




陈锡文 主编

ZHONGGUO
XIANXIANGCAIZHENG YU
NONGMIN
ZENGSHOUWENTIYANJIU

中国县乡财政与 农民增收问题研究



山西经济出版社

前 言

近年来,我国中西部传统农区农业增产不增收的现象比较明显,加之乡镇企业陷入困境,农民外出打工又受到多重因素的制约,农民收入的增长速度大大减慢,有些地方甚至出现了农民收入下降的趋势,农民增收难的矛盾异常突出。

为了了解传统农区农民收入的现状,国务院发展研究中心成立了“县乡财政与农民增收”课题组,分别对湖北省襄阳县、河南省鄢陵县和江西省泰和县进行了专题调查。这3个县都是典型的农业县,经济发展水平在中部地区居中等或中上水平。襄阳县总人口为140万人,农民人均纯收入为2889元,综合经济实力在湖北省居于第5位;鄢陵县总人口为61万人,农民人均纯收入为2566元,综合经济实力在河南省110个县中居第35位;泰和县总人口为50万人,农民人均纯收入为2534元,经济发展在江西省居中上水平。从人口和资源分布情况、交通条件、产业构成、经济发展水平等各个方面来看,这3个县在传统农区均具有较好的代表性。

课题组利用所调查的3个县的资料,通过重点解剖这3个县,着重从县、乡财政角度分析了制约农民收入增长的各种因素,并提出了增加农民收入的政策建议。

本书第一章由陈锡文和韩俊在各专题研究报告的基础上执笔完成。其他各章的执笔人分别是：第二章，崔晓黎、于保平、崔传义、罗丹；第三章，徐小青；第四章，崔传义；第五章、第六章，赵阳、周飞舟、郭建军；第七章、第八章，韩俊；第九章，崔传义；第十章，谢扬、韩俊、陈剑波；第十一章，谢扬、韩俊；第十二章，谢扬、罗丹；第十三章，刘守英；第十四章，韩俊、王西玉、罗丹、肖俊彦；第十五章，韩俊、罗丹；第十六章，潘耀国。

本课题的调研得到了襄阳县、鄢陵县和泰和县各级党政部门的大力支持。他们的密切配合使课题组获得了大量的第一手真实资料。在本书出版之际，谨向他们表示最真诚的感谢。本项研究得到了中国发展研究基金会和福特基金会的支持，山西经济出版社为本书的出版进行了精心的策划和编辑，在此一并表示感谢。

国务院发展研究中心农村部

2002年10月

课题组成员

课题组组长：

陈锡文(国务院发展研究中心副主任、研究员)

课题组副组长：

韩俊(国务院发展研究中心农村部部长、研究员)

谢扬(国务院发展研究中心农村部副部长、研究员)

徐小青(国务院发展研究中心农村部副部长、研究员)

课题组成员：

王西玉(国务院发展研究中心农村部研究员)

崔传义(国务院发展研究中心农村部研究员)

刘守英(国务院发展研究中心农村部研究员)

赵阳(国务院发展研究中心农村部研究员)

崔晓黎(国务院发展研究中心农村部研究员)

于保平(国务院发展研究中心农村部研究员)

潘耀国(国务院发展研究中心农村部研究员)

陈剑波(国务院发展研究中心农村部研究员)

肖俊彦(国务院发展研究中心农村部研究员)

郭建军(国务院发展研究中心农村部副研究员)

程国强(国务院发展研究中心农村部研究员)

罗丹(国务院发展研究中心农村部助理研究员)

周飞舟(北京大学社会学系讲师)

目 录

第一章 传统农区农民收入增长的新思路	(1)
一、引言	(1)
二、农民收入增长的基本状况	(4)
三、影响农民收入增长的基本因素	(7)
四、传统农区农民增收的政策选择.....	(36)
第二章 粮食生产的困境与农业结构的调整	(58)
一、粮食主产区农民收入状况	(58)
二、粮食生产的效益	(62)
三、政府促进农业结构调整的有效方式.....	(77)
第三章 县域公有制企业的改制与私营企业的发展	(85)
一、地方国有企业发展与改制状况	(85)
二、乡镇企业的发展与变化	(93)
三、民营企业的发展与困难	(96)
第四章 劳动力流动与小城镇发展	(100)
一、传统农区农民就地转移的困难	(100)
二、外出就业是传统农区农民向非农产业转移的 主要渠道	(102)
三、农民外出就业面临的困难与障碍	(105)
四、传统农区小城镇难以成为吸纳农村人口和劳动力 转移的大容量载体	(108)
五、为传统农区农民外出就业创造更宽松的环境	(111)

第五章 农民负担的特征、趋势和成因	(113)
一、农民负担问题的历史过程	(114)
二、现阶段农民负担问题的几个主要特征	(116)
三、农民负担连年增长的趋势并未真正扭转	(127)
四、农民负担为何如此重	(131)
五、进一步的问题：农民负担与县、乡财政	(135)
第六章 农村税费制度改革：问题与对策	(152)
一、税费制度改革的背景和主要内容	(152)
二、新制度的预期效果	(154)
三、新制度运行中的主要问题	(158)
四、完善农村税费制度的政策建议	(166)
第七章 县、乡财政的困境与运行	(170)
一、县、乡财政的困境	(170)
二、县、乡财政缺口是如何弥补的	(183)
三、徒有虚名的财政预算“平衡”	(197)
第八章 县、乡财政危机的影响、成因与治理	(200)
一、县、乡财政危机所引起的不良后果	(200)
二、县、乡财政危机形成的原因	(206)
三、县、乡财政如何走出困境	(217)
第九章 乡、村债务与治理	(221)
一、乡、村债务状况	(221)
二、债务形成和急剧增加的原因	(225)
三、乡、村债务沉重的危害	(233)

四、乡、村债务的治理·····	(233)
第十章 地方财政农业投入与财政支农体制·····	(246)
一、地方财政农业投入状况堪忧·····	(246)
二、利用外资与地方政府的外债包袱·····	(251)
三、财政支农体制有待完善·····	(255)
四、建立财政支农资金稳定增长机制·····	(257)
第十一章 农村义务教育与投入体制改革·····	(262)
一、农村义务教育投入的基本情况·····	(262)
二、教师的工资为什么被拖欠·····	(267)
三、县级财政统一发放教师工资面临的困难·····	(271)
四、完善农村义务教育经费投入体制的建议·····	(273)
第十二章 县、乡机构膨胀的成因与影响·····	(276)
一、县、乡机构不断膨胀,事业单位人员迅速增加·····	(276)
二、哪些县、乡机构人员数增加了·····	(281)
三、县、乡机构是如何膨胀起来的·····	(285)
四、机构膨胀对县、乡经济发展的影响·····	(288)
五、县、乡机构改革的思路·····	(290)
第十三章 没有金融支持的农村发展·····	(293)
一、农村金融资金的净流出·····	(293)
二、农村急需金融支持·····	(296)
三、影响金融机构对农村贷款的主要因素·····	(298)
四、独木难支的农村信用社·····	(302)
五、金融机制的创新·····	(305)
六、有待解决的问题与政策建议·····	(309)

第十四章 名存实亡的供销社	(312)
一、市场竞争力弱,供销社经营业绩风光不再	(312)
二、负债累累,供销社已经资不抵债	(315)
三、包袱沉重,供销社已经不堪重负	(316)
四、供销社的性质已经发生改变	(318)
五、重新审视供销社体制改革的目标	(320)
第十五章 国有粮食企业的困境与粮食流通 体制改革	(322)
一、目前粮食流通体制存在的问题	(322)
二、粮食流通体制存在问题的内在原因	(329)
三、进一步改革粮食流通体制的建议	(334)
第十六章 农技推广体系的衰落与创新	(340)
一、襄阳县:推广经费不足,经营成为中心工作	(341)
二、鄢陵县:农技站成为政府的“包袱”	(345)
三、泰和县:集中力量办好“农技推广中心站”	(345)
四、农业技术推广体系要稳定,但更要创新	(352)

第一章

传统农区农民收入 增长的新思路

一、引言

中国农村区域面积广大,由于受历史基础、经济文化背景、改革开放意识等因素的影响,区域经济之间的开放程度不同,市场经济体制建立的进程、发展速度也不同,体现在产业结构、经济成分、企业管理体制、经济运行机制、产品竞争能力等诸多方面也存在优劣,农村经济呈现出明显的多样化特征。农村经济主要的类型包括:传统农区县(市)、沿海开放县(市)、城市郊区县(市)、牧区、半牧区县(市)及山区县(市)等。总体来看,沿海开放县(市)、城市郊区县(市)经济基础较好,开放程度较高,产业结构开始呈现高度化的特征,经济发展水平比较高。传统农区、牧区、半牧区县(市)和山区县(市)产业结构仍然呈现出低度化的特征,经济的开放程度不高,经济发展水平也相对较低。

改革开放以来,农村经济空前活跃,在满足城乡人民生活需要方面发挥了重要作用。随着改革的深化和经济结构调整的推进,农村经济发展中一些深层次问题也日益显现。近年来,中西部传统农区县乡经济发展正普遍处于前所未有的困境,农业增产不增收的现象已经比较明显,乡镇企业陷入困境,外出打工又受到多重因素的制约,传统农区农民收入的增加幅度大大减慢,有些地方甚至出现了农民收入下降的趋势,农民增收难的矛盾异常突出。

为了了解传统农区农村经济发展的现状,我们分别对湖北省襄阳县、河南省鄢陵县和江西省泰和县进行了专题调查。这3个县都是典型的农业县,经济发展在中部地区居中等或中上水平。从地理位置、经济发展水平、产业构成、人口和资源分布情况、交通条件、人文状况等各个方面来看,这3个县在传统农区均具有较好的代表性。

襄阳县地处湖北省西北部,位于汉水中游,交通比较便利,素有“南船北马”、“七省通衢”之称。襄阳是我国重要的优质小麦、优质水稻、芝麻、棉花、烟叶和畜禽生产基地。襄阳县的面积为3 226平方千米,耕地面积113万平方千米,人均耕地面积为807平方米。襄阳县现辖17个乡镇,623个行政村。襄阳县的总人口为140万人,其中乡村人口99万人,乡村从业人员数44.85万人,农林牧渔业从业人员数为33.24万人。2000年,襄阳县国内生产总值954 873万元,第一、第二产业的增加值分别为266 759万元和475 523万元,农民人均纯收入为2 889元。襄阳县是全国有名的农业大县,目前已经形成了粮棉油、烟叶、柳条、肉牛、蔬菜、水果等十大生产基地,综合经济实力在全省居于第5位。

鄢陵县位于中原腹地许昌市东部,现辖5镇7乡,总面积871平方千米,2000年年末总人口为61万人,其中乡村总人口为55万人,乡村从业人员数为31.7万人,其中,农林牧渔从业人员数为23.31万人。2000年,鄢陵县的国内生产总值为337 219万元,第一、二、三产业占国内生产总值的比重分别为41.1%、31.7%和23.4%。第一、第二产业增加值分别为138 548万元和119 814万元,农民人均纯收入为2 566元。鄢陵县的农业比较发达,盛产小麦、棉花、玉米、红薯、大豆、花生、烟叶等,是全国商品粮基地和优质棉生产基地。花卉是鄢陵县的一大特色产业,2000年全县花卉种植面积已经发展到9 871.6万平方千米,素有“花都”、“花县”之称。鄢陵县经济发展水平在河南居中等水平。

泰和县地处江西省中部偏南,总面积为2 665平方千米,26个乡镇(镇),364个行政村。2000年年末总人口为50万人,其中乡村人口为43万人,乡村从业人员数为20.14万人,其中农林牧渔业从业人员数为13.99万人。2000年年末,泰和县的国内生产总值为215 600万元,第一、第二产业增加值分别为92 950万元和65 060万元,农民人均纯收入为2 534元。泰和县是农业大县,经济发展在江西省居中上水平。

此次调查,调查点是由我们自主选择的,整个实地调查工作是由我们独立进行的。在整个调查期间,地方政府给予了密切的配合,要求各个部门一定要说真话,哪些数据有水分,一定要如实讲清楚。正是由于地方政府的大力支持,才保证了此项调查的顺利进行,才使得课题组获得了大量的第一手资料。

本课题主要利用所调查的3个县的资料,通过重点解剖这3个县,分析县域经济生产要素的来源、组合、县域经济的运行状况及发展中的体制制约等问题,从增强县域经济活力,加快县域经济发展的角度,提出增加农民收入的政策建议。

表 1-1 三县基本情况(2000年)

	江西泰和	河南鄢陵	湖北襄阳
面积(平方千米)	2665	872	3226
乡镇(个)	26	12	28
村委会(个)	364	382	623
总农户(户)	93551	139600	230600
总人口(万人)	50	61	140
其中乡村人口	43	55	99

续表

	江西泰和	河南鄢陵	湖北襄阳
乡村人口比重	86%	90.16%	70.7%
单位从业人数(人)	22565	26935	63983
乡村从业人数(人)	201360	317000	448500
其中农业人数(人)	139871	233100	332400
农业从业比例	69.46%	73.53%	74.11%
GDP(万元)	215600	337219	954873
其中:第一产业	92950	138548	266759
占 GDP 比重	43.11%	41.09%	27.94%
第二产业	65060	119814	475523
占 GDP 比重	30.18%	35.53%	49.80
预算内收入	9205	6002	32644
财政支出	14545	13943	38408
规模工业企业(个)	21	47	117
工业总产值(现价万元)	51620	145932	1666454

二、农民收入增长的基本状况

为了了解目前农民实际收入状况,在襄阳、鄢陵、泰和 3 个县的调研中,在每县的两个乡和每乡的两个村,我们均采用典型调查和问卷调查相结合的方式,调查了若干农户。其中,襄阳 23 户,鄢陵 22 户,泰和 14 户,总计 59 户。我们调查的大多是以农业为主

的农户,这些农户的情况应该能够反映出中等收入水平农户的真实收入水平。除了农户调查之外,3个县统计局的住户调查资料,也能反映农民收入中的一些情况。

将59个农户2000年的各项收入、生产费用和税费负担等项目详细汇总计算,可以得出这些农户的人均纯收入。这样得到的收入数据应该还是比较真实的,问题是这些农户的情况能否代表全县农民真实的平均纯收入水平。从汇总结果看,由于鄱陵县调查有一村的农户以种植花卉苗木为主,另一村也有几户从事木材加工的个体户,调查得出的人均纯收入水平远远高于全县平均水平,因此这里不再作进一步分析。其余两县,大多是以农业为主的农户,应该能够反映中等收入水平。

我们在3个县的调查中,发现农民的人均纯收入都存在被夸大的现象。从统计数据看,1997年、1998年两年,鄱陵县农民油脂消费先是由7.13公斤猛增到15.38公斤,然后又跌至3.05公斤,数据的可靠性已经成问题。而1999年农民纯收入只比1998年略有增长,肉禽消费量却从6.04公斤猛增到23.71公斤,蛋类消费也从8.45公斤,大幅度增至13.02公斤,数据显然是虚假的。鄱陵县农民2000年人均纯收入高达2566元,比1999年增长4.2%。但是,农民消费粮食307公斤,比1999年增长13.6%,消费猪肉3.1公斤,下降65.7%。2000年油脂的消费又从1999年的6.34公斤,猛增到17.51公斤,蛋类消费仍保持在12.74公斤的高水平,数据显然是不可靠的,这和收入与消费的一般规律不相吻合。根据恩格尔定律,随着收入的增长,食品消费中粮食消费减少,而动物性食品的消费增加。现在,鄱陵的情况与一般规律相反,如果没有其他明显意外,只能说明统计数据有出入。由此可见,鄱陵县的统计数据,从1997年开始有些项目就出现比较大的疑点。此后疑点扩大,到2000年,数据的可靠性已经很成问题了。实际上,以1999年和1995年相比较,农民的实际消费水平相差不多,甚至1999年

可能还低于 1995 年。但是,从统计数据来看,1999 年人均纯收入大约两倍于 1995 年,再考虑物价指数的变动,大体可以判断,1999 年的人均纯收入有 40% 的水分,而 2000 年的水分可能更高一些。

对襄阳县的调查表明,农民收入的形势非常严峻。该县大部分纯农户收入最近 3 年实际是负增长。从 1997 年到 2000 年,全县自然灾害严重,非涝即旱。特别是 2000 年的旱灾更是百年不遇,导致农业大幅度减产、减收。2000 年全县粮食产量比 1999 年减少 2.38 亿公斤。农产品价格持续低迷,农民务农的收入大幅度下降。以粮食为例,据我们在农户和粮食部门的调查,2000 年农户出售小麦的价格为 0.72 ~ 0.76 元/公斤,稻谷价格为 0.84 ~ 0.9 元/公斤,均比 1997 年下降 40% ~ 45%。按县粮食部门统计,2000 年农民卖出 2 亿公斤小麦和 2.25 亿公斤稻谷,因粮价下跌使农户减收 2 亿多元。近年来,虽然县委、县政府做了大量工作,引导农户调整农业结构,大力发展蔬菜、林果业等。但由于市场开拓难、产品科技含量低等因素的制约,结构调整后的效益尚不明显,农民收入仍难以提高。2000 年襄阳县上报的农民人均纯收入为 2 889 元。调查表明,农民人均纯收入存在严重的虚报问题。伙牌、太平店两镇经济发展水平在全县都居中上等,根据对这 2 个镇 4 村 23 户农民的调查,2000 年农民人均纯收入为 1 512.7 元。县里领导承认,农民人均纯收入起码被高估了 30% 以上。我们对一个村 7 个农户进行了随机调查,2000 年人均纯收入超过 3 000 元的只有 2 户,另外 5 户人均纯收入分布在 528 元到 1 029 元之间,这 7 户农民人均纯收入平均只有 1 309 元。而该村上报的农民人均纯收入是我们调查结果的 2.5 倍。太平店镇 2000 年上报的农民人均纯收入为 2 850 元,但据我们对 10 个农户的调查,农民人均纯收入只有 1 611 元。调查中,村干部普遍反映,本村农民人均纯收入的数据是乡里下达的,不是计算出来的。

泰和县 2000 年上报的农民人均纯收入为 2 534.88 元,而我们

调查的 14 户农户的人均纯收入为 1 966.53 元,比全县上报平均水平低 22%。

在粮食主产区,粮食价格下降的幅度要大于全国的平均值。例如湖北的早籼稻,2000 年比 1997 年下降 43.09%,江西早籼稻下降 34.10%;河南的小麦同期下降 28.26%。而晚籼稻由于品质相对好些,下降的幅度低于全国平均值。例如,湖北晚籼稻同期下降 19.93%,江西晚籼稻下降 12.04%。但是,总的来看,下降幅度仍然是比较大的。粮食价格如此大幅度下降,以及同期多数农产品价格也在下降,受影响最大的自然是粮食主产区以种粮和以种植业、养殖业为主的农户,如果没有非农收入,近几年,他们的实际收入显然是在下降的。但是,这种下降我们是很难从统计数据中看到的。

三、影响农民收入增长的基本因素

(一)粮食生产几近入不敷出的格局

襄阳、泰和和鄢陵 3 个县是我国中部地区典型的粮食主产区,都是传统农业大县,在这 3 个县,种植业仍然是农业的大头,而在种植业中,粮食又是最主要的组成部分。我国广大的粮食主产区,迄今为止,粮食生产的收入在农民家庭经营的收入中,仍然占有重要的地位。襄阳、鄢陵、泰和三县均是典型的粮食主产区,研究这 3 个县粮食生产的效益,有助于我们了解整个粮食主产区的情况。

从粮食投入产出的数据来分析,农民种粮的纯收入受到多种因素的影响,比如粮食产量、出售价格、物质费用、负担水平等,而哪种因素的影响为主则是变化的、相对的。从数据上看,20 世纪 90 年代初,价格的影响更大;90 年代中期,因国家收购价格的大幅度提高,农民种粮的纯收入较高,但这种价格水平显然并不正常;90 年代末期,物质费用加上农民负担的大幅升高,使得农民种粮的纯收入大大缩减。目前襄阳县农民出售粮食的现金收入已经难

以弥补各种费用的支出。2000年,中稻的亩纯收入率基本上为零。种植小麦已经处于亏本状态,1999年亏本尤其严重。种植玉米也严重亏本,1999年和2000年亩纯收入率仅仅分别为-32.43%和-18.32%。这还没有考虑劳动力成本,如果考虑劳动力成本的话,亏本幅度更大。根据县农业局的统计资料,2000年,白小麦商品率为47.5%,每亩出售产值124.23元,而所需支付的各项货币性费用支出为298.4元,差额为174.17元;中稻商品率为48%,每亩出售产值263.04元,货币性差额为82.41元;玉米商品率为97.8%,出售产值367.4元,货币性盈余为131.47元,但这部分盈余农民只能用来弥补差额。而且玉米的种植面积只占很小一部分,其盈余远远满足不了小麦和水稻的差额。虽然完全按亩计算差额不尽合理,但粮食种植几近入不敷出的格局已很明显。

对比湖北全省的统计,中稻2000年在价格每公斤0.98元的情况下,每亩减税纯收益只有85.75元;小麦、玉米均为负值,小麦为-111.93元,玉米为-14.29元。而每亩的成本外支出(即农民负担),中稻为59.06元,小麦为46.71元,玉米为70.22元。

再看全国的统计,三种粮食稻谷、小麦、玉米平均,2000年每亩减税纯收益只有43.65元,而每亩成本外支出32.10元。其中,稻谷、小麦、玉米每亩减税纯收益分别为103.15元、-8.52元和36.32元,而成本外支出则分别为31.33元、31.65元和33.32元。

泰和县属于典型的稻谷产区,一年两季,我们对泰和县的早籼稻和晚籼稻的生产成本和收益的分析表明,20世纪90年代早籼稻生产效益经历了先增加后减少的过程。1992年,每亩早籼稻的纯收入为37.39元,到1996年一直增加到306.87元,4年间增加了7倍。之后,早籼稻的效益不断下降,2000年仅仅为111.75元,仅仅为1996年的36.41%。1992年,早籼稻生产亩纯收入率为25.28%,之后一直增加到1996年的59.65%。增加的原因主要是粮食收购价格的上升,并由此而带动的投入水平的提高,亩物质费

用也相应由 1992 年的 103.06 元增加到 1996 年的 187.09 元。之后,早籼稻生产效益逐年下降,到 2000 年下降到 36.42%。与此同时,农民的投入积极性也下降了,2000 年亩物质费用也下降到 157.66 元。如果将劳动工日作价并考虑相关费用,种粮已经出现亏本。以 2000 年为例,根据泰和县的标准,每亩早籼稻平均生产需要 17.3 个劳动工日,每个劳动工日作价 10.56 元,劳动力成本则为 182.69 元。将这个因素考虑进去,泰和县早籼稻生产平均每亩亏本 70.94 元。

泰和县 20 世纪 90 年代晚籼稻生产的效益也经历了一个先增加后减少的过程。1991 年,每亩的纯收入为 104.25 元,之后一直呈现增加态势,到 1998 年增加到 331.57 元。到了 1999 年,晚籼稻的生产效益开始下降,亩纯收入为 146.46 元,不及 1998 年的一半。虽然 2000 年生产效益有所回升,但仍然只有 202 元。与此同时,投入水平也呈现类似的变化态势。1991 年,每亩的物质费用为 90.61 元,到 1996 年增加到 191.27 元,之后下降,2000 年为 159.83 元。根据泰和县的标准,2000 年,每亩晚籼稻的劳动工日 16.8 个,平均每个工日 10.56 元,劳动工日作价 177.41 元。如果考虑这一因素,则 2000 年种植晚籼稻基本上不赚钱。

对襄阳和泰和两县粮食生产效益变动的分析表明,粮食生产的总负担水平已经进入警戒线。所谓警戒线就是当粮食生产的收入,除去保证农户基本生活所需外,所余只能或者已经难以支持其自身的简单再生产时,即可认为进入了一种临界状态。这种状态在我国土改以前出现过,在改革开放前又出现过,目前再次出现。我国农村目前在这一问题上之所以尚有回旋余地,原因在于农户靠非农收入还可以维持。但在粮食主产区这一矛盾已经比较尖锐。

(二)农民负担相当沉重

根据我们在 3 个县的调查发现,总体判断是农民负担问题依