中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通　讯

第 4 期（总第 364 期）

内部资料 注意保存　　2020 年 4 月 5 日

◆ 一个值得重视的信息……郭书田（1）

◆ 中医是顶级的生命科学……钱学森（3）

◆ 从公共卫生事件到粮食安全……张红宇(11)

◆ 从土地承包制度稳定到产权稳定……田传浩　阮皓雅(17)

◆ 乡绅参与乡村治理的公共实验意义……彭伟步(21)

◆ 近一百年来现代化进程中的中国乡村……吴理财(25)

◆ 河北滦平蔬菜产业发展现状及对策分析……王克海(29)

◆ 切实加强农村基层治理体系和治理能力建设……张天佐(32)

◆ 走出灾荒：如何破除传统中国的“粮食不安全”……卜风贤(35)

◆ 我国小农户与现代农业发展有机衔接的相关政策、存在问题及对策……崔红志　刘亚辉(39)

一个值得重视的信息

——西方企业反思“利润最大化”

郭书田

据报道，美国商界领袖在世界经济论坛成立 50 周年大会与全球同行会面时，将讨论如何赋予利害相关者资本主义的意义。这个概念最早由世界经济论坛创始人克劳斯·施瓦布于 20 世纪 70 年代提出的。半个世纪以来，美国以及全球企业一直奉行股东至上原则，认为企业的唯一责任是追求利润最大化。但是这一原则受到企业领导者自身的挑战，美国商业圆桌会议于 2019 年宣布不再把股东利益作为唯一目标，二是同时关注客户、员工、供应商和社区对企业表现至关重要的方面，即“利害相关者”原则。同年 12 月，施瓦布写道：“资本主义忽视了一个事实，即企业除了以盈利为导向的实体外，会是一种社会组织，加上金融机构的短期收益对企业施加的压力，导致资本主义日益与实体经济脱节，我们当中有许多人已经认识到，这种模式的资本主义已经变得不可持续。”本月 21 日至 24 日，在瑞士召开的达沃斯论坛将有 1700 名企业高管参加，承受空前的道德压力。据称，这可能是世界经济论坛最后一次会议，因为会议导致不公现象，已走到了尽头。参加会议的企业的经营收入占全球最大 100 家企业的 70%，在 10 家市值最大跨国企业中有 8 家参加会议。这次会议将聚焦所谓的“股东资本主义”，草拟了新的宣言，强调建立新的标准，来衡量社会治理等方面创造的共享价值。

这是一次重大的理论变化。自资本主义诞生以来，一直把追求利润最大化作为企业的唯一标准，从原始唯利是图的自由资本主义到逐步形成垄断的资本主义，随后出现政府干预的新资本主义，以至到半个世纪以来的股东民主资本主义，从没有离开过追求利润最大化这一唯一目标，虽然取得科学技术的进步与生产力的巨大发展，但同时出现了一系列严重的弊端，资源枯竭，环境恶化，气候变暖，贫富悬殊，道德下降，社会不公等，难以为继；尽管为应对这种变化提出许多正确的主张加以实施，如“增长的极限”、“只有一个地球”、“21 世纪可持续发展议程”、“巴黎协定”等，都是一些治表的措施，未能触及资本主义的本质特性，即追求利润最大化或唯利是图这个要害。这次达沃斯会议，旗帜鲜明提出批判“股东至上的资本主义”，具

有重大的理论意义与实践价值，是对现代资本主义弊端的“自我批判”与“自我修正”，与社会主义追求的目标拉近了距离。在欧洲的一次民意调查显示，厌恶资本主义，喜爱社会主义的占47%。在党派斗争中，出现了以是否走社会主义道路为焦点的斗争。当然正如有人提出要有实现这个转型的具体指标与参数，有一些顽固不化的人或党派还会坚持自己的错误主张，我们会高度关注。可以说，这是西方政治经济学的重大变化，对我们坚持社会主义的国家也有重要而值得借鉴的价值。施瓦布在接受新华社记者采访时，表示对中国寄予希望。

（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师，2020年1月20日）

《手里有粮，心里不慌》一文的补充

郭书田

为庆祝新中国成立70周年，2019年9月20日撰写了《手里有粮，心里不慌》，在中国管理科学研究院农业经济技术研究所《通讯》刊出，编入农业农村部农村经济研究中心“农史研究室”纪念新中国70年征文专辑。当时用的统计数字是从1949年至2018年。近日，国家统计局与农业农村部公布了2019年的数字与1949年相比：

年份	全国总人口（万人）	粮食播种面积（万公顷）	单位面积产量（公顷/公斤）	单位面积产量（亩/公斤）	总产量（亿公斤）	人均产量（公斤）
1949年	54167	10995	1027	68	1132.0	208
2019年	140005	11600	5722	381	6638.4	474
增加	85838	605	4695	313	5506.4	266
增长	158%	0.55%	457%	460%	486%	127%

（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师，2020年3月16日）

中医是顶级的生命科学

钱学森

钱学森（1911-2009），生于上海，祖籍浙江杭州。1957 年被选聘为中国科学院学部委员(院士)。1994 年被选聘为中国工程院院士。曾任第七机械工业部副部长、国防科学技术委员会副主任、中国科学技术协会主席和全国政协副主席。曾被中央军委授予“两弹一星功勋奖章”。

从人体科学的观点，中医有许多比西方医学高明的地方，但将来的医学一定是集中医、西医各民族医学于一炉的新医学。

医学的前途是中医现代化，而不在什么其他途径。人体科学的方向是中医，不是西医，西医也要走到中医的道路上来。

（一）中医包含着科学真理

1、我们知道中医包含着科学真理，非常宝贵的科学真理，但人们“以貌取人”，怀疑中医有没有真理，或进而认为中医是封建糟粕。（1984 年 5 月 16 日致李印生——《钱学森书信选（上卷）》0088 页，国防工业出版社 2008 年 6 月）

2、中医理论托附于阴阳五行干支的思维框架，已经是辩证的了，比经典西医学强；但我想中医理论还是有点简单化，所以中医名医还要靠临床经验。（1988 年 11 月 21 日致刘静和——《钱学森书信选（上卷）》0409 页）

3、我的体会是，中医理论就是把几千年的临床经验用阴阳五行干支的框架来整理成唯象学理论。这个框架一方面有用，因为它把复杂的关系明朗化了；另一方面又有局限性，因为框架太僵硬了。你们搞中医唯象学就是一方面要发扬传统中医的优点，一方面补其不足。（1988 年 11 月 4 日致邹伟俊——《钱学森书信选（上卷）》0402 页）

4、老中医也知道，只阴阳五行也不够用，他们都根据自己临床经验和思维联想加以补充。我想主要是相生相剋。但这也就是辩证法！（1994 年 10 月 7 日致于景元——《钱学森书信选（下卷）》0979 页）

5、中医理论就是典型法，从病人各种典型概括出阴阳五行的理论。但就是对人体这一千百年事例中得出的中医理论也不能作为死教条，按病人实际情况还应做适当调整。中国有名的中医都是根据自己行医经验对医方做些适当变动，这才是名医，不是庸医。（1995 年 1 月 25 日致李世辉——《钱学森书信选（下卷）》1010 页）

6、医学不已有几千年的经验了吗？人的一生是有变化的，生、老、病、死，但模式基本一样，在几千年中重复了亿亿万万次，所以医学，特别是中医，是有经验基础的。（1994 年 12 月 2 日致王寿云等六同志——

《钱学森书信选（下卷）》0992 页）

7、中医的理论是系统观的，这是科学的。（《钱学森人体科学与当代科学技术发展纵横观》107 页——此为 1983 年至 1987 年钱学森在 507 所学术讨论会上的历次讲话汇编）

8、中医的特点在于从整体、从系统来看问题。（《钱学森等论人体科学》297 页，人民军医出版社 1988，12）

9、中医理论中的阴阳说和五行说，中医理论的脏腑论和经络学说，中医理论的六淫、七情，中医讲究辨证论治，这些都强调了人体的整体观以及人和环境、人和工作的整体观。应该说，这是符合马克思主义哲学、辩证唯物主义的。中医理论的缺点是它和现代技术挂不上钩，语言、概念是两套。（《钱学森等论人体科学》7 页）

10、信中所述中医“证”的观点我同意，“证”是高层次整体性的。但系统论也不是元气论，只强调整体，不考虑微观原子论、还原论，系统论是整体论与还原论的辩证统一。（1988 年 8 月 26 日致黄建平——《钱学森书信选（上卷）》0389 页）

11、经络是我们中医理论中基础性的东西，是个非常重要的问题。（《钱学森人体科学与当代科学技术发展纵横观》149 页）

12、十二经络不能代表两个系统，是一个功能系统。（《钱学森人体科学与当代科学技术发展纵横观》241 页）

13、系统的理论是现代科学理论里的一个非常重要的部分，是现代科学的一个重要组成部分，而中医理论又恰恰与系统科学完全融合在一起，所以还有个旁征，人的社会实践和科学的发展已经指出中医的这个方向是对的。

不仅因为有中医在中国这块土地上的几千年和这么多人民的实践证明，而且另一方面，中医的看法又跟现代科学中最先进、最尖端的系统科学的看法是一致的。

也就是我们在这个所里讲的人体科学的看法。我讲过，越来越证明我们这个观点错不了，我们的方向是正确的。（《钱学森人体科学与当代科学技术发展纵横观》301 页）

14、从人体科学的观点，中医有许多比西方医学高明的地方，但将来的医学一定是集中医、西医各民族医学于一炉的新医学。（1990 年 12 月 11 日致徐振林——《钱学森书信选（上卷）》0553 页）

15、医学的前途是中医现代化，而不在什么其他途径。人体科学的方向是中医，不是西医，西医也要走到中医的道路上来。（《钱学森等论人体科学》277 页）

16、我认为传统医学是个珍宝，因为它是几千年实践经验的总结，分量很重。更重要的是：中医理论包含了许多系统论的思想，而这是西医的严重缺点。所以中医现代化是医学发展的正道，而且最终会引起科学技术体系的改造——科学革命。（1985 年 9 月 23 日祝世讷——《钱学森书信选（上卷）》0191 页）

（二）中医理论是经典意义的自然哲学， 不是现代意义的自然科学

1、中医理论是经典意义的自然哲学，不是现代意义的自然科学。其实这里并没有贬低中医理论的意思，没有自然哲学也就没有自然科学；今天的中医理论正是将来中医现代化（或医学科学革命）的老祖宗。（1983 年 3 月 17 日致黄建平——《钱学森书信选（上卷）》0044）

2、人类认识自然界之初，必然有一个自然哲学的阶段。在经过了科学的巨大发展的今天，已经不再需要自然哲学了，而应该接受自然科学。我认为中医理论很像自然哲学。其中包含着人类智慧的珍宝。人体科学很需要这部分珍宝，要加以整理、提高，而绝不能丢掉。（《钱学森人体科学与当代科学技术纵横观》108页）

3、什么叫自然哲学？什么叫自然科学？我以为凡不是自然科学的、从经验概括起来的理论，都可称之为自然哲学，因为它必然包括一些猜测、臆想的东西。

那么，什么叫自然科学？自然科学的学问是：一方面研究一种对象的学问，但一方面又和全部自然科学有机地结合成一个整体；如现代科学的物理、化学、生物学、地学、天文学、电子学、机械学、水力学、海洋学、气象学等，都是互相关联的一个整体。所以中医理论是自然哲学，它独立于现代科学之外。（1984年6月2日致黄建平——《钱学森书信选（上卷）》0092页）

4、中医是东方古代的自然哲学；而恩格斯早就说过，当马克思主义哲学出现后，再去恢复古代的自然哲学不但没有必要，而且是倒退！所以我们要实现中医现代化，也要把中医的哲学理论现代化；这就是在马克思主义哲学的指导下，用现代系统科学的语言改写中医的理论。

而现代系统科学语言中最接近于这个东方古代的自然哲学的是武汉数字工程研究所吴学谋同志的“泛系元理论”。（1987年8月19日致肖汉明——《钱学森书信选（上卷）》0335页）

（三）用马克思主义哲学及系统论为指导

1、用马克思主义哲学及系统科学来攻中医现代化这个关是可以肯定的了，这就是中医现代化的战略。（1985年12月30日致黄建平——《钱学森书信选（上卷）》0218页）

2、要注意现在已有苗头的一些很重要的哲学观点，这就是系统论，人天观。系统论，人天观实际是人与宇宙形成一个超巨系统的观点。是对马克思主义哲学已有的一些最核心的观点，如辩证唯物主义，自然辩证法，历史唯物主义，认识论等的一个新的补充。（《钱学森等论人体科学》302页）

3、我们在北京的同道近年来已明确地认为：

（1）有一类特殊复杂的系统，开放的复杂巨系统；

（2）人体是开放的复杂巨系统；

（3）研究开放的复杂巨系统不能用Prigogine的方法，也不能用Haken的方法，那些都不行，只能用从定性到定量综合集成法。因此中医系统论也必须用这一概念，老的一套是不能解决问题的。我以为中医理论其实已蕴育着我上述现代化的观点。（1991年3月30日致祝世讷——《钱学森书信选（上卷）》0578页）

4、什么是人天观？请注意在复杂巨系统前面的“开放的”这三个字。开放是说人体这一复杂巨系统是与其周围环境有不断交往的：小的是呼吸、饮食、排便，还有声光信息的受与发；大一点如人生活的环境既对人有影响，而环境又不断受人的影响与改造；再大一点的就是阳光，空间磁场，宇宙线对人体的作用。

所以人体是对小到生活周围，大到宇宙，都有交往，都是开放的。这一观点，我称之为人天观。把人放在主动地位，不是我国古代的“天人观”。（1995年1月26日致邹伟俊——《钱学森书信选（下卷）》1011页）

5、18世纪开始的所谓“中西汇通”，大概脱不了当时的“西为中用”；也有点成绩，如中药引用了西洋

参。五六十年代的“中西医结合”实际上是用西医的理论来改造中医，有成绩；但最后也走不通，中西医结合的老专家邝安堃就亲口对我表示困境。

我想指导思想只能是马克思主义哲学、辩证唯物主义；再就是近年来在我国出现的开放复杂巨系统理论。医药是对人的，而人体就是开放的复杂巨系统。是复杂巨系统，不仅仅是系统，更不是简单系统。这些都是带根本性的，是新一代中医药学研究的出发点。

一要注意不搞机械唯物论，盲目相信仪器；

二要注意不搞简单化，把人体当作简单系统。仪器读数是表象，深层实质是复杂的，决不能“一对一”。

中医药研究要走人体科学的道路，也就是综合中医和西医等的成就，上升到更高层次的医学、21 世纪的医学。而综合要靠开放的复杂巨系统理论。（1990 年 6 月 15 日致宋健——《钱学森书信选（上卷）》0520 页）

6、开放复杂巨系统概念的形成和从定性到定量总合集成法的创立是中国人的功劳，从此人认识世界的能力登上了一个新台阶。

既然人是一个开放的复杂巨系统，我们研究人体科学，就要应用“从定性到定量综合集成法”，这是一个根本的观点和方法论。

现在我要说，我们的理论又上升了，上升到人体是一个开放的复杂巨系统这个观点，我们要以这个观点，来改造一切旧的、关于人体的学问。（钱学森《对人体科学研究的几点认识》——《中国人体科学》1991，1 卷 2 期 53 页）

7、西医中的人知识面不广，尤其对今天人体科学的新发现不慎了了，而新的发现却说明经典西医理论局限性太大，好多现象讲不清。所以国外医学家倒反而对中医理论很感兴趣。

要解决这个问题就必须启发诱导这些西医论者认识今天人体科学的实际；中医讲究意识、情绪的重要性，这又是西医论者的大忌！他们以为讲科学就不能讲意识，不能讲精神，这也是个误解。

现在科学早已证明意识和精神不过是物质的大脑活动的表现而已，没有什么可以大惊小怪的；也因此意识和精神可以反作用与人体。

以上两个方面的事做得好，还可以打开一些中医的眼界，看到现代科学毕竟是进步的，不能死抱着几本中医经典不放，闭关自守。我们要在马克思主义哲学指导下，把中外医学的好东西结合起来，用系统科学来促使中医现代化，即医学现代化。这是由低到高的扬弃！

综合而扬弃是最难的。历史上的飞跃、科学革命都是如此得来的；马克思创立历史唯物主义，创立剩余价值论是综合而扬弃；爱因斯坦创立相对论是综合而扬弃！（1983 年 11 月 29 日致邹伟俊——《钱学森书信选（上卷）》0052 页）

8、把中医（包括气功，人体特异功能等）都纳入到科学技术的体系里，创立新的关于人的科学，我称其为人体科学。

这样的科学一旦创立起来，必然会提高、改造现在已经有的科学技术体系，当然这一步应该是彻底的，不仅是现象的概括，不仅要知其当然，而且要能讲出其所以然。

这才是真正的中医现代化；不，不止于现代化，甚至可以说是中医的未来化！这是一个伟大的任务，是改造整个科学技术体系，创立新的科学技术体系，所以是一次科学革命。（《钱学森等论人体科学》301 页）

（四）写出一套现代的中医书籍

1、要在我国保存并进而发展中医，必须在维护中医理论全部实质的前提下，把其表面形象改变一下：用马克思主义哲学，用现代科学的语言来表述，不用古医书中的词句，写出真正的现代中医书籍。这要一整套书，不是另星的一本、几本，要从人体理论到医理，到临床医学。

所以中医（当然包括藏医、蒙医等）的现代阐述是一件关系到祖国传统医学的生死存亡大事，而且时不我待呵！（1984 年 5 月 22 日致崔月犁——《钱学森书信选（上卷）》0090 页）

2、为什么中医教育办不好？后继乏人！

我想一个带根本性的问题是中医的面貌看起来好像不和现代意识形态相一致：古文而不是现代语文，讲什么阴阳五行……而不是对立统一和大系统等等，从而使现代的中国青年难于领会，学也学不进，更不要说掌握医理了。

中医理论的这一令人生畏的形象也使得不少人对它不理解，所以尽管《宪法》上明明写了，他还不愿支持，甚而打击。就连中医学院也有人反对中医！

怎么办？

我想只能对症下药，给中医换装！把中医理论、中医医理用 1.现代语言，2.马克思主义哲学——辩证唯物主义——来阐述清楚，写出一套现代的中医书籍。这还不是中医现代化，不是用将来会出现的人体科学来提高中医，创造新医学，只是保留中医的真正科学内容，老老实实地阐明中医的道理。请老中医同志不要担心，我们是要把中医的珍宝保留下来！

我在四川科技出版社出版的《大自然探索》1983 年 3 期上的《马克思主义哲学的结构和中医理论的现代阐述》讲的就是这项工作。我现在感到它已经十分迫切，不能拖延了！我们要培养下一代中医只能用这套书籍，不然培养不出今天的中医。

有了这套中医医书，反对中医的人也能说服了。因为我们是讲马克思主义的呀！

我也认为只要领导下这个决心，做这件工作的人是有的，集中起来干，五年就能出第一本书。

这件事也是贯彻执行《宪法》的条文，是大事；我不知向谁讲，先向您讲吧，请您考虑。（1984 年 5 月 16 日致李印生——《钱学森书信选（上卷）》0088 页）

3、我现在认为，中医所遇到的困难是个 20 世纪社会主义中国的意识形态问题。中医理论讲阴阳五行，令人望而生畏！我国的各级领导总是不大敢放手支持中医、发展中医，心里怕。怕封建迷信、会道门又来了。这当然是误解，但你的语言吓人呀。在旧社会，官僚们不禁封建迷信、会道门，所以中医反而可以生存！再就是：那一套阴阳五行，对青年格格不相入，即便他学会读古汉文，他也领会不了中医的精髓。

所以当务之急是要搞中医理论的现代阐述，用马克思主义哲学来除去中医理论中的糟粕，用现代科学语言来表述。这样中医理论就可以发放出它固有的光辉，丢掉它现在的吓人的假象。

为什么一定要讲“子午流注”，不直说“人体昼夜节律”？也因为中医理论还不是现代科学，所以就如写文章还不是现代科学一样，中医临床看病，多少是得靠老师带，以身教为主、言传为辅。中医教学最后要老师带着看病，一年、几年才能学成。（1984 年 6 月 2 日致黄建平——《钱学森书信选（上卷）》0092 页）

4、科学技术是一个整体，中医不能独立于世界科学技术体系之外；犹如今天的中国不能闭关自守一样。阴阳五行学说如是科学真理，就应能把全部自然科学都概括在内。

如不能，那就只有用今天科学技术最高概括的马克思主义哲学来阐述中医了。马克思主义哲学能指导自然科学和社会科学。（1984 年 12 月 1 日致王敬——《钱学森书信选（上卷）》0127 页）

（五）建立唯象中医学

1、古典中医理论提供了一个以阴阳、五行、干支启发出来的框架，这是一大发明，但我们还只能说是启发，不是结论。到底框架是什么，我们应该实事求是，用中医的临床实践去检验，不合适的地方要修改。最后达到合适的框架，这时唯象的中医学也就出来了。

现在我想，中医的名医都实际在根据他自己的临床经验修订了医书上的框架的。

其实，建立这种根据人体是开放复杂巨系统认识的唯象医学，用的临床经验可不必限于中医，西医的也可以吸收，但不用西医的解释，而用我们的框架。这才是中西结合的新医学。（1989 年 1 月 14 日致黄建平——《钱学森书信选（上卷）》418 页）

2、医易、阴阳等等也是中医对人体功能状态变化运动的思考方法，也是中医思维的表现。

但我认为真正要建立唯象中医学，还有深入下去的工作，即通过运用中医思维学来以现代语言构筑人体这个开放的复杂巨系统的模型，由此进而讲清人体功能状态的变化运动规律。最后建立用现代科学语言表达的唯象中医学。（1989 年 12 月 2 日致邹伟俊——《钱学森书信选（上卷）》0480 页）

3、发展中医只有这一条路，要用强大的现代科学技术体系来使中医从古代的自然哲学式的、思辨式的论述解脱出来。

要换装，变成用现代科学语言表达的唯象中医理论，什么叫唯象理论呢？就是完全从现象来总结、概括，得出系统的理论。

也就是说，只讲其当然，现在还讲不出其所以然。根据实践的经验，说明这是怎么回事，把它讲得有条有理，这就叫唯象中医学。（《钱学森等论人体科学》299 页）

4、如何用定性与定量相结合的综合集成法去创建唯象中医学？医学已有几千年历史，医案记录浩如烟海，这都是定性的点滴认识，现在有了新的方法，加上电子自计算机的帮助，综合集成是可以实现的。

不但传统医学的医案，而且西医的医案也可以用新观点（开放的复杂巨系统）归纳进来。这就是综合扬弃，创建 21 世纪的新医学。（1989 年 12 月 8 日致杨学鹏——《钱学森书信选（上卷）》0484 页）

5、有丰富临床经验的老中医都会根据自己的实践认识对理论框架做局部小调整，但一般不会著书立说，只授其亲近的门生。所以我们不能把中医理论看成是僵化了的死规律，它是在发展中的。

问题是怎样把老中医的智慧总结起来，汇集成唯象中医学？我想可以用现代科学技术，即：

（1）用专家系统、人工智能技术把每一位老中医大夫的学问经验记录成电子计算机程序。这项工作在几年前已开始了，只是扩广的问题。

（2）有了大量不同的老中医指导下制成的各有特长的专家系统，我们就可以将其汇总综合。这也已有具体方法，即我们现在称为从定性到定量综合集成法。

（3）综合的结果是唯象中医学。新的中医临床经验还可以不断补充进来，所以这样的唯象中医学是不断发展的。（1991 年 8 月 14 日致邹伟俊——《钱学森书信选（上卷）》0602 页）

6、如中医工程学会能把各家中医的专家系统用中医理论宗合成一个中医计算机辩证施治系统，将是一件

大事。这个系统可以在临床实践中不断完善，那就是唯象中医学了。（1992 年 10 月 10 日致谭高德——《钱学森书信选（下卷）》0700 页）

7、对唯象中医学的研究您主张在中国古代医易的基础上构筑唯象中医学。而我认为中国古代医易的局限性太大，不适用于人体这一开放的复杂巨系统。

不久前见到西安西北大学孟凯韬写的阴阳五行学说的数学论证，可见五行说的毛病在于把客观存在的复杂性简单化了。所以我不赞成您的主张，我认为您还没有从家传的中医学解放出来，真正进入现代科学。

我劝您要大胆创新、实事求是，千万不要把开放的复杂巨系统硬框在阴阳五行之中！阴阳五行不能解决社会科学问题，阴阳五行也不能解决人体科学问题。（1994 年 2 月 16 日致邹伟俊——《钱学森书信选（下卷）》0886 页）

8、所谓唯象学方法论，即一切从实践出发，先概括出若干经验规律，在进而构筑一个经验规律的体系。

所以唯象中医学，即从中医临床经验构筑一个医学理论，也就是知其然而不知其所以然的中医理论体系。这将是人体科学研究的一个非常重要的组成部分。

在组建唯象中医学的过程中，当然可以而且应该参考医易理论；但易的理论体系太简单、太机械呆板，不能解决开放的复杂巨系统——人体——的全部学问。

我国老中医的行医理论就是唯象中医学，用了周易的思想方法，但又不拘泥于周易，而是根据经验加以变通。（1994 年 7 月 9 日致邹伟俊——《钱学森书信选（下卷）》0935 页）

9、古典中医学中的心，看来包括了血系统及脑系统。脑血关系密切，人脑只占全身重量的 2%，但用血量却占全身的 15%用空气量占吸入的 25%。

所以经典中医学认为心主神明，又主血脉。在今天我们建立唯象中医学则似应心、脑分为两的角色单元。即在唯象中医学，我们应根据今天我们对人体的认识，从新设计各角色单元，不必一定要从古。（1995 年 3 月 23 日致邹伟俊——《钱学森书信选（下卷）》1036 页）

10、所谓唯象理论是指一门学问，它是根据大量的实践，概括出来的；它没有深入到事物的深层次结构去找事物的本源。中医不讲人体生理学、不讲细胞等，所以中医理论是唯象（现象）理论。（1996 年 4 月 7 日致钱文景——《钱学森书信选（下卷）》1134 页）

（六）创建人体科学的中医学

1、中医和医学要走人体科学的路子。（1987 年 6 月 25 日致李志超——《钱学森书信选（上卷）》0324 页）

2、中医这个宝库似只有用现代科学技术打开后，才能放出前所未有的光明，而这项工作又必须建立在对中医理论的正确理解。（1987 年 4 月 18 日致徐宝源——《钱学森书信选（上卷）》0312 页）

3、经典的中医学、西医学都有其不足之处。如：中医理论中没有人体人脑的结构和功能介绍，而西医实践中一般误诊率不下于 1/3。中西医结合则也不解决问题。最重要的一个问题是人体潜能的发现。（1995 年 9 月 12 日致吴邦惠——《钱学森书信选（下卷）》1086 页）

4、关于第四医学、超越医学的问题，我看是个科学态度的问题。说第一医学就完全把病人看成是反映物，完全被动，这并不是临床医生的看法。吴阶平同志就亲口告诉我，他认为医生要激发病人心理功能，不然治不好病。

因此我认为我们要科学地对待问题：先规定什么叫常人，要有一系列指标；然后定义第四医学是：培养人明显地超越这些指标的医学。这也就亮出第四医学的旗帜，才能站稳脚。（1990 年 8 月 30 日致王修璧——《钱学森书信选（上卷）》0532 页）

5、从人体科学的观点，中医有许多比西方医学高明的地方，但将来的医学一定是集中医、西医各民族医学于一炉的新医学。

所以请您也注意并收集国内、国外近年来对时间气象医学的研究成果，以发展并深化我传统的时间气象医学。（1990 年 12 月 11 日致徐振林——《钱学森书信选（上卷）》0553 页）

6、我近来总感到医学，治病的医学，总有一个没有解决的问题：为什么会得病？不是总有人不得病吗？这种病（指“无症状心肌缺血”）既然不是细菌、病毒感染，是人自身的问题，但问题在哪里？

这是我近年来一直在求答案的难题，医学界好像还没有来得及考虑这个问题。（1993 年 12 月 26 日致王士雯——《钱学森书信选（下卷）》0863 页）

7、中医与西医要真正结合，扬弃上升为新医学、人体科学的医学，的确很不容易，我曾说过：人体科学是现代科学技术工作中的珠穆朗玛峰！难的原因在于新医学是人体这样一个开放的巨系统的科学，除了中医、西医用的语言概念不同，

还要用新的思维方法：从定性到定量综合集成法。对此我能想到的办法就是召集对此有兴趣的中医、像您和对此有兴趣的西医、像吴阶平大夫开讨论会。所以我寄厚望于中国人体科学学会。（1996 年 2 月 29 日致邹伟俊——《钱学森书信选（下卷）》1126 页）

8、“泛化”思想来源于“象”即意象、形象，也是从整体上认识事物。这一思维方法的优点在于宏观，能避免微观方法的因小失大。我国的中医就是用这个方法，所以我们称之为“唯象中医学”。

但用马克思主义哲学、辩证唯物主义来看问题，则“小”，微观认识不是可以不管的。也就是您还应该下点功夫学些西医学、生理学，使对人体的认识能落实到物质基础——细胞，以及细胞的内部物理与化学过程。

然后把局部与整体、微观与宏观结合起来，即从定性到定量的综合集成。这是对人体这样的开放的复杂巨系统进行研究认识的方法。

所以我几年前就向您宣传这个观点，唯象中医学是第一步，下面的任务是把唯象中医学与现代西医学辩证地统一起来，扬弃为更高级的医学，21 世纪的医学。（1995 年 11 月 19 日致邹伟俊——《钱学森书信选（下卷）》1098 页）

9、从巫术到医学是人类历史的普遍发展规律，世界各地都如此，西方也是这样的。在西方，后来科学逐渐进步深化，就成为现在所谓西医学。但近年来又发现西医的一套也遇到困难，所以又找到中国的中医学。

这从马克思主义哲学观点来看是一点不奇怪的，是实践中不断深化对客观世界，包括人体的认识。我们要从机械唯物论的西医走到辩证唯物主义的新医学；这是人体科学的任务。（1996 年 6 月 16 日致陶先刚——《钱学森书信选（下卷）》1152 页）

（本文来源：网络）

从公共卫生事件到粮食安全

——由新冠肺炎疫情引发的相关问题思考

张红宇

2020 年对全球经济注定是极为艰难的一年。中国经济与全球经济同时面对大考，而对中国经济更具挑战性。一方面，2020 年是决战决胜全面建成小康社会的关键一年，也是打赢脱贫攻坚战的收官之年，具有经济社会发展阶段的标志意义。另一方面，突如其来的新冠肺炎疫情从社会领域伸延到经济领域，极大地增加了实现目标任务的不确定性，而对农业农村经济发展而言，无论从短期运行抑或是长期趋势来看，影响都是全面而深刻的。

一、新冠肺炎疫情对农业农村经济影响深远

今天看来，新冠肺炎疫情已经是一场全球性危机。尽管早期疫情对中国的影响是社会生活大于经济生产，城市大于农村，非农产业大于农业本身。但随着疫情在全球持续蔓延，近期不少粮食出口国对粮食限制出口，疫情已由单一的公共卫生事件波及粮食安全，危机表现出全面性与深刻性的显著特征。从全面性看，疫情对全球经济、政治、社会和贸易影响无所不及。从深刻性看，疫情在全球的蔓延扩张，导致全球经济下行风险加剧，不稳定、不确定因素显著增加，从而引发关于全球经济一体化是否持续的大讨论。这种疫情影响的全面性和深刻性构成了观察中国农业农村经济运行的大背景。

事实上，新冠肺炎疫情在中国已取得了阶段性防控的重大成效。从全国范围看，正处于常态化防控的阶段。然而从全球形势看，疫情仍在持续之中，发展和后续反应远未结束，而全球性防控艰难又给中国巩固疫情防控成果带来巨大压力。

疫情对中国农业农村经济的深度影响，表现在三个方面：

1．从社会到经济。作为突发事件，新冠肺炎疫情发生初期在城乡、产业、区域之间的影响有明显的轻重之分。为了有效阻断疫情传播，全国城市都采取了严控交通、居家隔离以及企业延迟开工等做法，而农村也选择了封村封路，严控人员随意流动，从而有效遏制了疫情在农村蔓延。但与此同时，农产品流通、正常的农业生产经营活动由消费端迟滞上溯到生产端，负面影响已成定局。不仅波及农业生产经营活动，而且传导累及上游农资生产供给企业。绝大多数省市一度全部或部分关闭活禽交易。有关资料显示，今年上半年肉鸡预计减产 21%，水产交易也低迷，1-3 月多省压塘量比上年高 50%，时令水果蔬菜产地销地价差高达数倍，而农资企业开工不足，1-2 月磷肥产量 130.5 万吨，同比下降 26%，严重影响了农业农村经济的正常运行。

2．从农业到农民。假如中国仍处于传统农业阶段，经济活动有封闭性，疫情影响绝对范围可控、损失有限。然而在工业化城镇化大发展、城乡要素大流动的背景下，疫情的影响远远超越农业生产经营范畴，从而给农民带来两方面影响：一是影响非农就业。2019 年农民工外出数量已达 2.91 亿，其中外出农民工为 1.74 亿。尽管最近一个时期，各级政府动员了一切积极因素，加大了外出农民工返岗复工的力度，但到 3 月中旬，外出农民工返岗只占正常年度的 80%。更值得关注的是，返岗到岗并不等于正常开工复产，相当比例农民工

到岗不能复产，实际处于失业半失业状态。二是影响农民收入。2019 年中国农民可支配收入构成中，工资性收入和家庭经营收入分别占 41.1%和 36%，是农民收入最重要的组成。粗略计算，按 2019 年农民工月平均工资 4055 元计算，2.91 亿农民工减少 1 个月工作时间，将影响农民工工资总额约 1.2 万亿元，平摊到按常住人口计算的全国 5.5 亿农村人口总量上，每个农民将因此减少收入 2000 元左右，若再加上家庭经营因疫情减少的收入，今年农民增收将面临巨大挑战。

3．从中国到全球。观察今天中国农业的发展现状，有两个大背景不可忽视：一是农业与国民经济各产业紧密相连；二是中国农业与全球各国农业紧密相关，国民经济增长质量影响农业农村经济运行外部环境，全球农业发展波动影响中国农产品供需平衡。关于今年国民经济运行和发展态势，最近一个时期方方面面都有不同的分析和判断。而增长速度的快慢传递到农业产业，坦率地讲，由于粮食等基本农产品消费弹性不大，因而对农产品总量平衡影响程度有限，但对农产品品种品质结构影响深刻。换言之，经济增长速度放缓，城乡居民收入减少，对多元化、高端化、品牌化农产品消费需求降低，最终会波及农业供给侧结构性改革成果。而由于疫情传递，叠加全球农业不稳定预期，部分国家恐慌性限制粮食和其他重要农产品出口，势必引发消费者恐慌性囤积粮食和其他食品。疫情引发的公共卫生事件传导，造成对粮食安全的担忧成为必然。

因此，从全球范围来观察，新冠肺炎疫情仍在持续中，由于中国经济与全球经济紧密相连，中国农业与全球农业紧密相关，这种突发事件导致的社会危机，发展阶段导致的不确定性，城乡互动导致的关联性以及产业融合带来的传导性，波及农业农村经济运行，有的影响已显现，有的正在显现，还有的尚无法预见，迫切需要我们对中国农业农村经济未来发展趋势有一个比较清晰的认知。

其一，疫情增加了农业农村运行的不确定性。疫情影响从农产品流通领域到生产经营环节，从影响农民充分就业到影响农民收入，最后可能会波及脱贫攻坚质量和小康社会的成色，新的挑战不可低估。

其二，疫情需要强化对农业农村相关重大问题的判断。现阶段疫情在中国得到有效控制，但在全球持续蔓延，由公共卫生事件到粮食安全，进而引发产业安全和贸易安全，产业安全引发就业安全，就业安全引发收入安全，一连串重大问题的波动串连，需要认真加以研判。

其三，疫情凸显出危机管理的极端重要性。疫情的发生、发展和蔓延，从社会生活影响到经济生产，从农业影响到农民和农村，既表现出非常态事件导致的危机传导性，也折射出随着中国经济发展进入高收入阶段，城乡融合度加深以及产业关联度增加带来的挑战性凸显，需要强化危机管理。

二、需要高度关注的几个重大问题

新冠肺炎疫情影响全面而深刻，在很大程度上改变和推翻了人们先前对全球经济社会发展趋向的基本判断。从疫情对中国农业农村的短期影响和长期趋势看，有几个相关重大问题，需要认真讨论和研判。

1．产业安全。疫情发展和防控到今天，大家对农业最关注的还是农产品生产与供给问题，其中重中之重是粮食安全问题，即在非常态事件出现和蔓延过程中，事关生存的粮食总量是否安全可控。对这个问题的观察和回应集中在三个方面：一是粮食生产能力。改革开放 40 多年，中国农业最大的成绩就是依靠自己的资源和自己的供给解决了自己的吃饭问题。2019 年中国粮食总量达到历史最高水平 6.64 亿吨，14 亿中国人口，人均占有粮食 474 公斤。这不仅大大超过全球人均粮食占有 350 公斤左右的水平，也高于国际公认的人均 400 公斤的粮食安全线标准。尽管按中国包括豆类、薯类在内的粮食概念计算，这些年大豆自给率只有 15%左右，但我们坚守“谷物基本自给，口粮绝对安全”的战略方针，包括水稻、小麦、玉米三大谷物的自给率一直稳定在 95%以上。而作为口粮的水稻、小麦进口量年度间从没有超过中国粮食产出总量的 1-2%，自给率高达 98%

以上。中国人要把饭碗端在自己手里，中国人的饭碗要装自己的粮食，对此，我们具有足够的底气。二是粮食储备能力。中国高度重视粮食储备，特别是最近几年，从中央到地方建立了完善的粮食储备和应急保障体系，储备标准大大高于联合国粮农组织提出的17-18%的安全水平。特别是从2014年开始，国家按照“产区保持3个月，销区保持6个月，产销平衡区保持4个半月”的市场供应量要求，增加地方粮食储备。同时要求大中城市建立确保满足当地10-15天的米面油成品储备制度。事实上，稻谷和小麦的库存大体相当于全国人民一年的消费量，粮食储备能力有根本保障。三是重要农产品保障能力。当然，除了粮食以外，城乡居民对其他农产品还有多元化需要。这次疫情发生初期，无论是肉奶蛋等畜禽产品，抑或是蔬菜水果等菜篮子产品，由于流通受阻，产地价格急剧下跌，销区价格急剧攀升，部分农产品产销失衡现象客观存在，从而警示我们在农产品储藏运输设施和条件建设上，既要有能力保障农产品多元化供给，更要有相应的应急调控和调运机制，满足市场供给，规避市场波动，稳定价格，稳定市场，稳定预期。

三个能力是中国确保粮食安全的最大底气。但必须清醒地认识到确保国家产业安全特别是粮食安全，并做到长治久安，不仅有短期矛盾，也有长期挑战。一是资源困境。中国人多地少水缺的基本国情农情客观存在，且后备农业资源不足，农户数量多，户均农业经营规模小，劳动生产率、土地产出率、资源配置效率都不高，大国小农的格局将长期持续。二是科技困境。中国粮食单产水平不高，水稻、小麦、玉米、大豆单产只有世界先进水平的63%、65%、54%和52%，尖端农业科技缺失，基础性农业科研水平距发达国家尚有明显差距。三是市场困境。粮食生产成本高、效益低，资源性农产品在全球缺乏竞争力，农民种粮积极性不高。此外，在“四化”同步发展要求下，从农业发展外部环境看，工业化、城镇化与农业现代化发展不同步，土地、劳动力、资本等资源要素配置在城乡间失衡。从农业发展内部看，粮食产业与其他产业之间结构性矛盾突出，总量、质量、品种结构调整难以兼顾。从全球农业角度看，最近几年全球贸易一体化往往受到非经济因素影响，单边主义、保护主义盛行，而此次疫情更加剧了全球市场动荡和粮食供需失衡，引发了其他大宗农产品进出口贸易限制，带来了全球化风险。

2．就业安全。疫情对就业影响因产业不同，影响程度差别甚大。从国民经济整体运行观察，尽管对第一产业就业影响不大，但对非农就业影响十分明显，特别是与城市居民相对稳定就业相比，农民工就业更加困难。这主要表现在农民工无论外出务工，抑或在本地就业，就业岗位主要在中小企业、非正规部门，就业产业主要是第三产业，在第三产业就业的农民工占农民工总数的60%以上。工信部统计数据显示，2018年底中国中小企业的数量3000万家，个体工商户数量7000万家。近期，清华北大对995家中小企业联合调研表明，受疫情影响，33%的企业只能维持2个月运转，34%最多能维持1个月。因此，无论从企业性质来看，抑或从产业类型看，疫情对农民工就业影响甚大。全国农村固定观察点对346个村调研发现，到3月6日，返岗农民工比例比去年同期下降37%。劳务输出大省四川今年一季度有50-60%农民工返岗困难。美团研究院的研究表明，近期城市服务业复工比例只有35%，超过60%的企业处于停工状态。特别是随着疫情在全球的蔓延，除食品、医药以外的企业基本处于停工半停工状态。这对在外向型企业就业的农民工更是雪上加霜。再加之多数农民工缺乏有竞争力的职业技能，返城不一定能找到工作，而有工作不一定能拿到足额的工资，失业半失业将成为常态。

就业问题十分重大。改革开放40多年来，伴随着国民经济快速增长以及经济结构的持续优化，尽管中国人口总量和劳动力总量不断增长，但从事农业产业的劳动力和比例持续下降。大量富余农村劳动力外出务工，不仅支撑了国家工业化对劳动力的需求，而且使留在农业内部就业劳动力的生产效率不断提升。1978年GDP

总量构成中，第一产业增加值为 27%，同期从事第一产业的劳动力为 70.5%。而 2019 年 GDP 构成中，第一产业增加值下降到 7.1%，同期从事第一产业的劳动力下降到 26%，平均每年减少 1 个百分点。与此同时，2002 年从事第一产业的劳动力总量达到 3.66 亿人的峰值后，从业人员开始下降，到 2008 年减少到 2.03 亿人，平均每年减少 1000 万人。一二三产业的劳动生产效率也由 1978 年的 1∶7∶5 调整到 2018 年的 1∶3.8∶4.5，第一产业劳动生产率提升超越了二三产业的劳动生产率。工业化、城镇化吸纳解决了沉淀在农业内部的富余劳动力，并刺激了农业机械化急剧发展，农业规模经营不断推进，新型农业经营主体不断涌现，农业现代化程度不断提升。而此次疫情对非农就业的影响，从长期趋势看，不仅可能会延缓工业化、城镇化进程，在农业内部对农业机械化应用、规模经营推进、农业经营职业化、农业劳动生产效率提升、一二三各产业劳动生产效率趋于平衡的农业现代化进程也会带来不利影响。

3．收入安全。统计分析表明，中国农民收入有两个鲜明特点：一是收入增长速度快慢与国民经济增速高度相关。最近几年相关系数高达 0.8 以上。二是农民收入年度间增速波动大，受外部环境影响明显，并非呈线性增长态势。而今年 GDP 增速下滑已成定局，这种由于产业发展影响导致的就业不充分，对农民而言，最终的结果就是收入不稳定和不安全。2019 年中国农民人均可支配收入达到 16021 元，比上年增加 6.2%，提前一年实现了党的十八大提出的农民收入翻番目标。但缩小城乡居民收入差距，实现共同富裕目标一直是中国农业政策聚焦的目标选项，而疫情最明显的影响，就是抑制了农民收入的持续增长态势。事实上，农业农村部研究表明，今年由于农民工外出务工受阻叠加上家庭经营收入受损，一季度农民收入负增长已成定局。如何进一步改善外部环境，促进农民工返岗复工复产，增加就业收入，如何在农业内部吸纳农民就地就近就业增加收入，以及应对疫情挑战，实现高质量的脱贫致富，都要求我们高度关注农民收入增长问题，确保农民收入增速不出现断崖式下跌，特别是确保全年农民收入不出现负增长，避免城乡居民收入差距再度扩大，应成为制定出台相关政策的根本着眼点。

增加农民收入，缩小城乡居民收入差距是衡量建成高质量小康社会的重要指标。事实上，从农业农村经济全面发展的要求看，改革开放以来，农民收入一直保持持续增长的基本态势，但相对于国民经济以及农业农村其他方面发展而言，农民收入增长状况并非令人满意。一是 1978 年城乡居民收入差距为 2.56：1，而 2019 年仍为 2.64：1，40 多年城乡居民收入差距不仅未见缩小，反而扩张。二是最近几年中央反复要求农民收入增速实现“双超”，既超 GDP 增长速度，又超城镇居民收入增长速度。在此要求下，总体上看，农民收入增长速度不仅高于城镇居民收入增速，而且城乡居民收入差距也由差距最大的 2009 年的 3.33：1 缩小到 2019 年的 2.64：1，但近年来城乡居民间收入差距缩小的态势有所放缓。此次疫情对城镇居民收入一定会带来不利因素，但对农民收入影响更大。倘若农民收入出现断崖式下跌，不仅会再次加大城乡居民的收入差距，而且会影响到小康社会成色，对下一步实现差距缩小，进而实现城乡居民收入均等化的愿景形成更大的压力。

4．贸易安全。传统农业不会出现所谓贸易安全问题。然而现阶段中国已是全球农产品最大的进口国，2019 年中国农产品贸易额再创历史新高，达到 2301 亿美元，其中进口 1510 亿美元、出口 791 亿美元。作为全球最大的农产品进口大国，最近几年中国农产品进出口贸易有 3 个大的特点：一是进口农产品数量越来越大，品种越来越多；二是随着中国 GDP 总量和人均收入水平提升，对高端农产品需求旺盛，原来具有相对出口竞争优势的农产品，现在由于自身需求增长，出口量减少。比如水产品在前几年一直是中国最有竞争力的创汇产品，顺差常年超过 100 亿美元，但 2019 年贸易顺差减少到 20 多亿美元。水果前几年进出口呈顺差状态，2018 年开始出现逆差。三是蔬菜、茶叶等成为有出口竞争力的农产品。一方面进出口农产品满足了中国城乡

居民对农产品多元化，特别是高端化需求，另一方面进口农产品对外依存度提升，增加了贸易安全的不确定性。此次疫情对全球农业一体化格局是一记打击，从出口来看，中国有优势的蔬菜、茶叶、养殖型水产品，由于贸易渠道受阻，出口会受影响，出口贸易主体经营困难；从进口来看，粮食、油料以及其他大宗农产品出口国的出口限制和关税提升，导致进口预期不稳。因此，农产品进出口贸易不确定性成为大概率事件。

农产品依托国际国内“两种资源，两个市场”，一直是实现中国农产品充分供给的保障条件，也是中国农业参与国际分工，不断提升农业竞争力的必然选择。但是，加入世贸组织以后，相对于国民经济其他产业在全球贸易竞争中的发展机遇，农业产业的挑战和压力一直不减。疫情蔓延极大地增加了进口农产品风险，实现农产品供需平衡面临新的挑战。

概而述之，新冠肺炎疫情对中国农业农村经济的影响尽管初期产生于需求端，进而延伸到农业生产经营领域，但中后期对供应端的冲击尚未完全显现，确保农业农村经济健康运行，需要有妥善的应对之策，这是必须有所考量的。

三、确定应对疫情影响的基本思路

中央反复强调要一手抓疫情防控，一手抓经济社会的持续推进，要坚持底线思维，坚持在常态化疫情防控中，加快推进生产生活秩序全面恢复，力争把疫情造成的损失降到最低限度，努力完成全年经济社会发展目标任务，确保实现决战决胜全面建成小康社会，决战脱贫攻坚目标任务。农业农村经济健康可持续运行对实现预期目标要求意义重大，对此，需要立足国民经济健康运行要求和全球经济一体化背景，思考中国农业农村健康可持续发展的短期之策和长期思路。

1．对形势发展保持足够清醒的认识。新冠肺炎疫情作为突发事件，在不长的时间内，从公共卫生事件到波及全球政治、经济、社会、贸易，发展之快、影响之大，超越绝大多数人的想象。而对中国农业农村经济的影响，从农产品流通领域影响到生产领域，从畜禽水产业影响到种植业产业，从农业影响到农民农村，从就业影响到收入，从生产影响到贸易。在这样变化不定的形势下，既要保持足够的定力，更要及时考虑对预期实现的短期目标做适度调整，加大弹性空间，并留有与长期目标相衔接的茬口，以五年、十年为硬目标，务必完成，以一年、两年为软约束，可适度调整，完善农业农村经济发展相关重要指标的设定和实施。如何在“四化”同步要求下，补齐现代农业短板，如何提升中国农业竞争力，方针、路径、目标、任务既要坚守，更要善于灵活处理阶段性变化要求。

2．要有应对经济增长速度变化的忧患意识。经济下行对农业农村的影响是全面的。一是考虑对农业的影响。既要坚持对农产品特别是粮食总量安全的要求，也要有应对高端化、品牌化农产品需求减弱的预案，进一步完善农业供给侧结构性改革的阶段性目标。二是考虑对农民的影响。需要高度重视农民就业增收问题。国家近期出台和准备出台的财政、税收、金融信贷、基础设施建设等重大政策，既要考虑保增长，更要考虑保民生，要面子、更要里子，要好看、更要好吃。特别是脱贫攻坚的目标丝毫不能放松，对农民收入增速减缓、城乡居民收入差距再度扩张保持高度警惕。三是考虑对农村的影响。充分考虑城乡、工农、区域之间客观存在的二元结构，强化公共基础设施建设的重点区域要放在农村，重点项目要放在农业，重点群体要放在农民，把有限的财力、物力用于加快补齐农村基础设施短板，解决农民在医疗卫生、教育、社会保障方面的民生问题。在防控疫情过程中，缩小城乡二元差别，填补城乡二元结构鸿沟。

3．采取有力措施解决重大问题。一是进一步夯实农业基础。新冠肺炎疫情给我们最大的启示就是粮食安

全，进而产业安全的主动权要牢牢掌握在自己手里。否则一旦出现非常态事件，谁也救不了我们，谁也不可能救我们。粮食安全是中国生存发展的国之重器，对此要有足够清醒的认识。“谷物基本自给，口粮绝对安全”的方针任何时候都不能动摇。坚持粮食生产省长负责制，18 亿亩耕地红线，17.5 亿亩粮食播种面积，8 亿亩稻谷、小麦口粮播种面积，到 2022 年建成 10 亿亩旱涝保收高标准农田的目标任务必须完成。粮食从中央到地方的储备能力和调运能力必须进一步增强，田里要有粮，库里要有粮，碗里也要有粮。二是最大限度实现农村劳动力充分就业。贯彻落实中央要求，一方面通过减免税费、提供优惠信贷、发放特别国债扶持中小型企业，扶持非正规部门，扶持第三产业，扶持实体经济，把扶持企业生产经营和产业发展视为扶持农业农民发展，进一步完善农民工外出务工环境。一方面以实施乡村振兴为抓手，以促进农民就业增收为目标，通过一二三产业融合发展，延长产业链，发展新产业、新业态和富民乡村产业，增加农民在农业内部就业的规模容量，最大化降低农村劳动力不充分的就业状态和失业风险。三是千方百计增加农民收入。应对收入危机最好的办法，就是采取非常规的办法，中西部地区由中央负责，东部地区由地方政府负责，给农民群众发放一次性收入补贴，对贫困农民要加大给钱给物的支持力度。同时，要制定农民收入增长计划和防止农民收入下滑的预案，特别是通过增加农民工失业补贴、发放消费券等多种方式，调整国民收入初次分配和再分配格局，使农民收入不低于 GDP 增长速度和城镇居民收入增长速度。努力保持农民收入增长势头不发生逆转，缩小城乡居民收入差距，为实现共同富裕奠定坚实基础。四是坚持对外开放方针不动摇。在严防死守粮食总量安全和口粮绝对自给的前提下，继续秉承“两种资源，两个市场”的思路，扩大增加农产品进出口国家和目的地，特别是强化农业“一带一路”合作共享共赢理念。要全球化，而不是孤立化，降低贸易风险和不确定性，确保中国农产品供给数量充足，品种多元，最大限度满足中国城乡居民对农产品多元化、差异化、高端化和绿色化需求。

4．重中之重在于目标任务要求的落实。中国是富有东方文化传承的国家，组织能力、动员能力和执行能力在全球堪称范例，此次新冠肺炎疫情在最短的时间内得到有效防控就是最好的证明。现阶段无论是有关经济社会发展的长期目标和阶段性任务，抑或是应对疫情出台的若干政策措施，应该讲已覆盖了经济社会发展各个领域，既表达了政府意志，也回应了人民群众的诉求。但无论是从维持农业农村经济健康可持续发展的要求来推进，抑或是从应对疫情的近期措施来审视，重中之重还是在于各项目标任务要求的真正落实到位。为此，一是要加快构建农业农村经济常规运行与应对经济社会突发事件处置办法相结合的管理体制，强化常态管理与危机管理相结合的监测预警机制。换言之，当前确保农业产业安全，刺激农民充分就业，增加农民收入，维护农产品国际贸易秩序的措施要与乡村振兴战略目标相衔接，与脱贫攻坚后续政策出台相衔接，与正在研究制定的“十四五”农业农村发展规划相衔接。二是建立完善各项目标任务要求落实监督机制。坦率地讲，近期无论是常规政策，抑或是应急举措，出台的若干政策目标很明确，任务很具体，但关键在于抓好落实。实践中看，目标任务要求从中央落实到基层，层层加码的也多，层层弱化的也不少，但最终完成效果如何一直缺乏科学的研判标准。对此，要认真研究加以改进。

从单一的公共卫生事件到全球经济社会动荡，新冠肺炎疫情是一场突如其来的危机。如何转危为机，保持农业农村经济与国民经济同步健康运行，是历史赋予我们的使命，也是对我们治理能力的检验。我们没有退路和别的选项，唯有勇往直前争取最终的胜利。

（作者单位：清华大学中国农村研究院）

从土地承包制度稳定到产权稳定

田传浩　阮皓雅

2019 年 11 月 26 日，中共中央、国务院发布了《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》（下称“《意见》”）。《意见》主旨与十九大报告及 2018 新修订的《农村土地承包法》对稳定土地承包关系的强调一脉相承。

《意见》在第二轮土地承包期末这一关键时刻发布，能够稳定农业经营者长期发展的信心。我们认为，此次《意见》亮点在于，在土地承包关系不变基础上延长承包期。《意见》的发布是巩固农业基本经营制度、推动乡村振兴战略的重要举措，具有保障地权稳定性、促进农业现代化、推进农村基层治理的重大意义。

一、四大亮点

《意见》全文强调农地制度与承包地稳定的“长久不变”，核心指向促进土地的规模经营，主要包含以下四大亮点。

首先，延长土地承包期。

“延包”是《意见》的重点内容。《意见》强调“第二轮土地承包到期后再延长三十年”，这与十九大报告及 2018 年底新修订的《农村土地承包法》保持一致。

《意见》也强调，土地承包期的续包以承包地确权登记颁证为基础，在 2018 年年底前基本完成确权登记颁证工作的基础上，要“继续做好收尾工作、化解遗留问题，健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的确权登记制度，并做好与不动产统一登记工作的衔接，赋予农民更有保障的土地承包权益”。

农地的确权与地籍系统的完善将为农地稳定性的提升提供依据，奠定基础；土地授证与承包期延长将一同加强承包地的地权稳定性，增强农业经营者的长期投资信心。

其次，限制土地频繁调整。

《意见》中提到两点来限制承包地的频繁调整。其一，强调第二轮土地承包到期后应坚持延包原则，除了“存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组”，村庄“不得将承包地打乱重分”，如果有个别农户的调整情况，需要经过村民会议讨论，三分之二的成员同意，报送相关行政部门批准，且相关部门对此情况要“从严掌握”。

其二，对因社区成员权变动而导致的土地调整情况做出严格限制，继续提倡“增人不增地、减人不减地”。对承包方因家庭人口增加、缺地少地导致生活困难的情况，采取“提供就业服务、做好社会保障工作”而非土地调整的方式进行帮助，以此保持承包关系的长期稳定，防止耕地经营规模细分。

第三，维护进城农户土地承包权益。

《意见》提出“现阶段不得以退出土地承包权作为农户进城落户的条件”，这与 2018 年底新修订的《农

村土地承包法》保持一致。对承包农户而言，进城落户可以选择自愿有偿地在集体内转让土地承包权或将承包地退还，也可以保留承包权，以多种形式流转经营权。

截至 2018 年年末，我国户籍城市化率为 43.37%，常住人口城镇化率为 59.58%，可见有大量的进城务工农民。这一举措将消除农户城市落户的顾虑，为进城农户提供底线生存保障，有力维护进城农户的土地承包权益，并有利于社会稳定。

第四，平等保护农地承包权与经营权。

《意见》多处提到要给农户赋能，完善承包地权能，要落实农村所有权、承包权、经营权“三权”分置体系，强化对土地承包权的物权保护，保障农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包土地的经营权抵押、担保权利。对土地调整的严格限制增强了承包权的稳定性。面对承包权派生的土地经营权，《意见》强调发挥三权的各自功能与整体效用，要“层次分明、结构合理、平等保护”。对承包地各项权能的平等维护将提升农地经营权的稳定性，有利于农地经营者对规模经营的长期投资。

二、最大亮点：土地承包关系不变基础上延长承包期

《意见》的最大亮点在于，明确表明在承包期延长过程中，农户和集体之间包括承包地块、面积等在内的承包关系不会发生变化。这是历史经验的总结与改进。

自 1982 年中共中央批转《全国农村工作会议纪要》，确立家庭联产承包责任制以来，我国家庭联产承包责任制经历了两轮延期。

1984 年中央一号文件提出要“延长土地承包期，土地承包期一般在十五年以上”，而在延长承包期之前，“群众有调整土地要求的，可以本着‘大稳定，小调整’的原则，经过充分商量，由集体统一调整”。虽然第一轮土地承包期确立了固定的承包期限，但由于政策留出可调整的缺口，导致一些地方为了解决人地矛盾而频繁调整土地。

因为不同地区实施家庭联产责任承包制存在时间差异，在 1993 年部分地区第一轮土地承包期即将到期之时，中共中央、国务院发布了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，规定“为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长 30 年不变”。

1994 年底农业部发布《关于稳定和完善土地承包关系的意见》，提出“发包方与农户签订的合同，到期一批，续订一批，把土地承包期再延长 30 年”，但也提到了“切忌‘一刀切’”，“因人口增减、耕地被占用等原因造成承包土地严重不均、群众意见较大的，应经民主议定，作适当调整后再延长承包期”。

为提升承包农户开发土地的积极性，防止短期行为，国家延长土地承包期为 30 年。1998 年修改的《土地管理法》规定“土地承包经营期限为 30 年”。第二轮土地承包，统一确定起始时间为 1997 年 1 月 1 日，至 2026 年 12 月 31 日止。

但受农村人地冲突的影响，第二轮承包过程采取了打乱重分的方式，农户因土地流转、土地投资等产生的农地收益收到损害。据浙江大学学者田传浩 2000 年在浙江、山东、江苏的调查，有 66%的村庄在二轮承包时进行了土地调整。而根据农业农村部学者廖洪乐 1999 年对陕西、安徽、湖南、四川、浙江 90 个村民小组的调查，有 36 次土地大调整发生在第二轮承包期，均发生在第二轮延包开始，其中有 33 次是把所有的土地打乱重分。这种发生在土地延包时的土地调整，导致了地权稳定性丧失，不利于农业经营者在土地上的长期投入。

第二轮延包时，大量的土地仍然由承包者经营，分散、零碎的土地利用是当时的突出特征。但近二十年来，随着农地市场的发展和三权分置改革的推进，现在大量的农地已经由农业经营大户、农业公司等新型农业经营主体经营，比如，浙江省土地流转比例已经超过 50%。此外，随着农地三权分置改革，允许农地经营权抵押为农业经营大户、农业公司等农业经营主体提供了大量的金融支持，农地经营权抵押也要求农地经营权对应的地块能够长期稳定不变。与 1990 年代不同，目前的农业经营规模相对更大，有更多的土地长期投资，土地再分配会对农业的规模经营产生极大的不利影响。

因此，现阶段要实现农业现代化、推动乡村振兴，必须进一步保障土地经营权的长期稳定，保障农业经营者的投资安全。

本次发布的《意见》严格限制土地不得打乱重分，提出农民进城也可以保留承包地，这将确保承包关系稳定；在此基础上延期三十年，事实上将第二次土地承包期延长到了 60 年。加上 2014 年开始、现基本完成的农地确权行动作为“长久不变”的依据，我国农地的地权稳定性程度得到了极大提升。

在第二轮承包进入期末时发布的《意见》有利于循序渐进推进承包期延期工作，将有力防止因土地关系打乱而导致的农户利益受损和土地纠纷情形的出现。只要承包期有期限、易调整，农业经营者对土地的预期就不稳定、派生的经营权就不稳定，而此次的延包举措进一步坐实了土地的承包权与经营权。在土地承包关系不变基础上延长承包期，是国家赋予农户更稳定和有保障的农地产权的重要举措。

三、对农业发展的意义

维持农地制度稳定性、促进土地的有效利用、保障集体经济组织成员的土地权益、实现平稳过渡是《意见》的四大准则。保持土地承包关系稳定并长久不变，首先有利于促进土地投资，从而推动农业发展。

如何赋予农民稳定而有保障的地权，是促进农业发展、保持农村社会稳定的关键。家庭联产承包责任制阶段，农民拥有了农地的承包经营权，农地权益的保障水平有了很大提升。但该制度安排也存在三大不足：

其一，集体所有、按户分配为特征的土地均等配置制度，使得我国土地细碎化问题较为突出，这一点需要通过土地流转来进行弥补。

其二，农户的土地权限建立在社区成员权的基础上，而生老病死等社区成员边界的变化导致了频繁的土地调整，降低了地权的稳定性。

其三，1984 年中央一号文件提出允许土地承包经营权合法流转，确立所有权与承包经营权的“两权分立”，但随着土地流转的进行，两权分置已逐渐不能满足现实需要，土地派生权属（收益、入股、抵押等）不够清晰易造成土地纠纷。虽然到 2016 年，我国的农地流转面积已经达到 4.7 亿亩，但仍然只占家庭承包面积比例的 35.1%，家庭承包经营仍然占据农业生产经营的主导地位。小农经营会造成一定的效率损失，且农村人才外流与现代生产力的发展要求形成一定规模经营的现代农业，而土地调整与经营权的保障缺失为此带来障碍。

对上述三点缺陷，已有一系列的中央政策文件来逐步解决，《意见》也对此做出了重新强调。

其一，《意见》提出，各地“可在农民自愿前提下结合农田基本建设，组织开展互换并地，发展连片种植”并支持“新型农业经营主体通过流转农户承包地进行农田整理，以提升农业综合生产能力”，农业规模化发展的导向明显。

其二，《意见》提出延长土地承包期并严格限制土地调整，这在一定程度上稳定了土地经营者的投资预期。

其三，《意见》强化了农地的物权属性，继续完善了农地的“三权分置”，平等保护土地派生的承包权与经营权。

这显示，在农地流转不断扩张的背景下，我国现行的农地制度改革正以土地财产化为方向，不断完善农地权能，这无疑将推动农业发展，有利于我国的现代农业建设。

四、对农村治理的意义

保持土地承包关系稳定还有利于处理农村基层社会土地矛盾。

我国农村土地产权归属具有模糊性的特点。集体作为一个统合的概念将农村承包地所有权置于了“虚置”地位，集体及作为其代理人的村干部能对农地这一非市场资源施加重大影响，导致现实中出现大量的土地纠纷。

由农村承包地带来的乡村治理矛盾可以划分为两类。

其一，土地调整导致的矛盾。一方面，土地承包到期后村集体回收土地重新分配会导致土地流转连续性遭到破坏，进而造成农民利益受损；另一方面，由于政策规定土地承包“三十年”不变，但实际运作中存在因家庭人口的增减而导致村民拥有耕地不均的情况。在一些村庄，土地调整诉求得不到满足造成村干部与村民关系紧张。

其二，农地流转导致的发包方与承包方的矛盾。村干部既是村民的代言人，同时也逐渐成为政策执行网络的末梢，他们双重角色使他们很难在政府与农民之间找到平衡点。某些地区为了推动地方发展，将土地流转面积、流转比例纳入政绩考核，或不顾实际情况强制打造地区特色农业等举措，导致现实中产生村干部私自调地、限制种植作物类型、强制进行农地流转等情况，农民作为土地承包权主体的选择权受到侵害。

对基层治理中出现的土地矛盾，《意见》明确，农户和集体之间包括承包地块、面积等在内的承包关系都不会再发生变化，家庭人员变动不与承包地重分挂钩，这将使原有的承包关系得以持续。加之农地授证的普及使土地权益归属有证可依，农户的流转收益将得到保障。对承包地变动的严格规定也将缓解村干部在土地调整过程中“进退两难”的境地。

面对可能存在的发包方扭曲农户选择权的问题，《意见》用了三个“不”字表达保护农民地权的决心：“不论经营权如何流转，不论新型农业经营主体如何发展，都不能动摇农民家庭土地承包地位、侵害农民承包权益。”同时强调“农户承包地要保持稳定，发包方及其他经济组织和个人不得违法调整”，发包方也不得强制进城落户农户退出土地承包权；且在第二轮承包期即将到期的过渡阶段，要“平稳过渡”、“因地制宜”、“步步为营”，以渐进方式推动承包关系长久不变，以降低农民利益受损的风险。

此外，在资本下乡政策的鼓励下，地方政府为引入专业大户、农业产业化龙头企业等农业新型农业经营主体，往往给予其财政专项资金与各类补贴和注入式的行政帮扶，使普通农户在农地流转等方面利益受到挤压，对此《意见》强调要“起点公平、机会公平”。

这些举措无疑有利于缓解基层矛盾，维护农村社会稳定。

（作者分别为浙江大学公共管理学院教授，浙江大学公共管理学院硕士生）

乡绅参与乡村治理的公共实验意义

——疫情下的粤东农村

彭伟步

新冠肺炎对中国社会产生了重大影响，对中国的乡村治理提供了一个新的治理视角。在历史的发展过程中，中国乡村治理曾经存在由乡绅主导治理的状态。直到新中国成立后，乡村治理的实施者才逐渐为基层政权所取代。然而，由于历史原因，乡绅仍然在乡村治理中发挥重要功能。

在此次疫情当中，由基层政权动员，乡绅配合的乡村治理方式，是否产生与过去由乡绅治理的效果，甚至有过之而无不及？这是一个值得我们观察与思考的问题，换个角度来说，当前由基层政权实施的农村自治，还存在那些缺陷和不足呢？在防控新冠肺炎的实践中是否可以帮助我们揭开乡村治理的面纱，使我们更进一步探讨乡村的有效治理模式。

在漫长的历史过河中，广东许多地方延续了同姓成村的传统。村民由乡绅的带动下，在村子里建起祠堂，供村民摆放先人的牌位，在清明节、春节一起上香祭拜祖先，并邀请剧团唱戏。祠堂既是议事堂，又是召开村民大会的场所，也是小孩游玩，老年人休闲的场所，甚至还是安顿在自然灾难无处可去的家庭的特别庇护所。在粤东某些地区，基层政权与乡绅代表几乎平起平坐，有些村民既是乡绅，又是村长、村代表，他们热心村子里的公益事业，例如修路供水，募集资金资助上学的孩子，在涉及到村子的利益时，还作为村民代表与政府交涉。本文以广东陆河县河田镇安子瑶村作为研究对象，在当前疫情蔓延和中国现代化治理的背景下，考察乡绅参与乡村治理，辅助基层政权实施对乡村有效治理的政治景观与传统文化图景，了解人口流动、经济发展和政治空间延伸对乡村的影响，及乡绅在乡村治理的功能性变化。

古今乡绅治理乡村的变化

在历史当中，乡村的治理主要由乡绅来完成，族长或士族具有一言九鼎的威信，对于解决村民的矛盾与纠纷发挥着显著的作用，各村之间的矛盾也由乡绅来调解，例如水资源的分配，道路使用权的归属，环境病害的共同医治，甚至不同村民之间的通婚与离休，均由乡绅来处理，实在处理不了，才由县官主持公道，然而，在大部分情况下，村民均不愿意上告到县官，一是官吏旷日持久，二是不想撕破脸皮，三是县官能否保持公正是一个疑问，四是打官司需要聘用大状，需要花费不少银子。

种种原因，村民之间宁愿寻找乡绅私下解决，也不愿意撕破脸而寻求官府的帮助，而县府也乐得做一个甩手掌柜，只要村民按时按章交纳公粮或者税金即可。乡村的乡绅治理因此能够帮助村子保持相安无事的自然状态，也由此形成一个相对封闭的自给自足的小农社会。比如说，安子瑶村在历史形成过程当中，作为地主阶级与士族的乡绅是村子的既成代表，在稻子收成不理想的状况下，与官府交涉，要求降低甚至取消交纳公粮的数量。作为客家人，面对土匪不断侵袭，乡绅力主村民建设围楼以保护自身的生命财产安全。在清明节时，乡绅组织村民一起到祠堂祭拜祖先，吸引外来同姓者移入，并提供临时住所等，可以说，安子瑶村的治理功能基本由地主所承担，而村民也因为缺乏知识、经济能力处于被治理的状态。

然而，乡村由乡绅治理有可能引发由乡绅取代政权的危险。当官府出现管治危机，政治权力无暇顾及乡村，或者官府在特定时候需要乡绅维护基层政权，并由乡绅提供粮草、兵源时，就会出现地方割据的现象，最后无一例外地颠覆了中央政权，促成朝代更迭。纵观中国历史，这种危险是导致朝代更替的重要原因。在民国时期，乡绅自发组建团防组织，购买枪支和弹药，以保护村子的安全。当然，这些团丁和团防组织主要保护的是村子里的大户人家。

今天的中国显然非古代中国所能比拟。信息流通加快，社会分工日益精细，人员流动频繁、迅速，自给自给的乡村经济与生活方式已经完全被自由流通的商品经济所打破。经济来源多元化，思想也呈现多样性，村民不再被禁锢于土地上，而是通过多种方式寻找经济来源，实现改变经济状况和家庭命运的目标。

因此，乡村实际上已经完成了质的变化，由乡绅治理的治理方式按道理来说应该被现代法制政府所全面取代，然而，我们在现实当中，仍然看到乡绅在乡村治理当中有存在的必要性，由此出现乡绅与基层政权双重治理的事实，并在乡村治理的实践当中相互辅助，实现对乡村的有效管治。比如安子瑶村一共约 400 人，根据村长提供的名册，97%的村民姓彭，只有 3 户才为其他姓。每户家庭至少有一个青壮年赴深圳做生意或搞装修。村子各户的生活水平基本处于同一水平线上，基本消灭了贫困。村子的治理主要由村干部与乡绅一起承担。实际上，有些村干部本身就是乡绅。他们自掏腰包，发动村民募捐，修路通水，清洁卫生；帮助去世老人的家庭处理后事，联系管乐队、锣鼓队，划定墓地，在丧葬过程中举行“祭神拜天”仪式等等。村民对过世老人的牌位能否进祠堂比较在意，这就需要族长召开理事会进行讨论，并确定安放牌位的收费标准。

这种状况的存在，与中国乡村千百年来形成的想象共同体有密切关系，例如，村民往往由同姓者组成，具有明显的宗族色彩。他们之间的血缘、习俗、文化、语言、宗教等极为相似，甚至在动乱时期村民们在村子里内部通婚，造就了一个由血缘纽带相互联结，村民互有亲戚关系的共同体，形成了一个乡村既是村子，也是一个宗族的特殊现象。这种乡村结构，完全按照现代法制进行政治制度实践，显然无法契合当前乡村的实际情况，也无法在日常的政治生活当中取得明显成效。事实上，在许多乡村的议事活动当中，族长或者长

房，仍然在现实的乡村治理当中拥有强大的话事权与决定权，这就导致乡规民约与现代法制精神相悖的现象。例如安子瑶村规定出嫁女不能享有村子原有的福利待遇，其拥有的土地要么流转给兄弟，要么重新分配给其他村民。

因为血缘而构成的人情网络和地理边界，并由具有同一血缘的乡绅在乡村当中发挥治理功能，与基层政权结合在一起，一方面能够保证乡村的稳定，缓解乡村的矛盾，但另一方面也可能帮助乡绅通过攫取权力，与权力、利益揉成一团，变成乡村的既得利益者，形成了家族势力，甚至催生乡村黑恶势力，这是乡绅治理乡村的一个重大危险，即当今的乡村治理重走过去老路。历史上，乡绅通过买卖官爵之后，获得政治权力，从而实现对地方的割据，导致中央政府对地方治理权力被削弱甚至被抵制。

乡村治理的公共化实验

疫情不断蔓延，而乡村作为中国社会最基本的社会组成部分，如何防疫就成为人们关注的焦点。长期以来，乡村公共卫生缺乏投入，是卫生健康体系最薄弱的环节。这也是政府最为紧张和焦虑的问题。大量回乡过年的人群对乡村有可能造成致命的破坏与冲击，一旦乡村的卫生公共体系因为薄弱环节被击破，感染者数量将以几何级别增长，然而，从当前乡村发病的情况来看，其并未出现如此这些令人紧张的现象。这要归结于乡村公共治理的成功，说明基层政权与乡绅的乡村治理实践是成功的，有效的。

此次疫情全面地展示了乡绅在治理乡村当中的作用。他们在具有强大的威慑力，通过村子里的喇叭用地方方言向村民喊话，采取微信通知的方式知会村民，通过无人机进行联防联治，在被隔离的村民家门口贴上告示，警告被隔离家庭不得出外，同时也告诫村民不要靠近。这种粗暴简单的治理方式褥夺了村民名誉权与自由权，虽然有违现代法制社会的思想，但却取得明显成效，在乡村防疫控疫当中完成政府的社会动员工作。

为了防控疫情，基层组织在实施乡村治理与管控措施时，出现执法过度，用力过猛的现象，残踏了乡村家庭和个人隐私权、财产权和自由权的现象。一些在现代社会不应该出现的现象映入人们的眼帘，例如在村长和乡绅的指使下，恐惧疾病传染的村民堵路断路，断水断电，戴着红袖章自恃有权力查问任何人，甚至对村民进行禁锢。因此，才会出现一家三口在家里打麻将竟然被戴红袖章的执法小组破门而入，砸坏麻将台，并受到殴打等违反法制的现象。这种现象的出现，从另一个角度说明乡村的公共治理乡规民约如果与公权力结合在一起，就会严重伤害到私有权和人身自由权的实践。

面对简单粗暴的乡村治理，是村民对疫情的认识不够，缺乏卫生健康意识，还是村民的法制意识低，必须要有简单粗暴的方式才能实现疫情的防控？这显然有待学者理性冷静地分析。迄今为止，卫生健康体系最薄弱的环节未见大规模的疫情爆发，在某种程度上改变了许多学者对农村爆发疫情的看法，从这一方面我们看到公权力介入农村治理的效率与效用，另一方面，也反映出乡绅在防控当中发挥了显著作用，堵起了一道

防护墙，通过严厉禁止人员的流动，使疫情能够得到有效控制。实际上，农村很大一部分的食品药品以及基本日常品的分配，大多由村干部和乡绅所承担，重现了过去农村合作社的功能，也展现了乡绅在治理乡村当中的作用。

中西乡村的结构性差异及实施西方式治理的危险

新冠肺炎疫情是一次检验乡村治理的社会实验与公共实践，全面反映了乡村构成的变化，呈现出基层权力与乡绅实现密切互动，完成政府的社会动员，并建设起强有力的防疫墙，从而有效地把疫情排斥在外等新动态。乡村的疫情防控反映了乡村治理的地方性、血缘性、宗族性特点，与西方乡村的存在性质完全不同，也导致治理模式存在明显差异。

在现实的司法实践与乡村治理当中，西方国家的乡村治理既有公权力的实践，也有思想上的治理与控制，例如在思想控制方面，乡绅是由教会的牧师所构成，村民听从牧师的指引，不能做违反上帝的约定，因此乡村在公权力与教会的双重介入下，实现公共治理。

然而，中国乡村则是因为血缘关系而由宗族所构成，宗教反而没有在乡村治理当中发挥显著功能，乡绅也是由族长或者其他士族所构成。因此，中国乡村的治理与改造要在特有的人情、血缘与文化传统所形成的网络中完成，可想而知，这种乡村结构一旦遭到破坏，又没有其他的力量来填补这个空白，不仅乡村的治理无法进行下去，而且还会摧毁原有的血缘、文化网络，改变既有的农村面貌和文化结构，导致农村出现混乱局面，进而对中央政府的管治造成不利影响，甚至危及权力的行使。因此，痴迷西方法制，力图改变中国乡村的政治、经济和文化面貌，不仅会给乡村带来灾难，而且还会摧毁中国传统文化的原生力量。

乡绅是中国传统文化最有力的支持者、承传者与维护者，然而外国教会一旦在乡村传教，改变了村民的宗教信仰和祭祀文化，村民就不再去祠堂祭拜祖先，乡绅在精神与思想上就失去了对村民的引导。村民对家族意识与血缘关系的淡漠，逐渐瓦解乡村的传统文化结构，消解血缘性的人际网络，导致乡土文化的色彩越来越淡薄。中华文化的传承根基与基础就会被动摇，造成村民的祖先敬仰和传统文化承传的代际危机，即清明节、春节等重大节日不再受到欢迎，反而西方节日在村中流行，可想而知，这将对中华文化构成致命伤害。

新冠肺炎背景下的乡村治理，呈现出基层组织动员，乡绅配合的方式，并在此次防疫扩散当中发挥了有效的作用，事实证明，乡绅的存在，符合中国乡村历史发展的现实要求，在乡村治理当中仍然能够发挥作用，然而面对公权力被滥用的问题，乡绅功能角色过度释放，以及潜在的权力置换危险，需要政府在此次乡村防控疫情的公共实践中吸取教训，完成相关治理制度，适当改变公权力过大而私人空间过小的状况，以实现乡村治理的科学化、现代化和中国化。

（作者：暨南大学新闻与传播学院副教授）

近一百年来现代化进程中的中国乡村

吴理财

一、关于乡村的争论

近代以来，我国自踏上现代化道路，乡村即出现凋敝衰败之势，由此引发了乡村往何处去、中国经济走何种道路的争论。这一争论从 20 世纪 20 年代开始，盛行于 30 年代，并持续至中华人民共和国成立之前。

20 世纪二三十年代，关于乡村的争论，大致形成四种主要意见：一派主张复兴农村，振兴农业以引发工业，这以章士钊、梁漱溟等人为代表；一派主张发展工业，认为振兴都市工业才能救济农村，这以吴景超、张培刚等人为代表；第三种意见是先农后工，主张首先使农业农业化，在农村培植小规模农村工业作为向工业社会的过渡；第四种是调和论点，主张农工并重，提出发展民族工业和实行民主主义的计划经济。抗日战争爆发以后，这一争论暂时中断。40 年代初，又有人写文章重弹以农为本的老调，于是一场论战又起。这些争论，处在中华民族内忧外患的特定历史时代，夹杂着如何救国图强的想法。尽管如此，其争论的焦点在于中国到底是选择工业化道路还是农业化道路。

当时参与论战的学者，要么批评西方工业化的弊端而主张农业化，要么针砭我国农业之痼疾而提倡工业化。然而，主张农业与工业并重的学者毕竟少数。这场论战前后持续二十余年，自至人民政权的建立才一时终结此一论战。这场论战的最终结果，工业化论调渐居主流。

从这些争论来看，当时人们对于“乡村”的认识，大多局限于农业或农业发展这一产业或经济的维度，要么将乡村的衰败简单地归因于农业本身的弱势或者农业发展的问题，要么将农业与工业相对立，把农业发展的问题归咎于工业化的阻挠、侵扰或掠夺。无论是主张农业化的还是主张工业化的，绝大部分把农业的发展与乡村的发展相等同；尤其是前者，更简单地认为发展农业便能复兴乡村。

在这场论战之中，只有极少数学者把乡村视为一个社会的概念加以认识，从乡村的社会方面探寻乡村凋敝的原因。其中，尤以乡建派梁漱溟为代表。他自己宣称并不反对工业化，但认为，“我们的目的可以是振兴中国的工业，却要紧的，眼前用力须在农业”。“中国根干在乡村；乡村起来，都市自然繁荣”。“救济乡村，亦即救济都市”。对于乡村，他强调“更须知道的，我们要解决的是社会问题”。并且，难能可贵的是，这些乡建学派的代表人物在当时的历史背景下竟能深入乡村亲身践行其学说，开展各种乡村建设的实验，试图重新振兴乡村，复兴中国。其中最具代表性、有影响的，当数山东邹平、河北定县、江苏无锡和昆山四地的乡建运行，尤以 1931-1937 年间梁漱溟主持的邹平实验最具影响。

二、工业化与乡村

如果说之前还主要停留在论战层面，那么人民政权建立以后便开始大力推进社会主义现代化，工业化成为这一现代化的基调。

在特定的历史条件下，发展工业只能从农村汲取资源。据牛若峰所言，1952-1989 年，国家通过工农产品价格“剪刀差”和税收，从农村汲取资金 7000 多亿元（扣除国家支农资金），约占农业新创造价值的 1/5。超过当时国有工业固定资产原值。虽然学界认为到了 20 世纪 90 年代初，国家工业化资本原始积累已告结束，并已进入中期发展阶段，但是国家从农村汲取发展资金的政策并未改变。1990-1998 年，国家通过财政渠道、工农业产品价格“剪刀差”和金融渠道，又从农村汲取资金 1.9 万亿元。可以说，30 多年来国家工业化的投资主要是通过剪刀差取得的，是剪刀差奠定了中国工业化现代化的初步基础”。而根据国务院农村发展研究中心 1986 年的推算和温铁军的引用，“1953-1978 年计划经济时期的 25 年间，工农业产品价格剪刀差总额估计在 6000-8000 亿元。而到改革开放前的 1978 年，国家工业固定资产总计不过 9000 多亿元。因此可以认为，中国的国家工业化的资本原始积累主要来源于农业”。尽管不同学者的计算方法不尽相同，计算的具体数据也有所出入，但结论几乎是一致的，中国工业化的原始积累来自于农业，以牺牲农民的利益为代价。这在特定的历史时期，确有其一定的现实合理性。

但是，这一特定的工业化发展方式却形成了路径依赖，被锁定在相应的制度安排和社会结构之中。通过农村税费改革，国家最终在 2006 年废止了农业税的征收，但是工农业产品剪刀差问题至今仍然存在。除此以外，“改革开放以来，出现了国家汲取农村资金的新形式。最近 20 年间，国家在征用农民集体所有土地 1 亿亩的运作中，利用垄断一级土地市场，通过土地价格‘剪刀差’（市场价格—征地补偿费），从农民手里拿走了土地资产收益 2 万多亿元。过去 10 年中，大约 2000 万农民在现代化进程中失去了土地”。

锁定这一工业化道路的制度安排和社会结构，便是新中国建立以后逐步建立起来的城乡二元分割体制，该体制由城乡分立的户籍和人口管理制度、社会福利制度和社会管理体制等耦合而成。其中，在农村所实行的人民公社体制尤具代表性。农村土地改革以后，4 亿农民成为土地所有者和经营者，纳税的主体由原来农村人口的 10%一下子变成了 90%，其征税的成本大幅提升。为了解决这一问题，新中国成立后不久，国家不得不在农村地区推行农业合作化、集体化以致公社化，使土地由农民私有转变为集体所有，纳税主体也随之由 4 亿农民变为 400 万个合作社和随后的 7 万个人民公社。这样一来，不但可以大大减少征税的成本，而且可以更加方便、隐蔽地从农村汲取资源。人民公社“是政社合一的组织，是我国社会主义社会在农村中的基层单位，又是我国社会主义政权在农村中的基层单位”，实行“三级所有，队为基础”的管理体制。人民公社组织“取代了一切的行政和非行政组织。除此以外，不再有任何民间的生产、生活、娱乐组织，农村社会几乎就是一个军事化的社会”，究其实质，乃是组成一个“政治吸纳社会”或政治社会一体化的体系。除了直接满足政治整合的需要以外，同时还可以从乡村社会隐蔽性汲取资源，以服务于国家工业化和现代化建设的需

要。人民公社 20 多年时间，通过政社合一、党政合一、三级所有、队为基础的组织结构，为国家提供了进行现代化建设所需要的人财物资源，并最终将中国由一个基本上的农业国（建国之初农业产值占国民生产总值约 80%），建成了一个工业国（人民公社解体时农业产值占国民生产总值约 20%）。应该说，在无法从国外获取资源的前提下，人民公社制度为完成中国工业化的原始积累，立下汗马功劳”。通过人民公社这种体制构造，国家从农村高强度地汲取资源，因为不是直接以农户为计征单位，农民往往难以直接地感同身受。有学者指出，在人民公社时期农民负担要比 20 世纪八九十年代严重得多，人民公社时期农民负担与上年农民纯收入的比例最高达 35.2%（1970 年），最低也有 20%（1962 年），一般在 25%左右，而且，这些数据尚未将那一时期极为严重的工农业产品“剪刀差”和大量无偿调用农业劳动力计入在内。只是在那时，这些极为严重的农民负担是通过农村基层集体组织间接征收的，被人民公社制度所掩盖。

随着农村土地“大包干”的普遍推行以及人民公社制度的最终破产，农民负担问题与农民逐渐产生了直接的利益关联。一开始，农民尚沉浸在土地家庭承包经营的欣喜之中，而且，农民的实际收入相对于过去确有极大的提高，农民对负担问题尚未来得及感同身受。1978 年，我国粮食总产量 6095 亿斤，1984 年达到了 8146 亿斤，增长了 34.3%；人均粮食占有量，从 1978 年的 633 斤，增加到了 1984 年的 781 斤，增加了 23.4%。农民人均纯收入从 1978 年的 134 元增长到了 1984 年的 355 元，扣除价格因素后实际增长了 1.5 倍，年均增长 16.2%。1978 年，我国农村贫困人口（标准为 100 元/人、年）为 2.5 亿人，贫困发生率为 30.7%；到 1985 年农村贫困人口下降到 1.25 亿人（标准为 206 元/人、年），贫困发生率降为 14.8%。然而，到了 1980 年代中后期，农业发展进入徘徊期，农业增产不增收，农民负担问题才日显突出。值得一提的是，到了 1980 年代中期，我国农村乡镇企业“异军突起”，它在一定程度上缓解了农民负担问题。据有关研究，1984-1988 年间，乡镇企业每年转移了 1300-1400 万农村劳动力。1988 年乡镇企业总产值在农村社会总产值中占的比重上升到 58.1%。1985-1991 年的 7 年间，全国乡镇企业支付的工资总计达 3500 多亿元。“七五”期间，全国农民人均纯收入增加 232 元，其中 35%来自乡镇企业。1991 年全国乡镇企业已从农民中吸收了 9600 多万剩余劳动力。“七五”期间，乡镇企业用于以工补农、以工建农、兴办农村各项公益事业的资金约 550 亿元，高于同期国家用于农业的基本建设投资，成为这一时期我国农村社会经济发展的重要资金来源。可是好景不长，进入 1990 年代中后期，乡镇企业普遍的不景气，农民负担再次凸显出来，农民因此怨声载道，并开始动摇对农村基层政府的合法性认同。农民抗税抗粮、集体上访和群体性事件不断发生，一时成为中国农村的普遍现象和主要问题。于是，从 2000 年开始国家才在农村地区进行税费改革。

这一历史过程，反映在城乡居民收入的波动上。改革开放以来，我国城乡居民收入差距经历了逐步缩小又重新拉大的过程：以农民收入为 1,1978 年城乡居民收入名义比率为 2.56，以后连续 6 年下降，1984 年降到最低点为 1.7，然后重新上升，1994 年出现又一新高为 2.86，经过数年下降又重新上升，2001 年为 3:1，超过改革初年的水平。如果考虑到农民纯收入中约有 30%-40%需用于生产性投入和城市居民享有的多种福利因素，则目前城乡居民可比较的真实比例应当是 4.5-5:1。

三、乡村振兴战略

如果说，在中华人民共和国建立初期阶段乃至改革开放之后十年间，在特定的历史条件下，大力进行工业化建设，无可厚非，有其历史合理性。但是，随着工业和城市的快速发展，达到现代化中期水平以后，就必须适时对工业化和城市化的发展政策进行调整，以避免工农、城乡之间的差距越拉越大。

2017 年 10 月，习近平总书记在党的“十九大”报告中提出乡村振兴战略。并且在这个战略中，首次提出“建立健全城乡融合发展体制机制”。重新定义了城乡关系——从“统筹”转向“融合”，这是中国共产党对新时代城乡关系在思想认识和政策取向上的进一步升华。

乡村振兴战略是跟城市化相对的一种发展战略（二者构成国家发展战略之“两翼”，应该比翼齐飞），其根本用意及着力点则在于“乡村”本身。这一战略鲜明地体现着一种乡村主位的发展理念，它站在乡村大地上思考中国乡村发展的方向和路径，而不是片面地主张将乡村融入并最终消弭于城镇化之中。乡村作为一种典型的人类社会生活形态，在相当长一个历史时期内不会被城市所取代，亦无须被城市所取代，乡村和城市都是人类值得珍视的重要生活方式，各自有自己独特的社会价值。城市有城市的特点和优势，乡村有乡村的特点和优势，两者应该并存共生共荣（而不是扩张城市减少农村减少农民）。

四、结 语

纵观近一百年中国现代化历程，乡村不断衰败凋敝。乡村何去何从，成为现代化进程中的一道需要解决的难题。乡村衰败莫非是现代化的症候，或是现代化的前奏？亦或是乡村必然要在现代化进程之中经历一场痛苦的蜕变和重生？

如果说，在 1949 年之前，关于中国经济发展走何样道路的争论，尚有不少知名学者站在乡村的立场主张“农业化”，1949 年以后，能够站在乡村立场提出自己主张的学者尚且少见，能够鲜明地从积极意义上提出“农业化”乃至“乡村化”主张的学者几乎没有。直到 20 世纪 90 年代以后，才有研究“三农”的学者开始站在乡村立场上思考中国发展问题，但是他们基本上是从（诸如减轻农民负担、破解乡村“空心化”困局等）消极意义上提出自己的观点。这一状况，到了 2017 年 10 月，习近平总书记在“十九大”报告中明确提出“乡村振兴战略”以后，才有越来越多的学者开始从正面或积极的意义论述乡村（包括农业）的价值。

不过，从现有的论述来看，大多数人还主要是从产业、经济或技术层面来论证乡村的价值的，极少人从社会（包括文化）的视域来审视乡村的积极价值——亦即乡村作为人类一种不可替代的、值得珍视的、且可欲的生活方式，它不但需要得到保护和传承，而且需要得到不断发展。因此，从这个意义上而言，把乡村振兴战略放置在实现中华民族“两个一百年”奋斗目标、顺应亿万乡村人民对美好生活向往的高度，来认识和把握其深远意义，确不为过。

（作者：安徽大学政治与社会学院教授）

河北滦平蔬菜产业发展现状及对策分析

王克海

滦平县隶属于河北省承德市，位于承德西部，处于京、津、辽、蒙的省市“金三角”交汇点，素有“北京北大门”之称，是沟通京津辽蒙的交通要冲。滦平县水源充沛、气候适宜、生态优良、土壤条件较好，发展现代农业基础和条件得天独。该县 2017 年产蔬菜 3.7 亿公斤，其中有 3.2 公斤销往北京，销往北京的蔬菜量占全县蔬菜总产量的 86.5%。依托北京市场，滦平县已经成了北京名副其实的“菜篮子”。实践证明，进一步加快滦乎县的蔬菜产业发展，不仅有利于发挥自身优势，推进种植业结构调整，转变增长方式，服务京津，保障市场供应，不断满足城乡居民的“菜篮子”需求，而且有利于繁荣农村经济，促进农民增收，维护社会稳定。本章简述了滦乎县蔬菜产业的发展现状，在分析目前存在问题的基础上提出了滦平县蔬菜产业的发展对策。

1、滦平县蔬菜产业发展现状

1.1 应用先进技术

近年来，滦平县实施多项先进技术提高农业生产。2018 年滦平县投入磁化水设备 280 台（套），有效降低了土壤盐分 25%-30%，并引入全程智能控制水肥一体化系统，实现供水、供肥田间无人控制的自动化，为循环农业发展提供了技术支撑。此外，滦平县还利用计算机物联系统的远程诊疗和监控技术，在互联网上全程监控园区生产及蔬菜生长情况，利用田间小气候测定仪，定点监控棚室内温度、湿度、CO_2及光照数值的变化情况，以便随时解决生产中出现的问题，保证蔬菜品质和产量。

1.2 引进优良品种，实施标准化生产

为全面优化蔬菜品种体系，滦平县先后引进了适应性强、产量高、性状好的优良品种 50 余个，蔬菜品种升级换代率达到 90%以上。同时，采取时差栽培、瓜果蔬菜嫁接、特色蔬菜栽培等多项标准化生产技术，杜绝土传病虫害的发生和蔓延，减少农药、化肥的使用量，培育绿色无公害蔬菜。

1.3 投入资金，扶持蔬菜产业发展

为加快蔬菜产业发展步伐，保障“菜篮子”供给，滦平县加强农业技术扶持，鼓励和支持蔬菜产业发展，积极推动全县蔬菜产业向质量效益型转变，不断提升蔬菜产业综合生产能力。2018 年，滦平县共投入资金 790 万元，先后对尚亚、同发永、山河德建 3 个合作社和周台子泰和旺生态农业、平坊青谷园区进行科技扶持，科技示范推广面积约 350 平方公里，为全县蔬菜产业的健康发展提供科技支撑。

2、滦平县蔬菜产业存在的问题

近年来，滦平县围绕中高端农产品品牌打造，大力发展现代高端蔬菜产业，积极推动农业生产标准化和农产品加工精细化，全力打造京津绿色农产品生产供应基地，实现了产业对接京津，产品进入社区，农民持续增收。但从总体看，与先进地区和城乡居民生活水平日益提高的要求相比，滦平县蔬菜生产规模偏小、组织化和产业化程度偏低、市场建设滞后等问题还比较突出。这些问题具体体现在以下几个方面。

2.1 基地建设规模小，集约化生产水平低

规模化经营是商品蔬菜生产的首要条件，生产越发达，产业越趋向于集约化。滦平县蔬菜种植历史长，远近闻名，虽然目前建设了一批蔬菜生产基地，但因多为农民个体经营，导致规模小、基地较分散、产品单一。种植规模小也使得新技术推广成本、产品质量检测成本、质量追溯成本高，生产分散，抵御自然灾害能力弱，始终未能形成拳头产品和集约化生产，难于发挥土地、人力、物力等资源优势，蔬菜生产水平也难以提高，直接影响到蔬菜产业的持续稳定发展。

2.2 生产经营主体多而分散，产业化水平不高

目前，全县虽然建成了一批初具规模的蔬菜生产基地，但基地较分散，拳头产品少，蔬菜集约化管理、规模化经营、产业化发展的水平还不高，专门从事蔬菜产供销一体化生产经营的企业占比低；部分基地基础设施薄弱，抵御自然灾害能力弱。这些都直接影响到蔬菜的综合生产能力和持续稳定发展。

2.3 市场信息，流通不畅

目前滦平县蔬菜多为农民个体经营，种植信息分散，缺乏前期种植信息的统计资料，很难作出超前预测。全县蔬菜产业的市场环境、市场发育程度、流通秩序和信息服务等还不够完善，批发零售市场基础设施落后，信息流通不畅，与省外大市场衔接不紧，影响批量外销。同时，还缺少对各类农产品信息的跟踪、统计、分析和定期发布，从而无法给菜农以直接指导，导致大批蔬菜滞销。

2.4 高端品牌少

品牌化是农产品生产走向中高端的一个重要推动力。目前滦平县认证无公害蔬菜品种 23 个，绿色食品品种 6 个，有机转换品种 6 个。除了“陈粮沟”以及“滦绿”“玖盛”“德健”“苏老汉”等几个老品牌商标外，几乎再无其他新认证品牌，总体来说蔬菜品牌少，高端品牌更少。

3、发展对策

3.1 运用先进技术，加强生产管理

根据当地蔬菜生产习惯、自然资源和市场需求，在蔬菜主栽品种、生产规模. 茬口安排、栽培模式方面，加强宏观引导，优化生产结构和品种布局，稳定生产规模，促进供需平衡。同时，要进一步加强标准化生产管理，帮助和引导菜农转变生产思路，加快推进规模化生产发展，加大标准化生产普及力度。一是，大力普及良种繁育技术、标准化生产管理技术、先进实用设施建造和使用技术、节水节肥技术、病虫害绿色防控技术以及蔬菜轻简化技术等蔬菜绿色综合生产技术，促进蔬菜绿色发展，加快新旧动能转换。二是，在蔬菜传

统产区，要重点推广蜜蜂授粉技术，土壤改良技术，日晒高温覆膜防治韭蛆技术及天敌昆虫、黄蓝板、食诱剂、性诱剂等绿色控害技术。

3.2 完善蔬菜质量安全检测体系

加强对蔬菜周边地区污染源的防治和查处，确保产地环境质量。强化蔬菜产品安全质量监控，建立监管部门和生产经营企业、基地与市场双层蔬菜质量检测体系。农牧部门负责产地检测，有关部门负责市场检测。各县（区）要加快农产品质量检测中心（站）建设速度，在重点乡（镇）、农技推广区域站、批发市场、龙头企业、农民专业合作社建立检测点，1～2 年内完成蔬菜质量检测体系建设任务，形成功能完备的蔬菜质量检测体系。建立农产品质量安全检测信息平台和蔬菜质量安全追溯制度，强化投入品监管，确保蔬菜产品质量安全。

3.3 实施品牌战略，提高产品竞争力

实践证明，创蔬菜名牌，实施名牌战略，对推动蔬菜产业化的发展具有十分重要的意义。实现品牌战略就是要把农业标准化生产作为解决农产品质量安全、推进现代农业发展的根本举措，以无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志认证作为农业品牌创建的重要抓手，积极探索发展绿色生态农产品品牌创建政策体，营造“政府推动、企业主动、市场拉动”的发展格局，为农业品牌创建营造良好的发展氛围。

3.4 重视一二三产业融合

在加快培育蔬菜生产、流通合作社、联合社等新型生产经营组织和产业联盟的基础上，加快蔬菜一二三产业融合。推广冷链运输、电子商务等多种经营模式。加强农超对接，支持蔬菜加工贮藏企业发展。拓展蔬菜精深加工，加强旅游休闲蔬菜园区建设。提高蔬菜附加值，延长蔬菜生产、贮藏、冷链流通、精深加工、文化休闲等产业链条。

3.5 培育新型经营主体，发展规模化生产

依托政府全力打造以设施蔬菜为主的支柱产业，建设日光温室园区，并培育龙头企业、农民专业合作社等经营主体，以园区带动农户发展产业。采取“龙头企业＋专业合作组织＋基地＋农户”的农业产业化经营模式，统一流转土地，集中连片建设日光温室，推进规模化生产。通过加大扶持力度，创新经营机制、大力培育发展新型农业经营主体，逐步形成以家庭承包为主体，农民合作社、家庭农场、专业大户为补充的设施蔬菜生产经营体系。

3.6 加强信息网络建设，增强和改善市场功能

市场是连接产品生产和销售的桥梁。在信息化时代，网络信息化成为蔬菜产业发展的新动力。政府部门要为蔬菜产业搞好服务：一是，要加强信息网络建设，建立蔬菜产销信息交换平台，及时搜集分析市场需求信息，搞好市场定位和市场预测，指导蔬菜种植。二是，要做好蔬菜产前、产中、产后跟踪，与各大公司、企业接触，搞宣传、签订单，弱化蔬菜进入市场的风险。三是，加强信息共享与产销协调，增强蔬菜产业的自我调节能力，不断提升产业化水平和产业效益。

（作者：河北省梁平县农牧局农艺师，从事农业技术推广工作）

切实加强农村基层治理体系和治理能力建设

张天佐

农村基层治理是国家治理的基石。加强和改进农村基层治理，是实现乡村全面振兴、推进国家治理体系和治理能力现代化、巩固党在农村执政基础、满足农民群众美好生活需要的必然要求，意义十分重大。党的十九大、十九届四中全会都对此作出了重要部署，2019 年中办、国办印发了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，今年中央一号文件就加强农村基层治理又提出了明确要求，我们要认真贯彻落实党中央决策部署，大力推进农村基层治理体系建设，创新治理方式，提升治理能力，走中国特色社会主义乡村善治之路，建设充满活力、和谐有序的乡村社会。

切实加强党对农村基层治理的领导

党管农村工作是我党的传统，也是我们的优势。习近平总书记反复强调，基础不牢，地动山摇；农村工作千头万绪，抓好农村基层组织建设是关键。当前，一些农村基层党组织软弱涣散，干部队伍青黄不接；有的地方农村基层党组织动员农民群众的手段较弱；有的地方干部作风不实，宣传政策不及时、落实政策不到位。这些情况，不仅影响农村经济社会发展，也直接影响了农村党群干群关系和执政基础的巩固。我们要毫不动摇地坚持和加强党对乡村治理工作的领导，确保党在乡村治理工作中始终总揽全局、协调各方，为健全乡村治理体系提供坚强有力的政治保障。

一要完善党领导乡村治理的体制机制。认真学习贯彻《中国共产党农村工作条例》和《中国共产党农村基层组织工作条例》，县委书记应当把主要精力放在农村工作上，要把乡村治理作为一把手工程。建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，健全党组织领导的自治法治德治相结合的乡村治理体系，构建共建共治共享的社会治理格局。

二要全面加强农村基层党组织建设。目前，全国有 128 万农村基层党组织，这是党在农村全部工作和战斗力的基础。要继续全面整顿软弱涣散村党组织，全面推行农村基层党组织通过法定程序担任村民委员会主任，落实村党组织书记县级党委备案管理制度。实施村党组织带头人整体优化提升行动，坚决把受过刑事处分、存在涉黑涉恶问题的人清理出村干部队伍。

三要充分发挥党员的先锋模范作用。全国现有 3500 万农村党员，要充分利用好、发挥好他们的作用。大力开展党员联系群众活动，组织群众发展乡村产业，动员群众参与乡村治理，教育引导群众革除陈规陋习。要了解群众思想状况，帮助群众解决实际困难，加强对贫困人口的关爱服务，密切党员与群众的联系，引导农民群众自觉听党话、感党恩、跟党走。

深化村民自治实践

基层群众自治制度是我国一项基本政治制度。村民自治经过近40年的丰富完善，成为社会主义民主在农村最广泛的实践形式之一。随着农村经济社会的不断发展变化，村民自治面临许多新形势、新问题。比如，一些村干部年龄老化、能力弱化，不能有效为村民提供服务；一些村委会偏离了群众性自治组织的属性，不依法行使职权；一些村民集体意识淡化、公共意识薄弱；面对农村大量人口的流动，如何处理“走出去”与“留下来”、“老村民”与“新村民”的关系。要针对这些问题，探索村民自治的有效实现形式，进一步激发农村社会内生活力。

一要健全村民自治制度。建立健全以法律法规、政策制度、自治章程等为主要内容的自治制度体系，保障村民自治制度有序推进。推行以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督、民主协商和党务、村务、财务公开为主要内容的“五民主三公开”制度建设。建立健全村务质询、民主评议村干部、财务审计等制度，保障村民的知情权、参与权、决策权和监督权。

二要丰富村民议事协商形式。习近平总书记指出，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。要不断提升农民群众的主人翁意识和参与度，创新协商议事形式和活动载体，让农民自己“说事、议事、主事”，真正实现“民事民议、民事民办、民事民管”，充分调动和激发农民的积极性。要坚持和发展新时代“枫桥经验”，畅通农民群众诉求表达渠道，及时化解各种矛盾纠纷，实现小事不出村、大事不出乡，矛盾不上交。

三要发挥村规民约的自律规范作用。要不断推进村规民约的细化实化具体化，村党组织、村委会要广泛征求意见，乡镇党委政府要审核把关，形成务实管用的村规民约，防止内容空泛、制定不规范、实施流于形式等问题，发挥好村规民约在乡村基层治理中的重要作用。

加强农村精神文明建设

乡村振兴，既要塑形，也要铸魂。当前，我国农村不仅经济社会结构发生巨大变化，农民群众道德观念也受到各种思想冲击，一些地方乡村文化特色逐步丧失，维系农村社会秩序的传统观念淡化；一些地方农民人情社会商品化，家庭观念淡化，不养父母、不管子女、不守婚则、不睦邻里等现象增多；一些地方封建迷信有所抬头，红白喜事大操大办、攀比之风蔓延。习近平总书记指出，要坚持物质文明和精神文明一起抓，特别要注重提升农民精神风貌。加强农村精神文明建设，既要传承我国乡村社会的优秀文化传统，也要培育现代文明思想观念。

一要用社会主义核心价值观占领农村思想阵地。坚持教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，注重寓教于乐、寓教于行、寓教于事，采取符合农村特点、农民群众喜闻乐见的方式广泛开展宣传教育，推动社会主义核心价值观转化为农民的情感认同和行为习惯。

二要丰富农村文化生活。实施农耕文化传承保护工程，培育乡村文化发展新业态，深入挖掘农村特色文化，发挥中华优秀传统文化的浸润作用。推动公共文化资源配置向农村倾斜，推出更多符合当前农村特征、农民群众喜爱的文化精品，提升农村文化活动水平。

三要深入推进农村移风易俗。要加强党组织的领导，发挥党员干部的带头作用，总结推广红白理事会、道德评议会、村规民约治理大操大办、不赡养父母的做法，通过引导农民群众自我管理、自我约束、自我提高，推进农村移风易俗，孕育社会好风尚。

四要发挥典型的示范引领作用。大力开展文明村镇、星级文明户、五好家庭等创建活动，广泛开展农村道德模范、最美邻里、身边好人等选树活动，大张旗鼓宣传先进典型，发挥好示范引领作用，形成争相弘扬文明乡风的浓厚氛固。

深入推进平安乡村建设

农村改革发展离不开稳定的社会环境，稳定也是广大农民的切身利益。当前，农村交通、机井、煤气、食品等方面的安全隐患还不少，各种伤人事件频发；部分涉农领域法律规定过于原则和滞后，执法不严、违法不纠的问题尚未得到根本解决；一些村民权利意识强了、义务意识相对弱了，信访不信法、讲蛮不讲法等现象较多。必须进一步推进平安乡村、法治乡村建设，为农民群众创造安全稳定的生产生活环境。

一要深入推进扫黑除恶专项斗争。坚决打击涉黑涉恶行为，清理背后“关系网”“保护伞”，积极探索建立防范“村霸”等涉黑涉恶问题的长效机制。

二要加强农村社会治安工作。加快建立立体化、信息化农村社会治安防控体系，推进综治中心和网格化服务管理，依法打击违法犯罪、邪教组织和非法宗教活动，加强乡村交通、消防、公共卫生、食品药品安全、地质灾害等隐患的排查和治理。

三要加强农村法治宣传和法律服务供给。完善涉农领域立法，推进农村行政执法综合改革，把政府各项涉农工作纳入法治化轨道。加强农村法治宣传教育，扩大乡村公共法律服务，引导干部群众办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法。

提升基层治理能力

习近平总书记指出，推进改革发展稳定的大量任务在基层，推动党和国家各项政策落地的责任主体在基层，推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工作也在基层。当前，一些地方乡村治理中乡镇政府作用发挥不够，村级组织自主性下降，各类组织参与乡村治理的积极性不高；一些地方乡村治理手段落后，效率低。必须进一步完善体制机制，协调好各类主体的关系，推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到乡镇和村，提高乡村治理效能。

一要完善基层治理体制机制。进一步优化农村县、乡、村三级职能定位，理顺层级关系。县级要加强统筹谋划，建立健全职责清晰的责任体系。要对乡镇赋权赋能，强化乡镇统一协调职能，健全统一管理服务平台。合理划分乡、村两级的工作事项和范围，探索建立村级事项合理分担机制，减轻村级组织负担。

二要支持多方主体参与乡村治理。加强妇联、团支部、残协等党群组织建设，支持农村经济组织、群众性自治组织发展，发挥服务性、公益性、互助性社会组织作用，探索以政府购买服务等方式，引导社会组织和市场主体广泛参与乡村治理。

三要充分运用现代化治理手段。积极利用信息化、大数据等现代技术手段，探索建立“互联网+”治理模式，提高信息服务覆盖面，推进乡村信息统一采集、资源互联共享，为干部群众交流搭建网上平台，让农民少跑腿、数据多跑路，为农民群众提供便捷服务，提升乡村治理效率和效果。

（作者：农业农村部合作经济指导司长）

走出灾荒：如何破除传统中国的“粮食不安全”

卜风贤

当下疫情既是我国灾荒历史的时间延伸，也是世界灾害的一个侧影。现代社会的发展，使得疫病之类的灾害风险陡然增加，社会为之恐慌惊悚。面对疫情现实，比照绵延数千年的灾荒历史，一方面启示我们珍惜来之不易的战疫胜利，另一方面也提醒我们注意防范可能发生的次生灾害，乃至疫灾之后可能出现的其他灾荒问题。

疫情对社会的影响是多方面的，也会滋生各种次生灾害。清代范承谟《忠贞集》卷七《杂著·医官沈耀文传》中就指出了疫病流行后的灾荒困顿：“大疫之后，大荒复作”。这种疫病连锁反应往往对社会造成重大损害和破坏，百姓生计日趋艰难，《汉书》卷十《成帝纪》：“数遭水旱疾疫之灾，黎民屡困于饥寒”，清代光绪《丹徒县志》所载：“大荒大疫之后，凋敝已极”。因此，居安思危，防治灾害尤其是有效预防灾害之后的粮食危机，维持社会的稳定发展具有十分重要的史鉴作用和现实意义。

一、“粮食不安全”：传统社会的常态生活

农业社会的根本问题是解决粮食稳产和民食供应，维持士农工商的生存权益和发展需要，如此则礼乐文明，国家兴盛。《六韬》卷二《武韬·立将》极为精辟地论及此中关系，“是故风雨时节，五谷丰登，社稷安宁”，而战乱纷争年代粮食问题更加重要，甚至可以成为决定胜负的关键因素。《汉书》卷四十三《郦食其传》中刘邦因为顾及敖仓储粮而做出据守荥阳的战略决策，“王者以民为天，而民以食为天”。但是农业生产的脆弱性以及灾害风险的不可避免性，导致农业社会灾荒流行，过去两三千年历史中见诸史册的饥饿年馑屡屡发生，借用经济学中“粮食安全”一词来描述这种极端状态下的生活景象的话，只能说很多时候传统农业社会民生维艰，尽力乎沟洫的农民难得有几天衣食无忧的好日子，“粮食不安全”才是他们的常态化生活。

粮食安全是一个经济学指标，但可以用于描述古代社会的生活水平以及特殊时期的饥荒状态。正如《昆陵庄氏族谱》所言：“五口之家不可一日不淅米”（卷首《养恬公谱序》，民国二十五年铅印本），最低限度的粮食安全就是维持生活基本需要，这样家庭才能存在，社会才可以发展。

测算传统社会的粮食安全，可以根据人口数量、耕地面积、粮食产量等指标进行估算，宋代以前人均粮食占有量逐步提高，但是明清时期因为人口增长，人均粮食占有量反而愈来愈低。借助于已有的中国灾荒史研究成果我们很容易得到初步认识：自远古以来的中国历史中，饥荒就是困扰国计民生的重要问题，二十四史中的灾荒记载数以千计。

如果单纯从人均粮食占有量这个指标衡量的话，唐宋以前还可以通过提高粮食产量来确保粮食安全，而在明清时期几百年时间中大多处于粮食不安全的状态下。即使在汉唐时期地广人稀、动辄耕地百亩的生计条

件下，大饥大荒也屡见不鲜。《北史》卷四《魏本纪》：“（景明二年）壬戌，青齐徐兖四州大饥，人死者万余口。”《新唐书》卷三十五《五行志》：“贞元元年，春，大饥。东都河南河北米斗千钱，死者相枕。”明清时期饥荒连年、饿殍遍野的生活景象几乎随处可见，明代林俊在《奏扶持国本事》（见《皇明名臣经济录》卷三《保治》）中描述大面积饥荒景象，灾民生活苦不堪言：“陕西、山西、河南连年饥荒，陕西尤甚，人民流徙别郡及荆襄等处，日数万计。甚者阖县无人，可者十去七八，仓廪悬声，拯救无法。树皮草根食取已竭，饥荒填路，恶气熏天，道路闻之，莫不流涕。”即使江南富庶之地也不能幸免于难，（雍正）《宁波府志》卷三《星野》记述了一次明代嘉靖时期的江南灾荒：“东南大饥荒。是冬及明年春，自淮扬大江而南，历苏松、浙东西，斗米数百钱，道殣相望。”清代灾荒更加频繁，《清史稿·灾异志》中的水旱饥荒连篇累牍，其严重性、频发性远超此前任何朝代，盛世灾荒也颇为突出，《肇庆府志》卷二十二《事纪》：“（康熙五十四年八月）连年饥荒，盗贼充斥。”

面对历史，我们不得不质疑这样一个问题：古代中国接连发生饥荒，原因到底是什么？自然的原因，抑或社会的原因？我国灾荒史研究中对此进行了持续探索，从气候变化、地理环境、农业生产、荒政制度各个方面论述了灾荒的成因，可以说灾荒成因中自然与社会因素兼而有之，这些因素共同促成了传统社会粮食不安全的状态，导致了饥荒的发生。

二、生民何以愁苦：饥荒背后的多重诱因

古代的饥荒，一般都是多种灾害共同作用的结果。饥荒与灾害的关系，看似单一线性，其实在自然灾害之外还有更加复杂的社会制度原因，比如赋役征发、地方管理、社会秩序等等，都是文献可见的饥荒诱因。

地方官员不能体察民情，疏于职守，横征暴敛，就会严重影响到农户生计安全并出现一系列社会秩序混乱问题。唐代柳宗元《捕蛇者说》直陈赋敛积弊甚于猛虎毒蛇：“孰知赋敛之毒，有甚是蛇者乎！”宋代董煟《救荒活民书》中也对此多有批驳：“圣贤救荒，大抵以宽征薄赋为先。”“人君平居无事，横征暴敛，不能使民养生丧死而无憾。一遇水旱，虽移民移粟，孟子以为不知本。”宋代欧阳修明确指出地方官员横征暴敛是危害社会的主要原因，《续资治通鉴长编》卷一百四十七中论及江南灾荒赈济问题：“近年以来，省司屡于南方敛率钱货，而转运使等多方刻剥，以贡羡余。江、淮之民，上被天灾，下苦盗贼，内应省司之重敛，外遭转运之诛求，比于他方，被苦尤甚。今若不加存恤，将来继以凶荒，则饥民之与疲怨者相呼而起，其患害不比王伦等偶然狂叛之贼也。”

但是饥荒的直接成因还是自然灾害，一如宋代胡铨《澹庵文集》卷一所言：“因之以饥馑，加之以灾荒，生民愁苦而无聊。”大灾大荒、小灾小荒、有灾必荒已经成为传统社会的灾荒规律。其中常见者为水旱蝗灾后引发饥荒，或者旱蝗之后导致饥荒。《汉书·王莽传》记载了新莽时期的旱蝗饥荒：“风雨不时，数遇枯旱蝗螟为灾，谷稼鲜耗，百姓苦饥。”

明代科学家徐光启《农政全书》不但对历史蝗灾做了比较精准的计量分析，指出了蝗灾发生的时间规律性，“最盛于夏秋之间，与百谷长养成熟之時正相值也，故为害最广，小民遇此乏绝最甚”。徐光启也对蝗灾的危害性进行了全面透彻的分析论述，他在《农政全书·荒政》中指出蝗灾与水灾、旱灾一起构成中国数千年历史上的三大灾害，也是历朝历代饥荒发生的主要原因：“凶饥之因有三，曰水、曰旱、曰蝗。”

徐光启《农政全书》中既肯定了蝗灾的危害性不亚于水旱灾害的历史事实，也分析了蝗灾与水旱灾害的

不同之处。首先，蝗灾具有远远超过水旱灾害的直接破坏性，蝗灾一旦发生就会大面积成灾。“水旱为灾，尚多幸免之处。惟旱极而蝗，数千里间草木皆尽，或牛马毛幡帜皆尽，其害尤惨，过于水旱也。”其次，蝗灾又具有相对便捷的防控特点，通过除治蝗蝻、捕杀蝗虫等办法可以取得显著减灾效果。“惟蝗不然，先事修备，既事修救，人力苟尽，固可殄灭之无遗育，此其与水旱异者也。”第三，蝗灾的防范控制必须依靠国家的有效组织和社会各界的广泛参与。“惟蝗又不然，必藉国家之功令，必须百郡邑之协心，必赖千万人之同力，一身一家无勠力自免之理。此又与水旱异者也。总而论之，蝗灾甚重，而除之则易，必合众力，共除之，然后易，此其大指矣。”

正是因为蝗灾破坏性强大，历史时期谈蝗色变者往往有之。著名的姚崇治蝗故事就发生在这样的历史背景下。唐玄宗开元四年（公元 716 年）山东蝗灾，《新唐书·姚崇传》记载当时情形：“民祭且拜，坐视食苗不敢捕”，宰相姚崇严令汴州刺史倪若水捕杀蝗虫，“请夜设火，砍其旁，且焚且瘗，蝗乃可尽”。在姚崇的指挥下山东灾区才战胜蝗灾，有效防止了可能发生的饥荒。

三、天下灾荒常态化的社会根源

蝗虫等各类灾害其实是一种非常态的自然现象，即《春秋左传·宣公十五年》中所谓的“天反时为灾”。但是因为灾害而导致饥荒，最后出现严重的灾荒问题，又是一种常态化的社会现象，汉代贾谊在《论积贮疏》中对此已经有了明确认识：“世之有饥穰，天之行也，禹、汤被之矣。”

那么，非常态的自然灾害又是如何导致出现常态化的灾荒问题呢？这个问题要从三个方面去理解。

首先，自然灾害与人类社会始终处于相互作用的状态之中，自然灾害会影响人类社会的稳定发展，人类社会也会影响自然灾害的发生危害。《宋史》卷三百二十《蔡襄传》：“时有旱蝗、日食、地震之变，襄以为灾害之来，皆由人事。数年以来，天戒屡至。原其所以致之，由君臣上下皆阙失也。不颛听断，不揽威权，使号令不信于人，恩泽不及于下，此陛下之失也。”虽然这是灾异天谴的引申解读，但自汉代董仲舒提出灾异天谴学说以来，以人事附会灾异已经成为传统社会基本的灾害观念。而且，灾异天谴之外古人也从更加客观理性的角度解释灾害发生的社会根由，人事与灾害之间具有直接的内在关系，人事不修就有可能导致灾害发生。《三吴水利考》卷八《金藻三江水学》：“弘治七年，宿水连春，夏雨过时，菜麦禾苗，极目沉沦。饥民外窳，绝野萧条。此等灾害，虽曰气运之常，亦人事不修之故。”在这样的互动过程中，自然灾害的破坏程度会随着人类社会的发展而日益严重，人类社会应对自然灾害的能力也会日益加强。所以自然灾害与人类社会之间存在一个平衡点。

其次，在人类社会与自然灾害相互作用的过程中，相对于救荒减灾的制度性因素，科学技术才是决定性的作用力量。纵然自先秦时期已有《周礼》十二荒政的制度建设，且历代王朝专注于完善改进荒政制度，但是灾荒的发生并没有因此而有丝毫减弱。所以，阿·玛蒂亚森教授解释灾荒的经济学理论并不适用于中国灾情，在荒政制度之外寻找历史灾荒的根本原因的话，横亘与天人关系之间的科技瓶颈才是饥荒之国的社会根源。中国历史灾荒之所以历经连绵数千年之久而愈加频繁惨烈，很关键的因素是传统减灾科学技术无法有效控制灾荒，也就是存在防灾减灾的技术瓶颈。（民国）《慈利县志》卷十《议会》对人与自然的关系有颇为精辟论述：“所谓挟山超海，非不为也，实不能也。”自然灾害集聚极其强大的破坏性力量，传统社会生产力水平下应对灾害的能力十分有限，顺其自然、因势利导成为应对灾害的技术选择，因此应对旱灾的深耕保

墒技术只能发挥有限作用，应对水潦的江河治理工程也时有河决之患。

第三，在同等减灾防灾技术水平下，制度因素只能有限度地发挥作用；而在同样制度条件下，科学技术的水平差异则会造成截然不同的减灾效果，这种情况在中国历史上比比皆是。自《周礼》十二荒政施行以来，直到宋代创设三仓制度时期，传统社会荒政的救灾济民措施还是一仍其旧。《周礼·地官·大司徒》提出荒政十二："以荒政十有二聚万民：一曰散利，二曰薄征，三曰缓刑，四曰弛力，五曰舍禁，六曰去几，七曰眚礼，八曰杀哀，九曰蕃乐，十曰多婚，十有一曰索鬼神，十有二曰除盗贼。"而宋代董煟《救荒活民书》卷三《救荒杂说》列举的各种救荒策略，诸如散积藏、宽州县之财赋、无拘文法、预措备以宽财用、通融有无、撤乐、闻旱则诚心祈祷、除盗贼等等措施，几乎可以完全对应荒政十二的救荒规则。秦汉至两宋时期灾荒频发，基本呈现直线递增趋势，期间荒政制度的影响作用姑且不计，而遏制灾情的成功案例莫不与科学技术的有效应用密切相关，这一特殊灾害情形可以在中国古代农业文献中找到明确答案。《泛胜之书》、《齐民要术》、《农政全书》、《农桑辑要》等农业科技著作中，详细论述了农业减灾的各项技术规程，从作物播种、除草防害、抗旱保墒以至于收获期间的鸟兽害虫防治，都有相应的技术措施和作业流程，对一些灾害还有专门的处置办法，如除蝗除虫法、除霜法等等。正是因为科学技术的逐步改进提高，才在一定程度上改善了灾害环境、减轻了灾害损失并阻止了灾情恶化和饥荒流行。如果不是农业减灾技术的进步与发展，传统社会时期的灾害问题必然更加严重，粮食不安全的社会状态也会愈加激烈。

四、破解灾害科技瓶颈、走出农业灾荒时代

厘清自然灾害与人类社会的关系，有助于我们清楚地辨析过去、现在和将来的灾荒问题。中国历史灾荒虽然频繁发生，甚至被冠以灾荒之国的称谓，相对于西方国家以至于世界各地的灾荒情形而言，中国历史灾荒都具有极为突出的严重性和频发性特征。依靠传统科学技术和人民长期坚持防灾抗灾，虽然付出了极大的代价，但也取得了显著成效。如果不是充分利用科学技术减灾防灾，历史时期的灾荒发生只会更加频繁严重；而新中国成立后，科学技术取得突破性进展，现代科技成果也被用于防灾减灾，泛滥数千年的江河水灾、大面积的蝗灾，这些在传统社会要人命、断口粮的灾害，在现代可以通过人工降雨、抗旱保墒作业等措施进行防治，新的技术手段也有效除治了多种流行性传染病等等。

在近几十年防灾减灾历程中，中国特色的社会主义制度与现代科学技术结合，其优越性也得到充分体现，不但能够做到数千年来先民们所期盼的"灾而不害"，也解决了十几亿人口的吃饭问题，以仅占世界 7%的耕地面积养活了全世界 21%的人口。

诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森在《贫困与饥荒》一书中构建了解释灾荒的制度体系，将民主制度视为破解灾荒问题的首要因素。这种理论用于研究西方世界的灾荒历史、解决西方国家的灾荒问题或许有一定作用，但是面对数千年中国灾荒史就很容易陷入制度陷阱，即要么传统专制的古代中国根本无从根治灾荒——而历史的记录则是大禹治水、瓠子治河、姚崇治蝗等等减灾救荒的案例层出不穷；要么现在的中国依然无法走出灾荒时代——但活生生的现实是中国减灾的巨大进步，这种进步甚至让世界震惊。因此，中国的灾荒有其特殊性，只有从科技瓶颈的角度去理解中国灾荒才可能得出恰当的历史结论。

（作者：陕西师范大学西北历史环境与经济社会发展研究院教授）

我国小农户与现代农业发展有机衔接的相关政策、存在问题及对策

崔红志　刘亚辉

我国的小农户是指实施家庭联产承包责任制所产生的 2 亿多承包农户，其主体既有自给型小农户，也包括商品型小农户。[①]改革开放以来，尽管多种类型的新型农业经营主体快速发展，但小农户仍然是我国最主要的农业微观经营主体，而且这种格局将保持一个较长时期。党的十九大报告着眼于中国现实的国情农情和中国特色农业农村现代化建设规律，提出要实现小农户与现代农业发展有机衔接。[②]本文试图在对我国关于小农户与现代农业发展有机衔接的政策、制度安排进行梳理的基础上，以问题为导向，从政策和制度层面分析影响我国小农户与现代农业发展有机衔接的障碍因素，进而提出相关对策。

一、我国关于小农户与现代农业发展有机衔接的政策和制度安排

改革开放后，我国农村实行家庭联产承包责任制，家庭承包经营成为农业经营的主要形式。由于户均承包地数量少，我国家庭承包经营实际上就是小农生产。党和政府采取多种措施，促进小农户与现代农业发展有机衔接。

（一）坚持以家庭承包经营为基础的农业现代化道路

家庭承包经营解决了在集体化时期农业生产中存在的监督及劳动贡献度量问题，调动了广大农民的生产经营积极性。但回顾历史可以发现，即使这一制度变迁促进了我国农业生产持续发展，但质疑、反对该制度的声音一直存在。有的把其视为与现代农业发展相对立的落后生产方式；有的把其与集体统一经营割裂、对立起来，认为搞家庭承包经营动摇了社会主义的经济基础。在实践层面，有的地方搞“两田制”：将集体的土地划分为口粮田和责任田，口粮田按人平均承包；责任田有的按人承包，有的按劳承包，有的实行招标承包。有的地方以发展集体经济为名干预农户家庭生产，收回承包地，造成部分农民失去土地，严重影响了农民生活和社会稳定。针对上述情况，党中央制定政策明确反对以发展集体经济的名义削弱、破坏家庭承包经营。1998 年，党的十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），提出家庭承包经营不仅是集体经济组织内部的一个经营层次，而且是统分结合的双层经营体制的基础，集体经济组织要增强为一家一户服务的功能。对于家庭承包经营的地位，《决定》指出：“这种经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。”[③]

近年来，我国农村土地流转速度有明显加快的趋势。截至 2016 年 6 月底，全国承包耕地流转面积到了

4.6 亿亩，超过承包地的 1/3。在一些沿海区这一比例已经达到 1/2。[④]随着土地流转速度与规模的提升，在农业生产经营领域已经发展培育出诸多新型农业经营主体，如专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等。近年来的多个中央文件[⑤]均强调，农地流转应坚持依法、自愿、有偿的原则有序进行，要稳定和完善以家庭承包为基础、统分结合的双层经营制度。与此相对应，党和政府的政策始终将新型农业经营主体的功能定位于向小农户提供生产经营服务，而不是取代一家一户的小农生产。

针对农业比较收益低和小农户在生产中的困难，党和政府制定了一系列的支持保护措施，主要：取消农业税，向小农户提供各种补贴；对小农户销售的主要农产品实行政府保护价收购；着力推进农村土地整理和小型农田水利设施建设；建立和完善面向小农户的农村社会保障制度；等等。

（二）培育和发展新型农业经营主体

小农户面临着一些在生产、经营、销售等方面的困难。党和政府的政策导向可以概括为：在坚持家庭承包经营为基础的同时，积极培育和发展新型农业经营主体，由这些新型农业经营主体带动小农户与现代农业发展有机衔接。

家庭农场是小农户的升级版，既保留了家庭承包经营这一适宜于农业生产的经营形式，也在一定程度上实现了规模经营。同时，家庭农场也有助于推进农业生产的标准化、品牌化。“农业产业化龙头企业＋小农户”或“农民专业合作社＋小农户”的经营形式有诸多优势，主要包括：一是有助于解决小农生产经营中面临的技术、资金及产品销售难题；二是有助于解决小农生产市场化、国际化竞争力较弱的难题，提高生产标准化和专业化程度；三是有助于解决小农户农业收入低、生产效率低的难题。

根据农业部 2016 年统计数据，全国已有超过 87 万户家庭农场，工商部门登记注册的农民专业合作社达 190.8 万家，农业产业化龙头企业达到 13 万家，各类公益性服务组织超过 100 万个。[⑥]各类新型农业经营主体的快速发展，不仅为农产品有效供给的增加提供了支撑，同时在一定程度上重构了我国业生产经营以小农户为主的传统格局。

（三）开展多种类型的农业社会化服务

围绕如何把小农生产引入现代农业发展轨道上来，近年来我国各地开展了积极探索，在不更改农业经营主体和不以行政手段加快土地流转的前提下，通过培育新型农业社会化服务主体，推动农业生产规模化经营。比较典型的规模化服务方式有互换并地、土地托管以及联耕联种三种类型。互换并地是指将农民分散化、细碎化的土地调整到一块或一片，以此实现土地集中连片耕种和扩大土地规模经营。有的地方由村集体主导，推行“一户一田”，具体做法是：集体收回农户承包地，然后对土地实行统一综合整治，平衡地力，完善水、电、路等配套设施，再分配给各家各户，从而解决了农民地块分散的问题，也为农民流转土地或以土地入股新型农业经营主体奠定了基础。土地托管是指农民将土地委托给农业社会化服务组织进行耕作管理的一种农业经营方式，有的是从种植到收割的全程托管，有的是某一个或几个生产环节的半托管。联耕联种是指农户

联合起来，打破田埂界限，选用统一的生产品种，统一进行田间作业，从而实现农业规模化经营。

基于上述政策和制度安排，我国小农户从总体上已经被引入现代农业发展轨道。2007 年，我国农业科技进步贡献率为 47%，2017 年提高到 57%，平均每年提高一个百分点。从农业土地生产率来看，在 2007 年至 2017 年的十年中，主要作物单产提高幅度是：小麦 26%，玉米 11%，稻谷 10%，棉花 31%。从农业劳动生产率来看，在 2007 年至 2017 年的十年中，全国人均 GDP 增长了 2.2 倍，而农业劳动生产率增加了 3 倍。农业劳动力减少了 1 亿人，但所创造的农业增加值总量是原来的 2.7 倍。⑦

二、实现我国小农户与现代农业发展有机衔接所面临的问题

如前文所述，我国现有的政策和制度安排已经极大地促进了小农户与现代农业发展有机衔接。但同时也应该认识到，在一些方面仍存在着诸多值得注意和亟待解决的问题。

（一）对小农生产的合理性和长期性认识不足

我国 20 世纪 50 年代后期开展的农业合作化运动及人民公社化运动彻底摧毁了小农经济体制，但实践证明，农业集体化道路行不通。改革开放后所推行的农业家庭联产承包责任制，实际上是对小农生产合理性的再认识，是马克思主义小农理论的中国化。值得注意的是，我国一直存在着把小农生产和小农户与现代农业发展对立起来的思想倾向，认为小农生产和小农户与现代农业发展不相容、不能实现有机衔接，现代农业发展的过程就是小农被消灭的过程；农场经营规模小是农民收入低的主要原因，要提高农民收入，就要促进土地流转或农村承包权退出，从而扩大经营规模。相应地，在政策导向上就应该通过加速农村土地流转等方式消灭小农户。由于这种认识所支配，一些地方将规模经营和土地流转视为传统农业向现代农业转变的必要条件，将土地流转率视为硬性考核目标，甚至违背农民意愿强行开展土地流转。

“实际上，农业生产方式究竟采用小户经营还是规模化生产，主要取决于一个国家的资源禀赋和技术条件。”⑧传统农业生产要素包括土地、资本以及劳动力，当这三个要素的边际产出等于其市场价格时，农业生产就是有效率的。在劳动力紧缺而土地资源丰富的国家，农场工人的工资成本会很高，此时资本投入会增加以减少劳动力，从而农场规模会扩大。相反，若一个国家人多地少，农业生产中使用最多的生产要素则是劳动力，此时农场规模不会很大。当前中国的农业生产就属于劳动力多、农场规模小的情形。随着城镇化工业化进程的加快，农村劳动力向第二、三产业转移，农村人口向城镇集聚，由此导致农村土地耕种规模因农业人口的流出而增大。虽然由于农业资源禀赋条件的变化，少数经济发达地区出现了规模较大的农场，但总体来看，小农户小规模经营仍然是我国农业的基本经营方式，美国式的超大规模农场经营方式在我国并不适用。

（二）农村土地制度改革滞后

我国实行农村土地集体所有制，在目前农村承包地“三权分置”的政策框架下，村组集体拥有土地所有权，主要体现为土地发包权。农民拥有土地承包经营权，在农民承包地没有发生流转的情况下，小农户是土地承包权和土地经营权的权利主体；当农民承包地流转后，小农户拥有土地承包权，流入者拥有土地经营权。

从总体情况来看，我国农村土地制度符合我国的国情和农情，但仍存在一些问题，不利于小农户与现代农业发展有机衔接。

1、土地承包权不稳定

我国现有的政策和法律对村集体调整和收回农民承包地作出了限制性规定。但是，由于村集体是农村土地的所有者并拥有发包权，可能会以各种理由调整和收回农民承包地。实地调研发现，这种现象并不是个例。从这个意义上说，我国农户的土地承包权具有内在的不稳定性。例如，一些地方以落实土地集体所有权或发展集体经济的名义，收回农民的承包地建立集体农场；一些地方收回农民承包地后，以集体的名义再次转租或重新发包，实质上仍然是农户分散承包经营。土地承包权不稳定，就会降低农民向土地投资的积极性，也会降低农民流转土地的意愿，不利于小农户与现代农业发展有机衔接。

2、土地承包经营权的权能不完整

我国的农村土地承包法和物权法等法律规定，农民对承包土地享有占有、使用、收益和流转的权利。农户在承包期内可按依法、自愿、有偿的原则，采取转包、出租、转让、互换等形式流转土地承包经营。这些权利是设立在农村集体土地所有权上的用益物权，构成了土地承包经营权的权能结构。但是，土地承包经营权的权利内容仍有待完善，主表现为：土地承包经营权的法定承包期为 30 年，而流转的期限又不得超过承包期的剩余年限；土地承包经营权的抵押没有得到法律许可；土地承包经营权的转让受到限制，只能局限在农村集体经济组织内部，转让空间极小；土地承包经营权的继承在法律上没有得到明确表述。

3、土地经营权的权利实现存在着障碍因素

土地经营权是指在一定期限内占用承包地、自主组织生产耕作和处置产品，取得相应收益的权利。在农民承包地没有发生流转的情况下，土地承包权和土地经营权的权利主体是统一的。当农民承包地流转后，土地承包权和土地经营权的权利主体发生了分离。农民是土地承包权的权利主体，流入者是土地经营权的权利主体。农村承包地“三权分置”制度的重要功能是借此赋予经营主体更有保障的土地经营权，从而使得我国的农村基本经营制度更加完善。但从现实情况来看，土地经营权的权利实现存在着障碍因素：第一，土地经营权确权颁证工作滞后，很多流入土地的新型农业经营主体没有土地经营权证，也就不可避免地影响到土地经营权的市场交易和流转。第二，一般来说，现代农业的投资数量大、投资回报周期长，相应地，就要求有较长期限的土地经营权。但土地承包经营权有时效限制，新型农业经营主体不能与农民签订跨越承包期的土地流转合同。这一约束条件加大了土地流入方的投资风险，从而不利于加大农业投入，也有可能导致对耕地采取短视的、破坏性的利用行为。第三，新型农业经营主体以土地经营权抵押贷款存在困难。假设新型农业经营主体以土地经营权为抵押而在金融机构得到了贷款，一旦不能按时偿还贷款，金融机构就需要把土地经营权这一抵押物变现。通常的变现途径是把土地经营权流转给新的农业经营主体。但现实情况是，金融机构很难及时找到承接土地经营权的新的农业经营主体。这样，不容易变现的土地经营权不仅不能给金融机构带

来收益，反而成了一种负担。

（三）新型农业经营主体与小农户的利益联结机制不完善

实践表明，新型农业经营主体对于小农户与现代农业发展有机衔接具有积极作用。但目前的突问题是，新型农业经营主体与小农户的利益联结机制不完善，影响了其把小农户引入现代农业发展轨道的绩效。

在以“公司＋农户”为代表的农业产业化经营中，小农户由于力量分散、与公司谈判能力弱，难以分享到公司发展利益，在公司亏损时甚至会遭遇经营主体“跑路”和赖账毁约等情况，利益得不到有效保障。

农民专业合作社是引导小农户与现代农业发展有机衔接的重要载体。但我国农民专业合作社在发展中普遍面临规模小、带动能力弱的问题。尤其值得注意的是，在农民专业合作社统计数字背后隐藏着大量“空壳”和假冒合作社。笔者参与的中国社会科学院农村发展研究所课题组 2017 年对浙江、陕西、吉林等 8 省 10 多个县的调查结果显示，在注册登记的农民专业合作社中，正常运营的比例大约为 20%，有的地区这一比例低于 10%，“空壳”或“休眠”合作社数量众多。其中，有的从未开展过经营活动，主要是为了获取政府财政补助或银行贷款而注册；有的由于经营不善或市场行情变化而停止运营。即使是正常运营的农民专业合作社，也有很多是挂牌或假冒合作社，其与农户社员之间本质上是土地租赁关系，并未结成利益共同体。显而易见，这些挂牌或假冒合作社很难成为小农户与现代农业发展有机衔接的载体。提升农民专业合作社的质量是实现我国小农户与现代农业发展有机衔接的关键。

近年来，党和政府在政策导向上鼓励农民以土地经营权入股农业产业化龙头企业或农民专业合作社等新型农业经营主体。一些地方规定，农民的土地经营权入股是优先股，无论企业或合作社亏损还是盈利，农民均按相当于土地流转租金额的保底金额获得分红。这种做法虽然使农民获得入股土地的保底收入，但仍难以消除农民利益受损问题，若经营主体发生亏损，则农民的保底收入也难以保障。尤其是由于小农户在与企业和合作社打交道时往往处于弱势地位，企业或合作社能够利用其信息优势和强势谈判地位获取更多利益，而小农户的利益则得不到有效保障。从逻辑上讲，让小农户对经营主体的财务活动进行监督，能够在一定程度上降低其隐瞒经营绩效的道德风险，但小农户由于缺乏相关知识且组织化程度低，难以对经营主体的败德行为实施有效监管。另外，股份结构的不均衡也降低了小农户对经营主体道德风险的监管意愿。一般来说，小农户在企业或合作社中所占股份比例低，往往不在意经营主体财务状况的真实性，也不关心经营主体的经营绩效，仅仅关注其流转土地的保底租金收入。

（四）面向小农户的农业社会化服务体系建设滞后

近年来，各种农业社会化服务组织发展迅速，在带农入市、助农增收中发挥了重要作用。但是，面向小农生产的公共和自助服务主体仍然较少，服务体系仍然不够完善，尤其是在小农生产比重较大的山区和民族地区，农业社会化服务体系建设严重滞后。从总体上来看，小农生产的社会化服务主要是乡村基层的个体农资经销商、个体农机手及农产品经纪人等提供的私人服务。从服务领域来看，私人部门给小农生产提供的主

要是农机服务和农资供应，而病虫害防治等环节的服务基本处于空白状态。普通小农户急需的各种产后服务，如农产品收储、农产品产地初加工、农业保险等，均比较缺乏。在这种情况下，大量的小农户游离于政府和新型服务经营主体的农业社会化服务体系之外，依靠不健全的市场参与竞争，面临很强的不确定性。

三、促进我国小农户与现代农业发展有机衔接的对策建议

（一）继续坚持家庭承包经营的基础地位

中国人多地少的基本国情，以及在农业生产中自然再生产与经济再生产相统一的特征，决定了家庭承包经营具有其合理性。在未来较长的一段时期内，家庭承包经营仍然是我国农业生产经营的主要形式，农民专业合作社、农业企业直接经营以及集体直接经营等将始终处于非主导地位，是家庭承包经营的补充性经营形式。

应修订现行法律，使农民土地承包经营权更加完整。一是赋予农民土地承包经营权抵押、担保权能。我国现行法律规定，通过家庭承包取得的土地承包经营权不能抵押。目前，农村土地承包法修订草案已经做出调整，允许土地经营权抵押担保，还有必要对担保法、物权法中有关禁止性条款进行修改，使三部法律的规定保持一致。二是赋予家庭承包经营土地入股权。现行法律均未做出家庭承包营土地也可以入股的规定，有必要进行修订。

（二）衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策

我国多数地区的第二轮土地承包将于 2027 年到期。应兼顾小农户和新型农业经营主体权益，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策。

1、第二轮土地承包到期后直接顺延

目前的重点问题是，在第二轮土地承包期满后，是把现有的承包合同的有效期直接顺延 30 年，还是对土地承包关系进行调整后再延长 30 年。从稳定小农户预期的角度来看，可以明确在农村土地第二轮承包到期后采取直接延包 30 年的办法，不进行土地调整。其主要理由为：一是不断调整土地会引发社会矛盾。随着人口变动调整土地的初衷是解决公平问题，但是，在承包地总量不变的前下，一些家庭的承包地面积增加，就意味着另一些家庭的承包地面积减少，从而引发利益冲突。二是土地承包期延长并固化已被多数农民所接受。我国大多数村庄自第二轮承包以来未对承包地分配进行过较大调整，一些地方实行土地承包期内承包土地不随人口增减而变化，简称“生不增、死不减”模式。在实地调研中通过对农户的访谈发现，承包期内以户为单位的承包地固化模式，对农民的生活状况并未产生较大冲击。从全国情况来看，农业收入占农户总收入的比重不断下降，这在一定程度上表明，土地对农村人口的保障功能日益弱化，承包地固化越来越被农民所接受。因此，跨越承包期限、实行土地承包经营权“长久不变”已经具备一定条件，有助于实现土地功能从“公平”向“效率”的转变。

第二轮土地承包到期后直接顺延需要相应的政策支持和法律保障，有关部门有必要尽早出台具体的政策，

同时，应对现有法律中涉及农民对集体土地和其他资产收益成员权的相关条款进行修改，使得农村集体组织内部新增成员不能以法律规定为由提出其经济利益诉求。

2、允许新型农业经营主体与农民签订跨越承包期的土地租赁或入股合同

这种做法有两方面的好处：第一，有利于保持土地流转平稳增长的趋势。目前，绝大多数新型农业经营主体与农民签订的土地流转合同均以第二承包到期日为最高年限。如果到第二轮承包期结束对土地进行调整后再实行延包 30 年，可以预计，新型农业经营主体的土地流转意愿会随着第二轮承包期越来越近、土地流转期限日益缩短而降低，从而使得农业规模化经营的势头出现萎缩甚至停滞的状态。第二，有利于农民承包地抵押担保权能的实现。我国正在探索赋予农民土地承包经营权抵押担保权能。农地未来的收益权是其经营权抵押贷款的基础，这种收益权并不是具有实物形态的具体财产，而是以未来稳定、可持续的可得收益为前提的。所以，承包期限的长短和稳定性直接影响到土地经营权的未来收益情况，进而影响到可以得到贷款数额的高低。另外一个值得注意的问题是，我国一些地区（如浙江省）已经开展了新型农业经营主体以其农业设施设备抵押贷款。由于这些农业设施设备附着在土地上，新型农业经营主体以农业设施设备抵押贷款的额度与其使用期限有明显关系，承包期短则抵押贷款额度低。如果允许新型农业经营主体与农民签订跨越承包期的土地租赁或入股合同，则其在以农业设施设备抵押贷款时，就可能得到更高额度的贷款。

3、建立和完善向失地、少地农民倾斜的社会保障制度

农村土地承包关系固化后，那些没有土地的新增人口就失去了土地保障。对于这一问题，可以将因失地、少地导致生活困难的个体优先纳入农村社会保障覆盖范围。此外，集体保障也有必要向失地、少地农民倾斜，在集体收益分配时给予失地、少地农民一定程度的照顾。

（三）完善新型农业经营主体与小农户的利益联结机制

有一种观点认为，通过农地规模流转、培育新型农业经营主体可能损害小农户利益，压缩小农经济的发展空间。[⑨]相应地，实现小农户与现代农业发展有机衔接不能依靠新型农业经营主体。已有的实践表明，这种认识是片面的。但是也应该看到，新型农业经营主体的发展和壮大，并不意味着其能够自动带动小农户与现代农业发展有机衔接，关键要看二者之间是否存在紧密的利益联结机制。在未来一个时期，应把完善新型农业经营主体与小农户之间的利益联结机制作为重点，相关的政策举措是：第一，将新型农业经营主体以合同方式或股权方式带动小农户的数量，以及是否与小农户建立稳固的利益纽带（如保护价收购、利润返还、股金分红）作为其申请财政资金支持的必备条件，从而增强新型农业经营主体把小农户引入现代农业发展轨道的内在激励。第二，建立和完善风险防范机为保证农民流转土地的租金收入，目前有两种具有代表性的地区实践：一是建立土地流转风险保证金制度。由土地流入主体缴纳风险保证金，一旦其经营出现问题，用这些风险保证金给予农民保底收入。二是建立土地流转履约保证保险制度。保费由新型农业经营主体和农民共同承担，县级政府给予一定比例的补贴。当新型农业经营主体不能履约时，农民可以获得保险金。可以借鉴这

些实践探索经验，逐步完善农民利益受损风险的防范措施。第三，促进新型农业经营主体之间的联合与合作。家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业、农业社会化服务组织和农业产业化联合体等新型农业经营主体，在带动小农户方面的功能和作用存在着差异。应鼓励新型农业经营主体之间的联合和合作，促进不同类型的新型农业经营主体融合发展，从而提升新型农业经营主体带动和服务小农户的能力。

（四）建立和完善面向小农户的农业社会化服务体系

1、培育和发展多种类型的服务主体

一是在企业和个人不愿进入或效率较低的领域，建立政府公益性服务组织。二是支持发展社区综合性农民合作组织。小农生产相对集中的地区大多是流动性较差的传统社区，成员对本社区认同感强，重传统，彼此相互了解，有共同价值观。在引导小农生产进入现代农业发展轨道的过程中，应充分利用传统村庄的文化共同体资源，以社区为载体，培育真正代表农民利益的、完全由农民组成的合作组织。可以鼓励组织部系统与妇联、共青团、军转办等群团部门携手，与财政部门合作，设立地方青年创业、妇女创业、返乡大学生创业、复员军人创业等多种创业基金，鼓励那些有理想、想作为的青年人回村创业，带领广大农民发展服务型的农民合作组织，为小农生产提供生产、就业、金融等综合性服务。三是鼓励新型农业经营主体开展针对小农户的生产服务。四是鼓励供销社转变经营服务内容，重点开展土地托管的农业社会化服务。

2、探索多样化的服务方式

在今后一个时期，应继续完善土地托管、半托管等新型服务方式，从而在不进行土地流转和不更换经营主体的条件下，把小农生产引入现代农业发展轨道。应重视信息技术在带动小农户与现代农业发展有机衔接中的作用，打造多种类型的平台，为小农户提供及时的农业政策、农技推广、销售渠道、市场价格等方面的信息服务。

3、改善小农户的生产条件

那些与现代农业发展难以有机衔接的小农户，普遍存在地理区位偏僻，承包地自然条件差、土地细碎、不平整、无法机械作业，距离市场远，道路不通畅，农产品市场化成本高等问题。建议启动耕地宜机化改造和村庄道路建设项目，支持以社区（行政村或大的自然村）为单位的土地平整和相关农业道路设施建设。

注释：

①张红宇：《实现小农户和现代农业发展有机衔接》，《农民日报》2017 年 11 月 21 日。

②习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017 年 10 月 18 日）》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日。

③《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定（1998 年 10 月 14 日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过）》，《求是》1998 年第 21 期，第 5 页。

④《农业部：上半年耕地流转面积 4.6 亿亩沿海地区过半流转》，http://nance.China.Corn.Cn/news/20161103/3969846.Shtml，2018 年 6 月 5 日。

⑤如 2008 年以来的历年中央一号文件等。

⑥转引自杜志雄：《家庭农场发展与中国农业生产经营体系建构》，《中国发展观察》2018 年第 21 期，第 43 页。

⑦柯炳生：《农业农村进入新时代的重大变化有哪些？》，《农民日报》2017 年 11 月 29 日。

⑧谭秋成：《小农也有合理性》，《同舟共进》2017 年第 7 期，第 26 页。

⑨赵晓峰、赵祥云：《新型农业经营主体社会化服务能力建设与小农经济的发展前景》，《农业经济问题》2018 年第 4 期，第 101 页。

（作者分别为：中国社科院农发所农村组织与制度研究室主任、研究员；中国社科院研究生院农村发展系 2016 级博士研究生）

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