

# 国务院办公厅转发农业部关于当前调整农业生产结构若干意见的通知

国办发〔1999〕68号 1999年7月29日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农业部《关于当前调整农业生产结构的若干意见

》，已经国务院同意，现转发给你们，请结合本地区、本部门的实际，认真贯彻执行。

## 关于当前调整农业生产结构的若干意见

（农业部 一九九九年六月二十四日）

经过 20 年的改革和发展，我国农业和农村经济进入了一个新的发展阶段。农产品供给由长期短缺变为总量基本平衡、丰年有余，农业的发展由资源约束转为资源与市场双重约束，农业由解决温饱的需要转向适应进入小康的需要，人们对农产品的品种和质量有了更高的要求。面对这一新的形势，我国农业生产结构性矛盾日益突出，农产品品种不够丰富，优质农产品相对不足，不能满足市场对农产品优质化和多样化的需求；一些大宗低质农产品销售不畅，大量积压，而农民仍在继续大量生产；农业区域性结构雷同，地区比较优势未能得到充分发挥。这些问题，不仅造成农产品“卖难”和农业比较效益下降，不同程度地造成一些社会浪费，增加财政负担，而且影响我国农产品竞争力和农民收入的提高，不利于农业生产的长远发展。

在当前农业发展的重要转折时期，必须进一步贯彻落实党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》精神，抓住主要农产品供应比较充裕的有利时机，大力调整农业生产结构，把农业的发展切实转到以提高质量和效益为中心的轨道上来。实现这一转变，将为农业和农村经济发展开拓新的领域，为农民增收开辟新的来源，使农业和农村经济在新的台阶上继续保持旺盛的发展活力。这将对扩大内需，开拓国内外市场，促进国民经济持续、快速、健康发展具有重要意义。为此，对当前调整农业生产结构提出以下意见。

### 一、调整农业生产结构的指导思想和原则

当前调整农业生产结构总的指导思想是，在继续改善农业生产条件，稳定提高农业综合生产能力的前提下，适应农业发展新阶段的要求，面向国内外市场，依靠科技进步，着力改善农产品的品种和质量，发挥区域比较优势，大力发展高产优质高效农业，变粗放经营为集约经营，提高农业的综合效益。

调整农业生产结构是一项复杂的系统工程和渐进过程，必须按自然规律和经济规律办事，科学规

划，统筹安排。调整农业生产结构应坚持的原则是：

（一）坚持以市场为导向。要立足本地市场，面向全国，考虑国际，适应内外贸易发展的需要。既要适应农产品市场的现实需要，又要研究和预测潜在的、未来的市场需求趋势，满足社会对农产品的数量以及多样化、多层次、优质化和动态发展的需求。

（二）坚持发挥区域比较优势。要因地制宜，发挥资源、经济、市场、技术等方面的区域比较优势，发展本地优势农产品，逐步形成具有区域特色的农业主导产品和支柱产业。

（三）坚持提高农业综合生产能力。继续大力开展农田水利等农业基础设施建设，不断改善农业生产的基本条件和提高农业综合生产能力。严格保护耕地、林地、草地和水资源，防治水土流失。不适宜耕作的耕地实行退耕还林、还草、还湖。保护生态环境，实行可持续发展。

（四）坚持依靠科技进步。调整结构要坚持科技先行，通过品种改良和新品种开发、农业先进实用技术推广普及和高新技术应用，加速我国农产品品种的更新换代，提高农业技术装备水平，推进农业增长方式转变，加快农业现代化建设步伐。

（五）坚持运用经济手段。要正确处理政府引导和发挥市场机制作用的关系，政府根据市场供求变化，运用价格、财税、信贷等经济杠杆，通过调整产业政策和发布信息等手段，适时进行宏观调控，引导农民生产适销对路产品，促进总量平衡。

（六）坚持尊重农民的意愿和生产经营自主权。要稳定党在农村的基本政策，切实尊重、依法保护农户自主经营、自负盈亏的生产经营主体地位，保护农民的生产积极性，把调整农业生产结构的自主权真正交给农民。各级政府要加强信息引导和示范指导，严禁行政干预、强迫命令和搞“一刀切”。

### 二、农业生产结构的调整重点

#### （一）种植业。

种植业要坚持产量、质量、结构、效益的统一，改

良品种,提高质量。特别要增加适销对路产品的生产,大力发展优质作物品种,建立优质农产品基地,提高种植业生产的经济效益。

调整种植业生产格局,逐步形成粮食作物、经济作物和饲料作物的合理结构。要适当调整种植业区域结构,沿海经济发达地区和大中城市郊区积极发展国内外市场需要的高价值经济作物,适当减少粮食种植面积。粮食作物要着力优化品种结构,提高质量。经济作物要合理调整区域布局,充分发挥地区优势,着力提高品质和价值,逐步形成专业化、规模化、集约化的产业带、产业区。适应大力发展养殖业的需要,积极发展优质饲料作物生产。

粮食作物中,要压缩与市场需求不相适应和品质差的品种,引导和鼓励农民增加市场适销的优质粮食生产。调减南方早籼稻面积,稳定中稻、一季稻和晚稻面积,重点发展优质稻。稳定发展北方冬小麦生产,适当调减南方冬小麦面积,大力发展加工专用小麦,改良东北地区春小麦品质。提高玉米品质,重点发展优质饲用玉米生产,配合加工需要发展高淀粉、高含油等玉米品种的生产,适度扩大南方地区玉米面积。扩大优良品种和高质量的大豆面积。稳定薯类面积,积极发展名特优杂粮生产。

经济作物中,要下决心调减棉花种植面积和总产量,改变棉花严重供大于求的状况。控制新疆棉区的发展,进一步减少长江流域棉区面积,大力压缩黄河流域棉区面积。优化区域内棉田结构,稳定集中连片高产优质棉田,调减低产分散棉田,开发高效棉田。提高棉花质量,重点发展可纺性强、适应市场需求的棉花品种。适当发展油料生产,大力发展“双低”油菜生产,稳定花生种植面积。控制糖料种植面积,提高单产和品质,向适宜种植地区集中,压缩低产、分散的糖料种植面积。水果、瓜菜、特产品等其他经济作物也要按照市场供求情况适时调整生产结构,积极鼓励和引导农民发展高价值经济作物,不断拓宽生产新领域。

### (二)畜牧业。

畜牧业是实现农产品转化增值,促进种植业、带动农副产品加工业的重要环节,要大力发展,使其成为一个大产业。尤其是粮食主产区,要通过发展畜牧业,把粮食主产区同时建成畜产品主产区。东部地区和大城市郊区要大力发展规模生产,推进畜牧业的集约化、产业化经营,加快实现畜牧业现代化。中西部地区要实现养殖方式的突破,努力降低生产成本,提高生产效率和经济效益。草原牧区要加强草场改良,建立优质饲草基地,提高单位面积载畜量,努力恢复草原植被,改善草原生态环境。畜牧业生产要大力改良畜禽品种,完善畜牧兽医体系,提高饲养技术和疫病防治水平。大力发展饲料工业,优先发展饲料添加剂,提高配合饲料入户率。要按照国际市场要求,提高动物卫生质量标准,以利于扩大出口。

适应市场需要,大力调整畜牧业品种结构。加快生猪品种改良,优化猪群结构,大力发展适应市场需求的优良品种。大力发展肉牛生产,积极发展城市郊

区奶牛业,加快发展乳品生产和加工。保持羊的适度发展规模。加快肉用羊品种改良,大力发展优质细毛羊生产。稳定绒山羊数量,改进羊绒品质。加快优质肉鸡和水禽生产。

### (三)渔业。

加快发展水产养殖业,保护和合理开发滩涂、水面等宜渔资源,加速品种更新换代,发展名特优新品种养殖。调整养殖模式,重点发展高效生态型水产养殖业,积极发展高科技工厂化养殖,因地制宜地发展水库和稻田养殖。稳定近海捕捞,加强保护近海渔业资源,完善休渔制度,严格控制捕捞强度,减少捕捞量。大力发展远洋渔业,不断扩大国外作业海域,加强国际渔业合作。大力发展水产品的精加工、深加工和综合利用,重点抓好大宗水产品的保质和低值水产品的深加工,提高水产品质量和附加值。

### 三、促进农业生产结构调整的政策措施

(一)完善农产品价格形成机制,继续执行有关税收优惠政策。

完善粮食等主要农产品主要由市场形成价格的机制,实行优质优价政策,进一步拉开品种、质量差价,实行合理的等级、季节、地区差价。促进生产者按照市场需要加快结构调整的步伐,提高粮食等主要农产品的质量和效益。完善相应的质量检测手段,逐步改变混收混储混销的做法,实现粮食等主要农产品的分级分类管理。对南方早籼稻、东北春小麦和南方冬小麦中的一些品质差、不适应市场需求的品种,今年要大幅度地调低保护价的价格,从2000年新粮上市起退出保护价收购范围。棉花收购价格、销售价格主要由市场形成,国家不再作统一规定。

进一步规范养殖业生产税费管理,坚决制止违反现行税收法规及国务院有关规定向农民乱收、摊派生猪税费的现象。继续执行对现行的饲料产品免征增值税和进口环节增值税的政策。继续执行对远洋渔业企业在公海或按照有关协议规定在国外海域捕获并运回国内销售的自捕水产品及其加工制品,不征收关税和进口环节增值税、免征农业特产税的政策。认真执行开发利用宜渔资源等发展渔业的有关政策。

### (二)大力推动农业科技进步。

切实加强优质农作物、畜禽及水产品品种的研究、开发和推广工作,把全面提高农产品质量作为农业科技工作的一项重要任务来抓。发展优质品种,首先要按科学规律办事,严格选种,认真引试,逐步推广;其次要考虑到农民的实际接受能力,切实做好政策宣传和技术扶持工作。认真抓好“种子工程”和养殖业良种工程建设,开发和推广一批种养业优良品种,大力推广一批能够提高农产品质量的先进实用生产技术。加强农产品贮藏、运输、加工、销售等各环节技术的研究和推广,降低农产品生产成本。加强农业的国际交流与合作,积极引进国外先进技术。

继续深化农业科教体制改革,鼓励农业科技人员深入生产第一线。继续依法加强农技推广体系建设

设,在地方机构改革中要稳定农技推广队伍;充分发挥各级各类农业院校和科研单位的作用,大力开展农技人员培训,提高队伍素质。加强职业教育和技术培训,努力提高农民素质。

#### (三)加强优质农产品商品基地建设和加工转化。

加强优质、专用粮棉油生产基地、绿色食品生产基地、出口创汇基地建设。加大旱作节水农业示范基地、种植业和养殖业结构调整示范基地建设力度。

以市场为导向,大力发展农产品加工业特别是精深加工业,提高农产品附加值,适应新的消费需求。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。乡镇企业、农垦企业、农办企业和各类合作经济组织要适应市场需求,发展农产品加工、储藏、保鲜、运销业。鼓励和允许大型农业产业化龙头企业和大型饲料生产企业到主产区建立生产基地,与农民签订合同,建立联合经营、风险共担的利益共同体,实行产销一体化经营,加大农产品加工转化力度。

#### (四)加强农产品市场体系建设。

要通过深化农产品流通体制改革,搞活农产品流通,解决好农产品生产与市场脱节、销售不畅的问题。

统一规划,合理布局,完善配套设施,提高农产品市场体系建设和管理水平。当前尤其要加强产地批发市场建设,进一步完善销地批发市场。加强农产品储运、加工、分级分类、包装及信息服务等市场配套设施建设。

规范批发市场,积极培育代理商、批发商等中介组织,改进交易方式,逐步向公开竞价拍卖、样品交易等方式过渡。有条件的地方,要发展生产基地与连锁经营、配送中心等结合的新型流通方式,拓宽农民进入市场和农产品流通渠道。进一步推广“绿色通道”的做法,清除各种关卡和乱收费、乱罚款现象,保证农产品特别是鲜活产品的运销畅通。

努力开拓国际市场,进一步完善农产品出口政策,鼓励具有国际比较优势的蔬菜、茶叶、蚕丝、食用菌等农产品出口。加强对棉花、食用油、食糖、羊毛、天然橡胶等产品的进口管理,严厉打击走私,保护国内生产。

#### (五)发展农民合作经济组织。

大力开拓农产品市场,鼓励和支持农民组织起来进入流通领域。发展专业协会、产销服务队等多种形式的农民专业合作经济组织,逐步建立以农民及其合作经济组织为主体的农业社会化服务体系。在农民自愿的基础上,引导和支持乡村集体经济组织开展农产品销售、生产资料统一供应、农业科技推广等服务。制定农民专业合作经济组织规章制度,规范运作行为,保障合法权益。要大力发展和规范农民经纪人队伍。农村供销合作社和信用合作社要按照合作制的原则,真正办成农民自己的合作经济组织。

#### (六)加强信息体系建设。

制定和实施农村经济信息体系建设与信息服务规划,加大信息基础设施建设力度。尽快建立和完善国家与地方农业信息网络,逐步建立健全县级农村经济综合信息服务体系,进一步扩大和完善农产品

市场信息网,形成从中央到地方适应农业市场化要求的现代化信息传播系统。要因地制宜,采取多种形式向农民及时传播市场供求信息。加强信息预测、收集、发布活动;依托县以下农业部门和供销合作社及其他农民合作经济组织开展信息服务。实施“电波入户”工程,充分利用县级电台、电视台,播放农村实用技术和当地大宗农产品产销与价格信息。

#### (七)加强农业标准体系建设和质量监督管理。

加快农业质量标准的制定和修订进度,尽快完成主要农产品的国家标准和行业标准的制定。用标准化手段促进农产品质量、效益的提高,发展农业产业化经营,建设农业标准化示范区。开发优质农产品要树立品牌意识,创建一批名牌产品。建立健全国家、行业、地方农业质量监测体系,完善监测手段,加强对农产品、农业生产资料的质量检测和农业生态环境的监测。加强农业质量技术队伍建设,建立和完善法规体系。开展农产品质量认证工作。加大农产品质量和农业生产资料质量、计量的执法力度,严厉打击制售假冒伪劣劣种子、种苗、种畜和其他农业生产资料的行为。

#### (八)加大资金投入。

各级政府和有关部门要按照事权划分的原则,加大对调整农业生产结构的投入力度。国家各项农业建设资金,要调整投向和建设重点,积极扶持优质高产高效农产品生产和加工转化。加快农业利用外资步伐。

金融机构要根据调整农业生产结构的要求合理调整贷款结构,适当增加农业贷款总量。农村信用社要坚持以农户为主要服务对象,支持农户调整农产品的生产结构。农业银行要对从事优质农产品生产、加工、储藏、保鲜、运销的农业企业和农民合作经济组织加大支持力度,选择一批管理水平高、市场开拓能力强、经济效益好、能带动农户开展大规模结构调整的农业产业化企业和饲料生产企业,予以重点支持。贷款利率可在规定范围内适当浮动,拓展多种担保方式。对附加值高、技术含量较高、经济效益较好、企业信用等级高的农业产业化龙头企业要适当扩大授信额度。

#### 四、切实加强领导

各级政府和有关部门要适应农业发展新阶段的要求,抓住机遇,把调整农业生产结构作为一件大事,列入议事日程,加强领导,转变职能,改变催收催种的老办法,把工作重心切实转移到为调整农业生产结构提供指导和服务上来。各地要从实际出发,采取有效措施,尽快制定规划,提出调整方案和实施意见,落实具体政策措施,通过政策引导、信息服务、技术示范等办法,切实加强调整农业生产结构的指导。

各有关部门要各司其职,加强配合,协调行动。农业、畜牧、渔业、农垦和供销合作社等行业主管部门要按照各自职能分工,明确责任,加强对行业结构调整的指导。计划、财政、税务、工商、海关、银行、新闻和电力等有关部门都要积极支持调整农业生产结构,保证农业生产结构调整工作的顺利进行。

关于调整农业生产结构的具体方案和调整农业生产结构的重点推广技术,由我部另行发布。