

按:根据国务委员陈俊生同志的意见,由农业部、中央政策研究室、国务院研究室、国家农业综合开发办公室、人民日报社组成联合调查组,对地处珠江三角洲的广东省江门市保持农业与二、三产业协调发展的情况进行了调查,总结了经验。江门市在发展二、三产业中,注重发挥农业优势,不放松粮食生产,以发展农业、稳定粮食、来推动一、二、三产业协调发展;在经济发展中,坚持“发展工业不牺牲农业,发展多种经营不牺牲粮食,发展城市不牺牲农村”的“三不牺牲”指导思想;在抓农业、抓粮食生产中,总结出“领导不放松,投入不减少,队伍不削弱,各方不伤农”的“四不”经验。江门市的经验表明:沿海经济发达地区在保持二、三产业快速发展中,只要领导思想重视,措施得力,同样可以做到保持农业和粮食生产长期持续稳定的发展。相信江门市的经验对各地特别是经济发达地区,在如何重视农业和粮食生产,促进一、二、三产业协调发展方面,会有所启迪,有所借鉴。现将联合调查组的报告印发各地区、各部门参阅。

关于江门市农业与二、三产业协调发展的调查报告

联合调查组

(一九九四年十二月十日)

近年来,我国一些沿海经济发达地区二、三产业高速发展,但农业的优势被忽视了,粮食生产下滑,供求矛盾日趋紧张。发展二、三产业,农业是不是就必然萎缩?粮食生产是不是就必然下降?地处珠江三角洲的江门市却不是这样,在经济快速发展中,不仅继续保持和发挥农业优势,粮食稳定增长,保持着广东省产粮大市的重要地位,而且使一、二、三产业得以协调发展。我们在实地调查中了解到,江门市在促进农业与二、三产业协调发展方面,有很多有益的经验。

一、农业稳,百业兴

江门市辖新会、开平、台山、恩平、鹤山五个县级市和蓬江、江海两个县级区,总人口365万人,其中农业人口252万人,占总人口的69%;国土面积9418平方公里,其中耕地面积257万亩。江门市属南亚热带季风区,气候温和,雨量充沛,农业资源丰富,历史上就是“鱼米之乡”,是广东省粮食主产区之一。

党的十一届三中全会以来,尤其是80年代后期以来,江门市在调整农业内部结构、合理调减粮食播种面积的同时,侧重在改善农业生产条件、保护基本农田、推广先进适用技

术、保护农民利益上狠下功夫。粮食亩产由1978年的172公斤提高到1994年的338公斤,将近翻了一番,从而使总产保持着持续稳定增长的势头。1978年全市粮食总产110万吨,1989—1992年连续4年达到了140多万吨,1994年虽遭受特大水灾,总产仍达到135万多吨,比1978年增长22%,人均占有粮食370公斤,比广东省人均占有量多100多公斤。目前,江门市的粮食产需情况是“总量平衡有余,品种有进有出”。由于饲料、食品工业的发展,江门市每年需调进玉米、小麦各30万吨,经加工后有65%的饲料和75%的食品销往外地;稻谷产量129万吨,口粮、种子粮年需95.5万吨,再加上在本市的外地民工和流动人口每年消费当地粮食约12—15万吨,尚余24.7—27.7万吨。江门市近几年每年调出稻谷25万吨左右,是珠江三角洲地区粮食调出最多的地级市。

我们在调查中切身感受到,江门市百业兴旺,一、二、三产业协调发展,一个很重要的原因就在于粮食稳定增长,农业稳定发展。

粮食的稳定增长,为畜牧业、水产业及农村经济全面发展创造了有利条件。1993年全

市猪肉上市量 9.25 万吨,比 1978 年增长 43.1%;“三鸟”饲养量 6093 万只,增长近 12 倍;水产品产量 26.2 万吨,增长 4.8 倍;水果总产量 14 万吨,增长 11.7 倍;蔬菜产量 81 万吨,比 1983 年增长 1.8 倍;农副产品及其加工品出口创汇 1.62 亿美元;乡镇企业总产值达到 228.7 亿元,占农村社会总产值的 83.6%,乡镇企业职工达到 58 万多人,占农业劳动力的 39.5%。

粮食和农业的稳定增长,为整个经济发展奠定了坚实的基础,推动了一、二、三产业协调发展。全市工农业总产值由 1978 年的 27.08 亿元,增加到 1993 年的 450.8 亿元,增长 15.6 倍(1990 年不变价,下同);其中,农业总产值由 1978 年的 20.25 亿元,增加到 1993 年的 41.65 亿元,增长 1 倍多。1993 年全市社会总产值达到 593.7 亿元,比 1978 年增长 12.7 倍,其中农村社会总产值 273.7 亿元,占全市社会总产值的 46.1%。1990 年以来,全市农业与工业的增长速度,按当年价匡算平均保持在 1:2.3 左右。另据统计分析,在 1985—1993 年间,江门市工农业总产值(按可比价,下同)年平均递增速度为 24.1%,比全国同期年平均递增 15.1%的水平高 9 个百分点,比广东省同期年平均递增 22.6%的水平高 1.5 个百分点。

随着农村经济的全面发展,农民收入水平不断提高。1993 年农民人均纯收入 2132 元,比 1978 年增长 17.2 倍,比 1992 年增长 26.2%,比广东省平均 1675 元的水平高 457 元;预计 1994 年将达到 2526 元,比上年又增长 18.5%,已经提前达到和超过小康目标。新会、台山和开平三个县级市已步入全国综合实力“百强县”行列。

二、在经济发展中坚持“三不牺牲”的指导思想

江门市为什么能做到农业和粮食稳定增长,一、二、三产业协调发展?关键是江门市委、市政府在广东省委、省政府的领导下,从经济发展的实际要求出发,确立了在经济发

展中坚持“三不牺牲”的指导思想,并在实践中始终坚持,落到实处。

发展工业不牺牲农业。他们认识到,发达的经济必须建立在发达的农业基础之上,没有稳定发展的农业,就不会有稳定发展的二、三产业,如果只是工业发展上去了,农业受到削弱,基础不稳固,工业就难以做到长期稳定发展,甚至受到制约。市委书记古日新同志说:“农业和工业的关系好像一栋高楼,从基础到上面的几十层是一个整体,上面的看得见,下面的基础是看不见的,但基础很重要,楼越高,基础越要牢固,不然总有一天要倒下来”。市委、市政府在制定经济发展战略中明确提出,绝不能以牺牲农业为代价来发展工业。稳定农业和粮食生产的关键环节是要保证耕地面积,没有一定的耕地就不会有农业和粮食的发展。1983 年以来,江门市耕地面积净减少 54.28 万亩,其中坡地退耕还果 20 万亩,低洼、冷浸田改挖渔塘 18 万亩,国家建设征用耕地 5.33 万亩,其他占地 10.95 万亩。耕地减少主要是由于农业内部结构调整所致。据 1985—1993 年间对比分析,江门市耕地调减速度比珠江三角洲地区同期调减速度低 2 个百分点。特别是在近两年沿海地区兴起开发区热、房地产热,市委、市政府及时采取措施,防止这种热潮挤农业、占粮田,使农业和粮食生产没有受到大的冲击。全市共建立了 31777 个基本农田保护区,面积 222.2 万亩,超额完成省政府下达的计划指标 2.7 万亩。我们在调查中看到,江门市搞开发区、兴办工业、新建住宅小区等基本是利用公路沿线的荒山推平来建。

发展多种经营不牺牲粮食。在处理发展多种经营与发展粮食生产的关系上,江门市坚持在确保必要粮田面积和确保粮食稳定增产的前提下,积极开发农业后备资源发展多种经营。针对一些地方挤占粮田发展高价值经济作物、开挖鱼塘的倾向,他们提出发展多种经营不与粮食争地,绝不以牺牲粮食为代价来发展多种经营。他们主要是开发利用荒

山、荒坡、荒水、滩涂等发展多种经营。1983年到1994年累计新开垦耕地近16万亩,在一些地方基本形成了“山上一片林,山腰一片果,山脚一片塘,塘头一栏猪,塘外一片田”的立体农业格局;改革耕作制度,由原来的“稻—稻—麦”变为“稻—稻—菜”,发展冬种蔬菜63.3万亩。通过调整,粮食与经济作物用地比例由1978年的77.2:22.8调整为61:39,粮食和经济作物的产值比例由1978年的74.6:25.4发展到1993年的38.3:61.7,同期农、林、牧、渔的产值比例由71.7:4.1:19.8:4.4发展为43.8:1.5:24.5:30.2,使农业内部结构趋于合理,农民从发展多种经营中增加了收入。1993年农民纯收入中,来自于农业的占19.9%,来自于二、三产业的占80.1%;在农业总收入中,种植业的收入占18.6%,多种经营的收入占81.4%。

发展城市不牺牲农村。江门市在发展城市经济的同时,把发展农村经济放在重要地位,提出绝不以牺牲农村为代价来发展城市,而是要加快农村工业化、城镇化建设,形成城乡经济拉通联动的新格局,逐步缩小城乡差距,促进城乡一体化发展,确立了农村二、三产业向中小城镇集中的发展战略。在小城镇建设方面,全市93个乡镇单位已全部撤乡建镇,集镇公路、邮电通讯、市场建设、供水供电等基础设施发展很快;乡镇企业以小集镇为中心,沿公路建立工商业走廊,集中连片发展,既产生了聚集效应,又避免了发展二、三产业过于分散和占地过多的弊端;城市打开大门,吸纳农村能人进城办厂、办店,发展第三产业;采取多种措施提高农民收入水平,避免城乡收入差距继续拉大。1990年以来,城乡居民收入比例一直保持在1:2.4左右,城乡经济同步增长,城乡居民收入同步增加。

三、四条基本经验

江门市下大力抓农业、抓粮食,抓出很好的成效,最基本的经验有四条:

领导不放松。各级党政领导特别是一把

手,充分认识到抓农业、抓粮食的重要性,有实实在在的行动和措施,这是农业和粮食稳定发展最根本的保证。市委、市政府的主要领导反复强调,农业和粮食永远是人类赖以生存和发展的物质基础,是国家安定、社会稳定的根本保障,任何行业都代替不了。农业的基础地位和作用永远不能改变,不能单从产值、产业比例、比较效益来认识农业、对待粮食,搞农业、抓粮食是一种责任,不能只算钱,必须从领导思想上长期牢固树立起重视农业、绝不放松粮食生产的观念,在经济发展中确立保护农业、发展农村、稳定粮食的工作指导思想。基于这种认识,各级党委、政府抓农业和粮食生产,不是停留在口头上,而是有实实在在的行动和措施,把农业和粮食生产纳入主要领导政绩考核指标。近几年来,党政一把手每年都拿出很大一部分时间亲自抓农业,深入农村调查研究,解决农业生产中存在的问题。全市县、镇一级干部抓农业和农村经济工作的人数都超过三分之一,并积极开展省政府提出的粮食创高产示范活动,从市到管区,领导带头,层层建立创高产示范片,市级党政领导的高产示范指挥田5万亩,县级市领导1万亩,镇领导1000亩,管区500亩,一律是责任落实到人,与政绩挂钩,挂牌管理,年终检查验收。1994年上半年统计,参加创高产活动的各级干部达9000多人,群众33万人,创办的各类示范片4200多个,93万亩。

投入不减少。投入是保持农业和粮食稳定发展的必备条件。江门市发展农业和粮食生产,固然有资源的有利条件,但近几年农业和粮食能够稳定发展,很大程度上得益于投入不断增加。在各方面资金比较紧张、都需要加大投入的情况下,市政府提出农业投资不能减少,要求各级政府和有关部门把农业投入放在优先保证的地位,多渠道筹集资金,确保增加农业投入。1990—1994年间,三级财政对农业投入累计达8.93亿元,占同期财政收入的14.1%,4年间平均年递增24%左右,1994年投入比1990年增长1.35倍;乡

镇企业补农建农资金 1.24 亿元,1994 年比 1990 年增长 2 倍;农行和信用社信贷资金投入 390.9 亿元,1994 年比 1990 年投放贷款增加 80%;农业利用外资 3719.9 万美元,1994 年比 1990 年增长 1.75 倍;吸纳利用江门市以外的投资 8675 万元,1994 年比 1990 年增长 1.57 倍。最近几年,江门市再次兴起大搞农田基本建设热潮,改造中低产田,改变农业生产条件,提高农业综合生产能力。1990 年以来全市共投入农田基本建设资金 2.53 亿元,投入农民积累工 1.3 亿个工日,兴修排灌渠道 7535.5 公里,初步改造中低产田 131.2 万亩,植树造林 91 万亩(含迹地更新)。通过这些措施,全市新增粮食生产能力 7.2 万吨左右,每亩增产 50—100 公斤。

队伍不削弱。稳定和加强农业科技队伍,推广先进科学技术,提高农业生产力水平,促进“三高农业”发展,是江门市重视农业、抓粮食生产的一条基本经验。在全国一些地区一度出现农业科技推广队伍“网破、人散、断奶”的情况下,江门市各级主要领导同志都反复强调,没有强有力的农业科技推广机构和科技人员队伍,就没有科学技术的推广应用和农业生产力水平的提高,抓农业、抓粮食生产就很难真正见效,科技兴农就是一句空话。因此,他们不断地加强农技机构和队伍建设,并以江编发(1990)87 号文下发了《关于稳定和加强我市农业第一线科技队伍的意见》,以江府(1991)57 号文下发了《关于进一步稳定和加强农业科技队伍建设落实科技兴农的意见的通知》,采取实际步骤来落实政策,帮助农业科技推广机构解决实际问题。其中主要措施有:

一是在经费上优先保证。1994 年全市在岗农业技术干部 3274 人,科技事业费 1580 万元,比上年增长 32%,人均 4826 元,比全国推算人均 3000 元高 60%。

二是在待遇上除通过定性定编转为国家干部外,并规定:具有技术员以上职称或具有中专以上学历的农业科技人员可向上浮动一

级工资;工作满 4 年经考核胜任本职工作的可再向上浮动一级工资;连续 8 年在乡镇农业基层站、所工作的可将这两级浮动工资转为固定工资,继续在乡镇坚持农业基层岗位工作的可再向上浮动一级工资,以后每满 8 年上调一级固定工资,并不受正常调资的影响;如离开乡镇农业基层岗位,其浮动工资即予取消;对在乡镇农业技术岗位上连续工作满 25 年,并在乡镇农技岗位上退休的科技人员,其退休费标准可提高 5%。

三是在生活上给予特殊照顾,规定其子女到本县户口所在地学校报考、就读,在同等分数条件下优先录取;家属及子女“农转非”或就业,在同等条件下优先予以照顾;其住房分配,在同等条件下优先予以解决。

四是鼓励和支持农业科技机构发展多种经营,兴办经济实体,壮大经济实力,支持他们“围绕服务办实体,办好实体促服务”,并规定办实体所得收入主要用于发展事业、试验示范推广、改善工作条件和职工福利 4 个方面,从而激发了广大科技人员的积极性和工作热情,培养了一支留得住、用得上的农业科技骨干队伍,不仅没有自愿跳出“农门”的,而且其他部门的人员也愿意调到农业部门工作。

江门市科技推广体系、网络健全。各县级市都建有良种示范场和示范点、化验室和土壤肥力监测站,镇有技术推广站和示范村;通过“双学双比”竞赛活动和技术培训,培养了 2200 多名获得“绿色证书”的农民技术员。正是有了一支稳定的农业科技队伍,江门市的“三高农业”发展很快,全市优良品种覆盖率普遍提高,其中水稻优质品种播种面积占 65%;农作物规范栽培面积占 88.9%;推广抛秧技术 4 万亩,平均单产比常规插秧增产 24 公斤,工效提高 10 倍;配方施肥面积占水稻总面积的 73.7%,单产提高 37.53 公斤,节省成本 5.44%。

各方不伤农。上下齐心协力,各方面共同支持农业和粮食生产,是江门(下转第 45 页)

(上接第 35 页)市的又一条重要经验。这种新局面已在江门市形成,为农业持续发展、粮食稳定增长、农民收入不断提高创造了一个良好的环境。如在粮食收购上,长期坚持不打“白条”,农民不知道“白条”为何物;在减轻农民负担方面,各有关部门从大局出发,充分考虑农民的利益,使农民负担 1993 年减少到人均 50 元,仅占上年人均纯收入的 2.96%,低于国务院规定的 5%。为提高种粮的经济效益,调动农民生产积极性,根据省里规定,1994 年将稻谷收购保护价提高到每 50 公斤

70 元,高于国家定价水平,差额部分由财政补贴。此外,各部门和部分大型企业还对一些贫困管区进行带人、带资金、带项目的直接扶持。据不完全统计,1990 年以来有 850 个部门和企业派出 4663 人次,投入扶持资金近 1.06 亿元,帮助建设了 2900 多个项目,使大部分贫困管区不仅脱了贫,而且走上了致富道路。

四、农业开发潜力和几点建议(略)

(国务院办公厅参阅文件[1995]2 号)