

# 促进农民富裕 切实增进民生福祉

□ 钱文荣

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。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，也是一个长期的历史过程。”当前我国发展的最大不平衡是城乡发展不平衡，共同富裕最艰巨最繁重的任务在农村，推进城乡融合发展、促进农民富裕，是关系强国建设、民族复兴的“国之大者”。近期，中共中央、国务院印发的《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》（以下简称《规划》）作出部署，要促进农民持续增收、城乡收入差距持续缩小，促进城乡共同繁荣发展，让农业强国建设成果更多更公平惠及农民。

## 缩小城乡区域发展和收入分配差距是农业强国建设的必然要求

农民持续增收是农业强国建

设的必要条件。农业强国建设需要一支高素质的农业经营者队伍。由于农业比较收益低和城乡收入差距大等多方面原因，我国自改革开放以来长期存在人口的乡城单向流动和劳动力向二三产业单向转移的现象，造成了大量农村的“空心化”。我国农林牧渔行业就业人员文化程度偏低，这样的劳动者队伍无法满足农业强国建设需要，要通过各种强农惠农富农支持措施，增加农民收入、缩小城乡收入差距，提升农业农村对各类人才的吸引力。

城乡共同繁荣发展是农业强国建设的内在要求。党的二十大报告提出全面建成社会主义现代化强国的目标，农业农村仍然是短板弱项。现代化强国建设，不能一边是繁荣的城市，另一边却是凋敝的农村。强国必先强农，农强方能国强。实现城乡融合发展，促进城乡共同繁荣

发展，是农业强国建设的重要目标。

脱贫地区和脱贫群众“不掉队”是农业强国建设的底线。共同富裕路上，相对其他地区和群众，脱贫地区和脱贫群众总体发展能力仍然较弱，“掉队”可能性相对较大。农业强国建设最艰巨的任务和重要底线，就是带领脱贫地区和脱贫人口在全面建设社会主义现代化国家新征程中不掉队、赶上来。

## 新阶段促进农民增收和缩小城乡发展差距面临新的挑战

党的十八大以来，我国农业农村发展取得历史性成就，城乡居民收入比由2013年的2.81下降到2024年的2.34，城乡融合发展取得积极成效。但城乡发展不平衡、农村发展不充分仍是社会主要矛盾的集中体现，当前农民增收和缩小城乡差别面临诸多新挑战。经济结构转型，就业增收面临新挑战。

我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，发展模式由数量扩张转向质量提升，经济增速减慢、结构转型，增长动力由要素驱动转向创新驱动。这意味着经济增长对劳动力素质的要求进一步提高，农民尤其是低技能农村劳动力通过就业实现增收的难度加大。

城镇化速度减缓，人口向城镇



增加农民收入是“三农”工作的中心任务，要聚力产业就业，增进民生福祉。  
新华社发 王彦冰 摄

迁移面临新困难。中国改革开放后的人口快速流动推动了城镇化水平的持续提高,常住人口城镇化率从1978年的17.9%上升至2024年的67%。但是,由于城乡二元体制制约,大量进城农民无法融入城市,城镇化质量不高。截至2023年底,全国户籍人口城镇化率只有48.3%,比常住人口城镇化率低17.9个百分点。当前,我国的城镇化开始从快速扩张型向高质量深度融合型转变,其主要任务是推动农业转移人口市民化,缩小两个城镇化率的差距,城镇化速度必将减缓,农村人口向城镇迁移要具备更多的条件。

农村人口老龄化,小农户融入现代农业面临新问题。我国农业经营体系表现为各类主体并存、以小农户为主的特征,随着农村人口的日益老龄化,小农户融入现代农业面临不少新问题。农村60岁以上的人口比例达到了25.03%,显著高于城市的17.1%。农村人口老龄化对农地流转与规模经营、农业技术推广、农业结构调整等产生不利影响,小农户在整个农业产业链中也存在边缘化风险,这对乡村富民产业的发展提出新要求。

改革进入深水区,城乡融合体制机制创新面临新难点。党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出全面部署,意味着改革进入深水区。就城乡融合发展体制机制而言,我国几十年的改革取得重要成绩,却仍未从根本上改变城乡二元体制。迄今,财政预算、居民社会保障资源、医疗资源、基础教育资源等在城乡间的配置依然失衡,城乡居民劳动权利、财产权利等依然存在不平等,这些制度不仅相互影响,而且还受到其他相关制度的制约,这对改革的系统性、

整体性、协同性提出了更高要求。

## 加快促进农民增收、推进城乡融合发展的战略举措

《规划》提出,坚持把增加农民收入作为“三农”工作的中心任务,把更多资源力量配置到产业就业上,切实增进民生福祉。围绕缩小城乡收入差距、城乡发展差距、区域发展差距,提出了系统的政策和切实可行的举措。

拓宽农民增收渠道,缩小城乡收入差距。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。”《规划》对此提出了系列措施。一是产业富民。壮大县域富民产业,推动县域产业加快融入邻近大中城市产业链供应链。二是就业增收。支持高质量就业培训,健全跨区域就业服务机制,建立区域劳务协作平台。三是改革赋能。允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用;有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,健全土地增值收益分配机制。四是社保兜底。健全城乡居民基本医疗保险筹资机制,推进基本养老保险制度覆盖全体农村居民并适时提高基础养老金标准。

推进城乡融合发展,缩小城乡发展差距。习近平总书记指出,要强化以工补农、以城带乡,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。《规划》提出,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,完善城乡融合发展体制机制和政策体系。一是推动城乡要素双向流动和公共资源均衡配置。健全政府投资与金融、社会投入联动机制,稳步提高土地出让收入用于农业农村比例;构建城乡统一的建设用地市场。二是推

动农业转移人口市民化。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度;推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利。三是把县域建成城乡融合发展的重要载体。以县域为切入点推动城乡基本公共服务标准统一、制度并轨;加强县域商业体系建设,挖掘农村消费潜力。

提升脱贫地区和脱贫群众内生发展动力,缩小区域发展差距。党的十八大以来,我国通过实施区域协调发展战略和打赢脱贫攻坚战,在缩小区域发展差距和脱贫人口收入差距方面取得丰硕成果,但区域发展差距依然较大,尤其是脱贫地区的持续发展能力普遍不强。《规划》提出了增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力的系列措施。一是加强体制机制创新。完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制,建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度。二是推动帮扶产业高质量发展。构建成长性好、带动力强的帮扶产业体系,将发展联农带农富农产业作为中央财政衔接推进乡村全面振兴补助资金优先支持内容。加快补齐脱贫地区农村基础设施短板,优先布局产业发展所需配套设施。三是提升脱贫地区群众就业能力。发展面向脱贫地区的职业教育,持续开展“雨露计划+”就业促进行动。四是做好帮扶工作。深化东西部协作、定点帮扶,推进“万企兴万村”行动;集中支持国家乡村振兴重点帮扶县,强化易地搬迁后续扶持,实施兴边富民行动;健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制。

(作者系浙江大学中国农村发展研究院院长、教授)