

优化政府在农业 现代化进程中的作用

王 冰*

政府制定适宜的农业政策是促进农业发展的关键因素。“在许多发展中国家,促使农业不断发生危机的内外因素所达到的程度,常常引起人们的争论,关于内部的因素的冲击,则大都以为歧视农业的国内政策是使农业停滞的主要原因。”^①纵观新中国成立以来的农业政策,大体上也是采用了一种歧视农业的政策。表现在以重工业发展为中心,采用工农业产品“剪刀差”的形式和手段,把农业所创造的价值隐蔽地、无偿地转移到工业,致使农业生产发展缓慢,农业投入降低,农业技术发展停滞……阻碍了农业的发展,最终未实现由工业启动社会各业全面增长的愿望。

1979年的经济体制改革,从实质上看,也未从根本上改变以价格为工具抽取农业剩余的农业政策,仅在国家收购价格和市场价格数量取得一致上做了一些努力。就目前农业价格政策效应的减弱来说,中国的农业政策必须发生转变。

农产品价格政策是中国农业政策的核心。新中国建立以后,中国政府变更了农村的生产关系和经营方式及其农村资金的供应渠道。在1958年人民公社化以后,农村的生

产关系、经营方式、资金供应方式基本固定下来,国家主要通过农产品的价格分配政策间接地从农业中获取积累。国家表面上采用轻税政策和稳定负担政策使农民的农业税逐渐减轻,据统计,全国农业税实征税款占农民实际产量的比例,国民经济恢复时期为13%,“二五”、“三五”时期为11%,3年调整时期为7%,“四五”时期为6%,“五五”时期为5%,1978年为4%。1950~1978年期间,农民累计缴纳农业税收为819亿元,平均每年为28.2亿元。实际上,国家以人民公社这一级行政组织为支点,采用自下而上的统购派购政策,用“剪刀差”的形式隐蔽地收取了大量的“农业税收”。新中国成立以后至改革以前,农业国民收入表现为净流出,其净流出额为4481亿元,平均每年155亿元,农业国民收入净流出率为18.2%。^②国家对农业的惊人获取,致使中国农业的发展受到了极大的抑制。

1978年底,以中国农业改革为先锋的经济体制改革,开展了中国农业政策不断优化的进程。纵观中国农业政策改革的方式,从1978年到1992年,一直是以农业价格政策为重心的。

1. 直接调整农业产品价格。1979年,中国政府大幅度提高了18种主要农副产品的

* 作者系贵州社会科学院研究人员

价格。平均提价幅度为24.8%；1984年，主要农产品的收购价格又有所上调。1985年以后，除对水果、水产品等农产品放开价格外，对粮、棉、油、糖等大宗农产品的收购价格提高幅度明显降低。

2. 缩小工农产品比价。1979年中国政府大幅度提高农产品价格的同时，还明确提出了“农业机械、化肥、农药、农用塑料等农用工业品，在降低成本的基础上逐年降低出厂价格和销售价格，把降低成本的好处基本上给农民。”^③1992年，政府对农用生产资料实行财政补贴，尽管这类财政补贴数量较少，并未达到控制农用生产资料价格上涨、减轻农民负担、调整和缩小工农产品之间比价的目的，但是却显示了政府将歧视农业政策转变为支持农业政策的态度和倾向。

3. 改革农产品购销制度。在计划经济体制下，价格的形成是制度和政策的产物。中国农产品价格的低廉根源于1953年以来形成的农产品统购和派购制度。因此，要形成农产品价格的合理变动机制，必须改革农产品的购销制度。这种改革表现为用合同定购和市场收购的“双轨制”取代了农产品统派购制度：对粮食、棉花、油料、糖料和牲畜等大宗农产品实行合同定购和市场收购，其它农产品则放开实行市场自由购销。另外，在改革“制度”的软件部分的同时，政府对市场建设设施这类市场机制的“硬件”部分也给予了重视，采取了一些步骤和措施：改造了准国营（供销合作社、粮店）经营组织，使它们的价格调节功能逐步丧失，成为参与市场经营的纯粹的参与者，鼓励以农民为主体的多种新质的市场中介组织直接进入市场。还发育并建设农产品市场：恢复发展集贸市场、建立批发市场、农产品期货市场……农产品统派统购制度的取消和农产品自由贸易的兴起，预示着中国政府的单向的农产品价格政策（仅仅依靠提高农产品价格来维护农民利益的做法）已经走到了尽头，单

纯提高农产品价格的政策将被多向的、既符合市场经济要求、又保护生产者利益的农业政策所取代。

一

政府采取自上而下的农产品价格上扬政策，对农业发展的促进作用是有限度的。在中国，农产品价格的大幅度提高在1978~1985年内起到了对农业产量、农民收入、农业投入的正向效用之后，随着农村经济走向正常发展轨道，劳动生产率上升到较高水平，农业收入的来源多元化、生产要素流动成为一种常态以后，依靠农产品价格的提高来促进农业的发展作用逐渐减弱。

根据联合国粮农组织的统计，几乎所有的国家和地区中，农业总产量对生产者价格变动的短期弹性一般在0.1至0.3之间，长期的弹性则在0.2到0.5之间。^④即是说无论从长期还是短期看农产品价格的变化对农产品总产量的增长，由于供给弹性较低而作用不大。尤其是粮食对价格的敏感性最低。中国1989年粮食的收购价格指数比1978年提高了301.7%，而同期的农副产品收购价格指数上涨195.1%，经济作物价格指数上涨121.6%。但是，自1978年以来，粮食作物的播种面积却呈下降趋势。1978年，我国粮食播种面积为180881万亩，到1990年降为170199万亩。1981~1990年，与其它农产品比较，粮食产量增长速度是最低的，这期间粮食平均增长3%，而棉花为5.2%，油料为7.7%，糖料为9.5%，^⑤事实表明粮食的供给弹性要低于其它农产品

农产品价格的提高对农户的真实收入（扣除通货膨胀因素，即农村零售物价指数后的农民收入）的影响也是逐渐递减的。1980年到1984年，农民人均纯收入以名义价格计算平均每年增长17.3%，扣除通货膨胀因素后为15.1%；1985~1990年农民名义人均纯收入年均增长10%，真实收入年均增长

仅3%。^⑥再者，经过10多年的改革，农民的收入结构发生了很大变化。以粮食为主的种植业比重由1978年的77%下降到1990年的52%，多种经营由1978年的23%上升到1990年的48%。农民收入的非农化倾向，说明农民收入来自农业特别是粮食的收入大大减少，来自非农业的收入增加。其结果使单纯调高农产品价格，以此解决农民收入的价格政策作用受到限制。1992年粮食的国家订购价格提高的幅度约15~20%，平均计算由此而使得农户人均收入的一次性增长幅度约1%（5~6元），^⑦再次证明了农产品价格政策的乏力。由此可知，农产品提价政策，若没有同时配合适当的辅助性政策以控制农用生产资料和农村消费品价格的上涨，未必能收到预期效果。

另外，农产品价格上涨，农民收入的相应提高，并未形成农民投资农业、承担农业投资主体的特征。改革以来，农民在资金使用方面的非生产性和非农化倾向日益严重，产生了向非农业产业投资和扩大消费的双向冲动。1984年，农户用于生产性固定资产的投资为139.73亿元，1986年减少到71.81亿元，1988年虽比1986年有所增长，但仍比1984年减少47.55亿元，而1984~1988年，农民用于建房的投资却由239.38亿元猛增到741.22亿元，增长2.1倍；1988年，平均每个农户生产性固定资产原值为1033.03元，比1983年增加了564.9元，其中，农用固定资产原值增加额占总增加额的42.6%，非农用固定资产增加额占53.1%，而农业固定资产的非农化服务趋势十分严重。^⑧这表明国家对农民资金的流向流量缺乏合理的诱导。在使农民成为农业生产经营主体的同时，并未使他们成为农业投资主体，国家对农产品的提价成为国家的财政负担，有效的农业投入积累机制远未建立。

再者，农产品价格提高对于农产品产量的刺激也受到了农业基本生产资料——土地

和农业投入减少的限制。

1949年，我国耕地面积为14.68亿亩，1957年耕地面积扩展到16.77亿亩，比1949年增加2.09亿亩，是我国耕地最多的一年。此后逐年减少，到1986年全国累计减少耕地6.11亿亩，扣除开荒造田3.77亿亩，净减少耕地2.34亿亩。29年间，平均每年减少耕地2107万亩，净减少耕地807万亩。耕地面积的减少，意味着农产品供给产量的增长主要是由于单位面积产量的提高，而不是耕地面积的扩大。要提高单位面积产量，必须由公共部门在灌溉、研究和农业推广服务等方面作大量投资。

中国的农产品价格的提高是以整个国家财政对农民投资的减少为代价的。从国家财政收入总量支出看，国家用于农产品提价、高价收购农产品再以低价出售给城镇居民而承担的财政负担日益增大，到1992年达到500亿元，比1978年增长了44倍，由此而形成国家巨额财政负担，使国家不得不削减农业基本建设投资以弥补上述开支。如1979年农业基本建设投资为62.4亿元，以后逐年减少，虽然1985年以来略有回升，但仅维持在40亿元左右，远未达到1979年的水平。

虽然农产品价格政策是农业政策中的重要组成部分，但由于它对中国农业产量的刺激反应迟钝，我们就不得不把农业政策的重心转向通过推广农业技术、增加基础设施的公共开支、提高肥料的可利用率和增加信贷等非价格因素来刺激农业的供给，从而建立一套适应社会主义市场经济的农业积累增长机制，以保证农业的长期稳定发展。也即是说：中国农村的客观现实决定农业产出的增长不可能靠增加耕地来获得。“生产的增长必须来自通过技术进步改变了的供给函数。如果仅仅依靠提高农产品价格获得了食物生产的增长，那就不可能真正解决资本积累的重大问题。”^⑨

而这些非价格因素，如农业技术推广、

大规模的灌溉、农业基础设施的建设，并不是简单地依靠提高农产品的价格就易于获得的。中国农产品高幅提价后并未引起农村投入大规模的上涨，从而有力地改善农村的公共设施建设、提高农业技术……就是一个实证。“如果说，农民对提高农产品价格不能作出充分反应，假定因为他们无法管理灌溉用水，因为研究和推广服务不尽适应，因为由于运输设备陈旧低劣难于取得投入物或难于将农产品送往市场，那么，改善大规模公共货物和服务比实施一项提高农产品价格的政策更有利于提高农业产量。”^⑩

因此，中国的农业政策由以价格为重心转为增加农业投入为重心的时刻已经到来。

三

考察我国的工农业分配，国家与农民之间仍然维系着“资金负输出”的格局。即农业对工业的支持格局在改革10年后并未发生根本性的转变。据有关专家估算，农民通过“剪刀差”形式提供给国家的积累加上直接赋税每年约400亿元，而国家通过价格补贴及财政等支农资金的发放，每年返还给农民的只有200~300亿元，也就是说，农民每年要向国家净输出100多亿元的资金作为国民经济的积累。^⑪在工业体系已经形成的情况下，继续对农民采取歧视政策，继续收取农业税收补贴工业的做法，对我们社会经济的全面发展是不利的，应当及时转变。

遗憾的是中国近30年来通过“剪刀差”这种隐蔽性的巨额农业“税收”，虽然对工业的建立、工业体系的完善起了原始积累的作用，但是由于长期实行高度集中统一的计划经济，忽视市场调节作用，不按价格规律办事，束缚了企业的手脚，形成了企业的一种被动接受指令性的经营机制，使企业的工业经济效益严重低下，尤其是相当一部分国营大中型企业不但不能为国家提供税收、增加国家的财政收入，反而成为国家财收的包

袱，形成了国家财政的双重负担：高价收购农产品低价转移给城镇消费者的粮油补贴和“保”国营大中型企业职工工资的财政贷款。国营大中型企业的效益低下，使它会在农业政策发生转折的关头，无力拿出资金来补贴农业，给中国由歧视农业政策转向支持农业政策蒙上了一层阴影。

但是，不容忽视的是中国的乡镇企业的飞速发展。1991年，全国已有各类乡镇企业1907.9万家，平均每一乡镇拥有343.5家；在乡镇企业中就业的劳动者达9609.1万人，占乡村劳动者总数的22.3%；上缴国家税金454.6亿元，占当年国家各项税金收入总额的15.2%；乡镇企业当年用于支授农村各项事业的开支121.8亿元，用于以工补农和支农的资金达86.5亿元，两项之和为当年国家用于农业的基本建设投资高出近1.5倍。事实证明，乡镇企业的高度发展，已经成为农业投入的重要来源。尤其是在国营大中型企业转变经营机制的时期，乡镇企业对农业投入的作用将不能低估，它将充当支持农业的主力军。

四

农业政策的取向与工业发展的程度有密切的关系，伴随着国家工业化的过程，农业政策有二种不同的取向：一是歧视农业政策。这时国家通过农业税收、工农业产品价格“剪刀差”的形式无偿地用农业剩余支援工业；二是农业补贴。其核心内容是：一部分工业剩余回归农业，工业对农业进行反哺。显然我国的农业政策不能再以歧视农业为取向。但是，我国的农业政策是否不需要一个过渡，直接转为农业补贴为取向呢？结论是：不能。原因一是歧视农业政策，可在政府控制下运行，也可通过市场机制来运行。政府控制下的工业对农业的榨取，其剩余转移的效率都高于和快于市场机制的单独作用；而在政府的控制中，直接控制的转移

效率和速度都高于和快于间接控制，完全控制的转移效率和速度又高于和快于直接控制。但是，我们不能忽视由政府完全控制下的歧视农业（以“剪刀差”为主要形式）具有最高的剩余吸取效率和速度，可以在较短的时间内为工业化积累大量资本的同时而带来的负效应，即：这种歧视农业政策所引起的农业问题和所铸就的扭曲的价格结构，以及建立在这个基础上的不合理的利益配置，将给工业化的推进带来的极大困难，由于在高度计划体制下价格结构的扭曲，收入结构、利益结构的不公平以及人的心理和行为的调适所费的时间，将推迟农业补贴由消费者转变为农业生产者的演变；二是中华人民共和国成立四十年来，其中的三十年奉行的是高度集中的计划管理体制，1978至1992年，在由计划管理向有计划的商品经济转移的过程中，本来应该是逐渐取消歧视农业政策、缩小工农业剪刀差，终止工业对农业的榨取，提高工业自我投入的能力，使工业生产维持独立的运转并逐渐产生剩余，为反哺农业打下基础。但是，事实恰恰相反，国家在有意识、有目的调整农产品价格、缩小“剪刀差”的同时，由于工农业政策缺少一致性和工业自身发展对农业的依赖性，致使1985年以来我国又出现了新的工业倾斜和收入政策上新的城市倾斜，如“剪刀差”的扩大、农民收入的降低。结果使工业对农业的依靠并未消失，工业与农业的自我投资主体意识并未确定，人的心理和行为并未对政府取消食物补贴、用增加消费者食物支出的手段补贴农业产生适应能力。

因此，在社会主义市场经济的建立过程中，我国的农业政策的取向应该是取消歧视农业，实行工农业平等发展的政策。而农业政策的终极目标是实行农业补贴政策。工农业平等发展即工农业之间奉行较为平衡的开支政策。在农业内部，国家大量投资于灌溉和其它基础设施，并在科学研究和技术推广

以及化肥方面给予支持；在工农业之间，工业不再从农业抽取剩余，农业剩余基本上全部用于农业自身的发展，工农业产品实行等价交换原则，“剪刀差”的废除，主要依赖于工业生产率的提高；农业生产率的提高使农业人口大量减少，农民收入与其他从业人员的收入差距缩小。

这时农业政策的重心由价格政策转向农业投入政策，即：农产品价格主要由市场调节，取消“剪刀差”，国家提高农民税收，然后把这些税收投资于农业基本建设、农业技术推广、化肥、良种的运用，农业社会化服务设施的建立，农产品市场硬件措施的设置等方面。在“剪刀差”还存在的条件下，国家财政用于农业的基本建设投资要大于“剪刀差”和农业税收之和。这样，既可以实现农业剩余的不外流，国家从农业部门取得的剩余“取之于民，用之于民”，又可以保证国家对农业的投资。

注释：

①〔德〕《发展中国家的农业政策与政策失败》，人大复印资料中心：《农业经济》1992年第3期，第177页。

②见《中国农村经济》1991年第4期，第17页。

③见《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。

④参见《农产品价格政策：问题和建议》，中国科技出版社1988年中译本，第23页。

⑤见《中国统计摘要》1991年，第56页。

⑥据历年《中国统计年鉴》计算。

⑦《农业经济问题》1991年第11期，第8页。

⑧⑨参见《经济研究资料》1993年第3期，第47、49页。

⑩⑩《金融与发展》1988年6月号，第45、45页。

（责任编辑 王冰）