

# 农民增收的制度分析

杨建德, 杨文

(四川师范大学 政治教育学院, 四川 成都 610068)

**摘要:**“三农”问题已成为影响和制约我国全面实现小康社会奋斗目标的关键性因素,而农民增收问题是“三农”问题的关键和核心。农民增收涉及到一系列因素,其中制度因素是其最根本的因素。要从制度经济学的角度分析限制农民增收的制度因素,提出改革措施,加快制度创新,为农民增收提供制度保证。

**关键词:**农民增收;土地制度;户籍制度;财税制度

**中图分类号:**F323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2005)04-0010-05

增加农民收入,不仅是关系农民切身利益的问题,也是关系国民经济全局的大问题。通过下面的分析我们看到,制约农民收入持续增长的一个关键因素是制度。所以,为了促进农民收入持久增长,应改革经济和政策体制中不适应农村经济发展的部分,调整国民经济的分配格局,妥善处理不同社会群体的利益关系。

## 一 我国农民收入基本现状分析

经过20多年的改革和发展,虽然我国的工业以及服务业都取得了巨大的发展,但农业人口占总人口的比重仍高达73%,所以农民问题仍是我国当前乃至今后相当长一个时期都必须重点解决的问题。农民人均收入水平总体上相对较低,农民收入增长缓慢,增长速度落后于整体经济发展水平,城乡居民收入差距拉大,是农民问题的核心问题。

改革开放以来的25年,农民人均纯收入仅为2662元(包括农业收入和非农业收入),而同期城市居民人均可支配收入为8472元。近四年农民收入也大体如此,2000年到2003年,农民人均纯收入分

别为2253.42元、2366元、2476元、2662元,而同期城市居民可支配收入分别为6280元、6860元、7703元、8472元[1],城乡居民收入差距在三倍左右,而且还有进一步扩大的趋势。如果考虑到城镇在住房、医疗、交通和公共服务等方面所获得的大量的政府财政补贴,实际城乡人均收入差距更大。

我国农民收入不仅偏低,而且增长较缓慢。1985以来的17年,农民人均纯收入平均递增仅为4.0%。特别是1998年以后的3年增长速度更为缓慢,2000年仅比1999年增长2.1%,同期城镇居民的人均可支配收入增长速度为6.4%,2001、2002、2003年农民人均纯收入增长速度分别4.2%、4.8%、4.3%,而同期城镇居民的人均可支配收入增长速度为8.5%、13.4%、9.0%[1],城乡居民收入增长速度差距在两倍以上。我国农民收入的增长主要不是来源于农业生产率的提高,而是来源于非农业及农产品的短缺和粮食价格保护,1998-2003年的6年内,我国农民人均纯收入中来自于农业的收入维持在1200元左右[2],仅相当于农民人均纯收入

收稿日期:2005-01-16

作者简介:杨建德(1963—),男,重庆长寿人,四川师范大学政治教育学院副教授,成都市监察局副局长,西南财经大学经济学博士研究生。

杨文(1977—),男,四川南部人,四川师范大学政治教育学院硕士研究生。

的一半。在我国加入世界贸易组织以后,我国经济已经告别“短缺”状态,农产品大多数已供大于求,在价格超过国际市场的情况下,依靠增加农产品的产量或价格上升来增加农民收入的可能性极小,农民收入增长速度可能进一步降低。

## 二 影响我国农民增收的制度因素分析

(一)我国现行的农村土地制度压抑了农民的生产积极性的发挥,制约了农业劳动生产率的提高,限制了农民收入的增长。

我国现行的农村土地制度是20世纪70年代末开始的农业改革,逐步形成的家庭联产承包责任制,这种土地制度是在不准许私人合法拥有生产资料的环境中,通过承包合同的形式来界定农户经营土地的权利。这种改革相对于传统的经营方式是一个重大进步,事实上也大大地激发了广大农民的生产积极性,促进了农业劳动生产率的提高,农民收入也得到了较快的增长。但是由于当时这种变革是在缺乏成熟的理论指导和完备的政策设计的情况进行的,对土地使用权的占有只能采取古老的、也是最容易为农民所接受的“均田制”方式来实现“农地普占”,这实质上是一种计划经济体制下的土地使用权的平均主义。这种土地制度在实践中的弊端也逐渐显露出来。

第一,农村土地产权不完整。随着我国城市经济的发展和城市化进程的加快,占人口绝大多数的农民生产积极性逐渐削弱,利益不断受到损害,究其原因,在于农村土地市场不发达,农民土地产权不完整,土地财产权利得不到保障和体现。一方面,《农村土地承包经营法》虽然赋予农民土地承包经营权以物权性质,但同时又给予很大程度上的限制,特别是农民对土地没有处分权,也就不能享有作为物权体现的财产权利。国家(主要是地方政府)常常动用征地权,低价征用农民土地,使农民在土地上的权利受到损害。另一方面,农村土地流转困难,土地不能随市场经济的发展而活化为农民手中的资产和财富并进行市场化配置,农民不能享受到经济发展和进步带来的土地增值。

第二,公平有余而效率不足。承包制条件下的农村土地分配是以自然村为基础,以村在户口为依据,严格按家庭人口或劳动力与土地比例平均承包土地,为了达到绝对的“平均”,将土地分成若干等级,按土地肥力将土地细分成一小块一小块,然后平

均分给每一位农民,由此产生了一种最具中国特色的超小型农户经济,农户土地十分分散。以2000年为例,全国农村平均每个农户经营的耕地面积只有8.33亩,却大概分在9-10块地上[3]。这种超小型农户经济,使农业发展得不到规模经济效益,农业劳动生产率长期得不到有效提高。

第三,我国征地制度不利于保护农民利益。我国征地制度在体现社会主义公有制、保证国家重点建设方面曾起到重要的作用,但在新的经济社会条件下,越来越表现出一些弊端。首先,征地范围过宽。《宪法》和《土地管理法》均明确规定,“国家为了公共利益的需要”,可以征用农村集体所有的土地。但从实际情况看,土地征用范围没有被严格限定在“公共利益”上,以营利为目的的土地开发利用项目也采取低价征用方式。征地范围过宽,不仅助长了滥用征地权力,更为严重的是严重侵害了农民利益。其次,征地补偿不合理。国家征地的目的多数情况下是为了从事非农建设,这一过程必然带来土地级差收益的上升。而现行的补偿规定只是按被征用土地的原有用途进行补偿,而与这块土地的未来用途和地价升值毫无关系。这种补偿方式实际上是将农民排除在土地级差收益的分配之外,这是对农村集体土地权力的严重侵犯。同时,在征地补偿费的分配上,农民也往往处于不利的地位,乡(镇)、村更多地作为集体土地产权人,截留大部分土地补偿费,真正分到农民手里的可谓少之又少。再次,征地制度严重侵犯农民的土地发展权。土地发展权是一种农地转为建设用地后继续进行开发利用的权利,是所有农业经营者都应当参与共享的权利。而现行征地政策往往采取一刀切的补偿安置办法,不考虑基于土地发展权带来的可期待利益,也就忽视了农民未来的生存保障,使被征地农民生活无着落,并引发各种社会矛盾。

(二)我国现行户籍管理制度的歧视限制了农民获取非农业收入或利益的渠道和机会。

目前,我国仍在实行的户籍管理制度是20世纪50年代后期为适应计划经济的要求而建立起来的。在这种户籍制度下,每一个人一出生就被严格地划分为“农民”和“城市居民”,这实质是血统论的翻版,把农业户口和非农业户口严格区分开来,城乡之间形成不可逾越的鸿沟。这种具有“二元”性质的户籍管理制度是造成农村流动劳动力所面临的劳动

就业、技能培训、义务教育、社会保障等方面的差别与歧视的制度基础,是造成我国城乡差别的重要的制度基础。现行户籍管理制度的歧视主要表现在两个方面:一是在很多地方仍然存在指标控制;第二个是要收取城镇增容费。本来农民进城就难,收入也低,收取城镇增容费更加重了农村劳动力流动的成本。虽然国务院在1998年8月批转的公安部《关于当前户籍管理中几个突出问题的意见》中,允许孩子随父母、夫妻投靠以及老年人投靠子女的落户。但是由于制度的惯性和部门的利益,严重地阻碍着户籍制度的改革和国务院有关精神的落实。事实上,农民特别是跨省流动的农民工,基本上没有可能在大中城市落户。另外,根据文件,只要有稳定收入、稳定住处、稳定就业,在一个地方生活一段时间后,可以在当地落户,但是在实际执行中,并不都是这样。

与户籍管理制度的歧视相联的歧视有就业歧视、社会保障以及教育培训歧视。就业制度的歧视包括劳动者在求职、就业、管理等方面遇到的不平等待遇,如农村劳动力进入城镇就业的总量控制,职业、工种限制,先城后乡控制,强制性收取管理费、用工调节费等。比如,北京市劳动局1998年发布的第2号通告要求“属于限制使用外地人员的行业、工种,用人单位必须改用本市人员”,“凡未经批准擅自招用的……市、区、县劳动部门除责令清退使用的外地务工人员外,并按《北京市外地来京务工经商人员管理条例》的有关规定,给予最高额度的罚款”。北京市如此,其他城市可想而知。

从社会保障来说,社会保障水平最高、范围最全面的是本地的城镇职工,其次是本地农村劳动力,最后才是外来的农村劳动力。城市职工普遍享受着养老、医疗、失业、生育和工伤五大保险;在一些地方,也有部分镇村依据城市保障标准及镇村财力情况对本地农村劳动力自办的养老、医疗保险;外来农村劳动力则一般不享受任何保险待遇(部分从事高危工种的外来工有工伤保险的除外)。虽然从经济社会发展的实际情况看,存在这种差别有其合理性,但保障差别的不平等,也是农村劳动力流动的障碍因素之一。

教育培训的歧视主要表现在对外来务工人员子女提供义务教育和对外来务工人员进行职业技能培训教育两个方面。虽然大量外出务工人员有学龄子

女,有些甚至夫妻同在一个单位,但由于输入地教育制度规定上的一些歧视,其子女并不能就近上学,即使有机会上学也要比城市同龄人多缴费用。对外来务工人员的职业培训,也存在着类似的问题:一个是缺乏相应的培训部门;第二是机会不平等;第三是部门限制,职业技能培训管理上的部门分割,对新成长劳动力的转移产生了不利的影响。

总之,我国现行的户籍管理制度及粘附其上的二元社会福利制度的存在,限制了农村劳动力向城市的正常流动,剥夺了农民分享现代工业、城市文明和社会福利待遇的权利,剥夺了农民自由迁移的权利。广大农民被牢牢地束缚在生养他们的土地上,使农民在就业机会、发展机会和受教育机会等方面天然地与城市居民不可同日而语,农业劳动力不得不在农村社区内部从事高度分散的、低效率的劳动,导致小规模土地经营上农民兼业化的普遍发展,客观上促成了农业的低劳动生产率,阻碍了农民收入的增加。

(三)现行的财税制度造成农民负担过重,农业发展资金不足,农民收入增长缓慢。

中国广大农民不仅无法享受现代经济发展带来的好处,而且还为现代经济发展做出巨大贡献的同时,牺牲了合理的利益。

首先,为工业发展提供了大量的原始积累资金。为尽快建立完整的工业基础,一方面,国家通过工农产品价格“剪刀差”和税收从农村中汲取大量资金。从新中国成立之初到20世纪90年代末,农村资金净流出2万多亿元,导致农村资金积累不足。而另一方面,国家财政支农的比重呈下降趋势。如1991-1997年,国家财政支农的比重分别由10.3%降到8.3%,1993年以来,除了1994年、1996年外,其他年份国家财政对农业总投入的增长幅度均低于国家财政经常性收入的增长幅度[4]。农村得不到应有的技术、资金、设备和智力投入,农村公共产品供应严重不足,农业生产率长期无法提高,农民收入增长乏力。

第二,农村税费种类繁多,农民不堪重负。农村税费改革前,我国农民负担主要由4个部分构成:一是国家税收,主要包括农业税、农业特产税;二是向集体组织缴纳的土地承包费,包括“村提留”和“乡统筹”,还有农村教育附加费、计划生育费、优抚费、民兵训练费、乡村道路建设费等;三是种种行政收

费、教育集资、乡村范围内生产和公益事业集资以及各种摊派、罚款和收费；四是按国家法规规定，农村劳动力每年应承担的义务工和积累工，用于农田水利基本建设和当地修桥筑路等公益事业。这种税费制度加重了农民负担。

第三，财税体制的集中化导致县乡财政赤字，加重了农民税费负担。我国从1994年实行分税制，分税制主要规定了中央政府与省一级政府之间的事权划分，确定两者之间的分税范围，却没有规定省以下政府间的财权关系。其结果，好的财源总是被上一级的政府抓走，地（市）及以上各级政府的财政有保证，而县乡政府的财政常入不敷出。据有关资料显示，全国50-60%的县政府和75%的乡政府发放工资都有问题。为维持政府的正常运转，出现各种名目的乱摊牌、乱集资、乱收费，在中央明令禁止增加农民负担时，县乡政府以及村委会举债发薪已成普遍现象。有关资料统计：“三农”负债共计近20000亿之巨。按6%利率计算年需利息1200亿，就是贷款还款期限平均放宽到十年还完，不再增加农村集体贷款和借款，平均一年需还本付息近2600亿，十年期间，分摊到每一个县平均每年还本付息580万元[5]。农村基层政府债务最终还是要靠征收农民税费来还，负担最终还是转嫁到农民身上。

### 三 加快制度创新，为农民增收提供制度保障

以上分析表明，我国农民增收困难的根本原因在于一系列的制度缺陷或者制度执行失范。因此，要从根本上解决农民增收难的问题，必须针对上述制度缺陷，走制度创新道路，为农民增收提供制度上的保障。

（一）健全农村土地制度，确保农村集体土地产权的真正实现。

首先，应进一步明确集体土地所有权和使用权，还权于民、还权于集体。为此，应尽快改变现行国家征地模式，同时变土地征用为征购，按市场公平价格对集体成员予以补偿；政府退出开发用地的“征用”，还权于集体，集体组织以所有者的身份出让自己的土地，减少中间环节，从而减少管理成本，提高土地配置效益；调整现行法律，建立所有权、使用权保障机制；建立城乡统一的土地管理模式来保证改革措施的具体落实。

其次，要赋予农民以完整的土地产权。在现今社会条件下，国家不承担农民的社会保障，土地仍然

是农民最主要的生产资料，也是绝大多数农民赖以生存的根基。所以，赋予农民以完整的土地产权，对于让农民手里的地“动”起来、让附着在土地上的财“流”起来，具有重要性和迫切性，否则，农民越来越会被经济发展的浪潮边缘化。

第三，积极培育和完善土地要素市场，实现农村土地的市场化流动。政府应尽快建立集体农地市场和集体建设用地市场，并将集体建设用地市场与国有土地使用权市场接轨，形成“一个市场，两个所有权”；建立城乡统一的用地管理模式，包括城乡统一的土地利用规划、土地利用计划和用途管制，使城乡土地协调利用；对农户承包的土地，农户在保证耕地面积不变的情况下有权根据自愿原则，实现土地的自由流转；农业用地转作非农业用地后，可以以土地入股，实现土地股权变现分红。只有这样才能使广大农民共享城市化、现代化所带来的好处与利益。

（二）取消现行“二元”户籍管理制度，建立城乡一体的户籍管理制度。

户籍制度改革并不是要完全取消户籍管理，其实质是要消灭粘附在户籍管理上的城乡差别，实现公民身份平等，逐步实现人口流动自由，其目的是建立城乡统一的流动户口制度，给公民特别是农民一个平等的就业机会，平等地享有社会所赋予的权利。任何人，只要在一个地方有稳定的收入来源，就可以在当地办理居住证，成为当地居民，依法享有当地居民所享有的权利和承担当地居民所应承担的义务。户籍改革要立足于提高劳动力资源的配置效率，充分发挥市场对劳动力资源配置的导向作用。要建立基本统一、规范的劳动力市场体系，完善政府对劳动就业的管理手段和相应的法律规章，统筹规划和调控城乡劳动力就业，取消各种限制劳动力特别是农村劳动力合理流动的政策规定，促进劳动力在城乡之间、地区之间有序流动。

要逐步淡化城市偏向，逐步取消城乡之间利益分配的差距，促进城乡一体化的发展。要实行居住地户口登记的原则，建立以常住户口、暂住户口、寄住户口为基础的户口登记制度。把以户管理为重点转向以人管理为重点，最终实现开放、动态的户籍制度。取消以出生为基础的各种利益差别，给公民特别是农民以平等享受利益的权利。

（三）深化农村税费改革，减轻农民负担，增加农民收入。

深化农村税费改革是减轻农民负担,进一步解放和发展农村生产力,增加农民收入的治本之举。为此,应做好以下工作。

首先,从财权与事权相统一的角度,改革县乡财政体制。根据事权确定支出,根据支出确定各级政府的收入。收入如有缺口,应通过转移支付加以解决。要建立健全与分税制相适应的新的农业财政管理体制,建立起充满活力的县乡财政收入增长机制,改变县乡财政入不敷出的状况。在改革中,减少县乡的财政承担的责任和义务,加大上级财政承担的责任和义务,增加国家对农村义务教育、公共设施、农田水利等基础建设、社会保障等方面的投入。同时,要加大机构改革力度,切实精简机构和裁减超编

人员,从根本上控制县乡财政的刚性需求,防止农民负担的再次加重。

其次,应统筹城乡税收。许多国家都实行城乡一体的税收体制,农产品税负几乎为零。2004年中央“一号文件”提出取消除烟叶外的农业特产税,同时逐步降低农业税税率,总体上每年降低1个百分点,直至完全取消,这就为最终实现城乡统一的税收制度奠定了基础。总之,要解决农民持续增收问题,涉及到社会生活的方方面面,但其中最重要的是一系列经济制度。我们应以提高农业劳动生产率为根本,从维护农民的合法权益出发,进行全面的改革,从根本上解决制约农民增收的各种制度因素。

#### 参考文献:

- [1] 国家统计局. 国民经济和社会发展统计公报(2000-2003)[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [2] 国家统计局. 中国统计年鉴(1998-2003)[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [3] 吴晓华. 改革农地制度 增加农民收入[J]. 改革(重庆), 2002, (2).
- [4] 张晓山, 崔红志. 关键是调整国民收入分配格局——农民收入问题之我见[J]. 农业经济问题, 2001, (6).
- [5] 周天勇. 债务、吃皇粮与三农经济发展[N]. 中国经济时报, 2001-08-31.

## System Analysis of Peasant Income Increase

YANG Jian-de, YANG Wen

(Political Education Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** The “three issues concerning peasants” are critical factors affecting and restraining China’s overall realization of well-off society, of which the issue of income increase is the key as well as the core of the three issues. It involves a series of factors, of which the system factor is the fundamental one. Reform measures must be put forward from an analysis of the systematic factors restraining the income increase in the light of systematic economics, to speed up systematic innovation and furnish systematic guarantee to peasant income increase.

**Key words:** peasant income increase; land system; household registration system; taxation system

[责任编辑: 李大明]