

坚持不懈抓好“三农”工作，形成城乡融合发展新格局

而不是对其他市场主体下达的无所不包的行政指令。无论集中决策是私人部门还是公共部门做出的，必然构成其他行为主体特别是小规模生产者面临的外部约束条件，从而影响他们的分散决策。但是，这种集中决策不是命令或指令，只构成外部约束条件之一（实际上所有大规模生产者的决策都互相影响，他们都面临同样的约束），每一个小生产者根据面临的全部资源约束独立作出决策。在这种情况下，公共部门的集中决策不会、也不应当妨碍市场竞争的淘汰和激励机制。

党的十一届三中全会召开以来，全党全国的工作重心已经转移到经济建设上来，经济建设的目标也越来越多从总量转向效率、转向高质量增长，发展经济已经成为中国共产党执政为民不可动摇的政治基础。尽管 40 多年来历经种种考验，尽管正在经历百年未有之大变局，尽管面对欧美国家把意识形态凌驾于经济之上的冲击，但仍然可以坚信，中国坚持优先发展经济的战略不会变，市场导向的改革不会变，建设和完善全国统一大市场（包括农产品市场）以提高资源配置和利用效率的目标不会变。正如 2023 年中央经济工作会议所指出的：“在党的统一领导下，团结最广大人民，聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务，把中国式现代化宏伟蓝图一步步变成美好现实。”^①

参考文献

1. 郁义鸿, 2005: 《产业链类型与产业链效率基准》, 《中国工业经济》第 11 期, 第 35-42 页。
2. 张艾莲、潘梦梦、刘柏, 2023: 《经济结构性潜能视角下城市群与企业供应链效率的实证研究》, 《南开经济研究》第 5 期, 第 133-150 页。
3. 钟甫宁, 2021: 《中国农村脱贫历史性成就的经济学解释》, 《农业经济问题》第 5 期, 第 4-11 页。

(作者单位: 南京农业大学经济管理学院)

多措并举促进农民收入增长

李 实

根据 2023 年底召开的中央经济工作会议和中央农村工作会议的精神，在未来和 2024 年要进一步统筹新型城镇化和乡村全面振兴，增加城乡居民收入，特别要强化农民增收举措，大力推动城乡融合、区域协调发展，促进各类要素双向流动，形成城乡融合发展新格局^②。要实施农民增收促进行动，坚

^①资料来源: 《中央经济工作会议在北京举行》, 《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版。

^②资料来源: 《中央经济工作会议在北京举行》, 《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版; 《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》, 《人民日报》2023 年 12 月 21 日 01 版。下文关于两个会议精神的内容资料来源相同。

持把增加农民收入作为“三农”工作的中心任务^①。

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。在推进共同富裕的过程中，最大的难题是促进农民收入增长，提高农民收入增长速度，让农民真正过上富裕生活。根据国家统计局相关数据来推算，2021年全国人口中月收入不足500元的约占7%，其中90%的人生活在农村；月收入不足1000元的约占21%，其中80%以上的人生活在农村；月收入不足2000元的约占47%，其中近2/3的人生活在农村。由此可见，提高农民收入既是推进共同富裕的重中之重，更是一项长期而又艰巨的任务。

党的二十大报告要求，到2035年，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展^①。而实现共同富裕的一个主要表现是中国经济发展水平和居民收入水平要赶上中等发达国家，同时要实现城乡收入差距的明显缩小。这无疑对农民收入增长提出了更高要求。为实现农民收入快速增长，需要采取多重举措，通过改革来推进农村经济和社会制度的全面完善和优化，促进农村经济发展。

具体而言，应该优先考虑推进以下几大举措。

第一，对农村土地制度进行实质性改革。目前，中国农村土地制度已不能完全适应乡村振兴的需要，更难以适应中国式现代化建设的要求。随着农村人口转移到城镇就业、生活，人地之间的关系需做出改变和调整。土地制度改革进展缓慢与以下两方面顾虑有关：一是粮食安全，担心耕地的集中化会影响粮食安全；二是社会稳定，担心土地交易放开后会产生大量失地农民。这种情况在中国历史上曾出现过，特别在过去农业社会中经常发生，然而，在城镇化程度较高和二、三产业成为主导产业的中国当代社会，这种情况是不可能发生的。在现行土地制度下，农民利益难以得到充分体现，收入不能持续提高，参与农业生产经营的积极性受影响，反而会带来粮食安全问题。任何不顾及农民利益的土地制度安排和生产方式都不会带来农业的可持续发展和长期的粮食安全，这是能从计划经济时期得出的一个深刻教训。目前，农村已基本完成了土地确权过程，接下来应该要真正落实农民的土地经营权和交易权，赋予农民更长时期的经营权和更大范围的交易权，让农民真正从土地中获益。在农村土地制度改革中，可以优先考虑从宅基地改革入手，赋予农民宅基地的长期使用权，允许农民自由转让和交易宅基地使用权，扩大转让范围，以增加宅基地市场价值，让农民从宅基地使用权交易中获得更大收益。

第二，消除城乡融合发展的制度性障碍。2023年底召开的中央经济工作会议和中央农村工作会议强调，推动城乡融合，坚持城乡融合发展。城乡融合的一个重要标志是城乡之间各种生产要素自由流动并获得相等要素报酬。同一种生产要素例如劳动力是就业于农村还是在城市是劳动力自由、自主、自愿选择的结果，而且，这种选择不违背“同工同酬”原则，不会对其劳动报酬带来影响。按照这一标准，中国的城乡融合程度仍有待于提高。受户籍制度改革进展缓慢的影响，农村劳动力虽然可以流动到城市就业，但并没有平等的就业机会，有大量流动人口还没有享受到同等的社会保障和福利权利。这无疑限制了农村劳动力的城市就业选择。因而，为了实现劳动要素在城乡之间自由流动，必须保障农村劳动力在城市就业的平等权利。同时，还要消除城市生产要素流向农村所存在的制度障碍，特别

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第24页。

是要破解资本和人才下乡中面临的难题。除了进一步推进农村土地制度改革、为农村非农产业发展提供地理空间外，还要完善农村基础设施、提升农村公共服务水平、优化农村的营商环境和社会治理体系，为非农产业发展助力护航。

第三，大力推进城乡基本公共服务均等化。城乡基本公共服务均等化的实质是补齐农村基本公共服务的短板。一方面，按照城市基本公共服务标准，提高农村基本公共服务的质量和水平，要明显提升一些落后农村地区的义务教育质量、卫生医疗服务水平和质量、社会养老服务水平，等等；另一方面，提高城市公共服务的共享程度，让农村居民能在支付相同费用情况下获得城市基本公共服务。也就是说，公共服务的网点虽有区域分布，但是，每一个网点是对所有人开放的，城市居民可以利用农村的公共服务资源，农村居民也可以利用城市的公共服务资源。在大数据时代，这在技术上是可以实现，但这无疑对公共服务资源配置提出了挑战。应优化公共服务资源配置，政府相关财政资金的分配要将人口流动和公共服务需求的变动作为主要依据，实现公共服务资源更加适度配置。

第四，减少农村的非劳动力人口。由于农村人口进城落户困难，农村一度出现了大量留守儿童，而现在农村更严重的人口问题是留守老人。在农村公共服务资源相对不足的情况下，这些留守老人和留守儿童是对农村公共服务有需求的主要人群，但他们却不能获得高质量公共服务。即使加大面向他们的公共服务投入力度，受人群居住分散、距离较远、配套服务设施不健全等因素的影响，公共服务的效率也会大打折扣。因而，一种更加有效的办法是：促进有条件的农村地区的中老年人和儿童移居到城镇，到公共服务网点相对密集的城镇地区生活。可以利用利益激励机制，吸引他们移居城镇。除了使他们进城后能够享有与城市居民同等的市民待遇外，还需要解决他们作为城市外来人口的住房保障问题。如果城市外来人口能够像户籍人口一样，享有获取经济适用房、廉租房、共享产权房等保障房的资格，他们的住房条件会大大改善，这不仅有利于他们稳定地在城市生活和就业，而且可以促进他们把留在农村的子女（留守儿童）和父母（留守老人）接到自己身边共同生活。从这个意义上说，给城市中的外来人口提供住房保障是一项重大举措，具有一举多得的效果。

第五，瞄准农村的相对贫困人口。在2020年中国消除现行贫困标准下的绝对贫困后，解决相对贫困问题变得尤为重要。相对保守地估算，农村的相对贫困发生率约20%，近1亿人处在相对贫困状态。这些相对贫困人口也是农村中最弱势的人群，大多无劳动能力，例如残疾人、孤寡老人、因病致贫人群。按照推进共同富裕的要求，这一人群的收入要有更快增长，才能有助于收入差距的缩小和共享目标的实现。促进相对贫困人口的收入增长是一个巨大挑战。应对这一挑战，需要有一套系统的政策体系，可以考虑将解决绝对贫困、开展精准扶贫中的一些政策措施用来缓解相对贫困：一是提高相对贫困人群的发展能力；二是加大社会保障和社会救助力度，促进他们实现收入的长期持续增长。

（作者单位：浙江大学公共管理学院；
浙江大学共享与发展研究院）