清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字46期

2000年12月11日

[西部农村调查论文系列一]*

地方政府在农村经济发展中的作用 ——四川农村调查报告

李力行

我们小组一行五人，于6月29日到7月13日对四川A县、B县进行调查，主题是“地方政府在农村经济发展中的作用”。在调查过程中，我们与政府职能部门座谈12次，走访9个乡镇，共与政府各部门干部八十余人、镇村干部三十余人、农民一百余人进行交谈；记录整理文字20多万，收集书面资料四十多种计30厘米厚，收集图片资料二百张，订阅地方报刊一份；进行汇报、教学各一次，与地方干部联欢两次，达成长期合作协议一项。

我们一方面通过座谈和阅读材料，了解当地经济状况及政府各职能部门在农村经济发展中的作用；另一方面，通过实际的观察、了解、交谈，掌握农村经济的第一手资料，并与乡村干部和农民交流以获得真实的农村情况，验证政府作用的实效。每天晚上，我们都花4个小时以上的时间整理当天所获信息，讨论热点问题，并指定专人总结，同时制订第二天工作计划。我们将发现的问题及时与干部和农民探讨，对政治体制与经济学理论进行实践的再认识。

从十四天的20份精心整理出的总结中，从数百万字的资料中，从宝贵的“农民负担预算表”中，我们发现了中国三农问题的15个体现。其实这些问题早已在每晚激烈讨论之后深深印入了我的头脑。研究政府部门对农村经济发展的作用，实质上就是研究政府怎么样解决突出存在的三农问题，因为三农问题的核心就在于农民的利益。我们观察到的三农问题，反映出中国政治体制、经济体制，以及财政、金融等方面的一些弊端，下面就以此为线索，对调研进行总结：

- 1、关于中央政策——农民增收的根本
- 2、关于财政体制——地方财政的健全
- 3、关于农村金融——制度创新的作用
- 4、关于地方干部——政府效率的提高

关于中央政策——农民增收的根本

中央与地方两级政府，其共同利益是一致的。国家制订政策，考虑的是全国的发展战略和整体的利益，地方执行政策，目的是地方的发展和本地的利益。这两个目标之间，并不存在矛盾，可是却难免有不协调的地方，甚至会因为中央政策不符合地方实情而产生消极后果。比如说B县在国庆50周年期间按政策给事业单位人员涨工资，引起了一家半事业半企业的林场的内部巨大矛盾，因为该林场只有一半人员能享受涨工资的待遇；而且，由于工资的刚性，县里的财政部负担一下子加重了不少，同时又引起了社会收入分化的进一步加剧，几乎出了乱子。中央考虑通过中央财政支出一部分钱，再由地方财政配合，涨工资，刺激消费，目的是好的，可是却不一定行得通。又比如退耕还林的政策，中央迟迟拿不出钱来实行，四川省只好由省财政挤出1.5亿元，搞一些试点。种上了树苗，农民没了收入，钱却迟迟拿不下来，今年就将有几十万农民没有钱过年。在不同的地区，对退耕还林的响应也不一样。A县外来投资多，坡地也值钱，没有人愿意搞退耕还林；B县穷，许多乡镇都积极争取资金，希望退掉低产出的坡地。各地实情不同，“25度以上坡地全退成林”这样的政策就不一定都行得通。况且，退耕还林即使符合生态利益，符合几代人的长远利益，就一定符合当代人的利益吗？山区的农民没了土地怎么活？资金不到位怎么办？以粮代赈怎么实现？财政无力办到的事就应当慎重，有损于目前农民利益的事更值得深思！

中央政策的制订，不但要看到长远利益，更应该考虑行不行得通，是否有损于农民利益。农民是中国的大多数，也是相对的低收入，弱势群体，他们的利益在该放在子孙后代的利益之前的优劣势考虑。粮食政策是中央最紧的一个政策，也是受争议最多的一个政策。连年的丰收，已经让粮食部门彻底绝望，让农民丧失了大部分种粮的信心。农民是最符合追求利益最大化假设的理性人，他们会自动遵循“看不见的手”，按市场规律办事。过紧的粮食政策正是因为在地方的范围内违背了市场规律，所以遭到强烈的反对。A县a镇某村种粮的田，今年大小春累计每亩净亏2元，这还不计机会成本——劳动力价值，所以才有“高产穷村穷户”之说。在连续的改革之后，A、B县的粮食部门今年仍分别亏损一千万元和两千万，陈化粮也有大量腐烂。干部戏称：“等着发国难财”；农民直

言：“一粒米不种最赚。”实际上，中央政策可以更灵活一点，根据当年各地实情而调整，同时决策也该更科学化，因为农民是不认什么政治目的的，他们只认钱。

土地是农业的根本，是农民谋生的最主要的手段。抛开工业化，城市化的农村发展方向不谈，农业发展的基本文章在土地。土地的所有权是国家的，在家庭联产承包责任制之后经营权分到了各家各户；承包期相当长，第二轮承包期长达30年。20年前的家庭联产承包责任制是一个伟大的创举，它让农民有了经营的积极性，能为了“自己的利益”而耕作。如今，农民的土地经营积极性已经用不着调动了，而农民也早已成为理性的利益追求者。在这种情况下，一家一户耕种、土地分散的弊端开始呈现出来。A县B镇某村的几位菜农说到，蔬菜种值的好坏与耕作管理关系密切，通常一个人只能管一处的最多两亩地，离的较远的两块地凭一个人精力不够管。所以尽管种菜比种粮每亩每年多收入2000~3000元，他们也只能选择较大的几块地种植蔬菜。而另一个养鸭农户更是道出了地太小建不了鸭场的苦衷。土地承包30年不变的政策有助于保持土地稳定，从而保持农村社会稳定，但却有碍于进一步的集约化、产业化发展。

许多地方对土地尝试实行了连片承包，发展高收益的经济作物，同时给农民补偿，并让他们在土地上打工挣钱。这种做法有利于地方引进投资，开发经济增长点，却也带来了农民丧失土地的担忧。在A县c镇某村，村里将几百亩山坡地租给了制药厂种丹参，据说可以有效的利用土质，增加就业，并发展当地药材粗加工业。我们暗访了几户农民，发现农民得到的土地使用补偿、工资很低，少于种田的收入。这个现象可能是连片承包中个别的现象，但却说明土地的使用一定要慎重，要考虑到大多数，甚至每一个农民的利益。

中央统一制订土地政策可能会不符合各地的最佳利用土地的方法，比如A县某条路两旁地价很高，却难以得到用地审批。无粮不稳，保持耕地，这是一种总量上的平衡。但从效益方向来讲，应该让地方有更大的权力决定土地的利用方式。

再看看减轻农民负担的问题。农民使用了国家的土地，应该交税；农业生产中享受了各种事业单位提供的服务，应该交事业费，此外就不应该再承担别的什么负担了。目前，农民负担问题之所以显得很突出，主要是因为各地有各种收费加到了农民头上，相对于土地上微薄的收入来说，超过了农民的承受水平。从A县d镇农民负担预算表和b镇某村农民负担卡看出，A县d镇农民负担包括两税（农业税、特产税）41.6元，“三提八统”42.97元，各项事业费（植保、防渡、水费）26元，村自筹32元。这其中两税应该依法缴纳；村级集资是由村党支部会提议，村民大会决议通过的，目的是用于公共事业、水利设施的建设，即使偏多也不能有太大争议。各项事业费为服务收费，其中大头是水费，在丘区尤其如此。由于农机局、水电局提供了堤灌服务，收费也是应该的。我们也碰到了一些单位巧立名目未服务而收费的，或是数额不多，或是遭到抵制，总之问题不大。过重的负担容易出现“三提八统”以及预算表、负担卡之外的强行征收项目上。探求这些乱收费的根源，一是各级政府机构的摊派，二是乡镇编制外工作人员的工资。它们都与制度不合理有关。比如，A县一个乡镇年均报刊杂志费有20多万，全是各部门逐级摊派下来的订阅任务，最终被加到了农民头上。又如，e镇这两年为了搞达标，在教育、交通等方面斥资百万余元，也全部来自农民。订报、达标，这些活动根子在中央。另外，乡镇机构人员太多，也是农民负担重的原因。可是为什么会有这么多人呢？调查发现，民办教师人数很多，工资不能拖欠，由“八统”中的教育费附加来筹集。乡镇财政所也有不少人，秋收催粮催款时还要临时加派许多人，组成征收小分队前往各村收粮收钱。本应由农民自己缴纳的，改由工作人员下乡收取，人员当然要膨胀了。为什么要下乡收？因为农民不愿交钱。农民为什么不愿交钱？因为负担重。这样就形成了恶性循环，凭空增加了许多成本，最终被摊到农民头上，同时还出现了乡镇负债严重的问题。所以，减轻农民负担重在规范制度，比如让地方拥有更大的权力，让农村义务教育和民兵训练成为中央财政的支出，让缴纳税费成为农民自觉做的事，等等。

上述的种种三农问题都说明，中央在必要的集权之外，需要给地方政府以更多的决定空间。制策的制订，必须以现实的几亿农民的经济利益为基础。农民增收的根本，在于从土地上产出最大的效益，而同时付出的成本和费用最少。因此，放权给地方政府，以当地情况制定合理制度是农民增收的保障。

关于财政体制——地方财政的健全

A县是四川的财政强县，99年的财政收入5.63亿元，其来源与去向我们一直没有搞清，从人代会上财政报告里没有看明白，从财政局干部嘴里也没有问明白。听说至今实行的是“90体制”与分税制的双轨运行，有51%归中央，49%归地方的老法则，也采用着25%归中央，剩下之中65%归地方的分税制。有预算内的，也有预算外的；哪些该上交，哪些该自留，可谓各目繁多。总之是约有70%为地方可用财力。其中仅教师工资支出就接近1亿，政府决定弥补农村合作基金会亏空又用了8千万，各种部门的工资支出又占据了剩余部分的大多数，农业支出有1988万。实际上，县级财政采用的主要是盯住大户收税，先保吃饭钱，再去应付农业、教育法规的规定支出，然后再分给各种建设项目的做法。县里很不满足于上缴大量的财政收入，认为本地的基础设施建设需要的资金还远不够。领导反复强调收入不能被吃饭财政分光吃光，却又无奈于大量的人员编制。B县则人口多，财政收入少，没有力量进行大的作为，县里也基本上没有大的基础设施建设项目，工资只能勉强维持。而由于B县产天然气，所以财政收入每年还有净上缴。从简单的描述就能看出县级财政制度的现状：没有规范的收支制度，收入少就维持基本的吃饭钱，保持稳定；收入多就拼命留在县里，修公路搞建设。总之，目前的地方财政还没有形成一种规范，财政的作用效果也就没有保证。

不光地方财政，中央财政体制也有不合理的体现。按照公共财政理论，财政收入占GDP的比重应提高，中央财政的比例也需增大。地方哭穷，中央也叫苦，那么财政收入究竟用来干什么了？从地方的现点，尤其是农民的角度看，财政支出有不公平的地方。就有这样的疑问：“50年大庆花了几千亿，三峡工程花了一两千亿，到底值

不值?”如果能把这些巨额支出分散投向农业和小型水利设施,其受益面会多广?

四川在进行农村费税改革时,选择了财政状况不同的三个县进行试点,A是其中财政状况好的县。我们调查期间,财政和税务部门正在制订试行方案,具体措施还不是很清楚,但有几项基本内容是肯定的,那就是取消屠宰税,取消三提八统,只对粮食征收11%的农业税及部分农业税附加。这样一来,地方的财政收入将受到大幅削减。随后产生的问题我将另文专论。

中央专项财政资金时拨付,历来存在效率不高,挪用严重的情况。我们调查发现,在吃饭财政严重的地方,根本无力拿出资金对中央财政拨款进行现配套,所以综合农业开发资金没有能起到示范推广农业新技术的作用。A县由于财政状况好,被安排了许多农业综合开发项目,投入了不少配套资金,建立了几个示范区,其他大部分县根本就无钱配套,也就失去了项目机会。关于各种专项资金挪用的问题,A县一位农业科研工作者道出了原因。他以前的科研项目所申请的项目资金大多被省里相关单位给挪用了,而用科研报告去搪塞,应付上面的检查。总之,在到处缺钱发工资的情况下,没有封闭、直接的资金运行机制,挪用是在所难免。

关于农村金融——制度创新的作用

从农业需要资金支持,而金融机构却不愿向农业投入资金的矛盾可以看出,在农村金融市场上存在信息不对称道德风险的问题,给农业的发展造成了障碍。寻求一种有效的金融创新,拓展农村金融市场是我们认为亟待解决的问题。

农民搞生产,乡企进行发展都需要资金支持。前些年就出现了供销社股金会、农村合作基金会等金融机构,满足农用资金的融通需求。我们在这里不谈股金会、基金会的操作出现的问题,只是想借此谈谈金融制度。农民是经济学上最符合理性人假设的个体,他们在经济生活中为了制度最大化会精打细算,也会改革创新。农村合作基金会最早就是在四川由农民自发开创的一种金融创新。A县的基金会在清算合并以前达到了6.7亿元的融资规模,成为农民普遍使用的金融工具,也为农业发展注入了血液。农民能够自发进行金融创新,就反映了农村对金融工具的需求。我们在调查中,普遍发现农民企业融资难,农民大笔贷款难。尽管农村信用社为农民农业耕种提供了小型资金周转渠道,却无法满足不同层次的农村金融市场需求。实际上,农业项目、农民企业的收益并不低,前景也很好,可是却没有相应的金融制度配合,不能像城市企业那样容易得到贷款。A县b镇水禽联合社是一个农民办的企业,已经发展到了千万元规模,可是却因为无法融资而不能进行肉鸭的后期加工,不能实现真正的产业化经营。该企业放差很不错,老板也很有企业家风范,可就是不能贷到款。

我们在与各商业银行行长座谈的时候,发现他们都很有底气,口气也挺硬。是啊,捧着金融政策的宝典,只给大规模的企业、有抵押的企业贷款,担较少的风险,能收利息,当然有底气了。一们行长得意的说:“乡镇企业存在的基础有问题,将会很快成为历史。我早就知道××几家企业是农民企业,观念没有变,想白拿国家的钱,所以没有贷过款给他们。你们看,这几家企业都快不行了。而我贷的那些大企业,像某某公司,都很有实力,不怕不还”。农村信用社的主任底气就差了些,A县农村信用社存贷款数量虽居各行之首,却因贷款户分散,有较大的坏帐风险。而另一位供销社干部则愁容满面的说:“我自己入了股金会不少的股份,现在一分钱也取不出来,工资也几个月没有发,日子不好过,每天还要应付大量取款者,打不还手、骂不还口”。这种强烈的反差,既表明了农村金融的风险较大,却也解释了为什么农民难贷款。

农民需要钱,收益也不错,却信誉度不高,这是为什么?这里面存在的金融创新的问题,信息不对称的问题值得去探讨。或许,股金会、基金会方向都是对的,只是管理出了问题,要真是这样就不应给它夭折,而应该在管理上做文章。农村金融市场将是一项很有潜力的开发的肥沃地。

关于地方干部——政府效率的提高

在调查过程中,我们接触了许多的地方干部,倾听了他们的心声,理解了他们的苦衷,也观察到了他们的缺点,这里就地方干部素质和地方政府效率问题谈一些看法。

在北京,经常从报上看见有人评论地方干部素质低下,腐败严重,其实这只是表面现象。实际上,公务员仅仅是官僚制度下的运行者,他们的行为好坏反映的是制度的优劣,大城市和小地方的公务员在本质上不会有什么差异。与大城市公务员相比,地方干部(确切的说,是县级及以下的公务员)工作较辛苦,福利待遇较低,子女上学就业条件较差,这种机制上的不平等造成了地方干部心理的巨大反差。城市的公务员动不动就是处级的,地方干部要升到处级却好比登天。于是,握着实权的地方干部,在羡慕城市官场的同时,只好用相对较不合理的方式维持自己的利益。可以说,城市公务员从合法行为掩盖下的不合理制度中得到了好处,而地方干部的腐败则多是违法行为,所以引起人们的颇多指责。而且,富裕起来的的地方干部也在正学着城市公务员以谋求好的待遇。我们接触到地方干部,就利用职务之便,享受了一些福利、好处,比如公车、高档住房、高额报销等。所以,进行廉政建设必须从上而下,以领导的表率作用开创正直的风气,自中央到地方,根除人们头脑中的不正之风,便廉洁成为一种“习惯”。这个过程是漫长的,最难的在开头。

地方政府机构常常被认为人员宠杂,效率不高。我们所去的八、九个乡镇,一般有一百多号人,分别属于几十个办公室,从我们拍摄的乡镇组织机构图的照片可以看到,中央有什么部委,县里就有什么单位,到乡镇就有什么办公室,乡镇工作人员常常身兼数职,什么事要人就干什么事,全年都忙忙碌碌的。表面上看,人员挺多,可是从书记镇长到普通办事员,都有做不完的事。双流d、a等几个镇的镇长、书记据说两年没有过休息日。那是是什么原因造成人员复杂呢?有一位书记说的好:“上面千条线,下面一根针。”中央、省、县的每一个政府机构都要将自己的工作传达到乡镇,乡镇为了应付,对工作多的设立一些办公室办事,对临时的下派工作只好由乡镇长、书记带头,抽调人员完成。这样的组织制度,让乡镇疲于为几十个部门干事,自然效率不高了。每年催收农

民税费的时候正是乡镇工作最多的时候，全部人员都要加入工作队，下乡催缴粮款，既浪费人力，又引起民怨。乡镇干部说：“农民交粮款不积极，不上门催缴，就完不成任务，也就没钱发工资。”只有规范了农村税费征收制度，让农民把交粮款作为一种义务而成为习惯之后，才可能大幅减少乡镇工作量。实话实说，当乡镇长要面对的是大量的农民，比城市公务员累多了。

地方干部文化素质低是必须承认的，这来源于地方与城市条件的不平等。不减弱城乡差别，放松人口流动管制，从制度上消除城市的优越性，就不太可能将大量人才引进到地方，引进到农村。目前来说，只有从上到下削减机构才能提高政府效率，减轻农民负担。

以上的四方面问题，是对调研中感受最深的地方的总结。地方政府在现有的体制之下，需要做的，就是在各项政府职能前加上“切实加强”四个字。其作用的好坏，在很大程度上依赖于人。我们所希望表达的，则是在制度上需要改革。农民已经成为了自觉遵循市场规律的个体，他们在辛劳的追求利益的最大化。然后市场不是万能的，尤其在中国特殊的国情——农民过多，在中国特殊的环境——二三产业发展弱、土地缺乏之下，应该从中央开始，创造有利于农民追求利益的制度；赋予地方政府更多的权力，按实际情况确定地方发展。这就是我们认为的解决三农问题的方向。

作者单位：清华大学经济管理学院经85班

E-mail: lilx@em.tsinghua.edu.cn

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695

邮 编：100084

[返回](#)

* 2000年6到7月，清华大学经济系与财政部农业司合作，组织13个分队，包括60余名师生，对西部8省区市26县进行农村调查。《研究动态》选摘部分调查论文。