

农民收入、农民负担 与结构调整

夏永祥 赵文娟 陈雄伟等 著

中国农业出版社

苏州大学“211工程”标志性成果资助项目
苏州大学财经学院、苏州市财政局研究项目
江苏省教育厅高校科研重点项目

农民收入、农民负担 与结构调整

夏永祥 赵文娟 陈雄伟等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民收入、农民负担与结构调整 / 夏永祥等著. —北京: 中国农业出版社, 2002.4

ISBN 7-109-07484-6

I. 农... II. 夏... III. ①农民-收入分配-中国
②农民负担-中国 ③农村-产业结构-调整-中国
IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 008388 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: 沈镇昭

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 11.125

字数: 278 千字 印数: 1~2,000 册

定价: 19.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

课题组组长	万解秋	赵文娟			
课题组成员	陈志华	陈雄伟	夏永祥	邵 华	钱国芳
	陈 瑛	孙文基	邵建华	朱学新	蒋珠燕
	段进军	马立平	沈志栋	朱 淀	黄洪斌
	贺 婕	沙晓颖	余其刚	徐 杨	

撰 稿 人 (按章次为序)

第一章	夏永祥		
第二章	赵文娟		
第三章	蒋珠燕		
第四章	陈 瑛		
第五章	邵 华	陈 瑛	黄洪斌
第六章	陈 瑛	孙文基	邵建华
第七章	夏永祥	余其刚	
第八章	朱学新		
第九章	陈雄伟		
第十章	朱 淀		
第十一章	贺 婕		
第十二章	沙晓颖		
第十三章	段进军		
第十四章	钱国芳	夏永祥	

统 稿 人 夏永祥 邵 华

前 言

中国的“三农”问题是一个沉甸甸的话题，“三农”问题在不同时期有不同的表现和重点。改革开放以后的一段时期内，我国农业连年丰收，加以乡镇企业异军突起，农民收入快速增长，农村社会一派欣欣向荣景象。20世纪80年代中期以后，首先是农业问题出现反复，处于徘徊，停滞与缓慢增长中；接着农民负担问题凸现，尽管中央和国务院对此三令五申，要求严格控制农民负担，但一些农村基层政权却我行我素；再到1995年后，连年的农业丰收导致的农产品价格下跌，使农民增产不增收，农民收入增长缓慢，有些地区甚至为负增长。所有这些问题交织在一起，成为当前我国“三农”问题的主要表现，我国农业和农村的形势令人堪忧。

正鉴于此，1998年，苏州大学财经学院和苏州市财政局联合组成课题组，决意对上述问题进行深刻的剖析研究。首先，我们从减轻农民负担与农村税制改革入手，对农民负担的现状、成因及解决对策进行了广泛的调查分析。我们的结论是，农民负担过重的现实是不能否认的，其原因是多方面的，根治之策也应是多元配套的，但是最根本的原因在于农村基层政权和村民委员会的事权与财权不统一。他们承担了许多应该由上级政府承担的管理功能和公共产品，但却得不到上级财政的拨款，于是只能向农民征收。另外，乡镇政府和村委会的机构庞大臃肿，吃“皇粮”的太多，现今的乡镇政府机构规模一般达到人民公社时期的10倍以上，即由原先的40人左右扩张到300~700人之间。病因如

此，处方自然清楚，然而解决问题的阻力来自既得利益者的强烈反对，这就需要自上而下的严厉的行政体制和财政体制改革。有人乐观地以为靠“费改税”即可解决这一问题，其实不然。“乱收费”仅仅是农民负担的表现形式，是基层干部向农民敛取财富的形式。在“费改税”中，为了减轻农民负担，必须使改革后的税收量小于以前的收费量。

其次，我们对增加农民收入和调整农业与农村经济结构问题进行了调查研究。在进行上一个问题的研究时，我们发现，农民负担不仅仅是一个绝对概念，还是一个相对概念，即要同农民收入水平联系起来考察，此即农民的负担能力。同样的负担数量，对于高收入农民而言，并不显重，而对于低收入农民来说，则不堪重负。因此，为了提高农民生活水平，必须把减轻农民负担与增收问题放在同等重要的位置上。然而，20世纪90年代以来，在农民负担不断加重的情况下，农民收入却增长缓慢，甚至一度下降，两方面叠加在一起，使农民如雪上加霜。所以，必须研究增加农民收入的新思路。在2000年初召开的中央农村工作会议上，对这一问题进行了战略部署，指出我国农业发展已经进入到了一个新阶段，主要矛盾已经由总量不足转变为结构失衡。因此，必须对农业和农村经济结构进行战略性调整，依靠结构调整增加农民收入。从增加农民收入出发，结构调整在近期内应该重点抓好农业内部各产业间的调整，优化结构，提高效益。而从长远看，则要重点抓好农村经济结构调整，把相当一部分农村剩余劳动力从农业中转移到其他二、三产业之中，减少农民数量，优化农业内部人地结构以及整个农村经济结构。否则，让近9亿农村人口困守在有限的土地上，无论如何调整农业结构，也很难大幅度增加农民收入。为此，就必须加快我国城市化进程，加快小城镇建设，从体制上讲，必须彻底改革我国20世纪50年代末期形成的“城乡分治，一国两策”格局，放开对农村劳动力流向城市的限制。

我们以上两项研究的初步成果是两份研究报告，邀请省内外有关专家、领导进行鉴定，并送政府有关部门决策时参考。大家对研究报告给予了充分肯定和良好评价。我们还将研究成果中的部分内容，在一些刊物上发表，也收到了来自社会上的积极反应。本书则是这两项研究的最终成果，是在上述两份研究报告的基础上，按照一定的逻辑体系结构扩充而成的。本书以减轻农民负担和增加农民收入为出发点，以结构调整为主线。从结构上讲，本书包括三部分，在第一部分（1~3章）中，我们从总体上对我国的“三农”问题进行了分析，并揭示了我国“三农”问题的新背景，即农业发展新阶段和加入WTO。在第二部分（4~6章）中，我们分析了我国农民收入、农民负担的演变及现状，并从农业税制改革等方面，提出了减轻农民负担的对策建议。在第三部分（7~14章）中，我们从增加农民收入和农业结构调整的关系入手，分析了农业与农村经济结构调整方案，并以此为纲，系统分析了与此相关和配套的农村市场建设、农业产业化、乡镇企业改革与发展、小城镇建设、农业可持续发展、农村科技进步与教育和农村土地制度创新等问题。我们力图把这些问题在新的背景下，与结构调整联系起来研究，赋予它们新的含义与对策。

我国地域辽阔，地区差异极大，“三农”问题在不同地区有各自的表现形式与特色。本书的研究在空间上既以全国为对象，揭示“三农”问题的共性，但由于课题组地处苏南地区，因此又着重以苏南地区为例，揭示“三农”问题的区域特性。苏南地区目前属我国发达地区之一，其“三农”问题的表现与中西部广大农村有所不同。

作为一项历时两年多的研究，我们得到了来自多方面的配合与支持。苏州大学财经学院和苏州市财政局领导亲自挂帅，主持研究工作；本课题的研究还得到了江苏省教育厅、苏州大学“211工程”的立项支持，我们的调研足迹遍布江苏省内的苏南、

苏北地区；西南地区的云、贵、渝诸省市；山东省的胶东半岛地区；安徽省的部分地区。正是由于这些地区的领导及广大农民群众的大力配合，才使调研工作能够顺利进行，使本书不止于坐而论道、纸上谈兵；本书中部分观点的形成，得益于与（美国）中国经济学会会长、美国三一学院教授文贯中博士以及中外合资金猫水泥有限公司财务总监赵一之先生、财务副总监王国杰先生的切磋交流；苏州大学科研处为本书的出版提供了大量帮助；余其刚同志为本书做了大量的文字处理工作；在研究过程中，我们也参考了国内外有关研究成果，并在文中及书末择要列出。在此谨向以上各方面领导、专家学者统致谢忱，恕不一一。

作为一项多人合作成果，每位作者都有自己的思路与文风，尽管主笔尽最大可能进行了协调和统一，但是有些问题还是在所难免，我们诚恳欢迎广大读者批评指正。本书是我们的初步研究成果，今后我们将继续这一研究，为解决我国“三农”问题，实现城乡经济一体化发展与繁荣而献计献策，贡献我们的力量。

作者于苏州大学财经科学馆

2001年9月

目 录

前 言

第一章 中国二元结构下的“三农”问题	1
第一节 二元结构的形成和演变	1
第二节 二元结构下的农业问题	6
第三节 二元结构下的农民问题	11
第四节 二元结构下的农村问题	13
第二章 中国农业发展的新阶段	16
第一节 由供给不足到相对过剩	16
第二节 结构失衡矛盾的凸现	25
第三节 农业发展新阶段的主要任务和目标	32
第三章 加入 WTO 与中国农业发展	37
第一节 中国农业发展的政策环境	37
第二节 加入 WTO 对中国农业的影响分析	48
第四章 农民收入的演变与现状	62
第一节 农民收入增长的演变	62
第二节 农民收入增长面临的新问题及 原因分析	67

第五章 农民负担的演变与现状	80
第一节 农民负担的演变与现状	80
第二节 农民负担加重的原因	91
第三节 几个相关的理论问题	101
第六章 农业税制改革	111
第一节 农业税制与农民负担	111
第二节 农业税制改革方案设计	117
第三节 农业税制改革的配套措施	131
第七章 农业与农村经济结构调整	138
第一节 农业经济结构调整与优化	138
第二节 农村经济结构调整与优化	152
第三节 农业与农村经济结构调整的 实现机制	168
第八章 结构调整与农村市场建设	178
第一节 结构调整与农产品流通体制改革	178
第二节 推进农村市场体系建设	186
第三节 大力发展农民流通组织	193
第九章 结构调整与农业产业化	200
第一节 农业产业化概述	200
第二节 结构调整与农业产业化	205
第三节 大力推进农业产业化	210
第十章 结构调整与乡镇企业的改革和发展	218
第一节 农村经济结构的调整与乡镇企业的发展	218
第二节 产权制度改革与乡镇企业的发展	223

第三节	产业结构调整与乡镇企业的发展	229
第四节	技术进步与乡镇企业的发展	234
第五节	规模经营与乡镇企业的发展	237
第十一章	结构调整与小城镇建设	245
第一节	我国城市化道路与小城镇建设	245
第二节	我国小城镇建设的现状与问题	249
第三节	我国小城镇建设滞后的原因与 负面效应	253
第四节	21 世纪前 10 年我国小城镇的 建设目标	258
第五节	我国加速小城镇建设的对策措施	260
第十二章	结构调整与农业可持续发展	266
第一节	现代农业的困境与出路	266
第二节	农业可持续发展	272
第三节	建立可持续的生态农业	277
第四节	农业区域分工与可持续发展	285
第十三章	结构调整与农业科技和教育	290
第一节	结构调整与农业科技进步	290
第二节	农业科技创新的紧迫性与潜力	296
第三节	建立农业科研与技术推广创新 体系	300
第四节	大力发展农村教育事业	307
第五节	科技进步与农业可持续发展及 农业现代化	314
第十四章	结构调整与农村土地制度创新	322
第一节	农村土地法的名与实	322

农民收入、农民负担与结构调整

第二节	家庭承包经营制与结构调整和 农业现代化	327
第三节	农村土地经营权的集中	334
	主要参考文献	340

第一章 中国二元结构下的 “三农”问题

农业、农民与农村是整个国民经济和社会中的一极，它们是在同非农产业、城镇居民以及城市的差异和对立运动中发展的。发达国家与发展中国家在城乡关系上存在着巨大差异，中国作为世界上最大的发展中国家，二元结构表现得尤为明显。认识和解决中国的“三农”问题，必须将其置于二元结构的背景之下来进行分析。

第一节 二元结构的形成和演变

二元结构理论是由美国著名经济学家刘易斯等人提出，用来揭示发展中国家的工农城乡之间对立及其运动过程的一种理论。根据这一理论，发展中国家的经济通常是由落后的农业和先进的工业两大部门组成，二者之间存在着明显差距，由此形成二元经济。由于工业主要分布在城市，农业分布在乡村。因此，工业与农业之间的差距也就同时表现为城市与乡村的差距。发展中国家的经济发展过程，实际上就是工农城乡之间的对立运动过程，在这一过程中，工业和城市始终居于主导和支配地位，而农业和乡村则处于被支配和依附的地位。其后的美国经济学家费景汉和拉尼斯则指出了刘易斯理论中的片面性，认为农业与农村由于向工业和城市提供生活资料，因而并非完全处于被动和依附地位，而是对工业和城市也有一定的制约作用，双方必须协调发展。

二元结构理论的可贵之处，在于它突破了此前一些经济学家

把经济发展过程单纯看做数量扩张的缺陷,而是引入了结构变量,重在揭示发展中国家经济发展过程中的结构变动规律。这一理论是符合广大发展中国家实际的。中国是世界上最大的发展中国家,毫无疑问,同样存在着二元结构。特别是由于中国的工业化过程是在计划经济体制下进行的,为了解决工业化过程中由于城乡差别所引起的农村人口向城市的大量流动,通过行政和法律手段把全体社会成员划分为城市户口与农村户口两大类,将其职业和居住、生活空间固定化,二者之间有一条不可逾越的鸿沟,由此又形成了只有中国等个别国家独有的二元社会结构。中国的农业、农民和农村都是在这种二元社会结构的大背景下生存和发展的。

中国新民主主义革命和社会主义革命的胜利,并不是在已经实现工业化的生产力基础和资本主义生产关系的基础上进行和获得的,而是在一个以农业为主,小生产者的汪洋大海的经济和社会基础上进行和获得的。根据统计,到1949年,中国的工业固定资产仅有100多亿元,工业年净产值也仅有45亿元,在国民收入中只占12.6%。在全社会劳动者中,工业职工也只占2%左右。国民经济的其他部分,基本由小生产者的农业组成。经过三年国民经济恢复时期,工业取得了比农业更快的发展,工业总产值增长了1.45倍,农业总产值仅增长了48.5%。到1952年时,农业等第一产业在国内生产总值中的比重下降到50.5%,工业等第二产业上升到20.9%,第三产业上升到28.6%。从1953年的“一五”计划开始,我国实行以“一化三改”为主要内容的过渡时期总路线。“一化”即实现国家工业化,变农业国为工业国;“三改”即对农业、手工业和资本主义工商业实行社会主义改造,把私有制变为公有制。过渡时期原计划需三个五年计划的时间,即到1967年完成。但在实际执行过程中,由于“左”倾思想影响,“三改”进度快于“一化”进度,到1956年时,“三改”任务完成,并宣告过渡时期结束,我国进入社会主义社会。“一化”的进程同样由于经济建设工作中“左”倾指导思想的影响,频频

失误，步履艰难，直到1970年，第二产业的增加值才稳定地超过农业，工农业净产值之比由1949年的15.5:84.5变为50.5:49.5，完成了由农业社会向半工业化社会的转变。20世纪70年代以后，特别是80年代以来，由于乡镇企业的发展、外资的进入等因素，我国工业快速发展，工业化水平迅速提高，同时第三产业迅速发展，导致农业在国民经济中所占比重急剧下降，到1999年，我国国内生产总值为82 054亿元，其中第一产业为14 212亿元，占17.3%，第二产业为40 806亿元，占49.7%，第三产业为27 036亿元，占33%。可见，我国的工业化水平已经有了很大提高。然而，由于我国国土辽阔，地区条件差异很大，由此导致工业化进程也有很大差异，例如上海市1998年一、二、三产业之比为2:50:48，江苏省为14.1:50.6:35.3，苏州市为7:56.2:36.8，这些省市已经基本实现了工业化，甚至进入了后工业化社会，而中西部地区广大省份的工业化水平仍很低。

然而需要指出的是，这种比例是依据当时的价格水平计算出来的，由于我国长期存在的工农业产品价格剪刀差，因而就人为降低了农业在国家经济中的比重与贡献，相反，却夸大了工业等产业的比重与贡献。据已故著名经济学家孙冶方回忆，还在20世纪50年代中期价格剪刀差刚刚形成时，毛泽东就已经指出了这一问题，他不相信5亿多农民对国家的贡献仅限于100亿千克左右的公粮，因为按征购价格计算，它只相当于国家每年贷给农民的款额。后来，经过国家计委和统计局的种种试算，估计农业的贡献远远超过100亿千克左右的公粮^①。正因为如此，加上我国人口的绝大多数仍被限制在农业和农村，因此直到80年代甚至目前，有些人仍然认为我国还是一个农业国，“10亿人口，8亿人靠农业搞饭吃”就是对这种情况的生动描述。

^① 孙冶方：《社会主义经济的若干理论问题》，人民出版社，1979年，第306～307页。

从表面上看，50年来中国经济的变动似乎是合乎规律的，是任何一个国家经济发展都要走的必由之路。但是，中国的问题在于，在这一过程中对工农城乡关系处理的严重失误。在发达国家的经济发展过程中，虽然农业所占比重也越来越小，但是农业的劳动生产率和现代化水平却有了很大提高，农业与非农产业之间是协调发展的；而在中国，在农业比重缩小的背后，却是农业的落后。直到今天，中国的许多非农产业与世界先进水平相比不逊色，但是农业却与发达国家的差距越来越大。因此，中国经济的发展过程，也就是农业与非农产业现代化水平差距不断扩大的过程，二元经济结构不仅没有缩小，反而越来越强化。

中国二元社会结构的形成，是建立在二元经济结构的基础之上的，但却又不同于刘易斯等人所描述的发展中国家的城乡对立与差距，它具有明显的中国特色，这就是通过户口对社会成员身份的划分、凝固与各种社会待遇的规定的规定。从1953年开始，中国开始了大规模的工业化过程，为了满足工业化对劳动力的需求，同时由于城乡差距的作用大批农村劳动力进入城市，1949—1957年，城镇人口由5767万人急增到9949万人，占全国总人口的比重由10.6%上升到15.4%，由此导致农产品供应趋紧，城市基础设施和生活设施也严重不足，产生了费景汉和拉尼斯等人所指出的由于农业剩余产品太少而对农村人口流入城市的限制问题。为了解决这个问题，1954年，中国开始实行粮食统购统销政策，以便稳定和保证粮、棉、油等主要农产品的供应。在这个措施不能完全解决问题的情况下，1958年元月，国家颁布和实施了《户口登记条例》，把全体社会成员划分为农村户口和城市户口两大类，这两种户口并不仅仅是指人口居住地点及从事职业的差异，更重要的是指他们在就业、收入、购物、住房、医疗、教育及其他社会福利方面和社会地位的差异，城市户口在这些方面拥有农村户口所不能比拟的优惠待遇，它实际上是以法律形式对工农、城乡差别的认可、肯定和维护。在《谈农民的不平

等地位》^①一文中，舟莲村先生以大量事实，揭示了几十年来我国农民在经济、政治、文化等各个方面低城镇居民一等的不平等地位，令人感到无可辩驳，只要稍有一点良心与正义感的人，其心灵都会受到很大的震撼。直到改革开放之前，我国的这种二元社会结构不仅没有淡化，反而越来越强化。在这种社会结构下，“农转非”就成了当时一些农村人口脱离贫困的惟一途径，也成了当时一些领导干部以权谋私和搞腐败的一个重要内容。改革开放以后，在80年代，费孝通先生就曾向中央建议，要逐步清除，而不是继续强化“城乡分治，一国两策”。90年代以来，随着城市中就业形势的日益严峻，随着城市住房、医疗、教育等体制改革的深入，长期附在城市户口上的种种福利待遇逐渐被剥除，城市户口的含金量才开始下降。在这种背景下，许多专家学者与实际工作部门才开始酝酿对这种户籍制度进行改革，在深圳、苏州等城市，试行蓝印户口，为那些确已在城市中找到工作，有收入，有住房的人口办理暂住户口，待条件进一步成熟，可转为正式户口。2000年，深圳甚至在本市流动人口中，选出几名人大代表，为他们提供参与本市政治生活的机会与权利。全国其他许多城市都开始放松了对农村人口流入城市的限制，在广东等个别地方，还出现了城市人口自愿流向农村的现象。在2000年第5期的《读书》杂志上，陆学艺先生撰文，深刻剖析了这种“一国两策，城乡分治”社会结构的弊病，呼吁对其进行改革。在2000年7月，中央做出了加快小城镇建设的决定，放松了农村人口流向城镇的限制。民政部长多吉才让据此提出，今后我国每年计划新增20个市，加大农村人口向城市流动的步伐。这说明困扰中国社会发展的户籍制度已经开始被打破和融化。然而，冰冻三尺，非一日之寒，亦非一日可以融化。在北京、成都等大中城市，近年也曾出现了为解决本市人口就业而把民工强行驱赶出

^① 《社会》1998年第9期。