

促进农民增收应成为重大制度安排

作者简介

张红宇

中国农业风险管理研究会会长

核心提示

实现城乡融合发展，重要任务是千方百计增加农民收入，缩小城乡居民的发展差距。作为重大的制度性安排，增加农民收入既取决于国民经济发展的外部环境，也取决于农业农村发展的内生动力。

农民增收面临历史最好机遇

党的十八大以来，农民收入增长再次进入黄金时期，表现为增速连续多年超GDP和城镇居民收入增速，城乡居民收入差距有明显缩小之势，成绩的取得来自多方面积极因素的共同作用。

党中央高度重视。增加农民收入是“三农”工作的中心任务。各种强农惠农政策的集中投放，

大大增加了农民的转移性收入，并为农民增收创造了良好的社会氛围。特别是脱贫攻坚的伟大实践和胜利成果，为增加农民收入提供了一定的方法论借鉴。

工业化、城镇化持续推进。改革开放，加入世贸组织，大大推进了我国工业化、城镇化进程，分工分业促使大量农村劳动力转移进城，到2023年

外出务工人员绝对数量已超2.97亿，留在农村从事第一产业的从业人员已下降到不足1.69亿。工业化、城镇化以及农业现代化既增加了进城非农产业从业者的工资性收入，又提升了留农从业者的家庭经营收入，表现出鲜明的中国特色。

农业农村现代化快速发展。不断推进的粮食等资源性农产品

区域化、专业化和规模化增加了从业者的收入，而丰富多彩的乡村特色产业兴盛，包括不断涌现的新产业和新业态，不仅释放了农业的多重功能和乡村的多元价值，也大大增加了从业者在农业内部的就业机会和集约化收入。农村产权制度改革增加了农民的财产性收入。“互联网+”、农村电商的发展增加了家庭经营收入中

的二三产业收入，农民收入多元化的态势愈发明显。

持续多年增收夯实了基础。党的十八大以来，城乡居民收入比由2012年的2.88:1缩小到2023年的2.39:1，脱贫地区农民收入增长速度还超过了一般农民收入增速，城乡居民收入差距缩小和实现均衡发展趋势明显。

要重视农民增收的挑战性问题

农民收入增长是个长期性的话题，尽管我国在预期时间内提前十年实现了联合国《2030年可持续发展议程》相关减贫目标，成绩彪炳史册，但是就更广泛的意义上而言，城乡居民收入不均衡，农村发展不充分等问题方面尚未真正破题。解决农民收入增长滞后最核心

的问题，是要进一步完善战略性制度安排和具体举措。

以现阶段的表现观察，除去沿海部分省市农村居民收入增长速度快，城乡收入差距缩小明显外，更广大区域尤其是中西部地区、粮食主产区和经济欠发达地区，农民收入增长面临一定的挑战和压力。

长期挑战表现在，一是在城乡二元结构的影响下，城乡要素流动和平等交换尚未完全解决。二是常住人口城镇化与户籍人口城镇化差距依然存在。三是尽管农业从业人员的比例和绝对数量下降很快，但直到2023年第一产业从业者仍高达22.8%，而创造的第一产业

增加值仅为GDP总量的7.1%，农业劳动生产效率低于非农产业生产效率的现象仍存在。四是收入不均衡不仅仅表现在城乡居民收入差异上，也表现在不同区域农民的收入水平比较上。2023年上海农民可支配收入约4.3万元，而甘肃农民可支配收入约1.3万元，前者是后者

的3倍多。解决农民收入增长问题，尤其是经济欠发达地区农民收入增长问题任重道远。

从短期来看，随着国内外经济形势依然复杂严峻，全球经济增长放缓，国内经济下行压力加大，农民的工资性收入、经营性收入、转移性收入等增长面临一定压力。

坚定不移实施农民增收促进行动

要深刻认识到，相对于农业现代化的快速推进和农村社会发展带来的深刻变化，农民收入增长滞后是我们必须直面的重大问题。为此，要以实施农民增收促进行动为契机，一抓到底，在可预期的未来，促进农民收入快速增长，实现工农之间、城乡之间、区域之间的均衡发展，为推进中国式现代化，建设农业强国夯实基础。为此：

实施农民增收重大举措。一是借鉴脱贫攻坚成功的做法和经验，举全党全社会之力实施农民增收的战略性制度安排。二是以制定“十五五”规划为契机，探索制定“农民增收十年行动纲要”，设定相关指标选项，在巩固脱贫攻坚成果五年过渡期结束后，接续相关政策、资金、人才和各种资源要素，保持政策不变、机制不变、办法不变，明确责任，明确要求。三是在西部开发、中部崛起、东北振兴等相关区域发展重大战略布局中，强化增加农民收入的相关举措要求。四是建立完善保障农民收入增长特别是缩小城乡居民收入差距的考核监督检查机制。

实施区域倾斜发展政策。一是瞄准粮食主产区、中西部地区和经济欠发达地区，进一步加大对这些区域农村地区的基础设施、公共服务、人居环境的建设力度，促进当地产业发展，增加就业岗位，创造农民就业增收机会。二是采取差别化、多元化财政补贴、转移支付、税收减免、欠发达地区特殊专项等政策，创造农民增收的良好外部环境。三是加大以收入保险为支柱的财政补贴力度，探索以种粮农民种植粮食面积或提供商品粮数量核定收入补贴数量的方式，大幅度提高种粮补贴占粮食生产经营从业者收入比重。

坚定不移推进城镇化发展。一是从全球经验和我国城镇化推进实践看，我国的城镇化率最终可能会达到常住人口85%左右。这是一个长期的目标实现过程，也是客观规律，为此目标要坚定。二是坚持多元化的城镇化布局，现阶段要将发展以县城为主体的新型城镇化作为重点，推进农村人口和劳动力就地就近就业，增加城

市工业和服务业就业容量，促使一二三产业结构和一二三产业就业结构均衡，农业与非农产业劳动生产效率相当，生产经营收获相当。三是深化农村土地制度改革，探索完善进城落户农民依法自愿有偿退出土地承包经营权的配套措施，并在城市享受与市民完全平等的公民权。以农民工群体为重点，解决其稳定就业、住房安全、子女教育等重大关切，实现由常住人口城镇化向户籍人口城镇化转变。

促进农业农村现代化。一是采取多元化增收策略。粮食、棉花、油料等资源性农产品生产要走规模化、专业化、区域化道路，通过土地规模化经营和服务规模化经营，提高从业者的劳动生产效率，增加从业者的规模化收入。二是大力发展特色农产品生产。通过劳动密集、资本密集、技术密集的特色产业发展，提高特色产业的就业容量与资源配置效率，增加从业者集约化收入。三是大力发展乡村产业。通过农产品加工业、观光旅游休闲农业、农业生产性服务业

等新兴产业以及“互联网+”等新业态大发展，千方百计增加在农业内部的就业机会。四是促进农村一二三产业融合发展，延长产业链，提升价值链，保障供给链，完善利益链，维护生态链。通过延链、强链、补链的行为举措，增加从业者收入。

完善农村社会保障体系。一是接续巩固脱贫攻坚成果相关制度、政策保障体系，最大化提高农村低收入群体和弱势群体的社会保障水平。二是加大对农村基础教育、医疗卫生等

公共事务投入，减少农村居民用于教育医疗方面的开支，降低农民生活成本。三是不断完善城乡统一的居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度、大病保险制度以及最低生活保障救济制度，不断提高农村居民基本养老金补助水平，让农民群众有充分的幸福感、获得感和安全感。

(来源:微观三农微信公号)

三农专家观点

延伸

实现大农小农的共同富裕

未来应加快城镇化速度以促进经济结构转型，为大量减少农业劳动力和实现劳动生产率在农业与非农部门的趋同创造有利条件，实现农民与城镇居民平均收入的趋同。在保障口粮绝对安全和谷物基本自给的前提下，加快以高值农业发展和农村劳动力非农就业为主的农村经济转型。养殖业应通过规模化与现代化提升

劳动生产率，并率先消除工农收入差距，种植业逐渐向大农和小农生产分工的“二八格局”转变：大农主要生产粮食等大宗农产品，以保障国家粮食安全，并通过耕地规模扩大和种粮收益保障机制实现增收；小农主要发展高值农业，并通过价值链延伸和政策支持实现增收，最终实现大农小农的共同富裕。