

# 促进农民增收的思路和政策建议

○ 丁学东

改革开放以来，农业生产和农村经济发展很快，对促进国民经济改革和发展，促进全国人民生活改善和维护社会稳定发挥了基础保障作用。但近几年来，农民收入增长缓慢已成为经济社会发展中的突出问题，它阻碍了农村消费市场的开拓和启动，削弱了农民的投资能力和生产积极性，影响了工农之间、城乡之间的协调发展，不利于农业农村经济的健康发展和农村社会的稳定。因此，认真研究促进农民增收的思路及财政政策是当务之急。

## 增加农民收入要有新的思路

近年来，我国农民收入变动呈现以下特点：

第一，农民收入增长速度趋缓，“九五”后四年成为二十多年来的第二个低速增长期。1979 - 1999年全国农民人均纯收入年均增长7.7%。继1989 - 1991年出现第一个低速增长期、年均增长0.7%之后，1997年以来农民收入进入第二个低速增长期，增长速度逐年回落，1997年为4.6%，

1998年为4.3%，1999年为3.8%，2000年更是下降到2%左右。

第二，来自农业的收入比重下降很快，外出打工已成为农民收入的重要来源。来自农业的收入占全国农民人均纯收入的比重，1991年为74.4%，1995年为63.2%，1998年为57.2%，1999年为53.4%，8年间下降了21个百分点。而农业劳动力的大量外出务工收入成为农民收入的重要来源。1999年贵州省农村外出务工人员达196万人，劳务收入总额34.2亿元，比1998年增长66.2%；外出务工人员人均创收1745元，是农村劳动力平均现金收入的1.2倍。

第三，来自乡镇企业的收入大幅下滑。20年来，乡镇企业以20%的增长速度迅猛发展，但近年来遇到了较大困难，乡镇企业增加值的增长速度从“八五”期间的42.5%下降到1999年的14%；乡镇企业提供给农民的工资收入平均增速从“八五”期间的34%下降到1999年的13%；乡镇企业吸纳劳动力的能力也大大下降，山东省1999年乡镇企业减少就业人数230万人，仅此一项就减少农民收入约120亿

元。

第四，农民之间、地区之间以及农村居民与城市居民之间的收入差别扩大。以城乡差别为例，1978年我国城乡居民收入比例为2.57:1，1984年为1.71:1，1997年为2.47:1，1998年为2.51:1，1999年为2.65:1，又回归到改革开放之初的水平。

导致农民收入增长缓慢的原因，主要是农产品出现全面“卖难”和价格的持续下降、农业农村经济结构调整难、农业剩余劳动力转移难、农民减负政策落实难等等。可见，在这种新形势下要促进农民收入增长比以往任何时候都更加困难和复杂，必须拿出新的思路和新的政策措施。

作为政府的重要职能部门，财政要适应农业发展阶段性变化，针对当前农民增收缓慢的问题，及时调整财政支农思路。首先要及时调整财政支农目标。农业发生阶段性变化以前，增加农产品产量是财政支农的主要目标，之后，农民收入已成为农业和农村经济发展中的突出问题，财政支农要从增加产量目标转到以增加农民收入为主要目标，即按市场经济和公共财

政原则，促进农业和农村经济结构调整、效益提高和农民收入增长。其次，在财政支持范围上，要按照建立公共财政框架的要求，重点支持为农业农村发展所需的公共产品和准公共产品，因此，政府要从过去单纯支持农业转到支持“三农”，支持农村公益设施建设，支持农产品加工、储藏、运输、销售等，支持农民技术和管理水平的提高，提高农业竞争能力和增值水平，促进农村全面发展和繁荣。

## 适应农业农村改革发展的需要，建立既符合我国国情又符合WTO规则的国内农业支持政策体系

1. 政府要为农业结构调整、农民增收提供必需的服务，帮助农民解决一些自身难以解决的实际困难：（1）解决市场信息不灵的问题。政府应当支持建立快速、准确的国内外农产品市场价格信息服务体系，为农民发展生产，调整结构提供决策参考。（2）解决农业科技贡献率低的问题。农业科技决定农产品的品种、品质、产量、外观，决定农产品的价格，加强农业科研，加快农业科技成果推广应用，是促进农业结构调整和增加农民收入的前提。（3）加强农产品质量标准体系建设和检测服务，提高农产品的优质品率，降低农产品残毒，提高农产品的国内外市场占有率。（4）加强对病虫害和水旱灾害的测报和防治，减轻灾害损失。（5）加强对农民的农业科技培训和职业技术培训，提高农民的科技水平和外出务工的就业能力。（6）做好农业结构调整的区域布局规划，引导农业生产向专业化、区域化方向发展，减少结构调整中的盲目性、趋同性及由此而带来的损失。（7）支持农产品市场体系建设，为农产品的销售提供条件。这些支出既是农业结构调整的需要，又符合“绿箱”支出政策，应予重点支持。

2. 帮助农民广开就业门路和增收

渠道。我国农村劳动力很多，既是巨大的资源，也是巨大的压力。要按照市场经济原则，促进劳动力的合理流动和配置。一是要促进农林牧渔结构调整，适应生态环境改善的要求，加大退耕还林、还湖、还草的力度，合理利用多种农业资源，大力发展畜牧业和渔业。在农业内部要改善粮经结构，在稳定粮食播种面积的基础上大力发展经济作物。在粮食作物内部，要在保持口粮的基础上，大力发展饲料粮，提高优质粮的比重。二是支持农产品加工、储藏、运输、销售等多环节的发展，不仅能实现农产品多层次增值，还能实现农民多环节就业和增收。当前要支持农业产业化发展，特别是要支持龙头企业发展，支持乡镇企业与农业产业化结合，鼓励支持多种所有制和组织形式参与产业化及其龙头企业发展。三是要加快小城镇发展步伐，鼓励农民进入小城镇发展二、三产业，加快农村人口城镇化，通过相互提供服务，创造就业机会和创收门路，并扩大对农产品的商品化需求。四是鼓励农村劳动力适当跨区域流动和向城市流动，农民进城务工与城市下岗人员再就业既有冲突的一面，也有互补的一面，因为两者在就业技术、行业等方面有差别，例如建筑施工、矿山采掘、保姆、餐饮服务、经警保安等主要是农民工承担的。因此对农村劳动力的流动，应当疏导而不是堵，应当引导而不是限制，应当取消对农村劳动力就业的各种歧视政策。

3. 要逐步建立健全农民收入的稳定机制。当前农民收入不仅增长慢，而且很不稳定，原因是农业承担了市场和自然双重风险，而且缺乏社会保障。无论从稳定农民收入实际需要还是从世贸组织规则来看，逐步建立健全农民收入稳定机制是十分重要的。（1）加大防灾设施建设。近年来我国自然灾害越来越严重，造成的损失越来越大，1998年我国实施了积极的财

政政策，加强了防汛设施建设和生态环境建设，减轻了水患损失。但2000年发生的严重旱灾，损失巨大。因此加大抗旱、抗台风等设施建设投入，是稳定农民收入的重要措施。（2）建立农业灾害补偿机制。WTO“绿箱”政策第8款规定，政府可以对农民提供自然灾害救济支持；支持的形式可以直接提供，也可以以政府对农作物保险方案资金入股的方式提供。我国自然灾害多，受灾农户多，应当建立多层次的灾害补偿体系，政府对对重灾农民给予直接救济外，还应建立政策性农作物保险；鼓励农民参加商业性人寿、财产保险，多渠道减轻灾害损失。（3）建立农民收入的市场风险补偿机制。市场经济下农产品价格波动是不可避免的，小的波动也是正常的。但是如果遇到严重的价格波动，农民收入损失过大，严重影响简单再生产和基本生活时，则应有一定的收入补偿机制。从国外的经验来看，WTO“绿箱”政策通过建立“收入保险和收入安全网计划中政府的资金入股”来建立农民收入稳定机制，当农业收入损失超过前3年平均毛收入或等量净收入的30%时，农民可得到当年收入损失70%以内的补偿。此外，还应鼓励与农民利益关系密切的龙头企业建立年度间农民收入的风险平整机制，即将农民农产品价格过高年份的收入的一部分与龙头企业过高利润的一部分作为价格风险基金，在农产品价格过低时补偿给农民，以稳定农民年度间的收入。（4）逐步建立农村和农民的社会保障体系。国外农民有健全的社会保障，因此劳动力进出农业农村都有比较充分的自由，我国由于农民多，农业生产力落后，农村缺乏社会保障，这给劳动力的自由流动、农业资源合理配置和农业农村现代化造成严重障碍。目前我国城市社会保障体系已初步建立，并日趋完善，而农村社会保障基本上还是空白。因此农村社会保障应尽快试点起步，首先应当对已

进入集镇和城市,有比较稳定的职业和住所的农民建立社会保险;其次应鼓励和支持沿海发达地区农村和大中城市郊区建立农村社会保险。同时,鼓励农民根据自愿的原则建立合作保险。(5)继续抓好扶贫工作。由于自然条件、体力或智力障碍等原因,农村总有一部分人生活在低收入阶层和贫困状态,因此扶贫工作是不能间断的;而且政府用于改善贫困地区的生产生活条件的支出也是“绿箱”政策允许的。

4. 国家要建立并实施粮食安全储备战略。世界各国都很重视粮食安全,像我们这样一个人口大国、农业大国,粮食安全更为重要。建立并实施粮食安全战略,不仅保证社会稳定,还有利于稳定粮食市场价格,稳定农民收入。粮食安全首先取决于粮食生产能力,我国目前已具备1万亿斤的粮食生产能力,能基本保证国内粮食供应,而且丰年有余。在此基础上,粮食安全还在于国家应直接掌握多少粮食以保证灾荒、战争、市场严重波动等紧急情况下的粮食供应,例如美国的粮食安全储备标准是全国人口消费4个半月的粮食。这种粮食安全储备是由政府或农民直接管理运作的,所发生的各种费用支出可由财政补贴。按照世贸组织规则,政府用于粮食安全储备的支出是允许财政支持的,即“绿箱”政策,而对于具有商业性质的企业粮食储备费用补贴是不允许的,属于“黄箱”政策,要削减直至取消。我国应抓紧制定粮食安全储备标准,考虑到我国是一个人口大国,安全储备标准应当高些,财政在充分保证安全储备支出的基础上,应将商业性粮食储存费用补贴支出转用于“绿箱”支持政策,直接让农民得益。

5. 国家要加大力度支持农村小型公益设施建设。乡村小型公益设施,如乡村道路、供水供电、广播通讯、学校医院等,对农业农村发展、农民增收、缩小城乡差别作用很大。以前长期实行“农民的事情农民办”的方针,这些小型公益设施建设靠农村集

体投入,靠“三提五统”、集资摊派,不仅因农业农村积累能力低而欠账严重,严重阻碍了农业农村发展,制约了农村市场开拓和投资环境改善,还因此加重了农民负担,引起农民严重不满。农村税费改革以后取消了“三提五统”,严禁各种集资摊派。因此,农民交税后,农村基础设施建设也应像城市基础设施建设那样,主要由国家投入。今后要按照公共财政原则调整财政支出结构,财政支持农业生产性支出比重将相对下降,而财政支持农村基础设施支出比重将相对上升。从基本建设来说,不仅要安排大型骨干工程,还要拿出部分基建资金安排乡村小型公益项目。小型公益项目投资少,但受益者众,不论是从政治上还是经济上,不论是从眼前还是长远来看,都是十分必要的。

### 规范政府与农民的分配方式,确保对农业农民农村的各项政策和资金到位

总体来讲,我国政府对农业支出的总量不小,1999年不包括粮食流通补贴的财政支农支出就达1300亿元,但实际效果不够明显,特别是广大农民从政府支出直接得益不多或不明显。相反,不少地方对农民的各种税费却层层加码,实实在在地落到了农民的身上,引起了农民的强烈不满。因此,必须完善政府与农民的分配关系,改革收支分配方式方法,提高收支的规范性和透明度,让农民直接得到看得见、摸得着的利益。

1. 认真落实农村税费改革政策,切实减轻农民负担。农村税费改革就是让农民对国家的义务有本明白账。减轻农民负担实际上就是从分配环节增加农民收入,因此,搞好农村税费改革是减轻农民负担的根本措施,关键在落实。

2. 减少农业支出的中间环节,尽可能使政府支出直接让农民得益。一

是精简农业行政事业机构,减少人员,腾出资金用于农民采用先进技术、良种等的补助。1999年全国农业事业人员达345万人,工资性支出188亿元,占事业费支出的61.69%。每年新增的政府农业支出绝大部分用于人吃马喂了,农民得不到多少好处。近两年实施的退耕还林试点工程,有明确的退耕还林还草面积,明确的补助对象和补贴标准,农民按退耕的面积数额领到粮食和现金补助,得到了实惠。这不仅保证了政府政策目标的实现,而且还推动了财政支出方式的变革,是一个值得推广的支出管理好办法。二是要改革粮食流通补贴办法,拿出一部分资金支持农业结构调整。三是改革农业支出管理模式,实行项目支出预算和集中支付办法,减少农业资金挤占挪用,确保资金到位。

3. 规范农业支出管理,提高资金分配的科学性和透明度。提高农业支出项目决策的民主化和科学化,提高农业支出的透明度,要发布项目指南,公开资金的用途、补助对象、资格、标准等,要请中介机构和专家参与项目评估论证,实行项目的招标投标制和政府采购制,并公布资金分配结果,加强人大、审计、财政和社会监督;提高财政支农资金使用效益,使有限的农业投入收到农业发展、农民增收的实效。

(作者为财政部农业司司长)

