

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一个典型的特征。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，农村部门只达到了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13亿人中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，很可能遭遇到的是各种挤压和刁难。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点几。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)

导论： 中国农村公共财政制度的研究

陈锡文 韩 俊 赵 阳

中国农村公共财政制度的研究是近几年的热点之一。这一领域受到青睐的原因有两个。

第一个原因是中国政府建立公共财政制度的努力已经初见成效，而配套的政策措施却亟待完善。与此前的财政分级包干制相比，分税制改革一方面将税务和财政分开，明确了中央收入和地方收入，提高了中央财政分配资源的能力；另一方面在事权的划分上更为具体，更加符合公共财政的原则。从支出方面来看，中央无疑减少了对地方支出的限制，使财政支出更加分权。但是，分税制改革仅仅是明确了中央和省的财政关系，那么在省以下尤其是县乡两级基层财政中分税制改革到底产生了多大影响？这两级的财政在多大程度上开始变成真正意义上的公共财政呢？已有的研究表明，分税制改革前后，至少县级财政发生了比较大的变化，县级财政的职能开始从办企业、发展经济转移到教育、卫生、地方治安等公共品的建设方面来；分税制以后，县乡财政状况发生了很大的变化。从地区分布来看，东部发达地区的公共财政建设情况较好，但是中西部地区则是发生了和公共财政原则相比十分严重的“偏离”，基本上以“吃饭财政”为主，这种状况使得我国政府在农村建立比较完善的公共财政制度的预期受到严重挑战。

第二个原因与财政资源的分配方式对农村经济和社会发展的影响密切相关。农村经济发展进入新阶段以来，一方面农民收入增长缓慢，另一方面农民的税费负担依然十分严重。现有的研究发现，在中西部地区，造成农民负担屡减不下、甚至越减越重的一个重要原因，就是基层财政体制运

行中存在较大的制度缺陷，分税制改革及其配套制度尚待完善^①。财政体制的改革和完善也与财政支农政策的取向和执行效果密切相关，因此，我们需要认真研究包含了分税制改革成果的现有财税体制对当前农村经济和社会发展究竟产生了什么样的影响？

随着中国经济的调整和转型的深入，农业和农村经济发展出现了一系列新的问题，其中最令人关注的就是农民收入的增长出现了连续多年的下滑，特别是粮食主产区农民增收困难，这个问题引起了中央决策部门和学术界相当程度的重视^②。目前影响农民收入的主要因素已发生变化，需要在更广阔背景下寻找农村经济发展和农民增收的新途径。从近几年国民经济的收入分配结构看，农业与农村经济发展的外部环境的重要性值得高度关注。

自 1994 年财税体制改革以来，我国财政收入已连续 9 年年均增收千亿元以上，财政“两个比重”发生了转折性改变。财政收入占 GDP 的比重由 1995 年的 10.7% 提高到 2003 年的 18.5%，2003 年进一步提高到 18.6%；中央财政本级收入占全部财政收入的比重由 1993 年的 22% 提高到 2000 年的 52.2%，2003 年进一步提高到 54.6%。

但是，在总体财政形势好转的背景下，县乡财政形势却令人担忧。县乡存在着严重的财政赤字和财政缺口。全国约有 1100 多个县不能正常足额发放工资；乡、村两级净负债达 3259 亿元，平均每个乡负债 298 万元、每个村负债 20 万元^③。

县乡两级持续的财政缺口，对农业和农村经济和社会的发展造成了一些严重的后果；另一方面，县、乡财税体制不规范，以及各种与经济社会发展相适应的必要公共开支缺少规范的税收来源，这正是造成农民负担沉重、农业增收困难和农村经济发展缺乏持续驱动力的主要制度性原因。

1. 财力不足使得县乡政府根本没有能力向农业发展所需要的基础设施投资。近年来，许多地区农业投资比重在持续下降。财政缺口的压力促使地方政府更加倾向于发展对财政贡献大的工业项目，而农业得不到应有

① 参见赵阳和周飞舟《财税体制与农民负担》一文（2000，香港社会科学秋季号，第 17 卷）。

② 2003 年在年初和年末召开了两次中央农村工作会议，2004 年 1 月 1 日，中共中央、国务院发出了建国以来第一个以促进农民增加收入为主题的文件，而这个文件也是自 1986 年以来相隔 14 年后颁发的又一个关于三农工作的“一号文件”。

③ 据农业部 1999 年专项调查。

的重视。

2. 许多县乡政府无力提供农村最基本的公共服务，如教育、医疗卫生和文化生活。

3. 许多地方政府为了弥补财政缺口，加强地方税种的征收，千方百计扩大征收范围，缩小减免范围，导致直接面向农民的税收大幅度增长，比如农业特产税，我们在调查中发现这几乎是所有地区近年来增长最快的税种之一。

4. 在没有税收立法权和地方政府无法发债的约束下，为了满足各种开支，县乡政府努力通过预算外渠道筹集资金。财政部估计，就全国范围来讲，将各种各样的预算外收入加进来以后，政府筹集的收入大约能占到 GDP 的 30% 左右。

5. 为了弥补财政缺口，一些应在财政范围内开支的项目借各种名义向农民收取，从而使得农村“三乱”现象严重，乱集资、乱收费、乱摊派急剧膨胀，使农民的税外负担恶性增长。

为此，中央政府从 2000 年开始坚定不移地推行了农村税费改革的试点工作，目前已经推广到全国所有省、市、自治区，取得了良好的实践效果；2003 年，共计减征免征农业税和农业特产税（除烟叶以外）280 亿元左右，全国农民普遍减负 30% 以上；同时，中央财政转移支付规模 2003 年达到了 305 亿元，2004 年再增加 219 亿元，一定程度上减轻了基层财政减收的压力。

20 世纪 90 年代初以来，财税体制改革及其对地方政府行为并进而对农村经济与社会发展的影响，曾受到包括西方在内的少数学者的关注^①。世界银行在 1999 年的一份报告中也指出：财政危机是当前中国农村面临的最突出问题。农村财政收入不足的财政再分配欠缺的状况仍然没有得到改善。农村公共财政状况将影响到整个国家的稳定和长期增长的前景^②。

从 21 世纪开始，国内理论界与政策界已经十分关注我国财税制度对农村经济与社会发展的影响问题。但是，基于第一手调查资料基础上的研究非常薄弱，尤其是县乡财政体制和地方政府与基层组织行为的关系，及其对农村经济社会发展影响的研究明显不足。过去几年中，国务院发展研

① 比如 J.Oi (1992)；陈锡文 (2003)；黄佩华 (1999)；王卫星 (2000)；孙谭镇 (1995)；樊纲 (1996) 等。

② 参见《中国农业的转型与发展》（世界银行，1999）。

究中心农村部在中部三个省进行了比较深入的典型调查,我们认为,财税体制对中国农业与农村经济的发展发挥着越来越至至关重要的影响。特别是1994年实行分税制改革以来,财政收入持续增长,但农村经济与社会的发展却日显凋敝,县域经济陷入困境,县乡财政日渐困难,广大中西部地区的农民税费负担依然沉重,农民收入连续多年增长缓慢,城乡居民收入差距越拉越大。

正是由于这样的背景,我们在前几年广泛基层调查的基础上提出了“中国农村财税体制与农民增收问题研究”这一重大课题,希望能从一个比较新的视角来研究中国的县乡财税体制及其对农村发展的影响。本项研究的线索和切入点主要是从制度与经济发展的关系研究当前县乡财税体制的形成、发展和利弊及其与农村经济结构变迁(包括农民负担、农民收入)的互动关系。课题研究主要聚焦在以下三个方面。

(一) 县乡财税体制形成、发展及其影响因素

第一,县级财政研究。县级财政体制在改革20年来并没有经历过大的变革。一般说来,县级财政收入分为预算内收入、预算外收入和自筹资金三个部分。预算内收入主要包括预算内的专项税费收入,主要包括国税和地税两个大类。其中国税包括增值税和消费税两个大的税种,地税包括工商营业税、所得税、契税、农业税、农业特产税、屠宰税等等。预算外收入则包括各种地方性的收费、基金、集资、保证金、捐资等等,名目繁多。自筹资金则普遍比较混乱,所谓“三乱”(乱收费、乱摊派、乱集资)多属于此。1994年实行分税制以前,中央和地方财政一直采取的是“财政包干”的办法,中央一级级的包到县,县又包到乡镇,这在很大程度上刺激了地方政府尤其是乡镇政府增收创收的积极性,有的学者甚至认为自80年代中期实行的“财政包干”体制是乡镇企业得以发展、腾飞的主要原因^①。但是1994年开始实行的分税制使这种格局发生了比较大的变化,首先受到明显影响的是县级财政。由于1994年以来县乡之间仍实行“定额上缴,比例递增,超收分成”的财政包干制,县以上实行分税制,因为超收部分按“县三七”比例分配,而其中增值税部分县里实际只能拿到25%,致使县对乡实际上每年需多增加补贴^②。

第二,乡镇财政研究。乡镇财政设立于80年代中期,一直以高于全

^① 如 J. Oi (1992) 等。

^② 比如1997年作者在山东H县的调查就是十分典型的例子(参见赵阳等,2000)。

国财政收入的增长率增长。乡镇财政的收支结构和县财政类似，也是分为预算内、预算外和自筹资金三块。预算内收入主要是指正式的专项税收，包括农业税、农业特产税、屠宰税、工商营业税、所得税等等。预算外和自筹资金一般没有非常明确的区分，其中包括乡统筹、乡镇企业上缴利润、事业单位上缴的罚没收入以及各种集资款。

乡镇作为政府最基层的机构，其财政开支项目异常繁复。主要的项目包括行政事业开支（主要是人头费）、基本建设开支（修路、架桥、农田基本建设等）、文教卫生（主要包括学校修建、教师和医务人员工资、乡镇卫生院、卫生所开支）等等。

乡镇财政自设立以来，其主要的收入支柱就是乡镇企业上缴利润。在乡镇企业不发达的地方，财政收入就主要靠乡镇统筹费这笔专项资金，预算内的税种大部分都上交上一级税务部门。对于乡统筹款，国家有明确的规定，即乡统筹和村提留款的总和不得超过当年农民人均纯收入的 5%，并且明确规定了统筹款的支出范围，即专项用于教育、民兵训练、烈军属优抚、五保户和困难户的救济、社会公共事业建设以及计划生育等方面。我们可以看出，统筹款几乎涵盖了乡财政所有的支出项目。

因此，研究近年来县乡财税制度的变化及其对中国农村中长期发展的实际影响非常重要。具体的研究内容包括：县乡财政的收入、支出现状及其结构；县乡财政的收入、支出的影响因素；县乡财政关系和县乡财税体制的形成过程；以及县乡财税体制与地方经济社会发展的关系等方面。

（二）农民负担和乡村债务的制度性成因研究

我们认为，农民负担和乡村债务是同一个问题的两个方面，均与县乡政府的财政压力和财政收支状况紧密相关。我们的研究拟对农民负担、乡村债务与县乡财税结构的关系进行深入调查分析，并探究最根本的制度性成因。

研究的具体内容包括：农民负担和乡村债务的表现形式及现状；农民负担和乡村债务的范围和特点；农民负担和乡村债务的发展趋势；以及造成农民负担和乡村债务的原因等方面。

（三）若干公共政策层面的应用研究

1. 如何按照公共财政的要求创新农村税费制度？

为了从根本上减轻农民负担，近年来，许多地区开始改革农村税费制度。从试点情况看，税费改革后，对农民减负确实有一定作用。税费改革进一步削弱了地方政府的收入，堵死了地方政府通过非规范手段从农民身

上征收收入的渠道，因而，这项改革在实践中遇到了强大的阻力。乡镇财政困难成为农村税费改革绕不开的难题。

现行的农村税费改革方案，主要改革收费制度，改革局限在规范乡镇政府行为上，调整的只是乡镇政府与农民关系，基本没有触及国家分配政策和国家税收制度的整体改革，难以实现彻底解决农民负担过重问题。不进一步完善现行财税体制，不使县乡财政摆脱困境，农村税费改革是很难推进的，从根本上减轻农民负担的目标是很难实现的。目前大多数的有关税费改革的文章所关注的主要问题是怎样将税费种类规范化以有效地制止乱摊派和乱收费。我们认为，除了规范化以外，要全面反思当前的财税体制形成、发展所依据的经济结构基础，通过多层面的制度试点对目前的县乡财税体制进行改革与创新，以建立真正适应当前国情和基层经济发展的县乡财税体制。

2. 如何建立全面的转移支付制度？

1994 年的“分税制”改革，虽然根据税种明确划分了地方税，并充实了地方税种，扩大了地方的税收收入，但目前的地方税体系中，除了增值税、营业税所占地方税收的比重超过 20%，工商税大约保持在 15% 以外，其他主要税种所占地方税比重都低于 10%。县乡政府主体税种不足、零星税种较多。在分税制下，各级地方政府为了保障各自的财政收入，满足其支出的需要，不得不采取层层下压的策略，尽可能多地从下级财政抽取资金，这样势必造成作为最基层一级财政的乡镇预算内财政可支配收入的减少。

同时，我国的分税制改革并不彻底，表现在现行分税制只是解决了中央和地方财政收入的划分，而与财政支出密切相关的事权并未得到合理划分，中央和地方政府及地方各级政府之间的管理体制仍很混乱，造成事权与财权的分离。结果，乡镇财政在收入可能减少的情况下，还要维护繁杂而庞大的开支项目，这无疑使乡镇财政雪上加霜。

要建立跨区域的财政转移支付制度，并探索建立一种纵向的（或从上到下的）财政转移支付制度，以解决农村地区，特别是中西部农村公共开支不足的问题。

3. 如何改革当前的农村义务教育财政体制？

义务教育关系到整个民族的基本文化素质，是每个国民必须接受的教育。初等教育的收益率（无论是个人收益率还是社会收益率）在各级教育中都是最高的，基本上属于“公共品”，普及义务教育主要是政府的责任。

无论是发达国家，还是发展中国家，都是由中央和地方政府负担初等教育的全部或主要费用，特别是中央和省级政府往往承担了更大的责任。例如，在日本（1980 年），国家承担了初等中等教育经费的 25.4%，县级政府（相当于中国的省）承担了 67.8%；美国（1979）联邦政府承担了 8.5%，州政府承担了 40.1%；德国（1978）联邦政府承担了 0.3%，州政府承担了 74.2%。越是在现代化目标上雄心勃勃的国家，教育经费在政府预算中所占的比例越高。

从农村基础教育管理和投入体制看，中国这些年来走的是一条与其他国家现代化经验完全不同的道路。1985 年，《中共中央关于教育体制改革的决定》根据当时经济体制的改革，确立了义务教育实行“地方负责，分级管理”的体制。之后，在义务教育法和《中国教育改革与发展纲要》中又进一步予以明确和完善。应当承认，现行的农村义务教育办学和管理体制，曾极大地调动了各级政府的办学积极性，在中国农村义务教育的普及过程中确实发挥了积极的历史作用。但应当看到，在现行体制下，中央和省级政府在发展农村义务教育方面没能承担起主要责任，实际上乡镇财政和农民群众承担了主要责任，这一方面导致农民的教育负担过重，另一方面相当多地区的乡财政也难以支撑，严重影响了农村义务教育的发展。

从城乡教育财政支出的情况对比来看，实际上现在农村是农民自己在办教育，农村中小学教育的经费主要还是由农民承担，普及九年制义务教育的各项指标目前还和城市有很大的差距。2002 年全社会的各项教育投资是 5800 多亿，其中用在城市的占 77%，用在农村的只有 23%，而我国接受义务教育的孩子中，70% 是在农村，这样一种财政支出结构是十分不合理的。当务之急要研究的是如何理顺各级政府教育投入关系，建立中央、省和县各级财政共同分担义务教育经费的投入体制。

4. 农村公共卫生投入与管理制度研究

从公共卫生的角度来看，农村医疗条件很差，农民缺医少药、看不起病的现象非常突出。国务院发展研究中心农村部 2004 年的一次调查^①显示：农村妇女住院分娩率和农民患病就诊率依然较低。2003 年，32% 的婴儿是在家出生的，其中西部高达 41.6%；过去 3 年死亡的人中有 78.6% 是在家病故的；在医生建议住院的情况下，43% 的农民病患者不愿意住院，而其中的 83% 又是因为经济上的原因所致。

^① 共调查 118 个村，1000 多个农户，地域涉及 25 个省市的 114 个县（韩俊、罗丹，2005

农村公共卫生的水平与城市的差距比城乡的收入差距更大。从公共卫生的财政支出看，国家财政 2003 年用于医疗卫生的开支 380 多个亿，其中用在乡镇卫生院的不到 60 个亿，只占 15.5%，也就是说财政开支的医疗卫生经费用在城里的是 84.5%^①。如何优化和改革农村公共卫生管理体制，如何完善农村公共卫生的财政体制值得认真研究，这是关系到当前农村社会经济协调发展的另一个重要方面。

就在本书整理编纂期间，中共中央召开了十六大、十六届三中和四中全会，不仅明确了全面建设小康社会的目标，而且提出了统筹城乡发展的重要方略，特别是胡锦涛总书记在十六届四中全会上系统总结和阐述了具有普遍规律性的“两个趋向”：即在工业化发展初期，农村支持城市、农业为工业提供积累是一个普遍趋向；而当工业化发展到一定阶段之后，工业反哺农业、城市带动农村也是经济发展的普遍趋向。目前，我国已经进入工业化和城市化快速发展时期，综合国力已经达到一个新的台阶，人均 GDP 也超过了 1000 美元，据此，中央作出重要判断，我国经济发展已经到了一个新的转折点，国民经济发展已经进入了一个新阶段。顺应这一发展趋势，更加主动和自觉地调整国民收入分配结构，让公共财政的阳光普照农村理应成为我们政府工作的重要原则，可以预期，中国农村的公共财政制度会更快完善，农业与农村经济社会的发展也会更快步入一个良性发展的大好时期。

(2004 年 12 月)

参考文献

- [1] 陈锡文：“当前我国的农村经济和农村政策”，《改革》2004 年第 3 期
- [2] 陈锡文主编：《中国县乡财政与农民增收问题研究》，山西经济出版社，2003 年
- [3] 黄佩华：《中国地方财政问题研究》，中国检察出版社，1999 年
- [4] 韩俊、罗丹、赵卫华（2005）：“当前农村医疗卫生服务状况调查与分析”，《改革》2005 年第 2 期
- [5] 世界银行：《中国农业的转型与发展》，1999 年
- [6] 王卫星：“中国分税制财政体制及其运行情况”，《中国经贸导刊》2000 年第 12 期
- [7] 赵阳、周飞舟：“农民负担与财税体制”，《香港社会科学学报》2000（17）
- [8] J. Oi (1992): “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”. World Politics, No.45: 99 ~ 126.

① 参见陈锡文“当前我国的农村经济和农村政策”（2004 年）。