

NO. 45

中国农业计划形成调查

中国农业的课题

— 以粮食流通为中心 —

# 中国农业的课题

## — 以粮食流通为中心 —

国际协力事业团

JICA LIBRARY



J 1150277 (0)

1998年3月

国际协力事业团  
基础调查部

JICA  
105  
813  
PFS  
BRARY  
98-2

PFS
JR
98-2

## 序 言

关于中国农业,美国的 World Watch 研究所所长莱斯特·布朗发表了有关分析。分析指出,在 2030 年中国将产生数量庞大的粮食不足现象,而这将与世界粮食危机紧密相连(「谁来养活中国」:1995 年),由此引发了一场世界性的争论。针对于此,在罗马举行的世界粮食首脑会谈上,中国的李鹏总理表明了“在改革开放的路线下,中国成功的实现了粮食的自给,今后将继续实施自给政策”这种以过去的工作业绩为基础、对长期的粮食生产充满自信的态度(1997 年)。如此一来,以悲观论与乐观论为两个极端,在耕地面积统计问题上,以如何看待食品价格上涨时食品消费相对减少(价格弹性)这一问题为中心,围绕着中国农业的将来,从各种各样的角度展开了激烈的争论。

国际协力事业团长期以来一直在“农业”领域对中国进行着援助。中国虽然几经周折,但是多年以来一贯致力于加强生产,而日本方面传统上所进行的在农业方面的援助也起到很大作用,到目前为止日方一直以生产技术方面为中心不断地展开着协助工作。

但是,在目前正处于即将加入世界贸易组织(WTO)之际,中国的农业不仅面临着通过粮食贸易的自由化等与世界的粮食问题直接接轨的这一崭新局面,而且在国内也面临着城市与农村、工业与农业之间的差距问题等与计划经济时代截然不同的新型问题。以往的中国农业,特别是从粮食生产这一层面来看,虽然社会主义市场经济体系的政策取得了相当大的成功,但是随着今后自由化的进一步推进,在迫切需要做出极其困难的有关农业政策的选择的同时,要求确立更为行之有效的农业行政措施。

为了探索今后继续对中国农业加强协助的方向性,事业团对处于新局面中的中国农业之现状进行分析,并对该课题以及有关问题进行整理,进而总结并得出了本报告书。

本报告是以在限期内进行的实地调查为基础制作完成的,因此,具有以下限制及制约。

1. 本报告书中关于中国方面各个组织部门之观点想法的记述是基于调查团听取的结果并由调查团负责总结整理的,除非有特殊说明,否则不代表该组织机构的公开意见。

2. 在提及现行体系的缺欠及其改善等内容时,有时可能会触及某些特定的组织机构或政策,但是丝毫也没有批评该组织机构或政策的意思。(农业政策只是在经济的合理状态下运营是极其罕见的,由于农业具有十分强烈的政治性、社会性,因

此派生出许多问题,这是包括我国在内的几乎所有的国家共同的困扰。)

3. 虽然概括性地论述有关农业问题,但是由于是将重点置于从宏观经济的视角来分析农业上,因此有关价格、流通体系方面的内容在本报告中占有很大比重。另一方面,关于农业生产(生产技术、农业通货膨胀等),只限于将其作为生产、流通、消费这一整体系统中的一个要素进行分析,而未作技术性的探讨。

4. 关于畜产、水产、林业及与农业相关的环境保护问题,虽然也很重要,但是本报告将不涉及。

5. 本报告所包含的意见、建议,并不代表事业团的意见,只作为调查团的意见。

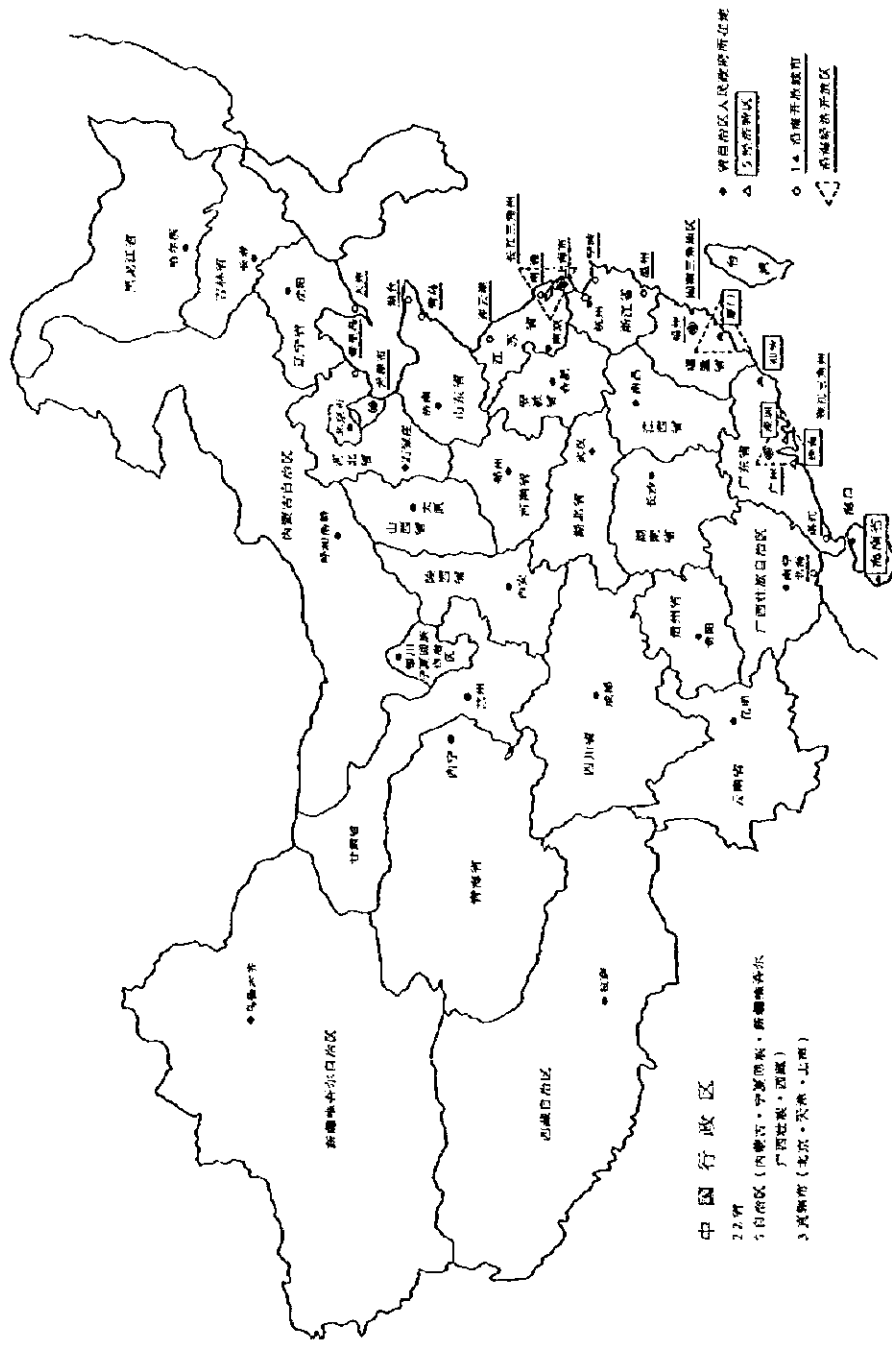
在进行调查过程中,得到了中国国家科学技术委员会、农业部及中国方面其他有关组织机构,以及日本外务省及日本驻中国大使馆的大力帮助与支持。同时,以金子团长为首的诸位团员在严寒中进行实地调查之后,在受时间、信息等条件的制约下,经过艰难的分析工作终于使本报告得以顺利完成。同时,参加此次实地调查的东京大学社会科学研究所的田嶋俊雄教授对本报告的原稿进行了极为认真仔细的审阅,并提出了很多宝贵的意见。在此一并表示我们深深的谢意。

最后,因为本报告基本上是为了探讨事业团今后对中国农业的协作问题而作为内部资料编写的,因此在向对此抱有感兴趣的业内外有关人士公开并供其参考的同时,请大家关于此分析、提议多提宝贵意见与建议,这将为事业团将来进行更高质量的援助活动提供宝贵依据。

1998年3月  
国际协力事业团 基础调查部部长  
樱田 幸久



# 中国行政区地图(97年5月)



## 调查团成员构成

- |            |                                   |
|------------|-----------------------------------|
| (1) 总括     | 金子 洋三<br>国际协力事业团基础调查部 专门调查员       |
| (2) 农业政策   | 田嶋 俊雄<br>东京大学社会科学研究所 教授           |
| (3) 援助政策   | 原 圭一<br>外务省经济协力局无偿资金协力课           |
| (4) 农业开发计划 | 時田 邦浩<br>国际协力事业团 国际协力专门人员         |
| (5) 援助企画   | 柴田 和直<br>国际协力事业团基础调查部基础调查第二课      |
| (6) 宏观经济   | 松島 光男<br>株式会社大和总研社会开发情报本部 副本部长/理事 |
| (7) 农业行政   | 西 大介<br>株式会社大和总研社会开发情报第二部 课长      |
| (8) 市场・流通  | 小澤 義弘<br>株式会社大和总研事业开发室 课长/主任研究员   |
| (9) 口译     | 高良 さとみ<br>财团法人日本国际协力中心            |

## 现场调查行程

### (1) 官方调查 (1997年11月3日(星期一)~11月15日(星期六))

日次	月日	星期	行程	住宿地
1	11/3	一	出发 (NH905、成田 10:40→北京 13:25)	北京
2	4	二	10:00 JICA 事务所 15:00 对外经济贸易合作部 17:00 日本大使馆	北京
3	5	三	09:00 农业部国际合作司 综合计划司 政策体改法规司 农业司 14:00 农业机械化管理局 市场信息司 科学技术与质量标准司 教育司	北京
4	6	四	09:00 国家粮食储备局 14:00 水利部科技合作司、企画计划司、农村水利司 国家粮食及农业统计中心 (田嶋团员)	北京
5	7	五	09:00 国务院发展研究中心 14:00 国家经济体制改革委员会	北京
6	8	六	10:00 视察北京市玉泉路粮油批发市场 PM 整理资料 回国 (田嶋团员: NH906、北京 14:50→成田 19:05)	北京
7	9	日	整理资料	北京
8	10	一	09:00 农业部农业司 科学技术与质量标准司 农业机械化管理局 乡镇企业司 16:00 OECF 北京事务所	北京
9	11	二	08:30 农业科学院 10:30 中国农业大学 14:30 WFP	北京
10	12	三	10:00 中国农业发展银行 14:00 国家工商行政管理局市场监督司	北京
11	13	四	10:00 国内贸易国际合作司 PM 写成中间报告书	北京
12	14	五	09:00 国家科学技术委员会国际合作司 农村科技司 14:00 UNDP 15:00 JICA 事务所	北京
13	15	六	回国 (NH906、北京 14:50→成田 19:05)	

## (2) 咨询调查 ( 1997年12月7日(星期日)~12月23日(星期二) )

日次	月	星期	松岛		西、小泽、高良	
			行程	住宿地	行程	住宿地
1	12	7	出发 (NH905、成田 10:40→北京 13:25)	北京	同左	北京
2	8	一	14:00 铁道部	北京	同左	北京
3	9	二	09:00 国家粮食储备局 11:00 世界银行中国事务所 14:00 国家计划委员会农村经济司	北京	同左 移动 (北京→大连)	大连
4	10	三	整理资料	北京	10:00 大连市粮食局 大连粮食进出口接运总公司 移动 (大连→郑州)	郑州
5	11	四	14:00 国家计划委员会经济研究所	北京	14:30 郑州商品交易所	郑州
6	12	五	14:00 财政部农业司	北京	08:30 河南省粮食厅 11:00 郑州市内粮食储备库 面粉工厂、挂面工厂 16:00 新郑市粮食局	郑州
7	13	六	整理资料	北京	整理资料	郑州
8	14	日	整理资料	北京	整理资料	郑州
9	15	一	09:00 农业部政策体制改革司 14:00 农业部农村经济研究中心	北京	整理资料	郑州
10	16	二	09:00 社会科学院农村发展研究所	北京	移动 (郑州→哈尔滨) 16:00 黑龙江省粮食厅	哈尔滨
11	17	三	09:30 国家经济体制改革委员会农业经济体制司 14:00 国务院发展研究中心农村发展研究部	北京	10:00 五常市粮食局 14:30 五常市背阴河粮食仓库	哈尔滨
12	18	四	09:30 中国农业银行 14:00 FAO	北京	09:30 黑龙江省粮食厅、储备处 10:00 国家粮食储备局哈尔滨直属仓库·粮油综合加工厂 13:00 哈尔滨香坊国家粮食储备库·香坊粮食加工厂 15:00 黑龙江省粮油中心批发市场	哈尔滨
13	19	五	整理资料	北京	移动 (哈尔滨→北京)	北京
14	20	六	整理资料	北京	同左	北京
15	21	日	整理资料	北京	同左	北京
16	22	一	整理资料	北京	同左	北京
17	23	二	09:00 国务院扶助贫困办公室向 JICA 事务所作报告 回国 (NH906、北京 14:50→成田 19:05)		同左	

## 目 录

序言

地图

调查团成员构成

现场调查行程

概 要

### 第一部 中国农业的现状与课题

1 中国政府对于农业问题的认识.....	1
1-1 农业在宏观经济中的位置.....	1
1-2 在中国政府农业地位的提高.....	1
1-3 中国中长期的农业目标.....	2
1-4 中国政府对问题的认识及对策.....	2
2 提高农民收入的问题.....	4
2-1 收入差别的现状.....	4
2-2 农民就业机会的不足.....	6
2-3 乡镇企业的作用.....	6
2-4 形成小型城市吸收剩余劳动力.....	11
2-5 农村劳动力的流动问题.....	11
2-6 农业产业化.....	14
2-7 贫困问题.....	16
2-8 农村金融.....	17
3 增强农业生产力的问题.....	23
3-1 中国政府关于粮食生产的目标和政策.....	23
3-2 自然资源的不足.....	23
3-3 生产技术的问题.....	24
3-4 农村改革试验区.....	29



4	粮食供求及市场经济化的相关问题	34
4-1	改革开放之后的粮食增产	34
4-1-1	长期的粮食增产取得成功	34
4-1-2	短期内不稳定的粮食生产	35
4-2	食品需求结构的变化	37
4-3	各地区不同作物的粮食生产情况和供求情况	38
4-3-1	主要谷物的生产情况	38
4-3-2	各地区粮食的供求平衡	41
4-4	粮食流通体系与市场机制	44
4-4-1	中国政府关于粮食市场、流通方面的政策	44
4-4-2	中国粮食流通及市场体系的现状	46
4-4-3	1993年开始至今的粮食市场改革——混乱和应急措置	49
4-4-4	粮食政策的局面转换	51
4-5	中国的农产品贸易及加入WTO	55
4-5-1	农产品贸易的扩大及所占份额的降低	55
4-5-2	农产品的进出口结构	56
4-5-3	比较有势和农产品贸易的变化	57
4-5-4	加入WTO及农产品贸易	58
4-6	粮食市场体制改革需注意的几点	62
4-7	粮食批发市场的现状及有关问题	66
4-7-1	粮食批发市场的现状	66
4-7-2	作为有机体系的粮食批发市场的问题	67
4-8	粮食的储备、流通所用的仓库以及粮食流通的现状和问题	67
4-8-1	粮食的储备、流通用仓库的现状	67
4-8-2	世界银行谷物流通项目	68
4-8-3	作为有机体系的粮食的储备、流通用的仓库以及粮食流通的问题	69
5	关于农副产品的流通以及市场经济化的问题	71
5-1	农副产品的生产与价格	71
5-1-1	近年来农副产品的生产和价格的变化	71
5-1-2	农副产品生产的地区分布	74
5-2	猪肉、混合饲料、玉米及化肥等产业关联	81
5-2-1	化肥供应不足和价格上涨给玉米种植带来的影响	81

5-2-2 玉米用作饲料和混合饲料原料的 作用及饲料工业的现状	86
5-2-3 依赖于饲料的畜牧业的未来 (以养猪业及猪肉流通为中心)	91
5-2-4 围绕畜牧业的有机的产业关联 及产业布局、流通体制	95
5-3 由农民的组织化和农业产业化引发的农副产品的 加工、流通的高级化和高附加值化	97
5-3-1 农村组织的改革及供销合作社	97
5-3-2 农民专业技术协会	98
5-3-3 大规模农场	102
5-3-4 农副产品的加工、流通的 责任承担者的课题与展望	106
5-3-5 关于农副产品流通的几点补充	108
<b>6 现状分析对农业政策、国际合作的启示</b>	<b>111</b>
6-1 提高农民收入的问题	111
6-2 增强农业生产力的问题	112
6-3 粮食的供求和市场经济化的相关问题	113
6-4 农副产品流通和市场经济化的相关问题	115

## 第二部 日本与中国农业领域合作的方向

<b>1 关于合作方式的理论及研究</b>	<b>117</b>
1-1 1992 年的 ODA 大纲	117
1-2 重视国民经济整体的援助	117
1-3 各国援助研究及政策性建议	118
<b>2 中国农业行政组织及合作项目形成过程</b>	<b>119</b>
2-1 与农业相关的行政组织	119
2-1-1 国家计划委员会	119
2-1-2 国家经济贸易委员会	120
2-1-3 国家科学技术委员会	121
2-1-4 国家经济体制改革委员会	121
2-1-5 财政部	122

2-1-6	农业部	122
2-1-7	水利部	125
2-1-8	国内贸易部	126
2-1-9	国家粮食储备局	127
2-1-10	对外经济贸易合作部	128
2-1-11	国家工商行政管理局	129
2-1-12	全国供销合作总社	129
2-2	合作项目立项过程	129
2-2-1	立项:农业部或地方政府	130
2-2-2	安排项目的优先顺序:以农业部为主管单位	130
2-2-3	向日本提出请求:国家科学技术委员会	130
3	其他援助方在中国农业领域提供援助的现状	131
3-1	世界银行	131
3-1-1	世界银行在中国的业务机构	131
3-1-2	不同领域调查及项目形成	131
3-1-3	世界银行的政策建议	133
3-2	FAO	133
3-2-1	FAO 项目立案过程	133
3-2-2	FAO 在中国的农业项目	133
3-2-3	FAO 项目资金调度	134
3-3	WFP	134
3-4	UNDP	135
4	迄今为止日本的合作方向	136
4-1	分类方法	138
4-2	以往的合作倾向	138
4-3	以往派遣专家及接受研究人员的业绩	138
4-4	对以往合作的总结及今后的方针	139
5	日本今后的合作方向	141

#### 附录资料

## 概 要

### 农业问题重要性的提高

1996年3月第9个五年计划确定为“把加强农业的发展放在国民经济发展的首位”以来,农业问题越来越受到中国政府的重视。1997年3月,李鹏总理在第8届全国人民代表大会第5次会议上的报告中阐明,要“坚持把农业的发展放在经济工作的首位”。在1998年1月召开的中央农村工作会议上,姜春云副总理作了题为“坚决贯彻农业稳定、强化的方针,确保农业的增产、农民的增收、农村的安定”的开幕报告。

### 中国中长期的农业目标

作为第9个五年计划的中期农业政策,政府以1.粮食的增产,2.农民收入的增加,3.贫困人口减少三点为目标。计划对于1要确保5亿吨的生产量、对于2要使农民的实际收入年增长4%、对于3要减少人均年收入在580元以下的贫困阶层(1996年末为5800万人)。关于长期计划,政府尚未确定具体数字,但预计2010年的人口将达到14亿。为确保人均400kg/年的供给,则需要5亿6000万吨的粮食。并且,要考虑有必要促进农村人口向城市的移动,以及缩小农村与城市之间的收入差距。

### 中国政府确定的问题

对于负责中国政府关于农业的政策制定、实际业务、调查研究工作的各机构,进行咨询调查的结果表明,中国政府关于农业的问题概括为以下5个方面,并且对每一方面都制定了专门的对策。1.农民收入的提高。2.自然资源的不足。3.生产技术的提高。4.农产品的市场、流通的整备。5.与国际市场的接轨。

根据这些问题作了进一步调查,本报告书针对以下4个问题,归纳总结了目前的现状、问题,以及对于政策得到的启发。1.“农民收入的提高”。2.总结了自然资源不足和生产技术问题得出的“农业生产力的增强”。3.“粮食的供求与市场经济化”。4.“农副产品的流通与市场经济化”。

### 1. 有关提高农民收入的问题

农民收入的提高及其生活水平的改善,正如以“小康”为目标制定的第9个五年计划中体现出来的那样,已成为中国政府农业政策的一大主题。

#### 收入差距的现状

城市居民人均纯收入与农村居民人均纯收入相比,由80年代中期(83~85年)的1.7倍增加到94年的2.6倍(95年、96年分别为2.5及2.3倍,多少有所改善)。城市与农村收入差距在80年代中期以后急速的经济增长过程中显著扩大。收入差距扩大倾向可能会导致社会的不安定。

从农村居民人均纯收入来看地域间的收入的差距,如将96年东部地区设定为

100的话,则形成中部地区为69、西部地区为51的比率。作为基础部分的农业收入虽然并没有产生很大差距,可是兼职收入的多少成为产生差距的决定性因素。从第一产业的收入比率来看,东部地区为56.6%、中部地区为75.4%、西部地区为75.0%(均为1996年),其中东部地区明显偏低。

#### 农民收入的构成情况

农民收入对第二、三产业的依存程度逐渐扩大,所谓的兼职副业不断发展。农民收入以农业收入、乡镇企业就业所得、外出打工收入为主。1996年农民经济纯收入中的农业收入的比率为65.8%,这同1978年相比,降低了26个百分点。另一方面,非农业部门所得,特别是通过第二产业的农村乡镇企业所得收入的比率由1978年的8%上升了12个百分点至20%。近年来,农民经济收入结构的多元化,特别是非农业部门所得的急速扩大化倾向已倍受注目。

#### 农民就业机会的不足

对于政府来说,农村剩余劳动力问题一直是一个长期的课题。拥有4亿5300万人的农村劳动力中有1亿3000万人正在从事非农业部门的生产工作。作为农村劳动力的流动渠道,可以列举出由乡镇企业吸收及向城市流动等方式。但是由于乡镇企业很重视引进新技术,并因此节省了大量的劳动力,以致使其对劳动力的需求逐渐降低。虽然其每年吸收劳动力的能力为500万人,但由于每年实际产生800万人的剩余劳动力,因此呈现出一种无法完全吸收、劳动力处于饱和的状态。另一方面,因为90年代初期劳动力以惊人的速度转移至城市,而国有企业改革亦开始产生的待岗下岗情况,所以农村的剩余劳动力想要在城市谋求一职变得难上加难。

#### 乡镇企业的作用

在农民收入的增加与农村剩余劳动的吸收两个方面上,乡镇企业起到了很大的作用。乡镇企业是农村的非国有型企业,从其所有制来看,包括乡镇经营、村营等集体经营企业、个人经营企业及中外合资、合作企业等。随着从1978年开始的农村经济体制改革的进展,以往一直处于从属地位的农村工业,逐渐在农村经济中成为新成长的中心,成为领导中国农村经济及农村工业化的重要产业部门。特别是90年代以后,乡镇企业逐渐成为农村经济中的主导性产业。1978年其从业人员为2826万人,生产总额达到493亿元,而1996年其从业人员为1亿3500万人,生产总额高达1兆7600亿元。乡镇企业出口创汇占中国出口创汇总额的三分之一,在工业生产中所占比率为48%,成为中小型企业发展的主体力量。

#### 乡镇企业发展所面临的课题

乡镇企业的发展可以作为提高农民收入的重要手段之一,今后的发展方向趋向于大规模化、广域化、高技术化、股份化。现在中国出现了与其它省份的乡镇企业相互合作、形成广域化的乡镇企业,也出现了中外合资经营的乡镇企业。由于以大规模化、广域化、资本密集型的高科技化为目标,将大幅度增加资金的需求量,因此必须要设法采取包括股份制在内的各种资金筹集方法。

另一方面,实际上,被迫采用小规模零散企业经营方式的乡镇企业可谓是为数众多。这些地方人材匮乏、技术力量薄弱,也缺乏经营知识和方法。为了进行必要的经济型的企业经营及资源的合理化配置、利用,今后必须要进行新的组织及结构调整工作,而目前能够指导此项工作的人材也严重不足。同时,由于国家放宽了对外资企业进入国内市场的限制,因此为了生存下去就必须体现出自己的个性。在充分发挥农村工业特色的同时,必须明确自身与城市工业之间在机能与分担领域上的不同,并期望能在强化致力于农产品加工、农机具制造修理及与农村生产有关的事业方面及环境问题的对策方面做出更大的努力。

### 农村小城市的形成

虽然作为农村经济发展的实验性方案,曾经尝试过形成小城市这一形式,但是从全国范围来看,除了县级小城市之外并没有取得很好的效果。中央政府在形成小城市的尝试过程中持谨慎态度,在是否将要积极推进小城市问题上并没有作出国务院一级的发言。有关人士认为这是因为担心由于小城市的形成而占用农村的耕地,以致耕地面积减少、导致开发热潮等的缘故。为了使方案获得成功,周边地带的工业必须要有一定程度的发展,因此有必要首先振兴这类工业的发展。

### 农村劳动力的流动

在经济体制改革的进程中,对劳动力跨地区进行流动的制度上的限制开始有所放宽。从1984年开始中国政府放宽了对农民向城市流动的规章制度上的限制,并以不向农民提供城市居民所拥有的粮食配给为前提,允许并认可农民在城市就业。以此为契机,随着农村开始出现大量剩余劳动力以及沿海地区劳动力密集型工业不断发展并形成都市化,使得农村劳动力跨地区流动的规模不断扩大,所进行流动的地域的广度范围也不断扩大,这给社会经济的发展带来了很大影响。

如同双层经营体制所说明的那样,农村劳动力向工业部门的流动可以说是工业化初期阶段经济发展的形态之一。从城市及接受外出打工农民的一方来看,“农民劳动力”的流入意味着可以得到大量廉价的劳动力,这也成为当地经济繁荣的重要原因。同时,从农民方面来看,劳动力流动可以将剩余劳动力这一负担转化为财富,并且增加了农民的收入。也可以达到“借他人之地,育己之才”这一目的。学会一技之长、积累资金后回到家乡开办农村企业的外出打工农民也为数众多。

但是,农村劳动力跨地区大量流动也产生了下述各类负面现象。①农民、特别是接受了教育、具有技术能力的中、青年劳动力离开农村,导致了农业劳动力素质的下降,②给交通运输部门造成很大压力,③增大了城市通货膨胀的负荷,使其更加严重,④对社会治安产生很大影响,⑤使计划生育政策的实施变得更加困难。

### 为促进来自农村的劳动力有秩序的流动而提出的建议、想法

由于超出工业吸收能力的入口大量流入城市,而却并未追加对住宅、学校、医疗卫生设施等与生活相关连的资金供给,因此非城市规划部门正在扩大、产生贫民街等的现象在东南亚很多地区都不罕见。为了不断预防这一现象,并实现经济

发展与社会安定,应该坚持通过市场原理实现劳动力资源的分配这一方向,同时也应该在通过市场进行供求调整以及在农民的自主就业选择的前提下,确立健全的就业中介服务体系,强化政府的宏观调控,使全国在统一、开放的市场中,在平等竞争的基础上,逐渐培养并形成劳动力市场。为此,如下所述的政策具有十分重要的作用。

- 发展职业介绍机构。
- 建立劳动力市场的信息网络。
- 发展专业技能的研修、农业实际工作的研修、职业教育等,提高农民的就业适应性。
- 建立健全有关劳动法规及对劳动力市场的行政管理制度。
- 建立健全全国统一的开放的户籍制度。
- 引导结合劳动力密集型与技术密集型两方面的农村工业的发展。

为农业的产业化而进行的组织化工作

作为提高农民收入的手段,“农业的产业化”这一关键性词汇在此次采访过程中所涉及到的、与农业有关的各部门中频频听到。该词词义是指在拥有剩余劳动力的农村,使由谷物粮食作物的单一生产向蔬菜、水果、畜产等多元化的生产转化,进而在农村扩大这些产品加工及流通销售领域,并通过扩大其在农村的收入而实现农民收入的均衡。在此,从事农产品加工及流通、进而进行工业性活动的乡镇企业在提高收入、吸收劳动力两方面起到了很大的作用。

核心企业+农户这一形态作为农业产业化的经营组织形态目前非常普及,但是由于核心企业实力过于强大,有时也会存在有欺压农户的情况。对于此类情况作为解决办法之一,可以考虑培养、形成并强化合作组织。应该推进包括对国际性农民组织的比较研究在内的研究工作,并尽快制定合作法。

贫困问题

中国政府制定的有关贫困的判定标准是从衣食充足状态来进行评定的,换算成金额后同联合国所规定的标准相比偏低。根据中国政府所制定的标准来进行测定,可以得知到1996年底贫困人口总数为5800万人。建国以来党和政府一直都把解决贫困当作重要任务来抓,但是取得重大进展则是在1978年改革开放以后。5800万人的贫困人口大多分布在西部边境地区及山岳、沙漠、盐碱土壤地区等开发极为困难的地区。因此,消除贫困变得比以往更加困难。

为了致力于解决贫困问题,中国设置了中央一级的国务院扶贫工作指导小组办公室,并在全中国范围内指定了592个重点贫困县。这些重点贫困县几乎都位于山岳地带、沙漠、黄土高原,而贫困人口中的73%都居住于这些指定县内。剩余的27%分布在其他广大地区。国家对这些指定县采取了各项优惠政策,例如:①优先开发铁路等基础设施的建设 ②免除订购任务、农业税、农业特产税 ③减免企业所得税 ④建设水利设施、保持资金增长等。

中国的扶贫政策由广域的、一般性的对策转变为以地区为中心的、有计划性的对策,并且以较为困难的地区为中心,不断从面向农业总体开始转变为重点面向个别计划。以前的扶贫政策主要采取给予救援物资这种形式,而现在的政策则朝着开展地区性开发计划,并由地区内居民自力更生地解决贫困问题这一方向转变。日本在考虑到对贫困领域的援助问题时也认为,相对于面向农业总体开发,个别扶贫计划在项目形成、实施、效果等方面具有较大优势。

#### 为开发农业而设立的农村金融

农村的金融体制由政策性金融、商业性金融、合作社金融三大支柱组成,这种分工作业关系已基本形成。农业发展银行作为农村政策性金融机构,其信贷业务的百分之九十以上主要用于对主要农产品收购资金的贷款,其贷款方向主要是面向国有粮食企业。而面向农户的低息、长期农业综合资金、基础整备资金以及扶贫资金等的贷款本来应该是其专职,但现在这部份贷款金额却只停留于不足总贷款金额的百分之十。作为农村商业性金融机构的农业银行只是在其名称中留有“农业”这一字样,而由于1994年及1996年农业发展银行与农村信用合作社的分离,导致农业银行实际上已向以中小城市为基础的城市商业银行转轨。农村信用合作社是以县级以下的乡镇为基础的、小规模农村地区性金融机关,其贷款方向主要是面向地区内的农户、个体经营者及乡镇企业。

作为依靠价格保护实现粮食增产政策的实施方法,农业发展银行将其融资的百分之九十以上运用于对粮食等农产品收购资金的贷款,而作为其本来业务领域的农业综合开发资金、扶贫资金等的贷款金额不足贷款总额的百分之十。虽然农业开发需要大量资金,但是为了使资金能够流向同工业部门相比收益率相对较低的农业部门,则必须要在制度上采取一些方法、手段。由农村信用合作社转向合作社金融的重组工作才刚刚开始起步,到其能够发挥机能还需要一段时间。而在此情况下,代替信用合作社、对一些小规模、零星的资金需求起到一定帮助作用的农村合作基金会却无法作为金融机构而得到认同,这点将成为一个严重的问题。在防止农村信用合作社对农业以外的领域进行融资、即防止其向商业金融领域倾斜方面,实施优惠税金等的扶持培养政策可能会很有效。同时,人们也期望早日制定合作法,建立健全金融环境。

## 2. 有关增强农业生产力问题

对于以实现粮食自给率达到95%为目标的中国来说,从农业生产力方面来看,普遍认为中国的耕地面积的扩大已接近极限,对于中长期的发展存在着各种各样的问题。中国将此问题分为1.自然资源不足的问题 2.生产技术的发展问题两大方面,并对关于此课题的对策及政策进行探讨。

### 自然资源的不足

中国对于自然资源不足的问题可分为以下两大方面 1.耕地面积不足 2.水



资源不足。一方面,中国人均耕地面积只是世界平均水平的 40% 左右。另一方面,关于水资源,则面临着更为严峻的状况,只不过是世界平均水平的约 25% 而已。有效的灌溉面积仅占耕地面积的二分之一,具有潜在灌溉可能性的土地多位于山区等条件恶劣的地区。

由于人口急剧增长及经济发展而导致的农业与工业间的经济差距不断扩大,以此为各种压力使得农用耕地因城市建设用途等不断发生转变,耕地面积不断减少。相对于此,可开垦的潜在土地虽然约有 1000 万公顷,但大多位于边境或气候、交通条件恶劣的地区。同时,由于自然灾害导致的受灾面积年平均接近 4800 万公顷,占耕地面积的 49%,恶劣的年份有时达到 5500 万公顷,占耕地面积的 57%。另一方面,土壤的恶劣化加剧,以新疆维吾尔自治区为中心,每年约有 20 万公顷的土地沙漠化,年土壤流失 50 亿吨,阻碍河流引起洪水爆发。黄河上游地区的生态环境正在遭受着破坏。

东南部地区降水量很大,而西北部地区时常发生干旱。黄河流域地区黄河的枯水期正在逐渐长期化,每年已经达到 170 天。这给流域内的农业生产带来很大影响,殃及约 1 亿 5000 万农民。1996 年灌溉面积为 5038 万公顷,占耕地面积的 52%,东北部及西北部地区的灌溉面积虽然有所增加,但增加率却不十分明显。另一方面,灌溉设施多为 70 年代建造,现已不断老化,灌溉效率日渐低下。加之新的灌溉设施多处于条件恶劣的地区,单位面积的建设成本较高,所以国家优先进行对老化设施的维修改建扩建工作,因而降低了新设施的开发速度。

#### 农业耕地的整备及水资源开发的重要性

为了整备农用耕地及开发水资源,必须要同时建立健全法律法规和投资体系。为确保农用耕地而制定了农用耕地保护法,并于 97 年在刑法中增设了耕地破坏罪。同时,对水利建设、平整土地、土壤改良等技术设备的投资也是十分必要的。这些都需要大量的资金,对于公共资金无法对应的部分,要大力加强引进国内民间资金及国际协作。应该重视虽然具有生产潜力,但是由于水资源不足容易干旱的中西部地区。由于受水资源的限制,节水灌溉显得十分重要,应该力求普及节水灌溉示范县的作法。同时,黄河断流的原因之一是由于上游地区的生态环境遭到破坏,因此必须制定生态环境计划并提出对策,在这一点上国际间的协同合作也是极为重要的。

#### 生产技术的研究及其普及的现状

为了弥补上述自然资源的不足,除了对耕地进行保护并扩大耕地面积之外,必须力求提高生产技术水平,提高土地的生产能力。中国政府一直把不断提高科学技术在农业生产中的作用作为目标。

从 1980 年到 1996 年,粮食作物整体的耕种面积略微呈现减少的倾向。而另一方面,单产却有所提高,水稻、小麦、玉米、大豆的年平均增长率分别为 9.4%、12.4%、10.6% 和 10.1%。今后将不断转向收益率较高的作物,而这一部分粮食作

物的生产量将更加依存于土地生产能力的提高。

观察支持土地生产能力的农业生产要素的变化可以得知,就灌溉面积而言,同1980年相比,1996年的增长率保持在12.2%。因为受水资源开发的制约,所以同建立新的水利设施相比,更应该以普及节水灌溉技术为中心扩大灌溉面积。化学肥料的使用上,总体来说都有所增加,可以认为这对单产的提高起到了很大作用,但同时,也发现氮肥的投放量偏重。在农业机械化方面,小型拖拉机与农用卡车的普及极为显著。这表明由人民公社的集体生产体制逐步向将耕地分块包产到户的生产体制转化。今后,机械化的进展程度如何将主要取决于农业劳动力在其他产业的吸收情况。

对于提高生产能力的长期对策,科学技术是关键,中国农业科学院列出以下4个重点:1.对在农业及农村的经济发展过程中所出现的问题的解决。2.高科技的应用。3.基础研究的加强。4.关于环境、资源方面的软件科学的推进。国家级、省级、市级的研究机关合在一起数量已经达到1300家以上,虽然有些地方存在着研究课题分散或重复的现象,但是作为发展中国家来说,可以称得上是研究体制较为健全的国家。

农业技术的普及方面,在1997年作为科学技术普及的第一年组织了一系列的活动,如:1.派遣2万名科学技术工作者奔赴现场进行研修指导工作。2.在全国范围内选定13个地方,通过进行养殖、施肥技术、全面栽培等23次研修课程,使3000名普及人员参加研修。3.通过乡镇科普站点的设立致力从中央到地方的科普体系的建设。

#### 农业技术开发、普及的问题

中国政府将农业技术置于农业发展的支柱地位,但是农业研究费用只占国民生产总值的0.2%,同发展中国家平均水平相比偏少,并且其中的大部分都用于高达11万人的相关农业研究人员的人事费。而在农业技术的普及方面,虽然作为发展中国家来说,普及体制是比较合理的,但是却没有充分发挥这一体制的优越性。根据菲律宾、印度尼西亚等国家的经验,所谓的“绿色革命”,并不仅仅是开发一个所谓“米的奇迹”的项目就算完成了,“绿色革命”是一个在生物性的生产过程中应用科学、不断进行改良的过程。“绿色革命”在使发展中国家步入现代成长阶段这一点上具有划时代的意义。对于正苦于在农业技术的开发普及方面资金不足的中国,世界银行准备实施贷款总额高达1亿美元的Seed Sector Commercialization计划。而日本在制定农业领域协作方针时也将农业技术的开发、普及作为极为重要的方面。

#### 农村改革试验区

在国务院的批准下,农村改革试验区于1987年7月开始设立。其目的是在小范围内试行全国农村普遍面临的政策性课题,并积累经验教训。到1997年末为止,已在全国21个省、直辖市、自治区设立了覆盖160个县的30个农村改革试验区,

进行着 14 个项目的实验。

在农村改革试验区,即使某个特定的实验项目获得了成功,其经验也存在着可以普及或无法普及两种情况。经验是否可以普及主要由国务院决定,在进行普及工作前的准备阶段,农业部农村经济研究中心农村改革试验区办公室将对试验区的效果进行评估,而国务院则根据该评价做出判断。在推广普及某项技术时,如果判定该经验能够适合于全国普遍状况,则由国务院发布旨在推荐试验区作法之内容的文件。一般来讲,其它地区多会灵活运用公开发表的改革方法或去试验区进行现场实地观摩学习,自发性地学习成功案例。

#### 农村改革试验区与国际合作

中国在考察新的改革政策时,通常是先在局部地区进行各种各样的实验,充分研究在实验过程中得到的经验教训,并逐步积累。然后,将成功经验由点向面推广普及。如果失败了,那么中央领导部门及其政策研究机关的态度则是要将恶劣影响限制在最小范围内。过去,日本方面所给予的协助,在协助计划的对象地区取得了一定的成果,但是在向其他地区推广应用时也出现过一些问题。从与中国政府进行合作使这些成果得到普及这一点来看,农村改革试验区应该受到重视。

### 3. 关于粮食的供求与市场经济化问题

#### 改革开放以后在粮食增产方面取得成功

中国的粮食生产自 1978 年开始至 1996 年为止的 18 年间,产量由 3 亿吨上升至 5 亿吨,增长了 66.6%,实现了年平均增长 2.8%。从全世界来看这也是相当高水平的增长速度。据统计,这 18 年间耕种面积减少了 6.7%,但平均单产却上升了 77.1%,实现了增产。1978 年实行家庭联产承包责任制之后,粮食的生产能力稳步提高,从不再受大规模饥荒所困扰这一角度来讲,可以说中国已经摆脱了粮食不足的局面。

#### 短期内发生很大变化的粮食生产

同期的粮食生产增长率的标准偏差为 4.8%,虽然也有象 1985 年那样减产 6.9% 的年份,但是也有如 1979 年、82 年、83 年、90 年、96 年那样大幅度增产超过 8% 的年份,可见粮食生产在短期内变动幅度很大。

#### 粮食市场的网状的循环

粮食产量是根据因农产品价格的变化而产生反应的农户的耕作行动、自然灾害、土地及水等资源的制约、农业技术等条件的改变产生变化的。在这些因素之中,根据农产品的价格变化而有所改变的农户的耕作行动与自然灾害,将对一两年的短期粮食生产产生影响,而灌溉及土地改良等农业基础设施的健全情况及农业技术,则会对中长期的粮食生产量的扩大产生积极的影响。同当年相比,农户的耕作行动受上一年政府收购及自由市场的农产品价格影响的程度更大。

改革开放以后的粮食生产,由于引进家庭联产承包责任制而提高了农民从事生产劳动的积极性。增产主要是通过提高单产实现。而由于耕作面积随着上年农产品的价格变化而有所增减,加之气候条件等因素的影响,致使其产量变化很大。因此在制定价格政策时,充分考虑到粮食市场的网状循环方式是十分重要的。

### 粮食需求结构的变化

改革开放以来,食品的需求结构变化中最大的特色就是“城市化”。城市人口在80年代初期为2亿人,约占总人口的百分之二十,而90年代中期增长至3亿6000万人,占总人口的百分之三十。从1981年至1996年的15年间城市人口的平均增长率为3.74%,大大超出了这期间1.35%的总人口增长率。

城市与农村的饮食生活习惯大不相同,在农村粮食作为主食消费量很大,而在城市则是以作为农副产品的肉类及水产品的消费居多。但是,近年来随着农民收入的增加,虽然粮食的消费并没有呈现出大的变化,可是肉类及水产品的消费却有所上升。同时,作为城市居民之主食的粮食也随着收入的增加,消费量渐渐减少。

由于城市人口的增加与农村肉类消费的增加使得对肉类的需求急剧上升,与此相对应,猪肉的生产量从1981年的1188万吨增加至1996年的4038万吨,急速增长达到了年增长率8.5%。在肉类的生产中需要大量作为饲料用的谷物,因此在所生产的谷物中,作为饲料消费的部分也有所增加。

这样一来,随着粮食需求结构的变化,各种谷物的用途也产生了变化。作为主食的稻米、小麦的稳定供应也将成为今后重大的政策课题。关于玉米,随着食品需求结构的城市化,其作为饲料作物的重要性将不断提高。

### 主要谷物的生产状况:主产地的变化

改革开放以来,粮食生产从3亿吨急速增长至1996年的5亿吨,而在其构成变化中,谷物有所增加,豆类、薯类则有所减少。在谷物生产方面,主产地情况各不相同,应该对其在这10年间的变化加以注意。中国国土幅员辽阔,加上复杂多样的气候、土壤、水利条件的差异,使得稻米、小麦、玉米的主产地情况不尽相同。稻米方面位于长江流域至南部沿海地区的湖南省、四川省、江苏省、湖北省、江西省、广东省、安徽省、浙江省、广西壮族自治区出产1000万吨以上。小麦方面黄河流域的山东省、河南省、河北省、江苏省则出产1000万吨以上。玉米主要是由黄河流域的山东省、河南省、河北省加之包括吉林省、黑龙江省、辽宁省在内的东北三省生产。各个不同省份、地区主要生产的谷物仅限于一种或两种。总结最近十年间的主要谷物的生产状况可以得知,稻米由于沿海地区生产的相对减少其总量只是略微有所增加,小麦则是全国性的增产,玉米由于东北三省的急剧扩大耕种而实现增产。

### 稻米的比重有所降低而小麦与玉米的比重成倍增长

在谷物生产方面值得注意的第二点是,稻米的比重有所降低而小麦与玉米的

比重成倍增长。稻米的生产量虽然有所增加,但是其在整体粮食生产中所占比重从1980年的43.6%减少到1996年的38.7%,降低了4.9个百分点。稻米的比重有所降低是因为在稻米的主产地当中,江苏省、广东省、浙江省等位于工业化发达的沿海地区的省份由于耕地的占用及兼职副业化的发展,进入90年代后,其生产开始呈现出减少的趋势。但是现在这种减产的倾向由于1995年实行的米袋子省长负责制(后述)这一增产政策而暂时有所缓和。另一方面,小麦的生产从1980年至1996年的16年间,从5521万吨成倍增长至1亿1057万吨,实现年平均增长率4.4%的急速增长,其所占份额由17.2%上升了4.7个百分点,达到21.9%。这是由于包括主产地在内的各地区实现增产的结果。玉米的生产自1980年至1996年的16年间,从6260万吨成倍增长至1亿2747万吨,实现年平均增长率4.5%的急速增长,其所占份额由19.5%上升了5.8个百分点,达到25.3%。吉林省、黑龙江省、辽宁省,东北三省对其增产起到很大作用。

#### 不同地区的粮食供求平衡

中国历史上一直采取从南部调运粮食到北部这一所谓的“南粮北调”方式来保持地区间的粮食平衡。但是,改革开放以来由于东南沿海地区的工业化、都市化导致稻米生产呈现出减少的倾向,而东北地区则小麦、玉米产量急速增长,因此粮食主产地呈现出西进与北上的趋势。在需求方面,人口向沿海地区、上海、北京、天津等大城市不断集中,1996年城市人口增加到占总人口的百分之三十。如此一来,由于主产地的西进与北上以及城市化使得不同地区的粮食供求间的平衡发生了变化。

为了分析不同地区粮食供给和需求间的平衡,本报告在一定假定的基础上对粮食溢短指数进行了计算(参照图4-9)。根据分析可以得出以下观点。从粮食过剩与不足的指数来看,位于地区粮食生产前三名的四川省、河南省由于人口众多,供给和需求基本上保持平衡。上海、北京、天津等大城市不言而喻处于粮食不足状态,而位于东北地区的吉林省、黑龙江省由于人均耕地面积较大,具有向外地输出的余力。比较1980年与1996年的粮食溢短指数可以看出,近16年间东北地区粮食供应能力的扩大与沿海大城市粮食需求的增加都十分明显。

分析各种谷物的生产情况可以看出,稻米的主产地为东南沿海地区,由于其工业化的进展以及兼职副业化倾向使其向外地输出的余力有所减小。小麦由于受到全国性的供不应求以及价格上涨的刺激而形成增产,作为主产地的山东省、河南省、河北省具有很大的向外地输出的余力。而东北地区向外地输出玉米的余力则呈显著增长之势。

由于大城市人口增加而导致的对粮食需求的增加以及沿海地区稻米向外地输出余力的下降,全国性的小麦供不应求与东北地区玉米的增产倾向今后将持续下去,因而建立与健全广大地区间粮食流通渠道的必要性今后将不断加大。具有粮食不足倾向的上海、北京、天津等大城市的人均收入较高,因此有能力购买从外地输入的粮食。但是在人均收入偏低的地区,购买从外地输入的粮食将造成沉重

的经济负担,粮食不足并不只是粮食价格上涨,而是确确实实的“粮食不足”,这对人们的生活造成很大影响。日本在考虑对于农业领域进行协助时,这些粮食不足且人均收入较低的地区可以作为重点。

### 粮食的市场、流通体制的改革

改革开放以来,中国的粮食流通体制改革虽然经历了几个阶段,但是一直坚持灵活运用市场原理不断地进行着改革。粮食市场从1953年开始实施国家对粮食的强制供给,即由对消费者的配给、流通、加工这三项国家垄断内容所构成的“统一收购、统一销售”的制度。1978年以后的粮食生产中实行了家庭联产承包责任制这一重大的体制改革,但是在粮食流通领域,仍旧维持“统一收购、统一销售”制度。1985年废除了统一收购制度,而开始由国有粮食企业向农户实行合同订购。同时,非国有部门对粮食流通的参与得到认可,粮食流通过渡到双轨制流通体制。1992年以后,各个地区渐次废除配给制度,1993年2月国务院公布“关于粮食流通体制改革的通知”,开始进行从由国有和非国有粮食流通企业构成的双轨制流通体制,转向由政府利用对缓冲库存的收购与抛售来进行间接调控的体制改革。但是,这项改革由于粮食流通市场的不发达、农民的生产积极性低下、气候恶劣等原因引起了1994年的粮食减产和粮食价格上涨50%的情况产生。因此,1995年采取了被称之为“米袋子省长负责制”的政策,由各省增加生产、提高自给率以及将政府收购价格提高到价格支持的水平上的措施。

1997年末,国家计划委员会正在起草《为深化粮食流通体制改革而作出的决定》,预计将于1998年上半年发表。在成功实现粮食增产、具备有史以来最高水平的粮食库存、市场价格低下的今天,有关粮食流通体制的改革较为容易实施。

### 中国的粮食流通、市场体制的现状

中国主要粮食的国内市场的自给自足特点十分显著,具有广域流通市场不健全这一结构,粮食市场体制的特征如下:

1. 大约7成的生产量被农户消费,形成自给自足的结构。
2. 广大地区的粮食流通体系尚未健全。
3. 国有粮食企业是流通体系的主体。
4. 粮食的生产、流通、贸易由各个不同的部门分别监督管理。
5. 国有粮食企业为政策性与商业性相互矛盾的任务所困扰。

这些特征合在一起,导致了1993年粮食流通体制改革受挫与1994年粮食价格高涨。

把握中国的粮食市场最为重要的一点是,所生产的粮食中作为商品通过流通体制进行买卖的只占约百分之三十,自给自足的特点十分突出。剩余的百分之七十作为农户的口粮及饲料自家消费。目前并没有关于实际流通的粮食数量的统计,但可以推断出中国国内商品化了的粮食市场的规模约为1亿3000—5000万吨。现在的粮食流通仍然以省内的流通为主体,广域的流通正处于发展过程中。广域流

通在近距离的情况下主要是利用卡车,长距离的情况下主要是利用铁路。现在的粮食流通主要由国有粮食企业与非国有型粮食企业承担,而非国有型粮食企业只局限于小规模的地地区市场流通。国有粮食企业又分为对外贸易与国内流通两大部分,对外贸易几乎被外贸部下属的粮食进出口总公司独家垄断,受贸易计划的控制。国内流通方面主要由省级及县级粮食企业承担,其从业人员达到500万人。目前虽然还没有关于参与粮食市场的非国有型企业的正式公开资料,但是可以明确的是其经营规模尚小,不具备承担广域流通的能力。

现在中国粮食市场体系在生产方面主要由农民及国营农场承担,在流通方面主要由国有粮食企业与非国有的个人及组织承担。在消费方面,主要由农民与城市居民承担。行政机构形成一种层层领导的行政领导方式,在生产方面主要由农业部管辖,国内流通方面主要由国内贸易部和国家粮食储备局管辖,贸易方面由对外经济贸易部管辖。粮食进出口总公司为了保持国内市场的供求平衡,而实行计划贸易方式,但是因为无法迅速适应供求平衡关系的变化,所以结果是常常采取不协调的行动,如国内粮食需求紧张的年份反而出口,而大丰收的年份又进口。

国内粮食的流通主要是由省级及县级国有粮食企业承担,但二者均受行政机构的控制。国家级的由国内贸易部和国家粮食储备局控制,省级的由省粮食厅控制,而县粮食局则控制其管辖下的粮食企业。控制分为两种,即完全不考虑是否合算而必须要完成的指令性计划和作为努力目标的指导性计划。国有粮食企业作为任务,必须要执行政府合同收购及国家粮食储备等在经济上不合算的政策性业务,以及与之相反的、通过对粮食的收购、加工、运输、销售而实现的追求效益的所谓企业性业务,并进行独立核算。在中国,作为粮食流通体制改革的一环,在“政企分开”的口号下,虽然力图将国有粮食企业的政策性业务和企业性业务分离开来,但是乡镇级、县级等基层单位的这项工作仍然没有进展。

#### 从吸收农业剩余到农业保护

1993年的粮食流通体制改革由于1994年粮食价格高涨而中断,作为政府的计划合同收购形式的订购开始复苏。但是,从价格政策这一角度来看,1994年以后的订购及议购价格(国有粮食企业同农民就价格进行交涉所得的价格)的提高,使得政策从吸收农业剩余向农业保护产生很大的转变。80年代后期粮食供求紧缩的时候,适应自由市场价格的议购价格上升,但是订购价格同1985年的水平相比,受到实质性的抑制,农民被迫以比市场价格低的价格将粮食卖给政府。但是,1994年以后的价格上涨局面大幅度地提高了订购价格,与 market 价格的居高不下相得益彰,刺激了农民的生产积极性,实现了增产。在这个过程中,中国的谷物价格上涨到了与国际价格相同的水平。在此之后的1996年与1997年,连续两年持续5亿吨的生产,在处于因粮食供求关系的缓和而造成的自由市场价格降低的局面时,更加明确地提出了保护农民的政策。1996年秋天以后,自由市场价格处于低于订购价格的状态,刺激了农民的增产积极性,同时为了使农民收入增加,对议购价格使用了比自由市场价格高的最低保证价格(保护价)政策,国有粮食企业承担着只要农民想卖就必须以保护价格无条件地收购的义务。

### 农业保护的资金负担

1994年农业银行转换为商业银行,国有粮食企业收购粮食的资金要从新设立的农业发展银行贷款。中国农业发展银行现在起着为国有粮食企业从人民银行进行粮食收购资金贷款的沟通的作用。

1993年进行粮食流通体制改革时提出构想,即政府持有缓冲库存,在需求缓和的时候,扩大其库存,而当需求增大的时候则是通过抛售库存以使粮食市场价格保持稳定。关于这种具有政策性的对粮食市场的介入工作,政府制定计划,委托国有粮食企业进行实际工作,通过用粮食风险基金来填补由于在需求减弱时进行收购而产生的市场介入差损。这种粮食风险基金将从中央与地方的财政资金中拨出。除此之外,有关国家委托国有粮食企业进行的国家粮食储备,则是采取了从国家财政中支付补助金,并且由国家财政填补农业发展银行因以优惠利率向国有粮食企业贷款粮食收购资金而产生的利息差额。

### 依靠价格支持的增产政策的极限

以上述的粮食收购资金的供给措施为基础,通过从1994年开始的价格支持政策与1995年开始的米袋子省长负责制使粮食实现增产,1997年底形成了大量的粮食库存并造成粮食市场价格的下降。但是,这种依靠价格支持的增产政策,由于主产地国有粮食企业潜在的滞销库存及农业发展银行潜在的不良债权等问题,已逐渐接近极限。

农业发展银行对国有粮食企业的粮食收购贷款的放贷期为三个月,并且实行优惠利率政策。但是,当收购的粮食一直处于库存状态时,国有粮食企业只需向农业发展银行支付利息,即可获得延长三个月的贷款期限,而本金可以在其销售收购粮,收回资金后归还农业发展银行。国有粮食企业负担着以比自由市场价格高的保护价格无条件收购粮食的义务,当处于1997年底粮食需求减弱的局面时,陷于一种积压有大量库存、并且由于当初收购单价较高,因此一旦销售就将出现赤字的状态。

1994年以后,政府转向实行农业保护政策,由于以上措施持续对粮食价格进行支持,因此农业发展银行的未清贷款余额急剧增加。1996年底的贷款规模同财政支出相比较扩大到了78%,1997年底预计将达到8000亿元。虽然大约百分之九十的未清贷款余额为三个月期限的粮食收购资金贷款,但其余额的急剧扩大被认为是由于国有粮食企业收购的库存粮食大量积压,或是国有粮食企业的资金流作他用的缘故。此类库存粮食由于:1.是以高于自由市场价格的保护价格收购的。2.由于仓库不足而露天存贮或是用简易仓库进行保管,因而粮食质量急剧恶化。3.由于需求减弱、销售价格处于低迷状态。因此,含有大量的帐外损失。这种国有粮食企业潜在的滞销库存成为提供粮食收购资金贷款的农业发展银行的潜在的不良债权。虽然没有公开发布8000亿元之中表面化的不良债权资金究竟占有多大比例的资料,但是普遍认为以此为依据的价格支持政策已经接近其极限。



### 对主产地的国有粮食企业的影响

依靠与现在的米袋子省长负责制配套的价格保护政策而实现的增产,给有余力向外地输出粮食的省份、地区的国有粮食企业造成相当沉重的负担。东北的玉米、华北的小麦、南方中部的稻米都具有向外地输出的余力,而这些当中供求最为缓和的玉米的问题严重。大城市对输入粮食的依存度问题以及主产地向外地输出粮食的能力的扩大,使主产地制度上的矛盾十分集中,这可以说是关系到粮食供求整体战略的严重问题。

### 农产品贸易的扩大与地位低下

中国的出口从 80 年代开始急速扩大,出口额从 1986 年的 311 亿美元上升到 1996 年的 1511 亿美元,达到年增长率 17%。其中,虽然农产品出口也从 45 亿美元上升到 102 亿美元,实现了 8% 的增长,但是由于工业制品的增长较快,农产品在出口中所占的比重由 14.4% 下降到 6.8%。关于中国的农产品贸易,虽然 1995 年进口谷物 2081 万吨引起关于粮食自给问题的争议,但是包括蔬菜、水果、畜产品、水产品在内的农产品贸易整体自 1980 年以来一直保持盈余。

### 农产品的进出口结构

现在中国的农产品贸易制度分为受计划控制的粮食、棉花、肉类以及进行自由贸易的其他农产品两大类。1995 年,相对于农产品出口 99 亿美元,其进口为 61 亿美元,贸易顺差为 38 亿美元。从 80 年代开始,主要的出口品种一直是畜产品、水产品、蔬菜类,1995 年这些占有农产品出口总额近百分之八十。中国基本上是谷物的净进口国,1995 年谷物进口占有进口总额的百分之六十。80 年代以后农产品贸易的特征是谷物等集约性使用土地的农产品的进口有所增加,畜产品、水产品、蔬菜的出口也有所增加。农产品贸易结构的这种变化主要是因为在中国急速的工业化和贸易自由化的大潮中,农产品的竞争力发生了变化的缘故。

### 比较优势与农产品贸易的变化

农产品贸易结构的变化表现出比较优势的变化。国际贸易理论主张“各国处于比较优势的产业,是集约型地利用国内具有相对较为丰富的生产要素的产业”。中国的生产要素具有 1. 人均耕地面积不足。2. 廉价而又丰富的劳动力。3. 资本与技术不足等特征。从中国这样的生产要素情况来看,不仅仅是不使用耕地的畜产品及水产品等,就算是同样用耕地的农产品,集约型利用劳动力的蔬菜类及水果类等,也比集约型利用土地的谷物处于比较优势地位,更加具有竞争力。用 RCA 来测定比较优势可以发现,同肉类、鱼类等需要劳动力但不需要耕地的品种及谷物相比之下,集约型利用劳动力的蔬菜生产具有较高的竞争力。

### 加入 WTO 与农产品贸易

中国现在正在就加入 WTO 问题进行交涉过程中,虽然何时才能够被认可尚不明确,但是中国的政府以加入 WTO 为前提,已经开始了对于此事将给中国农业带来的影响、WTO 协定以及 GATT 乌拉圭农业协议范围内可以采取的农业政策等问题展开探讨。乌拉圭农业协议是力求通过国境措施从根本上实现国内农

业保护政策的减少,它包含有对农产品出口国家有利,而对农产品进口国家不利的内容。

### 中国必须要进行的农业体制改革

虽然,在提出申请加入WTO的1986年,中国有很多农产品都具有竞争力,但是在这之后,随着急剧的工业化发展,谷物的竞争力开始减弱。现在中国正在采取通过对谷物价格的支持而实现的农业保护政策。同时现行的中国粮食流通制度同乌拉圭农业协议所力求达成的自由市场相距甚远,因为其干涉市场的特性很强,因此在申请加入WTO的时候,中国被要求进行面向粮食市场自由化的体制改革,以及终止通过价格支持实现的农业保护。作为WTO的加盟国家,不允许实行国内农业保护政策,有关农业政策应只限于所谓“绿色会谈”中包括的1. 研究开发、技术普及农民教育。2. 水利、道路、通讯、市场信息等基础建设。3. 环境保护。4. 农业保险。

### 中国在世界谷物贸易市场中的位置

中国的谷物生产以及消费量是世界上最大的。在探讨其对国际贸易市场的冲击时,有必要将其设想为大国的典型。纵观世界的谷物市场,可以发现,主要的谷物出口集中于三至五个国家,而相对于此,谷物的进口国则分散为很多国家。

有关稻米出口方面泰国、美国、中国、意大利、印度这处于前五位的国家占世界稻米出口量的百分之六十以上。另一方面,进口国家则较为分散。相对于1995年中国的稻米出口减少,泰国的稻米出口量却比前几年增加了27%。因此,泰国的平均出口单价大体上比较稳定。有关小麦的出口,美国、加拿大、法国占有了世界出口量的百分之六十以上,而进口国却十分分散。1995年中国的小麦进口量增加了22%,相对于此,美国出口量同前几年相比增加了6%,而中国的平均进口单价却上升了33%。关于玉米的出口美国、法国、中国占有世界总出口量的百分之八十以上。而进口国则十分分散。相对于1995年中国的玉米出口停滞不前,美国的出口量同前几年相比增加68%,平均出口单价停留于增加7%的状态。

1995年中国的谷物出口减少,进口扩大的冲击十分强劲,但是稻米和玉米方面,由于泰国和美国的出口量分别加大,因此价格上涨幅度不大。即使是中国今后有扩大谷物出口的趋势,可是只要每年的变化很小,那么其对世界谷物市场价格的影响也不会十分明显。

### 加入WTO对中国农业产生的影响

在加入WTO、完全实施乌拉圭农业协议的情况下,中国的农产品市场将进一步开放。其结果能够以上述的比较优势为基础,使中国的农产品贸易的结构调整加速。具体来说因为人均耕地面积很少,土地集约型的谷物生产,特别是小麦生产的比较优势减弱,进口量将扩大。另一方面,在只有廉价而又丰富的劳动力的背景下,畜产品、水产品、蔬菜的出口竞争力将不断增强。

谷物进口量的扩大,通过抑制国内谷物价格的上涨速度,在一定程度上抑制了贷款金额的上升,促进劳动集约型的出口产业工业化。由此产生的新的工业劳动需求,如果能够提高由于谷物价格受到抑制而产生的农业就业机会的减少,就会提高国民经济整体的水平。

#### 与市场经济的发展相适应的改革步伐

微观上的农民收入的提高与宏观上的国家粮食的自给自足,是两个具有相反倾向的政策目标。中国在同时想要追求这两个政策目标而进行粮食的体制改革以及制定政策的时候,必须要注意以下问题。

在进行体制改革及制定经济政策的时候,要注意“稳定性”、“机构改革”、“长期开发”这三个方面。适应市场经济的发展,从最迫切的问题入手按顺序采取各项措施是十分重要的。国际收支、汇率、通货膨胀的稳定是社会的安定和经济发展的前提条件,这一点从1997年年中以来的东南亚各国的经济危机来看是非常明显的。只有经济稳定,才能够在市场经济化的方向上致力于纠正经济发展中的谬误,以及使其更加有效率化的结构改革工作。与市场经济体制的发展程度以及步调相协调进行长期性的经济开发,超越市场经济发展阶段的结构改革会给经济带来不安定因素,无法提高经济效率。

#### 粮食供求状况变化的轨迹

对于中国粮食市场的体制改革来说,最为迫切的问题在于,如何能够在不引起类似1994年那样的市场混乱与价格上涨的情况下,解决国有粮食企业大量的粮食库存与农业发展银行潜在的不良债权问题上的、由价格保护政策实现的增产所导致的谬误。如果能够实现这种稳定化,那么接下来应该致力于发展广域粮食流通体制,以配合大城市粮食需求的增加以及主产地生产的增加。因此,1. 国有粮食企业的政企分开与效率化。2. 非国有粮食流通领域的形成。3. 仓库、铁路、道路、卡车等粮食流通领域的基础建设都十分重要。与由于广域的粮食流通体系发展而产生的中国国内地区分工的进展之步调相一致,随着加入WTO,以往由粮食进出口总公司独家垄断的、根据进出口计划管理的贸易也开始逐步走向自由化,这在取得国际性的地区分工利益方面是十分有利的。同时随着工业领域的壮大,农民转向工业领域也将给粮食需求造成很大的影响。农民转向工业领域的过程,主要是采取举家离村、去城市打工、在乡镇企业就业等各种各样的兼职的形式,随着经济的工业化发展,数十年内将持续这种大潮流趋势。而继续从事农业生产的农民,也随着可能的地区分工的广域流通体系的发展转而对比粮食谷物收益性高的蔬菜、果树、畜产品、水产品方向发展。其发展结果是人均耕地面积较少的地区,粮食生产逐渐下降到只满足于自给自足的状态,而流向城市的粮食将主要依靠从粮食主产地输出和进口。从粮食自给自足的观点来看,为了能够制止粮食谷物生产的减少倾向,作为培养扶持通过谷物生产提高收益的农户的措施,可以列举出以下三个主要的政策方法。1. 为了扩大人均耕地面积而进行的土地可转让。2. 建立健全灌溉、土地改良等农业基础设施。3. 强化技术体制的开发、普及。

### 国家对粮食流通的干预逐步减小

在消费地区的零售阶段,国有粮食商店的市场占有率不断下降,而农贸市场的数量则呈增加趋势,在相当程度上开始了自由化的进程。一方面由于粮食在批发阶段,包括储备在内,受国家管制影响的部分还在相当的程度上存在着,因此制约着批发市场在真正意义上作为自由市场的机能。特别是以现在的米袋子省长负责制为基础,以各省粮食厅及其属下的国有粮食企业为中心负责稻米、小麦、玉米等主要粮食的广域流通,在市场流通、交易额增加、价格形成等方面,还不能说批发市场所起到的作用很大。同时,在流通自由化方面,批发级别与零售级别的流通自由化程度以及进展速度都存在差距,妨碍着粮食市场作为一个有机体系的机能的发挥。国家对粮食收购量以及粮食价格的干涉正在逐渐减少,在粮食批发市场推进中,主要粮食的自由市场流通份额的增大、以及市场基础价格的形成,对于粮食市场体系的发展是十分重要的。

### 作为有机体系的粮食物资流通

纵观目前中国的粮食物资流通体制,可以认为到目前为止,并没有在综合考察粮食生产地区、中转地区、消费地区以及海外供给来源、海外粮食需求市场等一贯来源、流通领域的买方与卖方等所有的要素与条件的基础上,进行个别性的保管、储备、运输、交易、贸易工作,也没有为进行这些工作而采取措施建立健全整体性的、统一的仓库及物资流通的基础设施。考虑到今后中国整体上的粮食需求,在解决地区性需求不平衡问题上如果只依靠现有的、以米袋子省长负责制为基础的各个省、市、自治区的粮食增产政策则会遇到很多困难。因此,今后必须要培养形成与以从东北三省等粮食基地调拨运出粮食为中心、以从海外进口粮食作为辅助手段的“北粮南调”相适应的广域粮食物资流通体系。在保持长期的粮食自给自足问题上,调整中央与地方间的利益关系、调整上下级层层管理型省厅间的利益冲突、在全中国范围内建立一条龙的粮食流通体系的工作是十分重要的。

### 东北地区谷物物资流通的完善

世界银行的计划是站在全中国的立场上、力图完善谷物流通管理体制。从此观点来看,特别是在东北三省的谷物流通管理体制的完善上,有些过于偏重省内的中心地区,而原本商品化粮食运出量很高的三江平原地区却成为工作的薄弱环节。今后应该加强对这些地区的补助工作。

## 4. 关于农副产品的流通与市场经济化的有关问题

### 农副产品生产的扩大、主产地的形成与流通的自由化

80年代以后,随着工业化、城市化的进程,饮食生活也产生了变化,这导致了对农副产品需求的扩大。以大大高于粮食流通自由化速度进展的农副产品流通的自由化与市场经济化,促使农副产品的供应体制不断地完善。价格也从统制价格转向市场价格。这些刺激了副食生产者们的生产积极性,使其不断加大生产。当然,不言而喻,通过技术革新等而使单产增加也对其起到很大作用。就农副产品与经

济作物的主产地来说,具有以下特点,油料作物是以山东省与中部地区、棉花是以新疆与东部、中部地区,糖类是以内陆地区与广东省,而蔬菜、水果则是以山东省及大型消费地区的近郊,畜产品则是以四川省、山东省以及华北中部地区为中心,水产品是以山东省为中心的东部沿海地区为主。特别是山东省,在除棉花和糖料、肉类之外的农副产品经济作物的产量上均处于第一位,甚至可以说是中国农副产品生产的第一大生产基地。这种占有绝对优势的生产能力是之所以能够形成山东省寿光市等产地型副食批发市场的重要原因。

#### 以畜产业为中心的合理的产业布局及流通体制

作为饲料及饲料原料的玉米的主产地,主要分布在以东北三省为首的从河北到中国西部的各个地区。中国全国的混合饲料产业约70%到80%集中在浙江省、江苏省、福建省、河南省、湖北省、江西省等东部沿海地区。另一方面,作为畜产业的主流养猪业主要是由以四川省为主的长江沿岸西南地区、南方中部地区的农户进行经营。猪肉的大型消费市场主要是北京、上海、广东等城市地区。因此就以畜产业为中心的中国国内地区性产业相互间的关联来讲,存在着这样一个循环,即首先是将玉米作为直接饲料从东北三省运往四川省等地,或作为混合饲料的原料运往东部沿海地区。接着,混合饲料工厂所生产的混合饲料又被运往以四川省为首的西南、南方中部地区并与可直接作饲料用的玉米以及其它饲料一同被用作猪饲料。而以此饲养的猪作为食用肉类被运往大型的消费地区,如北京、上海、广东等地。在这种产业关联中原料、产品的制造、保管、加工、运输等今后将越来越大规模化、广域化,而由于在流通体系以及物资流通方面存在有很多难点,因此可能无法顺利地进行供给,也可能会引起畜产品市场的变动,并增加其风险。

#### 为强化农副产品出口而采取的对策

同谷物相比,现在中国的农产品中农副产品处于比较优势的地位。为了加强农副产品的出口,必须要解决新鲜食品的加工、贮藏、包装、运输等的技术改善及出口商品的质量改善以及流通、加工、贸易主体的大规模化、高效化等课题,必须要进一步增强在国际市场上的竞争能力。但是,仅仅依靠技术水平很低的、与中国的农产品生产、加工、销售、贸易相关的从业人员来强化竞争力,则可能不会有太大进展。而从通过出口具有比较优势的产品来实现经济发展这一观点来看,以日本为首的外资食品加工产业在这方面可能会作出很大的贡献。

## 第一部 中国农业的现状与课题

### 1. 中国政府对于农业问题的认识

#### 1-1 农业在宏观经济中的位置

从国民经济整体来看,80-90年国内生产总值增长了7.8%,而91-96年达到了11.6%的增长高度。这是1992年以后,由于大量的引进外资,使以房地产建设为中心的投资高涨以及出口和消费的增长所致。进入90年代以来,外商对中国的投资大幅增长,90年外商的直接投资额(合同基准)为66亿美元,而93年突破1000亿美元。由于外资的进出而提高了生产能力,促进了出口。但是97年由于废除设备进口关税的免税政策以及东南亚的货币贬值的影响,97年海外的直接投资额为518亿美元,比上一年减少29%。从98年1月起,中国政府已决定恢复对农业新技术、农业综合开发、高科技、先进技术等促进国家发展的领域的国外企业投资和国内投资项目的设备进口关税的免税措施。(参照表1-1)

从91-96年的各产业的增长率来看,以农业为中心的初级产业一直停留在年平均4.3%,与此相对,第二产业为16.6%(工业方面为16.9%),第三产业为9.6%。占初级产业的国内生产总值的比率,1980年为30%,1990年为27%,96年降到20%。80年代各产业之间持续相对平衡的增长,而90年代,以工业为中心的第二产业的增长较为突出。

进入90年代以来,高度发展的农村经济中出现了几个新的问题。第一,工业生产的增长远远超过农业生产的增长,第二,城市居民与农民的收入差别加大。中国农业政策的课题就是如何提高初级产业劳动者的生产能力,在分配方面,如何缩小城乡差别。

#### 1-2 在中国政府农业地位的提高

1996年3月第9个五年计划(1996年~2000年)确定为“把加强农业的发展放在国民经济发展的首位”以来,农业问题在中国政府的地位越来越高。最近,在1997年3月召开的第8届全国人民代表大会第5次会议上,李鹏总理发表了“继续把加强农业放在经济工作的首位”的讲话。97年9月召开的第15次党代会上,江泽民主席在其报告中指出几个重要的政策问题,以农业当先,国有企业改革为主。最近几年农业的丰收使人们认为农业的地位将产生变化,但农业相关人士否定了这一观点。农业仍然处于政策的首位。作为改革与发展这两个重要的课题,所谓改革就是指国有企业的改革,所谓发展,最重要的就是加强农业的发展。1997年12月召开的中央经济工作会议上,仍然把加强农业发展放在经济活动的首位就证明了这一点。

### 1-3 中国中长期的农业目标

作为第 9 个五年计划的中期农业政策,政府以 1 粮食的增产,2 农民收入的增加,3 贫困人口减少三点为目标。计划对于 1 要确保 5 亿吨的生产量,对于 2 要使农民的实际收入每年增长 4%,对于 3 要减少人均年收入在 580 元以下的贫困阶层(1996 年末为 5800 万人)。

关于长期农业计划,政府一级尚未确定具体数字,但预计 2000 年的人口将达到 14 亿,为确保人均 400kg/年的粮食供给,则需要 5 亿 6000 万吨的粮食。并且,还要考虑有必要促进农村人口向城市的移动,以及缩小农村与城市之间的收入差距。

### 1-4 中国政府对问题的认识及对策

对于负责中国关于农业的政策制定、实际业务、调查研究工作的各机构,进行咨询调查的结果表明,中国政府关于农业的问题可以概括为以下 5 个方面,并且对每一方面都制定了专门对策。

1. 提高农民收入的问题
2. 自然资源的不足
3. 生产技术的问题
4. 农产品市场、流通的落后
5. 与国际市场的接轨问题

其中 1 是从农民的观点出发,在扶贫、创造就业机会、农业的产业化等方面,如何谋求提高收入的问题,2 和 3 主要是与粮食增产有关的农业生产力增强的问题。4 和 5 是关于国内流通以及贸易(加入 WTO)等的市场经济化的问题。

表 1-1

## 中国主要经济指标

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
实际GDP	13.5	8.8	11.6	11.3	4.1	3.8	9.2	14.2	13.5	12.7	10.2	9.6
固定资产投资总额	38.8	22.7	21.5	25.4	-7.2	2.4	23.9	11.4	61.8	30.4	17.5	18.2
社会商品零售总额	31.1	15.1	16.9	27.8	8.3	2.5	13.7	17.7	28.4	30.5	26.6	19.4
实际工业生产	21.4	11.7	17.7	20.8	8.5	7.8	14.8	24.7	27.3	24.2	14.3	16.4
消费者物价指数	9.3	6.5	7.3	18.8	18.0	3.1	3.4	6.4	14.7	24.1	17.1	8.3
零售物价指数	8.8	6.0	7.3	18.5	17.8	2.1	2.9	5.4	13.2	21.7	14.8	6.1
货币发行量(M2)	35.5	30.2	25.3	20.7	18.7	28.9	26.7	30.8	23.6	34.4	29.5	25.3
出口	4.6	13.1	27.4	20.5	101.6	18.2	15.7	18.2	8.0	31.9	22.9	1.5
进口	54.1	1.5	0.7	27.9	7.0	-9.8	19.6	26.3	29.0	11.2	14.2	5.1
贸易差额	-149.0	-119.6	-37.8	-77.6	-66.0	87.4	81.2	43.5	-121.9	53.0	166.9	122.3
经常收支	-114.2	-70.4	3.2	-38.0	-43.2	120.0	132.7	64.0	-119.0	76.6	16.0	72.4
外汇储备	26.4	20.7	29.2	33.7	55.5	110.9	217.1	194.4	212.0	516.0	736.0	1050.0
对内直接投资合同金额	59.3	28.3	37.1	53.0	56.0	66.0	119.8	581.2	1114.4	826.8	912.8	732.8
同执行额	16.6	18.7	23.1	31.9	33.9	34.9	43.7	110.1	275.2	337.7	375.2	417.3

注 1: 贸易差额、经常收支、外汇储备、直接投资单位为亿美元,其余为与去年比%。

注 2: 外汇储备为末期值。



## 2. 提高农民收入的问题

第9个五年计划将农民达到“小康”（基本满足的状态）作为其目标之一，这也表明中国政府农业政策的一大课题是提高农民收入、改善生活水平。“农业的产业化”这一点明确了中国政府所采用的方法。此次通过访问农业相关部门我们认为“农业的产业化”是指：在拥有剩余劳动力的农村地区，从谷物单一作物生产发展到蔬菜、果树、畜产品等多元化生产，并进行农产品的加工及销售，扩大农村地区经济活动范围，提高农民的收入达到农村与城市的收入平衡。因此，在提高收入、吸收劳动力这两方面，从事农产品的加工、销售并进而实施工业性活动的乡镇企业所起的作用巨大。而且生活水平十分底下的贫困层在农民中占大多数，中国政府在政策上十分重视对农业的探讨。

### 2-1 收入差别的现状

1979年以后的经济改革的成功带来了粮食产量的增加，但工业的急速发展使农业的相对优势有所降低。从事农业的收入与其他部门相比相对较低。第一产业（农业、林业、畜产、渔业）就业者所占的比率，1978年为70.5%，96年迅速降至50.5%，而第一产业在GDP中所占比率仅为20%左右，远远低于就业者所占的比率。此数据表明了农业收入低下程度之深。第一产业的相对收入1978年为40.3%，83年上升至50.5%，但其后又连续下降，93年达到35%的历史新低。虽然95年、96年有所改善但仍低于78年的水平。

表 2-1 农业部门的相对收入（单位：%）

	就业者比率	GDP比率	相对收入
1980	68.7	30.1	43.8
85	62.4	28.4	45.5
90	60.1	27.1	45.1
95	52.2	20.5	39.3
96	50.5	20.2	40.0

出处：「中国统计年鉴」、1981~97年

注1) 就业者比率为在全体就业者中从事第一产业就业者所占比率

2) GDP比率为第一产业增值额在名义GDP中所占比率

3) 相对收入=GDP比率/就业者比率

农工间的收入差别同时又以内陆地区和沿海地区的地区收入差别的形式表现出来。在中国进入新经济体制之前，农村地区和城市地区的收入差别十分显著。通过“改革”，在80年代中期收入差别曾一度缩小，但之后又再次扩大。特别是90

年代,伴随“开放”政策正式展开,收入差别迅速扩大。从表面上看94年~96年收入差别有所减小,但其主要原因是农产品价格的大幅上涨,所以我们认为差别的减小是一种暂时现象。

中国的“开放”政策在指定的经济特区或开发区等特殊地区,在出口等方面给予外资、合资企业等种种优惠。因而,其一般模式为选择便于进行国际贸易(包括零部件及半成品的进口)、拥有设备齐全的港口的沿海地区为经济特区。这样从地区的角度来考虑,此政策导致了沿海地区与内陆地区的收入差别问题。

城市居民人均纯收入与农村居民人均纯收入相比,80年代中期(83~85年)城市为农村的1.7倍,94年增至2.6倍(95年、96年为2.5、2.3倍有所改善。但从实质上看,从85年的1.6倍增加到了93~94年的2.2倍)。城市与农村的收入差别在80年代中期之后的高速经济增长过程中有显著扩大。收入差别的扩大趋势有可能引发社会的不安定。

从农村居民人均纯收入的角度来考查地区间的收入差别,96年,如果以东部地区纯收入为100,则其他地区相应比率为中部地区69,西部地区51。农民收入中基本部分即纯粹农业收入没有很大的差别,副业收入的多少是收入差别的决定因素。第一产业收入在纯收入中所占比率为东部地区56.6%,中部地区75.4%,西部地区75.0%(均为1996年统计数字),东部地区同其他地区相比明显偏低。

### 农民收入的结构

随着宏观农村经济结构的改变,农户收入对第二、第三产业的依存度也相继扩大,即副业得到了发展。农业收入、乡镇企业就业收入、外出打工收入为主要收入,但其中农业收入超过了60%。1996年农村居民人均年纯收入中,农业收入所占的比率为65.8%,与1978年相比降低了26个百分点。另一方面非农业收入,特别是第二产业的农村乡镇企业收入所占的比率从1978年的8%达到20%,上升了12个百分点。近年,农户经济收入结构的多元化,特别是非农业收入的急速扩大趋势令人注目。

### 减轻费用负担的尝试

农户在交纳对粮食、棉花征收的农业税(一般以实物支付)、对烟草、养蚕、部分果物等征收的农业特产税(现金支付)等之外,还须承受村、乡政府征收的各种费用及劳务。虽然税率很低,但各种各样琐碎的费用很多,许多人指出农民负担过重。

农民的政府性负担问题关系到中央政府、地方政府、农村的集体组织及农民四者间的利害关系。中国于1987年开始设立的农村改革试验区现已有30个,其中的2处(安徽省、贵州省)已开始尝试农村税制改革。此改革是以减轻农民负担为课题,进行基于“税费合一”思想的试验。即将税与费用合为一体,农户向乡镇政府

一次性交清税款,其后由乡镇政府向村政府分发一定的费用。此法防止了村政府恣意征收费用,并能够改变各村收费状况不一的现状。按照财政部农业司的说明,此法的实施尚需时日。从根本上解决农民政府性负担适当化问题,还需很长时间的摸索。

## 2-2 农民就业机会的不足

对于政府来说,农村的剩余劳动力问题是一个长期课题。农村劳动力约为4亿5300万人。有1亿3000万人在非农业部门工作。乡镇企业的吸收及向城市的流动是农村劳动力转移的途径之一。但是乡镇企业比较关注引入新技术,其结果是节约了劳动力,对劳动力的需求逐渐减少。其接受能力为500万人/年,而每年产生剩余劳动力的数量为800万人,使吸收呈饱和状态。另一方面,90年代初,劳动力以很快的速度进入城市地区,但由于国有企业改革致使大批职工下岗,使农村地区的劳动力很难在城市找到工作。农村劳动力<sup>1)</sup>向城市地区的流入使城市管理的负担加大,难于发挥正常的城市机能。而且季节性的流动使交通、铁路的运营负担增大,并且产生了城市地区治安恶化、犯罪增加等社会问题。因此,政府开始尝试在农村地区形成发展小型城市,提供就业机会。

## 2-3 乡镇企业的作用

乡镇企业是位于农村的非国有型企业,从其所有制形式来看,包括乡镇经营、村经营等集体经营企业、个人经营企业、还有中国与外国企业的合营、合作企业。其前身为人民公社时代的社队企业等。随着1978年开始的农村经济改革的发展,以前处于从属地位的农村工业逐渐成为农村经济新成长的中心,成为领导中国农村经济及农村工业化的重要产业部门。特别是进入90年代后,乡镇企业逐渐转变成农村经济的主导产业。1978年于乡镇企业就业人员为2826万人,总产值493亿元,1996年就业人员达到1亿3500万人(如与上述数据不同,此数据包含了非农业户口者),总产值高达1兆7600亿。乡镇企业所获得的外汇占中国出口赚得外汇的1/3,占工业生产的48%,成为中小企业的主体<sup>2)</sup>。

1996年的每个乡镇企业平均就业人数为5.8人,规模依然很小,渐渐地出现了一些较大规模的乡镇经营、村经营的企业。近几年来第三产业规模的发展超过了第二产业。(商业、服务业、信息产业、运输业等有了较大发展。旅馆业、卡车运输等大规模运输业令人注目。)

中国农业需要提高农产品加工品的质量,推进农业产业化,对此乡镇企业所担负的责任重大。现在“以工补农”的情况正向“以工业发展农业”的形式转变。

<sup>1)</sup> 农村劳动力是指具有农村户口的劳动力。

<sup>2)</sup> 1978年的统计数据仅为集体企业,1996年的数据包括了个体及私营企业。

1997年1月实施的乡镇企业法规定,乡镇企业利益的一部分须用于农村的发展。农业支援已存在了20多年,从1979年到1996年乡镇企业共向乡镇、村提交资金1500亿元。作为农业支援资金,有3种征收方法,①销售额的0.4%,②就业人员年人均补偿120元,③提交纳税后利润的10%。这些征收方法在各地方政府各自不同。第三种方法多实施于经济发展地区。地方政府将征收上的资金储备,投入乡镇、村的农业基础设施,用于农业综合开发。使用范围仅限于当地。

### 乡镇企业东西合作工程

1994年2月农业部发表了「乡镇企业东西合作示范工程」。此工程由东部(沿海)地区先进的乡镇企业或国有企业提供资金、技术援助、派遣技术人员等,帮助发展中西部(内陆)地区的乡镇企业,增加中西部地区农村的雇用机会,由此缩小内陆地区同沿海地区的收入差距。1995年~2000年作为当前的实施期,决定在此期间实施1000项合作示范工程,建立100对合作市、县,东部地区为中西部地区培训1万名技术人员。农业部乡镇企业局解释说,通过此示范工程已于中西部地区新建了5000家乡镇企业。

### <问题点>

乡镇企业今后的发展方向为大规模化,广域化,高科技化,股份化。已有乡镇企业同其他省的乡镇企业进行合作,开始推进广域化,跨省展开经济活动的大型乡镇企业已超过6000家。据农业部乡镇企业局介绍,同外资进行合资经营的乡镇企业有4万家,采用股份合作制的企业有350万家,股份公司形式的企业有5000家。在上海、深圳证券交易所上市A股(仅国内投资家可进行交易)上市的有35家。今后面向大规模化、广域化、资本集约型高科技发展的乡镇企业的资金需求将会有大幅增加。包括股份制在内的集资方法将更加重要。

乡镇企业平均雇用规模为5.8人,这决定了它小规模、零散的企业经营方式。大多数企业人材匮乏、技术力量薄弱、经营知识欠缺。考虑到企业经营的经济性、资源配置利用的合理性等多方问题,今后重新进行机构重组和结构调整是十分必要的。以前对于外资企业来说打入中国国内市场有很大困难,我们想在今后会有所缓和。今后当外资企业正式打入国内市场的时候,现在的乡镇企业在竞争中能有几家获胜生存下来,在很大程度上取决于政策当局的领导。

中国政府应在活用农村工业特色的同时,清楚地区分出同城市工业的功能分担,并谋求如何强化乡镇企业致力于农产品的加工、农用器具的制造与修理、与农村生活相关事业,还应致力于解决环境问题。

表 2-2

## 农村劳动力

(单位:万人,%)

	全国总人口	农村人口	比率	农村劳动力	农业劳动力	比率	非农业劳动力	比率	工业	建设	交通·运输	商业·饮食	其它
1980	98075	81096.0	82.7	31835.9	29808.4	93.6	2027.5	6.4					
1981	100072	81880.7	81.8	32672.1	30677.6	93.9	1194.5	6.1					
1982	101654	82798.8	81.5	33866.5	31152.7	92.0	2713.8	8.0	873.0	482.5	160.9	206.2	1322.1
1983	103008	83536.0	81.1	34689.8	31645.1	91.2	3044.7	8.8	1033.6	811.4	316.4	421.7	1699.5
1984	104357	84300.5	80.8	35967.6	31685.0	88.1	4282.6	11.9	2741.0	1130.1	434.1	462.6	1945.8
1985	105851	84419.7	79.8	37065.1	30351.5	81.9	6713.6	18.1	3139.3	1308.6	506.1	531.8	2036.1
1986	107507	85007.2	79.1	37989.8	30467.9	80.2	7521.9	19.8	3297.2	1431.3	562.5	606.9	2232.5
1987	109300	85731.1	78.4	39000.4	30870.0	79.2	8130.4	20.8	3412.8	1525.5	607.3	657.1	2408.3
1988	111026	83725.4	75.4	40066.7	31455.7	78.5	8611.0	21.5	3255.6	1501.8	614.2	652.4	2473.3
1989	112704	87831.0	77.9	40938.8	32440.5	79.2	8498.3	20.8	3228.7	1522.8	635.3	693.2	2593.1
1990	114333	89590.3	78.4	42009.5	33336.4	79.4	8673.1	20.6	3267.9	1533.8	655.0	722.8	2726.7
1991	115823	90525.1	78.2	43059.5	34186.3	79.3	8906.2	20.7	3468.2	1658.8	706.3	813.7	3117.6
1992	117171	91152.4	77.8	43801.6	34037.0	77.7	9764.6	22.3	3659.0	1886.8	799.9	948.8	3703.0
1993	118517	91333.5	77.1	44255.7	33258.2	75.2	10997.5	24.8	3849.0	2057.0	908.0	1084.0	4066.0
1994	119850	91526.0	76.4	44654.0	32690.0	73.2	11964.0	26.8	3970.7	2203.6	983.0	1170.4	4379.6
1995	121121	91674.6	75.7	45041.8	32334.5	71.8	12707.3	28.2	4018.5	2304.3	1027.6	1261.5	4415.7
1996	122389	91941.0	75.1	45288.0	32260.4	71.2	13027.6	28.8					
1996													
东部地区比率		40.7		40.5	35.7		52.4		62.2	52.2	52.2	51.9	
中部地区比率		35.1		33.9	35.5		30.1		26.3	30.5	31.9	31.2	
西部地区比率		24.2		25.6	28.8		17.5		11.5	17.3	15.9	16.9	

出处: 中国农业发展报告 1997年

注) 农村劳动力是指具有农业户口的劳动力。

表 2-3

## 乡镇企业 各行业明细

(单位:万个、%)

	农业	工业	建设	交通运输	商业·饮食	合计
1978	49.5 (32.5)	79.4 (52.1)	4.7 (3.1)	6.5 (4.3)	12.4 (8.1)	152.4 (100.0)
80	37.8 (26.5)	75.8 (53.2)	5.1 (3.6)	8.9 (6.2)	14.8 (10.4)	142.5 (100.0)
85	22.4 (1.8)	493.0 (40.3)	8.3 (0.7)	10.6 (0.9)	688.1 (56.3)	1222.5 (100.0)
90	22.4 (1.2)	722.0 (39.0)	90.4 (4.9)	381.4 (20.6)	634.2 (34.3)	1850.4 (100.0)
91	23.1 (1.2)	742.6 (38.9)	88.8 (4.7)	400.3 (21.0)	472.6 (24.8)	1907.9 (100.0)
92	24.7 (1.2)	793.8 (38.2)	98.4 (4.7)	436.2 (21.0)	726.1 (34.9)	2079.2 (100.0)
93	27.9 (1.1)	918.4 (37.4)	121.7 (5.0)	486.4 (19.8)	898.5 (36.6)	2452.9 (100.0)
94	24.6 (1.0)	698.6 (28.0)	83.0 (3.3)	369.1 (14.8)	1319.2 (52.9)	2494.5 (100.0)
95	27.8 (1.3)	718.2 (32.6)	106.8 (4.8)	495.2 (22.5)	697.8 (31.7)	2202.7 (100.0)
96	28.9 (1.2)	756.4 (32.4)	104.6 (4.5)	546.5 (23.4)	896.8 (38.4)	2336.3 (100.0)

(出处)根据各年的「中国农村统计年鉴」、 「中国乡镇企业年鉴」制作

表 2-4

## 乡镇企业 各行业就业人数

(单位:万人、%)

	农业	工业	建设	交通运输	商业·饮食	合计
1978	608.4 (21.5)	1734.4 (61.4)	235.6 (8.3)	103.8 (3.7)	144.3 (5.1)	2826.6 (100.0)
80	456.1 (15.2)	1942.3 (64.7)	334.7 (11.2)	113.6 (3.8)	153.1 (5.1)	3000.0 (100.0)
85	252.4 (3.6)	4136.7 (59.3)	790.0 (11.3)	114.2 (16.4)	1685.8 (24.1)	6979.0 (100.0)
90	236.1 (2.5)	5571.7 (60.1)	1346.8 (14.5)	711.2 (7.7)	1398.9 (15.1)	9264.8 (100.0)
91	243.1 (2.5)	5813.6 (60.5)	1384.3 (14.4)	732.3 (7.6)	984.1 (10.2)	9609.1 (100.0)
92	254.8 (2.4)	6336.4 (59.9)	1540.7 (14.6)	796.9 (7.5)	1652.3 (15.6)	10581.1 (100.0)
93	285.4 (2.3)	7259.6 (58.8)	1826.9 (14.8)	931.4 (7.5)	2042.0 (16.5)	12345.3 (100.0)
94	260.5 (2.2)	6961.5 (57.9)	1622.0 (13.5)	725.6 (6.0)	2447.9 (20.4)	12017.5 (100.0)
95	313.5 (2.4)	7564.7 (58.8)	1932.5 (15.0)	952.0 (7.4)	2447.9 (19.0)	12862.1 (100.0)
96	336.0 (2.5)	7860.1 (58.2)	1948.8 (14.4)	1062.3 (7.9)	2301.1 (17.0)	13508.3 (100.0)

(出处)根据各年的「中国农村统计年鉴」、「中国乡镇企业年鉴」制作

注) 乡镇企业就业人数包括非农业户口者。

## 2-4 形成小型城市吸收剩余劳动力

由于农村的剩余劳动力很难在城市找到工作, 中国农业部开始尝试在农村地区形成、发展小型城市, 在此地区兴建服务产业提供就业机会, 以吸收农村地区剩余劳动力。政府还期待乡镇企业转型, 通过面向企业的服务业创造新的就业机会。据国家经济体制改革委员会说明, 最初以出售城市户口的形式吸收农民入城, 但效果不佳, 现在以出售住宅的形式进行, 对此还实施过银行贷款。在全国各地已形成近 5 万个小型城市, 但仅在沿海地区、广东省、福建省取得了一定成果。在广东省顺德县还出现了城市地区人口向小型城市迁移的现象。公安部在各省各选一个小型城市进行户籍制度改革的实验。形成小型城市的尝试不仅仅是吸收农村剩余劳动力的手段, 它还打破了城市与农村的对立关系, 改变了农村、农村居民的思维方式。

### <问题点>

从全国来看, 除县级的之外, 小型城市的发展并不是很好。对于小型城市的成功, 必要条件是其周边地区的工业发展要达到一定程度。中央政府对形成小型城市的尝试持谨慎态度。国务院一级尚无积极推进小型城市发展的发言。我们认为中国政府可能担心小型城市的形成会占用农村地区的耕地, 并导致开发的热潮。

## 2-5 农村劳动力的流动问题

农村劳动力跨越地区的流动增多, 流动的区域扩大, 给社会经济的发展带来各种各样的影响。

### 整体概况

① 80 年代前半期, 农村劳动力跨地区的流动并不活跃。纵观整个 80 年代, 农村劳动力的流动主要是以地区内的乡镇企业就业为主流。80 年代后半期, 特别是进入 90 年代后, 农村劳动力跨地区的流动日趋活跃, 其规模也迅速扩大。

② 农村劳动力主要是从经济不发达地区向发达地区、从农村向城市流动。安徽、四川、河南、甘肃、湖南、广西等省、自治区农村劳动力外出打工比较活跃。跨地区流动的农村劳动力主要流入沿海的经济发达地区及城市, 流动目的地比较集中。

③ 根据农业部调查, 外出打工的劳动力中外出时间在 6 个月以上的约占 6 成。这表明农村劳动力外出就业时间较长, 并且相对比较稳定。

④ 从外出打工者整体来看, 所具有的特点是, 以青壮年男子为主体, 受教育程度较高, 技术水平亦较高。



⑤ 农村劳动力跨地区的流动包括有自然发生的流动、有经验者带领新加入者的流动、托亲属朋友产生的流动、通过政府机关有组织的流动等多种形式。通过政府机关组织的流动所占比率很低,以自然发生的流动为主。

⑥ 外出打工的农民,由于其技术水平及城市就业制度的限制,多从事“三高(劳动强度高、肮脏程度高、危险程度高)”工作。具体为建筑业、矿山开采、服装加工、农业、城市地区的清洁等工作。

#### 流动的原因

① 80年代后半期之后,乡镇企业的技术革新加速,资本集约型进程加快。乡镇企业的布局过于分散,本应发展的第三产业及城市化也相对滞后。因此,农村的农业外部门劳动力吸收能力有显著的下降。

② 在经济体制改革深入的过程中,对劳动力跨地区流动的限制有所放松。1984年起,中国政府放松了对农民流入城市地区的限制,在不给农民提供与城市居民相同的粮食配给的前提下,允许农民在城市地区的就业。以此为契机,农民开始大批向城市地区流动。

③ 80年代后半期之后,城市地区与农村地区的收入差别及地区间经济发展水平不平衡的扩大,必然刺激了农村劳动力跨地区的流动。通过1988年~1989年的经济调整、整顿,政府调整了过热的经济,首次推出了限制农村劳动力流动的政策,但进入90年代后,伴随城市经济的高速成长,城市地区的就业限制自身有所缓和,农村劳动力的流入又再次急剧增加。

④ 80年代,城市建设急速扩大,对农村劳动力的需求增大也是促进流动的原因之一。特别是有的行业在城市地区很难募集劳动力,并且伴随城市居民收入增加产生了对各种服务业的需要,这些对农村劳动力的流动也起了推波助澜的作用。

#### 流动的正面影响

① 流动从农民的角度来看是将剩余劳动力的重担转换为财富,增加了农民的收入。实现了“借他人之地育己之材”。有许多外出打工的农民学习了知识,积累了财富,回乡创建企业。

② 从城市及打工农民在接受方来看,“农民劳动者”的到来,意味着提供了廉价的劳动力,给当地经济繁荣带来了动力。

③ “农民劳动者”通过在城市地区就业不仅获得了收入,学习了技术,还接受了城市文明的洗礼。此事对今后城市地区和农村地区的行政管理体制改革,及推进中国的城市化和现代化发展必将产生重要的影响。

### 流动的负面影响

农村劳动力跨地区的大量流动,产生了以下负面现象。

- ① 农民、特别是受过教育掌握了技术的中青年劳动力走出农村,导致农业劳动力素质的下降。
- ② 给交通运输部门带来了重大的压力。
- ③ 使城市基础设施的负荷增大。
- ④ 导致治安恶化。
- ⑤ 使计划生育政策的实施难度加大。

### 如何促进有秩序的流动

① 坚持通过市场机制实现适当的劳动力资源分配这一方向,在通过市场进行供求调整和农民自主选择职业的前提下,确立健全的职业介绍服务体系,强化政府宏观调控,逐渐形成全国统一的基于开放和平等竞争的劳动力市场。

- 发展职业介绍机构。
- 确立劳动力市场信息网络。
- 促进农村劳动力的专门技能研究、农业实用技术研究、职业教育的发展,提高农民的就业适应能力。
- 继续完善劳动法规和劳动力市场的行政管理制。

② 继续进行户籍制度改革。1958年为维持、扩大人民公社制度及农业生产,制定了明确划分城市户口和农村户口的户籍制度,控制农民向城市流动。其后,在80年代后半期此制度逐渐有所缓解,但户籍制度依然残存。改革的最终目标是改编现行的将城市地区同农村地区断然分开的地区性的、封闭性的户籍制度,建立全国统一的、开放的户籍制度,改变现行的区分农业人口和非农业人口的体制。

③ 充分挖掘农村内部潜在的就业机会,减轻农民外出打工的需要。特别是要诱导农村工业向劳动集约型和技术集约型两方面结合的方向发展。

## 2-6 农业产业化

改革开放以后的中国农业制度,虽然通过实施联产承包责任制刺激了农民的生产欲望,从全体来看带来了大幅增产,但相反也存在小农经济体制导致单个农户动辄进行各自分散的经营的问题,由于很难进行以市场为导向、同市场结合的经营,不得不实施自给自足式的经营方式。这不仅妨碍了农业的市场经济化进程,还带来了农业自身收益性的下降、市场竞争力的减弱、内在的发展能力欠缺等后果。农业的产业化是指将传统的、自给半自给的农业转换为适合市场经济的、专门化的、商品化的农业、产业。为此应将单个的、分散的农户组织成为产业性生产集体,从而政府提出要形成以“流通、加工、生产的一体化”及产地批发市场为中心的主产地。

自1994年山东省潍坊市向全国介绍经验起,农业的产业化已逐渐成为农业政策的支柱。而且,1995年12月,《人民日报》发表社论指出,农业的产业化是今后中国农业应走的道路。96年农业部的刘江部长指出,作为第9个五年计划的4项农村改革措施之一,“推进农业的产业化,构筑能经得起市场经济考验的农业”,将农业产业化作为政策的重要项目提出。

根据国家计划委员会农村经济司的说明,农业产业化的概念尚未定论,现将其作为增加农业收入手段来认识,但农业产业化的概念应包括以下四点:① 区域化(建设大规模的农业生产基地和形成大面积的生产区),② 专业化(在特定的生产领域中展开专业的农业生产活动),③ 市场化(具有高品质、高单产、高经济性的商品性农产品的生产),④ 一体化(形成生产、加工、流通、销售连贯进行的地区复合经济)。

### 农业产业化的模式

中国社会科学院农村发展研究所的陈吉元所长在《中国农村经济》(1996年8月号)中著文指出,农业产业化的基本原则依然是“双层经营”,产业化的经营组织形态可分为以下5类。① 骨干企业+农户,② 合作经济组织+农户,③ 农村专门技术协会+农户,④ 农场+农户,⑤ 专门批发市场+农户。基础是市场+产业化经营组织+农户的形式。虽然分了五类,但农户如何同市场结合是产业化经营组织的关键。在此五类之中,骨干企业+农户的形式为一般形式。

#### ① 骨干企业+农户

此模式是指以企业或公司为主导,与产地或农户合作,建立比较稳定的契约关系,形成相互紧密结合的生产、加工、销售一条龙的经济主体。此方式最多被耕种农业或畜产、水产业采用。其具体情况是,公司或企业与农户建立双向的承包关系,在各层次缔结责任契约。例如,企业或公司向农户供给生产资料、进行技术指导、提供情报、加工产品、负责销售等,担当生产过程前后的各种业务,农户进行具

体的生产活动。

企业和农户的结合特别适合于市场风险大、技术层次高、分工发达、资本集约型的生产领域。此种方式的发展需要“主导”的企业有雄厚的资金基础,掌握先进的技术,具备高效的经营管理能力。

## ② 合作经济组织+农户

农户以自家家族经营为基础,设立跨越单个农户、村或乡镇的农村合作社经济组织。此组织包含以即存的地区性合作社或供销合作社为核心形成的合作社组织,还包含以乡、村的经济技术服务机构为核心的组织。

农业的产业化在东部、中部地区有许多显著的成功事例。这是由于此部分地区外部环境良好、农村经济发达所造就的。山东省、辽宁省在发展的速度及规模方面也取得了成果。农业部政策体改法规司指出,两省农业产业化成功的条件有以下四条:① 周边环境设施完备。可向日本出口畜产品、水产品。② 人材。骨干企业或产业化经营组织是否有优秀的人材是成功的决定因素。③ 经营组织与农户切实对应。风险的承担、利益的分配应共同负担。④ 地方政府的帮助。地方政府热心致力于条件的完善。

为强化对全国的农业产业化的指导,97年12月,国家经济体制改革委员会、农业部等十部委,在决定共同实施全国农业产业化综合改革实验的同时,在全国选定了59处实验地。实验期为3年。实验的内容为,创造近代农业企业制度,集体所有土地使用权有偿转让制度的改革,主要农产品的流通体制的改革等,共8个方面。

此次的决定作为近代农业企业制度,计划将农业产业化的骨干企业构筑为以市场为导向的新型企业法人实体、市场竞争的主体。国家计划通过政策,在融资、营业许可、税制、土地使用等方面支援骨干企业,其若符合条件将授与进出口权,并优先允许其股票上市流通。

农业合作社组织的创建是为了鼓励各种农民专门技术协会、农村合作社经济组织及基层服务组织参与策划农业产业化。希望这些组织能够成为沟通农户同企业、政府的桥梁。农产品流通体制的改革,旨在主产地重点探索主要农产品的流通组织和销售形态的产业化,加快国有粮食企业的改革速度,转换其经营体系,使其成为农业产业化的核心。

### <问题点>

作为产业化的经营组织形态,现在的一般形式为骨干企业+农户,但这有可能导致骨干企业过强,欺压农户的情况出现。为解决此问题应鼓励农民自己建立合作经济组织。而合作社法的制定是其必要的前提。当然合作社能充分发挥其功

能,其周边环境的完善也是不可缺少的。

## 2-7 贫困问题

在绝对贫困线下挣扎的人们多生活在地理条件恶劣的边境地区或远离干线道路、难以参与市场经济的环境恶劣的农村。并且,贫困问题还同少数民族问题及地区间差别问题相关联。贫困地区的人们多为农业户口,政府要帮助他们摆脱贫困必须实施综合了教育、卫生保健、定居、移居、创造就业机会等各种手段的政策。为确保这些综合性措施能够提高贫困地区人民的生活水平,中国政府正在谋求国际援助。

1986年确定贫困线为年收入206元,其后由于物价上涨又有所上调,1996年定为580元。1996年人均年收入低于580元的贫困人口有5800万人。党和政府虽然一直将消除贫困作为建国以来的重要任务,但1978年改革开放以来,这方面才取得了成效。

这5800万贫困者多居住在西部边境地区,处于山地、沙漠、碱性土壤等开发困难的地区。因此要消除上述地区的贫困现象非常困难。

### 设置专门机构

在中央一级设置了国务院扶贫领导小组办公室,省、地区、市、县各级也分别设置了省政府直接管辖的扶贫办公室。由中央制定指导性的政策,进行组织间的调整、资金分配、制定计划、监督、调查研究,省级的扶贫办公室负责具体的消除贫困项目的计划与实施。

### 增加资金的投入

1986年的扶贫工作共投入资金42亿元,1996年为108亿元,97年增至153亿元。97年资金来源为,财政拨款68亿元,农业发展银行贷款85亿元。而且中央规定对于第一项资金,地方政府分摊0.3到0.5成。这些地方政府的扶贫费用根据其自身经济发展及财政状况决定。如果不能满足分摊的部分不可接受中央政府的资金。

### 指定重点贫困县

中国共指定了592个重点贫困县。几乎全部在山区、沙漠、黄土高原地区,贫困人口73%居住于这些指定县。其余的27%则居住在比较分散的地区。中国政府对指定县施以了各种优惠政策。① 铁路开发等的优先权。② 免除定购任务、农业税、农业特产税。③ 减免企业所得税。④ 建设水利设施、增加资金投入。

### 贫困政策的根本转变

以前对贫困地区仅仅给予救援物资,现在政策已转向实施地区开发性项目,谋求地区居民以自己的力量自行解决贫困问题,对此中国称为“从输血转向造血”。

通过这种方法,与仅将资金投入项目相比资金的运用效率有所提高。

### 一对一的扶贫

现在已兴起了东部一个地区帮助西部一个地区的活动。这不仅仅停留于资金援助上,还进行包括市场经济的概念、经营的理念、技术、人材等全面的协助。已有北京—内蒙古,天津—甘肃,上海—云南,广东—广西,江西—陕西,山东—新疆,辽宁—青海等 10 个组合。而且还进行了 193 个党政机关帮助 333 个贫困县的活动。即党的干部亲身前往贫困县进行指导,并将现场考察的结果反映到政策的制定之中。

### 对贫困政策的国际援助

世界银行已实施了第一期 2.5 亿美元(广西、云南、贵州),第二期 2.0 亿美元(四川、陕西、宁夏)两个项目,第三期 1.5 亿美元(青海、甘肃、内蒙古)的项目正在计划之中。预定这几个项目可解决 9 个省的 800 万人的粮食问题。世界银行对中国的消除贫困项目给予了很高的评价。中国的扶贫对策已从大区域、一般性对策转变为与地区相应、以难点地区为中心,由以农业为重点转变为以单个项目为重点。

## 2-8 农村金融

中国不仅国内欠缺稳定的农产品供给,并且农村劳动力长期处于剩余状态,不得不采取将大量的劳动力限定于农业、农村地区的雇用政策。因此为发展农业、农村地区产生了对零散资金的需要。为使资金流入利润率较低的农业部门,需要制度上的建立健全。

在农村的金融体制中,由政策性金融、商业性金融、合作社性金融三者组成的分工关系已大体形成。农业发展银行主管农村的政策性金融,其借贷业务的 9 成以上是主要农产品收购资金的放贷。借贷方主要为国有粮食企业。而其本业一向农户施放的低息长期的农业综合资金、基础设施资金及扶贫资金却很少。农业综合资金及扶贫资金的贷款仅占贷款总额的 8% 和 0.8% (均为 1996 年数据)。

主管农村商业金融的农业银行仅其名称残留了“农业”二字,1994 年和 1996 年农业发展银行和农村信用合作社从农业银行中分离后,农业银行的性质已转变为以中小城市为基础的城市商业银行。农业发展银行及农业银行都已将其分行设置到了县级的城市。

农村信用合作社是以县下属的乡镇为经营基础的小规模农村地区性金融机构,其借贷方为地区内的农户、个体经营者及乡镇企业(参照表 2-7, 2-8)。

对于乡镇企业贷款和农业贷款,农村信用合作社和农业银行形成了一定的分工体制。对于乡镇企业贷款,基本上农业银行以乡以上(包括乡)的大型乡镇企业和流通企业为对象,而农村信用合作社以乡以下的中小规模的乡镇企业(包括村营企业)、个体经营为对象。对于农业贷款,农业银行以国营集体农业、农村信用合作社以农户为贷款对象。农村信用合作社的集资多依赖于高利息的农户个人储蓄金。80年代后半期,信用合作社开始向乡镇企业等农业以外的对象贷款,因此农村合作基金会部分取代了应面向农村的零散资金需求的信用合作社的合作社性的金融功能。近年来,农村合作基金会也开始谋求与农村信用合作社同样的利益,贷款对象也开始向农业外发展。结果农村地区的零散资金需求大多依赖于高息贷款,即相当于日本的“合会”之类的民间借贷。因此,政府从农村需要合作社性质的金融机构这一认识出发,1996年推出以农村信用合作社和农村合作基金会为农村合作社性质的金融体制主体的构想,推进农村信用合作社向合作社性质的金融机构改组。

1996年8月,国务院正式发表《关于农村金融体制改革的决定》,其中表明“以合作社金融为基础,确立、完善商业金融和政策金融分工合作的农村金融体系”,首次确认合作社性质的金融为农村金融的基础。并且还明确表示,农村信用合作社已脱离农业银行恢复为合作社性质的金融机构。作为具体的改革措施,①重新启用农户对农村信用合作社的出资,逐渐引入社员代表大会、理事会、监事会等运营制度。②强化借贷审查权的授予等与资金相关的独立性,逐渐确立农村信用合作社的独立、核算经营。

#### <问题>

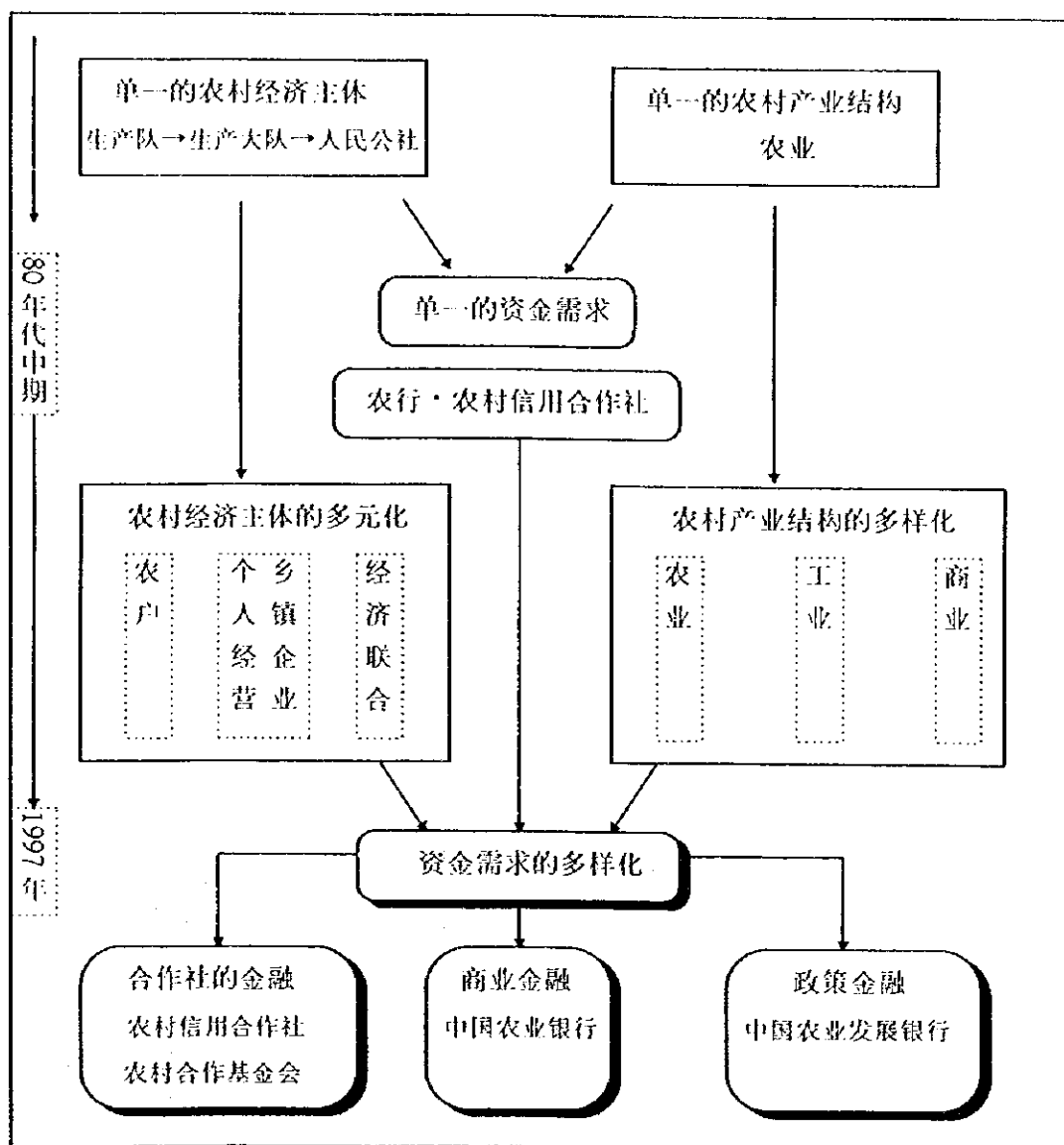
仅农村信用合作社向合作社性质的金融机构转换有所成效就需很长时间。这种情况下一直代替信用合作社,部分满足零散资金借贷需要的农村合作基金会能否被视作金融机构可能出现问题。

为防止农村信用合作社向农业外贷款即向商业金融倾斜,必须制定税款优惠等政策。同时,希望能够尽早制定推进农业产业化所必须的《合作法》(公社法),完善经济环境。

农业发展银行的本来业务为借贷农业综合资金、扶贫资金,但这两项仅占其业务量的1成,9成以上为粮食等农产品收购资金的放贷。这虽然产生于粮食流通体系的落后,但国有粮食企业的改革也是迫在眉睫。

图 2-1

农村的经济结构和金融结构概念图



出处: 农林中央金库「农林金融」、1997年7月号。



表 2-5

农村信用合作社的主要沿革

	沿革	背景·说明
1949~57年	作为农村地区的合作社的金融机构,在全国设立、发展。1956年末,相当于乡级的80%的农村信用合作社的数量达到10万家以上。	对应于农村地区的高息贷款和物价暴涨。
1958~61	人民公社系统的存储和放贷窗口	伴随着社会主义化,农村地区从个体农户向集体所有制的人民公社体制转变。
1962~78	国家银行的基层组织化	作为人民公社系统的存储和贷出窗口,由于在其经营及资金管理方面引起过很大混乱,所以从人民公社分离出来,转到国家银行的管辖之下。
1979~95	伴随着农行的再度运营,从人民银行转到农行的管辖之下,成为农行的基层组织。80年代中期以来,为达到独立结算经营进行了多种改革。	1978年以来的经济改革带来了包括有农户的再确立和乡镇企业的农村经济的发展。同时,资金需求复活,农村信用社为了适应这个需要有必要确立其自主性。
1996~	从农行分离出来,谋求向合作社的金融机构的回归。	有必要建立优先、优待农户·农业贷款的合作社金融机构。

(出处) 农林中央金库“农林金融”、1997年7月号

表 2-6

农行及农村信用合作社乡镇企业的未清贷款金额及其构成比  
(单位: 亿元、%)

	总未清贷款余额		乡镇未清贷款余额		与去年之比		占总贷款金额的比例	
	农行	农村信用合作社	农行	农村信用合作社	农行	农村信用合作社	农行	农村信用合作社
1979	410.3	43.5	29.9	14.1	---	---	7.3	32.5
80	504.2	77.4	53.0	27.5	77.3	94.6	10.5	35.5
81	557.1	96.2	62.1	35.5	17.2	28.9	11.2	36.8
82	612.3	121.0	73.4	42.3	18.1	19.2	12.0	34.9
83	700.0	163.6	80.0	60.0	9.1	42.0	11.4	36.7
84	1,428.5	354.0	157.7	135.0	97.1	124.8	11.0	38.1
85	1,654.6	400.0	188.0	164.4	19.2	21.8	11.4	41.1
86	1,954.1	568.5	287.9	265.8	53.2	61.7	14.7	46.8
87	2,319.3	771.4	327.6	359.3	13.8	35.2	14.1	46.6
88	2,632.2	908.6	381.4	440.2	16.4	22.5	14.5	48.4
89	3,058.2	1,090.7	393.1	540.2	3.1	22.7	12.9	49.5
90	3,774.3	1,413.0	433.6	700.7	10.3	29.7	11.5	49.6
91	4,578.1	1,808.6	498.4	910.4	14.9	29.9	10.9	50.3
92	4,468.1	2,453.9	582.5	1,294.3	16.9	42.2	10.7	52.7
93	6,529.7	3,261.6	774.6	1,782.5	33.0	37.7	11.9	54.7
94	5,785.9	4,159.5	938.4	2,277.0	21.1	27.7	16.2	54.7
95	6,901.6	5,176.0	1,106.0	2,779.0	17.9	22.0	16.0	53.7
96	8,985.1	NA	1,291.3	NA	16.8	NA	14.4	NA

资料: 根据「中国农村金融统计」1979~89、93、95年版, 以及中国农业银行年度报告书制作。

表 2-7

## 农行及农村信用合作社对农业的未清贷款余额及其构成比

(单位: 亿元、%)

	总未清贷款余额		农业未清贷款余		与去年之比		占总贷款金额的比例	
	农行	农村信用合作社	农行	农村信用合作社	农行	农村信用合作社	农行	农村信用合作社
1979	410.3	43.5	95.3	33.4	---	---	23.2	76.7
80	504.2	77.4	114.9	40.9	20.6	22.5	22.8	52.8
81	557.1	96.2	112.1	60.8	△2.4	48.5	20.1	63.2
82	612.3	121.0	120.9	78.7	7.8	29.6	19.7	65.1
83	700.0	163.6	128.2	103.5	6.0	31.55	18.3	63.3
84	1,428.5	354.0	171.2	219.1	33.6	111.7	12.0	61.9
85	1,654.6	400.0	188.7	235.5	10.2	7.5	11.4	58.9
86	1,954.1	568.5	237.8	302.7	26.0	28.5	12.2	53.2
87	2,319.3	771.4	338.7	404.5	42.4	33.7	14.6	52.4
88	2,632.2	908.6	396.8	452.5	17.2	11.9	15.1	49.8
89	3,058.2	1,090.7	463.9	520.5	16.9	15.0	15.2	47.7
90	3,774.3	1,413.0	562.9	652.3	21.3	25.3	14.9	46.2
91	4,578.1	1,808.6	695.5	801.3	23.5	22.8	15.2	44.3
92	4,468.1	2,453.9	846.9	982.1	21.8	22.6	15.5	40.0
93	6,529.7	3,261.6	857.6	656.7	1.3	△33.1	13.1	20.1
94	5,785.9	4,159.5	876.6	804.9	2.2	22.6	15.9	19.4
95	6,901.6	5,176.0	1,121.0	1,095.0	24.4	36.0	16.2	21.1
96	8,985.1	NA	1,393.3	NA	24.3	NA	15.5	NA

资料: 根据「中国农村金融统计」1979~89、93、95年版,以及中国农业银行年度报告书制作。

注: 农业贷款为集体农场贷款和农户贷款之合计。

### 3. 增强农业生产力的问题

为保障粮食的安全生产、从农业生产力角度考虑,中国耕地面积的扩大,在统计上已接近极限。对于中长期的发展存在各种各样的问题。分为 ① 自然资源不足的问题。② 生产技术的问题两大方面,中国正在考虑针对于这个课题的对策及政策。

#### 3-1 中国政府关于粮食生产的目标和政策

##### 第 9 个五年计划制定的粮食生产目标

在 1996 年 3 月制定的第 9 个五年计划中,1996 年到 2000 年的中期农业政策是,把农业放在国民经济发展的首位,实现粮食产量达到 4 亿 9000 万吨到 5 亿吨,农民人均纯收入的年平均实际增长率达到 4% 的目标。

##### 2010 年的粮食生产长期目标

关于 2010 年的粮食供求,政府一级尚未确定具体数字,但据国务院发展研究中心推算,2010 年人口将达到 14 亿,为确保人均 400kg/年的粮食,粮食产量则必须达到 5 亿 6000 万吨。中国的粮食生产,从农村人口多、耕地、水资源少这些方面出发,应考虑到在控制价格变动,进行稳定增产、供给上将会出现许多问题。

#### 3-2 自然资源的不足

中国自然资源不足的问题可以分为如下两大方面,1)耕地面积不足问题,2)水资源不足的问题。一方面,中国人均耕地面积占世界平均水平的约 40%,(按国务院研究发展中心提供的 1.33 亿公顷面积则为 0.11 公顷)。另一方面,水资源状况则更为严峻,只不过是世界平均水平的约 25%。有效灌溉面积仅为耕地面积的一半,潜在的可能灌溉地则是山间地区等条件恶劣地区。

##### 耕地面积的不足

由于急剧的人口增长以及经济发展,引起了农、工间的经济差别的扩大,以此为首产生的压力使农用耕地向以城市建设用途为中心的方向转变,统计上耕地面积逐渐减少。虽然潜在可开垦土地约为 1000 万公顷,但几乎全是边境、气候、交通等条件恶劣的地区。另外,自然灾害的受灾面积年平均将近 4800 万公顷,占耕地面积的 49%;灾害严重的年代,有时达到 5500 万公顷,占 57%。另一方面,土壤质量急剧恶化,以新疆维吾尔自治区为中心,每年有 20 万公顷土地沙漠化,年土壤流失 50 亿吨,阻碍河流,引起洪水爆发,黄河上游地区的生态环境正遭受着破坏。

##### 水资源的不足

东南地区降水量充足,而西北地区则时常干旱。在黄河流域,黄河的枯水期逐

渐增长,达到一年170天。这极大地影响了流域地区的农业生产,殃及到1亿5000万农民。1997年北部干旱严重,秋季的玉米产量减少1750万吨,由于夏季收成良好,因此估计年减产500万吨。1996年灌溉面积为5038万公顷,占耕地面积的52%,虽然东北地区和西北地区均有所增加,但增长率不大。其原因,一方面由于多数的灌溉设施大多建于70年代,设备的老化使灌溉效率低下。并且,有的新建灌溉设施的地理条件恶劣,使单位面积的建设成本加大,因此,老化设施的修复被优先考虑,降低了新项目的开发速度。

#### 政府的政策和课题

政府对此开始重视把完善法律以及投资作为手段。为确保农用耕地,在制定农业保护法的同时,97年刑法设立公布了耕地破坏罪。另外,对于水利建设,平整土地及改良土地等的技术设备的投资是必要的。对此,资金不可缺少,外资、国内资金、民间资金都是必要的。要重视具有生产潜力,但水资源不足,经常干旱的中西部地区。但是,水库建设需要大量资金。由于水资源有限,节水灌溉就变得越来越重要。因此,要普及推广节水灌溉示范县。另外,黄河断流的原因之一是由于上游地区的生态环境遭到破坏,因此,要对应设立生态环境计划。

### 3-3 生产技术的问题

#### 生产技术的目标及重点领域

为弥补上述自然资源的不足,保护和扩大耕地之外,谋求提高生产技术,发展土地生产能力是不可缺少的,中国政府的目标就是要大力提高科学技术对于农业生产的贡献。

#### 土地生产能力的增加

虽然粮食作物整体的种植面积有略微减少的倾向,但与1980年相比,到1996年为止玉米的种植面积增长了约20%。这是由于玉米作为饲料和工业原料的需求量的增加所致。对于单产,如图3-1所示均有稳步增加。稻米、小麦、玉米、大豆的年平均增长率分别为9.4%,12.4%,10.6%,和10.1%。预计今后仍将种植收益高的农作物,粮食作物的产量将会更加依存于土地生产能力的增加。

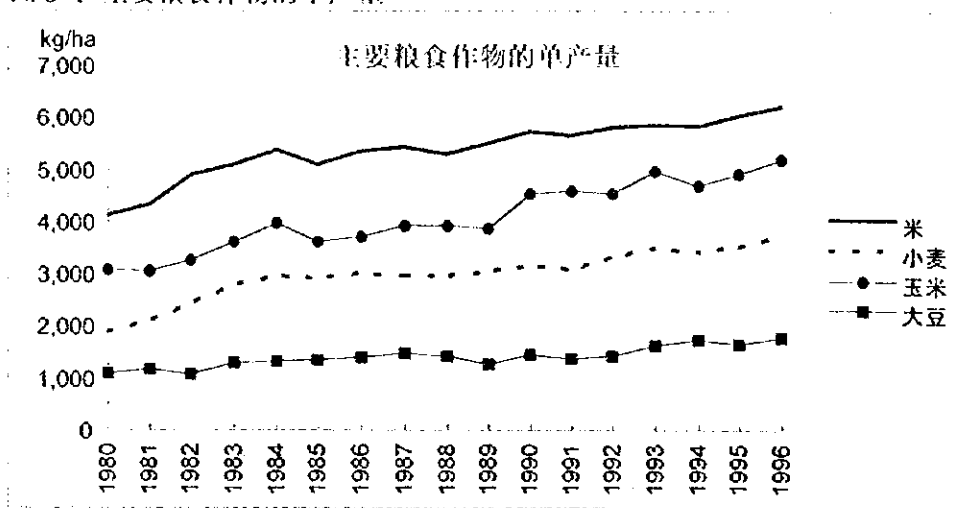
#### 农业生产要素的变化

表3-1列出了几个农业物质生产条件。灌溉面积与1980年相比,到1996年增长了12.2%,其中1994年曾有暂时性的减少。比起由于受水资源开发的制约而进行新的水利设施建设,人们更期待着以普及节水灌溉技术为中心,来扩大灌溉面积。

关于化学肥料的投放量,整体上均有较大增加,虽然这对单产有很大作用,但人们也注意到氮肥投放过重。氮、磷、钾三元素的施用比率相对于1980年的100:29:4,1996年为100:31:14,投放平衡已得到改善,接近推荐值100:50:25。

但是, 化肥生产量不能满足需要的状况仍然存在, 不能不依赖于年 1000 万吨的进口。并且, 肥料的生产偏重于氮肥, 特别使钾肥产生供应不足。

图 3-1 主要粮食作物的单产量



资料: 中国农业发展报告 1997

农业机械化方面, 小型拖拉机和农用卡车的普及显著。这表示人民公社的集体生产体制正在向个体农户为中心的生产体制转变。今后, 机械化能否发展, 很大程度将取决于工资和农产品之间的相对价格, 以及其他产业对农业劳动力的吸收程度。

#### 劳动生产能力的变化

农业部发表的农业劳动力人口, 1980 年为 2 亿 9808 万人, 到 1996 年则为 3 亿 2260 万人, 增长了 8.2%, 但进入 90 年代以来, 增长缓慢。与此相对, 粮食产量从 3 亿 2056 万吨增加到 5 亿 454 万吨, 单一地与劳动人口相比, 劳动生产能力从人均 1075kg 增长到 1564kg。这是由于 80 年代前半期的生产量剧增, 1996 年的大丰收, 以及近年来经济的稳步增长使农业劳动力减少所致。

#### 资源不足的对策

作为综合农业开发计划, 不仅仅指平整土地, 灌溉, 排水改良等投资型的开发, 还应考虑种植绿肥作物降低成本并对生产土地的改良, 但由于中央拨款不足, 省级投资就变得很重要。还有使用家畜堆积肥的沃土计划。另外, 在开发规模方面, 应开展考虑到环境与地区居民的小规模的农业地区开发。

表 3-1 农业生产要素的变化

	农业总机械动力数			农业用 电力消费量		灌溉面积 千 ha	化学肥料施用量 (成份量)			
	万 Kw	大中型 拖拉机 万 Kw	小型 拖拉机 万 Kw	农业用 卡车 万 Kw	亿 Kw 小时		氮肥 万 t	磷肥 万 t	钾肥 万 t	复合肥 万 t
1980	14,745.7	2,369.3	1,615.5	879.5	320.8	44,888.1	1,269.4	273.3	34.6	27.3
1981	15,680.0				369.9	44,574.0	1,334.9	295.6	40.7	
1982	16,614.0				396.9	44,177.0	1,513.4	344.8	56.8	
1983	18,022.1	2,708.1	2,391.7	1,884.8	428.1	44,644.1	1,659.8	351.4	58.4	86.2
1984	19,497.2	2,119.7	2,887.3	2,462.7	464.0	44,453.0	1,739.8	328.6	69.4	126.5
1985	20,912.5	2,743.6	3,367.0	3,075.6	508.9	44,035.9	1,775.8	310.9	80.4	179.6
1986	22,950.0	2,807.0	4,003.0	3,581.0	586.7	44,225.8	1,930.6	359.8	77.4	180.8
1987	24,836.0	2,876.0	4,713.0	3,966.0	658.8	44,403.0	1,999.3	371.9	91.9	208.7
1988	26,575.0	2,896.0	5,319.0	4,325.0	712.0	44,375.9	2,141.5	382.1	101.2	241.2
1989	28,067.0	2,814.0	5,848.0	4,634.0	790.5	44,917.2	2,357.1	418.9	120.5	280.9
1990	28,707.7	2,745.5	6,231.4	4,621.0	844.5	47,403.1	2,590.3	462.4	147.9	341.6
1991	29,388.6	2,682.4	6,528.6	4,690.5	963.2	47,822.1	2,805.1	499.6	173.9	405.5
1992	30,308.4	2,630.2	6,720.0	4,851.9	1,106.9	48,590.1	2,930.2	515.7	196.0	462.4
1993	31,816.6	2,532.5	7,042.7	5,245.8	1,244.8	49,646.0	3,151.9	575.1	212.3	529.4
1994	33,744.0	2,454.3	7,387.8	5,689.4	1,473.7	48,792.0	3,317.9	600.7	234.8	600.6
1995	36,118.1	2,404.0	7,848.0	6,060.9	1,655.5	49,119.0	3,593.7	632.4	268.5	670.8
1996	38,816.1				1,676.5	50,381.4	3,827.8	658.4	290.8	14.7

资料: 中国农业发展报告 1997

### 节水灌溉技术的普及

由于田间灌溉的灌溉水浪费惊人,因此,发展以洒水灌溉为首的高效节水灌溉是很重要的。这就需要建立 300 个节水增产技术示范县,推进开展技术普及。另外,为维护管理灌溉设施,要成立灌溉地区管理委员会。为了在稳固节水灌溉技术的同时,谋求维护管理的高效实施,要大力促进农民积极参加水管理。

### 食品消费结构变化的对策

由于消费结构中对于肉食品的需求增高,因此确保饲料作物的生产就变得非常重要。对此农业部已从以迄今为止的粮食和经济作物二元结构为前提的政策,向对应于主食,饲料,经济作物三元结构的政策转变。虽然玉米处于饲料的主力地位,但南方应该考虑水稻的饲料利用。

### 提高农民收入的对策

为提高农民收入,有必要谋求以粮食为中心的生产向多样化发展,开展内水渔业,畜产、果树、蔬菜等的副食生产。另一方面,虽然农民的平均识字率为 87%,但收入低的阶层还要更低一些,因此,要使农业收入增加,提高农民的收入,就要提高农民对技术的吸收能力。同时,还必须提高农民对于新技术的接受能力,以及经营能力。

### 农业教育课题

虽然农村整体上劳动力丰富,但乡以下地区人才缺乏。因此,要大力加强高等教育以及成人教育等干部和领导层以外的教育。计划到 2000 年,每年培养 50 万普及人员。农民教育方面,县里要对 90 年以来,完成 300 小时研修的人员颁发“农民绿色证书”。迄今为止,已有 200 万人受训,30 万人取得证书,期望到 2000 年,5% 的农民都能够取得证书。

### 农业研究的课题

作为长期对策,科学技术是关键,中国农业科学院已把以下 4 项列为重点:1、农业、农村的经济发展过程中问题的解决。2、高科技的应用。3、基础研究的加强。4、关于环境、资源的软科学的推进。研究机构的数量,国家、省、市共有 1300 所研究机构。研究项目的分散和重复时有发生,科学技术体制还不十分完善。并且与农业相关的研究计划很多,还存在着与林业科学院的共同开发领域等研究计划、管理、指导体制不完善的地方。在进行研究中,数据、情报的正确性,精密度虽然很重要,但耕地面积的统计值大幅度变化等课题也不少。另一方面,农业研究经费仅为 GNP 的 0.2%,与发展中国家相比偏低,并且其中大部分都用作 11 万农业研究人员的人事费。这就造成对中西部地区的分配比率少等的地区差异的产生。另外,由于市场经济化进程中受预算的制约,因此,有偏向于便于利用民间经费的商品化及实用化的研究课题的倾向。



### 农业技术普及的课题

在农村工作会议上,确立 1997 年为科学技术普及的第一年,并开展一系列活动。主要有 1. 向实地派遣 2 万名科学技术人员进行研修和指导。2. 选定全国 13 个地方,举办养殖、施肥技术、复式栽培等方面的 23 次研修课题,使 3000 名普及人员得到研修培训。3. 建立乡镇站点以完成从中央到地方的普及系统的构筑,还需要配合发放各种书籍。

### 对于增产的技术性对策

迄今为止,注重品种改良一向受到重视。被认为是在使繁殖期的缩短以及在寒冷地区生产方面都取得了收获。另外还有利用节水灌溉技术和洒水灌溉在中低位地区的耕作,以及提高施肥技术,防治技术来增加生产,今后仍将坚持注重这些技术的政策。并且,人们还期待着构筑农业耕作机械化体系,从而有效地利用土地,减少收获后的损失。

### 3-4 农村改革实验区

在中国考察新的改革政策时,要进行地区性的各种各样的试验,充分研究试验所得到的经验以及教训,将其积累起来。并且,从点到面扩大成功的经验,即使失败了,也要将其产生的不良影响控制在最小范围内,这一点,中央领导部门以及相应的政策研究机构要非常重视。

在国务院的批准下,1987年7月开始实行农村改革试验区。其目的是在小的范围内试行针对全国农村的政策课题,积累其经验教训。最初在全国10个省15个县(或市),设立了15个试验区。其后,试验区年年增加,到1997年末的现在,共开设覆盖全国21个省、直辖市、自治区、160个县的30个农村改革试验区,进行着14个项目的试验。试验区的土地面积为31.8万平方公里,对象总人口达8120万人。

在试验区开展的14个项目为:1)粮食流通制度改革。2)土地制度正当规模经营。3)农村基层合作经济组织。4)乡镇企业制度。5)在农村的小城市、工业住宅区的建设。6)农村金融体制改革。7)扶贫体制改革。8)城区、郊区经济综合改革。9)农业基层税收制度改革。10)林业体制改革。11)畜牧业体制改革。12)渔业体制改革。13)国营农场体制改革。14)生物资源产业化综合开发改革,其中第14项为1997年7月国务院批准追加。

#### 运营组织

从中央到省、县新增设立了对于“试验区”的专门的调整机构,随时进行试验动向的追踪调查。中央政府一级,在农业部农村经济研究中心(1992年从当时的国务院农村发展研究中心转换机制到农业部管辖的研究中心)设立农村改革试验区办公室,负责领导全国的试验区。该办公室进行试验项目、试验成果的调查以及试验区人员的培训,并检查进展情况。共有15名工作人员。

在地方,试验区内的省、地区(行政区的一种,由经济上、地理上有关的几个县构成)、县级设立各自的责任部门。地方一级用以下两种方式,在地方政府另外新设立农村改革试验区办公室,也可以与地方政府的农业管理部门(一般是农业委员会)或地方的体制改革委员会共同悬挂同一牌子。

#### 成果普及系统

农村改革试验区的某个特定的试验项目成功后,其经验具有可普及和不可普及两种情况。对于前者,在判断这个经验适合全国一般情况后,由国务院发布内容为推荐试验区的工作方法的文件。例如,在贵州湄潭县进行的土地制度改革,不根据每户农民人口的增减而调整土地,可以作为参考向全国推广这种尝试。流通制度的改革方面,把收购、销售、向城市的销售稳定化作为题目,在河南省新乡市、商丘地区、广西省玉林市进行试验,并作为参考项目向全国介绍。

在新乡,进行了市场价格、定购价格两种并存价格的完整化,在玉林,进行了面向城市的销售价格自由化,在商丘,进行了粮食企业的改革,以及行政机能和商业机能的分离。乡镇的粮食管理所代替县的粮食企业进行定购,对于剩余人员,谋求多种经营予以解决。

但是,根据试验项目的不同,普及地区往往会受到限制。由于试验项目的内容和其他改革关系深、影响大,因此决不能轻易地进行。国务院采取慎重的态度,延缓普及日程,例如,农村金融体制改革,为了配合金融整体的体制改革的进展状况,目前改革试验区的经验暂不作处理。

如上所述,国务院是决定普及可否进行的主要部门,其前期工作是农业部农村经济研究中心农村改革试验区办公室对试验区的成果进行评价,根据这个评价,国务院进行决定。

作为普及方法,一般来讲有很多对其项目感兴趣的地方,就会自发学习成功经验。其他地方,则一边活用公布的改革方法,一边到试验区去现场学习。

#### 新试验区的确定程序

新试验区的确定程序如下:

①从上到下——农业部农村经济研究中心农村改革试验区办公室设想试验项目后,研究人员进行现场调查,挑选适合项目内容的试验地区。然后,将改革方案、研究报告书与申请文件一起提交国务院,接受审批。

②从下到上——县或省政府对于开设改革试验区有某种构想时,将其和改革方案,以及可行性研究报告归纳总结,提交农业部农村改革试验区办公室。该办公室审查、评价提交的文件,并对改革方案的合理性以及其试验效果进行论述,将得到的评价报告提交国务院,由国务院作最后判断。

①为一般的方法。

#### 农村改革试验区的预算

据农村改革试验区办公室称,农村改革试验区与其他开发区不同,没有特别的运营所需的基础设施投资等的资金补贴。中央一级的农业部农村经济研究中心农村改革试验区办公室,以及地方级的农村改革试验区办公室,有各自的事务运营经费发生时,由中央和地方一级的财政支出负担。

#### 对试验区的海外援助

协助形式主要有2种。第1种是来自世界银行的资金援助,叫做“农村部门政策调整借款”。向位于试验区的金融机构放贷,对于试验区实施的项目,按其所需,可以从当地金融机构贷款。1988年,与世界银行相互交换了关于“农村部门政策调整借款”项目的协议书,金额为3亿美元,其中65%为政策性借款,其余35%为商业借款。实施时间分为3次,每次10年,共30年。利息比商业银行贷款约低2-3%。

农业部农村改革试验区办公室确定需拨款的改革试验区名单,通过中国农业银行、中国农业发展银行等金融机构进行贷款。

第 2 种是以研究项目作为对象的援助。例如,利用美国福特财团的资金,对出资者希望的试验区或项目进行调查、研究,总结调查报告书。通过这种研究工作,有助于对现状的经验积累以及将来的普及。福特财团的研究援助始于 1997 年。援助不是以地区作为基准,而是以研究课题为基准而进行的。中国方面的“农村的土地制度改革”这个课题得到了援助。接受援助的程序为,首先农村改革试验区办公室选择合适的课题,将调查实施申请书与实施日程、估价单等文件一起向福特财团提出,福特财团在充分研讨后,确认对该研究的资金援助。目前,正在进行着农村的劳动力流动问题的研究,已基本得到福特财团的同意,还得到福特财团以外的 UNDP 的类似的研究援助。

#### 迄今为止的成果以及今后的方向

总的来说,农村改革试验区在农村改革中起着示范的作用,并取得了成功(农业部农村经济研究中心农村改革试验区办公室)。目前,还没有人对开设农村改革试验区这个做法持批评意见。若要强行找出其存在的问题,那就是与其他的改革的关系太密切,试验项目的经验很难得到普及。作为今后的方针,办公室应该考虑,虽然不再增设新的改革试验区,但应在现有的改革试验区内,实施新的项目的试验。

表 3-2 全国农村改革试验区一览表

号码	地区	试验区	县单位	试验项目	土地面积 (平方km)	总人口 (万人)	试验区 批准时间
1	北京	顺义县	1	农村土地制度规模经营	1016	54.8	1987.7
2		玉田县	1	农村基层经济组织和服务体系建设	1165	63.4	1987.7
3	河北	黄骅市	1	渔业经济体制综合改革	1545	37	1989.5
4		石家庄市郊区	1	城市郊区经济综合改革	157	22.2	1995.4
5	内蒙古	黄旗	1	畜产区体制改革	4960	2.8	1988.6
6	辽宁	大连市金州区	1	利用出口所得外汇培养乡镇企业	1300	52	1992.11
		大连市普兰店	1		2915	81	
		大连市甘井	1		502	48	
7		尚志市	1	农民专业合作组织	9281	60	1987.9
8	黑龙江	苇河林业局	1	林业体制改革	1914	4.5	1987.7
9		绥滨农场	1	农场体制改革	533	2.0	1987.7
10		延安市	13	扶贫开发	36712	190.38	1992.11
11	陕西	礼泉县	1	农村基层组织建设和农业商品基地建设	1018	43.7	1987.7
12		平度市	1	农村土地制度建设和贸工农一体化建设	3166	131	1988.4
13	山东	淄博市周村区	1	乡镇企业制度及小城市的建设	263	30	1988.4
14	江苏	锡山市	1	农村现代化试验	1115	99	1987.7
		吴县市	1		1634	97.23	
		常熟县	1		1142	104.4	
		武进县	1		1581	121.5	1996.7
15	浙江	温州市	11	乡镇企业制度及小城市建设	11784	700	1987.7

16	安徽	阜阳市	12	乡镇企业制度 农村税收制度改革	18169	1350	1987.7
17		三明市	12	集体林区体制改革	22960	261	1988.1
18	福建	宁德地区	9	扶贫综合计划	13379	312.86	1991.11
19		新乡市	12	粮食销售体制改革	8169	514	1988.4
20	河南	商丘地区	9	农村流通体制改革	10557	760	1992.11
3	湖北	武汉市	1	渔业体制改革	1663	104.3	1996.7
21	湖南	怀化地区	12	山区综合开发及改革	27600	470	1990.11
22		南海市	1	土地适当规模经营 农产品出口基地建设	1150	104.3	1987.7
3	广东	汕尾市城区	1	渔业体制改革	302.11	30.5	1989.5
23		清远市	6	扶贫综合开发	19000	356	1992.11
24	广西	玉林市	1	粮食销售· 农村供销社改革	2738	150	1987.7
25		北海市	4	市周边地区 扶贫开发	3337	135.4	1996.6
26	四川	广汉市	1	农村金融体制改革	538	57	1987.7
27	贵州	湄潭市	1	农村土地制度建设 税收制度改革	1860	42.3	1987.7
28		毕节地区	8	扶贫 农村生态建设	26853	632	1988.7
29	江西	鄱阳湖区	11	湖区资源产业化 综合开发计划	19762	615	1996.9
9	海南	东方华侨农场	1	农业体制改革	90	0.8	1996.12
30	云南	云南18 生物资源开发	14	生物资源产业化 综合开发计划	56000	280	1997.7
合计	21	30	160		317830	8120	