

·问题讨论·

# 增加中西部地区农民收入的对策思考

杨瑞珍

(中国农业科学院农业资源与农业区划所, 北京 100081)

**摘 要** 中西部地区农民收入明显低于全国平均水平, 导致这一问题出现的主要原因是农民就业不充分、现行体制的缺陷、农业生产条件差和投入水平低、农业结构不甚合理等, 应通过深化农村体制改革、加大政府财政支持力度、推进农业结构调整和转移农村剩余劳动力等措施解决中西部地区农民增收问题。

**关键词** 农民增收 对策措施 中西部地区

近年来, 在农民收入增速整体性下滑的态势下, 中西部地区农民收入的形势尤为严峻, 增速更为缓慢。应高度关注中西部地区农民的收入问题, 采取综合措施增加中西部地区农民的收入。

## 一、中西部地区农民收入增长现状

### (一) 农民收入增长速度下降

从总体上看, 1993~2002年的10年间, 中西部地区农民收入均有不同程度的增长, 但增长速度在下降。如1994年, 中部地区和西部地区农民人均纯收入分别增长10.4%和5.9%, 到2002年分别下降为6.0%和2.6%。中、西部地区农民收入增长速度最快的是1996年, 分别达18.2%和15.3%, 这是由于1996年起, 国家加大对中西部地区的投资力度和基建项目投向增加, 农民收入才有较快增长(图1根据《中国统计年鉴》汇总计算而得)<sup>[1]</sup>。

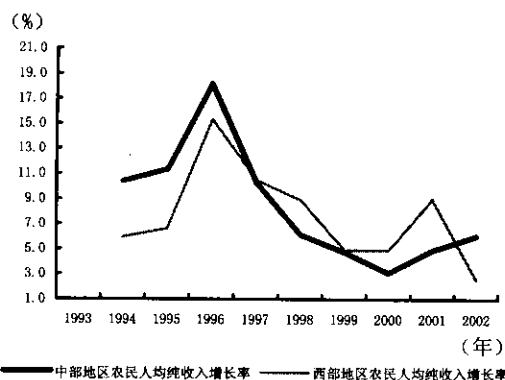


图1 中西部地区农民人均纯收入增长情况

较多。

### (三) 家庭经营收入仍然是农民收入的主要部分, 但所占比重在下降

农村居民纯收入来源可分为工资性收入、家庭经营收入、转移性收入和财产性收入。2002年中西部地区农民纯收入中来源于家庭经营收入的占67.8%, 工资性收入的占26.9%, 转移性收入和财产性收入仅占5.3%。从农民收入来源结构的变化情况上看, 工资性收入占人均纯收入比重稳定上升, 而家庭经营纯收入所占比重明显下降, 如2002年与1993年相比, 中西部农民工资性收入占纯收入的比重上升了

### (二) 中、西部和东部地区农民收入的差距扩大

我国东、中、西不同区域农民收入水平存在明显的差距, 而且这种差距在不断扩大。2002年中、西部农民人均纯收入分别为2336.0和1740.2元, 分别占东部农民人均纯收入3757.6元的62.2%和46.3%。从农民收入的绝对量看, 东、中、西三大区域之间的差距继续扩大, 1993年中、西部与东部的农民人均纯收入分别相差66.4和784.7元, 2002年相差1421.6元和2017.4元(根据《中国农业统计年鉴》汇总计算而得)<sup>[2]</sup>。造成中西部地区与东部地区农民人均纯收入水平持续扩大的主要原因是非农业收入增长的差别, 因近几年农民收入增长的主要来源是非农业收入的增长, 而东部地区的工业经济发展较快, 农民的工资性收入

13.7 个百分点，同期，家庭经营性收入所占比重下降了 14.3 个百分点，见图 2。

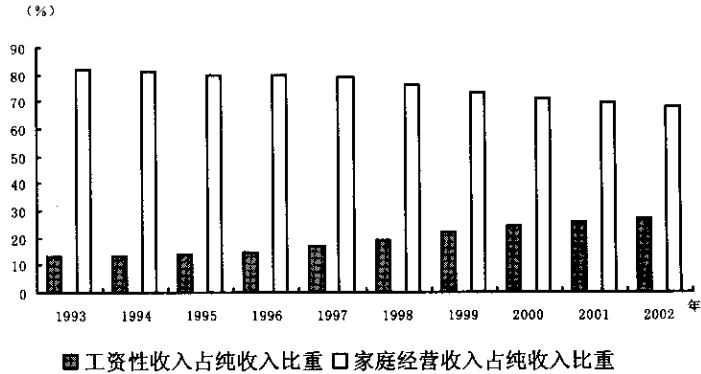


图 2 中西部地区工资性收入及家庭经营收入在人均纯收入中的比重变动

（四）农林牧渔收入，特别是种植业收入仍然是中西部地区农民收入的主要来源

家庭经营收入是中西部地区农民收入的主要来源，而对家庭经营纯收入的进一步分析可以看出以下两点：（1）农林牧渔收入是农民收入的主要来源。2002 年，中部地区和西部地区农林牧渔收入分别占农民家庭经营纯收入的 85.5% 和 82.3%，其它（包括工业、建筑业、交通和运输业、批发零售贸易、餐饮业等）收入仅占不到 20%，可以说明，农林牧渔业收入是家庭经营收入、也是农民收入的主要来源。（2）在农林牧渔收入中，农业（种植业）收入占主导地位，其次是畜牧业收入。2002 年中部地区和西部地区农民人均种植业纯收入分别为 1 158.5 元和 739.2 元，分别占家庭经营纯收入的 66.6% 和 56.0%，人均畜牧收入分别占家庭经营纯收入的 16.6% 和 24.5%（根据《中国农业统计年鉴》汇总计算而得）<sup>21</sup>。说明中西部地区种植业和畜牧业仍然是农民收入的主要来源和重要途径。

二、影响农民收入增长的主要因素

（一）农民就业不充分，是农民收入增长缓慢的重要原因

农村剩余劳动力多，失业问题严重。2002 年中西部人口达到 7.4 亿人，比 1982 年净增 1.4 亿人，其中 90% 左右增自农村。由于农村人口增长过快，人均占有资源量少，出现了大量的农村剩余劳动力。以耕地为例，中西部地区现有 9 310.8 万  $\text{hm}^2$  耕地，如以每个劳动力耕种  $1\text{hm}^2$  计算，只需要 0.9 亿农业劳动力，加上农村有 4 500 万劳动力从事林、牧、渔业，共计只能容纳 1.4 亿。而目前从事农业劳动力的有 2.1 亿<sup>31</sup>，农业剩余劳动力高达约 7 000 万人口。农民收入过低，一个重要原因是农村剩余劳动力过多，存在严重的失业问题。要解决中西部农村劳动力的剩余问题，出路只有向非农产业和城镇转移。但由于广大中西部地区非农产业发展不足，小城镇不发达，容纳接受劳动力有限。而外出打工就业形势也不可能转移大量的剩余劳动力，因近几年东部地区的一部分乡镇企业正处于结构调整和体制创新的转折阶段，不但不增人反而减员，而另一部分劳动密集性企业虽需要增加人员，但由于工资待遇等问题，农民存在就业难的问题。中西部地区大量剩余劳动力，不仅制约着农民收入的增长，而且还带来了一系列的社会问题。

（二）现行体制不利于农业生产力的发展和农民收入的增加

我国的农民收入问题绝不仅是某个具体政策问题，而是一个体制问题。目前在我国现行社会结构中，农民人数最多（有 9 亿人口分布在农村，其中 5.6 亿分布在中西部），但却是一个最大的弱势群体，他们的组织程度最差，其声音最弱，其意愿、要求、权益往往得不到应有的重视和保障。首先是产权不明的农地制度，造成农民收益的大量流失。主要表现在土地征用中，低价强征强占农民承包耕地，截留、扣缴农民的补偿安置费；强迫农民流转承包耕地，截留农民土地的流转收益等，这是近年来农民收入持续下降的一个新的主要原因。其次是以农民“自我供给”为主导的公共产品供给制度，是近年来严重影响农民收入，加重农民负担的又一个深层原因。长期以来，在农村有关公共管理、教育、科技、公共卫生、交通、供水等公共产品，属于生产和生活的基础性和公共性设施本应由政府直接投资或发挥主导作用来解决，但

实际上,实行的是以农民“自我供给”为主导,加重了农民负担,减少了农民纯收入。另外我国的税收体制、粮食流通体制等存在较多弊端,也不利于农民收入的增加。

### (三) 农业生产条件差,基础设施薄弱,不利于农民增收

一般而言,农业生产的自然条件好,基础设施完善,有利于农业的发展和农民收入的提高。我国东部地区农村经济发展、农民收入水平较高与其所处的自然条件比较好、农业现代化水平较高是密不可分的。而在中西部地区特别是西部地区的农业生产条件差,基础设施薄弱,如西北地区干旱少雨、水资源缺乏,黄土高原水土流失严重,沙漠化面积在扩大。就耕地而言,虽然中西部耕地面积占全国耕地面积的 70% 以上,但耕地质量较差,特别是坡耕地较多,25° 以上的坡耕地约占山区耕地面积的 1/4,中低产田占全国中低产田的 90%。农田水利设施薄弱,我国全部耕地的有效灌溉面积占 41.8%,东部地区的有效灌溉面积占 56.9%,而中部和西部地区的有效灌溉面积分别只占 39.1% 和 29.0%。由于农业生产条件差,农村贫困人口多,影响着农民收入水平的提高。

### (四) 农业投入水平低,影响农业综合生产能力的提高

农业是一个需要大量投入的弱质产业,特别是在中西部农村经济基础差,筹资渠道窄的地区,更应增加政府的投资力度,然而,改革开放以来,作为投资主体的政府部门对农业的投资在逐年减少,由“五五”时期国家对农业基本建设投资占国家基本建设投资总额的 10.5%,下降到“六五”时期的 5.1%，“七五”时期的 3.3%，“八五”时期的 3.0%，“九五”时期仅上升到 5.6%<sup>[1]</sup>。特别是近几年,财政负担的人头经费和各项政策支出比重加大,致使地方财政直接用于农业生产的支出无力增加,预算安排增加的支农资金无法保证直接用于支援农业生产。同时,中西部地区农业集体经济力量薄弱,也无力投资。而农民收入增长缓慢,无力进行大规模的农业基础设施建设投资。由于农业投入不足,农田水利等基础设施建设薄弱,影响了农业抗灾能力和农业综合生产能力的提高,导致农民收入的下降<sup>[4]</sup>。

### (五) 农业结构不合理,农产品附加值低,影响农民增收

农业生产结构不合理主要表现在:农业生产结构单一。中西部地区农业生产形成了以粮为主的单一生产结构,2002 年,中西部地区粮食作物播种面积占近 70%,经济作物和其它农作物比重只占 30% 左右(吉、黑、陕西粮食作物播种面积占 80% 以上),在农业总产值结构中,农业比重高达 58.2%,而牧业比重仍较低,只有 33.5%,这与中西部地区适宜发展畜牧业的资源条件不相符的。其次农产品品质差,优质率较低,在国内外市场中没有明显竞争优势,从而使农产品价格偏低,直接影响到农民的增收。第三,生态区域特色优势没有明显形成,资源利用率低。中西部地区资源丰富,尤其是特色资源开发利用潜力大。但目前由于交通、信息闭塞,商品经济发展缓慢以及农民科技文化素质低下等问题严重制约了中西部特色农业的发展,使西部的资源优势没有形成规模,影响了中西部农业经济的发展、农民的增收。第四是农产品加工转化程度低、附加值低,影响了农民收入的提高。

### (六) 农民负担过重,严重影响农民收入

农民负担过重已成为当前中西部地区农业、农村工作的一个尖锐问题,既影响农民生产的积极性,又影响社会的安定。造成农民负担过重的主要原因是:(1)农村在教育、卫生、电力、公路、通讯等生产和生活基础设施建设方面负担过重。例如在教育制度上,城市中小学教育全部由国家投资,农村中小学教育经费约 50% 左右则以摊派等方式由农民自己来承担;(2)机构膨胀,人员不断增加。农村乡镇组织膨胀,管理成本过高以及脱离实际的达标升级活动,致使大部分乡村两级负债严重,这些负债很多最终以各种名目转嫁到农民头上;(3)现行财税制度的缺陷。其主要表现两个方面,一是自 1994 年开始实行的分税制后,农业税成为以农业为主的区县财政收入的主要来源,造成基层政府向农民伸手,进一步加重农民负担。二是农业税负担不合理,不能反映不同地区、不同行业或种植不同作物品种农民承担的税赋轻重,结果客观上加重了中西部地区种地农民的负担,严重影响农民收入。

## 三、促进中西部地区农民增收的对策与建议

### (一) 大力推进农业结构的调整,拓宽农民增收渠道

农业结构的调整应突出4个重点：一是推进农产品的优质化，因为优质农产品的需求收入弹性大，市场销售价格高，收入创造能力强，是拉动中西部地区农民增收的重要力量。二是努力发展畜牧业。畜牧业是中西部地区转移农村劳动力、增加农民收入的重要途径。畜牧产业链条长、附加值高、覆盖面广、带动力强，通过大力发展，提高其在农业生产中所占比重，完全可以使农业效益大幅提高，农民收入显著增加。三推进特色农产品的发展。从市场需求和资源条件看，中西部地区都具有发展特色农产品的潜在优势，但目前特色农业的发展程度还很低，主要问题是规模小，地域布局分散重复，产业化程度较低，影响了农民增收。但中西部地区发展特色农业的潜力很大。四是大力推进农业产业化经营，增加农产品附加值。这是中西部地区增加农民收入的主攻方向，并有很大的潜力可挖。发展产业化经营的关键是要培育有农产品市场营销经验和市场开拓能力的“龙头企业”；要妥善解决农民和“龙头企业”之间的利益协调问题，强化双方的法律意识，建立符合市场规则、互惠互利的利益分配机制

### （二）继续深化农村体制改革，消除不利于农民增收的因素

一是加快农村现行土地制度改革，明确农地产权制度，严格控制国家征地。在现行的乡、村、村民小组三级体制中，必须明确只有村民委员会是代表农村集体土地的所有者而行使土地的所有、占有、支配、使用及其财产收益权的职能。同时要改革现行的土地征用制度，严格控制国家征地，确保农民的土地收益。二是加快基层行政机构改革特别是乡村基层组织改革，要加大力度，下决心精简农村多余机构和人员。只有大幅度地减少政府目前在农村里的冗员，才能从根本上减轻农民负担，增加农民收入。三是要加快农村财政体制改革，划清中央与地方事权、财权与税权。四是建立农民权利保障机制，着力解决农民权利缺位问题。要还农民一些基本权利，包括农民的土地财产权、农民平等的公民权、农民经营自主权以及农民民主选举权。这4项权利是激活农民积极性、主动性和创造性的力量源泉，是改变农民命运，提高农民适应市场经济能力的重要保障。

### （三）促进农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移，减少农民数量

一是继续发展乡镇企业，转移富余劳动力，提高农村工业化水平，对农民收入增加显著<sup>[5]</sup>。然而，从目前总体情况看，中西部地区农村非农产业还不发达，制约着农民收入的快速增长。其实中西部地区农村经济与东部发达地区的差距，主要是在非农产业上的差距。目前，主要是要解决好乡镇企业在以产业升级、产品换代、制度创新为主要内容的二次创业中遇到的各种困难，尤其要重视企业在产权制度改革中对农民应得利益的保护。二是扩大劳务输出，通过打工挣钱推动增收。在中西部地区非农产业还没有强大起来、还不能完全吸纳富余劳动力就业以前，通过组织劳动力到发达地区和大中城市打工，进行劳务输出，是中西部地区农民增收的一个重要渠道。从当前的宏观环境看有利于中西部地区农民外出打工，增加劳务收入。当前和未来一段时间，基础设施建设投资增加；加入WTO后，我国劳动密集型的工业产品出口大幅度增加。特别是西部大开发、三峡工程和东北老工业基地更新的推进，以及中西部地区公路、铁路等工程建设的加快，对劳务的需求量增大，农民在本地务工的机会也大量增加。三是加快城镇化步伐，通过城镇化推动增收。中西部地区农村人口多，这是制约农民收入增加的根本因素。因此，要富裕农民，就需要减少农民。安徽阜阳10多年来农民收入变化的实践表明，农业人口比重每减少1个百分点，农民人均收入就可增加200元。而目前中西部地区的城镇化水平低。因此，中西部地区应加快城镇化步伐，用城镇化带动农村经济的现代化，用城镇化带动农民收入的持续稳定增加。未来的10多年，如果经过改革和发展，中西部地区城镇化水平提高10个百分点，达到37%的世界发展中国家的平均水平，那么，到2015年中西部地区城镇人口将达到3亿多，这意味着在其他条件不变的情况下，农民收入会增长10%。

### （四）加大政府财政支持力度，改善农业基础设施

加大对中西部地区农业的投入，这是一项对加快农业发展，促进农民增收具有重要作用的政策措施。中西部地区的特点和农业自身的弱质性，决定了中西部地区农业需要更多的支持和保护。特别是在我国西部农村，有大面积的干旱、半干旱地区，农业生产自然条件十分恶劣，靠天吃饭是不少地区农业生产的特点。因此，政府应加大对中西部地区农业的支持和保护力度。目前投入重点为：一是要加强对农业科研和

技术推广的投入,尤其要增加对农产品优质高产技术、农业灌溉技术和节水技术、化肥使用技术等节本增效技术研究和开发的投入;二是增加对提高农业综合生产能力、对农民直接受益的农村公益基础设施建设的投入,如农用水利设施、节水灌溉、人畜饮水、农村能源、乡村道路等,改善农业生产条件,提高抗御自然灾害的能力;三是增加对促进农业产业化经营、提高农产品附加值的龙头企业的扶持力度;四是调整财政投入的使用方向,对农民进行直接收入补贴,逐步做到将现在补在农产品流通环节的补贴减下来,采取生产资料补贴、贴息等方式多方面解决、多渠道投入。只有加大财政的投入力度,特别是向粮食主产区倾斜,才能为粮食主产区农民增收创造更加有利的条件。

#### (五) 精简乡镇机构和人员,积极推进农村税费改革

积极推进农村税费改革,逐步取消农业税,减轻农民负担,是当前增加农民收入的现实有效途径。但是,要想真正做到从根本上把农民的负担减下来,关键的措施就是要大刀阔斧地对现行的农村基层行政管理体制进行彻底改革。其中行之有效的办法之一就是要逐步地、分阶段地取消乡政府作为一级政府的行政建制。只有大幅度地减少政府目前在农村里的冗员,才能从根本上减轻农民负担,增加农民收入。目前的乡镇机构改革可以分两步进行:第一步是大量精简乡级行政管理人员;第二步则可以取消乡作为一级政府的建制,通过精干的县政府派出人员协调政府在农村的管理工作。同时,要建立起坚强的村级自治组织。

#### 参考文献

- 1 国家统计局.中国统计年鉴.北京:中国统计出版社,2003
- 2 农业部.中国农业统计年鉴.北京:中国农业出版社,2003
- 3 农业部.中国农业统计资料.北京:中国农业出版社,2003
- 4 杨瑞珍.农民收入升降与国民经济可持续发展的正负效应.中国软科学,1997(4)
- 5 杨瑞珍.增加农民收入的途径与政策.中国农业资源与区划,2001(2)

## COUNTER – MEASURES & THOUGHTS ABOUT INCREASING FARMER 'S INCOME AT THE MID – WEST REGION

Yang Ruizhen

(Institute of Agricultural Resources And Regional Planning ,Chinese Academy of Agriculture Sciences ,Beijing 100081)

**Abstract** The income of farmers living at the mid – west region of China is obviously lower than that of the averaged national level. The major reasons are insufficient employment of farmers ,defect of existing system ,poor agriculture production conditions ,lower investment level and unreasonable agriculture structure ,etc. Measures should be taken to strengthen the reformation of rural system ,to enforce Financial Support by the government ,to promote the adjustment of agriculture structure and to transfer the surplus labor in rural areas so as to solve the problem of increasing the income of farmers living at the mid – west region of China.

**Keywords** increase farmer 's income ;counter – measures ;mid – west region