

努力拓宽增加农民收入的途径

许经勇 任柏强 黄焕文

摘要 1997年以来我国农民收入增长幅度已经连续四年下降,这是农业进入新的发展阶段遇到的新问题。中央把千方百计增加农民收入作为“十五计划”期间的一件大事来抓。这是党中央、国务院从国民经济和社会发展全局的高度提出的重要指导思想,对于保持国民经济发展出现的好形势具有重大意义。从当前我国农村实际情况出发,增加农民收入的主要途径是:从战略上调整农业和农村经济结构;促进农业富裕劳动力向第二、三产业和小城镇转移;努力减轻农民负担,让农民休养生息。

关键词 增加农民收入 调整农业结构 转移农业劳动力 减轻农民负担

一、从战略上调整农业结构

1996年以来,我国农业增加值增长率呈下降趋势:1996年为5.1%,1997年和1998年均均为3.5%,1999年为2.8%,2000年上半年为1.5%。与此相联系,农民人均纯收入增长率也呈下降趋势:1996年为9%,1997年为4.6%,1998年为4.3%,1999年为3.8%。2000年上半年农民人均现金收入比1999年同期增长1.5%。农民收入上不去,购买力难以提高,农村市场启动将继续乏力,城乡居民收入差距将进一步扩大,这势必对国民经济持续增长和实现良性循环产生负面影响,值得高度关注。

农民增收的难度加大,首先是农产品供求格局发生变化,农业增长日益受市场需求的约束。经过改革开放以来的快速增长,我国农产品的供给总量已经能够满足需求,绝大多数农产品已由卖方市场过渡到买方市场,由长期短缺转变为供求基本平衡;全国主要农产品的供求矛盾,已由总量矛盾为主,转向以结构矛盾为主。在农业增长面临日益强化的市场约束形势下,农产品总量扩张已经不能为农民在农业中创造更多的就业机会和收入来源。随着城乡居民消费水平的提高,特别是我国将要加入世贸组织,市场对多样化、高质量农产品的需求越来越大,低质农产品市场需求日益萎缩,过

去靠增加产量增加农民收入逐渐变为靠提高质量和提高农业劳动生产率增加农民收入。

改革开放20多年来,我国人民尤其是城镇居民的食品消费结构已发生明显变化。具体表现在:一是种类较以前大为增多,已不仅仅限于粮食一种;二是粮食食品的消费比重相对下降,非粮食食品尤其是肉、奶、蛋等畜产品、水产品的比重有较大提高;三是以粗粮为主的粮食消费结构已被以细粮为主的粮食消费结构所取代,并正朝着以消费优质粮为主转变,所消费的其他农产品也正在由低质品种向优质品种转变;四是加工食品消费比重提高,尤其是精深加工农产品消费逐渐增多。发达的农产品加工业,是现代农业的重要标志,也是增强农业竞争力、促进农业结构高速向纵深发展的必由之路。现代农业国际竞争不仅取决于初级农产品质量,更取决于整个产业链条、整个生产体系的发达程度。没有农业产业链条的延长以及产品在各个生产环节的多次升值,农业经济效益难以从根本上提高。在农业结构调整中,一方面应大力发展畜牧养殖业,把更多的粮食转化为肉、蛋、奶,实现农产品的转化;另一方面,应因地制宜地发展农副产品加工业。同时,加大对现有农产品加工企业技术改造力度,鼓励它们采取新技术和先进工艺,提高加工能力和产品档次。通过开发

更多的农业加工产品特别是精深加工产品,让农民更多地分享工业和商业利润,达到迅速增加农民收入的目的。

食品消费结构多元化、高级化是消费现代化的重要内容和标志,也是世界性消费结构演变的客观规律和必然趋势。发达国家都已实现了食品消费结构多元化、高级化,其中畜产品、水产品的消费占有相当大比重,已超过粮食食品成为最主要食品,加工食品已占所消费食品总量的80%。与食品消费结构多元化、高级化趋势相适应,我国农业产业结构也必须由以种粮为主和以种植业为主的传统农业产业结构,向多元化、高级化的现代农业产业结构转变。目前我国农业产业结构总体上虽处于由低层次向高层次转变的历史阶段,但与发达国家相比,差距还很大,尤其是现代畜牧业还比较落后,离成为农业第一位的主导产业距离甚远,农产品加工业还不发达,食品加工业尚未成为国民经济的第一大产业。这种状况在很大程度上相对滞后于食品消费多元化、高级化的需要,严重制约了农业在新的历史阶段的发展及农民收入的增加。

上述分析表明,对农业经济结构进行战略性调整,是新阶段农村工作的中心任务,也是保持农民收入不断增长的关键。在农产品出现阶段性供大于求的情况下,在人们的温饱问题解决以后,必须适应市场对农产品优质化和多样化的需求,加快调整农业结构,大力发展高产优质高效农业,推动农业从过去只注重产量向稳量提质转变。由于农产品充裕了,生活水平提高了,使得人们对农产品的品种和质量的选择成为可能。解决农产品难卖的问题,不仅要能卖出去,而且还能卖个合理的价钱,关键是解决品种和质量问题。不解决品种和质量的问题,农产品就很难卖掉,就会出现增产不一定增收、丰收不一定增收的问题。甚至可能出现谷贱伤农。这就要求必须由市场容量来决定产量,由多样化、优质化的需求来决定品种结构和质量档次。在稳定总量的基础上,把注意力和着眼点更多地放在提高农产品质量上。在提高种植业水平的基础上,大力发展畜牧

业和农产品加工业,促进农畜产品的转化增值,这是增加农民收入新的增长点。农业产业化经营,是农民调整农业结构、与大市场相衔接的重要纽带,对于开拓农产品市场,促进农产品加工增值,把一部分工商利润反馈于农业,提高农业附加值和综合效益具有重要意义。我国有重视耕地多次利用的优良传统,是世界上复种指数最高的国家,但比较忽视土地产品的多次利用,多次增值,造成不应有的效益流失。只有当农民也能分享农产品加工、销售所增值的一部分价值,农业才有可能由低效益产业转变为高效益产业,农民的收入也才有可能较大幅度地增加。从某种意义上说,农业产业化是通过优化配置生产要素和产业的重新组合,形成商品性生产产业流。这种产业流是根据现代农业要求,大规模组织分工分业生产,把分散的家庭经营纳入一条龙生产经营体系,把分散独立的许多生产过程融为一个社会生产总过程,最大限度地发挥整体效应和规模效应。

二、促进农业富裕劳动力向外转移

国家统计局的统计数字显示,近年来我国农业对农村居民收入增长的贡献率逐年减少,1996年~1999年各年农业收入环比增量分别为73元、-28元和-53元,其中1998年和1999年是负增长,说明农业收入已不再是农民收入增长的主要来源。有关资料表明,1999年全国农民人均纯收入比1998年增长3.8%,增加了约48元。之所以还能增加,几乎完全靠的是农民的工资性劳动报酬和家庭经营的第二、三产业的收入,两项分别为630.3元和256.7元,比1998年增加56.7元和34元,两项相加共增收90多元,而当年种植业纯收入比1998年减少45.2元,畜牧业纯收入比1998年减少10.1元,两项相加共减少50多元。就是说,如无非农产业的收入来弥补,1999年农民不是增收而是减收,1998年以来连续两年,在农民的人均纯收入中,出售农产品的收入已呈绝对减少状况。据有关专家研究,近十几年来,农民工工资性劳动报酬收入在纯收入的比重不断上升,从1985年的18.4%上升到1999年的

28.52%，而同期种植业和畜牧业收入的比重则分别从48.15%和11.16%下降到39.91%和7.14%。这就是说，当前农民收入的大头和增长部分主要靠非农产业，而不是靠种地，这也就是越是中西部地区和传统农区的农民收入增长越困难的原因。种植业收入在农民纯收入构成中不断下降的主要原因，是各类农产品价格的全面下跌，价格下跌幅度与收入增幅下降幅度是同步的。在目前进行的农业战略性结构调整中，相当多的地方注意了农产品品种质量的调整，发展市场需要的名特优新产品，在农产品优质化上下功夫，这无疑是正确的。但实际上农产品总量过剩是当前值得高度重视的大问题，不可只顾及结构矛盾而忽视总量问题，再沿着靠增加农产品供给而不同时考虑减少农民来实现农民增收已行不通了。

我国现有耕地总面积不到20亿亩，人均约为1.4亩。在最近10几年中，由于工业的迅速发展，耕地还以每年约1000万亩速度锐减，仅1992年全国就减少耕地1131万亩。与此同时，全国70%的人口在农村，农村就业人口达到5.23亿人，从事农、林、牧、渔业的为4.67亿人，其中粮农4.2亿人。大量的农业劳动力与有限的耕地面积结合在一起，使每个农业劳动力拥有的耕地面积少得可怜，由此形成的小规模经营、低商品率农业生产，其农业收入只能处于相当低的水平。对于我国来说，所面临的问题主要不在于农业劳动生产率是否提高，以及提高的幅度多大，而是在于没有足够的耕地可供农民进行农业生产。

从这里可以看出，在大量剩余劳动力积聚在农村，人地关系异常紧张，农业生产经营规模很小，商品率很低的情况下，唯有积极促进农村剩余劳动力向城市的转移，实现农业的规模经营，以规模经营作为增加农民收入的基础，这是解决我国农民增收问题的根本方向。在人均占有农业资源异常稀少的情况下，即使农业产生很高的回报率，但由于规模上不去，农民收入也很难有较多的增加。从改革开放20多年来我国农村特别是沿海发达地区的实践看，农民增加的收入中很大一块

是转向经营非农产业的输出劳务得到的。逐步把一部分农村劳动力转移出去，既可以使这部分农民增加收入，又可以增加农业劳动力的资源占有量，并通过非农产业对农业的反哺，反过来又可以使经营农业的农户收入增多。因此增加农民收入必须做好增加非农收入和减少农业人口这两篇文章。一方面，要继续发展乡镇企业，特别是发展以农副产品加工为主的乡镇企业，把乡镇企业的发展同农业产业化经营结合起来，为农村劳动力创造新的就业机会。另一方面，积极稳妥地发展小城镇，促进乡镇企业相对集中，带动农村第三产业发展，引导农民逐步向小城镇转移。这两篇文章做好了，不仅农民收入可以大幅度增加，农村社会面貌和农民生活质量也将大为改观。

从世界上经济发达国家的实际情况来看，农村剩余劳动力向城市的转移，基本上都是发生在外延型经济增长向内涵型转变之前。也就是说，在外延型经济增长阶段上，工业生产规模急剧扩大，需要劳动力大量增加，为农村剩余劳动力向城市工业的转移提供了机会。这样，当经济增长由外延型向内涵型转变的时候，社会上的大部分人口已经进入了城市，大部分劳动力已经在工业中就业。然而，我国从20世纪50年代到80年代初这一阶段最典型的外延型工业化阶段中，农村剩余劳动力向工业的转移是与工业中技术、资本对劳动力的排挤同时发生的。这就使得农村剩余劳动力的转移更为困难，转移出来的农村剩余劳动力更难于在城市工业中找到就业机会。问题的严重性还在于，这种技术和资本对劳动力的排挤，不仅在更为发达的城市工业中已经开始，就是在技术和资金情况较差的乡镇企业中也已经开始出现。近几年来，我国乡镇企业的资本有机构成不断提高，乡镇企业吸收农村剩余劳动力的能力逐渐下降。乡镇企业吸收农村剩余劳动力的数量，从“七五”期间年均925万人、降到“八五”期间年均719万人，降到1996年647万人，再降到1997年400万人。仅1997年、1998年两年统计，从事农业的劳动力就净增366万人，1999年至少也有100多万人。如

果把农民从农产品所得的纯收入当作分子,把从事农产品生产的劳动者人数当分母,农产品价格下跌则导致分子缩小,农民增加又导致分母扩大,结果是以从事农产品生产为主的农民及其家庭收入更少。非农就业机会的减少,一是因为乡镇企业近几年吸纳农村劳动力数量连年有减无增。农业劳动力净增加,大量剩余劳动力滞留在农业,致使我国本来就最低的农业劳动生产率更趋低下,收入自然难以增加。二是由于城市下岗职工再就业压力大,许多城市采取辞退农民工的办法,限制使用外地民工,并大大增加限制使用农民工的行业和职业范围,这样就使城乡分割的二元结构进一步固化。

由此看来,中国的农民问题在发展社会主义市场经济的今天,又以增收难的问题展现在国人面前,成为一道绕不过去的坎儿。说中国人口多,主要是指农民多,在中国走向现代化的历史进程中,农民“钱从哪里来,人往何处去”将是始终伴随我们挥之难去的艰巨任务。就经济结构而言,我国已有相当水平的工业化,农业占国内生产总值的比重不及20%,但就社会结构而言,还是以农民为主的社会,城市化严重滞后于工业化,造成城乡居民收入差距在改革初期一度缩小后又进一步扩大。

如果说,20世纪80年代后半期我国农民收入增长速度下滑,是由于工农产品价格关系没有理顺,即出现“比价复归”,那么,20世纪90年代后半期我国农民收入增长速度下滑,则有更深层次的原因,即在于传统的二元经济社会结构,以及与此相联系的城市化严重滞后。这就要求我们必须突破传统的思想方法,即就农业论农业,就农民论农民,就农村论农村,从宏观改革与发展的全局,探讨持续增加农民收入的新思路、新途径。也就是说,必须在农业、农民、农村的外部多做文章。问题的实质在于,传统的城乡二元经济社会结构不打破,70%的人为30%的人提供商品性农产品的局面不改变,农产品市场容量就很难扩大,农业的规模经营就寸步难行,农业发展空间就会受到很大的限制,农民

的收入就不可能迅速增加。根据我国农村经济改革和发展新阶段的要求,其改革与发展不能仅仅局限在农村内部进行,而必须站在城乡一体化立场上,将农村内部结构的调整与推进城市化有机结合起来。如今观察、思考和处理农业、农村和农民问题,应该以此作为根本的出发点和落脚点。

20世纪90年代中期以后,我国农业发展进入需求制约为主的阶段,要想使农民人均纯收入继续较快地增长,就必须从大幅度增加农产品供给的收入增长方式转向农产品供给平稳增长与农民人数持续减少相结合的收入增长方式。一个奇怪的现象产生了,即随着我国大部分农产品购销与价格的放开,工农产品价格剪刀差不但没有因此而较大幅度地缩小,甚至恢复到1978年的水准,究其深层原因,就在于我国目前的农产品供求结构,在相当程度上还没有摆脱计划经济体制的束缚;与此相联系,农产品价格的市场化程度还比较低。这说明,农产品购销与价格的放开,并不等于农产品价格的市场化。

要使计划经济体制下形成的农产品供求关系转变为市场经济体制下形成的农产品供求关系,实现农产品供求关系的市场回归,实现农产品价格市场化,仅仅依靠放开农产品购销价格是不够的,还应因势利导地发挥市场机制的调节作用,彻底冲破传统计划经济机制下人为构造的城乡二元经济社会结构,使劳动力和其他生产要素自由地在城乡之间合理流动与重新组合,使城乡人口结构与就业结构有一个重大的转变。从这个意义上说,要使我国农民收入得到持续的增长,其根本出路,在于实现农产品供求与价格市场化;而实现农产品供求与价格市场化的重要途径,就在于非农业化与城市化的推进之中。这就必须顺应市场经济发展的客观要求因势利导地把剩余农业劳动力转移到经济效益较高的非农业部门,实现农产品供求与价格的市场回归,使农产品市场需求扩大到市场经济体制下所能达到的限度,使贸易条件向着有利于农业的方向转化。经济学家早就发现,非农产业部门的发展和资源从

农业部门向非农业部门的流动,是经济发展过程的重要环节。然而,市场经济条件下的资源流动应该是双向的:随着非农产业对劳动力和农产品需求的扩大,农产品价格和农民收入必然随之上升。农产品价格的提高必然会吸引劳动力和投资资金回流到农业领域,同时,农民收入的增长又会引起对农产品和工业品需求的上升,走上相互促进的良性循环轨道。由此可见,农产品供求与价格的市场化程度,是和生产资料和生产要素的市场化程度,紧密地联系在一起。

三、努力减轻农民负担, 让农民休养生息

由于目前农产品出现阶段性、结构性剩余,农产品难卖的问题还没有明显改善;乡镇企业发展面临新的挑战,吸纳农村剩余劳动力的能力减弱;农民外出打工的困难较多;调整农业和农村经济结构,从整体上提高农业效益还需要一个过程。在当前农民增收渠道不多、增收困难加大的情况下,尤其要注意减轻农民的负担,减少农民的不合理开支,使农民得到更多的实惠。

改革开放以来,伴随着农村经济体制改革的深化,国家、集体和农民个人之间的利益分配关系,也发生了重大变化,农业税收、集体积累及一些乡村的公共开支,在相当程度上由农村集体组织转移到农户。1978—1988年的10年间,农民人均纯收入由134元增加到545元,增长3.1倍,扣除物价上涨因素,实际年均增长11.8%,是建国以来增长最快的时期。由于农民收入增长快,农民负担问题并不突出。1989—1991年,农民人均纯收入增长迟缓,3年间农民纯收入年均增长8.5%(扣除物价上涨因素实际年均增长0.7%),明显低于1978—1997年年均增长8%的速度。1994年农民负担增幅高出农民人均纯收入增幅的12.6个百分点。1995年后农民负担继续反弹。目前一些地方在“三提五统”计提中,高估农民收入、农业物产税和屠宰税按人头和按田亩平摊,变相强迫农民以资代劳,乱集资、乱摊派、乱收费屡禁不止,农民群众反映强烈。而其根源则在于这些地方乡村财政供养和农民负担的人员过

多,搞建设要求过高过急,“办了一些不该办的事,养了一些不该养的人,收了一些不该收的钱”。这就必须端正工作的指导思想,在农村办任何事情,都不能超越当地经济发展水平以及财政和农民的承受能力,都不能违背农民意愿,决不能再搞脱离实际、脱离群众的达标升级、集资摊派。

为尽可能地减轻农民负担,当前应采取切实有效的措施,禁止以各种形式,向农民乱收费、乱集资、乱摊派和以资代劳。而农村的税费改革,则是理顺国家、集体和农民利益关系,从根本上治理“三乱”,减轻农民负担的治本之策。农村税费改革的基本思路是,适当提高现行农业税和农业特产税税率,取消农村一切其他收费,乡、村两级由此减少的收入,主要通过精简乡镇机构和压缩人员,减少财政开支,调整支出结构以及通过中央和省两级财政转移支付给予补助。在农村实行“费改税”,必须同乡镇政府职能转换结合在一起,改革农村集体经济的实现形式,把农民集体经济所有者职能,从乡镇政府职能中分离出去,交由农民选举产生的集体经济组织来实施,乡镇政府则从法律规范服务监督方面进行工作。从而实现在农村分配关系上,政府财政分配与农民集体经济分配分开的目标,以理顺农村公共分配关系,阻断农村政府部门用集体经济组织名义,向农民伸手乱集资、乱摊派、乱收费的渠道。所谓“费改税”指的是通过“五统筹”集聚兴办的各项事业费,改成税收,至于农民向集体经济组织缴纳的“三提留”,即公积金、公益金和管理费,则不属于“费改税”的范围。

参考文献:

- (1)李佐军:《中国的根本问题——九亿农民何处去》,中国发展出版社,2000年版。
- (2)许经勇:《中国农村经济改革研究》,中国金融出版社,2000年版。
- (3)秦润新:《农村城市化的理论与实践》,中国经济出版社,2000年版。

(作者:许经勇,厦门大学经济学院教授、博导、温州大学经济学院兼职教授;
任柏强,温州大学副校长、副教授;
黄焕文,温州大学经济学院副院长、副教授。)
(责任编辑:周明伟)