

# “工业反哺农业、城市支持农村”的经济学分析

蔡 昉

**内容提要:**本文论证了实施反哺农业和支持农村的战略,并不意味着实行对农业的保护政策,而是顺应经济发展规律的要求,创造良好的劳动力流动的环境,建立有保障的资金向农业、农村流动的机制,增强农业基本资源和生产条件的可持续性,提高农村的社会发展水平,形成一个和谐、平衡的城乡关系格局。本文还探讨了反哺农业的条件和时机,并就如何实施反哺农业和支持农村的战略提出若干政策建议。

**关键词:**反哺农业 温饱陷阱 政策环境

## 一、含义和内容

工业对农业的反哺以及城市对农村的支持,是农业与国民经济关系的一个根本性战略调整。在经济发展的早期,一个具有普遍意义的现象是:工业从农业无偿取得资源的积累,各种资源的积累表现为从农业向非农产业流动以及从农村向城市流动。而实施这个新战略即对农业的反哺,意味着农业到工业、农村到城市这样的资源流动方向的逆转。按照经济学文献的说法,这种变化就是说,在贫困国家或发展的早期,农业通常处于被征税的地位;而在富裕国家或比较发达的阶段上,农业往往受到政策的保护(Olson,1985)。

发展经济学家归纳出农业的若干贡献,即在经济发展的过程中,农业为整个国民经济的增长提供的各种资源和条件的总称。早期这些贡献的主要成分是生产要素贡献。首先是农业资本对国民经济增长的贡献。在中国、前苏联和许多发展中国家,政府通过直接税和间接税(即工农业产品价格剪刀差)的方式从农业、农村攫取剩余资金,为工业化提供积累。而反哺在这方面的意义就是要使资金的流向反过来,国家和社会资金要支持农业和农村的发展。其次是农村劳动力对国民经济增长的贡献。在征税的制度环境下,农民用自己劳动和经营所得进行劳动力再生产和人力资本积累。然而,在劳动力无限供给的条件下,农业中的剩余劳动力以不变且非常低下的工资率转移到非农产业或城市部门。而对农业的反哺则意味着,通过创造良好的劳动力流动和就业的环境,为农村劳动力的再生产过程和人力资本的形成过程提供经济支持,并且随着经济增长而使转移的劳动力的工资水平逐渐提高。第三是农业土地对国民经济增长的贡献。在对农业征税和工农业产品不等价交换的体制下,很大部分农业土地的物质形态、生产力和肥力被城市用很低的价格或无偿地获得。劳动力贡献和土地贡献的方式是相同的,即农业劳动生产率每提高一步,都以剩余要素转移的方式被工业或城市部门低价地或者无偿地得到。而在这方面,对农业的反哺就意味着工业和城市

要为农业资源特别是土地资源的占用、开发和利用提供公正、合理的补偿,对耕地的保护和生产力的提高提供资金和技术支持。

工农业之间或者城乡之间的资源转移,归根结底要以资金的形态表现出来。学者们曾经对整个计划经济时期以各种形式实现的农村资源向城市的无偿转移进行估算,归纳起来大约在 6000 亿~8000 亿元(蔡昉、林毅夫,2003)。即使到现在,这种农业和农村资源向非农产业和城市单向流动的局面也没有扭转过来(Huang et al., 2004)。经历了 20 多年的改革之后,农产品市场的发育和完善,消除了工农业产品价格剪刀差存在的条件。但是,从财政资金和信贷资金的流出和流入的比较来看,直到本世纪初,对农村的征税(农业税和农林特产税以及对乡镇企业税收的总和)仍然大大高于财政对农业的支出,农村总存款远远高于农村总贷款(图 1)。这意味着农业和农村资金向非农产业和城市的净流出。

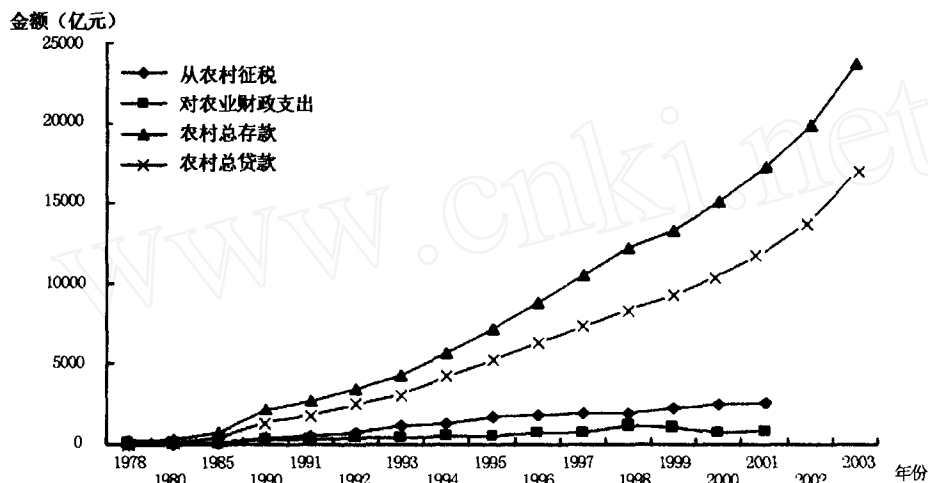


图 1 城乡资金流动规模和方向

资料来源:1. 国家统计局:《中国统计摘要 2002》,中国统计出版社;2. 国家统计局:《中国统计年鉴》,相关年份,中国统计出版社;3. 中国金融学会:《中国金融年鉴(1999-2004)》,中国金融学会编辑部。

即使是那些已经转移到城市非农产业就业的农村劳动力,依然在获得就业机会和工资决定上面受到歧视。根据计量经济学估计,外来劳动力的工资显著低于城市劳动力,其中,因岗位进入障碍和同工不同酬等歧视原因造成的差距占 43%(王美艳,2005)。外来劳动力的小时平均工资为 4.05 元,城市本地劳动力的小时平均工资为 5.7 元,外来劳动力的年平均工作时间为 3573 小时。根据以上信息,可以推算出,以城市本地劳动力的小时工资为基准,如果对外来劳动力没有歧视,外来劳动力的小时工资将为 4.69 元。也就是说,外来劳动力因为受到歧视,实际上每小时少挣 0.64 元。这样,一个外来劳动力每年平均少挣 2284 元。如果以 2004 年全国有 1.03 亿农村到城市的打工者计算,外出打工农民工每年因劳动力市场歧视而少挣 2343 亿元<sup>①</sup>,比同样数量的转移劳动力每年汇回农村家里的钱数 1624 亿元还多出 44%。

在许多工业化国家,对农业的反哺采取了农业保护的形式。随着人均收入提高,农业的比较优势通常会减弱乃至消失,相应地,农业的产值比重和劳动力比重也下降。这时,农民人数减少,反而

<sup>①</sup> 该数根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所上海、武汉、沈阳、福州和西安五城市劳动力调查数据推算。关于这个数据的详细说明见蔡昉等(2005)。

提高了他们争取有利于自身利益的政策影响力,加上城市居民农产品消费支出比重降低,社会开始容忍政府实施保护农业的政策。所谓农业保护政策一般指政府为了把一国农产品价格维持在一个高于国际市场价格的水平,而采取的一系列外贸壁垒和价格、收入支持等干预手段。可见,保护政策不仅造成产品和生产要素价格扭曲,从而损害市场机制调节农业生产的功能,还违背自由贸易的原则,造成国际贸易摩擦甚至冲突。在 WTO 框架下发育市场经济,不能再走扭曲生产要素价格的路径。而且,中国改革开放时期经济的高速增长大大得益于自由贸易,损害自由贸易就是伤害自己增长的源泉。因此,“工业反哺农业、城市支持农村”,决不意味着推行扭曲价格的农业保护政策。

中国共产党第十六届五中全会提出建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,是对科学发展观在“三农”事业上的深刻表述,具体而恰当地描画了“工业反哺农业、城市支持农村”的完整内容。也就是说,这种反哺是通过资金和其他资源向农业和农村倾斜,提高农业科技水平,改善农业生产和农村生活条件,提升农村道德风尚,形成民主的乡村管理体制。这也说明,对农业的反哺和对农村的支持,在内涵和外延上与科学发展观是完全吻合的。

## 二、时机与条件

城乡关系是一种制度现象,它反映着政府作为政策制订者与农民作为制度需求者之间的博弈。城市偏向政策仍然没有寿终正寝,以农民收入增长缓慢为表征的“三农”问题,即是这种政策倾向的现实反映。制度变革是否发生,最终取决于接受新的制度安排所带来的政治收益是否大于这种制度安排所导致的政治成本。换句话说,政治经济学的道理支配着这种制度的存在和消亡。

首先,农民对于一种制度以及一种利益格局从容忍到不能容忍,终究有一个转折点,最终导致制度变革。改革之前,中国农民处于一种贫困的恶性循环状态,1978年,全国有2.5亿农民没有解决温饱问题。借用经济史学的概念,当时农村经济处于一个“低水平均衡陷阱”<sup>①</sup>。所谓低水平,是指农民收入长期在生存水平上下徘徊,并且在动态上表现为城乡收入差距不断扩大,1978年,城镇居民人均收入为农民人均收入的3.6倍。所谓均衡陷阱,是指这种生存水平的收入具有一种制度决定的稳定性,假设任何一个向上的扰动,都会由于生产队集体劳动中激励问题的存在,而被重新拉回到出发点上。这种状况达到很严重的状况时,以调整城乡关系或者说国家与农民关系为中心的改革就发生了(周其仁,1994)。

农村改革一度曾大幅度地增加了农民收入,城乡收入差距也一度缩小到1988年的2.5:1。但是,这种情况没有维持很久。从20世纪80年代后期开始,城乡收入差距再次扩大,一直到目前,这个差距已经接近1978年的水平,2003年,城镇居民人均收入是农民人均收入的3.23倍。从那时以来,很大一部分农村地区可以看作陷入了一个“温饱陷阱”的状态,或者相当于经济史学中的“高水平均衡陷阱”状态。所谓高水平,是由于这时的农民收入普遍是在生存水平之上,或者说达到或超过了温饱水平。说它是一个均衡陷阱,是因为迄今为止没有一个足够大的力量打破这种收入水平徘徊和城乡收入差距扩大的局面,并且,城乡收入差距继续扩大。可以预测,当城乡收入差距再次扩大到1978年的水平时,制度变革的临界点就来到了(蔡昉,2003)。

其次,劳动力市场长期供求关系的变化,相应地带来不同群体对政策影响力的方式从“数量悖论”到“供求法则”的转变,从而城乡关系的均衡也发生变化。政府政策的城市偏向,在许多发展中国家都可以观察到。一个关于这种政策倾向形成的解释是所谓“数量悖论”。农民虽然人数众多,对于政策的影响却很小。这是因为农民居住分散导致集体行动中过高的沟通成本,以及单个农民

<sup>①</sup> 关于“低水平均衡陷阱”和“高水平均衡陷阱”这两个概念,请参见 Elvin(1973)和 Chao(1986)。

的产品只是农业产出的微小份额,因而造成免费搭车现象,从而导致其缺乏政治力量(Olson, 1965)。由此便形成农民人数众多而政治影响力微弱这种所谓“数量悖论”(Olson, 1985)。而由于经济发展过程中农业份额相对下降规律的作用,当农民的数量大幅度减少后,国家与农民的关系以及相关政策的城市偏向就发生逆转。这种转折可以看作人口和劳动力比例关系影响政策倾向的“供求法则”(Anderson, 1995)。

虽然对农业实行反哺并不应该等同于对农业进行保护,但是,两者之间也存在着一个根本性的共同点,即政治上有必要性,经济上有可能性。反哺可以采用保护的形式,也可以采用其他的形式。社会主义新农村建设的目标,如果是通过财政和其他资金渠道的支持,靠农民的努力来实现,那就是采用非农业保护性的形式对农业的反哺。因此,当中国在借鉴其他国家和地区的经验讨论反哺农业的条件时,农业保护的形成本也是具有参照意义的。

国际经验表明,大多数发展中国家都通过直接或间接的方式对农业进行征税,而发达国家倾向于对农业进行保护。表现为农业保护这种形式的工业反哺农业,其出现的必要条件是农业产值和就业在国民经济中份额的下降。在发达国家和地区表现出来的随着农业比重下降而农业保护程度提高的规律表明,只有多数人对少数人的反哺才是可行的。因此,农村劳动力的转移不仅创造反哺农业的条件,也决定反哺农业的水平。那么,从征税到保护的转折点在哪里?一旦开始对农业进行保护,保护到什么时候为止呢?由于每个国家或地区的经济增长速度相异,农业比较优势保持的时间长短不一,因此,农业份额与农业保护之间的关系不尽相同。从土地资源禀赋与中国大陆比较相近的日本、韩国和台湾省来看,在其发展的一个时期,经济增长速度很快,农业比较优势的丧失也比较迅速,随后出现农业保护现象。日本早在 20 世纪初就开始了农业保护。而韩国和台湾省的农业保护,则是在 20 世纪 60 年代,大约是在其农业产值比重和农业劳动力比重分别下降到大约 1/4 和 1/2 时开始的(Anderson, et al., 1986)。一旦从对农业征税转向对农业进行保护,随着农业份额继续下降,农业保护水平则持续提高。根据一项对 15 个工业化国家和地区的回归分析,农业保护水平的提高直到农业产值比重下降到大约 4%,农业劳动力比重下降到 6%~8% 时才停止下来(Anderson, et al., 1986)。

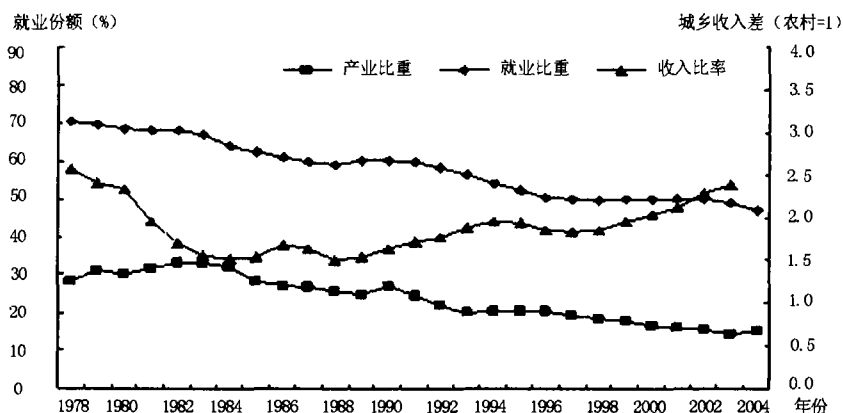


图2 中国农业份额的变化

资料来源:1. 国家统计局:《中国统计年鉴 2005》,中国统计出版社;2. 国家统计局:《中国统计年鉴》,相关年份,中国统计出版社。

与东亚经济及其相应的经济发展阶段十分类似,中国在 20 世纪 80 年代以来,在经历着经济高速增长和人均收入水平提高的同时,农业特别是粮食作物的比较优势迅速下降(蔡昉,1991)。另

一方面,继农业产值比重在 20 世纪 80 年代中后期下降到 25% 左右,滞后大约十年的时间,农业劳动力比重也下降到 50% 左右。2004 年,中国农业产值比重下降到 15.2%,农业劳动力比重下降到 46.9% (见图 2)。如果遵循东亚农业保护形成的轨迹,中国从 20 世纪 90 年代末,就具备了进行农业保护的条件。或者说从那时起,用这样或那样的形式反哺农业,已经是适宜的选择。从另一方面看,城乡收入差距也进一步向 1978 年的水平回归,按不变价格计算,城镇居民人均收入与农村人均收入的比率,从 1988 年的 2.5: 1 提高到 2003 年的 3.23: 1。在这种情况下,“工业反哺农业、城市支持”农村的政策要求十分强烈。

### 三、途径与措施

在“十五”期间,党中央、国务院高度重视“三农”问题,采取了一系列政策措施提高农民收入。例如,在粮食价格上采取保护措施防止“谷贱伤农”,开始实行对种粮农民直接补贴的政策,继续扩大税费改革范围,下大力气减轻农民负担。特别是税费改革中免除农业税等政策,具有很高的“含金量”,真正使农民得到了实惠。更重要的是,政府和社会各界对农村劳动力流动的关注越来越正面,不利于劳动力流动的制度性障碍纷纷被废除。其结果是,农民外出务工人员大幅度增长。2000~2004 年,离开乡镇 1 个月以上的农村劳动力年平均增加 13.7%。在这种政策环境下,农民收入年均增长幅度超过前两个五年计划时期,即“八五”、“九五”和“十五”前四年农民收入年均增长率分别为 4.29%、4.76% 和 5.02%。农民收入增长从而消费增长,使得国民经济增长的推动成分中消费的贡献大幅度提高 (World Bank, 2005)。与此同时,城市经济和非农产业的发展保持着高速增长,城镇居民收入增长更快,“八五”、“九五”和“十五”前四年年均增长率分别为 7.96%、5.76% 和 9.65%。由此观察,对农业反哺和对农村支持的政策还没有取得实质的效果。从这种城乡居民收入增长的相对态势来看,可以做出以下判断,从而有助于探寻实现对农业反哺的有效措施和途径。

首先,大多数为农民增收减负的措施还是权宜之计,而具有长期效果并且与经济规律作用相一致的农民增收机制还没有启动。在户籍制度的制约下,劳动力在城乡之间流动规模和范围的扩大,尚不能改变国民收入分配格局。城乡收入差距的存在,表面上看,是劳动力在农业中的收入没有在城市非农产业中的收入高,农村又缺少足够多的非农就业机会所造成的。但是,其背后更深层的原因则是城乡之间国民收入分配格局异常,换句话说,是城乡劳动力配置与 GDP 分配不对称。为了用数字指标表示,可以计算三个产业的比较劳动生产率,即每个产业的增加值占全国 GDP 的比重与该产业就业占全国就业人口的比重之间的比率。可以预期,如果三个产业之间具有比较均衡的发展关系,并且劳动力流动倾向于改变国民收入分配格局,那么,它们的比较劳动生产率都应该趋近于 1。但是,事实并不如此。1990~2003 年,农业增加值占 GDP 的比重从 27.1% 大幅度下降到 14.6%,下降了 46.0%。同期农业劳动力占全部劳动力的比重从 60.1% 下降到 49.1%,仅仅下降了 18.3%,导致农业的比较劳动生产率在原来就低的基础上进一步降低,保持了与第二产业和第三产业的巨大反差。

其次,有利于解决“三农”问题的宏观经济环境还没有形成。例如,投资引导型的增长方式、重工业化倾向等都不利于创造就业,阻碍农村劳动力更快转移。农民收入的增长还没有成为经济增长的一个正常机制,整体经济的增长以及城市居民收入的增长与农民收入的增长,在机制上还不一致,甚至还是彼此矛盾的。这就是说,目前的“三农”政策,仍然具有它是一个由良好愿望促成的专门政策的倾向,而没有成为全部经济和社会政策的核心。根据农业份额下降的经济规律,“三农”问题的解决不能单纯依靠“三农”自身。社会主义新农村建设以及“工业反哺农业、城市支持农村”的政策思路,可以把解决“三农”问题与中国经济的整体增长有机地结合起来,形成良性互动和

双赢的结果。世界银行(2004)的一项模拟表明,在今后能够把农业劳动力转移出1%、5%和10%的假设下,全部GDP将分别提高0.7个、3.3个和6.4个百分点。Whalley & Zhang(2004)在假设户籍制度是劳动力迁移的惟一障碍的条件下,通过一项模拟表明,一旦取消以户籍制度为代表的对于劳动力迁移的障碍,现存的收入不平等则会全部消失。

最后,金融资源从非农产业和城市向农业和农村流动的机制和渠道尚未形成,因而对农业的反哺和对农村的支持都还不能落到实处。国际比较表明,中国的农业投资相对不足。例如,发达国家对农业研究的投入大约为农业增加值的1%,大多数发展中国家这一比例为0.5%~0.8%,而中国还不到0.4%(Huang et al., 2004)。2003年,中国农业增加值占GDP的比重是14.8%,但是,农业在整个金融机构中占用的贷款余额不到6%。在计划经济时期,政府通过公开税、价格剪刀差和储蓄净流出渠道,从农业转移出大量资金进行工业化积累。而在改革期间(1980~2000年),相同的渠道从农业吸取了1.29万亿元(以2000年不变价格计)的剩余用于工业发展。如果从城乡关系看,同期有大约2.3万亿元资金从农村流入城市部门(Huang et al., 2004)。

农村资金流出导致农村投资不足。世界银行(2004)的研究表明,20世纪90年代,中国农村非农产业的资本边际收益率远远高于城市工业,而且超出的幅度呈现越来越大的趋势。1990年,农村非农产业的资本边际收益率是城市工业的2.1倍,1995年提高到3.7倍,2001年提高到5.2倍。这一期间农村非农产业的资本边际收益率的增长速度是城市工业的4.3倍。农村非农产业维持较高资本收益率这一事实,意味着资金没有按照收益最大化的原则流向嗷嗷待哺的乡镇企业。

#### 四、政策建议

首先,通过改革户籍制度、发育劳动力市场和创造更多的非农就业机会,推进劳动力在城乡之间的流动,加快城市化步伐。迄今为止,以户籍制度为核心的一系列政策仍然制约着劳动力的畅通流动,是限制城乡劳动力流动的制度性障碍。绝大多数农村劳动力和他们的家属得不到在城市永久居住的法律认可,造成他们只能到处流动而不能迁入城市,他们的消费行为、子女教育行为也因此而异常和失范。歧视外地人的就业政策、社会保障制度和社会服务的供给等,也都根源于户籍制度,它们都根据是否具有本地户口而定。这种排他性政策的继续实施,严重地妨碍着劳动力市场的形成及其配置劳动力资源功能的发挥。因此,实施“工业反哺农业、城市支持农村”的政策,建设社会主义新农村,首先必须从制度上疏通城乡之间劳动力的自由流动。在劳动力市场发育的基础上,创造尽可能多的就业机会,将有利于劳动力从农村到城市的有序转移,从机制上创造农民收入持久性增长的源泉。

其次,通过加大对农业科研的投入、改进农业生产环境、保护水和耕地等农业基本资源,提高农业综合生产能力。农业份额越是减小,农业作为国民经济基础的意义就越是重大,也越需要一个从科技水平、基本资源的可持续性以及农业生产环境等方面体现的农业综合生产能力。实际上,在20世纪90年代,农业比工业、建筑业和服务业有更好的全要素生产率增长的表现,而且这个特征将继续保持(Hu and McAleer, 2002; Morgan Stanley, 2002)。这使得中国农业的赢利性丝毫不逊色于非农产业,从而期待着一个对农业投资的新高潮(Morgan Stanley, 2002)。

第三,按照反哺农业、支持农村的政策原则重新塑造财政和金融体制,为金融资源从非农产业和城市向农业和农村流动构造机制、疏通渠道。这就需要深化金融体制改革,发育资本市场,为农村和农业提供充分的资金支持。虽然在经济发展的过程中,农业份额相对下降的规律必然发挥作用,城市化是解决城乡收入差距的根本出路,但是,目前农业和农村非农产业必要的发展所需的资金和政府投入仍然不足。农村劳动力转移也好,城市化也好,归根结底都需要有一个稳定的农业发

展为基础。因此,适合于农业产业特点和农村中小型企业发展需要的金融组织亟待形成。这应该成为金融体制和银行体制改革的一个重要目标。

最后,把农村教育、卫生事业和社会保障体系的建设作为社会主义新农村建设的核心,提高农村的社会发展水平。不仅农业和农村的进一步发展需要增强农村劳动力的人力资本,农村劳动力向非农产业转移也是以必要的人力资本为前提的。在中国总体人力资本积累水平已经取得领先于其他发展中国家的成绩的情况下,在有限的资源约束下进一步提高人力资本水平需要从现存的城乡差距中挖掘潜力。农村在基础教育上大大落后于城镇,导致城乡之间劳动力的素质也存在着巨大的差距。例如,根据第五次人口普查数据,农村劳动力、城镇劳动力和农村到城镇的迁移劳动力,其受教育年限分别是6.69年、9.34年和8.66年。以小学按六年制算,农村劳动力的平均受教育水平仅略高于小学。国内外大量研究都表明,中学入学率对于发展中国家经济增长的贡献巨大(Mankiw et al., 1992)。依据类似的道理,改善农村最基础的人文发展状况,可以收到提高劳动力素质从而创造经济增长新源泉的良好效果。

#### 参考文献

1. Anderson, K.: Lobbying Incentives and the Pattern of Protection in Rich and Poor Countries, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 43, No. 2, 1995.
2. Anderson, Kym and Yujiro Hayami: *The Political Economy of Agricultural Protection, East Asia in International Perspective*, Sydney · London · Boston: Allen & Unwin in association with The Australia - Japan Research Centre, Australian National University, 1986.
3. Chao, Kang: *Man and Land in Chinese History: An Economic Analysis*, Stanford: Stanford University Press, 1986.
4. Elvin, Mark: *The Pattern of the Chinese Past*, Stanford: Stanford University Press, 1973.
5. Hu, Baiding and Michael McAleer: *Sectoral Productivity Growth in China*, <http://www.iemss.org>, 2002.
6. Huang, Jikun, Keijiro Otsuka and Scott Rozelle: *The Role of Agriculture in China's Development*, presented at Pittsburgh Conference, 2004.
7. Mankiw, N. Gregory, David Romer and David N. Weil: A Contribution to the Empirics of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107 (2), 1992.
8. Morgan Stanley: *China's Agriculture More Profitable Than Modern Sectors in Coming Years*, <http://english.people.com.cn>, 2002.
9. Olson, M.: *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
10. Olson, M.: *The Exploitation and Subsidization of Agriculture in the Developing and Developed Countries*, paper presented to the 19<sup>th</sup> conference of International Association of Agricultural Economists, Malaga, Spain, 1985.
11. Whalley, John and Shuming Zhang: *Inequality Change in China and (Hukou) Labour Mobility Restrictions*, NBER Working Paper 10683, National Bureau of Economic Research, 2004.
12. World Bank: *Global Economic Prospects; Overview and Global Outlook*, 2006, Washington DC, 2005.
13. 蔡昉:《农业比较优势的发挥与市场机制的启动》,《农业经济问题》1991年第1期。
14. 蔡昉:《城乡收入差距与制度变革的临界点》,《中国社会科学》2003年第5期。
15. 蔡昉,都阳、王美艳:《中国劳动力市场转型与发育》,商务印书馆,2005年。
16. 蔡昉,林毅夫:《中国经济:改革与发展》,中国财政经济出版社,2003年。
17. 世界银行:《全国产品和要素市场分割:经济成本和政策建议》,世界银行驻中国代表处备忘录,2004年。
18. 王美艳:《城市劳动力市场上的就业机会与工资差异——外来劳动力就业与报酬研究》,《中国社会科学》2005年第5期。
19. 周其仁:《中国农村改革:国家和所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾》,《中国社会科学季刊》夏季卷,1994年。

(作者单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

(责任编辑:益农)