

如何实现统筹城乡经济社会发展

郭书田

(农业部, 北京 100026)

摘要: 本文从“工农产品价格剪刀差”、“财政税收收支差”、“金融资金存贷差”、“土地征用出让价格差”、“城乡居民税费负担差”和“城乡居民收入结构差”等六个方面详细分析了城乡二元结构加剧的根源, 为研究如何实现统筹城乡经济社会发展提供一些依据和对策思路。

关键词: 二元结构; 城乡一体化; 社会发展

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A

党的十六大提出:“统筹城乡经济社会发展, 建设现代农业, 发展农村经济, 增加农民收入, 是全面建设小康社会的重大任务。”这是切中要害的。改革开放以来, 农村发生了巨大变化。农村改革推动了城市改革。农村经济的发展支撑了国民经济的高速增长。农村的社会进步保持了全国的稳定, 这些都是有目共睹的。但是, 农业、农村、农民(“三农”)问题日益突出, 成为人们关注的焦点。在两会(全国人大、全国政协)期间反映极为强烈。溯本求源, 城乡二元结构加剧, 成为推进社会主义现代化的重大制约因素。

浙江省农业和农村办公室副主任顾益康等同志发表文章《全面推进城乡一体化改革——新时期解决“三农”问题的根本出路》¹, 对“三农”问题作了深刻分析。文章指出: 计划经济年代残留下来的城乡差别发展战略和“城市偏向”、“财政偏向”的体制则是“酿成”新时期“三农”问题的根源。文章认为, 在计划经济年代形成的城乡差别发展战略、城乡分割的二元结构和“以农补工”、“以乡养城”的国民收入分配格局, 并主要以“工农产品价格剪刀差”、“财政税收收支差”、“金融资金存贷差”和“土地征用出让价格差”等形式和渠道, 继续维系着这种“城市偏向”的利益格局。这个判断完全符合实际, 是使中央提出的“多予、少取、放活”方针挂在空档上的体制因素。除了上述四个“差”之外, 还可增加两个“差”即“城乡居民税费负担差”和“城乡居民收入结构差”。现就此作些分析和补充, 为研究如何实现统筹城乡经济社会发展提供一些依据和对策思路。

1 工农产品价格剪刀差

这是计划经济时代的产物, 来源于前苏联, 是斯大林的“创造”, 称之为“超额税”。在工业化过程中, 由农业提供原始积累的主要形式, 即国家通过采取低价收购农产品和高价出售工业品的政策, 为工业化积累资金。我国工业化初期也基本上采取这种形式。据估计, 自1953年实行第一个五年计划起至1978年, 大约用这种形式由农民积累6000亿元~8000亿元。在改革开放初期, 由于仍实行“统购统销”政策, 为了增加农民收入, 国家采取提高农产品收购价(包括超购加价)和对农用工业品价格补贴的两项政策, 一度缩小了“剪刀差”, 大幅度提高了农民收入, 加之实行家庭承包制, 激发了农民的活力, 使农业出现了空前的全面高速增长的新局面, 成为改革开放的“第一推动力”(美国经济学家舒尔茨语)。自1978年至1984年城乡居民收入差由2.4:1缩小为1.7:1, 被人们称之为农业的“黄金时代”。随后, 由于市场化的进程, 农用工业品取消补贴, 市场逐渐放开, 价格随之上升; 而以粮食为主的大宗农产品实行“双轨制”(国家订购/市场收购), 订购价格仍由国家确定, 虽然数次提高订购价格, 但“剪刀差”仍然存在。顾文指出, 1988~1998年农业平均每亩收入增长19.7%, 而同期农业生产资料费用增长200%。据调查, 近几年由于粮食等农产品相对“过

剩”，市场价格下跌，尽管政府对粮食采取按保护价收购政策，每亩种粮纯收益，由 1996 年的 360 元下降到 2000 年的 160 元。估计每年“剪刀差”约为 1000 多亿元，这是第一个“以乡养城”。

2 财政税收收支差

农业的基础地位能否真正落实很大程度上取决国民收入分配结构，即财政结构。在计划经济年代，农民主要通过“剪刀差”为国家提供积累，在改革开放以后，农民和农民办的企业通过缴纳各种税金为国家提供财政收入。缴纳税金包括两大类：一类是农业税、农业特产税等，2001 年全国农业税、牧业税收入为 285.8 亿元，加上耕地占用税、农业特产税和契税共 481.7 亿元（通常称之为农业“四税”），占农业总产值 14609 亿元的 3.3%。另一类是农民办的企业即乡镇企业缴纳的税金，2001 年全国乡镇企业实缴税金 2308 亿元，占乡镇企业增加值 29356 亿元的 7.9%，其中个体私营企业实缴税金 1335 亿元，占乡镇企业缴纳税总额的 57.8%。以上两项合计共缴税 2589 亿元，占当年财政收入 16371 亿元的 15.8%，农民成为重要的纳税主体。近几年财政收入与支出大幅度增加。2000 年财政总收入为 13380 亿元，比上年 11444 亿元增长 16.9%；2001 年为 16371 亿元，比上年增长 22.4%。

但是，财政用于农业支出的绝对数和占财政总支出的比重是很低的。2000 年财政用于支援农村生产和各项事业费为 745.8 亿元，占财政总支出 15879.4 亿的 4.7%；2001 年财政用于支援农村生产和各项事业费为 905.3 亿元，占财政总支出 18844.0 亿元的 4.8%，仅增加 0.1 个百分点。财政总支出 2001 年比上年增长 18.7%，而支农支出仅增长 2.1%。如果把农业基建、农业科技三项费用、救济费计算在内，2000 年支出为 1276.3 亿元，占财政总支出的 8.2%。有人认为还应把扶贫和农产品流通补贴计算在内，按此口径，2000 年综合支出总额为 2200 亿元，占财政总支出的 13.8%。各项对农业的支出都没有达到《农业法》规定：“国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入增长幅度”的要求。

值得注意的是：2000 年农业基建投资 480 亿元，其中用于水利建设为 287 亿元，占 69.7%；其中很大一部分用于城市和工业；用于林业及环境建设为 75 亿元，占 18.2%；用于农业建设为 17 亿元，占 4.3%。2000 年用于粮食流通补贴为 779 亿元，超过支援农村生产和各项事业费 745 亿元，这种补贴是给国有企业的，农民并不直接受益。这两个情况往往被人们忽视。

财政结构失衡还表现在行政管理费的支出。2000 年用于行政管理费的开支为 1782 亿元，比上年 1525 亿元增长 16.8%，占财政总支出的 11.2%。绝对数比支援农村生产和各项事业费多 1037 亿元，增长幅度高出 14.7 个百分点，占财政总支出的比重高出 6.5 个百分点。这是经济基础（农业是基础的基础，关系 9 亿农民的切身利益）与上层建筑失衡的表现，是很值得重视的。2001 年由于精简政府机构和人员，行政管理费下降为 1214 亿元，而比支农支出 905 亿元还高出 309 亿元；占财政总支出的比重为 6.4%，仍比支农支出高出 1.6 个百分点。

综上所述，现阶段在财政收支结构上仍然处于“取大于予”的状态，差额为 1000 多亿元，这是第二个“以乡养城”。在工业化已经进入中期阶段，农业比重已下降到 15%的阶段，仍处于“以乡养城”状态，到了难以为继的地步。

3 金融资金存贷差

农村在银行和信用社存款包括农民储蓄以及农业集体和乡镇企业储蓄两部分。农民储蓄在上个世纪 80 年代中期，占城乡居民储蓄总额的一半以上。全国城乡居民储蓄额由 1996 年的 38520 亿元上升到 2001 年的 73762 亿元，而农民储蓄所占比重逐年下降，1996 年为

20%，1997 年为 18%，1998 年为 13.6%，1999 年为 10.4%。农民以及农业集体和乡镇企业存款虽然都是逐年增加的。以上两项存款合计的总额与贷款合计的总额相比存在很大的差额。如下表：

表 1 农村金融存贷差 单位：亿元

	1994	1995	1996	1997	1998
农村存款	8039	10100	12392	14640	16909
农村贷款	6696	8276	10195	12065	13824
存 贷 差	1343	1824	2197	2575	3085

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》（1999）

近些年来，农业贷款和乡镇企业贷款，逐年增加，在贷款总额中的比重是低的。如下表：

表 2 农业与乡镇企业贷款比重 单位：亿元

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
各项贷款	61156	74914	86524	93734	99371	112314
其中：农业贷款	1919	3314	4444	4792	4889	5711
所占比重（%）	3.1	4.4	5.1	5.1	4.9	5.0
乡镇企业贷款	2821	5035	5580	6161	6060	6413
所占比重	4.6	6.7	6.4	6.5	6.0	5.7

资料来源：根据国家统计局《中国统计摘要》（2002）计算

农村信用社在农村信贷中占重要地位。2001 年农村信用社存款余额为 17263 亿元，占金融机构存款总额的 12%；贷款余额为 11971 亿元，占金融机构贷款总额的 11%。其中农业贷款余额为 4417 亿元，占金融机构农业贷款总额的 77%，农业贷款主要是靠信用社，存贷差为 5292 亿元。

上述数据说明，在金融信贷方面也是“取大于予”。1998 存贷差达到 3085 亿元，2001 年农村信用社的存贷差为 5292 亿元，每年通过金融渠道，由农村流入城市的资金 1000 亿元以上。这是第三个“以乡养城”。

农村贷款在农业和乡镇企业的增加值所占的比重不大。如下表：

表 3 农业和乡镇企业贷款占增加值比重 单位：亿元

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
农业增加值	13844	14211	14552	14472	14212	14609
农业贷款	1919	3314	4444	4792	4889	5711
比重（%）	13.8	23.3	30.5	33.1	34.4	39.0
乡镇企业增加值	17659	20740	22186	24883	27156	29356
乡镇企业贷款	2821	5035	5580	6161	6060	6413
比重（%）	15.9	24.2	25.1	24.7	22.3	21.8

资料来源：根据国家统计局《中国统计摘要》（2002）与农业部乡镇企业资料计算

上述统计数据表明：农村经济包括农业和乡镇企业的发展，主要依靠自有资金，贷款的绝对数和占增加值的比重不高。近几年来，农业增加值基本上处于徘徊状态，而贷款是上升的，说明资本和技术密集型产业有所发展。乡镇企业的贷款有所上升，而上升幅度不大，占增加值的比重有所下降，说明乡镇企业在加强经营管理和“练内功”方面有所进展。

在上个世纪 80 年代后期，由于信用社“官化”机制没有改变，为了解决农民生产和生活上的急需，农民发展起来“合作基金会”这一新的金融组织。但在 1998 年东南亚金融危机中，它被认为是“扰乱了金融市场”，“破坏了金融秩序”，予以取缔，导致一些地方出现了地下的高利贷组织。

在治理通货膨胀中，有人认为乡镇企业大量贷款，“加剧了通货膨胀”，抽紧银根必须向乡镇企业开刀，以致在 1989~1991 年整顿治理期间，乡镇企业贷款零增长，导致农业劳动力转移零增长和农民人均收入零增长（三年中年平均增长 0.7%，其中 1990 年为负增长 1.7%）。这是宏观调控上的重大偏颇。

近些年来，乡镇企业增加值占全国 GDP 的 30% 以上；工业增加值占全国工业增加值一半左右；出口交货值占全国出口交货值的 1/3 以上；缴纳税金占全国财政收入的 15% 以上；已吸纳劳动力 1.3 亿，占农村劳动力总数的 30%，超过了城市国有企业职工的总数，占农村社会总产值的 2/3，被党和国家领导人誉之为“具有中国特色的工业化道路”，而国家并未给乡镇企业多少投资，贷款只占全国贷款总额的 6% 左右，在金融信贷问题上对农村的各种指责是不符合实际的，是一种很不客观的偏见。

4 土地征用出让价格差

土地是农民的命根子。新中国成立以后，经过土地改革，推翻了几千年来的封建土地制度，实现了耕者有其田，农民获得了土地，是生产力的一次大解放，这是第一次全国性的土地革命。改革开放从农村开始，实行家庭承包经营，农民获得了土地承包权、生产经营自主权和收益支配权，是生产力的又一次大解放，这是第二次全国性的土地革命。农民承包的土地具有生产和社会保障双重功能。在推进工业化和城市化过程中，如何处理好占用土地问题，成为农村工作中涉及农民切身利益和社会安定而又最为敏感的重大政策问题。虽然国家先后颁布了《土地管理法》《土地承包法》等法律，但对如何保护农民的利益问题并没有根本解决。据估计，近 20 年来，国家向农民征用土地约为 1 亿亩（每年约为 500 万亩左右），利用垄断一级市场的办法，用低价征用农民的土地，变为国有，然后按市场价出售，获得征地补偿费与土地市场价的差价约为 2 万亿元（每亩差价为 2 万元），每年为 1000 多万元。这是城乡二元结构的延续和在土地上的表现形态，对农民财产权、发展权和生存保障权的剥夺，是第四个“以乡养城”。

土地是稀缺而又不可再生的资源。土地价格包括资源价格、资本价格、社会保障价格三部分。土地征用制度，是国家为了公共利益的需要，依法将农民集体所有的土地转为国家所有。依法对农民给以补偿，包括征地费、地上建筑物拆迁费。青苗补偿费以及劳动力的“农转非”等。据土地规划研究院黄小虎同志研究，2000 年一级市场土地收入为 624 亿元，二级市场为 3158 亿元，比一级市场高出 5 倍；2001 年一级市场收入为 1318 亿元，二级市场为 7178 亿元，比一级市场高出 5.4 倍，政府收入由 2000 年平均每亩的 2.6 万元增加到 2001 年的 8.4 万元，这就是“以地生财”和“土地是第二财政”的来源。加上“暗箱”操作，政府官员为了“政绩”和从中“寻租”，成为产生腐败的“黑洞”，使农民成为“无地农民”。这是一个亟待解决的重大经济社会问题。目前在上访农民中，土地问题占第 1 位。

5 城乡居民税费负担差

农民负担问题好象成为农村工作中的“哥德巴赫猜想”。在新中国成立以后，中央为了使农民休养生息，采取了低税政策，税率由原来的 15% 下降到 3%。在合作社和人民公社期间，农业税由集体经济组织缴纳，农民是不纳税的。改革开放以后，人民公社解体，农业税由农民缴纳，而且还要承担“乡统筹”和“村提留”费用。在实行家庭承包经营中，农民理性地承诺：“交足国家的（税），留够集体的（费），其余都是自己的”。经过几年的实践，农民感到负担重，

发出“头税轻、二费重、各种摊派无底洞”的强烈呼声。以后为了“调节”种粮农民和种经济作物农民的利益，又新开征了农业特产税。党中央和国务院几乎每年都要发出减轻农民负担的决定，除农业税外，强调“乡统筹”和“村提留”总额不得超过上年人均纯收入的 5%，而且以行政村为单位计算，同时实行财务公开、预算制、审计制。负担监督卡等一系列控制办法，但在执行中成本甚高，收效甚低。

2001 年在安徽省试验“费改税”，即把“乡统筹”和“村提留”并入农业税和农业特产税，农业税税率提高到 7%，加上 20% 的附加（返还给村），实际税率为 8.4%，农业特产税税率参照农业税由省一级政府决定。乡村教育经费由县乡财政解决。逐步取消义务工和劳动积累工，改为“一事一议”，由农民决定。与此同时，并乡并村，精简乡镇吃“皇粮”的人员，调整学校的布局等。2002 年全国 20 个省、市、自治区实行了这项改革，2003 年全面铺开。据安徽等省反映，这项改革取得初步成效，农民负担减少 30%。中央要求有三：一是负担不得反弹，二是基层政权正常运行，三是教育不能滑坡。为了解决县乡财政的缺口，中央财政转移支付由上年的 245 亿元增加到 305 亿元。但是在“两会”期间，农民代表反映，各地已经发生反弹现象。温家宝同志在湖北代表团小组会上在听到反映县乡财政的困难时说：“乡级财政困难的一个主要原因就是乡级财政供养的人太多，‘食之者众，生之者寡’。人总是要吃饭的，不把乡级财政供养的人数减下来，一时降下来的农民负担还会反弹上去”。他说：“历史上税费改革进行过不只一次。像唐朝时的‘两税法’、明朝时的‘一条鞭法’、清代时的‘摊丁入亩’等等。每次税费改革后，由于当时社会环境的局限，农民负担在下降一段时间后会涨到比改革前更高的水平，走向原先改革目的的反面。明清时期的思想家黄宗羲称之为‘积累莫返之害’，这就是所谓的历史上有名的‘黄宗羲定律’。”他表示：“一定能够把乡镇机构精简下来，一定能够把过多供养的人减下来，一定能够走出‘黄宗羲定律’的怪圈”。他任总理后在记者招待会上又指出：“农村税费改革的实质，是要改革农村不适应生产力发展的上层建筑的某些环节，最重要的是精简机构和人员”。“有一个县十二、三万人口，吃财政饭的多达 5700 人（每 21 个人养活一个吃财政饭的人，引者注）。如果不精简机构，不减少人员，农民负担不可能得到彻底解决。同时要加大财政对农村的支持力度。我们的最终目标，是要把一切不应该向农民收取的税费，全部减下来，但这需要有一个过程。”（着重号是引者加的）。目前一个乡镇有党委、政府、人大主席团、政协联络组、武装部、纪委、政法委等，乡镇级干部数十名，城市居民不负担税费 1000 多亿元，这是第五个“以乡养城”。

6 城乡居民收入结构差

城乡居民收入逐年拉大，已成为社会各界关注的热点。

表 4 城乡居民收入差 单位：元

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
城镇居民人均可支配收入	4838	5160	5425	5854	6280	6859
农村人均纯收入	1926	2090	2161	2210	2253	2366
城乡收入之比	2.51 : 1	2.46 : 1	2.51 : 1	2.64 : 1	2.78 : 1	2.89 : 1

资料来源：国家统计局《中国统计摘要》（2002）

2002 年农民人均纯收入 2746 元，城市居民可支配收入 7703 元，城乡收入之比为 2.8 : 1。

应当指出，城乡居民收入和支出结构是不同的。城市都是现金收入，而农村包括实物收入。在支出中，农村有再生产投入的支出，而城市则基本是消费品的支出。城市的社会保障制度逐步完善，包括养老、就业、医疗等，实行最低生活保障，而农村相差甚远。2001 年农村参加养老保险的只有 5995 万人，实行最低生活保障的只有 350 万人，而且集中在沿海经济发达地区和大城市郊区的城乡结合部。

农民收入低，必然会影响到社会消费品的销售 and 市场需求。如下表：

表 5 社会消费品零售额 单位：亿元

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
社会消费品零售总额	2140	4305	8300	20620	34152	37595
其中：县	399	737	1337	2919	4217	4583
比重（%）	18.6	17.1	16.1	14.1	12.3	12.1
县以下	1007	1693	3074	5323	8825	9468
比重（%）	47.1	39.3	37.0	25.8	25.8	25.1
县和县以下合计（%）	65.7	56.4	53.1	39.9	38.1	37.2

资料来源：国家统计局《中国统计摘要》（2002）

由此可见，9 亿农民的消费品零售额占总额的比重逐年下降。1990 年以前占一半以上，以后下降到一半以下，只占 25.1%，加上县城也只占 37.2%，而 62.8% 的消费集中在地市以上的城市。这是城乡消费品的失衡，是一种畸形的消费结构，是二元结构的突出表现，也是影响拉动内需的重大制约因素。

城乡二元结构不仅表现在经济结构方面，而且集中表现在人口与劳动力结构方面，1978 年全国人口为 9.62 亿，其中城市人口 1.72 亿，占人民总数的 17.7%；农村人口 7.9 亿，占 72.3%，这年农业 GDP 占 GDP 总量的 28.1%。经过改革开放 20 多年的发展，2001 年全国人口为 12.76 亿，其中城市人口 4.8 亿，占总人口的 37.7%；农村人口 7.96 亿，占 72.3%，这年农业 GDP 占 GDP 总量下降到 15.2%。2001 年城乡劳动总数为 7.3 亿，其中城市 2.39 亿，占 32.7%；农村 4.91 亿，占 67.3%。人口和劳动力结构与 1978 年差不多。这是产业结构与人口及劳动力结构的失衡。

综上所述，现阶段存在五个“以乡养城”以及经济与社会结构问题，是中国奇特的经济社会现象。五个“以乡养城”约为 5000 亿元，只是一种有形的货币形态。更重要的是在无形方面，农民与城市居民在许多方面存在不平等现象。最突出的是进城打工的“农民工”，目前连子女计算在内已达 1.2 亿人（其中劳动力 9400 万），相当城市人口的 1/4，为城市建设做出了重大贡献，然而受到种种歧视，成为“二等”公民，给农民造成极大的创伤。为此，在理论界有人呼唤对农民实行“第三次解放”，开展“新的思想革命”，给予“国民待遇”，结束“一国两策”，建立“公共财政”等。

党的十六大和新的政治局第一次会议上强调指出：“引导党员干部自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法、体制的束缚中解放出来，从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来”。具有极强的针对性。我们应当实事求是地面对二元结构的严酷现实，采取强有力措施，排除那些站不住的思想障碍，诸如“改革开放以来，农民得益很多，为国家继续多做贡献是理所当然的”“只能多数人保护少数人，不能是少数人保护多数人”“国家用钱的地方很多，财政有赤字，用于农业的支出已经不少”等等，为真正落实“统筹城乡经济社会发展”、推进城乡一体化、实现全面建设小康社会目标、开创社会主义现代化建设新局面，做出切实的努力。

How to accomplish the overall economic and social development of town and country

GUO Shu-tian
(Agricultural Department, Beijing 100026, China)

Abstract: The paper analyses the foundation stone of aggravated dual-structure from the views of the

scissors movement of prices between industrial products and farm produce, the tax differences of revenue and expenditure, the differences between deposit and loan, the price differences of land transfer, the tax burden differences between town and country and the income structure differences between town and country at some length. It gives some bases and countermeasures on how to accomplish the overall economic and social development of town and country.

Key words: dual-structure; the integration of town and country; social development

收稿日期: 2003-04-28

作者简介: 郭书田, 男, 农业部政策法规司原司长, 浙江大学农业现代化与农村发展研究中心(卡特)高级顾问。

¹ 顾益康. 全面推进城乡一体化改革——新时期解决“三农”问题的根本出路[J]. 卡特动态, 2003, (1): 8-18.