

四川农业大学专项资助出版科研成果

论

● 陈永正 著

农村问题

Lun Nongcun Wenti



中国农业出版社
CHINA AGRICULTURE PRESS

论农村问题

陈永正 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论农村问题/陈永正著. —北京: 中国农业出版社, 2006. 9

ISBN 7-109-11158-X

I. 论... II. 陈... III. 农村-问题-研究-中国
IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 109878 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.75

字数: 230 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 19.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

第一部分 乡镇财政问题

彻底改革我国乡级财政体制的对策建议	2
论中国农村乡级财政体制问题	5
乡级财政收支状况调查报告	71
转移支付与农村义务教育财政支出的 几个问题	95

第二部分 农村城市化问题

成都市城乡一体化田野调查报告

——成都市 10 县（区、市）34 乡镇 102 村 1020 户

抽样调查及分析	102
---------------	-----

农业产业化：城乡一体化的基础	149
----------------------	-----

“1+1/2+1”：一种新型城市化模式

——以成都经济区为例兼及成都经济圈的

城市布局	152
------------	-----

第三部分 城乡收入差距问题

关于中国城乡收入差距的若干问题	166
-----------------------	-----

第四部分 农村剩余劳动力问题的早期研究

中国农村剩余劳动力问题	180
-------------------	-----

附 录

西部大型公共产品溢出效应分析 ——以天然林保护工程为例构建测算指标体系	256
--	-----

第一部分

乡镇财政问题

彻底改革我国乡级财政体制的对策建议

概言之，对于广大农业乡镇来说，仅仅依靠农业税作为主要财源，无法建立独立的乡级财政，难以供养独立的乡级政府，更不用说这一级政府已经丧失独立存在的义理基础。撤销乡级财政将是继税费改革后，我国深化农村改革、完善社会主义市场经济体制以及建立公共财政制度的又一次体制创新，其深远意义将超出农村，可能再一次成为我国经济体制改革的前导，这一次改革意味着将在我国创立刚性预算制度从而在“立宪”意义上最终完成市场经济体制。

我国乡级财政体制改革的基本思路可以概括为：撤销乡级财政，实行乡镇分治、村级充分自治和乡级有限自治。具体包括：

1. **取消乡级财政。**对于乡级行政管理模式进行制度创新。①将乡级政府改变为县级政府的派出机构，即改设为乡公所或办事处，不具有独立的财权和事权，只负责完成县级政府委托的基层农村的公共管理事务；②乡公所或办事处不实行首长制，只设“督政”、“督学”两大员，其他如司法、农（林）政、水政、土地行政、治安等，由县级相应部门派出；③取消乡级财政后，原乡政府的工作人员全部裁减，原由乡级政府承担的事务全部由县级政府统一规划、统一安排，所需经费由县财政预算列支；④取消乡级财政后，农村的所有政府收入统一体现到县财政，派员和派出机构的一切费用以及公共品的支出也由县财政提供，由此形成的县级财政预算缺口，由中央和省级等各级转移支付解决；对于经济不发达地区和贫困地区为解决农村义务教育而存在的巨大

预算缺口，也可考虑允许由省级财政发行教育公债来弥补；⑤政府对于乡域，只负责提供地方公共物品——政治稳定、司法、治安、义务教育、公共卫生、基础设施；⑥地方公共物品统一由县政府规划并由县政府各部门具体提供，比如各乡道路，由县交通局统一规划并组织修建；⑦负责提供地方公共物品的具体事务的是县政府各部门及其派出机构，“督政”和“督学”只负责从政治和政策上指导、监督以及收集和传递政治信息。

2. 镇乡脱钩，乡镇分治。即对于乡和以农业为主的镇撤销财政和实体政府；对于以二三产业为主的工商业镇则建立财政和实体政府以发挥其城市管理功能，但不能辖乡。

3. 政府行政弱化或退出的领域，以乡村自治填补之。即实行村级充分自治和乡级有限自治：取消乡级财政以后，政府行政弱化或退出的区域会出现治理真空，对此应当用乡村自治来填补，构筑以农民自治体和农民组织为基本架构的乡村自治模式。①对于乡，由县实行派员和派出机构的方式管理乡域；在“督政”和“督学”以及其他派出机构实施政府行政管理的同时，允许乡范围建立农民自治组织——农协，既不是政权也不是政党，而是村级自治的一种协调组织，向下，沟通村与村；向上，代表各村和乡民与政府沟通；②对于村，从经济到政治都任由村民在法律框架下完全自治；③镇与县，是行政关系；乡与县，是行政和自治的二元关系；乡与村，是指导与被指导关系。

我国目前还不能实行完全的乡民自治，政府在乡一级不能完全退出，对于许多地方仍需要上级在必要的时候予以相应的指导。这就需要有一个能了解、掌握和控制农村发生各种事件的行政系统，将农村情况自下而上地及时汇报上去，并自上而下及时将上级政策传达下去或将资源分配下去。但是，要完成这些功能并不需要一级独立的政府，只需由县级设立派出机构完成就可以了。在村一级可以实行完全的自治。乡对于村，派出机构只负责从政治和政策上指导、监督以及收集和传递政治

信息，而不需要对村民自治进行直接干预，乡村关系真正成为指导与被指导的关系。这样，就可以充分调动农村居民参与乡村政治事务的积极性，以保证发挥广大农民作为发展农村经济的主体地位作用。

（原载《经济研究参考》2005年第7期）

论中国农村乡级财政体制问题*

第一章 我国乡级财政体制问题概述

一、我国乡级财政体制的形成与演变

(一) 乡级财政的历史沿革

我国乡政权的萌生大约要追溯到西周,公元前 11 世纪的西周有了乡政权的雏形。据《周礼》记载,当时国家基层建制为“五闾为族,五族为党,五党为州,五州为乡”。乡财政的萌生约在秦汉时期。宋代《文献通考》“职役”篇称,秦、汉县以下设乡,乡设有秩、啬夫、游徼三个乡宦(史称“三老”),其中“啬夫职听讼,收赋税”。可见乡宦设有专门收税的人员,这是古代乡财政的萌芽。此后,直到清朝末年的戊戌变法提出乡镇自治,本乡镇公产、公款充作自治经费的构想,但未能实现。在民国期间,也曾颁布过乡镇自治施行法,规定了乡镇收入的范围,但并未建立真正意义上的乡财政。

概括说来,在中国几千年的历史中,尽管有乡政权和乡财政

* 本文是国家农业部 2003 年软科学课题《中国农村乡级财政体制问题研究》的成果形式,课题负责人:陈永正,课题组其他成员为:屈锡华、蒋和胜、余阳、吕萌萌、汪欢欢、唐新、柳英、沈琳、孙赵勇。本文主要由陈永正执笔,余阳、汪欢欢、唐新、柳英承担了资料搜集并参与了初稿形成,课题组全体成员参与了课题调研。本成果获得国家农业部颁发的“2001—2003 年度农业部软科学研究优秀成果”三等奖。

的萌芽或雏形，但“皇权止于县政”，乡政权始终未能成为一级政府，这与历代统治者减少政府运行成本和减轻农民负担的考量有很大的关系，由此使得乡财政也不是完备的一级财政。

直到我国革命战争时期，为了保证红色政权有效地行使革命职能，党在根据地建立了真正代表人民利益的乡政权，乡财政应运而生。1942年，华中根据地革命政权在鄂豫边区的黄陂安南办事处成立荒山乡乡政府时，设了财、民、建、教四个股，配备了财政股长。当时，乡财政的收入主要有农业税（即公粮）和营业税（主要有油榨税、屠宰税和行商税）两种；支出主要是供应乡政府的人员经费和到外地购买部分枪支弹药、棉花布匹等，以满足军队和民用的需要。那时，虽然没有形成独立的乡财政机构和完善的管理体系，但是已经建立了初步的预算决算制度。乡财政为保证革命战争的经费需要和红色政权的巩固与发展，为新民主主义革命的胜利做出了贡献，同时也为新中国的乡镇财政管理积累了经验。^①

新中国成立以后，我国的农村基层组织经历了乡政府——人民公社——乡政府的演变过程，相应的农村基层财政也经历了一个由乡财政——公社财政——乡财政的发展过程。

新中国成立初期，也是国民经济恢复时期和第一个五年计划时期，我国取得了社会主义改造的伟大胜利。此时，我国在全国范围内完成了土地改革，农村的生产关系发生巨变，生产力得到了解放，农业生产获得了发展。与此同时，各地试点筹建了乡财政，给乡划分了一定的收支范围，相应的给予了一定的财政管理权限。但是，当时出于农村经济发展仍处于较低下的水平，县对乡实行的财政管理体制基本上是收支两条线，乡本身几乎没有什么机动财力。^②当时，乡政府只设一名财粮助理员，负责农业税

① 马新南，唐启岚．分税制下乡镇财政管理 [M]．北京：中国财政经济出版社，1995

② 黄宇光．社会主义乡财政 [M]．经济科学出版社，1988

征收和乡镇行政事业经费开支等管理工作。可见我国在新中国成立初期的乡级财政仍然是一级不完备的财政，当时的乡只设立由上级政府派驻并支付开支的乡（区）“公所”。

1958年，乡政府改组为人民公社，原来的乡财政与农业社的财务合并成了公社财政，使人民公社财政既包括公社本身的财务收支，又包含着一部分国家财政收支。同年12月，中共中央和国务院发布了《关于改进农村财贸管理体制的决定》，对人民公社实行以“财政包干”为中心内容的农村财政管理办法，公社财政体制由此形成。1962年，贯彻“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，在农村制定了农村人民公社条例草案，即《六十条》。条例规定，允许社员经营自留地和家庭工副业生产，开放集市贸易，兴办社队企业，乡镇经济得到进一步发展。与此同时，公社财政体制也相应进行了调整，“财政包干”的办法被改为“统收统支”的管理办法，公社财政收支与国家财政收支界限也得到了明确划分。截止1982年，全国已有26个省、自治区、直辖市建立了公社财政，公社财政干部达5万余人。^①

党的十一届三中全会以后，以农村家庭联产承包责任制为先导的农村改革，很快走向农村人民公社的解体。当人民公社于1983年正式废除时，乡被恢复为一级农村政府，随之，开始了重建乡级财政。1983年10月，中共中央、国务院发出了《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，要求“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围”。从1984年开始，全国全面推开乡镇财政建设。

（二）公社财政

按照“一大二公”和“党、政、军、民、学统一”原则建立

^① 马新南，唐启岚．分税制下乡镇财政管理 [M]．北京：中国财政经济出版社，1995

的农村人民公社，是一个集政治、经济、文化和社会管理事务为一体的全能主义治理模式。人民公社下设生产大队和生产队两个治理层次，形成“公社——生产大队——生产队”三级治理组织体系。这个组织体系建立在“三级所有、队为基础”之上。公社是农村各项工作的领导和管理机关；大队是公社的执行机关，也是一个上传下达的中介组织；生产队是社员集体经济生活和政治活动的基本场所，是农民集体劳动、集体分配的基本单位。20世纪70年代通过的两部《中华人民共和国宪法》均确认：“农村人民公社是政社合一的组织”；“人民公社的人民代表大会和革命委员会既是基层政权组织，又是集体经济的领导机构。”因此无论是生产队、生产大队还是公社本级，都既是一个政权实体，又是一个经济组织。

表1 公社财政的收支项目

收 入 项	支 出 项
一、国家预算收入	一、国家预算支出
1. 商业企业收入	1. 支援农业支出
2. 公社税收：农业税、工商税、 工商所得税、屠宰税	2. 公社行政管理费
3. 其他收入：罚没收入等	3. 文教科学卫生事业费
二、地方预算外收入	4. 抚恤和社会救济费
1. 农业税附加	5. 城镇人口下乡经费
2. 工商税及工商所得税附加	二、公社财政社有资金支出
三、公社社有收入	1. 社办企业支出
1. 公社企业利润及折旧基金上交	2. 农业支出
2. 社办事业收入	3. 文教科学卫生支出
3. 生产大队的部分公积金上交	4. 社会救济福利事业费
4. 公社其他收入	5. 公社行政管理费及其他支出

资料来源：林万龙，乡村社区公共产品的制度外筹资：历史、现状及改革 [J]，中国农村经济，2002（7）

从表1中可以看出,在公社财政的范围里,社区公共产品的供给也仅限于公社一级的部分项目,并没有针对生产队和生产大队两级的支出项目,^①因而满足整个公社的公共产品除了依靠公社财政外,还要依靠生产队和生产大队所筹集的资金。其实在人民公社组织结构中,其重心并非在“公社”本身,而在“生产大队”和“生产队”,生产大队和生产队在人民公社结构中扮演着极为重要的角色——组织农业生产、落实上级下达的计划任务、交纳公粮或农业税收,进行决算分配、管理社区集体资产、维持社会治安等工作几乎完全由生产大队和生产队具体承担。

农村人民公社职能的二元性,决定了其既要负责提供乡村公共物品,又要组织生产。这就产生一个有趣的问题:一方面,人民公社比之后的乡级政府有更重的财政负担;另一方面,人民公社却并不像其后的乡镇政府那样大肆向农民税外收费,这是为什么呢?换言之,公社财政运行的秘密在哪里?

秘密在于人民公社直接提取“经济剩余”来替代“税费”,从而形成公社财政这种变异的财政模式。具体地说,这与当时的分配制度有着密切的关系。公社的分配制度是实行工分制,即对于生产队和生产大队的生产所得扣除各项生产费用之后,然后提取管理费以及公积金、公益金等集体提留,剩下的部分再以工分为权数分配给成员。因此,农村公共产品的成本分摊是按两种方式进行的:物质成本由管理费、公积金和公益金支付,从而在总收益中扣除;人力成本则以增加总工分数,从而降低工分值的方式弥补。这实际上是对农民的一种隐性剥夺,农民并不清楚自己到底承担了多少物质和人力成本,因为这些在农户分配前就直接从各个基本核算单位扣除了,在这里,农民不是独立的经营主体,更不是剩余索取者,他们的经济剩余直接被人民公社在分配

① 林万龙.乡村社区公共产品的制度外筹资:历史、现状及改革[J].中国农村经济,2002(7)

前提走了，农民并不能直接体会到负担的轻重，只是无形中以自己的贫因为代价。

人民公社就是以提取管理费、公积金和公益金以及劳动积累这两种方式支配的经济剩余来提供公共产品。以 1978 年为例，全国农村基本核算单位总收入的分配结构为：生产费、折旧费和管理费占 34.4%；税收占 3.4%；公积金、公益金占 9.1%；社员个人分配占 53.1%。^①再以江苏省为例，新中国成立的前 30 年，全省的农田基本建设大约花了 150 亿元，其中，国家投资 36 亿元，社队自筹 38 亿元，还有 70 多亿元是农民的劳动积累。^②而在这 30 年中，全国兴修的水利工程，国家总投资共 763 亿，而社队自筹及劳动积累，估计达 580 亿。^③靠集体经济组织占有的经济剩余来提供的公共产品还包括：社队兴办的小型农田水利工程，农村社队集体办学，公社卫生院、大队卫生所等。

（三）乡级财政是公社财政瓦解后的制度创新

农村人民公社解体、乡级政府和乡级财政的重建这三个事件之间并不是孤立的，而是有其内在联系。我们认为，重建乡级财政是公社财政后的一次制度创新，但是正是这次创新埋下了其后我国农村问题的制度隐患。

1. **重建乡级财政的理由。**1983 年 10 月，中共中央、国务院发出了《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，标志着在我国农村运行长达 25 年之久的人民公社正式退出历史舞台，由此，乡重新成为我国农村最基层的一级政权组织。新的乡级政府固然要提供公共产品，但是，它不再具有直接的经济管理职能，也就

① 叶兴庆：论农村公共产品供给体制的改革 [J]．经济研究，1997．（6）

② 吴士健，薛兴利，左臣明：试论农村公共产品供给体制的改革与完善 [J]．农业经济问题，2002．（7）

③ 林万龙：乡村社区公共产品的制度外筹资：历史、现状及改革 [J]．中国农村经济，2002．（7）

是说，它不可能像人民公社那样直接提取“经济剩余”来形成财政收入。同时，农民的身份也随之发生了很大变化。他们已不再纯粹是集体经济组织内的生产者，而是相对独立于乡政府和村委会的农业生产经营者，有自己独立的生产经营权、劳动自主权和剩余索取权。这时，在乡级政府无法再像人民公社那样在分配前直接获得经济剩余的条件下，筹集乡级政府履行职能所需资金就成为重建乡级财政的理由。因此，重建乡级财政其实是寻求公社财政的替代物，是在公社财政之后为解决公共物品供给问题的一种体制创新。

2. 重建乡级财政的创新实质：财政自筹制度。重建乡级财政之所以是一次制度创新，是因为人民公社的解体引起了直接支配“经济剩余”这种公社财政的制度安排的瓦解。在本质上，重建乡级财政就是要建立一种代替直接支配“经济剩余”的方法来获取乡级政府的收入。其结果，重建乡级财政的制度创新实质，就是建立了以税外收费为主要特征的财政自筹制度。当然，财政自筹制度的起源要追溯到乡级财政的初建时期。1953年，政务院在《关于1953年度各级预算草案编制办法的通知》中，首次要求将乡镇预算列入国家财政预算范畴。乡镇财政收入列入县级财政预算后，其支出费用主要由县级财政下划和自筹两种方式解决。乡镇政府开支中的经常费用由县级财政提供，列入县级财政预算。非经常性的开支费用，则按照当年3月中共中央召开的全国财经会议中的规定自筹。至此，乡镇预算在纳入国家财政预算后，实行了收入全额上缴并列入县级财政预算，支出主要由上级政府下划和自筹的管理体制。但是，直到被公社财政代替以前，自筹并未成为乡财政的主要筹款方式。

自筹制度的本义是在预算制度之外获取政府收入。尽管公社财政实质上是自筹，但它采取了直接支配“经济剩余”的形式，也就不需要税外收费这个载体。因此，以税外收费为主要特征的财政自筹制度是由于乡级政府无法直接支配“经济剩余”而产生

的制度创新。重建乡级财政后，为了解决地方公共物品的需求扩大与财政收入不足的矛盾，乡级财政就“创造性”地通过收费这种“非规范”的方式来扩张财政收入。这样，非制度化的、随机性的筹资手段成为弥补地方公共财政部门萎缩的一种体制上的创新。^①这种自筹收入包括乡统筹和村提留、各种集资、摊派、捐款、收费、罚没等。这种自筹收入本来是一种制度外财政收入，但是在地方财政特别是乡级财政存在严重依附性从而产生自身无法消除的财政缺口，并且又不能指望中央或省级财政转移支付来弥补这种财政缺口的情况下，为了保证乡级政府的正常运行，以税外收费为主要特征的财政自筹制度就演变成一种非正式的制度安排。这种制度安排以向农民额外索取为本质，成为日后严重的农村农民问题的制度肿瘤。

二、我国乡级财政存在的主要问题

（一）吃饭财政

1. 背景：官民比例。这里的官民比例指的是财政供养人员（包括党政干部、教师、军队干部、事业单位干部等靠财政预算支付工资的人员）与人口的比例。《工人日报》1997年12月17日发表专文评述中国的历史官民之比为一——汉代1:7 945，唐代1:3 927，清1:911；解放后的官民之比是，解放初1:600，20世纪70年代末1:150。而从1978年开始到1998年20年间，我国的财政供养人员2 015万人增加到3 802万人，增长88.7%^②。以1998年总人口124 761万来计算^③，当年我国的官

① 樊纲。论公共收支的新规范[J]。经济研究，1995（6）

② 李军鹏。人死后政府竞争与中国政府管理方式转变[J]。国民经济管理，2002（9）

③ 国家统计局编。中国统计年鉴（2002）[M]。中国统计出版社，2002。P93