

中国农村发展 与财政政策选择

ZHONGGUO NONGCUN FAZHAN YU CAIZHENG ZHENGCE XUANZE

苏 明 著



中国财政经济出版社

中国农村发展与 财政政策选择

苏 明 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村发展与财政政策选择/苏明著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.5

ISBN 7-5005-6485-6

I. 中… II. 苏… III. ①农村经济—经济发展—研究—中国 ②农村经济政策—研究—中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 027121 号

中国财政经济出版社出版发行

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.5 印张 325 000 字

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 36.00 元

ISBN 7-5005-6485-6/F·5659

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

中国是一个人口众多的特大型发展中国家，农业、农民、农村都占有较大比重，因此，能否正确处理好“三农”问题，始终是中国现代化进程中面临的一个根本问题，也是当前和今后国家宏观调控政策需要重视和着力解决的重大问题。

20 世纪最后的 20 多年，是中国经济走上腾飞之路的重要时期。近 20 多年来，随着国民经济的发展和经济总量的扩大，我国农村社会经济亦发生了深刻变化。农村经济快速发展，农业综合生产能力不断提高，我国主要农产品产量，如粮食、棉花、糖料等，均已跃居世界前列；农民收入和消费水平大大提高，恩格尔系数下降，标志着农民生活质量得到显著改善；我国扶贫工作取得历史性突破，按每年人均收入 625 元的脱贫标准计算，农村贫困人口已由 1978 年的 2.5 亿下降到目前的 3000 万左右，农村贫困率从 30.7% 下降到 3% 左右；在我国一些发达地区的农村，已经率先向现代

AB728/01

化迈进，城乡一体化协调发展的格局已初步形成。然而，从宏观角度考察，尽管我国农村社会经济改革发展取得显著成效，但上述摆脱贫困的标准还是低水平的，当前工农关系、城乡关系及国民收入分配关系尚未完全理顺，国家资金、政策、制度等综合资源配置向城市倾斜的格局没有根本改观，即是说国家总体改革发展的成果在城乡和工农之间的分配有失均衡。尤为突出的是，在我国就业结构变动大大滞后于产业结构变动，城市化进程迟缓，大量劳动力滞留农村，农村富余劳动力转移的压力相当大；农产品价格从1997年开始连续五年下跌，农民收入上不来，农民负担下不去，城乡居民收入差距不断扩大；县乡财政日益陷入困境，农村公共产品供给缺乏必要保障，农村基础设施及其文化、教育事业发展依然十分落后。现实表明，当前我国的“三农”形势依然相当严峻，切不可盲目乐观。

党的十六大明确提出在本世纪头20年，集中力量，全面建设小康社会。全面建设小康社会是建设中国特色社会主义的伟大实践，是加快推进现代化的伟大历史任务。这一战略决策，完全符合邓小平同志关于“分阶段、有步骤地实现现代化”的战略思想，符合中国国情和现代化建设的实际，对于凝聚党心民心，鼓舞全党和全国人民的斗志，加快现代化建设，进一步巩固和完善社会主义制度，确保实现第三步战略目标，具有十分重要的意义。小康社会是经济和社会全面发展的综合目标，既包括经济发展内容，也包括政治和社会发展内容；既包括城市的小康，也包括农村的小康。因此，实现城乡经济社会全面协调发展，加速我国农村的工业化、城市化进程，是建设小康社会的根本要求。

财政是国家的重要职能部门，是政府宏观调控的重要工具，在新世纪新阶段全面建设小康社会和农村经济发展过程中，财政政策担负着重要使命。因此，从理论和实践的结合上，研究和探

讨如何正确运用财政政策，促进中国农村社会经济发展，无疑具有十分重要的现实意义。

正由于以上考虑，本书书名冠之以《中国农村发展与财政政策选择》。这是一个很大的题目，本书侧重对其中的某些重要问题，如城乡差距问题、财政支农政策问题、农业产业化问题、农业投入问题、农村统筹资金制度问题、农业税制问题、政府反贫困问题、水利发展资金问题、农村教育投入问题等，从理论和实践的结合上，并主要运用实证分析的方法，分专题进行了较为深入的探讨和研究，提出了今后的改革思路和政策取向。期望本书的出版对未来的研究者和宏观决策有一些参考价值。但不当之处，敬请读者批评指正。

苏 明

2002 年 12 月 18 日

目 录

第一章 国民经济转型时期工农关系、城乡关系和国民收入分配关系的研究	(1)
一、我国工农关系、城乡关系和国民收入分配关系的现状及矛盾.....	(1)
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关键因素.....	(13)
三、我国社会经济所处的发展阶段与“三大关系”前瞻.....	(29)
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.....	(35)
第二章 农业保护与财政支农政策	(47)
一、农业保护是现阶段政府宏观调控面临的一项重大任务.....	(47)
二、中国农业保护道路的选择及财政支农政策的功能.....	(55)
三、我国财政支农政策运用的实证分析.....	(63)
四、关于今后一个时期财政支农政策取向的探讨.....	(76)
第三章 中国农业产业化发展与宏观政策导向	(88)
一、正确把握农业产业化的内涵.....	(88)
二、当前我国农业产业化的进展及其面临的难点	

分析·····	(91)
三、进一步推进农业产业化发展的宏观政策选择·····	(95)
四、充分发挥财政政策在农业产业化发展中的重 要作用·····	(99)
第四章 财政体制改革对农业和农村经济的影响·····	(103)
一、对财政体制改革内容的简要分析·····	(103)
二、财政体制改革对农业和农村经济的影响·····	(109)
三、财政促进农村经济发展的若干思考·····	(124)
第五章 地方政府的财政支农行为·····	(130)
一、当前财政农业投入概况和地方财政农业投入 面临的主要问题·····	(130)
二、分税制以来地方财政农业投入弱化的原因分 析·····	(141)
三、今后中长期强化地方财政农业投入的总体思 路·····	(146)
第六章 中国农村统筹资金制度的改革思路·····	(154)
一、问题的提出：为什么要改革农村统筹资金制 度·····	(154)
二、个案分析：我国地方农村统筹资金制度改革 试点的情况和特征·····	(158)
三、改革设想：重构中国农村统筹资金制度的总 体思路和方案设计·····	(165)
第七章 中国历史上农业税制的演变及启示·····	(177)
一、中国历史上农业税制的发展变革（上）·····	(177)
二、中国历史上农业税制的发展变革（下）·····	(199)
三、中国历史上农业税制演变的特点与发展趋势·····	(216)
四、历史上农业税制沿革对当代中国农业税制创	

新的借鉴和启示	(221)
第八章 政府反贫困的理论框架和财税政策取向	(228)
一、反贫困是政府面临的重大任务	(228)
二、中国农村反贫困的基本评价	(237)
三、中国财税扶贫政策的基本方式及存在的问题	(246)
四、今后一个时期财税扶贫政策的若干考虑	(251)
第九章 中国水利发展的资金问题与政策建议	(255)
一、中国当前水利发展资金投入的紧迫性及其面临的 主要问题	(256)
二、水利投入的国际比较分析及对中国水利发展的 启示	(272)
三、我国其他基础设施部门建设资金运行的特征 及对水利发展的借鉴	(285)
四、中国水利发展：资金供求形势的中长期分析 与预测	(299)
五、我国水利发展的中长期筹资战略总体思路与 政策建议	(310)
第十章 国有水管单位的经费来源渠道与改革设想	(331)
一、我国水管单位管理运行经费供应的若干理论 认识	(333)
二、当前我国国有水管单位资金运行的现状与矛盾	(339)
三、国外水利设施及管理单位资金供应的经验借 鉴	(344)
四、国内相关行业国有单位资金供应的借鉴 ——以林业为例	(361)
五、今后切实有效解决水管单位资金供应的总体	

思路及政策建议·····	(376)
第十一章 中国农村基础教育发展的财政支持政策·····	(388)
一、中国农村基础教育投入的现状和矛盾·····	(388)
二、国外基础教育投入的状况、特征及借鉴·····	(404)
三、与农村基础教育投入相关的两个重要理论问 题·····	(411)
四、我国中长期强化财政支持农村基础教育的思 路和建议·····	(416)
后 记·····	(422)

第一章 国民经济转型时期工农关系、城乡关系和国民收入分配关系的研究

工农关系、城乡关系、国民收入分配关系始终是中国现代化进程中面临的一个根本问题，也是当前和今后国家宏观调控政策需要重视和着力解决的重大问题。本章尝试从宏观角度，侧重运用实证分析的方法，深入分析当前我国工农关系、城乡关系及其国民收入分配关系面临的问题和矛盾，揭示社会经济转型对上述“三大关系”的影响，在此基础上，进一步提出今后一个时期调整工农关系、城乡关系和国民收入分配关系的思路和建议。

一、我国工农关系、城乡关系和国民收入分配关系的现状及矛盾

上个世纪最后的 20 多年，是中国经济走上腾飞之路的重要时期。我们坚持市场取向的改革，初步建立了社会主义市场经济体制，市场机制在资源配置中日益明显地发挥基础性作用，为经济快速发展提供了强大动力。我们坚持发展开放型经济，基本形成了全方位对外开放的格局，对外贸易和利用外资都取得了很大进展。改革开放极大地解放和发展了社会生产力。1978—2000

年,中国经济年均增长 9.5%,高于同期世界经济增长速度 6 个多百分点,2000 年国内生产总值超过了 1 万亿美元。中国经济和社会发展的巨大成就,为新时期协调和处理工农关系、城乡关系和国民收入分配关系奠定了重要基础。

近 20 多年来,随着国民经济发展和经济总量的扩大,我国农村社会经济亦发生了深刻变化。农村经济快速发展,农业综合生产能力不断提高,我国主要农产品产量,如粮食、棉花、糖料等已跃居世界前列;农民收入和消费水平大大提高,恩格尔系数下降,标志着农民生活质量得到显著改善;我国扶贫工作取得历史性突破,农村贫困人口已由 1978 年的 2.5 亿下降到目前的 3000 万左右,农村贫困率从 30.7% 下降到 3% 左右;在我国一些发达地区的农村,已经率先向现代化迈进,城乡一体化协调发展的格局已初步形成。

然而,从宏观角度观察,尽管我国农村社会经济改革发展取得显著成效,但当前工农之间、城乡之间及国民收入分配关系尚未完全理顺,国家资金、政策、制度等综合资源配置向城市倾斜的格局没有根本改观,即是说国家总体改革发展的成果在城乡和工农之间的分配有失均衡。现就其主要矛盾和问题作些概略分析。

(一) 产业结构变动和就业结构变动不协调,城市化进程迟缓,大量劳动力滞留农村

从国际经验看,产业结构变化必然导致就业结构变化,而且二者变化的速率大致接近,这是社会经济稳定协调发展的必要前提。我国自上世纪 80 年代以来,随着改革开放的推进,三次产业结构发生了重大变化,第一产业比重已由 1980 年的 30.1% 下降到 2000 年的 15.9%,第二产业比重由 48.5% 上升为 50.9%,

第三产业比重由 21.4% 上升为 33.2%，这标志着我国的工业化进程取得了重大进展。

问题是，我国的就业结构存在严重缺陷，主要是第一产业就业比重过大，第三产业就业人数比重相对较小。1990 年前后，发达国家第一产业就业人数比重一般在 10% 以下，而第三产业的就业人数比重都在 65% 以上；相对发达的发展中国家第一产业的就业人员比重一般在 20% 左右或以下，而第三产业就业人数多数国家在 50% 以上。而我国在 1990 年第一产业就业人数比重在 60% 以上，而第三产业就业人数比重只有 18.5%，即使到 2000 年，第一产业就业人数比重仍高达 50%，第三产业就业人数比重只有 27.5%（详见表 1-1、表 1-2）。

表 1-1 劳动力就业结构国际比较

国 家	年 份	劳动力就业结构（%）		
		第一产业	第二产业	第三产业
美国	1991	2.9	25.6	71.5
日本	1991	6.7	34.4	65.6
英国	1991	2.1	27.6	70.3
法国	1991	5.7	29.1	65.2
加拿大	1991	4.5	22.8	72.7
印度	1989	5.5	36.3	58.2
菲律宾	1990	45.2	15.0	39.8
新加坡	1991	0.3	35.2	64.5
韩国	1991	16.7	35.6	47.1
巴西	1989	24.2	23.3	52.5

资料来源：根据 1993 年《中国统计年鉴》888 页数据整理。

表 1-2 我国按三次产业分的劳动力就业结构 (单位: %)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
第一产业	68.7	68.1	64.0	60.9	59.4	60.1	58.5	54.3	50.5	49.8	50.0
第二产业	18.2	18.4	19.9	21.9	22.4	21.4	21.7	22.7	23.5	23.5	22.5
第三产业	13.1	13.4	16.1	17.2	18.3	18.5	19.8	23.0	26.0	26.7	27.5

资料来源: 2001 年《中国统计年鉴》108 页。

由于就业结构变化与产业结构不同步, 由此导致我国城市化进程滞后, 城乡关系不协调。与经济发展水平相近的国家相比, 中国是世界上城市化水平 (城市人口/总人口) 较低的国家, 与发达国家的差距更大。按照世界银行数据, 1999 年中国城市化水平只有 32%, 低于世界平均水平约 14 个百分点, 低于中等收入国家的平均水平 18 个百分点, 低于高收入国家平均水平 45 个百分点。我国总体城市化程度明显落后于工业化进程, 国际上城市化与工业化的比率一般为 140%~250%, 我国 1978—2000 年这一比率仅从 40.45% 上升到 81.76%。城市化的滞后, 制约了三次产业结构的升级进程。据统计, 改革开放后的 20 年中, 由于城市化落后于工业化, 我国农业劳动力每转移一个去第二产业, 只能带动 0.7 人转向第三产业, 而在城市化与工业化同步发展的国家, 这个指标是 2 人。在城市化落后的情况下, 我国工业的发展未能形成推动第三产业发展的内在动力。从体制上看, 城乡分割还没有受到根本触动, 一些地方在就业、入学、户口、社会保障等方面甚至还在强化对农民进城的限制。长期向城市和工业倾斜的国民收入分配格局, 使相当严峻的“三农”问题雪上加霜。这些因素阻碍农村劳动力转移和城乡经济良性循环, 导致地

区差距和城乡差距呈继续扩大之势。

(二) 宏观收入分配失衡，城乡居民收入差距不断扩大

改革开始以来，随着经济的发展，国家分配政策进行了重大调整，一个基本政策取向是改变过去长期实行的“高积累、低消费”方针，不断提高个人所得份额，到 2000 年个人所得占 GDP 的比重已由 80 年代初期的 50% 上升为 70%。这是一个正确的选择，对于妥善处理积累和消费的关系，提高个人收入和生活水平，调动社会各方面发展经济的积极性，发挥了重要作用。问题在于，在个人收入分配所得普遍提高的过程中，城乡之间居民分配不均衡。特别是近年来我国农民收入成为近 20 多年来的第二个低速增长期。1978—2000 年，农民人均收入从 134 元提高到 2253 元，年均增长为 7.43%，农民收入水平总体上有了较大幅度的提高。但分阶段看，农民收入继 1989—1991 年出现第一个低速增长期、年均增长 0.7% 之后，1997 年以来进入第二个低速增长期，1997 年为 4.6%，1998 年为 4.3%，1999 年为 3.8%，2000 年更是下降到 2.1%。而城市居民人均可支配收入的增长近年来是另外一种情况，1997 年为 6.7%，1998 年为 5.1%，1999 年为 7.9%，2000 年为 7.3%。

由于宏观收入分配失衡，农民收入低速增长，当前城乡居民之间的收入差距再度扩大。1978 年我国城乡居民收入的比例为 2.57:1，1984 年 1.71:1，1997 年为 2.47:1，1998 年为 2.51:1，1999 年为 2.65:1，2000 年为 2.79:1，可以说城乡之间的差距比改革开放初期还大（详见表 1-3）。

值得注意的是，随着城乡居民温饱问题解决和消费水平不断提高，城乡居民的恩格尔系数不断下降。1978—2000 年，城市居民恩格尔系数从 57.5% 下降到 39.2%，农村居民恩格尔系数

表 1-3 1978—2000 年城乡居民收入的比较 (单位: 元)

年份	城镇居民人均可支配收入 (元)	农民人均纯收入 (元)	城乡居民收入比
1978	343.4	133.6	2.57:1
1980	477.6	191.3	2.50:1
1985	739.1	397.6	1.86:1
1986	899.6	423.8	2.12:1
1987	1002.2	462.6	2.17:1
1988	1181.4	544.9	2.17:1
1989	1375.7	601.5	2.29:1
1990	1510.2	686.3	2.20:1
1991	1700.6	708.6	2.40:1
1992	2026.6	784.0	2.59:1
1993	2577.4	921.6	2.80:1
1994	3496.2	1221.0	2.86:1
1995	4283.0	1577.7	2.72:1
1996	4838.9	1926.1	2.51:1
1997	5160.3	2090.1	2.47:1
1998	5425.1	2162.0	2.51:1
1999	5854.02	2210.3	2.65:1
2000	6280.0	2253.0	2.79:1

资料来源:《中国统计年鉴》。

从 67.7% 下降到 49.1% (见表 1-4)。恩格尔系数是反映消费结构转变和生活质量提高的一个重要指标。恩格尔系数下降, 表明居民对非食品类 (如住房、文化娱乐、交通通讯、医疗保健等) 的相对需求增加, 对食品类相对需求减少, 从而降低了对农产品的收入需求弹性。因此, 在农产品供给总量问题基本解决之后, 特别是 20 世纪 90 年代中期以来, 粮食生产连续五年丰收, 棉花、蔬菜、水果、水产品等产量迅速增长, 由于国内需求没有

同步增长,结果主要农产品价格从1996年以来一路下跌,农产品产量增长并没有能够带来农民收入增长。

表 1-4 1978—2000 年城乡居民恩格尔系数的变化 (单位:%)

年 份	农村恩格 尔系数	城镇恩格 尔系数	年 份	农村恩格 尔系数	城镇恩格 尔系数
1978	67.7	57.5	1990	58.8	54.2
1979	64.0	57.2	1991	57.6	53.8
1980	61.8	56.9	1992	57.6	52.9
1981	59.9	56.7	1993	58.1	50.1
1982	60.7	58.7	1994	58.9	49.9
1983	59.4	59.2	1995	58.6	49.9
1984	59.2	58.0	1996	56.3	48.6
1985	57.8	53.3	1997	55.1	46.4
1986	56.4	52.4	1998	53.4	44.5
1987	55.8	53.5	1999	52.6	41.9
1988	54.0	51.4	2000	49.1	39.2
1989	54.8	54.4			

资料来源:根据《中国统计年鉴 2001》有关数据计算而得。

农村居民收入低速增长和城乡居民收入差距扩大的严重性在于:不利于农民生活的改善,不利于农村市场的开拓,不利于城乡经济的良性循环。1997 年和 1998 年农村人均生活消费支出出现负增长,同期城镇居民人均消费支出年均递增达 6.09%,城乡消费差距从 1996 年的 2.49:1 扩大到 2000 年的 2.99:1。农村居民消费负增长导致了农村消费市场份额不断萎缩,直接阻碍了工农之间、城乡之间通过商品交换和货币流通形成一个完整的经济整体,阻碍了启动庞大的农村消费市场的发展。据有关统计,