

# 增加农民收入的财政支持研究

陶 勇

(上海财经大学 财政系, 上海 200433)

**摘 要:**农业是国民经济的基础,农民收入的高低直接关系到经济的可持续发展和农村社会的稳定。近年来,我国农民收入增长速度大幅度下滑,引起了政府和社会各界的广泛关注。本文认为,增加农民的收入离不开政府和财政的支持。财政可以从加大对农业的投入力度、为广大农民提供充足农村公共产品、支持农业产业和产品结构调整、加快农村税费改革、持续中小企业等方面,促进我国农业的发展,以增加农民收入。

**关键词:**农业;增加农民收入;财政

**中图分类号:**F810.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)07-0038-07

1978 年至 1997 年前,中国农民人均纯收入年均增长接近 8%,但 1997 年以来,我国农民收入增长幅度大幅度减缓。1997 年农村居民人均纯收入实际增长 4.6%,1998 年为 4.3%,1999 年进一步回落到 3.8%,2000 年农民人均纯收入增长幅度降至 2.1%左右。农民购买力占全国的比重由 20 世纪 80 年代中期的 53%以上下滑到目前的 38%,即占人口总数 70%的农民消费总额比不上占人口总数 30%的城市居民<sup>①</sup>。农民收入增长速度放缓,城乡差距进一步扩大,严重影响到农民生产的积极性和农村社会的稳定,引起了政府和社会各界的广泛关注。如何增加农民的收入,是一项复杂的系统工程,非常需要政府制定一套有的放矢,而又切实可行的政策体系,增加农民的收入需要政府支持,特别需要财政支持。本文拟从财政角度,分析为什么增加农民收入需要财政的支持,以及增加农民收入的途径。

## 二、当今制约农民收入增长的因素以及农民增加收入面临的挑战

### (一)农产品市场供求关系的变化导致农民收入下降

近年来,我国农产品供求关系发生了很大的变化,绝大多数农产品都出现了过剩现象,买方市场初步形成,农民收入受到“卖难”和价格下跌的严重影响,仅单纯依靠农产品总量扩张增加农民收入变得非常困难。改革开放初期,国家有计划提高部分农产品收购价格,大幅度提高了农民收入。但在买方市场初步形成条件下,随着农产品供求关系的转化,农产品增产与农民增收不再是正相关关系,需求约束开始制约了农民收入的增长。农民辛苦一年,丰收不增收的现象非常普遍。近 4 年来,农民收入增长速度持续下滑,在很大程度上就是由于农产品过剩,价格下跌所致。

收稿日期:2001-05-22

作者简介:陶勇(1966—),女,安徽庐江人,上海财经大学财政系讲师,经济学硕士。

## (二)农业产业结构调整缓慢,制约了农民的收入增长

改革以前,我国的农业生产主要是以单一的粮食种植业为主,农业生产的核心是追求粮食产量的增长。在这种单一农业经营方式下,不顾资源分布的区域差异而片面抓粮食生产,限制了农业资源开发的广度和深度,地区比较优势未能得到发挥。同时结构的偏差使得大量农村剩余劳动力全部时间集中于粮食生产,而西部地区80%以上的劳动力依附于土地,农村人多地少,人均占有资源少的情况难以改变,资源配置极不合理,劳动生产率低,农民收入提高缓慢。

改革以后,市场经济和科技进步推动了我国农业迅速发展,农业生产在很大程度上改变了过去单一和效率低下的结构模式。但是与变化更快的市场供求关系相比,农业结构调整却显得非常缓慢。近年来,全国各地农产品出现了普遍的过剩,价格持续走低,国有粮食企业严重亏损,国家在粮食上的财政负担日趋严重。在这种情况下,不仅市场价格低迷,而且国家为减轻财政负担也一再调低保护价和定购价,使农民种粮食亏本,极大影响了农民的收入。

## (三)农村收费管理混乱,税费不清,加重了农民的负担

自20世纪80年代以来,农民负担逐年加重。农民负担主要包括四部分:一是农业税、农业特产税、屠宰税;二是“三提五统”,即村提留和乡统筹;三是农民义务工;四是“三乱”,即对农民的乱收费、乱摊派、乱集资。“头税清,二税重,收费是个无底洞”,使得广大农民苦不堪言,它加重了农民的负担,侵害了农民的合法权益,伤害了农民感情,破坏了干群关系,导致农民的收入大幅下降。以至在许多地方,出现了农民成片抛荒,举家外迁打工的现象。造成农村收费混乱,农民负担过重的原因很多,其中主要的原因有:(1)乡镇政府机构臃肿和行政事业费支出膨胀。有的乡不大,却有大量的人“吃皇粮”,农民要养这么多人,怎能增收?并且越是贫困的地方,政府机构越膨胀,财政供养人数越多,农民负担越重。因为在经济不发达地区,由于国有企业效益低下和市场经济的不发达,吃“财政饭”和“早涝保收”的行政事业单位就成为人们千方百计涌入的“独木桥”。(2)基层政府职能划分不清,存在着“越位”和“缺位”现象。这一现象的结果是政府部门用集体经济的名义向农民乱收费、乱摊派和乱集资,加重了农民负担,助长了农村改革分配关系的混乱。(3)非均衡的城乡公共产品供给制度加重了农民的税外负担。长期以来,我国实行的是重城轻乡、挖农补工的非均衡发展战略。在这种政策指导下,城市公共产品一直是国家负担,而农村公共产品的短缺却是农村自己解决,在农村税收严重不足的情况下,只能以各种费来弥补,无形之中将一部分本应由国家负担的职能(如农村社会保障、农村基础教育)转嫁给了农民。

## (四)财政对农业的投入不足

政府对城乡投入的巨大差异是导致农民收入下降的又一个重要原因。近年来,国家财政为城市建设和国有企业改革投入很大,但对农村投入明显不足。1998年,国有企业得到全部固定资产投资的54%,国有企业人均总投资额16923元,农村集体企业为2584元。同年,农业基本建设投资占全部固定资产比例仅为1.9%<sup>②</sup>。从国家财政支农支出的绝对值来看,20世纪90年代以来,国家财政用于农业支出也增长较快,1998年是1990年的2.4倍,年均增长21.26%。但从相对量来看,20世纪90年代以后,农业支出占国家财政支出的比重一直呈下降趋势,1991—1996年分别为10.26%、10.05%、9.49%、9.2%、8.43%和8.82%,1997年提高到10.4%,1998年又下降为9.1%。从地方财政对农业的支出来看,地方财政支农支出占国家财政农业支出的比重由1978年的91.7%下降到1997年的80.6%,17年下降11个百分

点。<sup>③</sup>财政对农业的投入不足,导致农村公共产品供应的严重短缺。农业水利设施老化失修,带病运转,抗灾能力下降;农村交通闭塞,农村电网老化,电压不稳,电价昂贵,有一半以上的农户没有自来水。农村基础设施的瓶颈和“病残”,极大制约了农业的可持续发展,影响了农民的利益。

#### (五)乡镇企业对增加农民收入的贡献减弱

乡镇企业是中国农民的伟大创举,在开辟农民就业途径,增加农民收入中确实起了重要作用。但目前由于市场约束增强,资金不足,自身产权不清,机制弱化等问题的影响,出现的效益滑坡,在一定程度上限制了农村剩余劳动力转移,对农民收入的贡献相应减少。以山东省为例,1999年,山东省在乡镇企业就业的劳动力有1200万人,比1995年减少了239万人;在城市打工的农村劳动力中,回流的约占30%。

#### (六)加入WTO给我国农民增加收入带来了新的挑战

入世后,未来中国农业发展面临的挑战将永远超过人们经常提到的人口增长、耕地递减、农业投入不足等问题。未来中国农业发展所面临的更大挑战将来自国际市场的竞争,传统的国内农业生产保护政策以及国内局部地区的市场均衡将受到严重冲击。入世后,我国将逐步削减农产品进口关税,增加市场准入,扩大市场开放度,国外价廉物美的农产品会不断流入中国市场,这意味着我们每个农户不足1公顷的超小型家庭经营,要与经营规模比我们大百倍甚至更大的欧美大农场一比高低,我国的农业和农户将面临着巨大的挑战。入世后,在短期内,可能对中国农业产生巨大冲击,特别是对许多以种植业为主要生计的中低收入阶层农民和就业的负面影响不可低估,因为近十年来我国农产品的国际竞争能力不断下降,我国的小麦、玉米、棉花、大豆、油料等大宗农产品的国内市场价早已高出国际市场价格二至五成,对从事种植业的许多生产者的收入和就业影响是弊大于利。根据中国科学院农业政策研究中心调查,2005年后农民种小麦和玉米的亩平均收入将分别下降87元和150元(相对于贸易非自由化)。农作物生产相对萎缩,农业就业人数约减少400—600万人。但从长期来看,加入WTO后,我国一些优势产业(畜牧业、水产业、蔬菜)将会得到长足的发展。随着一些农作物总播种面积比例的逐渐下降,将有利于我国农业资源的优化配置和产业结构的调整。从长远来看有利于提高整体农民的收入。

## 二、为什么增加农民收入离不开财政的支持

### (一)农民是一群弱势群体,需要政府的支持

在市场经济条件下,农民生产什么,怎样生产,如何生产,主要由农民生产者自己决定,政府的作用主要是提供支持农民生产的农村公共产品,对农民的生产进行政策和信息引导,提供一个成熟的农产品市场体系,并维护市场交易规则。改革以来,我国农村从原来的集体制度裂变出为数众多的农户,农民生产私人产品的组织形式是以户为单位。这些规模较小的、文化素质较低的、市场意识缺乏的农户如何顺利地进入社会化大市场,如何适应这个发育尚不健全的大市场,如何把握市场的风云变幻,成为一个普遍存在的问题。要解决这个难题,就需要加强政府的管理、引导和服务职能,加大财政对农业的支持力度。一方面,为广大农民提供他们力所不及的农村公共产品,比如说,提供农村水利设施、生态林网、农业科研和农技推广、农村教育、农用电网改造、防治病虫害等这些加强农业生产的外部条件,以克服小农户生产的局限性,改善由于农业的产业特性给广大农民造成的相对于其他就业者更为不利的处境;另一方面,又

要为市场的正常运行创造条件,降低市场风险,加快农产品流通渠道和农业产业结构调整,从而使得在家庭经营基础上的农户生产的积极性得到最大限度的发挥。

(二)农业自然风险与市场风险交织的弱质产业特征,给农民的生产经营带来很大风险,需要财政的支持

农业生产对自然条件具有很大的依赖性,而农业的自然条件又是经常变化的,由此造成了农产品供给的季节性与需求常年性之间的矛盾。不仅如此,农业生产周期长,对市场信息反映滞后,生产者依据现时市场信号做出的生产决策,往往追赶不上农产品市场的变化,从而使得农业生产者的生产和经营面临较大的市场风险。由于信息的滞后和不准确,极易形成一哄而上,一哄而下,造成市场均衡的脆弱性和市场进入盲目性,农产品供给短缺和过剩交替出现,使得农产品价值无法实现,严重影响到农民收入的稳定。农业生产的这种弱质性,需要政府以一定的财力介入,保护农民的利益。

(三)农产品在供给与需求方面具有特殊性

农产品是人类生存的基本条件,是众多工业企业生产的基本来源,因此农产品是社会消费和社会生产的必需品,在需求方面弹性较低,经常保持相对稳定;但是在供给方面,受到自然条件的影响,具有很大的波动性。农产品供给与需求矛盾的经常发生会破坏国民经济的正常运行。因此需要政府采取稳定的价格政策,以减少农产品价格波动对农业生产和国民经济带来的不利影响,保护农民生产的积极性。

(四)促进农民收入的公平分配,需要财政的支持

由于农业自然资源的稀缺性、不可替代性以及自然风险的不可预测性,农业自然资源要素的分配天然存在着差异,这种差异性客观上使农业生产者的收入常常处于不公平状态,因此需要财政的扶贫政策、税收优惠、财政补贴、转移支付等多种手段,促进农民收入的公平分配。

### 三、增加农民收入的财政对策

(一)增加财政对农业的投入力度,确保财政支农资金总量的稳定增长

近年来,国家财政支农支出虽然有了较大幅度的增长,但仍低于财政总支出的增长,财政支农支出的比重仍在下降,整个国家财政支农支出并不理想。为了提高我国农业综合生产能力,优化农村产业结构,提高农民的收入,必须采取有效措施,加大财政的投入力度。要求各级预算的支农支出增长幅度要略高于财政支出增长幅度,并且要通过农业立法来加以明确。

需要指出的是,能否确保财政支农支出稳步增长的关键在于地方政府。在整个财政支农支出中,地方约占80%左右,然而财政支农工作的主要矛盾与问题也在地方。特别是分税制后,地方支农支出的比例大幅下降,其基本原因在于地方的农业投入尚缺乏一种约束机制,地方政府往往急功近利,热衷追求发展价高利大的加工工业,对农业投入却大幅度下降。针对现存问题,当前最紧迫的问题是要完善国家宏观调控手段和政策措施,规范和引导地方财政支农行为。

(二)积极采取多种形式的财政支农手段,建立多元化的农业投入机制

为了满足我国农业发展所需的大量资金,在国家财政资金匮乏的情况下,应改变过去单一的财政拨款支农手段,引导各种社会资金投入农业。当前财政部门要积极通过完善财政贴息制度、资金配套投入、税收优惠、发行政府债券等灵活多样的财政手段,引导银行信贷、工商企业、农民个人投资农业项目,逐步建立多渠道的农业投入体系。

### (三)调整财政支农结构,为广大农民提供充足的农村公共产品

1. 加大对农业基础设施的投入。当前农业基础设施供应的短缺,不仅制约了我国农业进一步发展,而且对启动农村消费市场和增加农民收入带来了一定的难度。因此加快农业基础设施建设非常重要。以农村水、电、路为主要形式的基础设施建设属于高度劳动密集,以使用农村廉价劳动力为主,能够在农村地区创造出许多就业机会,消化农村剩余劳动力,增加农民收入,同时可以直接改善农民的生活质量,缩小城乡差别。根据我国现阶段实际情况,对农业基础设施的资金投向应主要集中于以下几方面:(1)支持水利基础设施。重点是对江河湖库的治理。(2)支持农田水利基本建设。加快现有大中型灌区水利设施的修复和完善,鼓励农村集体、农户以多种方式建设和经营小型水利设施。支持发展节水农业,努力扩大农田有效灌溉面积。(3)支持农村电网、道路等基础设施建设。当然,我国农村地区地域辽阔,由于中央财政资金有限,加强农村基础设施建设,仅仅依靠中央政府的投资,往往力不从心。因此,还需要地方政府的大量配套资金,并且引导和鼓励民间投资,允许谁投资、谁经营、谁收费,以收事半功倍之效。

2. 进一步扩大对农业科技的投入。农业的发展和农民收入的提高最终要依靠科技进步,这已成为共识,不可否定。在保证预算内用于农业科技进步投入逐年有较大幅度增加的前提下,财政对农业科技投入的重点:一是加强对重点农业科研成果与技术项目推广应用的支持,抓好农业科技推广示范园的建设 and 农业科技示范基地建设。制定优惠政策,建立竞争机制,鼓励和吸引科技工作者到示范基地推广和传播先进实用技术,增强农业科技推广组织的自我发展、自我积累的能力,推动科研和推广生产一体化,力争让科技进入千家万户。二是支持农业高新技术产业化,可以在市场导向下使先进的农业科学技术迅速加以运用,直接提高农产品的产量和质量,提高农业生产效率和经济效益,达到既满足市场需求,又增加农民收入的目的。

3. 增强财政对农村基础教育的投入力度,特别是加大中央财政对农村基础教育的转移支付。农村实行费税改革后,乡级和村级的收入大幅下降,直接影响到农村基础教育等公益事业的发展。而在中国这样一个农业大国,提高农民的教育水平非常重要。因为,中国农民接受的低水平教育也是影响其收入的主要因素,中国农村地区的教育回报率非常高,在校时间每增加一年,收入增长 3.5%至 5.5%(D, Gale Johnson, 2001)。随着经济的发展和农业应用技术越来越复杂,上学的投资回报将会逐步增加。另外,财政也要增加对农民提供的再就业培训和各种技术培训支出,以增加他们在农业生产结构调整时期的就业机会,同时也可以帮助农民自觉接受和应用新技术、新成果,提高农业科技成果的转化,以增加农民的收入。

### (四)财政要大力支持我国农业产业和产品结构的调整,尽快适应贸易自由化进程

在买方约束和我国部分农产品国内市场价格高于国际市场价格的情况下,再通过提高农产品收购价格这一传统手段来提高农民的收入,显得困难重重。而且,加入 WTO 后,对我国政府用财政来补贴农产品价格的做法也有一定的限制。从世界各发达国家长期发展的经验来看,调整农业产业、产品结构是增加农民收入最有效、最可持续的手段。一是重点发展具有比较优势、在国际市场上具有竞争力的农业产业,如养殖业、林果业、蔬菜业等,以争得尽量多的比较利益。对于市场准入的、又不具有竞争优势的产品和产业,要相应压缩生产规模。二是摆正种植业、林业、畜牧业和渔业之间的互补关系,由各地区根据市场需求和区域比较优势来安排农业生产。三是依靠科技手段优化农产品结构,采取切实措施加强良种、技术的研究、引进、消化和吸收工作,提高农产品的附加值,增强我国农产品的国际竞争力。四是提高农产品深加

工水平,积极推进农业产业化经营,大力扶持龙头企业的发展。就财政而言,就是要充分发挥该资金的导向作用,运用专项补贴、财政贴息、税收优惠、为农民提供信息、培训等多种形式,促进农业生产结构优化,尽快适应我国“入世”后贸易自由化进程。

#### (五)加快农村税费改革,减少财政供养人数,减轻农民负担

首先,进一步完善农业税制改革。取消现行的农业税制和征收办法,在进一步强化、稳定农民土地长期经营权的基础上,采用不同等级税率的方式,向农民征收土地使用税;把增值税延伸到农业税中,向农民征收农产品税。取消一切向农民的不合理收费、摊派和集资。为了保证农村公益事业的发展,建议征收农村公用事业税,其税是土地使用税和农产品税的附加征收。其次,为了配合农村税费改革,必须要精简乡镇政府机构,减人、减事,转变政府职能。可以考虑在全国几个县搞试点,取消乡镇政府机构,在乡镇一级只设置县政府在乡的几个派出机构,负责安全、卫生、教育及公共投资等工作。再次,进行乡村教育结构布局调整。目前教师工资占乡镇财政支出的比重很大,特别是近年来大量民办教师转为公办教师,成了乡镇财政的沉重包袱,乡镇财政欠发教师工资的现象越来越普遍。如果不进行教育改革与布局的调整,税费改革后乡镇财政更是负重难行。最后,充分实行村民自治,要公开村务、政务,强化监督。

#### (六)财政应大力扶持乡镇企业的发展

目前,在乡镇企业就业的农村劳动力已占农村劳动力总量的30%。由于资金不足、产权不清晰等原因,近年来,乡镇企业在一定程度上限制了农村剩余劳动力转移,对农民收入的贡献相应减少。发展乡镇企业,对于促进农村经济发展,增加农民收入具有重要的意义。当前,就财政而言,当务之急就是要帮助乡镇等一些中小企业、私营企业缓解其资金不足问题。为这些中小企业提供政府信用担保和抵押基金制度是当前财政工作的一个重点。在资金的扶持上,应大力扶持劳动密集型的中小企业,这样既能降低生产成本,又能较多地吸纳农村剩余劳动力,带动农民致富。

#### 注释:

①数据来源:北京大学中国经济研究中心学报,2001第15期。

②资料来源:北京大学中国经济研究中心简报,2001第18期。

③资料来源:根据《中国统计年鉴1999》整理而得。

#### 参考文献:

- [1]黄季焜.农民收入增长问题的一些思考[J].经济理论与经济管理,2000,(1):56-61.
- [2]李成贵.当今中国农民的利益及其与政府的关系[J].经济研究参考,2000,(22):8-17.
- [3]扬明洪.农业增长方式中的农业投资问题研究[J].投资研究,2000,(4):5-14.
- [4]蒋洪.财政学教程[M].上海:上海财经大学出版社,2000.
- [5]丛树海.公共支出分析[M].上海:上海财经大学出版社,1999.
- [6]陶勇.理顺我国地方政府征税与收费关系的思考[J].财经研究,1998,(5):45-48.

# A Study of the Fiscal Support of Increasing Peasant's Income

TAO Yong

(The Department of Public Finance, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** The agriculture is the foundation of national economy, therefore, the standard of the peasant's income directly affects the economic development and the stability of rural society. In recent years, the sharp decrease of our peasant's income attract the attentions of our government and society very much. It is impossible to increase the standard of our peasant's income without the government and the fiscal supports. With the increasing investment in agriculture, fiscal policy is a useful tool to increase the supply of rural public goods, to stimulate the adjustment of agricultural structure, to push the reformantion of tax and charge in rural area, and to promote the agricultural development in our country. All of these will affect the increase of peasant's income.

**Key words:** agriculture; increasing peasant's income; public finance

---

(上接第 22 页)制转变,避免了大的制度真空,但是,市场经济制度的培育是需要很长时间,不是一朝一夕就可以完成的。因此,在转轨期间,必须积极地进行制度的设计和再造,尽快地建立起市场经济运行的有关法则、法规,以保证经济的有序运转。

---

## 参考文献:

- [1]王振超. 买方市场下的结构调整[J]. 投资研究 1999,(6).
- [2]谢平,沈炳熙. 通货紧缩与货币政策[J]. 经济研究 1999,(8).
- [3]胡鞍钢. 我国通货紧缩的特点、成因及对策[J]. 管理世界 1999,(3).

# The Particularity of the Insufficiency of Demand of China in Recent Years

YANG Lai-ke

(Department of Economics, Guangdong Business College, Guangdong Guangzhou 510320, China)

**Abstract:** In recent years, a phenomenon of insufficient demand turned out in Chinese economy. This phenomenon is different from that happened in western mature market economies. It came with the obvious particularity. The paper analyzed the tokens, the mechanism, and the countermeasures of the particular demand problem.

**Key words:** insufficiency of demand; particularity; token; mechanism