

我国现代农业发展的困境和出路

黄传武, 唐任伍

(北京邮电大学文法经济学院, 北京, 100876; 北京师范大学管理学院, 北京, 100875)

摘要: 现代农业是具有技术密集、资本密集、完善的市场环境、政策制度环境等要求的新兴产业; 中国现代农业发展滞后, 主要在于适应现代农业的管理制度体系、市场环境缺失等宏观因素。因此, 解决三农问题发展现代农业的关键是, 完善现代农业的治理和服务结构、建立完善的市场环境、技术培训体系、农业保障和农产品补贴体系, 把农业纳入现代产业体系。

关键词: 现代农业; 城乡问题; 三农

中图分类号: F303.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2006)05-0563-04

在欧美等发达国家, 现代农业表现出了新的特征: 基因技术、生物技术、灌溉设施和技术广泛应用, 以及科研院所和农场日益密切联系, 为农业发展提供新技术、高科技装备, 使现代农业具备了技术密集型产业特征; 大型联合收割机、机械化耕作、飞播防治病虫害等农机械的广泛运用, 提高了农业成本的有机构成, 具备了资本密集型特征; 大型农场的现代管理制度, 完善的产权市场、资本市场、生产资料市场, 包括农产品期货期权市场的市场体系, 具备完善的制度结构。农业已经不是传统农业, 而是具有现代产业技术密集、资本密集、制度体系完善的现代化新兴产业, 已经成为现代市场经济和产业结构的重要组成部分。但是, 中国的农业仍然采用传统的农业耕作方式, 严重缺乏技术、资金、制度支持, 农产品的科技含量很低, 产品结构变化也不大, 已经脱离了社会发展的态势, 成为城乡居民收入差距加大、构建和谐社会的突出问题。

一、我国现代农业发展的困境

技术密集是现代农业发展的基本特征, 政府歧视性管理制度、残缺不全的市场体系严重地阻碍了技术、资金等要素向农业领域流动, 是造成我国农村贫困和农业落后的主要原因。

(一) 现代农业的管理制度体系缺失

歧视性管理政策, 削弱了农业自我发展的能力。新中国成立以来, 中央政府实施重工业优先发展的赶超战略, 为补贴赶超项目中大量没有自生能力的国有企业^[1], 压低农产品价格并且抬高工业品的价格, 以价格剪刀差掠夺农业补贴城市工业项目。改革开放以来, “剪刀差”逐年扩大: 1980年300.34亿, 1990年726.45亿, 1995年2671亿, 1996年2826亿, 1997年3144亿, 1998年3591亿, 短短的18年间, 剪刀差增加了近11倍。剪刀差掠夺了巨大的农业利润, 扩大了以工农业为基础的城乡居民收入差距, 使农业的积累受到制约, 长期停留在小农经营模式上。同时, 政府扶持的科研项目、科研成果转化、工业设计等方面忽视农业发展, 对农业发展的贡献支持非常有限, 在国际贸易和世界贸易谈判中不惜牺牲农业利益, 保护和争取其他经济部门的利益, 限制了农业发展。

公共管理结构偏袒, 阻碍了农业制度的进步。中央政府以稳定政权为主旨, 建立了强大的农村基层干部组织, 庞大的乡村政府机构, 造成了乡村干部组织对农民松散组织的绝对优势。在缺乏监督机制的环境中, 乡村干部为了寻租便利, 积极设计实施贿选等各种资源消耗的权力争斗, 并把巨额成本转嫁农民, 扭曲的分配机制导致了农民经济贫困落后的弱势地位。而且, 农民的社会事务参与度很低, 农民的权力被完全和不完全剥夺, 再加上乡镇干部利益

收稿日期: 2005-05-08

作者简介: 黄传武(1969-), 男, 山东临沂人, 北京邮电大学文法经济学院管理学博士生, 主要研究方向: 产业经济、公共管理; 唐任伍(1954-), 男, 湖南邵阳人, 北京师范大学管理学院院长, 教授, 主要研究方向: 公共管理。

冲突,阻碍了土地产权制度的建立和发展,致使农业治理结构落后,是导致农民政治弱势地位的主要原因。

市场经济制度的深化发展突现农民、农业的弱势地位。市场经济充满各种机遇和风险,要维持经济当事人的生存,需要完善的社会福利和保障制度。现在面向三农的社会保障体系不完善,城镇制度下的低收入保障制度、医疗保障制度、住房津贴、义务教育以及各种社会福利依然将农村人口拒之门外,致使他们承担高昂的转移成本,不能应对市场经济的系统风险,降低了农民风险竞争的积极性。

中国的政策体系中歧视性制度、剪刀差政策、治理结构不完整以及社会保障体系不完善等,决定中国公共政策对农业没有扶持力度,决定了中国现代农业的落后状况。这也和欧美等一些国家的农业保护和工业反哺政策形成了鲜明的对比。而根本原因是没有代表农业利益的非政府组织、农业协会和政团组织,没有组织维护中国绝大部分人的政治利益。

(二) 与现代农业特征相适应的市场环境缺失

现代社会建立在具有基础资源配置作用的市场机制上。市场环境缺失、价格机制扭曲,现代农业必需的资源不能流入农业领域。农业领域多余资源也不能合理流向社会。同时,农业内部土地资源、农业技术的流动性降低,降低了农业的资源利用效率。

面对市场竞争,农民需要掌握精湛的农业专门技术,发展有效的技术合作体系。但是,农村教育落后和农民文化科技素质偏低,制约着生产方式和观念的更新,阻碍了农业技术的推广、对农业从业人员的技术培训和农业科技成果转化。人力资本投资和农业技术交易规模小、发展缓慢,造成农民技能单一、农业经营粗放,农产品的质量档次得不到提升。农村的基础教育和义务教育相当不足,儿童的失学率居高不下。2002年,农村文盲率达到11.5%,高中文化程度人口占总人口5.46%,大专文化以上仅占0.66%^[2],将长期阻碍农民技能的提高和现代农业的发展。

中国城镇工业人口的待遇优于农业人口,而且严格限制农村人口流向城市,以保障城市人口的待遇,造成歧视农民的社会意识。虽然城乡管理体制近来有所松动,但长期内还将限制农民劳动力流动和转移,束缚社会生产力发展。美欧的农民叫农业工人,即使在农场也是产业工人,始终处在现代文明的产业化制度下。这是一种把农业完全纳入产业体系中,按照现代社会产业要求平等发展的社会理念。目前,虽然进城务工一样是产业工人,也只能叫农民工,即使进城还是农民,始终处在农村制度下。面对

城市下岗大军,农民工鲜明的身份标签具有先天缺陷,用人单位和政府通过制定各种行政命令和条例,有意排斥农民工的现象不断出现。绝大多数农民工不能在城市得到平等的待遇和竞争机会。歧视农业和农民的社会意识,降低了劳动力市场的资源配置作用,阻碍了农业技术人员向农村、农业流动。

总之,歧视性公共管理体制、市场环境缺失等因素造成了农业弱势,造成了农业科技投资少回报低等落后局势。解决三农问题是全面建设和谐社会、小康社会的重点,现代农业产业化是其主要途径。

二、我国现代农业发展的出路

(一) 完善现代农业的治理结构

长期以来,中国农村制度的供给基本上是单一的。近年来,只有东部沿海地区制定了一些各具特色的农业政策。除此之外,几乎都是中央统一指定政策,下级执行。中国农村的情况千差万别,不可能用统一的制度安排解决中国所有的农村问题,应根据不同的情况制定不同的制度。

首先,要建立适应市场经济体制的现代农业治理体系,培养代表农业利益的坚定纯正的组织,时刻维护农业及其从业人员的利益。一是完善的现代农业的治理结构。包括农民、农村、农业的真正代言人,真正维护农业发展,提供制度创新的有效组织,为制度竞争提供组织条件,构建群策群力相互制约的竞争格局。由代表农民利益的各种社会组织、农民协会通过程序化渠道提供管理农业、农村和农民问题的公共政策,充分保证决策的正确性。农业政策对拥有大量土地的规模经营农户价值很大,而且,基层的规模农户掌握着无可比拟的充分信息。因而农民组织要以规模经营农户为核心,把农村政策的决策权同拥有的土地数量结合起来,以亩数作为决定投票权力的标准和依据,以保证农村制度的供给把握在规模农户的手中,制度向规模农民倾斜。有利于规模农户运用制度保障自己的利益,也有利于规模农户、规模农业的发展,加大现代农业的发展动力和提高经济效率,保障规模农户为核心的有效组织的地位;二是加快发展农村专业合作组织、农业协会、农民技术协会等,实现农业生产、经营和服务的社会化^[2]。发达国家成立了许多社会组织和农业协会,代表农民利益,将分散经营的农民联合起来,通过发展农业龙头企业和农业产业基地,进行科工贸一条龙的农业产业化经营,开拓国际国内市场,参与谈判制定规则,加强国际交流,极大提高了农产品的市场竞争力和农业的经济效益。

其次,要转变政府职能,使政府真正抛弃国家是阶级压迫的工具的观念,转换特权阶层利益的代表角色,建立代表全民经济利益的契约机制,进而理顺政府、农民的相互关系。政府要保证法律公平,加强收入分配格局的治理力度,杜绝暴力、权力介入市场、支配产出等非经济活动对经济活动的干扰;保障相互制衡的市场秩序,形成公平、完整、有效的市场环境,增加各种经济资源的流动性,保证资源的边际规模合理;根本上解决城乡分治,消除城乡居民区别身份制度,进而降低农民的迁移成本,促使形成全国的劳动力整体市场,使农民与城市人口平等发展和享受同等的社会公共服务。同时,帮助农民建立退出机制,避免制度安排对经济个体造成伤害。人民公社的失败是没有退出机制来抑制机会主义行为。真正与贫困抗争的有效手段是:自由选择居住地的权力、自由选择职业的权力、自由参与地方政治的权力^[3]。如果没有退出机制,农民就会被制度锁定,受到制度的伤害,制度变革的关键在于赋予农民制度选择权。

(二) 建立与现代农业特征相适应的市场经济体制

现代农业的主体是利益性主体,具有市场主体的特征。现代农业是市场体制下产业价值结构的一部分。构建现代信息化技术条件下,尤其是资金、技术等要素的投入机制,不仅包括产权市场、资本市场、生产资料市场、农产品期货期权市场,还应该包括科技市场,提供科研成果和技术要素交易的平台。

市场的基础性配置作用公平有效地把农业研究、农业资料生产、农产品销售、加工等上下游产业环节有机地统一起来,密切产业联系,扩展现代农业的产业链。目前,中国有50%以上农业从业人口,相比发达国家5%以下的从业比例,农村富裕劳动力转移的任务相当艰巨。完善价格体系真正反映社会的资源需求状况和稀有程度,引导资源配置到高效率的地方,促进国民经济资源流动和农业内部资源有效配置,也使劳动者得到相应的报酬,有利于产业的积累升级和科技革新。这是资源所有者收入平衡的前提和保证。

农业科技是现代农业的关键要素。科技交易发展成为现代农业市场体系的主要特征。发展科技市场,促进专利和技术的推广,有利于提高农产品的科技含量和附加值,根据各自的资源、技术、农业结构和地理等区域特征特点,发展特色农业。同时也鼓励了科技创新,提供可持续发展的动力。

(三) 建立与现代农业相适应的技术培训和职业教育体系

科技在现代农业发展中起着举足轻重的作用。建立适应现代农业的技术培训和职业教育体系要求调动大学、科研院所等机构的积极性,构建实用技术从科研机构向从业人员的传递途径。鼓励面向农业从业人员的各种科研机构、高校、非政府组织、民办教育等教育机构,服务于农村教育和科研市场,提供面向现代农业的多层次职业教育,多形式地解决农村劳动力产业技能的形成,提高农民职业素质和农产品的科技含量,真正使农民有途径、低成本的接受现代科技成果,提高农产品的竞争力。例如明尼苏达大学是美国一所综合性大学,也是教学、科研和科技推广一体化大学。有1名副校长专门负责,有50%从事农业教育的人员直接从事农业科研推广。学校在各地设立了多个农业技术与推广中心,中心的教授不仅要从事研究、推广农业技术、完成教学任务,有些教授同时还是农场主,从而架起了学校与实践的桥梁^[1]。

此外,建立适应现代农业的技术培训和职业教育体系必须以农业科技为后盾,提升现代农业的发展潜力和空间。发达国家都高度重视农业科技进步,不断提高农业品质和产量。美、加、日、欧盟各国依靠科技进步,在植物遗传育种、动物优良品种培育、动植物检疫及工业原材料选育等方面投入大量的经费,开展生物技术研究,应用胚胎移植、冷冻技术繁育优良畜牧品种,大大推动了现代畜牧业快速发展;采用现代高科技培育谷物新品种,使小麦、水稻、玉米等作物亩产突破500公斤以上;运用计算机、信息网络、遥感技术等现代科技实施病虫害防治和监控等,大大降低了农业经营的风险^[2]。

(四) 建立与现代农业相适应的社会保障和农产品补贴体系

农产品的需求弹性小、生产环境恶劣,以及其他特征,要求建立反哺农业制度、农产品补贴和最低定价制度等保障体系。为了维持经济当事人的生存和竞争能力,市场协调机制需要完善社会福利和保障体系,保障农民应对风险的基本生存能力,保证农民不被生活所迫,屈服于不平等的关系之中,使农民顺应市场体制的深化发展。

世界主要发达国家普遍采取了农业保护和支持政策。美国政府在20世纪30年代制定了一系列农业支持政策,主要有农业品最低保护价、休耕补贴等。1996年对原农业法案再次进行了调整。在2002年5月,美国参众两院又通过了《2002年农业安全与农村投资法案》,再次增加了对农业的补贴力度。欧盟也非常注重利用共同农业政策,加强对农业的补贴和保护,1962年形成的共同农业政策对改

变欧洲农业落后局面发挥了积极作用。1999年为改变农产品过剩和农民收入偏低,价格补贴逐步转变为按产量和收入直接给予补贴。尽管欧盟农业人口仅占总人口的4.5%,但共同农业政策的支出却占欧盟预算的近40%,每年高达400多亿欧元。尽管世贸组织的有关农业协议严格限制农业补贴,但改变的仅仅是农业补贴的方式。

要建立健全与现代农业相适应的社会保障体系,包括农村医疗保险、最低生活保障体系,逐步将农业补贴纳入规范化、法制化轨道。建立收入保险体系,伴随着经济全球化,与农业有关的生物风险明显增加;建立农业动植物贸易保障体系,保障农业、动植物免受外来生物的危害。同时,在自由贸易的条件下,农业自然风险又添加了市场风险,政府针对风险制定保障体系是正当的;建立农业结构调整补贴,激励农户适应产业结构调整放弃农业生产。欧盟规定对脱离农业的农场主给予补助,并帮助他们进行职业培训;英国政府也对脱离农业的农场主给予补贴,鼓励农业劳动力向非农产业转移。结构调整补贴体系有利于扩大土地经营规模,提高农业生产的经营效率。

此外,应加强农业持续发展支持体系^[4]。现代农业发展的压力广泛存在,要求加大对农业可持续发展的支持力度,投资水利、交通运输、通讯等基础设施。同时,要加强生态建设和环境保护,在长江、黄河上游生态环境脆弱的地段推进退耕还林还草、绿化荒山荒地等举措。西部生态环境恶劣,应该加大财政转移支付力度和公共服务的支持力度,深化农村税费改革,降低农产品生产成本,提高其竞争

力。

总之,城镇化、工业化、市场化是适应现代化生产的有效途径。但是,城镇化的根本意义并不是简单地让农民住进城市而已,而是让农民处于同样的现代文明制度之下,把农业纳入同样的现代文明之中。这并不单纯为了摆脱偏见歧视,而是为了社会公平竞争、健康发展。现代文明的标准不仅在于人均收入,重要的是强者对待弱者的态度、先进对待落后的观念。

现代化大生产适应现代文明,是市场经济对计划经济的彻底否定,是对封建中央皇权制度、对封建社会土地束缚农民制度的彻底否定,也正是发展现代农业的观念。解决农业危机需要正确认识造成三农问题的原因所在,充分认识农业的困境。把农业纳入现代人类文明的发展中,才能发展现代农业,使九亿农民共享现代的文明成果。

参考文献:

- [1] 孙成民. 走访美国明尼苏达州现代农业[J]. 农村经济, 2005(1): 128-129.
- [2] 孙成民. 走访美国明尼苏达州现代农业[J]. 农村经济, 2005(1): 128-129. 刘传初. 欧盟现代农业发展对解决“三农”问题的启示[J]. 乡镇经济, 2005(8): 41-43.
- [3] 曹俊杰, 刘国华. 发展现代农业: 国际经验与中国模式[J]. 世界经济与政治论坛, 2004(4): 7-11.
- [4] 王莉, 喻佑云. 我国农业补贴制度改革与现代农业的发展[J]. 特区经济, 2004(5): 36-37.

The income gap between urban & rural and its solutions

HUANG Chuanwu, TANG Renwu

(Arts and Economics School, Postal & Telecom University of Beijing, Beijing, 100876)

Abstract: The income gap between the urban and rural is becoming a tough question in the process of economic mechanism reform and the further development of socialism market economy. The main reasons of the income gap can be explained as follows: the separation governance between the urban and rural, the discriminative arrangement of economic policy, the imperfect of modern agricultural system, etc. Therefore, in order to change the unfair situation and diminish the shortcoming, it is necessary to set up a modern agricultural system which is fit for the market economy, to set up a competitive surrounding which is advantages to the agriculture interest and to correct the valuation and adulation system, in a word, to put the agriculture sector to the modern industry system. Adopting all kinds of policies, including social decision mechanism, can solve the tough question of agriculture sector. Only in that way can we lead the peasants to a rich road.

Key words: peasants; rural; agriculture

[编辑:汪晓]