

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.01.001

市场经济条件下农业支持政策的实质^{*}

——我国“工业反哺农业”的方式选择

陈纪平

(重庆工商大学 经济贸易学院,重庆 400067)

摘要: 农业支持政策在发达国家有着很长的历史,而且和工业支持政策保持基本相同的变动规律,属于国际贸易保护主义的基本手段。“工业反哺农业”是中国城乡统筹战略选择下的特有经济范畴,其实质是提高农业人口的收入水平,缩小城乡差距。我国的土地产出贡献率基本上达到了目前技术允许的极限,单纯依靠进一步发展农业提高农村居民收入水平、缩小城乡差距并不是一条有效途径;现代农业补贴政策的大部分功能在于保障粮食安全,并且受我国现实经济发展水平及财力的制约,也不能作为“工业反哺农业”的主要方式;因此,我国“工业反哺农业”的主要方式应是加快农业劳动力的非农化转移。

关键词: 农业支持政策;工业反哺农业;农业哺育工业;城乡差距;城乡统筹;农业劳动力转移;城乡劳动力市场

中图分类号:F061.3;F320.3;F121 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2012)01-0001-06

The Essence of Agriculture-supporting Policies Based on Market Economy Situation

—Mode Selection for China's "Industrial Regurgitating Agriculture"

CHEN Ji-ping

(School of Economics and Trade, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: The policies for supporting agriculture have a long history in developed countries, keep basically the same changing law as the policies for supporting industry and belong to the basic method of international trade protectionism. "Industrial regurgitating agriculture" is a special economic category under China's overall urban and rural development strategy and its essence is to promote the income level of agricultural population and to narrow the income gap between urban and rural inhabitants. The contribution rate of China's land output basically reaches the limit of current technologies permitting, as a result, to raise income level of rural inhabitants and to shrink the income gap between urban and rural areas only by depending on developing agriculture are not an effective path. The main function of modern agricultural subsidy policy aims to guarantee grain safety but is restricted by China's present economic development level and financial power and can not be taken as the main method of "industrial regurgitating agriculture". Thus, the chief way for "industrial regurgitating agriculture" is to accelerate the transfer of agricultural labors to non-agricultural sectors.

Key words: policies for supporting agriculture; industrial regurgitating agriculture; agricultural supporting industry; gap between urban and rural areas; overall urban and rural development; agricultural labor transfer; urban and rural labor market

* 收稿日期:2011-09-20;修回日期:2011-10-16

作者简介:陈纪平(1972—),男,陕西大荔人;副教授,经济学博士,在重庆工商大学经济贸易学院任教,主要从事制度经济学研究;E-mail:cjplyx@126.com。

一、引言

在城乡收入差距过大并日趋严重的现实背景下,“以工促农、以城带乡”的城乡统筹模式成为新阶段中国经济发展的战略取向。然而和以往的改革一样,“工业反哺农业”仍然是战略层次的指导性概念,具体方式需要在理论争论和实践当中逐步形成。就目前的文献来看,主流观点倾向于“以加大农业支持的方式发展农业,提高农民收入水平”(蔡昉,2006;冯海发,1996;马晓河等,2005;朱四海等,2005)。不同的意见以林毅夫(2005)为代表,认为农业现阶段最主要的问题在于农村劳动力的转移,反哺没有必要。

那么,通过加大对农业的政策支持力度,能否实现农民收入的提高?本文将对发达国家工业化过程中农业支持政策的演变进行历史分析,同时考察所谓的“哺育”和“反哺”及其标志的历史背景,进而探讨市场经济条件下发达国家农业支持政策的实质,并在此基础上分析我国“工业反哺农业”的性质及其方式选择。

二、国际经验再考察

作为经济分析范畴,“哺育”和“反哺”的经济内涵不同于市场中商品和要素的自由转移与流动,而是指国家运用财政或行政手段改变工农业产品相对价格,以此在客观上使经济剩余在工农业、城乡之间的“超市”转移或流动。下面将分别考察“哺育”、“反哺”及其转折标志事件的历史性质。

1. “哺育”的历史

在相关文献所划定的“哺育转向反哺”时间之前,对农业的保护和支持在发达国家已经经历了很长的历史。盛行重商主义的15—18世纪时期,西欧各国无论是对工业还是农业,都采取严格的外贸措施予以保护。英国著名的《谷物法》的演变过程典型地说明了这一事实。《谷物法》是英国历史上管理谷物(尤其是小麦)进出口法律的总称,目的在于当谷物供应充足和价格过低时控制谷物贸易,以保护农业生产者。《谷物法》的主要手段是鼓励出口和限制进口,早在14世纪起就开始实施。1815年的颁布的新《谷物法》更是直接以保持谷物高价为目的。之后几经调整,直到1846年初提出废除谷物法案才失去作用(希尔顿,1996)。

根据彼得·马赛厄斯和悉尼·波拉德(2004)⁶

的统计(如表1所示),这个阶段其他西欧国家的情况与英国(联合王国)基本一致,即在1860年开始的自由贸易运动之前,各国以重商主义思想为指导,同时对工业和农业采取保护政策。

表1 1820年左右主要欧洲国家商业政策

国家	制成品		农业保护
	禁止	平均关税	
奥匈帝国	大量	b	a
丹麦	极少	30	适度
法国	大量	b	适度
葡萄牙	无	15	严格
普鲁士	无	10	适度
俄国	大量	b	适度
西班牙	大量	b	严格
瑞典(挪威)	大量	b	a
瑞士	极少	10	适度
荷兰(比利时)	无	7	适度
联合王国	极少	50	严格

注:关税是近似数据,a表示信息不完整或很难分开,b表示就禁令的重要性而言一点也不显著。

资料来源:引自彼得·马赛厄斯和悉尼·波拉德(2004)

其中,在历时很短的自由贸易运动中,农业的保护政策被取消或弱化,但同时也伴随着工业品的自由贸易政策。1860年英法两国签订著名的“科布登一切维尔条约”,在其影响下欧洲各国之间纷纷签订降低关税的国际贸易条约,形成了欧洲区域贸易自由化的第一个浪潮(马赛厄斯等,2004)³⁵⁻⁴¹。在欧洲自由贸易主义时期,英、法等国同时对工业和农业实行自由贸易政策,因而并无农业“哺育”工业的实质。

此外,除了英国将其自由贸易时间持续到20世纪30年代以外,其他西欧国家很快便开始了第一次保护主义浪潮。从1877年的俄国开始,各国先后对包括农业在内的所有产业恢复保护主义政策,直到20世纪30年代的第二次保护主义浪潮。对农业的保护在各国恢复并持续到现在(马赛厄斯等,2004)⁵⁶⁻⁶³。

因此,如果严格以中国的做法(工农业产品价格剪刀差,限制劳动力流动,用于工业的无偿劳役,农业税等)为标准,西欧以及美国等发达国家在其工业化过程中并未实行所谓的农业“哺育”工业政策。而且,以“剩余”的超市流动为标准的广义哺

育关系也是不明确的。

2. “反哺”的实质

20世纪30年代的经济危机催生了超越重商主义的国家干预主义市场经济体制(国家垄断资本主义)。工业和农业同时处于保护和政策支持体系内,因此“反哺”并不是一个明确的事实。下面以美国为例,考察工业“反哺”农业的实质。

(1) “反哺”标志考察

1933年《第一农业调整法》被普遍视为美国大规模工业“反哺”农业的标志(冯海发,1996;马晓河等,2005)。20世纪30年代的美国经济大萧条催生了被称为“罗斯福新政”的一系列法规。农业方面于1933年5月12日通过《农业救济与通货膨胀法令》,俗称《第一农业调整法》,理由是国内外需求下降导致农产品过剩,进而农产品价格过低并影响生产。按照《第一农业调整法》成立农业调整管理局(AAA),对农业实施限产提价。

与此同时,针对工业同样出台并通过了《国家工业复兴法》。《国家工业复兴法》几乎是《第一农业调整法》的工业翻版,也力图通过限制产量来提高价格,不同的是在于控制权交给企业本身,实质上相当于下达了组建卡特尔的命令。

1936年1月6日,最高法院审理巴特勒诉美国政府案,最高法院宣布《第一农业调整法》无效,国会随即在1936年2月代之以《土壤保持和国内分配法》,随后被并入《1938年农业调整法》。与《第一农业调整法》相似,《国家工业复兴法》于1935年被裁定违宪而废止,国会随后迅速通过《全国劳资关系法》,并于1938年通过《公平劳动标准法》(阿塔克等,2000)⁶⁵⁵⁻⁶⁶¹。

因此,1933年《农业调整法》是在经济危机的背景下产生的,和《国家工业复兴法》一起被赋予了复苏经济的使命(阿塔克等,2000)⁶⁵³,并不存在工业剩余向农业转移的目的和实质。两者类似的变化轨迹进一步表明,《第一农业调整法》的颁布并不能看作是工业开始“反哺”农业的标志。

(2) 现状

当前,发达国家对农业补贴和保护是一个明显的事实。然而,尽管几乎所有的工业化国家的农业

支持政策都是提高价格,累退地向社会的小部分重新分配收入,并将经济代价加诸国内外,但类似的政策同时发生在各国的工业部门当中。

在2002—2004年美国通报的补贴计划中,联邦层面共计50项,其中农业部门有9项,航空航天部门有5项,能源部门14项,水产业6项,另有5项旨在鼓励地区加工铁矿石和钢等矿产资源。州补贴计划170项,主要向农村和不发达地区、企业区以及各种经济活动提供援助。钢铁部门是州补贴计划的最大受益者,获得补贴计划数量最多(6项)、金额最高(从600万美元到1.07亿美元不等)^①。据美国国际钢铁协会2007年11月的报告,在2000到2007年的7年中,美国政府通过贸易限制和补贴,使美国的钢铁企业获得至少150至200亿美元的受益。主要的手段与农业类似,包括退休金和医疗费用的支付补贴、持续倾销与补贴抵消法案、紧急钢铁贷款担保计划以及各州和地方政府的补贴^②。

因而,美国当前的农业支持政策并没有改变1933年《农业调整法》所面临的背景和本质特征。政府采用财政对工业和农业同时进行补贴,那么“哺育”与“反哺”的关系属性决定于各自保护成本的相对大小。直接将对农业补贴和支持政策视为工业对农业的“反哺”行为,结论过于简单,缺乏足够的依据。

(3) 农业补贴政策的目的

对于发达工业国家实行农业支持与保护政策,很多学者将之归结为政府保障粮食安全的政策措施(潘伟光等,1998;张英,2007;张磊等,2005;吕开宇等,2007),另一些学者则从国际贸易关系角度进行了分析(冯继康等,2004;王炳焕等,2006;吴杨,2005)。显然,粮食安全、国家贸易保护主义和消除城乡收入差距这三个政策目标在政策机制上并不具有完全一致性。那么,这些措施的真正目的是什么呢?

Winters(1989)对OECD部分国家农业支持政策目标进行考察,在不同官方文件中公布的目标有11项之多。这些目标按其性质可以分为四大类:粮食安全、国际贸易保护政策、提高农民收入水平以及非经济的社会偏好。以相关国家报告明确提及

①见《美国贸易政策——世贸组织对美国贸易政策审议(2002—2004)》,中国商务出版社2005年版第89~90页。

②见新华网(http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-11/13/content_7064593.htm)文章:《美国钢铁企业被指责获巨额政府补贴》。

次数为标准,排在前面的依次是“农业效率与竞争力”、“粮食安全”、“农民生活标准”以及“稳定的国内农产品价格”等,也分别代表了国际贸易策略、粮食安全和提高农民收入。所以,就名义目标而言,农业支持政策也并不唯一作为提高农民收入的手段,甚至不是主要的手段。

综上所述,市场经济国家采取财政手段支持工业与农业通常是相互伴随的共生现象,两者随着国家干预经济力度的不同而变化,且保持着基本一致的变化趋势。工农业间具有明显效应的“超市场”剩余流动是否存在并不明确。

三、“反哺”的方式选择

我国实施“工业反哺农业”战略的直接背景是城乡差距过大^①并引发一系列的社会问题,其目的在于缩小城乡收入差距并实现城乡统筹发展。显然这一任务的完成不可能通过降低城市人口收入水平的方式完成,因此必须提高农业人口的收入水平。而提高农业人口的收入水平可选择的方式有三种:一是大力发展农业生产,二是大规模的直接补贴,三是农业劳动力向非农部门转移^②。下面分别对这三种方式进行简要分析。

1. 农业发展的潜力

当前,农业依然是中国农村人口的主要收入来源,能否通过进一步发展农业来提高农民收入取决于现有的生产要素结构。在城乡劳动力市场分割的作用下,劳动力过多是中国农业的一个基本特征。根据世界粮农组织的统计数据,中国从事农业经济活动人口的人均农业面积为 1.1 公顷/千人,低于所有发达国家和发达市场经济国家(多数大于 10 公顷/千人,日本为 2.4 公顷/千人)。

在边际要素报酬递减规律作用下,这种极不平衡的劳动力/土地比例必然导致高水平的土地产出和低水平的人均产出。中国 2000 年农业人口的人均农业 GDP 水平(241 美元),不但大幅度低于所有的发达国家、发达市场经济国家(多为 1 万~3 万美元),而且在发展中国家中也属于较低的水平。与此同时(如图 1 所示),中国农业生产中谷物单产(2002—2004 年)为 4 980.2 公斤/公顷,不但高于发展中国家的平均水平(2 836.3 公斤/公顷),而且比发达国家(3 803.8 公斤/公顷)和发达市场经济国家的水平(4 931.3 公斤/公顷)也高出很多^③。

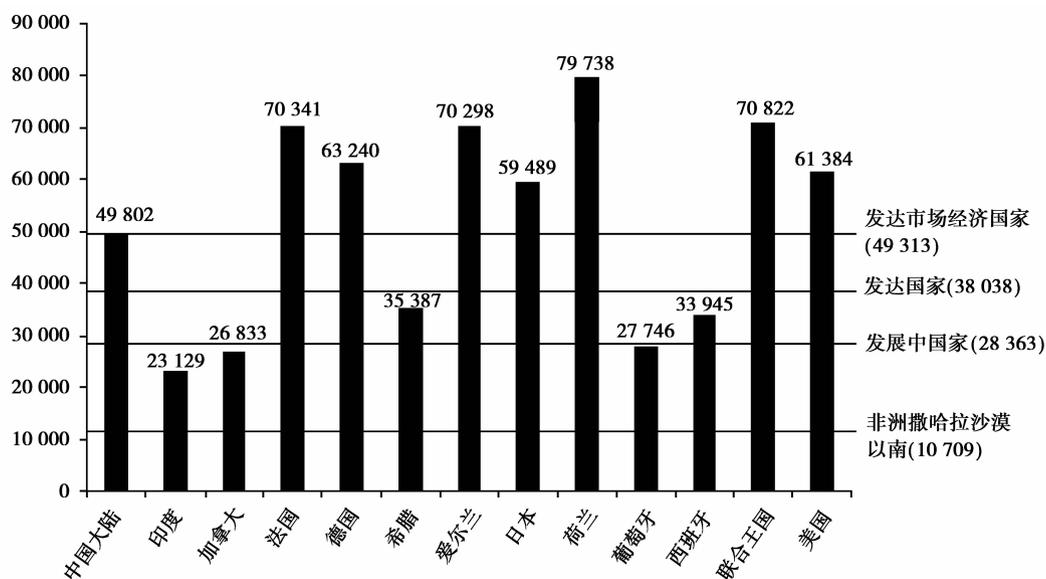


图 1 部分国家 2002—2004 年谷物单产/百克/公顷

①我国工业化初期实施的赶超战略中农业对工业的“哺育”是城乡差距过大的重要历史原因,因此工业“反哺”农业就似乎是理所当然的了。

②其中“对农业实施大规模补贴”被普遍认为是“反哺”的基本内容。

③谷物单产数据来源:《FAO2005 年粮食及农业状况》表 A3;农业活动人口、农业面积数据来源:《FAO2006 年粮食及农业状况》表 A4、A5;农业人口人均 GDP 数据来源:《FAO2007 年粮食及农业状况》表 A9。

中国农业生产的这种均衡状态说明,其土地产出贡献率基本上达到了目前技术允许的极限。在不改变城乡劳动力市场结构前提下,依靠进一步发展农业来提高农村居民收入水平、缩小城乡差距并不是一条有效途径。

2. 大规模农业补贴的条件

通过农业补贴这种转移支付的方式提高农村居民收入水平的效果,取决于补贴成本和价格体系的反应。已有研究表明,尽管中国在GDP及其增长速度上都达到了相对较高的水平,但中国工业化程度、就业结构、人口总量以及农业人口本身的数量决定了现阶段大幅度实施直接补贴的负担过于沉重(林毅夫,2003;马晓河,2005)。以2008年数据为例,我国城镇居民60667万,农村居民72135万,分别占全国人口的45.7%和54.3%;城镇居民可支配收入15781元,农村居民人均纯收入4761元,差距为3.3:1。如果以财政补贴的形式缩小城乡收入差距,即使将比例降到2:1,也需要财政支出22574.648亿元,占2008年财政收入(61316.9亿元)的36.8%,显然这是不可能的^①。

除了操作上的难度外,从提高生产力的角度看,大幅度的补贴难以成为城乡统筹“长期”发展的有效策略。由于土地的使用已接近现有技术所允许的极限,正常水平的农业补贴的直接作用只能是收入分配层面的转移支付。如果采取价格支持的办法,将会引起工业品、土地等要素价格体系的连锁反应,最后将导致农业生产成本升高,不但降低农业产出水平,而且迫使农业生产技术倒退。

3. 现实选择:农业劳动力非农化转移

在理想的要素市场条件下,劳动力、资本等要素的流动将会缩减并最终消除城乡收入差距。因此,将农业经济活动人口转移到非农产业,从而提高农业生产中劳动力的边际贡献,可以有效提高农村居民收入水平。同时,工业接受大量农业人员转移可以提高农产品在相对价格体系中的优势,使得农业生产中的工业产品、技术投入量总体提高。

当前,实现农业人口的非农化转移,最主要的障碍来自于城乡就业市场的分割。而劳动力市场的统一,并不会出现工资水平普遍上升的情况^②,而是城市居民工资水平首先下降到均衡水平,而且这

一种情况同样适用于城乡的其他福利制度。另外,市场统一后,现有城市非农产业规模与劳动力过多的矛盾会通过相对价格体系迅速扩大城市规模,极有可能造成规模过大的“城市病”。

一个可行而且现实的改革方式是,在城镇和乡村区域内大力培育非农产业的进程中,逐步实现城乡劳动力市场的一体化。如此不但可以在实质上解决非农产业吸引农业劳动力的容量问题,而且可以用通勤方式代替永久迁离方式而降低农业劳动力的转移成本,最重要的是可以保证制度变革的帕累托性质(约翰逊,2004)。

四、结论

历史考察表明,发达国家农业支持政策与工业补贴政策由来已久,两者一直并存,而且随着贸易保护主义的强弱保持基本一致的变化趋势,并没有出项明显的转变。现代农业保护政策基本上是国际贸易保护主义和粮食安全策略的混合工具。“工业反哺农业”是中国经济发展和改革过程中产生的政策性概念,是政策选择的结果。在我国当前经济结构前提下,“工业反哺农业”最为重要的是促进农业劳动力的非农化转移。

参考文献:

- 阿塔克 J,帕塞尔 P. 2000. 新美国经济史——从殖民时代到 1940 年[M]. 罗涛,等. 译. 北京:中国社会科学出版社.
- 彼得·马赛厄斯,悉尼·波拉德. 2004. 剑桥欧洲经济史(第八卷)[M]. 王宏伟,钟和,等. 译. 北京:经济科学出版社.
- 蔡昉. 2006. “城市反哺农村,工业支持农业”的经济学分析[J]. 中国农村经济(1):11-18.
- 盖尔·约翰逊. 2004. 中国能否通过在农村创造非农工作职位来转移大部分农业劳动力[M]//盖尔·约翰逊. 经济发展中的农业、农村、农民问题. 北京:商务印书馆:131-149.
- 冯海发. 1996. 反哺农业的国际经验及我国的选择[J]. 经济问题(4):38-42.
- 冯继康,等. 2004. WTO 框架下国际农业政策走势分析[J]. 农村经济(11):9-12.
- 林毅夫. 2003. 中国还没有达到工业反哺农业阶段[N]. 南方周末. 2003-07-17(2).
- 林毅夫. 2005. 缩小城乡差距关键是减少农村劳动力[J]. 财经(20):54.

^①数据来自《中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报》和财政部有关数据。

^②正如刘易斯二元经济模型所描述的一样。

- 吕开宇,等.2007.美国粮食安全政策效果的分析与评价[J].世界农业(1):36-39.
- 马晓河.2005.我国离大规模反哺农业期还有差距[J].瞭望(35):33-35.
- 马晓河,等.2005.工业反哺农业的国际经验及我国的政策调整思路[J].管理世界(7):55-63.
- 潘伟光,等.1998.对若干国家粮食安全政策的分析[J].世界农业(3):3-6.
- 希尔顿.1996.谷物法[K]//约翰·伊特韦尔,等.新帕尔格雷夫经济学大辞典(第一卷).北京:经济科学出版社:725.
- 王炳焕,陈伟红.2006.发达国家农业保护的原因分析[J].世界农业(2):10-12.
- 吴杨.2005. WTO 后时代的新选择:农业支持替代农业保护[J].农业经济问题(7):61-64.
- 张磊,等.2005.国外粮食安全保障机制及对中国的启示[J].中国农学通报(11):417-421.
- 张英.2007.国外部分国家承担粮食安全的政府责任分析[J].粮食问题研究(3):38-41.
- 朱四海,熊本国.2005.工业反哺农业实现机制刍议[J].中国农村经济(10):11-18.
- WINTERS L A. 1989. The So-called Non-Economic Objectives of Agricultural Policy [J]. OECD Economic Studies, 13: 237-266.

(编辑:夏冬;校对:段文娟)

《西部论坛》参考文献格式说明

本刊从2011年1月起参考文献采用著者-出版年制标注,根据GB/T 7714-2005《文后参考文献著录规则》及CAJ-CD B/T 1-2006《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》,对本刊参考文献的著录格式做如下说明:

一、正文中的标注

(1)正文中参考或引用了有关文献的地方用“(著者名,出版年)”标注,著者包括个人和机构,中国人著者标注姓名,外国著者只标注姓氏;若有多名著者,只列第一著者,空半格后加“等”或“et al”。如:(李小兰,2008)、(张国民等,2006)、(Skinner,2001)、(Nonaka et al,1995)。正文中已提及著者名,则在其后的“()”内只需著录出版年。如:杨大勇(2007)……

(2)引用同一著者同年的多篇文献,在出版年后标注a、b、c……区别。如(Skinner,2001a)、(Skinner,2001b)。

(3)一处同时引用多篇文献,各文献间用分号隔开。如(孙浩等,1999;李立,2002)。若多篇文献为同一著者,各文献出版年用逗号隔开。如(李小兰,2005,2008a,2008b;李立,2002)。

(4)多处引用同一著者的相同文献,在各处均应标注;若为需要标注不同页码的专著、学位论文、报告等文献,则在括号后用上标标注页码,在文后参考文献表中则不著录引文页码。如(Evans,1983)9-14、(Evans,1983)25。

二、文后参考文献表的组织与格式

各参考文献不编序号,在文后的排列顺序为:首先按文种集中,一般以中文、日文、西文、俄文、其他文种为序;然后按著者字顺(汉语拼音、英文字母)排列;同一著者的文献按出版年排序。各类文献具体著录格式如下:

报纸文章:著者.出版年.文章题目[N].报纸名称,年-月-日(版数,即文章在报纸的第几版)。

期刊论文:著者.出版年.文章题目[J].发表刊物,卷(期数):文章起止页码。(无卷数的,可省略)

专著:著者.出版年.书名[M].出版地:出版者:引用参考部分的起止页码(整体参考时不需起止页码)。

论文集析出文献:著者.出版年.文章题目//论文集著作人.论文集名.出版地:出版者:析出文章的起止页码。

会议论文:著者.出版年.论文题目[C]//论文汇编著作人.论文汇编名称.出版地:出版者:引用参考部分起止页码。

参考工具:著者.出版年.文献题目[K].出版地:出版者:引用参考部分的起止页码。

学位论文:著者.出版年.论文题目[D].出版地:出版者:引用参考部分的起止页码(整体参考时不需起止页码)。

标准:主要责任者(任选).出版年(任选).标准编号,标准名称[S].出版地(任选):出版者(任选).(任选是指若查不到可省略)

专利:专利申请者或所有者.公告日期或公布日期.专利题名:专利国别,专利编号[P].

网络文献:著者.文献发表或更新年.文献题目[OL].网站名,[引用年-月-日].网址。

其他文献:著者.文献发布或发表年.文献题目[Z].其他需要著录的内容。

注意:若是期刊文章,请务必给出起止页码。