

# 新常态下的“三农”问题

安虎森 栾秋琳

(南开大学经济研究所,天津 300071)

**【摘要】** 经济发展进入了增速放缓,经济结构调整的新常态,以制造业为主的第二产业发展出现乏力。在此形势下,农业、农村如何发展,农民如何实现增收面临新的挑战。通过结合新常态的特点,从农业现代化、制度创新、农村金融改革、新型城镇化、农民增收五个方面分别讨论“三农”问题。其核心观点是,在新常态下,农业现代化是农业经济发展的动力;制度创新是促进城乡一体化的关键;农村金融改革和新型城镇化是发展农村的有效措施;实现农民增收新突破是解决“三农”问题的核心。

**【关键词】** 新常态;“三农”问题;城乡统筹

**【DOI 编码】** 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2015.06.001

**【中图分类号】**F320 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-3410(2015)06-0005-08

## 一、引言

自2013年进入新常态以来,中国经济的发展由高速增长转为中高速增长,经济发展出现新的特征。主要表现为经济结构进入优化调整阶段,经济发展由要素、投资驱动转向为创新驱动,中国经济发展进入重要的战略转型期。而农业既为二、三产业发展的基础,又是三类产业发展的短板。因此,在新常态下继续增强农业基础地位、深化农村改革、促进农民增收关系到国民经济的可持续发展。

经济进入新常态,经济结构调整主要表现为三方面。第一,产业结构层次的变化,以战略新兴产业为主的第三产业成为经济发展的主要推动力。2014年前三季度第三产业固定资产投资已超过第二产业,且第三产业的比重逐年上升。产业结构升级的背后是城镇化水平的不断提高作为支撑,而城镇化水平与“三农”的发展息息相关。第二,需求结构层面的变化,进入新常态后,消费需求将超过投资和出口,成为拉动经济发展的主要动力。但数据显示,2014年占人口比重52%的农民消费支出仅占居民

消费支出的35%,与城镇居民相比具有较大的差距。因此,提高农民收入,增强农民消费能力,关系到未来经济发展的潜力。第三,区域结构层面的变化,城乡差距将日趋缩小,但城乡一体化速度有所下降。中国要全面建设小康社会,就要不断缩小城乡差距,不断提高农民市民化、农村城镇化水平。因此,应把解决好“三农”问题放到经济发展的首要位置。

“三农”问题一直是制约中国经济发展的主要问题。“三农”问题又涉及多个方面的问题,且每年关注的重点也不相同,从单纯的政策扶持到激发农村自身的经济增长潜力,从单纯地追求经济增量提高到农业经济结构调整等各不相同。

在经济增速放缓和结构调整的新常态下,工业经济发展已遇到创新驱动动力不足的瓶颈,而第三产业的发展还需要一、二产业的支撑。在经济结构调整的大背景下,通过以农业为主的第一产业的发展为第二产业增加经济发展活力,需要进一步推进农业现代化、城乡一体化。通过深化农村改革、促进农

**【基金项目】** 本文是国家自然科学基金面上项目“区域经济发展与产业空间调整”(项目编号:71573142)的阶段性成果。

**【作者简介】** 安虎森(1952-),男,吉林安图人,南开大学经济研究所教授、博士生导师。主要研究方向:空间经济学(新经济地理学)、区域经济学、产业经济学。

民增收等方式,进一步解放农村生产力,促进城市化的发展,为新常态经济增长提供动力,为经济结构调整减少阻力。

## 二、新常态下,以农业现代化推动农业生产的发展

农业现代化是当前农业发展的方向。随着我国经济进入新常态,农业发展的内外环境正在发生深刻变化,而农业作为二、三产业的发展基础,则关系到国民经济的整体发展水平。在资源环境约束条件下,要进一步发展农业经济,必须依靠农业现代化,改变传统农业的发展方式<sup>[1]</sup>。

目前农业现代化面临巨大挑战,第一,农业剩余劳动力大量存在,劳动力素质低。目前我国城市化相对滞后,第三产业发展不完善,制约农村剩余劳动力向非农产业转移<sup>[2]</sup>。同时,农民受教育程度普遍低下,无法满足农业现代化对高素质农民的需求。第二,农业产业结构不合理,劳动生产率低下。我国农业主要以种植粮食为主,经济作物种植规模较小。以家庭联产承包制为主的农业经济方式由于经营分散、规模小,无法形成机械化生产规模,制约农业科学技术的创新<sup>[3]</sup>。第三,农业生产技术落后。当前农民对生产的投入大都集中在土地与劳动的外延性投入上。粗放经营方式、乱砍乱伐的现象依然存在,这不仅破坏了生态环境,而且还不利于农业可持续发展。这些问题的存在,长期制约着农业现代化的发展,而经济发展进入新常态,农业现代化又面临新的问题。

面对这些问题,从2012到2015年连续四年,中央一号文件都把农业现代化作为“三农”问题的重点。从政策内容可以概括以下几点,第一,以农业科技创新为驱动力,引导现代农业建设,确保粮食安全。第二,以全面深化农村改革,推进农业现代化。第三,进一步加大改革创新力度,加快农业现代化发展。从推进农业结构调整、强化农业科技驱动、创新农产品流通方式等三个方面转变农业发展方式。从政策内容中可以看出,农业现代化进入了提质增效,体制创新的结构调整阶段,这与经济发展新常态相适应。随着经济的发展,传统的农业发展方式已不再适用新常态下农业经济发展的要求,发展现代农业成为推进农业经济发展的重要方式,而发展现代

农业则必须进行深层次的改革。针对经济发展新常态,当前推动农业现代化发展还应考虑两方面问题。

## (一)农业现代化与工业化、城镇化同步发展问题

有些学者认为,城镇化、工业化对农业现代化变动的影响较深,且城镇化的变动对农业现代化的影响比工业化变动大<sup>[4]</sup>,而另一些学者认为三者之间是互为基础,相互依赖<sup>[5]</sup>,一方面城镇化促进了农业现代化的发展,另一方面农业现代化也推动城镇化的发展。概括来说,农业的现代化促进了农业生产的机械化,减少了参加农业生产的劳动力,进而使得农村剩余劳动力转移到二、三产业,促进城镇化的发展。其次,农业现代化提高了农业生产效率,降低了以农产品为中间投入品的工业产品的成本,降低了最终消费品的价格,从而提高居民的消费水平,带动经济发展和推进城镇化进程。最后,农业现代化带来了大规模的机械化生产,有利于推动深加工和以物流、金融服务为代表的第三产业发展,促进城镇化。

## (二)农业现代化发展的区际差异问题

国内学者针对农业现代化的区际差异问题进行了较为深入的研究,有些学者认为不同区域农业现代化水平呈现非均衡性、梯度演变性、整体偏低性等特征<sup>[6]</sup>。有些学者主张东部地区农业要向技术集约型和资本集约型转变,率先实现现代化,中部地区农业要走技术、劳动密集型的现代化道路,西部地区要走生态农业和特色农业的劳动密集型农业现代化道路<sup>[7]</sup>。因此,农业现代化要以区域经济发展的条件为基础,因地制宜,不宜采取“一刀切”的发展思路,并且要结各个区域资源环境条件,发展具有特色的现代化农业。农业是国民经济发展的基石,农业现代化关系到国民经济发展的潜力。在新常态下,农业经济进入结构调整的重要时期,农业发展面临诸多挑战,迫切需要转变农业发展方式,适应现代农业发展要求。

## 三、新常态下,以制度创新推进城乡一体化发展

我国经济发展进入新常态,城乡二元结构与经济结构调整的矛盾日益突出。城乡二元结构是我国长期计划经济的产物,自1958年颁布《中华人民共和国户口登记条例》以来,一直把农业户口和非农

业户口严格区分出来,从政策上限制了农民向城市的转移。同时,为实现工业赶超战略,国家以法令的形式进行城乡分割的二元管理,致使大量劳动就业、社会保障、财政投资等社会资源流向城市。

推进城乡一体化,缩小城乡差距的中央一号文件的内容主要集中于三个方面:第一,加大农村基础设施建设力度。确保水、电、交通、住房、通讯等基本生活设施保障。第二,提升农村公共服务水平,改善农村教育条件,完善农村医疗服务体系,健全农村基本养老制度。第三,引导社会资本投向农村建设,解决农村建设方面的资金短缺问题。从相关政策内容可以看出,缩小城乡差距主要通过农村“硬”资源的投入。而在经济增速放缓的新常态下,城乡之间在经济总量上的差距虽然保持缩小趋势,但城乡之间的经济结构的差异却依然很大。经济结构差异源于制度差异,所以城乡一体化应以减少制度差异为主,突出制度创新的作用。

从当前影响城乡一体化的制度因素来看,主要有四方面需要加强制度创新。第一,长期存在的户籍制度。户籍制度的存在使得农民在医疗、就业、社会保障等方面与城镇居民存在非常大的差距,这不仅使农业人口向非农转移受到限制,阻碍新型城镇化的发展。同时也阻碍农村劳动力的流动,不利于经济的发展和产业结构升级。因此,加快户籍制度的改革与创新,推进新型城镇化进程,成为破除城乡二元结构的关键。而要改革目前的户籍制度,则首先要消除社会身份上的巨大差异,建造一个公平和谐的社会环境。有些学者主张建立一元户籍制度,提高因户籍所束缚的科技人才流动<sup>[8]</sup>。但取消户籍制度不能操之过急,一方面若取消户籍制度,则大量的农民涌入城市,会造成城市交通的拥挤、住房需求的紧张、城市教育成本的上升。另一方面,户籍制度的取消必然造成农村人口下降,这不利于就地城镇化。第二,财政体制不平衡。我国现行的分税制阻碍了城乡一体化的发展,虽然为支持“三农”取消了农业税,但是财政体制向城市倾斜的现状依然没有改变,尤其是对农业公共品和服务资金的投资严重不足。同时,由于政府制度安排落后于农业发展,财政支农资金使用率不高<sup>[9]</sup>。从目前发展情况看,财政体制不平衡的情况不会在短时间内得到改善,

而农村的发展需要资金的支持。因此,加强民间资本投入可以有效解决这一问题。一方面可以缓解资金短缺问题,另一方面有利于促进农村经济市场化,激活农村自身经济增长潜力。第三,土地制度不完善。城乡一体化中,涉及土地制度问题较多,一是农村土地产权主体不明晰,我国法律规定农村土地归集体所有,但是对集体的界定还比较模糊,农民无法有效提高农村土地的使用效率<sup>[10]</sup>。二是土地不能有效流转。这影响土地集中化经营和规模生产,降低生产效率,导致小规模生产面临大市场竞争的压力。因此有些学者主张应按照依法、自愿、有偿的原则建立有效的土地承包流转机制,允许农民流转土地经营权,发展与市场相适应的规模生产经营体制<sup>[11]</sup>。为此,应首先完善相应的法律法规,依法明晰土地产权。其次,加强政府调控能力,避免市场操控和投机行为,科学引导土地流转。第四,社会保障制度发展不平衡。涉及农民养老的新型农村社会养老保险虽然参保人数较城镇保险高,但后者的财政支持力度比前者大,且覆盖范围广。同时,现行农村社会养老保险制度安排缺乏连续性,各部门信息沟通不流畅,养老保险方案在制定落实方面缺乏相应的法律保障<sup>[12]</sup>。基于以上情况,近几年中央一号文件就消除城乡保障不平衡做了大量工作部署,可以看出,城乡之间的社会保障差距在不断缩小。而缩小城乡之间社会保障的差距,除了加大财政投入,还需要提高农民参保意识,激发农民的参保积极性。

总之,城乡发展差距的形成是长期历史发展的产物,而城乡制度差异是导致城乡二元结构的根本原因。在新常态下,单纯的资源投入对城乡一体化发展的影响不明显,而应该以制度创新为主导,改变城乡之间的制度差异,使各种资源自发流向农村,促进城乡一体化。

#### 四、新常态下,以金融改革为农业经济发展创造活力

当前,农业经济的发展面临结构调整,增速放缓的形势。在此形势下,要实现农业现代化,农民增收离不开农村金融的支持,农村金融处于农村经济的核心地位。近年来,农村金融服务环境虽然得到一定的改善,但与新常态下金融服务发展的水平还有差距。这些差距主要表现为如下三个方面,一是农

村金融服务需求与供给的矛盾。当前农村金融基础设施建设落后,有些地区仍存在金融服务的盲区,连最基本的金融服务也无法享受。二是农村金融产品创新不足。随着农业现代化的发展,农业产业结构的调整,迫切需要农村金融创新与时俱进。三是城乡之间农村金融政策不平衡。由于农业是弱质型产业,受自然环境影响较大,对于金融机构而言,高风险的行业必然存在巨大的风险成本。因此,相关优惠政策也逐渐脱离农村,使农村金融的发展陷入困境。

农村金融改革与“三农”问题息息相关,近几年,中央一号文件关于农村金融改革的重点都是以服务“三农”为主。概括主要有以下几点:第一,发挥财政税收转移支付能力,通过货币信贷,金融监管等政策措施,推动金融资源流向“三农”。同时优化涉农贷款结构,保障涉农贷款总量。第二,鼓励各类商业银行创新“三农”金融服务,使金融创新产品满足农业经济发展的需求。同时加大对水利、交通等农村公共基础服务设施的贷款力度。第三,发展新型农业合作组织,在农民合作社和供销合作社基础上,培育发展新型农业金融机构和组织。明确政府对农村金融合作机构的职责,鼓励建立风险补偿基金,有效防范金融风险<sup>[13]</sup>。经济发展进入新常态后,农村金融的需求和规模都发生较大的变化,农村金融的改革创新具有较大的潜力。同时,受互联网金融、利率市场化等外部因素的影响,农村金融改革又面临新的挑战。因此,顺应时代发展的潮流,新常态下农村金融改革应关注以下几点。

#### (一)增强政策激励作用

当前,农村金融机构虽然不少,但真正服务“三农”的却不多。在市场机制的作用下,很多金融机构“只存不贷”,吸纳农村有限资金资源后,把这些资金投向城市。为此,政府应通过设立有效的政策制度,激励农村金融机构服务“三农”发展。可以从两方面考虑,一方面政府应通过减免营业税、所得税等方式对真正服务“三农”建设的金融机构给予优惠政策,激发支农的积极性和主动性,另一方面政府应通过相关政策措施提高涉农项目的投资回报率,建立相应的风险分散机制,鼓励农村金融机构加大对这些涉农项目的扶持力度。

#### (二)改善农村金融生态环境

首先应建立和完善农村金融法律法规体系,积极推进农村金融立法,保障农村金融改革有序进行,有法可依。其次是建立信用评级制度,加大金融知识的普及。农村较城市相比,信用评级制度严重缺失,这严重挫伤了农村金融机构放贷的积极性。同时,政府还应积极带动加大对金融机构的投资。农村金融的可持续发展离不开政府投资的带动作用,有些学者认为政府的投资行为可以带动投资主体对农村金融机构的投资<sup>[14]</sup>。政府只有积极投资于对“三农”支持较大的金融机构,以此才能促使其他投资主体对这些金融机构进行投资,从而使农村金融健康发展,同时又更好地服务于“三农”。

#### (三)增加农村金融服务的多元性

如今农业现代化,农村社区化,农民市民化成为新趋势。农村金融应以农村、农业、农民的需求为导向,建立服务多元化的农村金融体系。当前,农村金融发展供求关系不平衡,农村金融服务多元化发展困难重重<sup>[15]</sup>。从供给角度看,农村金融网点覆盖面不足,部分地区仍然有金融盲区,无法形成多元化金融服务体系。从需求角度来看,由于农民投资分散化,农业生产小农化,无法对农村金融服务形成强大需求,农民金融信贷大都通过非正规金融机构完成。因此,要发展农村多元化金融服务体系,一方面金融机构应因地制宜,拓宽服务网点,消除金融服务盲区。另一方面发展现代农业,通过农业规模化生产,促使分散的农民投资集中起来,需求拉动农村金融服务多元化的发展。

当前,农村金融的发展与多元化外围环境紧密相连,城乡之间金融互动发展是当前农村金融发展的新特点。农村金融改革应以创新为主,逐步完善农村金融生态系统。在农村金融创新改革的过程中,由于金融机构具有明显的趋利性特征,政府在农村金融改革中应发挥重要的带动作用。同时,完善农村金融生态环境,缩小与城镇之间的差距,加强金融改革,使农村金融更好地服务于“三农”。

#### 五、新常态下,应继续推进新型城镇化发展

新型城镇化,不仅能够解决农村发展问题,而且是未来经济发展的主要动力。一方面,在经济增速放缓、经济结构调整的新常态下,经济增长以第二产

业推动为主转向二、三产业共同推进,由此引起的产业结构升级需要新型城镇化作为支撑<sup>[16]</sup>;另一方面,经济增长的动力也转向内需拉动,而新型城镇化是扩大内需的最大潜力。但我国新型城镇化的发展存在诸多问题,首先是财政支出能力不够<sup>[17]</sup>。新型城镇化是以人的城镇化为核心,涉及医疗、住房、就业、教育等公共服务方面的均等化,因此相关的财政支出份额庞大。其次户籍制度制约城镇化的发展。户籍制度的存在提高了农民向中小城市转移的成本,同时也从根本上增加了再就业制度、社会保障制度、土地管理制度方面的不平等,阻碍新型城镇化的发展。最后产业发展也制约新型城镇化水平。新型城镇化的发展必须有一定的产业发展作为基础和支撑,而目前我国产业发展呈现明显的不平衡。东部地区承接国际产业转移,区域经济发展水平很高,城镇化水平也很高。相比之下,中西部地区由于产业驱动力不够,城镇化水平较低,这导致区域间城镇化水平进一步拉大。

因此,近几年中央一号文件关于新型城镇化发展做了详细的工作部署,概括为三个方面的内容:第一,加大农村基础设施建设,提升农村公共服务水平。解决交通闭塞,水电短缺的问题,加大对农村教育的投入,提高农村教育水平。第二,推进农村一、二、三产业融合发展。通过技术创新和制度创新的手段,加强农村产业间关联带动作用,增强要素集聚力,推动新型城镇化发展。第三,加快相关体制改革。通过户籍制度改革,促进人力资本、生产要素的流动。其次,推动社会保障制度、就业制度、土地管理制度一体化,从制度层面促进城镇化的发展。从相关内容来看,新型城镇化主要集中于基本公共服务建设和制度改革方面,而对于新型城镇化的路径问题并没有做详细阐述。而在新常态下,新型城镇化还应关注以下三方面问题。第一,新型城镇化应以“人的城镇化”为主。“人的城镇化”主要是从制度层面改革,通过相应制度创新使农民享有公平待遇,实现农民工市民化。因此,应首先解决户籍制度,消除农民由农村转移到城市的障碍,使农民充分融入城市生活,享受与城市居民平等的公共服务待遇。其次,打破社会保障差异,尤其在医疗和基本保险方面实现无差异,打破“新农合”医疗保险的限

制,实现农民工在就业地报销。同时,提高基本养老保险、工伤、医疗等保险参保率,增强参保意识。最后应突破土地制度限制。我国农村土地所有权是归国家所有,农民只有使用权,土地所有权不能转让,永久进城生活的农民要放弃承包地和宅基地,这在没有完全落户保障的情况下,直接增加了农民进城的资金成本。因此,应尽快改革土地制度,降低农村人口转移成本,保障农民根本利益。第二,大城市化与小城镇化发展应齐头并进。大城市化侧重发展大城市,促使人口、资本等生产要素向大城市集中,而小城镇化则侧重于发展小城镇<sup>[18]</sup>。对于新型城镇化而言,优先发展哪一类城市都不是最优选择。小城镇化确实是新型城镇化的重要载体,发展小城镇可以加快就地城镇化的进程,但这并不意味着要放弃大城市化的发展。有些学者认为,通过小城镇化发展,实现农村人口就地转移,表面上实现城镇化,但是农村劳动力依然会流向大城市<sup>[19]</sup>,因为小城镇缺少产业支撑,小城市对生产要素的集聚力不强,从而导致就业机会缺失。而对于进城的农民而言,要在城市生活必须实现就业。第三,新型城镇化应强调市场的作用。新型城镇化是在社会主义市场力量的推动下进行的,与过去计划经济的城镇化不同,新型城镇化强调市场的作用,单纯政府干预的城镇化是无法持续下去的。政府主导的用大量投入资金、人力等方式支撑的城市化必然造成资源要素配置不合理和城市运行效率低下等问题。

新型城镇化是以不牺牲农业、生态环境为代价,以人为核心,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化。这不仅与新常态的经济发展现状相适用,同时也是解决农村问题的有效手段。在未来,新型城镇化必然成为新的经济增长点,一方面新型城镇化的发展推动农村产业结构升级,增加农村经济发展活力;另一方面新型城镇化在解放农村剩余劳动力的同时,将带动城乡产业联动发展,为城市和农村的共同发展创造活力。

## 六、新常态下,实现农民增收新突破

自2004年中央着力提高农民收入以来,农民收入增长实现“十一年连增”,增幅连续五年超过城镇居民收入。但当前,我国农业经济发展进入新常态,农民增收面临外部环境、内在条件变化的双重影响,

农民持续增收的难度加大。农民收入包括农业和家庭的经营性收入、外出打工的工资性收入、财产性收入三个部分。然而,由于受城市二、三产业调整和宏观经济环境的影响,农民务工数量的增长在不断减缓,农民工资收入的下降。相关数据显示,2011至2014年,农民工外出数量较前一年分别增长了1055万、983万、633万和501万,增幅逐年下降<sup>[20]</sup>。今后,在经济增长放缓和经济结构调整的压力下,农民工工资性收入增加将受到影响。相比之下,农民家庭经营性收入相对稳定,但受成本和农产品价格的双重挤压以及农民务农种粮收益有限,比较效益低的影响。家庭经营性收入在经济发展进入新常态后,增长的空间将会缩小,甚至出现下降<sup>[21]</sup>。同时,政府为增加农民收入,都会以转移支付的形式对农民收入进行补贴。但在经济新常态下,国民经济增速放缓带来了财政收入的下降,直接以财政补贴的方式增加农民收入面临着巨大压力。

因此,为了适应新常态,继续保持农民增收。近几年,结合农民收入增长变化的新特点,中央一号文件提出了关于提高农民增收的若干政策意见,概括有如下几点方面的内容。第一,加大对农业农村的投入。2015年中央一号文件明确规定要优化财政支农支出结构,加大对涉及农村基础设施建设、农业可持续发展、农村民生改善的重大项目的财政支持力度。同时,改革涉农转移支付制度,加强涉农资金监管,建立规范透明的管理制度,进一步提高农业农村发展条件。第二,继续加大对农业的补贴力度,提高政策补贴效能。保持农民收入持续增加,必须健全国家对农业的支持保护体系,保持农业补贴政策的连续性和稳定性。第三,完善农产品价格形成机制。继续维持小麦、稻谷最低收购价,积极开展农产品价格保险试点。完善国家粮食储备吞吐调节机制,加强储备粮监管。第四,推进农村一、二、三产业的融合。通过延长农业产业链,提高农业附加值,以市场为导向,大力发展特色农业,为农民增收寻求新的突破。

总之,促进农民增收主要通过加大对农业农村的投入、加大对农业的补贴、完善农产品价格机制以及提高农业附加值等方式。而在新时期,应以市场机制作用为导向,强化制度创新和政策创设,建立起

有利于农民增收的制度环境和内部机制。在制度创新方面,一是要实现农业经营制度创新。以家庭承包为基础,发展家庭农场和各种农业合作组织,实现农业生产的产业化经营。这不仅有利于提高农业生产的专业化水平,促进农业现代化发展,而且还能解决小规模农户的实际困难,提高经济效益。二是推进人力资本创新。要实现农业发展,农民增收,需要一批高素质、高技能的农民来推动发展。通过职业化农民的培养,推进人力资本创新,发挥人力资本溢出的收入效应。三是推进农村土地改革。在城镇化水平不断提高,农村劳动力转移不断加大的背景下,土地问题是制约农业规模化经营的主要障碍,而推进农业规模化经营能有效地提高农民的收入。因此,通过土地改革,扩大农业经济规模,是促进农民增收的有效措施。在政策创设方面,一是要完善保险制度,加大中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴力度,扩大农业保险补偿范围<sup>[22]</sup>。二是城镇化政策,对不同类群体的主业收入进行针对性扶持。对于已转入非农业生产领域的农民,重点解决好农民工市民化的问题,加强工资性收入的保障。而对于依然从事农业生产的农民,要在城镇化过程中,加强农业与二、三产业的深度融合,在产业提质增效的过程中促进农民增收。

国内学者针对农民增收问题做了大量研究,有些学者认为,当前农民增收可能迎来了一个“黄金时期”,但制约农民增收的新层次矛盾依然存在,城乡之间以及收入内部构成所存在的结构性问题突出,需要从顶层设计抓起,从初次分配和再次分配两个环节促进农民增收<sup>[23]</sup>。而有些学者认为,随着经济发展方式的转变、劳动年龄人口趋紧、农村综合改革加深,工资性收入将成为农民增收的主力,未来农民收入的区域性差距将进一步缩小<sup>[24]</sup>。因此,当前农民增收面临的挑战主要是农业结构的变化,随着城镇化的进一步加深,大量的农民不再从事农业生产,家庭经营性收入必将下降。同时,伴随大量农民进城务工,工资性收入将成为主要收入。而对于依然从事农业生产的农民而言,由于农业现代化的发展,农业规模经济效益开始显现,以农业经营为主的收入将成为该类型农民的主要收入。因此,未来要实现农民收入的持续增加,一方面要完全相关法律

法规,保障农民工资性收入稳定增长;另一方面,继续推进农业现代化发展,提高农业规模经济效益,增加农业经营性收入。

七、结论及政策建议

(一)结论

“三农”问题一直是制约我国城镇化、全面建设小康社会的阻碍。在经济增长放缓,经济结构调整的新常态下,“三农”问题面临更多的挑战。在新常态下,解决“三农”问题应从五个方面来考虑,一是以农业现代化推动农业经济的发展;二是以制度创新推进城乡一体化发展;三是以金融改革为农业经济发展创造活力;四是继续推进新型城镇化发展;五是实现农民增收新突破。

除此之外,解决“三农”问题的关键还在于解决农民问题。从农业发展角度来看,农业现代化的发展需要高素质农民作为基础,只有农民职业素质提高上去,农业现代化才能有效推进,粮食安全问题才能解决。过去只注重农业经济的发展,而忽略对农民福利的改善,这不仅挫伤农民进行生产的积极性,而且给粮食安全留下隐患。从农村发展角度来看,农村的发展需要城镇化作为支撑,而在新常态下,农村城镇化的发展在于制度上的创新,而不是单纯的“硬”资源投入。在制度创新方面则涉及户籍制度、财政制度、社会保障制度和土地制度四方面的改革。这些改革不仅与农民的生活息息相关,而且也推动着“人的城镇化”发展。因此,在农村发展问题上,缩小农民与城市居民的制度差距是关键,只有农民社会福利提高,才能为农村自身发展创造动力。从农民自身角度来看,农民问题不仅关系到农业、农村的发展,同时也关系到国民经济的可持续发展。在经济发展放缓的新常态下,消费需求将成为拉动经济增长的主要动力,而农民不仅是扩大内需的最大潜力,同时还是新型城镇化的主要动力。新型城镇化是以产业结构升级作为基础,而产业层次升级,需要农民身份的转变,以原来从事第一产业生产转向二、三产业的生产。

(二)政策建议

针对新常态下的“三农问题”,从解决农民问题角度出发,总结以下政策建议。

1. 逐步建立完善全社会统一的社会保障制度

消除城乡之间的制度差异,使农民老有所养,病有所医。同时,改善现行教育体制,大力发展农村教育事业,消除城乡之间教育不公平。

2. 制定产业政策,引导产业向农村转移

通过产业转移,减少农村人口向城市的流动,促进就地城镇化的发展。同时,通过农村承接产业,扩大农村市场规模,降低生活成本,改善农民的生活条件。

3. 为农民创造致富条件,转变对农民的扶持方式,增强农民致富的“造血”能力

一直以来,国家对“三农”的扶持,都是以直接的救济,补贴为主。长此以往,农民会过分依赖政府的补贴,不利于提高农民的致富能力。因此,政府应通过加强对农民的技术指导,及时为农民提供农产品价格信息等方式,激发农民自身创造财富的能力。

4. 发展农村土地规模化经营,增强农民的抗风险能力

组建农民协会和行业协会,保障农民在农产品市场中的主体地位,保护农民的根本利益。在经济发展新常态下,只有农民问题解决了,农业、农村问题的根本矛盾才会解决,国民经济才能健康可持续发展。

参考文献:

[1]张春舒. 转变农业发展方式研究观点综述[J]. 经济纵横,2011,(03).

[2]冯献,崔凯. 中国工业化、信息化、城镇化和农业现代化的内涵与同步发展的现实选择和作用机理[J]. 农业现代化研究,2013,(03).

[3]王雅鹏,吴娟,闫建伟. 社会转型期我国实现农业现代化的思考[J]. 农业现代化研究,2012,(03).

[4]周战强,乔志敏. 工业化、城镇化与农业现代化[J]. 城市发展研究,2012,(10).

[5]陈志峰,刘荣章,郑百龙,曾玉荣. 工业化、城镇化和农业现代化“三化同步”发展的内在机制和相互关系研究[J]. 农业现代化研究,2012,(02).

[6]王国敏,周庆元. 我国农业现代化测评体系的构建与应用[J]. 经济纵横,2012,(02).

[7]辛岭,蒋和平. 我国农业现代化发展水平评价指标体系的构建和测算[J]. 农业现代化研究,2010,(06).

[8]陈成文,孙中民. 二元还是一元:中国户籍制度改革

的模式选择——国际经验及其启示[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2005,(02).

[9]梁诗琪. 关于完善我国转移支付制度的思考[J]. 广西财经学院学报,2011,(04).

[10]牛磊. 改革开放以来农村土地政策的变迁[J]. 首都师范大学学报(社会科学版),2009,(02).

[11]鲍建安. 加快城乡经济社会一体化发展的路径研究[J]. 农业发展与金融,2010,(03).

[12]李伟. 关于城乡一体化问题研究综述[J]. 经济研究参考,2010,(42).

[13]王曙光. 警惕新型农村合作金融风险[N]. 第一财经日报,2014,(03).

[14]许桂红. 政策激励与新型农村金融机构可持续发展[J]. 商业研究,2013,(04).

[15]郑学涯,朱忠贵. 农村金融发展对农村经济增长的影响探讨[J]. 科技创业月刊,2014,(09).

[16]张倪. 中国经济进入新常态 新型城镇化成为支撑点[N]. 中国经济时报,2014,(06).

[17]孙健夫. 推进新型城镇化发展的财政意义与财政

对策[J]. 财政研究,2013,(04).

[18]肖金成. 城镇化与城市化对立是错误的 城镇化十年进程反思[J]. 人民论坛,2013,(04).

[19]贾立政,陈阳波,魏爱云,杜凤娇,刘建,袁静,刘广为. 顶级专家辨析—新型城镇化六个核心问题[J]. 人民论坛,2013,(04).

[20]张红宇,张海阳,李伟毅,李冠佑. 当前农民增收形势分析与对策思路[J]. 农业经济问题,2013,(04).

[21]张彬斌. 新时期政策扶贫:目标选择和农民增收[J]. 经济学(季刊),2013,(03).

[22]高嵩. 中央财政补贴农险品种扩容[N]. 中国保险报,2015,(02).

[23]张红宇. 新常态下的农民收入问题[J]. 农业经济问题,2015,(05).

[24]钟钰,蓝海涛. 中高收入阶段农民增收的国际经验及中国农民增收趋势[J]. 农业经济问题,2012,(01).

(责任编辑:郝 涛)

Issues of Agriculture, Rural Areas and Farmers  
Under New Normal

AN Husen, LUAN Qiulin  
(Institute of Economic Research, Nankai University, Tianjin 300071, China)

**Abstract:** While economic development has entered a new normal of economic slowdown and adjustment of structure, the development of the second industry based on the manufacturing appears weak. Under this situation, how to develop agriculture and rural areas and how to increase the farmers' income face challenges. This paper discussed "three rural" issues from five aspects based on the characteristics of the new normal, which are the agricultural modernization, system innovation, rural financial reform, new urbanization and farmers' income increment. The key points of this paper are as follow: Under the new normal, modernization of agriculture is the driving force of agricultural development; System innovation is the key to promoting the integration of urban and rural areas; Rural financial reform and new urbanization are the main measures in rural development; Achieving new breakthroughs of Farmers' income increment is the core of solving "three rural" issues.

**Key Words:** New normal; "Three rural" issues; Integration of urban and rural areas