

农民财产性收入增长的制度障碍及其化解

王文烂

(福建农林大学 经济与管理学院, 福州 350002)

摘要: 本文运用制度分析方法研究了农民财产性收入增长的制度障碍, 指出农民缺乏财产性收入并不是因为农民家庭没有财产, 而是因为农民家庭所拥有的财产缺乏合法所有权制度的保障, 这使得农民家庭拥有的资源是| 种僵化资产, 无法转化为能够带来价值增值的资本。因此, 解决农民财产性收入增长问题的关键是建立起| 种能够将农民拥有的资产转化为资本的所有权制度。

关键词: 农民; 财产性收入; 制度障碍

中图分类号: F306 15 文献标识码: A 文章编号: 1002- 980X(2010)12- 0113- 04

合理的收入分配制度既是实现经济发展效率的重要保障, 又是社会公平的重要体现。1997 年, 党的十五大报告指出, “允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配”。党的十六大报告指出我国改革取得了历史性进展, 基本实现了计划经济向社会主义市场经济的转变, 社会主义市场经济体制初步建立。随着各种体制市场化改革的进一步深化, 收入分配体制的改革需要分配理论方面的发展和革新。报告提出“确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则”。党的十七大报告进而指出, “要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度, 健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度”。但是, 我国的收入分配仍然存在着分配不公、收入差距过大等不合理的状况。

财产性收入是居民收入的一个重要组成部分, 拥有财产性收入是民众共享发展成果的重要途径, 让更多群众拥有财产性收入有利于提高中等收入阶层比重、缩小收入贫富差距、构建合理的收入分配结构、促进社会和谐。为此, 党的十七大报告明确提出“创造条件让更多群众拥有财产性收入”。相对于城镇居民而言, 农村居民普遍处于低收入水平状态, 更为严重的是, 全社会 20% 的低收入阶层高度集中于农村社会, 农村居民几乎没有财产性收入^[1]。提高农民的财产性收入, 是缩小城乡收入差距、实现城乡一体化、全面建设小康社会的重要途径。

1 中国农民财产性收入分析

所谓居民家庭财产性收入, 一般是指居民通过

家庭拥有的动产(如银行存款、有价证券等)、不动产(如房屋、土地、车辆、收藏品等)的增值所获得的收入。中国农民的财产性收入主要来源于土地、房屋和资金等三方面。其中, 来自土地的财产性收入主要是通过土地征用和土地承包经营权流转获得的收入; 来自住房的财产性收入主要是通过房屋出租、出售和拆迁补偿等获得的收入; 来自资金的财产性收入主要是通过储蓄、民间借贷和投资股票、债券、基金等获得的收入。除了家庭财产性收入, 有些农民还拥有集体财产经营收益分配带来的财产性收入, 如集体分配股息和红利等^[2,3]。

我国农村地域广阔, 各地经济发展的差异性较大, 农民财产性收入结构也不同。为便于分析, 本文以《中国统计年鉴》的数据为依据, 对中国农村居民的财产性收入进行总体结构分析。表 1 显示了 2002—2008 年我国农村居民年人均总收入结构。从表 1 可以看出, 2002—2008 年我国农村居民年人均总收入呈快速增长态势, 人均总收入的年均增长率达到 11%, 2008 年农村居民年人均总收入比 2002 年增长了 94%。从收入来源结构看: 家庭经营收入仍是农民最主要的收入来源, 其次是工资性收入; 转移性收入在农民人均总收入中的比重增长较快, 这体现出近年来中央一系列惠农政策的效果; 而财产性收入在农民人均总收入中仅占 2% 左右的份额, 财产性收入对农民收入增长的贡献率也不高, 且呈波动态势, 财产性收入增长还无法成为推动中国农民收入增长的动力源。

不仅如此, 城乡居民人均财产性收入也存在着较大差距。表 2 列示了 2002—2008 年我国城乡居

收稿日期: 2010- 09- 06

作者简介: 王文烂(1970—), 男, 福建福州人, 福建农林大学经济与管理学院副教授, 博士, 研究方向: 林业经济及农村发展研究。

表 1 2002—2008 年中国农村居民年人均总收入结构

项目	年份						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
总收入(元)	3448.62	3582.42	4039.60	4631.21	5025.08	5791.12	6700.69
工资性收入(元)	840.22	918.38	998.46	1174.53	1374.80	1596.22	1853.73
家庭经营收入(元)	2380.51	2454.96	2804.51	3164.43	3309.95	3776.70	4302.08
财产性收入(元)	50.68	65.75	76.61	88.45	100.50	128.22	148.08
转移性收入(元)	177.21	143.33	160.03	203.81	239.82	289.97	396.79
工资性收入占比(%)	24.4	25.6	24.7	25.4	27.4	27.6	27.7
家庭经营收入占比(%)	69	68.6	69.4	68.3	65.8	65.2	64.2
财产性收入占比(%)	1.5	1.8	1.9	1.9	2	2.2	2.2
转移性收入占比(%)	5.1	4	4	4.4	4.8	5	5.9
财产性收入贡献率(%)		11.3	2.4	2.0	3.1	3.6	2.2

数据来源:根据《中国统计年鉴》(2003—2009年)相关数据整理。

表 2 2002—2008 年我国城乡居民人均财产性收入比

项目	年份						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
农村居民人均财产性收入(元)	50.68	65.75	76.61	88.45	100.50	128.22	148.08
城镇居民人均财产性收入(元)	102.12	134.98	161.15	192.91	244.01	348.53	387.02
城乡居民人均财产性收入比	2.0	2.1	2.1	2.2	2.4	2.7	2.6

数据来源:根据《中国统计年鉴》(2003—2009年)相关数据整理。

民人均财产性收入比。如表 2 所示,2002—2008 年我国城乡居民人均财产性收入比始终保持在 2:1 以上,且二者的差距呈扩大趋势。

由于城镇居民拥有比农村居民高得多的房产价值、金融资产和耐用消费品价值,城镇居民的财产基数比农村居民要大,且增长速度要快,因此,若农村居民的财产性收入得不到有效增长,则城乡居民之

间的收入差距将会进一步加大。

表 3 列示了 2002—2008 年我国城乡居民人均年收入比与财产性收入比的变化情况。可以看出,城乡居民人均财产性收入比有大于城乡居民人均年收入比的趋势,这反映出我国城乡居民人均财产性收入差距的扩大是影响城乡居民人均年收入差距拉大的一个因素。

表 3 2002—2008 年我国城乡居民人均收入比的变化

项目	年份						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
城乡居民人均财产性收入比	2.0	2.1	2.1	2.2	2.4	2.7	2.6
城乡居民人均年收入比	2.4	2.5	2.5	2.4	2.5	2.6	2.5

数据来源:根据《中国统计年鉴》(2003—2009年)相关数据整理。

2 农民财产性收入增长的制度障碍

农村居民人均收入由工资性收入、家庭经营收入、财产性收入和转移性收入构成。从其形成机制来看,基本可划分为两种形式^[4]:一种是主要依靠市场运行机制而形成的收入,即通过供求关系和价值规律形成的收入,这是市场经济条件下最主要的收入形成机制;另一种是主要依靠政府计划而形成的收入,即通过政府宏观调控和收入政策形成的收入。通过市场机制形成的收入称为市场化收入,主要包括工资性收入中的可变部分、财产性收入以及经营性收入。

财产性收入的产生有两个前提:一是有财产;二是可以出让财产的使用权以取得收入^[5]。而个人对

财产的占有必须要有清楚的产权界定,必须有合法的所有权制度保障,使个人有权利对其财产进行处置并受到法律保护而不被他人或其他组织所掠夺。可见,对财产的合法占有是获得财产性收入的前提。

我国农民家庭财产性收入少,是因为农民家庭没有财产吗?从直观的调查、数据来看,并非如此。中国农民拥有大量的资源,包括农业土地、非农业土地^[6]。我国共有集体林地面积 1.8 亿公顷,农村居民人均可占有 0.25 公顷集体林地,农业用地 6.6 亿公顷,农民人均占有 0.92 公顷,其中耕地 1.2 亿公顷,牧草地 2.6 亿公顷,还有海水可养殖面积 260 万公顷。此外,农民还拥有大量的住房性财产以及宅基地资源,并且我国农村人均住房面积始终高于城市人均住宅建筑面积(见表 4)。

表4 2002—2008年我国城乡居民住房情况 平方米

年份	城市人均住宅建筑面积	农村人均住房面积
2002	22.8	26.5
2003	23.7	27.2
2004	25.0	27.9
2005	26.1	29.7
2006	27.1	30.7
2007		31.6
2008		32.4

数据来源:《中国统计年鉴》(2009)。

农民所拥有的大量财产或资源为什么不能为农民带来财产性收入的增长呢?真正的问题是这些资产不能像城市居民拥有的资产一样发挥收入的作用,即农民拥有的资产量跟他能够提高的收入量是完全不对称的^[6]。而更深层的原因是,农民家庭所拥有的财产缺乏合法所有权制度的保障,这使得农民家庭拥有的资源是一种僵化的资产,它们不能通过市场进行交易,不能作为抵押物而获得贷款,不能入股,也不能投资到股票市场,无法转化为能够给农民带来价值增值的资本。

土地是农民最重要的和最主要的财产。在工业化、城市化发展的新阶段,农村建设用地的增值幅度非常大,但并未为农民带来多少收益。我国现行土地制度的缺陷使得农村土地所有权归属不明确,所有权主体缺位或虚位,产权主体不清晰。《中华人民共和国土地管理法》规定,农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各农村集体经济组织或村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。可见,集体是一个抽象的、不统一的概念。事实上,代表农民集体组织的管理者并没有处置土地的权力,这导致土地市场化功能未能充分发挥,村集体组织所享有的土地利益与其承担的责任极不对称。

农村土地属于农民集体而非农民个人所有。《中华人民共和国农村土地承包法》规定,农民拥有土地承包经营权,因此农民土地的承包经营权则成了最重要的资源。土地承包权本身被认为是一种农民的财产权,土地承包经营权的流转所带来的收入则

表4 2002—2008年我国农村居民家庭住房价值

元/平方米

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
住房价值	202.78	217.07	226.13	267.76	287.76	313.59	332.83

数据来源:《中国统计年鉴》(2003—2009年)相关数据整理。

中国农民所拥有的主要财产是农村土地与其住房,但现行的中国农村土地制度与农村住房制度制

成了农民财产性收入的主要来源^[3]。但是,《中华人民共和国土地管理法》规定集体所有的土地只有经过国家征用转为国有土地后才能出让、转让,因此,在法律制度上农民个体不完全拥有土地的占有、使用、处置和收益的权利,这导致在土地流转过程中农民应有的财产权丧失。相比土地增值总额,农民得到的仅是微不足道的收入和补偿,远低于市场价格。据调查推算,在土地用途转变增值的权益分配方面,地方政府大约得到60%~80%,村集体组织得到10%~20%,失地农民只得到5%~10%甚至更少^[5]。土地因所有权转换和用途转变所带来的增值收益在地方政府和农村(农民)之间分配的不平衡,是造成城乡关系紧张、城乡差距扩大的主要原因。

农村居民拥有的住房用地及面积超过城市居民,但是城乡住房的市场价值却不可同日而语。对于城市的房地产,居民都有房产证,可对其进行转让,也可享有整个房地产价格的上升带来的房产价值的增加,并拥有完全的产权功能,包括抵押和在抵押基础上产生的其他金融功能^[6]。而农村居民对其所拥有的宅基地及住房却不拥有完全的产权功能。根据《中华人民共和国土地管理法》规定,农民宅基地的所有权属于集体,非农民个人所有。《土地管理法》还明确规定,“农村村民一户只能拥有一处宅基地,农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的不予批准”。可见,与城镇住房制度相反,现有法律对农村宅基地及住房所采取的是“一户一宅”原则,法律明令禁止把宅基地转让给市民。这一法律规定的直接结果是,农民不动产的流转价格难以反映土地资源的稀缺程度,掩盖了真实的市场需求价格。因为在一个村庄中并不存在对宅基地的市场需求,在几乎没有市场需求的情况下,这必然导致供给价格极低,如果农民迁移至城镇定居,那么农民或是让房屋闲置或是以极低的价格出卖^[7]。

现行的农村住房制度使得农民住房产权虚位,农村住房价值严重缩水,这大大限制了农村住房租赁和出售的获益,制约了农民财产性收入的增长^[8]。从表4可见,我国农村居民家庭住房价值要远远低于城镇住房价值。

约了农村居民对其财产的处置权及收益权,这是农民财产性收入增长的主要制度障碍。

3 增加农民财产性收入的制度变革

中国农民并不缺乏财产尤其是农村土地与住房财产,但是这些财产的收入功能很差,农民无法通过财产的流转、抵押、入股、融资来增加家庭的财产性收入。这可能源于政府对这些财产的产权界定做得不够好,农民缺乏能够将自己拥有的财产或资产转化为资本的所有权制度。因此,政府需要发挥界定产权的职能,给予农民家庭财产以合法的所有权制度保障,并在允许财产市场化流转方面做出制度性变迁的努力,如此才能帮助农民家庭提高其财产性收入^[6]。

为此,要改革农村土地制度和农村住房制度。无论是农民承包的耕地入股、农民宅基地的置换,还是农民以承包地、宅基地(包括上面的房屋)作为贷款的抵押物,都需要从土地资源赋权制度入手。第一,政府要不断完善以《物权法》为基础的财产权的法律法规,强化在对农民土地征用、房屋拆迁、租赁过程中的财产保护^[8]。从法律上理顺农村土地所有权、经营权和使用权的关系,农村集体土地可以不经征用直接入股、出租和出让而进入建设市场,以保障农民获得土地财产性收入。第二,实行土地承包权资本化,即农村集体所有、家庭承包使用的土地在流动和交易中被货币化,并以资本形态进入再生产过程,其收益形式不再单纯表现为租金,更多表现为红利^[9]。第三,要完善农村住房制度,从法律上保护农民住房的所有权、使用权、经营权、处置权和拆迁补偿权,农民宅基地可以抵押融资,且长期使用权可以流转和交易,通过农民宅基地和房屋使用权的抵押来使农民的房屋等财产“变现”^[10],保障农民获得住房财产性收入。

上述这些制度变革必然要求相应的法律与法规的重新修订。法律要求具有稳定性,以使人们形成稳定的合理预期,但法律又必须适应社会经济发展而做出相应的调整。在现行的法律制度框架下,可以通过试点或局部调整进行农村土地制度与农村住房制度创新,积极寻找、增加农村和农民分享城市化土地收益的实际途径。事实上,我国已经在进行一系列的制度创新。2007年8月,国务院批准了七部委提出的一项纠正农村地区侵犯土地权现象的行动

计划。该行动计划确定,要在2007年年底之前根据《物权法》向90%的农户颁发土地权证书。2005年下半年开始,天津市率先作为试点,以“宅基地换房”的方式推进小城镇建设;其后,重庆、北京、广东全省、成都、浙江嘉兴等地也开始试行类似的做法^[11]。我国目前在成都、重庆开展的城乡统筹土地制度改革实验在许多方面都取得了突破^[12],最关键的一点是,政府通过统一规划以及设计相应的市场机制,使农民手中原来僵化的土地资产能够参与交易活动^[6]。

在切实保障农民财产所有权的前提下,还需要改革农村金融体制,创新农村金融工具,实现农民财产向资本的转化,实现财产性收入的增长。当前在我国集体林区推行的林权抵押贷款正是在保障农民集体林产权的基础上进行的金融制度创新,它有效增加了农民的财产性收入,同时也为农民的其他财产或资产的资本化提供了有益的借鉴。

参考文献

- [1] 张东生,刘浩,王小卓.中国居民收入分配年度报告(2007)[M].北京:中国财政经济出版社,2007:56-63.
- [2] 黄祖辉,王敏.我国居民收入不平等问题:基于转移性收入角度的分析[J].管理世界,2003(3):25-31.
- [3] 高志仁.农民财产性收入与城乡差距[J].经济科学,2008(4):124-128.
- [4] 任碧云.居民收入形成机制的区域结构分析[J].中国经济问题,2010(2):10-16.
- [5] 王信,丁少群.工业化城市化进程中增加农民财产性收入的研究——以工业化进程中的厦门市为例[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2010(1):22-32.
- [6] 周其仁.增加中国农民家庭的财产性收入[J].农村金融研究,2009(10):30-32.
- [7] 夏宁,夏锋.农民土地财产性收入的制度障碍与改革路径[J].农业经济问题,2008(11):66-70.
- [8] 陈亚萍.论农民增加财产性收入的阈限与对策[J].生产力研究,2009(7):30-33.
- [9] 蒲奇军.缺陷使中国农民与财产性收入“绝缘”[N].中国经济时报,2007-11-28(4).
- [10] 厉以宁.城乡二元体制改革[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2008(2):1-6.
- [11] 扈映,米红.经济发展与农村土地制度创新[J].农业经济问题,2010(2):70-76.
- [12] 北京大学国家发展研究院综合课题组.还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J].国际经济评论,2010(2):54-92.

Institutional Barrier of Growth of Farmer's Property Income and Its Solution

Wang Wenlan

(College of Economics and Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: This paper studies the institutional barriers of influencing the enhancement of farms' property income. It points out that the lack of farmers' property income is not due to no property in farmers' families but the lack of institutional security of legal ownership for property owning by farmers' families, which makes the resources owned by farmers is the rigid asset and can not be converted to the capital brings value added. Therefore, the key to solve the problem of the growth of farmers' property income is to establish a system of ownership that can make the asset owned by farmers converted to the capital.

Key words: farmer; property income; institutional barrier