



当代经济管理
Contemporary Economic Management
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

《当代经济管理》网络首发论文

题目： 迈向共同富裕的小农户：动态特征、阻碍瓶颈与推进机制
作者： 芦千文，孔祥荣
收稿日期： 2022-05-24
网络首发日期： 2022-06-24
引用格式： 芦千文，孔祥荣. 迈向共同富裕的小农户：动态特征、阻碍瓶颈与推进机制 [J/OL]. 当代经济管理.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20220623.1046.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

迈向共同富裕的小农户：动态特征、阻碍瓶颈与推进机制

芦千文¹，孔祥荣²

(1. 中国社会科学院农村发展研究所，北京 100732；2. 聊城市农业农村局，山东 聊城 252002)

摘要 “富裕不富裕，重点在小农户”。促进农民农村共同富裕，小农户是重点和攻坚点。小农户沿着城乡两栖、工农兼业的方向持续演变，呈现其家庭成员留乡、外出、返乡三类群体的发展和生活需求不断分化的新格局。目前，带动小农户实现共同富裕面临小农户家庭收入持续增长乏力，面向小农户的富裕生活服务供给滞后、文化建设内容与需求脱节，促进小农户发展的社会支撑缺位、政策支持脱靶等困难挑战。促进小农户同步迈入共同富裕，要循着小农户动态演变趋势，实施小农户专项扶持行动，采取政府全方位保障和市场灵活性补充策略，创新小农户持续增收机制，补齐面向小农户的城乡生活服务和公共服务短板，营造适应城乡两栖的富裕富足生活环境，打通小农户向上流动通道，形成包容小农户的乡村全面振兴和城乡融合发展新格局。

关键词 小农户；共同富裕；乡村振兴；城乡融合；农业农村现代化

中图分类号 F323.8

文献标识码 A

一、引言

全体人民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，是中国特色社会主义制度优越性的重要体现。促进全体人民共同富裕，最艰巨最繁重的任务在农村，而农村的短板和重心是小农户。自党的十九大提出“实现小农户和现代农业发展有机衔接”以来，小农户就成为“三农”理论研究和政策讨论的热点。2020年全面建设小康社会任务目标顺利实现，中国进入由全面小康向共同富裕过渡的新时期，共同富裕成为广受研究和讨论的焦点，农民农村共同富裕也成为“三农”理论研究和政策讨论的焦点。小农户是农业的主要经营主体、乡村的主要居住户、农民工的主要构成，是促进农民农村共同富裕的主要攻坚目标。然而，现有理论研究和政策讨论，对促进小农户共同富裕的专门研究讨论较少。对小农户的研究讨论主要侧重实现小农户与现代农业发展有机衔接，关注小农户的农业生产经营特征；对农民农村共同富裕的研究讨论，主要侧重思想、内涵、意义、路径等方面的解读，把促进小农户和现代农业发展有机衔接作为共同富裕目标导向下乡村振兴的重点工作内容^[1]。王晓毅、罗静分析了小农户现代化对促进共同富裕的重要意义，并从小农户发展的优势和困境出发提出了克服小农户脆弱性、提高小农户收入等推动小农户现代化的任务^[2]。事实上，小农户普遍采取了城乡两栖、工农兼业的发展策略，生产经营、就业创业、生活居住的空间横跨城乡。小农户要实现共同富裕状态不仅包括在乡村的生产经营和富裕生活，还包括在城市的就业创业和居住生活；不仅包括收入增长以及物质和服务消费，还包括公共服务、精神文明和社会参与等方面。这就需要在共同富裕视域下，基于城乡融合发展和乡村全面振兴，重新审视小农户的动态发展特征，分析小农户达到富裕富足收入水平、生活状态面临的发展瓶颈和阻碍因素。这对于建立激发小农户内生动力、带动小农户共同富裕的政策机制，推动小农户全面发展，进而实现农民农村共同富裕具有重要意义。

收稿日期：2022-05-24

基金项目：国家社会科学基金青年项目《农业生产托管的理论探析、模式规范与政策优化研究》（20CGL028）。

作者简介：芦千文（1989—），男，山东临清人，博士，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员，主要研究农村组织与制度；孔祥荣（1967—），女，山东聊城人，高级农艺师，主要研究农村合作经济、农业经济发展。

二、共同富裕视域下的小农户

小农户作为农业的主要经营主体、乡村的主要居户、农民工的主要构成, 将贯穿农业农村现代化全程。这意味着, 很长一个时期, 小农户是乡村经济社会的发展基础。乡村全面振兴、城乡融合发展的潜力主要通过小农户全面发展实现。过去是“小康不小康, 关键在老乡”, 现在是“富裕不富裕, 重点在小农户”。农业现代化视域下, 小农户的动态特征主要从农业的从业范围、经营规模、产值大小、就业状态、收入结构等反映。共同富裕是全体人民的共同富裕, 是物质生活和精神生活都富裕。共同富裕视域下, 反映小农户动态特征的重要因素, 除了从事农业的特点外, 还包括家庭收入结构、非农就业创业、城乡流动状态、生产生活支出、社会文化生活、公共事务参与等方面。迈向共同富裕的小农户动态特征与农业现代化中的小农户动态特征相比, 需要考虑的因素更多。为此, 需要把更多因素纳入进来, 准确把握小农户的动态特征。

(一) 小农户的范围边界

农户即农民家庭, 是指在农村以婚姻和血缘关系为基础组成的家庭住户。小农户是从事小规模农业生产经营活动的农户。中国“大国小农”的基本国情农情, 决定了农业经营主体以小农户为主将贯穿农业现代化全程。在农业现代化过程中, 受基本经营制度、城乡二元体制和农村要素市场化改革影响, 小农户呈现明显的分化特征, 逐步卷入城乡二元结构和农业专业化分工体系中。随着小农户农业生产经营活动拓展到农业全产业链, 少部分小农户发展为新型经营主体(家庭农场、合作社、公司)和农业服务主体。小农户成为与新型经营主体和农业服务主体相对应的一类小规模农业经营主体。因此, 小农户可以看成是未达到规模经营标准的农户。界定小农户的基本思路是以农业全产业链为从业范围和收入来源, 以农产品产值或销售收入、农业经营净收入或农业劳动力务农收入等不同维度替代以土地规模为主的农户规模衡量指标, 从中选择规模较小的标准^[3]。一是把农业生产性服务、农业产业链二三产业环节、农业新产业新业态等考虑进来, 以调整范围后的农业收入水平作为农户农业生产经营活动规模的衡量指标。二是以粮食种植领域的家庭农场最低经营规模对应的产值或销售收入作为基准, 当农户农产品产值或销售收入小于基准值时就可认为是小农户。三是以当地非农行业就业平均收入为参照, 当农户家庭农业劳动力收入低于当地非农行业就业平均收入时, 就可以认为是小农户。四是把对小农户分化特征的描述, 从以农业收入占家庭收入比重, 转变为农业劳动力从业领域、从业形态等, 如根据从业范围分为种养户、服务户, 根据农业劳动力是否兼职来判断是否为兼业农户。

小农户的范围边界由农业从业规模和特征确定, 但小农户兼具生产和生活双重属性, 既是独立的生产经营和经济决策单元, 也是独立的生活消费和社会参与单元。共同富裕视域下更强调小农户通过生活消费和社会参与体现出来的富裕富足生活状态。小农户通过各种生产经营和就业创业活动获得的收入, 满足家庭生活消费和社会活动支出, 维持家庭可持续发展。小农户的农业生产经营积累, 不足以满足家庭生活消费支出, 如果没有其他收入作补充, 农业生产经营积累只能主要用于家庭生活消费和社会活动支出, 难以进行农业扩大再生产。新型经营主体规模化、职业化发展的结果是, 农业生产经营积累既能满足农业扩大再生产的需要, 也能满足家庭生活消费和社会活动支出。新型经营主体收入来源以农业为主, 支出也以农业扩大再生产为主, 家庭生活消费和社会活动支出的相对数额小。这是小农户与新型经营主体的主要区别。

(二) 小农户的动态特征

农业生产经营活动的“小规模”, 使小农户必须在城乡工农之间配置家庭要素, 才能获得满足家庭生活消费支出的足够收入。城乡两栖、工农兼业已经成为小农户常态。2020年, 全国农村有农户 2.73 亿户, 未经营耕地的农户 0.32 亿户, 占 11.8%; 经营耕地 10 亩以下的农户 2 亿户, 占 73.3%; 经营耕地 10~50 亩的农户 0.36 亿户, 占 13.3%; 经营耕地 50~100

亩的农户 291.7 万户, 100 亩以上的农户 160 万户, 两项合计占 1.7%。家庭劳动力总数 5.75 亿, 外出务工劳动力数 2.68 亿、占 46.6%, 从事家庭经营的劳动力数 3.03 亿、占 52.8%, 其中从事第一产业劳动力数 2.08 亿^①。2021 年, 全国农民工总量 2.93 亿人, 外出农民工 1.72 亿人、占 58.71%, 年末在城镇居住的进城农民工 1.33 亿人、占 45.5%, 比上年增加 208 万人, 增长 1.6%^②。小农户城乡两栖、工农兼业的发展状态, 使其在农业农村现代化推进和城乡工农关系演变过程中, 呈现如下动态演变特征。

一是人口结构特征变化。自 20 世纪 90 年代农民大量外出务工就业形成农民工群体以来, 小农户的青壮年劳动力就是农民工的主要来源。早期, 小农户家庭成员中主要是男性青壮年劳动力外出务工, 小农户的人口结构特征呈现老弱妇孺留乡务农、男性青壮年劳动力外出务工的格局。随着时间推移, 小农户在城乡工农之间的人口分布特征由青壮年男性劳动力外出务工向青壮年男性和女性劳动力都外出务工再到年轻一代持续外出务工的演变趋势。农民工群体经过 30 多年的演变, 结构发生明显变化, 平均年龄逐步提高, 老龄化问题显现, 接近或达到退出劳动力年龄的农民工迅速增多。2008—2021 年, 农民工数量由 2.25 亿人增加到 2.93 亿人, 平均年龄由 34 岁增加到 41.7 岁; 50 岁以上农民工数量占比由 2011 年的 14.3% 增加到 2021 年的 27.3%^③。接近或达到退出劳动力年龄的农民工, 多数未能顺利实现市民化而返乡。这是小农户家庭成员的城乡流动状态由同代分工加速向代际分工转变, 逐步呈现年轻一代持续外出、老年一代回乡务农的新特点。同时, 受宏观经济形势影响, 加上实施乡村振兴战略, 返乡创业就业的各类人员迅速增多。据农业农村部公布的数据, 2018—2021 年各年度返乡入乡创业创新人员分别有 780 万人、850 万人、1 010 万人、1 100 万人, 预计到 2025 年将超过 1 500 万人^④。因此, 随着乡村全面振兴推进和城乡工农关系演变, 小农户家庭成员在城乡工农的人口分布特征将明显分化为留乡、进城和返乡三类群体。留乡群体主要是小农户家庭成员中的老人、妇女、青少年、儿童; 进城群体主要是小农户家庭成员中的青壮年劳动力以及跟随父母进城的子女; 返乡群体主要是小农户家庭成员中未能市民化或市民化中止需要返乡的农民工, 以及高校毕业生、城市就业创业人员、农民工等受乡村发展机会吸引而返乡入乡创业创新的人员。小农户家庭成员中留乡、进城和返乡三类群体的结构性动态变化和相互作用, 决定了农业农村现代化过程中小农户经济参与、生活参与和社会参与的行为逻辑动态特征。这是顺应小农户演变趋势, 满足小农户发展需求, 带动小农户实现共同富裕的主要参考依据。

二是经济参与逻辑变化。小农户的农业生产经营持续卷入现代农业的专业化分工中, 少部分小农户逐步发展为新型农业经营和服务主体。大部分小农户把家庭优质要素(青壮年劳动力)配置到城市和非农领域。虽然, 小农户可以通过购买农业生产服务实现与现代农业衔接, 但会形成另一种“小、散、弱”的相对稳固发展状态。这种状态的典型特征是, 小农户具有较为脆弱的维持农业简单再生产的倾向, 对增加农业劳动投入的农业扩大再生产意愿薄弱, 也就是缺乏发展现代农业的内生动力。小农户生产资料少、能力素质弱、发展机会缺乏的现实问题, 使其青壮年家庭成员市民化过程容易失败或中止。为支付家庭成员市民化的一次性成本(在落地买房), 部分小农户会有偿退出在农村的土地承包权、宅基地使用权以及农村集体经济股份。但市民化中止或失败的小农户家庭成员, 因为已经退出上述权益, 返乡后有可能成为无地无房农户。这样, 在城镇化持续推进背景下, 小农户总数量会缓慢减少, 但小农户居住在农村的家庭成员中, 老年群体和返乡群体持续增加。同时, 小农户家庭成员青壮年时代主要在城市生活就业, 幼年和老年时代主要在农村生活居住。这深刻改变了小农户经济发展特征。对返乡和留乡的小农户家庭成员来说, 土地和农业的保障功能进一步强化。保留土地承包权和集体成员权成为常年外出务工但最终返乡农民的最终保障。农业成为老年农民的收入来源和就业载体。对于进城的小农户家庭成员来说, 在城市稳定务工就业并争取更多发展机会是主要追求。他们期望获得足够的收入积累, 以负担市民化成本或为返乡后生

活提供保障。

三是生活参与逻辑变化。小农户家庭成员在城乡两栖状态下朝着留乡、进城和返乡三个群体的演变,会使小农户的生活消费呈现三个方向的分化。留乡群体一直处在乡村的生活消费环境中,对城市的物质和服务消费接触较少,生活消费需求以乡村物质和服务供应为主,被动接受城市物质和服务下乡的影响。进城群体在城市居住生活,逐步适应城市生活消费环境和理念,虽然消费的物质和服务在城市属于较低层次和较为简单的物质和服务,但逐步养成城市生活消费习惯,实现与现代生活消费的接轨。返乡群体多是在城市经过较长时间的居住生活,已经基本具备城乡生活消费理念和习惯,返乡后继续保持在城市养成的生活消费习惯和理念,也会重新适应乡村的生活消费环境。但他们以留乡群体相比,现代生活消费的习惯和理念已经形成,物质和服务消费的要求更高、内容更丰富。小农户家庭成员的城乡两栖,在整体上以老年和幼年在农村、青壮年在城市的分布格局形成后,小农户的生活消费需求呈现小农户家庭内部的城乡二元分化,以及按照幼年、青壮年、老年的生命周期在城乡的相对集中分化。如小农户的养老、托幼服务的实际消费和需求增长主要集中在农村,而文化、娱乐等实际消费主要集中在城市。生活消费质量是体现富裕富足生活的重要维度,是共同富裕的重要呈现内容。满足小农户生活消费需求,必须顺应小农户生活消费需求在城乡的分化趋势,才能实质提高小农户生活质量,促进小农户富裕富足生活状态的实现。

四是社会参与逻辑变化。小农户家庭成员进入城乡代际分工后,城乡人口持续流动使小农户在农村的人口分布由留守的老弱妇孺转向乡村留守人口逐步减少、返乡老年人口迅速增多的新格局。以留守人口为主的小农户,一直融入在乡村传统社会生活中,社交圈封闭,社会网络内敛,社会资本不足,可获取的资源少,现代文化、乡村治理需求弱,实体性文化生活贫瘠,休闲娱乐层次低,对村级事务有参与意愿没有参与行动。以返乡人口为主的小农户,在城市经历过较长时间的历练后,理念和能力得到提升,现代文化和乡村治理需求强烈,使得乡村文化建设和治理机制亟待更新升级。乡村文化建设和治理机制的二元矛盾日渐显现。乡村传统伦理文化仍发挥重要作用,家长(家族)式民主仍有很大市场。返乡人口亟待重新融入乡村社会,亟需多元化的现代文化网络,亟待成为乡村的共参共建共享者。这种矛盾突出表现为乡村社会传统与现代的相互渗透、封闭与开放的相互拉扯。小农户家庭成员中的进城群体有城乡社会参与的双重需求。多数小农户在城市的家庭成员,仍把自己作为“老家人”,不仅把收入积累用于在农村的房屋建设、赡养父母孩子、维系农村人情关系,对村庄发展和治理的参与意愿仍很强烈。2021年,进城农民工中只有41.5%认为是所居住城市的“本地人”^②。同时,他们长期在城市居住生活,对城市社会参与的意愿日益强烈,融入城市社会的愿望更加迫切,亟待建立适应其流动状态的社会参与机制,与转移农民市民化机制有效衔接。

三、带动小农户实现共同富裕的瓶颈阻碍

小农户一直是“三农”政策的聚焦点。特别是2004年开始中央一号文件连续聚焦“三农”以来,以促进农民增收为核心,推动小农户全面发展的政策框架逐步形成,为小农户全面发展提供了强劲推力。一是明确提出促进小农户与现代农业发展有机衔接,相关政策集中在发展农业社会化服务和发挥新型经营主体示范带动作用两个方面。二是千方百计促进农民增收,相关政策集中在促进农村劳动力转移增加工资性收入、推进农村产业融合发展增加经营性收入、推进农村产权制度改革增加财产性收入、提高农业支持保护水平增加转移性收入四个方面。三是努力提升小农户小康生活质量,相关政策集中在推进农村人居环境整治、改善农村公共服务和基础设施、发展农村养老托幼文卫等服务、完善农村社会保障制度等方面。四是推进乡村治理体系和治理能力现代化。这些政策为小农户全面发展创造了良好的政策环境,推动了小农户家庭收入持续增长、生活质量明显改善。但现有政策框架主要聚焦在农业农村,与小农户城乡两栖、工农兼业的发展格局尚不匹配,不能满足小农户在城市的发展诉

求和生活需要,也不能满足小农户在农村的就业创业和服务支撑,更不能为小农户实现城乡可进可退、工农自由切换创造有利条件。同时,对比富裕富足的收入水平、生活状态、能力素质,推动小农户全面发展还面临很多瓶颈短板,促进小农户综合素质全面提升、内生动力持续激发的机制尚未形成。

(一) 可持续增收机制亟待破题

小农户趋向共同富裕最关键的是家庭收入可持续增长。在城乡两栖、工农兼业发展格局下,小农户收入增长动力趋弱、增收空间有限、增收矛盾突显,可持续增收机制亟待创新。

一是农业对小农户增收贡献减弱。从事农业是小农户的核心标志,也是小农户的兜底保障。小农户不管从事农业产业链的哪一环节,只要不扩大规模,收入始终有限。农业劳动效率低、比较效益低,只能作为小农户的收入来源之一,不能支撑小农户家庭收入持续增长。非农就业创业才是小农户的主要收入增长空间。受制于城乡流动和工农转换的各种成本,小农户为了保留农业需要投入过量的劳动力从事农业。这使得小农户家庭资源要素不能按照收入最大化进行配置,导致潜在的收入无法充分实现。在土地流转、生产服务等要素市场不完善、不充分的情况下,小农户从事农业生产经营,难以兼顾种地和务农,存在农业增收和非农增收的矛盾。特别老年人为主或非农经营为主的小农户,容易出现粗放经营和耕地撂荒行为,影响粮食等重要农产品供给稳定。

二是乡村非农产业发展受益范围有限。乡村非农产业发展主要由工商企业、新型农业经营主体和乡村小微主体参与。小农户生产资料少、能力素质弱的现实,使其难以获得乡村非农发展机会。小农户作为经营主体的主要是一些家庭作坊,供应产品局限在本村及邻村,难以进入区域市场。小农户家庭优质劳动力外出务工经商后,老弱劳动力参与乡村非农产业发展的机会主要是务工,获得的工资性收入有限。农村产业融合发展,为小农户参与农业产业链二三产业或者休闲旅游等非农产业提供了机会。但受限于产业融合发展空间不足、利益联结机制覆盖面低等,小农户参与产业融合发展的比例低,获得的产业增值收益有限,更难以获得农业产业链二三产业环节的参与机会和能力^[4]。

三是进城务工经商收入增长与能力提升不匹配。农民进城务工经商作为廉价劳动力和低端产业工人的定位短期内难以改变。随着城市产业结构升级,农民务工经商的空間逐步缩小,就业压力迅速增加。农民集中在劳动密集型的低端产业,虽然工资收入持续增长,但更重要的医疗、养老等社会保障跟不上,知识学习、技能训练、素质培养等能力提升服务严重滞后。现有的城市社会保障制度逐步向农民工开放,要求城市用工企业为农民工缴纳养老、失业、工伤等社会保险。但现有的缴费机制和接续机制,不适应农民工灵活就业特征,且社会保障覆盖面很小。这使得多数农民进城务工经商,只有工资收入,没有社会保障,也没有能力提升。他们在产业升级过程中最先被淘汰下来,或者到了一定年龄退出岗位后,不具备再就业再创业的能力,留城或返乡都面临生活压力。

(二) 生活和公共服务短板亟待补齐

共同富裕的实质内容通过满足城乡居民物质生活和精神生活的服务来体现,主要包括生活服务和公共服务。目前,以城乡收入比反映的城乡收入差距已经处于缩小过程中,但城乡生活服务和公共服务方面的差距十分突出。以城市为中心的生活服务和公共服务发展导向,使得乡村生活服务和公共服务严重滞后。生活服务和公共服务已经成为制约乡村全面发展的短板、城乡融合发展的瓶颈。即使小农户通过工农兼业实现了收入持续增长,乡村生活服务和公共服务,也难以以为小农户提供富裕富足的服务支撑。

一是乡村生活性服务业发展滞后。乡村生活性服务业包括商品零售、餐饮住宿、休闲娱乐、养老托幼、文体康养等,涉及农村居民衣食住行的方方面面,是农业农村现代化的战略性大产业。目前,乡村生活性服务业只是在城市周边、中心乡镇、乡村景区、乡村工业化基础好的地区有初步发展,大多数乡村地区尚没有形成产业规模,仅有小商店、小餐馆、农家

乐等初级简单的生活服务业态。农村养老托幼等公益性生活服务供给机制尚在探索, 文体活动等服务多流于形式, 相关设施重建设轻使用, 闲置浪费严重, 远不能满足农村居民需求。

二是乡村公共服务可获得性不足。乡村公共服务包括教育、医疗、卫生、公共交通等, 是体现乡村宜居宜业的重要方面。小农户留守乡村的家庭成员活动范围较小, 而公共服务体系在乡镇和村庄的延伸覆盖不足, 服务内容流于形式、服务供给简单初级。虽然, 近年来中央重视推动城乡基本公共服务均等化, 但各地建设乡村公共服务体系, 基本上延续了以城市为中心, “城市靠政府、乡村靠市场”的做法, 建设和更新了学校、卫生院(室)、便民服务中心等乡村公共服务供给设施和机构, 服务职能和功能得到一定程度的提升, 但服务内容、服务质量远达不到城市建设标准。城乡在公共服务方面的差距仍在持续扩大。不少小农户让子女放弃乡村免费义务教育机会而进县城花费高昂成本上学就是例证。

三是城市生活和公共服务包容性不足。城市的生活和公共服务体系以“市民”为中心展开, 面向农民工的生活和公共服务体系建设较为滞后, 使农民工在城市难以享受到与市民均等的生活和公共服务。城市的生活和公共服务, 如商品零售、餐饮住宿、休闲娱乐、公共卫生、家政保洁等基本都是劳动密集性岗位, 是农民工集中的就业领域。作为服务的提供者, 农民工却较少有机会成为享受者。医疗、教育、健康、住房等, 农民工虽然能享受到基本服务, 但受体制机制限制, 要实现成本均等、质量均等, 还有很大差距。总体上, 现有的城市生活和公共服务体系, 对农民工的接纳程度较低, 对农民工市民化形成较大阻力。

(三) 乡村文化建设与小农户需求脱节

乡村文化建设是满足小农户精神文化生活需求, 促进农村精神文明的主要路径。面向小农户是乡村文化发展的主要方向。长期以来, 乡村文化建设突出强调保护和传承优秀传统文化、发展乡村文化产业, 都不约而同地走向了为城市消费而建、为表演展示而建的道路, 缺乏满足和提升小农户精神文化生活需要的文化产品和服务供给。特别是在城乡两栖状态下, 小农户精神文化需求结构和方式都呈现多元分化的动态演变, 使得乡村文化建设“不接地气”, 与小农户需求日益脱节。

一是需求内容与供给内容“脱节”。小农户城乡两栖的发展状态, 让留守群体和返乡群体的精神文化需求明显分化。小农户的留守群体, 处于较为传统生活状态的同时, 已经逐步接触现代文化, 处于传统和现代相互融汇的转型时期, 既要维持传统文化习俗, 又要享受现代文化生活。小农户的返乡群体, 经过长时期的城市文化熏陶, 已经过渡到以现代文化生活为主的状态, 更期望维持以城市文化为主的现代文化生活。但乡村文化建设一直忽视从满足农民需求出发完善乡村文化产品和服务供给。多数地方还停留在送戏曲、送电影、送表演下乡阶段, 乡村本土文化活动主要是传统习俗、文化项目的对外展示, 自发性的群众文化活动尚以简单的文体活动为主, 缺乏引导农民培养积极向上生活态度、融入现代文化生活、扬弃传统文化习俗的文化活动。同时, 现代文化产品和服务下乡渠道尚未打通、机制尚在探索, 缺乏实质有效的现代文化产品和服务供给, 导致小农户现代文化生活“贫瘠”。此外, 小农户家庭成员在城市的文化需求缺口还很大, 面向农民工的文化产品和服务供给是城乡现代文化体系建设的“盲点”所在。

二是需求方式与供给方式“脱节”。小农户精神文化需求方式的变化体现在两个方面, 既有空间上乡村和城市的二元分布, 也有渠道上留守和返乡群体的二元分化。城市公共文化服务体系尚未实现常住人口全覆盖, 处于流动状态的小农户家庭成员尚无法享受到城市公共文化服务, 同时乡村公共文化服务也无法覆盖这部分群体。随着智能手机迅速普及, 新媒体迅速发展, 拓展了小农户接触各类文化的渠道, 有利于小农户丰富文化生活, 为各地推进乡村文化建设提供了有效工具。但留守群体中尚有大量的老年农民, 不使用智能手机和互联网, 仍需要传统的文化供给方式发挥作用。同时, 数字文化产品和服务生产尚处于起步阶段, 内容简单、层次较低, 加之对乡村数字网络、数字内容引导监督滞后, 基层政府及工作人员缺

乏数字工具使用技能，使得低俗文化大肆流行，乡村留守儿童和老人受此影响较大。

（四）融入现代生活的社会支撑缺位

小农户要融入现代生活，需要桥梁纽带实现有机衔接。发达国家的成功经验表明，发展面向弱势群体和小微主体的社会组织，创新合作互助和组织推动的结合形式，是实现弱势群体和小微主体参与公共事务、社会治理的有效做法。近年来，各地大力推动乡村治理体系和治理能力现代化，主要做法是健全完善村级组织治理机制，如推行村两委“一肩挑”、规范议事程序、严格村务公开、完善村级组织设置、健全监督机制等。这些做法虽然提升了乡村治理效能，但由于缺乏满足小农户多样化、多层次治理需求的社会组织，并未根本改变小农户在乡村治理中被边缘化的局面。

一是外出群体无法参与乡村治理。外出务工的小农户家庭成员绝大多数都是农村的青壮年群体，本应是乡村建设的主力军、乡村治理的生力军。他们外出务工后，对村庄公共事务和社会治理的参与逐步减少直至完全不参与。他们关注乡村发展，具有参与村庄发展的意愿，但缺乏渠道和机制，造成乡村治理领域人力资本的浪费和流失。

二是留守群体无力参与乡村治理。不管城乡两栖的小农户在当地原本是强势还是弱势，在家庭主要劳动力外出务工经商后，他们与村集体的经济联系以及在村庄的影响力迅速弱化。这使得他们对村庄事务的关心程度减弱，直至被边缘化。小农户家庭留守只有老弱妇孺成员时，参与村庄事务的意愿和能力都迅速弱化。

三是返乡群体难以参与乡村治理。小农户外出务工家庭成员返乡后，拥有较强的能力素质和参与意愿，是乡村人才振兴的重要源泉。但他们常年在外出务工经商，一时难以融入已经固化的村庄治理格局，只有少数与村级组织具有亲缘或宗族关联的能够参与乡村治理。不少地方基层政府重视培养乡村治理的后备人才，返乡群体是重要培养对象，但不少村级组织却“备而不用”。

上述问题，都是小农户在乡村治理中被边缘化的具体表现，归根结底是因为缺乏联结小农户与乡村治理的桥梁纽带。缺失了小农户，乡村治理就是形式主义，乡村治理体系和治理能力现代化也就是空谈。

（五）小农户培育提升政策“脱靶”

虽然，各类利农惠农政策都把小农户作为支持对象，但由于没有形成专门或定向支持小农户的政策体系，导致原本应重点支持小农户的扶持政策却把小农户排斥在外。大部分利农惠农扶持政策为凸显市场机制作用，设置较高的申报门槛，采取竞争方式择优支持。有的利农惠农扶持政策，为凸显规范性，设置了繁琐的申报程序和严格的材料要求。小农户要申请获得这些政策扶持，需要与新型经营主体、工商企业竞争，往往因不具备竞争优势而得不到政策扶持。更多小农户因为没有能力准备申报材料和应付繁琐程序、严格要求而放弃申请政策。不少地方为减少政策执行成本、尽快形成政绩，倾向于支持新型经营主体和工商企业。很多利农惠农政策，尤其是农业产业化政策和农民工扶持政策，往往忽视小农户本身的重要作用，让政策执行者和受益者反而认为带农助农帮农是履行社会责任，是为乡村做贡献。实际上，小农户在农业产业化经营中对工商企业的作用、在促进城乡繁荣发展中的作用，远大于工商企业带给小农户的利益。如果没有这个认识，始终无法形成支持小农户发展的社会合力。正因为上述问题存在，小农户在城乡发展中持续被“甩出”的现象始终存在，包容小农户的城乡发展格局短期内仍难以形成。

四、带动小农户实现共同富裕的路径设计

促进小农户同步迈入共同富裕，关键是循着小农户城乡两栖、工农兼业的动态演变趋势，创新小农户持续增收机制，营造小农户富裕富足生活环境激发小农户全面发展的内生动力，打通小农户向上流动通道。因此，带动小农户实现共同富裕的基本思路是，按照分阶段促进共同富裕的战略部署，以持续增收、公共服务和消费质量为重点领域，以多元化、专业化、

社会化为主要路径,以政府全方位保障和市场灵活性补充为主要机制,全面提升小农户素质能力,推动小农户融入新型城乡工农关系,构建共享型乡村发展共同体、联结型城乡发展融合体,形成包容小农户的乡村全面振兴和城乡融合发展新格局。

(一) 构建小农户持续增收机制

小农户持续增收的基本路径是工资性收入和经营性收入双轮驱动,转移性收入调剂补充,财产性收入保障兜底。大力发展城乡富民产业,为小农户创造更多就业增收和能力提升机会,推动小农户工资性收入稳定增长。在农民工集中的城市产业领域,实施农民工综合素质提升工程,推动农民工适应产业升级发展,不断提升农民工就业技能、拓展农民工就业空间,支持农民工在城市创业,享受平等创业待遇。完善农民工在城市就业的社会保障制度,消除现有社会保障制度对农民工的壁垒,努力实现农民工自由择业、体面生活。推动就业导向型产业向乡村有序转移,大力发展乡村优质高效特色产业,注重开发适合农村老人、妇女、残疾人等弱势群体就业岗位,千方百计扩大农村就业,为小农户留守和返乡群体创造充足的就业机会。健全完善土地流转、生产服务、金融保险、创业就业等农村要素市场及服务体系,通过全方位要素和服务支撑为小农户多元化成长创造条件,推动小农户发展为新型农业经营和服务主体、农村非农产业经营主体^[5-6]。注重发挥工商企业联农带农、新型经营和服务主体示范引领作用,把引领带动小农户作为相关扶持政策的前置性条件,强调利益联结机制和能力提升机制建设,使小农户成为乡村现代化经济体系的参与者和共享者。大力推广灵活高效的农业生产托管模式,促进小农户农业生产经营现代化,既实现小农户务农打工两不误,也保留小农户灵活参与务农的机会^[7]。注重引导和扶持家庭作坊升级发展,激发家庭经营潜力,提高乡村产业富民效益。稳定提升小农户的农业生产支持和社会保障支持水平,补齐就业、养老、医疗等社会保障短板,加快推进城乡社会保障均等化。健全小农户在城乡灵活就业的社会保障参与制度,完善社保关系转移接续机制。按照“让农民在城乡间可进可退”的基本原则,推动新一轮农村集体产权制度、农村土地制度改革,为小农户在城乡工农间进退有据创造制度环境^[8],确保“农民在城里没有彻底扎根之前,不要急着断了他们在农村的后路”。

(二) 补齐小农户服务支撑短板

以城乡生活质量等值化、乡村生活内涵特色化为基本理念,推进城乡公共服务均等化,大力发展面向小农户的生活性服务业,全方位满足小农户富裕富足的生活需要。以县域为单元,加快推进城乡公共服务均等化,提高县城辐射带动乡村能力,促进县乡村功能衔接互补。推进县城市政管网、公共交通、移动通信、污水垃圾收集处理等基础设施有序向乡村延伸,按照乡村特点改造转化,实现互联互通、有效衔接,建立城乡统一的基础设施管护运行机制。加快县域公共服务一体化进程。围绕义务教育、医疗卫生、养老托幼等重点领域,通过提升乡村服务站点和设施,优化人才队伍素质,创新县域服务联合体建设机制,健全县乡村三级服务网络,推动县城公共服务向乡村覆盖。充分发挥村集体、合作社在公共服务承接、运营等方面的作用。完善农民工在就业地和居住地享受常住人口公共服务机制,加强农民工输入地面向农民工的生活服务保障。建设联结城乡的冷链物流、电商平台、市场网络等,推动优质生活消费品下乡。大力发展商品零售、休闲娱乐、体育文化、养老托幼等乡村生活性服务业。推动城市工商管理、市场监管、质量检测等向乡村延伸,加强乡村生活消费品质量监督,整合改造乡村小微主体、家庭作坊,有序纳入市场监管和质量监管体系,为小农户在乡村享受优质生活消费物品和服务提供制度保障。按照政府投入为主、市场投入为辅、村民广泛参与的思路,推动工商企业、村集体、合作社等联合合作,创新运营机制,发展乡村普惠型、互助型的养老托幼、文化体育、休闲娱乐等公益性服务,丰富服务内容、完善服务功能,推动小农户生活品质持续提升。

(三) 创新小农户文化建设路径

瞄准小农户精神文化需求, 统筹城乡文化建设, 创新文化建设路径, 满足小农户多样化、多层次、多方面的精神文化需求。统筹城乡精神文明建设, 组织开展灵活多样的面向农民工的精神文明建设活动, 强化社会主义核心价值观引领, 提高农民工精神文明水平。统筹城乡公共文化服务体系建设, 加快推进城市公共文化服务体系向农民工全开放, 加快补齐乡村公共文化服务体系短板, 尽快实现县域公共文化服务体系城乡一体建设、一体运营、一体服务。统筹乡村外向型文化产业和内向型文化事业发展, 开展灵活多样的乡村文化活动, 推出喜闻乐见、深入人心的乡村文化产品和服务, 丰富小农户业余生活。改变简单的送戏下乡、送电影下乡、送演出下乡做法, 推动更多城市现代文化产品和服务下乡, 满足小农户现代文化需求。发挥村集体和公益组织作用, 组织小农户开展多种多样的文体活动。做好面向老弱妇孺等重点群体的知识普及、法律宣讲、文艺活动, 增强科学生活、权益保护意识和能力, 形成积极向上的生活氛围。合理引导智能手机、互联网、新媒体、新媒介在小农户中的应用, 加强网络监管和违法行为打击, 坚决抵制低俗内容传播, 发挥数字化、信息化手段的正向作用。

(四) 探索小农户社会支持方式

把探索小农户共参共建机制列为乡村治理体系和治理能力现代化的重要内容。结合数字乡村建设, 推动乡村治理数字化、智能化, 试点和推广数字治理、数字监督有效模式, 为在外务工经商人员参与乡村发展提供便捷化渠道和机制。完善村两委机构设置, 规范村务商议、公开和监督程序, 增强村民小组组织村民参与乡村治理功能, 创新网格化、积分制管理方式, 发挥老年协会等互助组织作用, 培育多元化、互助型的村民自治组织, 确保村民广泛参与乡村治理。完善农村党员发展工作, 加强乡镇政府在农村党员发展中的作用, 通过组织开展丰富多彩的党建活动, 创新数字党建形式, 畅通小农户入党渠道。加大在小农户中选拔培养村级组织后备人才力度。动员公益组织、志愿力量下乡服务, 培育乡村本土公益组织和志愿队伍, 为小农户参与乡村治理、增强现代生活技能提供支撑。

(五) 实施小农户专项扶持行动

借鉴美国、欧盟、日本等扶持小农户发展的有益经验^[9-11], 制定小农户专项扶持计划和行动方案, 全方位提升小农户发展能力, 激发小农户全面发展内生动力。开展小农户专项培训, 培训内容重点包括现代农业经营和服务、实用技术、就业创业、法律知识等, 提升小农户人力资本和专业技能。开展小农户提升工程, 出台专门面向小农户的创业就业扶持政策, 搭建乡村就业创业平台, 优化城乡创业就业服务, 推动小农户成长为新型经营和服务主体、非农产业经营主体, 提高小农户技能素质和稳定就业能力。培育小农户发展组织, 动员社会多元力量, 以互助式、普惠型服务为切入点, 协力推动小农户发展。整合分散在不同部门、不同领域和不同项目中的小农户扶持政策, 增强不同政策的系统性、协同性, 形成政策支持小农户全面发展合力。

[注 释]

① 数据来源: 《2020年中国农村政策与改革统计年报》, 中国农业出版社, 2021年版。

② 数据来源: 《2021年农民工监测调查报告》, 国家统计局网站,

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202204/t20220429_1830126.html。

③ 数据来源: 《2011年我国农民工调查监测报告》, 国家统计局网站,

http://www.stats.gov.cn/ztc/ztfx/fxbg/201204/t20120427_16154.html。

④ 根据农业农村部发布数据整理。

[参考文献]

- [1] 叶敬忠, 胡琴. 共同富裕目标下的乡村振兴: 主要挑战与重点回应[J]. 农村经济, 2022(2): 1-8.
- [2] 王晓毅, 罗静. 共同富裕、乡村振兴与小农户现代化[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2022(3): 64-73.
- [3] 芦千文, 苑鹏. 农业农村现代化中的小农户发展动态与衔接机制研究[J]. 江淮论坛, 2021(4): 60-67.
- [4] 芦千文. 现代农业产业化联合体: 组织创新逻辑与融合机制设计[J]. 当代经济管理, 2017, 39(7): 38-44.
- [5] 熊磊. 新型农业经营主体与小农户协同发展: 现实价值与模式创新[J]. 当代经济管理, 2020, 42(9): 32-38.
- [6] 管珊. 社会化服务的双重组织化: 小农户与现代农业的衔接机制——基于土地托管模式的分析[J]. 当代经济管理, 2020, 42(11): 37-42.
- [7] 芦千文, 苑鹏. 农业生产托管与稳固中国粮食安全战略根基[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(3): 58-67.
- [8] 任育锋, 李哲敏, 芦千文. 农村宅基地制度: 变迁历程、演变逻辑与改革路径[J]. 当代经济管理, 2022, 44(4): 34-41.
- [9] 芦千文, 姜长云. 乡村振兴的他山之石: 美国农业农村政策的演变历程和趋势[J]. 农村经济, 2018(9): 1-8.
- [10] 芦千文, 姜长云. 欧盟农业农村政策的演变及其对中国实施乡村振兴战略的启示[J]. 中国农村经济, 2018(10): 119-135.
- [11] 胡凌啸, 周应恒. 提升小农竞争力: 日本农业新政策的指向及启示[J]. 中国农村经济, 2018(2): 126-138.