

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通讯

第 9 期（总第 344 期）

内部资料 注意保存

2018 年 9 月 5 日

-
- ◆ 人类的觉醒历程.....贾治邦(1)
 - ◆ 粮食变迁折射伟大跨越.....卞瑞鹤(4)
 - ◆ 书写生态环境保护的新篇章.....张可兴(7)
 - ◆ 全球变暖或导致人类粮食危机.....沈凤斌(9)
 - ◆ 对发达地区农村集体经济的反思.....杨海燕(14)
 - ◆ 世界森林与林业发展现状与趋势.....佚名(18)
 - ◆ 改革时期农业劳动力转移与重新配置.....蔡 昉(22)
 - ◆ 粮食大减产下再谈土地集体所有制形成.....史啸虎(24)
 - ◆ 从我国多层次农业经营主体看农垦的战略地位.....王曙光(29)
 - ◆ “三农”问题的要害在于切实维护农民的权益.....郭书田(32)

对生态环境破坏问题，习近平痛心疾首。绿色发展，从曾经的选择题已经变为此时的必答题。今天我们在这里摘录《论生态文明》一书中不同时期对生态文明建设的论述节选，供大家学习。

人类的觉醒历程

贾治邦

1952年，英国伦敦爆发烟雾事件，导致许多人死亡和患病，举国哗然，世界热议。这个严重的环境污染事件成为世界环境污染史上的“经典案例”。言及污染，总被提到。

这个事件让伦敦市民和市政府痛心疾首。1954年，伦敦市政府以地方特别法案的形式，出台《伦敦市法》(City of London (various Powers) Act 1954)，对造成污染的能源予以必要的限制性使用。

英国首都严重的污染当然也让英国政府极为关注，1956年，英国议会通过了《空气清洁法》(Clean Air Act)，制定了明确的大气污染治理措施。推动市民家庭转向天然气取暖，伦敦城内的火电厂关闭、从城里迁出等。《空气清洁法》甚至还规定，造成烟囱排放浓烟者，不论其是否有意或无意，都要负刑事责任。

1956年的英国《空气清洁法》是世界上第一部空气污染防治法案。它是英国对空气污染深切警醒的表达，是反思的成果，更是明确治理的坚定措施。到1968年，1956年起实施的《空气清洁法》到期，英国新的《空气清洁法》接续出台，内容更加细致周全，周密立法加上严格执法和长期全面的有效努力，终于止住了伦敦的空气污染。

环境意识的深刻觉醒和随之而来的有效行动，二者并协共进，才能实现全面的生态保护与建设。

1992年，一组美国知名人士应邀挑选出一本出版于20世纪上半叶对人类的思维和行为产生深刻影响的书籍活动中，雷切尔·卡森所著的《寂静的春天》成为众人首选。

耶鲁大学历史学家丹尼尔·凯维勒斯(Daniel J. Keveles)写道：“卡森的书大概比任何出版物或事件都更有效地启动了从60年代兴起的新的环境运动。”

美国前副总统阿尔·戈尔后来在新版《寂静的春天》的前言中写道：“作为一位被选出来的政府官员，给《寂静的春天》作序有一种自卑的感觉，因为它是一座丰碑，它的思想力量比政治家的力量更强大。”

雷切尔·卡森长期质疑强效化学杀虫剂的滥用，忧虑化学杀虫剂对环境可能造成的不良影响。卡森发现，化学杀虫剂洒下之后固然杀死了害虫，但一些益虫也会无辜受害。例如蚯蚓，受滴滴涕之害的蚯蚓，还会毒死吃蚯蚓的鸟。有害物质被其他生物体消化吸收，并进入食物链。

数年的实地观察和深入研究，促使卡森决意公布杀虫剂滥用对环境造成巨大损害的事实。

卡森的书稿于1962年6月开始由《纽约客》杂志连载，马上引起了广泛的社会关注。《寂静的春天》于1962年9月“足本”出版，很快成为最热门畅销书。哥伦比亚(CBS)广播公司为该书播放了长达1小时的纪录片。

《寂静的春天》描述了一幅可怕的场景：小鸟食用了体内含有滴滴涕的虫子，全身会剧烈抖动，飞不起来，直到奄奄一息，悲惨毙命。春天，本来应该有百鸟合唱，如今却无声无息，田野、树林和沼泽被一片死寂笼罩。

春天因杀虫剂滥用而“寂静”的事实不容否认，并深深震撼了注意到这个事实的很多人。《寂静的春天》引起美国乃至全世界千百万人的注意，促使人们关注和思考一个不能回避的问题：随意滥用杀虫剂对人类健康和生物多样性的威胁。

卡森的书当然也引起了杀虫剂生产企业的憎恨，化工利益集团大多将《寂静的春天》视作威胁，并掀起反驳与批评。认为使用杀虫剂能够保证丰收，降低粮食价格，毕竟是利大于弊。

但是大部分读者认为，卡森道出了真相，人类使用致命化学物质的害处需要深入研究，并予以制止。

这本书也有助于警醒政府。1963年5月，肯尼迪总统的科学顾问委员会发布报告，建议设置杀虫剂的使用限度。肯尼迪总统立即下令，要求实施委员会的这些建议，包含要求农业部终止某些农药喷洒计划。并尽快由食品和药物管理局(Food and Drug Administration)审议食品农药残留物可被接受的限度。

1970年4月22日，美国2000多万人上街游行，要求保护环境，“世界地球日”由此而生。

1971年，“国际绿色和平组织”诞生。

1972年，美国食品和药物管理局几乎完全禁止了滴滴涕的使用。

1972年6月，联合国“人类与环境大会”在瑞典斯德哥尔摩举行。讨论并通过了《人类环境宣言》，号召全人类共同保护环境，将环保运动上升为全世界的政府行为。并成立了“联合国环境规划署”。

“联合国环境规划署”随后分别于1972年、1973年和1979年，通过了禁止将废弃物排入海洋的《伦敦公约》，以及《防止船舶污染国际公约》和《日内瓦远程跨国界大气污染公约》。

1992年，联合国在巴西里约热内卢召开环境与发展大会，大会通过了《里约热内卢宣言》和《21世纪议程》，签署了《气候变化框架公约》《生物多样性公约》和《保护森林问题原则声明》，并成立“可持续发展委员会”。本次会议共有176个国家的代表参加，其中包括118位国家元首，被称之为“地球峰会”。

1997年，《联合国气候变化框架公约》缔约方第三次会议上通过《京都议定书》，对减排温室气体的种类、主要发达国家的减排时间表和额度等做出了具体规定。

2002年8月26日，可持续发展世界首脑会议（地球峰会）在南非约翰内斯堡开幕。包括104个国家元首和政府首脑，192个国家的代表参会。8月26日至9月1日会议主要围绕健康、生物多样性和生态系统、农业、水和卫生、能源等进行讨论。9月2日进入首脑会议阶段。在首脑会议开幕式上，联合国秘书长安南呼吁国际社会，特别是发达国家，为地球、为人类未来负起责任。他强调，各国在发展经济的过程中必须注重环保，如果人类不采取紧急措施改善日益恶化的环境，今后将会为此付出更加昂贵的代价。9月4日各国领导人和代表们最后通过了两份重要文件——《执行计划》和题为《约翰内斯堡可持续发展承诺》的政治宣言。

2009年，哥本哈根会议就发达国家实行强制减排和发展中国家采取自主减排行动做出安排，但是因为发达国家与发展中国家之间在“共同但有区别的责任”方面没有达成共识，因而没有达成具有法律约束力的协议文本。

2013年，在华沙气候大会上，西方发达国家与发展中国家在会议期间展开激烈角力，最终就德班平台谈判，气候资金和损失损害补偿机制等焦点议题达成协议。

从20世纪中叶至今的大半个世纪里，世界各国政府和人民对于防止环境破坏，保护生态方面的共识越来越多，采取行动的力度也越来越大。尽管这并没有阻止环境灾难的频繁发生，没有遏制许多局部区域的生态恶化，但是，认识到问题总比没有认识好，有行动总比没有行动好。有很多生态保护行动还是取得了可见的实效。

从环境污染的严重性方面提醒世人，保护环境，是一个角度，还有另外一个与之密切相关的角度，就是告诉人们，地球上的资源是有限的，因此需要关注生态，珍惜生态，不要让大自然透支，必须考虑环境的承载力。不应该盲目追求经济的无限增长。

1972年，意大利罗马俱乐部发表了自己的研究报告，题目就叫做《增长的极限》，小小的书本提出了一个大大的警告：除非人类改变现存的工业生产方式，改变工业社会所信奉的社会价值以及相应行为，否则，工业社会的经济体系总有一天会毁灭，全球性的诸多生态危机表明，地球已经没有能力支持工业文明的继续膨胀。

《增长的极限》提供了一个并不复杂的逻辑：整个西方工业文明社会的持久动力就是对经济增长的无限追求。但资源不可能无限供给，因此，这种无限制增长是不可能长久的，其后果将是灾难性的。

反对《增长的极限》一书观点也是存在的。但书中的逻辑打动着越来越多的人。今天，70亿人口已经让地球不堪重负。未来将达到100亿人口甚至更多，而大家依然固执地追求经济无限增长，长此下去，地球生态系统被完全压垮必成定局。

传统型的工业生产方式本质上是资源型经济，其维持运转和实现增长依赖大量的自然资源投入。而自然资源却不是无限的，生态环境的承载力是有限的。环境必然在不择手段的索取下崩溃。更何况这种索取过度还会留下很多败坏性因素，加速着走向总崩溃的趋势。

1983年11月，《人类环境宣言》问世后的第十一年，联合国又成立了“世界环境与发展委员会”，并为该委员会的主要任务确定为：审查世界环境和发展的关键问题，创造性地提出解决这些问题的现实行动建议，提高个人、团体、企业界、研究机构和各国政府对环境与发展的认识水平。

随后，在1987年于东京召开的环境特别会议上，世界环境与发展委员会在其长篇报告《我们共同的未来》中，正式提出了可持续发展的模式，以及人类利用自然，保护自然，与自然和谐相处的理论。

这一套理论不断丰富与深化，一直坚持至今，并在可以预见的未来被弘扬下去。

（作者：原国家林业局党组书记、局长，第十一届全国政协人口资源环境委员会副主任）

粮食变迁折射伟大跨越

卞瑞鹤

作为世界第一人口大国，新中国成立以来，粮食问题一直被高度重视，改革开放 40 年来，我国的经济发展取得了举世瞩目的成就，经济全球化对于我国的粮食生产、消费、供给及需求产生着显著影响，我国的粮食问题也直接影响着全球粮食的安危。近几十年来，尤其是我国加入世界贸易组织之后，在每年的中央一号文件中，关于粮食问题都备受关注。而与此同时，我国牢牢把饭碗端在自己手中，从追求产量到追求质量，从藏粮于仓、藏粮于民到藏粮于地、藏粮于技，阔步走出了一条独具中国特色的粮食发展路径。

成功实现粮食自给，日子越过越好

“民以食为天，食以粮为本”是中华民族的千年古训。作为世界上最大的发展中国家，又是最大的粮食生产国和消费国，改革开放以来，我国始终把解决好十几亿人的吃饭问题作为粮食工作的头等大事，粮食工作成效显著，国家为此投入巨大，城乡居民也从中受益匪浅。

改革开放 40 年，我国粮食产业成功实现了由高度集中的计划经济向社会主义市场经济、从封闭半封闭状态到全面开放粮食市场的历史性转变；粮食供给由过去长期紧缺逐步做到了供求平衡、丰年有余；粮食流通体制日趋完善，中央和地方粮食储备充裕；粮食流通基础设施和加工业不断改善，粮食现代物流开始形成；城乡居民粮食消费水平大幅度提高，从温饱不足发展到总体小康，日子越过越好。

新中国成立后的前 30 年，由于种种因素干扰未能解决好群众的温饱问题。改革开放，把这一问题成功解决，不仅做到了温饱有余，而且实现了总体小康，为发展中国家自力更生解决粮食问题做出了榜样。

1996 年，我国政府在联合国召开的各国政府首脑世界粮食会议上公开承诺，我国粮食自给率将保持在 95% 左右。在 2007 年至 2008 年的世界粮食危机冲击下，有 30 多个国家闹粮荒，有 8 亿多人在饥饿线上挣扎，而我国 13 亿人口能做到粮食自给有余，这本身就是一个具有世界意义的伟大成就，也是我国对人类社会发展的重大贡献，受到了联合国粮农组织和国际社会的一致好评。

美国有位未来学家奈斯特·布朗曾在 1996 年向全世界提出了“谁来养活中国”这样一个严峻的问题。现已给出了明确答案：中国依靠自力更生已成功实现了粮食自给，完全可以自己养活自己。改革开放的经验证明，10 多亿人的吃饭问题绝不能受制于人，中国人的饭碗必须牢牢端在自己手上。

从紧缺商品到粮食“航母”

在过去计划经济时期，粮食是首要的计划物资，农民种粮照计划，粮源靠统购，消费靠统销，余缺靠调拨，供应凭票证，农民种植品种和数量一概由政府决定，市场机制根本不能发挥作用。农民的生产自主权和城市居民的多种粮食消费要求基本无法实现。改革开放以来，通过坚持不懈深化改革，全面开放粮食购销市

场，市场机制对国内外粮食资源的配置发挥了基础性作用，开创了我国粮食市场空前繁荣活跃的新局面，各种粮食制品琳琅满目。不仅种粮农民得到了实惠，居民粮食需求得到了充分满足，而且国家储备粮油的收购、轮换和销售等，也是通过粮食市场公开进行，充分显示了市场机制的生机与活力。

现在，由粮食批发和零售、期货和现货、专业和综合、区域性和全国性市场，以及合同交易和网上交易等组成的新型粮食市场体系早已成型，并正在有效运转，发挥着越来越重要的作用。

1990年以来，国家相继专门成立了国家粮食备局和中国储备粮管理总公司及其分支机构，建立了以中央粮食储备为主体、地方各级政府粮食储备相配套、粮食企业库存、农户存粮和社会存粮相结合的国家粮食储备体系，作为国家粮食宏观调控的主要载体，在保障全社会粮食安全中发挥了重要作用。尤其是在粮食购销市场放开、大批国有粮食企业走向市场的新形势下，国家各级粮食储备体系成了粮食市场主渠道和保护农民利益的“主心骨”，在吞吐余粮、稳定市场、平抑粮价、救灾扶贫、保证军需民食和保障全社会粮食安全等方面起了关键作用。

此外，在计划经济时期，由于无视价值规律和市场机制的作用，粮食成了当时短缺经济下最紧缺的商品之一。改革开放以来，国家通过连续提高粮食收购价格、开放粮食集市贸易、允许粮食议购议销、放开粮食零售市场和取消粮油票证、全面开放粮食购销市场等一系列渐进式市场化改革措施，使市场机制在我国内外粮食资源配置中发挥基础性作用，从而基本理顺了粮食生产者、经营者和消费者之间的关系，开创了粮食工作的新局面。

在改革大潮中勃兴的粮食产业化经营浪潮，使许多传统的粮食贸易企业通过改革管理体制和转换经营机制，积极向粮食生产和加工领域两头延伸，打造完整的粮食供应链，形成了新型的粮食产业化龙头企业。这些企业通过“公司+基地+农户”等形式与农民结盟，获得了优质粮源，同时大力开展粮油精深加工提高附加值，增加了企业效益。眼下，随着农民土地承包经营权自愿流转和农村土地规模化经营的扩大，粮食产业化龙头企业正迎来更大的发展机遇。

深化国有粮食企业改革一直是粮食部门改革的一个重点。过去，国有粮食部门政企不分，企业机构臃肿，人浮于事，管理粗放，亏损严重，缺乏市场观念，靠吃“政策饭”的惯性很强。粮食部门在进入市场经济以后，普遍遇到了“小企业”与“大市场”的矛盾，无法适应市场需要。通过实行政企分开等一系列改革，使粮食企业逐步成为自主经营、自负盈亏的市场主体，在市场竞争中优胜劣汰，让真正有实力占领市场的优势企业脱颖而出，放手做大做强做久。

特别是一些国际大粮商进入我国粮食产业之后，不仅带来了资金、技术和国际化的管理经验，更发挥了“鲑鱼效应”，激发了我国粮食企业的市场竞争活力。巨大的市场竞争压力促使我们不得着手打造本土粮食产业化龙头企业，着力培养一批具有国际核心竞争力的中国粮食企业“航母”。

坚持“食为政首”，实现增产增收

改革开放以来，我国之所以能够在粮食问题上取得举世瞩目的成就，一个根本原因就是我国坚持“食为政首”的基本执政理念，始终把解决吃饭问题放在一切工作的首位。

十一届三中全会以来，我国按照“农业是根本，不要忘掉”的指导思想，制定了一系列符合农村情况的方针和政策，建立了以家庭联产承包为主的多种农业生产责任制，使粮食生产发生了根本性变化。国家从政治上、战略上高度重视粮食问题，提出“农业、农村和农民问题始终是一个关系我们党和国家全局的根本性

问题”，明确要求全党要坚定不移地贯彻以农业为基础的方针，坚定不移地把农业放在经济工作的首位。

从 20 世纪 90 年代开始，我国立足国内保障粮食基本自给的方针始终不动摇，改革粮食流通体制，建立国家专项粮食储备制度、粮食风险基金制度、“米袋子”省长负责制等，从而防范了粮食风险、维护了粮食安全。特别是党的十六大以来，我国对粮食安全问题作出具体安排，不断加大农业投入，实现了主要依靠自身力量保障国家粮食安全，为经济社会又好又快发展创造了条件。

在强调粮食自给的同时，我国也注意采取“走出去”的办法，与世界其他国家广泛开展农业交流与合作，通过“借地种粮种油”“借鸡下蛋”，开发利用两种资源、两个市场，拓展了确保粮食安全的空间，削减了我国粮食安全风险。

历史告诉我们，农业不兴，则邦不振；农民不富，则国不强。改革开放 40 年，党中央把调动农民种粮积极性、减轻农民负担、提高农民生活水平作为农业工作的出发点和落脚点，坚持把农业和粮食政策的制定和调整能否增加农民收入和调动农民的积极性作为判断标准，陆续出台家庭联产承包责任制、提高粮食的统购价格、降低与农业生产相关的工业品价格、缩小工农业产品交换差价等一系列政策和措施促进农民增收、调动农民种粮的积极性；以建立社会主义市场经济体制为导向，开放购销、提高国家粮食收购价格、对种粮农民实行直补、着力减轻农民负担，促进农民增产增收。

比如被称为中原粮仓的河南，经过改革开放与发展，粮食取得了令人瞩目的成就。农业生产从重视追求数量的增长向讲求质量的方向转变，专业化、集约化和产业化经营水平不断提高。粮食总产量连续 9 年位居全国第一，用全国 1/16 的耕地，生产了全国 1/4 的小麦、1/10 的粮食。一系列惠农政策的出台，尤其是 2005 年底，河南省在全国率先宣布提前一年免除农业税，极大地调动了农民种粮的积极性。2006 年至 2008 年，粮食生产连续 3 年突破 500 亿公斤(2008 年粮食总产量为 537 亿公斤)，为国家的粮食安全作出了重要贡献。而后，河南粮食产量一路高歌猛进，2015 年总产量达 1213.42 亿斤，再创历史新高，实现连续 12 年增产。

以科技支撑，实现藏粮于地、藏粮于技

进入 21 世纪，党和国家对农业、粮食生产的高度重视是有目共睹的，这可从中央一号文件连续 13 年聚焦“三农”的事实中得到很好印证。正是由于中央对农业的强力保障和支持，才迎来了粮食连年增产，从而为改革开放和现代化建设事业提供了坚实基础、过硬保障。

粮食安全始终是关系我国经济发展、社会稳定、国家安全的重大战略问题。确保国家粮食安全，必须针对粮食生产存在的突出问题，加快转变农业发展方式，不断增强粮食生产能力。

2016 年 3 月 8 日，习近平总书记参加全国两会湖南代表团审议，在听取了相关代表关于治理镉超标的汇报后，详细询问这项技术的特点、成本和治理周期，并强调：要推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力；要以科技为支撑走内涵式现代农业发展道路，实现藏粮于地、藏粮于技。

科学技术是第一生产力。在挖掘资源优势、能源优势达到“上限”的情况下，要想实现提质增效并非易事，必须紧紧依靠科技，走创新驱动发展之路。具体到农业而言，就是要走内涵式现代农业发展之路，而其中的“内涵”则主要在于科技。也就是说，要破解包括粮食安全、生态安全、食品安全、农民增收等矛盾和问题在内的农业发展“瓶颈”，必须给农业插上科技的翅膀，构建起高产、优质、高效、生态、安全的现代化农业技术体系。这绝不是权宜之计，而是治本之策。

要实现粮食安全、农民增收，必须实现“藏粮于地”。这是先决条件，因为土地是人们赖以生存和发展

的基础，离开了土地，粮食安全、农民增收就是无本之木、无源之水，内涵式现代农业就成了镜花水月。从这个角度看，“藏粮于地”主要强调了两个方面：一是要做好土地文章，紧紧依靠土地来稳住农业生产；二是要珍惜土地、爱护土地、合理利用土地、科学利用土地，决不能让粮食生产因土地、土壤的破坏而没有着落。

要实现农业增效，实现粮食生产中的高产、优质、高效、生态、安全等目标，必须实现“藏粮于技”。毋庸置疑，这里的“技”，指的是现代化农业科技，是技术创新、流程创新。有创新才有动力，有创新才能发展。因此，必须紧紧抓住农业科技创新这个“牛鼻子”，力争实现现代化农业生产的各项任务目标。

夏收时节，行走在河南的广大农村，有路的地方就有麦田，金黄的麦子在阳光下熠熠闪光；从高空俯瞰中原大地，成片成方的高标准粮田，像威武雄壮的士兵方阵，展示着中原粮食生产的底气和决心。

正是在科技的引领下，河南粮食连年丰收，让河南粮食生产大省的地位更加稳固，中原粮仓也越筑越牢，越筑越高。河南省委、省政府提出，要着力从发展大宗普通农产品向发展优质小麦、优质花生、优质草畜、优质蔬果的“四优”转变，更好地发挥比较优势，满足市场多样化需求。

农业是国民经济的基础，粮食生产是基础中的基础。“手中有粮心不慌”，要想干好其他事业，不能没有粮食这个最基本的保障，不能没有农业这个最大的基础。习近平总书记关于“要以科技为支撑走内涵式现代农业发展道路，实现藏粮于地、藏粮于技”的相关论述，为我国现代农业特别是粮食的发展指明了前进方向。

（作者：《农村·农业·农民》（河南）杂志社新闻中心主任）

书写生态环境保护的新篇章

——访问环保老人曲格平之三

张可兴

张可兴：您说到这里，我觉得不能不提到我国《21世纪议程》中的一个观点——环境是自然资本的来源。

曲格平：自然资本我也写文章论述过。在联合国环发大会后，我国政府组织有关部门制定了《中国21世纪议程》，国务院在1994年3月批准了这个议程。在该议程第四章可持续发展经济政策的目标中，提出要“将环境成本纳入各项经济分析和决策过程，改变过去无偿使用环境并将环境成本转嫁给社会的作法。”在行动依据中，明确提出“将可持续能力纳入经济决策，首先要比较明确地衡量环境作为自然资本的来源以及人类活动所产生的副产品的承载体的重大作用。”并提出“需要建立一个综合的资源环境与经济核算体系来监控整个国民经济的运行。”这是“自然资本”第一次正式出现在我国政府的文件中。之所以提出“自然资本”

这个概念，是因为过去无偿供给人类使用的自然资本，由于长期的滥用、污染和破坏，已经变得越来越稀缺。发展经济需要生产资本、人力资本、社会资本、金融资本等，但是，这些资本都是自然资本转化而得来的，只有自然资本才是人类发展最基础最重要的资本。要充分认识到自然资本是有边界和一定承载力的，如果超出了一定的界限，经济发展是不可持续的。环境是自然资本的来源，从这一点看，保护环境的本质就是保护自然资本，就是保护人类生存和发展的基础，就是提高经济社会发展的承载力。外国学者写的《自然资本论：关于下一次工业革命》，被我国学者翻译出版后，在我国产生了较大影响。作者认为自然资本包括自然资源、生态系统和生命系统，自然资本可以看作支撑生命的生态系统的总和。生态系统提供的服务，用一定的方法进行计算，那可是天量的价值。这些见解我们应该研究和借鉴。山西省正在实施的转型发展很有典型性。山西省的资源型经济不仅过度消耗了资源，同时也带来生态系统和生命系统的巨大牺牲，因此，可以认为山西的资源型经济是由自然资本支撑的经济。山西省的转型发展，就应该转向生态经济。

张可兴：现在关于生态资本的提法也很多。

曲格平：生态资本与自然资本从字面上理解有所区别，在不同语境下的表述有所差异，但其本质是相通的。2017年6月中央全面深化改革领导小组通过了《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》，为了与这个规定保持一致，我认为还是用自然资本比较好。对领导干部离任进行自然资源资产审计，这是为了建设美丽中国，强化领导干部环境保护责任的具体措施。自然资源、自然资产和自然资本，在使用时可能各有侧重，要注意其内涵是不一样的，在一定条件下也是可以转化的。自然资源、自然资产和自然资本及其关系，对生态环境工作有多大的意义，还是由理论界的同志们深入探讨吧。

习近平一再强调的“绿水青山就是金山银山”，我认为其中就包含了自然资源、自然资产和自然资本的三重意义。环保部门抓的气、水、土三个“10条”，也有资源、资产和资本的属性及其三者的关系，要提高资源的数量、质量和利用率，扩大资产的存量，增强资本的实力，从而提高生态环境的整体质量。还要通过生态环境工作促进产业结构的调整，实现向高质量发展转变。

张可兴：您好像非常强调环境保护的产业意义？

曲格平：我们不仅要看到环境保护的公益性，也要足够认识环境保护的产业价值。我去过两次太钢。看到李双良治理渣山的成果，我非常高兴，把他推荐到联合国获得了“全球500佳”。他治理冶金渣的第一个效果就是保证了排渣顺畅，解放了太钢的生产力；第二个成果是完善了生产链条、产生了经济效益，发展了太钢的生产力；第三个成效是消除了很多污染，保护了太钢的生产力。这三方面成果都是可以用数据进行计算的产业成就，可以看作这是“环保生产力”啊。他治理渣山的方法，在全国冶金行业产生了巨大的示范效应，带动全国冶金企业环保走上变废变宝、化害为利的产业化道路，社会效益、环境效益和经济效益都非常显著。其实，不论是污染治理项目还是生态修复项目，都有产业的价值，都可以看作生态产业项目。在我国经济发展新旧动能转换的时候，生态环境保护和改善已经成为新的重要动能。因此，对生态环境的产业意义要高度注意。

张可兴：您怎样认识环境保护与构建人类命运共同体的关系？

曲格平：我参加了1972年联合国第一次人类环境会议，那次会议提出了“我们只有一个地球”的口号，呼吁各国为维护和改善人类环境，造福全体人民，造福子孙后代而共同努力。因此，环境保护一起步就是最

具有国际意义的事业。1992年的联合国环境与发展大会，被称为“地球峰会”，通过了《关于环境与发展里约热内卢宣言》、《21世纪议程》等重要文件，对《联合国气候变化框架公约》和《联合国生物多样性公约》进行了开放签字，这些都是关系全人类生存和发展的大事。“里约宣言”指出：和平、发展和保护环境是互相依存、不可分割的，世界各国应在环境与发展领域加强国际合作，为建立一种新的、公平的全球伙伴关系而努力。我多次参加重要国际会议，深深感到环境保护确实是一件服务于全人类的伟大事业。随着我国环境保护事业的发展，我们对环境保护的深入理解，极大增强了我们参与全球环境事务开展环境外交的主动性，包括在控制消耗臭氧层物质、应对气候变化等方面都发挥了积极作用。习近平总书记在党的十九大报告中，提出了“推动构建人类命运共同体”的任务。这次在修改宪法中，在序言中增加了“推动构建人类命运共同体”的规定。推动构建人类命运共同体，今后应该成为我们在国际上进行环境交往的主旋律，我们从事环境保护的人应成为推动构建人类命运共同体卓有成效的实践者。

我经历和目睹了我国环保事业发展的整个过程，现在看到的是充满希望的光明前景。我相信，我们生态环境战线一定会紧跟以习近平同志为核心的党中央步伐，在政府强有力组织下，不辜负党和人民的重托，坚守生态红线，构筑生态环境的安全屏障，为建设生产发展、生活富裕、生态良好、生命健康，洋溢绿色生态文明的新时代而高歌奋进。对此，我充满了信心，同时祝福年轻的同志们奋发有为，砥砺前行，书写生态环境保护的新篇章。

张可兴：感谢您接受采访，感谢您的谆谆教导。

（作者单位：《环境保护》杂志社；摘自：《生态经济通讯》2018年第4期）

全球变暖或导致人类粮食危机

沈凤斌

一谈到全球变暖所产生的影响，想必大家眼前都会浮现出气候变暖、灾害遍地的灾难片景象，最直观的比如经典影片《后天》。然而，全球变暖带来的只有这些“肤浅”的表面影响吗？近日，联合国粮农组织（FAO）报告显示，全球变暖的危害不但是从地球的皮肤开始层层侵蚀，甚至会从我们每一顿饭里入手，潜移默化地产生更深远的粮食危机。

全球变暖将会影响粮食产量

全球变暖导致各种极端气候频发已是不争的事实，如超强的龙卷风，极端的干旱、海平面不断上升等。如今，大气中的二氧化碳含量已经超过了400ppm，这是人类有史以来二氧化碳含量最高的时期。美国佛罗里

达大学的一个科研小组于 2018 年 1 月在美国《国家科学院报》上撰文表示，全球变暖对小麦、水稻、玉米、豆类作物的影响是不可避免的，会不同程度导致这些人类赖以生存的主要粮食作物减产。该研究小组的负责人之一，美国佛罗里达大学霍尔德·阿森教授表示，人体有 67% 以上的热量来自小麦、水稻、玉米及豆类作物，气候变暖会使这些作物产量出现不同程度的下降。该科研小组在 70 个国家和地区采集了研究样本，经过分析发现，气候变暖对上述几类主要粮食作物产量的影响大部分是负面的，如果全球气温上升 1℃，全球小麦的产量将会下降 6%—8%；水稻、玉米、大豆等作物的产量将会下降 4%、8%、4.5% 不等。

联合国政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 第二工作小组会议在 2018 年年初公布了一份全球气候变化对全球粮食作物影响的报告，该报告的内容极富冲击力。报告认为，气候变化对水稻、小麦的影响是显而易见的，到 21 世纪末如果地球平均气温上升 2℃，水稻、小麦、玉米这三类主要粮食作物的产量将会分别下降 10%—15% 不等；如果到 21 世纪末地球气温上升 4℃，这三类粮食作物的生产将会面临毁灭性的灾难。该报告甚至断言，如果按照当前地球气候变化趋势，21 世纪末人类将会陷入大规模的饥荒之中。

全球气候变暖对粮食作物的影响是多方面的，随着极端干旱等气候的出现，粮食作物所需的降水会大大减少。在整个 20 世纪降水充足的中国北方、印度大部、乌克兰平原、澳大利亚西南部地区，在进入 21 世纪之后，干旱发生的频率远超 20 世纪，给农业生产带来极大的影响。澳大利亚西南部地区是世界著名的优质白小麦产地，但在过去的十多年时间内，该地区的干旱已经成为一种常态，造成了白小麦产量锐减。

中国南方科技大学环境科学与工程学院最近联合韩国学者进行的一项研究显示，在北极气温偏高的情况下，大气环流的变化导致整个北美洲偏冷和降水偏少，这对于植被生长相当不利，也将降低植物约 14% 的碳吸收能力，导致作物产量明显下降。虽然此前一些科学家认为，北极变暖在高纬度增加了植被，这将增加北半球的碳吸收能力，对缓解全球变暖有利，但是北极变暖将改变气温变化情况，影响其他地区植被生长，从而抵消增加的碳吸收。以北半球广泛种植的小麦为例，近 30 年来，异常的干旱、高温、冰冻等天气将导致小麦年产量波动高达 40%。在 2010 年，小麦贡献了全世界 20% 的食物热量。因此，它在世界各地的粮食安全中发挥着重要作用，一些国家特别依赖它。

对于热带地区而言，全球变暖的影响将会更加严重。国际农业研究咨询团体 (CGIAR) 在 2017 年发布的一份名为《在世界热带地区与气候变化有关的脆弱性和粮食安全的地图》的研究报告称，全球变暖对热带地区的农业冲击超过了温带、寒带地区，到 2050 年这些地区的农业将会面临灭顶之灾，是整个地区农业生产的“风险焦点”。其中，威胁最大的地区当属非洲、印度以及拉丁美洲地区。CGIAR 在研究报告中提出了“气候门槛”这个概念，气候门槛的温度是 30℃，按照这个概念确立了相关的风险区域。气温的持续升高将会影响上述热带地区的玉米、豆类作物产量。如果高温在这些地区持续 120 天，其玉米的产量将会下降 20% 左右，其中墨西哥、巴西东部、中美洲地区受到的影响最为严重。按照现在的气温上升趋势，这些地区到 2050 年之间降雨将会大大减少，干旱天气的时间将会超过 120 天，这将不利于玉米、豆类作物的生长。玉米、豆类作物在生长的各个阶段对气温升高异常敏感，两类作物均不能忍受过高的温度。同时，这些地区应对气候变化的能力较弱，更加加剧这一风险。此外，如果这些地区每年气温超过 30℃ 的时间超过了 120 天，对依赖木薯为主食的人口也会产生不利影响，势必会增加该地区的贫困与不安。通常而言，木薯的种植周期需要 2 年时间，在生长 120 天之后将会进入冬眠状态，气温的升高将会减少其有利生长周期，进而使得生长周期延长并导致产量下降。上述报告还对撒哈拉以南非洲地区以及南亚大陆的气候变化对粮食作物的影响进行了分析，认为气温

的上升将会使得这两个地区的粮食作物生长季节缩短 5%，作物产量下降 15%，使得这两个地区的贫困人口生存压力更大。事实上也是如此，南部非洲地区的一些国家为了应对持续的干旱与高温，开始放弃种植玉米，改种其他更能够抵抗高温与干旱的作物。

全球变暖还会影响粮食品质

全球气候变暖受影响的不仅是作物的产量，还会影响到作物的品质。如果温度持续升高，大米、玉米、蔬菜、小麦等作物的品质就会下降。

哈佛大学的一个研究团队在 2017 年 8 月 2 日出版的美国《环境研究快报》中指出，全球化所导致的二氧化碳浓度持续上升，会引起大米、小麦等主要作物中蛋白质急剧减少，使人类弱势群体濒临发育迟缓和过早死亡的巨大风险。研究人员将植物暴露在高浓度二氧化碳环境的矿厂进行实验，以此研究数据作为依据。他们发现，若大气不断聚集高浓度二氧化碳，到了 21 世纪中期，大麦的蛋白质含量将首先大幅减少 14.6%，大米蛋白质含量减少 7.6%，小麦和马铃薯的则会分别减少 7.8% 与 6.4%！这可不是微小的数字。全世界约 76% 的人口摄取的蛋白质是从他们当地的蔬菜作物中获取的，而贫穷国家更是如此。上述研究数据中农作物蛋白质含量减少将导致 18 个国家的人口从食物中摄取的蛋白质下降超过 5%。研究人员还利用联合国的全球饮食资讯进行评估得出，若缺乏蛋白质，人类将发育迟缓、疾病更普遍，且更容易发生夭折，关乎人类生死的情形就在这不知不觉间崭露头角。

无独有偶，2018 年 4 月，英国埃克塞特大学领导的研究调查了当人们缺乏足够数量的营养食品时，气候变化是如何影响不同国家粮食安全性的。若依照目前地球变暖速度推算，等到 21 世纪结束时，由于地球更加缺水再加上空气温度越高，全球蔬菜收成将减少三成以上，恐怕影响到人类食物来源，甚至造成公共健康问题。同时，伦敦卫生与热带医学院科学家预期，如果全球变暖持续按照目前的速度发展，到 2100 年地球温度将再提高 4℃，将导致全球蔬菜收成减少 31.5%。科学家史契蓓克表示，“诸如温度升高与水变稀少等环境改变，会对全球农业生产带来实际威胁，使得玉米、大米中的营养成分发生变化，甚至也可能冲击到食物安全与人口健康”。据悉，这次研究是针对 1975 年起共 174 份环境变化对蔬菜和豆科植物收成与营养成分影响的研究，并进行系统性分析，而且发现南欧和大部分非洲等地是蔬菜生长最受冲击的地区。

科学家丹高尔表示，“人类必须赶紧采取行动，包括努力提升农业部门对抗气候变化的韧性，而且各国政府必须将此列为优先项目”。稍早的研究也曾指出，全球变暖也会减缓玉米生长。美国华盛顿大学科学家堤格契拉指出，“我们发现当地球变暖时，不同国家越可能同时经历大规模玉米减产现象，对食物价格与食物安全带来负作用。减产是致命的，但更致命的是玉米的营养成分特别是蛋白质成分的减少，对人类的影响或许更大”。

全球粮食生产及贸易格局将受影响

整体看，全球变暖对粮食作物生产的影响是负面的，但世界上也有不少农民、企业甚至是政府是欢迎气候变暖的。随着全球气候变暖，原本玉米生产区域的最北边是美国北部地区，如今也可以在加拿大的很多地区种植。科学家相信，随着地球气温的不断升高，世界性的玉米生产带还可以继续北移。加拿大的农民因为可以在冬季种植小麦和玉米，能够为他们带来额外 50% 的收益。美国中部地区因为气温升高能够实现玉米的两季种植，农场主的收入也会大幅度增长。对于地球北端的加拿大、俄罗斯、美国、丹麦等国家的农民而言，

全球变暖带来的积极影响是明显的，阿拉斯加、格陵兰岛的冰床融化，使得这些地区也可以从事作物生产，丹麦最近就在格陵兰岛获得一片比其本土面积还要大的农业种植区域。因此，与应对全球气候变化相对，出口化石燃料、加快气候变暖更加符合地球北端几国的利益。

但对于大部分国家而言，气候变暖并不是值得庆幸的事。由于气候变暖产生的粮食危机已经开始凸现。在南亚的孟加拉国、印度，两国均是以大米为主食，当前两国的大米产量仅能够勉强维持其庞大的人口食用。对于孟加拉国而言，国际海拔较低，海岸地区的大米产地几乎是处于零海拔地带。气候变暖导致的海平面持续上升，沿海地区的水田开始被海水淹没，农地的盐碱化程度日渐加剧。特别是最近几年，该国频繁发生的洪水就是证明，大米的产量也在持续恶化的气候下逐渐减少。印度更是因为气候变暖，在季风期遭遇暴雨的强度逐渐加大，大米的主产区恒河流域因为屡遭洪水侵袭，使得大米的产量日渐下降。同时，德干高原因为气候变暖导致干旱成为常态化的现象，早稻、小麦、玉米等产量也在持续下降。此外，在中东、北非等国家，因为海平面的上升，耕地面积锐减，本来就产量不高的小麦大受影响，对粮食进口的依赖程度逐渐提高。这些地区本身在政治上就充满不确定性，粮食危机的显现会加剧这一地区的政治不稳定。对于中国而言，全球气候变暖产生的影响也是喜忧参半。对于长江中下游的粮仓区域，因为气候变暖导致的海平面上升，使得该地区洪水频发且土地的盐碱化程度逐渐加深，水稻等主要作物的产量有所减少。同时，东北地区由于气候变暖，耕地面积逐渐扩大，除了传统的小麦、玉米种植之外，还成为中国著名的水稻产区。

除了粮食生产格局的变化之外，全球气候变暖对粮食贸易格局也会产生影响。来自华盛顿大学的大气科学研究员米歇尔·提切尔表示，以前的研究往往只关注气候和植物，目前的研究更着眼于气候、粮食供应和国际市场。随着地球变暖，不同国家更有可能同时遭受主要作物减产，这对粮食价格和粮食安全产生重大影响。在国际市场上，美国、巴西、阿根廷和乌克兰占全球玉米出口量的 87%，因此，这些地区的气温变化对于全球的玉米市场有着显著影响。未来的排放量决定着全球气温上升水平，他们预设了平均温度上升 2℃ 或 4℃ 的两个场景，通过分析研究人员指出，仅仅是上升 2℃，美国、巴西、阿根廷等地的玉米年产量就可能大幅降低。但即便是地球仅升温 2℃，温度升高仍然将显著降低美国东南部、东欧和撒哈拉以南非洲地区的平均玉米产量。由于生长季节平均温度的上升，一些地区每年玉米产量的波动将在 21 世纪中期加倍，这种变化将导致玉米价格可能面临前所未有的波动。

实际上，进入 21 世纪以来，全球粮食价格就不断上涨。特别是从 2006 年至今，这种趋势更加明显，如今小麦、玉米、大米、大豆等农产品的价格是 2000 年的 2-3 倍。早在 2005 年的时候，华盛顿大学的一份研究报告就指出，气候变暖会导致全球粮食短缺、粮食价格上涨，继而会引发局部动乱。到 2008 年的时候，这一警告开始在局部地区得到印证。在非洲的一些国家因为粮食价格的上涨而发生了规模不等的骚乱或暴动，加剧了这一地区的局势紧张。在 FAO 最近发布的报告中显示，在全球最不发达的国家中，有 75% 的民众的生活费仅为 2 美元，随着粮食短缺的加剧以及价格的上涨，对于这些国家的民众而言更是灾难。国际援助机构乐施会 (Oxfam) 在 2017 年 8 月发布的一份报告中警告说，如果全球粮食价格继续上涨，贫困人口将会花费更大的收入比例来购买食物，会进一步导致更多的人挨饿，也会加剧社会的不稳定。

如何应对未来的粮食危机

面对全球气候变暖，如果不立刻采取切实可行的办法，人类的未来将会是一副惨淡的场景。粮食是人类生存不可或缺的，没有了粮食，人类就失去了生存的基础。但很多科学家认为，即便是从现在开始投入大笔

的资金来进行农业革命，也需要耗费数十年的时间才能显现出效果。FAO 在 2016 年 4 月的一份报告中指出，到 2050 年，气候变化使得全球的饥饿人口比例至少增加 20%，反复无常的天气会使得营养不良的儿童人数上升到 3000 万人，如今没有什么比气突变带给人类的灾难更大。对于各国政府、科学家及民众而言，在解决粮食危机方面基本上达成了共识，那就是在未来要养活不断增长的人口，就必须不断提升粮食的产量。但是各国特别是发展中国家投入到农业研究方面的资源日渐减少，使得农业技术的发展举步不前。兴起于 20 世纪 50 年代的“绿色革命”至今依然是停滞不前，通过农药、农机、化肥的广泛使用来提升作物产量的做法遭人诟病，被视为是阻碍人类持续发展的罪魁祸首。但事实上，“绿色革命”的确解决了很多发展中国家的粮食自给问题。尽管如此，但希望还是无处不在。日本科学家正在尝试推行无土种植技术，发端于美国的转基因技术也大大提升了作物产量。科学家当前正在尝试新一轮的“绿色革命”，希望通过新的技术研发出能够对抗各类极端天气的农作物。位于菲律宾的国际水稻研究所 (IRRI) 多年来一直在致力于开发新的水稻品种，但气候变化的速度实在是太快了，对水稻品种的培育也产生了不利的影响。该机构的研究员瑞纳·瓦斯曼表示，应对气候变化，仅仅依靠开发新的作物品种是远远不够的，还必须要加强对作物种植过程的管理，大力发展节水技术。澳大利亚西南部近 10 多年来的连续高温干旱天气，使得小麦的产量大为下降。但在澳大利亚科学院 (CSIRO) 资深科学家马克·霍登看来，干旱带来的降雨减少是最为致命的，只要是降雨量减少 20% 左右，技术对农作物的作用也就失效了。在他看来，政府部门需要加大对农业科研的投入，提升技术的应用范围与力度，大力发展能够应对气候变化的现代农业。

当然，除了发展现代农业技术之外，间接技术的开发与使用对促进粮食增产也有一定的作用。美国艾姆斯国家实验室和科罗拉多大学的研究人员在一项研中发现，风能可以对农作物的生长提供重要的帮助。研发团队发现，风力发电机在工作的时候对农田周围的气候能够起到较好的调节作用，进而遏制高温对农作物生长带来的伤害。该项目负责人吉恩·塔克莱教授表示，风力发电机通过扇叶缓慢地移动，可以引导空气向下输送，进而使得空气能够穿越农田，起到农作物“洗澡”的作用，能够使得农作物在更冷、更快的气流中生长。空气流量的增加会加快自然热的交换，可以使得农作物在炎热的白天变得凉爽一些，而到了晚上则更加暖和一些。特别是在春天、秋天两季对农作物的保护作用是极为明显的，可以有效延长农作物的生长期。当然，这项技术目前还处于试验阶段，农作物生长的具体效应还有待进一步证实。

除了技术应对之外，当前还需要对全球的粮食分配及管理制度进行改革，这也是解决未来粮食危机的一个重要办法。如今对粮食的不当处置造成了大量的粮食浪费，联合国的数据显示，全球有超过 30% 的粮食被随意丢弃或浪费掉，在发达国家尤其明显。无论是从经济、资源还是环境的角度看，粮食浪费行为是一种令人无法原谅的不道德行为。按照世界粮食计划署 (WFP) 的统计，每年全球浪费掉的粮食超过了非洲国家全年生产的粮食。换言之，全球每年浪费掉的粮食可以解决非洲人口的温饱问题。因此，面对粮食浪费，作为每个社会个体，对此均负有不可推卸的责任。改变生活习惯，节约粮食应成为每个人的基本德行。更重要的是，各国要进一步完善其粮食再分配机制，一方面政府部门应该加强粮食再分配的立法工作，确保粮食再分配制度的法律化；另一方面，各国政府部门应该积极与社会组织合作，向有粮食需求或是饱受饥荒的个体分配安全的剩余食物，进一步提升剩余粮食的利用率。

(作者：中国建筑科学研究院有限公司高级工程师，本文系 2017 年农业部软科学课题“协调推进农业市场化与国际研究”)

对发达地区农村集体经济的反思

杨海燕

2017年中央一号文件将推进农村集体资产股份合作制改革作为“深化农村集体产权制度改革”的重要内容。农村集体经济组织经股改后形成农村股份经济合作社（下文简称股份社），通过构建外部协同、内部制衡的治理结构，完善股权安排、利益分配、监管监督的治理机制，对促进集体资产增值、维护农民利益具有重要作用。

可是，从20世纪90年代开始实行农村股份社的珠三角地区，却出现部分股份社因资产“卖光、吃光、分光”而解散的现象。按当地人的话来说，“连母鸡都杀了”。以2018年我们调研的广东A社区为例，8个股份社中已有3个解散。所剩的5个当中，只有2个还有少量资产，另外3个已经空壳化。令人诧异的是，老百姓这种“分”的逻辑从集体企业一直贯穿到股份社的运作当中，最终直接导致集体企业转制和股份社的解散。

戛然而止的集体企业

A社区在上世纪八九十年代是镇郊的农村。1982年土地承包到户时，村集体除了保留对一些鱼塘的经营权之外，其余土地承包到户，村民种植甘蔗、红薯、桑树等经济作物。同时，乡镇企业蓬勃发展，很多年轻人到厂里打工，每月有800—1000左右的收入。土地抛荒逐渐出现，只剩老人耕地养牛。村集体只能将土地逐渐收归村一级经营，所得收入用来支付“三提五统”等费用。

随后，镇政府开始成立土地开发公司，搞规划和发展。当时，A社区与相邻的行政村B作为管理区从原来所属的镇，被划归到另一个面积较小的镇，作为该镇的土地储备区。政府首先对B村进行全方位的开发。当时，为了能够获取开发的主动权，A社区书记向镇里申请，由A管理区自己开发村里的土地。政府给A社区一年的时间，如果效果不理想，政府就会收回开发权。

1992年，时任村机管厂厂长的Z被调到管理区负责开发事宜，并参加由政府组织的前往新加坡参观、学习活动。从新加坡回来之后，Z向时任管理区的书记建议，需要大规模的征地来投入建设，获得书记的支持。随即，Z便请专业规划院对村里可开发的土地进行规划。当时，A社区的主要规划是作为街道未来的教育文化区域。直到现在，除了容积率有所提升之外，A社区的发展布局并未发生大的变更。可见，当年的规划具有极强的前瞻性。以修路为例，当时将村里的主干道设计为32米宽，加上两边的旁道一共40米宽。

对此，不仅审批部门有异议，老百姓也有很大的意见。在车辆较少的九十年代，修那么宽的道路，被视为浪费土地，不会规划。“修那么宽的路，没有车，老百姓都可以跑到大马路上睡觉。”花了三个月的时间，A社区做通了各方面的思想工作，并用一年的时间修好了路。政府认为A社区有能力自己规划开发，便同意A社区注册、登记成立房地产公司，挂靠在镇政府的开发公司名下。

得到政府的同意，A社区地产开发公司便开始大规模的征地，以平均每亩3万元的价格从各个自然村手中

将土地征收上来，共 2700 多亩。按 15%—18% 的利息，分三年付清。同时，根据各个自然村原有的工业用地数量，给他们划拨工业留用地，用来发展村集体工业。对于那些征地较多的自然村，还会在征收的土地中划拨一些位置较为偏远的土地，给他们作为临时工业用地，无偿给村集体使用。等到开发之时，这部分工业用地要归还地产公司，不对村民进行赔付。同时，将各个自然村的村长纳为开发公司的成员，定期召集开会。

A 社区地产开发公司就此走上快速发展的阶段。不到两年时间，就吸引了两家私立学校入驻社区。其中一家有外资进驻。同时，主干道两边的楼盘慢慢成形，甚至建了别墅区。1996 年，地产公司不仅在广州买了一块地，准备扩展市场，到 1997 年还填平了 A 社区在 90 年代初，由集体企业亏损造成的 6000 万损失。同一时间段，Z 任管理区的书记、主任，地产公司的董事长、总经理，几个职位集于一身。到 2000 年，广场、公园等规划配套的公共设施逐渐完善，A 社区地产开发公司资金慢慢回笼，正要走上盈利的发展趋势。同年，Z 召开党员大会，并做工作汇报：公司已经将亏损填平，并且在广州拿了两个项目，保证未来 10 年，村里每人每年可以有一万元的分红。

可是，令 Z 没有想到的是，自己开的大会却给公司带来灾难。大会之后，7 个自然村的村长便找 Z：“既然你说要给钱，那我们现在就要分钱。”同时，很多村民围堵公司办公大楼，到政府去闹。在这样的混乱局面下，时任镇书记的 D 对 Z 说，国家现在有政策，转卖集体企业。把公司卖了，把钱分给农民吧。就这样，公司拿回了在广州的 8 千万投资，并且将 A 社区的固定资产和土地评估 3 个亿变卖。将总资产的 70% 分给村民，30% 做公共服务。每个人分到 15—18 万。

为什么村民会急着来分钱？Z 认为，自己比较擅长做经济，但是不擅长做农民的思想工作。一些村民认为，他们要求分钱是因为不满于自己的地产公司，在村里自己的地还没开发完的情况下，跑到广州买地开发。也有村民表示他们不满于 A 社区自己的地产公司，将地征走之后自己不开发，而是卖给其他开发商这一行为。当初征地说好是集体公司自己开发，现在又把它卖出去，那还不如村民自己卖。A 社区自己的地产公司，早期由于资金不足，无能力自己建设开发，确实将一些土地卖给其他企业、开发商或者与其他开发商合作。这一系列的经营、投资行为引起村民的不满，才引发村民闹着分钱的群体性事件。

令人遗憾的是，一个冉冉升起，照现在看来具有大好前途的集体企业就此戛然而止，成为历史。

公司改制，分钱风波却并未停息。公司改制后两年，A 社区成立资产管理公司，管理 A 社区剩下的资产。改制时留下的 30% 资产，是政府以 A 社区自己征地时未向其收土地税为依据，强制社区一级保留。可是，村民不断要求将剩下 30% 的资产分光。村民认为，土地是从农民手上征上来的，在此基础上产生的收益应该全部分给村民。而且，A 社区经过村改居，成为居委会。村民认为，居委会是政府的下派机构，不应该拿农民的钱。

可是，村民这种分钱的逻辑在各个自然村的股份社当中仍然发挥作用。村民依然要求将集体资产“卖光、分光、吃光”。上文提到 A 社区的 8 个股份社，已解散 3 个。无资产又不愿解散的各有原因。比如，理事会人员有工资拿，不愿解散；有的想保留这个主体，以备不时之需。

在问及为什么不考虑长远发展，而选择将资产卖光？有人认为“当时不会考虑那么长远，只要有钱分，就卖”；有的理事长表示：“卖地是风气，看见别人卖地分钱眼红。农民三天两头就来问你，什么时候卖。一个两个问的时候，你觉得无所谓。很多人问，说明大家都想卖，那就卖了。”也有人表示：政府本身也鼓励你卖，没政策之前，村里的领导说不卖就不卖。政策出来以后，村民认为你不卖你就落后了。”还有的理事长表示：自己接任的时候，资产不多，只有几千平方米的土地。理事们开工只收租金，每年却拿几万块的工资。后来街道同意，就全卖了。”也有的股份社认为，变卖资产一方面是农民想卖。另一方面，不卖也不

行，“政府三天两头来查你。说你消防不合格，这里不合格，那里不合格”。就这样，各个股份社逐渐将资产变卖。

从主观因素来看，村民希望将资产变卖是导致股份经济合作社瓦解的直接原因。而集体本身无经营能力、集体经济体量小以及政府政策的形塑是催生农民变卖资产的客观因素。

首先是集体经济体量小。土地是当地股份社的主要资产，而各个股份社的土地，只有管理区统一开发时留下的30%留用地。征地较多的自然村，连30%都不到。比如，其中的L自然村，被征300亩，征地数量排第二，留用地只有30多亩。各个村集体本身无能力经营企业，集体收入来源靠厂房出租或出租土地。这样的经营模式产生的集体收入体量不大。以2005年左右为例，分红最高的股份社，成人（10股）每年可得2—3万元的分红，而少的股份社只有几百元。与此相比，同一时期卖地，一次每人可分得二三十万。村民甚至认为“卖了把钱存银行产生的利息都比租金高。”随着地价的不断上涨，集体土地数量越来越少，分红逐渐减少，村民卖地分钱热情更加高涨。

另一方面，在集体资产不多的情况下，继续运营股份合作社存在较高的管理成本和税收成本。股民需要给几个理事支付300—2500不等的月薪，还有话费、误工补贴等，理事长每年还要从集体收入中提取收成。此外，需要支付税费，营业税、土地使用税、租赁税、房产税等占总收益的20%。这些因素共同作用，催生股民变卖资产想法。

而地方政府方面，一方面为了便于土地的连片开发以及促进农民收益的增长，不断出台优惠政策，吸引股份社给集体建设用地办证，推动土地的流转。比如，2001—2006年，政府协助集体办建设用地手续，钱由集体出。到2006年，政府不仅协助集体办建设用地手续，还要支付相关费用。有了政策的支持，强化了老百姓卖地的想法。另一方面政府出于维稳的需求，希望股份合作社变卖资产，进而达到解散合作社的目的。因为八九十年代政府征地时，无需全体村民表决。随着地价的不断上涨，村民以股份合作社为依托，要求政府归还土地，不断上访，闹事，给政府的维稳工作施加压力。股份社因此被当地政府视为社会动乱的根源，也因此被称为“万恶的股份社”。当地政府现已买断了另一个村居股份合作社的所有资产，将钱全部分给股民，并将其解散。在政府看来，那些不断上访闹事的股民，他们的根本目的就是卖地分钱。所以，买断股份社资产，将钱分给他们其实是帮股民如愿。

钱去了哪里

资产卖了，钱也分了，那钱去了哪里？

首先，钱并未用于发展集体的公共事务。由于股民一再要求分光，集体收益分八留二的分配制度在当地一直难以落实。村改居之后，各个小组的道路、下水道、文化楼等基础设置建设均由政府承担，日常的一些公共性事务全由居委会打理，无需股份社出资。而居委会的资产经过股民多次要求分光的今天，所剩无几，在整个街道只能算中等水平。其次，由于集体本身能力有限，无法自主经营和管理一个企业；又出于对职业经理人的不信任，不愿聘用职业经理人代为管理。而与企业合作的方式因面临一定的风险、缺少投资成本以及见效慢等原因，股民不愿和企业合作。基于几个方面的原因，股份社难以将集体资产或收入转化为更为长远的投资。在这样的社会基础下，资产只能靠出租，收入只能被分光似乎是集体经济逃不掉的宿命。

钱到了股民手里，又去了哪里？从九十年代开始，政府的征地补偿款、资产出租带来的分红以及资产拍卖之后的分红，几项收益前后一共给每个家庭带来几百万元的收入。一些村民表示，九十年代的征地补偿与卖地收入并不是一次性分，一次分几千块，分十几年。这样一年的分红只够改善一年的生活，不知不觉都花

掉了。“现在都是一次性分掉，分了之后，有建房的，有改善生活的，也有拿去投资的。对于那些比较精明，本身靠大环境发展起来的人，这点钱对他们来说多也不多，说少也不少。”

有意思的是在当地，人们用“五子”来概括大部分农民卖地分钱之后的消费。

1、傻子：地还没卖，钱已经花光了，主要拿去做不正当消费。这部分人知道以后卖地有钱分，年底有分红，所以毫无忌惮四处借钱参与赌博。等钱分下来，只能拿去还赌债。Z也说过，当年带头围攻地产公司大楼的主要是涉黄、赌、毒的人员。

2、车子：一部分人有了钱，就去买车。访谈时问及当地嫁妆是否包含轿车，访谈对象的回答是不用。“我们这边女孩子毕业了来，父母都会买辆车给她开。等她结婚的时候，她自然就开过去了，也不算嫁妆。在我们这边，一家有两三辆轿车这个是很普遍的。”某家具有200多名员工企业的董事长助理表示，自己的下属，二十出头的小姑娘们，每个月拿着3000元的工资，开的车却比自己还好。而汽车销售商也看中农村这块市场，直接服务到家。2017年，某股份社拍卖了90亩土地，每人分得49.5万。宝马和奔驰直接将车拉到村里去卖，热闹得很。这个村还剩100亩土地，今年已经提拍卖申请。

3、房子：有了钱，房子自然不能落下。有的家庭装修；有的新建自住；有的建出租屋；还有少部分家庭买商品房到城里住。而建个3—4层的房子，一般要花费100来万。

4、娃子：二孩政策未完全放开时，村民有了经济实力承担罚款，有的家庭想要男孩，选择多生。有的想凑一个“好”字，也会选择多生。

5、花花公子：孩子结婚，有钱就会摆上几十桌，风风光光的，一般都要花费三四十万。而且在当地，举办婚礼不收宾客的红包。所以，婚礼的所有开支均由主家自己承担。

综合以上“几子”消费，股民的生活条件改善了，物质生活提升了，阶层地位向上流动了，从以前的半工半耕阶层上升为半租半工阶层。在外来入眼中，他们成为“有闲有钱”的群体，从事着不用太过劳累、朝九晚五的文职类工作，却有着不错的收入。但是，整个阶层地位的上升主要不是通过该群体技能、智识等能力的发展得以实现，而是土地带来的收益。调研小组中有人用“无发展的流动”来概括这一群体社会发展特征。而且由土地产生的收益成为这些家庭无需参与市场竞争的资本。从长远来看，这并不利于家庭本身的发展。

总结

农村推进集体资产股份合作制改革，通过将分散的农民和分散的资源整合起来，以股份社为组织依托发展集体经济。一方面有利于促进集体资产增值、提高农民收入、维护农民受益；另一方面希望能够将农村组织为一个整体，发展农村公共事业，实现农村的长远发展。以A社区的经验来看，股份社实现了集体资产增值、农民增收的目的。但与此同时，集体经济可持续发展的目标并未实现，反而走向瓦解。从机制设置来看，在集体经济体量较少的现实情况下，股份社的瓦解成为一种必然。

第一，股权的量化与固化。集体资产以股份的形式量化、固化到个人，虽然对于维护股民的收益具有重要意义，但是，本质上属于一种集体资产的私有划分，消解了人们对集体资产具有公共属性的认知。股份社因此成为股东产权的共有组织、产权的集合体，并不具备集体经济所代表的公有含义，从而进一步强化股民对集体资产的私有观念，集体难以发挥其统筹的作用。

第二，基层民主表决机制。股权的量化是一种从公到私的利益明晰化过程，实践证明从公到私易，从私到公难。卖地表决时通过率往往可达70—80%，而筹款办事时通过率却难达半数。具有公共属性意义的集体股

或公益金，在现有的民主决策机制之下，通过股民集体表决，最终也走上被分光的命运。即使是那些保留下的股份社，也难以做一些公共性的事务。

哈佛大学著名政治学家罗伯特·帕特南对意大利的研究证明，同一套民主机制在不同的社会资本基础下会产生完全不一样的治理效果。我们难以论断中国乡村的社会资本如何。但以 A 社区的经验来看，在现有情况下，集体资产的处置权若完全交由股东集体表决，那么集体资产难以逃脱被“卖光、分光、吃光”的命运。因此，对于农村股份社的长久运作，如何在现有机制设立的基础上，确保集体经济的公共性不被消解是关键。

（作者：上海财经大学公共经济与管理学院经济学博士）

世界森林与林业发展现状与趋势

佚名

森林是陆地生态系统的主体，是人类社会赖以生存和发展的最重要的生态基础设施，在维护全球生态平衡、保障生态安全、改善人类居住环境、满足人民生活需要等方面，发挥着不可替代的作用。近年来，世界森林资源的保护与发展越来越受到国际组织、各国政府及社会公众的广泛关注。在一系列全球性问题的冲击和挑战下，重视森林、保护生态已经成为国际社会的广泛共识和各国国家战略，林业发展问题已不是某一个国家或一个地区的问题，而要求世界各国各地区共同合作、共破难题、共求发展、共享福祉。

一、世界森林资源概况

据联合国粮农组织(UNFAO)的《全球森林资源评估报告》，全球森林面积 39.99 亿公顷，覆盖率 30.6%，人均面积 0.6 公顷，森林蓄积量 4310 亿立方米，生物量碳储量约 2500 亿吨（含地上、地下生物量）。森林资源在各个大洲的分布各有不同，其中欧洲 10.15 亿公顷，南美洲 8.42 亿公顷，中北美洲 7.51 亿公顷，非洲 6.24 亿公顷，亚洲 5.93 亿公顷，大洋洲 1.74 亿公顷。前 5 位森林资源最丰富的国家依次是：俄罗斯、巴西、加拿大、美国和中国，合计占全球森林总面积的 54%；森林覆盖率低于 10%的国家有 64 个；另外，福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）、卡塔尔、摩纳哥等 10 个国家和地区几乎完全没有森林。

世界森林按照起源划分，天然林面积 37.13 亿公顷，占全球森林面积的 93%。其中，原始林 12.77 亿公顷，占全部天然林面积的 35%；其他天然更新的森林 23.37 亿公顷，占全部天然林面积的 65%。近 25 年间，人工林（含橡胶林）面积从 1.68 亿公顷增加到 2.90 亿公顷，占全球森林面积的 7%。世界森林按照用途划分，生产性森林 11.87 亿公顷，多用途林 10.49 亿公顷，水土保持林 10.15 亿公顷，环境服务、文化与精神价值的森林 11.63 亿公顷，生物多样性保护林 5.24 亿公顷，自然保护区森林 6.51 亿公顷。

二、世界森林变化情况

总体来看，全球森林呈现以下变化：

一是森林面积不断减少，但减速趋缓。世界森林已从人类文明初期的 76 亿公顷下降到 1990 年的 41.28 亿公顷、2015 年的 39.99 亿公顷，年均森林损失率从 20 世纪 90 年代 0.18% 下降至近 5 年的 0.08%。全球森林年均净减少量从 2000 年的 726.7 万公顷，下降到 2015 年的 330.8 万公顷。2010-2015 年，森林面积减少前 5 位国家分别是巴西 98.4 万公顷、印度尼西亚 68.4 万公顷、缅甸 54.6 万公顷、坦桑尼亚 41.0 万公顷、尼日利亚 37.2 万公顷。而森林面积增长最多的 5 个国家分别是中国 154.2 万公顷、澳大利亚 30.8 万公顷、智利 30.2 万公顷、美国 27.5 万公顷、菲律宾的 24.0 万公顷。其中，中国对抵消全球森林面积净减少的贡献为 32%。从国家发展与森林变化趋势看，低收入国家年森林损失率在过去 25 年始终徘徊在 0.57% 到 0.64% 之间，中等收入国家则从 0.60% 减小至 0.35%，高收入国家已由过去的面积削减扭转为正增长态势。

二是由于森林退化等原因导致的森林质量下降日趋严重。全球森林退化和消失的原因有很多，包括农业扩张、采矿、基础设施建设、森林火灾等。而造成全球森林破坏的最主要原因仍是大规模的工业性采伐，这影响着 70% 以上的濒危森林及其生物多样性，森林生态服务功能包括固碳能力也因此大大减弱。另外，由于农业及其他林地转化原因而导致的林地消失面积每年高达 1300 万公顷左右。2000-2010 年，拉丁美洲约有 70% 的毁林是因为商业性农业开发，特别是在亚马逊地区，养牛牧场、大豆农场和油棕榈种植园等面向国际市场生产的农业企业被认为是 20 世纪 90 年代后毁林的主要祸端。在非洲，大规模的商业性农业开发导致的毁林占比约 1/3。2000-2012 年的 12 年间，全球郁闭度下降的森林面积约 1.85 亿公顷，其中南亚和东南亚超过 5000 万公顷，南美超过 4500 万公顷，西非和中非约为 3500 万公顷。除林木的天然更替外，放牧等人为原因以及火灾、病虫害和其他自然灾害等，都导致森林郁闭度下降。

三是永久性森林的划定促进了森林保护和可持续经营。为了抑制森林转化为农业用地或其他用途而导致的毁林，政府只能将国家所有的森林划定为永久性森林，部分私有林在达成意向后也可能划定为永久性森林。1990-2010 年，被国家划为永久性森林的面积占森林面积的比例从 34% 增加到 37%，如加上作为永久性林地的私人林地面积，此比例可达 54%，面积约为 22 亿公顷。高收入国家与低收入国家相比，其永久性森林面积所占比例更高。目前，几乎所有拥有永久性森林的国家都制定了促进开展森林可持续经营的法律法规与政策，覆盖了全球约 98% 的永久性森林。未来这些森林将按照可持续经营方式进行管理。

四是保护性森林及具有环境服务功能的防护林越来越受到重视。2015 年，全球依法设立的森林保护区面积为 6.51 亿公顷，占全球森林面积的 17%，比 1990 年增长了 2.1 亿公顷，但在 2010 年至 2015 年间增长率有所减缓。保护区林地面积南美洲最高，占比 34%。热带地区是保护区面积增长最快的地区。除森林保护区以外，被指定用于开展生物多样性保护的森林面积为 5.24 亿公顷，占世界森林的 13%，相比 1990 年增加了 1.5 亿公顷，其中非洲的面积增长速度较快。目前，世界上面积最大的用于生物多样性保护的森林位于美国和巴西，分别占国土面积的 21% 和 10%。1990-2015 年，全球水土保持森林面积增加了 1.85 亿公顷，森林水土保持功能增强了 5%；环境服务功能的防护林面积增加了 2.1 亿公顷，其服务功能增强了 6% 以上。

五是森林产权进一步明晰化。1990-2010 年，全球森林面积中公有林比例从 64% 增加到 74%，私有林比例从 13% 增加到 19%，而产权不清或未报告的森林比例从 24% 下降至 7%，森林权属呈现逐渐明晰的趋势。私有林

面积占比最高的是东亚和大洋洲，为 42%；其次是北美，为 33%。公有林比重最高的国家为东帝汶、圣彼埃尔和密克隆岛，所有森林都为公有林。公有林的主要管理者包括公共管理部门和私营机构，2010 年所占比例分别为 82%和 15%，其余 3%由社区、个体等经营管理。与 1990 年相比，私营公司持有公有林经营权的林分比例增加了 12%，而公共管理机构经营的林分比例则下降了 13%。

三、世界主要林产品生产与贸易情况

根据粮农组织 (FAO) 全球林产品年鉴的统计，近年来全球主要林产品（包括工业原木、锯材、人造板、纸和纸浆）的产量稳定上升。2015 年，全球木材总产量已达 37.14 亿立方米，其中工业用材产量为 18.48 亿立方米，薪炭材产量为 18.66 亿立方米。2015 年，其他主要的木质林产品产量为：锯材 4.52 亿立方米，人造板 3.99 亿立方米，纸和纸板 4.06 亿吨。

从国家层面来看，美国、俄罗斯、中国、加拿大、巴西 5 个主要工业用材生产国的产量占世界总产量的 55%。美国、中国、加拿大、俄罗斯、德国 5 个主要锯材生产国的产量占世界总产量的 56%。中国、美国、俄罗斯、加拿大、德国 5 个主要的人造板生产国的产量占世界总产量的 68%，其中中国产量占比接近 50%。中国、美国、日本、德国、印度 5 个主要纸和纸板生产国的产量占世界总产量的 61%，其中中国和美国产量占比 45%。印度、中国、巴西、埃塞俄比亚、刚果（金）5 个主要薪炭材生产国的产量占世界总产量的 38%。

从贸易来看，全球工业原木的出口量达 1.23 亿立方米，占 7%生产量。锯材的出口量达 1.32 亿立方米，占 29%生产量。人造板出口量达 8300 万立方米，占 21%生产量。纤维原料出口量约 1.12 亿吨，纸和纸板的出口量 1.08 亿吨，分别占 1/4 生产量。

四、世界林业产值与社会价值评价

根据粮农组织定义，林业部门的总附加值是其生产活动所创造的总收入的有效估值，包括原木、锯材等初级产品以及人造板、纸和纸浆等加工产品的产值。粮农组织等机构报告数据表明，全球生态系统提供的产品和服务总价值约 33 万亿美元，其中，生物多样性产生的经济效益每年约为 3 万亿美元。2011 年，全球木质能源消费相当于 7.72 亿吨石油当量，占全球一次能源总供应量的 6%。森林提供了人类赖以生存的食物、水、能源和居住环境，全球有约 7.5 亿人口生活在密林中，5 亿人口生活在疏林里，大部分人依靠森林维持生计（全球土地覆盖基金，2010）。目前，主要使用木材等林产品建筑房屋的国家超过 90 个。

五、世界林业发展趋势

联合国 2030 可持续发展目标为生态可持续保护和林业可持续发展指明了方向，其中目标 15 提出：保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续经营森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性丧失。围绕这些目标，世界林业发展将呈现以下趋势。

一是应对气候变化，林业概念正在重构。世界各国充分认识到林业在应对气候变化中的重要作用，积极采取多种措施保障本国林业可持续经营，并积极创新寻求诸如林业碳汇、生物质能源等方法减缓和适应气候变化，以便减轻工业、能源领域的减排压力。低碳发展的理念正在促使人们重新思考，导致林业概念趋向重构。诸如低碳林业、低碳造林、低碳经营、碳汇造林、生物质能源林等新概念不断涌现。新概念的实质体现在：对林业的重新定位，森林经营目标的拓展和选择标准的变革，发展林业生物质能源产业，重新检视消费

领域的传统观念等。

二是三区式管理模式受到普遍重视和认可。该模式在美国、加拿大等国家得到广泛应用，其核心是将林地地区划为3个区域，即保护区、生态系统管理区和木材生产区，每个区域都被赋予了特殊的管理和经营目的。在保护区，任何采伐行为和工业化经营措施都是被禁止的，森林经营仅以保护为目的开展。在生态系统管理区，生态保护与森林资源的持续经营利用同等重要，鼓励以促进林木生长及提高林分质量为前提的经营活动，即在保证木材产量和服务价值的过程中最大化资源利用和最小化环境影响。在木材生产区，因地制宜地采取任何森林经营方式均被允许，以实现经济效益最大化。法国森林经营也已由全面经营向木材培育、公益森林和多功能森林三大模块转变。

三是自然生态系统修复与恢复理念得到系统化发展。森林及生态系统退化是一个普遍性问题，解决这一问题必须坚持尊重自然、顺应自然理念，以自然修复为主。地球生态系统大多处在不同的退化阶段，因而需要不同对待和处置。由于人类活动已经导致地球上原始生态系统所剩不多，对原始森林、草原等大部分原始生态系统，应设立各种自然保护区或保护地实施封闭式保护；相当一部分自然生态系统处于轻度退化的状态，如有些森林残缺稀疏，或转变为天然次生林，对这些生态系统要在优先保护的前提下，加以抚育管理、促进更新等培育措施进行生态保育或生态保护；有一部分自然生态系统由于过伐、过牧、过垦导致其结构和功能严重退化，要采取改造（如低效次生林改造）、改良（如草场改良）等较为强烈的措施予以修复；在原来自然生态系统已经彻底破坏消失的土地上，需要采取决然的重建或新建的措施，如退耕还林、退牧还草、退耕还湿、造林种草，以仿造重建原有的生态系统或新建适合于当地自然条件的新人工生态系统。

四是近自然经营和森林生态系统经营成为森林可持续经营的主流模式。德国对森林的近自然多功能经营孕育了上百年时间，上世纪90年代后，近自然多功能经营成为德国林业政策的重要组成部分和实现途径。目前，瑞士、奥地利、法国等主要欧洲国家普遍接受了近自然的森林经营思想，并不同程度地付诸实践。北美、日本等地也很重视这种经营思想，满足多种经营目标的目标树经营体系已经在西弗吉尼亚州、伊利诺伊州等美国东部各州得到应用和推广。实践证明，近自然的森林经营技术不仅适于一般用材林经营，也适于风景林、生态功能林以及各类保护区林的经营。1992年，美国林务局宣布采用生态系统经营作为美国7729.77万公顷国有林森林经营的基本方针，并在美国俄勒冈州和北卡罗来纳州等国有林区进行实践。一般认为，生态系统经营是景观尺度经营，而近自然经营为林分或区域尺度经营。目前，各国大范围的生态系统经营实例还不多见，但这种经营设计理念具有广泛的认可度。

五是林业产业化的内涵和绿色制造技术的应用不断扩大。林业产业的内涵已延伸至林业资源生物利用、森林游憩资源开发、野生动植物保护繁育、森林生态食品、森林文化创意等领域。在技术应用方面，以节能降耗、清洁生产、增值高效、综合利用为核心的林产加工技术，以木基纳米材料、木基结构材料、木制品生产有机挥发物减控、活性物绿色提取与利用等为代表的绿色制造技术，以木制品数控加工性制造等为标志的智能制造技术等，正得到广泛应用。遥感、全球定位、数字模拟等信息化技术在林业资源管理、生态监测、灾害防控等领域发挥了日益重要的作用，开发具有林业特色的天地一体化林业空间信息采集、加工、界林业发展的必然趋势。

（作者单位：《中国林业产业杂志社》，本文刊自该杂志2018年第4期）

改革时期农业劳动力转移与重新配置

蔡 昉

实行农村家庭承包制和废除人民公社体制不仅根本改变了农业基本经营制度，有效改善了激励，更是赋予了劳动力从生产率低下的农业中退出的权利。党的十一届三中全会召开以后，在一些边远贫困农村悄悄试验的家庭承包制得到了默许、认可直至推广。到1984年年底，全国农村的全部生产队和98%的农户都采取了家庭承包制的经营形式，随后人民公社体制也被正式废除。实行家庭承包制的直接目的，是改进对农业生产和劳动的激励机制，给予农户经营自主权和剩余产品索取权。

然而，按照改革的内在逻辑以及从随后实际发生的情形看，这一改革的核心更是赋予农户配置生产要素的自主权。在确保国家以农业税和统购的形式，集体以统一提留的形式，继续掌握部分农产品的控制权之外，农户可以自主选择种植和经营内容，自主支配劳动时间。相应地，劳动力和其他生产要素就积极退出农业这个生产率极为低下的产业，开始了重新配置的过程。

为推行重工业优先发展战略，传统体制“三套车”把农村劳动力严格限制在生产队集体劳动中，阻碍其进行产业转移和地域流动。改革后随着微观激励的改善，农业劳动力剩余显现出来。据研究，20世纪80年代中期，中国农村大约有30%-40%的劳动力是剩余的，绝对人数高达1亿到1.5亿。正是这种剩余劳动力转移的压力，推动了一系列体制性障碍的逐步拆除，使劳动力流动和重新配置成为世人瞩目的现象。农业剩余劳动力转移，先后经历了从“以粮为纲”到多种经营，从单一的种植业到农林牧副渔全面发展，从农业到乡镇企业，从“离土不离乡”到进入小城镇直至大中城市从事非农就业的阶段。随着农产品产量大幅度增长，1983年起，农民被允许从事农产品长途贩运和自销，第一次突破了就业的地域限制。进一步，1988年开始，政府又允许农民自带口粮到邻近城镇就业，第一次突破了城乡之间的就业藩篱。到20世纪90年代初期，随着粮票等票证制度被取消，农村劳动力进入各级城镇居住和就业也就不再有实质性的障碍。

虽然迄今为止户籍制度仍然存在，按照户籍登记地将对城乡居民的公共服务供给予以割裂，农民工及其家属尚不能在打工地与城镇居民均等地享受子女义务教育、基本社会保险、最低生活保障和保障性住房等基本公共服务，但是，劳动力自由流动和人口迁移的制度障碍已经显著弱化。从这个意义上说，户籍制度改革也经历了深刻的改革，虽然还面临着最后的突破。

在劳动力市场城乡分割的条件下，农业转移劳动力只能在边际上实现非农产业就业。直到20世纪80年代，乡镇企业仍是农业转移劳动力的主要就业载体。1992年以后，沿海地区劳动密集型制造业，特别是非公有经济的迅速发展，开始大规模吸纳跨地区迁移的劳动力，形成了最初的民工潮。进一步，20世纪90年代后期，国有企业在遭遇严峻经营困难的情况下，大刀阔斧地进行了用工制度改革，从此打破了存续几十年的就业“铁饭碗”。与此同时，劳动力市场发育进入新阶段，不仅下岗职工通过劳动力市场实现再就业，新成长劳动力也需自主择业，随着市场配置劳动力资源的机制逐渐形成，农民工日益获得均等的竞争就业机会。

计划经济条件下的二元经济结构，最突出地表现为城乡劳动力市场的分割。结果近40年的经济体制改革，

随着劳动力的重新配置进入到存量领域，最终拆除了劳动力跨地域、跨产业、跨所有制重新配置的进入障碍。不仅农业剩余劳动力大规模退出第一产业，转移到非农产业就业，而且新成长农村劳动力几乎全部流动到城市部门。城市就业群体构成的变化，可以使我们更加全面地观察到前述由退出、流动和进入共同构成的劳动力重新配置过程及其达到的结构调整效果。

在为高速增长提供了有利的人口结构之后，中国的人口转变进入了一个新阶段，表现为劳动年龄人口于2010年达到峰值，经济活动人口于2017年达到峰值，随后都进入负增长，与此同时，人口抚养比也迅速提高。相应地，随着农村可供转移的人口如16-19岁年龄人口（初高中毕业生）也在2014年达到峰值，随后每年绝对减少，每年外出劳动力的增长趋于停止，城市化速度也显著降低，劳动力重新配置的空间大幅度缩小。需要回答的问题是：停留在目前的这个劳动力结构格局以及城市化水平，是否可以保障中国经济持续增长直至进入高收入国家行列，实现现代化目标。答案是否定的。

首先，在跨越了刘易斯转折点，人口年龄结构不利于劳动力充分供给的条件下，更加要靠劳动力的产业转移来保障劳动力供给和劳动生产率（全要素生产率）的提高，从而保持合理的经济增长速度，达到国家现代化目标。一项关于中国经济未来潜在增长率情景的模拟显示，通过户籍制度改革保持农村劳动力继续转移，提高其非农就业参与率，可以改善劳动力供给和资源配置效率，显著提高潜在增长率，此即所谓的改革红利。

其次，随着人均收入水平提高，农业劳动力比重下降和城市化水平提高是规律性、持续性现象，并不会因为中国进入人口转变的新阶段、跨越了刘易斯转折点而改变，而是在进入新古典增长阶段之前都将继续发生。

就农业劳动力比重而言，无论按照官方统计数据口径，还是按照国际劳工组织的模拟数据口径，甚至从重新估计的较低水平数据来看，中国在跻身高收入国家行列之前，仍需大幅度减少农业劳动力。同样，就城市化率而言，中国与高收入国家以及参照国家水平的差距仍然较大，何况中国是常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间尚有差距。因此，在向高收入国家行列迈进的过程中，中国仍需大幅度提高城市人口比重，特别是城市户籍人口比重。就此而言，继续推动劳动力转移和人口城市化仍是中国走向现代化的必由之路。

中国经济改革所促进的经济发展，并不像一些学者坚称的那样仅仅是生产要素投入驱动的粗放型增长，而没有生产率的提高。事实上，经济高速增长和居民收入增长都是建立在劳动生产率提高的基础之上。而农业剩余劳动力转移和在更高生产率部门的重新配置，对生产率提高做出了显著的贡献。然而，随着中国进入新的人口转变阶段和经济发展阶段，这种资源重新配置效应已经式微，需要通过深化改革予以应对，藉以保持中国经济以合理速度持续增长。

一个广泛的共识是，阻碍劳动力流动和配置的体制性障碍越来越集中于户籍制度。由于户籍制度不仅仅是一项人口登记制度，而是与其他一系列制度安排配套发挥作用、旨在阻碍人口迁移和劳动力流动的政策体系，因此，虽然户籍制度本身尚存，但其历史形成的传统功能已经大大弱化。例如，随着人民公社制度和农产品统购统销政策被废除，户籍制度已经不能阻碍人口和劳动力的异地居住和就业；随着城乡基本公共服务均等化程度的提高，户籍制度也不再能够完全排斥农民工享受城市居民的公共福利待遇。从这个意义上讲，户籍制度本身也经历了重大改革。然而，如果说以往的户籍制度改革主要是从外围上进行的，那么，如今亟待进入其核心部分，聚焦于大幅度推进农民工市民化，提高户籍人口城镇化率，具有了越来越突出的必要性和紧迫性。

首先，游离在核心问题之外进行的配套制度改革，因现存的激励不相容问题，不能使核心改革得以突破。城市基本公共服务的供给，如最低生活保障制度、基本社会保险、义务教育和保障性住房等，主要是地方政

府的责任。在存在着地方政府财政能力和支出责任之间矛盾的情况下，只要城市人口仍然有户籍人口和非户籍人口之分，农民工就终究无法充分均等地获得城市的基本公共服务。虽然目前许多城市已经采取居住证积分制的办法来渐进地推进农民工市民化，但是，积分制中的标准终究是地方政府设置的。只要存在着不同层级政府支出责任不对称导致的激励不相容问题，均等的基本公共服务供给就难以落实。

其次，聚焦于户籍制度的核心改革，有利于提出更明确的改革目标和措施。既然在农民工市民化问题上存在着改革成本与收益不对称，从而中央政府与地方政府改革激励不相容的问题，那么，推动户籍制度改革就需要顶层设计。因此，在新一轮改革中，由中央提出农民工市民化的改革目标，只有直接聚焦于户籍制度改革，才可能是可操作、可督促和可评估的。此外，直接提出农民工落户城市目标，可以使改革成本与改革收益之间的对应性更强，从而在中央政府和地方政府之间分担改革成本的制度安排，就不再由于过于模糊而停留在口头上。

（作者：中国社科院副院长；原文 10000 字，由《经济学文摘》摘编）

粮食大减产下再谈土地集体所有制形成

史啸虎

据报道，今年我国的夏粮收成一下子减产了约 35%，而安徽和河南等传统小麦产区的夏粮则更是减产一大半。这是一个危险的信号，即这样下去中国很可能发生粮食危机。这是何故？这是因为我们的土地制度改革始终未能挣脱土地集体所有制的羁绊而步入了一个土地产权的怪圈导致的。

时下中国农业成本高企，但因完整地权未能回归，农民贫穷和遭受产权及身份歧视的现状并没有得到多少改善，而拥有 20 多亿亩耕地的中国粮食进口量一直在增加，去年甚至进口了至少 1.3 亿吨粮食。这表明我们这些年的土地制度改革显然是存有问题，而且是大问题的。

最近几年，学界和理论界在谈及与农民权益有关的理论时总是能出现“三权分置”这样的词语，并将其认作是农村土地改革的正确方向，还用了中国粮食每年大丰收的数据加以证明。但人们会问：既然如此，为何这几年中国的粮食进口量却越来越大了呢？显然不能自圆其说。应该说，今年夏粮如此大幅度减产显然不是突发的，而是有一个过程的，或者说，这些年中国真实的粮食产量很可能没有什么多年连增而是逐年减少的。实行所谓“三权分置”改革以来的这几年，中国每年进口粮食总量逐年增加就是明证。这说明了什么问题呢？显然，倘追根溯源，问题还是出在我们现行的土地制度上。

为此不久前我曾发表文章专谈土地集体所有制是如何形成的，因为我觉得评论或改革一种制度，首先就得了解这种制度的历史，即它是如何形成的？现在我想在中国夏粮大减产态势下再谈一下这个问题，以加深读者对问题实质的认识。

众所周知，建国初期经过土地改革，按照 1950 年 6 月 28 日颁布的《中华人民共和国土地改革法》规定的“统一地、公平合理地”将没收和征收来的土地分配给了我国的广大农民（包括土地被没收的地主在内）都分到了按人口面积基本均等的土地。不仅如此，《土地改革法》第三十条还规定，“土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”^[1]

七十年前发生在中国的土地改革虽然在推行的方式方法上存有不少问题，如采取留下极大后遗症的暴力剥夺而不是和平赎买等，但它确实实现了中国农民企盼已久的“耕者有其田”的理想，让广大缺地、少地和无地的农民拥有了一块足以让自己和自己的家庭体面生活的土地资产，成为了土地的主人。拥有了土地资产的所有权也让农民拥有了与其相应的不受歧视的政治和经济地位。

从经济上说，土地改革使得占中国人口最大多数的农民获得了解放，从而解放了农业生产力，促使农业生产迅速发展。比如，粮食产量 1952 年比 1949 年增长 40%，超过了抗战前最高产量年份的 18%。这一成就源于土地所有者与劳动者关系的改变，使农业劳动者焕出空前的劳动激情。^[2]

从政治上说，土地改革运动的推行，分得了土地的广大农民拥护并帮助中共打败了国民党军队，建立和巩固了当时初创的百废待兴的人民民主专政的国家政权，并为社会主义改造和社会主义建设创造了有利条件。可以说，没有土地改革（包括 1947 年颁行《中国土地法大纲》，在解放区实行的土地改革），中共就难以夺取和建立政权。

可是这种情况没过多久就发生了变化了。中央于 1953 年 3 月公布了其于 1951 年 9 月讨论通过的《中共中央关于农业生产互助合作的决议》，开始“稳步推进”农村合作化运动。这时的互助合作只是在农用设施、工具和农业生产劳动方面进行合作，土地仍然属于农民个人所有。接着又于当年 12 月 16 日，也就是在公布了有关互助合作决议后 9 个月不到，中共又公布了《关于发展农业生产合作社的决议》。在土地问题上，农业生产合作社还只是实行所谓“土地入股，统一经营”，但这个决议已经明确提出今后要实行到实行“完全的社会主义的集体农民公有制的更高级的农业生产合作社（也就是集体农庄）。”^[3]从这个决议也反映出当时的决策者在推行土地集体所有制问题上的急于求成和贪多图大的思想。此后，农业合作社从试办进入发展时期。

1955 年 10 月中共中央在北京召开七届六中全会，根据毛泽东当年 7 月在中央召开的省、市、自治区党委书记会议上所做的、严厉批评了邓子恢等人的“右倾”的《关于农业合作化问题》的报告，通过了《关于农业合作化问题的决议》，对党的农业合作化的理论和政策作了系统阐述，并对合作化的速度提出新的要求。要求对一年前宪法刚刚约定的并加以保护的农民个人所有制实现完全的社会主义改造，以完成了由农民个体所有制到社会主义集体所有制的转变。

这个决议将农业合作化运动看成是一次“新的革命阶段的斗争”，并认为“这个斗争的内容，就是关于发展社会主义或发展资本主义的两条道路的斗争，要解决的问题是新的农民问题即农业合作化的问题。”在这种两条道路斗争的视野里，仍然保留农民的土地个人所有权就等于是走资本主义道路，而将农民的土地归合作社集体所有才是真正的社会主义道路。^[4]在这种思想指导和各级政府的强力推动下，经过一场轰轰烈烈但为时仅 3 个月的短暂的合作化运动，受到刚刚颁行没有多久的 1954 年宪法保护的农民对土地的个人所有权便自然地遵循所谓“自愿互利原则”被转变为所谓集体所有制了。^[5]

从理论上说，土地的所有权制度必然会影响到土地的产出。因为土地的所有权制度必然会直接影响到人们

对土地的投入和管理，也影响到耕种土地的农民的劳动积极性和劳动效率。那么，在农民的土地被强行并入合作社实行所谓土地集体所有制后，是否真的促进了当时的农业和农村经济的发展了呢？

前些年，山东大学几位学者（黄少安、孙圣民、宫明波）通过实证分析专门对土地的产权制度对农业经济增长的影响进行了详细的研究，他们在题为《中国土地产权制度对农业经济增长的影响》一文中将文革前的中国农业经济发展分为1949-1952，1953-1958，1959-1962，1963-1978等四个阶段，用比较详尽的数据作为依据对这些阶段分别加以分析，最后得出这样的结论：

1949-1952年阶段，农业总产值出现迅猛增长，年平均增长率达到13.81%。土地投入、化肥施用量和农业动力投入有较大幅度提高，年平均增长率分别达到4.94%、183.33%和27.46%。但劳动投入却下降了2173万人，年均下降4.06%。

1953-1958年阶段，农业总产值和各生产要素投入均稳定增长，农业总产值年平均增长率达1.36%。劳动、土地、化肥年均增长2.03%、1.11%、89.20%。

1959-1962年阶段，农业总产值锐减，分别比上年下降12.19%和5.80%，1961年虽有好转，但只是比1958年稍有提高（另外一种说法是农业总产值在1959、1960年和1961年分别下降了14%、12%和2.5%）。劳动力平均比1958年减少2%，农业产出年均下降5.6%。

1963-1978年阶段，农业总产值和要素投入增长相对平稳。农业总产值年均增长7.03%，化肥、农业动力和财政支持的年增长率分别为49.84%、17.1%和16.45%。^[6]

综观这四个阶段可以发现，在实行土地农民个人所有制时期，农业处于一个迅猛发展阶段。而当推行合作化、将农民土地所有权剥夺并开始实行土地集体所有制的时期，尽管劳动力和化肥投入剧增，农业经济发展也仍然出现了停滞，甚至负增长。

1958年开始的人民公社运动意味着土地的集体所有制全面战胜了农民的土地个人所有制，当时中共甚至还准备向土地的全民所有制，即土地国有制过渡。这时，农业经济也开始遭到了严重的破坏。与上述数据并行的居然是数以千万计的农村人口的非正常饥饿性死亡。

至于1963年到1978年，国家在土地所有制上虽然还没有向农民让步，而且某些时期或某些地区也出现了较大的反复，但也普遍在很大程度上允许农民保留自留地、自留山和自留畜。这是该阶段能够维持较低农业经济水平，农民极度贫穷但还不至于饿死人状况的主要原因。另外，有一点很明确：农业机械和化肥投入数倍的增长，远远没有换取农业产值应有的增长，至少可以说，这些投入在当时的产权制度下利用率其实是很低的。

从法理上说，一国宪法规定的制度是神圣不可侵犯和亵渎的。但是我们在农村土地所有制问题上的做法则从根本上违背了宪法的精神。比如，1954年宪法第八条明文规定要保护，“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。”^[7]但是几乎从第二年起政府的政策就不再保护农民的土地所有权了。不仅如此，政府还通过强制的政策措施强力推行土地的集体所有制。这种做法本身就是一种违宪。

另外，随着土地和工商业社会主义改造的完成，1954年宪法所规定的四种所有制形式（即国家所有制，即全民所有制；合作社所有制，即劳动群众集体所有制；个体劳动者所有制；资本家所有制）中的后两种也不复存在了。^[8]而且，即便是该宪法规定的第二种所有制形式——合作社所有制，即劳动群众集体所有制——也由于1958年推行了具有“一大二公”更高所有制形式的人民公社导致了合作社的消亡而消失于无踪了。

该宪法的有效期一直延续到 1975 年 1 月 17 日重新改写后取消了个体劳动者所有制和资本家所有制并改写了劳动群众集体所有制的提法的第二部宪法颁行为止。这样便使得这部宪法所规定的土地等生产资料所有制形式长期处于法律空置或虚置的状态。这在国际宪法史上估计也是空前绝后的，而且这一法律上如此长时期的尴尬在我们国家整整存在了 20 年。

根据 1978 年改写后的宪法，虽然它在第五条说到了实行所谓“社会主义劳动群众集体所有制”，但在其第七条则仍然明确规定了“农村人民公社经济是社会主义劳动群众集体所有制经济。”这里是自 1958 年中共中央《关于在农村建立人民公社问题的决议》将所谓人民公社作为劳动群众集体所有制经济的最重要载体加以规定以来最后一次的法律规定。

这就是说，这个所谓农村土地的集体所有制从 1958 年到 1978 年这么一个漫长的时期内一直是将人民公社作为其唯一的载体而存在的。因为就像前苏联正是所谓集体农庄才让它的土地的集体所有制成为现实一样，也正是人民公社的成立才最终固化了我国土地的集体所有制。据此我们可以说，没有人民公社就不可能有土地的集体所有制。皮之不存，毛将焉附？这个道理是谁都明白的。

然而，我们在上世纪七十年代末开始推行的大包干运动最终彻底瓦解了人民公社这个一直载荷着土地集体所有制命运的政社合一的组织，但是令人不解的是人民公社的瓦解和消亡并没有给国人带来土地集体所有制的废止和消亡。相反，大包干初期岌岌可危的土地集体所有制却在上世纪八十年代中期开始的姓社还是姓资的争拗中日见巩固下来。而这时，仅仅是将土地的使用权还给农民的农村大包干（初期叫联产承包责任制）在红火了 5-6 年之后，其对农村经济发展的促进作用也日见减弱。在因政治需要而坚持下来的土地的集体所有制下，中国的“三农”（农村、农民和农业）又开始了为期近 20 年的大衰退过程。

据农业部农村经济研究中心 2001 年 5 月 16 日公布的、由中央政策研究室和农业部发布的《“九五”期间中国农民收入状况实证分析》披露：由于农村生产关系改革的滞后，“九五”期间，全国农村人均纯收入年均增长速度比“八五”期间下降了 6 个百分点，农村居民人均纯收入出现了持续增幅减缓的趋势。国家统计局公布的数据也表明，1997~2000 年，全国农民人均纯收入增幅连年下降，按不变价格，分别比上年下降 4.3、0.3、0.5、1.7 个百分点。

其主要原因是，农户家庭经营纯收入增幅下降，而农民外出务工得到的工资、从经营中得到的其他收入，成为“九五”期间农户家庭纯收入增加的主体，家庭经营纯收入、外出务工收入和其他纯收入的贡献份额分别是一 27%、95%和 32%，后两者比重 2000 年分别为 23.6%和 16.5%。“九五”期间农村居民的不平等程度则扩大了大约 10%。^[9]

中国“三农”状况不断恶化的趋势一直延续到新世纪的 2005 年 10 月召开的中共十六大五中全会。在这次会议上，中共中央为了彻底扭转中国“三农”的全面颓势再一次提出了要“建设社会主义新农村”的口号。但由于推行经营城市政策尝到甜头，地方政府开始积极通过征地卖地发展 GDP。此时，中国的城乡差别和贫富悬殊也已经发展到了无以复加的程度，数千万失地后沦入无地可种、无业可谋、无社保可享的所谓“三无”境地的农民以及每年数以好几万起因征地造成的农村群体性抗争事件的大量涌现都表明中国的“三农”问题已经危机到了难以为继的地步，不能再这么继续下去了。

2007 年重庆和成都两市低调推行的所谓城乡统筹改革开始在集体所有制土地流转上做起了文章，允许农民以土地的承包经营权入股、抵押，甚至出让，以试图在不改变土地集体所有制形式的基础上打破集体土地

不能交易、流转和集中的死水微澜的局面。现在的所谓“三权分置”改革就起源于这里。这种出发点很好，但究其实质，集体土地的使用权只是土地所有权的一个部分，而且其价值也只是土地价值的一个部分。只要土地的所有权不还给农民，土地使用权的流转并没有也不可能解决农民的土地的发展权和生存权的归属问题。

比如，中共十八届三中全会《全面改革决定》强调了集体建设用地与国有土地同价同权。但五年过去了，迄今除了最近才松口的可以用于租赁房建设，仍没有允许任何一块集体建设用地与国有土地一样通过招拍挂方式用于房地产商品房建设。“同价同权”成了一句口号。

这些年中国粮食逐年减产的现状也表明，我们的土地制度改革的方向存有问题。仅仅从土地使用权，即土地承包经营权而不是从土地的所有权上进行改革，终究是解决不了中国农业和粮食问题的。历史和现实都已说明了这个问题。

而且，即便从法理上说，土地的使用权也是不可能永远与土地的所有权分离下去的，或者说，脱离了土地所有权的土地使用权是不可能无限制地流转下去的。随着时间的推移，现在我们所进行的土地使用权的流转最终会在将来产生相当大的法律上的冲突，也将会给我们未来法律体系的修订和重建提出更为难解的法律纠葛。

我期望，在集体土地流转改革中能大胆地解放思想，冲破所谓社会主义就必须实行土地集体所有制的神话对我们思想观念的束缚，不要再在土地使用权这个螺丝壳做什么更多的道场，而是将改革的利刃对准已经滞后数十年的陈旧的农村生产关系，即所谓土地集体所有制的问题进行无情的剖析，扫除政策障碍，修订法律体系，制订管理制度，并在此基础上通过农村土地产权制度改革将土地的完整产权还给农民，重建农民的土地个人所有制。

注 释：

[1] 摘引自《中华人民共和国土地改革法》（1950年6月28日颁行）第十条、第三十条

[2] 老北《划时代的改革——全面取消农业税，农业生产经营新模式呼之欲出》，中华人民共和国财政部网，网址：http://www.mof.gov.cn/news/20060314_2264_13782.htm

[3] 摘引自中国共产党中央委员会《关于发展农业生产合作社的决议》（1953年12月16日通过，原载1954年1月9日《人民日报》）

[4] 摘引自中共中央《关于农业合作化问题的决议》（1955年10月11日根据毛泽东同志1955年7月31日在省委、市委和区党委书记会议上的报告通过）

[5] 《中华人民共和国宪法》（1954年）第八条说，“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权”

[6] 黄少安、孙圣民、宫明波《中国土地产权制度对农业经济增长的影响》，原载《中国社会科学》2005年第3期

[7] 《中华人民共和国宪法》（1954年）第八条

[8] 《中华人民共和国宪法》（1954年）第五条

[9] 摘引自农业部农村经济研究中心2001年5月16日公布的、由中央政策研究室和农业部撰写的《“九五”期间中国农民收入状况实证分析》

（作者：广州市社科院原经济学研究员、安徽大学兼职教授；本文选自爱思想网）

从我国多层次农业经营主体看农垦的战略地位

王曙光

我国当前的农业经济体系是以小农经济为主体的农业经济体系。大部分的土地要素被分散到数亿小农户手中，进行分散化的、碎片化的、附加值很低的、生产效率极低的农业生产。这种以小农经济为主体的生产方式，在改革开放初期曾经爆发出极大的生命力，使我国农业生产出现历史性的转折。但是我们不要忘记了，在我国改革开放后农业生产大规模增长的背后，还有大量的被我们所忽视的因素，这些因素主要是我国在人民公社时期大规模农业基础设施建设、大规模农村人力资本积累和提升（主要是通过快速发展的农村医疗和农村教育）以及农村公共产品的大规模供给，这些因素都在改革开放后产生了极大的效应。随着时间的推移，随着农业市场竞争的全球化的加剧，随着我国的农业生产的整个产业链逐步由封闭走向开放，我们传统的小农经济的农业形态遭遇到极大的挑战，在国际市场竞争和国内农业发展中的劣势逐渐显露出来。农产品质量问题所导致的食物安全问题已经遍及几乎所有农业产品，农业生态问题（尤其是土壤的大规模污染）日渐严重，农业科技推广在小农经济形态下显得步履维艰，这些问题，都极大地困扰和约束着中国农业的发展，当然从长期也深刻地影响了中国的农业安全和粮食安全。

我国目前的农业经济体系包含着几个不同层次的主体。第一是农户家庭经济，这是一类在家庭联产承包责任制推行之后的四十年间基本固化了的最主要的农业经济主体。小农经济在我国有悠久的历史，是我国历史悠久的农业文明的主要承载者，也是我国几乎所有传统文化理念和符号的主要来源。它在历史上有很顽强的生命力，这是不可否认的。同样不可否认的是，我国在现阶段，以及在很长的未来一个时期，都不可能“消灭小农”，不可能让小农经济（农户家庭经济）在一个短时期内消失。相反，我们还要从制度层面，从法律层面，尽量保障这种农户家庭经济的相对稳定性，不要急于改变，不要盲目地改变这种已经存在了数千年的根深蒂固的小农经济形态，以保障中国农民和农村的相对稳定性，这对整个国家的稳定都是非常重要的。十九大在农村土地制度和农民土地承包权方面的制度设计，都是基于稳定化的考虑。这无疑是正确的。但是同时，我们也要认识到，农户家庭经济这样一种农业经济形态，不太可能构成“新时代中国特色社会主义农业经济体系”的主体（不是在数量意义上的主体，而是在承担国家农业安全和农业现代化历史使命的意义上的主体），这也是毋庸置疑的。而且，随着农业生产方式的变化，农户家庭经济形态也存在着一个向其他更具规模经济的农业经济形态转型的动态过程，存在着发生内在变革的可能性，而且我们在制度设计和法律上还

要为这种变革和转型提供促进的力量，激励这种变革与转型，这也是毋庸置疑的一个大趋势。所以我们在解读十九大关于农业和土地的制度设计的时候，不仅要体会到其中“稳定化”的诉求，还要体悟其中的“变革和转型”的诉求。这两个诉求，缺一不可。既要尊重历史和现实，又要有前瞻性的眼光。

第二个层次的主体是农民合作经济，这是一种由农民自发自愿而构建的互助合作组织。我国农民专业合作社的立法已经十周年，在这十年中，农民合作社突飞猛进，其数量有了极大的增长，2018年达到200多万家。可以说，十年来，农民专业合作经济的发展为我国农业转型和农民收入增长做出了很大的贡献，这个历史性的成就不能否定。但是，从另一方面来看，我们也不能过高估计农民合作社的重要性以及对我国农业生产的作用。其道理在什么地方呢？从产权结构来看，农民合作经济是农户家庭经济的某一部分要素按照合作社法的要求向合作社的投入，合作社尽管在农业生产的局部环节实现了农民的组织化以及要素的利用效率的提升，但是从根本上来说，农民合作经济在现阶段仍然是一个处于比较低级形态的农业经济体系，大部分农民合作经济的合作效率不高，组织化程度不高，市场竞争力不强，其对农业生产集约化和现代化的影响仍然是有限的。更不用说，这两百万家合作社背后，基本上仍然是分散的农户个体，农业生产家庭经营的基本架构尚未发生根本性的变化，仅在个别生产与经营环节进行了程度较低的合作与整合（当然也有极为个别的较为大型的农业合作社实现了现代农业意义上的规模化经营，但数量极为稀少）。而且，绝大多数合作社局限在一个行政村或者自然村的村庄范围内（目前我国200万家合作社分布在近60万个行政村中，平均每个村庄近3-4个合作社），其经营规模、应用农业科技的水平、实现现代农业生产的能力等必然受到极大的限制。因此，农民合作经济从总体上也很难成为“新时代中国特色社会主义农业经济体系”的主体，难以从整体上承担我国农业安全（粮食安全）和农业现代化的历史使命。

第三个层次的农业经济主体是农村集体经济。农村集体经济体系在人民公社时期对中国的农业产业化、农田水利基本设施建设的大规模开展、农村公共品的大规模普惠式供给，发挥了巨大的历史作用。改革开放之后，随着家庭联产承包责任制的普遍推行，农村集体经济的土地、机械、不动产等生产要素被分掉，失去了以一个集体组织的形式进行集体性生产经营活动的基础，因此导致农村集体经济在大面积的国土上几乎消失殆尽。一些极为个别的村庄当时没有将集体资产分配到户，而是保留了集体经济的组织形式和资产归属形式，这些村庄在中国大地上为数极少，但这些村庄在近四十年的发展大多都获得了比彻底分配集体土地和资产的村庄更快更好的发展，有些保留集体经济较多的村庄甚至成为比较发达的经济体，在市场中占据有利的竞争地位。由于集体经济的要素在大面积的国土上已经彻底分配给农户家庭经营，因此农村集体经济在目前中国土地上已经为数极少，而农村集体经济的式微，正是我国农业生产遭受巨大困难和挑战、乡村治理面临巨大真空并导致农村社会治理问题丛生、以及农业基础设施建设大面积停滞甚至大部分农田水利设施大

面积荒废的主要原因之一。即使在建立了若干合作社的村庄，由于合作社的合作层次较低、整合生产要素的能力低，因此，对以上问题的解决几乎是杯水车薪，无能为力。近年来党中央高度重视农村集体经济发展，出台了很多措施促进农村集体经济发展，把农村集体经济发展置于坚持完善我国基本经济制度和巩固党的执政基础的高度来认识，取得了一定的成效。但是，由于绝大多数村庄所拥有的集体经济要素（土地和其他资产）极为有限，由于绝大多数农业要素是由家庭（小农户）所拥有，因此农村集体经济的发展面临着巨大的制度瓶颈。我们2017年在浙江和福建的十五个县所做的调查表明，绝大多数的农村集体几乎没有任何土地和其他有形资产，集体经济成为无源之水无本之木，农村集体经济成为空壳，发展集体经济举步维艰。即使在有一定的集体资产的村庄，集体经济的经营也被限制在一个村庄的范围内，这种生产经营模式与现代大农业的组织形式和生产方式差距甚大。因此，从总体上来说，当前的农村集体经济也不可能成为“新时代中国特色社会主义农业经济体系”的主体，难以从整体上承担我国农业安全（粮食安全）和农业现代化的历史使命。

第四个层次的农业经济主体就是中国的农垦体系。对于这一庞大的体系，无论是学术界、政策部门还是社会公众，都没有给予应有的重视。但是，从中国当前的国情出发，从中国所面临的国际农业市场竞争环境出发，从中国未来的国家安全和粮食安全的前景出发，中国农垦体系必将成为中国农业现代化和承担保障中国农业安全的主力军，这是毫无疑问的。通过对于前三个层次的农业经济主体的深入剖析，可以断定，在今天的中国，要想从战略意义上解决中国农业现代化、农业产业化和保障国家粮食安全，必须重视农垦体系的发展，也只有依赖农垦体系的发展，这是毋庸置疑的事实。认识不到这个事实，我们的农业政策就要出问题，我们的乡村振兴战略和农业安全战略就会打折扣。

从我国农业现代化和农业安全战略的顶层设计来看，要遵循综合推进与突出重点兼顾这样一个基本原则。所谓综合推进，就是要在我国农业现代化和农业安全战略的实施过程中，要运用综合性的激励和扶持手段，通过法律制度创新、财政制度创新、政府扶持模式创新、土地制度改革等，支持小农经济向规模化经营和现代化经营转型，支持农村合作经济组织通过全要素合作与全过程合作来提升其农业现代化经营水平和农业社会化服务水平，支持农村集体经济通过集体产权改革和土地制度改革做强做大规模发展，也就是要在本文所述的前三个农业经济主体的转型升级上进行综合扶持；所谓突出重点，就是要将农垦这一中国农业现代化和农业安全战略的“国家队”作为未来战略重点来抓，使农垦这一拥有一亿亩耕地的大规模国有农业企业集团真正发挥农业现代化和农业安全的主力军作用，真正成为党和国家实施农业安全战略的可靠抓手。综合扶持和重点推进，两者不可偏废。

（作者：北京大学经济学院教授、博士生导师）

“三农”问题的要害在于切实维护农民的权益

——在中国社会科学院社会学所召开“三农”问题研讨会上的发言

郭书田

陆学艺同志在世时，每年由他主持一次老同志参加的“神仙会”，就当时“三农”的热点各抒己见，畅谈真言，均感受益。他与一些老专家已经去世，今天由王春光同志主持，多为年轻专家，参加这样性质的会感到高兴，这是活跃学术民主的好形式。

“三农”既是老话题，又是尚未解决的新问题。“三农”问题说到底是农民问题，中央过去常说，农民问题始终是革命与建设的根本问题。党的十六大以来，中央提出并重申“三农”工作是全党工作的重中之重，由此可见对“三农”的高度重视。这是由于农民作为中国人口数量最大群体，在革命战争年代是牺牲最大的群体，毛泽东同志依靠农民建立农村革命根据地，实行农村包围城市的战略，经过28年艰苦卓绝的斗争，取得了革命的胜利，建立了新中国。在新中国建立以后，又依靠农民提供工业化的原始积累，为建设社会主义的国民经济体系作出了重大贡献。在发生“大跃进”与“文化大革命”两次全局性失误中，农民既是受害者，包括刮“五风”（高指标、瞎指挥、强制命令、浮夸、平调），由于征收“过头粮”导致非正常死亡的悲剧事件（据统计局公布的数字，1959年全国人口净减少447万，1960年净减少1692万），又在十分艰辛的环境中，坚持生产，保证了城市居民基本的食品供应，渡过了难关。在改革开放以后，又以农村为突破口，在实践是检验真理的唯一标准的思想路线指引下，农民冒着风险，奋起突破一个又一个禁区，创造了体制转型的成功经验，带动了城市乃至整个国民经济体制的改革，取得了举世瞩目的成就。在进入新时代以后，由于城乡经济与社会的二元结构根深蒂固，农业仍是最大的短板，农村仍是最大的短腿，农民仍是最大的弱势群体。

我们简要回顾与反思一下新中国建立以来，中国共产党对农民的重大政策。

早在延安毛泽东同志在与美国记者斯诺谈话中说，在中国谁能解决土地问题谁就能赢得农民，谁就能赢得胜利，历史已经证明这个判断是正确的。在革命胜利后，党的工作由农村转向城市时，毛泽东同志在七届二中全会上强调，不能忽视农村与农业，否则会犯绝大的错误。在新中国建立以后，强调以农业为基础，发展经济的投资要以农业——轻工业——重工业为序。在《论十大关系》中强调处理好工农关系与城乡关系。但在实际执行中，背离了这些正确主张，犯了许多只取不予或多取少予损害农民权益的错误。

一、在土地改革中，虽有左的错误，而农民获得了土地所有权，实现了“耕者有其田”，受到了农民的

拥护，促进了农业生产的恢复与发展。这时的土地制度是“私有私营”。接着把农民组织起来，走上了互助合作的道路，采取了土地股份等形式，建立了初级农业生产合作社、供销合作社、信用合作社。这时的土地制度是“私有公营”。时隔不久，在社会主义改造中，于1956年建立了高级农业生产合作社，把土地、牲畜、农具无偿变为集体所有。这时的土地制度是“公有公营”。接着在1958年“大跃进”运动中，建立了以乡为单位的“一大二公”与“政社合一”为特征的人民公社，扩大了集体所有制范围，在实行调整中，使人民公社成为“三级所有（公社、大队、生产队）、队（生产队）为基础”的制度，把土地、劳力、牲畜、农具四固定到生产队，作为基本核算单位。这时的土地制度是更大范围的“公有公营”，农民变为单纯靠以工分计酬的劳动力，丧失了财产权，持续了20多年之久。

改革开放以后，农民自行突破禁区，实行土地包干到户的办法，获得生产经营权，促进了生产的大发展，而所有权仍为集体，农民仍处于缺权状态。这时的土地制度为“公有私营”。中央提出积极的探索农村集体所有经济的有效实现形式，许多地方创造了土地股份合作，使农民成为既是社员又是股东，既是劳动者又是产者的双重身份，受到农民的欢迎。这时的土地制度是“股有社营”。但由于意识形态（认为这是私有化）与地方政府以地生财的体制障碍阻力甚大，推行起来困难重重。据统计自1999年至2017年，农村土地转为城市建设流失1亿多亩，土地出让金高达34万亿元，大部分成为地方政府的财政收入来源，而农民所得甚少。可以说在工业化城市化快速发展中，是以牺牲农民利益为代价的，土地城市化而农民未能市民化。

二、在实行过渡时期总路线中，工业化的原始积累是通过工农业产品价格“剪刀差”的办法，由农民提供的。按当时的价格总计为9494亿元，其中提高工业产品价格为1475亿元，降低农产品价格为8419元。这是学苏联斯大林称之为“超额税”的办法，是农民的无偿贡献。在改革开放以来，由于农用生产资料的价格不断上涨，虽然对关系国计民生的粮棉油糖等大宗农产品实行价格补贴，但由于涨价增加的支出与补贴增加的收入相比，仍然存在“剪刀差”，而在实行土地包干到户以后，农产品总成本中未计入活劳动成本，如把这部分成本计入，收入则为负数。这是农民收入低的重要原因。

这里还要指出一个事实，苏联援助的156个项目的贷款与利息，在农业部副部长吴觉农（当代茶圣）组织下，是由农民在1950年至1958年种植茶叶出口6.02万吨，创汇3.39亿美元偿还的。这又是农民的一大贡献。

三、人们常说中国以占全球9%的耕地养活了占全球22%的人口，这是事实。1949年与2017年相比，人口由5.4亿上升为13.9亿，粮食总产量由1.1亿吨上升为6.1亿吨，人均粮食产量由205公斤上升为445公斤。即使在“大跃进”与“文化大革命”的20年（1958—1978）中，农业产值由550亿元上升为1288亿元，粮食产量由2亿吨上升为3.3亿吨；其中文革10年（1966—1976）中，农业产值由640亿元上升为1197亿元，粮食产量由2.14亿吨上升为2.86亿吨，这无疑是农民的重大贡献。但1978年的农民人均收入仅为133元，农民中的贫困人口高达7亿，占全国人口9.6亿的73%，占农村人口的85%。农民的人均纯收入（包括自

食的实物收入)与城市居民人均可支配收入之比:1978年为2.5:1,1984年下降为1.7:1,为历史的最低点,随后逐年扩大,2010年高达3.33:1。此后,由于农民人均收入增幅高于GDP增幅与城市居民人均可支配收入增幅,至2015年收入差下降为2.73:1(每年平均下降0.1),2016年由于农民人均收入增幅为6.3%,低于GDP增幅6.5%,收入差降为2.72:1,2017年下降为2.71:1,平均年下降0.01。以此计算,到2020年全面建成小康社会时,收入差为2.68:1,仍高于1978年改革前的水平。东西部区域之间的差别更大,基尼系数超过了0.45的警戒线。

四、在实行农产品统购统销政策中,把户口分为两种,即城市户口与农村户口。农民变为永远面朝黄土背朝天的“世袭农民”,形成经济的城乡二元结构,加上社会的二元结构相叠加在一起特殊的二元结构,使农民与城市居民由于身份差别造成国民待遇的差别,出现了严重的社会矛盾,这是对农民权益的最大侵犯。在改革开放以来,农民为了生存,冒着难以想象的风险,勇敢地不顾户籍的严酷限制,进城打工,这是推拉(农村劳动力出路的推力,城市建设与发展对劳动力需求的拉力)定律的反映。农民工的职业由务农背井离乡转为进城务工经商,需要相当数量的成本,包括住房、伙食、交通、医疗等,都是由农民自己支付的。尽管他们工作条件与生活条件十分艰苦,付出了沉重的代价,但由于所得劳务报酬比在家务农种地收入要高,为了养家糊口,农民工每年仍有所增加。到2017年止,农民工数量高达2.8亿,接近美国人口数,这在人类古今中外历史上绝无仅有,而国家并未支出一分钱的转移成本,对于城市的建设与发展做出了重大贡献。但他们的身份仍为农民,被称为“两栖农民”,即户籍身份为农民,而职业为城市的工人,不能享受与城市居民同等的国民待遇,形成了在城市里的新的二元社会结构。中央提出在“十三五”计划内先解决1亿农民工市民化的问题,十分艰难。按常住人口统计城市化水平为57%,是不确切的,如把农民工除去,实际只有40%。进城的农民工多为农村中有中小学文化程度的青壮年,带来的问题是产生了农业副业化,农业劳动力老龄化、农村空心化与数量甚大的留守老人、妇女、儿童三大群体,出现了农村由谁种地的问题。特别是几千万留守儿童智商发育率滞后的占50%以上,成为极大的社会问题。有些农民工经过多年的拼搏,拥有一定的资产,成为企业家,有的甚至成为走向国际的大企业家,毕竟是少数,而多数仍处于弱势状态。他们的工资水平比较低,未能实现与城市工人同工种的同工同酬。2017年全国农民工月平均工资为3485元,大大低于城市工人水平。中央鼓励与支持有实力的农民工返乡第二次创业。目前已达400多万,减免税收政策有待到位。

农民工绝大多数在民营企业就业。乡镇企业的异军突起,是农民的一项重大创举,是新型的工业化、城镇化的发展道路,开创了新的市场经济先河,成为民营企业主要组成部分,全国城乡的民营企业已在国民经济中处于举足轻重的地位。据不完全统计,民营企业产值占全国的50%以上,税收占60%,出口占70%,劳动力占80%,在民营企业中的劳动力主体是农民。有人把民营企业的属性视为资本主义性质,自然会采取限制甚至取缔的政策,这又是对农民的歧视,损害农民的权益。

每当经济波动时,往往把损失转嫁到农民身上。2008年由于亚洲金融危机,造成企业倒闭,使2000多万

农民工失业返乡。由于家里还有几亩“救命田”，未发生社会动荡，受到国际的好评。在农村金融出现空缺时，农民自发组织起来的基金互助会，但以“扰乱金融”为由予以取缔，致使地下高利贷盛行，农民深受其害，自然会发生农民加入互助会时付出本金“挤兑”现象。

五、种粮农民一直处于收入低的状态。纵观粮食产量增加与下降的波动过程，同种粮农民收入息息相关。1949—1958年，粮食产量由1亿吨上升为2亿吨，用了10年时间；1959—1978年，粮食产量由2亿吨上升为3亿吨，用了20年；1979—1984年，粮食产量由3亿吨上升为4亿吨，用了6年；1985—1996年，粮食产量由4亿吨上升为5亿吨，用了12年；1997—2013年，粮食产量由5亿吨上升为6亿吨，用了12年。粮食的增减，固然有天气因素，而主要是价格因素。1984年粮食大丰收，由于提高收购价格30%，对超购的加价50%，使农民收入大幅增收。1985年调整价格改为“倒三七”，使农民大幅减少收入，导致减产6.9%，达590亿斤，是历史上少见的。之后，虽然实行与粮食定购“三挂钩”（化肥、柴油、农机）补贴政策，由于为数甚小，出现了连续多年的徘徊局面。这个事例充分说明，违背价值规律而损害农民利益的价格政策，是粮食产量徘徊的根本因素。粮食减产与徘徊是对损害农民利益政策的“报复”。

粮食是确保国家安全与社会稳定的特殊产品，为了保障对城市居民的定量供应与必需的储备，在实行高度的计划经济体制框架下，一直采取统购统销的政策，似乎已成为社会主义“短缺经济”的常态。在改革开放以后，由于人民公社解体，农民有了生产经营自主权，必然冲击这项制度，要求放开农产品价格。政府采取先放开二类产品（即派购产品，包括畜产品与水产品等），对一类产品（即统购产品包括粮棉油糖等）实行合同定购与市场收购两种办法，称之为“活一块，死一块”的“双轨制”。但是由于提高合同定购价而城市销售价格尚未放开，形成购销差价，必须由财政补贴，加重了财政负担。1985年粮食大减产，又把“合同定购”改为“国家定购”，强调粮食的国家定购，既是任务，又是农民应尽的义务。随着城市职工工资的增加，具备了“购销同价”的条件，于是采取了购销双放开的政策，结束了凭票定量供应的历史，在走向市场经济转型中迈出了重大一步。但是，由于土地包干到户形成“超小型”农户经济，每户平均6.7亩承包地，劳动生产率极低，加上大量使用化肥，有效利用率又低，导致成本升高，使种粮农民收入上不去。在贸易国际化背景下，缺乏竞争力，以致大量进口，影响国家安全。自2005年以来，粮食产量年年增加，是农民在低收入的情况下取得的。虽有些在WTO黄箱政策下的补贴（不超过农业产值的8%），而对粮农收入的影响很小，也可以说粮食的年年增产，在一定程度上是以牺牲农民利益为代价的。大量使用化肥，以占世界9%的耕地使用占世界30%—40%的化肥，不仅增加了成本，还造成对环境的污染，其负面作用十分明显，需要从根本上解决增加种粮农民收入问题。农民有一句顺口溜说，中国是“三口农业”，中央是口号农业，地方是口头农业，农民是口粮农业。

六、在财政、税收、金融方面重城轻乡与重工轻农问题。农业是国民经济的基础，在财政支出上始终处于低投入状态。从统计数字看，每年财政对农业的投入有所增加，有些年份增长幅度也有所提高，但是由于

财政总支出的大幅上升，而用于农业的比重很小，有时甚至下降，导致农业长期处于基础薄弱、后劲不足状态。2010年中央首次提出逐步提高农业在财政总支出中的比重，当年只达到1万亿元，约占财政总支出的10%，而当年乡镇企业缴纳的税金超过1万亿元。由于乡镇企业迅速发展，农村产业结构发生了重大变化，农村对全国GDP的贡献率接近50%，财政支出应与农村的贡献率相匹配，才能改变农村基础设施、公共服务与社会保障严重滞后于城市的二元社会结构，从而实现统筹城乡经济社会一体化的目标。在税收方面，长时间以来，农民负担重成为影响党和政府与农民关系的重大问题。农民反映是“头税轻，二费重，各种摊派无底洞”。农民承认农业税只占农业产值的3%，不算重，但乡的五项统筹（包括民兵训练、计划生育等政府性支出等）与村三项提留（包括干部管理等）费用太重，超过农业税的好几倍。还有农林特产税、屠宰税等，名目繁多的摊派无计其数。另外，还有无偿的“两工”（义务工、劳动积累工）都压在农民身上，呼声特别强烈。党的十七大以来，中央经过反复研究，决定全部免除农业税费，受到农民极大欢迎，大唱赞歌。但是有些税种如耕地占用税，目的是为实现耕地总量动态平衡但又改作它用，未能取之于地，用之于地。土地流转的出让金主要成为地方政府的财政收入来源，未能返还农业与农村。原国土资源部部长姜大明首次承认存在“重城轻乡”问题，农村土地资源配置起决定性作用的是政府，而不是市场，这涉及政府职能错位的深层次问题。

农村金融始终是一条短腿。在上个世纪50年代的合作化运动中，建立起来为农民服务的生产合作社、供销社与信用合作社三位一体的合作体系。但是，在社会主义改造中，供销社变为第二国营商业，信用社变为农业银行的附属物，原设在农村的国家银行基层机构，纷纷退出农村，邮电银行变为只存不贷。由于门槛高而农民有无抵押品，农民贷款难问题十分突出，始终存在存大于贷的存贷差问题，每年的余额由农村流入城市。农村发展银行属政策性金融机构，但又从事商业性金融活动，受损的仍是农民。

财政、税收、金融三项宏观调控杠杆，是与农村经济总量占全国GDP总量的比重以及在每年的增量中的贡献率是极不相称的，存在巨大的反差。例如1991—1995年，全国GDP年均增长11.8%，其中城市贡献为3.62，占31.06%，而农村贡献为8.18，占68.94%，也就是说GDP双位数的增长，主要是靠农村的支撑，如去掉农村，GDP增长是低速而不是高速。这个现象尚未引起高层领导的关注。

七、村民自治组织异化为政权组织，以维护农民权益为名，行损害农民利益之实。在人民公社解体以后，政社分开，建立了乡政府，农民创造了村民委员会自治组织，实行四大民主（民主选举、民主决策、民主管理、民主监督），开创了中国特色政治体制改革的先河，是农村改革的重大成果。全国人大常委会及时颁布了《村民委员会组织法》，为使农民行使当家作主权利，有了法律保障，并与基层党组织、集体经济组织形成三位一体基层组织体系。但在实际执行中，变了型，走了样，自治组织成为乡镇政府的下层机构，行使政府职能，村委会主任多由乡镇政府与党支部决定或贿选产生，民主选举成为形式。在管理以土地为主的集体所有资产中，不但未能维护农民的权益，而用手中掌握的权力与家族、宗族甚至社会黑恶势力勾结在一起，侵占集体的资产，出现“小官巨腐”问题，引起农民的强烈不满与社会安定，损害了党的执政基础，群体性上访事件

不断发生。山东一家农民为了保护承包土地，建起帐篷，却遭到地方干部放火焚烧致死事件，引起社会强烈反响。近几年在新农村建设中，为了占用农民的宅基地，采取行政手段强迫农民搬迁，引起新的矛盾。尊重农民的意愿与选择，维护农民的权益成为一纸空文，这种现象仍在继续发展之中。

在现行体制下，中央用于农业农村的资金（包括扶贫资金）层层下达剥皮，还要扣除管理成本，到了基层变为与手中掌握的集体资产合在一起的双重以权谋私的资源，成为难以根除的腐败癌症，也会造成亡党亡国的祸根。

八、有人认为，农民穷是因为人口多而资源禀赋不足造成的，非也。农民拥有的资源与资产最为丰富的。资源性资产包括土地、草地、林地、水域等有 100 多亿亩，土地包括耕地、宅基地、建设用地 20 多亿亩；经营性资产包括工、商、建、运、服五业，企业的固定资产与流动资产数量是巨大的；还有数量也不少的公益性非经营性资产等。主要的问题是开发不足与开发不当并存，根子在于农民产权的缺损，需要通过深化改革，解决还权于民的问题。至于人多的问题，由于错误批判马寅初先生人口论，造成人口膨胀与经济失衡。其实在生产力要素中，人力是第一要素，人口多是一种丰富的人力资源，能够产生人口巨大的红利，关键是从娃娃做起，全面提高人口素质。根子在于端正教育思想与教育方针，改变从“学而优则仕”到急功近利的实用主义倾向，树立为人类服务的远大目标与奠定厚实的基础。从李约瑟之谜到钱学森之谜，充分说明教育问题的严重性。不仅是数量问题，更重要的是质量问题，尤其是农村教育又滞后于城市教育，是短腿中的短腿，是涉及农民的根本权益问题，更关系中华民族未来的前景，需要从上到下，从政者到家庭，高度关注与认真对待的重大问题。

综上所述，使我们清楚地看到现行行政管理体制的弊端，是难以为继的。最让人担忧的是有些作为高层领导的官僚主义，常常被一些心术不正、花言巧语、阿谀奉承、弄虚作假、讨好上级的人所蒙蔽，甚至予以重用。也有的以点代面，喜用极少数先进典型掩盖大面积存在的问题，或用平均数掩盖实际的重大差别。背离“兼听则明，偏听则暗”的古训，自以为是，听不进去“逆耳忠言”，造成严重的恶果。

中国农民是最大的群体，历史上创造出灿烂的农耕文明，是历史发展改朝换代的推动力量，又是无数天灾人祸的受害者与饱经风霜的承受者。在中国共产党领导下，始终是革命与建设的根本问题，是改革开放的先锋队，做出了重大贡献。但是仍然是一个最大的弱势群体，原因何在，值得深思。我认为，在影响与制约农民当家作主的背后，在高层领导中有一个对农民的认识问题。毛泽东对农民有深厚的感情，并依靠农民夺取了革命胜利。但在新中国建立后，建设社会主义的过程中产生了对农民的错误认识，来源于列宁认为的农民是小生产者，每日每时都在产生资本主义，他认为农民是走在十字路口的阶级，严重的问题在于教育农民，批判走资本主义道路，支持山西省委提出的消灭私有制的主张，甚至把三年困难时期，农民为了生存采取“包产到户”的做法，认为是在走资本主义道路加以批判，接着把“三自”（自由贸易、自由借贷、自负盈亏）“一包”（包产到户）作为修正主义路线大加批判。在人民公社化运动期间，提出由公社、生产大队、生产

队三级所有以生产队为基础的集体所有向生产大队与公社集体所有过渡，由公社社会主义集体所有向全民所有公社过渡，由社会主义全民所有向共产主义全民所有过渡，认为共产主义是天堂，人民公社是桥梁，把“姓社”与“姓资”作为检验政治立场的标准，陷入了他曾经反对过农业社会主义的泥坑。实践证明是错误的，造成的危害也是严重的。回顾早在上个世纪 30 年代，中国一批有识之士，如梁漱溟、晏阳初等推行乡村建设与平民教育，都是以农民为本的，提出“欲化农民必须先农民化”，“走出象牙塔，跨进泥巴墙”，全心全意为解决农民四大问题（贫、愚、病、弱）不遗余力，受到农民的欢迎。但后来他们受到不公正批判。

北京农业大学老校长、著名经济学家孙晓邨在一次校庆会议上对全校师生说，农民是我们的衣食父母，任何人在任何时候都不能忘记农民，谁忘记了谁就会犯不可饶恕的历史错误。中国科学院首届学部委员、著名的真菌学与植物病理学家戴芳澜对学生说，我虽然有了大学毕业的证书，但是没有真正毕业，还要到农村，除了向他们传授学到的科学知识外，还须向农民学习，拜农民为师。农业部老部长刘中一对干部说，我们当公务员的是为农民打工的，老板（主人）是农民，为农民服务是自己的天职。我们常说，共产党领导下的干部是人民的公仆和勤务员，绝不能成为群众的“老爷”。

中国农民有几千年的文化基因，他们虽然文化程度不高，有的甚至是文盲，但是他们具有很高的思维智慧。我在职时，深感三个月不下到农村调查，就没有发言权，因为自己想的与实际会有差距，常常在大楼里研究政策问题，讨论来讨论去，找不出正确的答案，然而一下去到农民中，与他们对话就能豁然开朗，迎刃而解，因为农民是最务实的，能把我们说不清的问题说得一清二楚，他们辨别是非的界限十分清晰。一个好的公务员，必须放下架子，深入到农民中，听取他们的诉求与对现行政策以及领导人的意见，发现与总结他们在实践中创造的经验，是十分有益的。也就是从群体中来到群众中去的群众路线，是马克思主义的基本路线，实践证明是完全正确的。正确的理论来自实践，又能经得起实践的检验，符合不以人的意志为转移的客观规律。

今年是马克思诞辰 200 周年，又是中国改革开放 40 周年，反思历史可以看到，毛泽东的社会主义模式实际上是斯大林社会主义模式的翻版。他多次阅读《联共（布）党史简明教程》，并带着邓立群、胡绳、田家英等组成读书会，从杭州——上海——广州，用两个月时间深入学习斯大林的《苏联社会主义经济问题》与列昂节夫《政治经济学教科书》第三版。苏联解体证明，斯大林社会主义模式是不成功的。中国在改革开放以来，解放思想，以实践是检验真理的唯一标准，抛弃了斯大林的社会主义模式，走符合中国国情的社会主义道路，取得了举世瞩目的成就。我们要高举马克思主义旗帜，坚决反对背离马克思主义实质的教条主义与实用主义，以及学术问题政治化，在马克思主义中国化过程中，丰富和发展马克思主义。

（作者：原农业部政策法规司司长；2018 年 4 月 23 日）

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农村部
送：中国管理科学研究院 有关部委司局、全国各省农委(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

电 话：010-59193366 59195293

010-66117652 57206299

地 址：农业农村部北办公区 16 号楼、18 号楼

主 编：胡兆荣

责任编辑：孙正恩

邮 编：100125

邮 箱：zgynjs@163.com

moagov@163.com

农业农村部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

