

石家庄经济学院学术著作出版基金资助

中国(农)(村) 财政政策研究

彭剑君 著



中国财政经济出版社

石家庄经济学院学术著作出版基金资助

中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究

中国农村财政政策研究

中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究 中国农村财政政策研究

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村财政政策研究: 石家庄经济学院学术著作出版基金资助/彭剑君著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1125 - 1

I. 中… II. 彭… III. 农村 - 财政政策 - 研究 - 中国
IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196622 号

责任编辑: 王 乐

责任校对: 王 英

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 汤广才

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: 100142

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

850 × 1168 毫米 32 开 7.75 印张 183 000 字

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 18.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1125 - 1/F · 0947

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前言

中国是一个人口大国，也是一个农业大国。半个世纪以来，中国农业用占世界不足7%的耕地，成功地养活了占世界22%的人口，取得了举世瞩目的成就。特别是20世纪70年代末农村改革以来的30多年，中国农村的变革此起彼伏，变化也最为剧烈，中国农村的改革取得了巨大的进展，广大农民基本解决了温饱问题，农村的贫困人口在减少。农业始终承担着支撑经济发展和社会稳定的任务。只有加强农业基础、农业发展、农民富裕、农村稳定，才能支撑国民经济的快速发展。

但自20世纪90年代以来，“三农”问题日益突出，我国的农业在经历了一段快速发展的时期后，开始显露出放慢、停滞乃至下滑的趋势；特别突出的是农民增收困难，全国农民人均收入连续多年增长缓慢，许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降，城乡居民收入差距仍在不断扩大；农村的生活水平和生活质量仍与城镇居民有较大的差距，在一些地方甚至出现了下降的趋势，农民在教育、医疗、养老、就业等方面处于不平等的地位。

任何试图加速工业化的国家，如果忽视了农业部门的先行或者至少是同时进行的变革，都会发现难以前行。农业对市场的扩张具有重要的支撑作用。随着一国经济的发展，特别是工业化进程加快，一方面农业产值占国民生产总值的比重和食物需求占消费支出比重会下降，社会各产业部门对农业部门的资金与产品依

赖会逐渐减弱；另一方面，随着一国工业化的推进，社会消费水平的提高，产业结构的调整，社会服务产业的不断扩展，国民经济对农业市场的依赖越来越强。也就是说，农业的市场贡献对国民经济发展影响越来越巨大。农业为工业等其他产业存在和进一步发展提供了大量的原料和巨大的消费市场。

农业发展从繁荣到衰退的不断反复，给国民经济的发展造成了极大的影响，如何实现农业的持续发展，从而促进我国从农业化向工业化转型，实现全面建设小康社会目标，实现城乡一体化，推进现代化建设，难点在“三农”。我国有九亿农村人口，其中农业人口达七亿。农业是国民经济的基础，农民是我国最大的社会群体和消费市场。农民收入长期上不去，不仅影响农民生活水平提高，而且影响粮食生产和农产品供给；不仅制约农村经济发展，而且制约整个国民经济增长；不仅关系农村社会进步，而且关系全面建设小康社会目标的实现；不仅是重大的经济问题，而且是重大的政治问题。农村发展一直是我国经济发展的薄弱环节，由于农民的资源禀赋比较低，在市场经济中处于弱势地位，不可能完全依赖于市场机制，完全靠农民自身的发展解决农村的问题，它在很大程度上还需要国家财政的大力支持。

财政政策是政府宏观调控的重要工具，也是影响农村经济发展的重要因素。由于我国还不是成熟的市场经济国家，工农关系、城乡关系及国民收入分配关系尚未完全理顺，旧体制的弊端没有完全克服，新体制尚未形成。农村财政政策不仅要解决农村稀缺资源的配置问题，而且还要解决社会公平问题和农村经济持续稳定增长的问题。如何理解农业发展中政府与市场的关系，界定政府在农村全面发展中的角色，确定政府对农政策体系，尤其是如何发挥财政政策在农业发展中的地位和作用，是当前亟需解决的问题。本书从我国农村发展的历史路径出发，对我国农村财

政政策的演变和发展进行回顾,总结农村财政政策所取得的效果和实施中存在的问题,探讨财政体制改革、政策调整与农业、农村经济与社会发展之间的关系,研究如何根据公共财政理论以及我国农村经济与社会发展的现实来建立和完善与社会主义市场经济相适应的农村财政体制以及相应的财政政策,探讨国家财政如何有效地促进农村的发展。

全书分为四大部分:

第一部分为第一章,即导论。主要说明了本书研究的背景及问题的提出,研究的目的、意义、思路与方法。

第二部分是第二章,主要论述了财政政策和农业发展的一般关系,对国内外促进农村发展的财政一般理论、财政政策以及制度安排对农村发展的影响进行分析和评述,明确农村的发展需要政府财政的支持和投入,以及当前理论文献的优缺点。

第三部分为第三至六章,从我国农村财政政策发展的历史出发,将我国农村财政政策 50 多年的历程,按农村经济发展和财政体制变迁分为计划经济、农村改革、分税制改革和社会主义新农村建设四个时期,对不同时期的农村财政政策的形成原因以及政策执行效果进行分析,对农村财政政策进行分类比较,总结政策效应。

第三章阐述从新中国成立到农村改革之前这一时期的农村财政政策,由于政府构筑的二元经济社会结构,推行城乡隔离的政策,迫使农民为工业化“买单”。由于实行差别性的政策,农民在资源占有、使用和配置上,在财政、税收、教育和社会公共福利待遇上,与其他阶层处于不平等地位。这严重制约了农村社会生产力的发展,成为影响农业效益和农民增收的主要障碍。

第四章是论述农村改革时期的财政政策。在 20 世纪 70 年代后期中国进行的经济改革过程中,农业政策改革处于核心地位。

在农业领域的改革所取得的巨大成功，促进农村大部分人口基本摆脱贫困，促使整个经济改革成功，并推动了社会的发展和进步。农业技术的发展虽然为我国经济的发展和农民收入的增长奠定了基础，但是由于环境的变化和农村公共政策的缺陷，农业的发展出现了停滞甚至反复。

第五章是进一步对分税制下的农村财政政策进行分析。1994年的分税制改革，在理顺中央与地方政府间财政关系，增强国家宏观调控能力，提高中央财政收入比重方面成效显著，提高了中央财政的资源配置能力。但由于农村的相关财政政策不配套，造成基层财政困难，农村公共品提供不足，基层政权运行不畅，地方政府过多的非正规收入自主权，形成过多的“非法”收费现象；农民的负担不断加重，农民收入增长困难。农村税费改革，农民负担下降，规范化的转移支付制度尚未建立，但基层政权财政收入减少，在基层政府规模与支出刚性和分税制不完善等因素的影响下，农民的负担依然存在。

第六章着重分析了我国新农村建设的财政政策和国外新农村发展中的农村财政政策。由于当前制约农业和农村发展的深层次矛盾尚未消除，促进农民持续稳定增收的长效机制尚未形成，农村经济社会发展滞后的局面也还没有根本改变，统筹城乡发展的体制机制没有完全建立起来。新农村建设的任务还十分艰巨。国外在建设新农村中所采取的财政政策对我国当前的新农村建设有十分重要的借鉴作用。

第四部分为第七章，是在对我国农村财政政策的历史分析和社会主义新农村建设的基础上，通过深入分析和认真思考后，对农村财政政策得出一些科学的认识。农村财政政策与农村的经济社会的发展非常密切，农村的财政支出对于促进农村经济增长、农民增收，实现农村社会经济的可持续发展，全面实现农村社会

的协调发展目标联系非常紧密。本书研究的最终目的是通过制定合理有效的财政政策,合理配置和使用有限的农村财政资源,提高农民收入和农业的发展,充分发挥农村财政政策在构建和谐社会和建设社会主义新农村中的重要作用。通过完善财政政策,联系农村发展与政府财政政策选择与制度变迁,从总体上廓清我国农村财政面临的各种问题,分析财政政策如何有助于解决“三农”问题并对农村财政政策的选择进行理论上的定位。主要对策有:推进民主法制的建设,完善现代制度体系;改革农村政权组织,推动农村财政的转型;深化分税制改革,建立完善的转移支付制度;实行城乡税制一体化;理顺农村土地产权关系,构建农村新型保障体制;建立土地用途管制制度,合理规划土地用途;加大农村教育、文化、卫生医疗的投入;加强农村基础设施建设;等等。

本书的研究框架和研究方法都存在一些创新之处。在梳理前人研究成果的基础上,整理出农村财政政策的相关理论,为农村政策调整和改革确定出发点。运用历史分析方法、比较分析方法、实证分析方法和辩证分析方法,将现行政策、遗留问题与解决对策结合起来,予以系统化,并提出相应的政策建议。

目 录

第1章 导 论	(1)
1.1 研究的背景及问题的提出	(1)
1.2 研究的目的及意义	(3)
1.3 研究的思路与分析方法	(7)
1.4 主要创新点与不足	(10)
第2章 农村财政政策研究综述	(12)
2.1 财政、财政政策、农村财政政策的概念	(12)
2.2 国外农村财政政策研究进程	(15)
2.3 国内农村财政政策研究进程	(37)
2.4 财政政策研究评述	(55)
第3章 计划经济时期的农村财政政策 (1949 ~ 1978 年)	(58)
3.1 农村经济恢复时期 (1949 ~ 1952 年)	(58)
3.2 “一五”计划实施和社会主义改造时期的农村 财政政策 (1953 ~ 1958 年)	(64)
3.3 从“大跃进”到“文革”的农村财政政策 (1958 ~ 1978 年)	(73)
3.4 小结	(84)

第4章 改革开放时期的农村财政政策 (1978~1994年)	
.....	(89)
4.1 农村家庭承包制改革时期 (1978~1985年)	
.....	(89)
4.2 乡镇建立后的农村财政政策 (1985~1994年)	
.....	(99)
4.3 小结	(117)
第5章 分税制改革后农村财政政策 (1994~2004年)	
.....	(124)
5.1 分税制初期的农村财政政策 (1994~1998年)	
.....	(125)
5.2 积极财政政策实施以来的农村财政政策 (1998~2004年)	
.....	(137)
5.3 小结	(158)
第6章 新农村建设时期的农村财政政策	(164)
6.1 我国社会主义新农村建设	(164)
6.2 国外新农村发展借鉴	(170)
第7章 分析与建议	(188)
7.1 对我国“三农”问题的分析	(188)
7.2 我国农村财政政策建议	(206)
参考文献	(222)

第1章 导论

1.1 研究的背景及问题的提出

农村改革以来的 20 多年中,我国农村的改革取得了巨大的进展,广大农民基本解决了温饱问题,农村的贫困人口在不断减少。但自 20 世纪 90 年代以来“三农”问题日益突出,我国的农业在经历了一段快速发展时期后,开始显露出缓慢、下滑甚至停滞的趋势;农民的收入在农村改革的初期经历了超常的增长之后,也逐渐变缓,甚至停滞;农村的生活水平和生活质量仍与城镇居民有较大的差距,在一些地方甚至出现了下降的趋势。特别是城乡差距扩大,农民在教育、医疗、养老、就业等方面处于不平等的地位,不仅制约了农村的发展,阻碍了农村社会的进步,而且影响了整个国民经济社会诸目标的实现。因此,研究“三农”问题中的农村财政问题具有十分重要的意义。

农村问题一直以来是政府和学者们所关注的焦点。“三农”问题既是历史问题,又是现实问题;是社会问题,也是政治问题。中国几千年以来都是“以农为本”的国家,“三农”问题既是几千年封建社会延续下来的问题,也是新中国几十年积累起来的问题,更是当前社会全面发展中的问题。把我国政府对农民的经济、社会政策同世界发达国家解决农民问题的政策措施相比较,我们可以发现中国经济社会政策不公平、国民待遇和公共权

利不平等是“三农”问题的重要原因。建国以来政府构筑的二元经济社会结构,推行城乡隔离的政策,迫使农民为工业化“买单”。由于实行区别性的政策,农民在资源占有、使用和配置上,在财政、税收、教育和社会公共福利待遇上,与其他阶层处于不平等地位。这严重制约农村社会生产力的发展,成为影响农业效益和农民增收的主要障碍。在20世纪70年代后期中国进行的经济改革过程中,农业政策改革处于核心地位。农业领域改革的巨大成功,农村大部分人口的摆脱贫困,促使整个经济改革的成功,并推动了社会的发展和进步。农业技术的发展虽然为我国经济的发展和人口的增长奠定了基础,但是由于环境的变化和农村公共政策的缺陷,农业的发展出现了停滞反复。工业化的发展导致了耕地的不断减少,农业中的劳动力绝对数量却在不断上升,这使我国本来就不宽松的人地比例关系更趋紧张,大量过剩劳动力滞留于农村,必然导致我国农业成本的上升和农民收入增长的减缓。致使一些农民返贫,在有些地方,农村问题甚至成为影响政治稳定的因素。

农业发展从繁荣到衰退的不断反复给国民经济的发展造成了极大的影响。如何实现农业的持续发展,从而促进我国从农业化向工业化转型,实现全面建设小康社会目标,实现城乡一体化,推进现代化建设,难点在“三农”。我国有九亿农村人口,其中农业人口达七亿。农业是国民经济的基础,农民是我国最大的社会群体。农村发展一直是我国经济发展的薄弱环节。由于农民的资源禀赋比较低,在市场经济中处于弱势地位,不可能完全依赖于市场机制,完全靠农民自身的发展解决农村的问题,它在很大程度上还需要国家财政大力支持。

财政政策是政府宏观调控的重要工具,是影响农村经济发展的重要因素。由于我国还不是成熟的市场经济国家,工农关系、

城乡关系及国民收入分配关系尚未完全理顺,旧体制的弊端没有完全克服,新体制尚未形成。农村财政政策不仅要解决农村稀缺资源的配置问题,而且还要解决社会公平问题和农村经济持续稳定增长的问题。如何理解农业发展中政府与市场的关系,界定政府在农村全面发展中的角色,确定政府对农政策体系,尤其是如何发挥财政政策在农业发展中的地位 and 作用,是当前亟需解决的问题。本书从我国农村发展的历史路径出发,探讨财政体制改革、政策调整与农业、农村经济与社会发展之间的关系,研究如何根据公共财政理论以及我国农村经济与社会发展的现实,来建立和完善与社会主义市场经济相适应的农村财政体制以及相应的财政政策,探讨国家财政如何有效地促进农村的发展。

1.2 研究的意义

1.2.1 研究的目的

我国的“三农”问题有其历史的渊源,中国社会一直是“民以食为天”,农业稳定成为政治稳定的基础。农业是国民经济的历史起点和先决条件,是最基本的产业,它对社会发展的作用和贡献是其他任何产业无法替代的。虽然改革开放以来,农业的产值在国民经济中的比重在下降,但农业的基础地位却没有变化。如果农业不发展,就不可能为非农产业和现代经济的发展提供必要的资金、土地和高素质的劳动者,中国的现代化就不可能实现。对农业的干预、支持和保护随着不同时期、不同环境在不断变化。农村经济社会发展过程中,农村始终处于劣势地位,在资源

占用和收入分配上无法与城市进行竞争。在失去了适当的资源支持后，农村与城市的差距越来越大。目前中国农村经济社会发展水平和潜力大大低于城镇，城乡差别显著且呈不断扩大之势；农民收入增长缓慢且负担沉重；农村的教育、卫生、社会保障等与城市相比均处于较低水平；城镇化建设进程缓慢。本书拟通过对农村财政政策基本理论的研究，探讨农村财政政策的机制与效应；以全面建设与实现农村持续、稳定的发展为目标探讨农村财政政策促进农村发展的理论框架。同时借鉴市场经济国家在农村发展中的经验与教训，结合我国经济发展、政策变迁和财政体制改革的趋势，分析我国农村财政政策存在的问题和农村发展反复中的因素，提出农村财政政策的选择与政策建议，为政府的农村财政政策的决策提供依据。

1.2.2 研究的意义

第一，有利于加强市场经济条件下农业的基础地位。改革从农村开始，以农村改革的成果支持全面改革的推进，是我国改革成功的一条重要经验。建立社会主义市场经济是我国经济改革的目标，农村改革是社会主义市场经济建设中的重要组成部分，因此必须坚持和深化农村改革，全面增强农村的基础地位。农业是国民经济的基础，农业作为国民经济的基础部门，其生产的农产品是人类生存和发展过程中重要的食物来源。没有农业提供食物产品，人的生命将受到严重威胁。农业生产的稳定与发展最终直接影响着社会的稳定与发展。尽管农业经济在国民生产总值中的份额随着国民经济的发展越来越少，我国农业在国内生产总值中的比重从20世纪80年代初的30%左右下降到2002年的15.3%，2003年的14.4%，2004年的15.2%。但农业在国民经济中的基础地位决定了世界各国政府日益重视农业的重要性，无

论是发达国家还是发展中国家,粮食安全历来是一国经济安全体系的重要组成部分。发达国家为了其战略,都加大了对农业的支持与补贴。以增加农产品的竞争能力或者减少世界农产品对本国的农业的冲击。特别是对我国 13 亿人口来说粮食安全始终是一件不可忽视的大事。中国粮食制品是世界粮食贸易的总和,如果我国发生粮食危机,不仅没有任何一个国家能够供应中国,即使有足够的货源,以中国的运输能力在短时期内也无法完成。由农产品短缺而导致价格上涨进而产生通货膨胀,几乎是带有规律性的。1988~1989 年零售物价指数分别达到 118.5 和 117.8,1994 年的零售物价指数达到 121.7。其导火索就是农产品供给短缺、价格大幅度上涨。多年的经验表明,农产品价格每提高一个百分点,居民生活消费价格将提高 0.6 个百分点以上。^①这一点在 2003 年的粮食涨价中也得到了印证。

农业对市场扩张具有重要的支撑作用。随着一国经济的发展,特别是工业化进程加快,一方面农业产值占国民生产总值的比重和食物需求占消费支出比重会下降,社会各产业部门对农业部门的资金与产品依赖会逐渐减弱;另一方面,随着一国工业化的推进,社会消费水平的提高,产业结构的调整,社会服务产业的不断扩展,国民经济对农业市场的依赖越来越强。也就是说,农业的市场贡献对国民经济发展影响越来越大。农业是上游产业,是工业等其他产业存在和发展的前提,它为这些产业不仅提供必要的食品供应,还提供大量的原料和巨大的市场。农民收入低,农村蕴藏的巨大消费需求不能转化为现实的购买力,这不仅影响农业和农村经济的发展,而且影响整个国内市场的扩大,最终影响整个国民经济的全面协调发展。目前我国农民人均消费支

^① 国风:《中国农村经济制度创新分析》,商务印书馆,2000 年,第 219 页。

出还不到城镇居民人均消费支出的 1/3, 这直接造成了“大农村, 小市场”的局面。此外, 当城镇居民基本消费日趋饱和的时候, 由于农村的消费能力没有提升, 我国消费市场的拓展受到限制, 有效需求的扩大不得不依赖出口, 由此引发的贸易摩擦不断增加。对发展中国家而言, 优先发展农业具有重大的战略意义。但由于农业自身的特点, 农业比较利益较低, 仅靠自身积累难以有效发展。中国加入 WTO 后, 农业的市场竞争从国内竞争转向了国内和国际双重竞争, 在我国农业的市场化改革还远未完成的关键时期, 就不得不走向国际化阶段, 与国际上的发达农业国家竞争, 我国农业的就业、收入压力会越来越大。随着市场对外开放和关税配额量的增加, 国外优质、低价农产品大量进入国内市场, 这必将引起国内农产品的价格下跌, 引发市场波动, 农业主产区农民的“卖粮难”问题势必加剧, 农民增收的压力有增无减。与此同时, 伴随这一巨大变化的其他因素, 如农业经济体制、人们的思想观念以及农业的生产条件和社会支持系统都不能适应这种转变的要求, 也会对农民增收形成压力。农民收入增长减弱, 农民的消费需求就会减少, 农村市场就会萎缩, 这对工业化进程, 对整个国民经济的增长都会造成影响。本书的研究以农业的基础地位为出发点, 分析政府在农业发展中的作用。

第二, 有助于解决“三农”问题。“三农”问题不仅是农业效益低、农村发展慢、农民收入少的自身发展落后问题, 也是一个业已成为阻碍我国经济社会总体保持持续良性发展, 影响国家社会稳定根基的关键。这两年农村发生了很大的变化, 但仍然存在一些问题, 目前主要表现在: 农产品流通不畅、金融服务萎缩、劳动力回流种植业过度、小城镇发展滞后、农村各种组织不活跃、农民创业困难、产业结构调整徘徊、土地流转停滞, 等等。农业本身的弱质性导致农业的发展受到自然与环境的制约,

在市场经济中仅仅依靠农业自身的发展是不行的，而随着总体人口收入水平的上升，在食品方面的开支必然是逐步下降的，这就是恩格尔系数，即对食物的消费随着收入水平上升而下降的规律，同时农业的生产收益率水平也受到土地报酬递减规律的影响。

拉尼斯说：“任何试图加速工业化的国家，如果忽视了农业部门的先行或者至少是同时进行的革命，都会发现难以前行。”^①在我国当前国情下，农业自身是无法实现自我生长的，必须需要财政政策的支持，实现农业人口向非农业人口的转移。

农民问题不是“农民的问题”，它是社会经济结构转型的产物，不是农民造成的，因此仅仅依靠农民自身的努力是不可能解决的，必须依靠国家干预手段。但长期以来我们并没有树立这样的观念，农民问题经常被作为“特殊人群”问题来对待，或者被归结为“落后生产方式”，或者被归结为“乡土中国传统”，或者被归结为“愚贫弱私”。本书的研究着眼于发挥财政政策作用，有助于“三农”问题的解决。

1.3 研究的思路与分析方法

1.3.1 研究思路

农村财政是国家财政的一个组成部分，但它又具有一些特殊性和相对独立性，这些特殊性和独立性主要源于农业和农村与其

^① 费景汉，古斯塔夫·拉尼斯著：《增长和发展：演进观点》，洪银兴、郑江淮等译，商务印书馆，2004年，第25页。