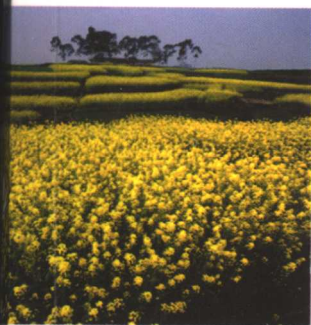


王雍君 / 主编

财政

视角下的 北京三农问题

CAIZHENG SHIJIAOXIA DE
BEIJING SANNONG WENTI



经济科学出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划项目

财政

视角下的 北京三农问题

CAIZHENG SHIJIAOXIA DE
BEIJING SANNONG WENTI

王雍君 / 主编



经济科学出版社

前 言

一、本书的基本思想和对北京三农问题的定位

在北京这样的“大都市、小农村”中，三农问题看起来不如全国其他大多数地区那样突出。但是，经济学中的“木桶理论”告诉我们，木桶的盛水量并不取决于最长的木板，而是取决于最短的木板。正因为如此，如果三农问题解决不好，势必成为制约北京经济社会持续发展的巨大瓶颈。

本书注意到，近年来对北京三农问题的研究很多。本书与现有研究的不同和独到之处主要在于视角和对策层面。正如本书书名所示，本书着眼于“从公共财政”的角度寻求破解北京三农问题之策。我们认为这个角度是恰当和必要的。主要有两个原因：

首先，财政工作事关全局，财政部门是最为综合性的政府部门。政府的一切工作，包括解决三农问题这一事关全局、作为当前政府工作重中之重的的工作，如果没有财政的介入和大力支持，根本就不可能“从根本上解决问题”。

其次，在本书研究和调查过程中，我们越来越清楚地发现，北京三农问题有一个很突出的特点：三农问题的形成和发展与北京城乡（郊）的公共基础设施与公共服务密切相关。与其他大多数地区相比，北京三农问题既有其共性，也有其鲜明的特点。就其内涵和基本特点而言，北京三农问题可定位为“都市化与工业化高速

发展的背景下，城乡二元化结构日益加剧并引发种种社会经济矛盾”的问题。一方面，拥有巨大智力资源、财力资源、政治资源和地理区位优势的城市在财政倾斜政策下飞速发展；另一方面，财力匮乏的农村在得不到足够和恰当的财政支持下发展缓慢。两者的综合作用，导致北京农村和城市的差距不断拉大，使城乡统筹协调发展的战略构思越来越难以实现。

“与土地密切相关”是北京三农问题的另一个突出特点。当前北京农村经济发展中一个较为突出的问题就是“三无农民”（无地、无业、无社会保障）的安置问题。由于社会经济各项事业的建设发展（城市化和退耕还林的绿化工程），大量的耕地被占用，大批农民失去土地，由此引发出农村劳动力转移与吸纳、农村社会保障等一系列问题。而这些问题，最终都反映到财政上来。

概括地讲，“北京城乡的财政差距（公共服务差距与财政实力）比经济差距来得大，北京城乡的财政差距也比全国平均的财政差距来得大”，这是北京三农问题不同于全国其他大多数地区的另一个突出特点。与全国其他地方相比，北京属于“大城市、小农村”，在这种情况下很容易出现忽视三农的倾向，造成严重后果。正因为如此，破解北京三农困境，虽应“多管齐下”，但尤其应以财政手段为重心，从理顺（市对区县和区县以下）财政体制、加强财政管理、改进政府预算以及优化调整公共支出结构方面，致力打造公共财政利器，并以此为依托，在农村社会保障体系、农村基础教育与基本卫生保健、公共基础设施、农村劳动力转移与吸纳、农村组织结构变革等直接或间接指向三农的领域，制定和实施切实可行的对策措施。

二、破解北京三农问题的财政对策

解决北京三农问题不是一件轻松的任务，但与全国其他大多数地区相比，北京挟其巨大且日益增长的经济实力和财政实力及其政

治资源优势，当可在破解三农困境上具备更好的条件和更多的机会。直白地讲，破解北京三农困境，关键不在于“钱”，而在于意志、胆识和有效的制度创新，在于政策措施是否到位、战略层面是否有清晰的构思。随着环境和形势的迅速发展变化，北京三农问题也会出现新的情况，破解北京三农困境也越来越需要新的对策措施和清晰的战略构思。基于此，本书建议的对策要点包括：

- 进一步理顺市对区县的财政体制：在 2000 年推行的新体制的基础上，继续推动向区县下放财权财力、增强区县政府财政实力和施政能力的进程

分税制改革后，县乡政府层层向上集中资金，基本事权却在下移，履行事权所需财力与其可用财力之间的高度不对称，成为现时的突出矛盾。在财力向上集中的过程中，县乡两级政府仍一直要提供诸如基础设施、义务教育、公共卫生、社会治安、环境保护等多种公共服务，此外还需支持地方经济发展，并且县乡两级政府所履行的事权，大多刚性大、欠账多，所需支出基数大、增长快，无法压缩，如九年制义务教育和农村基础设施，公共卫生等。在财力有限的背景下，县乡两级政府不能保证农村基础设施足够的资金投入。因此，在体制上进一步推动财权财力下放仍是一项需要引起高度重视的任务。

- 调整与优化公共支出结构：把公共支出的重心转移到主要面向农村提供基本公共服务和公共设施方面来

近年来北京市和区县对基本公共服务的财政投入力度有所加大，2000～2003 年，市级财政对教育、科技、卫生的投入达到 257 亿元，但与经济社会协调发展的要求相比，财政支持力度还不够大，尤其是农村基本公共服务和基本公共设施供应方面，农村的欠账还很多，城乡差距过大的传统局面没有得到根本改观。为缩小在公共服务和公共设施方面过大的城乡差距，促进城乡协调统筹发

展，下一步公共支出方面的一个优先事项是加强对农村公共服务和公共设施的财政投入力度。

- 改进预算准备阶段的决策机制：尤其应改变传统的自上而下的基础设施项目投资决策机制，让最了解基础设施需求的农民也有适当的途径和机会参与到决策程序中

农村基础设施建设项目的决策应当建立在农民自身积极参与的基础之上，在编制农村基础设施投资预算时，应根据农民的真实偏好，采取“自下而上”的公共政策决策方式。对于农民急需的基础设施，由于直接关系到农民的生产、生活，农民不愿或较少隐瞒其真实偏好，通过定期召开村民代表大会，由村民代表提出本村或本乡镇范围内的基础设施需求，再由村集体组织代表和选举出来的监督员逐级向上反映，最后由市、区（县）财政部门根据综合平衡的原则安排落实各地区农村基础设施投资计划。

- 基础教育的筹资责任上移：鉴于北京的实际情况，应把农村义务教育的责任从主要由农民承担转移到主要由政府承担，把政府对农村义务教育的融资责任过去的以乡镇为主转向市级财政为主，市级财政应通过转移支付大幅增加对区县和乡镇用于农村义务教育的资金投入

由于义务教育的投资回报率要高于高等教育和中等教育的回报率，为促进北京农村义务教育的发展，北京市应调整对教育的财政支出结构，切实保障对农村义务教育的投入优先。具体来说，在现有财政投入结构的基础上，适当降低非义务教育的投入比例，提高义务教育的投入比例（如经测算后，可规定为5%等等）；义务教育的投入增长率应高于非义务教育的投入增长率；在义务教育投入中，农村义务教育应比城市义务教育获得更多的财政支持。

- 建立健全农村社会保障体系，在此基础上最终实现城乡社

会保障的一体化

城乡一体化的社会保障体系，要求在制度安排上应该有利于“农保”和“城保”的相互衔接，逐步把农村社会保障体系纳入城市社会保障体系，逐步取消社会保障制度的城乡界限，确保农民和“农转非”者“有事可干、有病可看、老有所养”。

近期财政部门关于农村社会保障工作的重点应该放在以下两方面：继续完善农村居民最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度；推进农村养老保险制度，未雨绸缪，使农村老年人口老有所养。

- 加快农村劳动力向非农产业的转移：从北京情况看，增加农民收入的根本出路在于促进农村劳动力向非农产业的转移

目前北京每年约有 20 ~ 30 万剩余劳动力需要向非农产业转移，但土地制度、户籍管理制度、农村劳动力素质以及“农转非”的社会保障问题等仍然存在种种制约农村劳动力转移的因素，加剧了三农问题的严重性。

- 进一步推动北京农村基层组织结构创新

目前京郊很多专业合作组织还处于初级阶段，在经营行为、制度等方面还存在不少问题。因此，应根据实际需要，完善合作经济组织章程和与之相应的规章制度。

目 录

第一章 北京城市化高速扩张中的三农问题 (1)

第一节 北京三农问题产生的历史成因及现实原因 (2)

第二节 高城市化率和二元经济现象并存成为 北京三农问题的突出特点 (8)

第三节 加大财政对农村的倾斜是解决北京 三农问题的根本出路 (22)

第二章 农村剩余劳动力转移问题研究 (47)

第一节 农村劳动力转移概论 (47)

第二节 北京农村劳动力转移现状分析 (52)

第三节 制约农村劳动力转移的因素 (64)

第四节 解决北京农村劳动力转移的公共财政对策 (71)

第三章 探索北京农村社会保障之路 (79)

第一节 社会保障制度的内涵 (79)

第二节 农村社会保障问题的迫切性 (80)

第三节 北京市农村社会保障制度的发展现状 (88)

第四节 完善北京农村社会保障制度面临的 主要难题 (94)

第五节	西方国家农村社会保障制度介绍	(101)
第六节	完善北京农村社会保障制度的思路和 政策建议	(108)
第四章	北京农村基础设施与公共服务供应视角中的 公共财政框架	(116)
第一节	对中国农村公共服务供给状况的 一般分析	(116)
第二节	北京农村基础设施的现状与问题	(121)
第三节	北京农村义务教育的现状与问题	(132)
第四节	北京农村公共卫生的现状与对策	(143)
第五章	北京农村组织结构问题研究	(152)
第一节	农村组织体系变迁过程	(152)
第二节	北京农村组织结构现状分析	(155)
第三节	北京农村组织结构存在问题分析	(177)
第四节	北京农村组织结构的发展趋势及 财政对策	(188)
第六章	通过改进市对区县财政体制破解 北京三农问题	(203)
第一节	三农问题与财政体制的关系	(203)
第二节	2000年前市对区县财政体制	(206)
第三节	市对区县财政体制改革的设想和 基本思路	(214)
第四节	市对区县财政体制改革的基本内容	(217)
第五节	对近期市对区县财政体制改革的评述	(221)

第七章 下一步财税改革的优先领域	(230)
第一节 进一步理顺市对区县以及区县对乡镇的 财政体制	(230)
第二节 加强预算准备和预算评估工作	(235)
第三节 优化支出结构,加大农村基础设施与 公共服务支出力度	(240)
第四节 以深化国库和政府现金管理为重心推动 财政管理改革	(245)
主要参考文献	(247)
后记	(255)

第一章

北京城市化高速扩张中的 三农问题

改革开放二十多年来，我国国民经济持续快速增长，社会稳定，文化繁荣，各项社会主义现代化建设事业均取得了瞩目成就。然而，辉煌的成绩背后也存有隐忧。随着市场经济的完善和社会分化的深化，农业成了弱势产业，农民成了弱势群体，农村成了弱势地区。当前的三农问题，特别是农村、农民问题已经成为社会主义现代化事业发展的瓶颈。

作为国际化大都市，首都北京三农工作的重要性自不待言喻。在近年的北京市政府工作报告中，三农问题都被放到了“离开农民的小康就没有全市的小康，离开郊区的现代化就没有首都的现代化”的高度。因此，能否解决好北京的三农问题，尤其是农村、农民问题不仅直接关系到首都社会经济的稳定发展，还关系到新北京建设目标的实现：“率先基本实现社会主义现代化，到2008年人均GDP超过6 000美元”以及2008年奥运会的顺利举办和首都国际形象的建立。

第一节 北京三农问题产生的历史成因及现实原因

我国是一个农业大国，在 13 亿^①人口中，农民人口 9.35 亿，占总人口的 73%，全国城镇化的比重只有 37% 左右，比世界平均水平低 10%，比发达国家低 40%^②。因此，农业的兴衰、农民的贫富、农村的安定都直接关系到我国经济社会发展的全局。为此，十六大将统筹城乡经济社会发展、建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入，作为我国全面建设小康社会的重大任务提了出来。并明确指出：实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农村的现代化就没有国家的现代化。

作为中国的首都，北京同样也面临着三农问题的困扰。

北京的三农问题由来已久，近年来随着社会经济的飞速发展和外部环境的变化而日益加剧。与全国其他地区相比，北京的三农问题有其相同之处，但也有其不同的地方，这是由北京独特的政治、经济、历史地位和性质所决定的。

一、城乡分割的二元经济结构和社会结构是造成我国和北京三农问题突出的历史原因

长期以来，由于我国在工业化过程中形成的城乡分割的二元经济结构和社会结构使农业与工业、农村与城市、农民与市民之间的

① 2005 年 1 月 6 日，中国人口（不包括香港、澳门特别行政区和台湾省）达到 13 亿。

② 刘斌、张兆刚、霍功：《中国三农问题报告》，中国发展出版社，2004 年版。

距离越来越远。这种典型的二元结构，北京也十分突出，尤其是近年来在城市化高速发展的背景下，北京城乡差距呈现日益扩大的趋势，这种差距不仅体现在经济方面，也典型地体现在公共产品和公共服务方面。其中，公共产品的城市化倾向尤为严重，大大弱化了农村公共产品的供给，进而影响到农村私人产品的供给，成为农民增收缓慢、城乡差距拉大、二元结构更趋突出的根本原因。

在我国过去二元化的发展模式和体制下，优先发展城市的倾斜型发展战略和政策，造成了城乡不均衡的国民收入和社会利益分配格局以及与之相适应的城乡有别的差异性公共产品供给体制。这种供给体制主要表现为：城市所需的公共产品由政府包揽供给，所需资金主要由财政预算安排，而农村所需的公共产品政府提供较少，许多方面主要由农村基层负责提供，所需资金主要通过筹措方式解决，成本支出主要由农村居民来承担。此外，政府承担的提供公共产品的责任及其界限不明确，本应完全由政府提供的一些公共产品，如义务教育等，政府也未提供或未完全提供。这就使得各级政府在财力一定和有限的情况下，重点或优先把财力和社会资源用于城市公共产品的供给，而对农村公共产品供给的投入严重不足，造成城乡公共产品供给的严重失衡，形成大量的历史欠账，使全国农村公共产品供给呈现出总体不足的状况。

在农村公共产品供给财政投入严重不足的情况下，许多应该由政府提供的公共产品的责任在很大程度上被转嫁给农民，成为农民的额外负担，使农民急需的各类公共产品供给不足。首先表现为财政对农业基本建设的投入欠缺。在我国这样一个农业大国，长期的以农补工已使农业基础设施严重不足，国家理应加大对农业基本建设的投入，但多年来我国财政支农支出始终徘徊不前，农业基建投资一直偏低。尤其是到了20世纪80年代以后，随着家庭承包责任制的实施，农村公共产品供给的责任更是随之分散到了农民的身上。然而，虽然家庭承包责任制使农民的生产分散化，但由于农民的生产对象和生产过程存在的共性，农民对大型水利灌溉设施、大

型农用机械以及良种培育的需求不仅没有减少,反而更加迫切,而这些产品的供给又都不是单个农民所能承担的。

不仅如此,涉及农村可持续发展的公共产品也严重短缺。一是国家将农村的教育丢给地方政府。在地方政府财力限制下,大部分农村教育供给不足,农村教育费附加、教育集资和中小学杂费几乎成为教育投入的主渠道,成为农民的“合理”负担。教育经费的严重不足使学校的数量和教师的质量无法满足农村发展的需求;二是政府对农村卫生防疫投入不足,农民医疗保障普遍缺乏,因病致贫,因病返贫逐年增多。据近期调查统计,我国城乡因经济困难未及时就医的人口达40%^①,在农村这一比重还会更大;三是农民得不到来自国家的社会保障,农民的社会保障大都由村集体供给。由于近年来农村经济发展缓慢、乡镇企业效益低下、大部分农户收入较低,使村集体资金匮乏,对社会保障的供给极其有限,造成农村社会保障水平程度极低;四是大部分农村地区缺乏政府保护环境的政策、措施和资金的投入,农村的生态环境正在急剧恶化。

总结上述各点,我们发现,政府在农村公共产品供给方面的缺位造成的直接后果是:农业基础设施薄弱,生产效益低,农村经济落后;农村社会事业发展缓慢,农村社会保障体系不健全;乡镇企业发展困难,公共设施建设滞后;农村剩余劳动力转移缓慢,城镇化水平低;农民收入增长缓慢,农民负担沉重;城乡收入与消费水平差距拉大,贫困问题严重;农民素质教育发展缓慢,人力资源开发水平低下。

政府在农村公共产品供给方面的缺失不仅对全国的农业生产的发展、农民收入的增长和农村基层政权的稳定带来了极为不利的影响,也是引致北京三农问题产生的主要历史原因。

^① 据卫生部最新的调查结果,在近十年来,我国居民卫生服务需要量持续增加,但城乡两周患病因经济困难未治疗者的比例均接近40%。

二、财政在农村经济发展和农村公共产品供给上的滞后和缺位加大了北京城乡差距

近几年来北京的经济每年都以两位数的高速持续发展着,经济的快速发展、城市的高速扩张,使农村面积不断缩小、农村人口不断减少、农业对 GDP 的贡献也不断下降,北京成为名副其实的大城市、小农村。

到 2004 年,北京城镇人口比重达 79%,农业人口仅为 21%。2004 年全市 GDP 总量 4 283.3 亿元,农业产值 102.9 亿元,农业产值占 GDP 的比重仅为 2.4%^①。从这些数据可以看出,北京已进入了城市化的高级阶段,达到并超过了发达国家的城市化水平^②(具体见表 1-1)。

表 1-1 发达国家与北京城市化相关指标

	人均 GDP (美元)	非农产业		城市化率 (%)
		GDP 比重 (%)	劳动力比重 (%)	
发达国家 (1997 年)	7 500 (GNP)	87.3	84.1	65.8
北京 (2004 年)	3 819 (2003)	97.4	90.6	73.5

资料来源:根据《2004 年:中国首都发展报告》数据整理,社会科学文献出版社,2004 年。

然而,在北京城市化高速扩张的背后,北京的城市和农村在经济与社会、收入与分配等多方面还存在较大差距,二元结构特征依然明显,城区和郊区发展极不平衡。近年来北京市国内生产总值增

① 北京市统计局:《2004 年北京市国民经济和社会发展统计公报》,2005 年 2 月 12 日。

② 城市化率为 2004 年北京统计年鉴资料。美国的城市历史学家诺瑟姆(R. M. Northen)于 1979 年提出了著名的 S 形曲线,把城市化的过程分为初级、中级、高级三个阶段:初级阶段,城市化率在 30% 以下;中级阶段,城市化率在 30% ~ 70% 之间;高级阶段,城市化率在 70% ~ 90% 之间。

长情况见表 1-2。

表 1-2 近年来北京市国内生产总值增长表 单位: %

年 份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
国内生产总值	9.6	9.8	10.2	11.0	11.2	10.4	10.5	13.2
第一产业	1.0	1.5	2.5	4.0	4.5	5.0	3.3	1.9
第二产业	8.1	9.6	12.0	11.4	9.4	8.5	11.9	16.7
第三产业	11.8	10.8	9.1	11.1	12.8	12.0	10.0	11.6

资料来源: 根据北京市统计局资料整理。

从上表我们可以看出, 北京市的 GDP 以高于全国的速度发展着, 其中, 第三产业的发展速度最快, 年平均增长 10% 以上; 其次是第二产业, 其发展速度近年来呈现出赶超第三产业的发展趋势; 农业的发展速度在 2002 年前虽有所上升, 但近年来又出现大幅下降。

在北京市的产业结构分布中, 农业产值的比重也在不断下降, 从 1997 年到 2004 年间下降了近 40%, 具体见表 1-3 和图 1-1。

表 1-3 北京市产业结构分布情况 单位: %

年 份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
国内生产总值	100	100	100	100	100	100	100	100
第一产业	4.7	4.3	4.0	3.6	3.3	3.1	2.6	2.4
第二产业	40.8	39.1	38.7	38.1	36.2	34.7	36.0	37.6
第三产业	54.5	56.5	57.3	58.3	60.5	62.2	61.4	60.0

资料来源: 根据北京市统计局资料整理。

在北京市 18 个区县中, 10 个远郊区县占有全市 92% 的土地资源, 实现的增加值却只占全市的 24.6%, 而八个城区以全市 8% 的土地资源实现了全市 75.4% 的增加值, 从地均产出的角度看, 两者差距悬殊。究其原因, 主要是城区和郊区对经济资源的分享严重不均。主要表现为:

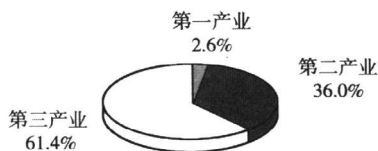


图 1-1 北京市 2003 年 GDP 产业结构分布图

1. 城乡政府财力及投资实力相差悬殊。从财政收入情况看，农村经济实力更显脆弱。2003 年乡村人口占全市常住人口的 1/4，但是农村地方财政收入仅占全市的 7.5%，财政支出仅占 6.7%。2003 年，全市地方财政收入达 666 亿元，农村仅为 50 亿元。财政支出全市为 809 亿元，农村仅为 54 亿元，其中用于行政事业单位人员工资 5.5 亿元，占 10%。

2. 从支撑经济增长的重要因素——固定资产投资情况看，1995 年，全市完成全社会固定资产投资 841.5 亿元，农村为 40.2 亿元，仅占全市投资的 4.8%；2000 年全市为 1 297.4 亿元，农村为 55.6 亿元，占全市的 4.3%；十六大召开后，虽然市委、市政府对农村经济发展给予了高度重视，农村投资有了较大幅度增长，占全市比重仍不足 10%。受诸多方面因素影响，2004 年前九个月，农村固定资产投资呈下降趋势^①。

在资源总量有限的前提下，占有绝大部分经济资源的城区在经济发展中自然占有绝对优势，其工业化、现代化进程远远快于远郊区县。

一方面享有人力资源、财力资源优势的城市在财政倾斜政策下飞速发展，另一方面财力、物力匮乏的农村却因得不到必要的财政支持而发展缓慢，正是这种城市化高速发展和二元经济现象并存以及财政向城市倾斜，忽视农村公共产品供给间产生的巨大差异，使北京市农村和城市间的差距不断加剧，也使北京市的三农问题日益尖锐。

^① 国家统计局：《北京城乡差距表现、原因及加快城乡统筹的思路》，2004 年 11 月 25 日。