

加入世贸后中国农业亟待改革的根本性问题

Essential Problems of China's Agricultural Reform after China enters WTO

刘宗超

(中国社会科学院世界经济与政治研究所, 农业经济博士后 北京 100732)

于法稳

(中国农业大学可持续农业发展中心, 博士后 北京 100094)

中国加入世界贸易组织(WTO)已指日可待。在4、5年内对中国农业的关税和非关税保护措施将逐步取消, 中国农业将面临国际上发达国家大农业的冲击, 为使中国农业在世界贸易组织所建构的规范下持续稳定地发展, 必须参照世界现代农业的成功经验, 解决中国农业所面临的耕作制度转变、土地使用权集中和农业产业一体化等根本问题。

一、实现谷物大田耕作制度向混合饲养型耕作制度转变

1. 谷物大田耕作制度的弊端

耕作制度是指一个地区或生产单位的农作物种植制度以及与之相适应的养地制度的综合技术体系。耕作制度改革是一项农业实践活动, 其中涉及许多科学问题。同时又必须与本国本地的自然和社会经济条件以及国民的需求相适应, 因地制宜, 稳步前进。对于中国农业的发展, 耕作制度具有其独特而重要的作用。

中国的耕作制度改革长期以来一直是一种通过国家调控、农民自发进行、农业科技研究人员参与的综合行为。但在市场经济体制下, 国家虽仍要从宏观上予以调控, 但方式则须改变, 政策的制定要充分考虑市场, 要与农民的利益和农村的经济发展紧密结合起来。农民作为耕作制度改革的主体, 理应给予较大的自主权; 而农业科技研究人员的重要任务则应是遵循可持续发展的理论, 站在人口—资源—环境这个复合系统持续发展的高度, 提出改革方案, 进行战略性研究, 为农民、农业企业和政府提供技术对策和科学论证。

谷物大田耕作制, 是在“以粮为纲”的主导思想引导下发展起来的。在粮食比较效益低的形势下, 这种模式只以粮食产量为目标, 是不考虑经济效益的, 因而是难以为继的。更为严重的是, 这种耕作制根本不考虑生态后果, 一方面, 对森林植被大肆砍

伐, 围湖造田, 导致严重的水土流失; 另一方面, 也给农业生产自身带来环境污染, 如滥用农药使农田生态系统自身防抑害虫的能力丧失, 导致益虫灭绝, 害虫却迅速繁衍, 形成恶性循环; 而化肥的大量施用使土壤板结、地下水受到污染; 滥烧秸秆也致使土壤有机质含量降低, 乃至出现农民弃耕等等。

2. 混合饲养型耕作制度的特点

与传统的谷物大田耕作制度相比, 混合饲养型耕作制度具有以下特点。

(1) 混合饲养型耕作制“以蛋白质为纲”, 优于谷物大田耕作制

一般大田谷物亩产蛋白质 50 公斤, 而一般大田牧草亩产蛋白质 250 公斤左右, 如果以养殖进行蛋白质转化, 混合饲养耕作制是谷物大田耕作制的 5 倍。所以, 发达国家普遍采用的是“以蛋白质为纲”的混合饲养型耕作制, 50% 以上的土地种植人工牧草, 发展养殖业。这就是荷兰成为第二大农业净出口国的主要原因。而我国长时期来普遍采用的则是“以粮为纲”的谷物大田耕作制。

随着人们生活水平的日益提高, 人们生活需求的结构和质量也在发生变化, 尤其是动物性产品的市场需求会增加。因此, 必须大力发展优质蛋白饲料的生产, 必须把饲料行业建设成为发达的现代化产业。在种植业中, 应改变传统农业中仅仅只追求粮食作物、经济作物的二元结构粮食观, 强调以追求蛋白质为主线, 建立粮食作物、经济作物、饲料作物的三元结构整体食物观, 将玉米、绿肥、牧草等高产优质饲料作物纳入轮作复种之中, 扩种豆类、紫花苜蓿、籽粒苋等高蛋白质饲料作物, 重视生物产量的收获, 扩大作物秸秆和草地资源的利用, 大力发展草食动物, 形成从植物到动物再到加工业的链条式产业结构。这一产业结构一旦形成, 必将形成三元结构整体食物观, 大大有利于提高农业的经济效益和附加值。

(2) 混合饲养型耕作制不仅可以拉长产业链、

提高农业的经济效益、增加农产品附加值,而且还可以大大推动农业劳动力的内部转移

从某种意义上讲,在混合饲养型耕作制度下,畜牧业就是种植业的加工业,食品工业是畜牧业的加工业,植物通过生物加工变为动物产品后再进入工业加工是现代农业的一大特点,如奶牛业就是最大的生物加工业,可直接把牧草变成奶和肉。这样,就拉长了农业生产的链条,有利于知识替代资本、有利于农业高科技的应用、有利于增加农产品的附加值、有利于提高农业的比较效益和调动农民的生产积极性。在发达国家,混合饲养型耕作制下的产前、产中和产后的就业结构为 7:2:9,实现了劳动力从产中向产前生产资料行业和产后深加工行业转移,从而大大提高了劳动生产率。中国农民的就业结构大部分都集中在产中,其劳动生产率仅相当于美国的 1/2 000。在这种条件下,效益农业是难以实现的。因此,对于中国来说,耕作制度的变革是具有伟大历史意义的产业革命。

(3) 混合饲养型耕作制有利于形成以食品加工业为主导的市场调节机制

食品加工业是国民经济的重要部门,是农业产销一体化的主导部门和引路行业。没有食品加工业就没有农业商品化,这已被发达国家的农业商品化、一体化所证明。在荷兰和法国,食品加工业是国民经济的支柱产业之一,其中 80% 的原料来自动物产品。在发达国家,一般都把农业和食品加工业看成一体,因为它标志着农业商品化的水平,为农业积累资金、提供技术。

美国 IFC 农业产业局局长孟田先生认为,所谓农业产业,就是一切与食品有关的经济行为。他所提到的“食品链”就是从农民一直到消费者的所有与食品有关的经济活动。其中包括牲畜的养殖和加工、粮食生产、加工和营销(如建立专用粮食处理系统),整个食品和饮料行业、食品添加剂行业、生物技术行业以及食品零售行业等。

发达国家的实践表明,在市场经济中,没有食品加工业,农业就失去了市场导向,农业的基础地位只是一句空话。因此,将发展畜牧业和食品加工业结合起来,不仅可以实现农业劳动力向食品加工转移,而且可以彻底改变弱质农业的面貌。

在混合饲养型耕作制度下建立起来的以畜牧业,特别是以奶牛饲养业为主的生产结构,使食品加工业成为最重要的工业部门,由其带头组织的横向联合,把生产和市场协调统一起来,也避免了区域产业结构趋同,对提高整个农业经济系统在世界贸易格局变化中的应变能力,以及真正体现出农业是整个国民经济的基础地位,意义重大。

(4) 混合饲养型耕作制度有利于实现农业生态的良性循环

前面已经提到,谷物大田耕作制度,是在“以粮为纲”的主导思想上发展起来的。这种耕作制度,已导致了严重的生态后果。单就种植业来讲,长期来仅收获作物的籽粒,把本该还田的作物秸秆付之一炬,中断了农业生态系统的物质循环,导致土壤有机质含量下降、土壤板结、土地生产能力下降。研究结果表明,中国土壤的有机质含量仅为 1% 左右,远低于世界平均 2.4%、美国平均 5% 的水平。事实表明,以土壤为标志的中国农业生态环境的恶化已经到了临界点,而上述低效益的耕作制度则是恶化的根源。

混合饲养型耕作制度一改传统农业追求粮食、经济作物的二元结构粮食观,强调以追求蛋白质为主线的从粮食、果蔬经济作物到饲料作物再到养殖的三元结构整体观,这将是一条从有机生态肥到绿色食品、从生态饲料到绿色养殖、最终以食品工业为主导获取最高规模效益的发展道路,将大大有利于形成农业生态经济系统的良性循环,实现农业的可持续发展。

总之,混合饲养型耕作制优于谷物大田耕作制。而且,我们认为只有在 5 年内使中国 50% 以上的可耕地实行混合饲养型耕作制,才能在世贸组织所建构的规范下,提高中国农业的国际竞争力。

二、在联产承包责任制的基础上,通过经营权的集中实现规模种植

从总体上来讲,中国自 1980 年开始实行的家庭联产承包责任制,符合中国特定历史阶段的生产关系状况和生产力发展水平,以土地承包的形式实现了农业生产的分散经营,充分调动了中国农民的积极性,增加了农民的收入,解决了农民的温饱问题,带来了中国农业生产的飞跃,推动了农村经济的发展。但目前,中国的工农、城乡人均收入或劳动者人均收入的差距都已达到建国以来的最大值,这必然严重挫伤农民的生产积极性。提高农民的收入,最根本的办法是提高农业劳动生产率,而提高农业生产率的出路就在于建立土地流转机制,实行农业规模经营,获得规模效益。

1. 土地流转运作方式建立的紧迫性

联产承包责任制在解决农民温饱问题之后,随着农村市场经济的发展,它的一些局限性也日益显露出来,主要是双层经营体制中“统”的力量相对薄弱,分散经营的农户难以集中有效物力、财力实现农业的规模经营和进行社会化服务体系的建设;而愈来愈小的土地经营规模和极为零碎分散的土地资源配置,严重制约着土地的正常经营,获取规模效益更无从谈起。

在现行承包制度下,许多农户的经营条件差、

经营水平低, 但其所承包的土地面积往往并不少; 而一些农户的经营水平高、经营条件好, 但承包的土地面积却不比别人多, 这就导致了相当一部分土地在低效益状态下经营, 又使得很大一部分务农高手不能尽其所能。另一方面, 不少农户即使不能或不愿从事农业生产, 也不愿意无偿放弃承包的土地。如何对稀缺的农业土地资源进行符合可持续发展目标的优化配置问题, 是实现农业土地资源可持续利用、推动农业可持续发展的关键所在。建立农业土地流转机制是在市场条件下完善和发展土地承包制的主要内容, 也是当前一个十分迫切的现实问题。

2. 土地适度规模经营是提高农业效益的关键

实现农业土地适度规模经营, 可以冲破耕地小而散的格局, 为改善农业的物质技术装备提供场所和载体, 便于用现代科技武装农业。发达国家农业发展的成功经验也表明, 农业生产必须达到相当大的规模时, 才有较好的收益, 一般家庭农场的经济作物种植规模不低于 300 亩、粮食种植规模不低于 1 万亩; 而中国联产承包农户耕作规模在 10 亩左右, 根据中国农业的生产力水平和农业生态适宜度, 目前的粮食种植的适度规模在南方应不低于 170 亩、在北方不低于 500 亩。因此, 中国须在一些地区进行一次适度的土地整合运动, 通过土地股份制或合作社等形式将同一地区的农业生产者组织起来, 组成生产联合体, 在联产承包责任制不变的情况下, 实现土地利用的“破碎性”向“连续性”的转变; 或建立土地流转机制, 把利用率很低或长期撂荒的土地归专业大户使用, 采取使用权变股权的方式, 提高土地的使用效率, 建立规模效益型农业经济。这不仅是农业走向市场化的需要、也是转变农业增长方式的需要。

中国有些地区土地适度规模经营的实践也证明了这一点。80年代以来, 随着农村经济改革的不断深入, 北京顺义县在稳定家庭承包责任制的基础上, 积极探索农村集体土地的经营方式, 采取了集体农场、专业承包到劳力、联产承包到户等多种形式, 将竞争机制引入粮田, 将土地经营权纳入市场轨道, 加速了土地流转, 促进了土地适度规模经营, 做到了“五高”: 劳动生产率高、土地产出率高、粮食商品率高、人均收入高、亩均效益高。1985年到1992年, 从事粮食生产的劳动力平均产粮由2 000公斤左右提高到2.6万公斤, 劳均创产值由763元提高到21 427元, 劳均个人收入由600元上下增加到3 300多元。苏南地区土地适度规模经营的统计结果表明: 农业生产的“三率”得到明显提高, 农业劳动生产率一般在15 000到23 000公斤左右, 是当地一般农户劳均产粮的10~28倍; 土地产出率由1998年的亩均636.62公斤提高到1993年的796.9公斤, 增长20.9%; 粮

食商品率一般在95%左右, 比一般农户高出75个百分点。同时, 专业化、集约化经营水平的提高, 生产要素的优化组合及其效能的发挥, 产品成本的降低, 使规模经营者获得了较高的经济收入, 全年经营粮食生产的劳均纯收入, 1993年为7 152.21元, 是当地农民同期人均收入的2.9倍。由此可见, 实行土地适度规模经营, 是稳定粮食生产、提高农业比较效益、实现农业两个根本性转变、建设现代农业的有效途径。这也是在工业化过程 and 与世界农业接轨中必须解决的问题。

同时, 实行土地适度规模经营也有利于其它产业(工商业)对农业的投入, 这也符合在工业化中期实现以工补农的规律。

3. 农村土地资本符号化

土地作为现代农业生产的第一要素, 是一种特殊的商品, 尤其是农业生产的特殊性, 决定了农村土地有着它自身不同于一般市场商品的特殊性质和规律。只有在流转中才能实现增值, 提高其边际效益。

世界土地制度的演进表明, 一个灵活的土地流转制度是土地产权制度不可缺少的内容, 是土地高效配置的重要保证。土地股份合作制下的土地流转是土地使用权的流转, 农户放弃土地经营并不丢失土地的权利, 并且可以分享土地收益。可以说, 土地股份合作制是适应中国目前农村生产力水平的一种新型经济组织形式, 是农村经济体制的创新和发展。

土地股份合作制是建立土地流转机制的第一个制度形式。土地入股, 实行股份合作经济, 是将工商企业股份合作经营机制引入土地经营。在形式上, 可以建立各种类型的土地股份公司, 农户承包的土地可折股计入股份公司。

土地股份制下, 可以实现土地物质形态的完整性, 使土地零星分割并不断细化的问题得到较好的解决, 又可以实行适度规模经营, 易于形成稳定预期, 克服短期行为; 同时, 通过土地股份化, 加速土地流转, 实行规模经营, 可以进一步发挥农业家庭经营最优的特征, 使农户土地经营权更加完整; 通过土地股份化, 引入了效率机制, 使公平和效率得到更好的结合。正如上面所提到的, 农户放弃土地经营权, 仍可以获得稳定的土地收益; 股份制推动土地流转市场的发育, 有利于资源的最佳配置; 土地股份公司能够吸引那些缺乏经营能力或转入非农产业的农户将承包的土地入股, 这样土地将逐渐向股份公司集中, 进而获得相应的规模效益; 土地股份合作制通过股份制因素的引入, 将土地权益部分地具体化到成员身上, 适应了个人对产权的需求, 缓解了或部分缓解了共有产权的外部效益, 降低了交易成本。

另外, 土地使用权也可以采用出让、出租、发包、转让、转包、转租、抵押等方式进行流转。

三、走以合同销售与合作销售为主线的农业产业一体化之路

农业产业一体化是发达国家“二战”后改造农业的主要方向和有效形式, 其基本内涵可以表达为: 以市场为导向, 以加工企业或合作经济组织为依托, 以广大农户为基础, 以科技服务为手段, 将农业再生产过程的产前、产中、产后诸环节联结的一个完整的产业系统。

目前, 国内一说到农业就只谈产业化, 而不谈一体化。世界发达国家农业制度运行规律业已证明, 一体化是产业化的制度保障。一体化的核心是合同销售与合作销售。只有通过一体化, 才能保障农产品的正常流通, 避免倾销, 也防止过剩, 防止谷贱伤农、果贱伤农、菜贱伤农等。解决社会主义市场与过度小型、分散的农户经营之间的矛盾, 根本的办法是农户扩大经营规模和经营空间, 建立直接连接市场的产、供、销、运、贮服务一条龙的体制。

实践证明, 农业一体化经营是增强市场农业发展内在动力的根本途径, 农工商综合体是推进农业产业一体化发展的主要组织形式。在美国, 有些产品生产纳入一体化农业的比重达 90% 以上。例如肉鸡占 97%、鲜牛奶占 98%, 农场生产的农产品大多数是根据合同, 由食品加工公司定期到农场收取。法国联结农业产前、中、后产业的组织形式是农业食品综合体, 遍布农村。

另一种形式, 就是农民自我兴办的产销服务组织——合作社。在合作社中, 农民既是农产品的生产者, 又是加工或销售或农业服务合作社的社员。通过合作社把产前、产后的专业化组织与相应的农户在地区发展空间上紧密结合起来, 垂直发展, 使农业加工、销售和购买系统通过合作社控制在农民手里, 形成了农村特有的社会经济结构。瑞典农民合作社在国民经济生活中扮演着重要角色, 在与农业和食品有关的加工、营销等各个领域, 合作社的市场占有率分别为: 奶业 99%、牛肉 79%、猪肉 81%、粮食销售 70%、混合饲料 80%、原材料 80%、林业 50%。法国是欧盟主要的粮食生产国, 1991 年

粮食产量占欧盟的 34%, 法国粮食营销的主要渠道是合作社, 占粮食市场营销的 75%, 其余通过商人以及最终用户来经营。美国合作社几种农产品营销的市场份额分别为: 奶制品 85%、棉花制品 35%、谷物/花生 42%、水果/蔬菜 21% (1993 年)。

国外的农业产业一体化进程中, 农产品综合公司为中小型农业企业提供产前、产后服务, 农产品由这些公司根据合同来统一收购, 与农产品生产者一同承担销售风险。而中国恰恰是因为缺少这种公司, 才使农产品销售中出现断环而导致农业增产不增收的状况, 如瓜果、蔬菜等往往是在时间上供应不连续, 在空间上分布不均匀, 地区生产结构趋同, 导致市场混乱, 给农民造成巨大损失。因此, 建立适应中国具体情况的农工商综合体或合作社是一个亟待解决的问题。

国外丰富多彩的合作社形式给我们很多启示。由于农业产业一体化是一个渐进的产业发展过程, 中国农业产业一体化刚刚起步, 尚处于初级发展阶段; 而且中国经济发展的地域差异性很大, 因此, 建立合作社时一定要根据各地的具体情况, 抛弃历史上过时的传统的合作社原则, 确立新的合作社原则, 组合形式多样的合作社, 使每个农民都成为各自独立的企业家。只有这样, 才能使合作社更有效率, 才利于推动生产、销售的发展。

总之, 加入世界贸易组织将为中国实现由谷物大田耕作制向混合饲养型耕作制的转变、土地经营方式的转变和农业产业一体化进程注入新的外在推动力, 势必带来一场全新的农业结构调整革命。走向与世界农业接轨而又符合国情的道路, 既是实现农业结构大幅度调整的关键, 也是提高中国农业国际竞争力的必然选择。

参考文献

- [1] 刘宗超, 于法稳. 加入世贸组织与农业产业结构调整. 科技日报, 1999-12-25
- [2] 厉为民. 我国农业的国际竞争力. 科学对社会的影响, 1999(1): 12-22
- [3] 张汉林. 世贸组织与未来中国. 北京: 中国物价出版社, 1999
- [4] 中国国际竞争力发展报告(1999). 北京: 中国人民大学出版社, 1999

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第 21 页)

整高等教育结构时, 应当考虑以下原则: 高层次少而专, 低层次多而宽, 低层次到中层和高层次之间要有“桥”连接。

4. 出台配套政策, 促进高等教育产业化

高等教育改革, 势必将涉及学生贷款制度的建立、劳动力市场改革、工资制度改革和完善、国有和

私人单位用人制度、户籍政策等等。只有制定相应的配套政策, 才能确保高等教育改革的顺利进行。使高等教育产业真正成为中国 21 世纪知识服务业的带头兵。

(本研究得到了国家计委长远规划司“国家十五规划前期研究项目”的资助。王孙禹、赵劲松、侯悦民同志参加了研究)

(责任编辑 蔡德诚)