



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

# 新阶段农民增收与提高农产品竞争力的若干建议

□ 中国农业科学院院长 翟虎渠

要实现党的十六大提出的全面建设小康社会目标,难点与重点在农村,只有农村和 8 亿农民实现小康才能实现全社会的小康。因此,农业部门落实党的十六大精神,必须紧密结合当前我国农业与农村发展的实际,全面贯彻“三个代表”重要思想,把工作的出发点与落脚点都放在大力推进农村小康建设这一重大任务上来,不断增强农业基础地位,全面推进农村经济的发展,确保农业增效、农民增收与农产品国际竞争力的增强。

当前,制约农业和农村发展的核心问题主要是两个方面:一是农民增收问题。农民收入增长趋缓,农民之间、城乡之间的收入差距在拉大。与此同时,在来自农业的收入占农民家庭收入比重不断下降的情况下,农民就业却越来越

越困难,农民增收越来越难。二是农产品的竞争力问题。在面临国际国内两个市场激烈竞争的情况下,如何抵御外国农产品的进口冲击,并扩大优势农产品的出口,提高我国农产品的国际竞争力是当务之急。

解决这两个问题的关键,还是小平同志曾提出的“一靠政策,二靠科技,三靠投入”。要立足于面向国际国内两个市场,利用国际国内两种资源;立足于加大政府对农业的政策支持与投入,依靠科技创新,实现农业内部结构调整、农业劳动力城乡转移和扩大农产品出口与劳务输出等三方联动,谋求从不同层面解决农业和农村经济发展、农民增收与提高农产品的竞争力问题。主要建议有以下几个方面。

## 一、调整政府农业政策,加大政府对农业的支持力度

我国的国内支持政策在促进农业与农村经济发展方面仍有很大的空间。一方面是农业的国内支持力度远远不够,另一方面也缺乏系统的有针对性的对农业与农村经济结构战略性调整的国内支持政策体系。此外,在政策支持的方式、方法以及支持的效率等方面也有待改进与提高。

(一)调整农业税收政策 对农业和农产品加工业实行轻税政策。积极稳妥地推进农村税费改革工作,逐步取消农业特产税甚至农业税,降低生产成本外支出。部分省份实行费改税后,在减轻农民负担方面取得了很大的成绩,减负率在 31% 左右。但由此也给县乡两级财政带

来很大的困难。特别是目前全国 1.9 亿接受义务教育的学生中 70% 在农村,这些教育经费绝大部分(占到 98%)要由县乡两级财政(28%)和农民自己(70%)负担,压力相当大。

(二)调整财政支农政策 财政政策包括对农业的投入和对各项事业的支持。2001 年国家财政对农业的总支出大约在 1500 个亿左右,但如减去农民向国家上缴的各种税费(可统计的约为 1200 亿元),实际对农业的净投入就很少了,且大部分农业投资主要用在水利设施建设和生态环境改善上。而自 1997 - 2001 年,国家财政收入增加了 5000 亿元。但从所占财政总支出的比例看,对农业的支持,却是逐年下降的

(见下表)。

表1 财政资金用于农业的支出占国家财政总支出的比重 (亿元)

年份	财政用于农业的支出(合计)	比重(%)
1978	151	13.4
1980	150	12.2
1985	154	7.7
1990	308	10.0
1995	575	8.4
2000	1280	8.1
2001	1516	8.0

资料来源:中国财政年鉴 2001;中国统计摘要 2002;中国农业发展报告 2002

(三)调整农业补贴政策 逐步减少对流通环节的补贴,增加对农民的直接支持与补贴。加大政府对农业的社会服务支出,如市场信息服务与预警、农村教育与培训、农业推广服务、农村公共设施建设、农业保险等。当前特别应当对重点优良品种的推广、重大疫病防治、大型农机具购置等给予补贴。我国加入 WTO 后,无论是“黄箱政策”还是“绿箱政策”,对农业的补贴与支持仍有相当大的空间。我国目前“黄箱政策”的支持水平在 -2%—-2%,远小于 WTO 要求的 8.5% 水平,估计国内综合支持水平有 2000—2300 亿元人民币左右的空间;“绿箱政策”支持水平可以说是无限量。除一般服务水平有待进一步提高

外,其他如农业科研投入占农业 GDP 的比重目前仅为 0.44%。以“绿箱政策”1996—1998 年基期水平,农业科研年平均 40.58 亿元,仅占“绿箱政策”支出的 2.95%;病虫害控制支出年均均为 21.32 亿元,仅占“绿箱政策”支出的 1.55%;培训服务是支出最低的项目,年平均仅为 2.1 亿元,仅占“绿箱政策”支出的 0.15%;咨询与推广服务年均支出 62.5 亿元,仅占“绿箱政策”支出的 4.54%。这些均有很大的支持空间,因此,关键在于政府有没有钱支持问题,而不是是否允许支持的问题。

(四)调整农业金融政策 要改变农村金融投资中的非农偏好行为。2001 年我国贷款余额达 11.2 万亿元,但给农业的贷款仅为 5700 亿元,占 5.1%,给乡镇企业的贷款 6400 亿元,占 5.8%,如再加上农业发展银行收购粮棉油的转移贷款,所有与农有关的贷款也只占贷款总数的 17%。从 1996 年到 2000 年,农村地区通过信贷渠道流出的资金由 1912 亿元增加到 4048 亿元,几乎增长了一倍。与此同时,农业产业化经营与农户经济发展所需要的贷款,以及乡镇企业的贷款难度却相当大。农村公共投资的力度与城市相比,差距越来越大。如何扩大农村地区的投资应成为今后金融支农政策调整的重点。

## 二、消除不合理的体制障碍,加快农村富余劳动力的转移

要根本解决农村贫困问题,实现小康目标,新的农村发展战略还必须把重点放在转移农村劳动力、减少农村劳动力上,以提高单位劳动力的农业资源占有量,增加农村劳动力的相对稀缺性和相对价值。这样做的好处,一是提高农业规模经济效益;二是农村劳动力相对稀缺后,以劳动力为主要资产的农村贫困人口收入也就相应提高;三是当部分务农劳动力转为非农劳动力,就由农产品的供给者转为农产品的需求者,从而扩大农产品的需求群体,拉动农产品价格上升;此外,减少农村劳动力与农村人口还能

缓解人口与环境之间的矛盾。

当前制约农村富余劳动力流动的核心问题还是我们体制上存在的一些障碍:城乡二元结构体制,人口、就业、社会保障等方面的分割管理办法,在城市与农村形成了不同的身份制度、教育制度、就业制度、公共服务制度以及公共财政制度等。如农村人口占总人口的 2/3,但政府用于农村的财政支出只占总支出的 10%—15%;2000 年,农村人口人均实际税费比例在 5%,而城镇人口实际人均税率仅为 0.58%。这种长期不公平的制度,严重地限制了农民的人



身自由,妨碍了对农民的人力资源投资,阻碍了农村劳动力的流动和转移,这是农民人均收入相对水平和公共服务低下的根本原因,是束缚我国农村生产力发展的最大体制性障碍。

因此,要转移农民、减少农民、乃至富余农民,最根本的措施是消除城乡两种体制障碍,使农民拥有与城市人口平等的发展机会和享受平等的公共服务水平。同时,国家和财政要通过

“绿箱”政策,以及小城镇的规划与建设,进一步加大农村公共投资的力度,特别是增加文化、教育与科技培训、卫生等方面的投入、市场基础设施建设的投入。为提高农民的科技文化素质、身体素质、增加就业机会创造更好的外部条件。此外,要考虑从国际范围内加大农村劳务输出的力度,拓宽农村劳动力转移的渠道。

### 三、推进农村基本经营体制创新,提高农民组织化程度

我国农户家庭土地规模普遍偏小,家庭经济资源的闲置与浪费的现象普遍存在,这是调整农业结构和实现产业化经营的主要障碍。应探索运用市场机制实现土地使用权流转,使土地资产化,为出让土地使用权的农户增加土地资产的收益。如通过租赁、转包、入股等形式实现土地使用权流转,不仅可使土地向种养大户和龙头企业集中,形成集中成片规范化生产和实现合理的经营规模,还可使农民从土地流转中取得租金、转包费、入股分红、利息等财产转

移性收入。

土地的规模化经营虽然在提高农业的规模效益方面起到重要的作用,但在中国这是个漫长的过程。因此当务之急还应该不断完善农业社会化服务体系,引导农户逐步走上产业化经营的道路,这就必须提高农民的组织化程度,使其从内向型、管理型的组织向外向型、经营型的组织模式转变,从农民的实际需要出发,发展农民自己的合作经济组织,政府应在立法与管理上给予相应的支持。

### 四、加强政府各涉农部委重组,提高政府的管理水平与效益

政府应加大对农业产业链各环节的管理和政策协调力度,对现有涉农部委(农、林、水)进行功能重组或重新赋予职能,实现农林水、种养加、产供销以及内外贸等一体化管理。切实转变政府对农业管理的方式与手段。通过宏观经济手段和导向性手段,实施调控政策,以促进农

村发展和农民收入提高为主要目标,重视农业资源保护、农业基础设施建设,农业科技推广和农民培训,提高农业管理部门支持与服务业的能力,发挥好农产品质量与安全保障职能、农产品进出口协调管理职能等。

### 五、依靠科技,推动优势农产品区域化、专业化、基地化生产

根据《优势农产品区域布局规划》,在优势农产品质量优化、优势农产品的规模化生产、优势农产品产业化、优势农产品的质量安全保障等方面提供强有力的科技支撑。

(一)为优势农产品种业产业化工程提供技术支撑 发挥科研院所的育种中心、良繁基地、区试站点、良种精选加工中心、种子检测检验中心、品种及品质资源库的作用,针对不同地区,

不同优势农产品生产对专用品种的需求,加强优良品种示范推广与扩繁工作,近期重点要示范推广专用玉米、优质小麦、高油大豆、双低油菜、优质棉和优质肉用牛羊等新品种,提高农产品的优质化程度。同时,政府在宏观政策上,要破除在优质品种审定与推广过程中的地方保护主义,为优质品种的区域化推广与使用创造一个好的政策环境。

(二)为优质农产品规模化、产业化生产关键技术集成提供技术支撑 在优势农产品集中的产区,开发区域规模化的配套栽培技术、规模化养殖技术、大宗农产品播种和田间管理以及收获机械化技术、节水农业技术、精准农业技术、低成本高效型设施农业技术、优势农产品基地建设技术等关键技术,结合优势农产品基地建设和农业科技示范园区建设,进行技术的组装与集成,以加快优势农产品科技创新步伐,降低农业生产成本,提高农业竞争力。

(三)为优势农产品标准化生产与检测检验手段现代化提供技术支撑 引进与吸收国外先进技术与经验,制定与完善优势农产品生产过程、投入要素使用、贮运过程等环节的技术标准;近年内要提供灌溉、施肥、用药、制种、采贮、加工等方面的标准化技术。同时加强对农产品质量

与安全性检测检验科研工作。

在此基础上,集中优势区域内的科研力量,对区域内的优势农产品的产前、产中及产后各个环节所要求的技术支撑进行系统的、综合的研究与分析。(1)区域内资源状况(种质资源、自然资源、生产资源等)分析与优质资源的挖掘与利用;(2)降低生产过程成本技术的研究与开发(如如何合理使用农业投入要素等);(3)优质品种的改良与推广使用以及相应的配套栽培、饲养与管理技术等;(4)有利于最大限度地降低流通成本的技术措施,以及合理的市场基础设施建设建议;(5)就地与异地加工、贮运、保鲜技术研究;(6)农产品质量标准体系的制定与标准化生产体系的建立与完善;(7)农产品质量检测检验体系的建立。

## 六、调整农业科研重点与方向,加强农业科技创新

根据国际贸易格局的变化,国内农业结构调整、优势农产品基地建设的客观要求,对农业科技创新的方向与重点进行针对性的调整。

以培育高产、优质、专用性强的新品种为重点,农业科技创新工作从主要追求增产技术转向追求优质高效技术;从以粮、棉、糖、油、畜禽等大宗农产品生产技术为主转到大宗农产品生产技术与特色农产品生产技术并重;从生产技术领域拓展到农业产后加工、保鲜、贮运等领域;从一般生产、加工技术研究向标准化生产、加工技术研究转变。为农业与农村经济结构的战略性调整提供技术支撑。

在关键性技术方面求得新突破。一是强化节源降本技术,重点要强化节水旱作农业技术、化肥农药高效利用技术、低成本高效设施农业技术、营养体饲料替代籽粒饲料技术等的研究与开发,以提高资源利用效率,降低农业成本。二是提质增效技术研究,重点要强化病虫害生物防治与无毒农药防治技术、高效工厂化脱毒育苗技术、环保型高效规模化养殖技术的研究与开发。三是强化农产品标准化生产技术、简便高效农产品质量监测与动植物检疫技术、高效低成本农产品加工与贮运技术的研究与开发,提高农产品的国际竞争力。

## 七、抓好农民培训,不断提高农民的科技文化素质

积极推进农村教育综合改革,统筹安排基础教育、职业教育和成人教育,进一步完善农村教育体系。积极发展多层次、多形式的农村职业教育,大力发展卫星广播电视教育,为农村培

养大批专业技术人才。要十分重视农村成人教育,紧密结合生产实际,组织农民学习先进实用的种植、养殖和农产品加工技术。

责任编辑 李玉勤