

发展现代农业必须推进制度创新

作者：中共南通市委党校 马亮

从全国来看，发展现代农业的氛围日益浓厚，发展步伐明显加快，但与之相适应的有关农业制度建设还比较滞后。从理论上讲，制度效率有一定的时间跨度和阶段性，一定的制度只能在一定的时间长度内发挥作用。因此，必须与时俱进，注重制度创新。现代农业的快速、健康发展必须要有一整套完善的现代农业制度来保障。

1、农业制度创新能够弥补“二元经济结构”的理论缺陷

在美国著名发展经济学家亚瑟·刘易斯提出的“二元经济模型”中，发展中国的经济由两个部门组成，即现代、高效的工业部门和传统、人口过剩的农业部门。刘易斯从劳动力由农业生产部门向现代工业部门转移的角度，阐述了发展中国的经济发展过程。他认为农业是被动地起作用的，农业的发展应该从属于工业的发展，而农业自身的发展过程并不值得分析，更没必要为农业作出制度安排。这个判断显然没有把农业放在应有的重要地位去考虑，忽视了一个发达的农业对促进发展中国的经济增长过程的重要作用。其实，农业和工业一样，有着完整、独立的产业形态和产业特征，刘易斯仅从量（部门产量）上来研究产业间的替代性与被替代性是不够严谨的。两者间也并不存在简单类似于“此消彼长”的数量关系。农业和工业发挥着各自的产业功能，服务于不同的社会需要。如果说两者有关系的话，就是互补、共生的关系。现代工业效率之所以高，先进的制度是不可或缺的因素，而一直被视为传统产业的农业，目前看来，恰恰是因为制度上的落后和缺位，才造成了其发展的迟缓。

刘易斯的“二元经济结构模型”奠定了优先发展工业这一经济发展战略的理论基础。就战略本身来看，理论的现实意义是巨大的。一个国家要走上现代化的道路，必须首先实现工业化。但随后而来的“工业反哺农业”阶段同样也是必经之路。传统农业在这一阶段开始向现代农业转变。学者章新华在其所撰文章《现代农业的工业化之路》中表达了这样的观点：“现代农业从生产方式、组织形式以及管理模式上非常接近于现代工业，尤其在制度层面存在比较、效仿的可能性。”这一论述从新的角度驳斥了“二元经济结构”理论中“二元性质”相互排斥的判断，也为农业制度创新提供了新的思路和参考。

2、农业制度创新是传统农业向现代农业转变的内在要求

世界一般农业发展趋势是从传统农业经由混合农业转向现代农业。农业现代化是一个国家现代化的重要组成部分，尤其象中国这样一个农业大国，农业既是第一产业，又是弱质产业，实现“四个现代化”的瓶颈就在于农业的现代化。长期以来，我国实行的是“重工轻农”、优先发展重工业的经济发展战略。农业成了工业的附属产业。相应地，制度安排也是从“保护工业、限制农业”的思路出发的。比如：向农业征重税，以及人为地制造工农业产品价格的“剪刀差”等做法，既从客观上剥夺了农业发展所需的人力、物力和财力，又从主观上削弱了农民对农业生产长期投入的想法。这就造成了我国农业发展观念陈旧、技术落后、制度缺位的历史现状，“三农”问题日益突出。

胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上明确指出：“综观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向，但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向”。无论是基于建设社会主义新农村的伟大目标，还是我国目前正处于“工业反哺农业”这一发展阶段的客观事实，我们都有必要对农业发展作出全新的制度安排，农业制度创新是传统农业向现代农业转变的内在要求。2007年中央一号文件明确了“要发展现代农业”，十七大又再次提出“坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务”。

相比传统农业，现代农业从产业内涵、产业特征以及实现形式上全面超越了前者。它既需要更为完善的农业制度体系对之进行支撑和驾驭，又为农业制度的创新留下了广阔的空间。

3、农业制度创新是强国富农的客观需要

学者林毅夫在《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》一书中界定了两种类型的制度变迁：“……诱致性制度变迁是指现行指导安排的变更或替代，或者是新制度安排的创造，它由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。”可见诱致性因素具有自愿和自下而上的特征。首先，从制度创新的环境来看，国家为农业制度创新提供了相当宽松的环境。发展农业对党和政府来说是一种政治需要。想要实现“最终达到共同富裕”的社会主义根本任务，就必须解决农民的生存发展问题。在中国，只有农民富裕了，国家才算富裕。对农民来说，国家重视农业就是一种政治鼓励，建设社会主义新农村的一元目标和发展现代农业的多元途径，为集中民智进行农业制度的创新提供了契机。其次，从制度本身来看，制度是人为的产物，就必须为人，以人为本。现代农业不是另起炉灶，而是要脱胎换骨，完成对传统农业的改造。发展现代农业的主体始终是农民，制度创新必须遵从农民的意愿。农民既是农业生产过程的参与者，又是农业生产成果的获益者，他们对制度创新的科学性和合理性有着切身的体会和把关能力。同时，要尊重农民的首创精神，使农民成为农业制度创新的主体。政府的任何一项制度安排都必须以实地调研为前提，以农民的实际想法为依据。

4、农业制度创新为农业技术创新提供必要保障

在传统农业下，农业技术基本上是经验型的耕作技术，生产工具多年不变，抵御自然灾害的能力极为有限，基本上是靠天吃饭，几乎没有技术进步贡献率可言。而现代农业的发展必须贯穿农业技术创新或进步，使农业技术成为农业生产力提高的第一要素。问题在于，技术创新只是第一步，农业技术的推广、农业科技成果的转化，以及产、学、研的有机结合都离不开农业制度的支撑。学者范鹏就曾以《创新体制 创新机制 加速农业科技成果转化》为题，对广西农业技术的推广问题进行了研究。他认为通过农技推广组织制度的完善、以及农技推广运行机制的进一步规范，可以有效地提高农业科技成果的转化，从而间接地提高农业生产能力。

制度经济学阐明，制度具有激励与约束的双重特性。一方面，农业技术创新给农民带来了利润、带来了实惠，也应该给予作出贡献的农业科技工作者以物质和精神上的激励，而且这种激励需要通过制度的形式固定下来，才能保证他们在农技创新方面的积极性，从而长久地保障农业生产者（农民）的利益；另一方面，农业科技创新实现了农产品种类的更新和农产品质量的提高。诸如化肥和农药在农产品生产中的应用，以及转基因产品的大量投产都是农业科技创新的体现。但农产品的安全性则必须通过严格的检疫制度来把关，从而保障消费者的切身利益和权利。

农业科技创新仅仅服务于农业生产，而农业制度创新需要覆盖生产、经营以及社会化服务等多个环节，以及其他的涉农领域。如果说农业技术创新是发展现代农业的前提，那农业制度创新则是发展现代农业的必要保障。

二、农业制度创新的框架与内容

建立现代农业制度，我们不能照搬西方的做法，也不是从零做起。农村改革近三十年来我们创造了许多有益的经验，只要在科学发展观的指导下，把这些来之不易的经验加以创新，就能勾勒出适合中国国情的现代农业制度的基本架构。

1、土地产权制度改革

实践证明，家庭联产承包责任制作为一项诱致性的农业制度创新，对激发农民的生产积极性、主动性和创造性，以及发展农村经济有着明显的积极作用。但这种制度带有一种向“左”的力量的妥协。学者党国英认为，家庭联产承包责任制是一种“半截子改革”、“承包权是一

种不完整的产权，土地所有权的分割会直接损害农民的利益”、“我们反对的是‘承包’，不是‘家庭’”。在这里，问题还是出在土地的产权界定上。土地“国家所有”或“集体所有”是典型的模糊话语，土地真正的所有者在现行体制中是缺位的。（如果说土地是国家所有，那土地的流转就解释不通：国家总不会和自己交易属于自己的东西。）土地流转在很多场合下并不是以市场价格作为定价依据的。比如在政府征地、集体征地的过程中，农民的土地收益并没有得到合理的保障，许多农民从此失去了赖以生存的生产资料。

土地私有是个争执很大的问题，但不要怕谈土地私有。中国的土地私有不是地主的土地私有，也不是农业资本家的土地私有，而是弱势群体—农民的土地私有。不要担心农民会轻易地出卖自己的土地，从而形成新的地主阶级。首先，土地的合理流转与兼并是市场规律使然，它可以保证土地资源的优化配置，提高土地的使用效率和效益；其次，土地不同于一次性商品，它的持续增殖能力所带来的预期收益必然体现在交易价格中；或是将土地折价入股，保证农民长期受益。第三，规范的产权制度以及土地流转制度能够保证土地流转市场的规范运行，以及市场主体间公平、公正的交易。

2、农户合作制度改革

单个农户生产规模小、实力弱、竞争力不强、政策协调难度大，对提供的农业基础设施利用率不高。为了保护中小农业经营者的利益，解决传统农业制度下小生产与大市场的矛盾，应积极提倡和引导农户实行合作制。其优越性主要是：在不影响家庭财产权的前提下，能提高农业组织化程度，把一家一户的小规模生产组织起来，实现规模种植、专业化生产。改革开放以来的实践表明，农村合作经济组织具有旺盛的生命力，它有利于巩固农民的市场主体地位，稳定农业生产关系，为农业生产发展和农民增收建立了长效机制，切实推进了农业的可持续发展。

在家庭承包经营体制下，专业合作社的发展可以有效解决农户分散生产、规模小、科技推广难、标准统一难等问题，促进农业生产的规模化、专业化、标准化和现代化。由于农业合作组织在我国发展时间不长，农户素质不高，完全靠农户自发组织起来的相对较少，许多情况是在公司的带动下运作发展起来的。目前，“龙头企业+专业合作社+农户”已经成为农业产业化经营的一种主要模式和今后农户合作生产经营的发展趋向。这种模式的优势在于：一方面，公司只须与合作社进行业务谈判和交流，降低了“公司+农户”模式下的交易成本，可以更高的订单价格收购农产品，让利农户；另一方面，农户在以合作形式提高了生产经营的主体地位的同时，也增加了与公司的谈判筹码，切实保障了其在利益链中的重要一环。我们要进一步借鉴国内外的经验，把合作经济组织作为现代农业建设的基础、作为农业生产经营的一项基本制度依法确定下来，并在政策上给予大力支持。

3、农村信贷制度改革

中国是一个人口大国，同时也是一个贫困大国，扶贫难度很大。以往的扶贫方法中一个突出的问题是扶贫到户难。大多数攻坚户很少能享受到扶贫资金对他们的帮助。扶贫资金没有用于农户的发展，而是用于农民的生活消费了。“输血式”扶贫并没有使农民摆脱贫困，反而使部分人产生了“等、靠、要”的依赖思想。信贷扶贫在很大程度上没有达到当初制度设计的目的。如何让扶贫资金充分发挥效益，并为贫困农户创造一种自我“造血”的机制，成为大家关注的问题。

小额信贷扶贫到户，就是在这种需求下产生的。它不仅具有支持贫困农户的金融功能，而且还具有对农户经营能力培养提高的机制。贫困农户受种种原因的限制，生产、生活方式还停留在自然经济的原始阶段，他们不善经营，更不善借贷经营。小额信贷组织由于更贴近这些农户、个体生产者和小企业的实际情况，因而能够很好地满足他们多种多样的融资需求，其所具有的信息优势、成本优势和速度优势，使其能合理地找到自身的市场定位和发展空间。通过小额信贷，向当地农户提供资金和相关的农技服务，把他们推入市场经济的浪潮中，促

使他们学习技术，学习经营，学习政策，讲团结，讲互助，从而提高他们的生产经营能力，其意义远超出了单纯的经济扶贫。所以小额信贷不仅对贫困人口解决温饱，而且对他们未来的发展都会产生深远的影响，它克服了资金传递中的矛盾和漏洞，在人力资源开发的可持续性上走出了一条新路子。

4、农技术创新激励制度改革

发展现代农业离不开农业科技创新。农业科技人员开展技术创新活动是一种不能观察的投入，劳动成果一般难以计量。因此，农业企业技术创新的动力就是企业采取各种有效的激励制度，调动各有关技术创新人员积极性的能力，主要体现在物质激励和精神激励两个方面。物质激励是利用利益机制，调动农业科技人员积极性、主动性和创造性，推动企业的产品创新与工艺创新。精神激励体现在企业能否营造出尊重科技工程人员的气氛等。在农业产业化经营中，如果制度安排得当，其激励效果会明显高于国家公共的技术创新体系效率的。龙头企业产权比较清晰，可以通过收益分配、配置股票期权等方式有效地激励创新人员。一项有效的制度创新，能够带来明显的比较优势，使农业产业化经营中市场主体农业企业和参与主体农民能够得到可观的经济效益。农业产业化经营主体与技术创新人员的利益完全可能互动起来，形成良性循环。

三、农业制度创新须注意的两个问题

1、既要注重诱致性的制度创新，又要注重强制性的制度创新

在农业发展中始终贯穿着诱致性的制度创新和强制性的制度创新。两者的主要区别在于制度创新的主体不同，前者是农民个人或集体，后者是政府。一般观点认为，政府作为垄断者，可以比竞争性组织低得多的费用提供制度性的服务，而且政府的专家和人才优势能为制度创新提供技术保障，从而保证制度创新的质量。但随着现代农业发展的日益成熟，诱致性的制度创新将成为主流和趋势，强制性的制度创新将作为补充和保障而存在。

(1) 注重诱致性的制度创新就是要尊重农民的首创精神

人民群众是社会实践的主体，蕴藏着无穷的智慧和创造力。回顾我国农村经济发展的历程，诸如家庭联产承包责任制和农业产业化经营制度都是诱致性制度创新的优秀成果。每一次创新，都经过了农民群众的创造、试验，证明是切实可行的，是能够促进农村经济发展和农民增收的，才逐步推广开来，并最终成为了政府的方针政策。诱致性的制度创新源于农民保障自身生产经营和生活的需要，是一种自下而上的创新方式。农民是农业制度创新的直接受益人，他们具备了创新热情，同时也要求政府和全社会尊重他们的首创精神。

(2) 注重强制性的制度创新就是要正确发挥政府的主导作用

学者林毅夫认为：“诱致性制度创新必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会引起……”，也就是说，诱致性制度创新极有可能打破当下的利益格局，涉及到既得利益集团的利益。考虑到农民是弱势群体，缺乏话语权，并且农民通过相关法律和制度维权的意识和能力较差，政府必须发挥主导作用，引入强制性的制度创新，依靠强有力的行政手段来挽回农民在这场博弈中的劣势。

2、既要注重农业内制度和谐，又要注重城乡间制度和谐

农业制度创新，其生命力取决于它在制度链条中的适应性或排斥性，包括和原有制度、同类制度，以及需要配套实施的制度。笔者认为，制度和谐是建设社会主义和谐社会的应有内涵，我们要加以重视。

(1) 注重农业内制度和谐就是要处理好稳定、改革和创新的关系

改革是动力，是对旧制度、旧体制的突破，发展是目标，稳定是前提。要坚持把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来。而创新是一个国家兴旺发达的不竭动力。改革开放以来，我国冲破旧体制、旧观念、旧思维方式的束缚，大胆创新，社会主义市场经济得以初步确立，社会生产力得到了空前发展。创新的实质是与时俱进，需要革除一切影响发展的

体制弊端。因此，要在改革中注重制度创新。

制度创新毫无疑问要触动现有的利益格局，使经济社会关系得到新的调整，由此会带来新的矛盾和冲突。为此，制度创新应该尽量保持和原有制度的承接性和一贯性，而制度创新目标的实现，既要争取制度受众的支持，又要把制度创新作用的程度控制在利益各方都能承受的范围之内。

(2) 注重城乡间制度和谐就是要坚持以人为本、城乡衔接

社会是人的社会，一切活动都是围绕人与人之间的关系进行的。制度创新核心是要坚持以人为本精神，消除中国社会最后一道人与人之间的社会等级壁垒——以人口出生地为分野的城乡等级差别。离开了对农民作为人的终极关怀，不从根本制度和体制上解决农民的身份歧视或社会地位问题，中国的“三农”问题、城乡的协调发展就永远不会有一个令人满意的结果。

因此，农业制度创新在立足农业、服务农民的同时，必须站在全国一盘棋的高度，考虑到城乡制度间的衔接，从土地制度、户籍制度、税收制度进行改革做起，让农民享有更多的自主与平等的权利，取消对农民的歧视性限制，统筹城乡发展、缩小城乡差距，以使得中国城市化、农民市民化的进程进一步加快和顺畅。

参考书目：

[1]中国城乡统筹发展研究.姜作培、季建林、孙应杰等著.南京出版社,2003年12月出版.

[2]走向现代农业——农业现代化与创新.杨戈著.中国经济出版社,2005年8月出版.

[3]中国农村发展研究报告.系列丛书.中国社会科学院农村发展研究所编.社会科学文献出版社,2006年4月出版.