

论农业的两个根本性转变

农业部农村经济研究中心 编

中国 农业 出版 社

《论农业的两个根本性转变》

编辑委员会

主 任	缪建平	杜 鹰		
副 主 任	张文宝	魏 唯	郭平壮	
委 员	缪建平	杜 鹰	张文宝	魏 唯
	郭平壮	陈劲松	张太英	刘晓姚
主 编	郭平壮			
副 主 编	陈劲松	张太英		
编辑人员	(按姓氏笔划为序)			
	吕小榕	朱秀峰	刘晓姚	李 剑
	李秀玲	张太英	陈劲松	胡素全
	郭平壮			

加快農業兩個根本性
轉變促進農村經濟全
面發展

陳俊生

一九八九年三月

序

党的十四届五中全会提出要实行两个具有全局意义的根本性转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。这是党中央、国务院在全面分析我国经济现状和发展趋势基础上作出的重大决策。《中华人民共和国国民经济发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》对此也作了明确阐述。

江泽民总书记1996年6月在河南考察农业和农村工作时明确指出：“农业也不例外，也要狠抓这两个根本性转变”。他强调指出，“农村改革取得了举世公认的成绩，但不能说农村改革已经大功告成了。按照建立社会主义市场经济体制的要求深化农村改革，还是一个艰巨复杂的任务”。“转变农业的增长方式，不仅是提高农业投入产出比的问题，而且是传统农业向现代农业的转变，实现农业现代化的大问题。希望大家要从这个高度来认识转变农业增长方式的重大而深远的意义”。在同一讲话中，江泽民总书记还具体阐明了农业实现两个根本性转变的途径和重要意义，这就为进一步推进农村的改革和发展指明了方向。

实现农业经济体制和增长方式的转变既是农业自身发展的需要，也是整个国民经济实现两个根本性转变的关键。目前，我国农业还处在从计划经济体制向市场经济体制转轨的过渡时期，深化改革还有大量的工作要做。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制还有待进一步完善，分散农户的小规模生产与统一的大市场的联结还缺乏有效的形式，全国统一的市场体系尚未形成，农业宏观管理体制还没有理顺，国家对农业的支持、

保护体系也不健全。这些问题的存在都制约着农业和农村经济的发展，都需要通过深化农村经济体制改革去解决，以逐步建立起适应社会主义市场经济发展需要的农业运行机制和管理体制。转变农业的增长方式，首先是由我国的国情决定的。我国人口多、耕地少、资源相对紧缺，人均耕地、水资源只相当于世界平均水平的1/3和1/4。因此必须高度重视并努力提高资源综合利用的效率。其次，转变农业增长方式又是传统农业向现代农业转变、建设农业现代化的需要。目前，我国农业仍处于粗放经营的状态。这主要表现在资源消耗高、利用率低、浪费严重，灌溉水有效利用率不到40%，化肥有效利用率只有30%；农民科技水平低、农业科技贡献率不高，我国科技对农业增长的贡献率只有39%，远低于发达国家70%~80%的水平，以及农业基础脆弱，劳动生产率和比较效益较低等方面。在今后一个相当长的时期内，我国人增地减、人民生活和经济发展对农产品需求增长的趋势不可逆转。加快农业增长方式的转变，走高产、优质、低耗、高效的路子是农业发展面临的重要任务。

改革开放尤其是党的十四大以来，我国农业、农村改革和经济发展取得的成就举世公认。在普遍建立了以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制的基础上，绝大部分农产品放开了价格和购销，产品市场和要素市场得到发育，形成了多渠道经营的格局；以产供销一条龙、贸工农一体化为基本特征的农业产业化各种新的经营形式逐步形成；政府通过建立农产品专项储备制度、制定农业生产资料最高限价、农产品最低收购保护价等政策，加大了对农业的支持和保护，有力地促进了农业和农村经济迅速发展。农村调整和优化产业结构的步伐大大加快，乡镇企业发展质量有了进一步的改善，科教兴农战略全面实施，“高产优质高效”农业建设不断加强，“米袋子”、“菜篮子”工程建设成效显著，农业的综合生产能力上了一个新的台阶，人民生活水平显著提高。应该说，改革开放以来的近20年，我们在农业、农村

经济体制和经济增长方式转变方面进行了非常富有成效的探索，积累了很多很好的经验，为今后进一步实现农业两个根本性转变奠定了一定基础。

积极推进两个根本性转变，是继续深化改革，实现农业和农村经济持续稳定发展的切实保证。“九五”时期，我国农业战线面临着保证农产品有效供给稳定增长，保证农民收入较快增加，基本解决5800万贫困人口的温饱问题，农村初步实现小康的战略重任。到2010年，我们的奋斗目标是要实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制。这对农业和农村经济的改革与发展提出了新的更高的要求。积极推进两个根本性转变，是新形势的迫切要求，是今后一个相当长的时期内我国农业和农村经济发展的主要任务。不久前刚刚结束的党的十五大，号召全党和全国各族人民要高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪，再次强调了要把农业放在国民经济的首位，全面阐述了农业和农村工作的任务，必将为推动新时期的农村改革和发展、为实现农业的两个根本性转变提供强大的动力。

为深入学习和贯彻党的十五大精神，更好地理解 and 落实党中央、国务院关于农村经济体制和增长方式两个根本性转变的指示，农业部农村经济研究中心编辑了这部论文集。全书以江泽民总书记在河南视察时的重要讲话为指导思想，收录了农业、林业、畜牧业、水产业、乡镇企业、农垦等农业和涉农部门负责人就本行业如何实现两个根本性转变所撰写的文章，并精选了一些专家学者和实际工作者的论述。这些文章从理论与实践的结合上提出了许多富有启发性的观点和思路。有的同志强调了推进农业两个根本性转变，必须坚持稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制；有的同志提出要通过发展农村合作经济、股份合作制经济等，探索农村公有制经济的有效实现形式；有的同志认为农业进一步对外开放，加速国内市场与国际市场的接

轨，深化农产品流通体制改革，完善市场宏观管理体系，建立全国统一的大市场是实现两个根本性转变的重要方面；有的同志阐述了通过加强科技攻关、加快农业适用技术的推广普及、提高农民素质、健全农业法制、保护和合理开发利用资源、改善农村生态环境对于实现农业可持续发展战略的必要性；还有的同志论述了两个转变的相互关系，认为经济体制的转变能够有效促进经济增长方式的转变，而经济增长方式的转变也在一定程度上要求经济体制的相应调整，等等。这些论述，从不同角度对实现两个根本性转变的重大意义、推进两个转变的基本内容及应采取的政策措施进行了探讨。相信这些论述，对于从事理论和实践工作的同志进一步解放思想，廓清思路，积极探索符合实际的农业实现两个根本性转变的路子，是会有很大帮助的。我衷心地希望大家都来研究农业如何实现两个根本性转变这个涉及全局的大问题，这对于进一步推动世纪之交我国农业和农村经济的发展无疑具有重大的现实意义。

丁宝瑞

一九九七年九月

目 录

序

农业发展也要靠两个转变	江泽民 (1)
积极推进两个根本性转变 努力实现农业和 农村经济发展目标	姜暮云 (5)
积极推进两个根本性转变 促进农业和农村经济 持续稳定发展	刘 江 (20)
加快林业发展 实现两个根本性转变	徐有芳 (26)
实现经济增长方式转变是我国经济发展的 战略性选择	陆百甫 (30)
认清形势 明确任务 大力推进农垦系统两个根 本性转变	白志健 (35)
把什么样的渔业带入下世纪 ——转变渔业增长方式的几个问题	张延喜 (38)
抓住机遇 转变观念 加快发展	齐景发 (41)
转变经济增长方式 促进畜牧业健康、稳定发展	贾幼陵 (45)
90年代农村改革与发展面临的新问题	陈锡文 (50)
关于深化农村改革若干问题的思考	杜 鹰 (60)
重新认识合作经济在农业产业化进程中的地位 和作用	王西玉 (65)
农村社会主义市场经济体系建设与政府职能转变	柯炳生 (74)
乡镇集体企业产权制度改革的发展	卢 文 (81)
构建农产品市场体系的几个问题	闵耀良 (88)
向市场经济过渡时期的农产品市场体系	叶兴庆 (97)

加入世贸组织对我国农业的影响与对策	程国强 (103)
论我国农业宏观调控体系建设问题	李晓明 (108)
政府农业管理职能的目标设计	李炳坤 (114)
市场经济下的农业投入问题	
..... 财政部科研所《政府支援农业》课题组 (121)	
论市场经济下的农业保护问题	易炼红 (125)
我国实施适度农业保护的思路及对策	
..... 赵冬媛 龚慕刚 (130)	
论农村供销社的两个根本性转变	丁声俊 (135)
正确理解经济增长方式的转变	董辅初 (141)
关于转变经济增长方式的几个问题	曹玉书 (144)
我国农业增长方式分析及转变途径	蒋永穆 (151)
论我国农业和农村经济的两个转变	刘书楷 (158)
农业粗放经营与集约经营的中外比较	孙敬水 (162)
农业转变增长方式三题	韩长赋 (165)
实现农业增长方式的“转型”	郭书田 (169)
实现农业增长方式转变中的人力资本问题	张建武 (175)
关于农业增长方式转变的两个问题	袁永新 (178)
乡镇企业转变经济增长方式的几个问题	
..... 袁国良 董裕平 (183)	
向市场经济转轨时期的农业粮食保障和	
乡村可持续发展	李竞能 徐斌 (189)
转变经济增长方式的关键是建立新的体制基础	
..... 马建堂 (195)	
转变农业增长方式的有利条件和制约因素	
..... 王忠海 李忠民 毛长青 (198)	
实现农业和农村经济的两个根本性转变	
研究综述	郭平社 陈劲松 (202)
后记	(228)

农业发展也要靠两个转变

江泽民

党的十四届五中全会提出，为了促进国民经济持续、快速、健康发展，关键是要实行两个具有全局意义的根本性转变。一是经济体制要从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式要从粗放型向集约型转变，这是党中央、国务院在全面分析我国经济现状和发展趋势的基础上作出的重大决策。农业也不例外，也要狠抓这两个根本性转变。

我国的经济体制改革，是从农村开始的。农村改革取得了举世公认的成绩，但不能说农村改革已经大功告成了。按照建立社会主义市场经济体制的要求深化农村改革，还是一个艰巨复杂的任务。当前农业发展所面临的各种矛盾中，哪些是属于体制上的问题，需要很好地研究。在农村经营体制、农村市场体系、国家对农业的支持和保护体系这几个层次上，都需要进一步深化改革。

关于农村经营体制。稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是党在农村的基本政策，必须长期坚持。从农户承包经营和集体统一经营结合的状况来看，各地农村很不平衡，因为我们国家大，各地经济发展水平不同。有些地方，农户承包经营以后，集体统一经营层次很薄弱，除了土地以外，集体基本上没有经济收入，有些单靠一家一户办不了、办

本文为江泽民总书记 1996 年 6 月 4 日在河南考察农业和农村工作时的讲话第二部分。

不好的事，集体也无力去办。对这类地区，上级党委和政府要积极指导和帮助那里的干部和群众，采取因地制宜的办法，在巩固农户承包经营的基础上，逐步建立好集体统一经营的层次，从而为不断提高农户承包经营的水平提供有力的服务和支持。这是当前农村深化经济体制改革的一项重要任务。在有条件的地方，农民群众又自愿的，应积极引导他们发展适度规模经营，但一定要从本地实际出发，尊重农民意愿和首创精神，采取多种形式，而绝不能刮风，强求一律。总之，在农村经营体制上，我们要全面、深刻地领会邓小平同志关于农村“两个飞跃”的思想，对于以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，既要坚持长期稳定，又要在实践中不断加以完善和提高。

关于农村市场体系建设。目前农村的市场体系还很不健全，农产品和农业生产资料产销之间的联系不够通畅，流通环节多，中间流失大，生产者和消费者得到的好处少，市场调节能力差，时常出现某些农产品积压和短缺并存的现象。有的地方，为了局部利益，随意封锁市场，引起某些农产品的购销大战，造成市场很不稳定，使农民无所适从。解决这些问题，需要进一步改革农产品和农业生产资料的流通体制，加快市场体系的建设，加快供销社体制改革。同时，要大力发展农业的社会化服务体系，发展贸、工、农一体化的产业化经营方式，引导农民发展各种新的联合与合作，逐步建立和发展连接农户与市场的各种必要的中介组织。在引导农民群众走向市场，加强农村市场体系和服务体系建设的过程中，各级党委和政府担负着重要的领导责任，特别是县委和县政府直接面向广大农村，必须负责地发挥好指导和组织作用。

关于建立国家对农业的支持和保护体系。我们已经初步建立了农产品收购最低保护价、粮食专项储备和风险基金制度，这些制度在近年来对稳定粮食供求、保护农民和消费者利益等方面都发挥了一定的作用。但由于财力有限，体制还没有完全理顺，从总体上看，对农业的支持保护体系还不健全，也缺乏支持保护的

力度。要通过不断探索，逐步建立起有中国特色的对农业强有力的支持和保护体系，并使之制度化、法律化。

总之，农村经济体制和运行机制还有许多地方不适应发展社会主义市场经济的要求，因此，必须在加强调查研究、总结实践经验的基础上，继续抓好深化农村改革的工作。

为什么要强调农业增长方式的转变呢？这也是我国的国情决定的。我国农业自然资源相对稀缺，人均耕地只有世界平均水平的 $1/3$ ，人均水资源占有量只有世界平均水平的 $1/4$ 。人口还在增加，对农产品的需求不断增长，靠什么来满足需求的增长呢？农业要增加投入，但靠大规模增加新的资源尤其是自然资源的投入显然是不现实的，根本的出路是提高资源的利用效率，提高农业投入中的科技含量，提高农业劳动者的素质。也就是说，必须转变农业的增长方式。

我这里想特别强调，各级领导同志都要有一种强烈的意识，就是十分注意节约用地，节约用水。这两件事涉及农业的根本，人类生存的根本，在我国尤其意义重大。我们已经确立了可持续发展的重要战略，应该把节约耕地、节约用水提到贯彻实施这一战略的高度来认识。办工厂，盖房子，都要注意节约用地。要为子孙着想，珍惜每一寸土地，“存得方寸地，留与子孙耕”。乡镇企业再发达也要把耕地保住，把地种好。对水资源也要统一规划，科学管理，节约使用。

从总体上看，目前我国农业仍处于粗放经营的状态。一方面人均资源相当紧缺，另一方面资源浪费又相当严重。如灌溉用水、施用化肥，都存在这个问题。我们灌溉用水的有效利用率不到 40% ，化肥的有效利用率只有 30% ，远远低于发达国家。如果不改变这种高耗低效的生产方式，在资源投入方面我们将难以为继。在这个问题上，我们一定要具有战略眼光和紧迫感。

实现农业增长方式的转变，最重要的一环，就是要狠抓科教兴农，把农业发展转到依靠科技进步和提高农民素质的轨道上来，

努力提高科技在农业增长中的贡献份额。首先要抓好科技成果的推广。我国每年取得大批农业科研成果，但真正能在生产中起作用的还不多，大部分都滞留在实验室或试验田里。发生这样的情况，主要是两个方面的问题，一是农业技术推广体系还不健全，二是农民的科学文化素质还比较低。解决好这两个问题，要采取多种形式，鼓励和支持农业科技工作者去农村开展技术研究和技术推广工作。同时，从改革和调整农村教育结构入手，多办一些初等、中等职业技术学校，为农村培养大量急需的初中级技术人才和经营管理人才，并加强对农民的实用技术培训。转变农业的增长方式，不仅是提高农业投入产出比的问题，而且是传统农业向现代农业的转变，实现农业现代化的大问题。希望大家要从这个高度来认识转变农业增长方式的重大而深远的意义。

积极推进两个根本性转变 努力实现农业和农村经济发展目标

姜 春 云

党的十四届五中全会和八届全国人大四次会议都明确提出，实现“九五”和2010年的奋斗目标，关键是实行两个具有全局意义的根本性转变。这两个转变，有着丰富的内涵和密切的内在联系，是相辅相成的。实行这两个转变，是党中央、国务院在全面分析我国经济现状和发展趋势基础上作出的重大决策，是新时期经济工作必须遵循的指导方针。农业作为国民经济的基础产业，必须坚定不移地贯彻这个指导方针。如果说，实行以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是农村生产力的一次大解放，促进了农业和农村经济的巨大发展；那么，实行两个转变，必将给农业和农村经济注入新的生机活力，进一步解放和发展农村生产力，促进农业向专业化、社会化、现代化迈出具有决定意义的步伐。

一、转变经济体制问题

党的十四大提出，到本世纪末，要初步建立起社会主义市场经济体制。为实现这一重大历史任务，党的十四届三中全会就建立社会主义市场经济体制的若干重大问题作出了决定，指出社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社

本文摘自姜春云副总理1996年4月26日在中央党校讲话的第二部分。

社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为实现这个目标，必须建立以公有制为主体的现代企业制度，全国统一开放的市场体系，以间接手段为主的完善的宏观调控体系，以按劳分配为主体、效益优先兼顾公平的收入分配制度，多层次的社会保障制度。这些主要环节是相互联系和相互制约的有机整体，构成了社会主义市场经济体制的基本框架。农村经济体制是社会主义市场经济体制的重要组成部分，要按照建立这一基本框架的总体部署，结合农业和农村的特点，逐步向社会主义市场经济体制转变。

推进农村经济体制的转变，这是在新的历史时期加快农业发展的战略举措，是农业现代化的必然抉择、必然趋势、必由之路。国际国内的经验都证明了这一点。从国际经验看，凡是农业发达的国家，都是依靠完善的市场体系、完备的服务体系和有效的宏观调控体系，推动了农业的规模经营和集约经营，形成了高效益的产业结构，高产出的生产能力，高水平的劳动效率，农产品商品率一般都达到80%以上。可以说，没有市场农业，就没有现代农业。国内的经验也证明，哪里市场发育好，哪里市场主体就充满活力，服务组织就比较健全。不仅促进了生产要素的流动和组合，推动了产业结构的调整和优化，而且有效地提高了广大农民的市场经济意识和科技文化素质，提高了资源利用率和投入产出率，促进了农业和整个农村经济的发展，促进了农村的社会进步。由此可以看到，只有推进经济体制的转变，发展社会主义市场农业，才能进一步激发广大农民的和各类经济实体的积极性、创造性，加快农业和农村的现代化进程，使农民和农村尽快富起来。

应该肯定，十几年来，引入市场机制的农村改革取得了很大进展。农村初步形成了多元化的市场主体，产品市场有了较大发展，生产要素市场也开始起步，调节农村经济的宏观政策手段也逐步强化。目前，除粮食实行双轨制，棉花等农产品由国家统一

收购外，其他农产品都由市场调节供求。农产品的商品率，已由改革前的不足30%提高到60%以上。但是，必须看到，农村发展市场经济还刚刚起步，无论市场主体的发育、市场体系的建设、政府职能的转变和宏观调控政策的完备，都与建立社会主义市场经济体制的要求还有很大距离，传统的计划经济体制还在经济运行的许多环节上发挥作用。当前突出的矛盾，一是承包经营农户这个市场主体的规模小，每户经营五六亩地，商品量小，商品率低，经济效益差。二是农村市场体系很不完备，农产品批发市场发育不快，生产要素市场更加滞后。产销之间的时序和地域联系不够畅通，流通环节太多，中间盘剥过重，生产者和消费者的利益都受到损害。三是连接农户与市场的中介组织还没有充分发育起来，农村社会化服务体系很不健全。四是城乡二元结构和部门分割体制还没有从根本上突破。政府职能的转变虽有进展，但仍滞后于市场经济的发展。国家虽已初步建立了农产品价格保护、储备调节、风险基金等制度，但由于财力有限、体制不顺等原因，尚未充分发挥作用。有些流通单位与农民争利。这些摩擦和矛盾，说明经济体制和运行机制不适应的问题仍然是发展农村生产力的一大障碍。如何推进经济体制的改革，各地的实践表明，当前需要着重抓好以下环节：

（一）培育农村市场主体 目前，农村数量最多的市场主体，是2亿多承包经营农户。如何促使众多的农户增强进入市场的能力，在市场竞争中取得较好的效益，是发展农村社会主义市场经济需要认真解决的一个重要问题。解决问题的主要途径是，在稳定完善家庭承包经营的基础上，发展多种形式的合作与联合。

中央一再强调，以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，必须长期稳定并不断完善。农户承包经营作为双层经营体制的基础层次，也必须长期稳定并不断完善。稳定完善家庭承包经营，很重要的是按照“坚持所有权、稳定承包权、搞活使用权”的原则，稳定完善土地承包制度。中央决定，土地承

包期延长 30 年，开发“四荒”的承包期可以更长一些，这是稳定家庭承包经营的重大政策，有利于解除农民怕变的顾虑，要坚定不移地贯彻落实。土地承包期延长后，随着劳动力向非农产业转移，有的农民不愿种地，有的农民愿意多种地，要及时建立健全土地使用权流转制度。在条件成熟的地方，适时实行土地适度规模经营，发展专业化的商品生产。

在稳定家庭经营的基础上，发展各种类型的联合与合作，是广大农民参与市场竞争的迫切要求，也是发展农村市场经济的必然趋势。目前我国农村的合作服务经济组织大体有两类：一类是社区性的合作，一类是专业性的合作。这两类合作组织都应当因地制宜地发展和完善。无论它们叫什么名称，都是农村双层经营体制的组织载体，其基本职能是生产服务、协调管理、资产积累。目前，影响发挥这些职能的主要问题是，相当一部分合作经济组织缺少集体经济实力，难以扩大经营活动，为社员提供有效的服务。不少的村庄集体经济是“空壳”，根本谈不上服务。据 300 个有代表性的村庄调查，40% 的村没有集体收入，这些村的各项开支，包括干部补贴，都要向群众伸手。干部只向群众催粮派款，无力为群众办事。因此，应当把逐步壮大集体经济实力，作为发挥合作经济组织功能的重要内容来抓。当然，增强集体经济实力，不能平调农户的财产，应当从当地实际出发，通过开发各种资源，兴办集体企业，增加集体积累。在发展社区合作的同时，要发展各种专业合作。

农户和合作经济组织这两个市场主体的发展和完善，必然推动生产要素以多种形式流动和组合。近几年各地涌现的股份合作制，就是生产要素优化组合的一种重要形式。各种形式的股份合作制，既有合作制的因素，又有股份制的因素，有的是农户与农户的联合，有的是农户与集体的联合，还有的是农户、集体与有关单位的联合。不管哪种形式的联合，既明晰了财产主体的所有权和收益权，又使生产要素得到优化组合，促进了农村生产力的