

乡村产业发展助力农民增收的困境、 路径与政策保障研究

◆ 洪甘霖¹ 钱文荣²

(1. 中共浙江省委党校浙江发展战略研究院 杭州 311121;

2. 浙江大学中国农村发展研究院 杭州 310058)

摘要: 农民增收问题是中国“三农”问题的核心,乡村产业发展对推动实现农民增收有着重要作用。本文围绕“行为主体-联结关系-增收目标-政策要素”的分析逻辑,从“行为-决策”的现实困境、增收路径和政策保障三个方面阐述了乡村产业发展助力农民增收的内在机理。研究发现,农民的老龄化和就业难问题、乡村产业的结构性和流动性问题,以及乡村产业发展中的利益连接问题,共同导致乡村产业助力农民增收存在困难。针对这些问题,本文从产业部门、产业融合和产业组织三个方面提出了当前困境下可能的增收路径,并从“人、地、钱”三类政策要素视角出发,提出了相应的政策保障建议。

关键词: 乡村产业; 农民增收; 利益联结

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.12.006

1 引言

习近平总书记强调,“农业农村工作,说一千、道一万,增加农民收入是关键”。农民增收问题一直是党和国家的关注重点,是中国“三农”问题的关键^[1]。2024年中央一号文件指出,要“强化农民增收举措”,“实施农民增收促进行动”。党的二十届三中全会也对如何促进农民增收作出了重要部署,提出要“完善强农惠农富农支持制度”“培育乡村新产业新业态”。数据显示,中国农村居民人均可支配收入由2012年的8389元增加至2023年的21691元,年均名义增长率超14%,农民增收效果显著。在2023年的农村居民收入结构中,经营性收入与工资性收入的占比之和超75%^①,乡村产业的持续发展是推动农民增收的重要动力。农业农村部印发的《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》中就明确表示,中国到2025年要实现“乡村产业体系健全完备,乡村产业质量效益明显提升,乡村就业结构更加优化,产业融合发展水平显著提高,农民增收渠道持续拓宽,乡村产业发展内生动力持续增强”。面对党和国家的重要关切,乡村产业发展为何能助力农民实现增收,其中的逻辑机理、现实困境是什么,当前存在的增收路径有哪些,如何使具体的政策要素在其中发挥保障性作用?这些都是亟须厘清的重要问题。

收稿日期: 2024-08-26。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“城乡区域平衡发展理念下的土地制度综合改革研究”(19ZDA088)。

作者简介: 洪甘霖(1995—),男,浙江桐庐人,博士,讲师,研究方向为农村发展、农户行为, E-mail: glhong700@163.com; 钱文荣(1965—),男,浙江桐乡人,博士,教授,研究方向为农村发展、城市化与人口迁移、土地制度与政策。

① 数据来源: 国家统计局年度数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

现有关于乡村产业发展与农民增收的研究较为丰富,对其中的内在逻辑关系也有广泛的讨论。已有文献从产业发展、农民增收、内在机理三个方面,归纳总结出以下重要结论。一是乡村产业在融合发展、要素流动和组织体系中存在较为普遍的问题。王瑞峰认为乡村产业结构单一、三产融合不深,组织体系低效、产业竞争力弱,要素流动不畅、资源整合困难等问题严重制约了乡村产业的持续发展,是造成乡村产业竞争力弱的关键所在^[2]。青平等同样认为,乡村产业发展中仍然存在融合发展失衡、要素与科技支撑乏力、经营体系急需优化和市场作用发挥失灵等问题,制约了农业产业现代化和高质量发展^[3]。蔡宁和王明月运用马克思主义政治经济学原理分析了当前乡村产业发展中存在的问题,发现中国的乡村产业发展存在供求关系、公平与效率关系、生产分配关系的失衡^[4]。二是农民实现持续增收的难度在不断加大。杜志雄认为,在产业结构转型期,农民较低的人力资本水平限制了其获得较高工资性收入的可能,财产性收入的实现机制也存在缺陷^[5]。姜惠宸发现,因乡村产业的低水平同质竞争日趋严重,国民经济下行压力持续增大,增产减收问题可能会阻碍农民的经营性收入持续增长^[6]。三是乡村产业发展有助于实现农民收入增长。汪三贵等的研究重点探讨了乡村产业和农民两个行为主体,认为乡村产业发展主要通过规模化经营、三产融合、壮大新型集体经济、助推外出务工等方式,带动农民经营净收入、工资性收入和财产净收入的增加^[7]。陈辉等从乡村产业和农村公共服务供给的角度提出,乡村产业发展可以实现农业现代化、提升农业生产效率,同时还能催生新的产业组织和发展模式、科学配置各类农业生产要素,助力农民实现增收^[8]。姜长云则从实现农民增收视角出发,认为政策制定要顺应乡村产业发展的多元化、引导新型经营主体的带动作用,这样不仅有利于乡村特色产业的发展,防止乡村经济陷入萧条衰败,还有利于欠发达地区的农民加快走向共同富裕^[9]。

梳理当前研究发现,乡村产业发展助力农民增收已成为焦点话题,对乡村振兴和共同富裕的政策制定视角有了较为全面的认识,对乡村产业发展助力农民增收过程中的行为主体视角也有了一定的分析。然而,尚未有研究系统地阐述乡村产业发展助力农民增收过程中“行为主体-联结关系-增收目标-政策要素”的内在机理,尤其缺少对利益联结关系的分析。鉴于此,本文拟在已有研究基础上,全面考察在乡村产业发展助力农民增收过程中,各个行为主体和利益联结关系所面临的现实困境,以及以实现收入持续增长为目标的可能增收路径,最后从“人、地、钱”三要素的角度提出相应的政策保障建议,以期能为助推乡村产业发展、促进农民增收提供决策参考。

2 乡村产业发展助力农民增收的机理分析

要深入分析乡村产业发展助力农民增收的现实困境、路径选择与政策保障,就必须明确乡村产业发展助力农民增收过程中的行为主体、利益联结关系、增收目标和政策保障要素,并厘清其中的内在机理。

两个行为主体:农民与乡村产业的有效互动。发展乡村产业是实现农业农村现代化的动力源泉,农民则是其中最为关键和活跃的因素。农民的角色并不单一,他们既可以是乡村产业中的要素供给者,又可以是乡村产业产出的主要消费者,更应该是乡村产业发展过程中的重要管理者。乡村产业也是多样化的,不仅是指传统农业,更包含了一二三产业在内的所有产业构成及相关产业链。农业是乡村产业发展的核心载体,以粮食作物和经济作物为代表的乡村农业产业虽然在国民经济中的比重逐渐下降,但农业生产部门在国家发展中所承担的战略性功能越发凸显。工业是乡村产业发展的重要延伸,以农产品加工业、家庭手工业为代表的乡村工业产业发展是中国城镇化历史上的重要制度创新^[10]。电子商务的兴起又为乡村工业有效衔接国内、国际市场开辟了新路径,焕发了乡村工业新生机。服务业是乡村产业发展的创新实践,以乡村旅游业为代表的乡村服务产业充分利用农业和乡村所承载的重要生活和生态功能,践行乡村产业的绿色发展理念。

三种联结关系:通过经营、就业与股份参与的方式联结。在农民与乡村产业的互动过程中,党和国家高度重视构建优势互补、利益共享、风险共担的联结机制,实现小农户和现代农业发展的有机衔接。随着新型

农业经营主体及新的乡村产业形式快速更新，农民可以通过主动参与经营、就业、要素入股等方式直接参与乡村产业的发展。在经营方面，除了传统的产销关系，订单农业、合同契约等产销方式在一定程度上稳固了农民通过家庭经营参与乡村产业的发展^[11]，家庭农场等新型农业经营主体的出现，以及返乡创业政策的大力支持，使农户可以以管理者的身份主导乡村产业发展；在就业方面，农民可以通过受雇佣等方式主动为乡村产业提供劳动力要素，退耕还林、退耕还湖等政策也使得部分农民离开农业生产经营，以就业的形式参与乡村产业的发展；在股份参与方面，农村集体经济作为农民与乡村产业发展有机衔接的重要纽带，是发展较早且较为直接的一种股份参与形式，农民可以通过农村集体经济广泛参与乡村产业发展。

三项增收目标：经营性收入、工资性收入与财产性收入的持续增长。与农民参与乡村发展的三类方式相对应，实现农民增收也可以分为三项具体目标。实现农民经营性收入的增长是实现农民增收的重难点。农民经营性收入的主要来源是传统农业，工商业收入的占比仍然较低^[12]。而传统农产品的市场价格偏低，易受市场风险冲击，不利于农民经营性收入的持续、稳定增长。实现农民工资性收入的增长是实现农民增收的关键点。工资性收入是目前农民收入的主要来源，农业就业与非农就业都能为农民带来较为可观且稳定的收入，因此农民工资性收入的增长能有效带动农民持续增收。实现农民财产性收入的增长是实现农民增收的突破点。改革开放以来，中国城乡居民的财产性收入差距因城乡二元体制的存在而不断加大。近年来，党和国家在破除城乡二元体制中做出了许多重要的改革安排，赋予了农民更多财产权利，使农民实现财产性收入增长成为可能。

三类政策要素：“人、地、钱”的要素保障。以增收目标为导向，促进并保障在乡村产业发展助力农民增收过程中的要素资源得到优化配置是政策制定的最终目的。从劳动力要素看，保障“人”的自由流动、就业稳定，由市场发挥配置劳动力资源的决定性作用是促进农民增收最简单且有效的途径。同时，政策还能从“人”的素质提升角度，促进农民更好适应现代化乡村产业发展，从而实现增收目标。从土地要素看，农村土地集体所有是中国社会主义制度的经济基础，也是一系列重大农村改革的制度基础。对于“地”的要素保障，政策制定既要确保乡村产业发展不破坏基本的农村土地关系，又要探索农村土地制度改革的新方向以满足乡村产业发展需求。从资本要素看，乡村产业是实体经济，有与现代金融协同发展的迫切需求。因此，如何保障市场能理性地为乡村产业发展提供“钱”的支持，是进一步释放乡村产业发展潜力、促进农民增收的关键。

乡村产业发展助力农民增收的内在机理见图 1。

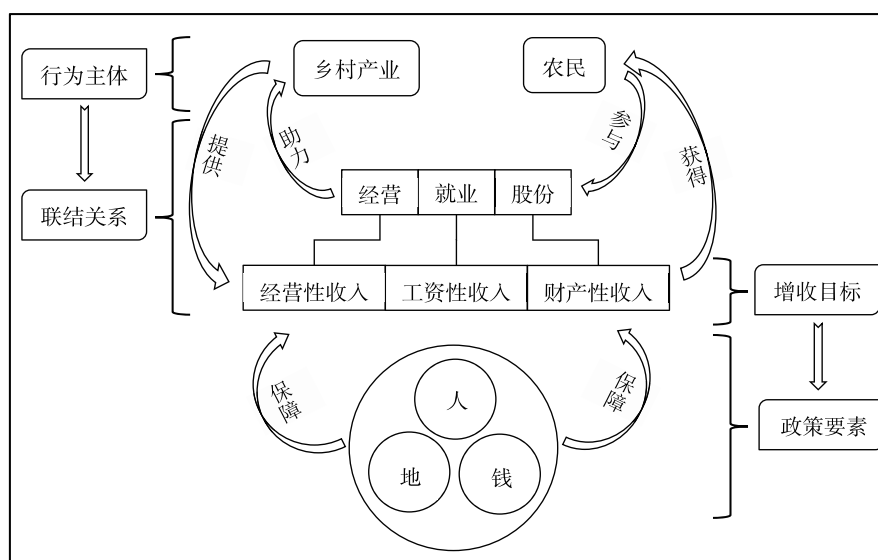


图 1 乡村产业发展助力农民增收的内在机理

通过厘清内在机理,本文构建起了“行为主体-联结关系-增收目标-政策要素”的分析逻辑。基于该逻辑,本文后续安排如下:在现实困境部分,从两个行为主体的自身和外部视角,以及三种利益联结关系出发,分别阐述其面临的困境和存在的问题;在路径选择部分,以三项增收目标为整体导向,从产业部门、产业融合和产业组织三个方面综合分析当前困境下可能的增收路径;在政策保障部分,从“人、地、钱”三类政策要素出发,尝试论证每项政策要素在促进增收路径实现过程中可能的着力点,为政策制定提供方向。

3 乡村产业发展助力农民增收的现实困境

3.1 农民持续增收所面临的困境

3.1.1 老龄问题突出、谁来创收成疑

从农民群体自身视角看,乡村产业就业人口的老龄化问题较为突出,要想实现农民持续增收,就需要直面谁来增收的问题。2023年,中国已步入深度老龄化社会,全国65岁及以上老龄人口占比达到15.4%^①。乡村产业就业人口的老龄化问题尤为突出。有研究发现,乡村产业中流出的劳动力实质上是较为年轻的城镇常住人口,这直接导致了乡村产业的老龄化加速^[13]。更进一步地,乡村产业中的农业产业老龄化问题最为严重。在分部门的就业人口年龄分布中,非农部门峰值出现在25~34岁,而农业部门峰值出现在45~54岁。具体来看,乡村农业产业的老龄化率达到12.1%,包括采矿业、制造业、建筑业等在内的乡村工业产业老龄化率普遍在1%~2%,而以住宿、餐饮、金融、科教文卫等为代表的乡村服务业老龄化率基本小于1%^[12]。

乡村产业过早、过快地进入老龄化,势必会对农民实现持续增收产生负面冲击。在产业视角下,若其他生产要素投入和技术水平保持不变,过快地老龄化会大幅降低劳动生产率,影响乡村产业整体产出水平的提升,进而阻碍农民从乡村产业发展中获得持续增长的收入。在农民视角下,乡村地区的养老保障水平要远低于城镇,医疗保障的基础设施建设也不如城镇完备,在城乡产业发展水平仍有较大差距、乡村产权制度尚未完善的情况下,农民对“未富先老”的担忧不利于从事农业生产的农民进入效益更高的乡村非农产业之中,也就不利于农民实现增收。

3.1.2 就业稳定性差、持续增收困难

从农民获取收入的外部视角看,乡村产业所提供的就业稳定性仍然较低,要想实现农民持续增收,就需要直面如何才能稳定就业的问题。2023年,乡村地区就业人口为27009万人,较2022年下降1.50%,自1997年来已连续26年出现下降^②。乡村就业人口的减少,一方面是中国农村剩余劳动力正在不断地向城镇转移的表现,另一方面也反映出乡村地区就业承载能力在持续下降,不利于农民实现增收。有研究发现,农村家庭中的非农就业稳定性差的问题较为严重,出现无业、失业或工作不稳定情况的比例高达33.9%^[14]。在乡村产业的非农就业人口中,超过半数的农民依然就职于采矿业、制造业、建筑业、居民服务业等低技术岗位^[12],极易被更高素质劳动力或机器所替代。即使是外出务工的农村居民,大部分也在城镇的非正规部门就业,劳动收入无法得到有效保障。

乡村产业中的非农产业是实现农民收入增长的关键,非农就业的不稳定会对农户增收产生负向影响。从产业视角出发,农业农村现代化要求乡村产业更快、更有效率地融入现代化生产过程、使用现代化生产要素^[15]。但当前并不稳定的非农就业会阻碍该进程,农民若无法有效提高自身的人力资本水平,就势必会在乡

① 数据来源:国家统计局年度数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

② 数据来源:同①。

村产业的现代化过程中被替代,无法享受到乡村产业发展带来的增收红利。从农民视角出发,在经历了 20 多年的城乡劳动力转移后,当前仍留在乡村地区就业的农民绝大多数是不愿意继续流动的。在这一人口迁移背景下,乡村产业的非农就业不稳定会对劳动力在乡村产业内部由农业向非农部门转移产生负面影响,使农民无法获得更高的工资性收入,制约农民持续增收。

3.2 乡村产业发展所面临的困境

3.2.1 产业结构单一、三产融合困难

从乡村产业自身视角看,中国乡村产业仍然面临着产业结构单一的传统发展问题。农业是乡村产业发展的核心载体,也有观点认为农业仍在乡村产业发展中占据主导地位^[16],农业产业结构单一的问题也比其他乡村产业部门更为突出。当前,大多数乡村地区过度依赖单一农产品,产业结构同质化问题严重,阻碍了乡村产业提升其抗风险能力和技术创新能力^[2]。乡村产业在非农部门同样存在这一问题。以乡镇企业为代表的乡村非农产业因产权制度不完善、政策优惠削减等原因,其市场竞争力日渐式微,乡村第二产业所能吸纳的劳动力占比和产值占比也呈下降趋势^[17]。近年来,在互联网技术的加持下,乡村第三产业得到了快速发展,越来越多的村庄在没有第二产业基础的情况下,快速跟进了乡村旅游业的发展热潮,加剧了乡村产业结构单一问题的严重性,从长期看不利于实现农民的持续增收。

产业层次较低、产业结构单一不仅不利于乡村产业发展,还会影响乡村三产实现有效融合。乡村产业的三产融合发展是实施乡村振兴战略的关键,产业融合发展的本质则是三次产业间交易成本的内部化,核心是培育三次产业内部的技术^[18],最终实现乡村传统产业与新兴产业间的深度分工合作。但从已有的乡村产业融合实践看,鲜有模式能放之四海而皆准,在长三角等已经较好实现了乡村三产融合的地区,也存在着产业核心技术开发不足的问题。在更普遍的乡村地区,有的以传统农产品为基础向下游开发农产品加工、产业园参观进行融合,有的则是直接吸收城市转移产业,并以此替代或改造原有的传统产业。两者本质仍是单一产业的简单延伸,并不能有效提升乡村产业层次、丰富乡村产业结构,更不能称之为实现了三产融合发展。

3.2.2 要素流动不畅、质效水平较低

从乡村产业实现持续发展的外部动力视角看,乡村产业目前还存在着要素流动受限、产业政策有待完善等发展的外生动能不足问题。新时代以来,中国持续推进社会主义市场经济体制改革,为乡村产业发展提供了必要的要素流动环境,但要素支撑水平仍然不高,主要表现在土地和劳动力两方面。一是土地要素的流动不畅,导致乡村产业发展缺少空间。土地产权关系的不清晰,使得乡村地区的土地使用权无法进行市场化流转,抑制了土地要素的资源优化配置,无法形成能有效承载乡村产业发展的土地空间,进一步抑制了其他要素的集聚。二是劳动力要素的流动不畅,导致乡村产业发展缺少活力。城乡二元的户籍制度,以及当前单向的流动通道,不但使乡村产业无法广泛吸引相关人才、引进先进技术、实现产业升级,还会随着劳动力老龄化进程的深入,最终使乡村产业出现衰败。

要素流动的不畅必然导致乡村产业发展质效提升困难。一是农业产业方面,一直以来,中国的农业产业都处于生产效率低下的状态。有学者测算发现,在不考虑农业技术进步的影响下,农民在农业生产经营活动中普遍存在劳动力和土地要素的配置扭曲问题,使中国农业总量的全要素生产率下降了 20% 以上^[19]。二是乡村工业产业方面,典型的就农产品精深加工水平仍然不高。中国农产品加工业在近年来得到了快速发展,但整体仍处于初级加工阶段,高素质劳动力要素和前沿科技要素投入的不足,使得农产品深加工程度低、副产物综合利用率低,阻碍了农产品加工业的产业升级。三是从乡村服务业发展角度出发,要素流动的不充分使得乡村地区的服务保障能力受限。电子商务的快速发展催生了乡村产业对品牌运营、营销管理、物

流业务等消费端服务的巨大需求^[20]，但因相关技术要素、劳动力要素的流通不畅，大量的乡村产业难以获取此类服务，产业发展无法同步驶入快车道。

3.3 利益联结机制所面临的困境

3.3.1 农业部门分配地位低、农民产业主体缺位

乡村产业结构单一、融合层次较浅，产业间及产业内的分配机制不健全，导致了农民无法在经营性收入方面得到持续增收，是乡村产业的利益联结机制所面临的突出问题。

第一，在产业部门间的分配中，近年来国家积极出台了一系列支持乡村产业发展的政策，仅 2023 年就新建 50 个国家现代农业产业园、40 个优势特色产业集群、200 个农业产业强镇，创建 100 个农业现代化示范区^①。但多数地方政府并不具备科学的产业项目分配机制，往往更重视回报周期较短、收益较高的项目，而忽视了有利于乡村产业可持续发展的项目^[21]。政策倾斜在产业间的分配机制不健全，会导致乡村产业政策的“失灵”，使产业政策反过来成为束缚乡村产业发展的阻力，进一步弱化农业部门在产业分配链条中的地位，不利于农民增收。

第二，在农业产业内部，农民一直以来都是农业产业分配机制中较为弱势的一方，农产品流通环节占据着利益分配的主导地位。以黄瓜为例，有数据显示，黄瓜的零售价相当于产地农民出售价的 4.4~5.6 倍，农民仅能获得产销利益链条中 17.9%~22.7% 的收益，远低于发达国家 30% 的水平^②。低水平的利益分配机制不仅会直接阻碍农民经营性收入的持续增长，还会使农民在乡村产业发展过程中缺少参与感和获得感，在循环往复中陷入“低水平发展陷阱”，从长远看不利于农民真正实现增收。

第三，从农民的主体地位看，乡村产业的发展不能剥离了乡村的“本土性”，农业在未来乡村产业的发展中依然需要承担核心载体的作用，而农民无论从理性还是感性的角度看，必须是乡村发展的最基本主体。但农民主体地位缺失的问题至今仍未得到根本性改善。客观上，农民在经济、社会、文化等多个方面的主体性都受到了不同程度的损害，但在主观层面，也需要承认农民仍然缺乏积极性、主动性和创造性来参与乡村产业发展，主要表现为缺少社会参与的主体意识、缺乏与乡村产业发展相适应的主体能力等^[22]。在乡村产业发展中的主体性缺位，就必然导致在分配产业发展红利时，农民将长期处于利益联结机制中的弱势地位。

3.3.2 乡村就业收入水平低、农民相对剥夺感高

乡村传统的就业层次较低、新产业发展的带动作用又不明显，导致农民无法在工资性收入实现持续增长方面取得突破，是乡村产业的利益联结机制所面临的关键问题。

第一，在乡村产业的传统非农就业部门内，有数据显示，2023 年外出农民工的月均收入为 5 441 元，增长了 3.8%，而本地农民工的月均收入为 4 131 元，增长了 2.6%^③。无论是收入水平还是收入增速，外出农民工都要高于本地农民工，这在一定程度上说明了本地非农就业的层次和就业收入仍然处于较低水平，更不及城镇居民的就业水平。

第二，在乡村产业的新兴部门中，《全国乡村产业发展规划（2020—2025 年）》指出，农产品加工业营业收入目标是达到 32 万亿元，乡村休闲旅游业的经营收入要超过 1.2 万亿元，农林牧渔专业及辅助性活动产值达到 1 万亿元，农产品网络销售额达到 1 万亿元。高标准的规划能使这些乡村产业的新兴领域成为农民

① 资料来源：国务院新闻办发布会介绍 2023 年农业农村经济运行情况，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202401/content_6927911.htm。

② 资料来源：中国农产品批发市场发展总报告，http://www.scs.moa.gov.cn/gzjl/201703/t20170317_6292519.htm。

③ 资料来源：2023 年农民工监测调查报告，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202404/t20240430_1948783.html。

增收的重要来源,但也要看到,这些领域中占据规模优势和信息优势的工商资本仍然会起到主导作用,在利益分配时可能存在不公平的情况,使农民在生产或劳动环节所获得的收益增量与新兴产业发展的增效相对比,显得微不足道。

第三,从农民的相对剥夺感看,在乡村产业的传统部门与新兴领域,农民的收入层次与收入水平都处于被相对剥夺的位置,后者可能面临收益被工商资本攫取等问题,相对剥夺感会更加强烈。工商资本追求长效性收益的动机与农民保障短期现实收益的诉求存在巨大矛盾、工商资本对乡村资源要素的买断需要与农民多元化的收益追求存在巨大矛盾,若处理不好两者在乡村产业发展博弈中的关系,轻则影响工商资本参与乡村产业发展的热情,重则加剧农民在乡村产业发展中的被剥夺感,不仅不利于乡村产业持续发展,更会对政治、经济、社会等方方面面造成严重的负面影响。

3.3.3 集体经济发展程度低、农民资源兑现困难

农村集体经济运行机制不完善、经营效益水平较低,导致农民难以通过集体经济实现资源的资产化,对提高农民财产性收入形成阻碍,是乡村产业的利益联结机制所面临的重要问题。

第一,从集体经济自身的增收情况看,截至2020年底,全国农村集体经济组织资产总额达到7.7万亿元,其中经营性资产3.5万亿元,净资产4.6万亿元,集体资产的增长态势明显^①。但也要看到,集体经济薄弱村的占比仍然较高,区域间的发展极度不平衡^[23],且一些资产总额较高的集体经济组织基本上以租赁物业为主,缺乏优良的经营性资产,没有形成稳定的收入来源,易受宏观经济环境影响。集体经济组织作为联系农民与市场的关键环节,若无法完善其运行机制、壮大其经营收益,必然对利益联结机制的持续有效运作产生不利影响。

第二,从集体经济带动农民财产性收入增加的角度看,集体经济组织是乡村产业发展带动农民增收的利益联结机制中兑现农民财产性收入的重要组成部分。得益于农村产权制度改革不断推进,集体经济组织可以在较为清晰的产权边界上进一步试行股份制改革等有利于农民获得财产性收入的举措。例如,福建省三明市沙县区西霞村通过深化农村集体产权制度改革、创新集体经济经营模式,实现了农民财产性收入的持续增加^②。但从全国层面看,农民的财产性收入常年来仅占可支配收入的不到3%^③,可见集体经济组织在农民资源资产化方面的带动作用普遍偏弱,集体经济对乡村产业发展助力农民财产性收入增加的作用仍然不明显。

4 乡村产业发展助力农民增收的路径选择

4.1 以推动农业产业现代化促进农民持续增收

4.1.1 培育发展乡村特色产业

培育和发展乡村特色产业可以通过稳定农民主体地位、盘活乡村农业产业促进农民持续增收。乡村特色产业具有一定的地域、文化和技艺传承特色,与当地的人文、经济、社会活动密不可分,是难以被替代和被复制的,在促进农民增收中具有强劲的内生动力。近年来,在电子商务和大众媒介的影响下,阻碍乡村特色产业发展的市场信息不对称问题得到了有效缓解,已经建成一批产值超10亿元的特色产业乡镇和超1亿元的特色产业村,这些乡村地区通过发掘和利用当地的特色资源,形成了具有乡村特色的产业集群^④。

① 资料来源:新型农村集体经济发展的现状、问题与对策, <https://www.peopleapp.com/rmharticle/30004931749>。

② 资料来源:沙县区农村集体经济发展村级典型案例获农业农村部办公厅第一批推介, https://www.fjxx.gov.cn/zwgk/jjxx/jrqc/202304/t20230419_1897443.htm。

③ 数据来源:国家统计局年度数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

④ 资料来源:农业农村部关于印发《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》的通知, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/17/content_5527720.htm。

4.1.2 促进农业适度规模经营

促进农业适度规模经营可以通过提升农民市场议价能力、稳定农民就业助力农民持续增收。实现农业的适度规模经营是当前农业现代化政策的主要目标之一，规模经营能提升农业生产效率，增强农民在市场中的议价能力，在促进农民增收中具有强劲的外生动力。数据显示，截至2021年，全国已有家庭农场超380万个，平均经营规模达到了134.3亩^①，与农业适度规模经营同步发展的各类农业社会化服务组织已超95万个，服务小农户7800万户^②。农业适度规模经营中的土地规模和服务规模相较之前已取得了长足发展，是当前困境下乡村产业发展助力农民增收的有效路径之一。

4.2 以深化乡村产业融合发展促进农民持续增收

4.2.1 提供技术指导、发展订单农业

多数乡村产业融合发展项目可以为农民提供统一的要素投入服务和农业技术指导，实现农民在生产经营过程中的专业化和标准化，从提升农产品质量层面促进农民经营性收入增长，平均收入增幅可达2.7%^[24]。此外，产业融合发展中的订单农业又为促进农民持续增收提供了有效保障。根据2023年的国家现代农业产业园数据，订单农业模式带动园内农民人均可支配收入超过3万元，比所在地区的平均水平高出30%以上^③。

4.2.2 创造就业岗位、转移就业人口

乡村产业融合发展有效延展了产业链条，能通过创造部分本地就业岗位，提高农民的工资性收入。有调研数据表明，超半数的当地农民认为乡村产业融合发展能为其提供实质性的就业机会^④，从而稳定工资性收入。乡村产业融合发展还能通过产业的城乡配置与规模经营，推动农村劳动力向城市持续稳定转移，进一步提高农民的工资性收入。

4.2.3 丰富流转形式、拓展投资渠道

乡村产业融合发展加速了农村土地的市场化流转，提升了农民从流转租金中获取财产性收入的稳定性和多元性。全国层面的调查数据显示，2015—2023年全国农村土地流转平均价格从每年每亩525元增加至716元^⑤，租金的上涨一定程度上有利于农民实现增收。同时，随着乡村产业融合发展程度加深，土地流转形式也越发丰富，出现了入股、代耕、托管等形式^[25]，拓宽了农民获得财产性收入的渠道。乡村产业融合发展也拓展了农民以资金入股等方式获取财产性收入的可能性，是未来促进农民增收的可行路径之一。

4.3 以壮大集体经济组织促进农民持续增收

发展壮大新型集体经济，可以通过多渠道的资源开发利用、多种经营实现形式、多种合作商业模式激发乡村资源要素活力，实现集体资产保值增值，从而通过集体资产的收益分红来促进农民财产性收入的持续增长，同时还能在集体经济的经营活动中促进农民的经营性收入增长。另外，新型集体经济组织还有助于外来资本通过集约化经营，增强其纽带作用与规模效应，提高乡村产业的市场主体地位与市场议价能力，降低市场风险与交易成本，促进乡村产业的整体发展和集体经济组织经营管理收益的提升，从而助力农民收入的持续增长。

① 1亩=1/15公顷。

② 资料来源：国务院关于加快构建新型农业经营体系 推动小农户和现代农业发展有机衔接情况的报告，http://www.npc.gov.cn/npc/cccc/c2/c30834/202112/t20211221_315449.html。

③ 资料来源：国家现代农业产业园让农民更多分享产业链增值收益 推进利益共享 带动农民增收（新时代画卷·国家现代农业产业园）http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-08/16/nw.D110000renmrb_20240816_1-08.htm。

④ 资料来源：福州市乡村产业调研展现发展成果，https://tj.fuzhou.gov.cn/zz/zwgk/tjzl/tjxx/202101/t20210112_3951491.htm。

⑤ 资料来源：防止土地流转价格不合理上涨，<https://new.qq.com/rain/a/20240702A0A1H500>。

5 乡村产业发展助力农民增收的政策保障

5.1 “人”的引育保障，助力就业结构改善

5.1.1 完善城乡流动人口就业创业政策

完善城乡流动人口就业创业政策有助于培育和发展乡村特色产业、推动乡村产业融合发展创造更多就业机会和迁移机会，助力农民实现增收。第一，深化城乡一体的社会保障制度改革，保障农民身份权利。要让市场在促进劳动力要素资源配置中发挥关键作用，政府需要深化全社会一体的保障制度，通过完全消除城乡间、不同产业部门间的就业身份和权利差异，保障人口在城乡间和产业部门间的流动自由。第二，扶持乡村特色产业扩容增效，为农民返乡就业提供机会。农业产业的扩容增效可以吸收原本就从事农业生产的农民返乡就业，非农部门的扩容增效则可以吸收在城镇中从事相关产业的专业型劳动力返乡就业。第三，优化乡村经营环境，吸引农民返乡创业。乡村的地域特点和文化遗产为产业的创新创业提供了沃土，因此，需要重视和保护乡村的经营环境，保障有意愿的农民和大学生在乡村稳定创业。

5.1.2 积极推进乡村人才队伍培育

积极推进乡村人才队伍培育有助于推动农业产业现代化和乡村产业融合发展，乡村人才队伍建设能在壮大集体经济组织层面提供强有力的帮助。第一，在农业产业维度，要通过农业技术培训和职业技能培训，加快培养适应乡村农业产业现代化的农户和职业农民，加快引育新型农业经营主体带头人和集体经济组织的职业经理人。第二，在非农业产业维度，要引导乡村非农企业在农民“干中学”的过程中发挥积极作用，以非农业产业发展培育现代化的乡村非农人才。同时，实施积极的青年人才引进政策，通过财政补助、编制挂靠等方式吸引学有所成且具有“三农”情怀的青年人才扎根乡村产业发展。

5.2 “地”的权利保障，助力产村关系和谐

5.2.1 稳定并完善农村土地承包制度

稳定并完善农村土地承包制度是推动乡村产业良性发展的核心，有利于促进农业适度规模经营的有序发展。第一，要坚持农村土地集体所有的根本性质不变，规范农村土地承包合同的管理，充分保障农民的土地承包权益。第二，在二轮承包即将到期之际，要加快探索对农村土地承包经营制度的改革，以满足承包关系与农业农村现代化同步发展的迫切需求，在保障农民土地权利的基础上继续释放土地要素资源，促进乡村产业的持续发展。第三，结合“三权分置”改革为乡村产业发展提供更多土地空间支持，以土地流转促进乡村产业的快速发展，优化农村土地经营权流转的保障机制，提升农村土地利用效率。

5.2.2 深入推进集体经营性建设用地入市改革

农村集体经营性建设用地入市改革能进一步丰富农村土地流转形式和内容，为深化乡村产业融合发展助力农民增收提供空间支持。第一，要完善集体建设用地产权体系，最终实现城乡土地“同地同权同价”，使农村土地获得应有的资产性价值。第二，要灵活完善乡村产业用地管理政策，对农业产业中的配套设施用地实行更灵活和宽松的管理政策，对非农产业中的建设用地需求继续探索用地指标的交易机制等实践方案，发挥土地政策的激励效应。第三，要加强乡镇国土空间总体规划的引领作用，建立健全农村集体经营性建设用地入市后的用途监管机制，保障乡村产业能持续稳定地在合法合规的土地上发展。

5.2.3 稳慎探索乡村闲置土地的综合利用

稳慎探索乡村闲置土地的综合利用同样能通过盘活乡村土地资源的方式推动乡村产业融合发展走深走实。第一，通过土地整治激活乡村产业发展要素的有机融合。基于土地综合整治，盘活乡村“沉睡”的土地资源，有利于传承乡土文化，提升乡村地域生态、文化功能，从而助力乡村特色产业发展。第二，要稳慎探索乡村闲置宅基地的创新利用途径。在坚守土地基本制度、保障集体和农民合法权益的基础上，赋予宅基地

财产权,完善宅基地权益实现方式,更好地推动宅基地使用权流转^[26],切实增加农民的财产性收入。通过探索宅基地的使用权流转,还能为发展乡村服务产业提供土地空间。

5.3 “钱”的支持保障,助力产业融合发展

农业产业现代化、乡村产业融合发展、新型集体经济组织壮大发展都需要大量资金支持,应从财政、信贷、保险等多个渠道共同助力乡村产业的健康发展。第一,财政资金的支持。在原则上要先把乡村产业发展作为“三农”领域财政支出的优先选项,在实际操作中则要充分发挥财政资金的杠杆作用,引导金融和社会资本投入乡村产业发展之中。第二,信贷资金的支持。政策制定需要重点关注农业产业的金融创新,要大力支持涉农金融机构的工作方式方法创新,激发基层金融服务的扶农助农活力,落实支持乡村产业发展的奖励政策。第三,保险制度的支持。要进一步完善政策性农业保险制度、探索建立农业合作保险制度,要积极引导市场化保险在乡村非农产业发展中发挥保障作用,对乡村产业在保险理赔过程中给予必要帮助。同时,乡村产业发展不能成为帮助资本下乡攫取农民利益的帮手,资本下乡则应当为农民带来新的增收渠道^[27]。因此,关于资本下乡政策的制定应当从产业发展、产村和谐等角度综合考虑,审慎为之。

参考文献

- [1] 林毅夫. “三农”问题与我国农村的未来发展 [J]. 农业经济问题, 2003 (1): 19-24, 79.
- [2] 王瑞峰. 乡村产业高质量发展的演变特征、关键问题与突破方向 [J]. 经济学家, 2024 (2): 120-128.
- [3] 青平, 王敬斌, 蔡炜炜. 对农业强国建设中乡村产业振兴的几点思考 [J]. 经济纵横, 2023 (9): 21-28.
- [4] 蔡宁, 王明月. 共同富裕视域下乡村产业高质量发展研究 [J]. 农业经济, 2023 (6): 19-21.
- [5] 杜志雄. 持续推动农民增收的几点思考 [J]. 中国人口科学, 2024, 38 (1): 8-12.
- [6] 姜惠宸. 农村低收入人口增收: 困难挑战与促进对策 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24 (1): 84-93.
- [7] 汪三贵, 周园翔, 刘明月. 乡村产业振兴与农民增收路径研究 [J]. 贵州社会科学, 2023 (4): 147-153.
- [8] 陈辉, 梁勇, 田勇. 乡村产业振兴促进农民农村共同富裕的内在机理和实现路径 [J]. 农业经济, 2024 (5): 75-78.
- [9] 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, 22.
- [10] 辜胜阻, 李正友. 中国自下而上城镇化的制度分析 [J]. 中国社会科学, 1998 (2): 60-70.
- [11] 姜长云. 新时代创新完善农户利益联结机制研究 [J]. 社会科学战线, 2019 (7): 44-53.
- [12] 浙江大学中国农村家庭研究创新团队. 中国农村家庭发展报告 2020 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2021.
- [13] 康姣姣, 吴方卫. 中国农村劳动力稳态流动对乡村老龄化的影响: 基于 2009—2021 年千村调查数据的实证分析 [J]. 财经研究, 2024, 50 (2): 78-92.
- [14] 张红丽, 韩平新, 滕慧奇. 非农就业不稳定性如何影响农户收入?: 基于中国社会状况综合调查 (CSS) 数据的实证分析 [J]. 干旱区资源与环境, 2023, 37 (11): 1-9.
- [15] 蔡昉. 农业劳动力转移潜力耗尽了吗? [J]. 中国农村经济, 2018 (9): 2-13.
- [16] 刘海洋. 乡村产业振兴路径: 优化升级与三产融合 [J]. 经济纵横, 2018, (11): 111-116.
- [17] 郭芸芸, 杨久栋, 曹斌. 新中国成立以来我国乡村产业结构演进历程、特点、问题与对策 [J]. 农业经济问题, 2019 (10): 24-35.
- [18] 苏毅清, 游玉婷, 王志刚. 农村一二三产业融合发展: 理论探讨、现状分析与对策建议 [J]. 中国软科学, 2016 (8): 17-28.
- [19] 朱喜, 史清华, 盖庆恩. 要素配置扭曲与农业全要素生产率 [J]. 经济研究, 2011, 46 (5): 86-98.
- [20] 守英, 郑旭媛, 刘承芳. 数字经济背景下的乡村交易和产业转型 [J]. 中国农村经济, 2024 (6): 2-24.
- [21] 高鸣, 周子铭. “千万工程”经验赋能乡村产业发展的理论逻辑、现实基础与行动路径 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24 (2): 1-15.
- [22] 许伟. 新时代乡村振兴战略实施中“坚持农民主体地位”探研 [J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 46 (6): 146-153.
- [23] 陈锡文. 充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用 [J]. 农业经济问题, 2022 (5): 4-9.
- [24] 闵继胜, 陈靖雯. 现代农业技术推广应用促进农民增收了吗?: 基于国家现代农业示范区试点的准自然实验 [J]. 财经研究, 2024, 50 (4): 94-108.

- [25] 李乾, 芦千文, 王玉斌. 农村一二三产业融合发展与农民增收的互动机制研究 [J]. 经济体制改革, 2018 (4): 96-101.
- [26] 钱文荣, 赵宗胤. 城乡平衡发展理念下的农村宅基地制度改革研究 [J]. 农业经济问题, 2023 (9): 37-44.
- [27] 贺雪峰. 关于实施乡村振兴战略的几个问题 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2018, 18 (3): 19-26, 152.

Research on the Dilemma, Path and Policy Guarantee of Rural Industries Development to Boost Farmers' Income Augmentation

HONG Ganlin QIAN Wenrong

Abstract: The issue of increasing farmers' income is the core of our country's "San Nong" issues, and the development of rural industry plays an important role in promoting the farmers' income augmentation. Based on the analysis logic of "behavior subject-interest linkage-income increase goal-policy elements", this paper expounds the internal mechanism of rural industry development to help the farmers, income augmentation from three aspects: the realistic dilemma of "behavior-decision", income increase path and policy guarantee. The study found that the aging of farmers and difficult employment problems, the structural and mobility problems of rural industries, and the interest linkage problems in the development of rural industries have led to the difficulties of rural industries in helping farmers' income augmentation. In view of these problems, this paper puts forward the possible income increase path under the current predicament from the three aspects of industrial sector, industrial integration and industrial organization, and puts forward corresponding policy guarantee suggestions from the perspective of the three policy elements of "person, land and money".

Keywords: Rural Industries; Farmers' Income Augmentation; Interest Linkage

(责任编辑 张雪娇 李 辉)