

农业转型升级对政府强依赖的原因及其对策^{**}

——兼论农业组织化实现形式的优化和转型

□郑有贵

内容提要:中国农业转型升级困难重重,对政府的依赖较强。这缘于农业的弱质性和小规模家庭经营的弱势地位,在逐步强化对农业支持的进程中又没有能够大范围地改变农业经营主体小而弱的状况。破解这一难题,应以促进有利于形成共享发展成果机制的农业经营组织的发育壮大为核心,在支持政策上向农民利益共同体的合作社和集体经济组织倾斜,将财政支持形成的财产量化到合作社和集体经济组织的成员,在农业经营组织制度上促进产权由封闭向开放转型。

关键词:农业转型升级;政府依赖;内生能力;农业组织化;实现形式

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2016.10.001

实现中共十八届五中全会提出的产业迈向中高端水平的目标,必须解决好农业转型升级这一短板问题。中国农业转型升级对政府强依赖,缘于经营主体小而弱及导致的内生发展能力弱,以及政策支持主体对象的重点不够明晰,政府部门支持农业

职能分割难以形成合力,农业经营组织制度尚不完善、难以发展壮大等多重因素共同作用的结果。破解农业内生发展能力弱和转型升级对政府的强依赖已成为紧迫的命题。

一、农业转型升级对政府的强依赖缘于经营主体小而弱

国家大力推进农业现代化建设,促进农业发展上了一个又一个新台阶,2004年以来还熨平了生产发展的波动,全国粮食产量实现“十二连增”。农业的快速增长,是以国家支付较大财政资金为成本的,反映出农业转型升级对政府的依赖性较强。例如,农业经营组织普遍缺乏技术研发能力,技术研发和推广依赖政府,政府不仅要负责技术研发支持,还要解决新技术到农户的最后一公里的问题;农民购买种子、农机、化肥等依赖政府的补贴;确保重要农产品价格维持在一定水平需要依赖政府实施的最低收购价和收入目标价;一些地方土地规模经营的形成也依赖当地政府对土地流转实行财政

补贴等。这些促进农业转型升级政策的实施,一方面使政府的财政负担加重;另一方面又没有因此明显改变农业内生发展能力弱的状况,农业生产成本还随着生产资料和人力价格的上升而攀升,现今面临在国内外市场粮价倒挂明显^①、农产品价格“天花板”封顶、生产成本“地板”抬升、资源环境“硬约束”加剧等新挑战^②。

农业转型升级对政府的强依赖,缘于第二、三产业优势明显和在经济全球化的环境中农业的弱质性和小规模经营的弱势地位。农业的弱质性是与第二、三产业相对应的。在工业化初期,为推进

* 项目来源:本文系中国社会科学院当代中国研究所2016年度课题“五大发展理念视域下经济转型升级研究”的阶段研究成果

① 参见:习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明.《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》辅导读本.人民出版社,2015:079

② 参见:国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见.人民日报,2015-08-08:1

工业化的快速发展,在工业自身积累不足的情况下,国际上一般通过多种方式将农业部门的剩余转移到工业部门,以此来促进工业的积累和发展;随着工业化和城镇化的发展,与第二、三产业相比较,农业的弱质性日益显现,依靠自身力量可以实现发展但进程缓慢,成为整个经济发展的短板,因而在进入工业化中期后,从有利于工业化的进一步快速推进出发,国际上普遍对政策进行调整,将农业养育工业转为工业反哺农业。改革开放以来,特别是进入 21 世纪以来,中国启动由农业养育工业向工业反哺农业的政策转变还有本国的特殊性。一方面,不仅有计划经济体制下形成的工农业发展失衡、城乡发展失衡、城乡居民发展失衡,还由于人多地少和在全球范围都属于超小规模范畴的家庭经营,在国内外竞争中明显处于弱势地位,这就使农业的弱质性问题更为突出;另一方面,随着人民公社体制的改革和农产品统派购制度的取消,集体经济组织的积累能力弱化,其产前产中产后服务能力随之减弱,而农业的社会化服务体系又没有及时构建起来,农户家庭小规模经营面临生产服务“办不起”或“办了不经济”等困难。基于这种工农政策

的“两个趋向”、本国国情及经济社会变迁特殊因素的叠加,政府对农业转型升级的支持更显必要。

农业转型升级对政府的强依赖,还由于在逐步强化对农业支持的进程中,没有能够大范围地改变农业经营主体小而弱的状况。促进农业的转型升级、加快集约型发展方式的形成、降低能耗、实现绿色发展、提升附加值,不仅需要政府的支持,更需要有内生发展能力较强的农业经营组织,以提供农户生产经营所需要的各种服务、解决转型升级中遇到的多种困难。然而,从实践看,虽然家庭农场、农民合作社、农村集体经济组织、农业公司等都有不同程度的发展、内生发展能力都有所提升,但所提供的服务仍不能满足转型升级所需,农业基础设施、技术、信息、生产资料购买、产品销售、信贷和资本融资等服务跟不上,转型升级的内生能力较弱。国家针对农业的弱质性以及发展中面临的困难,对农业实施了力度越来越强的包括多种补贴在内的支持政策。从 2004 年起中央每年制定和实施以“三农”为主题的“一号文件”,一方面体现中央对解决好“三农”问题的高度重视,另一方面也反映了农业转型升级难度较大、对政府的依赖度较高。

二、农业经营组织发育壮大难的政策、体制和制度因素

面对农户小规模生产经营与大市场对接的难题,国家通过政策支持,引导小规模家庭经营向组织化方向发展。尽管如此,农业经营组织仍然不强。原因何在?

就支持政策而言,促进农业组织化的支持力度偏弱。在促进农业组织化上逐步形成共识,但支持政策向农户“撒胡椒面”和向与农户没有形成利益共同体甚至“零和博弈”的龙头公司倾斜,对朝着农民利益共同体方向发展的合作社、集体经济组织等的支持力度不够,与其应发挥的功能不对应。加之由于工业化、城镇化的快速发展,土地流转费用呈上升趋势,也在一定程度上影响土地规模经营的形成和农业组织化的发展。

就体制而言,政府部门支持农业的各自为政、力量分散现象仍存在,在促进农业经营主体做强上,难以形成合力。改革以来,政府行政管理体制改革取得明显进展,大部门体制改革稳步推进,但由于路径依赖,计划经济体制下政府支持农业的职

能分割问题没有完全解决,政府部门“多管其下”支持农业,有绩效,但没有达到最佳:一是,将有限的财力分散到多个部门,都只能是“蜻蜓点水”,而不是“聚沙成塔”。二是,重复浪费,以技术培训为例,政府多部门、群团组织都积极组织培训活动,存在力量分散、做不深和做不实的问题,甚至存在重复、不符合农民需要的形式主义问题,导致国家有限财力的浪费。

就农业经营组织制度而言,农村内生的合作社、集体经济组织、合伙企业、公司等,在乡里乡亲的熟人社会里有着血缘地缘业缘关系,理应获得较好发展,但现实却不尽人意。导致这种结果,存在内外方面的原因。外部原因有:一是,随着社会生产力水平的提高,交通设施极大改善,市场半径扩大至全球,技术快速发展,产量增加、品质提升,竞争日益激烈,由此日益盛行的资本运作和品牌化战略的实施,使内生的小规模农业经营组织在竞争中处于弱势地位,发展空间难以拓展。二是,外部工

商资本进入农业,一方面,为农业的发展注入资金,有助于资金短缺问题的解决;另一方面,其强势地位冲击内生农业经营组织的发育壮大,资本逐利也不愿与农户形成利益共同体。

内部原因,主要是农业经营组织产权结构存在缺陷,没有与小规模的农户形成利益共同体,发育壮大的机制有待完善。一是,合作社发展较快,但仍处于初期阶段,普遍存在缺少资金的问题,其成员在缺乏示范效应的情况下,心存疑虑而不敢出资入股,也就难以避免少数入股大户的控制,甚至在“公司+合作社+农户”模式中有的合作社还成为公司控制农户的工具。二是,具有社区性、综合性的集体经济组织,与本国人多地少的资源禀赋相适应,在组织资源稀缺的情况下本应发育壮大、发挥较大作用,但由于长时期内组织与成员的产权关系

不明晰,加之承载过重的发展社区社会事业的负担,与其他市场主体没有处于同一起跑线,也不利于其发育壮大。三是,20世纪80年代农村内部生长起来的大量的农业公司,因家族企业的优势而兴起,但由于小富即安,在发展到一定程度后,家族所有又成为制约其进一步发展的因素。农业家族企业一方面不愿意社会资本入股分享其利益,另一方面其产权的封闭性和财务制度不健全,没有建立起产权开放的股份制的现代企业制度,吸引不了社会资本。由此,农业产业化经营兴起初期乃至当今的一些家族企业,其进一步发展面临资金短缺的问题较为普遍,难敌大型股份制企业的竞争攻势,在竞争中艰难生存,有的还被市场淘汰。这种产权结构严重影响农业经营组织的发育壮大,成为其转型升级的障碍。

三、政策和制度改进要着力于共享发展成果路径形成和农业经营组织转型升级内生能力增强

在政策和制度改进时,应把着力点放在促进合作社和集体经济组织由弱变强的转型升级上,由此探索形成共享发展成果路径和增强农业转型升级内生能力相互促进的机制。

1. 农业支持政策向合作社和集体经济组织倾斜,促进有利于与农户形成共享发展成果的利益共同体的发展壮大。农业组织化的实现形式,由改革前的单一化转变为多元化,这无疑是正确的选择,因为中国地区差异、农业内各部门差异较大。改革初期强调农业组织化的多元化发展,由农民自己选择,这是当时历史条件下的必然。因为,一方面,国家针对高度集中的计划经济体制的弊端,推进搞活改革,摸着石头过河探索前行,鼓励农民发挥首创精神,形成自下而上的改革路径;另一方面,当时各种农业经营组织处在同一起跑线上,让农民自己选择也是一种公平的政策。而今,情况发生了较大变化,弱势的农民面对强大的资本力量及资本运作,发展空间越来越小,甚至发生被挤出现象。例如,在工商资本介入下,农民流转出所承包的土地,仍然在自己承包的土地上务工,即是一种明显的表现。如果不把做强合作社和集体经济组织作为农业组织化的重点,小规模的家庭经营处于弱势地位的态势将难以得到根本改变,不仅不利于改变农业转型升级对政府的强依赖,农民还会被资本挤出。

这种格局下,一旦遇到大的经济波动,政府不仅要负担对农业大力度的支持,还要承担起安抚和解决被资本挤出的农民的责任。这是应当避免发生的现象。可见,完全依靠农民自身力量探索发展,也就忽视了历史条件变化后农业组织化实现形式的优化问题,实际上是在利益的天平上偏向资本所有者。鉴此,政府应勇于担当,从顶层设计考虑,在农业组织化实现形式的选择上,不仅应从人多地少和历史演进的国情出发,还要从中共十八届五中全会提出的共享发展理念及其寓含的价值取向出发。基于农业组织化已有一定基础,在进一步推进时,应把着力点放在促进农业经营组织与农民形成共享发展成果的利益共同体上。为此,需要将促进合作社和集体经济组织发展壮大纳入优先和重点支持序列。

促进合作社发展壮大是增强农业和农民内生发展能力的首选。专业合作社顺应家庭承包经营对生产服务的急迫需求、应运而生。这种农业经营组织是在市场机制下发育起来的,不是通过行政手段拉郎配形成的,具有较强的生命力。专业合作社的优势是易于起步而获得快速发展,其缺陷是很多生产要素没有配置其中,实现进一步发展的难度愈来愈大。从国际经验看,人多地少的东亚国家,无论是合作社还是其成员的生产经营规模都较小,成

员需要综合服务,较适合综合合作经营,这与人少地多的欧美国家适合专业合作经营不同。顺应这种资源禀赋对合作内容的要求,经过实践探索,农民合作已由起步时的专业合作,开始向综合合作方向转型。由于合作社发展处于起步阶段、成员的异质性和法律制度的不完善,发生少数人控制、共享发展成果机制难形成的现象,但从理论与实践看,合作社、集体经济组织最接近与成员形成利益共同体,能够较好地体现中共十八届五中全会提出的共享发展理念。为此,在农民专业合作社法修订时,一方面将专业合作社法修改为农民合作社法,通过法律制度的修订完善,引导和保障各种生产要素优化组合于其内;另一方面,完善组织内部的产权、交易和分配制度,鼓励和规范股份合作社的发展。同时,在政策上加大对有利于与农户形成利益共同体的农民合作社的支持力度,对偏离此方向的,要在尊重农民自愿选择的前提下,引导其要么按照合作社原则完善制度和运行机制,要么改称公司,使其名与实相符,以免混淆视听,误导合作社偏离互助合作的方向。

促进集体经济组织发展壮大有利于富饶而美丽乡村的建设。在农业组织化程度低、组织资源稀缺的情况下,应充分发挥集体经济组织的作用,而不能将其遗弃。集体经济老典型和21世纪以来涌现出的新典型,借助土地在工业化和城镇化进程中的快速升值,以及可规模化配置资源和经营的优势,实现了专业合作社尚不能媲美的发展。还有一个特殊的组织资源——国有农垦企业,在家庭农场的基础上,推进股份化和集团化改革,建立现代企业制度,成功地打造成了农业的龙头,无论是现代化建设还是市场竞争力,都处于引领发展的前列。集体经济组织和国有农场,有一个重要的共同特点,不仅可以较好满足人多地少资源禀赋下农民或职工对多种服务的需要,更为重要的是能够实现经济与社区事业的融合和相互促进。凡是集体经济和国有农场发展较好的地方,经济与社区事业都呈现出协调发展态势,可以较好地担当起社区发展的功能,为发展营造良好的环境,很少发生留守儿童、留守妇女、留守老人等现象,呈现出生机勃勃的美丽乡村建设态势和农村城镇化稳步健康发展机制。

2. 改进支持方式,提高政策绩效。农业政策

支持有两个切入方向,一是支持科技、农田水利、农机、道路、市场、网络信息等方面的基础设施建设,有效促进生产力的发展,降低单位生产成本,这是中国行之有效的做法。这一经验我们总结和坚持不够。二是借鉴发达国家对农民实施财政补贴。两者相比,后者对提升生产力水平的作用不直接,促进农业发展的作用有限。为此,应对支持政策进行相应完善。同时,还要破除影响农业组织化的体制障碍,改变政策支持的零乱及其绩效低的问题,对农业支持政策进行有效整合,向有利于农民形成利益共同体倾斜,特别是对合作社和集体经济组织的各类基础设施建设予以重点支持。

3. 推动农业经营组织的产权制度改革,增强凝聚力和动力。针对内生的农业经营组织产权制度的缺陷,无论是农业公司还是合作社、集体经济组织,都可在产权制度上进行完善,并将支持政策与之挂钩配套。

一方面,倡导并支持股份制改造。(1)对于家族农业企业,鼓励其进行资产评估,在此基础上量化股权,建立现代企业制度。同时,也鼓励农民以土地承包经营权、资金等方式向企业入股,使农民与企业之间构建起紧密的产权联结。在此基础上,鼓励其在资本市场挂牌交易,在条件成熟后向社会公开股权融资。(2)对于集体经济组织,积极推动股份合作制改造。为此,可借鉴浙江等地的经验,破解成员资格界定的难题,以形成集体产权向成员量化改革顺利推进的合力。(3)对于合作社,鼓励成员入股,使合作社的所有者与惠顾者更显著地统一于一体。为此,在修订农民专业合作社法时将入股明确为取得成员资格的条件之一,入股金额则应根据各合作社发展的需要和成员承受能力等具体情况由成员大会确定。

另一方面,在实施支持政策时将促进股权联结的形成作为政策目标之一。对于农业的支持,无论是合作社还是集体经济组织,可通过发展基金等形式注资,将所形成的财产由合作社、集体经济组织运营,并量化到成员,使成员与组织之间形成紧密的产权联结关系。这有助于合作社、集体经济组织与成员形成利益共同体,成员也可以更加充分地分享发展成果,进而形成内生发展动力增强与转型升级能力提升的良性互促机制。对于合作社和集体

粮食供给侧结构性改革的当前形势与政策选择^{**}

□ 蒋 辉 张康洁

内容提要: 作为农业供给领域中重要的一环,粮食供给侧的结构性改革如何推进,这在一定程度上关系到我国农业供给侧结构性改革目标能否顺利实现。本文全面分析了当前粮食供给侧面临的八大紧迫形势,结合中央提出的“调结构、去库存、降成本、补短板”的改革战略导向,并指出了粮食供给侧结构性改革的主要路径。

关键词: 粮食安全; 供给侧结构性改革; 形势; 路径

一、引言

当前我国正致力于通过供给侧结构性改革以保持经济中高速增长,促进向中高端水平迈进。在农业领域着力推进供给侧结构性改革是农业适应新常态的重大创新,是现代农业生产中诸多重大问题倒逼实践的必然结果,更是我国农业提质升级、发展转型的重要途径。作为农业供给领域中一个最重要也是最敏感的环节,粮食供给侧的结构性改革能否有效推行在一定程度上成为决定我国农业

供给侧结构性改革能否顺利实现的重要因素。十八大尤其是十八届三中全会以来,我国进一步强调中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上,基于对国情的深刻把握和对未来发展战略的预见,从2014年开始我国就明确提出“完善国家粮食安全保障体系”,强调要“抓紧构建新形势下的国家粮食安全战略”。面对上述经济发展新常态和农业发展新形势,粮食供给侧结构性改革已进入农业全

经济组织还可以实施一项政策,即在将国家财政资金或发展基金形成的财产量化到成员时,以成员配股为条件来促进股权联结。如此,可以形成更大的资本金,有利于合作社、集体经济组织资金短缺问题的解决。对于实施这一政策会不会导致国家资产流失的问题则不必担心,因为农民专业合作社法第二十一条关于成员资格终止时退还记载在该成

员账户内的出资额和公积金份额、第四十六条关于合作社解散、破产清算时不得将合作社接受国家财政直接补助形成的财产作为可分配剩余资产分配给成员的规定,已经为实施这一政策促进合作社发展和避免国有资产流失的双重目标提供了法律保障。

(作者单位: 中国社会科学院当代中国研究所, 北京, 100009)

责任编辑: 李玉勤

* 项目来源: 国家自然科学基金项目“武陵山片区特色农业适度规模经营效率与实现路径研究”(编号: 71363015), 国家自然科学基金项目“竞合对创新创业企业成长性绩效的影响机制研究”(编号: 71503101), 国家社科基金项目“基于改革视角下国家粮食安全问题研究”(编号: 14ZDA041), 湖南省软科学基金项目“加快武陵山片区特色农业发展方式转变的路径与对策研究”(编号: 2015ZK3025), 湖南省社科基金项目“武陵山片区特色农业经营效率影响因素与生产决策优化路径的实证研究”(编号: 14YBX020), 吉首大学博士人才支持项目资助(编号: 2014012)