

我国农业基本建设发展的深层制约因素分析

Analysis on Restricting Factors of the Development of Capital Construction in China's Agriculture

石爱虎

(西北农业大学农经系 陕西杨陵 712100)

农业基本建设是指以提高农业生产能力为目的的一种资本形成活动。世界农业发展的历史表明,要迅速有效地发展农业生产力,政府和农民都必须重视和加强农业基本建设,增加农业投入和依靠科技进步。农业基本建设是农业发展和农业现代化的物质基础和前提条件。

农业基本建设作为农业的一种长期性投入,由于投入主体的多元性,其影响因素也是多方面的,既有微观层次的因素,也有宏观层次的原因。从表面上看,我国农业基本建设发展迟滞的主要原因在于资金短缺(既是指农业基本建设的资金投入不足,也是指农村发展资金的总供给不足),农业比较收益低,农户经营规模小和经济力量弱等。但是,从深层次看,目前制约我国农业基本建设发展的因素主要在政策和制度方面,具体表现为土地产权不明晰,经济政策的不合理导向,组织管理体系不完善,经济环境和社会环境的不利影响等。

1. 土地产权不明晰,使土地的经营者的——农民对土地的长期投入缺乏刺激,土地的所有者——农村集体缺乏投入的责任约束。农业长期投入的预期收益低,只是强化了这种倾向。

我国农业基本建设的中心内容是以农地整治为内容的农田基本建设,即农田本身的改造、改良以及附设在农田基础上的水利灌溉设施和道路等的建设。它包括平整土地、改良土壤、改造坡耕地、兴修农田水利、修建田间道路等。这说明,农田基本建设具有对土地的依附性和长期性的特点,是对土地的长期投入。

在土地的所有权与经营权分离的情况下,农村内部对土地的投入由单一的集体投入变为农户和集体的双层投入。但是,目前以所有权和经营者分离为特征的土地产权关系的具体规定不明确。表现为:一方面是土地所有权主体不明确,虽承认土地属集体所有,但究竟属乡、属村,或属村民小组所有,无明确规定;另一方面是土地承包经营权不稳

定,由于按人口均分土地,人口变动则土地变动,承包期限不稳定。

土地产权关系不明晰,严重影响和制约了所有者和经营者对土地的投入行为。第一,集体的投入行为受土地所有者主体不明确的影响。没有一个明确的主体来体现土地所有者的身份,组织和引导土地经营者的投资活动,使分散的农户投入难以集中,区域性的农业基本建设大幅度减少。同时,土地所有者主体不明确,不能有效地约束土地所有者自身的投资行为。原有较为完善的集体的农业积累制度被削弱以后,新的适宜于农业家庭经营的农业积累制度尚未建立起来。以至尽管对农民的摊派年年增加,但是受利益机制的驱使,在没有土地投入责任约束的情况下,集体资金流向非农产业部门,农业基本建设投入严重不足。第二,作为土地经营者的农户的投资受承包权不稳定的制约。由于农业基本建设是对土地的长期投入,承包土地的频繁变动,使农户难以全部或基本上全部获得土地投资的收益补偿,投资权益不能得到保障,抑制了农户投入的积极性。这是农业投资减少,农业基本建设减弱的一个重要原因。

2. 工业化倾斜战略所形成的歧视农业的思想长期左右着政府的经济政策,尤其是趋利性投资政策的导向,造成自上而下对农业基本建设投入的忽视。

长期以来,我国经济发展实行的是工业化倾斜发展战略,农业是工业化原始资本积累的主要源泉。因而在各级决策部门形成了“先工后农”,歧视农业的思想观念,从而不可避免地形成了歧视农业的现实经济政策。这是农业问题一直得不到解决的根本原因之一。改革之初,由于体制松动而激发的活力曾使农业出现了高速增长,但以工业化倾斜战略为基点的经济政策体系还未发生有利于农业的转变。而且随着改革的推进,农业实际上已处于越来越不利的境况,作为农业发展之基础的农业基本

建设每况愈下。

第一,财政体制改革过程中,没有正确认识到农业基本建设投资的特殊性,结果弱化了对农业基本建设起导向作用的国家投资职能。地方分权和财政包干扩大了地方政府的财力,但中央与地方对发展农业的职责不明确。中央政府认为,农业的分散性、区域性特征比较明显,地方政府应多承担责任,多增加投入;地方政府认为,农业主要表现为社会效益,中央政府应当多投资。致使地方政府在财权扩大的同时,没有相应地增加财政对农业基本建设的投资。所以,尽管中央财政的农业基本建设投资没有减少(1981~1988年间年均17.5亿元,而1976~1980年间年均9.04亿元),而地方财政的农业基本建设投资却大幅度下降(1981~1988年间年均18.6亿元,而1976~1980年间年均38.6亿元)。

第二,国家的农业基本建设投资对农村资金投向农业生产具有极大的引导作用。这是因为,一方面国家的资金投入可以直接或间接地引导农村资金随之增加相应的投入,吸引活劳动的积累。如国家在某地组织修建一项农田水利工程,农民就要出工,集体和农民就要出资修建一些与之配套的设施,像堤坝、水渠和其它排灌系统等。另一方面,国家投资进行农业基本建设,能够改善农业生产的条件,有利于提高农业生产的经济效益,对农村资金投向农业生产有着经济诱导作用。据对山东省的调查,国家增加1元农业基本建设投入,能吸引集体和农民增加3~5元农业生产资金投入。80年代,国家农业基本建设投资减少,弱化了农村资金投向农业基本建设及农业生产的引导作用,农村集体和农户的农业基本建设投入不但没有随着国家投资的减少而增加,反而随着国家投资的减少而减少。据统计资料,全国农村集体固定资产投资从1982年到1990年增长了192.5%,其中的农业固定资产投资从1982年起即开始下降,农业投资占固定资产投资总额的比重,由1982年的39.6%下降到“七五”的年均11.6%。农户的农业生产性固定资产投资,由1985年的投资高峰(128.31亿元)下降到1990年的99.33亿元,下降22.6%,而同期农户总投资增长了83.2%;农户农业生产性固定资产投资占农户总投资的比重则由1984年的29.9%和1985年的26.8%下降到1990年的11.3%。

3. 目前我国农业基本建设的组织和管理体制,从宏观上看,缺乏有效地规范政府农业基本建设投资行为的约束机制和调控机制;从农村内部来看,缺乏有经济实力进行投入并能组织农业微观主体进行投入以及对农业基本建设设施进行管理的中间载体。

农业基本建设的良好发展需要一个完善的组

织和管理体系。由于缺乏有效的宏观约束机制,一方面,中央和地方政府对农业基本建设投资的主观随意性很大,计划安排的投资经常被挤掉;另一方面,农业基本建设投资中实际用于农业生产性建设的比重越来越小。例如,国家农业基本建设投资中用于水利建设的比例最大(50%左右),而水利投资大部分用于大江大河治理,受益的主要是城市和工业,投资却算在农业的帐上。另外,缺乏有效的机构和措施对全国的农业基本建设进行通盘规划,对建成设施的营运进行检查和监督。

在农村内部,缺乏健全的中间载体来组织众多而分散的农户对农业基本建设投入,也放松了对已有设施进行正常的管理和维修。目前,我国农业家庭经营的土地规模狭小,经济力量薄弱。社区性合作经济组织在组织农村资源开发,进行农田基本建设,引导农民增加农业投入等方面,有着不可替代的职能。它是连接大市场与小农户,在家庭经营基础上发展大农业的中间载体。因此,利用社区性的合作经济组织,组织农民进行一家一户难以进行的农业基本建设,并对基础设施进行管理,应该是一种合乎逻辑的选择。然而,目前许多地方社区性合作经济组织不够完善或很不完善,集体积累资金少,缺乏统一经营服务的实力,也无力对已有设施发挥管理和维修的职能。农业基础设施年久失修,损害严重。这是社区性农业基本建设发展受阻的一个重要原因。

4. 社会经济环境对社会生产的不利影响严重波及农业投入,尤其是农业基本建设投入。

社会生产的正常发展依赖于良好的社会环境 and 经济环境。80年代中期以来,我国社会经济生活中的重商现象和高消费对社会生产的均衡发展产生了巨大的冲击。消费中的热点产品及见效快的项目纷纷上马,国民经济难以突破基础产业部门的“瓶颈”约束。社会总资本是一定的,投资集中于生活消费和流通领域,必然导致生产部门尤其是基础产业部门资本的短缺。比较利益低的农业部门(尤其是见效慢、经济效益更低的农业基本建设)的投资更为短缺。同时,农业基础设施一般都具有较强的外部性,而农村的法制体系还不完善,农业基础设施的权益不能得到有力的保护。农业基本建设在经济风险较大的基础上又加上了较大的社会风险。

生活消费品供给的短时旺盛和流通领域的活跃,只是经济活动表面上的繁荣,并不一定标志着社会生产力的高水平和经济实力的强大。相反,有可能因此而加剧经济结构的失衡。农业是其中最大的受害者。农业基本建设的削弱,将使农业发展缺乏后劲而失去长期稳定发展的物质基础。

上述分析表明,现阶段制约我国农业基本建设

(下转第8页)

憩诸功能为一体,为接轨圈的经济繁荣提供坚强的支撑服务。

8. 充分利用距上海较近、历来是上海农副产品供应基地的有利条件,按市场需求,多生产优质良种作物,多种植各类鲜嫩、时令、高档蔬菜水果,多开发银柳、大蒜、芦笋、香菇等创汇产品,多养殖捕捞虾、蟹、鳖、鳗、鲟鱼、黄鱼、日鱼、海蜇等各类水产品,并打破部门、地区、所有制的界限,把生产、加工、储藏、销售等环节有机结合起来,实行多种形式的贸工农一体化经营体制,发展高产、优质、高效、高创汇农业。

四、政策措施

建立“江苏环浦东接轨圈”需要有较大的投入,除了在重点项目上由省、市给予积极支持与帮助外,主要还应通过大力发展社会主义市场经济,由接轨圈内有关县市采取资金自筹、项目自理、协作自办、人才自引的办法加以解决。为此,在充分调动各县市广大干部群众积极性的基础上,还必须在建设接轨圈的过程中,给予一些特殊的政策措施,使他们能放开手脚搞活经济。这些政策主要包括:

1. 为了在呼应浦东开发、与上海实施横向联合、发展县域经济中有较多的自主权,减少审批层次与办事手续,提高工作效率与服务功能,逐步赋予接轨圈内各县市以省辖市的经济管理权限。

2. 接轨圈内各县市所办开发区,经省政府审查批准,采取过去支持昆山开发区的类似政策给予扶

植,其经济管理权限也上享一格。对在开发区办的以高新技术为主体的外资项目,仿照国务院批准的高新技术开发区的政策,给予优惠。

3. 积极支持接轨圈内的基础设施建设,对其中主要工程,如吕泗港、七丫—浏河港的开发,崇海长江大桥建设等,列入省的规划,给予重点帮助。

4. 随着国家逐步允许在工业、农林牧渔业、能源、交通、内贸、金融、保险、旅游、房地产、零售商业等领域试办外商投资企业,主动引导接轨圈内各县市在与国际金融贸易接轨、多种形式利用外资上先行一步,在政策许可或可变通的基础上允许他们做些超前试验。

5. 按照国家产业政策与全省生产力布局,在接轨圈内各县、市中选择一批技术先进、有较大国内外市场容量的项目,给予重点支持。通过这些项目的产业化,增强他们的经济发展后劲。

6. 鼓励与支持接轨圈内各县市与上海各交界县,在自愿互利的基础上建立较密切的区域协作关系。借用上海郊县可享受的各种优惠政策,争取得到较快的发展。

7. 鉴于如何办好开发区、工业小区已成为现阶段经济发展带有共性的问题,可以接轨圈的各县市为挂靠,成立半官方的开发区联谊会,定期邀请国内外学者、中央与省市各职能部门负责人及专家名流,共同探讨接收上海浦东经济技术辐射的具体措施,交流办好开发区与工业小区的经验,并以此为活动舞台,吸收海内外企业家、实业家更多地向接轨圈投资。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第50页)

发展的因素是多重的,既有客观的因素,也有主观的原因。随着市场经济体制的确立,我国农业基本建设的发展基础将不同于80年代以前的计划体制,也不同于80年代的体制改革时期。市场机制和比较利益机制将使生产要素在更大范围内自由流动,资源在更大范围内进行优化配置,农业及其基本建设的发展会更加举步艰难。

总起来看,我国工业化的成长已步入中期阶段。无论是工业化先行国还是当代国家的实践都证明,工业化中期阶段农业存在着强烈的停滞趋势。因为在这一阶段,工业内部结构转换显著快于农业,结果是资源更大规模向非农产业流动。作为传统产业的农业因受资源大规模流失的影响,其增长将更趋艰难。尽管在80年代后期我国农业发展出现的停滞或徘徊现象已说明了上述趋势的存在,但是我国工业化发展过程的特殊性和农产品供求的特点决定了我国不能容许农业增长的停滞趋势。农业要发展,作为农业发展的物质基础的农业基本

建设必须超前发展,这是世界农业发展的规律,也是我国国情所决定和所证实了的。

农业的比较收益低,作为农业长期投入之一的农业基本建设的预期收益更低,这是客观的经济现象。市场力量不仅无助于改善农业和农业基本建设发展的这种不利状况,反而是这种不利状况的根源和强化因素。要使农业在工业化过程中稳定增长,唯一的选择就是运用国家的宏观经济管理职能,完善制度建设和政策体系,利用经济手段,介入资源的配置过程,扶持农业增长。其中一个重要方面就是要为农业基本建设的发展创造良好的内、外部条件,即首先政府要真正重视农业基本建设,改革现有的财政体制及其目标,保证农业基本建设投资的适度增长;并以此为基点,激励和引导农村集体和农民个人增加农业基本建设投入,促进农业基本建设的发展机制走向良性循环。

(责任编辑 冷远猷)