

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡统筹发展研究/中共北京市委教育工作委员会组织编写. 白雪秋著. —北京: 北京出版社, 2009
(北京高校思想政治理论课学者文库)
ISBN 978-7-309-07019-4

I. ①中… II. ①白… III. ①城乡建设—研究—中国 IV. ①F127.9
中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第145667号

北京高校思想政治理论课学者文库
中国城乡统筹发展研究
在的景顺的悦和景顺景顺景顺悦悦悦云有在景再景顺
中共北京市委教育工作委员会组织编写
白雪秋著

*

北京出版社出版集团
北 京 出 版 社 出版

(北京北三环中路 远号)

邮政编码 100029

网 址 : <http://www.bjpp.com.cn>

北京出版社出版集团总发行
新 华 书 店 经 销
北京北苑印刷有限责任公司印刷

*

开本 787mm×1092mm 1/16 印张 12.5
2009年 远月 第 员版 2009年 远月 第 员次印刷

ISBN 978-7-309-07019-4

悦·景顺定价 25.00元

质量投诉电话: 010-63076616

《北京高校思想政治理论课学者文库》

编委会

编委会主任：张建明

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

摇摇摇摇摇摇丰子义摇白暴力摇刘宇辉

摇摇摇摇摇摇许崇德摇吴树青摇沙健孙

摇摇摇摇摇摇陈占安摇周之良摇钱淦荣

摇摇摇摇摇摇黄楠森摇梁守德摇薛汉伟

前摇言

目前，中国经济生活中的一个突出问题是城乡差距扩大。这种经济现象看上去既偏离于某些现代经济学的理论预言——城乡差距拉大的问题通常存在于国家工业化的初期，也不符合中国政府发展经济追求的既定目标——全面建设小康社会。从经济学理论角度讲，城乡统筹问题，是发展中国家在发展过程中出现的问题，也是发展经济学的研究对象。因此，本书将结合中国 1949 年以来农村发展改革的具体实践，在发展经济学的主体框架下，探讨解决这一重要问题的可能答案。

第一，结合一般均衡理论和经济增长的标准模型，构建一个新的城乡统筹全局均衡的理论分析框架。基于这种普适的理论，本书将推广和发展劳动力投入的边际剩余（边际产品减去制度工资）概念，并把它形象地应用到工农业两部门存在劳动力转移时的总社会生产极大化的均衡分析中去。本书证明，存在两部门边际剩余均不为零的一般均衡条件。它代表了社会总生产最优、但各部门并非最优的经济状态。这些理解可以看成是中国城乡统筹发展战略的理论依据。在此基础上，本书还将应用和推广索罗模型，分析各种政策选择的后果，进一步支持作者提出的全局统一协调发展的模型。

第二，应用“科斯定理”，比较系统地研究一般非劳动力因素作为典型的“外部性问题”对城乡统筹全局的影响。本书是在城乡统筹全局均衡理论的框架下，比较系统地分析和研究了一般非劳动力因素的影响。在本书的研究中，非劳动力因素的影响被自然地理解为农业部门或城市工业部门发展中产生的“外部性问题”。

第三，应用“改造传统农业理论”所体现的“现代重农学

说”，解释中国当前城乡统筹发展的若干现实问题。本书应用索罗经济增长理论去刻画“低效农业”和“现代农业”的经济特征，通过把“改造传统农业理论”的模型化，阐述农业技术进步和一些相关的制度安排的重要意义。然后从索罗的经济增长模型看技术进步和人力资本投资在改造中国落后农业中的作用，强调城乡统筹发展中的诱致性制度安排。

第四，在对社会历史条件的严格界定的前提下，本书应用马克思经济发展理论的思想分析方法，分析了中国经济整体增长过程中的城乡社会公平问题。通过马克思经济发展理论及其政策启示的现代解读（如在新古典经济学的框架下，把剩余价值理论的模型化，阐述再生产与工人相对贫困现象），本书找到了分析中国农村发展相对滞后与农民收入相对减少的特定视角。借此，本书提出了社会整体公平的概念，并进而分析了城乡统筹中的社会公平问题。

第五，结合中国经济社会发展的实际情况，分析了城乡统筹发展的现实指导思想、实践基础和路径选择。具体讨论了统筹城乡发展与中国特色社会主义、与“三个代表”重要思想、与科学发展观的内在统一。探讨了中国经济发展阶段的变化以及“以城带乡、以工促农”发展阶段的结构特征，阐述了统筹城乡发展在新发展阶段战略地位。论证了中国城乡统筹的实现路径：城镇化是城乡统筹发展的切入点；工业化是城乡协调发展的根本动力；市场化是城乡统筹的基本政策取向。

第六，基于上述理论分析，针对当前中国“三农”问题的症结，在总结以往旨在解决“三农”问题的政策措施及其功过成败的基础上，探讨了统筹城乡发展的主要内容和相关的制度安排。着重分析了农村公共产品供给不足、土地流失严重、城镇化建设和农村教育发展滞后的体制根源，并从统筹城乡发展的视角讨论了深化其改革的基本原则和进行体制创新的具体思路。

着力加强高校思想政治理论课 教师队伍建设 （代序）

中共北京市委常委、教育工委书记摇朱善璐

高等学校思想政治理论课承担着对大学生进行系统的马克思主义理论教育的任务，是对大学生进行思想政治教育的主渠道，对帮助大学生树立正确的世界观、人生观和价值观，促进大学生健康成长成才具有重要作用。2004年以来，胡锦涛等中央领导同志就加强和改进高等学校思想政治理论课做出了一系列重要指示，提出了明确要求。中宣部、教育部下发了《关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见》，进行了全面部署。北京市一直高度重视思想政治理论课建设，近年来，市委教育工委、市教委在课程学科建设、教育教学改革和教师队伍建设等方面，采取了一系列措施，取得了明显成效。这次组织评审、出版《北京高校思想政治理论课学者文库》（以下简称《文库》），就是加强思想政治理论课教师队伍建设的一项重要举措。

高校思想政治理论课教育教学具有很强的理论性、科学性，要求广大教师不仅具有较强的教学能力，还要具有较高的科研能力和学术素养，这是增强实效性的重要基础。几年来，北京市以培养一批在全市、全国有影响的中青年骨干教师为目标，开展了思想政治理论课学科带头人的培养工作，在学校推荐的基础上，三批共确定了 100 名中青年教师作为学科带头人的培养人选，通过研讨交流、科研立项、学习考察等方式进行重点培养。同时，

注意发挥北京高校老专家、老教师的优势，聘请了吴树青、沙健孙、周之良、黄楠森、许崇德、薛汉伟、梁守德等一批著名专家担任培养人选的指导教师，在教学科研方面进行具体指导，以老带新，薪火相传，取得了较好的效果。首批《文库》就是以学科带头人的科研成果为基础，采取开放评审方式，吸收了其他中青年教师的优秀成果组成的，体现了近年来北京市加强思想政治理论课教师科研能力建设的初步成果。

《文库》具有以下几个特点：

一是坚持科学性，以马克思主义为指导开展研究。邓小平同志曾经指出：“一个学校能不能为社会主义建设培养合格人才，培养德智体全面发展、有社会主义觉悟的、有文化的劳动者，关键在教师。”思想政治理论课作为育人的重要阵地，对教师的素质有着更高的要求。首先必须要有过硬的政治素质，具有坚定的政治立场和科学的世界观，同时还要具备马克思主义的理论素养。不仅要掌握马克思主义的基本原理和立场、观点，方法，还要把握马克思主义与时俱进的理论品质，以发展着的马克思主义指导教育教学。当前，就是要以马克思主义中国化的三大理论成果——毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为中心，帮助学生掌握中国特色社会主义的科学体系，指导学生运用马克思主义的世界观和方法论去认识和分析问题，以科学求实的态度宣传党的路线方针政策。《文库》作者以马克思主义为指导开展研究，坚持科学性，体现了较高的马克思主义理论素养，在一些学科和领域深化了马克思主义理论的研究。

二是注意把握前沿，具有较高的学术水平。中国特色社会主义理论是在探索 and 实践中不断发展的，如何以这一发展着的理论武装大学生头脑，是一项艰巨的任务。它要求思想政治理论课教师在掌握马克思主义理论的基础上，必须立足时代发展前沿，紧密结合重大问题，进行研究探索并充实到教学内容之中；不仅是教育者，要能传授马克思主义理论，而且是研究者，要对发展和

创新马克思主义理论做出贡献。这既是新时期对思想政治教育工作者的要求，也是对理论工作者的要求。北京高校在思想政治理论课以及哲学社会科学的学科、人才方面具有良好基础，理应做出更大贡献。出版《文库》就是加强这方面工作的一个尝试。《文库》书目选题涵盖了哲学、政治学、经济学、法学以及德育、历史等众多学科，涉及政治、经济、文化、社会等诸多方面，研究领域十分宽泛，但都注意把握学科前沿，紧密结合国家经济社会的重大理论和实践问题，进行多角度、多层次、多方位的研究和论析，主题突出，分析透彻，富有创意，体现了研究者坚实的理论基础和可贵的探索精神，有助于推进党的思想理论建设和理论武装工作，有助于我们深化对一些重大问题的理解。

三是理论联系实际，对思想政治理论课教育教学具有较强的应用价值。实践性是思想政治理论课教育教学的突出特点。当前，我国正处于社会转型期，各种矛盾和问题比较突出，一些学生在重大的理论和实践问题上存在着困惑。教育引导大学生坚定理想信念，树立正确的世界观、人生观、价值观，是思想政治理论课教师的重要任务。思想政治理论课教育不能脱离实际，进行单纯的理论说教，而是要紧密联系大学生关心的改革开放与现代化建设中的重大问题，有针对性地开展教育。《文库》大部分选题来源于思想政治理论课教学过程之中，但都具有很强的现实性，结合实际，深化了思想政治理论课的教学内容，对思想政治理论课教育教学具有较强的应用价值。

同时我还注意到，《文库》的作者都是中青年教师，他们已经是各高校思想政治理论课教育教学中的骨干力量，这既体现了北京市与学校在教师队伍建设方面取得的成效，也为我们贯彻落实好中央精神，进一步加强思想政治理论课提供了坚实的人才队伍支持。

胡锦涛总书记在全国加强和改进大学生思想政治教育工作会议上提出，要针对大学生的思想特点，提高思想政治理论课和哲

学社会科学一些学科的针对性和实效性，增加这些课程和学科的吸引力、感染力、说服力。这需要我们做出艰巨而又不懈的努力。特别是当前和今后一个时期，根据中央要求和部署，要实施新的思想政治理论课课程方案，进一步深化教育教学改革，这涉及到教学理念、课程体系、教学内容、教学方式、教材建设和教师队伍建设等方方面面的工作，头绪多，任务重，责任大，要求高。因此，我非常欣喜地看到一大批青年教师成长起来，承担起了教学科研工作的重任，也希望各高校和广大思想政治理论课教师以此为契机，进一步提高自身素质和能力，为高等教育培养社会主义建设者和接班人的伟大事业做出新的贡献。

是为序。

2007年 缘月

目 录

前 言	1
第一章 导 论	1
第一节 城乡统筹与“三农”问题	3
第二节 城乡统筹发展研究的分析路线	18
第二章 城乡统筹思想与社会公平观	25
第一节 马克思经济发展理论的现代启示	26
第二节 当代中国城乡统筹发展思想的演进	40
第三节 农村发展与社会公平的经济学解释	62
第三章 城乡统筹与二元结构	80
第一节 二元经济结构模型分析	80
第二节 中国工业化道路选择与二元经济结构	90
第三节 中国二元经济结构长期固化的根源	100
第四节 农村剩余劳动力转移理论及其在中国的实践	105
第四章 传统农业改造与农业现代化	126
第一节 改造传统农业的基本理论	126
第二节 二元结构下中国农村经济增长问题	131
第三节 基于改造传统农业理论的农村经济发展模型	137
第四节 改造传统农业理论的模型拓展和政策选择	141
第五章 城乡统筹发展的全局均衡模型	148
第一节 边际剩余与全局均衡的一般概念	149
第二节 全局均衡与劳动力转移对全局优化的影响	155

第三节	基于城乡统筹全局模型的政策选择分析	160
第四节	城乡统筹发展中的非劳动力因素——外部性	171
第六章	城乡统筹发展中的公平、效率与一般均衡	186
第一节	全局均衡的选择主体与一般均衡	186
第二节	全局均衡概念的推广——一般均衡	191
第三节	中国城乡收入分配不平等的经济学分析	200
第七章	城乡统筹发展的指导思想与实践基础	209
第一节	城乡统筹发展与中国特色社会主义	209
第二节	城乡统筹发展与“三个代表”重要思想	214
第三节	城乡统筹发展与科学发展观	219
第四节	以工促农、以城带乡的发展阶段	222
第八章	城乡统筹发展的路径选择	229
第一节	城乡统筹发展的结构性转换	229
第二节	城乡统筹发展的基本原则	241
第三节	城乡统筹发展的路径	244
第九章	公共产品供给的城乡统筹	250
第一节	农村公共产品供给现状	250
第二节	农村公共产品严重短缺的体制根源	256
第三节	农村公共产品供给体制创新	263
第十章	城乡统筹发展中的农村教育问题	270
第一节	政府大力发展农村教育的理论依据	270
第二节	现行农村教育管理体制的弊端	278
第三节	中国农村教育现状	282
第四节	大力发展农村教育的现实选择	290
第十一章	农村土地制度改革与土地资源统筹	296
第一节	现行土地制度的主要弊端	296
第二节	现有改革思路评述	306
第三节	土地制度体系的完善	315

第十二章 城镇化建设与城乡一体化发展	324
第一节 城镇化建设与“三农”问题的解决	325
第二节 中国城镇化建设的历史回顾与反思	328
第三节 中国特色的城镇化道路	335
参考文献	343
后 记	358

第一章 摇导摇论

自 20 世纪 80 年代中期开始，城乡差距重新拉大已经演变成中国社会经济生活中一个极其突出的问题^①。人们已经意识到，在中国要全面建设小康社会，其重点和难点都在农村。没有农民的小康，就没有中国人民的小康；没有农村的现代化，就没有国家的现代化。中国目前达到的小康水平低、不全面、不均衡，差距主要在农村。农民生活水平比较低，还有几千万人处于贫困状态；农村生产力水平还不高，不少地方的农业生产仍然主要靠畜力和手工劳动；农村社会事业发展落后，文化教育、医疗卫生条件差的问题相当突出。这所谓的“三农”问题不解决，经济和社会生活中的矛盾就会更加突出，最终将影响整个社会经济的持续稳定和协调发展。

近十多年来中国农村经济改革的事实已经充分证明，解决“三农”问题的关键不是简单地对农民进行补贴、保护。对于一个 12 亿人口的庞大群体，任何一个国家都没有能力做到这一点。因而，一个逻辑链条是：要实现全面小康必须把重点放在农村，着重解决“三农”问题。而以往的仅在农村内部解决“三农”问

^① 改革开放以来，我国城乡居民收入差距经历了逐步缩小又重新拉大的过程：以农民收入为 1，1978 年城乡居民收入名义比率为 1.82，以后连续 20 年下降，1995 年降到最低点为 0.57，然后重新上升，1997 年出现又一新高为 1.82，经过数年下降又重新上升，2000 年为 2.30，超过改革初年的水平。如果考虑到农民纯收入中约有 1/3 原用于生产性投入和城市居民享有的多种福利因素，则目前城乡居民可比收入的真实比率应当是 1.17。劳动和社会保障部劳动工资研究所于 2000 年发表的研究报告指出，中国居民的收入差距自从 1978 年以来急剧加大，目前已达到第二严重的“黄灯”警戒水平，今后 5 年内若不采取有效措施，将恶化到“红灯”危险水平。联合国开发计划署公布的一组数据也显示，中国目前的基尼系数为 0.45，占总人口 20% 的最贫困人口在收入或消费中所占的份额只有 1.3%，占总人口 20% 的最富裕人口占收入或消费的份额则高达 22.6%。

题的办法只能是“治标不治本”。因此，必须把解决“三农”问题放在城乡关系、全面建设小康社会的大背景下来考虑，实行“城乡统筹”发展。这是由城乡发展的双向互动、整体均衡的经济学规律决定的（林毅夫，1994）。只有通过考虑全局性均衡的政策选择，才能实现城乡统筹发展，从而从根本上解决“三农”问题。

早在20世纪50年代末和60年代，美国经济学家刘易斯（W. Arthur Lewis）就对发展中国家面临的普遍问题——二元经济结构问题给予了深刻的剖析，创立了二元经济发展模型。这个模型作为发展经济学的理论基础和精华，自问世以来，经作者本人的补充、完善，以及拉尼斯（H. Ranis）、费景汉（J. H. Feiwel）、乔根森（T. Jorgenson）、卡尔多（F. C. Cardoso）等经济学家的修正和发展，已成为分析发展中国家结构变迁、城乡关系、劳动力市场、劳动力转移、人口增长、收入分配、资本积累、技术选择及变化等一系列重要问题的主要理论框架。20世纪80年代以后，国外当代的经济学家更加关注中国和一些发展中国家经济发展过程中的城乡协调问题。他们的研究工作通常是从现代发展经济学的理论视角，对中国农村经济发展问题作出比较宏观的理论分析，很少有把解决中国现实问题作为研究的目标，去探讨比较实际的对策措施。因而，对中国目前存在的“三农”问题也就很难给予针对性很强的理论阐释。

根据二元经济结构理论和其他发展经济学的观点，城乡差距拉大的问题一般出现在工业化的初期，这是一个发达的城市工业与落后的农村农业并存的二元经济结构时期。而随着国家工业化的推进，农村剩余劳动力会不断地被工业吸收，农业工资与工业工资逐步接近，从而，工农之间、城乡之间的差别将逐渐缩小，直至消失，最终实现二元经济结构的现代一元化。但在中国，经过了半个多世纪的工业化建设，特别是在改革开放后的二十几年里，中国经济整体上获得了迅猛发展，可二元经济结构不但没有

弱化，而且越来越固化，城乡差距更加拉大，“三农”问题日益凸显（丁力，2004）。问题的根源何在？如何从理论上解释这一现象？过去人们一直认为，问题主要出在“三农”本身上，因而解决的途径也往往从“三农”自身范围内去寻找。随着实践的发展和认识的深入，人们逐渐认识到，真正解决“三农”问题的根本出路在“三农”之外，在于“统筹城乡经济社会发展”。那么，从经济学理论的角度，如何认识这一解决思路的合理性和科学性、怎样理解城市建设和农村发展的内在关联以及如何统筹等等问题，就成为摆在经济学理论工作者面前的一个重大的课题。本书试图对这些问题作一比较系统而深入的探讨。

第一节 摇城乡统筹与“三农”问题

目前，中国的工业化已经进入了中期。然而，二元经济结构不但丝毫没有松动，反而有日渐加深之势。农民贫困、农业停滞和农村落后的“三农”问题日趋严重。尽管中国政府为解决“三农”问题采取了一系列政策措施，但却收效甚微（陆学艺，2004）。其中的根本原因就在于，二元结构问题没有消除。当前，“三农”问题已经成为制约整个社会经济发展的瓶颈。如何解决“三农”问题，是摆在中国政府面前的一个十分紧迫而重大的问题。通过实践经验教训的总结和汲取，人们的认识不断深化，逐步形成了共识：就“三农”论“三农”，不可能从根本上解决问题。必须将城乡通盘考虑，统筹城乡经济社会发展，把解决农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重。否则，二元结构就无法消除，从而“三农”问题就解决不了，全面建设小康社会就更无从谈起。因而，解决日趋严重的“三农”问题必须统筹城乡发展。

一、“三农”问题凸显

自 20 世纪 80 年代末期，中国农业和农村经济就处在了新的

发展阶段^①。新阶段农业的发展,越来越受到资源和市场的双重制约。近年来,农民收入增长缓慢,不仅影响农村经济社会的发展,也严重制约着整个国民经济再上新台阶。“三农”问题的严重性主要表现在以下几个方面:

(一) 农民收入增长缓慢

改革开放以来,中国农业生产发展迅速,取得了举世瞩目的成就。据统计,1978年农林牧副渔业总产值相当于1952年的1.5倍,年均增长率为2.9%,位居同期世界各国之首。然而,自20世纪80年代中期农民收入增长放缓后^②,1985年以来,农民收入连续3年低速增长,不及城镇居民收入增量1/3。粮食主产区和多数农户收入持续徘徊,甚至减收,谷贱严重挫伤了农民种粮的积极性,影响粮食的供给,农民增收进入最严峻时期。中国社会科学院经济研究所收入分配课题组经过数年的长期跟踪,分别于1985年、1988年、1994年进行了全国范围内的住户调查,于1995年年初完成的调查报告显示,中国城乡收入差距为世界最高。从1985年开始,城乡之间收入差距出现了下降的趋势,但从1988年起又逐步扩大。由20世纪80年代中期的1.5左右,扩大到1.8^③。而且需要强调的是,城乡的这两种收入其实是不可比的,因为统计的口径很不一样^④。据全国农村固定观察

① 1985年10月,中国共产党第十五届三中全会通过的《关于农业和农村若干重大问题的决定》对中国农业的发展阶段作出了重要判断:粮食等主要农产品由过去的长期供给不足,变为“总量大体平衡,丰年有余”。由此,中国农业开始进入一个新的发展阶段。

② 据计算,1985—1989年全国农村人均纯收入平均每年提高1.5%,1989—1995年降为0.5%,1995—1999年则不到0.5%了。陆学艺:《农民真苦,农村真穷》,载《读书》,1999年第1期。

③ 李实等:《调查显示中国城乡收入差距世界最高》,载《中国网》,1999年10月10日。

④ 城镇居民的收入,只要自己愿意都可以用做生活消费,且享受各种福利。而农民的收入必须用于第二年农业生产费用的支出,并且农民纯收入中有相当大的一部分是实物折现。

点系统对 10 个省份所属 10 个县市的 10 万多个农村家庭调查，低收入（年均纯收入 1000 元以下）和中等收入（年均纯收入 1000 元至 2000 元）组占到 30%，这部分人是 20 世纪中国的贫下中农。按世界银行的测定标准，中国绝大多数贫困人口是在农村。另外，从城乡收入水平的变化速度和食品消费支出所占总支出的比重（恩格尔系数）上，也可看出城乡的差别。改革开放之初，城乡居民的人均收入差距接近 10 倍，经过 20 世纪 80 年代前几年的联产承包责任制改革，这一差距缩小到不足 10 倍，但是到了 90 年代，这一差距再度接近 10 倍。虽然改革开放后中国农村发生了很大的变化，但是由于起点低，所以直到 1995 年中国农村的人均收入才达到 1000 元，而城镇居民的人均可支配收入却达到了 2000 多元。1995 年，城镇家庭的恩格尔系数降到了 30%，但是农村家庭的恩格尔系数却仍然接近 40%^①。

表 1 1980—1995 年城乡居民家庭人均收入及恩格尔系数

年份	农村居民家庭人均 纯收入（元）		城镇居民家庭人均 可支配收入（元）		农村居民 家庭恩格 尔系数 （%）	城镇居民 家庭恩格 尔系数 （%）
	绝对数 （元）	指数 （1980=100）	绝对数 （元）	指数 （1980=100）		
1980	133.6	100	310.1	100	57.5	57.5
1985	283.9	212.5	500.9	161.5	50.1	46.8
1990	544.4	407.6	1012.2	326.4	41.9	38.0
1995	1578.2	1181.3	2137.6	689.2	34.7	30.9
1998	1826.4	1366.4	2657.6	857.0	32.2	28.9
2000	2253.4	1686.8	3917.0	1263.1	29.1	26.0

摇摇资料来源：《中国统计年鉴 1996》，中国统计出版社，1996 年版。

1995 年，中国农村居民恩格尔系数为 34.7%，刚刚进入总体

① 黄平：《不平衡发展格局下的农村困境》，载《视界》，1999 年第 1 期。

小康阶段，但中国城镇早在 1987 年就达到了这一水平。在储蓄方面，1994 年中国城镇居民储蓄是农户储蓄的 1.5 倍。1994 年的农村居民，占有的城乡居民储蓄存款总额仅有 1.5%，而 1994 年的城镇居民却占据着 98.5% 的储蓄存款总额。农村人均储蓄存款余额不到城镇居民的 1/10。城乡居民人均储蓄差距悬殊（农业部产业政策法规司课题组，1995）。

农民收入增长缓慢，城乡收入差距拉大，严重地挫伤了农民生产的积极性，甚至加剧了社会的不稳定性。

（二）农业发展滞后

中国是农业大国，历史上一直以“重农”而著称于世。解放后，由于走上了主要由农民和农业为国家工业化提供资金的道路，并长期实行城乡分治的政策，使得财政收入分配过度向城市倾斜，农业投入比例过低，致使农业的发展严重滞后。从总量上来看，中国财政支农的投入在不断增加，但投入的比例趋于下降。据统计，新中国成立 30 多年来，中国财政对农业的支持总量约为 1000 亿元，仅占财政总支出的 1% 左右。其中，建国初期占财政支出的 1% 左右；其后，在“二五”时期和国民经济调整时期，财政对农业的支持有所增加，达到 1.5% 左右；再后，“文革”时期又有所下降，比重在 1% 左右；改革开放以后 10 余年间，财政支农的力度又有所加强，提高到了 1.5%；但 90 年代以后财政支农的力度逐渐减弱，“八五”和“九五”时期分别降到 1.2% 和 1.1%，特别是进入 21 世纪的最初几年，相对数降到了历史最低点，1999 年，中国财政用于农业的支出为 100 亿元，约占财政总支出的 0.5% 左右，比 1980 年的 1.5% 约低 10 个百分点，比 1995 年的 1.5% 约低 10 个百分点。1999 年财政支农比例由 1985 年的 1.5% 下降为 0.5%。如果按照 宰穆协议口径计算，发达国家对农业的支持水平约为 1% 至 2%，泰国、印度、巴基斯坦、巴西等发展中国家约为 1% 至 2%，都明显高于中国。1995—1999 年，中央安排国债资金 1000 亿元，其中用于农业基