

有效防止农村居民内部收入差距扩大

<http://www.criifs.org.cn> 2006年7月21日 李国祥

《中国党政干部论坛》消息：

[摘要] 不断扩大的农村居民内部收入差距需要引起关注。影响农村居民内部收入分配的因素主要有外部环境条件、农户资源状况和国家政策等。在不影响市场机制实现资源配置的前提下，有效防止农村居民内部收入差距过于扩大是政府的职能之一。今后相当长时期内，农村内部收入分配政策选择应以向农村低收入群体提供更多可以直接受惠的公共服务和加大农业支持力度为主，以调节农村居民内部收入分配为辅。

[关键词] 农村居民； 收入分配； 收入制度

多年来，我国农村居民内部收入差距总体上不断扩大。为了落实科学发展观，促进城乡协调发展，迫切需要扭转农村居民内部收入差距不断扩大的势头，有步骤、有重点地扎实推进新农村建设，让全体农民能够分享到改革开放和经济发展的成果。

### 一、农村居民内部收入差距不断扩大的问题更加突出

城乡居民收入差距不断扩大的问题已经引起了广泛关注。实际上，我国收入分配中农村居民内部收入差距问题更加突出。农村居民内部不同群体间的收入水平差异悬殊。2004年，占农村人口20%的低收入户人均纯收入只有1007元，约相当于当年全国农民人均纯收入平均水平的1/3；按照1978年不变价格计算约为202元，农村低收入农户人均纯收入只相当于80年代初期全国农民人均纯收入的平均水平，意味着全国农村中约有1/5的农民经济状况没有多少改善；农村20%高收入户人均纯收入水平为6931元，相当于低收入户组人均纯收入的7倍。农村高、低收入组人均纯收入的差异明显超过城镇居民。

近年来，尽管我国贫困户有所减少，相对较低收入的农户数量及其在农村住户中所占份额也有所下降，但是收入比较低的农户在农村中所占比重仍然相对较大，达不到全国农民平均水平的农户数量仍然约占6成。2004年，我国农村居民中人均纯收入低于1000元的农户所占比重为8.4%，低于2000元的为34.3%，低于3000元的为59.8%。

一般认为，居民收入非均等化程度在经济发展早期阶段会呈现出扩大趋势，当达到一定程度后则可能出现缩小趋势。从目前我国农村相对较低收入者的增收潜力看，结合国家可能实施的政策手段和力度，还很难预料到什么时候我国农民收入差距开始缩小。反映农民收入分配均等化程度的基尼系数由1978年的0.2124，上升到2004年的0.3692，按照这种态势，估计2010年我国农村居民收入分配的基尼系数将超过0.4的国际警戒线标准值。

农村居民内部收入差距不断扩大，不但影响农村和谐社会的构建，而且也影响到全面小康社会目标的实现，妨碍城乡良性互动发展，甚至成为经济社会不安定的诱发因素。防止农村居民内部收入差距进一步扩大，就是化消极因素为积极因素。

与城乡居民收入差距相比，农村居民间收入的差距及其带来的生活质量和财产的差异，农民体察更深更直接，对农民生活态度的影响更大。收入水平相对较低的农民不满分配现状程度更高，对农村社会治安和农村稳定产生的负面影响更大。

收入决定消费。农村相对较低收入居民的消费水平更低，对启动农村市场，扩大国内需求的制约性更大。近年来中等以下收入农户的人均消费支出大约1000元，这些农村居民家庭的恩格尔系数相对较高，2004年约为54%，高出农村居民家庭平均水平约7个百分点。农村收入越低的家庭，消费倾向越高，这部分农户收入如果能够实现较快增长，最容易转化为市场需求。

## 二、造成农民间收入差距不断扩大的主要因素

造成农村居民内部收入差距不断扩大的原因十分复杂，既与我国经济社会发展的阶段和实现的非均衡发展模式有关，又与不同农户所处的经济和自然环境有关，更与不同农户所拥有的资源状况相关，还与我国缺乏有力的促进不同类型农民增收的政策措施有关。

1. 地域发展差距。一个地区农民收入水平的高低，说到底当地经济发展状况的反映。我国区域间发展极不平衡，与之相对应，地区间的农民收入水平及其增长差异悬殊。东部农民收入水平高，增长快，中西部农民收入水平低，增长慢。近年来，西部地区的农民人均纯收入只相当于东部地区的一半，实现中西部地区的农民收入相对较快增长难度更大。

2. 自然环境条件的差异。我国农民收入相对较低的贫困地区，一般都是自然资源缺乏，生态环境恶劣，而且这些地区往往交通不便，基础设施比较落后，自然灾害更加频繁，抗御能力相当薄弱，因灾致贫比较普遍。近年来尽管国家加大了扶贫力度，但是国家重点贫困县农民人均纯收入还不足全国平均水平的一半。

3. 低收入农户对农业收入依赖程度更高。在农村中，达不到平均水平的农户人均纯收入主要依赖农业生产。2004年农村低收入户人均纯收入来源于农业的份额高达54.43%，而高收入户这一份额只有23.06%。受农业比较效益偏低和低收入者面向市场扩大农业生产规模障碍相对较多等不利因素影响，农村低收入者的收入增长更加不稳定且增速慢，低收入农户进入市场困难，自给性农业生产比重高。2004年，我国农村高收入户的收入来源中，有90%以上是通过现金收入实现的，而低收入户这一比重不足65%。

4. 相对较低收入的农户家庭要素资源对收入的贡献相对较小。农村居民间的收入差异，与他们所拥有的资源状况关系极大，尤其是人力资源状况对收入差异具有决定性的影响。近年来农村中低收入户劳动力中小学、文盲和半文盲的比重高出高收入者近20个百分点。因病致穷是农村中较为普遍的现象。低收入者劳动力所负担的人口相对较多，而所拥有的生产性固定资产和经营土地面积相对较少，贷款困难。

5. 国家对农村低收入者支持政策力度仍显不够。市场经济条件下，一部分农民先富起来后，还

有一部分农民需要得到政策支持。改革以来我国政府不断加大扶贫开发 and 农村救济力度，为缓解农村贫困问题发挥了重要作用。尤其是十六大以来，我国实施工业反哺农业方针政策，采取减免税费，加大补贴力度，提高征地补偿标准，这些措施对于增加农村低收入者具有重要的积极作用。但是，我国总体上尚缺乏有效的减缓农民间收入差距扩大的政策措施。

### 三、缩小农村居民内部收入差距的对策建议

农村中相对较低收入农民主要是农业生产者，他们的收入仅相当于改革初期全国农民的收入水平，这部分农民分享到的国家经济发展而增进的福利不多。解决农村居民内部收入差距不断扩大的问题，大致有两条思路：一是通过发展促进农村居民中相对较低收入群体的收入，实现相对较快增长；二是通过调节收入分配的方式促进农村居民内部收入的均等化。政府虽然有两种方式可供选择，但是，当前及未来相当长时期内通过政府加强对农村较低收入者的支持，从而实现他们的收入相对较快增长，才是主要路径。

1. 设法增加农村低收入者的工资性收入。为了改变农村低收入者的收入来源对农业依赖程度过高的状况，最有效途径是为他们提供更多的非农就业机会。从发达国家开辟农村低收入者收入来源看，也主要是增加非农收入。考虑到低收入者增收面临的约束较多，政府应尽快为提高农村低收入者就业能力而实施专门的培训工程，积极发挥技能培训机构和劳务中介组织的作用，着力提高贫困户农民的素质，和用人单位建立联系，收集信息，搞好服务，促进低收入户劳动力异地转移。政府实施的公共工程应优先吸纳农村低收入者就业。

2. 改变落后地区农民生产生活条件和实施异地转移相结合。新农村建设中增加落后地区基础设施建设，应把改善这些地区的农民生产生活条件放在更加突出的位置。同时，要促进欠发达地区农村劳动力的异地转移就业。吸纳劳动力的地方政府，要进一步清理和取消各种针对农民工进城就业的歧视性规定和不合理限制。

3. 国家实施的支持农业、惠及农民和建设新农村政策应向贫困地区和相对较低收入农民倾斜。西方发达国家的农业支持保护政策对农民增收的贡献超过60%。随着我国国力的增强，应逐步发挥政策对农民增收的效应。以种养业为主的家庭经营收入一直是农村低收入群体收入的最重要来源。要将收入补贴和价格支持结合起来。加强农田水利设施建设，提高低收入农户抗风险能力。考虑到低收入农户融入市场的能力相对较差，国家采取措施提高农民组织化程度，应优先帮助解决低收入农户进入市场的困难，促进低收入农户面向市场调整农业生产结构，挖掘增收渠道。推进新农村建设，加强农村公共服务，建立农村社会保障体系，应优先让收入相对较低的农民得到更多实惠。

4. 进一步完善专门扶持贫困农民的政策措施。扶贫开发应进一步提高目标瞄准性。扩大扶贫项目覆盖面，逐步缩小贫困面。在加大扶贫开发力度，坚持整村推进的基础上，应更多地关注农村低收入群体，逐步实现由瞄准区域扶贫目标向瞄准群体扶贫目标的转变。

5. 在农村逐步探索向高收入者征税的有效方式。发挥税收调节分配功能是政府重要职能之一。农业税费全免后，建立城乡统一税制的关键在于能否对农村高收入者征税。为了巩固农村税费改革成果，当前可考虑在非农产业比较发达的农村地区，对于具有相对稳定收入来源的高收入者进行征收个人所得税的试点，并从制度上确保在农村征缴的税收全部用于农村居民的社会保障事业。

文章来源：央视国际

（责任编辑： zfy）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430