

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 2 期（总第 362 期）

内部资料 注意保存

2020 年 2 月 5 日

-
- ◆ 贫困山区乡村如何振兴·····陈文胜(1)
 - ◆ 十论践行“三农”必须强、富、美·····李毓堂(4)
 - ◆ 范小建：脱贫攻坚惠及亿万农民·····李 锐(7)
 - ◆ 只有理解农民，才能真正理解中国·····徐 勇(9)
 - ◆ 70 年，农民生活变化见证农村体制改革·····党国英(11)
 - ◆ 对于《中国绿色循环现代农业研究》的评价·····郭书田(14)
 - ◆ 总体性扶贫模式的优势、局限及其破解路径·····田先红(16)
 - ◆ 发挥乡村传承优秀传统文化功能是乡村振兴之魂·····陈锡文(18)
 - ◆ 土地使用制度和管理制度改革历程回顾与前景展望·····黄小虎(20)
 - ◆ 中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新(1949—2019)·····王曙光等(29)

贫困山区乡村如何振兴

陈文胜

习近平总书记指出，把实施乡村振兴战略摆在优先位置，让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。

根据中央、国务院发布的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》，明确要求根据各地发展现状、区位条件、资源禀赋等客观现实，分类推进乡村振兴。

作为贫困山区的乡村，地理位置都普遍在远离区域经济发展中心的城镇，自然环境、资源禀赋都是难以改变的约束条件，都普遍存在着先天性的局限，绝大多数贫困山区的乡村都不具备工业化、城镇化的可能，产业基本上是以农业为主导，这是绝大多数贫困山区的乡村振兴所面临的共同问题与挑战。

因此，贫困山区乡村何以振兴，要理清以下几个基本认识。

小农户是最根本力量

大国小农是中国独特的悠久历史传统，人多地少是难以改变的基本国情，决定了小农户在中国相当长时期的必然存在。

根据有关数据，目前我国小农户的数量高达2.6亿多户，占全国农户总数的97%左右，占全国耕地面积的82%左右，构成乡村振兴最根本的力量。

党的十九大报告中明确提出实现小农户和现代农业发展有机衔接，这无疑是实施乡村振兴战略，推进农业农村现代化的一个重大历史课题。

中办、国办发布的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》指出，我国人多地少，各地农业资源禀赋条件差异很大，很多丘陵山区地块零散，不是短时间内能全面实行规模化经营，也不是所有地方都能实现集中连片规模经营。当前和今后很长一个时期，小农户家庭经营将是我国农业的主要经营方式。

而贫困山区的乡村集中了中国2.6亿多个“人均一亩三分、户均不过十亩”的绝大多数小农户，是中国小农户的主力军，是乡村振兴最广大的主体和最基本的力量。

相对于平原地区，贫困山区的乡村不仅人均耕地更加不足，耕地细碎化更加突出，农业组织化程度更加偏低，农业经营规模更加偏小，人地矛盾更加尖锐，是实施乡村振兴战略不容回避的最大现实。

可以说，这既是乡村振兴的最大短板与最大约束，是中国乡村全面振兴的重点和难点所在，也是中国乡村全面振兴的主攻方向和希望所在。

能否把贫困山区乡村的小农户引入现代农业发展轨道，不仅决定着贫困山区的乡村振兴成败，而且决定着中国乡村全面振兴与中国全面现代化的成败。

市场机制是最基本逻辑

对于小农户，不少人认为是造成农业低效的根本原因，提出要把农民组织起来。把农民组织起来干什么？怎样组织？这个问题需要进一步思考。如果把农民组织起来让农民都能赚钱发家致富，那农民都会不请自来争相加入；如果不赚钱甚至亏本，农民就会唯恐避之不及。

人民公社时期把农民前所未有地组织起来了。那时是计划经济体制，农民没有择业权利，不能离开土地和家园，也没有出售自己产品的权利，组织起来的成本很低。

国家财政也因此只投资县城以上的城市建设，对于农村水利、公路等基础设施都是组织农民自己建设。

农民做出巨大贡献，却始终没有解决温饱问题，一直在贫困线上挣扎。尽管政府年年都给农民发放救济款、发放返销粮，农民却依然普遍贫穷，农产品依然普遍短缺。

那么，农民的贫困是因为懒惰还是愚昧？舒尔茨就认为，农民的精明和理性丝毫不亚于任何资本家，“一旦有了投资机会和有效的鼓励，农民将把黄沙变成黄金。”

农民对自己的生产环境、资源禀赋与地理区位、气候变化等都明明白白，适合种什么与不适合种什么、怎么样才能够赚到钱的成本收益计算得非常精明。

因为，农民从事农业生产，既要考虑天气的影响一要上懂天文把握自然规律，又要考虑到土质的状况一要下懂地理把握生态规律，还要考虑到市场的需求一要洞察世事人情把握经济规律。

因此，必须赋予农民经济发展主体地位，才能调动他们的积极性，激发乡村发展内在动力。

十一届三中全会启动的市场化改革首先在农村拉开巨幕，让中国最贫穷的群体—农民，最落后的地区—农村最先发展起来，“万元户”作为那个时代风云人物都是来自农民。

让农民在短时间里发展起来，这在人类历史上是少见的，其中最基本的经验就是尊重农民首创精神，按经济规律办事，推进农村商品经济发展，不断给予农民更多的自主经营、自由择业等生产自主权，让农民自己杀出一条血路，这不仅解决了长期以来一直没有解决的吃饭问题，而且使8亿人根本上摆脱了贫困。

邓小平对此特别指出，农村改革中的好多东西，都是基层和农民创造出来。改革就是把权力下放给基层和农民，给农民以自我发展的机会，充分印证了舒尔茨的理论判断，蕴含着最重要的市场逻辑。

习近平总书记在十八届三中全会上提出，要发挥市场配置资源的决定性作用，“理论和实践都证明，市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济”。

由于农村改革滞后，导致政府通过直接投资项目等方式主导农业生产。由于不是市场导向，盲目扩大生产，供给结构与需求结构出现脱节，一些农产品因产能过剩而价格快速下跌，扭曲了市场供求关系，影响了市场机制作用的发挥，造成政府越位与市场缺位的问题非常突出，严重损害农民的利益与农业的发展，必然要求农业发展方式实现从生产导向向市场导向的根本性转变。

因此，2017年中央一号文件要求，把推进农业供给侧结构性改革作为农业农村工作的主线，就是以市场

导向为关键切入点，找准有为政府与有效市场的黄金结合点，优化制度供给、政策供给、服务供给，有效发挥市场需求的导向作用和政府政策、制度供给的推动作用，推动农业供给结构和资源优化配置，以破解农业资源要素错配与市场扭曲问题，加快农业高质量发展，促进供给结构和需求结构优化升级，使农产品供给数量、品种、质量满足市场需求，实现农业发展质量变革、效率变革、动力变革。

品牌化战略是最现实选择

美国是公认的全球农业强国，耕地占世界 13%，大多集中在地势平坦、大面积连片分布的平原和内陆低原，具有大型农机大规模化生产的先天优势。

而中国人口 4 倍于美国，只占有世界耕地的 7%，其中丘陵、山区的耕地面积占很高比例，大多数地区不适合大型农机大规模化生产。

据联合国粮农组织公开的数据，2017 年全球粮食产量约为 26.27 亿吨，其中美国粮食总产量接近 5 亿吨，占世界粮食总产量的 19%，中国粮食产量为 6.18 亿吨，占世界粮食总产量的 23.5%。正是占全国农户总数 97% 左右、占全国耕地面积 82% 左右的中国小农户农业，其中是占绝大多数的贫困山区小农户，不仅产粮位居世界榜首，而且绝大多数农产品产量世界领先。

尽管如此，却有人提出，中国 2.2 亿农民干不过荷兰 22 万农民，因为荷兰用约 3% 的劳动力创造了约 2% 的价值；而中国农业就业人口比重接近 40%，即用约 40% 的劳动力，创造了约 10% 的价值。

这一方面说明城乡二元体制下对农民最大的不公，导致中国农民没有荷兰农民收入高，中国农民作出了很大牺牲。而另一方面，说明中国小农户农业尽管高产量但没有实现高效益，根源在于人口大国长期粮食短缺所形成的历史惯性，始终把增产导向作为农业发展的最高目标。

随着城乡居民生活水平的不断提高，农产品消费结构发生不断升级的根本性变化，表明了中国农业发展的主要矛盾正由总量不足向结构性矛盾转变，必然要求农业发展由主要满足“量”的需求向追求绿色生态可持续、更加注重满足“质”的需求转变。

按照中央的部署，坚持质量兴农、绿色兴农、品牌强农，实现由增产导向转向提质导向，推进中国小农户农业的高产量转化为市场价值的高效益，是中国小农户农业发展的现实选择。

现代经济中，市场效益和竞争力的综合体现是品牌。深化农业供给侧结构性改革，提高农产品质量、提高农业综合效益和竞争力，必须以农产品品牌战略作为着力点，引领农业供给侧结构转型升级，以生产品质高、市场竞争力强的绿色优质农产品成为主攻方向。

农业对自然资源和生态环境的依赖性较强。因此，贫困山区的乡村要大力开发适合各地气候、土壤、水质条件的农产品，充分挖掘具有地方历史、地理和文化特色的品牌价值，以消费需求为引领，推动农产品由规模化生产向优质、专用、特色生产经营转变，使各具特色的山区地域资源优势转化为市场竞争优势，破解农产品同质竞争和增产不增收困境，推动乡村产业振兴。

（作者：湖南师范大学“潇湘学者”特聘教授、中共中央农办乡村振兴专家咨询委员会委员。转自：《民生周刊》2019-09-24）

十论践行“三农”必须强、富、美

——生物技术革命成果吹响大农业产业革命进军号

(2019年10月在纪念钱学森第六次产业革命理论发表35周年

暨生态农业现场观摩会上总结讲话)

李毓堂

一、这次会是以实际行动纪念钱学森发表人类社会第六次生物新技术革命和大农业产业革命理论35周年

钱老论述是从世界高度讲的。在中国人多地少和农业化学倍超世界平均水平的前提下，尤为重要。

在钱老提出这一理论后，我同钱老建立了二十多年“道义之交”的“草友”（钱老语）往来。面谈2次，通信各50余份。我理解，钱论内容概括起来，可分三大部分：

1、用密集的生物工程为主及信息机械等新技术发展绿色高效生态农业，取代当今化学农业。

2、依据邓小平农业体制改革两个飞跃理论，适应科技兴农和生产社会化需要，发展（同家庭承包结合）规模经营的新型集体经济，取代小农经营方式。

3、改革传统农业产业结构，发展农（牧）工商一条龙，一二三产业一体化大农业循环产业。取代传统农业停留于第一产业，或名曰“三产融合”实际仍是三家分制，农民得不到自己产品加工销售增值效益，注定受穷的一产结构。

二、这次观摩交流会内容，重点是将生物新技术革命成果运用于发展绿色生态农业

观摩交流的几项重大生物新技术都是绿色生态农业基础性战略性核心技术。

我们进入习近平新时代，这几项技术也引领我国农业诸多领域开创了新的时代：

“六不用”生态农业新技术，开创了我国农业根治化学污染全面转型升级，进入优质高产超效的绿色生态农业新时代。

特种菌剂发酵秸秆生物新技术，使粗劣秸秆一举成为含蛋白质12%以上、高能量、无污染的优质高效饲料，开创了我国秸秆饲用由氨化青贮进入菌剂发酵提质增效环保的新时代。

任氏饲料桑栽培利用生物新技术，在江河消落带贫瘠滩地发展多年生食饲兼用桑饲蛋白产业，第二年就达到亩产 800 公斤干桑粕含 160-200 公斤蛋白质等多种优质产品，开创了我国木本饲料开发高产优质增效改土环保多功能利用的新时代。

微藻繁育饲用生物技术，利用沼气池液繁育高蛋白小球藻，在一亩地上建工厂式生产设备，达到年产蛋白质 1.5 吨和人体 7 种必须氨基酸的效益，开创了微生物开发实用高效促进畜牧业大发展的新时代。

籽粒苋栽培利用新技术，在沟壑荒沙地上生长出年亩产 8 吨的优质饲草；食叶草栽培利用新技术，在盐碱高寒地生长出年最高亩产达 60 吨的高营养食饲用草；也开创了草本植物开发高效利用新时代。

还有生物硒肥新技术，开辟了富硒农牧产业；岭坡植绿生物新技术，开辟了崖壁规模化生态修复途径等，也都具有划时代意义。

它们对我国生态农业发展和国土治理的重要地位和推广普及的放大效应，不妨称作农业战线上“两弹一星”式的国之重器。

三、这次会上观摩展示的成果，可从创立的模式、产业、榜样、道路几方面来看。

1、模式：

创立了生物工程及信息等技术密集配套集成的大农业系统工程模式。实现了资源节约、物质循环、生态优化、优质高产、生产成本低、效益收入大，劳动生产率和竞争力提高。也突破了目前在农业技术推广上单分散、不能配套、相互制约、效果欠佳的状态。因为农业“八字宪法”（水肥土种密保工管）是一个整体，不搞系统工程是不行的。

2、产业：

创立了应用“六不用”等生物综合技术全方位转型升级的绿色生态农业产业。在产量、质量、成本、效益、收入、养地、固碳、环保、劳动生产率和生物多样性等十方面，全面超过化学农业水平。在当前朝野上下几乎都认为农业离不开化学物质否则就会遭殃的情况下，弘毅生态农场敢提“六不用化学物质”就是一场革命。其内容之广、技术之密集、功能之多，是世界上任何农场找不到的。应是世界之最。

3、榜样：

应用生物新科技成果创立的弘毅产业、圣桑产业、菌秸产业、富硒产业、薇菌产业、坡绿产业等，创立了在国情条件下利用非耕地或农牧业附产业及废弃物，多快好省地综合发展农、林、牧、副、渔、工、贸、科、教、旅相结合的循环产业。为广大农村组织起来发展规模经营的绿色高效现代化农业树立了榜样。

4、道路：

习近平主席指出，中国要强富美，“三农”必须强、富、美，这就把三农强富美同国家前途命运联结一起，并成为决定性因素。

钱学森大农业技术和产业革命战略，正是从改革创新技术、体制、产业结构入手破解“三农”陷入化学农业、小农经营、一产结构的困境，加快走向强富美。

我们会上观摩交流的“六不用”等生物核心技术，正是钱老指出的生物新技术革命，它奠定了绿色生态农业基础。必将进一步推动农业体制和结构革命性改革，发展规模经营（结合家庭承包）的新型集体经济和三产业一体化大农业产业。从而全面实现“三农”强富美目标，从根本上消除社会三大差别，建成科学社会主义大同社会。也为人类命运共同体开创社会发展的科学道路。

四、几点建议：

1、建议草委、钱馆、中管院农经所拟联合建立的三农强富美试点示范项目，放在“六不用”生态农场基地。在已有成果基础上，密集更多的生物、信息、机械等先进技术，完善产业革命，为全国作表率，推动中国特色三农现代化发展。

2、建议在“六不用”弘毅生态农业基地，悬挂钱学森第六次产业革命理论和实践示范基地的牌子，发挥学习、科研、示范、育才的作用。

3、共同呼吁中央将钱学森大农业革命战略立为践行“三农”必须强富美的国策。

这次观摩会的实践典型启示我们：应用农业生物新技术革命成果，综合运作四年就接近“三农”强富美目标，如加上体制和产业结构改革，看来用不了十年时间就可使三农基本达到强富美。这就不必规划到30年之后，把任务留给子孙后代。而且这也同中央“加快建设创新型国家”的全局战略步调不相一致。关键在于能否解放思想，明确战略，加强领导，组织实施。

把钱学森大农业革命战略立为国策，像中央当年抓“两弹一星”那样真正成为国家重中之重，真抓实干，建立起全国以国营经济为主体，与集体经济、民营经济相结合的中国特色社会主义经济体系，定能确保实现“三农”强富美，从根本上消除社会三大差别，在世界上率先建成科学社会主义大同社会。

这样，今天大家创立的生物新技术成果也将很快在全国全面推广，造福国计民生。

（作者：原农业部草原处长、牧区办主任、农业政策研究会研究员，高级经济师，2019年10月）

范小建：脱贫攻坚惠及亿万农民

李 锐

自 1978 年改革开放以来，我国农村居民收入水平逐步提高，生活水平持续改善，贫困人口大幅度减少，农村减贫人口总数达 7.54 亿，年均减贫人口近 1900 万人，农村从普遍贫困走向整体消除绝对贫困，创造了人类减贫史上的中国奇迹。中国扶贫政策经历了体制改革推动扶贫、开发式扶贫和八七扶贫攻坚计划、“大扶贫”和精准扶贫等阶段，实践证明改革开放是中国取得扶贫成就的根本动力。

作为这场大规模扶贫事业亲历者，国务院扶贫办原主任范小建对扶贫事业的思想、政策、方式等变化有着深刻理解，让我们跟随范小建的思绪来体会扶贫事业的“昨天”“今天”“明天”。

范小建两次入藏，两次内调，与西藏有着割舍不断的情缘。他讲述了一个故事：1978 年我曾经驻村在如今的昌都地区洛隆县新荣乡白托村。那是在怒江上游的大山深处，经济社会发展非常落后。那时，当地没有铁匠，没有木匠，老百姓家里几乎没有像样的生产工具。老百姓的生活非常艰苦，白天穿什么，晚上就盖什么，绝大多数老百姓家里没有被褥；没有床，基本都睡在地上；粮食也不够吃，主要靠国家的返销粮维持。

对于范小建来说，这些经历使得他对贫困地区的实际情况有了刻骨铭心的感受，体会到那种巨大的差距以及这差距背后深刻的历史原因，懂得了解决贫困问题既要有紧迫感，更要有实事求是的态度。范小建感悟道：“中国的情况千差万别，一定要注重调查研究，不同贫困地区致贫的原因是不一样的。要坚持一切从实际出发，因地制宜，分类指导。”

范小建回顾了中国扶贫的阶段进程。改革开放之后，国家通过体制改革来推动减贫。1983 年，在甘肃定西地区、宁夏固原地区和甘肃的河西走廊地区，即“三西地区”率先开始了区域性扶贫试点，国家每年对“三西地区”安排 2 亿元资金作为专项扶贫资金，最早的扶贫移民搬迁工作也始于那段时期。1986 年，国务院正式成立贫困地区经济开发领导小组，设立了办公室，开始了有计划、大规模的扶贫实践。设立办公室、增加专项经费、制定贫困标准，通过划定贫困县的办法进行贫困瞄准，确定了扶贫工作的主战场，确立开发式扶贫的方针，这些做法为后来的扶贫工作奠定了基础。1994 年初，国务院发布了《国家八七扶贫攻坚计划》。计划提出，力争在 20 世纪最后 7 年内基本解决全国 8000 万贫困人口的温饱问题。这是我国历史上第一个有

明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。《国家八七扶贫攻坚计划》的实施，极大地推动了扶贫开发进程，使我国农村贫困人口从 1993 年的 7500 万减少到 2000 年的 3209 万，贫困发生率下降到 3.5%。

从 2007 年开始，范小建在担任国务院扶贫办主任期间，中央发布了《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020 年）》并大幅度提高了扶贫标准。范小建介绍，改革开放以来，我国实行了 3 个扶贫标准，1985 年标准是收入在 206 元以下为贫困人口，大约相当于每人每天 0.53 美元；2008 年标准是收入在 1196 元以下为贫困人口，大约相当于每人每天 1 美元；2010 年标准是收入在 2300 元以下为贫困人口，大约相当于每人每天 1.6 美元。新标准提出后，2011 年年底贫困人口总量是 12238 万，如果到 2020 年全部解决，平均每年要减少贫困人口 1000 万以上。

党的十九大报告中明确指出：让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康是党的庄严承诺。范小建认为，贫困分为绝对贫困和相对贫困，根据中央精神，这轮脱贫攻坚的核心任务就是要消除绝对贫困，这是全面建成小康社会的底线目标和标志性指标。实现这个目标之后，减贫事业将转入缓解相对贫困。

截至 2018 年年底，全国 832 个贫困县已经摘帽 436 个，贫困人口还剩 1660 万人。范小建谈到，“三年行动”开局良好，但今明两年脱贫攻坚任务依然繁重，深度贫困地区脱贫难度大，实现“两不愁三保障”存在薄弱环节，稳定长效脱贫机制有待健全，帮扶工作方式方法不够精准。同时，更要注意脱贫后返贫问题。按照现行贫困标准，衡量是否返贫收入已经不是主要矛盾，主要看是否有天灾人祸、因病因残因灾影响增收能力，造成灾难性、超常性支出导致返贫，同时，还要特别关注那些收入低于贫困家庭平均水平家庭的救助问题。

另外，要理顺脱贫攻坚和乡村振兴两者的关系，做好脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接。尚未摘帽的贫困县，要把脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务，保持工作重心不偏移。已经摘帽的县，要把乡村振兴的资金投入、项目安排、政策举措，优先支持退出村和脱贫人口，持续推动群众生活改善。

41 年来，我国走出了一条中国特色的减贫道路，从 1978 年的 7.7 亿贫困人口减少到 2018 年年底的 1660 万，占全球减贫人口的 70% 以上。范小建说，有以习近平同志为核心的党中央坚强领导，有各级领导的高度重视，有消除绝对贫困等明确的脱贫目标和精准扶贫方略等一系列清晰的工作思路，有非常强有力的扶贫投入，再加上贫困地区广大干部群众的共同努力，我们对 2020 年脱贫目标的实现充满信心。

（作者：农民日报、中国农网记者；来源：农民日报，2019 年 07 月 30 日）

只有理解农民，才能真正理解中国

徐 勇

中国是一个有着悠久农业文明传统，且至今农村人口仍然占多数的国家。中国政治本质上是农民政治，中国的革命本质是农民革命。中国改革也是由农民率先突破传统体制的。从 20 世纪 50 年代到 20 世纪末，正是中国农民的自主行为，一步步地突破体制的限制，改变着政策和体制，促使“不合法”的东西合法化。在当代中国，率先突破体制束缚的为什么是农民？要回答这个问题，必须研究农民的政治行为。而解释农民政治行为的经典模式是：压迫与反抗、顺从与叛乱。但这一两极化的经典模式已很难理解当代(1949 年后)中国农民的政治行为。

农民对于国家：依从或反抗

在传统社会，国家与农民的关系表现为分散的小农与强制的国家的关系。这种关系在政治上则表现为压迫与反抗、顺从与叛乱，或者说是“顺民与仁政”、“暴民与暴政”的循环往复。由此也形成解释农民政治行为的经典模式，即压迫反抗、顺从叛乱的分析框架。农民对于国家而言，要么是依从者，要么是反抗者。马克思从法国小农的经济社会分散性特点出发，论述了农民的政治保守性。他认为：“他们不能代表自己，一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰，是高高站在他们上面的权威，是不受限制的政府权力，这种权力保护他们不受其他阶级侵犯，并从上面赐给他们雨水和阳光。所以，归根到底，小农的政治影响表现为行政权支配社会。”马克思从生产方式的角度，认为小农政治行为模式主要是保守性，是对皇权的崇拜、顺从和迷信。毛泽东作为中国的马克思主义者，运用马克思主义“哪里有压迫，哪里就有反抗”的观点，对于中国农民的革命性给予了充分的评价，认为中国革命本质是农民革命，农民是革命的主力军，是积极行动者。

20 世纪的学者基本上都是沿用经典模式来认识和解释农民政治行为的。美国著名历史学者巴林顿·摩尔在其名著《民主和专制的社会起源》一书中深刻指出，正是由于印度农民的消极抵制和中国农民的积极革命，决定了两个国家的前途和命运。美国著名的政治学者亨廷顿则系统论述了农村和农民在发展中国家政治过程中的角色，认为：“在现代化政治中农村扮演着关键性的‘钟摆’角色。”“农村的作用是个变数：它不是稳定的根源，就是革命的根源。”美国另一个著名学者斯科特，则以第三世界农民的日常反抗为样本，提出了著名的“弱者的武器”的观点，他认为：“在第三世界，农民很少会在税收、耕作模式、发展政策或繁琐的新法律等问题上去冒险与当局直接对抗；他们更可能通过不合作、偷懒和欺骗去蚕食这些政策。”

以上的研究主要是以 20 世纪 70 年代前发展中国家政治发展中的农民政治行为为对象的。进入 20 世纪 90 年代以后，随着中国农民群体性事件的增多，一些学者开始关注农民的政治行为，但他们运用的分析框架仍然是经典模式。

农民自主行为改变国家行为模式

经典模式解释农民政治行为时，是以农民与国家的两极对立关系为前提的。而当代中国农民与国家的关系模式，既不是根本的对立，也不是简单的顺从。他们并不是要以革命性的激烈对抗方式改变国家基本制度和政治统治，也不是对国家意志和行为的盲目依从，而是以其一系列的自主行为，希图改变国家的政策和行为模式。

从20世纪50年代的“生产力暴动”，包产到户，到60年代被视之为“投机倒把”的流动商业行为，一直到80年代的“红帽子商人”，农民从自己的利益要求出发，以自己不合时宜，甚至与国家行为模式格格不入的自主行为，争取和维护自己的利益，并促使国家政策和行为模式的改变。正是这一系列的自主行为最后拉开了整个中国改革的大幕。这一状况实际上反映了当代中国农民政治行为模式的特定制度背景。

从根本上说，农民对当代中国基本政治制度是认同的，即使是1959年到1961年的三年严重经济困难时期，农民也没有采取激烈反抗的方式表达自己的利益诉求。而一般历史学家的研究认为，在中国历史上，只要饥饿引起大面积民不聊生，必然引起农民起义和叛乱。三年困难时期未出现激烈的反抗这一事实因此成为西方学者理解当代中国的一个重大“不解之谜”。其实这一谜底就在于经历长达数十年农民革命以后，农民对于革命的领导者——共产党是基本认同的，并持有战胜困难的信心。但是，农民也不是一般的政治盲从和依附者。农民的利益与国家利益并不是机械的叠加，两者利益不仅有差别，甚至有冲突。这主要是特定的政策和体制造成的。而在以工业化和计划经济为主导的政策和体制下，农民群体的利益受到的损害更多一些。于是，正是农民，而不是理论上的先进阶级——工人阶级，成为特定政策和体制的不认同者，直至以自己特有的行为表达自己与政策和体制意志的不同要求。

农民是制度的创新者

传统模式解释农民政治行为时，更多的是将农民作为破坏者的面目展现的，无论是改变统治体系，还是使政策受到蚕食；是“依法抗争”，还是“依理抗争”。这的确是传统农民政治行为的特征。农民作为传统生产方式的承载者，他们更多的是对命运的屈从或者临死反抗，其结果只是改变个人命运，而不是改变决定他们命运的制度。这正是马克思将农民视之为保守者的重要原因。但是，当代中国农民的一系列自主行为，不只是改变了自己的命运，而且引发了整个制度的变迁。这就是通常所说的，中国的改革是自下而上的改革。

当然，我们不是说农民有多么高明，农民的行为是一种自觉的制度变迁行为。但是，农民的行为确实使执政者意识到政策和体制的不合理性。正是农民一系列、持续不断的自主行为，使当政者反省：为什么我们主观上是为人民谋利益，客观上却得不到农民群众的拥护；为什么“严重的问题在于教育农民”，而农民却不听教育，仍然自行其是。越是接近农民的基层官员，这种反省越早越强烈。这正是20世纪50年代到70年代，基层官员保护和主动支持农民自主行为的重要原因。后来，这一反省上升到执政高层，于是有了20世纪60年代中央高层中的相当多数人对包产到户的赞同和支持。直至70年代末，在中央高层领导下，主动展开全面改革。这就是通常所说的自上而下的改革。没有农民自下而上对体制的冲击，高层自上而下的改革是不可能产生的。从这一角度来说，农民是历史的创造者，也是制度的创新者。由农民的自主行为引起的制度变迁，既是传统政治行为经典模式无法解释的，也是改革后引进的制度变迁理论无法解释的。

（作者：华中师范大学新农学院院长；来源：《社会科学报》，2019年10月14日）

70 年，农民生活变化见证农村体制改革

党国英

出生于上世纪 70 年代前半期的多数中国人，会有饿肚子的记忆。如今，中国的食物供应及国民营养状况正在发生根本性的变化，即使小范围的饥荒也很难出现。目前生活困难的绝大多数人在家庭保障机制和政府特殊计划之下，也基本可以解决吃饭问题。

中国政府针对贫困人口的“两不愁、三保障”脱贫计划，也超越了贫困人口对基本食物的需要。

吃饱饭曾是多数中国人的梦想

中国曾经长期实行基本食物的配给制。实行这个制度的直接原因是食物供应短缺，其他原因则是农业经营制度缺陷及命令经济体制所导致的农业生产力低下。

1949 年前后，以单位耕地面积产量计算，中国谷物生产的效率是现在的十分之一左右。国内战争结束，粮食产量才有所增加，但因为人口更快增长，中国人只能在“干稀搭配”的饮食习惯下，才能勉强维持温饱。

因为粮食短缺，1955 年国家开始实行市镇居民粮食定额供应制度，到 1960 年，粮食供应形势严峻起来，定额被调减。粮食定额购买的凭证是“粮本”或“粮票”。那时，对于普通民众，这种票证乃身家性命所系。我记得，那时家乡县城居民每月标准定额是 27.5 市斤，还主要是玉米、高粱原粮，小麦都很少。未成年人的标准还要低些。因为缺少肉油蛋奶副食，这些粮食实际上不够吃。

1963 年后，基本经营制度没有变化，农业生产效率还是没有改观，粮食仍然不够吃。

1976-1978 年，农村土地承包制的实施大幅度提高了农业生产力。由此开始，反映官方粮价与自由市场粮价差异的粮票的价格越来越低，最终到 1993 年，粮食购销体制的改革，使粮食销售的官方价与市场价再无区别，粮票从此退出历史舞台。

当代中国人吃饭的历史就此翻过一页。

吃饱饭何以梦想成真

事实上，农民饭碗的问题，某种程度上还是制度的问题。一个数据可以就能解释这一切：农民自留地的效率远远高于集体土地的效率。占总耕地面积 5% 的自留地，能满足农民 20% 左右的食物需求。耕地交给农民自己经营，必定提高农业效率。农村土地承包制大范围实行，先在安徽省推开；大范围允许农民自由闯市场的政策在广东率先落地，农产品供应形势立即发生变化，商品数量多了，价格也低了。

有人说，中国解决粮食问题，与农村土地承包制无关；即使不搞这个制度，只要农业技术进步如期到来，人民公社制度也会带来粮食增产。这个说法完全错了。如果市场不自由，技术的供需衔接必出系统性差错，技术设备的成本必然高到阻碍技术使用的程度。

上世纪六七十年代，不是没有化肥、农药，不是没有拖拉机，而是农民难于购买。所以说，批评耕地承包制的逻辑不能成立。

中国农业因为改革带来的巨大利益，其实不只是每亩地的产出大幅度提高，还包括同样的产出所使用的劳动力大幅度减少。

按我的大体计算，中国现在据称有 4 亿左右的农村劳动力，真正投入农业的大约只相当于 1 亿劳动力的劳动时间。正因为这个变化，中国食品价格上涨远低于工资上涨，使中国人餐桌上的食物价格相对更低廉，品类更丰富。这个变化还是得益于农民获得了更多的职业选择自由。这个道理具有普遍性。

城市开始“反哺”农村

不只是饭碗问题，改革开放后，我国农业农村形势发生的翻天覆地的变化，还得益于城乡关系的变革。上世纪 80 年代后期，家庭承包经营制度改革的边际效率增长率开始显著收敛于零，但因为国家城市化水平大幅度提高，经济总量在 1992 年后的一个时期持续快速增长，给城市“反哺”农村创造了条件，一系列改革使中国农业发展获得了新动力。

2002 年，国家确立了以“多予、少取、放活”为核心的农村改革总方针，开始大幅度增加对农业农村的投入。由此开始，国家开始部署农村合作医疗制度，农民养老保险制度和农民最低收入保障制度。2004 年，中央政府决定在 5 年之内取消农业税，实际上这个改革提前完成。农民从此不仅不再缴纳农业税和其他附加收费，还开始获得收入直补、农机和良种购买补贴等。

党的十八大以后，国家开始推行城乡统一的医保制度和养老保障制度，为消除城乡二元结构的制度性弊

端迈开了关键性步伐。2015年，国家发布了农村脱贫攻坚计划，并从2018年开始显著增加了扶贫投入，确定在2020年贫困农民的收入达到贫困线之上，并满足“两不愁、三保障”要求，实现全面脱贫。

此外，近十年里，国家每年在农业农村领域的总投入都在3万亿之上。

这些改革举措，不仅让农民的“粮袋子”更满，也让农民端上了“金饭碗”，为农业农村发展奠定了全新的制度基础。

提升“饭碗”质量，尚需深化改革

与发达国家相比，中国人的吃饭水平还不够高。进一步提高中国人吃饭水准，还有很大空间。而通过深化农村农业改革，拿下这个空间是完全可以期待的。

首先，要进一步降低中国人吃饭支出占总的消费支出的比重，即降低中国经济的恩格尔系数。这个系数目前大约是30%，应在15年左右的时间里降低到15%以下。为此，要通过土地制度改革和城市化，为农业规模化经营创造更好条件，大幅度降低中国农业成本，让食品价格相对更低廉。达到这一水平，中国将不会再为吃饭发愁，中国人的精神面貌也将发生更积极的变化。

其次，要把一部分低收入人群的饭碗当成公共品来看待，由政府协助他们解决营养不良问题。假定政府给收入最低的1亿人口每周补贴1斤蛋、1斤肉，每年政府花费不超过1500亿元。这个钱数不大，但意义十分重大。中国可以学习美国，给低收入人群发放不可转让、变现的“食品券”，让低收入人群吃得好一些。此举有多重社会价值，这里不一一赘述。此外，还可以考虑以较大比例补贴中小学餐厅，确保学生每天吃到水平不低于当地政府主要机关食堂的午餐。估计全国每年为此支出不超过2000亿。西方有句谚语：人是吃出来的。中国谚语则说：民以食为天。这些说法都很有科学道理，政府在这方面花钱很值。

最后，要提高中国人的合理饮食教育水平。一些人喜好某些数量稀有、营养价值不见得多高的食品，有的人迷信保健品，但其实际营养价值从未得到科学证实。

还有人主张发展有机农业，殊不知如果有有机农产品作为我国主要食材，因其产量低，要满足国人营养需要不得不开发更多农业用地，反倒会增加环境压力。欧美国家的有机食品产出比例不超过10%。中国政府应该着力满足普通人需要的大宗农产品的无公害生产，保障其充分廉价供应。有机农产品生产应完全交给市场支配，政府不予补贴。树立这些观念，将有利于中国人总体营养水平的提高。

（作者：中国社科院农发所研究员、博士生导师）

对于《中国绿色循环现代农业研究》的评价

郭书田

《中国绿色循环现代农业研究》一书的主编揭益寿是一位 90 多岁高龄的老人，他研究绿色循环农业环经济理论与完成近 40 年，即将出版的《中国绿色循环现代农业研究》第二版是他的最新研究成果。

该书是一部不可多得的系统研究中国新型现代农业发展方向、发展方式、发展途径、发展措施的专著。书中提出的学术观点和科学论断，都具有扎实的理论基础、丰富的实践经验和客观实际要求。该书围绕农业的可持续发展问题展开研究，并将可持续发展观重新表述为“人类的一切生产活动与生活活动，不对生态环境造成污染和破坏，不对当代人和子孙后代的生存环境构成威胁，实现生态文明和代际均衡，最终实现生态效益、社会效益、经济效益良性循环与协调发展”。这个表述就是对包括中国在内的世界理论界自 19 世纪 50、60 年代起对可持续发展提出多种不同的阐述进行归纳、比较和深入研究后提出来的。包涵生态农业、无公害农业、绿色农业、有机农业、低碳农业、循环农业、可持续农业等诸多概念的演变过程。这个重新定义的可持发展观，视角更加广阔，纵观了当代和子孙后代，涵盖了人类的一些活动对环境的影响；内容更加完善，包括了生态文明建设和经济发展代际均衡的目标要求，以及三大效益良性循环、协调发展；内涵更加丰富、深远，因为重新表述的定义涵盖面宽、内容全面，特别是全书强调了生态文明建设，使它的内涵更加丰富，影响更加深远；表述更加准确、科学，完全符合中共中央提出的绿色发展新观念和新要求，完全符合世界绿色发展总趋势、新潮流。

该书以生态经济理论为基础，以绿色经济为发展目标，以循环经济为主要实现模式，以知识经济为支撑，提出对世界先进经济发展方式要综合运用观点并强调指出发展绿色循环经济，要全程绿色生产，全程绿色循环。在对绿色循环经济理论深入研究的基础上，重点对于绿色循环现代农业发展理论进行了深入研究，并将

理论研究紧紧与推动新型农业现代化的伟大实践相结合，归纳出了“现代农业十化”，即农业生产的“标准化、规范化、产业化、专业化、集约化、信息化、商品化、绿色化、循环化、低碳化”，作为绿色循环现代农业发展理论与实践相结合的主要内容和推动新型农业现代化建设的具体措施与抓手，并对“现代农业十化”的概念与实施进行了全面阐述，为引入大数据农业、智慧农业、互联网农业等高端技术，提高农业现代化水平奠定良好的基础。

在绿色循环现代农业的操作方面还有针对性地提出了现代农业生产要做到“八节一降一减一低二提高加循环”即：节地、节种、节水、节肥、节药、节能、节劳、节粮，降低农业生产成本，减少污染物排放，发展低碳农业，提高农产品质量和农业经济效益，农业生产废弃物重复利用、循环利用、变废为宝，并对八节一降一减一低二提高加循环作为绿色循环现代农业发展的最佳途径和成功之路，从实践意义和技术操作层面提出了指导意见；为了便于实施，还从科学管理角度提出所有适度规模经营单位的经营活动都必须实行高度统一管理即：统一繁种、选种、育种、播种、施肥、灌溉、灭虫草、收割、分拣、加工、包装、储藏、运输、销售、废弃物回收利用。

为了解决绿色循环现代农业科学管理问题，还归纳出了科学管理 108 字诀；等等。

这些理论、观点、方法和措施，都充满着创新精神，都是现代农业科学管理的最新研究成果，具有先进性，对于推动绿色循环新型农业现代化，实现农产品的“高产、优质、高效、生态、安全”要求具有指导意义。

该书是一部罕见的对于新型现代农业理论与实践进行系统研究、形成完整理论体系的专著，是一部具有前瞻性、科学性和可操作性的珍贵读物，是广大农业干部及广大农民必备的指导性读物和培训教材，是一部好的参考书和工具书。该书第一版问世后，受到许多地方主管农业部门、农村基层组织的欢迎与好评，要求再版加大发行量。经过杨柏林会长与丁云芳研究员等的精心修改出版第二版，更向他们表示诚挚的谢意、揭老在生前十分关注这部书的问世，他不幸于 4 月 22 日去世。第二版的问世，也实现了他的心愿，在九泉之下安息。

（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师，2019 年 5 月）

总体性扶贫模式的优势、局限及其破解路径

田先红

当前，我国脱贫攻坚工作正处于关键阶段，脱贫攻坚成效显著。但在脱贫攻坚领域，还存在脱贫农民易返贫、扶贫成效持续性较差、贫困农民家庭生活破碎化等难题。为了完成脱贫攻坚政治任务，实现预定脱贫目标，全国各地都在探索各种扶贫方式和模式。总体性扶贫模式就是其中之一。总体性扶贫是从生产、生活、家庭和福利等方面为贫困农民提供全方位保障的一种扶贫模式。它既不是大包大揽，也不是兜底扶贫，而是跳出传统的、局限于提高农民经济收入的扶贫方式，使扶贫链条从发展生产延伸到家庭生活等多个层面。

从总体上增强贫困户的发展能力，避免“扶贫养懒汉”的问题

经济性与社会性的协同共生。农民贫困具有很强的结构性特征。农民贫困不仅仅是物质贫困，而且包括精神和社会关系等多方面、多层次的贫困。在总体性扶贫模式中，一方面，扶贫主体通过在村庄内部建立扶贫车间，为贫困户提供本地就业机会。贫困户在扶贫车间中务工来赚取经济收入。这使得贫困户在一定程度上有了经济保障。另一方面，扶贫主体还为贫困户解决一些家庭、社会问题。例如，一些村庄建立留守儿童关爱中心，为在扶贫车间务工的妇女提供儿童托管服务。还有的村庄建立了爱心食堂，为在扶贫车间务工的农民提供比较实惠的餐饮服务。总之，在总体性扶贫模式中，解决贫困户的经济问题与社会性问题协同共生。

政府、村庄、企业与贫困户的协同共治。总体性扶贫模式体现了政府引导、村庄主导、企业投资和农民参与的协同运作特征。政府通过出台优惠政策发挥引导作用，吸引各类企业在村庄中建立扶贫车间、参与总体性扶贫模式。总体性扶贫模式的运行载体主要依托于村庄集体。企业投资设立扶贫车间等，既赚取利润，又体现一定的扶贫济困、关爱社会的公益性目标。贫困户是总体性扶贫模式的最终关怀对象。政府、村庄、企业和农民协同共治，支撑着总体性扶贫模式。

总之，以扶贫车间为代表的总体性扶贫模式具有较强的弹性。它与农民的家庭结构、家庭生产和生活周期较为契合。贫困户可以依托扶贫车间，通过自身劳动赚取经济收入，改变以往单纯依靠“输血”的扶贫方式。这种嵌入乡土社会的扶贫模式可以实现经济扶贫与社会扶贫的统一，从总体上增强贫困户的发展能力。贫困户通过自食其力维持生计，在劳动中创造和再生产价值，避免“扶贫养懒汉”的问题。同时，这种扶贫模式使得贫困农民可以实现本地就业。贫困农民不必背井离乡外出务工。这对于维系农民家庭和村庄社区的完整性具有重要意义。

总体性扶贫模式存在的局限

首先，可能面临市场风险的冲击。市场饱和将带来农产品滞销问题，也意味着农产品价格将要下降，这是多年来农业产业化扶贫普遍面临的问题。以至于不少地方的农民都认为，“只要政府鼓励发展的产业，农民偏偏不要去发展”。农业产业化扶贫带来的资源浪费问题和政府公信力下降的问题，都值得扶贫工作者慎思。在总体性扶贫模式中，扶贫车间主要以小手工业为主。一旦同行业竞争者增加，市场趋于饱和，竞争愈加激烈，

将不可避免地影响到企业效益。如果企业效益不佳，或者资金链断裂，它将被迫缩小规模甚至停产倒闭。企业停产倒闭，扶贫车间也将无法继续运转。

其次，缺乏稳固的资源支持。目前，扶贫车间获得的支持主要来源于两方面，一是政府的支持，二是村集体的支持。政府提供的支持主要是资金支持。按照目前的政策，一些地方政府可以为扶贫企业提供社会保险补贴或岗位补贴，以此来调动企业参与扶贫车间的积极性。此外，一些有条件的村集体也可以给扶贫车间提供支持。例如，村集体将土地以优惠价格或者无偿提供给扶贫车间建立厂房，帮助扶贫企业做好征地拆迁矛盾纠纷的协调工作等。政府和村庄提供的优惠政策和资源支持为一些企业参与扶贫提供了动力。其中的风险在于，一旦地方政府脱贫攻坚任务完成，实现贫困摘帽目标，那么地方政府是否还有积极性投入扶贫车间补贴尚存疑问。从村集体的角度来看，一般贫困村集体经济都较为薄弱。维持自身运转尚且艰难，遑论给扶贫企业提供支持。一些村集体还希望能够从扶贫企业身上获得收益。所以，无论是地方政府还是村集体，它们能够给扶贫车间提供的资源支持都相当有限且很不稳固。一旦地方政府和村庄无法继续给扶贫企业提供支持，那么扶贫企业是否还有动力参与扶贫就成为不确定因素。

最后，营利性与其公益性之间的张力。在总体性扶贫模式中，扶贫车间接受了政府和村庄集体的资源支持。这意味着扶贫车间不同于一般意义上的、以纯粹营利为目的的公司企业，而带有一定的社会性、公共性、福利性。它肩负着帮扶贫困户的道德义务。然而，扶贫车间毕竟不是公益慈善组织，其投资主体仍然是公司企业。获得利润是其首要目标。如此，扶贫车间的营利导向与扶贫济困的公益福利目标不可避免地存在紧张甚至冲突。为了获取更多的利润，扶贫车间可能倾向于压低贫困户的工资待遇。

完善总体性扶贫模式，引导企业真正服务于扶贫济困事业

一要强化扶贫企业的社会责任。如前所述，扶贫企业的营利化取向与总体性扶贫模式的公益性、社会性之间存在张力。扶贫企业过于追求商业利润，不可避免地会压缩贫困户的收益空间，从而使得总体性扶贫模式的效果大打折扣。扶贫车间不能成为某些企业从贫困农民身上榨取超额利润的场所。否则，就偏离了总体性扶贫模式的初衷。在引进企业时，地方政府需要加强对企业负责人的公益心、社会声誉等方面的考察。地方政府也可重点引入一些社会企业参与总体性扶贫。社会企业的首要目标是社会性、公益性，尽管其也营利，但营利的目的是服务于社会公益。多引进社会企业，可以弱化扶贫车间的商业性，使其真正服务于扶贫济困公益事业。

二要制定最低工资标准。在众多商业企业参与总体性扶贫模式的状况下，为减少扶贫企业的过度营利化导向，增加贫困户的经济收益，建议地方政府可根据当地经济发展状况和居民经济收入水平，制定扶贫车间最低工资标准。政府应督促扶贫企业以不低于最低工资标准的水平给贫困户发放工资。

三要加强对扶贫企业的监管。当前，各地为了尽快彰显扶贫成效，在建设扶贫车间时普遍存在“一哄而上”的情况。这给一些以营利为导向的企业提供了逐利机会。一些企业为了逐利甚至采取了骗取政府补贴、雇佣童工等违法违规的方式。因此，必须加强对扶贫企业的监管。一是督促扶贫企业加强环境保护工作，为贫困户创造一个绿色健康的工作环境；二是督促扶贫企业保障贫困农民合法权益；三是严厉打击扶贫企业骗取政府补贴的行为。一些扶贫企业为了获取政府补贴，或者骗取政府贴息贷款，制造虚假贫困户名单。对于此类行为，一旦发现，政府应予以严厉惩罚，将其列入黑名单，禁止其参与扶贫。

（作者：华中师范大学中国农村研究院教授、博导）

发挥乡村传承优秀传统文化功能是乡村振兴之魂

陈锡文

我国乡村的传统文化,有着丰富的内涵,深入发掘,可以看到其中至少有三大要素,即理念、知识、制度

很多人一想到农村,就会想到乡风民俗、浓郁的社火社戏,现在到乡下去旅游,在景点也会看到各种各样的扮演仪式,如节庆、祭祀、婚嫁等等,有些地方的农村还保留着明清乃至更早时期的古建筑。但这些东西都是“具象”,即具体的形象的东西,而真正要了解的,是“具象”背后的文化层面的东西。我国乡村的传统文化,有着丰富的内涵,深入发掘,可以看到其中至少有三大要素,即理念、知识、制度。我们要去挖掘这些深层次的东西,以弘扬传统文化的精华。

比如为了吸引城里的游客,现在有些村、镇就会搞一些节庆、祭祀、婚嫁等活动,穿着打扮、礼仪程式等都是模仿古代的,但往往没能很好地体现出仪式背后的文化含义。所谓祭祀和庆典这些仪式,首先都是为了体现一定的理念,如宣扬君君臣臣、父父子子,宣扬三从四德等,有的甚至是宣扬封建迷信,这些糟粕就应当被剔除。但有的是宣扬天人合一,宣扬尊重自然、敬畏自然、感恩自然、师法自然,有的是宣扬尊老爱幼、耕读传家、邻里和睦等等,这些就应当传承和弘扬。所以对农村的传统文化,重要的不是去还原它的表象,而是要挖掘这些表象所要传递的理念,这样才能去其糟粕、取其精华。

农村文化中非常重要的内容,是其传递着大量的人文、科学知识。习近平总书记讲:“乡村文化是中华民族文明史的主体,村庄是这种文明的载体,耕读文明是我们的软实力。”能够长久传承的知识,都是人类在生产和生活实践中积累起来的对事物规律性的科学认识。我国在西汉时期就已经发现一年可以划分为二十四个节气,这是古代农民在漫长的春播、夏耘、秋收、冬藏的生产实践中摸索出来的气候变化规律,虽然它总结的是江淮地区的自然气候变化规律,但实际上对各地发展农业生产都具有很强的指导意义。在我国古代历史上,从皇家到各级地方官吏,都有一个重要的职责:劝农,就是教老百姓怎么从事农事活动。北京颐和园里有个景区叫“耕织图”,陈列着几十块石刻图像,每一块图像表现一种农事活动中的一个重要环节,如种植水稻,从育秧、插秧、耘田、秋收,最后打场、藏粮;再如养蚕,从孵化、采桑、缫丝,到丝织,每个生产环节都通过生动形象的图像来体现,通俗易懂。现存的《耕织图》石刻,据说是清中期的作品,但它显然是继承了历史上我国农民在耕、织方面所积累的丰富经验。这就是科学知识通过文化在进行历史的传承,如果没有这种传承,我们的农耕文明就不可能达到如此高的水平。

传统文化中还有一大要素就是制度。直到今天，传统文化里仍有很多制度性的东西是值得我们借鉴的。美国在上世纪30年代应对经济危机时实行的“无追索权贷款”农业政策，就是从中国古代的常平仓制度中得到的启发。当时的美国农业部长华莱士在他的日记中写道，他之所以能够提出这一政策设想，是受到中国留学生陈焕章在其博士论文《孔子及其学派的经济原理》中关于中国常平仓制度的启发。我国在战国时期就已经形成了政府调控粮食市场的机制，李悝在当时就创立了“平籴法”。到汉代，桑弘羊又建立了“平准法”，这些都是现代粮食吞吐调节制度的前身。“籴”就是买入；“粜”就是卖出。为了避免谷贱伤农，在市场粮价过低时，政府就往储备库里“籴”粮食，这就减少了流通量，市场粮价就会上涨；而当供给短缺、市场粮价上涨过多时，政府就将库中储备粮“粜”，以增加流通量，使市场粮价下跌。因此，政府储备的粮食，总是在粮价低时籴、在粮价高时粜，这就形成了政府调节粮食市场供求和价格的有效机制。

推动乡村振兴的根本目的，是要维护好国家、民族永续发展的根脉

传承和弘扬我国的优秀传统文化，要从更深层次的理念、知识和制度中去作思考，而不能仅仅满足于对表象的模仿。现在很多传统文化随着城镇化的发展已经消失了，如果不再去找很可能就找不回来了。孔夫子讲过：“礼失求诸野”，意即那些在市井之中乃至庙堂之上已经被遗忘、丢弃了的礼仪、礼制，要到乡下去才能找得回来。我们现在的情况有类似之处：在快速推进的工业化、城镇化、信息化、全球化背景下，只有在乡村才能发掘出植根于悠久历史农耕文明土壤之中的中华文明的基因。

显然，推动乡村振兴的根本目的，是要维护好国家、民族永续发展的根脉。对于中华民族而言，确保国家粮食、生态、文化的持久安全，就是维护中华民族实现伟大复兴的根基。因此，乡村振兴的任何措施，都必须有利于维护国家的粮食、生态和文化安全，而不是相反。城镇化是不可阻挡的历史潮流，但每个国家的城镇化道路都有其自身的独特之处，甚至连人口城镇化率的统计口径也各不相同。但不管怎么说，我国的常住人口城镇化率还会进一步提高，这就意味着乡村人口在现有基础上还会继续减少，而乡村现有的300多个居民点中，也还会有相当部分将逐步灭失。但这些都不是衡量乡村是否振兴的指标，衡量乡村是否振兴的指标，是乡村所特有的，也是必须发挥的功能是否得到了充分的发挥。

目前，相对于我国其他领域，农业农村的发展是滞后的，因此党的十九大报告第一次提出“坚持农业农村优先发展”的理念，继续将解决“三农”问题摆在全党工作重中之重的位置。乡村振兴是一项长期任务，至少要持续到本世纪中叶。在这个过程中，首先必须强调规划引领。而乡村振兴的规划必须紧紧围绕发挥乡村的功能来展开，以确保乡村的功能能够得到充分的发挥。其次是必须补齐农业农村发展的短板，国家要加大对农业科技进步的投入，要健全对农业的支持保护体系，更要加强对农村基础设施、基本公共服务和基本社会保障制度建设的投入。再次是必须调动农民作为乡村振兴参与主体的积极性和创造性，保障农民的合法权利和经济利益，尊重农民的自主选择，使乡村振兴成为农民建设自身美好家园的过程。

（作者：全国人大常委会、农业农村委员会主任，湖南师范大学中国乡村振兴研究院首席专家，《中国乡村发现》学术委员）

土地使用制度改革和管理制度改革历程回顾与前景展望

黄小虎

马克思的地租理论对土地的定义是，一切可以被垄断性占有的自然资源。为什么这么说？我理解，地球上所有自然资源，都依附于地球，但依附程度不同。空气、微生物、流动迁徙性强的候鸟和某些陆地动物，并不是固定在某一个地方不动，因而很难被人类垄断性占有。除此之外的绝大多数自然资源，都固定于地球的地上或地下，这些坐标位置固定的自然资源，就与地球的表面一样，可以被人类垄断性占有。因此，马克思把地球表面及固定于其上或其下的自然资源，统称为土地。

对土地的垄断性占有意味着，所有权或占有权主体，可以凭借对土地的权利，参与社会总产品或总利润的分配，获取地租（农业地租、矿山地租、建筑地租、垄断地租）。地租是土地所有权在经济上的实现形式，属于社会分配范畴，地价则是地租的资本化，同样是在社会分配领域形成的，并不像要素价值论或效用价值论主张的那样，是由于土地等自然资源本身具有价值。但土地一旦有了价格，就能够像其他商品一样进入市场交换。

搞中国特色社会主义，土地所有制是基础性制度。土地使用制度改革和管理制度改革，是不同发展阶段土地所有制度的实现形式。建立与发展社会主义市场经济，土地使用制度改革和土地管理制度，也是重要的运行方式。我们搞土地使用和管理制度改革，既要坚持社会主义土地公有制，又要适应市场经济的规律，都需要马克思地租理论的指导。

—

十九大之前的资源管理。

过去我们政府的相关管理，土地部门、林业部门、矿产部门、草原（农业）部门、水利部门、海洋部门、建设部门，还有一个环保部门，把自然资源拆开来管。土地部门其实是只管地皮，说是统管，城市土地、草原、林地、滩涂、水资源等等，其实都管不了。要害是各部门各自搞规划，要害的要害是各自的调查数据标准不统一。结果是数据打架、规划扯皮，地方不知听谁的好，干脆钻空子、各取所需。所谓用途管制，形同虚设。

例如，土地管理部门从上世纪 80 年代开始，历时 10 年，搞了第一次土地详查，号称是中国历史上第一次摸清了土地的家底。根据详查结果，1996 年全国有耕地 19.51 亿亩。后来，土地管理部门据此提出全国耕地保有量的“红线”，是不能少于 18 亿亩。但 2007 年党的十七大召开前夕，林业管理部门发布消息称，从 1999 年到 2007 年，全国“退耕还林” 3.65 亿亩。按这样算下来，19.51 亿亩减 3.65 亿亩，还剩不到 16 亿亩了，何来“红线”可保？林业部门的一个数，否定了土地部门历时 10 年的调查结果！由于国家对“退耕还林”的每一亩，都支付定额财政补贴，因而林业部门的这个数是有依据的。于是，上至政府领导下至有关各界都

很困惑，感觉我们土地的家底似乎还是不清楚，还需要搞第二次调查。第二次土地调查的结果公布以后，有些其他部门的数据，就又成了一笔糊涂账。

例如，广义的环境保护，应当包括对因土地利用变化引起的生态环境变化，进行监管。但在部门分管体制下，土地管理部门负责管理土地利用，环境保护部门就只能主要管污染物排放。而土地管理的主要职责不是环保，由此就产生了环境保护的缺位问题。土地管理部门一度为了“双保（保发展，保耕地）”，而鼓励各地开发沿海滩涂和低邱缓坡等未利用土地。殊不知所谓未利用地，只是人类未利用而已。对于整个自然界的生态环境平衡，这些未利用地发挥着及其重要的作用。人类的开发活动一旦打破这种平衡，将给自然界包括人类自身带来灾难性的后果。

例如，由于各部门的资源数据不一致，依据数据进行的管理就会发生冲突。土地管理部门认定为荒地或未利用地的，林业部门可能认定为林地或有林地。这样，土地部门开发未利用地的土地整治活动，会被林业部门认为是破坏森林的违法活动。以至于有些地方，发生森林公安局拘捕土地整理中心主任和工作人员的事件。例如，一些地方为了应付不同部门的检查，同一块土地向国土部门报为耕地，向林业部门报为林地，向农业部门报为农地，导致各部门数据之和，大大超过实际面积。国土部门土地例行督察发现，相当数量的耕地，实际却是宅基地、城乡建设用地等。

十九大之前的资源资产管理。

土地所有关系，是国家的基本经济制度。我国城市土地属于全民所有，农村土地属于集体所有，这是支撑中国特色社会主义大厦的基石。改革开放，建立社会主义市场经济，土地使用权作为生产要素也进入市场交换，必然产生地租、地价。按道理，城市土地的收益归全民所有，集体土地的收益归农民集体所有。

从改革实践看，农村集体土地进入市场走在了前面，具体表现就是乡镇企业的异军突起，不仅助推了国家工业化，而且对城市化做出重要贡献。1978年，全国有建制镇约3000个，1985年增加为6600个，1998年达到1.9万个。大量新增加的小城镇，主要是乡镇企业发展带动起来的，也可以说是在集体建设用地市场基础上形成的。在经济发达地区，特别是“珠三角”和“长三角”等地区，乡镇企业的崛起，还促成了一批新兴的大、中城市。例如东莞市，改革开放前，是个建成区面积只有5平方公里小县城。1978年开办了全国第一家来料加工企业之后，以“三来一补”加工贸易为主的乡镇企业迅猛发展，城市的规模也不断扩大。现在东莞市建成区面积约600平方公里，全市常住人口830余万，当年的小县城已经变为名符其实的特大城市了。该市市区里至今有70%以上的土地仍然属于集体所有，因此可以说，这是一个在集体土地上生长起来的大城市。“珠三角”的南海、顺德、佛山等大体都是这样，让集体土地使用权进入市场发展起来的。“长三角”和其他经济发达地区的不少城市，也不无类似的经历。

1986年修改宪法，在重申土地所有权不许买卖的同时，明确规定，土地使用权可以依法转让，转让办法由国务院另行制定。显然，这里所说的土地使用权，既包括国有土地也包括集体土地。

但后来并没有同步推进，而是先推城市土地有偿使用制度改革，1990年出台了《国有土地使用权出让转让条例》（55号令）。经过艰苦努力，1998年以后才在全国范围，确立起城市土地有偿使用制度。但也是从那时候开始，土地使用制度改革走上了一条叉路。起因是1998年修改土地管理法，43条和63条一出，集体建设用地就不能直接进入市场了，只能征为国有以后才可以进入市场，土地增值收益归国家，而农民则不能凭借对集体建设用地的权利，获取财产性收益了。做这样的规定，显然不符合上述宪法关于土地使用权可以

依法转让的精神。但宪法还有一条，城市土地属于国家所有，可以理解为城市扩展到哪里，哪里的土地就要征为国有。用这样的理解来衡量，43 条和 63 条也不违宪。说到底，是宪法条文有矛盾。

当时做出这样的规定，一个很重要的考虑是耕地保护。改革开放以后，各项建设占用耕地较多，耕地保护工作压力很大。90 年代初中期，各地大搞园区建设，城市扩张势头很猛，掀起新一轮占地高潮，引起中央高度重视，提出保护耕地就是保护我们的生命线，并指示土地管理部门开展划定耕地保护红线相关工作。这是当年修改土地管理法时，面临的一个重要背景。当时，政府十分担心放开集体土地入市，会给耕地保护带来更大不确定性。

此外，还有一个更深层次的原因。80 年代的改革，中央向地方和企业大幅度放权让利，使财政收入占国民生产总值的比重不断下降，最低时连 10% 都不到；全部财政收入中，中央财政占比更是严重下降。国家没有钱，很多大事干不了，运 10 大飞机下马，不让发展航母，都与此不无关系，当然也可能还有其他原因，现在想来都觉得可惜。90 年代初，搞了分税制改革，情况逐步改变，税收占 GDP 比重趋于正常，中央、省和省以下财政收入占比，也改变为中央财政占 5 成，省级占 3 成，市县只占 2 成。中央的日子好过了，但地方财政出现很大困难。同时，地方的事权不仅没有减少，反而不断增加，由于财力捉襟见肘，很多工作难以落实。为此，地方普遍有怨言，也引起各界特别是学术、舆论界关注。在这种情况下，我们修改土地管理法，出台新规，大概有为地方解困，增加财政收入的考虑。

很快，地方政府从土地有偿使用制度中尝到甜头，征地、卖地的劲头越来越大。1999 年至 2015 年，全国土地出让收入累计 27.29 万亿元，平均每年 1.6 万亿。土地出让金占地方财政本级收入的比例，1999 年是 9.2%，2015 年达到 39.2%，最高的 2010 年曾高达 67.52%。到后来，地方觉得光卖地，钱还是不够用，于是用土地作抵押向银行贷款，从土地财政发展为土地金融。目前土地金融的规模已经远远超过了土地财政，所谓“地方债”，绝大多数属于土地金融。其规模 2010 年已近 11 万亿元（作者测算为当年地方本级财政收入的 2.6 倍）。2013 年又升至近 17.89 万亿（作者测算仍为地方本级财政收入的 2.6 倍），增长 66.9%。其中，政府负有偿还责任的债务 10.89 万亿元，政府负担担保或救助责任的 7 万亿。

有钱好办事，十几年间，城市的基础设施建设和旧城改造风起云涌、如火如荼，城市的面貌日新月异。如果我们肯定中国城市建设取得了巨大成绩，那么就应该肯定，现行土地制度和新土地管理法的实施功不可没。然而，凡事有利必有弊，初期往往利大于弊，随着矛盾的运动，会逐渐演化为弊大于利。新土地管理法的逐步实施，带来了许多当初预料不到的消极后果。

第一、站在农民和农村的角度，通往工业化、城市化的道路有三条：1. 在自己的土地上发展转型；2. 进城打工；3. 国家建设征用土地。前 2 条路是主动参与城市化进程之路，第 3 条则是“被城市化”之路。过去，这 3 条路都可以通行。珠三角等地的经验表明，在经济区位比较好的地方特别是城郊结合部，第 1 条路可以依托既有的经济基础，充分发挥农村土地和劳动力资源的优势，是一条比较顺畅的道路。但是新土地管理法却把这条路堵死了，三“车道”变为二“车道”，“交通”自然拥堵。剩下的 2 个“车道”又都不太顺畅：农民进城打工，住房、社会保障、子女教育等问题不解决，就不能成为真正的市民，真实的身份还是农民，城市里的社会矛盾因而日益凸显；国家征地，有关法规仍然沿用计划经济时期的补偿办法，不能妥善安置被征地农民的生产、生活，农村地区的社会矛盾更是越来越激化。大约十几年间，社会矛盾与冲突呈全面上升之势，原因固然是多方面的，但与新土地管理法的实施，不无直接的关系。

第二、不允许集体和农民成为土地市场的主体，那么城市的扩展就只能是由政府征收农村的土地，并且开发为熟地以后，供应给各类用地者。这样，政府就成了城市土地市场的主体，承担起经营土地的责任。由于历史的原因，又是由土地管理部门具体承担这一职能。这就产生了土地管理部门既管理又经营，集“裁判员”与“运动员”于一身的问题。

运动场上的规律是要争，要抢，要拼，政府如果成了“运动员”，也不可能例外。在征地过程中，必然会出现压低补偿费用，侵害农民利益的现象；在卖地过程中，必然会抬高地价，而高地价又由开发商转嫁给购房者，侵害城市居民的利益；还必然会强化对土地市场的垄断，限制甚至禁止土地使用权转让、转租，遏制二级土地市场的发育，侵害有关法人和自然人的权益。政府在争的同时又是“裁判员”，负责吹哨，裁定其他运动员们违规还是不违规。尽管中央三令五申要保护人民群众的合法利益，但合法不合法很难有统一的量化规定，最终还是由各级政府说了算。在这种情况下，有谁能争得过政府？规范的市场秩序因此也很难建立。

第三、保护耕地作为国策，提出多年了；城市存量土地集约利用，也提出多年了；保护生态环境，同样提出多年了。但结果却是，耕地特别是优质耕地日益减少，各地方的城市建设均走的是外延扩张和大量消耗土地资源的路子，自然生态环境越来越恶化。这其中的最主要原因，是地方建设严重依赖土地财政和土地金融，只能靠不断征地、不断卖地，才能筹集所需资金。征地多、卖地多的地方，“发展”就快，已是公开的秘密。表面看，是地方政府行为短期化，不顾长远的发展，实际上，这是我们的土地制度规范下的必然结果，任何人到地方政府的领导岗位上，都不可能有的选择。问题出在地方，而根子却在国家的制度安排上。制度不改，保护耕地、节约集约利用资源和保护环境的目标，只能是美好的愿望，不可能得到真正落实。

第四、按照马克思的地租理论，土地收益并不是在生产领域里形成的，而是在社会分配领域，土地所有者或占有者，凭借自己对土地的权利，参与社会总产品的分配。社会总产品这个饼就那么大，土地所有者如果拿得多，其他市场主体就拿得少了。政府出让土地，用地者（企业或个人）要透支未来收益，才能购买几十年的土地使用权。就是说，政府出让土地所获得的每一笔收入，都有若干企业或个人的负债与之相对应。因此，政府用土地财政收入搞建设，本质上是“寅吃卯粮”，加大了用地企业的市场风险，降低了用地个人的生活水平。一般情况下，社会总有一定量的闲置资金，适当地透支，有利于搞活经济，但大量透支，则会产生经济泡沫，隐含较大的信用风险。

至于土地金融，则是政府直接负债经营，用未来的财政收入加以偿还，本质上更是“寅吃卯粮”。有的一届政府的负债，下届甚至下几届政府都不一定能够偿还，于是靠借新债偿旧债来拖延。这种局面孕育着相当大的债务、金融风险。有人说土地问题的本质是金融问题，确实很有道理。

第五、土地出让收入的性质，决定了它不可能真正纳入财政预算。对它如何收入、如何支出，也很难严格规范，政府操作往往有较大的自由量裁空间。这就极易导致腐败，十八大以后中央强力反腐，土地管理领域可谓重灾区，查处的大案、要案，绝大多数都直接或间接与土地出让有关。

事实表明，1998年以后形成的土地使用制度，运行了将近20年，已经是弊大于利，必须进行重大改革了。改革的核心和要害，是要解决政府的行政管理部门，既是“裁判员”又是“运动员”问题。要把经营职能从行政管理部门分离出来。除了分离土地行政管理部门的土地经营权，可能还要分离矿产管理部门经营的采矿权拍卖、林业部门经营的林地使用权出让，等等。

二

对于土地制度存在的问题，党和政府高度重视。至少从本世纪初开始，几乎年年都有中央文件或国务院文件，提出要改革征地制度，要探索集体建设用地使用权流转的办法等要求。一些政府部门和地方政府，也按中央精神开展相关改革试点，有的省甚至制定、颁布了全省范围内集体建设用地进入市场的管理办法。特别是2008年党的十七届三中全会决定，明确提出要逐步建立城乡统一的建设用地市场，各地更加广泛地开展土地制度改革的探索、试验，取得不少成果。然而，改革的决定性突破，必须是由国家修改相关的法律、制度和政策。可惜，这方面一直未能取得实质性的进展。

长期困扰人们的土地制度改革问题，终于在党的十八届三中全会上得到破解。与十七届三中全会决定相比，十八届三中全会决定是一个全面深化改革的决定，在继承各个领域以往改革成果基础上，提出了全面转变发展方式的顶层设计。既高度重视各领域的突出现象、问题，更注重探究产生问题的深层次体制、机制原因，及各领域之间的内在联系，找出既治标又治本的解决办法。《决定》全文分十六个专题，共60条。在第三专题“加快完善现代市场体系”中的第11条，专门论述建立城乡统一的建设用地市场问题。单看这一条的文字，与十七届三中全会决定的有关论述相比，似乎并没有太多新意。但是，在第十四专题“加快生态文明制度建设”中的第51条提出，“健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。”总书记在全会上专门对此做了说明，概括为“一件事由一个部门来管”和“所有者与管理者分开”。这是国家治理思路的极其重大的调整，是转变发展方式的关键性举措。

一件事由一个部门管，是要打破山水林田湖草等自然资源，分别由不同部门分割管理的混乱格局，改为由一个部门按照大自然的发展规律，按照自然资源是生命共同体的内在要求，统一规划我们人类对资源、环境的开发、利用与保护，建立严格的国土空间用途管制制度。鉴于现在的主要问题是资源开发过度，环境破坏严重，今后相当时期内的重点，是保护资源、修复环境。

所有者与管理者分开，意味着国有土地等自然资源的所有权将由专门的机构来行使，在政府的统一监管下，负责国有自然资源资产的保值、增值，并承担一定的宏观调控职能；政府的行政管理部门则专注于，空间用途管制和相关的市场监管，不再承担经营土地等自然资源资产的职能了。这样一来，征地制度改革和集体土地进入市场改革的主要障碍就消除了，有关改革任务自然能够顺利推进、完成。

十八届三中全会决定，明确了自然资源（包括土地）使用制度改革和管理制度改革的方向和任务。然而，依靠原有的政府机构设置和职能定位，不可能全面贯彻落实《决定》精神，因此，必须对政府机构和职能进行重大改革。党的十八届三中全会，作出了关于党和国家机构改革的决定，提出了机构改革的方案，十三届全国人大按中央要求，对政府机构及职能做了重大调整、改组。目前，中央和省级机构改革基本到位，地方机构改革也近尾声，但切实转变职能，还会经历相当的探索、磨合过程。一旦改组完成，职能到位，必将为全面落实十八届三中全会决定的各项改革任务，提供重要的组织、制度保证。

自然资源部的组建表明，总书记在十八届三中全会上提出的“一件事由一个部门来管”的改革任务，已经基本得到落实。多头规划、多头调查、多头管理的混乱局面，已经成为历史，国家对自然资源和国土空间的统一、有序、高效管理已是指日可待。当然，后续工作还很繁重，要在资源调查基础上，编制制定科学的国土空间规划；要依据规划建立空间用途管制制度；要建立健全自然资源资产市场秩序，保护产权、打击侵权，加强对市场主体的服务与监管；要开展跨省域、地域的国土整治；要修改旧法律、出台新法律，等等。

值得关注的是，总书记提出的“所有者与管理者分开”的改革设想，在此次机构改革中并未实施。对此该如何认识，是当初的设想错误，还是推出这项改革的时机尚不成熟？我个人的看法是当属后者。

前已述及，政府经营土地多年，已经积累了庞大的债务，且将进入偿债高峰期，防控其中孕藏的金融风险，已是当前经济工作的重中之重。在金融风险尚未根本化解情况下，匆匆推出“所有者与管理者分开”，反而可能引爆风险，导致金融、经济危机甚至社会动乱。因此中央慎之又慎，暂不急于实施这项改革。已经出台的一些措施，如严禁地方政府用土地和其他自然资源资产抵押融资，允许集体建设用地进入市场，不再垄断住房用地供应等，实际上是对政府经营土地的经营范围、经营边界、经营利益施加严格限制。再加上“一件事由一个部门管”以后，空间用途管制落实到位，也可以在很大程度上减轻政府从事经营活动的弊端。但这毕竟是治标而不是治本，只要政府能从经营土地获利，其弊端就难以根本杜绝。例如，允许集体建设用地进入市场以后，政府以收取土地增值收益调节金的方式参与分配，是各试点地方的普遍做法。这样做有助于集体和农民形成利益共享观念，是有道理的，但从长远看，方法不一定妥当。我担心普遍放开以后，会出现一些地方政府官员与农村干部串通一气，倒买倒卖农村集体土地使用权现象。为避免产生这类问题，政府不宜以利益相关方身份参与初次分配，而应以管理者身份，通过税收参与再分配。更为根本的措施，还是要在时机成熟时，把“所有者与管理者分开”，政府专注于监督、管理、服务、调节。

三

目前，自然资源部门的组建工作基本完成，对于新部的职能、任务，中央已有明确规定，全系统在部党组领导下，贯彻中央部署，紧张开展工作。总的看，新部的业务涵盖范围大为拓宽，既承担对山水林田湖草海等几乎全部自然资源的行政管理责任，又是国有自然资源资产所有权的代表。对于已经明确的职能、任务，需要探索如何用具体的规章、制度、政策来加以落实。在工作实践中，也还可能发现和拓展新的职能、任务。总之，面临全新的工作领域，任重道远。

关于自然资源管理的职责、任务。

第一，制定国土空间规划，为经济、社会、生态等的和谐发展，提供最基本的行动指南。

国土空间规划的主要内容包括：1. 主体功能分区，如“珠三角”、“长三角”、环渤海等重点开发地区，及主要农产品产区、主要商品粮基地、主要生态环境保护区、主要矿产资源蓄积区等禁止或限制开发地区。2. 城乡建设和人口的空间分布，如都市圈、城市带、城市组团的布局，人口转移的预测等。3. 重要生产力如能源、金属冶炼、重化工及新兴产业的地区分布。4. 重大国土整治（含土地、森林、草原、水域）项目安排；5. 公路、水运、航空立体交通网络分布。

这个规划，是涵盖国土范围内所有开发、利用、保护、整治活动的综合性中、长期规划，也应该是国家规划体系的最上位的规划。规划编制工作宜由国务院领导牵头协调，发改委、建设部、农业农村部、交通部、环保部等部各委协同配合，由自然资源部负责编制。编制完成后由国务院提交全国人大批准、颁布。现行的国民经济与社会发展5年规划，属于近、中期规划，应当属于国土空间规划的阶段性实施。有了这两个规划，其他政府部门可以在国土空间规划图上，迭加项目规划，没有必要再编制涉及空间布局的总体规划了。各类区域规划，有的没有必要保留，需要保留的，要接受国土空间规划的指导，与之衔接。地方各级的国土规划，则是全国性规划的延伸和细化。

多年来，我国的各类规划，由政府组织编制，并允许政府按照编制程序修改规划。结果，相当多数的地方政府在规划颁布实施不久，就要求修改规划，使规划的严肃性和制约作用形同虚设。多头规划和多变的规划，使市场主体无所遵循，无从预期，行为必然短期化。新的国土空间规划由人民代表大会审议批准，实际上是把规划上升为法律，政府只有实施规划的义务，没有修改规划的权力。这也为各类市场主体提供了基本的行动指南，有利于市场行为的规范。编制国土规划，要遵循科学的程序并充分发扬民主，广泛听取各界和社会公众的意见。

第二，依据国土空间规划，严格实施空间用途管制。

依据国土空间规划实施空间用途管制，既合理利用资源，又切实保护资源和生态环境，恐怕是自然资源部的最重要的日常工作。所谓空间用途管制，就是要落实每一宗土地及其地上、地下的其他资源如何利用和保护。这就需要绘制大比例尺的规划图，因为比例尺太小，规划用途只能落到较大的区域，难以落到每一宗土地上，不能作为日常用途管制的依据。过去分管体制下的部门规划，只有乡级土地利用规划和城市规划能落实到宗地上，可以通过统一技术标准、叠加相关信息，改造为能实施空间用途管制的基层国土规划。

耕地保护，是空间用途管制的一项重要内容，必须坚持，但方法需要改变。如果空间用途能切实管住，现在以建设用地指标为核心的计划管理办法，就没有必要了。将来耕地保护工作，应主要靠地方特别是基层政府，在空间用途管制的框架下，结合各地实际探索解决办法。除了行政手段，更应注重经济办法。中央政府部门主要是依据国土空间规划，对地方执行空间用途管制的情况，进行检查和指导，没有必要像过去那样，管得过于具体了。

第三，依据国土空间规划，开展国土整治。

重大水利设施建设，城乡建设用地和农业用地（含草原）的改良、改造，生态用地（如水域、湿地、林地、滩涂）的恢复、整理，地质灾害的防治等，都属于国土整治。应统一纳入国土空间规划和发改委的5年规划，按项目管理权限，由相关部门组织社会有关市场主体实施。其中，生态用地、未利用地、草地、林地等的整治项目，由自然资源部组织实施。

第四，加强产权保护，开展不动产统一登记。

实行不动产统一登记，要以地籍调查为基础。国外的地籍调查有两种做法，一种是由政府组织调查；一种是由产权人自行委托中介机构调查，后者对调查结果承担法律责任。第一种做法财政负担重、耗时长，后一种做法易产生法律纠纷。为了推进土地统一登记工作，我国今后可以考虑不同地区采用不同方法。例如，有的地区由政府组织调查，有的地区由产权人委托调查，有的地区可两种方法并举。对委托调查的，调查结果还可由政府相关机关核查。这样，可以加快不动产登记进度，早日建立覆盖全社会的国家不动产（地籍）管理信息系统。

国外的不动产登记信息一般包括：土地面积、四至、建筑物（住宅、厂房、商场店铺、仓库等等）及其他附着物、权属、历史变更情况等，而对土地用途鲜有登记。其原因，可能是土地登记制度历史悠久，而空间用途管制制度则产生于近、现代。但在我国，不动产统一登记刚刚起步，统一的空间用途管制制度更未形成，因此可以考虑把两个制度结合起来，不动产登记的内容除有关权属的信息外，还应包括土地的空间用途信息。这样，我国的不动产登记制度既可以保护产权，又可以促进土地空间用途管制制度的落实。此外，土地的价格与土地用途关系很大，登记用途也有助于规范土地市场交易价格，测算不动产税基及开发权补偿标准。这些，既属于政府的管理行为，也是政府为社会提供的重要服务。

由于这项工作十分庞杂，而且不仅仅涉及自然资源资产，从长远看，可以考虑把登记机关，从自然资源部分离出去，单独设立。

第五，加强市场监管。

1. 规范市场秩序。包括：

(1) 制定各类自然资源资产市场交易管理规定。如土地使用权出让、出租、入股、联营管理办法，土地使用权二级市场管理办法，“三旧”改造管理办法，不动产抵押、担保管理办法，等等。

(2) 建立不动产评估价格体系。如建设用地的基准地价、标定地价、宗地地价等；农地经营权基准价格；林地经营权基准价格；各类采矿权基准价格等。建立以地价为基础的不动产价格评估制度。

(3) 发展、培育各类代理不动产交易和不动产登记，评估不动产价格，开展地籍调查等中介机构，制定相关法律并依法加强管理，为市场交易提供服务。

关于自然资源资产管理改革的设想。

按照十八届三中全会决定，把自然资源所有者与管理者分开的改革思路，需要成立一个新的机构，代表国家行使对国有自然资源资产的所有权。其主要职责，是对具有资产属性的国有自然资源进行经营管理。具体职责有，第一、国有土地（包括林地、滩涂）使用权的出租、出让，矿业权拍卖等等，保证国有资源资产不流失，并承担一定的保值、增值责任，资产收益全部上缴财政。第二、如国家有需要，国有资源资产价格，可以成为国家对国民经济进行宏观调控的经济杠杆。因此，绝不能片面追求资产收益最大化。第三、按照国家意志，向基础性、公益性事业，无偿让渡（划拨）国有自然资源资产或资产的使用权。第四、如果基础性、公益性建设需要使用或征收农村集体土地，作为国有土地使用权代表，负责与有关集体经济组织协商租用或征收办法，在政府行政机关监管下，按照法律规定办理相关事宜。第五、无论是划拨还是出租、出让的自然资源资产或资产使用权，如果受让方严重违规、违法使用，应当报请行政监管机关和司法机关，依法收回资产或资产使用权，并予以处罚。

但是，本次政府机构改革，没有把所有者与管理者分开的设想付诸实施，因此新组建的自然资源部，不仅负责对全国自然资源的政府行政管理，还要承担国有自然资源资产所有者的经营任务，以上所列举的5项经营性职责，就要由自然资源部来履行了。

对自然资源部来说，尽管集“裁判员”与“运动员”于一身的问题依然存在，但中央已经明确，允许集体建设用地进入市场（包括住房市场）；明确要建立城乡统一的建设用地市场；明确今后政府不再垄断土地供应等，并相应修改了土地管理法，扫除了农村集体经济组织凭借土地所有权，获取财产性收入的法律障碍。就是说，运动规则改了，而且更加明确、清晰、严格，“裁判员”的自由量裁空间被大大压缩，其同时又是“运动员”的危害也就减轻了。

中央和省级政府，手里没有一寸土地，主要角色是“裁判员”，保护农民利益是职责所在。但省以下市、县政府则掌控着大量土地，整天考虑如何利用辖区的土地，如何从土地上搞钱，搞不好就会成了“运动员”，侵犯农村、农民的利益。过去，法律关于农村集体土地不能进入市场，任何建设项目必须使用国有土地的规定，成为一些地方政府胡乱征地、卖地的依据，出了问题很难处理。现在规矩改了，章程变了，但地方难免还有旧的惯性和路径依赖。自然资源部系统有责任，依据中央精神和新修改的法律规定，加强对地方政府行为的监管，切实保护农村集体和农民的土地财产权利不被侵犯。农民有了财产性收入，应当缴纳财产税，逐步取代土地财政。

除了加强行政监管，还可以考虑对土地收益的使用和分配加以改革。将近 20 年来，基础设施和城市建设投入巨大，城市面貌焕然一新，今后资金投入方向，应更多向民生领域和农村的基础设施建设倾斜，不再把城市建设作为重点。土地出让金的分配，也可考虑由中央财政适当集中，用于平衡地区发展的转移支付。

习近平同志在十九届中央政治局第八次集体学习时的讲话中说：“新中国成立后，在当时的历史条件和国际环境下，我们自力更生，依靠农业农村支持，在一穷二白的基础上推进工业化，建立起比较完整的工业体系和国民经济体系。改革开放以来，我们依靠农村劳动力、土地、资金等要素，快速推进工业化、城镇化，城镇面貌发生了翻天覆地的变化。我国广大农民为推进工业化、城镇化作出了巨大贡献。”他还说，“我们也要看到，同快速推进的工业化、城镇化相比，我国农业农村发展步伐还跟不上，‘一条腿长、一条腿短’问题比较突出。我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。党的十八大以来，我们下决心调整工农关系、城乡关系，采取了一系列举措推动‘工业反哺农业、城市支持农村’。党的十九大提出实施乡村振兴战略，就是为了从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系。”

总书记的话，对我们下一步调整土地资产收益分配，也有重要的指导意义。当然，我们也不能机械地理解中央精神。有一种意见认为，国家经济发展的动力，主要在城市特别是大城市，城市产业升级壮大，可以辐射、带动广大农村发展。因此，在加强农村工作同时，也要重视城市产业的发展。

另外，十八大到十九大期间进行的“三块地”改革试验，有些问题还没有解决得很好，需要继续深入研究思考，探索化解之道。例如，对农村宅基地如何改革，各界分歧较大。我认为，现行宅基地无限期使用制度，是要害所在。如允许转让，受让者也无限期使用，集体所有权如何体现？因此不同意放开的主张，可以理解。但不放开，农民的财产权不能实现，又有失公平。如果有限期(如 50 年 70 年)使用，转让的只是剩余年期的使用权，就一切迎刃而解了。与农地制度及国有土地制度，也就都一致了。还有人主张，宅基地如果转让，则把土地转为集体建设用地，规定使用期限。这个意见，也不无道理。

与宅基地问题相关联，“小产权”房也是个棘手问题。我认为，所谓小产权，是过去不合理土地制度的产物。现在已经允许集体建设用地进入市场，随着城乡统一的建设用地市场建立，将来的房子不应再有大小产权之分，这方面的改革还没有完全到位。历史遗留下来的“小产权”数量庞大(近百亿平米)，如何处理，也是颇费周张。虽然不分大小产权，但要强化规划的作用，实施严格的用途管制，更是尚在探索之中，没有成熟经验。在这样情况下，有必要对增量加强行政严控，但对存量处置，要慎之又慎，不要轻举妄动。这个问题之难，一是面广量大，二是成因复杂，三是关系数量庞大的中低收入人群的生计。很多问题，与政府的制度和管理不当有关系，不能简单地让群众承担后果。搞不好，会引发严重社会问题。我的意见，对严重违法的或虽然属一般违法但无人居住的少数问题房屋，可以拆除。但绝大多数一般违规的，不宜拆除，尽可能改造为公租房、廉租房，或补办手续后合法化。实在不能合法化的，不予产权登记，不受法律保护，不能通过市场实现财产权益，住户一旦有条件，有机会，就会搬走，无人居住以后自然可以拆除。这样做，虽经可能经历十年、二十年较长时间，但可慢慢化解矛盾，避免社会冲突。总之，要把维护好群众利益放在第一位。住房是百姓群众最大的利益，对长期积累的问题，切不可操之过急。

自然资源资产管理，还是应当在条件成熟时，把所有者与管理者分开。

(作者：中国土地问题专家，本文写于 2019 年 10 月 30 日)

中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新（1949—2019）

王曙光等

1949年以来，中国在贫困人口数量大、贫困人口受教育程度低、农村基础设施差、基本公共服务几乎空白的条件下开始大规模减贫工作。改革开放40年来，中国扶贫开发力度明显加大，成功实现7亿贫困人口脱贫，为世界反贫困作出了不可替代的贡献。近年来，中国脱贫攻坚进入关键阶段，贫困人口脱贫步伐加快，贫困率大幅下降。在漫长的扶贫开发进程中，中国创造了有效的、具有中国特色的减贫模式，进行了大量系统性制度创新。中国的反贫困模式形成了广泛的影响，其制度创新具有世界意义，对其他贫困发生率较高的国家具有借鉴意义和示范意义，得到各国的普遍重视和关注。总结这一历史进程的发展特点以及中国扶贫开发思路的演进过程，对于全球反贫困具有重要的历史意义和理论意义。

一、发展农村集体经济和基础设施建设阶段（1949—1978）

中华人民共和国成立初期，中国农村土地所有制和农业生产方式发生了深刻的变化，由小农经济形态逐渐向合作社经济形态转变，由分散的土地所有制逐步向大规模的集体土地所有制转变。这一转变为中国大规模减贫和提升农村居民生产生活条件打下了坚实基础，也为中国的工业化和现代化提供了体制基础。1958年后，在农村人民公社体制的支撑下，交通、农田水利、电力、饮水、公共卫生等条件得到极大改善，基础设施建设成就显著。由图1可以看出中国机耕面积和有效灌溉面积在1952—1978年间的变化，由图2可以看出这一阶段乡村水电站的发展情况以及农村用电的发展。这一阶段以农村信用社和农村供销社为基础的全国性农村信用网络和农村供销合作网络，对于提升农村信贷可及性和提高农村商业供销效率具有重要作用。在教育和科技方面，农村教育水平有了质的提升，大规模扫盲运动和初级教育的普及极大地提升了识字率，教育状况发生了翻天覆地的变化。在农村科技方面，构建了覆盖整个农村的农业技术推广网络，使先进的农业科技在农村迅速推广。

这一时期农村医疗和社会保障方面成就突出。1950年代以来，三级农村医疗卫生网络不断完善。中国农村以乡村卫生院和赤脚医生为代表的医疗卫生体系成为全球农村卫生工作的样板，极大地提高了农村人口的健康水平和预期寿命。另外，五保户、储备粮等制度形成了初步的农村社会保障体系。1978年，中国实行合作医疗的生产大队占生产大队总数的82%。各省情况稍有不同，有些省市合作医疗开展得较好，如上海的生产大队全部实行了合作医疗，北京99.5%的生产大队实行了合作医疗，陕西、青海、新疆、湖北、湖南、江苏、天津等省市的比重达90%以上。1958—1978年，中国农村地区拥有的医院数量由1958年的46031个（1957年为2523个）增加至1978年的58873个。农村地区专业卫生技术人员占全国专业卫生技术人员总数的比重达53%—70%。下表是农村合作医疗普及情况和农村赤脚医生发展状况，可以看出，改革开放以来，农村医疗状况发生了深刻变化，农村教育和医疗状况的改善，为新中国建设准备了比较充足的人力资源，对改革开放后的经济发展起关键作用。

中国改革开放前的扶贫开发工作以农村经济和社会体制的变革为核心，以提升贫困农民的组织性和集体行动能力为宗旨，通过基础设施建设和农村公共品（主要是教育、医疗、社会保障）的大规模供给，为中国大规模扶贫提供保障。这一阶段扶贫工作的核心是依靠群众的力量办教育、办医疗、办养老，依靠人民公社体制进行大规模农田水利设施建设，对于大规模改善农村生产生活条件具有重要作用。

二、通过农村土地制度调整实现大规模扶贫阶段（1979—1985）

十一届三中全会以来，土地制度的调整尤其是承包制的实行，释放了农村的潜在生产力，激发了农民脱贫致富的内在动力，农村经济呈现前所未有的活力，农民收入增长较快，粮食产量大幅上升。这一时期的“效率优先兼顾公平”发展模式也使中国东部与西部、城市与农村之间开始显现贫富分化问题，中央政府及相关部门采取了一系列针对性措施来应对贫困问题。

第一，补贴产品价格，提供税收优惠。为了缩小工农业产品交换的差价，大幅提升粮食的收购价格，棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等农副产品的收购价格有不同程度提升，农业机械、化肥、农药等农用工业品的出厂价格和销售价格，在1979年、1980年则分别降低了10%和15%，将更多收益切实地转移给农民；视贫困情况对贫困地区给予1—5年的农业税减免，外地企业家到贫困地区兴办开发性企业免缴所得税，并视情况对乡镇企业、家庭工厂、个体商贩等给予一定的税收减免。

第二，设立专属基金，加大扶贫投入。为了加快贫困地区的经济发展，中国建立了“老、少、边、穷”地区发展基金，增加扶贫投入。此项资金占国家财政支出总额的2%，由财政部分配，实行专项拨款。同时，对民族自治地区的补助数额，由“一年一定”改为“五年不变、实行包干”的办法，五年内收入增长的部分全部留给地方，中央对民族自治地区的补助数额每年增长10%。

第三，试点区域减贫模式，实现异地脱贫。1982年，“三西”地区农业建设工程，开创了我国扶贫区域开发和异地脱贫的先河。考虑到中国贫困人口集中分布于23个省（市）、自治区的18个贫困山区，即“老、少、边、穷地区”。这些地区自然条件恶劣、生产水平低下，但幅员辽阔，森林、草场众多，水能、矿产资源丰富。如何立足贫困地区，将当地资源优势转化为经济优势成为治穷致富的根本出路。“三西”工程为此提供了很好的思路。河西走廊自然条件优越，粮食生产潜力很大，但需要解决水利问题，而甘肃定西和宁夏西海固自然条件差，生产困难，人口增加过多过快。为此，国家需要统一调拨粮食用以保障当地居民的基本生活，同时将财政拨款及其他资金用于“以工代赈”，既可以吸引定西和西海固的劳动力参与河西粮食基地的建设，也可以改善两地的生产环境，包括退耕还林、修缮“三地”（坝地、梯地、压砂地）。这样既解决了工程的劳动力问题，又可以实现有计划的移民，疏散当地人口。

第四，调动多维资源，开展智力支边。一方面，加强经济发达地区与老少边穷地区的对口支援和区域间的经济技术互助协作，实现技术上重点帮扶、物资上互通有无、人才上共同培养，取得了显著成效。另一方面，鼓励社会对贫困地区的经济文化建设作出贡献，包括鼓励大学毕业生支援边疆、民主党派开展经济科技咨询、举办培训讲座等。

这一阶段是中国大规模减贫的升级阶段，农村经营体制的变革和农村经济的快速发展对减少贫困人口起到决定性作用，其中制度变革是核心。此阶段扶贫除了政府资金的支持之外，还配合了更加丰富的社会资源。全国农村没有解决温饱的人口从2.5亿减少到1.25亿，下降了50%，平均每年减少1786万人，贫困发生率从30.70%下降到14.80%。但这一阶段国家对于扶贫工作投入较大，但收效却不理想。1980—1984年，国家支出贫困资金多达300亿元，但全国农村人均纯年收入200元以下的贫困人口仍有1.25亿，其中近4000万人

均年纯收入不足 150 元，扶贫压力依然很大。主要原因在于：第一，以救济式扶贫为主，没有将更多资源用于经济开发，难以根治贫困；第二，资金使用分散，不利于解决中国区域性贫困问题；第三，思想重视不足，没有从国家发展战略的角度部署扶贫工作。中国是人口大国，扶贫需要更加长远、细致的规划与安排。当时的中国尚处于社会主义市场经济发展的起步阶段，更关注的是“让一部分人先富起来”，以先富带动后富。

三、构建和完善扶贫组织体系和有计划扶贫阶段（1986—1993）

改革开放以来，中国东西部地区日益拉大的经济差距与长期存在的城乡二元结构叠加，使贫困问题愈发凸显。为此，中国政府不再采用救济式扶贫，取而代之以系统、规范的开发式扶贫。

第一，调整扶贫方针，设立专门机构。在总结前一阶段的扶贫经验和教训的基础上，这一阶段的扶贫工作改变了过去分散救济的单一化扶贫模式，强调利用贫困地区资源进行有针对性的开发和建设，以促进贫困地区和贫困户的自我脱贫和内生发展能力。同时，从按贫困人口平均分配扶贫资金向按项目和效益分配扶贫资金转变，从主要依靠外生性的国家行政体系扶贫向依靠内生性的经济组织扶贫转变，从资金单向度输入向技术、物资、教育的综合输入转变。国务院增加专项贴息贷款用于种植业、养殖业和以农业为原料的粗加工业等能够尽快解决群众温饱问题的生产性开发项目。1986 年，国务院成立了贫困地区经济开发领导小组，各省（自治区）及地、区、县也相继成立了扶贫领导机构，对于贫困地区发展和国家扶贫工作意义重大。

第二，界定扶持对象，落实管理责任。精准确定扶贫对象是提高扶贫效率的基础，为此，政府将农村人均纯年收入低于 320 元的县列入国定贫困县，共确定了 331 个国定贫困县，333 个省定贫困县，共计 664 个贫困县。以县为基础单位作为扶贫对象，不仅可以更好地考虑不同县市的区域性差异，也有利于贫困地区政府将解决农户贫困问题与区域开发相结合，综合治理贫困。

第三，规范以工代赈，完善管理办法。自“三西”工程试点以来，以工代赈在解决农村贫困问题上取得了显著成效。这些工程的建设对开发贫困山区资源、繁荣山区经济、改善群众生活有重大意义。然而，以工代赈措施也逐渐暴露出问题，主要是由于中西部贫困地区地质条件差，施工环境复杂，专业技术人才少，承担施工任务的队伍多为非专业化的民工，而工程量大，导致配套资金不足，影响了工程进度，忽视工程质量，甚至出现人身伤亡事故。为了规范以工代赈，国家建立了层层责任制，注重工程的前期准备工作，在严把质量关的同时加强对工人的培训。

国家扶贫组织的完善和扶贫标准的确定意味着中国扶贫工作进入了组织化、计划化、规范化和常态化阶段，标志着中国扶贫工作更加规范和系统，扶贫资源能够得到更加科学合理的配置。原因在于这一时期尚未解决温饱的人口大多集中分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区及水库库区，自然资源极度贫乏。虽然此时基础设施得到了明显的改善，农业结构有一定的调整，但还不能发挥直接经济效益，1991—1993 年，贫困人口减少的速度明显减缓。自此，中国农村的扶贫工作进入攻坚阶段。

四、大规模减贫的攻坚阶段（1994—2000）

1990 年代初期，中国贫困人口集中于地域偏远、交通不便、生态失调的条件恶劣地区。1994 年，中央提出了《国家八七扶贫攻坚计划》，以 1992 年农民人均纯年收入为依据，划定 592 个国定贫困县，占全国总数的 27.3%。国定贫困县中 175 个县的人均纯年收入低于 400 元，330 个农区县长期缺粮；5600 万人饮水困难；16.6 万个行政村不通公路；6.6 万个行政村不通电；2123 个乡无卫生院，群众治病困难。面对如此严峻的扶贫形势，《国家八七扶贫攻坚计划》提出在 20 世纪末基本解决 8000 万人的温饱问题，这意味着，1986—1993 年，

平均每年减少 624.8 万贫困人口，之后 7 年每年要减少 1142.8 万贫困人口。为实现这一目标，国家实施了大规模减贫措施。

第一，增加扶贫投入，动员各界力量。扶贫开发作为关乎经济发展和社会稳定全局的重要任务，受到全社会的重视。这一阶段国家经济的快速发展为扶贫事业的进步提供了强有力的支持，累计投入扶贫资金 1127 亿元，相当于 1986—1993 年扶贫投入资金的 3 倍。为了保证扶贫资金能够真正落实到户，提高资金的使用效益，一方面，把群众是否真正脱贫、脱贫进度作为国家对贫困地区领导干部考核的主要标准，加强领导干部的扶贫责任制；另一方面，将资金重点投入到贫困人群集中的地区，省定贫困县不得占用中央扶贫资金，真正做到扶贫资金“及时下达，足额到位”。同时，社会各界也以不同形式参加了贫困地区的开发建设：共青团中央的“希望工程”、全国总工会的“万人工培计划”、统战部和全国工商联的“光彩事业”以及其他民间扶贫团体开展的多种扶贫活动，都从不同方面促进了贫困地区经济社会的发展。

第二，坚持开发扶贫，增强内源发展。为了将开发式扶贫与扶贫到户结合起来，我国探索了扶贫经济实体组织经济开发的发展路径。通过扶贫经济实体，为贫困户提供产前、产中、产后服务，真正做到扶贫项目落实到户。这种产业扶贫的方式被证明是目前最有效的、可持续的扶贫模式，在产业扶贫的过程中，这种扶贫方式也培育了大量有效率的、内生的经济组织，对于扶贫效果的巩固和农村可持续发展都发挥了重要作用。

该阶段取得了显著成效，全国农村未解决温饱的贫困人口减少到 3000 万，占比下降到 3%，国定贫困县农业增加值增长 54%，地方财政收入增加近 1 倍，粮食产量增长 12.3%，农民人均纯年收入从 648 元增加到 1337 元，增速快于全国平均水平。这一阶段的扶贫成效一方面得益于国家整体经济实力的增长，能够有更多的资源和精力用于解决贫困问题；另一方面也由于探索出了符合当前中国国情的开发式扶贫道路，实现农村内生性的发展。

五、中国扶贫开发的转型和深化阶段（2000—2012）

《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》中提到：“中国目前正处于并将长期处于社会主义初级阶段，在较长时期内存在贫困地区、贫困人口和贫困现象是不可避免的。当前尚未解决温饱的贫困人口，虽然数量不多，但是解决的难度很大。初步解决温饱问题的群众，由于生产生活条件尚未得到根本改变，他们的温饱还不稳定，巩固温饱成果的任务仍很艰巨。基本解决温饱的贫困人口，其温饱的标准还很低，在这个基础上实现小康、进而过上比较宽裕的生活，需要一个较长期的奋斗过程。至于从根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，更是一个长期的历史性任务。要充分认识扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，继续把扶贫开发放在国民经济和社会发展的位置，为贫困地区脱贫致富做出不懈努力。”中国 2001—2010 年扶贫开发的总奋斗目标是：尽快解决少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为达到小康水平创造条件。基于这一目标，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》在以往扶贫经验的基础上，提出了一些富于时代特色的创新性扶贫理念。

第一，以发展为核心的扶贫理念。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》中所谓“开发式扶贫”，实际上是一种以发展为核心的扶贫理念，有别于以贫困人口救济为核心的扶贫理念。以发展为核心的扶贫理念强调在经济发展（尤其是产业发展）的过程中实现贫困地区的发展和贫困人群的减贫脱贫，这是一个重要的扶贫经验，也是中国扶贫模式的核心。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》提出，“要以经济建设

为中心，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，走出一条符合实际的、有自己特色的发展道路。通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。这是贫困地区脱贫致富的根本出路，也是扶贫工作必须长期坚持的基本方针”。这一思想与学术界提出的“内生性扶贫”和政府此后提出的“产业扶贫”理念完全一致。通过经济发展和产业发展，贫困地区利用资源禀赋开发符合地域特色的产业，从而提升贫困人口的自我脱贫能力。在以发展为核心的扶贫理念中，实现贫困地区的可持续发展和贫困人口的全面发展是两个重要组成部分：要实现贫困地区的可持续发展，就要把扶贫开发与资源保护、生态建设相结合，实现资源、人口和环境的良性循环，提高贫困地区的可持续发展能力；要实现贫困人口的全面发展，一方面要把扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划，加强水利、交通、电力、通讯等基础设施建设，提升贫困人群所享受的基本公共服务水平和公共基础设施水平，另一方面要重视科技、教育、卫生、文化事业的发展，改善社区环境，提高贫困人群的生活质量，促进贫困地区经济、社会的协调发展和全面进步。

第二，以市场化机制为主体的多元化扶贫理念。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》强调，扶贫开发要“以市场为导向”，着力构建市场化机制，把市场机制建设作为扶贫工作的指导方针。市场在资源配置中起决定性作用，扶贫开发中的产业发展和经济结构调整都应依赖市场机制，而不是由政府取代市场直接配置资源。但是，政府在提供大规模基础设施建设和基本公共服务方面，有其比较优势和法律责任；同时，在组织层面，政府有强大的组织动员能力和人力资本调配能力，能够通过自己的组织优势达到市场机制难以达到的效果。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》强调，“坚持政府主导、全社会共同参与。各级党委和政府要适应发展社会主义市场经济的要求，加强对扶贫开发工作的领导，不断加大工作和投入力度。同时，要发挥社会主义的政治优势，积极动员和组织社会各界，通过多种形式，支持贫困地区的开发建设。”政府的优势在于社会动员和公共品供给，而不在于资源的直接配置。

第三，以提升贫困人口可行能力为扶贫工作的重点。贫困人口可行能力的提升是内生性扶贫的核心。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》中特别强调科技、教育、卫生、文化事业的发展对于扶贫的重大意义，其要旨在于提升贫困人口的人力资本和社会资本，使其在减贫过程中可以利用自己的人力资本和社会资本实现自我脱贫。

2011年12月1日，国务院发布了《中国农村扶贫开发纲要（2010—2020）》，对中国未来的扶贫工作提出了更加系统的战略规划。2010年之后，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化不断深入，综合国力明显增强，社会保障体系逐步健全，为扶贫开发创造了有利环境和条件。中国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。《中国农村扶贫开发纲要（2010—2020）》针对扶贫攻坚阶段的新形势，强调对重点区域的重点扶贫。

《中国农村扶贫开发纲要（2010—2020）》把连片特困地区作为主战场，把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务，坚持政府主导，坚持统筹发展，将农田水利建设、饮水安全、生产生活用电、农村危房改造、教育和医疗卫生、公共文化和社会保障等作为核心任务，为贫困人口减贫提供基本保障。事实证明，基础设施和公共服务的大规模普惠式供给是减贫最有效和最持久的手段。

这一时期扶贫效果明显，以低收入标准测算，农村贫困人口从2002年末的8645万人下降到2010年末的2688万人。2011年，中央决定将农民人均纯收入2300元（2010年不变价）作为新的国家扶贫标准，按照新标准，2011年末农村扶贫对象为12238万人。更多农村低收入人口被纳入扶贫范围是社会的巨大进步。

六、扶贫攻坚决胜阶段与未来展望

十八大以来，党和政府把扶贫工作提高到一个新的高度，提出了精准扶贫理念，并提出2020年全面建成小康社会和彻底消除贫困的目标。从党的十八大到十九大召开之前，脱贫攻坚迅猛推进，全面建立脱贫攻坚制度体系。2012—2016年，中国精准扶贫成效显著，精准扶贫模式不断创新，金融扶贫、教育扶贫、产业扶贫、易地扶贫等新模式成效明显，按照每人每年2300元（2010年不变价）的贫困标准计算，2016年农村贫困人口为4335万，比2012年减少5564万，平均每年减少贫困人口约1400万。贫困地区农民人均收入增长幅度高于全国平均水平，2016年贫困地区农村居民人均可支配收入为8452元，扣除价格因素，比2012年实际年均增长了10.7%，比全国农村居民年均增速提高2.7个百分点。从十九大召开到2020年的三年时间，是中国消除农村绝对贫困的决胜时期。

在这一扶贫攻坚阶段和全面建设小康社会的收官阶段，精准扶贫成为解决扶贫“最后一公里”的主导思想，精准扶贫要求精准识别（贫困人口）、精准施策（精准地找到扶贫对策）、精准发力（瞄准贫困人口进行帮扶），同时还要在精准扶贫过程中注重动员社会力量，多元共进、系统推动。在乡村振兴战略、城乡一体化发展战略、区域协调发展战略等国家战略的协整合力之下，这一阶段的精准扶贫工作向纵深挺进。精准扶贫战略必须与乡村治理的完善、生态环境的改善、农业产业化和现代化、乡村文化的复兴、乡村教育和医疗健康养老体系的构建等结合起来，并注重将政府的协调功能与市场机制相结合，才能成功实现精准扶贫。同时，这一阶段的国家扶贫力量向中国深度贫困地区、集中连片贫困地区汇聚。如四省藏区、南疆四地州、大巴山区、滇黔桂石漠化地区以及边疆民族地区等深度贫困地区和集中连片贫困地区的脱贫工作获得了前所未有的发展。国家通过基础设施建设、社会保障体系和公共服务体系建设，通过大规模的易地扶贫搬迁，实现了这些地区少数民族群众和贫困人群生活生产方式的彻底转变，在保护和恢复当地生态的同时，实现当地人民生计的转型，这对于中国的边疆稳定、国家安全与民族和谐发展，都具有重要的战略意义。

通过对中国扶贫工作发展历程的梳理，我们可以看到，随着扶贫开发的推进，中国的扶贫目标不断提高，从解决温饱到实现小康和全社会共同富裕。同时，扶贫工作经历了从直接救济到调动农民积极性以实现内生性的扶贫，从普惠性基础设施建设到鼓励贫困地区发展优势产业，从政府主导到调动多元化的民间组织力量和发挥市场力量，从单一和有限政策到多管齐下的系统性扶贫。随着贫困范围的缩小，彻底消除贫困的任务更加艰难，应根据各地区自然条件和人文要素特点进一步开展扶贫工作；另外，也应当重视提升贫困人口的主观能动性和可行能力，挖掘其自身力量以实现自主脱贫。

消除绝对贫困只是中国扶贫工作的一个阶段性成就，这一成就在中国扶贫史和世界减贫历程中具有里程碑意义。但是，就中国的整体贫困状况而言，中国的相对贫困将会持续较长时间，继续提高中国相对贫困人口的自我发展能力，并保持贫困地区经济社会的可持续发展与综合发展，是一项艰巨的长期使命。中国的减贫方向在于逐步减少相对贫困，注重欠发达地区的生态建设和人文建设，注重加强对相对贫困人口的教育、卫生医疗、社会保障等公共品的普惠式供给和高质量供给，注重欠发达地区农村的社会建设和乡村治理，以构建有利于长久巩固扶贫效果的有效社会网络，进一步开展社会网络扶贫。未来要增强对集中连片贫困地区相对贫困人口的帮扶力度，加强对边疆民族地区的教育和医疗卫生建设、公共文化建设、基础设施建设的投入倾斜，在保障边疆稳定和民族和谐的同时，大规模消除边疆民族地区的相对贫困，使全体人民走向富裕文明的社会主义小康社会，并向更加富裕文明的社会主义高级阶段迈进。

（作者：北京大学经济学院博士生导师；文章来源：《社会科学战线》2019年第5期）

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：010-59195293 66117652

010-66067899 66167899

地 址：农业农村部北办公区 16 号楼、18 号楼

主 编：胡兆荣

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

