

实施乡村振兴战略 促进农民持续增收

杨穗

摘要：实施乡村振兴战略是解决城乡发展不平衡、农村发展不充分等重大问题的重要抓手，而促进农民持续较快增收，增进农民福祉则是其中的关键环节。笔者针对新时期农民收入动态的显著特点和增收面临的现实问题，提出了构建长效政策机制、促进农民持续较快增收的政策建议。

关键词：乡村振兴；农民增收；长效机制

十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。实施乡村振兴战略是解决城乡发展不平衡、农村发展不充分等重大问题的重要抓手，而促进农民持续较快增收，保护农民利益，增进农民福祉则是其中的关键环节。要坚持新发展理念，以促进农民持续较快增收为抓手，坚持走中国特色新型农业现代化道路，坚持强农惠农富农政策不减弱，在充分发挥市场机制作用的同时深化改革，建立有利于农民增收的制度环境，形成因地制宜的农户增收长效机制，加快缩小城乡发展差距，确保亿万农民一道迈入全面小康社会。

新时期农民收入动态的显著特点和增收面临的现实问题

（一）农民收入增幅有所放缓，部分地区和群体的增收压力较大。十八大以来，农村居民收入持续增长。然而，2016年农户全年同比增速仅为8.2%，相比于2014年11.3%和2015年9%的增速，增幅的下降高于全国与城镇居民可支配收入增幅的下降速度，2017年农村居民收入的增长速度回升

至8.6%。此外，中部地区农户收入增速下滑较为明显，东北地区农户收入增幅明显落后于其他地区。低收入家庭的收入增长落后于全国平均水平，增收面临瓶颈。尽管城乡居民可支配收入比从2013年的2.81下降到2017年的2.71，城乡收入差距依然显著。

（二）工资性收入逐渐成为农民增收的主要来源，经营性收入对农民增收的支撑作用有所减弱。近年来随着农民收入来源的多样化，农业经营性收入占比持续下降。2017年，农民工资性收入的比重为40.9%，而经营净收入的比重为37.4%，工资性收入成为农民增收的主要来源。但是受到产业结构调整 and 劳动力供求关系转变的影响，农民工外出务工数量的增幅和月人均收入的增速均有所放缓，工资性收入和非农经营收入的增长会面临更多的不利因素。

（三）财产性收入的增长空间尚未挖掘，农民增收对转移性收入的依赖增强。农村财产性收入比重一直较小，约占2.2%，且大部分集中在高收入群体中。受农村土地征收补偿水平提高、农民土地流转等因素影响，农民的财产性收入有望不断提高，但目

前其增收空间仍未挖掘。随着农村社会保障体系的完善和农业补贴的提高，农村转移性收入的比重从2013年的17.5%上升到2017年的19.4%，成为农民增收的重要途径之一。但是农村公共转移收入规模小于私人转移。养老金和报销医药费等公共转移收入主要分布在高收入家庭和东部地区；惠农补贴存在财政补贴总量偏小的问题；农村低保等社会救助的瞄准和资金使用效率较低。私人转移以外出人员的寄回带回收入为主，且在中西部地区所占的比重较高，但是农民外出务工增速的放缓和工资性收入增幅的下降，可能会进一步阻碍中西部地区农户的收入增长。

（四）农村土地经营权流转对农民增收的作用仍不明显。至2016年底，全国已流转的农地约占农村家庭承包耕地总面积的35%左右，但是农村土地流转市场仍不健全，流转规模和租金存在显著的地区差异。特别是在西部地区，大多农户仅用自己的土地从事农业经营活动，未进行流转土地。分析表明，转包土地有助于提高家庭的财产性收入，而承包土地的家庭，有利于形成农业规模化经营，提高经营性

收入。但目前土地流转增速趋缓，租金上涨困难，对农村家庭增收的贡献仍不够明显，中低收入家庭的获益更少。

(五)农村金融发展对促进农民增收的作用有限。目前农村正规金融规模大且发展迅速，但是惠及农户有限，不能有效覆盖“小额、分散”的农民家庭。非正规金融的覆盖面虽广，但风险大。尽管农户存在一定数量的固定资产，但主要以房屋及土地为主，不足以作为贷款的标的物，获取正规金融服务非常不易。互联网金融和农业保险的创新有利于控制农民借贷以及经营风险，农民有期待，市场有需求，但供给的范围和力度不够。

(六)落后地区基础设施的欠缺不利于农民收入的增长。目前农村电力和道路已经较为通畅，但是饮水、卫生、教育、交通等设施仍有待进一步投入和完善，尤其是在经济水平落后、自然条件比较恶劣的地区，农业基础设施落后，提高了农业生产风险，不利于农业经营收入的稳定增长。

构建长效政策机制 促进农民持续较快增收

(一)发展特色产业，形成因地制宜的农户增收长效机制。从区域发展实际出发，明确农民增收的主渠道，研究制定落实具体增收措施。沿海发达地区注重挖掘财产性收入、转移性收入的增长潜力；传统农业区域和中西部地区增强农业内部增收空间，提高农业效益；对于部分西部区域，考虑吸引具有竞争力和匹配性强的东部沿海产业转移到本地，增加当地农民工资性收入。对于贫困地区，大力推进农业产业扶贫，发展符合当地资源特色、市场竞争力强、回报效益高的绿色产业，使农业特色产业成为农民

脱贫的重要支撑。在农业供给侧改革实践中，坚持市场调节和政策引导并重的调整方式，转变农业产业链缺少优质特色农产品的结构性失衡，在农业生产和一二三产业融合发展方面实现实质性突破，促进农业转型升级，形成长效增收机制。

(二)坚持和完善农村基本经营制度，让广大农民更多地分享财产性收入。完善农村土地所有权承包经营权“三权分置”办法，优化土地资源配置，充分释放农村土地制度改革的增收红利，坚持推进农村集体产权制度改革，让农民从土地增值收益中得到好处。完善土地流转市场，做好农村土地确权登记颁证工作，提高土地资源的配置效率。扩大流转规模，降低交易成本，切实保护农民的权益，充分发挥土地流转促进农民增收的作用。

(三)加大人力资本投入，增强农民就业创业能力。加大对农民的人力资本投入，提高农民技能培训的针对性和时效性，增强农民就业创业能力，促进农民持续增收。构建新型职业农民培育新机制，大力扶持农村合作社，发展家庭农场。依托新型农业经营主体提供的社会化服务，降低农业生产成本，提高农产品产量和销售价格，稳定农产品销售渠道，开展农产品深加工，促进剩余劳动力转移，从而提高农民的非农经营性收入和工资性收入。

(四)完善并创新农村金融服务，为农民就业创业提供资金支持。加快农村金融市场建设，提高农村金融服务效率，创新农村金融支农制度和规范发展农村非正规金融。发展普惠金融，创新探索农村金融产品，拓宽农户的投资渠道和贷款需求；发展互联网金融，解决农民资金困难的同时帮助农民打开销路，增加农民收入；扩

大农业保险的覆盖面，提高农民从事农业经营的积极性；探索并推广农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款，为农民提供稳定且可靠的信贷资金支持。

(五)加强农村基础设施建设，为农民增收创造更多便利条件。加强农业基础设施建设，降低农业风险，提高农业生产效率，稳定农民的农业经营收入；加强农村与城市的互联互通建设，促进城乡各种资源和信息自由快速流动和传播，为农民创造更多获得工资性收入和非农经营收入的便利条件；加强教育和医疗等公共服务基础设施建设，大力推动农民文化水平和身体素质提高，为传统农民向现代工人、职业农民、经营管理者转变创造必要条件。

(六)增强公共转移力度，继续完善各项惠农补贴政策。增强农村地区养老、医疗等公共转移力度。进一步提高农村居民养老保险的参与率和财政补贴标准，有助于促进未来农村居民养老金收入的提高。加大农村医疗财政投入，完善农村医疗制度，平衡医疗资源的地区差异，让农村居民享受更多的医疗福利。建立保障更加充分的社会安全网，加大对低收入家庭和中低收入家庭的社会保障补贴，特别是在中西部地区。提高农村低保的瞄准有效性，将有限的社会救济资源分配给最困难的农户，确保低收入家庭收入稳步上升。加大农业的财政补贴力度，完善和优化补贴结构，从而促进农业发展并提高农民收入。□

【本文系国家社科基金重点项目(15AJY006)阶段性成果】

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所)

责任编辑 李艳芝