

GOUJIAN

HEXIE SHEHUI

TONGCHOUJIANGXI CHENGXIANG
JINGJI SHEHUI FAZHAN

构建 和谐社会

统筹江西城乡经济社会发展

罗来武 汪德和等著



经济科学出版社

构建和谐社会 统筹江西 城乡经济社会发展

罗来武 汪德和 等著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于海讯

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

构建和谐社会 统筹江西城乡经济社会发展

罗来武 汪德和 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

海跃装订厂装订

880×1230 32 开 6.25 印张 150000 字

2005 年 3 月第一版 2005 年 3 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-4738-4/F·4010 定价：15.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

这本书是在由罗来武主持的 2004 年江西省社会科学重大招标课题“树立科学发展观，统筹江西城乡经济社会发展”的基础上编写而成的。该课题得到了江西省委、省政府的极大关怀和支持，得到了省委宣传部、江西省社会科学院、江西省社科规划办等部门和领导的大力支持。在此，一并向关心和支持本课题的领导、部门表示衷心的感谢！

本书由罗来武、汪德和撰写第一章；王小勇负责第二章的写作，齐伟负责第三章的写作，邓波负责第四章的写作，雷蔚、罗来武负责第五章的写作。该课题还得到了江西师范大学财政金融学院 20 多位教师的帮助，他们在查找材料和整理资料方面做了大量的工作，罗来武所指导的研究生文河根、陈新燕等也做了大量的数据分析与整理工作。在此，向所有为该课题做出贡献的老师 and 学生们表示诚挚的谢意。没有他们的工作，本课题很难在几个月之内完成。

最后，还要感谢经济科学出版社吕萍女士，在她的辛勤劳动下，本书才得以以最快的速度面世。书中的观点自然由课题主持人负责，同时希望广大读者，特别是江西的读者给予批评指正！

罗来武

2004 年 12 月 28 日

目 录

第一章	树立科学发展观，统筹江西城乡 经济社会发展	(1)
第二章	工业化、城市化与统筹江西城乡 经济社会发展	(28)
第三章	农业、农村自身发展与江西农业、山水 资源开发对策	(70)
第四章	政府在农村领域中的社会管理与 公共服务职能	(99)
第五章	以“和谐”统领江西经济社会发展 ——建设“发展江西”、“协调江西”、“保障江西”、 “平安江西”、“文化江西”	(147)
附件：	数学分析与统计整理	(172)

第一章

罗来武 汪德和

树立科学发展观，统筹江西 城乡经济社会发展

一、城乡差别问题的现状与影响

(一) 城乡差别问题的重要性

城乡差别问题由来已久，为什么现在要提到“五个不协调”问题和“五个统筹”中的第一个呢？深入分析中国经济增长和社会演进的结构，可以看出，在中国系列问题中（见附件表1），城乡差别问题是一个具有全局性的问题，其影响广泛而深远。本章从如下几个方面理解：

1. 从农业的四大贡献看，农业与农民在国民经济中的地位

仍然十分重要。

虽然农业在国民经济中的比重不断下降，但是农业的作用仍然十分重要。通常，农业对国民经济发展有四大贡献。第一，产品贡献与粮食安全。农业产业既牵涉到国计民生，又具有国家安全的战略意义。对于中国这样的人口大国，必须自主地解决粮食问题。最近几年，粮食连年减产，如果再不加以重视，就会出现粮食安全问题。第二，市场贡献。在买方市场的当前，消费成为推动经济发展的核心力量。2001年，中国的家庭最终消费支出仅占GDP的48%，同年全球平均为61%，低收入国家为70%，中等收入国家为59%，高收入国家为61%。如果中国的内需不能很好地增加因而经济发展主要依靠投资与出口拉动，早晚会难以为继。但是，由于农村居民的收入长期得不到提高，占绝大多数的农村人口的消费支出难以增加，中国的消费能力必将难以增加。城乡差别已经成为制约中国经济发展的核心问题。第三，要素贡献。改革开放之后，农村为非农产业提供了1.7亿的廉价劳动力。在国际竞争中，中国的工业化之所以能够这么迅速，主要是依靠劳动力密集型产业，依靠低廉的劳动力支撑。但是学者估算，农民从自己服务的工业产业中获得的收益，占工业利润的比重还不到10%；而为城市建设贡献的1亿多劳动力中，绝大部分都在城市与乡村之间徘徊，没有固定住房、医疗和社会保障。第四，财政与外汇贡献。到目前为止，中国政府和各级地方政府不仅不能做到对农业进行大规模补贴，也不能做到不对农业征收税负。2003年，中国政府向农村居民人均征收的现金是75.58元，非现金收入是78.70元（见附件表2）。

2. 从中国经济增长模式转型看。在 $GDP = I + C + G + (X - M)$ 的公式中，由投资、消费、政府支出、纯出口四个部分组成。中国GDP的高速增长主要来源于投资和出口，投资中又有一大块是FDI（外国直接投资）。到2003年，中国对外贸易依存度即进出口产值占GDP的比重已经超过50%，是一个对外贸易依

存度很高的国家。极高的对外贸易依存度，潜藏着巨大的经济增长风险。要消除潜藏的风险，惟一的办法是增加内需，减少对外出口和对外直接投资的依赖，即转变经济增长的模式，内生型与外向型并举。但是，内需的增加面临农业人口多且消费能力落后的严重制约。这就是说，中国的经济增长模式的转变，依赖农业人口的大规模转移和消费能力的极大提高。这个过程，就是逐步消除城乡差别的过程。

3. 从农村和城市的社会稳定看。农村社会的稳定，一直是中国社会稳定问题中最为重要的一个，因为中国的大部分人口在农村。从历史的眼光看，根据中国的传统，中国的农村地区是最容易稳定的，但是一旦出现了不稳定问题，就是巨大的可能具有颠覆性的政治问题。另一方面，从农村地区涌流到城市的大量失业与半失业游民，已经对城市的社会安全构成了巨大的威胁。2002年，中国的刑事案件为433.6万起，在犯罪分子构成中，来自农村地区的占58.6%。因此，无论是从农村本区还是城市地区看，解决城乡差别问题，对中国的社会稳定和安全都至关重要。

4. 江西农村全面建设小康社会的现状。中共十六大提出在全国、包括农村地区全面建设小康社会的宏伟目标。什么叫小康社会，农村地区达到小康社会生活水平的标准是什么？中国社会科学院农村小康问题课题组从经济发展、社会发展、人口素质、生活质量、民主法制、资源环境等6个大指标、18个分指标来描述中国农村地区的小康生活水平。根据他们的分析，中国绝大部分农村地区的小康水平实现程度都不理想，除了北京、上海、天津几个大城市实现程度在60%之上，其他省市均低于60%（见附件表9）。

通过附件表10的比较，可以看出，江西在整个全国农村小康社会建设进程中，处于相对落后的状态，在全国排在第19位，实现程度只有4.4%。按相关指标增长率算，江西的农村地区达到小康社会水平需要很长时间，而要消除城乡差别问题，所需时

间会更长。

（二）全国及江西城乡差别的状况描述

改革开放前，重化工业优先发展战略和与之配套的工农产品“剪刀差”、户籍管制等制度安排，使城乡之间人为地拉开了差距。改革开放后，农村经营制度的变革推动了农村经济的迅猛发展，城乡差距一度缩小。但是随着工业化进程的加快，农村经济发展相对滞后，城乡差距又进一步拉大，积累到现在，已经到了不得不考虑采取措施解决的时候。那么，中国的城乡差距到了什么程度，用什么指标来描述这种差距呢？江西的情况又如何？这是我们分析问题的起点。

1. 城乡收入差距。改革开放后，城乡居民收入差距是先缩小，而后又增大，并呈进一步加大的趋势（见附件表3和附图1）。江西城乡居民收入差距的变化和全国的走势差不多，在大部分年份，江西的城乡居民收入差距比全国的平均水平要小些。附件表4是江西若干年份的城乡居民收入情况及差距程度。江西城乡居民的收入差距1980年为2.13:1，1990年为1.77:1，2003年为2.8:1。

需要注意的是，上述收入差距只是统计上的城乡居民人均收入差，实际中，城市居民的人均总收入要远大于农村居民的人均总收入。因为城市居民还可以获得各种各样的实际补贴，而农村居民还要对农业生产进行投资，这一加一减再一比，城乡居民的实际可支配收入差距就是一个比较大的数字。有些学者估计，考虑到这些因素，全国的城乡居民实际可支配收入差距应该在5:1以上的比例。如果考虑同样的因素，江西的城乡居民实际可支配收入差距略低于全国的水平，大体在4:1和5:1的差距之间。

2. 城乡消费差距。收入是消费的基础，收入差距必然导致消费差距。消费差距的走势和收入差距的走势大体相近，改革开

放初收敛，20 世纪 80 年代中期以后呈逐年拉大的趋势（见附件表 5）。2002 年，中国城乡消费差距是 3.29:1。江西省的城乡居民消费差距走势和全国也大体相当，差距是逐年拉大，但是比例略低于全国平均水平。2003 年，江西城乡居民的消费差距是 2.58:1，附件表 6 是若干年份江西的城乡居民消费差距情况。需要注意的是，从消费支出的比例也只能看出城乡居民在消费上的表面差距，如果把城市居民的各种隐性消费补贴算上，城市居民和农村居民的消费差距可能在 6:1 以上。

3. 教育、文化、医疗与社会保障、基础设施等政府投资领域的差距。城乡差别不仅体现在收入与消费等经济方面，也体现在社会综合方面，体现在城乡居民能否直接享受的政府投资领域。改革开放后，政府在农村与城市对教育、文化、医疗、社会保障、基础设施等领域进行的投资差别十分巨大。

以 2002 年为例，中国政府在城市和农村的教育投资比例为城市 75.02%、农村 24.98%，江西省城市和农村的相应比例是 73.26%、26.74%，城市是农村的近 3 倍（见附件表 7）。从财政对文化投资的城乡构成看，2003 年对农村文化共投入 36.39 亿元，比 2000 年增加了 9.52 亿元，比 2000 年仅增加了 1.4 个百分点。2003 年财政对城市文化投入是农村的近 4 倍。

医疗投资上的差距，导致城乡居民在健康状况上的差距，而健康状况恶化是导致部分农村居民致贫的重要原因。中国农村地区因病致贫的人口占农村贫困人口总数的 6.7%，江西农村地区因病致贫的人口占农村贫苦人口总数的 12.3%。城乡在社会保障领域的差异就更为明显。在绝大部分农村地区，没有建立养老保险，农民还主要靠生儿育女来保障老年生活，医疗保险体系也十分脆弱。中国农村人口占全国比重为 70%，而公共卫生资源不足全国总量的 30%。农村人口医疗保险覆盖率只有 9.58%，有 7.8 亿多人没有医疗保险，城市医疗保险覆盖率是 42.09%，全国平均水平为 20%，江西省参加医疗保险的农村人口比例明

显低于全国水平。

基础设施投资领域，农村和城市的差距十分巨大。附件表 8 列出了 1995 年来江西农村和城市基础设施投资占农村和城市产值的比重。从 2003 年的数据可以看出，农村基础设施投资占农业产值的比重仅为 0.0051，而城市的相应比例则为 0.04，相差十几倍。

二、城乡差距形成的原因分析

从经济学原理分析，城乡差距由“四个比重”持续下降引起。一是农业产值占 GDP 的比重明显下降；二是农业劳动生产率与全国平均水平的比值下降；三是农民人均收入占 GDP 的比重不断下降；四是农民的农业收入占总收入的比重不断下降。

中国的城乡差别问题由来已久，既是历史多年积累的结果，也是政策失误的后果。要为城乡差别问题寻求解决方案，首先需要深入地剖析城乡差别的形成原因。

（一）历史原因

1. 由来已久的人地矛盾（农业边际产出的历史过程）。农村人均产值不断降低，是城乡差别的微观基础，而农村人均产值的降低，最早并不是发生在新中国之后，或者是改革开放之后。在明朝到清朝期间，由于中国的农业文明发展极为成熟，人口急剧增加。由此，每人耕地面积由明代的 3.23 亩下降到清朝的 1.71 亩，虽然亩产水平由 173 公斤增加到 183.5 公斤，但是每一劳动力的粮食产量由 2013.5 公斤减少到 1311 公斤（见附件表 11）。人口的急剧增加，是导致中国农村地区人均收入长期难以提高的根本原因。而新中国建立后，人口的增长特别是农村地区的人口

增长问题并没有得到有效控制，从而为下一步的城乡差距埋下了伏笔。

2. 人为因素：重化工业导向战略。新中国建立后，中国政府为了赶超发达资本主义国家，模仿了苏联的赶超体制，即通过建立国有企业制度、计划体制和扭曲的价格体系三位一体的制度安排，推行重化工业导向战略。在这种体制安排中，农业成为牺牲部门，承担着为重化工业提供剩余和积累的职能。为了控制能够分享城市廉价物品的人口规模，中国政府又实行了严格的户籍管理制度，将农村居民与城市居民分开。农业部门主要通过三种方式为工业提供积累：一是工农产品价格“剪刀差”；二是税收；三是储蓄（附件表 12 列出了新中国成立以来到 1990 年农村对工业和城市的贡献）。根据冯敏发的研究计算，到 1990 年为止，农村总共为工业部门提供的积累高达 1.15 万多亿之巨。这种人为地从农村部门抽取收入补贴工业和城市部门的做法，不仅造成了严重的城乡差别问题，几乎使农村地区走到崩溃的边缘。在危机四伏的 20 世纪 70 年代末，不得不进行大规模的改革。

（二）在工业化与城市化过程中理解城乡差距

改革开放前的城乡差距，需要从历史路径和政策扭曲的视角来观察；改革开放后的城乡差距，需要从工业化与城市化的过程来理解。

1. 工业化过程中城乡差距形成的微观基础：工农产业收益率差。当一个社会进入工业化阶段时，存在两个因素使得一直处于主导地位的农业产业成为衰退产业，社会主要资源将转移到收益率更高的工业产业部门。

（1）恩格尔系数下降：市场约束。在经济学中，有一个叫恩格尔系数的变化规律，这条规律表明，社会越往前发展，人们对食品的消费比例越小。农业部门提供的主要产品是食品，这就

是说,社会越往前发展,对农业部门的需求比例是越来越小的。改革开放后,中国的工业化水平迅速提高,工业产业的份额很快超过农业产业的份额,成为国民经济增长的主要来源。工业化的推进,提高了人民生活水平。人均收入的上升,使恩格尔系数下降。1998年,中国城市居民的恩格尔系数已经下降为44.5%,农村居民的恩格尔系数也已经下降为53.4%。附件表13列出了若干年份中国城乡居民的恩格尔系数。恩格尔系数的变化规律是人类社会无法超越的客观规律,在这条规律的制约下,农业发展是有上限的,这就是农业产业的大天然脆弱性。因此,人类社会在接近农业发展的上限之前,将主要方向转移到工业领域,而后又转移到服务业。

(2) 技术约束导致收益率差距:等待时间与批量生产的不可能性。土地是农业生产的基本投入要素。和工业相比,人类所享有的农业生产技术,很难利用相同的土地在相同的时间内,像工业企业那样大批量地生产出同样多的产品数量。因为工业可以在任何时间,用流水线作业和迂回的生产方式,做到对大部分工业产品的大批量生产,达到规模经营,而且不需要等待时间;而农业则受制于自然生产条件,需要等待时间。这种生产方式的差距,导致工业产业和农业产业之间数倍的收益率差距。20世纪80年代中期以后,中国农业劳动生产率与中国平均劳动生产率的比值一直没有超过50% (见附件图2)。

从上述两个基本制约因素来看,人类社会发展的客观趋势是,工业社会终究要替代农业社会。在中国快速工业化的过程中,即使是没有其他因素的作用,农业在国民经济中的地位下降和相对衰落也是不可避免的客观趋势,这是农业产业的脆弱本性。而农业本身的衰退和被工业所替代,是历史前进的表现。中国的真正问题是,由农业产业的相对衰退而引起的农村问题,没有被前进的过程所消化。

2. 中国为何在农业产业相对衰退后形成严重的城乡差别问

题。按照世界一般的演进秩序，在工业化过程中，随着农业收益率的下降和农业产业的相对衰弱，更多的资源被配置到非农产业部门，农业劳动人口的主体将转移到城市和非农部门，农村的问题逐步被城市化所取代。然而，中国的情况并不是这样，工业化的快速发展反而导致了严重的城乡差别问题。为什么？

（1）城乡差距形成的国情因素。中国在向工业社会转型的过程中存在的实际情况和西方国家很不同。对“三农”问题演进形成最大影响的两条国情因素：一是中国的农村人口太多、且素质低；二是政府规模过大的传统。中国的这两条国情因素在根源上制约了社会转型过程的顺利进行，对社会进化形成了消极的和不利的影响，使得我们在工业产业充分发展之后面临严重的城乡差距问题。

① 农村人口过多、且素质过低。官方统计显示，改革开放20多年来，已经有近1.7亿多农民转移到非农产业中来（实际数字远远大于统计，有相当一部分外出打工的农民没有办法统计在内）。从绝对的转移数量来说，中国的成就并不比西方小很多。但是，由于历史上的人口繁衍机制出了问题，致使我们的农村人口规模过于庞大。我们转移了近2亿，还是有6亿多，我们总有挥之不去的人地矛盾。农村人口多，使我们无法走美国的农业现代化道路，同时由于农村人口素质低，也使我们无法走日本和中国台湾的农业现代化道路。这种状况使整个中国继续保持被发展经济学家刘易斯称之为的“二元社会经济结构”：一端是相对发达的工业，一端是落后的农业；一方是相对繁荣的城市，一方是贫困落后的农村。这种社会结构虽然是发展中国家所共有的特征，但惟有中国的规模最大，因而积累的问题最多。

② 基层政府规模的庞大和补贴农业的难度。中国在改革开放后的市场化过程中，政府机构和人员规模并没有缩减到客观需要的程度。在绝大部分县域地区，由于工业化进展不理想，需要从农业中抽取收入。而在主要发达国家，当农业被工业替代成为

社会主体产业之后，为了维持农业部门的必要存在，对农业生产过程进行了广泛而直接的补贴。在中国工业化的中期阶段以前，对农业进行补贴是我们的国情所无法做到的。正规化的补贴做不到，间断性的对农业进行资金扶持，在绝大部分地方，也是无法做到。

上述两大国情因素，一方面限制了农业通过新的手段获得新发展的可能性；另一方面限制了中国在工业化的过程中消解农业相对衰弱后农村问题的条件，是国家经济快速发展，城乡差别问题反而长期存在甚至日益恶化的客观和根本原因。

(2) 城乡差别的扩大：在城市化过程中理解城乡差距。

① 城市化滞后工业化，扩大或影响了城乡差距问题的解决程度。在客观因素引起城乡差距之后，主观政策的失误，又进一步加剧和扩大了城乡差别，至少影响了城乡差距问题的解决速度。最大地进一步引起或扩大城乡差距的政策失误是城市化政策的失误，由于城市化政策的失误，导致中国的工业化与城市化极为不协调。世界城市化率与工业化率之比，平均值为 1.4，中国仅为 0.63，中国是城市化率低于工业化率的少数几个国家之一（见附件表 14）。根据世界银行在 20 世纪 90 年代中期的估算，按世界城市化进程的一般水平算，中国还可以转移 1.4 亿农村劳动力到城市就业。

按国际经验，当城市化速度加快或在城市化进程高于工业化率时，由于更多的农村人口的转移，较小的农业收入份额可以被更少的人分配，人均农业收入可以上升，至少可能下降较少。中国的问题是工业化没有相应的城市化发展，农村整体人口不降反增，农村剩余劳动力一直不能释放出来，使不断减少的国民收入份额，被更少的农民去分配，从而导致农业人均收入不断下降。农业收入，不足以改善农民的收入。农业收入，不足以支撑农村的发展。

中国城市化滞后于工业化进程的重要原因，是在整个工业化

过程中，我们并没有制定人口自由迁徙和城乡统筹的系列政策，反而是继续沿用传统的户籍制度和城乡分割的保障体制，将农民拦阻在城市之外。政策的失误，影响了我们解决城乡差别问题的进程和速度。

② 城市化过程本身也扩大了城乡差距。由于城市化滞后于工业化，从而扩大了工农产业收益差引起的城乡差距。即使是在进程较慢的城市化过程中，城市化本身也成为扩大城乡差距的重要原因。由于财政收入不足以政府投资来提供城市基础设施，绝大部分城市就通过土地经营的方式来为城市化提供资金来源。资金来源于低价征地和高价出让的差价收入。这种城市化方式造成了农民与政府及开发商之间的不公平交易，并带来了大量的失地农民问题。改革开放前，农业部门通过工农业产品价格“剪刀差”和税收积累为工业和城市做贡献，“以农养工”；改革开放后，农村又通过廉价征地为城市化做巨大贡献，“以地养城”。根据陈锡文的计算，改革开放到 2003 年，中国农村通过土地为城市化至少贡献了近 6000 亿元。

本课题组对江西在城市化与工业化过程中的征地情况进行了一些调查。通过调查我们发现，征地过程中主要存在的问题是：第一，征地价格过低，和市场价格差距甚大；第二，拆迁和补偿标准过低，和商品房价格差距甚远；第三，征地带来了大量的失地农民，其中相当部分农民成为无地区、无职业、无保障的“三无”农民，生活水平下降。附件表 15 是课题组对某地征地纠纷案的调查，从纠纷产生的原因可以看出城市化过程中的征地情况。

（三）农业自身没有进一步发展好的原因

农业自身没有发展好，也是造成城乡差距的重要原因。

改革开放后，中国农业取得了举世瞩目的增长业绩。但是进

入 20 世纪 80 年代中期以后, 农业增长开始放慢, 农民人均收入处于长期徘徊状态, 城乡差距逐年扩大。中国农业为什么会出现前后如此迥然不同的情况?

农业发展最后都会表现为农业收入的增加。从微观经济分析的基本原理看来, 增加农业收入可以通过四种主要途径, 一是增加产量 (本章称为手段 1); 二是提高价格 (称为手段 2); 三是降低成本 (称为手段 3); 四是提高农产品的质量和附加值 (称为手段 4)。

改革开放后, 手段 1 和手段 2 的采取及其对农民的有效, 是中国农业收入快速增长的基本原因。当农业科技创新的滞后与农产品价格的与国际接轨 (见附件表 16 和附件图 3), 传统手段的潜力逐步耗尽。然而, 由于国情因素的限制和政策考虑的失误: 一是土地政策, 制约农业作业方式的改变; 二是金融政策与投资制约, 农业发展缺乏后劲; 三是市场化政策, 制约农产品市场问题的解决进程, 致使农业很难依靠新的措施即手段 3、手段 4 来获得进一步发展, 造成长期徘徊的局面。

三、江西统筹城乡经济社会发展的对策研究

当前, 中国的人均 GDP 已经超过 1000 美元, 已经具备了以工支农、统筹城乡发展的条件。但是, 解决城乡差别问题将需要一个很长的过程, 需要长期而艰苦的努力。

解决城乡差别问题的根本措施不在农业与农村内部, 而在农业外部, 即在于通过工业化和城市化来吸纳更多的农村人口, 实现农村人口的大转移。一方面, 在工业和城市部门就业的农村人口的收入比例将大大增加; 另一方面, 农业收入将被更少的农村人口所分享, 农民收入水平也将增加, 因而城乡差距会越来越小。当工业与第三产业的就业人口比重超过 65% 时, 城乡差距