



径，也是治理水土流失、实现农业可持续发展的重要措施。目前，坡耕地比较多的广大丘陵和山区人均高标准的基本农田严重不足，在适宜耕作的地区，在退耕还林、还草的同时，也要继续支持农民建设一定的稳产、高产基本农田。

第三，要综合考虑生态效益和经济效益。退耕还林、还草的根本目的是要恢复林草植被，治理水土流失，取得生态效益。因此，从国家的角度来讲，退耕还林应以生态林为主，因为生态林具有比较好的涵养水土的功能。但从农民的角度来看，他们直接关心的是经济效益，如果只种生态林，很难带来直接的经济收益。因此，退耕还林、还草应该从各地实际出发，兼顾生态效益和经济效益、国家利益和农民利益、近期利益和长远利益、局部利益和整体利益。退耕地处于侵蚀严重区或江河源头区，还林的目标应是生态防护林；退耕地立地质量好的，还林的目标可主要为用材林；退耕地处于山中下部，立地质量好的，可发展经济林等。总之，要按自然规律办事，提倡科学造林种草，要做好生态林、用材林、经济林、薪炭林的合理搭配，乔、灌、草有机结合，生物措施、工程措施科学配置。在有些地区，退耕后的前2~3年还可以允许农民搞一点林粮间作，这样做对幼树的生长还有好处。农户在退耕后，剩余劳动时间增加，在有条件的地区，还应鼓励农民个体对“四荒地”进行承包治理，绿化荒山。

第四，要把退耕还林、还草与农民脱贫致富和发展地方经济结合起来。退耕区大多数地处边远贫困山区，自然条件差，经济基础薄弱，产业结构单一，群众生活困难。在退耕还林、还草过程中，要适应市场需求，积极发展林果业、畜牧业、经济作物和农产品加工业，为农民提供更多的致富门路。退耕还林、还草地区大都是财政比较困难的地区，实行退耕后，短期内会给这些地区的财政带来一定的困难，应结合实施西部大开发战略，在扶贫开发和农业综合开发等方面给退耕区更多的支持，并增加对这些地区的财政转移支付。



六 现在乡镇企业发展面临的制度环境和市场环境已发生了根本性的变化，在经济发展进入结构调整时期，大部分行业生产能力出现相对过剩的情况下，乡镇企业要适应国内和国际市场竞争的要求，对产业结构进行战略性调整，这是保证乡镇企业持续增长和就业容量不断提高的关键

改革开放以来，我国乡镇企业飞速发展，发挥了不可替代的作用。现在，全国农村社会增加值的 60.8%、国内生产总值的 27.9%、农民收入的 31.8%、工业增加值的 46.3%、出口创汇的 34.8%等都来自乡镇企业。近年来，乡镇企业在发展中出现了一些新的情况和问题。一是从 1995 年开始出现了速度、效益、出口、就业下降的趋势。“八五”期间乡镇企业增加值平均增长 42.5%，1995 年为 33.6%，1996 年为 21%，1997 年为 18%，1998 年为 17.3%。乡镇企业经济效益指标明显下降，亏损企业数量增多，亏损额增加。出口增幅下降。1986~1990 年乡镇企业出口交货值平均增长 45.1%，1991~1995 年平均递增 63.5%，1996 年仅增长 11.4%，1997 年增长 16.8%，1998 年增长 8%。吸纳农村富余劳动力的速度减缓甚至下降。1981~1985 年乡镇企业转移农业富余劳动力 4070 万，1986~1990 年吸纳 2286 万，1991~1995 年吸纳 3596 万，这 3 个阶段平均每年吸收农村富余劳动力分别为 814 万、475.2 万和 719.2 万人。1996 年乡镇企业还新吸纳了农村 647 万富余劳动力，但 1997 年不仅未新吸纳，反而乡镇企业从业人员还减少 458 万人，1998 又减少 513 万人。二是自身结构和素质上的问题暴露越来越突出。从结构看，第三产业产值只占乡镇企业的 18%左右，大大低于全国的 30%和国际上的 60%；在工业结构中，一般性加工工业多，高新技术产业少，大而全，小而全，粗放式增长，分工很不明确；在产品结构中，粗加工、初加工产品多，名优新特产品少。而且乡镇企业本来具有优势的产业没有发展起来。特别是农副产品加工业比重不高，全国乡镇企业增加



值中农副产品加工增加值仅占到 1/4 左右。从布局上看，“天女散花”式的布局还没有得到根本性好转，80%以上的乡镇企业分布在自然村落。从素质上看，科技进步的总体水平还比较低，技术创新能力还比较弱，技术装备总体水平比较落后，产值中科技进步的贡献率只有 40%左右，低于全国水平。

妥善解决乡镇企业改革发展中的问题，关键是要加快结构调整的步伐，提高乡镇企业的整体素质、运行质量和经济效益。

一是大力发展农产品加工业。从城乡布局看，在改革开放前，中国农产品加工业大都分布在沿海大中城市，形成了农村生产原料，城市加工的格局。这种格局割断了农产品加工业与农业的有机联系，不仅造成农产品原料损耗大，加工成本高，也不利于农业生产的发展。改革开放以来，由于乡镇企业的异军突起，这一局面有了一定改观。1997 年农产品加工业产值城乡比为 1 : 0.89，食品工业还是城市占主导地位，城乡比为 1 : 0.60。中国农产品加工业目前仍主要集中在城市，特别是农产品的深加工大都在城市。从农产品加工业的区域布局上看，1997 年东、中、西三大区域农产品加工业的产值比为 66 : 24 : 10，也就是说，农产品加工业主要还是集中于东部沿海地区（近 2/3），而内地的比重则很小，尤其是西部地区只占十分之一。中共十五届三中全会通过的《决定》提出：“乡镇企业要适应农业产业化经营的需要，着重发展农副产品加工业和储藏、保鲜、运销业。”按照中央《决定》的要求，乡镇企业要抓住机遇，把发展农产品加工业作为再次创业的突破口。中西部既是农产品的主要产区，也是农产品加工业发展最具潜力的地方，要加快农产品加工企业向中西部转移的速度。我国今后农村剩余劳动力的压力主要在中西部地区，发展劳动密集型的农产品加工业，不仅有利于中西部地区吸纳更多的农村劳动力，而且可以缓解农村剩余劳动力跨地区流动的压力。

二是大力发展第三产业。相对于第二产业发展的规模和要求而言，乡镇企业第三产业发展总量不足，发展相对滞后。现阶段的乡镇企业第三产业，主要集中于一些传统的、低水平的交通运输和商业饮食服务业上，在某些传统行业中，由于区域之间产业结构的相似性，进入过剩、低水平过度竞争的



局面也早已形成。如在乡镇第三产业的传统交通运输业中，运力的发展多集中于短途客运和内河运输业上，运力增长相对于运力需求和道路过剩的现象较为严重。一些农村发展亟需的（新兴）第三产业（如科技服务、技术信息咨询、金融保险等方面）发展严重不足，如农村金融业，不仅业务范围窄，信用手段落后，而且极不规范，远难满足促进农村资金流动的需要。在充分发挥农村工业部门吸纳劳动力作用的同时，必须加快发展农村第三产业。一是重点建设好农产品批发市场，积极开拓农村资金和劳动力等要素市场；二是把交通、通讯、保险、金融、信息服务、技术服务等行业作为发展重点；三是要开发农村房地产和旅游等新兴产业。

三是引导乡镇企业发展与小城镇建设相结合。小城镇接近于农村，乡镇企业集中在小城镇，农民就近转入小城镇就业，与土地的关系维持一段时间，既可降低农村剩余劳动力转移的成本和就业风险，又可有效地避免在大中城市吸纳能力有限的情况下，农民大量涌入城市所产生的种种问题。当然，鼓励乡镇企业向小城镇集中，并不意味着可以选择“遍地开花建小城镇”的非农化和城镇化道路。小城镇遍地开花，分散力量普遍发展，规模过小，形不成相应的城市功能，不利于提高投资效益，也不利于保护土地和环境资源。小城镇建设不能只考虑解决眼前问题，一定要考虑长远的需要，否则将为此付出沉重的代价。应在统一规划下，以现有的县城为骨干，同时选择部分条件好的建制镇重点加以发展。为了促进小城镇的发展，应制定优惠政策，鼓励乡镇企业连片集中发展，建立大批乡镇工业小区，引导技术要求较高的乡镇企业向小城镇集聚。小城镇建设需要大量资金，主要依靠国家是不现实的，应主要通过自筹资金来解决，广开资金筹集渠道。小城镇基础设施建设的资金，应本着共同享用，共同负担的原则来筹集，应鼓励农民自带资金进城办企业，发挥农民自己建城的积极性。此外，应搞活小城镇房地产市场，以地聚财，把出让土地使用权获得的收入作为小城镇建设的重要资金来源。

我国城镇化所存在的问题，不仅表现在城镇化水平的滞后，还表现在城镇的层级结构不够合理。我国特大城市、大城市、中等城市和小城市数量的



构成是1:1.1:5:10.7。特大城市与大城市数量相近，中等城市与小城市相差一倍，而大城市与中等城市却相差4倍。小城市与建制镇的比例为1:44，与一般集镇的比例是1:109。城镇化不仅是农村人口不断向城市积聚的过程，也是城镇层级结构不断完善的过程。从经济发达国家的经验来看，随着城镇化水平的不断提高，城市人口的空间分布大都经历了一个先集中后分散的过程。造成城市人口空间趋于分散的主要因素有：城市人口的日益集中，造成了大城市的过分膨胀，地价猛涨，失业增加，生活质量下降；中小城市就业机会增加，生活质量改善；在不同城市之间形成了发达的交通运输网络；等等。在现阶段，我国大中城市及小城镇之间在就业机会、收入水平和生活质量等方面仍存在着悬殊的差距。城市的积聚效益仍然是很明显的，在这种情况下，我们一方面要积极发展小城镇，使其中一部分升级为小城市。另一方面，还要进一步发展大中城市，我国中等城市向大城市跃升的空间还相当大。今后，城镇化政策的核心要由以控制城市规模为主转移到发挥城市积聚效益和形成合理的城市层级结构上来。

七 农业结构调整过程也是建立适应社会主义市场经济新体制的过程，要把农业和农村经济结构的战略性调整与深化农村改革结合起来，推动农村的制度和组织创新

首先，在不动摇农民土地承包权的基础上，通过土地流转制度的创新，形成农业增长的新动力。土地是农民安身立命之本，依法确保农村土地承包关系的长期稳定，是我们的一项基本政策。土地作为一种生产要素，只有合理流动，才能提高使用效益。特别是在当前农业结构调整中，为了实现区域规模化种植，要求建立土地使用权的流转机制，搞活土地经营权。土地流转的形式可以多样化。例如，一些地区创造出的“反租倒包”的模式，就是土地流转的一种好形式。这种土地流转形式在充分尊重了农民的土地承包权的前提下，改变了一家一户分散种植的格局，实现了区域的规模化种植。促



进土地流转最有效的方法应该是培育土地使用权市场，通过私人之间土地使用权的自愿转让，来实现土地经营规模的扩大。政府的作用应当主要体现在健全土地法规，界定土地产权和制定土地流转的规则上，而不是用行政命令手段，去推进土地规模经营的发展。

其次，要大力发展农村新型的合作经济组织，解决农民一家一户分散经营进入市场难、保护自身利益难的问题。新型合作组织所遵循的基本原则是：维护原有财产主体的利益，不“归大堆”；尊重农民的意愿和选择，农民入社退社自由，不搞强迫命令；坚持“民办、民管、民受益”，不搞行政干预。不可否认，迄今为止，真正代表农民利益的新型合作经济组织并没有形成大的气候，其影响力还有限。目前各种类型的专业合作组织普遍存在规模不大，发展速度不快，管理制度不健全，改组、解体过于频繁，稳定性较差等问题。新型合作经济难以获得全面发展，根本原因在于，由于没有完全冲破对合作经济的认识“误区”，一直没有形成明确的发展新型合作经济的政策思路，没有为新型合作经济的发展创造适宜的政策环境，有关合作经济的法规建设严重滞后。从合作经济发展的政策环境看，在宏观上存在着许多严重阻碍合作经济发展的因素。例如，粮、棉等大宗农产品一直保留着相当程度的部门垄断；许多主要的农业生产资料也由国家垄断经营。这就排除了农民合作组织合法涉足这些产品购销的可能。而国家对农村金融的控制更是严厉，农民合作金融组织的发展难以获得适宜的土壤。从合作经济发展的法律环境看，中国迄今仍没有一部合作经济法规，在我国企业法人注册类型中没有合作经济的位置。由于合作经济的法律地位不明确，使合作经济组织的经营活 动得不到法律的有效保护，农民各种新型合作组织在实际运行中也遇到一些难以解决的政策问题，如登记、税收、贷款等等。许多农民对农业合作化运动中财产归大堆，个人利益被剥夺至今仍记忆犹新，说中国农民合作意识淡薄不是没有道理的。但只要我们通过示范，让农民看到新型合作经济的好处，农民的“恐合症”是完全可以消除的。只要我们在理论上彻底走出对合作经济的认识“误区”，加快农村市场化改革的进程，破除阻碍合作经济发展的政策壁垒，尽快制定合作经济法律法规，我国农村合作经济的发



展就能步入健康、持续发展的轨道。

再次，推进农村金融改革，为结构调整提供金融支持。改革以来，中国农村经济在金融深化方面已经取得了相当的进步，但不可否认，在某些方面，金融抑制现象仍然存在，并且严重影响着金融市场的发育和完善。在农村，它表现为两个方面：一是农民和部分乡镇企业常常被排斥在正规金融市场之外，在资金紧张时它们很难从金融机构取得贷款，有时即使能够得到一些贷款，也会受到利率等方面的不公平待遇；二是存在正规金融市场和非正规金融市场的相互隔绝，它们之间的利率差别非常大。因此，减少金融抑制，逐步整合农村金融市场，应是中国农村金融部门的改革目标。最理想的途径是建立农民自己的合作金融组织。在积极进行合作金融组织创新的同时，加快正规金融机构的商业化转化，加强农村各种金融机构和组织之间的竞争，鼓励它们积极进行金融创新。

复次，深化粮食流通体制改革，发育农产品市场体系。我国粮食流通体制改革的目标是在国家宏观调控下，建立主要由市场调节的粮食购销体制。这种新的粮食体制，包含着两个基本方面：一是粮食体制要进入市场经济轨道，这是由粮食也是商品所决定的；二是粮食市场要在政府调控下运行，这是由粮食是关系国计民生的特殊商品以及中国特殊的国情、粮情所决定的。借鉴国际经验，这种粮食流通新体制需要具备以下四个基本特征：第一，要有竞争性的粮食市场主体和完善的粮食市场体系。第二，要有健全有效的储备调节和保障体系。第三，要有健全的法制体系。第四，要有发达的粮食储运体系。1998年出台的粮食流通体制改革方案，并没有使我国粮食流通的市场化改革有实质性进展。这个改革方案虽然也提出要解决国有粮食企业政企不分这一深层问题，但由于它继续强化国家垄断的粮食收购体制，故它与主要由市场调节的粮食购销体制还有相当大的距离。新的粮改方案更侧重于解决国有粮食企业巨额亏损挂账这样的短期政策目标，而对发育粮食市场，培育竞争性的粮食市场主体这样的长期政策目标则重视不够。粮食流通体制涉及到粮食生产者、经营者和消费者等方面的利益分配，涉及到中央与地方以及产区与销区的利益调整，还涉及到财政、金融、价格、内贸和外贸等众



多部门的体制改革，因此确实是一项十分复杂的系统工程。建立国家宏观调控下的市场化的粮食流通体制，需要进行一系列改革。一是改革国有粮食企业，真正实现政企职能分开；二是鼓励农民建立合作经济组织，参与粮食流通；三是完善仓储制度；四是完善保护价制度；五是政府逐步过渡到只管按保护价收购专储粮，逐步取消定购；六是协调好粮食内外贸的关系及生产和流通的关系。

发育农产品市场体系，一是在大宗重要农副产品的产地或集散地，建立一批大中型农产品批发市场；二是大力鼓励农民个体商贩、运销大户的发展；三是积极扶持农民专业运销合作组织的发展。

最后，进一步深化乡镇集体企业产权制度改革。乡镇企业产权制度改革的目标是使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的企业法人主体和市场竞争主体，最终建立起适应社会主义市场经济和社会化大生产客观要求的、产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。目前广泛推行的股份合作制并没有圆满地实现这一目标。股份合作制将股份界定给企业所有成员，且成员之间的差别不大，结果形成了全体成员都是企业所有者的局面。这种企业全员平均持股的制度结构所产生的问题是，它既不能解决企业生产成员的激励和监督问题，也不利于对经营者的激励和监督。在股份合作制企业中，无偿量化给职工和经营者的股份是不能买卖、抵押和继承的。个人出资购买的股份虽然可以流转，但是仅局限在企业内部。这一制度安排最终导致的结果是使企业走向封闭。如果再从职工的角度来分析，股份合作制实际上将企业职工带入了一种风险的境地。一旦企业出现亏损或倒闭，这时不仅生产报酬开始下降，而且已有的股份也将贬值，结果使职工遭受多重损失。从长期来看，股份合作制不能成为乡镇企业产权制度改革的主要方向。对于一些规模小、生产不稳定的集体企业，最简捷的办法是以公开市场竞价的方式进行拍卖。对于规模大的集体企业，产权改革的方向则是股份制公司。这不仅是因为这些企业有庞大的资产，现阶段极少有个人财产所有者具有实力完全收购，而且现代公司是最具生命力的生产组织，也是单一业主制企业发展的方向。

把增加农民收入作为经济工作的 首要任务（2000~2001）

一 增加农民收入是关系国民经济和 社会发展全局的重大问题

进入90年代后半期以来,我国农业发展开始进入一个新的阶段,其主要标志是,农产品的供求关系发生了重大变化,主要农产品供给由长期全面短缺变为总量基本平衡,丰年有余,许多农产品供给出现了相对过剩。在农产品供给全面好转的形势下,近年来农民收入的增长却处于缓慢状态,尤其是以粮食生产为主的地区农民收入绝对额甚至有所下降。农民增产不增收,甚至减收,农民收入增长缓慢已成为新阶段农村发展面临的突出矛盾。1997年以来农民收入增长幅度已经连续四年下降。1997年农民收入实际增长4.6%,比上年下降4.4个百分点。1998年继续下滑,收入增长速度只有4.3%,1999年增速进一步下降到3.8%。2000年农村居民人均纯收入为2253元,比上年增加43元,实际增长2.1%,增速比上年回落1.7个百分点。2000年东北三省、河北、河南、山东、湖北、湖南、江西、安徽、四川等11个粮食主产区农民纯收入增长1.2%,比全国增速低近1个百分点。农户收入越低,增收越难。按纯收入进行五等份分组(每组各占总户数的20%),2000年最低收入组农户和较低收入组农户人均纯收入分别是802元和1442元,比上年下降了6%和0.6%。中等收入组农户、较高收入组农户和高收入组农户人均纯收入是2005元、2768元和5198元,分别增长了1.6%、3.3%和6%。由于农民收入增长缓慢,近年来城乡居民收入差距进一步拉大,已超过改革开放初期水平。如果以农村居民人均纯收入为1,则



城乡居民收入之比（不考虑价格因素），1978年为2.56：1，1982年达到最低点，为1.82：1，1994年达到最高点，为2.86：1，之后几年城乡收入差距扩大速度略有减缓，但1999年城乡居民收入差距之比为2.65：1，2000年城乡居民收入之比为2.79：1。如果考虑城市居民的一些隐性收入和社会福利情况，收入差距更大。

增加农民收入不仅关系农村的发展稳定和农民生活水平的提高，而且关系国民经济发展的全局。农业长期增产不增收，农民就不愿扩大农产品供给，农产品供求形势就可能发生逆转，就会动摇农业这个基础。农村人口占我国总人口的70%，开拓农村市场是扩大内需的重点。近年来，由于农民收入增长缓慢，农民的购买力已受到严重影响。1997年以后，农民生活消费支出增速一改1993年以来持续增长的态势，出现急剧滑坡。1997年增长速度从1996年的12.07%下降到0.37%。1998年增长速度接近零增长，成为90年代以来的最低记录。1999年农村居民人均实际消费支出略增0.7%，2000年农村居民生活消费支出约为1670元，比上年实际增长5%。目前，农村居民消费水平只相当于城镇居民80年代中期水平。城乡之间出现消费断层，导致农村市场相对萎缩。1985年农村消费品零售额占社会消费品零售额的比重为53%，1999年下降到38.7%。相对于70%的农村人口而言，农村消费品市场所占的份额过少。

农民收入增长的持续减缓，已直接影响到了整个需求的稳固回升。本书专题部分的研究表明，1979~1986年，农民消费和投资需求增长对GDP增长的贡献率最高，分别为32.55%和39.99%，同期，城镇居民消费、政府消费和净出口的贡献率分别是20.65%、11.67%和-4.86%。因此说，在1979~1986年的经济周期中，农民最终消费对促进经济增长起到了决定性作用。1987~1990年，城镇居民消费和净出口对经济增长的贡献率最高，分别为43.46%和32.54%。投资和政府消费的贡献率分别为18.6%和8.41%。农民消费从1987年的2491.49亿元下降到1990年的2469.48亿元（按1978年零售价格水平计算），对经济增长的贡献率为-3.01%。因此说，在第二个经济周期中，城镇居民消费和净出口需求有力地支持了国民经济的持续增



长，而农民消费的下降制约了经济的发展。1991~1999年，投资需求的贡献率最高，达39.04%。农民最终消费需求增长对GDP增长的贡献率下降到18.8%，比第一个经济周期中的贡献率下降了13.75个百分点，比第二个周期中的贡献率提高了21.81个百分点。

从发展的观点来看，中国最大的市场无疑在农村。受东南亚金融危机的影响，出口需求对经济增长的拉动作用减弱。受国家财力、投资回报预期等因素的制约，政府消费和投资需求对经济的拉动作用有限。城镇居民消费需求进入新的消费升级准备阶段，近期难以形成有力的扩张。在此背景下，提高农民消费需求对GDP增长的贡献率以促进国民经济持续增长具有十分重要的现实意义。靠9亿多农村人口消费结构升级对经济增长的带动，将是持久的和不可估量的。只有农民收入和农村购买力上去了，才能实现国民经济的良性循环和城乡关系的协调发展。农民收入增长缓慢已成为启动内需的重大制约因素，农民增收已成为牵动经济发展全局的大事。

二 农民收入增长越来越受国民经济增长的影响

农民收入增长缓慢，与农产品价格低迷、农产品需求不足及农业结构不合理有直接关系，但更深层的原因是国民经济增长乏力，这些不仅直接影响了农产品需求增长和价格走高，而且影响了农村劳动力就业和转移，制约了农民收入快速增长。

农民收入增长幅度连续四年下降，农产品价格持续低迷是重要原因。1999年，全国平均的家庭经营第一产业纯收入占人均纯收入的比重为52%，而中西部地区这一比重高达60%以上，东部地区却只有40%左右。其中，家庭经营的种植业和牧业纯收入占人均纯收入的比重全国平均为47%，中西部地区这一比重分别高达59%和57%，东部地区却只占37%。农产品价格的下降将直接影响这些地区农业收入乃至整个纯收入的增长。1999年与1996年相比，农产品收购价格总指数和粮食收购价格总指数分别下降了23.1%和24%。近年来，粮食、糖、棉、油等主要经济作物和畜产品价格



不断走低。1997年至1999年，因为粮食价格下降，而使农民人均减收40元，对纯收入增长的贡献为-15%。2000年农民出售粮食的价格继续又下降了15%。由于农产品销售不畅、价格低落，农民从农业得到的收入对纯收入增长的贡献1998年以来连续三年为负值。农民从农业中获得的收入1998年比上年减少2.3%，1999年比上年减少了4.5%，2000年比上年下降4.3%。

农民收入增长幅度连年下降，与农业结构不合理、特别是农产品需求不足有更密切关系。由于品种和品质结构调整滞后，造成农产品供给结构与需求结构的失调，从而导致部分农产品“卖难”和价格下跌，从而影响了农民收入的提高。绝大多数农产品价格长期处于低迷状态，肯定是农产品总需求出了问题。90年代以来，随着温饱问题的解决，城乡居民食品消费支出在家庭总消费支出中所占份额稳定下降。城镇居民消费的恩格尔系数由1990年的54.25%下降到1999年的41.86%；农村居民同期由58.80%下降到52.56%。恩格尔系数稳定下降即表明农业增长开始面临需求约束。近年来，城乡居民不仅人均食品消费支出份额下降，而且人均食品消费支出金额出现绝对减少，许多食品的人均食物消费量甚至也出现了减少的情形。1998年城镇居民人均食品消费支出比上年下降0.81%，人均牛羊肉购买量减少0.36千克，人均家禽购买量减少0.29千克，人均粮食购买量减少1.87千克，人均鲜蛋购买量减少0.37千克。农村居民人均食品消费支出下降4.56%；在实物人均消费量中，粮食减少1.39千克，食用油减少0.03千克，家禽减少0.03千克，水产品减少0.09千克。

在经济发展过程中，随着居民收入水平的不断提高，食品消费结构变化经历了主食替代期、主副食品替代期和接近饱和期等三个阶段。从总体上来说，我国城乡居民食品消费离饱和期仍有相当大的距离。城镇居民人均收入尚不足1000美元，农村居民纯收入仅为城镇居民的1/3左右，食品消费增长的空间仍较大。城镇居民正处于主副食品替代阶段，在主食消费支出所占份额稳中有降的同时，副食品会快速增长，尤其是动物性食物需求会快速增长，而农村居民则刚开始进入主副食品替代阶段。近年来食品消费下降，



与经济周期性波动的影响有关。受东南亚金融危机影响，我国国民经济增长受阻，增长速度持续回落。宏观经济增长趋缓，造成居民收入增长减缓。现阶段我国城乡居民食品消费受收入影响很大。90年代，我国城乡居民的人均食品消费支出与收入水平表现为一致性高度正相关，相关系数都在0.99左右。城乡居民收入增长减缓，必然会影响农产品需求的增长。1998年，如果按照食品消费支出零增长计算，我国食品消费支出减少412.6亿元，如果按照食品消费支出的单位收入弹性计算，我国食品消费支出减少644.2亿元。

农民收入增速减缓，与农民非农就业环境恶化有直接关系。近年来农民收入还能保持缓慢增长，主要依赖于非农产业收入的增长。1997年农民收入增量中来自农业的收入占44.5%，来自非农产业收入占54.5%；1998年收入增量是72元，农业收入减少28元，非农产业收入增加100元，是收入增量的139%；1999年收入增量是48元，其中农业收入减少53元，非农收入增加101元，是收入增量的210%。2000年农民纯收入比上年增长43元，农民人均从农业得到的收入比上年减少48元，非农产业收入增加91元，是纯收入增量的212%。农村非农产业发展和劳动力跨地区流动对农民收入增长发挥了不可替代的作用。农民从乡镇企业中获得工资性收入占农民收入的比重由1996年的29.86%上升到1999年的34%。全国住户抽样调查资料显示，2000年农民家庭经营二、三产业收入为338元，比上年增长29元，增长9.3%；从本地企业得到的收入为208元，增长15.6%；外出打工或从业得到的收入为240元，增长18.2%。2000年有15%的农村劳动力外出打过工，其中70%外出劳动力在外打工或从业时间在6个月以上。可见，农民外出打工或从业得到的收入增长支撑了农民纯收入增长。

虽然非农业收入对农民纯收入增量的贡献率在提高，但与1991~1996年年均增长30%的速度相比，近年来农民从事非农产业和外出打工的收入增速回落了近20个百分点。自1996年以来乡镇企业的增长速度直线下降，乡镇企业工资增长率也大幅度下降。1995年乡镇企业人均工资增长率为36.3%，到1999年逐年下降到4.1%。近年来，乡镇企业吸纳就业的能力明



显下降，甚至出现就业负增长。1997年乡镇企业从业人员比上年减少了458万人，1998年又比上年减少513万人，两年净减971万人。1999年，乡镇企业止住了就业下降的势头，从业人数12704万，较上年增加了167万。2000年，在乡镇企业就业的劳动力估计为12900万，增加约200万人。尽管如此，目前的这一规模仅相当于1995年的水平。乡镇企业出现就业形势趋紧，与乡镇企业因为产业、技术升级导致了资本密度提高有关，但引发乡镇企业就业不景气的主要原因是宏观经济紧缩。

近年来农民外出打工收入的增长速度也有所回落。宏观经济不景气，导致城镇居民就业机会减少，下岗职工增多；市场疲软，消费需求不振，这些都影响了农村劳动力在城市的就业，制约了农民收入快速增长。

三 增加农民收入要有新思路

新阶段从根本上解决农民增收困难的问题，要有新的思路。根本途径是要对农业和农村经济结构进行战略性调整，开辟农民就业和增收的新途径、新领域。同时，要调整城乡之间、工农之间国民收入分配格局。

1. 制定合理的价格政策，保持农产品价格的相对稳定

农业收入仍是农民收入的主要部分，尤其是在广大中西部地区，农业收入仍是农民收入增长的基础。农产品价格下降是近年来农民来自农业收入减少的主要原因。要实现农民收入的稳定增长，首先必须制定合理的价格政策。事实证明，按保护价敞开收购的政策在绝大多数地区并没有真正落到实处。因此，要进一步加大国有粮食企业的改革力度，为完善粮食流通体制提供健全的微观基础。近年来，国有粮食企业的改革有了一定的进展，如实施下岗分流、减员增效，直接从事粮食收储业务的人员大幅度减少。但从总体上看，国有粮食企业改革严重滞后，特别是国有粮食企业巨额亏损挂账给中央和地方财政以及银行带来了沉重包袱。国家粮改政策能否真正落实，还要看国有粮食企业改革能否取得实质性进展。改革国有粮食企业首先要真正实现政企分开，这是国有粮食企业改革能否成功的前提条件。政企分开的核心



是政企职能分开。在市场经济条件下，企业的职能是追求利润最大化。如果政企不分而又让国有粮食企业行使政府调控市场的职能，就会出现或者市场无法稳定、或者财政难以负担的状况。在政企分开的基础上，政府可通过适当的经济政策来稳定市场。关键是完善政府对粮食市场的宏观调控体系。在市场经济条件下，政府调控粮食市场的有效途径是掌握一定数量的粮食储备。从近年的情况看，政府收购专储粮对于稳定市场起了很大作用。在市场价格关系理顺、国家对粮食市场的宏观调控体系已经健全，并能有效地起作用以后，可逐步调减粮食定购量，逐步过渡到只管按保护价收购专储粮。应把现有的国有粮库办成真正的企业化经营的仓库，同时鼓励符合条件的企业、法人投资建立并经营粮库，将部分专储粮的储存委托给持有许可证的粮食仓储企业去完成。粮食风险基金制度，是粮食专储制度必须的财力保证，要保证粮食风险基金足额到位。

增加农民收入，单靠政府的价格支持是远远不够的。目前粮食价格已达到或超过国际市场水平。到2000年11月底，我国小麦价格比国际市场价格（不包括运输、保险、损耗、关税等，下同）高26%，玉米高32%，大米高8.6%，大豆高38%，豆油高86%，花生油高23%。今后，农产品提价的潜力会越来越有限。

2. 大力推进农业结构战略性调整，提高农业素质和效益

对农业结构进行战略性调整，关键是要作好以下几篇文章：第一，跳出长期以来片面重视提高农产品产量的圈子，要把提高农产品的品质放到第一位。第二，跳出小农业的圈子，做好发展大农业这篇文章。第三，打破农产品自求平衡的圈子，要发挥各地农业的比较优势，发展不同类型的专业化生产、区域性产业带，提高农业商品化、专业化、集约化水平。第四，要改变长期以来农业生产、加工和销售三个环节相脱节的状态，大力推进农业产业化经营。积极扶持龙头企业的发展，采取“公司带农户”的模式，带动农户从事专业化生产，实现生产、加工、销售的有机结合，形成利益共享、风险共担的利益共同体，这是解决千家万户农民进入市场，推动农业结构调整的有效途径。第五，要改变过去催种催收的老办法，把工作重点转到为调整



农业结构提供指导和服务上来。大力推进农业社会化服务体系建设，加快建立农产品市场信息、食品安全和质量标准体系。此外，要处理好国家粮食安全和结构调整的关系。在结构调整过程中，要保护和提高国内粮食生产能力，防止出现全局性的粮食供求紧张局面。

3. 努力扩大农产品出口和发展农产品加工业，确保农产品需求稳定增长

农业发展进入新阶段后，农业增长面临的需求约束越来越大，在经济周期收缩阶段会表现得更加突出。通过居民消费需求变动分析，今后农产品的需求量每年将以2%左右的速度增长，但即使在农产品2%~1%的需求增长速度有保证的前提下，也只能带动农民收入增长1%左右。因此，增加农民收入，必须努力扩大农产品需求。

扩大农产品出口是增加农产品需求的重要途径。加入WTO对中国农业生产 and 农产品贸易将产生重大影响。加入WTO对中国农业的冲击是确定的，是马上就会到来的，而农业所得到的好处是不确定的，是需要经过艰苦的努力才有可能得到的。入世以后，粮食等大宗农产品的进口肯定会增加。从中国农产品的价格走势来看，中国粮食、棉花的价格已失去了在国际市场上的竞争优势。中国蔬菜、水果、畜产品的质量很低，而农产品加工和运销更为落后，入世后这些农产品的出口能否大幅度增加是不确定的。目前，我国水果出口量仅占水果总产量的1.2%，蔬菜出口量占总产量的比重也很低。我国花卉种植面积相当于世界其他国家总和的20~30%，但出口创汇总额却只有世界花卉贸易总额的0.5%。相比之下，荷兰花卉种植面积只有我国的1/10，出口创汇额却占到世界花卉贸易总额的50%以上。现在政府对农业的支持能力还极其有限，入世以后很难期待政府对农业的投入会有很大增长。WTO的规则限制和约束了国家对农业支持和保护的空間。按照WTO贸易规则的要求，国内实行的一些阻碍农产品自由贸易的政策措施必须废止。例如出口补贴、价格支持、对国有企业营销贷款的支持（贴息）、种子肥料等投入品的补贴以及有失公正的动植物检疫措施等等，都在禁止之列。这就极大地限制了政府对国内农业的支持和保护的余地。入世后中国的小规模经营农户与发达国家的大农场将在国内和国际市场上展开直接竞争。后者



不仅在技术、市场营销管理和资金上优势明显，并且常常得到政府高额补贴。相比之下，中国农业生产劳动成本虽然低廉，但生产率低下，尤其是，中国在农业科技开发和推广方面的投入远远落后于发达国家，这些都制约着农产品出口的增长和中国农业竞争力的提高。入世后有可能出现这样一种情况：中国农业由于缺乏竞争力而未能抓住其他国家开放市场的机遇，农产品进口大量增加，而农产品出口难以大量增长，农民就业减少，一些地区农民收入状况恶化。目前，农民、农村基层干部对中国入世知之甚少，方方面面面对入世以后农业可能会面临的冲击估计远远不足。适应参与国际市场竞争的要求，今后应大力发展优质果、菜、花卉等劳动密集型产品的生产，增加养殖及加工品的生产。应该利用加入 WTO 的过渡期，制定投资、技术、价格、税收等各种优惠政策措施，支持和帮助农民扩大具有比较优势的农产品的出口。

大力发展农产品加工业也是扩大农产品需求的重要途径。社会对农产品的需求主要是由居民对农产品的直接消费需求和工业部门对农产品原料的中间需求两方面构成的。有关研究表明，农产品加工业的中间需求已超过直接消费需求而成为影响农产品总需求的主要因素，农业的增长日益依赖于农产品加工业的拉动。随着社会需求多样化，农产品加工业将向农业提出生产加工型专用原料的要求。发展农产品加工业，首先要解决好农产品加工业发展的专用化优质原料的供应问题。目前，农产品加工企业技术装备管理水平落后，一些行业在低水平上盲目外延扩张，高档产品生产能力不足，低档产品生产能力过剩，产品滞销积压现象严重。要加快对现有农产品加工企业的技术改造，鼓励采用高新技术和先进工艺，提高加工能力和产品档次，大力发展农产品精深加工业。要充分发挥龙头企业对农产品加工业的带动作用。金融机构要按照农产品加工业的要求合理调整贷款结构，适当增加贷款总量。制定相应的税收优惠政策，降低农产品加工企业的增值税税率，对加工企业进口农产品加工设备和引进先进技术，在关税和增值税上给予优惠。支持和鼓励国内农产品加工品的出口，对有条件的农产品加工企业给予自营出口权。最后，要从大农业、大食品战略高度出发，深化农产品加工业管理体制



的改革，使之更加适应市场经济发展的要求。

4. 调整乡镇企业发展战略，积极发展小城镇

现在乡镇企业发展面临的制度环境和市场环境已发生了根本性的变化，在新的环境下，乡镇企业不可能在所有的行业都与城市企业展开竞争，从乡镇企业自身的发展，特别是从提高乡镇企业就业容量的要求看，今后乡镇企业在产业结构上必须实施以下两大调整：一是把大力发展农产品加工业作为下一步乡镇企业发展的重要内容。中国农产品加工业目前仍主要集中在城市，集中于东部沿海地区（近 2/3），而内地的比重则很小，尤其是西部地区只占 1/10。乡镇企业要把发展农产品加工业作为再次创业的突破口。要加快农产品加工企业向中西部转移的速度。二是把大力发展第三产业作为乡镇企业产业结构调整的另一重要内容。目前乡镇企业中 80% 是第二产业，第三产业比重很小。加快发展农村第三产业，一是重点建设好农产品批发市场，积极开拓农村资金和劳动力等要素市场；二是把交通、通讯、保险、金融、信息服务、技术服务等行业作为发展重点；三是要开发农村房地产和旅游等新兴产业。

引导乡镇企业发展与小城镇建设相结合，是今后解决农村剩余劳动力就业问题的重要途径。到 1999 年底，全国共有建制镇 19216 个，居住在镇区的人口 1.7 亿人，其中非农业人口 1.25 亿人。当前，小城镇规模过小，城镇功能不健全、不完善，基础设施投资成本偏高、使用效率低下，小城镇第三产业发展受阻、就业门路狭窄。小城镇建设投资巨大，资金不足成为当前小城镇发展的瓶颈。小城镇发展也面临着体制性障碍，除了户籍制度等城乡分割体制外，土地、行政管理、财税、投融资、社会保障和区划体制等都限制着小城镇的发展。促进小城镇健康发展，应在统一规划下，以现有的县城为骨干，同时选择部分条件好的建制镇重点加以发展。必须尽快消除各种体制障碍，使小城镇在户籍、建设用地、投融资、财政、行政管理体制等方面进行深入改革，为小城镇发展提供持久的动力。应鼓励农民自带资金进城办企业，发挥农民自己建城的积极性。要优化小城镇产业结构，培育小城镇主导产业和特色产业，促进小城镇产业结构升级。要大力发展小城镇的非公有



制经济。要制定相应的优惠政策，吸引企业、个人及外商以多种方式参与小城镇基础设施的投资、建设和经营，多渠道投资小城镇教育、文化、卫生等公用事业，走出一条在政府引导下主要依靠社会资金建设小城镇的路子。金融机构要拓宽服务领域，积极参与和支持小城镇建设。国家应在农村电网改造、公路、广播电视、通讯等基础设施建设方面给予支持。

5. 改革城乡分割体制，加快城镇化进程

长期以来，我国的城市化发展严重滞后。1998年，我国的城市化率为30.4%，而世界平均水平为45%，发达国家为75%。有研究表明，我国城市化水平比同等工业化国家滞后24.2个百分点。城镇化不仅是农村人口不断向城市积聚的过程，也是城镇结构不断完善的过程。要强化大中城市的承载力和辐射功能；以城市为中心，大力发展劳动密集型产业，尤其是服务性产业，以这些产业的扩张来增加劳动力就业数量。允许一部分农民进入大、中城市就业，并使一部分具备条件的农民由常年性外出劳工，转变成稳定性移民，应当成为今后解决中国农村剩余劳动力出路的一条重要途径。逐步形成城乡统一的劳动力市场是农村剩余劳动力就业和转移的重要保障。目前劳动力市场的发育程度还不高，特别是在劳动力供求信息收集与发布、劳动力市场中介组织发育、劳动就业服务体系、劳动就业法律法规体系和就业制度方面还不适应于农村剩余劳动力转移的要求。应大力发展多种形式的劳动就业中介组织，逐步形成包括就业信息、咨询，职业介绍、培训在内的社会化的就业服务体系。要完善和规范政府对劳动力市场的管理，建立一整套促进农村剩余劳动力跨地区流动的市场组织，健全保障就业者权益的法规和制度体系。

6. 积极推进税费改革，切实减轻农民负担

近几年，中西部地区、中低收入阶层、从事农业生产的农户负担过重问题并没有得到有效的解决，产生和加重农民负担的根源并未彻底根除，相反，在农产品价格下降、农业收入减少、农民收入增长缓慢的情况下，农民负担过重的问题越来越突出。农村税费改革不是简单改革农村税费征收方式，它是中国农村继土地改革、实行家庭承包经营之后的又一项重大制度建



设。税费改革后，要确保实现切实减轻农民负担的目标。从试点情况看，由于缺乏配套措施，在农业税及其附加征收方式进行调整、税率提高的情况下，负担分摊不合理、不公平的问题仍然存在，以农业为主的中低收入农户负担率可能会有所加重。应注意中低收入农业户和非农业户负担分摊问题，进一步完善税费制度改革方案，体现公平负担的原则。

税费改革还要同县乡财政的承受能力相适应，应确保基层政权组织正常运转。目前，乡村债务负担十分沉重。全国乡村两级负债总额高达 3529 亿元，平均每个乡镇负债 298 万元，每个村 20 万元。为确保农村税费改革目标的实现，中央财政每年将拿出 200 亿元用于对地方转移支付，解决改革后出现的基层经费的正常开支缺口。同时，各省级财政部门也将按照分级管理的原则，在综合考虑本地区社会经济发展水平和财政状况的基础上，参照中央对地方转移支付办法，制定省对县转移支付方案。随着国家税收状况的改善，国家可考虑加大对乡镇财政转移支付的额度，或将从农业和农村非农产业获得的税收按一定比例留给乡镇财政，以使乡镇财政有足够的资金用于农村社区基础设施建设和教育等公共事业。为了确保规范农村税费关系，还要加快农村税费立法步伐，强化依法管理税费，依法遏止乱收费，把农民负担管理工作完全纳入法制化的轨道。要认真搞好乡镇机构改革，下决心精简财政供养人员。

7. 增加对农业和农村的基础设施的投入，改善农民生产和生活条件

长期以来我国对农业和农村设施的投资不足，欠帐较多。应结合实施积极的财政政策，增加对农村道路、供电、供水、通信等基础设施建设的投入。这些设施的投资在相当程度上影响着农业生产和农民生活，制约着农村市场的开拓。

从总体上看，我国农业科技状况远不适应农业发展的要求。发展农业科教事业、推进新的农业科技革命，必须有强大的投入作保证。要增加对农业研究和推广的投入。发展农村教育是落实科教兴农方针，提高农村人口素质的关键。1996 年至 1998 年，全国中学的教育经费平均增长率为 12.16%，而同期农村中学教育经费的增长率仅为 2.69%。同期全国小学教育经费的