

农业软科学研究丛书之四

# 农业结构调整 与区域政策

农业部软科学委员会办公室

中国农业出版社

## 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



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
<b>第一章 农业结构调整 .....</b>	<b>15</b>
<b>第一节 农村经济结构调整 .....</b>	<b>15</b>
一、改革开放以来的农村产业结构调整：问题、成因及影响 .....	15
二、农村产业结构变动趋向的系统分析 .....	18
三、农村经济结构调整的对策思路：在细化基础上的综合发展 .....	23
<b>第二节 农业生产结构调整 .....</b>	<b>30</b>
一、农业生产结构调整的历史回顾 .....	30
二、农业生产结构调整的阶段目标：高产优质高效 .....	32
三、农业生产结构进一步调整的预期目标 .....	35
四、农业生产结构进一步调整的主要内容 .....	36
五、市场经济条件下农业生产结构优化的有关对策 .....	44
<b>第三节 新阶段农业结构调整 .....</b>	<b>51</b>
一、新阶段农业结构调整的主要背景 .....	51
二、农业结构调整的基本内容 .....	55
三、有待解决的几个问题 .....	61
四、若干政策建议 .....	63
<b>第四节 人多地少国家和地区农业结构调整的经验 .....</b>	<b>69</b>



一、农业发展的结构优势 .....	69
二、农业结构的成长规律 .....	74
三、农业结构调整的主要模式 .....	76
四、农业结构调整经验对我国的启示 .....	81
<b>第二章 农业发展 .....</b>	<b>85</b>
<b>第一节 三元结构种植 .....</b>	<b>85</b>
一、三元结构种植的内涵和意义 .....	85
二、三元结构种植的基本条件和制约因素 .....	89
三、实施三元结构种植的目标和途径 .....	93
<b>第二节 “菜篮子”工程 .....</b>	<b>101</b>
一、“菜篮子”工程建设的历史总结 .....	101
二、新一轮“菜篮子”工程：背景、需求与增长思路 .....	106
三、副食品批发市场建设：相关问题 .....	111
四、几点结论 .....	114
<b>第三节 畜牧业发展 .....</b>	<b>116</b>
一、改革开放以来我国畜牧业的发展变化 .....	116
二、畜牧业发展所面临的问题 .....	118
三、畜牧业发展的潜力 .....	120
四、稳定、持续发展畜牧业的对策措施 .....	125
<b>第四节 渔业发展 .....</b>	<b>131</b>
一、渔业发展态势 .....	131
二、渔业发展潜力 .....	135
三、渔业发展环境 .....	136
四、渔业发展前景 .....	138
五、渔业发展对策建议 .....	140
<b>第三章 地区协调发展 .....</b>	<b>150</b>
<b>第一节 我国东、中、西部农村经济发展差距 .....</b>	<b>150</b>

一、地区差异现状 .....	150
二、地区差异扩大的原因 .....	152
三、地区发展战略选择 .....	159
四、对策建议 .....	161
<b>第二节 加快中西部农村经济发展 .....</b>	<b>164</b>
一、我国农村经济发展的东西差距 .....	164
二、中西部农村经济发展缓慢的原因及增长潜力 .....	165
三、加速中西部农村经济发展应当正确处理的几个关系 .....	168
四、加速中西部农村经济发展的政策选择 .....	170
<b>第三节 发挥区域优势与增加粮棉生产 .....</b>	<b>177</b>
一、我国粮棉生产区域比较优势分析 .....	177
二、粮食增产战略 .....	183
三、棉花增产战略 .....	185
四、配套政策措施 .....	187
<b>第四节 农业综合开发 .....</b>	<b>190</b>
一、农业综合开发的基本内容 .....	190
二、农业综合开发的基本政策 .....	191
三、农业综合开发面临的新形势 .....	195
四、农业综合开发的战略性调整 .....	196
<b>第四章 重点农区发展 .....</b>	<b>202</b>
<b>第一节 中部传统农区经济发展模式 .....</b>	<b>202</b>
一、中部传统农区经济走向 21 世纪的基本条件和制约因素 .....	202
二、发展农产品加工是促进中部传统农区经济可持续发展 发展的现实选择 .....	207
三、中部传统农区经济发展的目标模式和道路 .....	210
四、中部传统农区实现经济起飞的政策思路 .....	215
<b>第二节 东北平原产粮区经济发展道路 .....</b>	<b>218</b>
一、东北平原产粮区粮牧企发展现状与问题 .....	218



二、东北平原产粮区经济发展的战略选择 .....	221
三、东北平原产粮区实现粮、牧、企并举战略的对策与建议 .....	227
第三节 黄淮海棉区增产棉花的对策 .....	230
一、黄淮海棉区的地位与作用 .....	230
二、黄淮海棉区棉花生产萎缩原因与对策 .....	232
第四节 南方草食牲畜的发展前景 .....	244
一、南方草食畜牧业生产的现状和发展轨迹 .....	244
二、南方地区发展草食家畜的潜力分析 .....	245
三、开发南方草地的可行性 .....	248
四、开发南方草地的区域布局与开发模式 .....	249
五、开发南方草地要注意的几个问题 .....	253
<b>第五章 西部农业开发 .....</b>	<b>257</b>
第一节 西部旱作农业 .....	257
一、西部地区旱作农业的战略地位 .....	257
二、西部地区旱作农业可持续发展面临的主要问题 .....	258
三、西部地区旱作农业生产水平和方式 .....	259
四、西部旱作地区农业结构调整战略 .....	261
五、重点地区节水旱作农业建设途径 .....	263
六、西部旱作农业可持续发展的技术选择 .....	266
七、西部地区旱作农业可持续发展的政策建议 .....	267
第二节 青藏高原特色农业 .....	269
一、以转变观念为新起点 .....	269
二、以资源深加工为新增长点 .....	270
三、以发展高原畜牧业为重点 .....	272
四、以产业化经营为突破口 .....	273
五、以可持续发展为基本途径 .....	276
第三节 新疆红色产业 .....	280
一、发展红色产业的现实意义 .....	280

二、红色产业前景分析 .....	282
三、红色产业的现状与问题 .....	285
四、红色产业的发展思路与对策 .....	288
<b>第六章 生态环境建设 .....</b>	<b>294</b>
<b>第一节 退耕还林还草的利益补偿机制 .....</b>	<b>294</b>
一、建立补偿机制的必要性和紧迫性 .....	294
二、对农户的利益补偿 .....	297
三、对县级政府的利益补偿 .....	299
四、利益补偿投入的分摊机制 .....	300
五、补偿资金的筹措机制 .....	302
六、补偿方式的选择机制 .....	304
七、相关政策建议 .....	306
<b>第二节 长江上游地区退耕还林(草)的途径和政策 .....</b>	<b>309</b>
一、长江上游地区生态环境问题十分严重 .....	309
二、长江上游地区退耕还林(草)的现状分析 .....	311
三、加快退耕还林的途径与政策 .....	313
<b>第三节 长江中游平原湖区退田还湖的途径和政策 .....</b>	<b>320</b>
一、退田还湖:长江中游平原湖区可持续发展的必然选择 .....	320
二、长江中游平原湖区退田还湖主要障碍因素分析 .....	323
三、长江中游平原湖区退田还湖的对策与措施 .....	326

# 综 述

本书比较系统地展示了我国农业与农村经济发展结构性问题、区域性问题研究的主要成果和最新进展，以 1994—2000 年间的 22 篇农业软科学课题研究报告为基础撰写而成，按照其主题范围共分六章。

第一章收录研究报告 4 篇，在分析总结农村经济结构、农业生产结构等多层面结构演变的诱因、一般规律、国外经验的基础上，重点探讨了新阶段农业结构战略性调整的宏观经济背景、原则与重点以及政策措施。

第二章收录研究报告 4 篇，以农牧渔各业内部结构优化与增加农产品有效供给为主线展开。内容包括：实施“三元”种植的前提条件、关键技术、试验示范；新一轮“菜篮子”工程的目标、思路与布局以及政府调控领域；畜牧业发展潜力与问题、发展目标与途径；渔业生产与结构调整中存在的关键性问题、渔业发展目标与对策。

第三章、第四章和第五章，收录研究报告 11 篇，是对近年来农业软科学课题中对有关区域发展研究成果的集中反映，内容十分丰富。一方面对我国农村经济发展的地区差异、缩小地区差距的政策选择进行了定性定量的全面论述。从人均农村社会总产值、人均收入等指标多角度剖析了 1980 年以来我国东、中、西部地区农村经济发展的不平衡性及其发展趋势、形成原因，在此基础上提出了发挥区域比较优势、加速中西部发展的政策建议。另一方面，分地区（中部地区、东北地区、黄淮海地区、南方地

区、西部地区)探讨了区域农业功能定位、发展方向与农业产业化模式。

第六章收录研究报告3篇,主要从可持续发展的角度对“一退三还”生态工程的外部公益性特征、实施的背景与面临的主要困难进行了系统分析,提出了建立利益补偿机制以及相应的政策性建议。为了便于读者阅读,我们将本书的基本观点和内容概述如下。

## 一、农业结构形成变化的诱因: 资源、需求、分工、制度

本书的第一章第一、二、四节,重点论述了农业结构影响因素和结构成长的一般规律。农业结构的形成演变是资源、需求、分工、制度等多因素交互作用的结果。

### (一) 资源诱导

在市场经济规则下,由资源供给结构决定的投入要素相对价格水平,诱导着社会生产者按照经济理性原则组合各种要素的投入比例,用相对廉价的要素替代相对昂贵的要素,以保证生产经营最佳经济效果,即利润最大化目标的实现。如人多地少地区的农业资源供给结构格局是:土地要素短缺,劳动力要素充裕,土地要素的价格相对较高,这会诱导农业生产经营者更注意节约使用土地要素,提高土地的使用率和生产率。集约使用土地的结果就是非土地密集型产品生产的增加,非土地密集型产品在农业结构中所占的份额不断增大,成为农业发展的结构优势领域。

### (二) 需求拉动

随着城乡居民收入水平的不断提高,农产品需求会不断增加,这是拉动农业生产不断扩大的基本力量。由于不同农产品的消费功能不同,消费者需求的迫切程度相应不同,因而具有不同的需求收入弹性。收入弹性大的产品会吸收较多的新增购买能

力，收入弹性小的产品只能吸收较少的新增购买能力，收入弹性为负的产品则会释放过去的购买力。购买力增量的组合会引起购买力结构的变化，进而拉动农产品需求结构发生变化，并进一步拉动农业生产结构的变化。

大宗谷物产品的需求收入弹性较小，畜产品、蔬菜、水果等产品的需求收入弹性较大，花卉等产品的需求收入弹性更大。需求结构变化拉动生产结构变化，土地密集型的谷物类产品的生产在农产品总生产中所占的比重呈减小态势，非土地密集型的畜产品、蔬菜、水果、花卉等产品的生产比重则呈增大态势。需求结构变化就使农业发展的优势领域逐渐向土地集约型产品的生产集中。

### （三）分工细化

随着生产水平的提高、市场经济的引入与深化，许多原有农村产业部门内部、各行业内部和品种之间出现了细分化。甚至在同一品种的内部也出现规格性的、品牌性的细分化。这一过程，常常伴随着新产业、新行业的兴起，从而导致农村产业结构的调整和深化。如养鸡户中出现了孵化、育雏和饲养青年鸡、产蛋等专业化分工，改善了养鸡业内部的结构布局和部门效率。这表明传统产业部门，通过细化分工，同样可以爆发出产业结构调整的必要空间和强大推动力。

### （四）制度动力

在我国农村，双层经营体制为农村产业结构演进提供了充分发展的空间。从经营土地的数量看，家庭承包经营仍是小规模经营。但从专业户、专业村、专业乡的成片区域性专业化生产的整体看，则是大批量性、基地性和商品性的大生产，规模化的加工、销售、贮藏及运输也是大规模的经营。这是适应中国特点的农业规模经营的独特的道路。坚持农村基本经济政策和基本经营制度长期稳定，实行农业生产家庭联产承包、统分结合的农业和农村双层经营体制，在现在和将来，都为农业与农村生产结构的高度化演进提供和准备了充分的发展空间和制度基础。完善社会



主义市场经济制度，使农户真正成为市场主体，明晰产权，打破地区封锁，资源要素在更大范围内实现优化配置。

## 二、农业结构战略性调整的关键： 持续增进农产品市场竞争力

农业发展进入新阶段的主要标志是，我国农产品的供求格局已从供给总量不足的数量问题历史性地转变为供求之间因品种和品质不适应而形成的结构问题。只有对其结构进行战略性调整，才能全面提高竞争力，达到“农民高兴，政府满意”的目的。本书第一章第三节和第二章全面论述了我国农业发展进入新阶段农业结构调整的主要宏观背景、深层次问题及对策思考。

### （一）新阶段农业结构调整的宏观背景

1. 农产品总量出现阶段性过剩。改革 20 年来，特别是最近几年粮棉生产连年丰收，从而使得我国历史性地告别食品短缺时代。进入 20 世纪 90 年代，随着绝大多数城乡居民稳定地越过温饱线，恩格尔系数明显下降，农产品的需求弹性也随之下降，消费需求不足是造成我国农产品过剩的一个重要原因。

2. 农产品供给不能适应市场需求的变化，结构问题突出。一方面，生产的一些产品因品质较差而缺少市场需求，造成了大量积压，使得增产成了一种负担，同时所需的某些优质产品却因生产不足而不得不依赖进口。此外，我国农业结构问题还表现为农产品加工滞后，没有形成“从田间到餐桌”的完整产业。

3. 我国即将加入 WTO，农业面临着贸易自由化的挑战。加入 WTO 后意味着会有更多的价格比现在更低的国外农产品进入国内市场，我国农业将不可避免地卷入越来越激烈的国际竞争中去，我国超小型的家庭农业经营要与经营规模比我们大百倍甚至更多的欧美大农场去一比高低。为了迎接这种挑战，在开放的市场体系中获取竞争优势，必须对农业结构进行调整，以期能提高

国际竞争力。

4. 可持续发展和改善生态环境的目标对农业生产提出更高的要求。多年以来，迫于沉重的人口压力，我国对农业自然资源进行了过度开发利用，破坏了人和自然的和谐，已经危及到农业和整个经济乃至人类文明的可持续发展。为此，我们必须重新审视和安排农业生产和经营活动，这也许是时代赋予农业问题的最新内涵。

基于上述认识，新阶段农业结构调整是以农产品市场竞争力可持续发展为目标的战略性调整，不同于以往的以增加农产品总量为目标的适应调整。

## （二）农业结构调整的深层次问题

1. 市场机制不完善，交易规则不健全，特别是信息不充分，严重制约着结构调整。所以，农业结构调整在一个较长的时期内都将不得不面对市场不完善性的挑战。

2. 农民组织化程度低，主动调整结构的能力弱。目前，大多数农民处于单门独户孤军奋战的局面，没有在分散的家庭经营与大市场之间找到一种有效的连接方式。使得分散经营与宏观供求之间的矛盾突出，不易按照市场需求的变化及时调整结构。

3. 在目前的买方市场条件下，农产品的鲜活性进一步增加了农民的风险和结构调整的难度。农产品具有鲜活特性，销售是否及时对它的价值实现影响极大。所以，农业结构的调整较之其他产业而言难度更大。

4. 政府缺少足够的对结构调整的财政支持及技术和信息服务。政府的财政支持力较弱，技术支持和信息服务也相对滞后，直接影响了对结构调整的顺利推进。

## （三）对农业结构战略性调整的几点思考

1. 在平衡总量供求关系的基础上调整结构。我国的农业结构问题是发生在农产品总量供求关系失衡基础之上的，所以，现在调整结构首先要平衡总量。应认识到，我国的消费者是相对富