



农业发展面临的矛盾与改革建议

万宝瑞

2008-3-26 9:48:32

来源：人民网—人民论坛

打印本页

关闭窗口

改革开放30年来，我国农业和农村发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的伟大成就，为我国改革、发展、稳定奠定了坚实的基础。但我国农业和农村发展也面临着一些突出问题，主要存在五大矛盾：

耕地不断减少、人口不断增加与粮食安全的矛盾

全球粮食价格长期高位运行，因此世界各国高度控制粮源的趋势加剧。由于国际市场的影响以及我国粮食加工业的发展，工业和农业争夺资源现象日益突出，我国粮食供需发生了巨大变化，开始出现由供求平衡、丰年有余转向供求紧平衡、适当进口。粮食供求关系也从主要依靠国内市场转向依靠国内、国外两个市场。耕地面积不断减少，粮食需求不断增加以及地方政府和种粮农民积极性不高这三大因素对我国粮食安全构成严重威胁。

解决我国粮食安全问题，要把依靠“自给为主、国际为辅”作为长期的方针。必须在立足国内保障粮食供给的基础上，遵照互惠互利原则，充分利用国外丰富的土地、水等资源，生产我国急需的、短缺的农产品。农业“走出去”工作必须与援外工作相结合，才能使我国和受援国获得“双赢”。

近几年，各WTO成员国继续加大对农业的扶持力度，因此农业政策调整的重点应放在转变支持方式，把粮食作为基础性公共产品对待上。如果完全依靠市场机制调节，难以满足全体社会成员的需求。粮食是整个社会成员的必需商品，涉及到千家万户，具有“放大”效应，如果不正确引导，就可能引发大的波动，带来连锁反应。因此，国家应用公共财政大力投入，扶持粮食生产。

德国的《国家粮食保障法》和《粮食储备法》对保障国家粮食安全起到了重要作用。如解决了粮食由净进口国转为净出口国问题、粮食质量安全问题以及粮农增收问题等。因此我国应尽快研究和制定《国家粮食安全法》，从法律上规范国家粮食安全的目标、原则、制度，明确各级政府和不同社会主体在粮食安全方面的责任和义务，切实加强国家粮食安全保障。

一方面要建立稳定的耕地投入制度，通过提高粮食补贴调动粮农积极性。另一方面要加强农业基础设施建设和农业高科技投入。对粮食主产区和粮食生产大县要加强高产田建设和中低产田改造，保障粮食的生产能力。

建设现代农业与动力不足的矛盾

尽管扶持粮食生产的政策不断加强，但总体来看，政策对种粮农民的激励作用在逐年下降，农民种粮积极性不高。解决这一问题不仅要把粮食列为基础性、公益性事业，由财政资金来支付，还要扩大经营规模、提高规模效益，通过科技进步提高单产、质量和综合效益。将政策的意图体现出来，将粮食直补实实在在地落实到粮农身上。

由于地方政府抓农业的积极性不高，导致有些政策不配套，出现不平衡问题。如中央出台补贴政策，却需要由地方进行财政支出。这些政策虽然调动了农民的积极性，而地方政府却没有积极性。农产品加工企业是带动现代农业发展的重要力量，但是农业企业大多数税收少、产值小，在申请企业用地时往往竞争不过工业项目。因此，政策的出台既要调动农民生产积极性，还要能够调动地方政府积极性。

农业金融企业为农户贷款的积极性不高。农业银行和农村信用社主要为农户提供贷款，但由于农户数量多、贷款额度小、布局分散，必然提高了贷款成本，为农业银行的工作增加了负担。而且农业银行人员比其他商业银行待遇相对较低。除此之外，农产品保险还具有风险大、经营成本高的特点，这就导致了农业保险公司积极性不高。因此，国家应对农行和农村信用社给予补贴，使其与其他银行享受平等待遇。

综合部门对加大农业投入的积极性不高。比如发展现代农业，中央一号文件明确规定要加强完善，可落实情况却不容乐观。还有农业技术推广体系建设问题，31个省仅有20个省有方案推出。《农民专业合作社法》已公布，可是配套法规却并没有跟上。

针对这些问题，在农业投入体制上就要进行改革。要明确“财政经常性收入”的内涵，将这一增量指标改为比例指标；将农业从现行中央财政对农林水气的投入中分开；将财政对农业的投入从财政对农村社会事业发展的投入中分开。

要开辟新的农业投入资金来源。增加土地出让金用于农业的比例，发行**新农村**建设特别国债，重点用于农业和农村基础设施建设。

要整合农业投入资源，理顺管理体制。改变谁掌握资金谁就组织实施建设项目的现象，明确职能部门的职责与财权。

要加快新型农村信用合作组织试点步伐，建立覆盖范围广泛的政策性农业保险制度。针对商业性银行农村贷款，应作出统一要求，凡是在农村吸纳的存款都要拿出一定比例用于农村贷款。

加快农村经济发展与农村土地产权制度不完善的矛盾

土地产权制度要明确。土地承包经营权入股的形式在地方进行试点受到普遍欢迎。但是在试点中，农民承包土地入股与龙头企业合作这种形式现在还没有政策根据，这些问题应根据十七大精神继续加以探索和改革。

从重庆开展的农地入股试点情况来看，自然风险可通过农业保险和国家救助的办法解决。市场购销风险可以通过购销合同转移到龙头企业身上。经营风险的解决有两种办法。参照破产法，当企业出现经营风险时，农民入股的土地不列入清算范围；农民的利息分红比率可降低，但不承担经营风险。加快农村社会保障事业的发展，使退出土地经营的农民，特别是老龄农民生活得到基本保障。

提高农业综合生产能力与科研体制、科技推广能力不适应的矛盾

目前，我国农业科技改革的突出矛盾有五个方面：农业科研单位主要是公益性的还是非公益性的；现阶段农业科技创新主体主要是科研、教育单位还是企业；农业科研单位应由主管部门统一领导，还是多部门领导；中央与地方科研单位的研究任务如何划分；科研、教育和推广如何结合等。

加强和完善农业科技体制建设，必须明确农业科技机构的公益性质，打破部门多头管理格局，实现国家对农业科技的统筹管理和协调。要合理界定中央和地方职责分工，充分发挥中央和地方两个积极性，实施农业科研、教育和推广相结合，使各环节相互衔接和相互配合，加快科研成果转化为现实生产力。

关于加强基层农业技术推广体系建设，主要矛盾有两个：投入保障问题，主要涉及改革本身需要大量投入、经费保障严重不足、推广条件差，没有固定办公场所等；人员编制问题，有的地方需要分流安置，有的地方需要增加编制，但由于编制总量控制，地方难以落实。

发展现代农业与农民经营分散、素质较低的矛盾

我国农户土地规模小，农民经营分散、组织化程度低、抵御自然和市场风险的能力较弱。农村社会生产结构已经发生了重大变化，农村青壮年劳动力外出打工不断增多。目前从事农业生产的绝大多数是老人、妇女和未成年人，农业劳动力的素质状况远不适应发展现代农业的需要。

要解决这一矛盾，必须建立和完善农业风险防范机制。农业受自然、市场风险影响越来越大，建立由政府主导的农业风险防范机制迫在眉睫。通过工程、非工程措施，加强重大动植物病虫害预测、预报和与预警体系建设，开展农业政策保险制度，保障农民增产增收；要重视发挥“工商企业带动农业发展”和“农民工返乡创业”这两支生力军的推动作用。政府设立返乡创业培训专项资金，对农民

工返乡创业信贷要给予倾斜，在税收、收费、用地、用工等方面给予积极扶持。完善“以企带村”政策支持体系，制定包括土地流转、基本建设、金融、税收、工商管理等优惠政策，引导工商企业进入农村投资兴业；要加强农村劳动力培训。加大新型农民科技培训工程力度。

（作者为全国人大农业与农村委员会副主任委员）

转载务经授权并请刊出本网站名

Copyright © 2005 www.
All Rights Reserved

版权所有：[马克思主义研究网](#) | [网站声明](#) | [联系我们](#)

（浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024*768）