

持续推动农民增收的几点思考

杜志雄

2023 年 12 月,中央经济工作会议强调要“强化农民增收举措”,中央农村工作会议进一步指出要“实施农民增收促进行动”。这些工作部署突出体现了农民收入增长在经济工作全局和“三农”工作中的重要性。

一、农村居民的收入现状

党的十八大以来,中国农村居民的人均可支配收入(以下简称“人均收入”)保持稳步增长,2014 年首次突破 1 万元,2022 年突破 2 万元(为 20 133 元)。随着农民人均收入的稳步增长,城乡人均收入比从 2013 年的 2.81 下降到 2022 年的 2.45。不过,同一时期城乡人均收入的绝对差距仍在扩大,且农民人均收入的增长率随时间不断下降。例如,2013 年全国农民人均收入同比增长率为 9.33%,到 2022 年下降至 4.20%。2015 年起,工资性收入超过家庭经营净收入成为农民收入的最主要来源,家庭农业生产对农户收入增长的贡献呈现下降趋势。

农民收入增长是提升其生活水平、缩小城乡收入差距的基石,也是经济社会稳定发展的根基。在全面推进乡村振兴和加速农业农村现代化的关键时期,研究拓宽农民增收渠道、促进农民收入增长具有重大现实意义。

二、拓宽农民增收渠道的难点与挑战

当前,农民收入渠道中还存在一系列难点和堵点。拓宽增收渠道,需要重点解决以下收入渠道存在的问题。

第一,农民经营性收益遭受严重的成本挤压。确保农民经营性收益稳定增长,是促进农民增收的基本要求^①。近年来,受农业生产成本逐年攀升、农产品价格波幅变大的影响,农民经营性收益增速较低,制约了经营净收入的稳定增长。以典型的三大粮食作物和两种油料作物为例^②,2013~2020 年,粮食作物每亩平均总成本从 1 026.19 元上升至 1 119.59 元,油料作物每亩平均总成本从 1 080.53 元上升至 1 189.54 元。生产成本的上升在很大程度上压缩了农产品的利润空间,导致农民收益减少。此外,农产品市场价格

① 高鸣、姚志(2022):《保障种粮农民收益:理论逻辑、关键问题与机制设计》,《管理世界》,第 11 期。

② 数据来自农产品成本收益统计数据库(<https://data.cnki.net/themeAnalysis/analysis>)。

不稳定,导致经营净收入的不确定性上升,成本收益率波动明显。以三大粮食作物为例,2013~2020年,成本利润率先从7.11%上升到11.68%(2014年),然后快速下降到负值(如2016年为-7.34%)。油料作物的成本收益率也表现出类似的波动。这些因素导致农民的经营性收入增长受到明显制约。

第二,乡村特色产业发展的增收效能还不充分。发展乡村特色产业是推动农民增收的重要途径^①。然而,乡村特色产业发展过程中面临着一系列重要问题和挑战,亟须妥善应对以增强特色产业对农民增收的带动作用。其一,乡村特色产业普遍存在低质、同质化竞争。随着越来越多的地区发展乡村特色产业,部分地区忽视地理位置、资源禀赋和市场需求,导致产品服务缺乏创新或特色、供过于求,不仅削弱了产品与服务的市场价值,而且降低了通过特色产业增加农民收入的可能性。其二,乡村特色产业的产业链不完善,产业经济思维缺失。大多数涉农企业、合作社和农户规模较小,经营过程中缺乏整体规划或明确的市场导向,导致产品加工和转化率普遍较低,产品溢价率不高,也难以形成有效的产业集群。其三,乡村特色产业的发展缺乏关键要素,在先进的技术支持、市场信息、资金输入以及人才引进等方面存在明显短板,因而难以实现规模化和高效益的运作。

第三,农民人力资本水平亟待提升。目前,中国正处于产业结构转型升级、经济高质量发展的关键时期,劳动力的专业知识和技能面临更高要求。然而,农民因受教育程度低、缺乏与新兴产业相适应的专业知识和技能,根本上限制了其获取高薪职位的可能性,成为其收入增加的主要障碍。随着产业结构的转型升级,传统的低技能、劳动密集型工作逐渐消失,高技术、高附加值的行业成为新的增长点。这一背景下,进城务工的农民工由于人力资本水平低,往往难以适应高技能、高附加值行业的要求,由此导致其收入增长潜力受限。与农民工相比,留在农村从事农业生产的农民人力资本水平往往更低。随着农业生产越来越依赖于先进技术和管理知识,较低的人力资本使得许多留在农村的农民提升经营性收入的能力受到限制。

第四,财产性收入的实现机制存在缺陷。农民的财产性净收入主要来自租赁收入、利息、股息、红利等,这部分收入稳定性和增值潜力较大,但目前在农民可支配收入中占比较低,存在较大的提升空间。当前,农民财产性收入的提升面临一系列挑战。其一,部分地区农村土地产权改革落实不到位。在当前“三权分置”的农村土地制度下,部分农民对土地制度改革配合度不高,影响了土地承包经营权和宅基地使用权的有效配置^②;一些地区村干部对农村土地所有权主体界定的理解存在偏差,将“集体”所有权泛化解读,导致农民土地承包经营权被侵犯,抑制了农民通过土地资本化增加财产性收入的意愿和能

① 万俊毅(2022):《发展乡村特色产业,拓宽农民增收致富渠道》,《农业经济与管理》,第6期。

② 杜志雄、高鸣(2023):《新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择》,《农业经济问题》,第9期。

力。其二,农村集体经济组织职能存在缺位^①。由于内部制度不健全、管理不规范,部分农村集体经济组织缺乏对农村各项资产的有效统计、管理和维护,制约了集体经济的发展和农民经济利益的提升。其三,农村地区金融体系不健全,限制了农民财产性收入的增长^②。尽管金融服务在农村有所发展,但与城市相比,仍存在服务范围狭窄、金融产品单一、风险管理机制不健全等问题,降低了农民通过金融渠道增加财产性收入的可能。

第五,转移性收入的增长乏力。农村转移性收入包括政府对低收入群体的各类补贴,对缓解社会不平等、推动农村社会发展具有重要作用。然而,随着经济下行压力增大,财政收入增速放缓,以补贴形式增加农民转移性收入面临较大压力。例如,2022年全国一般公共预算收入同比增长0.5%^③,一般公共预算支出同比增长6.1%,支出增长幅度明显超过收入。从绝对规模来看,2022年全国一般公共预算收入为203 649.29亿元,一般公共预算支出为260 552.12亿元,收支逆差高达56 902.83亿元,约相当于2013年(11 002.46亿元)的5倍。由于公共预算收入增长幅度较小,农民转移性收入增长的可持续性受到挑战。

三、实施农民增收促进行动的政策取向

过去十年农民收入的增长速度明显放缓,增收动力呈下降趋势。对标“拓宽农民增收致富渠道”“强化农民增收举措”“实施农民增收促进行动”的要求,必须持续高度重视农民增收问题,通过实施积极有效的措施拓展农民增收和致富的途径。基于此,结合“劳动致富”“创业兴富”“活权激富”“惠农添富”和“帮困促富”五大增收共富行动^④,实施农民增收促进行动的政策取向主要体现在以下几个方面。

第一,深入发展包括农业在内的乡村产业,挖掘农村内部增收潜力。发展乡村产业、持续推进农村三次产业融合发展,是深入挖掘农村内部增收潜力、拓宽农民增收渠道的重要途径。首先,要大力发展包括农业在内的乡村特色产业。鼓励发展农产品加工、乡村旅游、农村电商等具有韧性和竞争力的乡村特色产业,延伸产业链、打造供应链、提升价值链,构建一个完整、高效、创新的现代农业产业体系,使农民的收入渠道多样化,不断提高其收入水平。其次,充分发挥龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体的带动作用,建立健全联农带农利益联结机制,确保农民能合理取得产业链中的增值收益,在提升农民收入的同时,提高其在农业供应链中的参与度和影响力。再次,促进农业经营提质增效。围绕促进小农户现代化,兼顾农民增收和经营活力,发展新型农业

① 蓝红星(2022):《答好“谁来种粮”的时代之问》,《人民论坛》,第24期。

② 陈叶玲、李志平(2022):《我国农村居民收入结构变化及贡献率分析》,《湖北社会科学》,第6期。

③ 数据来源:中经网统计数据库(<https://ceidata.cei.cn/>)。

④ https://www.ndrc.gov.cn/fggz/nyncjj/xczx/202212/t20221229_1344640_ext.html。

经营主体和农业社会化服务,探索多元化的适度规模经营机制,构建立体式、复合型经营体系。以新型农业经营主体的提升行动为核心,不断提高规范发展水平,带动小农户参与合作经营,共同实现增收^①。

第二,加大农村人力资源开发,推动农民高质量就业。目前,工资性收入在农民人均可支配收入中占比超过 40%,是促进农民收入增长的重要动力。为了进一步稳定农民工工资性收入的增收效果,应加大农村地区人力资源开发,促进农民高质量就业。首先,要有效引导农民外出务工。充分利用大中型城市的就业拉动作用,采取各类培训提高农民工素质,促进其稳定就业。具体做法包括,实施以农民工为核心的职业技能提升计划,促使农民工从低技能劳动力转向高素质高技能劳动者,实现工资收入水平的提升。其次,要充分发挥就地就近就业的潜力,支持并鼓励临时性、季节性的灵活就业。促进家政服务、物流配送、养老托育等生活性服务行业,以及公益性岗位等低门槛行业的发展,为低技能农民提供更多就业和创业机会。最后,要为农民工提供及时、准确的劳动力市场供求信息,鼓励农民工流入地与流出地政府加强合作,提前协调和衔接农民工的就业需求。也可以搭建专门的平台,用于连接农民工的供需关系,并提供必要的配套服务^②。

第三,深化农村改革,拓宽农民增收致富渠道。财产性收入在农民可支配收入中的占比较低,通过提高财产性收入实现农民增收存在较大潜力^③。未来可以通过继续深化农村改革,实现农村资源和资产的优化配置,拓宽农民增收致富渠道,推动农民持续增收。首先,要持续稳慎深化农村“三块地”改革(农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革),稳步推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点,健全农村产权交易市场体系,稳妥有序地推进农村集体经营性建设用地入市,探索宅基地“三权分置”的有效实现形式,鼓励农民采取自营、出租等方式有效利用闲置宅基地和闲置住宅^④。其次,要发展新型农村集体经济,深化农村集体经济组织改革和发展,巩固提升农村集体产权制度改革成果^⑤。借助新型农村集体经济的发展机遇,有效激活农村资源活力,促进集体资产保值增值,助推农村集体经营性资产的价值实现,为农户提供稳定的财产性收入。最后,建立健全农村集体资产监督管理体系,保障广大农民在农村集体经济组织中的合法权益,使其在改革发展中分享更多成果。

① http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202303/11/t20230311_38436995.shtml.

② 姜长云等(2023):《当前促进农民增收的问题、思路和对策研究》,《山西农业大学学报(社会科学版)》,第 3 期。

③ 张衡、穆月英(2023):《村集体经营性资产价值实现的农户增收和追赶效应:外生推动与内生发展》,《中国农村经济》,第 8 期。

④ 翁贞林等(2022):《推进农民共同富裕:现实基础、主要困境与路径选择》,《农业现代化研究》,第 4 期。

⑤ 杜志雄、高鸣(2023):《新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择》,《农业经济问题》,第 9 期。

第四,开展粮食产销区横向利益补偿机制试点工作,探索政策试行方案。确保粮食安全,要合理保障农民的种粮收益并提高农民种粮积极性,特别是要重视粮食主产区对粮食生产的积极性。粮食安全党政同责、产销区共担,对应于产销区共同肩负的粮食生产和供应责任,应当实施产销区之间的利益补偿。2023年12月中央农村工作会议明确提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”,这一提议是针对以往中央政府对粮食主产区垂直正向补偿机制的重要补充,在不变的任务框架内提出的一项新的重大措施。实现粮食产销区省际横向利益补偿机制需要持续进行深度探索,究竟是按照产销的粮食数量进行补偿,还是从粮食生产的保障措施方面进行补偿,需要专家学者的深入研究与地方政府的实践探索。各地可以采取不同的方式进行探索。例如,可以挑选部分区域,在省域内开展粮食产销利益补偿的试点工作^①,以省内产销区横向补偿为省际产销利益补偿探路。以江苏省为例,苏南地区的粮食供应在很大程度上依赖于苏北,形成了明显的产销区关系,因此可以在江苏省建立试点,探索产销区横向利益补偿的具体落地方式,评估其对于促进粮食生产增长的有效性。这项政策创新的实施细节及其对粮食生产增长的具体影响,需要通过深入的研究和实践来进一步验证和完善。

第五,增强脱贫地区和脱贫群众的内生发展动力,重点关注特定群体的持续增收。以支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接为重点,优先关注脱贫地区,聚焦低收入人口、脱贫人口和易地扶贫搬迁群众的持续增收问题^②,切实运行好防止返贫监测帮扶机制。对于脱贫人口中有劳动能力的农村居民,要注重培养其自我发展的内生动力,提高内生发展能力。例如,可以鼓励脱贫地区农民家庭通过发展庭院经济^③增加收入^④。2022年,国家乡村振兴局与农业农村部印发的《关于鼓励引导脱贫地区高质量发展庭院经济的指导意见》提出,“高质量发展庭院经济,是促进就地就近就业创业、发展乡村特色产业、拓展增收来源的有效途径”,并表示要从发展庭院特色种植、特色养殖、特色手工、特色休闲旅游与生产生活服务六个方面重点发展庭院经济^⑤。对于脱贫人口中劳动能力较弱或丧失劳动力的农村居民,则要加强社会保障体系的兜底功能,确保其生活水平能够随着社会的发展进步不断提高,增强他们的幸福感^⑥。

(作者工作单位:中国社会科学院农村发展研究所)

① <https://new.qq.com/rain/a/20231230A0495Z00>.

② 涂圣伟(2023):《面向共同富裕的农民增收长效机制构建》,《改革》,第4期。

③ 庭院经济是基于农民自家住宅及其周边区域的一种经济活动,家庭作为主要的生产和经营单元向社会和自身供应农业特色产品和服务。

④ https://nrta.gov.cn/art/2022/10/27/art_2359_197283.html.

⑤ https://nrta.gov.cn/art/2022/9/30/art_50_196921.html.

⑥ 杜志雄、王瑜(2023):《兜底保障体系衔接转型的关键挑战与战略举措》,《改革》,第11期。