

“十四五”时期促进农民增收的战略思考

姜长云^{1, 2} 李俊茹¹ 王一杰¹ 赵炜科^{2, 31}

(1. 中国农业大学 经济管理学院, 北京 100083;

2. 国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所, 北京 100038;

3. 重庆市综合经济研究院, 重庆 401147)

【摘要】：“十四五”时期我国在全面建成小康社会基础上, 开启全面建设社会主义现代化国家新征程, 进入新发展阶段。文章剖析了“十四五”进入新发展阶段后我国农民增收面临的新机遇、困难和挑战, 提出了未来促进农民增收的目标任务与战略思路。目标任务是要统筹协调实现农民增收与确保粮食安全和主要农产品有效供给的矛盾; 提升农村低收入群体的收入水平, 增强其内生发展动力; 完善农民收入持续稳定增长机制, 促进农民共同富裕; 坚持增收与提能并重, 将促进农民增收与鼓励农民提升增收能力结合起来。在战略思路上要突出“三新两主三坚持”, 协同推进乡村振兴和新型城镇化, 创新完善强农惠农富农政策并按照“突出重点、筑牢底线”要求, 注意全面激发农民收入增长潜能, 为增进广大农民获得感、幸福感、安全感提供可持续的强劲支撑。

【关键词】：农民增收 新发展阶段 目标任务 战略思路

【中图分类号】：F323.8 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1001-862X (2021) 02-0038-007

近年来, 我国全面建成小康社会取得伟大历史性成就, 脱贫攻坚目标任务如期完成, 农民收入也得到较快增长。2016—2019年4年间, 全国农民人均可支配收入年均递增6.6%, 增速快于城镇居民人均可支配收入增速0.9个百分点; 城镇居民人均可支配收入相当于农民人均可支配收入的倍数由2015年的2.73倍下降到2019年的2.64倍。尤其是2020年, 面对复杂严峻的国际形势和国内经济下行压力加大的挑战, 特别是新冠肺炎疫情的严重冲击, 我国统筹疫情防控和经济社会发展取得重大进展, 有效遏制了农民收入增速放缓的势头, 在第三季度实现农民收入增速由负转正的基础上, 获得了全年农民人均可支配收入较上年实际增长3.8%、较城镇居民人均可支配收入增速高2.6个百分点¹的可喜成绩, 堪称不易, 也为世人瞩目。“十四五”期间, 我国已在全面建成小康社会基础上进入新发展阶段, 正在开启全面建设社会主义现代化国家新征程。按照中共中央关于“十四五”经济社会发展的重大决策部署, 需要立足新发展阶段, 坚持新发展理念, 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在此背景下, 面对国内外发展环境的复杂深刻变化, 必须坚持扩大内需这个战略基点, 更加重视全面推进共同富裕。为此, 要把促进农民增收放在更为重要的战略地位。2021年, 我国疫情变化和外部环境存在诸多不确定性, 经济恢

¹**作者简介**：姜长云(1964—), 安徽庐江人, 国家发改委产业经济与技术经济研究所副所长, 研究员, 博士生导师, 主要研究方向: 农业经济理论与政策、服务经济理论与政策

李俊茹(1992—), 山东菏泽人, 中国农业大学经济管理学院博士生, 主要研究方向: 农业经济史

王一杰(1990—), 山东莒南人, 中国农业大学经济管理学院博士生, 主要研究方向: 农业经济理论与政策

赵炜科(1979—), 河南西平人, 重庆市综合经济研究院, 高级经济师, 主要研究方向: 统筹城乡发展研究、农村发展政策研究。

基金项目：农业农村部政策与改革司委托课题“全面小康后农民增收问题研究”(05200027); 文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“实施乡村振兴战略、推动农业农村经济高质量发展的重大问题和跟踪研究”

复基础也不牢固，加之世界经济形势复杂严峻，复苏不稳定不平衡特征较为显著。²因此，结合分析“十四五”进入新发展阶段后我国农民收入增长环境的变化，探讨“十四五”促进农民增收的目标任务和战略思路，具有重要的理论和政策意义。

一、“十四五”进入新发展阶段后农民收入增长环境的变化

（一）进入新发展阶段后我国农民增收面临的新机遇

2020年8月24日，习近平总书记在主持召开经济社会领域专家座谈会时，首次作出了“十四五”时期我国将进入新发展阶段的重大判断。同年10月22日，在主持中央政治局常委会会议听取“十三五”规划实施总结评估汇报时，习近平总书记进一步强调，“贯彻落实新发展理念，紧扣推动高质量发展，着力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确要求“坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线”，“着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体”，“提高人民收入水平”，“强化就业优先政策”，“坚持经济发展就业导向”。可见，“十四五”规划的制定，不仅可以为推动我国经济高质量发展提供良好保障，还对拓展农民增收就业空间提出了新的更高要求。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，“十四五”规划高瞻远瞩的指导、促进农民增收后续政策的制定和实施，将为全面建成小康社会后的农民增收提供良好机遇。

（二）进入新发展阶段后农民增收面临的困难和挑战

全面建成小康社会后，在开启全面建设社会主义现代化国家新征程的过程中，推进农民增收仍然面临一系列困难和挑战。其中，有些困难、问题和挑战是既有的，在新发展阶段或多或少地呈现出新的表现形式；有些则是面对新发展阶段发展要求、发展环境变化形成的。主要有：

1. 全球发展的不稳定不确定性明显增加，带动农民增收的不稳定性不确定性加大。当前，世界面临百年未有之大变局，国内经济下行压力持续加大，国内外发展环境中的风险挑战明显上升，动荡源和风险点明显增多。2020年以来新冠肺炎疫情全球大流行，加剧了全球发展的不稳定不确定性。2020年除我国外，世界主要经济体全面遭遇经济严重衰退，许多产业链供应链的稳定性和质量效益遭到重大损害。大概率判断是，新冠肺炎疫情导致的全球经济衰退或经济增长放缓仍将持续到2021年，部分国家甚至会持续更长。这种情况将通过影响我国发展的国际环境和相关产业的市场需求、就业扩张能力，直接间接地影响我国农民收入的增长，导致稳定实现农民增收的难度加大、空间收缩。何况，新冠肺炎疫情对国内外经济发展、农民就业增收的连锁影响，仍需经历较长时间的发酵过程，并形成滞后影响。正如2020年中央经济工作会议指出的，“疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视”，要“坚持底线思维，提高风险预见预判能力，严密防范各种风险挑战”³。

2. 以人为核心的新型城镇化进一步深化，将会通过农民工举家进城比例的增加抑制农民收入的增长。按照国家统计局数据，2019年，我国年末城镇人口占总人口的比重已达60.6%。根据现行城乡居民人均可支配收入计算方法，在计算城镇居民人均可支配收入时分母包括了在城镇地区常住的农民工，计算农村居民人均可支配收入时分母不包括在城镇地区常住的农民工；由本户供养的在外大学生被视为常住人口；常住人口系居住6个月以上的人口。外出从业人员在外居住时间虽然在6个月以上，但收入主要带回家中，经济与本户连为一体，仍视为家庭常住人口。⁴随着城镇化的推进，通过县改市、城镇建成区面积扩张、农村劳动力举家进城等农业转移人口市民化等途径，部分乡村人口转化为城镇人口。这部分乡村人口往往是农村居民中收入水平较高的，但却是城镇居民中收入水平较低者。因此，随着城镇化的推进，从2013年开始的我国农民收入统计口径的调整⁵，不仅会拉低农民收入水平，也会拉低城镇居民收入水平。根据国家统计局的资料，2008—2013年全国举家外出农民工由2859万人增加到3525万人，占当年外出农民工总量的比重由20.4%增加到21.2%。⁶2014年之后未见国家统计局发布相关数据，但可以预见，随着以人为本的新型城镇化推进，农民工举家进城的比例将会呈现长期提高的趋势，带动部分人口由纳入农村居民人均可支配收入统计转入城镇居民人均可支配收入统计。相对于2013年前的农民人均纯收入统计，采用现行农村居民人均可支配收入

统计方法，会形成对农民收入指标提高的抑制效应。

3. 结构性失业问题日趋突出，制约农民收入水平的提高和就业机会的开拓。就业是民生之本，也是收入增长的主要源泉。按照《中国统计年鉴 2020》的资料，我国 15—64 岁劳动年龄人口数 2013 年达到峰值（100582 万人），劳动年龄人口占总人口的比重 2010 年达到峰值（74.5%）。此后，我国劳动年龄人口数、劳动年龄人口占总人口的比重一直呈现下降态势，全国范围的劳动力短缺现象逐步成为常态，推动了劳动力成本的提高。以农民工人均月收入为例，按当年价格计算，从 2014 年到 2019 年 5 年间，农民工人均月收入由 2864 元增加到 3962 元，年均递增 6.7%。⁷但是，到 2017 年我国就业人数达到 77640 万人的历史峰值前，我国就业人数仍然呈现逐年增长的态势。2018 年、2019 年的就业人数分别较上年减少 54 万人和 115 万人，分别占当年就业人数总量的 0.1%和 1.5%。随着经济下行压力加大，特别是我国产业结构优化升级的推进和资本密集型、技术密集型产业的更快发展，在“十四五”乃至更长时期内仍应进一步重视稳定和扩大就业，化解就业总量压力；但是，结构性就业矛盾会更加凸显，导致招工难和就业难并存成为就业领域的主要矛盾^[1]，经济发展应更加重视缓解结构性失业问题。农村劳动力因其受教育程度、专业技能、就业经验、知识结构总体层次较低，甚至年龄偏大，更容易面临结构性失业问题的困扰，由此形成的对农民收入增长的制约作用将更为突出。

4. 我国人口特别是农村人口的快速老龄化，容易加大农村居民人均收入增长的难度。当前我国正面临人口快速老龄化过程。全国 65 岁及以上人口占总人口的比重，2019 年已达 12.6%，2022 年很可能超过 14%，进入中度老龄化社会。人口快速老龄化，不仅会导致劳动年龄人口特别是新增劳动力减少，推高产业发展的劳动力成本，加剧产业用工短缺问题^[2]，也会推动劳动年龄人口抚养比的提高。如 2014 年，我国总抚养比、少儿抚养比、老年抚养比分别为 36.2%、22.5%和 13.7%，2019 年分别提高到 41.5%、23.8%和 17.8%。近年来，计划生育政策的松动，特别是全面两孩政策的实施，推动少儿抚养比提高。在“十四五”期间，随着人口老龄化的深化和“优化生育政策，增强生育政策包容性”“降低生育、养育、教育成本”等政策的实施，我国总抚养比特别是老年抚养比提高的趋势很可能继续下去，少儿抚养比也有可能保持一段时间的增长。不仅如此，近年来随着城镇化的推进和农村青壮年劳动力大量进城，农村老龄化的进展往往明显快于城市。如 65 岁以上人口占总人口的比重，2010 年乡村和城市分别为 10.1%和 7.7%，乡村高于城市 2.4 个百分点；2018 年乡村和城市分别为 13.8%和 10.4%，乡村高于城市 3.4 个百分点。^[3]人口抚养比特别是农村人口抚养比的增加，不仅会制约农村劳动力就业人数的增长，还会因家庭赡养负担人口的增加，影响农民经营和外出就业空间的拓展，从两方面制约农村居民人均收入水平的提高，甚至推动经济增长放缓。据笔者 2020 年 11 月对黑龙江省青冈县的调研，当前留守儿童、留守老人照顾养育不够，已经成为严重的社会问题。全县 17.7 万劳动力中，大约 20%因“上有老，下有小”导致其被迫留守本乡本土从事种养业或靠“打零工”维持生计，影响其收入增长。

5. 基础设施和公共服务支撑体系薄弱，增加了农民增收的成本和风险。当前，许多地方农业农村基础设施投入不足、水平较低，是农业和乡村产业发展难的重要原因，加大实现农民就业增收的成本和风险。如部分粮食主产区耕地等级低、中低产田占比高，全国产粮第一大省黑龙江省这一问题尤其严重⁸。近年来推进高标准农田建设虽然总体成效显著，但仍有相当一部分高标准农田旱涝保收能力尚未真正达标，容易出现低洼易涝或旱灾问题，影响农户的农业增收。笔者 2020 年对黑龙江省的调查显示，该省许多地区仍有超过半数的中低产田需要综合配套治理。许多地方农田配套设施不足，容易出现农田机耕道路狭窄、损毁严重等问题，影响大型农机通行甚至导致农机下地艰难，加大农机作业成本和风险。有些地方农田输电设施建设滞后，导致农田排灌效率难以提高，影响农产品质量和农业效益的提高。2020 年 9 月，笔者在黑龙江省富锦市调研时发现，作为全国有影响的产粮大县，由于排水沟渠、田间路涵建设滞后，2019 年持续内涝导致田间排水不畅，春播时较多玉米种植户无法适时播种，不得不改种抗涝性更好的大豆。至于因县域对外交通不畅和县域交通通讯等基础设施薄弱，农民和乡村企业家培训滞后，影响乡村产业发展、就业机会开拓和农村劳动力及时有效转移的现象，在许多农村地区更是比较常见。有些农业主产区基层劳动力转移服务部门职能弱化、服务能力不足，又缺乏有效的市场化服务机构，导致劳动力外出转移就业缺乏有效的信息引导和公共服务，影响其供求匹配和就业质量的提高，成为制约农民收入增长的重要原因。

二、“十四五”时期促进农民增收的目标任务

虽然随着城镇化的推进，我国乡村人口呈现总量减少的趋势，但到 2025 年我国仍将有 5 亿左右的乡村人口；农民收入水平的提高，进而农村需求的扩张，仍是支撑扩大内需的重要基础。在当前全面建成小康社会后，“十四五”时期开启全面建设社会主义现代化国家新征程，实际上对增加农民收入提出了新的更高层次的要求。据此，可将“十四五”时期促进农民增收的目标任务概括为以下几个方面：

（一）统筹协调实现农民增收与确保粮食安全和主要农产品有效供给的矛盾，将促进农民增收建立在确保粮食安全和主要农产品有效供给的基础之上

近年来，我国西部地区农民收入水平较低，粮食主产区特别是东北地区农民增收困难的问题依然突出，以农为主户和低收入农户的增收问题也是值得更加重视的。如 2019 年西部地区 12 省（自治区）农民人均可支配收入均明显低于全国平均水平。同年在 13 个粮食主产区的省份中，有 9 个省份农民人均可支配收入低于全国平均水平。全国产粮第 1 大省黑龙江、第 5 大省吉林省 2019 年粮食产量分别占全国的 11.3% 和 5.8%；与 2015 年相比，2019 年两个省的粮食增产量合计占全国的 33.2%，但这两个省在全国农民人均可支配收入的排序中分别由第 13 位下降到第 19 位，由第 11 位下降到第 20 位。2003 年全国有 13 个粮食调出省，2008 年减少到 8 个，到 2019 年全国粮食调出省仅剩河南、黑龙江、内蒙古、吉林和安徽 5 省（区）。⁹可见，进一步重视粮食主产区的农民增收问题日趋紧迫。促进农民增收的任何政策措施，均不应动摇实现粮食安全的根基，不应损害重要农产品有效供给；应该优先注意激发调动以农为主户、粮食和重要农产品主产区增加粮食和重要农产品有效供给的积极性。

（二）提升农村低收入群体的收入水平，增强其内生发展动力

近年来，国家日益重视推进共享发展，特别是随着脱贫攻坚的推进，我国农村低收入群体的收入水平呈现较快增长态势，在统计上表现为低收入农户相对于中间偏下户、中间收入户、中间偏上户、高收入户的收入差距从之前的扩大态势，转为多年呈现趋势性缩小态势。如中间偏下户、中间收入户、中间偏上户农民人均可支配收入相当于低收入户农民人均可支配收入的倍数，2015 年分别为 2.34、3.34、4.71，2019 年分别下降到 2.29、3.28、4.63；仅高收入户农民人均可支配收入相当于低收入农户的倍数从 2015 年的 8.43 扩大到 2019 年的 8.46。但当前我国低收入农户的收入水平在总体上仍然较低，其收入增长的不稳定问题仍然比较突出。尽管我国的脱贫攻坚成果举世瞩目，现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，但脱贫攻坚成果仍然有待进一步巩固。要结合促进农民增收的政策措施，以及强化农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，增强不稳定脱贫户脱贫解困的稳定性、防止边缘化陷入贫困，并将返贫人口和新发生贫困人口及时纳入帮扶，帮助相关农户增强脱贫和收入增长的稳定性。要结合深化扶志扶智，激发贫困人口脱贫解困和实现增收的内生动力。2020 年中央经济工作会议要求，“巩固拓展脱贫攻坚成果，坚决防止发生规模性返贫现象”，为此仍须持续发力。

（三）完善农民收入持续稳定增长机制，促进农民共同富裕

中共十九届五中全会和 2020 年中央经济工作会议、中央农村工作会议，实际上已经系统地提出了新发展阶段促进农民增收的战略思路。要立足当前，着眼长远，推进促进农民增收的战略思路有效落地，也要防止短期的政策调整妨碍农民增收长效机制的建立。要结合加快构建新发展格局，全面推进乡村振兴和以人为核心的新型城镇化，拓展农民收入来源渠道，推动更多农村居民进入中等收入群体；完善利益联结机制，激发各类经营（服务）主体和领军人才带动农民就业增收的主动性、积极性和创造性。鉴于当前的农民增收问题已经日益演变为国民经济发展问题，要把推进经济发展取得新成效，作为完善农民增收长效机制的重要措施和根本保障，统筹促进经济持续健康发展和农民增收。比如，顺应社会消费需求个性化、多样化、优质化、绿色化、体验化和消费市场日益细分的趋势，要注意引导产业发展有效辨识并科学区分大众产业、小众产业的发展逻辑，按照推进高质量发展的要求，在培育市场竞争优势等方面更好地实现因类制宜，防止出现“增产减收”“价贱伤企”问题，规避大众产业过度高端化、小众产业过度规模化的局限。要注意引导产业发展统筹考虑市场需求和资源优势，强化适时适宜适度发展，在提升质量效益竞争力的轨道上走深走实。近年来经济下行压力加大，影响农民就业增收机会的开拓和收入水平的提高。在 2020 年面临新冠肺炎疫情冲击后，2021 年国内经济有望实现恢复性较快增长，全球经济实现复苏的可能性也在明显增加。但国内外

经济恢复性增长或复苏的基础仍然比较脆弱，更应重视推动经济在质量效益明显提升的基础上实现持续健康发展。要结合深化收入分配制度改革和推进共享发展、安全发展，引导收入差距合理化，让广大农民更好地参与共同富裕，分享发展成果，并带动其收入增长。

（四）坚持增收与提能并重，将促进农民增收与鼓励农民增强增收能力结合起来

授人以鱼不如授人以渔，促进农民增收也是如此。要完善农民就业增收和创新创业环境，加强相关服务体系和服务能力建设，鼓励和带动农户在参与城乡发展的过程中，增强参与发展的能力，培育农民主要依靠自身实力实现增收的能力。考虑到“十四五”期间结构性失业问题日趋突出，而农村居民作为一个群体更容易受到结构性失业问题的困扰，促进农民增收更应将加强农业农村劳动力培训、引导其提升发展能力放在突出地位。当前，尽管转移性收入对农民收入增长的贡献已经接近经营性收入¹⁰，但“十四五”期间，随着财政增收困难的加大和支出压力的增加，通过财政转移支付方式增加农民转移性收入的难度很可能迅速加大。因此，“十四五”期间增加农民收入，应该将重点放在鼓励农民拓展就业和经营渠道、提高增收能力上；应在鼓励各级政府增加民生投入，特别是加强对粮食主产区、东北地区、西部地区和以农为主户、低收入农户支持的同时，将支持农民转移性收入增长的重点放在鼓励农民通过外出就业带动转移性收入的增长上。与此同时，通过优化农村创新创业环境和构建现代乡村产业体系，培育农民就地就近实现就业增长的能力。

三、“十四五”时期促进农民增收的战略思路

基于前文分析，笔者认为，“十四五”时期促进农民增收的战略思路应该是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，按照“三新两主三坚持”的要求，以协同推进乡村振兴和新型城镇化为依托，以加快农业农村现代化和促进城乡融合发展为抓手，以保障粮食和重要农产品有效供给为前提，以创新完善强农惠农富农政策、优化宏观经济治理为支撑，以突出重点、筑牢底线、完善服务为导向，坚持促进当前增收与培育长效机制并重的方针，统筹推进提高农业质量效益竞争力、拓宽农民就业创业渠道，深化改革还权赋能增活力、健全社会保障保基本，全面激发工资性收入、经营性收入、财产性收入、转移性收入增长潜能，为增进广大农民获得感、幸福感、安全感提供持续的强劲支撑。

根据党的十九届五中全会精神，“三新两主三坚持”堪称“十四五”规划指导思想的核心要义，也是统筹做好“十四五”经济社会发展工作必须科学把握的关键词。在“三新两主三坚持”中，“三新”即面向新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局；“两主”，即以推动高质量发展为主体，以深化供给侧结构性改革为主线；“三坚持”，即坚持稳中求进工作总基调，坚持促进全体人民共同富裕方向，坚持统筹发展和安全。“三新两主三坚持”也是“十四五”期间促进农民增收的根本遵循，如构建新发展格局，贵在畅通国民经济循环。当前，我国新冠肺炎疫情防控虽然取得重大战略性成果，但“外防输入、内防反弹”压力仍然很大，统筹疫情防控和经济社会发展仍然不可大意。在此过程中，轻视疫情防控固然是错误的，但以疫情防控为“层层加码”疫情防控措施，导致农产品流通渠道受阻、生鲜农产品销售市场甚至消费需求萎缩、农民工外出就业困难和成本加大，不仅影响农民就业增收，还会抑制国内消费需求的扩张，增加国内大循环面临的堵点难点。这实际上是与构建新发展格局的要求相悖的。又比如，统筹发展和安全，应该建立在有效协调发展和安全矛盾的基础之上，既不能因片面追求发展而忽视安全保障，又不能因过度强调安全而放松对发展这个“我们党执政兴国的第一要务”的重视。

“以协同推进乡村振兴和新型城镇化为依托，以加快农业农村现代化和促进城乡融合发展为抓手”，重在推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，将拓展农民外出就业空间与更加积极地鼓励农民就地就近就业有效结合起来，将鼓励农民工有效融入城市与培育农民就业增收潜能有效结合起来，将增强中心城市对乡村地区的带动能力与培育农民就业增收能力结合起来，将培育城市群、都市圈吸纳农民转移就业的战略平台功能与提升乡村生产功能、激发乡村生态功能、增强乡村生活功能结合起来，全面拓展农民就业增收空间，提升农民增收能力。

随着工业化、信息化、城镇化的深化，农村人口和经济布局集中化将是大势所趋。在此过程中，注意县域城镇体系和村庄布局的优化，并将其与统筹城乡生产、生活、生态空间有效对接起来，推动强化县城综合服务功能、把乡镇建成服务农民的区域中心，有利于畅通以城带乡、以工促农和城乡互补互促的渠道，统筹提升乡村产业的规模经济、集聚经济和网络效应，加快农业农村经济高质量发展，更好地带动农民就地就近实现高质量就业增收。但推进农村人口和经济布局的集中化，也需要科学把握时机和节奏，防止操之过急适得其反。因此，在“十四五”期间促进农民增收，一定要审慎把握协同推进乡村振兴和新型城镇化的“时度效”，注意通过网络化的县域城镇体系与以区域中心城市为核心、网络化的区域城镇体系有效对接，更好地推进城乡融合发展，培育提升和传导辐射区域中心城市对乡村振兴的引领带动功能，推动工农之间、城乡之间从更多强调竞争关系向更多强调合作关系转变，促进二者相得益彰，形成类似“相亲相爱的夫妻关系”。借此，通过都市圈中心城市、梯级节点城市与县城、中心镇、特色小镇、广域乡村的产业梯度关系和产业协同发展效应，更好地带动农业乡村产业转型升级和高质量发展，为拓展农民就地就近就业增收渠道和提高增收能力提供便利。

创新完善强农惠农富农政策，即按照建设高标准市场体系、发展更高水平开放型经济要求，完善强农惠农富农政策，健全农业支持保护制度，推进“优先发展农业农村”的政策方针有效落地，深化相关改革创新。党的十九届五中全会明确要求构建高水平社会主义市场经济体制，实行高水平对外开放。2021年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建设高标准市场体系行动方案》明确通过5年左右的努力，“基本建成统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系”。“十四五”期间，构建高水平社会主义市场经济体制、实行高水平对外开放，对我国创新完善强农惠农富农政策提出了一系列新要求，也给有效落地农业农村优先发展的政策导向提出了一系列新挑战。如何协调二者的矛盾，亟待深入研究。比如，近年来我国对农业生产性服务业发展的政策支持不断加大，农业生产性服务业也是我国现代农业的战略性新兴产业。顺应建设高标准市场体系要求，今后我国对农业生产性服务业发展的政策支持，应该更好地坚持市场导向、公平竞争，注意创新农业生产性服务业支持方式^[4]。创新完善农业生产性服务业支持政策，不仅有利于拓展农民就业增收渠道和农业提质增收的路径，还会通过影响农业支持保护制度的转型，对农民增收形成长期影响。

在“突出重点、筑牢底线”中，“突出重点”即突出支持重点地区、重点农户、重点产业链农民增收，促进农民增收更好地固根基、扬优势、补短板、强弱项。在此，重点地区主要包括西部地区和东北地区，特别是粮食主产区；重点农户主要是以农为主农户和低收入农户，特别是增收困难农户。这些重点地区实际上也是当前农民收入增长面临的痛点难点所在。“筑牢底线”，即结合做好“六稳”工作、落实“六保”任务¹¹，以有效防范区域性、行业性、链条性、群体性农户减收为重点，有效防范农户返贫特别是切实规避规模性返贫现象发生，为推动脱贫工作由解决绝对贫困问题向解决相对贫困问题转型创造条件。2021年中央一号文件将“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”，作为其中第一项重大决策进行部署，在很大程度上也是为了筑牢农民增收的底线。在“十三五”期间，许多地方通过推进产业扶贫，有效实现了摆脱贫困。但是，随着相关产业发展规模的扩大，其同质竞争问题也在明显增加。“十四五”期间，国内外发展环境的不稳定性不确定性加大，还会进一步增加相关产业发展形成风险的可能性，并增加规避规模性返贫现象发生的紧迫性。因此，在脱贫地区要把加强营商环境建设、推进就业创业或产业发展带头人培训放在突出地位，通过提升企业家素质、增强企业抗风险能力，带动脱贫地区加快产业高质量发展，为更好地规避规模性返贫现象的发生创造条件。通过推进农业农村经济高质量发展促进农民增收，也要注意类似问题。

参考文献：

[1]本书编写组.《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》辅导读本[M].北京:人民出版社,2020:403.

[2]姜长云.中国服务业发展的新方位:2021-2030年[J].改革,2020,(7):108-118.

[3]魏后凯,杜志雄.中国农村发展报告——聚焦“十四五”时期中国的农村发展[M].北京:中国社会科学出版社2020:25.

[4]姜长云. 科学把握农业生产性服务业发展的历史方位[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, (3): 1-14.

注释:

1 国家统计局:2020 年国民经济稳定恢复主要目标完成好于预期, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118_1812423.html。

2 新华网:“中央经济工作会议在北京举行习近平李克强作重要讲话”, 2020 年 12 月 28 日。

3 参见国家统计局:《中国统计年鉴 2020》, 中国统计出版社 2020 年, 第 205 页;国家统计局农村社会经济调查司:《中国农村统计年鉴 2019》, 2019 年, 第 399 页。

4 2013 年之前, 我国农民收入统计采用农民人均纯收入指标。国家统计局在 2012 年第 4 季度实施了城乡一体化住户调查改革, 统一了城乡居民收入名称、分类和统计标准;从 2013 年开始, 各年均发布农民人均可支配收入数据, 据此反映农民收入状况。

5 国家统计局:“2013 年全国农民工监测调查报告”, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html。

6 根据国家统计局:“2019 年农民工监测调查报告”“2014 年农民工监测调查报告”整理, 资料来源分别为 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html、http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html。

7 根据国土资源部发布的《2016 年全国耕地质量等别更新评价主要数据成果的公告》, 将全国耕地评定为 15 等, 1 等耕地质量最好, 15 等最差;将全国耕地按照 1-4 等、5-8 等、9-12 等、13-15 等划分为优等地、高等地、中等地和低等地, 2015 年末全国耕地质量等别调查与评定面积为 20.19 亿亩, 全国耕地质量平均等别为 9.96, 高于平均等别的 1-9 等耕地占全国耕地评定面积的 39.9%, 低于平均等别的 10-15 等耕地占 60.1%。其中中等地主要分布在黑龙江、吉林、云南、辽宁、四川、新疆、贵州、河北、安徽、山东等 10 个省(区), 低等地主要分布在内蒙古、甘肃、黑龙江、山西、河北和陕西等 6 省(区)。内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁、河北、四川、安徽、山东等省均属粮食主产区。全国产粮第一大省黑龙江省 23781.16 万亩耕地中, 无 6 等及以上耕地, 7 等和 8 等的合计占 0.3%, 9-12 等、13-15 等分别占 80.1%和 19.6%。参见国土资源部, “国土资源部关于发布 2016 年全国耕地质量等别更新评价主要数据成果的公告”, https://g.mnr.gov.cn/201712/t20171226_1711147.html。

8 武汉国家粮油信息中心:“五大净调出省区观粮情”, https://www.sohu.com/a/361465418_782515。

9 以 2014-2019 年为例, 全国农民人均可支配收入增长 6591.1 元, 其中工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入分别增加 2931.0 元、1827.4 元、182.6 元和 1650.3 元, 分别占 44.5%、27.7%、2.8%和 25.0%。

10 参见魏其濛, 王烨捷:《陶瓷店里抓老鼠》, 上海精细化管理助力防疫。中青在线, 2021 年 2 月 1 日。

11 “六稳”即稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期, “六保”即保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转。