

· “三农”问题 ·

农民农村共同富裕的制度供给研究

郑淋议 钱文荣

摘要:农民农村共同富裕是中国实现全体人民共同富裕的突破口,然而,长期乡村制度供给的滞后成为农民农村共同富裕的发展掣肘。怎么解决这个问题?基于新制度经济学理论和“三农”问题现状,文章认为,要坚持底线思维和发展思维,建立健全农民农村共同富裕的制度供给体系,一方面从农业、农民和农村分别入手,健全以生产者为导向的农业支持保障制度,完善以提升发展能力为核心的农民社会保障制度,建立以城乡资源服务均等化为目标的农村公共保障制度,为农民农村共同富裕提供关键性制度安排;另一方面从农业、农民和农村整体出发,巩固和完善以共同富裕为旨归的农村基本经营制度,协同推进农村土地制度和农业经营制度改革,发展壮大新型农村集体经济,为农民农村共同富裕构筑根本性制度保障。

关键词:“三农”问题 新制度经济学 制度供给 共同富裕

一、问题的提出

党的二十大强调,共同富裕是中国特色社会主义的本质要求。自 1921 年成立以来,中国共产党始终坚持以人民为中心的根本立场,团结和带领全国各族人民开启了中华民族伟大复兴的百年探索。尤其是改革开放以来,在中国共产党的坚强领导下,全国人民踔厉奋发、笃行不怠,全面建成了小康社会,创造了举世瞩目的中国奇迹,全体人民共同富裕取得阶段性重要进展。从 1978 年到 2022 年,国内生产总值由 3678 亿元上升到 1210207 亿元,人均国内生产总值由 385 元增加到 85698 元^①,国家经济实力显著增强;全国居民人均可支配收入由 171 元上升至 36883 元^②,人民生活水平显著提升。

同进,也应看到,中国仍处于社会主义初级阶段,当前社会的主要矛盾是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,城乡发展不平衡、农业农村发展不充分问题依然十分突出。从城乡收入来看,2022 年城镇居民的人均可支配收入为 49283 元,而农村居民的人均可支配收入只有 20133 元^③,城乡居民人均可支配收入的绝对差距仍然较大。而且,城乡收入差距,城乡教育、医疗、养老等方面的资源配置差异也十分明显(李实等,2021;张来明、李建伟,2021)。推动共同富裕最艰巨最繁重的任务在农村,最关键最核心的突破口也在农村,扎实推动农民农村共同富裕刻不容缓。

农民农村共同富裕是一项艰巨任务,具有长期性和复杂性。党的十九大报告指出,要分两阶段逐步实现共同富裕,一是到 2035 年,全体人民共同富裕迈出坚实步伐;二是到 2050 年,全体人民共同富裕基本实现。全体人民共同富裕,最突出的短板在“三农”,最关键的突破在于农民农村共同富裕(郑淋议,2023)。可以说,没有农业的兴旺、农民的富裕、农村的振兴,农民农村共同富裕就是无根之萍、无本之木、无源之水。然而,长期的城乡二元结构与城市偏向型政策导向,导致乡村的制度供给严重滞后(刘守

作者简介:郑淋议,浙江大学中国农村发展研究院、公共管理学院特聘副研究员、硕士生导师。钱文荣(通讯作者),浙江大学中国农村发展研究院、公共管理学院教授、博士生导师。

基金项目:浙江省哲学社会科学规划领军人才培养课题“风险应对导向的农业支持战略转型研究”(项目编号:24YJRC01ZD-1YB);教育部人文社会科学研究青年基金项目“宅基地制度改革对农民市民化的影响效应与政策优化研究”(项目编号:23YJC790203)。

^① 资料来源:“国务院新闻办就 2022 年国民经济运行情况举行发布会”,http://www.gov.cn/xinwen/2023-01/17/content_5737627.htm。

^② 资料来源:“2022 年居民收入和消费支出情况”,http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901715.html。

^③ 资料来源:“2022 年居民收入和消费支出情况”,http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901715.html。

英、熊雪锋,2018),日渐成为农民农村共同富裕的发展掣肘。有鉴于此,本文在综述已有研究的基础上,从农业、农民和农村出发,运用新制度经济学理论,围绕农业支持保障制度^①、农民社会保障制度^②、农村公共保障制度以及农村基本经营制度,探讨农民农村共同富裕的制度供给,以期为扎实推进全体人民共同富裕提供有益镜鉴。

二、文献回顾与分析框架

(一) 共同富裕的研究进展

共同富裕相关的学术研究具有鲜明的时代特点。20世纪八九十年代邓小平对共同富裕问题的早期论述掀起了第一波共同富裕的学术研究浪潮,而党的十八大以来尤其是党的十九大报告提出要分两步推进共同富裕,共同富裕的相关研究方兴未艾,迎来了新的春天。归结起来,国内学术界主要从以下五个方面对共同富裕展开了研究。

一是共同富裕的探索历程。中国共产党自成立之日起,便开启了共同富裕的百年探索(张占斌、毕照卿,2022)。其中,新民主主义革命时期,党领导中国人民建立新中国并深入推进土地革命,消灭阶级剥削和阶级压迫,为农村共同富裕创造了前提条件(李军鹏,2021);社会主义革命和建设时期,党和国家通过生产资料的社会主义改造、开展农业合作化运动以及确立社会主义制度,开启了农民共同富裕的早期探索(蒋永穆、豆小磊,2021);改革开放和社会主义现代化建设新时期,党和国家建立起以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,解放和发展生产力,使全体人民共享发展红利(韩文龙、祝顺莲,2018);进入中国特色社会主义新时代,党和国家打赢了脱贫攻坚战,全面建成了小康社会,开启了全体人民共同富裕新征程(张来明、李建伟,2021)。

二是共同富裕的理论内涵。共同富裕具有深厚的历史底蕴和丰富的理论意涵。一方面它可追溯至春秋战国时期,儒家的“天下大同”、道家的“小国寡民”、法家的“富国强兵”、墨家的“兼相爱,交相利”等思想无一不体现了对共同富裕的理想追求(张来明、李建伟,2021;蒋永穆、豆小磊,2021);另一方面它也可回归到马克思主义基本原理,马克思指出,在共产主义社会中,“生产将以所有的人富裕为目的”(中共中央编译局,2003)。毛泽东强调,共同富裕的重点是要带动农民富裕,“要巩固工农联盟,我们就得领导农民走社会主义道路,使农民群众共同富裕起来”(中共中央文献研究室,1993)。邓小平(1993)指出,“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”,共同富裕是要“让一部分人、一部分地区先富起来,以带动和帮助落后的地区”。江泽民(2006)指出,“实现共同富裕是社会主义的根本原则和本质特征”。胡锦涛(2016)论及共同富裕时提出“做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。习近平(2021)进一步指出,“共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义”。总之,共同富裕是全民富裕、全面富裕、共建富裕和逐步富裕的统一(李军鹏,2021;刘培林等,2021),具有主体范围上的共同、时间次序上的渐进和空间区域上的差别等特点(蒋永穆、豆小磊,2021)。

三是共同富裕的测度方法。作为一种在动态中向前发展的长远目标,共同富裕的实现必然离不开科学的衡量指标。程恩富和刘伟(2012)认为对贫富分化的观察可以作为考察共同富裕的一个参照标准,而贫富分化可以使用包括财富差距、收入差距、城乡差距、地区差距和行业差距等在内的财富分配指标和收入分配指标加以衡量。刘培林等(2021)认为共同富裕包含总体富裕程度和发展成果共享程度两个维度的指标体系。李实(2021)进一步强调共同富裕的标准是相对的,它本质上是共富和共享的统一,需从收入、财产和公共服务等方面来衡量富裕程度,也要从不同人群的收入差距、财产差距和享有的公共服务差异等方面来衡量共享程度。

^① 为贴合表述,这里使用农业支持保障制度而非农业支持保护制度。

^② 农村社会保障制度主要面向农民而非农村,为贴近现实,这里将使用农民社会保障制度的表述。

四是共同富裕的现实挑战。中国特色社会主义进入新时代,推动全体人民共同富裕既有基础、有条件、有信心,但同时也面临不少挑战。张来明和李建伟(2021)认为,当前中国面临来自经济转型发展、人口老龄化、社会诉求多元化、社会矛盾多样化以及外部发展环境复杂化等多方面的挑战。郁建兴和任杰(2021)强调,发展的收敛性不足、资源和机会分配的不公平、社会保障的水平和效率不高、税收制度缺乏对缩小收入差距的调节以及社会治理和社会稳定面临潜在挑战等问题正成为推动共同富裕的掣肘。除了上述问题与挑战之外,李实等(2021)进一步指出,“三农”问题是横亘在共同富裕面前的最大制约,如果农民的发展问题不能解决,那么全体人民共同富裕也将难以实现。

五是共同富裕的实现路径。实现共同富裕是一项长期任务(杨明伟,2023)。程恩富和刘伟(2012)指出,促进共同富裕既要坚持“国民共进”,做强、做优、做大社会主义公有制经济;也要确立以民生建设为导向的发展模式,使政府的投入和政策向普惠型转变。郁建兴和任杰(2021)强调,推动共同富裕需要依托高质量发展,优化资源和机会分配格局,改善民生以及创新社会治理。总之,扎实推进共同富裕要在已有发展基础上,针对发展不平衡不充分问题,深化社会主义市场经济改革(Zhang,2022),进一步解放和发展生产力(蒋永穆、豆小磊,2021),推进生产资料大众化和人力资本开发现代化(刘培林等,2021)、基础设施与公共服务均等化(张来明、李建伟,2021)以及公平分配体系现代化(韩文龙、祝顺莲,2018)。

回顾上述代表性研究成果,不难发现,有关共同富裕的文献主要聚焦全体人民的共同富裕,而学术界对农民农村共同富裕的关注相对不足(李实等,2021)。农民农村共同富裕是全体人民共同富裕的重要组成部分,也是解决社会主要矛盾的重要抓手。只有实现了农民农村共同富裕,全体人民共同富裕到2035年才能取得更为明显的实质性进展。鉴于此,本文将重点探讨农民农村共同富裕,希冀丰富相关研究成果。

(二)以制度供给推动农民农村共同富裕的分析框架

在新古典经济学家看来,政府是发展政策的一个外生角色,制度在经济发展过程中作用不大,而有效市场的竞争结构将直接引导交易各方实现效用或利润的最大化。不过,新制度经济学家指出,那样的有效市场只会出现在没有交易成本的世界里。在一个交易成本确定的真实世界中,由于交易费用普遍存在,制度往往对市场有效性起决定性作用。因而,与新古典经济学家不同,新制度经济学家修正了有关真实世界中交易成本为零的假设,并将政府视为影响经济绩效的重要组织,将制度作为一个极其重要的约束条件。他们认为,发展政策的核心是建立一个会制定和执行有效产权的政府,政府根据技术进步、人口变化设计灵活的制度机制来保障文化、经济和政治自由是经济长期增长的关键(North,1993)。

在影响“三农”发展的所有因素当中,制度始终居于核心地位。制度本身虽不能增加农业农村的资源禀赋,但它可以改变生产要素配置的环境和相对价格,从而影响农业农村发展的方向、速度和效率(黄祖辉等,2009)。事实上,当代“三农”问题的存在与趋于加重,在很大程度上就与乡村制度供给滞后有关(刘守英、熊雪锋,2018)。因而,扎实推动农民农村共同富裕,首要任务是加强“三农”领域既立足基本保障又着眼长远发展的制度供给^①。在乡村振兴背景下,“三农”问题可以说是全面推进乡村振兴最初始的逻辑起点,而制度供给是全面推进乡村振兴最首要的改革路径,农民农村共同富裕则是全面推进乡村振兴最终的价值归宿(见图1)。究其原因,主要在于当前“三农”问题依然是中国式现代化的短板弱项,社会主义初级阶段农业相对弱质、农民相对贫困和农村相对落后的现象仍不同程度地存在,这决定了推动全体人民共同富裕必须坚持问题导向和目标导向,要以解决农业、农民和农村问题为突破口,率先推进农民农村共同富裕;而要实现农民农村共同富裕又必须坚持底线思维和发展思维,力争在保住农业、稳定农民和改善农村的基础上,稳步推进农业高质高效、农民富裕富足和乡村宜居宜业,不断强化乡村振兴过程中的制度供给,进而为农民农村共同富裕提供扎实有效的制度支撑。

^① 所谓的制度供给并非是要直接提出全新的制度设计,而是要在已有制度安排上进行修正完善和边际创新。完全另起炉灶,不符合渐进改革的逻辑,且可能增加制度摩擦,造成社会动荡。

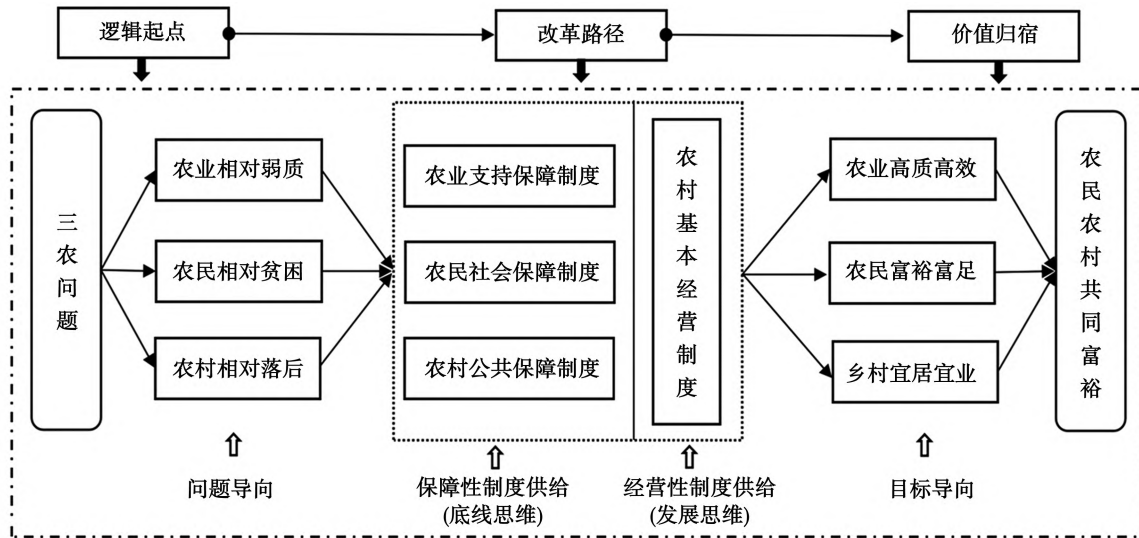


图 1:以制度供给推进农民农村共同富裕的分析框架

农民农村共同富裕是一个综合概念,虽未直接提及农业,但作为农村的主业,农业的高质量发展已然蕴含其中,其核心内容就是要促进农业高质高效、农民富裕富足和乡村宜居宜业,要求在做大“蛋糕”的同时也要分好“蛋糕”,让农民收入接近或达到非农收入的平均水平,使城乡基础设施和公共服务的差距缩小到合理区间,进而促进农民物质财富和精神财富的全面跃升。因而,扎实推动农民农村共同富裕,一方面需要从农业、农民和农村分别入手提供关键性的制度安排,改革农业支持保障制度、农民社会保障制度、农村公共保障制度,强化“三农”问题导向的保障性制度供给;另一方面也有必要从“三农”问题整体入手强化根本性的制度保障,健全农村基本经营制度^①,加强共同富裕导向的经营性制度供给。

三、健全以生产者为导向的农业支持保障制度

(一) 健全农业支持保障制度:现状、问题及必要性

农业是农村的基础性产业,当前中国依然有大量的农户以农为生、以农为业。推动农民农村共同富裕必须以扶持农业为突破口,健全农业支持保障制度,保障农业高质高效。健全农业支持保障制度不仅是保障国家粮食安全的客观需要,也是保障亿万农民生计和生活的重要支撑。由于农业本身是利用有构造的生命自然力进而利用其他自然力的活动(周其仁,1985),同时也是自然再生产和经济再生产相互交织、自然风险和市场风险相互叠加的产业(钱文荣、郑淋议,2019),因而,农业在很大程度上属于弱质性产业。加之中国农民数量众多且耕地资源高度稀缺,在工业化、城市化和全球化等多重力量作用下,农业的弱质性较之其他产业更为明显,农民的农业收入不仅相对较低,而且充满极大的不确定性。

对农业进行支持和保护是世界性命题,无论是发达国家还是发展中国家,都概莫能外。农业支持保障制度的核心功能就是要降成本、提价格、减风险,提高农业经营性收入。中国自2004年中央“一号文件”发布以来,经过长达近20年的努力,逐步建立起了覆盖农业生产,农产品流通、存储与消费,以及农产品贸易全过程的农业支持保障制度,有力地支撑了农业现代化(张天佐等,2018)。不可否认,现行农业支持保障制度在维护农民发展权益,提高农业现代化水平和保障国家粮食安全等方面起到了积极作

^① 这里将制度供给分为“农业支持保障制度、农民社会保障制度、农村公共保障制度”与“农村基本经营制度”两类,而并非完全根据农业、农民和农村研究对象将“农村基本经营制度”与“农村公共保障制度”归为一类,主要原因在于:一方面“农业支持保障制度、农民社会保障制度、农村公共保障制度”属于保障性制度(立足基本保障),“农村基本经营制度”属于经营性制度(着眼长远发展);另一方面,“农村基本经营制度”是党的农村政策的基石,事关农业、农民和农村整体发展,它的重要性远高于其他制度安排,而“农业支持保障制度、农民社会保障制度、农村公共保障制度”相对来说只是分别为解决农业、农民和农村部分问题而做出的专项制度设计。

用。但是,伴随着城乡人口流动的日益加快,农民分化趋势也变得更为明显,农村不仅有以传统农业为生的小农户,也有以现代农业为业的规模户,还有以农业为基础从事产业融合经营的新型农业经营主体。^①然而,现行农业支持保障制度侧重于保障小农户的发展权益,它主要将农业补贴以财政转移支付的形式给拥有土地承包经营权的小农户,这些小农户无论是否从事农业生产都将获得补贴。相比之下,该制度对真正从事农业适度规模经营的规模户和从事农业产业融合发展的新型农业经营主体却缺乏足够有效的支持。并且,对于流转土地从事市场化经营的规模户或新型农业经营主体来说,由于现行农业支持保障制度相当于为土地承包者“设租”,他们不仅无法获得生产者补贴,而且要支付更高的土地流转租金,这导致了政策扭曲和资源错配,降低了市场对农业资源的配置能力,难以适应新形势发展的需要(胡冰川,2019)。

(二) 深化以生产者为导向的农业支持保障制度改革

以农业为基础的共同富裕不能依靠落后的传统农业,农业经营性收入的提高一定是建立在农业的规模经济、范围经济或高附加值基础之上的。面向共同富裕、乡村振兴和农业强国的宏伟蓝图,当前和今后一个时期,有必要在现有基础上,围绕真正从事农业生产经营的小农户、规模户和新型农业经营主体,进一步深化以生产者为导向的农业支持保障制度改革。一是实施小农户扶持行动,促进小农户与现代农业有机衔接。具体地,要稳定现有对从事农业生产的小农户的普惠性支持政策,综合运用财政、金融、保险、补贴等激励措施,改善农业基础设施和生产条件,提升小农户的农业技术装备和人力资本水平。与此同时,也要鼓励小农户创新创业,引导小农户发展特色农业、生态农业和有机农业,鼓励小农户增加农产品附加值,提供优质、绿色、有机农产品,进一步保障和稳步提高小农户农业经营性收入。二是实施规模户培育计划,发展多种形式的农业适度规模经营。一方面,开展土地综合整治,鼓励土地的互换、合并、流转和集中,推动“小田变大田”“碎田变整田”,推进土地连片集中经营,提高农业生产效率和农业规模报酬;另一方面,发展农业生产性服务业,培育多元化、多层次、多环节、多功能的农业生产性服务组织,拓展农业生产性服务的覆盖范围和服务半径,降低农业生产成本和交易成本。三是实施新型农业经营主体创新工程,发展多种形式的农业产业融合经营。积极培育涉农企业和农业产业化联合体,加快推进农业与商贸、文教、旅游、生态、康养等产业的深度融合,以开发农业的多功能性为契机促进农业的产业链延伸和价值链拓展,让小农户共享二三产业的增值收益和发展成果。

四、完善以提升发展能力为核心的农民社会保障制度

(一) 完善农民社会保障制度:现状、问题及必要性

农民是中国社会的相对弱势群体,农民农村共同富裕一定是建立在农民基本生活得到充分保障的基础上的。如果农民连最基本的生活都无法保障,那么富裕富足也就无从谈起。虽然农民社会保障制度不能直接达成农民富裕富足的愿望,但是扎实推动农民农村共同富裕,却离不开农民社会保障制度的日臻完善。可以说,完善农民社会保障制度既是保障和改善农民基本生活的重要举措,也是促进和实现农民富裕富足的基本前提。不过,长期以来,农村对土地保障模式的路径依赖在很大程度上阻碍了现代意义上的农民社会保障制度的建立,而农民也由于其其在社会阶层中的相对弱势地位,难以推动强制性制度变迁以弥补农民社会保障制度的供给不足。于是,农民社会保障制度长期游离在国家社会保障制度建设的边缘,严重滞后于城镇居民社会保障制度,两者之间存在巨大的制度鸿沟(黄清峰、刘艺戈,2014)。农民社会保障制度是收入分配制度的重要组成部分,也是惠及广大农民的重大民生工程。农民社会保障制度的核心功能是节约农民保障性支出,为农民提供基本的社会保险、社会救助、社会福利以及其他社会补充保障措施(郑功成,2014),从而解决农民后顾之忧。自2003年以来,经过20年的努力,

^① 这里将规模户和新型农业经营主体区分开来,主要是因为实践中农业产业融合经营不一定涉及较大的生产经营规模,尽管两者在多数情况下存在重合。

中国逐步建立起涵盖医疗、养老、低保、义务教育和农民工就业等多个领域的农民社会保障制度,这为广大农民铺就了一张较为完善的社会保障“安全网”(王军,2010)。

然而,与城镇居民社会保障制度相比,农民社会保障制度由于受到农村人口众多却居住分散、人口老龄化城乡倒置日益加重以及城乡二元结构不对等等多重因素的影响,依然存在内容体系缺失、结构体系碎片化和层次体系不均衡等诸多问题(丁建定,2018)。当前的农民社会保障制度主要由新型农村社会养老保险制度(新农保)、新型农村合作医疗制度(新农合)、农村最低生活保障制度(低保)等组成。总体上,现行农民社会保障制度主要侧重于保障农民(特别是有特殊困难的农民群体)的基本生活,其他诸如重大疾病医疗费用报销等在内的更高水平的社会保障却相对匮乏。因而,农民一旦遭遇突发事件,他们依然有可能再次沦为贫困人口。与此同时,农民社会保障制度一定程度上存在着重物质保障轻发展能力的倾向,这容易加重社会负担和滋生部分农民“等靠要”的惰性思维。此外,现行农民社会保障制度也未将农民职业培训制度和农民职业退休制度纳入,农民迄今尚没有“退休”一说。农民年老之后不仅需要继续从事农业生产,发挥“老人农业”的余热,而且不能获得与城镇职工相当的退休金和养老服务,他们更多只能依赖新农保基础养老金和子女代际支持。

(二) 深化以提升发展能力为核心的农民社会保障制度改革

2021年以来,中国人均国内生产总值持续突破1万美元大关并超过同期世界平均水平,这为建立更高水平和更大范围的农民社会保障制度创造了良好条件。当前和今后一个时期,有必要在现行基础上,提高农民社会保障水平,拓展农民社会保障范围,进一步深化以提升发展能力为核心的农民社会保障制度改革。一是提高农民社会保障水平,逐步缩小城乡社会保障之间的发展差距。其中,新型农村社会养老保险制度要创新个人缴费、集体补助和政府补贴相结合的筹资模式,结合农民收入增长趋势,稳步提升农民基础养老金水平,缩小农民与市民基础养老金的差距;新型农村合作医疗制度要努力实现“小病”医疗费用报销全面覆盖和“大病”医疗费用报销逐年增加,改善农民健康状态,提升农民人力资本水平,不断增强农村合作医疗对基础疾病和重特大疾病医疗费用的保障能力;农村最低生活保障制度要坚持“扶志”“扶智”和“扶业”相结合,通过产业、就业和创业等重点帮扶形式巩固好脱贫攻坚成果,推动脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接,让脱贫农民驶入共同富裕主航道。二是拓展农民社会保障范围,加快建立农民职业培训制度和农民职业退休制度。要努力消除社会对农民的身份歧视,让农民真正成为具有职业属性且令人羡慕的职业。一方面,建立多元的农民职业培训制度,积极培训农业职业经理人,提升农民应用现代农业生产技术的的生产能力,鼓励农民传承和发展非物质文化遗产,引导农民创新创业和投身二三产业,让农民在高质量产业发展中获得多样化的收入来源;另一方面,建立统一的农民职业退休制度,引导农民职业退休与社会保障水平相挂钩,支持农民年满60岁退休之后根据其务农年限、税费缴纳、经营绩效等多个标准获取相应层次的农民职业退休金,使之与基础养老金一起构成农民社会养老的重要保障。

五、建立以城乡资源服务均等化为目标的农村公共保障制度

(一) 建立农村公共保障制度:现状、问题及必要性

农村是中国发展相对落后的区域,受制于农村先天条件不足、城乡二元结构扭曲和政府职能转变不到位等因素的影响,农村的基础设施和公共服务并不能满足农民的美好生活需要,其供给无论是在数量上还是在质量上均远远落后于城镇,城乡基础设施和公共服务供给存在严重的不均衡问题。农村基础设施和公共服务供给不足是城乡差距的突出表现,农村基础设施和公共服务的缺失不仅拉大了城乡居民的收入差距和消费差距,造成更程度的发展不平等;而且成为农民致富道路上的发展约束,导致农民难以跨越温饱、实现小康和走向共富,甚至有可能掉入贫困陷阱。尽管近年来对农村基础设施和公共服务的财政投入不断加大,但有关农村公共保障的正式制度并未建立。诚如刘国军(2008)指出,农村基础设施和公共服务领域出现的问题,根本上并不在于党和政府没有提供公共保障的经济能力,而是缺

乏一套行之有效的制度安排。向农村提供基础设施和公共服务是政府的重要职能,也是农民作为公民的基本权利。作为收入分配制度的重要组成部分,农村公共保障制度的核心功能就是要保障政府公共投入,减少农民公共开支,促进城乡基础设施和公共服务均等化。农民农村共同富裕要实现,基础设施和公共服务建设要先行,要以城乡一体化为引领,建立农村公共保障制度,缩小城乡发展差距,促进乡村宜居宜业。

农村公共保障制度是促进产业兴旺的基础保障,也是助力农民生活富裕的关键支撑。长期以来,农村发展落后和农民收入不高的一个重要原因本身就在于农村基础设施和公共服务的供给不足。农村软硬件基础设施的落后和公共服务的缺失,使得农村劳动力、资本、人才、技术等要素大规模、单向度地流向城市,造成严重的乡村衰败和农村“空心化”问题。在政府公共财政投入不足或不稳的情况下,农民如果要改善农村基础设施和公共服务,他们不得不自筹资金,花费更多的人力、物力和财力。否则,乡村衰败和农村“空心化”问题只会越加严重,农民富裕富足和乡村宜居宜业都将无从谈起。然而,即使农民愿意出资出力,那也会使得本不富裕的农民的负担变得更为加重。因此,建立农村公共保障制度的根本目的就是要加强农村软硬件设施建设,发展农村民生工程和社会事业,改善农村人居环境和生产生活条件,提升农民幸福感、获得感,为农民减压解负和广开致富财源。

(二) 深化以城乡资源服务均等化为目标的农村公共保障制度改革

对标农民农村共同富裕的远大追求,建立以城乡资源服务均等化为目标的农村公共保障制度势在必行。总体来看,一是要建立农村基础设施和公共服务优先保障机制,加快补齐农村基础设施和公共服务短板。具体地,要以县域为载体、村庄为驿站,在公共财政投入上优先保障,在基础设施建设上优先安排,在公共服务配置上优先满足,着力破除阻碍城乡一体化的体制机制障碍,依法保障农民的基本公共权利,深入实施农村安全饮水工程、电网巩固提升工程、公路安全防护工程、数字乡村建设工程和农房安全改造工程,加快推进城乡交通网、物联网、互联网和信息网一体化建设,加快构建城乡医疗共同体、养老共同体、教育共同体和就业共同体,逐步实现城乡基础设施和公共服务均等化。二是要建立农村基础设施和公共服务可持续投入机制,形成农村基础设施和公共服务供给主体的多元化格局。具体地,要打破基础设施和公共服务天然由政府提供的认识误区(贾康、孙洁,2006),加强政府、市场与社会的多元互动和耦合协作,积极引导社会资本参与农村民生工程和社会事业建设,加快形成政府、农村社区、私人部门和社会组织的“四位一体”供给格局,保障农村公共保障投入的多样化和可持续。三是要建立农村基础设施、公共服务监督和管护机制,提高公共资金利用效益和延长公共资源使用寿命。具体地,要合理划分供给主体、使用主体的职责范围,建立责、权、利相统一的监督和管护机制,解决好农村基础设施和公共服务领域供给不足、管护不力、使用率低和腐败高发等问题,促进农村民生工程和社会事业稳健发展。

六、巩固和完善以共同富裕为旨归的农村基本经营制度

(一) 巩固和完善农村基本经营制度:现状、问题及必要性

农村基本经营制度是党的农村政策的基石,是社会主义基本经济制度的重要组成部分。农村基本经营制度主要由农村土地制度和农业经营制度组成,它从根本上保证了广大农民平等地享有基本生产资料,在保障农民集体权益和发展农村集体经济方面具有显著的制度优势。由于生产资料所有制决定分配关系,农村基本经营制度不仅可以调动农村集体成员生产积极性,不断做大“蛋糕”,带动农民共创共富;也能够确保农村集体发展收益更好地为农村集体成员所共享,合理分配好“蛋糕”,激励农民共建共享。然而,当前农村基本经营制度也面临着一些弊端和挑战:首先,受制于制度变迁的路径依赖,现阶段农村土地制度仍存在不同程度的产权不明晰、产权不完整和产权不稳定问题,依然制约着农业农村现代化(郑淋议等,2022);其次,近年来随着农业合作社、农业企业和农业产业化联合体等新型农业经营主体的崛起,实践中相继涌现出合作经营、企业经营、产业化联合经营等新型农业经营方式,逐渐对以家

庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制构成冲击;最后,伴随着农村新产业新业态的不断涌现,新型集体经济视域下集体经营的范畴也在不断拓展,经营内容本质上已从原来较为单一的土地经营、农业经营转向日渐多元、更为广泛的乡村经营,这迫切需要时代化的农村基本经营制度改革。因而,扎实推动农民农村共同富裕,有必要巩固和完善农村基本经营制度,协同推进农村土地制度和农业经营制度改革,大力发展新型农村集体经济,不断激活要素、主体与市场,提高农民收入水平和缩小城乡居民收入差距。

(二) 深化以共同富裕为旨归的农村基本经营制度改革

巩固和完善农村基本经营制度是实现农民农村共同富裕的不二法门,也是一项艰巨而复杂的系统工程。总体来看,一是要深化农村土地制度改革,健全产权清晰、流转顺畅、保护严格、功能丰富的现代农村土地制度。具体地,要继续深化农村土地“三权分置”改革,赋予农民更多财产权利,深入推进土地要素市场化配置改革,稳步开展二轮土地承包到期再延长30年试点,不断提高农村土地产权的明晰性、完整性和稳定性,通过激活要素,维护和发展好广大农民合法的权益,为农民农村共同富裕提供扎实而有效的“稳定器”。二是要深化农业经营制度改革,建立以家庭经营为主体、多种经营方式共同发展的现代农业经营制度。一方面,继续探索家庭经营和集体经营的有效实现形式,支持小农户发展转型,鼓励家庭农场发展壮大,引导村集体提供农业社会化服务,在“统”和“分”两个层次协同推进农业经营方式创新;另一方面,明确农业合作社、农业企业和农业产业化联合体的功能定位,强化小农户与新型农业经营主体的利益联结,有序推动纵向一体化和横向一体化,通过激活主体,促进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营和产业化联合经营共同发展,为农民农村共同富裕输入充足而有力的“动力源”。三是要推动农业经营向乡村经营转变,建立“有为集体”和“有效市场”相统一的新型集体经济发展模式。特别是要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的生态文明理念,注重“看得见的手”与“看不见的手”有机结合,聚焦富民产业推动乡村经营市场化,以改革农村集体产权制度和资源要素市场化配置为抓手,明确农村集体经济组织的特别法人地位,引入现代企业制度、职业经理人制度和集体股份管理制度,通过发展资产租赁型、生产服务型、企业股份型、联合发展型等多种集体经济形式激活市场,盘活包括农地、林地、宅基地、林木、农房等在内的各类集体资源资产,促进生态资源的价值转化和有机实现,为农民农村共同富裕构筑稳定而多元的“聚宝盆”。

七、结论与讨论

党的十八大以来,中国共产党领导全国人民打赢了脱贫攻坚战,建成了全面小康社会,为推动全体人民共同富裕奠定了坚实的发展基础。不过,也应当看到,中国仍处于社会主义初级阶段,社会的主要矛盾依然是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。现阶段社会主义主要矛盾决定了推动共同富裕最艰巨最繁重的任务在农村,最关键最核心的突破口也在农村,促进农民农村共同富裕势在必行。

在影响农民农村共同富裕的诸多因素当中,制度长期居于核心地位,这在社会主义中国更是如此。然而,在某种程度上也正是由于乡村制度供给的相对滞后,“三农”问题才会长期存在并日趋加重。推动全体人民的共同富裕,必须坚持农业农村优先发展,不断强化农民农村共同富裕的制度供给。农民农村共同富裕本身是一个综合概念,尽管它并未提及农业,但农业、农民和农村三位一体、不可或缺,其核心目标依然是指向“三农”问题的有效破解。因而,农民农村共同富裕的制度供给必须坚持稳中求进总基调,围绕农业、农民和农村展开,一方面通过建立健全最为紧要的制度(农业支持保障制度、农民社会保障制度和农村公共保障制度)针对性地逐个击破;另一方面通过巩固完善最为根本的制度(农村基本经营制度)全局性地一体推进,在不断做大做好“蛋糕”的同时合理分配好“蛋糕”。

农业是农村的基础性产业,也是关乎亿万农民生计的弱质产业。扎实推动农民农村共同富裕首先要健全农业支持保障制度。农业支持保障制度是推动农民农村共同富裕的基础支撑,要深化以生产者为导向的农业支持保障制度改革,综合运用财政、金融、保险、补贴等激励措施,降成本、提价格、减风险,

提高农业经营性收入。农民是农村社会的关键主体,也是中国社会的相对弱势群体。其次要完善农民社会保障制度。农民社会保障制度是推动农民农村共同富裕的核心保障,要深化以提升发展能力为核心的农民社会保障制度改革,节约农民保障性支出,为农民提供基本的社会保险、社会救助、社会福利以及其他社会补充保障措施,解决农民后顾之忧。农村是农民生产生活的主战场,也是中国发展相对落后区域。最后要建立农村公共保障制度。农村公共保障制度是推动农民农村共同富裕的关键举措,要建立以城乡资源服务均等化为目标的农村公共保障制度,加强农村软硬件设施建设,发展农村民生工程和社会事业,改善农村人居环境和生产生活条件。“三农”事业任重而道远,扎实推动农民农村共同富裕,还要致力于巩固和完善农村基本经营制度。农村基本经营制度是推动农民农村共同富裕的必然选择,要协同推进农村土地制度和农业经营制度改革,发展壮大新型农村集体经济,提高农民收入水平和缩小城乡居民收入差距。

党的二十大报告指出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。回望古今、环视中外,实现全体人民共同富裕不仅是几千年来中国人民的大同理想,更是人类社会命运共同体的远大追求。而作为发展最为薄弱的农村,无疑是推动全体人民共同富裕这项伟大事业的主战场,注定长期而艰巨、困难而繁重,但也必将在中国共产党的卓越领导下走向胜利。从此意义上讲,以农业、农民和农村为突破口,建立健全适应共同富裕远大追求的农业支持保障制度、农民社会保障制度、农村公共保障制度和农村基本经营制度,不断强化农民农村共同富裕的制度供给,也必将为广大发展中国家的繁荣富强以及人类社会天下大同的上下求索,贡献中国智慧、中国方案、中国力量。

参考文献:

- 程恩富、刘伟,2012:“社会主义共同富裕的理论解读与实践剖析”,《马克思主义研究》,2012,6:41—47。
- 邓小平,1993:《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社。
- 丁建定,2018:“改革开放以来党对社会保障制度重大理论认识的发展”,《社会保障评论》,2018,4:31—42。
- 韩文龙、祝顺莲,2018:“新时代共同富裕的理论发展与实现路径”,《马克思主义与现实》,2018,5:31—37。
- 胡冰川,2019:“改革开放四十年农业支持保护制度:脉络与发展”,《江淮论坛》,2019,2:29—36。
- 胡锦涛,2016:《胡锦涛文选》(第二卷),北京:人民出版社。
- 黄清峰、刘艺戈,2014:“农村社会保障制度变迁的演进逻辑与路径选择——从路径依赖到路径创造”,《社会保障研究》,2014,2:80—85。
- 黄祖辉、徐旭初、蒋文华,2009:“中国‘三农’问题:分析框架、现实研判和解决思路”,《中国农村经济》,2009,7:4—11。
- 贾康、孙洁,2006:“农村公共产品与服务提供机制的研究”,《管理世界》,2006,12:60—66。
- 江泽民,2006:《江泽民文选》(第一卷),北京:人民出版社。
- 蒋永穆、豆小磊,2021:“共同富裕思想:演进历程、现实意蕴及路径选择”,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2021,6:16—29。
- 李军鹏,2021:“共同富裕:概念辨析、百年探索与现代化目标”,《改革》,2021,10:12—21。
- 李实,2021:“共同富裕的目标和实现路径选择”,《经济研究》,2021,11:4—13。
- 李实、陈基平、滕阳川,2021:“共同富裕路上的乡村振兴:问题、挑战与建议”,《兰州大学学报(社会科学版)》,2021,3:37—46。
- 刘国军,2008:“我国农村基本公共服务均等化的制度构想”,《党政干部学刊》,2008,1:32—34。
- 刘培林、钱滔、黄先海、董雪兵,2021:“共同富裕的内涵、实现路径与测度方法”,《管理世界》,2021,8:117—129。
- 刘守英、熊雪锋,2018:“我国乡村振兴战略的实施与制度供给”,《政治经济学评论》,2018,4:80—96。
- 钱文荣、郑淋议,2019:“中国农村土地制度的合理性探微:一个组织的制度分析范式”,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2019,3:148—159。
- 王军,2010:“中国农村社会保障制度建设:成就与展望”,《财政研究》,2010,8:2—13。
- 习近平,2021:“扎实推动共同富裕”,《共产党员》,2021,21:5—7。
- 杨明伟,2023:“共同富裕理论不断深化的逻辑——贯穿在党的二十大报告中的本质要求”,《经济社会体制比较》,

2023,1:1—9。

郁建兴、任杰,2021:“共同富裕的理论内涵与政策议程”,《政治学研究》,2021,3:13—25。

张来明、李建伟,2021:“促进共同富裕的内涵、战略目标与政策措施”,《改革》,2021,9:16—33。

张天佐、郭永田、杨洁梅,2018:“基于价格支持和补贴导向的农业支持保护制度改革回顾与展望”,《农业经济问题》,2018,11:4—10。

张占斌、毕照卿,2022:“中国共产党对共同富裕的百年探索:深刻把握与历史贡献”,《经济社会体制比较》,2022,2:1—8。

郑功成,2014:“中国社会保障演进的历史逻辑”,《中国人民大学学报》,2014,1:2—12。

郑淋议,2023:“农村土地制度改革视域下的共同富裕研究——以产权开放为分析线索”,《中国经济学》,2023,2:261—289。

郑淋议、刘琦、李丽莉、洪名勇,2022:“家庭承包制度改革:问题、取向与进路——基于产权强度、长度和广度的视角”,《经济社会体制比较》,2022,6:65—74。

中共中央编译局编译,2003:《马克思恩格斯全集》(第四十六卷),北京:人民出版社。

中共中央文献研究室编,1993:《建国以来重要文献选编》(第七册),北京:中央文献出版社。

周其仁,1985:“家庭经营的再发现——论联产承包制引起的农业经营组织形式的变革”,《中国社会科学》,1985,2:31—47。

North, D C. , 1993. “The New Institutional Economics and Development.” *Economic History*. 1 – 8.

Zhang W. , 2022. “Market Economy and China’s ‘Common Prosperity’ Campaign.” *Journal of Chinese Economic and Business Studies*. 20(4) : 323 – 337.

Exploring Systemic Provision for the Common Prosperity of Farmers and Rural Areas

Zheng Linyi & Qian Wenrong

(China Academy for Rural Development, School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou)

Abstract: Achieving the common prosperity of farmers and rural regions is pivotal for realizing the broader goal of common prosperity for the entire population. Nonetheless, the persistent deficiency in rural systemic supply has been a major obstacle to this end. Drawing on the principles of New Institutional Economics (NIE) and examining the current state of the “three rural issues” (agriculture, farmers, and rural areas), this study advocates for the necessity to embrace both baseline and developmental perspectives to establish and enhance the systemic provisions for common prosperity in these sectors. On one front, the paper suggests improving agriculture – focused support and protection systems, deepening the social security system for farmers with an emphasis on development capabilities, and creating a public security system for rural areas aimed at equalizing resources and services between urban and rural settings. These measures are proposed as key institutional arrangements for the common prosperity of farmers and rural areas. On another front, addressing the “three rural issues” collectively, the paper calls for strengthening and refining the fundamental rural governance system designed for common prosperity, coordinating reforms of rural land and agricultural management systems, and actively fostering a new rural collective economy. These steps are envisioned to lay down the foundational institutional assurances for the common prosperity of farmers and rural areas.

Key words: Three Rural Issues; New Institutional Economics; Systemic Provision; Common Prosperity

(责任编辑:漫漫)