

中国农村 公共财政制度

理论 · 政策 · 实证研究

主编 < 陈锡文 副主编 < 韩俊 赵阳

中国发展出版社



中国农村 公共财政制度 理论·政策·实证研究

主编 < 陈锡文 副主编 < 韩俊 赵阳

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村公共财政制度：理论·政策·实证研究/陈锡文
主编. —北京：中国发展出版社，2005.3

ISBN 7 - 80087 - 792 - 2

I. 农… II. 陈… III. 农村 - 财政制度 - 研究 -
中国 IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 013251 号

书 名：中国农村公共财政制度：理论·政策·实证研究

著作责任者：陈锡文主编

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 7 - 80087 - 792 - 2/F·483

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京新华印刷厂

开 本：670 × 990mm 1/16

印 张：19.25

字 数：310 千字

版 次：2005 年 3 月第 1 版

印 次：2005 年 3 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn/>

电子邮件：zongbs@126.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

本书作者名单（依章节顺序排列）

- 陈锡文 中央财经领导小组办公室副主任、研究员，中国人民大学、中国农业大学等大学兼职教授
- 韩俊 国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员，中国社会科学院和中国农业大学兼职教授
- 赵阳 中央财经领导小组办公室农村组副组长、研究员，中国科技大学和中国农业大学兼职教授
- 黄佩华 (Christine P. Wong) 华盛顿大学国际研究学院 Henry Jackson 讲座教授、经济学系教授，曾任世界银行经济学家
- 倪红日 国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员
- 张岩松 财政部农业财政司处长，研究员
- 阎坤 财政部财政科学研究所研究员
- 周飞舟 北京大学社会学系副教授
- 苏明 财政部财政科学研究所副所长，研究员
- 谢扬 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员
- 罗丹 国务院发展研究中心农村经济研究部副研究员
- 李卫平 卫生部卫生经济研究所研究员，卫生部卫生政策和管理研究专家委员会成员
- 张里程 北京大学卫生政策与管理系讲师
- 程漱兰 中国人民大学农业与农村发展学院教授
- 吴凤娟 复旦大学副教授
- 崔惠玲 中国人民大学农业与农村发展学院博士生
- 郭华萍 中国人民大学农业与农村发展学院博士生
- 田秀娟 对外经济贸易大学金融学院副教授
- 王宾 中国农业大学经济管理学院博士生
- 迪帕克 (Depark Bhattasali) 世界银行中国代表处经济部主任、首席经济学家
- 华安德 (Andrew Watson) 美国福特基金会北京代表处首席代表、教授
- 沙琳 (Sarah Cook) 美国福特基金会北京代表处项目官员
- 沈明高 北京大学中国经济研究中心副教授
- 伯尔·罗依 (Roy Bahl) 佐治亚州立大学经济学与公共管理学教授
- 沙安华 (Anwar Shah) 世界银行研究院首席经济学家、政府财政资深专家

目 录

代 序：合理配置资源，促进农村发展·····	(1)
导 论：中国农村公共财政制度的研究·····	(10)

第一编 公共财政：收入、支出与转移支付

第一章 中国省级政府的支出·····	(21)
一、政府间关系的状况和地方财政·····	(21)
二、主要问题·····	(22)
三、建议·····	(25)
四、下一步的措施·····	(29)
第二章 政府间财政转移支付制度的改革·····	(34)
一、改革的渐进性和已取得的成效·····	(34)
二、面临的主要问题·····	(37)
三、如何推进转移支付制度的改革和建立·····	(38)

第二编 中国农村公共财政：制度与政策

第三章 中国农村财政政策的历史演变和发展趋势·····	(43)
一、中国农村财政政策的历史沿革·····	(43)
二、现阶段农村财政政策种类和主要内容·····	(46)
三、农村财政政策的基本评价·····	(48)
四、农村财政政策发展的基本趋势·····	(51)

第四章 乡镇财政的历史沿革与弊端	(55)
一、乡镇财政发展历史的简单回顾	(55)
二、农村经济改革与乡镇财政	(58)
三、分税制改革之后的乡镇财政	(61)
四、当前乡镇财政存在的弊端	(63)
第五章 财政体制和农民负担	(69)
一、关于农民负担问题的研究	(69)
二、县乡财税体制和经济结构的变化	(73)
三、结论和政策讨论	(79)
第六章 农业财政支持的政策取向	(82)
一、我国工农关系、城乡关系与国民收入分配关系的 现状和矛盾	(82)
二、政策、制度是我国现行工农关系、城乡关系和 国民收入分配关系不合理的因素	(91)
三、我国社会经济所处的发展阶段与“三大关系”前瞻	(102)
四、今后中长期正确处理“三大关系”的总体战略思路和 对策建议	(106)
第七章 中国政府支农资金的使用与管理	(115)
一、政府财政支农资金规模变动	(115)
二、财政支农资金的使用方向	(118)
三、政府支农资金使用与管理中存在的突出问题	(135)
四、完善政府支农资金投入政策的若干建议	(144)

第三编 中国农村公共财政：制度的案例分析

第八章 鄂豫赣三县农村公共财政案例研究	(159)
一、县乡公共财政危机的主要表现	(160)
二、县乡财政危机是如何形成的	(163)
三、县乡财政危机对农业和农村发展的影响	(169)
四、如何治理农村公共财政危机	(176)

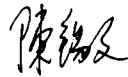
第九章 农村税费改革考察：绩效、问题及对策	(178)
一、绩效	(179)
二、问题	(182)
三、对策	(184)
第十章 发达地区的政府间财政关系	(187)
一、市级财政的运行状况	(187)
二、镇区财政的运行状况	(191)
三、村级财务的运行状况	(197)
四、总结和讨论	(206)
第十一章 中国农村义务教育体制的改革	(207)
一、中国义务教育的基本体制	(208)
二、农村义务教育投入的基本情况	(210)
三、完善农村义务教育经费投入体制的建议	(215)
第十二章 农村基础教育的投入状况	(217)
一、农村义务教育经费来源分析	(217)
二、农村义务教育投入资金使用结构	(222)
三、经费不足给醴陵市教育带来的影响	(228)
四、政策建议	(234)
第十三章 农民健康保险意愿	(239)
一、闻喜县背景情况	(239)
二、农民访谈综述	(240)
三、农民对农村医疗保障的主要看法	(242)
四、有关问题的讨论	(244)
第十四章 农村卫生医疗保障模式研究	(249)
一、农村医疗卫生保障事业取得的成就与存在的问题	(249)
二、影响农村医疗卫生保障事业发展的因素分析	(256)
三、充分发挥政府和市场在医疗卫生保障体系中的作用	(261)
四、从广义角度构筑农村医疗卫生保障体系	(266)

第四编 专家学者论中国农村公共财政

第十五章 中国农村税费改革问题的研究：观点与述评 ·····	(273)
一、关于农村税费改革试点的效果·····	(273)
二、关于农村税费改革试点中的问题·····	(275)
三、需要进一步研究的问题·····	(284)
第十六章 对中国地方财政问题的基本看法 ·····	(287)
一、Depark：谈谈中国地方财政·····	(287)
二、Andrew Watson：中国农村公共财政问题的重要性·····	(288)
三、Sarah Cook：城乡人口流动与公共财政之间的关系问题·····	(288)
四、Richard Bird：农村政府的财政问题·····	(288)
五、沈明高：农民税费负担的地区差别问题·····	(292)
六、Roy Bahl：农村政府做些什么·····	(292)
七、阎坤：中国乡镇财政问题·····	(293)
八、苏明：中国农村公共财政今后改革的方向·····	(294)
九、Christine Wong：农村财政如何改革·····	(295)
十、倪红日：政府间进行转移支付问题·····	(298)
十一、Anwar Shah：农业发展转移支付的问题·····	(298)
编后语 ·····	(301)

代序：

合理配置资源，促进农村发展



一、当前资源配置的问题

中国的农业发展到目前为止取得的成就是有目共睹的，但是，如果我们从资源配置的角度来看，还存在许多突出的和尖锐的矛盾。一个最明显的事实是，2002年中国第一产业所创造的增加值在国民经济中的比重已经降到了14.5%，但在第一产业中就业的劳动力占到了全社会从业人员的50%。从这个意义上说，中国农业的效率是低下的。而且从总体上讲，从事农业的劳动者和他们的家人注定是不会富裕的。这是从整个国家来看中国相当长时间以来资源配置非常不合理的典型的特征。正因为如此，农业的发展相对滞后，农民也就相当贫穷。

但如果从另一个方面分析，又会看到中国的农业和农村实际上有着很大的潜力和很强的活力。如上所述，农业在GDP中的比重已经降到了14.5%，这个比重今后还会下降。然而，同样从统计资料中可以看到，到2002年底，在中国所有金融机构的贷款余额中，农业部门所占的份额只有5.24%。也就是说，中国农业仅仅用了全社会5.24%的贷款就创造了全社会14.5%的财富。当然，农村不只有农业，这是中国农村的一个特点，中国农村中的大部分财富其实主要是由乡镇企业创造的。中国有2000多万个乡镇企业，有1.3亿劳动力在乡镇企业中就业，2002年所创造的GDP占整个国家GDP的31.6%。但是同时，整个乡镇企业所占用的全社会的贷款余额也只有5.19%。也就是说，乡镇企业用全社会5.19%的贷款创造了全社会31.6%的财富。所以，把整个农村，即把农业和乡

镇企业相加起来，就可以看到一個相当惊人的现象：2002年，农村所创造的增加值占中国GDP总量的46.1%，而它们享受的贷款只占全社会贷款总额的10.4%。

2002年底，中国全部的贷款余额达到了13.2万亿元，农村部门只占到了1.3亿元。其中，对农业的贷款余额为6880多亿元，对乡镇企业的贷款余额是6810多亿元。也就是说，农村以外的其他部门用了将近12万亿元的贷款，创造的GDP却只有6万亿元左右，差不多创造1元钱的GDP在农村以外的部门需要占用2元钱的贷款。金融机构为什么对这样低效率的部门这么看重，而对于具有这么大潜能的、能创造巨大财富的农业和农村部门这么不重视？在中国的资源配置中确实存在着这样一种非常奇特的现象：一方面农业增加值在GDP中的比重在下降，而另一方面，整个城市系统却不愿意看到随着农业所占GDP份额的下降，农业劳动力、农村人口也必须大规模转移这一事实，到处为农民的流动和转移设置障碍。同时农村部门却得到如此之少的贷款。这种现象是当前中国经济活动中效率损失最大的一个问题。这个问题不解决，不但中国农业和农村的发展会长期滞后，而且整个国民经济的发展都会受到非常严重的影响。

二、资源配置不合理的原因

我们很容易将农业和农村经济发展滞后的原因归结到城乡经济二元结构。但是城乡经济二元结构并不是中国所特有的，它是任何国家在一定的发展阶段都难以避免的一个现象。但问题在于政府和社会怎么依靠自己的努力去逐步解决和消除二元结构。我们可以认为是改革以前28年的计划经济体制造成了现在这种二元结构。但是，改革开放到现在已经25年了，如果我们仍然说这种二元结构是计划经济体制造成的，则不免牵强。28年带来的这种体制性的弊端，我们用了25年的时间去改革，但是改革结果却是城乡之间的差距越来越大。在分析和反省的过程中可以看到，固然过去的计划经济体制给我们留下了很多一下子难以逾越的障碍，但是，在市场取向的改革过程中，很多部门、很多人仍然用带有计划经济色彩的方式甚至就是计划经济的方式在配置资源。这个问题如果不能解决，城乡二元结构就只能被固化，很难真正被消除。一个非常鲜明的事实是这些年来城乡居民之间的收入差距在拉大。2002年，城市居民的人均收入相当于每个农民收入的3.11倍，这个数字在全世界看来都是让人吃惊的。而更

让我们吃惊的是，这个数字在改革之初的1978年只有2.57倍。经过25年的改革和发展，城乡居民收入之间的差距不仅没有缩小反而在扩大，这说明我们的体制、政策中还存在许多问题，也表明资源配置存在着极大的不合理性。在发展市场经济的同时，经常有人用计划经济的思维方式在考虑问题。这是我们的改革必须冲破的一道樊篱。

总结起来，中国农民为中国的发展做出了巨大的贡献。这种贡献至少表现在三个方面。

第一个方面是工农业产品的价格“剪刀差”。在计划经济时代，主要是通过这种方式，农民和农村把他们自己的产出贡献给了国家的工业化和城市化进程。很多专家对于通过“剪刀差”的方式到底从农村提取了多少资金做过认真的分析，有估计6000亿元以上的，有估计8000亿元以上的。这种方式主要是发生在计划经济时代。

第二个方面就是农地转为非农地。国家法律规定，除了农民和农村集体组织自用的之外，任何用于建筑的非农地都必须属于国家所有。所以，任何土地，只要被列为建设用地，从法律上来讲，必须改变其所有权，使其国有化。也就是说，国家必须通过征收的办法从农民手里把属于农民集体所有的土地拿走。这个过程在许多国家都存在。但我国目前主要有两个非常突出的问题。第一个突出问题是，政府动用行政权力强制性地从农民那里征到土地后给予的补偿非常低。按照《土地管理法》，征用农民土地的补偿费最高不能高于这块土地被征用前3年平均年产出的10倍，对农民安置费用的补偿不能高于平均年产值的6倍，两项相加，就是土地年产出的16倍。后来，国土资源部在制定《土地管理法实施细则》中又考虑到农村的实际状况，将补偿标准提高到两块补偿费合在一起最高不能超过土地年产出的30倍。一块质量最好的土地，如果可以产1吨粮（这样的土地在中国并不多），按现在粮食的市场价格计算，其产出大概也就是1000元。按最高倍数补偿给被征地农民，即补偿30倍，那也只能补给被征地农民3万元。况且这3万元从县政府、乡镇政府到村组织，最后到了被征地农民手里往往到不了1万元，这1万元能起什么作用？中央关于农村土地重要性的各类文件中都讲得明确，在现阶段，中国的土地对于农民来说有两个基本功能：第一，土地是农民最基本的生产资料；第二，土地是农民最基本的生活保证。那么，这1万元能不能起到替代这两个基本功能的作用呢？如果起不到这种作用，那么失地后，农民今后的生计到底怎么办？而农业土地就是在这样低水平的估价下被大量地转化为非农建设用

地。据了解，2001年，各地各级政府收取的国有土地出让金达到了1200亿元，2002年达到了2400亿元，2003年到9月底就已经达到了2490亿元。农民从中到底拿到了多少补偿？

征地方面存在的第二个突出问题就是征地的权力使用太滥。法律规定，为了社会公益事业可以征地。但是，现在所有的非农建设用地都是通过征用的办法来获取的。也就是说，为了经营性的开发，为了房地产商的利益，政府也在征地。这些被征走的、农民得不到充分补偿的土地，其实相当大的部分并不是为公益所用，并不是为全社会的老百姓共享，而是为一部分地皮炒家、一部分房地产开发商带来了巨大利益。当然，也有相当部分转成了各级地方政府的财政性收入。

这么多年来，尤其是从20世纪80年代后期以来中国的城市化明显加快之后，通过土地被征用，农民到底对国家做出了多大贡献，可能还没有人能算得清楚。但是，笔者自己估计，在这方面农民做的贡献至少在2万亿元以上。

第三个方面的贡献就是农民工。目前，流动进城打工的农民总量在1亿人上下。且不说其工资是不是合理，至少他们农民工的身份就遇到了一系列的问题。首先，一些大城市的市长们经常在讲，城市发展很快，人均GDP达到了3000美元甚至4000美元。但如果问他一下，是否把在其城市中打工的二三百万甚至三四百万的劳动力都算在分母中来平均了，他就无言以对了。他没有把进城创造财富的农民工算在人均GDP中。那么，同样的道理，这么多农民工进城，在当地纳税，在当地创造财富，但是，当地财政所提供的各项公共服务中几乎没有给农民工的份。例如社会保障，大量的农民工都没有社会保障。有的地方虽然强制性地要求企业为农民工缴纳社会保障，但是，统筹的那一部分是任何人都带不走的。现在，对每一个职工所建立的社会保障，有一个个人账户，有一个统筹部分。在做得最好的地方，职工离开时可以把个人账户一半拿走，另一半也拿不走。所以，现在大量的农民工在各地所缴纳的社会保障实际上主要用于城镇职工了。就这一部分，农民每年至少损失两三千亿元。因此，可以说，在目前的中国，城市的繁荣在一定程度上是靠了无偿地占用农民的大量财富。这种状况使来到中国的外国人感到非常奇怪，到北京到上海，到广州到深圳，他们怎么也不相信这是一个发展中国家，怎么也不相信这里还有几千万没有解决温饱的农村人口。

以上三个方面的问题如果任其发展，那么对农业的发展、对农村的发

展显然都是极其不利的。而造成这些问题的根源非常清楚，就是引导资源配置的规则有很大的问题。也就是说，在推进市场经济体制改革的过程中，计划经济的思维方式和行为方式仍然在顽强地起着作用，因此，城乡之间的差距不断扩大。显然，如何改变这样一种思维方式和行为方式，以至最后能够形成一种合理的经济运行规则，使城乡之间的资源配置能够趋于合理，使农村和农民能够有权利获得足够的或者说必要的资源来推动自身的发展，这是当前我们面临的非常突出的一个大问题。

资源配置是否合理首先要看几个问题。2001年，“中国经济五十人论坛”中有一个研讨会，题目叫做“温州模式和苏南模式的比较”。这似乎很奇怪，到了21世纪，人们还在讨论温州模式和苏南模式，不过笔者觉得非常有意思。当然，苏南模式和温州模式同20世纪80年代相比都有了非常大的变化，但是，从过去对这两种模式的比较中至少有三点是非常值得深思的。这两种模式从增长方式、增长结构去比较，第一点差别是谁配置资源。在80年代的苏南，资源基本上都掌握在政府和准政府手中，政府就不用说了，准政府就是农村集体所有制经济组织。农户个人掌握不了资源。从温州当时的情况看，之所以能出现这么活跃的经济，很重要的一条就是农户有可能通过自己的想象、通过自己的努力去掌握资源、去创业、去发展。因为有了这种差别，所以在80年代，去温州，人们能感觉到几乎所有的人都想当老板，去苏南，人们能感觉到几乎所有的人都盼着村里的书记能跟吴仁宝一样聪明能干。因此，谁支配资源，决定了这个区域、这个国家的经济是否有活力。第二点差别是谁积累财富。同样的道理，苏南是集体在积累财富、政府在积累财富；温州就不是这样，是一个个有生机、有活力的企业在积累财富。那么，尽管以同样的速度、同样的规模在积累财富，由于掌握和支配这些财富的机制是不一样的，所以，使用这些财富的效率也是明显不一样的。第三点差别是政府干什么。在温州，大家都公认政府是一个“小政府”，政府也非常清楚它就是创造环境、创造条件、提供服务的。而在其他很多地方，政府把企业家的职能“背”过来了，却把政府的职能忘记了。政府的职能就像党的十六届三中全会决定中所提出来的一样，主要是进行经济调节、市场监管、社会管理和提供公共服务，并且要把政府经济管理的职能转到主要为市场经济主体服务和创造良好发展环境上来。那么，这几个方面的错位是导致我国整个资源配置出现不协调的一个很重要的原因。具体地讲，就是政府和官员去支配资源，政府和部门在积累财富，而政府到处去找项目要投资。这样一种错位

才导致了整个资源配置的不合理。

三、改变经济增长方式、实现资源合理配置

改革开放以来，中国的经济发展非常迅速，1978~2002年，中国的GDP在24年中平均保持着每年9.4%的增长水平，但是这种高增长确实掩盖着一系列的矛盾和问题。例如上述的城乡之间越来越大的差距，就是无法回避的一大矛盾。同时，我们还要看到，如此之高的增长水平，到底依靠的是什么？经济增长主要就是靠两方面的因素：一个是要有足够的市场容量，能够吸纳所创造的财富；一个是要有足够的资源，能够支撑这么高的增长速度。中国是否都具有、是否能长期具有这两方面的因素，这是需要认真考虑的。2003年夏天，可能中国所有的经济发达地区都面临着一个缺电的巨大困难，这提醒我们，在高速增长背后，中国的能源已经出现了很大的问题。中国现在每年要进口石油七八千万吨；2003年的煤炭产量可能会超过16亿吨，如果中国经济要用更快的速度增长，如果要继续这样的消费能源，那么，国内和国际市场上的能源对我们是不是能有足够的支撑？这可能是一个很现实的问题。中国的钢材消费增长也非常快，尽管还要进口，但自身钢材产量的增长非常惊人，但是，国内的铁矿资源在不断地减少。现在，中国的几大钢铁企业用的都是进口铁矿石。所以，不改变增长方式，经济的高速增长很难维持。

从市场的角度来看，1997年亚洲金融危机之后，中国经济的增长速度仍然很快。但这种增长的结构有很大的问题，因为1998年以后中国经济的增长主要是靠投资的拉动，主要是靠外贸的拉动，而真正的内需对经济增长的拉动作用是非常有限的。也就是说，中国现在在耗费大量的非常宝贵的能源、资源，将生产出的产品主要推向国际市场。由于巨大的出口增长力量，中国在外贸上和许多国家各种各样的矛盾和摩擦越来越多。当然，笔者并不否认应该努力扩大出口，但所有人看好对中国的投资，主要是由于中国有13亿人口这样一个大市场。不过，仔细分析一下就可以看到，在这13亿人也就是三四亿城市居民有比较强的购买力，将近十亿的农民没有多少购买力。为什么内需总是旺不起来？非常重要的一个原因就是农民的收入上不去，农村市场旺不起来。

正是从这几个角度看，中国应该认真思考继续增长的具体方式，应该考虑怎么样才能真正扩大国内的需求，否则，外贸的摩擦会越来越多，资

源的约束会越来越紧。正是从这个角度去想，笔者认为，认真地研究中国的农业、农村和农民的问题已经到了刻不容缓的时候了。

四、消除阻碍农村资源合理配置的因素

从农村的角度来看，农业增加值占 GDP 的比重已经降到了 14.5%，而农业增加值每年的增长率大概不到 3%，农业税加农业特产税一年也就是 600 亿元。这三个指标和现在对地方政府的考核指标是完全对不上的。地方政府、地方官员在很大程度上追求的是 GDP 的增长和财政收入的增长，而农业 GDP 的增长本身又低，比重又小，所以许多地方政府的官员认为，把这么多的精力、这么多的财力投到农业上，农业能为当地的 GDP 增长贡献多少？又能为当地的财政收入增长贡献多少？正是在这种观念之下，农业越来越难以得到它必需的资源。因此，从观念的角度去讲，如果不破除“GDP 拜物教”这种怪现象，中国的农业是加强不了的。

从投融资的角度来看，现行许多具体的政策、具体的运行规则是不是合理，值得认真分析。比如，从 20 世纪 90 年代中期开始，中央就号召发展“公司+农户”这种农业经营形式，要求有带动能力的龙头企业去扩大自己的基地，去带动农民发展农业生产。实践证明这是一种非常好的形式。但是，很多大的龙头企业都面临许多的问题。比如，一个黑龙江或内蒙古的畜牧企业，要将基地建在西北，那么，项目往哪里报？是在本省计划部门报还是到投资省报？如果企业注册在本省的这个地方，基地、加工厂建在外省的另一个地方，那么，贷款到哪里去申请？银行账户到哪里去开户？这类本来在市场经济条件下都应该不是问题的问题，哪里有经营活动，哪里的政府就应该提供这种服务。但是，我们一直到现在为止仍然到处画地为牢。企业只有在其所注册的行政区域内活动，才能够得到当地政府比较好的保护，一旦离开了注册所在地，很可能遭遇到的各种挤压和刁难。那么，这样一种中央所提倡的经营形式怎么发展下去？

另外，农村尤其是农民获得信贷资金特别困难，实际调查的结果是，中国 2.4 亿个农民家庭中，大约只有 15% 左右能够从正规的金融机构获得贷款，85% 左右的农民要获得贷款基本上都是通过民间信贷来解决。这说明，中国的金融体系实际上对农村所提供的服务是非常不足的，其中有多多种多样的原因。正如前述的一点，很多人没有看到，特别是从事金融的人也没有看到，在市场和科技进步的前提下，农业其实是一个回报率很高的

行业。另一个方面是和中国的体制、制度、政策、法律都有关系。比如，金融机构认为，对农户放款风险很大，农户没有抵押物。说农民没有抵押物似乎有些匪夷所思。作为农民，最基本的应该有地。土地应该说是非常重要的资源、非常重要的生产要素，它作为抵押物是天经地义的事情。城市中的房地产商不正是靠一张土地证从银行贷款的吗？但是，这种方式到了农民那里就不行了，因为《担保法》规定，耕地不能用于抵押。农民有土地使用权，但是，土地使用权不能用来抵押。那么，农民就几乎没有别的生产资料用于抵押了。当然，农民还有房，房产作为抵押物在全球金融界都是一个惯例，但是对中国农民也不行。因为农民的住房尽管是自己花钱盖的，但没有房产证，没有房产证就不能用于抵押。所以，对于一个农户来说，其唯一值钱的两样东西法律规定都不能用于抵押。那么，再要怪对农户贷款没有抵押物，到底要怪谁呢？所以，在这样的情况下农民获得信贷的能力就可想而知了。

从另外一方面来讲，2.4亿个农户，每一户只种几亩地，这样一些农户要进入金融系统，确实使很多大银行感到成本很高，即使贷款能收回，成本也很高。于是很多专家建议，因为对于农户来说资金利用效率非常高，他们可以接受更高的贷款利率，所以，金融主管部门也同意，信用社对农民发放贷款，贷款利率可以在原有基准利率上翻一番。其实，对于农民来说，利率并不是最重要的，能不能贷到钱才是关键。年息翻一番也就是百分之十几。据了解，许多农民讲，只要他的项目对头，资金不足，25%的利率也愿意接受。因此，在资金供不应求的情况下可不可以让利率进一步上浮呢？主管部门说不行，因为那有可能会引起不公平竞争。所以，我们自己设置了一道一道的樊笼把自己束缚起来：农民有财产不许抵押，金融部门还说没有抵押；农民可以接受更高的利率，金融部门说不许再上浮，却宁可用很低的利率贷给那些没有效率的企业，最后造成不良贷款，对农民这边却设置了这些很不合理的制度。当然，这说起来很简单，其实背后有复杂的因素。并不是把法律改过来，说土地房产可以抵押，农民就一定可以获得贷款。一定会有人质问，如果农民投资失败，土地和房产都没有了，那么，农民不就更加贫穷了吗？所以，从这个角度来看，这里面有许多事情需要统筹考虑。但是，总体上我们必须看到这样一个最基本的现象，就是对于农村来说，在资源配置方面最突出的问题就是“人出不来，钱进不去”。因此，对于农业和农村经济而言，要想提高其效率，一定要想办法让农民更多、更快地转移出来，让能够高效率创造社会财富

的农业信贷资金、农业投资资金更多地进入农村。这是当前迫切需要解决的问题。

在对农村的金融服务中，有很多不合理现象。比如，分析一下农业信贷结构可以看到，对农业的信贷资金中几乎没有长期贷款。农民搞基础设施建设、用于大型的现代化设施建设的贷款几乎没有，而只有流动资金。在城市中，大量的企业，包括许多的国有企业在内，之所以难以被称为企业，就是因为其自身没有资本金，完全是靠银行的贷款投资和建设。这样才造成了银行的资金被大量的无资本金的企业所占用，即使企业创业成功，它的效益也是很低的。因为全部资金来自银行，企业其实在为银行“打工”。更何况这种企业一旦出现风险，造成不良贷款的危险是非常大的。那么，农村到底怎样才能获得可以进行长期建设的资金？完全靠政府显然不行。尽管没有规定不能用金融信贷资金支持农村的长期建设投资，但实际上国家和银行都不做。这就造成了一个很大的问题。对农村来说，经常说农业部门拿不出好的贷款项目，而实际上，如果不对农业和农村发放长期贷款，哪里来的好的项目？同时，农业保险在不断萎缩，现在，除了上海郊区和新疆建设兵团还有一些农业保险外，其他地方都没有了。没有保险就加大了银行的风险，所以，整个金融体制不配套，对农村提供的金融服务不健全，是造成农业很难获得资金这一要素的一个很致命的原因。

当然，中国的农业和农村问题是一个很大的问题，浮在表面的有很多问题，比如，农民收入增长缓慢，城乡收入差距扩大，农村社会事业滞后等，而真正从根本上去解决的应该是怎样能够使农村过多的劳动力转移出来，怎么能够让在城市没有效益甚至变成不良资产的投资和融资更多地引向农村，这是当前要解决的主要问题。对中国来说，解决了农业和农村问题，至少就解决了中国一大半的问题。

(2005年1月)