# 地方财政压力下的农村发展

来源：网络 作者：紫陌红尘 更新时间：2024-01-21

*\" 内容摘要：从1990年代中期以来，我国农村社会经济发展滞后、农户收入增长缓慢、农民负担加重，农民收入增长缓慢且幅度过小、农业产业结构调整困难、农村剩余劳动力转而难出的问题日益凸现。特别是中西部地区的农村地方财政困难超重，在农民家庭收入增...*

\" 内容摘要：从1990年代中期以来，我国农村社会经济发展滞后、农户收入增长缓慢、农民负担加重，农民收入增长缓慢且幅度过小、农业产业结构调整困难、农村剩余劳动力转而难出的问题日益凸现。特别是中西部地区的农村地方财政困难超重，在农民家庭收入增幅趋缓、非农生产性负担持续快速增加、生产性投入持续增大以及地方公共设施和基本建设投入不足的四重压力下，农村社会经济发展滞后已经对社会的稳定和经济发展产生消极的影响。对此，中央明确提出要把提高农民收入作为下一步农村工作的重点。本文力图从制度分析的角度对解决农村问题提出一些看法，并提出相应的政策选择。

一

“三农”问题的归结点是农民问题，集中体现为农民收入问题。20世纪90年代中期以来，农民收入增长趋缓，增幅减小，城乡居民收入差距拉大，而与此同时，农民生产性负担和非生产性负担日益增长。

非农业生产性支出中的另一个大头是医疗费用的支出。与我国城市社会保障和医疗保障体制不同，农户承担着个人和家庭养老和医疗保障的全部职能，目前农村基本上实行的是以户为单位的土地保障和家庭养老，国家医疗保障和养老保险制度在短时间内还难以覆盖农村地区，随着农村家庭人口的减少和老龄化趋势，加之，由于医疗药品市场管理混乱，医疗费用呈几何基数增长，农户预期支出将进一步增长，这将迫使农户预留一定的积蓄作为养老保障和医疗保障。据有关调查，医疗费、治疗费、医药费价格上涨幅度近几年已经成为突出问题，一些妇科疾病的治疗费用如生孩子、子宫肌瘤切除以及普通外科手术费用已经由过去的几百元上涨为3000到5000元，除此之外，还有各种住院费用负担。现在农村养老是一个突出问题，现在大多农户为两个孩子，随着农村人口老年化家庭养老负担将呈现增长趋势，为了应付养老和疾病，农户相当一部分收入要作为养老和医疗保障强迫储蓄。尤其值得注意的是，我国农村医疗、义务教育之后的高中教育、高考教育日益向中心城镇集中，这也造成农村医疗和教育收费标准趋向城镇居民收入标准定位。

三是农村公共品供应的弱化将使农户隐性负担逐步增长。在改革开放前，农村公共产品提供主要是由组织成生产队、生产大队和农村人民公社和县三级供应，由于行政控制和政治强制动员保证了农村公共产品的供给。改革开放以来，在农户家庭承包经营的基础上，以原生产大队为基础建立了统分结合的双层经营机制，以生产大队组织机制为基础保证对农户家庭承包难以完成和组织的公共服务提供。从实践中看，在经济基础比较好的地区，生产大队的公共服务职能在改革以来逐步得到强化，尤其是原先村镇企业发展比较好的生产大队，对农户提供直接生产性服务的公共职能得到进一步强化和扩展，如组织农户与加工企业之间的对接、组织农户集体运输公司，结合农村种植业的调整，组织采购———生产———批发中心等，以降低单个农户进入市场的成本，提高农户在市场上的要价能力。在经济职能强化和扩展的同时，这些村镇组织的社会公共产品服务职能也得到扩展，如组\" 织农村教育、农村养老保障、农村医疗保障以及农村安全等。但在一些欠发达地区，改革前农村集体经济基础薄弱，改革以来村镇企业发展比较欠缺，以大队为单位的集体经济几乎没有积累，某些地区村一级组织缺乏集体经济支撑而造成组织能力低下，集体公共产品几乎完全靠农户集资或摊派，甚至农村大队管理人员人头费也要靠摊派和提留，不仅无力组织农村公共产品的服务，甚至连维持大队的基本管理职能都难以为继。在这种情况下，农村公共产品的服务主要由农户自筹，如公路、水利设施、电力设施、电视通讯广播设施以及教育设施，都需要农户自筹来组织，有些实行分级分摊。有些则因为经费短缺不得不实行分包给农户经营，把本来属于集体提供的公共品转变成收费服务项目和经营性项目。目前，随着改革前农田水利设施进入后期维护使用期，国家专项经费难以到位，这些投入还是主要依靠农户筹集。这种隐性负担也有增长趋势，不过这些隐性负担大多表现为直接的劳务投入或可以以工抵资，由于农村劳动力价格较低，对农户相对来讲负担还不是太明显。随着农户种植业的调整，经济作物和面向市场的作物比例增大，农户对市场供求依靠度加大，但是，在一些欠发达地区，种植业调整后的生产还难以形成规模化的生产—批发中心，农户进入市场的渠道缺乏，而且单个农户进入市场的成本比较高，甚至受到某些中间环节的盘剥，在集体无力组织，也缺乏组织进入市场的人员的情况下，农户之间不得不自发组织起来，通过互助合作方式进入市场，这势必要加大农户的负担。随着农村城镇化发展，在国家财政转移支付不能保证农村公共产品投入的情况下，而且农户由纯农业向多种种植业、养殖业以及加工业兼营趋势的增强，农户的这一部分隐性支出将呈现增长趋势。在农民隐性支出中，还有一个值得注意的现象，既农户收入结构中以实物为主，有些地区农产品收购部门对农户交售实物实行延期付款方式拖欠，或以实物抵偿，而支出则以现期货币为主，甚至有些村提留和统筹也采取货币支付。从中西部地区和纯农生产区来看，农户支出的货币化和现期支付，主要来源是靠出售农副产品，其中以谷类等大宗粮食为主，这使得农户不得不在非常不利的情况下，出售农副产品以变现，这也是造成农民增产不增收，甚至亏本的问题，造成谷贱伤农的问题，同时，粮食生产成本持续上升，而粮食市场价格则持续下降，工农业产品之间存在比较大的剪刀差价格比，这也是农户隐性负担不可忽视的重要因素之一。

二

农民收入增长缓慢、增幅减小而支出持续增长的问题，是一个长期的结构性问题，也是一个体制性的问题，更深层次的问题还是宏观体制和长期实行的城乡隔离的二元发展模式的结构性问题，可以说是一个既苦于城市化的不发展，有苦于城市化发展这样一个发展结构问题。

改革开放以来，农村获得了较大的发展，整体上有了相当大的提高，特别是改革开放的前期，随着农村管理体制的改变，农民在获得经营自主权以后对种植业的高投入，特别是劳动力和管理的高投入，以及种植业结构调整经济作物种植面积的增加和产量的提高，以及国家实行提高农副产品收购价格的政策，提高上缴提留后农民自主销售的收购价格等政策，双重效应使农民收入获得大幅度增长。同时，农民在获得对农业经营自主权以后，也获得了某种程度的外出务工和组织乡镇加工业以及运输服务业等非农产业的有限自由权利，又为农村拓展了新的收入来源，农村收入大幅度增长，特别在一些乡镇企业比较发达的地区，在较短的时间内，乡镇企业的非农收入占到农村集体总收入的半壁江山。在收入增长的推动下，在一些集体经济比较发达和乡镇企业经营状况比较好的地区，农村的各项事业有了较大的发展，农民的生活水平有了较大幅度的提高，农户生活质量和生存条件、特别是住房条件有了一定的改善第二产业和第三产业有了。

在改革前期，在发展小城镇、发展乡镇企业的政策主导下和对农民实行“离土不离乡”的户口迁徙的管理制度约束下，农村中心城镇发展迅速，一些县级中心城镇成为农村城市化的主要支撑点和增长点，在一些发达地区乡镇中心村镇成为了农村城镇化的主要支撑点和增长点，尽管这种政策主导和制度约束限制了生产要素的自由流动，阻隔了乡镇企业向中心城镇的集中、向中心城市的集中，某种程度降低了生产要素的使用效益，但在当时的情况下这对带动农村社会事业的发展起到了良好的推动作用。从现在的情况看，这一政策主导和制度约束，截留了一定资源，为农村中心城镇的发展创造了一定条件，而且通过乡镇企业的发展为中心城镇集聚了人口，提高了中心城镇的城市功能，为一部分农民进城务工经商创造了条件，也使得乡镇企业的利润中有相当部分返归农业，在国家财政投入不足的情况下支撑了农村的进步和农业的发展。毫无疑问，这也是改革初期农民收入大幅度增长，农村社会进步显著的一个必要的条件。

但是，进入90年代中期以后，随着乡镇企业的发展和国家逐步开放中心城市户口、务工限制，乡镇企业的成长已经超出了区域限制，城市国有企业的改革，为农村生产要素向中心城市流动创造了条件，也为农村人口向中心城市集聚提供了条件，欠发达的中西部地区，农村生产要素也逐渐向县级中心城镇集聚，企业务工和经商人口也逐渐向中心城镇集中定居，在这种情况下，乡镇企业和农村个体经济业主的收入中相当部分开始投向和扩大再生产和城市生活设施。特别是随着乡镇企业逐渐向中心城镇和城市的集聚，生产要素向城市的集中，对农村生产要素反而形成了抽取效应。进入90年代中期以后，农村县和乡中心村镇的大规模建设已经成为各地各地政府追求政绩的主要目标，为了建设所谓的花园城镇和提高中心城镇的物质文明程度，各地各级地方政府竟相攀比搞所谓达标活动，在国家财政转移支付有限、专项项目资金限制比较紧的约束下，国家又三令五申禁止集资和向农民摊派，所以更多依靠向一些乡镇企业和地方国营企业摊派筹措资金，这也在客观上造成乡镇企业资源资金向中心城镇集聚。不过，随着国家放开进入城市的制度限制，生产要素和人力资源向中心城市和中心城镇的集聚是一个客观过程，因为中心城市便利的基础设施、相对集中的信息资源和人力资源以及吸引人才的便利条件等软的和硬的投资环境，可以大大节约企业生产成本，特别是前期基础设施的投资成本、运输成本和以及区位优势形成的间接人力资源成本。而且，随着乡镇企业进入中心城镇和中心城市，它也必然逐渐失去乡镇企业的原来特征和功能，逐渐成为一个独立的经营实体和市场竞争的主体，它也必须以扩大再生产、提高自身技术水平和竞争能力为基本目标，不可能再以传统扶持农业和农村发展的加工企业进行运作。

与此同时，随着乡镇企业向中心城镇和城市的集聚，进城务工经商的农民逐渐定居中心城镇或城市变为城镇居民，其务工经商的收入更多用于家庭生活水平的提高、子女的教育等，对农业和农村的返哺比例逐渐降低。而且随着农村生产要素向中心城镇和城市的集中，农村中比较善于经营的农民也开始脱离农业进入城市务工或经商，农村经营人才流失严重，留在农村的劳动力大多为老弱病残人口和经营能力比较差的劳动力，这种随着生产要素向城市积聚而形成的人力资源向城镇的集聚，也在一定程度上形成了对农村智力资源和资金资源的抽取效应。

实际上，我国农村乡镇企业在改革开放初期主要分散在农村地区、而且主要以农业加工业和与日常生活相关的轻工业为主，并主要吸收农村劳动力，进入乡镇企业的农村劳动力形成离土不离乡的选择模式，更多是我国\" 传统的行政控制管理体制和城乡二元隔离的制度约束的结果。因为在改革开放初期，农村承包制的推行和公社政社合一管理体制的解体，不仅给予了农民一定的农业经营的自主权，更为重要的是给予了农民一定的迁移自由和选择经营的自主权，但与此同时城市户口制度的限制和国有企业管理体制改革还没有推行，以及相关的物资管理体制改革的滞后，使得农村生产要素难以与城市生产要素、技术设备、人力资本相结合，种种限制也使农民难以进城发展。而工农产品之间的巨大剪刀差的经济效应和农村尖锐的人地矛盾，使得农民不得不在城乡结合部或农村地区开办乡镇企业，分散的农民也只能进城选择投资成本小、城市人不愿经营的服务业或与农副产品相关的长途运输业、零售批发业。当然其中也有地方政府的积极鼓励和参与支持，毕竟乡镇企业的发展可以增加地方政府特别是乡镇一级地方财政和地方资源，可以减少地方干部在兴办地方公共事业时对农民的依赖，减缓由此引发的与农民之间的矛盾，而且，乡镇企业可以吸引人才和资金，便于出政绩等各方面的便利条件。但是随着城市管理体制改革的推行，生产要素可以在城乡之间自由流动，为乡镇企业进城和农民进程创造了条件。随着乡镇企业进城发展和农民进城务工经商制度约束的取消，对农村资源形成大规模抽取在一定时期，是城市化发展的必然结果，这也是许多国家在工业化和城市化过程中都曾经经历过的一个必然的客观过程。

进入20世纪90年代中期以后，国家对农业的保护性政策的力度尽管比以前要强，但更多是一种政策性优惠，即使对农产品实行价格保护，但其提高价格的空间已经不象20世纪80年代那样有较大的空间，而且价格保护政策也不象改革初期具有比较大的激励作用，即使有一定的激励作用，但也因农田单位面积产出的限制，很难在短时间内见效。进入90年代以后，农民在农业种植业方面的收入增长，更多依靠种植业的结构调整和技术、物资、劳力的高投入。

三

为解决农民的增收问题，学者和政策制定有关部门已经提出了许多方案。其中有些学者主张对土地私有化以确立农民对土地使用的稳定条件，同时以便通过农民之间的土地交易实现土地的相对集中，形成规模化的家庭农场。同时开放城市户口，使农民能够进入城市、融入城市社区，真正使离乡的农民离开土地，变成为城市市民。总的来看，在目前情况下，把土地集中到具有土地经营能力的农户手中，形成产业化、农场化的规模经营，存在制度上和经济上的限制，因为农村土地对农民来说，并不仅仅是生产资料，还有更为重要的承担着社会保障的功能和社会稳定的功能，还是保证农村基本温饱和收入基本均衡的制度安排。

目前从农村县乡两级财政情况来看，我国县乡两级财政收入只占全国财政总收入的21%，而县乡财政供养人口却占全国财政供养人口的71%.在这样一个财政水平和财政支出结构中，基本上是一个维持吃饭的财政收支结构。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！