

【“三农”问题的核心问题是农民问题，
农民问题的核心是收入问题】

工业反哺农业 理论框架与应用分析

GONGYE FANBU NONGYE
LILUN KUANGJIA YU YINGYONG FENXI

朱四海 著

 中国农业出版社





GONGYE FANBU NONGYE

工业反哺农业 理论框架与应用分析

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工业反哺农业理论框架与应用分析/朱四海著. —北京:
中国农业出版社, 2010. 1
ISBN 978-7-109-14214-5

I. 工… II. 朱… III. 工业经济-关系-农业经济-经
济发展-研究-中国 IV. F424 F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 213449 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张丽四

北京三木印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 17.75

字数: 298 千字

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书出版获

福建省人民政府发展研究中心 资助

序

.....
oooooooooooooooooooo

20 世纪 90 年代中期以来,在进一步对外开放和国民经济持续、健康、快速发展的条件下,我国工农关系、城乡结构发生了转折性变化。面对这种变化,胡锦涛总书记在中共十六届四中全会和 2004 年中央经济工作会议上提出了“两个趋向”的重要论断^①;党中央、国务院也继改革开放初期连续发出 5 个“一号文件”之后,从 2004 年起再次连续下发了专门针对“三农”工作的一系列“一号文件”,提出实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的方针。相比较于政策目标的设计和调整,我国在理论上对工业反哺农业、城市支持农村的研究,理论储备不足,实现目标和手段也不明晰。朱四海博士的这本“工业反哺农业”专著,从理论研究、政策目标设计和实现路径上,给我们提供了一个新视角。

国际经验表明,工业反哺农业始于工业化中期,并向工业化后期延续。工业化中期阶段的反哺农业可划分为转折期和大规模反哺期。转折期的反哺政策目标以增加农产品产量为中心,突出粮食安全地位;反哺力度不大、范围较小,形成点状支持;政策手段的中心为生产领域支持,兼用稳定价格和关税保护;新兴工业化国家和地区比先行工业化国家提前启动某些农业支持政策。大规模反哺期的政策目标以提高长效性的农业生产能力为主,兼顾增加农民收入和保护环境;政策种类开始增多、力度加大、范围得到拓展,支持政策形成扇面状态;政策手段以土地等基础设施投入、农用生产资料补贴、信贷服务和价

^① 胡锦涛指出,综观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。

格支持为主；资源短缺型国家或地区努力提高土地经营规模，资源富裕型国家开始保护生产能力。目前我国已跨过工业反哺农业的转折期，正在逐步向大规模反哺期过渡，但到全面、大规模反哺期还有差距。因此，要提高认识，从思想上高度重视农业这个弱势产业和农民这个弱势群体；适度调整国民收入分配结构，加大财政对农业投入的力度；要循序渐进、有重点地对农业实施补贴；加强制度建设，为工业反哺农业、城市支持农村提供制度保障。

工业反哺农业作为一种政策工具，需要理论支撑。理论是对客观现实（现象）的抽象和概括，理论最基本的方面是概念，通过它对知识进行有序地梳理和总结。作者构建了以反哺、工业反哺农业、反哺利益相关者、反哺边界、反哺需求、反哺成本、反哺伦理为核心的反哺理论概念体系，为进一步分析、解释工业反哺农业问题创造了话语空间。特别是将反哺利益相关者划分为包括政府、国有企业（非农企业）、城市居民（农业消费者）、涉农第三部门在内的反哺主体，以及包括农民、农民工、涉农企业、自然环境和人类后代在内的反哺客体，为解决反哺问题奠定了利益分析基础。

严格意义上讲，国际上并没有工业反哺农业的说法，但对农业的支持与保护却是世界各国的通行做法，根本原因在于经济发展过程中农业部门在国民经济中的“小部门化”，依靠自身的资源配置能力难以获得经济社会发展相匹配的产出水平。从中国的国情背景看，工业反哺农业是一个有中国特色的政策性概念，它是将世界各国支持和保护农业发展的通行做法中国化。我国提出工业反哺农业，与我国长期的农业哺育工业历史密切相关，还与我国长期的公共财政城市偏好密切相关。因此，研究工业反哺农业理论需要平衡政府和公民社会（包括企业公民）的责任。作者从宏观上界定了政府反哺与社会化反哺的分工与协作，提出了以“农村公共品供给、粮食安全、生态安全、政府对农业的支持与保护”四项基本任务为主要内容的政府反哺任务构成和以“农业市场服务体系、农业社会化服务体系、农业生态服务体系”三大体系为主要内容的社会化反哺任务构成，形成了政府、市场、社会和农民相结合的反哺机制，为政府综合部门乃至专业部门制定涉农

政策提供了理论框架。

工业反哺农业的过程是一个利益调整的过程，需要协调工业与农业、城市与农村、人与自然的的关系；特别是取消农业税后，农业对地方政府的财政贡献大幅度下降，反哺政策面临“执行难”窘境。作者提出了以公共财政、国有企业、社会资源、农民内部、人与自然为核心的反哺利益相关者利益调整框架，抓住了反哺政策的关键，为反哺政策的贯彻执行奠定了基础。

就工业反哺农业议题本身而言，朱四海博士构建的理论框架是自成体系的，围绕这一框架开展的应用分析也闪烁着智慧的结晶。必须强调的是，工业反哺农业作为新时期我国制订农业与农村政策的基本方针，概念的辐射范围尚不足以强大到涵盖农业与农村政策的全部。换句话说，工业反哺农业不应该、也不可能成为包罗万象的涉农“政策筐”。正如作者所言，或许我们还要进一步探索如何将反哺引向终结，在非反哺语境下实现农业的整体功能。毕竟，农业依然是我们生存和发展的基础性产业，它需要一种正常、可持续的发展机制。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院

马晓河

二〇〇九年十月十八日

[illegible]

引言 1

第一节 工业反哺农业政策选择历史分析 12

二、国际农产品贸易自由化需要国内支持 16

三、工业发展新阶段有能力反哺 19

一、不同的工业化进程，不同的工农业关系演进 22

二、工业发展后对农业进行保护和支持具有普遍性 27

三、中国的工农业关系演进具有特殊性 30

四、工业反哺农业期待理论创新 33

第一节 基于农业内部的反哺理论分析 36

一、从农业的产业特性看反哺的理论基点 36

二、从农业的产出特性看反哺的理论基点 39

三、从农产品的贸易特性看反哺的理论基点 43

第二节 基于农业外部的反哺理论分析 45

一、从国家政权角度看反哺的理论基点 45

二、从政府政策角度看反哺的理论基点 49

三、从和谐发展角度看反哺的理论基点 53

第三节 反哺理论的综合：一个框架 55

第一节 反哺的基本范畴 59

一、反哺的科学内涵	59
二、反哺的基本范畴	64
第二节 反哺成本	67
一、反哺成本归集	68
二、反哺资金筹集	69
第三节 反哺边界	73
一、确定反哺边界的基本原则	73
二、由反哺边界决定的反哺需求	76
三、反哺主体的甄别机制	78
第四章 工业反哺农业的实现	81
第一节 制度基础	81
一、制度分析	81
二、转型期的制度变迁	86
三、反哺的制度安排	89
第二节 政府反哺	92
一、政府在反哺进程中的作用分析	92
二、任务构成	95
三、实现机制	97
四、政府的组织重构与流程再造	104
第三节 社会化反哺	109
一、任务构成	109
二、社会化反哺的实现基础	112
三、社会反哺的制度创新：以供销合作社为例	116
第五章 政府反哺实证分析——以粮食安全为例	123
第一节 粮食生产与政府反哺	124
一、生产反哺的数理基础	124
二、技术传递效应的进一步分析	128
三、正向反哺与逆向反哺	130
四、粮食生产过程中的政府反哺	133
第二节 粮食贸易与政府反哺	135
一、粮食贸易的外部条件	136
二、粮食贸易的内部条件	139
三、粮食贸易技术经济分析	143
四、反哺背景下的粮食贸易政策	146

第三节 粮食生产要素成本效应实证分析	147
一、分析对象界定	149
二、计量模型、数据与估计结果	152
三、成本效应的进一步分析	155
四、结论和建议	162
第六章 市场反哺实证分析——以农业产业化为例	164
第一节 农业产业化发展概述	164
一、农业产业化概述	164
二、农业产业化的政策实践	166
第二节 订单农业数理分析	171
一、订单农业的 PK 模型	171
二、信贷市场	173
三、产品市场	176
第三节 依托农业产业化推进市场反哺	179
一、农业产业化的梯度推进	179
二、市场反哺制度创新	184
第七章 自力反哺实证分析——以农业生态服务为例	187
第一节 农业生态服务概述	187
一、环境的生态服务	187
二、生态服务稀缺性	194
三、农业的生态服务	201
四、农业生态服务的价值实现	203
第二节 生态服务系统集成——以密云县为例	208
一、外部环境 with 内部条件分析	208
二、转向生态服务的城郊农业与农村	211
三、市场导向的农业生态服务系统集成	217
第八章 反哺政策的过程优化：趋势与建议	219
第一节 农业政策选择的趋势性探索	219
一、农业政策的演变过程是一个利益的调整过程	220
二、农业政策的演变史是一个发展观的演变史	224
三、科学发展观引领下的反哺政策优化	230
第二节 反哺政策的伦理化调整	231
一、反哺进程中的伦理问题	231

二、反哺利益相关者	235
三、反哺政策伦理调整	237
结语	245
附录 模型样本数据	258
主要参考文献	250
后记	272

引 言

一、问题的提出

中共十六届三中全会提出的“五个统筹”（统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放）的发展理念，其实质是要解决我国当前经济社会发展中的五对矛盾。现实地，这五对矛盾的主要矛盾是城乡之间的矛盾，矛盾的主要方面在农村，即“三农”问题。“解决好三农问题，是全党工作的重中之重（胡锦涛，2003）”，“是政府工作的重中之重，是全部工作的重中之重（温家宝，2003）”。三农问题已经成为党和政府在今后需要着力解决的重要课题，更是关涉全面建设小康社会和社会主义和谐社会的一大战略难题。

当前，三农问题的核心是农民问题；农民问题的核心是收入问题。千方百计促进农民增收，既是一个重大的经济问题，也是一个重大的政治问题。农民的钱袋鼓不起来，必然会缩减消费支出，造成农村市场的萎缩，影响国内需求的扩大和就业岗位的增加，使国民经济失去持续快速发展的动力，进而影响经济社会发展的全局。解决农民增收问题，既是当前紧迫而繁重的任务，也是今后长期而艰巨的任务；既是农村工作的基本目标，也是整个经济工作的重大课题。

从改革进程看，我国 20 多年的改革开放大体上经历了两个大的阶段。第一阶段（1978—1984），改革的重心在农村，主要在农村内部进行。改革不仅推动了农村经济全面发展，农民生活大幅改善，而且也为城市全面改革创造了条件，推动了城市改革的兴起。第二阶段（1985—），改革的重心逐步转移到城市。从总体上来说，20 多年的改革开放，我国的经济社会发生了翻天覆地的变化，但两个阶段却出现了迥然不同的结果，突出表现在城乡居民收入差距上。1978 年农村改革开始时，我国城乡居民收入差距为 2.37 : 1；农村改革首先使广大农民得益，城乡居民人均收入差

距迅速缩小,到1984年,城乡居民人均收入差距已缩小到1.71:1,接近世界多数国家1.5:1的水平。1985年起,随着改革的重心逐步转移到城市,城乡居民收入差距又重新扩大起来:1985年1.86:1,1990年2.20:1,1995年2.71:1,2000年2.79:1(参阅图0-1)。2003年农民的人均纯收入为2622元,城市居民为8472元,差距已扩大为3.23:1^①。如果考虑到城市居民享受的医疗卫生、教育、社会保障和各种福利性的补贴,城乡居民收入的差距可能已达到5~6:1,而且还有继续扩大的趋势。

这就形成了我国独特的城乡“二元”结构,城市的发展建立在农村的贫困基础之上。这种主观上使农村依附于城市的发展模式客观上加重了城市对农村的依赖,且对国家的政治、经济和社会协调发展都产生了不良影响。一方面,由于农民有效需求不足,国内市场出现供给过剩,严重制约了国民经济的整体发展;另一方面,由于农业效益和农业劳动生产率低,农村劳动力大量过剩,农民正逐渐失去从事农业生产的积极性;经济问题引发了社会问题,农村社会稳定形势不容乐观,干群矛盾和冲突成为农村社会不稳定的焦点。

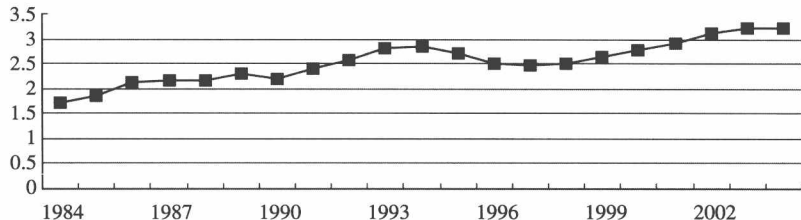


图0-1 1984年以来城乡居民收入比变化曲线（农村为1）

城乡居民收入差距持续扩大的根本原因在于农业生产力低下,在于农村社会经济发展缓慢。造成农业生产力低下的原因是多方面的。首先在于农业人口众多,50年的工业化进程农民不是减少了,而是增多了(1952年是5亿农民,2001年是9亿农民,50年净增4亿),这显然有违工业化发展的一般规律,农民没有从工业化进程中获得应得的实惠。其次是农业生产要素的流动性缺陷,不该流出的农村资本由于非农产业的利好而大量流出、不该流出的耕地由于工业化用地、城市化扩张、道

^① 数据来源:农业部网站 <http://www.agri.gov.cn/sjzl/baipsh/WB2004.htm#22>

路基础设施建设需要而大量流出,应该大量流出的农村富余劳动力、农民却由于户籍等制度的限制而大量滞留农村。第三是农业产出结构没有赶上市场发展的需要,特别是富裕了的城市居民消费结构升级的需要,农业生产受市场约束,农产品价格不足以保证农业生产“等量要素获取等量收益”所要求的利润水平,农业生产无法获取社会平均利润,农业效益低下,许多农民失去从事农业生产的积极性而弃田不耕、外出打工。资本短缺、耕地减少、农民增多、市场约束,共同造就了农业生产力的低水平均衡,并伴生出农村社会经济发展严重滞后于城市。由于农业生产力低下,农业产出商品率不高,农民务农的利润剩余多数只能维持简单再生产,无法进行产业扩张;加上我国国民收入二次分配长期的城市偏好、市民偏好,以及现行的财政体制、乡镇管理体制的约束,使得农村公共基础设施建设长期落后于城市,无法形成发展第二、三产业所需的公共产品供给,这种政府缺位直接导致农村难于实现产业互补;农业无利可图,非农产业又难于发展,结果是农村社会经济发展缓慢。其直接后果是农村的不稳定,农村的生产关系与生产力、上层建筑与经济基础已不相适应,干群矛盾时有激化,“劣绅驱逐良绅”,出现非法黑势力。

为破解这一难题,党中央、国务院继改革开放初期连续发出5个“一号文件”之后,于2004—2008年再次下发了专门针对农业和农村工作的5个“一号文件”,先后做出了一系列重大决策:

第一步,统筹城乡发展。2002年11月,十六大报告首次提出要统筹城乡经济社会发展。2003年10月,十六届三中全会《决定》进一步提出了“五个统筹”的改革发展要求。2004年9月,十六届四中全会《决定》又提出了要推动建立“五个统筹”的有效体制机制。

第二步,多予、少取、放活。在2003年初召开的中央农村工作会议上,胡锦涛同志在讲话中明确提出了“要坚持多予、少取、放活的方针,采取综合措施,努力增加农民收入”。把“多予、少取、放活”作为方针写入中央文件,即2004年的中央一号文件。

第三步,工业反哺农业、城市支持农村。2004年9月,在十六届四中全会上的讲话中,胡锦涛同志深刻阐述了“两个趋向”的重要论断^①。

^① 胡锦涛指出,综观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。

2004年12月,在中央经济工作会议上,他进一步提出了我国现在总体上已到了“以工促农、以城带乡”发展阶段的重大判断。为贯彻落实胡锦涛同志两次重要讲话的精神,温家宝同志2004年12月在中央经济工作会议上强调,要下决心合理调整国民收入分配格局,实行工业反哺农业、城市支持农村的方针。2005年3月,在十届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》中,温家宝同志再次强调,适应我国经济发展新阶段的要求,实行工业反哺农业、城市支持农村的方针,合理调整国民收入分配结构,更多地支持农业和农村发展。

第四步,建设社会主义新农村。党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。建设社会主义新农村,是党中央根据我国经济社会发展的阶段特点,为解决“三农”问题而明确提出的重要战略举措。正如温家宝总理在2006年记者招待会上所讲,农业、农村和农民问题是关系现代化建设全局的根本性问题。建设社会主义新农村,就是把农业和农村工作放在了现代化建设全局的更加突出的位置。通过工业反哺农业、城市支持农村,促进农村的小康和农业的现代化,是整个现代化建设的一个重大步骤,是一着活棋。这一步走好了,就能够带动内需和消费,从而使中国的经济发展建立在更加坚实的基础上。

第五步,城乡经济社会一体化发展。2008年1月30日,《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》公布,提出要走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。

如果说20世纪80年代的五个一号文件,重点是解决了农村体制上的阻碍、推动了农村生产力大发展,进而为城市经济体制改革创造物质和思想动力的话,新世纪关于“三农”的5个一号文件,其核心思想则是工业反哺农业、城市支持农村,通过一系列多予、少取、放活的政策措施,使农民休养生息,重点强调了农民增收,给农民平等权利,给农村优先地位,给农业更多反哺。

从党的十六大提出“统筹城乡发展”的思想,到十六届四中全会的“两个趋向”重要论断,再到十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”,可以清楚地看出党和国家在调整城乡关系、解决“三农”问题的脉搏。统筹城乡发展是党和国家调整城乡关系的一种战略思路,是一种发展理念,是科学发展观的重要组成部分。多予、少取、

放活是发展农村经济、增加农民收入、推进城乡统筹的一条具体路径。工业反哺农业、城市支持农村是党和国家调整城乡关系的一种战略取向,是这些重大决策的进一步发展,是解决“三农”问题指导思想的进一步升华,是新阶段正确处理我国工农关系和城乡关系、促进农村经济社会全面发展的重要指导方针,是贯彻科学发展观、统筹城乡发展的必然要求。社会主义新农村建设,则是落实统筹城乡发展、实现以工补农、以城带乡的战略举措,是将战略思想、战略取向进一步具体化,是实现统筹城乡发展、以工补农、以城带乡的重要途径和重要手段。城乡一体化则是统筹城乡发展,实施以工促农、以城带乡战略,开展社会主义新农村建设的自然延伸,是和谐社会的必然要求。由此形成了以“改变城乡二元结构、统筹城乡经济社会发展”和“取消农业税、工业反哺农业、建设社会主义新农村”为核心的城乡一体化政策体系框架。

理论是政策的先导,深入研究工业反哺农业的理论、方法和途径,成为当前急需解决的重大课题。

二、研究思路

在政策活动中,目标和手段往往同样重要^①。只有回答了“如何追求工业反哺农业”这一问题后,社会各界才会对反哺政策本身有一个明确的认知,才会相应调整自身的行为。目前阻碍这一进程的一个主要因素是“理论的贫穷”,相比较于政策目标的调整,理论上对达到这些目标的手段还缺乏明确的答案。本研究的一个鲜明目标,就是综合社会科学知识,把分散的知识融通起来,构建一个工业反哺农业的理论框架,特别是对下面两个人们普遍关注的重要问题从理论上深入分析:

- (1) 如何把反哺方针转化为政府政策和社会行动?
- (2) 如何在制度上保障反哺行为的常态化?

这不仅具有理论的创新意义,也是现实中迫切需要予以明确的问题,是反哺实现的第一步。理论是用来指导实践的,理论本身也要从经验形态或哲理形态进一步向数理方向演进,进而把理论引向精确。因此,基于上

^① 政策可操作的前提是拥有足够的政策手段。根据著名的“丁伯根法则”,政策手段变量必须在数量上多于政策目标变量,否则就会因为缺乏可动用的手段而使所择定的目标成为可望而不可及的“奢侈品”。

述问题的分析形成的理论，还需要向数理计量和实证分析方向延伸，这延伸主要围绕政府、市场和反哺相对人展开：

(1) 如何协调以政府为主导的反哺利益相关者之间的利益关系？

(2) 如何引导市场对竞争性农产品（服务）生产者（提供者）的反哺？

(3) 如何提升反哺相对人的自我发展能力、实现反哺过程中的自我发展？

并按照“数理分析—测度计量—实际验证”的逻辑顺序进行论述。

在行文组织上，除了“引言”和“结语”外，全文分为四部分共 8 章，其中：

第一部分，即论文的第一章，主要是摆事实、找问题；

第二部分，包括论文的第二、三、四章，目标是构建工业反哺农业的理论框架；

第三部分，包括论文的第五、六、七章，开展反哺的实证分析和规范性研究；

第四部分，即论文的第八章，着力分析反哺政策执行过程中可能遇到的问题。

各章的主要研究内容简述如下：

第一章 先导性研究：事实与问题

本章对我国建国以来的工农业关系演变历程进行梳理，对近年来学术界有关工业反哺农业的理论研究进行分析，指出已有研究的贡献、存在的缺陷以及有待进一步研究的问题。

第二章 工业反哺农业的理论基础

按照内因、外因的分析逻辑，本章从农业内部和农业外部两方面具体分析工业反哺农业的 12 个理论基点；在此基础上，按照合目的性与合规律性相统一的原则，经由总结、归纳和演绎，推导出反哺的理论框架。

第三章 工业反哺农业的规范性认识

本章是第二章的具体落实，目标是构建反哺的概念体系。在详细界定反哺概念的基础上，创造性地提出了规律性反哺和政策性反哺、政府反哺和社会化反哺、自力反哺和他力反哺、正向反哺和逆向反哺、直接反哺和间接反哺 5 对基本范畴，并从调整国民收入分配格局的角度，分析了反哺成本归集的“三个面向”和反哺资金筹集的“五条通道”。在此基础上，着力研究反哺边界问题，探索在此边界下的反哺需求与反哺