

解构“三农”

Thoughts on the Problems of China's Peasants, Agriculture and Countryside

邓大才

(湖南省社科院经济研究所 长沙 410003)

为什么会有“三农”(农村、农民、农业)问题?“三农”是一个什么性质的问题?怎么解决“三农”问题?“三农”是不是个无解方程?这些问题不仅理论界在苦苦思索,而且政府和基层干部也在不断探索。笔者在此谈点自己的看法和思路。

一、为什么会有“三农”问题

“三农”问题可以用一个“弱”字来回答,即农民是弱势群体、农业是弱质产业、农村是一个地位正在愈加相对弱化的区域。

1. 农民是弱势群体,常常成为被伤害的对象
农民之所以常常成为被伤害的对象,就是因为农民是弱势群体。农民成为弱势群体又源于农民组织化程度低、民主化程度低、社会化程度低,以及农民在国家的决策中,缺少话语权,缺少利益代言人和压力集团为其呼吁、为其呐喊。一是缺少利益代言人:无法形成“院外游说”压力集团,以致在国家资源的分配和制度安排上处于极端不利的位置。分散经营使农民自成体系,组织化程度低,不用说全国性的农民组织,即使省、市、县也没有一定组织程度的农民团体,缺少利益代言人,这就使得农民的利益不能得到有效的体制监督,改革愿望无法通过压力集团的“院外游说”反馈给决策机构。在争利的利益分配和制度安排中,压力是决定利益分配的重要砝码。组织化程度低的农民,根本没有势力能影响高层决策。公共决策中对农民“利益倾斜”的机会很少。二是组织化程度低:难以与社会化的大市场耦合,难以与组织化、专业化、社会化程度高的企业进行平等的交易。改革开放前农民利益可以通过集体经济组织得到一定的保护,通过集体与其他主体进行交易。但是家庭联产承包责任制后,一切的交易活动、一切的谈判都由农民自己完成。而与农民进行市场交易的主体,如粮食部门、供销社、涉农企业都是高度组织化、专业化、社会化的组织,农民与市场其他组织的交易地位、谈判地位极不对称。农民与企业之间的组织程度的差异、

交易成本的差异就决定了农民只能被动地接受交易条件。这种地位不等的交易条件,往往导致交易结果的不公平,组织化程度高的主体受益,而组织化程度低的农民则受损。三是农民现在几乎无法将自己的意愿主动地反映给决策者(除决策者下来了解民情外)。农民真正能够表达自己意愿的方式就是上访。但是上访并不是一种正常的渠道,而是一种无奈的选择。上访比较多也从一个侧面说明了农民缺乏正常的渠道来表达自己的意愿。现在农民的意愿只能通过决策者利用各级组织或者下派调查组的调查向上反馈。但是这对农民来说,是一种被动的表达自己意愿的方式。农民无法随时地通过民主的渠道向最高决策层主动反映、表达自己的需求。由于农民不能通过正常的渠道来主动反映和表达自己的意愿和影响决策者的制度安排,这就决定了农民只能被动地接受经过各种利益集团(除农民以外)斗争而相互妥协的制度,这显然使农民处于不利的位置,势必使农民在争利格局中处于弱势地位。这就产生了两个需求:需要民主渠道和机制来反映自己的需求和意愿;在民主完全成熟前,更加需要利益代言人来维护自己的权益。四是社会化程度低:缺乏社会信息披露渠道为农民声援和呼喊。农民社会化程度低,与外界交往不多,生产的商品化程度也不高(一般为30%~40%)。当农民遇到困难、受到了不公正的待遇,或者受到地方政府、村级组织的盘剥等其他事情时,没有正当的信息披露渠道(社会舆论、新闻媒体等)来唤起其他人、其他主体或者政府部门的注意,不能得到社会的帮助和支持,所受到的不公正待遇或者伤害也得不到纠正。一切的困难和不公正、不公平的待遇只能自己默默承受(当然可能上访)。与其他主体相比,农民更加不能利用社会化的信息披露渠道唤起社会来保护自己。

2. 农业是弱质产业,是一个比较利益低的产业
“三农”问题除了制度和政策方面的问题外,还与农民所经营的产业特点有很大的关系。农业是一个较为典型的弱质产业,既面临自然灾害的风险、又

面临大的市场风险,还要经受发展带来的风险,所以农业在与其他产业、其他主体的交易、博弈中,总是处于不利位置,受伤害的总是农民。一是自然风险大。农民生产经营的对象是植物、动物和微生物,它们受外界环境的影响较大,如光、热、土、肥等,生产呈现多变性和不稳定性。这些不确定因素对农业生产经营的影响很大,决定着农业生产经营优劣成败。农民对自然灾害基本上无能为力,只能任其肆虐。如从1950年至1989年的40年间,我国农业自然灾害的受灾面积平均每年50 881万亩,成灾面积21 172万亩;受灾最多年份为80 346万亩,最小年为13 553万亩;最多成灾年为40 038万亩,最少年为6 198万亩。这意味着农业生产经营中各种自然灾害的不确定性突发,都使其面临毁灭性的打击。二是市场风险大。农业的含义决定了农业系统不是单一的生态系统或经济系统,而是生态经济的复合系统。马克思揭示了这一点:“经济的再生产过程,不管它的特殊的社会性质如何,在这个部门(农业)内,总是同一个自然的再生产过程交织在一起。”农业本身的特点,决定其承担风险的能力远低于其他产业,在市场竞争中处于不利地位。另外因为农业生产周期长、资金周转慢,因而农业的社会效益大而经济效益低,投资于农业往往难以获得平均利润。在市场经济条件下,农业不但吸引不了外部资金的投入,甚至还难以堵住本来就稀缺的农业资源的逆向流出,农业比较利益低的问题更加突出,导致农业在市场和产业竞争中乏力。特别是农产品产量与价格的波动是一种发散型的波动。这就使得农产品的价格波动与产量的波动幅度越来越大,离开均衡点越来越远,即经济学家所说的“发散型蛛网”。从而使农民,特别是从事食物性产品生产的农民,必须承受农产品价格暴涨暴跌的风险。农产品的这种产业特征决定了农民在与市场的博弈中总是受害者。三是发展风险大。从消费环节来看,农业效率增长“陷阱”的自动减效机制作用不断增强。农业增长受凯恩斯定律和恩格尔定律双重限制。随着人们收入的增长,其收入用于积累的份额增大,用于消费的份额下降,即人们的边际消费倾向呈递减趋势。农业是消费资料生产部门,人们的消费需求的相对缩小限制了农业效率的增长。因此,当人们的农产品消费基本满足以后,农业自动减效机制就会发生作用,农业效率的增长自动掉入凯恩斯定律和恩格尔定律指明的“陷阱”中,尽管产量不断增加,但是效率始终无法提高。这种风险是生产力发展过程中的风险,是无法避免的。伴随着这种风险,如果其他条件不发生变化,农民的生存环境将越来越差,农民的损失将越来越大。

3. 农村是一个正在愈加相对弱化的区域 农业、农村一直以来都是我国国民经济的基础,是社

会稳定的基础。但是现在这一基础地位正在衰弱。农村地位的衰弱,农民的生产、生活环境将更加不利。因为即使在农村基础地位处于较强势的时候,农民、农业也不能得到多少好处,难以得到国家政策的倾斜,何况农村基础地位与日俱降,在以发展为主要目标的经济战略中,农业将更加难以得到国家和社会的帮助和支持,农民将鲜有说话的余地。这一点决定了受伤害的总是农民。一是经济职能正在弱化。农业的增长态势跟不上二、三产业的增长速度,所以农业在国民经济中的比重和对经济增长的贡献都相对下降。也就是说农业所承担的经济功能正在弱化。二是竞争力正在弱化。由于农业,特别是食物性产品的需求弹性小于其他商品,生产得越多,优势就越少,直到逐渐丧失。随着生产力的发展,工业品的比较优势逐渐明显,而农产品的比较优势逐渐下降,从而使劳动力和资本逐渐向工业转移,这就进一步加剧了农业、农村的弱化。三是基础地位弱化。农业长期以来是国民经济的基础,农村则是国家长治久安、稳定发展的重要区域,农民则是价值创造之源。但是随着社会生产力的发展和产品结构的升级和转换,农业、农民、农村在国家中、在产业体系中、在经济发展中的地位都在下降,许多产业不以农产品为原料;农民作为廉价的劳动力,不是体现在农业中,而是体现在现代工业中;农民相对收入的下降,使农村作为消费市场的作用也在减弱。这些都表明农村的基础地位正在削弱。

二、“三农”问题是什么性质的问题

“三农”问题比较复杂,在发展中国家向发达国的转变中,是一个不可避免的客观问题。“三农”问题在我国更加复杂。这与我国特殊的国情有很大的关系。一是因为我国是一个人口大国,是一个农业大国,是一个农村大国;二是长期以来,我国采取的是牺牲农业、农民和农村的非均衡发展的战略;三是我国的社会主义性质使这一问题带上了许多意识形态的色彩。综合上述3个方面,我们就可以对“三农”问题画一个像,或者说定个性。

1. “三农”问题既是一个经济问题,又是一个政治问题 “三农”问题不仅仅是农民增收、农业发展、农村繁荣这么一个纯粹的经济问题,还是一个重大的社会政治问题。一是农民能否增收、农村能否繁荣,关系到农村社会能否稳定,关系到农民是否会支持现政权。古人说,“衣食足而后知荣辱,仓廩实而后知礼仪”,如果农民不能增收,为了生存怎么还顾得上礼仪和荣辱!不揭竿而起就是万幸了。二是农民能否增收不仅关系到农民的经济地位能否提高,而且还关系到农民的政治地位能否提高,关系到能否缩小城乡差距,以及农民在国家政治社

会经济中能否取得平等的发展权、资源的分配权。三是还关系到农村能否培养民主的氛围,推进农村民主化进程。“三农”问题不仅仅是一个经济问题,更是一个政治问题。

2.“三农”问题既是一个客观问题,又是一个主观战略问题。从纵向来看,人类有始以来的问题就是“三农”问题,发展生产力是为了解决“三农”问题。现在我们推进工业化、实现现代化,也是为了减少农民、提高农业的生产率、繁荣农村、推进农村城镇化。所以人类的发展历史就是一部逐步解决“三农”问题的历史。从横向对比来看,西方发达国家的现代化,也是从解决“三农”问题开始的,现在一些发展中国家也正在努力解决“三农”问题。所以无论从历史、还是从横向来看,“三农”问题都是一个客观问题,并非是我国特有,也不是现在特有。虽然“三农”问题是一个客观问题,但是在我国有不少主观上、战略上的问题。现在我国“三农”问题之所以这么严重,是因为我们自己选择了(当然选择这一主观战略有着客观背景,即可能不得不选择这一战略)长期的非均衡发展战略,强迫农民、农业为工业纳贡、纳税,使农业失去自己发展、自我积累的能力。可以说这几十年,农民基本上是维持简单再生产,农民的资本积累严重不足。而且现在不少领域还在有意或者无意地延续这一战略。所以我国的“三农”问题还是一个主观战略性的问题。

3.“三农”问题既是一个发展问题,又是一个发展后问题。有人认为,“三农”问题是农业生产力水平不高、农业竞争力不强、比较优势低的问题,是发展的问题,是发展过程中的问题。其实从目前我国来看,“三农”问题还是一个发展后的问题,即发展的结果的问题。因为随着生产力发展,特别是二、三产业的发展,凯恩斯陷阱和恩格尔定律会自动起作用,农业的处境将会越来越差,农民增收将会越来越难。“三农”问题不仅仅是生产力发展水平低的问题,而且伴随着国家总体生产力水平的提高,农业、农民将会进一步处于劣势地位。现实的趋势就是如此。

4.“三农”问题既是农民的问题,更是政府的问题。现在许多学者都将“三农”问题归于农民素质不高、市场意识不强。不可否认,农民的确素质不高、市场意识不强。但是我们必须承认,与其说素质不高是“因”,不如说应当是“果”;也必须看到,我国“三农”问题如此严重(目前还有加重的趋势),政府负有不可推卸的责任。一是政府没有尽到大力资助农村科技文化教育的责任;二是长期以来推行“以农补工”、“挖农补工”等诸多非农化偏好的非均衡发展战略。这个战略把农民的剩余,甚至部分消费基金都拿来推进工业化了。正是这个战略导致了农村、农民的贫困和农业的积累不足、发展后劲不足,导致了农民现在的素质低等“三农”问题。所以客观

地看,“三农”问题既是农民自身的问题,更是政府过去和现在的政策、制度的问题。

5.“三农”问题既是一个公平问题,又是一个效率问题。“三农”问题无疑是一个公平问题,即农业与工业、农民与市民、农村与城市相比,经济地位、政治地位和社会地位都要低,农民比市民穷,农民的收入比市民少。但是从实际上看,又是一个效率问题,农民的劳动生产率低于市民劳动生产率、农业的生产率低于二、三产业的生产率。在没有外力干预的情况下,生产率低的所获得的报酬自然低,而这种情况一旦被锁定,农民就陷入希克斯的“贫穷恶性循环”而难以自拔。所以解决“三农”问题还必须从提高农业生产率入手。

6.“三农”问题既是一个生产力问题,又是一个生产关系问题。“三农”问题是一个生产力问题,即农民素质不高;农业科技不发达;农村资本与劳动力、土地的结合程度不高;农业生产的专业化程度、分工程度、社会化程度和组织化程度都相当低,等等。但是我国的“三农”问题确与生产关系有着错综复杂的关系。建国以来特别是改革开放以来,我国农业生产力水平提高的幅度甚为明显,但是“三农”问题不仅没有缓解,反而还日趋严重。这主要是不适应的生产关系抵消了生产力发展所带来的好处。一是生产关系没有随着生产力的发展而调整。如统分结合的双层经营体制,无法满足市场化经营的农户的需要,农民无法与社会化的大市场对接,农民与其他市场经营主体的博弈中处于劣势地位。二是农村产权制度没有理顺。如农村地权制度使分散经营的承包地进一步固化和封闭,而难以通过市场调节实现最优配置,损失了利润。三是农村分配关系没有理顺。农村的分配关系不是以市场为主导的,而是以乡村两级组织为主导的,农民在收益分配上基本没有发言权,这使农民在与乡村两级组织的博弈中也处于被宰割的地位。目前我国的“三农”问题如此严重,与长期以来对农民不利的生产关系有很大的关系。因此,解决“三农”问题,要将发展生产力和调整生产关系结合起来,通过生产关系的调整进一步促进生产力的提高。如果不从生产关系上着手解决“三农”问题,就不可能从根本上解决“三农”问题。

三、怎样解决“三农”问题

“三农”问题是一个综合性的问题,不是一项政策、一条措施或者一个战役就能够解决的问题,不是农村、农民本身就能解决的问题,也不是一朝一夕就能够解决的。它需要各个方面配合、各种措施同时作用,包括采用政治的、经济的、文化的措施打破希克斯的“贫穷恶性循环”。笔者认为,解决“三

农”问题,需要建立“四大系统”。

1. 建立维权政治系统 解决“三农”的首要问题,就是要给农民平等的政治民主地位、平等的经济发展权利。如果不解决这一问题,生产力发展得越快,两极分化就越大,“三农”问题就越严重。建国后的几十年农村生产力有很大的发展,但是“三农”问题不仅没有缓解,现在看来还有恶化的趋势。所以,从政治上、法制上、经济上确立农民的平等发展权利尤其重要。

(1) 建立维权代言机制 在各阶层的利益博弈中,农民之所以成为各阶层争夺的牺牲品,与农民的组织化程度低、缺少利益代言人和“院外游说集团”有很大的关系。因此,解决“三农”问题要从政治上着手,提高农民组织化程度,培育与农民利益一致的组织和利益代言人。为此,可以从以下3个方面着力。一是提高农民的组织化程度,通过组织为农民代言。二是提高农民融入全社会的社会化程度,通过社会为农民代言。社会化程度低是一种落后的表现。这种落后的直接结果就是农民不能得到社会的支持、帮助和关心。最重要的是不能得到社会舆论、社会媒体、社会道德力量的支持。三是提高人大政协从政参政议政的职权,强化人大政协的话语功能。

(2) 建立民主保护机制 有民主就有农民说话的权利、就有下情上达的沟通渠道。在民主的约束下,政策和制度安排就必须反映农民的需求,否则难以通过,农民就能利用民主的形式来保护自己的权益。一是扩大民主的范围。现在农民只能“海选”村委会成员,但是真正给农民造成高额负担的,还是乡镇政府县级政府,各种收费政策来源于乡镇和县级政府。应逐步将农民自治由村推及乡,再由乡推及县,让农民直接选出为自己服务、全心全意为农民着想的县长、乡长。二是制订各种具体可行的规章制度,强化农民的民主监督和约束功能。扩大民主范围固然重要,但是让农民真正行使民主权利却更重要,不能像现在某些地区一样搞村民自治的假民主。三是建立下情上达的民主渠道。为此应建立各种类型的农民组织来表达农民的需求,将民情、民意、民苦、民难传送给决策层。

2. 建立政府支持系统 “三农”问题是弱势、弱业、弱位问题,单靠农民、农业自己解决不行,单靠市场手段也不行。这一问题的解决,必须有政府的积极干预。

(1) 建立政府支持体系 对“三农”的支持是所有政府,不管是古代政府,还是现代政府的主要职能、职责。在现在“三农”问题陷入困境的时候,更要强化政府的支持力度,运用财政、税收、金融、价格、外贸等工具,全方位、多层次地帮助农民、支持农业、扶持农村。一是长期性的减税(费)政策,以此作为政府解决“三农”问题的首要措施。二是加大农业

的基础性、应用性技术的研究,不断为农民免费或者低费提供可增加高附加值、高科技含量的农产品的资源。三是加大农业基础设施、水利设施等农村公共品的供给,减轻农民、农业的非生产性费用。这本来就是政府的职责,只不过长期以来由农民自己承担了,现在到了该归位的时候了。四是加大农村人力资本的积累。建议在“九年制”义务教育的基础上,资助所有不能上大学的农民进农村技术学校学习两年应用技术,把这项要求也纳入义务教育的范围,即义务教育由9年增加到11年。实行这种义务性技术教育的前提,是国家对“九年制”义务教育的投入要到位,不能像现在这样国家发文件、农民出线。五是其他对农业生产经营的补贴和价格支持政策。

(2) 建立社会保障体系 社会保障是防止社会震荡的减震器,也是人权的重要体现。长期以来,我国农民的“社会保障”基本上是一种农民内在的自我保障形式,极为不稳定,也极没有保障。所以,我们要解决“三农”问题,就要从农民最基本的保障问题上下功夫,建立真正的农村社会保障制度使农民老有所养、病有所医、幼有所辅,不致于因农业经营失败而难以生存。首先要将土地为主的保障方式向社会为主、土地为辅的保障方式转变,直到最后完全过渡到社会保障制度。其养老基金的筹集要多元化,个人、集体和国家各出1/3的费用:个人每年必须缴纳;集体以其收入的一定百分比缴纳,主要是出自集体土地的承包费;国家要将应出的农民养老金纳入预算,定期拨付,足额到位。其次是帮助农民建立合作性的医疗大病保险,鼓励有承受能力的农民购买商业性的疾病保险。最后是建立法制化、制度化的社会救济、救助机制。

3. 建立社会扶持系统 “三农”问题是一个社会问题,更是一个经济问题,因此也需要社会各方面的力量予以支持。

(1) 建立产业利益共享链条 产业利益共享链条主要指农业生产环节与农业生产资料的供应环节、农产品的销售和加工环节之间的利益转移链条,从目前来看,主要应该是后者。这种利益共享并不是无偿的,而是按照市场原则进行的。主要应该从以下几个方面来进行。一是通过延长农产品加工链条,以增加农产品需求来扩大农产品的市场容量进而增加生产环节的收益;二是通过建立稳定的购销关系来降低农业生产经营的风险;三是通过加工的规模外部效应和技术溢散效应、基础设施建设的外部效应使农业受益;四是通过农业加工环节的适当让利来“辅农”。

(2) 建立农业保险防损机制 农业是一个风险比较大的产业,必须有一定的防损、防震的保险机制。但是农业的特殊性决定了商业保险不愿意涉

中国农业如何面对入世的冲击与挑战

How Does China's Agriculture Face Clashes and Challenges after China's Entry into WTO?

贾大明

(农业部中国农垦经济研究与技术开发中心, 研究员 北京 100810)

随着中国正式加入 WTO, 中国的对外开放进入了加快融入经济全球化的新的历史进程, 而推动中国农业参与全球竞争是这一进程的重要标志和必由之路。凡仔细研究世贸规则, 特别是关注 1999 年 12 月 15 日签署的《中美农业合作协议》的人都不难发现, 中国在入世问题上对农业的承诺, 无论从那一角度去衡量和判断, 都将对中国的农业、农村、农民带来巨大的冲击和严峻的挑战。面对挑战与冲击, 必须采取切实可行的制度安排和政策措施, 依据中国的国情, 运用 WTO 规则允许的方式, 对中国的农业、农村、农民进行有效的引导和保护, 以使中国的农业在经济全球化竞争中不仅不衰落, 还要使农民的收入稳步增长, 生存质量不断提高。这不仅关系到八九亿农民的生存权和发展权, 也关系到中国能否真正实现现代化发展战略目标, 是中华民族能否真正自立于世界民族之林的大事。

一、正视加入 WTO 对中国农业的冲击和挑战

1. 农产品关税下调, 农产品大量进入, 将冲击中国粮食安全 根据入世的有关协议, 中国农产品

足。在商业保险不愿意涉足的前提下, 必须创新保险制度, 重构农村、农业保险市场。一是引进外国保险公司; 二是建立国家支持的政策性保险公司; 三是建立农民合作性的保险公司。

(3) 培植中介风险规避网络 “三农” 问题产生的一个重要因素, 就是弱小的、分散的农户与社会化的大市场无法对接而产生的利益损失、成本损失和风险损失。如果在农户与社会化的大市场之间有一个连接媒介, 将风险扩散到其他主体, 或者由其他主体承纳一些风险, 则农民的利益损失、成本损失、风险损失都将会大幅下降, 这也有助于缓解“三农”问题。当前要重点培植信息服务、营销服务、技术服务、种苗服务的中介组织。

进口关税将由 22.5% 下调为 17.5%。又据《中美农业合作协议》规定, 到 2004 年 1 月前, 中国从美国进口的农产品关税由 31% 下调为 14%。其中牛肉、猪肉、禽肉关税由 45%、20%、20% 调至 12%、12%、10%; 柑桔、葡萄由 40% 调为 12% 和 13%; 大豆为 3%。农产品关税下调, 发达国家的农副产品大量销往中国市场。仅 2001 年中国进口的大豆已达 1 396 万吨, 几乎超过了国内大豆的总产量。从 2002 年起, 中国承诺每年进口小麦、玉米、大米分别为 874 万吨、585 万吨、399 万吨, 总计 1 831 万吨, 占 2001 年粮食总产量 45 000 万吨的 4.1%。到 2004 年中国承诺每年进口小麦、玉米、大米分别为 963.6 万吨、720 万吨、532 万吨, 总计 2 215.6 万吨, 按预计是年中国粮食总产 50 000 万吨计, 占 4.43%。对此, 有人认为农产品进口关税下调和承诺 3 种粮食进口, 对中国粮食市场冲击不大 (一般认为, 进口粮食总量占该国粮食总产 3%~8%, 不会影响该国市场), 而承诺进口配额仅是准入量, 进不进口、进口多少粮食主动权在进口方。笔者认为, 这是一种带有误导性质的简单化看法。首先, 根据 WTO 的相关协议, 中国对粮食进口的承诺是有履行义务的, 且当年未完成的配额量还要加到下一年度执行, 绝非仅仅是承诺而

4. 建立农民自解系统 缓解“三农”问题、最终解决“三农”问题必须依靠农民、农业以外的力量。但是还要充分发挥农民自己解决“三农”问题的积极性和创新性, 使农民主动自觉地发生自解行为。一是农民要加大自身人力资本的投入力度, 增强自我解决“三农”问题的能力。二是农民要积极主动地寻找更多的能够增收和发展的途径, 如大力调整农业结构、搞好农产品的加工、开拓国外农产品市场, 等等。三是主动跳出农村、农业, 融入现代城市, 开辟新的就业渠道和拓展新的发展空间。为此, 除了宣传教育外, 政府和有关社会团体有必要开拓专门性的咨询和扶持性的工作, 促进和服务于农民的自解行为。

(责任编辑 王宏章)