

日韩经验借鉴 推进工业反哺 农业政策的法制化建设

唐筱霞

(厦门大学经济学院 福建·厦门 360005)

摘要 本文在对日韩两国工业反哺农业的经验总结的基础上,结合我国农村的实际情况,提出我国要实现从农业国向工业国的转变,首先需要推进我国反哺农业政策的制定,并使之法律化。

关键词 日韩经验 反哺农业 法制化

中图分类号 F420

文献标识码 A

文章编号 :1009-0592(2007)-325-02

我国与日、韩两国隔海相望,中、日、韩三国在发展经济方面有着许多相似之处,上世纪50年代末至60年代初,日、韩两国均为农业国,韩国当时农业及农村整体状况甚至不如我国。但自上世纪60年代初至70年代初开始,日、韩两国均采取许多重大战略加快经济起飞,较快地完成了农业国向工业国的转变,农村环境优美,农业机械化水平高,农村公路硬化率高,农田水利设施齐备等等,农村面貌焕然一新,而这些都是国家实施以工哺农的结果。因此借鉴日、韩两国在工业化过程中所采取的农业政策,所累积的经验教训,从中悟出一些带有规律性和共性的认识,对发展我国农村经济、解决“三农”问题大有裨益。

日、韩两国同属当今世界耕地少、农户经营规模较小的国家。据2003年统计,日本农户的户均经营面积为24亩,韩国为22.5亩。但经营面积狭小并未成为抑制农民收入的主要因素。由于在工业发展过程中,日、韩政府相继推行了“工业反哺农业战略”,并较早地开展了反哺实践,农民的收入水平普遍较高,城乡收入差距大大缩小。据了解,由于农户户均就业人口比例高于城市家庭,日本农户户均收入普遍高于城乡工薪家庭。2002年户均纯收入784万日元,折合人民币56万元,人均17万元。1995年韩国城乡居民收入差距比曾达1:0.96。近几年城乡收入差距虽有所拉大,但2001年也达1:0.76,与我国城乡收入差距高达几倍,形成巨大的反差。

由于日、韩经济发展阶段不同,其反哺的开始期也不同。日本开始于60年代初期,韩国则是自上世纪70年代初大力推行“新村运动”时期开始以工哺农的。当时韩国农业和农村的缓慢发展已成为影响工业生产和经济高速增长的主要障碍,为了倡导开发农业,改变农村落后面貌,加快农业现代化和建设新农村的步伐,政府从财力、人力和物力等各方面全力支持“新村运动”。据统计,在推行“新村运动”的

10年间,政府财政投资总额高达20007.5亿韩元,参与“新村运动”的人员多达11亿人次,新修灌溉水渠4440公里,新修道路4.4万公里,加宽公路4万公里,新建农村会馆35950所。韩国已经成功地实现从农业国向工业国的转变。

两国的工业反哺农业分为初级阶段和中级阶段。初级阶段以硬件反哺为主,重点是提高固定资产装备水平,加速农村建设,政策导向是为扩大再生产、改善生产、生活条件打下坚实基础;而高级阶段则是采取硬、软反哺相结合,以软哺为主的方针,政策导向放在结构调整、扩大经营规模、提高农村组织水平、提高农民素质等方面。

在日、韩两国农业和农村现代化的进程中,一条成功经验就是政府极其重视政策制定,并使之法律化,以保障农业在法制体系的保护下顺利进行。

日、韩农业政策的最终目标是提高农民收入、确保农产品供给、及改善农村环境。为此,日、韩两国形成了一整套的法律法规体系,体现了以法保农、以法促农、以法建农。其特征有这么几个方面:一是政策法规系列化。自上个世纪60年代开始,两国均制定了《农业基本法》,确立了农业现代化的大政方针,同时又制定了上百个农业各领域的法规。日、韩农业立法的突出特点:一是有明确的宗旨与目标,有达标的具体途径和办法,有重点策略和一般对策,有明确的奖罚条款,保护法规的连续性等等。二是政策导向明晰化。日、韩农业法规导向明确,操作性强。在土地、价格、粮食、流通、税制、生产、救灾、推广新技术、培养新型农民等政策方面,补贴政策居重要位置。在补贴领域,对象、方式、程序、数量及要求,都做了明确规定,杜绝中间截留现象。三是政策手段经济化。日、韩两国政府对农业干预程度较高,以法律、经济手段为主,行政手段为辅。在推行各项农业政策时,两国政府均采用政府投资、低息贷款、资金补贴、价格调节及税收控制等经济手段,以软、硬政策角度而言,以硬政策

为主,政策的推行是靠资金支撑的。

为了提高农业的竞争力,在农业现代化的过程中,日、韩两国都有一套合理的制度安排,如确定适宜的生产和经营方式,制定合理的价格政策,提供便利的金融信贷服务以及信息和技术服务等。同时,两国都建立了结构合理、分工明确、运转高效的农业管理体系,政府的制度安排、组织管理和支持政策体系直接影响着农业的竞争力,这是日、韩成功经验的总结。

日、韩两国毗邻我国,在国情、农情、文化、习俗,尤其是人文方面非常相近,我国的工业反哺农业之路可以以日、韩两国工业反哺农业经验为镜,根据我国现阶段农村的具体情况,我国的工业反哺农业之路必须要以建立反哺农业政策的法制约束为前提。

首先,要加速农业立法建设,形成完善的农业法律法规体系。市场经济是法制经济,法律手段必将成为工业反哺农业、城市支持乡村的重要政策工具,把反哺农业的政策措施法律化,并使法律支持体系成为反哺农业的重要机制,必须要依靠有关农业扶持的法制建设来保障农业再生产活动和农民收入的稳定与增长。

我国农业立法中关于反哺、支持、保护农业发展的规定比较少。即使有,很多也是以文件、条例的形式出现,许多农业政策政出多门,缺乏系统性和整体性,甚至相互矛盾,随意性比较大,从而减少了政策应有的效能。况且,即使有相关的规定,这些政策规定往往也只体现原则性,大多仅仅具有指导性意义,缺乏可操作性,难以落到实处。

因此,我国的工业反哺农业必须首先要加强工业反哺农业、城市支持乡村方面的立法,如农业支持与保护、农业投资、农业技术推广等方面的法律法规,通过立法的形式把它固定化,做到以法护农、依法建农和依法促农。

其次,要强调农业投入机制的法制约束,建立支农的长效机制。要加大工业反哺农业的力度,必须要建立政府对农业支持保障制度,财政和金融要向农村倾斜,解决农村资金供给不足问题,以立法手段加强对农业投入机制运营的有效管理,保障农业长期发展的资金投入,规范投资主体的投资行为,防止农业投资的盲目性和随意性,以保证农业结构变革所需的资金来源。

中国的国情决定了政府始终是农业投入的重要渠道,而财政对农业的支出则是政府支农的主要手段。没有这一保证,政府支持和保护农业就是一句空话。但是与中央政府对“三农”问题的重视相比,“三农”方面的支出比重却在下降。1991年中央财政给“三农”的投入占中央财政支出21.3%,到2004年比重下降到10.8%。财政拨款发资金可以为金融资金进入农村市场铺平道路,日本和韩国的实践经验可以支撑这一观点。日本在二战前存在农村资金短缺,乡村发展困难的问题,日本通过财政把大量资金投入农村后,从而盘活了农村资金,韩国在实践中也拷贝了日本的这一做法。

我国农村经济长期处于货币不足的情况,货币利率偏

高,甚至还存在高利贷现象,这是货币短缺的佐证。尽管近年来货币供应量大量增加,但主要投向城市,农村所用财政资金、货币资金不足10%。因此必须要向农村加大货币资金的供应力度。一方面要建立信贷对农业的投入机制,增加信贷资金对农业的投入,完善农业信贷机制,保障农业信贷需求。银行(主要是农业银行和农村信用社)的信贷资金要优先用于发放农业贷款,保证农业贷款资金能够及时、足额到位;调整农业信贷结构,增加农业中、长期贷款的比重。农业中长期贷款占农业贷款的比重应逐步增加,对中长期农业贷款要实行较低的贷款利率和较长的还款期限。另一方面,国家给予农业政策性银行资金和政策扶持。完善利益补偿机制,以实现保本经营;增加政策性业务资金来源。

第三,要规范农业各级政府和管理部门行为,确保农业管理体制法制化、现代化。

各项政策法律出台能否取得预期效果,关键在于执行,而政府各级管理部门是其中的关键。政府要摆正自己的位置,履行好自己的职责,既不能“缺位”,也不能“越位”。各级政府要贯彻中央各项利农政策,严格执行各项法律、法规,政府在制定农业政策及有关法律时要充分考虑农民利益,在支持与保护农业方面,要明确政府的责任,用立法的手段约束地方财政部门的支农行为,确保其支农资金稳定增加,及时到位并不得挪作他用。要层层下达,狠抓落实,确保农民增收。

反哺农业应该以政府为主导,以农民为主体,不能本末倒置。日、韩在工业反哺农业的过程中始终强调这点。在整个过程中,政府要倡导、扶持、示范、带动,但要始终突出和激发农民的自发、自助、协同的主体意识和创造性、积极性与主观能动性,不搞“农业热闹、农村萧条、农民消沉”的形式主义花架子。

目前农村工作中存在的严重的腐败问题,对“反哺”农业和政府的职能转变有着很大的消极影响和破坏作用。表现为:以乱摊派、乱收费来增加农民不合理负担,这一问题十分普遍,在一些开发区,干部贪污转租土地的现象很严重,失去土地的农民生活无保障,更有甚者,一些地区的干部为追求“政绩”,以改革为名,肆意篡改甚至公开违背中央的利农政策,令人发指。因此,在“反哺”农业和转变政府职能的过程中,还必须要惩治腐败,使我国各项支农政策不打折扣,落到实处。

参考文献:

- [1]冯海发.反哺农业的国际经验及其我国的选择.农村合作经济经营管理.1996(4).
- [2]马晓河,蓝海涛,黄汉权.工业反哺农业的国际经验及我国的政策调整思路.管理世界.2005(7).
- [3]农业部国外农业调研组.日、韩由农业国向工业化转变时期面临的问题和对策.世界农业.1996(4).
- [4]刘志仁.韩国“新村运动”与日本“国民经济倍增计划”.第一财经日报.2006-01-27.
- [5]张舒英.浅谈日本的农法体系及其社会经济意义.中国社会科学院法学研究所亚洲法研究中心网站.