

中国各地区“以工补农”的经济结构特征 分析与政策建议

王芳

(北京工业职业技术学院社科系,北京 100042)

摘要:当前中国总体上已进入工业化中期阶段,但由于地区发展不平衡,各地区不可能都进入工业化中期阶段,统一的“以工补农”政策模式和措施在各个地区也不一定都适用。作者采用美国经济学家钱纳里与赛尔昆设计的标准模型,构建了当前全国及各地区“以工补农”的经济结构特征评价指标,对中国各地区当前的经济结构特征作了初步的分析,得出了在中国总体上跨入工业化中期阶段的事实中,有8个省与中国总体进入工业化中期阶段的判断一致;仍有17个省、区、市尚未进入“以工补农”政策转折期;有6个省市明显超越全国平均水平,已基本进入大规模反哺期的结论,并提出了相应的政策建议。

关键词:“以工补农”;地区差异;经济结构特征

中图分类号:F324 **文献标识码:**A

Analysis of Economic Structure Features and Policy Advice of “Industry Subsidizing Agriculture” in all areas of China

Wang Fang

(Beijing Polytechnic College, Beijing 100042)

Abstract: China has entered the mid-term stage of industrialization as a whole, but it is impossible that all regions in China enter the mid-term stage of industrialization, the unified policy mode of “Industry Subsidizing Agriculture” and method are not applied to each region because of the unbalanced development among regions. With the standard mode designed by Hollis Chenery and Moises Syrquin, all regions in China are divided into three types: not entering the mid-term stage of industrialization, entering the turning term of policy “Industry Subsidizing Agriculture” and entering the large-scale re-feeding term.

Key words: Industry subsidizing agriculture, regional difference, economic structure features

作为发展中国家,工业化、城市化、农业现代化和农村发展的道路如何选择,是中国在发展过程中必须面对的问题。从中国的国情出发,先行或新兴工业化国家已有的经验和理论是否适用于中国,中国特色的社会主义发展道路究竟怎样走,都是理论和政策研究不能回避的重要问题。

现阶段的中国处在工业化和城镇化的双重进程之中,在这个双重进程中,农村生产、生活状况以及农民收入并没有得到同步的改善,反而较之于工业生产和城市及城镇居民收入的差距越来越大;进而产生的“三农”问题在今后5到10a甚至更长的时间内都是中国经济社

会发展焦点中的焦点,是我们面临的严峻挑战^①。

从国际经验来看,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;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^②。

从总量指标和结构指标特征看,2000年前后,中国基本上跨入了工业化中期阶段。至2007年,中国人均GDP已经超过2000美元;国家财政收入保持快速增长,财政能力不断增强,2006年中国财政总收入达到38760亿元,比上年增加7000多亿元,2007年更超

第一作者简介:王芳,女,1974年出生,北京工业职业技术学院社科系副主任、讲师,毕业于中国农业大学人文与发展学院,硕士,主要从事农业经济政策与法律方面的研究。通信地址:100042 北京市石景山区石门路368号,北京工业职业技术学院社会科学系, Tel:010-51513198, E-mail: tianrunma@163.com。

收稿日期:2008-07-12,修回日期:2008-07-22。

过5万亿元;农业在GDP中的份额迅速下降,二、三产业在GDP的比重已占主导地位;非农产业就业持续增长,农业就业比重发生了转折性变化;城镇化进程不断加快,城镇人口比重大幅度提高;工业制成品出口比重大幅度提高,工业竞争力不断增强,总体上已经具备了“以工补农”的条件和能力。但与此同时,地区间发展不平衡的现象仍有扩大的趋势,人均GDP达到57695元的上海和人均GDP只有5787元的贵州仍然并存。

由于中国地区发展不平衡,区域差距明显,国家总体上进入工业化中期阶段、具备“以工补农”的能力并不意味着全国各个地区都进入了工业化中期阶段,统一的“以工补农”政策模式和措施在全国各个地区也不一定都适用^[9]。需要针对不同地区的工业化进程分类研究其工农关系和“以工补农”政策措施。笔者以

中国各省市区为研究对象,通过与经验指标的比较,对中国各地区当前“以工补农”的经济结构特征作了大致的分析。

1 当前各地区“以工补农”经济结构特征的评价指标^[4-6]

按照钱纳里和赛尔昆等设计的标准模型(以下简称“标准模型”),选取典型国家(发达国家和亚洲新兴工业化国家或地区)进入工业化中期阶段后,政策转折期和大规模反哺期的四项标志指标——人均GDP、城市化率、第一产业产值比重和第一产业就业比重作为中国及各地区“以工补农”经济结构特征和政策实施条件的评价指标。以各地区2006年数据与标准模型指标值相比较,大致可以判断出当前中国各地区的工业化进程和“以工补农”政策的实施阶段。

表1 中国“以工补农”的经济结构特征评价指标(2006年)

类型	人均GDP(元)	城市化率(%)	第一产业产值比重(%)	第一产业就业比重(%)
尚未进入工业化中期阶段	≤13080	≤30.5	≥39	≥52
进入政策转折期	>13080, ≤27895	>30.5, ≤50	<39, ≥15	<52, ≥30
进入大规模反哺期	>27895	>50	<15	<30

1.1 指标A:人均GDP

人均GDP反映一国或地区人均产出数量,在积累和消费的比例一定的情况下,该数量决定人均社会剩余的数量,数值越大,可用于输出的剩余越多。

标准模型以人均GDP是否达到或超过1064美元(1992年)作为判断一国或地区是否进入工业化中期阶段并开始实施“以工补农”政策的标准之一。考虑到通货膨胀的因素,按照美联储网站(www.clevelandfed.org,美联储克利夫兰分部官方网站)提供的通货膨胀计算器计算,1992年1064美元的购买力相当于2006年的1641美元,按照人民币兑美元汇率1:7.97(2006年人民币汇率中间价,不考虑人民币币值低估)计算,2006年中国及各省、市、区跨入工业化中期阶段、进入转折期的人均GDP指标参考值应为人民币13080元;进入大规模反哺期的参考值应为人民币27895元(购买力平价,3500美元)。

1.2 指标B:城市化率

城市化率是一国或地区城市人口占总人口的比值。在工业化和城市化进程中,该比值反映拥有较多社会剩余的群体(城市、城镇居民)与社会群体的比例。该比值越大,可供输出的剩余总量越大,需要输入的剩余总量越小。

标准模型给出的进入转折期和大规模反哺期的城市化率指标参考值分别为30.5%和50%以上。

1.3 指标C:第一产业产值比重

第一产业产值比重是一国或地区第一产业产值占GDP的百分比。在农业相对弱势的情况下,该比值反映剩余输入部门的产出对社会总产出的贡献度,该数值与百分百差值的绝对值是剩余输出部门对社会总产出的贡献度。该比重越小,说明社会剩余输出的能力越大。

标准模型给出的进入转折期和大规模反哺期的第一产业产值比重指标参考值分别为39%和15%以下。

1.4 指标D:第一产业就业比重

第一产业就业比重是一国或地区第一产业就业人口占就业总人口的比值。在第一产业为剩余输入产业的情况下,该数值反映初次分配中对社会剩余输入需求的大小。该比重越小,说明对社会剩余输入的需求越小。

标准模型给出的进入转折期和大规模反哺期的第一产业就业比重指标参考值分别为52%和30%以下。

2 当前全国及各地区的经济结构特征和工业化阶段判断^[6]

2.1 以人均GDP指标(A)判断

如仅以人均GDP来判断,2006年,人均GDP超过13080元,已跨入工业化中期阶段进入“以工补农”政策转折期,但水平尚未达到大规模反哺期的的省、区有11个(冀、晋、蒙、辽、吉、黑、闽、鲁、豫、鄂、

新);人均 GDP 超过 27895 元,进入大规模反哺期的 GDP 低于 13080 元,仍未跨入工业化中期阶段(表省市有 6 个(京、津、沪、苏、浙、粤);其他地区人均 2、表 3)。

表 2 以人均 GDP 指标判断的 2006 年中国各地区工业化阶段划分

阶 段	地 区
未进入工业化中期阶段≤13080 元	皖、赣、湘、桂、琼、渝、川、黔、滇、藏、陕、甘、青、宁
进入转折期但未进入大规模反哺期>13080 元,≤27895 元	冀、晋、蒙、辽、吉、黑、闽、鲁、豫、鄂、新
进入大规模反哺期>27895 元	京、津、沪、苏、浙、粤

表 3 2006 年中国各地区指标值

地 区	人均 GDP(元)	城市化率(%)	第一产业产值比重(%)	第一产业就业比重(%)
北京	50467	84.33	2	6.8
天津	41163	75.73	3	18.9
河北	16962	38.44	14	45.1
山西	14123	43.01	6	43.5
内蒙古	20053	48.64	14	53.8
辽宁	21788	58.99	11	36.3
吉林	15720	52.97	16	47.7
黑龙江	16195	53.50	12	48.4
上海	57695	88.70	1	7.1
江苏	28814	51.90	8	27.8
浙江	31874	56.50	6	24.7
安徽	10055	37.10	17	51.0
福建	21471	48.00	12	37.6
江西	10798	38.68	17	45.9
山东	23794	46.10	10	40.2
河南	13313	32.47	17	55.4
湖北	13296	43.80	15	42.4
湖南	11950	38.71	17	53.6
广东	28332	63.00	8	32.9
广西	10296	34.64	22	56.2
海南	12654	46.10	33	57.0
重庆	12457	46.70	13	45.3
四川	10546	34.30	19	50.6
贵州	5787	27.46	18	57.4
云南	8970	30.50	19	69.4
西藏	10430	28.21	18	61.4
陕西	12138	39.12	11	50.8
甘肃	8757	31.09	15	57.2
青海	11762	39.26	11	49.2
宁夏	11847	43.00	12	48.4
新疆	15000	37.94	18	53.3
全国	16084	43.90	11.7	42.6

数据来源:《2007 中国统计年鉴》

从区域分布来看,进入大规模反哺期的 6 个省市都是工业化和城市化较为发达的东部省市;跨过工业

化中期阶段进入转折期的省区除新疆以外都是东部或中部工业较为发达的省;而工业化进程相对滞后、尚未

进入工业化中期阶段的 11 个省、区、市除了海南属东部,安徽、江西和湖南属中部外,其余都属西部。虽然新疆在人均 GDP 指标上略有优势,进入了转折期,但正如新疆当地居民感觉到的一样:地区 GDP 略高是因为在疆的中央石化企业对地区 GDP 的贡献较大,而同期新疆城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入在全国的排序仅为 31 和 25 位(倒数第一和倒数第七)。海南虽然在三大地带的分布中列

在东部,但农业占 GDP 的比值较高,达到 33%(表 3),由于自然和历史的原因,工业化进程缓慢,所以人均 GDP 不高。

2.2 以城市化率指标(B)判断

仅从此项指标来看,中国尚有黔、滇、藏 3 省区城市化率低于 30.5%,未进入工业化中期阶段;京、津、辽、吉、黑、沪、江、浙、粤 9 省市城市化程度较高,城市化率超过 50%,已进入大规模反哺期(表 3、表 4)。

表 4 以城市化率划分 2006 年中国各地区工业化阶段

阶 段	地 区
未进入工业化中期阶段 $\leq 30.5\%$	黔、滇、藏
进入转折期但未进入大规模反哺期 $> 30.5\%, \leq 50\%$	冀、晋、蒙、皖、闽、赣、鲁、豫、鄂、湘、桂、琼、渝、川、陕、甘、青、宁、新
进入大规模反哺期 $> 50\%$	京、津、辽、吉、黑、沪、苏、浙、粤

从区域分布来看,在进入大规模反哺期的 9 个省市中,北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江和广东都是工业化和城市化较为发达的东部省市;吉林和黑龙江虽属中部地区,但作为东北老工业基地和新的农业垦区,城市化率较高有其特殊性。未跨过工业化中期阶段的 3 省区都属西部工业相对落后的地区。在跨过工业化中期阶段进入转折期的各地区中,除地广人稀、农业(大农业)主要以畜牧业为主的内

蒙古外,城市化率较高(超过 45%)的省市都属东部地区。

2.3 以第一产业产值比重(C)指标判断

仅从此项指标来看,中国不仅整体已进入大规模反哺期;而且各省、区、市第一产业产值占地区 GDP 的比重都低于 39%,已全部进入“以工补农”的转折期,其中第一产业产值占地区 GDP 的比重低于 15%,进入大规模反哺期的地区有 17 个(表 3、表 5)。

表 5 以第一产业产值比重划分 2006 年中国各地区工业化阶段

阶 段	地 区
未进入工业化中期阶段 $\geq 39\%$	--
进入转折期但未进入大规模反哺期 $< 39\%, \geq 15\%$	吉、皖、赣、豫、鄂、湘、桂、琼、川、黔、滇、藏、甘、新
进入大规模反哺期 $< 15\%$	京、津、冀、晋、蒙、辽、黑、沪、苏、浙、闽、鲁、粤、渝、陕、青、宁

从区域分布和地区内主导产业来看,在未进入大规模反哺期的 14 个省、区中,除海南外,吉、皖、赣、豫、鄂、湘,都是中部地区的农业大省,其他为西部省区。而在进入大规模反哺期的地区中,青海省并不是非农产业很发达,而是农业产出较少。

2.4 以第一产业就业比重(D)指标判断

仅从此项指标来看,中国尚有蒙、豫、湘、桂、琼、黔、滇、藏、甘、新 10 省区第一产业就业比重高于 52%,未进入工业化中期阶段;京、津、沪、江、浙 5 省市第一产业就业比重低于 30%,已进入大规模反哺期(表 3、表 6)。

表 6 以第一产业就业比重划分 2006 年中国各地区工业化阶段

阶 段	地 区
未进入工业化中期阶段 $\geq 52\%$	蒙、豫、湘、桂、琼、黔、滇、藏、甘、新
进入转折期但未进入大规模反哺期 $< 52\%, \geq 30\%$	冀、晋、辽、吉、黑、皖、闽、赣、鲁、鄂、粤、渝、川、陕、青、宁
进入大规模反哺期 $< 30\%$	京、津、沪、江、浙

从区域分布和地区内主导产业来看,进入大规模反哺期的 5 个省市都是二、三产业发展较快的东部省市;在未跨过工业化中期阶段的 10 省区中,东部地区的海南,第一产业较之二、三产业有一定优势,河南和湖南都是中部农业大省和粮食主产区,其他省区都属西部二、三产业相对落后的地区。在跨过工业化中期阶

段进入转折期的各地区中,辽宁、福建和广东属东部地区,第一产业就业比重虽高于 30%,但低于 40%;因是粮食主产省,同属东部的河北和山东两省比值略高;其他都属中、西部地区。

综合以上四项参考指标,在中国总体上跨入工业化中期阶段、进入“以工补农”政策转折期的事实中,

有8个省与总体判断一致;仍有17个省、区、市与国家进入工业化中期阶段的总体判断不符;而京、津、沪、苏、浙、粤(广东省只在第一产业就业比重指标上略差)6省市则明显超越全国平均水平,已基本进入大规模反哺期(见表7)。由此,在国家提出“工业反哺农业、城市支持农村”的“以工补农”政策,不断增加

财政支农投入、出台各项相关政策措施的同时,应充分考虑地区间发展不平衡的现状,针对各地区的工业化进程,分类研究全国及各地区“以工补农”政策目标的实现路径,提出与之对应的区域“以工补农”政策措施,以适应各地区经济社会发展水平,更有效地实现政策目标。

表7 2006年中国各地区工业化阶段划分

阶段	地区
未进入工业化中期阶段	蒙、皖、赣、豫、湘、桂、琼、渝、川、黔、滇、藏、陕、甘、青、宁、新
进入转折期但未进入大规模反哺期	冀、晋、辽、吉、黑、闽、鲁、鄂
进入大规模反哺期	京、津、沪、苏、浙、粤

3 政策建议

3.1 中央政府“雪中送炭”

针对中国地区发展不平衡,工业化、城市化进程快慢不一的实际情况,中央“以工补农”政策在制定之初就要充分考虑政策的区域性。对于已经进入大规模反哺期的地区,应将该地区“补农”的各项职责更多地交给地方政府,通过政府绩效考核敦促其实施;对于刚跨入工业化中期阶段、尚未进入大规模反哺期的地区,应统筹运用中央转移支付和地方财政资金,实施重点项目扶持、重点区域建设和重点人群补贴,在推进该地区工业化和城市化进程中,协助地方政府构建均等化的公共服务体系;对于还没有进入工业化中期阶段的欠发达地区,应通过不附带任何条件的垂直转移支付(不要求地方政府配套项目建设资金等),根据不同区域的资源环境承载能力和发展潜力,按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的要求,加大用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付力度,由中央政府直接投资,重点支持其公共服务设施建设、生态建设和环境保护。从而使“以工补农”的各项政策措施能够起到“雪中送炭”的作用,而不是“锦上添花”。

发达地区的率先发展是支持区域协调发展、推动国家“以工补农”政策实施的重要基础;欠发达地区加快发展是缩小区域差别、实现“以工补农”政策目标的关键举措。因此,中央“以工补农”政策既不能盲目“劫富济贫”,阻滞发达地区继续实现率先发展;也不能“嫌贫爱富”,漠视欠发达地区自我发展能力不足的现实。

3.2 地方政府“各尽其责”

“以工补农”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,发挥各级政府的作用。当然,基于中国地区发展不平衡、经济社会条件和水平不同,其职责也应有所区别。对于工业化、城市化水平较高,已进入大规模反哺

期的省市,不仅要明确省市政府是本地区“以工补农”的主体,而且还要强化它们通过横向转移支付补贴落后地区“三农”的责任。理由是:这些省市都处于东部沿海开放地区,是粮食、能源等初级产品的输入地区,是中西部地区劳动力转移的接收地,是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,并对粮食、能源等初级产品输出地区给予一定的经济结构调整补偿^[7,8]。对于经济落后、财政比较困难的地区,也要强调“以工补农”政策的全局性和重要性,要通过垂直转移支付,增强地方政府“以工补农”的能力,有效地支持这些地区的政府履行好补农职责。

此外,当前农业产业化过程中,忽视、甚至抛弃农民的现象值得各级政府部门予以关注和引导。相当一部分基于当地农产品优势、依靠农村集体发展起来的农产品加工企业在发展到一定程度后,并没有将企业盈利返还给农民,没有让农村集体或农民分享产业化的成果,甚至低价收购农民手中的农产品,成为与农村集体或当地农民对立的下游企业,而不是利益共同体。这是与农业产业化的初衷不相符的,也是与当前“以工补农”政策相悖的。

3.1 各类地区“因地制宜”

已进入大规模反哺期的地区除执行国家“以工补农”的相关政策之外,应加大补农的投入和力度,朝着城乡统筹和全面小康努力。要进一步推进城市化,提升工业化,加快农业农村现代化,力争率先基本实现城乡一体化;要以工业化的理念发展农业,尽快实现农业的规模化经营;要积极推动大都市区建设,围绕核心城市、以生态镇为切入点,提高小城镇宜居性和功能性,加快城镇化进程;要加大财政投入力度,尽快构建均等化的公共服务体系;要继续实现率先发展,承担地区间横向“补农”职责,带动欠发达地区的发展。

已跨入工业化中期阶段但未进入大规模反哺期的

地区应充分利用国家“以工补农”的决心和投入,在继续加快工业化进程的同时,兼顾“三农”。要抓住非农产业发展较快、地区人均经济实力较好的契机,按照国家“以工补农”方针政策的指引,加大对农业的支持和保护力度,努力实现农业现代化;国民收入分配要向农业倾斜,进一步落实“多予、少取、放活”的方针,推进农村综合改革,促进农业增效、农村发展、农民增收;要进一步优化农村外出务工环境,彻底清理针对农民进城就业的歧视性政策,通过就业环境治理和逆向扶持的“以工补农”政策,使得农村居民工资性收入增加,从而达到农村居民自身良性发展的目标^[9]。

对于尚未进入工业化中期阶段的地区来说,面临既要缩小与发达地区的差距又要缩小地区内城乡间差距的双重任务。此类地区应在享受国家“以工补农”政策和垂直转移支付的同时,实行适当的“以工补农”政策,努力加快工业化进程,尽早跨入工业化中期阶段;要进一步提高认识,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;要充分利用中央财政垂直转移支付,改善农村公共服务体系;要挖掘和发挥自身优势,继续加快工业化和城市化步伐;要为进城务工农民搭建阶层晋升的渠道和途径,提供平等的公民待遇。

特别要提出的是:对于承担确保国家粮食安全职

责的产粮大省(区、市),要加快农业科技进步,加大农业基础设施建设投入,调整优化农村经济结构,发展农业产业化经营,提高农业综合生产能力。中央财政要逐步加大对粮食主产区和种粮农民的直接补贴力度,积极探索粮食调出地区与粮食调入地区的互补机制。

参考文献

- [1] 邓大才.以工补农的经济研究[J].学术探索,2003,10:19.
- [2] 孙自铎.如何看待“以工补农”[J].决策,2005,(4):36-37.
- [3] 杜鹰.工业反哺农业转换阶段将存在十年 [N].21世纪经济报道,2005-5-8.
- [4] 马晓河,蓝海涛,黄汉权.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,2005,(2).
- [5] 李广义.以工补农正当时—对话马晓河[J].农村.农业.农民,2005,(11)(B版):4.
- [6] 杨凌志,王芳,高旺盛.中国“以工补农”政策的地区适用性初探[J].中国农学通报,2007,10:308-312.
- [7] 李晓阳,王钊.“以工补农”的内涵规范及政策建议[J].改革,2006,(2):66-70.
- [8] 李强,王钊.“以工补农”问题解析及其政策思路探讨[J].农业现代化研究,2008,(1):11-15.
- [9] 刘江.21世纪初中国农业发展道路 [M].北京:中国农业出版社,2006:6-19.
- [10] 中国统计年鉴(2007),中国统计出版社.