

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.01.02

# 我国城乡二元财政的形成与一元化演变<sup>\*</sup>

陈颂东

(郑州升达经贸管理学院 国际经济与贸易学系, 郑州 451191)

**摘要:**新中国成立后,为了给重工业优先发展的工业化提供资本积累,我国政府通过征收农业税建立了城乡二元税制,并采取城乡二元公共品供给制度,使农民的税收负担比城市居民的税收负担重,而农村居民享有的公共品比城市居民少,加速了城乡二元经济结构的形成和演进。进入工业化中期,我国及时调整了经济发展战略,实行工业反哺农业的政策,2006年取消了农业税,城乡二元税制不复存在;同时通过一系列农村公共产品供给体制的改革,城乡二元公共品供给体制也不复存在,但财政分配的城乡二元性还存在。二元财政制度的一元化,并不意味着长期二元财政制度的结果可以立即得到消除,城乡收入差距、消费差距、公共服务差距依然会长期存在。加速城乡一体化,政府还应加大对“三农”的财政支持力度,提高城乡二元财政支出对比度。

**关键词:**城乡二元财政;城乡二元经济结构;二元税收对比度;二元财政支出对比度;重工业优先发展战略;工业化;资本积累;农业税;二元公共品供给制度;工业反哺农业

中图分类号:F291.3;F812.2

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)01-0009-10

## 一、引言

目前,发展中国家普遍存在城乡二元经济向一元经济的结构转换问题。2013年党的“十八届三中全会”明确指出,城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍,必须健全体制机制,形成“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型工农城乡关系。财政是国家治理的基础和重要支柱,以城乡经济为基础并反作用于城乡经济的财政也应实现二元结构向一元结构的转变。毋庸置疑,城乡二元财政的一元化必将极大促进城乡一体化发展,让广大农民共同分享现代化成果。

近年来,随着我国“工业反哺农业、城市支持农村”政策的实施,国内学术界对城乡二元财政一元

化转变的研究逐步深入,成果颇丰,主要集中在以下几个方面:

一是关于城乡二元结构的财税致因研究。一些学者从城乡财政收支两个方面阐述了城乡二元经济结构产生的原因。傅道忠(2004)认为,城乡收入差距和公共服务水平差距,在很大程度上与我国推行的城乡二元财税政策有关,财政收支对城市倾斜,对农村歧视。汤玉权等(2007)认为,从历史和现实来看,城乡二元财政致使我国城乡断裂。有的学者着重从财政支出方面来论述城乡二元经济结构存在的原因。官永彬等(2008)的研究表明,政府支出对城乡居民消费的影响具有二元结构特征。

\* 收稿日期:2013-10-28;修回日期:2013-11-29

基金项目:河南省教育厅人文社会科学研究项目(2013-GH-254)“中国宏观税负合理性判断与政府收支体系重构”

作者简介:陈颂东(1970—),男,河南郑州人;教授,博士,硕士生导师,在郑州升达经贸管理学院任教,主要从事财政学研究。

刘明慧(2008)认为,城乡二元结构在很大程度上是由财政的投入规模和结构决定的。牟发兵(2005)从城乡公共品的成本分摊、享用的制度等视角分析后认为,我国城乡收入、消费和储蓄差距是由城乡二元财政结构造成的:城市公共品的成本主要由政府承担,居民免费或低价享用;农村公共品主要是以农村税收以外的非税方式提供,财政适当补贴。庞绍堂(2008)从财政与经济的关系角度分析,认为城乡二元经济结构表现并实现于二元财政结构,二元财政结构又固化了二元经济结构。

二是关于城乡二元财政度量指标的研究。秦海林(2007)从财政支出的角度设计了度量二元财政的指标体系,包括财政支出结构系数、财政农业投入力度、财政非农业投入力度和二元财政对比度,并实证分析了新中国成立后财政二元结构的变化及其与经济增长的关系。田柳等(2011)对城乡差距、农村消费和二元财政的实证分析,只是借用了二元财政对比度的概念。张桂文等(2013)把二元财政对比系数分解为二元财政产值对比系数、二元财政就业对比系数和二元财政综合对比系数<sup>①</sup>,并根据实证分析得出了我国农业就业结构转换滞后于产值结构转换的结论。

三是关于城乡二元财政结构转变的研究。一些学者主张应把二元财政转型为公共财政。庞绍堂(2008)认为,改革二元财政体制是要实现国家财政向公共财政的转型,在财政体制转型的过渡期,应逐步终止二元财政体制的行为惯性,使财政逐步向“三农”倾斜。傅道忠(2004)认为,必须推进农村税费改革,全面开征增值税、所得税和土地资源税。傅道忠(2004)、秦林海(2007)均认为,应调整财政支出结构,加大对农民、农业和农村的支持力度。牟发兵(2005)认为,纯公共品和基本公共品的税收分摊应按能力准则确定,城乡居民免费享用;准公共品的非税分摊则应按受益准则确定,有偿享用或政府补贴。汤玉权等(2007)认为,统筹城乡发展需要重新制定财政收入方案,也需要实现财政对城乡均衡的投入,即财政收入和投入的均等化。另一些学者主张应调整财政体制。田柳等(2011)认为,消除二元财政结构,中央、省级财政必须增加对“三

农”的支持力度,改变“重城轻乡”的支出结构。

上述对我国二元财政与二元经济关系的研究体现了财政与经济关系的辩证法,对城乡财政二元性度量指标的设计和实证分析增强了研究结论的可信度和财政政策的可操作性,提出的政策建议明确了我国财税制度的改革内容和公共财政的基本要求。然而,已有成果没有从经济发展战略层面深入阐述二元财政形成的根本原因;二元财政度量指标的设计强调了财政支出的二元性而忽略了财政收入的二元性,缺乏对二元财政内容的完整反映;政策建议虽比较全面,但并不系统。有鉴于此,本文从经济发展战略层面探讨我国城乡二元财政税收制度的形成和一元化转变及其对我国城乡关系的影响,并采用二元税收对比度和二元财政支出对比度考察了我国不同时期城乡财政二元化程度,以深化和拓展有关研究,并为我国城乡一体化实践提供理论参考。

## 二、我国城乡二元财政的形成

### 1. 重工业优先发展战略的选择

经济发展战略是指在一个国家的经济发展过程中,政府所选择的发展目标和为实现这个目标而实行的一系列配套政策和制度。如果没有一定的战略目标,政府就无法协调各个部门的政策,并推动社会制度朝一定的方向变革;如果没有一系列配套政策和制度,目标就无法实现。当然,一国的经济发展战略会随着经济发展阶段、要素禀赋等因素的变化而改变,没有一个国家始终执行同一个经济发展战略。第二次世界大战以后,大多数殖民地、半殖民地国家实现了民族独立,为了加快经济的发展,各国都在选择适合自己的工业化道路,因为工业化被认为是一国经济发展水平和国际竞争力的标志。反观此前的工业化道路,富有成效的有三条:一是英、法、美等资本主义国家的道路,从发展轻工业开始,逐步提高资本等要素积累,在资金等要素提升后,再发展重工业;同时,不同程度地进行殖民掠夺和对外投资。二是德、日等后起资本主义国家的道路,利用国家政权的力量,对外进行争夺

<sup>①</sup> 二元财政产值对比系数是财政农业支出与农业产值比率和财政非农业支出与非农业部门产值比率之比,二元财政就业对比系数是财政农业支出与农业就业人数的比率和财政非农业支出与非农就业人数的比率之比,二元财政综合对比系数是二元财政产值对比系数与二元财政就业对比系数的平均值。

殖民地、半殖民地的战争,对内扩大税收征收,快速积累资金,优先发展重工业和军事工业。三是社会主义国家苏联的道路,通过实行高度集中的计划经济,实现高积累、高投入,优先发展重工业和军事工业。

新中国成立后,我国政府也面临着发展道路的选择问题。鉴于当时复杂的国际、国内政治经济环境和实现强国富民的理想,我国政府选择了苏联实行的优先发展重工业的经济发展战略。一方面,朝鲜战争爆发以及由此带来的更加严峻的国际环境,使我国对国际安全和国际地位倍感忧虑。以美国为代表的西方国家对我国政治上孤立和经济上封锁,切断了我国与其他国家正常的交往和贸易。这种政治经济环境迫使我国优先发展重工业来保障国家的安全。另一方面,近代欧美资本主义国家从发展轻工业开始,实现工业化大约花了50~100年的时间;而苏联在20世纪20年代后期开始采取优先发展重工业的战略,迅速实现了工业化。苏联经济发展的示范效应更坚定了我国选择优先发展重工业的工业化道路的信心。另外,苏联的全面援助,使我国有可能在短期内迅速建立完整的、独立的工业体系,极大提升我国的国际竞争力,而这也诱使我国选择苏联式的工业化道路。

## 2. 工业化的资本来源

新中国成立初期选择重工业优先发展战略有一定的合理性。从经济绩效看,促进了经济的发展、工业体系的形成、国防实力的增强和大工业建设经验的积累。1953—1956年,我国工业总产值年均增长19.6%,农业总产值年均增长4.8%;苏联援助的156个项目的建成,奠定了我国工业化的基础;“两弹一星”的研制成功,提高了我国的国际地位,维护了民族尊严和国家安全。但是,这样的发展道路也存在着一定的局限性和不可持续性。重工业的资本密集型属性衍生出三个基本特征:一是建设周期长,建设期内只有投入,没有产出;二是在发展的早期,大部分技术设备需要从国外引进,外汇资金需求量大;三是初始的投资规模巨大,前期投入多。而当时我国的经济水平很低,与资源禀赋相关,也有三个特征:一是资金极其短缺,资金的价格或

利率高;二是可供出口的产品少,外汇短缺,由市场决定的汇率水平高;三是经济剩余少,资源动员能力弱。发展重工业的特点与当时的经济状况相冲突,优先发展重工业的经济发展战略与当时经济发展水平下的资源禀赋特点和资源动员能力产生了直接的矛盾。于是,能否筹集到足够的建设资金就成为我国重工业优先发展战略成败的关键。

众所周知,工业化资本积累不外乎国内来源和国外来源。国外来源表现为对外掠夺、对外借款、对外贸易等境外资金的流入,国内来源有工业内部的自身积累、非农业人口储蓄和政府储蓄、农业剩余<sup>①</sup>等。由于各国开始工业化时的国情差异、国家性质和所面临国际环境等不同,各国工业化资本积累来源的侧重点有所不同。我国的社会主义政权性质决定了对外掠夺不是发展对外关系的选项,发展互惠互利的经济贸易关系才是我国对外经济交往的基本方针。但是,西方国家的经济封锁、经济制裁制约了我国通过对外借款、对外贸易的路径来解决重工业建设的庞大资金需求。并且,我国当时的生产力水平低,可供出口的产品也少,换汇能力弱。这样,建设资金的筹集自然就转向了国内。而当时我国工业化刚刚起步,新政权也成立不久,人民的生活水平低下,自然也无法通过工业内部的自身积累以及非农业人口储蓄和政府储蓄来获得发展重工业的原始资本积累。因此,将农业剩余转化为工业资本就成为我国工业化资本积累的主要来源。

## 3. 农业税的选择

农业剩余转化为工业资本的方式有价格、赋税<sup>②</sup>、储蓄和财产剥夺等方式。由于各国的经济背景差异,其选择的农业剩余的转化方式也有所不同。英国采用的是“财产剥夺—贸易条件恶化”模式,美国采用的是“穆勒—马歇尔”模式,法国采用的是“高税收—高利贷”模式,日本采用的是“贸易条件改善—高税收”模式,苏联采用的是“剪刀差”模式,中国台湾地区采用的是“土地资本工业资本化—政府控制下的价格关系”模式,而印度等少数发展中国家采用的是“农业税”模式。

发达国家与大多数发展中国家和地区并没有

<sup>①</sup> 农业剩余是指农业产出在扣除农业内部消费以后所剩余的部分。

<sup>②</sup> 农业赋税有土地税、销售税、所得税、土地增值税等。

对农业单独设置税种,农业和工商业适用同一套税制体系并对农业实行税收优惠政策。生产销售农产品,缴纳流转税;有了农业所得,缴纳所得税;拥有农业土地和其他资产的所有权,缴纳财产税。只有少数发展中国家对农业单独开征了农业税。在工业化前期,发展中国家农业还比较落后,农业的商品化、市场化程度还不高,农民收入也比较低。此时,如果实行现代的工商税制,对农产品流转征流转税,对农民所得和财产征所得税和财产税,由于税源的限制,运用税收筹集工业化资本的目的恐怕难以达到。相比之下,对农业收入、农业土地、农村人口<sup>①</sup>征税,农业税的税源要比工商税的税源丰富得多,征管也相对便利。因而,少数发展中国家就直接选择了对农业征税,比如印度<sup>②</sup>、巴西<sup>③</sup>、中国。我国对农业的征税是以农业税、农业特产税的形式实现的,农业税以农业土地总收入为计税基础,税率为15.5%。印度农业税是以土地的纯收入为计税依据,巴西土地税的最高边际税率为3.5%。因此,相比较而言,我国的农业税负比印度、巴西要重得多。

经济决定财政,财政反作用于经济。经济决定财政,表现为经济发展水平决定财政收入规模,也表现为经济结构决定财政收入结构和税收结构。在工业化前期,发展中国家工商业大都不发达,农业产值占GDP的比重较大,政府把对农业征税作为筹集工业化资本的手段,使农业承担工业化资本积累的重任,因而农业的财政收入功能特别显著。例如,1949年,我国农业总产值为466亿元,农业总产值占GDP的比重为70%,重工业产值占工农业总产值的7.9%,全国89.4%的人口居住在农村,从事落后的农业生产,属于典型的农业大国。面对农业占主体的经济结构,要在贫穷落后的基础上实现重工业优先发展的工业化,重工业建设的资本积累只能通过剥夺农业剩余来完成,以牺牲农民利益为代价

为工业化积累资金。因此,中国等国家单独对农业开征农业税,尽最大可能获取农业剩余以满足工业化的资金需求。不过,我国的农业税是对农业总收入的征税,与其他国家对农业纯收入或农业土地的征税相比,来自于农业的税收更多。

#### 4. 城乡二元财政制度体系的形成

在我国,农业剩余由农业部门传导给工业部门主要是由政府直接干预实现的,政府直接征收农业税是农业剩余转移的基本方式之一。农民向政府缴税,把农业剩余的一部分或全部转移到政府手中,形成政府的财政收入;政府再把农业剩余以财政支出的形式直接或间接注入工业部门,形成工业化的发展资本。为了最有效地把农业剩余导入工业,加速工业化所需的资本积累,我国政府设计了一套城乡有别的二元财税制度,通过在城乡征收差别性的税收和对城乡公共品差别性的供给来实现。

##### (1) 城乡二元税制

20世纪50年代,我国政府为了从农业抽取工业建设所需要的资金,设置了一个有别于其他国家的按征税主体分类的税收分类法。财政部门征收农业税,税务部门征收工商税,海关征收关税。直到2006年全国范围内取消农业税为止,我国一直实行传统农业税和现代工商税并存的二元税制,对农业单独征收农业税和农业特产税,对城市工商业统一征收工商税。

农业税的计税依据是农业总收入,没有扣除农业生产经营的成本费用,没有起征点和免征额的规定。无论生产的农产品是销售还是自身消费,都必须缴税。从表面上看,农业税的税率并不高,全国平均为15.5%,但相对于农业的投入产出比来说,相对于增值税和个人所得税的起征点和免征额来说,绝大多数农民的生产经营处于保本甚至亏损状

<sup>①</sup> 我国农村税费改革前把农业税、农业特产税按人头分摊就是一个明显的表现。

<sup>②</sup> 印度对农业开征了土地税、农业土地持有税和农业收入税。土地税是重要的农业税,以农民的土地面积为计税依据,其税收占印度税收总额的比重较低,1989—1990年土地税占全部税收的1.7%。农业土地持有税是以平均价格计算的农作物总收益扣除土地持有成本后的净收益为计税依据征收的,并根据各地土地生产率的高低实行累进税率。农业收入税的税率很低,1989—1990年为0.2%。印度的农业三税占税收总额的比重并不高,1989—1990年不足3%,而当年的农业产值比重为35%;农业税的征收范围也很窄,仅涉及10%的富裕农民。

<sup>③</sup> 巴西对农业开征了农业土地税。土地税的征收范围为农庄占有的土地,以一定的土地面积为征税单位,以土地价格为计税依据,实行0.2%~3.5%不等的累进税率。1990年后的土地税占税收总额的4%左右,1991年农民的税费约为农业产值的0.95%,农民负担较轻。

态,农民根本不具备纳税能力和纳税资格。农业特产税是以农业特产品的销售收入在收购环节按5%~20%的税率征税的,并不扣除生产成本费用,也没有起征点和免征额的规定。而非农产业的所得税,是以扣除了成本费用后的净所得额为计税依据,只有净所得额大于零时才缴税。可见,我国的农业税既不是所得税,也不是商品税;农业特产税是商品税,而非所得税。

城镇居民的工薪阶层需要交纳个人所得税,但对生计费用等是免税的,并且个人所得额位于较低级次时税率并不高。对个体工商户的生产经营所得征税时,生产费用等也是可以扣除的,所得额位于低档时税率也不高。由此可见,在城乡二元税制并存的条件下,农民的税收负担比城市居民的税收负担重。按农业和非农产业设计的二元税制,明显有悖于税收的公平原则,也是造成城乡二元经济结构至今难以消除的重要原因。

### (2) 城乡二元公共品供给制度

新中国成立后,直到2003年国家实施城市支持农村的政策之前,我国城乡公共产品的供给制度是二元的。城市公共品由财政提供,通过政府预算安排,城市居民免费使用,如教育、道路、照明、排水、环境、卫生、秩序等。而农村的公共品却由农民“埋单”,有偿使用。在集体化时代,农村公共品供给完全由农村集体经济组织负担;施行家庭联产承包责任制后,农村公共产品的供给责任落在了农民身上。比如,义务教育本应由国家财政来提供资金<sup>①</sup>,但农村义务教育长期由乡镇管理,资金大部分来源于农业税以外的税外收费。而城市义务教育完全由国家财政承担。这就是城乡的“一品两制”。当然,政府为了确保农业为工业提供源源不断的剩余,也对农村、农业进行财政支持。不过,财政对农村和农业的支出远远小于对城市和工业的支出。

在以城乡二元税制、城乡二元公共品供给制度为基础的城乡二元财政制度体系下,农民的税收负担比城市居民的税收负担重,而农村居民享有的公共品比城市居民少,必将产生城乡差异,即城乡收入的差异和城乡公共服务的差异,进而加速城乡二

元经济结构的形成和加剧;而城乡差距的不断扩大,又将使财政结构的二元化更加显著。因此,我国的二元财政结构是二元经济结构的主要原因之一,同时,二元经济结构的长期存在和演进又进一步强化和固化了二元财政结构。

### 三、我国城乡二元财政的一元化转型

根据发展经济学理论,一国工业化进程划分为工业化前期、工业化中期和工业化后期三个不同时期,相应的,工农关系依次经历以农补工、工农自补和以工补农三个阶段。然而,工农自补只是理论上的概括,相当于生产者补贴等值为零的阶段。在工业化过程中,很难找到既不剥夺农业又不反哺农业的国家或地区。所以,工业化进入中期就是工业反哺农业的开始。

纵观美国、日本等工农关系处理得比较好的国家和地区,其工业化过程第一阶段结束、第二阶段开始时经济发展的阶段性特征是:一是国民经济结构已经以工业为主体,工农业产值结构份额大致为6:4,其中农业份额不低于40%,不高于50%;二是农业部门的就业人数在社会总就业人数中所占的比重不超过55%;三是城市人口在总人口中所占的比重不低于35%;四是人均GDP按1980年美元计算在700美元以上。

综观我国经济的发展,以现价和官方汇率计算,2003年人均GDP为1090美元,农业劳动力比重为49.1%,非农产业取代农业成为就业的主体;2000年以来城镇化率已经超过35%,且有加速提高之势。根据国际经验,我国政府及时调整了经济发展战略,2004年中央经济工作会议对工业化进程做出了新的判断:我国总体上已经进入了工业化中期,总体上到了以工促农、以城带乡的发展阶段,应实行工业反哺农业的政策,更加自觉地调整国民收入分配格局,积极支持“三农”发展。同时,2003年,全国财政收入超过20000亿元,表明我国已具备工业反哺农业的能力;农业税收占税收收入的比重不足4.4%,表明我国农业税的税收贡献已降到很低。

<sup>①</sup> 义务教育是具有外溢性的公共产品,其受益范围并非限于农民和农村,义务教育经费理应由国家各级财政共同负担。

表1 2000—2004年我国经济发展、工业化和城镇化指标

指标	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
人均GDP/美元	853	921	986	1 090	1 274
农业产值比重/%	16.35	15.84	15.38	14.78	13.1
工业化率/%	43.64	43.54	44.41	45.94	46.2
城镇化率/%	36.22	37.66	39.09	40.53	41.8
农业就业比重/%	50.00	50.00	50.00	49.10	46.9

注:(1)人均GDP是按当年价格GDP和当年汇率均价计算,(2)农业产值比重=农业GDP/GDP,(3)工业化率=工业GDP/GDP,(4)城镇化率=城镇人口/总人口,(5)农业就业比率=农业就业人口/社会总就业人口。

顺应经济发展进入新阶段的需要,2006年我国政府在全国范围内取消了农业税,结束了长达2600年的农民缴纳国税皇粮的历史,城乡二元税制不复存在。同时,伴随着“以县为主”的农村义务教育管理体制的确立、农村社会保障制度的实施和基础设施的财政提供等农村公共品供给体制的改革,公共财政的阳光全面覆盖了农村。农民不再是公共品的提供主体,农村公共品由财政提供、农民免费享用,城乡二元公共品供给体制也不复存在。但是,尽管国家自2003年起改变了经济发展战略,开始执行工业反哺农业、城市支持农村的政策,大幅度增加了对“三农”的财政投入,但对非农部门的财政支持还是大于农业部门,财政分配的城乡二元性仍然存在。

农业税的废除和农村公共品的财政提供标志着我国城乡二元财政制度的结束。但是,二元财政制度的一元化,并不意味着长期的二元财政制度所形成的城乡二元财政结果可以立即得到消除,更不会立即带来城乡二元经济结构的土崩瓦解。这是因为虽然农民负担减轻了,但长期负担过重带来的低生活水平不可能很快就提高到城市居民的水平,城乡收入差距、消费差距依然显著;虽然公共财政覆盖了农村,但农村公共品的长期欠账不可能马上补上,城乡公共服务非均等化状况也会长期存在。

#### 四、我国城乡二元财政演进的实证分析

本文采用财政对比度来分析我国城乡二元财政结构的演进。从财政收入和财政支出两个方面设计了二元税收对比度和二元财政支出对比度两个指标,并实证度量我国城乡二元财政的强度及其

动态演变,同时,对城乡二元财政强度变化的原因进行分析,以求寻找破解城乡二元经济结构难题的治本之策。

##### 1. 度量城乡二元财政的指标

财政分配由财政收入和财政支出两个阶段构成,因而,衡量城乡二元财政强度的指标既要体现财政分配的两个过程,又要反映农业、非农业产值结构的变化以及财政分配与产业结构转换的关系。

##### (1) 二元税收对比度

二元税收对比度为农业税吸取力度与非农业税吸取力度之比,农业税吸取力度是农业税与农业产值之比,非农业税吸取力度是非农业税与非农产值之比。用公式表示为:

$$T_A = S_A / GDP_A$$

$$T_N = S_N / GDP_N$$

$$DSC = T_A / T_N = S_A / S_N \times GDP_N / GDP_A$$

其中: $S_A$ 为农业税, $S_N$ 为非农业税, $GDP_A$ 为农业产值, $GDP_N$ 为非农业产值, $T_A$ 为农业税收吸取力度, $T_N$ 为非农业税收吸取力度, $DSC$ 为二元税收对比度。二元税收对比度越大,表明农民负担越大,二元财政强度也越大。

##### (2) 二元财政支出对比度

二元财政支出对比度为农业财政投入力度与非农业财政投入力度之比,农业财政投入力度是财政农业投入与农业产值的之比,非农业财政投入力度是财政非农业投入与非农业部门产值的之比。用公式表示为:

$$FI_A = FE_A / GDP_A$$

$$FI_N = FE_N / GDP_N$$

$$DFC = FE_A / FE_N \times GDP_N / GDP_A$$

其中: $FI_A$  农业财政投入力度, $FE_A$  为财政农业支出, $FI_N$  为非农业财政投入力度, $FE_N$  为财政非农业支出, $DFC$  为二元财政对比度。二元财政支出对比度越大,表明财政分配在城乡间、工农间越均衡,二元财政强度越小。

## 2. 我国二元税收对比度的演变

农业税<sup>①</sup>是按正常年景下单位农地的农产品产量计算的,农产品产量增加,农业税不增加,农业税的增长速度是比较稳定的;而来自非农产业的税收随着非农产业的产值、利润等变动而变动,波幅较大,一般是增长的。

1952—1959年,二元税收对比度恶化。二元税收结构系数从38.88%下降19.23%,非农产值与农业产值之比从0.98上升到2.75,二元税收对比度从38.11%上升到52.86%。

1959—1985年,二元税收对比度好转。二元税收结构系数下降到1985年的2.1%,非农产值与农业产值之比下降到2.55,二元税收对比度下降为5.36%。税收结构对税收对比度变动的贡献率大于产业结构。

1985—1996年,二元税收对比度恶化。二元税收结构系数上升到1996年的5.65%,非农产值与

农业产值之比上升到4.13,二元税收对比度上升到23.31%。产业结构对税收对比度变动的贡献率大于税收结构。

1996—2001年,二元税收对比度再次好转。二元税收结构系数下降到2001年的3.25%,非农产值与农业产值之比上升到6.07,二元税收对比度下降为19.72%。产业结构对税收对比度变动的贡献率大于税收结构。

2001—2003年,二元税收对比度再次恶化。二元税收结构系数上升到2003年的4.55%,非农产值与农业产值之比上升到6.96,二元税收对比度上升到31.68%。产业结构对税收对比度变动的贡献率大于税收结构。

2003—2005年,二元税收对比度好转。二元税收结构系数下降到2005年的3.36%,非农产值与农业产值之比下降到6.94,二元税收对比度下降为23.33%。产业结构对税收对比度变动的贡献率大于税收结构。

2005—2008年,二元税收对比度恶化。二元税收结构系数下降到2008年的3.22%,非农产值与农业产值之比上升到8.32,二元税收对比度上升到26.75%。产业结构对税收对比度变动的贡献率大于税收结构。

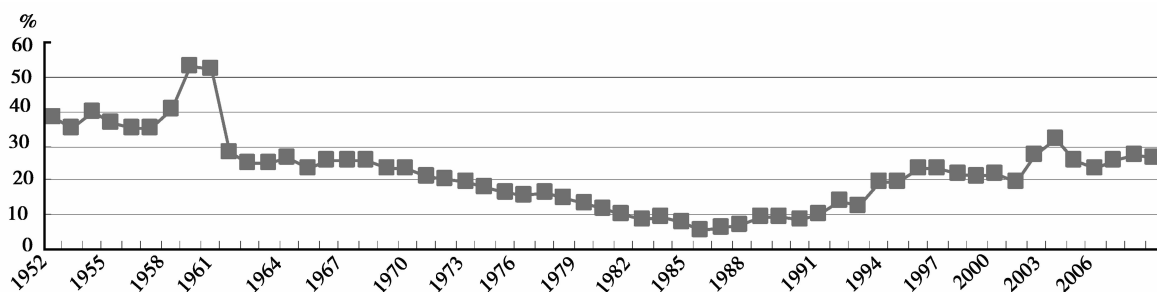


图1 我国二元税收对比度演变趋势

## 3. 我国二元财政支出对比度的演变

改革之前,城乡二元财政支出对比度经历了改善、恶化和再改善的变化过程。1952—1960年,二元财政支出对比度从5.43%上升到53.6%;1968年,二元财政支出对比度跌至14.16%;1978年,二

元财政支出对比度又上升为40%。改革开放之后,城乡二元财政支出对比度延续了上述变化趋势:

1978—1984年,二元财政支出对比度恶化。农村改革提高了农业生产率,农业产值上升,非农产值与农业产值的比从1978年的2.58下降到1984

<sup>①</sup> 由于数据获取的限制,这里的“农业税”是广义的,包括通常所说的农业税、农业特产税、契税和耕地占用税。

年的 2.14。政府也因农业形势好转放松了对农业的投资,财政支出结构系数从 15.51% 下降为 9.06%,二元财政支出对比度从 1978 年的 40% 下降到 1984 年的 19.39%,财政支出结构对财政对比度变动的贡献率大于产业结构。

1984—2006 年,二元财政支出对比度好转。1985 年,我国经济改革的重点由农村转向城市,非农产值与农业产值之比上升到 2006 年的 8。由于农业形势徘徊不前,政府间或增加农业投入,财政支出结构系数在起伏波动中上升到 2006 年的 8.52%,但在某些年份是下降的,二元财政支出对比度上升到 2006 年的 68.13%,产业结构对财政对比度变动的贡献率大于财政支出结构系数。

2006—2009 年,二元财政支出对比度在波动中

恶化。非农产值与农业产值之比上升到 2007 年的 8.29 和 2008 年的 8.32,然后下降到 2009 年的 5.11。由于农业产值结构相对下降,政府加大了对农业的投入,财政支出结构系数上升到 2009 年的 9.66%,二元财政支出对比度下降到 2009 年的 49.37%,产业结构对财政对比度变动的贡献率大于财政支出结构。

2009—2011 年,二元财政支出对比度再度好转。非农产值与农业产值之比上升到 2010 年的 8.91 和 2011 年的 8.96。由于农业产值比重相对下降,政府加大农业投资,财政支出结构系数上升到 10.01%,二元财政支出对比度也上升到 2011 年的 89.64%,产业结构对财政支出对比度变动的贡献率大于财政支出结构。

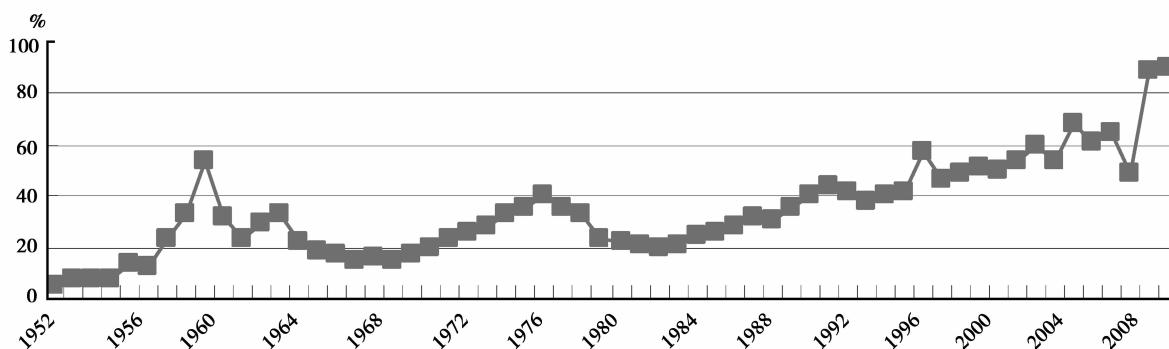


图 2 我国二元财政支出对比度演变趋势

#### 4. 分析结果与讨论

从上述分析可知,相对于 1984 年之前,1984 年之后我国二元财政支出对比度、税收对比度的波动幅度较小。这是因为,1984 年之前的财政支出结构系数、税收结构系数对财政对比度变动的贡献比较大,而 1984 年之后的产业结构对财政对比度变动的贡献比较大。1984 年之后,随着城市经济体制改革的推进,第二、三产业产值的增长较快,非农产业产值与农业产值之比逐渐上升,产业结构不断优化,产业结构对财政对比度变动的贡献比较大,而产业结构变动是由劳动力、资本、技术等多种因素引起的,其变动比较稳定,财政对比度自然波动较小。

我国城乡二元税收对比度、财政支出对比度都

经历了恶化、好转的循环过程。从总体上看,二元财政支出对比度呈现改善的趋势,一定程度上反映了我国二元财政制度一元化的成效。但二元税收对比度却呈现恶化的趋势,这主要是由于本文的计算将耕地占用税和契税纳入农业税中<sup>①</sup>,导致二元税收结构系数被高估。而且由于近年来土地流转规模不断扩大和土地价格快速增长,耕地占用税和契税也大幅度增长,显然二元税收对比度被大大高估了。

城乡二元财政对比度是产业结构、税收结构和财政支出结构共同作用的结果。一般来说,随着经济增长,农业产值占 GDP 的比重下降,非农产值占

<sup>①</sup> 从理论上讲,我国的耕地占用税和契税不应列入农业税类,因为这两个税的纳税人并非农民,而是农地变更为非农地用途后的使用者和土地、房产权属的承受者。



GDP的比重上升,非农产值与农业产值的比率就上升,这是不以人的意志而转移的经济规律。在财政支出结构和税收结构不变的情况下,城乡财政结构会随着产业结构的优化而改善。相比之下,财政支出结构、税收结构是政府可以操作的政策变量,因此,政府可通过优化税收结构和财政支出结构来促进城乡财政结构的优化。

## 五、结论与启示

城乡二元财政服务于以城市为中心的重工业优先发展战略,并作用于城乡二元经济结构。新中国成立后,采取优先发展重工业的工业化战略,并通过将农业剩余转化为工业资本来实现工业化的资本积累,进而建立了以农业税和工商税并存的二元税制和城乡二元公共品供给制度为基础的城乡二元财政制度体系,导致农民的税收负担比城市居民的税收负担重,而农村居民享有的公共品比城市居民少,进一步拉大了城乡差距。当二元财政强度增加时,城乡二元经济结构恶化;反之,城乡关系好转。进入21世纪,我国也进入工业化中期,总体上到了以工促农、以城带乡的发展阶段,并及时调整了经济发展战略,实行工业反哺农业的政策,积极支持“三农”发展。2006年我国政府在全国范围内取消了农业税,城乡二元税制不复存在;同时,伴随着“以县为主”的农村义务教育管理体制的确立、农村社会保障制度的实施和基础设施的财政提供等农村公共品供给体制的改革,城乡二元公共品供给体制也不复存在,但对非农部门的财政支持还是大于农业部门,财政分配的城乡二元性仍然存在。

但是,城乡二元财政制度的一元化,并不意味着长期二元财政制度的结果可以立即得到消除,城乡收入差距、消费差距、公共服务差距等依然会长期存在,城乡二元经济结构依然显著;而且,财政分配的城乡二元性仍然存在。同时,城乡二元财政制度也只是城乡二元经济结构形成的原因之一,除此之外,城乡二元金融制度、城乡二元土地制度等也是造成城乡二元经济结构的重要原因。不仅如此,由于我国长期实行工业剥夺农业、农村支持城市的政策,城乡二元结构根深蒂固,破除城乡二元

结构的任务依然十分艰巨。鉴于城乡二元财政制度不复存在,要加速城乡一体化,政府就应该加大财政对农民、农业、农村的支持力度,提高城乡二元财政支出对比度。

## 参考文献:

- 陈颂东. 2013. 我国宏观税负水平的合理性判断[J]. 湖南财政经济学院学报(2):129-135.
- 傅道忠. 2004. 城乡差距及其二元财政成因探析[J]. 财贸研究(2):59-63.
- 官永彬,张应良. 2008. 转轨时期政府支出与居民消费关系的实证研究[J]. 数量经济与技术经济研究(12):15-25.
- 胡书东. 2001. 经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究[M]. 上海:上海人民出版社.
- 金辉,等. 1985. 苏联经济概论[M]. 北京:中国财政经济出版社.
- 李激. 1993. 农业剩余与工业化资本积累[M]. 云南:云南人民出版社.
- 林毅夫. 2005. 论经济发展战略[M]. 北京:北京大学出版社.
- 林毅夫,蔡昉,李周. 2004. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 上海:上海人民出版社.
- 刘明慧. 2008. 城乡二元结构的财政视角研究[M]. 北京:中国财政经济出版社.
- 车发兵. 2005. 二元财政结构改革的路径选择[J]. 红旗文稿(4):17-19.
- 庞绍堂. 2008. 三农问题渊源考——兼论其解决之道[J]. 江海学刊(4):102-107.
- 秦海林. 2007. 二元财政演化与经济增长[M]. 北京:中国农业出版社.
- 田柳,姚卫坤,师博. 2011. 收入差距、农村居民消费与二元财政[J]. 西部经济管理论坛(4):23-28.
- 汤玉权,韩轶春. 2007. 以财政均等化统筹城乡发展[J]. 贵州社会科学(8):125-129.
- 王朝才,傅志华. 2003. “三农”问题:财税政策与国际经验借鉴[M]. 北京:经济科学出版社.
- 张桂文,徐敏,孙亚南. 2013. 非均衡制度变迁对中国二元经济转型的影响[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版)(1):36-45.
- 张占斌. 2007. 中国优先发展重工业战略的政治经济学解析[J]. 中央党史研究(4):13-24.

## Research on the Formation and Unification Evolution of China's Dual Finance

CHEN Song-dong

(Department of International Economics and Trade, Shengda Management Institute of Economics and Trade,  
Zhengzhou 451191, China)

**Abstract:** After the founding of new China, in order to provide capital accumulation for industrialization for giving the priority to heavy industry, Chinese Government sets up dual finance system by collecting agricultural tax, has used urban and rural dual public goods supply system, which lead to that the tax burden of the peasants is heavier than that of urban residents but the public goods enjoyed by the peasants are less than that of urban residents and which accelerate the formation and evolution of urban and rural dual economic structure. In the middle stage of industrialization, Chinese Government in time adjusted economic development strategy, implemented the policy for industry to regurgitate agriculture, canceled agricultural tax in 2006, as a result, urban and rural dual tax system disappeared. By a series of reform of supply system of rural public goods, meanwhile, the supply system of urban and rural dual public goods also disappeared, however, the duality of the financial distribution still exists. The unification of dual finance system does not mean that the consequence of long-term dual financial system can be eliminated at once, but urban and rural income gap, consumption gap and public service gap will still exist for a long time. In order to accelerate urban and rural integration, governments should enlarge the financial support to "Three-agriculture" and raise urban and rural dual financial expenditure rate.

**Key words:** urban and rural dual finance; urban and rural dual economic structure; dual tax revenue contrast degree; dual financial expenditure contrast degree; development strategy to give priority to heavy industry; industrialization; capital accumulation; agricultural tax; dual public goods supply system; industry regurgitating agriculture

CLC number:F291.3;F812.2

Document code:A

Article ID:1674-8131(2014)01-0009-10

(编辑:夏冬)

### 声 明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文;同时,本刊为《国家哲学社会科学学术期刊数据库》《万方——数字化期刊群》《中文科技期刊数据库》《科技论文在线》《国研网》《龙源期刊网》《教育阅读网》《博看网》《中文电子期刊服务数据库》(CEPS,华艺数据库)等数据库全文收录期刊(其中《国研网》为选择性收录),论文在本刊发表后将通过上述数据库传播。

文章凡经本刊选用,即视为作者同意本刊代理该作品电子版的信息网络传播权,并且本刊有权授权其他机构进行该作品电子版信息的网络传播。

作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意本刊上述声明。若作者不同意其作品收录入上述数据库,请在来稿时说明,我们可做相应处理。

西部论坛编辑部