



196 亿斤，而社会消费量增加了 534 亿斤，1995 年粮食产量虽然创历史最高纪录，比 1994 年有较大增长，但仍处于 4.5 亿吨左右这一区间内，尚未跨上新的台阶，进入新的增长高峰。“八五”期间，不仅粮食总量供求趋紧，而且区域性和结构性供求失衡也愈来愈突出，东南沿海地区粮食供求矛盾比较尖锐，从品种结构看，近年来大米短缺和玉米供求缺口大的问题也很突出（详见第 11 章第 3 节）。二是棉花缺口较大，1992 年减产 20.6%，1993 年又减产 17%，1994 年虽增产 16%，但仍未恢复到正常水平。由于这两年棉花产量均低于当年市场最低需求量，1994 年缺口在 320 万担以上，国家不得不动用库存和增加进口来维持供求平衡。1995 年棉产量增加 3.7%，但也只回升到 1992 年水平。值得注意的是，在 1994 与 1995 连续两年棉花产量低水平增长后，各地的库存情况得到改善，部分地区又出现了“卖棉难”和拒调棉花的现象。

## 二 农业比较效益低下，农民收入增长缓慢

1990—1994 年，中国粮食混合平均价提高了 56.3%，而同期农用生产资料价格上涨幅度达 61.1%。尽管 1994 年政府大幅度提高了农产品收购价格，缓解了工农产品不合理的比价关系，但从价格变动的一个周期看，粮价依然偏低。为了抑制通货膨胀，1995 年粮价不再上调，但同年农用生产资料价格又上涨 27.4% 左右，产生了农用生产资料与粮食比价新的不协调。还应指出，生产资料的提价导致所有农产品生产成本的增加，而粮价上调使农民得到的实惠却仅是出售的商品粮部分。另一方面，自国务院《农民负担费用和劳务管理条例》发布后，农民负担过重情况有所好转，但 1995 年农民负担问题又出现了反弹，一些地区变相增加农民负担的现象再度出现，这实际上也使农民的可支配收入进一步减少。

中国 4.5 亿乡村劳动力中，农业劳动力约为 3.2 亿人，这其中从事种植业的劳动力约为 3 亿人。显然，农业生产成本的上扬及各种负担的加重对这 3 亿劳动力及其代表的 6 亿农村人口的经济收益的影响最大。我们所



说的收入差距问题，实质上主要表现的是从事农业（尤其是种植业）的劳动者与从事非农产业的劳动者之间的收入差距。1994年，在全国农村非农产业总产值中，东部地区占69.01%，中部地区占21.53%，西部地区仅占9.47%，与1991年相比，没有大的变动。从农民人均纯收入的增长速度看，1990—1994年间，东部地区农民人均纯收入年均名义增长率达16.89%，高出全国平均水平近1.4个百分点，而中部与西部则分别为14.16%和11.84%，分别低于全国平均增长率1.3和3.6个百分点（详见第7章）。

保障农产品的有效供给和增加农民收入这两方面存在的问题有其深层次的原因，从根本上讲是经济现存的弊端所造成的。

第一，国民收入分配格局迄今尚无根本性改变，国家预算内财政拮据，农业与农村的发展首当其冲，深受其害。

自改革以来，国民生产总值中国家财政收入所占的比重持续下降。扣除债务收入后的财政收入，1978年占GDP的31.2%，“六五”期间年平均为23.08%，“七五”期间年平均为17.32%，1994年则降为11.6%。由于财政收入的比重不断下降，而财政支出由于刚性作用压不下来，导致中央财政赤字不断扩大，财政功能不断弱化。

在全国财政收入中，中央政府的财政收入所占的比重亦较低，导致国家财力严重不足，宏观调控能力减弱。

表8中所标明的中央财政收入是中央负责组织征收的收入，并不能完全反映出中央政府真正可支配的财力。根据分税制国家的通行做法，中央直接组织的财政收入要占60%以上，中央支出占40%左右，然后通过转移支付的办法把20%左右的收入拨给地方政府，用于指定项目。中国1994年实行分税制后，中央财政收入比重虽上升到55.7%，但大部分征收的收入要返还给地方。1994年“两税”（国内增值税、消费税）的返还收入占地方财政总财力的53%。1995年地方税收的收入明显好于中央税和中央与地方共享税的收入（见《人民日报》1995年12月6日）。



表 8 中央和地方财政收入及比重

年 份	绝对数(亿元)			比重(%)	
	全国	中央	地方	中央	地方
“六五”时期	6830.68	2087.61	4743.07	30.60	69.40
“七五”时期	13517.60	5341.41	8176.19	39.50	60.50
1991	3610.88	1399.65	2211.23	38.80	61.20
1992	4153.05	1649.19	2503.86	39.70	60.30
1993	5088.17	1696.73	3391.44	33.30	66.70
1994	5218.10	2906.50	2311.60	55.70	44.30

注：中央和地方财政收入均为本级负责组织的收入，1993年以前收入中包括了国内外债务收入，1994年以后则不包括。

以分税制为基础的国民收入再分配体制应包括划分事权、支出、收入及转移支付四个部分，而明确划分中央与地方的事权是其基本前提。在划分事权后，根据事权确定支出，再确定各级政府应得的收入。而中国现行的分税制则先划分了中央与地方的收入，但在事权的划分上，中央与地方的管理体制仍较为混乱。现行财政体制的弊端直接影响了农业和农村的发展。由于农业及林业、水利等行业都是弱质产业，比较利益低下，于是有关农林水各业发展的事权各级政府则互相推诿，最后造成中央掌握的有限资金与承担的事权不相适应。

财政收入的多种预算渠道造成了国民收入再分配的扭曲格局，违背了公共财政完整、统一、公开的原则。预算内的财政收入往往是“吃饭财政”，一些地方连行政事业费、人头费等项开支也难以保证，更无法正常履行政府职能，造成财权与事权的分离。为了履行职能，完成上级交办的任务，各级政府只好从制度外财政收入（预算外收入及各级政府的自筹资金收入）想办法，这一方面易引发腐败，另一方面则是农民负担问题不断反弹，无法彻底解决的源头。

中央政府拥有较大的财力是建立转移支付制度的基本前提。在现行制度框架中，近几年内中央实际上可支配的财力仍十分有限，建立规范的转移支



付制度尚有待时日，这也直接影响了中央对贫困地区及农村贫困人口的扶持。

在这种扭曲的国民收入再分配的格局下，国家预算内财力拮据，对农业与农村经济的投入力度仍不够大。“八五”期间，国有经济第一产业固定资产投资相应增长较快，五年累计投资额达825.3亿元，年均递增25.3%，是改革以来增速最快的时期。但第一产业固定资产投资占国家固定资产投资总额的比重则由1991年的2.8%跌到1994年的1.9%，1995年为2.0%。整个“八五”期间平均为2.2%，与“七五”时期的年均值2.1%持平，低于“六五”时期的3.9%，农业固定资产投资占国家固定资产投资总额比重的下滑趋势仍未得到遏制（详见第5章）。

“八五”期间国家财政支农资金从绝对量上逐年增加，年均增长16.5%左右。财政支农资金占国家财政支出额的比重五年（1991—1995）平均为9.0%，比“七五”时期的年均8.4%高出0.6个百分点，但仍低于“六五”时期的9.5%（详见第5章）。还应指出，财政支农资金中的“农林水利事业费”项目中的水利资金主要用于治理大江大河大湖的骨干工程，防洪、治涝、引水、灌溉等大型水利工程，这部分投入并不仅是为农业服务，在很大程度上是保障城市地区和城市工业的正常生产和生活。即使这样，据从有关部门了解，“八五”期间国家计划安排的水利建设资金尚有约四分之一没有落实。

“八五”期间农业信贷资金增长幅度亦低于国家信贷总规模的增长幅度。

第二，国民收入再分配仍在向城市及工业倾斜，农业和农村还在持续不断地为宏观经济、为城市和工业的发展做贡献。

在现行财政体制下，中央政府财力拮据，而地方政府所患的“投资饥饿症”只会使其将制度外的财政自筹资金投向回报率高的产业。地方政府将工业和城市的收益拿出一部分来“反哺”农业的做法目前尚未制度化和普遍化，相反农村的资金仍在通过财政和金融渠道大量流出。

根据中国社会科学院农村发展研究所研究人员近几年的测算，整个





“八五”期间，中国农村资金净流出达 6156 亿元；平均每年 1231 亿元。其中通过金融渠道净流出的资金为 2557 亿元，占 41.5%，年均 511 亿元，通过财政渠道净流出的资金为 3599 亿元，占 58.5%，年均 720 亿元，这种国民收入从农村大规模向城市转移的特征可对近年来中国的农业经济发展滞后和农民人均纯收入实际增长缓慢的现象给予一定程度的解释（见表 9，详见第 8 章）。

表 9 “八五”期间农村资金通过金融和财政渠道的净流出

单位：亿元

年度	金融资金	财政资金	合计
1991	255.0	197.7	452.7
1992	106.8	380.1	486.9
1993	185.5	744.2	929.7
1994	1089.0	1289.5	2378.5
1995	921.0	987.3	1908.3
合计	2557.3	3598.8	6156.1

我们必须说明，由于公布的统计数据的调整，使得表 9 中的有关数据也不得不逐年做出相应的调整，但总量的小幅度的变动并不影响总体态势及资金净流出的走向。

宏观经济条件的约束及国民收入现存的分配格局直接导致两方面后果：

一方面，农业投入减少，农作物种植面积下降，农村资金、土地、劳力等经济资源大量流向非农产业、城市及沿海发达地区，进一步强化了农业发展的资源约束。

耕地：近几年由于城镇建设、交通建设和开发区用地等原因，耕地面积大量减少。从 1991 年到 1994 年 4 年间，全国耕地面积净减少 1150 万亩，目前的人均耕地面积只有 1.2 亩，相当于世界平均水平的三分之一，粮食播种面积 1994 年曾跌到 16.5 亿亩的警戒线之下。劳动力：由于农业比较效益低，农村中有一定文化技能的青壮年劳动力纷纷离土离乡，进厂进城从事非



农行业以挣得比农业更高的收入，留在土地上的劳动力文化素质普遍下降，给农业技术推广工作和科学种田带来一定的难度。

随着农业方面的投入减少，资源流失，农业生产的物质技术基础日趋薄弱，农业生产超负荷运转，抗逆能力下降，1994年大面积的洪涝干旱就给农业生产造成了严重的损失。

另一方面，现存的宏观经济格局使工农业两大门类资金投放比例不当。进入90年代，工农业增速比（增加值）持续拉大，1991年为4:1。1994年扩大到5:1，农业的产出水平难以继续支持国民经济的高速增长。

正是这两方面后果引发了保障农产品有效供给和增加农民收入这两大目标实现中的种种问题，也使得农业已成为国民经济中最薄弱的环节这一状况至今未能改变。

## “九五”时期农村经济发展计划建议

“九五”时期，是中国社会主义现代化建设承上启下的关键时期，“九五”计划也将是中国在发展社会主义市场经济原则指导下制定的第一个五年计划，其意义深远重大。

### 一 “九五”时期农村经济发展目标

按照国家1991—2000年国民经济和社会发展的奋斗目标和总体规划，到2000年要实现中国社会主义现代化建设的第二步战略目标，把国民经济的整体素质提高到一个新的水平。服从于总体目标的要求。“九五”时期农村经济发展的奋斗目标：一是粮食产量达到1万亿斤（5亿吨）；二是农村基本实现小康，农民人均纯收入达到1200元（1990年不变价）；三是全国现有6500万贫困人口基本脱贫。

对三项目标进行分解，要求“九五”时期（1996—2000年）末粮食年产量最终达到5亿吨，年均递增700万吨（140亿斤）；农民人均纯收入年



均增长率达到7.1%；贫困人口规模年均缩小1300万人

实现“九五”时期三大目标，既有许多有利条件，又有不利因素。从整体上讲，困难较多，任务十分艰巨。

### （一）有利条件

1. “八五”时期，中国农村经济有了很大发展，除棉花外，各项指标均能完成或超额完成国家计划，这为“九五”的持续发展打下了坚实的基础，创造了良好的条件。

2. “九五”时期，中国农村经济发展将面临有利的外部环境。各级党委、政府对农业越来越重视，抓农业的路子越来越清晰，经验越来越丰富。近几年来，党中央、国务院采取了一系列加强农业的政策措施，包括：稳定和完善家庭联产承包责任制，延长土地承包期；改革粮棉购销体制，提高粮棉收购价格；建立基本农田保护区；支持中西部乡镇企业发展；加大扶贫开发力度；实行“米袋子”、“菜篮子”省（市）长负责制；多渠道增加农业投入等等，这些政策措施在实际中正发挥着重要作用。

3. 随着需求的不断增加，农副产品的市场看好，这既给农业带来了供给压力，也提供了大发展的良好机遇。随着人民生活从温饱到小康的不断提高，对农副产品的需求也将日益增加。在市场经济条件下，巨大的市场需求也正是拉动农业发展的巨大动力。农副产品销路好，价格好，必然会刺激生产。从总体和长远看，中国农副产品供给偏紧将是一个基本态势，因此，农业发展具有广阔的市场空间。

### （二）不利因素

1. 本世纪末实现三大目标将面临严峻的挑战。其一，粮食。建国45年来，中国平均每年增产粮食150亿斤（750万吨）。80年代以来，由于农村改革释放的能量极大地提高了农业生产力，粮食生产得到突飞猛进的发展，连续登上了3.5亿吨、4亿吨、4.5亿吨的台阶。15年粮食共增产13444万吨，年均增产896万吨。近5年来，即整个“八五”时期，粮食增产1334



万吨，年均只有 267 万吨。长期的、中期的、近期的粮食增产水平均低于“九五”时期增产目标。而且，我们还必须清楚地看到，改革初期，粮食生产所取得的较高的增产水平，是因为政策释放的能量极大地刺激了农民的生产热情，使几十年来投入大量资源兴建的基础设施和积累的其他生产性资产得以充分利用。进入 90 年代，由于利益关系的重新调整，资源的重新分配，体制改革所释放的能量逐步削弱，农业发展的动力不足，原有的物质技术基础日趋薄弱。按目前情况看，如不采取重大措施，“九五”时期粮食年均增产 140 亿斤的任务是难以完成的。其二，农民收入。纵观改革以来农民收入增长变化轨迹，可以清楚地观察到：1979—1984 年是中国农民收入以超常规速度增长阶段，农民收入年均增长 12.5%；1985—1990 年，农民收入在波动中缓慢增长，实际收入年均递增 4.3%，而且在 1989 年出现了农民实际收入负增长现象。1991—1995 年，尽管国家先后出台了一系列意在扶持农业生产，增加农民收入的政策措施，如减轻农民负担，大幅度提高粮棉收购价格等，农民实际纯收入年均增长率也才达到 4.3% 的水平。按照本世纪末实现小康目标的要求，农民人均纯收入届时要达到 1200 元（按 1990 年不变价计算），从 1991~2000 年的这 10 年间平均每年农民人均纯收入的实际增长率则要达到 5.7%。由于“八五”期间年均实际增长率仅为 4.3%，比“七五”期间的 4.8% 还要低（见表 7），这就意味着“九五”期间年均增长率必须达到 7.1% 才能如期实现小康，而“九五”时期服从于抑制通货膨胀目标的需要，农民增收的价格因素势必弱化，非农就业收入亦不太明朗，要实现实际收入年均增长 7.1% 的目标是非常困难的。其三，实现贫困人口脱贫。1985—1994 年，全国贫困规模缩小 5500 万人，平均每年减少 600 多万人，到 2000 年，要实现《国家八七扶贫攻坚计划》在本世纪末消除绝对贫困人口的要求，意味着“九五”时期平均每年要减少贫困人口 1300 万人才行，脱贫的目标要加快一倍，难度是可想而知的。因此，实现“九五”时期农村发展的三大目标，是一项十分艰巨的任务，必须付出巨大的努力。不然，这些目标则有落空的危险。

2. “九五”时期农村经济的发展将继续面临多种不利因素的制约。首



先，“八五”时期农村经济发展中存在的问题将继续困扰“九五”时期农村发展。其次，耕地减少，人口增长，需求增加将是长期存在的不可逆转的事实。第三，农业抗逆能力比较弱，很大程度上还是靠天吃饭的生产格局，自然灾害对农业的影响将是持续的。第四，农业科技的突破、推广、应用需要一个过程，在目前农业科技还没有重大突破的情况下，要实现农业的增长，难度较大。而且，目前农村的科研推广网络不健全、农业科技队伍不稳定的状况也不利于农业技术的推广应用。第五，资金不足仍将是今后农业发展的一大障碍。尽管增加农业投入已成为全社会的共识，但国家财力有限，需要投资的行业很多，单靠国家的投资很难满足农业发展的需要。其他渠道的投资受比较效益的影响，非农投资倾向明显，对农业的投入很难有大的改观。

## 二 实现“九五”目标的政策建议

对“九五”时期的农业和农村发展，专家学者已提出大量的政策建议，见仁见智，各有侧重，众说纷纭。我们现只强调两点。

（一）为保证农业和农村持续隐定的发展，政府的宏观经济政策应做相应的调整，这种调整应把握以下几个方面：

第一，当前中国经济增长格局及其动因结构的变化表明：农业生产的稳定增长和非农产业的快速增长，将是今后一段时期内难以改变的基本态势，这是由整个国民经济运行的大背景决定的。在思想认识和政策取向上与这一转变相适应，对今后发展战略和改革方略的选择是至关重要的。

第二，由于农业和农村经济的增长越来越紧密地同整个国民经济的增长结合在一起，在经济体制全面转轨和国民经济高速增长中，又出现了要素流动和竞争地位对农业和农村不利的局面。稳定农业增长的宏观调控难度很大，必须在方法和手段上有一系列的转变和创新。

第三，国民经济持续发展的目标越来越需要在农村和整个国民经济之间做出权衡。国家要通过改革调整对农业和农村经济发展不利的宏观经济环境，重新调整利益分配格局、资金流向和价格政策等，农业和农村也要从战



略和整体利益上自觉适应全局改革。

针对“九五”时期农村经济面临的现实环境和宏观政策调整应把握的方向，我们建议：

1. 改变农业滞后发展的不利状况，“九五”期间努力使工农产业增速之比降到3：1左右，确保农业适应国民经济高速发展的需要。

2. 切实增加农业投入，提高农业综合生产能力。没有投入，农业就没有增长。“九五”时期，应逐步调整计划、财政、金融部门资金投放结构，增加国有基建投资，预算内财政投入和银行信贷资金用于农业的比例，增加农业发展的基础性投入。建议国家财政用于农业的支出占总支出的比重逐步恢复到“五五”时期的13%左右；国有单位固定资产投资总额中用于农业的比重恢复到7%左右；引导农村集体和农民个人将固定资产投资中的农业份额恢复到10%左右。通过这些措施，使农民投资占全社会固定资产投资的比重逐步恢复到80年代初期的10%左右的水平。

3. 调整利益分配格局，逐步缩小工农差别，城乡差别。必须建立新型的工农关系和城乡关系，逐步矫正工农产品不合理的比价关系。当前首要的是保护199吐年集中调价所取得的成效，避免比价复归，而要使农民在今后的价格变动中得失相抵，应将工农产品比价关系控制在100：103（以工业为100）左右。

我们认为上述建议与中央关于加强农业在国民经济中的基础地位的精神是一致的，但其是否可行要取决于国家宏观调控能力的增强，也就是说，取决于国民收入分配格局是否能真正得到调整，即《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中所提到的，深化财税改革、健全财政职能、划分中央和地方事权等一系列改革举措能否落实，计划、金融、财政之间相互配合和制约，能够综合协调宏观经济政策和正确运用经济杠杆的机制是否能真正建立起来。由于深化改革必然触动原有的利益格局，这些方面的改革将是旷日持久的攻坚战，对此我们应有清醒的认识。

在中央财力有限的情况下，近年来有些省市在不断增加财政对农业投入



的同时，多渠道筹集资金，设立建农基金。我们认为，这实际上是从农村净流出的资金返还一部分用于农业和农村的发展，从长远看，也将有利于城市地区与城市工业的繁荣，不失为一项可行的、值得提倡的举措。但要注意真正做到以城市和城市工业的经济力量“反哺”农村和农业，而不是只打乡镇企业的主意，名为“以工补农”，实质上是农民再分配自己内部的收入。

（二）在宏观经济政策调整尚不到位、新的国民收入分配格局尚未形成的背景下，农业与农村的发展要靠深化改革，苦练“内功”，通过制度变迁和组织创新完善农村内部的生产经营机制、促进农业的科技进步，转变农业的生产方式。为此应把握以下几个方面：

第一，从农村发展的角度看，深化改革的种种制度变迁是一个综合的系统工程，应通过土地制度建设、乡镇企业的产权变革，乡村集体经济组织制度的完善、改革小城镇户籍制度、取消城乡隔离、建立农村社会保障制度等一系列制度变革，促进农村非农化和城市化进程，将乡镇企业的发展与小城镇建设相结合，进一步发展农村地区的第三产业，增加农村剩余劳动力的非农就业机会。在有条件的地区，根据自愿原则，使土地使用权流转和相对集中，实现农业生产的适度规模经营，从而提高务农劳动者的劳动生产率和收入水平，促进农村内部农业与非农业的协调发展。

第二，从农业生产的角度看，实现“九五”发展目标的关键是科技进步。在农业中只有抓住科技进步这个环节，才能把生产转到先进的技术基础上来。农业技术进步亦是一个综合配套的系统工程，如要在本世纪末将中国农业科技在农业增长中所占份额由35%提高到50%左右，首先要把已有的、经过试验、示范，可以推广的各类科技成果在广大农村推广应用，如水利上更新改造现有水利设施，推广节水技术；良种方面杜绝假种，化肥方面提高肥料的利用率和肥效，以及加强病虫害和鼠害的防治，减少农产品损失等。只要采取切实可行措施，将现有农业科技成果和适用技术在大范围上推广，农业上新台阶就有可能。

第三，实践证明，阻碍农业技术进步的症结不在于农业技术本身，而在





于农业与农业外体制上的弊端。许多措施看上去是技术问题，实际上却涉及到方方面面的利益，这些问题只有通过深化改革、理顺经济关系才能最终得到解决。

为促进农业生产的发展，巩固和加强农业的物质技术基础，我们建议：

1. 为农业科技进步创造一个良好的制度环境

农业科研、教育与推广经费问题应提到保持农业生产后劲的战略高度去认识，通过制度安排来保障中央与地方财政对农业科技和推广事业的专项拨款。应尽快制订《中华人民共和国农业技术推广法》的实施细则并真正实行之。1992年人事部与农林水各部联合下发文件，限期完成农林水各技术推广站定性、定编、定员的“三定”工作，时至今日，农技推广部门定员工作仅落实1/3，应加快落实。

2. 以实际措施激励与农业技术进步有关的人士去应用与推广技术

中国现有1840个县级农技推广中心，“五有”（有办公室、化验室、培训中心、图书室、服务用房）乡农技站1.4万多个，农技推广部门各级职工32万多人，其中技术人员21.5万人，这是一笔宝贵的人力资源和物质资源。需摆正农技推广的位置，切实提高农技推广人员的社会地位和经济待遇，加强宣传，使农口和全社会像尊师重教一样，尊重农技推广人员，重视推广工作，这样才能吸引和留住人才，真正解决农技推广队伍人才流失、人员老化、知识结构极待更新的问题。

3. 建立促进农业技术进步的多重体系的横向联系，通过各种渠道把农业技术应用于生产之中

应协调与农业有关的各主管部门（农业、化工、水利、农机、商业……）的利益关系，充分发挥销售机构（供销社、农业生产资料公司……）、农业大专院校、科研单位以及农村群众团体（农民专业技术协会、社区合作组织……）在农技推广中的作用、农业的兴衰与种子、肥料、农药、农机、汽车、水陆运输、加工、包装、批发、零售、服务等诸行业都休戚相关，这些关联产业开展农技服务和推广工作可提高物质投入和服务的效率，也有利于这些企业的生存和发展。应着力于建立一种可行的有助于拉





平农业与第二、三产业之间比较利益的机制，使农业与其关联产业真正成为利益共同体，这样多重体系横向联系的推广工作才能落实。

当前中国农业的科技进步应重视提高自然资源的利用率，现有物质化技术的使用效益，农业劳动者的知识形态的技术水平，从而建立一个知识形态技术与物质化技术、不同物质化技术之间以及物质化技术内部各个环节之间都能协调发展的技术体系，使中国农业朝着节约资源、降低消耗、提高效益的方向发展，使农业生产由劳动密集转为劳动密集与技术密集相结合，实现生产方式的转变。而只有通过深化、配套改革，解决农业及农业外体制上的弊端，农业的物质技术投入才有坚实的制度依托和有效的组织载体，才能充分发挥其潜力。

## G. 5

# 把增加农民收入作为发展 农村经济的首要目标（1996~1997）

1996年是“九五”开局之年。《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》（下文简称《纲要》）提出，“九五”期间农村工作的重点是保证粮棉油等基本农产品稳定增长及农民收入的较快增加。但发展农村经济的主要矛盾是什么？主要矛盾的主要方面又是什么？我们认为，在改革开放的初期，保障农产品的有效供给是农村经济发展的首要目标，它把农民解决温饱问题和满足城市居民及工业生产对农产品的需求这两个方面，较好地结合起来，但在向社会主义市场经济转轨的今天，在农民温饱问题已基本解决、农民对农村各业比较利益的变动越来越敏感的前提条件下，为实现保障农产品的有效供给与增加农民收入的双重目标，则应把增加农民收入作为主要矛盾加以解决，在增加农民收入这一问题上，又应把增加从事第一产业劳动者的收入作为主要矛盾的主要方面加以解决，只有这部分劳动者的收入能有较快增长，农产品（菜篮子、米袋子、工业原料……）的有效供给才能得到切实保障，东西部地区发展的不平衡性才能得到有效的抑制，广阔的国内农村市场的购买力才能得到提高，整个国民经济才能健康发展。1996年农村经济的发展在某种程度上印证了这一思路。

### 一 农民对增加收入的较高预期是 1996年农业丰收的重要原因

1996年粮食总产量达到4.9亿吨的历史最高水平，比创纪录的1995年又增加了2300万吨。我们在此引入一个公式来分析丰收欠的原因：粮食总



产量=土地生产率（粮食单产）×粮食种植面积。1996年粮食种植面积比1995年增加了217万公顷，如按1995年的粮食单产水平，仅此一项即可增产粮食920万吨。粮田面积的扩大自然有由于“米袋子”省长负责制而强化了行政手段所起的作用。但1996年初中央大幅度提高粮食收购价从而使农民对种粮收入有较高的预期，无疑也是一个重要原因。

同样由于预期收入的激励，农民在科技部门的大力支持下，主动积极地应用先进农业科学技术，据有关专家测算，1996年科技对农业经济发展的贡献率达到39%，比“八五”期间的年均34%提高了5个百分点。

同时农民还较大幅度地调整了农作物种植结构，扩大了高产作物玉米及稻谷的种植面积；再加之1996年气候条件较好，只部分地区有涝灾，但基本上属于风调雨顺。对于在很大程度上仍要“靠天吃饭”的中国农业来说，良好的气候条件无疑是粮食增产的一个重要因素。由于上述几方面原因综合作用的结果，1996年粮食单产每公顷比上年增加126公斤，从而使总产增加了1414万吨。

粮食总产量增加及较大幅度提高的粮食定购价就使农业总产值和农民的总收入相应有所提高，全年农林牧渔业总产值达到2.23万亿元，按可比价格计算比上年增长8.4%，其中农业产值1.36万亿元，增长7.4%（见本书第1章。）。

农业总收入增长，而同年农业生产资料的涨幅从1995年的27.4%回落到8.4%，这就较好地控制了农业物质成本的增长，从而农民从农业所得的纯收入有较大的增长，带动了农民人均纯收入的增长，1996年农民人均纯收入达到1926元，按可比口径，比上年增长9%。

回顾1996年中国农业发展的轨迹，可以说是由农民对增加农业收入有较高的预期开始，经济激励下的种种措施及较好的外部条件促成了农产品的有效供给：的较大的幅度增长，而以农民人均纯收入的较大增加为终结。

## 二 农民增加收入的预期并未全部实现

农民人均纯收入的增长是不争的事实，但纯收入的统计既包括现金收



人，也把农户当年生产却未销售的产品全部计入收入中。而农民生产出的商品性农产品可否顺利销售从而使其价值得以实现，这是实物性收入转化为现金收入的关键。当前，局部地区出现的卖粮难的问题直接影响了农民商品粮部分的价值的实现，最终使农民现金收入在纯收入中的份额大大降低。

影响农民增加纯收入的因素还有村提留、乡统筹和各种摊派等负担。虽然中央三令五申，各地也加强了对农民负担的监管，但负担问题并未从根本上得到解决，局部地区还出现反弹。资料显示，1996年第3季度农民人均负担额为21.6元，增幅达31%，高于上年同期增长幅度，也高于第2季度的增长幅度。负担的加重使农民手中可支配的现金收入的数量减少，从而直接制约了农村生产资料与消费品市场的发展。《纲要》曾指出，广阔的国内市场和较高的积累能力蕴藏着巨大的发展潜力。但如果占总人口71%的8.6亿乡村人口的经济收入没有较大的提高，他们不可能有较多的积累用于生产性投资，亦不可能有较高的消费性支出，提供有支付能力的需求，使广阔的国内市场真正活跃起来。1996年城乡消费品零售额增幅分别为20.1%和18.3%，城市快于农村约1.8个百分点。71%的乡村人口只拥有巨额储蓄的20%（见本书第4章），中国国内消费品市场有效需求不足，产成品大量积压，农村市场发展乏力或许是其中一个原因。

### 三 大量剩余劳动力滞留在农业 使农民人均收入难以增加

农业经济分析中所说的农民“增产不增收”指的是农民生产的农产品数量较大幅度地增长，可农民的现金收入没有增加，甚至有所减少的现象。农民的现金收入包括以下几个部分：

1. 劳动报酬（包括从企业劳动得到的报酬与其他劳务报酬）。
2. 家庭经营收入：（1）从事二、三产业的收入；（2）出售农副产品的收入；
3. 其他收入（包括集体分配收入，财政转移收入，借贷性收入和财产



性收入等)。

1996年1~3季度的农民人均现金收入为1348.4元，其中出售农副产品所获收入为690元，占51.2%（见本书第6章）。在中国广大农区及二、三产业不发达的农村地区，这一比率要大大高于全国平均数。由此我们引出以下的公式：

$$\text{农业劳动者人均出售农产品的现金收入} = \frac{\text{农产品收购价格} \times \text{农产品商品量}}{\text{农业劳动力人数}}$$

显然，如农产品价格较合理，农民由于预期收入的激励增加了农产品的商品量，但如分母没有变化，甚至扩大，平均到每个农业劳动者头上的现金收入的增量将极为有限。1996年中国每个农业劳动力生产的粮食达到1519公斤，比1995年提高5.8%（见本书第1章），但农业劳动生产率的提高是由于土地生产率提高和粮食种植面积扩大共同作用，使粮食总产量增加所导致的，而不是由于农业劳动力的减少。1996年中国农村劳动力达到4.53亿人，比上年增加约250万人，其中农业劳动力为3.23亿人，与上年大体相当。也就是说，中国农村现仍有超过70%的劳动力从事农业生产，其产值仅占全部农村产值的25%（见本书第3章）。考虑到国民经济与农村经济的现实状况，进一步提高农产品收购价格和扩大粮食种植面积都是不现实的。通过贸工农一体化使农业劳动者能分享二、三产业的利润，这无疑是一种值得提倡的方式，但在某种意义上说，通过减少农业劳动者的数量，来提高农业劳动生产率，从而增加以从事第一产业为主的劳动者的人均现金收入才是增加农民收入的根本途径。

农业劳动者数量的减少取决于城市对农村剩余劳动的吸纳能力及农村非农产业的发展。但农业剩余劳动力的就业问题受到以下几个方面的制约：

1. 大中城市由于国有大中型企业不景气，就业压力大，各地采取倾向性政策，对农村劳动力的雇用实行限制。

2. 由于城乡二元结构的束缚，中国农村长期以来实行的是没有城市化的工业化进程，而分散小规模农村工业无法使农村第三产业得到较大发展。1996年，中国城市化水平的滞后程度进一步加剧，直接制约了农村第



三产业的发展（见本书第9章）。1996年从全国来看，第三产业占国内生产总值构成的31.1%，而农村的第三产业仅占农村生产总值构成的11.4%（见本书第3章），第三产业发展滞后也就无法吸纳更多的农村剩余劳动力。《纲要》中指出，要“引导乡镇企业合理集中，把发展乡镇企业与建设小城镇结合起来，促进农业剩余劳动力有序转移”，但这一进程不可能一蹴而就。

3. 乡镇企业在取得显著成效的同时，工业企业布局分散，产业结构趋同，产品结构不合理，产权模糊、管理落后、不良贷款增多等诸方面的问题阻碍着乡镇企业的进一步发展，加之社会各方向乡镇企业乱摊派、乱罚款、乱集资、乱收费的情况仍很严重，有些地方甚至把过去强加给农民的负担转嫁给乡镇企业，其结果是使一些乡镇企业丧失经济活力，从而无法吸纳更多的农业剩余劳动力。

4. 发达地区的乡镇企业要参与国际和国内竞争，必然要投入更多的资本和更新的技术，上规模、上档次、上水平，这种趋向则使单位资本吸纳劳动力的能力持续下降。1996年农村非农产业的产值就业弹性从1995年的0.31下降到0.20。其中农村工业的产值就业弹性由1995年的0.20下降到0.14（见本书第2章）。

城市对农民工的需求和农村非农产业的发展是农业劳动生产率提高的动因和条件，这也就说明，农业生产的发展和农业劳动者收入的增加取决于整个农村经济和国民经济的发展。

#### 四 农业和农村经济的发展有赖于经济体制改革的深化

农业劳动生产率低，农民可支配的现金收入有限，农村市场尚未有长足的发展……。凡此种表象进一步印证了江泽民同志在1993年10月中央农村工作会议上做出的论断：“农业无论在产品市场的竞争中，还是在经济资源的竞争中，常常处于软弱和不利的地位，因此，农业在国家的宏观调控中是需要加以保护的产业。”



要保护和发展农业，则必须加大对农业的投入力度。《农业法》规定，“国家财政每年对农业的总投入的增长幅度应当高于财政经常性收入增长的幅度。”1995年8月召开的全国财政支农工作会议进一步明确提出，“九五”时期各级财政预算内支农支出的增长幅度要高于“八五”时期的增长水平。实践证明，从“七五”以来，中国农业产值和农民收入的增长及粮食的丰收，除了技术进步等因素外，很大程度上是靠农业资金的持续增加。增加农业的物质投入，通过兴修水利、加强农田基本建设来改善农业生产的外部环境条件，广泛应用先进的农业科学技术，这些因素的综合作用就能使农业生产的发展具备坚实的物质技术基础。

统计数字表明，1996年，国家在财政和信贷方面加大了对农业的扶持力度。国有经济第一产业固定资产投入的增幅是改革以来最大的一年，投资完成额约100亿元。比上年增长35.8%，较1996年国有经济固定资产投资总额的增幅高出16个百分点，占全部固定资产投资的比重由上年的0.68%上升为0.9%。国家财政支农资金约900亿元，占国家财政支出总额的12.02%，较“八五”时期增加近两个百分点。农业银行和农村信用社全年农业贷款余额为2880亿元，占行社信贷资金总额的25%，增长幅度比同年农业银行和农村信用社全部贷款增长幅度高10个百分点（见本书第5章）。

中央财政和信贷的支持对农业的发展起了很大的促进作用。但由于宏观经济体制改革尚未取得决定性的胜利，中央和地方各级政府转换职能的工作阻力重重、步履维艰，宏观调控手段尚未能充分发挥作用，农业作为弱质产业在国民收入分配格局中仍处于不利地位。据分析，1996年通过金融渠道从农村部门净流出的资金为542亿元，从财政渠道净流出的资金为940亿元。两者之和为1482亿元（见本书第8章）。从宏观经济格局来看：

1. 1996年农村居民人均纯收，入与城市居民人均生活费收入之比为1:2.27，比上年有所缩小。但应指出的是，城市居民大量的福利性收入和灰色收入很难统计准确。而农村居民可支配的现金收入只占纯收入的一部分。

2. 中央财政收入占全国财政收入的比重仍偏低，地方财政收入虽增量较长较快，但由于中央和地方的事权划分滞后，地方财政近两年来农业资企投



入总量虽有所增加，但占地方财政支出的比重连年下降。

3. 国家财政资金分散，分配秩序混乱。预算内财政收入占国内生产总值的比重仍较低，而预算外财政收入及非秩序财政资金（各级权力部门的自筹收入）却在急剧膨胀，造成收税不足、收费有余的一种极不正常的财政现象。这部分资金往往不会投向农业，而各级部门为获取这部分收入所进行的摊派、集资、收费等活动则是农民和乡镇企业负担加重的根源。

4. 由于政企不分和行政干预，专业银行向商业银行的转轨亦困难重重，国有企业、乡镇企业及农业贷款中都存在大量的不良贷款，这又加大了农业生产获取贷款的难度。

宏观经济改革进行到现阶段，面对的是大大小小的利益主体，触及的是方方面面的利益关系，改革也是革命这一论断在更深的层次上得到的验证。而只有进一步深化经济体制改革，真正将国民收入分配格局调整过来，运用宏观调控手段，通过财政、信贷、转移支付等一整套制度安排来扶持、保护农业，而不再是靠行政命令和直接干预，农业和农村经济的发展才有可能走上健康运行的轨道。

## 五 结语

1995 与 1996 连续两年的农业丰收，不仅使农产品的价格稳定，也有利于稳定以农产品为原料的加工业的产品价格及整个市场，可以说，农业为中国经济软着陆的成功做出了巨大贡献。

1996 年的有关政策、价格、气候等各项因素都有利于农业生产的发展，由于这些因素综合作用的结果，使得农业经济有了超水平的增长。1997 年，国家要求粮食播种面积稳定在 1.12 亿公顷，总产量保持 1996 年水平，争取有所增长。必须指出，完成这一任务的难度较大：1996 年丰收后，由于收购、仓储、调运诸环节上的问题，农民增加农业收入的预期并未全部实现，这必然影响农民的种粮积极性；1997 年很难再具备 1995 和 1996 两年那种基本风调雨顺的良好气候条件；农产品收购价格不可能再有较大幅度的提