

## 推进制度创新 增加农民收入

王金水

增加农民收入是“十五”期间经济工作的重点和难点。而要解决农民增收问题，就必须大力推进农村制度创新，这是实现农业生产力长期提高，增加农民收入的重中之重。

### 一、把取消农业税作为增加农民收入的突破口

改革开放以来，农民收入水平的提高主要得益于农业单产迅速提高和农产品收购价格的大幅度上扬。然而随着大宗农产品过剩状态日益严重，单纯通过增加农产品的供给来增加农民收入和大幅度提高农产品价格都不现实。何况农业生产成本逐步上升，大约年均增长10%，尽管国家制定了粮食保护价收购政策，但农产品价格指数增长却连续出现负值，农业失去竞争力。我国大部分人口仍生活在农村，绝大部分农村人口仍以农业作为主要收入来源，我国的农业是“口粮农业”，而不是“盈利农业”，因而要把取消农业税作为探索农民增收的突破口。

目前全国征收的农业税约300亿元，税额虽不大，但征收难度大，成本高。在经济欠发达的农村造成党群干群关系紧张，个别地区强行拿农民的牲畜和财物抵债，甚至发生逼死人命的恶性事件。不少农民对基层党组织和干部不信任。实际上在许多沿海乡镇企业发达的地方，农业税、承包费已由村里代付。而贫困地区农民没有现金交税、费则以粮食、牲畜抵交，形成了愈穷负担愈重的不合理现象。

农民是弱势群体，即使是城市下岗工人比之农民也是强势群体，因其被社会保障所覆盖，且为社会所同情。农民则没有享受到现代福利社会带来的福利。目前在城市实行的医疗保险、养老保险、失业保险都没有覆盖到农村。农业是弱势产业，不少发达国家农业实行免税政策，政府还投入大量资金扶持农业。因此，要根本减轻农民沉重的负担，解放农村生产力，提高农业投入产出比，带动农业综合生产力和竞争能力的全面提高，应对WTO的挑战，建议把取消农业税作为突破口，加大政府对农业的支持和保护力度，切实减轻农民负担。

我们国家底子簿，资金短缺，取消农业税需要一个过程，要分步实施，农业税收减少的部分可采取开征消费税的办法弥补。这一税种在发达国家是普遍征收的，如加拿大。我国2000年全社会消费零售总额3415亿元，按2%征收消费税，可征600多亿元，既可弥补免征少征农业税的资金缺口，又可解决城乡分配不公的问题，高收入多消费多征税，贫困的弱势群体少消费少征税。

### 二、把降低县乡政府运行成本，减少吃“皇粮”的人数作为增加农民收入的关键

据统计，全国乡镇净债务额，乡级为1770亿元，乡平均为400万元；村级1483亿元，村平均为20万元。全国有一半左右的县级财政困难，不能正常发工资，长期积累的农村经济与国民经济不协调的矛盾正在释放并且复杂化。我国农村许多地方，尤其在经济落后欠发达的县乡，政府的“需求”太大，而农民的“供给”能力大小，县乡行政机构臃肿，队伍庞大，吃“皇粮”的人过多。有资料统计，全国1994年县乡财政供养人数2251万人，2000年达到2959万人，增加了708万人。仅此一项一年要增支1000亿元，而且编外人员不下上千万人。越是经济落后的地方，就业门路

越少，人们就越想往“吃财政饭”的国家干部行列里挤。经济愈不发达的地方，各种税费愈多，这是农民负担重的根源。

如果农民辛辛苦苦种了一年粮食却没有什麼收益，还要缴纳这样那样的税费，最后农民就会被迫离开土地，抛荒现象将更加严重，这不利于农业的发展和国家的稳定。只有大力压缩政府需求，从节流上着手，精简机构，合并乡镇，建立适应市场经济需要的高效廉洁，运转协调、行为规范的行政管理体制，减少农民必须养活的干部人数及他们的开支。

有的学者建议取消乡（镇）政府机构，笔者在农村广泛调查后认为，乡（镇）工作千头万绪，责任重大，是党和政府联系农民的桥梁和纽带，乡（镇）政府机构不宜取消，需精简合并。因为我国农村基层政权极为薄弱，村民委员会是置于国家行政、财政和人事系统之外的自治组织，取消乡（镇）政府机构会导致农村政权建设更加滞后，施政能力更为薄弱，天高“皇帝”更远，黑恶势力泛滥。建议全国在经济欠发达地区选择几个县搞试点，弱化县级行政机构，设立区管委会和党组，作为地级市的派出机构，负责司法、公安、卫生、教育、公共投资和管理协调乡镇工作，起上情下达，下情上传的作用，可节省四套班子人员，既减少吃“皇粮”的人数，又能保证党和政府的各项方针政策落实到农村。原有县公安、司法机构实行垂直领导。与此同时，将分流人员组成专业公司，进行有效的引导和服务。以市场经济的办法来组织和指导农业结构调整，重点放在落实政策、搞好规划、组织引导，技术服务和产销衔接上。帮助农民解决在结构调整中面临的缺信息、缺品种、缺技术、缺资金等实际困难，化解和降低结构调整风险；引导农民根据市场需求有条不紊进行调整，逐步致富。

### 三、把改革户籍制度，突破“二元结构”作为增加农民收入的重要条件

中国农业的根本问题是农民太多，农业的根本出路是农民的非农化。要使大量农民转向第二、三产业。要顺应市场化大势，改革阻碍农村劳动力流动的户籍制度。“一国两策，城乡分流”的“二元结构”是短缺经济条件下，国家对劳动力、消费品实行计划分配，以及控制人口增长过快的需要，这在计划经济时代有积极的意义，有利于维护社会的稳定和城乡经济的协调发展。经过五十多年的社会主义建设，我国综合国力大大增强，“一国两策”的“二元结构”已完成了它的历史使命，改革呼唤着突破“一国两策”，给进城农民更充分的自由和保障。农民收入受农户所拥有资源的特征和农业在国民经济中的比较效益长期下降的特征所限制，难以大幅度增长。农户的平均土地规模太小，农业先进技术很难在如此分散的规模经营的土地上推广。务农只能使中国农民吃饱，但不可能使他们总体致富，农民收入的提高只有靠发展非农产业，增加非农收入，当越来越多的农民转移进城，剩下的农民才能分享相对增加的资源 and 农产品市场份额而增加农民的收入。

现行的“二元结构”使农村有限的土地上积聚了太多的劳动力，流动困难，农民人均劳动生产率极低。农村劳动力就业问题，一直是中国农村、农业、农户问题的核心和全面建设现代化小康社会的根本问题。目前，农村富余劳动力数量巨大，根据测算，目前全国农业仍然沉淀着约1.5亿剩余劳动力。“十五”期间刚好是农村劳动力供给的又一高峰，平均每年新增农村劳动力约860万。乡镇企业就业人数这几年却大幅减少，从80年代中期开始，许多农村劳动力弃农进城，寻找工作机会。很多入城农民，长期在城市打工，兴办实业，买了房子。因此只要具有合法固定的住所，有稳定职业或生活来源的就应允许在城市落户，全国不少城市已开始这样做了。

实践表明，户籍制度的改革和“二元结构”的突破，大大促进了内需，从而增加了就业。如宁波市实行户籍制度改革，进城农民把多年积蓄在城市购房，不仅可以使他们成为城市人，也是他们在城市安居的第一步。据统计，在1.3万已入户的农民中，80%是通过购房入户。又如浙江奉化出现了抢购商品房的热潮，目前的房价是1998年底的两倍。当地政府直接获益的是房地产价格带动土地行情上涨，最近该市190亩土地在拍卖时以2.2亿元成交，这在以前只能卖2000万元。新户口政策使小商小贩们从流动游击变成正规经营户，“地下公司”大量浮出水面，2001年奉化工商登记数比上年同期增加了30%，从而增加了税收，促进了消费。

### 四、把改善农村基础设施作为增加农民收入的强大动力

农村基础设施滞后，已经限制了农民生产投资和生活消费，成为制约农业生产力发展，增加农民收入的“瓶颈”，也是产生制约农村消费需求的根源所在。农村水利设施、供电、道路等和农业生产、生活有关的基础设施建设项目一般较小，施工期短，对国内需求的直接刺激作用快而且大，这类建设项目劳动密集度高，能够在农村创造就业机会，也有利于提高农民的生活质量，缩小城乡差距。

因此，国家的积极财政政策要向农业和农村适度倾斜，要加快与农民经济生活有关的基础设施和公共产品的供应，加大对直接关系农民生活的水、电、交通、通讯、信息的投入力度，强化和改善农业物质装备基础。

在经济发达的沿海地区，加快旧村改造，新村建设的步伐，推进城镇化进程，带动建材业、装潢装修业、建筑业、运输业等产业的发展，增加家俱家用电器等相关行业的产值，增加社会消费品零售额，进一步拓宽就业渠道，缓解就业紧张状况，从根本上改善农村消费环境，开拓农村市场，推动经济增长。城镇化水平落后一直制约着我国农村经济的发展。推动城镇建设，必将促进城乡生产要素的流动，扭转当前城乡不合理的产业结构，为产业结构调整尤其是第三产业的发展创造条件。通过旧村改造、新村建设，将会产生新的就业空间，从而促进农村经济的长远发展，增加农民收入。

#### 参考文献：

1. 国家统计局，《中华人民共和国2000年国民经济和社会发展统计公报》，《新华文摘》[J]，北京，2001年第5期
2. 傅光明，《县乡财政“空壳化”值得关注》，《中国改革报》[N]，北京。2001.9.5
3. 寿蓓蓓，《中国户籍制度悄悄改革》，《南方周末》[N]，广州，2001.8.30

（作者单位：泉州市委党校理论研究室）

[<< 上一篇](#)

[返回目录](#)

[下一篇 >>](#)