农业软科学研究丛书之五

# 农业发展战略与产业政策

农业部软科学委员会办公室

中国农业出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

## 编辑委员会

主任委员：万宝瑞
副主任委员：刘　坚　范小建
委　　员（以姓氏笔画为序）：
尹成杰　刘志澄　刘振伟　杜　鹰
张从明　杨雍哲　陈晓华　陈锡文
柯炳生　骆友生　段应碧　姜永涛
郭书田　唐正平　崔世安　薛　亮

## 编　辑　组

主　　编：杜　鹰
副 主 编：张红宇　黄佩民
编 纂 人（以丛书编排为序）：
夏　英　陈劲松　李成贵　罗其友
郑有贵　王秀清　赵长保　苏　明
何广文　刘德萍
审 稿 人：郭书田　骆友生　黄佩民　王德文
编辑工作人员：张海阳

# 序

改革开放以来，我国农业与农村经济发展取得了举世瞩目的成就。这些成就的取得，来自于广大农民群众的伟大创造，来自于党中央、国务院的正确决策和富有成效的农村政策。随着市场化、专业化和社会化进程的加快，农业和农村与国民经济的联系越来越紧密，要求制定农村政策不能就农业论农业，就农村论农村，而必须着眼于国民经济、乃至世界经济发展对农村政策进行跨学科的综合研究。农业软科学研究就是在这种背景下发展起来的。

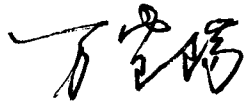
软科学研究本质上是决策研究。开展农业软科学研究，就是把多学科的研究方法、现代科学技术手段，以及民主议事的原则引入决策过程，把决策过程建立在发扬民主、集思广益和综合集成的基础上，为领导决策提供科学依据，为领导决策服务。

20世纪90年代中期以来，农业部软科学委员会开展了广泛而深入的软科学研究工作。1994—2000年，共开展课题研究350多项，并向党中央、国务院领导及时报送了许多有关农业和农村重大问题的专题研究材料，较好地发挥了为决策服务的作用，同时，还团结和形成了一支软科学研究队伍，提高了农业软科学研究水平。此外，农业部软科学委员会通过与有关国家及国际组织的交流与合作，成为对外宣传中国农业政策的窗口。

当前，我国农业发展进入新阶段，对农业发展的宏观指导提出了新要求。在农村政策决策中，不仅要考虑生产，而且要考虑需求；不仅要发挥地区比较优势、调整和优化农业结构，而且要

注重稳步提高我国粮食的生产能力；不仅要解决目前农产品卖难和农民收入增长缓慢问题，而且要着眼于长远，努力提高我国农业的整体素质和国际竞争力；不仅要加快国内结构调整和改革的步伐，而且要应对加入WTO的挑战，实现国际国内两个市场的接轨，在更大范围内优化配置农业资源。在新形势下，加强和改善农业软科学研究工作，关键是要抓好选题立项、成果质量、转化利用、专家队伍、制度建设五个环节。选题立项是基础，成果质量是根本，转化利用是目的，专家队伍是依靠，制度建设是保障。以往的工作为开展农业软科学研究奠定了一个较好的基础。今后，软科学研究要以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，才能不断走向深入，才能获得和保持旺盛的生命力。不断总结经验，继续紧贴农村改革与发展的实际，继续组织和团结社会各界力量，紧紧围绕农村改革与发展的热点、重点和难点问题开展研究，及时为领导决策服务，为推进农业和农村改革与发展发挥更大作用。

编辑出版《农业软科学研究丛书》，对于认真总结工作经验，强化研究成果的转化利用，扩大农业软科学的社会影响，都是有意义的。我希望通过这套丛书的出版，吸引更多的实际工作者和专家学者参与到软科学研究的事业中来，把农业软科学研究提高到一个新的水平。



2001年10月23日

# 编者说明

摆在读者面前的这套丛书，是农业部软科学研究1994—2000年成果汇编。

软科学是现代自然科学与社会科学交叉渗透而形成的一门学科。它以各种重大的社会决策行为和行动计划为研究对象，以服务于科学管理和科学决策为宗旨，具有鲜明的政策性。我国软科学研究，可以追溯到20世纪50年代。从最早将运筹学应用于国民经济发展战略研究，到不断引入系统科学、科学学、未来学等新兴学科的理论和方法，研究的范围也扩展到社会与经济发展的各个领域，软科学研究在宏观管理与决策中发挥了越来越重要的作用。1986年7月，原国家科委在北京召开全国软科学研究工作座谈会，万里副总理到会作了题为“决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题”的重要报告。1988年4月，原国家科委在《全国软科学研究调查工作文件》中规定：“在现阶段软科学研究的范围，主要涉及科学与经济、社会、自然界协调的战略、政策、评价、预测、规划、管理、科技立法以及技术、工程咨询等方面的问题。”原国家科委于1990年11月成立了“国家软科学研究工作指导委员会”。以此为标志，我国软科学研究进入了一个新的发展时期。

1991年1月30日，农业部党组决定，“为适应农业和农村经济发展对软科学研究的需要，进一步加强对农业和农村经济软科学研究工作的管理，决定成立农业部软科学领导小组，作为过渡，待条件成熟时，正式成立农业部软科学委员会。”根据这个



需要全本请访问 www.ertongbook.com

决定，经过一年多筹备之后，1992 年 3 月 7 日正式成立了农业部软科学委员会。当时，在其章程中明确该委员会的性质是“组织协调有关农业方面的社会力量，开展多部门、跨学科、综合性软科学研究，为宏观决策服务的部属参谋咨询机构”，其主要任务是“制定农业软科学研究中长期选题规划，确定当前重点研究任务，发布年度软科学研究指南，审定农业软科学委员会委托研究课题，组织社会力量对农业和农村改革与发展的重大问题进行研究。”

农业部软科学委员会的宗旨，是把农业部系统以及有关方面的专家、教授和实际工作者的聪明才智集中起来，形成一个强有力的“智囊团”，为党中央、国务院以及有关领导部门提供农业决策的咨询服务。农业部软科学委员会成立之后，特别是从 1994 年开始，每年根据中央农村工作会议、全国农业工作会议的精神和要求，制定《农业软科学研究课题指南》，并在报刊上公布，公开向社会招标，以期通过委托研究课题，将农业部系统内外的软科学研究力量组织起来，对我国农业和农村发展与改革过程中出现的一些重大问题进行专题调研。

从 1994 年到 2000 年的七年间，农业部软科学委员会除 1994 年安排 100 项研究课题外，以后每年安排指南课题加上自选课题大致 40 项左右，合计达 350 多项课题。其中，不少课题研究成果通过编刊《决策参考》、《专题调研报告》等形式提供中央和有关部门领导参阅，对决策起到了重要的参考作用。众多的软科学研究成果涉及到农业与农村改革和发展的各个方面，不仅忠实地记录了这一时期政策思考和实践展开的过程，而且具有较高的学术价值。限于当时的历史条件，这些软科学成果中有相当部分未公开发表。为了加强农业软科学研究成果的转化应用，扩大农业软科学研究成果的社会效益，农业部软科学委员会决定编纂《农业软科学研究丛书》，公开出版发行，这对于广大农业行政管理干部和科技、教学人员无疑是一件好事。

编辑《农业软科学研究丛书》的工作由农业部软科学委员会办公室牵头组织有关专家进行。在全面清理农业部软科学委员会1994—2000年资助研究课题成果的基础上，我们筛选出仍具有理论意义和实践意义的研究成果，按内容归类，分别编纂形成10册专集。即：（一）《农业经营制度》，包括农业土地制度、经营体制、产业化经营等方面的研究课题；（二）《农村市场经济》，包括市场经济理论、农村市场体系、流通体制、农产品价格、质量标准、信息体系等方面的研究课题；（三）《粮食安全问题》，包括粮食政策、粮食供求、购销体制、粮食储备、粮食安全等方面的研究课题；（四）《农业结构调整与区域政策》，包括农业结构调整、区域发展政策、西部开发等方面的研究课题；（五）《农业发展战略与产业政策》，包括农业发展战略、产业发展战略与政策、农垦、扶贫、外贸等方面的研究课题；（六）《农业现代化与可持续发展》，包括农业现代化、可持续发展、农业科技进步等方面的研究课题；（七）《农民收入与劳动力转移》，包括劳动力转移、增加农民收入、发展乡镇企业、小城镇建设等方面的研究课题；（八）《农业投入与财税政策》，包括农业投入、财政、税收政策等方面的研究课题；（九）《农村金融与信贷政策》，包括农村金融体制改革、信贷和扶贫资金使用等方面的研究课题；（十）《农业法制建设》，包括农业立法、执法等方面的研究课题。

各专集编纂人员对各项研究成果进行了认真的遴选，按一定的逻辑关系进行了整理和编排，并尽量保持原貌，以反映出认识与实践演进的历史轨迹。同时，对入选研究成果进行了内容综述，以便读者阅读和参考。此外，为了保证《农业软科学研究丛书》丛书的内容和质量，编审人员做了大量认真细致的审校工作。由于编者水平有限，书中难免有误，敬请读者批评指正。

编　者

2001年9月

# 目　录

序
编者说明

**综述** …… 1

**第一章　发展战略** …… 21

第一节　90年代农业和农村发展战略 …… 21
一、战略目标 …… 21
二、政府的农村发展战略要实施三方面的转变 …… 24
第二节　中国农业进入新阶段的特征和政策 …… 27
一、农业发展进入新阶段的理论判断与标志性特征 …… 27
二、新阶段的战略选择 …… 29
三、新阶段的政策措施 …… 29
第三节　农业增长方式转变途径 …… 39
一、增长方式转变的战略目标 …… 39
二、转变增长方式的途径和措施 …… 40
第四节　质量农业发展战略 …… 45
一、质量农业是中国农业持续发展的必然选择 …… 45
二、质量农业发展的战略目标 …… 46
三、质量农业发展的战略措施 …… 48

**第二章　产业政策** …… 52

第一节　10次“三农”政策演变的系统分析 …… 52

一、10次中共中央全会及其农业决议的特点分析 …… 52

二、10次中共中央全会农业决议中的政策演变 …… 56

三、当代中国“三农”政策演变的主导动因 …… 63

第二节　全国农业综合开发的地区布局和政策措施 …… 69

一、农业综合开发的区域产业政策 …… 69

二、搞好农业综合开发的宏观政策措施 …… 70

第三节　中国农产品加工业的发展与政策选择 …… 75

一、农产品加工业进一步发展所面临的问题 …… 75

二、促进农产品加工业发展思路及政策措施 …… 80

**第三章　农业与工业化** …… 84

第一节　工农业发展比例关系 …… 84

一、国际经验：世界各国工农业发展比例关系的变动 …… 84

二、现阶段中国工农业发展适度比例关系的确定及其依据 …… 87

第二节　中国经济发展到什么阶段才能反哺农业 …… 90

一、反哺农业的理论诠释 …… 90

二、经济发展进入反哺农业阶段的标志 …… 94

三、目前中国经济发展的阶段性判断 …… 98

第三节　中国工业化中期阶段的农业政策 …… 101

一、调整工农业关系，确立工农平等发展的指导思想 …… 102

二、建立农业自我发展的机制 …… 103

三、切实保护好现有耕地 …… 103

四、推行贸工农一体化 …… 104

五、坚持科技教育兴农 …… 105

六、农村剩余劳动力的有序转移 …… 106

七、把以农业为基础的思想落到实处 …… 106

**第四章　农业的支持与保护** …… 107

第一节　发达国家与发展中国家农业保护政策 …… 107

一、世界各国普遍实行保护农业政策的原因 …… 107

二、两种不同类型的农业保护 …… 111

三、各国保护农业的主要政策措施 …… 113

第二节　未来十五年中国农业适度保护的政策选择 …… 116

一、农业保护的总体方针 …… 116

二、农业适度保护的具体对象 …… 117

三、农业适度保护的方式 …… 117

四、农业适度保护的程度 …… 118

五、未来 15 年农业适度保护的基本政策框架 …… 120

六、未来 15 年农业适度保护的若干具体措施 …… 122

第三节　中国农业国内支持研究 …… 123

一、WTO 主要成员国的农业国内支持政策 …… 123

二、中国的绿箱政策措施总支持水平 …… 124

三、中国农业的黄箱政策支持与补贴 …… 129

四、关于农业国内支持问题的建议 …… 131

第四节　中国耕地的流失及对策 …… 135

一、近年来耕地被大量占用的情况 …… 135

二、造成耕地过多过快流失的原因 …… 137

三、对策和建议 …… 138

**第五章　农垦** …… 142

第一节　农垦企业对国民经济和社会发展的贡献 …… 142

一、开发利用土地资源，增加农产品有效供给 …… 142

二、为全国农业发展和农业现代化提供示范 …… 143

三、带动偏远地区经济繁荣和社会发展 …… 145

四、充实边疆，巩固国防，保卫国家安全 …… 146

五、维护民族团结，保持民族地区社会稳定 …… 148
六、安置就业，缓解社会矛盾 …… 149
第二节　农垦企业在西部大开发中的地位与作用 …… 151
一、全国农垦企业的现状 …… 151
二、西部地区的农垦企业 …… 152
三、需要解决的问题 …… 153
第三节　边境贫困农场困境与出路 …… 156
一、农垦系统贫困农场概况 …… 156
二、面临的困境及原因分析 …… 157
三、出路与对策 …… 158
第四节　农垦企业扭亏增盈的对策 …… 161
一、农垦企业亏损状况 …… 161
二、农垦企业扭亏增盈的思路 …… 162
三、政策建议 …… 166
第五节　国有农场经营者报酬收入 …… 169
一、经营者报酬收入分配的基础理论 …… 169
二、经营者报酬收入的现状 …… 170
三、经营者报酬收入改革的目标模式 …… 171
四、经营者报酬收入目标模式的构建 …… 171
第六节　农垦系统的所有制结构 …… 177
一、农垦系统所有制结构调整的实践 …… 177
二、调整和完善农垦系统所有制结构的政策措施 …… 178

**第六章　扶贫** …… 182

第一节　中国贫困标准 …… 182
一、确定食品支出比重 …… 183
二、选择适合需要的最低热量摄入标准 …… 184
三、开出一份可满足最低生活需要的食品消费清单 …… 185
四、确定食品清单中产品的价格 …… 186



需要全本请访问 www.ertongbook.com

五、计算最低食品支出额及贫困线 …… 187
第二节 级差土地收入与扶贫政策 …… 192
一、边远地区经济劣势的经济分析 …… 192
二、对边远贫困地区应有的特殊经济政策 …… 199
第三节 贫困地区可持续扶贫开发战略模式与管理系统 … 202
一、建立政府支持背景下的农户参与式可持续扶贫模式 …… 202
二、构建农户参与式可持续扶贫模式的政策措施 …… 203
三、改革和完善扶贫开发的管理系统 …… 207
第四节 中国农村“十五”扶贫开发战略 …… 210
一、贫困界定 …… 210
二、“十五”期间中国农村扶贫开发面临的基本形势 …… 212
三、“十五”农村扶贫开发战略目标和主要措施 …… 218
四、“十五”农村扶贫开发主要政策建议 …… 226
**第七章 农业预警** …… 228
第一节 建立主要农产品供给波动的预警系统 …… 228
一、波动预警界定 …… 228
二、农产品波动判评准则 …… 229
三、预警系统构造 …… 230
四、农产品预警方法与模型 …… 231
第二节 中国农业经济波动的实证分析及预警调控 …… 236
一、农业经济波动的特征与成因分析 …… 236
二、市场经济过渡时期宏观经济波动对农业经济波动
影响分析 …… 237
三、工农关系变动与农业投入波动的分析和预测 …… 238
四、粮食生产波动实证分析与预警 …… 239
五、棉花生产波动的实证分析与预警 …… 240
六、畜产品生产波动的实证分析及预测 …… 241
七、农产品进出口波动实证分析 …… 242

八、农业持续增长对策和农业波动的宏观调控 …… 243

**第八章 WTO与中国农业** …… 245

第一节 “复关”对中国农业的影响与对策 …… 245
第二节 加入世贸组织对海峡两岸农业的影响与对策 …… 250
一、加入WTO对两岸农产品贸易的影响 …… 250
二、两岸农业科技经贸合作发展趋势分析 …… 253
三、大陆方面需要解决的若干问题 …… 257
第三节 加入WTO对我国水果业的影响及对策 …… 261
一、中国水果业的比较优势和出口竞争力分析 …… 261
二、对水果业（柑橘和苹果）生产和市场的影响 …… 270
三、提高水果业国际竞争力的发展策略与措施 …… 275
第四节 对中国畜牧业生产和畜产品市场的影响 …… 280
一、对中国猪肉市场的影响 …… 280
二、对中国牛肉市场的影响 …… 285
三、对中国禽产品市场的影响 …… 289
四、对中国奶产品市场的影响 …… 293
五、政策建议 …… 295
第五节 中国非粮食农产品比较优势与进出口战略 …… 298
一、中国非粮食农产品贸易 …… 298
二、中国非粮食农产品比较优势 …… 299
三、实施农业比较优势战略 …… 300
第六节 中国农产品进出口基本战略 …… 309
一、基本战略之一：以进养出 …… 309
二、基本战略之二：进口替代 …… 309
三、基本战略之三：国内外市场一体化 …… 310
四、基本战略之四：市场营销策略 …… 311
第七节 饲料与畜产品进出口现状 …… 313
一、中国饲料大量出口，造成经济损失 …… 313

二、减少饲料出口，发展畜牧业效益显著 …… 315
三、实行限制饲料出口和扶持发展畜牧业的政策 …… 317
第八节　中国农业利用外资的现状与对策 …… 319
一、进一步扩大农业利用外资的规模 …… 320
二、开创农业利用外资新局面 …… 320
三、大力引导外商直接投资于农业项目 …… 321
四、加大农业利用外资对中西部地区的倾斜力度 …… 321
五、制定农业利用外资硬贷款的对策 …… 322
六、发挥外资在农村金融和经济合作组织中的造血功能 …… 322
七、完善配套政策，提高农业外资利用的水平 …… 322
第九节　香港回归后对大陆农产品出口和转口贸易的影响 …… 325
一、香港回归后对农产品出口香港的影响 …… 325
二、促进农产品出口和转口的对策 …… 328
第十节　香港回归后对广东鲜活农产品出口和转口贸易的影响 …… 336
一、香港农产品市场及其进口市场的特征 …… 336
二、广东鲜活农产品对香港出口贸易的现状 …… 338
三、鲜活农产品对香港出口的竞争力分析 …… 339
四、扩大广东鲜活农产品对香港出口（转口）贸易的对策 …… 341



# 综　述

本书选入了1994—2000年7年间农业部软科学委员会关于农业发展战略与产业政策方面的委托研究课题共37篇。我们把这些课题报告分为8个部分，每个部分单独成章，章之下的每节都是相对独立的一个研究课题。现就书中的一些重大理论观点和主要内容综述如下：

## （一）

20世纪90年代软科学委员会组织力量从多方面就世纪之交的中国农业发展战略进行了研究，获得了很多有价值的成果。

**把农民增收和改变他们的社会地位与身份列为战略目标，并提出农村劳动力转移是农村发展战略的中心问题。**1994年完成的《90年代农业和农村发展战略》课题，在总结我国过去执行的国民经济发展战略及其在农村实施的情况与经验，分析了当时农村发展的社会历史环境与农业存在的主要问题，将90年代我国农业和农村发展战略概括为：以市场为导向；保证农民增加收入和社会有效供给为目标；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；促进农村进入小康。课题组认为，我国农业和农村发展战略“应确立两方面的目标：一是保证国民经济发展对农产品的需要；一是使农民增加收入和改变他们的社会地位与身份。”课题组还认为，在这两个目标中，应把后一个摆在第一位，特别是增收为主。因为在市场经济条件下，农

民没有利益，就没有生产和出售产品的积极性，就难以达到前一个目的。从战略目标的高度提出农民增收和改变他们的社会地位与身份问题，这是针对过去长时期内我国把农产品供给作为单一的农业政策目标，忽视农民增收和农民身份改变，把农民捆在土地上，其结果人所共知，造成城乡二元经济社会结构。90 年代后期，世纪之交，农民增收问题引起高度重视，人们认识到不仅这一问题事关农村经济社会的发展，还影响内需的增长和整个国民经济的发展。正因为如此，《中共中央、国务院关于做好 2001 年农业和农村工作的意见》，要求“把千方百计增加农民收入作为做好新阶段农业和农村工作、推进农业和农村经济结构调整的基本目标，并放在整个国民经济的突出位置。”换言之，课题组在 90 年代初期提出把农民增收作为农业和农村发展战略目标，为国家制定 90 年代及 21 世纪农业和农村发展战略起了积极的作用。

**农业进入新阶段的战略选择。**2000 年完成的《中国农业进入新阶段的特征和政策研究》课题，从理论层面论证中国农业已进入了新阶段，归纳了新阶段的特征，提出新阶段农业面临的主要问题和发展动向需要用新的发展战略与政策体系去解决。为此，课题组对中国农业进入新阶段后的战略选择进行了探讨，其基本思路是：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。报告进一步分析认为，在发展战略上，要实现“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”等 6 个方面

的转变。

**增长方式转变的战略目标。**1997 年完成的《农业增长方式转变途径研究》课题，提出我国农业增长方式必须实现 3 个主要方面的转变：一是由偏重速度增长，转到在继续保持一定增长速度的同时，主要依靠优化产业和产品结构，提高增长的质量和效益；二是由偏重资源的外延开发，转到在不忽视资源外延开发的同时，主要依靠提高资源利用率和持续发展能力，向农业生产的深度开发要产量、要效益；三是由偏重增加投入增加产量，转到在继续增加农业物质资金投入的同时，主要依靠科技进步，提高物资和资金的利用率。

**质量农业发展战略。**1999 年完成的《质量农业发展战略研究》课题，肯定了数量农业在实现农产品供求大体平衡、丰年有余方面的成就；在对 80 年代以来中国农产品“买难”、“卖难”交替发生原因进行分析后，认为数量农业跳不出这种恶性循环；根据中国人均资源占有量少的国情，以及质量已逐步被置于经济战略的突出位置的发展趋势，提出中国目前已发展到农业必须进入以争取质量提高为主要目标的质量农业发展新阶段。报告还提出了 5～15 年内，中国质量农业发展的战略目标和达到目标的战略措施。

## （二）

**10 次中共中央全会通过的关于农业问题的专项决议是当代中国“三农”（农业、农村、农民）政策演变的轨迹，集中反映了全党的“三农”思想。**2001 年完成的《10 次中共中央全会通过的农业决议与当代中国“三农”政策演变的系统分析》课题，对历次中共中央全会通过农业决议的社会经济背景、形成过程、主要内容、前后文件关于重大问题的认识（包括提法）和政策变化比较、实施绩效、是非功过的综合评价、经验教训等问题进行了考察和分析。在此基础上，课题组从综合层面，就 10 次中共



需要全本请访问 www.ertongbook.com