

对外开放形势下的 我国农业保护与振兴

许经勇

(厦门大学 经济系, 福建 厦门 361005)

摘要: 农业是一种需要特殊保护的产业。要把农业建设成为自强自立的产业,或具有市场竞争力的产业,就必须强化政府对农业的支持力度。农业在国内市场与国际市场的竞争力,在相当程度上是和农业生产经营规模联系在一起的。为了把农业规模化经营的内部经济与外部经济有机结合起来,最大限度发挥整体效应和规模效应,促进我国传统农业向现代农业转变,就必须走农业产业化道路。

关键词: 市场竞争; 农业保护; 农业产业化

中图分类号: F32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2000)02-0003-07

目前我国正处在由计划经济向市场经济转变过程中(目前我国经济的总体市场化程度约50%)。因农业比较利益偏低而导致其在市场竞争与资源配置中所处的不利地位,越来越明显地表现出来。同时,随着我国对外开放的不断扩大,特别是面临着即将加入世界贸易组织,包括农业部门在内的国民经济在一定程度上受《乌拉圭回合最终协议》的约束以及WTO的管理与协调。这意味着我国在享受巨大的国际经济合作利益及签约国应有权利的同时,也应当承担相应的义务。我国农业将不可避免地面临着前所未有的冲击和挑战。在这种新的形势下,探讨保护和振兴我国农业的有效方式,以促进我国农业的健康发展,便具有十分重要的理论意义和现实意义。

一、农业是需要特殊保护的产业

市场经济条件下的农业保护政策的理论依据,集中到一点,就是与其他产业相比较,农业不仅要承受其他产业所不可能有的自然风险,而且还要承受比其他产业大得多的市场风险。马克思在《资本论》和其他著作中,曾经多次论及,农业生产与再生产的最基本特点,就是经济的再生产是与自然的再生产交织在一起,农业生产时间和劳动时间的差别相当显著,即农业生产时间不仅包括劳动持续时间,而且包括劳动时间以外自然力独立发生作用的时间。由于无须人类支出分文的无偿自然力在农业生产过程中的作用是很大的,从这个意义上说,农业的物质生产率(或使用价值生产率)要比非农业产业高得多,但是,价值生产并不取决于生产阶段持续的时间,而是取决于这个生产阶段内耗费的劳动时间,只有劳动时间才能形成价值。从这个意义上

收稿日期:1999-12-01

作者简介:许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济系教授。

说,农产品的价值生产率要比非农产品价值生产率低得多。^①与此相联系,必然造成农业吸收现代科学技术缓慢、固定资产和流动资产利用率低,以及农业劳动生产率和经济效益低等负面效应。

农业生产的生物特性及其对自然界的密切依存关系,决定着农业劳动生产率不仅取决于农业劳动者在生产过程中的社会结合方式、劳动态度、劳动热忱、生产经验与科学技术,所使用的生产手段的作用范围与作用能力等因素(马克思把由这些因素决定的生产率称为社会生产率),同时还取决于土壤、地形、气候、雨量等自然条件因素(马克思把由这些因素决定的生产率称为自然生产率)。由于自然条件及年景好坏不同,必然引起农业劳动的自然生产率的显著差别。在这种情况下,尽管人们投入同等数量与质量的劳动,也会形成极不相同的产品量。在农业生产中,甚至还可能出现这种情况,即尽管人们投入生产过程中的劳动强度和劳动质量提高了,但农业劳动生产率反而降低,这就是说,社会生产率的增长甚至补偿不了自然生产率的降低。这是造成农业劳动生产率和土地生产率很不稳定的一个重要因素,使得农产品产量存在着较为严重的波动性,要冒很大的自然风险。

农产品生产的市场风险的存在,是和农产品使用价值的性质联系在一起。即大多数农产品是属于最基本的生活必需品,收入需求弹性很低,即消费者的收入水平提高了,对这类产品的消费量不可能有很大的增加。而且,随着人们生活水平的提高,从发展的趋势看,其消费量占总消费量的比重,还会显著的下降。农产品市场需求弹性低,是导致农民增产不增收的一个重要原因。农产品生产的市场风险的存在,也是和市场调节的性质联系在一起,即由市场调节的滞后性所决定的。由于农产品生产的周期特别长,市场调节的滞后性特别严重,决定着其较之其他非农产业,所面临的市场风险特别大。

通过市场机制的作用而进行的经济调节,意味着是根据现行的市场价格而不是根据未来的市场价格,来调节农产品生产量和农业生产结构的变化,这就存在着市场调节滞后性问题。因为农业生产结构与农业生产规模的调整,是需要较长时间才能实现的,从而使得农产品价格调节农产品供应的效应,显现出更为明显的滞后性。

从适应对外开放和加入世界贸易组织的角度考虑,也要求我国政府必须对农业实行适度保护,以便为我国农业的正常发展创造所必须的条件。对外开放形势下的农业适度保护政策的理论基础,从某种意义上说,是建立在“粮食安全观”、“农民收益观”以及“产业平衡观”的共识基础上。综观全球,从来就没有一个国家愿意将自己国民的生活安全寄托于外国。虽然目前面对着美国所极力推行的贸易自由化与国际化的挑战,欧洲共同市场与日本等经济强国仍然坚持某种程度的农业保护,以维护粮食供应的安全。从世界各个国家的立场看,只要在农业国际分工生产的安全制度尚未有效建立(难度是相当大)之前,适度保护农业就有它的必要性。更何况当今世界政治风云变幻莫测,粮食早已成为国际政治舞台的政治武器,卖与不卖之间往往是要附加政治条件的。粮食的自由贸易并不是永远可以信赖的,这就是“粮食安全观”。“农民收益观”是建立在一方面是农业比较利益低,另一方面又要使之生存与发展。在现代商品经济社会中,一切生产都是靠“收益”诱因而存在的。没有最低限度的收益,任何产业都不能存在,更谈不上发展。世界各国都对维护“农民收益”有共识。欧共体与日本对农民收益都采取相当强硬措施,农民的利益获得相当程度的保护。我国政府把增加农产品有效供给与提高农民收入并列为农业发展的两大目标,是适应经济体制转轨农业发展战略的一个带有根本性转变。“产业平衡观”是从一个国家总体经济平衡观点来衡量。在一国经济体系内的各种产业,彼此间均有

很强的互补作用。一个完整的国民经济体系,在日趋剧烈的国际竞争中,可以发挥进可攻退可守的功能,以保护国家经济的安全,因此必须采取适当保护措施。

以美国为代表的主张农产品贸易自由化、国际化的理论基础,是建立在全世界为一个整体的考察范围,它认为任何价格支持政策都会导致农业资源配置的扭曲,而关税保护和非关税障碍,更是影响世界性农业资源的有效利用。美国以外的其他国家,虽然也有部分国家认同美国提出的农产品贸易自由化的理论基础,但大多数国家都认为,每个国家都有不同的条件与背景,也有不同的要求,农产品贸易自由化对各国而言并不完全适用。尤其是粮食的安全供应问题,世界各国均有不同程度的坚持。面对 21 世纪,经济国际化与贸易自由化是不可避免的趋势,但是,维护国家利益和经济安全也是世界各国所坚持的立场,国际化趋势与农业适度保护之间应当如何调适,是值得深入探索的重要课题。

二、农业国际竞争力是与政府支持力联系在一起

与农业国际竞争力相联系的耕地的保护和改良、水资源的保护和治理、水利基础设施的兴建、农业生态环境的改善、农业科学研究和先进技术的推广、农民素质的提高以及农产品价格的调控和国际农产品市场的开发等等,都离不开政府的支持和投入。从这个意义上说,政府的支持力度是决定一个国家农产品国际竞争力大小的重要因素。

在当今世界农业发展问题上,发展中国家与发达国家之间形成了极其鲜明的对比。在一个多世纪以前,当今的相当一部分发达国家,就认为最重要的事情就是集中力量确保粮食。这些国家的农业生产,从 18 世纪中叶开始稳步增长,并且其增长速度从第二次世界大战以后,不断地加快着。于是过去曾经被称为“世界粮仓”的工业不发达国家,现在却反而从工业发达国家进口粮食,出现粮食“倒流”现象。按照人们的传统观念,经济发达的国家,即工业化了的国家,农业是不发达的;而发展中国家,虽然工业不发达,农业则是比较发达的。但当今的实际情况则不是这样。发展中国家不仅工业不发达,农业也不发达。

当今美国和欧洲发达国家,虽然农业产值占国内生产总值的比重、农业就业人数占全部就业人数的比重,都降到 10% 以下,但其农业劳动生产率和国际竞争力却处于领先的地位,其重要原因,就在于这些国家工业化、现代化程度很高,有着强大的物质技术基础,使政府有可能对农业保持了很大的扶持力度。

美国和欧洲发达国家通过输血式的农业产业政策,给农业生产以各种补贴和优惠贷款,对农业科技成果的研究和推广、水利基础设施建设、生态环境的治理和改善予以了大量的投入,以弥补农业资本积累不足的缺陷,提高农业的技术进步率和劳动生产率。美国政府在联邦预算中设立了农产品价格补贴基金,由农业部负责实施。美国大型水利基础设施由联邦政府和州政府投资进行,中小型水利基础设施由农场主个人投资或多人联合进行,农业部和内政部给予资助。欧共体国家为了保护和扶持农业生产,1962 年制定了共同农业政策,对农产品实行类似于美国的目标价格和干预价格的补贴。

欧盟和美国为了保护自己的农产品市场,还不时与对方进行贸易磨擦。美国和欧洲发达国家在农产品贸易磨擦中,积累了丰富的保护自己市场、打开对手市场的经验,从而无形中提高了自己农产品的国际竞争力。

为了增强农业发展的后劲,美国和欧洲发达国家对农业教育和科研实施了大量投入。许多欧盟国家对农业教育实行了归口管理,例如荷兰的农业院校不属于教育部而由农业部直接领

导,每年农业预算的 25%用于农业教育。法国设有 15 所国立农业大学和 150 多所国立农业中专,并由农业部为 15 所私立农业大学和 200 多所私立农业中专的职员发工资。美国 20 世纪 80 年代农业科技投入与产出的比例从 60 年代的 1:20 上升到 1:40,某些领域甚至高达 1:50。

第二次世界大战后,西欧国家大都是粮食进口国,后来在欧共体共同农业政策的保障收购价格、高额出口补贴的计划和各国政府大力度的支持下,才解决了粮食安全問題,并使农业获得了比较高的劳动生产率和国际竞争力。目前,美国、欧盟、加拿大等农产品出口国已占世界小麦出口市场份额的 85%以上。美国等西方发达国家由于农业生产过剩而不得不使 10%至 40%的耕地休耕,它们现在的生产规模远未达到全盛时期。一旦中国等发展中国家对它们敞开了农产品市场,它们就会将休耕地全部投入生产,以更高的劳动生产率和国际竞争力占领中国等发展中国家市场。

由于我国尚未实现工业化、现代化,受物质技术基础的限制,我国政府对农业的支持水平,相对于西方发达国家来说,是处于非常低的状态。在世界贸易组织的《农业协议》关于国内农产品补贴的基期即 1986 年至 1988 年期间,它一直是处于负值状态之中。建国 50 年来,我国政府曾经进行过几次重大的经济调整,大多数经济调整都是因为农业出了问题引起的。即农业出了问题就抓农业,被迫增加政府对农业的投资,农业形势好转了又忽视农业,减少政府对农业的投资,始终无法走上持续、稳定、协调发展的轨道。这固然有主观认识上忽视农业的原因,但也有客观条件的制约,即我国工业还没有发展到能够完全依靠自身积累的阶段,工业还需要农业继续为其提供资本积累,因而在投资分配上还不可能真正做到向农业倾斜,这就很难不会导致农业的周期性徘徊与波动。这就向我国提出了这样一个问题,即如果我国最近加入世界贸易组织,由于政府对农业的支持水平长期处于负值状态,虽然农业国内支持率不需要减让,但由于我国基期的基数很低,按照《农业协议》关于农业国内支持水平不得超过基期年平均农业生产总值 10%的规定,我国可能不但不能增加对农业的国内支持强度,反而还要进一步削减。我国农业因此面临着严峻的挑战。

应当清醒地认识到,中国在要求加入世界贸易组织这一时机,要从国家安全的角度出发,提高本国农产品的竞争力。欧共体长期对农业进行高额补贴,使粮食自给率从 80%上升到 120%,从而保证了自己的独立性。长期以来,日本一边在工业制品等竞争强项上高喊贸易自由化,一边又对竞争力极弱(日本农业实行小规模经营)的大米等农产品的进口实行严格的进口许可证制度和关税(最近将每公斤进口大米的关税提高到折合人民币 25 元),将外国质优价廉的大米拒之门外。日本这种从国家安全的战略高度来保护大米市场的做法,是值得我国深思的。由于我国粮食价格普遍高于国际市场价格,加入世界贸易组织后,粮食市场将面临强大的冲击。我国的棉花由于经营分散、规模小、投入大、生产水平低,一旦放开市场与价格,国内棉花市场价格将会高于国际市场。我国糖料加工工艺十分落后,出糖率低,加工成本高、质量差,与棉花一样在国际市场上是缺乏竞争力的。

三、农业国际竞争力也与农业经营结构联系在一起

始于 20 世纪 70 年代末的我国农村微观经济体制改革,是以废除人民公社、实行家庭承包经营为主要内容。由于普遍采用的人均或劳均农地承包分配办法,在转向家庭承包经营的同时,我国农业从一开始就形成了以土地分散、均田为特征的小农经营结构。小农经营结构的弱

点,在于这种经营方式驾驭市场能力很弱,难以进行较大规模投入与投资,不利于技术的进步,也使得农业生产者无力取得与其他产业大体相当的收入。这种小农经营结构意味着我国农业的商品化程度仍然处于较低的水平,同时意味着政府调控农业的代价,要大得多,而其效率则相对低得多。这也是我国农业缺乏竞争力的一个重要原因。

美国、澳大利亚、加拿大等国家,其农产品在国际市场上具有很强的竞争力,一个很重要原因,就是它们的农业是实行大规模经营的。每个农业劳动力平均耕作面积,我国为 0.29 公顷,美国为 66.81 公顷,加拿大为 109.17 公顷。虽然法国农户经营规模比较小,但由于法国政府大力推动土地集中,通过银行直接收购小块土地,集中起来廉价转售给大农场主;建立调整农业结构的社会行动基金,鼓励老年农民领取终身养老金,把自己的土地卖掉或者出租。1989 年法国 10 公顷以下的农场减少 40%,100 公顷以上增加 27%,平均规模达到 29 公顷。美国之所以一直鼓吹农产品贸易自由化、国际化,其社会经济背景就在于它拥有以大规模经营为基础的现代化农业部门。在日益扩大的对外开放形势下,我国农业面临的主要问题,是生产经营规模小与组织化程度低。由于生产经营规模小而导致的农业劳动生产率和经济效益低,这一方面迫使农民走兼业化道路,因而强化农业生产的负激励;另一方面迫使政府实行价格支持政策,使得国内农产品价格显著高于国际市场价格。同属农业小规模经营,日本对农业实行全方位价格保护,导致稻米价格高于国际市场价格 7~8 倍。我国台湾省实行半保护体制(即限量收购保护价)加上政府转产辅导,使其稻米价格偏高国际市场价格 2~3 倍。我国财政目前还无力对粮食实行价格支持政策,农民收益还处于明显偏低状态,但粮食价格已经达到甚至超过国际市场价格水平。主要原因就是我国小麦和玉米生产成本太高。我国粮食价格还存在着持续上涨的趋势。在日益扩大的对外开放形势下,我国主要农产品价格高于国际市场价格水平,意味着我国主要农产品依赖于国际市场供给的程度,将不可避免地扩大,这不仅会导致因大量进口农产品所必须承受的巨额外汇负担,同时势必严重影响我国农民的收入,给我国农业造成极大的损失。

一谈起农业保护,许多人首先想的是价格保护。价格保护是一种由最低价格、缓冲储备、风险基金、价外补贴等一系列相互配套措施组织而成的政策体系。但是,价格保护在发挥一定作用的同时,也存在着相当大的局限性:(1)将会给国家财政带来沉重的负担;(2)加入 WTO 之后,容易受组织内其他成员国的指控和报复;(3)导致农业生产资料配置的扭曲,削弱农业的市场竞争能力;(4)一旦出现较为严重的通货膨胀,价格保护的有效性将大打折扣,等等。借鉴发达国家政府在保护农业方面的经验与教训,并考虑我国农业占国民经济的比重大、农业劳动力占社会总劳动力份额高的客观实际,在价格保护与非价格保护的措施选择上,我国应当走一条以非价格保护为主、价格保护为辅的道路。为适应对外开放和经济贸易自由化的总趋势,我国农业应把追求技术效率与市场效率放在突出的位置,才能增强其在国际市场上的竞争能力。同时,在现代化产业体系内,农业也必须向着自主的方向逐步迈进,走政府保护和农民自我保护相结合的道路。

农业经营规模趋于扩大从而农业生产趋于集中,是战后发达国家发展农业的一种重要形式。理论与实践的经验表明,农业规模化经营是构成农业集约化增长的基础性条件,也是实现农业稳定与提高的必由之路。一方面,实现农业规模化经营有利于农业生产者取得与其他产业生产者相接近的收入水平,这是单纯依靠提高农产品价格或提高单产所难以达到的;另一方面,农业规模化经营有利于农业生产者应用新技术和扩大资本投入,有利于提高农业生产者水

平和增强农业竞争力。国际比较分析表明,一个国家的农业经营规模相对愈大,其农业生产力水平相对愈高,其在国际市场上也往往更具有竞争优势。

农业规模经营的一个基本前提,就是土地使用的相对集中。但在农村非农产业还不够发达与稳定,以及农村社会保障尚不健全和完善的情况下,要使农民普遍地让渡对土地使用的占有权(或承包权)在相当时期内显然缺乏条件与可能。为此,很有必要在坚持土地集体所有和家庭承包经营长期不变的基础上,在引导和促进土地使用权有偿流动的同时,寻找在不改变农民占有土地使用权和承包权的前提下,实行土地集中经营的新方式。在这方面可以探索土地使用权的股份合作制,即允许以土地使用权入股经营,这样做,既有利于保护农民的已有利益,又有利于规模经营。

农业现代化国家的实践经验表明,由农产品生产和消费的特性决定,工商业企业介入农业生产,使农业生产突破单纯依靠自身发展的传统模式,借助于外部的资金、技术与市场力量,是促进农业持续发展和现代化进程的必由之路,也是现代农业组织结构的一个重要标志。进一步说,为了把农业规模化经营的内部经济与外部经济有机地结合起来,联结成有机的统一整体,使农业在市场竞争中发展成为自强自立的高效益产业,客观上要求农业经营体制上必须有一个新的突破,这就是实现农业产业化。

农业产业化是根据农业现代化的要求,大规模地组织分工分业生产,把分散的家庭经营纳入一条龙的生产经营体系,把分散独立的许多生产过程,融化为一个社会生产总过程,最大限度地发挥整体效应和规模效应,以调整我国农户小生产与大市场之间的矛盾。我国家庭承包制作为一项制度创新,主要是解决农业生产体制问题,即还原农业家庭经营最优的经营特性和适应农业生产特征,最大限度地调动农民生产积极性,它并没有(也不可能)解决生产与市场的衔接问题。这仍然是制约我国农业发展的重要因素。我国农产品购销与价格放开后,能否获得一个内在的稳定机制,把农产品市场与价格风险控制在一个较低限度内,以便为农业的持续发展创造良好的条件,是摆在我们面前的一项重要任务。实行家庭承包经营之后,千家万户的农民在极为分散和闭塞的条件下进行生产和经营,带有很大盲目性和风险性,很难适应大市场变幻莫测的需求。实施农业产业化,用“公司加农户”的办法,以大型工商业为龙头组织农民进入市场,有利于增强农民进入市场的组织性、有序性,增强农民的市场竞争力和经济实力,在谈判中处于较为有利的地位。

长时期以来,农业(狭义农业)一直被认为是社会效益很大、经济效益很低的产业。实行农业产业化,通过对生产要素的优化配置和产业的重新组合,把贸、工、农和产、加、销有机统一起来,使农民也能分享农产品加工、销售所增值了的一部分价值,这就有利于变低效益农业为高效益农业。农业产业化的实质,就是使农业能够获得平均利润,唯有如此,农业才有可能成为一个独立产业。农业产业化的实现,使人们第一次把农业真正作为一种现代产业来对待,改变过去把农产品加工附属于第二产业,把农产品流通和农业服务业附属于第三产业,以及农业是与落后的生产方式和生产条件相联系的传统观念。通过农业产业化,把贸、工、农和产、加、销有机统一起来,使平均利润率规律第一次在我国农业领域发生作用。农民成了平均利润的分享者,农工商各方、各环节由此形成了“利益共享、风险共担”的利益共同体。无论是为了保证原料的数量、质量、品种、规格,还是为了追求利益最大化的可持续发展,都促使以农、林、牧、渔产品为基本原料或营销对象的各类企业,采取一体化形式,即与初级产品生产者保持长期稳定的供求关系。而作为初级产品生产者的农民,无论是降低市场风险,摆脱小生产与大市场难以对接的

窘境,还是提高产品科技含量和增值价值,都要求与市场运作能力、技术创新能力强的龙头企业结成利益共同体。

农业产业化能否发挥应有的效应,在相当程度上取决于能否组建一批具有一定规模、一定品牌、能否在农产品生产、流通、加工中起“主导”或“龙头”作用的现代化企业。这种主导型或龙头型的现代化企业的形成,必然从根本上改变我国农业以小农经营为绝对主体的格局,改善我国农业的组织结构,为我国农业总体结构的合理化创造条件,从而增强我国农业发展的后劲以及在国际市场上的竞争力。

注释:

①参阅:《马克思恩格斯全集》第46卷,下册,第181—182页。

参考文献:

[1]周振华. 结构调整[M]. 上海:上海人民出版社,1999.

[2]许经勇. 市场经济条件下农业保护政策的理论依据[J]. 学术月刊,1996,(10).

[3]许经勇. 我国农村微观经济体制改革的回顾与展望[J]. 厦门大学学报,1998,(4).

On Protecting and Energizing China's Agri-business in the Condition of Opening to the World

XU Jing-yong

(The Department of Economics, Fujian Xiamen University, Fujian Xiamen, China, 361005)

Abstract: Agri-business needs special protect. To develop agri-business, whose competitiveness is associated with employing its scale economy into internationally competitive industry, needs the protection by governments to a larger extent. Industrialization of agri-business is the only way to realize the synergy of agri-business' internal and external economy, the exploitation of scale effects, and the evolution from traditional agri-pattern to modern agri-pattern.

Key words: market competition; protection of agri-business; industrialization of agri-business