



doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.06.004

欢迎按以下格式引用:钟德友,段先义.农民低收入陷阱困局破解对策研究[J].重庆大学学报:社会科学版,2015(6):045-50.

Citation Format: ZHONG Deyou, DUAN Xianyi. Research on the countermeasures to crack the low income trap to farmers [J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition, 2015(6):45-50.

农民低收入陷阱困局破解对策研究

钟德友,段先义

(中共重庆市委党校,重庆 400041)

摘要:亿万农民长期不能跳出低收入陷阱的主要根源在于农村“四权”即宅基地使用权、承包地经营权、劳动力所有权和集体资产所有权等不能平等参与市场化、资本化配置,因此,其破解的根本之策是:按照市场决定资源配置的本质要求,尊重农民的市场主体地位和财产权利,将农村“四权”市场化,并配套完善农村产权流转制度、公共服务均等化制度、农民工市民化政策和工商资本投资现代农业的支持政策。

关键词:低收入陷阱;宅基地使用权;承包地经营权;市场化

中图分类号:F304.8

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2015)06-0045-06

亿万农民在低收入陷阱中长期徘徊是一个不争的事实。无论是全国的统计公报还是各省市区的统计公报(图1和图2,各省市以重庆为代表),都显示了农民人均年纯收入一直是城镇居民人均年可支配收入的1/3左右,如果把城乡居民获得的公共服务、社会保障、住房补贴等隐性收入差异考虑进去,这个数据将是1/6左右^[1]。跳出低收入陷阱并富裕起来,不管是在农村家乡实现,还是转入城镇安居乐业成为市民,都是亿万农民长久昼思夜梦的追求。农民在低收入陷阱中长期徘徊的根源何在?如何有效破解这一困局?需要哪些政策支持?本文将对这些问题进行深入解析。

一、亿万农民不能跳出低收入陷阱的主要根源

经济学理论严密论证且经世界各国经济发展的历史经验反复验证:选择市场化道路是富民富国的不二法门。早在1848年出版的《共产党宣言》中,马克思和恩格斯就对市场化社会创造财富的能力赞叹不已。受贫穷长期熬煎和困扰的中国人民在1978年开启了伟大的市场化改革探索,1992年10月终于旗帜鲜明地选择了市场化发展道路——确定在中国建立社会主义市场经济体制。市场化改革与发展的35年是中国经济发展特别是城市经济发展创造奇迹的35年。农村市场化改革虽最早启动,并很快取得了解决中国几千年都未能解决的“温饱”难题之奇效,但在20世纪80年代中期之后却一直止步不前,至今亿万农民仍未跳出低收入陷阱。其中关键的原因在于:国家政策制度设计始终没能彻底遵循市场规律运行的本质要求,平等尊重农民最重要的产权——宅基地使用权、承包地经营权、劳动力所有权和村社集体资产所有权(简称“四权”),从而使亿万农民基本丧失了参与市场竞争的比较优势。农民工在进城的打拼中,这“四权”不能成为他们在城镇立足的重要资本。农户在农村的产业发展中,这“四权”像废纸一样被视为一钱不值而不能成为农户融资的抵押财产。农民工的劳动力所有权在城镇就业市场上受歧视而不能同工同酬同福利^①。在城镇建设的土地需求扩张中,被占用的农民的宅基地、承包地等根本无法与“国有地”同权同价,从而造成了城镇化发展中农村土地增值“政府拿大头,开发商得小头,农民几乎是零头”的严重不平等分配格局。不仅如此,

修回日期:2015-06-28

作者简介:钟德友(1955-),男,重庆人,中共重庆市委党校、重庆行政学院教授,主要从事市场经济理论与经济体制改革研究。

①调查称:大陆农民工工资为城市人的45% 15年未变[EB/OL]. 新华网,2013-7-10. <http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-07/10/>.

这样的制度安排还为城市对农村、工业对农业的长期剥夺大开方便之门。土地产权、劳动力产权和集体资产所有权等是农民参与市场活动进行财富创造和财富分配的重要手段和基础,在市场经济中对农民最重要产权的不屑一顾,就等于是对农民(农户)市场主体地位的强行剥夺,亿万农民无法跳出低收入陷阱则是必然结局。这就是改革开放已经35年并颁布和实施了16个“1号”文件^②后的今天亿万中国农民依旧在低收入陷阱中挣扎的主要根源。所以,破解亿万农民低收入陷阱困局的根本之策是:遵循市场经济规律的本质要求真正还权于农民,赋予农民平等的市场主体地位和财产权利,将农村“四权”市场化。

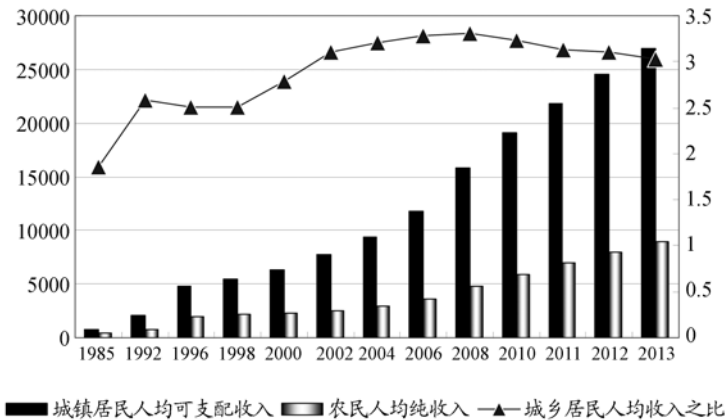


图1 全国城乡居民收入差距变动(元,倍数)

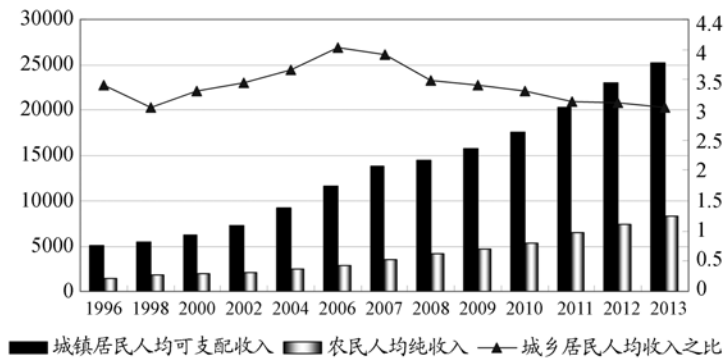


图2 重庆城乡居民收入差距变动(元,倍数)

二、农村“四权”市场化驱动农民跳出低收入陷阱的逻辑

遵循市场在优化资源配置中起决定作用的要求,尊重农民的市场主体地位和财产权利,允许农村“四权”平等参与市场配置(如图3中的箭头①所示),保障城乡要素平等交换,切断城市对农村、工业对农业剥夺的通道,使亿万农民能够分享改革和城镇化发展的红利,再加上农民自身积极努力投入劳力与智慧,这样亿万农民就会顺利跳出低收入陷阱并走上致富的康庄大道。

(一) 承包地经营权和劳动力所有权市场化驱动农民就地跳出低收入陷阱

“土地是财富之母,劳动是财富之父”^[2],亿万农民拥有的这两个基本要素在市场平等竞争中优化配置是他们就地跳出低收入陷阱的可靠之路。

目前,全国平均每个农户经营规模约为7亩,且绝大多数农村仍采用孤立分散的耕作方式,缺乏现代农机具装备、产业资本进入和科技创新^[3]。李克强说“土地也能产出黄金,但小块不行,要靠大块”^[4],这即是说农业的根本出路在于规模经营和现代化发展。要推进土地规模经营与农业现代化发展,就必然要求整合分散零碎的农户承包地。零碎的农户承包地经营权向规模化经营整合可选择出租、股份合作、使用权信托、使用权证券化和土地银行等市场化运作模式^[5]。

农民拥有的劳动力是创造财富的关键性要素。要充分尊重农民劳动力所有权,建立城乡一体的各类劳动力就业市场,消除对农民劳动力产权的歧视,按照各类劳动力市场的供求关系平等决定其价格,保障农民

^②1982-1986年连续5年和2004-2014年连续11年,中央共发布了16个“1号”文件聚焦三农。

同工同酬同福利。

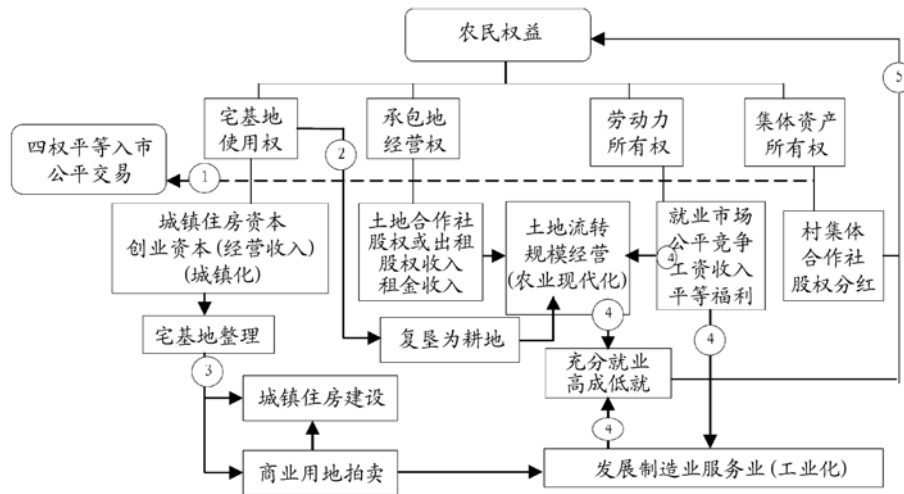


图3 农村“四权”市场化——致富农民、推进“三化”

如果仅以目前农村土地流转中多数农户所选择的承包地经营权出租、劳动力就近务工和外出打工的简单市场化模式为例,那么在1年中农户至少可以获得4项收入:一是租金收入。不少地区承包地经营权的租金标准是500斤稻谷/亩,按照2013年国家的最低保护价格1.35元/斤计算,则每亩地的租金收入是675元。若按照每个农户7亩承包地^③计算,则租金总收入有4725元。如果农户承包地经营权采取其他市场化模式,每年农户的这笔收入还会更高。二是中老年劳力(45~65岁)在本地农业企业中务工的工资性收入。每个中老年劳力在本地务工的工资一般在1200~1800元/月之间,多数农户家庭有两个这类劳力^④。假定他们1年只干10个月且工资为1500元/月,两个劳力计算下来年收入可达3万元。三是中青年劳力(20~45岁)在城镇工商企业就业的收入,平均每个农户至少有1个这类劳力,按2013年农民工的平均月收入为2609元^⑤计算,则年收入为31308元。四是农户的自留菜地、养殖畜禽和社保等收入,一年合约7000元。4项合计,农户年收入约7.3万元,这已越过了目前中国中产阶级收入的下限^④。只要国家政策制度能保障农民的承包地经营权和劳动力所有权等要素按市场经济规律要求进行市场化配置,特别是加快完善承包地经营权流转的政策和劳动用工保障制度,这一图景就必然会如星火燎原之势在亿万农户中漫延开来。顺此发展态势,在较短时期内(5~8年)亿万农民必将彻底跳出低收入陷阱圆他们的致富梦,在长期中也会十分稳定地居于中产阶级行列。

(二) 宅基地使用权市场化驱动亿万农民工圆“市民梦”

由于农村宅基地使用权不能按市场化方式配置,不少农民工虽已举家迁入城镇多年,但他们在农村的住宅长期无人居住和维护,断壁残垣,拆罢不能,欲卖无门,其占用的农村建设用地严重浪费。据国土资源部公布的数据,目前中国农村空闲住宅达到10%~15%^⑤。然而,在土地用途实行严格管制的政策体制下和城镇化快速发展中,城镇建设用地却是非常短缺且市场价值非常昂贵的生产要素。十八届三中全会决定指出:“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。”^⑧¹³ 按此要求,将农村建设用地平等入市,让自愿退出宅基地使用权的农民工分享城镇化发展红利,这不仅能使农民工获得进城安居的住房资本或进城发展非农产业的创业资本,而且通过对宅基地复垦成耕地还能有效保障守住18亿亩耕地红线。

《中国300城市土地市场交易情报》公布的土地成交楼面均价(包括住宅类用地、商办类用地、工业用地和其他用地),2012年和2013年分别为942元/平方米和1174元/平方米^⑨。假设建筑容积率为2.0(实际一般为2.0~2.5),仅以2012年的土地成交楼面均价计算,那么每亩城市建设用地的地价可达125.6万

③全国18亿亩耕地2.5亿个农户耕种,平均每个农户耕种约7亩承包地。

④目前中国中产阶级收入的起点标准,国家统计局界定为家庭年收入6万元,福布斯界定为家庭年收入1万美元。

⑤《节约集约利用土地规定》新闻发布会. 国务院新闻办公室网站, 2014-06-23. www.scio.gov.cn.

元^⑥。以重庆市农村每个农户占有0.81亩宅基地为例^[10],每个举家进城的农户如果自愿退出宅基地可则提供约0.81亩城镇建设用地,其市场价值可达约102万元,扣除宅基地复垦成本、土地通平整理成本、土地增值税和农村土地集体所有权所占收益份额等外,其剩余由退出宅基地的农户与城郊规划区中的土地置换农户进行分配,这样每个农户至少可分享约30万元~35万元收入^⑦。农民工持有这笔财富,再加上他们在城镇4~8年的物质资本与人力资本积累和政府配套健全的市民化政策汇聚起来,勤劳智慧的亿万农民工无论是选择在区域性中心城市、县城还是在中心镇安居乐业圆“市民梦”,将不再是难于上青天的妄想。

农民工在农村的宅基地转为城镇建设用地的市场化通道打通后,能使数量众多、空间分布合理的县城和中心镇在工业化与城镇化发展中的用地瓶颈得以破解(如图3中的箭头③所示),由此形成的连锁效应,又能充分吸纳本地农村中青年劳动力就近择业(如图3中的箭头④所示),大大降低劳动力长距离流动的成本,并使数量巨大的留守儿童、留守妇女和留守老人等社会问题自然得以化解。

(三) 集体资产所有权股权化消除农民工市民化中丧失集体资产份额的忧虑

农村集体资产所有权(包括土地集体所有权所占份额)是村民们共有的较为可观的显性财产,主动进城打拼的农民工十分担心自己加入城镇市民化后会丧失这份资产。如果将其转化为农村社区股份合作社的股权资本,“赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”^{[11]23},实现“资产变股权、农民变股东”,他们既可长期持有股权,也可有偿退出股权。这样,无论他在哪里工作和生活,也无论他是否转变成了市民,只要他的股权没有退出,村社区股份合作社无论何时进行红利分配,他都能获得相应的股份收入。所以,集体资产所有权股份化,能彻底消除农民工担心在市民化中会丧失集体资产份额的忧虑。

三、完善农民跳出低收入陷阱的政策保障

要使农村“四权”市场化更加有效地驱动亿万农民跳出低收入陷阱,还须配套完善相关政策保障。

(一) 顺应市场决定土地配置要求,完善土地产权流转制度

以保护农民土地财产权为核心,由中央政府统一进行覆盖所有土地资源的确权、登记、颁证,确认土地所有者和土地使用者的土地权属关系^{[11]209},使农民获得农用地承包权及其产权证、宅基地使用权及其产权证、宅基地上的房屋所有权及其产权证,并依法保障农村集体建设用地使用权和承包地经营权以出让、流转、入股、联营、租赁、抵押等方式参与市场化配置。

建立建设用地城乡一体化制度,保障实现同地同权同价。一是打破地方政府独家垄断土地供给格局,通过立法赋予农村集体建设土地与城市国有土地同等的使用权、转让权、处分权、开发权等权利,从而塑造出众多建设用地供给主体。二是限制征地范围,对政府为了“公共利益”进行征地的范围列出清单目录,凡是在清单目录之外的建设用地均由土地供需双方直接谈判定价。三是建立公开、公正、公平的统一交易平台和交易规则,形成交易主体平等参与市场竞价的建设用地市场。四是尊重和保护被征地农民在征地中的话语权和谈判权,确保征地能参照土地市场价格进行公平补偿。

健全农用地经营权流转市场。构建完善的信息服务平台和市场服务体系,加快形成跨区县和跨乡镇的农用地经营权流转市场和交易网络,培育农村用地经营权流转中介服务组织,加强交易指导和监督,保障农用地经营权公平、有序流转。

(二) 顺应农地经营规模化发展趋势,积极支持工商资本投资现代农业

目前,在绿色优质农产品市场需求、农村劳动力转移出路、农机具供给能力、社会资金大量富裕等方面已为农业现代化发展创造了千载难逢的机遇^[12]。从政策上激活社会工商资本投资现代农业,实现农业区域化布局、规模化种养植和标准化生产,将彻底改变一家一户耕种土地、孤立分散和靠天吃饭的格局。投资农业规模经营具有较高风险的特性,这决定了必须给予财政税收政策支持。

建立风险补偿的财政支持机制。对投资农业实施规模经营的企业,如果投资失败发生全额损失或所投资企业破产清算时,经认定,从投资风险补偿金中按照投资额给予不超过50%的补偿。由财政出资建立基金提供风险担保和贴息,支持技术和产品科技含量高、市场前景广阔的农业规模企业低成本获得融资。

建立税收支持政策。适当提高投资农业规模企业经营者的个人所得税的免征额,降低其所得税适用的

^⑥笔者近两年在重庆部分远郊乡镇调研中注意到,在乡镇场镇上的经营性建设用地的交易价格每亩也可达到70万元~100万元。

^⑦重庆和成都探索的“地票模式”就是农村宅基地与城镇建设用地贯通使用和农民分享城镇化发展红利的典型例证,但若以确保农民更加公平地分享土地增值收益加以改进,则农户获得的收益仍有大幅增加空间。

边际税率。扩大增值税进项税额抵扣范围,允许农业企业将研究开发、技术服务、人员培训等费用按一定比例计入进项税额加以抵扣。

(三) 顺应城乡居民权利平等要求,完善农民获得均等化公共服务制度体系

实现农村的福利与城市接轨,消除身份等级的隐形分野,这是未来在社会领域发展的基本要求^[13]。所以,应加快完善保障农民获得均等化公共服务的制度体系,具体包括社会保障、基础教育、公共卫生、就业服务、基础设施和科技信息服务等6方面的一系列制度(图4)。不折不扣地建立和实施好这一完整的政策制度,就能充分保障农民获得这些均等化公共服务,从而为亿万农民提供公平的发展机会和向中产阶层攀登的阶梯;同时,也能为城镇工商资本投资现代农业进行规模化经营创造良好的基础性条件。

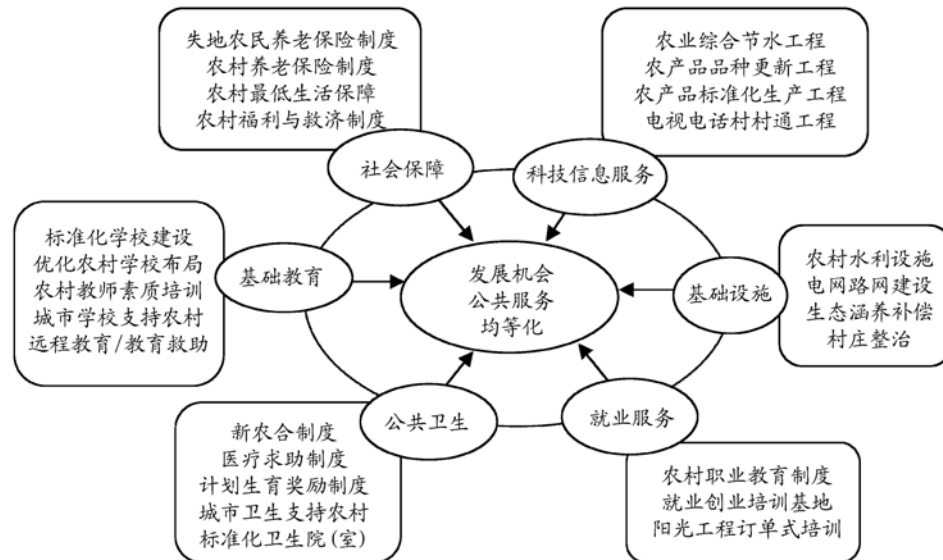


图4 保障农民获得均等化公共服务的制度体系

(四) 顺应农民工市民化趋势,完善农民工市民化政策体系

围绕增强农民工在城镇的可持续生计能力,构建“加快经济发展和结构调整增加就业、扶持创业带动就业、加强指导疏通就业和按需培训对接就业”四位一体的就业支持体系,创建工资正常增长机制和员工与企业利益共享共发展机制,建立多种方式有偿退出承包地和宅基地制度,有效保护和增加农民工退出农村土地的财产性收入。

围绕农民工进城安居,创新城镇住房保障政策。(1)加大对保障房建设的土地供应和资金支持,努力扩大保障性住房特别是公共租赁房的供给,将农民工纳入城镇住房保障体系。(2)鼓励企业履行社会责任,组织引导企业建设高品质的蓝领公寓。(3)积极发展小户型房屋租赁市场,加快改善农民工的租房服务和集中居住区的公共服务。(4)采取降低首付款比例、延长还款期、实行利率和契税优惠等政策,大力扶持农民工在城镇首次购房置业。

围绕权利公平和机会均等制定社会融合战略和创新公民融合政策,保障农民工平等参与、平等发展的权利。从身份认同、职业认同、组织与管理认同和社区认同等方面全面提升农民工及其家庭成员在城镇社会中的主体地位。

参考文献:

- [1] 张卓元. 未来十年经济走势[J]. 上海商业, 2010(3): 14-16.
- [2] 威廉·配第. 配第经济著作选集[M]. 北京: 商务印书馆, 1981: 66.
- [3] 彭真怀. 城市化进程中的农民命运[EB/OL]. 腾讯公益网, (2011-04-06). [2015-03-21]. <http://view.news.qq.com>.
- [4] 李克强在江苏调研家庭农场[N]. 都市快报, 2013-03-29(7).
- [5] 夏显力, 王乐, 赵敏娟, 等. 农地由细碎化走向规模化的制度优化及路径[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2013(5): 22-28.
- [6] 尹世洪. 社会转型期农村家庭结构的变化[J]. 江西社会科学, 2012(4): 237-242.

- [7] 国家统计局. 2013 经济年报 年人均可支配收入超 5.6 万[N]. 重庆时报, 2014-01-21(10).
- [8] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [9] 中国指数研究院. 2012 年和 2013 年中国 300 城市土地市场交易情报[EB/OL]. 搜房土地网, (2013-03-17). [2014-11-20]. <http://www.soufun.com/news/zt>.
- [10] 冉杨. 统筹城乡住宅用地规划推进农村宅基地流转工程[J]. 科学咨询(决策管理), 2009(12): 6-7.
- [11] 刘守英, 周飞舟, 邵挺. 土地制度改革与转变发展方式[M]. 北京: 中国发展出版社, 2012.
- [12] 郑新立. 围绕发展方式转变 凝聚改革共识[EB/OL]. 光明网. [2014-08-31]. <http://www.gmw.cn/xueshu/2013-08/31>.
- [13] 罗天昊. 新型城镇化的核心是农业现代化[N]. 南方都市报, 2013-12-09(8).

Research on the countermeasures to crack the low income trap to farmers

ZHONG Deyou, DUAN Xianyi

(The CPC Chongqing Municipal Party School, Chongqing 400041, P. R. China)

Abstract: That the hundred million farmers can not jump from a low income trap lies in that the countryside “four powers”, namely, the homestead right of use, the land contractual management right, the labor force ownership and the collective property ownership, can not equally participate in market and capitalization allocation over a long period. Therefore, the fundamental strategy of the crack is: According to the market to determine the nature of the allocation of resources, respect for the farmers’ market position and property rights, marketize the rural “four rights”, and support the improvement of rural property rights transfer system, public service equalization system, and the support policies of migrant workers becoming citizen, and industrial and commercial capital investing in modern agriculture.

Key words: low income trap; the homestead right of use; the land contractual management right; marketization

(责任编辑 傅旭东)