

新时期农业和农村经济结构的战略性调整

丁力

(农业部农垦局,北京,100026)

摘要 本文从农业和农村经济结构战略性调整的背景入手,研究了建国以来四次调整的特点和内在联系,阐述了农业新阶段的战略性调整的内涵、外延、意义,从新的角度对所涉及的主要理论问题及总体思路进行了研究,提出了有针对性、可操作的具体政策建议。

关键词 农业新时期;经济结构;战略性调整

在当前形势下,农业和农村经济结构战略性调整是热门话题。要对农业和农村经济结构战略性调整有新的认识,就要从其背景入手,对新的历史时期农业和农村经济战略性结构调整的内涵、外延,所涉及的主要理论问题以及总体思路进行研究分析。

一、关于农业和农村经济结构战略性调整的背景

一般认为,之所以进行农业和农村经济结构的战略性调整,主要是农业新阶段面临市场和资源的双重约束,突出标志就是农产品的市场供求关系发生了根本性变化,已经由过去的产品短缺转变为结构性、阶段性的过剩。在这种情况下解决农民增收、增收的问题,必须使农业生产与变化了的市场相衔接。这种对战略性结构调整的看法必然认为,战略性结构调整主要是产业结构的调整,把调整的主要精力放在有关生产力方面。而我认为,正是这样的认识,使战略性结构调整不到位,导致在实践中出现很多问题。

1. 战略性结构调整应该侧重从体制和政策上找原因

农业新阶段的产生,其主要原因并不是市场供

求关系发生了变化,而是体制和政策问题,供求关系发生变化是存在的客观事实,但它只是一种表象。

城乡的供需关系失衡,与真正的、能够适应市场的主体没有成长起来或成长困难有很大的关系,而现阶段城乡经济主体不活跃以及宏观环境方面问题的产生,最为关键的影响还是体制和政策原因。浙江省这些年的变化对思考这个问题有很大启发。浙江省由于民营经济比较活跃,城乡关系比较协调,在全国农村经济社会发展出现相对停滞的情况下,浙江的农村发展却一枝独秀,居于全国的前列,其原因还是浙江在政策和体制上有许多方面和其他省(区)不一样。他们在生产关系方面的调整使生产力得到了解放。回顾80年代初期,结构调整正是从生产关系和生产力两个方面入手,着重抓了制度、政策的调整,调整是战略性的,对当时农业和农村经济结构确实起到了优化的作用,支撑了农村经济的发展,也有力地推动了国民经济的发展。后来,在农村解决温饱问题以后,农业和农村经济都有了很大变化,有关的各种体制政策没能与时俱进,政策没有到位,出现了农民收入增长不快、乡镇企业不活等一系列问题,农

收稿日期:2002年7月

作者简介:丁力,农业部农业产业化办公室副主任、农业部农垦局副局长,主要从事农业经济理论研究和政策分析,发表论文近百篇。

业和农村经济的发展出现了停滞。我们从上一次战略性结构调整就可以看出,如果要进行农业和农村经济的调整,必须学习浙江的经验,吸取历史的教训,真正从生产力和生产关系两个方面进行战略性的调整,才能够真正取得成效。

现在的资源约束,特别是由资源约束和农业发展相互作用而产生的生态环境恶化,已成为中国农业和农村经济发展的主要障碍,其重要性丝毫不低于市场约束,甚至从中长期来讲,资源约束的影响更为重要。对这个问题进行分析,就会看到资源约束产生的原因也是体制和政策问题。新阶段是处于新旧体制交错的相持阶段,两种体制都会发生作用。传统体制遗留的产权不清、行为不规范等情况,使资源缺乏有效及永续利用的主体和机制;而市场体制刚建立时的政府职能错位和不到位,又使其不能履行保护公共资源的职能。正是新阶段的这些体制和政策问题,致使新阶段的资源约束日益严重,而且出现与市场约束相互矛盾的现象。按一般规律讲,若是资源约束大,那么以该资源为依托的农业生产受到影响,其产出的市场价格应上升。但现在恰恰相反,许多大量耗费资源,甚至耗费了深层地下水,破坏了自然保护区而生产的农产品,其价格在市场上反而持续低迷。这就从较深层次上提醒我们,新阶段出现的这种反常现象,是和许多影响资源、市场及其相互关系的制度和政策有直接关系。例如,中国稀缺的土地和水资源没有形成真正的市场,不能形成反映其稀缺程度的价格,这些生产要素的价值也不能真正反映到其价格中去,资源的稀缺无法通过市场价格引导生产和消费做出相应的变化等。因此,新阶段主要面临三种约束,即资源、市场和制度约束,而从其目前所处的地位和作用上讲,制度约束是主要的。

2. 建国以来四次战略性结构调整

通过以上分析可以看出,所谓战略性结构调整,必须是生产关系和生产力两个层面上的调整。如果这样来看待战略性结构调整,建国以来就有四次大的调整是战略性的,而其他那些生产力的变化都是适应性的调整。

第一次是建国初期的土地改革及随之而来的提倡“四大自由”(雇工自由、贸易自由、借贷自由和

土地买卖自由),这一阶段是从1949年到1954年。在这次战略性的结构调整中,中国的农民分到了土地,积极性高涨。随着农民家庭经营的展开,迅速产生了富裕的农户,也就是现在所说的专业户和大户,在他们中间出现了零星的企业家,发展民营经济,优化配置要素和资源,支撑了当时国民经济的发展。这是第一个阶段。但是由于人们对那时农村中出现的市场经济萌芽有不同看法,认为是两极分化,是资本主义因素,随之而来的就是加以打击和遏制,于是产生了第二次战略性结构调整。这一阶段是从1955年到1959年的人民公社化。通过搞合作化及人民公社化,彻底把农户的家庭经营取消,代之以统购统销和集中指挥生产,其结果是农村生产力的大破坏。在人祸、天灾的相互作用下,决策层面对全国经济凋敝、人口负增长的严峻情况,不得已在1962年默许农民自我生存和保护,在部分地区搞“三自一包”,之后实行了微调,即人民公社实行“三级所有,队为基础”,但这并没有改变第二次战略性结构调整中形成的大的政策框架。第三次战略性结构调整是从1978年到1982年,党的十一届三中全会以后,为了发展农业和农村经济,实行了家庭联产承包经营,解散人民公社,成立了乡政府,改革统购统销的制度。此间出现了一些问题,后来又发展乡镇企业,加强集体经济组织的建设,做了政策上的一些微调,但大的政策框架没有根本性的变化。第四次战略性结构调整,就是1999年开始的新一轮战略性结构调整。

这四次战略性结构调整之间都有内在的逻辑联系。第一次战略性结构调整是基于鸦片战争以来人们对中国半封建、半殖民地社会经济结构及其矛盾的感受,由此导致的对“三农”问题及其突出表现的land问题的认识,使其对中国的农村生产关系做出大的调整。第二次战略性结构调整是决策层认为“土改”这样的调整是过渡性的,只要经济能够恢复,有了条件,就要朝着理想社会集体化的方向前进。同时,第一次战略性结构调整中出现的市场经济萌芽在意识形态上引起的争论,也使当时的决策层无法接受,此外决策人主观要求加速工业化进程,急于“把农民组织起来”,于是进行了第二次大调整。但是这次调整在实践中失败了。在理想受到

重大挫折，“三农”问题恶化之后，人们“痛定思痛”，许多政治家和思想家又进行探索，顺应以安徽凤阳小岗村为代表的广大农民的勇敢实践，做了新的一种调整。也就是说，在总结历史经验的基础上，对人民公社化做了深刻检讨后做出又一次调整。第三次调整以后，随着国民经济的发展，市场经济的发育，生产力还是不能够得到很大的解放，出现了农民增收困难、生态环境恶化等一系列的问题，又需要做出一种新的调整，这就出现了我们所说的第四次调整。

通过回顾这几次战略性结构调整，可以看到其历史的规律性。第一，每一次调整都是在农业和农村经济发展不下去的情况下被迫进行的。第二，每一次大的调整，都代表了当时人们的一种认识，符合当时社会的承受力。第三，每一次调整都是由决策层下决心做出的。第四，每一次调整都对历史的发展产生了巨大影响，有的是正面的影响，有的是负面的影响。第五，前几次调整都出现历史性的回归。

3. 战略性结构调整的历史背景

历史经验证明，如果不是经过战略性的结构调整，只是适应性的调整，就会出现调整后又回归这样一种现象。这主要是由于调整的主体、动力、机制都没有形成，而在过去那种大的政策框架和体制框架下，很多反调整的力量就会起作用，使原来已经展开了的改革又倒退回来。这些年县级的机构改革、乡镇的改革、流通体制的很多改革以及反映在生产关系调整中的农民负担等问题，都出现这样一种回归，使它变成一种适应性的调整。而这种适应不是适应农民的需要，而是适应了在传统体制下部门等利益集团的需要，适应了长期形成的历史框架的需要。

长期以来，中华民族生活在一个东面和南面是海、西面是高山峻岭、北面是荒漠的相对封闭的东亚季风区，从事的主要是农业生产。自秦汉以来形成了中央集权的“大一统”的国家体制，以皇权为代表的国家为了统治分布在幅员辽阔的国土上的分散的小农，就采取“委托代理”的方式，建立郡县制，用中央层层委任的官吏来收赋税、征兵员、修水利，用行政的办法维持这样一个大“共同体”。这种“大国小农”的共同体，社会经济总特征就是“官民社会”。这

样一种体制的运行从公元前到公元后的第一个一千年，在世界上其他国家没有更好的共同体结构的情况下，发挥了很大的作用。但是到了第二个一千年，情况有了变化。欧洲的国家小而多，皇权弱，十二三世纪以后，随着贸易的发展，各国的来往比较多，互相之间有竞争与合作，产生了企业家和市民社会，进而推动了科技的发展和市场经济的形成。市场经济发展到一定程度，企业家形成阶层后就要求政治上的权利，推翻了整个官僚统治，形成了现代的民主社会。与官民社会相比较，这种通过企业家整合社会的方式，显然优于中国历史上形成的社会经济形态。第一，信息的发掘和处理比较及时；第二，资源的利用效率高；第三，人性的张扬和多样化的需求适应变化的社会经济结构；第四，鼓励创新，包括科技的创新、产品的创新、市场的创新、管理的创新等。而没有创新就解决不了人类在一定的资源约束情况下的进一步发展。中国是农业大国，国家的问题集中在“三农”问题上，尤其是到了后来，随着资源的约束和市场的约束，迫切需要农业和农村经济的多功能性发挥出来，需要人们的创新，需要有新的体制来做保障。两种体制相比较，中国这种体制是落后的，因此激发出中国近代社会的大动荡和大变革。

经过历史的剧变，中国的“三农”问题并没有得到根本解决，农村仍然是小农占统治地位，企业家并没有产生，要由大量的官员来维系社会。社会的自我调整能力比较差，也很难按照市场经济的方式去运作。改革开放初期，实行家庭联产承包制，农户有了自主权，打破了过去的人民公社，恢复了小农的地位，但是有关农业和农村的上层建筑及其他方面都没有根本性的变化，而在“大国小农”背景下存在的管理机构越来越臃肿，增加农民负担，形成恶性循环，导致现在农村社会发展出现了很多停滞情况。

生产力和生产关系的结构结合到一起形成的经济结构，是由社会、经济、文化、自然等多种因素作用的结果，是历史演化的有机体。要想使这样的有机体结构发生根本性的变化，显然必须从最主要的体制、政策方面进行改革。目前的历史阶段是中国自秦汉以来两千年的农业文明向工业文明转变的阶段，是由传统社会向现代社会转换的阶段，由自然经济向市场经济转换的阶段。在这个历史的转换阶段，最重

要的是体制和政策的转换问题。只有体制和政策问题解决了,培育出真正适应市场经济的主体,使这些主体按照市场经济的原则运作,那么才会出现我们期望的战略性结构调整。所以,我们现在讲农业和农村经济结构的战略性调整,绝不仅仅是农业产业结构的调整,而是涉及到生产力、生产关系的方方面面。不但有产业结构问题,还有就业结构、消费结构、区域结构、所有制结构以及政权结构等一系列的结构问题,只有从体制和政策上入手,对这些交织为一个整体的制度和政策问题进行根本性的、配套式的调整,中国的“三农”问题才能得到根本性的解决。

二、农业和农村战略性结构调整的模型、含义和意义

1. 战略性结构调整的历史抉择

回顾建国以后前三次战略性结构调整的情况,可以清楚地看到制度变化的历史走向。第一次调整确立了农户的地位,而且比较彻底。但随之而来的农民的分化、企业家的活跃使当时的很多人难以接受,他们当时的理想追求和政治倾向是希望保持“都饱暖,均贫富”的格局,既希望能够按照发达国家那样把农民组织起来,整合成大的农业,同时又幻想保留中国小农的很多东西。在这个过程中,他们学习苏联集体化的模式,打破了中国历史上长期存在的这种“官民社会”的双层结构,彻底消灭了农民的自组织、自调整的功能,这样管理成本就非常高。随着认识的分歧,就出现了政治上的斗争。实行这种体制之后必然造成大的灾难,3年自然灾害人口减少了2千万,不得不在1962年前后倒退。在过去的政策框架中退,退到了“三级所有,队为基础”,退回到中国自古以来的农民群居的村落,但是没有退到农户。退到村落,使“一大二公”的人民公社划小了核算单位,以村队为基础,便于村子里的农民自我监督和管理。虽然主要的产权制度和历史上中国农民的自治相联系,总之,是对人民公社体制和传统历史的体制都保留了一部分。

十一届三中全会以后,人民公社体制已经弊端百出。20多年的发展使大家认识到经济不好的时候恢复到农户的家庭经营就会出现很多好的情况,于

是决策层又进行一次调整。第三次调整是前两次调整的一种折衷,出现了一种“双层经营”,也就是小农经济和人民公社的集体经济的结合,整个农村,经济上是小农经营,政治上还有人民公社的影子。

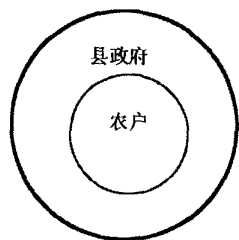
这样一种体制延续到一定时候就抑制了生产力的发展,特别是抑制了农户的分化和企业家的产生。而且由官员用行政的办法来统治农民,越来越影响农民的积极性和创造性,跟不上中国经济社会发展的需要。因此,这种体制又到了需要变化的时候。

现在的结构调整面临着几种选择:一种是保持小农体制,政治上调整一下,减少人民公社管理框架的影响,搞税费改革等,但大的格局不动。另一种是回到第二次调整,由政府的干部把农民组织起来,把它们整合成为大农,采取新的方法走集体经济道路。显然以上这两种抉择在现在的情况下都不适宜。现在还有第三种抉择,就是学习第一次调整和第三次调整的经验,同时汲取第二次调整失败的教训,根据我们的国情,立足小农,超越小农;先保持农户家庭经营这个基础,同时学习国外先进经验,发展产业化经营,通过企业家经营带动小农,分化小农,改造小农,冲破原有生产力的各种障碍,形成有国际竞争力的现代农业产业体系;配套实行村民自治,改革税费体制,改革县乡管理体制,与国外农村的社会经济组织方式接轨。这样才是农业和农村现代化的目标模式。

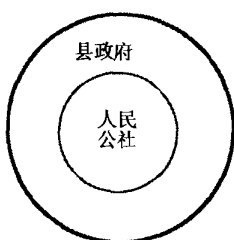
2. 农村基层社会经济制度结构模型分析

建国后这四次调整,可以概括出四个农村基层社会经济制度结构模型。第一个模型是第一次战略性调整(图一),是土改以后的模式,就是里面一个小圈,是农户,外面套一个大圈,就是县级政府。这时的农户还没有演变出企业家,没有演变出自己的组织,只是一些零星的互助组。第二个模型是第二次战略性结构调整(图二),就是人民公社这种体制。由于消灭了农户,里面这个圈是人民公社,外面的圈是县政府。人民公社实际成了县政府的延伸。在人为灾害以后,人民公社做了“三级所有”的调整,尽管人民公社这个圈里面加了两个圈,一个是大队,一个是小队,但是并没有改变人民公社消灭了农户、成为统一体这样一个组织的事实。实际上第二次战略性结构调整就变成了基本上是一个圈,就是政府一直延伸到

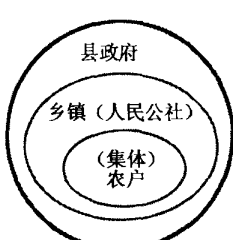
底,破坏了第一次调整形成的基层社会结构。第三个模型是第三次战略性结构调整(图三),是这样三个圈:第一个圈是集体加农户,也就是双层经营。人民公社的体制破除了,但又没有完全破除,有了农户这样一个主体,但是和集体同在,形成双层经营。第二个圈是人民公社解散以后,人民公社的管理后来又回复了,成了乡镇这一级。第三个圈是县政府。我们根据以上的分析和设想,现在第四次战略性结构调整应该是模型四(图四):第一个小圈里面是企业家加农户,也就是产业化经营。第二个大一点的圈是企业家的自治组织加农民自治组织。第三个圈是县政府。模型五是发达国家的农业和农村的基层组织结构模式(图五),基本上是一个圈。第一个圈是企业家,它的农户基本上是企业家;第二个圈是企业家的自治,第三个圈是县级政府。通过这5个模型的对比,就可以看出中国第四次战略性结构调整是要向国外的这样一种模式靠拢。我们可以看一下中国历史上自秦以后建立的是一个什么样的模型,就是模型六(图六),是这样两个圈,一个圈是农户和官僚地主,第二个圈是县级政府。中间这一块尽管有些乡绅地主等主导的民间自治,但没有现在讲的企业家形成的自治,基本上还是农户经营的一种放大。这样两个圈的社会结构与国外三个圈的社会结构相比,是简单化和落后的。



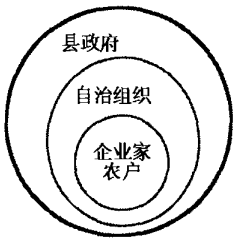
图一



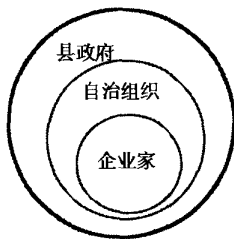
图二



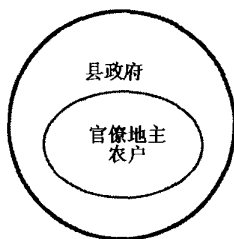
图三



图四



图五



图六

通过这样的对比可以看出,这次战略性结构调整的核心就是要抓住产业化经营,这样就有了调整的主体,也有了调整的动力,有了运行的机制,形成了新时期农业和农村政策的核心。从以上模型对比还可看出,如果说第一次调整是确立农户,第二次调整是确立人民公社,第三次调整是确立双层经营体制,那么,这次调整就是确立企业家带农户。以此为核心形成一个政策体系,就是围绕产业化经营,为其发展创造良好的环境,形成一种自实施、自组织、自调整的机制和体制。

3. 对农业和农村经济战略性结构调整含义的认识

农业和农村经济结构战略性调整的含义要从五个方面来分析,第一,农业和农村经济结构性调整要解决的是哪些战略性问题;第二,要考虑它和国民经济战略性调整的关系;第三,要和我国加入WTO,与国际农业接轨这样的情况相联系;第四,要和现存的政治、文化等诸方面的体制相联系;第五,要分析总结历史经验。它突出要解决的问题就是:关于结构调整的主体、导向、动力、关键、保障等一系列在结构调整中必然遇到的问题。目前进行的农业和农村经济结构战略性调整,应该以农户和企业家为主体,以国内外市场为导向,以体制改革、政策创新为动力,以形成自调整、自适应的调整和创新的机制

为关键,以良好的制度、政策、市场和生态环境为保障。总之,这次农业和农村经济结构性调整是生产关系的调整,是生产力的解放,是农村继家庭承包经营那次战略性结构调整以后的又一次战略性的调整,是邓小平同志讲的“第二次飞跃”。

4. 现阶段进行农业和农村经济结构战略性调整的意义

第一,农业和农村经济结构战略性调整可以有效地推动整个国民经济结构的战略性调整。在我们这样一个农业大国,国民经济调整首先应是农业和农村经济结构的

战略性调整。因为农业和农村经济是我们国家经济的主体,农业、农民、农村,既是我们国家发展的难点,也是我们国家比较优势之所在。我国农民人口众多,吃苦耐劳,劳动力成本低,在改革开放前20年里发挥了巨大的作用。我国农业历史悠久,产品丰富,有独到之处,在结构比较中有许多优势。改革开放20年的实践证明,什么时候我国的“三农”问题解决得好,农业、农民、农村得到了发展,我国各方面的比较优势就得到了发挥,整个国家的经济就能得到发展。

第二,我国要应对加入WTO挑战,也要从农业和农村经济结构战略性调整入手。与其它产业和社会阶层相比,我国的农业、农民最不发达,是中国人世后最易遭受打击的软肋。加入WTO后,我们面对的最大的“三农”问题,并不是初级农产品涌入中国,而是发达国家在政府支持下,其农业的生产、加工、销售、研发、策划宣传和金融支持等结合为一体的现代农业产业体系的进入。实践证明,以麦当劳、可口可乐、沃尔玛、家乐福为代表的现代产业体系的进入,才是对中国农业和农村最大的挑战。进行战略性结构调整,就是要培育我国的产业化龙头企业,以它们为骨干,配合政府引导下的“产业治理整合”,形成有国际竞争力的现代农业产业体系。

第三,从政治方面讲,农业和农村经济结构的战略性调整也是深化政治体制改革的切入点。深化政治体制改革必须与经济体制改革相配套,而配套的结合点就是培育出既懂经济、也懂政治的成熟的市场主体,这就是真正能够自负盈亏、掌握自己命运的优势农户以及从他们中生长起来的企业家,特别是联系广大农户的企业家。他们懂农民、懂农村,又跟城市相联系,提出的政治要求比较切合实际,协助政府进行工作,能够使政府和农民沟通合作,有效地降低管理成本,起到桥梁和纽带的作用。

第四,农业和农村经济结构的战略性调整在改善生态环境上也有巨大的作用。改革开放20多年来,农业和农村经济的发展取得了巨大的成绩,但是由于当时的许多政策体制问题没有解决,计划与市场两种体制双轨运行,存在着巨大的负面效应,对生态环境造成了很大的损害,如化肥、农药的过量使用、乡镇企业不符合标准的排污等等。进行农业和

农村经济结构的战略性调整,将推动生产关系的变革,明晰产权,培育市场体系,彻底转向市场经济体制,同时政府转变职能,超越微观主体的自我考虑,从宏观上、战略上考虑并建立起保护生态环境的机制和体制,奠定国家可持续发展的基础。

三、农业和农村经济战略性结构调整的总体思路

农业和农村经济结构战略性调整的总体思路可以概括为三句话:第一句话是“虚实结合、三论起家”,第二句话是“抓中间,带两头”,第三句话是“重点突破,配套改革”。

1. “虚实结合、三论起家”

“虚”讲的就是战略性结构调整要有理论,要从提高认识上开局。“实”讲的就是实践,要有可以实际操作的政策措施。这两方面的结合点就是要从“舆论”、“理论”和“策论”方面起家。“舆论”起家,就要从宣传“内忧”、“外患”入手。所谓“内忧”,就是要紧紧地抓住九亿农民的问题,用农民收入问题来总揽社会各阶层对农业和农村的认识问题。“外患”讲的就是加入WTO后,我国农业、农民、农村面临的严峻挑战。“理论”起家,就是理论创新,主要是关于农业新阶段、农业和农村经济结构战略性调整及农业产业化经营三个方面的理论。集中学术力量在这三个方面有所突破,新的思想观点会对创新理论起到支撑和保障作用。“策论”起家就是要讲究对策,要把理论和舆论形成的很多认识和观点变成能够具体实施的政策,促使决策层在体制上、机制上、政府的职能和机构上作出深化改革的决定,大胆、果断地制定出许多有操作性的、能够解决“三农”问题的政策措施。

2. “抓中间,带两头”

所谓“抓中间”就是要抓住产业、区域的中观问题。“带两头”就是要以此带动解决微观问题和宏观问题。微观层次的问题,主要是农户的问题、土地的问题、企业的问题等;中观的问题,主要是产业的问题、区域的问题;宏观的问题,主要是政府管理体制、宏观政策等。在现在的情况下,比较好的办法是从中观入手,也就是从产业和区域入手,尤其是从产业入手。这些年,地方改革和发展的经验也说明,抓产业化经营,从优势产业及优化区域布局入手,是推动战略性调整的好办法。首先,经过近十年产业化经营的

发展,对它的认识在逐步深化,有很多相应的理论,已成为广大群众和干部的共识,在意识形态上便于接受。第二,现在各地都有很多成熟的经验和典型。第三,在产业化经营这个平台上操作,实践证明也比较平稳,既可以带动微观基础的再造,同时也可以促进宏观体制的变化。第四,抓产业化经营符合各国从农业社会转入工业社会、由传统社会转入现代社会的发展规律;同时它又照顾了中国的国情,适合政府参与。

3. 重点突破,配套改革

80年代初的那次战略性结构调整之所以在实践中势如破竹,成绩巨大,就是重点突出、配套合适。那次战略性结构调整的“重点突破”,就是紧紧抓住了农户经营这个关键,在很短的时间内确立了农户家庭经营这个基础。当时的“配套改革”主要就是为农户家庭经营创造良好的外部环境,如取消统购统销、解散人民公社、允许农户办企业带来乡镇企业的兴起等。同时,城市也进行了相应的改革,放开副食品的购销,发展个体私营经济,允许农业人口的流动,打破城乡隔绝的局面,促使农村改革找到了新的支撑。我们进行这次战略性调整,所谓“重点突破”,就是要像过去立足于农户经营那样,要牢牢地立足于产业化经营,以大力鼓励企业家经营为重点,以形成有竞争力的产业体系为关键。“配套”就是要打通国内外市场,不但是产品市场,而且要使要素市场发育起来。在管理体制上,要实行农、工、商统一经营、统一管理、内外贸结合。同时,要让企业家、农户参政,结合县乡行政、事业机构改革,配之以税费改革等等。城乡关系也要作出调整,使产业化龙头企业起到衔接城乡的作用。只有这样,农业和农村经济结构战略性调整才能够全面展开。

四、农业和农村经济战略性结构调整的重点问题

回顾70年代末、80年代初的那次战略性结构调整,对比这一次战略性结构调整,有以下九个方面的问题需要加深认识。

1. 农业双层经营体制问题

这是影响农业和农村微观基础的核心问题。第一次战略性结构调整破除了人民公社的体制,确立了以农户家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制。这种体制在当时的历史条件下发挥了巨大的作

用。但是随着历史的发展,这种体制也逐渐显露出它的不适应性。第一,作为农户分户经营,农户的主体地位并没有得到真正确立,土地还不是农民自己的,农户进行经营不断地受到来自“统”的层次的干预。第二,从统一经营方面讲,主要是限于社区集体经济,服务的功能方面主要是产中方面,而难以转化成产前和产后等方面。另外,由于统的层次没有真正受农户的监督,它的运行机制存在很大的问题,不能够真正地为广大农户服务,反而在很多地方成为增加农民负担的一个层次。第三,统和分这两个方面的结合,基本还是一种行政的结合,而不是经济的结合,双方不是一种等价交换的关系。因此,这次战略性结构调整就是要彻底解决上一次战略性结构调整形成的这种体制问题,让以上三个方面发生根本性的变化:要让农户成为独立经营的主体,能够直接和市场发生关系;统一经营的层次要发挥自己的优势,真正为农户服务,受农户的监督,被农户所选择;统和分这两个方面的关系要由过去的行政关系变为市场的交换关系,实现双向选择,在这种双向选择、市场交换的关系中提高双方的效率。

2. 农业产业化经营问题

农业产业化经营是这次农业和农村经济结构战略性调整的主要途径和手段。

在新的发展时期,要看到农业不仅仅是衣食之源,还派生出多种产业,形成庞大的体系,它们放射状地与国民经济相衔接。在产业化经营过程中,企业家发挥创新作用,根据国民经济的变化、市场需求的变化,使农业的多功能性得到了充分的发挥,广大农民在经营多种产业体系的过程中,就自然而然地完成了由农业向非农业的转换,不但农业和农村有了结构的转换,同时也推动了国民经济结构的转换。产业化经营与农户的关系是农户与企业家在市场交换过程中相互选择,优势互补,并在相互选择中使优势的农户和优势的企业家脱颖而出。优势的农户与优势的企业家结合起来,就能够稳定形成有竞争力的产业体系。

3. 农民、农村的分化问题

随着产业化经营的发展、双层经营体制的变化,农民、农村的分化势在必行。农村的分化,农民的分化,并不是“朱门酒肉臭,路有冻死骨”,而是在分化

中产生差距,在差距中产生动力,在动力的催促下一部分人先富起来,一部分人跟着富裕起来,在大家富裕的同时,又有一部分人先富起来。不平衡是绝对的,平衡是相对的。在不平衡与平衡互动的过程中,农业、农村、农民都得到了进步,得到了发展,中国“三农”问题才能得到根本性的解决。而且只有在农村和农民的分化中,蕴藏在“三农”中的优势才能够发挥出来,才能够产生新的动力和示范,带动农村社会各阶层的变化,产生出新的需求变化,逐渐使农村的各种要素资源合理流动,与城市资源相融合,形成新的增长极,反过来又为“三农”的发展在宏观方面起到催促和带动作用。

4. 农村市场体系问题

农村农民要分化,企业家要产生,产业化经营要发展,很大的问题就是需要有要素的重新优化组合。土地、资金、信息、科技等一系列的生产要素,经过企业家的聚集、创造性的劳动,就会产生新的生产力,推动经济结构的调整,农村社会才有更大的变化。因此,这一次的战略性结构调整中市场体系培育的关键是要发育要素市场。

首先是土地的市场。土地不流转,就不能形成一定规模的专业农户,就不能培育出真正能够参与市场竞争的理性的市场主体。由于历史及国情不同,我们是不可能很快形成美国、澳大利亚等国那种“大农”格局,但这并不等于就不需要。在一些需要土地资源的产业中,不到一定的土地经营规模,农民兼业经营,以自给自足为主,就不会专业化;而没有专业化,也不可能竞争与合作等一系列现代市场行为。现在要进行战略性结构调整,就要搞活土地。要在30年承包不变的基础上继续深化改革,使土地“物权化”,土地权证可以抵押、买卖、转让等,促进土地的流转。要建立农村土地有形的流转市场,让农民在看得见、摸得着的市场交易中培育自己的土地市场。

其次是企业产权市场。我们要在战略性结构调整中真正优化配置要素资源,把遍布农村大大小小的企业都投入市场,使它们既能够进入,又能够退出。现在很多乡镇企业需要扩张升级,同时又有不少乡镇企业不景气,很多资产不能得到有效的利用,这个问题只有通过建立企业的产权市场,在此基础

上实施大范围、多层次的资本运营加以解决。

第三是农村的资本市场。农业产业要发展,必须将产业资本和金融资本相结合。金融市场不发育是农业产业结构调整的一个瓶颈。为此要深化农村金融体制改革,重点是借鉴建国初期允许“借贷自由”(当时著名的“四大自由”政策之一)的经验发展农村的民间金融。此外,要以培育农村科技有形市场为主来盘活农村急需的科技资源。

5. 人力资本问题

近年来沿海发达地区的经验证明,只有发挥人的能动作用,靠企业家经营,才能走出人地矛盾的怪圈。像浙江、广东等省,都是人地矛盾最突出的地方,但恰恰是这些地方农业和农村经济发展最快。要想充分地发挥人力资本的作用,必须通过战略性的结构调整,使中、高层的人力资本发挥作用,发挥企业家、科学家、文艺家等各方面有经营才能的、创造性的专家的作用。通过这些专家带动低层次的人力资本,就能够使整个农村的人力资本得以盘活,进而推动整个农业和农村经济的发展。

传统社会是用官的等级来衡量人,人们的价值取向也向这方面发展,这就抑制了各方面人才的出现和发展。要转换这种传统观念,必须有干部人事制度的改革作依托。真正通过竞争、通过民主选拔来任用官员,而且有任期,能上能下,使干部人事制度不再控制管理企业家,而是为企业家服务。现代社会中,真正优秀的战略型、复合型人才往往是从企业中产生的,要让他们通过竞争、选举走上领导岗位,再反过来管理企业和农户。

与此同时,还要改革科教体制。现在很多农户和企业需要的人力资源大都窝在科技单位和教育单位。我们要在区分公益性和经营性职能的前提下,通过市场化的方法改革这些单位,采取“激励一头,稳定一片”的政策,优化重组这些单位及其人员,这样就能使其真正和市场经济对接,有效服务于农业和农村经济。

6. 城乡关系问题

农业和农村经济的发展离不开与城市经济的互动。在过去计划经济体制下,强化了中国历史所特有的“城乡二元”结构,甚至是隔断了城乡之间的联系。改革开放以后的上一次战略性结构调整,调整了

这样一种格局,大幅度地提高了农产品的价格,使工业、农业产品的价格比有了一定的变化,同时,允许农民进城打工,也提高了收入,这对农业和农村经济的发展起到了一定的作用,但是根本的格局并没有改变。城市经济中与农村紧密联系的市民社会并没有发育起来,相关的行业协会也并没有成立起来,从实质上讲,这样的一种城市仍然是自古以来的那种以官员居住为主的“郡县城市”,而不像欧洲等市场经济发达国家那样的由市场形成的城市。

在这次战略性结构调整中要调整这样的城乡关系,一方面是要城门大开,允许农民进城务工,农民企业家进城办企业,产业化龙头企业衔接城乡的流通;另一方面,要在城市原来的管理体制和福利制度上作大的手术。要想解决城乡的互动关系,必须从现在城市区别于农村的财政、金融、税收、干部人事、福利等一系列制度开刀,使农民真正和城里人一样,享受到平等的国民待遇。这里的要害问题是城里人的工资和福利制度问题。城里人的工资应该考虑到农民的收入状况,而不是自己一味的用财政的钱来提工资,这样只能造成县以下单位及农村越来越困难,与城市人的差距越来越大。同时也不能由财政来包揽城里人的福利制度。从现在全国的情况来看,已经有1/3的地区靠财政来支撑这样的福利和保障,使现在正在强化的社会保障制度难以为继。我们应该汲取过去农村改革的成功经验,通过产权改革,打破各种形式的“大锅饭”,充分发挥社会中每一个家庭、每一个人的自我保障意识和作用。城乡关系要打通,关键是要形成城乡之间平等交换的关系,这必须打破现在靠财政支持城市经济的格局,财政应该作为一种公共财政,面向城市的同时也要面向农村、面向全社会。只有解决了这些问题,城乡关系才能够真正打通,城市与农村相隔离的二元经济结构问题才能得到根本性的解决,自古以来形成的城市与农村相隔离为特征的官民社会才能有真正的突破。

7. 生态环境问题

改革开放以后,尤其是上一次战略性结构调整以后,由于当时市场化的改革并没有真正到位,很多资源的产权关系没有明确,而计划经济体制又没有完全破除,政府对资源行政性的配置还依然存在,市

场经济所必需的政府职能没有建立,于是就在两种体制交错、相持之时,许多外部性行为汇集到一起,集中表现在资源环境问题上。例如,在市场化的过程中,由于企业谋求利润最大化,不顾生态环境的影响进行排污。计划经济体制中行政配置资源不能够充分利用资源,长官意志不能充分考虑人民对资源环境的要求,表现在滥施化肥农药、浪费水资源、乡镇企业污染严重以及滥采滥挖等方面,已经严重影响到经济和社会的健康发展。现在在战略性结构调整中解决生态环境问题,首先应该充分发挥市场机制的作用,明晰产权,使经济主体从关心他的经济利益出发自然而然地关注周围的资源环境,在这样的基础上建立的生态环境良性运行机制就比较牢固。同时,要进一步破除计划经济的行政性配置资源所带来的弊端(这是使生态环境恶化的最主要的原因),改革行政性配置资源的方式方法。

总之,生态环境牵扯到农业和农村经济的可持续发展问题,而可持续发展必须在一个良好的体制和政策框架内才能够出现。如果没有这样的体制和政策,那么生态环境就得不到很好的保护,可持续发展就是空谈。

8. 对外开放问题

经过十几年的发展,随着农业和农村经济生产力的迅速提高,中国大多数农产品不仅满足国内需要,而且跨过国界,走向世界。同时,随着这十几年的发展,我国对外开放的程度不断提高,国外很多管理方式、先进的科学技术、装备等也都进入了国内,再加上现在我国加入WTO,很多方面与国际接轨,所以现在我们要考虑农业和农村经济的战略性结构调整,必须放到国际化的大背景下进行考虑。

经济全球化的国际大背景,实际就是在全球范围内配置生产要素和资源。世界上农业大国的发展都必须以国际市场为依托,在国际上寻找发展的出路。我国加入WTO后,国内的农业和农村战略性结构调整如果不与国际的战略性调整相吻合,必然会遭受巨大的损失。如果抓住了国际上战略性调整的动向,跟它合拍,就可以得到很大的好处。因为中国在很多方面还是具有比较优势的。例如劳动力成本低、资源多样有特色,几千年历史演化形成的中国人的企业家精神,遍布全球的华人社会网络,还有源远流

流长的中华文明,都是入世后参与国际竞争时可依托、可整合重组的重要因素。因此只有把农业和农村经济战略性结构调整与这些因素有机地结合起来,把诸多分散的比较优势整合提升为符合国际竞争需要的竞争优势,这样的战略性结构调整才是持久的和有巨大的潜力的。

与国际接轨,首先是体制和制度上的接轨。因为我们只有和别人是同样一种游戏规则,我们的主体才能在游戏中与别人竞争,才能实现其他方面的接轨。这些方面我们还很不足,这里面有观念的问题,更有主体和利益格局的问题。很多原有长期封闭格局下产生的主体,他们不是不知道与国际接轨的重要,但是他们出于主客观条件和自身短期利益的考虑,不愿承受这样的接轨以及由此引起的制度变化。在入世形势下,相关主体、利益格局与入世所需的制度变迁的互动关系,是我们现在最需要重视的问题。我们不但要在一般层面上加强WTO的培训,重视适应WTO要求的竞争主体的培育,还要注意改造、提升传统小农及其管理者,这更要在相关的政策制度上大胆改革。

9. 管理体制与政府职能问题

结构调整的核心是体制和政策的调整,落实到现实中就是运行着的政府机构和职能的变化。归根结底就是要对传统的管理体制和由它规定的政府机构及职能进行彻底的变革。只有把从上到下的农业和农村经济管理机构及与此相关的政治架构作根本性的变化,战略性结构调整才能够真正展开。

在这样的一种根本性的调整中,关键是两个方面。一个是基层组织,一个是县以上的管理机构。县以下的基层组织应该按照市场化、民主化的要求,以产业化经营培育出来的优秀农户及其中产生的企业家为骨干,来重组农村的基层组织,由他们的积极参与来形成农村基层社会的决策和执行机制。因此,村民自治应该与产业化经营紧密结合,由产业化经营中的优秀分子来主导,这样的村民自治才在经济上有合理性,才能够政治上持续下去。县以上的机构也应该有根本性的变化。县本级要强化,事权和财权要统一,在县域经济发展中起枢纽作用。县以上机构应该按照现代发达国家的大的管理框架进行改革。要减少、压缩、合并有关层次和部门,适应

产业化经营的要求,使农业的产前、产中、产后管理相互衔接;立法、执法相对综合,政府部门之间的权利形成制衡,相互平衡。如果没有这样的政治架构,基层很多管理体制和政府职能的转变就很难进行,这在基层就叫做“下动上不动,越改越被动”。要想改革就应该自上而下,有整体性的设计和联动。

总之,这次农业和农村结构的战略性调整所有的重点问题归结到一点,就是只有整体性的统筹安排和谋篇布局,才能从根本上取得突破。

五、关于农业和农村经济战略性结构调整的相关政策

“三农”问题的战略性结构调整,始终是国家大的结构调整格局下的产物。要想使这样的结构调整取得成效,必须符合国家发展的宏观思路,和整个国民经济的战略性结构调整的宏观政策相配套。

从目前来看,尤其是从农业和农村进入新阶段暴露出来的问题来看,前些年国民经济的发展显然还是有偏差的,主要表现在三个“偏”:在宏观政策取向上偏于中央计划,在整个社会结构上偏于城市,在所有制和企业问题上偏于国有企业,这就导致农业和农村的政策环境不宽松。

由于这样的三个“偏”,使得上一次战略性结构就调整形成的以农业和农村经济为主、以农民创造的乡镇企业为主、以市场机制配置资源为主的经济运行格局出现了很多变化,经济发展出现停滞,突出表现就是内需不足。所以现在要想对农业和农村经济结构进行战略性的调整,首先是应该在宏观政策的指导思想上有变化,在这样的基础上调整农业和农村的经济结构。调整以后的政策走向应该是这样的:从宏观政策上来讲,应该由偏向计划变为转向市场,通过放宽管制等一系列的方法来活跃民间主体,要改偏向城市为注重发展农村,因为农村有很多优势,通过发展农村既可以扩大需求,同时也可以增加有效的供给,使需求和供给有效地衔接起来。要由过去偏向国有企业变为着重发展以乡镇企业为代表的民营企业,让民营企业进军各个领域,给他们创造宽松的环境。总之,我们要由“收”的政策转为“放”。为了实现这样一种“放”的政策,在宏观政策上就要在计划、财政、金融、税收、进出口等方面进行新的政策调整。

从“三农”问题内部来讲,农业和农村经济结构战略性调整要以产业化经营为核心来展开。对于产业化经营的发展,在政策上要有新的设计,为此,要把产业化经营的内涵说透,把外延扩大,使产业化经营既符合现在的情况,也符合国际的惯例。围绕产业化经营,以下八个方面的政策配套是必要的。

农户政策。产业化经营的初级形态及其发展往往是农户家庭经营中产生的,所以要打牢农户家庭经营这个基础。现在一方面要认真落实土地承包经营30年不变的政策,另一方面,要通过制定法律把承包经营权物权化。在有条件的地方应该使农民家庭经营直接拥有自己的土地和其它生产资料。在家庭经营的发展过程中,要推动土地流转,鼓励专业户、大户的发展,鼓励优势农户在更大范围施展才干。在这样的基础上要考虑劣势农户(即不善于经营农业的农户)的退出问题。通过土地流转,劣势农户把土地转包给别人,自己在土地上打工,或者是转移到城市,实际上对他们来讲也是增加其收入的一种途径。要给优势农户进行工商登记的权利,使他们逐渐成为法人,真正成为农村经营中的实体。农户在调整中有了专业,有了规模,有了经营方向,有了权益上相应的法律保护,才能真正对市场敏感,受市场激励和约束,成为市场经营的合格主体,由这样的农户根据自己的利益取向来开展战略性的结构调整才是最牢靠的。

带动农户的各类企业政策。产业化经营的发展呼唤着龙头企业。龙头企业的发展是中国农业由千家万户的小农经营转向现代化经营的主要标志。由于现在农户还不具备个个成为企业的可能性,所以需要由产业化经营中产生出来的龙头企业来带动。发展龙头企业必须有政策支持。乡镇企业也要放在这样的大背景下来考虑,乡镇企业实际上应该成为一个解决“三农”问题的制度平台。这个制度平台就是用现代经营的办法,也就是企业制度的办法来解决“三农”问题。通过这样一个制度平台吸引各方面的资源来注入“三农”、优化“三农”,使其成为企业家施展才能带动农民的舞台。现在看产业化经营、看龙头企业、看乡镇企业,都要从解决“三农”问题的制度平台的角度来看,从这样一个角度把产业化龙头

企业和乡镇企业结合起来。当然,从这样的视角看战略性调整中的企业问题,也不能只局限于过去的乡镇企业,局限于产业化龙头企业,而是创造条件,形成面向全社会的公开、公正、公平的制度安排和政策规定,就是谁愿意投资农业,带动农户,发展农村,就应该给谁以优惠,吸引有志于服务“三农”的企业家利用这个平台在农业和农村经济领域施展才能。

农业产业政策。战略性结构调整很重要的就是要形成能够发挥优势、带动农户、繁荣农村的现代农业产业。只有新的产业产生,落后的产业退出,新旧产业交替,综合竞争力提高,农村经济才能得到发展。应该突破过去对农业的认识,看到它是随着国民经济和市场的变化而不断创新的产业体系,而这些产业体系能不能够生存,关键是看它在国内外市场中的竞争力。为此在战略性结构调整中,要做好产业选择、产业战略、产业布局、产业运行、产业升级和产业转移等文章,用产业来带企业、带农户,促进农业和农村经济发展。发展有竞争力的现代农业产业体系,需要有产业规划、产业政策和产业协会,加强产业治理,这都是当前薄弱之处。要在战略性结构调整中分门别类地研究农业各产业的特点和规律,以此为线索,把有关产业的诸多问题及时提到议事日程上来逐一解决。

市场政策。产业能不能够发展,关键取决于市场的开拓。因为产业是分工的深化,而分工的深化取决于市场交换的拓展。因此,没有市场就不会有产业,就不会有产业化经营。市场是产业化经营的真正的龙头。中国过去传统社会的社会结构没有变化,农户不能转化成为企业家,很大的一个原因就是过去的政治架构限制了市场的发展,而欧洲的发展就是因为它们通过海上冒险、地理大发现等,打开了世界市场,当它们面对世界市场的时候,国内的整个政治、经济、文化等各方面就发生了根本性的变化;企业家就产生了,国家的竞争力就出来了。没有市场一切都谈不上。目前我国农业和农村经济结构的调整也要以市场为导向。市场不仅是国外市场,对中国这样的大国,国内统一的大市场也十分重要。此外,市场不仅是指产品市场,也包括要素市场。要素市场的发展着重在土地市场、金融市场、信息市场、科技市场、人

才市场。要有一系列的制度鼓励有形市场形成，在有形市场的基础上向无形市场发展。

城市化政策。城市化要有大的突破，当前就是从突破城乡户籍管理、允许自由迁移入手，此外，要沿着鼓励农民进城这样一个思路来调整政策。首先农民进城要有住的地方，应该允许大城市郊区和中等城市的郊区，建设标准不高的、适合进城农民收入水平的中低档住宅及出租房屋。农民在城市住下后就有工作问题，应该建立农民进城就业援助制度，因为现在农民进城就业往往不稳定，在转换工作和被辞退以后往往在城市有一个的滞留时间。按照日本过去转移农村劳动力的经验，政府要有财政支持的相关计划，使农民在失业一段时间内能得到培训，然后重新进入城市，找到合适的职业，最后稳定下来。同时，要鼓励产业化龙头企业城市扎根，使其衔接城乡，带动农民沿着产业体系进入城市。还要加强城市的排出功能，也就是制定有关规定，将不适应城市进步的一些城市居民排出到中小城市、排出到农村，使才能不同的人能够各得其所。还应该根据培育国家竞争力的要求，围绕京津唐、长江三角洲、珠江三角洲等三大城市圈和重点省会城市圈来发展大中小城市相互依托的城市群，此外要大力发展城市之间的交通、信息网络，总之，中国今后的城市化要有自己的特点，就是既有重点发展，也有网络分布；既有向城市的聚集，也有向农村的扩散。

生态环境政策。过去的生态环境破坏与市场经济的制度政策不到位有关，最重要的就是相关产权关系的制度和政策。在战略性结构调整中要通过落实党的政策，深化改革，明晰各种保护生态资源的产权关系，使产权主体真正从经济利益的角度关心生态环境，实现可持续发展。对严重危害生态环境的企业、产业要坚决地实行退出。同时，也要通过产业政策诱导那些对生态环境有不良影响的产业，使其转变产品，向有益于生态环境的方面转变。生态环境的改观也有赖于科技进步，要结合产业化经营的发展，推进生态环境的科研，并使之与生态环境的产业相结合，大力发展节水、无公害、绿色和有机农业等有益于生态环境方面的科研攻关和技术推广，着

力培养农业和农村经济用得上的、改善生态环境的人才。在战略性结构调整中，政府有关部门对生态环境的职能只能加强不能削弱。同时，要配以相应的队伍和相应的手段，像建立森林警察那样，对于草原、水域及沙化地区，都应该有专门的、准军事化的队伍执行政府的职能，可以考虑与军队和农垦的改革相结合，用活用好其中的准军事人员。要把我国脆弱的生态地区放到战略性结构调整中的重要位置来考虑。西部开发与东部发展要各有侧重，不能偏颇。国家财政在这方面要结合战略性结构调整有所支出，从根本上改变生态环境的格局。

基层组织政策。在战略性结构调整中必须加强组织建设，这主要有四个方面：一是要充分培育农民互助组、专业合作组织一类以农民为主体的民间组织，扶持产业化龙头企业自律组织，这是农村基层组织最重要的基础。二是搞好村民自治。农村是否能够实行战略性的结构转换，很重要的就是要对农民的管理方式有所转变，要由靠干部从外面对农民的强制管理转变为农民内生的自我管理，要按照公开、公平、公正的民主原则进行村民自治。在村民自治选举中，要推广山西等地方的“两票制”经验，使党的基层组织也能够和农民的群众组织一样，接受农民的监督。三是要大力推进县乡机构改革。结合产业化经营的发展，在调整乡镇机构布局的同时，大力压缩乡镇机构，使之综合化、精干化。要让乡镇机构逐渐演变成县级的派出机构，行使县级政府的职能，人员要与县里人员一起考虑，实行公开竞争上岗。县一级要充分发挥基层政权的作用，压缩机构，财权和事权统一，强化对地方的管理和行政指导。四是要考虑调整地、市一级的机构和职能，使之逐步过渡回归为五、六十年代那样，只是起一级监督、督察的作用，而不能成为一级行政层次，阻挡省与县这两级实实在在的行政层次的资金、人员、信息等方面的交流。只有乡镇和地、市两级都进行机构调整，才能保证县一级政府充分发挥基层政权的作用。县一级机构是基层组织的龙头，只有这一级调整得好，农业和农村基层组织才能纲举目张，并据此作出具体的调整。