

铸就公共财政利器 破解北京三农困境

童 伟

(中央财经大学 财经研究所, 北京 100081)

[摘 要] 破解中国“三农”困境, 发展农村经济, 提高农民收入, 消除城乡二元经济结构, 缩小城乡差别, 农村城市化是至关重要的手段。可是, 在城市化快速扩张的同时, “三农”问题却并未随之消失, 反而更加突显, 成为制约经济进一步发展的瓶颈。本文探讨的即是诸如北京、上海这样一些城市化高度发达地区“三农”问题的成因及破解途径。

[关键词] 城市化; 扩张; 公共财政; 三农问题

[中图分类号] F812.7 [文献标识码] A [文章编号] 1002-3054(2005)03-0049-06

城市化是人类生产和生活方式由乡村向城市转化, 使乡村拥有同城镇一样的基础设施和生活设施, 使乡村居民享受到跟城市同等的文化教育、卫生保健、社会福利、休闲娱乐等物质与精神生活方式, 使劳动者的职业从农业向非农产业转移、户籍从农业向城镇转化的最根本的解决方式。它是经济发展质量和生活质量提高, 城乡差别缩小乃至消除的标志。从理论上来说, 也是我们解决“三农”问题的最重要途径之一。

为此, 我们将破解“三农”困境的期望极大地寄托在农村城市化中。推进郊区城市化, 农村城镇化比率成为衡量地方经济发展速度的重要指标。那么, 城市化是否就是解决一切问题的灵丹妙药, 在我国城市化高度发达的特大型城市, 诸如北京、上海、广州

等地是否就不再存在三农问题了呢? 带着这一问题我们走遍了北京的近郊和远县, 进行了大量、深入的调查和研究, 并与北京市委政策研究室、北京市农委、北京市财政局、税务局、有关县乡负责人进行了广泛交流。我们发现, 虽然北京的“三农”问题与其他地区相比存在较大差异, 但问题同样尖锐、突出, 同样亟待关注和解决。

一、城市化高度发达地区三农问题的特点和内涵

北京的三农问题由来已久, 近年来随着社会经济的飞速发展和外部环境的变化而日益加剧。经济的高速发展、城市化的快速扩张使京郊农村的生存与发展空间受到极大挤压, 耕地面积不断缩小, 农村人口不断减

[收稿日期] 2005-04-05

[作者简介] 童伟(1967—), 女, 湖北武汉市人, 中央财经大学财经研究所财税研究室主任, 主要从事财税理论和东欧中亚经济研究。

[基金项目] 北京市哲学社会科学规划项目(04BJJC109)。

少, 农业对 GDP 的贡献也不断下降, 使北京成为名副其实的“大城市、小农村”^[1]。

2004 年北京城镇人口比重达 73.5%, 农业人口仅为 26.5%。2004 年全市 GDP 总量 4283.3 亿元, 农业产值 102.9 亿元, 农业产值占 GDP 的比重仅为 2.4% (2003 年为 2.6%)。从这些数据可以看出, 北京已进入了城市化的高级阶段, 达到并超过了发达国家的城市化水平 (城镇人口比重 70% ~ 80%)^[2]。

然而, 在北京城市化高速扩张的背后, 北京的城市和农村在经济与社会、收入与分配等多方面的差距越来越大, 二元结构特征越来越明显, 城区和郊区发展的不平衡不断加剧。在资源总量有限的前提下, 控制了绝大部分经济资源的城区在经济发展中自然占有绝对优势, 其工业化、现代化进程远远快于远郊区县。

以城乡居民的收入水平为例: 2004 年北京农村居民年人均纯收入达到 7172 元, 约为全国平均水平 (2003 年为 2622 元) 的 2.5 倍, 扣除价格因素, 比 1978 年增长 8 倍多, 已超过 1999 年全国城市居民的收入水平^[3]。

但是, 在农民收入水平提高的同时, 城镇居民的收入水平却以更快的速度提高, 导致城乡居民收入差距进一步扩大。在 1993 年到 2004 年间, 北京农民收入增长 3.87 倍, 年均增收 483 元。城镇居民 10 年收入增长 4.74 倍, 年均增收 1122 元, 增收额是农民的 2.32 倍。城乡居民收入比例由 1.6:1 扩大到 2.18:1 (见表 1)。

城乡二元结构的另一个显著标志是城乡消费水平的差异。2004 年, 北京城镇居民年人均消费支出 12200.4 元, 是农村居民年人均生活消费支出 4886 元的 2.5 倍, 这一差距与 1985 年的 1.81 倍相比明显扩大^[2]。

如果把城镇居民在教育、医疗、社保等公共服务方面享受的政府补贴因素考虑进去, 那么北京的城乡差距将更加引人注目。城乡居民收入与消费的差距, 实质上反映的是经济社会发展水平的差异。

表 1 1993 ~ 2004 年北京居民收入增长情况
单位: %

项目	城镇居民人均可支配收入		城郊农民人均纯收入	
	绝对值 (元)	指数	绝对值 (元)	指数
1993 年	3296.0	100	1854.8	100
2004 年	15637.8	474	7172.0	387

数据来源: 根据北京市统计局提供的数据整理
导致城市化、工业化快速扩张中城乡差距不断加大的原因是多方面的, 但财政投入的不均衡和对城市的倾斜是其中极为重要的原因。

从历史角度来看, 长期以来优先发展城市的倾斜发展战略造成了城乡不均衡的国民收入和社会利益分配格局, 以及城乡有别的差异性公共产品供给体制。它使城市所需的公共产品由政府包揽供给, 所需资金由财政预算安排, 而农村所需的公共产品政府提供较少, 所需资金主要由农民自身来承担。财政对农村公共产品投入的严重不足, 使许多应该由政府提供公共产品的责任在很大程度上被转嫁给农民, 成为农民不合理的负担。

而在城市化、工业化加速发展的今天, 由于认识的误区和重视的不够, 我们实行的仍然是二元化的发展模式和向城市高度倾斜的公共财政政策。从而使享有人力资源、财力资源优势的城市在财政倾斜政策下飞速发展, 而财力、物力和高素质人力资源匮乏的农村却因得不到必要的财政支持而发展缓慢, 出现了农业基础设施薄弱, 生产效益低, 农村经济落后; 农村社会事业发展缓

慢,农村社会保障体系不健全;乡镇企业发展困难,公共设施建设滞后;农村剩余劳动力转移缓慢,城镇化水平低;农民收入增长缓慢,农民负担沉重;城乡收入与消费水平差距加大,贫困问题严重;农民素质教育发展缓慢,人力资源开发水平低下等问题。

正是公共财政在农村经济发展和农村公共产品供给上的滞后和缺位,直接导致了城乡间关键性公共产品与服务供给的巨大鸿沟,成为新形势下“三农”问题日趋严峻的重要(甚至主要)原因。

二、城市化高度发达地区 三农问题的表现形式

(一)城市化高速扩张导致失地农民增多且利益严重受损

与全国大多数地区相比,北京三农问题的一个较为突出点在于北京高速城市化和工业化带来的“三无农民”及其安置问题。由于城市化进程的不断加快,近几年来北京大量耕地被占用,大批农民失去土地。北京的耕地占用情况非常突出,从1995年到2003年间,北京市耕地面积减少约300万亩,耕地面积减幅几近50%^[3]。

耕地面积的锐减使失地农民的数量剧增,大量失地农民因“种地无田、就业无岗、社保无证”而转化为城市贫民,基本生活无法保证,成为影响社会安定和经济发展的突出矛盾之一。建立健全失地农民社会保障体系,完善失地农民的基本生活保障制度,保证失地农民基本的生存权与发展权,已成为北京市社会发展中一个不可忽视的问题。

据对顺义和大兴两区六镇的100户失地农户的调查显示:100户农民原有耕地1486.5亩,2000年至2002年,98.5%的耕地被占,其中83户农民的耕地全部被占。

但由于相应政策不配套,对农民的安置补偿不尽如人意。在被调查的100户农户中,有劳动力221人,被安置的仅有4人,占1.8%,其余自谋出路。有61人外出打工,占27.6%;41人仍从事农业劳动,占18.6%;69人经营第二产业,占31.2%;46人无业,占20.8%。被占地农户中有近六成的农户收入下降,22%的农户由于获得补偿而收入增加,19%的农户收入持平。

(二)农村社会保障水平相对偏低

北京市由于市场化程度和经济发展水平较高,农村社会保障制度与全国其他省市相比相对完善,但与市区相比还存在不少问题。目前,北京市农村社会保障方面存在的问题主要集中在保障水平低、覆盖面窄、统筹范围小等几方面。具体情况为:

1. 农村最低生活保障标准明显偏低。世界银行确定的贫困标准为一天1美元(按购买力平价计算)。根据北京的消费水平,北京农民收入的贫困标准应在一年2000~2500元之间较为合理,与按国际通用的五等份方法计算出的北京市2000元的低收入标准基本吻合。北京市政府制定的农村低保标准2004年为850元,这个标准接近全国贫困线标准,不仅与国际标准相比相差甚远,就是和与北京条件相当的上海相比,也差距甚大。2004年,上海农民人均纯收入7337元,北京为7172元,相差165元,但上海农村低收入户标准为4000元,高于北京3150元。2004年,北京市农民人均纯收入低于2000元的人口占4%,而低于850元的人口比重不到1%,使最低生活保障的作用发挥十分有限^[4]。

2. 农村社会养老保险工作并未在全市范围内全面铺开。农村社会养老保险工作一般由乡农村社会养老保险事业管理委员会负责,养老保险统筹金由乡社会养老保险事业

管理站统一管理,保障基金在区县范围内统筹,统筹范围小,社会化程度低,农村社会保障水平明显偏低。京郊农村劳动力参加养老保险的约有 37 万人,应参加养老保险的总人数为 145 万人,参保率只有 24%,即使地处城乡结合部的朝阳区也仅达到 44.9%^[5]。

3. 新型合作医疗制度对农民医疗保障的有效覆盖率较低。据北京市卫生局的统计,2004 年北京市参加农村医疗保险的农民有 230 万人,约占应参保人数 70%。但据调查综合估算,京郊农村医保制度比较健全、至少能够对农民医疗保障发挥一点作用的合作医疗,在全市农村的人口覆盖率约为 20%~25%,在近郊区的农村人口覆盖率超过半数,在远郊 10 区县的覆盖率仅为 15%。按照保险学的通行惯例,认为能够分担医疗总费用 20% 以上的才开始具有医疗保障的价值。如果以此为尺度衡量,符合该标准的具体制度形式在全市农村的人口覆盖率约为 10%~15%,在远郊区县的农村人口覆盖率小于 10%。

(三) 农村社会服务与公共基础设施远远落后

长期以来,我国及北京的城乡二元结构使很多政策都是围绕城市制定的,户口、土地使用以及财政投入等政策对城乡都有很大不同。这使农村包括道路、供电、供水、垃圾处理等在内的基础设施比城市严重滞后。虽然京郊农村的道路交通、通讯、文化等基础设施,已远远高于全国平均水平,但与城区相比还有很大差距,而这些差距还在不断增大^[6]。

目前,在北京的农业基础设施建设上,农田水利、农村道路等问题相当严重。一些地方在 20 世纪 50~60 年代建立起来的水库、桥梁等长期失修,已不能使用,想排水

排不掉,想灌溉灌不了;还有些地方急需上马一些农田水利设施和乡村道路,因为没有资金而只能搁浅。

基础设施建设滞后,极大地限制了郊区,特别是远郊与外界在人员、物资、资金及信息等方面的交流,阻碍了城市资源比如智力、信息、资金等向农村扩散。这也为农村现代化带来了不利影响。

三、城市化高度发达地区“三农”问题的发展及完善趋势

在解决北京等特大型城市的“三农”问题时,我们要特别关注的是,应把加强财政对农村公共产品的有效供给放在首位,力争实现农村公共产品供给体制由“依靠农民自身”向“以政府为主”的模式转移。通过调整公共财政的支出结构,加快对京郊农村公共产品的供给,增加财政对“三农”的资金投入,以完善现代化农业建设、农村基础设施建设、农村教育、养老、就业等公共事业为倾斜重点,达到促进农村经济发展和农民收入提高、改善农民的生产和生活条件、统筹城乡发展、缩小日益扩大的城乡差距的最终目标。

(一) 加强土地征管,切实保障失地农民利益

北京市的规划市区是 1041 平方公里,目前建成区只有 490.1 平方公里,占规划市区的 47.1%,城市建设的任务还很繁重^[7]。近几年,随着北京 2008 年奥运会体育场馆建设、城市基础设施建设及城市环境治理,征用农用地和“农转非”的速度将进一步加快。如何完善土地征管制度,为被征地农民提供完备的社会保障是北京城市化进程中必须关注的首要问题。

十六届三中全会决议指出,“按照保障农民权益、控制征地规模的原则,改革征地

制度,完善征地程序。严格界定公益性和经营性建设用地,征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制,及时给予农民合理补偿。”要深入贯彻十六届三中全会精神,必须加快现行农地征用制度的改革步伐,严格行使土地征用权,规范征地范围;体现市场经济规律,合理制定征地补偿费用标准;以社会保障为核心,以市场需求为导向,拓宽被征地农民的安置途径;坚持政府统一征地,实行征地与供地分离,简化征地批后实施程序;建立征地仲裁制度,保证征地工作公平、公正、公开和高效。

(二) 统筹城乡发展,健全农村社会保障制度

随着郊区工业化、城镇化和城市化进程的快速推进,土地保障功能的逐步弱化和消失,农村社会保障问题已经成为影响农村社会稳定、支撑区域经济社会发展的重要因素。只有建立和完善农村社会保障制度,才能解决农民的实际困难,改善农民的生活条件,维护社会稳定;才能解除农民的后顾之忧,促进农村劳动力转移,发展地方经济;才能转变农民的观念,减轻农民对土地的过分依赖,推动工业化、城市化进程。

为此,为建立和完善农民社会保障体系,北京市政府应该将以下几方面确定为农民社保的实施原则:

1. 建立和完善农村社会保障制度,应从农村实际出发,有重点、有选择地逐步完善、逐步推进,建立以农民养老保险、合作医疗统筹和最低生活保障为主要内容的、统一的农村社会保障主体框架,重点保障农村中的困难群体、转居农民以及土地征用较多但仍未转居的农民,再逐步地扩展和完善。

2. 在农民对农村社会保障缺乏足够认识、支付能力不足、农村集体经济发展整体水平较低、福利保障功能较弱的现阶段,各

级政府应发挥公共财政对建立农村社会保障体系的引导、扶持的功能。农村社会保障的重点应放在农民最为关心的农村合作医疗和养老保险上,以有限的资金投入,追求社会效益的最大化。

3. 建立农村社会保障,不要局限于农民个人、集体、企业、政府的负担能力和水平,要从提高和扩展社会保障的功能方面拓宽思路。一是最大程度地实现农村适龄劳动力的充分就业,使就业收入成为农民最基本、最稳定、最可靠的保障。为此,要进一步加大就业培训的力度,加大财政投资的培训经费,把对农村劳动力的素质和技能培训不间断地持续下去,真正解决好农村劳动力的就业稳定性。二是通过集体资产的股份制改造、土地入股、土地租赁、房屋出租、多种经营等多种形式,最大程度实现农民收入的多元化,增强农民自身化解、抵御各种风险和自我保障的能力。

(三) 加大财政投入,改善京郊基础设施建设

加快城市化进程是解决三农问题的重要途径,也是解决北京农业、农民和农村问题的关键。然而,根据中国的国情,即使是在北京这样城市化高度发达的都市,城市化也不可能使所有的农民进入市区,大部分农民还必须就地城市化,即进入中小卫星城和一般城镇,或就地转入二三产业^[9]。因此,提高农村基础设施建设的水平,使没有进城的农民同样享受现代城市的公共服务与公共设施水准,就成为三农问题得到妥善解决的一个重要标志。

农村在基础设施建设方面落后的原因在很大程度上是由于财政资源要素向工业和城市倾斜,对农村、山区的支持力度比较小,山区建设资金严重匮乏。这些也是导致农村发展落后,经济、社会发展不平衡的重要原

因。

而财政在对农业信息、农业技术服务、农业技能培训等无形农村公共产品供给方面的缺失,也给农村经济的发展带来不利影响。我国传统的财政支农体系多以直接支出,如价格补贴政策和出口补贴政策等为主,而对农业科研及推广、农业信息提供、农民技术培训等农村公共产品供给则明显不足。面对国内农产品买方市场的出现和国际市场竞争的加剧,政府应积极运用与 WTO 规则相容的支持空间,充分利用“绿箱政策”,加大对农业科研和技术推广、农产品市场信息、食品质量和安全检验、重大病虫害预报和防治等公益性服务的支出,加强对

农民的技术教育和培训,以此增强农业的自我发展能力。

由上述分析我们发现,解决城市化高度发达的特大城市“三农”问题的重中之重是加强财政对农村公共产品的供给。只有加大政府对农村公共产品供给的倾斜政策,才能加快农村城市化的进程,加快农村基础设施建设,加强农村公用事业发展,提高农村文教卫生科学水平,提高农民社会保障程度,加快农村产业结构调整,提高农民收入。从而从根本上解决农业发展、农民生活水平提高和农村建设的问题。

注释:

- [1] 景体华. 2004 年:中国首都发展报告 [M]. 北京:社会科学文献出版社, 2004.
- [2] 数字来自 2004 年《北京统计年鉴》.
- [3] 数字来自北京市农委.
- [4] 数字来自北京市统计局.
- [5] 商果. 当前北京市农村家庭养老问题与解决的

办法 [J]. 北京社会科学, 2002 (3).

- [6] 张强. 北京市城区、近郊和远郊之间基础设施的差距研究 [J]. 北京社会科学, 2003 (4).
- [7] 北京市郊区信息网, 2001. 9.
- [8] 苏明. 中国农村发展与财政政策选择 [M]. 北京:中国财政经济出版社, 2003.

Solving the Three Agricultural Problems of Beijing by Public Finance's Support

Tong Wei

(Finance and Economics Institute Central Finance and Economics University, Beijing 100081, China)

Abstract: It is believed that urbanization is a effective way to solve the three agricultural problems. However, during the process of quick expansion of cities, the three agricultural problems have not been solved. In contrast, these problems have even been worsened and become the obstacles to the development of the economy.

Keywords: urbanization; expansion; public finance; three agricultural problems

(责任编辑:曹英杰)