

## 5. 財稅改革：將為「第三次革命」 作出決定性貢獻

我的老師杜潤生 22 年前，對我們說：「農民貧，中國窮，農民古代化，中國不可能現代化，誰要是在現代化的進程中忘記了農民，誰就是數典忘祖。」圍繞著中國農民，我們慶倖近代中國已經有過了兩次革命。最近，中國稅務雜誌社將以影視的形式展現大幕初開的「第三次革命」。這篇文章，就算是《第三次革命》的廣告吧。



老外有時確有一雙穿越時空的慧眼。外電評論，「胡溫新政」在有條不紊、波瀾不驚的新背後，孕育著石破天驚的舉措：新一屆黨中央空前絕後地把「三農」問題，強調為「全黨工作的重中之重」。80 年代初，中央有關農村的五個一號文件，使城鄉差別迅速縮小，最好的時期城鄉收入差別 1.7 比 1。20 年過去，城鄉收入差別又迅猛擴大，至 2003 年底城鄉差別擴大至驚人的 3.5 比 1。事隔 18 年，黨中央又發出了有關「三農」問題的中央一號文件，一號文件重歸農村。中央相繼出臺了一系列重大政策，試圖全面緩解「三農」困境，如：確定把今後財政在科技、教育、文化、醫療等四個方面的新增開支，主要用於縣級以下的農村；國家計劃的農業投資，也主要向縣級以下的農村基層的「15 小」傾斜；城市必須取消歧視進城農民的政策；嚴格

禁止新一輪「圈地運動」；給種植糧食的農民直接補貼；取消除煙葉之外的全部農林特產稅；進一步擴大農村稅費改革試點，今後每年減少一個百分點的農業稅；逐步消滅城鄉二元結構，逐步統一城鄉稅制。新一屆人代會，溫總理進一步明確，五年之內徹底取消農業稅。16屆三中全會提出了「五個統籌」，科學協調的發展觀，科學的政績觀，外界稱之為「新政」的一系列善舉，觸及發展道路的根本。

共產黨「代表佔中國人口絕大多數農民的根本利益」，應是中國特色的「三個代表」的題中應有之意。堅冰已經打破，航船已可啟錨，緩解多年積累的城鄉矛盾的可能性，終於曙色微曦。

我們的財政收入，連續十年超 GDP 兩倍速度發展，而我們的問題是，財政的支出幾乎每三年半就翻一番，支出遠遠大於收入。其根本原因，在於我們沒有給人民群眾一個廉價又廉政的政府，而是一個最昂貴的政府。中國共產黨不是靠共產主義綱領，帶領農民打天下、坐天下，而是用最樸素的民主主義綱領，號召農村包圍城市，打土豪分田地，耕者有其田，以幾千萬農民的犧牲，換取了紅色江山。也是因為貧窮，新中國祇能自己剝奪自己完成原始積累。依靠「趁熱打鐵」組織合作化，農村統購統銷，城市統分統配，三個人的飯五個人吃，五個人的活三個人幹，正如毛澤東當年所說：「中國就是個聯合國，窮人也要有一條打狗棍」。依靠勒緊褲腰帶，打完韓戰，打越戰，中間還有一個對印自衛反擊戰，硬是造出了中國人自己的「兩彈一星」和完整的工業基礎。靠著一把剪刀差，農民貢獻出了 6~8 千億元的超額貢獻。改革開放 25 年，我們的農民每年又提供了 1.2 億身體健康、平均受過 7.3 年義務教育、世界上最便宜的勞動力，將中國建成了世界工廠，將世界上最便宜的土地供給城市。這把金剪刀，又使農民提供了二萬億人民幣的超額貢獻。而農民換取的是，幾千萬農民的無地無業，0.45 的基尼

係數，中國已成為世界上貧富分化發展最快的國家。正如國家統計局副局長邱曉華先生指出的，六個農民的消費，祇相當於一個城市居民。農業在 GDP 中的比重，祇佔 GDP 總量的 14.5%，卻有 70% 的農民要靠純農業吃飯。縣和縣以下的人口佔 10.6 億，而縣和縣以下的財政收入，祇佔整個財政收入的 27%，但卻要養活 70% 以上的吃財政飯的人口。農村焉能不窮，農業焉能不危險，農民焉能不苦！

新中國 50 多年所積累的城鄉二元結構的矛盾，與「條塊分割」的政治體制，這是毛澤東時代都沒有解決的老問題。如今在 25 年改革開放、放權讓利的滋潤下，早已形成「五統籌」的嚴重制約。「三農」問題，不僅僅是生之者寡、食之者眾的問題，也不僅僅是財政的一個「窮」字了得。早在延安時期，以毛澤東為代表的老一代無產階級革命家，就曾經面臨過同樣的問題，他們能夠先解決老百姓的救民私糧，再解決抗日政府的救國公糧，開展大生產運動，自己動手，豐衣足食。精兵簡政，在抗日根據地為老百姓提供了一個既廉政又廉價的政府。這是為什麼？面對著敵偽頑固的包圍，前有虎狼，後有追兵，不如此，就不可能號召根據地的軍民，並組成最廣泛的統一戰線建立和平民主的新中國。他們確實是一切「先進」的代表，他們與國民黨殺得血流成河，但是為了民族大義，捲旗不繳槍。摘下紅領章，戴上青天白日徽，改編為八路軍、新四軍，甚至違心地喊出，蔣委員長萬歲！什麼樣的「胯下之辱」，什麼樣的「分一杯羹」，在這樣的非常之量面前，都是小菜一碟。而如今，經過 25 年的改革開放，從改革初期，我們的財政收入祇有幾百億元，1994 年實行新的稅制改革，我們的財政收入達到四千多億元，而如今，我們的財政收入已經超過二萬億元，一年增收 3400 億元。如果仍然強調財政的盤子太小，仍然不能徹底解決「三農」問題，我們政權的合法性將要受到人民的質疑，非不能為，而不想為。

1985年之前，家庭聯產承包責任制極大地調動了廣大農民的生產積極性，農民每年增收達15.5%；農村中的糧食及其主要農副產品迅速增加，那時出現了糧食過剩，「大屯滿、小屯流」，政府號召「民代國儲」。城市的輕工產品、三農必需品快速增加，二者之間形成美輪美奐的部類環流。1985年之後，形勢開始變化，改革的重心轉移到城市，整個國家的資源配置發生變化，發達地區首先提出「無工不富，無商不活」。好處是「鄉鎮企業異軍突起」，但是相當多的地區，重新採取1978年之前的辦法搞原始積累，農民拿錢辦鄉鎮企業，企業辦黃了，農民得不到回報，負擔重新加重。

1984年之後，全國開始了「地改市」，全國三百多個地區，80%以上改為了市，地委書記由市委書記取代，主要精力也由農村轉移到城市。城市建設驚人的資源消耗，錢從哪裡來？市吃縣，縣也改市，縣市吃鄉，鄉吃農民。地級地區，原來是省委、省政府的派生機構，現在成為完整的政府和完整的財政，五大班子配齊。建設開支翻番，幹部設置翻番，整個地區範圍內的優質資源向中心城市集中，向市財政集中，縣鄉兩級財政苦不堪言。在全中國的範圍內，三級財政變成五級財政，「地改市」多了一級財政，「公社改鄉」又多了一級財政。「地改市」、「縣改市」、「鄉改鎮」，負擔層層加重，承擔的底座，就是一戶戶的農民。

全國都誇浙江經驗、溫州模式，其實，其真正體制意義上的真經在於，祇有浙江省是省財政直接對縣財政。浙江省的地級市的規模和豪華程度遠遠比不上落後的內地同等城市，唯其如此，縣域經濟、鄉域經濟才有可能勃然興起一大塊民營經濟。一個國家投資最少的溫州地區，孤懸東南一隅，20年的艱苦卓絕，形成三千億元民間金融資本。整個浙江省，GDP的四分之三是縣及縣以下產生。

我們財政體制的痼疾是，我們的政府不僅是政府，還是世界上最大的企業。財政的背後是銀行，銀行的背後是企

業，三位一體。它是國家投資性財政，而不是公共財政，政府要給國有企業掏錢，圈錢。政府提供的公共財政品有限，集中到城市都不夠，顧此失彼，焉能顧及農村。建設小康社會，農村基礎設施建設規定要有 16 項達標。於是乎，在農村就有了「人民教育人民搞」、「人民醫療人民辦」、「人民道路人民修」、「人民城鎮人民建」等等不一而足。

1994 年分稅制改革，提高兩個比例，利大於弊，中央和省財政收入大大增加。但是，毋庸諱言，它固化了城市化啟動後的矛盾。好的稅源都集中到上面，縣以下不堪重負，苦不堪言。計劃經濟的思維定式，發展經濟靠農民積累，過去這把「剪刀差」功能衰減之後，財政建到鄉，直接到農村吸血，「剪刀差」死灰復燃；發展無止盡，積累無止盡，又一把新刀，苛刻農民工最微薄血汗工資；錢永遠沒個夠，再伸手就是直接拿農民的土地，通過級差地租，直接換錢了。所以說，三農問題，說到底是一個體制問題。稅費改革，功不可沒，但是祇從稅費角度考慮問題，農村的正規稅費加總，最多六百億元，攤到每位農民頭上也就 80 元錢，中央一聲令下，全免了農民也富不起來（祇舉一個例子，全民義務教育，如果真是惠及農村，一年國家的投入就要六百億元）。2004 年，中央財政預算 405 億元的稅費改革全面鋪開，其意義是將不斷導致農民負擔、造成農村停止不前的根本原因從體制上揭示出來。溫家寶總理提出「第三次革命」，其內涵是兩層：第一，這是繼土地革命和農村聯產承包責任制之後的第三次革命；第二，這不僅是經濟領域的改革，而且是上層建築領域的深刻革命。

## 二

是從根本上改變城鄉二元結構的時候了。如果沒有必要

的代表農民和其他弱勢群體的中央最權威部門參與，形成與政府相關利益部門的談判機制，僅僅指望政府各個部門提出改革舉措，落實中央善政，那就應了老百姓那句俗話：「烙餅捲手指頭——自吃自」，「農村的光棍——日本人」。

以下幾個方面的問題不容忽視。第一，誰為農村公共品巨額負債買單？縣以下基層大多數相關部門都缺乏經費，而且都試圖把所謂公共品「產業化經營」，上級的善良號召，最終往往惡化為鄉村的債務負擔。權力商品化，執政產業化，農村公共品開支所佔比重在全國財政支出中的份額過低，農村的「三亂一攤派」實際上祇不過是基層政府自發節省交易費用的本能反應。中央提出的善舉，但上級部門卻不可能足額提供經費。不針對城鄉二元結構的基本體制矛盾進行改革，執行所謂中央善意的開支來源也長期沒有解決，才造成90年代以來，「三農」問題越來越嚴重，不僅農村公共負債和農民負擔一再反彈，基層政府和農民的衝突也愈演愈烈。中央高高舉起的板子，也祇好無數次地輕輕放下。基層政權，是執政黨在農村唯一的政權組織資源，是執政的基礎，病根在上面，不能總是讓下面吃藥。全國的赤字縣、赤字鄉、赤字村公共負債幾千億元，都說明祇有善良的願望，沒有真正的買單人。第二，農村組織「空白」，制度「空白」，不具備貫徹「善政」的基礎。在農民人口眾多、勞動力嚴重過剩的條件下，把沒有組織、無談判地位的農村勞動力完全推進市場，祇能導致過度剝奪。條條系統和塊塊分割的矛盾衝突，從20世紀90年代以來空前複雜化，條條專制導致基層有收益的部門權力上收，塊塊分割導致地方弄虛作假、欺上瞞下、機構膨脹、負擔加重。第三，農村公共事業部門的特殊「產業化」，高負債的基層政府，不可能對公共品支出足額付費。農村的醫療、教育、科技、文衛、司法等公共部門，也祇好「產業化」。公共部門的人員，能夠憑藉與普通農民的信息不對稱獲取收益，農村的醫療變成了吃了

藥房吃病號。看不起病的農民，祇好「小病忍，大病捱，快死才往醫院抬」。農村的教育祇好吃了學生吃教材。農村的司法，也當然祇能吃了原告吃被告，秋菊的官司祇能討個說法。農村的政府，由於經費不足，負債太高，祇好七八個大簷帽圍著一頂破草帽，一稅輕，二費重，三費四費無底洞。

在聯產承包責任制恢復了傳統的小農經濟之後，相應的上層建築在農村祇能是低成本的自治。全國460萬個自然村，78萬個行政村中，與之相適應的上層建築本來就應該是低成本的自治組織，遵紀守法、廉潔高效的基層政權，包括節約成本的縣派出機構，包括各種形式的農協合作組織。

如果說，財政比我們困難得多的古巴，能夠很好地解決農村科教文衛等問題。那麼，胡錦濤總書記在16屆三中全會上關於農民看病、上學、打官司的三難問題，在中國經濟大發展的今天，就更應該得到統籌兼顧地解決。多年積累的矛盾，之所以沒有得到解決，最根本的原因——要深化農村改革的綜合政策體系，單一部門無法行使，仍需要重新組建中央農村工作委員會，這種最具權威性的決策機構。如果沒有這樣的代表農民，形成與政府相關利益部門談判的機構和機制，沒有這樣的組織創新，公共財政的鮮紅太陽就不可能普照廣袤的農村大地。低成本的自治和中央高度權威的農村組織相結合，祇要我們按照現有的稅制、稅率，每年把應收而未收的幾千億元稅收收上來，每年用其中的一半用於50年來對農民的欠賬。祇要我們在推進農村城市化、低成本徵用土地的同時，為失地失業的農民按照城市最低的「三保一費」，爭得社會保險，承包地使用權入股。城鄉二元結構的改變，城鄉統一的稅制，農民的國民待遇，就可得以實現（雖然不是一蹴而就）。祇要我們在城市中少搞一點什麼形象工程、政績工程等等驢糞蛋工程（城市化的經典定義是農民變市民，而不是剝奪之後，將農民擋在城外）。真正加大對農村的轉移支付，我們完全可以循序漸進地走出黃宗義週期率定律的怪圈（雖然不是一蹴而就）。立黨

為公，執政為民，解決「三農」問題，是前無古人、後無來者的千秋功業。

### 三

在全球的人類歷史上，中華民族曾經創造過最光輝的農耕文明，獨領風騷兩千年。中國之所以出現了50多年的城鄉巨大反差的二元結構，完全是面對全球資本主義總體體系下，強者恆強，弱者恆弱，一個後發型大國為擠進工業化、現代化進程，為中國的崛起佔得一席之地的被動反映。

在世紀之交，品味歷史，咀嚼文字，從有我之境，到無我之境，既拋開歐洲中心論，又拋開中華老大論，站在客觀的立場上，尋找被觀察者的主述。

中國的三次革命，是一個中國現代化的完整過程，三者缺一不可。墨西哥國民收入曾達人均六千美元，城市化率80%以上，照樣有農民起義，已堅持了九年多，美式裝備的政府軍也沒有把它消滅。巴西、印度、印尼照樣有「無地農民運動」，而且還出現了毛式「解放軍」。溫鐵軍說：「無地則反，黨爭則亂」。我們之所以反對土地私有化，是因為我們深知，一小塊地是農民最後的保險，無地、無業、無家，必然出動亂！

中國的文化綿綿不絕，不管是蒙古人創建的元代大帝國，還是滿洲人入關的清代大帝國，都保證了中華文化萬世一系的相傳，儒、道、佛融會，表現了中華文化的包容性。西方人喜歡傳教，中國人善於取經。

現代離古代並不遠，基本人性是一樣的，古代與現代人類的基本興奮點也沒有什麼根本的變化。

現代化的高貴出身和現代化對東西方都是香餈餈的迷信受到了懷疑。當今世界一百年的回顧與展望，強者恆強，弱者恆弱，表現為一種先搶和後搶的關係。歐美帝國是先搶者，德



日帝國是後搶者，後搶者的心態很不平衡。社會主義運動是世界被拖入資本主義總體系中的必然反應。疾風暴雨的社會主義運動，在西方隨著 1871 年巴黎公社的失敗，已宣告結束。在東方隨著蘇聯的解體，也陷入低潮。東方的社會主義是在資本主義總體系下，為了適應全球資本主義化的一種後發形態，通過剝奪自己完成積累。馬克思主義是隨西方資本主義的迅速發展而引起的 19 世紀理性思維中的一種批判學說和獨特的話語體系，它沒有解決資本主義全球化所帶來的問題，但是它曾幫助資本主義克服自身的缺點，調整自身的結構。冷戰結束之後，歐美所宣傳的全球化，實際上還是西方的全球化，特別是美國的全球化，他們所宣傳的「新秩序」，完全是二戰之前的那個舊秩序。世界強國的七加一會議，還是當年的八國聯軍。

中國作為一個後發型國家，在這樣一種國際大環境下，我們所說的「平常心」，就是要丟開窮漢發財的幻想，丟棄重做老大的強國夢，丟棄在古與今、中與外之間總是擺不平，不斷地「開方」、「支招」、「玩命開發」的「競賽意識」，丟棄心態失衡之中的幻聽幻覺。一百年來，中國人為了自己的發展，不僅是閉關鎖國，而且對於西風東漸，簡直是「神農吃百草，一日七十毒」，上吐下瀉，東試西試，隨機偶合。什麼方法都用盡了，但經常是求榮得辱，欲益反損。現代化的「遊戲規則」就是全世界 60 多億人給六、七億人打工，打工的秩序能維持，就算是雙贏。按照中國現在的發展模式，2020 年經濟再翻兩番，要用 6.5 億噸石油，35 億噸標準煤，用光全世界的鐵礦石，「中國威脅論」就會變成「中國吃光論」。以美國為代表的現代化，全世界最多不超過十億人能過那種日子。「五統籌」，科學的發展觀，深層次的含義，就是我們不能以美國式的現代化為目標。

祖宗、山川、人口都是歷史給定的條件。應該直面看西方，直面看中國。「挑戰」、「機遇」、「千載難逢」已成為宿命的怪圈，掙扎在「崇洋與排外、

自卑又自大」的怪圈之中，是一種現代迷信。中國也好，其他發展中國家也好，都不可能以「白板」去接受現代文明。中國既不用一闞臉就變，也不用一窮志就短，中國的事要辦好，需要不急不躁，不等不靠，扎扎实實地去做。中國的事沒有辦好，有遠因有近因，包括別人，也包括我們自己。包括我們對進一步的經濟體制改革缺乏緊迫感；包括應該給予非國有企業一定的融資渠道；包括國土整治，重整山河的調水工程；包括全面開發大西部，再造一個中國；包括產業結構的重組與調整；包括中國的城市化。歷史學是超越生命的科學，祇要我們站在歷史的制高點上，像老專家杜潤生所說的那樣，過好市場關和民主關，「用市場制度激勵群眾，用民主制度團結群眾」，就會發現中國離現代化並不遠。

25年的改革開放帶來中國經濟奇蹟般地持續高速增長，在冷戰結束之後，東歐和前蘇聯的巨變，尚在進行之中，中華民族已在悄然崛起。中國的偉大復興，全世界為之讚歎，看得見、摸得著。1840年鴉片戰爭以來，受盡屈辱和藐視的「東亞病夫」，正以新的姿態躋身於世界民族之林。中國的改革開放事業，正在向前所未有的縱深推進，改革開放的難度加大。隨著經濟的高速增長和社會的迅速進步，大量前所未有的社會經濟問題，長期積累的社會矛盾，成為中華民族振興之路上的新的挑戰，「三農」問題可謂挑戰之最。所謂「新政」，「五個統籌」，「科學協調」的發展觀，科學的政績觀，實際上是想走一條現有的社會發展史上沒有的新路——實現工業化、城市化、現代化到底能不能不引起血淋淋的原始積累矛盾。讓公共產品在農村從無到有，讓公共財政的陽光逐步普照廣袤的農村，建立公共財政的財稅改革大有作為。珍惜已經取得的成就，繼續探索中華民族的振興之路，繼承中華文明綿綿不絕的優秀傳統，是每一個有歷史責任感的炎黃子孫時刻關心、必須解決的問題。祖先的智慧在中國共產黨的領導下，發揚光大，我們就一定能走出黃宗羲週期率定律的怪圈。