

# 促进农民增收的财政体制机制探讨

■ 杨德强 王建春

2008年国际金融危机爆发以来,我国依靠外贸和投资拉动经济增长的发展模式受到挑战,从而开始转向以内生消费为主要动力的经济增长轨道。促进消费的前提是居民要有消费意愿和消费能力,而具备消费意愿和消费能力的基础则是城乡居民收入水平的不断提高和社会保障体系的进一步健全,尤其是农民收入水平的显著提高。

## 一、非农化转移

目前,我国广大农村有5亿农村劳动人口,除去进城打工的部分外,还有3.2亿。而土地的承载能力是有限的,按照一个劳力种植10亩地的标准算,我国18亿亩耕地只需要1.8亿劳动力,另外的1.4亿农民将无地可种。因此,通过非农化转移,让这部分无业农民离开农村、离开土地,是促进农民整体收入水平提高的不二选择。

(一)健全社会保障体系。现行农村社会保障制度体系的缺位,增加了农民自由迁徙的成本,阻碍了农村劳动力的合理化流动。为此,必须给农民以基本的社会保障,让各级政府承担起应负的基本公共保障责任,尽快构建以新型农村养老、新型农村合作医疗、全免费九年义务教育和保障基本住房为主体的比较完善的社会保障体系。在此基础上,逐渐实现城、乡保障体系从制度上接轨,促进劳动力在城乡之间的双向流动,这既能够让农民有足够的信心离开土地、离开农村探索和尝试新的生活道

路,大胆创业,实现非农化转移目标;又可以吸引有知识、有技术、有能力的城镇人才到农村创业,促进更新生产发展和生活理念,提升层次和水平,加快农村经济社会发展。

(二)免费提供技能培训和职业教育服务。据对河南省相关调查发现,接受和未接受培训的家庭人均收入分别为1999.94元、1668.04元,劳动力平均收入分别为3487.12元、2674.41元。两者相比,人均收入相差331.90元,劳动力平均收入相差812.71元,这说明人力资本投资与农民增收具有显著的正相关关系。非农化农民,必须让农民具备必要的就业技能。政府提供公共服务,不必亲历亲为,宜更多地采取市场化运作、政府购买服务的方式,大幅度增加民生支出,把职业教育纳入免费提供范围。一方面支持农民增强就业竞争力,引导农民转移到非农领域就业;另一方面帮助农民拓宽就业领域,鼓励自主创业,创办和领办小微企业,带动草根经济发展。

(三)将符合条件的农民工纳入城市保障范围。对在城市有固定工作、居住达到一定期限(比如3年)以上的农民工,视同城市居民管理,享受完整的市民待遇,帮助其尽快融入城市,实现户口、身份和心理的转换,彻底实现农民的市民化。目前一些地区已经在子女入学、就医等问题上进行无差异对待试点,收到了良好的效果。对于先行先试地区,中央政府应给予定向、定项补助,鼓励加快推进,尽快实现由局部试点扩大到全面实施,吸引农民更多地融入市

区、变为市民、升华生活。

## 二、集约化生产

规模化是提高农业生产效率的基础,是快速推广新技术、新品种的前提。目前,我国农业的劳动生产效率很低,加拿大、美国、法国、澳大利亚的农业劳动生产率分别是我国的163、161、103和96倍,我国提高农业生产效率的潜力和空间非常大。转移农民、减少农民为规模化和集约化生产提供了必要条件。

(一)鼓励土地经营权自主流转。对规模达到一定数量以上的土地经营业户由财政给予特殊补助,完善补贴机制,对良种、农机、农业保险等政府补贴实行超额累进,经营规模越大补贴标准越高,引导、鼓励发展万亩以上的私营农庄、百万亩以上的林场、千万亩以上的草原,实现规模化经营。

(二)引导采用农业生产新技术。对采用新良种、新耕作技术、新饲养方式、新绿化模式的农户给予相关项目全额定项补助,对因试种良种、试用新耕作养殖方式失败的农户,结合政策性农业保险政策的落实给予全额损失补偿,以财政的大投入促进农业生产方式的大转变、生产效率的大提升、农民收入的大增加。同时,发挥政府采购扶持功能,对利用新良种或新耕作养殖方式生产的农产品,政府可以进行首购或订购,用于低保家庭或其他低收入群体以及军队等的实物保障,以此支持进一步降低经营风险,鼓励提升生产水平。

(三) 完善生产基础设施。大中型水利设施、道路等基础设施建设和运行对农村生产生活影响较大,也是需要政府在农村提供的基本公共服务之一。为适应集约化生产需要,水库及配套设施、污水处理厂、垃圾转运站、道路网络等建设需要填补区域空白、提升服务层次,在提供方式上要更多地引入市场机制,采取政府购买服务方式解决,搭建BT、民建公助、代建制等运作机制和平台,吸引社会主体参与。在基础设施维护和正常运转上,有现金流入的,如水库等,要明确经营权,采取竞争性补贴等手段,委托民间资本经营;没有现金流入的,如道路等,要更多地采取服务外包方式,进行市场化运营,提高财政支出提供农村公共服务的效率。

### 三、规模化居住

我国地域广大,农村面貌千差万别,但是农民分散居住习惯大同小异,从农耕区到畜牧区、从平原到山区、从东部到西部、从发达地区到不发达地区,居住的分散程度呈递增趋势。无论从土地集约利用、提高生产效能,还是从便于政府提供社会保障、文化教育、卫生保洁等公共服务水平的角度出发,在当前条件下,促进农村居民的规模化居住是加快农业生产发展、增加农民收入、促进公共服务均等化进程的一条重要途径。

(一) 引导提高土地利用效率。因势利导,加强农村宅基地规划和管理,在更大范围内优化配置土地资源,盘活农村建设用地存量。一是在统一规划和规范管理基础上,鼓励村集体自主集约开发土地,直接提高农村居民收入。二是通过减免基础设施建设配套费、免费提供住宅设计方案、腾空宅基地再利用收益用于集体福利等措施,引导、鼓励农民改分散居住为集约化、规模化居住。三是大幅度提高城镇用地补偿标准,土地收益全部用于农村建设和事业发展,

提升农民集中居住社区建设和管理水平,从根本上消除各级政府经营土地、急于做大城市规模的动因,解决“政府运营土地就是运营农民”和“土地财政就是农民财富向城市隐性转移”的问题。

(二) 完善政府公共服务。在突出政府作为农村公共服务的主要投资者、规制者的基础上,采取补助、贴息、减免税费等方式,发挥好企业、第三部门和农民参与的积极性,实现农村商业服务网络、基本卫生服务网络、重点基础教育资源等的集中重点配置,提高规模化农民居住点的服务水平,使之尽快缩小与城市生活环境的差距,增强规模化居住的吸引力和带动力。

(三) 推进农村社区建设。社区作为一个相对独立的社会自治领域,在解决社区性公共问题、自给社区性公共服务、实现社区性公共利益上承担着重要职能。规模化居住需要发挥好村民委员会作为农民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织的作用,防止简单的迁村并点、居民“归堆”而产生的不安定因素,让居住与生产、就业协调推进,使农村居民既能安居也能乐业,促进形成新的城镇雏形,巩固和提升规模化居住规划建设层次。

### 四、资本化房产

除土地承办权以外,住房是农民唯一的“固定资产”,由于体制性原因,其作为资产从法律意义上讲是不完整的,由于房屋所使用的土地是集体所有,没有房产证,农民只有占有、使用的权利,而处置则只能在同一个集体内流转,因此“产权”是部分的、不完整的。增加农民收入,在提供就业岗位、支持提高就业技能以外,还要采取多种方式鼓励自主创业,既解决自身生计问题,也可以带动其他人就业,产生外部效应。创业需要资本,在促进土地合理流转的基础

上,也要采取多种措施促进农民手中唯一固定资产的归位、流转和变现。

(一) 规范小产权房亟需破冰。小产权房是全国各地的现实存在,而且经济越发达的地区,数量越大。建议采取疏导措施,中央和地方财政适度让渡营业税、个人所得税、评估费和耕地占用补偿等利益,引导从城市近郊开始有序进行补办土地征用手续,变“黑户口”为红户口,然后梯次推进,逐步解决小产权房问题,这样一来,既能够维护好房地产市场秩序,减少交易双方关系不受法律保护带来的社会矛盾隐患,又能缓解当前房价高企的问题,还能够直接增加农民个人和村集体的收入。

(二) 推进农民住房流转试点。鼓励部分县开展试点,由县政府颁发房产证,直接将集体土地变为国有土地,土地使用年限比照城市住宅用地确定,为降低改革门槛,甚至可以缩短为50年、30年。关键是要走出改革的关键一步,让农民的房产可以用作贷款抵押、可以向任何人转让,将手中的资产变现,获得自主创业或进城谋生成为市民的资本。

(三) 鼓励城市居民进入农村。城乡一体化发展,更重要的是从制度上允许城乡居民自由迁徙,选择就业。农民可以进城务工经商,城市居民当然也可以到农村居住、承包土地、建设农场等。对到农村居住的城市居民,继续保留各种社会保险待遇,直到实现一体化的社会保障制度,能够自由转续;对到农村承包土地、荒山荒坡、农场的城市居民,享受本村集体居民平等待遇,地方政府再给予营业税、企业所得税或个人所得税优惠。总的方向和目的是,鼓励城乡居民双方加速融合,促进理念沟通和财富互动,给双方提供更多的发展机会,拓展农民的收入增长空间。

(作者单位:财政部财政科学研究所 山东省财政厅)

责任编辑 李艳芝