

“倾斜”“反哺”“预警” ——解决中部地区“三农”问题的对策

吴金明, 邵昶

(中南大学中国中部崛起战略研究中心, 湖南长沙 410083)

摘要: 面对我国板块构造式区域经济发展格局中“中部塌陷”的现实, 作为我国粮食主产区的中部地区应采取“倾斜”“反哺”“预警”三大对策来解决“三农”问题。倾斜对策是针对农村发展的, 主要措施是权力向县级组织倾斜, 资源向县城及农产品加工园区倾斜, 政策向农村基础设施建设和农业产业化发展倾斜; 反哺是针对农业发展的, 措施是沿海工业发达地区反哺中部粮食主产区; 预警是保护农民利益的, 措施是实施农民利益预警调控。

关键词: 区域经济; 中部崛起; 粮食主产区; 农村政策

中图分类号: F107

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2005)04-0418-06

改革开放以来, 随着国家非均衡区域经济发展战略^[1]的推进, 我国先是东部崛起, 接着是西部大开发, 然后是东北老工业基地的振兴, 自去年开始又启动了中部崛起战略, 到目前为止, 一种近似于大陆板块构造的我国区域经济板块结构已经形成。尽管在四大板块中, 中部地区(含山西、湖北、湖南、安徽、江西、河南6省)处于东西两大经济地域的连接带, 具有承东启西、贯通南北、辐射周边的重要中枢作用, 也曾孕育和传承了几千年的中华文明, 但是, 中部地区至今却处于中国区域经济发展的“塌陷区”。尽管中部地区是我国传统的农业主产区, 其粮、棉、油产量分别占全国总产量的41.9%、34.85%、44.4%; 但人多地少, 人口密度是全国平均的近2倍, 农村劳动力占全国的35.6%, 就业压力大, “三农问题”突出。如何围绕“三农”问题的解决来遏止这种“塌陷”, 这是摆在我们面前的重大课题。本文的观点是, 立足于我国中部粮食主产区, 应采用“倾斜”“反哺”“预警”三大对策以促进“三农”问题的解决。

一、促进中部地区农村发展的 对策: 倾斜

(一) 简政放权, 权力向县级组织倾斜

在中部地区, 经济发展的难点和关键是发展县域经济。而现行体制已明显不适应县域经济发展的要求。必须加大体制改革和制度创新的力度, 为县域经济的发展提供可靠的体制与制度保障。管理体制的改革要体现重心下移, 按照“能放就放”的原则, 给予县一级政府更大更多的经济管理权限, 充分调动县级发展经济的积极性与主动性。在这方面, 我们要学习借鉴江、浙、粤的经验, 一是要出台建立激励型财政机制的配套文件, 调整和完善财政转移支付制度; 二是要出台对县(市)下放经济管理权限的配套政策。对县(市)的放权, 我们的思想要更解放, 改革力度要更大。要结合《行政许可法》的实施, 改革经济管理体制, 使县(市)、镇(乡)的责、权相统一。要彻底改变县级政府的“有限权力政府”、“无限责任政府”的形象。要按照责权统一、运转协调的原则, 下放经济管理权限。除对国债项目、省级预算内项目、统借统还国外贷款项目, 以及跨地区、跨领域、战略性资源开发、关系公共安全和国计民生的重大项目需要省政府继续实行审查批准制外, 其它项目不再审批。凡省下放给省辖市的, 除国家另有明确规定外, 一律下放到县(市)。县(市)镇(乡)两级政府要切实转变职能, 精简机构和人员, 提高服务效率。要加大撤并乡镇的力度, 切实减轻政府的财政负担,

收稿日期: 2005-06-07

作者简介: 吴金明(1963-), 男, 湖南临湘人, 中南大学商学院教授, 北京交通大学产业经济学博士研究生, 主要研究方向: 区域经济。

做到轻装前进。

(二) 整合资源,资源向县城和农产品加工园区倾斜

按照“政府引导,市场运作,科学规划,合理布局,产业支撑,突出特色,综合开发,配套建设”的方针,以县城扩容为重点,加大基础设施建设力度,加快推进城镇化进程。要尽快出台城镇化与农产品加工园区化发展《纲要》和推进城镇化的若干政策《意见》,要结合发展县域经济,突出规划在城镇建设中的核心地位,抓紧搞好中部地区城镇体系规划。以农产品加工产业支撑城镇建设,坚持城镇建设、市场建设和工业园区建设相结合,实行“园城互动、园城合一”建设与发展策略,打造好工业园区和城市两个平台,推进城镇化进程。大力推进户籍制度改革,放宽户口迁移政策,引导农民向城镇有序流动和聚集。认真研究制定、落实有关农民征地拆迁的补偿政策,防止农民中“三无”(就业无岗、种田无地、低保无门)现象的蔓延。

(三) 优惠政策,政策向农业基础设施和农业产业化倾斜

对我国粮食主产区的政策倾斜主要包括四个方面:①向优质粮、棉、油种植业倾斜。要从本地实际情况出发,以市场为导向,以科技进步为动力,以增加农民收入为中心,加大农业产业结构调整的力度,大力发展优势农产品和特色农产品,形成基地,优化优质农产品区域布局,培育壮大主导产业和区域特色农业产业区(带),创造品牌。大力发展外向型农业,促使更多的农产品进入国际市场;②向农田水利基本建设与农村公路建设倾斜;③向农村内务教育、农村合作医疗和农业保险倾斜;④向农业产业化发展倾斜。要用工业化的理念、思路和生产组织方式来发展现代农业,大力发展农产品精深加工,培植一批农产品深加工龙头企业,搞活农产品流通,延长农业产业链,以此推动农业和农村经济全面发展。农业产业化是我国中部县域经济发展的基础,是工业和农业的结合点,是农业和农村经济现代化的必由之路。推进农业产业化,关键是要大力发展效益农业,提高农业集约化和市场化水平。⑤向建立健全农业社会化服务体系倾斜。支持发展农村各类专业合作经济组织、购销大户和农民经纪人队伍,搞好农产品流通。着力抓好质量与标准建设,大力推进农产品标准化生产,进一步完善农产品安全监测、质量认证体系,开展无公害食品、绿色食品的生产和认证,培育优质名牌产品,提高农产品质量和市场竞争

能力。正确处理好调整农业结构和保护粮田的关系,处理好增加农民收入与粮食安全的关系,全面落实党在农村的各项政策,调动农民的积极性。

二、促进中部地区农业发展的对策: 反哺

世界发达国家工业化的经验表明,根据工业化过程中农业与工业相互关系的演化规律,工业化的过程一般划分为农业支援工业发展阶段(或称以农养工阶段)、农业与工业平等发展阶段(或称工农自养阶段)和工业支援农业阶段(或称以工养农阶段),与此相适应,政府的经济发展战略与农业政策取向不同,分别对应采用工业挤压农业政策、工农业平等发展政策与农业保护政策,实行超工业发展战略、平衡发展战略与反哺农业发展战略。

工业化的第一阶段面临的主要任务是资本的初始积累。此时的工业仍是一个弱小产业,工业化启动所需要的资本不能充分从工业内部生成。无论从理论上还是从现实上讲,为工业化提供资本积累的任务都会主要落在农业的肩上。农业为工业化提供资本积累,其实是农业的剩余流入工业。因此,在工业化第一阶段,政府的发展政策面临的一个问题是如何才能有效地把农业剩余导入工业。这种从农业中榨取剩余的政策取向,被称作农业挤压政策^[2]。

提供剩余是农业挤压政策的核心。而取得剩余的农业挤压是双重的,一是生产挤压,另一是支出挤压。生产挤压有不同的方式,如①提高税赋,尤其是提高税赋的实物份额;②人为地压低农产品价格,并辅以强制性的定量目标收购;③人为地抬高商品性农业投入物的价格,并辅以垄断性供给和“以物换物”制度(如以肥换粮等);④市场机制使贸易条件变得不利于农业,用“市场泵”抽吸农业剩余。看来,生产挤压政策的要害是政府掌握的控制粮源,因为粮食是工业化初期非农业人口最主要的工资物品。伴随着农业剩余的外流,一部分农业人口也会自主或不自主地转移城市,或被贬逐到非商业性而只是为维持简单生计而耕作的失落世界中,这构成了所谓的“支出挤压”。对于农业部门而言,劳动力的出走并非是全无代价的。事实上,抚养和教育代表着一种由农业到非农业部门的“资本”转移,因为农业为工业化提供的工资劳动者,并非农业中的边际失业者,其所具有的劳动体力和技能也是农业部门抚养

和培育的结果,这实质是农业剩余的“物人化”。所以,农业劳动力的外流,等同于农业资本的外流。支出挤压把农业的一部分人力资本导入非农业部门。

农业挤压政策,可以靠政府控制运行,也可以靠市场机制运行。发展中国家的经验表明,政府控制下的农业挤压,其剩余转移效率和速度都高于和快于市场机制的单独作用;而在政府的控制中,直接控制的转移和速度高于和快于间接控制,完全控制的转移效率和速度又高于和快于直接控制。然而,尽管政府完全控制下农业挤压(以“剪刀差”模式为代表)具有最高的剩余吸取效率和可以在较短的时间内为工业化积累大量资本,但动态看来,这种挤压模式所引起的农业问题和所铸就的扭曲的价格结构,以及建立在这个基础上的不合理的既得利益配置,将给工业化的顺利推进带来极大困难。价格结构、收入结构、利益结构以及人们的心理和行为调速都需要花费时间,这将大大延长工业化中其阶段的时间,使工业化在步出资本积累后仍难以顺利地“起飞”。

由此提出了一个朴素命题,工业化的初始资本积累虽然必须要靠农业剩余的无偿贡献,但不能把农业和农民“挤”得太苦,既要“摘果”,又要“浇水施肥”。因此,农业挤压政策除了从农业中抽取剩余数量取决于农业本身的剩余规模,而农业的剩余规模则取决于农业本身生产剩余的能力,只有农业“根深叶茂”,剩余才能“硕果累累”。由此可见,工业化第一阶段的挤压政策具有双重任务,一方面它要从农业中抽取剩余,支援工业发展;另一方面工业和农业又是一个有机的整体,任何偏废都会使农业挤压政策“跛足化”,诱发农民利益问题显性化。

根据国际经验,农业提供剩余使命结束时,工业化成长阶段的结构特征主要有:工农业的结构比例为6:4;农业劳动力份额不超过55%;人口城市比率不低于35%,人均GNP不少于1000美元。农业提供剩余使命的结束,标志着农业将进入与工业平等发展、等价交换的阶段。但中国却未能准确把握工业化第一阶段时的特征,及时停止或放弃工业对农业的挤压政策,从而导致了中国农业的第三、四次大波动。1985年中国工业与农业的产值比例约为6:4,农业劳动力份额为62%,城市人口率为37%,人均GNP按1980年汇率已接近600美元,这说明中国工业化在80年代中期已经显示出了第一阶段结束时的基本特征。但是,在此后20年的经济发展战略与政策,仍继续采取以“剪刀差”方式为核心的

工业挤压农业、城市剥夺农业的战略。据测算,1984年到2004年的20年间,国家以“剪刀差”的方式年均吸走农业剩余达1000亿元。

与上述情况相对应,改革开放,东南沿海获得了国家许多优惠政策大力发展工业,趁势吸出中部地区的人才、资金及产业发展的基础性资本,中部区域经济披上了浓厚的被殖民色彩。当中部地区觉醒并大力推进工业化之时,国家严格的耕地保护政策的实施及国家对中部地区农业大省与粮食主产区的定位使得中部地区一直得不到国家的大规模的工业化政策的扶持。中部地区经济长期处于农业比重偏高的高社会效益、低经济效益的“塌陷区”。

当前,我国已处于工业化的中级阶段,农业和工业本应该处于平等发展阶段,但由于中部地区“三农”问题的十分突出,必须也应该象国家经济发展战略——不经过传统工业化进程而直接迈入新型工业化道路一样,应该立即进入工业反哺农业的发展阶段。而就区域经济发展的学理上分析,获得工业化进程中高工业回报的东南沿海地区应该是“反哺源”,而失却工业高回报的中部区域必然是“被哺域”。当然要经过中央政府这只“有形之手”的运作。因此建议,尽快颁布《工业反哺农业基金法》,建立工业反哺农业基金,主要用于中部粮食主产区的前述五个方面的建设与发展。以此为基础,中央政府应对中部地区建立四大“反哺”或“补偿”制度——产业补偿制度(工业补偿农业)、生态补偿制度(东部补偿中西部)、灾害补偿制度(重点补偿中西部)和社会补偿制度(高收入者补偿弱势群体)。

三、保护中部地区农业利益的对策： 预警

就近期来看,解决“三农”问题除了稳定粮食生产能力、拓宽农民增收领域、调整农业与农村结构、加强农业和农村基础设施建设、推进农业产业化与农村城镇化、扶持贫困地区发展外,深化农村改革、实施农民利益预警调控^[3]也应成为战略对策的应有之义。

预警调控是在事件发生前预先报警并作出的调控。其基本涵义是基于事物运动过程中的关系失衡状态,运用事物运动关系失衡的极限值与适度线对事物的运动所作的事前调控。其操作原理与程序要点有:第一步,通过大量的实践与定性分析或经验性

检验,找出事物内在联系中经常性失衡的“链条区段”,可称之为“失衡区”;第二步,按其内在逻辑关系将“失衡区”数量化或指标化;第三步,也是十分关键的一步,是通过大量的理性分析与实践检验,确定事物运动关系失衡的极限值或适度线,笔者称之为“调控预警线”;第四步,是将现实中事物运动的状况与调控预警线相比较,并根据比较的结果差值或差量进行分类调控。

农民利益预警调控作为预警调控中的一种,也必须合乎上述操作原理与规程要求,所不同的是,由于农民利益贯穿于农民同外界的各种关系之中,其存在的形式多样、复杂,既有显性的税收、乡镇统筹、集体提留形式,也有隐性的“剪刀差”、压级压价、产权异动形式;既有看得见的物资投入、产品产出、水旱灾害、病虫草害等形式,也有看不见的地力下降、通货膨胀等形式,亦即呈现出利益的多面性,而每一面均有失衡现象产生的可能,因而也形成了多个利益失衡区,多条利益调控预警线。而且,与其它调控相比,尤其不同的是,农民利益失衡区中有相当一部分,甚至于绝大多数是在农业工业化过程中政府有意识造成的,诸如象贸易条件失衡区亦即工农产品价格“剪刀差”的长期存在与日益扩大,就是政府为了发展工业有意采取挤压政策的结果一样。尽管农民利益失衡区有多个,但作为有意识的必然性失衡区要比无意识的偶然性失衡区多得多,调控的难度也大得多,复杂得多,因而调控方法也必须有其特殊性。

就目前而言,农民在同外界交往中主要形成了生产面、交换面、分配面、消费面、社会地位面、环境关系面共6个农民利益面,并与此相对应,形成了以产权得与失、农业剩余与农业贸易条件、农民收入与负担、农民消费与物价、农民就业与户籍制度、自然灾害损失与补偿六对矛盾为核心的失衡区,笔者分别称之为:“产权与稀缺资源失衡区”“贸易条件失衡区”“负担失衡区”“消费水平失衡区”“地位失衡区”“灾害失衡区”。对这些失衡区,我们可以建立相应的指标体系,并结合国情进行适当分类。

我们可将每一失衡区的指标分为“正面指标”和“负面指标”,前者指导致农民利益增加的指标,后者指导致农民既得或应得利益减少或丧失的指标。这两个指标的关系如图1所示。由于农民利益的得与失是有限的,所以可用长形箱图示意。从指标作用来看,图中形成A线的各项指标就是正面指标,形成B线的各项指标就是负面指标,A、B两线交于M

点,此点为农民利益有、无临界点,也就是农民利益失衡支点,其左边是负向失衡区,右边是正向失衡区。从主体来分析,形成A线的行为主体主要是农民,其次是政府;形成B线的行为主体主要是社会部门,其次是政府。这就是说,在农民利益的得失上,政府处于中间位置,作为A线行为主体的农民与作为B线行为主体的社会部门经常处于矛盾之中,政府行为的中间调控作用就是尽可能使这一矛盾解决,亦即通过政府各种行为把农民利益控制在M点右边阴影区域里,亦即正向失衡里,哪怕是改善政府行为本身。如果农民利益在各种行为的支配下处于M点左边的区域里,亦即负向失衡区里,农民问题就会尖锐化,就有可能导致严重的社会动乱。

图1 两类指标关系示意图

根据上述讨论,结合我国国情,农民利益的6个失衡区的正、负指标体系可列表描述如下。如表所示,表中所列的正、负指标体系是一对对相互矛盾,却又对立统一的指标体系,农民利益失衡度就是由这一对对对立统一的指标体系的作用差值来决定,如果是正差值,就称为农民利益正向失衡;如果是负差值,就称为农民利益负向失衡。出现正向失衡,则农民积极性高涨,农业加速发展,这是农民以及农村改革所期望的;出现负向失衡,则农民积极性丧失,农业停滞不前,甚至于出现倒退,这正是需要通过改革予以纠正的。从这个意义上说,农村改革实质上是在不断地调整农民的利益失衡关系,使农民利益保持在一定的水准上,以促进农业的发展。其次,从我国国情来分析,我们可以把上述6个农民利益失衡区进行适当分类。第一类,包括贸易条件失衡区与社会地位失衡区,这一类失衡区是政府为实现超

工业发展战略所作的强制性制度安排的失衡区,其失衡是一种必然现象,这一点可从建国以来我国工农产品的“剪刀差”以及农民的被领导阶级地位得到实证。第二类,包括农民负担失衡区与产权失衡区,这类失衡区是政府必然性的制度安排与社会各阶层偶然性行为综合作用的结果,其中政府行为的权重作用大些。作为政府制度安排主要有税收政策、乡镇统筹集体提留制度、“剪刀差”、集体统一经营制度等等,作为社会行为主要有社会摊派、集资、垄断经营、压级压价、打“白条”、付“绿条”等等。第三类,包

表1 农民利益失衡区对应指标体系情况表

失衡区	衡量指标	
	正面指标	负面指标
产权与稀缺资源失衡区	耕地面积、承包经营面积、产权拥有程度与法律保障程度、农地补充面积与速度等	农业人口增长率、剩余劳力数量、非农用地占用量、土地的自然侵蚀面积与程度等
贸易条件失衡区	市场数量、农产品价格增幅、支农物资充足率与价格稳定度、剪刀差缩小程度、进口减少、出口增加量等	工农产品价格剪刀差的扩大、支农物质的假、冒、伪、劣率、交通费用涨幅、农产品国际市场价格下降等
农民负担失衡区	农副产品产量增长率、农副产品价格的稳定度与涨幅、支农物资的限价面与程度、农业保护率等	农业税额、乡镇统筹与集体提留额、工农产品剪刀差额、交通运输及通信费用增长率、社会摊派与集资额等
消费水平失衡区	恩格尔系数、自给消费品数量、产品保证保险与责任保险率、物价指数下降率、农业投资额、衣、食、住、行消费投入额等	通货膨胀率、物资供求缺口、债券认购额、消费品假、冒、伪、劣率、消费习惯的不良率等
社会地位失衡区	农民分化速度、农民非农转化率、农民经济收入的位次、农民的主人翁地位、农民利益的保护程度、农民组织发育程度	户籍制度与户口商品化率、文盲半文盲数量、农民的被领导阶级地位、农民利益侵蚀度等
自然灾害失衡区	灾害预报的准确程度、政府与社会灾害救济金额、保险补偿金额、农业基本建设投资额、农村灾害投保率与赔付金、生态环境良性率等	受灾面积、成灾面积、损失金额、森林破坏程度、土地侵蚀度、环境污染程度、地震级次等

括消费水平失衡区与稀缺资源失衡区,这一类失衡区的失衡既有政府行为诸如高积累政策、农业投资政策、人口政策、耕地占有制度等作用的因素,但更多的是社会因素诸如物价指数、物资供求缺口、人口政策、环境污染、假、冒、伪、劣商品流通等作用的结果。第四类,自然灾害失衡区,该区的失衡是一种偶然性失衡,亦即取决于地球环境的破坏程度和自然灾害灾损程度,虽然人们在预防、救灾、保险上可作些努力,但在特大灾害面前,利益失衡难以改变。

上述分类尽管不十分确切,但有助于我们明瞭农民利益调控的重心。对于第一类失衡区,主要应改变传统经济发展战略,改善政府自身行为来实施调整;对于第二、三类失衡区的调控要从改善政府行为与转变社会行为着手;对于第四类失衡区的调控重在保护生态环境。

要对农民利益进行有效的预警调控,就应当确定好调控预警线。为此要考虑两方面的因素:一是正向指标与负向指标的绝对差值。当其绝对差值达到一定极限域时,不采取一定措施校正,将会出现严重的紊乱(哪怕是出现农民利益正差值的极限域),这一极限即作为调控预警线。二是正向指标与负向指标的变化超过一定的临界速度时,正负指标很难互相适应,且容易超出差值的极限域,也会出现失衡,这一临界速度即作为调控预警线。

农民利益是农民行为的调节阀,农民利益多个失衡区以及多维失衡现象的客观存在需要政府——农民利益最强劲的保护者与代替人给予调控。由于农民利益多维失衡区的形成原因复杂,因此必须进行分类调控。而高效力的调控必须有确定的调控对象与范围、有准确的调控起止时间、有适当的调控力度、有有效的调控方法等。而达成这种高效调控的关键有两点:一是对农民利益六个失衡区及其若干条调控预警线的准确把握,二是对现实中农民利益侵蚀程度与原因的准确把握。把握住这两个关键就为实施高效预警调控打下了良好基础。在此基础上还要考虑:①撤消减轻农民负担办公室,在国家统计局农调队系统或各级政府农办系统建立农民利益预警调控机构;②全国统一,分地区制订农民利益六个失衡区以及调控预警线的指标与指标体系,制定地方性法规;③常年监控农民利益现实运行状态,对于接近或达到调控预警线的各种侵犯农民利益行为,及时研究对策交政府实施调控;④提高透明度,定期向国民公布农民利益失衡情况以及预警调控情况。

参考文献:

- [1] 宋建坤, 吴金明. 区域经济发展的龙形战略[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002.
- [2] 彭干梓, 吴金明. 中华人民共和国农业发展史[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1998.
- [3] 吴金明. 论农民利益的预警调控[J]. 农业现代化研究, 1996, (6): 68-72.

“Inclining” “Anti-feed” “Early-warning”
——Review on countryside development policy of
main food produce region in Central China based on plate-structure

WU Jin-ming, SHAO Chang

(The Research Center for Emerging Strategy of Central China of Central South University,
Changsha 410083, China)

Abstract: Facing the “middle sink” reality in China regional economy development pattern of plate-structure, it is of general significance to solve the “issues concerning agriculture, countryside and farmers” in Central China, which is the main food produce region in China. Our main viewpoint is based on “inclining”, “anti-feed” and “early-warning” countermeasures. In general, as far as the “inclining” policy is concerned, the development policy concerning countryside should place emphasize particularly on three kinds of areas in the central region, namely, the county political power should be strengthened; the resource should be centralized to county town or agricultural products park; the countryside infrastructure construction and agriculture industrialization should be given more preferential policy. The “anti-feed” policy based on agriculture means that the food main produce region in Central China should be anti-fed by the industrially developed coastal region. The protect policy based on farmer interest demands that the farmer interest early-warning regulation should be put into practice.

Key words: regional economy; the emerging of central China; main food produce region; countryside policy

[编辑: 汪晓]