

从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕*

林万龙 纪晓凯

摘要：2020年，中国历史性地消除了绝对贫困，进入了扎实推进共同富裕的新历史阶段。促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。本文认为：巩固脱贫成果、防止规模性返贫是实现农民农村共同富裕的底线要求，促进低收入农户收入更快增长是实现农民农村共同富裕的核心任务。据此，本文提出，脱贫攻坚期内针对原建档立卡贫困户的帮扶政策体系在5年过渡期内应遵循“双渐并重、动态调整”的原则，合理把握调整节奏和力度，以守住不发生规模性返贫的底线。针对农村低收入农户相对贫困程度不断加深的现状，政府应构建“一底线三支柱”政策体系，即精准性监测和帮扶体系、包容性经济增长政策、益贫性公共服务政策和可持续性社会帮扶政策，以促进低收入农户收入更快增长，走向农民农村共同富裕。与此同时，应着力处理好公平与效率、物质富裕与精神富裕、乡村振兴与共同富裕的关系。

关键词：共同富裕 相对贫困 乡村振兴

中图分类号：F328 **文献标识码：**A

共同富裕既是人民群众长久以来的共同期盼，也是历代中国共产党人孜孜以求并不懈奋斗的目标。早在1953年12月，《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》便提出，应将“使农民能够逐步完全摆脱贫困的状况而取得共同富裕和普遍繁荣的生活”确定为社会主义建设初期的工作目标^①。邓小平在总结社会主义初步探索时期的经验与教训时，对社会主义的本质和共同富裕的内涵做出了深刻阐述，指出“贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷”^②，“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”^③。党的十八大报告指出：“共同富裕是中国特色社会主义的根本原则。”^④2021年8月召开的中央财经委员会第十次会议上，习近平进一步指出“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

*本文系国家社会科学基金重大项目“建立解决相对贫困的长效机制研究”（编号：20ZDA073）的阶段性成果。

^①参见《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》，《人民日报》1954年1月9日第1版。

^②参见《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第116页。

^③参见《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第373页。

^④参见《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/lhdh/2012-11/17/content_2268826.htm。

的富裕，也不是整齐划一的平均主义”，并强调要“正确处理效率和公平的关系，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排”^①。

党的十九大报告提出，要在2020年全面建成小康社会的基础上，分“两步走”：到2035年，基本实现社会主义现代化；到21世纪中叶，建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，基本实现全体人民共同富裕^②。2017年中央农村工作会议对实施乡村振兴的目标任务作出了“三步走”战略安排：到2020年，乡村振兴取得重要进展；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现^③。从战略步骤来看，党对全面实施乡村振兴战略的时间表与党的十九大提出的实现第二个百年奋斗目标和基本实现全体人民共同富裕的战略安排是一致的。习近平指出，促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村^④。实现农民农村共同富裕是实现全体人民共同富裕的必要条件和应有之义。2020年底，中国全面建成了小康社会，历史性地消除了绝对贫困问题，如期实现了第一个百年奋斗目标，为追求共同富裕打下了坚实的基础。从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕，不仅需要牢固树立底线思维和红线意识，还需要准确把握实现农民农村共同富裕途中的主要挑战和核心任务，探索相应的政策体系和路径安排。

一、巩固脱贫成果、防止规模性返贫是实现共同富裕的底线要求

（一）巩固脱贫成果还存在短板

巩固脱贫成果是继消除绝对贫困、全面建成小康社会后的阶段性任务，是实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的必要环节，是乡村全面振兴的基础和前提。习近平指出，要“坚决守住防止规模性返贫的底线”^⑤。2022年中央“一号文件”将不发生规模性返贫确立为乡村振兴的两项底线任务之一。根据乡村振兴“三步走”战略安排，到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。由此可以看出，农民农村共同富裕是乡村全面振兴的核心任务之一。不发生规模性返贫，既是乡村振兴的底线要求，也是实现农民农村共同富裕的底线要求。

从笔者所在“建立解决相对贫困的长效机制研究”课题组（以下简称“课题组”）所开展的较大规模的实地调查情况看^⑥，在实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期的第一年（2021年），脱贫地区“两不愁三保障”成果持续巩固，防返贫预警和监测帮扶体系初步建立，脱贫县持续

^①参见习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第4-8页。

^②《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-10/27/content_5234876.htm。

^③《中央农村工作会议在北京举行 习近平作重要讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/29/content_5251611.htm。

^④参见习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第4-8页。

^⑤参见《习近平参加内蒙古代表团审议》，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0305/c1024-32043979.html>。

^⑥课题组于2021年8月~11月先后两次赴15个省（区、市），对20个脱贫县100个脱贫村3162户农户开展了调查。3162户农户中，脱贫户为1992户，其他农户为1170户。

落实教育、医疗、住房、饮水等扶贫政策，积极构建“教育帮、危房建、饮水改、医疗保”的巩固拓展脱贫攻坚成果工作体系，守住了不发生规模性返贫的底线，脱贫户收入总体实现了较快增长。2021年，脱贫户人均可支配收入较上年增长8.5%，高于脱贫县农村居民人均可支配收入的平均增速(3.5%)。

但是，调查数据也显示，脱贫地区在“三保障”和饮水安全方面仍有短板，需要重视和加以补足，以降低规模性返贫风险。这些短板问题具体表现在以下几个方面：

一是部分国家乡村振兴重点帮扶县，尤其是少数民族重点帮扶县，面临很大的控辍保学压力。20个脱贫县累计劝返的义务教育阶段学生中，10个国家乡村振兴重点帮扶县的学生占了99.8%，其中，99.9%分布在5个少数民族人口为重点帮扶县。

二是部分家庭的疾病负担仍然较重，一些因病支出困难家庭，尤其是住院治疗大病重病的农户因医疗开支大，返贫致贫风险更高。2021年末，41%的受访户家中至少有一个慢性病人；11.4%的受访户家中有人患重病大病。这些家中有重病大病病人的农户平均每户每年在医保报销后自付的住院医疗费用为1.4万元，相当于其平均家庭可支配收入的25.4%。

三是部分脱贫县解决住房安全的能力有待提升。2021年，20个脱贫县新增C级危房2455户、D级危房3914户。其中，当年尚未修缮加固或翻新重建的有1378户，占比为21.6%。

四是少数地区饮水保障还有短板，存在季节性缺水、雨雪天水质浑浊、水源不稳定经常断水等问题。2021年底，受访户中日常饮水安全有问题的农户占比为1.7%。

（二）巩固脱贫成果的关键是帮扶政策体系的有效衔接和过渡

中央政策文件要求，在脱贫攻坚目标任务完成后设立5年过渡期，过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定，并逐项分类优化调整，合理把握调整节奏、力度和时限^①。调整时限无疑就是5年过渡期，那么，如何做到合理把握调整节奏和力度？这就需要脱贫县农户的收入水平和收入结构现状有个基本的把握。

课题组的调查数据显示，在20个脱贫县中，农户之间的收入差异很大。这不仅表现在不同收入组别的脱贫户之间，也表现在脱贫户与一般农户的对比之中。2021年，脱贫户20%最高收入组的人均可支配收入为28299元，远超受访县所有农村居民人均可支配收入（16079元），但脱贫户20%最低收入组的人均可支配收入仅为6217元，分别相当于脱贫户20%最高收入组和受访县所有农村居民人均可支配收入的21.97%和38.67%。脱贫户5%最低收入组的人均可支配收入更是仅为3408元，甚至低于当年的收入贫困标准^②。再看一般农户中那些具有一定致贫返贫风险的突发严重困难户和边缘易致贫户，他们的人均可支配收入仅仅高于脱贫户40%低收入组的人均可支配收入。

从收入结构看，不同收入组别农户对转移性收入的依赖程度差异很大（见图1）。在脱贫户20%最高收入组中，转移性收入占人均可支配收入的比例为8.6%；而在脱贫户5%最低收入组和20%最低

^① 《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，《人民日报》2021年2月22日第3版。

^② 需要注意的是，中国的脱贫标准主要依据的是“两不愁三保障”，收入只是个参考因素。因此，人均可支配收入略低于贫困标准并不意味着未脱贫。

收入组中，转移性收入占人均可支配收入的比例分别高达 56.7%和 36.0%。也就是说，如果没有政策性补贴等转移性收入，高收入脱贫户的人均收入水平仍可达到全国农村居民平均收入水平，不会返贫；但处于最低收入水平的脱贫户极有可能返贫。

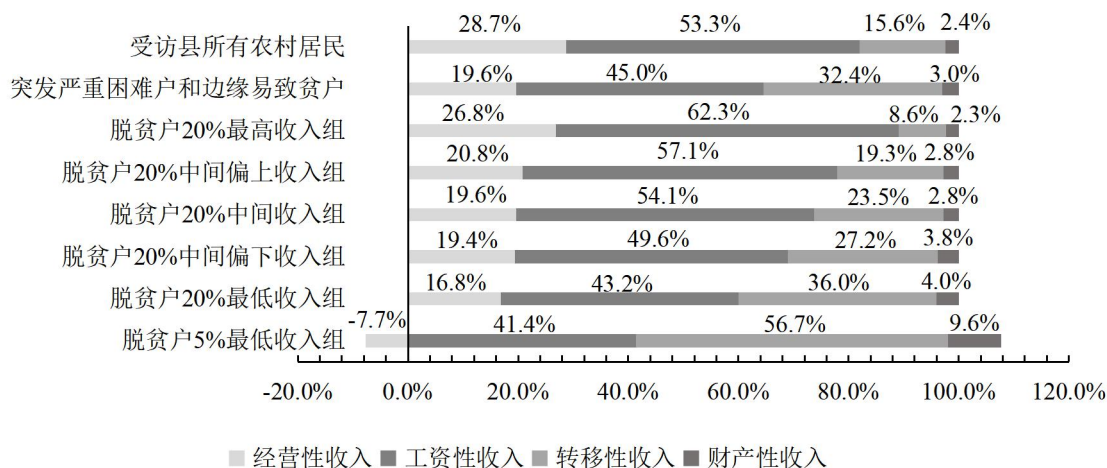


图1 不同农户人均可支配收入结构比较（2021年）

数据来源：本文作者根据2021年对15个省（区、市）的实地调查数据计算。

以上对受访脱贫县农户收入水平和收入结构现状的基本把握，与课题组2019年基于更大样本对脱贫地区农户收入的调查分析结论一致（参见林万龙和程鹏飞，2022）。这也意味着，原有针对建档立卡贫困户的帮扶政策体系在过渡期内要实现合理把握调整节奏和力度，必须遵循“双渐并重、动态调整”的原则。

一方面，对于稳定脱贫户的特惠帮扶政策应逐步退出，即“渐退”。具体而言，应将在脱贫攻坚期享受特惠帮扶政策的建档立卡脱贫户细分为两类：收入水平较高、可持续发展能力较强的脱贫稳定户和收入水平较低、贫困脆弱性较强的脱贫不稳定户。对于前者，特惠帮扶政策应尽快退出，以体现政策公平性；对于后者，特惠帮扶政策的退出则不宜过急，甚至应持续保持，以降低规模性返贫风险。

另一方面，特惠帮扶应同时向部分一般农户适当延伸，即“渐进”。这部分一般农户主要指的是脱贫攻坚期内没有享受特惠帮扶政策，但收入水平较低、有较大致贫风险的农户。特惠帮扶只有向这部分农户延伸，才有可能兜住不发生规模性返贫的底线。事实上，上述需要特惠帮扶政策加以覆盖的脱贫不稳定户和一般农户，就是目前政策体系中所指的监测户^①。监测户与脱贫攻坚期的建档立卡贫困户的一大区别，就在于监测户的“动态化”，即各地政府根据农户实际状况的变化将其纳入或使其退出监测系统，实现应纳尽纳、应退尽退（图2）。建立并完善动态管理的监测户帮扶政策体系，是巩

^①《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》（《人民日报》2021年3月23日第2版）提出，要对脱贫不稳定户、边缘易致贫户，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户，开展定期检查、动态管理，重点监测其收入支出状况、“两不愁三保障”及饮水安全状况，合理确定监测标准。

固脱贫成果、守住不发生规模性返贫底线、实现帮扶政策体系由脱贫攻坚向乡村振兴有效衔接和过渡的关键。

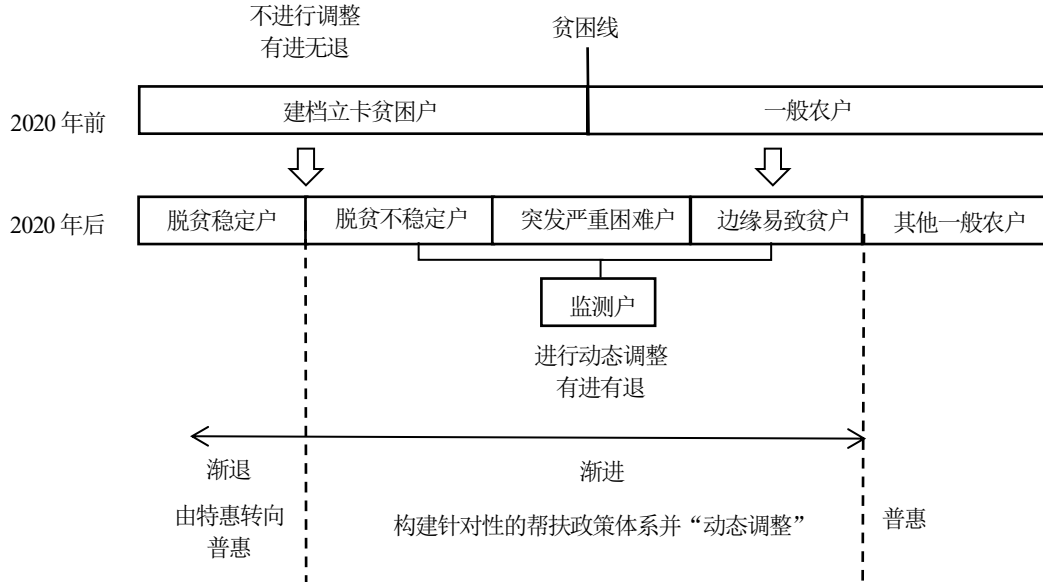


图2 “双渐并重、动态调整” 帮扶政策体系示意图

从中西部地区 22 个省（区、市）2021 年帮扶政策的调整情况看，目前部分政策在“渐退”和“渐进”两个方面都还存有一些问题：一是“应退未退”。例如，课题组在另外一项对中西部地区 22 个省（区、市）79 个脱贫县的调查中发现，74.7% 的县仍然延续了脱贫户到户产业奖补支持政策，92.4% 的县仍然延续了脱贫户资产收益分红帮扶政策，所有的县都没有将脱贫稳定户剔除出特惠帮扶政策覆盖范围。二是“应进未进”。这一问题在医保帮扶政策调整方面表现得较为突出（见表 1）。有的省（区、市）在取消脱贫户特惠帮扶政策时，未能区分脱贫稳定户和脱贫不稳定户，导致政策退出太快；有的省（区、市）则未将一般农户中有较大致贫风险的突发严重困难户和边缘易致贫户纳入帮扶政策覆盖范围。概括起来说，就是尚未建立系统完备、行之有效的监测户医保帮扶政策体系。

表 1 中西部地区 22 省（区、市）医保帮扶政策调整情况

政策调整状况	省份数（个）
完全取消对所有脱贫户的基本医保参保资助政策	12
所有监测户均未被纳入大病保险报销倾斜支持对象	16
未将边缘易致贫户纳入基本医保参保资助范畴	4
未将突发严重困难户纳入基本医保参保资助范畴	8
未将边缘易致贫户纳入医疗救助倾斜帮扶范畴	3
未将突发严重困难户纳入医疗救助倾斜帮扶范畴	4

数据来源：本文作者对中西部地区 22 省（区、市）发布的相关政策文件整理所得。

注：表中统计的是各省（区、市）2021 年出台、拟于 2022 年实施的政策。

二、实现低收入农户收入更快增长是实现农民农村共同富裕的核心任务

（一）实现农民农村共同富裕的重点在于促进低收入农户收入更快增长

相对贫困的概念最先由 Townsend and Abel-Smith (1965) 在 20 世纪 60 年代提出。Townsend (1979) 进一步指出，贫困不仅是人的基本生理需求无法得到满足，也是一种基于社会比较而确定的相对剥夺状态。他构建了一个涵盖饮食、衣服、燃料、照明、公共服务、社交活动等 60 个指标的清单，并认为只要个人或家庭在清单中的任意一个项目（指标）上处于不足或缺乏的状态，就是处于相对贫困之中。Sen (1979) 从权利剥夺的视角扩展了相对贫困的范畴，认为个人或家庭在社会上享有的各项权利被剥夺也属于贫困的表现。Fuchs (1967) 最早使用相对贫困线，并将美国的相对贫困线确定为美国全国人口收入分布中值的 50%。这种设定相对贫困线的方法基本被后来的学者所沿用，即将某个国家或区域的平均收入或者中位收入的一定百分比设定为相对贫困线。例如，2001 年欧盟将相对贫困线设为人均可支配收入中位数的 60%，部分经合组织（OECD）国家采用社会中位数收入的 50% 作为相对贫困线，美国现行官方贫困线大致相当于中位数收入的 30%~40%，日本则以家庭收入十等分组中等收入家庭收入的 60% 作为相对贫困标准等（陈宗胜和黄云，2021；张琦和沈扬扬，2020；李小云，2020）。

党的十九届四中全会提出，要建立解决相对贫困的长效机制。随后的政策文件更多强调了“低收入人口”的概念。例如，2020 年 12 月 16 日发布的《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》^① 和 2021 年 1 月 4 日发布的《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》^② 均提出，要加强对农村低收入人口的监测和帮扶。严格来说，“低收入人口”和“相对贫困人口”概念在内涵上有差异。在一个收入普遍偏低的群体中，缓解相对贫困不一定意味着摆脱了绝对贫困；而政策文件中的“低收入人口”指的是摆脱了绝对贫困之后、收入相对较低的人口。如果以不再发生规模性返贫作为底线，那么可以认为，促进低收入人口更快增收与缓解相对贫困在含义上是一致的。

实现共同富裕与促进低收入农户收入更快增长之间有着有机的联系。共同富裕的前提是总体富裕，但总体富裕显然不意味着共同富裕。从逻辑上讲，共同富裕是必须在消除绝对贫困并实现总体富裕的同时缩小收入差距，即促进低收入人口收入更快增长。因此，农民农村共同富裕必须满足以下三个条件^③：①守牢不发生规模性返贫底线；②实现总体富裕；③促进低收入农户收入更快增长。

世界银行 2021 年将人均国民总收入（GNI）1046 美元以下、1046~4095 美元、4096~12695 美元、12695 美元以上分别作为低收入国家、中低收入国家、中高收入国家和高收入国家的分类标准^④。

^① 《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，《人民日报》2021 年 3 月 23 日第 2 版。

^② 《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，《人民日报》2021 年 2 月 22 日第 1 版。

^③ 理论上，加强对高收入的规范和调节、取缔非法收入也是实现共同富裕的要求之一。但这两项要求对目前农民农村共同富裕显然不具有很强的现实针对性。

^④ 资料来源：<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2021-2022>。

2020年，按购买力平价计算，中国人均GNI已达11081美元。如果中国人均GNI在“十四五”“十五五”“十六五”期间分别按照年均5.5%、5.0%和4.5%的速度增长，那么到2024年中国人均GNI将达到1.3万美元，越过高收入国家的门槛；到2033年将超过2.0万美元（魏后凯，2020）。也就是说，中国在不久的将来跨入高收入国家行列、实现总体富裕是一个大概率事件。

因此，在取得脱贫攻坚战胜利并巩固脱贫成果的基础上，未来农民农村实现共同富裕的核心任务将是促进低收入农户收入更快增长。这其中，既包括在迈向总体富裕的进程中，缩小城乡居民之间的收入差距，也包括缩小农村内部不同农户之间的收入差距。

（二）促进低收入农户收入更快增长任重道远

从城乡总体来看，目前中国城乡居民收入差距仍然较大。改革开放以来，中国城乡居民人均可支配收入均呈现递增态势，但相对收入差距久居高位，绝对收入差距在不断加大。1978年，中国城乡居民人均可支配收入比为2.56:1，2007年达到了3.14:1，随后差距逐渐缩小，但2021年仍达2.50:1^①。这一比值在全球范围内仍处于偏高水平（李实，2021a）^②。从绝对收入差距看，城乡居民人均可支配收入的绝对差距从1978年的209元持续扩大到2021年的28481元，以可比价格度量（按居民消费价格指数调整），相当于增长了18.7倍。事实上，如果把城乡居民在公共服务和社会福利方面的隐性收入差距包含进来，城乡居民的实际福利差距会比收入差距更大。

在此，有必要对农村居民内部收入差距的变化予以重点关注。在脱贫攻坚期间，中国实现了贫困人口的全部脱贫。但这仅仅反映的是贫困人口绝对收入水平的提高，如果从收入差距的视角看，农村低收入群体与其他群体的收入差距在脱贫攻坚期间不但没有缩小，反而比之前有所拉大。

自2000年以来，农村低收入群体与其他群体的相对收入差距总体上一一直在拉大。2000—2020年，农村20%最低收入组农户人均可支配收入的年均增长率为9.22%，低于中低收入组农户的10.39%、中间收入组农户的10.48%、中高收入组农户的10.63%和高收入组农户的10.54%^③。2020年，农村20%最低收入组农户的人均可支配收入是20%最高收入组农户的12.15%，是农村居民人均可支配收入的27.33%，分别低于2000年的15.45%和35.14%。20%最低收入组农户的人均可支配收入在五个组别人均可支配收入总和中的份额，从2000年的6.57%下降到了2020年的5.25%。

同时，农村20%最低收入组农户的人均可支配收入与农村居民人均可支配收入中位数的差距也在拉大。2013年，农村20%最低收入组农户的人均可支配收入与农村居民人均可支配收入中位数的比例

^①根据国家统计局网站数据计算（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）。

^②在发达国家，如英国、加拿大，城乡收入比接近于1:1；发展中国家中，印度的城乡收入比为1.88:1；即便是非洲的低收入国家，城乡收入比最高的乌干达，也只有2.3:1左右。

^③除特殊说明外，本文用到的全国水平上的城乡居民按收入五等份分组的人均可支配收入数据，2014—2020年数据来源于《中国统计年鉴2021》，2000—2013年数据来源于《中国统计年鉴2014》。

为 34.15%，2020 年则下降到了 30.79%^①。从城乡对比情况看，农村低收入组农户在农村居民内部的相对贫困程度高于城镇低收入组家庭在城镇居民内部的相对贫困程度，且农村低收入组农户相对贫困境地不断恶化的程度也高于城镇低收入组家庭。2013 年，城镇 20%最低收入组家庭的人均可支配收入与城镇居民人均可支配收入中位数的比例为 41.00%，比农村居民的相应比例高 6.85 个百分点；2020 年，城镇 20%最低收入组家庭的人均可支配收入与城镇居民人均可支配收入中位数的比例虽然下降到 38.63%，但农村居民的相应比例下降得更快，城乡差距拉大到了 7.84 个百分点。

以上数据显示，农村低收入群体的相对贫困程度在不断加深，与其他收入群体的发展差距在不断增大。按此趋势发展下去，实现中国农民农村共同富裕只能是南柯一梦。

三、构建强化对低收入农户帮扶的“一底线三支柱”政策体系

以促进低收入农户收入更快增长为核心任务，未来促进农民农村共同富裕需要构建强化对低收入农户帮扶的“一底线三支柱”政策体系（可称之为“TIPS 政策体系”），即以构建精准性（targeting）低收入人口监测和帮扶体系为底线，在初次分配领域应实现包容性（inclusive）经济增长，在再分配领域应强化益贫性（pro-poor）公共服务，在三次分配领域应鼓励可持续性（sustainable）社会帮扶。

（一）构建精准性低收入人口监测和帮扶体系

目前，中西部地区 22 省（区、市）主要依托乡村振兴部门，均已建立防返贫动态监测和帮扶体系。与此同时，各地民政部门普遍建立了农村低收入人口监测和常态化帮扶体系。从防返贫动态监测和帮扶体系看，目前存在的突出问题是监测规模过小，“体外循环”现象^②严重。尽管党中央和国务院一再强调“应纳尽纳”，但 2021 年 22 省（区、市）防返贫监测人口只有 557.0 万人，而同期 22 省（区、市）农村低保人口为 2966.5 万人，防返贫监测人口仅相当于低保人口的 18.8%；其中，832 个脱贫县防返贫监测人口仅有 406.7 万人，平均每个县的监测规模不到 5000 人^③。如果把收入不足低保标准 1.5 倍的低收入人口统计进来，防返贫监测人口的相对规模更加微不足道。为如此小的人数规模单独建立一套监测体系，必要性不大。课题组调查数据显示，部分易致贫返贫户在被民政、医保、住建等部门作为低保、医疗救助、危房改造等帮扶对象后，不再被纳入防返贫监测和帮扶体系，由此造成“体外循环”现象大量存在。而且，与民政部门的低保体系和低收入人口监测和帮扶体系相比，防返贫监测和帮扶体系的帮扶政策“含金量”相对不足，即防返贫监测对象受到的政策帮扶力度往往不大于低收入人口受到的政策帮扶力度，往往小于低保户受到的政策帮扶力度。加之与低保对象相比，防返贫监测对象的识别、纳入、审核等操作流程更为复杂，由此进一步加剧了防返贫监测和帮扶体系“体外循环”现象的发生。

^①本段中城乡居民人均可支配收入中位数数据和城乡居民按收入五等份分组的人均可支配收入数据均来源于国家统计局网站（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）。

^②“体外循环”现象指对部分有致贫返贫风险的农户只开展帮扶，并不将其纳入监测。

^③数据来源：国家乡村振兴局提供。

事实上，从政策目标、监测对象、信息收集机制和帮扶机制看，防返贫监测和帮扶体系与低收入人口监测和帮扶体系具有高度的相似性和相容性。两套体系并行，既给基层政府相关部门增加了工作量，又给基层干部带来了一定的认知混乱。为形成合力，提高工作效率，可以考虑将防返贫监测和帮扶体系与低收入人口监测和帮扶体系并轨为统一的低收入人口监测和帮扶体系，对低收入人口实行精准化的监测和帮扶。课题组通过数据分析发现，以人均可支配收入 6000 元为防返贫监测对象的纳入标准仅能勉强解决绝对贫困问题，并不能促进农民农村共同富裕。事实上，各地民政部门在确定低保标准时，会对必要生活成本进行收入扣除，并在此基础上按照低保标准的 1.5 倍左右确定低收入人口监测标准。折算下来，人均可支配收入在 8000~10000 元左右的农户属于低收入人口监测的范围。如果两套体系并轨，以人均可支配收入 1 万元左右作为监测对象纳入的基准标准，那么，并轨后的低收入人口监测和帮扶体系就不仅着眼于防止返贫，而且在更高标准下强化对低收入人口的支持，可以更好地服务于农民农村共同富裕战略目标的实现。

（二）实现包容性经济增长

亚洲开发银行 2006 年率先使用包容性增长的理念，尝试解答“如何使经济增长过程更公平，如何使经济增长的成果惠及所有人”的问题（Bolt, 2004; Cook, 2006），引起了亚洲各国的广泛关注。

从过去 20 年的情况看，实现农民农村共同富裕所需要的包容性增长显得不足。根据《中国统计年鉴》（2001—2021 年，历年），2000—2020 年，在农户收入结构中，反映初次分配的经营性收入和工资性收入的占比总和从 94.51% 下降到 76.18%，来自再分配和三次分配的转移性收入占比从 3.50% 上升到了 21.37%；农村居民人均可支配收入年均增长率为 10.67%，人均工资性收入年均增长率为 12.16%，而人均经营性收入年均增长率仅为 7.51%，人均转移性收入年均增长率却高达 21.16%。从农村居民内部来看，包容性经济增长也未实现。2000—2020 年，20% 最低收入组农户人均可支配收入的年均增长率为 9.22%，低于同期全国农村居民人均可支配收入的年均增长率，农村低收入组农户与其他收入组农户的发展差距非但没有缩小，反而在持续扩大。

初次分配是再分配和三次分配的基础。初次分配的重点在于充分发挥市场对资源配置的决定性作用。但是，快速的经济增长只是贫困减少的必要条件而非充分条件，增长的性质及其模式也是影响减贫效果的重要因素，必须通过高速、有效和可持续的经济增长创造大量就业和发展机会（杜志雄等，2010）。经济增长在实现效率优先的同时必须关注公平问题，促进低收入群体收入不断增长，扩大中等收入群体的比例，目的是“提低、扩中”。因此，扎实推进农民农村共同富裕，需要在初次分配领域实现包容性经济增长。这就需要着力做好以下工作：

一是强化产业发展的包容性。产业是农民农村发展的依托和根基。各地区在产业选择中，应选择发展包容性产业，以市场需求为导向发展当地农村居民特别是中低收入劳动力能广泛参与的特色产业。与此同时，各地政府需要建立和完善联农带农机制，通过“政府+龙头企业+农户”“政府+农民合作社+农户”“政府+家庭农场+农户”等多元主体利益联结模式，培育能带动当地农户发展致富的新型经营主体，构建小农户与现代农业发展有机衔接的产业发展模式，稳步提升农户的收入水平。在产业发展中，当地政府和新型经营主体应特别注意加强对低收入农户的瞄准性和特惠性。具体而言，各地

区应充分考虑低收入农户人力资本匮乏、发展能力不足的问题，引进一批劳动密集型产业，通过加大对低收入农户的技术培训、构建农业风险防范和补偿机制、完善市场服务体系等方式，促进低收入农户与新型经营主体利益联结，鼓励低收入农户参与到经济活动中，进而打破以往对低收入农户“输血式”单向物质扶贫的路径依赖，激发低收入农户的内生动力（林万龙等，2018）。

二是强化城乡产业融合发展。首先，要破除阻碍城乡要素流动、影响城乡一体化市场形成的城乡二元体制。各地要鼓励资本、劳动力等生产要素在城乡间双向流动，提高全要素生产率，缩小城乡之间的发展差距。其次，要统筹城乡空间规划布局，形成“中心城市—中心乡镇—中心村”梯度辐射、层次分明、功能互补的城乡产业发展体系。最后，要推动农村第一、第二、第三产业融合发展。各地在根据市场需求优化产业发展、做好特色农业的基础上，应着力发展仓储保鲜、初加工、精深加工等农业加工业，并因地制宜打造集农产品销售、农业观光、休闲采摘、农事体验等于一体的乡村旅游业。

三是充分践行“绿水青山就是金山银山”理念，发挥乡村地区独特的生态环境要素优势。随着人们生活水平的提高，将乡村生态资源转化为生产要素成为实现乡村地区包容性发展的重要方向。各省（区、市）可以以县域为单位，探寻将生态资源转变为经济福利的机制，在有条件和市场的地区发展生态养老、森林康养、乡村旅游等第三产业，通过空间溢出效应带动周边地区发展和增收。另外，各地政府也要推动建立多元化的生态补偿机制，做好保护建设者和受益者的认定、制定恰当的生态补偿标准，以实现乡村地区的包容性发展。

（三）强化益贫性公共服务

2003年以来，按照“公共财政覆盖农村”的要求，中国政府把解决“三农”问题作为一项重要战略，大幅度增加了对农村地区公共事业的投入，相继出台了一系列针对农民农村的直接补贴政策。这些政策对改进农民福利状况、缩小城乡差距起到了非常积极的作用（林万龙，2018；林万龙和茹玉，2014）。但从缓解相对贫困角度来看，需要强化这些补贴政策的益贫性^①。

林万龙和茹玉（2014）曾根据益贫性将中央的各类“三农”直接补贴政策分为三类：普惠型补贴、益贫型补贴和支出挂钩型补贴。其中，普惠型补贴具有贫困中性，益贫性补贴有利于低收入人口，而支出挂钩型补贴由于与农户的支出水平挂钩，实际受益群体更多地是农村居民中相对富裕的人口。林万龙和茹玉（2014）的研究表明，各类“三农”直接补贴政策实施以来，支出挂钩型补贴占中央财政各类“三农”直接补贴总额的比例大幅度上升，普惠型补贴的比例大幅度下降，益贫型补贴的比例虽然大致不变，但非常小。叶兴庆（2022）的研究表明，恩格尔系数的下降、生产要素趋于效率的配置、城镇化对农村的辐射带动作用等市场发展本身的规律，以及不同地区、村庄、农户获得扶持项目概率的大小和自身发展能力的高低，都将增加公共资源配置中的排斥性，降低公共服务的精准性和益贫性，阻碍农民农村共同富裕的实现。李实（2021b）的研究也显示，公共转移支付在缩小居民收入差距方面发挥着重要作用，但是对缩小农村居民内部收入差距而言，低保、种粮补贴、农村居民医疗等转移支

^①此处的“贫”指的是低收入人口。

付发挥的作用有限。因此，政府要提高养老保险、医疗保险等转移支付政策的资助力度，同时增加这些政策的益贫性，以覆盖更多的低收入人口。

目前，中国仍有大量的公共服务政策益贫性不足，低收入农户参与公共服务的成本较高。以城乡居民医保为例，2003年，中国新型农村合作医疗的个人缴费标准为每人每年10元，这一标准占同年农村居民人均可支配收入的0.37%，占同年20%农村最高收入组农户人均可支配收入的0.16%，占同年20%农村最低收入组农户人均可支配收入的1.15%；2020年，中国城乡居民医保个人缴费标准为每人每年280元，这一标准占同年农村居民人均可支配收入的比例上升到了1.63%，占同年20%农村最高收入组农户人均可支配收入的比例上升到了0.73%，占同年20%农村最低收入组农户人均可支配收入的比例则上升到了5.98%^①。农户，特别是低收入农户的参保负担明显上升。虽然政府对农村五保户人员、重点优抚对象、孤儿、建档立卡贫困人员的个人缴费部分有倾斜帮扶，但这种帮扶并未囊括农村低收入群体中的大多数人。从农村合作医疗费用报销的额度来看，虽然参加农村合作医疗的农户在大病支出报销方面最高可获得65%~70%的补偿，但自付30%~35%的医疗费对很多低收入人口而言仍是“灾难性卫生支出”。王怡欢和张楚（2021）测算了2018年中国农村贫困家庭自付超过40%的“灾难性卫生支出”的发生率，他们的研究表明，中国农村贫困家庭“灾难性卫生支出”的发生率为28.20%，因病致贫率为32.40%。由此可见，增加各项公共服务的益贫性是推进农民农村共同富裕的应有之义。

（四）鼓励可持续性社会帮扶

中国特色的社会帮扶不仅仅指通常意义上的社会捐赠和慈善事业，它还泛指社会各界参与的定点帮扶、对口支援、东西部协作、社会组织帮扶、企业帮扶和个人捐赠等。中国特色社会帮扶对中国农村贫困面貌的改变做出了重要贡献（林万龙等，2016）。在新的历史时期，对口支援和东西部协作等社会帮扶面临一系列时代挑战，亟须完善政府间责任制和激励约束机制，完善政企协作机制，进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用（王小林和谢妮芸，2022）。

就帮扶农户来说，应通过提升就业能力、拓宽就业渠道、鼓励自主创业、改进健康和教育服务质量等方面的帮扶，培养和提高帮扶对象的自我发展能力，而不仅仅是给予单纯的收入支持。换言之，帮扶项目不能停留在层次较浅的捐款捐物方面，而是要贯彻可持续性理念，提升帮扶资源的效用，消除低收入群体亚健康的“等、靠、要”等“贫困文化”，促进农民农村精神层面的共同富裕。就对口支援和东西部协作来说，援助方和被援助方往往具有不同的区位特点和比较优势，应该通过干部交流、产业协作、市场对接等方式，更加注重强化区域发展能力，更着眼于区域经济协作，将帮扶转化为互惠互利的合作。

^①2003年医保缴费标准参见《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》，http://www.gov.cn/zwqk/2005-08/12/content_21850.htm；2020年医保缴费标准参见《国家医保局 财政部 国家税务总局关于做好2020年城乡居民基本医疗保障工作的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/19/content_5520571.htm。

根据《中国慈善捐助报告》（2016—2020年，历年），中国用于扶贫事业的慈善资金从2016年的292.7亿元上升到了2020年的385.6亿元，年均增长7.1%，不仅低于同期中国GDP年均增长率7.9%，而且仅相当于中国GDP总量的0.04%左右。因此，政府应该制定相关的倾斜性政策鼓励慈善组织发展，激发人民群众和企业投身慈善事业的热情，慈善组织则应该提升慈善资金利用的精准性，鼓励帮扶对象自力更生，发展特色产业，推进农民农村共同富裕。

四、结语

共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。按照世界银行对高收入国家的划分标准，预计中国将在2024年步入高收入国家行列（魏后凯，2020）。但是，步入高收入国家行列并不意味着实现了共同富裕。实现全体人民共同富裕是一个长期渐进的过程，其重点和难点、潜力和后劲都在农村地区，需要以乡村振兴补足共同富裕的最大短板。“明者防祸于未萌，智者图患于将来。”本文的研究显示，尽管脱贫地区已全面脱贫，但是部分人口仍然存在潜在的返贫风险。与此同时，城乡收入差距仍然较大，农村低收入群体与其他群体之间的收入差距甚至还在进一步拉大。因此，农民农村共同富裕的首要任务是守住不发生规模性返贫的底线。在此基础上，应大力缩小城乡收入差距和农户间的收入差距，特别是，应将促进低收入人口收入更快增长作为重点。为此，本文提出构建“一底线三支柱”政策体系，即精准性监测和帮扶体系、包容性经济增长政策、益贫性公共服务政策和可持续性社会帮扶政策，以强化对低收入农户的帮扶、促进农民农村共同富裕。这一政策体系与习近平所强调的“正确处理效率和公平的关系，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性”^①的精神是一致的。

在构建这一政策体系的进程中，应着力处理好以下关系：

一是公平与效率之间的关系。当前，中国城乡基础设施和公共服务水平的差距还比较大，不同区域农村经济发展水平之间也还存在明显差距。即便在中国步入高收入国家行列之后，分城乡进行单独的经济核算和统计，农民这一特定群体和农村这一特定区域离依靠自身实现总体富裕也会有较大差距。因此，农民农村共同富裕不能仅仅置于国家的总体富裕之下来考量，而应该尽快实现农民农村自身的总体富裕，并在此基础上促进共同富裕。这就要求政府大力促进农业农村现代化，提高农村经济运行效率，在做大蛋糕的同时分好蛋糕，兼顾效率和公平。过于强调任何一个方面而偏废另外一个方面，都是不可取的。

二是物质富裕与精神富裕之间的关系。中国特色共同富裕不仅仅立足于全体人民收入水平的提高和收入差距的缩小，而且是物质生活和精神生活的共同富裕。在着力提升农村居民收入水平的同时，应该特别重视乡村建设和乡村治理。在乡村建设方面，各地要做好科学的乡村规划，强化乡村道路、供水、住房、物流、数字乡村等基础设施的建设和管护，加强乡村人居环境整治，提升文化、教育、医疗卫生等公共服务资源在县域内的统筹配置和衔接互补。在乡村治理方面，各地应强化农村基层组

^①参见习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第4-8页。

织建设,完善村民议事协商机制,加强乡风文明、移风易俗、“积分制”等乡村精神文明建设。只有物质富裕和精神富裕同步推进、共同实现,才是真正的农民农村共同富裕。

三是乡村振兴与共同富裕之间的关系。毫无疑问,中国必须以乡村振兴补足共同富裕的最大短板,筑牢百年未有之大变局下全体人民共同富裕的坚实基础。但与此同时,也必须清醒地意识到,实现共同富裕也是促进乡村振兴的最大动力。只有把乡村振兴融入实现共同富裕的战略进程,把乡村发展和农民收入水平的提高融入国家宏观经济社会进步和城乡融合发展的各项制度安排、政策举措,乡村才能真正振兴,农民农村共同富裕才能真正实现。就乡村谋划乡村振兴、割裂城乡和产业融合谋划农民增收,不可能真正实现乡村振兴,也不可能真正实现农民农村共同富裕。

参考文献

- 1.陈宗胜、黄云,2021:《中国相对贫困治理及其对策研究》,《当代经济科学》第5期,第1-19页。
- 2.杜志雄、肖卫东、詹琳,2010:《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》,《中国农村经济》第11期,第4-14页、第25页。
- 3.李实,2021a:《共同富裕的目标和实现路径选择》,《经济研究》第11期,第4-13页。
- 4.李实,2021b:《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.林万龙,2018:《从城乡分割到城乡一体:中国农村基本公共服务政策变迁40年》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第6期,第24-33页。
- 6.林万龙、程鹏飞,2022:《从脱贫攻坚到乡村振兴》,载国家乡村振兴局中国扶贫发展中心和农业大学国家乡村振兴研究院(编)《中国乡村振兴智库报告2021:乡村振兴前沿问题研究》,北京:中国农业出版社,第5-24页。
- 7.林万龙、华中昱、徐娜,2018:《产业扶贫的主要模式、实践困境与解决对策——基于河南、湖南、湖北、广西四省区若干贫困县的调研总结》,《经济纵横》第7期,第102-108页。
- 8.林万龙、李成威、陆汉文、曹洪民,2016:《全面深化改革背景下中国特色社会扶贫政策的创新》,《经济纵横》第6期,第80-85页。
- 9.林万龙、茹玉,2014:《对2001年以来中国农民直接补贴政策体系与投入状况的初步分析》,《中国农村经济》第12期,第4-12页。
- 10.李小红,2020:《全面建成小康社会后贫困治理进入新阶段》,《农村·农业·农民(B版)》第3期,第18-20页。
- 11.魏后凯,2020:《从全面小康迈向共同富裕的战略选择》,《经济社会体制比较》第6期,第18-25页。
- 12.王小林、谢妮芸,2022:《东西部协作和对口支援:从贫困治理走向共同富裕》,《探索与争鸣》第3期,第148-159页、第180页。
- 13.王怡欢、张楚,2021:《农村贫困家庭灾难性卫生支出风险及影响因素研究——基于2018年CHARLS数据》,《中国卫生政策研究》第1期,第44-49页。
- 14.叶兴庆,2022:《以提高乡村振兴的包容性促进农民农村共同富裕》,《中国农村经济》第2期,第2-14页。
- 15.张琦、沈扬扬,2020:《不同相对贫困标准的国际比较及对中国的启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期,第91-99页。

16. Bolt, R., 2004, "Accelerating Agriculture and Rural Development for Inclusive Growth: Policy Implications for Developing Asia", ERD Policy Brief Series 29, <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/573/pb029.pdf?sequence=1>.
17. Cook, S., 2006, "Structural Change, Growth and Poverty Reduction in Asia: Pathways to Inclusive Development", *Development Policy Review*, 24(s1): s51-80.
18. Fuchs, V. R., 1967, "Redefining Poverty and Redistributing Income", *The Public Interest*, 14(8): 88-95.
19. Sen, A., 1979, "Issues in the Measurement of Poverty", *Scandinavian Journal of Economics*, 81(2): 286-307.
20. Townsend, P., 1979, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, London: Allen Lane and Penguin Books, 43-53.
21. Townsend, P., and B. Abel-Smith, 1965, *The Poor and the Poorest: A New Analysis of the Ministry of Labour's Family Expenditure Surveys of 1953-54 and 1960*, London: Bell, 31-39.

(作者单位: 中国农业大学经济管理学院)

(责任编辑: 张丽娟)

From Escaping from Absolute Poverty to Common Prosperity of Rural Households in Rural Areas

LIN Wanlong JI Xiaokai

Abstract: In 2020, China has historically eliminated absolute poverty and entered a new historical stage of solidly promoting common prosperity. The most arduous and formidable tasks in advancing common prosperity still lie in rural areas. This article argues that consolidating the achievements of poverty alleviation and preventing large-scale return to poverty are the bottom-line requirements for realizing common prosperity of rural households in rural areas. In the meantime, promoting the rapid growth of the income of low-income groups in rural areas is the core task for realizing common prosperity of rural households in rural areas. Based on this, this study proposes that during the period of poverty alleviation, the assistance policy system for the original registered poor households should follow the principle of "double gradual and dynamic adjustment" during the transition period, and reasonably grasp the pace and intensity of adjustment, so as to maintain the bottom line of not returning to poverty on a large scale. In view of the current situation of the deepening relative poverty level of rural low-income farmers, the government should build a "one bottom-line and three-pillars" policy system, which includes targeting monitoring and assistance system, inclusive economic growth, pro-poor public services, and sustainable social assistance to alleviate relative poverty and promote common prosperity of rural households in rural areas. At the same time, the government should focus on handling the relationship between fairness and efficiency, material wealth and spiritual wealth, rural revitalization and common prosperity.

Keywords: Common Prosperity; Relative Poverty; Rural Revitalization