

以市场促进农业发展: 改革开放 40 年的经验和教训*

于晓华

(德国哥廷根大学)

内容提要: 改革开放 40 年来中国取得巨大的经济发展成果, 就是从计划经济向市场经济转型、尊重市场的结果。由于农业关系到国计民生, 国家对农产品的市场化总是比较谨慎, 不断对农产品市场进行干预, 在市场规律前其扭曲市场的政策总是不太成功, 在付出巨大的经济成本后走上了尊重市场的改革道路。“尊重市场”也必然会成为“乡村振兴”的政策前提。

关键词: 改革开放; 粮食安全; 农民收入; 市场化改革

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2018.10.002

一、导言

1978 年, 中国从农业领域开始实行经济改革, 经过 40 年高速经济发展, 中国从一个人民温饱难以满足状态迈入了中等收入国家行列, 基本实现了全面小康生活水准。

中国改革是一次从“计划经济向市场经济的转型”: 其核心就是导入市场竞争, 让市场对资源配置起决定性作用, 取代原有计划经济的主导作用。计划和市场都是经济资源配置的手段。因为经济系统非常复杂, 供给和需求的信息是不对称的, 如何协调供给和需求是所有经济政策的核心。

市场经济通过价格信号来协调供需, 其调节的手段简单但有效。需求定律基本原理很简单: 供大于求会导致价格下跌, 企业利润减少从而导致供给减少, 然后使得供给和需求接近; 供小于求会导致价格上升, 企业利润增加从而吸引企业加入, 导致供给增加, 然后使得供给和需求接近。市场经济的价格信号反应迅速, 虽然供给和需求不是 100% 完美匹配, 也存在浪费, 但是市场经济系统基本上是稳定的。比如, 诺贝尔奖得主 Mortensen 等(1994) 通过建立随机匹配方程, 认为劳动力市场的供给和需

reform in the new era, we should implement the strategy of rural vitalization. We should lay great emphasis on five aspects: making feasible plans for rural revitalization; laying stress on technological innovation, theoretical innovation and institutional innovation; promoting the transformation of agricultural development mode; propelling rural living environment improvement and cultivating team of talents for rural revitalization.

Key words: Rural reform; Splendid history; Basic experience; Institutional innovation

责任编辑: 李玉勤

* 项目来源: 国家自然科学基金会资助项目“食品安全消费者行为与风险交流策略研究”(编号: 71633005)

求在市场经济条件下不能实现完全匹配,所以存在摩擦失业。这样的供需匹配不充分,也广泛存在于产品市场。比如,超市在进货时总不能准确预测需求,总是存在部分商品的少量浪费和部分商品的不足。

农业是国民经济的基础。传统意义上,中国农业政策的核心目标主要有两个:保障粮食安全和提高农民收入。新中国建国以来的一系列政策就是为了达到这两个目标(赵国庆等,2009)。从价格的角度来说这两个政策目标之间存在一定的矛盾。首先,保障粮食安全的主要政策目的就是保障城镇居民的粮食供应,所以粮食价格不能过高,否则会影响城市居民的生活安定。其次,如果要提高农民收入,最直接的方法就是提高农产品价格,因为传

统意义上讲农民的主要收入还是来自农业生产。由于这两个政策目标之间的矛盾,造成了相当时期农业政策的摇摆,在没有足够外汇进口粮食的背景下中国粮食供给总体上偏紧。如果提高粮食价格,城镇居民生活受到影响;如果压抑粮食价格,农民收入又很难提高。

按照经济发展阶段不同,中国的农业政策在新中国建国后大致可以分为三个阶段:第一阶段是1949—1977年,这一阶段主要是采取计划经济,压抑农产品价格;第二阶段为1978—2003年,这一阶段实施市场化改革,农业生产和农民收入快速增长;第三阶段为2004年以来,农业进入相对小部门化阶段,导入并逐步完善农业补贴政策。

二、农业政策的第一阶段(1949—1977):计划经济兴起和失败

伴随着解放战争的胜利,中国在解放区开始实施土地改革,把地主的土地无偿分配给无地或少地的贫民,这使党在农村地区获得了空前的支持,从而促进了农业生产。但是学习前苏联,实现工业化的原始积累,为工业发展提供便宜的原材料以及转移城市剩余劳动力,中国在1956年开始了农业集体化运动,1958年设立了人民公社制度。作为国民经济的最重要一部分,中国的农业也走上了计划经济的道路:整个农业的投入、生产以及分配都实行计划手段,农产品的销售在国家粮食部门的控制下实施统购统销(蔡昉等,2008)。

计划经济的设想是好的,整个国家的供需由政府制定计划来控制,这样理论上就不存在所谓的错配;但是这样的想法在实践中牵涉到各个部门大量的计划,需要庞大的计算和预测能力,这是无法实现的。

在整个计划经济期间,为了给工业提供原始积累以及满足城镇居民的粮食需求,国家通过计划经济手段压制了市场功能。在改革开放前,谷物产量虽然也在连续增加,但是其生产增加的速度还是不能满足人民的需要,这导致农副产品严重供给不足,即所谓的短缺经济,市场需要粮票等来辅助货币进行粮食的配给,人民长期处于饥饿状态。在改

革开放前,人均能量消费量甚至低于2000千卡。按照联合国粮农组织的标准,一个农民维持正常身体机能所需要的能量消费量为每天2780千卡^①。

计划经济不成功的原因主要如下:(1)首先是农产品收购价格过低。农产品收购价格在1978年前基本维持在一个稳定的低水平。这在压制了供给的同时也扩大了需求,使得需求和供给之间存在一个缺口。(2)计划经济体制下,为了计划的方便,忽略了个体劳动者的能力差异,使得个人能力不能发挥,使得总体生产不能发挥最大优势。(3)在计划经济下,采取集体劳动的人民公社制度,农民生产积极性不高,监督成本非常高。(4)由于国家收购价格过低,使得农业生产无法积累,无法购买高产种子和农业机械等现代农业投入。(5)在生产不足的同时,国家也无法有足够的外汇去进口粮食(蔡昉等,2008;Lin,1992;林毅夫等,1999;Yu等,2009)。(6)计划经济在面对风险和灾害的时候,由于经济的系统性和计划手段的不灵活特性,其协调和处置能力也非常有限,所以其后果有时也很严重。

二十多年的计划经济充分曝露了计划经济的弊端,经济不能充分发展,人民生活水准难以提高。

^① 资料来源: <http://www.fao.org/docrep/003/AA040E/AA040E06.htm#ch6.1>

三、农业政策的第二阶段(1978—2003): 农业市场化改革

由于计划经济带来的问题长期积累所造成的结构性矛盾, 经济发展停滞, 人民生活贫困, 党的十一届三中全会做出了改革开放的决定。在农业领域, 在提高农产品收购价格的同时废除了人民公社制度, 实施家庭联产承包责任制; 同时导入市场机制, 逐步由国家定价过渡到市场定价。

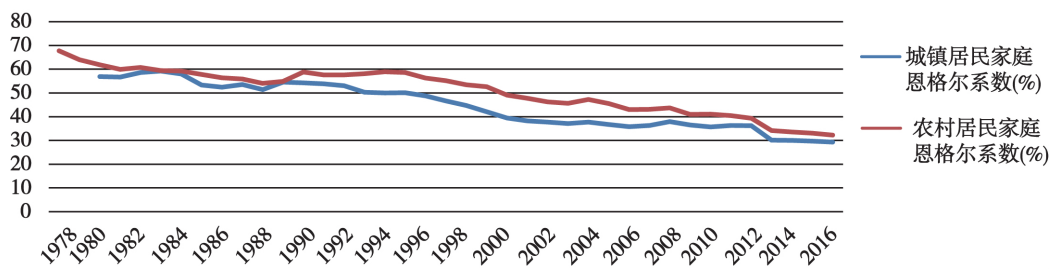
首先, 人民公社制度的废除和家庭联产承包责任制的导入, 农民可以自由选择种植农产品种类, 解放了农业生产积极性, 使得农民主观能动性得以发挥, 不再需要集体对农民劳动的监督 (Lin, 1992)。

其次, 国家大幅度提高粮食收购价格。农产品收购价格在 2008 年之后快速上升。粮食收购价格的提高也促进了农民产粮积极性, 增加了农民收入的同时, 也使得农民有足够的积累去购买现代化的农业投入要素 (Yu 等 2009; Yu 2018)。

这两项制度改革使得中国粮食产量大增: 粮食

产量从 1978 年的 3.05 亿吨增加到 1984 年的 4.07 亿吨, 短短五年内粮食产量增加 1/3。粮食产量的迅速增加改善了城乡人民的生活条件, 肉类产品消费也快速增加, 食物消费结构得到优化调整。

农民收入也快速增加, 农村开始出现大量的万元户。农村居民的人均可支配收入从 1978 年的 133 元快速增加到了 1984 年的 355 元。Yu (2018) 指出衡量农民福利变化的指标包括了人均收入、食物消费结构以及恩格尔系数。其中人均收入由于物价的变化通常缺少时间或者空间上的可比性, 食物消费结构通常存在家庭人口统计的误差, 而恩格尔系数相对而言可能是最好的福利测度方法。图 1 显示了改革开放后我国城乡居民的恩格尔系数的变化。我们可以观察到在 1978—1984 年的六年间, 城乡居民的恩格尔系数都得到了显著下降, 表明了城乡居民的福利水平都得到了显著提升。



数据来源: 中国统计年鉴(2013年版以及2017年版)

图 1 中国城乡居民恩格尔系数变化

不过由于粮食收购价格上升和产量的增加, 统购统销制度使得政府财政支出大增, 财政不堪重负, 货币发行不断增加, 这导致了后来的通胀升温。1985 年 1 月 1 日, 中央“一号文件”明确提出废除统购统销制度, 取而代之的是合同订购制。这是一种双轨制: 农民交足国家的订购粮食, 其它的可以自己上市自销。这样既保证了国家控制一定量的粮食储备和供给, 又能让粮食形成有效的市场。从此之后, 中国的粮食市场走上了市场化的道路。在这样的市场化改革过程中, 从 1985 年开始到 1992 年, 政府的粮食收购价上升幅度非常有限, 在 1990 年到 1992 年间甚至出现了价格回调, 打击了农民

的产粮积极性, 所以这段时间内的粮食产量基本徘徊不前, 有些年份甚至出现了产量下降的情况。

如上所述, 中国农业政策的主要目标有两个: 保障粮食安全和增加农民收入。如果要同时满足这两个条件, 从政府的角度出发, 最简单的办法就是提高农产品的收购价格: 在农业还是农民主要收入的条件下, 这既促进粮食产量的增加, 也增加了农民收入。但是, 这会带来财政负担的增加。为了减轻财政负担就需要实行顺价销售 (全世文等, 2016)。

由于粮食这个商品的特殊性, 国家一直不敢完全放手粮食于市场, 所以中国农业改革在市场化道

路上一直步履蹒跚。1990 年国家成立了国家粮食储备局,负责粮食储备工作,对粮食和农业进行宏观调控。由于 1990—1992 年间国家对粮食收购价格进行了回调,使得农民的产粮积极性受到打击,粮食产量下降,1993 年出现了粮食供给不足,年底粮食价格飞涨,1994 年出现了全面的通货膨胀。

为了应对粮食供给不足的状况,国家又恢复了对粮食购销、价格以及市场方面的控制和干预;从粮食收购到批发由国有粮食部门统一经营,按照保护价收购议购粮,粮食实现最高限价;1994 年成立了农业发展银行,对粮食收购资金实行封闭运营,在 1995 年实行“米袋子”省长负责制(张红宇等, 2009)。

在 1998 年 5 月,政府出台了新的农业流通体制改革,即所谓“三项政策,一项改革”(按保护价敞开收购农民余粮;粮食顺价销售;加强粮食收购资金和粮食市场管理;推进粮食购销企业自身的改革)。这样的政策忽略市场规律:政府试图垄断市场,提高收购价的同时实施顺价销售。如果收购价和销售价存在差价,必然存在粮食商贩的套利行为,政府是无法取缔和控制的。这就是市场的力

量。这样的政策的结果还是粮食库存暴增,但不能实现顺价销售。中央政府在付出了 3000 多亿的财政补贴和库存处理成本之后,这样的粮食流通体制改革还是失败了。农产品流通体制还是回归市场决定。

农业领域的逆市场化改革,并没有带来粮食产量的增加和农民福利的改变。我国的谷物产量在 1998 年之后开始连续下降,直到 2004 年开始实施对农业补贴才反弹。到 2007 年才恢复到 1998 年的产量水平。在 1988 年之后农民的恩格尔系数开始上升,一直到 1995 年达到另一个高峰。这表明这段时间农民的福利水准是下降的。

2001 年中国加入 WTO,中国对农业产业做出了重大让步,中国的农产品市场与国际市场开始接轨,中国的粮食供给同时由国际国内两个市场供应。中国开始大量进口大豆等土地集约型农产品。这时,如果政府要进一步干预农产品市场将代价更大。

在这一阶段,尽管有所波动,中国农产品市场供需大体平衡。

四、农业政策的第三阶段(2004 年以来):农业保护和农业市场化改革

中国在加入 WTO 之后,在国际市场的压力下,中国农业又开始向市场化改革推进。在 2001 年放开粮食主销区粮食购销、粮食价格由是市场供需决定后,于 2004 年全面放开粮食收购市场,粮食价格由粮食市场的供求关系决定(张红宇等, 2009)。

随着中国经济的进一步发展,中国政府财政实力增强,从 2004 年开始取消农业税,并开始对农业进行补贴。除了所谓的三项补贴:良种补贴、种粮直接补贴、农资综合补贴,中国政府还对水稻、大豆、小麦和玉米等主粮实施保护价敞开收购。其出发点还是为了保障粮食安全和增加农民收入(于晓华等, 2012)。因为国家实行粮食保护价敞开收购,国家作为最大的买家,其保护价实际上就成为了市场价格的下限。粮食供需的市场调节功能还是不能充分发挥。由于农业补贴的增加,刺激了农产品的供给,图 1 显示谷物的产量在 2004 年之后连续 10 年增加。

在一个全球化的时代,国家要干预市场,其所

需要的成本必然更加庞大,甚至有时变得不可能。

在 2000—2011 年之间,世界粮食价格处于一个上升的趋势,世界粮价普遍高于国内价格。伴随着国际粮食价格的连续上涨,中国在 2011 年前连续调高保护价。尽管如此,在此期间国际粮食价格还是高于国内价格,这样保护价没有实际发挥作用。即使有大量的保护价收购,也可以在国际市场实现顺价销售,国家不需要很大的财政负担。这期间保护价收购政策看起来非常完美(于晓华等, 2017)。

但是,世界粮食价格在 2011 年之后开始进入一个长期下降周期。由于保护价收购政策的刚性,中国的保护价并没有及时下调,使得国内保护价开始高于国际市场价格。这就发生了一个奇怪的现象:中国在不断增加进口粮食的同时,国产的粮食大量进入国有粮库变成库存。在 2017 年底,中国拥有世界一半左右的玉米、水稻和小麦库存。庞大的库存需要庞大的收购、保管、处分以及财务成本。

这又回到了中国1984—1998年粮食流通体制改革后的类似情形。欧洲农业共同政策的后果也是如此:庞大的库存以及庞大的补贴成本。这消耗了大量的财政资源,但这些补贴并没有都流入农民手中(于晓华等,2017)。

这样的扭曲市场,财政压力越来越大,直接干预市场价格的政策在实施10年左右后被迫对之实施改革。中国在2014年对大豆取消保护价收购,实施目标价格补贴;之后在2016年又对玉米实施目标价格补贴,并开始下调水稻和小麦的保护价。中国的农业又一次被迫走向尊重市场的道路。

尽管如此,中国的三大主粮的价格目前还是高于国际价格。在一个全球化的时代这就意味着大量的进口。尽管中国可以按照WTO规则对三大主粮实施配额外关税制度。但是,不受配额外关税制度保护的大豆和大麦等作物还会大量进口,他们对主粮具有替代作用;同时粮食走私也变得猖獗,这也冲击了中国的粮食市场。

中国粮食产量在2017年已经达到了6亿吨,

人均超过400公斤。这样的生产能力足够中国14亿人口在紧急情况下能够自给,所以粮食安全现在也不是一个棘手的政策问题。

由于改革开放后宏观经济的快速发展和城市化的推进,农民外出打工已经成为了一个普遍现象,并成为了农民收入的主要来源。根据国家统计局的统计,2016年农民人均可支配收入为12363.4元,其中工资性收入5021.8元,这主要就是农民的打工收入,其所占比例已经达到了40%;经营性收入已经下降为4741.3元,这主要是农业家庭经营收入,其所占比例仅为38%。农民打工收入已经超过了农业收入。农业补贴对农民收入增加的作用已经没有以前那么重要了。

这说明,经过40年改革开放,宏观经济高速发展,已经解决了传统农业政策面对的两个难题:粮食安全和农民收入。但是,现有的保护价收购政策带来的财政负担和市场扭曲造成福利损失非常巨大,农业政策到了必须要进行回归市场的改革的时候了。

五、总结

中国农业改革的历史表明,要保障中国的粮食安全,增加农民收入,促进中国农业的国际竞争力,并维护财政的可持续性,农业政策的制定必须要尊重市场规律。

在计划经济时代,压制农产品价格,限制农民的种植选择,其结果是食物供给严重不足,农民长期处于贫困状态。1978年后提高了收购价,粮食供给立刻上升,温饱问题也随之解决。

在改革开放后,政府几次试图提高粮食收购价格,扭曲市场的结果都是库存暴增,又不能顺价销售,使得政府付出庞大的财政资源后又不得不回归市场。

中国未来的农业改革,可以借鉴欧盟共同农业政策的改革,尊重WTO规则,尊重市场,对农业的补贴尽量采用不扭曲市场的直接补贴制度,而要把那些补贴资金以农村发展和环境保护的目的直接分发给农民(于晓华等,2018)。

在改革开放四十周年之际的2018年,中央颁布了“一号文件”,“乡村振兴”成为了新的主题,而保障“粮食安全”和“农民收入”在农业政策中的地位在弱化。在粮食连年丰收、大量进口以及库存充盈的背景下,粮食安全现在已经不是一个棘手政策问题;同时由于宏观经济高速发展,农民农外收入不断增加,其人均纯收入在2017年超过13000元,所以农民贫困问题也已经基本解决。在温饱问题已经解决的背景下,中国农村面对着老龄化和乡村衰败的问题,如何让农民过上更好的生活,2018年中央“一号文件”提出了新的解决方案,是农业政策的一次历史性转变,对“乡村振兴”提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总目标,这当然需要国家财政的大力支持和有效治理,但是改革开放四十年的经验也告诉我们,乡村振兴首先还是要尊重市场规律,这也是“产业兴旺”放在乡村振兴首位的原因。

参考文献

1. Lin J. Y. Rural reforms and agricultural growth in China. *American Economic Review*. 1992, 82(1): 34-51

2. Mortensen Dale ,Pissarides Christopher. Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *Review of Economic Studies*. 1994 ,61 (3) : 397~415
3. Yu Xiaohua. Engel curve ,farmer welfare and food consumption in 40 years of rural China. *China Agricultural Economic Review*. 2018. Vol. 10 (1) : 1~15
4. Yu X. Zhao G. Chinese agricultural development in 30 years: a literature review. *Frontiers of Economics in China*. 2009. Vol. 4(4) 633~648
5. 蔡 昉等. 中国农村改革与变迁: 30 年历程和经验分析. 格致出版社, 2008
6. 林毅夫等. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革(增订版). 上海人民出版社和上海三联出版社, 1999
7. 全世文, 于晓华. 中国农业政策体系及其国际竞争力. *改革* 2016(11) : 131~138
8. 张红宇, 赵长保. 中国农业政策的基本框架. 中国财政经济出版社, 2009
9. 于晓华等. 如何保障中国的粮食安全. *农业技术经济* 2012(2) : 2~9
10. 于晓华, 武宗励, 周洁红. 欧盟农业改革对中国的启示: 国际粮食价格长期波动和国内农业补贴政策的关系. *中国农村经济* 2017 (2) : 84~96
11. 赵国庆, 于晓华, 曾寅初. 通货膨胀预期与 Granger 因果性研究. *数量经济与技术经济研究*. 2009(4) : 29~39

Promoting Agricultural Development Via Marketing: Experience and Lessons Since 40 Years of Reform and Opening-up

YU Xiaohua

Abstract: The achievements of 40 years' rapid economic growth in China ,mainly result from the successful transition from a planned economy to a market economy and the respect for market rules. As agriculture provides food which is a basic need for people ,the government is always cautious about the marketization of food products ,and has made a lot of policies to intervene into agricultural market. However ,most of these policies were unsuccessful ,as they distorted the market. After paying heavy policy costs ,China moved to a road of reform to respect market rules in agricultural sector. Respect for market will be a main lesson for future policy making ,for instance ,the Rural Vitalization Polices.

Key words: Reform and opening-up; Food security; Farmers' income; Market-oriented reform