

财政投入作为农业制度创新的缓冲条件论析

郭宏宝

摘要 按照联合国粮农组织的标准,就实现有效供给而言,中国的农业问题还没有解决;农业生产的特点及新时期我国农业面临的问题,说明解决农业问题具有长期性和艰巨性;迄今解决农业问题之举措所以受阻,根源于没有从根本上触动原有农业制度。制度变迁是有成本的,本文认为,只有财政才能承担起农业制度创新的成本,才能促成我国传统农业制度向市场经济下农业制度的变迁,从而从根本上解决我国的农业问题。

关键词 农业问题 制度经济 财政投入

中图分类号 F320 **文献标识码** A **文章编号** 1003-7470(2005)-02-0066(03)

作者 郭宏宝 博士研究生 厦门大学经济学院财政系 福建厦门 361005

一、引言

20世纪末,我国有学者提出:总体说来,1996年以后,我国的农业进入了一个新的阶段,就保证有效供给这个主要任务,已经基本上实现了。或者说,中国的农业问题已经基本解决了。……,笔者对此观点进行思考后,谈谈自己对农业问题的一些心得与思考

二、就有效供给而言中国的农业问题没有基本解决

就满足人们的消费而言,农业的有效供给问题似应视为粮食的安全问题。粮食的安全问题是在20世纪70年代初发生严重的世界粮食危机情况下提出的。1996年11月第二次世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言》和《行动计划》,对世界粮食安全作了如下表述:“只有当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食,来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时,才实现了粮食安全”。这与1974年联合国粮农组织的粮食安全定义(“保证任何人在任何地方都能得到为了生存和健康所需要的足够食品”)相比较,具有了更加丰富的内涵:①能够获得的粮食在总量上可以满足世界上所有人的需要。②能够获得的粮食是安全(无污染)的和富于营养的。③获得的粮食不仅要吃饱,而且要满足其积极和健康生活的膳食需要和食物喜好。由此可见,联合国粮农组织对粮食安全的要求越来越高,20世纪70年代对粮食的

安全问题仅限于满足数量要求,而到90年代则又提高了其标准,因此,相应地,我们对农业的有效供给问题的认识,应该也不能仅仅停留在解决饥饿问题上。

目前,联合国粮农组织、世界银行及各国学者提出的关于粮食安全状况的衡量指标比较一致,主要有粮食自给率、储备水平、产量波动系数、人均占有量、低收入居民的粮食保障水平等5项指标,其指标的内容说明农业在满足有效供给方面是存在许多问题的,就满足有效供给而言,农业问题基本还没有解决。当前这种供过于求只是阶段性、暂时性和低层次的,不能因为目前总量上的供大于求而掩盖国内生产少于国内消费的现实,不能不考虑粮食供给结构不适应粮食消费结构而产生的结构性供不应求的现实。在农业问题上,任何时候都不能掉以轻心,轻言解决是非常不可取的,事实上,农业问题是一个系统的、具有时间和空间永恒性的问题。

三、当前我国农业面临的突出问题

在世界经济发展过程中,农业始终发挥着基础性的作用,创造和保持农产品剩余的增长是国民经济部门多样化的实质性先决条件,因而也就是经济发展过程本身的先决条件。然而,就是这样一个基础性的部门却是一个天生需要我们倍加呵护的弱质部门:①抵御市场风险的能力较弱,是承受风险较大的产业。②生产的周期性、季节性和对不可移动耕地的依赖性,决定了农业生产对自然条件和动植

物生长发育规律的依赖性 ③农业生产周期长,农产品需求弹性小,资金周转慢,比较利益低,难以达到自我积累、自我发展的水平。④缺乏市场竞争必需的公平条件,同其他产业竞争时处于不利地位,是一个先天性地需要“补助”才能持续发展的产业。⑤与世界其他国家相比,中国农业有其特殊性,中国漫长的封建社会的发展进程无时无刻不留下农业不平衡发展的烙印。农业的兴衰总是伴随着时代而兴衰而变迁。当社会安定、农业丰收时,国家强盛,农民安居乐业;当社会动荡、农业歉收时,农民饥寒交迫,民不聊生。〔1〕

我国农业经过改革开放以来20多年的发展,发生了巨大的可喜的变化,但也出现了许多突出的新问题:①农产品由整体短缺转向结构性短缺,农业问题已不再是简单的粮食产量问题,解决农业问题已不能再是过去的就农业论农业,而是必须把农业纳入到整个经济发展的大环境中去考虑。②农业经营规模狭小与现代农业发展的矛盾已经在上世纪80年代初见端倪,今后如何协调是一个有待深入研究的课题。③土地产权的模糊和缺乏流动性,制约了农业的持续、健康发展。我国农村土地实行集体所有制,土地产权对于农户来讲是模糊不清的,土地的合理流动也因此常受到了制约。④经济全球化,中国加入WTO,使新时期的农业出现新的情况和问题:农民在对外交易中的组织能力;农产品生产流通的国际化趋势;国际上农产品标准化及卫生健康食品运动的兴起;环境与农业的可持续发展;知识经济的崛起以及与知识经济对应的农村教育、农民培训等问题将有可能成为制约中国知识型农业发展的软肋。⑤中国农产品的科技含量低,技术进步对农业增长的贡献率还不及发达国家的一半,农业的科技支持状况与新阶段的要求极不适应。⑥农业基础设施落后,无法支撑现代农业发展。⑦市场机制不健全,农业生产具有盲目性。目前,我国市场优化农业结构的机制还不完善,手段还不健全。〔2〕

由此,我们不难看出,农业自身的特点及新时期我国农业面临的突出问题,已经从根本上决定了解决我国农业问题的长期性和艰巨性。

四、迄今解决农业问题的种种举措所以受阻根源于没有变革原有农业制度的弊端

农业问题作为今后工作的“重中之重”,其迄今所经历的种种解决举措却严重受阻,探究其中道理,对于我们寻求新的解决良策不无裨益:①农业产业结构的战略性调整。农业产业结构调整的任务在上世纪80年代中期就提出来了,至今进展缓慢,受阻的主要原因有三:一是产业结构调整往往意味着粮

食种植面积的减少,从而影响粮食产量,这与粮食基本自给的方针矛盾。二是非粮产业产品的国内市场容量相对较小,这些产品一般来说价值大,价格高,产量稍稍增加就立即面临销售困难和价格下跌问题。三是土地流转制度不健全,农村土地产权制度的不合理和政策缺乏稳定性给土地这一农业生产要素的合理流动与集中形成了严重障碍,从而使农业产业结构的调整举步维艰。②农村富裕劳动力向城市转移。农业劳动力转移的经济基础有两个:一是城镇二、三产业的发展创造了吸纳农业劳动力的足够机会。二是农民本身的积蓄和积聚起来的包括土地在内的生产及生活要素的价值转移。不论前者或后者,主要部分都来自于农业的自身积累。然而现实的情况是我国长期的城乡“二元结构”不仅使农业的自身积累微乎其微,而且也为农村劳动力的自由流动设置了制度障碍,结果是农业现代化总要与农村富裕劳动力的增长相伴而生。③城市化。城市化过程的同时也是城市经济和周围农村经济共同发展的过程,即使是小城镇也不会凭空出现,一蹴而就。我国小城镇战略的受阻,是和农村富余劳动力转移受阻相同的原因导致的。④农业规模经营。二十多年来我国扩大规模经营战略主要受阻于以下的经济因素:一是农村劳动力大量过剩,抵消了规模经营采用先进技术带来的经济效益。二是家庭承包制作为我国农村的一项根本制度,每一农户平均分配到的承包土地数具有社会保障性质。⑤农业技术创新和农业生产力的现代化。实际上,一项科学技术是否能够得到推广,是否做出巨大贡献,取决于社会经济条件及其成员的受教育状况。在小规模经营、孤立分散,以粮食生产为主,自给和半自给等这样的社会经济条件下,在农民接受教育没有制度保障的情况下,农业技术的引进、推广缺乏发挥作用的平台,农业生产力的现代化也成了纸上谈兵。⑥减轻农民负担。仅仅取消农业税能够在多大程度上给农民带来好处还需拭目以待,而且对于农民来说,还有比减税更重要的事情,这就是消除乱收费的制度根源,彻底根治乱收费。

以上6个举措的结果在今天的农村经济中相互掣肘,形成了难以动弹的僵持局面,究其根源,就是没有从根本上破除传统农业制度的桎梏,因此,打破这种僵局,既要注重从农业生产要素着手,又要

〔1〕侯石安:《财政农业投入政策研究》,中国财政经济出版社,2002年版。

〔2〕林善浪,张国编:《中国农业发展问题报告》,中国发展出版社,2003年版。

注重消除农业发展的外部制度环境的制约,只有这样,才能在一个更高、更宽的视野上寻找到解决农业问题的突破口。

五、财政投入是我国农业问题之制度创新的物质保障,是彻底解决农业问题之前提

由上可见,解决我国农业问题的根本出路在于农业的制度创新。我们是肩负着沉重的历史和现实包袱进行工业化、城市化和农业现代化的,这些历史的“遗迹”,习惯性地为我们提供了制度选择上的“路径依赖”,长期以来形成了农村经济格局中的僵持局面。社会经济发展的客观进程,迫切要求我们另辟“路径”,实行制度创新,探寻出一个解决农业问题的战略突破口,抓住这个关键环节,就能从总体上、长远上带动农村经济新一轮高涨

在农业问题上,我国传统的制度安排是建立在一种“二律背反”的基础上的,一方面,它服从于重工业倾斜发展战略的需要;另一方面,它又认为农业是国民经济的基础,强调农业的重要性。于是,从这种“二律背反”的逻辑起点出发,当两者出现矛盾时,牺牲农业而使其适应工业发展需要的制度就成了政府的必然选择。但是,随着我国工业化进程的深入和国际政治经济环境的缓和,农业已进入与其它产业并行发展的时期,这就必然要求变迁原有制度中的不合理成份,通过建立新的制度或完善的制度来保障农业在新的时期能够健康发展。

如果诱致性创新是制度安排的唯一来源的话,那么一个社会中制度安排的供给将会少于社会最优。因此,既要尊重农村地区由于技术和投入与产出的相对价格变化导致的诱致性制度变迁,又要注意政府主导的强制性制度安排:①土地占有制度。土地是农业生产最基本的生产要素,是国民财富之源。在我国的许多乡村地区,土地属乡村集体所有,农民是集体的成员,是土地的实际所有者,乡村只是一个所有权的代理人。而实际所有者农民却必须交纳统筹提留才能使用本应属于自己的土地,自己的土地所有权收益却要由代理人来享受,这是不合理的。因此,对于土地制度的重新安排就应该使农民真正拥有对自己土地的使用和转让权,而不必为此另行支付供养乡镇政府的费用,作为国家的一级政府,乡镇政府的费用理应由国家财政来负担。只有财政承担了这样的土地所有权制度变革的成本,土地所有权制度的变革才会真正成功。才会有利于促使土地从无耕种积极性的人转移到有积极性的人手中;有利于激发农民采用新技术的积极性;有利于影响农业储蓄和投资行为;有利于环境资源保护和农产品商品供给;有利于土地生产要素的合理集中。

②工业化进程。农业规模经营的发展必然伴随着农民地权的丧失和失业的增多,而失业救济、养老保险这些本应由国家承担的费用则全部由农民自己承担了,这种不合理的改革成本的承担极大地挫伤了农民种地的积极性,影响了农业生产要素的合理流动,因此,要想提高农民的种地积极性,促进农业现代化,国家财政就必须承担农民的失业、养老保险,这是建立一种新型的农业制度所必须付出的成本。③完善农业基础设施建设是降低农业生产经营成本的有效途径,作为公共产品,农业基础设施本应是由政府提供的,而改革开放二十多年来,这种费用却基本上由农民自己承担了,改变这种不合理的基础设施供应制度,国家财政义不容辞。④适应经济全球化和知识经济时代对农业发展的要求,加大对农村的义务教育投入无疑是事半功倍之策。然而,就是这种极具外部正效应的公共产品,其成本也往往通过各种途经的转嫁,最后由农民负担了,这是不公平的,只有财政确实支付了这种义务教育制度的成本,广大的农村地区才能真正获得“义务教育”,农业适应全球化与知识经济的要求才会获得智力保证。⑤粮食制度的变迁同样会产生成本,这种成本最初是由粮食企业与农民承担了,但粮食企业可以通过亏损挂帐向政府转移这种成本(如1998年粮食改革),而农民却只能自己“埋单”。公平起见,在新一轮的粮改当中,财政应加强对农民的种粮直补,为种粮农民创造一个公平合理的外部环境。

科技是农业发展的关键,制度是农业发展的保障,但实际上不管是制度创新还是科技进步,最终都要落脚到投入上,没有投入作支撑,制度创新就只能是口号,科技进步也只能是空中楼阁,我们总是习惯于为农业发展设计许多貌似合理的方案,却往往忽略“没有免费午餐”的哲理内涵。农业本身是一个弱质产业,农业制度的创新也会产生巨大的成本,必须要有政府财政才能承接这种成本,这不仅因为财政投入具有鼓励和示范作用,可以带动和引导其他主体的投入行为,而且财政投入特别是基本建设投入、科技开发与推广的投入等带有浓厚的公益性色彩,规模大、时间长、收益面广,对农业生产的稳定增长起着最基础、最重要的作用。皮之不存,毛将焉附?没有强大的财政投入支撑,农业制度的创新就成为无源之水,农业问题就只能头痛医头、脚痛医脚,根本解决将无从谈起。

责任编辑: 吴 炜
校 对: