

我国西部农业开发中的问题及对策

Problems of the Agricultural Development in the West of China and Their Solutions

霍学喜

(西北农林科技大学经贸学院 陕西杨凌 712100)

一、对西部开发的两种认识偏向

在西部大开发战略中,农业怎么搞是至关重要的一环。西部地区是我国植被破坏、水土流失、土地荒漠化等环境问题最严重的地区,因而在实施西部大开发战略过程中,通过调整农业产业结构、退耕还林还草和大规模的环境综合治理等措施来恢复植被,对改进全国的生态环境状况具有重要意义。

自西部大开发战略启动以来,各级地方政府的热情和积极性都很高,这是因为该战略的全面实施能够给西部各省区的社会经济发展带来千载难逢的机遇。但各级地方政府对该战略的认识与理解存在较大的差异,特别是对新形势下西部农业开发及生态环境治理等问题的认识与理解存在相当大的差异。有的地方政府认为,西部农业开发政策的核心目标就是退耕还林还草和改善生态环境,建设山川秀美的大西部,因而在制定其所辖区域的农业发展目标、开发规划及其相应政策时,忽视对当地主要农业产业的改造和特色农业产业的深度开发问题。还有的地方政府认为,西部地区地域广阔,但地理位置偏远、交通运输落后,从中东部地区乃至世界市场远距离、大规模输入本地区所必须的基本农产品,不仅难度大,而且不经济,因而在制定相应目标、规划和政策时,其重点往往集中在农业资源及其相关产业的深度开发方面,而忽视退耕还林还草及生态环境治理等问题。这表明西部各级地方政府对该区域农业及农村经济发展过程中面临的诸多深层次问题的认识还很不足。

二、西部开发中亟待解决的四个深层次问题

西部地区是我国极其重要而又具有明显地域特色的农业经济区域。西部地区拥有丰富的农业资源,但由于历史、人文环境、自然条件等方面的原因,这些资源有效且合理开发利用的程度很低。在

西部开发过程中,随着农业基本条件的改善及科技进步,各类农业资源深度开发的潜力巨大。另一方面,西部地区的现代工业发育滞后、城市化水平低,因而深度开发该区域的农业及农业相关产业,是解决西部地区农民的吃饭与收入问题、乡村居民的生存与发展问题的基础。但在西部大开发过程中,政府农业改造及开发政策的重点应该集中在支持解决以下四个深层次问题方面。

1. 农业装备技术水平低、增长方式落后

在西部地区,无论是经济较为发达的成都平原、关中平原、河西走廊,还是经济较为落后的黄土高原丘陵沟壑区、秦巴山区、云贵高原、青藏高原,都有一个共同的特点,那就是传统农业改造相对滞后,现行农业产业装备的技术水平及科技含量很低,与农业存在产业关联关系的其他产业(如农产品加工业等)发展缓慢。结果导致农业及其相关产业发展中各类资源开发利用的效率都很低,农业资源浪费甚至破坏等现象相当普遍,农业资源基础脆弱;另一方面,由于农业资源基础及环境基础弱化等原因,水土流失、资源退化、自然灾害频繁等环境问题十分严重。以水土流失为例,我国是世界上水土流失最严重的国家,因水力、风力和重力等多种侵蚀类型导致的水土流失面积已经达到367万平方公里,占到国土面积的38.2%,每年土壤侵蚀总量达到50亿吨左右。而我国西部地区由于存在坡耕地面积大、开矿等开发性建设项目布局密集、过垦过牧及植被破坏严重等问题,又是全国水土流失及其危害最严重的地区。例如,长江上中游流域现有坡耕地约10万平方公里,坡耕地上产生的水土流失量占到该流域流失总量的60%左右,其中重庆、云南、贵州等省(市)的坡耕地面积一般要占到其耕地的40%~76%;在黄河上中游流域,其坡耕地上产生的水土流失量占到该流域流失总量的50%以上。80年代以来,全国因开矿等开发性项目建设而人为造成新的水土流失,占到全国水土流失总量的10%~15%。其中,长江上游地区每年因开矿等开发性项目建设而造成新的水土流失面积达到2000多平方

公里,每年新增加水土流失量近 1.5 亿吨,占到长江流域流失总量的 10% 左右;黄河流域每年因开矿等开发性建设而新增加的水土流失量占到该流域总输沙量的 60% 左右。建国以来,西部地区由于森林过度砍伐、过度放牧等林草植被毁坏而导致的水土流失占到该地区流失总量的 10% 以上。例如,长江上游地区的森林覆盖率由建国初期的 30% ~ 40% 下降到目前的 10% 左右,其中有些地区的植被破坏更加严重,如川中丘陵地区 53 个县中近一半县的森林覆盖率不到 3%。

2. 农业增长波动幅度过大,基本农产品人均占有水平低

西部地区的农业历来都是在波动中发展、在发展中波动,其中粮食等基本农产品生产的增长过程更是如此。例如,农村改革以来,陕西粮食产量在丰年和欠年之间波动的极差高达 25%;同期内,青海粮食产量波动的极差则高达 40%。农业增长过程中高频率、大幅度波动的状况既是农业用地、灌溉用水等基本农业资源短缺背景下,西部地区的资源及环境基础脆弱的直接表现,也是现行管理体制及产业运作机制下,资本、技术等现代生产要素向西部地区的农业及其相关产业领域流动和集中的过程缺乏稳定性、协调性的直接表现。结果导致西部地区粮食等基本农产品的人均占有量明显低于全国平均水平,主要农产品的有效供给不足,大宗农产品的商品化程度很低。据统计,1988 年西部地区人均粮食产量仅为 371.15 公斤,较全国平均水平 410.50 公斤低近 10 个百分点;人均油料产量仅为 14.11 公斤,较全国平均水平 18.50 公斤低近 24 个百分点;人均水果产量仅为 37.31 公斤,较全国平均水平 43.70 公斤低近 15 个百分点;人均肉类产量为 41.66 公斤,较全国平均水平 45.9 公斤低近 10 个百分点。此外,除成都平原的猪肉、渭北高原的苹果、新疆自治区的棉花以及其他一些批量较小的林特产品和畜产品的商品化程度较高外,其他大多数农产品的商品率均在 25% ~ 35% 之间。

在我国西部大开发和西部地区工业化及城镇化过程加速背景下,农业增长波动大、商品农产品有效供给不足等问题,与本地区社会经济发展对农产品及其加工产品的需求数量、质量和结构变动之间的矛盾将更加突出,这个问题在西部大开发过程中必须加以解决。

3. 乡村就业机会及农民收入增长缓慢

在传统农业资源开发及农业产业组织方式下,由于农业特别是其中的粮食生产等基本产业的产业利润率明显偏低,种植业、畜牧业、林果业等产业改造缓慢,农产品加工、贮藏、运输、销售等农业相关产业发育滞后,导致乡村就业机会及农民收入增长缓慢,进而导致西部地区内部城市与乡村之间、

西部地区与中东部地区之间的收入差距不断拉大,而且尚有为数不少的乡村居民生活在贫困线以下。具体表现如下。(1) 在地区国民经济体系中,西部地区第二和第三产业创造的就业机会较少,其中 57% ~ 77% 的就业机会仍集中在第一产业。据统计,1998 年西部地区 10 个省(市、区)的社会从业人员构成中,第一产业从业人员占的比重均高于 49.8% 的全国平均水平,其中第一产业从业比重较低的重庆市和新疆也要高出全国平均水平近 10 个百分点,而第一产业从业比重较高的西藏、云南和贵州则要高出全国平均水平 20 个百分点以上。(2) 在农村经济体系中,西部地区农村非农产业创造的就业机会较少。据统计,1998 年西部地区现有乡村劳动力中,78.2% 从业于种植业、林业、畜牧业和渔业等农业领域,这一比例较全国平均水平高出近 8 个百分点。(3) 农民收入水平低,乡村贫困面大。据统计,1998 年西部地区 10 个省(市、区)的农民人均纯收入较全国平均水平低 17.6% ~ 53.0%,其中收入较低的西藏、贵州、云南、甘肃和陕西较全国平均水平低 35 个百分点左右,收入较高的四川、重庆和宁夏也要较全国平均水平低 20 个百分点左右。在西部地区内部,10 个省(市、区)的农民人均纯收入较城镇居民人均可支配收入低 59.8% ~ 79.2%,城乡居民间的收入差距远大于全国平均水平。此外,全国 592 个国家级贫困县中,70% 左右集中分布在西部地区。

4. 农产品及其加工产品缺乏竞争力

由于农产品的科技含量及标准化程度较低等原因,西部地区生产的农产品中,除了黄土高原的传统杂粮和杂豆、新疆的长绒棉、云贵的优质烤烟、新疆和河西走廊的优质特色瓜果、渭北和陇西的优质苹果、秦巴山区的林特产品、藏东南的名贵药材、四川盆地的猪肉、青藏高原的牛羊肉等少数农产品在国内外市场上具有一定的竞争力外,粮食等主要农产品及其加工产品在国内外市场上均竞争乏力。在中国将要加入世界贸易组织(WTO)的背景下,如果西部开发过程中继续沿用传统的农业管理体制及现行的产业组织方式,西部地区的农业很可能要受到来自中国国内东部市场和国际市场上优质、廉价农产品的严重冲击。

三、宜采取的关键措施

根据国际经验及我国经济发达地区的实践,为解决上述深层次问题,巩固农业资源基础及强化生态环境功能,建立高效率的农业产业组织机制和具有竞争性的农业产业体系,政府应采取以下关键措施。

1. 产业组织变革与重组

同中东部地区相比,西部地区的农业及其相关

产业发展面临一个突出问题,那就是微观组织的经营规模太小。这种组织方式导致:在国内市场上,农户等相关产业组织大都处于过度竞争的经营环境之中,微观层次上的资源配置效率很低;在国际市场上,农户等相关产业组织又缺乏与国外同行开展有效竞争的经营规模,农业及其相关产业运行效率很低。因此,以农户等相关产业组织改造为中心,促进微观组织在时空上分化、集中和重新组合,培育和建立资源配置效率高,且能够开展有效竞争的相关产业组织体系,就成为新形势下西部农业产业组织改造的重要内容。

从发展角度考察,西部农业及其相关产业组织变更之所以必要,是因为:(1)在西部大开发背景下,由于基础设施建设及科技进步速度加快,支撑西部农业及其相关产业运行的技术结构将发生转换和升级,因而现行农户等相关产业组织拥有的科技知识及获取新科技的能力难以满足西部农业资源深度开发及农业产业化改造的需要;(2)在耕地等资源相对稀缺背景下,由于受融资能力及资本扩张条件的制约,现行农户等相关产业组织不能得益于规模经济;(3)在西部大开发背景下,由于资本、科技等现代投入要素向农业及其相关产业领域流动、集中和重新组合的速度加快,导致农业及其相关产业的资本有机构成和技术构成不断提高,因而客观上要求对微观组织加以改造,以提高农户等产业组织的经营管理能力。另一方面,微观组织变更之所以可行,还因为,随着农产品生产、加工、贮藏、运销等经济环境的改进,农业及其相关产业组织围绕农产品的生产等环节,通过扩大经营规模、开展合作及组建一体化的组织体系等方式,来替代现行的公开化市场交易制度的部分功能将变得更为经济。

从产权基础看,在西部大开发过程中可供选择的、规范而有效的产业组织变革与重组模式主要有四种。(1)独资制,即产权独立基础上的自主经营制。对西部地区现行的农产品生产、加工、贮藏、运输、营销等微观组织进行改造,并在该产业领域组建规模较小的微观组织体系时,政府可选择和推广这种模式。(2)合伙制,即产权明晰基础上的股份合作经营制。对西部地区现行的农产品生产、加工、贮藏、运输、营销等微观组织进行改造,并在这些产业领域组建产权明晰、合作紧密和具有一定规模的微观组织体系时,政府可选择和推广这种模式。(3)规范的股份制,即产权所有社会化和产权交易市场化基础上的股份有限公司制。对西部地区现行的农产品加工、贮藏、运输、营销等微观组织进行改造,并在这些产业领域组建紧密型的、具有开发和占有国内外大市场能力的大型微观组织体系时,可选择和推广这种模式。(4)契约制,即产权独立基础

上的契约式合作制。在农产品生产、加工、贮藏、运输、营销等产业领域组建既有分工又有协作和能够高效运作的大规模合作经济组织、行业管理组织体系,以便规范这些合作组织、行业组织内部成员间的经济行为,并提高其整体市场竞争能力时,契约制是可供选择的最佳模式。

2. 产业结构调整与优化

从可持续发展角度考察,西部地区必须高度重视特色农业、节水农业和生态农业体系的建设。这就决定了在西部大开发背景下,以促进农业产业转换与升级为目标农业产业结构调整过程必须围绕以下三种基本产业的扶持与建设展开。(1)根据立地条件及生态适宜性,在大规模退耕还林还草的条件下,优先扶持种植业、林果业、畜牧业和水产养殖业等基础产业建设。这些基础产业不仅为农业劳动力及农村人口转移提供商品性生活必需品,而且为其他相关产业提供商品性原材料。由此可见,基础产业建设是其他相关产业分化、集中和扩展的前提和基础,因而必须给予优先扶持。(2)据研究,近20年来西部和东部地区间形成的农村经济差距,大约80%左右是由于两者在改革开放初期的起点不同所导致的,而起点方面存在的差距又集中在基本条件和基本环境领域。因此,在西部大开发过程中,政府必须充分发挥财政政策的资本流动导向效应,诱导和促进国内外金融资本、工商企业资本和其他资本向良种供应等农村科技服务业、农田水利等农业基础设施业、电力等乡村能源服务业、道路等乡村交通运输业、仓储等农产品市场基础设施业、信息网络等市场信息服务业、防护林体系等生态环境保护服务业领域流动和集中,尽早消除制约西部地区农业及其相关产业转换与升级的瓶颈。(3)综合运用税收、财政、金融、贸易等措施,重点扶持主导产业建设。按照国际经验及我国东部地区的实践,主导产业的选定必须同时满足产业运作中劳动生产率递增、产业产品具有收入需求弹性、相关产业间的关联效应显著和产业扩展中就业机会增加等四个标准。根据这四个标准测定,在解决西部农业发展中面临的四个深层问题中起关键推进和拉动作用的主导产业都是农产品加工业。由此可以得出一个极其重要的结论,那就是西部农业开发的基础仍然是农业,即种植业、畜牧业和林果业等产业;但重点是非农产业,即农产品加工业、贮藏业、运输业和市场营销业等产业;而关键是加工业,特别是农产品精、深加工。因此,在西部大开发过程中,建议政府重点扶持粮油精加工业、淀粉精加工业、食品深加工、蔬菜及果品深加工、肉类及奶类深加工、低度酒类及饮料加工业、棉毛麻丝深加工、皮革深加工、木材及家具深加工等九种主导产业。

3. 产业布局调整与重划

西部地区现行农业产业布局的基本特征是: 种植业、林果业、畜牧业等主要农业产业布局分散, 大宗农产品生产的集中程度很低, 加工等相关产业在农产品收购、加工、集散、运销等环节的营运成本太高, 因而加工等相关产业扩展缺乏较为经济和具有效率的基础产业支撑系统。另一方面, 农产品加工、贮藏、运销等相关产业的布局也较为分散, 这些相关产业对农业发展的拉动力也不足。因此, 西部农业产业布局调整与重划的基本思路 and 模式应该是: 促进主导产业在时空上不断分化, 并向适宜其各自发展的经济区域集中, 培育和建立拉动农业及农村经济增长极, 进而提高农业及其相关产业布局的聚集效应。

从理论上分析, 西部农业产业布局调整必须同时考虑生态适宜性、区域资源供求状况和区位合理性等复杂问题。但在具体操作中, 可从四个层面展开: (1) 以退耕还林还草为中心, 以增强农业资源基础及生态环境基础为目标, 加快生态环境设施体系建设。特别是要针对水土流失、资源退化和环境污染等生态问题突出的情况, 重点扶持沙漠边缘地区防沙固沙林草项目、黄土高原丘陵沟壑区水土流失综合治理项目、黄河上中游水源涵养林草及环境保护项目、长江上中游水源涵养林草及环境保护项目、青藏高原冻融保护区林草项目、草场退化及草原环境综合治理项目、西北荒漠化及盐碱化综合治理项目、城乡结合部及工矿业基地生态环境综合治理项目的建设。(2) 遵循集中化、集约化和标准化原则, 强化商品农产品基地建设。特别是要针对各区域的资源特点及产业优势, 重点扶持四川盆地及关中平原优质小麦基地、黄土高原特色杂粮和杂豆基地、新疆优质棉花基地、四川盆地及关中平原油菜基地、大中城市中远郊区蔬菜及副食品基地、云贵高原优质烤烟基地、渭北高原及陇东地区优质果品基地、新疆和河西走廊特色瓜果基地、秦巴山区特色林特产品基地、藏东南名贵药材基地、陕北及宁南和陇中苜蓿草基地、青藏高原草地畜产品基地、四川盆地及关中平原生猪基地的建设。(3) 按照市场经济原则, 分层次制定中长期发展规划, 调整农产品加工业和运销业布局。一是促进农产品加工业项目从乡村地区分化出来, 并向以县城为主的中心城市集中, 为农产品加工业布局实现规模经济化创造条件。二是在完善农村集市及农产品中心集散市场功能的基础上, 针对西部地区棉花等农产品的商品量较大及亚欧大陆桥等国际贸易通道建设的情况, 加快区域性、全国性乃至国际性批发市场建设, 为降低市场交易成本和农产品及其加工产品进入市场的门槛费用创造条件, 进而提高农产品及其加工产品流动性和市场竞争力。三是促进农产品及其

加工产品运销业逐步从分散的和缺乏现代协作环境条件的乡村地区分化出来, 并向以中心集散市场、批发市场为轴心的城镇地区集中, 提高其运作效率和竞争力。(4) 从长远发展考虑, 规划和建设区域规模效应显著的大型农业产业综合开发带。按照各区域的经济及资源结构、科技及投资实力、产业及产品集中程度、市场区位及运销条件等, 以培育和形成拉动西部农业特别是农村经济扩展的增长极为目标, 围绕主导产业(主要是农产品加工业)和农产品及其加工产品运销业, 在经济、科技、信息、运输、贸易等较为密集、发达的关境沿线(如霍尔果斯口岸)、江河沿线(如自重庆万县市至四川成都市的长江沿线)、交通沿线(如陇海铁路和 312 国道沿线)地区和大中城市周围地区(如重庆、成都、西安、兰州和乌鲁木齐等城市周围地区), 规划和建设各具特色, 且集农产品生产、加工、贮藏、运输、营销等相关产业于一体的, 功能可辐射西南和西北经济区域、全国各地、中亚地区乃至国际市场的大型农业产业综合开发带。

4. 科技进步与推广

从根本上讲, 科技进步缓慢及产业装备技术水平低是导致西部地区形成前文所述深层次问题的根源。因此, 在西部大开发背景下, 必须围绕特色农业、节水农业和生态农业体系建设, 以提高农业及其相关产业的技术装备水平、农产品及其加工产品的科技含量和市场竞争能力为目标, 从多层面加快科技成果向农业及其相关产业领域转移、扩散和渗透的速度。特别是要搞好以下六种类型技术的开发与推广: (1) 以旱平地改水浇地、缓坡地改旱平地、20~25 度以下坡耕地改宽幅梯田、荒沟地改坝地、宜农荒地改农业用地等农地整治技术; (2) 以旱地集水、节水灌溉、保护地栽培、改土培肥、优良品种等为重点的综合种植技术; (3) 以畜禽品种选育与改良、家畜笼养、瘦肉型猪快速育肥、牛羊圈养育肥、秸秆青贮与加工、草场改良、饲料开发与加工、畜禽疾病综合防治等畜禽养殖技术; (4) 农产品及其加工产品的外观质量、内在质量、环保质量标准化技术; (5) 农产品精深加工、包装、储运技术; (6) 农户管理、涉农企业管理以及农产品及其加工产品市场营销管理技术。

参考文献

- [1] 中国农业年鉴编辑部. 中国农业年鉴(1999 年), 中国农业出版社
- [2] 中国国家统计局. 中国统计年鉴(1999 年), 中国统计出版社
- [3] 霍学喜. 推进我国农业产业转换与升级的理论探讨. 经济问题, 1998(8)

(责任编辑 孙立明)