

农民增收要有新渠道^①

朱文根

改革开放以来尤其是党的十三届四中全会后，安徽农村改革与发展取得了巨大成就，农民收入和生活水平连续上了几个台阶，总体上实现了由温饱到小康的历史性跨越，成为传统农业向现代农业推进的一个重要里程碑。然而，20 世纪 90 年代后期至今，农民收入增长趋缓是摆在我们面前的一道难题，其表层因素在于农业的发展正面临农产品供大于求、进口农产品冲击和国际经济不景气的考验；深层因素在于传统农业未能实现向现代农业的全面

^①安徽省社会科学界联合会 2002 年重点课题

转型。从总体上说，我国传统农业已基本完成其历史使命，对于继续提高农民收入水平显得无能为力，只有现代农业才能破解这一难题。考察目前安徽农业的一般情况，推进传统农业转型，开拓农民增收新渠道，是我省农业和农村全部工作的主题，是解决农业和农村各种困难与矛盾的关键。

一、扩大政策法规效应， 增加农业基础设施投入

党中央根据上世纪 90 年代后期农业和农村经济发生的重大变化，做出农业和农村经济发展进入新阶段的重要判断，并进一步做出了对农业和农村经济结构进行战略性调整的重大决策，要求把努力增加农民收入作为基本目标。在这一重大决策指导下，实施农业与农村经济可持续发展战略，调整农业与农村经济结构，推行农村税费改革，颁布实施《农村土地承包法》等重大政策和法律法规，对推动传统农业转型，提高农民收入发挥了重要作用。增大对农业基础设施建设投资力度，推进以江河治理为重点的农田水利设施建设，以植树种草、水土保持为重点的林业生态环境建设，以及农村生产生活设

施建设、商品粮基地和优质农产品基地建设，都为农民收入增加创造了有利的条件。今后，政策法规效应和农业基础设施投入仍是农民增收的基本渠道之一。

二、加快农业结构调整 改进生产技术

我省目前农业生产力水平明显提高，许多农产品供给由严重短缺转为生产过剩，由卖方市场转为买方市场，致使农民增收进入徘徊期，这种买方市场的压力短期很难改变。与此同时，加入世贸组织后，国内部分农产品由于价格和质量逊于外国产品而被迫减产，不得不进行结构转换。我省应当在机遇中求发展，在挑战中找出路，因地制宜，调整农业结构，改进生产技术，增强市场竞争力。产品过剩不是一件好事，但它可以促进农业结构调整，使生产技术改进不致中断，不致停止。近年来，我省农业已经淘汰了一批劣质品种，发展了一批优质专用品种，培育了一批名牌农产品，农民从中得到了实惠。从这个意义上来说，农业产品过剩也是一件好事，是一件使人们感到痛苦的好事。

三、推行标准化建设， 提升农产品竞争力

农产品卖不出去，一是生产过剩，二是没有达到“绿色”标准。现在城市居民对喂食药物、激素的水产品和畜禽，施用过禁用化肥、农药的农作物产品望而生畏。这些农产品进入国际市场更是处处红灯。现在，北京、上海、杭州、南宁等大城市实行了农产品市场准入制度，其他城市相继采取这一措施将是不可逆转的趋势。国内国际市场的双重制约，迫使我省农业必须跃上标准化建设的新台阶。近年来，标准化建设已在沿海农村逐渐兴起，这标志着我国农业开始由追求数量转向注重品质。这一拓宽国内市场、提升农产品国际竞争力的重要举措，是农业经营理念、运行机制、生产手段、经营模式的一次重大变革。在这场变革中，我省应当加快农业标准化建设，为农民增加收入拓展更加广阔的空间。

四、实施依法治农，发展订单农业

订单农业属于现代农业，它有利于促进农业结构调整，有利于引导农民采用新技术，有利于推进农业产业化经营，有利于提高农业市场化程度，有利于农民减少风险提高收入，具有广阔的发展前景。我省订单农业正处于起步阶段，还存在不少问题，如政府“拉郎配”，缺乏法律保障，合同履行率低，存在欺诈行为等，这些问题要在实践中逐步解决，否则以“公司+农户”为基本模式的订单农业就难以发展起来。实践证明，发展订单农业是农民增收的一个有效渠道。如果农民与公司没有签订种植合同，农民的产品就有可能卖不出去，而产品卖不出去将会导致生产萎缩；反之，农户与公司签订并履行种植合同，就能使订单农业发展起来。这一问题的症结，还是依法治农的问题。只有实施依法治农，才能发展订单农业，依法治农与订单农业相辅共生。

五、弘扬扶危济困， 建立最低生活保障制度

我省已为城市困难群体的基本生活建立了“三条保障线”，即国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。但是在农村，贫困农民最低生活保障制度还没有建立起来。随着我国城乡二元结构的逐步解决，这一制度迟早要建立起来。最低生活水平是农民收入的底线，如果这一问题解决不了，那么农民收入增长的数据就是有水分的，起码是掩盖了一部分贫困农民最低生活水平仍然不能得到保障这一事实。当然，贫困农民最低生活保障的建立及其标准应当根据各地经济发展的实际水平而定，不能全国一刀切，可这并不意味着建立贫困农民最低生活保障制度不重要，有条件的地方可以先行一步，把社会保障制度逐步扩大到农村。建立贫困农民最低生活保障制度是增加农民收入必不可少的政府行为。

六、鼓励外出务工， 组织剩余劳动力转移

据统计，安徽外出务工的农民在 700 万人左右，约占全省总人口的 11%。2000 年务工农民现金收入 287.1 亿元，接近全省当年的财政收入。外出务工的农民越多，从事非农职业的农民越多，继续务农的农民收入就越高，这是明显的正比关系。近年来，国家实施积极的财政政策，加大对基础建设的投资，拉动经济增长，为农民外出务工提供了更多的机会。外出务工是许多青壮年农民向非农领域转移、创业的一种基本形式，即使回乡创业，也为其率先致富提供了原始资本和素质条件。如果我省 4000 万农民都在农村，人均一亩多耕地，无论怎样调整结构，农民的富裕程度都不会有很大提高。如果减少 2000 万农民，即使现有生产力水平不变，人均收入也会大幅度提高。如何减少农民？外出务工是一个主要渠道。各级政府要把组织农村剩余劳动力的转移作为一项重要工作抓紧抓好。

七、共享就业机会， 开拓农民择业新领域

就业机会与就业渠道属于社会公共资源，农民应当与机关、企事业单位工作人员、大学毕业生、复员转业军人共享这种社会公共资源，这才符合社会主义市场经济竞争的公平原则。伴随中国社会的变革，我们应当为农民开辟新的非农就业门路，拓宽农民择业领域，让更多的农民离开土地。今年，山东省、市、县三级机关公开向社会招考部分国家公务员和机关工作者，符合条件的农民可报考县级机关公务员。农民报考国家公务员，这是前所未有的事情，是中国社会的进步，同时也给我们提供了一个启示：农民既然可以报考公务员，那么在目前农民择业不可涉足的其他行业，农民也可以而且应该享有平等的权利。农民择业门路宽了，增收渠道也就多了。如果占中国人口 64% 的农民不能享有就业的公平待遇，我们的社会主义市场经济体制就不能说是完善的。

八、促使农民转变为市民， 生产者转变为消费者

我省农村人口是城市人口的两倍以上，发展中的农业生产力提供了超过实际需求的农产品，可谓“生之者众，食之者寡”。农业结构调整只能使农产品进入尚未饱和及新开辟的消费市场，并不能最终解决农产品过剩问题。只有调整城乡结构，加速城市化与工业化，发展与提升第三产业，让更多的农民离开农业，离开农村，变成市民，变成工人，变成商人，减少农产品生产者，扩大农产品消费者，才能为剩余农产品拓展新的消费领域，才能继续提高农民的收入水平。当然，由农民转变为市民，由生产者转变为消费者，是一个长期的渐进过程，不推进不行，急于求成也不行，这就决定了我省农民在较短时期内迅速提高收入水平的难度。

九、加强农村基层组织建设， 选好共同致富的带头人

加强党的农村基层组织建设，不仅是新时期党

的建设的需要，也是加快农业和农村经济发展的需要。农民说：“给钱给物，不如给建一个好支部”，就道出了这个需要。北京房山区韩村河是全国知名的富裕村之一，其最基本的经验，就是村党委和党员干部“不做首富人，带领大家共同致富，先让老百姓进入小康，先让老百姓富起来，先让老百姓过上好日子”。华西村、南街村等全国知名的富裕村都有一个好的党组织，有吴仁宝、王廷江这样的好带头人。半个世纪以来，中国农村发展的历史经验表明，哪里有一个好的党组织，哪里有一批好的带头人，哪里就发展得快，哪里老百姓的日子就过得好。把农村基层党组织建设好，把带领群众共同致富的带头人选好，始终是解决农业农村问题的关键，是保证农民增收的根本。

农村承包土地流转的调查

肖方扬

农村承包土地抛荒、闲置和流转是土地二轮承包后出现的新情况和新问题。我省土地抛荒主要集中在江淮之间，至 2002 年上半年，全省已有 280 多万亩土地得到流转，尚有抛荒土地 140 多万亩。

一、土地抛荒的状况及其原因

近年来，由于粮、油、棉等主要农产品价格一跌再跌，种田比较效益下降，主要劳动力外出打工等原因，农村开始出现承包土地闲置、抛荒的现象，

并呈逐年增加的发展趋势。

1. 土地抛荒的状况。目前,我省有多少土地抛荒还没有也很难有一个准确的数据。在多数地方,荒与不荒是一个相对的概念,所以,抛荒地也是一个不稳定的变数。据调查,巢湖市现有抛荒地 10 多万亩,约占全市耕地总面积的 2.5%;滁州市现有抛荒地 18.1 万亩,约占全市耕地总面积的 3.04%;六安市现有抛荒地 8.9 万亩,约占全市耕地面积的 1.3%。三市抛荒地占耕地总面积的比例平均为 2.28%。

2. 土地抛荒的原因。首先是种田的经济效益低。上世纪 90 年代每 50 公斤稻谷的收购价在 80 ~ 90 元左右,到 2002 年只有 40 ~ 50 元,下降了 50%。然而,种子、化肥、农药和灌溉用水等的价格都有增无减,生产成本加大。税费改革后农民负担的绝对数有所降低,但税费改革的成果被粮价下跌淹没了。其次是农村人多地少,没有规模效益,每人平均 1 亩多地不能解决农民致富的问题,只有外出打工经商。再次是我省农村的农业结构多数还没有得到有效调整,农业产业化局面尚未形成,土地流转因缺乏买方而不能形成有效市场。在承包户不愿种或不能种的地无法流转时,只好抛荒。

二、土地流转的主要形式

1. 代耕代种。代耕代种是指承包户把承包地交由别人（大多是亲友）耕种，原承包合同关系不变，时间、条件一般由双方口头约定。这种形式简单明了、手续简便，已成为当前我省土地流转中最为普遍的一种形式。据统计，我省以此种方式流转的土地约 120 万亩，占全省土地流转总面积的 42%。

2. 转包、转让。据统计，目前滁州市以转包方式流转土地 9.2 万亩，六安市 22.2 万亩，巢湖市 4.6 万亩，分别占全市土地流转总面积的 31.3%、54.8%、19.2%。以转让方式流转的土地面积，滁州市 3.8 万亩，六安市 5.8 万亩，巢湖市 2.5 万亩，分别占全市土地流转总面积的 12.9%、14.3%、10.4%。可见，转包和转让已成为上述三市土地流转的主流形式。

3. 出租、反租倒包。出租和反租倒包本来是两种不同的形式，但在实践中往往把二者混为一谈。据我们调查，以出租和反租倒包方式流转的土地面积，滁州市 2 万亩，六安市 7.6 万亩，巢湖市 5 万

亩，分别占全市流转土地总面积的 6.8%、18.8%、20.1%。全省以反租倒包的形式流转的土地面积目前还没有一个比较确切的数据。根据我们调查了解，各地都有，以此种方式流转的土地，大多数是在乡镇政府的强力推动或者直接干预下进行的。

4. 互换。互换是指单个或者一部分承包户主动或在集体组织指导下与本集体中的其他承包户自愿调整地块，使承包地连片集中的行为。互换有利于土地的连片集中和规模经营，它本身是一种土地流转，又对土地流转起到推动作用。互换土地面积有据可查的，六安市 4.2 万亩，巢湖市 1.4 万亩，全省约 20 万亩。

5. 凤阳赵庄模式。凤阳县刘府镇赵庄村创造了一种土地流转的特殊模式，以固定资产和年产值都超过 5000 万元的民营企业凤阳金星保温瓶总厂为依托，成立农林开发公司，在镇政府的大力支持下，由公司直接与农户签订合同，将全村 11400 亩土地全部租赁下来，由公司组织统一经营，除留 1000 亩水利条件较好的耕地作为高产粮田外，其余一万多亩土地全部用于栽杨树从事林业生产。租赁合同期限为 12 年，每亩土地租金第一年为 120 元，第二年为 130 元，第三年为 150 元，从第四年起每亩 200

元，租金当年结算，直至合同期届满。在租赁期间，村里的劳动力可以在企业上班，也可以从事林区管理，成为林区产业工人，还可以在不影响杨树生长和服从公司统一管理下，在自己的承包土地里种植经济作物或从事养殖，收益全归己有。全村的劳动力基本上可以实现不离乡就业。

三、土地流转的成效

尽管当前土地流转市场供大于求，流转的渠道还不够畅通，速度还比较慢，但它的积极作用和实际成效已初步显示出来。

1. 有利于化解土地抛荒。据调查，全省已流转土地 280 多万亩，尚有抛荒土地 140 万亩，二者比例为 2: 1。从中可以清楚看出，流转盘活了土地资源，使闲置的资源得到了比较合理的开发利用。如果没有流转，抛荒将更严重。

2. 有利于农民增收。在我们调查过的地方，除少数因自然条件差和抛荒地较多的地方，以代耕代种方式流转的土地是无偿甚至“倒贴”的外，大多数地方土地流转都是有偿的。农户流转出去的土地

每年每亩都有 100 ~ 200 元左右的租金收入，土地流转还能间接增加农民收入。

3. 有利于农村产业结构的调整。大面积流转的土地，其承租方大多不再从事传统粮、棉、油的生产，农业结构得到调整。有的地方还逐步形成了具有一定规模的特色产业群体，如舒城县千人桥镇已形成了 3200 亩地膜马铃薯、5000 亩地瓜、2000 亩西瓜、5000 亩大棚蔬菜、7000 亩药合、300 亩草莓、4000 亩苗木花卉、1500 亩高效经果林、300 亩水生作物和 2000 亩青虾的种养基地。又如凤阳县刘府镇赵庄村流转的土地集中栽树发展林业，桐城市挂车河镇从事蔬菜生产加工，天长市芦龙乡、十八集乡主要从事水产养殖，含山县环峰镇从事苗木花卉，以及定远县、凤阳县一些利用丘陵地区从事药材生产加工的，都形成了一定的规模和取得了较高的效益。他们的成功，为农村产业结构的调整探索了新途径。

4. 有利于促进规模经营的形成与发展。流转使土地集中，以市场经济方式运作的土地集中，其集中的指向是种田能手，而土地集中又会产生规模效益，在目前低迷的农产品价格面前，农业没有规模就不会有效益，而土地流转为农业规模效益的形成

提供了可能性和条件。这种实例，我们在调查中屡见不鲜。

四、需要重视和研究的几个问题

1. 农户交回承包地，税费怎么办。从目前的发展趋势来看，土地流转的速度缓慢，不能从根本上解决土地抛荒问题。巢湖等地的干部反映，现在至少有 $1/3 \sim 1/2$ 的农户要求部分或者全部转包、转让甚至交回承包地，集体因转让、发包不出去而不敢接受。为减少抛荒，有些县、乡镇政府还采取了一些限制性措施，如规定抛荒地的税费应照交，并需征收一定的土地荒芜费。尽管如此，承包地抛荒的势头并不能得到有效的遏制。将于 2003 年 3 月 1 日起实施的《农村土地承包法》第 29 条明确规定：“承包期内，承包方可以自愿将承包地交回发包方。”这就意味着交回承包地已是农户的权利，到时承包方要求交回土地的农户会进一步增加，而一旦承包方交回了土地就有理由拒绝交纳依附于土地的税费。那时发包方转让不出去的土地，也就是抛荒地，其税费怎么办？这是基层干部最关心的问题，