

中国农民和渔民状况及其出路问题

李国祥

(中国社会科学院农村发展研究所)

一、中国农民和渔民的基本情况

中国尽管正处于城镇化加速阶段，但是农民人口数量相当庞大，农村人口仍然占大部分。2005年末，中国总人口13.08亿，其中乡村人口7.45亿，农村人口占总人口的比重为43.0%。

中国农村贫困问题总体上不断缓解。2005年，按年人均收入低于683元的标准，年末农村贫困人口为2365万人；按年人均纯收入684-944元的标准，年末农村低收入人口为4067万人。

中国农业实行家庭经营，耕地少，经营规模偏小。2005年中国农村平均每户人口4.1人，劳动力2.8人，耕地0.55公顷，人均耕地只有大约0.1公顷。

中国农村每户劳动力相当充裕，但文化水平不高，还存在着大量没有文化的农民。2005年中国农村平均每户劳动力2.8人，中国农民人均接受教育年限约8年，每百名农村劳动力中，拥有高中文化程度的仅占10.3%，大专及大专以上文化程度的仅占1.1%，大量农民处于文盲半文盲状态。

农民收入水平和生活水平明显低于城镇居民，城乡差距较大。2005年农民人均纯收入3255元，不足城镇居民可支配收入的1/3；农村居民恩格尔系数为45.5%，低城镇居民近10个百分点。

比较而言，中国渔民数量相对较小，但收入水平相对较高。2005年，中国渔业人口2067.6万人，其中传统渔民782.6万人；渔业户498.1户，平均每户4.2人；渔业劳动力1290.3万人，其中专业劳动力710.0万人；渔民年人均纯收入5869元，高于全国农民人均纯收入2千多元。

中国农村存在着大量的富余劳动力。2005年末，中国乡村户数2.52亿户，乡村从业人员5.04亿人，其中从农林牧渔业劳动力约3亿人。据估计，中国农业剩余劳动力超过2亿人。2005年中国农村转移劳动力1.83亿人，占乡村劳动力总量的36.36%。

二、中国农民和渔民在现代化进程中面临的一些问题

中国农村人多地少，农业和渔业资源日益稀缺，农村劳动力转移缓慢，农民组织化程度相对较低，城乡居民收入差距扩大，农民权益时常受到侵害，是农民和渔民面临的长期具有根本性的问题。

1. 农民和渔民持续增收面临相当大的困难

人地关系紧张，小规模分散经营，是制约农民收入水平提高和生活改善的最重要因素。渔民“失海”，需要转产转业，但又面临着就业机会和资源不足等的制约。中国农民和渔民出路与收入问题，不但是他们自己需要克服的难题，而且是中国政府重中之重解决的问题。

2. 城乡居民收入差距不断扩大

改革开放以来，城乡居民收入差距经历了由迅速缩小到逐渐扩大，由逐渐扩大到逐渐缩小，再由逐渐缩小到加速扩大的发展过程。改革初期，城乡间收入差距出现过缩小的趋势，

但自 1986 年后城乡居民收入又开始扩大，1994 年再次达到顶峰，城乡居民收入比为 2.86:1（以农村居民收入为 1），超过了改革开放前的水平。

3. 农村居民间收入分配差距也呈现出扩大趋势

1978 年农村居民间收入分配的基尼系数为 0.21，2005 年已经扩大到 0.38，农村中高收入农户的收入水平是低收入农户的 7.3 倍，东部地区的人均纯收入水平是中部地区的 1.52 倍。

4. 中国农村劳动力转移跨地区转移的份额越来越多，普遍面临着被歧视和权益难以保障

农村富余劳动力或者通过离土不离乡，或者通过外出务工途径进入非农产业。随着中国经济区域化的进一步形成，离土又离乡的外出务工人员越来越多，而且外出务工去向进一步向东部地区集中。2005 年农村外出务工劳动力 1.26 亿人，占全部乡村劳动力的 24.96%，农村常住户外出务工的劳动力首次突破 1 亿人；农村常住户中在东部地区务工的劳动力 7058 万人，占外出务工劳动力的比重为 70.3%；中西部地区 4000 多万农村劳动力转移到东部地区。农民远距离跨地区转移，出现一些难以解决农民工的权益问题，如拖欠工资、社会保障、子女就学。

5. 农民失地及其补偿问题

国家推进工业化和城市化，必然要占用农村土地。多年来，中国工业化和城镇建设征用农民土地的补偿标准比较低。一些地方为了搞“开发区”，扩大国家征地范围，将工商业用地也纳入到征地范围。即使是工商业用地对农民的补偿每亩一般都不会超过 3 万元，发达地区在 3 万至 5 万元间。如果是国家重大基础设施建设占用耕地，对农民的补偿，国家修建铁路、公路征用的农用地每亩只补偿 5000~8000 元。一些地方为了搞工业园区和房地产开发项目，甚至动用暴力或欺骗手段圈占耕地，大量低价收购，低价租给工商企业或高价出售，直接导致农民利益受损。中国经济发展已经进入到一个新的时期，社会矛盾比较容易激化。近年来农村社会矛盾不断积累，潜在的社会不稳定因素有所增加据资料，农民上访中有 60% 与土地有关，其中 30% 又跟征地有关。

6. 中国农民组织化程度低

中国一些地方的农民生活状态还比较封闭，农民思想相对保守、落后、安于现状，不适应市场经济，对发展合作组织，参与社团组织等积极性不高。2005 年中国农村参加农业合作组织的农户仅有 2363 万户，占全国总农户数的 9.8%。即使培育起来的农民组织，目前多数组织还比较松散，缺乏规范的组织管理机制，合作领域狭隘，自组织力量不强。农民组织化程度低，使农民弱势群体问题更加突出。

7. 农民享受公共服务问题

与城市比较，农村教育、医疗等基本社会事业的发展明显滞后，中国农民分享到的改革开放和经济发展成果相对较少。农村公共卫生和预防保健工作薄弱，广大农民缺乏基本医疗保障。很多地区乡村卫生服务机构设施条件差，医疗卫生人员素质不高等问题突出，农民陷入看病难和吃药贵的困境，贫困地区农民因病致残、因病返贫的问题时有发生。某些地方血吸虫病、艾滋病等疾病已经十分严重。广大农村地区的社会保障基本上还是空白。中国农村目前最低生活保障、合作医疗和养老保险在农村才开始启动，面临的困难重重。

8. 中国农民社会保障水平低

中国农民最低生活保障和农民合作医疗已经在全国范围内开展，尽管各地农民最低生活保障金和住院医疗报销金额存在很大差异，但总体水平仍然偏低。中国农村养老保障覆盖面

目前比较低，人均领取的养老金少。2005年末，全国农村参加养老保险人数为5442万人，占全部农村人口的7.3%，仅仅是城市的1/3；全年共支付养老金21亿元，是城市的1/192；年末农村养老保险基金累计结存310亿元，仅仅为城市的1/13；全年农村人均领取的养老金不足700元，不足城市居民的1/20。

三、中国农民和渔民问题解决途径及其评价

农民始终是农村的主体。无论是农村经济的发展，还是农村社会事业的发展，最重要的基础是富裕起来的农民。虽然农民收入总体上不断增加，但增速低和城乡居民收入差距、农民收入分配不公平问题日益突出。解决农民问题始终是中国实现现代化的首要任务。

1. 解决城乡居民收入水平差距不断扩大的难题

当务之急是要发展，要加快推进城市化和工业化。经济发展水平的高低对城乡居民收入差距有决定性的影响。比较城乡居民中高收入组的人均收入水平，不难看出近年来城市里较高收入的居民人均可支配收入不足农村较高收入居民的人均纯收入的三倍，低于城乡居民收入水平的平均差距。近年来经济相对落后的西部12省区的城乡居民平均收入的比率超过3.7（以农村居民人均纯收入为1），明显大于全国的城乡居民收入差距。

中国现阶段尽管在经济相对比较发达的地方还没有普遍出现城乡居民收入差距不断缩小的趋势，但是一个地方经济发展水平越高，城乡居民收入差距越小是客观的。尤其是在一些城镇化水平比较高的地方，农民的收入水平和生活质量甚至超过了当地的城市居民。

在保持国民经济快速增长的同时，还需要设计更加合理的制度，出台更加有效的政策，大力发展农村经济，培养新型农民，在尽可能短的时间内实现城乡居民收入均衡增长，并为城乡居民水平差距不断缩小创造条件。

2. 要拓宽农民增收渠道，实行工业反哺农业

稳定、完善、强化对农业和农民的直接补贴政策，加强扶贫开发工作等多个途径入手，下大决心改善农民生产和生活条件，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业，城市支持农村和“多予少取放活”的方针，调整国民收入分配格局，国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放，按照存量适度调整，增量重点倾斜的原则，不断增加支农资金稳定增长机制。这些方针政策必将给农民带来更多的实惠，为农民增收带来立竿见影的效应。

3. 要拓宽中国农村劳动力转移途径

中国农村剩余劳动力问题突出。改革前，农村产业结构单一，主要是种植业，农村剩余劳动力绝大部分为农业剩余劳动力。改革初期，农业劳动力以“离土不离乡”、“进厂不进城”方式进入农民创办的中小企业，农村非农产业劳动力所占份额逐步上升。20世纪90年代后期以来，中西部地区乡镇企业萎缩，对农村劳动力需求锐减，农村越来越多的劳动力离开本地乡镇企业就业。农村劳动力外出务工具有深远意义。农民进城务工，不但增加收入，而且直接接受现代工业和城市文明熏陶、洗礼，开阔了视野，学到了技能，全面提高了素质。一些农民从土地上转移出去，为农村土地合理流转创造了条件。一些农民通过务工收入积累，发挥“企业家”才能，回乡创业，促进当地经济发展。

4. 要保障农民工权益

近年来各级政府及有关执法、监督部门加强农民工工资清欠的力度，建立和完善企业工资的支付、监控和保障制度，以及企业劳动保障守法诚信制度、最低工资保障制度、工资集体协商制度，对于涉及拖欠农民工工资的劳动争议案件，各地劳动仲裁机构要及时受理、快速处理，并减免仲裁费用。各地政府主管部门积极清理和取消阻碍农民进城就业的歧视性规定和不合理收费，加强和改善进城务工人员就业服务。努力解决拖欠和克扣进城务工人员工

资问题。与此同时，近年来政府大力推进进城务工农民参加工伤保险，加快解决进城务工农民子女接受义务教育问题。近年来，中国农民工权益明显改善。但是，要进一步打破城乡封锁，消除就业歧视，构造城乡统一的就业市场，加强了农村劳动力职业技术培训，为农民和渔民增加更多的就业机会，改善他们的就业环境，任务仍然十分艰巨。

解决农村劳动力转移的问题，一要确保农民工在求职、就业管理等方面与城镇居民同等待遇，二要使城镇居民享受的养老、医疗、失业、生育和工伤等基本社会保障网络逐步向农民工覆盖。前一个问题，是制度设计方面的，通过改革就能做到。农民工社会保障问题，需要财力支撑。中国仍然是一个发展中国家，区域经济发展极不平衡，各地财力差异悬殊。经济条件较好的沿海东部地区应该先行，率先实现城乡一体的社会保障体系。

5. 保障失地农民合法权益

无论是农民土地被征用为工业化和城市化提供土地资源，还是土地集中经营所必需的土地使用权的流转，核心问题是如何保护失地农民的利益。为了更好地处理土地承包关系中的各种纠纷，保护农民的土地承包权益，中国政府不断完善征地补偿制度，狠抓征地补偿费清欠工作，保护农民的土地权益。这些政策对于促进农村劳动力转移就业，增加农民工资性收入发挥了重要作用。

在土地征用过程中，要严格区分公益性用地和经营性用地。经营性用地项目要建立健全有形的土地市场，通过与农民集体和承包农户平等谈判协调进行公平交易。土地流转要尊重农民的意愿，不能强迫农民接受指定的流转对象和流转价格。

6. 提高农民组织化程度

保障农民合法权益，解决分散农户家庭经营和大市场对接问题，必须尽管提高农民的组织化程度。当前，要优先发展农民的合作经济组织，坚持民办、民管和民受益原则，建立健全规章制度，保障合作经济组织规范运行，重点提高合作组织的市场开拓能力。

7. 要采取切实措施做好农村公共品供给和服务，要确保农民也能够分享到改革开放和经济发展成果

我国城市的基础设施建设、教育、文化、卫生等事业已经取得了很大成绩；城市新的社会保障制度的框架已经形成，社会保障的覆盖面正在逐步扩大。但是，农村经济社会发展方面却严重滞后，城乡居民收入和社会发展的差距越来越大。为了扭转城乡差距不断扩大势头，迫切需要统筹城乡经济社会发展，加大政府对农村基础设施、教育、文化、卫生、社会救济等方面的投资，鼓励、支持农村社会保障事业的发展，逐步缩小城乡社会发展方面的差距。要加快农村社会事业发展，着力普及和巩固农村九年制义务教育，大规模开发农村劳动力技能培训，积极发展农村卫生事业，逐步建立农村社会保障制度。

8. 要加大扶贫开发力度

增加扶贫投入，紧紧抓住重点村、重点户，着力改善生产生活条件，增加农民收入，提高扶贫开发成效。开发式扶贫是贫困地区脱贫致富的根本出路，也是扶贫工作必须长期坚持的基本方针。开发式扶贫主要是以经济建设为中心，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产关系，通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。

9. 设法解决农村内部居民收入分配不均衡问题

农村中相对较低收入农民主要是农业生产者，他们的收入仅相当于改革初期全国农民的收入水平，这部分农民分享到的国家经济发展而增进的福利不多。解决农村居民内部收入差距不断扩大的问题，大致上有两条思路：一是通过发展促进农村居民中相对较低收入群体的

收入实现相对较快增长；二是通过调节收入分配的方式促进农村居民内部收入的均等化。政府虽然有二种方式可供选择，但是，当前及未来相当长时期内通过政府加强对农村较低收入者的支持，从而实现他们的收入相对较快增长，才是主要路径。

李国祥（中国社会科学院农村发展研究所），2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>