



中国当代农村发展论丛  
◎ 张德元 主编

# 从『三农』之外 求索『三农』问题解决之道

杨国才 著

中国科学技术大学出版社



中国当代农村发展论丛

张德元 主编

# 从『三农』之外 求索『三农』问题解决之道

杨国才 著

中国科学技术大学出版社

## 内 容 简 介

“三农”问题久拖不决的根源并不在“三农”本身,而在“三农”之外。研究“三农”问题,不能就“三农”论“三农”,而要跳出“三农”看“三农”。本书试图从工农业关系重塑、统筹城乡发展、农村人力资本反哺、产城融合发展、承接产业转移、农业税终结、宏观经济调控、涉农体制改革等方面,系统地研究“三农”之外的各种战略选择、政策供给和制度安排影响“三农”问题的机制与路径,在此基础上寻求“三农”问题解决之道。

### 图书在版编目(CIP)数据

从“三农”之外求索“三农”问题解决之道/杨国才著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2018. 1

ISBN 978-7-312-04356-7

(中国当代农村发展论丛)

安徽省“十三五”重点图书出版规划项目

I. 从… II. 杨… III. 三农问题—研究—中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 276097 号

**出版** 中国科学技术大学出版社  
安徽省合肥市金寨路 96 号,230026  
<http://press.ustc.edu.cn>  
<https://zgkxjdsdxcsb.tmall.com>

**印刷** 安徽国文彩印有限公司

**发行** 中国科学技术大学出版社

**经销** 全国新华书店

**开本** 710 mm×1000 mm 1/16

**印张** 10.5

**字数** 178 千

**版次** 2018 年 1 月第 1 版

**印次** 2018 年 1 月第 1 次印刷

**定价** 39.00 元



# 总序

PREFACE

20世纪80年代,我在中央机关参与农村改革政策调研时,就坚持认为,中国农村政策最基本的问题是农民问题。到90年代政策界在全球化导向下转而把农业问题作为主要关注领域之后,我则一再强调中国的“三农问题”,而且在排序上坚持把农民权益放在第一位,然后是农村可持续发展问题,最后是农业安全问题,并认为“三农问题”之所以不同于微观产业经济领域讨论的“农业问题”,是因为作为“原住民大陆”的中国农村社会经济运行的真实逻辑,与“殖民地大陆”的美洲和大洋洲存在着质的差别,各自的主要发展经验在根本上没有互相复制的可能性,在此基础上形成的政策和理论并没有对错与好坏之分。据此看,对于影响巨大的政策研究而言,任何简单化地套用或教条化地照搬,都势必造成巨大损失。这些思考,在我近年来所发表的文章中随处可见。其实,“真理往往是简单的”,不会迷失在故弄玄虚之中。

不过,我在坚持“非主流”意见的同时,预感到不能再以这种角度开展农村政策研究,遂去高校完成了在职研究生的学习,同时争取多做些国家级课题和国际合作的科研项目,以便及时转向学术研究。为了更好地理解农村改革发生的内在机理,进而把握和预见中国未来的农村发展趋势,我用了三年时间梳理20世纪中国经济史,并做了中国宏观经济与“三农”发展的相关研究。据此可知,从中国农村改革至今约40年的长期经验看,其不仅在本源上与20世纪70年代末期的宏观经济危机直接相关,而且“三农”领域每一次的重大政策变化,也都受到改革开放以来的经济周期的直接影响。

安徽广大干部、群众以及“三农”学界对农村改革贡献极其巨大。早在20世纪60年代初,国家工业化的原始积累阶段遭遇外资中辍导致经济遭受严重破坏之际,中央决定实行“三级所有,队为基础”,就是把服务于工业化的农村体

制从“一大二公”的乡级人民公社退回到村级生产队核算，同时允许农户搞“三自一包”。安徽省干部、群众在时任省委书记曾希圣同志的支持下，在全省推广责任田，通过“包产到户”的办法解决了生存问题。由于1963年宏观经济初步恢复之后国家仍然要通过集体化从“三农”提取积累，留利于民的责任田制度在三年自然灾害后被取消。但这一探索本身表明了安徽广大干部、群众从不缺乏改革精神。

长期从“三农”获取剩余用于城市工业化发展的汲取政策，使得农村改革启动前期，没有得到政策机会发展社队工业的安徽农民远比那些有工业基础的沿海省份和城市郊区农民生活困苦得多；此时的安徽，不仅城乡之间的基尼系数，而且农村内部不同区域之间的基尼系数，都在显著恶化。1975年，完全没有工副业生产的安徽省凤阳县小岗生产队人均口粮才75公斤，全年人均收入20元，一年有10个月的时间吃返销粮，农民生活极端困苦。因此，凤阳县小岗生产队和肥西县小井庄的干部群众积极探索，并逐步突破了传统城市资本偏向的旧体制的束缚。小岗村农民在承包合同中指出：“如果上级追查，队干部坐牢，全村各户保证把他们的孩子养到18岁。”这种贫困农村基层的自发探索，不仅解决了村里人的吃饭问题，也被中央主管经济工作的领导人用作国家经济政策上财政“甩包袱”的注脚。这种应对危机的调整政策被中央做了“改革”的定位后，媒体称安徽农民改变了整个国家和民族的命运。

此后的30多年时间里，安徽广大干部群众又积极探索，为农业和农村发展做出了巨大贡献。其中，辛秋水教授立足于田野试验，在文化扶贫和村民自治领域做出重大探索。何开荫教授和张德元教授多次向党中央国务院建言献策，以刘兴杰为代表的基层干部勇于实践，积极推动农村税费改革，国家最终推出了废除农业税的政策。这些，无不凸显了安徽之于中国农业与农村发展的重要作用。

自1997年东亚金融风暴造成1998年中国因外需大幅度下降而暴露出生产过剩的问题以来，国内经济波动越来越多地受到全球化的影响。对此，中国政府在维护国家经济主权之际，大规模扩张国家信用，实施投资于三大差别——区域差别、城乡差别和贫富差别的再平衡战略。在城乡差别再平衡战略上，从2006年贯彻“新农村建设”战略起，中国已进入工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段。然而，我们也注意到由于各地政府公司化取向未能及时被认识和纠正，招商引资成为“过剩资本”占有乡村资源、实现资本化获取收益的主要手段，致使劳动力、土地、资金这三大生产要素大量流出农村，“三农”问题由

此变得更加复杂。原本新农村建设中县域经济战略的主要内容——“城镇化+中小企业”，也受制于资本过度集中于大城市，从而形成严重滞后于沿海和超级城市工业化的巨大结构性扭曲……这些偏差至今尚未得到根本性矫正，又增加了农业生态环境形势日趋严峻的新问题。单纯重视GDP的发展观在力推农民工大规模外出的同时，也造成众多留守老人、留守妇女和留守儿童。在形成了世界最大规模弱势群体的同时，中国人口老龄化的挑战已经悄然而至！

对于这些问题的研究和解决，离不开政府相关政策的出台，更离不开包括学者在内的社会各界的共同努力。我们有理由相信曾经做出过巨大贡献的安徽广大干部群众还将会做出新的探索和努力，安徽“三农”学界还将会做出历史性的新贡献！

谨在此系列丛书出版之际，向为中国农村发展做出重大贡献的安徽广大农村干部群众致以崇高的敬意。

温铁军

2016年元宵之夜



# 目 录

CONTENTS

总序 .....	( i )
第一章 中国“三农”问题现状与成因 .....	( 1 )
第一节 “三农”问题的现实表现 .....	( 1 )
第二节 “三农”问题的成因 .....	( 6 )
第三节 研究问题与整体框架 .....	( 15 )
第二章 工农业关系重塑与传统农业现代化 .....	( 17 )
第一节 工农业不平衡增长与和谐性发展 .....	( 17 )
第二节 工农业关系重塑的基本路径及其比较 .....	( 25 )
第三节 工农业关系重塑路径的现实选择 .....	( 36 )
第三章 统筹城乡发展与新农村建设 .....	( 43 )
第一节 统筹城乡发展的三个层面 .....	( 43 )
第二节 新农村建设的空间定位 .....	( 46 )
第三节 美丽乡村建设中的村庄规划 .....	( 56 )
第四章 农村人力资本反哺与新型农民培育 .....	( 61 )
第一节 教育和健康投资与新型农民培育 .....	( 61 )
第二节 教育和卫生是工业反哺农业的优先选项 .....	( 63 )
第三节 反哺农村教育、卫生的政策取向 .....	( 66 )
第四节 克服农村教育的“离农”倾向 .....	( 71 )
第五章 产城融合发展与农民工市民化 .....	( 76 )
第一节 农业剩余劳动力的出路何在 .....	( 76 )
第二节 基于农民工异质的刘易斯模型改造 .....	( 78 )
第三节 产城融合促农民工市民化 .....	( 85 )
第六章 承接产业转移与“三农”问题化解 .....	( 88 )
第一节 中西部地区受“三农”问题拖累 .....	( 88 )
第二节 中西部地区破解“三农”问题的有效路径:承接产业转移 .....	( 90 )
第三节 中西部地区承接产业转移的政策取向 .....	( 92 )

第七章 农业税终结与“三农”问题 .....	( 95 )
第一节 农业税终结后“三农”问题复杂化的内生原因 .....	( 95 )
第二节 后农税时代解决“三农”问题的外生障碍 .....	( 98 )
第三节 后农税时代解决“三农”问题的路径 .....	( 100 )
第八章 宏观调控与“三农”问题 .....	( 104 )
第一节 宏观调控对“三农”问题的影响 .....	( 104 )
第二节 宏观调控背景下的“三农”政策创新 .....	( 109 )
第三节 抓住宏观调控机遇,力促“三农”问题缓解 .....	( 116 )
第九章 涉农体制改革与“三农”问题 .....	( 120 )
第一节 以深化农村综合改革推进城乡一体化 .....	( 120 )
第二节 “市管县”体制的悖论与出路 .....	( 123 )
第十章 “三农”问题研究展望 .....	( 131 )
第一节 “三农”问题研究应有新的理论生长点 .....	( 131 )
第二节 “三农”问题研究不应将农业问题边缘化 .....	( 141 )
参考文献 .....	( 153 )
后记 .....	( 159 )



# 第一章 中国“三农”问题现状与成因

党的十八大报告提出了“两个一百年”奋斗目标,十八届五中全会强调到2020年全面建成小康社会是“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。全面建成小康社会的任务十分繁重,其中,解决好“三农”问题是实现这一宏伟目标的重点和难点。经过近40年的改革发展,我国农村地区已经初步具备了建成小康社会的基础,但相对于城市而言,农村小康建设的原有起点较低,面临的困难较多。全面建成小康社会必须抓住“三农”这个重点、难点,补齐农村这块短板。

## 第一节 “三农”问题的现实表现

“三农”问题即农业、农村、农民问题,实质是现代化进程中相对于工业、城市、市民,农业、农村、农民的发展相对滞后。经验资料表明,发展中国家在现代化进程中大多不同程度地存在城乡、工农发展不平衡问题。中国作为一个转型期发展中大国,更是长期遭受“三农”问题的困扰。在现阶段,“三农”问题主要表现为“三低”,即农民收入水平低、农业产业素质低、农村公共品供给水平低。

### 一、农民收入水平低

“三农”问题能否得到较好的解决,最终反映在农民利益问题上,衡量的标准就是农民的收入和农民的社会福利。改革开放伊始,由于农村的改革先行一步,在农民收入水平不断提高的同时,城乡居民之间的收入差距有所缩小。到20世纪80年代中期,城乡居民人均收入差距指数(城镇居民人均可支配收入

除以农村居民人均纯收入)曾一度缩小到 1.86 : 1。但 1984 年以后,农产品供求格局发生变化,农民收入增长速度放慢,而城市开始了经济体制改革,城镇居民的收入增长较快,城乡居民收入差距便开始拉大。到 2002 年,城乡居民人均收入差距指数达到 3.11 : 1,第一次突破 3 : 1 的警戒线。2004 年以后,中央一系列重农惠农政策的出台,也没能让人们在短期内看到城乡居民收入差距缩小的迹象。2007 年,城乡居民人均收入差距指数更是一度扩大到改革开放以来的最高水平 3.33 : 1。

2010 年以来,随着农民增收支持政策不断强化,“三农”投入稳步增加,农村居民人均纯收入增速快于城镇居民人均可支配收入增速,使得城乡居民人均收入差距指数逐年下降。但必须看到,现阶段农民收入增长仍处在低水平、低基数之上,城乡居民收入绝对差距仍在持续扩大(见表 1.1)。此外,如果考虑到城镇居民在住房、社会保障、公共卫生和教育等方面享有的国家补贴等福利因素,我国城乡居民实际收入差距就更大。

表 1.1 改革开放以来城乡居民收入水平

年份	城镇居民家庭人均可支配收入(元)	农村居民家庭人均纯收入(元)	城乡收入绝对差额(元)	城乡居民人均收入差距指数
1978	343	134	209	2.57 : 1
1985	739	398	341	1.86 : 1
1990	1510	686	824	2.20 : 1
1994	3496	1221	2275	2.86 : 1
1997	5160	2090	3070	2.47 : 1
2002	7703	2476	5227	3.11 : 1
2007	13786	4140	9646	3.33 : 1
2008	15781	4761	11020	3.31 : 1
2009	17175	5153	12022	3.33 : 1
2010	19109	5919	13190	3.23 : 1
2011	21810	6977	14833	3.13 : 1
2012	24565	7917	16648	3.10 : 1
2013	26955	8896	18059	3.03 : 1
2014	29381	9892	19489	2.97 : 1
2015	31790	10772	21018	2.95 : 1
2016	33616	12363	21253	2.72 : 1

数据来源:根据历年《中国统计年鉴》数据整理计算。

## 二、农业产业素质低

农业作为国民经济中的基础产业,产业素质的高低取决于其规模化、工业化、市场化、产业化水平的高低。当前我国农业的整体产业素质仍然偏低,传统农业的特征还不同程度地存在,农业现代化改造依然任重道远。这主要表现在以下几个方面:<sup>①</sup>

### (一) 农业产业体系不健全,产加销发展不够协调

农村第一、第二、第三产业互联互通性差,融合程度还比较低。农业生产面临的土地、水等资源约束加剧,劳动力成本持续提高,生态环境压力不断加大,食品安全和消费者信心问题日益突出。农业市场化发育程度还处于初级阶段,农业的产前、产中和产后诸环节被人为地分割在城乡工农之间不同的领域、地域,导致农业成本高、效益低。

### (二) 农产品加工业转型升级滞后,辐射带动能力不足

中国农业创造的增加值逾1万亿美元,可谓农业生产规模巨大,生产种类繁多,在世界上首屈一指。但与农业生产规模不协调、不匹配的是,2015年中国农产品加工业产值与农业总产值比仅为2.2:1,远低于发达国家的3:1~4:1。技术装备水平不高,落后发达国家15~20年。中国主要农产品加工转化率为65%,而发达国家一般在80%以上。尤其是农产品精深加工及综合利用不足,一般性、资源性的传统产品多,高技术、高附加值的产品少。加工专用品种选育和原料生产滞后,农产品产地普遍缺少储藏、保鲜等加工设施,产后损耗大、品质难保障。融资难、融资贵、生产和流通成本高等外部环境制约依然突出。

### (三) 农业产业化经营组织不成熟,利益联结机制不完善

受风险防范和法律制度等方面的制约,企业与农户紧密的利益联结机制尚未真正形成,当前主要还是以松散型利益联结方式居多,合作、股份合作等紧密型利益联结方式数量少。农户获得利润返还的数量还不多,难以真正分享农产

<sup>①</sup> 农业部《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划(2016—2020年)》。

品加工、流通领域的收益。

#### (四) 国内产业融合不够充分,国际竞争压力加大

中美、中欧农业投资协定正在加快谈判,国内企业发展粗放、产业链条短、融合度低,销售渠道和品牌效应在与外资竞争时面临更大的压力。国内大宗农产品普遍缺乏国际竞争力,同类产品的国内外价格差不断扩大,进口压力不断加大,产品市场受到挤压。

### 三、农村公共品供给水平低

农村公共品是指存在于农村区域、服务于农业生产和农民生活需要的公共物品,包括农村基础设施与农村公共服务两大类。当前,我国农村公共品供给主要存在供给总量不足、供求结构失衡、供给效率低下等问题。

#### (一) 农村基础设施建设落后

与城镇相比,我国农村在道路交通、供水供气、生活污水和垃圾处理、网络通信等基础设施方面均存在不小的差距。当前我国的城市交通系统已经十分便捷,截至2015年年底,全国城市公共汽电车运营车辆共计56.2万辆,全国有24个城市已经建成轨道交通;而农村交通系统还比较落后,尤其是全国还有24个省(市、自治区)农村客运没有实现建制村全覆盖。在道路建设方面,我国城镇基本属于硬化道路,而全国仍有400多个乡镇、3.9万个建制村不通硬化路。<sup>①</sup>

截至2015年年底,我国城市集中供水的比例达98.07%,燃气普及率达95.30%,污水处理率达91.90%,生活垃圾无害化处理率达94.10%,而行政村集中供水的比例仅为65.6%,燃气普及率仅为21.35%,对生活污水、生活垃圾进行处理的行政村仅分别为11.4%、62.2%。农村互联网普及率为31.6%,与城镇互联网普及率65.8%相比仍有较大差距,相差34.2个百分点。<sup>②</sup>由此可见,当前我国农村基础设施依然相对比较落后,这必然会对农村居民的生产、生活产生影响。

<sup>①</sup> 数据来源:根据2015年《中国城乡建设统计年鉴》和《2015年城乡建设统计公报》数据整理而得。

<sup>②</sup> 数据来源:中国互联网络信息中心《2015年中国农村互联网发展状况调查报告》。

## (二) 农村公共服务发展滞后

与城镇相比,我国农村在公共教育、医疗卫生等公共服务方面均存在较大的差距。长期以来,我国的公共教育投入存在非常明显的重城轻乡倾向。2015年,全国农村普通小学、初中生人均教育事业费分别为8576.75元、11348.79元,均分别低于全国平均水平的8838.44元、12105.08元;全国农村普通小学、初中生人均公用经费分别为2245.30元、3093.82元,均分别低于全国平均水平的2434.26元、3361.11元。<sup>①</sup>农村公共教育投入不足,使得农村基础教育发展严重滞后于城市。多年来,我国农村居民的平均受教育年限大约比城镇居民短3年,这是导致农村人力资本增长缓慢的主要原因。根据中央财经大学中国人力资本与劳动经济研究中心的研究,2014年中国人均人力资本按当年价值计算为132.7万元,其中城镇为193.01万元,而农村仅为56.19万元;城镇人均人力资本年均增长率为5.67%,而农村仅为4.54%。<sup>②</sup>

改革开放以来,我国医疗卫生事业取得了显著的成就,但城乡基本医疗卫生资源配置不均问题十分突出。在医疗卫生服务供给的数量、质量以及可获得性等方面,农村的医疗卫生设施与城市相比都存在明显的差距。2015年,全国城市每千人医疗卫生机构床位数、卫生技术人员数、执业(助理)医师数、注册护士数分别为8.27张、10.20人、3.70人、4.60人,而农村分别为3.71张、3.90人、1.60人、1.40人。<sup>③</sup>由此可见,全国城市人均享有的卫生医疗资源比农村高出一倍以上。另据国家卫生和计划生育委员会公布的数据,2015年我国居民人均预期寿命达到76.34岁,据此推算,城镇居民人均预期寿命应已达到80岁,而农村居民人均预期寿命明显低于城镇,仅为74岁。2015年,我国5岁以下儿童死亡率为10.7‰,其中:城市5.8‰,农村12.9‰;婴儿死亡率为8.1‰,其中:城市4.7‰,农村9.6‰。<sup>④</sup>

① 数据来源:教育部、国家统计局、财政部《2015年全国教育经费执行情况统计公告》。

② 数据来源:中央财经大学中国人力资本与劳动经济研究中心《中国人力资本报告2016》。

③ 数据来源:国家统计局《中国统计年鉴2016》。

④ 数据来源:国家卫生和计划生育委员会《2015年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》。

## 第二节 “三农”问题的成因

一般认为,“三农”问题是 20 世纪 90 年代中后期才出现的新问题,但其实它可以追溯得更远。1997 年以来,农业和农村内外部环境发生的深刻变化,如家庭联产承包经营的制度创新收益递减,农产品价格持续低迷,非农产业就业空间相对缩小,农民负担居高不下,只是使本已存在的“三农”问题凸显了出来。实际上,“三农”问题由来已久,它的产生有着深刻的历史根源。我们认为,长期以来服务于城市偏向、工业偏向发展战略的“工占农利”政策和“城乡分割”体制,前者导致对农民“取之过多、予之过少”,构成“三农”问题的政策根源;后者导致对农民“管之过死”,构成“三农”问题的体制根源。传统发展观是支配城市偏向、工业偏向发展战略的指导思想,因而构成“三农”问题的最深刻的思想根源。

### 一、“三农”问题的政策根源:工占农利

工占农利是著名农村问题专家程漱兰教授在其《中国农村发展:理论和实践》一书中提出来的核心概念,意指传统农业国演进到现代工业国所必需的资本原始积累,其经济内涵是新兴现代工业对传统农业剩余资金的强制剥夺。<sup>①</sup>中华人民共和国成立初期,我国为快速推进工业化而实行的工占农利政策及其固化,对农业、农村、农民发展产生了持久的阻滞作用。

#### (一) 工占农利政策的形成及固化

中华人民共和国成立初期,由于经济发展的起点很低,加之以美国为代表的西方国家实行了一系列在政治上孤立、经济上封锁中国的措施,我国缺乏良好的外部经济联系,并且要随时作好迎接战争的准备,受当时这一国际环境和历史条件的制约,我国选择了优先发展重工业的工业化道路。<sup>②</sup>重工业资本高度密集的特点,使得优先发展重工业的工业化道路与我国劳动力资源丰富、资

① 程漱兰. 中国农村发展:理论和实践[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999.

② 林毅夫. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.

本稀缺的资源禀赋特点相矛盾。为了保证优先发展重工业,必须绕开市场机制,依靠政府从农业部门汲取资金。具体地说,政府一方面通过征收农业税直接参与农民收入的分配,另一方面又以指令性计划形式规定较低的农产品收购价格和较高的工业品供应价格,通过工农业产品价格“剪刀差”间接参与农民收入的分配。大量的农业剩余资金就是通过这两种方式,尤其是后者被源源不断吸纳到工业部门。

在工业化初期,对农业进行剥夺,从而将大量的农业剩余资金转化为发展工业的原始积累,这是发展中国家工业化普遍所走过的道路。从这个意义上说,我国在新中国成立初期为快速推进工业化而在国民收入分配上实行的工占农利政策有其历史必然性。问题在于,农业向工业提供剩余资金必须适度适时,不能超过农业提供剩余资金的能力,更不能将这一做法变成长期的政策选择。而我国在改革开放后,随着国家工业化开始步入中期阶段,即由以农养工转变为工农自养或平衡发展阶段,工业已经具备了自我积累的能力,但工占农利政策并未发生根本性的改变,改变的只是工占农利的具体形式。如果说在计划经济时代,农民在国家控制的产品市场上通过“剪刀差”为工业化贡献了数千亿元的资金,那么在改革开放时代,农民又在土地和劳动力等要素市场上向城市工业贡献了数万亿元的积累。如果说在计划经济时代,是廉价的农产品支撑了城市低成本工业化的快速推进,那么在改革开放时代,支撑低成本工业化快速推进的则是大量廉价的土地和劳动力。数千万亩的土地被城市工业部门强行廉价征用,上亿名农民工被城市工业部门廉价雇用,是改革开放后工占农利政策采取的新形式。

## (二) 工占农利政策对“三农”问题的影响

通过从农业中汲取工业化所需的资本积累,以及重工业的自身循环所创造的社会需求,我国克服了发展中国家工业化初期的资本形成不足与有效需求不足两大难题,在较低的国民收入水平上实现了较高的工业化水平,建立起了独立完整的民族工业体系。但是长期实行的工占农利政策,使国家对农业“取之过多、予之过少”,结果是农业照亮了原本黯淡无光的工业前途,却燃烧了自己。工业化进程中的农业式微,不可避免地导致以农为生的农民的收入水平和生活水平难以提高。

据有关方面测算,改革开放前的1952~1978年,国家从农业获取了4874.2

亿元的剩余资金,占其财政收入的1/3。但是国家用于农业的却不足所取的1/3。1952~1978年,国家财政支农资金合计为1570.19亿元,同期财政支出为14214.1亿元,支农资金仅占财政支出的11%,占农业对财政贡献的32.2%。<sup>①</sup>农业始终处于资金净流出状态,必然导致农业积累能力不足,从而制约农业的发展,使农业在传统体制下因受工业挤压而趋于式微。在1952~1978年的26年时间里,工业年平均增长速度为11.5%,而农业年平均增长速度仅为2.06%,工农业平均增速比为5.58:1。农业2.06%的增长率仅略高于同期2.0%的人口自然增长率,直接后果是26年间城乡居民人均食品实际消费几乎没有增加,城乡居民始终达不到温饱。<sup>②</sup>1952~1978年的26年中,农民人均纯收入只增加77元,平均每年仅增长2.9元,平均增长率仅为3.3%。<sup>③</sup>

改革开放以后,农民从农村制度创新中得到不少实惠,但由于政策的重心仍然是工业和城市,在国民经济运行操作层面上,宏观调控并未能阻止和扭转农业、农村资金的继续外流。这一时期工占农利以新的形式更为突出地体现出来:

(1) 农村财政资金多收少支。20世纪90年代不断扩大的工农业产品价格剪刀差使农民承受着每年超过1000亿元的“暗税”,再加上明的各种农业税,平均每年逾400亿元。直到2006年全面取消农业税,农民负担才得到根本的减轻。国家财政用于“三农”支出的比重一直很低,如1999年为8.2%,15年后的2014年仅增加到9.23%。

(2) 农村金融多存少贷。农民贷款的频率高、数额小、抵押或担保少,单笔业务成本高,这些都导致了农村地区存贷比远低于城市地区。抽样调查显示,农村地区获得贷款的人口比重比城市低1.36个百分点。截至2014年初,全国县域存贷比仅为44.7%,远低于城市地区的82.8%。同时,县域贷款余额占县域GDP的比重为58%,而城市地区则为208.8%,这表明县域信贷资金投入产出比例低。<sup>④</sup>

(3) 农村土地多征少补。随着国有土地使用制度改革的深入,城镇非农建设用地已从行政划拨全面转向市场化的出让,土地出让价格大幅飙升,但向农

① 冒天启,朱玲.转型期中国经济关系研究[M].武汉:湖北人民出版社,1997.

② 林善浪,张国.中国农业发展问题报告[M].北京:中国发展出版社,2003.

③ 张遂,马慧琴.中国三农问题研究[M].北京:中国财政经济出版社,2003.

④ 尹振涛,舒凯彤.我国普惠金融发展的模式、问题与对策[J].经济纵横,2016(1):103-107.



民集体征用土地的补偿办法和标准仍停留在行政划拨年代,土地出让的价格远远高于给予农民的补偿数额。这是改革开放以来出现的“以乡养城”的一种新形式,是政府筹集城镇建设资金的主要途径,也是当前农民利益流失最重要的一条渠道。在工业化和城镇化的过程中,国家城市偏向的土地征用制度至少造成我国农村逾 2000 万名农民失去土地,通过征地剪刀差,至少使农民蒙受了 2 万亿元的损失。<sup>①</sup>

以上三方面交织叠加在一起,使农村长期处于“失血”状态,并因此基本失去了自我发展能力。

## 二、“三农”问题的体制根源:城乡分割

“城乡分割”是指我国从 20 世纪 50 年代后期开始,为了集中力量进行国家工业化建设,实行的以户籍制度为核心内容的一系列偏向城市的城乡二元体制。著名“三农”问题专家陆学艺先生称之为“城乡分治、一国两策”。<sup>②</sup> 改革开放前,由于工业大多集中于城市,因此体制安排上的城市偏向是工业优先政策取向的必然结果。改革开放以后,城乡分割的二元体制逐渐演变成一种权益结构,维护着城市阶层的既得权益,农民阶层则长期受这一体制的束缚而成为最大的利益受损群体。

### (一) 城乡分割体制的形成及演变

除了极少数城市国家和地区外,城市居民和农村居民的划分在世界各国或地区都是普遍存在的。由于城乡间人口可以自由流动,没有任何制度的障碍,所以城市居民和农村居民只是表明居住地和职业的不同,并不附带有什么经济利益和社会地位的差别。我国直到 20 世纪 50 年代上半期,情况大体也是如此。但是,为了保证从农业中获取稳定的工业化资金,降低重工业发展的成本,减轻工业化过程中由于劳动力转移而形成的城市就业压力,从 20 世纪 50 年代后期开始,问题就发生了根本的变化。1958 年 1 月,全国人大常委会第 91 次会议讨论通过《中华人民共和国户口登记条例》。该条例规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明,或者城市户口登记

<sup>①</sup> 陈锡文. 资源配置与中国农村发展[J]. 中国农村经济,2004(1):4-9.

<sup>②</sup> 陆学艺. 走出“城乡分治,一国两策”的困境[J]. 特区展望,2000(3)13-16.