

我国农业发展的障碍因素探析

Analysis on Obstacle Factors of China's Agricultural Development

李成贵 于子荣

(中国农科院研究生院, 北京 100081)

我国农业的进一步发展受到诸多障碍因素的制约。从表层看,农业问题首先是来自资源约束、土地供给的低弹性和不断增长的人口压力,给农业发展构成了持续性挑战。但更深层的原因在于农业的发展受到一些体制性和结构性因素的制约,迄今尚未建立起持久、稳定、协调发展的良性运作机制。农业作为国民经济的基础性产业部门,无论在获取资源的竞争中,还是在获得社会平均利润的竞争中,都处于极为不利的地位。特别是在市场取向改革不断深化所引起的经济关系、经济格局和城乡新秩序等内外环境要素日益复杂的情况下,固有的障碍因素可能被进一步强化,农业的发展因相对处境趋于恶化而面临着更大的困难。

一、农业贸易条件不利,比较利益下降,资源流失严重

我国 50 年代初开始实行的重工业偏斜发展战略,实际上是根据产业的位势来配置资源的,工业产业得到了较多的资本和较高的产品价格的政策优惠,而农业的贸易条件非常不利。农产品价格过低,造成农业利益流失,这是过去农业长期处于困境,发展滞缓的根本原因。改革开放以来,情况发生了很大变化,最为突出的是计划机制对经济发展的影响力大大缩小,市场调节则在越来越大的范围内发挥作用,农业的发展机制也发生了巨大变化。但由于推行重工业优先发展战略所形成的宏观政策环境的改革滞后,农业的自我发展仍然受到政策挤压和剥夺的困扰和损害。工农业产品剪刀差不仅继续存在,而且呈扩大之势。经常是农产品价格微调,而工业品和农用生产资料价格猛涨。1989~1992 年,社会农产品价格指数上升了 10.87%(其中粮食市场价格自 1989 年后一直下跌,到 1992 年 10 月跌至最低点),而农用生产资料价格则上升了 33.59%。这种差势导致了农业比较利益不断下降,农民收入的增长步履维艰,甚至出现增产不增收的悖谬现象。以黑龙江省为例,1983~1992 年,全省小

麦、水稻、玉米、大豆四种主要粮食作物的亩均生产成本平均每年递增 12.2%,其中物质费用年递增 14.4%,亩产值年递增 9.5%,而亩利润年递增仅 6.8%;整个种植业的投入产出比,1983~1985 年为 1:2.34,而 1988~1990 年则降为 1:1.90。另据江西省对 30 个县 1 100 个农户的调查统计,1990~1992 年三年中水稻、棉花、油菜、甘蔗、西瓜等主要农产品投入产出比的下降幅度,分别高达 5.48%、10.73%、19.63%、17.50%和 31.55%。

农业比较利益持续低下,农业增产不增收,导致农民从事农业经营,特别是增加商品农产品的积极性下降。其结果:首先是农民增加农业投入的动力下降,据农业部 1993 年秋季对全国 100 个产粮大县的调查,1993 年百县粮食播种面积比上年下降了 13.2%,用于种植业的投资下降了 15%。其次是农民耕地保护意识淡薄,大片良田沃土被撂荒。据 1993 年农业部百县万户蹲点调查,近年撂荒正在不断扩大。过去是东部沿海地区经济发展后农民不愿种田,而今撂荒退田现象却大量发生在中部重要的粮棉基地和种田大户。湖南省安乡县的调查,有 5~8%的农户强烈要求交出承包地,不再有心安排次年种植计划。湖北省新洲县 30 个村庄至 1993 年 8 月共有 928 户撂荒土地 2 480.4 亩,分别占农户和耕地总数的 9.6%和 4.6%。安徽省巢湖市 1990 年撂荒耕地 3 918 亩,1991 年增到 5 133 亩,1992 年骤增到 18 659 亩,占总耕地面积的 2.35%。辽宁省昌图县是个年产粮食超过 15 亿公斤,户均交粮 1 500 公斤的巨型农业大县,1993 年初统计全县有 5 685 户农家退掉责任田共 11.65 万亩,退回粮田的 1 456 户,共退田 4 616 亩。而且有迹象表明,撂荒将呈不断扩大的趋势。事实上,由于务农收益太低,似乎每一个农民都已跃跃欲试,试图在“辟土殖谷”之外的经济中谋求生活的转机。大多数农民之所以仍守着向土地讨生活的方式,一则是因为非农就业资本供给不足,农民的资金存量有限,但产业转换成本却呈递增态势,也就是说贫穷把农民固着在土地之上;二则是由于信息不灵,缺少合适的经济机

会和可利用的社会关系,制约了农民的农外释放流转。可以推知,随着国民经济的发展和农民就业内外环境的不断改善,将会有日益增多的农民告别土地,进入其它行业。但是,这也意味着如果现在的比较利益格局不彻底改变,不能建立起有效的土地流转制度,则就业结构的转换势必会带来更为严重的撂荒和土地浪费,进而严重地威胁到农业生产的健康发展,特别是威胁到粮食安全供给的实现。

此外,从政府,特别是地方政府角度和发展地方经济角度讲,农业比较利益低、农产品产销矛盾、资金占用过多、投资报酬率低,也导致其发展农业、增加农业投入的动力下降。农业部对全国100个产粮大县的调查表明,面对上述困境,粮食主产区纷纷压缩粮食生产。以江西省为例,该省对农业的基本建设投资占基本建设总投资的比重,“五五”期末为10.3%，“七五”期末则下降为4.3%。政府对增加农业投入积极性的下降导致农业资金的大量外流。据山西省农行提供的资料,截止至1992年底,该省本应用于农业而实际转入非农业的资金达30亿元之巨,约占当年农行和信用社存款余额的1/6。

面对农业比较利益低下,阻滞农业发展的困境和颓势,政府被迫予以高度重视,采取了一系列政策措施,想扭转这种不利局面。但遗憾的是,一些涉及农民利益的政策很难落实,实际效果微乎其微。

比如,定购粮价格政策不能总现。国家制定的定购粮价格政策在实际执行中,带有一定随意性。当市场疲软,市场价低于定购价时,则按市场价格收购。如1992年,由于流通不畅,粮食市场疲软,中籼稻市场价格每公斤0.36~0.38元,而国家规定的定购价格为每公斤0.504元,在秋季定购粮收购时,强行要求按“综合价”每公斤0.44元收购,农民损失巨大。据统计,安徽省定远县当年农民交售定购稻谷0.75亿公斤,农民少收入480万元。当市场价高于定购价时,则不按市场价格进行收购。如1993年,国家对定购粮实行最低保护价,收购价格随行就市后,由于当年一些粮食生产区大幅度减产,加上其他原因,粮食市场行情好转,价格日渐上扬,中籼稻市场价格每公斤由0.56元升至1.04元,平均价格为0.86元左右,而国家规定定购价仅为每公斤0.52元。这样不仅未能保护农民利益,还要采取措施平抑粮食价格。在收购时,实际定购粮价格仅每公斤0.54元,每公斤比市场平均价低0.32元。由此,造成农民利益的更大损失。还以定远县为例,该县1993年秋交售定购粮0.75亿斤,农民少收入达2400万元之巨,全县人均少收入40元。

再如,农资最高限价不力,实际运行无效。农资实行最高限价政策,用意良好,但由于商业“四放开”政策与之矛盾,致使最高限价落不到实处。如国家规定的计划外化肥中尿素最高售价为1200元/

吨,但农民实际购买尿素每吨高达1360元;碳铵自1993年春季以来,从每吨300元上涨到440元,涨幅46.7%。其他农资涨幅也很大,均超过了国家规定的最高限价。农民称这种情形是“生产资料价格飞着走,农副产品价格爬着走,农民实际收入倒着走”。农民付出最辛苦的劳动,生产出的却是最廉价的产品。工农业产品价格之悬殊,严重地损害了农民特别是粮食主产区农民的利益,挫伤了农民的积极性,同时也反映了国家所制定的农业扶持政策,对调动农民发展粮食生产的激励作用,实际上已十分微弱。

二、流通渠道不畅,产销矛盾突出,资金占用量大

由于迄今还远没有形成全国性的统一市场,一些非价格因素引起的地区间的封锁,以及产品供给结构调整相对于消费需求结构变化的滞后等原因,农产品的产销矛盾变得日益突出。据农业部农村固定观察点办公室1993年春对农户所进行的《农民与市场》专题调查,1992年,样本农户生产的22种主要农产品在不同地区都有程度不一的积压滞销,其中积压数量占总产量10%以上的有药材、柑桔、麻类、木材、油料、玉米等六种,而造成积压的主要原因是价格太低、供大于求以及流通渠道不畅。

在我国现行的农业生产结构中,粮食生产占据主体地位,因而农产品的产销矛盾和卖难问题往往又以粮食和粮食主产区最为突出。以产粮大省黑龙江省为例,1992年全省粮食生产比上年增长9.3%,而粮食销售量仅比上年增长0.7%,粮食大量积压;再如江西省产粮大县南昌县,到1993年2月底,粮食部门的粮食库存已达6.5亿公斤,相当于该县1992年粮食产量的85%。由于产销矛盾,特别是卖粮难、储粮难、调粮难,许多产粮大县变成了工业小县、财政穷县。储备、代管粮食给产粮大县背上了沉重的包袱,严重制约了粮食产区的经济发展。产粮大省吉林省,国家每年给的贷款规模760亿元,其中仅粮食一项就要占用170亿元,利息负担10多亿元。粮食生产经营的发展,不仅不能使粮食生产区获得较多的财政收入,反而需要地方政府投入相当多的财力。仍以吉林省为例,该省年财政收入50多亿元,每年要从中拿出15亿元进行农业投资,而全省每年的农业税收收入仅1.5亿元。对资金供应本来已捉襟见肘的粮食主产区来说,这种现象势必严重牵制当地的粮食经济和地方财政收入,导致粮食生产发展了,而各种非粮食经济和地方财政收入反而受到损害这种怪事。据安徽省产粮大县定远县的资料,截止到1993年底,全县粮食企业亏损挂帐9349.99万元,巨额亏损的主要原因是由于

国家储备、地方代管、平抑物价等政策所致。其构成是：由于在市场疲软、粮食滞销的情况下，为保护农民利益，粮食企业经营议价粮食亏损 1 335 万元；为解决储粮修建仓棚、仓库费 1 060.2 万元；代国家保管市场调节粮付保管费 191.12 万元；存储粮食因物价上涨，费用增支 1 903 万元；支付储备仓棚、仓库设备维修费用 646.1 万元；保粮和安全设施增亏 1 401.4 万元；亏损挂帐近三年多付利息 2 438.9 万元；1993 年为执行国家平抑物价销售粮油差价 40.8 万元。粮食企业亏损挂帐导致其向财政提供利税逐年减少，从 1988 年的 648.8 万元降到 1991 年的 279 万元，给该县的经济的发展造成了负面影响。

粮食供销矛盾是农民增产不增收的直接促成因素之一。一些典型调查资料表明，近两三年粮产区农民生产粮食一般要增产 8~10% 才能做到增产不减收。1990 年全国粮食增产 6.7%，但农民来自粮食的收入却比上年下降 9.1%。据 1990 年对 150 个商品粮基地县的统计，农民人均纯收入只有 660 元，比当年全国平均水平低 50 元。这种情况已严重制约了粮食主产区粮食生产的持续增长，影响到我国粮食预期总量供给目标的实现，进而也给农业生产结构的合理化调整带来困难，显然，若总量目标都不能实现，结构优化目标的实现也就无从谈起。

三、市场机制不健全， 价格导向作用扭曲

农业资源配置是否合理，生产结构是否优化，取决于产品和生产要素的价格信号是否真实。在发展市场农业过程中价格信号是指引资源流向及流动速度的核心因素，进而是引发结构变化和资源配置效率水平变化的基本动因。但在我国，市场机制还很不规范，保证市场机制正常运行的法律、法规体系的建设相对滞后，以致寻租行为大量发生，价格机制被扭曲。在农业生产领域主要表现在农用生产资料销售上，生产资料价格猛涨的一个不容忽视的原因就是因流通领域的寻租行为。

另一方面，我国的市场经济仅属初步建立时期，配套服务体系还很薄弱，特别是信息服务相当落后，使得农民难以准确有效地形成有关成本、风险和收益的预期，而带有盲目发展生产的特点，所谓“种地跟着感觉走”。比如，1993 年南京地区的农民根据错误的信息而大规模种植西瓜，结果上市后仅能卖 5 分钱一斤，还有大量烂在地里。

此外，农产品内部比价扭曲也阻碍了农业的协调发展和各部门间的关系优化。特别明显的是由市场供求关系确定的粮价与由国家统购规定的棉花价格之间的比例关系已严重失调，棉价相对偏低已成为近几年棉花大幅度减产和种植面积大幅度缩

减的重要原因。

四、农民组织化程度低， 制约了农业的发展

改革以来，从组织角度看，我国农业发展一直面临着三大矛盾：一是农业基础设施的建设与农户分散经营的矛盾。农业基础设施建设须统一组织，集中投入。缺乏健全、完善的组织就无法形成规模投入，势必导致农业生产条件恶化，削弱农业发展的后劲。二是单家独户小规模生产与集中提供社会化服务的矛盾。农户家庭经营要求服务的内容、形式和数量均存在较大差别，而没有完整的专业化服务组织提供相应的社会化服务，势必给农业生产和经营带来许多困难。只有通过提供产前、产中、产后服务，才能克服家庭经营空间分散性、生产盲目性、经营风险性、行为短期性、规模狭小性的弱点，而社会化服务需要组织来保证。三是生产、再生产诸环节在利益分配上的矛盾。产前环节，生产资料价格暴涨，农民利益受损；产后环节，商业部门垄断经营，农民利益必会受到侵蚀；加工环节，产品加工增值大部分以利润形式被加工企业占有，在农工商一体化组织缺乏的情况下，利益分配往往对农民不利。

90 年代以来，我国农业及结构转换又面临新的考验。长期以来，在计划经济体制下，农民习惯于按部就班地生产和交售农产品；在转向市场经济发展过程中，九亿农民作为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经营主体，要面向市场，参与流通和竞争，但他们在思想观念、经营方法和手段上都显得很不适应，有束手无策之感。随着生活水平和消费水平的提高，人们对农产品的需求必然发生变化。农民商品意识增强，急待解决市场取向问题。市场竞争具有风险，农民急需通过某种方式寻求市场保护。但是，当前农户经营规模小，农产品批量小，品种和规格不一，加上市场信息不灵，经营手段落后，除在城乡集贸市场初级市场上自产自销外，农户很难具有竞争力进入大市场、大流通，也很难使从事农业生产获得的收入达到平均利润水平。这就严重制约农业走向专业化、商品化、现代化的进程，影响农业生产结构的不断优化。

五、市场取向偏差，阻碍了农业 科技进步的健康发展

我国的社会经济正在全面转向市场经济，市场取向给经济发展带来了深刻变化。其中，最为突出的是，市场作为资源配置手段，有效地建立起经济发展的激励机制，提高了资源配置效率，增进了经

(下转第 36 页)

的关系。这是一种母体与子体、总公司与分公司、“老板与雇员”的关系。这种关系并不随同公司法的实行而有所改变。对科技事业单位创办的各类公司或企业进行经营权管理改革,必须充分注意到这种特殊性。落实企业经营权不能损害投资主体,即产权管理者的权益。

4、组织体系与管理形式改革

实现国有资产的优化配置,提高资产使用效率,避免资产闲置、浪费和流失,必须对当前普遍存在于科技事业单位的部门分割的资产管理体系和单纯实物形态的资产管理形式进行改革,建立以价值形态管理为核心,以实物形态的责任目标管理为主要内容,便于资产统一调配和职责明确的产权管理组织体系。产权管理主要体现在资产购置、资产调配、资产处置、资产收益环节的管理,应着重在这些环节加强规章制度建设,将资产管理的责、权、利落在实处,堵塞资产浪费和流失的漏洞,将国有资产常规管理工作纳入简洁、有序的轨道。

科技国有资产管理体制改革是新旧利益关系和利益格局调整、冲突和重建过程。无论采取什么样的改革举措,都应是激励机制与约束机制的统一。既要鼓励科技资产转入经营,注重运用市场机制运作和经营国有资产,促使其实现保值和增值,又要规范经营性资产的管理,保障国有资产运作和经营的安全与完整。资产占有使用者和管理者有多大权利就应尽多大义务,有多少权益就应负多少责任,这是必须明确的。因此,实现国有资产管理体制改革的目标和完成上述改革任务,还必须建立以下机制予以保证:

(1)资产保值增值责任机制 这是一种以推动经营性资产实现保值增值责任目标为核心的经营管理机制。它以核定资产保值增值责任目标和目标的实现程度作为考核资产经营效率的主要经济指标,将资产保值增值责任具体落实和量化到产权管

理者和资产经营者,实现责、权、利高度统一。

(2)资产经营风险机制 这是一种以提高资产经营效率,使企业走上自主经营,自负盈亏道路的机制。建立资产经营风险机制是适应市场竞争的要求。没有风险压力的经营者不可能产生竞争意识,而缺乏竞争意识的经营者不可能提高资产的经营效率,使企业真正做到自主经营,自负盈亏。因此,落实经营自主权必须有风险机制的约束。

(3)增量资产权益分享机制 这是在资产经营者完成资产保值增值责任目标的前提下,对超出保值增值责任目标部分的增量资产与产权管理者分享权益的机制。实行增量资产权益分享有助于调动资产经营者的积极性,提高资产经营效率,使国有资产得到保值增值;而且,有利于打破传统的产权一元化格局,实现产权的分散化、多元化,实现资源的优化组合,提高资源配置效率。

(4)监督考核制约机制 这是对资产运行过程进行约束的机制,主要监督约束资产在运行过程中是否发生浪费和流失,主要考核经营性资产中的国有资产增长率、国有资产收益率、资本负债率和资本金利润率等经济指标,对非经营性资产则主要考核资产的使用效率和取得的社会效益,利用经济手段促进资源优化配置,避免资产的闲置和浪费。

科技国有资产管理体制的改革是个很复杂、很敏感的问题。它受整个政治、经济体制改革大环境的制约,难度很大,要研究、改革的问题不少。但就资产管理本身要达到的目的来讲,问题无非两类。对非经营性资产的管理和改革主要是解决不流失和提高资产使用效率问题。对经营性资产不仅要解决不流失问题,而且要实现资产的保值增值。科技国有资产管理体制改革的一切举措都应围绕这两类问题,从建立和完善适应社会主义市场经济要求的新型科技体制的大目标出发,调动和发挥各方面积极性。

(责任编辑 冷远毅)

(上接第 48 页)

济绩效。但在计划经济体制转向市场经济体制的过程中,也存在着种种误区,主要是社会方方面面都试图与市场接轨,走向商业化。农业科技事业也被裹挟其中,这就影响了农业科技的正常发展,以致农业基础研究、应用研究和推广工作均明显削弱,且一定程度上导致了科学精神的沦落,科学发展所遵循的内在规律受到外部因素的强烈干扰。原因很简单,科学研究是公益性事业,个人投资者无法全部占有投资净收益,即不可避免地存在外部性流失,因此必须由政府组织实施,这是政府的基本职责。若放任目前的势态发展,必将导致更为严重的科技人才流失和意志旁骛现象,削弱科研成果的有

效供给,影响农业的长远发展和结构调整,所谓“科技兴农”只能是无源之水。

综上所述,中国农业发展面临着一系列内外环境条件的制约,其中有传统发展战略所形成的宏观政策环境改革滞后的因素,有来自长期形成的利益格局的障碍,也有向市场经济体制过渡中出现的新问题。这些障碍因素给农业持续、稳定、协调发展构成了严峻的挑战,并因农业的短线制约和放大作用而影响整个国民经济的健康发展。因此,在今后相当长的时期内,农业都将是我国社会经济发展中政府应首先予以关注和竭力为之奋斗的战略部门。

(责任编辑 孙立明)