

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 10 期（总第 345 期）

内部资料 注意保存

2018 年 10 月 5 日

-
- ◆ 简述现代人性化管理.....卢继传（1）
 - ◆ 纪念马克思诞辰 200 周年.....郭书田（8）
 - ◆ 周其仁：人最怕的就是被命运支配.....王艺锭（11）
 - ◆ 民主与治理：村民自治的伟大创造与深化探索.....徐 勇（15）
 - ◆ 解读《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》.....韩 俊（19）
 - ◆ 如何走好中国特色社会主义乡村振兴道路.....《领导文萃》记者（25）
 - ◆ 关于甘肃省戈壁农业发展情况的调研报告.....财政部调研组（31）
 - ◆ 大开发推进现代农业大发展.....李俊宇 邢忠义（34）
 - ◆ 家庭结构与农民创业.....杨 婵 贺小刚 李征宇（37）
 - ◆ 补贴减少了粮食生产效率损失吗？.....高 鸣 宋洪远 Michael Carter（39）

简 述 现 代 人 性 化 管 理

——人的管理现代化的探索与创新

卢继传

内容提要：新时代，要坚定文化自信，推进企业管理现代化。人是管理的主体，首先推进人的管理现代化，带动企业管理现代化。

所谓人的管理现代化，是遵照人性规律进行人性化管理，即根据人的需要、欲望，尊敬人，倾听诉求，给与关心、爱护，激励、表彰，提供服务，组织培训、学习，思想引领，以文化人，引导自我，成就自我，实现价值。

全国人民敬爱的总理周恩来同志接受中华优秀传统文化的“民为邦本”的思想，同时把它与马克思的“自己解放自己”的群众观点结合起来，创造性的提出了“引导自为”的民治思想。这就是人的管理现代化的基本思想。

金钱不是人的唯一动力，更加追求尊严、精神与情感的满足感。我们要坚持从马克思主义的人性出发，以德服人、以智导人、以情感人、以己带人，反对强制性的“权服”和“利服”，坚持“德服”，“心服”加强企业党建引领，实现管理最高境界的无为而治，企业全体人员胸怀大局，心中有理想信念，以爱国奉献精神、艰苦奋斗、开拓创新作为价值追求，为实现企业自身发展建功立业。

今天，我国已成为世界制造业第一大国，但制造业水平与世界制造强国相比仍有较大差距，表现在核心技术、基础工艺尚处于发展较低水平。这其中一个重要方面就是制造企业的管理水平低。主要表现，一是技术管理水平较低，自主创新能力不足；二是生产管理水平较低，生产模式落后；三是企业管理理念落后，发展方式有待转变。为此，更新企业管理理念、推进企业管理现代化非常紧急。

推进企业管理现代化，要转变发展方式，提升技术自主研发能力、采用先进生产方式等。这需要通过改革、创新来推进。而人始终是管理活动的主体，关键要充分调动人的积极性、创造性。我们要研究人性规律，实施人性化管理，以社会主义思想道德引领一支优秀的企业家、科技人员和职工队伍，自觉自为，以爱国奉献精神作为价值追求，开拓创新、艰苦奋斗，为实现企业不断发展建功立业。这就是说，首先推进人的管理现代化，是企业管理现代化的出发点和落脚点。

目前，我国有的管理者仍停留于陈旧的经验管理理念。今年6月，湖北群艺管理者在《中国积分制管理全国巡回讲座报名指南》的广告中称，“这套管理方法解决了员工付出的原动力问题，员工为了多挣积分，多得福利，主动地去加班，主动地去多做事，主动地跨部门工

作，主动地做好事——，从而解决了管人的难题。”该广告直言，一是员工积极性的动力受经济利益驱动，二是以积分管人。简言之，该管理者对人施以强制和控制的管理方式，严重曲解了人性的本质，严重误导了受众，明显违反广告法。

笔者在《简议现代管理思想》一文中揭示了该管理者是照搬照抄了一百年之前西方所谓“经济人”陈腐观点。从马克思主义人性角度加以分析更可看出其荒谬，对广大人民、我国社会主义企业的危害。

一、行为科学的崛起与贡献

历史经验证明，一个国家经济上要发达，没有科学管理是难以成功的。20 世纪以来，西方国家尤其美国对管理科学研究相当重视和普遍。重视管理科学是美国迅速发展一个条件。

20 世纪 20 年代，美国行为科学集“人群关系”等学派的理论、实验成果、在批判泰罗“经济人”观点基础上，形成一支现代管理科学学派。

尽管泰罗“经济人”观点成为西方资本主义社会管理科学理论的基础，应用于企业管理。行为科学却不断发现其弊病：一是，泰罗把人看成“经济人”，强制性劳动，常常引起工人反抗；二是，把人看成各自孤立的“活机器”，反对工人集体行为，破坏了管理活动的协调；三是，工人只能听命令劳动，不尊重人格；四是，不承认工人的积极性和创造性，其后果是工人无所作为，企业组织管理越来越僵化。

因此，行为科学反对“经济人”的观点，提出，人是社会人，应从心理学、社会学、文化人类学、管理学和伦理学的角度，对人的行为进行综合研究，强调任何一个劳动者都不是孤立的，应该重视社会、心理对他们的影响，研究什么因素决定人的行为，用什么方式才能激励人的积极性和创造性。如何正确处理人与人之间关系，集体作用等。简言之，管理的首要问题是如何调动职工的积极性，从心理学角度来说，就是如何激励人的动机。

西方行为科学的崛起给现代管理科学带来了根本性的变化，完全取代了“经济人”的观点。过去，管理是以物为中心的管理，现在则是以人为中心的管理，着力于激发人的积极性；过去，管理完全是靠制度强制性的管理，即监督管理，现在则是以人的行为为中心的管理，通过引导、交流、密切职工与企业家的关系，把职工行为引入自觉的行动，引导其实现企业的发展目标，使管理科学研究从近代管理理论走向现代管理理论，而行为科学成了现代管理理论的代表。

二、金钱不是人的唯一动力，更加追求尊严、人与人之间的感情

这是 20 世纪 30 年代美国人群关系创始人美国哈佛大学教授埃尔顿·梅奥等在芝加哥电器公司霍桑工厂从事一项名为“霍桑实验”的调研所得出的结论，其要点是：

1. “霍桑实验”证明，人是“社会人”，绝不能忽视社会和心理影响。
2. “霍桑实验”证明，生产效率主要取决于职工的积极性，其积极性还取决于职工家庭和社会生活及单位中人与人的关系。
3. “霍桑实验”发现，以前管理只注意组织机构、规章制度等，但职工中还要非正式的

团体，这种无形的小团体，常常有自己特殊的感情和倾向，左右其职工的情绪和行为。

4. “霍桑实验”认为，提高生产效率更重要的是提高士气，包括组织好集体内部持久的真诚合作，改善人与人之间的关系，实行上下意见交流。

梅奥等管理学者在企业管理研究中，着重于以人为中心的行为研究，包括人与人之间的关系，群体关系等。他们通过实验认为，人与人之间关系的联结点人的感情。人不仅有物质上需要，更有心理、精神、情感的需要。显然，把金钱、物质作为刺激积极性的唯一动力是违背人的本质的。湖北群艺管理者所谓“积分制管理是解决了员工付出原动力”的说法是荒谬的，也就是纯属误导受众。

三、现代人性化管理的基本思想

管理科学是研究管理活动规律性的一门科学。那么，管理活动的主体是谁？是人。显然，以人出发点可做如下简述，管理科学是规范人的行为一门科学，将行为科学的理念用于人的管理，称之为人性化管理。

这是我们对西方行为科学的管理理论、研究成果的概括，吸收和运用其合理成分，博采众长，兼收并蓄，洋为中用，绝不能生搬硬套。

根据各方面的文献资料，研究人的管理必须重视社会学、心理学和文化学的成果，研究社会环境和人群关系对提高工作效率的影响。这就是从心理方面因素、文化方面调动人的情绪、状态，激励人的积极性。

我们从我国社会主义思想道德、先进文化来探索行为科学，故以现代人性化管理为命题，开展人的管理现代化的探索与创新。

1. 受人尊敬是人类与生俱来的欲望，是人性至深的本质。尊敬人是现代人性化管理的出发点。

人生在世，究竟何欲何为何求？《易经》写道，人生在世，无非是想把自己成为一个有修养的人，受尊敬的人。父母、弟兄之间的关系，都有爱和敬的关系，构成爱敬。因此，中国文化的核心价值理念是“爱敬”。这是从家庭秩序中衍生出来的。

在中国文化中，“敬”是指人的内在性格、性体、本性的精神安顿之所。中华优秀传统文化中，很多道德规范都跟“敬”有关。《人物志》写道：“盖人道之极，莫过爱敬”，把“爱敬”看成人道之极。显然，受人尊敬是人性至深的本质。

美国著名心理学家和教育家约翰·杜威（1859-1952）说，“渴求别人重视是人类的天性”。所以，管理者要尊重人性规律，树立“爱敬”的理念，善于尊敬人、肯定别人，以达到调动被管理者积极性之效果。

美国著名心理学家马斯洛认为，人的行为是由动机决定的，动机是由人需要引起的。但是，判定人的需要由两个基本前提。一是已经满足的需要不能激励人的动机，只有尚未满足的需要才能影响行为；二是人的需要是有层次、顺序的，一种需要得到满足，更高层次的需要会相继出现，又激励人们继续实现它而努力。

在《激励和人》这本书中，马斯洛把人的需要分为五个层次：①生理需要：衣、食、住、

结婚、治病等。②安全需要：劳动和职业的保障，财产和住所的安全，社会保险等。③社交需要：伙伴之间的友谊、同事之间的融洽，社会集体的欢迎等。④尊严的需要：包括自尊心、声誉、受尊重等。⑤自我实现的需要：理想抱负，充分实现自己潜在的才干和能力，等等。他认为，管理人员不能只从职工的物质需要着眼，只在工资、奖金上下功夫，应该更加注意职工的精神需要，协调人群关系，关心和尊重人，这样才能有效地激励动机。

20 世纪 50 年代后期，美国另一位心理学家费里德里克·赫兹伯格提出“需要激励双因素理论”。他指出，影响人的动机的因素有两类：一类是工作的外部因素，称作“维持因素”，如基本工作条件、工作安全等。这些“外部因素”并不构成激励的主要因素。另一类是“激励因素”，包括工作本身、职责、成就、重视和提升等，这些可以称作“内在因素”，是真正激励动机之源。当职工满足于工作本身，并受到高度激励时，他对外部环境引起的不满意也能够产生高度的忍耐力，专注于工作。

赫兹伯格的研究发展了马斯洛的理论，他提出工作效率决定于工作态度，而工作态度取决于人们需要被满足的程度，人们需要能否得到合理的满足，与工作本身和工作环境是密切相关的。据此，行为科学提出，激励工人的积极性、提高工作效率的关键之一是改进领导方式，改进管理人员的态度和管理方式。

马斯洛、赫兹伯格等心理学家的理念丰富和完善了行为科学关于人的管理理论。它提出在企业管理中恢复被管理者“人的尊严”，企业实现“民主管理”等口号。应当说，行为科学管理理念是符合人性的。但是，在资本主义社会中，管理是一个阶级剥削另一个阶级的手段，管理民主化是不可能的，真正、完善实现“行为科学”理论，与其社会制度是根本矛盾的。我们可以肯定地说，它只有在我国社会主义社会才能付诸于实践。

2. 善解人性、善通人意，是现代人性化管理的特征

管理者要做到尊重别人，必须真正了解别人，“知己知彼”。不仅了解自己，更要了解别人。就其本质而言，管理就是与人性的博弈，即要做好人的管理就要认识人性。由西汉皇族淮南王刘安主持汇编儒家、道家撰写的《淮南子·繆称训》一部论文集中写道：“欲知天道，察其数；欲知地道，物其树；欲知人道，从其欲。”这就是说，了解了人性，就能充分认识自己和他人。

但是，人是有感情的，受其心理支配，受到社会影响。面对有喜、怒、哀、乐和七情六欲的人，真实地了解人是天下一大难事。事实上，取悦于人并不困难，问题只是你是否能够了解别人的喜、怒、哀、乐等心理。这就不容易了。所以，了解人“不入虎穴，焉得虎子”。

关键在于管理者要融入被管理者之中，以诚实和谦逊态度，去和下属、同事打成一片，与其交流、沟通，予以交心，倾听其心灵脉搏，真诚相待，善于换位思考，达到心灵相通，感受共鸣，认识共识，相互理解，使被管理者、下属或同事感到“会心的惬意”，化解相互之间的误判，表达相互支持的心声。

如何达到心灵相通呢？管理者应认真思考孔子的名言：“己所不欲，勿施于人”。这一价值理念所蕴含的涵义，通俗地说，就是设身处地，将心比心，换位思考，自己不喜欢、不希望的东西不要强加于人。世界人文学界把这一思想奉为人类共同遵行的道德金律。

事实上，管理科学也是一门艺术，是让别人心甘情愿地去作你想让他做的事。

3. 管理者、领导者是服务者，这是现代人性化管理的要求

怎样对企业进行领导或管理呢？近年来，美国出版了《服务者》一书，提出服务型的领导，企业领导者是服务者。什么是领导的基础呢？领导的真正基础是威信，而不是权力。为此，领导者应当热爱他所领导的人，而爱在这里不是抽象的，而是具体的，有助于引领他人的行为，包括敬业、友善、无私、宽容、诚实等。还要务实地解决企业管理和发展问题，做到知行合一，企业中人与人之间、管理者与被管理者之间和谐相处、团结协作。领导有了威信，员工给予信任，企业就会产生巨大的凝聚力。

美国著名企业家、通用电气公司原首席执行官杰克·韦尔奇精辟地阐述怎样做一个企业领导人，强调以人为本的领导理念。他说：“一个领导者的首要职责就是教导、激励和鼓舞员工，同时培养出更多的领导者。”（《韦尔奇领导艺术》中信出版社，2014年5月，第171页）

作为服务型的领导要有所作为取决于其文化修养，取决于能否以文化人。当今人们对文化的需求，主要是一种对素质、道德、智慧和精神的需求，是走向文明的一个标志。

在现代社会中，企业家本身的文化修养在企业管理、商务交际中的意义越来越大，成为一种看不见的财富。其实，具有学者风范又精通经商之道的人才早在中国古代就有之，像子贡、司马相如等，都可以说是中国古代的著名儒商。他们做生意不忘“雅好诗书”，相互诗文酬唱，形成了中国文化中独特的儒商传统。

享有声誉的现代企业家、被美国《时代》杂志评为全球最具影响力的商界领袖之一的李嘉诚十分重视对人的管理，他深有体会地说，“谁都不喜欢毫无趣味、满身都散发出铜臭气的人。因此，生意虽然是生意，但是人在做生意中总喜欢多一份别有味道，给人生多添一种风采”。

我国企业家要有儒商风范，“为政以德”是必备的品质。这须注意学习，修身养性，尤其在新时代，如大儒思想家、教育家孔子所言：“学而不思则罔，思而不学则殆”（《论语·为政》），正是最好的启示。

四、引领善行 无为而治

人性是支配人行为的思维意识。它表现在行为上有善与恶。我国企业管理者的职责就是教育、引导人向善的行为，用社会主义思想道德成风化人，让社会主义核心价值观落实到每个人身上，内化于心，外化于行。

我国企业领导人员，坚持党对企业的领导，坚决贯彻党中央决策，把政治思想工作作为企业党组织一项经常性、基础性工作来抓，用社会主义思想道德教育人、引领人崇德向善。这是我国社会主义制度的政治思想教育工作的优势。

1. 思想引领崇德向善的重要性与长期性

习近平同志指出，中华民族在长期实践中培养和形成的传统美德规范，是中华民族在漫长历史长河中能够生生不息、不断壮大的重要支撑力量。这就是说，中华传统美德是中华民

族发展壮大最基本的文化基因，有别于其他民族的独特标识。

但也应看到，当前我国正处在经济体制深刻变革，利益格局深刻调整、生活方式深刻变化，人们思想生活多变性和差异性不断增强，价值判断和行为选择呈现多样化的特点。因此，只有大力传承发展中华传统美德，加强社会主义思想道德教育，加强精神文明建设，更好唤起人们内心善良的道德意愿和道德情感，才能有效解决社会生活中存在的道德失范和诚信缺失等问题。

遵循习近平新时代中国特色社会主义思想，要继承和弘扬我国人民在长期实践中培育和形成的传统美德，引导人们向往和追求讲道德、遵道德、守道德的生活方式，让每一个人都成为传播中华传统美德的主体。传承发展中华传统美德要全社会、全员参与，积极引导人们追求高尚的道德理想，不断夯实中国特色社会主义的思想道德基础，要把中华传统美德融入社会生产生活，转化为人民群众的行为方式和习惯，在全社会形成崇德向善的风尚。

对人的思想引领是长期的。传承中华传统美德不可能毕其功于一役，需要大力推进，持续发力，不断推进中华传统美德的传承发展，加强社会熏陶，让中华传统美德在全体人民心中生根发芽。

心理学研究认为，人最关切的是自己的存在及其意义。而意义意味着价值，有意义的人生才是值得过的人生。人们愿意在有意义的事情上投入精力，正因为这样的过程能够体现人生意义。曾经，路遥凭借小说《人生》收获巨大成功，改编成同名电影后，获第八届大众电影百花奖最佳故事片奖。但他对功成名就始终保持着警惕。路遥原名王卫国，中国当代作家。他在给亲人的信中如此写道：“只有在无比沉重的劳动中，人才会活得更为充实”。常思生命意义，路遥得以远离名利的羁绊，最终创作出《平凡的世界》等佳作，荣获矛盾文学奖。（据《有意义才有分量》一文，人民日报 2018 年 8 月 3 日）事实证明，那些不畏劳苦艰辛、积极求解人生真谛的人，不仅能赋予自己前行的力量，也能为他人点燃一盏明灯，照亮自己的道路。

然而，在追寻人生意義的旅程中，也有负面的各种表现。现实中，有的人紧盯着物质、房子、车子、票子样样不缺，精神世界却一贫如洗。利欲必定熏心、势必迷失方向。

经验证明，如果企业管理抛弃了爱国、忠诚、行善、信任、尊重、协作、勤奋、敬业等理念，将使人们不顾一切地向钱看。湖北群艺管理者鼓吹积分制管理用于企业人的管理，终究把人引向纯粹的逐利之人，对人思想危害是极为深重的。一个人如果缺少对人生意义的追问和思考，就容易被各种诱惑所扰。长此以往，个人难免会失去干事创业的激情与斗志，进而陷入空虚无聊的境地，人生必然停滞不前，生活暗淡无光。

2. 现代人性化的管理艺术

真诚地赞美别人。这是美国教育家戴尔·卡耐基在《人性的弱点》一书提出的理念。

人到底在欲望些什么？他写道，除了健康、物质、婚姻之外，最受人追求的是“受重视感”。他如此说：“我能唤起他人工作的热情，这种能力是难以用金钱衡量的财富。如果想发现他人的优点，最好的方法就是赞美与鼓励。”

“水不激不跃，人不激不奋。”人人渴望被别人欣赏、激励，这是人性中最深切的，心

理动机之一。我们广大党员、干部、广大人民、企业员工等也都有精神的需求，对他们进行正向激励，以充分调动其积极性和创造性。这是现代人人性化管理的重要方式。

我们党一贯主张对党员、干部的约束和激励并重。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》指出：“干部是党的宝贵财富，必须既严格教育、严格管理、严格监督，又在政治上、思想上、工作上、生活上真诚关爱，鼓励干部干事创业、大胆作为。”这就进一步明确了干部既要教育引导、监督约束、又要精神激励。

当前，我国正处于全面建成小康社会决战决胜阶段，亟须广大党员、干部奋发有为、积极作为。因此，要在对少数违反纪律、胡乱作为的党员、干部进行问责和惩治的同时，加大对那些兢兢业业、勤勤恳恳工作的党员、干部的激励，注意发现其才华与成绩，及时予以表扬鼓励，促使他们迸发干事创业的热情，为党和人民事业的发展贡献自己的聪明才智。

引导人们“自觉自为”。全国人民敬爱的周恩来同志任总理 26 年多，是一位道德风范的领导人。他的领导思想是靠民于“自觉自为”，是实施人性化管理的楷模。

周恩来接受了传统的“民为邦本”的思想，同时把它与马克思的“自己解放自己”的群众观点结合起来，创造性的提出了“引导自为”的民治思想，广泛吸取儒家、道家的思想，凡是与他接触过的人，无一不为他爱心和诚心所感动，无愧于“人生之师”。

周恩来要求广大领导干部要多交党内的朋友，要使他们不感觉我们是在领导群众。靠什么来引导群众从“自在状态”走上“自为状态”呢？周恩来始终以自己真、善、美的力量凝集和引导群众不断前进的内在动力，潜移默化地影响着人民群众的思想信念，道德、情感和生活方式。他说：“主要用说服的方法，不用行政的方法。”如何服人呢？他坚持以德服人，以智导人，以情感人，以己带人，他一贯反对“权服”和“利服”，主张“德服”和“心服”，哪怕暂时不服，也要耐心等待，依靠群众，自觉自为，这是周恩来民本思想最深刻的体现。这种方法使群众在不知不觉中，接受领导。（参考《周恩来的领导艺术》，重庆出版社，第 26-27 页）这是周恩来同志对现代人人性化管理的重大贡献。

一位欧洲评论家写道，如果中国是一个家族社会，“周将扮演母亲的角色。”美国知名外交家基辛格评价周恩来是“样样都卓越超群”。周恩来为什么能够“德服天下”，影响全球呢？原因就在于他坚持以德立人，正己修身。他把传统的道德与马克思主义的世界观结合起来，融汇于做人做事之中，实实在在做到“以己带人”，而产生了极大的人格力量。

我们广大的领导者、管理者要学习周恩来同志的领导作风、管理艺术，对群众要多一份爱、多一份理解，多一份宽容、多一份鼓励，对他们干事创业喝彩点赞，以激发他们内心蕴藏的潜在积极性，转化为实际行动，从而表现出对工作的主动精神和创造精神。

激励机制包括精神和物质两方面，是互为联系的整体化。精神激励是人性最高层的需要，调动其积极性的关键。物质激励又是一个重要形式，它不仅仅是物质上，更关键在于社会组织、企业、管理者要处处关心职工的生活，改善工作条件，解决其困难，在思想上、工作和生活上给予关心爱护，并组织培训、学习，以文化人。对此，十八世纪法国伟大的启蒙思想家、哲学家、教育家卢俊（1712 年 6 月 28 日-1778 年 7 月 2 日）这样说：“对别人表示关心和善意，比任何礼物都能产生更多效果和实际利益。”

在马克思主义人性理论指导下，我们要积极探索合理、合规的举措，进一步建立系统的、完善的激励机制，促进人们向上、善作。

激励必须利于人善行，而不是相反。正如有的学者严肃指出的，目前“积分制管理”与“大庆精神”相比倒退了许多，微观层面看其实是“泰罗制”的翻版；宏观层面看与社会主义思想出现了严重的本质冲突，不仅与社会主义核心价值观出现思想层面的冲突，而且与培育社会主义文化、社会主义人才、社会主义企业等方面均出现思想冲突和理论困惑。这是一条向下之路，也就是将人倒退到“经济动物”这一“低级化”乃至“庸俗化”之路，而不是一条向上之路。

3. 实现靠民于“自觉自为”管理的最高境界

道家老子倡导的领导基础是，“上无为，下有为”，其意是群众当家作主，自我约束、自我管理，主观能动性得到充分发挥，为社会做出优异的成绩和贡献，领导者也就有了为了，从而实现老子所说的，“不知有之”即“无为而治”。这是最高的管理境界。这一直是企业管理的理论研究和探索的一门大学问，更是一项大事业，是当今人们值得深思的问题。

中国特色社会主义新时代，发展社会主义民主政治，就是体现人民意志、保障人民权益，激发人民创造力，用制度体系保证人民当家作主，每个员工都是企业的主人。在新时代建设具有强大凝集力和引领力的社会主义意识形态，使全体人民在思想理念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起，促使社会主义核心价值观逐步融入全体人民生产生活和精神世界，社会主义思想道德成风化人，爱国奉献精神成为新时代奋斗者的价值追求。

伟大的新时代，为中国管理科学发展提供了极好的机遇，社会主义先进文化成为管理的灵魂，周恩来倡导的靠民于“自觉自为”的伟大管理思想更有条件付诸于实践。我国管理者、企业家要坚定文化自信，坚持以人为本，加强企业党建引领，把“无为而治”作为推动企业管理创新的目标。这将为发展中国管理科学树立一座丰碑。

（作者：中国管理科学研究院常务副院长、教授）

纪念马克思诞辰 200 周年

郭书田

地球人类发展历史经历了原始社会——奴隶社会——封建社会——资本主义社会。在由封建社会向资本主义社会转变的过程中，也是由农业社会向工业社会转变的过程，同时也是由帝王制向共和制转变的过程。这个过程是漫长的，有几个共同的特点：一是在资本主义工业化快速发展中，仍然保留着大量的家庭手工工

业；二是转变不是一帆风顺的，往往出现多次复辟与反复辟的斗争，因为被推翻的统治者不甘心退出历史的舞台；三是由帝王制向共和制转变过程中会有一些过渡性态的制度安排，如君主立宪制，有的还保留至今；四是社会制度的转型不是一刀切截然分割的，而是“你中有我，我中有你”，互相交叉发展的；五是在社会制度变迁与政权交替时，多为武装形式，也有和平形式，还有二者交叉形式。

在资本主义发展起来之后，出现了发达的资本主义国家，走上了军国主义的道路，采取军事与经济等多种手段，向落后国家扩张侵略，建立殖民地，使之成为他们的附属国。这被列宁称为帝国主义是资本主义发展的最高阶段。为了瓜分殖民地的资源，产生了帝国主义之间的激烈斗争，两次世界大战就是这种斗争的突出表现，而殖民地的人民长期处于苦难之中，这种斗争直到如今仍然存在。

马克思主义的诞生，使人类社会进入由共产主义替代资本主义的新阶段，开创了人类社会历史的新纪元。今年是马克思诞辰 200 周年，《共产党宣言》问世 170 周年，全球都在举行各种形式的纪念活动，我国于 5 月 4 日举行了隆重的纪念大会，习近平总书记作了长篇演讲，反响甚好。马克思主义的诞生不是偶然的，具有深刻的历史与社会根源。他以极大的精力，研究与批判地吸收了德国黑格尔与费尔巴哈的古典哲学，英国亚当·斯密与李嘉图的古典政治经济学，法国圣西门、傅立叶与英国欧文的空想社会主义思想，形成马克思主义三大组成部分。他是集哲学、政治学、经济学、社会学、人类学等大成而具有超越前人划时代意义的伟大思想家，他是创立共产主义理论与领导第一国际实践的伟大革命家。自 1848 年《共产党宣言》诞生以来，学习与宣传马克思主义有几次高潮。第一次就是《共产党宣言》，用多种文字在全球发行，数量超过了《圣经》。1929 年 8 月，第一个译本在上海出版问世，译者为陈望道，组织翻译出版的是中共主要创始人陈独秀。第二次是 1894 年《资本论》第三卷出版发行（第一卷为 1876 年，第二卷为 1893 年，历时 27 年），特别是在资本主义出现经济危机时，人们渴望从中寻求解决危机的答案。第三次是在 1917 年列宁领导俄国的“十月革命”，建立了第一个社会主义国家，而俄国又是经济比较落后的国家，引起人们研究共产主义理论变为现实的经验。第四次是在第二次世界大战结束以后，一方面出现了一批摆脱帝国主义殖民统治、纷纷独立成为新兴的民族主义国家；另一方面东欧各国走上了社会主义道路，以及中国等亚洲一些国家实行社会主义，形成了以苏联为首的社会主义阵营。马克思主义成为这些国家执政的共产党的指导思想，在莫斯科建立的情报中心实际是第三共产国际。马克思主义在历史发展过程中，也出现过几次低潮，受到干扰。最大的一次是 1991 年苏联解体与东欧巨变，引起人们对马克思主义的质疑，也使各国共产党人反思。中国共产党坚持马克思主义不动摇，纠正在实践中出现过的失误，实行改革开放的方针，取得了举世瞩目的成就，与以美国为首的资本主义世界经济不景气形成鲜明的对比，重新引起人们对马克思主义的热议。

的确，由 16 个加盟共和国组成的苏联，在十月革命胜利 74 周年之后解体，纷纷独立，苏共失去了执政地位，“卫星上天，红旗落地”。接着东欧巨变，南斯拉夫联盟 6 个加盟共和国也纷纷独立，共产党变成在野党或消失。应该承认，这是共产主义运动中的一次重大挫折，也是对马克思主义的重大创伤。马克思主义产生以来，就有各种各样的社会主义模式，有以第二国际为代表的社会民主党在欧洲一些国家的社会主义，有苏联十月革命列宁的社会主义与斯大林的社会主义，有南斯拉夫铁托的社会主义，有中国毛泽东的社会主义，有朝鲜金日成的社会主义，有印度支那胡志明的社会主义，在拉丁美洲有古巴卡斯特罗的社会主义等，都不同程度地仿效斯大林社会主义模式，以它为榜样，也可以说是这种模式的翻版，遇到的困难也大体是相

似的。这就出现了一个不能回避的如何认识马克思主义与社会主义实践关系的问题，需要认真反思。一些共产党执政的社会主义国家的失败，不是社会主义的失败，更不是马克思主义的失败，其失败的根源是对马克思主义与社会主义僵化的教条主义和异化的实用主义。俄罗斯一位著名学者称，对马克思主义采取强制与灌输的方法是很错误的，提醒中国也要注意这个问题。斯大林社会主义模式的三条标志：一是公有制，二是计划经济，三是按劳分配。从实践看，公有制实际是吃大锅饭缺乏活力的官僚所有制；计划经济实际是否定市场经济价值规律，由政府包揽一切的政府行政经济；按劳分配实际是挫伤积极性的平均主义。这种社会主义实行的结果是“短缺经济”，人民贫穷。加上在政治上阶级斗争与党内路线斗争扩大化，以及学术问题政治化，将无产阶级专政蜕变为个人专政，使一大批党的领导人与知识分子遭受了种种迫害，窒息了民主；在经济上消灭私有制扩大化，形成单一的所有制，滞塞了活力。这种模式体现不出社会主义的优越性，与资本主义国家差距越来越大，引起人民群众的不满，这是解体的内部因素，也是主要因素，同时也部不排除外部敌对势力的介入因素。其实早在 1956 年的波兰与匈牙利事件，就是说爆发这种模式弊端的政治信号，还产生了对形势的误判。这样的反思，并不是否定斯大林在反法西斯二次世界大战与战后建设中取得的成就。习近平总书记在纪念大会上讲了马克思主义中国化，提出学习与践行马克思主义九条要求是正确的，需要落实。

第一，马克思是在资本主义制度下产生出的一位人类伟大思想家。马克思是人，而不是神，不能把马克思当成神仙，从而产生愚昧的迷信，不能把马克思主义科学当成宗教。

第二，马克思主义是发展的，不是一成不变的教条。马克思与恩格斯一起，不断修正在实践中证明不合实际的观点与主张，不能把在实践中对马克思的某些观点有所突破斥之为“修正主义”或“机会主义”，例如列宁领导的十月革命，毛泽东领导的中国革命。

第三，在后资本主义时代，有些发达资本主义国家吸取了马克思主义的一些观点，扭转了经济危机，也有社会主义国家引进资本主义先进技术与管理体制，提高效率，出现了“你中有我，我中有你”的新格局，因此不能再以“姓社”与“姓资”作为检验政治立场的标准与依据。

第四，真理是相对的，绝对真理往往寓于相对真理之中，也就是普遍性寓于特殊性之中，因此要重视真理的相对性与特殊性，丰富与发展真理的普遍性。对待马克思主义也应持这种态度。

第五，有人认为，马克思主义离我们太远，《资本论》也很难懂，因此淡化或远离马克思主义。其实，马克思主义的立场、观点、方法就在自己身边，无处不在。因此，就要认真学习和运用马克思主义的世界观和方法论，联系自己的实际，能够坚定方向，明辨是非，化解困惑，也就能贴近马克思主义。

第六，反思在国际共产主义运动中，干扰马克思主义的主要是“左”的倾向，错误地认为“左”是革命的方法问题，右是立场问题，“左”比右好，把马克思主义当成僵化的教条，采取各取所需的实用主义态度，更为恶劣的是把马克思主义当成压制不同意见与整人的“棍子”。在学术问题上必须坚持“百家争鸣”方针，不能把学术问题政治化。

第七，马克思有关共产主义的理想，需要在实践中经验与发展。中国有影响世界的儒家的“大道之行，天下为公”思想，道家的“天人合一”思想，与共产主义思想有相似之处，因此在学习与实践马克思主义理想中，与中国传统文化结合起来，会产生有中国特色的共产主义模式。习近平总书记提出马克思主义中国化、时代化、大众化、应努力践行。

第八，马克思提出解放全人类的共产主义是长远的奋斗目标，社会主义是共产主义的初级阶段，中国的基础是半封建、半殖民地社会，是马克思主义初级阶段的初级阶段，需要很长时间，要多少代共产党人的不懈奋斗，而不能急功近利，急于求成，犯急性病。资本主义终究要被共产主义替代，是一个很长的历史发展过程。资本主义经历了民主资本主义，自由资本主义，人民资本主义，民粹资本主义，虽未能改变为大资产阶级服务的资本主义本质，也未能改变榨取工人阶级创造的剩余价值，而追求利润最大化的资产阶级本性，但运用现代科学技术，改善劳资关系，能够延长资本主义寿命，不是在短时期能够消灭的。超越历史发展阶段，超越生产力发展改变生产关系，超越经济基础改变上层建筑，是违背马克思主义本质的空想，必然遭到历史的惩罚，这个教训十分深刻，必须牢记不忘。

（作者：原农业部政策法规司长；2018年5月5日）

周其仁：人最怕的就是被命运支配

王艺璇

从完达山上的猎人到中国顶尖的经济学者，40年来，他是中国改革开放的亲历者、见证者，更是受益者。

周其仁（口述）

王艺璇（采访整理者）

1978年的高考在7月的盛夏举行，周其仁仍记得，刚考完试他便迫不及待地地下河游泳了。当年610万考生中，有40万人成为佼佼者，迎来自己命运的拐点。周其仁便是其中一员。那时，他已经在靠近中俄边界的国营农场度过了整整十年的青春，恢复高考使他从完达山里的猎人成为中国人民大学的一名学生。那一年，中国正式拉开改革开放的大幕。40年来，他是中国改革开放的亲历者、见证者，更是受益者。

“最理想的工作是开拖拉机”

周其仁出生于大都市上海，1968年，他响应毛主席发出的“农村是广阔天地，到那里是可以大有作为的”号召，乘坐了四天三夜的火车，来到地处黑龙江虎林县的生产建设兵团850农场。那时的他，已经做好了扎根的准备。

我下乡是1968年8月，那时候城乡之间互相流动还是很大的一件事情。因为当时的经济发展水平和社会

体制，跟今天是截然不同的。当时我们从城里去农村，是因为毛主席发了号召，但是谁要是去了再想从农村回城，就不行了。

其实，那时从城里去农村也并不容易，需要当地给安排工作、口粮，而农村粮食本来就不富余，人口又很多。到了80年代，还是近10亿人口，8亿农民。我去的地方不是人民公社，是黑龙江生产建设兵团，属于国营农场体系，相对还比较好办。因为它是国家的，说加点人就可以加点人。

当时的体制是，城里人和农村人是完全两种不同的人。因为城里是国家包下来，有工作、有退休金，日常供应也有保障，农村是没有这套体制的，就靠农民自己。所以也是截然不同的两种生活方式，除了极个别的农村，绝大多数农村的生活比城里贫穷得多。

要不是邓小平重新恢复高考，我是不可能回来的。当时去了农村都是要扎根的，要一辈子待在那儿。当时，上海去了好多人，开始的时候还要报名，因为当时黑龙江生产建设兵团虽然叫国营农场，但是已经改成军队体制。在那个年代，军队有很高威望，属于“解放军序列”，所以还要挑一挑，选一选。我们学校第一批就12个同学去，像我家成分不算好，录取的时候排在最后一个，是勉强挤进去的。但是越往后，城里是“一片红”，除了很少的独生子女，还有父母或者本人身体不好的，其他统统都要下乡。

知识青年去国营农场比去一般人民公社要好。首先我们是工资制，每月发薪水，跟国营工厂是一样的，只不过工资水平低一点。另外，因为是国家投入，所以去了以后生活条件比一般人民公社要好很多。准确地讲我是去当农业工人，去了以后最理想的工作是开拖拉机，但是没轮上，我就被分到山里打猎去了。

最骄傲的身份是“杜润生门生”

外人眼中的周其仁，是北大最受学生欢迎的老师，是为人景仰的经济学者，但令他自己最感到骄傲的身份，是“杜润生门生”。杜润生乏称为“中国农村改革总参谋长”，正是他的赏识、引导，使一批年轻人踏上了研究农村改革发展之路。

历史上，我们国家是有迁徙自由的，人可以跑来跑去，出去闯荡，进城打工。像我的父辈就是从浙江山区到上海当学徒的。那时候，一个村只要有一个人先在上海站住脚，当了学徒或工人，一有机会就会介绍自己的同乡来。这种状态基本持续到上世纪50年代，当时中华人民共和国第一部宪法是写有迁徙自由的。

但是后来“大跃进”以及相继发生的饥荒，城市粮食不够供应，因为人们的户口一旦转到城里，国家就要负责供应粮食。仅1958年到1960年左右，约有2000万人转入城里，粮食供应不了，政府就决定把这些人再迁回农村去。从此城乡这个门就关上了，再也不能自由流动了。

所以基本上在上世纪60年代初以后，城乡之间体制的壁垒就很高了。那时候农村的人，要不就考上大学成为技术干部，进入城市体制，要不就当兵，而且要当“四个口袋”的军官，才可能进城，其他要跳出农门，可是不容易。后来修订宪法，迁徙自由就被拿掉了。

这种状态从1961年一直持续到大概1981年、1982年左右。改革开放以后，农村粮食产量上来了，国家

就发现很多劳动力用不着在那么小块地里待着了。但开始的时候仍希望他们不要进城，因为城里也没地方待，没有工作机会，住房也不够。我们搞了几十年计划经济，是“一个萝卜一个坑”，城里人的住房都非常狭窄，再加上你没有粮食、没有工作、没有社会保障这套东西。但允许农民搞农业以外的工业、副业、商业活动，所以开始的一个时期政策倾向叫作“离土不离乡，就地富起来”，于是就有一些地方办了乡镇企业。

再往后发展，城市改革开始了，工业活动、商业活动多了起来。对农民来说，哪里收入高一点，他就愿意到哪里去。因为乡镇和城市生产率有差别，工资就有差别。所以“人往高处走”，大家发现城里收入好，就想去试试。

上世纪 60 年代以后直到今天，我们的宪法也没有把迁移自由权再写进去。事实上，这项权利在慢慢发育。最早是 1983 年中共中央一个文件写的一句话，叫“允许农民自带口粮进城镇务工经商”。后来等到粮食问题基本解决了，在城里挣的钱可以买到粮食，这个门就开始打开了。虽然国营企业招农民工并不多，但是城市建设需要很多农民，搞建筑、生活服务，从事苦脏累和危险的工作。再后来开始大量办民营企业，民营企业可以招农民工。到高峰的时候，好几亿人到城镇来。

现在除了北上广深这几个超大城市，大部分中小城市基本没有城乡之间的壁垒了。但是你要问达到彻底了没有？我认为过去那个城乡隔离体制的尾巴还很长。我们的国民权利，是发展起来了，但是用一个行话来讲，还不便携带。比如，你是安徽户口，读书权就在安徽，高考权也在安徽，但按理说凡中华人民共和国公民，虽然生在安徽，到了上海就应该可以在上海读书，到了北京也可以在北京参加高考。但现在还做不到，这就是身份、权利属地化。人不应该有这种与生俱来的身份差别。人如果有与生俱来的差别，他就会觉得这是命中注定的，自己再努力也没有用。人最怕的就是被命运支配，不能主动努力地去改变命运。

“社会流动有它的平衡机制”

周其仁的成长史伴随着新中国的建设与发展史，他的人生轨迹也充满着戏剧性的转折。他从大都市上海来到了离家千里的东北农场，成为深山里的一名农业工人。当改革的大潮袭来，他又幸运地成为一位近距离的观察者、研究者和见证者。记者问到对近年所谓阶层固化论有什么看法，周其仁不以为然。因为他自己的经历以及迄今为止的观察，并不能让他觉得有根据可以表示赞同。

农村和城市之间还有较深的鸿沟，但也不是绝对不能跨越。社会的人口流动，有它自己的平衡机制。我们不能仅仅只看到一截，然后就把它推到无限远。我认为还是要把时间放进去，在一个长过程里观察，一个变量发生变化，其他很多量也是要变的啊。我们的语言叫相对价格变了，一连串变化终究要跟着发生。从这个立足点看，不要怕农村的人往收入高的地方跑。年轻劳动力要走，首先是收入差决定的，你要挡住他，那是没道理的。不让过多的农村人口进城，不但会使他们的收入降低，整个国民收入水平也提不高。

农村人少了，相对来说土地就多了，人均资源曾加，人均所得也可能逐步提高，搞经营就可能挣到钱了。当然还要加上一些措施，特别是开发农业技术，对基础设施做必要投资。现在消费者肯出钱了，知道要出好

价钱来买好的农产品。既有人愿意出好价钱，那么做投资、发展经营的意愿就会上升。当然，这个过程还会冒出无数实际问题要解决，那就一个个去解决。过去两句老话我看现在也管用：一靠政策，其实最要紧的就是体制改革政策；二靠技术。

我也不大相信所谓中国社会阶层已经固化。我们当年下乡时，我哪里敢想上大学、回城市、当教授啊？但世界终究会发生变动，变动之中总有规律。尤其今天的中国，又是开放又是技术进步，变化超出预想，怎么可能固化？

多少厉害的农民早就冲进城镇，或在农村上了台阶。举个我认识的人的例子，这个人叫周克成，是云南农村出来的，先到广州打工，后来他开始看报摊上的报纸，有一些专栏吸引了他，觉得很有意思。然后就跑到北京，在北大附近一边打工，一边听课，听完好几个老师的课，自己也动手写作，几年后应聘到网络媒体当上了编辑，现在一个经济学会里做专业性工作。我们北大的保安中，很多人都是一边站岗，一边业余听课，然后抓住机会就冲破固化。当然不是所有人都那么幸运，但是只要努力，总还是有机会，这个机会从历史的尺度看比过去多了。

当然，前提是一定要在基本教育上持续投入。上世纪80年代我初到温州调查的时候，还没有义务教育法，很多厂子的工人是青少年，工作是做纽扣、穿珠子。我问为什么干这个？回答是比在家放牛强。好多贫穷的家庭觉得小孩干点活，捡点柴火也比读书强。今天再看，至少九年义务教育制在全国是普及了。我们大学对口扶贫单位在云南弥渡县，这两年我去看过几次，村里孩子一律住宿上学，一礼拜回家一次。我不是说现在已经够了，还应该继续投入。特别是还要深化改革，户籍制度改革要去掉那条长长的尾巴。但是顺着历史这条线看，再穷的地方和家庭，孩子只要接受了九年义务教育，来日的机会一定比过去大。

现在社会其实提供了比过去更多的机会，经济在增长，每天会增加出很多新机会来。当然，永远做不到一步登天，马上都变成马云也不可能。城里人也没有都变成马云啊。但是总的来说，机会比过去多了。只要坚持努力的人，明天都会比今天过得好一点。要有一个好风气，就是不能屈从命运，更不能等着天上掉馅饼。

如果没有当年恢复高考，我就在黑龙江一直打猎打下去了；如果没有改革开放，一个人生于斯就基本绑在一个地方了。我是初中毕业，没上过高中，后来有高考机会，自己再把高中的课拿来学习，等于是自学的。当然我比较幸运，我们农场水利科有位技术员，是1958年下放到北大荒的右派，帮我补习高中数学。为什么帮我？他说他那代人的生命就那样过去了，看到你们有机会，帮一把也高兴。要不是考上大学，我可能就永远没机会接受更好的教育。从这一点上，对于我们这代人而言，不是抽象的道理让我们感谢改革开放，而是我们自己的命运就要感谢改革开放。

（采访整理者：《环球人物》杂志记者，本文刊于该杂志2018年第12期——“改革开放四十年”专栏）

民主与治理：村民自治的伟大创造与深化探索

徐 勇

2018 年是中国改革开放 40 周年。中国改革从农村开始。村民自治是农村改革取得的重大成果之一。中共中央总书记江泽民于 1998 年表示，“包产到户、乡镇企业和村民自治，都是在党领导下亿万农民的伟大创造。”作为村民自治法律依据的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》于 1987 年底颁布，并于 1998 年开始实施，距今 30 年整。2017 年召开的中共十九大提出，加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。村民自治在基层民主与有效治理的框架下不断推进，是改革开放以来的重要政治成果。

一、民主：村民自治的伟大创造

国家的治理体系是在长时间的历史进程中形成的。中国是一个农业古国，农民大国。自秦朝以来，中国对乡村的治理体系表现为双向制：一是纵向的政府治理，国家政权从中央经地方，至乡里，一直延伸到家户；二是横向的社会自治，乡村居民以家户和村落为单位，依照习俗和规约，对家户和村落事务进行自我管理。从总体上看，国家对乡村社会管理的功能主要是获得赋税和劳役，涉及的事务很少，乡村治理的大量事务是依靠乡村居民进行自我管理。正如孙中山先生所描绘的：“在清朝时代，每一省之中，上有督抚，中有府道，下有州县佐杂，所以人民和皇帝的关系很小。人民对于皇帝只有一个关系，就是纳粮，除了纳粮之外，便和政府没有别的关系。因为这个原故，中国人民的政治思想就很薄弱，人民不管谁来做皇帝，只要纳粮，便算尽了人民的责任。政府只要人民纳粮，便不去理会他们别的事，其余都是听任人民自生自灭。”正因为人民与国家的关系很弱，在历史上，乡村自治居于基础性地位。国家正是依靠乡村自治，通过低成本治理，实现“皇帝无为天下治”。

进入 20 世纪以后，传统的国家治理，包括乡村治理都难以为继，并发生了巨大变化。这一变化主要体现在两个方面：一是农民成为国家的主人，二是实行生产资料集体所有制。新中国建立以后，实行生产资料集体成员共同所有。这一产权制度天然地要求赋予每个集体成员以参与共同事务管理的民主权利。即使是人民公社管理也强调民主办社。但由于人民公社的主要特点是集中统一经营和“政社合一”的组织管理方式，“民主办社”的原则在公社体制下难以落实。农民在实际生活中更多的是被支配的客体。

1978 年前后，随着解放思想和政策调整，曾经被压制的“包产到户”得以兴起并得到中央的支持，迅速扩展。由于生产经营单位由集体转向家户，社队体制松弛，乡村治理面临“无人管事”的状态。正是在此背景下，广西一些地方的农民自发组织起来，维护社会秩序。农民自生自发的自治组织引起了中央高层领导的重视。随着人民公社体制的废除，如何组织农民、如何治理乡村成为突出问题。当时存在两种思路，面临着两种选择：一是沿袭公社体制，实行自上而下的纵向管理；二是改变公社体制，实行“政社分开”，通过设立村民委员会这一村民自治组织，实行农民自我管理、自我教育 and 自我服务。后一思路得以成为现实选择。

以自治重组农民和治理乡村的选择，是在中共十一届三中全会召开后的大背景下的产物。1978年召开的中共十一届三中全会强调，要发展农业生产，“必须首先调动我国几亿农民的社会主义积极性，必须在经济上充分关心他们的物质利益，在政治上切实保障他们的民主权利”。邓小平认为：“调动积极性，权力下放是最主要的内容。我们农村改革之所以见效，就是因为给农民更多的自主权，调动了农民的积极性。”并强调：“调动积极性是最大的民主。”农村改革的启动与基本经验就是充分调动农民的积极性，内容主要包括不可分离的两个方面：一是通过建立以家庭承包制为主的经营体制，使农民有了生产经营自主权，农民成为经济生活的主体；二是废除人民公社体制，在政治上形成“乡政村治”格局，即在乡镇建立基层政权，在村设立村民委员会，实行村民自治，农民的民主权利得到制度化落实和保障，农民成为政治生活的主体。

正是在以上背景下，1987年制定并通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。面对众多争议，力推村民自治的时任全国人大委员长彭真做了许多工作，他将村民自治上升到社会主义民主政治建设的高度加以认识。在他看来，“十亿人民如何行使民主权利，当家作主，这是一个很大的根本的问题。我看最基本的是两个方面：一方面，十亿人民通过他们选出的代表组成全国人大和地方各级人大，行使管理国家的权力。”“另一方面，在基层实行群众自治，群众的事情由群众依法去办，由群众自己直接行使民主权利。”“没有群众自治，没有基层直接民主，村民、居民的公共事务和公益事业不由他们直接当家作主办理，我们的社会主义民主就还缺乏一个侧面，还缺乏全面的巩固的群众基础。”他强调：“八亿农民实行自治，自我管理，自我教育，自我服务，真正当家作主，是一件很了不起的事情，历史上从来没有过。几千年的封建社会，什么时候有过群众自治？没有。”

从国家与社会关系的角度看，村民自治是对历史上的乡村自治的接续。数千年来，中国乡村主要是依靠自我而不是国家行政的力量进行治理。这正是在人民公社体制松驰的背景下，农民很快能够自我组织起来管理乡村事务的重要原因。因此，自治有着深厚的历史土壤和社会基础。但是，20世纪80年代开启的村民自治又是历史上从来没有过的伟大创造。尽管它是自生自发的，但在中国共产党领导下，将村民自治纳入到整个社会主义民主政治建设的框架内，是人民行使民主权利的重要方面。与历史上的乡村自治相比，村民自治表现出两个突出特点：一是法定制度。中国历史上的乡村自治是一种自然的历史过程，不是国家的法定制度。而村民自治则上升到国家法定制度层面，并成为中国特色社会主义基本政治制度的内容之一。除了作为国家根本大法的宪法规定外，还制定了专门的《村民委员会组织法》及一系列法规文件，使得村民自治制度化。二是民主权利。中国历史上的乡村自治作为一种自然的历史产物，国家只是默认其存在。而村民自治作为一项法定制度，将人民行使自治确定为一项法定的权利，具有制度的正当性。换句话说，广大村民进行自治，不是一种恩赐，一种默认，而是理所当然、不可剥夺的资格。废除人民公社体制以后，实行家庭承包。所有权在集体，由少数人代表行使集体产权，承包权在农户。农民有相应的经济自主权，同时也有参与公共事务管理的政治参与权。以上两个特点是历史上从来没有过的。

经过试行，1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》得以修订并正式实行。修订后的法律除了原有的“自我管理、自我教育、自我服务”的表述以外，特别补充了“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”，即通常所说的“四个民主”。至此，村民自治的民主导向更为鲜明。1998年后为配合《中华人民共和国村民委员会组织法》，中央出台了一系列村民自治的文件，均体现了基层民主和村民权利的原则，包括如何落实村民的选举权、决策权、知情权和监督权等。

村民自治作为法定制度，从立法到实施，都被置于基层民主的框架内，体现了现代政治的基本要求。首

先是平等。传统的乡村自治表现为差等性，主要是居于主导地位的人进行治理，相当部分的人被排斥在自治的范围之外，如广大妇女。村民自治充分体现了平等原则，无论性别、身份、地位，都享有参与村民自治事务的权利。在选举中，村民平等获得选民资格，实行“一人一票”。特别是从制度上为女性提供了担任村委会成员的专门通道。其次是自由。村民在参与自治活动中可以自由表达意志。如选举时专门设置投票箱，实行无记名投票和秘密投票。再次是法治。村民在行使自治权利时受到法律保护。村民的自治权利受到侵犯时，可以向专门的机构投诉。村民自治愈发展，其现代民主元素愈增多，中国特色社会主义民主政治大厦愈牢固。

正是在基层民主的导向下，村民自治成为广大农民直接行使民主权利的伟大创造。它开创了一条在十多亿人口的大国里通过基层群众自治实现人民直接管理公共事务的民主道路。这一道路不仅在中国历史上没有过，就是在世界历史上也具有独特的价值。从政治发展看，“在处于现代化之中的社会，扩大政治参与的一个关键就是将乡村群众引入国家政治”，并赋予其政治主体地位和民主权利。亿万农民作为政治主体，通过村民自治制度参与基层政治过程，从而大大改变了长期以来农民只能作为被动的政治客体的格局。同时，村民自治的伟大实践，为执政党如何运用民主与法治的方式治理国家提供了丰富的经验。中国历史上缺乏民主与法治的传统，只有通过不断的实践才能积累经验。在一党长期执政条件下如何实践民主与法治，是世界历史上从未有过的。如果能够把这一问题解决好，可以说是政治领域的一大奇迹！

二、治理：村民自治的深化探索

将村民自治纳入到基层民主的框架内，以广大农民享受到村民自治权利为导向，使得中国的乡村治理提升到一个崭新的层次，进入到现代政治的通道。这是历史上前所未有的。而愈是伟大的创造，制度导向度愈高，面临的挑战和困境愈多。积极推动村民自治的彭真对此早有预见。在通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》时，他特别强调：“办好村民委员会，实行村民自治，是一项长期的、艰巨的工作，不要把它看得那么容易，决不是作一个决定，国家发一个号令，就能短期都能搞好的。”

村民自治虽然发生于乡村田野，其命运和走向却与国家建设密切相关。20世纪中国的重要使命是国家政权建设，即从历史上的“皇权不下县”走向政权管理延续到基层，同时集中资源推动国家经济发展。这一历史背景决定了村民自治不是历史上的国家缺位条件下的乡村民众的自我治理，而是要背负着国家使命。正因为如此，村民自治出生不久，便面临着人民公社时期基层行政管理的接续问题。作为村民自治载体的村民委员会承担了大量的行政任务，仅仅是法定的工作就达上百项。与此同时，村委会还要完成诸如计划生育、土地征用等号称“天下第一难”的事务。村民委员会承担大量行政工作，导致人们理所当然地将村委会视之为“行政村”，村民自治因此被悬空。行政化体现国家统一意志，意味着规范化、一致性。而这种规范化的村民自治往往会与多样性的乡村实际相脱离，作为自治主体的村民意志被忽视。与此同时，村民自治大规模推进正值我国“三农问题”十分严峻的时期。工业化和城市化加速，农村精英人口大量外流。在这样一种内外压力下，作为群众自治组织的村民委员会迅速行政化并不堪重负。正如彭真预见的村民自治存在的危险之一是：“给村民委员会头上压的任务太多，‘上面千条线，底下一根针’，这样就会把它压垮。”村民自治制度尽管赋予了村民一定的民主权利，但诸如农民负担、计划生育、农民外流等问题，并不是村民自治所能够解决的，且大大制约了村民自治的实际成效。这是因为，村民自治毕竟是整个国家治理的基层部分，并为国家所主导。正是在完成各种各样的政府任务的导向下，村民委员会这一群众自治组织不知不觉地走向行政化，村民难以通过村民委员会这一组织平台开展自治活动。

为了解决日益严峻的“三农问题”，进入21世纪以后，中央提出了新农村建设战略，强调多予少取，一

举取消了长达 1000 多年的农业税，并出台了各种惠农政策。这一举措大大缓解了日益严峻的“三农问题”，不仅为农民减负，也为村民自治减负。与此同时，新农村建设为村民自治的活跃提供了契机。新农村建设面临大量农村事务需要有效治理。一些地方习惯于运用自上而下的政府力量进行治理。而另一些地方则在政府主导下积极探索农民参与治理公共事务的形式。其突出特点是“重心下移”，将村民自治的重心下沉到村民小组或者自然村，即便于村民自治的层面。为了寻找最合适的村民自治单元，一些地方还提出了“利益相关、地域相近、规模适度、文化相同、便于自治”等标准，并在新农村建设中发挥了积极作用。正是在此背景下，2014 年和 2015 年的两个中央 1 号文件都提出了要探索不同情况下村民自治的有效实现形式。

党的十八大以来，中央提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标，治理成为国家的重要导向。在这一背景下，民主导向的村民自治进程受到实践的检验和反思。1998 年以来，村民自治在民主制度建设方面取得了突出成效，但是也暴露出一些问题。突出的是民主选举中存在贿选和派系竞争等问题，民主自治的形式过于单一，并因为过分强调民主形式而忽视了有效治理，导致村民参与热情降低等。与此同时，从国际经验上看，西方式民主演化至今，在相当程度上陷入形式主义，过分追求民主形式，而忽视民主内容，甚至造成互相对立和撕裂，效率低下，以致人们对民主的价值产生怀疑。如习近平总书记提出的：“我们要坚持和完善基层群众自治制度，发展基层民主，保障人民依法直接行使民主权利，切实防止出现人民形式上有权、实际无权的现象。”中国近些年注意到这一倾向，成功地将治理的理念引入政治生活，注重通过治理让民众有更多的获得感。

正是在以上背景下，村民自治进入到一个新的通道，这就是有效治理。2006 年提出新农村建设的 20 字方针中包括“管理民主”，2017 年提出的乡村振兴 20 字方针中将“管理民主”替换为“治理有效”。治理有效显然是比村民自治和基层民主的内容更为丰富的范畴，它包括国家治理乡村的大政方针、中国共产党基层组织的有效领导、地方和基层人民政府的有效管理，以及广大村民的有效参与等，特别强调解决问题，促进农村发展。只有在各方面力量的共同努力下，乡村振兴才有可能。显然，有效治理比基层民主的范围更为广阔。

当然，村民自治进入到有效治理的通道，并不意味着民主与治理是对立的，更不是只要治理不要民主。从广义说，民主意味着国家治理以人民为中心。无论是中央，还是基层党组织和政府，其治理基本依据都是为了实现最广大人民的根本利益。如果离开了民主谈治理，治理有效就无法体现人民群众的利益要求。从狭义上看，治理不仅是领导者的行为，更包括广大民众的直接参与。乡村振兴的主体最终是广大人民群众，没有基层民主保障村民群众的制度化参与，乡村振兴便难以实现。从这一意义说，邓小平在农村改革之初，将调动积极性视为最大民主的提法仍然具有十分重要的意义。

由基层民主到有效治理，村民自治步步深入。一是内容更为丰富。中国的村民自治产生于农村经济体制改革，特别是所有权与承包权的分离。村民自治作为一种治理方式，一直与产权改革相伴随。近年来，中国农村的产权改革进一步深化，实行所有权、承包权和经营权三权分置。土地如何流转、集体产权如何量化具体化，都关系着广大农民的切身利益。村民自治则为解决这些问题提供了基本的组织制度基础。土地流转、集体产权改革等重大事务的决策过程中，如果没有广大群众通过村民自治平台参与其中，不能使群众自己的事情自己办，不知会发生多少群体性事件。

二是形式更为多样。中国地域辽阔，各地发展不平衡。村民自治产生起初，注重地方性差异，如《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》明确规定：“村民委员会根据村民居住状况，人口多少，按照便于群众自治的原则设立。”“村民委员会一般设在自然村；几个自然村可以联合设立村民委员会；大的自然村

可以设立几个村民委员会。”但由于村民委员会的行政化，导致村民自治形式单一化，并聚焦于村委会的选举。随着国家宏观环境的变化，村委会的行政化压力有所减轻，村民自治形式日趋多样化。村民自治从重“选人”到重“议事”，大家的事情大家议，大家的事情大家办。各种协商议事监事的自治形式日益丰富，且在新农村建设和乡村振兴中发挥着重要作用。如广东云浮市在乡镇、村、村民小组建立三级理事会，特别是以组（自然村）为单位的理事会，开发农村内在资源，兴办农村公益事业。湖北省秭归县在建设“幸福村落”活动中，以利益相关和地域相近为标准，将建制村以下的村落作为自治单位，发挥村民内在的主动力量，实现自我发展。

村民自治作为一种以农民为主体的治理方式，总是与农村的发展状况相联系。随着工业化、城市化的深入推进，村民自治会不断面临新的挑战，如农业老龄化和乡村空心化。没有优质的村民，就难有优质的村民自治。同时，农业和农村的变化，也为村民自治的转化提供了新的进路。从先行探索的一些地方的经验看，地方和基层政府将主要承担公共管理和公共服务职能，村民委员会的行政功能愈益弱化，将向自治性回归，主要是自我处理本村内部事务。同时，对“村民”的定义日益具有动态性，村民自治的运行也日益具有开放性。

（作者单位：华东师范大学；本文原载于《当代世界与社会主义》2018年第4期，第28-32页）

解读《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》

韩 俊

编者按：国务院新闻办公室2018年8月20日上午10点在国务院新闻办新闻发布厅举行新闻发布会，中央农村工作领导小组办公室副主任韩俊、国务院扶贫开发领导小组办公室副主任欧青平介绍《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，并答记者问。以下为韩俊讲话及答问的文字实录。

女士们、先生们，大家上午好！昨天，新华社授权播发了《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，这个《指导意见》对今后三年的脱贫攻坚工作做了全面部署。下面，我向大家简要通报有关情况。

一、介绍《指导意见》出台背景

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，举全党全国全社会之力，采取超常规的举措，全面打响脱贫攻坚战。习近平总书记亲自部署、亲自挂帅、亲自出征、亲自督战，脱贫攻坚工作以前所未有的力度推进。经过几年的努力，已经取得决定性进展。贫困人口减少6853万，贫困县摘帽100多个，贫困地区群众生产生活条件明显改善，贫困群众收入水平

明显提高、获得感明显增强，中国特色的脱贫攻坚制度体系不断完善，创造了我国减贫史上的最好成绩，谱写了人类反贫困史上的辉煌篇章。

我国脱贫攻坚面临的任务仍然十分艰巨。未来三年，3000万左右农村贫困人口需要脱贫，越往后难度越大，平均每年需要减贫1000万人以上。扶贫工作中还存在责任不落实、工作不到位、措施不精准、形式主义官僚主义、数字脱贫虚假脱贫、扶贫资金违纪违规使用等问题。

党的十九大把脱贫攻坚、把精准脱贫作为决胜全面小康社会必须要打好的三大攻坚战之一，做出了新的部署。为了全面贯彻落实党的十九大精神，根据各地区、各部门贯彻脱贫攻坚工作中出现的新情况、新问题，中央决定出台《指导意见》，进一步完善顶层的政策设计、强化政策措施、加强统筹协调，以便推动脱贫攻坚工作更加有效开展，确保如期实现脱贫攻坚的目标任务。

二、关于《指导意见》的主要内容

这个《指导意见》是今后三年脱贫攻坚工作的一个纲领性文件，明确了各项工作的时间表和路线图。《指导意见》明确了打赢脱贫攻坚战三年行动的工作要求，提出必须要做到“7个坚持”，也就是：要坚持严格执行现行扶贫标准；坚持精准扶贫精准脱贫基本方略；坚持把提高脱贫质量放在首位；坚持扶贫同扶智相结合；坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹；坚持脱贫攻坚与锤炼作风锻炼队伍相统一；坚持调动全社会扶贫的积极性。

《指导意见》提出，实施好打赢脱贫攻坚三年行动，一要进一步完善顶层设计。特别是强调我们的各项政策要聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，要着力改善贫困地区的发展条件、着力解决深度贫困地区群众的特殊困难，着力加大对深度贫困地区各项政策的倾斜力度。二要进一步强化政策措施。《指导意见》提出要从10个方面强化各项到村到户到人的精准帮扶举措。这10个方面是：加大产业扶贫力度，全力推进就业扶贫，深入推动易地扶贫搬迁，加强生态扶贫，着力实施教育脱贫攻坚行动，深入实施健康扶贫工程，加快推进农村危房改造，强化综合性保障扶贫，开展贫困残疾人脱贫行动，开展扶贫扶志行动。《指导意见》提出要从4个方面加快补齐贫困地区基础设施的短板，即加快实施交通扶贫行动，大力推进水利扶贫行动，大力实施电力和网络扶贫行动，大力推进贫困地区农村人居环境整治。三要进一步加强统筹协调。《指导意见》提出要加强和改善党对脱贫攻坚工作的领导，加强财政、金融、土地、人才和科技等各个方面的支撑保障，动员全社会力量合力攻坚。

三、贯彻《指导意见》的工作安排

习近平总书记就打赢脱贫攻坚战三年行动作出重要指示，李克强总理作出批示，要求各级党委和政府把打赢脱贫攻坚战作为重大政治任务，明确责任、尽锐出战、狠抓实效。国务院扶贫开发领导小组已对贯彻落实《指导意见》作出具体安排部署。下一步，我们将认真贯彻习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，根据党中央、国务院的决策部署，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，旗帜鲜明地抓落实，突出问题导向，优化政策供给，下足绣花功夫，压实攻坚责任，加强作风建设，打造过硬的脱贫攻坚工作队伍，强化各项支持保障措施，完善脱贫攻坚督战机制，扎扎实实把脱贫攻坚各项举措落到实处。切实提高贫困人口的获得感，确保到2020年贫困地区的群众同全国一道进入全面小康社会。

我就介绍到这儿。下面，我和我的同事欧青平先生愿意回答各位媒体朋友们的提问。

答记者问

新华社记者：有两个问题。第一，《指导意见》当中明确提出要严格执行现行扶贫标准，请问这出于什么考虑？第二，《指导意见》有哪些突出亮点？

韩俊：你这两个问题，第二个问题很大，我先回答第一个问题。

关于扶贫标准的问题。无论是在学术界还是在实际工作部门，大家都经常提出这个问题，为什么我们反复强调要严格执行现行扶贫标准？2015年，中共中央、国务院制定了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，现在我们脱贫攻坚工作的总遵循就是这个《决定》。这个《决定》明确提出，到2020年要稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障，贫困地区基本公共服务主要领域的指标要接近全国平均水平。现在的脱贫攻坚工作，衡量贫困人口是不是脱贫的标准是“两不愁、三保障”，即不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障。这个标准在2015年制定《决定》的时候我们做了大量研究，请世界银行专家组一起评估，中国制定的扶贫标准在国际上是什么水平？世行派出了非常强的专家组，世行的观点认为中国制定的“两不愁、三保障”，包括贫困地区基本公共服务主要领域要达到全国平均水平，这个标准在国际上是一个不低的标准，他们甚至认为这是一个比较高的标准。我们也认为这个标准符合中国国情和承受能力。

我们严格按照“两不愁、三保障”这个标准来搞脱贫攻坚，如果实现了，是了不起的成就，也是不容易的。现在脱贫攻坚工作非常重要，重视程度非常高，一些地方自觉不自觉地把扶贫标准拔高了，甚至不同地区之间互相攀比看谁的标准高，对贫困户做了一些不切实际的承诺，设置的地方性考核指标明显超过了“两不愁、三保障”的标准，这样一来，就使得贫困户和非贫困户待遇差距太大。当时世界银行提出中国的脱贫攻坚工作一定要防止出现“悬崖效应”，如果贫困户和非贫困户享受的待遇差距太大，那就是“悬崖效应”。世行当时还明确提醒我们要防止陷入“福利陷阱”，指的是如果我们制定的“两不愁、三保障”标准被突破了，造成社会新的不公，有很多贫困户不愿意脱贫、不愿意摘帽。所以，随意拔高标准，一定会加大脱贫攻坚的难度，加大财政负担，也是不可持续的。如果将来兑现不了不切实际的承诺，党和政府的公信力也会受到损害。所以《指导意见》明确提出必须严格执行现行的扶贫标准。

“两不愁”在理解上比较清楚，“三保障”的内容需要准确把握。义务教育有保障，就是要保障贫困家庭的孩子能够接受九年制义务教育，确保他们有学上，上得起学，不是上什么学都包起来、都免费。基本医疗有保障，就是要保障贫困人口的基本医疗需求，确保贫困人口患了大病、慢性病等得到及时救治，他的医药费负担应该降低到合理水平，否则他会因病返贫、因病致贫，基本医疗有保障不是看什么病都不花钱。住房安全有保障，保障贫困人口的住房基本条件，不是把他的房拆了盖大房、盖好房。所以“三保障”需要准确把握，一些地方在做的时候突破了这些政策底线和政策要求。另外，有些地方对贫困村、贫困县的退出，规定了很多硬性的验收指标，验收指标也存在层层加码的问题，有些指标确实与“两不愁、三保障”，以及基本公共服务主要指标接近全国平均水平没有太直接关系。为了完成这些硬性指标，一些贫困县确实尽力而为，但是没有量力而行，甚至不惜举债搞贫困村建设，有的贫困村一投就是一两千万，贫困村和非贫困村出现了悬崖效应，加剧了财政负担，不可持续。

当前脱贫攻坚工作，有条件的地方可以把工作做得更好，但是对群众的承诺必须坚持现行标准，做到言出必行、言而有信。按照党中央脱贫的要求，量力而行、尽力而为，也就是说既不能降低扶贫标准，打折扣搞变通，也不能擅自拔高标准，提一些不切实际的目标。文件明确提出要取消行业部门与脱贫攻坚无关的搭车任务。有的地方搭车任务很多，每个部门、每个行业都借脱贫攻坚提一些考核要求，现在要进行清理，取消超出“两不愁、三保障”标准的考核指标。一些经济实力很强的省没有国家的脱贫攻坚任务，制定了自己的扶贫标准，比国家标准要高得多，在精准扶贫上开展了很多自选动作，必须明确这是地方粮票，不是全国粮票，不是说中西部都要学经济发达省份，也把标准搞得这么高，这一点必须讲清楚，不能盲目攀比、不能形式浮夸。

此外，贫困人口解决了“两不愁、三保障”，并不是说我们的反脱贫事业就万事大吉了。脱贫攻坚任务完成后，对相对落后地区和低收入人口肯定要采取一些扶持政策。下一步要做好今后三年的脱贫攻坚和三年以后的反贫困事业的有效衔接，做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。今后三年，我们就是要把脱贫攻坚工作聚焦到“两不愁、三保障”上来，确保靶心不变、焦点不散，否则要完成脱贫攻坚任务就会非常困难。这是关于怎么看待现行扶贫标准的问题。

你问这个文件有什么亮点。这是一个三年行动的《指导意见》，最大的亮点是两个字“行动”。大家认真读一读，这个文件确实是沉甸甸的，每一项任务都有牵头部门、都有负责部门，是个行动指导意见。这个文件还根据前几年脱贫攻坚工作中出现的新情况、新问题，完善顶层政策设计，最核心的理念，是一定要聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体。因为现在脱贫攻坚最难的就是深度贫困地区，所以说我们的各项政策对深度贫困地区都要倾斜，这是这个文件又一个突出的亮点。此外，我们特别强调要把脱贫攻坚的基础性工作做的更实。贫困户的识别、退出一定要做到精准。谢谢！

路透社记者：最近有一些人士称中央的扶贫工作设定了到 2020 年的目标，使得可能出现一些比较短视的行为。一些专家和学者表示他们想提出一些扶贫工作的新理念以及一些意见，但没有充足空间来做这件事。您是否同意这个说法？

韩俊：我们明确脱贫攻坚是一项重大政治任务。为什么说它是一项重大政治任务？到 2020 年中国要全面建成小康社会，我们最大的短板在农村，最突出的短板是农村地区的贫困人口。全面建成小康社会，如果这个短板不补上，我们的目标就会落空。您刚才提到我们太集中于 2020 年的目标，有些人认为我们设定的目标太短期化。这个问题要客观看待。2015 年我们制定了五年的政策蓝图，当时提出来的目标，包括现在新的政策性意见提出的要求非常清楚，不是说到 2020 年中国的反贫困、减贫工作就划句号了，只能划分号，到 2020 年我们解决的是农村的绝对贫困，解决相对贫困则将贯穿于整个现代化的全过程。我们的脱贫攻坚工作是长短结合，到 2020 年的目标，我们制定了详细的政策蓝图。长期来看，2020 年以后中国的反贫困事业还会继续向前推进，我们会制定新的战略、新的政策蓝图。《指导意见》已经提出，要抓紧制定 2020 年以后的减贫战略，我们现在就在做这项工作。所以，说我们的脱贫攻坚太短视化了，这是不正确的，我们有短期的考虑，也有长远的考虑。

刚才您提到很多专家学者试图提出扶贫工作的新理念、新建议，他们没有足够的空间。我不太理解有多少专家学者持有这样的观点。我本人、我们这个机构从 2015 年以来参与了所有政策的制定，在政策制定过程中、政策实施过程中，我们和国内、国外研究扶贫的专家有大量的交流，我们有非常通畅的渠道，我们有很

多很好的平台让他们发表意见，我们听取他们的意见。现在很多专家学者提出中国应该借鉴多维减贫的理念，我们的脱贫攻坚标准，就是典型的国际上的多维减贫理念的生动实践，不局限于单纯的收入标准，“两不愁、三保障”就是多维的减贫理念。我们在制定政策蓝图时和世界银行一些权威专家深入交换意见，我们还认真真研究了国外许多专家好的意见，比如安格斯·迪顿的意见，他得过诺贝尔经济学奖，他是研究贫困监测的。在中国脱贫攻坚政策制定和实施过程中，我们有足够的空间、有通畅的渠道来听取各个方面的意见，我们在这方面是非常开放的。

中国国际电视台 CGTN：贫困地区采访时经常看到一些扶贫产业政策，像是产销对接、营销帮扶，但是也存在一些薄弱环节，比如我们看到好多好的农产品出现卖不出去或者卖不到好价钱，对此有什么对策？谢谢。

韩俊：这个问题我来回答。从我们了解的情况来看，现在各地在脱贫攻坚工作中都高度重视产业扶贫，帮助贫困群众上了不少的种养业项目，生产搞起来了，产品有的已经上市，有些即将上市，怎么把这些产品卖出去，卖出好价钱，需要认真谋划。目前贫困地区生猪、牛羊、家禽等养殖业，果品蔬菜等种植业的生产规模迅速扩大。一个区域内同类产品扎堆，产业发展确实存在单一化、雷同化的倾向。近期看，一些产品前景还是不错的，增收效果也比较明显。但有一些产品已经出现供给过剩，现在有一些贫困地区已经出现价格下跌、滞销、亏本，长期来看，许多产品的销路难问题可能会进一步凸显。脱贫攻坚首先要把产业搞好，确保产得出、卖得出、产得好、卖得好，解决这个问题，从根本上要强化市场导向，根据市场需求，因地制宜地调整这个地区的种养业结构，培育“一村一品”，扶贫产业不能盲目跟风，不能一哄而上。政府在这个过程中需要加强信息服务、技术服务、资金服务、营销服务，但是不能大包大揽。最理想的方式是让农民跟着市场走，而不是跟着政府走。这方面的教训是比较多的。

农民跟着市场走需要一个过程。我们需要常规措施和应急措施并用，多措并举来解决贫困地区农产品卖难问题。抓产业扶贫不能够只抓生产不抓市场，要生产、市场两手抓，也就是说生产、技术、资金服务都要跟上，市场营销服务也要跟上。《指导意见》提出要拓宽农产品销售渠道，加强产销衔接，并做了明确政策部署。从各地实践来看，加强产销衔接关键是要发挥市场主体的作用，比如说要组织农业龙头企业和农民合作组织这些新型经营主体与贫困户建立合同购销关系，形成市场带动的关系，确保贫困户产出来的东西有人收，能够卖得出。我们大力发展农村电商、农超对接，加快快递下乡工程，供销、邮政、电商企业服务网点要加快向贫困地区覆盖，为贫困地区农产品出村进城创造条件。要大力推广以购代捐的新扶贫模式，从一些机构定点扶贫的情况看，我们的党政机关、事业单位、企业、学校、医院这些单位到贫困地区，特别是定点扶贫地区购买农产品，产销挂钩非常直接。我们把它称之为以购代捐，这是一种消费扶贫的方式，效果比较直接，可以加快推广。

要加快贫困地区贮藏、保鲜、烘干、加工、冷链物流等配套设施建设，优化上市时间，延长产业链条，提升价值链，这样就可以为农产品的销售创造更好条件。我想通过采取这样一些综合性措施，农产品卖难问题是可以解决的。谢谢！

中新社记者：我们观察到现在基层反映较多的是一些贫困地区的农民争当贫困户，一些当上贫困户的群众不愿意脱贫，想问对此有哪些措施？

韩俊：我们每年都在全国范围内开展扶贫督导巡查。现在贫困户享受的政策优惠比较多，你反映的争当贫困户的现象确实是存在的。比如说有个别农户的儿女不承担赡养老人的义务，把老人分户出去，因为贫困

是按户建档立卡的，老人当着贫困户，住老房子、破房子，享受贫困户待遇。各地在贫困人口建档立卡工作当中，为了防止有些农户争当贫困户，提高建档立卡贫困识别的精准度，可以说想出了各种各样的办法，防止出现优亲厚友，防止一些农户隐瞒他的收入和家庭状况被错评为贫困户。我想大家比较清楚，你到一个村里调查谁是贫困户，算他收入是多少很难算清，因为农民不记账，自己也搞不清楚一年赚多少钱，贫困不是算收入算出来的。但是到村里看哪一家生活条件怎么样，谁家经济是不是困难，是可以看出来的，街里街坊心里一清二楚。所以我们实际工作中在确定谁是贫困户的时候是把“两不愁、三保障”分解为很多看得见的指标来做综合判断，多数村庄还要让村民进行民主评议民主选贫。2014年全国范围内建档立卡，2015年开展回头看，现在每年都进行动态更新和调整。全国有的省份回头看已经开展了两轮。从扶贫的督查巡查、调查暗访、第三方评估提供的信息来看，现在贫困户错评漏评比例已经很低了。这次中央发布的《指导意见》要求进一步加强建档立卡工作，抓紧完善扶贫开发的大数据平台，强化政府各个部门信息的有效对接。通过扶贫信息的共享可以及时剔除不符合条件的贫困户。经过这两年的摸索，采取各种措施，现在你不符合条件，想争当贫困户，越来越难了。

你提到一些人当了贫困户不愿意脱贫。这个问题也是存在的。因为贫困户退出他个人要签字，我们经常到贫困地区调研，每到一个村就问村干部，这个贫困户愿意不愿意签字。可以说绝大多数的贫困户心服口服地签字，也有极个别的贫困户符合退出要求但不愿意退出，这种情况也是存在的。当前脱贫攻坚工作中各地确实存在一定比例的贫困户，安于现状什么都不想干，认为扶贫是干部的事，“等、靠、要”思想严重，存在“干部干、群众看”这种现象。这些行为会助长不劳而获的不良风气，也挫伤了基层干部扶贫工作的积极性。我们也认识到一些地方扶贫方式过于简单化，为了赶进度、图省事，首先是送钱送物，有的地方干脆让贫困人口都吃低保，一兜了之。这些扶贫方式也助长了不良风气。贫困群众毫无疑问是扶贫对象，但也是脱贫致富的主体。我们做好精准扶贫工作必须要坚决克服“等、靠、要”思想，扶贫政策不能养懒汉。如果我们的扶贫政策把懒汉都养起来，就会破坏社会规则。党和政府公信力也会受到影响。所以我们必须坚决避免我们的扶贫政策养懒汉。

《指导意见》强调要坚持扶贫和扶志、扶智相结合，强化脱贫光荣导向，要更加注重培养贫困群众依靠双手实现脱贫致富的意识，真正变“要我脱贫”为“我要脱贫”，也就是要培育他们的内生动力。在具体措施上：一是加强教育引导，开展扶贫扶智行动，治贫要先治愚、治贫必须治懒，要引导贫困群众增强脱贫主体意识，这方面有的地方创办了农民夜校、讲习所，通过这些平台弘扬自尊、自爱、自强精神，各地可以大力推广。二是要改进扶贫方式，扶贫项目要让贫困群众多参与，动员贫困群众更多的投工投劳、多劳多得，不能提倡不劳而获。对绝大多数有劳动能力的贫困人口不能通过发钱发物的方式帮扶。对完全丧失劳动能力或者部分丧失劳动能力的人口必须通过保障兜底，但对大多数有劳动能力的贫困群众应该鼓励通过劳动实现脱贫致富。三是要进一步激发贫困群众的内生动力，要实现这个目标关键还是要让他们有技能，可以发展产业，可以就业，提高他们的综合素质。同时要把不履行赡养老人义务，虚报冒领扶贫资金、严重违反公序良俗的人列入失信名单，加大惩戒力度。脱贫攻坚一定要应扶尽扶，能够通过就业来脱贫就要应扶尽扶，还要应保必保，这样才能体现社会公平。谢谢。

（本文来源：中国网 2018 年 8 月 20 日）

如何走好中国特色社会主义乡村振兴道路

——张红宇接受《领导文萃》记者问答

《领导文萃》记者

党的十九大报告明确提出实施乡村振兴战略，中央农村工作会议强调要走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面描绘了中国乡村发展的美好前景。如何推进乡村全面振兴，让农业强起来、农村美起来、农民富起来，着力点在哪里，靠谁来振兴乡村，有哪些必须打赢的改革攻坚战？为此，《领导文萃》记者专访了农业部农村经济体制与经营管理司张红宇司长。

记者：从党的十九大报告到中央经济工作会议、中央农村工作会议，再到前不久发布的中央一号文件，对实施乡村振兴战略进行了系统全面部署，把“三农”工作摆到了一个新高度。国家为什么如此重视乡村振兴？

张红宇：习近平总书记强调，中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着亿万农民的获得感和幸福感，决定着我国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。实施乡村振兴战略，是新时代做好“三农”工作的总抓手、新旗帜和动员令。

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。当前，我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分。过去一段时期，我们通过以城带乡、以工促农，在一定程度上避免了工农、城乡差距的进一步扩大，但由于更多侧重于服务城市现代化，忽视了乡村的整体现代化，一些农村地区出现了青壮年人口锐减、基础设施衰败、发展后劲不足等迹象。习近平总书记指出，没有农业现代化，没有农村繁荣富强，没有农民安居乐业，国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。这是党中央着眼实现“两个一百年”的目标导向和补齐农业农村农民短板的问题导向所作出的重大战略安排，充分体现了“三农”政策的连续性、一惯性，是做好当前和今后一个时期“三农”工作的基本遵循。

事实上，我理解的乡村振兴战略目标是着眼于彻底消除城乡、工农发展的二元结构矛盾。

记者：2005年党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村的总要求是生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。党的十九大提出实施乡村振兴战略的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，与以前相比现在有哪些亮点？

张红宇：乡村振兴不是哪一方面、哪一行业、哪一领域的振兴，而是全面振兴、系统振兴，涵盖了乡村各个方面的振兴，是门门考试都得优秀。产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕是对社会主义新农村建设20字总要求的发展和完善，在一定程度上可谓“升级版”“拓展版”。

从生产发展到产业兴旺，这是乡村振兴的重点，就是要紧紧围绕促进产业发展，引导更多资源要素向农业农村流动，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，形成农村一二三产业融合发展体系，激发农业

农村发展旺盛活力。实施乡村振兴战略，产业兴旺是重中之重，也是政治、社会、生态、文化振兴的基础，只有乡村产业兴旺，才有条件创造出更多的物质财富和精神文明。

从村容整洁到生态宜居，这是乡村振兴的关键，就是要加强农村资源环境保护，改善水、电、路、气、房、讯等基础设施，统筹山水林田湖草保护建设。实施乡村振兴战略，实现生态宜居，是“绿水青山就是金山银山”理念的升华和实践，是人与自然的和谐共生，是百姓富、生态美的有机统一。

从管理民主到治理有效，这是乡村振兴的基础，就是要加强和创新农村社会治理，强化基层民主和法治建设，弘扬社会正气，使农村更加和谐安定有序。实施乡村振兴战略，完善乡村治理体系、提高乡村治理能力、提升乡村德治水平，建立健全现代乡村社会治理体制，为推进国家治理体系和治理能力现代化建设提供重要支撑。

从生活宽裕到生活富裕，这是乡村振兴的根本，就是要让农民有持续稳定的收入来源，推进城乡居民收入均等化，使广大农民衣食无忧、生活便利、共同富裕。这是以人民为中心发展观的具体体现，是全面建设社会主义现代化国家的必然要求，也是做好农村工作的出发点和落脚点。实施乡村振兴战略，促进农民持续增收，提高农村社会保障水平，让农民共同分享农业农村现代化成果。

一以贯之强调乡风文明，这是乡村振兴的保障，就是要在新时代促进农村文化教育再上新台阶，弘扬农耕文明和优良传统，使农民综合素质进一步提升、农村文明程度进一步提高。实施乡村振兴战略，树立文明乡风、良好家风、淳朴民风，推动社会主义核心价值观在农村落地生根，是深化美丽乡村建设的有效途径。

总体上看，产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的20字总要求是“五位一体”总体布局在乡村发展上的具化，它们各有侧重、紧密联系、相互促进，共同构成了一个有机统一的整体。

记者：乡村振兴战略是一篇大文章，站位高，格局大，涉及我国“三农”工作方方面面。根据您的观察，聚焦点和着力点在哪里？

张红宇：提衣要提领，张网要抓纲，振兴乡村也要把握关键。走中国特色社会主义乡村振兴道路，在根子上解决“三农”问题，必须推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。从这个角度看，我以为应该聚焦以下三个方面协同发力。

聚焦打造强势农业，推动农业全面升级。习近平总书记指出，中国以后要变成一个强国，各方面都要强。我国是农业大国，2017年粮食总产量达12358亿斤，连续5年稳定在1.2万亿斤以上，占全球粮食总产量的四分之一，人均粮食、肉类、水产品占有量均高于世界平均水平。体量已然很大，但大而不强，缺乏综合竞争力和国际比较优势，与其他行业和产业相比，农业彰显的影响力和竞争力不足，与我国日益走近世界舞台中央的大国地位并不匹配。这就要求在稳定总量、确保国家粮食安全的前提下，加快转变农业发展方式，调整优化农业结构，培育发展新产业新业态，推进农业绿色发展，统筹用好两个市场两种资源，努力走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路，实现由农业大国到农业强国的转变。

聚焦促进收入增长，推进农民全面发展。习近平总书记指出，检验农村工作成效的一个重要尺度，就是看农民的钱袋子鼓起来没有。近年来，得益于一系列支农惠农富农政策措施的落地见效，我国农民收入不断增长。2017年农村居民人均可支配收入达13432元，增速继续高于城镇居民。但城乡收入差距依然较大，倍差达2.71，而且从可预期的时间跨度看，缩小城乡之间的居民收入差距制约因素甚多，促进城乡居民均衡发展任重而道远。如果说实现全面建成小康社会的第一个百年目标是消除绝对贫困，那么实现国家现代化的第二个百年目标就是要缩小城乡差别，特别是缩小城乡居民收入差距。这就要求进一步拓宽农民增收渠道，鼓

励农村创业创新，引导新型农业经营主体完善利益共享机制，让农民获得产业链更多增值收益。在这个过程中，要做好农业产业扶贫并力争一个不掉队，一个不能少，为世界扶贫事业贡献中国力量。从根本上讲，还需要调整好国民收入分配格局，从国家层面出台相应的战略性顶层设计，争取制定有针对性的措施逐一解决有关难题。在这个问题上不能长期无解。

聚焦城乡融合发展，实现农村全面进步。习近平总书记指出，全面建成小康社会，不能丢了农村这一头。随着城镇化的快速推进，我国农村发生了历史性变化，但与此同时，部分地区农村缺乏活力，传统的乡村秩序逐渐被打破，出现了“空心化”“空巢化”“老龄化”“三留守”等问题。针对此种状况，实施乡村振兴战略，首要任务就是重塑城乡关系，走城乡融合发展之路。城乡融合作为一种新的发展理念，既区别于城乡二元结构下农村要素向城市单一流动的现象，也区别于违背市场经济规律的单一城市资源反哺农村的取向。这就要求引导要素自由流动，从农业内外、城乡两头共同发力，建立农村产权交易市场，畅通智力、技术、管理等要素下乡渠道，全面提高城乡资源要素配置效率。要建设宜居乡村，让居民望得见山，看得见水，记得住乡愁，提高生活质量和幸福指数。要向农村教育、医疗等提供更多公共资源，加强农村社会保障体系建设，逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。要坚持发展建设与生态保护并重，保护好清新清静的田园风光，保留住独特的乡土味道和乡村风貌，让美丽乡村成为美丽中国的靓丽底色。城镇化要让人们生活更美好，乡村振兴要让农村令人更向往。

记者：我国经济发展进入新时代，已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。农业作为国民经济的重要基础，是否也面临同样的发展转变？与实施乡村振兴战略有什么联系？

张红宇：传统农业主要依靠资源要素投入，追求产量来保障供给，受益于生产手段和生产方式的改进，农产品供应紧缺的局面有所好转，但也带来了资源过度消耗、地力退化、环境污染等问题。现代农业主要依靠科学技术进步和组织经营模式创新，促进农业快速发展、农产品极大丰富，满足人民群众日益增长的物质文化需求。但与此同时，过度依靠化学、技术要素投入实现农业高产增效有所乏力，农业传统动能有所衰减。随着进入新时代，我国社会主要矛盾发生重大变化，对农业的功能定位更加立体丰富，对农产品的消费要求更加生态安全，对农业的发展要求更加绿色可持续，更好地满足人民群众对美好生活的向往，这都充分体现了高质量发展理念。

推动农业高质量发展，既要改造升级传统产业“老树发新芽”，也要加快培育新产业新业态形成新动能，实现由增产导向向提质导向转变，由粗放型增长向全链条全环节全要素协同发力、可持续发展转变，由农业大国向农业强国转变，提升我国农业竞争力。在产品供给上，与需求端高效匹配，高品质农产品供给明显增多，农产品质量安全稳定可信赖，品牌农产品成为主流，全面适应人民群众多样化多层次的消费需求。在要素配置上，农村一二三产业竞相发展，产业链、价值链、供应链、利益链、生态链构建完善，生产、加工、流通、服务一体化格局逐渐形成。在生产方式上，绿色价值观普遍推行，资源节约、环境友好、生态保育型农业加快发展，生产生活生态协调发展，随处可见绿水青山。在从业主体上，不断迭代更新、提升素质，适度规模经营占比持续攀升，新型农业经营主体、工商资本和农户发展深度融合良性互动，农民更具获得感幸福感。在内生动力上，自主创新能力不断增强，支农惠农富农力度持续加大，农村改革全面深化，政府服务管理机制不断完善，政策预期长效稳定，创业创新成为农村潮流风尚。在对外合作上，深度融入全球市场，引进来走出去齐头并进，一大批具有国际竞争力的农业企业崭露头角，引领我国占据全球农业产业最大份额和价值链中高端。

记者：中央农村工作会议明确了实施乡村振兴战略路线图，从现在到 2020 年、再到 2035 年、最终到 2050 年实现乡村全面振兴。任务十分繁重，依靠谁来具体参与实施？

张红宇：蓝图绘就，重在落实。家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等各类新型农业经营主体是实现乡村振兴的重要力量。培育新型农业经营主体，发展适度规模经营，构建现代农业经营体系，不仅关系到谁来振兴乡村的问题，更关系到怎样振兴乡村的问题。从理论与实践来看，农业经营体系涉及体制改革和机制创新，很大程度上影响着、甚至决定着产业体系和生产体系的质量。只有现代农业经营体系、产业体系、生产体系有机融合、重构优化，走质量兴农、绿色兴农、品牌强农之路，才能为推动农业供给侧结构性改革、实施乡村振兴战略提供不竭动力。

近年来，各类新型农业经营主体蓬勃发展，总量超过 300 万家。一是家庭农场持续增长。在县级以上农业部门纳入名录管理的家庭农场达 48.5 万户，6.2 万个被认定为示范性家庭农场。据对全国 3000 多户家庭农场典型监测，家庭农场年均纯收入达 25 万元，劳均纯收入近 8 万元，远高于普通农户。二是农民专业合作社规范提质。全国依法登记的农民专业合作社达 200 万家，是 2007 年农民专业合作社法施行时的 77 倍。各级示范社达 14 万家，约占农民专业合作社总量的 7% 左右。三是龙头企业转型升级。全国各类龙头企业达 13 万家，年销售收入达 9.7 万亿元，70 多家大型龙头企业年销售收入超过 100 亿元，中国奶业 20 强企业的市场份额超过了 50%，32 家饲料企业的产量占到了全国饲料产量的一半以上，产业集中度越来越高。

近一段时期，受农业生产经营效益降低、经营风险加大等影响，在发展中面临着不少的困难和挑战。习近平总书记多次强调，要把加快培育新型农业经营主体作为一项重大战略。在新型农业经营主体由数量扩张到质量提升的关键阶段，要加大支持力度、保驾护航，实施新型农业经营主体培育工程，培育发展家庭农场、农民专业合作社、龙头企业、社会化服务组织和农业产业化联合体。要完善扶持政策，加强督促检查，推动《中共中央办公厅国务院办公厅关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》落到实处。要抓好规范化建设，把规范和质量摆在更重要的位置，在规范管理中做大做强、在做大做强中不断规范，建立健全支撑我国乡村全面振兴的现代农业经营体系。

记者：俗话讲，一个和尚挑水喝，两个和尚抬水喝，三个和尚没水喝。您刚才提到的家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等几类主体，都从事农业生产经营，它们之间怎样协调配合？

张红宇：在家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等多元经营主体共存的局面下，必须准确定位不同主体在发展生产、提升效益与竞争力方面的功能作用，才能优化资源配置、提高全要素生产率。家庭农场是农业生产经营的基础，具有生产功能和专业化优势，是直接从事初级农产品生产的主力军，在保产能、保供给等方面作用突出。事实上，我一直认为家庭农场是未来农户经济的升级版和发展取向，有巨大的发展壮大空间。农民专业合作社集生产功能、服务功能于一体，是联系农民、组织农民、服务农民的独特载体，有助于实现农业经营和农业服务的规模经济，特别是在降低生产成本和交易成本、增加农民收益等方面，有其他组织形式不可替代的优势。龙头企业产权关系明晰、治理结构完善、管理效率较高，在高端化、品牌化、国际化农产品生产上可以发挥引导示范效应。

各类新型农业经营主体各具优势、各具特点，任何一家都不能包打天下。龙头企业的优势不在于农业生产的直接过程，农民专业合作社和家庭农场从事农产品精深加工和市场营销又实力不够，必须联合起来优势互补才能更上一层楼。近两年，在安徽、河北等地探索形成了一种农业产业化联合体形态，以一家龙头企业为引领，若干个家庭农场、农民专业合作社共同参与，采取“公司+农民专业合作社+农户”的运行模式，让三种新型农业

经营主体各归其位、各尽其才、各展所长。龙头企业干不好的农业生产环节交给家庭农场，家庭农场干了不合算的农业服务环节交给农民合作社，家庭农场和农民合作社干不了的新品种研发、精深加工、品牌打造等环节交给龙头企业，从而让“五个手指紧紧攥成拳头”，促使各类资源优化配置，进一步提高组织化程度，切实提升综合竞争力。

2017年10月，农业部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、人民银行和税务总局联合印发了《关于促进农业产业化联合体发展的指导意见》，明确提出要大力培育和发展农业产业化联合体，受到了各地的广泛欢迎。目前，安徽、河北两省已组织认定337个省级示范农业产业化联合体，聚合各类农业企业620多家，农民合作社1100多家，家庭农场和专业大户2800多家，带动农户增收成效明显，在实施乡村振兴战略中扮演着越来越重要的角色。

记者：与新型农业经营主体对应的是小农户、普通农户。2016年我国取消玉米临储政策，2018年小麦最低收购价比2017年又下调5元，属于近10年来首次下调。对此网络上有一些猜测，降低粮食收购价将加速小农户退出农业生产领域。对于这一看法，您有什么评价？

张红宇：大国小农是我们的基本国情农情，我国有2.6亿农户，其中2.3亿是承包农户，在传承农耕文明、稳定农业生产、解决农民就业增收等方面有不可替代的作用。培育新型农业经营主体，发展适度规模经营，是建设现代农业的前进方向，但并非所有地方都适合搞集中连片生产，地无三尺平、巴掌田、斗笠田的地方很多。同时，虽然近年来进城就业的农民越来越多，但由于农村土地价值不断上升、中老年人依恋农业农村等原因，农户退出数量上升、务农小农数量下降的速度很难与城镇化进程保持同速。可以预测，我国大多数农村地区，在那些熟悉农业生产、习惯农村生活的中老年农业人口完全退出农业之前，小农户都将在农业生产、农村社会运转中发挥基础作用。据全国农村固定观察点监测数据显示，2015年以从事农业为主的劳动力平均年龄为50岁，按照我国平均寿命到2030年预期为79岁推算，待其大多数人丧失劳动能力乃至去世以后，大概需要20~30年左右的时间，我国才有可能迎来务农小农数量急剧下降的“拐点”。这也符合全球农业发展的一般规律，在未来较长时期内大量小农户与新型农业经营主体将共存。

即便将来城镇化率达到70%，仍将有4.5亿人常住在农村。没有小农户的现代化就不可能有我国农业的现代化。党的十九大报告和今年中央一号文件都明确提出，要实现小农户和现代农业发展有机衔接。一是注重保护小农户利益。推动乡村振兴，不仅要解决农业问题，更要解决好农民问题，决不能让小农户掉队。要处理好小农户生产与新型农业经营主体发展之间的关系，避免小农户在快速工业化城市化进程中被排挤或被遗忘。二是增强新型农业经营主体带动能力。发展现代农业、提升农业和农产品的质量效益并不仅是各类新型农业经营主体的专利，让小农户有参与权和获得感非常重要。要把带动小农户的数量和利益联结程度作为新型经营主体培育考核、政策支持的主要指标，大力发展农业生产性服务业，“双轮驱动”发展多种经营形式和利益分配方式，帮助小农户、提高小农户、富裕小农户，将小农户引入现代农业发展的快车道。三是创新组织带动模式。引导龙头企业、农民合作社、家庭农场、普通农户等紧密合作，发展保底价收购、土地经营权入股、项目资金量化等新型联结方式，形成经济共同体、利益共同体和命运共同体。

记者：促进乡村全面振兴，激活新型农业经营主体和小农户的发展潜力，在体制机制上还需要做哪些创新和改进？

张红宇：给钱给物不如给个好制度。2018年是贯彻党的十九大精神、实施乡村振兴战略的开局之年，也是我国改革开放40周年，必须以更大力度推进农村改革、推进制度创新、增强制度性供给。

一是宏观调控制度。充分发挥政府作用，坚持农业农村优先发展的重大方针，完善乡村治理体制，在干部配备、要素配置、资金投入和公共服务等方面做出制度性安排，真正体现向“三农”倾斜的总体要求。要进一步加大农业科技、基础设施、价格保护、金融保险、收入保障等支持力度，吸引和撬动更多金融和社会资本投向农村，完善农村产权制度和要素市场化配置，全面激活要素、激活市场、激活主体，推动城乡要素平等交换。

二是农村土地制度。这是乡村振兴最重要的制度支撑。对于大量仍然留在农村的农户来说，农村不仅是他们的生产场所，也是生活场所，因此土地制度安排必须保持一定的灵活性，从而保障其发展权利。以“三权分置”为引领的中国特色农村土地制度，为满足农村集体、承包农户、新型农业经营主体等各方土地权利诉求，提供了一种富有弹性的制度设计，必须长期坚持并加以完善。要坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系，落实土地承包期再延长三十年的政策，抓紧抓实农村承包地确权登记颁证工作，探索“三权”分置多种实现形式。

三是农村产权制度。推进农村集体产权制度改革，是实现乡村振兴的一个重要抓手，是农村改革的深水区和硬骨头。要全面实施农村集体资产清产核资，积极推进集体资产股份合作制改革，让资源变资产、资金变股金、农民变股民，使广大农民尝到改革的甜头，实现继家庭联产承包责任制后的“第二次飞跃”。

四是人才支撑制度。打好“乡情牌”，念好“引才经”，引导和激励各类人才到农村的广阔天地大显身手。要多措并举，造就一批懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，培养一批爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民，发展一批扎根农村、热爱农业、带动农民的农业企业家队伍，凝聚起千千万万市场主体和“三农”工作者的磅礴力量，合力促进乡村全面振兴。

记者：近年来，新希望、温氏、牧原等企业规模越来越大，网易、联想、京东等企业也跨界进入农业，都成为农业领域的佼佼者。在实施乡村振兴战略中，如何引导他们更好发挥作用？

张红宇：企业家是企业的灵魂，您提到的这些企业背后实质上都是一个个富有创新精神的企业家。习近平总书记指出，全面深化改革就是要激发市场蕴藏的活力，市场活力来自于人，特别是来自于企业家，来自于企业家精神。农业企业、企业家作为农业农村发展的重要主体，在乡村振兴战略的大舞台中决不能缺席。

改革开放以来，一大批市场意识强、具有冒险探索精神、吃苦耐劳的企业家，带领自己的企业在市场竞争中脱颖而出。近年来，他们积极参与乡村公益事业建设，修桥修路、捐资助学，踊跃参与汶川地震、玉树地震、南方雨雪冰冻灾害等援助与灾后重建，主动参加援藏、援疆、援青以及武陵山区、大兴安岭南麓地区、环京津产业扶贫等，为社会各界树立了榜样。去年，在中国农业产业化交易会举办期间，我们向社会公开推介了12家龙头企业产业扶贫榜样，获得了各方面的高度认可。

与此同时，近年来一批城市工商资本进入农业，带来了资本、技术、现代管理理念等农业农村发展稀缺的资源要素，有助于改变传统落后的农业生产方式、促进农民就业增收，对此我们要予以充分肯定、鼓励和支持，优化投资环境，稳定政策预期，为工商资本投身乡村振兴搭建好平台。但对于个别工商资本投机取巧、钻政策空子、损害农民利益的行为，要坚决制止纠正，设置必要的“防火墙”，加强事前审查、事中监管、事后查处和风险防范。

去年，中共中央国务院印发了《关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》，要营造依法保护企业家合法权益的法治环境、促进企业家公平竞争诚信经营的市场环境、尊重和激励企业家干事创业的社会氛围，加强对企业家提供优质高效务实服务。中央一号文件提出，加快制定鼓励

引导工商资本参与乡村振兴的指导意见，落实和完善融资政策、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策。这对于农业企业家和各类工商资本来说，是最大的认可和鼓励。在实施乡村振兴战略中，要继续发挥“领头羊”作用，勇于担当、主动作为，把发展新技术、新产业、新业态中的有益经验，向新型农业经营主体和小农户宣传推广；进一步发挥带动作用，引导农民合作社、家庭农场等参与供应链建设，带动农户发展专业化、标准化、集约化；积极参与产业扶贫，探索完善帮扶机制，积极履行社会责任，带动更多贫困人口脱贫致富、同步迈入小康。

(张红宇：农业农村部农村经济体制与经营管理司长；转自：《领导文萃》2018 年 8 期)

关于甘肃省戈壁农业发展情况的调研报告

财政部调研组

甘肃省农业生产基础条件薄弱，耕地相对较少，水资源短缺。为有效弥补“先天不足”，甘肃省借鉴国内外成功经验，积极探索在河西地区发展戈壁农业，取得了初步成果。近期，财政部就戈壁农业发展模式，赴甘肃省兰州市、张掖市、酒泉市进行了专题调研，并进行了认真研究。

一、甘肃省探索发展戈壁农业的基本情况

(一) 背景。甘肃省自然条件恶劣，耕地和水资源都相对短缺，有 1 亿多亩戈壁、1.8 亿亩沙地、480 万亩盐碱地。这些戈壁、沙地等绝大部分集中在河西地区（嘉峪关、金昌、酒泉、张掖、武威 5 市）。“风吹石头跑，地上不长草”是河西地区的真实写照，如酒泉市国土面积为 19.2 万平方公里；占甘肃省国土面积的 42%，四分之三属于戈壁荒漠；张掖市国土面积为 3.86 万平方公里，耕地面积 531 万亩，占比 9.2%，戈壁等难以利用土地 712 万亩，占比 12.3%。与此同时，该地区日照时间长、温度高，是天然的温室，便于农作物光合作用；昼夜温差大，有利于农作物口感提升；远离城市，高污染企业少，水土条件适合发展无公害、绿色农产品；地广人稀，不存在土地流转困难，农业用地成本低。这种“先天不足”和“特殊优势”并存现状决定了甘肃省必须树立绿色农业理念，依靠丰富的光热资源、广阔的戈壁沙滩，大力发展现代农业，从根本上解决河西乃至西北地区生态脆弱和资源紧约束的现状。

(二) 主要做法。早在上世纪 90 年代，甘肃河西地区运用钱学森沙产业理论，在戈壁荒漠探索发展设施农业，通过连续多年的实践，积累了丰富经验。近年来特别是 2016 年以来，在总结以往经验的基础上，甘肃省委、省政府决定在河西地区戈壁滩、砂石地、盐碱地、沙化地、滩涂地等不适宜耕作的闲置土地上，在符合国家有关生态保护法律法规政策的前提下，以高效节能日光温室为载体，发展设施蔬菜及瓜果等特色农产品的新型农业发展业态，即戈壁农业。为此，2017 年 7 月，省政府在酒泉市肃州区召开了河西戈壁农业现场会，8 月印发了《关于河西戈壁农业发展意见》；河西 5 市政府相继成立了由主要领导任组长的戈壁农业协调

推进领导小组，制订了各自的发展规划，形成了齐抓共推的强大合力。戈壁农业主要有三个特点：

一是节约水土资源。当地的土专家成功利用秸秆、菌渣、农家肥等有机物，培育筛选出近 10 个基质配方，解决了在非耕地上进行生产缺土的问题。同时使用高垄覆膜栽培和膜下滴灌技术，用水量仅为大田用水量的一半，大幅度提高土地、水、光热等资源利用率。

二是高产出、高品质、高效益。戈壁农业不但实现了周年四季生产，大幅度提高了产量，而且采用的基质材料都是就地取材的戈壁砂石土和经过发酵、腐熟和消毒的有机基质，且远离主要农区，可有效减少土传病害的发生，产品可达到绿色甚至有机标准。同时，产出效益好，亩均收入达到 4 万元以上，与常规土壤栽培温室相比，增产增收幅度达到 30% 以上，农民和新型经营主体参与积极性较高。

三是技术过关、生态循环利用。戈壁农业集成利用新型日光温室、栽培基质配方、节水灌溉、水肥一体化技术应用、病虫害综合防控、集约化育苗、智能化自动控制等新技术，使农村大量存在的农废资源得到循环利用，减少了污染，改善了生态环境。

（三）初步成效。截至目前，甘肃省已建成戈壁日光温室等设施农业 5 万亩，取得了良好的经济、社会和生态效益，其中酒泉市肃州区累计面积达到 1.2 万亩，并以每年 2500 亩的速度递增，成为全国最大的非耕地设施农业生产示范县、日光温室基地和有机生态无土栽培示范区。一批龙头企业通过规模化种植、品牌化经营，在满足本地市场需求的同时，已初步打开中亚、西亚等国的出口市场和国内部分一线城市中高端市场。

二、甘肃省探索发展戈壁农业意义重大

（一）发展戈壁农业可以有效增加土地资源。按照甘肃省目前在部分地区试点的情况，戈壁农业是在不适宜耕作的闲置土地上，运用现代设施农业集成生产技术，发展以有机质无土栽培为主的新型农业业态，可以有效提高土地利用率，最大限度增加土地资源，达到“以荒代耕”“稳粮扩经”的目的。一方面可以有效缓解城乡建设用地需求与耕地保有量之间的矛盾；另一方面可以有效解决日益严重的粮菜、粮果等争地矛盾，为社会提供更多的优质蔬菜、果品和木本油料等，间接保障了地方粮食安全。同时，据我们了解，只要有需要，通过提供专门的基质配方，戈壁农业就能立刻转化为粮食生产基地，真正实现向戈壁要地、把戈壁变成良田的梦想。此外，戈壁农业的生产模式也可为休耕不休产、土地修复等提供重要的借鉴。

（二）发展戈壁农业可以有效促进农业发展方式转变。我国是耕地和水资源都相对短缺的国家，农业又是用水大户，农业灌溉用水占全国总供水量的 63% 左右，在水土资源紧约束条件下，农业投入逐年上涨，过度刺激农业生产的环境负效应日益凸显。保护生态环境、促进农业可持续发展已经成为迫切需要解决的问题。甘肃作为西北内陆省份，保持农业生产稳定发展，确保粮食安全和重要农产品有效供给，促进农业提质增效，必须做好农业节水这篇大文章，改变农业发展方式。与传统耕地农业相比，戈壁农业不打井，不新增农业用水，具有节约用水、生态高效等明显优势，既是贯彻中央转变农业发展方式的重要途径，也是破解西北地区生态环境保护压力的重大举措。据统计，戈壁农业温室蔬菜一个生育期内，耗水约 500 立方，与大田作物生产相比，每亩节水约 970 立方、节约水费约 107 元，大幅度提高水资源利用率；减少了农药、化肥施用量，比普通大棚节肥 30%、节药 67% 以上。同时，发展以高效园艺作物为主要对象和以农业废弃物为主要生产原料的现代循环农业，辅以植树造林，戈壁农业设施及其防护林带已化身为绿洲最前沿的“生态卫士”，对保护生态环境可发挥积极作用。

（三）发展戈壁农业可以切实增加农民收入。甘肃省通过探索发展戈壁农业的多种模式，逐步实现农业组织管理的现代化和农业生产的专业化、社会化、区域化、企业化，扩大农业务工队伍，显著提高农民收入。

曾经“寸草不生”的戈壁滩，已经成为农业休闲观光旅游和农民增收的“聚宝盆”。张掖市民乐县大力发展非耕地设施食用菌，单棚占地1.5亩，产值可达30万元，纯收入达6万元，每年农民群众人均可获得务工收入6万元；当地政府还把戈壁农业作为异地扶贫搬迁后续产业，整合扶贫资金，修建食用菌大棚，按照资产收益扶贫模式，租赁给企业，引导搬迁群众务工，解决异地扶贫搬迁群众就业问题，又使贫困户取得固定收益。酒泉市肃州区已经在1万多亩的戈壁滩上建成了7700多座温室大棚，吸收农民创业1536户，吸纳周边富余劳动力3400多人。由此可见，甘肃省发展戈壁农业对于带动农业优势特色产业发展，促进农民增收意义重大，有助于探索一条在西北内陆地区推进现代农业发展、带动农民增收的新路子。

三、下一步支持戈壁农业发展的政策建议

甘肃省戈壁农业发展还在起步初期，基础设施一次性投入较大，各类新型经营主体的发展、特色产业的培育、戈壁农产品的市场推广还需要有一个过程，在探索过程中建议着重抓好以下四方面的工作：

（一）加大政策集成和支持力度。戈壁农业发展既涉及国有未利用土地利用、弃耕待荒土地复用，也涉及河流取水用水，还涉及农业产业结构调整。应此，必须在土地利用政策、水资源利用政策、投融资政策方面进行集成和创新，形成支持戈壁农业发展的政策体系。同时，戈壁农业一次性投入大，回收周期较长。在目前财政收支矛盾突出的情况下，各级政府安排的涉农项目资金，应统筹支持戈壁农业相关的建设内容，应从全省戈壁农业发展规划入手，强化规划的基础性、约束性和权威性，搞好各类涉农资金项目统筹整合，促进规划之间、项目之间有效衔接，努力形成投入合力。

（二）完善体制机制建设。一是充分发挥市场的作用。在推广过程中，要坚持市场取向，充分尊重农民和新型经营主体意愿，不搞强迫命令，不急于求成，依靠产业政策，加快引导和推动，吸引龙头企业、农民合作社等入驻戈壁农业园区发展现代农业。二是建立合理的利益联结机制。结合农村“三变”改革，鼓励戈壁农业园区周边农户以土地入股等多种方式参与戈壁农业建设，探索财政资金股权量化和资产收益扶贫模式，构建农民和新型经营主体利益共享联结机制，让农民群众、异地扶贫搬迁群众在戈壁农业全产业链中分享发展利益。三是严格生态保护机制。要科学合理开发利用非耕地，坚持生态优先、绿色发展，严格控制用水总量，按照“先节水后取水”的原则，通过农田高效节水、完善输配水措施、加强调蓄设施建设和农业水价综合改革，把传统农业节约下来的水向戈壁农业调剂使用，优化用水结构，提高用水效率，确保区域内水资源平衡。

（三）创新财政投入方式。戈壁农业的资金投入远高于可耕地农业，在统筹整合各级财政资金，重点支持骨干水源工程、交通网络、土地整理及基质生产等关键环节的同时，要积极创新财政投融资模式，探索推广政府和社会资本合作，综合考虑运用先建后补、贴息、以奖代补、担保补贴、风险补偿金等，撬动金融和社会资本投向戈壁农业建设。同时，建立戈壁产业抵押贷款、戈壁农业发展政策性保险等机制，为戈壁农业发展提供强有力的金融支撑。

（四）通过农业综合开发积极开展试点示范。按照中央要求，农业综合开发在确保国家粮食安全、完成高标准农田建设任务的同时，还担负着推进现代农业发展的示范引领作用。下一步，可通过农业综合开发渠道对于甘肃省发展戈壁农业给予必要的支持，按照农业综合开发现代农业园区的模式，集中支持酒泉、张掖两市打造高标准戈壁农业园区，重点建设配套水、电、路、林及现代农业示范展示、科研育苗、园区综合服务基础设施，探索在西北干旱地区发展高效节水现代农业的新途径，为全国同类地区农业发展积累经验。

大开发推进现代农业大发展

李俊宇 邢忠义

绥化市北林区是全国产粮大县，也是黑龙江省农业综合开发重点区域之一。自立项开发以来，我区坚持将打造产业发达、装备精良、技术领先的现代农业项目区作为目标取向和重要抓手，通过构筑大开发格局，为推进全区现代农业发展作出了重要贡献。

加强基础设施建设 为发展现代农业强筋壮骨

一是配套工程建设实现新突破。20多年来，项目区共修建灌排渠道863.9公里，硬化渠道139.5公里，修筑田间道路573.97公里，新建各类渠系建筑物1532座，新打机电井2007眼，平整土地37.46万亩，造林1.13万亩，架设输电线路214.8公里。如今，项目区干支斗渠全面升级，桥涵闸配套完善，路渠纵横形成网络。此外，沿路构筑绿色通道，沿渠打造绿色景观，围田建设绿色屏障，围屯构建绿色家园，生态林、防护林、风景林形成体系，生产条件极大改善，确保了项目区灾年不减产，农民稳增收。20多年来，项目区共改造中低产田62.4万亩，建设高标准农田13.1万亩，累计增产粮食15.7亿公斤，农民年11人均增收915元。

二是水田大棚育苗实现新突破。为解决水稻小棚、中棚育秧秧苗素质差问题，大力实施高台大棚和温室建设工程，共发展育苗大棚8949栋近98万平方米，新建温室115栋，建设水稻催芽基地3个，水稻催芽面积达到66万亩，成功实现了水田育苗由分户经营向工厂化管理的转变。在农发项目区带动下，全区告别了小棚育秧历史，通过推广大棚育秧技术，使水稻亩增产10%以上。

三是农机化水平实现新突破。以农民合作社、家庭农场和种田大户为依托，着力推进农机装备结构调整，增加大中型、高性能配套农具，拓宽作业范围和领域。重点推广农业机械综合利用、高效植保、秸秆还田、免耕播种、保护性耕作等技术，大型农业机械已成为项目区农业生产的主角。此外，项目区还通过农机补贴等多种形式购置大中型农机334台，配套农具591台套。目前，全区田间作业综合机械化率达到90%以上。

四是科技推广实现新突破。围绕基础技术普及、集成技术推广、突破性技术试验和网络技术服务，相继建设了一批科技示范区，以及由科技人员创建、承建、领建的科技示范项目，把农业科研单位与项目区、科研人员与农民、先进技术与标准化生产有机结合起来，培育了一批新型农业经营主体，提高了农业科技成果向现实生产力的转化能力。20多年来，项目区共示范推广了测土配方施肥，机械插秧深施肥、控灌节水、玉

米大垄双行栽培等几十项先进技术。在农发项目带动下，全区建设各类示范园区 30 多处，绿色食品面积发展到 180 万亩，占耕地总面积的 58%。

推动土地规模经营 为发展现代农业搭建平台

一是以发展异地经济为牵动，促进土地规模经营。把发展异地经济作为解决剩余劳动力就业和促进土地流转的有效途径，有计划地组织农民从事异地农业综合开发，在全国开启了异地农业综合开发的先河。截至目前，我区在建三江、红兴隆、宝泉岭等地的 20 多个场（县）从事异地开发面积达 120 万亩，开发户有 7500 户，户均种植面积 160 亩，推动土地流转 30 万亩以上。

二是以农业产业园为牵动，促进土地规模经营。坚持以发展优质、高效农业和提高市场竞争力为目标，集中项目资金，突出扶持重点，着力解决制约农产业发展的薄弱环节和关键问题，打造全产业链的现代农业产业园，有力推进了一二三产业融合发展，并实现了由点到线、由线到带的延伸，先后建成多个内涵丰富、特色鲜明、良性发展、不断壮大的现代农业产业园，园区内规模经营、合作经营面积达到 85%以上。

三是以各类新型经营主体为牵动，促进土地规模经营。积极扶持企业拉动型、科技支撑型、大户引带型等各类新型经营主体，稳步推进土地规模经营。截止到 2017 年末，全区各类新型经营主体发展到 5415 个，土地规模经营面积达到 200.5 万亩，占全区耕地总面积的 61.9%。

四是以龙头企业为牵动，促进土地规模经营。加大对龙头企业的扶持力度，加速产业集聚、资源集约，在龙头企业之间、龙头企业与农民合作社之间建立起了一种互补发展的新机制。企业采取订单农业的方式，将自身效益与农民增收挂钩，通过构建更加紧密的利益联结机制，有力促进了土地流转和规模化经营。

培植农业产业龙头 为发展现代农业提供支持

一是围绕技术改进，提升龙头企业。坚持把壮大龙头企业，实现一二三产业融合发展作为主攻方向，通过更新设备和引进新技术，使一批龙头企业得以改造升级，不仅提高了企业生产规模和生产能力，而且拉动了产业发展。如金龙油脂、佳粮米业、富阳生物科技、佳地生物科技、段氏面业等，现已成为全区名副其实的产业化龙头。

二是围绕产业融合，激活龙头企业。通过扶持一批龙头企业，使其转亏为盈，提高企业市场竞争能力，带动产业发展。如嘉禾米业、金龙油脂、晨农牧业、黑土绿野农业科技等企业，通过创新经营管理模式，采取租赁、转让、合作和订单等多种方式，实现与当地农户的紧密合作，从而加快了产、加、销全产业链融合发展的进程。

三是围绕动能转换，新建龙头企业。近年来，我们通过培育新建一批产业化龙头，进一步推动了产业发展。得益于农发扶持，赛利肉联（雨润）、滨北正大、鑫诺瓜菜、中北生物科技等企业主动适应市场需求转型发展，为现代农业带来勃勃生机。滨北正大农业集团还牵头组建了电子商务协会和电子商务孵化园，会员单位有 200 多家，会员间整合资源、相互兼容、横向融合、纵向发展，通过优势叠加，打造同一品牌，大大

提高了企业知名度和竞争力。

建设示范区和产业带 为发展现代农业树立样板

一是以“和夹芯子”为核心，建设现代农业水田示范区。呼兰河与诺敏河两河中间地带俗称河夹芯子。我们以连接两大水系的幸福灌区治理工程为契机，在“河夹芯子”集中打造现代农业水稻产业园，并突出水利化、设施化、机械化、标准化和生态化建设，使区域内基础设施得到全面改造提升，从而有效增强了抗灾减灾能力。整个治理面积近 20 万亩，其中扩大自流灌溉面积 8000 亩，治理后单产超出全区平均水平 18 个百分点，受益农民 2.2 万人，成为全省发展现代农业的典范。2016 年以来，我们又以永安灌区治理工程作为突破口，建设高标准水田 2 万亩，计划用几年时间，将绥西水田区打造成第二个现代农业水稻产业园，推动全区水稻产业再上新台阶。

二是以东部乡镇为核心，建设优质大豆产业带。围绕金龙油脂有限公司，依托农业科研单位，更新大豆品种，转变生产方式，实施良种良法，推广测土配方、深松整地等先进技术，建立“企业+基地+农户”模式，走高产、优质、高效农业发展之路，取得显著成效。通过打造优质大豆产业带，先后建设大豆高标准农田 8.1 万亩，项目区大豆平均亩产增加 50 公斤，为优质大豆保护工程建设作出了突出贡献。

三是以西部北部乡镇为核心，建设优质玉米产业带。依托象屿集团，按照“依法、自愿、有偿”的原则，通过土地参股经营、租赁承包、统种分管，推进规模化经营，走集约化发展之路。先后建设玉米高标准农田 6.64 万亩，占全区玉米种植面积的 6.6%，项目区玉米平均亩产增加 270 公斤。

四是以城郊蔬菜为核心，打造优质蔬菜产业带。依托蔬菜产业龙头，以市场为导向，发展生态设施农业，全力打造环市区蔬菜产业带，促进全区农业结构的调整优化和转型发展。同时建立境内外网络销售平台，并按照“一乡一业，一村一品”的发展思路，相继建设了城郊工农蔬菜采摘基地，绥西厢黄三“黑土地带”鑫诺绿色无公害蔬菜基地、永兴“大成福”牌香瓜和红旗乡“红旗田”牌西瓜基地，绥东金龟山庄蔬菜科普基地和绥北绿之源、圣龙瓜菜生产基地等，共建成露天蔬菜基地 2.06 万亩，设施蔬菜基地 14 万平方米。

五是以发展林下经济为核心，培育新的经济增长点。林下经济一直是我区农业发展的短板。为此，我们依托黑龙江中北生物科技有限公司，通过产业结构调整，建立坚果和北药产业基地 4000 亩，带动了项目区周边乡（镇）坚果和北药产业的发展。在发展林下经济过程中，还通过不断延伸产业链条，发展精深加工产品，进一步拉动了周边乡镇经济转型和生态旅游产业的发展。目前，大果榛和北药产业正成为振兴我区经济的一项新兴支柱产业。

探路田园综合体 为乡村振兴积蓄新动能

几年以来，我们在推进农业产业园区建设的同时，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，积极开展田园综合体创建工作。在双河镇西南村，以滨北正大农业集团和农民合作社为载体，集中打造集循环农业、创意农业、农事体验于一体、让农民广泛参与和受益的新型田园综合体，探

索生产专业化、经营一体化、服务社会化、管理企业化、生活多元化和一二三产业融合发展的现代农业新模式。通过田园综合体建设，西南村不仅生产条件发生了巨大变化，粮食生产能力提高了 20 个百分点，仅订单种植全村人均增收超过 1500 元；乡村文化也风生水起，年接待游客达 5 万多人次，展现了北国农村美好的前景。

回顾三十年走过的历程，我们深切体会到，农业综合开发是一项强农富民的伟大事业。今后，我们将按照党的十九大精神和省市党委、政府关于“三农”工作的决策部署，大力实施乡村振兴战略，通过河夹砬子田园综合体的打造，引领全区农业农村实现动力升级、方式转变、结构优化，促进文化产业，旅游产业和相关产业加快发展，再造一个宜农、宜居、宜游、宜商，有实力、有活力、有魅力和有竞争力的新北林。

（作者单位：黑龙江省农发办绥化市北林区农发办）

家庭结构与农民创业

杨 婵 贺小刚 李征宇

关于农民创业的研究多以个体为研究对象强调个体特质、资源、环境等因素对农民创业的影响，较少有学者从社会结构，尤其是农户家庭结构的视角展开讨论。而实际上，农村地区的主要特征之一就是缺乏社会稳定性，诸如干旱、疾病、死亡等结构变化因素将使农户迅速走向没落。Dew et al. (2009)的研究表明，个体所处的社会结构的裂变将导致其可利用资源储备的减少，进而削弱了个体创建新企业的能力。当然也有学者持不同观点，George et al. (2016)认为，在绝对贫穷的状态下，社会结构的崩溃，尤其是家庭结构的突变可能会激发农民通过创业模式改善家庭的经济状况，即绝境状态的社会结构突变反而能激发农民创业的动机。

相对于城镇居民，农村情境下“家”的作用更为明显，中国农民普遍受到“家族文化”和“恋土情结”的影响，家庭特有的血缘、亲缘、感情所形成的内聚力有助于农民对抗创业过程的风险和挑战。加之农村地区往往基础设施薄弱、融资渠道不畅、创业培训不足，这使得农民无法像城镇居民那样容易获取从事生产经营活动所需的资源与专业化服务，所以他们对“家”的依附性更加强烈。家庭支持不仅有助于提高创业者获取资源的能力，家族所延伸的亲缘关系对于农民的身体、情感以及经济稳定性均将产生重要作用。尤其在那些市场化程度较低的地区，传统文化保留得较为完整，家庭结构将对其决策行为产生较强的约束力，农民的个体决策往往是基于其家庭状况做出的最优化选择。因此，家庭结构成为影响农民创业活动的重要因素之一，但目前鲜有文献从这一角度构建农民创业决策模型。

文章基于家庭资本理论将家庭结构分为社会精英家庭与人力残缺家庭，并使用上海财经大学 2016 年“中国千村调查”的数据，就两种类型的家庭结构与农民创业活动之间的关系进行了分析。研究表明：（1）农民的社会精英家庭背景，如家庭中拥有村干部、党员及德高望重者，将显著提高其选择创业活动的可能性；而人力残缺家庭背景，比如父母离异、兄弟姐妹残疾、老人或子女残疾等，将降低农民选择创业活动的概率。（2）不同家庭结构的农村劳动力在创业动机方面也存在显著的差异性，社会精英家庭出身的农民主要出于社会性动机而选择创业，即典型的机会型创业；人力残缺家庭出身的农民虽然不倾向于创业，而一旦选择创业则主要是出于生存或改善生活现状等经济性动机，即典型的生存型创业。（3）社会精英家庭对农民创业决策的影响作用还受到区域关系文化的制约，即在关系文化较强的地区社会精英家庭更能激发农民创业的动力。上述研究表明，在当代中国转型经济体制下，社会精英家庭衍生出来的家庭资本的确能为农民带来一定的资源优势，进而提高了农村劳动力向创业转移的概率，人力残缺家庭出身的农民则由于可承担损失的降低而抑制了其从事创业活动的积极性。同时，在关系文化较弱的地区，家庭精英背景衍生出来的社会资本的回报将有所下降，拥有精英背景的农民个体创业的概率也随之降低。相反，在关系文化较强的区域，家庭精英所拥有的关系、圈子将转化为权利主体个人拥有的市场力量，此时精英背景的回报将显著提高，进而激励了农民个体的创业行为。另外，很多学者认为生存压力是农民创业的主要驱动力，而事实上，农民创业的动机不仅受到个体主观特质与外部客观环境的影响，同时还受到其所在家庭结构特征的制约，比如资源相对丰裕的社会精英家庭成员更可能出于社会性动机而创业，而资源相对匮乏的人力残缺家庭更可能出于经济性动机而创业，家庭结构的异质性将产生差异化的创业动机。

文章的研究具有以下几方面的理论贡献：（1）很多学者从个体特质、制度环境等角度研究个体创业决策行为，鲜有文献关注到家庭结构对个体创业行为的影响作用。文章基于家庭资本理论构建了一个家庭结构与创业关系的理论模型，这进一步丰富了创业理论的研究成果，为创业理论和实证研究提供了新的视角。（2）文章着眼于农民这一特殊群体，分析了社会精英家庭与人力残缺家庭这两种家庭结构对农民创业决策的影响，并将宏观层面的区域关系文化纳入研究框架，构建了一个农民创业的权变模型，这对于推动中国农民创业理论范式的发展具有一定的理论意义。（3）文章还进一步分析了家庭结构对农民创业动机的影响机制，这不仅有利于剖析经济转型时期中国农民创业行为的深层次动因，而且深入挖掘了农村情境下个体创业行为的家庭因素及其作用机制。

对于实践而言，研究结论具有一定的启示意义：（1）在中国经济转型时期，社会精英家庭的农民是农村创业的主力军，而人力残缺家庭成员的创业动力相对不足，中央和地方政府应加大对人力残缺家庭农民的创业支持。（2）创业资源的匮乏与家庭结构的脆弱显著减少了农村人力残缺家庭的可承担损失，进而抑制了其从事冒险性创业行为的积极性，政府应提供相关政策缓解这部分家庭的资本约束，降低其创业成本负担，尤其应提供风险补偿方面的政策措施激发人力残缺家庭农民的创业动力，增强农村弱势家庭的创业意愿和风险承担能力。（3）由于受到农村地域条件以及普通农民素质条件的限制，政府对农民创业优惠政策可能被农村精英群体所俘获，精英农户更容易利用现有优势占有农村资源，为自己和家人谋取更多利益，最终达到精英家庭的效用最大化而不是普通农户的效用最大化，这种“精英俘获”现象将提高精英农户的创业概率，却抑制了农村人力残缺家庭中弱势农民的创业动机。因此，政府出台制度优惠政策时应深入农村实际查找问题，切实将各项惠农政策落到实处，确保绝大多数农民知晓关系自己切身利益的政府政策。（4）政府在加大政策落实的同时应加强防范监管，确保政策执行不偏离目标，避免政策实施错位等现象的发生，力求精准施策、

精准发力，争取通过政策的扶持解决人力残缺家庭等贫困农户的创业难题。（5）中国农民创业多为追求物质财富的生存型创业，但机会型创业通常更具韧性和创造性，因而更能推动农村经济的可持续发展、培养具有创新精神的企业家，所以政府应采取措施鼓励富含创新精神的机会型创业，在关注生存型农民创业者需求的同时，应提高对机会型创业者的支持。

（作者单位：上海财经大学国际工商管理学院；原题《家庭结构与农民创业——基于中国千村调查的数据分析》，原文约 18200 字，由《经济学文摘》摘编）

补贴减少了粮食生产效率损失吗？

高 鸣 宋洪远 Michael Carter

农业补贴是当前各国政府支持农业发展的有效政策工具之一。2004 年，中国开始减免农业税并建立了农业补贴体系，到 2006 年，全面取消农业税并开始实行农业“四项补贴”政策，标志着“工业反哺农业，城市支持农村”的发展政策加强(陈锡文，2013)。随着连续 12 个“中央一号文件”的颁布，支持与扶持农业发展的力度到达了一个高峰。据统计，全国农业补贴额由 2004 年的 145 亿元增长到 2014 年的 1535 亿元，与此同时，中国粮食总产量由 2004 年的 46946.95 万吨增长到 2014 年的 60702.61 万吨。此外，中国的农业补贴政策也经历了一系列的改革，例如，1978 年，全国实施以提高粮食价格为基础的市场化改革，并且各级政府加大了对财政的支农支出，这在一定程度上提高了农民种粮的积极性(程淑兰，1999；王德文、黄季焜，2001)；1990 年，实行粮食专项储备制度，使用保护价对粮食进行收购，完善粮食的市场化进程(程国强、朱满德，2012)；2002 年，国家启动了良种补贴试点；2004 年开始实行农机具购置补贴、粮食直接补贴；2006 年建立了农资综合补贴等(宋洪远等，2012)。

农业补贴的改革与农业发展的弱质性、实时性有关，并且要与世界农业贸易政策相适应。当前，关于农业补贴的争论较多。国内外学者对农业补贴的争论主要集中在农业补贴方式、农业补贴的作用等方面。一方面，有学者认为，农业补贴会扭曲农产品市场的作用，降低农产品市场的流通效率，扭曲农产品价格，尤其是农业的“黄箱补贴”政策会扭曲农产品进出口贸易市场；另一方面，也有学者认为，农业补贴是政府转移支付的方式之一，不仅有利于提高农民的收入，还能促进农民的种粮积极性，确保粮食的有效供给。至今为止，关于农业补贴的作用，国内外都没有形成统一的认识。但是，大部分相关专家学者都认为农业补贴尤其是与农产品价格无关的脱钩补贴，能有效提高农民收入。据估算，当前中国的农业补贴额占农户年收入的 3% 左右，并且农业补贴总额呈年度递增趋势。另外，中国的粮食总产量也呈现了连续十二年的增长态势。与此同时，中国粮食生产面临着新的挑战和问题，例如，中国的粮食生产效率不高，效率损失成为制约中国粮食经济增长主要因素之一(高鸣、宋洪远，2015)。

当前,关于农业补贴与粮食生产效率的研究主要集中分析农业补贴政策的作用、粮食安全和粮食生产效率、农业补贴对农业生产的影响等。

首先,在农业补贴政策的影响及作用方面。Ricker-Gilbert 等(2011)使用多种估计方法,以化肥补贴为例,分析了马拉维的农业补贴及其挤出效应,认为对农村贫困地区的化肥补贴力度应与每个地区的化肥使用量的分布呈正比。Kazukauskas 等(2013)基于欧盟共同农业政策的改革背景,使用欧盟 15 个国家的 2001-2007 年数据,分析了农业补贴政策改革的影响,并认为欧盟农业补贴政策的变化影响了农户进行生产性投资和扩大生产规模的决策,进而影响粮食产量。马晓河和蓝海涛(2002)分析了中国加入 WTO 后农业遇到的机遇和挑战,并根据 WTO 准则和中国农业的实际情况,设计了农业补贴政策的实施方式并提出了完善农业补贴政策的建议。程国强和朱满德(2012)梳理了自新中国成立以来中国农业贴制度的改革和政策选择,并认为当前中国进入了中国工业化中期阶段,需要从国情出发,因地制宜地进行补贴。冯海发(2015)认为当前的农业补贴政策在粮食增产、农民增收等方面起到了积极作用,同时存在补贴目标不清晰、操作体系不健全、激励效果在减弱等问题,对此,建议按照“绿箱目标、项目整合、产量依据、政策配套”思路,积极推进农业补贴政策的进一步改革。此外,何忠伟和蒋和平(2003)、郭玮(2003)、方松海和王为农(2009)、黄季焜等(2011)、Bhaskar 和 Beghin(2009)等也做了相关研究。

其次,在粮食安全和粮食生产效率等方面。王德文和黄季焜(2001)认为,由于农业补贴等政策的作用和农业资源禀赋条件在省份间存在差异,中国粮食生产呈现出区域化特征,各区域需要研发和创新农业生产技术,创新农业补贴方式,以保障粮食的有效供给。吕捷和林宇洁(2013)认为国际玉米价格进出口贸易通过影响中国玉米价格,进而通过替代效应影响其他粮食价格,并认为这会激发玉米投机行为、诱引国际游资涌入中国粮食市场。陈飞等(2010)使用 GMM 方法,分析了农业补贴政策与中国粮食产量、粮食生产能力之间的关系,并认为农业补贴对粮食增产有显著影响。高鸣和宋洪远(2014)基于 1978-2013 年的面板数据,分析了中国各省份的粮食生产技术效率变化和空间效应,并认为农业补贴的实施,使得技术进步正逐步替代人力资本要素和实物要素的投入以实现粮食经济发展的有效性。此外,Srinivasan 和 Jha(2001)、Azzam(1991)、武拉平(2000)、朱晶(2003)、陶然等(2004)、高鸣和马铃薯(2015)、高鸣和宋洪远(2015)等分别以不同视角在这方面进行了研究。

另外,在农业补贴对农业(粮食)生产的影响方面。Burfisher 等(2000)以美国、加拿大和墨西哥为列,使用 CGE 模型分析了风险溢价变化的情况下农业补贴对粮食产量的影响,并认为部分农户得到农业补贴后会购买农业保险、扩大生产,使粮食产量提高。Goodwin 和 Mishra(2006)通过假设农户的资产期效用最大化,并使用 USDA 数据库,实证分析了收入补贴对粮食生产的影响,指出美国收入类补贴政策的实施可以提高玉米、大豆和小麦的产量,同时认为收入类补贴会促使农户扩大农地规模。在此基础上,Weber 和 Key(2012)使用历史的油籽产量为工具变量,并使用 2SLS 估计法,分析了补贴对油籽产量的影响,并认为农业补贴的实施有利于保障油籽产量的有效供给。此外,有一些研究具体分析了农业补贴对农业生产率的影响。例如,McCloud 和 Kumbhakar(2008)使用欧盟国家的数据,分析了农业补贴对农业生产率的影响,研究发现,农业补贴对农业生产率具有积极意义,并且农业补贴力度会改变农户的生产行为。Kumbhakar 和 Lien(2010)将农业补贴作为内生变量引入评价农业生产率和非效率模型中,并使用 1991-2006 年北欧各国的面板数据进行正分析,认为农业补贴对农业生产率具有消极影响,但是对生产效率、技术效率都具有积极影响。此外,Just 和 Kropp(2013)、Moro 和 Sckokai(2013)、Ahearn(2006)、钟甫宁等(2008)、王欧和杨进(2014)等国内外学者就

农业补贴对粮食生产的影响也做出了相关研究，并一致认为农业补贴对粮食供给起到了保障作用。

综上可知，国内外学者更关心农业补贴对农产（粮食）市场的影响，在农业补贴对农业生产的影响方面也做了一些研究和探索，但现有相关研究还存在一些不足，这主要表现在：(1)大多基于宏观政策的视角来分析农业补贴的作用，鲜有从动态资产贫困理论的视角来分析农业补贴对粮食生产的影响。(2)较少有研究以效率损失为视角来分析粮食生产效率损失和影响因素，并且较少衡量粮食的生产效率损失情况。(3)少有基于微观农户的面板数据和大样本信息来分析农业补贴对粮食生产技术效率损失的影响机制等。

笔者使用 DEA 方法下的最新技术 EBIVI 效率评价模型、Heckman 样本选择模型，以 2003-2014 年河南省全国农村固定观察点的 983 户农户为样本，具体析了 2009-2014 年河南省的小麦生产效率损失情况，并进一步分析了农业补贴对小麦生产效率损失的影响，然后，选用不同计量方法和不同工具变量对估计结果进行了稳健性检验，得出了以下结论：(1)2009-2014 年，河南省的小麦生产效率逐年提高，相应地，小麦生产效率损失在逐年递减。但是，河南省小麦生产效率损失情况依然严重。(2)基于动态资产贫困视角，农业补贴对降低小麦生产效率损失有显著影响，即农业补贴会促使受限于资产贫困的农户选择高生产效率的生产方式，从而减少粮食生产效率损失。(3)粮食直补政策对减少小麦生产效率损失有显著的影响，但是，（从估计系数来看）影响相对较小；良种补贴可以减少小麦生产效率的损失，即对优质粮种进行补贴可以促进粮食品种的优胜劣汰，还能减少粮食生产效率的损失；农资补贴对提高农户种植小麦积极性有显著作用，但是对减少小麦生产效率损失的影响不明显。(4)农业补贴对经营耕地面积大于 6 亩的农户影响更大更明显，尤其是粮食直补和农资补贴。而对于小规模农户来说，农业补贴对减少小麦生产效率损失有显著影响，但是影响较小。综上可见，基于动态资产贫困理论可知，农业补贴对粮食安全有着至关重要的作用，证明了农业补贴在粮食生产环节的重要性。

基于以上结论，可得出以下启示：首先，创新和研发粮食生产技术，促进粮食生产技术的转型升级，优化粮食生产的要素投入结构，降低粮食生产效率损失。其次，加大脱钩类补贴力度，并将其纳入 WTO “绿箱”直接收入支付，着力提高粮食主产区的农资补贴和良种补贴强度，实现补贴与实际种植面积挂钩。另外，加大对贫困农户的补贴支持，引导农户选择粮食的前沿生产方式，提高农户的产粮积极性和农户居民收入水平。此外，调整农业补贴方式，加大对大规模农户的补贴力度，提高大规模农户的粮食生产技术，发挥大规模农户种粮的示范。最后，通过农业补贴的方式降低农户的粮食生产成本，提高粮食生产效率和效益，提升其在市场上的竞争力。

（作者单位：高鸣，宋洪远，农业部农村经济研究中心；Michael Carter，美国加州大学戴维斯分校农业与资源经济系；
本文原题《补贴减少了粮食生产效率损失吗？——基于动态资产贫困理论的分析》，原文约 24100 字，由《经济学文摘》摘编）

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

