

## 明晰农民概念完善收入统计

2008-11-11

对“农民”的认识和界定是制定农民增收政策的主要依据，也是统计农民收入的前提。本文试通过对农民定义的界定，解析当前农民收入统计中存在的困难和问题，探讨农民收入调查方法制度的改革，提高统计数据的权威性，力求改掉那些陈旧的、不合时宜的统计方法制度，不断调整各项统计资源的配置和组合，充分发挥统计信息、咨询、监督整体功能，从而更好地反映民生问题，为领导决策提供服务。

### 一、关于农民概念的界定

改革开放以来，农村的政治、经济结构和元素组成等都发生了重大变化，农民亦不再是原来意义上的农民。农民到底是职业还是身份？“农民”的概念是一个动态的还是静态的概念？随着户籍制度改革，取消“二元”户籍制度，统一为“居民”后，“农民”和“村民”能统一吗？

目前为止，对农民概念的界定基本可分为三类：

#### （一）农村住户——以地域概念定义的农民

农村住户指长期（一年以上）居住在乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内的住户，还包括长期居住在城关镇所辖行政村范围内的住户。户口不在本地而在本地居住一年及以上的住户也包括在本地农村常住户范围内；有本地户口，但举家外出谋生一年以上的住户，无论是否保留承包耕地都不包括在本地农村住户范围内。现行统计方法所指的农村居民不仅包括纯农业户和农业兼业户，还包括农村中经营二、三产业的非农户中的常住人口；主要收入带回农村家中的在外务工人员；生活与农村家庭连成一体的国家职工和退休人员。简而言之，农村住户不仅包括了居住在本地的户籍家庭，还包括了长期居住在农村的外来户，但由于考虑到调查样本的连续性和代表性等问题，现行方案的调查对象只局限于前者。

#### （二）纯农户——以职业概念定义的农民

按照农村居民的主要劳动时间和收入的主要来源，把以务农为职业的农村居民凸现出来，也就是农民以家庭为单位的另一个解释——“纯农户”，即：本人及其家庭主要劳动力的主要劳动时间从事的都是农业，家庭收入也都来源于农业。这类农户中在法定劳动年限内的人员，可以称为是以务农为生的职业农民。

#### （三）农业户口——以户籍概念定义的农民

1958年1月《中华人民共和国户口管理条例》正式实施以后，我国形成了农村户口和城市户口“二元结构”的户籍管理体制。凡是具有城镇户口的居民（不管他从事何种职业）就是城市居民；具有农村户口的居民（不管他从事何种职业）就是农民。这是目前法律上确认农民的唯一标准。即把农民演变成身为“农业户口”者的代名词了。也就是说，无论你现在从事何种职业，只要你的户口是“农业户口”都被统计为农民，所以即便你已是资产上亿元的企业家，但你的户口是“农业户口”，也被统计为“农民”。

### 二、三种“农民”概念收入统计操作性比较

## （一）农村住户概念统计优缺点

### 1、农村住户的概念统计优点主要表现在以下几个方面：

一是能够全面反映农村居民的收入和生活质量的变化。目前，嘉定区公布的农村居民收入情况，数据均以此概念定义农民，采用全国统一方法进行统计。经过多年的实践，“农村住户调查”逐步完善，现已形成一套完整、科学的方法体系和严格的管理制度，具有现实意义。

二是可比性较强。由于此方案在我国农民收入统计中实施近半个世纪，统计指标口径保持相对稳定，且各地均采用此方案进行统计，具有较高可比性，为数据的纵向、横向比较提供了有利条件。另外，符合城乡住户统计并轨的发展趋势，易于和城镇居民进行收支比较，寻找城乡住户收支差距存在的根本原因。

三是指标反映全面。农村住户概念能以户为单位，准确地反映农村居民家庭的生产、收入、消费、积累和社会活动情况；不仅仅包括以人为单位的工资收入、离退休金、养老金收入，私营企业主、个体经营者等的经营净收入，还包括以家庭为单位的利息收入、股息与红利收入、租金收入、土地征用补偿收入、转让承包土地经营权收入、其他投资收益等的财产性收入，以及社会救济收入、赔偿收入、赡养收入、救济金收入、粮食、良种直接补贴收入以及其他转移性收入等一系列收入指标。

四是方法制度成熟，便于实际操作。目前，嘉定区的农村住户统计已于2004年进行扩点，在原有100户国家点记帐户的基础上扩大为现在的600户，记帐户数占全区农村住户的8.7%（第二次农业普查数据），基本能够反映全区大部分农村住户收支现状。同时，也改变了原来调查数据仅能满足区级层面需要的局限性，实现了分乡镇统计农民收入的目标，适应对分镇实行考核管理的要求。

### 2、农村住户概念统计的缺点主要表现在以下几个方面：

一是定义范围较广，不易被公众所接受。农村住户所指的农村居民不仅包括纯农业户和农业兼业户，还包括长期居住在农村的非农人员，与人们通常认同的农民定义有较大差距，不易被接受。

二是政策导向性不强。由于农村住户中常住人员与职业农民和户籍农民存在较大差异，容易混淆惠农对象和误导相关惠农政策的实施，不利于政策制定。另外，根据这个概念统计出的“农民收入”作为考核街镇政府在惠农工作中业绩的唯一指标难免有所偏颇，因为指标涵盖的家庭人口中非农人员收入对农民收入的影响程度与当地政府的工作业绩几无关联。

## （二）纯农户概念统计优缺点

### 1、纯农户概念统计的优点主要表现在以下几个方面：

一是与人们通常所认同的农民定义最为接近，是最为被人们接受的农民定义。

二是惠农政策针对性较强，有益于相关政策的制定及贯彻落实。

三是规模较小，易于统计。据调查资料初步显示，2007年底，全区符合“纯农户”概念的农村住户仅为46户，主要集中在马陆、外冈和华亭等镇，有利于实行全面统计。

### 2、纯农户概念统计的缺点主要表现在以下几个方面：

一是分布较集中，无法满足分镇考核要求。由于可选样本集中在4个具有农业特色的镇，如以此为考核依据，那么其他乡镇该指标就处于考核真空状态。

二是代表性较差。从嘉定区目前的实际情况来看，纯农户的概念已不能和农村经济多元化发展相适应，与全区近7万户生活在农村的住户生产、生活方式也不相符合，纯农户总量较少，不能代表全区农民的生活状况。

### （三）农业户口概念统计的优缺点

#### 1、农业户口概念统计的优点主要表现在以下几个方面：

一是对农民概念的有益补充。不仅仅局限于农村住户和纯农户的概念，另外也是对农民概念的延续，被接受程度仅次于纯农户。

二是政策实施针对性较强。户籍概念的农民的收支情况能为农保、镇保等社会保障的实施和修正提供导向依据，能够有针对性地反映当地政府在惠农工作中所取得的实际成果。

#### 2、农业户口概念统计的缺点主要表现在以下几个方面：

一是无法准确反映以户为单位的收入和支出。随着近几年社会保障不断完善，大量“农民”改变了“农民”身份，使得一户以经济、消费、生活联为一体的家庭中出现多种户籍，若只局限于采用农业户籍口径，则无法客观地反映以户为单位的财产性收入及部分转移性收入，只能反映相应农业户口劳动力的工资水平，进而变为劳动工资统计，而非家庭收支情况的即时跟踪反映，会影响整体的收入支出水平。

二是区域覆盖不均、代表性较差。从2004年开始在全市范围内实施的“镇保”政策，大量的户籍农民以土地换保障的形式改变了户口性质，但由于各街镇的财力所限，城市化进程不一，导致户籍农民占全镇总人数的比例相差悬殊，无法准确反映各镇农民现状。据2007年嘉定区户籍资料显示，在实行农民收入考核的乡镇中，户籍农民占本镇总人口比重最高的是华亭镇，其占比为68.2%，最低的江桥镇，其占比为4.1%。另外，单以此概念统计农民收入，忽略了改变户口性质，但未改变生活方式的人群的生活状况，不能完整地反映全区“农民”的收支水平。

三是实施统计调查涉及面广、成本较高、技术性强、操作难度较大。从我区目前的实际情况看来，由于全区农业人口规模较大，农业户籍人口逾10万，以此概念编制的抽样框数量较大，基本等同于一次小型人口普查，调查工作量大，投入成本高，产出只有一个对应的户籍农民工资性收入指标，不能达到很好的效果。再加之，目前，无论是国家，还是地方均未出台单纯以“户籍”为依据进行农民收入统计的相关方法制度，不具有很强的实际可操作性。

### 三、整合统计力量完善农民收入统计

综上所述，三种“农民”收入统计方法各有利弊，根据“合理性、可操作性、比较性”的原则，结合嘉定现阶段实际情况，我们选用农村住户调查来统计“农民”收入，并提出三点建议：

#### （一）改善现行农村住户调查

完善现行农村住户调查，强化多层次服务功能。

1、严格执行样本轮换制度，提高样本代表性。根据抽样调查原则，考虑样本老化等因素，为维护样本的代表性，应对样本进行轮换，轮换周期为五年，每年有序轮换10%的样本。

2、准确把握农村经济发展形势，科学评估调查数据。既充分考虑国民经济和社会发展的实际，又充分考虑到政策、生产条件、自然状况等多种因素对农村居民生产、生活的影响及其程度。通过评估把握数据的真实性和准确度，从而使农村住户调查结果能准确反映当地“农民”生产、生活的真实状况。

3、拓展分析领域，深化服务职能。要紧紧围绕服务经济建设这一主题，提高把握大局的能力，增强服务的前瞻性；提高监测预警能力，增强服务的时效性；提高综合开发能力，增强服务的多样性。围绕区委、区政府的中心工作，认真捕捉农村经济运行过程中出现的热点、难点、焦点问题，创新服务方式，延伸服务内容。

#### （二）创建纯农户收支跟踪统计制度

对全区纯农户收入状况实行动态跟踪监测，定期进行研究分析，为区委、区政府政策聚焦提供数据信息。

1、以区第二次农业普查及有关的统计报表为基础，建立纯农户数据库，定期对名录库进行动态修正及完善。

2、制定适合本区纯农户生产、生活、消费的指标体系及记帐方式。适当简化指标，增加能够反映农户成本、费用及从业意向发展的指标。

3、加强数据的科学评估。利用相关资料，对调查单位上报的统计数据进行监测和准确性评估，并进行必要修正。同时加强对调查单位的业务指导。

### （三）加强部门间沟通协调

以提高统计数据的科学性和准确性，加强部门间的沟通协调为核心，拓宽工作视野，创新统计方式，提升统计质量，有效整合统计资源，加强统计部门与相关部门统计的相互配合，努力建立分工合理、管理规范、优势互补、信息共享的政府统计体系。首先要规范统计局、农经站、乡镇等部门的有关农民收入的统计工作；其次要有效沟通、分工合作，避免农民收入统计数据“数出多门”，逐步消除各部门由于指标口径不同造成同一指标多个数据的现象；再次要减轻基层的工作负担，便于统计人员专心采集数据，保证数据质量。

结合本区的实际情况，对今后农民收入调查，各部门的具体分工如下：1、农委（农经指导站）：负责业务培训、样本抽选及调查员的选聘、数据收集、审核、汇总。2、统计局：负责确定统计口径及制定调查方案、业务指导、做好数据上报、发布及分析工作、做好相关协调工作。

单位：嘉定区统计局