

# 当前农民增收形势分析与对策思路

□ 张红宇 张海阳 李伟毅 李冠佑

**内容提要:**党的十八大提出了城乡居民人均收入翻一番的宏伟目标,实现这一目标的重点和难点都在农民增收。近年来,我国农民收入结构、增收动力机制以及宏观背景都发生了深刻变化。当前农民增收的内外部条件总体有利,农民收入有可能迎来又一个快速增长的“黄金期”,但制约农民增收的深层次矛盾依然存在,城乡、区域、群体以及收入内部构成等方面的结构性问题突出。实现农民收入倍增目标,需要抓紧开展促进农民增收的顶层设计,从初次分配和再分配两个环节全面促进农民增收,在城乡一体化发展中持续缩小城乡居民收入差距。

**关键词:**收入倍增;农民收入;思路;政策

党的十八大报告明确提出到2020年实现城乡居民人均收入比2010年翻一番,这是基于全面建成小康社会目标做出的新部署。近年来农民收入快速增长,但增长基础仍不稳固,完成十八大确定

的倍增目标还需付出艰苦努力,有必要加强顶层设计,进一步深化改革、创新制度、完善政策,不断加大对农民增收的支持力度。

## 一、近年来农民收入快速增长

2004年以来,国家不断加大强农惠农富农政策力度,农民收入连续九年较快增长,特别是近年来增速连续超过城镇居民收入增速,城乡居民收入相对差距呈现逐步缩小的良好态势,农民增收出现了多年少有的好形势。

### (一) 收入增速明显提升

2010—2011年,农村居民人均纯收入分别实际增长10.9%、11.4%,明显高于2000—2009年平均增速6.2%的水平。2012年,农村居民人均纯收入达到7917元,实际增长10.7%,高出GDP实际

强化农技队伍建设。提高新进人员门槛,以本科专业大学生为基本队伍。加强原有农技人员培训,让他们在新平台充分发挥所长。提高基层农技队伍的薪酬待遇,比照中小学教师待遇,鼓励长期扎根基层。改革一线农技推广人员职称评定标准,以农技推广业务水平和实绩作为职称评定的主要依据。在农业科教单位,从事农业推广的技术人员和其他科教人员可以尝试分开单独评聘,对有

突出贡献、业绩显著的人员可破格晋升。

大力支持试验站探索。围绕区域主导产业建立试验站的探索时间较短、经验不多,需要进一步摸索、总结经验。希望有关部门从人财物各方面给予支持,加强这项探索,使其更加成熟和完善,丰富和完善我国多元化农业推广体系,最终走出一条符合国情的农业推广道路。

(作者单位:西北农林科技大学,杨凌,712100) 责任编辑:张 宁

增速2.9个百分点,延续了快速增长的好势头。农村居民收入实际增速超过10%的时期是很少的,增速在两位数以上的辉煌时期最近也要追溯到1984年。

### (二) 收入结构逐步优化

近年来,农村居民收入各个构成部分都较快增长,家庭经营收入比例不断下降,工资性收入比例快速提高。与2009年相比,2012年农村居民人均纯收入中,家庭经营收入占44.6%,下降4.4个百分点;工资性收入占43.5%,提高3.5个百分点;第一产业收入占34.4%,下降4.2个百分点。2012年,非农产业增收贡献率达到63.2%,比农业收入贡献率高41.7个百分点。

### (三) 农村居民收入增速连续快于城镇居民

2010年以来,农村居民人均纯收入实际增速分别高出城镇居民人均可支配收入增速3.1个、3个和1.1个百分点。2009—2012年,城乡居民收入相对差距由3.33:1下降到3.10:1,延续了城乡收入相对差距逐步缩小的良好态势。

近年来农民增收明显加快,得益于多因素共同推动。一是主要农产品产量增、价格好。2012年全国粮食总产量58957万吨(11791亿斤),比上年增加1836万吨(367亿斤),增长3.2%,实现“九连增”。棉油糖、果菜茶、肉蛋奶、水产品等连续两年全面增产。在国际价格上涨和国内需求支撑下,农产品价格稳定上升。2009—2011年,农产品生产价格指数由97.6上升到116.5。2012年,国家大幅提高粮食最低收购价水平,市场粮价总体呈上涨趋势。1—11月,三种粮食市场均价同比涨幅在

2.8%~8.3%。二是农民外出务工人数增、工资涨。2011年以来经济增速下降,企业经营出现困难,但并未影响农民外出就业总体形势。2012年,农村外出务工劳动力16336万人,同比增长3.0%;年末外出务工劳动力月收入2290元,同比增长11.8%。2011年有20多个省份提高最低工资标准,2012年有18个省市提高最低工资标准,农民工工资随之水涨船高。此外,随着县域经济快速发展,农村劳动力就近就业数量稳定增长,不仅工资水平快速提高,而且生活成本有所降低,促进了农民工资性收入的增长。三是强农惠农政策力度大、含金量高。随着经济综合实力稳步增强和国家财力持续增长,国家对农民增收支持力度不断加大。2011年全国财政支出总量中“三农”支出占26.9%。2012年中央财政支出总量中“三农”支出达12280亿元,占19.2%,比上年提高0.6个百分点。“四补贴”1668亿元,比上年增加229亿元。农村社会事业快速发展,新型农村社会养老保险实现全覆盖,新农合筹资标准、报销比例和保障水平稳步提高。四是农村改革深入推进。国家积极推进农村各项改革,为农民增加财产性收入创造了有利条件。引导农村土地承包经营权有序流转,增加农民土地流转收益。截至2012年6月底,农户家庭承包土地流转比例达20%。不断完善农村征地补偿制度,提高征地补偿标准,农民从中得到的收入稳步增加。支持农民开展土地股份合作、社区股份合作等多种形式的联合与合作,鼓励有条件地方开展农村产权制度改革,农民股金红利收入逐步增加。

## 二、农民收入增长的新变化、新特点

在“九连快”之后,农民增收的内在动力和外部环境都发生了深刻变化,农民增收又到了一个关键时期,解决相关重要问题更显迫切。在内外条件总体有利的情况下,农民收入有可能迎来又一个快速增长的“黄金期”。

### (一) 农民增收的内生动力明显增强

随着工业化、城镇化、国际化的深入发展,以及城乡、工农关系的深刻调整,农民增收动力机制发生了很大变化,农民增收的稳定性和可持续性逐步上升。

1. 政府作用不断强化。随着市场化改革不断深入,市场机制逐步在农民增收中发挥基础性作用。但由于农业弱质性、小农分散性等原因,仅靠市场无法建立农民增收长效机制,还需要有效发挥政府作用。近年来,政府“有形之手”对农民增收的作用逐步强化。一是不断丰富农产品价格支持政策。实施主要粮食品种最低收购价政策,对大宗农产品实行临时收储,防止主要农产品价格大起大落。二是创造农民就业增收的良好制度环境。切实保护农民工合法权益,不断改善农村劳动力转移

就业服务,积极推动农民工市民化,逐步取消针对农民工的不合理制度安排。三是通过二次分配加大对农民增收的支持。建立完善农业支持保护制度,加大农村社会事业投入,确立了“工业反哺农业、城市支持农村”和多予少取放活的基本方针。

2. 组织化作用逐步突出。在坚持家庭承包经营制度的基础上,规模化、组织化的增收作用更加明显,显现出“第二次飞跃”态势,农业生产经营正由单打独斗向抱团发展转变。具体表现在:一是组织化程度明显提高。各类产业化组织带动了全国40%以上的农户,带动各类生产基地规模占全国农业生产总规模的60%以上,小生产与大市场的对接更为高效,农业生产经营效益明显提高。二是适度规模经营快速发展。专业大户、家庭农场、合作农场、土地股份合作社、龙头企业等规模经营主体不断涌现,有利于获得规模收益和引进先进技术,提高农业增产增收能力。三是统一经营环节不断创新。农村集体经济发展壮大,服务能力有所增强。涉农企业、农民专业合作社等新型组织日益成为农业社会化服务的重要供给主体,丰富了统一经营的内涵与形式。

3. 多要素增收格局进一步巩固。随着农村社会结构和人口结构深刻变化,以及要素相对价格快速变化,农户生产要素投入行为积极调整,多要素促增收的格局进一步强化。一是农户劳动力更多地投向非农产业。一方面,劳动力的优化配置带来了工资性收入快速增长;另一方面,机械化和科技进步为替代和解放劳动力发挥了重要作用,直接或间接的增收作用越来越大。2011年,全国农作物耕种收综合机械化水平升至54.8%,农业已进入机械作业为主的新阶段;科技进步对农业增长贡献率达到53.5%,科技进步成为农业发展的主要动力。二是土地流转的增收作用日渐突出。近年来,农地流转逐步加快,租金也普遍上涨,许多地方的租金水平接近甚至超过了散户经营的平均利润,租金已经成为农民收入的重要来源。

4. 农户分工分业趋势更加明显。十多年来,我国农户进一步分化,同质性特征发生了根本改变。一是专业农户不断兴起。1996—2006年,以农业为主要收入来源的纯农业户比重下降7.5个百分点,以从事非农产业为主兼营农业的农户比重

上升24.5个百分点。据农业部统计,目前全国经营面积30亩以上的种植专业大户达887.4万个。二是农民返乡创业渐成潮流。近几年农村劳动力外出就业规模增幅稳中趋降,农民工自主创业和返乡创业比重逐步增加,特别是随着东部产业向中西部转移,很多农民工开始返乡创业。在农户分化加剧的情况下,“自给小农”、“生计小农”的比重逐步减少,而“理性小农”甚至近似企业性质的家庭农场数量逐步增加,农户更加注重发挥各自优势,增收的可持续性不断增强。

## (二) 农民增收宏观背景总体有利

尽管农民增收的内生动力增强,但农民收入能否实现快速增长,还要受到宏观环境好坏的影响。总体上看,未来一个时期农民快速增收的总体趋势不会改变,这一判断主要基于以下三大背景:

1. 高价农业阶段已经到来并将长期持续。新世纪以来,我国主要农产品价格持续走高,高价农业特征已经显现。2001—2011年,三种粮食每50公斤平均售价由51.5元上升到115.4元,年均上涨8.4%;两种油料每50公斤平均售价由115.5元上升到309元,年均上涨10.3%。经过持续较快上涨,农产品国内外市场价差不断缩小,2010年前后多数主要农产品国内价格赶上甚至超过了国际价格,并由此导致农产品进口的大幅增加和贸易逆差的加速扩大。例如,晚籼米国内价格在2002年1月为1530元/吨,相当于到岸税后价的73.5%,2011年4月达到4060元/吨,首次超过国际价格;优质小麦的产区价从2008年10月起持续高于国际市场价格,销区港口价也接近甚至一度超过国际小麦到岸税后价。高价农业直接原因是成本上升。2001—2011年,三种粮食生产的物质与服务费用翻了一番,人工成本增加1.2倍,土地成本增加2.5倍;两种油料的物质与服务费用将近翻了一番,人工成本增加1.4倍,土地成本增加1.8倍。高价农业深层次原因是农产品供求关系趋紧。由于城镇化推进、消费结构升级、工业用途拓展等原因,主要农产品需求刚性增长,而供给约束逐步加剧。尽管粮食产量“九连增”,自给率却明显下降,若包括大豆,目前自给率已降到90%以下,处于“脆弱的紧平衡”状态。高价农业阶段到来和农产品供求紧平衡状态,为增加农民的农业收入创造了有利条

件,农产品价格的稳定持续上涨将是一个长期趋势,对农民增收会起到较大的促进作用。

2. 低成本工业化时代即将终结。劳动力和土地是农民的主要生产要素,其在国民收入分配中的份额大小,对增加农民收入影响很大。在特定历史条件下,我国确立了低成本工业化道路且已持续20多年,该模式的基本支撑是农村劳动力和土地的低价供给。随着可转移农村劳动力不断减少,低成本劳动力无限供给局面发生了根本性变化,季节性和区域性“用工荒”已成常态,农民工工资水平快速提高。同时,通过不合理征地制度大量征收农民土地,以剥夺农民土地权益为代价的低成本供地模式也广受质疑,政策取向层面已经发生积极变化。党的十八大明确提出改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例。《土地管理法》正在修改,有望大幅提高征地补偿标准。劳动力价格和土地成本的稳定上升,对增加农民的工资性和财产性收入作用明显。为了充分发挥这种利好,还需要深入挖掘人口红利,保持我国经济发展的“后发优势”,将产业转型升级更好地与就业增加相结合,并在征地制度改革中攻坚克难,将政策导向落实为具体措施,最大程度地赋予和保障农民的土地财产权益。

3. 国民收入分配格局将深刻调整。近几年,农民收入持续较快增长,很大程度上是国民收入分配格局调整的结果。通过取消农业税、大规模实施农业补贴、建立完善农村社会保障制度等措施,2005—2012年中央财政“三农”支出年均递增21.3%,实现了对“三农”由“取”到“予”的根本变革,农民增收的环境条件不断改善,农民人均转移性收入年均递增24.9%。党的十八大报告和“十二五”规划再次表明,将“三农”工作放在重中之重地位是长期坚持的指导思想,在国民收入分配格局调整中加大对农民收入的支持是长期坚持的政策导向。目前,国务院即将出台收入分配制度改革总体方案,加大对农民增收的支持是其中的重要内容。未来一个时期,公共财政将更多地投向农村民生和社会事业,农业支持保护体系将更加健全,农民从国家获得的转移支付水平将稳步提高,这对于农民增收特别是增加农民转移性收入非常有利。

综上分析,近几年从农户的构成变化、要素资

源配置行为、生产经营组织方式,到市场与农民、国家与农民的关系都发生了深刻变革。这些变化对农民增收的促进作用更加明显,新时期农民收入稳定增长机制正逐步建立和完善。今后一个时期,农民增收的基本面和有利因素不会发生根本变化,农民收入较快增长趋势还将持续。

### (三) 农民增收的深层次矛盾仍然存在

虽然农民增收“九连快”,收入增幅多年少有,增收绝对量史无前例,未来一个时期增收前景也是好的,但农民快速增收所伴随的问题仍然存在,有些表现还比较突出,需要认真对待、妥善解决。

1. 城乡居民收入差距收敛趋势尚未确立。2004年以来,尽管农民收入较快增长,城乡居民收入之比依然扩大到2009年3.33:1的历史最高水平,此后虽略有缩小,但仍在三倍以上。城乡居民收入绝对差距一直不断扩大,2012年达到16648元,又创新高。当前,由于农民工就业不稳定性和农产品价格形成机制不健全等原因,经济增速放缓对农民收入的影响大于城镇居民。2012年全国基尼系数仍然高达0.474,大大高于可能导致社会动荡的0.4的国际警戒线。因此,绝不能因农民增收“九连快”而产生松懈心理,必须正视国民收入分配依然严重失衡的现实,努力促进农民收入快速稳定增长,努力缩小城乡居民收入差距。

2. 不同地区农民增收格局明显分化。2004—2011年,东、中、西和东北地区农民收入年均分别名义增长12.1%、13.6%、13.1%和14.2%,中部、西部和东北的增速略高于中部,区域之间农民收入差距略有缩小。但还有两个突出问题:一是低收入区域农民增收缓慢。农民收入水平最低的甘肃、贵州、青海,2004年以来农民人均纯收入年均分别增长11.17%、12.95%和12.52%,低于全国平均水平,与高收入省份差距进一步拉大。二是低收入地区城乡收入差距更大。2011年,农民收入水平最高的北京、上海、浙江三省市城乡居民收入之比分别为2.23、2.26和2.37,而甘肃、贵州、青海则分别高达3.83、3.98和3.39。

3. 农村内部收入差距扩大问题日益突出。随着农户分化,不同群体之间收入差距逐步扩大。把农户按收入水平五等分,2003年低收入组农户收入水平相当于高收入组农户的13.6%,绝对差距

为 5490 元;2011 年这两个数字分别变为 11.9% 和 14783 元,差距进一步扩大。2011 年,还有 48.1% 的农户家庭人均纯收入不到 6000 元,有 7.4% 的农户家庭人均纯收入在 2000 元以下。总体看,农村居民内部收入分配状况在不断恶化。农村居民人均纯收入基尼系数自 2000 年以来呈上升趋势,到 2011 年达到 0.3897,比 2000 年提高 0.0361,已经逼近 0.4 的警戒线。

4. 财产性收入差距巨大。目前农民财产性收入的绝对量和占比都很低,对增收影响不大,但由于事关社会财富分布及收入分配制度,其影响远大于所占比重。三个方面值得高度关注:一是城乡居民财产性收入差距明显。2011 年,农村居民人均财产性收入 228.6 元,仅相当于城镇居民的 35.2%。二是区域间农民财产性收入差距远大于总体收入差距。2011 年,东、西部地区农民收入之

比为 1.83:1,财产性收入之比高达 2.97:1;上海和甘肃的农民人均纯收入之比为 4.11:1,财产性收入之比高达 15.09:1。三是农民内部不同群体间财产性收入差距远大于总体收入差距。2011 年,高收入组农户与低收入组农户人均纯收入之比为 8.39:1,财产性收入之比则高达 15.97:1。这说明,财产性收入分配差距扩大的问题非常突出,已出现“富者愈富、贫者愈贫”的“马太效应”,应予以高度关注。

由此可见,在经历一段时间持续较快增长之后,农民收入增长低速徘徊的局面得到扭转,农民增收的总体性矛盾有所缓解,但从城乡、区域、群体以及收入本身的内部构成看,在尚未解决农民收入“寡”的情况下,收入分配“不均”问题日渐突显,必将成为农民增收新的关注点。

### 三、促进农民持续稳定增收的基本思路与政策选择

党的十八大提出了收入倍增和“收入分配差距缩小,中等收入群体持续扩大,扶贫对象大幅减少”的发展目标,明确了促进农民增收的方向。按照这些要求,当前和今后一个时期促进农民增收的基本思路是:把握深化收入分配制度改革的良机,拿出非凡的政治勇气和魄力,抓紧开展促进农民增收的顶层设计,以深化市场化改革为前提基础,以有效发挥政府作用为重要保障,全力提升农民平等参与经济发展的广度和深度,大幅强化政府对农民增收的倾斜性支持力度,从初次分配和再分配两个环节全面促进农民增收,在城乡一体化发展中持续缩小城乡居民收入差距。

#### (一) 明确农民收入倍增总体框架

借鉴地方出台“农民收入倍增计划”的经验,从国家层面出台农民收入倍增规划,强化顶层设计。一是明确农民收入倍增具体目标。从“九连快”来看,如果增速较快,大体每六年农民的名义收入就能翻一番。因此,应明确农民收入倍增的目标是实际收入水平翻一番。由于 2011 年和 2012 年增速较快,2013—2020 年平均仅需增长 6.3% 即可如期实现实际倍增目标。二是出台促进农民增收重大举措。从多予、少取、放活等方面明确具体政策和保障措施,并建立起相应的考核机制,把促

进农民收入倍增目标具体化,逐步确立有利于促进农民增收的体制机制。

#### (二) 提高农民收入增长质量

在确保农民收入以一定速度较快增长的同时,还要注重农民增收质量的提升,使农民收入的数量增长与农民幸福感增强、农村社会和谐同步推进。一是强化对城乡居民收入差距的调控。确保城乡居民收入差距缩小势头不出现逆转,力争到 2020 年城乡居民收入之比下降到 2.5 左右。二是增强农民增收的协调性。推进区域经济协调发展,特别是对山区、高原地区、牧区、渔区、垦区、边远地区的农民增收予以特殊关注,创造条件逐步缩小区域农民收入差距。三是增强农民增收的包容性。通过构筑广泛的社会安全网、调整最低工资水平等措施,促进“亲贫式”增长,使低收入群体能够从经济增长中获得更多好处,实现“提低”的目标。

#### (三) 完善初次分配公平交换机制

初次分配是从根本上决定农民收入水平的环节,必须在这个环节建立城乡要素平等交换关系,使农村要素价值得到合理体现,以扭转城乡收入分配失衡格局。当前应重点从三个制度入手:一是建立合理的农产品价格形成机制。综合发挥政府和市场的力量,以市场调节为基础,以政府调控为保

障,使农产品价格保持稳定并温和上涨。控制价格过高以市场调节为主,防止价格过低以政府调控为主。建立农产品价格和城市低收入群体生活补贴联动机制,提高城镇居民对农产品价格上涨的容忍度。二是建立农民工工资稳定增长机制。深入实施就业优先战略,支持民营经济、劳动密集型企业和小微型企业发展,扶持农民工返乡创业。完善最低工资制度,适时调整最低工资水平,使其与劳动生产率、国民经济、社会平均工资、物价水平基本同步增长。推广工资集体协商制度,完善工资指导价、行业人工成本信息指导制度,加强工资支付保障。三是完善农村土地管理制度。改革农村土地参与市场交换的方式,充分发挥土地财产属性。完善土地征收制度,参照经营性开发项目用地价格给予征地补偿,且主要分配给农户;完善留地安置政策,经营收益主要分配给村民;允许农村集体建设用地平等入市流转,与国土土地实行同权同价。集体建设用地入股企业的,其使用权不列入企业破产清算的资产范围。

#### (四) 健全再次分配利益调节机制

强化以转移支付和社会保障为主要手段的再次分配,争取将转移性收入占农民人均纯收入的比重每年提高0.5~1个百分点,到2020年提高到12%~15%。一是持续加大农业补贴力度。将农业补贴总量与财政收入增长挂钩,确保补贴增速不低于财政收入和农民人均纯收入增速。根据现代农业发展需要,探索农业补贴的新方向,针对肉牛肉羊养殖、渔业、糖料、棉花等重点产业加大补贴力度,将新增补贴重点向新型经营主体倾斜。研究探索农民收入直接补贴政策,新出台收入补贴项目,

或将部分已有补贴转型合并为收入补贴,不断扩大补贴规模,并加大对农村低收入群体的补贴力度。对不具备生存和发展条件的限制开发区,加快建立完善生态保护补偿机制,通过增加生态保护补贴确保农民收入水平。二是推进城乡社会保障制度接轨。加大财政补助力度,使农村社保水平和物价水平、经济发展水平相适应,并实现应保尽保。建立统筹城乡的社会保障制度,推进医疗、养老保险关系跨地区转移接续,简化续保手续,完善配套政策。鼓励有条件地区率先实行城乡统一的养老保险和医疗保障制度,并逐步从国家层面整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度。

#### (五) 促进农业转移人口市民化

结合产业转移升级和城镇化进程,有序推进农业转移人口市民化,做好农村人口迁移这篇大文章,为减少农民、富裕农民创造条件。一是扎实推进城镇化。落实好国家即将出台的《城镇化发展规划(2012—2020年)》,切实转变城镇化模式,以中西部地区为主、以中小城市和小城镇为主、以新生代农民工为主,深入推进政策调整和制度创新,推动城镇均衡布局 and 不同类型城镇协调发展,统筹城乡产业发展,带动农民就业增收,有序推进市场主导的农业转移人口市民化,实现惠及农民工的城镇常住人口基本公共服务全覆盖。在此基础上,稳步推进城乡公共服务均等化。二是深化农村产权制度改革。建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的农村产权制度,对进城农民的承包地、宅基地和集体收益分配等权益做出制度安排,建立城乡统一的产权交易市场,为城乡要素平等交换奠定基础。

(作者单位:农业部产业政策与法规司,北京,100125)

责任编辑:李玉勤