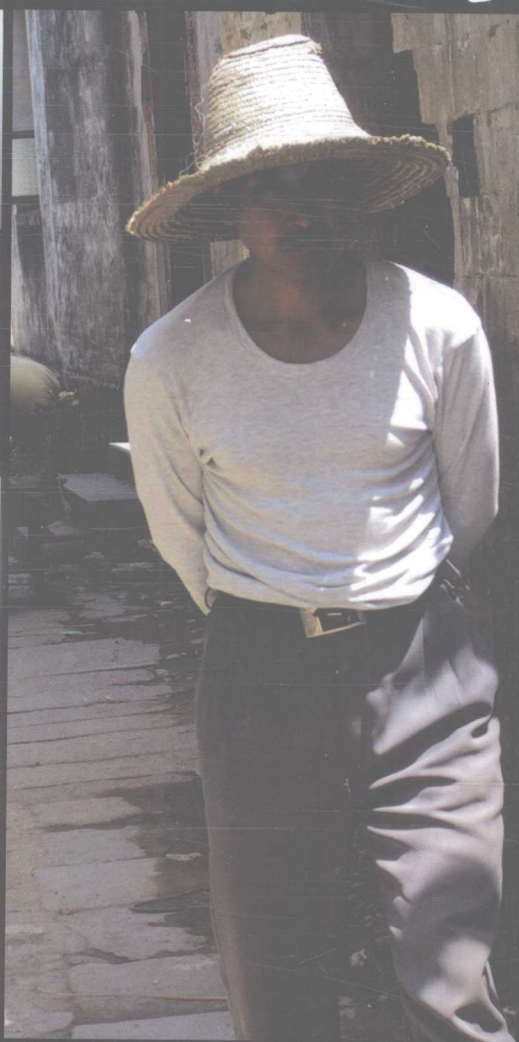


张进 常红晓 / 编

“三农”变局



农赋之变·县乡负债大起底·村民自治难局·地权回归·
征地制度改革·天平向何方倾斜·
提速农村合作医疗·农村义务教育难解之结·
农保不相信乌托邦·“三农”：突破“权利”之障·



《财经》杂志丛书

“三农”变局

张进 常红晓 编

中国友谊出版公司

图书在版编目(CIP)数据

“三农”变局 / 张进, 常红晓编. —北京: 中国友谊出版公司, 2009.1

(《财经》杂志丛书)

ISBN 978-7-5057-2507-2

I. 三… II. ①张…②常… III. ①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国
IV. F32 D422.64

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第188011号

《财经》杂志丛书编辑委员会(按姓氏笔画排序)

王 烁 王晓冰 叶伟强 杨大明 杨 亮 张 进
张继伟 张 翔 吴 鹏 法 满 胡舒立 凌华薇
康伟平

执行主编 吴 鹏

“三农”变局

作 者 张 进 常红晓

责任编辑 清 扬

出版发行 中国友谊出版公司

经 销 新华书店

排 版 古月艺版工坊

印 刷 北京鑫瑞兴印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16开

字 数 326千字

版 次 2009年1月第1版

印 次 2009年1月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5057-2507-2

定 价 42.00元

总序

吴敬琏 / 文

2008年，是中国改革开放30周年纪念之年。

中国人历来有由当代人将当时发生的事件记录下来，以便以史为鉴的传统。我们身处伟大的时代，更应当对我们的成功与失误，进步与挫折加以记录和分析，以便总结过往经验，明确继续前进的方向，把改革开放的事情办得更好。

然而，在旧时代中，修史的权力基本上被官家所垄断，以致对历史事件的记述被简约阉割为帝王的“起居注”，以此为基础修成的“正史”也在很大的程度上变成了“帝王家谱”。其间，为了统治者的利益而增删修饰，更使历史丢失了它的真面目。在新时代里，这种做法不应当再重复了。

改革开放是大众的事业，亿万工农群众、专业人员、企业家、政治家参与了这一事业。将他们的辉煌业绩和失败挫折记录下来的最合适的笔者，莫过于现代社会中的“无冕之王”——新闻记者。新闻写作所要求的翔实准确，使新闻分析成为作这种活历史记述的最佳文体。可以说，今天的新闻就是明天的历史。《财经》杂志丛书——这套由《财经》杂志以不同内容

选辑而成的书，便是如此这般地使昨天的新闻成为了今天的历史。不过，它是一部未完成的历史，因为改革还在继续，每一天都上演着激动人心的大戏，我们的财经媒体也源源不断地取得鲜活的素材。

2008年4月18日，是《财经》杂志创刊十周年纪念日。自1998年4月创刊至今，《财经》杂志已出版200余期。十年来，《财经》始终秉承“独立、独家、独到”的编辑理念，以新闻的权威性、公正性、专业性的视角，以历史的见证者、参与者、推动者的身份，持续关注、报道影响中国及世界发展进程的重大事件和焦点人物，成为目前中国最具影响力的财经新闻媒体。

《财经》走过的十年，是中国向市场经济体制转型的风雨十年，也是开始全面融入国际竞争的挑战十年。《财经》在探索新兴独立新闻媒体的发展之路上，与中国的改革开放共同成长。十年来，在中国改革最重要的时刻，《财经》都有比较完整的报道和切实的记录；在改革中一些有争议、有困惑、有风险的重要事件上，《财经》以新闻人的敏锐目光，率先作出了报道，推动了事件的转折和改革的进步；《财经》在市场经济和法治建设、环境保护等方面，也做了大量具有高专业标准的报道。

十年来，《财经》杂志在我国的专业人员乃至一般民众中逐渐享有很高的声誉，这不仅是因为它用自己如椽之笔向经济中的黑暗行为投去一支支投枪，而且是因为《财经》杂志集合了一批有抱负、有才华、有社会责任感的新闻人。他（她）们在迷雾重重、往往受到权力扭曲的市场上，凭着赤诚的心，用单薄的肩扛起了他（她）们本来难以扛起的重担。

在市场经济中，报纸、杂志也是商品，但是又不是一般的商品，而是承载着诸多社会责任、人文关怀的特殊商品。因此，如何协调业者的近期利益和社会利益是一个重要的问题。从长远看，越趋近于社会利益而避免

急功近利，越能获得市场利益。因为社会的利益就是读者的利益，保证了社会的利益也就保证了读者的利益，而读者又是媒体的最终消费者。然而，经济现象往往扑朔迷离，普通投资者不一定能够凭直觉识别什么是自己的利益所在，这就使虚假的“报道”和似是而非的“理论”能够行于一时，也必定会有些人禁不住短期利益的诱惑而背弃良知、贻害社会以致自毁长城。所以要办好媒体就必须秉持一心为读者的理想，摒弃急功近利的短见，通过自由表达对于社会的观察和分析来服务社会。媒体的操持者，还应当有对于新闻事业的感情和敬畏，以及对于无冕之王这一桂冠的持久珍惜。

《财经》杂志丛书是《财经》杂志的增值产品，此前，《财经》杂志丛书已出版《引爆1998》（1999年出版）、《黑幕与陷阱》（2003年出版）、《管制的黄昏》（2003年出版）、《转型中国》（2003年出版）、《SARS调查》（2004年出版）等书目，均选自《财经》以往的一些经典报道与评论，但在汇编时，又不是简单的内容集合，而是通过其内在的逻辑性与现实的关联性，重新规划选题，并根据相关事件和人物的最新进展，予以内容的增补和完善，使其既忠于原有的历史记录，又有与时俱进的强烈的现实感。由于这样的立意和安排，其中有些报道虽已时过多年，但读来仍不觉乏味，仍有很强的现实意义。

而此次印行的《财经》杂志丛书新书，包括《企业变形灰幕》、《中国大买家》、《危机中国》、《权殇》、《“三农”变局》、《谁葬送了华尔街》、《起伏的繁荣》、《改革忆事》，它们既是以往《财经》杂志丛书的延续，也是《财经》创刊十年来对相关报道的一次全新的汇集。相信会像以往几本丛书一样，同样受到读者的关注和喜爱。

对于《财经》杂志丛书所辑录的文章所记述的事实是否有差错，它们所表达的观点是否全都正确，人们完全可以见仁见智，作出自己的评论。

但其中的许多文章，闪现出了上面讲到的那些新闻人应当具有的精神光芒，而且往往妙笔生花、引人入胜，因此《财经》杂志丛书的意义和价值不仅在于它对热点问题的犀利剖析促进了净化中国市场环境的努力，而且对于提升中国传媒界的职业探索和专业素养也是极具重要意义的。我十分乐意为之作序，并希望《财经》杂志丛书今后越出越多，越出越好。

编者说明

从 1998 年至 2008 年，十年间，中国农村发生了深刻的变革，必将为史家所记录。

变革的动力，一方面源自 30 年前“家庭承包制”改革的不彻底，另一方面源自中国加入 WTO 后农村面临的新挑战。

就家庭承包而言，中国只是解决了农民生产的激励问题，并没有对农村的产权制度，尤其是土地产权作出根本变革，也没有改变整个乡村的治理结构，这使整个乡村的市场经济缺乏与之相匹配的政治基础；就中国加入 WTO 而言，中国农业将从过去封闭的、满足温饱的生产，变为面向国际竞争的、参与国际分工的生产。随着中国日渐融入世界，小规模、分散的农业生产、九亿农民的日常生活，已经并将更多地受到全球化的影响和冲击。

未来二三十年将是中国农村转型的关键时期。诸如取消农业税后，如何实现有效的乡村治理？随着村委会“直选”遍及全国，现存三万多个乡镇如何定位？在乡、村两级，集体资产和公共投资应如何管理？进而言之，农村集体所有制将何去何从？这些都是关系中国全局的大问题。

鉴往知来，《财经》将一如既往地记录着中国农村转型的每一步。

目 录

总序	I
编者说明	V
上篇 乡村重构 / 1	
税 费	3
农赋之变	4
评论：农村税费改革远不止是农民减负问题	19
农业税改革骤然提速	22
乡权之变	26
资料：为何取消农业税	53
乡 债	57
县乡负债大起底	58
义务教育还债	64
乡 政	69
村民自治难局	70



『三农』变局

新河镇预算审查改革萌芽	86
本篇结语 “三农”：现代化之殇	91

中篇 土地秘密 / 95

农地制度	97
地权回归	98
专访中农办主任陈锡文	112
资料：农地制度改革 30 年重要政策法规	123
新土地革命	127
硬化《农地承包法》	139
“农地入市”开闸	146
辨析农地流转	151
农地物权化交锋	156
浙江土地警示	162
农地冲突	172
征地制度改革：天平向何方倾斜	173
深圳农地国有化“特例”	179
江苏：“农民集中居住”得失	186
西溪湿地公园征地调查	196
南阳钢祸	207
本篇结语 中国土地制度改革的出路	211

下篇 民生求解 / 215

医 保	216
农村医保 风雨飘摇	217
资料：中国农村医保四阶段	227
农村合作医疗调整推进节奏	229
提速农村合作医疗	234
教 育	240
农村义务教育难解之结	241
重塑《义务教育法》	250
农村义务教育免费新政	258
社 保	265
农保不相信乌托邦	266
资料：中国“农村社会养老保险”的试点、实施与变迁	281
4000 万失地农民社保悬念	284
扶 贫	289
扶贫转型：从行政到市场	290
一个国家级贫困县的 14 年	303
低保起步 扶贫转身	313
本篇结语 “三农”：突破“权利”之障	317
跋 / 与民间力量一起成长	322

上篇

乡村重构

“三农”变局

十年农村改革，有两项影响尤为深远。

一是2000年启动“农村税费改革”，最终于2006年取消农业税；二是全国人大于1998年正式通过《村民委员会组织法》，给九亿农民的基层民主拓展了蓬勃成长的空间。

农税改革推动中国向现代社会转型。由于税费改革事关国家和农民、中央和地方政府间利益分配，由于政治体制改革与经济体制改革不配套，税费改革的难度超乎想像。

村民自治作为家庭联产承包责任制后的一种乡村政治安排，则深刻改变了中国乡村的权力结构和利益格局。但取消农业税后，由于乡村可控制的经济政治资源骤减，曾被国内外寄予甚高期望的村民自治试验，各方面改革动力接近耗尽。

但无论如何，变革在推进；并且，这些变革重构了中国乡村政治经济社会的方方面面。

税费 >>

2000年3月2日，中共中央、国务院决定，率先在安徽全省进行农村税费改革试点。这成为整个“农村综合改革”的起点。

农村税费改革主要内容为：取消屠宰税，取消乡镇统筹款，取消教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金；用三年的时间逐步减少直至全部取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税政策、调整农业特产税征收办法，规定新农业税税率上限为7%；改革村提留征收和使用办法，以农业税额的20%为上限征收农业税附加，替代原“村级提留”。

农村税费改革是一次农村经济利益大调整，目的在于通过对现行农业和农村领域税费制度的改革和完善，规范农村分配制度，理顺国家、集体和农民之间的分配关系，真正实现“耕者有其利”。因其涉及面广，影响深远，被称为1949年以来继土地改革、家庭承包经营制之后的“中国农村的第三次革命”。

这次改革，与中国以往历次改革一样，也是起源于基层。漫长的岁月里，从来自民众的自发性实验，到中央在个别省份进行试点，到试点之路上的停滞和犹疑，再到试点扩大到大半个中国，农村税费改革曲折前行的历程，集中暴露出了中国农村的深层次矛盾。

农赋之变

阳历六七月之交，农村称为午季，是农民夏粮收割的繁忙季节，也是农村基层干部征收农村税费（又称为“午征”）最重要的时刻。与往年不同的是，2002年午征之时，农村税费改革试点已经在占全国大部分版图的20个省（自治区、直辖市）推开。

宣告了这一重要进展的标志性文件是国务院办公厅于2002年4月发布的《关于做好2002年扩大农村税费改革试点工作的通知》。《通知》宣布，国务院决定，“积极稳妥，量力而行”，把农村税费改革试点扩大到20个省（自治区、直辖市）——这意味着农村税费改革事实上已经超越局部试点的范围，开始演变为具有全国性的改革探索。

与扩大试点相配套的是，中央财政预算对2002年农村税费改革试点新增专项转移支付资金165亿元，再加上2001年对安徽全省以及其他省份给予的专项转移支付，共245.1亿元。这个数字已超过所有试点地区改革前农业税收入的总和，可谓前所未有的。

农村税费改革试点是国务院先于2000年3月在安徽全省进行的，原计划到2001年推向全国，2002年基本完成改革。可是在2001年4月，就在各地根据部署纷纷准备扩大改革试点之际，国务院却紧急发文，决定暂缓扩大农村税费制度的改革试点。一时间，海内外媒体关于“中国农村税费改革进行不下去”的议论纷至沓来，沸沸扬扬。

当然这不完全是无稽之谈。2001年7月，朱镕基总理在安徽考察税费改革工作时也指出，原本希望搞得快一点的税费改革面临相当难度，在全国全面推开这项改革还存在很大风险。尽管如此，改革并未停步，时隔一

年，改革仍显示出加速推进之势。

然而，前路并非一马平川。所谓“积极稳妥，量力而行”，也正昭示着改革之多艰。在各地高涨的热情背后，新一轮改革试点所面临的挑战也是前所未有的。

（上）从基层起步

涡阳先行

1992年，农民负担问题最为突出的安徽省涡阳县新兴镇，按照全镇每年的支出总额确定农民的税费总额，税费一并征收，分摊到亩，每亩地只交30元，这是现今农村税费改革的雏形

农村税费改革的缘起，最早可追溯到20世纪80年代末期。

80年代农村“大包干”之后，全国农业增产增收在1984年达到高峰，随后出现“卖粮难”，农民收入增长乏力，负担却逐渐增加，尤其是农业正税之外的各种杂费让农民不堪承受。1988年，安徽省政府参事何开荫发表文章，呼吁把农村合理的收费用税的形式固定下来，从规范农村税费征收办法入手减轻农民负担。这是第一次见诸文字的提及农村税费改革。

1992年，农民负担问题最为突出的安徽省涡阳县新兴镇自发进行了改革，做法与何的方案不谋而合。那时，农业税费一般用于基层政府支出，在新兴镇，这也是最主要的财政收入来源。新兴镇大胆进行变革，决定按照全镇每年的支出总额确定农民的税费总额，税费一并征收，分摊到亩，每亩地只交30元。

新兴镇先走一步，随后全国的几个农业大省出现自发效仿者。次年，河北及安徽阜阳、贵州湄潭、湖南怀化都有了改革试点。

早期的这些试点在具体方式方法上各有千秋，但都是将各种杂费合并到农业税中统一征收，此简称为“并税”。在并税的基础上，以既定税率征收上来的税费实际上是粮食实物，政府再卖粮获取现金，此称为“折实征收”，简称“征实”。按照如此方案，农民一次性缴纳的“公粮”，折合成货



币可能较过去有所增加，但因不再有其他负担，且方案一定三年不变，所以农民十分拥护。

粮价扮演了微妙的角色

无论是“征实”还是征币（“折收代金”），只要国家规定的定购价与市场价之间存在价差，就会出现“第三块资金”，行内又习惯地称之为“暗税”，正是暗税的存在为日后农民负担的反弹埋下了种子

改革的愿望是良好的，可是结果却并不一定符合初衷。在前期自发的农村税费改革进程中，一个多变的因素就是粮价。

自1993年起，全国市场粮价高扬，税费改革试点中，相关地区的政府都按定购价或介于定购价与市场价之间的“综合价”与农民结算“征实量”，收上粮食后，再以市场价出售，这样所得的征实粮款和原定税费总量相比必然有所盈余，即所谓“第三块资金”。这鼓舞了基层政府改革的热情。故此，改革得到了基层政府和农民的共同支持，在最初几年，进行得还算顺利。

可是，一旦粮价下跌，情况就会发生变化。从1996年下半年开始，市场粮价逐步下跌，在1997年—1998年还出现市场粮价低于定购价的现象。农民按已经确定的征实数量交纳粮食，而地方政府无法再收获所谓“第三块资金”，甚至就连原定的税费也难以足额保证。

于是，基层政府的实际农业税收入减少了。为了弥补缺口，1996年以后，新的收费名目又纷纷出现。河北魏县较有代表性：其征收的7868万元税费总额中，不仅包括了5385万元的“农业两税，提统两费”，还包括433万元的“教育集资”和2050万元的“农村发展资金”。

在各地农村，所谓的“农村发展资金”，实际上就是原来的“第三块资金”，当初曾作为粮食价格“双轨制”的副产品而存在，原考虑留做发展基金，待市场价低于定购价时，可以对基层政府有所补偿。可是这笔资金在各地几乎都早早地派上了用场，有的地方在1993年至1996年的改革时就