

# 从农业支持工业到农业农村优先发展

## ——结构转型视角下的农业发展与政策逻辑

■蔡海龙 李静媛

随着社会发展和经济结构转型，国家发展的战略重点从加快实现工业化转为全面推进乡村振兴，在这个过程中农业所扮演的角色和国家对农业的政策导向也在不断调整。从经济结构转型视角，结合各国普遍发展规律和中国实践经验分三个阶段梳理我国农业的发展历程和政策转变逻辑。研究表明：1953年以前是农业发展的第一阶段，农业是我国的主导产业，促进农业生产力发展是国家的主要任务；1953—2003年是农业发展的第二阶段，我国在农业基础相当薄弱的基础上开启了工业化进程，这加快了我国工业化进程但也出现了城乡差距扩大、农业农村发展落后等问题；2004年至今为农业发展的第三阶段，我国开始了工业反哺农业，通过农业支持和保护促进农业发展，加快实现农业现代化。坚持农业农村优先发展是党中央在深刻分析我国第三阶段整体经济发展特点及农业发展目标和要求的基础上作出的重大战略决策。2035年左右农业发展将进入第四阶段，准确理解和把握农业发展阶段对于实现乡村振兴和农业强国意义重大。

[关键词] 农业农村现代化；结构转型；乡村振兴；农业强国

[中图分类号] F320.1 [文献标识码] A [文章编号] 1004-518X(2024)02-0050-12

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“大豆玉米‘双短缺’背景下大豆扩种政策效果与风险防范研究”(72373142)

蔡海龙，中国农业大学经济管理学院教授、博士生导师。(北京 100083)

李静媛，中国农业大学经济管理学院博士生。(北京 100083)

### 一、引言

新中国成立以来，我国农业发展的关键问题和农业政策的重点目标随着国家战略重心的转变发生了数次调整。新中国成立初期的转型起步阶段，我国采取“重工业优先发展”的工业化战略，以国家工业化为中心、农业支持工业来推进工业化进程，农业部门承担为工业化提供资金积累的角色。2004年起，“农业支持工业”转变为“工业反哺农业”，国家开始采取一系列农业支持和保护政策以促进农业发展。2017年党的十九大提出实施乡村振兴战略，并强调“坚持农业农村优

先发展”,这意味着国家对待农业农村方式的又一次转变,农业农村工作被历史性地摆在了党和国家工作全局的优先位置。此后,2022年党的二十大明确了全面推进乡村振兴的重大任务,并指出要“坚持农业农村优先发展,加快建设农业强国”,2023年和2024年的中央一号文件分别就做好全面推进乡村振兴的重点工作及学习运用“千村示范、万村整治”工程经验推进乡村全面振兴作出了全面系统部署,并明确提出“以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设”。准确理解和把握我国农业政策的演变逻辑和农业发展历程,方能在未来实现农业农村现代化和建设农业强国的道路上行稳致远。

当前学界对中国农业问题或农业政策演变历程的研究不一而足,主要可以分为两类:第一类是按照政策发布的时间顺序,对我国各个阶段农业政策的基本特征和重点任务进行归纳和梳理。这部分学者关注的重点多为1978年农村改革以来我国农业发展政策的变迁,如在农村改革逢十周年之际回顾改革历程,以总结我国农业发展改革的经验与教训;<sup>[1-3]</sup>也有部分学者以“中央一号文件”为分析对象,对农业政策的发展变迁进行梳理;<sup>[4-5]</sup>还有学者基于中国共产党发展的不同历史时期,对各阶段党和政府作出的农业相关重大决策部署进行阶段性总结。<sup>[6]</sup>第二类研究则分别从各自不同的视角,分析我国农业政策的演变路径及发展规律。如郑有贵从政策目标及其实现路径总结了新中国60年间“三农”政策的四次重大选择;<sup>[7]</sup>蔡昉以城乡关系调整作为主要线索,运用政治经济学理论对农业政策的演变进行了概述性的总结;<sup>[8]</sup>朱四海从国家与农民的利益关系、执政者的发展理念和发展观两条线索,总结了我国农业政策的演变历程;<sup>[9]</sup>冯海发和李激从工业化进程中工农关系的变化视角,探讨了中国工业化各阶段农业政策的基本取向。<sup>[10]</sup>

上述学术成果大大丰富了我国农业政策发展与演变的相关研究,为理解我国农业政策变迁提供了重要启示。然而,农业与国民经济的紧密依存关系使得农业政策的着眼点不能局限在农业部门内部,而是必须着眼于国家发展战略大局。上述研究疏于将农业发展置于我国宏观经济社会发展的大背景下,基于我国经济发展所处的不同阶段探讨我国农业政策变迁的基本规律和内在逻辑,且横跨改革开放前后的整体研究较少,对于把握中国农业发展和政策演进过程的制度变迁规律和中国经验特殊性问题存在一定困难。

立足我国整体经济发展阶段及农业与宏观经济关系的演变,能够为理解我国农业部门的发展历程和农业政策的转变逻辑提供一种新的思路。本文从经济结构转型视角,将农业发展置于我国整体经济结构转型背景下,探讨我国从农业支持工业到农业农村优先发展的国家战略重心转移过程中,农业发展历程和农业政策变迁的内在逻辑。在此基础上,审视我国发展历程的普遍与特色之处,并最终提出未来实现农业农村现代化和建设农业强国需进一步研究和解决的主要问题,以期总结我国转型经验,把握好当前农业发展所处阶段的特点和要求,从而为走好中国特色农业农村现代化道路,提供理论依据和经验支撑。

## 二、1953年以前:农业基础薄弱的结构转型起步期

1953年以前,农业是我国国民经济的主导产业,国家工业化战略尚未启动,各种工业化要素没有系统性累积,我国处于结构转型的初始阶段。<sup>①</sup>这一时期农业总产值占工农业总产值比重的70%,农村人口占全国总人口比重的89%。<sup>②</sup>

根据发达国家结构转型初期的发展经验,由于转型初期农业是国民经济的主体和主要就业渠道,因此,只有夯实农业发展基础,保持农业健康发展,促进农业技术进步和提高劳动生产率,才能

为工业化的开启奠定良好的农业基础。正如Johnson的研究指出,当农业部门的发展满足两个条件时,才使得工业革命成为可能:一是农业劳动生产率的迅速提高,使劳动力可以从农业中游离出来,转向生产非农部门产品;二是大幅增长的粮食产量,养活增长的人口。<sup>[11]</sup>因此,大多数发达国家工业化的启动源自农业劳动生产率的提高,只有当农业部门能够为非农业发展提供劳动力、食物和资金积累时,才能孕育出非农产业的萌芽,并进而出现农业与现代制造业的产业分工。

然而,这个时期,我国农业基础薄弱。虽然在土地改革、农业互助合作运动等一系列措施下,农业生产得到了一定的恢复和发展,但这些效果仅限于短暂的农业增产效应,农业生产力并没有得到足够的恢复和加强。1952年全国农业机械总动力仅18万千瓦,农用大中型拖拉机拥有量仅1307台,谷物联合收割机仅284台,农村水电站仅98个,有效灌溉面积仅1995.9万公顷,仅占耕地面积的18.5%。<sup>③</sup>长远来看,我国农业发展仍处于以人力、畜力为主要动力来源的传统农业阶段,农业生产的基础条件极为落后,与发达国家采用机械、化肥、农药等现代要素装备的现代农业存在巨大差距。表1展示了主要发达国家在各自结构转型初期的农业生产力水平,可以看出,与已实现工业化的国家相比,我国转型初期的农业生产力水平明显低于其他国家。我国第一阶段的农业发展并不满足于Johnson所提出的两个工业化启动条件:农业劳动生产率提高和粮食产量大幅增长。

表1 主要发达国家结构转型初期农业生产力水平

国家	时间(年份)	农业生产力水平
法国	1810	7.0
英国	1810	14.0
瑞典	1810	6.5
比利时	1840	10.0
德国	1840	7.5
瑞士	1840	8.0
美国	1840	21.5
西班牙	1860	11.0
中国	1953/1957	4.4

注:表中“农业生产力水平”是对从事农业的男性劳动力的净农业生产量的一种估计(以“直接卡路里”表示),通过将求得的净卡路里产量除以从事农业的男性劳动力人数得到。<sup>[12]</sup>

在薄弱的农业基础下,我国农业部门无法为非农产业的自发产生与壮大创造发展条件,因此,要实现国家的工业化发展,就需要依靠国家干预城乡贸易条件促进资源从农业向工业集中,这也成为我国后续结构转型过程中采取一系列农业榨取政策的逻辑起点。从本就薄弱的农业积累中抽调大量资源用于工业化建设,为城乡差距拉大、农业农村贫困落后埋下了隐患。

### 三、1953—2003年:农业支持工业的转型快速推进期

1953年国家“一五”计划的施行,标志着我国真正开始工业化进程,大规模较为完整的工业化体系开始建立,因此,我国从1953年起进入工业化引导下的结构转型快速推进阶段。在“工业优先发展”的国家总体战略目标下,农业部门承担为国家工业化提供资金积累的任务,农业发展政策

是为了适应国家工业化建设的需要,其核心目标是支持国家工业化发展,各种资源从农业向非农产业流动、农村向城市流动。根据农业政策重心的不同,这个阶段可以分为两个小阶段,分别是1953—1978年计划经济体制下农业全面支持工业时期,农业发展重心是为实施国家工业化战略服务;1978—2003年农村改革后的工农并举发展时期,这个时期虽然依旧延续农业支持工业的主基调,但农业政策开始尽可能地强调农业产业发展与农民增收,为农业发展开放更多的空间。

#### (一)1953—1978年计划经济体制下农业全面支持工业时期

不同于工业化先行国的转型经验,我国的工业化起步于国家行政力量的推动,而非农业劳动生产率的提高。如上文所述,在转型第一阶段,我国农业劳动生产率明显低于其他发达国家,并不能为工业化启动提供保障。但是,新中国成立初期政治独立与经济发 展的客观要求、国民经济发展状况等,都迫使我国需快速建立独立自主的工业体系。在此背景下,我国以国家为中心确定产业发展次序,确立了集中力量构建国家工业化体系、优先发展重工业的国民经济发展目标,“工业优先发展”进程由此开启。

以国家为中心推进工业化,必然需要大量资金支持,我国农业部门在此就承担了这一重要角色。从国民经济结构看,1952年,农业是国民经济中占比最高的部门,占社会总产值的45.4%,工农业总产值的56.9%。<sup>④</sup>因此,为国家工业化提供、积累资金的主要任务只能倚重农业和农民。但是,由于当时我国农业劳动生产率处于较低水平,农业一方面要为工业化发展积累资金,另一方面还要控制粮食价格,以控制工业化生产成本,此外,还要解决数亿人的吃饭问题,保障粮食供应。因此,需要一套既能保持低工资、低利率、低原材料价格,又能确保有限资源向工业化集中配置的社会经济制度安排。“农业支持工业”的农业发展政策便是以此为逻辑起点形成的。

统购统销制度安排下,主要农产品按照规定价格由国家统一收购及供应,国家能够以较低价格掌握大部分农业剩余产品,以保障城市农产品和工业原材料的低价供给;人民公社制度是从亿万分散的农民手中低价收购粮食的组织保障,使得农产品的收购由面向千家万户改为面向较集中的集体经济组织,保障了国家收购农产品的顺利进行;<sup>[13]</sup>进一步,为防止劳动力从农业中转移出来,并且为了把城市中享受低价农产品的人数限制在有限范围内,隔断城乡人口迁移的户籍管理制度也应运而生。<sup>[8]</sup>可以看出,统购统销制度、人民公社制度以及户籍管理制度三者 在适应重工业优先发展战略方面存在内在的统一性,他们都是在国家工业化战略叠加薄弱的农业基础背景下产生的,是确保我国在当时较低的农业生产率水平下实现稳定农业积累的政策安排,其实质都是为实施国家工业化战略服务。正如蔡昉等学者提出,“统购统销制度、人民公社制度和户籍制度这三套马车,是重工业优先发展战略所诱致产生的必然制度安排”<sup>[8]</sup>。

#### (二)1978—2003年农村改革后的工农并举发展时期

##### 1.农村改革以资源优化配置的方式促进了整体经济结构转型

由于长期实行工业化偏斜运行的社会经济体制,农业生产力发展受到严重制约,其不仅使得农民收益和生活情况日益恶化,还使得工业化所需的农产品供给不足,城市居民所需食物严重匮乏。1978年,全国有2.5亿农民没有解决温饱问题<sup>[14]</sup>,当时的农村甚至被认为是离谱的贫困与短缺并存<sup>[15]⑬</sup>。而当农业发展严重制约整体经济增长时,以调整城乡关系或国家与农民关系为中心的改革就发生了。<sup>[16]</sup>因此,以家庭联产承包责任制为突破口的农村改革是在农业农村发展极度落后并严重制约国家整体经济发展水平的背景下,开启的以改善激励机制和提高农村经济配置效率为内核的改革。

关于农村改革对农业经济恢复发展的巨大推动作用,许多学者已做详细研究<sup>[17-19]</sup>,而从整体

经济结构转型视角来看,农村改革更重要的作用是通过解放生产要素的方式促进整体经济结构转型。计划经济体制下“统购统销”等制度剥夺了农民对其剩余产品的支配权和农民的市场主体地位,严重阻碍了农村要素资源的有效配置。以家庭联产承包责任制为代表的农村改革以“交够国家的、留足集体的,剩下全是自己的”的方式恢复了农民自由配置生产要素的权利。伴随着农业产出的增长和生产率的大幅提高,农村剩余资金增加,过去隐蔽存在的劳动力剩余现象也被暴露出来,这些生产要素开始从农业部门转出:从片面粮食生产到种植业多种经营,再到农林牧渔业全面发展,继而到城镇非农产业,每一个步骤都是对现有低生产率部门的退出。<sup>[20]</sup>资源逐渐退出低生产率的农业和农村,跨城乡、地域、产业和行业流动,进入城市和沿海地区的非农产业,这个过程完全体现了资源重新配置的库兹涅茨改进<sup>[21]</sup>,我国整体的劳动生产率也在这个过程中得以不断提升,经济实现高速增长<sup>[22]</sup>。在资源和要素转出农业的过程中,我国城镇化发展和经济结构转型取得巨大进展,城镇化率从1978年的17.9%增至2003年的40.5%,同时三次产业就业人数之比从70.5:17.3:12.2变为49.1:21.6:29.3。<sup>⑤</sup>

## 2. 农业和农村资源仍保持向非农产业和城市的单向流出

虽然自家庭联产承包责任制改革以来,增加农民收入和提高生产效率成为农业政策的主要目标,农业向工业转移剩余的政策目标被隐蔽而不再予以强调,但是工业化偏斜运行仍然是农业发展的宏观政策环境。此时,农业和农村资金向非农产业和城市净流出的局面依然没有改变,农业部门在一系列社会经济制度安排下,继续承担为国家工业化提供资金积累的任务:农业税从1953年持续到2005年,统购统销制度从1953年持续到1984年,于1985年被正式废除并改为合同订购与自由销售相结合的“双轨制”,<sup>⑥</sup>并一直持续到1992年。有学者测算:1952—1990年国家通过农业税、工农产品“剪刀差”和农民储蓄三种方式为工业化汲取的农业剩余,扣除国家财政用于农业的支出之后,农业部门累计资金净流出量高达9528亿元,其中1978—1990年就累计净流出5916亿元,甚至超过整个计划经济时期的农业资金流出量。<sup>[23]</sup>

随着统购统销和双轨制退出历史舞台,农业部门一项新的制度——土地征购制度继续发挥为工业化(特别是地方政府主导的工业化)提供资金积累的作用。随着中国各地竞相推进工业化,农用耕地被大量转为非农产业使用,这个过程中土地资本通常会有几倍乃至十几倍的增值,而这部分资金中很大一部分被地方政府用于城市建设、招商引资、发展工业园区<sup>[24]</sup>,农民仅能得到其中的5%~10%<sup>[25]</sup>。据统计,1983—1995年间,全国耕地面积减少了338.6万公顷,年平均减少0.29%;1996—2008年间,耕地减少了832.3万公顷,年平均减少0.55%。<sup>[26]</sup>土地出让款成为继续统购统销和农业税后从农业中提取资金最为重要的来源。据万朝林估计,1979—2001年国家通过土地征购制度从农业和农村汲取的资金超过2万亿元<sup>[27]</sup>,不亚于统购统销时期的数量。

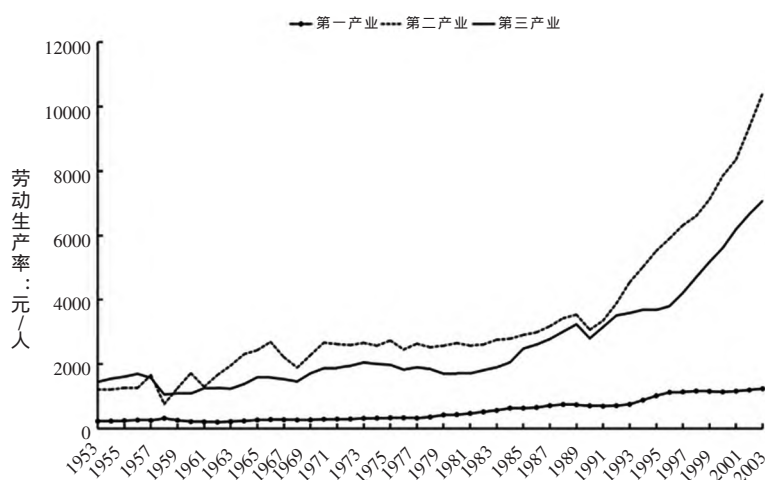
除了资金贡献之外,我国农业部门还通过提供食物和工业化生产原料、为工业品提供市场、赚取外汇等方式为工业化建设做出巨大贡献。可见,在整个转型发展的第二阶段,保障工业优先发展始终是国民经济发展的核心目标,农业发展始终围绕支持国家工业化建设这一政策目标。

## 3. 农业农村发展落后,城乡差距逐步扩大

实施重工业优先发展,从农业中提取资金积累以加快国家工业化建设,从国家整体战略层面看,是不得已而必要的选择。但从结构转型的发展规律来看,这一战略相当于从第一阶段早期直接跨度到第二阶段后期,即在农业生产力没有得到巩固和提高的情况下,就直接从农业积累中转移出巨额资金用于工业化建设,使本就落后的农业生产基础条件变得更为薄弱,农业生产力水平难以得到有效提升。因此,在整个农业发展的第二阶段,我国农业农村发展日趋落后,城乡差距不

断扩大,农业生产效率低下、农民收入水平低、农村公共服务水平落后、生活条件差等问题均在这个阶段开始出现。

从生产率差距来看,1953—1978年我国第一产业劳动生产率几乎处于停滞状态,如图1所示,1978年起,虽然在农村改革的促进下农业生产实现了快速增长,但是1984年后因生产经营制度变革带来的“矫正效应”就基本释放完毕,农业的进一步增长必须靠投入、技术进步和提高劳动生产率来保证。<sup>[28]</sup>而随着1985年后国家体制改革的重点从农村转向城市,我国非农产业在经济体制改革和对外开放的共同作用下持续高速发展,第一产业与二、三产业劳动生产率差距自此开始不断扩大。特别是1992年确立市场经济体制改革目标后,二、三产业劳动生产率增速一路高企,与第一产业的劳动生产率差距进一步扩大。到2003年,二、三产业劳动生产率分别达到第一产业的8.4倍和5.7倍,增加值年均增速分别达到第一产业的2.6倍和2.8倍,如表2所示。



注:数据来源于国家统计局,由作者计算整理所得。三次产业的劳动生产率采用全员劳动生产率:全员劳动生产率=产业增加值/产业就业人员数,采用1978年为100的不变价,单位为元/人。

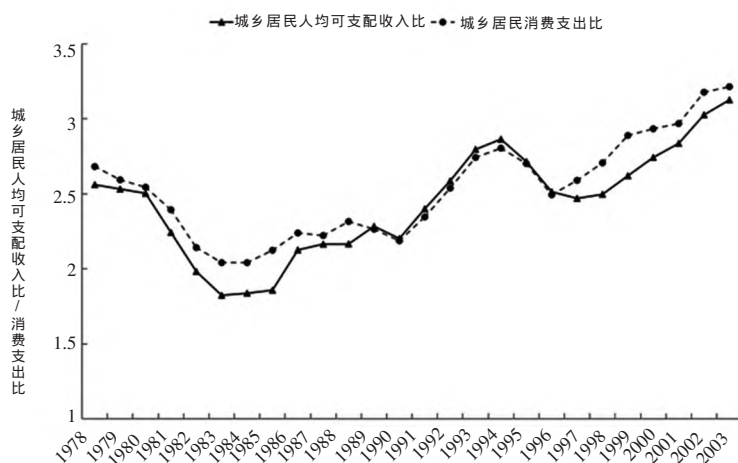
图1 1953—2003年结构转型第二阶段农业与非农业劳动生产率变动情况

表2 不同时期中国经济年均增长情况(1978年为100的不变价)

年份	1953—1977	1978—1991	1992—2003	2004—2012	2013—2021
GDP	6.52%	9.28%	10.23%	10.62%	6.60%
第一产业	3.90%	7.92%	4.35%	7.01%	3.95%
第二产业	11.47%	8.40%	11.19%	10.58%	4.94%
第三产业	5.87%	12.28%	12.07%	11.60%	8.56%
人均GDP	4.33%	7.75%	9.19%	10.01%	6.10%

注:数据来源于国家统计局,由作者计算整理所得。

从城乡收入与消费差距来看,1978年,农村居民和城镇居民人均可支配收入和消费支出之比分别高达1:2.56和1:2.68,此后这两个比值虽略有下降,但自1985年开始则均呈持续扩大趋势,分别从1:1.86和1:2.12迅速扩大至2003年的1:3.12和1:3.21,如图2所示,2003年城镇居民生活已达到小康水平,而农村许多偏远山区甚至还未解决温饱问题。



注：数据来自《中国统计年鉴2022》。

图2 1978—2003年城乡居民人均可支配收入比及消费支出比变动情况

从城乡公共服务和生活条件差距来看,在长期实行的以户籍管理制度为基础的城乡制度区别安排下,农村基本公共服务投资严重不足,农村的养老保险、医疗保险等各类社会保障制度基本处于空白阶段。农村的医疗设施、教育与城市相比也差距较大,1996年底全国有31.8%的村没有医疗站,23.3%的村没有医生,76.9%的村没有幼儿园、托儿所,38.3%的村没有小学,无学可上、无处求医的现象在农村随处可见;基础设施和人居环境方面,1996年全国仍有12.6%的村没有通公路,52.3%的村没有通电话,12.0%的村存在饮水困难现象,仅有3.5%的村使用燃气,95.5%的村仍用煤炭或柴草作为燃料。<sup>⑦</sup>脏乱差现象在当时的农村层出不穷,农业和农村俨然成为贫困与落后的代名词。

整体而言,第二发展阶段是工业优先发展战略下“农业支持工业”的结构转型快速推进期,中国的经济发展和工业化建设在这个阶段取得巨大成就。与此同时,此阶段也是城乡差距日益扩大的时期,在长期实行的城乡二元管理体制下,农业劳动力和资本等要素不断向城市非农产业集中,导致城乡经济发展严重不均衡。工农、城乡发展失衡成为第二阶段以来长期制约我国国民经济发展的关键性问题,基于此,我国后续才会采取农业支持和反哺政策。

#### 四、2004年至今:工业反哺农业的转型优化调整期

2004年开始,一方面中国工业化进入中后期,另一方面农业与整体经济之间的关系进入了一个新的历史阶段,即大规模反哺农业阶段,因此本研究将2004年看作我国转型发展进入第三阶段的起点。在这个阶段,完整的国民经济体系已建立,农业也已经完成了为工业化提供资本积累的历史使命,成为经济体中占比最小的部门,农业开始转向充分利用现代生产要素和科技成果提升生产力水平,缩小与非农产业的生产率差距。农业发展政策也由“农业支持工业”转变为“工业反哺农业”,进入对农业进行全面支持和保护阶段,缩小城乡差距,促进农业发展成为这个阶段农业政策的核心目标。

根据反哺农业的方式和程度不同,可以将这个阶段分为两个小阶段,分别是2004—2017年反哺农业启动时期;2017年至今农业农村优先发展时期。

### (一) 2004—2017年反哺农业启动时期

一方面,第二阶段出现的城乡差距逐步拉大、农业与整体经济之间发展不协调的矛盾亟待解决;另一方面,经过工业化快速发展后,进入转型第三阶段,国民经济对农业农村现代化发展的支撑能力显著增强。到2004年,无论是国内生产总值构成还是产业结构比例,现代制造业和现代服务业在整个国民经济中已占有绝对主体地位,一、二、三产业增加值占比达到12.9:45.9:41.2,就业人数占比达到46.9:22.5:30.6,国内生产总值突破16万亿人民币,人均国内生产总值也达到12487元<sup>⑧</sup>,国家财政收入达到2.6万亿<sup>⑨</sup>,占GDP比重达到16.3%,我国已具备反哺农业的实力与条件<sup>⑩</sup>。

基于政治上的必要性和经济上的可能性,2004年中共十六届四中全会第三次全体会议提出两个倾向的重要论断:“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。”<sup>[29](P311)</sup>这既是国家对待农业农村方式的转变,也是农业与国民经济关系的根本性战略调整。自此,我国开始进入以工促农、以城带乡,全面建设新农村的新阶段。此后,在“多予、少取、放活”的指导方针下,国家先后采取了一系列措施对农业进行全面支持和保护:通过农村税费改革实现“少取”,农业补贴制度和农村社会保障制度等实现“多予”,户籍制度改革及农村集体产权制度改革等实现“放活”。在一系列农业反哺措施的支持下,我国农业发展取得积极进展,2004—2012年,第一产业实现了年均7.01%的又一轮高速增长(如表2所示),农村居民人均可支配收入由3027元增至8389元,扣除价格因素后,实际增长近2倍<sup>⑪</sup>,农村水、电、路等基础设施条件得到明显改善,免费义务教育、新农合、新农保等基本公共服务也实现了从无到有的历史性变化。

我国通过一系列农业反哺措施对农业进行支持和保护、改善农业贸易条件,缓解了结构转型过程中所带来的农业发展落后和城乡差距扩大的状况。我国的经验进一步验证了一些学者所提出的历史规律的正确性,即对于快速工业化过程中的农业资源稀缺国家,可以通过较早采取农业支持保护政策缓解农业比较优势骤降所带来的农业发展落后状况。<sup>[30](P65)</sup>这为处于转型第三阶段快速工业化过程中的农业资源稀缺国家提供了重要的经验借鉴。

### (二) 2017年至今农业农村优先发展时期

虽然2004年以来采取的一系列农业支持和保护措施取得了一定成效,但是具有长期效果并且与经济规律作用相一致的农业农村发展机制还没有启动。而由于前期农业要素流失严重,农业农村投资欠账过多,农业农村发展滞后仍是我国发展不平衡不充分最突出的表现:城乡收入分配失衡,2016年中国城镇居民人均收入和消费支出分别是农村居民的2.72倍和2.28倍<sup>⑫</sup>,非农业劳动生产率与农业劳动生产率比值高达4.3<sup>⑬</sup>,城乡劳动力配置与GDP分配不对称;农业农村投资严重不足,2016年第一产业固定资产投资额仅占三产业全部固定资产投资额的2.2%;<sup>⑭</sup>公共设施投入少导致公共服务严重滞后,2016年67.7%的村没有幼儿园、托儿所,18.1%的村没有卫生室,38.1%的村主要道路没有路灯;<sup>⑮</sup>城乡资源要素流通机制和渠道不健全,2016年涉农贷款余额占各项贷款的比重仅为26.5%<sup>⑯</sup>,农民融资难、融资贵问题依然没有得到很好的解决,大量有文化高素质的年轻人持续外流,农村人口老龄化和村庄空心化问题加剧,乡村凋敝问题日益突出。

这一系列问题是我国前期独特的工业化偏斜运行所带来的特殊矛盾,破解这一难题需要直面农业农村发展,构建城乡融合发展的系统性工程,通过建立城乡统一的劳动力市场和金融市场使农业真正融合到现代经济体系中。

党的十九大提出“坚持农业农村优先发展”恰逢其时。党的十九大报告以“实施乡村振兴战略



略”作为未来促进我国农业农村现代化的总战略和未来“三农”工作的总抓手,并首次提出“坚持农业农村优先发展”,历史性地把农业农村工作摆在了党和国家工作全局的优先位置。2017年底中央农村工作会议上,习近平总书记深刻阐述了坚持农业农村优先发展的重大意义和科学内涵,并提出了“四个优先”的明确要求。2018年中共中央政治局第八次集体学习时,习近平总书记明确提出坚持农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针。此后,一系列中央一号文件都对农业农村优先发展作出了系统全面部署及相应政策安排。2022年党的二十大报告又一次强调“坚持农业农村优先发展”,再次释放了党中央重农强农的强烈信号,重申了“三农”在新时代、新征程中的基础性、战略性地位。

强调农业农村优先发展,实施乡村振兴战略,是党中央在深刻分析当前我国社会主要矛盾、农业发展情况的基础上作出的重大战略决策,这也意味着对待农业农村方式的又一次转变。自此,解决好“三农”问题的重要性被提升到新的历史高度,并被放在决胜全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家的首要位置。此后,按照“在干部配备上优先考虑,在要素配置上优先满足,在资金投入上优先保障,在公共服务上优先安排”的要求,党和政府集中国家资源优先投向三农领域,积极引导全社会资源参与和支持农业农村建设,建立向农村倾斜的城乡融合发展体制机制。

农业农村优先发展的实质是国家资源配置逻辑的调整。由于第二阶段国家政策与支持重心的偏斜是导致农业农村发展滞后的重要原因,因此,坚持农业农村优先发展可以看作是国家对于工农城乡发展的优先次序重新进行战略考量后,对国家政策与支持重心的纠偏。这标志着我国的发展思路从工业优先转向农业优先,也意味着资源配置逻辑从城市优先调整为农村优先。从农业在结构转型中的发展规律来看,这是充分符合第三阶段发展规律的重要战略转变,这一转变确立了农业农村优先发展的政策导向。一方面,通过构建城乡融合发展的综合性系统性工程,缩小工农差别和城乡差别,另一方面,通过建立城乡统一的要素市场和产品市场,促进城乡要素顺畅流动,公共资源合理配置,促使农业真正融合到现代经济体系中。

## 五、结论与讨论

在结构转型的不同阶段,国家发展战略面临的核心问题有所不同,相应地,农业发展的关键问题和农业政策的重点目标也有所不同。新中国成立初期,迫于国际环境与国内条件,我国采取重工业优先发展的工业化战略。当时的农业政策目标及其实施路径是在“农业支持工业”的前提下选择的,计划经济体制下农产品统购统销制度、人民公社制度、户籍管理制度等一系列制度安排的目标是为国家工业化建设提供资金积累,保障工业在低原料成本和低工资条件下快速扩张。但这也成为我国农业部门在转型第二阶段遭遇农业生产效率低下、农业农村发展落后等一系列问题的原因。在工业化前期,我国农业部门生产基础本就不牢固,而在农业生产力没有得到恢复和加强的情况下,就直接从农业积累中抽调大量资源用于工业化建设,使得本就落后的农业生产基础条件更为薄弱。此外,长期实行的城乡二元管理体制也禁锢了农业发展活力。因此,工农、城乡发展失衡是我国独特的结构转型过程所带来的特殊矛盾。为解决这一长期制约我国国民经济发展的关键性问题,随着国家经济实力和综合国力的显著增强,当国民经济具备反哺农业的实力和条件时,国家开始采取一系列农业支持和保护措施以促进农业和农村的发展,我国也实现了从“农业支持工业”到“工业反哺农业”的转变。然而,大多数为农民增收减负的措施只是权宜之计,“当前我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农村发展不充分”,因此,党的

十九大适时强调“农业农村优先发展”,既是国家资源配置逻辑的调整,也是国家政策与支持重心的纠偏。这标志着我国由工业城市优先转向农业农村优先,通过集中国家资源优先投向三农领域,构建城乡融合发展的系统性工程,促使农业真正融合到现代经济体系中,这也是充分符合转型第三阶段发展规律的战略选择。

按照到2035年基本实现农业农村现代化和2050年全面实现农业农村现代化的目标,我国农业的第三发展阶段将一直持续30年,在2035年前后开始进入第四阶段,2050年前后最终实现农业与非农业的劳动生产率在高水平上达到一致,并全面建成综合型的现代化农业强国。国际经验表明,在农业发展的第三阶段,核心任务就是要不断提高农业劳动生产率,只有这样,才能缩小农业与非农业差距和城乡差距,保障农业农村现代化跟上国家现代化的步伐,实现农业大国向农业强国的跨越。提高农业劳动生产率主要有两条途径:一是提高劳均耕地面积,二是提高土地生产率。处在第三阶段的中国,要提高劳均耕地面积,需要持续稳定推动农业劳动力向非农产业转移,发展多种形式的农业适度规模经营,通过不断扩大经营规模来真正发挥新技术体系在降低成本和提高劳动生产率方面的作用。与此同时,还要不断完善针对小农户的扶持政策,促进小农户与现代农业的有机衔接,通过加强面向小农户的社会化服务提升农业经营集约化、标准化、绿色化水平,把小农户引入现代农业发展轨道。提高土地生产率,需要两个途径并重,即提高单位面积产量和调整品种结构。提高单位面积产量,既需要强化农业科技和装备支撑以提升农业生产能力,还需要加强种业领域创新能力和创新机制建设,建立与新品种相适应的农业技术体系,为提高作物单产创造条件;调整品种结构,既要实现现有品种的优质化,以提高农产品质量,发展特色优质农业提升农产品附加值,又要开发多功能生态农业,从大健康产业链角度,拓展农业参与生物医药、保健食品、休闲养生等高附加值产业的原料基地建设和生态环境建设,从而提升农业经营收益。此外,保障新形势下的粮食安全和农业经营稳定、建立健全城乡要素市场、促进农业融入宏观经济等也应作为今后阶段“三农”工作的重点,为2035年后进入转型第四阶段,并最终实现乡村振兴和农业强国做好准备。

注释:

①实际的第一阶段还应该包括1949年新中国成立前很长的一段历史时期,因为从清末洋务运动开始,中国的民族资本就已经开始了工业化的探索。

②数据来源于国家统计局编《中国统计摘要1986》(中国统计出版社1986年版,第9、21页)。

③数据来源于国家统计局农村社会经济调查司编《中国农业统计资料1949—2019》(中国统计出版社2020年版,第36、37页)。

④数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴2001》(中国统计出版社2001年版,第50页)。

⑤数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴2004》(中国统计出版社2004年版,第54、120页)。

⑥双轨制是从统购统销向市场机制的过渡,在一定程度上继续发挥了汲取农业剩余的作用。

⑦数据来源于国家统计局第一次农业普查(国家统计局官网, <http://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/nypc/dyncnypc/>)。

⑧数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴2005》(中国统计出版社2005年版,第119、51页)。

⑨数据来源于中国财政年鉴编辑委员会编《中国财政年鉴2021》(中国财政杂志社2021年版,第362页)。

⑩发达国家和地区表现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,从土地资源禀赋与中国比较相近的韩国来看,其农业保护是在20世纪60年代,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。

①数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴2022》(中国统计出版社2022年版,第177页)。

②采用全员生产率,即全员劳动生产率=产业增加值/产业就业人员数,采用1978年为100的不变价,数据根据国家统计局公布的数据计算整理所得。

③数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴2017》(中国统计出版社2017年版,第294页)。

④数据来源于国家统计局第三次农业普查(<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/nypc/202302/U020230223531273769774.pdf>)。

⑤数据来源于《中国农村金融服务报告2016》(<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3367802/2017082414304091776.pdf>)。

#### [参考文献]

- [1]魏后凯,刘长全.中国农村改革的基本脉络、经验与展望[J].中国农村经济,2019,(2).
- [2]宋洪远.中国农村改革40年:回顾与思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,(3).
- [3]温思美,黄冠佳,郑晶,李飞飞.改革开放以来我国三农问题关注重点变化及其演进逻辑[J].农业经济问题,2018,(12).
- [4]陈文胜.中央一号文件的“三农”政策变迁与未来趋向[J].农村经济,2017,(8).
- [5]曲延春,王成利.政策演进与乡村治理四十年:1978—2018——以中央一号文件为基础的考察[J].学习与探索,2018,(11).
- [6]汤志伟,方录,叶昶秀,徐济益.中国共产党百年“三农”政策实践:回顾与启示[J].农业经济与管理,2021,(4).
- [7]郑有贵.新中国“三农”政策的四次重大选择[J].中国经济史研究,2009,(3).
- [8]蔡昉.中国“三农”政策的60年经验与教训[J].广东社会科学,2009,(6).
- [9]朱四海.我国农业政策演变的两条基本线索[J].农业经济问题,2005,(11).
- [10]冯海发,李激.工业化的成长阶段与我国农业发展政策的调整[J].经济学家,1991,(5).
- [11]Johnson D. G. *Agriculture and the Wealth of Nations*. The American Economic Review, 1997, (2).
- [12]Bairoch P. *The Economic Development of the Third World Since 1900*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- [13]马瑞江,武力,罗贞治.从传统到现代:中国农业转型的研究(连载)[J].农业经济问题,1997,(5).
- [14]蔡昉.“工业反哺农业、城市支持农村”的经济学分析[J].中国农村经济,2006,(1).
- [15]周其仁.改革的逻辑[M].北京:中信出版社,2013.
- [16]周其仁.中国农村改革:国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾[J].管理世界,1995,(3).
- [17]McMillan J., Whalley J., Zhu L. J. *The Impact of China's Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth*. Journal of Political Economy, 1989,(4).
- [18]Lin J. Y. *Rural Reforms and Agricultural Growth in China*. The American Economic Review, 1992,(1).

- [19]Huang J. K., Rozelle S. *Technological Change: Rediscovering the Engine of Productivity Growth in China's Rural Economy*. Journal of Development Economics, 1996,(2).
- [20]蔡昉.历史瞬间和特征化事实——中国特色城市化道路及其新内涵[J].国际经济评论, 2018,(4).
- [21]Kuznets S. *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force*. Economic Development and Cultural Change, 1957,(4).
- [22]蔡昉.农村改革对高速经济增长的贡献[J].东岳论丛, 2019,(1).
- [23]冯海发,李激.我国农业为工业化提供资金积累的数量研究[J].经济研究, 1993,(9).
- [24]司伟.经济转型过程中的中国农业农村现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2021,(5).
- [25]温铁军,朱守银.土地资本的增殖收益及其分配——县以下地方政府资本原始积累与农村小城镇建设中的土地问题[J].中国土地, 1996,(4).
- [26]谭永忠,何巨,岳文泽.全国第二次土地调查前后中国耕地面积变化的空间格局[J].自然资源学报, 2017,(2).
- [27]万朝林.失地农民权益流失与保障[J].经济体制改革, 2003,(6).
- [28]武力.过犹不及的艰难选择——论1949~1998年中国农业现代化过程中的制度选择[J].中国经济史研究, 2000,(2).
- [29]胡锦涛.做好当前党和国家的各项工作[A].十六大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社, 2006.
- [30](日)速水佑次郎,神门善久.农业经济论[M].沈金虎,周应恒,张玉林,译.北京:中国农业出版社, 2003.

【责任编辑:章思琴】