

# 钟钰等：中高收入阶段农民增收国际经验及中国农民增收趋势

文章来源：钟钰 蓝海涛

发布：系统管理员

点击数：329

发布时间：2012-06-20

【字号：小 中 大】

中高收入阶段是一国从中等收入迈向高收入阶段的关键时期。2010年中国人均国民收入达到4411美元（29860元人民币），标志着中国从中低收入国家跨入了中高收入国家行列。工业化国家（地区）中高收入阶段也曾面临农业边缘化、城乡差距扩大、农民收入增长缓慢等挑战，它们在该阶段促进农民增收的政策措施对中国相同阶段保障农民增收仍有较强的借鉴意义。目前研究农民增收的文献不少（马晓河等，1999；张文伟，2002；耿明友，2004），但从中高收入阶段定向分析工业化国家（地区）农民增收政策的国际经验并对该阶段中国农民增收趋势进行判断的文献尚未见报道，本文将对完善中国从中等收入迈向高收入阶段的农民增收政策提供有力参考。

## 一、中高收入阶段部分工业化国家（地区）促进农民增收的经验

1. 采取农业生产性补贴支持农民增收。工业化国家（地区）在中高收入阶段兼顾农业生产和农民增收的双重目标。1900-1933年，美国对关键农产品（小麦和猪肉）实行最低保证价格；大萧条后，还实施了农业生产休耕补贴。1945-1970年，德国对农用生产资料实行价格补贴；对“生产者共同体”提供一定的财政补助；并给予20%的投资补贴。二战后，日本制定农产品价格保护制度，当市场价格跌至最低保证价格以下时，由政府或者政府出资设立的事业集团参与市场收购活动（张文伟，2002）。20世纪70年代，韩国实行粮价双轨制，差价由政府补贴，农民还享受农机具补贴（马晓河、蓝海涛，1999）；80年代虽减少了农产品价格补贴，但补贴农民推迟偿还的债务利息。20世纪70年代初，中国台湾省设置了粮食平准基金，按高于生产成本20%的保证价格向稻农收购稻米（周批改，2004）；1979年出台的提高农民所得方案中也涉及有关补贴政策（李明，2006）。

2. 积极推进农户耕地规模经营。工业化国家（地区）通过扩大土地经营规模，增加农民规模报酬收入。20世纪50年代，德国制定《农业法》，允许土地自由买卖和出租；实施《土地整治法》，将零星小块土地连片成方（北京市农村工作委员会，2008）；资助有发展前途的大农场经营。20世纪60年代，日本首次修订《农地法》，开始允许农地出租和出售（杨林娟，2003），重点支持与培养专业农户和农业大户。20世纪70年代末，韩国废除了3公顷土地最高限制和租赁限制（杜学振等，2010）。20世纪80年代初，中国台湾省开始第二次土地改革，除发放低息购地贷款外，还在农村试行“共同经营”、“专业区”和“委托经营”，通过提高土地利用率、生产率增加农民收入（黄金辉，2003）。

3. 加快农村剩余劳动力转移。鼓励农村剩余劳动力转移，既扩大务农农民增收的农业资源禀赋，又直接增加转移劳动力的收入。20世纪50-60年代，德国鼓励农业劳动力改行或者提前退休，日本鼓励小农户转向非农产业。20世纪70年代，韩国鼓励农村剩余劳动力流向大城市；80年代后，支持发展农村工业基地、土特产基地和乡村旅游等。20世纪70-80年代，中国台湾省选择了剩余劳动力分散化转移方式，转移方向呈现多元化，既有向大城市流动的，也有向中小城市转移的，还有被农村非农产业吸收的（李仙娥等，2004）。

4. 建立完善的农业合作经济组织。1926年美国国会通过了《合作社销售法》，通过“援助合作社计划”为农民合作社提供各种支持和服务（耿明友，2004）。1896-1897年，德国注资中心合作社，资助谷物仓储设施；1954年通过补贴利息支持信贷合作社向农民提供低息贷款（孙婷，2011）。1947年日本农协法颁布后，农协不用交纳所得税、营业收益税和营业税，且加入农协还可得到“捆绑式优惠”；此外农协投资建库、增加固定设施等，政府将补贴80%（秦富等，2003）。20世纪70年代，韩国扶持农协发展，支持农协向农户提供低息贷款；政府的多项计划也依靠农协来辅助实施（秦富等，2003）。20世纪70年代初，中国台湾省成立农产销协会，设置农产品行情报导中心，建立契约生产和保价运销制度（单玉丽，1999）。

5. 改善农民增收的基础设施和公共服务。工业化国家（地区）大量投资农村基础设施和公共服务，改善农民增收的环境条件。1862~1917年，美国构建了一整套农业教育、科研、技术推广体系，免费为农民提供技术咨询服务（秦富等，2003）。1955年西德制定的农业法规定，对农民平整土地、测量土地给予资助（肖辉英，1998）。二战后，日本增加对农业的投资和融资，以开垦和改良土地（马晓河、蓝海涛，1999）。20世纪70年代，韩国新农村建设初期主要集中发展灌溉排水、耕地整理等农业生产设施；80年代后，基础设施建设转向修建农村公路和桥梁、改善农村的饮水设施、推动农村电气化等方面，注重提供技术与信息方面的支援（马晓河、蓝海涛，1999）。中国台湾省从20世纪70年代开始，增加农村公共投资，结合农地重划进行农村社区规划和建设（单玉丽，1999）。

表1 中高收入阶段工业化国家（地区）农民增收主要经验

中高收入阶段	补贴农民	土地流转	劳力转移	合作组织	设施服务
--------	------	------	------	------	------

美国	1871-1935年	最低保证价格；休耕补贴	农场土地股份内部转让	自由迁移	援助合作社	农业教育、科研、技术推广体系
德国	1886-1960年	农资价格补贴；投资补贴	土地买卖和出租；零星地块连片成方；资助大农场	鼓励农业劳动力改行或提前退休	注资；资助仓储设施；补贴信贷社利息	资助农民平整和测量土地
日本	1953-1968年	农产品价格保护制度	支持专业户；废除租佃限制	鼓励小农户转向非农产业	免税；固定设施补贴	通过投融资开垦和改良土地
韩国	1971-1988年	粮价补贴；农机具补贴；畜产品价格支持；利息补贴	废除土地最高限制和租赁限制	发展农村工业基地、土特产基地和乡村旅游	支持农协提供低息贷款；农协承担政府计划	农业灌溉、耕地整理、修路、电气化、信息技术咨询
台湾省	1968-1984年	粮价补贴	低息购地贷款；委托经营；专业区	分散化转移；农村非农产业吸收	农产销协会；保价运销制度	增加公共投资，实施农地重划

## 二、启示

1. 充分发挥农业生产性补贴促进农业生产和增加农民收入的双重作用。从中等收入向高收入跨越阶段，兼顾发展农业生产与增加农民收入双重目标是该阶段的主要任务，不同于高收入阶段以农民增收为主的目标任务。为此，美国、德国、日本、韩国和中国台湾省均采取了多种形式的农业生产性补贴，基本解决了发展农业生产与促进农民增收的两难矛盾。作为新兴市场国家在享有借鉴工业化国家（地区）政策经验后发优势的同时，也面临新国际规则约束的挑战。中国既要利用8.5%的微量允许政策空间，充分发挥农业生产性补贴促进生产、增加收入的双重功能，又要积极借助WTO绿箱政策允许的各种直接补贴增加农民收入。

2. 重点推进以连片成方为主的土地规模经营。德国采取连片成方的土地整治方式，扩大了土地经营规模，推动了机械化和专业化生产，既提高了劳动生产率和土地生产率，又增加了农民收入。针对中国土地规模小而细碎的严重问题，借鉴德国经验，对流转后连片成方达到规模经营要求的农户给予财政补助，大力推进土地规模经营，实现促进农业生产和增加农民收入的双重目标。

3. 统筹协调农村剩余劳动力进城和就地转移。中国与台湾省、日本和韩国在中高收入阶段都面临既要加快城镇化发展，鼓励农村劳动力向城市流动，又要防止“大城市病”，避免农村凋敝。当前，中国“大城市病”日益凸显，首先要通过调整产业布局，重点鼓励农村剩余劳动力向中小城市和小城镇转移；其次，要大力发展农村产业园区，支持农产品加工和乡村旅游等非农产业快速发展，吸引农村剩余劳动力就地转移。

4. 加快发展农民专业合作社。美国、德国、日本、韩国和中国台湾省等工业化国家（地区）高度重视农民合作经济组织在发展农业生产和促进农民增收中的作用，出台了免税、贴息、补助固定设施、承担政府计划等支持农民合作经济组织发展的政策。中国的农民专业合作社虽然有所发展，但与工业化国家（地区）相比，仍相当落后，也滞后于中高收入阶段农民的要求。为此，围绕农民专业合作社遇到的各种困难和问题，加快制定有关税收、信贷、固定设施、政府项目等方面的优惠政策。

5. 全面改善促进农民增收的环境条件。工业化国家（地区）大多采取直接投资、投资补助、信贷支持等方式建设农田水利、道路、电力等农村基础设施，提供农业教育、科技、信息等公共服务，以改善农民增收的环境条件，创造农民增收的机会。中国农村落后的基础设施和公共服务，既减少农民增收的机会，又加大农民生产经营的公共成本。借鉴工业化国家（地区）经验，中国要加大农田水利等农村基础设施的直接投资和财政补助，采取贴息、奖励等优惠方式鼓励政策性和商业性金融机构提供基础设施贷款，完善农业科技推广、市场信息、农民培训等公共服务。

[【打印本页】](#)

[【关闭本页】](#)

版权所有：(C) 中国农业科学院农业经济与发展研究所

联系方式：北京海淀区中关村南大街12号 邮编：100081

电话：(010)82109801 传真：(010)62187545 邮箱：iae@mail.caas.net.cn

技术支持：清华紫光