

重构我国宏观农业政策的基石

To Reformulate China's Macroagricultural Policy

朱晓峰

(中国农科院农业经济研究所 北京 100081)

一、新现实和老办法

进入 90 年代之后,我国农业出现了很多新情况、新格局。由于农村市场对整个国民经济的制约作用日益显化,农业(尤其是粮食供给)的状况直接关系到 1994 年我国整体配套、重点突破的体制改革攻坚战能否顺利推进。因此,对农村、农业的新现实采取消极对待的态度或只着眼于应付当前的短期行为,显然不利于既定经济体制改革目标及国民经济增长目标的实现。在制订对策之前首先对新现实与政府行为作一番审视是非常必要的。

政府所面临的新现实的基本点如下:

市场化的全方位推进,使农村经济运行机制总体上发生了质的变化。到 1993 年底,95%的农产品由市场定价,“政府定价,统购统销”已成为历史。

粮农增产不增收,农民收入水平出现下跌趋势。农民人均纯收入,1979~1984 年递增 15.1%,1985~1988 年递增 5%,三年治理整顿期间年递增 0.7%,1992~1993 年大部分地区出现零增长。令人深虑的是:农民收入的跌势发生在市场化加速推进,农业在市场力量作用下发生结构性调整的时期。

农业供给结构与需求结构的偏差所造成的粮食短缺已经成为造成粮食问题的主要原因之一。在温饱问题解决之后,原先农业政策的核心从总量不足演变为品种、质量及地区消费偏好所决定的结构不平衡。

90 年代初的开发区热强化了农村土地不仅是资源,而且还是资本的意识。

农业政策所面临的挑战不再仅仅来自经济方面,还越来越多地来自社会及政治层面。诸如日益汹涌的民工潮所带来的种种负面影响,地方和中央在农业财税、农用贷款、大宗农产品购销合同方面的讨价还价以及难以根治的农民社会负担过重等

问题。

政府决策部门及相当多的研究者把视线会聚在农民,更准确地说是粮农的收入上。其依据是,如果增加了粮农的相对收入,就可以避免由于粮食供给不足所引起的社会失稳。

如何提高粮农的收入?在处理这个问题上,有很多老办法,主要包括:

回到双轨制并提高农产品的收购价格以保证国家定购粮任务的完成;

对化肥、农药等主要农用生产资料实行限价;

对粮农、棉农实行产前和销售环节的补贴;

通过大检查、派工作组的方式来减低农民的社会负担。

这些老办法能解决新问题吗?答案是否定的。市场化条件下产生的农民收入下降问题,不可能通过旧的政策手段得到解决。

我国农业问题的根本在于过多的农业劳动力拥挤在耕地上。我国的耕地只有美国的一半,而农业就业人口是美国的 120 倍,我国每个农业劳动力平均拥有三亩耕地,而美国约为 800 多亩。我国现在 4.58 亿从事农业的农村劳动力中,有近 2 亿剩余农业劳动力。传统农业政策框架的核心是依靠政府的行政手段,用价格的行政性调节来改变城乡之间的利益分配,无论是偏向农民,还是偏向市民的收入再分配政策都无助于为农村剩余劳动力提供稳定的非农领域的就业机会。我国的土地生产水平已接近世界先进水平,关键问题是农业劳动生产率过低。只要过剩的农业劳动力转移不出去,农民的相对收入的提高必然以低效率为代价。

1993 年年末的粮食抢购以及 80 年代中期以后屡次出现的农产品买难和卖难,其主要原因之一是农产品供给结构难以灵活地适应需求结构的变动。进入 80 年代以后,我国大部分地区的温饱问题已基本得到解决,粮食问题从总量不足演变为结构失衡。以往的农业改革侧重于放开农产品价格,而要素市场发育迟缓。农业的自然再生产特点,虽然

能够有效平衡市场机制的不足,但地方保护主义等多方面原因却使得以放开价格为主的粮食购销政策的市场化改革难以收到预期效果。问题不是市场化本身有毛病,而是迄今未能形成功能良好的市场机制。

农民收入的跌势难以通过走回头路得到解决,不仅仅是因为历史经验表明,行政调节未能有效解决农产品生产流通和消费中出现的问题,而且我国15年来的农业改革和发展使得进一步市场化已成为难以逆转的发展趋势。

以往的农业政策框架局限于农业生产者和城市消费者之间的利益协调和农业内部的结构平衡。无论是继续对农业实行负保护,压低农产品价格以保证社会稳定;还是通过收入再分配,使城市居民作出让步以提高农民的生产积极性,都无助于推进农村的城市化进程,进而缩减我国历史上形成的工业化程度与农民非农就业水平的结构偏差。局限于农业内部的结构平衡不可能大幅度改进由于资源利用不充分造成的福利损失。提高农民收入的出路在于系统开放条件下的结构均衡。系统开放的基本含义是增强城乡流动性和国际化。

在农民收入及粮食问题上,政府有着较强的城市偏向。以往农业改革和发展的成就在很大程度上可以归结为给了农民有限的经济自由。但为人们所忽视的是在农业繁荣和波动的背后,我国农村的社会经济结构并未发生根本性变化。农村十几年来来的巨大变化并未触及产生经济管制和利益分配中的城市偏向机制的社会经济基础,未能形成有效地防范对农民利益实行经济的甚至超经济剥夺的制度。

满足于生产者和城市消费者之间的行政性利益协调,在温饱问题基本解决之后仍沿袭旧的思维,把粮食问题过于非经济化,片面追求地方及产业的局部均衡。这样做事实际上不利于农民的长远利益,也不能解决农村土地资本化过程中出现的新问题,显然都是保护农民利益的政策误区。

二、新思维:从温饱到权利

旧的政策框架之所以在新现实面前难以有所作为,主要原因在于随着温饱问题的解决,社会经济发展的客观需求与我国农民在宪制框架下的财产权、社会权利和政治权利状况不协调的矛盾外在化了,市场机制的形成和良好运转难以突破现行不合理权利体系的制约。具体而言,在农村土地的产权问题上,一方面由于农民对农地的产权有限限制了农民生产决策权并导致种种短期行为,政府对此应对无策;另外一方面,存在着宪法赋予农民的对

土地的权利与这种权利在现实中得不到足够尊重,甚至以农民股份合作制的组织形式被悄然转移的矛盾。由于社会改革的滞后,农民工挣脱土地的羁绊却得不到城市的认同,民工潮难以化解,从而引发种种问题。农民负担问题的背后事实上是农民与地方政府权利义务关系的模糊化的一种反应。

据此,在新现实面前,保护农民利益不应误入反市场化、简单地运用传统政策工具来提高农民经济收入的歧途,而应立足于进一步构造市场机制和市场秩序,以保障农民享有平等的发展权,建立健全农地产权规则,防范对农民利益的超经济掠夺为基础。新农业政策的要点如下:

经济目标:在实行平等的产业政策的基础上建立我国的农业公共政策调控体系,首先要对农业、农民采取非歧视性的政策,为市民与农民阶层创造平等竞争的经济环境,保障农民对农地的集体所有权。

社会目标:鼓励、加速社会流动,通过农民阶层向市民阶层的垂直流动和农业劳动力跨区域转移实现社会地位的转变,逐步实现职业、教育、地位流动的制度化。

政治目标:改变农民需要保护和关怀的处境。保障农民的生存权、发展权及财产权,避免在工业化和城市化过程中使农民沦为工业“炮灰”和城市“垃圾”。赋予农民平等的在社会经济事务中讨价还价的权力,使农民在涉及自身利益的问题上有直接参与的权力。

(责任编辑 孙立明)

(上接第53页)

工作,获得国家科委、计委共同颁发的集体荣誉证书。部级专题性研究项目“水利部黄河水沙变化研究”、八五国家重点科技攻关项目“黄河治理和水资源开发利用”等课题的研究和常务管理工作也取得了阶段性的成果和良好的成绩。泥沙中心的研究成果在实践中已得到成功的应用。

5. 鼓励泥沙科研人员攀登科学高峰

为了鼓励泥沙科研人员攀登科学高峰,经水利部批准成立了以著名泥沙专家钱宁先生命名的《钱宁泥沙科学奖基金会》,其宗旨是:学习钱宁先生在泥沙研究领域所作出的贡献和鞠躬尽瘁的献身精神,鼓励从事泥沙工作的人材。基金会共评出优秀泥沙工作者13名、优秀泥沙论文13篇,给获奖人员和广大泥沙工作者以极大的鼓励。

泥沙中心在改革开放的大潮中,也出现了一些前进中的困难和问题。今后,必须深化改革,在社会主义市场经济条件下,立足国内,面向世界,拓展领域,加强信息交流,坚持优质服务,增强自身建设,满怀信心地迈入新时期。

(责任编辑 王宏章)