

# 新发展格局下促进农民农村共同富裕的现实挑战与实现路径

孙惠娜 张旭 郭义盟

**[摘要]** 要推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,重点难点在农民农村共同富裕。促进农民农村共同富裕的发展目标可以具体化为农业转移人口市民化、农村现代化、农业现代化。我国在农业转移人口市民化层面仍面临社会身份转变难、生存条件改善难、基本公共服务均等难等城乡经济循环不畅的问题;在农村现代化层面仍面临农村人居环境整治困境、数字乡村建设短板等农村需求开发不足的问题;在农业现代化层面仍面临粮食安全和现代乡村产业体系不完善等农业科技支撑不够的问题。因此,我国在新发展格局下促进农民农村共同富裕,要进一步畅通城乡经济循环促进农业转移人口市民化,大力实施乡村建设扩大内需促进农村现代化,建立高水平农业自立自强的现代乡村产业体系保障国家粮食安全促进农业现代化,使农民农村朝着共同富裕目标扎实迈进。

**[关键词]** 农民农村共同富裕;新发展格局;城乡经济循环;乡村建设;农业科技自立自强

**[中图分类号]** F323 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145[2023]05-0153-09

习近平总书记指出:“促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”<sup>①</sup>进入新发展阶段,要推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,重点难点在农民农村共同富裕。与此同时,为了应对国际经济循环格局的深度调整,习近平总书记创造性地提出“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”,“构建新发展格局明确了我国经济现代化的路径选择”。<sup>②</sup>那么,在我国新发展格局的发展路径和促进农民农村共同富裕的发展目标要求下,研究在构建新发展格局过程中促进农民农村共同富裕面临的现实挑战与实现路径,具有较强的理论和现实意义。

## 一、新发展格局下促进农民农村共同富裕的基本内涵

### (一)新发展格局下促进农民农村共同富裕的理论基础

促进农民农村共同富裕的理论研究源起于马克思主义共同富裕理论。马克思主义共同富裕理论的核心主要体现在生产力水平、所有制结构和社会主义本质层面。第一,发展生产力是实现共同富裕目标的基本前提。生产力的高度发展是实现共同富裕的物质基础,共同富裕应当以“尽可能快地增加生产力的总量”为前提。马克思在《1857—1858年经济学手稿》中写道:“社会生产力的发展将如此迅速,……生产将以所有人的富裕为目的。”<sup>③</sup>第二,实行公有制是实现共同富裕目标的核心支撑。资本主义生产社会化和生产资料私人占有之间的矛盾势必导致资本家的财富积累与工人阶级的贫困积累,必然导致

**作者简介:**孙惠娜,女,中国石油大学(北京)马克思主义学院博士研究生。

张旭,男,经济学博士,中国社会科学院经济研究所教授、博士生导师。

郭义盟(通讯作者),男,经济学博士,中共四川省委党校经济学教研部讲师。

**基金项目:**本文系国家社会科学基金西部项目“新发展格局下促进农民农村共同富裕的实现路径研究”(项目编号:22XKS015)的阶段性成果。

①习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

②习近平:《把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局》,《求是》2021年第9期。

③《马克思恩格斯文集》第8卷,人民出版社2009年版,第200页。

社会撕裂和两极分化。“资本主义的私有制,是对个人的、以自己劳动为基础的私有制的第一个否定。……而是在资本主义时代的成就的基础上,也就是说,在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的基础上,重新建立个人所有制。”<sup>①</sup>只有“通过社会化生产,不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活,而且还可能保证他们的体力和智力获得充分的自由的发展和运用”<sup>②</sup>。第三,实现共同富裕目标是社会主义的本质特征和最终目的。邓小平指出,“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”<sup>③</sup>。社会主义确立了共同富裕的大方向,但生产力发展和客观经济规律的内在要求,决定了实现共同富裕具有阶段性和渐进性的重要特征。

新发展格局下促进农民农村共同富裕在马克思主义理论框架内具有理论逻辑合理性。共同富裕既是促进经济循环的手段,也是实现更高水平共同富裕的条件。经济循环受阻的问题可以通过扩大内需和调整收入分配结构等手段来应对,这些手段也成为促进农民农村共同富裕的实现条件。经济循环受阻表现为增长速度下降、产能过剩等问题。从本质上看,社会再生产是两大部类产品价值再补偿和物质再替换的过程,“全部商品产品的消费是资本本身循环正常进行的条件”<sup>④</sup>。生产的社会化和生产资料的私有制之间的基本矛盾决定了社会生产与社会消费需求之间会出现结构性失衡,严重时就会爆发生产相对过剩的过度积累危机,表现为商品堆积、劳动力失业、生产资料和货币闲置以及利润率下降等。

从机理层面来看,提高以农民为代表的低收入群体的收入有助于促进国民经济循环。在社会化大生产中,收入分配结构会直接影响国民收入向消费需求和生产性投资的转化,从而制约供求均衡及国民经济循环。恩格斯指出,“最能促进生产的是能使一切社会成员尽可能全面地发展、保持和施展自己能力的那种分配方式”<sup>⑤</sup>。因此,共同富裕是分配问题也是生产问题,只有协调好生产和分配的关系,提高低收入者的收入、扩大中等收入群体比例,才能有效扩大内需,并使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场,形成国民经济的良性循环。

从实践经验来看,美国曾利用国内农村“郊区化”投资的方式作为缓解产能过剩和畅通经济循环的重要手段。二战后美国由于战时工业品需求下降出现了严重的产能过剩,美国通过拓展国内市场空间、加大技术创新、实施“马歇尔计划”和继续发动局部对外侵略战争等一揽子刺激措施,实现了持续二十年经济增长的“黄金年代”。其中,拓展国内市场空间是指美国将国内乡村进一步都市化和郊区化,从而形成新的投资空间,不仅带动了基础设施建设,而且进一步刺激了汽车、电视机、洗衣机、电冰箱甚至割草机等城市消费品在郊区和农村的消费需求。<sup>⑥</sup>

## (二)新发展格局下促进农民农村共同富裕的主要目标

共同富裕作为一个特定范畴,包含了“共同”和“富裕”两方面的内容,这意味着实现共同富裕是发展与共享的有机统一,在发展中实现共享,在共享中促进发展。<sup>⑦</sup>当前阶段,促进农民农村共同富裕的发展目标体现在“共同”方面,主要是指缩小城乡差距,一方面,“进城农民工是中等收入群体的重要来源”,要做好农民工进城的各项制度设计和服务保障工作,推进农业转移人口市民化;另一方面,“要加强农村基础设施和公共服务体系建设,改善农村人居环境”,推动农村现代化建设。<sup>⑧</sup>促进农民农村共

①《马克思恩格斯文集》第5卷,人民出版社2009年版,第874页。

②《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社2009年版,第299页。

③《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第373页。

④《马克思恩格斯文集》第6卷,人民出版社2009年版,第108页。

⑤《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社2009年版,第209页。

⑥参见孟捷:《战后黄金年代的终结和1973—1975年结构性危机的根源——对西方马克思主义经济学各种解释的比较研究》,《世界经济文汇》2019年第5期。

⑦李实、朱梦冰:《推进收入分配制度改革 促进共同富裕实现》,《管理世界》2022年第1期。

⑧习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

同富裕的发展目标体现在“富裕”层面,主要是指“要全面推进乡村振兴,加快农业产业化,盘活农村资产,增加农民财产性收入,使更多农村居民勤劳致富”。因此,促进农民农村共同富裕的发展目标可以具体化为农业转移人口市民化、农村现代化和农业现代化。

第一,农业转移人口市民化。推动进城农民工完成市民化进程,加快农业转移人口迈入中等收入群体以缩小收入差距,是促进农民农村共同富裕的内在要求。农业转移人口市民化不仅仅是农民社会身份和职业的一种转变(非农化),也不仅仅是农民居住空间的地域转移(城镇化),而是一系列角色意识、思想观念、社会权利、行为模式和生产生活方式的变迁,是农民角色群体向市民角色群体的整体转型过程。大多数国家在现代化进程中往往以工业化、城市化为目标,农业转移人口市民化进程则相对滞后。中国在现代化进程中也出现过类似问题,农民大规模非农化和快速城镇化的同时,农业转移人口市民化进程则相对缓慢。2021年末我国常住人口城镇化率为64.72%,而户籍人口城镇化率仅为46.7%,这就意味着超过2.5亿人常住城镇工作生活但没有取得城镇户籍。<sup>①</sup>这类群体往往在城市已经具有非农经济来源和基本生活保障,在物质基础方面与传统农业的直接联系较弱。对于中国这种人口超大规模、农民占比高的国家,为了避免西方现代化的结构失衡困境,农民的同步现代化尤为关键。<sup>②</sup>

第二,农村现代化。促进农村现代化以缩小城乡差距是促进农民农村共同富裕的内在要求。农村现代化是在乡村主体性和乡村价值存续的基础上,使乡村通过不断的变迁实现与现代社会总体相协调、相融合的过程。促进农村现代化主要有两种思路,一是新农村建设,二是农村城镇化。但是,新农村建设和农村城镇化都不能完整反映农村现代化的核心内涵。新农村建设对农村基础设施的改善为农村现代化提供了重要物质基础。习近平总书记强调,“农村现代化既包括‘物’的现代化,也包括‘人’的现代化,还包括乡村治理体系和治理能力的现代化”<sup>③</sup>,农村社会的现代化发展是要达到一种新的、综合性的发展形态和生活状态;农村现代化不能以城镇化为终极目标,城市不能脱离农村而独立存在,而是需要农村社会发展与城市社会发展相协调,是建立在农村社会的主体性上的现代化发展。实现农村现代化不可能一蹴而就。立足于当前发展阶段,促进农村现代化的重点是乡村建设。乡村建设是我国促进农业农村现代化和全面实现社会主义现代化的重要内容。广义的乡村建设是指在相对于城市的乡村地区所进行的包括政治、经济、文化、社会等方面的建设和发展;狭义的乡村建设是指对乡村的公共基础设施、公共服务、人居环境等的建设改造和提升。广义的乡村建设已经与农业农村现代化具有较为相似的内涵和要求,本文主要基于狭义的“乡村建设”进行研究。

第三,农业现代化。农业现代化是提升农村居民收入和全面推进乡村振兴的关键举措,是促进农民农村共同富裕的内在要求。农业现代化的实质是通过改造传统农业和推进农业变革不断提高农业生产效率和经济效益,使之更加适应现代社会经济环境和社会生活需要。农业现代化的核心目标可以分为两个层次,底线要求是通过农业的变革来提高农业生产力的经济效率和综合水平,以确保粮食安全和重要农产品有效供给;主要任务是以提升农业效益为核心,构建多元化、综合化、融合化的现代乡村产业体系,改善和提高农业生产的总产值和社会经济效益。<sup>④</sup>一方面,保障粮食安全是推动农业现代化的首要任务和必须坚守的底线。作为一个拥有14亿人口的大国,要以实现粮食安全作为有效应对未来外部发展环境不确定性的基础保障。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央与时俱进地提出了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观,确立了新时代“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,建立形成符合中国国情粮情的粮食安全保障体系。另一方面,

<sup>①</sup>数据来源:《国家发改委印发〈2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务〉——提高新型城镇化建设质量》,2022年3月22日, [http://www.gov.cn/zhengce/2022-03/22/content\\_5680376.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2022-03/22/content_5680376.htm), 访问日期:2022年11月1日。

<sup>②</sup>刘守英:《中国式现代化的独特路径》,《经济学动态》2021年第7期。

<sup>③</sup>习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

<sup>④</sup>参见姜长云、姜惠宸:《论基本实现农业农村现代化目标任务的三个层次》,《东岳论丛》2021年第7期。

国家对确保粮食安全和促进农业发展一以贯之地保持着高度重视,但这样的重视并没有有效地转化成从事农业生产的劳动者和经营者的收入。事实上,纵使在欧美发达国家的农民收入中,土地收益也只占较小部分,大部分来自延伸产业链收入和政府补贴。提高农业效益以实现农业永续生产是农业现代化的现实要求,构建现代乡村产业体系是提升农业效益的重要途径。当前阶段,农业现代化可能的发展模式是,围绕农产品的深加工制作和高质量旅游产品的开发构建现代乡村产业体系,依托乡村特色优势资源,打造农业全产业链,把产业链主体留在县城,让农民更多分享产业增值收益。

## 二、新发展格局下促进农民农村共同富裕的现实挑战

我国在新发展格局下促进农民农村共同富裕,在农业转移人口市民化层面仍面临社会身份转变难、生存条件改善难、基本公共服务均等难等城乡经济循环不畅的问题;在农村现代化层面仍面临农村人居环境整治困境、数字乡村建设短板等农村需求开发不足的问题;在农业现代化层面仍面临粮食安全和现代乡村产业体系不完善等农业科技支撑不够的问题。

### (一)城乡经济循环不畅制约农业转移人口市民化

构建新发展格局的关键在于经济循环的畅通无阻,而城乡经济循环是国民经济循环的重要组成部分,要以打通城乡经济循环促进农民农村共同富裕。2021年中央一号文件指出:“构建新发展格局,潜力后劲在‘三农’,迫切需要扩大农村需求,畅通城乡经济循环。”畅通城乡经济循环是指依托城乡分工体系和市场体系,通过体制机制创新、先进技术赋能、现代市场体系建设,促进城乡要素平等交换、双向流动及城乡公共服务和基础设施均等化,建设合理统一的城乡经济发展空间格局的过程。<sup>①</sup>畅通城乡经济循环将有助于进一步激发城乡经济发展活力,为“以工补农、以城带乡”创造条件,是缩小城乡差距、促进城乡协调发展和共同富裕的重要手段。

区别于“离土不离乡”的“农一代”,“离土又离乡”的“农二代”的经济社会行为特征已经发生革命性变化。“农二代”往往是回不去、也不会回农村,具有强烈的人城倾向和权利诉求。如今作为农业迁移人口的主力军,“农二代”在迁移模式上从个体迁移向举家迁徙转变,“入城化”就业趋势明显,生活方式愈发城市化、与乡村的联结疏离、具有更强烈入城安居倾向。“农二代”纵使失业还是会继续谋求城市非农就业机会,即使回乡也往往选择本地中小城市和城镇就业。城乡经济循环的基本要求是劳动力要素的自由流动,而我国以“农二代”为主体的农业转移人口市民化面临以下问题:

第一,社会身份的转变。大量进入城市的农业转移人口尽管被统计为城镇常住人口,但其户籍并没有转入所在城镇,无法享受与市民均等化的教育、医疗、社保和住房保障等基本公共服务和劳动就业权利。农业转移人口未能落户一方面是因为难以满足“购房落户”“投资落户”“人才落户”等城市落户条件;另一方面是因为农村户口的迁出意味着作为村集体成员的农民丧失了土地承包权和宅基地使用权,农业转移人口自身不愿放弃农村土地权利。

第二,基本生存条件的市民化。农业转移人口进入城镇所需的基本生存条件是就业岗位和住房。一方面,农民工就业和抗风险能力较低,在经济收缩时更容易受到影响。另一方面,随着近年来大城市房价高企,大部分转移人口进城务工难以安家落户,只能临时居住在雇主或单位提供的集体宿舍、工地或工棚等场所,或与他人合租住房,居住场所的安全、卫生条件缺乏保障。

第三,平等享受基本公共服务。农业转移人口的市民化要求在教育、医疗、养老等基本公共服务方面享受平等的市民权利和市民待遇。农民工享受务工城市基本公共服务的覆盖程度在不断提升,但整体覆盖程度仍然不高且提升速度趋缓,超大特大城市覆盖程度较低。老年农民工仍以返乡作为主流归宿,第一代农民工在年老后大都已经返回农村居住和养老;近年来农民工对所在城市的归属感和适应度

<sup>①</sup>冯淑怡、鲁力翡、王博:《城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革研究》,《农业经济问题》2021年第4期。

不断增强,但总体归属感仍然处于较低水平,不少制造业农民工仍采取“宿舍—车间—食堂”三点一线生活模式,在城市的融入度不高。

## (二)农村需求开发不足制约农村现代化

构建新发展格局要坚持扩大内需这个战略基点,以扩大乡村需求促进农民农村共同富裕。乡村是我国超大规模市场的重要组成部分,乡村建设是我国扩大内需、培育经济新引擎、发挥国内超大规模市场优势的主要阵地。乡村建设关键在于开发农业多种功能、乡村多元价值,不仅在乡村建设过程中扩大国内需求,建成的美丽乡村还可以通过乡村旅游等方式进一步激发新的城乡消费需求,为推进农业农村现代化和共同富裕拓展广阔空间。

但是,我国现阶段以农村现代化和乡村建设促进农民农村共同富裕既面临着农村人居环境整治提升困难等老问题,又面临着数字乡村建设的新挑战。

第一,农村人居环境整治。近年来,以建设美丽宜居村庄为导向,以基础设施建设、农村垃圾和污水治理及村容村貌提升为主攻方向,国家投入了大量的人力、物力和财力,全面改善农业农村生产生活条件。截至2021年末,全国农村公路里程为446.6万公里,其中乡镇通三级及以上公路比例达82.2%;<sup>①</sup>全国共建成农村供水工程827万处,农村自来水普及率达84%;<sup>②</sup>全国95%以上的村庄开展了清洁行动;全国农村卫生厕所普及率超过70%;农村生活污水治理率达28%。<sup>③</sup>可以说,我国农村人居环境整治取得了很大成效,农村生活垃圾治理效果明显,农村厕所改造稳步推进,农村生活污水治理初见成效,村庄规划管理工作有序开展,农村人居环境得到持续改善。

但是,新发展阶段持续实施农村人居环境整治提升工作仍然面临着不少突出问题。首先,农村人居环境整治和基础设施建设所需资金缺口较大。各地倾向于将大部分的乡村建设资金投入道路硬化、绿化等“见效快”的基础工程,但是农村生活污水治理、生活垃圾处理、厕改项目以及常态化村容治理等方面仍存在较大的资金缺口。“撒胡椒面式”的资金投入方式无法满足人居环境精准提升的要求,特别是农村人居环境整治设施的管护资金缺失,直接导致“重建设、轻管护”现象的普遍存在。生产道路、灌溉、仓储等农村生产性基础设施短缺是当前限制家庭农场有效发展的难题,需要一定的财政或金融政策支持。其次,农村人居环境整治技术缺乏规范性且适应性不强。我国地形地貌的复杂性决定了农村环境存在较大的差异性,因此农村人居环境整治技术需要充分考虑不同地区经济发展水平和农村生态承载能力等现实条件。但目前部分地区推广的生活污水、生活垃圾处理技术等农村人居环境整治技术存在简单套用、移植城市治理技术的问题,不符合农村生活污水排放和垃圾处理的特点以及农村集体经济状况。此外,一些特定区域农村人居环境整治技术存在严重缺失。

第二,数字乡村建设。数字乡村建设是伴随网络化、信息化和数字化在农业农村经济社会发展中的应用,以及农民现代信息技能的提高而内生的农业农村现代化发展和转型进程。数字乡村建设作为新时代解决“三农”问题的全新方案,是乡村振兴和促进农业农村现代化的必然举措。数字经济的蓬勃发展与整个社会的数字化转型为农村的现代化变革带来了巨大发展机遇。首先,“宽带中国”“普遍服务”等计划的实施有效保障了农村网络设施建设与服务供给,为农村数字化转型创造了条件。截至2021年底,全国行政村、脱贫村通光纤和4G的比例均超99%,农村通信难问题得到历史性解决。<sup>④</sup>其次,“互联网+”在农业农村得以广泛运用。2021年全国农村网络零售额达2.05万亿元,同比增长11.3%,农村地

①交通运输部:《2021年交通运输行业发展统计公报》,2022年5月25日。

②《全国共建成农村供水工程827万处》,《人民日报》2022年4月20日第7版。

③《全国农村卫生厕所普及率超过70%》,2022年6月28日,http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/28/content\_5698070.htm,访问日期:2022年11月1日。

④《我国行政村、脱贫村通光纤和4G比例均已超99%》,2021年9月14日,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710845988284916319&wfr=spider&for=pc,访问日期:2022年11月1日。

区收投快递包裹总量 370 亿件,带动农产品出村进城和工业品下乡进村超 1.85 万亿元。<sup>①</sup>最后,数字技术推动了农村政务服务电子化,提升了乡村治理效能和基层工作效率。

但是,我国数字乡村建设尚处于初步探索阶段,农村网络基础设施建设水平、农村经营主体的数字化应用、农业数字化转型等方面都面临着突出问题。首先,城乡不平衡发展导致的“数字鸿沟”。数字经济相关企业往往率先在人口聚集、投资回报率更高的城市孵化成熟后才进一步拓展到乡村地区。一方面,城乡差异性使得数字技术从城市向乡村移植时面临重重阻碍,导致乡村在数字基础设施、信息获取质量、信息传输速度、信息使用效率等方面存在原生性的相对落后,形成“接入鸿沟”。截至 2021 年底,我国城镇地区互联网普及率为 79.5%,农村地区互联网普及率为 57.6%。<sup>②</sup>另一方面,在互联网平台的应用上,当前农村网民在数字内容的使用上主要是以即时通信和网络娱乐等基础类应用为主,农民数字技能不足和农村物流网络相对落后都制约了农民通过农村电商分享数字经济红利和就业增收的可能性,形成“应用鸿沟”。2021 年全国网络零售额为 13.09 万亿元,农村网络零售额仅占 15.6%,农村电商发展任重道远。<sup>③</sup>其次,农业数字化转型面临瓶颈。我国农村地区的宽带覆盖率不能等同于数字乡村建设,农业农村绝大多数生产领域的数字化转型仍停留在基础建设、单向应用层面,农业生产信息化水平不高、信息化建设资金投入不足。2020 年全国农业生产信息化水平仅为 22.5%,全国农产品质量安全追溯信息化水平为 22.1%。<sup>④</sup>物联网、大数据在精准生产、病虫害预警、农产品智慧物流、农机智能装备等方面的制造研发和推广应用都依然停留在初级水平,无法满足数字乡村建设的发展要求。

### (三) 农业科技支撑不足制约农业现代化

构建新发展格局最本质的特征是实现高水平科技自立自强,要以农业科技自立自强促进农民农村共同富裕。科技自立自强是确保国内大循环畅通、塑造我国在国际大循环中新优势的关键,是决定我国生存和发展的基础能力。实现中国农业科技自立自强,一方面有助于夯实粮食安全根基和构建现代乡村产业体系,以主动满足国内大循环要求和有效促进农业农村现代化建设;另一方面也是应对国际循环中农产品贸易和技术竞争挑战,实现自主可控、自主创新的农业现代化发展的唯一出路。

中国粮食安全保障体系具备应对重大危机挑战的坚实基础和有效能力。中国用仅占世界 9% 的耕地、6% 的淡水资源,解决了占世界近 20% 人口的吃饭问题。这既保障了中国自身的粮食安全,也为世界粮食安全作出了重要贡献。中国粮食安全取得伟大成就:第一,粮食产量稳步增长。2021 年,中国粮食播种面积为 17.64 亿亩,粮食总产量达 1.37 万亿斤,连续 18 年增产丰收。<sup>⑤</sup>第二,实现谷物基本自给,确保口粮绝对安全。我国谷物自给率保持在 95% 以上,进出口主要是品种调剂。第三,粮食储备能力显著增强,应急体系逐步健全。我国口粮储备长期保持在 70% 以上,远远高于联合国粮农组织界定的粮食安全储备率。第四,居民营养健康状况明显改善,尤其是贫困人口吃饭问题得到有效解决。到 2020 年底,我国现行标准下的农村贫困人口全部脱贫,绝对贫困和区域性整体贫困问题全面消除,贫困人口“不愁吃”的问题已基本解决。

但是,我国粮食安全仍面临以下突出问题:第一,民族种业自主创新能力不强,跨国种业巨头垄断加剧。我国种业科技研发投入不足,育种多以常规手段为主,导致以玉米、大豆为代表的国产粮种与国外存在较大差距。跨国种业巨头牢牢控制着优质种源和相应的基因编辑技术,且一直在积极寻求对我国市场的扩张。<sup>⑥</sup>第二,我国农业面源污染依然突出,耕地资源长期透支过度利用。在我国人多地少的基

①中国国际电子商务中心:《中国农村电子商务发展报告(2021—2022)》,2022 年 9 月 28 日。

②中国互联网络信息中心:《中国互联网络发展状况统计报告》,2022 年 2 月 25 日。

③商务部:《中国电子商务报告(2021)》,2022 年 11 月 16 日。

④农业农村部:《2021 年全国县域农业农村信息化发展水平评价报告》,2021 年 12 月 20 日。

⑤《国家统计局关于 2021 年粮食产量数据的公告》,2021 年 12 月 6 日, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211206\\_1825058.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211206_1825058.html), 访问日期:2022 年 11 月 1 日。

⑥余志刚、崔钊达:《中国种子战略的内涵、特征、难点及其进阶》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 2 期。

本国情下,农户为增加粮食单产而过量使用农用化学品,为保障粮食总产量而过度利用耕地,造成耕地质量呈现出中低产田面积大、退化面积大、污染面积大、有机质含量低、补充耕地等级低、基础地力低的“三大三低”特征。<sup>①</sup> 数据显示,我国农业污染源的 COD、总氮和总磷分别占全国总量的49.8%、46.5%和67.2%。<sup>②</sup> 我国仅有的20.23亿亩耕地中,评价为耕地基础地力相对较差、生产障碍因素突出、短时间内较难得到根本改善的七至十等的耕地面积占耕地总面积高达21.95%。<sup>③</sup> 第三,种粮成本上升、粮食价格走低的双重挤压严重挫伤粮农积极性。种粮所需的化肥、农药、种子、农机作业费、人工成本、土地成本和其他生产要素成本持续上涨,不断抬高国内粮食支持保护价格。农民种粮积极性明显下降,农业副业化成为普遍现象。

此外,构建一二三产业融合发展的现代乡村产业体系仍面临以下问题:第一,农村产业融合还处于初级阶段,农产品深加工程度不足。农村产业融合是以农业为基本载体,运用科技、工艺、文化艺术以及本土材料相结合的一二三产业间融合生产和发展的模式。然而我国大部分农村仍以传统农业种养模式为主,农村产业融合发展还停留在产品初加工阶段,大量农产品生产基地缺乏储藏、保鲜、加工等设施设备,未将产业链充分延伸至农产品精加工、深加工。在流通环节还普遍存在农产品冷链配送难、成本高的问题。第二,乡村旅游结构性矛盾明显,产品供给质量不高。我国乡村类型及其旅游资源丰富,但主要开发形式以农家乐、采摘园等产品为主,与农业、文体、科教、康养、文保以及生态等领域融合深度与广度不够。乡村旅游需求的高质化、多样化和供给的低水平、不充分之间的矛盾日趋明显,结构性矛盾日益突出。第三,面临绿色农业和数字农业发展的技术挑战。全球绿色发展的要求有可能在未来国际贸易中形成技术标准的强制性规则,这对我国提升农业技术的国际竞争力,尤其是在动植物优质品种、绿色农产品安全控制等关键技术方面提出更高要求。

### 三、新发展格局下促进农民农村共同富裕的实现路径

将促进农民农村共同富裕内在要求与构建新发展格局现实需要进行有效衔接,在推进实现农业转移人口市民化、农村现代化和农业现代化的目标下,进一步破除城乡二元结构畅通城乡经济循环促进农业转移人口市民化,大力实施乡村建设扩大内需促进农村现代化,建立高水平农业科技自立自强的现代乡村产业体系保障国家粮食安全促进农业现代化,使农民农村朝着共同富裕目标扎实迈进。

#### (一)以城乡经济循环促进农业转移人口市民化

首先,以土地要素为突破口,深化城乡要素市场化配置改革,畅通城乡要素流动渠道。针对进城落户农业转移人口,要推进以人为核心的新型城镇化,充分保障和尊重农民携带农村权益进城落户,探索地随人走、异地土地指标交易等多种方式,增强农业转移人口落户城镇的意愿。探索农业转移人口有偿退出与带资进城等市场化的土地政策,从制度层面明确宅基地流转、退出、抵押等行为的合法性;有序推进农村土地的承包经营权、农民住房财产权抵押贷款试点和农村宅基地有偿退出、农户承包地有偿退出试点,以地权变现拓宽农民进城的资本来源。以新型集体经济的组织模式盘活农村闲置的存量建设用地,推动农业规模化、集约化和现代化发展。

其次,城乡公共服务均等化对于推动区域经济发展、吸引人才等要素流动具有重要推动作用,是畅通城乡经济循环的有效保障。要着力解决随迁子女就近入学、异地看病报销、农民工住房保障等具体问题,加强基本公共服务均等共享的城乡户籍一体化改革。推动户籍“去福利化”,缩小城乡居民在子女教育、社保享有、医疗报销、公共服务等方面的差距,进一步促进户籍制度附加权利均等化。完善居住证的功能,建立以居住证为载体的基本公共服务提供机制,实现人口居住地与户籍地在居民权利上趋同。

①何可、宋洪远:《资源环境约束下的中国粮食安全:内涵、挑战与政策取向》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

②生态环境部、国家统计局、农业农村部:《第二次全国污染源普查公报》,2020年6月10日。

③农业农村部:《2019年全国耕地质量等级情况公报》,2020年2月6日。

健全农民工住房保障体系,把农民工住房纳入国家住房保障政策统筹考虑,建立适合农民工特点的住房补贴机制,支持企业面向农业转移人口和低收入者提供开发小户型保障性住房等,为农业转移人口创造安居乐业的条件。

最后,把高质量发展县域经济作为推进农业转移人口市民化的重要载体,强化县域联动城乡经济功能。面对高昂的房价和生活成本,农民工选择在大城市务工并非一定希望永久留下。多数农民工群体的共同选择是利用大城市的就业机会积累财富后在家乡附近的小城市购置房屋,随着自身年龄增长和能力经验积累到一定程度就会返回县城安居再就业或创业。因此,县城在承接大城市疏散转移的产业和人口的同时,要承担起农业转移人口市民化的任务,积极推进以县城为重要载体的城镇化建设。要以县城为中心布局乡村生产性和生活性服务业,提升县城基础设施效能和公共服务能力,实现县乡村功能衔接互补和资源统筹配置,满足农民到城镇安家就业的需求,提高城乡居民的幸福感。

## (二)以乡村建设扩大内需促进农村现代化

首先,加强农村人居环境整治和基础设施建设。农村人居环境整治的重点任务是结合村庄发展的实际条件,不断推进农村生活垃圾治理、开展农村厕所粪污治理、梯次推进农村生活污水治理、提升村容村貌等。按照《关于推动农村人居环境标准体系建设的指导意见》对农村生活污水处理、农村生活垃圾处理和厕所改造等内容的规范标准,因地制宜确定农村人居环境整治技术和方案。由于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进而导致市场投入的动力不足,只能依靠增加中央和地方政府对农村基础设施建设项目的财政拨款和贷款,补足农村水电气网等基础设施短板,提升城乡互联互通水平。

其次,推动乡村在消费领域和生产领域的数字化转型。在消费领域,要鼓励支持与农村电商相关的新型农业经营主体开展数字化应用。依托互联网平台企业把农村特色优势产业和生态民族文化优势资源商品化和线上化,以电子商务进农村和农产品出村进城推动城乡生产与消费有效对接。完善现代农村商品流通体系,引导社会资本加大对农村电子商务公共服务、仓储物流配送、村级电商服务站等整个电商物流服务体系数字化建设,加大对仓储保鲜冷链物流建设支持力度。在生产领域,加快运用数字技术改造农业机械设备、农业生产设施,推动气象、水文、土壤、肥力、育种等数据在农业生产领域的采集、流通与应用,从而帮助农业企业实现标准化生产管理;推动农业数字化向全产业链延伸,结合农村电商建立农产品加工体系,推动原生态劳作、景观农业、休闲农业等新业态发展。

再次,提高农村居民收入水平,提升农村消费能力。伴随着现代生活必需的基础设施和人居环境改善,农村地区大量的消费需求潜力将会得到进一步释放,如新能源汽车、智能家电购买,以及“厨房革命”“厕所革命”等。扩大农村内需最重要的还是增加农民收入,要通过农民参与农村电商、农产品深加工、乡村旅游等农村一二三产业融合发展的多元化渠道提高非农收入,增强收入稳定性。还可以鼓励开设农村小型家庭工艺制作坊,将科技、工艺、文化艺术以及本土材料相结合,打造精致化食品、餐饮等在地性、独特性乃至唯一性的产品,满足人们对个性化消费的需求。

最后,围绕重点投资区域和领域高效使用资金,探索多元投入机制缓解地方财政资金压力。在聚集了全国70%以上人口的19个城市群周边优先投资建设农村地下管网,从而满足供水、排水、燃气、热力、电力、通信、广播电视等各种生产生活需要。<sup>①</sup>积极探索和创新资金投入方式,努力构建“政府引导、市场运作、社会参与”的多元投入机制,发挥政府撬动投资作用,激发民间投资活力,可由国有企业承担主要建设任务,同民营企业协作进行,拓宽乡村建设资金渠道。设立农村公共基础设施管护资金,有效管护农村生态治理设施。

## (三)以农业科技自立自强促进农业现代化

首先,以推进农业科技自立自强的重大科技创新保障国家粮食安全。第一,深入实施种业振兴行

<sup>①</sup>参见谢富胜、匡晓璐:《以问题为导向构建新发展格局》,《中国社会科学》2022年第6期。



动,重点突破生物育种核心技术。要以新型举国体制构建全产业链种业创新体系,完善种质资源的收集鉴定、扩繁利用机制,强化基因编辑、合成生物学等基础前沿技术原创性突破,加快转基因生物育种科学有序产业化应用进程,支持种业企业做强做大和强化产业整合优势,完善种业市场外资准入制度和防范化解外资进入风险。第二,耕地质量保护与提升是现代农业生产中稳定粮食数量和保障粮食质量的核心,因此要落实最严格的耕地保护制度,提高高标准农田建设标准和质量,积极推广节水、节肥、节药等节约型农业技术,加大对水溶肥、有机肥、可降解环保农药、可回收农资包装等“绿色农资”企业的技术推广和市场支持,有效改善农业面源污染。第三,应对农产品国际循环冲击,进一步完善农业支持保护政策体系,激发农民种粮积极性。在综合考虑适应国际规则的基础上,积极探索保护政策和创新补贴方式。用足用好 WTO 规则所允许的“黄箱”支持空间,通过加大对农田整理、水利设施建设、农技研发推广等一般服务的投入来支持农业发展。

其次,以农业科技创新为核心构建现代乡村产业体系。第一,我国推进农业现代化要围绕农产品深加工集中开发高附加值的精深产品、健康食品。各地区要依托优势农产品,打造形成一批农产品加工产业带,不断开发适应人们消费需求变化的方便食品、快餐食品、休闲食品、营养保健食品等多样化产品。还要围绕农产品加工共性关键技术、高新技术装备、产品质量安全、物流配送等领域开发一批拥有自主知识产权专利的新技术、新产品和新装备。第二,推动以农旅融合为核心的乡村旅游高质量发展。农旅融合发展关键在于以农业的产业化规模化、乡村优美的生态环境和深厚的文化资源为基础进行旅游开发;同时充分发挥工业的衔接作用,将工业技术、生产工艺、工业产品打造为体验式旅游项目和旅游商品;旅游业则要发挥其产业综合带动功能,吸引游客,促进农产品、工业制品就地销售,在当地实现旅游业的高附加值。第三,突破绿色农业、智能农业关键技术,构建生态安全农业技术体系。构建适合我国国情的区域化、场景化绿色农业技术体系,部署重点农业区域保护性耕作、地力培育、休耕轮作和污染防治等关键技术研究。

最后,完善农业科技创新政策保障体系。第一,加大部署建设国家农业战略科技力量。由国家有关部门牵头组织,统筹优势单位创新力量,集聚农业战略型、领军型和专业型等各类人才,整合最优质的科技资源,打好种业翻身仗。第二,大力提高农业科技创新投入强度。政府公共财政在农业科技投入中要占据主导地位,稳步提高农业科技创新投入。拓展农业科技金融改革力度,支持政策性银行和鼓励商业银行逐步提高对农业科技,尤其是农业科技成果转化的贷款规模。第三,大力培育支持农业创新型企业。通过设立农业创新型企业孵化基金、制定高新技术企业税收优惠政策,加大对农业科技型企业倾斜支持力度,加快培育一批具有核心竞争力的农业创新型企业。

(责任编辑:曹守新)