

中国农业可持续发展的制约因素与对策分析^{*}

宋晓芹

(潍坊学院, 山东潍坊 261061)

摘要: 目前中国农业正处于由传统的粗放经营向可持续农业转型的重要时期, 然而由于生态环境恶化; 农业高新技术供给不足, 分布不合理; 国家财政、信贷对农业经济资金注入不足; 农业制度自身不完善等自然因素与社会因素的制约, 使中国农业的可持续发展之路步履维艰。本文拟在农业高新技术、投资体制、相关制度安排等方面探求相应的破解对策。

关键词: 农业; 可持续发展; 生态环境

中图分类号: S-0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-2767(2005)01-0034-03

The Analysis of the Restriction Factors and the Countermeasures of the Sustainable Development of Agriculture in China

SONG Xiao-qin

(Weifang Collage, Weifang, Shandong 261061)

Abstract: At present, chinese agriculture is being in the important period of transferring the traditional extensive farming to the sustained agriculture mould. However, owing to the fact of the natural and social restriction factors that the ecology environment worsens; the high and new agricultural technology supplies are not enough and not distribute reasonably; State revenue and expenditure and credit are not invested abundantly to the agricultural economy and the agricultural system is not imperfect etc., the sustainable development of agriculture in china has difficulty walking. The paper is to analyze the corresponding countermeasures of the high and new agricultural technology, investment system and relevant system arrangement etc.

Key words: agriculture; sustainable development; ecology environment

1 问题的提出

中国是一个农业大国, 农民占全国总人口的 70%。长期以来, 农民采取粗放式的农业经营方式, 以大量消耗资源与破坏生态为代价换取农业的低水平发展, 使我国农业陷入环境恶化、资源短缺、不可可持续发展的怪圈之中。

1.1 对资源的掠夺性使用导致生态危机

人多地少的国情迫使农民毁林种地, 围湖造田, 过度放牧, 超量取水。对自然资源掠夺式开发的后

果是生态失衡, 水土流失, 沙尘暴肆虐, 泥石流横行, 水资源短缺, 农业生产面临严重的生态危机。

据最新遥感普查资料, 我国每年由于各种原因流失的地表土达 50 亿 t, 相当于从全国耕地表层刮去 1 cm 厚的肥沃土壤, 由此损失的氮、磷、钾养分约 4 000 多万 t, 相当于全国化肥产量的 1/2, 肥力不足的中低产田已占全国耕地面积的 2/3, 水土流失给农业发展造成了极大的障碍。而由水土流失诱发的土地沙漠化导致了土地生产力的大幅度降低, 并缩

* 收稿日期: 2004-09-20

项目来源: 2004 年潍坊学院社会科学研究资助项目

作者简介: 宋晓芹(1965—), 女, 山东潍坊人, 硕士, 副教授, 从事生态经济研究。Tel: 0536-8227650; E-mail: wfsxq@163.com.

小了人们宝贵的生存和发展的空间。我国土地沙漠化正以每年 21 万 hm^2 的速度扩展, 每年因土地沙漠化造成的直接损失近 200 亿元。

我国水资源严重短缺, 且污染严重。全国每年农业缺水总量约 300 亿 t, 受旱面积达 200 ~ 300 万 hm^2 。水污染问题极严重, 据统计, 全国每年排放污水量约达 360 亿 t, 其中 80% 的污水未经处理就排入江河湖泊。全国有 1 000 万 hm^2 耕地深受工业“三废”的危害, 农田中铅、锌等重金属含量大大超标。

1.2 农民对农用土地的利用与养护不当导致土地生产能力下降

迫于土地资源短缺与人口规模过大的双重压力, 农民在土地利用广度和深度上不断拓展, 重用轻养, 增加土地利用强度, 导致土地质量下降。为追求土地短期效益, 大量使用农药、化肥, 致使土壤中农药、化肥的残存物及其它有害物质剧增, 使耕地退化, 土壤肥力的可持续性也受到一定程度的影响, 农产品达不到绿色产品的要求。农民生活废弃物大多未作无害化处理而被运送到了农田。这些堆积在农田里不能分解的废弃物, 破坏土壤质量和农田生产力, 使得土地收益大量减少。

农业经济学者指出: 农业的可持续发展是指以全面实现发达的农业与良好的生态为基本目标, 强调农业的发展要以自然资源的永续利用、生态环境的不断改善为前提, 坚持农业、资源、环境相互促进, 协调发展。用现代高新技术改造农业, 通过技术系统、经济系统、环境系统的相互协调, 构建经济生态良性循环的农业经营体系, 实现经济效益、社会效益和生态效益的共同提高^[1]。

目前, 我国农业经营方式正处在由粗放型农业向可持续农业的转型时期, 但这种转变过程极其缓慢。因此, 剖析农业可持续发展的制约因素并积极探求破解之对策显得十分迫切。

2 中国农业可持续发展的制约因素

2.1 农业高新技术供给不足, 分布不合理, 导致其对农业持续发展支撑能力弱

我国是农业大国, 农业生产力的整体水平还基本上处于粗放经营的传统农业状态, 科技、知识含量总体水平比发达国家要落后 15 ~ 20 年, 特别是在高新技术研究和应用方面, 我国才刚刚起步。因此, 我们很难保证农业、资源、环境健康协调的发展。

我国农业高新技术供给不足, 且农业科技创新成果的推广和应用转化率低。我国农业中的科技贡

献率只有 40% 左右, 农业科技成果转化率为 30% ~ 40%, 与发达国家农业科技成果 70% ~ 80% 转化率相差甚远^[2], 且缺乏重大的农业科技成果。这使我国农业资源浪费十分严重, 如灌溉水利用率只有 25% ~ 40%。这种粗放型经营管理, 致使农业生产率低下, 导致了经济流失。

我国农业高新技术在结构分布上不合理, 农业资源开发技术与生态环境保护技术的发展失衡。农业资源开发方面的技术研制多, 发展快; 而生态环境保护方面的技术研究少, 发展慢。因为前者的进步受微观经济投资主体利益机制驱动, 周期短, 投入产出比高。后者社会效益高, 经济效益差。这种状况严重制约了农业可持续发展技术的应用与推广。

2.2 国家财政、信贷对农业的资金注入严重不足, 制约了传统农业向可持续农业的快速转变

我国财政对农业的投入, 虽然绝对量不断增加, 但其占全部财政支出的比重却逐年下降。1978 ~ 2001 年, 国家财政对于农业的支出由 151 亿元增加到 1 516 亿元, 增长 9 倍, 年均增速达 10.5%。1978 年农业支出占全国财政支出比重为 13.4%, 到 2001 年仅为 8%^[3], 与农业在 GDP 中的比重极不相称, 不能满足农业发展的要求。

此外, 国家金融部门支农力度减弱, 导致农业难以获得良好的信贷支持和服务。为了实现农业投资主体的多元化, 必须有效地改革政府对农业的投资体制, 加大国家财政、信贷和地方财政资金向农业的流动, 完善农业投入的运行机制。

2.3 我国农业制度不完善, 致使农业资源大量流失

从土地产权制度看, 土地承包并不触动农用地集体所有的制度根基, “谁”真正拥有土地, 实际上不明晰。农民集体所有实质上是一种所有权主体缺位的所有制。这不利于农户对抗乡村集体干部随意缩短土地承包期限, 调整土地承包, 更改土地合同的侵权行为。在农用地流转和土地征用过程中, 侵犯农民土地合法权益的现象大量存在, 挫伤了农民养护农田的积极性。为了短期的利益, 往往采取掠夺式的经营方式, 不能合理开发利用农业资源, 土地质量下降, 土地效益流失, 影响了农业的可持续发展。

从土地管理制度看, 产权不明, 土地作为市场要素难以进入市场流通, 阻滞土地向种田能手和经营能手集中。这样限制了土地经营的规模和产出效益, 土地分散化不利于土地的专业化、机械化、规模化经营, 束缚了农业生产力的发展。

从农业税收制度看, 税费的公正性和规范性欠

缺,税制不科学。农业税并没有起征点和免征额,与其他产业和社会阶层承担的税负相比在税收制度上对农民明显不公,税率偏高,负担过重。农村税费支付对农村整体经济的发展产生了不良影响。这势必影响农业生产,造成农业收益减少,2004 年中央 1 号文件的贯彻实施使这种状况开始好转。

3 突破农业可持续发展瓶颈制约的对策分析

3.1 推行农业可持续发展技术,提升科技对农业的支撑能力,促进资源永续利用

农业可持续发展技术主要是指优质、高效、资源节约型技术;发掘和改良品种技术;综合防治病虫害技术以及环境保护和治理技术等。针对我国基本国情,必须处理好几个问题:

转化农业发展对资源和能源的依赖,把农业经济增长方式转变到依靠科技进步和提高劳动者素质的内涵挖潜的集约化经营的轨道上来。大力推动农业高新科技产业化,以较少的投入获得较大的产出。

集中力量在生物技术、信息技术等高新技术领域,以及种子、园艺、经作、饲料、养殖、兽药疫苗、农药肥料、设施农业等高效领域加大研究开发的力度,并应用于农业实践;以节水灌溉技术为重点,大力发展节水旱作农业、生态农业,推进节水农业技术的革命,促进以水利为重点的农业基础设施建设;以天然林保护工程、植树种草、扩大植被技术为重点,加速农村生态环境建设;提高水资源、草山草坡、作物秸秆等农业资源的利用率;在水土流失、土地沙化防治、水污染综合治理等领域取得重大技术突破。

确定好科技发展的目标方向及技术结构,鼓励和支持资源持续利用和产出高效益相结合的技术的研究、推广和应用。在技术推广中,充分发挥科技推广机构的中介作用,使科技与市场衔接、科技与效益相结合。

3.2 改革农业的投资体制,加大对农业的投资力度

近年来,国家虽然不断加大对农业的投资,但仍不能满足农业发展的要求。为缓解财政压力,必须有效地改革政府对农业的投资体制,确立和完善以国家为宏观主导的多元化农业投资体制,加大国家财政和地方财政资金向农业的流动,以完善农业投入的运行机制。

首先,应加强农业投资立法。长期以来,国家财政对农业的投入政策变化性强,使农业的资金来源得不到保障,因此针对目前农业投入不足的现实,应

使农业投入法制化和制度化。

其次,增加国家、地方政府的财政预算。通过加大财政投入,强化农村基础设施建设,加大农业科技攻关、科技成果转化等方面的投资;加大政府对农业政策性补贴的力度。依据我国不同地区不同产品的实际情况,确定我国农产品价格补贴、投资补贴的政策体系;应建立农业建设基金,从国家基本建设项目的投资额中提取一定比例作为基金来源。

再次,积极鼓励社会各方面对农业的投资,推行投资多元化。鼓励民间资金投向农业,利用入世机会设法吸引外资,开拓多边和双边的外资利用渠道,促进新的各方联合的融资平台。

3.3 深化产权制度改革,完善农业政策法规体系,加强对农业资源的管理

产权关系不明晰是激发资源使用者追求近期利益,造成资源浪费的重要因素。因此,必须深化产权制度改革,为农业资源的持续利用提供合理的制度空间。

首先,明确界定农民的土地财产权利,强化农村土地管理。完善农村土地制度立法,依法保障农民土地权利。在明晰产权关系的基础上,延长土地承包期限,以法定的形式赋予农民长期而稳定的土地使用权。要建立“依法、自愿、有偿”的土地流转机制。建立规范的耕地资源的征用制度。本着“谁所有、谁负责;谁破坏、谁付费”的原则,形成各利益主体之间的经济和法律关系及利益约束关系。

其次,尽快建立农业资源管理的专门机构,对各区、各部门使用农业资源进行产权管理,审核确认和组织收缴农业资源收益和产权转让收入,并保证农业资源保护性投入的实施等,以促使农业资源得到保护、恢复和再生,实现农业资源的可持续利用。

深化农村税费改革,注重体制创新与农业可持续发展。将农村税费改革纳入建立基层公共财政体系和地方分税制改革是目前我国税费改革走出困境的唯一出路。中国加入世贸组织后,为使农业经济与国际接轨,农村税费改革的相关制度应与国际惯例相一致,保证农业可持续发展,这将是进一步解决我国农业税费改革中诸多问题的重要原则。

参考文献:

- [1] 刘思华. 可持续农业经济发展论[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2002. 44.
- [2] 刘友兆, 高永年. 农业可持续发展战略实施能力初探[J]. 经济纵横, 2002, (1): 36.
- [3] 贾大明. 解决中国“三农”问题的战略思考[J]. 福建论坛(经济社会版), 2003, (2): 32.