

# 农民增收是全面建设小康社会的重中之重

王翠绒

(湖南师范大学 公共管理学院社会学系, 湖南 长沙 410081)

**摘要:** 未来十七年要全面建设小康社会难点在农村, 重点是农民, 而重中之重则是农民增收的问题。这是因为, 农民占全国人口比重最大, 农民距离全面小康社会最远, 农民增收最难。要解决农民增收问题, 必须从市场准入、迁徙自由、社会保障、投资税收、义务教育等制度上进行创新。

**关键词:** 农民增收; 全面建设小康社会; 重中之重

中图分类号: F323.8      文献标识码: A      文章编号: 1000-4149(2004)06-0012-05

## To Increase the Peasants' Income is the Most Important Issue for Building Up the All Round Well-being Society

WANG Cui\_rong

(Sociology Department, School of Public Management, Hunan Normal University,  
Changsha City, Hunan Province 410081)

**Abstract:** In the next 17 years the most important and difficult issue for building up the all round well-being society is how to increase the peasants' income, because rural people account for more than half of the whole population, the rural living condition is farther away from the all round well-being society standard, and to increase the peasants' income is quite difficult. In order to increase the peasants' income, it is necessary to innovate various systems involving market admittance, migration, social security, investment, taxation, compulsory education.

**Keywords:** increasing the peasants' income; building up the all round well-being society; the most important

我们党在我国胜利实现现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标,人民生活总体达到小康水平以后提出了在本世纪2020年左右全面建成小康社会的宏伟目标。全面小康是相对于过去低水平、不全面、不平衡的总体小康而言的。全面小康就是使经济更加发展,民主更加健全,科教更加进步,文化更加繁荣,社会更加和谐,人民生活更加殷实。因

此,全面小康既包括人民物质生活的改善,也包括精神生活的充实;既包括居民个人消费水平的提高,也包括社会福利和劳动环境的改善,它是经济、政治、文化的全面发展和进步;是社会和谐,人与自然协同发展的状态;是全国不同阶层、不同群体,十几亿人口共同富裕。是总体小康还是全面小康,关键是城乡居民物质生活水平是否提高。改革开放特别

收稿日期: 2004-01-06

作者简介: 王翠绒(1952-),女,湖南桃源人,湖南师范大学公共管理学院社会学系副教授。

是近 10 年来，我国城市发展一日千里，城市居民生活蒸蒸日上，可是我国广大农村的发展却举步维艰，农民生活相当艰难。因此，如何增加农民收入，打造一个城乡居民共同富裕的全面小康社会乃是目前各级政府必须思考和急需解决的问题。从这个意义上说，农民增收不仅仅是农民本身的事情，更是关系到全面建设小康社会的大局。

## 一、农民增收是全面建设小康社会的关键

### 1. 农民占全国人口比重最大

中国历来是农民占绝大多数的人口大国。解放初期，农民占全国人口的 80% 以上，经过 50 多年的努力，人口城市化水平有了很大程度的提高，但目前农民仍占 70% 左右，其绝对量达 9 亿之多，其总量要超过世界上任何一个国家的人口数。

中国农民人口不仅数量多、比重高，而且生活水平低，处于社会最底层。根据国家统计局研究结果，2000 年以来全国初步达到小康水平的人口大约 75%，就是说，全国还有 2 亿人口没有达到小康水平；其中除了城市中少量生活在最低保障线以下的贫困人口外，绝大多数在农村。邓小平同志讲：“没有农民的小康，就没有全国的小康。”江泽民同志也讲过：“没有农民的稳定和全面进步，就没有整个社会的稳定和全面进步，没有农民的小康，也就不可能有全国人民的小康。”

### 2. 农民距离全面小康社会最远

关于全面小康的指标体系目前还在进一步探讨之中，尚未定论，但几个主要指标是大家公认的：

(1) 人均国内生产总值超过 3000 美元。这是建成全面小康社会的根本标志。

2000 年，我国人均 GDP 为 854 美元，按照 GDP 翻两番的发展速度测算，到 2020 年我国人均 GDP 将超过 3000 美元，达到中等收入国家的平均水平。这是算的总账，具体到农民就不一样了。目前，我国农民人均 GDP 不到 300 美元，才达到全面小康标准的 1/10。按照过去十多年农民人均 GDP 增长速度计算，未来十七年农民人均 GDP 仍然只有 500 美元左

右。即使按照到 2020 年翻两番的测算，届时也就是 900 美元左右，扣除实物性收入，剩下 500 多美元。根据世界银行的分类，人均国民生产总值 545 美元为低收入国家，545~ 2200 美元为中下收入国家，2200~ 5999 美元为中上收入国家，6000 美元以上为高收入国家<sup>[1]</sup>。这样看来，到 2020 年农民人均国民生产总值还远达不到全面小康标准，只相当于 3000 美元的 1/6，属于低收入国家水平。

(2) 农村家庭人均纯收入 8000 元。这是农村全面小康的主要指标。

改革开放以来，随着经济的发展，农民的收入总的来讲是增加了。特别是 20 世纪 80 年代改革开放之初，其收入增幅较大。但 90 年代以后就不一样了，一是农民家庭人均纯收入增幅减缓甚至呈下降趋势。从全国来看，1996 年，农民年收入增长 9%，1997 年增长 4.6%，此后一直下滑，到 2000 年仅为 2.1%，2001 年也只有 4% 左右。二是农村居民与城镇居民收入的差距逐渐拉大。1990~ 2001 年，农民人均收入增长 61.8%，年平均增长 4.48%，比 80 年代增长速度几乎慢了 1 倍。同期城镇居民人均可支配收入增长 110.15%，年平均增长 7.5%，比 80 年代快 75%。近 5 年来，城镇居民收入增幅在 10% 以上。2002 年，城镇居民人均可支配收入为 8000 元，农民人均纯收入为 2476 元，二者之比为 3.3: 1，如果纯收入中扣除 40% 的实物性收入（包括自己吃的粮食、蔬菜，还得考虑来年生产所需要的种子、农药、化肥等），留给农民自己能支配的实际收入还不足 1000 元<sup>[2]</sup>。而城镇居民的收入没有任何扣除，相反还可以享受诸多福利和补贴，两项增减，城乡实际收入差距就更大，有专家说为 5: 1，也有专家认为已经达到 6: 1。也就是说，现在一个城镇居民的年收入相当于 5~ 6 个农民的收入。

目前农村还有 3000 万贫困人口，这是按每年人均收入 625 元计算的，如果标准再增加 200 元，农村贫困人口就是 9000 万<sup>[3]</sup>。6000 万人刚过温饱线。按照 2000 年全国农村家庭人均纯收入 2253 元测算，到 2020 年翻两番也只不过是 7000 元，扣除实物性收入等剩下不到

4000 元，离 8000 元的目标才走了一半的路程。

### 3. 农民增收最难

应当说，这些年为了增加农民的收入，党和政府出台了一系列政策，采取了很多措施，也收到了很好的成效。但是，由于历史和现实的原因，目前农民增收困难重重。

农民收入的构成大体是两大块。一块为农民经营收入，包括农民种植业收入和养殖业收入。另一块为工资收入，包括乡镇企业收入和外出打工收入。目前，无论哪种收入的获取都遇到了阻力。

#### (1) 来自农业的纯收入逐渐减少

种植业为农民经营主体收入，它取决于农产品产量与收购价格。改革开放初期，农民收入大大提高得益于政府对农产品收购价格的提高。1984 年与 1978 年相比，农产品收购价格提高了 66.3%，同期农村工业品销售价格提高 11.1%，使得等量农产品交换工业产品数量增加 51.6%，农民纯收入增长的 30% 是由农产品提价获得的。这 6 年间，平均每个农民因农产品提价增收 46.42 元，因工业品销售价格提价而少收 24.91 元，两者相抵增收 21.51 元<sup>[4]</sup>。1978~1984 年，全国农民人均纯收入平均每年提高 15.1%，进入 20 世纪 90 年代以后，由于农产品供过于求且品质不高，其市场价格逐年下降，农民增产不增收甚至减收的现象十分普遍。有关统计资料显示，2000 年农民种植业的收入为 784 元，比 1999 年减少 98 元，下降 11.2%。另据国务院发展研究中心陈锡文副主任的调查，1998 年到 2000 年这三年，全国平均每个农民来自农业的纯收入，比 1997 年绝对额减少了 142 元，2001 年有所回升，但四年结算，农民人均来自农业的纯收入还是比 1997 年减少了 102 元<sup>[5]</sup>。2000 年农民粮食售价平均比上年下降 15%，可以预料，未来一段时间，我国农产品由于品质较次，存在大量残留农药，且许多农产品尚未获得相应国家的质量认证，即使部分产品质优价廉，也无法通过国际市场的“绿色壁垒”，因此，粮食等农产品的出口将受到较大影响。加上去年的“非典”，增大了对我国农产品的技术壁垒。畜产品也是这样。近年来，受各地调整农业结

构将畜牧业作为重点产业发展的影响，饲料等畜牧业投入价格上涨较快，畜牧业收入与去年同期相比没有什么变化<sup>[6]</sup>。从国内来看，进入小康以后，人们的消费结构发生了很大变化，最明显的就是城镇居民的恩格尔系数下降。现在已经下降到 40% 以下。也就是说，在城镇居民的生活消费中，用于食品的开支还不到 40%，其余 60% 以上都用到了住房、汽车、教育、网络和通讯、旅游、购买服务等方面，当然这是好事，但是农民生产的粮食等农产品却卖不出去。根据陈锡文主任的计算，2001 年，全国城镇居民的人均可支配收入比 5 年前增加了 2020 元，1997 年到 2001 年城镇居民的收入弹性系数是 0.05，这就是说，城镇居民每增加 1 元钱，只有 5 分钱用来购买食品，其余 9 角 5 分则花到了其他方面，这对农民增收不能不说是一个严重挑战<sup>[7]</sup>。

#### (2) 乡镇企业务工创收前途渺茫

我国乡镇企业起步于上个世纪 80 年代。改革开放初期，由于乡镇企业技术知识含量低，因此吸收了大批农民工，上亿农村富余劳动力转移到乡镇企业就业。进入 90 年代以后，乡镇企业的增长速度和劳动就业的能力呈明显下降趋势。“九五”时期与“八五”时期相比，乡镇企业 GDP 增长率从 42% 下降到 16%，就业增长从年均吸纳 400 万人下降到近乎于零，相对固定资产的就业弹性比 20 世纪 80 年代下降 3 倍左右。2001 年底，乡镇从业人员为 13083 万，比 1996 年减少了 500 万<sup>[8]</sup>。我国乡镇企业大都规模小，技术落后，粗放经营，投入产出比低，市场竞争力弱，目前大多数企业处于停产和半停产状态，有的甚至破产。

#### (3) 进城打工限制繁多，挣钱不易

改革开放以来，我国农民离开土地进入城镇打工，使农民收入比以前有了较大幅度增长。据农业部按离开本乡镇就业 3 个月以上的口径测算，全国有 8800 万农村劳动力在流动就业，打工的总收入为 3000 亿元，平均每个农民来自流动打工的收入是 367 元，占当年农民纯收入的 15.9%。有专家估计农民进城打工的远不止这么多，至少有一亿以上。据查，80% 以上的农民工在城里承担着脏、苦、险、

差的工作，但他们在为城市发展贡献的同时，不得面对低工资、高消费的巨大压力。由于历史意识的积淀，农民工在城市备受歧视，处处遭受不公正待遇。很多城市沿用计划经济体制下劳动用工管理办法，对企业使用农民工实行总量控制。有些大城市硬性规定企业单位使用本地工和农民工的比例。进城打工的农民，需要办理的证、卡少说也有五六项，收费手续多达十几项，每人每年要缴费 500~600 元。而且，证、卡必须年年审核，手续费、管理费必须年年缴纳。进城农民的居住条件、工伤医疗、子女教育等不仅不能得到社会的保障，而且许多人在公共场合经常遭遇白眼和奚落。一些城市还屡屡发生农民工无辜被遣送现象。绝大多数农民在城里难以扎根，不得不成为候鸟式的“迁徙人”或“城市边缘人”。近些年来，城市工业特别是国有企业在产业结构调整，一批传统工业关停并转，流出大量下岗职工，买方市场的出现和激烈的市场竞争，出现部分失业人员，国家机构改革又从政府部门和事业单位分流出一部分富余人员，以上这些，都使得城市面临着巨大的就业压力，从而使得农民进城打工雪上加霜。

农村苦，农民穷，这是一个不争的事实，在全国人民满怀信心奔向全面小康社会的过程中，我们再不能视而不见，无动于衷。笔者认为，要增加农民收入，就必须解放农民、投资农民、转移农民、减少农民，而要实现这些就必须进行一系列与此相关的制度创新。

## 二、农民增收的关键在于制度创新

### 1. 打破劳动力市场的分割，让农民参与市场竞争

我国劳动力市场仍处于多层分割状态，形成明显的城乡壁垒。从大的方面看，劳动力市场分割为城市劳动力市场和农村劳动力市场。由于两种市场就业者的待遇、安全性能、升迁机会绝然不同，因此，农民是不能进入劳动力市场的。近些年来，由于政策的松动，农民可以进城打工但不能进市应聘，通常只能从事临时性、劳动强度大、保障程度低的短期职业，况且还受到城里人的排斥、歧视。这就要求有

关部门加快市场制度建设步伐，解除在计划体制下附着在户籍制度上的多方面的障碍，打破劳动力市场的分割，建立统一的劳动力市场。考虑到农民工因劳动条件和居住环境恶劣，伤亡、病害事故屡屡发生，整个社会更应尊重和善待他们，政府也应给予一些呵护，尽早出台《农民工权益保护法》，给农民工与下岗工以同等的就业机会。

### 2. 改革传统的户籍制度，让农民解除增收的羁绊

当前我国农民转移的一个重要难题就是传统的城乡二元户籍制度，这种户籍制度不适应市场经济发展的要求，从制度上堵塞了农村城市化的途径，抑制了劳动力在城乡之间和地区之间的自由流动。

农民工实际上属于城市边缘群体。从行政管理上讲，他们被看作是没有获得城市户口的农民，从政治上讲，他们不被承认是工人，从经济上讲，他们没有起码的劳动福利保障。为此，政府必须改革户籍制度，实行常住人口申报制和等级制，只要具有劳动岗位（正规就业和灵活就业）、合法收入和居住地，就可以视为注册人口，并有获得公共服务的选择权和公共事务参与权。制定公平的民工政策，保证劳动者的劳动权利、劳动安全和享受与当地城镇居民相同的公共服务。

### 3. 完善社会保障体系，让农民享有同样的公民权利

社会保障是由政府出面代表社会，对市场竞争中暂时退出市场形成的风险以及劳动者最终退出劳动过程的基本生活保障。它包括两个方面的内容，一是包括养老、失业保险在内的社会保障体系，二是包括就业培训和就业介绍在内的就业服务体系。目前我国农村社会保障机制和就业服务体系严重滞后的现象已经直接影响和制约着劳动力市场功能的发挥以及剩余劳动力向城镇的转移，从而严重影响着农民增收。我们目前的情况是，绝大部分农民工尚未纳入国民经济和社会发展规划，已经进城的农民享受不到城市居民一样的待遇，在住房、医疗、教育、劳动就业、养老等方面，身份没有变化的农民只能自己承担高额费用，导致在许

多已经发展起来的小城镇，出现进城农民又回到农村的“人口回流”的现象。因此，建立健全与市场经济相适应的、有利于农业劳动力流动的社会保障体系，迫在眉睫。要改变过去保障对象只涉及全民所有制劳动者的做法，社会保障应该做到不分所有制性质、不分职工身份、不分工资分配形式、不分城乡的所有劳动者。此外，根据当前农民收入水平低的实际情况，政府应在养老、医疗等保险基金上给予适当资助。

#### 4. 改革财政体制，扶持农业发展

在讨论如何使农民增收问题中，许多专家学者提出要大力推进农业和农村经济结构战略性调整，发展高产优质农业，提高农业的整体素质和效益，这固然是一条好的途径，但是如果我们的投资体制依旧，这些设想都会化为泡影。

目前我国对农业的财政开支比例相对偏低，每年对农业的投资及对各项经济社会事业的支持资金仅为 2000 亿元左右，不到 1.88 万亿元财政总支出的 11%，如果扣除农民每年所缴纳的 1200 亿元税、费，净投入仅有 800 亿元左右，相对于有 9 亿农民的农业大国来说投入明显偏低，其后果是导致农业和农村各项基础设施建设滞后，农村经济和社会的非持续发展<sup>[9]</sup>。

此外，农民还承担着过重的义务教育费用。全国接受义务教育的总人数约为 1.9 亿人，70% 在农村，县乡两级政府要负担近 70% 义务教育开支。许多乡镇光负担教师工资就占财政总支出的 60% 以上。与此同时，县乡两级政府供养人员占到了全国的 71%，但其财政收入却只占全国财政总收入的 21%。基层沉重的财政压力，使减轻农民负担与确保基层政府正常运转、确保农村义务教育的开展存在着尖锐的矛盾。这需要政府从建立公共制度及完善转移支付制度入手，可以考虑将义务

教育纳入政府财政开支预算以及实行向农村、向农民倾斜的财政与税收制度。

#### 5. 改革税收制度，确实减轻农民负担

目前，我国农户直接承担的税种主要有农业税、特产税和屠宰税等，税收总额约为 380 亿元，占全国财政总收入 1.63 万亿元的 2.3%<sup>[10]</sup>。农业税要不要继续保留值得考虑。土地是农民生存保障的资料，对社会保障资料征税似乎缺乏税基。况且农业已经为国家的工业化进程进行了多年的积累，当工商业已经占 GDP 的 85% 的时候，占 GDP15% 的纯农业要养活总人口 50% 的人已经很不容易了。在目前农民收入极低的情况下，还要征收农业税既不合情也不合理。特产税是在计划经济体制下，在农产品供应不是很平衡，粮食短缺的情况下防止土地用来种他物而制定的。现在粮食已经由长期短缺到总量基本平衡了，应该鼓励有优势的农产品出口，结果恰恰在对优势的农产品征税，自己降低了自己的竞争力。何况农民的人均年纯收入仅有 2000 元，其中 70% 是生活开支，若按企事业单位个人所得税标准征收，农民根本就不要再交农业税。

#### 参考文献：

- [1] 黄泰岩，于春晖．从居民收入角度论全面建设小康社会．天津社会科学，2003，(2)．
- [2] 乌东峰．中国“三农”问题对策研究．求索，2003，(2)．
- [3] 同[2]．
- [4] 许经勇，张一力．我国农业发展新阶段的“三农问题”透视．学术研究，2003，(5)．
- [5] 陈锡文．农村小康建设的关键在农民增收．农网联盟，2003，(8)．
- [6] 杨强．中国城乡居民收入差距的发展趋势．福建师大学报，2003，(3)．
- [7-8] 同[5]．
- [9] 陈锡文．农民增收须打破制度障碍．农网联盟，2003，(8)．
- [10] 同[9]．

[责任编辑 王树新]