

我国农业政策设计上的缺陷

The Defects in China's Agricultural Policy Making

牛凤瑞

(中国社会科学院社会学研究所 北京 100005)

改革开放以来,我国农业成就举世瞩目,但同时也面临严峻形势和困难。这与农业政策上的某些失误有着密切联系。为了进一步增强我国农业政策设计上的科学性和可操作性,分析我国农业政策设计上的缺陷并加以改进就显得非常必要。我国农业政策设计上的缺陷主要有以下 10 个方面。

一、底数不清,依据不足

真实、准确、及时的基础数据是制定科学政策的必不可少的前提条件。由于我国幅员辽阔,各地农业情况千差万别,数据汇集基础工作薄弱,统计制度、统计法规不健全,统计队伍素质、数据采集处理手段等的不适应,造成了农业资源底数不清、农产品产销情况不明,给正确判断农业形势、制定正确的农业政策带来了极大困难。而各地普遍存在的“官出数字,数字出官”、行政领导对统计上报数据随心所欲的修改,更使数据的失真层层放大。当中央的注意力不在农业的时候,各地粮食大减产;当中央的注意力转向农业的时候,各地粮食大丰收或特大丰收。其中虽不能说没有真实成份,但与各级领导根据政治需要的夸大也不无关系。1988 年一位任县委书记的朋友告诉笔者,当年该县小麦播种面积是 58 万亩,比上报数字 50 万亩高出 16%。请注意,这是一位县委书记掌握的数字,下边几十个乡镇、几百个村领导掌握的数字与上报给县委书记的数字相差多少还是一个未知数。我国耕地面积有多少?粮食总产和农户超量存储是多少?乡镇企业产值有多少?统计数字与实际误差究竟有多大,至今恐怕没有谁能说清楚。如果我国的耕地面积不是统计上的 14 亿多亩,而是如一些单位所公布的 20 亿亩左右,以此为前提,假定我国粮食总产接近实际,那么我国粮食单产仅及世界平均水平,而不是统计上所表示的超过世界平均水平 50%以上;假定我国粮食单产统计数接近实际,那么我国的粮食总产当为 6.8 亿吨,比统计数要高出 40%左右。时常听到有人抱怨外贸部门在国内丰收时进口大量粮

食,欠收时又出口大量粮食,非但起不到平抑国内粮食供求波动的作用,反而推波助澜,这种抱怨不无道理。但换一个角度来分析,从谈判签约到进出口粮实际影响国内市场,其周期较长,这期间国内粮食供求关系会发生怎样的变化,这种变化以及谈判时的基础信息与真实情况又有多大误差,均无法确知,在这些极不确定的信息基础上作出的进出口决定难道还会有更好的结果吗!

二、头痛治头,缺少通盘规划

某一政策都是为着解决现实中某一问题而设计和实施的,这种针对性本来无可厚非。但现实中某一问题的产生并蔓延开来往往不是一种表层的原因所致,而是多种复杂原因和深层矛盾综合作用的结果。另外,一个问题的解决往往又会引发新的问题出现。所以一项政策的出台,在解决了一个问题的同时,又会衍生出新问题,需要有相应的配套政策跟进。这就是实施政策的负效应。如果我们在政策设计之时就能对问题产生的原因进行多角度、深层次、全方位分析,对政策实施的负向后果有科学的预见,并辅之以配套政策,那么就可以大大提高政策的稳定性和有效性,减少政策的负效应。而我们的农业政策设计时常忽视这种多元的关联性,采取的是头痛治头、脚痛医脚、撞击反射式的方法,或者就事论事,治标不治本,或者缺少实施后的跟踪调查和信息反馈,缺少后续的配套政策及时出台。结果是摁下葫芦起来瓢,不仅难以达到制定政策的初衷,反而还会引来新的矛盾。明显的例子就是减轻农民负担问题。近年来中央几次发布了有关减轻农民负担的政策规定,受到了广大农民的热烈拥护。但从整体看,落实的效果多不理想。原因在于没有从造成农民负担增加的主要源头上解决问题。仔细分析一些地方农民交纳的各种费用及其用途,其中虽不乏滥收乱支科目。但占大多数的还是以各级政府部门红头文件下发的“合法”科目。这些科目收费早已列入政府财政预算,而且是一个萝卜一个

坑,真要减下来就会派生出其他问题。比如乡镇教育费统筹,是用来支付民办教师和代课教师工资的,有的地方部分公办教师工资和村办学校日常经费也要由此支付。此外,农民负担的拥军优抚费、计划生育费、民兵训练费、社会治安费等也是笔笔有固定支出渠道,实际上已成为财政“转移支付”。一方面是农村公共事业要发展,物价日益上涨,开支增加的硬约束;另一方面是政府财政不拿出这笔钱,于是就不断地增加农民负担。

三、重宣传意义,轻实用效果

农业政策涉及千百万农户的利益,要通过广大基层干部去执行。要求具有较强的可行性、可操作性,具有实际的应用效果。而我们的一些农业政策只具宣传上的意义,不具可行性、较少可操作性,勉强执行起来还会给实际工作带来麻烦。比如交售定购粮的户交户结政策,直观上是为保护农户利益,出发点不能说错,但由于较少可行性,实际执行中或流于形式,或造成不小的负面效果。农户若没有任何税费、摊派任务,户交户结未尝不可。在各家同时担负着数量不等的农业税、乡统筹、村提留的情况下,户交户结之后必然要由村干部去挨家挨户催讨上述税费,不仅大大增加了村干部的工作量和工作难度,加大了上述费用征缴的成本,弄不好还会引发村干部与农户之间的直接冲突。各户的应摊费用由村从各户交售的定购粮款中统一扣除,即户交村结,省去了直接向农户收款这一令人头痛的环节。这就是尽管政策上三令五申,各地仍多是我行我素,实行户交村结的根本原因。实际上村干部是否侵犯农民的利益,并不一定取决于是否户交村结,还是户交户结。再如,农业生产资料与定购任务挂钩的平价供应和专营专卖政策,其本意是对农民作些补偿,防止农业生产资料乱提价、乱涨价。但实际上每个农户所需要的生产资料品种、数量是不一样的,按一定比例搭配,需要的没有或很少,不需要的买下又派不上用场,不买又吃亏。岂不徒增烦恼!对于经销者来说,平价供应手续繁杂,无利可图,必然缺少积极性。若平价在生产厂家,生产原料不平价,微利甚至亏本生产,也不会努力增加生产,改善供给。商品流通客观要求是多渠道、少环节、公平竞争,专营专卖则是单渠道、多环节、垄断经营。所以专而不营、营而不专、层层加价、以次充好、平价无货、议价充斥、地区封锁等现象就难以避免。最近湖南省某市农资专卖办公室扣罚外地化肥一事曾在中央电视台曝光。但仔细想来,专卖办公室的职责是什么,对非专卖行为不闻不问还要专卖办公室干什么?对非专卖渠道流入的化肥扣压、处罚不正是依政策办事吗?

四、低估农业问题的长期性,急于求成

我国农业先天不足,自然灾害频繁,农业生态环境前景严峻,全国人均耕地只及世界平均水平的1/3,人均淡水资源量只有世界平均水平的1/4,人多地少的矛盾尖锐;农业人口多,比重大,国民经济基础还比较薄弱。这种态势决定了要改变我国农业落后面貌必须作出长期的艰苦努力。但是由于尽快改变农业落后面貌的良好愿望,我们的农业发展政策常常自觉或不自觉地低估这种长期性和艰巨性,表现出急于求成、急躁冒进的情绪来,总想通过调整生产关系在较短时间内实现农业的快速发展。特别当着农业形势有所好转的时候,总有生产关系似乎已经束缚生产力发展的论调出现。而且这种情绪几十年一贯制,经久不衰。从过急过快的农业合作化,到轰轰烈烈的人民公社化,再到实行家庭承包制之后不久出现的吹嘘我国农业已经过关和不时刮起的农业规模经营风,莫不一脉相承。现在一些地方掀起的口粮田按人承包、责任田竞标承包又是一例。“能者多种田”尽管前景诱人,在少数乡镇企业充分发达的地区也不无可行性,但对于多数乡镇企业尚不发达、耕地经营仍然是家庭收入主要来源的地区,即等于对贫困家庭承包权不合情理的剥夺。一方面造成一些家庭劳力无事可作,贫困状态加剧;另一方面造成一些富裕家庭凭借自己财力多占耕地使用权,富者更富。同时由于承包费提高,农业生产成本增加,也于稳定农产品价格不利。

五、意识形态过浓,政治社会功能过重

农业作为国民经济的基础,要为国家的独立、强大,为社会的安定做出应有的贡献,这一点也没有疑问。但是在市场经济体系中,一个产业长期微利或亏损必然萎缩也是不以人的意志为转移的客观规律。我们的某些农业政策往往忘记了农业只是一个产业,而且这个产业随着经济的发展,占国民经济的比重越来越小的事实,忽视了发展生产力是硬道理,过份强调意识形态的地位,赋予了农业本不应负担或者无力负担的政治社会功能。比如坚持粮食自给政策,有利于维护国家的独立和安全;但另一方面,由于我国农业资源的限制,过分追求粮食自给又将使我国失去某些更好的发展机会,支付极高的代价,农业资源承受巨大压力,于保护环境、实施可持续发展不利。面对1994年的高通货膨胀率,各界几乎一致认为罪魁祸首是农产品,特别是粮食价格的上涨,于是增产粮食又成了各级政府的一项重要政治任务。高估粮食等农产品价格对通货膨胀的作用,为赋予农业以过重的政治和社会功能

提供了口实。其实粮食并没有那么大的能量。北大经济研究中心的研究结果表明,真实粮价自1989年底开始就一路下跌,并持续了4年;从1987年以来真实粮价的变化平均比通货膨胀率的变化晚了3个月,即通货膨胀率上升在先,下降也在先,是通货膨胀率的变化明显引起真实粮价的变化。我们的直观感觉是:农业生产资料价格上涨在前,粮食价格提高在后。1993~1995年市场粮价大幅度上升,而与粮价密切相联的禽蛋、水产品等却基本保持了稳定;目前市场粮价大跌,而与粮价密切相关的肉类、水产品、奶蛋产品价格却没有明显降下来。

六、高估行政效力,背离市场经济方向

为适应社会主义市场经济体制的要求,政府的职能要转变,政府只能做其应该做的事,并且一定要做好。如农业要素市场的培育和规范化建设、大中型水利工程建设、促进农用工业发展、农产品的战略储备等等。政府再也不能延续计划经济时期的作法去干预微观农业经济的运行。大概是几十年计划经济体制的惯性作用和传统思维定势的影响,一些领导常常高估行政措施的效力,不时表现出以行政措施干预农业经济微观运行的偏好,有意无意地推行着与建设社会主义市场经济体制方向相背的政策。例如前几年实行的粮食省长负责制,公布不过数月,就有粮食大增产的捷报频传。且不说省长是否真有那么大的精力和时间去落实其责任,单就从这一制度提出到省长们与各地市专员市长签定责任状,再到各专员市长与下属县长,县长与其下属乡镇长,乡镇长与村委会主任层层签定责任状,再到各农户付诸行动,到粮食播种收获,其间需要多长时间,就可以知道这些捷报(假设捷报本身是真实的)有多少是省长责任制的功劳了。去年中央提出加强农业的口号,某地马上就有由于农业收益提高,数万外地务工经商人员回乡务农的报道。姑且假定回乡确有其事,但谁能保证回乡不是由于务工环境恶化的结果?与市场经济体制方向相背的最明显的例子是棉花的“三不放开”政策。为执行这一政策,产棉区政府几乎动用了一切可以动用的行政措施。种多少、产量多少、交售多少、什么价格、交售给谁、完不成种植面积罚款多少、完不成交售任务如何处罚等等,要层层签定任务书,而且要落实到每一个农户。预交完不成棉花种植任务罚款,强行抄家征收存棉,武装巡逻交通路口,扣罚擅自收购棉花的货主,封锁边境,防止棉花外流等等,干预手段和控制程度比计划经济时期还要严厉,但结果却是棉花产销矛盾愈演愈烈。棉农不满,用棉企业也不满。僵化的棉花产销体制早在80年代下半期就已走入了死胡同,要求改革的呼声也不绝于耳,

但坚持“三不放开”政策的决心却是如此之大,以致使人大感意外。其基本理由就是棉花是特殊商品、战略物资。以此推论,哪种商品不具特殊使用价值?粮食、原油、钢铁、煤炭等哪种不具战略性,岂不都应该“三不放开”!

七、向非农阶层利益倾斜

我国农民居住分散,社会地位低,经济收入低,组织化程度也低,代表农民利益的声音历来薄弱。农业政策设计的基本出发点本应是协调农民与其他社会阶层的关系,保护农民的利益。但我国的某些农业政策目标却是在保护非农阶层的利益,有的则是赤裸裸地对农民利益的剥夺。常听到这样一种论调:我国农民人数多,以占少数的城市居民支援占多数的农民,不仅少数不能承受,多数也解决不了问题,8亿农民每人贡献一元就是8亿多元。我们的一些农业政策正是按照这一逻辑设计的。且不说一些城市越来越多的对进城务工农民的歧视政策(如限定农民工进入的行业和岗位等),也不说那些向农民伸手的乱收费、乱集资、乱罚款,单就合法的面向农民的税收来说,农业税就是在一片减轻农民负担声中几年翻了两番多的,前几年开征的农林特产税一下子解决了不少县市财政的拮据。前述棉花“三不放开”政策之所以坚决贯彻不动摇,根本原因就在于涉及到供销系统的利益;粮食购销体制改革之所以迟迟不能有实质性进展,也在于粮食系统既得利益的硬约束;国家规定的9年义务教育,为什么农村教育的很大一部分经费要由农民自己负担?如果说五六十年代农业为国家工业化提供积累还有其合理之处,那么在国家工业化已经基本实现,非农产业已占绝大比重的今天,继续实行农业为工业提供积累的政策不仅没有任何益处,反而危害极大。其一,它拖了农业发展的后腿,造成农业基础薄弱的局面长期不能改变;其二,它使工业获得了转移利润,掩盖了工业素质低下的深层问题,不利于工业提高管理水平,参与国际竞争;其三,强化了城乡二元结构,腐蚀了城市人艰苦奋斗的精神。君不见目前城市一些下岗职工宁可呆在家里,也不屑于苦、脏、累、险的新工作岗位吗?如果说,目前由于国家财力的限制和各方面利益格局的约束,还不能实现工业反哺农业,那么实现以农养农,断绝农业利润的外流总是可以办到的。

八、实践对理论的拒绝

应该说,农业是国民经济的基础,全国要重视农业,要增加农业的投入等等在各界几乎已成定论。但在实践上却是对这一定论的排斥与拒绝。具

从波音、麦道合并谈航空产业的结构调整

Structural Adjustment of Aviation Industry Seen from the Mergence of Boeing and McDonnell Douglas

汪亚卫

(中国航空信息中心 北京 100029)

1997年7月30日,欧盟在美国波音公司作出重大让步之后终于同意了波音公司与麦道公司的合并,8月4日新波音公司开始运行,至此,始于1996年底围绕波音和麦道合并在美国国内以及欧

洲联盟与美国之间的风波终于平息了。波音、麦道合并的意义远远超过了两个公司本身的发展,它影响到了整个美国航空工业和世界民用飞机制造业的格局,也是当前世界航空工业以企业合并与兼并

体表现就是财政开源政策总想向农民伸手,而节支政策又总要向农民开刀。财政支农无钱,农业占基本建设投资的比重越来越少,已从改革前的10%左右下降到90年代中期的2~3%。农业投资无钱,水利工程年久失修,破损严重;农业基础设施不足,远不适应农业发展的需要;农用工业投资不足,农业生产资料长期供不应求;农业事业费越来越少,难以为继,以致不少基层农技推广所站处境艰难,“网破、线断、人散”。一些地方基层农业行政机构首先被精简,以致有“机构改革要起步,先砍农林牧”之说。加强农业基础地位的认识往往只停留在口头的重视、口号的响亮、宣传口径的一致上,往往只是落在各种会议和文件上。这种实践对理论的背离,表层原因是国家财力有限,但若与城镇纷纷拔地而起的高楼大厦相比,与高速增加的公用高级轿车拥有量相比,与愈演愈烈的公款吃喝玩乐风相比,其实质原因还是不难找到的。

九、以先进经验为依据制定全局性政策

先进典型率先取得的成功经验,代表了事物未来发展方向,应该受到足够的重视,成为政策设计的参照系,但不能成为制定政策的依据。因为政策在整体上都是要执行的,所以要以构成整体的大多数状态为转移。在一般稳定的情况下,先进和落后在整体中总是少数,处于中间的是大多数。因为先进之所以成为先进在于其具有其他多数所不具有的特殊条件,因而先进经验不具现实的普遍性。以先进经验为依据制定的政策就是强制不具条件的一般多数服从具备条件的特殊少数,势必脱离大多数的实际,较少具有可行性。以中国之大、情况的复

杂,要找出少数典型证明一项政策的成功或失败并非难事。人民公社化政策的失败,并不是由于没有成功的实例,而是因为它脱离了我国农业整体发展水平和绝大多数农民的思想状况;家庭承包制的成功,也并不是由于没有不成功的实例,而是因为它适应了中国农业生产整体发展水平,符合了绝大多数农民的愿望。“同是一个天,同是一个地,同是一个太阳照,为什么人家行你不行?”曾经是六七十年代一句常常听到的质问。其实原因很简单:就是因为还有很多不同,其中最突出的就是人的不同。

十、重外国人、轻国人

1994年美国布朗《谁来养活中国》的文章在国内引起轩然大波,并有拟请外国专家为我国农业诊断的传闻。布朗说得对与错且不论,问题是如果该文出于国内专家之手,是否会引起如此强烈的反响?如果某位国人预测2030年我国粮食总产为3.9亿吨,比1992年下降12%,肯定会被斥之为无知妄说,成为笑柄。对外国人的批评和建议要听,好的对的要接受,先进研究方法也应借鉴,但解决我国农业问题的“药方”最终还要中国人自己来开。

最后需要指出的是,改革开放以来我国农业政策设计的上述缺陷,并不表现在所有农业政策上,我国农业政策的正面效果是主要的。这些缺陷的存在是前进中的问题,其所以产生,有的是因为基础工作薄弱,有的是指导思想 and 政策目标问题,有的则是设计程序和方法问题,改进的方向和方法应有所不同。但若不及时改进,前述某些缺陷恶化,必将引发进一步的严重问题。(责任编辑 肖庆山)