

对我国粮食主产区“三农”问题成因机理的思考

蔡文著 (江西财经大学工商管理学院, 江西南昌 330013)

摘要 分析了我国粮食主产区“三农”问题的成因机理。

关键词 粮食主产区; “三农”问题; 成因机理

中图分类号 F320.1 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)17-4446-03

1 粮食主产区“三农”问题现状及其特征研究

长期以来, 由于体制、政策等方面的因素, “背着包袱抓粮食, 抓了粮食背包袱”这一怪圈一直困扰着粮食主产区, 成为粮食主产区“三农”问题最突出的表现。粮食主产区以损失自己的经济利益为代价, 为国家贡献了大量的商品粮, 支撑着国家工业的发展和城市的繁荣, 在这一过程中粮食主产区大量财富的流失, 使肩负着“增粮”和“增收”双重目标的粮食主产区的“三农”问题愈加严峻, 主要表现在:

(1) 主产区农业以粮食生产为主, 产业结构单一, 非农产业发展不足, 经济发展缓慢。粮食是一种特殊的商品, 是其他商品所不能替代的基本生活必需品, 尤其是对于中国这样的人口大国, 要满足全国人口的粮食需求, 以及工业和饲料用粮, 在建设用地逐年增加而人均耕地不断减少的条件下, 保证粮食总供给与总需求的平衡, 任务十分艰巨。因此, 粮食主产区牺牲了调整农村经济结构和区域产业布局, 发展农村其他经济效益较好的产业和工业的机会, 长期担负着维持我国粮食种植面积稳定、保证粮食稳定供给和国家粮食安全的社会重任。最终形成了主产区以粮食生产为主的农村产业结构, 工业和其他高效产业少, 财政收入以农业税收收入为主, 农业税收收入又以粮食为主的局面。由于粮食的社会效益性及其生产的低效率, 以及长期保持工农产品剪刀差和粮食生产与农村其他经济产业收益差别过大等, 致使粮食主产区经济发展愈来愈落后。

(2) 粮食主产区农民增收难。农民收入状况是一个国家经济发展水平和市场化程度的综合反映, 然而, 农民收入增长越来越困难。2004年中央1号文件《关于促进农民增收收入若干政策的意见》中, 用较大篇幅阐述了粮食主产区的农民增收问题。指出农民增收难, 主要难在粮食主产区, 主产区农民的收入增长幅度已连续几年低于全国平均水平, 一些纯农户的收入持续徘徊甚至下降, 不仅影响种粮农民生活水平的提高, 而且严重挫伤了他们的生产积极性, 影响粮食和农产品的供给。

(3) 工农业产品“剪刀差”使粮食主产区的粮食生产价值流失严重。特别是由于粮食主产区提供原粮和输进工业产品较多, 因此, 粮食主产区在工农业产品的交换中承受了双重的价值流失, 即主产区由于粮食生产的产前产后“两头在外”, 前后受挤, 加速了利益的损失, 主要包括: 粮食主产区商品粮在交换中的价值流失; 购进工业品(包括农业生产资

料) 价值的再流失; 粮食加工或转化中增值价值的流失。

2 粮食主产区“三农”问题成因机理分析

2.1 粮食主产区“三农”问题产生的一般背景和成因

2.1.1 封建制度根深蒂固。中国历史上曾有过高度文明, 明代更有郑和下西洋的伟大创举, 但为何中国没有以郑和下西洋为契机, 通过发展外贸进行资本原始积累, 进而走上工业化道路? 直至1840年鸦片战争以后, 中国开始沦为一个半殖民地半封建的落后国家, 从而也就锁定了近代中国的弱势地位和农民的悲惨命运。为什么历史会这样发展呢? 毛泽东于1939年12月1日著文把这归咎于中国根深蒂固的封建专制, 认为是帝国主义与封建主义和官僚买办相结合的结果。

一位西方学者对历史作了考察后给出了进一步的解释: “中国是由一小批精英统治的国家。历代统治者具有至高无上的权力, 不受任何监督。他们视农民为其‘鱼肉’, 在不激发农民起义的前提下, 可以为所欲为, 向农民榨取税收, 专横地、任意地没收财产”。“缺少(适当)秩序和信任, 以及官方任意没收财产惯例抑制了对工业和企业的投资”。这位西方人士进一步得出结论说, “在中国和其他亚洲大国中, 缺乏一定的社会、政治和法律前提——简言之, 缺乏一定的制度。在那些巨大的封闭的经济中, 统治者在其疆域内无需为吸引和留住有知识的、具有企业家才能的人而竞争。统治者们也无需培育那些聚集资本和对企业有吸引力的制度”。

2.1.2 人口增长过快制约了经济发展。中国人口众多, 人均耕地和水资源数量极少。世界上没有一个大国像中国这样受着高度紧张的人地比例关系和巨大就业压力的制约, 这种资源禀赋特点和就业压力与我国的“三农”问题有着不可忽视的关系。有学者认为, “三农”问题的症结在于2个基本矛盾即人地关系高度紧张的基本国情矛盾, 城乡二元结构的基本体制矛盾, 只有解决或去缓解这2个基本矛盾, “三农”问题才能得到合理的解决。

长期以来, 耕地资源禀赋不丰, 人地关系高度紧张成为制约中国经济社会发展极为重要的因素。特别是新中国成立以后, 由于认识上的误区, 在20世纪50年代中期对马尔萨斯“人口论”和马寅初先生的“新人口论”等经济观点进行了粗暴的批判, 再加上中国社会长期根深蒂固的伦理原因, 认为“多子多福”, 由此导致了中国人口增长过快。据统计, 1984年全国人口突破10亿, 人均耕地下降为0.095 hm²; 现在人口已经超过13亿, 人均占有耕地减少到0.093 hm², 相当于世界人均耕地的1/3。约有1/3的省份人均耕地不到0.067 hm², 有666个县人均耕地低于联合国确定的0.053 hm²的警戒线, 463个县低于0.033 hm²的危险线。可见, 人地关系高度紧张

基金项目 国家社会科学基金项目(04BSH029)。

作者简介 蔡文著(1971-), 男, 江西九江人, 硕士, 讲师, 从事产业组织与企业管理研究。

收稿日期 2006-04-07

的资源禀赋特点是使“三农”问题陷入困境的一个现实因素。

2.1.3 二元社会结构影响了农村社会的发展。历史背景和入地比例关系并非产生“三农”问题的直接因素或充分条件。“三农”问题最直接、最重要的成因是长期实行城乡分割的二元政策,即著名社会学家陆学艺最早提出的“城乡分治,一国两策”,意指国家在工业化进程中,国家对城市与农村、工业与农业和城乡居民实行不同的经济社会发展政策,使投资、资源、人才、技术、知识的配置持续向城市、工业和市民倾斜。实行二元政策的结果,最终形成了二元体制与城乡分割的二元社会经济结构。

城乡分割、工农排斥的二元社会经济结构,使城乡按照两种不同的方向发展经济:城市以工业为主,并以先进技术和现代化大生产要求组织生产;农村以农业为主,抑制其他产业的发展,并于传统的组织方式和生产方式。城乡居民在生存和发展等基本权利上处于不平等的地位,表现在城市现代化程度高,农村封闭落后,带有浓厚的传统特性。城乡二元格局的推行有其存在的道理,但是从总体来看,则在很大程度上延缓了农村社会乃至整个社会的发展与进步。

2.1.4 工业倾斜政策使农业财富向工业和城镇转移。新中国成立以来,根据当时的国际国内形势以及不发达国家发展的经验,我国选择了优先发展工业的经济发展战略。根据这一思路,从1953年起,在取得国民经济的初步恢复之后,我国便立即开始了大规模的工业化建设,并逐渐在工业化的进程中实施了一系列的优先发展工业的倾斜政策。在工业倾斜政策下,通过农业税和工农业产品的不等价交换,即“剪刀差”这两种方式实现了我国的农业剩余向工业、城镇的大规模转移。据统计,1950~1978年的29年间,政府通过农村各项或明或暗的征收制度取得“明税”978亿元,“暗税”5100亿元。改革后,农村税收制度并无实质性变化,1979~1994年的16年间,政府通过“暗税”从农民那里占有了大约1.5万亿元收入,同期“明税”总额为1755亿元。由于政府长期实行过度提取农业剩余的制度,农业资源大量流向工业部门,农业经济受到严重削弱,使“三农”问题进一步加剧。

2.1.5 社会群体分化,农民组织化程度低加剧了“三农”问题。自实行市场化改革以来,在社会群体分化的进程中,各种利益集团兴起,惟独农民这个占全国人口70%的社会群体没有形成一个真正为自己说话、争取自身利益的集团。农民组织化程度低或没有组织化,“一盘散沙”式的农民构成了中国社会人数最多的弱势群体,其基本权益常常都得不到合法的保障,如土地权益被侵占,“圈地运动”成为侵犯农民权益的新形式;沉重的不合理负担压得农民喘不过气来;农民工进城务工受到种种限制等。

2.2 粮食主产区“三农”问题产生的特殊成因机理分析

2.2.1 粮食生产受多种因素影响,往往增产不增收。长期以来,为稳定粮食总供给与总需求的平衡,保证国家粮食安全,粮食主产区农业生产总以追求粮食产量为主要目标,而近几年,由于粮食生产受价格、市场、剪刀差、自然灾害和流通环节等诸多因素影响,导致粮食经济效益下滑,农民增产不增收,影响了农民种粮积极性,产量与效益矛盾加剧。

2.2.2 粮食生产结构调整缓慢,抵御市场风险的能力弱。

进入20世纪90年代以来,随着市场经济体制在农村的建立,农业种植计划的放开,农民确实有了生产经营自主权,但面对复杂多变的市场需求,市场信息滞后,不能及时、有效地调整产业、产品结构,有时盲目进行调整,导致与市场需求脱节而造成经济损失。从粮食主产区农民收入“3低3高”的结构特点可以看出,粮食主产区的生产活动仍以农业生产特别是粮食生产为主。从粮食的生产和转化情况看,粮食主产区的农业生产结构调整力度不大,优质、专用农产品发展尚嫌不足,优质品种的产量也低于非主产省(区)。主产区农民的生产结构基本上还是传统的“种养型”结构,这种结构适应市场和抵御市场风险的能力较弱,市场形势稍有变化,农民获得收入的能力就将遭受巨大冲击,收入增长也会发生剧烈波动。

2.2.3 粮食生产与流通的良性机制尚未形成。近年来,随着粮食购销市场化改革的不断深入,为落实“米袋子”省长负责制,保证本省粮食供求平衡,各地都在积极探索如何建立符合市场经济要求的新型粮食生产与流通渠道及产销区的供销协作关系,并取得了一定成效。主要做法有:产销区省级政府之间签订长期稳定的粮食供销合作协议;产销区联合举办粮油商品展销会或洽谈会;产销区企业通过开展跨省粮食产业化经营,建立稳定的购销渠道,如销区企业到产区建立粮食生产基地和收购基地,保证了销区粮源供给,产区企业到销区建立加工、销售网点,促进了产区粮食销售。

尽管这些措施使产销区供销协作关系逐步得到加强,在粮食生产与流通环节发挥了积极的作用,但是通过供销合作以稳定粮食生产、促进粮食有序流通的良性的粮食生产与流通机制尚未真正形成。从历史上看,当粮食供过于求时,主销区采购粮食不积极,主产区粮食库存大量积压;当粮食供不应求时,主产区销售粮食不积极,主销区粮食库存相对薄弱。粮食流通不畅导致市场粮价大起大落,进而加剧了生产的波动,使粮食供求一直处于“多了多了,少了少了”的怪圈中。粮食生产与流通、产销区供销协作中存在的主要问题有:很多粮食产销地区对产销协作认识不足,政策扶持力度不够。一些主销区存在着“有钱就能买到粮”的观点,与主产区建立产销协作关系积极性不高。另外,对于如何协调和平衡产销区之间的利益关系,形成主销区支持主产区发展粮食生产的有效机制,还缺乏相应的具体政策措施;产销区粮食供销协作形式比较单一,供销协作关系不稳定。目前产销区企业协作多以现货贸易合作为主,企业间的诚信还没有真正建立和巩固,一旦市场行情发生变化,已签订的合同往往难以兑现,使得主产区粮食销售和销区粮源供给均缺乏稳定性;粮食市场体系不健全,信息服务跟不上,阻碍了产销区之间粮食供销协作关系的进一步发展。粮食市场既是粮食商品交换的场所,又是全部粮食交换关系的总和。由于我国现货市场和期货市场还很不健全,对形成合理的粮食价格和对粮食资源的基础性配置功能还未能很好地发挥,加上政府关于粮食供销信息的引导作用不够,增加了产销区建立供销协作关系的难度;另外,粮食运输、跨省资金结算等方面的配套措施不完善,也是制约粮食生产与流通、产销区供销协作关系健康发展的重要因素。

2.2.4 财政投入难以满足粮食生产的需要。改革开放以来, 尽管粮食主产区农业生产条件有了较大改善, 但财政对主产区农业的投入仍不能满足生产发展需要, 主要表现在:

财政支农投资管理体制不够健全。如政府一方面包揽了粮食主产区许多完全具备了市场化经营条件和市场竞争能力的项目投入, 另一方面, 对那些缺乏市场竞争能力的农业和农村公共服务设施项目, 由于财力的局限性难以集中投资并加以重点扶持; 管理部门在分配支农资金时, 部门之间难以协调配合, 导致支农资金在分配、使用、管理上渠道紊乱、运行失调、重复建设, 也给财政部门实施资金监督管理带来很大困难; 农业财政支出规模小, 财政支农投资占财政支出的比重相对下降, 对粮食主产区的投入难以满足当地发展的需要。特别是一些传统的粮食主产区, 中低产田的比重高, 需要投入的资金多, 而这些主产区往往工业发展又相对滞后, 收入增长乏力, 财政基本上是入不敷出, 导致财政对农业的投入增长比例下降, 有的地方甚至出现农业生产资金逐年减少的情况; 财政支农投资到位率低, 挤占、挪用、浪费财政支农资金现象时有发生。虽然对财政支农资金的用途和开支范围作了规定, 但由于目前农村地区, 特别是粮食主产区, 财政普遍比较困难, 各涉农部门和单位的资金都很紧张, 加之管理上缺乏有效的监督和约束机制, 现实中挤占、挪用、浪费财政支农资金现象时有发生。主要表现在基本建设支出挤占支农资金, 用支农项目资金弥补事业、行政经费不

足, 扩大支农专项资金开支范围等, 使财政支农专项资金难以做到专款专用; 短期收入和生产支持政策力度较大, 长期综合生产能力和收入支持政策力度偏弱。

2.2.5 加入 WTO 使国内农产品市场受到冲击。加入世界贸易组织(WTO), 是我国农业进入国际市场实现国际化的重要一步, 然而, 也给我国粮食主产区的农业发展带来了严峻的挑战。一方面, 受世界贸易组织关于国际农产品贸易的纪律与规则约束, 缩小了我国政府对主产区农业发展的宏观支持空间与力度, 使所有农产品的非关税调控手段将失去, 对我国农业产业保护不利; 另一方面, 在贸易保护相对减少的同时, 国际市场低价农产品对国内农产品市场形成了较大的冲击, 这是我国农业, 特别是粮食主产区农业在国际化过程中面临的最大挑战。

参考文献

- [1] 杨文志. 解决我国粮食主产区“吃亏”问题的研究[J]. 中国农村经济, 1994(12): 40-45.
- [2] 周文保, 林翊华, 欧阳怀东, 等. 21 世纪初粮食主产区农业发展问题研究[J]. 农业现代化研究, 2000, 21(5): 299-304.
- [3] 盛来运, 唐平, 阎芳. 粮食主产区农民增收问题的调查分析[J]. 中国农村经济, 2003(5): 4-11.
- [4] 庞晓玲, 霍学喜. 财政支持粮食主产区农业发展现存问题与对策思考[J]. 特区经济, 2005(4): 194-195.
- [5] 罗守全. 按市场经济原则建立粮食产销区供销协作机制[J]. 宏观经济研究, 2005(6): 41-43.
- [6] 吴照云, 蔡文著. 对粮食价格市场化改革与粮食主产区农民增收的思考[J]. 中国物价, 2004(6): 15-17.
- [7] 陈锡文. 当前我国的农村经济和农村政策[J]. 改革, 2004(3): 5-11.