

# 制度创新与农民增收

时 磊

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 发展农业生产、减轻农民负担、增加农民收入, 是当前乃至今后相当长的时期内我国一项重要的政治经济任务。而实现农民增收的根本途径是改革传统农业生产模式, 进行制度创新。

**关键词:** 农业生产; 制度创新; 农民增收

**中图分类号:** F 32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4916(2004)02-0009-03

## System creativity and the increasment of peasant's income

SHI Lei

(Amoy University, Xiamen 361005 China)

**Abstract** To develop agricultural production, lessen peasants' burden and increase peasants' income are the important tasks of political and economical policies in China for a long term to come. The primary route to increase peasants' income is to reform traditional agricultural production system by through system creativity.

**Key words** agricultural production; system creativity; peasants' income increase

党的十六大报告指出:“统筹城乡经济社会发展, 建设现代农业, 发展农村经济, 增加农民收入, 是全面建设小康社会的重大任务。”十届人大一次会议政府工作报告指出:“今年的政府工作要继续把发展农业和农村经济, 增加农民收入, 作为经济工作的重中之重。”2004年2月8日《中共中央国务院关于促进农民增收增加收入若干政策的意见》再次强调:解决“农民增收”问题, 是关系到经济发展、社会安定、全面建设小康社会目标能否实现的重大问题。因此, 通过制度创新, 增加农民收入, 不仅是一个重要的理论问题, 而且是一个紧迫的实践问题。

### 1 制度创新能够促进农民增收

制度是影响经济增长的一个重要变量。制度创新之所以能够推动经济增长, 是因为制度的变化不仅能够改变收入分配, 而且能够优化资源配置, 提高其使用效率<sup>[1]</sup>。

#### 1.1 调整生产关系 释放农村生产力

改革开放以前, 农村经济停滞不前, 很大程度上

是因为“一大二公”的人民公社体制, 已不应当时农村生产力的发展要求。家庭联产承包责任制把依靠手工操作的农业生产承包给农户去经营, 调整了农村生产关系, 从而大大地释放了农村生产力, 带来了农业的迅速发展和农民的增收<sup>[2]</sup>。事实证明, 调整生产关系, 可以促进生产力的发展。但是, 目前部分地区农业劳动的边际收益接近于零, 农民很难在原有的条件下增加收入, 因此, 农村出现了大量的剩余劳动力。这就要求进行制度创新, 进一步为农村经济的发展和农民的增收开辟新的道路。

#### 1.2 调节生产力要素组合 优化农村资源配置

生产力要素的组合方式不同, 产生的效益也就不同。在社会生产力系统中, 各个要素如果能够按照其特定的结构方式和配比数量, 在适当的空间和时间组合起来, 就可以产生一种大于各因素简单相加的总和的总体效应, 即亚里斯多德所说的: 整体大于它的各个部分总和, 形象地说就是“1+1>2”。市场经济条件下, 农业生产中单个因素的潜力难以得到充分的发挥, 各地只有因地制宜、因时制宜, 将人力、物力、地力

收稿日期: 2004-03-15

作者简介: 时 磊 (1980-), 男, 宁夏石嘴山人, 厦门大学公共事务学院硕士研究生, 主要从事城市管理研究。

©1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

重新组合,即加以优化配置,才能取得更好的经济效益。而这必须通过农村第二次制度创新方能实现

### 1.3 激发农民增收积极性

在旧的体制下,有许多条条框框束缚着农民的手足,农民感到无所事事,无所作为,“有力无处使”,于是便去寻找一些休闲的机会。部分农村赌博盛行,就是农民劳动积极性锐减的突出表现。这似乎与制度创新无关,实则紧密相连。当农民的边际收益接近于零时,不仅意味着农村出现大量剩余劳动,而且意味着农民劳动时间出现剩余。此时,若无新的制度产生,农民的消极休闲状态就很难得到改变。

## 2 影响农民增收的原因

### 2.1 城乡二元结构阻碍了生产要素自由流动

传统的二元结构体制,能够有效地保证中央政府加速国家工业化进程所需要的资本原始积累,但也存在着诸多弊端,甚至产生了许多不良后果:从经济结构看,政府强制干预农业生产活动,把农业局限于种植业,特别是粮食生产上,不仅割断了农业产业内部、城乡产业之间的自然联系,也人为地降低了农业生产的比较利益;从社会结构来看,二元户籍制度及依附其上的二元社会福利制度的存在,在城乡之间筑起了一道坚实的壁垒,限制了农村劳动力向城市的正常流动,剥夺了农民平等分享现代工业、城市文明和社会福利待遇的权利,扩大了城乡收入差距,造成了城乡发展的两极分化。随着市场经济的发展,传统的计划经济体制框架已经解体,但是计划经济的惯性依然存在。尽管改革开放以来人口流动已经不像以前那样受到严格的限制,但农村劳动力到城市就业,仍然受到这样或那样的制约和限制,给农村剩余劳动力转移造成了困难,抑制了农民的增收渠道。

### 2.2 税费管理混乱 农民负担过重

尽管国家一直努力为农民减负,但在一些地方成效并不明显。笔者认为,其根本原因在于没有从制度上规范农村的分配关系。具体来说,一是农业税赋不公。我国的农业税是在计划经济时期,人民公社“集体所有”背景下制定的,几十年来从未进行过大的调整。随着国家经济建设的迅速发展,农村的大片土地被占用,“有税无地”现象非常严重,名义税率和实际负担率相差悬殊;二是税费混征,“费挤税”现象愈演愈烈。目前,不少乡镇将各项收费和农业税捆绑在一起征收,税费不分,“费搭税车”,助长了农村“乱集资”、“乱收费”、“乱摊派”现象;三是税费征管不规范。收费部门多,且管理分散,混乱,缺乏有效的监督机制,资金使用效率低下。

### 2.3 资金投入少制约了农村经济的发展

近年来,在农业生产对资金需求日益增长的情况下,金融机构对农村信贷的总规模和资金投入却呈逐年下降趋势,严重制约了农村经济的发展和农民收入的增加。究其原因,是因为农村金融体制不完善,改革滞后。具体说来,一是农村金融机构力量薄弱,服务欠佳。作为农村金融机构的农村信用合作社,由于规模小、效益低,经营成本高,无力承担信贷支农的重任。而农业发展银行近几年则将信贷重点放在了铁路、交通、电力等基础设施上,对农村经济中的中小型项目支持甚少,很难满足农业发展对资金的广泛需要;二是缺乏农业信贷的风险保障机制。农业信贷风险高、收益低,且缺乏有效的信贷保证。在利益机制驱动下,农业资金不是被挪用就是被转移,进一步加大了农业资金缺口;三是政府在金融资源分配上存在着严重的城市偏好和所有制偏好,导致国有金融机构对农业的贷款逐年减少。

### 2.4 农村土地经营制度不完善

按照市场经济的一般规律,市场越发达,越成熟,土地使用权就越显重要,土地所有权就相对弱化。改革开放二十多年来,我国农民获得了更多的土地使用权。但随着市场经济的逐步完善和农副产品买方市场的形成,这一做出过重大贡献的地权制度安排,却遇到了越来越多的挑战:一是家庭承包经营的规模小,难以取得规模效益;二是土地所有权的经济收益过多。在集体与农民的承包契约中,集体与农民双方的权利和义务是不对等的,集体居主导地位,土地所有权收益的多少由集体单方面决定,农民没有发言权;三是土地所有权主体凭借所有权掠夺农民的剩余收益,如各种乱收费、乱集资、乱摊派;四是所有权主体凭借其天然的管理职能单方确定生产共同费用和公共建设资金。这一切的根源都是土地所有权。与改革开放初期不同的是,现在的土地所有权问题已不是干预农民生产经营决策权的问题,而是所有权主体凭借其所有权直接侵蚀农民的剩余收益。由此可见,只要土地所有权的经济地位依然牢固,不管出台多少减负制度,农民的负担都不可能从根本上解决。

### 2.5 基层行政管理体制不健全 政府职能有待转变

我国农业生产的弱质性决定了农业发展的缓慢性,农民增收很大程度上依赖政府的行政干预。目前,基层的政权架构、行政目标及方式与农民的实际需求和市场运行规律有很大距离。农民发展经济所需的信息、技术和资金服务基层政府一时难以提供。社会化服务体系发展滞后制约了农业产业化经营。加之农业管理方式仍以行政命令为主,未能完全摆脱计划经济

管理模式的束缚,还有农产品流通体制不健全,流通渠道不畅通,农业科研体制不合理,农产品科技含量低等也是制约农民收入增长的主要制度缺陷

### 3 制度创新是农民增收的关键

#### 3.1 打破城乡分割体制 拓宽农民增收渠道

农村剩余劳动力路在何方?这不仅关系到农民自身收入水平的提高,而且影响着整个国家经济的发展。因此,在今后的改革发展中,必须打破传统的城乡分割的二元结构体制,使城乡二元结构“一元化”,实现农村剩余劳动力的有效转移。具体来说,一是深化户籍制度改革,逐步淡化户口现有的身份、待遇、等级差别等特殊功能,实行按属地和职业划分户口类别,以居民身份证为合法证件的自由转移、登记制度,促进农村人口向城镇合理、有序流动,提高城镇吸纳农村剩余劳动力的能力,逐步建立适应社会主义市场经济体制的城乡一体化户籍管理制度;二是大力发展乡镇企业,加快小城镇建设步伐。乡镇企业是我国实现工业化进程中一支重要力量,是转移农村剩余劳动力,增加农民非农收入的主渠道。因此,要加快乡镇企业改组改造步伐,使其扬长避短,发挥自身优势。一方面,要利用我国现阶段农产品供给充裕、加工不足而人们的消费需求正从农产品的初级产品向加工产品升级的有利条件,大力发展农产品加工业;另一方面,要大力挖掘农村交通、通讯、保险、信息、技术等服务性行业潜力,增加有效供给,满足农民需求<sup>[3]</sup>。

#### 3.2 改革税费制度 减轻农民负担

减轻农民负担必须走规范化、法制化道路。全面改革农村税费制度,一要规范收费行为,坚决清除乱收费。为此,要明确“三提五统”的征收标准,对于各种违规收费,要坚决予以取缔。要建立独立的税费司法程序,严惩乱收费的责任人,用法律保护农民利益;二要严把统计关,确保统计数字与农民的真实收入相符。目前,各地有关农民收入的统计方法滞后,实物和现金一起算,最终的统计数字难以反应农民的真实收入。因此,影响了“三提五统”标准的确定,加重了农民负担;三要精简乡村机构。乡村机构庞大,冗员过多,必然加重农民负担。解决这个问题有两种办法:一是精简乡村机构,裁减过剩人员;二是,把村级干部工资列入乡镇财政支出,实行统一管理

#### 3.3 改革金融体制 拓宽资金来源

第一,要大幅度地增加国家财政对农业的投入,确保财政支农资金的增长高于财政经常性收入的增长;第二,发挥政策性金融机构的作用,增加信贷资金对农业的投入,进一步完善农业发展银行的信贷责任

和抗干扰机制,保证国家农业政策性贷款落实;第三,调整农业信贷结构,增加农业中长期贷期的比重;第四,多渠道筹集资金设立国家农业建设保护基金,为农业长期稳定增长提供资金来源。基金可从国有土地使用权出让费、固定资产投资方向调节税、耕地占用费税收中提取<sup>[4]</sup>。

#### 3.4 弱化农村土地所有权 强化承包权

弱化农村土地所有权就是要弱化土地所有权的强势地位,避免所有权主体干预承包权,确保农民的市场主体地位。弱化所有权的关键是减少所有权的经济收益。当前,农村土地拥有权的成本太高,即使不生产,只要鉴定承包合同,每年每亩也有 200 元左右的拥有成本,导致农民不愿拥有更多的土地。因此,我们要跳出土地制度安排的原有路径,增强土地的吸引力,通过强化土地使用权、经营权,提高土地利用率。

#### 3.5 改革乡镇政府 创新农村组织制度

过去,乡镇政府的主要职能是催种催收,由于交通和通讯不发达,大量工作只能依靠人工来完成,行政辐射能力极为有限。在这种情况下,必然需要大量的政府管理人员。市场经济条件下,政府职能发生了转变,交通和通讯日益发达,因此不再需要也没有必要进行面对面的管理,自然也就不需要那么多的工作人员了。因此,应大力精简乡镇政府机构,提高办事效率,变行政干预为服务指导。要充分利用农村集体经济组织的组织资源、产业资源,以现代社会分工为基础,以市场为导向,依照新型产业关系及城乡关系、农村二、三产业之间的关系,对乡镇政府机构进行改革,打破集体经济组织行政和经营不分的格局,促使经营跨跃区域,经营主体跨跃所有制,经营目的跨跃“奉献式”的转变,实现经济效益和社会效益最大化,以更优质的服务服务于农村、农业和农民<sup>[5]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 美]D. C. 诺斯. 制度变迁理论纲要——在北京大学中国经济研究中心成立大会上的讲演 [A]. 经济学与中国经济改革 [C]. 上海: 上海人民出版社, 1995: 1-9
- [2] 邓大才. 农业制度变迁的时机选择 [J]. 当代财经, 2001(2): 12-15
- [3] 孙自铎, 汪建国. 农民收入增长的制度性约束与创新研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
- [4] 鲜祖德. 农民收入增长问题研究 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2001
- [5] 王幼樵. 提高农民收入的途径比较及选择 [M]. 北京: 清华大学中国经济研究中心, 2003

(编辑: 唐 芳)