



○ 王征

关于农业综合开发的 理性认识

对农业综合开发要从理性上进行深刻认识。只有认识正确了，才能对农业综合开发进行正确定位；也只有定位准确了，才能把农业综合开发工作做好。如何正确认识农业综合开发，有两个问题值得深刻思考。

第一个问题是：农业综合开发到底是一项什么工作。我认为，农业综合开发是农业基础的基础，即是整个农业中最基础的工作，为什么这样说呢？

其一，农业是国民经济的基础，土地是进行农业生产的前提条件，是农业的基础。目前，农业综合开发已进入第三个发展阶段，但坚持改造中低产田的根本宗旨始终没有改变，以土地为中心改善农业基本生产条件一直是农业综合开发的首要任务。所以说，农业综合开发工作是农业中最基础的工作。

其二，土地是我国人民赖以生存和发展的物质基础。无论从奴隶社会

到封建社会，还是社会主义社会，处理好土地关系至关重要。我国同西方资本主义国家不同，人口众多，土地和人口的矛盾特别尖锐。人地矛盾实质上是生产力和生产关系的矛盾。解决土地问题的本质，就是要解决土地的产出与土地上承载人口的供养矛盾。解放初的土地改革，1978年实行的土地承包责任制，现在执行的土地承包权30年不变，都是为了解决土地产出与人口供养的矛盾。所以说土地和人口的矛盾，是我国最基本的矛盾。土地是农民安身立命的基本“生存条件”。农业综合开发就是要解决人地矛盾这个根本问题。实施农业综合开发初期，我们将开垦宜农荒地、扩大耕地面积同改造中低产田，提高单位粮食产量作为主攻目标，双管齐下，迅速增加了全国粮食产量，提高了农业的产出率，为化解这个社会基本矛盾做出了贡献。农业综合开发以改造中低产田为宗旨，是为了提高单位面

积产量；调整农业结构，是为了提高单位土地面积的产出率，提高农业综合生产能力，增加有效供给，提供足够的生产生活资料，从数量扩大和质量提高两个方面解决人地供养矛盾。所以说，农业综合开发工作是农业基础的基础。

其三，大搞农业综合开发，改田改土是加强工农联盟政治基础的重要措施。我国的政体是以工农联盟为基础的人民民主专政。农业综合开发首先要解决依附在土地上占全国3/4人口的温饱问题，然后解决农民致富奔小康的问题。不改造中低产田，没有土地产出率的提高，没有农业的增效和农民的增收，就不可能实现农村的城市化。没有农村城市化的过程，就不可能有国家的工业化；达不到全国城乡的工业化，也就不能实现全面现代化。因此，从政治上讲，农业综合开发是加强工农联盟政治基础的重要措施，是逐步消除城乡二元经济结构的

有效途径。在我国社会主义初级阶段,农业要为国家工业化提供原始资本积累,没有农业的强大基础,就不可能有现在的工业规模。目前,我国已进入工业和农业平行发展阶段,工农业发展所需资金主要依靠其内部积累来完成。随着社会经济的不断进步,我国将会逐步迈向以工补农阶段;只有完成了这个阶段的转变,农村的大部分劳动力才能逐步转移出来。我国目前还处于打基础的过程之中,这个阶段的任务不是一代人、两代人可以完成的。所以说,农业综合开发任重道远,必须坚持长期不懈的努力。

其四,大搞农业综合开发,提高土地的产出率,既是农业经济发展的需要,也是农村生产关系调整的需要。要提高土地的产出率,必须走集约化经营的路子,使分散的土地向种粮能手转移。在市场经济条件下,通过土地使用权的有偿转让,可以实现土地的集约经营,提高土地的单位产出率。只有这样,才能提供足够的农产品,保证人口的消费和工业生产原料的需求,为实现农村劳动力向城市转移创造条件,为农村人口向小城镇相对集中奠定经济基础。农业综合开发是从量的扩大和质的提高两个方面来保证和促进生产能力的提高,不断推进农村人口向城市转移。所以,只有走集约化经营的路子才能提高土地单位产出率。但我国农业集约化经营进程和资本主义国家有很大区别。我国的集约化经营绝不能剥夺农民的土地使用权,而是在保证农民土地使用权基础上,通过农业综合开发,统筹规划,集中投入,连片开发,进行山水田林路综合治理,改善一家一户承包土地的基本生产条件。农业综合开发,由各级政府牵头,以政策和资金为引导,在尊重农民意愿的基础上,把分散的土地集中连片开发后,再分配给农户进行经营,解决了在土地承包条件下一家一户办不了,而提高土地产出率又必须做的事情,走出了一条有中国特色

的通过政府引导,采取集约化开发方式,提高土地产出率的路子。政府的引导行为起着决定的作用。

第二个问题:农业综合开发是不是政府行为?

第一,农业综合开发是政府行为。因为农业综合开发是国家支持和保护农业的一项重要措施。政府对农业实行支持和保护政策,在我国是这样,在农业高度发达的资本主义国家也是这样。那么,就农业而言,政府在市场经济条件下到底应该做些什么呢?一是弥补市场资源配置的不足,也就是市场配置资源失灵时,需要政府进行干预;二是依法监督经济的健康运行。农业是基础产业,无论是在美国,还是在中国,农业的比较效益都是比较低的,但农业的社会效益高。也就是说,在现代社会里,农业的政治效益、社会效益远远大于它的经济效益。在中国3/4的农民是国家稳定的重要基础。所以政府支持和保护农业,也就是保护自己的政治基础,保护自己的政治利益。支持、保护农业是政府的重要职责。

第二,农业综合开发的目标和关注的焦点也是以社会效益为主的。农业增效,农民增收,农业发展、农村稳定都离不开农业综合开发。农业综合开发是农业和农村工作的重要组成部分,它的落脚点和归宿点都是要增加农业效益和农民收入,促进农业和农村经济的健康与稳定发展。由于农业综合开发具有明显的政府行为,所以开发资金由各级政府配套投入,统一纳入政府预算,各级政府必须从纳税人缴纳的税收中拿出一部分再分配予农业,投入农业综合开发项目。发达的资本主义国家支持和保护农业的资金也是列入政府预算的,只是管理的形式和我国不同而已。

第三,农业综合开发属于政府行为是由市场经济的基本规律——价值规律决定的。在市场经济条件下,市场主体以追求经济利益最大化为首要目

标。农户是农村市场的主体,农业在我国属于一个弱质产业,如果政府不支持、不保护,业主不可能通过投入获得社会平均利润进行不断的扩大再生产,这样,就必然造成投入严重不足,形成农产品的短缺,带来经济发展的不稳定,更无法促进社会的进步和市场的繁荣。所以对土地进行综合开发,是政府对农业基础设施建设的投入,是降低农业成本,调整农业区域布局,调整农产品结构,弥补市场缺陷的政府行为。支持和保护农业是政府义不容辞的责任。

第四,我国现有的行政管理体制是由计划经济转变来的。在计划经济体制下,机构条块分割,管理的重叠和缺位同时存在。随着改革开放的深入发展,经济体制改革的不断深化,我国市场化程度不断提高,条块分割的管理体制无法解决农业发展基础薄弱的矛盾,1985-1988年连续四年粮食产量徘徊不前局面的出现,就是这种矛盾不断激化的集中反映。一家一户承包经营的生产方式无法解决连片土地需要的水利设施建设和机械设备更新。为了加强农业基础设施建设,处理好土地分散经营与农业基础设施集约建设的矛盾,促进农业适应国民经济发展的要求,1988年中共中央、国务院决定成立国家农业综合开发领导小组,设立国家农业综合开发办公室。农业综合开发办公室是以横向协调为主要功能的政府职能部门,它所从事的工作是一家一户干不了,也干不好的事情。同时,也是现有机构中一个专业部门无法承担的,必须由各个部门的共同协作,相互配合,才能完成的工作,也就是说,是综合作用的结果。

所以,我认为,农业综合开发是完全的政府行为,行使的是国家职能。

(作者为国家农业综合开发办公室副主任)