

中国农业发展报告'95

中华人民共和国农业部

中国农业出版社
北京

中国农业发展报告'95

编辑委员会

主任：刘 江

副主任：吴亦侠 万宝瑞

委员：骆友生 徐国洪 姜永涛 孙鹤龄

闵耀良 崔世安 贾幼陵 徐文兰

曾毓庄 齐景发 卓友瞻 刘振伟

唐仁健 缪建平 陈 凡 柯炳生

张新民 马晓河 韩 俊

前 言

新中国成立以来，由政府主管部门主持编写的第一部农业发展年度报告（农业白皮书），今天终于同大家见面了。

编写农业白皮书，我和我的同事们早就有了这一想法。中国是农业大国。新中国成立以来，我们在农业发展上有过辉煌，也走过弯路。改革开放以后，我们党实事求是地纠正了过去的错误，在农村推行了一系列行之有效的经济政策，极大地解放和发展了农村生产力，创造了以世界7%的耕地养活世界22%的人口这一众所周知的奇迹。显然，对我们所走过的历程进行系统的总结，有利于以史为镜，开拓未来。同时，随着中国农业在世界农业中的地位和作用日益增强，中国需要走向世界，世界也需要了解中

国。因此，可以说，编写农业白皮书，首先是实践的催生，是改革开放的需要。

1992年以后，随着市场经济体制目标的确立和国民经济的加速增长，农村改革和发展的机遇增多了，但困难和挑战也是空前的。特别是1994年，是我国经济体制改革向市场经济体制迈出决定性步伐的一年，又是自然灾害频繁且灾情严重的一年，但令人欣慰的是，大灾之年我们的农业获得了好收成，农民的收入和消费都打破了近几年缓慢增长的局面，有了较大的增长。而且，农业与国民经济的一些重大关系也有了一定的改善。总之，农业为改革、发展和稳定作出了贡献。不容置疑，这些成就的取得，除了党中央、国务院的正确领导，出台一系列行之有效的政策外，还包含了各级领导干部、农业科技人员和广大农民的多少智慧和心血！1994年，历史是不会忘记的。以这一年作为我们编写农业白皮书的开端，我想意义是不同寻常的。

近年来，按照党中央、国务院的部署和要求，各级农业部门不断更新观念，转变职能，调整工作思路。我们在扎扎实实抓好农业和农村经济工作的过程中，突出抓了政策调研、政策落实和体制改革工作。1994年，为了增强我部工作的预见性，我们提出了搞“四项储备”（政策法规储备、基本建设项目储备、科技储备和人才储备）。其中政策法规储备推出了农村改革与发展对策调研“百题”。我以为，编写

农业白皮书是“百题”调研的延伸，是政策法规储备的一项十分重要的工作。今后，这项工作每年都要做，形成惯例，并不断总结经验，提高水平。

这部发展报告，基本是按国际通行的做法，将本年度农业发展的状况和农业政策的执行情况，进行系统的描述和评价，并对下年度农业发展的趋势，进行初步预测。考虑到第一次编写发展报告，我们在综合篇开头对1979年以来农村改革和发展的历程作了简要回顾；对许多问题的叙述和分析，也把时间跨度拉得更长一些。综合篇“农业发展与国民经济”部分，本来其内容可分散到其他章节，但考虑到这个问题在我国相当长一个时期都很突出，尤其是1994年更有许多重要话题可谈，因此我们还是独立作了专门讨论。作为农业主管部门，我们除了从总体上考察农业和农村经济的运行情况以外，还专篇考察了农村各产业的发展情况。另外，作为探索，我们列出“专题篇”，对1994年农业和农村经济生活中的若干重点、热点和难点问题，进行了更全面、更系统、更深入的讨论，目的是为了让大家对1994年农业和农村经济中发生的情况和问题，有更深刻的认识和理解。

当然，本报告所反映的观点，更多的只代表我部的认识和看法。我们知道，尽管我们在描述、分析和评价问题时，尽可能力求做到客观、公正和全面，但由于我们认识所限，加之客观上我国正处在体制转

轨时期，许多问题还不定型，还在演变，我们的观点难免有不妥之处。而且，由于是第一次编写，经验不足，技术上的疏漏也肯定不少。所有这些，都期望读者不吝批评指正。

千里之行，贵在起步。我相信，这部农业发展报告的首次编写出版，对每一位关心、支持中国农村改革与发展的同志和朋友，是会有所帮助的。

刘江

一九九五年六月

摘 要

1. 比较以往的年份,1994年中国农业和农村经济发展面临更多的新情况、新问题,具有更多的新特点。经过全国上下共同努力,全年农业和农村经济保持了持续、健康发展的态势,为改革、发展和稳定大局作出了重要贡献。本报告对1994年农业和农村经济运行状况作了全面的描述和分析,对农业政策执行情况作了系统的评价,对1995年农业和农村经济发展趋势作出了初步的判断,并对农村改革与发展中若干重要问题进行了专题讨论。

2. 摘要着重对报告综合篇的主要内容进行概述,包括1994年农业发展状况,农业政策执行评价,农业发展与国民经济,以及1995年农业和农村经济发展趋势。

1994年农业发展状况

3. 农业产出。1994年中国农业生产在遭受严重自然灾害的情况下,仍获得较好收成。全年农业增加值9450亿元,按可比价格计算,比上年增长4.0%。粮食总产量为44510万吨,比上年减产1139万吨,减产2.5%。由于近年来社会对

粮食的消费需求增长较快，而粮食生产一直处于低速增长状态，1994年粮食供给总量明显趋紧；区域性和结构性供求矛盾比较突出。棉花生产有了恢复性增长，全国棉花产量434万吨，比上年增长16.1%，但产量未能恢复到正常水平，满足国内需求需要部分进口。其他农产品除糖料、麻类和烤烟产量下降外，都保持了稳定增长的势头，基本上满足了人口增加和人民生活水平提高对农产品的需要。

4. 产业结构和就业结构。1994年，农村产业结构进一步优化。农、林、牧、渔业产值在农村社会总产值中的比重比上年下降1.8个百分点；农村工业比重上升1.6个百分点，建筑、运输和商业饮食业比重上升0.2个百分点。

农业内部结构进一步调整，优质农产品比重增加，农产品品质进一步改善，林、牧、渔业产值在农业总产值中的比重比上年提高2.3个百分点。在农业结构调整中，多数地区都比较注意稳定粮食生产，但由于种粮比较效益低的局面没有根本改观，忽视粮食生产的倾向仍不同程度地存在。粮食播种面积在前几年缩减较多的基础上，又减少965千公顷，目前已低于1.1亿公顷的警戒线。

1994年乡镇企业在持续快速发展的基础上，进一步调整、巩固和提高。其产值、销售收入、出口交货值、利税基本同步增长，产品结构进一步改善，产品质量和档次明显提高。乡镇企业发展中暴露出来的突出问题：一是由于外部环境趋紧，企业增本减利因素增多，亏损面和亏损额增大；二是由于乡镇工业整体技术水平还不高，布局分散，缺乏相应的治理污染的手段和条件，乡镇工业对环境的污染呈增长趋势。

1994年乡村劳动力中从事农业的劳动力减少568万人，比重由上年的75.2%下降到73.2%。乡镇企业劳动力达1.2亿人，比上年增加739万人，增长6.6%，是近年来吸纳劳动

力数量较多的一年。1994年农村劳动力跨地区流动仍很活跃，数量继续增加，跨省流动的劳动力增多。但劳动力市场发育滞后，农村劳动力跨地区流动仍带有较大的盲目性，在有些地区和企业，外出农民的合法权益往往得不到保障。

5. 收入、消费与储蓄。1994年农民人均纯收入按当年价格计算为1220元，扣除物价因素，比上年实际增长5%，是近年来农民收入增长较快的一年。中部地区农民收入增长最快，东部地区次之，西部地区增长仍然较慢，出现了东中部地区收入差距缩小，东西部地区差距扩大的新态势。1994年农民收入增长主要来源于农业收入增加，农业收入增加额占农民纯收入增加额的比重为60.4%。农民农业收入增加，主要得益于农产品收购价格提高，因农产品价格提高农民人均多增加收入239元。1994年第一产业收入占农民家庭纯收入的比重高达63%，仍是农民收入的主要来源，现金收入在农民收入中的份额进一步提高。1994年农村低收入人口比重下降，高收入人口比重上升，在农民收入普遍提高的基础上，农户收入分配差距有所缩小，基尼系数由上年的0.33下降为0.32，出现了90年代以来的首次下降，这与1994年农副产品价格大幅度提高，大多数直接从事农业生产的农民受益较多有重要关系。根据我部农村经济收益分配资料，农民上缴国家税金比上年增长38.5%，乡村提留统筹增长21.4%，农民所得总额增长32.9%，这说明国家、集体和农民三者的利益关系得到了较好的兼顾。

1994年农民生活消费水平实际增长6%，比上年高出2.1个百分点，是近年来农民消费水平提高最快的一年，农民对耐用消费品的购买日趋强烈。

1994年农村储蓄存款余额达8377亿元，比上年年末增加2275亿元，增长37.3%，高于全国储蓄存款的增长速度，

是历史上农村储蓄增幅最大的一年。在物价上涨迅猛的情况下，农村储蓄大幅度增长，主要原因是农民货币收入增长较快。

6. 农业投入。1994 年国家财政直接用于农业的支出达到 624 亿元，比上年增长 28.4%，占财政支出总额的 10.7%，增幅高出国家财政经常性收入增幅 8 个百分点，是近年来财政支农情况较好的一年。但与农业发展需要相比，国家财政对农业的投入仍然不足，尤其是农业中期投入严重不足。1994 年农业基本建设投资占国有基本建设投资总额的比重进一步降至 2.5%，为历史最低点。1994 年虽然中央财政对农业的支持力度明显加大，但不少地方政府财政对农业的支持很有限，中央和地方政府各自在发展农业上的事权关系有待进一步分清。

1994 年农业银行和农村信用合作社对农业的贷款力度明显加大，农副产品收购资金到位情况好，扭转了给农民打“白条”的局面。但农业贷款占农村贷款的比重仍较低，农业贷款占国家贷款总规模的比重为 8.83%，比上年高出 0.75 个百分点，未能达到中央规定农业贷款增长率高于各项贷款平均增长率 2 个百分点以上的要求。1994 年农业保险出现很大滑坡，亏损情况较为严重。

1994 年农村集体对农业的投入有所增加，农户对农业的投入增长较快。农民人均用于农业生产的经营费用和生产性固定资产购买支出实际增长 14%，是近年来增幅最大的一年。从投入结构看，出现了农民家庭经营费用对农业生产支出的增长明显快于二三产业的新情况。

1994 年农业利用外资规模有所扩大，引进利用国际机构贷款 1.8 亿多美元，引进外国援助资金 8 500 万美元。外商直接投资继续保持增长势头。但与国民经济其他行业相比，农

业利用外资规模仍然很小。

1994年农民对农业生产资料的需求明显增强，但农用工业发展滞后，农用工业品总量不足与结构失衡并存，严重制约了对农业物质投入的增长。化肥产需缺口为15%—20%，优质化肥、复合肥料国内生产能力明显不足，农膜缺口高达50%，农业能源供需缺口也很大。农药品种和质量不能适应农业生产的需要。农用工业企业大多处于保本微利甚至亏损状态，缺乏自身发展活力。

7. 价格与市场。1994年国家较大幅度提高了粮棉等农产品的收购价格，农产品收购价格比上年上涨39.9%，全年食品价格比上年上涨31.8%。1994年农资价格上涨过猛，全年农业生产资料零售价格上涨21.6%。农村社会商品零售价格上涨22.9%，比城市高出2个百分点。农业生产资料价格和农村生活消费品价格大幅度上涨，在很大程度上抵销了农民从农副产品提价中得到的利益。

1994年农村市场明显升温，农村社会商品零售额达8700多亿元，比上年增长27.4%，扣除物价因素，实际增速为5%左右。农村市场的显著特点是，消费品市场和农业生产资料市场均衡扩张，全年消费品零售总额7000多亿元，比上年增长28%；农业生产资料销售扭转1993年下降的趋势，全年实现销售总额1700亿元，比上年增长25%。但是，1994年农村市场的扩张仍是恢复性的，城乡之间和地区之间市场扩张的差异仍较大。

8. 农产品进出口。1994年我国农产品进出口贸易都有较大幅度增长，农产品进出口总值达190.3亿美元，比上年增长38.3%，其中出口124.8亿美元，比上年增长22.6%；进口65.5亿美元，比上年增长82.9%。初级农产品出口在全国出口总额中的份额进一步降至10.3%。受国内外市场供求及

我国汇率体制改革等因素的影响，农产品进出口贸易结构进一步调整，玉米出口下降，小麦进口增长，全年粮食净出口量 348 万吨，比上年下降 49%；水产品出口仍保持强劲的增长势头；肉类出口基本上保持相对稳定增长态势；蔬菜和水果类产品出口增长迅速，已成为仅次于水产品和谷物的第三大类出口产品；食糖重新转为净进口；食用油籽出口继续增长，食用植物油则为净进口量最多的一年；原棉因国内供求缺口大，进口量猛增；羊毛进口也增长较快。1994 年农产品进出口贸易存在的主要问题是，进出口政策与国内市场政策不够协调，粮食的净出口加剧了国内粮食的供求矛盾和价格上涨。

1994 年农业政策执行评价

9. 1994 年，党中央和国务院对农业和农村经济工作十分重视，出台了一系列旨在保证农产品有效供给、扶持农业生产、保护农民利益和调动农民积极性的政策措施，并特别强调要把各项政策真正落到实处。各地各部门在贯彻落实中央加强农业的政策措施方面做了大量工作，农业政策执行情况总体是好的，有些政策对于推动当年农业和农村经济发展产生了明显的效果。但中央关于加强农业的决策措施，有些还没有或没有完全落实，有些在执行过程中出现了一些偏差。在发展社会主义市场经济过程中，对于农业这样一个社会效益高而自身效益低的弱质产业，政府如何有效地进行引导、支持、保护和调控，尚有许多问题需要进一步探索。报告对 1994 年有关农业政策的执行情况进行了系统的评价。

10. 农地制度。中央关于耕地承包期再延长 30 年不变的

政策，着眼于稳定和完善家庭联产承包责任制，增强农民对土地稳定的经营预期，得到广大农民群众和基层干部的普遍拥护，实施较为顺利。我部“百县”调查结果显示，截止1994年10月底，已有1/3的村完成了延长土地承包期工作，其中有2/3的村承包期延长了30年以上。这项政策实施过程中暴露出的问题，一是局部地区集体留的机动地比例偏高；二是一些地方强行打破原生产队土地所有界限，在全村范围均包土地，引起群众不满；三是个别地区随意提高承包费。

关于提倡“增人不增地、减人不减地”的政策，不少地区尚未实施。调查结果显示，家庭人口呈减少趋势的农户，多数赞成这种办法；而人口呈增势的农户则不大赞成。中央在提出该项政策时，采取“提倡”的审慎态度，是符合实际情况的。

在坚持土地集体所有和稳定现有承包关系的前提下，允许和鼓励土地承包经营权流转，积极稳妥地发展土地适度规模经营，是近年来政府倡导的政策。1994年沿海经济发达地区和大中城市郊区各种形式的土地适度规模经营，有了明显进展；“四荒”地使用权拍卖在中西部经济欠发达地区推进较快。这些政策在实践中都取得了明显的效果。各地在鼓励土地流转和发展适度规模经营过程中，都较好地注意了把握客观条件和尊重农民意愿。

11. 粮棉价格与购销。1994年国家较大幅度提高了粮棉定购价格，并采取措施加强了对粮棉购销的宏观调控。提高粮食收购价格的政策使农民得到了较大实惠。棉花定购价格提高，虽也增加了一部分农民收入，但提价力度不够，对棉花生产的刺激作用有限，棉花一年之内三次频繁调价，客观上助长了农民的惜售心理。

1994年国家加强对粮食购销的计划调控是必要的、及时

的，也基本上达到了主要的政策目标，当年粮食定购和议购分别完成计划的90%和93%，国有粮食企业掌握了大部分粮源，抛售部分国家专项储备粮对稳定人心起了重要作用。但是，也不可否认，各地和有关部门在执行国家粮食购销政策过程中，也存在一些问题：一是有些地方将议购的一部分也作为定购任务下达给农户，农民有抵触情绪；二是有的地方基本上关闭了粮食市场，特别是秋收后“三北”（东北、华北、西北）地区普遍封锁玉米市场，助长了玉米价格的暴涨；三是国有粮食企业虽然掌握了足够的粮源，也抛售了足以弥补多年来省际间粮食净调入量缺口的专项储备粮，但未能有效地平抑粮价和稳定市场。这表明现行的粮食经营体制和储备调节体系还存在着严重的缺陷。另外，“两条线”（政策性业务与经营性业务分开）运行机制的改革也没有按预定时间表出台。

1994年棉花购销仍坚持由国家统一价格，由供销社统一收购、统一经营，不放开市场。棉花购销政策的实施，对于保证国家轻纺工业的原料供给，增加财政收入和出口创汇，起到了一定的稳定作用。但由此支付的代价也较大，长期困扰棉花购销工作的一些主要问题并未解决。在整个经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中，现行棉花购销体制的运转和操作愈来愈困难。

12. 农业生产资料流通体制。1994年农业生产资料流通体制改革，旨在通过对主要农业生产资料实行限价、规范和减少流通渠道，建立中央和地方两级调控和储备等措施，稳定化肥的市场供应价格，但实际执行结果并未达到预定的政策目标。生产企业因能源、原材料等涨价，生产成本不断上升，难以执行国家规定的出厂价格。经营单位也未认真执行国家规定的零售限价。由于未及时落实化肥进口计划和原定

支付的汇差补贴，导致中央控制的化肥资源不到位，误了农时，直接影响了农业生产。农业生产资料流通体制改革未能实现预期目标的深层原因是，国家对农业和农用工业没有采取协同一致的保护政策。

13. 农业剩余劳动力转移。针对近几年来春节期间民工流动规模过大的情况，1994年初和年底，国家两次出台了旨在引导农村剩余劳动力跨地区合理有序流动的有关政策，鼓励农村剩余劳动力就地和就近转移。总的来看，引导民工跨地区合理有序流动的政策，取得了一定的成效，基本上达到了减少春运期间民工流量，多渠道运送民工，缓解铁路运输压力的目的。对跨地区流动民工发放外出就业许可证和流动就业证的办法，在引导民工有序流动方面的作用还不明显，一些地区在执行过程中，重收费，轻管理，反而加重了农民负担。1994年出台的调控劳动力跨地区流动的政策，多属短期应急性措施，在当前劳动力市场发育程度不高的情况下，有其必要性。但从长远看，应致力于坚持市场配置劳动力资源的方向，在市场调节供求、农民自主就业的前提下，加强政府宏观调控，逐步形成统一开放、公平竞争的劳动力市场。由于我国特别是中西部地区农村剩余劳动力数量庞大，大中城市吸纳能力有限，政府鼓励东部乡镇企业到中西部地区合作建厂，使农业剩余劳动力就地和就近转移的方针是正确的，1994年在实现这一政策目标方面也取得了一定的成效。

14. 专项农业贷款。1994年中央和国务院制定的扶持农业和农村经济发展的四项专项贷款政策，没有完全落到实处。关于安排65亿元专项贷款，扶持粮棉大县发展经济的政策，资金到位率为70%；关于每年以10亿元专项贷款，支持建立国家级高产优质高效农业示范区的政策，贷款规模和资金未能及时安排；关于安排100亿元贷款支持中西部发展乡镇企

业的政策，虽然中央贷款指标已分解下去，但由于各种原因地方资金没有完全到位；关于扶持贸工农一体化发展的政策，尚未落实贷款规模和资金。以专项贷款的形式，重点扶持粮棉主产区和中西部地区发展农业和农村经济，这是社会主义市场经济条件下政府支持和保护农业的重要体现，1994年这项政策没有完全落实，主要原因是专项贷款没有专项资金作保障，有些专项贷款的政策性贷款性质不明确，没有相应的财政贴息作支持。

15. 农村合作经济组织。80年代中期以来，随着农村商品经济发展，农村合作经济组织特别是专业合作组织发展很快。农村合作经济组织具有其他组织无可替代的重要作用，但也确实暴露出一些问题。长期以来，国家对乡村社区集体经济组织的基本政策导向是，通过逐步改造和完善，健全管理机构 and 各项规章制度，强化集体统一经营职能。对专业合作组织，国家始终采取了鼓励和支持的政策，同时，对专业合作组织存在的问题，也采取了必要的规范化管理措施。1994年国家与合作基金会进一步明确了性质，重点对搞存贷业务和跨社区融资进行了规范和清理，这是完全正确的，取得了明显的效果。从长远看，农村合作基金会如何建立起一套规范有效的内部运行机制，同时又具有一个适合其健康发展的良好外部环境，是今后农村合作基金会发展要解决的基本问题。

16. 减轻农民负担。近年来，为了保护农民的合法权益，政府出台了一系列减轻农民负担的重大举措。由于党中央和国务院高度重视，各地各部门共同努力，1993年以来减轻农民负担的各项政策得到较好落实，取得了显著成效。一些地区通过发展集体经济，改革农村税费制度，积极探索减轻农民负担的治本措施，也取得了一定成效。但在有的地区减轻

农民负担的各项政策尚未贯彻落实到位，有的地区农民负担出现“反弹”，农民合同外的社会负担和隐性负担仍然较重，农民负担的规范化、法制化管理工作仍然有差距。农民负担从本质上说是中央、地方、集体、农民四者的利益关系问题，如何通过深化体制改革理顺四者关系，从根本上解决农民负担问题，仍需要进一步探索。

17. 扶贫。1994年中国政府制定和发布了《国家八七扶贫攻坚计划》，旨在到本世纪末的七年时间里，基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。各部门和各地区对实施这一计划高度重视，采取了一系列有利于贫困地区发展的优惠政策，扶贫政策的落实取得了明显成效，到1994年，我国贫困人口减少了1000万人。

18. 宏观经济体制改革与农业。1994年我国全面出台了以财税、金融、外贸和外汇、投资、价格和流通等五大体制改革为主的宏观经济体制改革措施，向社会主义市场经济体制迈出了决定性的步伐。由于宏观经济体制改革是对各种利益关系的重大调整，它不可避免会在短期内对农业和农村经济产生一些不利影响，如影响地方财政对农业的投入，造成乡镇企业税赋大幅度增加，推动农用生产资料价格上涨等。但从长远来看，宏观经济体制改革政策，有利于理顺农业与国民经济其他部门的关系，有利于健全农业市场机制，有利于增强政府对农业的宏观调控和保护能力，而且随着改革的不断深化，这种有利影响会表现得越来越明显。

19. 农业法制建设。1994年全国在贯彻执行各项涉农法规，特别是《农业法》和《农业技术推广法》方面，取得了一定成效。但农业法制建设还明显滞后，适应社会主义市场经济体制要求的农业法规体系还很不健全，农业执法体系和监督机制也不完备，农业法制观念还比较淡薄，农业法制建