

“无农不稳”——重新认识农业是国民经济的基础

NO AGRICULTURE NO STABILITY—THE IMPORTANCE OF AGRICULTURE AS THE BASIS OF THE NATIONAL ECONOMY

刘少伯 杨廷楷 张存根

自 1953 到 1985 年,我国对农业的财政支出为 2 573 亿元,占国家财政支出的 11.0%;农业基本建设投资 1 046 亿元,占国家基本建设投资的 9.8%。国家花了相当大的人力、物力、财力,完成大量支农工业项目和农田、水利等工程项目,也曾多次强调农业为基础,为什么还要重新认识“农业为基础”?

尽管我国农业成就很大,以占世界 7%的耕地养活了占世界 1/5 的人口,但我国和许多国家一样,农业仍没有站起来自己走路,经常陷入农业经济的“百慕大”。这些国家的农产品一直相对短缺。政府为了刺激农业生产,总是拿钱补贴农产品的收购价格。当农民得到较为合理的利润时,农业出现增产。由于农产品的价格上涨,引起和农产品有关的产品和服务费通通涨价。由于这些国家的恩格尔系数很高,食品开支对居民的生活影响超过一半,又造成居民的不满,政府又反过来给城市居民以食物价格或工资补贴。此举实质上又提高了居民购买力,农产品的缺口进一步扩大。这样往复循环,盘旋向上,一直到政府拿不出钱。1970~1977 年,匈牙利政府给农产品的价格补贴达 128.1%,同期苏联的补贴为 113%,波兰为 183%,南斯拉夫更高达 287%,也没能解决农产品的短缺和社会的不安定问题,还要靠大量进口来支撑。看来,只有充分认识“无农不稳”,真正实行“农业为基础”的政策才是解决问题的关键。

国外“无农不稳”的历史经验

世界各国经济发展过程中,都遇到过“无农不稳”的问题。“无农不稳”主要体现在工业不稳,工业集团不稳,城市不稳。欧美工业革命初期,资金、劳力、文化、政治和经济力量都向城市集中,结果成为欧洲无政府状态最严重的时期。工业和经济空前发展,农民转化的工人,一年劳动几十天变成天天劳动,而且强度大,时间长,当时的农业支持不了工人的营养需要,加上工业污染严重,环境恶化,工人的健康状况极坏,肺结核到处流行,引起劳动者的极大不满,工人运动此起彼伏,社会和经济极其不稳。社会主义理论就是在这种背景下产生的。

工业和商业资本家为了自己的利益,要求政府重视发展农业。1862 年美国成立了农业部,制定了一系列立法支持农业。此后,差不多每四年就出笼一套立法或修正案,直至今日。经一百多年的努力,在资金、技术、价格、资源上支持农业。目前,不但保持人民极高的消费水平,而且自给有余。西欧的一些国家,经过一段依靠殖民地和进口供给的弯路,尝到了“无农不稳”的苦头以后,转过头来发展自己的农业。现欧洲共同体,除水果外,粮油肉蛋奶全部过剩。目前,工业发达国家无疑都是农业发达国家。这一历史经验值得我们借鉴。

的确,没有先进发达的工业,农业不可能真正发达。因而所有社会主义国家都走苏联优先发展重工业的模式,强调农业要服从工业。按工业集团的

意愿，用行政和组织手段管理农业，统死农业的市场、资源、资金、技术和技术装备，却忽视了农业和农民本身的利益，农业一直是低产低效，始终跟不上工业的发展。城市消费者对农产品的供给不满，形成经济、社会的不稳定状态。

匈牙利 1951~1956 年，工业的平均增长速度是 13.2%，同期农业只有 0.9%，造成农产品紧张。收入提高了，但买不到食品，群众严重不满，终于酿成流血的“匈牙利事件”。匈中央由此得出一个引以为戒的教训，“农业是解决一切问题的关键”。

波兰对自己的工业化雄心勃勃，借贷 200 亿美元，大搞工业化，效果也不错。1971~1975 年，经济增长速度达到年均 9.8%，但忽视了农业，把占有土地近 70% 的个体农民放到一边。结果从 1971 年开始，粮食产量十年徘徊。由 1971 年的 1987 万吨下降到 1979 年的 1734 万吨，被迫花费 90 亿美元进口粮食和饲料，以维持人均 73 公斤肉食、264 公斤牛奶的高消费（这才是真正的超前消费）。政府实在无力负担如此沉重的包袱，于是调整肉食价格，结果工人罢工，学生闹事，由农业问题变成政治问题，又由于全国政局动荡，经济状况恶化，经济增长速度下降到 2~3%。国外逼债，国内逼粮，尝够了“无农不稳”的苦头。

苏联是个实力仅次于美国的大国。十月革命前，是主要粮食出口国之一，十月革命后，由于执行重工业优先的倾斜政策，结果使农业成了心腹之患，远远跟不上经济的发展，肉食的消费只有美国的一半，是经互会国家中生活水平最低的。居民怨声载道，赫鲁晓夫等人都会被以没能搞好农业为理由赶下了台。为了社会和经济形势稳定，不得不大量进口农产品，只 1980~1983 年，用于进口粮食支付的外汇达 250 亿美元。苏联能不能稳定，还是要看农业。

非发达国家人民受通货膨胀的威胁最深，影响范围最大的是食品消费。南斯拉夫 1977 年粮食产量为 1657 万吨，人均 761 公斤；此后，十年徘徊，稳中有降，到 1985 年只有 1585 万吨，人均 721 公斤。肉类总产量 1978 年是 145 万吨，1986 年降到 127 万吨，而南斯拉夫的国民收入还是增加了很多，1980 年为 14006 亿第纳尔，1984 年已达 66535 亿第纳尔，增长 4.7 倍。人民的钱多了近 5 倍，而食品却没有多，结果导致食品价格飞涨，民怨沸腾，工人学生上街，造成州政府一个一个垮台。

“农业是农民的事，发展主要靠农民”，这话不

完全对。因为农民可以把自己的事和困难转嫁给居民和城市。非专业化、非发达的农业，农民可以完全靠自给和农村集市，满足自己的生活需要，因此，对产量、质量，以至于价格反应软弱。看来，真正受到“无农不稳”威胁的是城市，是居民，是专业化，是商品生产的农民。这些都是国家政治安定、经济发展的要害所在，因为国民经济收入的 80% 以上是在这些部门。这就是为什么工业化国家总是花相当大的代价来支持农业的道理。在我国，经济越发达的地区或城市，越肯于拿出资金、技术来支持农业。当然，他们也总是以能保持稳定为标准，在支持过程当中总是力求把投入压到最低，总是在不断地寻求稳定的“边界投入量”，调整投入的“边缘政策”。

重新认识农业是国民经济的基础

从历史经验来看，要保证一个国家的经济稳定增长，必须有相应发达的农业，真正实行“农业为基础”的政策。我们认为“农业为基础”主要体现在以下四个方面。

(1) 现代农业越来越像重工业一样，需要有相当多的固定资产投入，而效益却不算高。目前，我国领导部门都承认发展农业除政策和科学因素外，还要靠投入。但到真正拨款和制订投入政策时，却往往止步不前了。原因就是在审查项目时发现，农业的投资效益低。按 1985 年计，我国每 100 元农业固定资产（包括每亩耕地折价 500 元在内），只能创产值 42 元；而轻工业为 215 元，相差 5.1 倍；重工业为 74 元，相差 1.8 倍；农业比烟草工业低 13 倍；比轻纺工业低 6 倍；只能和冶金、煤炭工业近似。

世界发达国家也是一样，法国创造 100 法郎的产值使用的固定资产，农业是冶金工业的 4 倍，是轻纺工业的 8 倍、运输业的 3 倍。美国 1950 年每个农户占有固定资产平均 1.7 万美元，1970 年为 9 万美元，1977 年达到 22 万美元。我国也是一样，十年前农民养猪只要在后院挖个坑，这就是技术装备。现在专业户养猪、养鸡要有猪舍、鸡舍、鸡笼、配合饲料……，发展农业生产所必须的农业机械也有所增加，这都是农业固定资产。承认农业为基础就要制订一系列政策，许多国家是以立法的形式，保证国家的投资或补贴。同时，制订吸引企业、集体、个人，特别是农民，向农业投资的政策。

从我国 40 年的情况来看, 农业基本建设投资(增加农业固定资产部分)在急剧下降。第五个五年计划投资 246 亿元, 占国家总投资的 10.5%, “六五”期间下降到 173 亿元, 占 5.1%。“七五”的 1986 年, 只有 35 亿元, 占 3%。农业固定资产投资不但像发达国家那样, 越来越多, 而是逐年减少, 这怎能体现农业为基础!

(2) 农业是个利润低、风险大的产业, 国家应当在财政金融上给予支持。原因是农业设备使用率比工业低得多, 农业机具设备一年使上一两个月就算不错了, 有的只有几天、几十天, 土地也是半年闲。工业设备却是全年使用, 甚至 24 小时使用。世界发达国家在制订农业信贷政策时, 总是给农业以优惠和照顾, 原因就在于此。

法国优先将中长期低息贷款安排给农业, 利率只有 3~4%, 比一般利率低一半。银行每年发放 200 多亿法郎给农业, 由政府给银行每年补贴 30 亿法郎的亏损, 以保证农民可以得到低息贷款。联邦德国也是一样, 为了农民得到低息贷款, 政府每年资助 30 亿马克; 除此之外, 还拨给专项补贴 140 亿马克, 作为农民福利、农业灾害、石油价格补贴等开支。西欧共同体的补贴预算, 绝大部分投给农业。

承认“农业为基础”, 就应承认根据农业利润率低、风险大的特点, 制定财政金融政策。我国却没能作到这一点, 农业和工业项目一样, 支付相等的利率, 农业当然承受不了, 从而加大了农业成本, 减少了本来就很低的利润, 使农业发展受到限制。应该提到, 尽管如此, 同期来自农业的财政收入却逐年增加, 1981 年为 38 亿元, 1987 年达到 67 亿元, 增长 76%。取多给少, 农民当然要把它转嫁到农产品的价格上, 并压缩生产。

(3) 承认“农业为基础”, 就应该支持农业基础设施(包括农用工业设施)的建设。农产品与工业品的区别在于它的体积大, 不易保存, 价值低, 但又人人离不开, 天天离不开。没有国家对农业技术和农业基础设施的支持就很难作到丰富、稳定的供给。农业基础设施, 当然包括产前的良种、农药、化肥、饲料和技术服务; 产后的仓储、加工、运输、市场、销售服务等。

农业现代化国家, 对农业基础设施和农业技术是化了相当大代价的。当然在数量上、质量上我国都无法与之相比, 问题在于我们缺乏对农业基础设施要由国家负担的认识。例如, 对农用工业的补贴越来越少, 1978 年国民经济和农业产值都比较高,

国家尚能拿出 24 亿元补贴给农药、化肥等工业品, 到 1985 年却减少到 7 亿元, 而当时农业生产的需求比任何时候都更迫切, 等于给已经十分紧张的农业生产资源市场火上加油, 高价倒卖之风成了燎原之势, 责怪农民和“不正之风”都无济于事。

农业本身是个低利润的行业, 而国家也需要通过控制机制, 使国家部门、集体、个人不可能通过农产品赚大钱, 因为这会威胁全社会的每个成员。所以世界各国为了控制农产品价格, 总是在技术、科研、教育和服务上给予支持, 不必由农民负担。

我国的改革总是强调平等, 让农业与工业承担一样的负担。这种表面上的“平等”由于众多经济因素的作用, 事实上是不平等的, 农业的负担比工业要大很多, 当然农业承受不了。对此举反应的上策是缩减生产, 其后果是造成农业生产萎缩。从历史看, 我国对农业科研、教育、技术及服务的支持, 远不及对工业支持的一个零头。同属农村基层技术服务的干部, 工业、交通、财贸、医药……哪个行业的待遇都比农业高。现在农业反过来威胁城市和各行业的稳定, 难道不是祸由自取吗?

(4) 承认农业为基础, 就应当体谅农民的困难。国家为了出口赚汇或满足市场要求, 总是号召农民养猪、养兔、喂牛、种桑……市场需要时, 统统要交给国家, 但相当多的好处, 外汇、利润、汽车、出国……都到不了农民那里, 甚至帮助农民发展生产的农业部门亦得不到。国内外市场一但不景气, 农民就成了唯一受害者, 辛辛苦苦投资兴办的产业, 再亲自砍掉, 杀猪宰羊, 砍兔卖鸡, 很忙活一阵。

不能说国家没有花钱支持, 例如, 粮食一项的补贴, 自 1978~1986 年, 共计开支 1 223 亿元, 每年平均 136 亿元, 数额之大已使国家无力再长此下去。但分析一下就会发现, 真正用在补贴统购与统销倒挂上, 只占金额的 22.4%, 其它 77.6% 又花在经营费用和商业利润上(这是世界独有的农产品超常利润)。“肥水没有外流”, 谁也没有追究。难怪一些农业部门的干部面对农业欠收减产, 常表现出一种矛盾的心态!

本文作者刘少伯(Liu Shaobo)系北京农业大学教授。

杨廷楷(Yang Tingkai)系农业部畜牧局局长。

张存根(Zhang Cungen)系农业部农业发展战略研究中心高级畜牧师。