

# 全面建设农村小康的难点及财政政策

○ 朱钢

经过20多年的发展,我国农村居民整体生活水平有了很大提高,但目前的发展水平距离全面小康还有相当大的差距,因此,全面小康目标能否实现的关键取决于农村全面小康建设的进程。

## 一、农村实现全面小康的难点

(一) 农民收入增长困难。农村实现全面小康的基础和核心是农民收入的增长,但今后农民收入增长形势不容乐观。2002年,我国农民人均纯收入只有2476元,农村尚有绝对贫困人口2820万人,初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口还有5825万人,占农村人口的6.2%。1997年至2000年,农民收入增长速度持续下降,2000年实际增长仅为2.1%;2001年和2002年增长速度虽然有所回升,分别为4.2%和4.8%,但属于恢复性增长,农民收入增长缓慢的局面没有得到根本性扭转。当前农民收入增长主要来源于非农收入,1997年至2002年,农民人均工资性收入由515元提高到840元,年均增长10.3%,对农民人均纯收入的贡献率达到84%,2002年非农收入对农民收入增长的贡献率达到91.7%。据有关研究,要实现全面小康,2020年前农民人均纯收入的年增长率必须保持在5%以上,这是相当困难的,无论是农业收入还是非农就业收入增长都将面临巨大压力。受需求和农业劳动力转移规模的制约,农产品供过于求的局面在短期内还难以得到根本缓和,从而严重地制约着农业收入的增长,而作为今后农民收入主要增长源的非农就业形势同样十分严峻。目前,虽然农业占GDP的比重已下降到15%以下,但农业劳动力占全社会劳动力的比重仍高达50%以上,约有1.5亿农业剩余劳动力滞留于农村。“十五”期

间,农村每年新增劳动力857万人,比“九五”时期高出26%。据测算,要实现农村全面小康,增加农民收入并基本保持与城镇居民收入同步增长,每年需转移出以千万计的农业劳动力,这一任务相当艰巨。目前,乡镇企业和外出打工是农村劳动力非农就业的主要途径。1996年,乡镇企业从业人员达到13508万人,之后,其吸纳劳动力的能力不断减弱,1998年至2002年,每年新增就业人数不足200万人,近两年从业人数虽有所增加,但仍未恢复到1996年的就业水平。由于资本和技术对劳动力的替代,乡镇企业未来对劳动力的吸纳仍将是有限的,无法满足农村新增劳动力就业需要。另一方面,虽然近几年农民在城市打工的数量不断增加,对农民收入增长的贡献越来越大,但在城市下岗人员数量庞大以及就业压力较大的情况下,各地采取了一些政策限制对农民工的使用;同时,农民的整体受教育程度较低,也限制了农民进城就业的能力。

(二) 实现全面小康的基础差。目前,我国农村已经实现的小康不仅水平低,而且很不全面。农村小康的不全面表现在两个方面:一方面,小康分项指标实现的程度差别较大,2000年,在衡量农村小康生活水平基本标准的16项指标中,农民人均纯收入、蛋白质摄入量、劳动力受教育程度和公共卫生水普及率等4项指标的的实现程度分别为85.1%、86.6%、83.5%和36.8%,尚未达到小康生活标准。另一方面,小康实现程度的区域差别较大,2000年,全国农村尚有11个省(区、市)农村居民整体生活尚未进入低水平的小康生活,其中绝大部分分布在西部地区,小康的综合实现程度低于80%;2000年,即使按较低水平的小康指标衡量,西部地区农村居民整体的小康生活综合实现程度也只有68%,与东部地区之间的差

距巨大。

(三) 缩小城乡差距的任务艰巨。全面小康社会建设的一个重要内容是要缩小城乡之间的差距,但是,我国城乡之间的差距不仅较大且呈扩大趋势。2000年,全国尚未达到小康标准的3项指标均在农村。2002年,全国农民人均纯收入与城镇居民可支配收入之比为1:3.1,已超过改革开放初期的水平,如果考虑到城市居民所享有的住房、医疗等方面的福利补贴,则实际收入差距更大。城乡之间的差距不仅体现在收入水平上,而且表现在包括物质生活质量、精神生活、人口素质、生活环境和保障安全等各个方面。以对人力资本能力具有重要影响的教育、医疗卫生健康为例,2000年,我国农村劳动力中,小学、文盲和半文盲的比例仍高达40%,而城镇这一比例为24.5%,农村未上过学的10-14岁儿童占全国未上过学同龄人口的近89%;2001年,使用卫生厕所农户仅占农村总户数的46.1%,仍有10%的行政村未设卫生室。

## 二、全面建设农村小康的财政政策

为了全面建设农村小康社会,必须进行一系列的以市场化为取向的改革,如土地和劳动力等要素市场的建立、农村金融体制改革、农产品流通体制改革、户籍制度改革、农村基层民主政治制度建设、与WTO规则相符合的农业管理体制的改革等等。同时,还必须采取适当的财政支持政策并进行相应的制度改革。总的原则是统筹城乡社会发展,建立城乡协调发展的格局,改变和调整宏观经济政策仍主要向城市和城市居民倾斜的做法。

### (一) 实施扩大和稳定农民非农就业的财政政策

实现农村全面小康的核心问题是农民收入增长以及城乡收入差距的缩小,这一差距缩小的关键在于农村劳动力必须以更快速度、大规模地从农业部门转移,这不仅要求稳定和扩大现有农民非农就业渠道,还要不断开辟和扩大新的就业渠道。

1. 加大国家对农村基础设施建设投资。当前我国农村基础设施十分落后的状况已经成为全面小康建设的瓶颈。加大农村基础设施建设的投资,可以大大改善农村基础设施薄弱的状况,改善农村经济和社会全面发展的环境。满足农村全面小康建设需要的基础设施建设规模将十分巨大,如果在农村基础设施建设中尽可能使用农民工,就将大大缓解农民非农就业的压力,从这一意义上说,继续保持一定规模的国债并将相当一部分用于农村基础设施建设是十分必要的。但是,在进行农村基础设施建设时必须注意两个问题:第一,应适当增加对与农民生活环境和质量改善相关的生活性基础设施建设投资比重,如安全卫生饮用水、卫生厕所、生活能源(如沼气);第二,要防止在基础设施建设中损害农民利益的现象发生,例如,利用国家权力在征地时不给予农民足够的补偿或完全剥夺农民应享有的权利。

2. 采取适当的税收优惠政策,支持不发达地区以城镇为中心、劳动密集型的非农产业的发展。我国农村经济和社会

发展的区域差距主要在于以城镇为中心的非农产业的发展水平。不发达地区非农产业不发达,极大地限制了农民就业空间的拓展;同时,由于各种原因的制约,不发达地区农业劳动力的转移不可能完全依赖于向发达地区和大城市的流动,还必须依赖于就地转移,但就地转移必须采取规模集中的方式,也就是以城镇为聚集地。只有农民较为稳定地在众多小城镇就业,才能从根本上解决农业劳动力的转移。因此,应当制定适当的扶持政策,鼓励和推动不发达地区以城镇为中心发展劳动密集型的非农产业,其中适当的税收减免政策是一项可供选择的措施。例如,给予具有一定规模的劳动密集型企业企业所得税甚至增值税方面的减免,实施这一政策不仅可以大大减轻企业负担,也为企业提供了良好的利润预期,增强企业的投资信心,而且可以极大地改善投资环境,吸引外地资金。税收减免所导致的地方财政收入的减少可由中央财政通过转移支付解决。

3. 为农民进城务工提供必要的保障。农民工相对稳定地工作和生活在城市不仅会提高他们的收入,而且会大大增加对农副产品的消费,有利于增加对农产品的有效需求,从而提高农民来自农业的收入。但是,目前农民进城务工受到了种种制度上的歧视,使他们不能真正融入城市而只是成为边缘人,这不仅不能使他们安心、舒心地挣钱,而且容易导致社会的不稳定。因此,必须消除对农民工的种种制度歧视,保障他们的基本权益。例如,农民工子女应该享有与城市居民子女同等的接受义务教育的权利,农民工应该享有与城市就业者同等的公共卫生医疗服务等。在农民工流动性较大、还未正式成为城市居民的情况下,中央财政应该在为农民工提供这些基本公共产品和服务方面承担一定的责任,例如,可由中央财政出资,委托城市地方政府为农民工子女提供义务教育。

### (二) 建立完善的农村公共财政制度

加快建立完善的农村公共财政制度是农村全面小康建设不可或缺的内容,它包括三个方面:政府职能转化、政府之间事权和财权的明确和规范的政府间财政转移支付。

政府职能转化以及政府之间事权和财权的明确的一个主要作用在于保证农村公共产品和服务的有效供给,消除农民的不合理负担。农民负担长期居高不下的一个主要原因是财政的“缺位”,使得相当一部分公共产品和服务的成本由农民分摊,造成了城乡之间的不公平。农民负担问题扭曲了农民与政府间的关系,造成农村社会不稳定,并增加政府管理成本。另一方面,农民收入低又限制了农村公共产品和服务的供给能力,造成了城乡之间社会发展方面的巨大差距;同时,不合理的农民负担也严重削弱了农民的投资能力和消费能力,影响了农民生活质量的提高,这也是扩大内需政策不能根本奏效的一个重要原因。

农村地区特别是不发达农村地区由于县乡财政极其困难,对义务教育和医疗卫生健康安全方面的投入严重不足。2000年,农村初级中学和普通小学生均预算内教育经费支出分别为全国平均水平的77.3%和83.5%,特别是生均预算内基本建设支出分别仅为全国平均水平的34.3%和54.5%。

2000年,农村卫生总费用中,政府预算支出只占6.59%,而全国平均比重为14.9%,农民个人负担比重高达90%以上,而全国平均只有60.6%,城市的这一比例更低。到2001年,农村饮用自来水的人口比重只有55.1%。低水平的教育、健康安全保障极大地限制了农民人力资本的提高,影响了农民非农就业进程,限制了农民收入能力的提高。目前,我国农村公共卫生建设尤为滞后。近几年来,国家加大了对农村地区特别是贫困地区的“义务教育”以及卫生投入,但是,农村教育和卫生基础设施十分落后,以往为发展教育而形成的巨大的乡村政府债务需要偿还,缩小城乡之间教育和卫生质量上的差距需要大量的资金投入,农村全面小康建设所要求的教育和卫生事业发展仍存在着巨大的经费缺口。

因此,必须加快政府职能转化的改革,明确县乡政府的职能并在此基础上建立完善的政府间转移支付制度,使不发达地区在县乡财政困难的情况下保证农村居民获得基本的公共服务以及农村全面小康建设所需要的投入。转移支付的重点应主要放在两个方面:一是保证农村人口特别是低收入人口对公共产品和服务的基本需求,二是保证具有很强的正外部性的公共产品和服务的供给,义务教育和医疗卫生(特别是公共卫生)应是今后中央对不发达地区转移支付的重点。

### (三) 加强对农业的财政支持, 优化农业投入结构

尽管农业占GDP比重、农业收入占农民收入的比重不断下降,农业在国民经济中的基础地位和重要性仍是不能根本改变的。2002年,农民人均纯收入中,来自从事农业生产经

营的收入仍高达45.8%,在广大的中西部地区,这一比重更高。因此,农业仍然决定着农村全面小康建设的进程,政府必须加强对农业的财政支持,特别是在我国加入WTO后。

应该说,近几年来,财政对农业的支持仍



## 背景资料

### 小康基本标准

要理解“全面建设小康社会”,先要理解人民生活总体上达到小康水平究竟有哪些内容。1991年国家统计局与计划、财政、卫生、教育等12个部门的研究人员组成了课题组,按照党中央、国务院提出的小康社会的内涵确定了16个基本监测指标和小康临界值,具体如下:(1)人均国内生产总值2500元(按1980年的价格和汇率计算,2500元相当于900美元);(2)城镇人均可支配收入2400元;(3)农民人均纯收入1200元;(4)城镇住房人均使用面积12平方米;(5)农村钢木结构住房人均使用面积15平方米;(6)人均蛋白质日摄入量75克;(7)城市每人拥有铺路面积8平方米;(8)农村通公路行政村比重85%;(9)恩格尔系数50%;(10)成人识字率85%;(11)人均预期寿命70岁;(12)婴儿死亡率3.1%;(13)教育娱乐支出比重11%;(14)电视机普及率100%;(15)森林覆盖率15%;(16)农村初级卫生保健基本合格县比重100%。

用综合评分方法对这16个指标进行测算,1990年全国小康实现程度为48%,2000年为96%。到2000年,尚有三个指标没有达到小康标准,即农民人均纯收入为1066元,实现85%;人均蛋白质日摄入量为75克,实现90%;农村初级卫生保健基本合格县比重实现80%。分地区来看,东部基本实现,中部实现78%,西部实现56%。根据这个测算结果,我们可以豪迈地向全世界宣布:一个12亿多人口的发展中大国,人民生活总体上达到了小康水平。在新世纪,我们就是在这个基础上全面建设小康社会。

在向积极的方向发展,财政支农支出保持稳定增长,财政净投入比重(财政支农支出与农业税之差占财政支农支出的比重,这个指标可以客观地反映财政对农业的实际支持程度)稳步提高。今后,还应继续保持财政对农业支出的稳定增长。

在增加财政对农业支持的同时,为了提高财政资源的使用效率,还必须优化财政支农支出的结构,特别是要根据WTO的有关规则作出相应调整,今后财政支农应重点增加对农业基础设施建设、农业技术创新和技术推广服务、农业市场信息体系建设等方面的支出,调整对农产品流通领域补贴的政策,增加对农民的直接补贴。

(作者单位:中国社会科学院农村发展研究所)