

以提高乡村振兴的包容性 促进农民农村共同富裕

叶兴庆

摘要：中国城乡之间、农村不同群体之间、不同地区农村之间目前存在着明显的发展差距。在现代化建设新征程中，市场力量和公共政策带来的排斥性风险难以完全消除，而两者带来的包容性机遇也会长期存在。促进农民农村共同富裕，需要提高乡村振兴的包容性，把乡村振兴的过程变成缩小城乡之间、农村不同群体之间、不同地区农村之间差距的过程；应推进城乡双向开放，让工业化城镇化的增长效应更公平地扩散到广大农村，使广大农民受益；应提高农业发展的包容性，让小农户以更大比例分享高效农业发展的红利；应消除制度性差距，让农民农村在再分配中以更大比例获益；应注重发挥第三次分配在提高乡村振兴的包容性、促进农民农村共同富裕方面的重要作用。

关键词：乡村振兴 包容性 排斥性 共同富裕

中图分类号：F301 F320 **文献标识码：**A

中国已实现全面建成小康社会的目标，进入以全面建成社会主义现代化强国为目标的新发展阶段。在新发展阶段全面推进乡村振兴，既包括产业、人才、文化、生态、组织和基础设施、公共服务等维度的全面振兴，也包括促进城乡融合发展、缩小城乡差距，还包括促进农村不同群体和不同地区农村的全面发展。为此，应把缩小城乡之间、农村不同群体之间和不同地区农村之间的差距（简称“三大差距”）作为新发展阶段实施乡村振兴战略的重要政策取向，防范市场力量和公共政策可能导致的排斥性风险，用好市场力量和公共政策可能带来的包容性机遇。

一、全面建成小康社会给农民农村带来的巨大变化与存在的“三大差距”

中国政府已宣布，中国全面建成了小康社会^①。在之前向全面建成小康社会目标迈进的过程中，无论在国家发展层面还是在农村发展层面，均采取了许多措施提高发展的包容性，但是，城乡之间、农村不同群体之间和不同地区农村之间存在的差距依然明显。

^①中华人民共和国国务院新闻办公室，2021：《中国的全面小康》，《人民日报》9月29日第10-12版。

（一）农村发展取得的明显成就

第一，农村绝对贫困问题得到历史性解决。根据《中国统计年鉴 2021》，按照年人均纯收入 2300 元（2010 年不变价）的农村贫困标准，1978 年全国农村贫困人口和贫困发生率分别为 77039 万人和 97.5%，2020 年这些农村贫困人口已全部脱贫。根据对全国 939 个县、19 万个行政村和 1563 万建档立卡户的普查，“两不愁三保障”和饮水安全有保障的脱贫目标已全面实现^①。需要注意的是，中国的脱贫标准是一个多维度标准，不仅包括生活水平标准，还包括产业、就业、教育、医疗、住房、饮水、道路、电力、网络等维度的标准；即便从生活水平标准来看，也比世界银行 2015 年推荐的每人每天 1.9 美元的极端贫困线高出约 21%（叶兴庆、殷浩栋，2019）。

第二，农村居民收入和消费水平快速提高。根据《中国统计年鉴 2021》，1978—2020 年，全国农村居民人均可支配收入从 133.6 元增加到 17131.5 元，年均增长 7.57%，高于同期全国城镇居民人均可支配收入 7.02% 的年均增长速度；全国农村居民人均消费支出从 116.1 元提高到 13713.4 元，年均增长 7.11%，也高于同期全国城镇居民人均消费支出 6.04% 的年均增长速度。全国农村居民恩格尔系数从 67.7% 下降到 32.7%，累计下降 35 个百分点，同样高于同期全国城镇居民恩格尔系数累计 29.3 个百分点的下降幅度^②。

第三，农村基础设施和公共服务明显改善。截至 2019 年底，全国农村集中供水率和自来水普及率分别提高至 87% 和 82%，农村供电可靠率超过 99.77%，具备条件的乡镇和建制村通硬化路比例均达到 100%、通客车率分别达到 99.64% 和 99.45%，行政村通光纤和通 4G 比例均超过 98%^③。农村义务教育学校办学条件和农村医疗卫生条件持续改善，以农村社会保险、社会救助、社会福利等为主要内容的农村社会保障制度体系基本建立，农村居民文化生活逐步丰富。

（二）提高发展包容性的主要措施

为实现全面建成小康社会目标，中国共产党和中国政府致力于提高发展的平衡性和协调性，积极推动包容性发展。为提高发展的包容性特别是城乡发展的协调性，国家主要采取了以下措施：一是调整发展理念。党的十六大报告首次公开指出中国城乡二元经济结构还没有改变，首次明确要求统筹城乡经济社会发展。此后，中央作出“两个趋向”的重要论断^④，要求实行工业反哺农业、城市支持农

^① “两不愁三保障”指不愁吃、不愁穿和义务教育、基本医疗、住房安全有保障。国家脱贫攻坚普查主要结果见《中国统计年鉴（2021）》。

^② 数据来源：中华人民共和国国务院新闻办公室，2021：《中国的全面小康》，《人民日报》9月29日第10-12版。

^③ 数据来源：农业农村部农村社会事业促进司，2021：《农业现代化辉煌五年系列宣传之三十二：加快补上农村发展短板 持续推进美丽宜居乡村建设》，http://www.jhs.moa.gov.cn/ghgl/202108/t20210817_6374183.htm。

^④ “两个趋向”指的是，“综观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”参见中央文献研究室，2006：《十六大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，第311页。

村和“多予、少取、放活”方针，形成城乡经济社会发展一体化新格局；作出“两个客观规律”的重要论断^①，要求实施乡村振兴战略，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。发展理念的调整为制定出台有利于农业农村的政策措施提供了重要思想基础。二是调整工农产业取予关系。在市场力量和国家托市收购政策的共同作用下，工农产品交换关系明显朝着有利于农业的方向变化。根据《中国统计摘要（2021）》，2001—2020年，全国农产品生产者价格年均上涨5.60%，而农业生产资料价格和商品零售价格年均均分别上涨3.97%和1.51%。通过公共财政来实现有利于农业的部门间资源配置状况更为明显。根据中国政府向世界贸易组织的通报，中国农业补贴总额从2000年的1149.87亿元增长到2016年的15069.52亿元，尤其是对稻谷、小麦、玉米等部分特定农产品，2000年时通过农业税等方式收取936.56亿元，2016年则通过最低收购价等方式对这些特定农产品提供了1290.02亿元的黄箱支持^②，实现了从取到予的历史性转变。三是调整农村公共产品供给体制。无论是在人民公社时期，还是成立乡镇人民政府和村民自治组织以后的一个时期，农村基础设施建设和公共服务提供主要靠农民自己。2000年启动农村税费体制改革试点以后，公共财政逐步覆盖农村基础设施和公共服务，政策的出发点逐步从减轻农民负担转向赋予农民平等获取公共资源的权益。四是调整人口流动的管制政策。农业富余劳动力向非农产业和城镇转移是消除城乡二元经济结构的必然要求。但受城镇基础设施和公共服务承受能力不足、国有企业下岗职工再就业困难等因素影响，中国在相当长时期内对劳动力流动实行严格管制。以2006年发布《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）为标志，国家对农业富余劳动力转移进城持更加开放包容的政策立场。根据《中国统计年鉴2021》，在非农业就业市场需求拉动和国家政策支持的作用下，全国第一产业就业人数从2002年36640万人的历史峰值减少到2020年的17715万人。农业富余劳动力产业间和城乡间流动性的增强，既促进了中国工业化和城镇化发展，也提高了中国工业化和城镇化的包容性。

在提高农村发展包容性方面，主要采取了以下措施：一是完善农村集体经济组织成员权的实现形式。对承包地，强调稳定承包关系，于1993年和2017年两次宣布土地承包期再延长30年不变，新增集体经济组织成员通过家庭内部共有土地承包经营权来体现其成员权。对宅基地，截至目前大部分地区仍然能够对集体经济组织内部符合申请条件的新成立家庭实行无偿分配。对集体经营性资产，折股量化到改制时的存量集体经济组织成员；对改制后新增集体经济组织成员，有些地方通过家庭内部股权共有来体现其成员权，有些地方则按一定规则配股体现其成员权。同时，为解决人口流动性与成员权封闭性之间的矛盾，逐步提高建立在成员权基础上的承包地经营权乃至承包权、宅基地使用权乃

^①“两个客观规律”是：“在现代化进程中，城的比重上升，乡的比重下降，是客观规律，但在我国拥有十三亿多人口的情况下，不管工业化、城镇化进展到哪一步，农业都要发展，乡村都不会消亡，城乡将长期共生并存，这也是客观规律。”见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》（中），北京：中央文献出版社，第44页。

^②数据由笔者根据中国向世界贸易组织通报文件（G/AG/N/CHN/8和G/AG/N/CHN/47）整理，两个文件详见：[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20@Symbol=%20g/ag/n/chn/*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20@Symbol=%20g/ag/n/chn/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)。

至资格权、集体资产股权等财产权利的可流动性。这种对个人成员权、家庭成员权的制度安排，使同一个集体经济组织内的个人以家庭为单位对承包地等基本生产资料大致均等地拥有占有权、使用权、收益权和部分处分权，对宅基地大致均等地拥有占有权和使用权，对集体资产大致均等地拥有收益分配权。二是防止对小农户的过度挤出。在倡导土地流转并集中、发展农业适度规模经营的同时，注重通过发展农业社会化服务帮助小农户克服部分作业环节的规模不经济问题，通过推动小农户加入合作社或与产业链上的龙头企业建立合作关系帮助他们提高市场参与能力。三是实施脱贫攻坚工程。针对因区位、资源禀赋、人力资本等原因而未能抓住两次重大脱贫机遇（指20世纪70年代末至80年代初的农村改革发展以及20世纪90年代以来的工业化和城镇化）的贫困群体，国家先后实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》。特别是党的十八大以来，为尽快补齐全面建成小康社会的突出短板，国家组织实施精准扶贫精准脱贫基本方略，中国成为全球包容性发展的经典案例，“创造了减贫治理的中国样本”^①。

（三）存在的“三大差距”

审视中国已全面建成的小康社会，城乡之间、农村不同群体之间、不同地区农村之间依然存在明显的以收入水平为核心的发展差距。

从城乡之间的差距看，城乡居民收入的绝对差距持续扩大，相对差距依然处于高位。根据《中国住户调查年鉴2021》，城乡居民人均可支配收入差额从1978年的209.8元扩大到2020年的26702.3元。要实现城乡居民人均可支配收入差额的缩小，农村居民人均可支配收入的增长速度应成倍高于城镇居民。以2020年为例，如果要缩小城乡居民人均可支配收入差额，至少需要农村居民人均可支配收入增长速度为城镇居民的2.56倍。城乡居民人均可支配收入倍差尽管于2007年达到3.14的峰值后已连续13年下降，但在2020年仍高达2.56（见图1）。在4种收入来源中，城乡居民人均转移净收入倍差和工资性收入倍差已明显缩小，城乡居民人均财产净收入倍差尽管有所缩小但仍然明显高于城乡居民其他3种收入的倍差，农村居民在经营净收入方面的领先优势在近两年有所下降（见图2）。

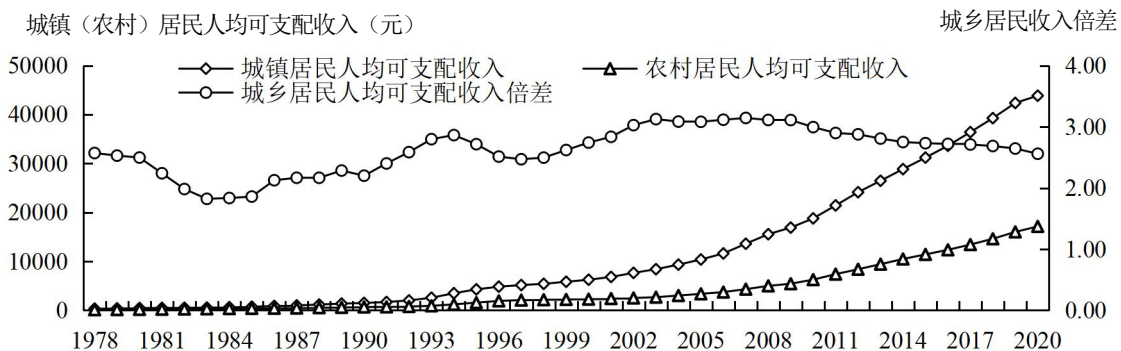


图1 城乡居民人均可支配收入差距变化趋势

数据来源：《中国住户调查年鉴2021》。

^①习近平，2021：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，《人民日报》2月26日第2版。

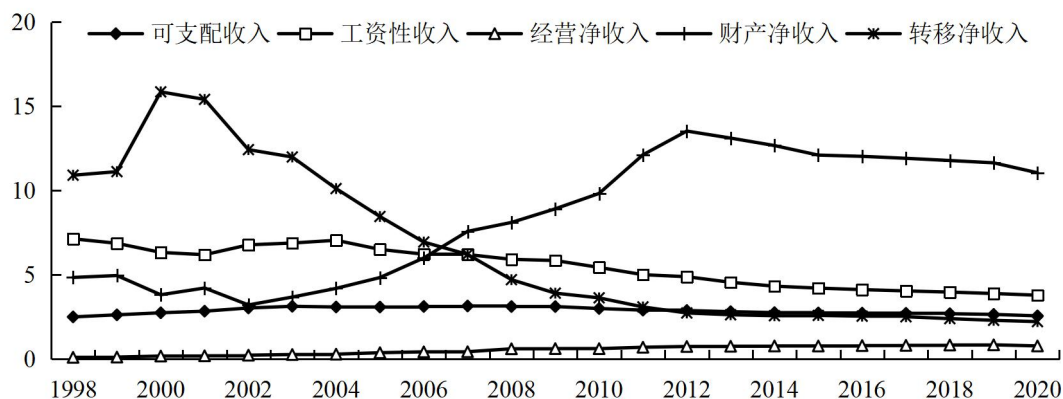


图2 城乡居民不同来源可支配收入倍差变化趋势

数据来源：《中国住户调查年鉴 2021》。

从农村不同群体的收入差距看，收入绝对差距在持续扩大，收入相对差距明显高于城镇居民不同群体间的差距。根据相应年份的《中国统计摘要》，按五等份分组，农村居民高收入户与低收入户的人均可支配收入差额从2000年的4388元扩大到2020年的33839元；两者的倍差从2000年的6.47扩大到2017年的9.48，2018年起出现下降，但截至2020年仍高达8.23（见图3）。2020年城镇居民高收入户与低收入户人均可支配收入的倍差为6.16，明显低于农村居民的这一倍差值。

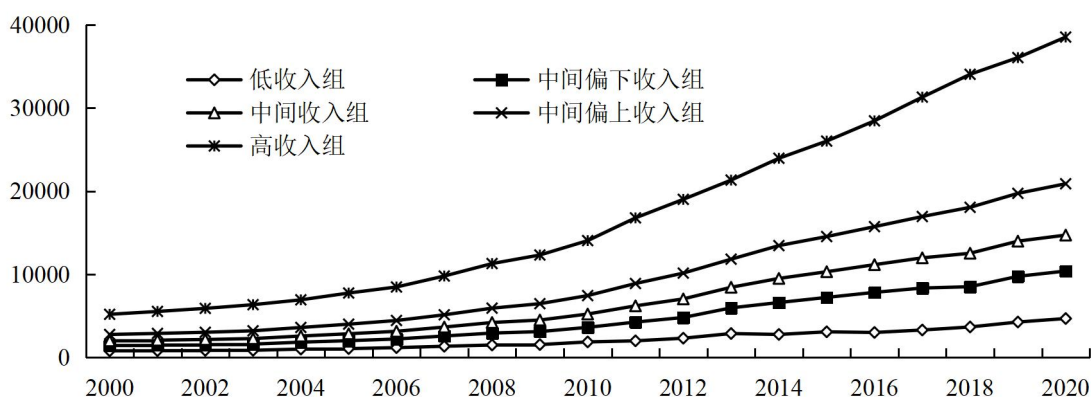


图3 按五等份分组的农村居民人均可支配收入变化趋势

注：2012年及以前年份为农村居民人均纯收入分组，2013年起为农村居民人均可支配收入分组。

数据来源：《中国统计摘要》（2001—2021，历年）。

从不同地区农村之间的收入差距看，绝对差距在持续扩大，而相对差距保持在高位。以农村居民人均可支配收入最高的浙江省和最低的甘肃省的比较为例，两个省份农村居民人均可支配收入的绝对差额从2013年的11905元扩大到2020年的21586元（见图4），两个省份这一指标的倍差从2013年的3.13缩小到2015年的3.05；尽管甘肃省是全国实施脱贫攻坚工程的重点省份，获得了较多的公共资源投入，但从2016年起，两个省份农村居民人均可支配收入倍差再次扩大，2020年达到3.09（见图5）。在4种收入来源中，两个省份农村居民工资性收入倍差和财产净收入倍差高于可支配收入倍

差，属于拉大总体收入差距的因素；两个省份农村居民经营净收入倍差和转移净收入倍差小于可支配收入倍差，属于缩小总体收入差距的贡献因素。需要引起注意的是，两个省份农村居民转移净收入倍差从2014年的1.11扩大到2020年的1.50（见图5），这与地区间人均转移净收入应该趋同的预期相背离。

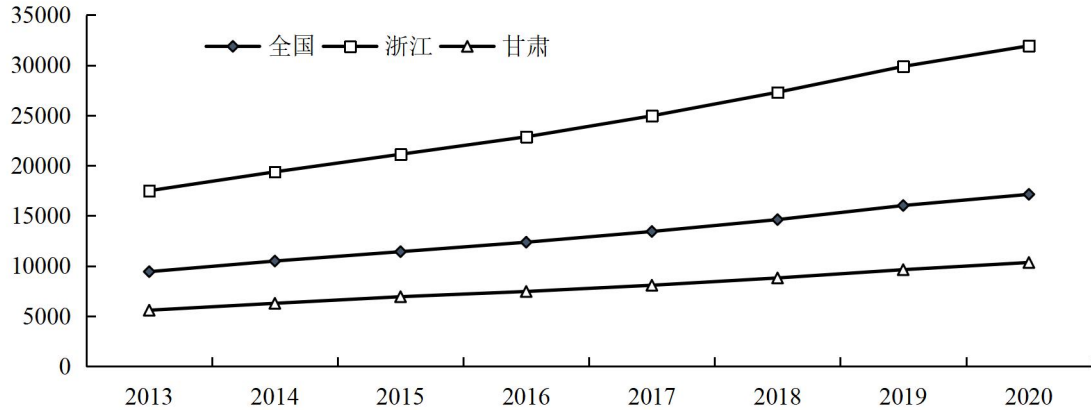


图4 浙江省与甘肃省农村居民人均可支配收入水平比较

数据来源：《中国统计年鉴》（2014—2021年，历年）。

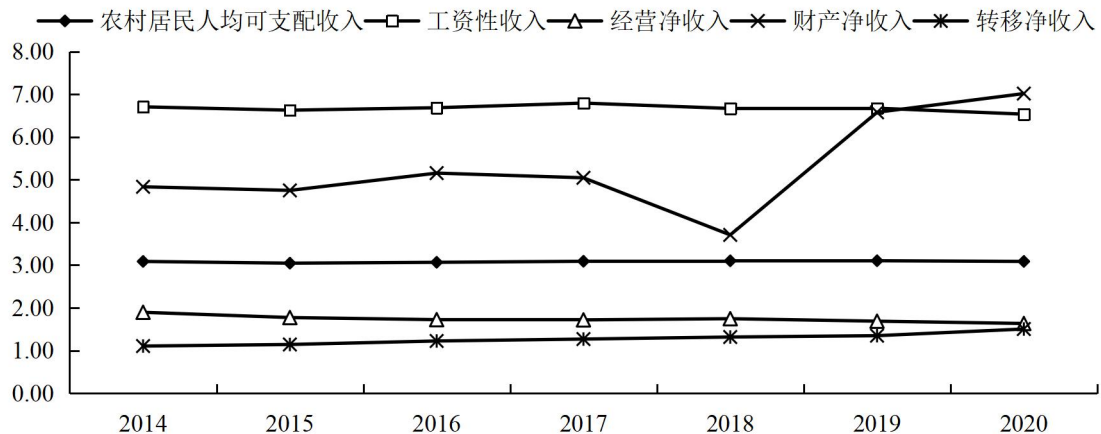


图5 浙江省与甘肃省农村居民不同来源收入倍差变化趋势

数据来源：《中国统计年鉴》（2015—2021年，历年）。

二、未来乡村振兴中的排斥性风险与包容性机遇

从全面建成小康社会的发展历程看，尽管工业化、城镇化带来的增长效应会逐步向农村、农村低收入群体和边远地区农村扩散，国家采取的包容性发展举措也有助于放大这种扩散效应，但市场本身存在的排斥性力量与公共资源配置中存在的排斥性操作的叠加，部分抵消了这种扩散效应，从而导致在全面建成小康社会之时涉及农民农村的“三大差距”依然明显。在未来促进乡村振兴的过程中，产生排斥性风险的各种因素仍难以消除，有些甚至会以新的形式存在；带来包容性机遇的各种因素也会

继续存在，有些甚至会更加明显和强劲。

（一）未来乡村振兴中的排斥性风险

1. 市场自身存在的排斥性风险

第一，恩格尔系数下降和农业投入边际报酬递减将带来农业增长慢于非农产业增长的风险。根据《中华人民共和国 2020 年国民经济和社会发展统计公报》，2020 年中国居民恩格尔系数为 30.2%，随着居民收入水平提高和消费结构升级，未来这一系数还将进一步下降。这意味着居民用于食品消费支出的增长速度将会逐步降低，将在需求侧收窄农业发展空间。在生产技术和经营方式没有突破性进展的情境下，农业投入达到一定程度后会出现边际报酬下降，将在供给侧收窄农业发展空间。由国内外价格倒挂造成的农产品进口趋势性增加，将挤占国内农产品市场空间。与中国经济已由高速增长阶段转为中高速增长阶段类似，中国农业增长率已出现趋势性下降。全国第一产业增加值年均增长速度在 1979—2012 年为 4.5%，在 2013—2020 年为 3.6%，未来还将进一步下降。农业潜在增长率下降、农业增长慢于非农产业增长具有客观必然性，需要防范的是农业增速过快下降甚至出现负增长的风险。

第二，生产要素向更高效率空间集聚将带来部分农村非农产业空心化的风险。在特殊的体制背景下，过去一个时期不少农村地区大力发展乡镇企业，一度开辟了中国工业化的第二战场，繁荣了农村经济、增加了农民就业。随着城市经济体制改革的深化以及乡镇企业改制、土地管理制度调整的推进，土地、资本、劳动力和企业家等农村非农产业生产要素逐步向县域工业园区乃至大中城市集聚。随着城乡建设用地增减挂钩等政策的广泛实施、“飞地抱团”^①等模式的推行，未来部分地区乡村非农产业发展空间将进一步收窄。

第三，部分村庄受城市辐射带动程度低将带来村庄间发展差距扩大的风险。在工业化、城镇化进程中，不同村庄受城市辐射带动的程度差异较大，这是不同村庄出现较大发展差距的重要原因。在未来的现代化进程中，城市辐射带动村庄的机理会发生变化，城镇居民对村庄居住生活、休闲观光等功能的需求将会逐步增加，但那些区位条件不利、资源禀赋差的村庄将难以享受到城市的这种辐射带动效应。

第四，部分农户利用市场能力低将带来农民群体内部差距扩大的风险。不同农户因人力资本等方面存在差距，利用市场的机遇、参与市场竞争的能力会存在较大差距。在农村中，部分农户由于主要劳动力的文化程度低，缺乏农业生产技术和非农就业技能，无论是经营净收入还是工资性收入都低于一般农户。这既导致过去农户之间出现差距，也是今后农户之间将继续存在差距的重要原因。

2. 公共资源分配中存在的排斥性风险

第一，部分地区获得上级政府扶持项目的能力低将带来地区间农村发展差距扩大的风险。国家促进农村发展的一种重要方式是建立各种“示范区”，将公共资源重点投向这些“示范区”，同时要求地方投入配套资金，以期通过“示范区”建设带动其他地区农村发展。不过，即便是以竞争性原则来

^① “飞地抱团”指一些地方所出现的部分村集体经济组织把土地指标置换到同一个区域以实现非农产业集聚发展，从而避免在各村域分散发展非农产业可能存在的规模不经济问题。

确定“示范区”，那些发展起点低、缺乏资金配套能力的地区往往也难以胜出。“示范区”建设的实际结果，往往是扩大地区间农村发展差距。

第二，部分村庄获得上级政府扶持项目的能力低将带来村庄间发展差距扩大的风险。在不少地方，当地政府促进乡村振兴的一种重要方式是打造“样板村”，将用于支持乡村振兴的多种公共资源整合投向这些“样板村”。村庄能否被确立为“样板村”，受村庄自身发展基础、本村社会关系网络、是否为重要领导或重要部门联系点等多种因素的影响。那些没有能力成为“样板村”的村庄，今后靠自身力量复制“样板村”建设模式并获得发展的可能性较低。

第三，部分农户从上级政府扶持项目中受益的能力低将带来农户间发展差距扩大的风险。国家扶持农户和其他涉农市场主体的政策，既包括普惠性政策例如最低收购价、农业保险保费补贴等政策，也有特定对象才能受益的非普惠性专项政策例如规模种植户补贴、规模养殖场补贴^①等。部分农户因经营规模小、缺乏社会资本等，难以从国家的非普惠性农业扶持政策中受益，从而在发展中处于不利境地。

（二）未来乡村振兴中的包容性机遇

1. 市场力量带来的包容性机遇

从需求侧看，城镇居民消费升级将为农业多种功能和乡村多元价值的释放带来新机遇。长期以来，城镇居民对乡村的需求主要是大宗农产品，这对大宗农产品优势产区的拉动作用更为明显。随着收入水平的提高，城镇居民对农产品的消费需求逐步升级，对特色、优质农产品的需求逐步增加，这给那些在大宗农产品生产方面没有比较优势却在特色、优质农产品生产方面具有比较优势的地区带来了农业增长空间。近些年来，西南地区、西北地区部分地方的农业增长速度明显超出全国平均水平，正是这种需求变化带来的结果（叶兴庆，2021）。未来一个时期，这种变化趋势还将继续。

从供给侧看，数字技术的广泛渗透将为消除欠发达地区和农村低收入群体在利用市场方面的比较劣势带来新机遇。长期以来，市场信息、生产技术等生产要素从城市向农村、从发达地区向欠发达地区扩散都需要较长时间和较高成本，存在较为明显的衰减效应。随着以互联网为代表的数字技术向农村渗透的加强，欠发达地区与发达地区在捕捉市场机遇、应用最新生产技术等方面将逐步处于同一起跑线。通过应用互联网，欠发达地区农产品的销售半径明显扩大（程郁，2017）、与消费市场的距离明显缩短（霍学喜和阮俊虎，2021），其市场需求曲线得以向右抬升。通过应用互联网，最新农业生产技术能以近乎零边际成本向欠发达地区和低收入群体扩散，欠发达地区销售产品所需付出的市场信息搜寻成本、市场推广成本也可以实现明显降低，欠发达地区和低收入群体生产活动的市场供给曲线

^①例如，四川省2021年安排种粮大户补贴专项资金2.49亿元，对种粮规模为30亩以上的经营者按每亩80元的标准发放种粮大户补贴。见史晓露，2021：《四川下发种粮大户补贴每亩80元，增加近两倍》，《粮油市场报》11月19日第1版。又如，湖南省2019年对新建和改扩建种猪场、规模猪场（户）和禁养区内规模养猪场（户）异地重建等给予一次性补助，补助对象的生猪养殖规模为年出栏量2000~50000头。见湖南省农业农村厅：《湖南省生猪生产主要扶持政策汇编2019—2020年》，http://agri.hunan.gov.cn/agri/xxgk/gzdt/gzdt_5/201911/t20191128_10781233.html。

因此得以向右移动。

2. 政府力量带来的包容性机遇

第一，实施乡村建设行动将为消除农村地区的区位优势带来新机遇。农村地区人口密度和经济活动密度低，基础设施建设投资回报率不高，长期以来的投入不足使城乡基础设施存量水平在2006年以前存在较大差距。2006年开展社会主义新农村建设以来，农村基础设施建设逐步得到加强，这一情况有所改变。在未来乡村振兴过程中，国家将加大实施乡村建设行动力度，把公共基础设施建设的重点放在农村，推进进村入户道路、污水治理等传统基础设施以及冷链物流、大数据体系等新型基础设施的建设。农村路网密度和通达性的提高、冷链物流体系的加强，将降低农村地区鲜活商品进入外部市场的成本。农业农村大数据体系的建立，将提高农村经济活动的效率。农村交通、通信、住宿和餐饮等条件的改善，将提高城市居民下乡休闲观光、养生养老的便捷程度和意愿。

第二，实施农村低收入人口常态化帮扶政策将为缩小农村低收入群体与其他群体的差距带来新机遇。在脱贫攻坚期尤其是脱贫攻坚后期，建档立卡贫困户的收入水平快速增长，就业、子女上学、就医、住房、饮水等方面的保障水平快速提高，贫困群体与农村其他人群的差距有所缩小。打赢脱贫攻坚战后，一方面要巩固拓展脱贫攻坚成果、防止规模性返贫，另一方面要按新的理念加强对农村低收入人口的常态化帮扶。对有劳动力的低收入农户，重点帮助他们发展家庭经营、转移就业，增强内生发展能力^①；对没有劳动力的低收入农户，将他们纳入以最低生活保障为核心的社会救助体系并逐步提高救助水平，使他们的生活水平能够随国家经济发展水平的提高而提高。特别要通过教育、医疗等方面的帮扶，提高农村低收入农户的人力资本水平，实现他们向上流动通道的畅通。

第三，对欠发达地区实施乡村振兴重点帮扶将为缩小不同地区农村间的差距带来新机遇。在消除农村绝对贫困的过程中，既强调要瞄准贫困农户实施精准帮扶，也注重改善贫困农户所处的区域发展环境，加强对贫困村、贫困乡镇、贫困县甚至更大范围的贫困地区的产业发展、基础设施和社会事业的扶持。打赢脱贫攻坚战后，国家层面已从西部地区原国家级贫困县中确定160个县为国家乡村振兴重点帮扶县，各地陆续确定部分脱贫县、脱贫乡镇为乡村振兴重点帮扶区域。各级政府将把土地指标、基础设施、产业发展、易地搬迁后续扶持、乡村建设、公共服务等方面的公共资源向这些地区倾斜。东部发达地区地方政府将继续与西部欠发达地区开展协作并提供对口支援，促进公共资源横向转移。中央国家机关、国有企业、高等院校等将继续对脱贫县开展定点帮扶，促进公共资源纵向转移。通过这些措施的实施，欠发达地区的区域性发展短板将逐步得以消除，欠发达地区的农村将逐步拥有较好的发展条件。

3. 社会力量带来的包容性机遇

在全面建成小康社会的进程中，社会力量在提高农村发展包容性方面发挥了一定作用。例如，部

^①龙海波、梁晓敏，2021：《从外部干预到内生发展的脱贫之路——宁夏固原县劳务输出产业变迁思考》，《国务院发展研究中心调查研究报告》第313号（总第6378号）。

分从农村走出去的企业家支持家乡基础设施建设和公益事业^①，以“希望工程”为代表的公募基金支持农村公益项目，脱贫攻坚期间部分企业向贫困地区捐赠。但是，总体而言，参与其中的社会力量有限，且地区间分布不均。在未来乡村振兴过程中，社会力量在推动农村包容性发展方面将发挥更大作用：在全社会更加重视推动共同富裕的大环境下，从农村走出去的、事业发展到一定程度的企业家，支持家乡建设的意愿会逐步提高，以故乡情结为纽带的包容性发展力量将逐步增强；随着全社会对乡村发展关注程度的提高以及相关慈善、公益意识的逐步增强，城市企业、个人以直接或间接方式支持乡村发展的现象将更加普遍，以社会责任为纽带的包容性发展力量也将逐步增强。

三、在未来乡村振兴中用好包容性机遇

实施乡村振兴战略的一个重要目的是要解决中国的不平衡不充分发展问题。为此，要尽可能用好各种包容性机遇，在对冲各种排斥性风险的同时，使乡村振兴的过程成为缩小“三大差距”的过程。

（一）推进城乡双向开放

让工业化、城镇化的增长效应更公平地惠及广大农民农村，需要进一步破除阻碍城乡人口双向流动的城乡二元体制。一方面，应进一步推进城镇对农民的开放。目前农业、乡村的全员劳动生产率仍明显低于非农产业、城镇的全员劳动生产率，劳动力从农业向非农产业、从乡村向城镇转移不仅能够促进全要素生产率提高，而且能够增加转移就业劳动力的收入，还能够提高留在农业农村的劳动力的人均资源占有量和劳动生产率。应继续深化城镇户籍制度改革和城镇基本公共服务制度改革，逐步取消农民进城落户限制，尽快拓展城镇基本公共服务覆盖进城农民的广度和深度。另一方面，应进一步推进农村对市民的开放。在继续促进农民转移进城、提高人口城镇化率的同时，也应看到部分市民下乡的必要性和必然性。农民转移进城的一个重要结构性特点是：具有年龄、文化优势的群体更倾向于转移进城，从而导致留在农村的人口平均年龄更高、文化程度更低。随着交通、通信条件的改善和产业、就业形态的变化，乡村的居住生活形态对城镇部分人群的吸引力在增强。部分市民下乡有利于优化农村人口结构，也有利于闲置农房和宅基地得到有效利用。应继续深化改革农村集体经济组织制度、宅基地制度等，通过创新人才加入机制、适度放活宅基地和农民房屋的使用权等途径，保障“新村民”依法享有农村相关权益。

（二）提高农业发展的包容性

在实行家庭联产承包责任制的初期，“家家包地、户户种田”和以粮食生产为主的农业结构使农业发展具有较强包容性，农民收入中经营净收入所占比重较高使农户间收入差距较小。随着农业结构调整的深化和农业规模经营比例的上升，农业发展的包容性下降，农村不同群体之间、不同地区农村之间以农业为主的经营净收入的差距扩大。应从中国“大国小农”的国情农情出发，逐步提高农业发

^①2021年4月，笔者在江西省新余市渝水区水北镇调研了解到，该镇商会在自2012年9月成立以来的9年间，引导本土农民企业家回馈故里、支援家乡建设，累计捐资捐物1.9亿元。其中，新农村建设捐资6600万元、“颐养之家”建设捐资2340万元、文化教育建设捐资1770万元、修桥修路绿化捐资1050万元、安装太阳能路灯捐资460万元、商会大楼建设捐资3100万元、其他捐资3700万元。

展的包容性。应着力提高农业支持政策的包容性，在扶持新型农业经营主体的同时注重带动小农户^①，把更多的支持农业发展的公共资源用于普惠性较强的政策措施。应在欠发达地区加强网络、快递和冷链物流等新型基础设施的建设，为低收入农户和欠发达地区农户提供互联网知识培训，帮助他们利用互联网获取市场信息、生产技术和信贷资金，利用电子商务和快递渠道增加产品销售。应在欠发达地区推进资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，促使拥有土地等资源但只能低效利用、拥有政策性资金获得资格但缺乏有效利用能力、拥有劳动力但就业不充分的农户，与拥有生产技术、管理经验、市场渠道等资源的社会资本实现结合，共同发展特色高效农业。

（三）加大面向农民的再分配力度

面对初次分配中存在的收入差距过大问题，一些国家通过再分配明显收窄了居民收入差距。以日本为例，2017年以家庭初次收入计算的基尼系数为0.5594，经过税收调整和转移支付后的家庭收入基尼系数下降到0.3712^②。总体而言，目前中国在税收、转移支付、公共服务等方面的再分配措施对收入分配的调节作用不明显，面向农民的再分配力度尤其过小，甚至部分社会保障的制度设计扩大了收入差距，造成了逆向调节。例如，养老保险和医疗保险按固定金额而非收入比例缴费扩大了农村内部收入差距（李实，2021）。应从两个维度加大有利于农民特别是农村低收入群体和欠发达地区农民的再分配力度：一是加大财政对农民农村的转移支付力度，逐步消除城乡之间、农村不同群体之间和不同地区农村之间居民可支配收入中来自公共财政的转移净收入差距^③。既要提高对农村教育、医疗、养老、社会救助等的财政支出力度，也要改进在缴费、待遇领取等方面的制度设计，避免逆向调节。应对农村低收入群体的个人缴费提供补贴，降低欠发达地区地方财政配套比例，加大财政对农村低收入群体和欠发达地区农户的人力资本投资。二是加大对农村和欠发达地区公共基础设施的投入。应坚持农业现代化和农村现代化一体设计、一并推进，统筹推进农村生产性和生活性基础设施建设。用财政性资金投资或由国有企业投资的交通、水利、能源等重要基础设施，应注重向农村特别是边远地区农村布局，逐步消除这些地区经济社会发展面临的瓶颈制约。应借鉴中国国家铁路集团有限公司开行公益慢火车来帮助沿线地区巩固脱贫攻坚成果、促进乡村振兴的经验，尽力消除边远地区的区位优势^④。

^①中国农业所处的发展阶段以及经营规模普遍过小的现实，决定了扶持规模经营具有合理性。在农业现代化程度较高的国家和地区，例如欧盟，农业支持政策已经向更加强调公平性转变，注重增加对中小家庭农场的收入支持。见邓冠聪，2021：《新CAP如何体现对农民更加公平》，《农民日报》12月2日第4版。

^②数据来源：邢予青，2021：《日本的共同富裕之道》，《中国新闻周刊》总第1013期，9月20日。

^③农村居民可支配收入中的转移净收入，包括农业补贴、社会保障等来自公共财政的转移净收入和亲友馈赠、外出务工人员寄回收入等私人转移净收入。

^④2017年以来，全国铁路常态化开行公益慢火车81对，覆盖21个省（区、市），经停530个车站，途经内蒙古东部、湘西地区、云贵地区、四川藏区、南疆地区等35个少数民族地区、104个国家级贫困县。公益慢火车票价始终执行国家1995年批准的普速旅客列车运价，25年未涨价。见周伟、张学鹏、孟岩，2021：《国铁集团：公益慢火车助力乡村振兴》，《中国青年报》4月21日第7版。

（四）加大面向农民的第三次分配力度

第三次分配在提高乡村振兴的包容性、促进农民农村共同富裕方面可以发挥重要作用。在防范道德绑架的前提下，应发扬恋祖爱乡、回馈桑梓的文化传统，发挥同乡会、商会等社会组织的作用，通过亲情感召、荣誉激励等途径，引导从农村走出去的各界人士为家乡捐资捐物。可考虑在借鉴日本“家乡纳税”制度基本做法、防范其负面效应的基础上，在中国部分边远地区探索实行以在家乡外工作的个人对故乡的捐资抵扣其个人所得税，通过亲情和利益的双重激励推动从农村走出去的人支持故乡建设（常伟和马诗雨，2018）。应通过采取差异化的应纳税所得额扣除比例等措施，引导企业到农村特别是边远地区农村开展敬老、扶幼、助残等公益慈善活动。

四、结语

在向全面建成小康社会目标迈进的现代化进程中，中国注重提高国家整体发展的包容性和农村发展的包容性，但城乡之间、农村不同群体之间和不同地区农村之间存在的差距未能随工业化、城镇化程度的提高而实现相应缩小。这既与中国刚刚启动现代化进程时城市与乡村、沿海与内地本就存在较大差距的基本国情有关，也与在后来的现代化进程中未能很好管控各种排斥性风险、未能用好各种包容性机遇有关。中国已进入新发展阶段，推动农民农村共同富裕是重大政策目标，促进乡村振兴是重大战略举措。把这两者结合起来，是本文强调要着力提高乡村振兴的包容性、把乡村振兴的过程变成缩小“三大差距”的过程的立论基础。

本文强调提高乡村振兴的包容性，并不意味着否认个体和区域的适度差异性。在未来提高乡村振兴包容性的过程中，需要深入研究一系列理论和实践问题：

一是包容性与梯次推进。无论是农业农村现代化整体水平的提升，还是乡村产业、基础设施和公共服务等具体领域的发展，不可能所有地区齐头并进，梯次推进有其合理性。但建设示范区的出发点是为了积累经验，要注意可复制性。有限的公共资源在示范区建设和基础性、普惠性、兜底性民生保障建设之间如何分配，需要进行科学决策。

二是包容性与村庄分类。未来村落布局和形态会发生深刻变化，提高乡村振兴的包容性必须顺应这种变化，那些未来将会消失的村落是包容不进来的。但村落布局和形态的变化是一个长期过程，不少村庄现在还难以判断属于集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并4种类型村庄中的哪一种，这为包容性乡村振兴举措的实施带来了新的难题。

三是包容性与配置效率。按农业农村优先发展的原则在城乡之间分配公共资源，按低收入群体能以更大比例获益的原则在农村不同群体之间分配公共资源，按向重点帮扶地区倾斜的原则在不同地区农村之间分配公共资源，是提高乡村振兴包容性的必然要求。这对如何评价公共资源配置效率带来了新的挑战。

四是包容性与内生动力。提高乡村振兴的包容性，促进农民农村共同富裕，“要防止社会阶层固化，

畅通向上流动通道，给更多人创造致富机会，形成人人参与的发展环境，避免‘内卷’、‘躺平’。”^①这既需要改进公共政策、社会捐助等外生变量，也需要激发村庄和农户的内生动力。

参考文献

- 1.常伟、马诗雨，2018：《日本家乡纳税制度及其对中国的启示》，《现代日本经济》第4期，第15-22页。
- 2.程郁，2017：《用“互联网+”重塑农业竞争优势》，载国务院发展研究中心农村经济研究部《构建竞争力导向的农业政策体系》，北京：中国发展出版社，第106-135页。
- 3.霍学喜、阮俊虎，2021：《以数字技术促进共同富裕》，《农民日报》11月10日第8版。
- 4.李实，2021：《充分认识到实现共同富裕的必要性和艰巨性》，《经济学动态》第8期，第9-14页。
- 5.叶兴庆，2021：《迈向2035年的中国乡村：愿景、挑战与策略》，《管理世界》第4期，第98-112页。
- 6.叶兴庆、殷浩栋，2019：《从消除绝对贫困到缓解相对贫困：中国减贫历程与2020年后的减贫战略》，《改革》第12期，第5-15页。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

（责任编辑：陈秋红）

Enhancing Inclusiveness in Rural Revitalization and Promoting the Common Prosperity of Farmers in Rural Areas

YE Xingqing

Abstract: There are great development gaps between urban and rural areas, among different groups and regions in rural areas. In the process of a new journey towards socialist modernization, exclusive risks brought by market forces and public policies can hardly be eliminated completely, and inclusive opportunities brought by both will exist for a long time. To promote common prosperity of farmers in rural areas, it is necessary to enhance inclusiveness of rural revitalization and make it a process of narrowing the gap between urban and rural areas, among different groups and regions in rural areas. The two-way opening-up of urban and rural areas should be promoted so that the growth effect of industrialization and urbanization can be more equally diffused to rural areas. Agricultural development should be more inclusive to empower small farmers to get larger share of development dividends of high value-added agriculture. Institutional difference should be eliminated to benefit farmers and rural areas by getting larger share from redistribution. The third distribution can play an important role in enhancing the inclusiveness of rural revitalization and promoting the common prosperity of farmers in rural areas.

Keywords: Rural Revitalization; Inclusiveness; Exclusiveness; Common Prosperity

^①习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第5页。