

建立我国农业稳定发展保障体系的思路

To Set Up a System to Guarantee China's Stable Agricultural Development

蒋和平 傅晨

(华南农业大学经贸学院, 副教授 广州 510642)

16年来我国农村经济改革的实践,使我国农村经济体制和经济运行机制发生了深刻的变化,同时也给我国农业的发展带来了许多棘手的问题。其主要表现是,在一个工、农、建、运、商等产业全面发展的经济格局中,生产规模狭小、生产手段落后的农业必然会处于比较生产率和比较利益的劣势,而市场机制总的调节方向是引导各种生产要素从劣势产业流向优势产业。因此,政府对我国农业发展的管理和调节不仅要尊重和适应市场规律,更要依靠体制和制度的力量,通过深化我国农村体制改革来确定一个多层次的农业稳定发展的保障体系。

建立我国农业稳定发展的保障体系,主要是从农业外部环境条件而言。因此,这种保障体系的建立和完善,也就是为我国农业稳定发展创造良好的外部环境条件和注入有利于强化农业生机与活力的因素。根据我国目前情况,建立农业稳定发展的保障体系,至少需要从以下几个方面来考虑问题。

1、政策保障

历史和现实的各种原因,使我国农业发展与政策相关性很高,以致我们至今都认为发展农业首先得依靠政策。在政策、科技和投入三大保证和促进农业发展的支柱中,政策地位和作用特别重要。这也是我国农村改革的成功经验给我们的启示。为我国农业稳定发展制定各项有效的政策,既是我国农业走出徘徊阶段的需要,也是摆在政府决策部门面前的一项迫切任务。就目前情况来说,要为我国农业稳定发展创造良好的政策环境,保证对农业资金合理回流水平。第一,实行对主要农产品的价格支持政策和国家储备粮制度。我国农产品支持价格总水平,应使农民在合理经营的规模上能得到与农村其他产业上劳动者相近的收入,使农民出售等量农产品时得到不少于上年的实际收入。同时,应结合主要农产品的国家储备粮制度,配套建设仓储、运输设施,增加相应的储备粮基金,解决主要农产品收购、储存难的问题。第二,对农业生产和“三高”农业开发实行金融扶持政策。我国农村应逐步实行

政策性金融与商业性金融分离的政策,目前至少应将农副产品收购贷款和农业开发贷款作为政策性贷款在计划和管理上分离出来。第三,实行对农业资金回流的保障政策。各级地方财政对农业的投资应在明确投资职责基础上确定合理的比重,并用立法的形式固定下来,由同级人民代表大会监督执行。农村乡镇企业对农业返还的资金,应在全面清理乡镇企业支出负担的基础上作出明确的政策规定,由上一级农业管理部门使用。

2、产权保障

产权保障是市场经济体制向我们提出的一个新问题。过去,在计划经济体制下,有许多保护集体财产不受侵犯的法律、规章和制度。但在市场经济条件下,如何在农民与集体、农民与基层政府和集体面前保护个体农户的合法产权,至今仍是一个亟待研究和解决的问题。由于各种原因,农民的合法权益仍得不到保护,他们常常受到地方基层政府的各种非法摊派和基层官员“索取”的侵害,他们许多应得的经济利益难以实现。政府应采取以下有效措施保护农民财产不受侵犯,使他们安居乐业。

(1)制定各种法律条例,使农民财产所有权和收益权受到保护。

(2)重构产权制度,明晰农户经济的土地产权。土地产权制度是农村产权制度改革的核心内容,农村土地产权制度改革的方向,不是变更土地所有制的性质,而是在土地公有制的基础上建立一套符合市场发展的土地产权制度和土地流转制度。土地产权应在农村集体组织与农户之间进行符合规律的界定。重新界定农村集体所有的土地所有权、占有权、收益权和支配权的实现形式,确定土地公有制所有权的人格化代表,实现土地所有权、经营权、使用权和支配权的分离。在此基础上,严格界定各财产利益主体的权利、责任和利益,形成各利益主体之间的经济和法律关系及利益和约束关系。在新型的土地产权关系的基础上,发给土地使用权证,使承包土地具有法律保障,并通过转让土地使用权证

的形式,促使土地流转,使承包农户在遵循国家法律的前提下,对土地可以承包、出租、入股、抵押。同时,还要建立配套的农村土地有偿使用制度、土地流转制度、土地收益以及土地投入制度。

(3)把土地以外的集体产权进一步明晰化。目前,应从清理集体资产入手来明确产权。一是对集体所有的资金和资产进行全面清查,摸清“家底”;二是对集体资产所有权进行界定,划清资产所有权的归属关系,把应属于农民的资产权益归还给农民,切实解决农民资产的权益被侵占流失的问题;三是对必须重估的资产价值进行评估,解决集体资产帐面与资产价值相背离的问题;四是对经营占有资产价值总量或资本进行核定,明确农民经营集体资产的责任,逐步建立以集体占用价值量或集体资金效益评价和考核经营成果的集体资产管理新体制和新方法,促使农村集体资产的有效利用和优化配置。

(4)大力培育农村土地市场,促进产权流动。我国应逐步建立开放式的农村土地所有权市场,国家以资源税、增殖税调节其买卖活动。农村土地使用权市场应该形成土地经营公司、土地融资公司、土地使用权交易所等多种形式并存的格局。土地经营公司可以既从事农田批租、自营开发、使用权转让中介业务,又可从事果园、林木、鱼塘的产权交易;土地融资公司则可专门从事土地抵押、土地储蓄、土地拍卖等业务;土地使用交易所则可专门从事土地使用权转让的中介业务,在出让人与受让人之间牵线搭桥。土地使用权市场应建立公开投包招标制度,政府有关部门应加强对土地市场的宏观调控和法律监督。

3. 耕地保障

耕地是最重要的农业资源,是农业生产最基本的生产资料。发展农业生产一靠政策,二靠科技,三靠投入,同时还要靠一定的耕地面积作保证。近几年来,随着经济的发展,我国人口逐步增加,对土地尤其是对耕地需求有增无减。而耕地面积急剧减少,尤其是1992年以来,由于各种开发区、经济区的兴起,乱占、滥用耕地的现象日趋严重。虽然中央政府三令五申加以制止,但收效甚微。因而很有必要采取以下措施来保护耕地。

(1)在人多地少的地区划定基本农田保护区。根据规划年内本地区人口增长对粮食需求和国家对该地区农产品收购任务而确保的农田,必须划区保护。保护的對象是集中成片的种植大田,粮棉油和名、特、优、新产品基地,常年商品菜地和其它认为应该保护的种植园地。划定基本农田保护区由市县统一组织,乡镇制定实施方案,村组落实保护地块。各级土地管理部门主管本行政区域内基本农田保护区的划定和统一管理工作。划为保护区的农

田要登记造册,建立保护区档案、保护标志、管理制度,落实管理、保护责任人。

(2)建立土地合理流转机制。运用经济杠杆和行政手段,引导土地合理流向。优化非农用地的组合和配置,对农田耕地实行有偿承包,实现农用耕地的适度规模经营。对非农业用地方面的富余土地,一方面可以采用经济手段,通过对超过现行用地参考指标的空闲土地实行高收使用税的办法,促使用地者退出土地;另一方面采用行政手段,对闲置抛荒,不属收税范围的土地予以收回,重新安排使用。在农田耕地方面,一是实行农地经营资格审查,对务工经商办企业为主,不具备农田经营资格的农户的耕地由集体收回,安排给种田能手耕种;二是对由于婚嫁、自然减员而无力耕种原承包地的农户,将其剩余耕地有偿转包给有能力耕种的农户;三是建立地力补偿制度和养地基金,对掠夺经营、不当耕作致使土壤肥力下降,甚至使土壤遭到破坏的责任者征收养地费。

(3)建立耕地开发机制。一是建立土地开发资金,资金来源可以多渠道,如国家拨款、耕地占用税地方留成部分、新菜地开发资金、小型水利费、扶贫费、农业贷款等。农村集体的土地开发经费还可以从土地补偿费、乡镇企业用地和宅基地使用费等方面提取。二是制定耕地开发奖励制度。主要从两个方面来体现,第一,使用权优惠,即实行谁开发、谁使用、谁受益的原则。对开发的耕地承包期可以几十年不变,并允许开发用于粮食作物种植的耕地5~7年内免征农业税,不下达国家定购任务和提留。对开发用于植造经济林、果园等周期长的生产用地,减免其农业税。第二,给予适当的补助和奖励,新开发的耕地经验收合格者,视开发的工程量,每公顷补贴一定数量的资金或开发所需的平价物质供应。

4. 价格保障

对农产品实行一定的保护价格,是世界上许多国家干预调节农业生产,实行农业稳定发展的政策和重要措施。当今世界农业高度发达的国家,如美国、日本、欧共体各国,都对农业实行了强有力的保护。农业保护的核心是价格保护。保护和稳定农产品价格,在不同国家和地区,其形式各不相同,但是最基本的形式有两种:一是控制农产品供给,加强政府库存吞吐调节。例如美国的抵押贷款(无追索权贷款)、农民自有粮食储备计划等,都是通过调节库存来平衡农产品的市场供给,稳定农产品价格的干预形式。二是实行农产品最低保护价,切断市场行情变化对农业生产的不利影响,例如“科特迪瓦稳定和维持农产品价格银行”、美国的农产品目标价格政策等。根据我国的国情,政府必须建立农产品价格调控体系,转移农业市场风险,缓解农产品

市场价格波动,避免农民利益受损。当前,要着手抓好以下几件事情。

(1)建立主要农产品的收购价格制度。一般而言,大宗农产品的比较利益较低,在价格方面需要给予支持。对于农产品收购保护价格的制定原则,根据各国经验,保护价是依据生产成本、机会成本、贸易条件、国际价格、国际经济条件等多种因素制定的。针对我国的具体情况,农产品收购保护价的制订要以补偿生产成本并略低于正常年景的利润水平,同时考虑国家的财政承受能力,以有利于优化生产结构为原则。在近期,要同国家原定价水平适当衔接,对于粮食收购保护价的实施范围,应当包括原来定购的部分和国家专项储备的部分。

(2)建立农产品价格调节基金制度。为落实农产品收购保护价格措施和必要时限价措施,必须建立农产品价格调节基金制度,作为政府实行价格调整的经济手段,用于平抑市场价格的过度波动。目前,我国一些地区已建立副食品价格调节基金和粮食价格调节基金,做了一些有益的尝试,取得一些成功的经验,但存在的问题也很突出。根据国内外的经验教训和我国实践情况来看,有两条必须加以明确。一是要保证价格调节基金的资金来源,并列入中央、省的财政预算;二是只在中央、省两级设立,省以下的地方没有必要再设基金。

(3)实行农业生产资料的最高限价。对主要农业生产资料分品种、分地区确定一个最高限价,然后严格规定零售价格不得超过这一价格的水平,以避免因农产品成本大幅度上涨而增加农民的经济负担。

(4)试行期货市场价格收购。对可进入期货市场的农产品,由收购部门与农产品生产者在收购前签订合同,经营者预付给生产者部分货款,待农产品收购后再按合同期限交货,以使农产品经营者和生产者都有利可图,保障农业利润的实现。

(5)调整并稳定以粮食为中心的主要农产品之间的比价关系,使其生产、流通得到协调发展。

(6)制定农产品目标价格,通过差价调节保护农民的利益。制定目标价格对于减缓农产品价格风险,保持农业持续、稳定、协调发展至关重要。应以省市为单位,成立以农户为代表,由农产品经营者、财政工商、物价部门共同参加的目标价格制定委员会,以正常年景农产品的产量和价格为基础,制定出主要农产品的目标价格。当平均市场价格在规定时间内低于目标价格时,就向农民直接补贴两者之间的差价;平均市场价格低于目标价格的差额,也可转化为消费者承担,或用农产品风险基金补偿。

5、投入保障

资金是经济发展的重要物质基础,发展农业生产,没有资金就无法进行。农业走向市场经济,更需

要投资保障。然而,工农产品的价格剪刀差至今非但没有明显缩小,反而有扩大的趋势,因而农业自身的积累能力受到很大的限制与削弱,内在发展缺少起码的资金保障,形成了对各级政府和其它产业的高度依赖。近些年来,国家和各级政府对农业投入一直呈直线下降的趋势。同时,农业集体用于农业的固定资产投资、乡镇企业对农业的投资、农户对农业的投资也明显减少。农业投资减少,造成了农业基础设施、农业生产条件的恶化和农业生产的后劲不足,直接影响了农业的发展。因此,要保证农业的稳定发展,各级地方政府必须扭转对农业投入逐年下降的趋势。在价格扭曲的情况下,决不能完全按比较利益的大小和投资预期收益的多少等市场经济条件下的一般投资原则来指导和权衡对农业的投入。为了保证各级财政对农业的稳定投入,必须建立必要的经济立法和经济制度,使政府有关部门对农业的投入在政策上、法律上、制度上得到保证。为此,建议政府尽快制定《农业投资法》。首先,用法律的形式规定各级财政预算中农业支出的合理比例和农业支出增长的恰当比例,特别是要保障农业基本建设投资能稳定和合理增长,避免随农业收成和年景好坏而任意增减支农资金,确保财政支农资金的来源渠道。其次,建立和健全社会各行业支援农业的制度和政策,开辟和拓宽财政支农资金渠道。各部门要根据取之于农、用之于农的原则,建立专项的支农基金。同时还要完善地方各司其职的投入模式,充分调动各级地方财政的职能。为动员全社会力量支持农业,建议开辟一二个税种。如对全部工商企业征收粮食附加税,专门用于支持粮食生产;对获利较高的农副产品加工、经营企业,从企业的税后利润提出一定比例返还给农业。为改善农业资金管理,提高效益,并广泛地吸收社会闲散资金和国家投资,建议建立中国农业财务公司,作为农业的融资机构,采取包括股份集资、改造债券、吸引外资等多种筹资方式,为农业筹集更多资金。还应建立农产品购储信贷公司,作为政府对农产品流通的宏观调控机构,保障对农产品收购资金和储备资金的供给。再次,要重建农业社区投入机制的组织载体,主要是行政村、乡一级合作经济组织。在规模较大、居住分散的行政村,还需要适当加强和完善合作组一级组织,重点解决谁投入谁受益的问题。当前要着重抓好以下各项制度建设。

(1)建立农业保障基金制度。主要对从事工商、运输、服务的乡村集体企业、服务合作企业、私营企业和个体企业,以及高盈利的农副产品加工业,征收一定比例的资金,专项用于农业生产,扶持粮、棉、油、猪等低盈利产业的生产。

(2)在加强农业承包前财政清理的基础上,建立合作基金制度。这样既可加强资金管理,使群众

放心,提高农民对合作经济的信心,又可用活资金,增加对农业投入。

(3)加强有偿承包制度,建立和健全农业有偿承包制度,充实和壮大集体对农业实行投资和服务的经济实力。

6、科技保障

从总体上看我国目前仍以传统农业为主,缺少现代化内容与气息,加上我国农业劳动者科学文化水平低,商品经济意识淡薄,劳动力过剩而迫使农业以劳动密集型为主并趋于稳态等客观原因,决定了科学技术在农业上运用的难度较大。针对这种情况,国家科委曾制定了“科技兴农”计划,开发和推广实用科技,来推动和促进农村经济的发展。把农业发展建立在依靠科学技术的基础上,是现代农业发展的主要方式,也是我国农业从徘徊走向稳步发展的根本出路,农业问题最终要靠科技来解决。而依靠科技来保证我国农业的稳定发展,至少要做好以下几个方面的工作。首先,必须采取切实可行的措施,稳定农业科研和农业技术推广队伍,提高从事农业生产第一线的技术推广人员的政治、生活待遇,充实和武装必要的技术手段和装备,改善工作条件,同时加强基层农业科技人员的知识更新以适应“三高”农业的发展需要。农业科技和推广属于社会公益性事业,政府应从财政上给予必要的扶持。目前要尽快消除前段时间舆论宣传上对农业科研单位“断奶”的不利影响,已经“断奶”的单位要立即“补奶”。其次,要调整充实农业科研和技术推广体系的研究方向和推广重点。农业科研和农技推广体系要从过去的计划经济体制下为适应增量农业的发展,解决温饱问题的需要,转向市场经济条件下满足发展我国“三高”农业的需要。再次,要建立多层次、多形式的全方位开放农业技术推广服务组织体系,把县、区、乡、村乃至农户构成一个完整的农技推广系统和网络,实行官办与民办相结合,产前、产中和产后服务相结合,有偿服务与无偿服务相结合,推广技术与农业经营服务相结合,以适应农户吸纳和选择农业科技的需要,促进农业科技迅速地转化为现实生产力。

7、安全保障

由于农业生产是自然再生产与经济再生产相互交织在一起的,农业收成的丰歉,受自然条件的制约。因此,农业是一种风险型产业。为了减轻灾年给农民带来的损失,政府应建立粮食等主要农产品风险基金制度,帮助农民解决各种自然风险带来的一些困难,调动农民的生产积极性。风险基金的来源,可以考虑两条途径。一是按照对农业投入的数量提取一定比例的风险基金;二是由农副产品的销售部门按销售额提取一定比例的风险基金。这项基金要专项专用,可先建立粮食风险基金,取得了经

验后再逐步推广到其他农副产品。与此同时,还应大力发展农业保险。发展农业保险是保障农业发展的重要经济政策。众所周知,保险是一种重要的经济补偿或给付的形式。一般说来,由于在社会经济活动中会不可避免地遇到自然灾害和意外的人祸,保险就是利用社会互助方式补偿其经济损失的一种手段。90年代的今天,随着我国农业专业化、商品化生产规模不断扩大,农业生产经营承担的各种经济责任不断增加,遭受因灾害和各种突发事故造成损失的风险也随之加大。农业生产经营经营者为了达到预期的经营效果和目标,就要把灾害事故可能造成的损失转嫁出去,通过参加农业保险,把不确定的风险损失转为固定的保费支出,以保证自身经营的稳定性。因此,应引导农民参加农作物、畜产品、水产品 and 果树业的保险,这样,在农业遭受自然灾害绝收时,保证农民仍有正常年景的收入。在具体操作上,应将农业保险业务从目前的保险公司中分离出来,建立“农业政策性保险公司”,保证此项工作的顺利进行。“农业政策性保险公司”的启动需要政府按一定的保险基金投入比例给予农民补贴。如果此项工作顺利进行,其意义是非常深远的。

8、生态环境保障

农业对自然的高度依赖是其主要特征和致命弱点,因而,较多的自然界不可控因素使得人们对不少农业问题的预防和解决显得无能为力和束手无策,以致农业生产的丰歉情况在相当程度上不得不听命于自然。在农业对自然的依赖上,生态环境是其主要方面。现在,许多富有远见的农学家普遍认为:发展生态农业是农业稳定发展的主要方式和唯一的出路。将农业推向无视生态或脱离生态的发展轨道是十分愚蠢的。近些年来,生态环境的恶化,造成和加重了我国的农业自然灾害。我国农业稳定发展的基础受到严重损害的大量事实,也从反面说明了生态环境对我国农业稳定发展的重要性。因此,我国政府有关部门必须以明智的战略眼光和对历史和后人负责的态度重视每况愈下的生态环境的问题,深刻地认识农业与生态的紧密关系,下大力气扭转农业生态恶化的趋势,改善我国农业稳定发展的生态环境,真正把我国农业稳定发展的未来道路建筑在农业技术和生态之上。改善农业生态环境和发展生态农业,关键是发展森林农业,综合治理水土流失,严格控制“三废”的排放及对土地的污染。另外,保护我国的森林资源,植树造林意义极其深远重大,这是我国农业稳定发展的“固本”之举。

总的说来,如果以上八个方面的问题得到妥善解决,并将它们科学地组织为一个有机整体,那么,我国农业稳定发展就有了广泛的保障系统和巨大的促进力量,我国“九五”的农业发展目标就一定能够顺利达到。

(责任编辑 肖庆山)