销的品种，不仅在耕地上可以调整，林果业产品可以调整，畜牧业、水产品等也都可以调整。所以，着重于优化品种、提高质量、增加效益的调整是无所不在的。只有经过这样的以质量、效益为中心的战略性结构调整，才能从整体上提高大陆农业的综合素质，才能适应人民生活水平提高、经济全球化和加入 WTO 的要求和挑战，才能真正加快农业现代化的进程。

（三）千方百计增加农民收入是战略性结构调整要实现的基本目标

从提出新阶段到战略性结构调整，再到 2001 年初中央农村工作会议明确提出实行战略性结构调整的基本目标，就是要确保农民收入的增长，顺着这个线索，可以看出这几年对农业、农村工作的基本指导思路。进入新阶段，农产品供求的数量矛盾基本解决以后，增加农民收入就越来越成为农村经济工作中的突出任务。2000 年 11 月，中央经济工作会议强调要把农民的收入增长问题放在整个经济工作的突出位置。2001 年初，中央农村工作会议提出结构调整的基本目标，是实现农民收入的增长。 2001 年 1 月中旬，在北京召开的农业科技大会表彰了一批农业科学家，提出了农业科技发展十年《纲要》。 2001 年 2 月，国务院在安徽召开农村税费改革试点工作会议，探索减轻农民负担的治本之策。在世纪之交的短短几个月中，就召开了一系列关于农村结构调整、农民增收减负的重要会议，可见对当前农业、农村、农民问题关注程度，而关注的焦点就是农民的增收问题。但农民的增收不是一件简单的事情。因为当前农产品销售困难，价格下跌，这是导致农民收入增长缓慢的一个最重要原因。但是，产品的销售困难和价格下跌绝不仅仅存在于农业，其他的多数行业也存在

这种情况；这样的情况也不仅仅存在于中国，在世界的大多数国家也存在同样的情况。所以，当前农民收入增长所面临的困难，在相当程度上是和国际、国内的经济周期直接有关的。实现农民收入的持续增长是一项非常复杂的系统工程，它不是靠一、两项具体政策就能从根本上解决问题，关键要努力做好农业、农村方方面面的工作，当然也有待于国民经济乃至整个世界经济的状况进一步好转，才能使农业的发展有更广阔的市场。

（四）农业、农村经济战略性结构调整的基本方向

在农业发展的新阶段，中心任务是实行生产结构的战略性调整。之所以把这种结构调整称作为是战略性的，主要原因是两个方面，一是将改变农业长期以农产品数量增长为追求目标的做法，要使农业今后的发展转到更加注重品种优化、质量提高和效益增长的轨道上来，即以数量增长为中心转到以质量效益为中心上来。二是在主要农产品短缺的问题基本解决后，农业的继续发展，不仅需要考虑来自资源方面的约束，更要考虑来自市场需求方面的约束。因此对农业生产必须进一步扩大市场调节的作用。

不难看出，以此为目标的农业结构调整，必然会引相关的政策方面的一系列变化。而这种政策变化，尽管主要是由于农产品供求格局发生重大变化而引起的，但就其调整的基本方向而言，则是和加入 WTO 的要求是基本一致的。因此，即使没有加入 WTO 的问题，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，就将促使农业生产结构和农业政策进一步加快调整。

“九五”期末已经显现的农业、农村经济的结构调整，主要有五个大的方向：

1. 全面优化农产品品种，普遍提高农产品质量。不管从事哪类农产品的生产，无论是种植业、畜牧业、水产业、林果业，都要以优化品种，提高质量，增加效益作为主要的调整方向。基本解决了主要农产品供求中的数量矛盾，优化农产品的品种、提高农产品的质量就必然成为农业继续发展的主要方向，这也是市场需求变化对现阶段农业发展的客观要求。因此，应当对当前的农业生产提出宁可少些，但一定要好些的要求，以免白白浪费资源，浪费农民的人、财、物力。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。从根本上讲，以质量和效益为中心，全面优化品种，提高质量，增加效益，是农业结构调整应长期坚持的一个基本方向。

2. 扩大初级农产品的转化和加工。这对于农业今后发展的促进作用将越来越突出。随着人们收入水平和生活水平的不断提高，一个带有规律性的变化

就是恩格尔系数下降、食品的收入弹性下降。这对农业的继续发展将是一个严峻的挑战。

当前农民收入增长的主要制约因素是来自农业的收入减少。这与当前的社会经济发展阶段都有关。

目前，居民的消费结构正在发生深刻的变化，一是恩格尔系数下降，二是食品的收入弹性系数下降。1991年，大陆城乡居民的恩格尔系数分别为53.8%和57.6%，到2001年，已分别下降为37.9%和47.7%。

表6　1996—2001年城镇居民收入及食品支出变化

单位：元

	2001年	1996年
人均可支配收入	6 859.6	4 838.9
人均消费性支出	5 309.0	3 919.5
其中：食品	2 014.0	1 904.7
粮食	188.1	271.5
油脂类	58.9	69.0
肉禽及制品	413.5	438.8
水产品类	152.0	131.9
菜类	194.3	206.7
烟草类	103.8	83.9
酒和饮料	103.9	85.0
干鲜瓜果	131.3	117.7
在外用餐	314.2	186.2

2001年和1996年相比，城镇居民的人均可支配收入增加了2 020.7元，消费性支出增加了1 389.5元，而食品开支只增加109.3元，但其中仅外出用餐就增加了128.0元，因此，城镇居民人均用于购买粮、油、肉、菜的支出就减少了131.2元。

只有通过对初级农产品扩大转化和加工，引导人们消费品质更高、更富营养和安全性的食品才能继续扩大农产品的市场。通过转化和加工不仅能使农产品增值，而且可以引导消费、开拓新的市场，这样农民才有不断增加收入的可能性。发展农产品加工业，必须改变两个观念：一是不能认为食品加工业是科技含量低、不需要多少投资的行业。在国际市场上，有品牌、有市场的加工食品，都是科技含量高的产品，不采用先进的科学技术绝做不到这一点。二是不能认为卖不出去的鲜活产品就可以加工，这是加工不出高品质的产品的。供加工用的原料应当是专用的农产品，如专用小麦、专用葡萄等等，它们在品种上

需要全本请访问 www.ertongbook.com

就与直接食用的农产品有区别。因此，要从农产品的品种开始调整，才能使得农产品的转化和加工取得更高的效益。

3. 发挥各地农业的比较优势。以往主要农产品的供给普遍不足，因此各地农业都追求自给率也实属无奈。现在供求状况改变了，应该也必须从这种传统的思想方法中解放出来，去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，国务院决定对京、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。尤其是加入WTO之后，农业将面临新的挑战和迎来新的机遇，就更要注重发挥各地农业的比较优势。大陆人多地少，大凡以土地密集型生产为主的农产品，如粮、棉、油等成本相对较高，在国际市场上很难具有优势。但另一方面，大凡以劳动密集型生产为主的农产品，在国际市场上大多具有一定的比较优势，如部分畜禽产品、水产品、园艺产品（瓜果蔬菜、鲜花盆景）等。如何在国际市场竞争中扬长避短，充分发挥农业的比较优势，这是当前农业面临的紧迫问题。而要想在国际上发挥农业的比较优势，前提必然是首先要充分发挥各地区之间的农业比较优势。这才有可能使整个农业形成一种各区域之间互利互补的局面，提高农产品在国际市场上的整体竞争力，促进整个农业的发展和进步。

4. 在继续支持乡镇企业发展的同时，积极稳妥地推进城镇化。“九五”后半期，农民在来自农业的收入减少的情况下仍能保持人均纯收入的增长，靠的就是来自非农产业的收入增长。这说明，要想富裕农民，最根本的途径就是一定要减少农民的数量。农业的自然资源有限，只有逐步转移农村劳动力，转移农村人口，让留在农村继续从事农业生产的农民能够逐步扩大经营规模，才能不断提高农业的经济效益，增加农民的收入。目前乡镇企业为农民提供了近1.3亿个就业岗位，乡镇企业在这方面的作用是难以被替代的。要引导乡镇企业进行结构调整和体制创新，促使其进一步健康发展，为农民的扩大就业、提高收入做出更多的贡献。

“九五”期间农民收入增长的另一个重要来源，是流动进城打工，这部分收入在农民的纯收入中比重越来越大。据四川省测算，全省约有600万农民外出打工，每年寄回家的钱近300亿元。对农民的流动就业，既要积极，又要有序管理。但目前一些大中城市对农民流动进城就业设置了种种限制和规定，有不少是既不合理也不起作用，甚至只是起到对农民工乱收费的作用。因此，一

方面要引导农民有序流动，遵守相关的法规和政策，但另一方面也应该认真梳理对农民进城就业的种种限制和规定，减轻进城农民的负担。在经济发展的过程中，农民的流动就业必将是一个长期现象。大量的农民要转移就业，但不可能都一下子到城镇定居，所以，必然会经历一段流动就业的状态。对这样一种大规模人口流动的长期现象，需要认真研究并制定合理和有效的政策加以引导、管理。

发展小城镇是转移农村人口、加快大陆城镇化的一条重要途径。1998 年中共中央十五届三中全会的决定中就已经明确提出，发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略，表明推进城镇化的条件和时机都已渐成熟。在推进城镇化的具体途径问题上，人们还有着两种思路：一是认为应该把发展的重点放在大中城市。很多学者经过大量分析、研究认为大城市的经济效益高，而且能够提供大量的就业机会。另一种思路则认为应该以发展小城镇为重点，并认为现阶段城镇化的基本目标，是为了尽快转移农业的剩余劳动力和农村人口。而从转移农业劳动力和农村人口的角度来说，发展小城镇更有利于实现这一目标。我们的城镇化道路，应当是一条大中小城市和小城镇协调发展的有中国特色的城镇化的道路，中小城市要发展，区域性中心城市要进一步体现出自己的特色，大城市要充分发挥辐射带动功能。但是如果从转移农村人口的目标来衡量，发展小城镇可能具有更加现实的重要意义。城市越大，生活水平越高，人们对社会保障的要求也越高。而现阶段的农民在这两方面都还难以达到这样的水平。因此，在现在阶段，往往是大中城市给流动的农民提供就业的机会，提供积累资金的机会，但流动就业的农民还难以在大城市定居。经过一段时间的积累，流动就业的农民最终会离开大城市，但也不全部返回农村，而是到小城镇中去定居。这样的过程就为小城镇的发展提供了现实的机遇。但发展小城镇，也必须解决好一系列问题。突出的问题就是一定要搞好规划，决不能一哄而起，遍地开花，那就会演变成一场灾难。大陆有约 45 000 个乡镇，其中 19 000 余个是建制镇，到底建设多少小城镇，必须从国情和国力的实际出发，实事求是地考虑问题。小城镇建设要以县城和一部分基础条件好、有发展潜力的建制镇作为重点。小城镇发展最重要的条件，就是经济必须繁荣。小城镇建设不同于建设住宅小区。一个小区也可以住上万人，可以有好的环境，有齐全的生活设施，但住在小区的人基本都不在其中就业。小城镇建设之所以不同于住宅小区建设，就是它的基本功能是吸引农民转移，为农民创造就业机会。因此，小城镇建设要注重发挥城镇功能，而城镇的基本功能就是繁荣经济、提供就业。能否成为一个经济增长点，这是有无建设小城镇条件的一个最基本的判断。依据这个判断来进行小城镇建设，才能实现加快转移农业剩余劳

动力和农村人口这个目标，才能为农业和农村的发展创造更好的条件，为农民的收入增长带来更多的机会。

5. 加强生态环境建设，实行可持续发展的目标。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。自 1999 年开始，在部分省区开展退耕还林的试点工作。到 2001 年底，已完成退耕还林面积约 1 100 万亩[①]。2002 年，正式颁布实行退耕还林的政策：每退耕还林 1 亩土地，将对南方农民补贴 150 千克粮食、北方农民补贴 100 千克粮食，此外，每亩还补贴 50 元树苗、草种费用和 20 元生活费用。在这样的政策条件下推进的退耕还林，不仅可以有效地恢复生态环境，而且可以使农民从中直接得到收益。2002 年退耕还林面积将达到 3 400 万亩，整个“十五”期间，计划退耕还林总面积达 1 亿亩。

三、为促进农业、农村经济结构调整的政策导向

为促进农业、农村经济的战略性结构调整，同时也为了提高农业的综合素质和农产品的国际竞争力，当前正在加快进行一系列政策调整，以适应当前农业发展的要求。主要内容有以下几个方面：

1. 加快建立和完善农产品的市场信息体系，向农民及时发布全面、准确和有权威的农产品市场信息。

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，引导农民生产高质量、低残留的安全农产品。

3. 调整现行的国内农业支持和保护政策，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，以提高农民的组织化程度，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定居。

---

①亩为非法定计量单位，15 亩＝1 公顷。

四、需要进一步研究的若干政策问题

1. 正确分析大宗农产品尤其是粮食、大豆和棉花的价格问题。正确区分生产者价格、批发价格和零售价格之间的关系，客观分析大宗农产品与国际市场价格的实际差距。在目前大宗农产品的流通中，事实上还存在着垄断行为。因此，进一步改革农产品的流通体制，完全有可能较大幅度地降低大宗农产品的流通费用，缩小与国际市场价格之间的差距。

2. 发挥农产品的比较优势问题。部分畜产品、水产品和园艺类产品从劳动力成本的角度看，确实具有国际比较优势。但在农产品国际贸易中“绿色壁垒”的限制日趋加剧的背景下，仅仅靠劳动力成本低这个单一优势显然不足以真正具有国际竞争力。因此，关键要解决如何生产符合国际品质、质量和安全标准的农产品。同时，WTO 的其他成员也要解决好对我农产品的市场开放问题。

3. 加快农产品外贸体制的改革问题。关键是要解决好具备条件的非国有企业的农产品进出口经营权问题。

4. 在过渡期内，农产品进口的关税减让和进口配额都不是不能承受的。但关键的是要研究过渡期后如何应对国际农产品市场的压力问题。政府应尽快设立专门的机构和班子，加强这方面的对策研究。

加入WTO后台湾农业发展新情势与因应对策

黄钦荣*

一、前　言

台湾属海岛型经济形态，经济发展端赖国际贸易之拓展。近年来在全球化的趋势下，国际经贸组织的快速发展，对国际经济产生极大影响，其中世界贸易组织（WTO）自1995年成立迄今，已成为国际间影响力最大之多边经贸组织。WTO各会员执行乌拉圭回合协议，并享受对等之权利，建立公平和市场导向的国际贸易体制，对推动世界经贸自由化，特别是农产贸易自由化方面有相当之进展。因此，加入WTO乃为台湾争取应有权益、拓展国际贸易之必要途径。

台湾于1990年1月1日以“台、澎、金、马关税领域”名称向关税暨贸易总协议（GATT）提出入会申请，1995年WTO取代GATT,申请人会案更改为加入WTO,历经12年的努力，在2002年1月1日正式成为WTO会员。

二、当前农业发展情势

(一)国际农业情势分析

1. 农产贸易自由化之发展。在国际组织会员国的推动下，农产贸易自由化已为国际趋势，其中影响最大的是WTO农业协议。依该协议各会员自1995年开始执行农业自由化之协议，调降农产品关税、开放农产品市场及削减扭曲农产贸易的农业补贴。WTO自2000年起准备新回合多边农业谘商工

* 台湾农产运销协会理事长

作，并于 2002 年 2 月起正式展开农业谈判，美国、加拿大、澳洲等农产品出口国主张农产贸易进一步自由化，日本、欧盟、挪威、瑞士、韩国等国则主张农产贸易自由化应考虑农业在粮食安全、自然资源与生态环境之维护、农村发展等多样性功能。鉴于 WTO 新回合农业谈判对农业发展有重大影响，台湾正积极参与谈判工作，以争取权益。

2. 世界粮食安全备受关注。近年来世界谷物供应充裕，国际谷价自 1997 年以来持续低迷，然而依据联合国预测，至 2025 年全世界人口将达 80亿人，比 2000 年的 60 亿，增加 20 亿人，尤其是开发中国家人口成长及经济快速发展，将使世界谷物需求大幅增加；而粮食生产则可能因农业水土资源移用及气候异常等因素而充满不确定性，使得粮食安全问题备受关注。

3. 生态环境维护为全球焦点。全球因为人口与经济的快速成长、工业化带来的不当或过度开发行为，使生态环境恶化。联合国于 1992 年在巴西的里约热内卢召开环境与发展会议，此次会议又被称为地球高峰会，会后发表《里约宣言》、《气候变化纲要公约》、《生物多样性公约》、《森林原则》及《二十一世纪议程》等 5 份重要文件。2002 年 8 月联合国于南非约翰尼斯堡举办的第二届《地球永续发展高峰会》，针对国际间共同的环境、水资源、能源、农业及生物多样性等课题进行讨论，并通过《约翰尼斯堡永续宣言》及行动计划，致力于重建受损的地球环境。预料环境议题仍为 21 世纪人类所必须共同面对的严肃课题。

(二)台湾农业情势分析

1. 加入 WTO农业供需结构改变。加入 WTO后，由于关税调降及市场开放，将使农产品进口量明显增加，在农产品需求相对较为固定的情况下，必须调整供给结构，减少部分农产品的生产，同时也将牵动农地、农业劳力、农业用水等资源利用的调整。

2. 环境及生态保育更受重视。随着人口成长及经济快速发展，不当或过度开发行为，造成水土资源的流失或污染，影响农业生产与农业资源的永续利用，甚至影响民众生命财产安全。因此，加强水土保持、生物多样性保育工作、农业生产之环保标准、推动绿色的生产与消费，已更受重视。

3. 新兴科技导入农业经营。近年来，新兴科技在农业的应用日益广泛，新产品的研发与创新速度加快，产品生命周期快速调整，对农业带来相当程度的冲击。在知识经济时代，必须将农业科技知识商品化，提高农产品的附加价值，才能加速农业发展。

4. 农村建设与农民福利需求提高。在社会变迁与贸易自由化之冲击下，台湾农业面临转型的压力，农业部门必须加以重新定位，除了从生产面拓展农

需要全本请访问 www.ertongbook.com