



国外农业开发的经验与启示

宗和

进行农业开发，是世界各国保护和支农发展的通行做法，其积累的经验对做好我国的农业综合开发工作，加快农业和农村经济发展，很有启发和借鉴意义。

一、国外农业开发的经验

1. 政府财政的支持是各国进行农业开发，促进农业结构调整的共同基础。虽然世界各国经济发展水平不同、国情不同、农业在国民经济中所占份额不同，但由于农业的特殊地位，各国政府都十分重视农业，采取财政扶持、信贷支持和价格保护等政策，促进农业发展的思想却是共同的。其中，财政对农业的支持和援助在整个农业发展的政策体系中始终扮演着十分重要的角色。美国从20世纪50年代开始致力于实现农业高度现代化，农业支出绝对数到1986年达到253亿美元，2000年达到319亿美元，分别比1960年的14.8亿美元增长了近17倍和21倍。根据2002年5月美国政府新颁布的农业法案，在今后10年里政府用于农业的拨款将达到1900亿美

元。在筹措资金、增加农业投入方面，美国的主要做法：一是联邦政府直接拿钱支持农业基础设施建设、农业教育、科研、科技推广和补贴等。二是联邦政府引导各州和地方政府支持农业发展，如国会通过有关农业科技推广法令，联邦政府对接受法令各州提供资金，建立农业科技推广组织。三是财政政策与金融政策协调运用，以少量财政资金用于政策性银行的资本金和经营费用，引导政策性银行吸收运用大量的社会资金支持农业。四是通过财政投入吸引私人投资，如交通设施建设、灌溉设施建设、农业科研、科技推广等，既有财政投资，也吸引了私人投资。五是通过市场运作筹集资金，如发行债券、股票、合理收费及出售公有土地等。

2. 加强农业基础设施建设，改善农业产业结构，是各国农业开发的基本内容。各国农业资源及对农产品的需求不尽相同，但开发农业的共同点都是首先改善基础设施，实行规模连片治理。巴西有大量适宜农业的待开发地区，对这些地区的开发首先需要建设基础设施和建立必要的服务体系，由于所需投资大而获利薄，大地

产者和私人企业不愿投资，中小农户又无力投资，只能由国家来承担。政府在这些地区发展水利事业，建设灌溉系统，特别在中西部和东南部的干旱地区，增设农村输电网，资助农村电气化；修建仓库、地窖，提高农产品仓储能力；修筑农村公路，发展农产品收购网点和农产品供应中心，密切边远地区与发达工业中心的经济联系，沟通工农业产品的供销渠道，促进国内市场的联系和扩大等等。所有这些对于农村经济的发展，特别是对于边区和落后地区的开发起到了巨大的作用。

3. 广泛应用农业科技是各国实施农业开发，促进农业结构调整的共同支撑点。以色列是一个自然条件很差、农业资源缺乏的国家。为了发展农业和解决食物问题，以色列致力于运用农业科学技术对农业实施综合开发。其主要措施：一是改造和开发沙漠。政府于1976年成立沙漠研究所，在沙漠地区寻找水源，培育适合沙漠地区生产的农畜产品新品种，研制节水灌溉技术和设备。如今这些工作取得了很大的进展，其中包括耐盐碱作物新品种、滴灌技术等多项成果，不但为本国农业生产，也为世界农业发

展作出了重要贡献。目前全球范围内已有70多个国家、400万公顷土地采用以色列耐特菲姆公司生产的200亿支滴头进行灌溉。二是成立用水管理部门,协调计划和统一分配用水。自1948年建国至今,以色列耕地面积从16.5万公顷增加到43.5万公顷,农田灌溉面积从3万公顷增加到18.64万公顷。这是应用滴灌技术取得的可喜成就。

4. 实行农业一体化经营,建立健全合作组织体系,是各国促进农业结构调整的重要途径。延长农业的产业链条,大力发展流通和农产品加工,实行农业产业一体化经营,在农产品的生产、加工和流通之间形成有机的内在联系,已成为世界各国农业开发的重要内容。美国是世界上农业发展最为成功的国家之一,几十年来,美国农业一体化经营发展迅猛,提高了农民的收入和农产品的转化能力,带动了农业上下游各部门的发展。当前美国农村劳动力的20%从事农业产前活动,10%从事产中活动,70%从事产后活动,美国农产品加工业的产值占工业总产值的1/4左右。从某种意义上讲,正是一体化经营和加工业的发展延伸了农业产业链,提高了产品附加值,拓展了市场新领域,促进了美国农业的持续发展。

5. 完善的农业咨询服务体系是各国引导和促进农业结构调整的有效手段。许多国家都有一套比较健全的农业服务体系,其构成也大致相近,基本上由政府部门、农业合作机构和私人机构三部分组成,其中由各种农业合作社组成的服务体系在整个农业咨询服务体系中占有最重要的地位。德国农业服务体系建设始于250年前,目前已纵横密布,遍及全国,包括四个层面。一是与各级政府农业主管机构并设的农业咨询服务机构,属于政府行为,由财政负担,与我国农业技术推广中心相似。主要负责宣传联邦、州政府的农业政策,为农民提供信息、技术咨询服务,定期培训农民等。二是农民协会,是农民自发组织的行业协会,从联邦、州到地区、县(市)均有健全的组织管理机构,活动

经费由会员按经营的土地面积和农业收入的比例缴纳,主要职责是维护农民的合法权益,向政府反映问题和争取保护农业发展政策与资金帮助等。三是农业互助会,是农民本着自愿的原则,按区域种植、养殖、加工等同类产品建立的,以互相帮助、争取局部共同利益的组织。德国农村这类的互助会,名目繁多,著名的有谷物互助会、葡萄酒互助会等。四是农业专业协会,根据阶段性农业发展目标,由政府资助部分经费建立,主要职责是完成政府交办的为农服务任务,如推广新技术、新品种,以及发展绿色生态农产品等。组建这类协会的原因是,德国是市场经济高度发达的国家,农业企业拥有生产经营的完全自主权,政府没有必要、也不可能干涉农民的生产经营活动。德国农民为了得到有效的服务,往往同时参加各种协会,因而农业产业化程度很高。

二、对我们的启示

1. 财政资金的有效投入,是加强农业基础设施建设,促进农业结构调整的坚强后盾。农业是弱质产业,同时也是让众多人受益的公共产业,因此,政府财政政策的扶持是农业发展的根本保障。农业综合开发形成的农田基础设施,属于公共产品,难以量化到个人,农民获得的经济收益也难以测算到个人。尤其是保护生态环境工程和跨区域地区的工程,受益面广,影响相当深远。如长江上游的治理,不仅上游受益,中下游也受益;平原绿化和农田防护林建设则可使子孙后代受益等。这些项目属于非竞争性项目,应该纳入公共财政支持的范围,由政府进行无偿投入。此外,从我国农户分散经营和科技水平普遍不高的国情出发,推广农业科技,进行农业结构的战略性调整,都需要政府资助。没有政府的资助,农民往往不敢承担应用新技术、推广新品种的风险。对农民进行技术培训的投入,也不同于一般的职业教育,技术培训作为政府对农民缺少基础教育的弥补措施,必要的资金投入应该由政府承担。

2. 发展农民合作组织,提高农业

产业化经营水平,是农业结构调整的方向。与其他国家相比,我国家庭经营规模更小,农业小生产与社会化大生产、大市场之间的矛盾更加突出。加入WTO以后,我国分散的家庭经营模式根本无法与高度组织化的发达国家抗衡,应当采取有效措施,积极探索建立符合我国国情的农业合作组织,支持和鼓励农民专业经济合作组织的健康发展,最大限度地减少入世对我国农业和农民所带来的冲击,以切实保护农民的利益。农业综合开发要积极推进农业产业化经营,支持农产品加工业的发展。要根据市场需求,依靠科技进步,提高加工水平、产品质量和经济效益,走贸工农结合的产业化路子。要扶持有条件的龙头企业建设农产品生产、加工、出口基地,引进、开发和推广新品种、新技术,增强市场竞争力和对农民的带动力,提高农业生产的组织化程度和农业产业化经营水平,最终提高我国农业的国际竞争力。

3. 因地制宜搞好农产品产地批发市场建设,建立和完善农业咨询服务体系,是引导农民进行结构调整的有效途径。要因地制宜搞好农产品产地批发市场建设,产地批发市场是农民销售产品并感受市场信息的快捷通道,对农业区域化、专业化生产有着重要的带动作用,应把产地批发市场建设作为农业基础设施基建的重要内容,在合理规划的基础上,增加投入,重点扶持。要加快农产品质量标准体系建设,只有建立起严格的、科学合理的质量标准,才能真正实现农产品的优质优价,也才能促进农产品质量的提高。要加强农产品市场信息网络建设,我国目前多渠道的市场信息服务正在发展,但由政府部门建立的权威性农产品市场信息网络尚在起步阶段,农业综合开发可以进行积极的探索,通过建立市场信息网络,及时、准确地向农民提供价格信息、生产信息、库存信息以及气象气候信息,提供中长期的市场预测分析,帮助农民按照市场需求安排生产和经营,使农产品市场信息网络成为政府引导农民调整结构的重要手段。

(作者单位:国家农业综合开发办公室)