

刘明慧◎著

CHENGXIANG ERYUAN JIEGOU
DE CAIZHENG SHIJIAO YANJIU

城乡二元结构 的财政视角研究



中国财政经济出版社



城乡二元结构的财政 视角研究

刘明慧 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡二元结构的财政视角研究/刘明慧著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008.7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0623 - 3

I. 城… II. 刘… III. 城乡建设 - 财政 - 研究 - 中国 IV. F299.2
F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 051503 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

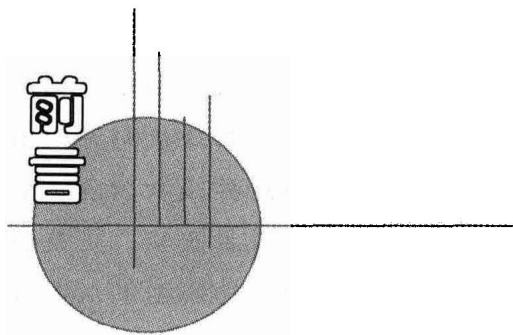
880 × 1230 毫米 32 开 12.375 印张 314 000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1600 定价: 24.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0623 - 3/F·0509

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



在特殊的历史条件下，中国形成了城乡经济和社会发
展分治的二元体制。当代的发展结构仍以城乡现代与农村
传统的二元结构为特征，发展的时空特性是从传统的农业
社会向工业社会转变。在这一过程中，城乡关系始终是中
国现代化进程中面临的一个根本性问题，也是当前和今后
国家宏观调控政策需要重视和着力解决的重大问题。当
前，经济发展的基本矛盾突出表现为城乡经济社会的二元
非均衡性。农村社会经济形态转换的滞后是制约经济社会
发展的根本性因素。这不仅涉及发展成果的全民共享，还
触及经济增长的持续、社会整合的稳定。

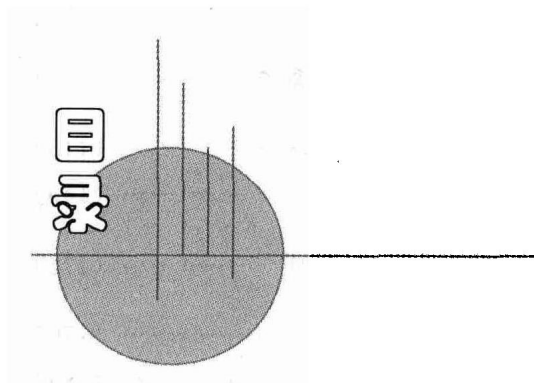
公共财政作为市场经济体制下社会资源配置、分配和
调节社会利益关系的不可或缺的重要机制，在促进城乡二
元结构转换中发挥着十分重要的作用。从中国财政分配的
实践看，以城乡经济、社会发展状况的差异所体现的城乡

二元结构，在很大程度上是由财政的投入规模与结构决定的。长期以来由于受二元经济体制的影响，财政处在一个不能有效地支持城乡经济社会协调平衡发展的状态。农业依然是国民经济发展的薄弱环节，投入不足、基础脆弱的状况并没有改变，粮食增产、农民增收的长效机制并没有建立，制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除，农村经济社会发展明显滞后的局面并没有根本改观。正是立足于这样一种分析，加快城乡二元结构的转换要求从财政分配制度的创新入手，进一步调整优化财政支出结构，合理规范城乡利益分配关系，整合和促进公共资源在城乡之间合理有效的配置。这既是中国经济社会发展现阶段迫切需要研究和解决的重大理论问题和现实问题，也是构建和谐社会、实现全面建设小康社会目标的重大任务。

实现城乡二元结构向一元结构的转换，加快城乡统筹发展是一项极其复杂的综合性的社会经济系统工程，也是一个渐进的过程，需要一个较长的历史阶段才能完成。对城乡二元结构与财政支出机理的研究是一个充满了探索性的内容十分丰富的课题，本书只是作者对这一问题探讨思考的体会。随着各种社会经济要素的不断分化组合，城乡发展过程中的新情况、新问题会不断涌现，还需要对这一问题进行适时的研究。

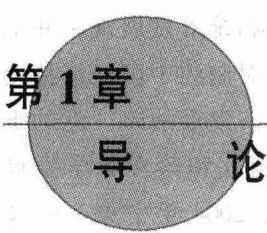
作者认为，对该领域需深入研究的问题主要有：
(1) 研究城乡二元结构问题，具体涉及发展经济学、产业经济学、区域经济学与财政学等学科，应加强从多学科交叉的角度进行系统、综合地研究，多方位地提出发展战略

来加快城乡二元结构的转化。(2) 在坚持经济研究规范化的前提下, 重新审视和评价现有经济学的已有理论结论, 把中国经济实践和现实经济问题作为主要的研究对象和理论研究的出发点, 构建一种能够与中国经济发展要求相适应, 及其有利于城乡二元结构转化的新的中国发展经济学理论及其方法体系。(3) 加强对研究问题的定量分析, 确保财政政策的制定以及财政支出结构的调整具有合理性与操作性。(4) 设计综合量度和反映城乡二元结构的指标体系, 弥补现有指标的不足, 避免分析结果的片面性。(5) 在促进城乡二元结构转换中如何更有效地把政府作用和市场机制有机地结合起来, 把财政支出结构调整的效力与综合性配套制度创新结合起来。



第 1 章 导论	(1)
1.1 选题背景	(1)
1.2 研究的现状	(5)
1.3 研究思路、基本结构与方法	(13)
第 2 章 二元结构理论述评与中国适应性分析	(19)
2.1 二元经济理论述评	(19)
2.2 中国二元结构的界定	(36)
2.3 中国二元结构的特定性	(41)
第 3 章 中国城乡二元结构的形成路径与发展状况 透视	(47)
3.1 城乡二元结构的历史逻辑与成因	(47)
3.2 城乡关系失衡的多元视角	(60)
3.3 城乡二元结构的量度和实证分析	(69)
第 4 章 经济发展阶段的城乡关系机理	(85)
4.1 城乡经济发展相关理论评析	(86)

4.2	经济发展阶段与城乡关系发展逻辑	(98)
第5章	工业化中期财政支出结构调整取向	(113)
5.1	中国工业化阶段的财政分配政策目标	(113)
5.2	工业反哺农业的财政支撑体系构建	(146)
第6章	城乡公共产品供给制度的二元性	(170)
6.1	城乡公共产品供给的理性分析	(170)
6.2	城乡公共产品供给制度的比较	(184)
第7章	财政农村公共产品供给保障机制	(202)
7.1	统筹城乡公共产品供给与经济社会发展的关系 内涵	(202)
7.2	农村公共产品供给制度创新的着力点	(228)
第8章	统筹城乡发展与财政基础设施投资	(267)
8.1	财政投资的一般分析	(267)
8.2	财政基础设施投资的城乡选择	(276)
8.3	农村基础设施投资的政府主导性	(290)
第9章	农村剩余劳动力转移与财政政策定位	(308)
9.1	农村剩余劳动力转移模型	(308)
9.2	城乡收入差距、劳动力转移与二元结构转换	(319)
9.3	促进农村剩余劳动力转移的财政政策	(336)
参考文献		(366)
后 记		(381)



第1章 导 论

1.1 选题背景

当前,中国正处于经典现代化阶段,即从农业社会向工业社会的转变过程。在这一过程中,经济社会发展的基本矛盾突出表现为城乡分割、城乡分治的二元经济和社会结构。长期累积、日趋扩大的城乡差距,主要表现为城乡收入差距和城乡公共服务差距以及城乡之间的结构性失衡,这种状况是造成经济发展过程中诸多利益冲突和一系列矛盾的根本原因所在,也是构建和谐社会面临的最不和谐的音符。从农业和农村的内部状况看,当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段,或为经济起飞做准备的阶段,农业基础设施脆弱,农业和农村的经济社会事业发展滞后,与整个国民经济和社会发展的速度不相适应,而且越来越呈现出给推进现代化进程拖后腿的态势,严重影响了中国经济社会发展的速度和质量。因而,改造传统农业部门,发展农村经济,推进经济从落后状态向发达状态的转变,加快城乡二元结构转换的速度是最为紧迫的任务,也是21世纪前20年经济发展的战略目标。

正是基于对统筹城乡发展已成为关系到宏观、战略和持续发展

问题的正视和解决城乡统筹发展问题的高度重视，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制问题的决定》提出了“五个统筹”的新的统筹兼顾理论和统筹发展观，并把统筹城乡发展作为“五个统筹”之首，这是针对制约中国经济持续发展的根本症结——城乡结构性矛盾提出的经济发展战略。党的十六届四中全会的《决定》再次强调指出，要树立和落实科学发展观，推动建立“五个统筹”的有效体制机制。2004年中央一号文件的主题是促进农民增收，2005年的主题是提高农业综合生产能力，2006年的主题是推进社会主义新农村建设，2007年的主题是发展现代农业。这些文件明确地制定出了破解“三农”难题的重大思路 and 战略决策，同时也充分地表明了中央对解决好“三农”问题的坚定决心和信心。

实施“统筹城乡”的重大战略，将不可避免地涉及财政支出结构的调整问题。在市场经济条件下，财政支出是一种满足社会共同需要的资源配置活动，具有公共性的特征。由于公共服务的需求具有无限性的特征，而政府财政能力始终是有限的，在一定的财力约束下，为了有效履行财政职能，必须合理安排财政支出结构，即根据公共服务需求的紧迫程度及财政能力确定不同时期公共服务供给的优先顺序。财政支出结构综合反映一国政府活动的范围和方向。就其现象而言，表明了各类支出的基本内容和相互间的数量关系及相对重要性，实质上是财政职能状态和政府社会经济政策的体现。

合理安排和调整财政支出结构，必须建立在正确认识财政支出结构基本特征的基础之上。

第一，财政支出结构是财政支出质的规定性与量的规定性的统一体。质的规定性反映了支出结构的基本特征，而量的规定性则决定着支出构成要素间的比例关系。政府职能决定财政支出结构，有什么样的财政职能状况，就会有什么样的支出结构；同时，财政支出结构反作用于政府活动的范围和方向，反映一个时期的政策倾向

和变化。

第二，财政支出结构是稳定性与变动性的统一。在一定的时间段内，财政支出结构具有相对的稳定性，稳定状态并不意味着发展的停滞，而是各构成要素的相互制约力和作用处于平衡状态。然而，财政支出结构又不是一成不变的。财政支出结构与一国经济体制和相应的政府职能有关，并随着经济体制的变革和政府职能的调整而发展变化。其一般演变的历史轨迹为：从维持性服务开始，首先扩展到经济性服务领域，然后进一步扩展到社会性服务领域；与此相适应，维持性支出比重逐渐下降，经济性支出比重逐步上升，然后这两者都逐渐下降而社会性支出比重明显提高。

第三，财政支出结构总是和周围事务相互联系、相互作用，并不是孤立的个体。财政支出结构首先受社会资源配置总体的直接制约，同时它的结构优劣，即配置状态优化程度又反过来制约着社会资源配置的总体效率。

第四，财政支出结构的发展变化还与经济发展阶段、经济发展程度以及该阶段政府所追求的主要经济政策目标密切相关，不同的经济发展阶段要求财政支出的侧重点不同。如果一国经济发展滞后、生产力水平低下，经济快速增长是其主要的政策目标，那么相应地，财政支出中用于经济建设的投资就可以多一些，支持经济建设的投资比重就可以高一些。如果一国生产力水平较高、经济发达，保持经济的稳定增长、提高社会生活质量是其经济政策的主要目标，相应地，教育、科技等社会公益事业的投资以及社会保障和福利的支出就应比较多，其投资和支出的比重应较高。另外，随着农村社会经济基础和相关制度环境的变化、农民和农村发展需求的提高及国家财政实力的增强，应逐步调整农村公共服务的供给水平与结构。

实现城乡协调发展、消除城乡二元结构是中外农业现代化的目标之一。二元经济向一元经济的转化是经济发展的必然过程，而资

源合理配置是实现转化目标和加快转化过程的重要手段。在社会主义市场经济体制下,财政支出结构和政策对社会资源的使用方式和一定的经济社会结构的形成起着关键性的作用,对实施“统筹”的发展战略具有重要的影响。从历史和现实来看,无论是古典经济学、发展经济学的理论还是发展中国家的实践,几乎无一例外地都体现出一种强烈的工业优先情结及忽视农业发展的政策导向。在中国,20世纪50年代制定和实施了“工业优”、特别是重工业优先发展的战略。在“城乡分治”、“工农业产品剪刀差”的制度和政策安排下,新的体制性城乡发展差距形成且进一步固化。

改革开放以来,中国仍然没有摆脱“工业优先”的工业化情结,自20世纪90年代,特别是近年来导致城乡差距扩大的根本原因是政府的城市偏向政策。体现在财政分配制度上,就是长期以来由于受二元经济体制的影响,整个国家的公共财政处在一个不能支持经济社会全面协调平衡发展的状态。公共分配中财政支出结构不合理,财政资源未能在城乡之间统筹配置,导致城乡经济社会发展不能形成内在的相互促进机制,如财政对农村基础教育、医疗卫生、社会保障以及基础设施投入不足、建设滞后或缺失是影响农业生产力的提高、农村发展和农民收入提高的重要原因,由此必然不断拉大城乡收入差距和城乡全面发展的差距。可见,当今农业和农村经济发展的症结已不在农业和农村本身,而在于与农业和农村经济密切相关的公共财政分配制度。

按照公共财政的理念,社会主义市场经济下财政支出分为三大块:一是维持国家政权机构(国防外交、行政管理等);二是维持和发展社会公共事业的需要,如文教科卫、环境保护、社会保障等;三是与经济建设密切相关的基础设施建设所需要的投资。作为一个发展中国家,中国的公共产品和服务的需求特别巨大,很难在短时间内解决公共资源严重不足的问题。因此,公共财政建设面临着如何把有限财政资源配置到急需的各种公共资源建设上去这一严

峻问题。可行的方法就是在一定的财力约束下,按财政支出满足公共资源建设需要程度的大小来决定财政资源的配置方向,安排和优化财政支出结构,即在既定的资源约束下,合理调配有限的财政资金,最大化社会整体的福利水平。其衡量标准就是促进经济发展水平的提高和社会分配的公正合理。这就要求对中国现行的财政支出结构应进行战略性调整,着力建立起一个支出合理增长、内部结构有保有压、能够有效地规范支出行为、管理方式符合现代市场经济要求的支出运行机制。

1.2 研究的现状

(1) 国际学术界对城乡二元结构与财政支出结构关系机理问题的研究。

①二元经济论。第二次世界大战后,随着殖民体系的崩溃,亚非拉许多原来的殖民地国家纷纷获得了政治上的独立。在经济学界,对战后的经济重建问题和发展问题引起人们的广泛重视,研究发展中国家或地区的经济问题变成了当时的经济时尚。从理论层面,二元经济论从古典或新古典经济学分析框架出发,讨论二元经济结构的基本特征和转化途径,其基本思路是强调传统部门存在剩余劳动力,二元经济结构转化的关键是促使传统部门剩余劳动力流转(Lewis, 1954; Fei 和 Ranis, 1964; Jorgenson, W., 1967; Todaro, M., 1969; McIntosh, 1957; Dixit, A.K., 1978; Fei 和 Ranis, 1999; Bardhan, P. 和 C.Udry, 1999)。从实证层面,二元经济论利用统计和计量经济方法,采用样本数据揭示二元经济结构转化的规律性特征。研究显示:二元经济结构转化将意味着农业在 GDP 和劳动中的份额不断下降,工业和服务业份额趋于上升,此过程具有显著的经济增长效应(S.Kuznet, 1971; H.Chenery 和 M.、Syrquin, 1975;

H.Chenery, 1979; L.Pasinetti, 1993; H.Poirson, 2000)。这些理论对于研究发展中国家经济结构、人口流动问题及制定经济发展战略具有一定的指导意义。

②平衡和不平衡发展理论。发展中国家的经济发展常常遇到资源配置的问题,即快速的经济需求与有限经济资源供给的矛盾,如何配置资源,推动经济的快速发展是理论界一直重视的研究问题。在这方面,发展经济学存在着两种不同的配置资源经济发展战略,即平衡的经济发展战略和不平衡的经济发展战略。以缪尔达尔的循环累积因果论、赫尔希曼的“联系效应”理论为代表的平衡发展理论主张在城乡经济的发展战略方面,资源配置向城市倾斜、优先发展发达地区和现代主导部门;而以罗森斯坦·罗丹和拉格纳·纳克斯理论为代表的平衡发展理论则强调不要单纯依靠城市现代部门的发展来带动农村经济,而要重视城乡之间、传统部门与现代部门之间的内在制约关系,以及将稀缺资源向农业配置,以此缩小城乡差距,促进二元经济的转化。

③发展经济学关于工农发展的关系理论。在二战以后产生的发展经济学中,随着主流思想所经历的20世纪70年代前后两个发展时期的转变,关于农业发展与农业作用的观点也出现了相应的变化。“农业消极论”是20世纪50年代大多数西方发展经济学家所持有的观点,认为经济发展无须考虑农业这一落后、被动部门的发展问题;20世纪60年代以后,发展经济学家认识到了片面实施工业化所造成的农业停滞以及对工业化进程的阻碍,开始强调工农业的平衡发展及其对二元经济一元化改造的意义(费—拉模式),论证了农业剩余的增长是工业发展的必要条件(乔根森的二元经济发展模式),强调了农业在经济发展中的重要作用(西蒙·库兹涅茨提出了农业的产品贡献、要素贡献、市场贡献与外汇贡献的理论);20世纪70年代,发展经济学开始从宏观分析转到微观分析,研究从一般经济增长到对农业生产和农村发展的探讨,从消除贫困、增

加就业、缩小收入差距等方面去论证农业发展的特殊重要意义；20世纪80年代初农业研究的重点也主要集中在粮食政策、食物保障、收入和就业创造以及农业生态保护等宏观问题上；20世纪90年代，发展经济学家的研究试图反映出经济增长与分配这两个经济发展问题。

④公共选择理论。公共选择理论以公共产品的生产和消费为研究对象。该学说认为，完全自由竞争的市场选择原则可以适用于私人部门和私人物品的生产、分配，实现资源的最优配置，但对公共产品却是无效率的，因为公共产品具有效用的不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性等特点，无法排除免费搭车问题。因此，市场选择对公共产品的生产和配置是失灵的，而必须代之以公共选择。

⑤公共财政理论。西方古典学派指出，财政投入的领域和方向为：国防、司法、公共工程和公共机关以及维护君主尊严，且以前三项为主。凯恩斯学派提出了赤字财政理论，主张国家对经济进行干预和调节。凯恩斯的追随者汉森和萨缪尔森等人把投资系数和引致投资结合起来，用来解释资本主义经济周期波动的原因，并进一步说明了财政支出对增加收入与投资的巨大作用。现代财政理论的一个重要特点即是公共财政理论的不断完善和发展。现代财政理论从市场的不完善角度出发，结合经济学理论，重新审视和研究了政府、厂商和个人在市场经济中的角色和地位，分别在宏观、中观和微观等多个层面对政府财政政策进行了有效的考察。该理论认为农村义务教育、农业基础研究、农业基础设施建设，农村环保设施建设，农村社会保障等项目属于财政支出的范围。这些理论对于研究政府财政与农业投资问题有直接或间接的指导意义。

⑥舒尔茨的政府财政农业投资理论。舒尔茨在《经济增长与农业》一书中指出，农业对经济发展有着巨大的贡献，同工业一样是经济的重要部门，政府在决策中要充分认识农业的基础重要性，要

把投资资源配置到农业中。具体来讲,政府对农业的支持主要有:
A. 政府必须认识到发展农业科学研究和农业教育的重大意义,并且要向非盈利机构投资,以保证农业科技推广工作的进行。B. 政府必须投资进行基础设施建设。C. 政府制定农业政策时,要注意给农民以足够经济上的刺激。D. 政府要特别重视农民的“人力资本”投资。舒尔茨的学说明确了政府在农业发展中的作用,并指出政府应该对农业教育、科研、基础设施等公共性很强的领域给予必要支持。

(2) 国内学术界对城乡二元结构与财政关系问题的研究。

由于经济体制等方面的原因,国内关于财政与农业发展及城乡关系问题的研究主要开始于改革开放之后。中国改革开放以来,一直保持较高的经济增长速度,但增长与发展的不平衡却日渐凸现。市场经济改革虽然对于冲破完全隔离的城乡二元结构起到了十分重要的经济作用,但由于深层次的体制和制度障碍,扭曲、失衡和对立的城乡二元结构依然存在刚性矛盾,城乡发展不协调和收入差距日趋扩大。在财政与农业发展的关系问题方面,随着社会主义市场经济体制的逐步确立,农业发展的体制与环境发生了显著变化,传统的计划经济体制下政府财政对农业的支持方式已不能满足“三农”发展的要求。在这种背景下,理论界、各级政府部门开始广泛关注财政与农业发展问题。

从20世纪中后期开始,一些学者对城乡经济关系问题进行了系统的研究。1996年,周叔莲、郭克莎等学者主持的国家社科基金“八五”重点项目《城乡二元结构下的经济社会发展问题研究》及“中华基金”赞助项目《中国城乡协调发展问题研究》,主要分析了城乡经济和社会发展的态势与特点,提出了减少它们之间的摩擦和对立、促进城乡协调发展的对策措施。同年,国家计委经济研究所王积业、王建等学者的研究报告《我国经济发展中的二元结构矛盾与90年代经济发展的出路选择》,提出了主要运用政府力量创

造出城乡经济双层目标发展态势的观点，即通过“城乡分离”工业化战略的设想来解决二元结构问题，这一结论也颇具理论意义。随后，课题组成员郭书田、刘纯彬出版了《失衡的中国》一书。该书指出，中国基本国情为二元社会结构，并研究了二元结构与工业化、城市化的关系。

2000年以来，围绕“三农”问题形成的原因、解决思路等问题，理论界从阶段性特征出发，考察中国二元经济结构转化的可行路径和影响因素。研究表明，中国虽然存在乡镇企业和民工潮的过渡形态，但整体仍存在二元经济反差，其成因可从产业特征、发展战略去找寻（蔡昉、都阳、王美艳，2003；陆钊，2004；高帆，2005），其结果会通过资源配置、收入分配等影响经济发展（王检贵，2002；蔡昉，2002；林毅夫，2003；D.G. 约翰逊，2004；石磊、高帆，2006；高帆，2007）。具体而言，关于如何实现城乡经济协调发展问题主要形成了以下一些研究成果和观点：

①城乡二元结构形成和加剧的原因。叶裕民（1999）、李静霞（2001）认为，传统的经济发展战略、城乡分离体制及改革开放以来的经济政策等是导致城乡二元结构形成，并在近年来呈现加剧趋势的主要原因。张军果等（2005）分析了中国城乡二元结构的形成与演化阶段、根源及促进二元结构转化的途径。

②关于经济发展阶段性与城乡关系调整。邢孝兵等（2004）认为，工业化中期阶段的城乡关系是农业与工业平等发展，工业反哺农业，城市支持农村。陈佳贵等（2005）认为，这一阶段农业的发展和现代化依赖于工业积累支持和现代化工业的推动。邓宏图等（2005）则分析了工业反哺农业的两种重要途径：直接反哺和间接反哺。李晓阳等（2006）提出了工业反哺农业的规范内涵。王恩奉等（2006）提出城乡协调发展是国家工业化过程的必然要求，分析了制约城乡协调发展的体制性、二元结构等障碍。肖文海（2006）认为，统筹工业与农业协调发展是构建政府良性循环的关键机制，