

按：根据国务院领导同志的批示，现将农业部《关于德国东部农业向市场经济过渡情况的考察报告》印发各地区、各部门参阅。

关于德国东部农业向市场经济过渡情况的考察报告

(农业部 一九九五年三月十一日)

应德国农林食品部的邀请，以万宝瑞副部长为团长的中国农业代表团于1995年1月17日至23日访问了德国。在德期间，代表团考察了德国东部地区农业向市场经济过渡的情况，听取了德国联邦及勃兰登堡州农林食品部有关专家的介绍，参观访问了5个农业企业。现将考察情况报告如下：

一、基本情况

1990年两德统一后，德国政府将原东德地区划分为5个新联邦州，德国东部农业开始了从计划经济向市场经济的过渡。其变化主要表现在：

(一)转换所有制形态。

原德国东部地区实行的是农业生产资料公有制，在610万公顷耕地中，75%归农民集体所有，由4530个农业生产合作社经营；20%归国家所有，由580个国营农场经营；只有5%归个人和教会所有。两德统一后，德国政府规定，原集体所有的耕地和财产，按照农业合作化农民入社时的登记，如数退还农民；原国营农场的耕地和财产，交由国家托管局变卖给个人。在土地私有化的基础上，农民根据自身条件，重组农业企业。到1994年，新形成的农业企业共计27783个，其中：家庭农场、联户企业等自然人企业24844个，耕种40%的土地，平均每个企业经营土地88公顷；农业生产合作社、农业有限公司等法人企业2821个，耕种59.3%的土地，平均每个企业经营土地1143公顷。自然人企业耕种自己的土地，法人企业租赁农户的土地，租期一般6—12年，年租金150—300马克/公顷。转换

所有制形式后，农业企业规模缩小，个数增加。1991年有95%的农户留在合作社内或建立有限公司，现在已有不少农户建立了个体和联户企业，1993年与1992年比，家庭农场数量增加了41%，联户企业数量增加了67%。

(二)调整经营结构。

原德国东部的农业企业，经营结构非常单一，技术装备相对落后。实行市场经济后，企业为了适应市场变化和提高竞争能力，一方面搞起了多种经营，如米滕瓦德农业合作社，既种粮又养牛，还办起了商业和房地产租赁业，形成了多元化经营，使企业收入来源多样化，增强了抗市场风险的能力；另一方面加大技术装备投入，提高劳动生产率，如施玛腾哈根农业有限公司，近年投资220万马克，改造奶牛饲养和加工设施，实现了电子计算机控制，降低了人工费用。从近几年情况看，调整经营结构、开展多元化经营后，德国东部农业的劳动生产率、土地经营规模都有了较大提高，过去有84万个农业劳动力，每百公顷占51个，现在只有17万个农业劳动力，每百公顷仅2.4个。

(三)改革产销体制。

原德国东部的农产品由国家定价，并实行统购统销。两德统一后，农产品的生产销售需与欧洲联盟大市场接轨。在生产计划上，由过去主要是鼓励增产转为主要是限产，突破限产限额将受到政府罚款，接受限产措施将得到政府补偿；在价格形成机制上，由过去国家定价转为欧盟指导价基础上的市场定价，

农产品价格涨落受国家保护价宏观调控；在产品销售上，由过去统购统销转为企业直接进入市场，产品供需平衡时，企业自由销售。不少企业实行了产销一体化，企业将自己生产的产品，如土豆、牛奶、蔬菜等直接运销到超级市场、学校、医院，这样减少了中间环节，增加了生产者的收入。产品供大于求时，国家按保护价收购。由于产销体制的转换，近几年，德国东部大多数农产品产量有所回落，但大多数农业企业盈利却有所上升。1994年与1990年比，除谷物增长20%外，牛、猪、羊等畜产品分别下降48.9%、67.3%和67.1%，1992年至1993年底，家庭农场人均盈利4.06万马克，联户企业盈利7.5万马克，合作企业盈利2.81万马克。

目前，德国东部农业从计划经济向市场经济的过渡仍未结束，这个过程比德国政府和社会预想的还要漫长和艰难。当前最为突出的问题，一是大量农业劳动力失业。据德国方面介绍，1994年东部地区失业率高达15—17%，比全国平均数高出6—8个百分点，农业领域长期处于失业状态的约20万人，占原农业劳动力总数的23%，这些农民仅靠失业保险金生活，其经济和社会地位比过去有明显降低；二是出现贫富差别，现在德国东部地区人均收入仅相当于西部地区的60%，与统一前相比，有1/3的人生活水平有较大的提高，1/3的人基本持平，1/3的人明显下降。德国政府和社会已意识到，这些问题如处理不好，后果将是灾难性的。

二、过渡的主要措施

德国东部农业在从计划经济向市场经济的过渡中，政府采取了一系列引导与促进措施，主要有：

（一）制定法律和政策框架。

为使过渡较为规范和有序，德国政府在把原西德的法规移植到东部的同时，又针对东部地区的情况制定了一系列法规和政策。1990年7月颁布了《托管法》，以解决国有财产私有化和重新组合的问题；1991年7月颁

布了《农业适应法》，以解决原合作社财产退还社员的问题。这些法规、政策是原则性和框架性的，具体办法则由地方和企业确定。如在企业形式上，法律规定不得以原有农业生产合作社所有制形式进行经营活动，但地方和农民可以自由选择是办注册合作社或有限公司，还是办家庭农场或联户企业。

（二）提供经济资助。

为使过渡达到提高农业生产力的目的，德国政府投入了大量资金，对东部农业进行经济扶持。

一是农业企业改造投资，主要用于企业技术装备改造。这项资金由政府确定投资方向，以贴息贷款的方式投入企业，贴息资金由联邦政府出60%、州政府出40%。企业贷款由银行根据投资效益审查批准，企业付息率1—2%，政府贴息率5—6%。1994年，仅勃兰登堡州政府就安排此项贴息资金6.8亿马克。

二是农村社会发展投资，主要用于农业社会保险和公共事业支出，其中社会保险以无偿方式提供，用于养老保险、疾病保险、工伤事故保险和休耕奖励等。1994年政府在这方面开支达71.41亿马克；公共事业支出以贴息贷款方式提供，主要用于土地整治、海岸保护等，1994年政府在这方面开支为29.5亿马克。

三是市场调节投资，主要用于休耕、农机燃油和部分农产品保护性收购等方面的补贴，以无偿方式提供。1994年政府在这方面开支为4.28亿马克。此外，德国政府还采取了许多其他方式的资助措施，如减免1990年前的旧债务42亿马克，减免东部新兴农业企业的部分税收。同时，欧盟在1994—1999年间还将为东部地区投入210亿马克的农村区域发展资金。许多农业企业负责人讲，没有政府的经济扶持，农业向市场经济过渡是不可能的。

（三）建立就业培训和社会保障体系。

为使农民适应向市场经济的过渡，并减

参阅文件

少社会动荡,德国政府一方面抓就业培训,另一方面抓社会保障体系建设。

在农民培训方面,一是职业培训,主要对离岗待业的农民传授新的职业技术技能,为其重新就业打下基础,这类培训一般1—3年,由州政府自上而下安排,经费由州政府负担;二是继续教育,主要是在岗的农民参加,以短期进修的方式更新知识,这类培训在政府的组织协调和经济扶持下,由企业或职工技校具体负责。1994年勃兰登堡州农林食品部就安排了200多期这样的培训。

在社会保障体系建设方面,一是实行退休,两德统一后,政府规定年龄在55岁以上(德国一般退休年龄为65岁)的农民提前退休,领取原工资70%的政府养老保险金。二是扶持转业,农民放弃耕地从事其它产业,每人可得2.5万马克的补偿,政府还视情况提供贷款,帮助其开辟新的行业。三是失业救济,对失业的农民,政府也给予原工资50—70%的失业救济金,以维持最低生活消费水平。据德国方面介绍,联邦政府每年在东部地区用于这方面的开支达500亿马克。

三、几点体会

通过考察我们感到,两德统一后,德国在其东部地区实行“全盘私有化”的作法,不适合我国的国情。但德国采取的转向市场经济的一些过渡措施还是值得借鉴的。我们体会较深的有以下几点:

(一)任何时候都不放松对农业的支持与保护。

德国是个经济发达的工业化国家,农业占的比重较小。但德国政府和社会并没因此而降低农业的地位,始终把农业作为立国之本,大力扶持,大力保护。在农业已经很发达的条件下,不是放松农业,而是继续增加对农业的投入,不断改善农业基础设施,保护农业生产能力。在农业体制大转换时,不是简单地把农民推向市场,而是采取一系列保护农民利益的措施,让农民减少市场风险。我国是发展中的农业大国,吃饭穿衣始终是我们的头等

大事,国家应该把加强农业作为一项基本国策,任何时候都不能放松对农业的支持与保护。

(二)多用经济办法调控农业。

德国政府对农业市场经济也实行了宏观调控。但这种宏观调控主要是用经济办法。为保持供需平衡,政府在限产时,辅之以补偿措施,对休耕的,每公顷补偿600—1000马克;对免施化肥、农药的,给予生态农业专项补贴;对退耕还林的,20年内给予耕种时盈利相当的补偿。为保护价格稳定,联邦农林食品部专门设立市场调节署,提前1年公布欧盟确定的市场保护价,当农产品供过于求、市场价格下跌时,市场调节署就进行干预性收购和储备;当农产品供不应求、市场价格上涨时,市场调节署就组织抛售。我国农业市场经济,是在农产品供应偏紧的条件下形成和发展的。因此,政府对农业的宏观调控,应该多用经济办法,立足于调动生产者的积极性,农民得到了实惠,农业才能持续发展。

(三)改善乡村基础设施,安置好农村剩余劳动力。

德国政府把加快乡村基础设施建设,发展农村二、三产业,改善农民生活作为东部地区农业向市场经济过渡的重要目标,并希望以此为农民创造更多的就业机会。几年来,政府加大了对乡村基础设施的投资力度,改善交通、改造村镇,同时制定政策引导城市和社会各方面到乡村办厂开店,带动农村二、三产业发展,增加就业机会,促进乡村面貌的改变。我国人口众多,安置农村剩余劳动力是长期困扰我们的难题,解决的出路是发展乡村经济。因此应该把乡村经济发展提到应有的战略高度,只有乡村基础设施改善了,乡镇企业和农村二、三产业发展了,农村剩余劳力才能找到出路。

(四)通过咨询、培训正确指导农民。

德国政府对农民的指导,主要采用咨询与培训的方式。在各级农业部门中都设有咨询机构,负责了解农民的(下转第36页)

(上接第 40 页)意愿,解答农民的问题,对农民提出的问题,不强迫命令,不包办代替,注意尊重农民的自主权,发挥农民的主动性。同时,政府非常重视农业教育,建立了健全的农业教育体系,帮助农民在观念、知识、技能上尽快地适应市场经济。我国农村市场经济的

发展,最终还是靠农民自己。因此,应该尽快建立健全农业咨询、培训体系。通过咨询、培训,把政府的意图与农民的意愿结合起来,使农村劳动者素质不断提高,这样才能更好地引导农民进入市场经济。