



加快农村发展与 制度创新研究

王 璠 著



甘肃人民出版社
GANSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

加快农村发展与 制度创新研究

王 璠 著

江苏工业学院图书馆
藏书章



甘肃人民出版社
GANSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

加快农村发展与制度创新研究 / 王璠著. —兰州: 甘肃人民出版社, 2006.7
ISBN 7-226-03441-7

I. 加... II. 王... III. 农村经济 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 072818 号

责任编辑: 朱满良

封面设计: 王林强

加快农村发展与制度创新研究

王 璠 著

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市南滨河东路 520 号)

甘肃方正纸业有限责任公司印刷

开本 850 × 1168 毫米 1/32 印张 10.5 插页 2 字数 260 千

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—1,000

ISBN 7-226-03441-7 定价: 28.00 元



/ 作 / 者 / 简 / 介 /

王璠，1966年4月出生在甘肃省定西市安定区。经济学研究生、副教授。曾从事小学、初中和高中教育，现在甘肃省定西市委党校任教，主要从事区域经济和农村经济问题的教学和研究工作。近年来在国家级和省级学术期刊上发表学术论文二十余篇。科研成果曾获得甘肃省最高社科奖和甘肃省党校系统优秀科研成果奖等奖项。

一是我想起了诺贝尔奖金获得者，一位经济学家叫舒尔茨的一句话，他说世界大多数是贫困人口，如果你懂得了穷人的经济学，那么你就会懂得经济学当中许多重要的原理。二是世界大多数贫穷人当中，又主要是以农业为生计的。如果你懂得了农业，那你就真正懂得了穷人的经济学。

——温家宝总理于2005年3月14日记者招待会答记者问

现在很多国家为了发展工业化，为了追求经济效率，就采取了一种工业和城市优先发展的战略，而对农业部门采取了一种歧视性的态度，导致了一系列的歧视性的政策。而正是这种歧视性的政策，导致了农业部门的落后和农民的贫困。你要改变农业落后和农民贫困的这种现象，你首先要抛弃这种制度性的歧视。

——穷人经济学家、诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨

贫穷并不只是比社会上其他人穷多少这回事，而是没有争取物质富裕最基本的机会——因为缺乏一定的最低限度的“能力”。……贫穷根本就不是收入的问题，这其实是缺乏最低限度能力的问题。这些问题的解决要通过整个社会结构的变革，努力改进教育。

——穷人经济学家、诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森

前 言

农村的落后与农民生活的贫困,对于在物资极度匮乏年代出生在因“苦瘠而甲于天下”的定西的我,有刻骨铭心的记忆!儿时饥肠辘辘、衣不蔽体的痛楚;因断炊,母亲们那满脸的愁云,父辈们那浓烈的旱烟、深深的叹息;老人们所讲的 20 世纪经历的两次大饥荒的悲惨境况都使我从小对贫困有深切的恐惧与迷惑!

我曾经诅咒自然力的恶劣,也叹息农民的愚昧,更体会到经济发展水平的落后。随着知识的不断增加,阅历的不断丰富,我深刻认识到自己以前对农村落后、农民贫困认识的肤浅。造成贫困的原因是多方面的,即有自然的、经济的、人文的、社会的,更有制度的。在某种程度上,制度的因素影响更大、更具有决定性。中国共产党领导的中国民主革命其实质就是砸碎不合理的制度,但可惜的是新中国建立以后,为了完成工业化的艰巨任务,农民成为不公平制度的承受者,在“二元结构”下农民与农村又成为被剥夺的对象。在这种境况下农村没有不贫困的道理。

在精英政治时代的政治体制构架下,必然导致农民在政治上的“失语”;政治上的“失语”又必然导致经济利益的受损。政治上的“失语”、经济利益的受损必然使农民成为中国最大的弱势群体。这种现状需要执政党、政府、主流社会、精英阶层对其更多的关注和关爱,而如果仅仅依靠其自身的力量是很难改变整个阶层的命运的。因此,我们呼唤更多人来关注农民。

然本人学识浅陋,身轻言微,只能把深深的关注融入在这本书中,希望能为农村脱贫、农民致富奔小康提供一点宏观支持。

2006 年 2 月 10 日于陇中

目 录

导论：加快农村发展与体制创新 / 1

我国严重的城乡“二元结构”是制约农村地区快速发展的体制原因，要统筹城乡发展，加快农村地区的发展，关键在于体制创新。

一、加快农村发展与户籍制度创新 / 14

中国现行的户籍制度不仅是户口登记、变更、迁移及管理制度，而是与就业、教育、住房、社会保障等方面的制度相联系，使拥有不同户籍的人口享受不同的福利待遇，最终形成了中国经济社会的“二元结构”。因此中国现行户籍制度是形成“二元结构”的制度基石。打破“二元结构”，增加农民收入，加快农村地区的发展，必然要进行户籍制度改革，消除形成“二元结构”的各种制度附着的基石。

二、加快农村发展与公共产品的供给制度创新 / 50

当前我国公共产品供给体制是，城市政府投资，农村农民买单。导致农村公共产品严重短缺，农民苦不堪言，城乡差距不断扩大，要消除城乡差别，增加农民收入，实现城乡经济社会的协调发展，必须要调整公共产品的供给体制，政府要承担农村公共产品的供给责任，加大对农村的供给力度。

三、加快农村发展与教育制度创新 / 80

教育的城乡差别是中国“二元结构”的重要表现形式之一，这种差别对农民最具有致命的影响，它使农民丧失了最基本的发展权，这不仅影响着他们的现在，更重要的是影响着他们的未来。

统筹城乡发展，实现城乡经济社会的协调发展，就必须消除城乡的教育差别，赋予农民与市民同等的受教育权，这样才能实现社会的公平和正义。

四、加快农村发展与医疗制度创新 / 111

当前由于公共卫生在农村的缺失，导致农村“缺医少药”。农民“小病挨、大病等”，严峻的现实呼唤我们重新建立农村卫生体制，同步赋予农民平等的生存权。

五、加快农村发展与社会保障制度创新 / 152

当前，高收入的市民享受着政府提供的社会保障，而低收入的农民，政府既没有提供养老保险，也没有医疗保险，更没有最低生活保障。这种制度安排是当前社会不公平的表现形式之一。统筹城乡发展，构建和谐社会，必须要反思当前城乡有别的社会保障制度，为农民提供平等的社会保障制度。

六、加快农村发展与土地制度创新 / 182

当前，农村土地权残缺不全，农民不能更多地享受土地收益。根据国务院发展研究中心经济研究部韩俊领导的课题组最近做的调查显示：土地增值部分的收益分配，有20%~30%留在乡下，其中，农民的补偿款占5%~10%；城市政府拿走土地增值的20%~30%；各类房地产公司、开发区、外商投资公司等等，拿走土地增值收益的大头，占40%~50%。对此现象，中财办副主任陈锡文一针见血地概括为“拿别人的地，发自己的财”。中国社会科学院农村发展研究所党国英教授算了一笔账：从“一五”开始，农民通过剪刀差为国家的工业化做出30万亿贡献之外，农民在土地的收益上又为城市化贡献近30万亿。也可以说，由于土地制度的不合理，农民只能捧“金碗”讨饭吃。

七、加快农村发展与金融制度创新 / 224

长期以来，由于资金的逐利性，金融资源不断从贫困地区流向发达地区，从农业流向非农产业，导致农村金融空洞化。一方

面是农村地区金融资源的匮乏，另一方面却是农村地区金融资源的大规模转移，“贫血”的农村还在继续向城市“献血”，可谓是“冰火两重天”。这其中暴露出中国农村金融体制的滞后性和不合理性。

八、加快农村发展与就业制度创新 / 243

中国农民在“二元结构”下，作为二等公民接受城市的剥夺。离开了农村，进入了城市，仍被称作“农民工”，再一次接受城市的剥夺，农民只能像候鸟一样在城市与农村之间迁徙，严重制约着中国城乡之间的协调发展。

九、加快农村发展与乡镇管理制度创新 / 284

全国仅在编的乡镇干部有 1200 万人，大约 40 个农村劳动力供养一名干部，早在 2000 年，官方统计资料显示中国五万乡镇政府财政负债总额就已经达到 2200 多亿元人民币，平均每个乡镇政府负债 400 万元；而根据学者最新的估算，当前中国乡镇债务额超过 5000 亿元。为了解决乡镇工作人员的吃饭问题和维持乡镇的正常运作，巧立名目、乱集资、乱罚款，以罚代管，变换各种手段从农民身上取得收入。现实中国乡镇政府的职能严重“异化”。

十、加快农村发展与农民权利缺失研究 / 312

当我们走进贫困的深处面对贫困的时候，实在没有理由指责在贫困中挣扎的人们，因为他们并没有错！目前至少有十几种限制穷人权利、导致贫困的不合理制度，因此需要我们重新认识贫困。

导论：加快农村发展与体制创新

我国严重的城乡“二元结构”是长期的经济原因与体制原因相互叠加、共同作用的结果，要统筹城乡发展，加快农村发展，关键在于体制创新。

建国以来长期执行的以农补工、城乡有别的发展模式，致使形成了我国典型的城乡二元经济结构，成为制约我国宏观经济健康发展的重要原因之一，也是影响农民收入增长的重要因素。因此，党的十六大、十六届三中全会提出了统筹城乡经济社会发展，实现城乡经济社会协调发展的战略，十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的奋斗目标。今后在全面建设小康社会，实现社会主义现代化建设，建设社会主义新农村的进程中消除二元经济结构，实现城乡经济的协调发展，对我们党和国家来讲都是必须要解决的重大的理论和现实问题。那么如何实现城乡经济的协调发展，加快农村经济社会的发展呢？笔者认为，从城乡差距产生原因的角度出发，实现城乡经济的协调发展，加快农村经济社会的发展，关键是要进行体制创新。

一、城乡经济发展差距的原因探析

当前我国典型的二元经济社会结构是经济原因和体制原因相互叠加、共同作用的结果。要做到统筹城乡经济社会，促进城乡经济社会协调发展，就必须分析形成我国经济社会结构的深层次原因，才能有的放矢，对症下药，解决制约我国经济社会发展的“瓶颈”问题。

（一）经济原因

1. 发展经济学认为，二元结构是发展中国家工业化进程中的必然现象

发展经济学认为，二元结构是发展中国家工业化进程中的必然现象，但随着经济的发展，二元结构之间的差距会缩小，并且逐步向着一体化的一元结构转型。二元结构理论是在第二次世界大战后对发展中国家一种经济现象的描述，这一现象在发展中国家也是普遍存在的。“二元”一词通常来说是指发展中国家经济体系或国际间的经济性和社会性的分化。最初是由伯克（Booke, 1933）提出的，他在对印度尼西亚社会经济的研究中把该国经济和社会划分为传统部门和现代化的荷兰殖民主义者所经营的资本主义部门，他当时的研究仅仅限于对二元结构的一种单纯的描述。后来，本杰明·霍华德·希金斯从“技术二元主义的角度”，用生产函数的异质性来表示原有部门和先进部门的区别，从而进一步描绘了发展中国家二元经济结构的特征。二元结构学说的创立者是美国黑人经济学家、1979年诺贝尔经济学奖获得者刘易斯（W. Arthur Lewis），他在1954年《劳动无限供给条件下的经济发展》一文中指出：发展中国家一般存在着由传统农业部门和现代工商业构成的二元经济结构。在一定的条件下，传统农业部门的边际生产率为零或成负数，劳动者在最低工资水平上提供劳动，因而存在无限劳动供给。城市工业部门工资比农业部门工资稍高点，并假定这一工资水平不变。由于两部门工资差异，诱使农业剩余人口向城市工业部门转移。经济发展的关键是资本家利润即剩余的使用，当资本家进行投资，现代工业部门的资本量就增加了，从农业部门吸收的剩余劳动就更多了。当剩余劳动力消失，劳动的边际生产率也提高了，两部门的收入增加，二元结构逐步走向趋同，就过渡到了刘易斯所说的现代经济增长。从世界范围看，任何国家的工业化道路，都包含着从农业经济到二元经济，

再从二元经济到现代经济一体化这样两个过程。这是人类社会经济发展过程中不可逾越的发展阶段，我国现阶段正处在工业化的中期，即二元经济阶段。

2. 城市的聚集效应必然使生产要素由农业和农村向工商业和城市集中

在市场经济条件下，各种市场主体、生产要素都要追求自身收益的最大化。而农业具有弱质性。因为：第一，农业生产受双重约束。首先，农业生产首先受不可控的自然因素的影响，具有很大的自然风险。其次，对市场信息反馈往往滞后，生产者依据现时市场信息做出的生产决策待产品产出后，市场供求状况已经发生了很大的变化，从而形成了很大的市场风险。自然风险与市场风险相互交织，使得农业在市场经济条件下成为一种典型的高风险行业。特别是我国农业自然灾害频繁，市场发育不完善，信息的不对称和失真，农产品供给相对过剩，使得从事农业生产具有很高的风险。再次，农产品供给弹性大而需求弹性小，使得农产品市场很“薄”，价格波动剧烈，而且导致“蛛网现象”的生成。因为，人们对食品等农产品的需求具有刚性，达到一定程度则不在增长，而农产品的供给弹性很大，当供给增大而需求不变时，价格必然下降。当前我国绝大多数农产品供给充足，人们对农产品的需求基本饱和，这必然使农产品的价格低迷。最后，农业的比较效益低，现阶段一是农业受到土地、气候等自然条件的限制，很容易出现土地报酬递减的现象，而工业就较少受自然因素的影响。二是因为恩格尔定律的作用，人们的收入水平的提高，一般不会用于农产品的消费，而是用于增加工业品和服务的消费。三是工业品具有垄断的倾向，而农产品具有自由竞争的倾向。四是农业因为受土地的制约，比较分散，规模小，不像工业品那么容易形成规模经济，工业品不但在产品的生产、销售、原料采购方面具有垄断性，且工业的组织程度也很高，这些都决定了农业

的效益一般较工业低。因此导致的结果是农业自身的资源不断的外流，而且农业外部资源更难进入农业领域，导致农业的发展停滞和衰退。

第二，在区域经济中农村具有低效性。农村是与城市相对应的人类最主要的活动场所之一，但农村与城市相比较有着巨大的差别。农村从经济学的角度看，农村中农业具有低效性，由于农村中各种资源分散分布，形不成规模效益，信息闭塞、基础设施简陋、远离消费市场、运输成本高等不利因素，造成资本在农村的回报率低，因而资金由农村流向城市，由农村的农业流向城市的工商业，使城乡差距进一步拉大，致使农村的发展相对滞后。

从以上二个方面可以明确看出，在当前市场经济的条件下，农业具有弱质性，农村具有低效性，在区域经济中城市具有巨大的聚集效应，通过市场这只“看不见的手”必然会引导资源和资金由农村和农业流向城市及城市中的工商业。而农民又是最大的弱势群体，在经济和政治上很难维护自己的权利，其利益通过各种方式被不断剥夺，导致城乡经济发展水平和城乡居民收入差距不断拉大，这是国际上所有国家在现代化进程中都曾经和正在出现的现象，是经济规律的必然反映。

（二）制度原因

我国在计划经济时期长期形成的以乡养城和以农补工的发展模式，造成了城乡差距的逐步拉大。从20世纪70年代末开始的农村改革，极大地调动了农民的生产积极性，国家也多次提高了农产品收购价格，使得工农业产品的价格“剪刀差”一度缩小，农业生产大幅增长，农民收入有了较大提高。但80年代中期以后，随着改革重点向城市转移和我国工业化从初期阶段向中期阶段过渡，原有的计划经济体制模式向工业发展倾斜的惯性再一次表现出来，使国民经济出现了“工业过热、农业过冷”的反差。90年代以后，工农业发展不平衡和城乡关系发展不平衡的问题更加突

出，城乡分割的二元经济社会结构虽然有一定松动，但基本格局仍然没有大的改变，目前我国的经济体制仍然具有明显的城市偏好，在体制内资源不断由农村向城市集中。实际上人为地使农村中非常稀缺的资本不断地由农村及农业中向城市及工商业集中，而又把农业人口排斥在城市之外，使本来就严重的城乡经济社会的差距进一步扩大，这主要表现在以下几个方面：

1. 财政制度

现实中我国的财政制度具有明显的城市偏好。农业效益差，农民收入低，农村经济社会发展落后，按理说财政应加大对农业和农村的投资。但由于我国县乡两级财政十分困难，对农村和农业的投资严重不足，当前的现实是具有高收入的城市居民享受着政府提供的电力、自来水、通讯、道路等公共基础设施，享受着义务教育，享受着医疗保险、失业保险等社会保障。而低收入农民由于基层政府无力提供公共产品，只能是修路农民集资、拉电农民掏钱、义务教育也是自己掏钱，更无权享受医疗保险等社会保障，使资金从财政渠道不断向城市集中。自1990年以来，财政支农资金逐步减少，从1991年的10.3%降到2002年的7.7%。改革开放以来，由于乡镇企业的迅速发展，国家从农村中征收的税收增加很快，但国家对农村的财政投入则明显落后于农村税收增长的速度。使财政资金从农村中净流出，1978—2001年，农业税和乡镇企业税金由54亿元增加到了2594亿元，年均增长20.3%。同期，国家用于农业的支出由不到51亿增加到1516亿元，平均增加10.5%。致使农村资金由财政渠道净流出达1078亿元。在有限投向农村的财政资金中，绝大多数是农业单位的办公经费，真正落到第一线的寥寥无几。这种财税制度使得农民几乎分享不到国民经济快速增长带来的好处，这种制度实质上在不断扩大着已经非常严重的城乡居民的收入差距和城乡经济社会的发展水平。

2. 土地管理制度

现阶段我国土地管理制度中的征地制度，也有一定的缺陷，由于政府控制着土地的征地审批权，决定着农村耕地是否转变为建设用地，因此政府可以用较低的价格从农民手中征取土地，然后在城市土地市场上以高出几倍、甚至几十倍的价格交易，其实质是一种用合法的手段对农民利益一种不公平的剥夺，在全国形成了大约3000万—4000万左右的无土地、无社会保障、无稳定收入的无地农民。据统计，改革开放20多年来，通过土地征用方式从农村流向城市的资金高达2万多亿人民币。

3. 金融制度

我国金融机构实行商业化改革以后，普遍追求利益的最大化是经营的基本理念，农业银行从农村中撤出了营业网点，使农民贷款难度加大，农业与资本难以有效结合，导致资金由信贷渠道从农村流向城市。1979—2000年，仅从农村信用社和邮政储蓄两大渠道，农村资金净流出就高达10334亿元。2002年底全国农村信用社存款余额19875亿元，贷款余额13937亿元，存大于贷5938亿元，比2001年底5292亿元增加了646亿元。最终影响到农业和农村经济的发展，影响到农民收入的增加。在市场经济条件下，作为商业银行追求自身的利益最大化，是经济规律的必然反映。作为高风险低效益高成本的农业，商业银行普遍惜贷，而我国现行的农村金融体制中没有专门为农民服务的金融机构，农民没有有价值的资产到银行中去抵押贷款，贷款难就成为一种必然的现象。

4. 社会保障制度

现实中农村的社会保障严重缺失，政府把财政用于社会保障的资金绝大部分投向了城市，在城市已经初步建立了与社会主义市场经济相适应的社会保障制度。但是分配给经济社会发展落后的农村比例严重偏低。2002年财政用于城市社会保障的资金约1200亿元，城市人均239元，而投向农村的约186亿元，农村人均

约24元。而且农村社会保障主要以家庭保障和土地保障为主。

5. 价格制度

在计划经济体制下，国家为了完成工业化的原始积累，对农产品实行统购统销和合同订购。通过农工产品之间价格“剪刀差”的形式，运用比较隐蔽的价格手段，使农民的利益合法地从农业流向城市的工商业。专家估算建国以来农民累计做出的资金贡献高达约1万亿元。近几年来，虽然国家放开了工业消费品的价格，但一些行业仍处于垄断经营状态，同时，工业产品在价格方面相比农产品本身具有一定的垄断性。对农产品而言，粮食、棉花、蚕茧等大宗农产品的购销市场化改革还没有完全到位，由于国家取消了对农用生产资料的补贴加之农产品供给相对过剩，致使农产品价格低迷，生产成本上升，效益下降。实际上工农产品之间的“剪刀差”仍然存在，专家估计每年仍高达1000多亿元。通过价格方式，农村中的资金非常隐蔽地流失了。

6. 劳动就业制度

伴随着农业劳动生产率和农业资本的有机构成的提高，农村富余劳动力向非农产业和城镇转移是经济发展中的一般规律，也是发展中国家消除二元经济结构的根本出路。然而，改革后我国阻碍城乡人口流动的户籍约束与城乡壁垒仍然存在，有许多对农民工的歧视性规定，大大地束缚了农村剩余劳动力的转移，一方面使大量农村劳动力束缚在土地上，土地的生产率极低，在农村形成了约1.5亿的剩余劳动力；另一方面在城市中进城务工的约1.2亿农民工的利益得不到保障，最终影响到农民收入的增加。

总之，由于以上几种制度的共同作用，一方面加剧了资本由农村向城市流动的程度，使农村中资本严重短缺，使农业难以和资本有机结合；另一方面又把大量的人口聚集在农村，使农村人均占有的资源非常有限，使劳动力的劳动能力很难发挥出来。由于市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”相互叠加、

共同作用，使我国的二元经济结构非常突出，非常典型。正如一位研究中国社会的国际专家指出的，中国社会是发达的欧洲（城市）与落后的非洲（农村）并存的社会。通过以上的分析，我们可以明确地得出结论，要统筹城乡经济发展关键在于体制创新。因为在目前我国经济发展到这一阶段，由于城市产生的巨大的聚集效应，各种经济要素，由农村流向城市，这是经济发展的必然规律，城乡经济发展的水平会不断拉大。要缩小这种发展的趋势，就需要政府的宏观调控。因此要统筹城乡经济发展，加快农村经济社会的发展，就必须调整长期以来形成的严重的城市偏好的发展模式，需要进行体制的创新。

二、实现城乡经济社会协调发展的条件分析

统筹城乡经济社会发展，实现城乡经济社会协调发展是一种全新理念，它表明党和政府正视中国经济社会发展客观存在的二元结构，并希望通过统筹的方式协调和处理城乡关系，解决新时期的农业、农村和农民问题。问题是统筹城乡经济社会发展，作为发展中大国在一定历史条件下的战略选择，我们必须首先要明确这一战略在现阶段实施的可行性，是否具备必要的条件。

从发展经济学的一般观点出发，人类总是要经历从传统经济社会到现代经济社会的不同发展阶段，而且，不同阶段的城乡经济社会结构也是不断转换和发展的。撇开意识形态的特殊考虑，按照阿瑟·刘易斯的观点，一般发展中国家总是存在两个性质完全不同的部门，一个是维持生计的传统部门，一个是发展生产的现代部门。也就是说，城乡关系需要经历从生产力水平低下的一元结构到生产力水平有发展的二元结构，再进而整合到生产力水平大发展的一元结构的不同阶段。一般而言，阶段性是不可逾越的。不同阶段的经济社会发展特征，决定了其城乡关系和经济社会结构是向二元方向分化，抑或向一元方向弥合，本身并不以人