

《农业软科学研究丛书 (2010-2012)》卷二

农民收入与权益保护

农业部软科学委员会办公室



中国财政

“十二五”期间，我国农村经济取得了新的历史起点上，随着工业化、城镇化快速推进，农村与国民经济的关系更加紧密，随着市场化进程加快和农村全面进入发展，我国农村与全球经济的相互影响不断加强，这些趋势性变化对农村宏观调控的理念、方式和手段都提出了新的更高要求，适应新的形势，农业部软科学委员会不断加强前瞻性、战略性、基础性问题的研究，取得了一系列重要研究成果，为“三农”决策提供了重要的政策支持和理论支撑。比如，围绕现代农业发展，增加农民收入和最广泛农村福利等重大问题，组织开展重大问题研究，为编制“十二五”农村经济和社会发展思路提供重要参考；围绕粮食等重要农产品有效供给问题，组织开展粮食综合生产能力建设、主要农产品供需和结构平衡、农产品贸易与农村竞争力等对策研究，为推动农业结构调整和农村经济转型升级提供重要参考；围绕农村发展阶段性特征，组织开展同步推进农业现代化、农村劳动力转移、农村社会结构变迁等重大问题研究，为推动农村重要经济结构转型升级提出思路对策等。这些重大问题研究为领导决策提供咨询的《意见》、《宣言》、《三论》、《理论研究成果》、《政策建议》、《三论》、《理论研究成果》等，发挥了积极作用。

党的十八大纲指出，坚持科教兴农、人才强农、依法兴农，健全农业科技创新和推广应用体制机制，对农民依法兴农提出了新的要求。当前，我国农村改革已步入深水区，农业改革步入传统农业向现代农业转型的关键时期，面临许多理论和实践问题亟待研究解决。为农业部软科学委员会提出了新的任务。农业部软科学委员会紧紧围绕当前农村改革发展的重大理论和实践问题，始终坚持以服务决策为导向，组织课题，深入基层调查研究，加强合作，创新体制机制，更好地服务决策，为领导决策提供咨询，推动农村改革。

《农业软科学研究丛书（2010—2012）》之二

农民收入与权益保护

农业部软科学委员会办公室

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民收入与权益保护/农业部软科学委员会办公室. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 9

(农业软科学研究丛书. 2010—2012; 2)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4743 - 4

I. ①农… II. ①农… III. ①农民收入 - 权益保护 - 研究 - 中国
IV. ①F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 187210 号

责任编辑: 陆宗祥

责任校对: 黄亚青

封面设计: 郁 佳

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 19.75 印张 294 000 字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4743 - 4/F · 3835

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 88190744

反盗版举报电话: 88190492 88190446

《农业软科学研究丛书（2010—2012）》

编辑委员会

主 编 张红宇

副主编 贺军伟

编委会 杨春华 刘建水 杨洁梅

王 莉 张雯丽 彭 超

谭智心 张灿强 王慧敏

审 核 杜志雄 蓝海涛 罗 丹

曹利群 王 衍

序

多年来，农业部软科学委员会围绕党中央、国务院和部党组的重大决策部署，面向农业农村改革发展实践，组织专家学者和社会各方面力量开展跨学科、跨领域的综合研究，努力成为服务“三农”重大问题决策的思想库，发挥了重要作用。

党的十六大以来，我国实现粮食生产“九连增”、农民增收“九连快”，农业农村经济发展站到了新的历史起点上。随着工业化、城镇化快速推进，农业与国民经济的联系更加紧密；随着市场化进程加快和经济全球化深入发展，我国农业与全球农业的相互影响不断加深，这些趋势性变化对农业宏观调控的理念、方式和手段都提出了新的更高要求。适应新的形势，农业部软科学委员会不断加强全局性、战略性、前瞻性问题的研究，取得了一大批重要研究成果，为“三农”决策提供了重要的政策和理论支撑。比如，围绕现代农业发展、增加农民收入和农业宏观调控等重大问题组织开展相关问题研究，为谋划“十二五”农业农村经济发展思路提供重要参考；围绕粮食等重要农产品有效供给问题，组织开展粮食综合生产能力建设、主要农产品总量和结构平衡、农产品贸易与农业竞争力等对策研究，为推动出台相关

政策提供政策和理论储备；围绕新时期农业农村发展阶段性特征，组织开展同步推进农业现代化、农村劳动力转移、农村社会结构变迁等重大问题研究，为推动农业农村经济转型升级提出战略思路等，这些重大问题研究在为领导决策提供咨询参谋意见，丰富“三农”理论研究成果，培养锻炼“三农”理论研究力量等方面都发挥了积极作用。

党的十八大指出，坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥智库作用，对科学民主决策提出了新的要求。当前，我国农村改革已步入深水区，农业发展步入传统农业向现代农业转型的关键时期，面临许多理论和实践问题亟待研究解决，为农业软科学研究提出了新的任务。农业部软科学委员会要紧紧围绕当前农村改革发展的重大理论和实践问题，始终坚持服务决策这个宗旨，组织搞好选题设计，开展深入调查研究，加强合作交流，鼓励理论创新，更好地发挥农业软科学研究队伍的聪明才智，为繁荣新时期“三农”政策理论研究、推动农村改革发展作出新的更大贡献。



二〇一三年八月

编者的话

呈现在读者面前的这套《农业软科学研究丛书》，是 2010—2012 年农业部软科学研究成果的汇编。

自 1994 年以来，农业部软科学委员会持续支持开展“三农”政策和理论研究，陆续编辑出版了《农业软科学研究丛书（1994—2000）》、《农业软科学研究新丛（2001—2003）》和《农业软科学研究丛书（2004—2009）》。这一系列丛书忠实地记录了我国“三农”理论和实践的发展历程，展现了认识与实践推进的时代脉络，许多成果在今天看来仍具有较高的学术价值，是研究“三农”政策理论的重要资料，获得了各界的广泛好评。

当前，农业发展正处于传统农业向现代农业转型升级的关键时期，农村经济社会正在经历一系列深刻变化，对“三农”宏观指导提出了新的要求。为此，农业部软科学委员会组织有关部门、科研机构 and 高等院校等研究力量，在 2010—2012 年间组织开展了 100 多项课题研究，选题涉及统筹城乡发展、现代农业建设、农产品有效供给、农业经营体制创新等诸多方面，形成了

农民收入与权益保护

一批有较高理论水平和实践指导价值的研究成果，其中许多成果通过编刊《决策参考》等形式提供中央和有关部门领导参阅，对决策起到了重要参考作用，有力地推动了“三农”工作。为进一步强化农业软科学成果的转化利用，扩大农业软科学研究的社会影响，现将其中的优秀成果汇编成《农业软科学研究丛书（2010—2012）》继续公开出版，供读者研究“三农”问题时参考。

丛书按照全面系统、去芜存菁的原则编排成辑，每辑按主题分类论述，总的体例大致划一，共分5辑。分别是：《粮食安全与重要农产品供给》、《农民收入与权益保护》、《农业经营体制改革与制度创新》、《农业支持保护与可持续发展》、《城乡发展一体化与农村公共服务》。受农业部软科学委员会办公室委托，中共中央政策研究室、中央农村工作领导小组办公室、国家发展和改革委员会、中国社会科学院、农业部等一批年富力强、造诣较高的专家学者承担了丛书的编写和审核工作，他们对研究成果进行了认真遴选和编排，对体例和文字做了必要订正，并在提炼观点、整理材料的基础上编写了内容综述。

限于编者水平，书中不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

农业部软科学委员会办公室

二〇一三年八月

目 录

综 述	(1)
第一章 城乡共同富裕背景下农民收入问题的战略定位	(15)
第一节 实施农民收入倍增战略的背景及其意义	(15)
第二节 我国农民收入增长的现状分析	(18)
第三节 制约农民收入增长的影响因素分析	(22)
第四节 中长期内影响农民收入增长的若干战略因素	(27)
第五节 发达国家农民增收的经验	(35)
第六节 我国实现城乡居民共同富裕的战略思路和政策选 择	(45)
第七节 实施农民收入倍增战略的现实途径	(47)
第二章 城镇化进程对农民收入的影响	(55)
第一节 改革开放以来的城镇化进程发展与现状	(55)
第二节 城镇化对农民收入变动的的影响	(63)
第三节 城市规模、产业结构、农民工政策与农村劳动力 转移就业	(70)
第四节 农业适度规模经营——基于微观农户的连续观察	(84)
第五节 推进城镇化促进农民增收的政策建议	(90)
第三章 促进传统农区和渔区农民增收	(94)
第一节 促进传统农区农民增收	(94)

农民收入与权益保护

第二节 促进渔民生产发展与增收	(126)
第四章 促进特殊群体和边疆地区农民增收	(162)
第一节 促进特殊群体农民增收	(162)
第二节 促进边疆地区农民增收	(189)
第五章 农民土地承包经营权权益保护	(216)
第一节 以农民土地权益保护为核心的农地制度变迁	(217)
第二节 土地承包经营权权能缺陷与完善	(221)
第三节 土地承包经营权流转现状、问题与对策	(227)
第六章 农民集体土地所有权权益保护	(245)
第一节 农民集体土地所有权辨析	(245)
第二节 农民集体土地收益分配现状	(260)
第三节 集体土地收益分配存在的问题与农民权益保护	(275)
第七章 农民宅基地财产权益保护	(282)
第一节 宅基地制度与农民宅基地财产权利	(283)
第二节 建立健全宅基地增值收益分配机制	(299)

综 述

促进农民收入稳定增长和确保农民权益是“三农”问题的核心，也是实施扩大内需战略、促进国民经济持续协调发展的关键。近年来，农业部软科学委员会围绕农民收入和权益保护问题组织开展了多项课题研究，取得了系列重要成果。本书以“农民收入与权益保护”为题，收集、筛选了2010—2012年由农业部软科学委员会资助的十余项课题的研究成果，并进行了逻辑化处理，归纳为本书的七章内容。第一章，城乡共同富裕背景下农民收入问题的战略定位；第二章，城镇化进程对农民收入的影响；第三章，促进传统农区和渔区农民增收；第四章，促进特殊群体和边疆地区农民增收；第五章，农民土地承包经营权权益保护；第六章，农民集体土地所有权权益保护；第七章，农民宅基地财产权益保护。

一、积极促进农民增收，实现城乡居民共同富裕

党的十八大提出“根据我国经济社会发展实际，要在十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标的基础上努力实现新的要求”，在“经济健康持续发展的基础上，实现国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番”，“逐步实现全体人民共同富裕，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”。实施农民收入倍增战略具有重要的意义。拓宽农民增收渠道，提高农民收入，是我国统筹城乡发展，缩小城乡收入差距的

农民收入与权益保护

客观要求和战略选择。实施农民收入倍增战略也是实施国家强农惠农政策的延续，是构建我国和谐社会的重要保证。

（一）农民收入增长的主要特征

把握我国农民收入变动趋势和特征，是促进农民增收、实现居民共同富裕目标的首要基础。本书第一章第二节细致地梳理了近年来我国农民收入增长的特征和趋势：一是农民收入稳定增长。“十一五”时期，我国农民收入从2006年的3587元增长到2010年的5919元，平均纯收入为4712元，平均年增长幅度为8.86%。二是随着农村改革的深入，农民的收入构成逐渐向多元化方向发展。农民从农业中获得的纯收入稳中有降，从非农业获得的收入逐年大幅度增加，占纯收入的比重也逐年上升，但家庭经营性收入仍为主要构成部分。三是我国农民收入总量和收入构成地区差异大。从总量来看，东部地区收入最高，东北地区 and 中部地区分别处在第二、第三位，西部地区最低。从收入构成看，东部地区工资性收入比重较大，西部地区和东北地区家庭经营性收入比重大大超过工资性收入。四是农村低收入群体收入增速较快。

（二）制约农民收入增长中长期战略因素

实现党的十八大提出的农民收入倍增目标和城乡居民共同富裕战略，仍需审视当前制约农民收入增长的主要因素以及中长期影响农民收入增长的战略因素。本书第一章第三节从收入构成角度分析了制约家庭经营收入、工资性收入、财产性收入和转移性收入增长的因素。第一章第四节则从中长期视角全面剖析了影响农民增收的若干战略因素。其中，城镇化对农民增收的中长期影响，实际上是一把“双刃剑”。老龄化对农民增收的中长期影响，会通过影响农业劳动力转移的就业结构，影响农民增收；但也会导致农业劳动力素质相对下降，增加农民通过农业增收的难度。信息化和新型工业化，就对农民增收的中长期影响而言，与农民素质和农村企业家阶层的成长有很大关系。农业发展方式转变在总体上有利于农民增收。但前提是，农业发展方式转变以尊重农民在发展现代农业中的主体地位为基础，农业发展方式的转变能在多大程度上惠及农民，还取决于农民

素质和农民的组织化程度。资源、要素资本化和垄断深化有利于激活农村资源和要素,促进其在更大范围内优化组合,提高农业经营效益和产业链增值能力,从而开拓农民的财产性收入来源,增加农民的增收机会。但是,如果不重视保护农民权益,不注意保护农民在农业发展方式转变中的主体地位,资源、要素的资本化同农业、农村经济运行中垄断的深化结合起来,则资源、要素资本化对农民增收的负面影响更大。特殊困难地区农民增收困难,是农民增收中的“难中之难”。这些特殊困难地区的扶贫成效,必然会对农民增收形成深远影响,甚至直接影响全面建成小康社会目标的实现程度。

(三) 发达国家农民增收经验借鉴与启示

欧美、日本等国农业生产率较高,科技推广率和农业收益率也高,在这种情况下,他们仍然十分重视农业生产和农民收入的增长,并制定具体的农民增收政策。相比之下,我国是个农业大国,农业人口占主导地位,而我国农业现代化进程与欧美国家相比还有较大差距,如何提高农民收入是当前我国经济发展的一项重大课题。美国、欧盟、日本等国家的做法对我国进一步增强农业的经济实力和提高农民收入水平具有重要的启示。本书第一章第五节重点介绍了美国、欧盟、日本等国家和地区促进农民增收的做法和经验,并在此基础上形成对我国实现农民增收的启示。一是建立健全的、易操作的法律体系,为农民增收提供法律保障。二是完善农民合作经济组织体系,增强农民生产、经营、进入市场和应对各种风险的能力,实现农业的可持续发展和农民收入的增加。三是继续加大政府对农业的补贴和政策倾斜。四是积极利用好 WTO 规定和原则促进农民收入提高。欧盟、日本等国家在利用 WTO 规定和原则方面的所作所为显然值得我国仔细研究。我国需要建立起有关利用规定和原则来保护国内农业和提高农民收入的基本的政策措施体系。五是重视农业科技开发推广和提高劳动者素质。六是通过城乡统筹发展拓宽农民收入增长途径。

(四) 促进农民增收的战略思路与路径选择

如何促进农民增收,实现农民收入倍增、城乡居民共同富裕的目标?

农民收入与权益保护

本书第一章第六节构建了我国实现城乡居民共同富裕的战略思路，在此基础上，第七节阐述了实施农民收入倍增战略的现实路径：积极发挥新型城镇化的带动作用，拓展农民增收渠道；加快农业组织制度创新，积极培育新型农业经营主体；完善农业补贴政策，建立农民收入直接补贴制度；正视农业劳动力老弱化和农户兼业化问题，加大对发展农业服务业的支持力度；从区域或产业链层面统筹加强基础设施和农业服务能力建设，实施相关重大项目和专项行动；加强对农民、农业转移人口的职业技能培训和创业培训，优化支持中小企业发展的政策环境；实行对农产品市场的弹性调控和分类调控，完善对农产品市场的调控方式；加强对农产品国际贸易政策变化的风险评估，特别关注其对相关农产品集中产区的影响。

二、推进城镇化，促进农民增收

在未来 10 年甚至 20 年，城镇化将是我国建成小康社会、迈向现代化过程中最重要的任务和引擎之一。它要将几亿人从农村转移到城市，它会推动经济发展方式转变。农民作为城镇化的主角，将在这个过程中受到最为直接、最为深远的影响。增加收入作为农民最迫切的要求，将迎来更大的契机。

（一）城镇化进入加速阶段，农村劳动力转移就业成为农民增收的主渠道

改革开放以来，2011 年城镇人口增加到 6.9 亿人，城镇化率为 51.3%，城镇化率年均增长 1 个百分点，是世界上城镇化速度最快的国家之一。根据国际经验判断，我国目前正处在城镇化加快发展的阶段。多项预测显示，到 2020 年我国城镇化率将上升到 60% 左右。

大规模农村劳动力转移就业是我国城镇化最显著的特点。如果算上到本地乡镇就业的农民工，2010 年农民工总规模达 2 亿人以上，成为城市化的主体。大规模农村劳动力转移就业，同时也是农民工增收的主渠道：一方面，大幅提高其工资性收入，改变了收入构成中农业收入的主导地位，转而形成了以工资性收入为主导的收入结构，2011 年工资性收入在农民收入中比重达到 42.5%，对农民收入增长的贡献达到 50.3%；另一

方面,极大地缓解了人地矛盾,促进了土地流转,提高了土地经营规模,农地经营的规模效应成为农业收入增长的新渠道。

(二) 进一步促进农村劳动力转移就业,需要调整城市化发展政策

从经济增长与带动就业的关系来看,对中等城市发挥的作用应当给予高度关注。据专家测算,就业弹性与城市规模存在着类似城市集聚效应的一条先上升而后下降的倒U型曲线,以就业弹性(城市非农就业增长率/城市非农产业GDP增长率)来衡量,50万以下人口的小城市平均仅为0.15,50万—100万人的中小城市平均提高到0.17,200万—300万人的中大城市最高,达到0.37,300万人以上人口的大城市又回落到0.25。

县城和小城镇对联系城市和农村、促进农村劳动力就地就近转移有重要地位,但是发展受到客观发展规律和等级化城镇行政管理体制的双重制约。首先,县城和小城镇的规模决定了它们一般缺乏集聚效应,而通过行政力量推动发展事倍功半。其次,部分地理位置较为优越的县城和小城镇,受到中心大城市的带动发展迅速,规模不断扩大,但是又受到我国独特的等级化城镇管理体制的制约,进一步发展促进非农就业的难度增大。2010年千强镇镇区平均人口已经达到7.6万人,这些事实上的中小城市普遍存在城市管理职能不足,机构设置和人员编制不适应实际需要等问题,严重制约它们进一步发展的空间。

促进农村劳动力转移就业的城镇化,需要优化城市布局和形态,减少行政等级对资源分配的干预。统筹各类城市功能定位和产业布局,缓解特大城市中心城区压力,优先发展区位优势明显、产业集聚能力较强、经济增长性较好、吸纳就业能力较强的中等城市。对吸纳人口较多、经济总量较大的县城和小城镇,要逐步赋予其与管辖人口规模和经济总量相适应的经济社会管理权限。加快实施省直管县,减少行政层次,减少市、县争利,暂不具备省直管县的地区,在安排土地利用计划、基础设施建设投资等方面要全面实行省直管县体制。增加中小城市和小城镇政府建设项目审批的自主权,政府公共服务资源的配置要与行政级别相脱钩。

（三）进一步促进农村劳动力转移就业，需要调整产业结构

2004年以来，我国非农产业吸纳就业的能力开始趋于下降。第二产业就业弹性从2005年的0.52下降到2010年的0.29，第三产业就业弹性从2004年的0.52下降到2010年的0.19。就业弹性的变化反映了经济结构的变化。首先，工业的重型化趋势明显。2000—2008年，重工业占工业总产值的比重从60.2%提高到71.3%，重工业资本密集程度高，单位资本带动就业能力较弱。工业重型化并不符合我国的资源禀赋特点，它是各级政府追求GDP短期快速增长时的选择，不但不利于扩大就业，也不利于国家经济的长期健康发展。其次，高端服务业发展迅速。2004—2009年，金融业、IT业、房地产业和科研服务等高端服务业增加值占第三产业增加值的比重年均提高0.9个百分点，而这类产业的就业弹性要小于传统服务业。这也同时说明我国传统服务业发展相对较慢。按照国际经验，城市化快速推进阶段，服务业应该迅速发展。但是我国城市化质量不高，制约了服务业的发展，尤其是传统服务业受到的影响更为显著。

进一步促进农村劳动力转移就业需要发挥比较优势，调整产业结构。改变GDP导向的政绩考核观，把促进就业放在经济社会发展目标的优先位置。积极推进沿海地区产业结构的调整与转型，加快产业梯度转移。中西部地区要着力改善投资环境，积极承接东部沿海地区产业转移，大力发展劳动密集型产业。不断提高城镇人口密度，降低服务业发展成本。降低服务业发展门槛，要为方便居民生活的个体经营的小型服务业发展留足空间。

（四）进一步促进农村劳动力转移就业，需要破除体制和政策障碍

自2002年中央提出“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的十六字方针以来，国家出台了大量扶持农村劳动力转移就业的政策措施，对加快农村劳动力转移就业发挥了重要作用，但是体制和政策因素仍然是农村劳动力转移就业的最大阻力之一。

户籍制度是农村劳动力转移就业的最大制度性障碍，农民工的公共服务权益难以得到保障的问题突出。农民工随迁子女平等接受义务教育的权

利得不到保障；城市对农民工公共卫生服务还存在短板和盲点，尤其缺少职业病防护服务；农民工的社会保险覆盖面比较小，2010年农民工加入基本养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为9.5%、24.1%、14.3%、4.9%、2.9%；农民工缺少公共住房保障，居住条件普遍较差。

进一步促进农村劳动力转移就业，需要破除体制和政策障碍，加快农民工市民化进程。一是加快推进户籍制度改革步伐。切实放宽中等城市、小城市和小城镇的落户条件，逐步将改革引向省会城市和大城市，待条件成熟时推动特大城市的户籍制度改革；建立城乡统一的户口登记制度，实现城乡居民的自由迁徙。二是加快完善社会保障体系。加快实现跨统筹地区转移接续，消除灵活就业农民工在流入地参与城镇社会保险的障碍。允许农民工在流入地参加城镇社会保险，加快制定不同社会保险关系的转移接续办法。三是解决好农民工随迁子女就学问题。明确各级政府在义务教育中的财政投入责任，中央政府要承担更大的责任。对于公办教学资源不足的农民工集聚地区，多途径扩大现有公办学校的规模，改善教学条件。扶持农民工子弟学校发展，支持将农民工子弟学校纳入政府教育规划体系，把符合办学条件的农民工子弟学校纳入义务教育奖补范围。

三、促进重点群体与重点地区农民增收

目前，在农民收入总体水平不高的情况下，重点群体和重点地区农民群体增收缓慢是制约农民增收的重要因素。2010年中央一号文件中特别强调“对特殊类型贫困地区进行综合治理，扩大贫困村互助资金、连片开发以及彩票公益金支持革命老区建设等试点”。“十二五”期间除了完善农民增收的普适性政策措施外，还应加强出台针对传统农区、牧区、渔区以及老、少、边、穷等特殊区域的政策措施，解决重点群体和重点地区农民群体增收困难的问题。第三章和第四章内容分别立足于传统农区、渔区农民以及特殊群体、边疆地区农民，结合典型调查和案例分析，深入剖析农民增收中存在的问题，并提出促进农民增收的基本思路和政策建议。