

第一章 农业实行产业化经营

有利于解决“三农”问题

阅 读 提 示

加入世界贸易组织前，许多人担心中国农业会受严重冲击，但加入世界贸易组织后三年的实践证明，中国农业并没有垮。中国是落后的农业大国。2003 年，按商品粮计算，扣除口粮、种子、饲料等，农产品的商品率只有 50% 左右。中国只是农产品贸易小国。农产品出口只占农业总产值 1% 多一点，农业生产总值只占 GDP 的 14% 左右。2004 年，全年粮食种植面积 10 161 万公顷，比上年增加 220 万公顷，粮食产量 46 947 万吨，增长 9.0% ；粮食单产 308 公斤/亩，比上年增长 6.6% ；农民人均纯收入达到 2 936 元，实际增长 6.8% 。这说明，农业政策发挥了积极作用。但是，农业的根本出路在于实现产业化经营，必须在法律上和实际操作上适时地用产业化来替代联产计酬和农业承包合同制。

第一节 中国的农业体制

中国的平原地区只占国土总面积的 12%。1996 年，全国耕地面积 19.5 亿亩，只占世界耕地总面积的 7%。在农业中以粮食种植为主。在种植业中，粮食的播种面积占耕地总面积的 69%。占全国人口 65% 的农民生产的粮食，自己消费的占 40%，作为商品提供给非农人口的约占 60%（饲料部分也算商品）。如此低的商品率说明中国农业发展水平很低，农民对农业的投入主要是为自己糊口。

世界农业国的农业已经进入现代农业阶段。现代农业国家的世界标准有两个：一是农业劳动力占全国劳动力的比重低于 20%；二是一个农民每年生产的农产品能够养活 10 个人以上。列宁说过，一个国家农业的好坏，归根到底取决于农业社会劳动生产率，就是一个农民创造的农业财富能够养活多少人。1960 年，毛泽东主席提出用 15~20 年的时间使中国农业进入现代化。解放初期，中国农业人口占总人口的比重约 80%。1949 年，中国一个农民可以养活一个半人，今天，单位面积产量比过去提高了五六倍，一个农民仍然只能养活一个半人。相对来讲，依靠高效农业为主的发达国家，农业人口都少于 20%。自 20 世纪 90 年代以来，国家对“三农”的投入严重不足。农民的收入少，而且负担沉重。1997—2002 年，平均每年增加不足 80 元。以 2000 年为例，美国对农民的每公顷土地直接补贴为 100~150 美元，欧盟为 300~350 美元；而我国农业税每公顷土地为 100~150 美元。换句话说，我国农民每一公顷土地比外国农民少收入 200~500 美元。现在，美国的农业劳动力已经下降到占全国人口的 1.8%，英国为 2%、西德为 2%、法国为 4%、日本为 6%、中国台湾为 8%、韩国为 12%，而中国内地还是 80%。中国农业仍然是典型的传统农业。美国的一个农民能养活 132 人（98 个本国人和 34 个外国人）。美国的耕地面积 1.9 亿多公顷，人均耕地面积为 0.8 公顷。发达国家的农业商品率一般超过 95%。中国农民实现了“耕者有其田”，但仅能维持自己的温饱，个别地方农民连自己的温饱也难维

持。近十年来,美国谷物出口量占其生产总量 40% 以上,出口值约 400 亿美元。美国的农产品在世界农产品市场上的占有率分别为:大豆占 50%、玉米占 70%、棉花占 21%。过去几十年,国家用于发展灌溉排水的投资累计约 1 000 亿元,农民和农村集体投劳投资数百亿元。1950—1993 年,灌溉、除涝、治碱和除渍措施,使得粮食增产 70 万吨、棉花增产 140 万吨、油菜籽增产 1 700 万吨,经济效益价值量约 6 800 亿元,投入产出约为 1:5。但是,由于灌区资产产权归属不明,导致管理和维护责任不落实,工程破损、老化失修、功能效益衰减,没人负责。大中型灌区专业管理机构缺乏人、财、物、经营管理自主权和经营管理活力。管理机构缺乏制度保障。

中国改革开放后的农业体制主要是家庭分散经营模式。1990 年,全国农民每户平均耕地只有 8.7 亩(分散成为 8.2 个小块),面积太小,现代化设备根本无法使用,一般农户也无力对土地进行长期投资。1998 年,我国耕地中只有 53.7% 采用机耕,17.7% 采用机械化播种,9.1% 采用机械化收割。1949 年,灌溉面积 2.4 亿亩,到 2002 年底增加到 8.38 亿亩。20 世纪 90 年代初,灌溉水利用系数为 0.40,目前为 0.43~0.45。

经济和社会发展不协调。乡村人口占 62.3%,城镇人口占 37.7%。2002 年城市化率为 39.1%,目前,城市化率为 48%(相当于 1850 年的英国、1911 年的美国、1950 年的日本),比发达国家平均水平低 20 个百分点,比同等发展中国家平均水平低 10 个百分点。

过去,为了给工业生产积累资金,中国农业政策的突出特点是压低农产品的价格。从改革开放时起,为了使农业生产稳定发展,中国采取了一系列鼓励农业发展的措施,但是,中国对农业的保护程度很低。1996—2000 年,按 WTO《农业协议》计算口径,把支持贫困地区发展的财政支出、粮棉糖价格补贴计算在内,我国农业支持总量分别为 1 083 亿元、1 267 亿元、1 826 亿元、1 709 亿元和 2 200 亿元,分别占当年农业总产值的 4.9%、5.3%、7.4%、7% 和 8.8%。按相同计算口径,发达国家的支持水平约为 30%~50%,巴基斯坦、泰国、印度、巴西等约为 10%~20%。2001 年,中国农产品生产者补贴等值和根据《农业协议》口径计算的国内支持总量单位均为负数

（国家财政支持和粮棉油价格补贴和扣除农民实际负担的各项税费，再扣除农业国内支持市场与边境价格之后余额），尤其是农业生产者支持水平为负数是普遍的结论。根据经合组织统计，其部分成员国 2001 年对农业的支持情况是：日本为 591.26 亿美元，占 GDP 的 1.4%；韩国为 1.9736 亿美元，占 GDP 的 4.7%；墨西哥为 78.92 亿美元，占 GDP 的 1.3%；新西兰为 1.43 亿美元，占 GDP 的 0.3%；挪威为 23.85 亿美元，占 GDP 的 1.4%。

中国的农业补贴主要有以下几种：（1）农业生产资料补贴。此种补贴适用于农用化肥、柴油、农膜、农药和农具。从 1985 年起，中国对大宗农产品由原来的统购改为国家合同订购，并允许国家订购外的农产品直接在市场上销售。为了保证国家收购计划的完成，中国实行了按照农民以国家订购价格交售的农产品数量，向农民提供一定数量的平价化肥、柴油、农药等。1993 年，中国改为实行在国家按订购合同收购农产品时，直接把平抑农用生产资料的价差付给农民。（2）农业基本建设直接投资。中央预算内的基本建设投资分为两个部分：一是经营性的，为国家低息贷款；二是非经营性的，为国家无偿贷款。1986—1990 年，每年的基本建设投资分别为 43.87 亿元、46.81 亿元、39.67 亿元、50.64 亿元、66.71 亿元。（3）支援农村生产支出和各项事业费。支援农村的生产支出主要用于农村无力承办的某些公共生产服务手段。农业事业费主要用于技术培训与推广、动植物保护、防疫、良种示范补助、资源调查、区域规划、勘察和监测等。（4）粮棉油价格补贴及粮油储备补贴。此种补贴包括议价转平价的差价补贴、国家储备粮油费用补贴、国家超定额库存费用补贴、粮油专项储备补贴、粮食预购定金贴息、收购棉花加价款补贴、国家储备棉花贴息。（5）粮食收购企业亏损补贴。中国对主要粮食的价格实行双轨制。在粮食企业因国家定价而发生政策性亏损时，国家给予财政补贴。（6）农产品价格支持。对粮食等关系到国计民生的农产品，中国实行最低保护价收购制度。同时，省级以上政府对农产品设立储备调节基金，建立和健全储备调节制度。（7）农产品出口补贴。1986—1988 年，农产品出口补贴为 62 亿元（折合 12.9 亿美元），比美国的出口补贴还高。从 1990 年起，中国取消了农产品出

口补贴，并承诺不再恢复出口补贴。在 WTO 中国工作组第五次会议上，中国再次承诺不使用出口补贴。

第二节 中国农业的对外开放

中国已与 140 多个国家和主要国际粮农机构建立了长期合作关系，农业利用外资的发展很快。到 1998 年底，全国农业利用外资项目累计 9 392 个，协议外资金额总计 180.18 亿美元；对外交流与合作发展很快，科技成果和品种资源引进、科技合作研究、人才交流培训工作的成效明显，资源引进 10 万多项，效益在 10 万美元以上的技术成果引进数十项，其中，地膜覆盖栽培技术在近百种作物上应用，水稻旱育稀植技术在十多个省内推广，应用面积超过 2 亿亩；农业多边外交的成效显著。

当然，农业利用外资的工作也存在不足。第一，总体水平不高，规模较小。1981—1995 年，协议外资金额仅占全国外商投资金额的 1.4%。第二，外资来源主要是国际金融机构和各国政府的低息、优惠贷款和赠款，商业贷款不多。在“八五”计划以前和期间，优惠贷款和各种援助占农业外资利用总额 80% 以上。第三，外商直接投资主要集中在沿海发达地区。1980—1995 年，广东、福建和山东的农业外商直接投资协议额达到 40 亿美元，占全国总额 70% 以上。外商投资项目多数是 50 万美元以下，这样的规模无法推动农业生产方式的根本改变。第四，农业外资项目的科技含量较低，多数是农产品初级加工项目。

自改革开放以来，中国的进出口贸易发展很快。作为世界上最大的农产品生产国和消费国，中国粮食总产量连续几年稳定在 5 000 亿公斤。中国种植水稻的历史长达 8 000 多年。截至 1999 年底，杂交水稻为中国增产粮食累计 3 000 多亿公斤。2001 年，中国科学家成功地完成了世界第一张籼稻全基因组的物理图谱。2002 年 4 月初，美国《科学》杂志封面文章公布了中国科学家绘出水稻基因组工作框架图的成果。2002 年，中国与日本合作率先完成水稻单条染色体序

列的测定，精确率达到 99.99%。

中国拥有 13 亿人口，但土地和水资源相对不足。第一，人均耕地和水资源占有量只相当于世界平均水平的 1/3 和 1/4。第二，资源总量的质量不高。90.2% 的农用地开发受到各种制约，其中，受中高难度制约的占 60% 以上。第三，资源开发的程度越高难度越大。中国土地利用率为 67%，仅比世界平均数高出 0.7 个百分点。因此，保护农业资源、优化资源配置和实现农业可持续发展的任务十分艰巨。

第三节 中国的承诺

一、农业承诺

1. 在关税方面，中国的农产品平均税率 2001 年为 19.9%，2002—2008 年，每年分别下降到 18.5%、17.4%、15.8%、15.5%、15.5%、15.5% 和 15.1%。到 2004 年，大宗产品谷物平均税率下降到 14.5%。其中，大豆税率从 40% 下降到 3%，大麦税率从 91% 下降到 9%，牛肉税率从 45% 下降到 12%，猪肉税率从 20% 下降到 12%，禽肉税率从 20% 下降到 10%，葡萄酒税率从 65% 下降到 20%，苹果税率从 30% 下降到 10%，油桃税率从 30% 下降到 10%，柑橘税率从 40% 下降到 12%，提子税率从 40% 下降到 13%，奶酪税率从 50% 下降到 12%，冰激凌税率从 45% 下降到 19%。

2. 在非关税措施方面，2002—2004 年，中国将对玉米和棉花实行关税配额管理。2002—2006 年，豆油实行关税配额管理。下列产品在加入世界贸易组织当年的关税配额分别为：小麦 730 万吨，玉米 450 万吨，大米 260 万吨，豆油 170 万吨，棉花 74.3 万吨，到 2004 年分别增加到 930 万吨，720 万吨，530 万吨，330 万吨，89.4 万吨。对美国的小麦和玉米等实行关税配额管理。列入配额管理的大宗农产品的关税为 1%~3%，超出配额部分的关税在过渡期内从 74% 降到 65%。对配额内肉类征收较低关税，对超过配额部分征收较高关税。

分阶段地取消对粮、棉、油、糖等关系到国计民生的重要产品的配额和许可证限制。

3. 在垄断经营方面，中国承诺逐步加大外国贸易企业在化肥和农产品进口经营中的比重，打破国有企业对配额的垄断，私营部门将占有的配额比例分别为：小麦 10%，玉米 25% ~ 40%，大米 50%，豆油 50% ~ 90%，棉花 67%。

4. 在生产补贴方面，不会直接引起农产品价格扭曲的“绿箱”补贴，美国每年为 241 亿美元，日本为 150 亿美元，韩国为 42 亿美元。会直接影响农产品的成本从而使价格扭曲的“黄箱”补贴按规定削减 20% 后，美国每年还有 191 亿美元，欧盟还有 796 亿美元，日本还有 283 亿美元。“黄箱”补贴发展中国家可以保留 10%。中国的“黄箱”补贴实际上约为 2% - 3%。在加入 WTO 谈判中，中国保留了对国内农业提供特定支持和非特定支持的权利（统称“黄箱”补贴），两项支持分别占相关特定产品和农业生产总值的 8.5%，同时，计算支持量采用相关年份。

二、由国营贸易企业经营的产品

粮食由中国粮油食品进出口总公司经营。植物油由中国粮油食品进出口总公司、中国土畜产进出口总公司、中国华润总公司、中国南光进出口总公司、中国粮丰谷物进出口公司和中国粮油集团公司经营。食糖由中国粮油食品进出口总公司、中国出口食品基地建设总公司、中国海外贸易总公司、中国糖业酒类集团公司和中国商业对外贸易总公司经营。烟草由中国烟草进出口总公司经营。原油和成品油，由中国化工进出口总公司、中国国际石油化工联合总公司、中国联合石油有限责任公司和珠海振戎公司经营。化肥由中国化工进出口总公司和中国农业生产资料集团公司经营。棉花由中国纺织品进出口总公司、北京九达纺织品集团公司、天津纺织工业供销公司和上海纺织原料公司经营。

国营贸易产品出口的承诺：茶出口由中国土产畜产进出口总公司经营。大米、玉米和大豆出口由中国粮油食品进出口总公司和吉林粮食集团进出口公司经营。

保留国营贸易体制：WTO 允许通过谈判保留进口国营贸易。为使中国在加入 WTO 后保留对进口的合法调控手段，中国在谈判中要求对重要商品的进口继续实行国营贸易管理。经过谈判，中国保留了粮食、棉花、植物油、食糖、原油、成品油、化肥和烟草等 8 种关系到国计民生的大宗产品的国营贸易管理（即由中国政府指定的少数公司专营）。同时，参照中国加入 WTO 时的实际进口情况，对非国营贸易企业进口的数量做了规定。

第四节 加入世界贸易组织对中国的影响

一、有利影响

1. 可以改善中国农产品的出口环境，享受 WTO 其他 147 个成员的无条件多边最惠国待遇、减少歧视待遇、发生贸易争端诉诸 WTO 的多边争端解决机构。

2. 可以参加 WTO 的规则制定，避免被动地接受 WTO 规则的局面。

3. 有利于调整农业产业结构和进出口产品结构。

4. 有利于农业扩大开放。

5. 有利于扩大有竞争优势产品的出口。

二、不利影响

1. 对生产成本低、没有竞争优势的大宗农产品如小麦、玉米、大豆、豆油、白糖、棉花等的生产和出口不利，因为这些农产品的国内销售价格分别比国际价格高出 44.1%、25.8%、67.3%、57.6%、132.6%、75.7% 和 17.3%。中国粮食生产成本低主要有四个原因：一是生产投入高，物质费用大；二是生产规模小，人工费用大，劳动生产率低；三是社会成本高，农业税费多；四是储藏流通成本高。

2. 政府对粮食进行宏观调控的难度加大。

3. 农村卖粮难和农民收入增长缓慢的问题将更加突出。

4. 根据 1996 年中国政府发表的《粮食问题白皮书》，中国要保持粮食自给率 95%，就是说只有 5% 的粮食可以从国外进口。中国 2001 年消费量约 5 亿吨，5% 就是 2 500 万吨左右。这个数字要比中国承诺的到 2004 年进口配额 2 200 万吨要大。应当承认有一些压力，但是压力不大。2002 年的进口配额是 1 830 万吨，按照传统概念和计算方法，中国的压力也不大。

但是，中国历来的粮食统计口径跟国际上是不一样的。在 2002 年的进口配额中，小麦约 850 万吨，玉米约 600 万吨，大米约 400 万吨。在中国统计中，大米的概念近两年才刚开始使用，大米在传统统计中是谷物，400 万吨大米相当于 570 万吨稻谷。按照中国的统计，粮食包括小麦、玉米、大豆和黍类。而国际上统计，大豆不算作粮食。中国 2001 年进口大豆约 1 500 万吨，相当于中国大豆的总产量，按照中国的统计大豆算作粮食。这样算起来进口配额应当是 3 500 万吨。其中，还有一个问题，现在大豆进口没有按照配额管理，只征收 30% 的关税，只要国内市场上有需求，外国的大豆就会进入中国市场。在中国承诺的关税配额里，除了三种谷物外，还有大豆油。2002 年的大豆油进口配额是 251.8 万吨，相当于进口大豆 1 300 万吨。按照上述方法分析计算，中国的粮食进口数量达到了 9%，超过了粮食进口 5% 的安全水平。

应当说明的是，上述 9% 的比例，并没有把中国的大量粮食库存计算进去。中国之所以敢于以“退耕还林”、“退耕还草”政策去“开仓赈济”农民和牧民，就是因为中国粮库积压着大量的陈粮。除了农民手中的储备，国家有 500 亿斤的专项储备，就可以达到国际公认的安全标准，可以保障粮食安全。而中央储备粮食已经达到 1 200 亿斤。世界粮食的生产、供给和粮食价格是具有很大稳定性的。据统计，1955—1996 年的 42 年时间里，世界谷物的产量只有 3 年比上年下降了 4%；在降幅达到 4% 的 3 年时间里，随后在 2 年的时间里增产了 6%（含）以上；只有 1982/1983 年和 1983/1984 年连续两年的谷物产量分别下降了 3.9% 和 2.7%。世界粮食市场在 WTO《农业协议》的规范下，竞争是有序的。

第五节 加入世界贸易组织后三年的发展历程

1998—2001 年，全社会的余粮约 1 万亿斤（国家粮食部门库存 5 000 亿斤以上；农民余粮 4 500 亿斤以上），相当于我国一年的总产量。根据历史经验，国家粮食库存（包括周转库存）大体上保持在 2 500 亿斤比较合适。2002 年 3 月底，国家粮食总库存达到 5 300 亿斤（贸易粮食）的历史最高水平，比 1996 年 3 月底增加 3 000 亿斤以上。其中，地方商品粮周转库存 3 620 亿斤，比 1996 年 3 月底增加 2 240 亿斤。2002 年全年农业增加值增长 2.9%，农民人均收入增长 4.8%。大宗农产品出口扩大、进口平稳。水果、蔬菜、花卉、畜产品、水产品的国内价格比国际市场低 50%~70%。北美粮食生产遭受旱涝灾害，导致国际市场粮食供不应求，因而减少了对我国的进口压力，同时却为我国扩大出口提供了机会。不过，影响 2002 年农产品进出口的因素具有偶然性。从近中期看，粮食市场仍然存在大起大落的可能。到 2002 年底，全国耕地面积减少到 18.89 亿亩。我国粮食总产量 1998 年为 5.2 亿吨，2003 年减少到 4.3 亿吨。预计 2030—2040 年，全国总人口可能达到 16 亿，按照每年 400 公斤的国际人均最低标准，届时，我国每年粮食需求量是 6.4 亿吨。为了确保粮食安全，粮食自给率不能低于 80%。

根据“21 世纪议程农业行动计划”，中国加强了有关农业立法工作，实行许多政策和采取了许多措施，如加强农业基础设施和农业生态建设、发展节水灌溉、加强水土流失治理、实行退耕还林还草等。到 2002 年 5 月上旬，中国累计完成退耕还林面积 3 500 多万亩。

20 世纪 90 年代以来，国家级、省级和省以下开发区占地达到 5 400 多万亩。自 1999 年实施西部大开发以来，退耕还林、荒山造林 2 亿亩，但耕地减少 10 000 万亩。累计起来，2002 年，我国的可耕地面积由原来的 17 亿亩减少到 14.9 亿亩。全国粮食播种面积比 1998 年减少 14848 万亩，因此使粮食产量减少 870 亿斤。2003 年国庆以后，农产品价格大面积上涨，这是中国自 1997 年以来的第一次。对

于农民来说，这是一件好事情。

中国城乡居民人均收入差距不断扩大。1978—1984 年，城乡居民人均收入差距从 2.31:1，缩小到 1.71:1，接近世界多数国家 1.5:1 的水平。随着改革重心的转移，城乡居民收入差距迅速扩大。1985 年、1990 年、1995 年、2000 年分别为 1.86:1、2.20:1、2.71:1、2.79:1。2002 年为 3.11:1。如果考虑到城市居民享受的医疗卫生、教育、社会保障和各种福利补贴，城乡居民收入的差距可能已经达到 5~6:1。2004 年上半年，占全国 5 万户城镇居民被调查总户数 10% 的高收入家庭人均可支配收入为 13 322 元，10% 的低收入家庭人均可支配收入仅为 1 397 元。二者收入的差距达到 9.5 倍。反映贫富差距的基尼系数我国已经达到 0.45，明显高于国际公认的预警线 0.40。农村外出就业人口逐年增加。1978 年农村的贫困人口 2.5 亿多，贫困发生率为 33%。到 1985 年，全国贫困人口下降到 1.25 亿，贫困发生率为 14.8%。2003 年，如果将进城就业、居住半年以上的流动人口（主体是农民工）计入城镇人口，农村人口为 7.69 亿人。根据第五次人口普查，我国农民工占第二、三产业就业人口的比重为 46.5%，占第二产业就业人员的 57.6%，占建筑行业就业人员的 80%。2000 年，城镇化率为 36.2%，2003 年为 40.53%。估计到 2020 年城镇化率将达到 57%，这意味着从现在到 2020 年将有 2.89 亿农村人口向城镇转移。

在农村改革推动下，粮食和其他农产品极大丰富起来，有人认为，中国的粮食问题完全过关了。但是，由于对农民种粮积极性的调动和保护得不好，比如 1987—2001 年全国征用农地 2 395 万亩，导致 3 000 多万农民成为“种地无田、就业无岗、低保无份”的“三无阶层”。1978 年支农资金占财政总支出 13.4%，1989 年、1995 年、1999 年、2000 年分别下降到 9.42%、8.83%、8.23%、7.75%。2002 年，我国贷款余额 11 万多亿元，但是，用于农村的贷款只有 6 000 多亿元，只占 5.8%。2003 年挖库存 1 200 多亿斤，国家的粮食安全受到了威胁。由于 2004 年粮食问题受到格外关注，“退耕还林”总任务从 5 000 万亩，缩减到 1 000 万亩。

2004 年，全年全国农村居民人均纯收入 2 936 元，扣除物价上涨

因素，实际增长 6.8%，是 1997 年以来增长最快的一年；城镇居民人均可支配收入 9 422 元，实际增长 7.7%。农村居民家庭恩格尔系数（即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重）为 47.2%，城镇居民家庭恩格尔系数为 37.7%。按年人均纯收入低于 668 元的标准，年底农村绝对贫困人口为 2 610 万人，比上年底减少 290 万人；按年人均纯收入 669~924 元的标准，年底农村低收入人口为 4 977 万人，比上年底减少 640 万人。

美林集团发表的《2004 年度全球财富报告》显示，我国现在的富裕人士（超过 100 万美元金融资产）达到 23.6 万人。这些富豪的总资产为 9 690 亿美元。每人拥有的平均资产超过 410 万美元，约合人民币 3 400 万元。根据亚洲开发银行 2004 年 8 月 29 日发布的《亚洲的贫困：测度、估算和前景》报告，如按照每人每天 1 美元为贫困线的标准来计算，我国的赤贫人口有 2.03 亿。我国贫富差距已经相当悬殊。据全国 5 万户城镇居民调查，2004 年上半年，占调查户总数 10% 的高收入户家庭人均可支配收入为 13 322 元，10% 的低收入户家庭可支配收入仅为 1 397 元。二者的收入差距达到 9.5 倍。

为了确保粮食价格稳定，产量必须比上年提高 15.5%，但是，在大丰收的年份粮食生产的增长也不足 11%，所以，供求缺口需要继续消耗 4 个百分点的库存量来满足。解决“三农”问题是重中之重。从 2000 年开始的农村税费改革，上一轮的改革重点是取消政府和集体的全部收费，把其中比较合理的部分加到农业税，把农业税从 3% 提高到 7%。2004 年 3 月份，温家宝总理宣布逐步降低农业税税率，平均每年降低 1 个百分点以上，5 年内取消农业税。政策调整有利于农业的发展。

1982—1986 年，中央发过 5 个一号文件，对农业发展或多或少起了一定作用。2004 年 2 月 8 日，中央又发了 1 个一号文件，即《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》，国家决定对农民直接补贴、减免农业税、对稻谷实行最低收购价。不过，强调用钱和免税等手段进行“反哺”只能治标，不能治本。支持农村的根本在于帮助农村实现劳动力转移。据不完全统计，7 年来征用耕地造成 4 000 多万“失地大军”。开发区成为解决这个问题的众矢之

的。当时在册的 6 015 个开发区中，只有 259 个和 1 559 个是由国务院、省政府及有关部门分别批准的。到 2004 年底，各类开发区核减了 4 813 个，规划面积从 3.54 万平方公里中压缩了 2.49 万平方公里，复耕面积为 198.6 万亩。全年新增有效灌溉面积 98 万公顷，新增节水灌溉面积 130 万公顷。

2004 年，全年粮食种植面积 10 161 万公顷，比上年增加 220 万公顷；棉花种植面积 569 万公顷，增加 58 万公顷；油料种植面积 1 452 万公顷，减少 47 万公顷；糖料种植面积 157 万公顷，减少 9 万公顷；蔬菜种植面积 1 767 万公顷，减少 29 万公顷。全年粮食产量 46 947 万吨，比上年增加 3 877 万吨，增产 9.0%；棉花产量 632 万吨，增产 30.1%；油料产量 3 057 万吨，增产 8.8%；糖料产量 9 528 万吨，减产 1.2%。蔬菜、水果在扩大优质品种的基础上平稳发展。

2004 年，农民人均纯收入达到 2 936 元，实际增长 6.8%，是 1997 年以来增长最快的一年。2004 年，全国 10 大类农资商品价格全面上涨。其中，化肥价格上涨 12.6%，就连多年价格平稳的农具价格也出现上涨趋势。这个问题不解决，农民的生活水平和生产的积极性肯定会受到负面影响。通过土地市场治理整顿，查出往年未变更上报的建设占用耕地 14.8 万公顷。全年实际建设占用耕地 14.5 万公顷，比上年减少 37.0%。灾毁耕地 6.3 万公顷。生态退耕 73.3 万公顷，因农业结构调整减少耕地 20.5 万公顷。土地整理复垦开发补充耕地 34.6 万公顷。当年净减少耕地 80.0 万公顷。

第六节 对策与建议

中国应改变农业内部的产业结构，发展畜牧业。我们实现农业产业化，首先要实行土地规模经营，让一部分农民转移到第二、第三产业。就农业本身来说，应扩大经营规模和提高劳动生产率。为了推进农业的产业化经营，应帮助农民找到新的出路，培植主导产业，如龙头企业，而不是单纯依赖土地。2005 年，根据 2004 年 12 月 28—29 日中央农村工作会议精神，农业和农村工作要全面落实科学发展

观，贯彻统筹城乡发展的方略，坚持“多予、少取、放活”的方针。截至 2005 年 2 月 4 日，中国现有 58 个国家级经济技术开发区和 5 个实行国家级经济技术开发区政策的工业园区。这些开发区累计使用外资 615 亿美元。具体对策建议如下：

1. 从立法上解决土地产权问题，推动土地要素流动和转移，逐步实现土地产业化规模经营。产权关系不明晰是农村社会发展的大问题。必须由农民自主地组成经济共同体，决定土地经营以何种方式进行重组。传统的一家一户的生产方式，造成农村中的技术市场、人才市场、资金市场、信息市场、产品加工流通市场普遍发育不足，这种农业经营体制需要改革。土地制度要在坚持家庭联产承包制的前提下，实行所有权、使用权和耕种权三权分离。为了实现上述目标，必须采取改革配套措施，健全农业法律法规体系，尽快制定《农业承包合同法》、《农业合作社组织法》和《农业市场法》，在修订宪法时必须明确农民的土地所有权，并使之市场化。“三农”问题的根本解决，有赖于减少农民的数量，即把越来越多的农民从农业转移到非农业，从农村转移到城镇。为了帮助农业和农村发展，提高农民生活水平，政府曾经采取了一系列措施，但是，“三农”问题仍有愈演愈烈之势。其症结在于没有紧紧抓住农村人口过多、人均土地资源过少这个根本问题。实现农村剩余劳动力向城镇非农业转移是解决“三农”问题的中心环节；放手发展中小企业又是实现农村剩余劳动力转移的必备前提。

2. 抓紧制定《食品安全基本法》。这是国内需要，也是出口需要。统计显示，中国每年食物中毒 2 万 ~ 4 万人，专家估计至少有 20 万 ~ 40 万人，而且，中国最近几年的食品安全问题呈现上升趋势。食品安全问题导致的经济损失非常大，并直接制约中国食品出口。我国的农产品生产还缺乏质量规范，无论外观和内在质量与国际市场的要求还有一定差距。根据质量技术监督部门的普查，全国生产肉制品、奶制品、调味品、茶叶、饮料等新五类食品的企业共 20 606 家。其中，11 781 家不具备生产条件，占 57.17%；13 870 家不具备成品检验能力，占 67.31%；1 751 家产品出厂不检验，占 8.5%；1341 家企业无标生产，占 6.51%。中国既需要解决导致粮食和食品出口

难——技术性壁垒问题，也要解决缺乏有效食品安全管理系统完善的问题。坚决贯彻执行食品质量安全市场准入制度。农产品出口要突破国际市场的技术标准，必须解决质量问题，建立农产品安全质量法律法规体系、出口蔬菜产品监测体系和快速预警机制，收集研究国外的检验标准和安全卫生法规，尤其要加大对出口蔬菜的农药残留的监管力度。必须树立绿色意识，积极发展绿色生态农业，制定防止破坏生态环境和人类健康的法律、法规和技术标准，加快发展绿色食品和有特色的产品。

3. 加快发展资本密集型农业，把引进的资本与农村原有的资本要素结合起来，建立高效农业。要借鉴国外的经验，制定鼓励专业合作社发展的优惠政策，要为农业产业化提供资金支持，为农业产业化减轻税负和建立农业产业化保险体系，使农业龙头企业健康有效地运作。截至 2004 年 10 月 11 日，我国已形成了以 580 多家国家重点龙头企业为核心，2 000 多家省级重点龙头企业为骨干，40 000 多家中小龙头企业为基础的农业产业化新格局。从农业合作化向公社化冒进的经验教训是惨痛的，我们当然不能再重蹈覆辙。农村联产计酬和农业承包合同制只是一种过渡性办法。应当适时地用农业产业化来替代农村联产计酬和农业承包合同制。

4. 改革城乡分割的管理体制。农村经济的繁荣和农民生活水平的提高，是中国经济繁荣和社会发展的前提。只有实现城乡一体化，才能减少和消灭城乡差别。20 世纪 90 年代开始的农村小城镇建设是成功的经验。发展农村小城镇有利于缓解城乡产业和人口结构失衡的矛盾，进而推动全国城乡管理体制的改革进程。改革农业行政管理体制，必须解决农村基层政权机构中的行政冗员问题。城乡分割的二元社会结构必须改革，应通过“三化”——工业化、城市化和市场化来促进“三农”问题的解决。推进工业化和城市化，使大量农业人口向非农业转移，逐步改变城乡二元经济结构的状况，是迄今为止已经实现现代化的各类国家的普遍规律。提高农民和龙头企业的组织化程度，是创新产业化经营体制的核心所在，是新型产业化必须跨越的台阶。要放权给市场，让市场去催生期望中的农业产业化的发展。农业产业化的投资主体是企业，没有龙头企业来投资农业，就没有农业

产业化。

5. 加大农业科技投入，调整农业产业结构，减少农业种植面积，大力发展畜牧业和渔业。学习外国先进经验，引进品质高、产量高的优良品种，加强优良种子的研究，并迅速把科研成果转化为生产力。中国加入世界贸易组织时保留了对农业提供特定支持（“黄箱”补贴）的权利。所谓“黄箱”补贴，是指政府对农产品的直接补贴，包括对种子、肥料、灌溉等农业投入的补贴，对农产品营销贷款的补贴。发展中成员可以保留 10%。根据《中国加入 WTO 议定书》，中国对于特定产品的支持，只要综合支持量不超过相关年份某一基本农产品生产总值 8.5% 的水平，就不须削减；对于非农产品的支持，只要综合支持量不超过相关年份中国农业生产总值 8.5% 的水平，也不须削减。据统计，在 1996—1998 年计算基期内，我国年均“黄箱”补贴 297 亿元，占农业总产值 1.23%。与 8.5%（1 740 亿元）相比，我国可以使用的“黄箱”补贴每年还可以增加 1443 亿元。中国还可以对农业提供 WTO《农业协议》没有数量限制的“绿箱”补贴。在 WTO《农业协议》允许的 12 种“绿箱”补贴中，我国只使用了 6 种（政府的一般服务支出、食物安全储备、国内食物援助、自然灾害救助、生态环境保护和地区发展援助）。另外 6 种“绿箱”补贴，我国也可以使用，比如增加对农民的一般性服务支出，加大对农业基础设施建设、科研教育、技术推广、病虫害防治的投入。对农产品实行无偿检验、检疫，建立农产品信息服务体系。还可以向农民提供调整结构、保护生态环境的补贴等。总之，在进行农业改革中，要在总量上增加投入，要从结构上调整和完善农业国内支持体系。

6. 加快发展“绿色食品”。现在，中国茶叶的价格在国际市场上比斯里兰卡茶叶低六成多，甚至比肯尼亚茶叶还低两成。由于担心中国茶叶的农药残留量和重金属污染超标，欧洲已经削减从中国进口的茶叶，过去两年减幅超过 37%。欧盟对中国低价茶叶筑起了“绿色壁垒”（实际上这是技术标准，下同），对中国茶叶农药残留量的检验从 29 种增加到 62 种，部分农药残留标准比原来的标准提高了 100 倍以上。在德国进口茶叶份额中，中国已经从第一位退居第二位。美国、日本、澳大利亚、俄罗斯也以食品安全为由，仿效欧盟提

高了对茶叶农药残留量的控制标准。我们应下定决心解决高农药残留量问题。中国有 5 万多家茶叶企业，但几乎没有品牌茶叶。英国的茶叶在世界市场的占有率为 60%，年销售额数 10 亿美元。中国应奋起直追。

7. 改革农业利用外资的体制。要建立健全农产品出口促进制度，重点是建立完善的农产品出口信贷和担保制度和提高农产品出口退税。为了进一步提高农业技术和管理水平，在引进外资方面要适度放宽对外商经营项目的控制。应当允许外资进入农产品的仓储和运输领域，允许其经营自产产品的出口业务。为了促进外商扩大投资规模，应当适度放宽地方政府审批种植、养殖外资项目用地的权限。还应当在减免税收和国内配套资金的供给方面制定相应的优惠政策。

8. 改革农产品流通体制，打破部门垄断和地区封锁，建立规范有序的农产品市场体系并依法进行管理。粮食系统必须打破垄断经营，逐步向国际资本、民营经济、私有经济等多元化方向发展。加入世界贸易组织议定书中保留的配额，应在国营进出口公司与私营企业之间合理分配。要建立和完善农产品市场信息体系。这是解决农民特别是农业专业合作组织、农业龙头企业知情权，跟上全国和整个国际市场形势发展的重要手段。

9. 对农产品进口和出口规范管理。加强进出口的动植物卫生检疫。出口产品要符合国际认证标准和检疫标准，提高在国际市场上的知名度；进口产品也要符合我国的检疫标准，对转基因食品一定要严格控制和管理。据统计，全世界已有 1.4 亿英亩（1 英亩等于 6.07 市亩，下同）的土地种植了转基因农作物，大部分在北美洲和南美洲。其中，美国将近 1 000 万英亩种植了转基因农作物。中国从这些地区进口转基因农产品时一定要严格控制和管理。我国食品出口难度大的原因之一是出口食品中化肥农药残留量大、抗生素激素与有害物残留和病疫性生物污染等问题没有得到有效遏制。原因之二是我国食品安全质量标准 and 检验技术偏低，没有与国际接轨。我们应尽快制定《中国食品法》，并建立食品质量安全体系。世界上 100 种最危险的外来物种约有一半进入了我国。引进物种时，相关部门要进行评估和鉴定，加强物种引进渠道的管理。