

总 序

为了对当前人们所关注的经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题快速做出反应，为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，国家自然科学基金委员会于 1997 年特别设立了管理科学部主任基金应急研究专款，主要资助开展关于国家宏观管理及发展战略中急需解决的重要的综合性问题的研究，以及与之相关的经济、科技和社会发展中的“热点”与“难点”问题的研究。

应急管理项目设立的目的是为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，但并不是代替政府进行决策。根据管理科学部对于应急管理项目的一贯指导思想，应急研究应该从“探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点”四个主要方面为政府决策提供支持。每项研究的成果都要有针对性，且满足及时性和可行性要求，所提出的政策建议应当技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现和政治上能为有关各方所接受，以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性与定量相结合、案例研究与理论探讨相结合、系统科学与行为科学相结合的综合集成研究方法。应急管理项目的承担者应当是在相应领域中已经具有深厚的学术成果积累，能够在短时间内（通常是 9~12 个月）取得具有实际应用价值成果的专家。

作为国家自然科学基金专项项目，管理科学部的应急管理项目已经逐步成为一个为党和政府宏观决策提供科学、及时的政策建议的项目类型。与国家自然科学基金资助的绝大部分（占预算经费的 97% 以上）专注于对经济与管理活动中的基础科学问题开展理论方法研究的项目不同，应急管理项目面向国家重大战略需求中的科学问题，题目直接来源于实际需求并具有限定性，要求成果尽可能贴近实践应用。

应急管理项目要求承担课题的专家尽量采用定性与定量相结合的综合集成方法，为达到上述基本要求，保证能够在短时间内获得高水平的研究成果，项目的承担者在立项的研究领域应当具有较长期的学术积累和数据基础。

自 1997 年以来，管理科学部对经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题做出了快速反应，至今已启动 101 个项目，共 833 个课题，出版相关专著 57 部。已经完成的项目取得了不少有影响力的成果，服务于国家宏观管理和决策。

应急管理项目的选题由管理科学部根据国家社会经济发展的战略指导思想和方针，在广泛征询国家宏观管理部门实际需求和专家学者建议及讨论结果的基础上，形成课题指南，公开发布，面向全国管理科学家受理申请：通过评审会议的

形式对项目申请进行遴选；组织中标研究者举行开题研讨会议，进一步明确项目的研究目的、内容、成果形式、进程、时间节点控制和管理要求，协调项目内各课题的研究内容；对每一个应急管理项目建立基于定期沟通、学术网站、中期检查、结题报告会等措施的协调机制以及总体学术协调人制度，强化对于各部分研究成果的整合凝练；逐步建立和完善多元的成果信息报送常规渠道，进一步提高决策支持的时效性；继续加强应急管理研究成果的管理工作，扩大公众对管理科学研究及其成果的社会认知，提高公众的管理科学素养。这种立项和研究的程序是与应急管理项目针对性和时效性强、理论积累要求高、立足发展改革应用的特点相称的。

为保证项目研究目标的实现，应急管理项目申报指南具有明显的针对性，从研究内容到研究方法，再到研究的成果形式，都具有明确的规定。管理科学部将应急管理项目的成果分为四种形式，即专著、政策建议、研究报告和科普文章，本丛书即应急管理项目的成果之一。

希望此套丛书的出版能够对我国管理科学政策研究起到促进作用，对政府有关决策部门发挥借鉴咨询作用，同时也能对广大民众有所启迪。

国家自然科学基金委员会管理科学部

2020年9月

前 言

承续打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会这一史无前例成就，中国在新时代新征程的长期战略目标之一是推动共同富裕。要实现共同富裕，最艰巨、最繁重的任务在农村，因而探索实现农村居民共同富裕之路成为新时代摆在“三农”工作者面前的新命题。已有理论和国际经验均清晰地表明：在经济增长与转型中，顺应产业结构及区域布局变化趋势，促进农业农村人口向增长更快的产业和地区转移是推动共同富裕的有效手段。中国近年来的发展经验也显示，伴随着代际更迭——重土难迁的老一代逐渐被替代等，农业农村人口加速转移，这不仅增加了自身收入，而且与人口自然下降一道提高了留在农业农村人口的人均资源数量，使他们的收入也得以更快增长；工农与城乡收入的相对差距也得以缩小。

中国全面建成小康社会后，虽然人均国民收入已达到了世界银行划定的高收入国家门槛附近，但距离中等发达国家仍很远。这决定了共同富裕的目标仍然只能在经济长期较高速度增长的过程中逐步实现。建设全国统一市场、促进资源顺畅流动是实现区域城乡间共同富裕的关键，这点已经基本成为共识。区域间资源禀赋的差异和发展阶段的差异仍然不可忽视，并且必然在相当长时期内继续表现为不同区域、不同阶段的发展水平和速度呈现出显著差异并要求区别政策。因此，本书的作者针对全面推进乡村振兴实现共同富裕的逻辑框架达成如下共识：①坚持以高质量发展促共同富裕的长期目标；②探索符合各地区实际的差异化发展途径；③力争实现最佳的差别化阶段性成果。

本书在构建乡村振兴实现共同富裕理论框架的基础上，对乡村防返贫、产业兴旺、生态价值实现、城乡差距缩小、乡村建设水平提升以及普惠金融发展等面临的约束与问题进行了学理与调查研究，提出了有效推进农村居民共同富裕的具体路径、制度框架以及政策保障。该成果的形成受益于国家自然科学基金，该基金在党的十九届五中全会做出共同富裕部署后即设立应急课题，中标总课题和子课题成员通力进行分工合作完成了这项研究。

本书构建的理论框架表明：一方面，要从集中决策与分散决策的互补协调角度重新理解经济高质量发展和财富创造中的市场与政府作用，特别是面对不同地区间客观存在的经济增长机会差异，政府的作用并非只限于进行统一市场建设促进资源从农村和落后地区向新兴产业聚集地集中，还需要基于不同资源流动性存在显著差异的事实进行政策干预，有效弥补优质资源流出地区经济发展面临的关键资源短板，这样才能协调全社会资源的高效配置，在提高整体经济增长速度和

发展质量的同时实现城乡区域共同富裕的目标；另一方面，全面推进乡村振兴实现农村居民共同富裕，需要根据各地区及其所处发展阶段的现实条件，探索差异化的最优发展途径、取得最佳的差别化阶段性成果。对具有培育新产业新业态和承接产业转移机会的地区，乡村振兴和集中决策的主要发力点是推动产业错位发展和集聚集群，通过经济总量快速扩张来实现农村居民的共同富裕；而对于广大缺乏新产业增长点、以种植大田作物为主的地区，乡村振兴和集中决策的主要发力点则是适应人口外流趋势，通过推广轻简化技术、发展多种形式规模经营来改造传统农业，以及通过优化村庄布局和公共服务配置来高效率建设乡村，从而为留下来的不多的人口提供一个“宜居宜业和美乡村”以及富足安逸的生活条件。鉴于地方政府在因地制宜选择乡村振兴发展路径中的重要作用，迫切需要建立健全激励与约束机制，引导各地政府在这一过程中转变狭隘的本地局部发展观以及唯 GDP 论等不正确政绩观，切实将改善人民物质与精神生活置于工作重心。

促进农村居民共同富裕既要统筹乡村产业振兴和劳动转移，在整体经济高质量发展中为农村居民勤劳创新致富创造有利条件，推动更多低收入人群跨越富裕门槛、迈入中等收入行列；也要加大对低收入人口的帮扶支持力度，长期守住防返贫底线。关于防返贫的研究结果表明，当前大病、残疾、缺劳力是返贫致贫的主要风险，完善防返贫监测和帮扶工作的同时，也要正确处理发展式帮扶和保障式帮扶的关系，破除有劳动能力的脱贫人口对脱贫攻坚中传统保障兜底政策的依赖性。关于乡村产业振兴的研究结果表明，不同地区的资源禀赋和发展要素特征存在差异，需要因势利导，采用差异化的乡村产业振兴发展模式。乡村产业振兴离不开金融支持，然而，具有小、微经营特征的乡村产业对信贷资金的需求面临抵押物缺失和交易成本高等方面的约束。关于金融支持乡村振兴的研究发现，数字技术和政策担保等驱动的普惠金融的发展有利于新型农业经营主体发展，提高农户经营和财产性收入。关于生态振兴促进共同富裕的分析表明：一方面，比收入不平等更严重的是资产和财产性收入的不平等；另一方面，农村拥有庞大的土地、人文、生态等产权共有和利益共享的资产存量，却没有得到有效开发利用并助力农民普惠增收。共同富裕的资产逻辑特别是生态资产逻辑具有不断深化和拓展的制度潜力。在生态资产价值实现中，需要在完善产权和价值评估基础上建立生态财富转化分配机制，真正助力集体成员共同富裕。关于缩小城乡差距，如前所述，促进城乡要素自由流动和均衡配置无疑是关键。当然在这一过程中也可能出现一种表面的收入差距扩大，即当常住农村人口主要是高龄、低技能或以照料家庭为主的人口时，他们的劳动和经营收入自然更低。城乡融合发展重点在于使具有相同人力资本的农村劳动力能够获得和城镇劳动力相近的收入，并且让农村人口能够享有均等化的基本公共服务。中国特色社会主义制度的优势不仅体现在高质量发展经济上，更体现在提供优质公共产品与服务上。关于乡村建设和公共

服务提供的分析表明，迫切需要从政策上解决不同地区、不同禀赋、不同阶段农村基本公共服务“投什么”“谁来投”“怎么投”等问题。此外，全面推进乡村振兴实现共同富裕的痛点与难点在西部。关于西部地区城乡协同建设的研究发现，西部需要走以县城、重点镇、中心村为重要载体的城乡融合发展路径，在乡村设施建设中应采用“全过程、全要素、全主体”统筹、“规划-建设-管理”相结合的工程管理模式，不断提高投资效益。

总而言之，除了进行必要的转移支付与补贴来巩固和拓展脱贫攻坚成果外，现阶段实现区域城乡共同富裕的重点仍在于高效率配置全社会资源和从整体上推动区域城乡高质量与协调发展。乡村振兴实现共同富裕会是一个较为漫长的过程，但只要践行以人民为中心的发展思想，充分发挥有效市场和有为政府的作用，这一战略目标终将实现。

本书由钟甫宁负责总体设计、结构安排和统稿，纪月清协助进行了书稿的修改完善。第一章作者为钟甫宁、纪月清，第二章作者为汪三贵、周诗凯，第三章作者为周力、张凡、李灵芝、邹璠、李雪颖，第四章作者为周曙东，第五章作者为张龙耀、徐建奎、李渊、吴之伟、张泽文、朱雅雯、白子玉，第六章作者为罗必良、钟文晶、洪炜杰，第七章作者为沈月琴、朱臻、敖贵艳、宁可、朱哲毅、谢芳婷、赵夫明、杨虹、杨俊、王丹婷、应梦佳、高瑞敏、姚瑜晨、李梦丹、陈昌铭，第八章作者为赵文、向晶、王晓宇，第九章作者为刘承芳、罗仁福、马晓晨、陈思玮、王天仪、郑旭媛、郭雨飞、董晓东、常宜禾，第十章作者为刘晓君、王萌萌、高潇骁、王刚。

由于作者水平有限，难免存在疏漏和不足，恳请读者和同行批评指正。

钟甫宁

2025年4月28日

目 录

第一章 乡村振兴实现共同富裕的理论机制与制度框架	1
第一节 农民农村共同富裕的演变与经验	2
第二节 乡村振兴促进共同富裕的理论机制	10
第三节 乡村振兴促进共同富裕的制度与政策	22
参考文献	33
第二章 返贫的诱发机制与防止返贫的政策应对研究	35
第一节 返贫的定义和原因分析	35
第二节 防返贫工作现状	39
第三节 防返贫的应对策略	52
第四节 完善防止返贫的政策建议	65
参考文献	71
第三章 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策体系研究	73
第一节 农村低收入人口常态化帮扶机制的现状、问题与对策	73
第二节 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接政策保障研究	78
第三节 乡村振兴重点帮扶县典型案例和经验	90
参考文献	113
第四章 乡村产业振兴的发展模式和对策研究	115
第一节 中国特色的乡村产业振兴理论探讨	115
第二节 乡村产业振兴的发展模式探讨	120
第三节 产业振兴实现农民农村共同富裕的优化路径	139
参考文献	147
第五章 金融支持乡村振兴的政策创新研究	149
第一节 金融支持乡村组织创新与社会创新的机制研究	150
第二节 金融支持乡村振兴的国内外经验和政策启示	159
第三节 金融助推农民农村共同富裕的政策创新	167
参考文献	183
第六章 农民走向共同富裕的生态资产逻辑	186
第一节 理解共同富裕：理论与现实的反思	187
第二节 走向共同富裕：政策努力与可能性方向	193
第三节 生态资产：促进农民共同富裕的逻辑线索	197
第四节 盘活生态资产：基本的操作策略	203
第五节 结论与讨论	212

参考文献·····	214
第七章 生态振兴促进农民农村共同富裕的实现路径 ·····	217
第一节 生态振兴促进共同富裕面临的问题与研究设计·····	217
第二节 生态振兴促进农民农村共同富裕的理论机制与行动逻辑分析·····	229
第三节 浙江省生态振兴促进农民农村共同富裕的历史演进、成效 与现实挑战·····	237
第四节 生态振兴促进农民农村共同富裕的实证研究·····	245
第五节 浙江省生态振兴促进农民农村共同富裕的地方实践研究·····	270
第六节 完善浙江省生态振兴促进农民农村共同富裕的政策研究·····	277
参考文献·····	280
第八章 缩小城乡差距推动共同富裕的机制、路径和政策研究 ·····	288
第一节 改革开放以来城乡差距的演变与经验·····	288
第二节 城乡人口流动的收入效应与政策含义·····	302
第三节 新经济对城乡共富的影响·····	322
第四节 城乡融合发展推动城乡共同富裕的创新路径·····	332
参考文献·····	346
第九章 乡村建设行动和公共服务的政策研究 ·····	349
第一节 乡村建设和公共服务面临的问题与研究设计·····	349
第二节 提升农村基本公共服务水平的总体框架和政策体系·····	355
第三节 以县域为基本单元推进城乡融合发展和基本公共服务均等化的 实现路径及政策优化·····	362
第四节 共同富裕目标下乡村建设行动与基本公共服务均等化的 政策设计·····	382
参考文献·····	396
第十章 西部地区推进乡村振兴实现共同富裕的城乡协同建设模式研究 ·····	401
第一节 西部农村实现共同富裕的研究设计·····	401
第二节 乡村振兴、共同富裕水平、影响因素及其空间分异研究·····	408
第三节 乡村振兴与共同富裕耦合度、耦合协调度及空间分异研究·····	414
第四节 全面推进乡村振兴实现共同富裕的关键路径、目标水平 及空间分异研究·····	418
第五节 西部地区推进乡村振兴实现共同富裕的城乡基础设施建设 模式研究·····	438
第六节 全面推进乡村振兴实现共同富裕的西部典型县域实证分析—— 以武功县为例·····	447
第七节 结论与展望·····	459
参考文献·····	460

第一章 乡村振兴实现共同富裕的理论机制与制度框架^①

改革开放以来，中国不仅创造了经济增长的世界奇迹，更实现了史无前例的全面脱贫成就。中国经济长期高速增长所体现的效率和快速全面脱贫所体现的执政理念，充分彰显了中国制度和中国道路的优越性。全面脱贫以后，国家的下一个重大目标是实现共同富裕。共同富裕绝不是“整齐划一的平均主义”。鉴于现阶段我国人均 GDP 仅仅处在高收入国家门槛附近，距离中等发达国家水平尚远，单纯进行大幅度牺牲效率的大规模收入再分配，不但无法实现共同富裕，甚至可能陷入“共同低收入”。因此，现阶段扎实推进全体人民共同富裕的重点仍然在于做大经济蛋糕、努力提升经济发展质量，在发展中逐步解决发展不平衡不充分问题，创造条件让更多人可以勤劳创新致富、迈入中等收入行列。

推进共同富裕，最艰巨、最繁重的任务在农村。对于后发国家，工业和城市无疑是经济增长和财富创造的引擎。但在创造出更大财富并实现人均意义上城乡区域共同富裕的过程中，政府的作用并非只限于进行统一市场建设以促进资源向城市和工业部门集聚，还需要基于不同资源流动性存在显著差异的事实进行政策干预，有效弥补优质资源流出地区经济发展面临的关键资源短板。也就是说，既需要进行统一市场建设以促进人口和普通劳动力从农村和落后地区走出去，也需要进行政策干预促进人才、技术、资金和组织等走进来，有针对性地补齐落后地区的关键资源短板，只有这样，才能既提高整体经济发展的速度与质量（效率），又促进城乡区域间的共同富裕（公平）。

全面推进乡村振兴实现农村居民共同富裕，需要根据各地区及其所处发展阶段的现实条件，探索差异化的最优发展途径、实现最佳的差别化阶段性成果。同时，中国所追求的共同富裕内涵更为丰富，它旨在全方位满足人民日益增长的美好生活需要。不仅要提高国民的物质生活水平，还要满足其精神文化生活需要；不仅要提高公共服务水平，还要实现生态环境优美与社会环境和谐。促进农民农村共同富裕还应该充分发挥我国农村基层网络健全、基层组织发达的优势，通过提高乡村建设水平切实增进农村居民的获得感、幸福感、安全感，当然这也有赖

^① 本章系总课题“全面推进乡村振兴实现共同富裕的总体思路与政策保障研究”的研究成果，课题主持人是南京农业大学经济管理学院钟甫宁教授。课题组成员有纪月清、何军、易福金、虞祎、张宗利、方晨亮、汪紫钰、郭江影。本章执笔人：钟甫宁、纪月清。

于继续完善和加强农村基层组织的建设。

第一节 农民农村共同富裕的演变与经验

改革开放以来，中国的工业化和经济增长创造了世界奇迹，人民生活水平大幅提高，但同时也面临农村居民收入增长相对落后与城乡居民收入差距扩大的问题。具体而言，如图 1-1 所示，中国农村居民收入增长及其相对于城镇的变化大致可分为三个阶段：第一阶段为 1978~1985 年，扣除物价变动后的农村居民实际收入高速增长并且增速大于城镇，城乡居民收入差距不断缩小，两者名义收入之比从 1978 年的 2.56:1 下降到 1985 年的 1.86:1；第二阶段为 1986~2003 年，在这一阶段，除个别年份外，农村居民实际收入增长率下降到 7% 以下并且长期低于城镇，城乡收入差距大幅增加，到 2003 年两者名义收入之比达到了 3.12:1；第三阶段为 2004 年之后，农村居民收入增长再次提速并且从 2010 年开始长期高于城镇，城乡名义收入之比自此也开始明显下降，并且到 2022 年降到了 2.45:1。但是，鉴于近年来农村居民实际收入增长明显放缓，推动农民生活水平由小康迈向富裕仍然任重而道远。

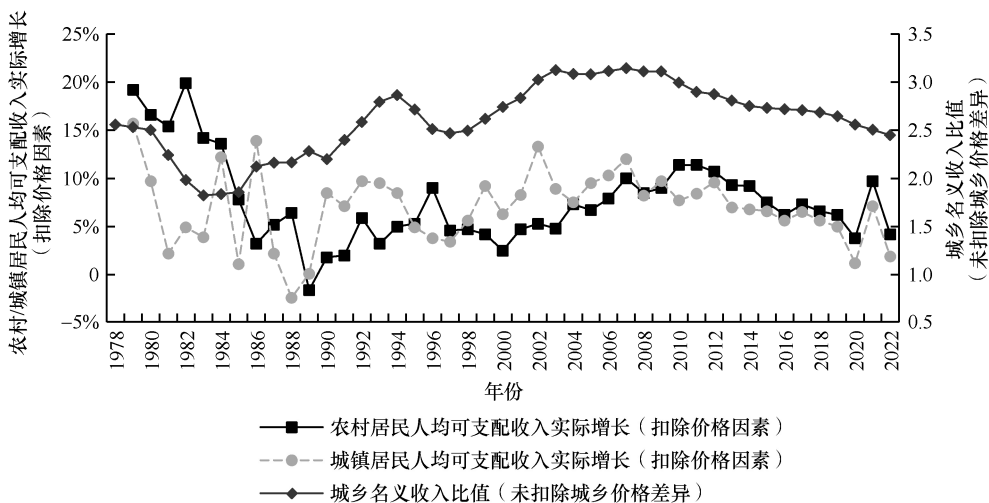


图 1-1 中国城乡居民收入增长及城乡差距状况

资料来源：国家统计局

在中国利用后发优势实现经济高速增长和人民生活水平迅速提升的历史征程中，农村居民迈向富裕的步伐曾一度长期落后，其原因可概括为以下三大方面：农业部门净收入的相对下降、农村非农产业发展的相对落后以及城乡区域人口与劳动力转移的相对滞后。

一、农业部门净收入的相对下降

自工业革命以来，人类的生产力和收入水平得到了大幅度提升。同时，世界各国在迈向高收入国家的过程中，都曾经历过农业生产在国民收入中的份额快速下降的过程。农业是人类最基本生活资料的生产部门，也曾长期是最主要的经济部门。工业革命大幅度提高了农业生产力，超出满足食品等基本生活需要的产能和资源必然转入其他部门，新增的积累财富和资源更主要转入其他部门，新增的非食品类消费不断提高人民的生活水平和总体福利，即基本食品消费稳步增长的同时其他商品和服务的消费持续高速增长。农业生产份额相对下降的原因还可以用农产品虽然必不可少但需求的收入弹性很小这一事实来解释：随着收入水平的提高，人们花在食品上的支出虽然绝对量增加，但占总支出的份额（即恩格尔系数）会不断下降。这就意味着农业部门在经济增长中能够获得的总收入份额会不断下降。收入提高还普遍伴随着生育意愿以及人口增速的下降，从而导致农产品需求增速下降。在经济增长过程中，相较于人口和人均农产品需求的缓慢增长，农业工业化或现代化发展带来了全球农产品供应的快速增长，因此，长期农产品实际价格呈现出下降趋势。而农产品作为必需品，其需求缺乏价格弹性的特性还会使价格降幅超过产量增幅，农业部门能够获得的总收入进一步下降。

此外，农业部门现代化发展过程是一个不断使用工业制成品（如农业机械和化学投入品）替代劳动的过程，在这一过程中农业部门向非农部门支付的费用会不断增加，这进一步降低了农业部门所能获得的净收入。在众多发达国家，当前的农业增加值占 GDP 的比例已经普遍不足 2%，即使是生产能力强、能够通过竞争海外市场需求获取收入的国家也是如此。例如，出口额全球排名数一数二的美国与荷兰，到 2020 年时农业增加值占比也仅为 0.8% 与 1.6%。因此，从发达国家的历史经验来看，农业最终只能为非常小比例的人口提供实现与非农行业同等富裕的机会。

改革开放以来，伴随着经济和居民收入的高速增长，中国按当年价计算的农业增加值占 GDP 比例总体上呈现出大幅下降的趋势，但又表现出阶段性差异。根据国家统计局数据，大致可分为三大阶段：一是 1978~1982 年，该比例曾一度增加，由 27.7% 增加到 32.8%；二是 1983~2018 年，该比例快速下降到只剩 7.0%；三是 2018 年后，该比例维持在 7.0%~7.7%，2022 年为 7.3%。

在改革开放之初，农业增加值占比之所以能够大幅度提升，主要是因为过去被抑制的农产品需求得到释放。在计划经济时期，为支持重工业发展，中国曾对农业部门长期实行农产品统购统销制度。这一制度在统购中将农产品价格压低，形成“工农业产品价格剪刀差”；在统销中通过粮票等制度安排严格限制对低价农产品的消费。市场化改革中，“工农业产品价格剪刀差”得以缩小，1979 年农

产品生产价格指数较 1978 年提高了 22.1%，而工业生产者出厂价格指数只提高了 1.5%，农业部门获得的相对收入显著提高。此后几年尽管国家不再大幅提高仍被压低的农产品价格，但由于仍存在巨大的供需缺口，1980~1984 年因实施家庭联产承包责任制等形成的农业生产大增长并未造成农产品价格下降，因此农业增加值占比进一步增长并得以维持，到 1984 年仍维持在 31.5% 的高水平。

随着农产品市场进入供求基本平衡阶段，源于农产品需求缺乏价格弹性的特点，农产品供应增长超过需求增长就会造成市场价格的大幅下降，出现增产不增收甚至减少农业总收入，即“谷贱伤农”的现象（钟甫宁，2003）：1985 年首次出现“卖粮难”以后农业增产不增收问题在 20 世纪 90 年代频繁出现。1990~2018 年，除了 1994~1995 年政府大幅度提高粮食收购价、2004 年因前些年生产和库存持续减少而出现粮价反弹性大涨外，按当年价计算的农业增加值占 GDP 比例始终处于下降趋势，农村居民的收入增长主要依赖于非农就业的发展（钟甫宁，2004；钟甫宁和何军，2007）。

除了农产品需求增长的相对滞缓以及需求增长滞缓下农业增产难增收外，中国在对外开放中农产品逐渐由净出口转向净进口，越来越多的内需增长由国外生产者满足也是国内农业生产增加值增长缓慢的原因。根据海关总署的数据，在经历了改革开放初期的农业大增长之后，1985~2003 年中国粮、棉、油等大宗农产品由少量净进口转入进出口基本持平阶段，而蔬菜等劳动密集型产品则处于净出口状态。进入 21 世纪后，中国加入 WTO 并开始深度融入全球化，这进一步加快了中国的工业化发展和整体经济增长，同时农产品供需两端发生显著变化并影响进出口与自给自足。从需求端来看，收入持续大幅增长特别是大量人口由温饱不足向迈入小康的转变，大幅提高了农产品的总需求；从供给端来看，非农部门对土地、劳动力和水等资源的竞争性需求部分抵消了技术进步和政府支持起到的增加农产品供给的作用，虽然包含大豆在内的各农产品产量都有所增长，粮食生产更是实现“十九连丰”，但其增幅远小于需求增长。从 2004 年开始农业雇工工资也进入快速上升通道，过去依赖农村剩余劳动力和低工资形成的农产品成本优势和国际竞争力开始逐渐丧失，以大豆为典型代表的农产品净进口开始不断扩大（钟甫宁，2016）。

根据程国强（2023）的测算，如果中国每年消费的农产品全部由国内生产，2000 年所需要的种植面积为 24.83 亿亩^①，而 2022 年则高达 39.30 亿亩，显示出消费需求增幅远大于单位面积产量增幅的事实；另外，2000~2022 年中国农作物种植面积仅从 23.45 亿亩增加到 25.30 亿亩，这意味着进口农产品的国内种植面积当量由 1.38 亿亩增加到了 14.00 亿亩，按种植面积计算的农产品自给率由 94.4% 下降到 64.4%，超过 1/3 的农产品需求依赖进口（图 1-2）。

^① 1 亩≈666.7 平方米。

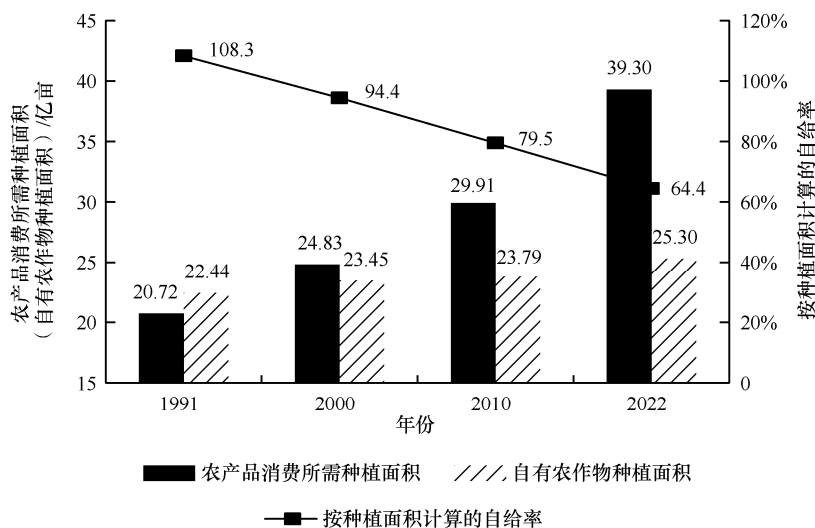


图 1-2 中国农产品需求及自给率变化

资料来源：程国强（2023）

2019 年以来，一方面，众多复杂因素叠加使非农产业部门面临阶段性需求不足与产能过剩；另一方面，疫情冲击和国际局势动荡加剧了对进口稳定性和国家食物安全的担忧，这大幅增加了国产替代进口以及提高库存数量的社会需求，同时，工业制成品的出口受国际地缘政治的打压，加上疫情对劳动力和物流的限制，工商业的增长速度大幅度放缓，在这些因素共同作用下农业增加值占 GDP 的比例不再呈现持续下降趋势。由于当前国内农产品供需之间仍存在超过 1/3 的缺口，致力于发展生产替代进口以保障国家食物安全的努力并不会使价格大幅度降低，增产的同时也能够增加农业收入。因此，农业增加值占比快速下降的势头得到阶段性遏制，但从长期来看，随着中国人口增长开始转负、人口老龄化加深，以及后小康时代食品需求由原粮转向肉类等方面的提档升级逐渐见顶，农产品生产所能获得的收入仍然会受到需求增长过慢的制约。

另外，全球范围内农产品需求增长落后于供应增长所形成的农产品实际价格长期下降趋势未变，而中国作为人均农业资源禀赋处于相对劣势的国家，在生产发展足以保障国家食物安全底线后，自然也会合理利用国外充裕而低价的农产品，这也会对国内农业部门所能获得的收入形成制约。最终，中国的农业增加值占比很可能像众多发达国家一样降至不足 2%，农村居民收入的快速增长和向城镇逼近最终仍依赖于非农就业的扩大以及务农人口比例的下降。

二、农村非农产业发展的相对落后

即使在传统农业社会，广大农村居民也会大量从事非农就业活动、获取“副

业”收入，但与传统小作坊和家庭手工业不同，现代工业乃至服务业生产往往涉及社会化大分工并且存在规模经济和聚集集群效应，因此客观上需要集中在少数区域内。非农产业聚集集群也可以发生在原本是农村的地区，随着人口密度增大以及生产活动重心由农业转向非农产业，虽然这些地区在行政划分上仍可能被称农村，但性质上已经变作城镇。当然，更常见的情形是非农产业和人口向基础设施等条件更好的城镇及郊区集聚，并带来城镇区域在地理空间上的扩张。

就中国改革开放以来的发展演变而言，由于市场化改革开始于农业农村，以“乡镇企业”为代表的农村本地与就近非农产业曾一度异军突起，迅速填补计划经济时代遗留下来的轻工业产品供需缺口。乡镇企业的前身是社队企业，为一致起见，下文中的社队企业也统称为乡镇企业。1978年乡镇企业雇用职工2826.56万人，总产值493.07亿元，占农村社会总产值的24.0%（朱希刚，1998）。整理《中国乡镇企业年鉴》数据可知，到1983年乡镇企业职工人数小幅增长至3234.64万人，但总产值增至1016.83亿元，比1978年翻了一番。1984~1988年乡镇企业迎来了超速发展，1987年总产值首次超过了农业产值，1988年总产值增至6495.66亿元，职工人数激增至9545万人、接近1983年的3倍、占全社会就业人数的17.57%。本地与就近非农就业的发展是改革开放初期农村居民实际收入增长远超城镇的一大原因；特别是在1985年、1987年、1988年，当时“卖粮难”已经开始严重制约农业收入的增长，农民总收入仍实现高速增长。

随着市场化改革的深入，面对来自城市的激烈竞争，乡镇企业规模小、管理落后、产品质量低下等问题凸显，其发展沉浮不定，尽管总产值和职工绝对数仍能在长期中呈现上涨趋势，但在国民经济中的份额停滞不前。不像难储存生鲜农产品，工业制成品销售半径更大甚至能够面向全国大市场进行销售，其生产会向生产条件和交通运输条件优越的地区集中，规模经济和聚集集群效应也会助推形成生产中心。在生产中心地区，如江苏苏南，乡镇企业在产业集聚集群中进一步发展壮大；而在其他地区，乡镇企业发展则停滞不前甚至逐渐凋零。根据张天佐（2012）编写的《中国乡镇企业及农产品加工业年鉴》，2010年中国乡镇企业职工人数为15893万人，占全社会就业人数的20.88%，只比1988年提高了3.31个百分点。

非农产业发展机会的不均衡除了出现在城乡之间外还出现在东南沿海和其他地区之间。根据比较优势选择出口导向的发展战略并卷入全球技术进步和生产分工，是后发国家实现高速增长的基础（林毅夫等，1994a）；同时，这也意味着工业和经济新增长点主要位于国际运输成本低的沿海地区。改革开放以来，中国经济向广东、浙江、江苏等部分东南沿海省份集聚发展的趋势非常明显。根据各省（自治区、直辖市）统计局给出的地区生产总值数据，广东、浙江、江苏三省生产总值占我国31个省（自治区、直辖市）的比重由1978年的12.5%增长到2000年的18.8%，

并进一步增长到 2022 年的 20.9%；与此同时，东北三省所占比重则由 1978 年的 14.0% 下降到 2000 年的 10.0%，并进一步下降到 2022 年的 4.8%（图 1-3）。

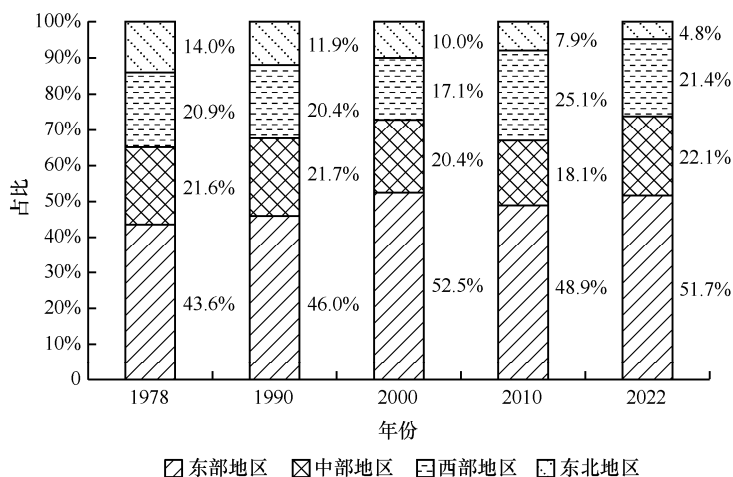


图 1-3 中国不同地区生产总值占比变化

资料来源：31 个省（自治区、直辖市）统计年鉴

图中百分比由于经过四舍五入，合计可能不等于 100%

尽管中国正依赖地处欧亚大陆的地理优势，通过“一带一路”倡议和“中欧班列”等陆路贸易通道构建，为中西部地区削弱其发展的区位优势提供了有利条件，“西部大开发”与“中部崛起”所表现出来的大区域间均衡发展也正在发生，城际与城乡交通的大发展也正让近郊乃至部分远郊农村获得不错的产业发展与产业集聚的机会，但是，只要规模经济、聚集效应和地理区位效应等基本经济规律未变，不同地理尺度的非均衡发展仍会客观存在，城乡区域间人口转移也势必延续。

三、城乡区域人口与劳动力转移的相对滞后

鉴于不同产业间以及不同地区间经济增长机会客观存在的巨大差异，劳动力市场调节和由此形成的产业间、城乡区域间转移是实现农民与工人、“落后地区”与“发达地区”人均收入趋同的根本途径（Gardner, 1992；钟甫宁和何军，2007）。中国举世罕见的经济高速增长，特别是其在空间上的非均衡性，对人口转移提出了空前的挑战。事实上，中国高度普及的基础教育为人口从农业转向非农行业、从落后地区流向发达地区提供了坚实基础。全国第一产业就业人员占总就业人员的比例一路由 1978 年的 70.5% 下降到 2022 年的 24.1%。与此同时，人口普查表明，1982 年全国市镇人口仅占总人口的 20.6%，而 2020 年常住人口城镇化率已达 63.9%，实现了历史上和平时期最大规模的城乡区域人口流动。相比农业增加值占比的下降速度，农业农村人口与劳动力的转移仍然显得滞后。造成的结果就是，

第一产业人均增加值在 1984 年尚可达到人均 GDP 的近一半,但到 2003 年时已经只是人均 GDP 的 1/4 (图 1-4)。

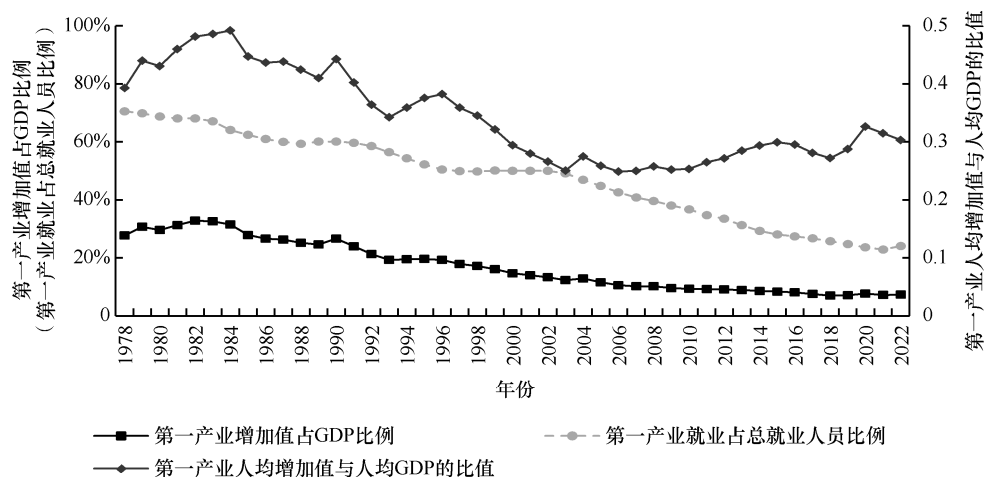


图 1-4 中国第一产业增加值和就业人员占比变化

资料来源：国家统计局

人口与劳动力在城乡区域间转移的相对滞后部分源于政策限制和政策调整的相对滞后。中国计划经济时期形成的户籍制度在改革开放后仍长期制约着城乡区域间的人口流动,具体表现在外来人口无法像本地户籍人口一样享受当地政府提供的社会福利待遇。尽管近年来城市落户门槛持续放宽,但由于过去地方政府优先为生产发展和产业聚集集群配备资源,对教育、医疗和住房等提供不足,形成了人口流入地区上述资源的短缺或者高价格,这在当下仍制约着人口流动。2021 年,中央经济工作会议指出“要统筹推进经济发展和民生保障,健全常住地提供基本公共服务制度”^①;2023 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》,进一步要求按实际服务人口规模配置教育资源。随着人口流动相关政策制度和公共资源配置的持续改善,加之新出生人口大幅减少等所形成的教育和住房资源的总体过剩以及区域性短缺得到缓解,劳动力市场调节势必将在促进各地劳动收入趋同上发挥出越来越显著的作用。

同时应该看到,即便在劳动力市场及人口流动制度非常完善的国家,也曾经出现过农业农村人口和劳动力转移相对滞后以及城乡收入差距扩大的现象。以美国为例,在 1935~1939 年美国非农业人口与农业人口可支配收入之比也曾一度高达 2.49:1,1945~1949 年该比值下降到 1.66:1,但之后到了 1955~1959 年又回升到 2.00:1,直到 20 世纪 60 年代才逐步缩小,到 1970 年降至 1.31:1,1971

^① 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》, https://www.gov.cn/xinwen/2021-12/10/content_5659796.htm[2021-12-10]。

年降至 1.28 : 1 (徐绪堃, 1981)。

除了制度建设外, 城乡区域人均收入趋同还依赖代际更迭和时间的力量。这主要表现在城乡区域经济结构快速转型时, 已成年或接近成年的老一代人口没能充分进行转移, 农业农村就业人员占比远高于其所能获得的收入占比, 因而收入相对低下; 同时收入相对低下也会让新一代人口在成长期更少地为留在农村积累知识与技能, 并让他们成年后更少地选择留在农村。相比“农一代”与农业农村的特殊联系, 中国以“80 后”“90 后”为代表的“农二代”在转移就业特别是跨区域就业上展现出显著的代际革命(刘守英等, 2021)。

随着大量“农一代”因年老退出农业生产, 同时“农二代”很少进入补充, 农业农村就业人员占比的下降速度就会加快并且最终超过其增加值占比的下降速度; 这时, 农业农村就业同非农产业、城镇就业之间的人均收入差距就会缩小。从图 1-4 可以看出, 2003 年之后中国农业就业人员占比开始加速下降, 并且在 2009 年后开始更稳定地超过增加值占比的下降速度, 农业人均增加值也从 2009 年只有人均 GDP 的 1/4 上升到 2020 年接近人均 GDP 的 1/3; 类似地, 图 1-1 显示, 农村和城镇的收入之比也从 2009 年的 1 : 3.11 上升到 2022 年的 1 : 2.45。从 1985 年到 2009 年的二十余年时间里, 农业农村人口收入增长相对更慢的趋势终于随着新一代人口进入劳动力市场而得以扭转, 这充分彰显了代际更迭和时间的伟大力量。

四、小结

对于中国当前农村产业发展相对落后和农民收入相对低下的问题, 一些研究将其归咎于过去长期实施的城市偏向的发展战略, 并以此简单论证以实施农业农村优先发展为导向的乡村振兴战略的必要性。但是从上文的梳理可以看出, 到 20 世纪 80 年代中后期, 始于农业农村的中国市场化改革已经充分释放了过去被压抑的农村产业发展潜能; 在此之后, 农村产业发展的相对落后主要受到市场经济规律支配, 包括: 农产品需求增长的相对滞缓、农产品生产国际竞争力的持续下降, 以及农村规模小而地理分散的非农产业逐渐无法和城市的规模化集聚化生产进行竞争等。

类似地, 农村居民收入增长和城乡差距演变也主要受到市场规律支配, 特别是劳动力市场调节的影响: 当城市与非农产业部门对农村劳动力的需求还不够充分、重土难迁的老一代农村人口到外地就业与生活的意愿过低, 以及城乡区域间人口转移制度障碍抑制了市场调节作用时, 农村居民收入增长长期慢于城镇、城乡收入差距持续扩大。2003 年以来, 东南沿海“民工荒”所反映的非农劳动需求和非农就业机会的增加, 特别是过去因农村存在大量剩余劳动力而长期不变的农民工实际工资的大幅上涨, 使农村居民收入增长大幅提速。2010 年以来, 更低比

例留在农业农村且收入水平更高的“农二代”开始大量替代重土难迁且收入更低的“农一代”，这种代际更迭使农业农村人口和就业大幅减少、人均收入大幅提高、工农与城乡收入差距得以持续缩小。随着全国统一劳动力市场的形成与完善，并且经过充足时间让世代更迭发挥作用，市场自发调节也能改变“部分地区富裕”的现状，实现各区域和城乡间居民人均收入的趋同以及人均意义上的城乡区域共同富裕。

乐观的区域和城乡共同富裕前景并不意味着当下无须作为。面对当前及今后相当长时间内仍有大量人口需要在农村养老、就业和就学的客观事实，政府推进乡村振兴战略，通过向农村提供良好基础设施和优质公共服务来提升乡村建设水平，或通过解决乡村产业发展不充分问题来提升乡村产业发展水平，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，无论对于当前还是今后的“农民农村共同富裕”都具有至关重要的作用。问题在于，通过政策引导，逆市场动员资源进入农村和落后地区发展产业，虽然有利于促进城乡区域间更均衡发展，但可能会降低资源整体配置效率，拖慢整体经济增长，不利于做大经济蛋糕和促进包含城乡人口在内的“全体人民富裕程度”。或者说，在推动新型城镇化的高质量发展、将更多农民变为市民、充分减少农民数量来实现共同富裕，以及提高乡村建设和产业发展水平来实现共同富裕之间，需要进行恰当的权衡和统筹。

中国在经济高速增长中实现了全面脱贫的史无前例的成就，政府采取的最主要扶贫手段是在落后地区进行产业开发。这似乎意味着旨在促进平等的政策并不总是降低整体经济的发展速度和效率。本章作者过去从资源流动性视角探讨了中国区域开发式扶贫为什么同时也可能会提高资源整体配置效率、促进整体经济增长（钟甫宁，2021）。本章第二节将进一步构建理论框架，阐明可以提高整体经济发展速度的乡村振兴促进共同富裕的机制。

第二节 乡村振兴促进共同富裕的理论机制

改革开放以来，中国经济长期高速增长伴随大规模脱贫的历史经验，对“私有制基础上的自由市场经济效率最高、西方议会民主制度是实现自由市场经济最高效率的必要保障”这一传统认知提出了挑战，迫切需要重新理解政府在经济发展和促进共同富裕中的作用。特别是，中国经济长期高速增长主要由沿海城市的工业部门驱动，但广大缺乏工业发展机会的内陆和农村地区在资源快速外流助力全国经济整体增长的同时，自身的经济总量和劳动生产率也得到了不俗的增长。迫切需要总结资源外流地区的发展经验，特别是找出在继续推进城镇化高质量发展情景下实现乡村的高质量发展、通过统筹新型城镇化和乡村全面振兴有效提高农村居民的物质和精神生活水平的对策。