

# 农民收入问题的深层思考

◇封泉明 [福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007]

**摘要:**近年来农民收入下降的主要原因有三点:一是国家农业政策的负面影响,二是农业小生产和大市场的矛盾;三是农民负担过重。要解决这些问题,我们必须做到:完善农业政策制定的机制;深化农村的各项体制改革;调整农村的产业结构;切实减轻农民的负担。

**关键词:**农民收入;农民负担;农业结构

**中图分类号:**C912.82

**文献标识码:**A

**文章编号:**1009-1289(2003)06-0090-02

负和名目繁多的收费。这样农民要取得在异地就业就必须付出很高的成本。

## 2. 农业小生产与大市场之间的矛盾是深层原因

家庭联产承包责任制通过对传统农业经营体制的创新,曾为中国农业的发展注入了空前的活力,极大地解放和发展了农业生产力,解决了广大农民的温饱问题。但时至今日,随着社会主义市场经济体制的建立,农业市场化的逐步深入,农业千家万户小生产与千变万化大市场的矛盾却日益突出。一是全国2亿多个农民家庭单家独户分散生产,户均6亩多土地的超小规模经营,使生产规模和生产要素的配置难以使农业产量超过市场损益均衡点以上,农产品单位成本上升,往往收不抵支,难以维持简单再生产;二是农业生产结构和产品结构趋同,分散在全国广大地区的亿万农户所从事的产业和生产的品种及其品质大体相同,使产品市场渗透力弱、竞争力差、无效供给增加,难以适应当前多变的、多样化的市场需求;三是家庭为单位的封闭式生产其社会化、组织化和现代化的程度差,在市场经济下无力与其他市场主体相抗争,是市场竞争的弱势群体,他们所承担的风险愈来愈大;四是农业小生产,市场网络基础薄弱,商场信息手段落后,难以准确把握市场信息和市场行情,生产具有极大的盲目性和自发性,农产品进入市场困难,买难卖难交替出现,交易成本不断上升,农民利益不断受损。

## 3. 负担过重是造成农民收入下降的重要原因

自1992年底江泽民同志主持召开部分省委书记会议,强调要切实减轻农民负担的工作以来,中央年年都在强调减轻农民负担的问题,并设立了国务院有关部委的联席会议制度,加强了对农民负担的监督工作。但是农民负担继续加重。正常情况下,农民的合理负担主要有三大部分。一是应向乡村集体经济组织上交的承包费。按规定向农民收取承包费的总额不许超过当地农民上年纯收入的5%。但一些地方还是千方百计地将各种名目的收费变相地打入承包费中向农民收取,个别地方甚至虚报农民的纯收入,以增加向农民收取的实际额。二是国家的税收。农民应承担的主要税种有农业税、农业特产税和畜禽屠宰税。按理说国家有税法,税收的制度都是很明确的,因此税制上不当有问题。但一个时期以来,有些地方财政收支困难,就将税收定成任务额,层层下达,不管是否符合实际都必须

从1978年底十一届三中全会后开始进行的改革,至今已有20多年。在这段时间里,我国的经济获得了快速增长,社会发生了翻天覆地的变化。这一切在很大程度上要归功于勤劳的中国农民。首先是农民首创的家庭联产承包责任制,使得农村经济迅速发展,促使了1984年中央对计划体制的全面改革。其次是农民自己创办的乡镇企业异军突起,促进了我国经济的蓬勃发展和改革向市场化方向的深化。

但是,自从90年代初一直到现在,农民问题却成了海内外关注的焦点,而且,问题已经积累到比较突出的程度。目前,农业、农村、农民问题集中反映在农民收入上,农民的收入能否持续、稳定增长,已经关系到农村经济的进一步发展和社会的安定团结。究此问题中的原因,我们认为有以下几点。

## 1. 国家宏观的调控政策的负面影响是造成农民收入下降的首要原因

这可从以下两点得到充分的证明:①由于当前我国正处于社会转型时期,为了保持社会的稳定,国家必须让经济保持一种高速增长的态势。因此,国家不能不把大量的资金投入能够带动经济增长的产业上去。据有关部门统计,农业投资占整个国有单位投资的比重,70年代末为5%、1992年为3.7%、1993年为2.8%、1995年下降到2%;与此同时,财政信贷支农资金还出现了严重的“农转非”现象。据有关资料统计,1993年国家财政、金融渠道向农业投资为1265亿元,实际用于农业的只有713亿元,1994年净流出814.5亿元。为了保证农村的稳定,国家采取了巨大的税费缺口形式;为了保证城镇的稳定,粮食的销售价格只能走低,不能往高走。②根据我国的实际情况,为了在一定时期确保农村经济和整个国民经济的稳定发展,不能不在某种程度上限制农业人口的无序流动。为此,政府采取多种措施千方百计地限制农民进城。目前农村劳动力外出就业除了携带身份证外,还必须持有外出务工证明、技术专长证明等供流入地管理部门查验,他们在开具这些证明时需支付不少的费用。在流入地办理“暂住证”后每月也需缴费用。不少地方还向社区组织缴纳“治安管理费”、“卫生费”等非常规收费。如果从事服装加工、小修理、贩卖肉菜等还需承担超过户籍人口的税

\* 收稿日期:2003-01-04

作者简介:封泉明(1974-),男,江西东乡人,硕士研究生,研究方向为邓小平理论与马克思主义哲学。

完成,结果有些地方的农村税收也出现了混乱。有的不管农户是否生产农业特产品和饲养畜禽,都按人或按承包土地平摊农业特产税和屠宰税。有的对同一块承包地既征农业税,又征特产税,农民对此强烈不满。三是为兴修水利和农田基本建设,农户每年必须承担一定数额的积累工和义务工日。但有些地方却不要农民出工,强制性地要农民交钱。再加上“四乱”(乱收费、乱集资、乱罚款、乱摊派),致使农民的负担沉重。

## 二

近年来农民收入增长减缓是改革开放以来我国农村经济在市场化进程中各种问题集中的综合反映,不可能靠某一种措施或某一项政策得到根本解决,而必须以加快农村经济市场化进程为出发点,采取各种措施切实增加农民的收入。为此,必须着重搞好以下几项工作。

### 1. 深化农村改革

制度、体制的机制问题是农村经济市场化进程中面临的问题,加快农村各项改革是促进农村经济发展,不断提高农民收入的重要保证。在土地资源严重约束的情况下,主要应采取以下措施:(1)加快农村土地使用权制度改革,逐步建立和完善规范的土地使用权流转制度,同时加快农村土地租税制度改革,促使土地使用合理有序流动。(2)加快农村金融改革。改变传统的、纵向的、单一的计划供给资金模式,将市场机制引入到农业资金供给上;公开农业财政和信贷资金各种业务,广泛推行财政和政策性信贷资金委托代理与项目公开招标制度;放宽农业直接间接融资限制,增加农业各类投资主体参与二级资金流通市场的机会,开辟多条农业内源融资和外源融资渠道。同时制定相关法规使农村大量存在的隐性、无序的民间融资显性化、规范化,以解决农村金融产品少、储蓄资源利用率低、金融市场开发不够等对农村经济制约的问题。

### 2. 完善农业政策制定的责任机制

目前,我国的农业政策制定的程序不够健全。一是缺乏农民与政策制定者的对话机制。二是缺乏试点,缺少自上而下和自下而上的意见反馈与调整。三是政策的决策的权责不对称。政策的制定者有制定政策的权利,但是对于政策的失误的责任却不承担。四是政策制定者缺乏必要的监督,即使政策制定者制定出损农的政策也没有矫正的机制。五是政策制定者不处在超然独立的地位,易受各种非农集团的影响。因此,为了使农业免受不正当的农业政策的影响,我们就必须完善政策制定的责任机制,赋与政策制定者一定的权利,但同时也要让他们承担相应的责任,避免政策制定的不负责任和以政策来“寻租”。对出现明显的政策失误和故意的非农偏好要追究法律责任。要完善政策的责任机制关键就是要正确处理政策与法律的关系,让政策置于法律的监督之下,不能凌驾于法律之上。政策的制定者或政策制定的委托人要接受人民代表大会的咨询和监督。

### 3. 加强农业结构调整

调整农业结构是增加农民收入的关键性措施。新阶段农

业、农村经济结构调整必须围绕这三方面做工作:(1)要全面优化农产品品种,普遍提高农产品质量。不管从事哪类农产品的生产,都要把优化品种、提高质量和增加效益作为自己的调整方向。这是提高农业素质和效益、增强市场竞争力的核心。(2)进一步优化农业生产布局,充分发挥区域比较优势,如中部地区特别是粮食主产区,要抓住放开产销区后粮食市场扩大和实行保护产区政策的机遇,发挥粮食生产优势,优化粮食品种结构,发展加工转化和产业化经营,实现农业增效和农民增收的目标。西部地区要抓住国家实施退耕还林、还草,大力发展特色农业、生态农业和节水农业;东部地区和大中城市郊区要抓住扩大对外开放和加快城镇化进程的机遇,大力发展高附加值农业、高科技农业和出口创汇农业。(3)要扩大初级农产品的转化和深加工,这对于农业今后的发展具有越来越重要的意义。在城市居民中,随着收入水平的提高,吃方面的支出比重会越来越来少,恩格尔系数减弱,食品的收入弹性减弱,这对农民来说是很严峻的挑战。为此必须通过大规模地转化和精加工初级农产品才能为农业的发展开拓新的市场空间。转化和加工不仅可以使农产品增值,而且可以引导消费,开拓新的市场。

### 4. 采取切实措施减轻农民负担

减轻农民负担的工作必须标本兼治。所谓治标,就是对中央已有的政策规定的贯彻必须加强监督和检查,确保真正落实;对于公然违犯政策规定的,应坚决纠正并严肃处理当事人;所谓治本,就是要抓住农民负担难以减轻的关键环节,深化改革,实行新的体制和制度。当前需要抓紧进行的改革,主要在于三个环节。一是要对农民承担的费用和劳务加快立法,使农民负担问题纳入法制化的轨道,这在党的十五届三中全会上已经进行了部署。二是要尽快实行农村的有关制度改革,尤其要规范农村的税费制度。三是要实行乡镇的机构改革和人员精简。农民负担难以减轻,具体原因可以列出许多,但其中很重要的一条,就是乡镇机构臃肿和非生产人员的队伍庞大。目前,全国乡镇机构的党政人员平均都超编一倍以上,每个乡镇超编三、五十人,全国4.4万多个乡镇,超编人员的总量相当可观。而人员的超编基本上都要靠增加农民的负担才能维持。因此,只有切实改变这种食之者众、生之者寡的局面,农民的负担才能真正得以减轻。否则即便一时压下去了,很快也会出现反弹。

## 参 考 文 献

- [1] 王梦奎主编. 中国经济转轨二十年[M]. 北京: 外文出版社, 1999.
- [2] 许明主编. 关键时刻——当代中国亟待解决的27个问题[M]. 北京: 今日中国出版社, 1997.
- [3] 姜国祥. 农业市场化进程中亟需研究解决的几个问题[J]. 人大复印资料(社会主义经济理论与实践), 2002, (2).
- [4] 邓大才. 试论农业政策的非农偏好与矫正思路[J]. 人大复印资料(社会主义经济理论与实践), 2001, (7).