

# 中国管理科学研究院农业经济技术研究所

# 通讯

第6期（总第340期）

内部资料 注意保存

2018年6月5日

- 
- ◆ 精神的丰碑.....刘济民(1)
  - ◆ 纪念农村改革四十周年专题之四.....郭书田(5)
  - ◆ 加快推动中国特色乡村产业振兴.....张红宇(7)
  - ◆ 四十年拼搏绿染大地.....太 清(10)
  - ◆ 食品安全要有新思维.....白军帅(13)
  - ◆ “六量”调节保障发展.....庄社明(16)
  - ◆ 试论“实施乡村振兴战略”的若干问题.....吴 峻(18)
  - ◆ 不断开辟二十一世纪马克思主义新境界.....丁玉华(28)
  - ◆ 乡村振兴路线图与第六次(大农业)产业革命.....李毓堂(32)
  - ◆ 完善乡村治理机制,促进农村经济发展.....张天佐 赵长保 张海阳 李冠佑(36)

# 精神的丰碑

——纪硕鸣《信仰》序

刘济民

**编者按：**香港资深媒体人纪硕鸣先生新著《信仰》是为纪念华西村老书记吴仁宝逝世五周年而作，已于2018年3月由作家出版社问世。这是一部值得细读的好书，十分真实感人。国务院原副秘书长刘济民在出版前写了一篇序言《精神的丰碑》，曾在本刊2018年第二期刊出。2018年5月在本书出版后，对这篇序言作了修改与补充，现予刊载。

华西村被誉为“天下第一村”，是与老书记吴仁宝一生无私奉献分不开的。在总面积1平方公里、人口1500多人，曾经是特别贫穷落后的小村庄，在新中国成立以后，特别是改革开放以来，发生了翻天覆地的巨大变化，从小华西到大华西，GDP已达500亿元，已有150个国家与地区的几千万人参观考察，国内各地来参观学习的不计其数，感慨甚多，认为这里已经是“人间天堂”、“幸福乐园”，表示钦佩与敬意；也有的望而叹言，“华西好是好，就是学不了”。这本《信仰》与序言最有说服力地回答了这个问题。华西村不仅是个人富裕而是共同富裕，不仅是物质富裕，而更是精神富裕。精神富裕是老书记身体力行创造出来的，他一直坚持“三不”：不拿最高工资，不拿最高奖金，不住最好的房子，还将自己的积蓄捐给村里发展公益事业，他的价值观就是甘做人民的公仆。他带领全村农民树立坚定不移的崇高信仰，坚忍不拔的奋进精神，坚持不懈的创新意志，这是最为珍贵的精神财富，体现了孔夫子的“大道之行，天下为公”，马克思的“自由人联合体”，以及习近平同志的“人类命运共同体”理念融为一体的思想体系，创造了把生产资料共同占有与劳动者利益紧密结合的股份合作制发展集体经济的华西模式，走上了具有华西特色的社会主义康庄大道，反映了中国农民思维智慧与创造能量的文化基因，只要有一个宽松的环境，就会创造奇迹。华西村的这些基本经验，不仅是能够学习的，而且是应该学习的。坚持实事求是，一切从自己的实际出发，走自己的路，创造自己的经验。华西村农民正在传承与弘扬老书记的光辉思想，在新时代创造新业绩。

资深媒体人纪硕鸣先生最近出版了一部大书，书名《信仰》。这是为纪念华西村吴仁宝老书记逝世五周年、诞辰九十周年，特约出版的一部专著。

改革开放以来，写吴仁宝同志的文章、书籍、影视作品、新闻报道等等，铺天盖地，如潮如涌，难计其数。写老书记如何选择新颖的主题，如何写出新意，不是太容易的。我们欣喜地看到，纪硕鸣先生以独到的视角，别具一格的选材，真诚质朴的笔法，集中地触及到了仁宝同志思想、境界、精神层面那些多姿多彩、鲜活生动的往事。读《信仰》这部书，确有一种翻山越岭、登高望远、攀登人生新境界的感觉。

建村五十六年来，特别是改革开放四十年来，仁宝同志领导下的华西村发生了翻天覆地的变化。已经有150多个国家和地区几千万人来到华西考察、学习、参观、培训、旅游度假、体验生活。近几年，华西村每年接待中外宾客达200多万人次。

全国各地、世界各国人们到华西来，在这个总面积不到1平方公里、总人口只有1500多人、曾经特别贫穷落后的小村庄，人们在中国农村的最基层，在中国共产党的最基层，见证了创建新中国以来，特别是改革开放以来，震动全国的辉煌巨变、震惊世界的天下奇迹！

人们在华西村看到的不仅是日益增长的丰厚的物质财富，不仅是优美圣洁的环境、文明和谐的社会和村民们富裕幸福的生活；人们尤其体验到一种伟大的精神，那就是吴仁宝精神。

什么是吴仁宝精神？我们从纪先生这部书里看到，吴仁宝精神就是敢于担当、善于担当的精神，就是超时奋进、忘我奉献的精神，就是实事求是、敢于突破、一切从实际出发的创造精神，就是坚定信仰、坚守信念、初心不改、不辱使命的精神。

仁宝同志是敢于担当、善于担当的楷模。我同仁宝同志交往三十年。在我的记忆里，就没有听他讲过“敢于担当”这个词，其实他是做得比说得更好，他是敢于担当、善于担当的伟大实践者。为了使华西村民彻底摆脱贫困落后的面貌，为了使华西村民真正实现共同富裕，过上有足够体面和尊严的好日子，他把全体村民的艰难愁苦和美好愿望都扛到自己肩上，自觉地担当起了一个真正共产党人的崇高责任和神圣使命；自觉地做到不是当官享受，而是当家受累，他是全村的当家人。他把华西村的许许多多的难题都破解了，很精彩，很神奇，很有创意；村民为之欢呼，国人为之感动，世界为之震惊，人们视为经典。这就叫敢于担当、善于担当。

仁宝同志不只是与时俱进，他更是超时奋进，他是真正的奔跑在时间前面的人。他说：“我别的事不想，我专门想老百姓的事；让老百姓过上好日子，是我最大的幸福。”他说：“我最爱好的就是工作。”为了兑现他的这些庄严承诺，他几十年都是拼命地工作，超时工作。他是把一天当两天用，每天工作十多个小时。他不仅看淡官位，看淡物质财富，甚至把自己的生命都没看得很淡、很淡。像他那样的大明白人还不懂得生命的宝贵、健康的重要吗？他对自己生命的珍惜，就是加时加倍地工作，就是拼着老命为村民做事，就是为了追求他所说的那种最大的幸福。他耗尽了自己一生的精力和才智，硬是累病了，累倒了，累死了！这就叫超时奋进。

仁宝同志不只是无私奉献，他更是忘我奉献。他是真正的爱民如子、亲民如子、惠民如子；他是真正的“心里装着别人，唯独没有自己”；他是真正做到了“四不”：“不要我个人这个大富翁，不拿全村最高的工资，不拿全村最高的奖金，不住全村最好的房子”。他甚至把村上历年发给他的1500万元奖金，全部捐献给了村集体。社会上有人认为吴仁宝搞家族制，他对我说：“我这一家是为老百姓服务，不是为了自家，是为大家。这样的家庭，我看多一点好。”他有四儿一女，还有女婿，个个能干，个个优秀，他多次对我说：“我吴仁宝如果搞个体，早就是亿万富翁了。我不搞个体，我要华西的农民，家家都成为大富翁。”为了别人，为了华西村民，他什么都舍得。1974年，华西有一家农民12岁的独生儿子，掉到河里淹死了，全家人痛

不欲生。老书记说：“我有四个儿子，给他一个”。毅然决定把自己10岁的小儿子送给了这家农民。这个小儿子就是现任华西村党委书记吴协恩。他从不考虑个人和家庭的得失，为了村民，为了别人，为了事业，他真正做到了忘却自我，忘却家庭，甚至忘却自己的一切。这就叫做忘我奉献。

仁宝同志是坚持实事求是、敢于突破、敢于从实际出发的模范。他说：“千难万难，实事求是难。只要实事求是，就能大难变小难”。为了华西村民的富裕幸福，他善于实事求是地把党中央的大政方针同华西村的实际奇妙而又完美地结合起来，创造具有华西特色的鲜活经验。为了全体村民的利益，他不讨好，不迎合，不跟风，不屈从，不慕虚荣，只求实效。他总是激情饱满，充满活力，总是有着无尽的创造精神。几十年来，老书记领导下的华西村，在党的建设、经济建设、文化建设、社会建设、基层组织建设和生态文明和精神文明建设等各方面，都有独特的创造。老书记的一生，就是带领华西人不断地创造美好事物、不断地创造美好生活的一生。吴仁宝同志最辉煌、最精彩、最可服人的，就是创造了一个正在大步跨入共产主义初级阶段的“天下第一”的华西村。这就叫敢于从实际出发的创造精神。

仁宝同志始终坚定信仰、坚守信念，说到做到。他一直生活在农村，工作在农村，到他带领村民大规模创业时已经五十多岁了。他就是个普通农民，普通的共产党员，普通的基层干部。他是既平凡又伟大，既普通又神奇。他说：“一个人要有信仰，我就信仰共产党，我就坚信社会主义，坚信共产主义”。几十年来，有人骂他，告他，诬陷他，打击他，嘲讽他，挖苦他；面对持续不断的曲折艰险、冤屈磨难，他都淡然处之，一笑了之，都挺过来了！为了社会主义、共产主义的宏伟大业，为了村民的富裕幸福，他不畏难，不犹豫，不懈怠，不停滞，初心不改，不辱使命，从不左顾右盼。他始终高举共产党员的大旗，带领华西村的共产党员和村民们，昂首阔步，一路前行，终成大业。这就叫坚定信仰、坚守信念。

信仰、信念，是吴仁宝精神的政治灵魂。那是一种强大的力量，是一种智慧的力量。吴仁宝老书记始终坚定信仰、坚守信念，才有了敢于担当、善于担当；才有了超时奋进、忘我奉献；才有了实事求是、敢于突破。担当，有如仁宝同志的双肩；奋进、奉献、实事求是，如同仁宝同志的双手。老书记是铁肩担信仰，妙手谱华章。正是那样的信仰，那样的信念，那样的实践，铸就了非凡的吴仁宝精神，成就了天下第一村的华西伟业。坚定信仰，坚守信念，又不断地为吴仁宝精神注入新的活力，确保华西这个“天下第一村”的典型几十年长盛不衰，屹立不倒，总是焕发着旺盛的生命力！

我特别敬重仁宝同志一心为民的家国情怀、敢为人先的历史担当；特别敬重他崇高的思想境界、奇特的政治智慧、圣洁的道德人品。常言道：人无完人，做人做事很难十全十美。我看不见得，吴仁宝就是完人！他所做的一切善事、好事，一切利国利民的事，就是十全十美，就是尽善尽美，就是做到了极致！

我们加入中国共产党究竟是为了什么？老书记用他的一生作出了回答。他不是为个人，是为人民；不是为自家，是为大家。他是真正的全心全意为人民服务。仁宝同志用他一生的勤劳和智慧，带领华西人谱写了“富民大业”的精彩篇章。

人们从华西村的奇迹感悟到，一个共产党的基层干部，一旦拥有了吴仁宝老书记那种伟大的精神，能走多么远，能飞多么高，能激发出多么巨大的潜能，能战胜多么恶劣的艰难险阻，能攀登上什么样的高山峻岭，能创造出多么丰厚的物质财富！

我经常想到仁宝同志。想到老书记，总会想到天堂。真有天堂吗？我是不相信有天堂的。我相信共产党，我相信共产主义。如果真有天堂，我看华西村就是离天堂最近的村庄。

中国共产党以实现共产主义为最高理想和最终目标，这是明确地写在中国共产党章程里的。老书记有那

样的信仰、信念，有那样的思想境界、家国情怀，他必定站得高，看得远。他看到了共产主义。他不满足于华西人的初步富裕，不满足于初级阶段的社会主义。他是把带领华西人建设充分发展和高度发达的社会主义、最终实现共产主义，真正纳入了他的生命日程和工作实践的。他曾郑重表示：“在我有生之年，我一定要把什么叫共产主义做给全国人民看看。”为了华西村民实现更高水平的富裕幸福，老书记确实是把他的整个生命贡献给了他毕生追求的伟大的共产主义事业。我们在华西村看到了正在喷薄欲出的共产主义的曙光！看到了真正的人间天堂！

在全国，像华西村那样的六十多万个行政村中，华西的生产力水平是最高的，最富有的。那里没有贫富差别，没有城乡差别，也没有工农差别，正在缩小体力劳动和脑力劳动的差别。

华西村实行股份合作制。村民收入有三个来源：社会主义的按劳分配、社会主义初级阶段的按资本分红和共产主义的按需分配，按需分配部分已占到村民人均收入的 20%以上，还在逐年增加。

华西村民是爱党爱国爱华西、爱亲爱友爱自己。村民是真的主人。

华西是“有福民先享，有难官先当。”那里的干部是真正的公仆。干部和村民相互信任，相互尊重，平等相处，亲如家人。

那里没有贫穷，没有愚昧，真正实现了共同富裕、家家富裕。那是乡村里的繁华城市，城市里的美丽乡村。那里没有贪腐，没有恐惧，没有黑恶势力，没有仗势欺人，没有巧取豪夺，没有黄赌毒偷，没有刑事犯罪。那里空气清新，环境优美，人文和谐，充满生机和活力。那里的村民是真正的安居乐业。

那是一片净土，一片沃土；那里是圣洁的殿堂，是村民的福地，真正的人间乐土。

吴仁宝老书记积五十二年之功力，带领华西村民创造了日益增长的、巨大的物质财富。尤其宝贵的是，他给华西村民，给全国人民，给全世界的劳动人民，留下了无可估量的、极其厚重的精神财富。那是一座顶天立地的精神丰碑，根植在华西村民的心中，巍然耸立在中华大地上。

吴仁宝精神犹如一盏明灯。老书记走了，灯依然亮着，把那条践行社会主义、通向共产主义的富裕、幸福、美丽的华西之路，照耀得金光灿烂、无比辉煌！

2003年7月，在华西村党委召开的第六届党代会上，担任了四十二年村党支部书记、村党总支书记、村党委书记的吴仁宝老书记退下来了，他在党代会上所作的工作报告中，满怀深情地强调：“华西人要一代强一代，一代胜一代；华西村党委要带领华西村民不断前进”！

最可欣慰的是，在吴协恩书记领导下的华西村，一如既往，坚定对共产党的信仰，坚持社会主义、共产主义的方向，高举习近平新时代中国特色社会主义思想的伟大旗帜，踏着老书记的足迹，弘扬吴仁宝精神，以更加昂扬的姿态，更加奋发有为的业绩，继续走在新时代的最前列，为实现中华民族伟大复兴，为建设高度发达的社会主义，为最终实现共产主义的宏伟目标，坚定不移地奋勇前进！

纪硕鸣先生精心撰写的这部纪实性文学专著，凡十大章五十节，洋洋洒洒 27 万字，非常充分、特别生动地从各个方面向人们展现了吴仁宝精神的独特风采。我相信，《信仰》必将让更多的人从更深地层面、更高的境界，更深刻地理解华西村这一切辉煌的背后，是吴仁宝老书记那坚定的信仰，牢固的信念，是老书记极其丰富的内心世界所焕发的巨大的精神力量。这种宝贵的精神力量一旦影响到更多人，辐射到更多的地方，必将产生更强大的力量，带来更大范围的深刻变化。

**（作者：国务院原副秘书长，此文写于 2017 年 12 月，修改于 2018 年 5 月）**

# 纪念农村改革四十周年专题之四

## ——农村改革面临的挑战

郭书田

随着中国国际地位日益提升，中国道路、中国方案为国际社会日益关注。一方面一些发展中国家，特别是亚非拉欠发达国家，对中国的期望日益增加；另一方面，一些经济发达国家中的右翼势力鼓吹“中国威胁论”甚嚣尘上。在这种形势下，我们要发扬“谦虚谨慎、不骄不躁”的光荣传统，坚持“韬光养晦”的政策，永远不当头。从中国长期处于社会主义初级阶段与现在仍是最大发展中国家的实际出发，集中力量办自己的事，办好办实，特别是把关系 9 亿农民的切身利益的事办好办实。

党的十九大提出乡村振兴战略，指出农业强国家才能强，农村美国家才能美，农民富国家才能富，十分重要。在分三步走的路线图中（第一步为 2020 年全面建成小康社会，第二步为 2035 年基本实现社会主义现代化，第三步为 2050 年，建成中国特色社会主义现代化强国），农村既是重点又是难点，十九大在充分肯定十八大以来取得成就的同时，指出存在发展不平衡与不充分的问题。最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农业、农村发展不充分，这是农村改革面临最大的挑战，重点与难点就在这里。这两大挑战，既有国内因素，这为主要的也是根本的；在国际全球化大潮中，又有国际因素，是不能忽视的。这就需要我们对现实，正视现实，保持清醒的头脑，树立强烈的忧患意识，居安思危，采取有效的措施，应对这种挑战。

**一是大力继续破解城乡二元经济社会结构深层次矛盾。**农业基础薄弱，农村发展滞后，农民增收困难，不在于人均自然资源禀赋不足，而在于长时期以来形成的根深蒂固的城乡二元经济社会结构，以及由此派生出来一系列的体制与机制问题。改革开放以来，特别是在党的十六大、十七大以至十八大以来，在这方面做了大量的工作，取得了明显的成效，但尚未根本改变。

**二是城乡居民收入差距仍居历史高位。**改革开放前 1978 年的差别比为 2.5:1, 1984 年下降为 1.7:1, 为历史的最低点，从此以后，不断扩大，最高达到 2010 年的 3.33:1。随着连续五年实现两高（一是农民收入增幅高于城市居民收入增幅，二是农民收入增幅高于 GDP 增幅），收入差比由 3.33:1 下降为 2.73:1，平均每年下降 1 个点。2016 年，由于出现一高一低（高于 GDP 增幅，低于城市居民收入增幅），收入差比由上年的 2.73:1 下降为 2.72:1，只降 0.01 点。2017 年虽然已恢复两高，而收入差比为 2.71:1，又只降 0.01 点。据此计算，到 2020 年还有三年时间，只能下降 0.03 点，即为 2.68:1，仍为历史高位，超过 1978 年水平。

**三是增加农民收入途径。**近年来，农民家庭收入结构发生了重大变化，主要表现在工资性收入的比重超过了经营性收入，这是由于农民工每年均有所增加，2017 年已达 2.8 亿，其中在乡镇企业就业的有 1.1 亿。农民工的工资性收入，东部地区高于中西部地区，全国平均月收入近 3000 元，成为家庭收入的主要来源。随着工业化、城市化的发展，工资性收入的比例仍将继续增加，纯农业户和以农业为主的第一兼营户会继续减

少，以非农为主的第二兼营户与纯非农业户会继续增加，增加的农民家庭收入渠道主要有（1）通过土地经营权的流转，提高农业的经营规模水平；（2）继续支持发展农村二、三产业，形成一、二、三产业融为一体的产业链，增加农转非的就业岗位，提高农业的附加值，并使从事第一产业的农户分享二、三产业增加值的效益；（3）新增进城务工经商的农民工，坚持与当地工人同工同酬的原则，认真解决拖欠农民工工资问题；（4）通过推行集体资产产权制度的改革，把产权落实到每个成员农户身上，就能大幅增加财产性收入，加上政府对农户出补贴的财政转移收入，多渠道增加农民收入，使农民真正富起来，使集体经济发展起来，使每个村都能富起来，缩小城乡差别，关键是把资源变资产，资产变财富。

缩小城乡差别，除了收入差别外，还要在教育、医疗、养老、住房等公共服务与社会保障以及公民权利等方面，实现城乡均等化。首先通过户口制度改革实现城乡统一的居民户口，使城市中农民工能够享有当地居民同等的权利，使“两栖农民”市民化，这是改变农民较低的社会地位、促进社会和谐与稳定的重大举措，需要认真大力推行。

**四是农村区域之间收入差异更大。**由于东、中、西部的自然资源与社会条件差异很大，经济社会发展水平极不平衡。从收入来看，2017年全国农民人均可支配收入为1.2万元，而西部贫困地区仅为平均数的1/5，东部地区高于平均数的一倍以上，西部地区仅为东部地区的1/10，这是经济社会发展不平衡与不充分最为突出的问题，也是影响社会安定的极大社会问题。开展东中西部之间的经济合作，发挥以东带西、优势互补的作用，把“一带一路”战略与乡村振兴战略紧密结合起来，把实现国内区域间农村的均衡发展放在首位。

**五是扶贫任务仍十分艰巨。**扶贫是一个巨大的系统工程，中央高度重视扶贫工作，特别是党的十八大以来，采取了包括大幅增加投入在内的一系列重大措施，使扶贫工作取得了显著成效，受到了国际好评。按现有标准（年收入不低于2300元，日消费不低于1美元），于2020年全部脱贫，还需要作出重大努力。浙江省于2015年分五级已脱贫到户（由县——乡——村——组——户），标准为4600元，日消费相当于1.9美元。按此标准贫困人口将会大幅增加，这就需要在总结经验的基础上，调整脱贫标准，与国际标准接轨，并制定新的路线图以及采取的重大措施。

**六是深化农村土地等集体所有经济产权制度改革。**这项改革虽取得了一定成效，但尚未从理论与实践上根本解决。目前推行的股份合作制遇到的阻力甚大，一是来自意识形态，认为把集体所有土地量化到每个成员农户身上，就是私有化，是方向道路问题，人们十分敏感。二是地方政府与乡村干部的既得利益，不肯放弃，有的甚至以意识形为由行维护自己既得利益之实。农民穷不在于资源不足，而是财产权的流失或被剥夺。土地是农民最大的财富，在实行集体化以后，农民失去了财产权，已经持续了60多年之久，甚至自古以来宅基地历来与房产一起为农民所有，在1962年修订人民公社条例时，将宅基地无偿转为集体所有，史无前例。在工业化、城镇化中必然要占用土地，由地方政府以低价将集体所有土地变为国有土地，再以高价出让给房地产商，从中获得巨额差价收益。据财政部资料，自1999年至2017年的19年，土地流失1亿多亩，土地出让金高达34万亿元，其中最高的2014年为4.2万亿元，这是一笔多么大的财富，成为地方政府的财政来源，与农民基本无缘，自然会引引起农民不满。至今在土地资源配配置中，起决定性作用的仍然是政府而不是市场。长期以来，土地制度改革改来改去，走不出这个怪圈，环顾左右而言他，不触及要害，绕道而行，这个问题拖得越久，损失代价越大，多年来农民集体性上访，主要涉及土地产权问题，因为这是他们的命根子。解决这个问题要从源头即中央最高决策层，以维护农民的利益为前提，大胆解放思想，以极大的勇气，排除不论来自何方的干扰，采取还权于民治本之策，必然会大快人心，在农民发展史上留下功德无量不朽的篇章。

最近国土资源部部长姜大明首次承认土地农转非，农民得益不足，是重城轻乡的反应，说了一句实话，我们将拭目以待。

**七是农产品国际贸易严重失衡。**这不但是经济问题，而涉及影响国家安全与社会稳定长治久安的重大问题。我国是农业大国，历来是出口大国，在古代丝绸之路，主要出口丝绸、陶器、茶叶、猪鬃，在国际化全球化过程中，自 2004 年以来，由出口国变为进口国，由顺差变为逆差，并逐渐增加，特别是粮食大量进口，包括大豆在内的进口量高达 1 亿多吨，相当于国内产量的 1/6，进口各种农产品占用的耕地达 6 亿多亩，相当于国内耕地的 1/3，这样继续发展下去，会出现难以想象的危险。

有的人包括高层领导人认为，在利用国际资源与国际市场弥补国内资源不足的缺口是合理的。中国是个农业大国，对农产品的消费只能依靠自己，而绝不能依赖别国进口。俄罗斯由粮食进口国变为出口国，谷物产量达 1.6 亿吨，出口 4000 多万吨（包括对中国的出口），值得我们深刻思考。国际粮食形势总是严峻的，粮食贸易实际上往往成为外交斗争的工具。在全球缺粮时，产粮国常常以此作为干预进口国内政的手段，这种事例屡见不鲜。对此，我们应下决心在走上市场经济的轨道上，绝不能陷入泛市场化的泥沼而不能自拔的境地。

（作者：原农业部政策法规司司长，2018 年 1 月 25 日）

## 加快推动中国特色乡村产业振兴

张红宇

### 深刻把握中国特色乡村产业振兴的科学内涵

我国在乡村产业发展上进行了长期的不懈探索，从计划经济时期崭露头角的社队企业，到 20 世纪 80 年代异军突起的乡镇企业，再到 20 世纪 90 年代快速发展的农业产业化经营，这些探索和实践在特定历史阶段都发挥了重要的作用，为国民经济和社会的快速发展作出了历史性贡献。与此同时，在发展的过程中也不同程度的地面临着一系列问题，表现虽各有差异，本质上则是深层次的体制机制矛盾。外部矛盾在于工农城乡发展不平衡，资源要素交换不平等，农业农村难以获得平等的发展机会；内部矛盾在于乡村发展环境有待改善，农村产权制度不完善、经营机制不灵活、资源优势难体现、集聚效应难形成。

近年来，随着城乡一体化进程加快推进，强农惠农政策力度不断加大，农村基础设施和公共服务逐步改善，大众消费需求提挡升级，乡村产业发展又焕发了新的生机活力。农业的基础性地位得到进一步巩固，粮食产量稳上 1.2 万亿斤台阶，重要农产品供应充足，农业劳动生产率年均增幅超过 10%。各类农村新产业新业态呈现方兴未艾之势，2017 年，规模以上农产品加工业主营业务收入达 21 万亿元，休闲农业和乡村旅游营业收入达到 6200 亿元，农村电商实现营业额 1.25 万亿元，返乡下乡“双创”人员达 740 多万人。此外，农业

生产性服务业产值超过 2000 亿元。传统产业加快转型升级、新产业新业态加速培育壮大，大大激发了农业农村经济发展活力，改善了乡村产业发展的内外部环境，为农业农村现代化发展提供了持续稳定的新动能。

乡村产业有着广阔的发展空间，蕴藏着推动农村经济社会发生深刻变化的巨大潜力。实现中国特色乡村产业振兴，就是要围绕全面建成小康社会目标和“四化同步”发展要求，立足我国基本国情农情和农村经济比较优势，以保障农产品供给、提高农民生活水平、实现乡村振兴为目标，以全面提高乡村人口承载力、产业竞争力和可持续发展能力为方向，以现代农业产业体系、生产体系、经营体系为支撑，以农村一二三产业融合为纽带，强化改革驱动，突出双创引领，大力发展新产业新业态，构建产业门类合理布局、资源要素有效集聚、创新能力稳步提升、内生动力充分激发、综合效益明显提高的产业体系，形成与城镇产业科学分工、优势互补、结构优化、合作发展，富有中国特色的乡村产业发展新格局。

中国特色乡村产业的内涵和外延十分丰富，在发展中要把握好四条原则。一是坚持以农为本，这是乡村产业发展的基本前提。乡村产业发展必须扎根于农村、立足于农业、服务于农民，充分利用农村特有的资源优势、人文条件、生态风光，将农村作为长期发展的坚实基础。二是坚持协调带动，这是乡村产业发展的本质要求。要把产业发展落到促进农民增收、农村繁荣上来，在保持乡村生态环境、乡土风情、公序良俗的基础上，走生产发展、生活富裕、生态良好的发展道路。三是坚持融合发展，这是乡村产业发展的必要途径。要进一步延长产业链条，拓展产业空间，促进农村一二三产业交叉融合，发展新产业新业态新模式，孕育乡村发展的新动能。四是坚持充满活力，这是乡村产业发展的衡量指标。产业发展的好不好，关键是看产业是否具有活力。要不断培育新型经营主体，深入推进创业创新，引领乡村产业参与市场竞争，塑造核心优势，实现可持续发展。

### **明确中国特色乡村产业振兴的重点任务**

乡村产业振兴任务艰巨，不同产业的功能定位不尽相同，要准确把握发展目标和方向，突出四个重点任务。

一是保障供给。保障国家粮食和重要农产品供给安全，是乡村产业发展的第一要义。要巩固提升粮食等重要大宗农产品生产能力，确保国家粮食安全。调整优化农业结构，推进农业由增产导向转向提质导向，立足农村资源禀赋优势，大力发展农产品加工业、休闲农业、乡村旅游、劳动密集型加工制造业、生产性和生活性服务业，提高农业供给体系质量与效率，满足居民日益增长的绿色优质物质产品和生态文化等精神产品需求。

二是生态涵养。要坚持绿色发展理念，大力推行绿色生产生活方式，统筹山水田林湖草系统治理。强化政府与市场主体的生态环境保护责任，加强对可能产生污染的重点领域、重点产业监管，强化产业内部重点环节环境风险管控，应用先进适用的环保技术设备，尽可能降低对环境的负外部性。发挥乡村生态优势，大力发展乡村绿色生态环保产业，加强乡村资源回收利用和污染治理，将绿水青山打造成金山银山。

三是带动农民。要以人民为中心，把产业发展落到促进农民增收上来，全力以赴消除农村贫困，推动乡村生活富裕。继续推进城镇化进程，通过减少农民来富裕农民，促使农村人口和劳动力向城市转移定居。但要看到，这个过程是相对缓慢和持续的过程，即便是城镇化率达到发达国家水平，我国仍有数以亿计的人口留在农村，他们生产、生活都需要产业支撑。乡村产业发展必须担负起创造稳定乡村就业的功能，实现农民更高质量就业，密切与农民的利益联结，促进农民收入持续快速增长。应大力发展乡村非农产业，充分发挥

其带动就业、促进作用方面的显著作用。

四是城乡融合。要立足城乡不同资源禀赋优势，通过产业错位布局、协同配合，整合城乡各类生产要素，实现城乡融合发展。一方面，要加强城乡产业之间的衔接和配套，将城市产业的部分配套产业如原材料生产和初加工等放在乡村，乡村产业的部分配套产业如产品设计、终端销售和配送等放在城市，充分发挥城乡比较优势，产业各个环节优化布局，实现互促共进双赢。另一方面，要加快引导城市的先进生产要素如人才、资金、技术、管理、信息等进入乡村产业，提升乡村产业发展能力与水平，开辟更广阔的空间，通过产业发展一体化，有效缩小城乡差距。

要高度重视我国乡村产业层次较低、资源利用较为粗放、对人才资金技术等要素的吸引力不强、经济效益相对低下等发展质量问题。当前和今后一个时期，要以推动乡村产业高质量发展为主线，进一步明确和细化乡村产业发展战略目标。着眼于增强产业实力，加强龙头带动，培育规模以上工业企业和农业产业化龙头企业，提升产业竞争力；加快推进提质增效，提高单位面积经济密度，提高资源利用率、劳动生产率；优化产业结构，提高主导产业产值比重，增强就业增收带动能力。着眼于增强产业内生动力方面，强化体制机制创新，引进乡村外部的人才、资本和管理理念，建立合理的利益联结机制；加快新产品开发和新技术新模式应用，多渠道开拓市场，多元化培育新产业新业态，促进产品服务价值实现；注重科技创新、扩大研发支出规模，提高全要素生产率。着眼于增强产业可持续发展能力，倡导绿色发展理念，注重节约资源、保护环境、造福社会、和谐发展，降低单位产出能源资源消耗，增加环境保护投入，降低污染物排放水平，实现污染物达标排放，鼓励发展清洁生产，加强废弃物处理和资源化利用，不断提高生态效益和社会效益。

### **加快完善中国特色乡村产业振兴的支持政策**

乡村产业振兴要发挥好政府和市场两方面的应有作用。政府层面要抓紧制定乡村产业振兴计划，编制重点发展的基础产业目录、重点支持的经营业态目录、重点建设的产业体系目录，建立产业效率评估体系。市场层面要大力消除阻碍资源要素自由流动平等交换的体制机制性障碍，激活要素活力、市场活力、主体活力。

一是推进城乡要素分配均等化、公共服务供给一体化。全面落实城乡统一、重在农村的基础设施建设保障机制，完善农村水电路气房网等基础设施。把农业农村作为财政支出的优先保障领域，中央预算内投资继续向农业农村倾斜，优化投入结构，创新使用方式，提升支农效能；加大各级财政对主要粮食作物保险的保费补贴力度，建立对地方优势特色农产品的保险补贴政策。引导资金流向农业农村，全面落实农村金融机构存款主要用于农业农村发展的考核约束机制，实施差别化货币政策，健全覆盖市县的农业信贷担保体系，改革抵押物担保制度，完善抵押物处置机制，扩大涉农贷款规模，推广政府和社会资本合作 PPP 模式，撬动金融和社会资本注入农业。对城市资本、人才、技术等要素下乡兴业制定优惠政策，引导外部要素向农村流动。

二是继续深化农村重点领域改革。通过改革，创新乡村产业振兴制度供给，优化资源要素配置方式。深化农村土地制度改革，落实第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策，在基本完成承包地确权登记颁证的基础上强化确权成果应用，完善农村土地“三权分置”制度，加快培育新型经营主体发展多种形式适度规模经营。加快推进农村“三块地”改革，完善新增建设用地保障机制，将年度新增建设用地计划指标确定一定比例用于支持农村新产业新业态发展，抓紧完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地采取入股、联营等方式，重点支持乡村休闲旅游等产业和农村一二三产业融合发展。深化农村集体产权制度改革，全面开展清产核资、集体经济

组织成员身份确认、股权量化等工作，研究赋予农村集体经济组织特别法人资格的办法。培育壮大农村集体经济，稳妥开展资源变资本、资金变股金、农民变股东、自然人农业变法人农业的改革，打造服务集体成员、促进普惠均等的农村集体经济组织。推进农业农村管理体制的改革，严格落实各级党委抓农村基层党建工作责任制，发挥县级党委“一线指挥部”作用，实现整乡推进、整县提升。深化农村社区建设试点工作，完善多元共治的农村社区治理结构。深化农村精神文明建设，提高农民文明素质和农村社会文明程度。构建农业生产投入一体设计、农村一二三产业统一管理、农业国内国际“两种资源、两个市场”统筹调控的大农业管理格局。

三是打造多元化、特色化的乡村产业融合发展格局。发展特色乡村产业，发挥区域特色与优势，打造一大批优质专用、特色明显、附加值高的主导产品，做强做大区域公用品牌；围绕有基础、有特色、有潜力的产业，创建一批带动农民能力强的现代农业产业园，建立农民充分分享二、三产业增值收益的体制机制。壮大新产业新业态，大力发展乡村休闲农业、乡村旅游、森林康养等多元化乡村产业，推进农业、林业与旅游、文化、康养等产业深度融合；加快发展农村电商，加快建立健全适应农产品电商发展的标准体系，支持农产品电商平台和乡村电商服务站点建设，发展电商产业园；加快发展现代食品产业，在优势农产品产地打造食品加工产业集群，积极推进传统主食工业化、规模化生产。完善小农户发展政策和机制体系，持续推进农业保险扩面、增品、提标，探索开展价格保险、收入保险试点，推广“保险+期货”模式；支持农户与新型经营主体通过订单农业、股份合作等形式建立紧密的利益联结机制，让处于产业链低端的小农户也能分享财政支农的政策红利、参与全产业链和价值链的利益分配。

**（作者：农业农村部农村经济体制与经营管理司司长，转自：中国党政干部论坛）**

## 四十年拼搏绿染大地

太 清

我国的西北、华北和东北地区，是中华民族的重要发祥地。千百年来，我们的先祖在这里繁衍生息，创造了辉煌历史和灿烂文化。这里曾经是历代政治、经济、文化的重要活动区，万里长城、丝绸之路、敦煌石窟、黄帝陵寝，古楼兰国遗址……演绎了多少王朝的兴衰成败；这里曾经森林密布、草原肥美、绿野千里，孕育了一代又一代中华儿女。

沧海桑田，世事变迁。随着人口的剧增、资源的掠夺式开发、战争的绵延以及气候的变迁等因素影响，绿色渐渐远离这片古老的土地，森林消失，草原退缩，大自然带来的不再是安详、和谐，而是惩罚和灾害。肆虐的风沙吞噬了丰饶的土地，蚕食着人们的生存空间，侵害着人们美丽的家园和美好的生活。

当历史进入到 20 世纪 70 年代，漫漫黄沙、断壁残垣、沟壑纵横已经成为三北大地各族人民每天必须面

对的最严峻的现实！这时的三北区，分布着我国的八大沙漠、四大沙地和广袤的戈壁，沙漠化土地面积以每年 15.6 万公顷的速度在扩展，年风沙日数常达 80 天以上，形成了从新疆到黑龙江绵延万里的风沙线。流沙压埋农田、牧场和水库，切断铁路、公路。从 20 世纪 60 年代初到 70 年代末的近二十年间，有 667 万公顷土地沙漠化，有 1300 多万公顷农田遭受风沙危害，有 1000 多万公顷草场严重退化，有数以百计的水库变成沙库。在水土流失最严重的黄土高原丘陵沟壑区，每年每平方公里侵蚀模数达万吨以上，全区每年冲走氮磷钾肥 2800 万吨；在每年流入黄河的 16 亿吨泥沙中，有 80%来自这一区域；每年有 32 亿吨泥沙淤积于下游河道，使下游河床每年以 10 厘米速度上升。路易·艾黎不禁大声呼吁：黄河流走的不是泥沙，而是中华民族的血液；不是微血管出血，而是主动脉破裂。

失去绿色，大地就失去了生机和活力，人们的生存就会受到威胁。20 世纪 70 年代，三北地区森林覆盖率仅为 5.05%，土地生产力极低，人民生活十分困难，每公顷农田粮食产量仅为 2000 公斤左右，远低于全国平均水平。陕西、甘肃、宁夏、青海 4 省（自治区）平均每年调入粮食达 1.3 亿公斤。干旱草原年平均产青草量为 700 公斤，荒漠草原仅为 300 公斤，全区农牧业人口年平均收入 334 元，其中三分之一的县农民收入不足 200 元，十分之一的农民温饱问题尚未解决。生态灾害时时威胁着千百年来生活在这片土地上的各族人民，期盼重建绿色家园成为长年饱受生态之苦的各族人民的共同心声，也成为了党中央、国务院的揪心牵挂！

1978 年，党中央、国务院从中华民族生存与发展的长远大计出发，在邓小平等中央领导同志的关注下，决定建设西北华北东北防护林体系工程，中国生态建设开启了历史新纪元。

三北防护林的启动实施，揭开了我国政府有组织、大规模、大范围开展生态建设和国土绿化事业的序幕，工程区各族人民在党的领导下，踏上了播绿荫、退黄沙、保水土、护农牧、佑家园的新征程。

40 年来，在党中央、国务院的关怀下，三北工程区各族干部群众努力奋战，三北大地山河巨变，绿荫遍地，演奏了由黄变绿的绿色交响曲，谱写了人与自然重修旧好的动人篇章。累计完成造林保存面积 2918.5 万公顷，工程区森林覆盖率由 1977 年的 5.05%提高到目前的 13.02%，森林蓄积量由 1977 年的 7.2 亿立方米提高到 20.98 亿立方米，使区域内生态环境发生了显著变化，土地生产力明显提高，保障了粮食稳产高产，开辟了农民增收的新渠道，强化了全社会的生态绿化意识，提高了我国在国际生态环保领域的地位，中国人民用自己的勤劳和智慧，在世界生态文明建设史上写下了浓墨重彩的一页。

40 年来，三北工程生态效益显著，为维护祖国生态安全作出了巨大贡献。一是防沙治沙实现历史性突破，重点治理地区沙化土地面积和沙化程度呈“双降”趋势。营造防风固沙林 806.7 万公顷，治理沙化土地 33.62 万平方公里，从根本上扭转了沙化危害扩展加剧的历史。三北地区沙化土地和荒漠化土地连续 10 年呈现了“双缩减”。据第五次全国荒漠化和沙化土地监测结果显示，2014 与 2009 年相比，5 年间三北工程区的内蒙古、甘肃、陕西、河北、宁夏、山西、新疆、青海 8 省（自治区）荒漠化土地净减少 11497 平方公里，占我国荒漠化土地净减少总面积的 94.86%。重点治理的科尔沁、毛乌素两大沙地扩展的趋势实现全面逆转，呼伦贝尔沙地实现了沙化面积缩减、沙化程度减轻的重大转变。二是防治水土流失成效显著，局部地区水土流失面积和侵蚀强度呈“双减”趋势。累计营造水土保持林和水源涵养林近 9662 万公顷。重点治理的黄土高原，植被覆盖度从 1999 年的 31.6%增加到 59.6%，60%的水土流失面积得到不同程度的控制，600 多条小流域得到了有效治理，年入黄泥沙减少 4 亿吨左右。据《2014 年黄河泥沙公报》显示，黄河上中游各干流年输沙量明显下降，兰州、石嘴山、头道拐和潼关监测占年输沙量分别比多年平均值下降了 81.97%、61.73%、62.96%和 93.42%。三是平原农区防护林体系基本建成，粮食产量和农田面积呈“双增”趋势。营造农田防护林 280.6 万公顷，有效庇护农田

2248.6 万公顷,工程区农田林网化程度达到 68%。农田防护林的建设和完善使危害农业生产的“三刮四种”现象基本得到根除,保证了粮食稳产高产。据测定,由于农田防护林的保护作用,粮食亩均增产 15%~20%。

40 年来,三北工程经济效益突出,为增加群众收入、实现脱贫致富作出了突出贡献。三北工程第一次提出了建设生态经济型防护林体系的思想,统筹生态治理与改善民生协调发展,在增绿的同时大力发展特色林副产品生产、销售、流通、加工业和森林旅游业等,建设了一批用材林、经济林、薪炭林、饲料林基地,有效解决了木料、饲料、燃料、肥料短缺问题,促进了农村产业结构调整 and 农村经济发展,挖掘并发挥了土地价值,提高了土地承载力,成为增加农民收入、实现精准脱贫的重要来源。一是经济林效益突出。在黄土高原、新疆绿洲、燕山山地等建设了一批特色林果业产业带,成为所在地区农牧民脱贫致富奔小康的重要产业。目前,三北地区经济林面积达 667 万公顷,年产干鲜果品 4800 万吨,产值达到 1200 亿元,约 1500 万人依靠特色林果业实现了稳定脱贫。绿色带来了物阜民丰,重点地区林果收入已占农民纯收入的 50%以上。据统计,“十二五”期间,三北地区新增经济林面积 267 万公顷,新增产量 1200 万吨,新增产值 500 多亿元,433 万人依靠发展特色林果业实现了稳定脱贫。二是林副经济效益突出。通过多年持续建设,工程营造了大面积的防风固沙林、农田牧场防护林,在保护了农田、牧场的同时,各地积极发展林粮间作、林药间作、林下养殖、林间种植等产业,林下经济效益日益彰显。一些地区农民的涉林收入已经占到总收入的 50%以上。三是生态旅游效益明显。森林生态系统孕育了丰富的生态美学和文化价值,森林游憩已经成为人们重要的生活方式。各地在工程建设中,在增加林草植被,改善生态环境的同时,还结合美丽乡村、森林城市和特色经济林建设等,积极发展森林观光、生态疗养、游憩休闲等新兴服务业,走出了一条不砍树能致富的新路子。据不完全统计,三北地区森林旅游接待游客 3.8 亿人次,旅游直接收入达 480 亿元。

40 年来,三北工程社会效益显著,为推进生态文明建设奠定了坚实基础。一是人民力量凝聚的“三北”精神,为实现美丽中国汇聚了精神财富。三北人民长期饱受生态恶化之苦,充满着对改善生存环境的强烈期望,他们把这种期望化为建设绿色家园的强大动力,积极投身三北工程,在条件十分困难的情况下,用 40 年坚持不懈的顽强拼搏和无私奉献,谱写了一曲曲改善生态、感天动地的绿色壮歌,涌现了以王有德、石光银、牛玉琴、石述柱、殷玉珍等为代表的一大批英雄模范,培育了陕西延安、内蒙古通辽、山西右玉、黑龙江齐齐哈尔、新疆阿克苏柯柯牙等一大批先进典型,形成了“艰苦奋斗、顽强拼搏,团结协作、锲而不舍,求真务实、开拓创新,以人为本、造福人类”的“三北”精神,成为我国推进生态文明建设的强大精神动力。二是“绿色长城”树起了一面旗帜,为我国在国际社会赢得了崇高荣誉。1988 年,在三北工程建设 10 周年之际,邓小平同志为三北工程亲笔题词“绿色长城”,永远激励着三北工程建设者砥砺前行,奋勇前进。三北工程作为中国政府启动实施的第一项大型生态建设项目,以其建设规模之大,时间跨度之长,条件之艰难,效果之显著而倍受世界瞩目,被誉为“世界林业生态工程之最”、“改造大自然的伟大壮举”。1987 年以来,先后有三北局、宁夏中卫、新疆和田等十几个单位被联合国环境规划署授予“全球 500 佳”奖章,2003 年 12 月 28 日,三北防护林工程获得“世界上最大的植树造林工程”吉尼斯证书,成为我国在国际生态建设领域的重要标志和窗口。三是绿色惠民的效应越来越凸显。近年来,三北工程区认真贯彻落实习近平总书记关于人民群众期盼山更绿、水更清、环境更宜居的指示精神,坚持把工程建设同改善人居环境相结合,以城镇为中心,村屯为单元,通过道路绿化、街头绿地、休闲广场、森林公园、四旁植树、庭院绿化等方式,让森林上路、进村、入园,人居生态环境大为改观。先后在宁夏回族自治区黄河金岸、陕西省渭河综合治理、京津郊野公园建设中发挥了重要作用,有力促进了村容村貌、人居环境的改善与美化,促进了和谐社会的建设。

40年来，三北工程在为改善祖国半壁河山面貌取得显著成就的同时，也探索和积累了在中国特色社会主义事业征程中治理生态脆弱区的宝贵经验。一是坚持改革创新，不断消除制约工程建设的体制机制障碍，为工程建设增添了不竭的动力源泉；二是坚持充分发挥社会主义制度的优越性，调动一切积极因素，集中力量办大事，全党动员、全民动手、全社会参与三北工程建设；三是坚持以人民为中心，一切依靠群众，一切为了群众，尊重人民群众的首创精神，满足人民群众的利益需求，让人民群众成为生态建设的主体，让人民群众充分享受建设成果；四是坚持因地制宜、因害设防，宜林则林、宜草则草，依靠科技进步推进工程建设。

当时光再次聚集“三北”的片刻，我们看到，这里仍然是生态环境最脆弱、生态治理最艰巨、生态建设最繁重的地方。没有三北地区生态环境的改善，就没有全国生态环境的改善。建设生态文明、实现生态良好，重点在“三北”，难点在“三北”。实现到2020年我国森林面积和蓄积量“双增”目标，潜力在“三北”，关键在“三北”。

三北工程是中华民族关怀地球、心系人类的造福工程，体现和展示了中国对事关人类共同命运的国际事务高度负责的强烈责任感，她的建设成就，奠定了经济社会全面振兴和持续健康增长的生态基础；她的建设历程，培育了人和自然和谐共处的文明道德风尚；她的建设实践，奠定了经济社会全面协调可持续发展的坚实基础；她的历程证明，三北工程建设合乎民心、顺应民意，是坚持以人为本、执政为民、改善民生的生动体现。三北工程已经朝着规划蓝图迈出了坚实的步伐，如一道坚如磐石似的绿色万里长城守卫在祖国的北方，守护着我们的家园。

（本文由《绿色中国》杂志提供）

## 食品安全要有新思维

白军帅

我们现在所说的食品安全，主要是指食品中含有损害健康或导致疾病的成分，但是，如果我们深入社会考察一下就会发现，这样的理解似乎还不能涵盖所有因饮食而导致损害健康或导致疾病的现象和问题，社会现实中出现的情况和问题，远比我们现有的认识复杂得多。

因为，社会在发展，经济和科学技术在不断进步，可食资源的开发利用和加工技术也在不断丰富和多样化，人们的饮食需求、方式、口味也在不断发展变化。所有的这些变化，使人们的饮食生活在获得越来越丰富美味享受的同时，也面临着越来越多的问题和挑战。

### 饮食安全面临新形势

这些问题和挑战，概括起来有以下三个方面：

一是饮食卫生形势依然严峻。饮食卫生是我国政府抓得较早的问题。早在 20 世纪五六十年代，就制定颁布实施了《食品卫生法》，并经常开展“爱国卫生运动”，不仅宣布某些传染病绝迹，而且使“病从口入，注意饮食卫生”等卫生口号深入人心，公共卫生也大为改观。

但是，由于种种原因，“爱国卫生运动”没有继续下去。后来，随着市场经济发展，个体户、民间小资本大量涌入食品、餐饮产业，加上食品卫生法的执法力度较弱，使对食品、餐饮企业的卫生检查、监督工作不到位。公共食品卫生状况日趋恶化。一些手工作坊式的食品小企业，生产食品的原材往质量不合格。有的甚至使用变质原材料，产品的加工工艺、贮存、包装、运输中没有卫生保障条件，产品经常被污染、变质。这些不卫生食品流入市场成为损害消费者健康的“不放心食品”。城乡大量小餐馆卫生状况堪忧，他们的厨房往往是“见不得人”的脏地方，供应的饭菜原材料往往是劣品或变质品，佐料也往往是“地沟油”或不合格的酱油、醋。这些小餐馆、排档实际成了传播疾病的场所。如北京的早点，相当部分都是由外地农民工经营，他们不仅食品原料来源不正，产品不卫生，而且餐具不消毒。在那里吃早点往往令人提心吊胆。更为严重的是，这种谁看上去都觉得不卫生的早点摊档，居然从不受到检查监管。

食品卫生这种堪忧的状况，已经给民众健康带来了危害，近 10 年来，我国夏秋季消化道疾病发病率居高不下，一些曾经被宣传绝迹的霍乱、伤寒等传染病时有局部的小爆发，而各种类型的肝炎发病率也未见降低。据了解，仅乙肝病毒携带者全国就逾亿人。而集体食物中毒事件，全国每年有记录的就达数百起，其中，经济欠发达地区的中小学校发生率占很大比例。

二是饮食安全已成为举国关注的焦点。食品安全似乎是近 20 年来才被人们所注意，但实际上由来已久。早在 20 世纪六七十年代，我国在农业中就逐步扩大化肥、农药的使用量，目前已普遍使用于农林牧副渔行业。这些年来，各种化学的、含激素的生长素、转基因等生物技术已陆续用于种植业和养殖业。此外，在食品加工工业，又出现了各式各样的添加剂滥用，这就使我国的食物中出现了形形色色的安全隐患，农药在粮食、果蔬、禽肉蛋中残留，含激素的生长剂在禽畜肉蛋中存积。一些不法厂商与丧失良知的“科技人员”，制造了一起又一起的食品安全事件，如向家禽注射苏丹红，使笼养家禽产下蛋黄发红，冒仿柴禽蛋销售。还有瘦肉精、三聚氰胺、塑化剂被添加在各类食品中等，花样迭出，不仅损害了中国食品在国内外市场的声誉，也威胁着广大民众的健康，引起民众对食品安全的恐慌。

著名作家蒋子龙在多年以前就曾撰写了一篇题为《我们还能吃什么》的杂文。他以调侃的笔调叙说了一天饮食的“心理过程”：晨起，外面买回早点油饼、豆浆，便心生疑虑：这油饼是否用地沟油炸的？这豆浆是否用转基因大豆磨的？中午在外就餐，有炒肉片和西红柿蛋汤，心里就犯嘀咕，这里含有瘦肉精吗？这蛋里含有农药残留或苏丹红么？晚间 1 喝杯牛奶，亦犹豫：它会含三聚氰胺吗？在调侃幽默之后，作者喊出了民众的共同心声：我们还能放心地吃什么？

事实上，食品安全事件的频发，给民众的健康带来了严重影响。这些年来，因进食致癌、致畸、致突变的有害有毒食物，城乡居民的癌症发病率持续升高，据统计，仅因癌症死亡的病例每年就达 400 万人，新生儿畸形发生率、急性慢性中毒发生率也在升高。

面对日趋严重的食品安全问题，国家采取果断的决策来进行遏制。成立了国务院食品安全委员会，制定并颁布实施了《食品安全法》，将食品安全纳入了法治轨道。

但是，要从根本上解决食品安全问题并非易事，它是一项复杂的社会系统工程，要从食物源头到餐桌进行全程监控管理。它需要一支强大的技术监测、科学研究和执法队伍，需要社会多部门的协调配合，并进行

长期艰苦不懈的努力。这项工作任重道远，现在仅仅是开始。

三是营养失衡成为中国日渐严重而又被忽视的社会问题。中国营养学界早在 20 世纪 80 年代就呼吁要加强民众的营养科学教育和指导，实施营养法和营养师法。然而专家的呼吁，并未引起政府和社会的重视。在民众中，缺乏营养知识的“营养盲”比文盲人数还多，很多有文化的人也不得不进入“营养盲”的行列。多次全国营养调查表明，我国民众营养状况呈现“双峰并存”情况：一方面，在欠发达地区的农村，由于营养知识缺乏，将富有营养的禽蛋卖掉，购买麦精或果汁饮料喂养孩子，结果孩子越喂越瘦。据了解，在欠发达地区的农村婴幼儿及儿童营养不良发生率和佝偻病发病率依然较高。而在城市，由于大吃大喝的风气很盛，导致部分民众营养过剩或失衡，城市体重超重或肥胖症发生率越来越高。据了解，北京市儿童体重超标和“小胖墩”早已占 15%左右。由于营养过剩或过多摄入高脂肪、高热量、高蛋白的“三高”饮食，各种“富贵病”如高血压、糖尿病、脂肪肝、痛风、心脑血管病的发病率持续升高。据了解，我国仅糖尿病人就达 7000 万，高血压病人逾 1.2 亿，每年因心脑血管疾病死亡的人数超过 600 万。这些“富贵病”的高发不仅损害了民众健康，也大大增加了医院和医疗费用负担，现在所有城市医院都人满为患，拥挤不堪。据医院工作者估计，其中“富贵病”患者至少在 20%。这些病的治疗大都用药多，疗程长，不少都需终生服药，其医疗费开支远远高于其他一般疾病。国外，仅肥胖症病人每年消耗的医疗费就占医疗费总额的 2%。按此标准推算，我国数亿“富贵病”患者的医疗费用所占的份额是非常惊人的。以冠心病为例，目前我国仅采用支架介入治疗而耗用的支架，一年就有近 50 万只，按每只 1 万元计，仅此一项就是近 50 亿元。因营养失衡而致病的问题，已成为我国不可不重视的严重社会问题。

### 新情况要用“新思维”

按照上述分析，我们可以形成几点新认识：

一是随着社会发展，食品安全的内涵也在丰富和更新，食品安全至少包括防传染病、防有害有毒物和防营养失衡而致病的“三防”新内涵，它对人类饮食生活提出了新挑战。如何应对这个挑战，是我们当代人必须面对的严峻课题。在应对这个严峻课题上，我们的政府、民众、卫生预防和科学工作者，只有在社会管理、健全法制、制定政策、加强科学研究和科学知识的普及推广上作出突破性贡献，民众才能迈上饮食健康文明的康庄大道。

二是现实告诫我们：吃，不再是随心所欲的本能行为，而是要接受饮食卫生科学、食品安全科学和营养科学指导的科学行为。作为一个现代人，必须树立饮食卫生意识，饮食安全意识和饮食营养平衡意识，要学习掌握基本的饮食卫生、饮食安全、营养平衡科学知识，用这些知识指导自己的饮食行为，维护自己的饮食健康，达到预防和减少因饮食不当而引起的各种疾病，为提高民族健康素质，使中华民族成为健康、强壮、长寿、文明的民族作出自己的贡献！

三是昭示我们的政府和社会要从战略高度认知食品安全问题。食品安全是关于民族健康、国家强盛的战略大计，要高度重视并大力抓好食品安全问题。要树立饮食“大安全”的新观念。要把食品卫生与营养平衡纳入到“食品安全”范畴。当前，食品卫生和食品安全已纳入法治轨道，营养平衡仍被忽视，这种状况急待改变。要加紧营养立法，制定和颁布营养法和营养师法，要让食品企业、餐饮企业、公共食堂等生产经营食品的单位都设立营养师，并作为开业、营业的必备条件。

食品安全是民众实践性很强的工作，向民众普及推广食品安全知识是极为重要的任务。当前，要通过媒

体广泛、持久地宣传包括食品卫生和营养科学在内的“大安全观”，就是食品安全必须包括卫生安全、食品安全和营养安全三大组成部分。三者都重要，缺一不可。同时，这项工作要从娃娃抓起，小学、中学要开设“食品安全知识”的课程，使广大民众从青少年起就树立食品安全意识，掌握初步的饮食安全知识。

（作者：人民日报《新闻战线》特稿部副主任）

## “六量”调节保障发展

### ——昆山市节约集约用地的成功经验

庄社明

昆山市区域面积 931 平方公里，其中水域面积占 23%；全市总人口 252 万，其中常住人口 166 万，户籍人口 86 万；全市有工业企业 2 万多家，其中外资企业 4000 多家；2017 年，昆山完成地区生产总值 3500 亿元，实现一般公共预算收入 352 亿元。昆山是一个人口、企业密度非常高的地区，土地资源异常珍贵，目前二级市场上的工业用地每亩价格已超过 100 万元。保护土地资源和保障经济发展的空间矛盾愈显突出。为了有效破解用地瓶颈，昆山市土地资源和保障始终坚持可持续发展战略，做到严控总量，节约用量，盘活存量，激活流量，提升质量，逐减增量，勇于破解用地难题，千方百计做好昆山经济社会持续、健康发展的用地保障。

土地资源是一种不可再生的稀缺资源，又是一笔可再利用，不断提高利用效率的宝贵财富。如何让有限的国土资源，发挥出更好的效率效能，这是一个重大课题。昆山国土人，在实践中探索总结了一套行之有效的做法。

**一、科学规划控制总量。**早在 2002 年，昆山市就提出要把全市 931 平方公里作为一个整体来规划。强调规划的全覆盖，强化规划的导向作用，把全市规划成七个功能片区，合理安排产业布局，充分发挥昆山经济技术开发区、昆山高新区、花桥经济技术开发区的产业集聚作用，大力引导农民居住向社区集中、工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中。充分发挥土地利用总体规划在产业集聚、城市建设、生态涵养等方面的引领作用。2012 年市委市政府又明确，立足实际，开源节流、深挖潜力、以区带镇、组团发展的新思路，提出了“树立六个导向、坚持六个优化的用地方略”，即以发挥存量土地效益为导向，优化盘活机制；以提升新增量用地产出为导向，优化供地方式；以集聚零星建设用地空间为导向，优化资源整合；以塑造美丽昆山形象为导向，优化开发格局；以提升集约用地水平为导向，优化工作措施；以建设规模高效农业为导向，优化耕地质量。目前，全市工业企业向园区集中达 90%以上，农业用地向规模经营集中达 96%以上，农民居住向社区集中达 73%以上，全市城市化率达到 75%。

**二、统筹安排节约用量。**针对用地紧缺的现状，昆山本着“有保有压”的原则，统筹配置建设用地指标，切实将有限的发展空间，用在“刀刃”上。坚持“三个优先”供地原则，即：优先保障市重点项目、重大工

程土地供给；优先保障自主创新、产业转型升级项目以及高端先进制造业和现代服务业项目土地供给；优先保障解决民生问题的项目供地。同时，实行工业项目投资强度、产业效益双控模式，建立健全工业用地的全程监督制度，对工业项目用地实行联合部门预审，对项目产业类型、用地规模等进行批前预审，严格控制准入条件；对项目开发建设情况进行批后跟踪监管，实行项目竣工联合验收。在工作实践中，逐步形成了企业投资有强度、配套用地有限度、地上建筑有高度，土地开发有进度、村庄整理有深度、市场化运作有透明度、盘活存量有力度、产业转移有梯度。即用地“八个度”的监管考评体系。统计数据显示，昆山市“十一五”和“十二五”相比用地量减少 5%，二 GDP 增加 226.5%，外资企业每亩投资强度提高了 36%，内资企业每亩投资强度提高了 47%，工业用地从原来 85% 的占比量降至 45% 以下，房地产用地的比重从原来的 30% 调控到 15% 左右，三产服务业用地占比不断提高。

**三、多措并举盘活存量。**调整盘活存量用地。是促进建设用地有效供给，化解土地供需矛盾的又一重要途径。昆山通过加大对闲置空地、低效用地、批而未供地、供而未用地、用而未尽地等的清理处置力度，开展了多轮的专项行动。出台了一系列的处置措施和激励政策，明确了批而未用土地调整范围、原则、程序等，促进产业转型升级，提升发展质量。积极鼓励提高低效用地的利用效率，对开发面积超过三分之一的部分未开发工业用地，经规划部门核定可以分割的地块，可由政府进行优先回购，若企业自行引进符合产业政策和投资强度要求的项目，经批准，可办理分割转让。明确存量土地出让金分成鼓励政策，凡盘活利用存量土地，进行“退二优二”、“退二进三”的出让金分成给予镇（区）倾斜，扣除相关规费拆迁回购成本后的土地收益，工业项目全额返回镇（区）；经营性项目市镇（区）二级分成时，提高镇（区）分配比例；建立土地利用审核机制，通过每年对未开发土地处置率、项目开工率等考核，对集约用地水平排名前三名的镇（区）给予一定用地指标奖励，调动镇（区）盘活存量的积极性。近三年来，昆山共盘活存量土地 2 万多亩，每年均在 6000 亩以上，其中通过停产关闭、搬迁转移、兼并重组、盘活调整、优化提升 388 家企业，就腾出土地 16242.91 亩。

**四、增减挂钩激活流量。**挖掘农村存量建设用地潜力，应用城乡建设用地增减挂钩政策，弥补城市建设用地不足，这是缓解城市建设用地紧缺矛盾，加快城乡经济社会统筹协调发展的有效途径。近年来，昆山借助土地综合整治这个平台，创造性地做出了激活土地“流量”这篇大文章。早在 1998 年，昆山就被列为以土地复垦整理为重点的国家土地管理综合试验区和国土资源部党组成员联系点。按照“一区一点”实验要求和工作方案。昆山大胆探索“土地复垦整理产业化，净增耕地指标商品化”的土地复垦整理新机制。加大对农村土地、水面、村庄等综合整理力度。2006 年，昆山被国土资源部列为第一批城乡建设用地增减挂钩试点单位，昆山以此为契机，严格按照有关文件精神，结合耕地保护、城乡一体化发展、社会主义新农村建设、现代高效农业推进、美丽特色乡村建设等。大力推进农村土地综合整治和“万顷良田”建设工程，通过对田、水、路、林、村进行综合整治，建成大面积、连片的高标准农田。不但增加了耕地面积，而且提高了耕地质量，同时优化了区域土地利用布局，实现农地集中，居住集聚，用地集约，效益集显的目的，促进了城乡统筹协调可持续发展。如花桥天福村“万顷良田”建设项目，综合整治面积 7000 多亩，投资了 4 亿多元，拆迁农户和企业 600 多家，建成高标准农田 6000 多亩，其中新增耕地 635.8 亩，新增耕地率 8.98%，现已成为花桥经济开发区的绿肺，昆山新农村建设的样板。

**五、优化配置提高质量。**昆山市紧紧抓住“土地出让”这条主线，不断健全完善土地市场机制，着力营造公平、公正、公开的土地市场环境，充分发挥优化配置土地资源这只无形手的作用。2001 年，市政府就明确，

经营性用地一律实行公开招标拍卖和挂牌出让, 2005 年尝试工业用地挂牌出让, 2007 年全面推行工业用地招拍挂出让, 2008 年建立土地交易电子监察系统, 市纪检监察参与全程监管, 2009 年实行土地交易业务“管办分离”和土地交易现场“功能分离”, 2010 年建立了以“两函一单”为主要内容的出让金催缴系统, 2012 年建立了招标出让评分标准会审制度和评审专家随机抽选制度, 2013 年开始实行经营性用地集中招拍挂, 2014 年试行工业项目用地履约保证金制度, 通过以上一系列的措施不断深化土地市场改革, 不断规范土地市场管理, 有效彰显土地资产价值, 真正优化土地资源配置。通过有效配置土地资源和严格规范土地市场管理, 促进土地资源的集约节约利用水平不断提高, 土地资源的利用产出效益得到充分的发挥。

**六、层层把关逐减增量。**随着经济社会的快速发展, 每年都需要一定量的建设用地供给。这是一个不争的事实, 谁都无法违避。根据昆山的现状, 全市土地开发建设强度高 40% 以上, 以接近极限。2014 年, 昆山市领导审时度势、痛下决心, 明确提出建设用地两个“零增长”的硬目标, 即到 2020 年末, 全区域建设用地总量不得超过 2014 年末的数据, 实现建设用地总规模“零增长”; 对镇(区)新增建设用地进行增减动态控制, 除市政功能设施建设外, 实现项目新增建设用地“零增长”。昆山新增建设用地量从 2010 年开始逐年递减, 这是国家宏观调控、企业的转型升级大形势的支撑, 更主要的是靠昆山各级领导的发展观念的转变。昆山新增土地年供应量从最高的上万亩, 逐减到几千亩、几百亩、零增长, 直至负增长。现在已出现退渔还林, 退田环湖, 退二换一, 拆建还绿等可喜现象。这也是贯彻落实党的十九大提出的尊重自然、顺应自然、保护自然, 青山绿水就是金山银山, 建设美丽中国, 生态乡村新理念的实际行动。目前, 昆山市全域划定永久性基本农田 33.87 万亩, 生态红线保护区域增至 16 个, 面积达 189.99 平方公里, 占全市总面积 20.4%, 在全省名列前茅。

(作者单位: 昆山市国土局)

## 试论“实施乡村振兴战略”的若干问题

吴 峻

**编者按:** 作者长期以来孜孜不倦地关切与研究“三农”问题。今年已 89 岁高龄, 思维清晰, 与时俱进, 在占有大量数据资料的基础上, 就“实施乡村振兴战略”问题, 从理论与实践的结合上作了比较全面系统的阐述, 实属不易。提出的若干建议, 可供参考。2017 年 7 月, 本刊曾以《专刊》形式刊载了作者的《经济社会转型期“三农”问题纵横谈》的长文。

习近平总书记在十九大报告中提出实施乡村振兴战略; 2018 年 1 月 2 日中共中央国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》公布; 2 月 5 日中办国办印发《农村人居环境整治三年行动方案》。在短期内, 连续密集发

表乡村振兴战略的文件在历史上实属罕见。现就个人学习浅见，提出几点看法，与关心“三农”问题的同志共同研讨。

## 为何现在提出乡村振兴战略

改革开放 40 年，特别是党的十八大以来，我国农业农村发展取得了历史性成就。粮食生产能力跨上新台阶，农业供给侧结构性改革迈出新步伐，农民收入持续增长，农村民生全面改善，脱贫攻坚取得决定性进展，农村社会和谐稳定，为党和国家事业开创新局面提供了重要支撑。但是，从另一方面看，目前我国发展不平衡、不充分问题也是在农村最为突出。主要表现在：农产品阶段性供过于求和供给不足并存，农业供给质量亟待提高；农民适应生产力发展和竞争能力不足，新型职业农业队伍建设亟需加强；农村基础设施和民生领域欠账较多，农村环境和生态问题比较突出，乡村发展整体水平亟待提升；国家支农体系相对薄弱，农村金融改革任务繁重，城乡之间要素合理流动机制亟待健全；农村基层党建存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化。

## 农业大而不强

改革开放 40 年，我国农业取得了巨大成就，一是粮食产量由 1978 年的 6095 亿斤，达到 2017 年的 12358 亿斤，相比增长了 102%。全国人均粮食拥有量从 1978 年的 630 多斤，提高到 900 多斤，增长了 42%，我国居民的温饱问题基本得到了解决。

林牧渔各业也有很大发展，早在 1993 年就取消了各种票证，敞开供应。2015 年我国居民人均消费肉类 26.2 公斤，水产品 11.2 公斤，奶类 12.1 公斤，虽然与世界平均水平仍有差距，但比改革开放前也有很大改善。

农业是国民经济的基础，农业强，农村稳则天下安。我国是人口大国，农业大国，农业 GDP 比重大些是正常现象。2017 年农业 GDP 占全国 GDP 的 7.9%，农村人口占全国人口 40% 左右，这是农业的现状，农业大而不强则是问题所在。下面重点介绍一下农业不强的情况。

一是农产品结构表现为供过于求与生产不足并存。一般的中低档农产品供过于求，而绿色、安全、优质农产品生产不足。从具体品种看，玉米、小麦供过于求，大豆、食糖、棉花、奶产品等属于生产不足，国内消费需求的巨大缺口主要靠进口来解决。2014 年我国进口粮食大豆、棉花、食糖、植物油总额为 646 亿美元，同期上述产品出口仅为 9.3 亿美元，进口为出口的近 70 倍。为什么这些农产品需大量进口，主要是这些土地密集型产品国内生产成本过高，竞争力弱。以 2013 年为例，我国小麦、玉米、棉花、大豆每吨生产总成本比美国分别高 31%、93%、80%、28%，大米比泰国高 31%，蔗糖比澳大利亚高出 285%。另外我国农产品质量标准偏低，在流通环节方面短板效应凸显，每年在流通过程中果蔬产品腐烂达 8000 万吨，不仅抬高了成本，挤压了经营主体的利润，还进一步削弱了农产品的竞争力。

畜产品生产成国内国外差距也在不断扩大。以生猪为例，我国猪肉基本上是自给自足，近几年生猪生产成本不断上升，2013 年国内成本比美国高 40% 以上。其它畜产品也面临巨大的内外差价，牛肉的国内外差距最高达 28 元/公斤，至 2013 年牛肉进口增长幅度高达 379%。我国原料奶收购价格 3.5 元/公斤，而全球原料奶价格仅为 1.78 元/公斤，国内外价差已超过 50%，致使乳制品进口量连续五年增长 20% 以上，进口乳制品占国内消费量达 1/3。近 3 年我国农产品进口持续快速增长，相当部分不是因为国内短缺，而是受内外价差驱动所致，从而造成“国货入库，洋货入市，边进口、边积压”的现象（万宝瑞 2016）。

二是长期以来，中国农业生产呈现小规模、细碎化、分散化的特征。2006年农户平均经营规模为0.61公顷，虽然近几年提倡耕地经营权流转，初步统计截止2015年底共流转4.47亿亩，占耕地面积的1/3，但也没有从根本上改变小规模经营的现状。由于上世纪80年代起全国有2.82亿农民工离开农村，流入城市或附近乡镇务工经商，这些人多是有文化的年轻人，留在农村的空巢老人约1亿，留守妇女约5000万，留守儿童6000万，“三留守”群体庞大，成为农村突出的社会问题，影响农业科技进步和农业集约化、高效化的提高。

三是农业就全面而言还应该包括产前产中和产后，在我国三产融合发展滞后，降低了农业效益。据初步估算，我国粮食在收获、运输、存储、消费环节浪费的粮食达800亿公斤，相当于1.5亿亩良田产量，约占全国粮食总产量的15%，也就是2亿人口的粮食消费量。由于投入不够，我国农业科技进步贡献率只有56%，主要农作物的耕种收机械化率只有63%，农田有效灌溉面积只有52%，农作物良种率达到96%，总的比发达国家落后20—25年。长期过量使用化肥、农药、除草剂，使农产品质量和环境安全受到威胁，据农业部提供的数据，我国农作物化肥使用量为328.5公斤/公顷，是世界平均水平的2.7倍。2015年中国化肥施用量(折纯量)达到6022.6万吨，约占世界化肥消费量的1/3。化肥、农药等长期过量使用，导致土壤养分失衡，土壤肥力和有机质含量下降。据2014年全国耕地地力调查，我国18.26亿亩耕地中，优等地仅占2.9%，中占地占70.6%。

四是由于农业经营效益低，农村人口老龄化、空心化等原因，农村撂荒现象凸显。据国土资源部的信息，全国每年撂荒耕地3000万亩左右，一般来说耕种条件差的、进城务工人员多的、人均耕地较多的地方撂荒也就比较多。湖北省2012年耕地5023.95万亩，撂荒耕地313.5万亩，撂荒比重占6.24%左右。大别山老区红安，长年撂荒8万多亩，占耕地总面积的13%。被农业部认定为首批51个全国现代化示范的黄陂县，耕地总面积79.2万亩，全区撂荒耕地约占12.6万亩，占耕地总面积的15.6%。杨柏林分析土地撂荒既有经济原因、制度原因，也有法制不健全，有法不依、执法不严等造成的<sup>(1)</sup>。

## 农村阔而不美

改革开放40年，农村面貌发生了翻天覆地的变化。表现在：

(一)彻底改变了“以粮为纲”的单一产业结构，实现了一二三产业共同发展。2013年农村产业占国内生产总值的43.06%，其中第一产业占10.01%，第二产业占20.11%，第三产业占12.84%。

(二)农村基础设施建设有了新的改善。到2016年10月底，我国农村通车公路已达398万公里；解决了9700万人的饮水困难和安全问题；新增沼气用户1650万户；无电村、无电户用电问题得到解决。

(三)在普及九年义务教育免收学杂费，实行合作医疗的基础上，开始发放养老金和最低生活费，虽然水平较低，但有了好的开端。

但是，应该看到我国农村资源现状和开发潜力，这种变化还是微不足道。

我国国土面积960万平方公里，折合144亿亩，包括山林、耕地、水面、草原等有67亿亩，属农民集体所有，占47%。<sup>(2)</sup>

长期以来由于发展理念、制度、方针政策、组织形式等方面的问题处理得不够好，农村改革与发展仍存在不少痛点和难点，概括有以下几方面。

(一)农村内部阶层分化。社会学家陆学艺生前认为，当前农村已分化为八个阶层：农业劳动者、农民工、乡镇企业工人、个体工商户、农村知识分子、乡镇企业管理者、私营企业主和农村管理者。阶层之间收入差距扩大。有人说，现在中国最富的人在农村，最穷的人也在农村。陈锡文提供的资料，我国农村地区大概

有 58.1 万个村庄,其中 54%的村庄没有经营性收入,大概有 14%的村庄每年有 10 万元以上的经营性收入,13000 个村庄收入超过 50 万,17000 个村庄收入超过 100 万。这些村在工业化、城镇化中同步实现了农业现代化,建立起有文化、懂技术、会管理、善经营的新型现代农民队伍,而在农民家庭收入、住房、教育、医疗、养老、生活质量与幸福指数等福利事业方面超过了城市。相对而言,中西部一部分生态环境恶劣、交通不便、资源贫乏地区,以及东部部分山区、丘陵区,贫困现象仍然存在。按 2011 年中国政府上调了农村贫困线,将贫困线确定为年人均纯收入 2300 元,根据新的贫困线,2010 年中国农村贫困人口大约有 1.5 亿,贫困发生率为 17.27%。在过去 6 年中贫困发生率由 2010 年的 17.27%降至 2016 年的 4.5%,农村贫困人口已不足 4400 万,距十九大要求到 2020 年农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫任务仍十分艰巨。

(二)城乡居民收入差距仍然较大,农村土地、资金、人才外流严重。1978 年城乡居民收入差距为 2.5:1,1984 年缩小为 1.7:1,以后不断扩大,2010 年达到最高点为 3.3:1,2011 年为 3.2:1,2014 年为 2.9:1,2016 年农村居民人均纯收入达 12363 元,城市居民人均可支配收入为 33616 元,差距仍达 2.72:1。基尼系数高达 0.479。由于城镇化发展,1995—2006 年全国耕地减少 1.3 亿亩,按照《土地管理法》规定,集体土地不能进入一级市场,必须变成国有才能向开发商出售,土地征用过程存在巨大差价。据郭书田研究,全国这项收入占国家财政总收入的 30%,地方政府占 60%—70%,失地农民只占 5%—10%。土地出让金 2009 年为 1.4 万亿元,2010 年为 2.9 万亿元,翻了一番,2011 年为 3.3 万亿元,2012 年为 3.1 万亿元,2013 年为 4.1 万亿元,2014 年高达 4.2 万亿元,十分惊人。如果把这笔资金留给农民,对农民增收会产生多么大的作用!

由于农村金融机构薄弱,有些年份处于空白状态,2010 年农村存款余额为 5.9 万亿元,贷款余额仅为 2.6 万亿元,存贷差为 3.3 万亿元,由农村流入城市。<sup>(3)</sup>

(三)农村公共设施投入少,公共服务严重滞后。2013 年人均市政公用设施以村庄为 1,那么乡为村庄的 2 倍,建制镇为 3.8 倍,县城为 10.7 倍,城市为 16.1 倍。根据《中国城乡建设统计年鉴 2013》记载,用水普及率城市 97.56%,村庄 59.57%,燃气普及率城市为 94.25%,村庄为 19.76%,污水处理率城市为 89.34%,村庄为 9.1%,生活垃圾处理率城市为 95.09%,村庄为 36.6%,人居市政建设投资城市为 3774.4 元,村庄为 233.9 元,乡城比为 1:16.1。<sup>(4)</sup>

(四)农村生态环境局部改善,整体仍趋恶化。到本世纪初,沙化土地和水土流失面积分别占国土面积的 1/5 和 1/3。江河湖泊污染严重,七大流域除长江、珠江水质较好外,松花江轻度污染,淮河、辽河中度污染,海河重度污染。湖泊污染也较为严重,太湖治理前湖区水质介于 4 类至劣 5 类,77%的湖区富营养化,近几年治理后才有所好转。由于围湖造田运动,鄱阳湖和洞庭湖面积缩减 24%和 40%。由于重工业发展,重污染企业由城市迁到农村,造成水质污染和雾霾天气增多。由于大量施用化肥、农药,造成土壤板结,重金属含量超标,影响食品安全。海洋生态由于过度养殖、捕捞,造成赤潮频发。牧区由于过度开垦放牧,草原退化严重,牛羊等畜产品要靠农区和进口解决。

(五)农村自治组织发展不平衡,存在好中差三种类型,有的地方流于形式,或成为行政政权的附属物。党的基层组织、村民自治组织、集体经济组织之间的关系不顺,存在以党代政、政企不分现象。自治组织内部民主监督机制不健全,少数人说了算以及违法乱纪、贪污腐化等问题,引起农民不满,干群关系紧张,群体事件有逐年增加趋势。

## 农民多而不富

“三农”问题的核心是农民问题，解决好农民问题，一是要维护和提高农民的经济利益，二是要维护农民的民主权利。

改革开放 40 年，农民收入虽有很大提高，但与城市居民收入比较仍有较大差距。源于城乡二元经济、社会结构没有根本触动，出现了重要生产要素非农化的严重局面。非农化包括土地非农化，资金非农化，劳动力非农化，农田非粮化。土地、劳动力、资金非农化，上文已作了一些分析，下面仅就农民收入的非农化问题，谈些看法和建议。

从 2013 年我国农民经营收入看，务农的经营收入占总收入的比重为 44%，农民工的工资收入达到 46%，占大头，政府的转移性收入占 7%，农民的财产性收入只占 3%。据郭书田研究认为：这种结构与劳动力职业结构是相适应的。在此结构下，农村的纯农业户占农户总数（2.4 亿户）的 15%，以农业为主的第一兼营户为 17%（两者合计占 32%——编者按），以非农业为主的第二兼营户为 30%，纯非农户为 38%（两者合计为 68%），这种情况还会继续变化。值得高度关注度是纯农户与第一兼营户的收入如何能够大幅度提高，这就涉及农产品价格与规模经营的效益问题，特别值得指出的是中央提出由 2010 年到 2020 年居民收入倍增目标，如果按平均数计算，这个目标是能够实现的，而解决不了缩小差别问题；但如果城乡分别计算农村达到当时城镇居民的收入水平，则是非常困难的，这也是我们面临的挑战。总之解决难题，只靠农民一家一户是解决不了的，必须依靠组织起来综合经营的合作社，加上国家必要的支持。<sup>(5)</sup>

笔者认为，当前农村经济社会发展的形势，核心问题是农村资源、资产产权“虚化”没有落实到每个农民身上，农民的财产性收入太少，如果这些产权落实了，就可以通过股权投入到合作社和龙头企业，发展各种产业收入。国家对农民的支持主要用在基础设施建设和改善农民教育、医疗卫生、养老等方面。城乡土地、资金、人才主要通过破解城乡二元结构，让它双向自由流动，政府加以引导规划。国际上发达国家在这方面都有很多经验教训值得我们启迪借鉴。日本在工业化后期的农林水预算从 1960 年的 1319 亿日元，增加到 2000 年 34281 亿日元，年均增长 15.25%，加上地方预算支出，日本的财政支农资金超过农业 GDP 的总额。粮食生产对政府的依赖性更强，据计算，1990 年日本大米生产成本为美国的 6.5 倍、泰国的 9.5 倍，经政府补贴大米零售价仍相当于美国的 3 倍、泰国的 6 倍，这是违背客观经济规律的，是没有生命力的，是无法参与国际市场竞争的。所以日本虽然已经进入工业化后期，日本是经济强国，但农业依仍然不能自立，农产品进口额由 1960 年的 8.8 亿美元，增加到 2007 年的 460.4 亿美元。据计算，主要进口农产品的生产（按 1995 年进口额）在国外需要种植面积为 1200 万公顷的土地，相当于当时日本耕地面积的 24.2%<sup>(6)</sup>

以上分析农业大而不强，农村阔而不美，农民多而不富，主要是针对党中央提出实施乡村振兴战略，“三农”是当前国民经济的短腿和短板而作出的粗浅判断，是否全面符合实际，尚希研究“三农”问题的同志多加批判指正。

## 对实施乡村振兴战略的理解与阐述

2018 年 1 月 2 日，中共中央国务院《关于乡村振兴战略的意见》公布，这个文件是改革开放以来第 20 个、进入新世纪以来的第 15 个中央一号文件。今年下发的一号文件与过去不同之处：

第一，以往一号文件讲农业、讲农村经济比较多，今年对统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、

社会建设、生态文明建设和党的建设，都作了全面部署，内容比较全面。

第二，今年一号文件对从现在到本世纪中叶实施乡村振兴战略的三个阶段性目标任务都作了部署。分别是：到 2020 年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；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。

第三，这次一号文件提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，与党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村，强调要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，不仅是词语的简单调整，而是蕴含着发展方向、发展理念的深刻变革。

第四，长期以来资金、土地、人才等要素单项由农村流向城市，造成农村严重“失血”、“贫血”。实施乡村振兴战略必须抓住“钱”“地”“人”等关键环节，破除一切不合时宜的体制机制障碍，推进城乡要素自由流动，平等交换，促进公共资源城乡均衡配置，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快形成工农互促，城乡互补，全面融合，共同繁荣的新型工农城乡关系。

实施乡村振兴战略，应如何创新制度供给，通过改革创新，最大限度地激发乡村各种资源要素的活力？

中央一号文件围绕巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，深入推进农村集体产权制度改革，完善农业支持保护制度，全面建立职业农民制度，建立市场化、多元化生态补偿机制，自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，乡村人才培养引进使用机制，鼓励引导工商资本参与乡村振兴等方面，部署了一系列重大举措，确立了乡村振兴战略的“四梁八柱”。

在重要战略方面，部署制定和实施国家质量兴农战略规划，建立健全兴农评价体系、政策体系、工作体系和考核体系，深入推进农业绿色、优质化、特色化、品牌化，调整优化农业生产布局，推动农业由增产导向转向提质导向。重大行动方面部署实施农村人居环境整治三年行动，打好精准扶贫攻坚战三年行动，产业兴村强县行动和农村绿色发展行动等。部署的重大工程主要大规模地推进农村土地整治和高标准农田建设，建设一批重大高效节水灌溉工程，发展现代农作物畜禽水产林牧种业等。“近细远粗”，这使“三农”工作者对两个一百年的“三农”近远前景有了清晰的遵循。

## 实施乡村振兴战略在实践中已初见成效

十八大以来的五年中，在以习近平为核心的党中央坚强领导下，我国经济建设取得重大成就，供给侧结构性改革深入推进，城镇化和新农村建设也取得了重大进展，主要表现在：

（一）农业产业结构调整初见成效。针对国内农产品生产和消费情况，按照三种类型，分类施策，对供过于求型农产品如玉米和小麦压缩了种植面积，扩大了大豆、食用植物油、棉花、蔗糖种植面积和奶制品产量初见成效。2017 年，全年粮食产量 61791 万吨，比上年增产 166 万吨，增产 0.3%，玉米产量 21589 万吨，减产 1.7%，棉花产量 549 万吨，增产 3.5%。产需平衡型产品，猪牛羊禽肉产量 8431 万吨，比上年增长 0.8%。

（二）随着城镇化进程加速推进，与 10 年前比，我国乡镇数量减少了 8.1%，自然村减少了 3.8%，农村水电路气房基础设施条件明显改善。与 2006 年相比，2016 年末，全国通村主要道路为水泥路面的村所占比重为 76.4%，提高 41.2 个百分点，村内主要道路为水泥路面的比重为 80.9%，提高 53.2 个百分点；村内主要道路有路灯的村比重为 61.9%，提高了 40.1 个百分点；有 73.9%的村生活垃圾集中处理或部分集中处理，提高了 58.1 个百分点。2016 年末，99.5%的农户拥有了自己的住房，其中拥有一处住房的农户为 87%，拥有 2 处或 3 处住房的农户分别为 11.6%和 0.9%；拥有商品房农户达到 1997 万户，占全部农户比重为 8.7%，而 10 年

前很少农户能够购买商品房的（摘自 2017 年 12 月 15 日《人民日报》）。

（三）逆城镇化现象势如潮涌。我国许多特殊的“逆城镇化”现象，从严格学术定义看并不典型，即并非长期居住人口从城市向农村的流动，而是在特有制度约束下形成的一些人“走入乡村”“走向小城”的人口活动趋势。这种趋势可能还仅仅是一些先兆，预示着未来某种发展大潮的涌现。这些特殊的“逆城镇化”现象包括以下几个方面。

一是农村休闲旅游人数大量增加，势头很猛。据不完全统计，2015 年全国休闲农业和乡村旅游接待游客超过 22 亿人次，营业收入 4400 亿元，从事人员 790 万人，其中农村从业人员 630 万，带动 550 万农户农民受益。所以从需求上说，这个大潮才刚刚开始。

二是从大城市到小城市和乡村，异地养老的现象越来越多。在全国各地气候宜人、舒适安逸的乡村和小城镇，越来越多的“健康养护中心”不断涌现，深受老年人的喜爱。在我国云南、贵州、四川、海南、广西等省区，乡村中出现了一些来自全国各地形形色色的聚集点，使乡村生活重新活跃起来，也增加了农民收入。

三是一些进城农民工、中高等院校毕业生、退役士兵及科技人员等返乡创业和就业，推动了农村一二三产业的融合发展。可以说，我国的城镇化，在总体上可能还没有到达“逆城镇化”的阶段，但“逆城镇化”的现象，却已经在很多地方、以多样化的形式呈现在我们面前。<sup>(7)</sup>

（四）局部生态环境经过整治已有明显改善。如太湖通过实施生态清淤，污水截流，退渔还湖，动力换水等措施，使其逐步恢复昔日的江南生态美景。苏州辖区从 2015 年开始，以每年不少于 1000 个村庄、10 万家农户的速度，推进农村生活污水处理，撤并污水处理点每年不少于 30 个，到 2017 年，实现重点村、特色村全覆盖，一般村生活污水处理率超过 80%。在太湖沿岸 142 公里设置了 98 个蓝藻固定打捞点，专门打捞蓝藻 82 万余吨，其它水草近 5 万吨。蓝藻与猪粪以 7:3 的比例搭配发酵后，产生的沼气可提高 30%效益。

## 进一步深入乡村振兴战略的思路和建议

### 一、树立大食物、大粮食、大资源、大生态的理念，处理好人口多与耕地匮乏、水资源短缺的矛盾

我国耕地面积只占国土面积的 12.1%，人均耕地 1.3 亩，只有世界人均的 1/3；人均水资源 2200 立方米，只有世界人均的 1/4，且分布不均，自然灾害频繁。但长期以来把主要精力投放在有限的 18 亿亩耕地上，实行“以粮为纲”，使耕地超载，质量下降，生态环境恶化。另一方面，我国 960 万平方公里国土，折合 144 亿亩，除耕地外还有 43 亿亩林业用地，40 亿亩草地以及湿地、池塘湖泊，合理对其开发利用，大力发展草本、木本粮油和饲料，则潜力无穷。

据丁声俊研究，在国土面积中，荒山荒地广阔，达 8 亿亩，其中适宜种植木本粮油树种的面积约 4.5 亿亩，至今没有很好利用。如果通过实施良种化集约栽培和加强科学管理，使木本粮食经济林平均亩产（干果）量达到中等产量 150 公斤，木本油料经济林平均亩产油达到 40 公斤，我国每年木本粮食产量可达 3750 万吨，可以满足 9375 万人一年的谷物需求；木本油料年产量可达到 800 万吨，占我国食用油消费量的 1/3，等于解决了 4.2 亿人口的食用油问题。从国内外资源条件和市场需求分析可知，我国木本粮油具有占据世界广大市场的优越条件。例如我国板栗品质优良，远销日本、新加坡、菲律宾、韩国等国家和香港，再由香港转销到英美等国。我国柿子经过加工制成柿饼，开辟国际大市场，陕西富平县的柿饼具有个大、霜白、底亮、质润、味甜等五大特色，成为省优、国优品牌产品，远销韩国、日本、新加坡、越南、俄罗斯等国家和地区。富平县总产量中有 60%销往国际市场，农民仅此一项每年人均就能增收 4500 多元，成为农民的“致富果”。中国的大红枣远

销五大洲,全球 90%的红枣都由我国供应。还有核桃、油茶、橄榄油等都拥有巨大的潜在市场,把市场资源优势转化为拉动生产的优势,就能使木本粮油绿色产业如虎添翼,发展成为林业经济的一个重要增长极。<sup>(8)</sup>

认真践行绿水青山就是金山银山理念,绿色富民产业持续快速发展。2017年,全国林业产业总产值达到 7 万亿元,林产品进出口贸易额达到 1500 亿美元,继续保持林产品生产和贸易第一大国地位。林业主要产业带动了 5200 万人就业,林业精准扶贫成效显著,精准带动 130 多万人增收和稳定脱贫(张建龙 2017)。

## 二、新型城镇化和新农村建设要双轮驱动,一体化发展

我国城镇化发展经历了一个漫长曲折的过程。1949 年城镇化率仅为 10.6%,经过土地改革,工业发展,城镇化人口大量增加,1953 年达到 7826 万,比 1949 年增加了 36%。为了控制农村人口盲目流入城市,1953 年 7 月国务院发布《关于制止农民盲目流入城市的紧急通知》,至 1957 年城镇化率控制在 15.4%,比 1949 年只提高了 5.2 个百分点。但从 1957 年到 1978 年经历大跃进、人民公社运动和“文化大革命”,城乡之间形成了一道二元经济社会结构鸿沟,人口长期滞留在农村,到 1978 年的 21 年间,城镇化率仅提高了 2.1 个百分点,在世界上实属罕见。而从 1978 年改革开放到 2012 年,城镇化率提升到 54.7%,平均每年提升 1.02 个百分点,与前 30 年形成鲜明对照。

城市数量由新中国前 132 个发展到 2008 年的 655 个,其中 100 万人口以上的城市 1949 年仅有 10 个,2008 年达到 122 个。

城镇化快速发展带来的问题:一是“土地城镇化”快于“人口城镇化”。城市建设用地粗放低效,1996—2012 年全国城市建设用地增加 724 万亩,农村耕地减少 1.2 亿亩,而且都是好地。二是“城市病”凸显,大城市甚至中小城市纷纷出现不同程度的交通拥挤,环境污染,贫困失业,治安恶化。三是自然遗产保护不力,城市建设缺乏特色贪大求洋,千城一面。

今后发展方向,要加快转变城镇化发展方式,以人的城镇化为核心,有序推进农村人口市民化,以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展。以综合承载能力为支撑,提高城市可持续发展水平;以体制机制为保障,通过改革释放城镇化发展潜力,走以人为本,四化同步,优化布局,生态文明,文化传承的中国特色新型城镇化道路。

新农村建设如何搞?一是要有一个“顶层设计”,全国有 270 万个自然村,按照发展中心村,保留特色村,整治空心村的要求,在尊重农民意愿的基础上,科学引导农村住宅和居民点建设,方便农民生产生活,保持乡村风貌,民族文化和地域文化特色,保护有历史、艺术科学价值的传统村落、少数民族特色村寨和民居,留住乡村记忆,建设风情乡村,坚决防止把农村建得城不像城、乡不像乡,不伦不类。

二是要加快农村社会事业发展,包括义务教育、职业教育、学前教育培训体系;完善以县级医院、乡镇卫生院和村卫生室的农村医疗卫生服务网络;加强乡镇综合文化、体育设施和健全农村留守儿童、妇女、老年关爱服务体系。这样以国家为主,社会、企业、农民的共组合力,经过十年、二十年努力也是可以做到的。

近年来,不少地区对新农村建设在实践中探索出许多典型和模式,如成都市制定出台新农村建设指导意见,推出“小规模、组团式、生态化、微田园”幸福美丽新农村建设。

“小规模”一般为 100—300 户,内部小组 20—30 户,一般不超过 50 户。

“组团式”既适当组合集中,又各自相对独立,每个村均建有不低于 400 平方米的标准化公共服务中心。

“生态化”正确处理山、水、田、林、路、草与民居的关系,使居民望得见山,看得见水,记得住乡愁。

“微田园”相对集中民居,规划出前庭后院,形成“小菜园”“小果园”,保持房前屋后瓜果梨桃、鸟语

花香的田园风光农村风貌，得到广大群众的欢迎。

### 三、自治、法治、德治密切结合，搞好农村基层建设

这里指的基层建设是指县以下的机构，即县、乡镇、村的建制。

新中国成立以来，我国基层机构经过多次改革，由于对基层政权的职能定位不明确，财权和事权界限模糊，越改机构越滚越大，人员越来越多。“农民真苦，农村真穷，农业真危险”成为当时流行的口头禅。社会上对乡镇存废也有不同看法。第一种看法主张乡镇政府可以撤销，以建立体现乡镇自治的社区管理委员会，在村民自治的基础上实行乡镇自治。第二种观点认为目前乡镇的作用不可替代，城镇化是一个漫长的过程，在农村政治、经济、社会、文化日益边缘化的转型期，出现社会震动的可能性增加，处理不好就会影响农村的稳定和发展。第三种观点认为，乡镇机构改革的实质和核心问题是重在解决我国过去在传统计划经济体制下，形成的政党和政府相互交叉、国家政权与农民自治互相渗透、“条条”“块块”互相分割、乡镇“事权”与“财权”互相脱节等一系列历史遗留问题。把乡镇所拥有的行政权规范到合理的空间内，使之在国家与农民之间形成良性互动、密切合作的关系。这就需要一方面解决乡镇自身的问题，如乡镇建制规模、机构设置，职能定位，人员编制；另一方面要解决整个体制的问题，如国民收入再分配，财政体制，户籍制度，城乡就业制度，农村义务教育和农村公共品供给体制，只有这样，才能建立起精干有效的农村行政管理体制和公共财政制度，提高社会管理服务水平。笔者基本赞同第三种观点。

现根据近年各地实践经验，提出以下看法和建议。

（一）做强县一级，规范乡镇级，完善村自治。县是城乡结合部，历史上是我国基层政权的基础，“郡县治，天下安”的古训，现在看仍是正确的。习近平同志说“县域是一个相对独立、相对完全的行政区域，其政治经济文化功能齐备，我们应该把加快县域经济发展作为经济工作中的着力点”。但实践中县域经济发展不快，根本原因是县域经济发展缺乏顶层设计和长期规划，一届政府一本经，一个将军一个令。二是县一级没有权力把上级业务部门下达的任务进行捆绑协调，只能由县级各业务部门分头执行，让干啥就干啥，往往县里需要干的事无法干，不需要干的事却非干不可，形象的说法为：上面九龙治水，群龙无首，各行其是，下面被动应付，疲于奔命，资金层层流失，最后只能是一大堆“豆腐渣”工程。三是干部调动太快，形象说法是：头一年了解情况，第二年开始工作，第三年准备后事，于是形象工程、面子、政绩工程铺天盖地，十分“热闹”。基础工程无人问津，冷冷清清，客观原因当然也有，如交通不便，自然条件差，文化落后，人员素质低等，但那是可以逐步解决的。实践中有些地方针对上述情况加以改正完善，已收到明显的效果。

（二）乡镇是基层政权，它的职能定位：（1）贯彻落实党的方针政策，发展农村经济，增加农民收入。（2）为农村、农业、农民提供公共服务，发展农村公益事业。（3）负责农村社会管理，维护社会稳定。

乡镇机构经过多次精简，但效果不明显，主要也是职能定位不明确，管了许多不该管的事，该管的事又没有管好。

农村义务教育、公共卫生、道路交通、电信通讯，司法、公安、税务、工商、土地等部门的人员经费划归县垂直管理，乡镇政府不应承担相关责任。

为农民提供公共服务的事业站所，性质相近能合并的合并，纳入政府系列；属于经营性的事业单位，可筹划转为合作或民营，从政府中退出，变花钱养人为花钱养事。这样，乡镇政府就可以集中精力办一些受农民欢迎的实事，如生态环境，修建基础设施，管好土地，为新农村建设作“规划”，加强社会管理中的薄弱环节，引导组织富余劳动力转移，安排就业，开展农村扶贫和社会救助，化解社会矛盾，保持社会稳定。

另外，乡镇作为一级政权就应该是一级财政，在分税制后，合理划分省、市、县、乡镇财政收入，哪些税种应划归乡镇征收，分享税中如何提高乡镇财政分享比例，都需要进一步研究，通盘考虑。

党的十九大对国务院机构作了全面安排，省、市、县、乡镇也应按中央精神进行改革，按期完成。一是做强县一级，县委书记要下大力气抓好“三农”工作，当好乡村振兴“一线总指挥”；二是规范乡镇级，精简乡镇机构，管好该管的事；三是加强“三农”工作队伍建设，定期进行培训，并从大中专毕业生、退伍军人、农民工中对懂农业、爱农村、爱农民的人中抽选一批到基层工作。

完善村民自治。1998年《村民委员会组织法（修正草案）》公布已近20年，执行的效果如何？据初步调查，执行好的有，但为数不多，“事难议，议难决，决难行”是比较普遍的现象。问题的实质是现在村民自治架构中缺乏决策和监督机制，党支部是领导核心，村委会是执行机构，有合作组织的社区，合作是经济组织，应该各司其职，不能互相混淆。干部可以交叉任职，关键是第一把手应该由村民代表大会选举作风正派、办事公道的乡贤担任，可以连选连任，不受任期限制。江苏的华西村，河南七里营的刘庄村，山西的大寨村，尽管所处的条件和发展的环境不尽相同，但是一个好的领头人是最关键的因素。

#### **四、以“一带一路”为主轴，走出去办农业，利用两种资源、两个市场，取长补短，共同发展，互利共赢**

我国人多，耕地资源短缺，随着城镇化、工业化发展，人民生活水平不断提高，农业进出口贸易从2004年开始，由顺差转为逆差，2014年逆差为505.8亿美元。我国进口有谷物、大豆、棉花、棕榈油、豆油、橡胶、畜产品、纸浆等。据专家预算，进口粮油大体使用8亿亩耕地面积，相当于我国播种面积的1/3，预计到2020年中国主要农产品产需缺口相当于10亿亩左右播种面积的产出。为此，我国农业企业必须走出去，利用人才、技术、资金优势，通过直接投资、合资、租赁等方式办农业企业。据商务部统计，我国农林牧渔对外投资2000—2010年由8.34亿美元增加到26.12亿美元，在境外办了农林牧渔企业约有788家，由最初的远洋渔业扩展到粮油、园艺、橡胶、棕榈油、剑麻、养鸡、水产、奶业、兽药等方面，投资主要在东盟、俄罗斯、中亚、非洲和巴西、阿根廷、澳大利亚、新西兰等国。走出去办农业，对我国水土资源紧缺，一些农产品紧缺，既有必要，也大有潜力。

#### **[参考文献]**

- (1) 摘引自杨柏林《农村承包土地撂荒对策研究》，载中国管理科学研究院农业经济技术研究所《通讯》2017年第11期
- (2) 摘引自陈锡文《我国的农村改革与发展》，载2016年中国广播学习网录音报告
- (3) 摘引自郭书田《在“十三五”中要解决农村四个重大问题》，载中国管理科学研究院农业经济技术研究所《通讯》2015年第7期
- (4) 摘引自魏后凯《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》，载《中国农村经济》2016年第1期
- (5) 摘引自郭书田《当前农村面临“农转非”的五大挑战》，载中国管理科学研究院农业经济技术研究所《通讯》2014年第12期
- (6) 摘引自吴峻《经济社会转型期“三农”问题纵横谈》，载中国管理科学研究院农业经济技术研究所《通讯》专刊2017年7月
- (7) 摘引自李培林《“逆城镇”大潮来了吗？》，载《老年文摘》2017年2月20日

**（作者：中国社会科学院农村发展研究所编审《中国农村经济》杂志）原副主编**

# 不断开辟二十一世纪马克思主义新境界

——学习习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上讲话的心得

丁玉华

科学的理论，跨越历史闪耀真理的光芒；伟大的思想，超越时代激发信仰的力量。

1818年5月5日，马克思在德国特里尔城诞生，今年是马克思诞辰200周年，他享年65岁。1848年2月，马克思和恩格斯合撰的《共产党宣言》在英国伦敦用德文发表，它的问世标志着马克思主义的诞生。今年是《共产党宣言》发表170周年。170年来，这部著作传播到世界各地，深刻地改变着人类的命运。

《共产党宣言》的第一个中文译本于1920年8月在上海问世，译者是陈望道，组织翻译出版者是中国共产党的创始人之一陈独秀。《宣言》的翻译出版为我们党的成立奠定了思想上和组织上的基础。

在这个历史大潮中，1921年7月，一个以马克思主义为指导、一个勇担民族复兴历史大任、一个带领中国人民创造人间奇迹的马克思主义政党——中国共产党应运而生。

在纪念马克思诞辰200周年大会上，习近平总书记指出，《共产党宣言》发表170年来，马克思主义在世界上得到了广泛传播。在人类思想史上，没有一种思想理论像马克思主义那样对人类产生了如此广泛而深刻的影响。习近平总书记强调，我们纪念马克思，是为了向人类历史上最伟大的思想家致敬，也是宣示我们对马克思主义科学真理的坚定信念。习近平总书记深切缅怀马克思的伟大人格和历史功绩，深情重温马克思的崇高精神和光辉思想，深刻阐明了马克思主义的强大真理力量，明确宣示了中国共产党人对马克思主义的坚定信念，为我们在新时代坚持和发展马克思主义指明了方向、提供了遵循，必将进一步推动全党坚定马克思主义科学信仰、共产主义远大理想、中国特色社会主义共同理想，必将进一步开辟中国马克思主义、21世纪马克思主义新境界。

## 马克思主义中国化第一个飞跃成就辉煌

党的十九大通过的党章指出：以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，把马克思列宁主义的基本原理同中国革命的具本实践结合起来，创立了毛泽东思想。毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的运用和发展，是被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验总结，是中国共产党集体智慧的结晶。

1938年，毛泽东同志首先提出“马克思主义中国化”的问题。而中国共产党的近百年历史，客观上是把马克思列宁主义同中国革命、建设和改革的具体实践相结合的历史，是曲折地不断推动中国进步繁荣的实践史，是科学继承和持续发展马克思列宁主义的思想史。马克思主义中国化理论形成了毛泽东思想和中国特色社会主义理论两大成果。

毛泽东思想是马克思主义中国化的第一个理论成果，指导新民主主义革命和社会主义革命与建设取得伟大胜利。新中国的诞生，在毛泽东思想指导下，真正开启了中华民族伟大复兴的历史之门。新中国的建设，尽管

经历了种种挫折和干扰,但仍然取得了辉煌经济成就。2018年3月全国人大通过的新宪法指出:“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就,是中国共产党领导中国各民族人民,在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下,坚持真理,修正错误,战胜许多艰难险阻而取得的。”

1935年1月,遵义会议确定了毛泽东同志在党中央的领导地位,但这时的处境是我党历史上极其艰难的时期。

从1934年开始到1936年结束的红军长征是人类战争史上史诗般的奇迹,中国工农红军转战了14个省,战胜了难以想象的艰难险阻,突破了上百万敌军的包围封锁,把中国革命的大本营从南方转移到了西北。1935年底,毛泽东在陕北召了瓦窑堡会议,他在会上说了一番惊天动地的话。他说:“我们中华民族有同自己的敌人血战到底的气概,有在自力更生的基础上光复旧物的决心,有自立于世界民族之林的能力。”(《毛泽东选集》第一卷)这番话本身气壮山河。更有意义的是,在这个讲话发表14年间,人民力量摧枯拉朽,日本战败投降,蒋介石跑到台湾岛上去了,毛泽东登上了天安门。1949年10月1日,毛泽东在天安门城楼上宣告中华人民共和国成立,中国人民从此站起来了。历史的巨变迅速印证了毛泽东的远见、担当和勇气。

## 马克思主义中国化第二个飞跃成果丰硕

第十三届全国人大在2018年3月通过的《宪法》规定:中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义制度……把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴。

邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想共同构成中国特色社会主义理论体系。这一理论指导我国取得巨大成就。改革开放40年来,中国国民经济高速发展,年均GDP增速约为9%,远远高于同时期世界经济平均3%左右的增长速度,达到同期世界第一。

党的十九大通过的《党章》规定:十一届三中全会以来,以邓小平同志为主要代表的中国共产党人,总结新中国成立以来正反两方面的经验,解放思想,实事求是,实现全党工作中心向经济建设转移,实行改革开放,开辟了社会主义事业发展的新时期……创立了邓小平理论。邓小平理论是马克思列宁主义的基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的产物,是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展,是马克思主义在中国发展的新阶段,是当代中国的马克思主义,是中国共产党集体智慧的结晶,引导着我国社会主义现代化事业不断前进。

邓小平同志的论述很多,历史功绩也很大,这里只强调他一件事。

中国一个重要的时间节点是1991—1992年前后,大家知道,1989年中国发生了政治风波,1989年11月9日柏林墙推倒,1990年东欧发生剧变,1991年12月25日戈尔巴乔夫宣布辞职,苏联解体,西方一片欢呼声。我们内部怀有悲观情绪,怀疑“红旗还能打多久”的人也不少。但是沧海横流方显英雄本色,邓小平在这场严峻的危机中看到了机遇,看到中国社会主义的机遇,他开始了著名的1992年南方视察,他有话要说。

邓小平是中国高级领导人中最了解苏联及东欧和苏联模式的。他1926年曾在苏联留学一年,1949年后又7次访问苏联,会见过当时苏联和东欧几乎所有最高领导人。他的基本判断是苏联和东欧,首先失败在经济上,失败在人民生活水平停滞不前上,失败在他们的领导人动摇了对社会主义的信念上,所以邓小平在南方讲话

中反复强调：“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。”他还表示：“在这些国家动乱的时候，我国要真正按计划实现第二个翻番，这就是社会主义的一个成功，到下一世纪 50 年，如果我们基本上实现现代化，那就可以进一步断言社会主义成功。”“现在世界发生大转折，就是个机遇。”“只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。”（《邓小平文选》第三卷）

中国的快速发展印证了邓小平的远见、担当和勇气。中国通过全方位的改革开放，通过社会主义市场经济模式，使整个国家焕然一新。绝大多数国民的财富大幅度增长，中国迅速成为世界第二大经济体，最大的贸易国、最大的外汇储备国、最大的游客输出国，形成了全世界最大的中产阶级，这与西方模式下多数民众财富 20 多年鲜有增长形成了鲜明的对照。中国还基本上实现了全民养老和全民医保，虽然水平还参差不齐，但美国还做不到。中国成了世界经济增长的最大引擎，对世界经济增长的贡献为 30% 以上，为美国的两倍，世界对中国道路和中国模式的关注也一浪高过一浪。虽然中国社会主义道路还面临诸多挑战，但在国际比较中已经明显胜出，这条道将越走越宽。这是马克思主义中国化第二次伟大理论飞跃和丰硕成果。

### 马克思主义中国化的最新成果

党的十九大党章指出：十八大以来，以习近平同志为主要代表的中国共产党人，顺应时代发展，从理论和实践结合上系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大课题，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展，是马克思主义中国化最新成果，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是全党全国各族人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。

王沪宁在纪念马克思诞辰 200 周年理论研讨会上表示，习近平新时代中国特色社会主义思想，是新时代我们党坚持和发展马克思主义的最新理论成果，以一系列原创性战略性的重大思想观点丰富和发展了马克思主义，是当代中国马克思主义、21 世纪马克思主义。他还说，要在研究阐释马克思主义基本理论上不断取得新进展，在研究阐释党中央重大战略部署上不断取得新进展，在研究回答当今世界面临的重大问题和挑战上不断取得新进展。（引自《人民日报》2018 年 5 月 7 日第一版）。

中国再一个重要的时间节点就是 2016 年。

自 2012 年十八大以来，习近平总书记多次强调“要准备进行具有新的历史特点的伟大斗争”，他指出，我们既要有“乱云飞渡仍从容”的战略定力，又要有“不到长城非好汉”的进取精神，我们要“把握世界大势，统筹好国内国际两个大局，在时代前进潮流中把握主动，赢的发展”，我们要实现“中华民族伟大复兴的中国梦”。

2016 年发生了两件大事，展现了习近平总书记的远见、担当和勇气。它们既是“具有新的历史特点的伟大斗争”，又是中国重返世界之巅进程中具有深远意义的里程碑。第一件大事是中美国绕南海仲裁案而展开的尖锐的斗争，包括军事斗争。十八大以来，习近平总书记对国防和军队建设做出了一系列重大决策部署，指挥了一系列重大军事行动。2016 年六七年间，也就是南海争议的关键时刻，美国竟派遣两个航母战斗群进入南海，而且公开叫嚣已做好开战准备，但中国人民解放军直面这种挑战，向全世界宣布自 7 月 5 日至 11 日，在南海进行战役级的大规模演习，中国其他相关反制措施也一一到位，同时明确地告诉对方，“豺狼来了有猎

枪”“10个航母开来也吓不倒中国”。这时，许多境外媒体曾预测美国航母编队在7月12日仲裁法庭的决定出台后，就可能立即闯入中国岛礁海域来“执法”，结果12日这一天却发现美国航母编队退到了菲律宾以东的海面。无疑，在中国强有力的反制措施面前，美国退却了。中美围绕南海的斗争还会继续，但这场基于意志和实力的较量已证明，美国想以武力威胁来阻遏中国发展的企图已完全破产，这场斗争的伟大意义怎么评价都不过分。

第二件大事就是在2016年9月初，中国作为主席国在杭州举行的G20集团峰会。代表世界经济总量85%，世界贸易总额80%，世界人口60%的20个成员国及相关国际组织的领导人齐聚杭州，讨论并最终通过了习近平代表中国提出的解决世界经济难题的中国方案。如果说围绕南海的军事斗争代表了中国硬实力的强劲崛起，那么G20杭州峰会的进程则代表了中国软实力的迅速发展。

当时国际经济形势低迷，世界贸易持续下滑，各种形式的民粹主义、逆全球化、保护主义盛行。国际政治危机也此起彼伏，看好这次峰会的人不多。但G20杭州峰会的结果使整个世界眼前一亮，中国智慧、中国经验、中国主案，一个接一个，令人应接不暇。无疑，中国软实力正在以比原来预计更快的速度崛起，中国在重返世界之巅的进程中又迈上了新的高度。

中国方案得到峰会成员高度认可的原因大致有三：一是这些方案能够站在“人类命运共同体”的高度，寻求大家能接受的最大公约数；二是中国设计的峰会主题背后是中国成功实践，“创新、活力、联动、包容”四大主题其实就是中国理念和中国道路的一种展示。三是习近平在会议过程中展现出的自信坦诚，通过一次的讲话和沟通，他以“人类命运共同体”的信念，为世界经济困境点出了问题，开出了药方、指出了方向、交流了经验、勾划了前景。

从G20杭州峰会成功，我们看到了中国正大踏步地重返世界之巅，看到了全面实现中国梦的伟大前景，看到了真正的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，看到了中国软硬实力的全面发展，看到了我们领导人在历史发展的关键时刻所展示的远见、担当和勇气，这一切改变了中国，必将深刻地影响世界。崛起的中国，将继续在全球化进程中搏击风浪，引领全球的新浪潮，为人类作出更大的贡献。

纪念马克思诞辰200周年活动事实说明，中国人民选择马克思主义是完全正确的，中国共产党把马克思主义写在自己的旗帜上是完全正确的，坚持马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，不断推进马克思主义中国化时代化是完全正确的。

马克思生活的时代，正是中国近代史的开端。马克思向世界揭露西方列强侵略中国的真相，为中国人民伸张正义。马克思、恩格斯高度肯定中华文明对人类文明进步的贡献，科学预见“中国社会主义”的出现。今天，历史已经进入21世纪，这将是一个充满巨变而又有着光明前途的世纪。在马克思主义思想指引下，中华民族从站起来、富起来到强起来，科学社会主义在21世纪的中国焕发出强大的生命力，在世界上高高举起了中国特色社会主义的伟大旗帜，这将会推动经济全球化和社会现代化向前发展，开创人类社会和人类文明的美好未来，同时，也不断开辟21世纪马克思主义新境界。

**（作者：原农业部离退休干部局局长、高级经济师，2018年5月12日）**

# 乡村振兴路线图与第六次（大农业）产业革命

——从解析涉农数字四论“三农”必须强、富、美

李毓堂

## （一）乡村战略务实目标就是全面打造国际一流的“三农”强、富、美

今年中央一号文件提出：“到 2050 年乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。”

由于“三农”必须强、富、美，是习近平总书记从世界视眼和中国发展大局提出的，这就指明乡村振兴的最终目标就是“三农”达到国际一流的强、富、美。把历来“三农”发展无总体目标无量化标准的抽象概念，变为目标明晰可用国际标准衡量的科学务实行动。

据此，就可解析“三农”发展现状与同国际差距；判识“三农”问题这一复杂巨系统的内在关联因素、机理机制和主次矛盾所在；通过探讨深层次原因，明确科学路线图和改革创新战略举措，建立起中国特色社会主义现代化大农业生产、经营、产业新体系；确保“三农”全面达到国际一流强、富、美水平，实现乡村全面振兴。

## （二）解析提高城镇化率与大多数农民转城落户难问题

（1）据国家统计局按照常住人口统计，2017 年全国城镇化率达到 58.5%。由此计算，农村人口约为 5.7 亿。另据公安部按户籍人口统计，2017 年全国城镇化率约为 42.3%。由此计算，农村人口为 8 亿。

由此可见，城镇化率按两种统计，农民人口相差 2 亿多，这应是进城打工的农民工。

（2）农民工和大多数农民能否转城落户为市民，受到多种因素的制约：一是城市承载力。近些年全国城市新增就业人口仅为 1300 多万人（且多数为原市民），就业岗位有限。同时许多城市不堪人口环境压力大量疏解外来常住人口。如北京市 2015 年后就疏解常住人口 23 万人，重点是小制造业、农林牧副渔和批发零售业，大都是进城农民。有些城市虽然还有增加人口余地，但总量有限。二是农民工家在农村，绝大多数在城镇无自有住房，其在城市打工收入也计在农村收入中，是农村人口不可分割部分。三是即使少数农民工在城镇转业落户，也难以普遍把农村人口举家迁入城市变为市民。

（3）由此可见，欲通过大幅提高城镇化率减少农民人口来解决“三农”问题是难以行通的。根源在于我国同西方发达国家条件不同，不可能将 90%以上人口聚集于工商城镇，留极少数人口在农村经营规模大现代化家庭农（牧）场，以规模经营效益，达到同城市收入和发展大体平衡。在我国条件下是要通过改革，建立农业生产、经营和产业创新体系，达到乡村振兴。

## （三）解析农村人均收入增速连超城市与城乡实际收入差距不断扩大问题

（1）据国家统计局，2016 年全国农村人均收入，比 2012 年增长 47.6%，增速比城市高 1.5%，城乡人均收入比由 2.9：1 降为 2.72：1。2017 年农村人均收入比 2016 年增 7.3%，增速比城市高 0.8%，城乡人均收入比降为 2.7：1。有关部门由此说明城乡收入差距在不断缩小。

(2) 解析历年城乡人均收入增速、差比与实际金额差距:

2010年,农村人均收入5919元,城市人均收入19532元,城乡收入比3.3:1,实际金额差为13613元;2012年,农村人均收入8387元,城市人均收入24322元,城乡收入比2.9:1,实际金额差为16000元;2016年,农村人均收入12363元(增速比城市高1.5%),城市人均收入33627元,城乡收入比2.72:1,实际金额差为21262元;

2017年,农村人均收入13432元(增速比城市高0.8%),城市人均收入36396元;城乡收入比2.7:1,实际金额差距25266元。

出现这一状况的根源在于:城市人均收入金额基数是农村的3倍左右(如城市收入增加7点就超过农村收入的14点),而增速却是在各自基数上的增比。城乡收入差比,是在两者实际收入差距扩大基数上的比较(如未来城市人均收入达到5万元,城乡收入差比降为2.5:1,则实际差额将扩大到3万元)。因而用农村人均增速大于城市或比差下降来说明城乡收入差距缩小,恰好是掩盖了城乡收入实际差距不断扩大的真象。

(3)由此可见,要真正缩小城乡收入差距,就必须判明城乡实际差距扩大的深层次原因,通过农业生产、经营、产业体系改革创新,开辟农民大幅增加收入的新途径,保障实现城乡共同致富。

#### **(四) 解析化肥化药用量“零增长”与绿色生态农业发展危机**

(1)我国三十多年来一直提倡发展绿色生态有机无公害农业,时至今日才达到化肥、化药用量“零增长”。这说明农业总体化肥农药用量尚未减少,仍是50—70%的无效成分污染着土壤、水体、农作物和生态环境,陷于“化学农业”困境。

(2)据中科院植物所调研(中国科学报2017.3.1.王卉报导),1982—2016年全国粮食增长3.29倍,化肥用量增长5倍,化药增长17倍。农田单位面积化肥施用量是世界平均水平的3.5倍,增产效率不到世界平均水平的50%。

又据南京中医药大学教授、全国政协委员五旭东研测(中国科学报2017.3.1王卉报导),由于农业化学、抗生素和化学用品等污染,导致国人健康水平下降,30年来正常男性生殖细胞低线由6000万个降至2000万个,造成不育率增加。

(3)由此可见,走出“化学农业陷阱”是发展绿色生态农业提高产品质量和生产效率效益及改善农村环境的前提。为此,必须探讨长期以来难以推广普及绿色生物科技的深层次原因,通过改革创新农业生产经营体制创造有利条件,加快普及农业绿色生物技术与管理方式,确保农业达到现代一流强势。

#### **(五) 解析现代农业技术应用与同国际效率效益差距问题**

(1)据全国第三次农业普查统计,2016年全国主要农作物机械化水平超过66%,水利有效灌溉面积达到53.2%,作物良种化达到96%。农业科技进步贡献达57%以上。

(2)另据科研部门测定,我国现代农业技术应用效率效益同国际先进水平比:

农机使用单位面积能耗高出美国、英国7倍。

农业灌溉有效率不到世界先进水平的70%。

作物良种化受到化学污染,土壤、水体退化等生态环境影响,难以充分发挥优势作用。

(3)由此可见,要达到农业技术现代化,就要探讨应用效率效益低的深层次原因,从生产经营机制上创造必要条件,在农业现代技术应用中以系统工程方法,建立各项技术的经济指标、操作规程和监督监测体系,确保达到国际一流水平。

## （六）解析国内农产品供给侧市场自给力与国际竞争力差距问题

（1）据全国第三次农业普查，目前国内农产品供给侧市场保持稳定。粮食总产稳定在 1.2 万亿斤以上，肉类、水产品产量稳居世界第一，棉、油、糖、果、蔬保持较高产量水平。

（2）据海关统计，近些年来我国主要农畜产品进口量连续增长，自给率不断下降。粮食进口每年在 1 亿吨以上。2017 年进口量比 2016 年又有大幅增长，逆差增长 35.3%。预计 2018 年棉花进口将达 110 万吨（是国产总量的近 20%），食用油进口将达 603 万吨（是国产总量的 21.6%）。大豆进口将达 9597 万吨（是国产总量的 6.57 倍）。畜产品 1995—2016 年进口额由 14.79 亿美元增长到 234 亿多美元，而同期出口额由 28.24 亿美元只增长到 56.41 亿美元。

（3）据农牧部门统计，我国许多农畜产品产量虽排位世界前列，但单位产量却排居世界末流。如：

猪肉总产世界排名第一，单产排名第 60（为最高值的 49.7%）；

牛肉总产世界排名第一，单产排名第 76（为最高值的 35.0%）；

鸡肉总产世界排名第三，单产排名第 76（为最高值的 63.6%）；

羊肉总产世界排名第一，单产排名第 76（为最高值的 48.8%）；

牛奶总产世界排名第三，单产排名第 71（为最高值的 23.5%）；

鸡蛋总产世界排名第一，单产排名第 95（为最高值的 37.3%）。

这是造成国内畜产品成本高效益低价格同国际倒挂的主要原因。

（4）由此可见，要真正把国人吃穿牢牢掌握在自己手上，就必须探讨造成我国农牧业生产力低的深层次原因，通过创新生产经营产业体系，大幅提高农牧业劳动生产率和单位产量，节本增效，增强国际竞争力，扭转进口量日增价格倒挂的趋势。

## （七）解析农业产、加、销三产产值与农民收入低的根源

（1）据农业部统计，2016 年全国农产品加工（农业第三产业）收入产值为 20.28 亿元，是农业（第一产业）产值的 2.2 倍，预计 2020 年将增到 2.4 倍。另据测算，农产品销售（第三产业）产值也比农业第一产业产值高出一倍以上。由此农业三产比值当在 1：2：2 以上。

（2）由此可见农业第一产业产值低是造成农民收入低的根本原因。如何增加农业产值和农民收入？在我国条件下，既不能使大多数农民转城落户，又不可能发展规模大现代化家庭农场以规模效益致富；出路只有农户组织起来共同发展一二三产业一体化的大农业经济。通过三产增值效应达到集体致富。同时大大增强现代农业绿色科技普及和新农村建设的自主动能。

## （八）解析新农村建设外部强劲与内部乏力的根本原因

（1）据全国农业第三次普查统计：目前全国农村通公路达 99.3%，通电达 100%，通自来水达 76%，通宽带互联网近 90%，通电子商务超过 25%。已奠定了新农村建设的外部基础。

（2）然而农村内部建设非常乏力。许多地方农村衰退，出现空心村；农居生态环境受农业化学、畜禽粪便、生活垃圾等污染严重；农居现代设施依然落后。主要原因是农村缺乏兴旺新型产业；农业转型、环境治理和现代设施置备需要高额投入，农民收入低缺乏动能。例如许多农村有条件使用天然气，但因为价格高（比欧美高 2—5 倍）。农民用不起，所以有 40% 多的农户还是烧柴煮饭。

（3）由此可见，要使农村达到必须美，就必须在提高农民收入增强自主动能上下功夫。这就又同上述农民组织起来发展产、加、销一体化大农业集体经济相关联，只有做到农业强农民富才能达到农村美。

### （九）解析新型农业经营主体与发展规模经营的新型集体经济问题

（1）据全国农业第三次普查数，2016年全国新型农业经营主体发展到300万家，全国土地适度规模经营达到40%。据此解析，新型农业经营主体每家平均经营土地约240亩。按土地流转每户10亩计，全国约有近7千万户3亿农民的土地流转于新型农业经营主体。还有5亿农民仍从事小农经营。由此可见，新型农业经营主体土地规模很小，不到美国家庭农场的十分之一，远不能适应普及现代科技和发展三产一体化大农业经济的需求。而失去土地（权）这一基本生产资料的3亿农民也面临困境。

（2）事实证明，在国情条件下，欲通过将多数农民土地（权）流转 to 少数大户手中的作法，是难以达到“三农”整体强、富、美的。出路还是邓小平指出的：“适应科学种田和生产社会化需要，发展规模经营，发展集体经济，实行农业经营体制改革的第二次飞跃”。这也是钱学森提倡走华西村式发展集体经济共同致富之路。

（3）不能把发展新型集体经济同“走传统集体化违反农业发展规律的回头路”相混淆。

新型集体经济本质上不同于废除的人民公社。其基本特征是：

第一、它是在完善家庭承包经营基础上，农户基于共同利益建立以土地（权）、资金等入股，发展产、加、销一体化规模经营的大农业经济联合体。

第二、它在一二三产业连锁运行中，通过专业分流使多数农民转入工商生产环节，余少数农民获得更多土地完善家庭承包经营，并通过统筹安排达到生产现代化。

第三、它在收益分配上，通过土地股权分红、劳动报酬和三产增值收益合理分配，保障农民达到集体致富。

第四、它通过三产系统运作，达到资源集约利用、物质能量循环、生产成本降低、效率效益提高、生态环境友好、产品质量优特、国际竞争力加强，确保“三农”达到国际一流强、富、美。

### （十）大道之行也——第六次（大农业）产业革命是全面实现乡村振兴战略的科学路线图

综上所述，依据国情和“三农”发展现状解析，实现乡村全面振兴、“三农”达到国际一流强富美的科学务实途径当是：以农民为主体，在完善家庭土地经营承包制基础上，农户基于共同利益志愿组建规模经营的新型集体经济；发展产加销一体化、一二三产业连锁经营的大农业新兴产业；通过全面改革创新、统筹规划实施、集中人才智慧，实现以绿色生物科技为主导包括一切先进技术与管理在内的农业现代化，使生产效率、效益、产品质量达到国际一流水平；农民获得三产增值效益提高几倍收入达到集体致富；新农村建设在农业强、农民富强势支持下，达到生态宜居，生活美好，乡风文明。

这一途径正是钱学森于上世纪八十年代提出并一再倡导的人类历史上的第六次（大农业）产业革命，并在我国实践中取得试点成功经验。它的践行，涉及到科学技术与管理创新、社会经济体系变革、物质文化与生态文明建设、政体领域机制改革等方方面面。正如钱老所说：产业革命不是生产技术应用到哪一个方面引起的局部变化，而是整个生产体系的变革，是经济方面的社会形态飞跃。是生产力组织大改组，生产关系也将有很大变化。这一革命将推动社会三大差别消除。

今年中央一号文件指出：实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。而第六次产业革命就是达到乡村振兴、“三农”强富美的科学路线图与行动纲领。

让我们积极投入第六次产业革命实践，做好全党全国重中之重的工作，为完成习近平新时代这一伟大历史使命而不懈努力。

## [参考文献]

- (1) 习近平：《在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年10月
- (2) 中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见（2018年1月2日）
- (3) 邓小平：《国际形势和经济问题》，《邓小平文选》第3卷355页
- (4) 钱学森：《迎接第六次产业革命建立农业型知识密集产业》（1984年12月）《关于西部大开发致江泽民总书记的信》（2000年3月）（载李毓堂编著：《钱学森知识密集型草产业及第六次产业革命的理论与实践》中国农业出版社，2014年9月版）
- (5) 李毓堂：《试论践行“三农”必须强、富、美》，中国管理科学研究院农业经济技术研究所《通讯》2017年第8期《再论践行“三农”必须强、富、美——学习十九大精神启示》，同上《通讯》2018年第5期《新时代乡村振兴之路——三论践行“三农”必须强、富、美》，同上《通讯》2018年第3期

**（作者：高级经济师，研究员。英国皇家联盟科学院荣誉院士。现任中国系统工程学会专委会名誉主任，中国管理科学研究院农业经济技术所特聘专家，原农业部农业政策研究会研究员，牧区办主任。国务院京津周围绿化领导小组办公室副主任。主笔起草国家首部草原法，创立草产业系统工程（草畜工贸）理论与基本模式，获国家科技进步二等奖。国务院颁发农业技术突出贡献证书及政府特殊津贴。出版《钱学森第六次产业革命理论与实践》等专著多部。本世纪以来专注中国特色农业现代化研究。2018年4月）**

## 完善乡村治理机制 促进农村经济发展

张天佐 赵长保 张海阳 李冠佑

随着我国农村经济社会结构的深刻变化，传统农村的封闭性被打破，利益诉求更为多元，迫切需要不断完善乡村治理机制。现阶段完善乡村治理机制，需要紧紧围绕促进乡村经济发展这个中心，以加强农村基层党建为关键、以完善村民自治制度为基础、以支持民间力量参与为补充，尽快建立起有着坚强领导核心的乡村治理组织体系；同时，从改善农村基本公共服务、发展农村集体经济、加快农村法治进程等方面，为完善乡村治理机制、增强农村社会凝聚力提供条件和保障。

改革开放以来，我国形成了乡政村治的乡村治理基本框架，有效地维护了农村社会稳定。但随着农村经济社会结构深刻变化，农民利益诉求更为多元，农业转型升级步伐加快，乡村治理机制不适应“三农”发展要求的矛盾日益突出，成为当前迫切需要解决的问题。

完善乡村治理机制，不是仅涉及农村社会管理的单项工作，而是融农村经济社会发展于一体的系统工程。经济发展离不开良好的社会环境，社会进步也离不开坚实的经济支撑，农村经济发展可以为完善乡村治理机

制创造前提和基础，完善乡村治理机制则可以为促进农村经济发展提供条件和保障。近几年，一些地方积极探索，协同推进完善乡村治理机制和农村经济发展，积累了不少好做法好经验，不仅促进了农村社会和谐稳定，而且增强了农村经济发展内生活力。但从全局上看，乡村治理与农村经济发展良性互动的局面仍未形成。一方面，乡村治理格局难以为农民特别是中小农户发展提供足够支持。我国的 2.15 亿农业从业人员平均年龄已经约 50 岁，60 岁以上的比例超过 24%，农村留守儿童、留守妇女、留守老人超过 1.5 亿人。同时，农民联结松散，农村缺干部、缺能人、缺劳动力的现象普遍存在。据统计，2016 年农村 20% 低收入户的人均可支配收入比上年减少 2.6%，与总体情况背道而驰。另一方面，农村经济发展不平衡，完善乡村治理缺乏必要的条件和手段。农村集体经济组织账面资产约 3 万亿元，但其中 76% 集中在东部地区，超过一半的村集体当年无经营收益。没有经济基础，乡村治理、公共服务和农村社会事业发展都难以为继。

结合近期的调研和思考，我们认为，新时期乡村治理和农村经济互促互进的关系日益明显，现阶段完善乡村治理机制必须紧紧围绕促进农村经济发展这个中心。为此，要以加强农村基层党建为关键、以完善村民自治制度为基础、以支持民间力量参与为补充，尽快建立起有着坚强领导核心的乡村治理组织体系；同时，从改善农村基本公共服务、发展农村集体经济、加快农村法治进程等方面，为完善乡村治理机制、增强农村社会凝聚力提供条件和保障。完善乡村治理机制是一个长期而艰巨的任务，应细化实化政策措施，加大推进力度。具体来看，当前和今后一个时期，要促进农村经济健康发展，应从以下几个方面完善乡村治理机制：

### **一、以加强农村基层党建为关键，打牢乡村治理的坚强领导核心**

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视农村基层党建工作，采取一系列有力措施加以推进。习近平同志强调，农村工作千头万绪，抓好农村基层组织建设是关键，无论农村经济社会结构如何变化，无论各类经济社会组织如何发育成长，农村基层党组织的领导地位不能动摇、战斗堡垒作用不能削弱；要从巩固党的执政基础的高度出发，坚持问题导向，进一步加强农村基层党组织建设，为农村改革发展提供有力保障。

加强农村基层党建对农村经济发展具有重要作用。昆明市晋宁区昆阳街道下方古城村辖 4 个自然村 7 个村民小组共 3011 人，村党总支下设 8 个党支部，党员多达 165 人。该村高度重视班子建设，村党总支从抓牢组织建设入手，从严肃党内政治生活做起，加强村组干部政治纪律和政治规矩教育，充分发挥党组织的领导核心作用，使之成为带领群众致富奔小康的坚强堡垒。在党总支领导下，该村成立了古城花卉协会、建筑专业合作社，并整合各合作经济组织成立了联合合作社，在 2012 年以来的短短五年时间内，村集体年收入由基本为零快速增加到 2 亿多元，全村的基础设施建设、养老等社会事业发展有了财力保障，农户通过种植花卉、蔬菜和在周边务工也实现了高质量就业，全村呈现出政通人和、社会文明、经济发展、管理规范、群众安居乐业的良好局面。

尽管农村基层党组织总体上是坚强、有战斗力的，为促进农村经济社会发展做出了重要贡献，但也要看到，许多地区农村基层党组织建设还存在不少问题。有的村党组织软弱涣散，有组织没力量；有的村党组织带头人素质不高、能力不强，号召力差；有的村“两委”关系不协调，民主管理制度没有很好落实；有的村干部作风不正、漠视群众，甚至违纪违法，等等。在农村基层党组织建设面临问题较多的地方，农村经济社会发展往往缺乏活力，农民群众对基层党组织的认同度和信任度不高。当前，全面从严治党任务艰巨，在农

村基层党组织占党组织总数的 30%、农村党员占党员总数的 40%的情况下，加强农村基层党建无论如何强调都不为过。

在农村经济发展中，强化农村基层党组织领导核心作用，要从几个方面着手：一是完善农村基层党组织设置。推广农村改革试验区经验，改变以行政村为单位设置农村基层党组织的单一做法，适应村庄合并、农村经济主体发展的需要，在村民小组、经济组织内部设置党组织，也可以设置跨村跨经济组织的党组织，实现农村基层党组织全覆盖，增强统一领导、统筹规划、整合资源的能力。二是选好用好管好农村基层党组织带头人。完善选人用人机制，不拘一格、打破常规，从经济组织负责人、致富能手、复员军人、外出务工经商人员等各类人员中发现人才，将党性强、有思路、有能力、有威望、有奉献精神、有奉献精神的党员选任农村基层党组织带头人，并建立健全激励约束机制。三是加强农村党员队伍建设。本着宁缺毋滥的原则，将真心向往党组织、实意服务家乡建设的人发展成为党员，优化党员结构，加强教育管理，做好处置不合格党员工作，保持农村党员队伍的先进性与纯洁性。四是整顿软弱涣散党组织。配齐配强党组织班子，化解村级管理的矛盾和问题，查处排除干扰村务的非法因素，必要时派驻专门工作组帮助加强工作，建立整顿软弱涣散党组织的常态化机制。五是加大基层基础保障力度。充实基层党务工作力量，坚持和完善组织员制度；健全以财政投入为主的稳定的经费保障制度，推动村级组织经费和村干部报酬待遇的落实，提高村级组织转移支付标准、村干部养老和医疗保险补助标准。

## 二、以完善村民自治制度为基础，增强村民自我教育、自我管理与自我服务能力

党领导下的村民自治制度是我国一项重要的政治制度，也是农民的伟大创造。村民委员会组织法实施以来，村民自治保持健康发展，农民群众的当家作主意识不断增强，参与村庄治理的积极性空前高涨，特别是民主权利意识深入人心，有力地推动了乡村治理机制的完善。实践中，民主选举、民主决策、民主管理、民主监督得到了较好的实施，保障了村民基本权利，促进了村级治理良性运行。

农村经济发展需要好的环境，良好的社会秩序和乡风民情必不可少，完善村民自治、扩大民主参与是创造好环境的基础和前提。成都市探索构建了党组织领导下、村民（代表）会议或议事会决策、村委会执行的村级治理机制。村民议事会作为村级自治事务常设议事决策机构，受村民（代表）会议委托，在授权范围内行使村级自治事务的决策权、监督权、议事权，讨论决定村级日常事务、监督村民委员会工作。村委会仅作为村民（代表）会议和村民议事会的执行者，以及乡镇政府下移公共服务和社会管理职能的承接者，不再承担村级事务决策职能和集体经济经营管理职能。这种机制从制度建设着手，拓展村民自治的空间和途径，使得“由民做主”、“还权于民”的观念深入人心。实践证明，农民通过民主参与，能够管好自己的事务，新型农村自治机制具有蓬勃生机，经济发展活力也能不断增强。2016年，成都市第一产业固定资产投资增长172.7%，分别比第二产业、第三产业高133.6个百分点和167.4个百分点；全市新形成乡村旅游点348个，已累计建成幸福美丽新村1979个，占应建行政村的63%。

现阶段，影响农民民主参与乡村治理的因素客观存在。比如，在一些地方，村级自治组织异化为一级行政组织，乡、村两级的指导与被指导关系演变成领导与被领导的关系，乡镇政府将村委会看作下级机构发号施令，使村委会偏离了群众性自治组织的属性。农村文化素质较高的青壮年人口大量外出，“三留守”现象突出，部分在乡农民权利意识不强。有的农村基层干部对村民自治认识不到位，认为农民素质不高、不适合搞村民自治，漠视村民的民主权利。

下一步，完善村民自治制度，应以扩大和保障农民民主权利为重点，从以下几个方面着力加强：一是加强农村民主政治宣传教育。适应农村社会结构调整、农村经济发展需求变化的形势，强化民主政治宣传教育，提高农民的民主意识，引导农民依法参与村民自治。对宗族势力干扰村务、黑恶势力活动猖獗的，依法严厉查处。二是突出抓好“四个民主”。以尊重民意为原则实施民主选举，以民主议事为关键实施民主决策，以民主理财为重点实施民主管理，以村务公开为基础实施民主监督，切实保证群众当家作主。三是丰富村民自治实现形式。实施科学管理机制，把法治与德治结合起来，发挥道德力量的示范引导作用，通过村规民约等形式和途径，塑造新型农村伦理道德。加快推动政社分开，使村委会和村集体经济组织分别独立行使职能。完善农民的诉求表达机制、利益协调机制、纠纷调处机制、权益保障机制，建设和谐稳定的乡村社会。

### 三、以支持民间力量参与为补充，完善乡村治理组织体系

近年来，我国农村民间社会组织不断发育成长，成为农村经济社会事务管理中一支重要的补充力量。比如，各种农民专业合作社在组织农民开展生产经营、发展公共事业、化解矛盾纠纷等方面发挥了重要作用。农村的乡贤理事会、红白理事会、扶贫组织、技术协会以及各种文体组织等，也都不同程度地发挥着社会调节功能。广东省云浮市在自然村成立的乡贤理事会，由各村的经济文化领域成功人士组成，功能是协商自然村发展大计、筹措资金、推动自然村环境和文化建设、改善维护村庄日常管理。有的村利用“公司+乡贤理事会+农户”的合作模式发展高效生态农业，收获的生态米每斤超过50元，农户在乡贤理事会的自我组织下获益匪浅。

在本质上，乡村治理就是共同意志形成和实现的过程，既需要统一形成意见，也需要各方面主体充分沟通协调，尊重各共同利益主体的诉求。在这个过程中，民间的组织资源和传统的乡村习俗发挥着不可替代的作用。目前我国农村社会管理组织仍以党政组织和村民自治组织为主，其他社会组织发育不充分，传统的组织资源没有得到充分激发，这样的农村社会管理组织格局越来越难以适应乡村事务纷繁复杂、经济社会主体日趋多样的形势变化。特别是随着行政村规模的扩大、农村经济主体和社会组织的多元化，仅靠村两委已经很难有效地号召组织农民，也很难有效地引进外部资源要素促进本村发展。完善乡村治理组织体系是大势所趋。

党的十八届三中全会对创新社会治理体制、激发社会组织活力提出了明确要求。完善乡村治理组织体系要从几个方面入手：一是坚持多元化的方向。在加强以党组织为核心的农村基层党组织建设、健全完善村民自治组织的基础上，加快培育发展农村社区民间组织、农民专业合作社、农村公益性组织、乡贤组织等，发挥其在反映诉求、化解矛盾、提供服务、引进资源等方面的功能。二是创新农村社会管理体制。正确处理政府和社会的关系，加快转变政府职能，确立“管理即服务”的理念，在强化服务中改善农村社会管理。加大对农村基层社会管理组织的扶持，支持和发展志愿服务组织。借鉴国际经验，鼓励探索发展地区性综合农民协会组织。创新多方共赢的制度和政策，调动社会组织参与乡村治理的积极性。三是创新农村社会管理方式。在运用好法律、行政等社会管理手段的同时，积极运用经济手段凝聚农民，主要是在各种经济社会组织带动下繁荣农村经济，把农民纳入各种组织并帮助他们得到实惠。密切与社会组织沟通协调，加强农村应急管理机制建设，提高农村基层应对突发公共事件的能力。四是加强信用社会建设。引导农民和农村各种经济社会组织，在合作发展与乡村治理中强化信用意识，培养契约精神，降低交易成本，促进农村经济社会健康发展。

#### **四、以改善农村基本公共服务为重点，增强农村居民的满意度和获得感**

公共服务水平直接影响居民的生产生活条件，以及发展起点、发展机会的平等性。近年来，各地在改善农村公共服务方面进行积极探索，通过建立完善农村公共服务网络和创新拓展农村社区服务中心功能，为促进农村经济社会发展提供了有力支持。成都市等地将农村公共服务列入市县财政预算，绍兴市柯桥区等地从各镇街抽调人员到农村社区开展各类文卫科技服务，广东清远等地构建了乡镇、行政村和社区“三级”农村公共服务网络。清远市农村社区服务站已建成农资服务平台、农技服务平台、农机服务平台、农产品销售平台等近 1400 个。广西田东县由村两委协助人民银行收集农户信用信息，不仅降低了金融机构经营成本，推广了小额信用贷款，而且增强了村两委的影响力、号召力。

长期以来，由于我国将教育、医疗、养老、文化等社会事业的发展重心放在城市，造成农村公共服务发展相对滞后，与城市存在明显差距。特别是承担提供农村公共服务职责的主体——乡镇政府的财力普遍偏弱，无法向农民提供完善的公共服务。虽然近年来中央不断加大“三农”投入力度，完善农村基本公共服务，但因历史欠账太多，加上农村人口大量转移后存在乡村过疏化问题，农村公共服务供给依然不足，城乡基本公共服务不均等的问题没有彻底改观。教育、卫生、养老等服务水平低，制约了农村青年劳动力的素质提升，降低了外出农民工返乡的积极性；商事、法律等创业服务功能不健全，增加了返乡下乡人员创业创新的难度。

今后一个时期，需要在完善乡村治理机制的基础上，不断强化农村公共服务。一是转变乡镇政府职能。坚持权责一致，进一步明确中央与地方的财权事权划分，赋予乡镇履行职能必要的财权事权，界定清楚乡镇政府职能，取消对乡镇政府招商引资、发展经济的指标考核，把农村社会管理和公共服务作为乡镇工作的重点，主要按照社会治理和公共服务效果对乡镇政府开展绩效管理。二是加大对农村公共服务的投入。把开展农村基本公共服务的经常性支出列入市县财政预算，不再由乡镇和村两委承担。支持农村集体经济组织将部分集体收益用于农村公益事业。继续提高农村幼儿园、中小学、卫生院、养老院等公共服务设施硬件水平，完善激励机制推动教职人员、医务人员城乡双向流动，提高农村公共服务水平。三是创新农村公共服务类型和组织。支持乡镇和村采用“一站式”服务、办事代理制等方式，整合服务机构，方便农民办事。适应农村“双创”发展需要，总结推广拓展农村社区服务中心功能的成功经验，将公共服务和电子商务、金融保险、农机农技等经营性服务有机融合，实现优势互补、互促共进。鼓励社会力量兴办为农服务的养老、教育等公益性机构和经济实体。

#### **五、以发展壮大集体经济为引领，实现农村经济发展和乡村治理改善互促互进**

发展壮大农村集体经济与完善乡村治理机制是相互深刻影响的关系。近年来，随着农村集体资产总量快速增加，农村社区人口结构日益复杂，农民对集体资产的权益诉求日益强烈，不少地方加快推进农村集体产权制度改革，并同步创新乡村治理机制，在发展集体经济和推进乡村治理方面都取得了显著成效。发展集体经济对推进乡村治理的促进作用体现在提高村两委的凝聚力、号召力，以及为开展村级公益事业提供资金支持等方面。推进乡村治理对发展壮大集体经济发挥的积极作用，主要体现在监督集体经济组织规范运行，提高集体资产运营效率等方面。如果制度设计得当，发展壮大集体经济和推进乡村治理可以形成相辅相成、相互促进的关系。二者共同发展，又能推动各类集体资产更加顺畅地进入市场，增加农村资源要素供给，同时改善村风村貌，创造良好投资环境，从而促进农村经济的全面繁荣发展。

长期以来，农村集体经济和乡村治理之间存在的一些老问题一直未得到根本解决。有的地方农村集体资产产权不清晰，财务管理不规范，导致集体资产流失、干群矛盾激化，成为乡村治理中的突出问题。同时，在乡村治理机制中，村民自治机制不完善，民主制度难以落实；“村财乡管”中由于管理制度不完善，容易出现村级资金被平调或挪用的风险，村庄对集体资产的民主管理在一定程度上被虚化。这些问题的存在，导致对农村集体资产的管理缺乏有效监督，为集体资产流失埋下了隐患。

此外，发展集体经济和推进乡村治理还面临一个共同问题，即如何处理好村民自治组织和集体经济组织之间的关系。从理论上讲，农村集体经济组织与村民委员会，分别承担集体经济经营管理事务和村民自治事务，这是中央的明确要求。但一些地方实行“政经分离”后，集体经济组织在划拨村级公益金时不够积极，有“各干各的”想法。如果沿着这种趋势发展，未来集体经济组织将成为更加市场化的经营主体，集体经济的社区性将不断弱化，很难再成为村两委推进乡村治理的抓手。

综合考虑这些因素，建议：一是稳步推进农村集体产权制度改革。全面开展集体资产清产核资，继续扩大改革试点，完善集体资产的继承、抵押、担保等权能，研究制定所得税、增值税等方面优惠政策，支持各地从实际出发探索发展集体经济有效途径并出台相关扶持政策。二是同步推进乡村治理机制建设。在推进农村集体产权制度改革中，指导试点地区利用集体经济发展的契机，带动完善乡村治理机制，并将集体经济组织管理和村民自治机制有机衔接，主动加强对集体经济组织运行管理的监督。三是深入开展重大问题研究。落实《民法总则》相关规定，研究赋予农村集体经济组织特别法人资格。研究基层党组织、村民自治组织与集体经济组织的关系，明确职责界限，强化村党组织的领导作用，完善村民委员会和集体经济组织之间的合作机制。

## 六、以加快农村法治进程为根本保障，优化农村经济发展的制度环境

全面推进依法治国，农村法治是重点。近年来，随着农村经济市场化改革不断推进，农村空心化问题越来越突出，农民的利益和阶层逐渐分化，农村社会内部的许多矛盾冲突日益凸显。乡镇政府的社会管理职能履行不到位，村两委自我管理、自我服务功能弱化，造成许多矛盾冲突难以得到根本解决，给农村社会和谐稳定带来隐患，突出表现在基层政府侵犯农民合法权益、农村社会治安问题突出、维护经济秩序的法治手段有限等方面。这些问题既使农民合法权益受到很大损害，又给农业生产经营增添很多不确定性，导致农村投资的交易成本、经济风险大大增加。只有通过完善制度强化法治，才有利于建设和谐有序的社会环境，才能实现农村经济的平稳健康发展。

近年来，各地在加强农村社会管理、改善农村法治环境等方面进行了不少探索。健全社会矛盾协调化解机制。云南开远建立“大包保”制度和领导干部“包保”责任制，量化领导干部对村、社区、企业的“包保”任务。构筑城乡综治维稳网，建立健全治安防控、矛盾纠纷排查化解、流动人口服务管理、重点人员管控教育、综治维稳信息资源共享和突发事件应急处置等机制。加强社会治安综合治理工作，实施社区和农村警务工程，完善农村群防群治组织形式和工作机制。建立完善农村法治体系。成都制定完善城乡社区发展治理地方性法规和地方政府规章，建立“社区法律之家”，形成村民有效参与农村公共事务的制度规范，同时充分发挥自治章程、村规民约在农村治理中的积极作用，推动形成多层次多样化的农村社会治理规则体系。加强农村法制宣传。四川巴中市巴州区建立村民法治学校，聘请法律顾问，开通法制广播，开辟法治宣传栏，建立村两委干部、中心学法户和村民学法制度，深入开展大众普法。

这些探索创新对化解农民之间的纠纷矛盾、加强农村社会治安起到了积极作用，但仍是初步的，优化农村法治还有很长的路要走。如何规范和约束基层政府的权力，推进科学、民主、公开决策；如何推动乡镇政府强化社会管理职能，依靠基层组织加强群众工作；如何完善新型经营主体和农民的利益联结机制，同步运用经济手段和法治途径来合理调节利益分配，这些重要问题仍需要深入研究。

综合考虑以上因素，当前农村法治建设应重点加强以下几方面工作：一是尽快完善农村法律体系。针对矛盾突出的征地、环保、确权等问题，结合改革试点经验，加快修订完善相关法律法规，切实保护农民合法权益，从顶层设计上消除一些矛盾的根源。二是提高乡镇政府治理的制度化水平。在转变乡镇政府职能过程中，完善乡镇政府的组织结构，建立高效合理规范的办事规则，扩大群众民主参与决策的渠道，建立乡镇人大对乡镇政府监督的制度化机制，提高乡镇政府依法行政的能力与水平。三是规范农村经济秩序。加强对涉农资金使用的监督管理，防止“跑冒滴漏”，加大对基层政府和干部侵占涉农资金、违规收取税费等行为的查处力度。加强对农民和新型经营主体的法治宣传教育，引导农民和新型经营主体建立互惠合作关系，形成紧密的利益联结机制，让农民更多地参与到新型经营主体的生产经营当中，分享产业增值收益。继续推进涉法涉诉信访制度改革，通过法治轨道解决经济领域的涉法涉诉信访问题。

总的看，完善乡村治理机制涉及面很广、情况复杂，不仅需要思想观念的更新，更需要从宏观层面加大制度创新和政策支持力度，助推乡村治理机制加快完善。要进一步解放思想。适应农村社会发展变化的新形势，适度放宽法律和政策限制，在坚持党的领导、坚持完善村民自治制度的前提下，培育发展和强化监督并重，大力扶持发展农民社会组织，推动形成乡村治理“共同体”，推进农村社会合作共治。支持农村改革试验区等有条件的地方开展封闭试点，探索建立县、乡、村三级综合性农民协会组织，在自主发展基础上，代表政府落实政策，代表农民表达诉求，发挥政府与农民之间的桥梁和纽带作用。要加快建立以城带乡联动机制。把支持农村社会事业发展纳入绩效考核指标，把为农民农村提供公共服务作为相关人才晋升的基本依据，促进城市人才、资金、技术等延伸至农村。鼓励城市对农村进行帮扶，普遍实施教育、卫生、文化部门人员到农村服务一定年限的制度规范。制定优惠政策，支持城市学校、医疗机构和社会服务组织面向农村提供流动服务、网点服务。利用信息技术等便利化手段，促进农村共享城市优质公共资源。鼓励人才引进和吸引优秀人才回流，强化乡村治理的主体力量。要加快健全多元投入保障机制。进一步调整国民收入分配格局，切实把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，把国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村，让农民充分分享经济社会发展成果。将政府投入和市场机制结合起来，完善落实政府购买公共服务政策，将公私合作模式推广应用到乡村基础设施建设中，并通过产权改革调动社会资本积极性。鼓励慈善、捐赠、投资等社会力量加入到乡村治理体系建设中，与农民结成巩固的利益共同体。完善相关规章制度，加强对农村公共服务和社会事业建设的评价监督。要统筹推进乡村精神文明建设。乡村治理是法治和德治的结合，不断提高农民道德文化素质、丰富农村精神文化生活，对于破解合作困境、树立文明乡风意义重大。要针对农村人口的精神文化需求，抓紧制定乡村文化建设的长远思路和具体政策。借助现代文化传播手段和喜闻乐见的传统传播形式，搭建乡村公共文化生活平台，宣传社会主义核心价值观和党的各项方针政策，倡导文明向上的精神追求；建立农村公共事务的协商议事平台，增强农民之间的沟通和互信，增进农民对乡村的认同感，提高农民的自治与合作能力。

**（作者单位：农业农村部产业政策与法规司，第一作者系产业政策与法规司司长，第二作者系产业政策与法规司副司长）**

---

报：中央农村工作领导小组办公室 全国人大农业与农村工作委员会 中华人民共和国农业部  
送：中国管理科学研究院 有关部委司局、各省农委（农业厅）、中国管理科学研究院各研究所  
发：中国管理科学研究院农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

---

总 顾 问：刘 坚 卢继传

副 主 编：辛 梅

网 址：[www.zhongguanyuan.com.cn](http://www.zhongguanyuan.com.cn)

电 话：010-59195015 59195293

010-66117652 57206299

地 址：农业部北办公区 16 号楼、18 号楼

部门协助：中国管理科学研究院农业经济技术研究所推广培训处

主 编：胡兆荣

责任编辑：孙正恩

邮 编：100125

邮 箱：[zgynjs@163.com](mailto:zgynjs@163.com)

[moagov@163.com](mailto:moagov@163.com)

农业部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

责 任 人：黄维东

