

工业反哺农业的国际经验及我国的政策调整思路

国家发改委宏观经济研究院 马晓河 蓝海涛 黄汉权

内容提要 工业化进程中的工农业关系只宜划分为以农补工和以工补农两大阶段。工业反哺农业始于工业化中期，并向工业化后期延续。国际经验表明，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，形成扇面支持；政策手段以土地等基础设施投入、农用生产资料补贴、信贷服务和价格支持为主；资源短缺型国家和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、有重点地实施对农业的补贴；加强制度建设，为工业反哺农业和国民经济结构调整提供制度保障；因地制宜，合理划分各级政府在工业反哺农业中的职责。

关键词 工业反哺农业/国际经验/政策调整

进入 20 世纪 90 年代中期以后，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，我国城乡结构以及工农关系开始发生转折性变化。面对这种态势，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。为了加深对“两个趋向”的科学认识，有必要考察国际上主要国家和地区工农关系的转换阶段及其政策经验，由此来准确判断目前我国工农业关系所处的阶段，借鉴国际经验，提出政策调整思路，将对全面实现小康社会的战略目标具有重要意义。本文的“工业”和“农业”都是广义的，前者包括非农业部门和城市，后者则包含农业和农村。

一、主要国家和地区工业反哺农业阶段的划分标准及政策选择

一般而言，对一国工业化进程的划分有三阶段、四阶段、六阶段等观点，但国际上通行的是工业化前期、中期和后期“三阶段”论。关于一国工业化进程中工农业关系的演变，国内有的学者将其划分为以农补工、工农自补、以工补农三个阶段（注：李 w ēi @①：《农业剩余与工业化资本积累》，云南人民出版社，1993 年 12 月，第 239~241 页；冯海发：《经济发展与反哺农业》，《学习与探索》，1995 年第 6 期，第 8~9 页；冯海发：《反哺农业的国际经验及其我国的选择》，《经济问题》，1996 年第 4 期，第 38~39 页。），但国际上并无此种划分。工业与农业平等发展的自补阶段，只是一种理论概括，相当于生产者补贴等值（PSE）为零的阶段，现实当中很难找到，即使有，也是短暂的。况且，在工业化过程中，很难找到哪个国家或地区既不反哺又不剥夺农业的中性政策案例。因此，根据工业化国家的实践和我们的研究，本文认为工业化进程中的工农业关系只宜划分为以农补工和以工补农两大阶段。以农补工出现在工业化前期，以工补农始于工业化中期，并延续到工业化后期。

（一）主要国家和地区工业反哺农业阶段的划分标准

工业反哺农业比较典型的国家和地区主要有美国、英国、法国、德国、日本、韩国和中

国台湾省。从工业化进程的先后来看，英国、法国、美国、德国和日本为先行工业化国家，而韩国和中国台湾省为新兴工业化国家和地区。其中，美国为资源富裕型国家的代表，其他则为资源短缺型国家和地区。它们进入工业化中期阶段后，便开始调整剥夺农业的政策。在工业化中期阶段，各国反哺农业以工补农的政策随着经济的不断发展，都在不断进行调整，由此可划分为转折期和大规模反哺期。到了工业化后期，工业反哺农业进入高级阶段，政策目标、手段、力度和范围都将发生质的变化。

转折期的始点就是刚跨入工业化中期阶段的时间。以钱纳里和赛尔昆等设计的标准国家模式为基准，按照从最不发达国家到最发达国家变化过程完成 1/3 时界定为进入工业化中期阶段，这时国民经济结构的“阈值”为：人均 GNP 超过 200 美元（注：为 1964 年按汇率换算的美元。）；人口城市化率超过 30.5%；国内生产总值产业结构：农业低于 39%，工业超过 21%，服务业超过 32.9%；就业结构：农业低于 52%，工业超过 17.5%，服务业超过 30%；初级产品出口占 GDP 比重低于 10.5%，制成品出口占 GDP 比重超过 5.1%。按照这一标准模式及内含的国民经济结构的定性特征，一些国家和地区大致在以下年代就已进入工业化中期阶段：美国 1900 年、德国 1913 年、日本 1936 年、韩国 1970 年、中国台湾 1968 年（注：马晓河、蓝海涛：《工业化中期阶段的农业发展政策研究》，《农业经济问题》，1999 年第 8 期，第 15~19 页；台湾的判断见同名的课题研究报告。英国和法国为研究人员目前所作的判断。）。它们跨入工业化中期阶段后，政策就逐步由以农补工向以工补农转换，期间的一些经济结构值反映了工业化中期阶段的特征（见表 1）。

表 1 工业化中期阶段主要国家和地区转折期的国民经济结构

时间	人均GNP	工农GDP	农业劳动	人口城市	
				美元/人	之比
美国	1900	1640[a]	>60:40[b]	35[c]	>40
德国	1913	n. a	60:34	34.6	n. a
日本	1940	n. a	68:32	44.3	37.7
中国台湾	1968	210[d]	60:40	40	47
韩国	1970	289	50:50	50.5	41.2

注：美国、台湾地区的人均 GNP 为 1964 年美元，韩国为 1971 年美元；a.美国 1899 年当年价格的人均 GNP 为 205 美元，1900 年又高于前者，故作此推断。这时的 205 美元相当于 1964 年的 1640 美元；b.根据李激的资料，19 世纪 90 年代末，美国工农业结构之比 59:41，故推测 1900 年应超过 60:40；c.按照 1870 年美国农业就业比重 50%，1913 年 27.5%，进行内插推算而得；d.根据李激的资料，推测 1968 年人均 GNP300 美元左右，再按 GDP 指数折算成 1964 年的 210 美元；台湾其他数据为大概数，引自李激的资料。

数据来源：张赛：《国际统计年鉴（1996 年）》，中国统计出版社，1996 年版；《主要资本主义国家经济统计资料集》（1840~1960）；马晓河、蓝海涛：《工业化中期阶段的农业发展政策研究》，《农业经济问题》，1999 年第 8 期；麦迪森：《世界经济二百年回顾》，改革出版社，1997 年；李激：《农业剩余与工业化资本积累》，云南人民出版社，1993 年 12 月；日本农林金库综合研究所：《日本的都市化发展历史及要因——以人口变化为中心》（日中共同研讨会报告），2005 年 2 月。

大规模反哺期主要以各国的社会经济活动和反哺农业以工补农政策的突出变化为标志进行大致区分。这是因为国民经济在不断发展过程中，经济结构发生显著变化，多数国家的以工补农反哺农业政策也往往会做出明显调整。美国 1929 年发生经济大危机，于 1933 年出台了《1933 年农业调整法案》；二战西欧经济复苏后，英国 1947 年颁布了第一个农业法，德国 1953 年制定《15~20 年农业结构改革规划》，法国 1954 年进入农业机械化时期；战后日本经济的复苏和快速增长，促使政府 1961 年出台《农业基本法》；韩国 1980 年后较大幅

度调整了农业政策（注：王为农：《先行工业化国家农业发展及其政策比较》，选自马晓河主持的“工业化中期阶段的农业发展政策研究”课题，第24、28页；黄汉权：《后期工业化国家农业发展及其政策比较》，选自马晓河主持的同一课题，第38、43、46页。以后的相关内容，除特别注明外，均参见马晓河主持的“工业化中期阶段的农业发展政策研究”课题的有关内容。），台湾地区1974年实行稻米保证价格制度（注：李激：《农业剩余与工业化资本积累》，云南人民出版社，1993年12月，第260页。）等。因此，这些国家和地区进入大规模以工补农反哺农业期大致在这些标志性事件前后，它们分别为：美国1933年、英国1947年、德国1953年、法国1954年、日本1961年、韩国1980年、台湾1974年。这些国家和地区大规模反哺期的国民经济结构见表2。

表2 工业化中期阶段主要国家和地区大规模反哺期的国民经济结构

时间	人均GDP	农业GDP	工农GDP	农业就业	人口城市	
		美元/人**	比例%	之比	比例%	化率%
美国	1929*	6907	9.5	74:26	21	>50
英国	1947	6306	6[a]	88:12[a]	5.7[b]	77.9[a]
德国	1953	5438	9[d]	84:16[d]	18.5[c]	72.6[d]
法国	1954	5963	12[e]	77:23[e]	27	58.2[e]
日本	1961	4307	13[f]	75:25	31.2	63.5[f]
中国	1974	3645	14.1[g]	76:24[g]	30[h]	66.9[i]
台湾						
韩国	1980	4103	14.5	74:26	34	57.3

注：*由于美国1929~1932年爆发经济大危机，国民经济受到重创，虽然1933年出台了农业调整法案，但国民经济结构尚未恢复到危机发生前的正常水平，故在此列出1929年的经济结构值；**人均GDP是以货币购买力平价和商品国际平均价格为基础，按照盖里-凯斯多边比较法得出的1990年美元。a.1950年数据；b.1949年数据；c.1955年数据；d.用1950~1960年内插法推算的1953年数据；e.按1950~1960年数据内插推算的1954年数值；f.1960年数据；g.1973年数据；h.1975年数据；i.1977年数据。

资料来源：《主要资本主义国家经济统计资料集》（1840~1960）；麦迪森：《世界经济二百年回顾》，改革出版社，1997年；冯海发：《经济发展与反哺农业》，《学习与探索》，1995年第6期；国家计委统计组：《国外统计资料（1949~1972）》，1973年；编辑组：《国外经济统计资料（1949~1976）》，中国财政经济出版社，1979年；范爱军：《台湾经济研究》，经济出版社，1995年11月版；李国鼎：《台湾经济高速发展的经验》，东南大学出版社，1993年6月版。

表2显示，在以工补农的大规模反哺期，主要国家和地区工业反哺农业政策发生了明显变化，此时国民经济结构具有以下特征：一是人均GDP在欧美先行工业化国家，在5000~7000美元（购买力平价，下同）之间，而在亚洲先行工业化国家和新兴工业化国家或地区则在3500~4500美元之间。二是农业GDP的比重在欧美国家一般低于10%（法国例外），而在亚洲国家则低于15%。三是工农业的GDP比重一般在3:1左右。四是农业就业比重在欧美先行工业化国家一般低于27%，而在亚洲先行工业化国家和新兴工业化国家或地区则在30%以上。五是人口城市化率一般在50%以上。

亚洲工业化国家和地区与欧美相比，在人均GDP、农业GDP比重、农业就业比重、工农业GDP比重等指标上存在明显差距。主要原因可能有三点：一是亚洲国家和地区的工业化道路是追随欧美模式的，政府对经济的控制力强，具有赶超意识，故在较落后条件下提前调整了工业反哺农业的政策；二是亚洲国家和地区的人均耕地等农业资源明显低于欧美国家，具有典型的小农经济特征。它们的农业劳动力转移时间晚于欧美，受先行工业化国家技

术进步引发的资本替代劳动力的影响，农业剩余劳动力向外转移的速度较慢；三是西欧国家工业化起步早，后被美国赶超，又逢二战拖累，大规模反哺期延迟，导致农业 GDP 比重低，非农业 GDP 比例高（注：李 w ē i @①：《农业剩余与工业化资本积累》，云南人民出版社，1993 年 12 月，第 260 页。）。因此，在农业劳动力和农业 GDP 比重较高，而人均 GDP 较低的情形下，亚洲国家和地区大规模反哺农业期会比欧美国家的进程相对提前。

有关研究将生产者补贴等值大于零，界定为以工补农阶段；反之，则为以农补工阶段。1986 年印度、泰国、韩国、巴西和澳大利亚的农业 GDP 比重分别为 32%、17%、12%、11%和 3.9%，各国的生产者补贴等值相应为 14%、11%、52%、15%和 16%，都已跨入工业反哺农业阶段。但在同时，巴基斯坦、阿根廷、墨西哥的农业 GDP 比重依次为 24%、13%和 9%，按一般经验似乎工业应该反哺农业了。但是，这些国家的生产者补贴等值都为负值，分别为 -20%、-16%和 -6%（注：冯海发：《经济发展与反哺农业》，《学习与探索》，1995 年第 6 期，第 5 页。），表明它们还处于以农补工阶段。可见，农业 GDP 结构类似的国家因国情不同却采取了相反的政策或者力度明显不同的政策。资源富裕的澳大利亚农业 GDP 比重为资源短缺的韩国的 1/3，但其生产者补贴等值却不到韩国的 1/3.说明工业是否反哺农业以及反哺到何种程度，不仅与农业 GDP 比重有关，而且与各国的农业资源禀赋和制度环境等因素密切相关。

由此可知，工业反哺农业转折点的国民经济结构特征并没有一个严格、统一、清晰，放之四海而皆准的客观国际标准。只能从工业化比较成功的主要国家和地区，总结出一些带有普遍性的经验值作参考。决定一国工业是否反哺农业、以何种方式反哺到何种程度，除了参考国民经济结构特征外，还取决于国家的社会经济环境、农业资源禀赋、政策路径依赖、决策层政策偏好、城乡利益集团的力量格局等因素。

（二）工业化中期阶段主要国家和地区工业反哺农业的政策选择

1. 转折期

1900~1933 年，美国的农业政策旨在促进农业生产力发展，提高农业生产率。例如，1914 年美国会通过了《史密斯-利弗合作推广法》，规定联邦政府向接受该法的州提供资金；1916 年又通过了《联邦农业信贷法》，决定由联邦政府提供部分资金，成立联邦土地银行，专门为农场主长期贷款；在一战期间首次对小麦、猪肉两种农产品实行最低保证价格。这一期间，为促进农业生产力的发展，联邦政府支持农业的政策重点，主要是建立农业科技推广体系，扩大低息农业生产信贷支持，增加农业教育和技术改造投资，实行对关键农产品的最低保证价格。

一战期间，英国谷物自给率低，把草地、牧场改为耕地，廉价提供农业机械，保证小麦、土豆最低价格。20 世纪 30 年代，政府为了恢复一战后衰落的农业，主要采取重新补贴和保护农业政策；对英帝国自治领地和殖民地谷物进口之外的其他国家农产品进口，一律征收关税并规定进口限制；对大地主征收庄园税和限制租佃金额。二战期间，政府采取一系列支持谷物和农业生产的措施，以缓解食品短缺矛盾。

1913~1945 年，德国主要推行“小土地所有制”，实行工农产品价格剪刀差政策。但在二战结束后到 20 世纪 50 年代初，为缓解食品短缺的压力，开始加大对农业的投入和支持，重点是增产以保证食品等农产品供应。

二战期间日本为稳定和扩大农业生产，实现粮食自给自足，主要制定自耕农创设计划，向农民发放低息贷款；收购未开垦土地；禁止提高地租，减免高额地租；禁止收回耕地，保护佃农耕作权；实行大米奖售制度等。二战后日本又着手改革农地制度，将征购的地主土地出售给佃农和自耕农，将实物地租改为货币地租；增加开垦和改良土地的投融资；政府一方面压低关键农产品价格并统购统销，另一方面又对其他重要农产品采取最低保证价格；在 1950 年后，改革全国税制，大幅度减轻农业税负；对统购农产品超产奖励。

从 1968 年到 1977 年韩国为增加农产品特别粮食供给，对大米、大麦、小麦、大豆和玉米先后都实行了高价收购政策，还普及水稻高产新品种。同时，为了改善农村居住条件、生活环境和生产条件，1970 年开始推行大规模的“新农村运动”，政府投入大量资金，改善农村道路、房屋和自来水设施等；这一时期，政府还支持农协向农民提供信贷等服务；鼓励多种经营，因地制宜地建立蔬菜、水果和畜产基地；推广农业机械，对农民购买农机具给予补贴；投资农村基础设施，修建水库、防潮堤、扬水站和引水渠，兴修乡间公路，发展农村电气化。

1968~1974 年台湾地区逐步调整以农补工的政策，以促进农业发展。主要是降低化肥销售价格，废除肥料换谷制度；取消“田赋附征教育捐”；放宽农民贷款条件；改善农产品运销制度；加速农村公共投资；推广综合栽培技术；设立农业生产专业区；加强农业试验研究和推广；鼓励在农村设立工厂等。

2. 大规模反哺期

美国经历大危机后，以 1933 年农业调整法为标志，开始以较大规模实施工业反哺农业的政策。主要实行农产品价格补贴和农业生产休耕补贴，提供农产品储存信贷和农业生产信贷，鼓励农产品出口，救济穷人，保护农业资源，有节制地保障农场主收入。

英国二战后大范围实施多种多样的反哺农业政策。加大农业基础设施投资和补贴力度；实行最低保证价格，提高进口关税；购买农机具可得到短期贷款，购买牲畜、土地和农场建筑等可获得中长期贷款；奖励小农场合并，补助退出农业的农场主，补贴鼓励性农业生产项目和改善生产条件的活动费用；设立专门机构推动农业科研、教育和推广工作；大力提高农业机械、作物育种、农用化学、灌溉排水和畜牧品种改良水平等。

德国二战后为推进农业现代化，一是实行土地整理，改善农业结构。依法强制整理土地，将零散土地连接成片；以低息贷款鼓励农户购买相邻地块，促进农户规模升级；资助农户迁往人烟稀少地区建立大规模新农场；鼓励农业劳动力改行或者提前退休。二是提供强有力的农业财政、税收和信贷支持。向农民购买化肥、燃料发放补贴，给予大农场生产投资补贴，政府按“保证价格”收购农民销不动的农产品；提供农业生产信贷支持；给予农林食品业税收优惠。三是增加农业投资。

日本 1961 年推出《农业基本法》后，政府支持农业的范围扩大、力度明显增强了，主要措施是两类：一类是价格支持政策，包括成本与收入补偿、最低保护价、价格稳定带、价格差额补贴和价格平准基金等制度；另一类是投入补贴，包括水利建设补贴、农地整治补贴、机械设备补贴、基础设施补贴、农贷利息补贴等。

韩国 20 世纪 80 年代后，工业化、城市化发展迅速，耕地面积锐减，粮价补贴高昂，国际社会要求开放农产品市场压力增大，这时政府明显调整了反哺农业的政策方式和力度。主要是完善价格支持手段，减少农产品补贴，逐步扩大进口；以关税保护农民利益，积极发展农村工业基地、土特产基地和乡村旅游；向农渔业接班人及专业农民提供资金、技术和信息支持；整治土地，废除耕地所有上限，放宽土地买卖的商业性技术开发，引导农民科学种田；大力发展蔬菜、水果一条龙流通机构和粮食综合加工部门，加快农产品批发和直销市场建设；扶持农产品深加工；拨款支持农村建设现代化生活设施和农业生产基础设施。

台湾地区 1974 年后，以稻米政策为核心的反哺农业政策也出现了转折性变化。首先，1973~1976 年农业政策目标为提高稻米自给率，增加农民收入。主要是设置粮食平准基金，按保证价收购稻米，向稻农提供无息贷款；继续实施农地重划，扩大土地经营规模；制订《农业发展条例》，颁布《农产品交易法》，修订《农会法》。其次，稻米政策从增产转向限产。先实施稻谷限量收购，后改为稻田收购；停办公教人员稻米配售制，并以配售饲料米方式处理过多存粮；补贴稻田转作，按保证价收购转作产品。再次，1976~1981 年继续调整反哺农业政策。主要是限制农地资源转作它用，新建和扩建果菜、家畜市场，开发大都会区卫星

新市镇，扩展大中型乡村邮电设施，修建渔港、建设渔村社区，新建乡镇简易自来水厂等。

3.反哺农业政策的共同特征

从上述国家或地区的实践经验看，先行工业化和新兴工业化国家或地区在转折期工业反哺农业具有以下共同特征：一是政策目标以增加农产品产量为中心，粮食安全地位重要。特别是资源短缺型国家高度关注粮食安全目标，目的在于确保快速工业化过程中所需的粮食等农产品供应。二是反哺力度不大、范围较小，形成点状支持。这一时期因国家和地区财力所限，抽取农业剩余和反哺农业并存，有“予”有“取”。尽管需要支持的农业生产领域很多，但有限的资金只能集中用于重点领域，增强主要环节的生产能力。三是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。主要国家和地区都努力提高农业生产能力，投资农业基础设施，给予生产资金支持和投入品补贴，鼓励使用农业机械，促进农业技术研究和推广。采取最低保证价格措施，稳定农业生产。有的国家调整土地资源配置，促进农业生产者和土地有效结合。农产品缺乏竞争力的资源短缺国家，往往利用关税保护等边境措施保护本国农业生产者。四是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。新兴工业化国家和地区进入工业化中期阶段是时间晚，但持续时间短。农业发展面临的国际竞争压力大，具有后发优势，因此转折期反哺农业政策的支持点较多、范围较宽，先行国家某些在大规模反哺期实施过渡期的政策已提前使用。例如韩国和台湾地区大量的农业基础设施和农村公共设施投资，都是在工业反哺农业的转折时期开始的，而一般先行工业化国家是在大规模补贴期、大规模反哺期才开始启动的。

到了大规模补贴期、大规模反哺期后，主要国家和地区的反哺农业政策主要特征为：一是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。各国和地区都调整了国家财政收入分配结构，大幅度增加农业和农村基础设施投资或投入补贴力度，整治土地，提高农业机械化水平，目的就是增强长效性的农业生产能力。而各种价格支持政策，一方面刺激农业生产，稳定农产品产量；另一方面又能增加农民收入。一些国家的休耕、转行、退出农业的补贴和保护农业资源政策，既增强了农业生产能力，又避免了农民收入下降和保护了自然环境。二是工业反哺农业的政策种类开始增多、力度加大、范围得到拓展，形成扇面支持特点。各国和地区的反哺政策已从农业生产领域向农产品流通甚至加工领域延伸，资金注入的规模越来越大，各领域的支持政策名目繁多，支持的范围不断扩大，已形成由点到面的扇面形反哺格局。三是政策手段以土地等基础设施投入、农用生产资料补贴、信贷服务和价格支持为主，提升农业现代化水平。过渡期大规模反哺期的突出表现就是各国和地区政府大规模投资农业和农村基础设施，改善农业生产和农民生活条件。以农用生产资料补贴方式，降低农业生产成本，提高生产积极性。充分发挥低息贷款的资金威力，缓解农户自有资金短缺的矛盾。策略性地用好价格支持手段，达到刺激生产和稳定农民收入的双重目标。四是资源短缺型国家和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。像资源短缺型的英国、德国、日本和台湾地区，借城市化加速后农村人口下降的良机，都不约而同地大力气整治土地，提高土地经营规模。相反，资源富裕型的美国为避免生产过剩，采取休耕补贴等措施，来保护土地生产力。

总之，在工业化中期阶段，尽管从分析角度可分为转折期和大规模反哺期，但在政策实际运行中，工业反哺农业的政策一般都是循序渐进、由点到面、逐步加大力度，只是在到了一定经济发展水平上才会明显加快反哺农业的步伐。总体上看，工业化中期阶段主要国家和地区反哺农业的政策目标是以生产性支持为主，增加农民收入为辅，其中资源短缺国家更加注重粮食安全目标。只有到了工业化后期的发达经济阶段，反哺农业的政策走向稳定与规范，政策目标转向了以增加农民收入和保护自然环境为主。因此，工业化中期阶段的目标决定了工业反哺农业从转折期步入大规模反哺期，政策手段只能以增强农业生产能力的生产环节支持为主，以增加农民收入、改善生活质量和保护环境的政策措施为辅。

二、我国经济发展已经进入了工业反哺农业阶段，但距离全面、大规模的工业反哺农业阶段还有一定差距

改革开放以来，特别是进入 20 世纪 90 年代以来，我国经济保持持续快速增长，社会经济结构发生了很大的变化，并于 1997 年前后进入工业化中期阶段（注：马晓河、蓝海涛：《工业化中期阶段的农业发展政策研究》，《农业经济问题》，1999 年第 8 期；王岳平：《中国工业结构调整与升级：理论、实证和政策》，中国计划出版社，2001 年。）。根据国际经验，在这个阶段，随着工业化的进一步推进，工农关系将发生转折性变化，经济发展也将进入工业反哺农业阶段。通过对 2003 年我国人均 GDP、农业 GDP 比重、产业结构、就业结构、城市化率、恩格尔系数、农业税占财政收入比重等主要指标的测算，并与国际上可比的参照指标进行比较，表明我国经济发展已经进入了工业反哺农业阶段（见表 3）。

表 3 改革开放以来我国经济结构变化及国际比较

指标	1978	1997	2003	转折期的国际参照值[c]	大规模反哺期的国际参照值
人均GDP (美元)	221 (3570) [a]	737 (4390) [b]	1090	200[d]	3600~6900
农业GDP比重 (%)	28.1	19.1	14.6	<39	9.5~15
工农业GDP之比 (%)	1.6:1	2.3:1	3.1:1	1:1.9	3.0:1
农业就业比重 (%)	70.5	49.9	49.1	<52	5.1~32.7
人口城市化率 (%)	17.9	31.9	40.5	>30.5	50~79
城镇恩格尔系数 (%)	57.7	46.6	37.1	n.a	n.a
农业各税占财政收入比重[e]	5%	5%	4%	n.a	n.a
初级产品出口占GDP比重 (%)	7.4	2.7	2.5	<10.5	n.a
工业制成品出口占GDP比重 (%)	7.3 (1980)	17.6	28.4	>5.1	n.a

注：n.a 为无数据；a.括号外数据系按汇率计算而得，括号内数据引自世界银行按购买力平价方法计算的结果（1998 年/1999 年世界发展报告，世界银行）；b.括号外数据系按官方汇率计算而得，括号内数据为 2002 年数据，引自世界银行按购买力平价方法计算的结果（2004 年世界发展报告，世界银行）；c.转折期是指经济发展进入工业反哺农业的阶段转折时期；d.1964 年美元；e.农业各税包括农业税、牧业税、耕地占用税、农业特产税和契税。资料来源：《中国统计年鉴》，2004 年。

从表 3 可以看出，2003 年我国的人均 GDP、农业 GDP 比重、工农业 GDP 之比、产值结构、就业结构、城市化率、初级产品和工业制成品出口占 GDP 比重等基本指标，都已经超过工业反哺农业阶段转折期的国际参照值。但是，进一步把上述指标与大规模反哺期的国际参照值进行比较后，将会发现，已有人均 GDP（注：如果按照世界银行购买力平价方法衡量我国的人均 GDP 水平，那么该项指标也处于达到国际参照值。）、农业 GDP 比重、工农业 GDP 之比、初级产品和工业制成品出口占 GDP 比重（注：尽管大规模反哺期的国际参照值缺乏这两项指标，但由于我国工业制成品出口比重已经达到较高水平，因此，有理由判断 2003 年我国此两项指标已经达到大规模反哺期的国际参照值。）等多数部分指标（产值结构、工农业 GDP 之比（注：如果按照世界银行购买力平价方法衡量我国的人均 GDP 水平，那么该项指标也处于达到国际参照值。））达到大规模反哺期的国际参照值，而就业结构、城市化率等少数指标就业结构、城市化率等指标与参照值相比还有一定的差距。这说明我国经济发展还没有完全进入达到全面、大规模反哺期。或者说，我国经济发展正处于从“工业反哺农业”起步阶段向全面、大规模的“工业反哺农业”阶段迈进的转折时期。

当前，我国进入工业反哺农业阶段，经济发展和结构变化具有以下表现特征：

1. 人均 GDP 已经超过 1000 美元，进入中等收入国家行列

按现价和官方汇率计算，2003年我国人均GDP达到1090美元，相当于中等收入国家的水平，许多东部沿海省市已经超过3000美元，个别省市还超过了5000美元。按照国际货币基金组织的购买力平价方法计算，2002年我国人均GDP已经达到4390美元。这表明我国已从经济总量规模上具备了工业反哺农业的能力。

2.国家财政收入保持快速增长，财政能力不断增强

进入20世纪90年代以来，除个别年度（1991年）外，国家财政收入保持两位数的年均增长幅度，高于GDP增长速度，从而使国家财政实力不断增强。2003年我国财政总收入达到2.17万亿元，比上年增加2800亿元。2004年财政总收入上升到2.6万亿元，比2003年增加5500亿元。值得注意的是，到2003年农业各税在全国各项税收中所占比重已经降到4.4%以下，2004年此比重更低。这表明在历史上对我国工业化曾做出重大贡献的农业税，对目前的工业化和国民经济的作用可以忽略不计。

3.农业在GDP中的份额逐年下降，二三产业在GDP的比重已占主导地位

20世纪90年代以来，农业在GDP中的份额呈现加速下降的趋势。1991年~2003年的12年间，农业在GDP中的份额下降了9.9个百分点，而相同时间间隔的1978年~1990年，农业在GDP中的份额只下降了1个百分点。目前，我国农业在GDP中的比重只有14.6%，二三产业在GDP中的比重高达85.4%，占绝对主导地位。农业份额的加速下降，是我国经济进入现代经济增长以工补农阶段的主要象征之一。

4.非农产业就业持续增长，农业就业比重发生了转折性变化

1997年，我国农业部门就业的劳动力占全社会总就业的比重首次下降到50%以下，2003年为49.1%，表明了我国就业结构开始发生了转折性变化，它标志着非农产业取代了农业成为就业的主体地位。

5.城镇化进程不断加快推进，城镇人口比重大幅度提高

分阶段看，1978年~1997年，我国城镇人口比重从17.9%提高到31.9%，年均提高0.7个百分点；1998年~2003年，城镇人口比重从33.4%提高到40.5%，年均提高1.4个百分点，增长幅度是前者的1倍，说明我国城镇化已经进入快速成长时期，城市经济水平和城镇人口比重出现较大幅度提高，以城镇化和城市经济带动农业、农村经济发展的阶段已经到来。

6.恩格尔系数大幅度下降，城乡居民消费结构进一步升级

1991年~2003年，城镇居民的恩格尔系数从53.8%下降到37.1%，下降了13.3个百分点；农村居民的恩格尔系数从57.6%下降到45.6%，下降了12个百分点。恩格尔系数大幅度下降，反映了城乡居民生活质量不断上升的提高，消费结构明显逐步的升级，这为制造业和服务业的进一步发展提供了更大的需求空间，也为农业劳动力转移和农业现代化创造了条件。

7.工业制成品出口比重大幅度提高，工业竞争力不断增强

1978年~2003年，工业制成品出口比重由49.9%提高到92%，而初级产品出口比重则由50.1%下降到8%。工业制成品出口份额的上升表明我国工业竞争力得到提高，工业化的继续推进对初级产品出口的依赖已经大大减少，说明农业对工业化的外汇贡献已微不足道。综上所述，我们可以得出这样的判断：现阶段我国经济发展已经跨过工业反哺农业的阶段转折时期，正在逐步进入大规模反哺期，但距离全面的、大规模的工业反哺农业阶段时期还有一定差距。从总量指标和结构指标特征看，我国总体上已经具备了工业反哺农业的条件和能力。因此，在这个时期从农业少取、多予是一种大趋势。

三、若干政策建议

随着我国经济发展进入工业反哺农业阶段，国民经济和社会发展的相关政策措施也应进行相应调整。实际上，从近年国家对农业实行“两免、三补”，增加对农业和农村公共品的财政投入等做法来看，我国的政策已经出现了工业反哺农业的趋向。为了从政策层面更好地

处理国民经济与“三农”的关系，试提出以下几点思路和建议供参考。

1. 进一步提高认识，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

从国际经验看，国民经济由农业哺育工业阶段进入工业反哺农业阶段后，既是社会经济结构快速转型时期，也是一个容易忽视“三农”问题、导致各种矛盾凸显的时期。在这个特殊时期，如果不能处理好“三农”问题，工农差距、城乡差距扩大的趋势得不到有效遏制，导致农民在工业化进程中被“边缘化”，不仅会妨碍社会经济结构的转型，甚至会影响到社会的稳定。我国是世界上最大的二元结构经济体，工农差距、城乡差距所导致的不稳定隐患要比其他国家大得多。农民是社会稳定的重要力量，农业是稳民心、安天下的战略产业，我们必须从思想认识上高度重视农民群体和农业发展，从落实科学发展观、构筑和谐社会的要求出发，真正把“三农”问题作为各级党委和政府工作的重中之重，从宏观政策上全面落实对农业多予、少取的政策，努力改善农民的生产和生活环境，使他们和城镇居民一样拥有平等的生存权和发展权，真正成为工业化、城市化的积极参与者和成果享有者。

2. 适度调整国民收入分配结构，加大财政对农业投入的力度

工业反哺农业是一种政府行为。实现工业反哺农业，必然要求增加国家财政对农业、农村的投入。为此，应该积极合理地调整国民收入分配结构，加大对“三农”的投入力度，建立国家对农业投入的稳定增长机制。不过，需要提醒的是，由于我国经济发展刚跨越了工业反哺农业的转折时期，正在向大规模反哺农业时期过渡，现阶段国民收入分配结构的调整应该是一种渐进式调整，即工业反哺农业需要量力而行，逐步增加，实现可持续性增长。切忌忽视经济发展阶段，超越政府财政承受能力，对三农实施过度补贴。从国际经验看，发达国家在工业反哺农业阶段，对农业的补贴也不是一步到位，而是经历一个从少到多、由点到面逐步增加的过程。

3. 循序渐进，有重点地实施对农业的补贴

国际经验表明，不同国家因资源禀赋差异，在经济发展进入工业反哺农业阶段后的不同时期，对农业补贴目标是不一样的。以资源短缺型国家为例，在经济发展刚刚进入工业反哺农业阶段，农业补贴的主要目标是增强农业生产力，即通过有重点、有选择的补贴，支持农业产业发展，为迅速增长的工业提供食品和原料，促进经济结构快速转换，保证工业化的顺利进行；而在工业化中后期或工业化基本完成时期，农业补贴的目标为产业目标和收入目标并重，即通过全面、大规模的补贴，促进农业产业发展，缩小城乡收入差距，实现工农和城乡协调发展。

我国是一个资源短缺型国家，目前的经济发展水平决定了现阶段农业补贴的目标主要是以保障粮食（农业）安全为主，并以安全目标带动农民收入目标。补贴的力度只能是有重点的逐步增加补贴，即对重点品种（小麦、玉米、稻谷、大豆）、重点地区（粮食主产区）和重点人群（种粮农民）进行补贴。在此基础上，如果财力允许，还可进一步加大对农村公共品的财政支出，给农民提供更多的公共服务产品，特别是提高对落后地区和弱势群体基本公共品的供给水平（水电路、教育、卫生、社保），满足他们最基本的生存和发展需要。当工业化进入后期阶段，随着国家经济实力的进一步加强和农村人口的大幅度减少，农业补贴的目标即可转为农业发展和农民收入多重目标，补贴的力度可以做强，范围可以做大，面可以做广。

4. 加强制度建设，为工业反哺农业和国民经济结构调整提供制度保障

工业反哺农业不仅仅是增加财政投入，还包括改革和消除所有歧视农民和不利于农业发展的政策，建立公平合理的制度，平等地对待农民，确实保护农民的合法权益。现阶段要落实好工业反哺农业，必须重点抓好以下制度建设。

（1）改革户籍管理制度。要按照公平的原则，以降低农民进城门槛、加强农民工权益保护为重点，改革户籍制度及与之相联系的上学、就业、住房、医疗和社会保障等一系列福

利体制，使城乡居民都能够享受同样的权利和福利，促进劳动力等要素在城乡之间的合理自由流动，加快工业化、城市化进程，用以城带乡解决三农问题。

(2) 深化农村金融体制改革。要调整现行城市偏向的金融制度和资金供给政策，建立与工业反哺农业阶段相配套的金融制度和政策安排，改善农村金融服务普遍供给不足的状况，缓解农民贷款难问题。主要思路：一是降低农村金融市场的准入条件，积极引导商业银行进入农村开展金融服务；二是进一步深化和完善农村信用社改革，积极探索适合当地发展的农村信用社改革新模式；三是积极稳妥地支持民间金融、特别是非正规金融的发展，形成正规金融和非正规金融相结合的有序竞争格局。

(3) 完善农村土地征收征用制度。低价强制征收征用农民耕地是我国工业化阶段工业抽取农业资源的一种形式，它虽然大大降低了工业化和城市化的成本，但也对农民的权益造成了极大的侵害。当前，工业反哺农业体现在“少取”方面，就是要少用低价强制征收征用农民耕地，多用合理的土地价格补偿农民。若不这样，就不会有真正的工业反哺农业。为此，必须加快改革土地征收征用制度，保护失地农民的合法权益。第一，要明确界定政府的土地征收征用权和征收征用范围，并严格区分公益性和经营性用地；第二，提高公益性用地的补偿标准，搞好“以土地换保障”工作，同时还要建立经营性用地的市场定价机制；第三，引入听证制度，强化社会监督机制，提高土地征收征用市场的公开性和透明性；第四，完善土地占用审批管理制度，废除土地占用审批权与土地占用费收益挂钩的做法，打破批地越多、预算外收益越多的机制。

(4) 改革城乡社会保障制度。根据工业化进程，分两步走改革城乡社会保障制度：一是目前按照低水平、广覆盖、有保障的原则，初步构建最基本的农村基本养老保障、基本医疗保障、最低生活保障和规范化的政府救济制度，使农村社会保障从“无”到“有”。二是到工业化中后期，可逐步提高农村社会保障标准，缩小城乡社会保障差距，形成一体化的城乡社会保障制度，实现从“有”到城乡一体化过渡。

5.因地制宜，合理划分各级政府在工业反哺农业中的职责

工业反哺农业不仅仅是中央政府的责任，地方政府也有义不容辞的义务。要根据财权、事权相匹配和外部性大小的原则，合理界定中央、省、市、县各级政府的职责，发挥各级政府在工业反哺农业中的作用。当然，不同地区的经济发展条件和水平不同，其反哺农业的职责也应有所区别。对于少数经济发达的东部沿海省市，不仅要明确省市级政府承担省市财政反哺农业的义务（相对于中央政府而言，地方政府是“反哺”政策的直接受益者），而且还要强化它们通过横向转移支付补贴落后地区反哺农业的责任。理由是：东部沿海省市大都处于下游地区，是中西部地区劳动力转移的接收地，是中西部地区义务教育外溢和中上游地区生态环境建设的受益者，应该对中西部地区义务教育和生态环境建设承担一定的责任。对于经济落后、财政比较困难的地区，要通过垂直转移支付，加大中央财政对地方财政的支持力度，有效地支持这些地区的政府履行好反哺农业的职责。

「参考文献」

- [1]李激：《农业剩余与工业化资本积累》，云南人民出版社，1993年12月。
- [2]冯海发：《经济发展与反哺农业》，《学习与探索》，1995年第6期。
- [3]冯海发：《反哺农业的国际经验及其我国的选择》，《经济问题》，1996年第4期。
- [4]马晓河、蓝海涛：《工业化中期阶段的农业发展政策研究》，《农业经济问题》，1999年第8期。
- [5]麦迪森：《世界经济二百年回顾》，改革出版社，1997年。
- [6]《日本的都市化发展历史及要因——以人口变化为中心》（日中共同研讨会报告），2005年2月。

[7]王为农：《先行工业化国家农业发展及其政策比较》，选自马晓河主持的“工业化中期阶段的农业发展政策研究”课题。

[8]黄汉权：《后期工业化国家农业发展及其政策比较》，选自马晓河主持的“工业化中期阶段的农业发展政策研究”课题。

[9]王岳平：《中国产业结构调整与升级：理论、实证和政策》，中国计划出版社，2001年。

[10]霍利斯·钱纳里等：《发展的格局 1950~1970》，中国财经出版社，1989年4月。

[11]H.钱纳里等：《工业化和经济增长的比较研究》，上海三联出版社，1996年6月。

文章来源： 《管理世界》2005年第7期