

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 6 期（总第 366 期）

内部资料 注意保存

2020 年 6 月 5 日

-
- ◆ 等闲识得东风面.....刘济民(1)
 - ◆ 农桑立国的新使命新内容.....任荣荣(3)
 - ◆ 当前农村存在的六个问题.....贺雪峰(6)
 - ◆ 农村环境治理如何交给市场.....矫旭东(10)
 - ◆ 乡村振兴背景下的现代农业发展.....张红宇(14)
 - ◆ 从家乡一次集体环保行动看乡村振兴.....夏 日(25)
 - ◆ 关于黄河流域高质量发展的认识与建议.....陆大道(29)
 - ◆ 用完善土地产权的市场化改革提振经济.....路 乾(31)
 - ◆ 一号文件部署加强乡村治理，重在形成工作体系.....仝志辉(35)
 - ◆ 全面建成小康社会与跨越“中等收入陷阱”的关键在于从根本上改变城乡二元经济社会结构.....郭书田(38)

等闲识得东风面

——八十岁感言

刘济民

编者按：这是国务院原副秘书长刘济民同志在2018年12月写的《等闲识得春风面——八十岁感言》，2020年3月做了修改。他毕业于中国人民大学新闻系，先后在农垦部、农业部、江苏苏州与无锡工作过。在六十岁时开始写书，二十年来先后写出了《春潮集》《秋韵集》《夏夜集》《冬雪集》四本书。本文生动地讲述了写这四本书的过程与真切的感受，正如文中所说，四本书不是用笔而是用心写出来的，十分精彩感人，受到广大读者热切的赞赏与敬佩。他说：“写作实在是个宝库，是贮存人生历程中一切美好画面的思想文化宝库。”也就是“收藏生命中的春天”。

六十岁开始出书，二十年出齐春、秋、夏、冬四本书，其中一本是工作手记为主，另外三本主要是散文。我哪里会写那种文学性的文章呀！几十年了，都是为领导同志写官样文章了，做梦也没想到学写散文。没有梦想，居然成真，居然把不可能变成可能，实实在在地说，完全得力于好友的鼓励和指点。

当年，只是想在退休后出一本工作手记，都是自己写的，自己的工作实践，不难。由于好友的帮助，为我出书写序文，安排出版社，请人编辑文稿，等等，一本工作文集《春潮集——苏南经济发展实践录》真的在1998年出版了。这是红旗出版社出版的一部37.6万字的精装本。我请时任中国书法家协会主席的当代大书法家沈鹏题写书名，请刘云山同志写序文。上海钻石交易所总裁林强还将《春潮集》赠送给全国592个重点贫困县的县委书记和县长。

《春潮集》以这样的姿态出版，对我是一种极大的鼓励！当时那种欣喜、激动的心情，实在是难以言表！

《春潮集》收入的六十篇文章，大多是二十世纪八十年代中后期和九十年代初期，我在无锡、苏州工作期间形成的工作手记、文稿；每一篇都是我自己讲过的，都是我自己写出、整理、修改成文的，又都是我自己亲身实践过的。当时正是苏南地区加大改革力度、加快开放步伐、加速经济发展的重要阶段，改革开放、经济发展的大势，如春潮澎湃，奔腾向前！书名为《春潮集——苏南经济发展实践录》，名副其实。

《春潮集》出版后，确实没有再出书的想法。又是好友的一再催促，学着写了第一篇散文《魂梦萦绕北大荒》，刘云山同志推荐给人民日报，1998年7月18日在《大地》副刊全文发表。我的第一篇散文能在人民日报发表，又是极大的激励和鼓舞！不知不觉中对学写散文有了点信心，有了点兴趣。

想到鲁迅说过，文学创作要写自己熟悉的生活。于是就学着写我的父亲，写我熟悉的领导和几位好友，写我熟悉的工作、生活，等等。几年写下来，有十多万字，陆续在人民日报、光明日报、农民日报和纽约《天下华人》杂志发表。又是好友鼓励我继续出书，又为我出书写序文，有了第一本散文集《秋韵集》（2002年2月中国三峡出版社出版）。

刘云山同志为《秋韵集》写的序文，实际上是一篇专讲散文创作的经典论述，很专业，很新鲜，很适用。他在序文中指出：“济民笔下的人和事，大都是他非常熟悉的，因而每每落笔，总是有感而发，情真意切，真正把自己投进去。让人感到，他不是在用笔，而是在用心写作。也惟有这种从心中流淌出来的篇章，才有真性情，才真正打动人”。我反复领会云山同志在序文中关于散文创作的论述，即使是一块石头也被点化了！按照那些论述指引的路子走着，似乎若有所悟，好像明白了点什么：不是用笔写字，应该是用心写情。怎样最能表达自己的心声、最能抒发自己的感情，就怎样写。我实在是不懂散文写作的“规矩”，不懂什么谋篇布局等等的“程式”。信笔写来，别无禁忌。

当初，从出版《春潮集》、《秋韵集》的排序看，也没有继续出书的设想。意想不到的是，在云山同志那些经典论述的鼓励和指引下，好像在心理上产生了某种暗示，开始自觉地学写散文了。又写了我的母亲，写了我最熟悉的华西村老书记吴仁宝，写了我熟悉的老领导陈俊生同志，写了一组健康随笔（五篇），还写了我熟悉的太湖风光，等等，又有了第二本散文集《夏夜集》（2005年9月中国三峡出版社出版）。

秋、夏两本散文集出版后，开始有熟悉的同志找我写序文、写书评了。不敢谢绝，学着写吧！这也为我提供了学习、练笔的极好机会。当然是很认真的，写每一篇文章都不马虎。收入《冬雪集》（2017年9月作家出版社出版）的二十多篇文章，大多是这样的序文、读书感言、人物纪实。

时光飞逝，人书俱老。《冬雪集》这本小书主要是写人生的冬季的。书中写了十三位人物，其中十位是七十岁以上的老人，都是我很熟悉的老领导、老朋友。我写他们的革命精神绚丽如炬，写他们的崇高品德精彩如虹，充分展示了他们生命中的春天。人们从那些文章里可以体味到冬日里的春光。

人生充满诗意，诗意美在四季。出齐了四本书，突然想到四本书的排序不是春、夏、秋、冬，而是春、秋、夏、冬，这不正是我自己那个奇特的、充满艰辛、充满诗意的四季人生吗？居然书如其人，妙不可言！当年出版这几本书，确实没有这样的预想，好像总是有一双无形的手在帮我巧妙运作，完全是天意巧合！我这几十年的人生，正是秋天提前了！秋风秋雨秋夜长，断断续续达二十多年！仔细想来，那年月我并不觉得悲痛和凄凉，感受最强烈的是暖意和春光。有许多恩师、前辈、老领导和好友们的亲切关怀，尤其有共产党人那种正气凛然、驱邪逐恶的革命精神的强力支撑，总觉着有一盏灯为我亮着。

现在回头来看看几本书里的那些文章，无论是写人、写景，无论是叙事、抒怀，无论是写家人或写友人，大都有个明确的指向，就是写坚定信仰，写坚守信念，写蓬勃的革命精神，写崇高的思想境界，写积累精神财富，写人生的生命中的春天。读书和写作实在是太奇妙了！居然把人生的一切经验和历练，把人生中的喜怒哀乐，甚至把人生的逆境、挫折和磨难滋润成各种各样、精彩纷呈的好故事；熔铸成可以回放、可以复盘、永不磨损的精神的丰碑，调理成可以收藏、可以再现、永不消逝的生命中的春天。

读书、写作给了我自信、自强，给了我激情、活力、快乐和健康；甚至使我在精神上发生了某种飞跃，酿造成为抗衰老的一剂良药，成为支撑我老年生活的最有趣味的追求。

岁月静好，五味杂陈；流光溢彩、稍纵即逝。惟有写作，不会让生命中的美好时光悄然无声地消逝。写作实在是个宝库，是贮存人生历程中一切美好画面的思想文化宝库。

我们终将老去，任何人无力回天。“等闲识得东风面，万紫千红总是春”。我看，万紫千红的春天就在身边。只要我们把人生历程中的春光留在心中，积累精神财富，收藏生命中的春天，定将青春永驻，风华常存，永远年轻。

（作者：国务院原副秘书长，本文写于2018年12月，修改于2020年3月）

农桑立国的新使命新内容

——二论中国的黄金桑产业

任荣荣

庚子年的新冠肺炎疫出人意料地改变了地球人的命运和认知度。中国内外的政经形势剧变警醒醒了国人。

千好万好，唯有健康最好；金山银山，离不开绿水青山；这安全那安全，只有粮食安全是最安全。这应该是半年来的地球人最大的共识和认知度吧！

受害于新冠病毒的人，首先就是年老体弱、免疫力不足的人群。青山绿水是生态环境平衡的最大保障条件，是人类获得天材地宝的最大基地。粮食危机就是生命的危机，直接会导致亡国灭种。中国历史上，历朝历代一直坚持农桑立国的主张，过去是为了穿衣，为了赋税，现在则要十分关注防病抗疫，提高人类和动物的免疫力，保护环境，消除粮食危机，保证粮食安全。这也是中国发展桑产业的新使命和长期建设奋斗的主要内容。

一、桑树的强大生命力

在中国 8600 种左右木本树种中，唯有桑树拥有最大最强的生命力。在人们的认知度上，总认为松柏之类的树种是最长寿的，树龄可达数千年。其实，最长寿、最为青春永葆的是桑树，哪怕百年千年以上的古桑，树冠永远是青春靓丽，绝无枯梢秃顶之态。而松柏之类长寿树种则相反，树龄延长，衰老之相必显。

桑树是最富有营养的树种。历史上种桑就是为了养蚕，提供丝织品，增加税赋和收入。蚕宝宝只吃桑叶，25 天的生命期，最后上簇吐丝结茧时，体重约为 5 克左右。可是从蚕蚁开始，25 天里体重增加了一万多倍，而吃的桑叶只是其体重的 5-6 倍，可见桑叶营养之丰富。人类和家养动物一天吃的食物就相当于自身体重的 6-8%，一年所吃的食物是自身体重的二十多倍，一辈子该是多少倍！更何况不是单一之食。而蚕只吃桑叶，是单一取食。

现代科学技术发达，已经分析认识到桑叶存在一万种左右的物质。但是我们认知度还很低，能叫上名称的物质不足 400 种，不足 4%。五千年文明史，历朝历代的先贤们已发现的并有文字记载，桑树入药可治的病达 172 种（当然其中可能有同病异名的）。非常奇怪的是，这 172 种病竟包括了皮肤科、五官科、神经科、

血液系统、消化道系统、呼吸系统、骨骼系统等全部分科，实在太神奇了！正因为神奇而无法解释，所以桑树被称为东方神树，桑叶叫神仙叶！已认知的内含 384 种物质，几乎都属于生命物质，而且彼此都存在互补性和不可缺一的依赖机制。桑叶内含的蛋白质十分丰富，十余种氨基酸之间的比例和大小又非常切合人类和六畜。其所含的物质能促使人类和六畜生长、发育，更具有再生、修补的功能，能大大增强自身的免疫力。历史上不知发生了多少次人类瘟疫，古人怎么抗疫的呢？就是中药材，而且绝对少不了桑树。把若干种中药材捆在一起丢入村民的饮水井中，通过饮用井水就能解决问题。而今天认知的桑树内含抗疫物质，就属于抗衰老、抗氧化、消炎灭菌和排毒类物质。如类黄酮、多糖、生物碱、茶多酚等等公认的物质。今年春节期间我到海南岛热带雨林逗留了一个多月，发现桑科树种大多都有共同的高效修补能力，被人为损坏的伤口，愈合再生能力特别神速。

二、桑树是保障中国粮食安全不可或缺树种

现在国人深深忧虑的是粮食危机。袁隆平院士多次呼吁，粮荒将是一场劫难。确实，14 亿人口的大国，粮食一旦发生危机，必然是全社会恐慌。

我个人认为，由于膳食结构的变化，中国人担忧的粮食安全危机，主要包括以下几个方面：

第一是环境污染造成的有毒食物，比如重金属超标，农药残留、双抗物质超标等因素造成的问题食品；

第二是畜牧饲料，特别是蛋白质饲料的缺乏，基本上要依靠进口饲料来解决，如豆粕、鱼粉等。中国一年进口的大豆、豆粕等，在八九千万吨。这是不得了的大事。今年国际市场的豆粕一直在连涨，每吨已经上涨了四五百元。养殖企业很艰难，但最终都要转嫁到消费者身上。历史上一百元可以买到一百斤猪肉，现在一百元只能够买到两三斤，而且还不如以前的好吃。全国一年缺的蛋白质，可能要超过 4000-5000 万吨。

小麦、水稻、玉米三大主粮中，玉米进口较多，主要也是用作饲料，国内自给率在 80%以上。

怎么克服困难，解决危机？我认为还是靠桑树。在全球，中国是世界桑树分布中心。目前仅人工桑树品种，登记在册的有五六百个，如果好好计算民间不在册的品种，估计接近上千个。无论任何品种的桑树，粗蛋白含量都在 20%左右。桑树集约经营，中国有历史渊源。假如亩产 1000 公斤桑叶和嫩枝（干货），则一亩地就可以生产 200 公斤粗蛋白。黄河流域由于光照条件好，蛋白质含量可达 25%以上。全国有 2 亿亩桑树的话，则蛋白质就可基本解决。所谓粮食，主要是指蛋白质、淀粉和脂肪。蛋白质问题解决了，也就基本上保证了粮食的安全。至于生产淀粉的旱地作物，我们有极大的潜力。

这几年，海田公司主要精力就是解决畜用和人用的蛋白质，已经完成了这方面的研究，并成功生产出桑

粕。桑粕是一个新名词，也是一种新资源。桑粕应用试验表明，不但大幅度节省了养殖成本，而且改善了畜牧产品的品质和口感。现在我们正在建设国内外第一个工业化生产桑粕的工厂，计划年产量达到千吨以上，率先成为全国的示范工厂。另外，我们也成功解决了食用桑粕的生产工艺，而且做成了人们喜欢的桑粕食品。中国有大量的宜桑之地，大规模种植优良桑树，就拥有了吃不尽、用不竭的生物资源库，既解决了国家的蛋白质危机，又为坚持了几千年农桑立国的国策增加了新使命和新内容，形成广大农民的勤劳致富的新资源产业。

三、桑树更是国人提高免疫力、保障国民健康的好树种

青山绿水、环境优美。桑树拥有天材地宝，更能释放所含的天地灵气。桑林中的环境尤佳。其光合作用所形成的种种生命物质是以固态、液态和气态三大类组成。有许多生命物质可以在不同的条件下形成不同的形态。不同的建群树种在光合作用下形成相应的物质和形态。现代科技手段可以对它们进行测定的，甚至凭人类和动物的嗅觉就可以感知出。比如桃、李、柑、梨、榧子，闭目进入林中就可以知道是什么树木。最常见的就是有林地和无林地，在有林地待久了就会精神焕发，明显感到舒畅。而在无林地则没有此等感觉。正因为桑树本身所含的生命物质丰富，故空气中也必然丰富，是理想的康养之地。

如前所述，正因为桑树富含灵气，所以通过现代萃取技术，分类萃取其内含的物质，便是很理想的康养之物。其提取物的配比合理，便是人类或畜牧动物保健或治病的良品。减少疫病，增强免疫力，便是制作保健品或药品的上等原材料。海田公司几经努力，发明生产的桑树浓缩液便有多种奇效。比如消除肠胃炎症，制止皮肤瘙痒，几乎有立竿见影之效。又比如能够减轻中老年人的便秘，安眠，更是为人称道。桑树浓缩液和桑粕成分配比科学，还是动物饲养中新兴的康健用品。除防疫外还能延长动物的青春期。比如蛋鸡至少可以延长六个月以上的产蛋期，肉猪的料肉平衡期可以从 260 斤延长至 340 斤，且猪肉的口感更佳。海田公司已经申请了专利，正在建设具有一定规模的工厂。

结束语：

悠远如来自九天，苍凉如来自洪荒。

圣粕光耀神州天朝，灵液普洒延年益寿。

自古桑树皆为神器，今日之事还靠庙堂江湖齐心。

（作者：中国林科院教授，重庆海田林业科技有限公司董事长，2020 年 4 月）

当前农村存在的六个问题

贺雪峰

当前农村存在的主要问题不是农民收入太低、劳动太重，而是消费不合理、闲暇无意义，是社会关系的失衡，是基本价值的失准，是文化的失调。下面分别列举若干当前农村存在的问题。

一、消费层面

当前农村存在的一个很大的问题是消费不合理。改革开放以来，尤其是进入 21 世纪以来，农民家庭收入持续增长，绝大多数农户家庭都已经摆脱贫困，到 2015 年全国贫困人口只有 5000 万左右。当前农村存在的一个严重问题是消费的快速增长，尤其是各种不合理、不理性消费快速增长。

某种意义上，农民收入增长速度远远赶不上消费增长速度。据我们调查，在一些贫困山区，比如湖北秭归，农民收入的大约 1/4 要用于人情开支，一个普通农户家庭一年的人情开支就要上万元，人均达到 3000 元左右，人情仪式支出的同时，事主方也要办酒席，酒席的铺张浪费情况也很惊人。

浙江农村办酒席，一桌酒席花三四千元很正常，条件稍好的家庭办酒席，三四十桌的情况也很普遍，婚丧嫁娶办一次酒席就要花费十多万元。与长江流域普遍沉重的人情酒席支出不同，华北农村仪式性支出十分浪费，甚至办丧事也要请戏班子唱戏，其中不少狂歌劲舞，与丧事悲伤凝重的气氛完全不协调。

农村消费中，最大支出是建房。改革开放以来，有些地方的农村已经建了三茬房，由砖瓦房到楼房，再到高标准别墅式装修的住房，还有相当一部分农户家庭到城市购买了商品房。随着住房质量、面积、花费的逐渐提高，每一次新的建房潮都几乎会花完农户所有积蓄，其中多数还会欠下债务。而实际上，农户家庭所建住房往往大而无用，之所以建超过农民经济承受能力的高大而奢侈的住房，很大程度上是为了攀比而非实际需要。

最近几年，农村又出现了买小车的攀比，有钱无钱都要买，贷款也要买小车。实际上，很多买车农户常年在外打工，买的车仅仅春节回家时开出来显摆显摆，春节一过，小车就关在车库（如果建了车库的话）里，纯属浪费。

当前农村消费尤其围绕男婚女嫁进行，农村婚嫁中普遍出现了女方索要高额彩礼的情况。除了高额彩礼之外，女方往往还要求男方家庭在城里买房、买小车，索要各种“三金”之类的物品。婚礼仪式也越来越新潮，甚至请婚庆公司来主持，更不用说普遍要拍婚纱照。有人形容，农民日常是一分一分地攒钱，到了儿子结婚时就是一万一万地花钱，结一次婚不仅将全家所有积蓄用完，而且往往欠下巨额债务。

此外，农村赌博情况也十分普遍，六合彩在农村更是长期流行。在收入有限的情况下，不合理、不理性的消费造成了农民生活的困难。与其说农民之苦是收入太低，不如说是消费不合理。

二、农村人情与村庄社会资本

当前中国有一些农村地区深受人情债的压力之苦，尤其是长江流域的重庆、湖北、湖南的一些地区和东北农村，农民收入的相当部分要用于人情支出。

农村是一个熟人社会，在这个熟人社会中，婚丧嫁娶需要相互来往和互相帮忙。正是通过互惠的人情，熟人社会中的村民被建构为“自己人”，自己人的认同提高了村庄熟人社会共同应对自然和社会风险的能力，以及完成集体行动的协调性与情感，增加了村庄社会资本，构造了村庄社会。也使得熟人社会有了更多的价值内涵。

不过，当前有一些地区的农村出现了严重的利用人情来敛财的现象。刚开始时，婚丧嫁娶办酒席，收取的人情钱多于花费，办酒席有盈余。在传统时期，这种盈余可以算作亲朋邻里对举办人生大事村民家庭的经济支持。

在农村社会快速变化且村庄结构性力量弱化的情况下，有农户家庭连续办了多次婚丧嫁娶酒席，收了多次人情。而有些农户若干年都只送出了人情却没有办酒席收回人情的机会，就会在之前相对约定俗成的酒席范围之外办酒席，收人情。

这样的事情有了开头就有人跟风，在过去约定俗成的酒席以外，各种名目的酒席就大量产生，以至于办酒席都不用说明原因，这就是所谓“无事酒”。

由此出现了酒席越办越多、人情越来越高，所有村民都因人情支出受到巨大压力的问题。有少数村民开始退出人情圈，最终越来越多村民退出人情圈，过去作为互惠的人情不再能维系下去，村庄熟人社会变成人情的沙漠，之前依靠人情来将熟人变成自己人的机制也因此很难发生作用，村庄社会资本快速下降。

三、闲暇的无意义感

在机械化快速推进、化肥农药广泛使用的情况下，农业生产不再是重体力劳动，农忙时间大大缩短。这也许是中国农民历史上第一次获得充分的闲暇时间。尤其是在平原和低丘陵地区，因为机械化的普及，每年农忙时间可能只要2~3个月，一年中的大部分时间都是农闲，如何度过闲暇就成为决定农民生活质量的一个关键。

传统时期，农业生产力水平低下，农民只有终日劳作才能解决温饱问题，农忙时节自然忙得不可开交，农闲也要搞各种基础设施建设，以及忙各种家务，几乎没有闲暇。仅有的一些农闲时间都安排了各种节庆，比如秋收后有中秋、重阳，春播前有清明，春播后有端午，冬季有春节。节庆就有活动，就要忙碌。

也就是说，在传统时期，农民的时间都被季节性展开的农业生产和社会性节庆所占用，几乎没有真正闲下来的时间。仅仅是农村中人数很少的地主阶级有空闲时间，而这个地主阶级一般也要参加劳动，同时又要耕读传家、获取功名。

新中国建立以后，国家进行工业化建设，从农村抽取资源，工业化的成果却迟迟没有回馈农业，农村劳动力在完成传统时期的农业生产任务以外，还被高度组织起来利用冬闲时间建设各种水利工程等基础设施。而且，人民公社还将农民组织起来开展文化教育活动，提高人的素质，民办教师、赤脚医生、文艺宣传队、各种会议等等，几乎将农民所有农闲时间都安排满了。

分田到户以后，一方面是农民劳动积极性的提高，一方面是农业机械化等生产力水平的提高，使人多地少的农村的农闲时间大幅度增加，且重体力劳动大幅度减少。几乎是突然而至的大量闲暇让农民难以适应，如何过好闲暇生活在当前农村成了问题。

突然而至的闲暇与千年形成的农耕生活习惯之间的不匹配，在身体上的表现是农村出现了普遍的心血管疾病，生活上的表现则是农民天天打麻将赌博，以及各种低俗文化的兴起。在当前农村人财物流出农村的背景下，农村社会中结构性力量的弱化进一步造成农村人际关系的弱化。

当前中国农村，农民也许是历史上第一次有了真正意义上的大量闲暇时间，可能这些闲暇时间不仅没有给农民带来生活品质的提升，反而造成了他们的无所适从甚至无意义感。赌博、迷信活动、地下宗教、人情泛滥、无序竞争，以及其他以感官刺激为基础的各种低俗文化的泛滥，大都与农村的闲暇安排有关。

四、道德方面

在农村人财物外流的情况下，村庄传统结构性力量解体，基层组织体系功能弱化，农村社会产生了各种问题。其中，农村老年人作为弱势群体成了各种社会问题的最后承受者，并由此产生了严重的道德问题，其中最典型的是老年人自杀的问题。

在某些地区的农村（尤其集中于长江流域中部地区），农村老年人非正常死亡的情况十分普遍，甚至有老年人说现在农村就没有正常死亡的老年人。

笔者在农村调研时发现，老年人非正常死亡也不全都是因为子女虐待，其中相当一部分是老年父母身体不好的时候担心拖累子女，选择自杀。

他们觉得自己年龄大了，不再能为子女做贡献了，活着就是拖累子女，即使自己不自杀，村庄舆论也是“某某老糊涂了，都不知道自己该死了”，村庄舆论对处在绝对弱势的老年人十分不利，老年人失去劳动能力，尤其是生活难以自理之后，似乎唯一的选择就是自杀。老年人的普遍的自杀现象会使村庄社会中的所有产生非常消极的预期。

五、政治的方面

任何一个社会都有一些搭便车甚至利用时机捞取好处的人。在一个正常的社会中，这些事事搭便车捞好处的人会付出名誉的代价，并且处在社会边缘的位置。不然，村庄熟人社会就会人人争当搭便车者。人人搭便车，集体行动陷入困境，村庄社会就无法应对共同的生产生活事务，村庄社会就要解体。正是因此，任何一个正常社会都必有一套抑制搭便车行为的结构性力量，包括舆论力量。

当前中国农村出现的一个大问题是，保持了千年的稳定的村庄社会结构面临解体。之前相对封闭的村庄变得开放，农民可以从村庄以外获取收入，并且越来越多地从村庄以外获取收入。过去约束村庄搭便车行为的结构性力量解体，越来越多村民学习搭便车，甚至越来越多村民借国家项目在村庄落地的机会当钉子户获利。

村庄缺少约束“刁民”的力量，“刁民”成为村庄中“堂堂正正”的力量，“刁民”得到好处，成为示范，就有越来越多村民变成“刁民”。“刁民”泛滥蔓延的结果就是，不仅村庄内部为公共利益所进行的集体行动陷入困境，而且国家要为村庄做好事也会处处遇到钉子户的刁难，好事不好办，好事办不好。

六、终极价值方面

传统中国农村，农民的宗旨是传宗接代、光宗耀祖。所谓“不孝有三、无后为大”，围绕生儿育女来完成人生任务，获得人生意义被认为是理所应当的。正是有了明确的传宗接代任务，农民所有行为都有目标，所有辛苦都有理由。这样的终极价值让农民可以含辛茹苦、忍辱负重，在有限的生命中实现无限的子孙延续的意义。

当前农村快速的变动不仅彻底打破了农民对传宗接代终极价值的信仰，而且让农民失去了进行村庄社会性竞争的稳定条件，从而在农村中普遍出现了急功近利的短期行为。正是本体性价值的丧失造成了村庄中激烈的社会性价值竞争，以及随之而来的价值荒漠化。农民不知道自己为什么活着，活着的意义是什么，什么活法才是对的。

以上六点应当是当前农村中普遍存在的可以总括为文化失调的问题，当前农民之苦不是苦于物质匮乏，不是苦于劳动繁重，而更是苦于他们在生活中丧失了价值感。缺少了由人与人之间稳定联系所形成的相互期待与合作，无法从闲暇中生产出有品质的生活，反而产生出来各种低俗的伤害身心的恶习。正是从这个意义上，我认为，乡村建设的重点是文化建设。

（作者：武汉大学中国乡村治理研究中心主任、博士生导师）

农村环境治理如何交给市场

——学者乡村调研

矫旭东

【编者按】：在乡村振兴重大战略全面落地实施期，对乡村的实地调研显得尤为重要。

新春返乡下乡的学者会以怎样的视角观察自己熟悉的乡村？澎湃新闻智库报告栏目刊发一组“学者乡村调研报告”，邀请学者从乡村治理、村民就业、农村产业状况、乡村养老、乡村教育、乡村婚恋市场等多个不同维度深入观察和探索乡村振兴的有效路径，希望为乡村振兴提供有价值的参考。

当前，在城市环境得到日益改善的同时，农村环境问题显得越来越突出，“垃圾围村”、农村水环境污染、各类废弃物“上山下乡”等问题凸显，与人民群众对美好生活的愿望和全面建成小康社会仍有较大差距，农村环境污染问题是制约乡村振兴的突出短板。

农村人居环境综合整治与亿万农民生产生活息息相关，是体现文明进步的标尺之一。近期，笔者赴浙江、江西等地乡村实地调研中发现，各地从实际出发，相继开展了村容村貌提升、农村人居环境整治、美丽乡村建设等一系列实践探索，取得了一定成效。但总体来看，农村环境治理大多仍以政府为主导，缺乏市场化长效机制。

现状调研：农村环境治理以政府主导，缺乏市场化手段

近年来，随着经济快速发展，农村生态环境污染问题日益凸显。研究表明，农村每天生活垃圾人均产生量约 0.8 千克。更严重的是，长期以来由于农村缺乏专门的人员、经费，导致我国很多农村垃圾处理工作一片空白。以全国 58.8 万个行政村来看，实行生活垃圾有效处理的仅有 21.8 万个，仅占全国 1/3，“垃圾围村”形势严峻。从农村水污染情况看，全国农村生活污水每年超过 80 亿吨，但污水处理率不足 10%。农村绝大多数污水被直接排放至河流、农田，影响农作物生产和农产品质量。

加强农村环境综合整治，已成为当前各地推进乡村振兴进程中亟待解决的重大课题。笔者经过实地调研发现，目前农村环境综合治理主要面临以下三大亟待破解的问题：

（一）基础设施欠账多、投入大。长期以来，我国农村基础设施薄弱、历史欠账多，需要投入大量的资金。虽然国家近年来相继投入了很多资金用于新农村建设和乡村振兴，但毕竟我国拥有 48 万多个乡镇、69

万个乡村，而且很多山区乡村条件非常恶劣，基础设施建设需要投入的资金量巨大。

（二）社会资本投资高、回报低。农村环境综合治理社会资本投入高、市场化回报率低，企业盈利性差，导致社会资本投入积极性差。很多农村环境治理需要投入的资金量大，融资贷款难，不能很快产生直观的经济效益，对企业来说，属于投资回报率低、企业盈利性差的项目。

（三）工艺技术差异大、难复制。与城市环境治理相比，农村污染物成分、技术工艺与城市环境治理存在差异，无法完全复制。以污水治理为例，农村污水与城市污水污染物成分、含量存在差异，企业城市污水治理建设投入和市场化运营模式无法通用。

实证案例：发挥市场化作用，合力解决农村环境问题

（一）政企共赢打造“衢江经验”

对农村地区来说，垃圾分类任务艰巨并且难以持久。以往镇村干部自主管理垃圾分类工作，干部事必躬亲，难免按下葫芦浮起瓢。浙江省衢州市衢江区实施农村“垃圾革命”，按企业化运作方式实施垃圾分类第三方服务，能够使镇村干部从“台前”到“幕后”，从“运动员”转换为“裁判员”，有效把握政府的“有形之手”和公众的“公益之手”，与公众、第三方企业形成良性互动的机制，保障政府督人力持久性，有效解决各地普遍存在的责任分散效应、邻避效应等问题，实现政企双方的共享共赢。

第三方运维整合行业市场资源，实践形成了前期源头分类减量，中期再生资源回收利用，后期填埋焚烧处理的分级处理与逐级减量的层次结构和整体规律，明确垃圾处理每个环节的进出，为镇村干部减负、给企业带来利润、让村民得到有偿反馈，又减轻了环境压力，形成多方共赢。

第三方运维后，衢江区 14 个乡镇（街道）由一家公司统筹管理，能够杜绝照顾性质管理弊端，以企业人事管理要求对原有保洁员队伍进行筛选淘汰，继续保留工作表现好、身体健康的人员，辞退年纪偏大、工作懒散的人员，招募符合岗位要求的新人，整编一支有技能、有素养、服从管理、爱岗敬业的保洁队伍，从而深入挖掘保洁员潜力，将“保洁网格”与“全科网格”互补互促，全力推进保洁+分类、保洁+分拣、保洁+回收、保洁+宣传、保洁+巡查的“1+5”分类保洁方式，为基层治理注入源源不断的新力量。截止目前，衢江保洁队伍人数 1432 人，划分保洁网格 56 个，平均每个保洁网格有保洁人员 26 人，另配备 14 个片长、56 个班长实行“三定”即定人员、定岗位、定职责网格化管理，确保责任到人。

（二）干群联手推进“厕所革命”

农村小事连着大民生。农村改厕、农村垃圾污水处理、改善村容村貌等，这些“小工程”干起来并不容易。“谁来干”“如何干”“怎么运行”？

笔者在浙江省常山县的调研中了解到，常山县委县政府高度重视农村“厕所革命”，于 2017 年 4 月在全

国率先创新推出公厕所长制，以此在全县范围内掀起“厕所革命”。县委书记叶美峰担任全县公厕总所长，县委副书记和常务副县长分任农村和城区公厕总所长，城区各公厕所长由县住建局干部和街道党工委书记担任，农村则分解到乡镇党委书记和村两委，全县每个公厕都有了所长，着力破解公厕档次低、设施旧、卫生差、管理不到位等问题，全面开展困难农户厕改、农村公厕提升、农村旱厕清零“三百行动”，全力提升城乡文明程度，提高群众幸福感。

“别看我们村现在村道如洗、古树苍翠、庭院和厕所整洁，几年前还是杂草丛生、垃圾成堆、厕所脏臭、蚊虫满天飞的景象。”徐村村支部书记叶继强深有感触地说。近年来，徐村提出“追梦党支部”党建品牌，从原先的宗派矛盾突出、群众思想难以统一、各项中心工作滞后的薄弱村蜕变为现在全县有名的“金钉子村”。

（三）不等不靠解决“垃圾围村”

农村环境治理离不开资金投入，但并不意味着钱是农村环境治理的一个必要条件。也就是说，“国家投入的钱越多，农村环境肯定就能治理好”是一个误区，这里以笔者实地调研江西某村建垃圾池为案例予以论述说明。

江西某F村从2016年开始，村民已经开始感觉到垃圾围村带来的巨大烦恼，环境问题成了村民头疼的大事。村里有人建议修建垃圾处理池，村长自然同意，但关键问题来了——钱从哪来？村里已经向上级申请过几次，得到的结果是“没钱”，村里账面上也就几千块钱。有人建议不要再期盼上级拨钱，自己出钱修建。但问题又来了，动员全村集资在农村不是件容易的事情，村里有钉子户、贫困户，而且每个家庭条件各有不同，“等、靠、要”的最终结果是垃圾池修建一拖再拖。后来，在外工作的几个年轻人春节回家坐不住了，找到村长商量，不再“等、靠、要”，组织村民自己建。最终方案是：动员工作方面，由村长和几个在外打拼的年轻人负责；资金方面，由村集体出一部分，年轻人出一部分，村民自愿集资出一部分，不出资的出工、出力；出工方面，每家至少出一个工，根据出资多少可灵活商量；购置材料方面，由年轻人负责。最后算下来，全村在家的家庭都至少出了一个工，共计70个工；材料费用，水泥、石头、沙子、砖瓦、管子等，共计7500元，最终村里算下来花费不到1万元，同时，后续垃圾池清理采取“村集体出资+乡贤捐助+村民出工”的方式长效运营。村里估算过如果由政府出资建垃圾处理池，花费3万元以上在情理之中。

上述案例表明，“有钱好办事”并不意味着“没钱办不了事”。农村环境治理需要建立多元化的资金筹措机制，但需要打开思路，开拓创新，发挥人的主观能动性，将有限的资金用在刀刃上。从资金筹措的角度，尽量筹集更多的资金用于农村环境治理。但更为关键的是，不能完全靠钱来驱动，要通过资金投入的撬动，开动脑筋，通过市场化运作思路，引导农村环境治理走上一条更为长效的可持续发展道路。

对策建议：建立农村环境治理的市场化长效机制

（一）“政府”和“市场”齐发力治理农村环境

农村环境治理的难点在于“市场失灵”，“市场失灵”和“政府失灵”是造成农村环境污染、治理效率低下的原因。为此，应采用经济学分析方法，研究提出政府与市场相结合、“政府”与“市场”两手发力的对策。对于广大农村来说，仅靠政府大量投入来进行农村水环境治理难以为继。从多中心治理视角提出治理农村面源污染，市场可以很好地发挥有效配置资源的积极作用。

可以从农村环境污染不同于城市特点出发，针对农村环境具有污染源小而多、污染源广而分散的特点，充分发挥农村广阔的土地空间、自然降解消化能力以及适当的环境承载能力，采用还田堆肥、自然消纳以及小型生态湿地等适合农村环境治理的方式，比较分析以政府为主体的治理模式和以村民为主体的自治模式，提出政府与市场结合的农村环境治理有效方式。

（二）探索河道整治“市场打包”的市场化模式

对于农村河道水环境治理，可以采取农村河道整治与市场化模式共同运行机制，政府通过建立“以河养河”“以堤养河”“以塘养河”等模式，将产出的经济效益用于河道整治，可以实现农村河道整治市场化长效管理。

政府通过招标投标等方式把河道和沿岸公共用地承包给个人或企业，政府与承包商签订合同，河道承包者需要履行河道清淤、保洁等日常工作的义务，主动接受政府的检查和群众的监督投诉。与此同时，河道承包者能够获得相应的权利，即：河道两侧土地的使用权，承包商可以以其他方式从中获得经济利益。

（三）引入 PPP 模式，以多元化融合思维治理农村环境

通过引入 PPP 模式进行农村环境治理，充分考虑农村环境治理项目与其他农村相关产业项目的关联性，从产业融合的角度出发，跳出单纯的“融资思维”，采用“打包策略”，通过制度建设推动多元化治理，通过完善价格机制和优惠政策，推动专业化、市场化运作。采用市场化运作、企业化管理在农村环境综合整治中发挥作用，通过政府购买服务让第三方物业公司唱主角，可以探索出新农村建设中农村环境整治的市场化路径。

（作者：中国环境科学研究院清洁生产与循环经济研究中心博士，主要从事循环经济、环境治理、乡村振兴、县域绿色发展等理论与政策咨询研究，作为主要执笔人，参与起草《国务院办公厅关于建立完整的先进的废旧商品回收体系的意见》等国务院重大政策文件，曾全程参与研究和制定国家“家电以旧换新”政策）

乡村振兴背景下的现代农业发展

张红宇

编者按：2019年9月4日下午，农业农村部农村经济体制与经营管理司原司长、中国农业大学国家农业农村发展研究院张红宇研究员为我院2019级新生作了题为“乡村振兴背景下现代农业的发展方向”的报告。以下是讲话全文，经报告人授权发布。

各位老师，各位同学，大家下午好！非常高兴来到美丽的中国农业大学东区，为在座的各位老师和同学就中国的农业问题做一个专题报告。今年是新中国成立70周年，也是改革开放41年，更是实施乡村振兴战略的第3年，这一段时间大家都在思考，乡村振兴战略实施已接近3个年头，我们在各个方面都取得了什么样的成就？大家都知道乡村振兴管全面、管长远、管根本，乡村振兴总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，其中产业兴旺是重中之重。我们也知道乡村振兴要求“五大振兴”，产业振兴、人才振兴、组织振兴、生态振兴、文化振兴，其中，产业振兴摆在首要的位置。乡村振兴道路有七个方面的主要内容，其中致力于提升农业发展质量，走质量兴农之路是其中很重要的方面。乡村振兴最根本、最重要、最基础性的工作还是产业，所以我今天下午非常愿意就乡村振兴背景下的现代农业发展，从三个方面同在座的各位老师和同学分享我最近的一些思考。

一、新形势下现代农业发展的内涵特征

新中国成立70年、改革开放41年以来，现代农业发展从纵向横向两方面都发生了非常深刻的变化。最近中央各大媒体都在集中展示新中国成立70年来取得的重大成就，我也有机会前不久在中央电视台《焦点访谈》节目阐述了我对中国粮食问题的相关看法，我的核心观点是：中国依靠自己的资源、依靠自己的供给解决了自己的需求问题；粮食安全是国之重事，粮食是我们现代农业发展的重中之重。今天我再次从两大方面给大家展示新形势下现代农业发展的内涵特征：

（一）横向角度：我国现代农业发展成就显著

现代农业发展越来越超过我们对于传统农业的认识，在方方面面已经取得了令人非常满意的成就。这个成就可以归结为五个大的方面：

1、实现总量安全

在粮食、肉类和水产品等方面，我们依靠自己的资源解决了我们对于粮食和重要农产品的需求，依靠9%的耕地养活了世界20%的人口，提供了世界25%以上的粮食和重要农产品产量。2018年中国的粮食产量连续9年超过1.2亿斤，连续4年超过1.3亿斤。2018年中国粮食产量达到6.58亿吨、2018年中国的总人口数13.95亿人，中国人均粮食产量472公斤；2018年全球的粮食总量26亿吨左右，全球总人口数74亿人，全球人均

粮食产量 350 公斤，中国人均粮食产量超出世界平均水平 122 公斤。与此同时，中国作为世界最大规模的肉类生产大国，2018 年全年猪、牛、羊、禽肉一共生产了 8517 万吨，中国人均占有 61 公斤。全球去年的肉类共生产了 3.2 亿吨，世界人均肉类占有量 43 公斤，中国人均肉类占有量超出世界平均水平 18 公斤。中国是世界最大规模的水产品生产大国，2018 年全年通过捕捞和养殖获得的水产品总产量达到 6469 万吨，中国人均水产品占有量 46 公斤，而去年全球的水产品总产量为 1.7 亿吨，世界人均水产品占有量 23 公斤，中国人均水产品占有量超出世界平均水平 23 公斤。中国利用世界上 9%的耕地、6%的水资源，解决了世界上 20%的人口粮食主要农产品供给。我们的粮食、肉类、水产品不仅总量位居世界第一，而且人均占有量分别超出世界平均水平 122 公斤、18 公斤和 23 公斤。

我们比较自豪的是中国的水产品人均占有量，我们水产品产量在全世界堪称范例，水产品产量常讲两个 70%：第一个 70%就是在中国的水产品产出里，70%以上是养殖性水产品；第二个 70%就是全世界的养殖性水产品，70%左右是由中国养殖出来。2018 年中国的水产品总量 6469 万吨，其中，通过养殖所获得水产品 5018 万吨，占中国水产品总量的 78%左右。而 5018 万吨的养殖性水产品，占全球养殖性的水产品 64%左右，换句话说，全球每养殖的三条鱼，其中有条是由中国人养殖出来的。这表明了两点：第一，中国的养殖能力非常的强大；第二，全世界野生的水产品资源可供捕捞的空间越来越小。从历史的纵深来看，世界范围内的野生水产品资源状态，几十年、几百年、几千年、几万年、几十万年、几十亿年，我认为没有什么几何数量级的变化，但从捕捞能力来看，近 10 年、100 年和几千年前是几何数量级的变化。

现阶段中国从辽东半岛到海南岛，再到广西，任何一个沿海渔业县的捕捞能力，都超过 1949 年新中国成立那一年全国的总捕捞能力。这很容易理解，1949 年的渔船依赖人力或风帆驱动，现代渔船都依赖柴油发动机提供动力或者其他机械提供动力，捕捞半径多达成百上千海里，而在 70 年前新中国成立的时候，我们的渔业捕捞并无此类能力。另外，中国的捕捞能力在增强，日本、韩国等国家也没有闲着，由此来看，我认为中国的水产品的养殖能力和供给能力在全球堪称范例，我们在养殖方面为了解决我们吃好的问题，确确实实下了大工夫。

2、满足质量需求

在满足数量安全以后，农业发展质量也在不断地提升，对农产品多元化、高端化、品牌化、差异化、绿色化的要求越来越高。一二三产业融合发展，解决了我们从低端到高端，从粮食到肉类、从肉类到蔬菜、到水果、到水产品、到其他农产品的多元化需要。这与 40 多年前完全不同，40 多年前农业的主要目标就是以粮为纲，所有的耕地资源都聚焦于种植业，所有的种植业都聚焦于粮食生产，然而并没有解决中国人的吃饭问题。但现阶段我们不仅在农产品总量取得安全的同时，在多元化、品牌化、差异化方面，也满足了 13.95 亿人口不同层次的需要。

3、产业多元化

40 多年前有的产业根本不存在，现在这些产业遍地开花；有的产业原来星星点点，现在无处不在，现代农业发展的第三种表现，表现在多产业、多业态，层出不穷。观光旅游休闲、生态环境保护、“互联网+”……这种农业表现出来的新业态，在很大层面上改变了农业有边有形、平面发展的物理形态或者区域状态。现在的农业，山、水、林、田、湖、草，六篇文章一起做，农业已经由有边有形，变为了无边无形，由平面向立体伸延，甚至已经由单一的物质供给，成为由物质供给向非物质供给延伸。

2018 年农业观光旅游休闲实现了 8 千亿元人民币的增加值，相当于在 6.47 万亿元的农业增加值的 12%，农业观光旅游休闲吸纳解决了 1000 万农村劳动力就业问题。“互联网+”2018 年实现了 1.37 万亿元的农村网络零售额，相当于 6.47 万亿元农业增加值的 21%，吸纳解决了 3000 万以上农村劳动力的就业问题，其中，农产品通过“互联网+”的形式，实现了 3 千亿元的零售额。农业内部的就业能力通过新业态的发展，也在不断地充实，生产性服务业过去是依附产业，现在越来越演变为独立完整的产业，帮农民种地，帮农民卖东西，帮农民塑造新的农产品形象，也赋予了我们对于生产性服务业广阔的想象空间，生产性服务业的增加值在 2018 年达到了 2000 亿元。农产品加工业原本属于传统行业，但在今天焕发了新生，在上个世纪 90 年代农产品加工业增加值和农业增加值的比例大约是 0.7：1，而现在的比例是 2.3：1，在 2018 年农业增加值是 6.47 万亿元，而农产品加工业的主营收入已经超过了 15 万亿元。这些产业的发展很大程度上对于提升中国农业的竞争力、延长农业的产业链、解决农业效益和就业问题，都起到了极其重要的作用。

4、坚持绿色发展

望得见山，看得见水，记得住乡愁。农业要为国民经济提供蓝色的天、干净的水、绿色的土地。事实上，农业发展到今天，怎么样减少化肥农药和水资源的过度使用？怎么样通过植树造林使森林覆盖率越来越高？近年来，各级政府在这些方面的自觉性都在不断地增强，人民群众的积极性也在不断地迸发。新中国成立之初，全国森林覆盖率是非常低的，1978 年森林覆盖率仅仅只有 12%，而 2018 年全国森林覆盖率已经超过了 23%，在福建、江西和浙江的森林覆盖率已经达到了 60%以上。此外，节水灌溉技术的应用，大大提升了水资源的利用效率，化肥农药实现了使用量零增长目标，其使用量在 2015 年达到历史最高点的 6023 万吨，到 2018 年化肥农药使用量减少到 5653 万吨。绿色发展的理念不断深入人心。

每年 40 亿吨的动物粪便，每年 10 亿吨的作物秸秆，在早年间都是非常有用的资源，而后一段时期被认为是包袱，怎么样把包袱变为财富？从提出农业废弃物无害化处理、再到今天从无害化处理又演变为资源化利用。作物秸秆直接还田也罢，还是配合添加剂发酵形成猪、牛、羊饲料，都很大程度上解决了每年 10 亿吨的作物秸秆一把火烧掉的问题。通过规模化的养殖，有效解决了动物粪便转化为有机肥，还田使用，使土壤得到改良。近几年这方面的实践案例层出不穷。

5、农民收入持续增加

由于农业在总量、结构、新产业、新业态上不断发展，在很大程度上通过产业脱贫解决了贫困问题，通过产业发展对农民收入增长起到了坚定的支撑作用。2018 年中国的贫困人口减少到 1660 万，而 2012 年我们的贫困人口高达 9899 万，再经过今年和明年的努力，到 2020 年 12 月 31 日，中国将向全世界宣告：按 2010 年贫困标准的绝对贫困人口如期脱贫，820 个国定贫困县如期摘帽，14 个集中连片特困地区整体脱贫是完全可能的。在脱贫攻坚取得辉煌成就的同时，农民的收入不断增长，1978 年中国的农民人均纯收入 134 元，去年中国的农村居民人均可支配收入 14617 元，城镇居民人均可支配收入去年是 39251 元，相对 2009 年城乡居民收入差距 1：3.33 的历史最高点，2018 年缩小到了 1：2.69，成绩是明显的。

（二）纵向角度：现代农业已进入 4.0 时代

从纵向的角度来看，现代农业越来越有了 4.0 版的雏形。70 年的新中国建设，41 年的改革开放，在进入新世纪的第 19 个年头，现代农业的内涵特征随着经济社会的不断演变，也在不断丰富。农业无论从功能的角度来看，或者从产业形态来看，都发生了重大的变化。

1、现代农业 1.0 版：建立稳定基础

如果说农业有 1.0 版，我认为主要发生在新中国成立之后、改革开放之前的 29 个年头。当时农业发展也提出“四化”发展，即机械化、电气化、水利化以及化肥化。当时，农业的“四化”的主要目的是集中所有的资源，解决吃饭问题，我们强调以粮为纲，强调全部的农业资源聚焦农产品产出，在人民公社和计划经济体制之下，全体农民抓粮食生产，却全国人民吃不饱肚子，国民经济处于几乎崩溃的边缘。新中国成立之初我们的粮食年总产量大约为 1 亿多吨，到 1978 年，我们的粮食产量大约是 3.04 亿吨，总产量在 29 年里增加了 1 亿多吨。成绩表面看算不错，但是相对我们不断增加的人口总量，我们的粮食安全并不牢固，当然这 29 年为现代农业建立了相对稳定的基础。

2、现代农业 2.0 版：解决粮食问题

从 1978 年改革开放开始，到上个世纪末，我认为现代农业具有了 2.0 版的特征。由于人民公社的体制被破除，农业从生产和流通的角度来看，市场在其中扮演着非常重要的角色，分工分业，原来的社队企业发展为乡镇企业，农村劳动力在工业化的背景之下不断转移，农村和农业在稳定粮食生产的同时，农业结构也在不断地调整。上个世纪 80 年代中期，中国人第一次有了吃饱肚子的感觉。到了 90 年代以后，农业资源不断地向外流动，资本资源和其他资源也在向非农产业流动，经济呈现出非常活跃的局面。我以解决粮食基本供给为标志，将这一时期作为现代农业的 2.0 版。

3、现代农业 3.0 版：多元化发展

从 2001 年开始到 2017 年提出乡村振兴战略之前，我认为是现代农业发展的 3.0 版。现代农业的 3.0 版是在我们稳定粮食生产的同时，农业多产业、多业态在不断地释放，观光旅游休闲、生态环境保护、“互联网+”、农产品加工业以前所未有的速度在增长，在新世纪以来 10 多年间发展的势头蓬蓬勃勃。

4、现代农业 4.0 版：农业功能延伸

2017 年提出乡村振兴战略以后，我认为现代农业进入 4.0 版，从农业功能角度来看，农业功能已经由单一的物质供给功能，越来越多地转向在提供物质供给的同时向非物质供给功能伸延，其中，其生态环境保护的功能被空前地重视，文化遗产的功能在历史上第一次被提出，这是农业新功能的不断释放。供给功能本源不变，甚至供给功能在不断强化的同时，观光旅游休闲、生态环境保护、文化遗产的功能不断地凸显，农业的就业功能、收入功能也保持稳定。从业态来看，农业由单一的物质产出，向非物质产出转换，也就是说，农业存在着物质供给功能，也存在着文化遗产功能，以及生态环境维护功能，这种农业与工业的结合、农业与文化的结合、农业与旅游的结合、农业与商业的结合、农业与生态的结合，使现代农业有了 4.0 版的概念。

我关于现代农业 4.0 版概念的提出及其阶段划分正确与否，在座各位老师和同学都可以批判，但是认识现代农业的内涵外延，可不可以从横向和纵向的角度去分析，这是很重大的问题。对于在座的硕士和博士研究生，关于现代农业的基本特征的分析，是可以成为各位研究选题的视角。

二、发展现代农业任重道远

新中国成立 70 周年，我们的农业自己与自己对比，应该属于鲜花盛开，获得了巨大成就，用自己的资源解决了自己的吃饭问题，用自己的供给解决了需求问题。但是农业发展到今天，相对于工业发展、相对于整个国民经济健康可持续的增长，农业大而不强是基本表现，既有长期挑战，也有近期困难。从长期挑战来看，在国际和国内两大背景下，大而不强有两个不同的表现。

（一）国内角度：农业仍然是短板

从国内来看，“四化”同步，农业仍然是短板，而且表现非常明显。随着不断上升的国力、不断增强的工业能力，我们的农业尽管与自身相比进步明显，但是与国民经济的发展要求相比、与工业产值增长相比就显得捉襟见肘。2018 年中国是世界第二经济大国，GDP 总量高达 90 万亿元人民币，占到了全球 GDP 总量的 16%以上，按 2018 年 1: 6.66 的平均汇率计算，2018 年的 GDP 总量达到 13.6 万亿美元，我国 13.95 亿人，人均 GDP 达到 9753 美元，而值得注意的是 1978 年中国的人均 GDP 仅仅只有 156 美元。与此同时，我国还是世界最大规模的进出口贸易大国、世界最大规模的外汇储备大国、世界最大规模的外贸顺差大国，全球四分之一的工业增加值由中国创造，三分之一的重工业增加值由中国创造。钢铁、水泥、铝合金、平板玻璃这类资源化的工业产品，中国总产量世界第一、不少资源性工业产品甚至达到世界总产量的一半以上，全世界生产 16 亿吨钢，中国生产了其中 9 亿吨，全世界生产 40 亿吨水泥，中国生产了其中的 24 亿吨。从高端工业产品来看，全世界去年生产了 20 亿部手机，中国生产了其中的 18 亿部手机，这代表了中国的工业制造能力。全世界最繁忙的 10 个港口，7 个在中国，这表明中国的强大贸易能力。中国强大的工业、贸易和建设能力，这就是中国在全球扮演的角色。

但是相对我们的工业和宏观经济的表现，农业大而不强，国内农业劳动生产效率仍然偏低。1978 年中国的一二三产业劳动生产效率是 1: 7.5: 5.8 的关系，换句话说，一个农民仅仅相当于七分之一的工人劳动生产效率，接近六分之一的第三产业从业人员劳动生产效率。改革开放 40 年，沧桑巨变，农业劳动力不断向其他产业转移，农业从业人员数不断降低，这是件大好事。1978 年中国从事农业的劳动力占比高达 70.5%，到 2018 年 40 年间中国的农业劳动力占全部劳动力的比例已经下降到 26%，每年下降约一个多百分点，这个成绩是非常大的。农业劳动力在整个劳动力构成中占比不断地减小，致使农业劳动生产效率不断地提升。然而，相对于工业和服务业的发展，农业劳动生产效率仍然低于二三产业的劳动生产效率，2017 年一二三产业的劳动生产效率比例仍然达到 1: 4.5: 3.8 的关系。尽管农业发展速度很快，但是农业劳动力基数太大，相对于二三产业，农业劳动生产效率仍然偏低，是工业的 4.5 分之一、是服务业的 3.8 分之一。2018 年 90 万亿元人民币的经济总量中农业 GDP 是 6.47 万亿元、农业 GDP 占比已经下降到 7.19%，但是农业劳动力占全部劳动力仍为 26%。换句话说，三份劳动力创造一份增加值，这本身就是导致农民人均收入低于城镇居民的重要原因。

（二）国际角度：与发达国家对比有明显差距

从国际来看，中国是世界最大规模的肉类，水产品和粮食产出大国，对此我们感到自豪。我们在人均占有量上超过了世界平均水平，但是这个平均数包括了非洲国家、南亚国家等全球最贫困的国家。

与发达国家相比，或者与世界强国、农业强国相比，中国农业有明显差距表现得非常突出。从资源化农业角度看，我们的人均占有量远远低于美国、加拿大、澳大利亚、甚至包括南美洲的巴西和阿根廷。美国的粮食产量，虽然每年数据变化不一样，但是美国每年仅玉米就生产了 3.5 亿吨—4 亿吨，加上小麦、水稻的产量大约是 4 亿吨—4.5 亿吨，美国的人口总量为 3.2 亿人，因此，美国年人均粮食占有量大约处于 1200 公斤—1500 公斤之间。俄罗斯每年的粮食产量大约 1.3 亿吨到 1.4 亿吨，俄罗斯的人口总量为 1.4 亿人，人均粮食占有量约为每年 1000 公斤。由此来看，美国的人均粮食占有量是中国的 3 倍，俄罗斯是中国的 2 倍。从肉类角度来看，中国肉类年人均占有量是每年 61 公斤，美国肉类年人均占有量和消费量超过 100 公斤，发达国家，包括欧洲的大国的人均肉类占有水平也远远超过中国。

与发达国家相比更明显的差距表现在中国农业的对外依存度方面，比例越来越高，竞争力越来越弱，整体来看，跟资源型的大国相比，无论是粮食还是肉类还是水产品，特别是在粮食方面，绝对不能够掉以轻心。中国是世界最大规模的粮食、肉类、水产品产出大国，同时，中国也是世界最大规模粮食和肉类进口大国，当然水产品我们是出口大国。通过对中国粮食概念进口口径的计算，包括水稻、小麦、玉米、薯类及豆类在内，2017年是历史进口量最高的年份。其中，大豆进口了9553万吨，加上当年进口的谷物2559万吨，两者共进口了约1.21亿吨，相当于2017年粮食产量6.61亿吨的19%。去年在中美贸易摩擦的背景下，我们手中的武器之一就是农业减少对美国的农产品的依赖度、减少美国大豆的进口。尽管如此，去年也仅仅减少了749万吨大豆的进口，大豆进口量仍然达到8804万吨。相应地对谷物也减少了进口，但是进口量也仍然达到2050万吨，两者相加1.085亿吨，相当于去年粮食总量6.58亿吨的16.5%。那么按照中国的粮食概念，水稻、小麦、玉米、豆类加薯类，中国粮食的对外依存度高的年份已达到了19%，低的年份在去年也达到了16%，再加上三分之一的棉花、三分之一的糖料，以及相当一部分植物油都依赖国际市场的供给。因此，我们通过计算得知，如果我们通过自给自足的方式替代全部农产品的进口，那么中国需要新增8亿亩的耕地或10亿亩播种面积，中国耕地总量18亿亩，总的经济作物加粮食作物播种面积一共25亿亩，无论从哪个角度看，都占到了中国耕地资源总量的30%以上。从播种面积来看，如果这些农产品全部用自己的播种面积来生产，则需要10亿亩播种面积，种大豆就不能种玉米，种玉米就不能种水稻，资源的紧迫状态越来越严峻。因此，相对于我们的农业的总量，我们的粮食进口依存度会越来越高。

2018年中国进出口贸易，尽管在中美贸易摩擦愈演愈烈的背景之下，贸易额仍然达到4.6万亿美元。中国的外贸顺差在2016年达到5500亿美元的基础之上，2017年减少到4200亿美元左右，去年再度减少到3500亿美元左右。从中国经济总体来看整体上来看，我们有3500亿美元的贸易顺差也罢，4.6万亿美元的贸易进出口总量也罢，都表明我们仍然是世界最大的进出口贸易大国和顺差大国。但是从农业角度来看，2004年我国农业第一次出现了贸易逆差，达到40亿美元，到2018年农产品进出口贸易额达到2168亿美元，占4.6万亿美元总贸易额的4.7%，由此来看，占比并不高，而且这个占比会越来越低，则说明经济社会发展程度越高，因为进出口贸易额增长依赖第一产业，不是经济发达的标志。另一方面，发展经济学对于农业讲产品贡献、市场贡献、要素贡献、贸易贡献，现在讲中国的农业一般不讲外汇贡献，因为不靠农产品进出口贸易赚取更多的外汇，但值得注意的是，在2168亿美元的农产品进出口贸易中，我们出口了797亿美元，进口了1371亿美元，产生了574亿美元的贸易逆差。我国进出口贸易每年贸易顺差3500亿，如果没有农产品贸易逆差，中国去年的顺差应该超过4千亿美元，因此我们认为中国农业相对于工业而言，大而不强，在国际上缺失竞争力。

总之，相对于全世界最大的农产品出口国美国等资源性农产品大国，中国是世界农业大国，但还不是世界农业强国。2017年、2018年美国出口农产品贸易额超过1400亿美元，与此同时，中国2018年出口农产品贸易额为797亿美元，是美国的一半多一点。世界第二个农产品出口大国，也并非中国，而是欧洲的小国荷兰，2017年荷兰的农产品出口额917亿欧元，而前年中国的农产品出口贸易额707亿美元，去年是797亿美元，不及荷兰。要比单项产品，欧洲的丹麦，500万人每年产出生猪2500万，一人5头猪，是全世界最大规模或者说生猪出口能力最强的国家。所以我说农业大而不强，不仅仅表现在资源性农产品，还表现在重要农产品产出方面。

除了长期性挑战，近期我国农业还出现了一系列需要正视的短期挑战性问题。

1、农业稳定性不强

第一方面，粮食稳定并非唾手可得，换句话说，粮食生产能力还需要我们认真地对待。2017 年中国粮食产量 6.61 亿吨，2018 年的粮食产量是 6.58 亿吨，去年的粮食产量较前年有所减少，今年粮食早秋也是减产的，但如果粮食三年不能保持稳定增长，那么接下来的问题就比较复杂。猪肉的价格相对去年同期增长速度过快，尽管有非洲猪瘟等问题，但也有其他方面的原因。粮猪安天下，重要农产品的供给现在所出现的波动非常值得观察。

第二方面，农业的投入波动起伏，也是非常值得观察的现象。近几年中国经济增速下滑是事实。当然，从另外一个角度来看，这也表明中国的经济质量在不断地提升，供给侧结构性改革取得了阶段性成绩，但是从增长速度的角度来看，全部社会资本包括固定资产投资，前 10 年、20 年间每年保持 10%、20%，高的年头甚至 30% 以上的增长速度，然而，2018 年全社会固定资产投资仅仅增长 5.9%，但是农业全社会固定资产投资 2017 年增长 12.3%，表明全社会的固定资产投资投入农业的积极性远远高于投资二三产业的积极性。过去搞农业的企业继续搞农业，伊利、蒙牛、希望、新希望等企业在做大做强；另一方面，IT 行业，钢铁行业、煤炭行业都在投资农业，阿里巴巴、京东、万达、恒大、碧桂园、华为等开始介入农业的新闻层出不穷，甚至拼多多也表达出要搞农业的想法，因为他们认为农业是一片值得深耕的海洋，大趋势如此。但是从阶段性来看，今年第一季度农业固定资产投资出现了负增长，当然这跟很多地方政府对于执行相关政策采取“一刀切”有直接关系。从农业的信贷角度来看，也是值得观察很大的问题。2017 年全社会贷款余额 125 万亿元，其中，对于农业的贷款余额 30.9 万亿元，占比 25%，占比较为可观。到 2018 年，全世界贷款余额增长到 140 万亿元，农业贷款余额由 30.9 万亿元增加到 33 万亿元，占比却由 2017 的 25% 下降到去年的不到 24%，我们不能轻视这一个百分点，它代表着几万亿元的投资！所以从这个角度来看，整个农业的投资出现波动值得观察的。

2、农业的结构调整非粮化和同质化现象非常突出

我到各地调研总是问，农业结构调整做什么，到贵州去，大家讲增加葡萄、核桃、猕猴桃种植；到河南去，葡萄、核桃，猕猴桃；到山东去，同样是葡萄、核桃、猕猴桃。好像全国除了葡萄、核桃、猕猴桃没有别的事可干。从这个角度来看，农业结构调整单一，非粮化的现象非常突出，同质化的现象突出，我很担忧粮食生产基础还稳不稳定。

3、现代农业对于农民收入的作用并未凸显

农民收入偏低，是我们认真需要考虑的重大问题。1978 年农民人均纯收入 134 元，城镇居民人均收入 343 元，城乡之比 1：2.56。去年农民人均可支配收入 14617 元，城镇居民人均可支配收入 39251 元，绝对差距 24634 元，相对数额差距 1：2.69，甚至高于 40 年前 1978 年。甚至还有 1660 万的绝对贫困人口，贫困标准按 2010 年不变价计算 2300 元，这个标准到了 2018 年大约是 2955 元，离三千元还有 45 块的差距。2955 元贫困标准是很多从事证券、金融、期货、贸易行业的从业人员收入的百分之一、千分之一，甚至是万分之一。为什么收入差距有如此之大？这与中国“四化”同步中农业是短板短腿、城乡二元的机制体制间矛盾和结构问题，到今天为止还没有彻底化解有高度的关联！

农业大而不强，表现还是非常突出。从国内来看，有长期的问题，从国际来看，有长期的问题，从当前来看，也有短期的压力更需要警惕。

三、坚定不移地走中国特色现代农业发展道路

中国的现代农业经过 70 年的发展，经过 41 年的改革开放，经过 2017 年提出了乡村振兴战略所提出的目标要求发展到今天，越来越走出了一条自己独特的道路。这条独特的道路基于我对现代农业的观察，从纵向、从横向两方面的观察，也基于我从国际到国内看到的挑战性问题，我的结论是：相对与美国的规模农业和日本精细化农业，中国农业应该走出不同于规模农业和精细化农业的第三条道路。这条道路最简洁的表达就是多元化，多元性是中国特色现代农业发展道路的基本特征。怎么样弘扬我们好的成绩？怎么样克服我们面临的挑战和问题？我以为有两个“坚持”，五个“多元”，三大“改革”。

（一）两个坚持

1、坚持党对农村工作的绝对领导

乡村振兴战略是一篇大文章，乡村振兴战略管长远，管根本，管全面，乡村振兴战略最根本的意义表现在农业、农村，农民问题，是事关国计民生的根本性问题，全党必须把三农工作作为重中之重。乡村振兴战略有着革命性的意义，在刚刚颁布的《中国共产党农村工作条例》中，再一次讲到了乡村振兴战略的极端重要性，中国要走自己特色的现代农业发展道路，必须遵循党的领导，必须在党的领导之下走出一条不同于世界其他国家具有自己特色的道路，这条道路就是中国共产党领导的现代农业发展道路，这是一个大前提。

2、坚持农业农村优先发展

在《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好三农工作的若干意见》中明确提出了农业农村优先发展，在干部配置，在要素配置，在资金投入以及公共服务四个方面要强化、凸显优先的理念。为此，我在今年 4 月 9 日在《人民日报》理论版发表的署名文章《坚持农业农村优先发展》一文中，全面阐述了我学习中央关于农业农村优先发展要求的心得文章。

在理念、制度、政策、保障、举措四个方面坚持把农业摆到重中之重的位置，这是一个非常重要的问题。

第一，理念优先。什么叫理念？理念就是天花板，没有比理念更高的空间，理念是顶层设计，是上层建筑。把农业农村摆到优先位置，这就是我们每一个农业从业者和全党的每一位同志都必须牢固树立的理念，我们的方针政策、战略部署、保障措施都要在认识层面上把农业农村摆到突出的位置。

第二，制度优先。在理念优先的前提下保障制度优先，包括土地制度、资本制度、劳动力制度以及公共服务制度等各个方面的制度。近年来，土地资源交换制度、劳动力资源分配制度都存在不优先的问题，在这些方面农业农村还很不优先。最近修改的《土地管理法》引发全社会高度关注，其中有很多有利于农业，体现农业优先的制度安排，农村经营性建设用地，很大程度上改变了国有土地和农村集体土地两者不平等的问题。

第三，政策优先。公共服务政策，基础设施建设，金融保险政策要有利于农业农村健康可持续。

第四，举措优先。保障措施要优先，什么是保障措施优先？农业农村农民是全党工作重中之重。各级党委政府主要负责同志要抓三农工作，《中国共产党农村工作条例》历史上第一次明确提出县委书记主要工作精力要放在抓农村工作上。

（二）五个多元

坚持走中国特色的现代农业发展道路，这条道路就是我才给大家报告的多元化：资源禀赋多元、产业类型多元、经营主体多元、政策要素多元和贸易格局多元，也是我对现代农业多元化的五个观察视角。

1、农业资源禀赋多元

我为什么讲第三条现代农业发展道路？相对于美国从南到北，从东到西，东部、西部、中部看都是规模农业，而日本除了北海道稍显特殊以外，农业都呈现出精细化的特点，所以，在国家农业格局上，美国是规模化，日本是精细化。但是中国农业到东北去看，可以看到美国农业的影子，到上海、成都、广州等地郊区去看，可以看到日本农业的影子，而到中国西南和西北去看，农业又是完全不同的两回事。从这个角度来看，中国农业资源禀赋多元，这是第一个多元。

2、产业类型多元

由于农业资源的禀赋多元，决定了农业的产业选项多元。中国是世界唯一的工业产品门类最齐全的国家，而中国同样是农产品生产产品类最齐全的国家。我们一想到美国的农业就想到美国的棉花、大豆、玉米，而到中国不仅仅想这些，还可以想到中国的蔬菜、猕猴桃、樱桃、葡萄、核桃，还可以想到中国的猪、牛、羊、禽、渔业里面的捕捞、养殖，中国农业什么产业、什么产品都是齐全的。不仅传统农业门类齐全，而且新产业、新业态的发展在全球范围看，也是门类最多样化的，就此而言，资源禀赋决定了第二个多元，即产业类型多元。

3、经营主体多元

全世界没有一个国家像中国有如此众多的，不同的所有制、组织架构、群体数量的主体，除了有 2.6 亿普通农户以外，还有家庭农场和合作社，有国有或民营农业工商企业。比如，北大荒建设兵团是国有的，但更多的是民营和私营工商企业。中国有大规模的农场，小规模和普通农户，以及属于合作性质的集体组织架构，有国有制的组织架构，当然也有民营的组织架构，全世界很难找得出类似于中国有如此多元化经营主体的国家。这个多元也决定了我们针对不同的资源禀赋或者产业产品都能有合适的经营主体与之对应。也决定了不同主体有不同的功能，有不同的定位。

4、贸易格局多元

东方不亮西方亮，中国和全世界 100 多个国家和地区有农业贸易往来关系。中国是开放的国家。中国一贯秉承两个资源，两个市场，即国际市场、国内市场，国际资源、国内资源。从这个角度来看，中国农业贸易格局也是多元的。

5、政策组合方式多元

中国不同的区域不同的产品，不同的产业怎么样提升竞争力？怎么样发挥比较优势？贫困地区包括边远地区怎么样实现弯道超车？这与农业政策组合方式高度相关，比如在东北地区，特别强调粮食生产的支持政策方式，而在其他多数地区的农业特别强调怎么样发展绿色农业，农业资源环境保护，文化传承以及怎么样促使更多的新产业，新业态不断地释放？不同产业发展的政策组合方式是不一样的，比如东北更多的依靠价格支持；在西南地区、西北地区，为了促进茶叶生产、水果生产、药材生产，在农业保险方面可以设定更多的保险险种，可以扩张农业保险更多的覆盖面，可以通过再保险的方式，避免农民在自然风险、市场风险等方面出更多的问题。

（三）两个持续提高

1、持续提高对农业的投入

现阶段现代农业发展又到了历史关头，我所谓的历史关头就是粮食生产的综合能力巩固不巩固，我们的生

猪供给稳不稳定，农业投入稳不稳定？由此来看，持续增加对于农业的投入，明确我们现代农业发展的主攻方向。在这个前提下，我们无论怎么样推进供给侧结构性改革，粮食安全的重任必须牢牢的把控，我们藏粮于地，藏粮于技的理念必须坚持。中美经济贸易摩擦，给我最大的启示在于芯片问题，我们认为芯片是大国重器，我对此也深以为然，但是如果芯片是大国重器，那么吃饭问题更是大国重器。所以我在《焦点访谈》访谈时最后一句话讲，“粮食安全是国之重器”，对此必须有清醒的认识。

持续增加对于农业的投入，确保国家粮食安全，守住底线，坚持理性，中国的吃饭问题不依靠国际粮食供给，要有把握。中国关于粮食安全两句话，第一，谷物基本自给，第二，口粮绝对安全。尽管在粮食大口径的概念上，我国近两年来有 16-20%的粮食对外依存度，但进口的粮食品种主要是大豆，而大豆进口目的是来解决吃好问题，此外，豆粕还用以解决猪、鸡、牛口粮问题，所以大豆严格意义上不是我们所谓的粮食概念。撇开大豆去年进口的 8804 万吨、前年的 9553 万吨不论，去年进口 2050 万吨玉米、小麦、水稻，占整个粮食消费需求量的 3.9%，95%以上的谷物都是自给是没有问题的，而小麦、水稻进口仅为 600 多万吨，仅占当年粮食产出总量的 1%不到，因此，口粮绝对安全也是没有问题的。实现谷物基本自给，口粮绝对安全，要求建立在藏粮于地的五条底线，具体如下：第一，18 亿亩耕地任何时候都不能少；第二，16.5 亿亩的谷物播种面积任何时候都不能减；第三，8 亿亩的水稻小麦口粮播种面积不能少；第四，10 亿亩的旱涝保收基本农田不能少；第五，粮食生产功能区要解决 95%以上的口粮，解决 90%以上的谷物。

同时，藏粮于技，原来亩产 1000 斤，现在亩产 1500 斤要靠袁隆平等科学家，这是我们国家农业的骄傲。杂交水稻、超级稻、海水稻，不管叫什么名字，解决中国人的吃饭问题就了不得了！从这个角度来看，国家粮食安全在于怎么样增加国家对于农业的投入、增加对于粮食的投入、增加对农业科技的投入。

2、持续提高社会资本对于农业投入的积极性

发挥工商资本、社会资本对于农业投入的积极性。这个方面潜力很大！万达、碧桂园搞农业，京东养猪、养鸡等等，一些新技术的应用在 10 年前很难想象，所以还是应该发挥工商资本在现代农业中的引领作用。

（四）三大制度

1、土地制度

土地制度要不断地完善承包地的三权分置，不断地推进经营权的有序流转，发展农业的规模经营，还有很多文章可做。今年的中央 1 号文件明确提出，盘活用好县域范围内闲置的学校用地、工厂用地包括废弃地，用于新产业、新业态，以及返乡创业。但是在土地制度上有三个前提：第一，坚持农村土地集体所有，不能私有化；第二，坚持农地农用，不能非农化；第三，坚持保护农民土地权益，不能以退出承包地和宅基地为农民进城落户的前置条件。总书记反复讲，不管怎么改，不能把集体所有改垮了，不能把耕地减少了，不能把粮食的生产能力改没了，不能把农民的利益侵犯了，这是底线，这是基础。

最近，全国人大修改了《土地管理法》，针对集体经营性建设用地制度、宅基地制度有一些改革举措，要落实好。重要的是土地制度改革，一定要慎稳推进，我们的生猪为什么最近出现问题？一个原因是非洲猪瘟，另一个原因是不少地方对畜牧建设用进行了过多的限制，制定了许多“一刀切”的政策直接相关。改革是篇大文章，但是改革必须慎稳推进。

2、深化农村经营制度改革

多元化的经营制度与土地制度改革相伴而生。现在有 60 万家家庭农场，218 万家农民专业合作社，还有 115

万家各种各样的公益性和经营型的社会化服务主体，此类新兴经营主体加起来大约 400 万家，培育新兴经营主体，一方面小农户的利益要认认真真的保护好，实现小农户和现代农业的有机衔接。现在全国 6.2 亿普通农户，不可能在 10 年、20 年、甚至 50 年以内消除，要让小农户在乡村振兴背景之下有获得感、参与感、安全感、幸福感，这是重中之重。另一方面对于其他的经营主体，就有一个定位的问题，家庭农场和合作社在粮食生产方面有独到的优势，合作社在降低农业生产成本，实现农业产业链条不断延伸方面有独到的优势。工商资本在高端、品牌、差异、个性小众化农产品生产方面，有它先天的优势。此外，多产业，多业态也要靠工商资本去促推，去带动农民、提高农民、发展农民、组织农民，最后富裕农民，聚焦改革，实现新经营主体的健康成长。

3、聚焦人力资本的提升

人力资本提升聚焦两个大的方面，第一，坚持培养造就一批懂农业，爱农村，爱农民的三农工作队伍；第二，还培养造就一批高中毕业没有考上大学、初中毕业没有考上高中，有文化、会技术、懂科技、会管理的新兴职业农民。其中，有两个关键词，第一爱这件事，第二具备工匠精神。现代农业发展到今天，跟工业一样，没有工匠精神，没有对某个事物钻研刻苦的精神，是做不好相关工作的，由此来看，不担心农业后续乏人的问题，我担心是从业者有没有能力胜任现代农业的要求。“互联网+”、大数据、云计算等农业的应用实践已经远远超越了我们对于农业的认知范围，过去农业会种地就可以了，现在不懂数学、不懂物理、不懂化学、不会计算机恐怕是不行的。怎么学？以应对现代农业所带来的复杂多变、各种各样的复杂形势需要人力资本，在这个方面增强本领非常重要。

四、结语

给在座的各位同学提出三点建议：

第一，多读书。我们到了农业大学，攻读硕士学位、博士学位，读书越多越好，把主要精力放在读书上，而不是谈恋爱等事情上。

第二，多实践，要接地气。真正的理论，真正的政策产生于我们在实践中的认识，深入到千家万户，深入到广阔的农村地区。

第三，多思考。读了一肚子的书，看了山山水水，看了村村寨寨，脑袋里面有多些问题，比如中国的前途和命运在什么地方。如果这个范围太大，那么就关注所选的专业和选题，土地问题也罢、经营制度问题也罢、产权问题也罢、农业产业发展问题也罢、农业金融保险问题也罢，选项很多，怎么样在实践中寻觅到更好的答案？还要经过脑袋里面的反复思考。

总而言之，现代农业是一篇大文章，中央各部门最近一直在进行“不忘初心，牢记使命”的主题教育，借用这两句话，我们最大的初心是什么？为人民服务，为农民服务，我们最大的使命是什么？学好我们的知识，为人民服务，为农民服务，我们以此共勉。

（作者：农业农村部农村经济体制与经营管理司原司长，中国农业大学国家农业农村发展研究院研究员；来源：国家农业农村发展研究院，2019 年 09 月 24 日）

从家乡一次集体环保行动看乡村振兴

夏 日

笔者老家是鄂东南一个普通的非典型宗族型村庄。户籍人口约 2300 人，其中外出务工人员约 700 人。

自“美丽乡村”理念提出并在全国实践以来，广大农村地区的公共卫生环境得到很大程度改善，笔者家乡也不例外。

受村集体资金相对有限的约束，村内环境清理范围主要集中于主干道及各湾子垃圾集中点。与这种情形相应，相关措施主要包括，分发少量垃圾桶，设置收集点。根据湾子面积与人口，每个湾子可分二到四个垃圾桶。再就是，聘请一位清洁工，不定期清理。清洁工是本地人，负责垃圾的收集工作。于是，本村公共环境空间大体上处于无人问津的境地，村干部有心无力或无能为力，村民漠不关心。

笔者在中西部其他村庄调查所见情形与此类似。这样，村民生活质量乃至幸福指数无形中降低了，影响乡村振兴的成效。

一、“风水塘”的素描与悲剧的形成

老家所在的村，由大小十几个湾子组成，每个湾子至少有一个祠堂，祠堂是祭祀祖先的地方。围绕祠堂，村民形成“小聚居，大杂居”的居住格局。祠堂门口的正前方，通常都有一个面积可观、大小适宜的池塘，人称“风水塘”。

然而现在，风水塘却成为“公地悲剧”。以老家所在湾子为例。

2010 年，这里建起了新的祠堂，花费 6 万元。与祠堂对应，建了一个 700 平方米的圆形风水塘。因资金有限，仅花费 4 千元，初步挖出池塘轮廓。这些费用源自村民集资。为进一步美化湾子环境空间，2016 年村民又集资 7 千元，对风水塘进行全面整修与美化，包括四周砌石以及安装水泥栏杆。但建成以后，风水塘一直处于无人管理的境地，其水系遭破坏，水质被污染。

据每次返乡所见，在夏秋季节，由于天气干旱，池塘会干涸见底，水中鱼虾绝迹；在春冬季节，雨水多，池塘蓄满的水因无法流动而成一潭死水，水质富营养化严重。据近期所见，由于温度骤然升高，池塘里长满青苔，水都是黑乎乎的，风一吹，臭味就飘散出来。此外，风水塘周围还有很多白塑料袋等垃圾，风一吹就到处飞，影响整个湾子的容貌与形象。很少见到村民在里面洗衣洗菜等，毕竟现在村民的环保意识增强，在生活中利用污染的水质，他们也害怕影响健康。于是，风水塘成为有害无益的存在。

风水塘水质变差，污染严重，除了天气干旱等自然原因外，更多是人为原因造成的。主要包括：

一是村民洗衣所需要的洗涤剂物质含有的磷化物直接进入池塘，使得池水高度富营养化；二是部分村民为个人的方便，将日常厨余，如菜叶菜根、动物内脏等，直接扔进池塘；三是部分村民日常乱丢乱扔的一些垃圾，如塑料袋，由于没有集中处理，往往被风吹入池塘，加剧池塘水质的破坏与污染。

作为湾子公共环境空间的重要组成部分之一，风水塘逐渐成为臭水塘，降低了村民的生活水平和质量。他们大多数虽然内心有所怨言与诟骂，但却几乎没有集体行动。

二、“风水塘”功能丧失与村民生活质量下降

村民向来讲究风水，“宅前有水，宅后有山”。风水塘作为村庄公共空间的重要组成部分，具有多重功能，主要有三个方面。

一是文化功能。“风水塘”，顾名思义蕴含风水观念，所谓“塘之蓄水，足以荫地脉，养真气”，一方面寓意纳气聚财、养人蓄才之意；另一方面寓意宗族源远流长、兴旺发达。

二是实用功能。风水塘是村民们洗衣洗菜的地方，还可用于农田的灌溉，牲畜的饮水等。还是村民游泳、垂钓之所，甚至在发生火灾时，池中水可以救命。三是美学功能。作为空间的主体，风水塘、祠堂、房屋等，共同构成村落建筑格局，形成一个统一的整体，更具美感，体现出农民生活以及环境的相互作用与影响，显示了人类追求文明与生态的平衡与和谐。

尽管受到风水观念淡化、自来水入户等因素的影响，风水塘并没有完全失去意义，依然是村民公共生活环境的重要组成部分之一。但今天，风水塘成为老家的臭水塘。

虽然在当前的经济发展阶段，在城乡资源分配不均衡的背景下，广大农村地区很难拥有高品质的生活环境，但毋庸置疑，自然环境方面的优势依旧得天独厚。村民原本可以一边享受发展带来的物质成果，另一边可以坐拥青山绿水。实际情况是，就老家而言，那里自然环境方面的优势很大程度上无法落实。

三、中青年的有效组织与环保行动

今年3月植树节前后，一群因疫情而困居乡村的大学师生组织起村中青壮年，开展了一次积极的环保活动，从多个方面改善了风水塘的环境卫生。

他们采取的措施包括：

一是疏通水道，引水入塘。风水塘本有一套天然的水渠系统，上游的水源可直接流入。前些年，附近苗木基地一位老板在挖水沟时破坏了原有进水通道，但无人出头与其协商赔偿事宜，风水塘的水就成为死水。因此，整饬这里的环境，首要的就是疏通进水渠道。约30米进水渠道由于长期干涸，存在漏水及淤泥堵塞等现象。经过两天多的密集工作，水道最终畅通，上游的洁净水源源不断流入风水塘。

二是打捞青苔，清洁水面。由于水的高度富营养化、村民乱丢垃圾等原因，风水塘中飘满青苔和很多杂物。整修时，他们一方面用细网进行全面打捞，清理了大量青苔，并将白色垃圾、枯枝等杂物捞出；另一方面将出水口打开，让部分青苔流出。最终风水塘的水面变得相对洁净了。

三是清理垃圾，防止外入。据笔者观察，风水塘四周有不少垃圾和杂物，不仅直接影响风水塘的美观，还会给风水塘带来后期的污染问题。全面清理能在相当长一段时间内，防止这些杂物进入风水塘。

四是种植花木，美化四周。风水塘四周原先只种植了部分红叶石楠，品种单一。根据当地的环境特点与树木种类，他们就地取材，种了一些花木，如柳树、枇杷、青竹、栀子花等，四周的环境得到了很大程度的美化。

这次行动是在一群大学师生主动带领下，其他村民积极参与的义务活动。其中一位是某高校副教授，他在一个微信群发起倡议。一群大学生早已跃跃欲试，却苦于无人组织，听到倡议，立即行动起来。其他村民看到大学师生的积极行动，也拿起工具参与其中。

整个过程所使用的工具主要是锄头、铁锹、镰刀等，都是由各参与者从家中带来；所用的花木也是湾子集体的公共物品，无偿使用。

四、悲剧的生成逻辑与青年人的行动

根据环保需求方面的差异性，湾子群体大体可分为三类。

一是务工群体。这类群体长期在鄂城、温州、深圳等城市务工，每年返乡时间也就是春节前后十来天。由于居住时间短，目前的环保需求并不高；

二是大学师生群体。这类群体长期外出教书或读书，每年返乡时间集中在寒暑假，居住时间比务工群体稍长，相应的环保需求也稍高些。

三是长期生活在这里的村民。这类群体长期生活在村庄，直接体验乡村的生活环境，对生活环境的感受是最敏感的。随着物质生活好转，基本吃穿用度不愁之后，他们越来越希望美化日常生活环境。

因此，在面对村庄公共卫生环境受到一定程度破坏时，第一二类群体，通常是漠不关心，至少是关心程度有限，只要还过得去，他们依然能够忍耐，参与环保积极性低。而第三类群众，通常是最关心最关注，参与积极性高，但这种积极性并没有形成集体行动能力，反而被差异化需求进一步削弱。

原因何在？一是缺乏集体权威。合村并组后，村民小组长被取消。村民小组长原是湾子的实际领头人，代表集体的权威，现在没有了小组长，村民就无法加以动员与组织。村民小组也基本上失去了作用。

二是缺乏集体资源。分田到户后，湾子虽然还保留一部分公共山林和空地，但并没有转化为实际的物质资源，也就是说没有任何其他资金收入。在面对环境保护等公共事业时，集体难以提供物质基础。

在缺乏集体权威和集体资源的背景下，公共舆论逐步弱化。因自身需求迥异，村民就很难有效组织起来，形成集体行动，参与公共事业，建设村庄社会。

这种状况却在疫情这个特殊时期得到改变，以中青年人为主导的环保行动迅速实施。受到疫情的影响，村民生活在村庄约两个月。所有村民直面感受到村庄生活环境状况，形成直接体验。此时，环保意识的作用开始凸显，促进不同群体参与积极性。

村内大学师生群体受过高等教育，环保意识高，行动的积极性最强；外出务工群体见过一些世面，环保意识略低，行动积极性也稍低；长期生活在这里的村民群体则环保意识相对缺乏，虽然有强烈居住环境改善需求，但由于单个人无能为力，且习以为常，所以参与积极性弱。

综上，根源于疫情所创造的共同生活机会背景，不同群体对村庄环境的差异化需求得以降到最低，形成最大程度的共同需求。困居乡村的大学师生群体由于环保意识最强，成为本次环保行动的发起人与引领者，有效组织了广大村民；大部分务工群体则成为积极参与者；村民群体则是跟随者，见机行事，部分参与。

最终，形成以大学师生群体为主导，务工青壮年群体参与，村民跟随的一次集体环保行动。

五、反思与讨论：公共品供给与乡村振兴

乡村振兴的要义之一是，在现今的经济发展阶段，为村民提供最大程度的公共品服务，满足村民的生产生活需求。

显然，乡村环境卫生属于公共品的范畴，关乎村民最直接的福祉，关乎长期生活其中的每个人的获得感和幸福感。乡村振兴，绿水青山不可或缺。而要恢复与保护绿水青山，离不开村民的集体行动，从而形成“人人爱护，共同参与”的新局面。

事实是，在城市化与工业化背景下，受到有能力的青壮年普遍外出务工等因素的综合影响，村庄的公共性受到挑战，公共舆论逐渐弱化，最终导致村民集体行动能力弱化，集体行动难以实施。虽然本次环保行动得以迅速开展，但这显然不意味着村民集体行动能力增强了。这次行动的顺利展开，显然得益于疫情所创造共同生活机会。疫情结束后，这次行动的组织和主要参与者大都会离开村庄，今后，集体行动是否还能形成值得商榷。

一种观点认为，类似公共环境等公共品的提供，完全可以借助市场化的方式来解决。但据笔者调研所见，一方面，通过市场化手段实施如家乡那种清理风水塘的行动，经济成本较高，受到村庄财政能力的限制，可持续性不足；另一方面，这类行动还面临市场化服务效果不足，且缺乏有效监督力量的问题。与此同时，可能进一步瓦解乡村社会，弱化村民之间的社会关联与交往，治理成效有限，也很难激活村民的主体性。因此，乡村公共品的提供，关键还在于走群众路线：依靠群众，组织群众。

公共品的提供关乎乡村振兴的成效，关乎村民的基本福祉。就环境卫生问题而言，所谓的群众路线在于，立足村庄本身，充分利用乡村社会所具有的环境资源优势，以常住村民为行动主体，调动他们参与村庄公共事业的积极性与主动性，形成真正的集体行动能力，以维护村庄公共空间的环境。

在此基础上，重塑集体行动能力，激活乡村治理，最终建成“产业兴旺，生态宜居，乡风文明，治理有效，生活富裕”的现代化农村。

（作者：武汉大学中国乡村治理研究中心研究人员）

关于黄河流域高质量发展的认识与建议

陆大道

近期，习近平总书记在郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会并发表重要讲话。笔者着重就黄河流域的高质量发展谈谈如下初步认识。

黄河流域有丰富的自然资源。近年来，黄河流域在生态建设、环境治理等方面取得了突破性的进展。黄河流域与黄河所经地区的战略地位是极为重要的。然而，在实现国家发展全面深刻转型过程中，黄河所经地区面临的任务颇为艰巨。既要巩固以黄土高原治理为中心的水土资源调控成果，保护正在改善中的植被生态系统，同时还要考虑黄河下游对水资源的需求，以使上中下游利益得到兼顾。

在黄河所经省区范围内，各具特色的区域经济发展，已经取得了很大成就，而且潜力很大。但是需要明确的一点是，依靠资源优势、国家支持等原有理念，实现全面深刻转型，已经不够了，应一步一步抓好高质量发展，持之以恒地治理环境、保护生态、保障黄河安全。黄河流域经济高质量发展有如下几个方面需要考虑。

黄河所经区域是新中国成立以来我国一次能源（煤炭）与二次能源（电力）最主要的生产基地与供应基地。直到今日，其煤炭产量仍然占全国煤炭总产量的 70%。这个数字大约占我国一次能源生产量的 40%。今后，大力促进以煤为主的化石能源的清洁高效利用，继续加强其下游转化的技术开发与应用，是实现我国能源安全、建立可持续的能源保证的重要基础。

黄河所经地区，多种工业设备制造、特大型与重型设备制造、电气工程设备制造、信息元器件与信息设备制造、新型材料研制等，均有相当优势。但值得考虑的是，全国新区新城总体上已经“饱和”，即没有足够的经济要素特别是创新要素进入新区新城。要防止热衷于铺新摊子，特别是在战略性新兴产业、先进制造业领域，考虑到黄河流域各地的基础，在政府主管部门的指导下找准方向、确定位置，有重点、有步骤地推进。

黄河所经地区的中心城市，特别是各省会城市（自治区首府），长期以来发挥了各地区经济增长的统领作用，实现了经济高速增长、成就突出。现阶段，多数大城市仍然非常有活力，如果结构调整取得实质性进展，前景依然光明，关键是不要谋求走捷径。城市发展有其自身规律，要“尊重规律、顺势而为”，对城市发展的潜力与要素支撑作出科学判断。这些大城市在过去几十年一直不停顿地搞大开发，也留下不少问题。

现在一些省会城市（自治区首府）认为自身缺乏高端制造业、高端服务业及其辐射能力，没有成为跨省域的龙头城市，甚至被省（区）内非省会城市（自治区首府）在发展活力与竞争力方面赶了上来，这些省会城市（自治区首府）觉得自身发展速度上不去，就有些急躁了。

笔者认为，各地应落实好国家发展的全面深刻转型，一步一步抓好高质量发展，治理环境、保护生态，要学习上海等大城市过去 20 多年来在前瞻性思想指引下逐步转型发展的经验，不再搞粗放式的大开发，促进一批省会大城市（省会级大城市）联合与其具有较密切经济社会联系的城市与区域，逐步实现一体化发展，形成区域竞争优势，推动大城市区的高质量发展。

近年来正在兴起的大规划与粗放式大开发的态势值得高度警惕，主要表现为功能与目标过于宏大、离谱；通过合并行政区，组成特大城市，做大做强；产业发展单凭主观臆断，规划建议不切实际；空间结构大扩张，地域开发处处皆重点等。长此以往，高质量发展便难以落地，转型亦无法达标。

黄河所经区域是我国传统农区，现阶段具有庞大的种植业与农区畜牧业，农业商品化生产规模日渐扩大，在国家粮食安全、优质农畜产品供应与出口生产方面具有重要的保障作用。今后转型发展在加强集约型高品质的农畜产品生产方面，潜力很大。

黄河沿线地区需要做好保护耕地资源的工作。以往二十多年优质耕地消失量很大，这是很可惜的。在黄河流域范围内，生态建设与保护、水资源的合理利用需要有一盘棋的理念。

黄河中上游地区有大面积的革命老区与民族聚居地区，要着力搞好乡村振兴，稳妥推进新型城镇化，踏踏实实提高交通、饮用水、医疗与公共卫生、教育等服务水平，改善生活环境，逐步实现公共服务均等化的目标。与此同时，要比以往更注重发展中小企业与民营企业，增加就业，发展中小城镇。

最后还需说明的是，是否具有航运之利及意义的大小，是衡量今天世界上长大河流在所在国家的经济意义的基本标准。黄河没有航运之利。

以通航与通航能力以及包括铁路、公路等客货运输能力、能源输送能力等作为“纽带功能”，以拥有金融、商贸、信息、物流等作为“龙头功能”“枢纽功能”的特大城市或大城市群（有海岸带的国家，应该具有大型综合性港口及港口城市）来衡量，可以明确得出，在我国全国经济层面上，不存在“黄河经济带”。

当然，局部河段，如宁夏内蒙古河段，有以供排水及与此有关的因素作为联系纽带而形成的较小规模经济带。黄河流域及所经区域，经济发展的基本特征是各具特色的区域经济。它们分别进入国内外市场合作区也是多方向的，无须确定一个“龙头”开展大规模的龙头城市与龙头功能建设，也无须建设不必要的沿黄“纽带性”经济工程。

（作者：中国科学院院士、经济地理学家；本文首发于《中国科学报》2019 年 12 月 10 日第 7 版）

用完善土地产权的市场化改革提振经济

路 乾

推进土地市场化，对应对当下的经济衰退具有重要意义。图为深圳西柚小镇，这里原来是“城中村”，经重新定位和产业升级后，变身为远近闻名的产业空间。

新冠疫情极大冲击了服务业、外贸等行业，对企业投资、居民就业、财政收入均有不少的影响。要减缓疫情带来的冲击，需要通过一系列改革措施鼓励投资、降低产业发展的成本。笔者认为，其中尤以放开住房与土地市场，完善土地产权为关键。

一、建保障房不如放开住房与土地市场

最近有学者提出，通过修建保障房等措施来拉动投资。但笔者认为，目前依靠修建保障房拉动投资的条件并不成熟。

修建保障房至少要满足几个条件，包括地方政府有良好的财政状况、政府的债务率较低、房价在未来有大幅上涨空间等。但近年来，许多地方政府的财政收入颇为紧张，且政府的负债较多，不少地方已发生债务违约的事例。此时推动大规模保障房建设，政府缺乏财政资金，而强行要求金融机构借款有可能在未来带来更多的信贷违约，从而恶化政府信用，加大金融风险。政府向银行的借款，依赖于房价大幅上涨后出售部分房产来归还，房价的上涨又要求对土地供应的垄断，从而可能进一步压制土地市场的发展。

更不用说，保障房建设将占用大量土地资源，挤占产业发展和商品房用地。而政府一旦介入投资，保障房成为公共资产，其处置就变得非常困难。价格跌了，政府要承担“国有资产流失”的风险而不敢转让处置；价格涨了，政府出让获利则与开发商无异。作为公共资产的保障房，其分配难免要牵涉不少人情与审计上的麻烦。而一旦政府大规模介入，会不断加强对住房与土地市场的管制。另外，保障房小区的社会治安相对较差，治理成本普遍比较高。

简言之，修建保障房能在当下拉动部分建设投资，但有可能对经济制度与社会治理造成更长远的危害。

如果要通过发展都市圈与建设住房拉动投资，更简单的方法，是加快大城市的土地与住房市场化改革。尤其应当放开大城市的限购政策，增加大城市的土地指标供应。

限购政策降低了一些房地产企业拿地和建设投资的积极性，部分企业拿到土地后也不开工建设。建设用地指标的管制，限制了大城市郊区和都市圈的发展。限购的取消和土地供应的大幅增加，可以降低地价与房

价，拉动投资和城市建设，从而满足居民的住房需求；可以促进都市圈的发展，为更多居民在都市圈居住创造条件；可以为政府提供财政收入，免去政府投资带来的债务难题。

可以说，土地与住房的市场化改革是缓解经济衰退的良药。

二、土地产权制度改革及地方实践

土地的产权与市场改革尤其值得重视，因为这既可以在短期内降低居民与产业的土地成本，缓解疫情的冲击，长期内又可以促进都市圈的发展和乡村振兴。

既有的改革多侧重于农地“三权分置”，但对农村建设用地的产权改革则较为滞后。尤其是对作为村集体建设用地一部分的农村宅基地，仍限制非集体成员获得其使用权。在自上而下计划分配建设用地指标的制度下，农村也往往难以获得指标。

以下部分地区的案例或可为未来的改革提供启示，它们的共同之处是，完善土地产权，具体而言农村建设用地的使用权和转让权，建立土地市场，进而吸引社会资金去城乡结合部投资，最终促进了城市和乡村的共同发展。

（一）深圳西柚小镇：社会资金参与城中村改造

我们对城中村的印象，是满布在空中的天线网，狭窄而垃圾遍布的道路，下雨时不堪入目的臭水沟。但位于深圳市光明区公明街道下村社区的西柚小镇却与众不同。这里道路整洁宽敞，路灯明亮，引来网红餐馆入驻和不少市民常来打卡。

西柚小镇没有拆除原来的城中村，而是引入深圳企业“盛荟实业”参与建设城中村。盛荟实业靠自有资金，租用村民一百多栋物业，租期15年，统一改造，引入了超市、餐馆，以及公寓酒店。随着产业的盘活和租金的提高，村民分到的收入也随之提高了。

城中村改造的难点是宅基地的产权问题。既有制度不允许出租或转让宅基地，阻碍了社会资本进入农村。光明区政府通过多部门联合办公、会议纪要的形式，允许满足消防要求的城中村商家办理营业执照。这样以地方政策的形式来解决产权问题，为产权提供了地方的合法性保护。产权问题一旦解决，就可以吸引外来投资，改造基础设施，招商引资，最终将城中村变成一个网红打卡点。

深圳改造城中村的经验，不是简单一拆了之，而是将土地的使用权开放给外来企业，吸引更多人参与建设城中村，同时让村民分享增值收益，从而实现了各方共赢。

（二）佛山顺德：制度创新推进村级工业园改造

顺德有三百多个村级工业园，不缺制造业，但是传统产业经营效益差，土地利用效率低，返回给村里的租金不高，对吸引人才、产业升级、发展现代城市有不小的障碍。

顺德政府创新了六种方式开展村级工业园改造。比如，在龙江镇采用挂账收储模式：政府先借钱给村集

体，村集体用这些钱收回出租给小业主的厂房，收回来的土地通过招拍挂方式出让，出让金中有一部分用来归还之前借政府的钱，其余的全部返还给村集体。虽然是土地国有化，但政府采用返还全部土地出让金的方式，激励村集体收回厂房，以提高土地利用效率。新改建的工业园容积率提高、设施更为现代，有助于更好地吸引科技型企业，促进产业升级。

截至 2019 年 11 月，顺德全区 382 个村级工业园已有 124 个园区 245 个项目启动改造，97 个园区启动拆迁，复垦复绿 2626 亩，新建厂房 879 万平方米。

顺德的故事表明，在财政实力较好的地区，可以采用政府让利等多种方式，激励村庄改造。土地国有化与集体土地入市作为制度工具，可以互相补充，因地制宜，协同解决问题。

（三）成都蛟龙港：建设在集体土地上的民营城市

成都双流区蛟龙港是在农村集体土地上由香港蛟龙集团投资开发的一个工业园区。蛟龙集团向八个村庄租用了约 4 平方公里、期限 60 年的集体土地使用权。起初只是建立一个工业园区，之后伴随产业发展，吸引的工人越来越多，容纳聚集了 10 万人，餐饮、商业、娱乐、公寓等服务业也随之发展起来。这个园区的基础设施投资约 100 亿元，没有政府投资。园区内的企业年产值 300 亿元，税收 7 亿元。

蛟龙港成功的关键，是企业从市场上获得集体土地，并拥有自主规划权。企业向村集体谈价，在市场上获得土地使用权，并对租来的 4 平方公里土地自主规划，在双流区政府备案。土地的市场化提高了村民的谈判地位，为村民带来了相比征地更高的收入。企业自行做规划有个好处，可以根据市场的需要布局，吸引更多人租用园区建的公寓和厂房。伴随蛟龙港内的企业不断升级，蛟龙集团也在不断增加投资，已经投资了一百亿元用于基础设施建设。

规范运营的民营工业园可以帮大城市解决产业链配套问题，解决环保问题，帮农村解决就业问题。大企业需要配套，没有中小制造业做配套，大企业也难以在城市留下来。需要疏解人口的城市面临的很大问题是，小企业被赶走后，大企业跟着搬走了。而建设在集体土地上的民营工业园可以更好地容纳城市的中小企业，可以为政府创造税收，减轻政府的财政压力。

本案例的启示意义在于：赋予企业和村庄合法的规划权以及土地转让权，极大提高了土地及空间的利用效率，降低了中小企业和居民的用地成本。这既可以解决就业问题，又可以创造税收，拉动投资。

（四）成都青白江区福洪镇：以指标交易建设新城镇

乡村发展需要产业和人口聚集。成都青白江区的福洪镇，是由成都和盛福洪投资公司投资建设，集制造、商贸和居住功能为一体的新型城镇。和盛福洪公司利用成都的土地指标交易政策，将复垦农房后集中的土地指标，集中在中心镇，打造人口规模更大的场镇，用于乡村制造业开发；另一部分指标则出让给成都农村产权交易所，获得每亩 30 万的指标出让收益，反哺前期建设城镇的基础设施投资。

福洪镇的实践为解决农村地区稀缺的建设用地指标问题提供了思路。通过指标交易，可以促使农村重新布局；集中居住，既可以减少农村地区建设用地指标稀缺的问题，又可以促进人口聚集和产业发展。

本案例的启示意义在于：假如西部地区能把土地指标卖到广东去，既可以促进空间资源的优化布局，降低广东的土地成本，又可以缓解本地振兴乡村的财政压力。

三、土地市场化改革是解决问题的根本办法

上述案例的共同特点是，通过改革完善土地产权，尤其是建设用地的使用权和转让权，增加土地供给，降低用地成本，从而为带动社会投资、发展产业提供更多的支持。

首先，完善土地产权，降低土地的交易成本。深圳西柚小镇、成都蛟龙港，都是由地方政府通过政策赋予农村建设用地的使用和转让以更多便利的途径，从而降低了外来企业投资的交易成本。

其次，吸引企业家参与，巧用社会资金。企业家是产业发展的核心，有了企业家的冒险和实验，才有可能发现适宜的产业。为乡村的土地权利松绑，有助于吸引外来企业家投资，从而为乡村带来更多的资金和技术。

第三，通过制度创新，为城乡融合赋能。顺德的土地挂帐收储模式，激发村庄重新盘活土地。双流区政府赋予蛟龙港规划权和土地权，鼓励民营企业增加投资，最终打造了一个现代城市社区。社会企业兴办产业园区，有助于活化乡村，也有助于缓解财政压力。

第四，善用市场机制。盘活土地资源、推进城乡融合要善用市场机制。比如，把土地指标的计划分配，转变成跨区域的可交易的发展权，有助于优化空间资源的配置，降低大城市的产业用地和居住成本，指标收益又可以为乡村振兴提供资金。

近期，国务院下放了部分农用地转用的审批权，这有助于提高土地审批和项目建设的效率。但是，大城市的发展仍然受到建设用地指标的计划配置、宅基地转让权缺失等方面的束缚。如果能结合城市规划调整，放开大城市的住房限购政策，增加大城市的建设用地指标供应，提高容积率，并允许沿海发达省份和大城市向中西部地区购买建设用地指标，将有助于大幅降低沿海地区和大城市的土地使用成本，增加土地与住房供给，降低企业的用地成本与居民的居住成本，同时增加地方政府的财政收入，缓解财政压力和金融风险。

总之，无论是对短期内应对经济衰退，还是在长期着眼于制度建设，市场化改革都是可以兼顾解决长期短期问题的重要方法。放开大城市住房限购政策，完善城乡土地产权，推进土地市场化，增加指标供应以及提升容积率，对应对当下的经济衰退具有重要意义。

（作者：中央财经大学经济学院副教授）

一号文件部署加强乡村治理，重在形成工作体系

全志辉

2020 年中央一号文件已经公布，文件针对今年国内工作两大任务，脱贫攻坚和全面建成小康社会，对三农工作提出针对性要求。文件只有五个部分，“加强农村基层治理”赫然列入其中，表明乡村治理之重要。乡村治理问题被单独作为主要部分论述，以往 17 个一号文件中还没有。这也说明，乡村治理对于乡村振兴战略的全面展开，对于国家治理体系和治理能力现代化这一国家制度建设根本目标的实现，具有基础性意义。今年一号文件强调乡村治理，当然是因其应作为今年三农工作重点之一，但更重要的是它事关乡村振兴战略和国家治理体系现代化这样的长远战略。乡村治理既关系当前更关系长远的工作。因此，对其的理解就不能仅仅针对当前乡村治理领域存在的突出问题。

多部门联动后要求县乡村联动

乡村治理，基层已经有很多创新，但是在全国普遍的深入展开并未形成一致行动。目前，这一工作，主要仍然靠自上而下的文件和会议推动。2019 年 6 月，全国加强乡村治理体系建设工作会议在宁波市象山县召开。中共中央政治局委员、中央农村工作领导小组组长胡春华出席会议并讲话。会后，中办国办印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，对从省到乡镇的各级地方政府提出明确要求，同时，在中央层面建立起协同推进机制，加强部门联动。至此，加强乡村治理的工作推进机制由原来主要由民政部负责，工作主要局限在村民自治领域，变为由中央农村工作领导小组抓总和统筹协调，乡村治理的工作范围则扩展到包括县域、乡域、村域在内“农村基层治理”。在中央农办具体牵头领导下，农业农村部合作经济指导司专门成立了乡村治理处，相当于中央农办在此方面的具体办事机构，来组织对乡村治理工作情况的具体谋划和部署，对有关政策措施开展评估，而中组部、中宣部、中央政法委、民政部、司法部、公安部等相关部门则按照各自职责，强化相关工作。中央层面的工作机制形成后，各部门通过纵向的工作指导，相继出台了一些政策，资源和力量上的得到强化。但是，中央层面初步的部门协同并不能自动形成对地方尤其是县以下各级和各部门协同推进的推动。

且不说中央层面的部门协同真正有效运作尚需时日，而在地方，乡村治理是否能真正落实关键看一把手是否真正重视，对建立部门协同机制是否真正重视和切实加强领导。而作为乡村治理具体工作现场的县以下各级和各部门，则更是谋划和展开这项工作的关键。

今年一号文件在中央部门协同机制初步建立的基础上，适时对县以下的工作体系提出了明确要求。文件提出要“健全乡村治理工作体系”。具体讲，要求县乡村联动，县靠前指挥、统一协调，乡镇加强服务功能，

村级推动制度建设，尤其是对县、乡提出了更为明确的工作要求。对县在抓乡村治理上的工作职能提出了明确要求，即“加强统筹谋划，落实领导责任”；对县的工作方式提出了明确要求，即“强化大抓基层的工作导向，增强群众工作本领”；对县的工作机制提出了明确要求，即“建立县级领导干部和县直部门主要负责人包村制度”。对乡镇的要求也很具体，要求“要加强管理服务，整合审批、服务、执法等方面力量，建立健全统一管理服务平台，实现一站式办理”。同时对于县、乡对村庄的资源下沉，明确提出要充实农村人居环境整治、宅基地管理、集体资产管理、民生保障、社会服务等工作力量。

深层次问题仍需接力探索

对于中央部署来讲，加强乡村治理的工作体系，从中央到地方、从主管部门到协同部门、从县到乡，都已经安排停当。但是，乡村治理体系建设的工作，仍然面临着以下几个突出的问题，在这份文件中还没有透彻阐述。相信这些问题也会在未来工作中被不断提出。也许，这正是这份文件提出“健全乡村治理工作体系”后，要由这个工作体系着力加以实践探索和应对的深层次任务。

第一，如何针对不同乡村情况，形成有效的乡村治理模式。乡村治理工作虽然已经明确了总体工作要求、领导体制，以及自治、法治和德治相结合的目标，也规定了村级各类组织的相互关系，即“基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系。”但是，有过农村基层工作经验的人们都知道：在不同地方，在不同村庄，上述的三种治理方式面临的资源不一，基础不一，加强面临的难度不一，往往只能依赖某一维勉力支撑，实现结合往往面临捉襟见肘；上述的各种村级组织，也面临人才缺乏，或者短腿的情况。乡村治理需要破解的难题不少，但成因各异。如何针对不同的突出问题，对不同乡村进行分类，进行分类指导，文件并未给予充分的阐述。现在仍是层层布置，压实责任。后续需要因地制宜，创出各种成熟模式。

第二，乡村治理的经济基础如何保障。要想实现三治结合，要想使各类组织都各司其职、发挥作用，一个基础性条件就是，村庄必须有自己的经济基础加以支持。部分地方的乡贤捐助并没有可推广性。那就只有靠发展村级集体经济，在上级基本的财政支持以外，集体经济能够可持续地对村级治理提供支持。对此，近年来各级一直在呼吁加强，但收效不大。改革开放之初多数村庄已把集体资产分光分净，后来又严格限制村干部调整土地和留机动地，法律也规定村不能从集体土地发包中收取承包费，目前绝大多数村庄的村级组织已不再掌握集体土地，集体收入在半数以上村庄都是零。只有城郊村和有乡镇工业基础的村庄才凭借非农产业发展和非农用地出租，少数村庄靠帮助外来资本流转农地，才有获得集体经济收入机会。也就是说，多数村庄的治理仍是靠上级资金输入来维持的，也自然听命于上级政府的布置来进行治理。县级实事求是、放手让下面探索并给予有力支持还好，如果仅仅依赖照抄文件和开会布置，村级治理就会被束缚、锁定在“维持会”水平。如何发展壮大集体经济并构筑集体经济支持村庄治理的有效方式，仍是加强和改进乡村治理的突出瓶颈。

今年一号文件并非不重视发展集体经济，但是对于集体经济和乡村治理的联动性关系还未能点明。在文件有关补短板的保障措施中列出“农村改革”一节，提出今年内要全面铺开的集体产权制度改革，改革核心内容是对村庄的集体经营性资产进行股份合作制改造。但全国一半以上村庄并无此类资产，自然无法靠这方面改革壮大集体经济。有经营性资产的村，改革中如何探索经营性资产保值增值方式，也仍需探索，尤其需要《农村集体经济组织法》等拟议的立法来加以保障。

第三，如何避免在加强村党支部作用时容易产生的形式主义。在上下都提出加强村级党组织的政治功能，加强其领导力和组织力的背景下，村级党建增加了很多政治性、宣传性的工作，但如果仅仅是把村级党组织的工作从政治角度加以强调，而不去把村党组织的政治工作群众化、在地化、村庄化，村党组织也难摆脱形式主义、单纯技术主义的困扰，长期下来村党支部和党员的威信就可能损耗，无法取得村民的真正信任。村党支部应该真正能给村庄提出发展思路、凝聚各类人才，并以支部带领党员、党员联系群众的各种创造性方式将村庄打造成坚强的发展共同体。这方面，全国很多先进的村党支部的经验做法值得进一步总结借鉴。

加强乡村治理任务重时间紧，呼唤担当者

加强乡村治理，通过健全县乡村联动的工作体系，压实县、乡两级责任，当然是眼下急需。但是如何培厚村级集体经济实力，为村级治理提供坚实支撑，如何真正加强党员和群众的联系和党支部的动员力和凝聚力，仍然是这份文件贯彻中需要着力加强的方面。当然，这也是去年底确定的115乡村治理体系建设试点示范县（市、区）要加以试点和探索的。试点从今年才开始，2021年底结束。而按照去年6月中办、国办印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，就要实现“到2020年，现代乡村治理的制度框架和政策体系基本形成，农村基层党组织更好发挥战斗堡垒作用，以党组织为领导的农村基层组织建设明显加强，村民自治实践进一步深化，村级议事协商制度进一步健全，乡村治理体系进一步完善”。115个试点示范县即使不是在两年内而是在一年内做到了这一目标，全国近3000个县级行政区划单位如何就能在一年内做到。毕竟，115个试点示范县都是工作基础好和治理体系成型的县。也许到今年年底，只能在“基本形成”、“更好”、“明显”、“进一步”的内涵上做些模糊处理了。

一号文件对乡村治理工作体系做出部署，我们更期待这一工作体系能切实发挥作用，帮助找到和完善乡村治理的制度框架和政策体系。在乡村治理现状已经不容文字粉饰的全媒体、全透明时代，加强乡村治理已经是小康社会建成之需，全面加强三农之需，各级党委政府和全社会都需要切实加强紧迫感。

当前新冠肺炎疫情严峻，农村有效抗疫正在对乡村治理的完善提出进一步要求。有关成绩依赖现有乡村治理组织体系，确保抗疫最终胜利需要完善现有组织体系，而要有效实施乡村振兴战略，更需系统完善乡村治理体系。县委书记、乡镇党委书记、村党支部书记作为乡村振兴战略的各级第一责任人，切实要全面贯彻今年一号文件，把加强乡村治理作为推动乡村振兴战略的动力。

（作者：中国人民大学乡村治理中心主任、农业与农村发展学院教授）

全面建成小康社会与跨越“中等收入陷阱”的关键

在于从根本上改变城乡二元经济社会结构

郭书田

2020年是全面建成小康社会收官之年，一是“全面”，二是“建成”，由进行时变为完成时。在2010年的基础上GDP与城乡居民收入翻番的两项硬指标，都可以如期或提前实现，而跨越“中等收入陷阱”的难度仍然很大。2019年，人均GDP已经达到1万美元，这是一项巨大成就，举世瞩目，但与美国人均7万美元，法国、英国、德国5万美元，日本、韩国3万美元相比，差距很大。中国仍然是最大的发展中国家。国际上有人提出中国在实现小康与脱贫目标后，仍然面临能否跨越“中等收入陷阱”问题。早在2006年，世界银行在《东亚经济发展报告》中首次提出《中等收入陷阱》（Middle Income Trap），标准为人均GDP10000—12000美元之间。“中等收入陷阱”问题，不但是国际热议的重大问题，也是国内十分关注而争议甚大的问题。2016年，《参考消息》连续刊载了25篇文章，作者大部分为知名学者，如林毅夫、厉以宁、胡鞍钢、郑永年等，各抒己见。农业部农业司老司长高麟溢，根据各方面的意见作了综合分析。最近，《第一财经报》刊载了北京大学国家发展研究院院长姚洋、国务院发展研究中心原副主任刘世锦、财政部部长楼继伟、中国社会科学院副院长蔡昉四位观点不同的文章。这种有不同意见的讨论十分有益，不仅有助于逐步统一认识，也是活跃学术思想、发扬学术民主、促进学术发展的重要表现。

中国是以农立国的文明古国，勤劳智慧的农民，不仅创造了光辉灿烂的农耕文明，成为东方农业文明的发源地，又是从陈胜、吴广到太平天国，从林则徐到孙中山，成为推动历史发展的主力。在有了中国共产党以后，依靠农民建立农村革命根据地，实行农村包围城市的战略，经过28年艰苦卓绝的奋斗，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山，农民为新中国的建立作出了重大牺牲。在革命战争年代，从红军到八路军、新四军、解放军、志愿军，农民是主力，仅在抗日战争期间死伤的3600万人中，大部分是农民出身的子弟兵。在新中国建立以后，经过农民的努力，于1952年使农业生产很快恢复到1936年战前的水平。在开始实行工业化时，依靠农民用工业产品价格“剪刀差”（即压低农产品价格，提高工业品价格，斯大林称为“超额税”）的办法，提供巨额的原始积累（9898亿元），为工业化发展奠定了坚实的基础，创造了卫星上天的条件。为偿还苏联援助156个项目的贷款及利息，由农民生产茶叶，从1950年至1958年出口茶叶26.02万吨，创汇3.39亿美元，提前两年还完苏联的3亿美元贷款及利息。在“大跃进”与“文化大革命”两次全局性失误的人民公社时期，农民既是刮“五风”（高指标、瞎指挥、强迫命令、虚夸、一平二调三提款的共产风）的严重受害者，在一些地方，出现了非正常死亡的痛心事件，又是以坚韧不拔的精神，千方百计增加粮食生产，粮食产量由2亿吨上升为3亿吨；即使在十年动乱“文革”中，顶住批“唯生产力论”巨大压力，粮食生产由3890亿斤上升为5469亿斤，保证了城市居民的基本口粮，同时还接纳了1000多万城市知识青年，依靠农民度过了难关。在改革开放以后，以农村为突破口，农民以极为顽强的精神，冒着极大的风险，闯开了一个又一个禁区，创造了一个又一个奇迹。一是土地的家庭承包经营（即包干到户，交足国家

的，留够集体的，其余都是自己的，直来直去不拐弯，方法简便，利益直接）。被人力资本经济学家舒尔茨称之为这是中国农村社会进步的第一推动力。二是“异军突起”的乡镇企业。由人民公社的社队企业转为乡镇企业，开创了一条新的工业化与城镇化道路，成为由计划经济转为市场经济的先导力量，形成“四轮”驱动（乡办、村办、个体、私营）与“五业”并举（工业、交通运输、建筑、商业、服务业）的局面，在国民经济中处于“半壁江山”的地位，被一位外国元首称之为这是中国经济高速发展的“原子武器”。三是民主政治建设的村民自治。由村民委员会实行“四大”民主（民主选举、民主决策、民主管理、民主监督），开创了中国特色政治体制改革的先河，被美国前总统卡特称之为这是中国农民找到了行使当家作主权利的诀窍。四是突破了户籍制度与进城的严厉门槛，顶着种种非难，进城务工经商。除了乡镇企业就地吸纳农业剩余劳动力外，开创了就业的新渠道。目前在城镇务工经商的农民工达 2.9 亿人，接近美国人口，转移成本完全由农民自己承担，为城镇经济的发展，做出了重大贡献，产生了一批新型农民企业家，成为民营企业的主题。五是 2008 年在亚洲金融危机中有 2000 万农民工返乡，因家里有承包土地，未发生社会问题，被美国《时代》杂志在年终封面刊载对全球影响最大的人物时，选载了四名青年农民工照片，向他们表示在应对金融危机中做出重要贡献致敬。农民的这些创造，是在实践是检验真理唯一标准的思想路线指引下取得的，带动了整个国民经济体制的改革，有了今天举世瞩目的成就。我们在成为全球“G2”的今天，不能淡忘农民的功劳。

但是，遗憾的是我们看到，中国农民既是牺牲最大、贡献最大的群体，至今还是最大的弱势群体，突出反映在根深蒂固的城乡二元经济社会结构，虽有些突破，但尚未根本改变农民的弱势地位与城乡关系严重失衡的状态。这是中国问题的要害，是难以跨越“中等收入陷阱”的总根子。党的十六大提出中国已经进入工业反哺农业、城市支持农村的新阶段，把“三农”工作作为全党与政府全部工作的“重中之重”，实行“多予、少取、放活”的方针采取了一系列措施，如取消农业税费，减轻农民负担等，受到农民的欢迎，缓和了党和政府与农民的紧张关系。党的十八大以来，进一步加强了对农业与农村发展的支持，特别是为解决贫困问题，作了重大努力，成效显著。当前，影响跨越“中等收入陷阱”最突出的问题：一是城乡居民差别仍然很大。近四年，农民人均纯收入增幅虽然高于城市居民的增幅，又高于 GDP 增幅的“两高”是可喜的，收入差由 2009 年最高的 3.33:1 下降为 2019 年的 2.65:1，仍居历史高位（1978 年为 2.5:1，1984 年下降为 1.7:1，以后逐年扩大），中央提出在 2010 年的基础上到 2020 年城乡居民收入翻番的目标，无论是平均算或分开算都可以实现，而城乡差别大的问题未能消除。二是解决贫困问题的任务仍然十分艰巨。中央对解决 7000 万人的贫困问题数量还很大，但标准是 2300 元，即日消费不低于 1 美元。如按国际日消费 1.9 美元的标准计算，相对贫困人口会增加近一倍。现行的这个标准也反映出区域之间的差距更大。采取了一系列重大措施；2020 年全部脱贫。两个差距均超过基尼系数 0.4 的警戒线，这是影响社会安定的重要因素。国际货币基金组织总裁拉加德在北京论坛提出，中国要“收窄”（Nartou）城乡与区域之间收入的差距是很中肯的。三是农民的土地权益损失太大。在加速城镇化发展过程中，耕地由 1995 年的 19.5 亿亩下降为 18.2 亿亩，净减少 1.3 亿亩。收取耕地占用税是要通过新垦或复垦实现“占补平衡”，由于改变用途，未能做到。土地严重流失的根子在于现行的地方政府职能错位，就是既垄断一级市场，以行政手段与低的价格征收农民集体所有的土地变为国有；又经营二级市场，以高价出售给开发商和房地产商，既当裁判员，又当运动员，一身二任，从中获得巨大的差价收益，成为地方财政收入的第二来源。据财政部门的统计资料，自 1999 年至 2018 年的 20 年土地出让金高达 45.5 万亿元，最高的 2018 年为 6.5 万亿元，而农民所得甚少，有些成为失地游民，引起农民的强烈不满。中央决定市场在资源配置中起决定性作用，在土地问题上起决定性作用的不是市场，而是政府，

造成房产大量积压，还要“去库存”。这个用卖农民土地养活政府财政的体制到了非改革不可的时候，不能再拖延下去。可以说，近年来的城镇化，在很大程度上是以牺牲农民土地权益为代价的，这是又一次对农民土地权益的剥夺。土地是农民的命根子，在上访的人群中，农民约占 90%，而土地问题约占农民上访的 80%。温家宝同志任总理时在一份国土资源部的材料上痛切地批语：三令五申，收效甚微，触目惊心，后患无穷。后来，在一次会议上重申：农民的土地承包经营权，宅基地使用权，集体建设用地收益权，是法律赋予农民的权利，任何人不得剥夺。国土资源部一位负责人对记者坦诚表示在土地城镇化中存在“重城轻乡”与“重工轻农”问题。解决土地流失问题还要在社区落实集体所有权，稳定承包权，放活经营权，使农民既是劳动者，又是有产者；既是社员，又是股东，改变长时间以来在集体所有经济产权中农民主体地位虚化状态，真正成为土地的主人，行使当家做主的权利，包括知情话语权、决策参与权、资产处置权、收益分配权、管理人员选择权、民主监督权等，也可以说这是“还权于农民”的举措，有助于防范“小官巨腐”的出现，促进社会和谐。四是农民工权益受损问题。进城的农民工，已成为城市建设与服务的主力军，却由“世袭农民”变为“两栖农民”享受不到与市民的同等待遇，实际上成为“二等公民”。这是被西方国家领导人与媒体指责为“人权”问题的依据之一，我们自然不能接受。尽管从改革户籍制度开始，探索逐步实现公民权利均等化，虽然难度甚大，但再难也要下决心解决，不仅对存量还应包括增量。中央决定在“十三五”计划中先解决 1 亿农民工市民化问题。五是基础设施、公共服务、社会保障的城乡差距还很大。从中央到地方各级政府，在这方面已经做了大量工作，正在逐步缩小城乡差别，而任务仍十分艰巨，需要做出巨大努力。在文化、教育、医疗等事业的发展，财政、金融的支持，应把重点放在农村（提高总支出的比重），特别是西部山区与少数民族贫困地区。六是农业是国民经济的基础。中央提出“三化”（工业化、城镇化、农业现代化）同步，实际的情况是，不但未能同步，还出现农业副业化，劳动力老龄化，农村空心化的“三化”以及三大留守人群（老人、妇女、儿童），成为新的重大社会问题。有的地方甚至撂荒。有人提出“由谁种地”的问题。值得特别需要关注的是农产品对外贸易自 2004 年以来，由净出口变为净进口，由顺差变为逆差，年年增大。尤其是关系国计民生、社会稳定、国家安全的粮食大量进口，2018 年净进口粮食（包括大豆）高达 1.1 亿吨，相当于国内产量的 1/6。各种农产品进口总量占用的耕地约为 6 多亿亩，相当国内耕地总量的 1/3。产生这个问题的根子在于以户为单位的经营规模小，劳动生产率低，加上科技成果转化率低导致科技贡献率低，影响产品数量及质量。而大量使用化学肥料与农药不仅造成严重的面源污染，地力下降，土壤重金属污染，严重威胁人民的生命安全，而且增加了成本，削弱了竞争能力。粮食多年增产，在很大程度上是以牺牲生态环境为代价的，难以为继。以占世界 9% 的耕地，使用了占世界 30-40% 的化肥，虽然提前实现了零增长，而基数很大，形成的面临污染尚未根本好转。中国是农业大国，又是人口大国，如此大量进口的潜在危险是十分可怕的。有人主张大量利用国际资源进口农产品等于进口外国的土地、水、肥料、补贴等，减轻国内的压力，何乐而不为。这是很错误的。历史的经验证明，在出现全球粮食危机时，产粮国囤积惜售，即使有充足的外汇，也买不到粮食。任何时候，农产品的供给必须主要立足于国内，进口只能作为品种余缺调剂。总之，我们在农民问题上，欠农民的太多，“赤字”太大，加剧了城乡二元结构，长期处于失衡状态，成为国民经济与社会发展的短腿。

由于农村人口基数大，占总人口的比例大，往往以平均数掩盖了实际的差别。如按户籍人口计算，城市化率只有 38%，农村人口占 62%，即使按常住人口计算，城市化率超过 60%，而农村人口占的比例大大超过发达国家。2019 年人均 GDP 达到 10000 美元，已接近中等收入向高收入过渡的边缘。关键在于能否缩小差别。

据联合国可持续发展解决方案网络（SDSN）与哥伦比亚大学地球研究所于 2016 年 6 月 16 日共同发布的报告，对 156 个国家的幸福指数（共 8 项，前两项为人均 GDP 与平均寿命）排序，丹麦位居第一，而中国为 83 位，差距甚大。一个重要原因是城乡差别太大，高收入人群在城市，低收入人群在农村。据《南方周末》刊载香港胡润研究所报告，内地资产 5 亿元的富豪 1.7 万人，占总人口的八万分之一，拥有资产合计 31 万亿元，相当于 GDP 的 1/2，每人平均 18.2 亿元，有 300 人拥有资产 100 亿元。最近有人提出，在包括中国在内的亚非拉 12 个发展中国家中，建立增加中产阶级的新兴市场概念“V12”（Velocity）。中国要建立橄榄型收入结构社会（两头小，中间大）就要增加中产阶级，而重点在农村。中国有句古语：不患寡而患不均，是警世之言。

回顾新中国建立 70 周年的历史，成就斐然，举世瞩目，由一个半封建半殖民地落后国家变为第二大经济体，来之不易，值得自豪。但是不可否认出现过全局性重大失误溯本求源，根子思想理念的错位，差之毫厘，失之千里，以领导人一念之误会殃及全局。旧体制的弊端有根深蒂固，冰冻三尺，非一日之寒。产生失误问题的源头在于决策上违背了生产关系必须适应生产力发展、上层建筑必须适应经济基础的原则，违背了自然规律、经济规律、社会发展规律，违背了马克思主义的唯物史观与认识论，即主观主义、教条主义、形式主义、形而上学。需要从上到下认真从思想理念上“反思”经验教训，做到以史为鉴，前事不忘，后事之师。党中央多次提出反对官僚主义与形式主义，实为纠正党风不正的明智之举，深受人民群众欢迎，需要自上而下采取强有力的治本之策，使其成为过街老鼠，无地藏身，并持之以恒，天有不测风云，我们要大力增强应对与抵御各种挑战与风险的能力，避免产生“人亡政息”的周期率。

从实践上看，可喜的是有一些地区创造出好的典型，能够增强解决上述问题的信心与决心。浙江省是个人多地少的小省，人均耕地只有 0.5 亩，不仅在生态环境治理上走在全国的前列，还在 2015 年消灭了绝对贫困，使贫困人口人均收入达到 4600 元，超过全国现行脱贫标准的 1 倍，达到了国际标准。他们在 2015 年，全省完成了农村集体经济产权制度改革，建立起以土地股份合作社为核心的股份合作制，使农民成为有产者的股东，增加了财产性收入，提高在家庭总收入中的比重，真正成为能够行使当家作主权利的主人。为彻底改变城乡二元结构，在基础设施、公共服务、社会保障以及公民权利等方面，为真正实现均等化，缩小城乡差别，有了显著的进展。2015 年，全省常住人口 5508 万；GDP 达到 42886.5 亿元，比上年增长 8%，人均 77861 元（11978 美元）；财政收入 4810 亿元，增长 7.8%；城镇居民人均收入 43714 元，农村人均收入 21125 元，收入差为 2:1。均走在全国前列。

江苏省昆山市，是知名的中国第一县，位居百强县榜首。总面积 931 平方公里，24%为水面，常住人口 165 万。2015 年完成地区生产总值 3080 亿元，人均 18.6 万元（2.86 万美元），财政收入 800 亿元，上交国家 400 亿元。进出口总额 834 亿美元，其中出口 518 亿美元。全县居民人均可支配收入 42755 元，其中城镇居民人均可支配收入 50749 元，农村居民人均纯收入 33623 元，是全国居民可支配收入 21966 元的 2 倍，农民人均纯收入 10772 元的 3 倍。通过推行土地等集体经济的股份合作，把资源变资产，资产变股权，农民变股东，在农民家庭收入中，工资性收入占总收入的 61.8%，财产性收入约占总收入的 10.26%，是全国平均的 3 倍，农业从业人员，只占总人口的 1%，城乡居民收入之比为 1.5:1。

改革开放以来，由于乡镇企业的快速发展，出现了一批国内生产总值（GDP）超过 1 亿元的大村，其中有 10 亿、50 亿、100 亿以上的富裕村，最高的是江苏省的华西村，是知名的中国第一村。本村村民 5000 人，经济总收入曾达到 500 亿元，人均收入 1000 万元（153 万美元）。为提高产品竞争力，2013—2015 年投入技改

资金 8.87 亿元。大力发展第三产业，多年接待游客近 200 万人次，服务业利润贡献高达 65%。每年投入 8000 万元，带动周边 13 个村发展致富，缩小差距。每年投资 1.1 亿元，与新疆、西藏、宁夏、贵州等地区的一些村建立扶贫致富的合作关系。随着外来员工增多，在企业内部的工资与奖金，一律同工同酬，按劳分配。这里工农差别、城乡差别、脑力劳动与体力劳动差别很小。吴仁宝老书记的继承人吴协恩，传承并发展老书记坚持实事求是这个法宝作为治村创新的思想理念。

2018 年全国出现了 10 个年经营收入 200 亿元以上的村，陕西宝鸡的东陵村与山东青岛的南山村超过 1000 亿元。这些典型在全国虽然是少数，但展示了跨越“中等收入陷阱”的前景，相信有了星星之火，就会产生燎原之势。他们 2019 年已有 800 多万农民工返乡第二次创业。为调整农村产业结构，壮大农村经济，转移劳动力就业，推进农业现代化与社会事业的发展，做出了重要贡献。

一些领导同志常说，没有农民的现代化就没有国家的现代化，没有农民的小康就没有全国的小康，没有农村的幸福乐园就没有全国的幸福乐园。农业强则国家强，农村美则国家美，农民富则国家富，这是很有道理的。中国的自然资源虽然由于人口基数太大，而人均量低于世界平均水平，但总量是丰裕的。从寒温带到赤道热带，以及辽阔的海域，被认为是全球最大的生物基因库，开发潜力是巨大的。特别是西部地区具有后发优势，如能科学地开发利用，会具有十分广阔的前景。毋庸讳言，中国的社会资源，特别是历史、文化资源是举世无双的，这是无价的资源，分布在不同地域与民族地区。跨越“中等收入陷阱”的潜力在农村，扩大需求是保证经济继续稳定增长的前提，需求以内需为主，内需的重点在农村。2014 年全年最终消费支出对 GDP 增长的贡献率首次超过 50%。全国居民人均消费支出增长 7.5%，略高于 GDP 增长 7.4%。

其中农村增长 10%，城镇增长 5.8%，可见农村的市场潜力是巨大的。还可以看到，在由中等收入进入高收入阶段，消费需求会由物质消费为主转为文化消费为主。近年来，全国农村的休闲农业接待国内外游客 10 多亿人次，经营收入数千亿元，可见由此对拉动经济增长的空间多么广阔。我们只要有正确的政策，把资源的开发利用与保护结合起来，就能产生巨大的经济效益与社会效益。把这两大资源融为一体，就能建设成为具有中国特色社会主义强国，矗立于世界，经得起任何风浪的考验。

总之，我们要把全面建成小康社会的目标与乡村振兴战略“产生兴旺，生活富裕、乡村文明、生态宜居、治理有序”的要求，全面消除贫困，实现共同富裕的任务，有效跨越“中等收入陷阱”以及建设“人类命运共同体”五件大事紧密结合起来，并把孔子提倡的“大同世界”与马克思组织的“自由人联合体”的崇高理想融入其中，形成一个全方位而又强大的社会系统工程，在实现“农业强、农村美、农民富”之日，也就是从根本上消除城乡二元经济社会结构之时。

（作者：原农业部政策法规司长，本文写于 2016 年 6 月 16 日，修改于 2020 年 1 月 25 日）

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

总 顾 问：刘 坚 卢继传

副 主 编：辛 梅

网 址：www.zhongguanyuan.com.cn

电 话：010-59195293 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

