

# “十五”期间农业发展和结构调整应注意的问题

○ 蔡玉平

中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议指出：加强农业是经济结构战略性调整的重要内容，是保持经济和社会稳定发展的基础；而调整和优化农业结构，则是促进农业进一步发展、巩固农业基础地位的关键。建议进一步提出了今后五至十年我国农业结构调整的思想和基本方向，必将掀起农业发展和结构调整的新的高潮。本文依据建议的精神，深入分析我国农业发展状况、所处的背景，提出今后我国农业发展和结构调整应注意的问题。

## 一、应坚持整体发展、全方位调整和外围突破

我国农业，依其经济内容和重要性，可分为三个层次：一是核心农业，指耕地区农业（又称农区农业），包括耕地种植业以及依托于此的饲养业、养殖业和水产业等；二是外围农业，包括草原牧业、林业、海域渔业以及农副产品加工和农业社会化服务体系等；三是农业环境系统，一方面是经济社会环境系统，如国民经济发展水平和结构、工业化和城市化进程、市场状况、政府支农体系等等，另一方面指自然生态环境系统，包括气候、土地、生态系统、降水、自然灾害等等。

长期以来，我国农业过分依赖和重点发展耕地区农业（农区农业），并取得了举世瞩目的成就；另一方面，由于

轻视甚至忽视外围农业发展，割断农业生产与外部环境系统的联系，致使外围农业发展严重滞后，农业环境系统日趋恶化。

从农业环境系统看：首先，由于我国长期实行城乡分离的政策，限制城市发展，阻断农村人口向城市迁移，破坏了农业发展的最大的社会经济环境，致使农业人口拥挤，生产规模分散细小，限制了农业机械化、现代化进程，限制了农民收入增长。其次，由于长期以来不注意保护森林，使森林覆盖率极低，只有13.4%，远远低于全世界34%的平均水平，致使我国生态环境系统十分脆弱，气候多变，自然灾害有增无减。最后，由于掠夺性的使用土地，只利用不保护，使农业土地资源严重退化。全国耕地的有机质含量平均已降至1%，大大低于欧美国家耕地有机质2.5—4.0%的水平；有59%的耕地缺磷，25%耕地缺钾；水土流失面积50年代初为150万平方公里，目前已扩大到180万平方公里，占世界水土流失面积的21%；沙漠面积37万平方公里，并以每年2100平方公里的速度蔓延；草原退化面积21万平方公里，并以每年1平方公里左右的速度扩展。

从外围农业发展看：首先，草原牧业生产落后，生产方式原始，生产能力极低。我国有54亿亩草地，开发利用的仅33亿亩。目前草原牧业的生产能力只相当于20世纪70年代中期美国的15%、英国的5%、日本的0.8%。由此可见

我国草地资源开发利用的低水平。其次，我国海洋渔业、水产业虽然近年来有很大发展，但仍相当落后。

农业环境的恶化，外围农业严重滞后，使我国粮食生产不得不进一步依赖耕地区农业。造成耕地区农业压力太大、不堪重负，而其他农业资源大量闲置浪费。由于耕地区农业承受的压力大，弦绷得太紧，其内部结构调整难有大的突破。由此可见，农业环境系统恶化和外围农业长期滞后，成为阻碍农业生产进一步发展的最大困难和问题。

由上分析可见，新世纪、新阶段我国农业进一步发展和结构调整，不能仅仅局限于农业，更不能仅仅局限于耕地区农业。必须从国民经济全局出发，从农业的整体出发，将农业发展放在经济、社会、制度、自然生态等大环境中考虑，全方位多元化进行结构调整。要涵盖核心农业、外围农业和农业环境等全部内容。要重点克服脆弱的环境系统对农业发展的制约，通过加快城市化和加强生态环境系统建设，为农业进一步发展创造宽松环境；要突破外围农业发展滞后的约束，大力开发草原牧业、海域渔业、林业等开辟农业发展的第二战场、第三战场，逐步缓解核心农业承受的压力，使我国农业由一条腿走路（农区农业）转变为两条腿走路（农区农业加牧区农业）同时，不放松核心农业发展和结构优化。

## 二、农业发展和结构优化应遵循四个原则

我国农业解决温饱问题进入新的阶段后,进一步发展和结构调整应遵循以下原则。

1. 提高生活质量,改善人民营养状况。农业发展的根本目的是为人民提供充足的食物和营养。长期以来,我国农业受人多地少的困扰,走的是为解决温饱而追求数量增长的路子,难以提供充足而全面的营养。目前,我国人民膳食中提供的热量已经满足,但蛋白质营养仍然不足。蛋白质营养分布于各种食物中,不同食物蛋白质含量不同。谷物类食物的蛋白质含量较低,在10%左右;豆类食物的蛋白质含量在35%左右;肉类(瘦肉)的含量在20%左右。我国人民食物主要以谷物为主,造成不仅蛋白质营养不足,而且质量较低。因此,农业进一步发展和结构调整应重视高蛋白营养的豆类食物和动物性食物的发展,以提高人民的生活质量和营养水平。

2. 充分合理地开发利用农业土地资源。农业最大的资源是土地,包括耕地、草地、林地和水域等。长期以来,我国农业发展偏重于耕地种植业,在有限的耕地上投入大量资金和劳动,支撑着耕地种植业较高的产出水平。我国仅以14亿亩耕地,生产的粮食比美国28亿亩耕地生产的还多,我国耕地农区还饲养着上亿只大牲畜,提供着95%的动物性食物。由于单位耕地上投入大量的化肥、农药、农膜等农用物资,不仅粮食成本高,而且质量受到影响,同时耕地土质也下降。与此同时我国广阔的草地、水域和林地资源开发利用严重不足。比如我国有草地资源54亿亩,已开发利用的33亿亩,占64%,就是已经开发利用的,生产方式原始,投入不足,生产能力极低。一方面我国的耕地资源过度使用,不堪重负;另一方面是其他资源大量闲置,严重浪费。我国农业资源禀赋是多样化的,但我们只偏重于开发其中一种。因此,今后农业发展和结构调整应在巩

固耕地种植业生产力的前提下,大力开发草地、林地和水域资源,变一元化农业为多元化农业。

3. 增加农民收入。增加农民收入将是我国农业发展和结构调整的长期任务,农业发展和结构调整要围绕着这一目标进行。比如要以更加积极的姿态开发大草原,吸引农区人口转移,减少农区人口密度,缓解农区耕地种植业压力,这样一方面促进了草原牧业发展,另一方面有利于农区扩大农户经营规模,增加农民收入。同时,对农区的家庭饲养业应高度重视,目前情况下,家庭饲养业仍是农民收入的一个重要资源。

4. 实现可持续发展。农业生产在很大程度上利用了生物自然生长发育的规律,因此,农业生产本身很大程度上就是生态系统循环的一个子系统。但是,由于农业生产目的性很强,受人的意志的干预和控制,往往使天然的生物链中断,造成生态环境系统失衡。比如,在大自然中,山水花草树木鱼虫鸟兽等互相依赖,浑然一体,而农业生产往往只开发少数几种动植物。而且,随着人口爆炸,生产力的大发展,人们为了发展农业生产,往往破坏大自然的资源构成,加速了生物多样性的毁灭,使生态系统不断恶化。今后的农业生产发展,要扭转这种农业生产与生态系统对立的格局,将农业生产融入生态环境系统建设之中,变农业生产向自然生态系统单纯“索取”为“取”和“与”相结合,相协调。

## 三、正确处理市场和政府的关系

在市场经济下,农户是独立的生产经营主体,农户的生产经营决策主要是在市场信号引导下自主作出。因此,我国农业进一步发展和结构调整要面向市场,充分依靠市场机制的作用,充分尊重农户的意愿。

不过,在市场经济下,农业又是特殊的产业,是市场失灵较多的领域,第一,农业生产经营是分散进行的,农户

的市场竞争力较弱,农业生产具有不可逆性,一旦投入,即使市场有较大变动,也无力回天,因此,农业生产面临着巨大的市场风险。第二,农业生产又对自然生态、环境依赖很大,容易受自然灾害的冲击,因此,农业又面临着自然风险。第三,农业生产的许多基础设施具有公用性、共享性,以及投资巨大性等特点。第四,农业生产周期长,盈利水平低,尤其是林业和草原牧业等,森林生产需要几十年甚至半个世纪的周期,改良草场也是长期的任务。因此,象林业(植树造林)和改良草场等活动非个体农户所能为。第五,农业生产具有外溢性,农业生产过程,同时就是保护生态、保护土地、保护自然的过程,农业生产还具有稳定社会、稳定经济的作用。凡此种种,完全依靠市场机制或者是调节不好,或者无能为力,必须由政府弥补和参与。

具体说来,政府在农业发展和结构调整中的功能如下:①研究市场经济下农业发展的一般趋势和结构演变的规律,据此科学地确定农业发展和结构调整的原则和方向。②加大财政投资,直接投资于农业基础设施建设,包括植树造林、兴修水利、土地改良、农业科研、教育和培训等。③利用财政补贴手段支持农业,这是大多数国家政府支持农业的最主要方式。财政补贴一般分两方面,一是支持和保护性补贴,即对农业生产的弱质性和外溢性进行的补贴,比如对农产品价格、农业生产资料和农民投资固定资产等的补贴;二是导向性补贴,就是为了引导农业发展,优化农业结构进行的补贴,比如为了发展畜牧业、为了增加牛羊肉生产进行的补贴,为了鼓励大豆生产而进行的补贴等。④鼓励和引导农民向城市转移,适应农村人口转向城市、农业人口减少的趋势,适时适度地调整土地政策,促进农户生产经营规模的扩大。⑤减轻农业税费负担,加快农村费改税进程,早日建立体现轻税政策的统一有序的农税制度,以增加农民收入、增强农业积累。

(作者单位:郑州大学商学院)