

【农民生计与保障】

农村低收入人口增收:困难挑战与促进对策

姜惠宸

(北京市科学技术研究院科技智库中心,北京 100089;
中国人民银行清算总中心,北京 100048;中国人民大学,北京 100872)

摘要:增加农民收入是“三农”工作的中心任务,防止规模性返贫是全面推进乡村振兴的底线任务。通过对现有文献的梳理和对近年来农民增收形势的分析发现:多年来,在农民收入持续较快增长的同时,农村低收入人口增收更快,这为打赢脱贫攻坚战做出了重要贡献。但是,近两年,农村低收入人口增收放缓、困难加大的问题凸显,促进农村低收入人口增收的重要性、紧迫性明显增加。在此基础上,从增收难度和减收风险等角度,分析了当前乃至今后促进农村低收入人口增收面临的困难与挑战,并从推进帮扶机制建设、加强能力培训、创新发展机制、推动产业融合发展、完善公共服务支持、提振发展信心等方面提出促进农村低收入人口增收的对策建议。

关键词:农民增收;农村低收入人口;“三农”;乡村振兴

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)01-0084-10

一、引言

习近平总书记指出,“要坚持把增加农民收入作为‘三农’工作的中心任务,千方百计拓宽农民增收致富渠道”^[1]。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视农民增收工作,农民收入实现持续较快增长^[2]。

如何促进农民收入持续增长,不仅是政策制定者关注的重点问题,也是学术界研究的热点问题。近年来,已有研究从多个视角对农民增收相关领域进行了广泛而有益的探索,主要分为三类:(1)梳理农民收入的发展变化与主要特征。张红宇^[3]指出,在经济全球化的大背景下,中国正处于农民收入的四大构成要素均发挥作用的“多轮驱动”阶段,要因地制宜,形成促进各地区农民增收的全方位政策支持。温涛等^[4]发现,改革开放以来,我国农民收入的增长是呈阶段性发展变化的,当前中国农民收入进入“连增”阶段,但收入增速仍具有显著的波动性特征,增收稳定性有待进一步提升。高鸣和胡原^[5]指出,党的十八大以来,我国在农民增收领域推出一系列政策举措推动农民收入结构转型加快、收入水平持续提高、城乡居民收入差距逐步缩小,并从收入结构、收入水平、收入差距三方面探讨了新时期促进农民持续增收的主要目标。(2)分析农民增收面临的困难与挑战。魏后凯和刘同山^[6]指出,传统动力(务农、务工)减弱导致农民增收难度逐渐提高。倪洪兴^[7]探讨了农产品国内外价差扩大逐渐成为常态对农民增收带来的冲击。程国强和朱满德^[8]阐述了新冠疫情对农民增收的影响机理,并设定了多种模拟情景对疫情的具体影响进行估算。姜长云等^[9]从农业农村基础设施

收稿日期:2023-09-05

基金项目:研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合研究”(21ZDA027)

作者简介:姜惠宸,男,北京市科学技术研究院科技智库中心,高级经济师职业资格,博士,中国人民银行清算总中心与中国人民大学联合培养博士后。

投入不足导致增收成本风险加大等方面探讨了新发展阶段农民增收面临的困难与挑战。(3) 探讨促进农民增收的路径与对策。姜长云等^[10]指出, 农民增收是与国民经济社会发展甚至国际环境变化相关的重要政策和实践问题, 要结合发展阶段和发展环境方面的深刻变化, 动态分析农民增收面临的新情况、新问题。张红宇^[11]指出, 要立足经济社会发展阶段制定农民增收战略, 关注产业结构和就业结构变动对农民收入的影响。种聪和岳希明^[12]运用微观数据分析了农民工收入的发展变化, 指出要从支持创新创业、深化农村改革等方面促进农民工增收。方向明和刘成^[13]探讨了提升农业信息化水平(如以农产品电子商务重构农业产业链) 对农民增收的作用。

通过对现有文献的梳理和对近年来农民增收形势的分析发现, 农村低收入人口增收问题值得深入研究。根据国家统计局 2023 年季度数据, 2023 年上半年, 全国居民、城镇居民、农村居民人均可支配收入分别为 19672 元、26357 元和 10551 元, 分别较上年同期名义增长 6.5%、5.4% 和 7.8%, 扣除价格因素, 分别较上年同期实际增长 5.8%、4.7% 和 7.2%, 城乡居民收入增长速度全面快于三年新冠疫情期间的平均水平。但是, 近年来, 农村低收入人口增收困难的问题再度凸显, 这不仅会影响农民农村共同富裕的进程, 甚至会增加出现规模性返贫、特别是整村整乡返贫现象的风险。对此, 亟待采取有效措施综合应对。

做好促进农村低收入人口增收工作, 对于推进新时代“三农”工作和全面推进乡村振兴更加具有紧迫性。2021 年中央一号文件在部署实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接时, 明确要求“脱贫攻坚目标任务完成后, 对摆脱贫困的县, 从脱贫之日起设立 5 年过渡期, 做到扶上马送一程。过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定, 并逐项分类优化调整, 合理把握节奏、力度和时限, 逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡”。2022 年中央一号文件进一步强调“保持主要帮扶政策总体稳定, 细化落实过渡期各项帮扶政策, 开展政策效果评估”。2023 年中央一号文件明确要求“研究过渡期后农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶机制”。近年来地方财政增收困难的问题有所加重, 局部地区甚至出现财政减收问题。一旦过渡期结束, 如果我们在农村低收入和欠发达地区的长效帮扶机制建设上缺乏足够的重视, 没有采取有效的新的措施, 那么现有的帮扶政策可能会逐渐减弱对农民增收的支持。更严重的是, 一旦某些帮扶政策取消, 可能会出现政策空档期, 从而加剧农村低收入人口和欠发达地区农民的增收难题。这不仅会导致农村低收入人口的收入增长放缓, 而且在某些局部地区, 还可能增加农村低收入人口收入减少的风险。要高度重视促进农村低收入人口增收的重要性和紧迫性, 为做好新时代“三农”工作和全面推进乡村振兴打好坚实基础。

二、农民收入增长的总体格局和演变趋势

党的十八大提出了“确保到 2020 年实现全面建成小康社会宏伟目标”, 其中包括“城乡居民人均收入比 2010 年翻一番”。2019 年, 农村居民人均可支配收入较 2010 年翻一番的目标已经提前一年实现; 农村居民人均可支配收入 16021 元, 其中人均工资性收入 6583 元、人均经营净收入 5762 元、人均财产净收入 377 元、人均转移净收入 3298 元, 分别占比 41.1%、36.0%、2.3% 和 20.6%^①。农民收入增长的基本格局是: (1) 工资性收入超越经营净收入, 成为农民收入增长的第一大来源。(2) 虽然财产净收入和转移净收入增长较快, 特别是转移净收入对农民收入增长的贡献逐步凸显, 但工资性收入和经营净收入仍是农民收入增长的两大主要来源。(3) 农民收入的增长快于城镇居民, 城乡人均可支配收入之比呈缩小趋势。城镇

居民人均可支配收入相对于农村居民人均可支配收入的倍数可在一定程度上反映城乡居民收入的相对差距,2010 年为 2.99 倍,2019 年缩小到 2.64 倍。(4)不同收入组农村居民人均可支配收入的来源结构具有明显差异,政策支持对促进中低收入农户、贫困农户和欠发达地区农户增收的作用凸显。党的十八大以来,我国强力推动精准扶贫、精准脱贫,有效促进了农民增收,特别是促进了中低收入农户、欠发达地区农民的增收。(5)随着经济增长速度趋势性放缓,城乡居民收入增长速度在波动中趋势性明显放缓的局面逐步形成^[10,14]。按可比价格计算,2013 年城镇居民、农村居民人均可支配收入分别较上年实际增长 7.0%和 9.3%,2019 年分别较上年实际增长 5.0%和 6.2%^①。

2013 年至 2019 年,我国经济增长尽管呈放缓趋势,但 2019 年 GDP 仍较上年实际增长 6.0%。2020 年新冠疫情开始,给我国国民经济增长带来了严重的负面影响,也严重制约了农民收入增长。2020 年、2021 年、2022 年按不变价格计算,我国 GDP 分别较上年实际增长 2.2%、8.4%和 3.0%,三年平均实际增长 4.5%,较 2019 年及此前几年经济增长进一步放缓,且经济增速的年际波动较大。2020 年、2021 年、2022 年城镇居民人均可支配收入分别较上年实际增长 1.2%、7.1%和 1.9%,农村居民人均可支配收入分别较上年实际增长 3.8%、9.7%和 4.2%,城镇居民、农村居民人均可支配收入 3 年平均实际增长分别为 3.4%和 5.9%。

值得注意的是,党的十八大以来,党中央一方面把脱贫攻坚放在治国理政的突出位置,并将其作为全面建成小康社会的底线任务,推动脱贫攻坚战取得全面胜利,另一方面,持续发力增加低收入者收入,扩大中等收入群体。两方面因素协同发力,农村低收入人口增收困难的状况得到明显改变。按五等份分组,从 2017 年到 2020 年,农村低收入户人均可支配收入的增长速度由之前的慢于农村中等收入户、中等偏上户和高收入户,转为快于农村中等收入户、中等偏上户和高收入户。2020 年农村居民中的低收入户人均可支配收入较上年增长率仍明显快于中间偏下户、中间收入户、中间偏上户和高收入户(表 1)。

表 1 近年来全国农村居民人均可支配收入按五等份分组较上年增长率(%)

组别	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
低收入户(20%)	-2.56	9.83	11.03	16.27	9.83	3.73	3.47
中间偏下户(20%)	8.40	6.65	1.92	14.64	6.54	11.49	3.28
中间收入户(20%)	8.23	7.34	4.61	11.60	5.20	12.47	5.46
中间偏上户(20%)	8.19	7.73	6.54	9.31	5.84	10.93	6.38
高收入户(20%)	9.36	10.02	8.76	5.90	6.85	11.84	6.95

注:增长率根据当年价格计算的各收入组农村居民人均可支配收入计算得出。

三、促进农村低收入人口增收的重要性和紧迫性明显增加

(一)农村居民人均可支配收入的总体水平仍然较低,低收入农户增收问题是影响农民增收的突出短板

2019 年和 2022 年,农村居民人均可支配收入分别相当于城镇居民人均可支配收入的 37.8%和 40.9%。2022 年全国农村居民人均可支配收入的中位数分别仅及全国居民、城镇居民的 56.5%和 39.3%。按各占 20%的五等份分组,2019 年农村居民中的中间收入组人均

① 本文数据凡未注明出处的,均据《中国统计年鉴》《中国农村统计年鉴》或国家统计局网站数据整理得出。

可支配收入 13984.2 元,较城镇居民中的低收入组人均可支配收入 15549.4 元还低 10.1%;农村居民的低收入组人均可支配收入仅及城镇居民的 27.4%。虽然近年来农村居民人均可支配收入的增长在总体上快于城镇居民,但到 2022 年农村居民中的中间收入组人均可支配收入 17450.6 元,仅比城镇居民中的低收入组人均可支配收入 16970.7 元高 2.8%,农村居民的低收入组人均可支配收入仅及城镇居民的 29.6%。

(二) 低收入农户与高收入农户人均可支配收入的绝对差距不断扩大,影响农民农村共同富裕的进程

习近平总书记强调,“共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征”“促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^[15]。但是,当前低收入农户与高收入农户人均可支配收入的绝对差距不断扩大,成为影响共同富裕的突出问题。例如,按各占 20% 的五等份分组,2013 年高收入组农户比低收入组农户人均可支配收入高 18446 元,2019 年和 2022 年分别扩大到 31787 元和 41051 元。在 2014—2019 年、2020—2022 年期间,农村高收入组与低收入组农户人均可支配收入的差距分别增加了 72.3% 和 29.1%,而同期农村居民人均可支配收入的名义增速分别仅为 69.9% 和 25.6%。由此可见,农村高收入组与低收入组农户人均可支配收入绝对差距的扩大步伐快于农村居民人均可支配收入的增长速度。

(三) 农村低收入人口增收放缓的问题再度凸显,确保不发生规模性返贫对增加低收入者收入的要求更加紧迫

按各占 20% 的五等份分组和 2021 年、2022 年两年平均计算,农村居民低收入户、中等偏下户、中等收入户、中等偏上户、高收入户可支配收入增长速度分别为 3.6%、7.3%、8.9%、8.6% 和 9.4%;低收入户农村居民人均可支配收入的增长速度分别较中等偏下户、中等收入户、中等偏上户、高收入户慢 3.7、5.3、5.0 和 5.8 个百分点。假设农村居民中的低收入户人均可支配收入为 100,则 2019 年农村中间偏下户、中间收入户、中间偏上户、高收入户农村居民人均可支配收入分别为 228.9、328.1、462.9 和 845.7,2022 年分别为 238.1、347.3、490.5 和 917.0。可见,近两年来,在农村居民中,低收入户增收困难的问题重新凸显,农村低收入户与其他较高收入组农户的收入差距全面扩大,而且低收入户这种增收困难凸显的问题,还有向中低收入户蔓延的迹象。如 2021 年农村低收入户、中间偏下户、中间收入户、中间偏上户、高收入户人均可支配收入较上年名义增长率分别为 3.7%、11.5%、12.5%、11.1% 和 11.8%,2022 年分别为 3.5%、3.3%、5.5%、6.4% 和 7.0%。近两年农村低收入人口增收放缓的问题再度凸显,如不尽早采取有效措施遏制这种现象的强化和蔓延,不仅会影响全体人民走向共同富裕和全面建设社会主义现代化国家的进程,甚至有可能形成规模性返贫,特别是整村整乡返贫现象,与全面推进乡村振兴的底线要求相悖。

四、农村低收入人口增收难度和减收风险进一步扩大

(一) 部分地区特色农业和乡村产业低水平同质竞争严重,其规模的进一步扩张很可能推动农民增产减收问题加快凸显

特色农业和乡村产业对农民增收的贡献,既可能来自农民(工)就地就近就业形成的工资性收入,也可能来自其就地就近经营或创业形成的经营净收入。2021 年全国农村居民的人均经营净收入达到 6566.2 元,占农村居民人均可支配收入的 34.7%,其中来自第一产业、第二产业、第三产业的经营净收入分别占农村居民人均可支配收入的 22.7%、2.5% 和 9.5%,而在第一产业的经营净收入中,来自农业、林业、牧业、渔业的分别占农村居民人均可支配收入

的17.0%、1.2%、3.6%和0.9%。近年来,我国特色农业和乡村产业迅速发展,带动了农民增收和就业创业。特别是部分先行地区抢占先机,发展特色农业和乡村产业,带动农民增收和就业创业成效显著。许多后起地区纷纷效仿,尝试复制、推广先行地区成效。但随着相关特色农业和乡村产业发展规模的扩大,同质竞争、进入过度、产能过剩问题凸显,产品价格下降、效益降低等问题相继出现,甚至因产业进入拥挤导致农资、种苗成本增加,因在次适宜区、不适宜区片面扩大种植养殖导致产品质量下降,农民增本减收和产品竞争力下降的现象屡见不鲜。如2016—2022年,我国茶叶、水果、蔬菜、海水产品、淡水产品产量分别年均递增5.6%、3.5%、2.7%、1.0%和1.9%,按年末人口计算,2022年全国人均产量分别达到2.37公斤、221.68公斤、566.65公斤、24.55公斤和24.10公斤,这些产品的人均产量分别较2015年增加43.8%、25.0%、18.0%、5.1%和11.9%。虽然这些农产品产量和人均产量迅速增长,但许多并非伴随着出口的迅速增长而增长,甚至因近年出口增长明显放缓,无效供给大量增加。如2015年我国蔬菜、水果、水产品贸易顺差分别为127.3亿美元、10.2亿美元和113.5亿美元;2022年蔬菜贸易顺差162.2亿美元、水果贸易逆差87.7亿美元、水产品贸易逆差6.9亿美元。2022年与2015年相比蔬菜贸易顺差增加了27.4%,水果和水产品均由贸易顺差转为贸易逆差。2023年前6个月,我国农产品出口增长1.7%,增速比前一年降低21.1个百分点;农产品进口增长8.3%,增速比前一年提高2.3个百分点^①。2022年前6个月我国农产品贸易逆差674.0美元,2023年前6个月扩大到763.4亿美元,贸易逆差增加了13.3%^①。

从具体产品来看,同质竞争、产能过剩、进入过度问题,在曾经的“葡萄之王”阳光玫瑰的发展上可见一斑。据环球时报报道^[16],2016年全国阳光玫瑰的种植面积仅10万亩,2021年已经超过31万亩,增幅超过210%。种植规模迅速扩大,使得阳光玫瑰葡萄这种最初作为高档水果从日本引进的品种迅速跌落“神坛”,每斤价格已由上百元降低到几元,甚至因土壤特性、气候条件、种植环境和管理方式的变化,营养、口味、美观度与之前相距甚远。类似现象在大枣、核桃、猕猴桃等特色农产品和乡村产业中都有体现。

随着消费水平的提高和消费结构的升级,我国消费由“模仿型排浪式消费阶段”转向“个性化、多样化消费渐成主流”的发展阶段,小众产品、细分市场的重要性迅速凸显。若要维护产业质量效益竞争力,控制产业发展和供给规模日益就具有必要性和紧迫性。近年来,我国人口总量增长放缓甚至见顶回落。地方特色农业和乡村产业发展如果继续沿袭追求规模扩张的传统发展道路,很容易加剧增收困难甚至出现增产减收问题。有些地方特色农业和乡村产业发展中,市场拥挤、进入过剩或营销渠道开拓不畅,导致产量增、销量少,投入多、效益差,进而导致之前年份在基础设施和产能建设、品牌培育等方面形成的大量沉没成本,难以通过之后年份的效益进行弥补。因此,与之前年份相比,产业效益和竞争力下降,带动农民增收能力减弱在所难免。

(二) 国民经济运行面临突出矛盾和困难,与农民就业创业密切相关的小微企业和个体工商户首当其冲

农民增收问题在很大程度上是一个经济发展问题。当前,就总体来看,农民收入的增长仍然主要来自工资性收入和经营净收入。而工资性收入和经营净收入不仅取决于特色农业和乡村产业的发展情况,还在很大程度上取决于城镇提供的就业机会和工资收入水平。部分

① 参见农业农村部农业贸易促进中心:《2023年1—6月我国农产品进出口情况》, http://www.moa.gov.cn/ztzl/nybrl/rldx/202307/t20230720_6432567.htm;《2022年1—6月我国农产品进出口情况》, http://www.moa.gov.cn/ztzl/nybrl/rldx/202207/t20220721_6405213.htm。

农民工作为城镇常住人口在城镇创业,并向农村家庭提供转移性收入,也取决于城镇提供的发展机会。当前,城乡居民收入增长明显放缓,导致城乡消费扩张乏力,甚至出现部分萎缩的问题。特别是新冠疫情导致部分行业,特别是中小微企业、个体工商户遭遇重创,甚至被迫关门歇业,严重影响农民(工)就业创业机会。农民工特别是农民工中的低收入者最容易成为企业裁员的对象,遭遇有效就业时间减少的困扰,从而出现减收问题。

当前,全球经济缓慢复苏,外部环境复杂严峻,不稳定、不确定因素明显增多,我国经济运行面临新的风险挑战。同时,受多重因素冲击^[17],出口对我国经济增长的拉动能力明显减弱,利用外资增长疲软;国内周期性、结构性、体制性矛盾交织叠加,特别是国内需求不足、企业经营困难、重点领域风险隐患较多、社会预期不稳甚至转弱、经济发展内生动力不足等问题局部加重。2023 年上半年,我国 GDP 同比实际增长 5.5%,其中第二产业、第三产业增加值分别同比增长 4.3%和 6.4%,规模以上工业增加值同比增长 3.8%,社会消费品零售总额同比增长 8.2%,固定资产投资(不含农户)同比增长 3.8%,货物进出口总额同比增长 2.1%,其中出口增长 3.7%,这些指标较疫情前的 2019 年均有明显降低^①。到 2023 年 7 月,部分指标还有进一步降低的趋势。2023 年 7 月全国规模以上工业增加值同比增长 3.7%,社会消费品零售总额同比增长 2.5%,货物进出口总额同比下降 8.3%,其中出口下降 9.2%^②。新冠疫情之后,经济恢复存在“波浪式发展、曲折式前进”的状况,这种超出预期的情况容易导致中小微企业、个体工商户吸纳就业增收的状况低于预期。在以吸纳农民工就业创业居多的小微企业、个体工商户中,情况可能更为突出。部分大中型企业特别是供应链核心企业、行业龙头企业经营风险增加和资金流断裂,也容易波及与其有要素、产品联系的供应链中小微企业,甚至个体工商户,并通过市场联系影响农民收入增长。类似问题如果长期得不到有效治理,很可能加重农民增收的困难甚至出现减收问题。

(三) 财产性收入和转移性收入较快增长的格局难以持续,对农民增收的贡献能力明显减弱

由表 2 可见,近年来,尽管在农村居民人均可支配收入中,财产性收入和转移性收入占比不高,但这两项收入的增长在发生新冠疫情前,一直快于农村居民人均可支配收入及作为其主要组成部分的工资性收入和经营净收入的增长。

表 2 2015—2022 年农村居民人均可支配收入增长结构的变化

收入类型	2015 (元)	2019 (元)	2022 (元)	2022 年占人均 可支配收入比重(%)	2016—2019 年均增速(%)	2020—2022 年均增速(%)
人均可支配收入	11422	16021	20133	100	8.83	5.88
工资性收入	4600	6583	8449	41.97	9.37	6.44
经营净收入	4504	5762	6972	34.63	6.35	4.88
财产净收入	252	377	509	2.53	10.59	7.79
转移净收入	2066	3298	4203	20.87	12.40	6.25

注:本表按当年价格计算。

但从 2020 年到 2022 年,财产净收入特别是转移净收入的增长出现明显放缓现象。2022 年财产净收入占全国农民人均可支配收入的比重仅 2.53%,除少数城郊、旅游或其他特色资

① 参见国家统计局:《2023 年二季度和上半年国内生产总值初步核算结果》, http://stats.gov.cn/sj/zxfb/202307/t0230717_1941310.html。
② 参见国家统计局:《7 月份国民经济持续稳定恢复》, [http://stats.gov.cn/sj/zxfb/202308/t0230815_1941957.html?](http://stats.gov.cn/sj/zxfb/202308/t0230815_1941957.html?from=qcc)
from=qcc。

源丰富的地区外,就绝大多数农村地区而言,通过财产性净收入实现农民增收的空间不是很大。即便通过“资源变资产”等改革举措,在一两年内可实现农民财产净收入的较快增长,甚至让财产净收入成为农民收入的重要组成部分,但由于房租、土地租金收入在一定期间的相对稳定性,借此也难以支撑农民收入出现较大幅度的持续稳定增长。况且,许多地方小微企业、个体工商户遭遇重创,关停倒闭歇业现象增加,影响房租、土地租金进而阻碍农民财产性净收入的增长。

转移性收入占全国农民人均可支配收入的比重2022年已达22.9%,其未来增长形势对农民收入增长格局的影响值得重视。但由于农民外出务工经商收入增长放缓,特别是部分外出务工的农民工失业或有效工作时间减少、工资下降等,赡养收入、农户非常住成员寄回、带回收入等方式实现的转移性收入,很可能出现增速放缓甚至减少的趋势。近年来许多地区财政收入增长放缓、土地出让收入锐减,加之三年新冠疫情导致部分地区出现较为严重的财政减收透支和负债增加问题,通过财政支持、财政补贴和单位、社会团体对住户经常性转移支付等方式实现的对农户收入转移,呈现更加明显的增长放缓趋势;局部地区由于收入减少,在一定时期内出现农户转移性收入减少的现象。虽然缺乏农村居民的对应数据,但2023年上半年全国居民人均可支配收入中,工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入分别较上年同期名义增长6.8%、7.0%、4.7%和6.1%,财产净收入、转移净收入成为居民收入过程中增长较慢的两个板块。

(四) 农民增收的负面影响不是平均分布的,低收入农户抗风险能力弱、更难维持收入稳定

相对而言,在农村人口和劳动力中,农村低收入人口,尤其是欠发达地区的低收入农户往往文化和技术素质偏低、社会关系网络不发达、适应市场特别是驾驭市场的能力较弱,就业、创业竞争力和抗风险能力较差,因此更容易受到经济增长不利形势和就业创业不利环境的负面影响。上述方面的负面影响,在农村低收入人口增收方面往往更为集中,甚至导致越来越多的农村低收入人口维持收入稳定的难度明显加大。

五、促进农村低收入人口增收需要多管齐下

(一) 加强农村低收入人口常态化帮扶和动态监测预警机制建设

在当前乃至今后相当长的时期内,做好促进农村低收入人口增收工作,不仅是防止规模性返贫、巩固拓展脱贫攻坚成果与全面推进乡村振兴有效衔接的基本要求,也是促进农民农村共同富裕的需要。那些脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户,很容易出现返贫,影响脱贫攻坚成果的巩固。从国内外经验来看,低收入人口往往具有较高的边际消费倾向,其多数新增消费属于普通消费,促进低收入人口增收对于扩大国内消费、延长我国传统产业的生命周期也有重要意义。习近平总书记强调,“要继续压紧压实责任,发挥好防止返贫监测帮扶机制预警响应作用,把脱贫人口和脱贫地区的帮扶政策衔接好、措施落到位,实现平稳过渡,坚决防止出现整乡整村返贫现象”,要“推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨,把符合条件的对象全部纳入常态化帮扶,研究建立欠发达地区常态化帮扶机制。应该由政策兜底帮扶的脱贫人口,要逐步同通过正常帮扶有能力稳定脱贫的人口分开,实行分类管理”^[1]。

要结合农村低收入人口常态化帮扶机制建设,完善农村低收入人口评价和识别标准。鉴于当前经济增长放缓、地方财政增收困难凸显等实际情况,建议全国农村低收入人口识别标

准按前一年农村人均可支配收入中位数的 40% 为宜。这样,既可以避免因标准过低导致相关帮扶措施强度偏弱,低收入人口出现“中看不中用”的问题,又可以保障最需要帮扶的低收入人口得到切实帮助。以 2022 年为例,全国农村居民人均可支配收入中位数为 17734 元,据此制定的 2023 年低收入人口识别标准为 7094 元,即农村人均可支配收入不超过 7094 元者(可粗略设定为 7100 元)作为农村低收入人口。2022 年按五等份分组的农村低收入户、中间偏下户人均可支配收入平均水平分别为 5024.6 元和 11965.3 元,以前一年农村人均可支配收入中位数的 40% 作为当年农村低收入人口识别标准,即收入上限较前一年农村低收入户人均可支配收入平均数高 41.2%,较前一年农村中间偏下户人均可支配收入平均数低 40.7%。同时,鼓励地方财政实力较强的省份,在不低于国家标准的前提下,制定稍高的省级低收入人口识别标准。要在加强识别和动态监测预警机制建设的基础上,注意区分低收入户、边缘低收入户、突发严重困难户和需要通过政策兜底帮扶的低收入户,借鉴脱贫攻坚经验,加强分类治理、精准施策。

(二) 加强对农村低收入人口的就业、经营、创业能力培训,完善培训支持方式

“授人以鱼不如授人以渔”。提高农村低收入人口的收入水平,必须把引导帮助农村低收入人口提高人力资本质量放在突出地位,采取有效措施,帮助农村低收入人口提高就业、经营和创业能力。要在继续支持政府主导的培训服务的同时,更多通过政府采购公共服务方式,鼓励培训机构增加和优化优质公共培训服务供给。与此同时,注意发挥企业、行业组织、市场化培训机构在开展农民就业创业培训中的作用,完善培训市场竞争择优机制,提高农村劳动力培训特别是面向农村低收入人口的培训质量。鉴于小农户或农村劳动力往往缺乏准确识别优质培训服务的能力,也可在完善社会监督机制的同时,鼓励依托村级组织、农民合作社联合筛选优质服务机构,加强面向农村低收入人口的就业创业和培训服务。促进农村低收入人口增收,加强技术培训固然重要,但技术培训应该更多面向企业和产业发展需求,将加强技术培训与提升农民就业适应能力结合起来,鼓励采取订单培训、用工企业培训等方式。

(三) 鼓励涉农企业、新型农业经营(服务)主体完善联农带农的利益联结机制,在创新特色农业和乡村产业发展方式中发挥引领带动作用

相对而言,多数农村低收入人口就业、经营和创业能力比较差,要增加其收入,只能更多地为其提供就业、经营和创业机会,让其“跟着别人干”,并且“在干中学”。因此,结合财政、金融和税收支持,鼓励龙头企业、家庭农场、农民合作社、涉农服务企业等新型农业经营(服务)主体和乡村企业,甚至投资农业农村的工商资本完善联农带农的利益联结机制,发挥对农村低收入人口就业、增收、提升发展能力的引领带动作用。借此,帮助农村低收入人口增加就业创业和经营机会,加入以涉农企业或新型农业经营(服务)主体主导的产业分工协作体系,增强农村低收入人口竞争力和抗风险能力。

鉴于涉农企业、新型农业经营(服务)是推进特色农业和乡村产业发展的中坚力量,要注意引导其在推进特色农业和乡村产业发展方式转变中发挥引领、示范和带动作用,加强创新能力建设,规避片面追求规模扩张和数量增长的传统发展模式,引导特色农业和乡村产业更加重视因地制宜发展,做好稳量提质增效升级甚至减量提质增效的文章^[18],扎实推动特色农业和乡村产业高质量发展。要注意顺应消费结构升级和消费需求分化趋势,立足资源优势和产业基础,带动特色农业和乡村产业发展,加强小众产业和细分市场开发,切实提升产业发展的品质、品牌和品位。近年来,推动产业融合发展日益成为推动特色农业和乡村产业转型升级的重要途径。要结合鼓励涉农企业、新型农业经营(服务)主体在培育新产业、新业态、新模式过程中发挥“领头雁”作用,鼓励其更好地在推动新产业、新业态、新模式与传统产业融

合发展中发挥导航作用,更好地促进传统产业转型升级,提升其对农村低收入人口增收的带动能力。通过推动特色农业和乡村产业提质增效升级,带动农民就业、增收和创业能力的提升,为促进农村低收入人口向中等收入人口转化创造条件。

(四) 聚焦重点地区、重点人群,加强倾斜支持,创新制度强化对农村低收入人口就业增收提能的公共服务

农村低收入人口有些处于散布状态,而有些具有区域聚集性或行业聚集性。支持农村低收入人口增收,不仅易实现规模效益和社会效益,也能够有效防止出现规模性返贫,特别是防止整乡整村整产业集群对应人群返贫。要推动相关财政、金融、税收、政府采购公共服务等资源,向这些重点地区、重点人群适度倾斜,鼓励面向这些重点地区、重点人群,加强市场营销、仓储保鲜等能力建设,引导市场主体联合开展品牌建设。一些农村低收入人口相对集中,但特色农业和乡村特色资源富集的地区,应在加强面向农村劳动力技术培训的同时,更加重视创业、经营培训和农村生产生活服务体系的建设。在那些农村低收入人口相对集中、但农业劳动力跨地区群体性转移较多的地区,应将加强农村劳动力转移就业创业公共服务平台建设、鼓励农村劳动力返乡创业放在突出位置。许多发达国家利用行业组织,引导带动退休企业家、退休专业技术人员支持乡村发展和小微企业成长,取得显著成效。此外,借鉴国际经验,完善面向重点地区的产业救济协调机制,推动问题地区、问题产业的转型升级,对于促进农村低收入人口增收也是有效的举措。

(五) 切实加强中小企业、民营经济发展的政策支持和预期引导,推动建设高标准市场体系落实落地

讨论农村低收入人口增收问题,要跳出就“三农”论“三农”的局限,将农村低收入人口增收问题放在国民经济和社会发展的背景下统筹考虑^[10]。当前工资性收入已经成为农民收入的第一大来源。中小企业和民营经济互为主体,虽然单体规模不大,但对农村低收入人口的亲和力最强,往往是带动农村低收入人口增收的重要力量。要推动国家鼓励中小企业、民营经济发展的政策有效落地,切实消除中小企业、民营经济在融资、融地和市场拓展等方面面临的歧视,完善中小企业、民营经济参与的营商环境和产业生态。按照构建高水平社会主义市场经济体制和建设更高水平的开放型经济新体制的要求,切实推动不同类型经济平等发展、互惠共赢,强化竞争政策基础性地位,完善公平竞争审查机制,优化中小企业、民营经济发展环境,激发微观主体活力。面对复杂多变且充满不确定性的国内外环境,特别是三年新冠疫情对经济增长和居民就业增收的冲击^[19],要结合典型案例宣传,换位思考,引导中小企业和民营经济稳定预期,提振发展信心。此外,鉴于当前经济运行面临新的困难和严峻挑战,要适度放松市场准入标准,加强相关政策支持措施,拓宽促进农村低收入人口增收的政策思路。

参考文献:

- [1] 习近平.加快建设农业强国推进农业农村现代化[J].求是,2023(6):4-17.
- [2] 唐仁健.锚定建设农业强国目标切实抓好新时代新征程“三农”工作[J].农村工作通讯,2023(6):10-13.
- [3] 张红宇.新常态下的农民收入问题[J].农业经济问题,2015,36(5):4-11.
- [4] 温涛,何茜,王煜宇.改革开放40年中国农民收入增长的总体格局与未来展望[J].西南大学学报(社会科学版),2018,44(4):43-55.
- [5] 高鸣,胡原.坚持促进农民持续增收:愿景、挑战和战略构想[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(6):1-13.

[6] 魏后凯, 刘同山. 论中国农村全面转型——挑战及应对[J]. 政治经济学评论, 2017, 8(5): 84-116.

[7] 倪洪兴. 开放视角下的我国农业供给侧结构性改革[J]. 农业经济问题, 2019(2): 9-15.

[8] 程国强, 朱满德. 2020 年农民增收: 新冠肺炎疫情的影响与应对建议[J]. 农业经济问题, 2020(4): 4-12.

[9] 姜长云, 李俊茹, 王一杰, 等. “十四五”时期促进农民增收的战略思考[J]. 江淮论坛, 2021(2): 38-44.

[10] 姜长云, 李俊茹, 王一杰, 等. 近年来我国农民收入增长的特点、问题与未来选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021(3): 1-21.

[11] 张红宇. 中国特色城镇化道路的路径探索——由土地制度创新引发的宏观效应[J]. 求索, 2022(3): 124-133.

[12] 种聪, 岳希明. 农民工收入现状、关键问题与优化路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023(6): 14-23.

[13] 方向明, 刘成. 以信息化为先导推动农业现代化建设: 挑战和应对策略[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, 39(4): 68-74.

[14] 姜长云, 李俊茹, 万莹莹, 等. 当前促进农民增收的问题、思路和对策研究[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2023, 22(3): 1-16.

[15] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20): 4-8.

[16] 赵觉理. “阳光玫瑰”价格跳水国内特色水果亟需破局[N]. 环球时报, 2022-09-30(11).

[17] 姜惠宸. 逆周期调节的宏观审慎政策有效性研究[J]. 宏观经济研究, 2022(11): 5-25.

[18] 姜长云. 新发展格局、共同富裕与乡村产业振兴[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(1): 1-11.

[19] 张军, 姜惠宸. 从数字经济典型企业看疫情影响及中长期应对[J]. 中国发展观察, 2020(Z3): 72-77.

(责任编辑: 蒋玮)

Research on Increasing the Income of the Rural Low-income Population:
Difficulties, Challenges and Countermeasures

JIANG Huichen

Abstract: Increasing farmers’ income is a core concern of all work related to agriculture, rural areas, and farmers, and preventing the mass return to poverty is an absolute requirement for comprehensively promoting rural revitalization. A review of existing literature and analysis of farmers’ income growth in recent years reveals that, while farmers’ income has continued to grow rapidly, the income of low-income rural people has increased even faster, making significant contributions to poverty reduction. However, in the past two years, difficulties in increasing the income of rural low-income populations and the rising challenges in boosting farmers’ income have underscored the importance and urgency of promoting income growth among rural low-income individuals. Based on this, this paper examines the current and future challenges in promoting income growth among rural low-income individuals, specifically addressing the difficulties in increasing income and the risks of income reduction. The paper proposes several measures and suggestions to promote income growth among rural low-income individuals by enhancing assistance mechanisms, strengthening capacity building, innovating development mechanisms, promoting industrial integration, improving public service support, and boosting confidence in development.

Keywords: Increasing Farmers’ Income; Rural Low-income Population; Agriculture, Rural Areas and Farmers; Rural Revitalization