



## 目 录

关于增加农民收入的几项政策建议.....杨世基

增加农民收入几个值得重点关注的问题.....李志强

## 关于增加农民收入的几项政策建议

杨世基 研究员 国务院参事

针对近年农民纯收入增收逐年下降的问题,我们先后调研了一些地区,看到当地政府都较为重视农业、农村和农民问题,把增加农民收入提上日程,并按照中央部署,继续推进农业和农村经济结构的调整,加强农业和农村基础设施建议,推进农业产业化经营,发展乡镇企业,发展小城镇,逐步转移农业富余劳动力,加快农业科技进步,减轻农民负担等一系列的措施,促进农民增收。我们注意到在一些地方取得了成效,但在许多地区,尤其在斗西部地区,其难度很大。发展农村经济,增加农民收入还需要中央政策支持和政策服务。现提出几项政策建议:

一、建议国家的积极财政政策要向“三农”适度倾斜,加大财政支持力度;中央要制定相关的政策,鼓励社会资金投入农业和农村经济,以及改善农村的融资环境

我国的农业产值已从70年代占总产值50%以上降至现在的17%左右;从宏观上看,要用此17%产值所产生的收益和税费供养占全国人口70%的农民,并要增加他们的收入,难度显而易见。然而,国家对农村经济的财政支持力度明显不足,如近年来国家直接用于农业和农村经济的财政支出所占比重呈下降趋势,农业财政支出所占比例远低于农业在国内生产总值中的比例仅为1/2-1/3;农村金融服务也不利于农业和农村经济发展,国家银行和农村信用社信贷呈逐步减少趋势。如目前在文教、卫生、交通能源、邮电通讯和其他基础设施等方面,城乡之间基本上是

“一国两策”。据报道，乡镇企业1997—1998两年内关闭200万家，近千万人因此丧失就业机会，至今还难恢复原先水平。加上城镇化过程严重滞后，城市限用农民工等，目前农村仍沉淀着约1.5亿富余劳动力，从而制约了农民的增收，也重新拉大了城乡收入差距。

促进农民增收的许多措施都需要一定的资金投入，甚至有些措施要取得‘成效，前提是资金投入必须到位。因此国家的积极财政政策要向“三农”适度倾斜，加大财政支持力度。当然农村经济建设不能都依赖政府投入，资金应从多方面解决，多渠道投入。近年东部沿海发达地区以及其他一些地方已经出现工商业反哺农业，投资搞农业项目的现象。建议政府及时制定鼓励和优惠政策，创造良好环境，利盘诱导工商企业进入农业领域。同时，改善农村金融服务，为农民和乡镇企业发展提供信贷服务，支持农民和企业发展农村经济。

二、建议适当调整农业和农村经济政策，重点要从支持农业生产转向支持农村社会经济全面发展，发展效益农业和乡镇企业，转移农村富余劳动力，增加农民收入

前些年，强调了农业增产增收政策，而对农村经济政策、农业基础设施建设等重视不够，致使许多地方农村经济发展缓慢，这也是造成当今农民收入增加不快的一个重要原因。只有使农村社会经济全面发展，才能从多方面保证农民增加收入。我们在基层调研时，看到浙江省在这方面做得比较好。他们在支持粮棉油等土地密集型农产品生产的同时，很重视园艺和养殖等劳动密集型农产生产，提供收获较高收益的就业机会。在发展农业产业化经营时，既重视产、加、销的衔接，而更着眼于对广大农户的组织带动作用厂通过龙头企业和市场把当地多数农民带动起来。发展乡镇企业在重视发展资金和技术密集型产业的同时，更多发展劳动密集型产业，使当地劳动富余劳动力的就业状况得到改善。在拓宽产品的同时，大力开拓国内外劳务市场，提高农民的打工机会和收入。因此浙江省政府部门较少受到农村富余劳动力转移、下岗、就业等问题困扰，农民增收一直高居全国首位。同时应该强调的是浙江农村和中小城市大量发展以劳动密集型力口工业为主的中小企业和乡镇企业是符合国情的。这些企业既可吸纳，更多的劳动力，同时有助于提高农产品的品质和产品多层次利用，增值增收。据报道，发达国家的初级农产品与加工产品在消费比重中之比达2：8，而我国则为8：2；它们的食物加工业产值一般为农业总产值的1.5—2倍，我国仅为15%—20%，因此我国在这方面发展潜力很大；政府宜出台支持政策，促其发展。

三、建议支持各地农业组织创新，尤其如多种形式和类型的专业合作经济组织，要及时研究，制定政策，加强引导和规范，扶持和推动，以保护农民利益，加强增收能力

现代农业是市场激烈竞争的农业，小农户分散地进入市场，生产和交易成本较高，产品价格竞争能力很弱，风险很大，因此小农户参与市场竞争必须组织起来。如农民专业合作经济组织就是为适应市场经济需求应运而生的，它使分散的农户在稳定家庭联产承包责任制的基础上，以合作的形式有组织地进入市场参与竞争。提高农业组织化程度有助于使分户经营的农民形成较强的亲合力，增强内部协调性和外部适应性，增强农业竞争力)有助于农业产业化经营，建立公司加农户等企业化组织形式。尤其在加入WTO的情况下，只有相应提高组织化程度，才能参与激烈竞争国际市场。据调研，目前农民专业合作经济组织发展还不甚平衡，如在北京郊区数量已快速发展到1 80 0多个，成员已占农民总数的近四成。这些合作经济组织分别由农民、科技人员、销售人员或龙头企业组建，也有的由公司或转制后的“七站八



所”组建，其中从事农产品力口工、销售为主的占总数的45%。京郊现已由农民专业合作经济组织销售的牛奶占总产量的80%以上，蔬菜占46%、果品占40%，而在出口农产品中更占到95%以上。目前由其从事生产和经营的经济作物面积中，蔬菜占总面积的50%，果品占47%，在全市1400个养殖小区中占70%。这类合作经济组织在提高农产品市场竞争能力，推进农业结构调整的同时，更使农民的收入稳步增加，如去年加入经济组织的农民比未加入的人均增收约500多元。但是从总的看，我国农民组织化程度仍较低，尤其在中西部地区更为薄弱，因此建议政府及时研究，早日制定政策，对农民专业合作经济组织加强引导、规范、扶持和推动，促使提高组织化程度，有利农民增加收入。

## 增加农民收入几个值得重点关注的问题

李志强 副研究员

目前，农民收入增长缓慢已经成为党和国家关注的重点，也采取了一系列政策来刺激农民收入的提高，但几年来收效甚微。我认为，在农村经济进入新的发展阶段，又面临着WTO和经济全球化的压力，必须进行大的战略性调整，重新定位国民经济发展格局，采取综合性的政策措施，才能从根本上解决问题，使工农业协调发展，使整个国民经济走上良性发展道路。如果仅从农业内部考虑，采取一些单项措施，则很难取得理想效果。下面就进行战略性调整中应考虑的几个问题谈谈自己的看法。

### 一、重新审视工农关系与工农业合理发展速度

我国传统的考虑工农业合理关系的思路，主要是从农业提供的农副产品能否满足国民经济发展要求的角度出发，只要农业提供的农副产品能满足国民经济发展需求，就认为工农业之间的关系是合理的。这是过去短缺经济时代的产物，在我国农业综合生产能力大幅度提高，主要农副产品基本上达到总量平衡、丰年有余的今天，不仅要考虑农业提供的产品总量，更多的要考虑农业的效益、农民收入的增长幅度以及农村消费市场对国民经济的贡献。其实，目前工业也面临着产品相对过剩、效益不高的问题。所以，今后工农业发展，不能以速度指标来衡量，而必须以效益指标来衡量，以提高居民收入水平来衡量。由于比较工农业效益问题比较复杂，客观上也存在不可直接对比的因素，可以考虑用农民收入与职工收入增长速度来衡量。

### 二、重新定位城乡居民收入分配政策

城乡居民收入差距不断扩大，一方面是由于农民收入增长低于城镇居民，另一方面是农民支出不仅要保证自身的生活需求，还要承担维持乡村两级政权的相当部分费用，第三是农村居民不能与城镇居民享受同等的福利待遇。这种不同的收入分配政策产生的最直接原因是农民拥有土地，理所当然的要承担一些税费，这些税费是否合理，是否适度，我在下面还要谈要这个问题，但这种政策实行的直接结果造成了农民收入增长缓慢，城乡差距越来越大。这种结果是令人最担忧的问题，而且中国加入WTO之后这个问题还会加剧的趋势。可选的政策一是增加农业投入，改善农民的生产与生活环境，提高农民自身的发展能力；二是加快城市化进程，帮助一部份农民脱离农业，帮助他们在附近的城镇里找到新的工作，变成城市居民；三是适当减免农业税收与其它费用，增加农民现金收入；四是尽快建立农村社会保障体系，减少农民现金支出压力。

### 三、重新调整人均耕地规模与各种税费的比例关系

我国的农业税费大部分是根据农民人均耕地来确定的。但多年来，没有随着经济的发展与人口的增加而进行相应的调整，导致不同地区、不同产业与不同人群的负担不合理。如我国的农业税是在50年代按人均土地规模来确定，整体上说实行是轻税制度，40多年来，没有进行实质性调整。但随着人口的增长，人均耕面积下降了50%，也就是说原来由两个人承担的税收，现在由一个人来承担，虽说生产水平比过去有大幅度提高，但支出消费水平也在同步的增长，所以，实质上人均税赋是增加。而且，以耕地为依据、以农产品为对象的传统农业税收政策，农业税征收范围局限于种植业，集中于产粮区，造成农业一、二、三产业间的实际税负轻重不均。此外，各地区经济发展不平衡，区域间的实际生产率水平差异较大，尤其是一些通过国家基本建设投资（如大型水利工程、公路、铁路交通、科技推广项目等）、改善生产环境条件而提高的生产率水平的地区，在不变的常年产量情况下，农业税收负担相对来说越来越轻，形成地区间不合理的税收负担。而除农业税收以外，国家与地方政府通过剪刀差、集体提留摊派等方式，占有农民生产剩余，加重了农民实际负担。所以，必须根据现在不同地区农业实际生产水平与生活消费水平，来重新调整人均耕地规模与农业税费的比例关系，甚至取消农业税，减少一切不合理的负担，鼓励农业生产的发展，促进农民收入水平的提高。



#### 四、重新认识国家财政政策的投资方向

1997年以来，国家为了刺激经济的发展，采取了积极的财政政策，增加基本设施建设、设立城镇居民生活最低保障金制度、提高国家机关与企事业单位职工收入水平，对促进经济的发展取得了一定的成绩。但财政政策的投资重点集中在城镇与城镇居民，农村成为了被遗忘的角落。农村经济在整个宏观经济疲软的时期，没有得到财政政策的刺激，几年来徘徊不前，农民收入增长速度逐年下降，城乡居民收入差距不断扩大。如果国家加强对农村的财政支出，把财政政策的重点放在农村，不仅受惠的人群会大幅度增加，而且对经济刺激产生的效果也不会比城镇低，更为重要的是将会对农民的心理造成极大的鼓舞效应，进而巩固农业基础地位，促进国民经济发展乃至整个社会的长治久安。