

改革开放 40 年中国工农关系演变： 从缓和走向融合

Relationship Evolution between Industry and Agriculture over the Past 40 Years of Reform and Opening-up: From Mitigation to Integration

中国宏观经济研究院产业所课题组

内容提要 改革开放 40 年来,我国工农关系从重工轻农到工农并进再到工农共赢,从分离到缓和再走向融合,经历了“取多予少”“予多取少”“既予又活”三个阶段,二者关系发生了根本变化,促进了农业生产力的不断提高,农村面貌持续改善,农民生活日益富裕。回顾工农关系演变历程,对未来调整优化工农关系具有重要启示价值;协调工农关系在现代化进程中始终具有全局性作用;改革是调整理顺工农关系的主要抓手;资源要素配置是工农关系调整的关键内容。

关键词 工农关系 城乡融合发展 改革开放 40 年

Group of Chinese Academy of Macroeconomic Research

Abstract: Over the past 40 years of reform and opening-up, the relationship between industry and agriculture in China has gone through three stages, from attach importance to industry and despise agriculture, from the integration of industry and agriculture to the win-win situation of both industry and agriculture, from separation to ease and then to integration. They have undergone three stages: taking more and giving less, giving more and taking less, and giving and living at the same time, which has promoted the continuous improvement of agricultural productivity, the continuous improvement of the rural landscape and the increasingly affluent life of farmers. Reviewing the evolution of the relationship between industry and agriculture has important enlightenment value for the future adjustment and optimization of the relationship between industry and agriculture: Coordinating the relationship between industry and agriculture has always played an overall role in the process of modernization. Reform is the main grasp to adjust and straighten out the relationship between industry and agriculture. The allocation of resources is the key content of the adjustment of the relationship between industry and agriculture.

Key words: the relationship between industry and agriculture, urban and rural integration development, over the past 40 years of reform and opening-up

如何处理好工农关系、城乡关系,始终是我国现代化建设中具有全局性和战略意义的重大课题,一定程度上决定着现代化的成效。工农关系的调适与发展,是我国从积贫积弱的农业国走向现代化工业国的重大主题和历史任务之一。改革开放的 40 年,既是工业化进程加速推进的 40 年,也是工农关系调整最为深刻的 40 年,工农关系历经“取多予少”

课题组成员简介:涂圣伟,中国宏观经济研究院产业所副研究员;张义博,中国宏观经济研究院产业所副研究员;王为农,中国宏观经济研究院产业所研究员;周振,中国宏观经济研究院产业所助理研究员;马晔,中国人民大学农业与农村发展学院硕士研究生。

“予多取少”“既予又活”三个阶段,逐步从分割分离走向互补融合,农业农村现代化水平明显提升。迈向新时代,乡村振兴战略的实施,新型工农关系的确立,必将开启城乡融合发展和现代化建设新局面。

一、“取多予少”阶段:工农分离、城乡二元矛盾大缓和(1978~2003年)

肇始于我国农村的改革,将农业从过度剥削、自我累积循环不足的困境中释放出来。户籍制度逐步松绑,将农民从封闭的农村解放出来,城乡之间产品交换、要素流动的增强,推动工农关系从扭曲向平衡调整。

(一)工农关系:以农哺工的总体格局有所改善,农业融入工业化进程并分享红利

新中国成立后,面对严峻的国内外形势,为快速实现赶超发展,我国在有限的选项中选择攫取农业农村剩余的方式加速工业化进程。在重工业优先和城市偏向战略导向下,统购统销、人民公社、户籍制度构筑了城乡二元分割、工农分离发展的格局并影响至今。通过不断汲取农业剩余,我国建立了比较完整的国民经济和工业化体系,由一个落后的农业国初步转变为一个社会主义工业国。然而,由于农业发展受到诸多限制,客观上造成了农村经济的落后与停滞。

1978年12月,党的十一届三中全会作出了改变命运的关键抉择——实行改革开放,把全党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来。在此次会议上,农业问题受到高度重视,国家由此开始扭转长时期对农业“取”的政策方针,加大对农业“予”的力度。随着家庭联产承包责任制的逐步确立,我国农业生产效率快速提升,大量劳动力从农业生产中分离出来。但户籍制度的藩篱仍然限制了农村富余劳动力向城市转移。此时,恰逢我国消费品市场面临商品短缺的局面,在政府的指导下,城市开始有计划地把一些适合农村加工的产品扩散给农村社队企业,社队企业由此得以迅速发展。

1984年,社队企业更名为乡镇企业,开始突破所有制形式和经营行业限制,迎来超常规的

发展跃升期。1984~1988年,乡镇企业增加值从633亿元猛增到1742亿元,年均增长35%。乡镇企业的异军突起打破了我国原有的城市办工业、农村发展农业的传统格局,开创了农村工业化的新纪元。农村工业化大潮中涌现出了苏南模式、温州模式和珠三角模式这三种典型的乡镇企业模式,各具特色的乡镇企业集群在我国农村大地上接连涌现,使农村生产力实现了经营制度改革以后的又一次飞跃式发展。

这一时期,尽管之前过度扭曲的工农关系得到了一定程度上的矫正,但汲取农业农村要素支持工业发展的总体格局没有根本改变,城乡收入差距依然较大。

(二)五件大事:农业农村市场化改革大潮涌动

农村改革的阀门一旦开启,各种积压过久的活力就如泉涌般喷薄而出,并汇聚成持久涌动而又激动人心的改革大潮,将农业和农村推向了一个光明的发展前景,奠定了工农关系调整的重大基础。

1. 农业经营体制的变革

1978年以前,小岗村是安徽省凤阳县有名的“吃粮靠返销、用钱靠救济、生产靠贷款”的“三靠村”,每年秋收后几乎家家都有人外出乞讨。1978年11月,小岗村的18个农民签订“生死契约”,决定把村里的田地分给各农户,生产的粮食“保证国家的,留足集体的,剩下都是自己的”。在实行“大包干”之后的第二年秋天,小岗村就获得了十几年来首次大丰收,不仅一举解决了温饱问题,还第一次交齐了公粮。全队粮食产量达到了6.6万公斤,相当于1966~1970年粮食产量的总和;油料总产达到1.75万公斤,相当于过去20年产量的总和。1982年中央发出的以“三农”为主题的“一号文件”,对“包产到户”“包干到户”在内的生产责任制进行了肯定;1983年、1984年的中央“一号文件”对家庭承包责任制作出了进一步肯定。“大包干”开启了农村改革的先河,也点燃了农村改革的“星星之火”。农民的生产积极性大幅提高,农业生产力得到解放。

2. 乡镇企业的兴起

如果说实施家庭联产承包责任制迈出了我国农村改革的第一步,那么第二步改革就是乡镇企业的异军突起,它带来了农村生产力的又一次飞跃。20世纪80年代,我国乡村工业化大幕拉开之后,乡镇企业在全国遍地开花。在经历一段黄金发展期后,乡镇企业迎来了一次严峻考验。从1989年起,国家开始治理整顿产品质量差、经济效益低、污染严重的企业,在“适者生存”的新形势下,许多乡镇企业开始调整产品结构,改变简单的规模扩张模式,着力提高科技水平,并积极开拓国际市场。三年调整期的风雨过后,生存下来的乡镇企业迎来了新一轮发展机遇期。1992~1994年,乡镇企业规模再次迅速扩张,经济效益状况好转,增加值年均增长率高于50%。90年代中后期,乡镇企业发展进入了调整创新时期,产权制度改革的大幕徐徐拉开。到2000年,全国95%以上的乡镇企业已完成改制,建立起现代企业制度。

3. 贸工农、产加销一体化

改革开放以后,我国农业和农村经济发展迅速,千家万户分散的生产经营方式与大市场有效对接的矛盾日益突出,农业生产的商品率低、比较效益低,农民收入增长缓慢。为实现小生产与大市场的有效对接,20世纪80年代,一些生产力水平较高的地区,出现了“贸工农一体化”“产加销一条龙”的新的经营方式,引导广大农民走上了规模经营、高效农业的新路子,这是我国农业产业化经营的雏形。20世纪90年代初期,山东省潍坊市率先探索了农业产业化组织模式,农业产业化在这片土地上显示出强大的生命力,这一新模式很快在全国范围内被复制和推广,传统家庭经营搭载着农业产业化的大船驶入了市场的汪洋大海。截至2002年底,全国各类农业产业化组织总数达到9.4万个,比1996年增加了近7倍。各类产业化经营组织带动农户达7265万户,占全国农户总数的30%,比1996年增加了20.5%^[1]。

4. 粮食流通体制改革逐步深化

粮票是计划经济时代最有代表性的产物。

当时,为缓解日益尖锐的粮食供求矛盾,保证军需民食、国家建设和政权稳定,国家决定自1953年10月17日开始,对粮食实行统购统销。作为购粮凭证的粮票从此出现在人们的日常生活中。党的十一届三中全会以后,我国农业生产水平大幅提高,农产品供应不足的问题得到解决,甚至出现了粮食生产总量过剩导致“卖粮难”的现象,粮食收购制度改革由此起步。1985年,中央决定改革农产品统购派购制度,实行合同定购和市场收购“双轨”并存,粮食统购制度从此退出了历史舞台。随着经济体制改革的推进,实行了40年的粮食统销制度于1993年被取消,开始允许国营、集体、个体多种渠道经营,老百姓买粮也走进了农贸市场。1998年以后,改革的步伐加快,逐步实现粮食购销市场化、市场主体多元化,初步建立起符合我国国情粮情的粮食流通体制。

5. 农村劳动力城乡大转移

从1984年开始,我国对农村劳动力流动的限制政策开始松动,一些富有冒险精神的农村劳动力在此时期率先走出了农村,进城谋生。1989年,农村外出务工劳动力由改革开放初期不到200万人迅速增加到3000万人。当年春节,大量跨区域就业的农民工返乡,给交通运输带来了巨大压力,“春运”一词首次见诸报端。1989年初,国务院发出《关于严格控制民工盲目外出的紧急通知》,政府加强了对农村劳动力盲目流动的管理。1992年,邓小平发表南方谈话,提出“要允许一部分人、一部分地区先富起来”,广东等改革开放的前沿阵地发展的步伐明显加快,对廉价农村劳动力产生强烈需求,成为第一代农民工进城“淘金”的理想地。进入21世纪后,为解决农村劳动力走得出现农村、却融不进城市的问题,国家不仅取消了对农民进城就业的各种不合理限制,还积极推进了为进城农村劳动力配套的教育、社保等方面的改革,在推动城乡劳动力市场一体化方面迈出了实质性步伐,农村劳动力的转移和流动进入一个新的时期。

(三) 历史成就

1. 农业生产力实现飞跃

1978年以来,我国农业综合生产能力稳步

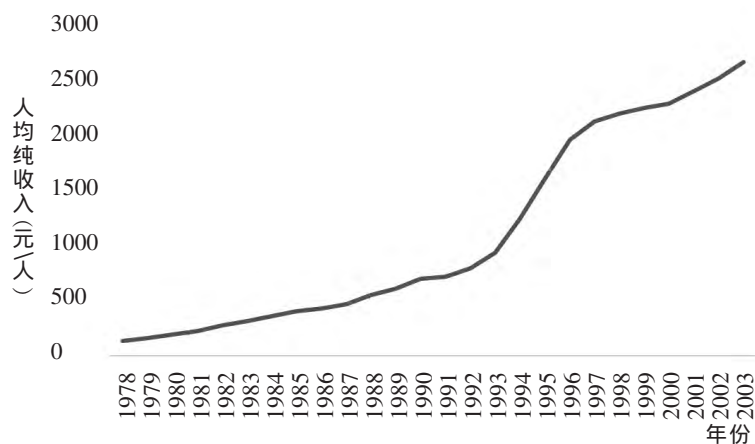


图1 1978~2003年我国农村居民人均纯收入的变化

数据来源:国家统计局网站。

提高,大宗重要农产品产量大幅提升。2003年,全国粮食总产量达43070万吨,比1978年增长了41.3%;粮食单位面积产量由1978年的2527公斤/公顷提高到2003年的3765公斤/公顷,增长了49.0%。1978~2003年,棉花产量由216.7万吨增加到486.0万吨,增长了1.24倍;油料产量由521.8万吨增加到2811.0万吨,增长了4.39倍;糖料产量由2381.9万吨增加到9641.6万吨,增长了3.05倍。畜牧业得到了前所未有的发展。2003年,全国肉类总产量达到6933万吨,奶类产量达1849万吨,分别比1978年增长7.10倍、18.04倍。水产品产量持续增长,从1978年的465.4万吨增加到2003年的4077.0万吨,增长了7.76倍。从重要农产品人均产量看,同时期,我国人均粮食产量从316.6公斤提高到333.3公斤;人均棉花产量从2.3公斤提高到3.8公斤;人均油料产量从5.5公斤提高到21.8公斤;人均水产品产量从4.9公斤提高到31.6公斤。各类大宗重要农产品实现了从供给短缺到供需基本平衡的历史性跨越。

2. 农民增收迈出重要步伐

改革开放以后,我国农民收入增长驶向快车道(见图1)。农村居民家庭人均纯收入由1978年的133.6元增加到2003年的2622.2元,增长近20倍,城乡居民收入差距一度从1978年的2.57:1缩小至1985年的1.86:1。分阶段来看,1978~1984年,农民收入增长主要来源于家庭

农业经营收入,主要得益于家庭承包经营调动了亿万农民发展生产的积极性,农产品产量大幅增加;同时,国家大幅提高了统购计划内粮棉等大宗农产品价格。1985年至20世纪90年代,农村产业结构得到调整,非农产业发展为农民增收开辟了新渠道。异军突起的乡镇企业吸纳了一大批离土不离乡的劳动力,工资性收入成为农民收入的重要组成部分。另外,随着国家放开农村劳动力流动,农村富余劳动力在城市

找到了新的就业机会,务工和经商给农民带来了收入。进入21世纪,随着农业结构调整、农业产业化兴起,更趋多元化的收入来源有力地带动了农民收入的增长。

3. 农产品市场体系逐步完善

随着农业生产的发展和供求关系的改善,20世纪80年代中期,国家加大了农产品市场体系改革和建设力度,完全放开了初级农产品市场,农产品批发市场陆续出现。到90年代,实施了“菜篮子”工程,农产品市场网络建设加快,以批发市场为中心的农产品市场体系逐步建立,批发市场不断发展。随后,在国家政策支持下,农产品期货市场也迅猛发展。随着农产品市场体系建设的逐步推进,这一时期基本形成了由初级收购市场、零售市场、批发市场、期货市场组成的多层次市场体系,市场规模不断扩张,交易方式和市场功能日趋多样化。

4. 农业物质装备水平显著提高

改革开放以后,作为保障农业发展和农民增收的重要物质支撑,我国农业物质技术装备水平显著提高,农业机械总动力、农村用电量及化肥施用量都呈现持续、快速增长状态(见图2,下页)。2003年底,全国拥有农业机械总动力60386.5万千瓦,相当于1978年的5.1倍。拖拉机、联合收割机等大型农机具拥有量快速增长,农机装备结构不断优化,为我国农业机械化奠定了重要的物质基础。从1998年

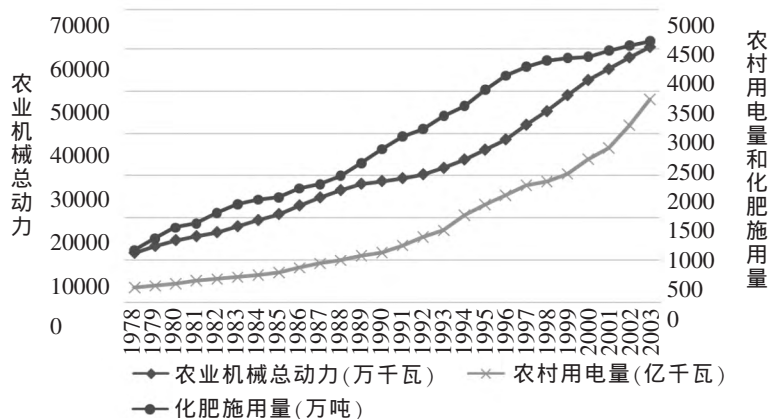


图 2 1978~2003 年我国农业物质装备情况

数据来源:国家统计局网站。

开始,实施了大规模的农村电网建设与改造工程,建成了世界上规模最大的农村电网体系。到 2003 年,农村用电量达 3432.9 亿千瓦,相当于 1978 年的 13.6 倍。农村电网覆盖面持续扩大,供电能力显著增强,为农业发展提供了稳定的动力支撑。在化肥施用量方面,2003 年我国化肥施用量达 4411.6 万吨,相当于 1978 年的 5.0 倍。由于我国大部分地区耕地的潜在肥力不足,化肥作为一个重要的农业生产资料,为农作物增产作出了重要贡献。

二、“予多取少”阶段:以工促农、以城带乡的关系大转型(2004~2012 年)

我国的工业化进程在世纪交替中步入中期发展阶段,日益增长的国力与逐步凸显的“三农”问题,使保持农业现代化与工业化同步发展,让广大农民共享工业化成果,成为一个现实而又紧迫的战略任务。这一阶段,我国出台了一系列农业支持政策,这是新的战略导向下的必然要求,推动了工农关系迈入新的历史阶段。

(一)工农关系:工业反哺农业,农业现代化与工业化步入协调轨道

进入 21 世纪后,我国国民经济实力显著增强,但工农关系扭曲格局并未根本扭转;农业农村资源要素长期“净流出”,造成农业发展后劲不足、活力不足,急需工业反哺带动。在此背景下,党的十六届四中全会提出了关于工农关系

的“两个趋向”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。2014 年的中央经济工作会议明确指出,我国现在总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段。在这一新论断的指引下,我国“三农”政策实现了重要转型,工农关系得到不断改善。

“两个趋向”的重要论断提出后,我国及时调整工农关系和城乡关系,工业化、城镇化和农业现代化都取得了长足进步。然而,与快速推进的工业化、城镇化相比,农业现代化有“掉队”趋势。2010 年 10 月,党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确提出:在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,是“十二五”时期的一项重大任务。“三化同步”的提出,将农业现代化摆到了重要战略地位。为支持农业农村发展,2004~2012 年,中共中央出台了九个聚焦“三农”的“一号文件”,初步构建了以工业反哺农业、城市支持农村为取向的“三农”政策框架。这一时期,国家政策安排上出现了一个明显转向,即从过去被动式政策调整转变为主动为农业农村设计政策,国家与农民的关系实现由“取”到“予”的根本性转折,推动了主要产品持续丰产和农民收入的稳步增长。

(二)五件大事:农业农村支持政策的加法和减法

21 世纪以来的这一时期,无疑在我国农业农村改革中占有重要的地位,它不仅避免了工业化进程中农业的边缘化,而且让广大农民与城镇居民一起共享现代化的果实。

1. 推行税费改革,取消农业税

20 世纪 80 年代中后期开始,农民税费负担快速增长。尽管中央在 90 年代出台了一系列

表1 1997~2002年全国粮食生产价格指数变化(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
粮食生产价格指数	90.2	96.7	87.1	90.2	109.8	95.8
其中:小麦	89.0	95.8	88.9	81.8	115.7	98.1
稻谷	88.2	100.5	87.7	90.2	106.9	97.2
玉米	94.2	101.9	86.3	89.9	112.9	91.5
大豆	100.1	85.2	81.8	105.8	94.1	98.9

注:价格指数以上年价格为100;2000年及以前的粮食生产价格指数为粮食收购价格指数;2001年停止编制粮食收购价格指数,改为编制粮食生产价格指数。

数据来源:国家统计局。

减轻农民负担的政策措施,但并未能有效遏制负担加重的趋势,1994~1997年农民负担年均数是1990~1993年的9倍^[2]。2000年,农民税费负担问题引起中央的高度重视,社会各界掀起了一场关于给予农民同等国民待遇的大讨论。在这一背景下,2000年中央决定从安徽开始试点农村税费改革并逐步扩围,到2003年在全国铺开。从2004年起,逐步降低农业税税率,并提出5年内全面取消农业税的目标。2005年12月29日,十届全国人大常委会第十九次会议作出了自2006年起废止《中华人民共和国农业税条例》的决定,这标志着“皇粮国税”从此退出了历史舞台。

2. 稳价增收:实施农产品价格支持政策

受粮价走低与耕地被大面积占用等多种因素影响(见表1),21世纪初我国粮食种植面积大幅萎缩,2003年降到9941万公顷,比1990年减少了12.4%。粮食种植面积减少,直接导致我国粮食总产量下降,从1998年开始,国内粮食产量连年下降,到2003年仅为4307亿公斤,降到了20世纪90年代以来的最低点,为我国粮食安全敲响了警钟。为稳定粮食生产,保障粮食安全,国家出台了粮食最低收购价和重要农产品临时收储政策。2004年春播之前,出台了稻谷最低收购价政策,2006年实施了小麦最低收购价政策。从2004年开始,在主要粮食品种价格持续上涨的刺激下,我国粮食产量逆势上扬。同时,由于玉米需求疲软,国内玉米市场价格下行压力不断累积,而同期国际市场玉米价格下滑,为了保证农民增产增收,稳定粮食市场,防止出现“卖粮难”的问题,从2008年开始,

国家实施了临时储存玉米收购计划。

3. 财政支农:出台四项补贴政策

进入21世纪以来,在中央“多予、少取、放活”的方针指导下,我国逐步建立了以“四项补贴”(粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、农机具购置补贴)为主的农业补贴政策体系,财政支农力度不断加大,农民种地不但不交税,而且还过上了国家给补贴的好日子。2002年,国家启动了大豆良种补贴政策试点工作,最终实现了水稻、小麦、玉米和棉花良种补贴全覆盖。2004年,中央财政设立农业机械购置补贴专项资金,鼓励和支持农民使用先进适用的农业机械。同年,中央出台了粮食直补政策,从粮食风险基金中拿出103亿元资金,主要对13个粮食主产区种粮农民实行直接补贴,鼓励主产区农民发展粮食生产。2006年,为应对不断上涨的农业生产资料价格,国家对农民购买化肥、柴油、种子等农业生产资料实行直接补贴,并于2008年建立和完善农资综合直补的动态调整机制。2004~2012年,中央财政“四项补贴”支出从145.7亿元增加到1668亿元,累计补贴金额7661亿元,增长了10.4倍,年均增长35.6%(见表2,下页)^[3]。

4. 农业开放:走向全球市场

加入世界贸易组织后,我国严格履行入世承诺,在大幅度开放国内农产品市场的同时,努力抓住入世机遇,积极应对入世挑战。总体来看,对外开放拓展了我国农业对外开放的广度和深度,为统筹利用国内外两个市场、两种资源提供了有利条件,同时推动我国农业站上一个更高层次、更加开放的新起点。随着市场开放程度

表 2 2004~2012 年中央财政农业四项补贴及变化

年份	总计		粮食直补		良种补贴		农资综合补贴		农机购置补贴	
	数额(亿元)	比例(%)	数额(亿元)	比例(%)	数额(亿元)	比例(%)	数额(亿元)	比例(%)	数额(亿元)	比例(%)
2004	145.7	100	116	79.5	29	19.9	—	—	0.7	0.6
2005	174	100	132	75.9	39	22.4	—	—	3	1.7
2006	310	100	151	48.7	42	13.5	120	35.9	6	1.9
2007	514	100	151	29.4	67	13.0	276	53.7	20	3.9
2008	950	100	151	15.9	121	12.7	638	67.2	40	4.2
2009	1152	100	151	13.1	155	13.5	716	62.2	130	11.2
2010	1341	100	151	11.3	200	14.9	835	62.3	155	11.5
2011	1406	100	151	10.7	220	15.6	860	61.2	175	12.5
2012	1668	100	151	9.1	224	13.4	1078	64.6	215	12.9
累计	7661	—	1305	—	1097	—	4523	—	745	—
增长	10.4 倍		30.2%		6.7 倍		8.0 倍		306.1 倍	
年均增长	35.6%		3.4%		29.1%		44.2%		104.6%	

资料来源:2011 年之前数据来源于曹帅、林海、曹慧:《中国农业补贴政策变动趋势及其影响分析》,《公共管理学报》2012 年第 4 期,第 53~63 页;2011 年及以后数据根据网络数据整理。

的不断提高,我国农产品进出口贸易持续快速发展,进出口贸易总额从 2004 年的 514.2 亿美元增加到 2012 年的 1757.7 亿美元(见图 3);农产品贸易投资环境明显改善,农业对外投资结构不断完善、经营领域不断拓宽、投资规模不断扩大,呈现全方位、宽领域、多层次的发展格局。

5. 乡村蝶变:建设社会主义新农村

建设富裕、文明、民主的社会主义新农村,是我国广大农民的心愿,更是中国共产党人一直以来的奋斗目标。2005 年 10 月,党的十六届五中全会公报提出,要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,从各地实际出发,尊重农民意愿,扎实稳步推进社会主义新农村建设。2006 年中央“一号文件”进一步明确了推进社会主义新农村建设的目标任务和政策措施,特别提出要以统筹城乡经济社会发展的思路扎实推进社会主义新农村建设,全面勾勒出新农村建设的具体路径。全国各地积极响应中央号召,大规模农村建设蓬勃开展,涌现了一大批社会主义新农村建设示范村。

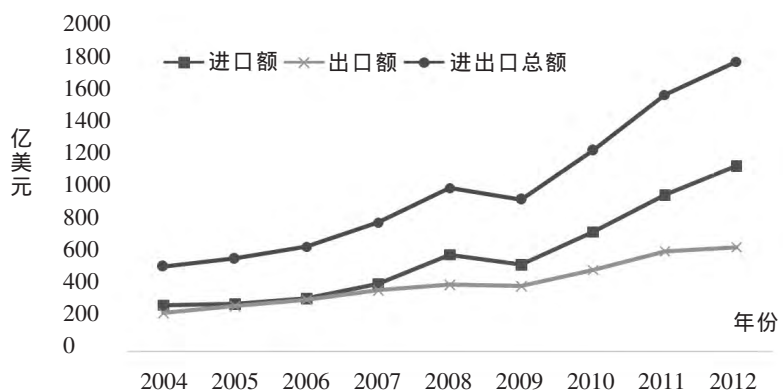


图 3 2004~2012 年我国农产品贸易情况

数据来源:农业部市场与经济信息司。

(三)历史成就

农业农村支持政策的实施,让我们彻底告别了农产品短缺,让我国的小农在国际化竞争中站稳了脚跟,让农业农村发展步入了发展的快车道。

1. 重要农产品产量持续增长

2004 年以来,我国迎来了粮食产量的新一轮增长期,粮食产量先后突破 5 亿吨和 5.5 亿吨,至 2012 年实现了“九连增”,人均粮食产量从 361.2 公斤增加到 435.4 公斤(见图 4,下页)。分品种来看,玉米增产贡献率达到 54%,稻谷、小麦分别为 29%和 23%;从增产因素看,单产水平提高贡献率为 60%,播种面积扩大贡献率为 40%。其间,

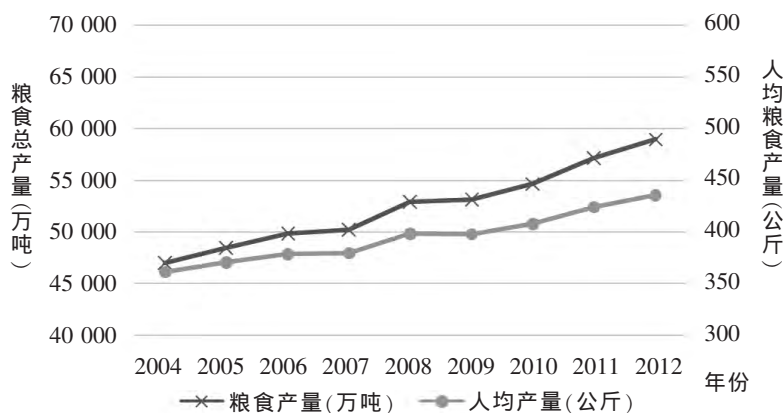


图4 2004~2012年我国粮食总产量和人均粮食产量变化
数据来源:历年《中国统计年鉴》。

农业科技贡献率、耕种收综合机械化率、有效灌溉面积比例和灌溉水利用系数均首次突破50%,表明我国粮食综合生产能力迈上了一个新台阶。从增产区域看,粮食主产区功不可没。9年间,全国有25个省(区、市)增产,其中13个粮食主产省份共增产粮食14 030万吨,增量占全国增量的88.3%。粮食的持续增产,使粮食安全得到有效保障,“饭碗”牢牢地端在了中国人自己手里,也为国民经济平稳较快发展奠定了坚实基础。

2. 农业基础条件显著改善

完善的基础条件是农业现代化的重要标志,也是新时期农业发展的主攻方向。2004~2012年,我国加快从传统农业向现代农业转变,农业基础条件取得了显著改善。截至2012年底,全国农田有效灌溉面积达62 491千公顷,占耕地总面积的52.1%,几千年来“靠天吃饭”的局面逐步改变。农业科技贡献率达到了54.5%,比2003年提高了8.5个百分点,科技对农业增产增收的贡献率超过50%,农业发展从过去主要依靠增加资源要素投入进入主要依靠科技进步的新时期。农业机械化水平迅速提升,截至2012年底,农业机械总动力迈上了10亿千瓦台阶,是2004年的1.56倍。同时,全国农作物耕种收综合机械化水平达到了57%。农业基础条件的全面改善,有力地保障了我国农业稳定发展,挖掘了粮食增产潜力,加速了农业现

代化进程,为实现粮食产量和农民收入的连年增长作出了重要贡献。

3. 农业产业化经营蓬勃发展

进入21世纪,尤其是2004年以来,我国农业产业化进入了创新提高阶段,呈现快速发展势头。截至2012年底,农业产业化组织总数达到30.87万个,带动全国40%以上的农户,基地规模占农业生产总规模的60%以上。这一时期,农业产业化经营表现出两个特点:一是“订单农业”在全

国范围得到全面推行。在政府鼓励下,很多企业与农户开始通过签订合同来明确双方的权利与义务,以形成长期稳定的合作关系,农户借以能够按照市场需求有序组织生产。据农业部统计,2011年农业产业化组织中通过签订订单来联结带动农户的达到11.91万个,订单总额达到1.52万亿元。二是龙头企业迅猛发展。各级政府选择了一批龙头企业进行重点扶持,通过其辐射带动农户从事专业化和标准化生产。截至2012年底,龙头企业所提供的农产品及加工制品占农产品市场供应量的1/3,占主要城市“菜篮子”产品供给的2/3以上。2012年3月,国务院印发了《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》,系统总结了农业产业化和龙头企业的发展成就,进一步推动了龙头企业的发展。

4. 农民增收渠道多元化

2004~2012年,我国农村居民收入持续稳定增长,接连迈上新台阶(见图5,下页)。与此同时,农民增收渠道更加多元化,形成了以工资性收入为主导的收入来源结构。这归因于各级政府不断完善城乡劳动者平等就业制度,积极搭建就业渠道,努力创造就业机会,组织开展了农村劳动力转移就业培训等工作。2004~2007年,仅“农村劳动力转移培训阳光工程”就培训农村劳动力1230万人,其中85%以上实现了转移就业。2012年,全国农民工总量达到了26261万人,外出农民工人均月收入水平达到

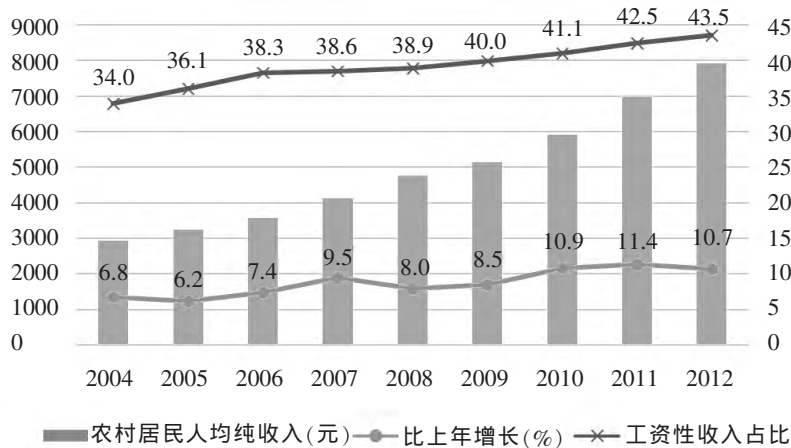


图 5 2004~2012 年我国农村居民人均纯收入变化

数据来源：历年《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》。

2290 元，比 2008 年增长了 70.9%，外出务工收入已成为农民收入增长的重要源泉。

三、“既予又活”阶段：工农互惠、城乡互补的关系大融合（2013 年至今）

当我国工业化进入后期阶段，农业农村传统产品供给、要素贡献的主导功能，开始向生产、生活、生态的多样化功能拓展，单纯通过“予”的方式无法从根本上破解二元矛盾。通过改革放活农业农村、激发农村内生动力、促进城乡融合发展，成为时代新要求。

（一）工农关系：工农互惠融合发展，新时代条件下乡村振兴的新使命

党的十八大以来，我国农业发展的内外部环境发生了深刻变化，国际国内农产品价格倒挂，农业生产成本不断攀升，农业资源消耗过度，部分农产品产能过剩，农业的主要矛盾从总量不足转向了结构性矛盾。在此背景下，2015 年 11 月，习近平总书记在中央财经领导小组会议上提出，“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革”。2016 年中央“一号文件”进一步提出，“推进农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式，保持农业稳定发展和农民持续增收”，农业供给侧结构性改革成为新时期“三农”工作的主线。

为了使农业现代化跟上工业化、城镇化、信

息化发展，2012 年，习近平总书记在党的十八大报告中进一步提出了具有中国特色的“四化”目标，即坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。坚持“四化同步”，是加快经济建设、实现经济持续健康发展的总体要求，也是建设现代化中国、实现全面建成小康社会宏伟目标的重大举措，对实现城乡要素公平交换、工农互惠融合发展具有重要意义。

为了解决城乡发展不平衡、农村发展不充分的矛盾，顺应亿万农民对美好生活的向往，党的十九大提出实施乡村振兴战略，并明确了 20 字总要求，即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，将乡村振兴上升到战略高度，并庄严地写入党章。这是党中央着眼于推进中华民族伟大复兴征程和全面建成小康社会作出的重大战略决策，为新时代调整工农关系和推进农业农村现代化明确了重点，指明了方向。

（二）五件大事：农业农村改革进入“深水区”

与前一阶段以政策支持为主导的时期不同，改革成为这一阶段工农关系调整的主题词，一些重点领域的改革不断向纵深推进，对农业农村发展带来了深远影响。

1.“三权分置”：推进农村土地承包经营权改革

处理好农民与土地的关系，一直是深化农村改革的主线。党的十八大以来，面对我国农业农村发展的新形势，农村土地制度改革春潮涌动。2016 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确提出“顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权分置并行”。“三权分置”改革，是继家庭联产承包责任制之后我国农村改

革的又一重大制度创新。为了保持土地承包关系的稳定,党的十九大再次强调,要保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年。这一重大决策,使农村土地承包关系从第一轮承包开始保持稳定长达七十五年,这充分体现了政策的稳定性和连续性,彰显了中央坚定保护农民土地权益的决心,给农民吃上了“定心丸”^[4]。

2.“三块地”改革:唤醒农村沉睡资产

我国改革从农村起步,农村改革从土地发端。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革这“三块地”改革,是我国农村土地制度改革的“重头戏”^[5]。2015年初,国家选择在北京市大兴区等33个县(市、区)开展“三块地”改革试点。2017年10月底,在改革试点期限届满之前,为了进一步深化试点解决的问题,全国人民代表大会决定将试点期限延长一年至2018年12月31日。试点期内,改革工作平稳有序向前推进。截至2018年3月,全国集体经营性建设用地入市地块812宗,面积达1066.7公顷,总价款约183亿元。宅基地制度改革方面,各地在宅基地确权登记颁证、探索新的取得方式以及盘活闲置宅基地等方面取得了积极进展。截至2018年3月,各地共腾退出零星、闲置的宅基地9.6万户、4733.3公顷^[6]。

3.提质增效:推动农村一二三产业融合发展

随着城乡居民对更加美好生活的向往的增强,以及现代技术的广泛应用,农村新产业、新业态、新模式蓬勃涌现。2015年中央“一号文件”提出通过推进农村一二三产业融合发展,促进农业增效、农民增收和农村繁荣,为国民经济持续健康发展和全面建成小康社会提供重要支撑。随后,国务院办公厅印发《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》;2016年、2017年中央“一号文件”相继指出,加快推动农村一二三产业融合发展是当前及未来一段时期内我国农业经济工作的重心之一,农村一二三产业融合成为深化农业供给侧结构性改革、推动乡村产业振兴的重要抓手。在一系列政策支持下,我国农村一二三产业融合已经从一个理念发展

成为各地推进农业现代化和新型城镇化的重要实践,在全国各地广袤的田野上蓬勃开展。

4.价补分离:攻坚粮食价格市场化

上一阶段实施的最低收购价和临时收储政策,逐渐演变成为一种刚性提升的农产品价格支持方式,扭曲了市场价格机制,引发了一系列结构性矛盾。从2014年开始,我国逐步调整主要农产品价格支持政策,在辽宁、吉林、黑龙江和内蒙古启动了大豆目标价格改革试点,并在新疆启动了棉花目标价格改革试点。2016年进一步取消玉米临时收储政策,改为市场化收购加生产者补贴政策,随后将大豆与玉米生产者补贴合并,实施价补分离。2016年以后,调整稻谷、小麦的最低收购价,使价格更具有弹性,更能反映市场的供需变化(见表3,下页)。

5.精准扶贫:打响脱贫攻坚战

改革开放以来,在经济高速增长的同时,我国取得了大规模的减贫成就。经过多年的帮扶,条件相对较好的地区和贫困人口已经率先脱贫,剩下的多是受不利因素制约的深度贫困地区和深度贫困人口,也是最难啃的硬骨头^[7]。“不能丢下一个贫困群众”是党对人民作出的庄严承诺,帮助碎片化分布的贫困地区和贫困人口迈向小康社会成为新形势下国家扶贫工作的重点。在此背景下,2013年11月3日,习近平总书记在湘西州花垣县十八洞村同村干部和村民代表座谈时,首次提出“精准扶贫”,为脱贫攻坚提供了一把“金钥匙”。中国大地上,成千上万个十八洞村的命运由此开始得到根本性的改变。

(三)历史成就

新时期的农村改革是一次系统性、整体性的改革,对农业农村带来的影响十分广泛和深刻,不仅促进了农业的持续稳定发展,而且为农业质量的跃升奠定了制度基础。

1.粮食产能连续站稳新台阶

党的十八大以来,我国粮食生产能力稳步提高,粮食产量连续多年保持在0.6万亿公斤以上(见图6,下页)。我国稻谷、小麦、玉米等主要粮食作物的自给率均超过了98%,依靠国内生产确保国家粮食安全的能力显著增强,实现了谷

表 3 2008~2018 年稻谷、小麦、最低收购价格

年份	稻谷(元/50 公斤)			小麦(元/50 公斤)		
	早稻	中晚稻	粳稻	白麦	红麦	混麦
2008	77	79	82	77	72	72
2009	90	92	95	87	83	83
2010	93	97	105	90	86	86
2011	102	107	128	95	93	93
2012	120	125	140	102	102	102
2013	132	135	150	112	112	112
2014	135	138	155	118	118	118
2015	135	138	155	118	118	118
2016	133	138	155	118	118	118
2017	130	136	150	118	118	118
2018	120	126	130	115	115	115

数据来源:国家发展和改革委员会、财政部。

物基本自给、口粮绝对安全的目标。作为一个有着近14亿人口的大国,2016年底,我国的人均粮食占有量达到447公斤,比世界平均水平高47公斤,中国人的饭碗端的更稳了^[8]。粮食产能的不断提升,为实现全面小康奠定了坚实基础,成为我国改革发展大局的“压舱石”。

2. 农民收入增速跑赢城镇居民

2014年以来,我国农村居民人均可支配收入年均增加近千元,增速连年高于GDP增速和城镇居民收入增速(见图7,下页)。2017年,农村居民人均可支配收入达到13432元,实际增速为7.3%,继续保持“两个高于”,即分别高于GDP增速和城镇居民人均可支配收入增速0.4个和0.8个百分点,城乡收入倍差缩小至2.71:1。这表明中央出台的一系列惠农政策落到了实处,农民从中获得了实实在在的利益。

3. 农村一二三产业融合蓬勃发展

在一系列政策的强力支持下,我国农村一二三产业融合逐渐起步,新产业、新业态、新模式不断涌现,利益联结机制日益紧密,成为农业农村经济新旧动能转换、提高农业质量效益和增强农业竞争力的重要力量。农产品加工业提

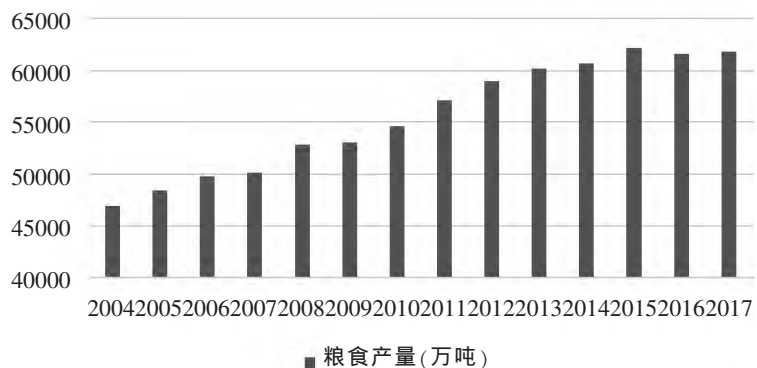


图 6 2004~2017 年我国粮食产量

数据来源:国家统计局网站。

档升级的步伐不断加快。2016年,全国规模以上农产品加工业主营业务收入超过20万亿元,农产品加工业与农业总产值之比达到2.2:1。“农业+旅游”“农业+文化”“农业+健康养老”等新产业新业态呈“井喷式”增长态势,农业的生态、文化、旅游等功能得到进一步挖掘。截至2017年,我国休闲农业和乡村旅游各类经营主体已达33万家,营业收入近6200亿元。保底收益+分红、最低收购价+二次返利等紧密型利益联结机制不断完善,有效拓宽了农民增收渠道。新型农业经营主体大量出现和发展壮大,成为农村产业融合发展的重要力量。

4. 农民工从流动到安居

为推动农业转移人口市民化,引导农民工

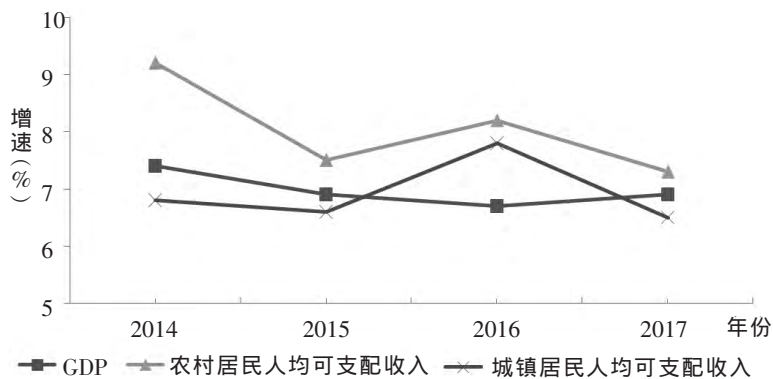


图 7 2014~2017 年我国 GDP、农村居民人均可支配收入和城镇居民人均可支配收入增速变化

数据来源:国家统计局网站。

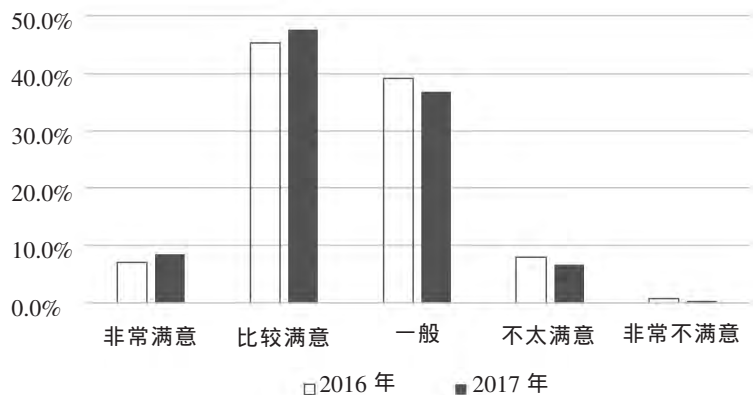


图 8 进城农民工对当前生活状况的满意度

数据来源:《2017 年农民工监测调查报告》。

从流动到安居,我国不断深入推进户籍制度改革。全国 31 个省(区、市)普遍放宽了农民工进城落户条件,户籍人口城镇化率从 2012 年的 35.3% 增长到 2016 年的 41.2%,8000 多万农业转移人口成为城镇居民^⑨。面向农民工的基本公共服务不断改善,2017 年开始全面实施居住证制度,越来越多的农民工及其随迁子女被纳入城镇基本公共服务保障范围,进城农民工社会融合情况越来越好。相关调查显示,进城农民工中,对目前生活状况表示非常满意和比较满意的占 56.1%,比 2016 年提高了 3.8 个百分点(见图 8)。

5. 精准扶贫成效显著

党的十八大以来,党中央把脱贫攻坚摆到治国理政的突出位置,我国扶贫开发事业取得了历史性的成就。全国农村贫困人口累计减少 6853

万人。截至 2017 年末,全国农村贫困人口从 2012 年末的 9899 万人减少至 3046 万人,累计减少 6853 万人;贫困发生率从 2012 年末的 10.2% 下降至 3.1%,累计下降 7.1 个百分点。贫困地区农村居民收入加快增长,党的十八大以来,贫困地区农村居民收入年均实际增长 10.4%。2013~2017 年,贫困地区农村居民人均可支配收入年均实际增长 10.4%,增速比全国农村平均水平高 2.5 个百分点。2017 年,贫困地区农村居民人均可支配收入达到全国农村平均水平的 69.8%,比 2012 年提高 7.7 个百分点。我国减贫工作的卓越成就直接推动了全球贫困人口的大幅下降,为全球贫困治理贡献了中国方案。

四、结论与展望

改革开放 40 年来,我国工农关系从重工轻农到工农并进再到工农共赢,从分离到缓和再走向融合,经历了“取多予少”“予多取少”“既予又活”三个阶段,二者关系发生了根本变化,促进农业生产力的不断提高,农村面貌持续改善,农民生活日益富裕。回顾工农关系演变历程,其中的经验弥足珍贵,对未来调整优化工农关系具有重要启示价值。

第一,协调工农关系在现代化进程中始终具有全局性作用。不论是国民经济恢复和发展时期,还是改革开放后现代化提速期,以及当前中国特色社会主义进入新时代,正确认识和处理工农关系,始终是改革和发展的重要主线,关系到国民经济发展和社会稳定大局。尽管统购统销、人民公社、户籍制度造成工农关系失衡而备受争议,但其为解决工业化所需资金、实现国民经济赶超发展的作用不容否认。随着农村改革的

深化,扭曲的工农关系得以缓和并逐步走向融合,基层的活力和创造力迅速得以释放,从而推动了国民经济发展逐渐走向现代化的正轨。

第二,改革是调整理顺工农关系的主要抓手。回顾改革开放40年来的发展历程,改革无疑是我国“三农”持续发展最重要的动力,也是推动工农关系不断调整优化的重要法宝。工农关系扭曲格局的破冰,始于改革;工农关系真正走向融合,关键仍在改革。改革初期对农民生产自主权和剩余索取权的重新“赋权”,极大地调动了农民生产积极性,增强了农业自我积累能力和发展活力。21世纪以来特别是党的十八大以来,农产品价格形成机制、农村土地制度、集体产权制度等重大改革的推进,畅通了要素流动、商品流通渠道,逐步扭转要素配置扭曲的格局,农业发展新动能由此加快孕育形成。

第三,资源要素配置是工农关系调整的关键内容。资源要素配置合理与否,对经济发展具有极其重要的影响。改革开放以来我国工农关系变化的实质,是资源要素配置方式和结构的转变。改革开放以前,在重工业优先和城市偏向政策导向下,通过统购统销、人民公社、户籍制度改革等,政府以行政手段将农业生产剩余向城市配置,同时限制农村人口流动,资源要素配置关系扭曲,导致城乡差距不断拉大。改革开放以来,我国工农关系调整沿着市场化方向不断推进,资源要素在部门之间流动,配置扭曲格局逐步扭转,成为工业化、农业现代化加快发展的重要动力^[10]。

展望未来一个时期,农村改革将再出发,促进工农关系融合发展依然会是改革的关键词。构建新时代新型工农城乡关系,要放到中国特色社会主义现代化进程的大背景下去谋划,继续用好改革这个法宝,加快消除城乡资源要素

自由流动和平等交换的体制机制障碍,切实扭转资源要素配置扭曲格局,为“四化同步”发展打牢基础。党的十九大报告提出乡村振兴战略,这一重大战略的深入实施,必将推动我国工农关系进入最好的历史时期,进而带来农业农村的全面发展和繁荣。**Reform**

参考文献

- [1]牛若峰:《农业产业化经营发展的观察和评论》,《粮食科技与经济》2006年第3期,第8~15页
- [2]巴志鹏:《新时期中国农民负担的历史演变》,《党史文苑(学术版)》2006年第9期,第57~59页
- [3]曹帅 林海 曹慧:《中国农业补贴政策变动趋势及其影响分析》,《公共管理学报》2012年第4期,第53~63页
- [4]朱道林 高帆 黄祖辉:《“三权分置”与“长久不变”的关联》,《改革》2017年第10期,第114~131页
- [5]严金明 陈昊 夏方舟:《深化农村“三块地”改革:问题、要义和取向》,《改革》2018年第5期,第48~55页
- [6]焦思颖 乔思伟:《自然资源部召开农村土地制度改革三项试点工作推进会》,《中国自然资源报》2018年5月28日
- [7]汪三贵:《突出重点打赢脱贫攻坚战》,《农民日报》2017年11月29日
- [8]许雪亚 魏登峰:《中国经济发展的“压舱石”——党的十八大以来粮食生产综述》,《农村工作通讯》2017年第18期,第28~31页
- [9]《十八大以来我国农民工工作取得重大进展》,《中国就业》2018年第3期,第4~6页
- [10]陈乙萍 刘洋:《动态特征、现实境况与城乡协调发展的关联度》,《改革》2016年第2期,第80~86页

(责任编辑:文丰安)