

我国农业生产和农村经济问题浅析及预测

Analysis on China's Agricultural Production and Rural Economy

贾大明

(农业部中国农垦经济研究与技术开发中心, 副研究员 北京 100810)

当前我国农业的基础地位相当脆弱, 农业生产还存在许多问题, 在深化改革过程中暴露出来的许多深层次的问题尚未得到解决; 政府宏观政策预期与农民价值取向差异愈加明显; 国家农业政策环境差, 贯彻落实难度大。1995年, 在国家整体宏观经济体制改革全面推进之际, 准确地把握我国农业生产和农村经济的实际状况及发展态势, 有着重大的现实意义。

一、农业生产和农村经济发展的现状

1. 粮油生产须高度重视

根据各方面的资料, 1994年我国粮食总产量为4 445亿公斤, 减产约115亿公斤。粮食减产的原因, 一是自然灾害严重。南涝北旱, 全国受灾面积8.6亿亩, 成灾4.4亿亩, 绝产近1亿亩, 超过建国以来受灾最严重的1991年。二是粮食播种面积继续下降。1994年粮食播种面积16.4亿亩, 比1993年减少1 400万亩, 已降至粮食生产“安全线”16.5亿亩以下。减少最多的是小麦, 约900万亩。薯类、大豆分别下降400万亩和200万亩, 稻谷面积也有所下降。三是农田水利设施老化失修, 抗灾能力差, 稍有气候变化, 就造成灾害。四是生产资料和生活资料价格持续上涨, 生产成本增加。1994年1~8月份, 农用生产资料比前一年同期上涨19.4%, 在一些地区, 某些农用生产资料品种价格上涨50~80%。全年生活费用指数上涨21.6%, 大大超过国家想要控制的幅度。五是在价格上涨的巨大压力下, 农民减少投入, 对化肥、农药等主要农用生产资料的购买力下降。六是国家对农业的投入继续下降。1984年国家投入占农业总投入的6.21%, 1993年降为2.8%, 1994年则降为1.7%。七是国家提高粮食收购价, 四种主要粮食收购每百公斤平均提高24元, 但提价好处大部分为物价上涨所抵消, 农民没有种粮积极性。

1994年夏季油料总产740万吨, 比前一年增长7.4%; 秋油料播种面积虽有所增加, 但由于灾害等

原因, 秋油料产量略有减少。全年油料总产比1993年略有提高, 是个丰收年, 但由于流通领域的一些问题, 油料收购情况不理想。自1994年下半年以来, 以粮油为主的农副产品价格居高不下, 引起较大的震动。除流通领域机制障碍和销售中间环节费用过高等因素外, 关键因素还是粮油等农副产品总供给与总需求失衡。

2. 棉花生产前景堪忧

我国棉花生产多年徘徊于低谷, 已成为当前农业生产的一大难题。1994年棉花增产是恢复性增长; 播种面积8 100万亩, 比1993年略有增长, 但没有完成国家预定计划; 总产约8 500万担, 比1993年增长1 000万担。尽管国家采取了一系列优惠政策, 两次提高棉花收购价格, 但收购任务一波三折, 相当艰难, 且调拨进度缓慢, 部分棉区收购任务未能完成。从各地反馈的情况分析, 对关闭棉花市场, 实行统购统销, 除强制性收上几千万担棉花以暂时缓解需求外, 将挫伤棉农生产积极性。强制性收购有悖于公平交易的市场经济法则, 尤其是国家未能控制住生产资料价格和生活费用价格上涨的闸门, 却用行政手段按大大低于市场价格的价格收购棉花, 是一种竭泽而渔的政策, 后果堪忧。

3. 乡镇企业发展还存在一些问题

乡镇企业已成为我国国民经济最有活力的增长点。1994年1~10月, 全国乡镇企业总产值增长51.4%, 其中工业产值增长54%, 利税增长35%, 产品销售率达90%以上, 成本利润率7.13%, 百元流动资产创利税35.81元, 百元固定资产创利税50.9元, 资产利税率为21.03%, 比上一年均有增长和提高。但是, 乡镇企业在发展过程中也存在不少问题: 一是原材料价格上涨, 加上煤、电、运费上涨使许多企业难以承受, 或造成成本上升, 产品缺乏竞争力, 产品滞销加大库存, 或造成部分企业停产半停产, 乃至破产; 二是新税制开征资源税、消费税、土地增值税等新税种, 并提高了部分税率, 导致企业税赋增加; 三是国家部分支持乡镇企业的优惠政策取消; 四是资金短缺成为企业发展瓶颈, 国家

发展中西部乡镇企业的 100 亿元专项贷款和 50 亿元正常贷款到位状况较差；五是企业三角债严重，各种应收而未收款达 1 800 多亿元，比上年增长一倍多。

4. 农民实际收入增长缓慢，城乡差距扩大

虽然政府颁布了一系列减轻农民负担的具体规定和要求，损害农民利益的势头初步得到了控制，但纵观 1994 年国民经济运行的整体状况，以及农业农村经济的实际，持续的高位通货膨胀和变相的集资、摊派、压级压价收购农副产品等损害和侵占农民利益的行为又有所抬头，在局部地区还相当严重，加上某些地方政府的虚夸和统计失真等种种原因，过高地估计了农民收入的增长。这样做既不符合客观实际，也将使国家宏观决策失去科学依据。据统计，1994 年农民人均年收入 1 220 元，比 1993 年同期增长近 30%，但扣除物价上涨和统计虚夸成份，农民实际收入增长有限。城乡居民的收入差距从 1985 年以来不断扩大。1978 年农民人均纯收入与城镇居民人均生活费收入之比为 1：2.37，1984 年曾缩小为 1：1.71，而 1992 年又扩大为 1：2.33，1993 年为 1：2.39，1994 年为 1：2.55。如果考虑到城镇居民收入之外的各种补贴和劳保福利，农民纯收入中扣除各种不合理摊派和用于扩大再生产费用后，实际城乡收入差距平均在 4～5 倍以上。农村要在本世纪末实现小康目标，到 2000 年每年农民收入增长率要达到 7.8%，难度极大。九亿农民如不能实现小康目标，中国的小康奋斗目标就无法实现。

5. 国家投入不足，农业科技队伍不稳

由于国家投入不足，农业技术队伍不稳，农技推广体系不健全，严重影响了农业技术的推广应用。据农业部调查，1994 年全国 220 个县级推广机构被撤消或改为公司；有 960 个县的县级农业科技机构被部分中断拨款，占总数的 44%，乡级则有 20 100 个，占 43%；其中有 9 043 个乡被停拨全部农业科技事业费。农、林、牧、渔、水行业人均年工资 1978 年为 486 元，是国家 12 个行业中最底的，仅占各行业职工人均年工资的 79%；到 1993 年这个比例更降为 70%。据统计，建国后各类农业院校培养专业人员 159 万人，目前离开农业系统的 75 万人，流失一半。农业院校经费紧张，造成“只能养兵，无钱打仗”的局面。加上学生来源少，毕业生分配难，农业人才培养困难重重。

6. 农村干群关系日趋紧张

由于连续几年农民增产不增收，打白条、摊派等侵犯农民利益的行为屡禁不止，农村干群关系相当紧张。国家宏观利益与农民微观利益缺乏合理的结合点，加上流通部门的趋利行为和居高不下的农资价格，淡化了国家对农副产品提价及支农政策的

效应。部分地方的干部以完成国家收购任务为名强制性收购农副产品或非法摊派，干群冲突时有发生，甚至由此酿成的恶性事件。尤其是国家政策多变，使农民无所适从。去年国家关闭了棉花市场，恢复统一收购、统一销售。尽管可以暂时起解决轻纺企业急需棉花的作用，但从运行过程和事后的反馈看，有许多值得深思的问题。在实际棉花市场价每公斤 14～22 元的状况下，在生产生活费用大幅度上涨的前提下，国家硬性按每公斤 10.88 元收购，从情理上难以服人，执行起来困难重重。据反映，个别棉区的有关部门甚至出动警力强制收购棉花，并与棉农发生冲突。某些干部只知道完成上级收购任务，置农民的利益和愿望于不顾，采用强收强购这种在传统计划经济运行机制下都应尽量避免的作法，使本来刚刚缓和的干群关系又趋紧张，这势必挫伤棉农植棉的积极性。农民要承受自然、市场、政策三大风险，农业本来就是本小而利微的弱质产业，这种只管死收购价，却又控制不住成本的农副产品收购方式绝对是不受农民欢迎的。我国农业生产和农村经济发展要靠农民，农民的生产积极性受挫，基础动摇，国民经济如何健康、持续、高效地向前发展呢？

二、问题的成因浅析

当前我国农业生产及农村经济发展的主要问题是国家投入不足，农业发展的政策环境恶化，突出表现在以下几个方面：

1. 加强农业基础地位与投入趋利的矛盾

农业是公认的弱质产业，在发达或欠发达国家都是受保护的产业。要加强农业的基础地位，必须增加投入。但是在市场经济机制下，对比较效益较低的农业来说，土地、资金、技术、劳动力等生产要素会向其它经济回报率高的产业转移。许多地方政府都在进一步削减本来已经很小的农业投入。近年来，国家和地方对农业投入的逐年下降及基建投入的失控证实了这一点。

2. 耕地锐减与人口增加和市场需求刚性增长的矛盾

我国耕地资源人均占有量原来就比较小，近年来更逐年减少，使我国人均耕地由 50 年代的 2.7 亩，下降为 1993 年 1.23 亩，到本世纪末还要减少 1 800 万亩。我国人均占有耕地只相当于美国的 1/9，泰国的 1/4。目前我国每年增加人口 1 500 万左右，到本世纪末，要实现人均占有粮食 385 公斤的水平，粮食年产量须达到 5 250 亿公斤的水平。尽管这是一个温饱型紧平衡的粮食人均占有量，但要在未来六年内，增加 500 亿公斤粮食产量，任务还是相当艰巨。

3. 科技进步与科技成果推广缓慢难以尽快形成新的生产力的矛盾

4. 农民千家万户分散的小生产与社会化大市场的矛盾

在没有规范的市场运行规则,没有国家强有力的保护政策的前提下,把农民硬性推向市场是不现实的。目前,农民除了要承担自然风险外,还要承担市场和政策风险。在整体农业基础相当脆弱,人均占有资源量极为有限,同时无法大规模向非农产业转移的大环境下,农民难以承受多重的风险。

5. 农业发展的政策环境恶化,落实难度大

《农业法》规定,国家财政每年对农业投入的增长幅度应高于国家财政经常性收入增长的速度。实际上,国家对农业的投入在逐年下降,许多支农资金不到位。1994年国家扶植650个粮棉生产大县发展生产的65亿元到年末尚未落实,其原因是中央只给贷款指标,由地方落实贷款。这种“中央请客,地方拿钱”的作法,使这项支农政策形同画饼。国家三令五申要调控通货膨胀幅度,尤其是要严控农用生产资料价格上涨,但现实是农用生产资料和生活费用一涨再涨,如国家明令规定尿素零售每吨1400元,实际价格都在1700元左右。通货膨胀的洪水已经把国家提高农副产品收购价格给农民带来的好处吞没,难怪棉区农民不满地说:“化肥、农药、大米市场价,棉花收购国家价,我们想不通。”《农业法》中明文规定,农民对产品有经营权和处置权,但实际上农民却只有低价卖给国家的“权”。这种不公平的交易损害了农民的切身利益。不公平交易还表现在,“官商”在流通环节中一方面对农副产品压级压价,对农民利益进行剥夺;另一方面抬高农副产品价格,侵犯消费者的利益。四川农民对粮食部门以每公斤1元收购稻谷,却以每公斤2.4~2.8元出售大米;以每公斤2.2元收购油菜籽,却以每公斤10~12元出售菜籽油想不通。他们质问,中间为什么有如此大的差价,这差价到哪里去了?凡此种种,不胜枚举。虽然国家的农业政策非常周全完美,但愈到基层失真度愈大。笔者最近在基层调研时听到一个顺口溜,形容某些地方对国家有关农业政策的态度:“省里:妹妹你大胆的朝前走;地市:月亮走我也走;县里:跟着感觉走;农民:不知道,不知道。”尽管不能代表全局,也不够严肃和准确,但发人深思。

6. 工农业发展比重严重失衡

1993年我国全社会投资规模11800亿元,1994年又增长50.6%,尤其是基建规模膨胀,致使农业很难支撑年递增20%以上的工业高速低效的发展。1994年我国工业增长速度持续攀高,而经营效益不甚明显,国有企业亏损面扩大,亏损额增加,库存积压产品达4000亿元。根据历史经验,我国工

农业增长比例控制在2.5~3:1较为合适,但1992年工农业发展比例为4.3:1;1993年为5:1;1994年这个比重更趋失衡。

三、1995年农业生产及农村经济发展的预测与思路

1. 预测

在不久前召开的经济工作会议上,政府把增加投入加快农业发展列为1995年经济工作的重点,农业投入将有所增加,各项农业政策将进一步贯彻落实,预计农业生产(若不遇重大灾害)将保持稳定发展态势。粮食播种面积将维持在16.5~16.8亿亩之间,南方沿海地区耕地,特别是粮食播种面积,连年下降的状况将得到初步改善。粮食总产将维持在4500~4650亿公斤左右,总供给量仍属紧平衡,区域性、结构性失衡和某些品种短缺将依然存在。如圆粒大米、食用油、玉米需求量刚性增长与供给量不足将推动其价格的上扬;大米,尤其是圆粒大米,若不保证播种面积和减少净出口量,其价格将难以回落;饲料涨价推动禽蛋肉奶类价格上涨,而禽蛋肉奶价格上涨又将刺激饲料的主原料玉米价格大幅度上涨。据近期资料,玉米已涨至每公斤1.40~1.60元,大大超过小麦价格。玉米涨价将持续到今年秋粮收获,也将刺激农民种玉米的积极性。棉花生产从种植到购销都存在许多困难和矛盾。若无政策上的重大改善,1995年国家计划播种面积是难以完成的,估计仍将维持在8000万亩左右,与1994年相比,产量不会有较大幅度的增加。棉花市场供需缺口大,随生产成本的推动市场价将大大高于国家收购价,棉花购销的难度甚于1994年。据最近有关部门对棉区300户棉农调查,有70%的棉农表示今年不愿种棉花。国家若不采取得力措施,真正控制通货膨胀,特别是调控农资、生活费用价格,推广新品种和植棉新技术,帮助棉农防治病虫害,改革现行棉花购销体制,否则棉农积极性难以真正调动。

关于“民工潮”问题。由于我国资源平均占有量小,农村大量剩余劳动力转移主要依靠两个渠道:一是乡镇企业,但其就业容量已趋于饱和;二是进城,由于农业生产比较效益不可能一下子大幅度提高,劳动力流向高收入、高回报的地区将不可逆转。农民需要进城打工,寻求较高的劳动报酬,城市工矿尤其是沿海发达地区,国家重点工程和城市的某些部门也离不了农民工。所以我们预测,民工潮势头不会因为国家采取各种严格管理而锐减。

1995年农民纯收入将有所增长,但实际增长7.8%的幅度也很难实现。农民收入构成将多元化,来自农业收入的比例将由1994年的近60%有所下

降。农民收入增长速度仍将低于城镇居民,城乡实际收入差距将继续扩大,农民收入区域性差距也将继续扩大。

2. 思路

一是各级政府要把增加对农业的投入、加强农业基础地位的決心具体落实到日常工作中去。严格控制基建规模,调控工农业发展比例,深化国有企业改革,提高其经济效益。惟此,国家才有财力切实加强农业生产、农业科研、农田水利建设的资金投入,以保证农业生产和农村经济稳定、健康的发展。

二是不折不扣地落实有关农业生产、农村经济的法规和政策,克服重法规、政策的制定与宣传,轻具体落实的倾向。对国家有关政策要求,各级政府不折不扣地贯彻执行,还要使其在广大农村家喻户晓。

三是采取得力有效措施严禁侵犯农民利益的行为,缓解干群关系,调动农民生产经营的主动性和积极性。农业、农村问题说到底农民问题。加强农业生产和农村工作的核心是,在新的历史时期更好地将广大农民团结起来,充分发挥其积极性。

四是提高农业比较效益,寻找国家宏观利益与农民微观利益的最佳结合点,继续提高农副产品的

收购价格,把国家对农业的价格补贴主要投向农业生产,让从事农业生产的农民收入逐步提高。农产品价格的制定一方面要充分考虑农民的物化和活劳动投入,以及合理收益率、风险报酬及通货膨胀等因素;另一方面要在春播前公布当年农产品收购市场指导价或国家价格,让农民安心生产。

五是国家要严格调控通货膨胀率,特别是严格控制生产、生活资料价格上涨幅度,严格控制农业生产资料出厂与零售价格差,减少农资流通环节,降低成本。国家要继续给予农资生产和经营企业以财政、税收、信贷的优惠政策,保证农业生产资料的有效供给和价格的稳定。

六是全面改革农副产品购销经营体制。首先要破除流通企业的“官商”身份,全面转换其经营机制,在为农民和消费者提供优质服务的基础上开展经营活动。其次是逐步开放农副产品购销市场,建立规范有序的农副产品交易市场和期货市场,使我国农副产品市场顺应经济规律和价值规律。再其次是建立中介组织,帮助和引导农民进入市场,获得公平交易的权利。把分散的农户经营行为与社会化大市场有机结合起来,使农民逐步成为市场的主体,分享市场经营的利益,也承担市场经营的风险。

(责任编辑 孙立明)

(上接第8页)

自筹科技投入的增长率,而必须提高所占财政总支出的比例才能保持同步发展,应占比例逐年上升,1992年已达5.84%。也就是按目前的比例,不可能作到同步发展。

表4

年份	实占比例(%)	应占比例(%)
1987	4.6	2.89
1988	4.4	3.87
1989	4.2	4.37
1990	4.0	4.48
1991	4.1	5.02
1992	4.0	5.84

财政科技投入还担负主导全国R&D投入的作用,按当前政府R&D投入占全部R&D投入的2/3,以及科技进步法提出的要求,应由国务院规定R&D/GNP每年增长0.1%,2000年达到1.5%的目标,并且调整财政科技投入的投向,使其投入R&D的经费比例,由目前的57.0%的比例增加为80%,而原来由财政科技投入支持的非R&D活动,减少到只占20%的比例,所减少的科技投入,由全社会其它科技投入渠道承担,财政科技投入向R&D投入倾斜。由此测出的财政科技投入占财政总支出的比例,与实际所占比例比较见表5。

可见,财政科技投入在全社会科技投入中居主

表5

年份	实占比例(%)	应占比例(%)
1990	4.0	3.03
1991	4.2	3.06
1992	4.0	4.14
1993	3.98	5.00
1994	4.77	6.96

导地位,要重视财政科技投入的作用。对于科技投入的检验准则,财政科技投入占财政总支出的比例,是在联合检验准则中的核心指标,该指标会对其它准则产生影响,要使它们的结构形成优化组合,经测算该准则值应定为5.5%。从历年统计资料分析,建国以来该比值最高值为6.1%,仅有三年如此,可视为该比值的上限,“七·五”以来比值在5%及以下时,财政科技投入的增长率将低于财政总支出的增长率,即财政科技投入受到其它财政支出的挤占,所以按5%作为检验准则是不可取的。按发展趋势5.5%的标准,也还不能完全满足需求,这就要实施前述鼓励企业等非政府自筹科技投入,运用税收调控手段,目前企业改革已为全国所重视,企业关注技术进步和创新会给全社会科技投入带来新的推动和发展。

(责任编辑 蔡德诚)