

对当前农业几个重大问题的意见

改革开放十几年来,我国农村改革与发展取得很大成绩。党的十四大以来,发展农村市场经济的春潮开始涌动,标志着我国农村改革进入一个新阶段。这就要求我们既要认真总结前阶段改革的成功经验,又要清醒地分析当前农村经济发展所面临的主要问题和挑战。

针对近两年尤其是当前农村中普遍存在的一些影响农民利益,挫伤农民生产积极性,农业有滑坡危险的突出问题,党的十四大十分强调农业的基础地位。随后,党中央、国务院对农业、农村、农民问题抓住不放,深入调查研究,着力从宏观上作出部署,提出新的政策措施,致力于解决现实问题,一些直接关系到农民切身利益的问题逐步得到解决。广大农村干部和农民感到党中央、国务院深知国情,体察民情,为之高兴。但是,回顾建国以来,尤其是联系1979—1984年农业迅速增长、1985—1988年农业出现徘徊、1989—1992年农业获得恢复与发展三个阶段,联系当前农村、农业、农民中发生的新问题,客观地说,一些长期影响和制约农业稳定发展的深层次矛盾并没有得到根本解决。这些问题可以概括为“七大矛盾”,迫切需要从深化改革中求得解决:

一是城市化进程滞后,小城市、小城镇发展远远不够,城市化落后于工业化,农村富余劳动力转移缓慢。据有关资料分析,目前我国城市化的水平仅达28%,不要说与发达国家比(发达国家城市化水平已达80%左右,有的更高),就是与印度、巴基斯坦这样的发展中国家比(发展中国家城市化水平为40%左右),我们的差距也是很大的。由于城市化进程滞后,造成城乡人口分布不尽合理。十一亿多人口中,八亿多农民集中在第一产业。而我国耕地资源有限,一个农户只有几亩土地,首先要满足自家的生活需要,生产“小而全”,户户“粮油棉”,多余的产品量不大,再加上市场行情多变,信息不灵,技术水平不高,劳动生产率低下,家庭经营耕地小规模与社会化大生产的矛盾突出。这是问题的一个方面。另一方面,我国有两亿多城市人口,从事乡镇企业的一亿多人,对农

副产品及其加工品的需求量有一定限度;再加上工资水平低,消费水平、购买能力不足,社会需求拉不动生产,往往造成农产品及其加工产品的低水平过剩,“谷贱伤农”的现象时有发生。究其原因,在于产业结构调整过慢,农村剩余劳动力没有转移出来。因此,小城镇建设和发展是农村深化改革不可逾越的一大课题。

二是耕地的所有权、使用权不清晰,农民经营免不了短期行为,农业发展需要注入新的活力。从长远看,我国农业面临着人口增长、耕地资源稀缺、生态环境保护三大压力。要满足国民经济发展和人民生活改善对农产品日益增长的需要,保障和增加农民的收益,农业发展的任务十分艰巨。从近期而言,耕地的所有权、使用权的界定,是稳定民心,调动农民保护、开发、利用耕地资源的积极性,增加农产品有效供给的一项亟待研究的大政策。我国的耕地,原来实行的是以生产队为单位的集体所有制,自从推行家庭联产承包责任制以后,对农户使用耕地一包了事,名为集体所有,实为无人负责,主体是虚的。在承包时,国家宣布耕地使用权十到十五年不变。现在,十年早已过去,十五年也已到期,农民不放心。前两年关于规模经营的不适当宣传,加上耕地不断进行“大稳定,小调整”(实际上是“小调整,大牵动”),更使农民惴惴不安,不敢增加投入,导致地力下降,生产条件有恶化趋势;与此同时,国营、集体单位和一些个人乱占滥用耕地,特别是1992年以来各地出现的开发区热,使非农业占用耕地失去控制。因此,国家对耕地所有权、使用权通过制定政策或者立法,作出明确规定,并且对使用权允许继承和有偿转让,让耕地这一生产要素活跃起来,势在必行。

三是农业特别是粮食生产的比较效益下降,农民增产不增收的问题突出,城乡居民的收入差距扩大,农民盲目外流、撂田抛荒现象普遍发生。1989年全国粮食总产创历史最高水平,比上年增长3.4%,但农民人均纯收入扣除价格因素却比上年减少1.6%,这是改革以来农民收入第一次出现负增长。

1990年,粮棉油全面丰收,农民向社会出售的粮棉油分别比上年增长15.3%、23.7%和23.5%,而农民人均纯收入仅增长1.8%;1991年农业继续获得好收成,而农民人均纯收入仅增长2%。1989—1991年三年平均,农民人均纯收入的年增长率仅为0.7%,而同期按可比价格计算农村人口人均农业产值平均每年增长5.4%。农业的增产与农民的增收明显不成比例。造成农业增产不增收的主要原因,是农用生产资料价格上涨而农产品价格下跌。近几年工农业产品价格的“剪刀差”呈扩大趋势,工农业商品综合比价指数逐年上升,1989年比上年上升3.2%,1990年比上年上升8.4%,1991年又比上年上升5%;农用生产资料价格1989年比上年上涨18.9%,1990年又比上年上涨5.5%。而同期粮食价格持续下跌,不少地区粮食市场价格低于定购价格。这样,严重挫伤了农民种粮积极性。1991年全国粮食播种面积比上年减少1700多万亩,1992年又比上年减少2400多万亩,预计1993年粮食播种面积将继续有较大幅度减少。一些被国家列为商品粮基地的地区复种指数下降,耕作经营粗放,耕地抛荒20%以上。由于农民增产不增收,城乡居民收入差距扩大。1978年至1985年,农民与城镇居民的收入比曾由1:2.4缩小到1:1.7。但1986年后,特别是1990、1991年,在农业连续丰收的情况下,农民人均纯收入分别比上年增长1.8%和2%,而同期城镇居民人均实际生活费收入分别比上年增长5.2%和7.7%,农民与城镇居民的收入比又扩大为1:2.2。不少地方农民盲目外流,撂田抛荒,冲击城市,影响社会安定。

四是农民负担过重,激起农民群众强烈不满。尽管国务院已对农民承担费用和劳务问题作了专门规定,但近两年农民的不合理负担并没有得到有效控制。1990、1991年,农民直接承担的村提留和乡统筹费,分别比上年增长25.48%和11.88%,大大超过了同期农民收入的增长幅度。此外,不少地方名目繁多的集资摊派、达标升级等乱收费,直接侵犯了农民的利益。农民收入减少,负担加重,加上少数干部作风不正,农民意见很大,有的地方流传一些顺口溜,如“一支烟四两油(价差),一餐饭一头牛(千元以上),干部屁股底一幢楼(小汽车价格)”,等等。有的农民被迫上访投诉,甚至服毒自杀。这些问题,已成为当前农业和农村工作中十分敏感的问题,在一定程度上影响了党和政府同农民群众的关系。

五是现行粮食定购政策和粮食价格双轨制,与发展农业和建立市场经济体制不相适应。就多数地

区来说,农民能作为商品的最大宗产品是粮食。过去统购是产品经济,农民称之为对国家的“贡献粮”;现在实行限价定购,粮食仍不能完全成为商品。加上粮食价格双轨制的存在,粮多时国家无力包购包销,以致压级压价,打白条子,或者找差价,让农民贴钱;粮食紧俏时又“统”,农民只有吃亏的份儿。而另一方面,国家用于粮食的财政补贴与年俱增,财政不堪重负,国家、农民两头亏。这种粮食经营体制有悖于培育市场经济模式,不利于调动农民发展商品农业的积极性。

六是农村资金供给渠道单一,数量不足,流动不畅,严重影响农村经济的发展,已成为农村建立社会主义市场经济的“瓶颈”。长期以来,国家工业化过程中实行向城市和工业倾斜,经济二元结构的特征明显,农村资金总体上表现为从农业部门向其它部门净流出。此其一。其二,财政化的信贷体制,在改革前对弥补农业资金不足起了一定作用。农村改革以后,农业资金由单一的国家——乡村集体纵向流向演变为多渠道、多形式的网络式流向,客观上出现资金所有者、资金经营者和资金需求者的独立化、多元化状况。与此同时,金融部门企业化改革逐步推进,金融企业追求利益的导向成为必然,农行和信用社越来越多地倾向于按照比较利益和风险回避原则,逐步退出和避开相对成本高、盈利低、风险大,面向农户、村社合作经济组织及其社区小企业的小额农贷业务,从而出现了农村中小额农贷层次的相对“真空”。这一方面导致了我国农业、农村商品生产的资金投入严重不足,另一方面也为无序的农村民间高利贷的产生提供了温床。此外,由于集体资金管理混乱,使用不当,流失严重,引起一些地方农民的不满,致使拒交承包款、集体提留的现象时有发生。

七是农业科研、教育、技术推广队伍和基础设施比较薄弱,存在经费不足、队伍不稳、手段不健全等困难,直接影响科教兴农潜力的发挥,影响农业生产力和农业劳动者素质的提高。

上述农村七个矛盾多为政府行为或者是政策上的偏颇所致,是高度集中的计划经济的产物。而在农业内部、农业本身,也存在着许多问题。例如,农村产业结构不合理,第三产业刚刚起步,第二产业比重大,第一产业过重却又不发达;农业生产结构也不平衡,种植业是大头,养殖业跟不上,林业更是薄弱环节,加工业停留在初始阶段,多数地方种养加、贸工农格局尚未形成;种植业内部结构至今仍是“粮——经”二元结构,劳动生产率低,经济效益低,农民收入

低；等等。总之，农村中存在的矛盾多不胜数，似乎“剪不断，理还乱”。所有这些，都是深化农村改革所面临的新情况、新挑战。

按照建立社会主义市场经济新格局和本世纪末农村基层达小康的要求，针对上述长期影响和制约农业稳定发展的深层次矛盾，必须在认真落实党的现行农村政策的同时，有计划、有步骤、既积极又稳妥地讨论制订和调整深化农村改革的一些具体政策，进一步调动农民群众的积极性，使整个农村经济活跃和繁荣起来。为此，特提出以下建议：

首先，要加强农业立法，以维护党的十一届三中全会以来的农村改革成果，巩固农业的基础地位，引导农民在本世纪末实现小康目标。

建国以来农业发展的历史和当前形势都说明，党和政府规定的有关农业和农村经济基本政策，不少地方在实际执行中往往走样，农村干部和农民怕“政策多变”的心理一直没有消除，农民的合法权益受到侵害的现象时有发生，农业基础地位很不稳固，往往是讲起来重要，做起来次要；欠收了强调农业，丰收了忽视农业，以致建国以来几次出现由于农业生产的波动而直接导致的国民经济的大调整。这固然与政策弹性大、可操作性差、工作力度不强有关，但从根本上说，则是由于我国对农业没有明确的法律规范，人们的随意性较大。农村改革和发展的实践，已经积累了丰富经验；举国上下对一些重大问题也已形成共识，制订和颁布农业基本法、农民权益保障法条件已经成熟。

长期以来，我国实行的是以农养工、以农支工政策，无论是实行粮食统购、定购，实行农林特产品的计划收购，还是实行农村户籍制度，形成城乡二元结构，都是要求农民尽义务作奉献；扩大工农业产品价格剪刀差，也是为了实现工业资金的原始积累；不断增加农民负担，所谓“人民事业人民办”，同样是让农民出钱支持第二、三产业发展。在此基础上，我国已经建立起了比较完整的工业体系。从国民生产总值构成来看，工业所占的份额早已超过了农业。有鉴于此，建议国家在国民收入的再分配上，应按照发展社会主义市场经济的总要求，积极调整和制订具体政策，保护农业，支持农业，使农业能够走上以农养农、自我发展的道路，引导农民在本世纪末实现小康目标。

第二，探索建设和发展小城镇的新机制、新思路、新政策，加快城市化步伐，促进一、二、三产业协调发展。

农业是我国经济的基础，而乡镇企业是农村经济的一个重要组成部分。大量事实说明，要强化农业的基础地位，大力发展乡镇企业，转移农村富余劳动力，缩小城乡差别，保持一、二、三产业协调发展，必须把加强小城镇建设作为深化农村改革的一个重大问题进行研究、实施。小城镇是商品集散地，可以把城乡两个市场结合起来，在城乡商品流通中发挥桥梁和纽带作用；小城镇是发展乡村工业生产的基地，对于繁荣城乡经济，改善生产力布局，发展第三产业起着重要作用；小城镇是调节城乡人口分布的巨大“蓄水池”，对农村劳动力的合理分流，吸收大量富余劳动力，避免涌入大城市发挥着重要作用；小城镇还是影响乡村、带动乡村进行精神文明建设的重要阵地，对于丰富和活跃农民的精神生活，也有着巨大作用。当前小城镇建设发展中出现了一些新情况、新问题，应当密切关注。一是规划问题。在发达地区和落后地区由于市场导向和管理体制错位，往往在投资热点上发生差异现象，造成城镇分布不合理，产业结构功能趋同。这就需要加强规划，合理布局，既要进行必要的行政干预，更要以更好的政策措施予以规范和引导。二是占地问题。据估算，一个农业人口转为城镇人口要占地 80—100 平方米，按今后 10 年转移 1 亿农业劳动力进小城镇计算，即需占地 1500 万亩。因此，小城镇建设应本着节约用地原则，与开发区、工业小区等统筹规划，制订完善政策。三是资金问题。如果靠国家投资建设小城镇，数额巨大，财政难以承受。这些年来，不少小城镇在国家必要的扶持下，实行优惠政策，吸引农民进城镇办企业，建市场，搞开发，既快又好，这一经验应予推广。四是身份地位与户籍制度问题。过去搞工业化把几亿农民排除在外，几亿人种粮，农业老是过不了关。三中全会以来，农民可以发展乡镇企业，温饱问题也解决了，但农民进城的身份问题没有解决。发展小城镇这个问题应该解决。

第三，稳定、完善家庭联产承包责任制，搞活要素市场，切实保护和调动农民群众的积极性，进一步挖掘农业发展的潜力。

我国虽然人均耕地资源少，但非耕地资源开发潜力巨大。不仅现有耕地中三分之二的中低产田有待改造，而且有 15 亿亩丘陵、40 多亿亩草场和 1 亿多亩淡水水面可开发利用，木本粮油和农作物秸秆饲料资源都有着广阔开发前景。我国食品加工业很不发达。大力发展食品加工，可以满足人们食物多样化的要求，并使农产品加工增值。目前我国农业科技

在农业增产诸因素中所占的份额仅 35%左右,而世界上一些农业发达国家高达 65%以上。依靠科技教育振兴农业,实现高产优质高效,不仅可以增加产品有效供给,而且将给农业发展增添新的力量。为此,建议采取以下一些新的政策措施,深化农村改革,搞活要素市场,保护和调动农民的积极性,推动农业登上新台阶。

一是稳定家庭联产承包责任制。应该在坚持耕地归集体所有的前提下,明确规定耕地使用权长期归农民经营,五十年或七十年不变,分别颁发耕地所有权、使用权证书,生不增死不减;建立和完善土地使用权有偿、有期限出让、转让、再转让制度。这样,可以使农民有稳定感,敢于增加投入,增施有机肥,培养地力,保护耕地资源。

二是恢复农业实物税。1985年,国家把实物税改为代金,弊端很大。当时一亩地税款 10 元可买 90 斤稻谷,后来粮食不断涨价,1988 年 10 元只能买 60 斤稻谷。一旦出现粮食短缺,国家手里没有足够的粮食作为宏观调控的手段,就会使经济问题转化为政治问题。如果按历史惯例实行“什一税”,经济作物也折算成粮食纳税(或者采取另外的政策措施),国家每年可无偿掌握 1000 亿斤粮食作为宏观调控手段,使粮价不致大涨大落。如果以上一个五年计划期间的平均亩产为基数,一定五年不变,增产也不增税,就更能促进农民增加投入、增加产量的积极性。

三是农民负担的乡统筹、村提留规范化,公粮、提留一起收,依法签订经济合同,交足国家的,留够集体的,剩下都是自己的。在具体做法上,农民的提留负担与公粮一样,按耕地平均亩产的 5%与公粮一起征收,也就是说,农民无偿地上交耕地平均亩产 15%的粮食,除此以外,任何部门、任何人都无权向农民伸手要钱征粮。至于修公路、办水利等基础设施建设,靠义务工解决。征收来的 5%的提留粮按市场价结算,由县、市财政返还乡、镇财政,作为乡统筹、村提留的款项,严格开支制度,加强审计把关,杜绝不正之风。公粮与提留粮加在一起,只占耕地平均亩产的 15%,远低于目前农民实际负担水平,还可以避免基层干部进村入户催要提留款,“人搞生了,狗搞熟了”,有利于改善干群关系。

四是取消粮食定购,全面彻底放开粮食市场。农业税征实,公粮、提留一起收,国家可无偿获得 1000 亿斤公粮,又以市场价获得 500 亿斤储备粮,用以供应城镇人口富足有余,也有了宏观调控粮价的得力手段。农民一次交足国家、集体的,余下都是自己的,

自主处理,自由买卖,全国粮食市场放开,价格随行就市,就能逐步实现工农业产品及一切商品的等价交换,为农村发展商品生产和市场经济创造条件。

五是允许和推广农村合作基金会,开辟多种融资渠道,解决农村资金不足问题。农村合作基金会是解放以来我国农民第二次资金合作。第一次资金合作即信用社的发展已背离初衷,异化为与农民存在利益矛盾的组织。这次一些地方产生的农村合作基金会,在具体操作上,要把握其合作方向。第一,规范农民入股制度,保持农合金清晰的产权界定。第二,建立和健全农合金的社员代表大会制度,实行民主管理。第三,确保农合金有一定比例的资金用于农业生产和农户家庭经营。政府有关部门应从大局出发,正确理解农合金是农民弱者的联合,不要仅从部门利益、部门需要出发,简单否定农合金的发展。要从培育金融市场着眼,通过经济手段,对农合金的资金投放、管理进行必要的业务指导和宏观间接调控,满腔热情地帮助疏导、解决问题。

第四,进一步健全政府对农业的宏观调控体系,促进农业内部作相应改革,适应发展社会主义市场经济需要。

农业是国民经济的基础产业,同时又是一个较弱的产业。特别是在国家工业化、现代化过程中,农业在吸收资金、物资、技术等方面往往竞争不过其他产业。加之农业具有生长周期长,技术进步慢,受制于气候变化等特点,风险较大,容易出现波动、停滞、萎缩。因此,在农业向市场经济转变过程中,政府必须实行有效的调节、保护与管理。目前各级政府对农业的管理职能分散,各自为政,自行其是,调控手段不配套,保护不力,产供销脱节,从调控体系到运行机制都不适应市场经济的要求。为此,建议各级党委、人大、政府对现行农业经济管理体制要加强研究,理顺关系。当务之急是,各级党委和政府要切实加强政策研究机构的力量,各级领导干部要响应党中央号召,深入农村基层,大兴调查研究之风。国家每年应召开几次农村调查汇报会,至少召开一次全国农村工作会议,检查农村政策执行情况,讨论制定新的政策措施。各级人大常委会要增强参与意识,建议全国人大常委会设立农村经济工作委员会,吸收对农村、农业、农民问题的研究和实践有成就、有感情、有事业心的同志参加,为权力机构依法行使保护农业、保护农民合法权益提供有效服务。在农业内部改革上,调整农业结构,发展高产优质高效农业;健全以科技为支柱的社会化服务体系,(下转第 23 页)

(上接第 33 页)推广农科教结合,实行科教兴农;建设商品农业基地,发展区域规模经济;充分发挥我国农业的优势和潜力,发展外向型农业,搞贸工农一体化,打入国际市场,利用国内外工农业产品价格两个相反的剪刀差,以农产品换回廉价的生产资料或工业设备;实行种养加结合、产供销一条龙;种植业将粮、经二元结构改为粮、经、饲三元结构;发展庭院

经济,建设立体生态农业;等等,涉及到国民经济各部门,牵动方方面面,是一场深刻的产业革命。我们深信,事在人为,只要敢于迎接深化改革的新挑战,上上下下形成全面改革大合唱,以正确的政策为导向,梯次推进,联动起步,就能达到预期效果。

(八届全国人大代表、安徽省
人大常委会副主任 陆子修)