

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 3 期（总第 363 期）

内部资料 注意保存

2020 年 3 月 5 日

-
- ◆ 千年回顾：民以食为天·····秦 晖(1)
 - ◆ 精准扶贫的现状和未来·····汪三贵(4)
 - ◆ 推进农民工市民化的问题·····杜 鹰(7)
 - ◆ 《通讯》的由来与演变过程·····郭书田(11)
 - ◆ 保障三大安全是乡村振兴的基础·····刘 奇(13)
 - ◆ 乡村必须发动群众形成防疫体系·····温铁军(16)
 - ◆ 深刻认识乡村价值，科学推动乡村振兴·····金三林(19)
 - ◆ 乡村振兴要先活业，再活人，最后活村·····马一鸣(23)
 - ◆ 疫情之下全面小康与乡村振兴的方向及重点·····陈文胜(26)
 - ◆ 我国林业建设的巨大成就对美丽中国及全球增绿的贡·····贺庆棠(31)

千年回顾：民以食为天

秦 晖

中国的所谓“食”文化，在世界民族文化之林中是极为突出的。从古代文献中人们可以读到许多关于“食”的名言：“国以民为本，民以食为天”、“民为邦本，食为民天”、“食、色，性也”、“《洪范》八政，一日食，二日货”等等。古人还有一种把一切技艺都归结为食的技艺的惯语，如把政治比喻为烹调：“治大国如烹小鲜。”被尊为文化正统象征的孔子，就是个“食不饜精，脍不饜细”的美食家。他老人家收的学费是食物——一束干肉（束修），一切享受在他看来似乎都可以与某种美食相比较，如优美的音乐，就可以使人“三月不知肉味”。孔子以下的亚圣孟子，也曾大谈“脍炙与羊枣孰美”的问题。反过来说，许多恶事也与“食”有关，如“嗟来之食”等，于是在我们这一千年里理学家们便有了“饿死事小，失节事大”的名言。直至今日，喜谈中国文化者仍然关注有关“食”的观念，如以“吃了吗”为打招呼用语，以吃喝作为社交乃至政治运作的重要形式，直到从中式饮食即中餐中考证传统伦理原则及思维方式等等。

一千年来，中国人的“食”，从食物来源，加工烹饪技术到饮食制度都发生了若干显著变化。举其大者而言，我以为有以下数项：

一、植物性主食方面，从新石器时代直至隋唐一直延续的“北粟南稻”格局，以及因经济发展水平北高南低而形成的全国主食比重“粟豆麦稻”的顺序完全被打破。宋元以来已变为“南稻北麦”的格局，并且因经济重心的南移，全国主食比重中稻已超过麦，麦又超过粟，而上一千年中曾经作为重要粮食品种的菽（大豆）、麻（大麻子）等已经完全退居副食菜蔬之列。

二、在主食生产即农业（种植业）中，宋元时代继北方以麦代粟的进步之后，又出现了南方稻麦二熟、双季稻与北方发达地区的旱作二熟制等复种制度，使我国农业的精耕细作传统与土地生产率高、劳动生产率低的基本特征都进一步强化了。

三、继上古时代小麦、芝麻，宋元时代“占城稻”与棉花之后，明代又出现第三波作物引进高潮，主要是源自美洲的“新大陆作物”如玉米、甘薯、土豆、花生等的传入。它进一步改变了、丰富了中国人的食物结构。

四、在副食与饮料方面，千年间最大的事情恐怕要数元代蒸馏酒（烧酒）的传人与普及。在这以前，我国传统的酿酒法生产的或者是带糟酒（类似醪糟），或者是过滤酒，度数低，不耐储藏，故屡有饮酒数斗甚至“数石”的豪客。而蒸馏酒传人年代学界尚有争议，普及则无疑是在元以后，故明人作《水浒》，便有“三碗不过岗”的描写。若是宋代果然有武松过景阳之事，他不过多喝了几碗醪糟而已，还值得一提吗？更有说者：若是没有这蒸馏酒和此后明朝年间那“淡巴菰”（烟草）的传人，如今会有“研究研究（烟酒烟酒）”的现象吗？

五、以品系繁多、工序复杂著称的“中国菜”烹饪艺术在南宋时期趋于成熟。宋室南渡使北宋时期的京菜（河南菜）与六朝以来发展的江浙菜交融汇合，各地大量难民与皇家贵族的集中促使高中低档饮食都有了广大的市场，加之中国人缺少世界许多民族都有的宗教饮食禁忌，天上地下水生陆长的各种生物几乎无所不食。正如马可波罗惊讶地发现的：中国人的食谱几乎构成一个庞大的动物园：“雄鹿、赤鹿、小鹿、家兔、野兔、松鸡、雉鸡、鹧鸪、鸨鹑……”这样一种“天人合一”的（尽管不像今人宣传的那样具有环保意义）饮食观，提供了无与伦比地丰富的食物种类，加之各地域各阶层东西南北上下尊卑的饮食“亚文化”的综合，形成了令人眼花缭乱的烹饪艺术。《武林旧事》记载的一次盛宴便列举菜肴 200 多道，其中有以猪、羊、鹅、鸭、鱼、虾、鸽和蜗牛等物经煎、烤、炸、煮等诸多工艺做成的 41 道荤菜，42 道果品与蜜饯，20 道蔬菜，9 道粥品，29 道各类干鱼，17 种饮料，19 种糕点，59 种点心。以至于有国外汉学家认为那时的中国菜“比现在更为丰富多彩”。

六、在饮食规矩方面，上古时代我们祖先传统上是跽坐而食，人各一案，即便聚宴，也是分案而食的。魏晋至隋唐从西方经少数民族传人椅凳（最早叫“胡床”、“胡坐”），到我们这一千年，坐在椅凳上围桌就餐已完全普及。跽坐的传统只在日本人那里还保留着，聚宴的形式也由上古的“分餐制”变成了围桌共餐。而在西方早自古埃及、古希腊直至中世纪一直是如此。可见在用餐形式上我们已经“西化”了一千年，而今日由于卫生等原因再度传人的分餐制，早先却是咱们的国粹哩！——看来什么叫“传统”，什么叫“西化”，实在难说。

七、千年来其他饮食文化的影响，从元、清两代蒙古、满族饮食的融入，到近代西餐的大举东渐，都改变着我们的饮食。

可是说实在的，直至今刻新的千禧之际，我们从上古以来、甚至从新石器时代农业文明形成以来的一些基本饮食传统，并没有根本改变。尽管这里存在着不少争议。

一曰“素食”传统，曾经有流行的中西比较观认为，中国古代传统上是“单一种植业的小农经济”，而西方自古畜牧业的比重就很大，因而我们多吃素、他们多吃鱼肉奶的区别其来久矣。很难找到可靠的统计数

据来证实或证伪这种说法。不过纵有这种区别，恐怕也不会比中西各自内部的地域与阶层区别更大。就脂肪的摄人来说，前近代欧洲南北差异就极大：地中海地区主要靠植物（橄榄油）而北欧主要靠动物（奶油、牛油等）。欧洲中世纪下层农民也主要以植物性食品为生，与“豆饭藿羹”的中国农民并无根本区别。而据说罗马皇帝卡里古拉每天要吃 60 磅肉，这种饕餮之徒在中国“酒池肉林”的宫廷中恐怕也不难找到。

二曰“湿食”传统，西方从古埃及时代就流行起烤面包，其主食主要是“干”做的。而中国不但粟稻多用煮法，面食也非煮即蒸。有人认为“干食”易于形成“村社——一个人”的生活方式（面包房多由村建，而面包便于个人自食），“湿食”则有利于维持“一口锅里搅大勺”的小家庭凝聚力。

三曰“粒食”传统，中国古时主粮如粟黍麦稻豆等都是碾粒而煮食的，面食自汉代出现，统称为“饼”（如面条称为“汤饼”，与今天的饼只指干面食不同），但总的来讲自汉至今中国人仍以粒食为主。“饭碗”因此不仅成为最重要的食具，而且成为谋生的同义词。而西方自古的主食大小麦、黑麦等多磨粉作成各种面食。于是他们要求工作，就不说是要“饭碗”而是“要面包”了。

四曰“碎食”传统，中国自古不仅主粮多粒食，荤素副食也都是切碎后烹饪，进食者无须自行切割。而西方从古至今主副食都呈大块状上桌，用餐者自持刀叉切食。对此西方汉学家中有两种解释，一种认为中国历来缺乏燃料，食物切碎后烹饪可以快熟，以节省薪炭。另一种认为中国劳动力多，工钱低廉，“所以从来无人想到要进餐者自己动手切肉，哪怕在廉价餐馆里也是如此。”

这些说法在我看来未免有些可笑。实际上习俗这东西并不一定要有理由，但它一旦形成，它本身反而会成为造成传统心理的理由。如果“湿食”有利于家庭凝聚力的话，无须自己切肉的习俗会不会影响进餐者个性的发展呢？有文化人类学家指出：“若干时代的历程已证明，烹饪法在世界各民族的文化要素中的作用比语言或其他要素的影响更强大。”但这一点不应当把我们陷于文化决定论。毕竟我们看到过许多吃中餐的自由公民，也看到了许多吃西餐的假洋鬼子却无独立人格可言。

现代化与改革时代人们的饮食也在发生明显的变化。从以往“人祸”时代的易子而食，到如今快餐店林立，减肥食品盛行，令人浩叹！在新的世纪里我们的食物会有怎样的变化呢？可以肯定的一点是：照目前分子生物学与基因工程的发展，光合作用的奥秘在百年内必定会为人类所掌握，那将给人们的食物带来本质性的变革——从茹毛饮血的猿人直到今天现代快餐店的顾客，就其都依赖于植物的天然光合作用这一点而言，在那时的人们看来都只属于“原始的一群”！当然也不能排除有这种可能：异化了的科学发展到人类自我毁灭，那时人们就该羡慕“原始的一群”了。

（作者：清华大学历史系教授。本文来源：《思无涯，行有制》，天津人民出版社 2002 年版）

精准扶贫的现状和未来

汪三贵

引言：目前，距离习近平主席提出“精准扶贫”思想已经过去了六年时间，在实行精准扶贫的国家战略以来，中国的脱贫攻坚战已经进入决胜的关键阶段。到 2020 年，国家承诺要确保所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会，而目前距离实现全面建成小康社会的伟大目标仅剩一年多的时间。在这一决胜关键时期，我们有必要对精准扶贫的历程进行回顾和总结，对目前扶贫工作中出现的问题和难点进行分析和思考，并对接下来的扶贫工作提出有效的参考建议和展望。

本期“问政暨南”请来了中国人民大学中国扶贫研究院院长、国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员汪三贵教授，他分享了：国家扶贫政策经历了怎样的演变历程？当前精准扶贫的现状如何？存在什么问题与难点？未来精准扶贫的趋势是什么？

中国扶贫政策的演变历程

中国的扶贫政策根据扶贫对象可分为两个阶段，一是从 1986 年到 2013 年的区域扶贫开发阶段，二是从 2014 年至今的精准扶贫阶段。1986 年，国务院成立了贫困地区经济开发领导小组，确立了以贫困县为单位进行扶贫开发。1994 年，国务院印发了《国家八七扶贫攻坚计划》，确立了 592 个国定贫困县，农村扶贫历程因八七扶贫计划有了飞速提升。然而，当时全国大致还有 40% 的贫困人口位于非贫困县，为了进一步改善贫困地区的生产生活状况，2001 年，国家出台了《中国农村扶贫规划开发纲要（2001-2010）》，进一步将贫困村作为扶贫对口的单元，并在全国确定了 15 万个贫困村作为扶贫对象。2011 年，国家在新的扶贫开发纲要中提出，要将连片特困地区作为扶贫开发的重点对象，并在全国确立了 14 个集中连片特困地区。区域扶贫开发是以推动贫困地区发展，缩小区域差距带动贫困人口脱贫为目标，也因此取得了显著的效果。从主要经济指标来看，贫困县在粮食、农业生产和农民人均纯收入方面的增长速度明显快于全国平均水平。

中国的区域扶贫开发虽然取得了一系列丰硕的成果，但是这期间仍然存在着一些问题。首先，过去的区域开发扶贫政策难以使剩余的贫困人口受益，无法实现 2020 年全部贫困人口脱贫的国家目标。其次，国家经济增

长进入新常态,单纯靠经济增长拉动扶贫的外部动力不再充足。另外,国内经济收入的不平等程度增加,基尼系数从改革开放初期的 0.2 上升至 0.4 甚至更高。因此,为了进一步解决贫困人口的生计问题,实现全面建成小康社会的伟大目标,2014 年,国家开始实行精准扶贫战略,确定了以贫困户为扶贫对象的精准扶贫机制。

精准扶贫的内容、措施和难点

汪三贵指出,精准扶贫的目标是到 2020 年解决现有标准下所有贫困人口的绝对贫困问题,也即,贫困人口的收入要超过贫困线,稳定解决贫困人口的“两不愁三保障”问题。而精准扶贫的内容主要包括四个方面,第一,识别和瞄准到户到人;第二,因户因人制定帮扶措施;第三,扶贫对象动态调整;第四,脱贫退出需要评估。目前,国家采取了产业扶贫、就业扶贫、生态补偿、易地扶贫搬迁、教育扶贫、健康扶贫等多种多样的综合性扶持措施,助力精准扶贫的落实和推动。而对于脱贫退出而言,也需要第三方进行严格的评估,汪教授作为评估专家也告诉我们,贫困县对于贫困户的漏评、错退比率不能超过 2%,才准许全县脱贫,这对地方工作人员而言也提出了更高的工作要求。

精准扶贫是一项艰巨而伟大的工程,在这项工程实施期间出现了诸多工作难点。在精准扶贫工作开展的初期,对于贫困人员的精准识别问题存在着标准不明、方法不一等工作困难,给一些地区精准扶贫工作的推进造成了一定影响。在现阶段,精准扶贫中的问题主要是关于贫困户的“三保障”问题,如何规避贫困户的辍学风险,如何确定医疗扶贫的标准和工作重点,如何进一步确定和保障危房改造的对象,这些问题成为了当前扶贫工作的难点。而在 2020 年后,汪三贵认为如何确保贫困户的收入稳定和促进内生动力将会成为扶贫工作的难点。在脱离了精准扶贫政策的大力支持之后,如何提升贫困户的内生动力,促使贫困户选择适合的产业和就业扶贫方式,而对其他没有脱贫能力的贫困户进行的社会保障需要到达怎样的程度,需要引起政府和社会的广泛关注。

产业扶贫与稳定创收

汪三贵对精准扶贫措施中的产业扶贫方式做了进一步的介绍和分析,他认为,产业扶贫需要解决的是贫困户独立发展产业能力弱的问题。贫困户自身生产能力低下,在面临激烈的市场竞争时,他们缺乏必要的资源,同时缺乏应对风险的能力。虽然难点众多,但产业扶贫由于能够激发农户脱贫的内生动力,形成可持续的收入支持,因此在精准扶贫的各项措施中具有举足轻重的地位。汪三贵认为,产业扶贫的顺利实施其关键

在于各项资源的整合，不仅有贫困户土地、劳动力资源需要进行整合，也在于政府需要整合财政资金，发布系统配套政策，更在于企业的管理技术与农村资源的结合、金融体系的支持以及市场的调控作用。

汪三贵向我们介绍了产业扶贫目前的四种模式：一种是以“公司+合作社+贫困户”组织方式为主的直接带动模式，让贫困户与有能力的农户混合组成专业合作社后与公司对接。一种是直接的就业创收模式，将贫困户直接安排在生产和流通环节有大量非技术性、低强度的工作机会的产业类别之中。一种是资产收益模式，指的是将自然资源、公共资产（资金）或农户权益资本化或股权化，相关经营主体利用这类资产产生经济收益后，贫困村与贫困农户按照股份或特定比例获得收益的扶贫项目模式。最后一种是混合带动模式，是将农户直接就业或参与生产与资产收益结合起来，这也是扶贫效果最好的产业扶贫模式。

汪三贵进一步指出，产业扶贫目前仍然面临诸多挑战，其一，贫困地区缺乏有带动能力的经济主体；其二，激励机制的有效性和可持续性存疑；其三，利益联结机制不完善，贫困户的受益机制措施不完善；其四，政府和市场主体的博弈，以及政府过度干预导致的市场扭曲和过剩问题。

精准扶贫的成效

在中央的大力推动之下，中国的精准扶贫成效斐然。主要表现在：一是贫困人口大幅度减少，减贫速度不断加快，近几年，每年脱贫的农户数量达到 1000 万以上；二是贫困地区农村居民收入实现快速增长，2018 年，贫困地区农村居民人均可支配收入 10371 元，是 2012 年的 1.99 倍，年均增长 12.1%；三是贫困地区农村居民生活条件不断改善，贫困地区农民的居住安全、厕所卫生、饮食安全等情况都有了大幅度的提高；四是贫困地区的基础设施条件不断改善，贫困地区自然村通电、网络、道路硬化以及公共交通情况有了明显进步；五是贫困地区的公共服务水平也得到了不断提高，学校、卫生所的设施条件和从业人员素质有了很大提高；六是改变了农村的基础治理方式，驻村帮扶、考核评估等多种方式促进了干部工作作风的转变，形式主义和官僚主义得到一定程度的抑制。

最后，汪三贵与我们探讨了 2020 年后的扶贫战略走向，他认为，随着精准扶贫对绝对贫困现象的消除，贫困问题的重点将会转向相对贫困问题，未来农村的扶贫规划将会在乡村振兴的框架下得到进一步的明确和施行，城乡扶贫的步伐也将逐步向一体化的方向发展。在这期间，要更加注重贫困人口而的自我发展能力和内生动力的驱动，要更多依靠市场和专业性民间组织，并进一步完善社会保障体系。

（作者：中国人民大学中国扶贫研究院院长、教授；来源：黄埔大道西观点；时间：2019 年 9 月 12 日）

推进农民工市民化的问题

杜 鹰

编者按：本文为国务院参事、国家发展和改革委员会原副主任杜鹰在第四届安仁论坛·主论坛上的主旨演讲。

各位嘉宾，各位朋友，大家上午好！很高兴参加第四届安仁论坛并和大家一起交流。本届论坛的主题是“新型城镇化与乡村振兴”，我想借这个机会，结合最近的调研，就“推进农民工市民化的问题”向大家报告一下我的看法和建议，希望得到各位的指正。

2013年以来党中央国务院明确提出，实施以促进“人的城镇化”为核心的，提高质量为导向的新型城镇化战略，明确指出推进农民工的市民化作为主要任务，并做出全面的部署。农民工是推进城乡融合发展的一支重要力量，推进农民工的市民化是破除城乡二元经济结构，释放内需潜力的一个有效途径，也是改善民生实现全民小康的内在要求，也是实施工业化、新型城镇化带动农业现代化，推动城乡双向高质量发展的必然选择。近年来各地各部门认真贯彻落实党中央国务院决策部署，按照推进新型城镇化和农民工市民化的总体要求，深化户籍制度改革，逐步放宽放开非户籍人口落户的门槛，实施新的居住证制度，建立健全与居住证挂钩的基本公共服务提供机制，让非户籍人口开始享有和城里人一样的基本公共服务。同时，落实国家关于农业转移人口市民化的政策，激励地方政府的积极性，在这些方面做了大量卓有成效的工作，市民化的工作取得了明显的进展和显著的成效。

另一方面推进农民工市民化是社会结构变革的过程，必然触及到方方面面的利益，也一定会受到各种因素的约束和影响，所以还有很多需要解决的问题。通过调研，我们感受最深的一点，近年来我们的农民工进城落户的意愿有所下降，比如四川省的调查，愿意落户的农民工比例从2016年的17.7%下降到2018年的11.8%，不愿意落户的比例从45.7%上升到53.2%。又据国家统计局全国农民工检测报告，进城农民工愿意在城市落户只有18.9%，比上年下降了3个百分点，不愿意落户了占49.5%，比上一年增加了3.5个百分点。不仅落户意愿有所下降，实际上真正落户的农民工数量偏少。

我们调查几个城市中，近年来真正农民工落户，占落户的总量的比例也就百分之几，这些年由于城乡人口统计口径变更的因素，进一步来看，农民工落户城市的意愿为什么会下降，这就需要我们很好的研究，我

们的研究证明，直接的原因是因为这些年城乡福利差距在缩小。我们记得以前农村人口往城里挤，因为城市户口的含金量很高，因此大多数的农民都愿意农转非，这是几十年前的情况。现在的情况大不相同了，因为新世纪以来，中央明确提出我们国家的城乡关系已经进入到了工业反哺农业、城市带动农村的新的发展阶段，相继取消了农业税，开始实施农业补贴，而且先后推出了像新农村建设、精准扶贫、乡村振兴战略等等，而且过去只有城里人享受的财政，明确为公共财政，并让公共财政的阳光普照农村，让公共财政雨露农民，所以现在农村已经基本被公共财政覆盖，在一系列的努力之下，农村的福利水平已经大幅度的提高，这是一方面。

另一方面，国家从 2016 年起推出了一个居住证制度，你的户口在农村，你进城居住半年就可以持有居住证，可以享受与城里人相同的便利，开始享受和城里一样的福利待遇。这种城乡福利差的缩小，和过去城市户口含金量非常大，两者形成了鲜明对照，这说明我们的城乡关系在进步，也说明了在这个背景下的农民工在城里落户意愿的下降的直接原因也在于此。但是，它只是原因之一，因为我们还看到还有相当数量的农民工愿意进城落户，特别是新生代的农民工，也就是 80 后的农民工，40 岁以下的，大体占农民工的总数的 52%，是新生代的农民工，他们在城里落户的意愿相当高。但是实际调查中，这样的农民工真的转化为新市民的数量也不多，我们注意到随着农民工落户意愿下降，或者在城里落户不多，的另一个更重要原因，就是落户的政策性、体制性，特别是结构性的障碍，这个问题是我们需要给予更多关注的问题。这些政策性、体制性、结构性的障碍主要表现在几个方面：

第一，吸引农民工落户仍然存在着政策偏差和体制门槛，一些城市把重点放在高端人才，对引进顶尖人才动辄几百万不等的奖励，而对解决农民工的落户问题则重视不够，有的大城市要求外来务工人员落户必须同时具备在城市缴纳社保满五年，居住登记满五年的两个条件，有的沿海特大城市对落户实行总量控制下的积分制，而近三年只发放了两万个落户指标。有的中西部城市实行中心城区和郊县不同政策，中心城区的落户门槛偏高。

第二，城市提供基本公共服务的能力不足，按照新的居住证制度，进城农民本来可以在若干方面享有和城里同样的基本公共服务，但是种种原因落实下来不容易，比如农民工子女接受义务教育，以公办学校为主，但是很多城市做不到，非户籍人员子女在公办学校的入学率连一半都不到，我们调查中只有 22%。特别是城区，教育资源高度紧张，农民工子女要进公办学校读书，通常要排在户籍人口之后，公办学校又上不了，只好交钱上民办学校。又比如国家要求把农民工纳入保障房体系，但我们在调查中了解到实际承租公租房的农民工数量非常少，而且有的城市对农民工申请公租房设置的条件和门槛明显偏高，所以农民工进城最头疼的事儿是住房贵、住房难，还有我们调查的农民工大多数没有参加养老保险和医疗保险，所以这方面还不能像真正的城市职工一样享受公平的社会保障待遇。

第三，农民工不能真正享受和城里人一样的公共服务，而另一方面，城市要进一步提高公共服务的能力又面临着很大的压力。比如东莞市义务教育阶段的学校缺师资、编制和经费，这个城市因为教育资源非常紧张，所以大额班占了 25%，深圳大额班占了 40%，连郑州都占 40%。东莞的教师缺口 20%，编制缺口 20%，实际的缺口还要更大。为了新建扩建学校一年需要土地 6400 多万亩，而这个城市一年的用地指标只有 8500 万亩。东莞市全市的升迁经费支出 3.5 亿元，随迁子女就读的话，在升迁经费上还得增资 4.2 亿元。又如西安市近十年公租房投入了 4.9 亿，但是每年分配的房源只有 1.8 万套。为了调动地方政府促进农民工市民化的工作积极性，所以中央在 2016 年出台了两个政策，一个叫“人钱挂钩”政策，以城市实际落户数量为依据支付奖励资金，多的占一个城市的 5%至 6%，少的占 1%至 2%。另一个是用地指标的奖励，以实际落户的数量，挂钩用地指标。“人钱挂钩”的奖励资金混同于一般奖励支付，而“人地”的用地指标根本没有单列，政策到了基层以后，对吸纳农民工落户没有得到很好的体现。

第四，进城农民工的素质和就业能力偏低，限制了他们的落户意愿，东部农民工平均月收入 5 千 6 千，中西部地区是 3 千 4 千，但是他们不是一年工作 12 个月，一年工作 8 个月、9 个月、10 个月，平均每个月的工资比我们看上去的工资数要低。他们如果进城是租房住，大体上 50%—60%是租房住，如果上学上民办学校上学费，一个房租一个学费占月收入的一半，这么高的成本怎么在城市落户。据国家统计局农民工监测调查，农民工认为进城落户的主要障碍第一位是住房贵，认同率是 65.6%，第二位是收入低，认同率是 56.5%，多数省市的结论大致如此。

第五，农民工在农村的财产权利有没有保障，对他们进城有很大的影响，中央政策和有关法律明确规定，不得以退出“三权”作为农民工落户的条件。

综上，我认为在我国城镇化进入稳速提质阶段，农民工进城落户的选择空间更大了，更加理性了，在这样一个新的形势下，中国的农民工城乡两区分离的状态有可能长期存在，这个时间之长可能比我们通常想象的还要长。因此，推进农民工市民化工作的确像总书记说的，要有足够的历史耐心。另一方面，我们又不要片面的追求户籍人口城镇化率的提高，而要把我们的主要精力和注意力放到着力解决吸引农民工进城落户，解决政策性、体制性、结构性的障碍上。在充分尊重农民工宜城则城、宜乡则乡的双向选择基础上，通过持续推进城市常住人口全覆盖，优化农村的产权制度安排等等努力，为农民工进城落户创造更加好、更有利、更有吸引力的条件，以此来引领更多的农民工转化为新市民。具体有六点建议，我简单说一下。

第一个，要坚持存量优先的原则，完善调整落户政策，什么叫存量优先？相对于人才大战，和城里现有的大量农民工，在吸引落户的时候，我们既要注重吸引高端人才，同时也要把眼光放在存量人群上，把吸引有条件的农民工落户作为我们城市工作的一个重点。为什么这么说？因为一定要看到我国劳动力市场供需关系已经发生了变化，劳动力短缺，实用性技能型人才结构性短缺尤为突出，我们在这次调研中发现有不少的

城市已经开始关注怎么稳定农民工，特别是稳定产业工人的技术骨干，在这方面他们做了很多工作。通常的做法，第一个是稳定城市的房价，如果这个城市产业工人的数量相当多的话，而城市的房价很高，你是留不住这些人的。所以首先，要稳定房价。其次，要鼓励参保，特别是劳动密集型多的城市，这方面做了很多的工作。一些民营企业为了稳定产业工人骨干，给骨干职工提供房贷、房源、贷款贴息，来稳定产业工人队伍，但不能只盯高端人才，也要重视以农民工为主体的未来产业工人队伍的建设。最后，要认真落实国家有关落户政策，降低门槛、优化积分，逐步扩大与居住证相挂钩的基本服务内涵和范围，同步消除进城落户的隐性门槛，让农民工应落尽落。

第二个，落实两个为主，让随迁子女享有教育公平，随迁子女是否与城里的孩子一样享有同等教育资源，这对农民工有很大的吸引力。所以，要下大力气解决城市公办学位紧张、教育资源不足，公平性欠缺的突出问题。首先是加大教育的投入，除了中央的奖补以外，地方财政调整财政支出结构的潜力是相当大的。以成都市为例，为解决教师编制的短缺，以区为单位，建立事业编的周转池，盘活这个区域内的事业编，优先向教育方面倾斜。

第三个，建立多元化的住房保障体系，化解农民工住房难、住房贵的困扰。农民工不能进城落户原因，排第一位就是住房贵，要构建购房与租房并举，市场配置与政策保障相结合的住房体系。首先是发挥市场配置的作用，要通过合理安排供地、信贷和完善二级市场，来稳定房价。在合理区间让农民工真正能够购得上、租得起、住得进。加强对农民工住房建设的政策引导，要积极探索共有产权房，支持园区、厂区建设员工宿舍，鼓励企业实行租赁贴息，扩大农民工受益面。从今年起国家恢复了71个城市公租房的补贴政策，抓住机遇进一步扩大公租房的房源的同时完善诚信机制，做到超标即退还，这个机制不建立公租房的存量很难盘活。

第四个，大力开展职工技能培训，稳定就业是基础，提升能力是关键。国家将利用失业保险资金结余，实施三年的职业技能培训，要抓住机遇，进一步健全社会参与、多元培训、政府主导的就业、创业体系，特别是要健全评价使用制度，农民工通过参与培训获得证书后获得相应的从业岗位及待遇。把使用、评价和培训挂钩，使培训更具实效性。

第五个，在农村方面建立三权的维护和退出机制，夯实双向选择的制度基础，二轮土地正在确权承包，宅基地也在改革，通过这些改革要给农民确权颁证，让他们吃上定心丸，解决他们进城落户的后顾之忧。认真深化、探索、落实“三权机制”即土地承包经营权、宅基地使用权和集体土地收益权。

第六个，完善人钱挂钩、人地挂钩的激励政策，进一步激励地方政府工作积极性。

我就讲这些，请批评指正，谢谢大家！最后预祝本届论坛圆满成功，谢谢。

（作者：国务院参事、国家发展和改革委员会原副主任，标题为编者加，未经本人审阅。爱思想网2019年11月12日）

《通讯》的由来与演变过程

——写在《通讯》创办 20 周年

郭书田

统筹城乡经济社会发展论坛《通讯》（以下简称《通讯》）自 1995 年创办以来，已走过 20 年的历程，主办单位与名称虽有多次变化，而以农业部老部长、老司局长、老专家为主的作者和以中央党政机关、科研单位、高等院校、新闻媒体为主的读者以及“互通信息、交流经验、建言献策、发挥余热”为宗旨的办刊方针没有变，受到作者、读者和社会各界的欢迎。

《通讯》的由来

《通讯》的前身是农业部农业政策研究会创办的《通讯》。农业政策研究会是 1984 年成立的，是由林乎加老部长提议经何康部长主持的部党组决定将退下来的老同志一百余人组织起来的。第一任会长是朱荣老部长，在他去世后由边疆老部长继任，肖鹏、刘锡庚、刘培植老部长和农科院老院长卢良恕院士任副会长，本人兼任秘书长，后任专职副会长，直至 1994 年停办止，历时 10 年。研究会成立后就编印了《通讯》，先后刊出 463 期，每周一期，每期一篇，每年年终将其编在一起出版一本《中国农业问题研究》，由王任重副总理题写了书名，何康部长写了序言。国务委员陈俊生题字：“研究农业政策，为农业工作提供咨询服务。”林乎加老部长题字：“退休了还想为实现小康加热增光，尽绵薄之力，这是研究会同志的心愿。”刘中一部老部长题字：“研究会集中了农业部一大批老同志，这些老同志有丰富的阅历和经验，研究问题比较超脱，给部乃至中央建言献策，能够发挥在职干部不可替代的作用。”研究会在中央国家机关首创，曾受到中共中央组织部的表彰。

《通讯》的演变

本人于 1992 年离休，在研究会停办以后，《通讯》也随之停办。1995 年，中国管理科学研究院农业经济技术研究所（院长为中国科学院原党委书记田夫，所长为中央党校原秘书长史维国），因史维国所长年事已高，退居疗养，在田夫院长和中央农村政策研究室原主任杜润生（曾任中国科学院秘书长）的鼓励下，本人接任了所长的职务，由人民日报社农村部原主任姚力文等任副所长。研究所的成员，基本上是农业政策研究会的老同志，又增加了一些部外的专家学者。经大家商议，为给大家提供服务平台，由研究所把《通讯》继续办了起来。开始是以研究所的名义主办，后与原农垦部计划局局长刘连馥任所长的北京后稷生态农业研究所合办。两年之后，改名为“林草兴邦”论坛《通讯》，由从事饲料桑研究很有成就的中国林科院老研究员任荣荣创办的饲料桑公司提供资助。进入新世纪以后，在著名社会学家和“三农”专家陆学艺教授的创意下，《通讯》改由中国社会学农村社会学委员会主办（本人与陆学艺教授为会长），名称改为“统筹城乡经济社会发展论坛《通讯》”，并由陆学艺基金会提供经费资助。2013 年陆学艺教授不幸逝世，农村社会学委员会换届改选后，停止了《通讯》的主办单位和经费资助。2014 年在中国合作经济学会的支持下，《通讯》改由下属农村合作经济技术专业委员会主办。本人现在已进入耄耋之年，又患多种疾病，不宜再直接主管《通讯》。2015 年，主办单位复归为中国管理科学研究院农业经济技术研究所，原《统筹城乡经济社会发展论坛通讯》作者撰写的文稿均分期编入该所的《农业经济技术研究通讯》。该刊主编为新任所长胡兆荣，副主编为副所长许小平。

在《通讯》演变过程中，受到许多老同志的高度关注与大力支持，原国务院农村发展研究中心顾问石山已近百岁高龄，仍孜孜不倦地关注“三农”，为《通讯》撰写了多篇有关生态文明建设与林草兴邦的文章；农业部老部长相重扬为《通讯》撰写了有关台湾农业的系列文章。

（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师，2015 年）

保障三大安全是乡村振兴的基础

刘 奇

满足多样食物供给、提供良好生态环境、弘扬优秀传统文化是乡村之于社会的价值所在，保障食物安全、生态安全、文化安全是社会关注的聚焦点、乡村价值的实现点、乡村振兴的支撑点。乡村要振兴，必须以保障三大安全为基础，这是社会的需要，规律的要求，历史的选择，是乡村存在意义的集中体现。

食物安全：生存的依托

基辛格曾预言：谁控制了石油，谁就控制了所有国家；谁控制了货币，谁就控制了世界；谁控制了粮食，谁就控制了世界上所有的人。一日三餐，人人需要，这是铁律。尤其一个 14 亿人口的大国，保障食物供给比任何事情都显得重要。因此，习近平总书记多次强调：“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮。”前不久发布的 2019《中国的粮食安全》白皮书显示，近年来，我国谷物自给率超过 95%，我们依靠自己的力量实现了粮食基本自给，不仅成功解决了 14 亿人的吃饭问题，而且居民生活质量和营养水平显著提升，用现实有力地驳斥了西方“谁来养活中国”的质疑。

由吃不饱到吃得饱，由吃得饱到吃得好，由吃得好再到吃出营养、吃出健康，我们在短暂的四十年里已经跨越了食物供给的几次飞跃。但无论从宏观、中观还是微观层面，食物安全问题远没有真正解决。就宏观层面而言，乱占耕地，蚕食良田的现象尚在不断发生，人多地少的基本国情决定了死保硬守耕地红线任何时候都不能放松；小农户与现代化如何有机衔接的问题尚未真正破题；一遇旱涝风霜，农业生产即大幅震荡，靠天吃饭的现象尚未彻底改观；农产品价格偏低，农民生产积极性不高，青壮劳动力宁愿进城打工，不愿在乡务农的局面尚未出现转机。可见总量的安全仅仅是常态下的安全，一遇非常态则难保安全。就中观层面而言，中央提出农业供给侧结构性改革，直指问题关键，市场供给的结构性失衡矛盾突出，“大路货卖不掉，好东西难买到”的现象普遍存在。在不少地方，出售的农产品依然“披头散发”（采摘后不加整理）、“赤身裸体”（没有包装，顾客不便携带）、“没名没姓”（没有注册商标，不用牌子）、“来历不明”（没有产地，无法追溯），品牌观念淡薄，对于市场需求仍处于蒙昧状态，缺乏大众需求、分众需求、小众需求、个性需求的基本分层意识，生产的产品缺乏针对性。就微观层面而言，生态、绿色、有机食品需求旺盛，但生产端农药、化肥、除草剂的过量施用，超标残留现象始终难以杜绝。从思想观念、思维方式上看，很多地方的农业还未走出“石油农业”的老路。消费者想要按常规饲养一年才够出栏的鸡、鸭，而市场上却是 30 多天就出栏的鸡，40 多天就出栏的鸭。吃得放心，吃得安全，尚且让人犯疑，吃出健康就更须多方努力。生产端如此，在加工环节、销售环节也都存在让消费者难以安心的问题。可见食物安全任重道远，马虎不得，小视不得。食物是人类生存的基础，基础不牢，地动山摇。乡村要振兴，打好基础是关键。

生态安全：生活的基础

优质农产品的生产需要有一个良好的生态环境，作为高智商的人当然更需要生活在良好的生态环境之中。在我国 960 多万平方公里的土地上，城市、县城以及乡和镇所在地占地面积只有 12 万多平方公里。随着生活水平的提高，生活方式的改变，交通通讯的发达，以及城市病的加剧，七八亿拥挤在这十多万平方公里空间里的人们，正纷纷寻片刻安宁，找一片乐土，休闲观光，养生养老，哪怕是吃一顿土菜，买几样土产，钓两条鲜鱼，摘几根黄瓜，也自得其乐，尽兴而归。民谚云：现在是“忙人进城，闲人下乡；穷人进城，富人下乡；为生存的人进城，为生活的人下乡。”虽然偏颇，但也从一个视角折射出某种现实。

自然生态是人类生存和发展的前提和基础，马克思曾形象地指出，人有两个身体，其中“自然界是人为了不致死亡而必须与之处于持续不断的交互作用过程的、人的身体”。生态安全与食品安全一样具有基础性，马克思的话意在告诫人类，“要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”。当下实现生态安全，首先应严以保护。利用法律和政策对现有生态环境予以监管，真正落实好古今中外最严厉的责任终身追究制，还应在全社会建立一套生态道德体系，从学校从娃娃抓起，培养全民生态道德意识。其次应做好修复。对长期以来由于各种因素遭到破坏的生态环境予以修复，让地球不再哭泣，让天空不再发怒。再者应加强建设。运用系统观的思维，采取现代高科技手段，深入研究生物生态圈这个神秘莫测的庞大体系，如何在这个系统中趋利避害，与之和谐共生，是人类永远需要探求的命题。就农业领域而言，当务之急是需要变革农业生态链，从“二物思维”转向“三物思维”。农业的本质是开发利用生物资源，过去我们的农业主要是开发植物、动物资源的“二物”农业，对微生物的利用也只是菌菇采集、食物发酵等自然阶段。随着科技发展，我们对土地的生物化学认识逐渐深入，今天应改二物思维为三物思维，把微生物的开发利用纳入农业生产的视野。从逻辑上看，植物是生产者，动物包括人是消费者，而微生物是分解还原者，它把植物动物的残渣废料分解还原再作为一产的肥料进行下一轮生产，没有微生物的参与，什么循环农业、生态农业、绿色农业、有机农业等都只是一个空洞的概念。

从宏观视野上看，绿水青山要保护。从微观层面上看，微生物的开发利用就是对绿水青山的基础性、源头性保护，没有良好的生态链，绿水青山、白云蓝天就难以实现。绿水青山就是金山银山的“两山理论”已经家喻户晓，妇孺能诵，失去绿水青山，就失去了金山银山，没了金山银山，乡村振兴何谈？

文化安全：文明的根脉

习近平总书记说，“乡村文化是中华民族文明史的主体，村庄是这种文明的载体，耕读文明是我们的软实力。”2018 年发布的《乡村振兴战略规划》中指出“乡村振兴，乡风文明是保障”。乡风文明的根基就在于牢牢守住乡村优秀文化，守住了乡村文化就是守住了中华文明的灵魂。乡村振兴战略实施以来，全国上下对文化保护、传承与发扬空前重视，诸多民间文化如舞龙灯、耍狮子、传统戏剧、传统美术、传统技艺、民间曲艺等等大量非物质文化遗产不断被发掘、整理和传承。但这些都只是乡村文化的表象，我们需要更全面地理解优秀传统文化，更深入地挖掘表象背后蕴藏的思想理念、思维方式、经验智慧、制度设计等，从文化的本质上予以继承和弘扬。如果只重表象而忽视本质，乡村文化的安全就面临新的挑战。

“天时、地利、人和”在我国可以说是尽人皆知，但很少有人了解它是我国农民通过长期实践总结出来的一套农业哲学思想，被国外认为是放之四海而皆准的人类文明的“黄金定律”，“顺天时、量地利，应人和”成了人们行事的准则，是一条颠扑不破的真理。在乡村振兴实践中，既要尽力而为，又要量力而行；既要因地制宜，又要不失时机；既要统一规划，又要因村施策；既要政府强力推进，又要充分调动广大农民的积极性、主动性。这就是对这一传统思想观念的最好传承和弘扬。

现代工业文化的理念只要求遵循市场规律，赚钱就干，不赚钱不干，由此构建起西方经济学供给需求规律基础。传统农业文化的基本理念是道法自然，但它需要遵循三个规律，一个是自然规律、一个是社会需求规律、一个是市场规律。春种夏管秋收冬藏就是遵循自然规律，违背自然规律，往往就会事倍功半甚至颗粒无收；农产品是社会必需品，是刚性需求，不管赚钱不赚钱，必须种必须养，这是社会需求规律；农业在遵循前两个规律的同时，还要遵循市场规律，最好能赚钱，不然就难以为继。农业提质增效，适应市场，就是既能满足大众多元需求，又能有利可图，持续发展。因此在农业生产经营活动中，决不能只以工业文化的理念作指导，以工业文化的思维方式搞经营。

立体种植、间作套种、桑基鱼塘等种养模式是古代农民的经验总结。“人靠地长，地靠人养”，“麦苗盖上雪花被，来年枕着馍馍睡”等是他们的智慧发现。神农尝百草，进而有中医药的诞生。中医药是中华民族瑰宝，今天已经走进 183 个国家。这些长期实践经验智慧的结晶，至今仍惠及我们。外国人只分一年四季，我们的祖先早在两千多年前的先秦时代就将一年分为 24 个节气并以此安排生产生活，如今二十四节气已经被联合国认定为人类非物质文化遗产，国外有评价说这是中国人对人类的第五大发明和贡献。这些凝结着先辈的经验、知识、智慧的闪光成果，将永远泽被后人。

传统的乡村社会是一个自治为主体的社会，乡村的许多制度设计，也具有很强的现实意义。比如江西万载县，100 多年前就成立的一个用水协会，每家每户都遵守制度利用水资源，直到现在都没有破坏过。由官民合建于 1885 年的陕西大荔县“丰图义仓”，慈禧太后给它题名“天下第一仓”，粮仓的防火、防盗、防鼠、防虫、防潮、防雨、通风等综合功能设计得全面且科学合理，全县 50 多个村每村在这里都有一间粮仓，丰年的时候，大家把余粮放到粮仓，灾年的时候再下发给受灾的民众。历朝历代官家都设常平仓，像现在的国家储备粮库，丰年收储灾年放粮，从而实现有求有供平抑市场粮价。“丰图义仓”这种地方自救的制度设计，今天也还应发扬光大。在实行村民自治的现实乡村社会，有些事务即可借鉴这种自救的思维方式，设计出新的地方制度，不应全由政府包揽。

乡村文化是中华民族文明的根脉和精魂，继承弘扬乡村文化既要注重表象，注重形式；更要注重本质，注重内涵，如此，乡村文化才能保住根脉，守好精魂，中华民族五千年文明史的续写才能薪火相传，代不绝人。

（作者：博士生导师，国务院参事室特约研究员，中央农办、农业农村部专家咨询委员会委员，清华大学中国农村研究院学术委员会委员，中国农业大学、安徽大学等院校兼职教授）

乡村必须发动群众形成防疫体系

温铁军

新京报讯（记者 周怀宗）新型肺炎病毒仍在蔓延，防控任务依旧艰巨，确诊人数仍在增加，防控的重点，也从城市扩大到乡村。在1月26日国新办就新型冠状病毒肺炎疫情防控举行的发布会上，国家卫生健康委员会相关官员表示，农村疫情防控要加强力度。

事实上，从正月初一开始，越来越多的乡村就开始封村，拒绝外人进入，也劝阻本村人外出。然而，这一切能否取得理想的效果？著名三农问题研究者温铁军说，“相对于17年前SARS流行时，今天的乡村，封闭能力变弱了，快速的城市化、撤村并镇等，使得农村的市场化程度进一步提升，村民们的很多日用品甚至食品都要在市场上获取，这使得封村的效果打了折扣，应该采取更多的措施，提升和保障乡村的防疫能力”。温铁军建议，要借此人人生命攸关的防疫工作来在乡村发动群众，形成社会参与式的、预防为主的医疗运动，在疫情缓解过程中推动医疗资源下移，“只要群众真正发动起来了，那些过去疫病流行时行之有效的措施，也都会逐渐挖掘出来。”

相比17年前，乡村封闭的能力变弱了

中国是人口大国，春节期间大约一半人口居住在乡村。早在2003年“SARS”流行时，乡村的防疫就引起了国家的高度重视，温铁军说，“当时还有70%的人口生活在乡村，但并不意味着当时的防疫更难，事实上，那个时候，很多乡村仍然百业兴旺，大多数维持兼业化农民的生态、生活、生产三生合一，也就是说在一定范围内，农户和村社是可以自主存在的，封路之后切断外界人员和商品流入，可以独立生存较长的时间”。这是当年SARS彻底与乡村擦肩而过的根本原因。

此次新型肺炎病毒爆发，温铁军认为，对于乡村防疫的担忧可能更要高度重视。因为，一是“经过了十多年的快速城市化，农民被进城、被上楼；庭院经济大部分消失。二是各地大搞撤村并镇，使得原有传统的‘守望相助’的社会资源被破坏消解。三是乡村种养产加销、工商建运服百业并举的条件，被快速推进的城市化、市场化给破坏改变了。所以，今天虽然能看到各地村干部还在组织断路封村，但在相对封闭的条件下，农户是否还有相对独立生存的能力，已经成了一个问题了。”

疫情仍爆发于城市，在温铁军看来，其实也是风险过度集中的表现，“在发展方式的讨论中，我们一直

不主张特大城市、大城市群的发展模式，因为当资本及其收益向城市集中的时候，风险也在同步集中，这次疫情是对特大城市风险集中爆发的一个警示。这种理论放在农村也同样适用，17年前 SARS 发生的那个早春，经济尚在复苏阶段，外出打工的农民不到 2 亿，跨省流动到大城市的仅占其中不到一半；农村的社会、生产、经济资源仍旧没有全面破坏变化。现在则不同，我最大的担忧是怕封不住！因为农户和村社过去那种符合生态化的多元兼业的状态改变了，过去农民七成是兼业户，除了种地，还会养点儿猪、羊、鸡鸭等，现在不同了，农民的粮食、油、肉等食品及日常生活用品都要上街去买；加之长期鼓励资本下乡的政策确实使得一切都市场化了。所以，这一次不能光关注疫病是否进村，也要看到，疫病大规模爆发对我们走什么样的道路做出了警示，看到过去一段时间曾经那种连乡村都搞反生态的生存方式、生产方式势必爆发出来的制度成本”。

乡村防疫，应发动群众形成防疫体系

过去 SARS 流行时，许多乡村都曾经采取过封村的措施，那么此次如果封不住简单封闭不行，又该如何进一步加强乡村防疫能力呢？

温铁军认为，应该利用防疫工作来检验“不忘初心、牢记使命”的学习教育成果，要求各地党组织把这次疫情防控转化成一次“发动群众依靠当地条件自主防疫”的过程，他说，“我们是从上世纪六七十年代过来的，那时候绝大部分群众被党广泛发动起来，形成各种以预防为主措施。现在也不应该只是大喇叭发布一个通知，而是要借此人人生命攸关的防疫工作来发动群众，形成社会参与式的、预防为主医疗改革运动；在疫情缓解过程中推动医疗资源下移。只要群众真正发动起来了，那些过去疫病流行时行之有效的措施，也都会逐渐挖掘出来。”

由于春节前许多打工者已经回到乡村，使得基层防疫压力变得更大。温铁军说，“这时候，只靠自上而下的资源分配显然是不够的，所以要有发动群众的‘在地化’措施。很多外出人口都回家的时候，正好利用现有的党组织和很多不能正常工作的部门管理体系，多用网络工具去发动群众，重构预防为主的医疗体系，这应该是一个很重要的方针调整。在以前，很少见到医疗卫生体系还愿意动员群众做预防，因为它变成逐利的商业化机构了。正好趁此机会，希望那些市场化的医疗体系，或多或少收起逐利的本能，多做一些发动群众，预防疾病的工作吧。”

乡村公共卫生，“资源上移”更值得深刻反思

据 2019 年 7 月公布的数据显示，截至 2018 年底，全国还有“46 个乡镇没有卫生院，有 666 个卫生院没有全科医生或者执业(助理)医师，80%集中在‘三区三州’深度贫困地区。1022 个行政村没有卫生室，6903 个卫生室没有合格的村医，53%集中在‘三区三州’；1495 个乡镇卫生院、24210 个村卫生室没有完成标准化建设”。

近年来，随着城市化的进程，乡村的医疗资源逐渐上移，公共卫生状况不尽如人意，在有的地方，一个行政村数千人，只有一个乡村医生，极少数甚至一个也没有，对此，温铁军说，“这也是值得反思的地方。其实，这样的现象从上世纪九十年代中期国家财政占 GDP 之比仅约 11%的时候就已经出现了，在那个把公共品纳入市场化的年代，只在口头上还有预防为主医疗方针，有关部门强调产业化、市场化的医疗，必然以单方垄断性把控生命信息来逐利，自然也就不可能在难以盈利的乡村、特别是在弱势群体中形成完备的医疗体系。无论中外，乡村基层的医疗本来都应该以公共医疗为主要形式的。”

此次疫情爆发，广大医务人员勇于献身的精神可歌可泣，温铁军说，“众多医务人员是非常英勇的、也是非常可爱的，他们不计代价、不问报酬，甚至不惜生命，冲到一线。但不能因为对他们的敬佩，就看不到体制问题——这些年来医疗资源过度上移，尤其是优质的医疗资源上移的问题愈演愈烈。既然已经把医药领域推入市场了，基层的医护人员也都希望把收入搞上去，那么我们就应该考虑，怎样才能在基层、在乡村形成有效的医疗体系的问题，这也值得在疫情刺激之下深刻反思的”。

乡村医疗防控体系，应充分利用中西医结合

不论是 17 年前的 SARS，还是此次新型肺炎病毒，短时间内都难形成有效的医疗救助体系，提到乡村医疗防控体系，温铁军说，“上次 SARS 爆发只要是中西医结合的防控方式就特别有效，这次也会有类似的情况。据报道，目前尚未归纳出有效的防控方式，所以，还是应该尽可能把中华传统医学用进来，中西医结合，可能效果更好”。

此外，值得注意的是，在大规模疫情暴发时，应该注意把握舆情与公众情绪的相关性，温铁军说，“假如我们现在的硬件条件不足是客观存在的，这时候任何恐慌，都可能会造成疫情的扩大。一方面疫情信息应该及时发布、公开透明；但另一方面也要认识到，在病毒大规模流行之际各类海内外媒体都会刻意关注，有很多无法核实的信息可能引发恐慌，反而不利于控制疫情。比如武汉这样的千万人口级的特大城市，正常情况下，冬春季节可能有千分之一的人会感冒发烧，如果都要集中在医院里做肺炎筛查，造成医护人员无法应对，势必演化为恐慌，也必然增加交叉感染恶化疫情。所以在这个时候任何造成恐慌的行为，都有可能和扩大疫情有一定的关系，至于直接还是间接，因为没有调查研究，所以还不好说”。

(来源：新京报，记者：周怀宗，编辑：张树婧，校对：李项玲)

深刻认识乡村价值 科学推动乡村振兴

金三林

党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，关于乡村振兴的顶层制度框架不断完善，各部门各地方工作举措不断充实，人居环境整治这一“乡村振兴第一仗”有序推进，乡村振兴开局良好。各地推进乡村振兴的积极性、主动性很高，但受“城市中心主义”等思潮的影响，还有相当一部分人认为乡村振兴就是用城市发展的理念来指导乡村发展，城乡融合发展就是城市“下乡”并为农村社会所接纳的过程；还有一些地方简单地将乡村振兴等同于村庄改造，或发展乡村旅游，对乡村的本身特质、独特价值缺乏应有的认识，进而对国家实施乡村振兴战略初衷、目标、要求的理解也出现偏差。因此，实施好乡村振兴战略，需要更加全面地认知乡村的价值和功能，增强科学推进乡村振兴的思想自觉和行动自觉。

先行国家乡村发展的一般规律

在传统的观念中，乡村是农业生产之地、农民生活之地。但从国际经验来看，乡村是有其自身发展规律的，乡村的价值和功能是会变化的，会随着经济社会的发展而不断丰富。

从先行国家的发展历程来看，乡村价值和功能总体遵循从“生产主义”到“后生产主义”再到“多功能乡村”的演化路径。1950年代初期，二战结束后欧美国家经济持续较快增长，“婴儿潮”使得人口大量增加，解决吃饭问题成为各国的头等大事，农业生产被置于核心地位，乡村因而为农业所定义，社会对于乡村价值的认知也被简单地限定在农业生产、特别是粮食生产上。1980年代中期以后，随着收入水平和城镇化水平的提升，居民对健康营养食品、文化消费、精神满足的需求快速增长，不仅需要乡村提供更好的农产品，还要提供观光、休闲等产品，农业的多种功能日益受到重视，乡村旅游、休闲农业等迅速发展。进入21世纪后，社会对于乡村的认识进一步升华到“多功能乡村”，不仅注重发挥农业的多功能，更注重乡村的生态、文化等多种功能，注重城乡功能的互补，开始将乡村置于与城市同等的地位。乡村不仅成为多元产业的生产地和城乡居民共同的居住休憩场所，更是人与自然和谐发展、传统文化传承与发展的重要载体。

不同国家乡村价值从“生产主义”到“多功能乡村”的演化阶段、路径有一定差异，但总体看，都有以下三个共同特点：一是经济发展水平进入到中高收入阶段以后，居民收入水平大幅提高，对生态、文化产品和服务的需求快速增长；二是城镇化发展到一定水平后（一般在60%以上），乡村的稀缺性会日益显现；三是粮食安全保障能力显著提升后，农业和乡村的多种功能才能得以发挥。

同时，各国政府的乡村发展政策也会相应转变：“生产主义”阶段主要是农业生产支持政策，“后生产主义”阶段注重乡村社会事业和公共设施的发展，“多功能乡村”阶段大多转向综合性的乡村发展支持政策。那些已经实现了现代化的国家，都在工业化、城市化发展到一定阶段以后，成功地实施过乡村振兴战略或类似政策。

新时代我国乡村的多元价值

在我国快速工业化、城镇化过程中，乡村在很长一个时期都处在注重农业生产、学习城市、模仿城市的认知中。传统观念认为，农村是落后的，城市是先进的，农村应该追赶城市。一提起农村现代化的愿景，很多人眼前浮现的也是今天的城市图景，行动中总是自觉不自觉地用城市的规划设计、生产生活方式、治理模式去改造乡村，对乡村的价值认识不到或认知不全。实际上，随着工业化城镇化水平的提高，我国乡村的稀缺性在不断提升，其经济价值、生态价值、文化价值、社会价值和政治功能日益凸显，在国家现代化进程中的地位更加重要。

乡村是涉农二三产业的发展载体，也在成为一些高科技产业的新发展空间，能为建设现代化经济体系开辟新领域。乡村不仅是农业生产基地、食物供给之源，是城市重要的经济腹地，也具有日益多元的新经济功能。一方面，农村二三产业在快速发展，如特色农产品加工业、民族特色手工业、休闲农业、乡村旅游、农村电商等。另一方面，乡村正在成为一些新兴产业的发展空间。随着互联网的发展，空间距离对一些产业布局的影响趋于弱化，特别是一些生态青睐型产业，如养老养生、文艺创作、科技研发、互联网等，不再扎堆城市，开始向一些交通条件、通讯设施、生态环境、人居环境较好的乡村布局，基金小镇、互联网小镇等特色小镇和田园综合体快速发展。尽管传统农业在GDP中的比重在下降，但这些乡村产业在国民经济、区域经济中的比重却呈上升趋势，成为重要的新经济增长点。

乡村是生态产品的主要供给者，能提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。乡村活动具备明显的正外部性，如同区域中的“绿色基础设施”，为城市源源不断提供新鲜的水和空气、绿色资源、开放空间、生态屏障，调节气候、涵养水源，维持生物多样性，补充着城市生态缺口。乡村生产方式是以尊重自然、敬畏自然为基础，乡村生活是与大自然节拍吻合的生活节奏，是一种有利于生态和生命健康的可持续的生活方式，这些都是城市人的新向往、新需求。越来越多的人向往“迟日江山丽，春风花草香”“绿树村边合，青山郭外斜”的乡村田园生活，很多人“羁鸟恋旧林，池鱼思故渊”，在退休或歇业后回归乡村。随着经济社会的发展，乡村的生态价值会持续提升。

乡村是中华优秀传统文化的主要发源地和承载地，关系着民族文化和民族精神的维系，是坚持文化自信的根基所在。梁漱溟先生曾说过，什么是中华文化的根，就有形的来说就是乡村，就无形的来说就是中国人讲的老道理。乡村是我们祖先耕作劳动、繁衍生息的地域，是中华文化生生不息、世代传承的主要载体。固化的村落形态、庭院结构、住房、宗祠等都是中华优秀传统文化传承的重要载体，承载着几代人的集体记忆和乡愁。活化的风俗习惯、传统节日、制度文化、具有民族风情和地域特色的民间文艺等，很多仍具有积极意义，能

提高社会诚信度和凝聚力。内化于心的传统道德观念，如出入相友、守望相助、疾病相扶、德业相劝、诚实守信、崇德向善等传统美德，是全民族的文化认同。乡村也因此具备了教育人、陶冶人的功能。坚持文化自信，必须重新审视、梳理、发掘乡村的文化价值。

乡村有数亿人口居住，具有庞大的传统治理资源，能为整个社会和谐稳定、有效治理发挥巨大作用。目前，我国仍有5亿多人居住在乡村，3亿多人在乡村就业。到我国建成现代化强国时，仍将有数亿人居住在乡村，乡村作为一种人居环境、社会基础，将会永远存在。在我国现代化进程中，乡村始终是维护社会稳定的战略性空间，如2008年金融危机后，大量在城市临时失去工作的农民工返乡，并没有引起巨大的社会不安，就是因为乡村的吸纳作用。乡村的社会价值，还体现在乡村的自组织功能上。历史上，我国乡村具有乡绅自治传统，熟人社会中的人情、面子、祖训家规、乡规民俗、传统宗法观念是重要的“软法”，这些传统治理资源，仍然是新时代构建现代乡村治理体系的重要支撑。而且，乡村治理传统和实践创新的一些好做法，也值得城市学习。

亿万农民对中国革命、建设、改革作出了巨大贡献，乡村是我们党最稳定、最牢固的执政基础，具有特殊的政治功能。到2016年底，我们党有党员8944.7万名、基层党组织451.8万个。其中，农牧渔民党员2596.0万名，如果再加上乡村其他从业者中的党员，乡村党员数占比超过1/3。全国577336个建制村中，577273个已建立党组织，占建制村总数的99.99%，乡村党员和党组织是我们党最坚实的组织基础。在我国革命、建设、改革的各个时期，广大农民都是我们党最稳定、最牢固的支持力量。很多调查数据表明，农村居民对党和政府当前各项工作的满意度和评价总体都较高，广大农民群众始终是党最巩固的执政基础。

坚持价值导向科学推进乡村振兴

新时代推进乡村振兴，不是因为乡村衰败了而去挽救乡村，而是乡村有其独特和重要的功能，能满足人民群众的美好生活需要，能弥补城市功能的缺失，在国家现代化进程中有不可替代的作用。因此，实施乡村振兴战略，不仅要补农业农村的短腿，激发乡村活力，更要扬乡村的长处，彰显乡村的价值和功能。补乡村之短，必须落实农业农村优先发展，加快补齐乡村基础设施和公共服务的短板。扬乡村之长，必须推进城乡融合发展，促进人、地、钱、技在城乡之间双向流动，将城市的要素活水注入乡村的土壤，增强乡村振兴的内生动力。不论是补乡村之短，还是扬乡村之长，都必须全面深刻认知乡村价值，在城镇化的大格局下不断提升乡村价值，科学推动乡村振兴。

坚持价值导向推动乡村全面振兴。乡村各种价值不是独立的，而是高度融合的。如乡村的生态价值既表现在生产方面，也体现在生活过程中，更是文化的重要组成部分，还具有经济功能；乡村经济价值中也渗透着农民生活和文化价值，生产过程中也表现出互助与组织等社会价值。因此，要从整体上把握乡村的经济、生态、社会、文化和政治功能，推进乡村产业、人才、文化、生态、组织全面振兴。在一个阶段，可以重点推动某一两个方面的工作，但不能以偏概全，不能重经济轻生态、重产业轻其他、重物质轻人文，特别是要处理好乡村文化、生态资源保护与发展文化旅游业的关系。

坚持因地制宜分类推进乡村振兴。乡村的经济、生态、社会、文化和政治功能在乡村普遍存在，但在不同地区的重点不同。比如，在粮食主产区、特色农产品生产区，农业生产功能更强；在绿水青山、冰天雪地的地方，生态功能更强；在古村落、民族村寨等地方，文化功能更强；在城郊村、重要物流节点周边村，产业功能、社会功能更强。推进乡村振兴必须因地制宜，分类施策，个性化推动，特色化发展。而且，一些村庄的价值和功能会随着外部环境的变化而变化，有些村庄会逐步消失，社会功能、政治功能会减弱，其他功能则可能加强。因此，要有历史的耐心，适应村庄功能的变化，逐步强化其他方面的功能。

坚持以城带乡推进乡村振兴。在国家现代化进程中，城镇和乡村各自具有不同的功能，城镇可以为乡村发展提供广阔的市场（农产品进城和城市消费下乡等）、要素支持、技术支撑。可以说，乡村价值的发挥与城镇化水平高度正相关，城镇化水平越高，乡村的稀缺性越强，城市对乡村的带动作用更明显，乡村的价值功能才更加显化。因此，推进城镇化与推进乡村振兴是相互协调的，必须两条腿同步走，实现城乡融合发展。首先，要提高城镇化水平和质量。我国常住人口城镇化率才 60%，户籍人口城镇化率不到 45%，在中西部地区，这两个比重更低。要坚持以人为本，适应我国产业布局调整的新趋势，完善户籍制度改革配套政策，鼓励农民工就地就近市民化。其次，要完善城乡一体的空间布局体系，推动产业、人口、设施在县城—集镇—特色小镇—中心村—居民点形成梯度布局。特别是要加强集镇和特色小镇的建设，当好乡村商品进城和城市资源下乡的中转站，使城市的辐射带动效应能直抵乡村。

坚持增强连结性推进乡村振兴。资源和要素只有流动起来才会产生价值，否则永远只是潜力。乡村价值的发挥，不论是农村商品进城，还是城市人员和要素下乡，都要求城乡之间、乡村之间要有紧密的连结性，降低流动成本。增强乡村的连结性，需要健全城乡一体的信息网络，畅通信息流；需要建设互联互通的乡村交通体系，畅通人流和物流。特别是要高度重视乡村交通网络的规划建设。国家实施道路村村通等工程，极大改善了乡村的交通条件。但村村通基本是按照行政区划来安排的，只是点到点的连接，多数地方没有对村庄乃至乡镇的道路进行科学规划，一个村可能与相隔 10 公里的自己所属镇区有硬化路，但与相邻 2 公里的另一个镇区没有路。很多乡村虽有路可通了，但整体的连结性仍然不高，严重制约了发展。这些地区要抓住国家扩大投资的时机，通过编制乡村振兴规划、村庄布局规划，科学规划乡村道路网络，打通跨村跨乡跨县的断头路，增加连接线，织密路网，特别是加强中心镇与高铁站等骨干交通节点的联系，真正让城乡之间的人员、商品流动起来。

坚持加快城乡双向开放推进乡村振兴。城乡二元体制是制约城乡要素流动和平等交换的根本性制度原因。彰显乡村价值、实现乡村振兴，必须进一步破除城乡二元体制。既要提升进城农民工的公共服务，也要解决城里人在乡村的公共服务问题。比如，城市老年人在乡村养老、医疗的问题，乡村新就业人员、专业人才参加城市社保的问题，乡村创业人员的子女教育问题等。要加快推进城乡公共服务均等化，依托城镇改善乡村医疗、教育条件，完善面向乡村的异地就医结算、异地参保体系，改善乡村人居环境，更好地吸引城市市民下乡、农民工返乡、“新乡贤”回乡，以乡村的价值吸引更多人才、凝聚更多人气，促进乡村振兴。

（参考文献略。作者：国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员；刊于：《中国发展观察》2019 年第 13 期）

乡村振兴要先活业，再活人，最后活村

——刘守英的演讲

马一鸣

社会学家费孝通在二十世纪八九十年代探讨中国城乡发展道路时提出了“小城镇论”，倡议在农业发展的基础上大力兴办乡镇工业以巩固农村经济，实现农业劳动力“离土不离乡”的就地安置，从而推动中国的工业化进程。然而，多年来的城市化发展和国家结构转型并未按照费孝通当年的设想进行。大城市日益繁荣而乡村却逐渐衰落，城乡间产业结构、资金以及人口流动出现矛盾，农村人口向城市大量流动，如何进行乡村振兴成为了城乡结构转变的关键。

11月18日，“城乡融合与乡村现代化”主题讲座在上海交通大学安泰经济与管理学院举行。此次讲座由上海交通大学中国发展研究院主办，招商局慈善基金会、中国人口福利基金会协办，邀请中国人民大学经济学院党委书记兼院长刘守英发表主题演讲，分析中国乡村衰败的根源以及未来城乡结构转变的方向。刘守英认为，乡村振兴的合理路径需要实现城乡由“通”到“融”，重构乡村产业结构，实现以要素组合为核心的农业工业化。

乡土中国到城乡中国，农民与土地的黏度由不变到减弱

一个国家的结构转变关乎国家发展，其核心就在于国家“如何从一个农业国变成工业国”，工业份额和城市化率的上升都是体现结构转变的指标。“我在这里提出一个在结构转变中被大家忽略的问题，我们看一个社会结构转变的本质，除了城市和工业，更重要的是看乡村的变化。”刘守英表示。

在工业化与城市化的发展过程中，世界上发达经济体结构变迁的趋势主要体现在农业占GDP份额与农业就业占总体就业份额均出现同步下降，农业回报率提升，在城市化率过半后还出现了郊区化的城乡融合现象。但是中国的工业化与城市化只带来了农业GDP份额的下降，农业就业份额依然占比将近三分之一，农业成本利润率也呈现下降趋势。而且在城市化率达到将近60%的今天，中国的乡村反而出现了衰败的趋势，与世界各国的情况相比有些“反常”。

刘守英提出，社会结构的转变方式决定了乡村结构变迁的方向，中国历史上的几次结构转型并未给乡村带来活力。中国社会结构转变的历史导致农民离土程度小于农民对农业经济的依赖程度，农民的入城率小于农民城市经济活动率，农业要素无法重新组合，中国的乡村转型才因此遇到了困境。

第一次结构转型始于近代。古代农耕文明的稳定性一部分得益于将农业生产与家庭手工业相结合的有机产业模式，农民并非单纯以农业为生，还会参与手工业、开商铺，从而形成了一种高度自治的农工混合经济。随着西方机器工业品的进入，乡村的平衡状态被打破，乡土工业失去了市场，原先农工互补的结构遭到了破坏，导致乡村只能依托于农业。但是农业本身的目的是解决生计而非盈利，由此农民陷入了贫困。贫困导致青年劳动力与资本迅速撤离乡村，乡村治理失去了自治的基础与活力。

第二次结构转型出现于计划经济时期。在国家优先发展重工业政策的背景下，农业在国家战略中的角色是提供农业剩余与低价农产品，从而满足城市低价食品供应的需求，保障国家工业化的低工资和低成本。为此，国家分别出台了农产品统购统销制度、集体化人民公社制度以及户籍制度。“这套制度安排确实帮助建立了中国最全的工业化体系，但是工业化把农民束缚在了集体土地上；（这套制度也）确实实现了结构转变，但是农民没有离土也没有离村。”刘守英通过数据分析指出：1952年农村劳动力占全国劳动力的83.5%，1979年这个数据依然是72.5%。由此可见，农民并未随着工业化趋势离开土地。不仅如此，这次结构转型使得乡村的产业更加狭窄化，“只有粮食了”，粮食的价格又由国家统一规定，最终造成了农民更加贫困、农业绩效与城市相比更加落后的情况。

第三次结构转型出现在20世纪80年代初到90年代中期，这是中国开启农村改革、进行乡村工业化的阶段。在这一时期，土地性质从集体所有、集体支配转变为集体所有、农户承包，并且允许农村的非农用地可以从事工业化。由此，农民参与到了乡村工业化的进程中，开始使用集体用地开办乡镇企业。然而，刘守英认为，这种乡村的工业化是在城市体系对乡村封闭的情况下进行的，虽然带来了农民的分工分业和农业经济的多样化，但城市工业以及城市空间并不接纳乡村工业与农民，因此依然没有成功辅助乡村企业和农民离土。

第四次结构转型出现在20世纪90年代末期，中国经历了高速的工业化和城镇化，农民在其中开始卷入跨区域流动，真正出现了离土出村的现象。但是，刘守英认为这一时期的离土出村并没有真正带来农民与土地的断根，参与了城市工业化的农一代因为知识素养有限，依然选择回到乡村。而且，随着国家实施新土地管理法对耕地进行保护，乡村的功能再次变得单一化，所以乡村变得衰而未亡。

中国社会结构转型发展到今天，“已经发生了一场从乡土中国向城乡中国的转型”，这种转变终于让农民开始离土离乡，也带来了城市对乡村的新回归。乡村不再只是生产粮食的地方，也成为了城市人以休闲、自然教育、历史记忆等为主题的活动目的地。“城市对乡村新的需求提升了乡村的价值，为单纯以农业为主的产业增加了许多功能性，实际上形成了围绕农业产业的多样化的经济活动。”

刘守英提出，这种城乡关系的转变有赖于两个特征的“革命”。首先是农民的代际革命。农二代比起农一代来说更加期望融入城市经济，对职业选择和置业都更加重视去农化，在乡下建房与在城里买房的比例也出现了此消彼长的情况。而且，农二代更注重子女的教育，80后的农二代有70%的收入都在城市中被消费掉，只有30%汇回乡村，相比之下60后的农一代有60%的收入都会汇回乡村。第二个方面则是农业的产业革命，

随着粮食安全管理观念的变化，国家开始鼓励对除主粮外的其他农产品进行市场化，这种观念转变为农业经济活动创造了特色化发展的可能性。

乡村振兴要“先活业，再活人，最后才能活村”

刘守英认为，村庄是农民跟农民、农民跟乡村、农民跟政府发生的各种关系的综合载体，城乡型中国需要考虑的一个关键问题是，村庄的未来会是什么？“我自己的观点是，在整个中国未来三十年期间，村庄不灭，村庄的功能不灭，村庄是一套制度装置。”

中国未来乡村演变将会出现村庄的高度分化，少部分村庄“能活”，大部分村庄需要维持的则是“体面”。刘守英解释，“体面”有三层涵义。首先，村庄的基本公共服务到位，能够满足村民的生活需求即可。其次，各地的乡村建筑形态需要保留其原有的特色，而非依照统一模式去安排与设计。最后则是要关注乡村老人，近年来，乡村老人自杀或者患抑郁症的现象愈发严重。在农二代带着自己的孩子离村进城时，乡村老人成为了留守群体，“体面”也意味着维护他们的权益、丰富他们的生活。

“活业”“活人”“活村”才能带来乡村振兴，而三者的发展顺序对于乡村振兴是否真的能够开展起来也十分重要。刘守英认为，乡村振兴的顺序要先“活业”，产业发展起来，才能“活人”，有人看到机遇后愿意留下来从事这项产业，最后才能“活村”。现在一些地方政府比较常见的做法是先“活村”，结果很可能是一直都只有几个示范村有发展，其他村庄依然逐渐衰败，这也从侧面证明了发展顺序的重要性。

想要“活业”，就需要农业真正实现产业革命。刘守英表示，工业化的本质是生产要素组合方式的变化，产业升级则指的是生产要素的组合方式从低级到高级的突破性变化，成功的乡村工业化依靠的就是这两方面的变化。贵州省遵义市湄潭县是一个农业产业化的成功案例，当地的主导产业是茶，这并非政府单方面规划的结果，企业和村庄根据当地资源条件做出的主动选择发挥了主导作用。湄潭地方政府能够耐心对茶产业进行持续培育，并适时在农民培训、市场建设、公共品牌培育、市场监管方面提供政策支持。在这一背景下，湄潭的茶产业生产要素重组和产业升级，产业链从几千亩扩大到了60万亩，整个地区的农业生产率、土地生产率、劳动生产率都有了大幅提高。

除了农业产业改革以外，“活业”还需要中国的城乡关系从单向的城市化走向城乡互动与融合。刘守英提出，城乡间壁垒的打破有利于资源的双向流动。在城市机会逐渐减少的大背景下，资本下乡意味着企业先看到了乡村蕴含的机遇。“企业在乡村寻找机会的过程就是乡村各种要素重组的过程”，城乡的互动与融合能够促进乡村产业升级。

在讲座最后，刘守英总结：“中国未来的乡村有没有戏？有戏的，但是不能瞎来；中国未来的城市有没有戏？也有戏的，但是城乡必须要融合。”

（作者：澎湃新闻记者，责任编辑：吴英燕。来源：澎湃新闻智库动态栏目，2019年11月22日）

疫情之下全面小康与乡村振兴的方向及重点

陈文胜

习近平指出，小康不小康，关键看老乡。为确保如期实现全面小康，切实发挥“三农”的压舱石作用，中共中央、国务院发布了2020年一号文件，对“三农”领域重点工作进行了全面部署，省委、省政府也做出了具体安排。2020年是全面打赢脱贫攻坚战收官之年，是全面建成小康社会目标的实现之年，特别在发生武汉新型冠状病毒肺炎的重大社会公共危机背景下，如何决胜全面农村小康？如何推进乡村振兴？2020年湖南“三农”工作如何突围？记者就此采访了湖南师范大学马克思主义学院陈文胜教授。

一、站在推进全面小康社会与全面现代化两个一百年目标的历史交汇期，“三农”工作的战略重点由解决绝对贫困问题为主，逐步向解决相对贫困问题为主转变

湖南日报：打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的重中之重，2020年1号文件的主题是抓好“三农”领域重点工作，确保如期实现全面小康，有什么深刻的现实背景？

陈文胜：按照党的十九大总体部署，2020年处于脱贫攻坚全面进入攻城拔寨的决胜期，到2020年贫困地区和贫困群众将同全国一道进入全面小康社会，同时也处于实施乡村振兴战略的起步阶段，开启全面建设社会主义现代化国家的新征程阶段。乡村振兴与脱贫攻坚是当前中国全社会的两大国家战略行动，习近平总书记对此明确要求，“打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务”。因此，打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的底线任务，也只有建立解决相对贫困的长效机制，实现乡村振兴才能从根本上解决农村的贫困问题。

十九届四中全会公报要求坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制。这是十八大以来党中央首次提出“解决相对贫困”问题，明确了农业农村现代化的战略重点由解决绝对贫困问题为主，逐步向解决相对贫困问题为主转变。党的十九大报告明确中国社会仍将长期处于社会主义初级阶段，“解决相对贫困”问题就不仅是未来乡村振兴的重要核心内容，更是乡村振兴的一项具有长期性战略任务。特别是2020年是一个特殊的年份，在突发武汉疫情危机的背景下，更需要稳住“三农”基本盘作为战略后院，非同寻常地凸显着压舱石和稳定器的战略作用。

二、湖南作为“精准扶贫”的首倡之地，决胜全面小康必须应对三大现实挑战

湖南日报：中央一号文件明确要求对标对表全面建成小康社会目标，湖南决胜全面小康的最大现实挑战是什么？

陈文胜：湖南作为“精准扶贫”的首倡之地，对标对表中央要求，积累了诸多脱贫攻坚有益经验，为湖南全面建成小康社会奠定了坚实基础，但也要看到，随着国民经济发展速度放缓，我国农产品消费结构整体转型，近几年来主要农产品价格出现国内外倒挂的基本态势，又突发武汉疫情危机，势必对我省全面小康与乡村振兴带来前所未有的挑战。

挑战之一：农业仍然面临供大于求与供不应求并存的矛盾。根据人多地少的省情，省委、省政府推进了以精细农业为取向的农业供给侧结构性改革，在农业高质量发展上迈出了新步伐，不少地方的特色农产品无论是内在品质还是外形包装都发生了根本性的变化，但也仍然存在着大宗农产品品牌优势不明显、销售渠道不畅、农产品同质化竞争、低端产品去产能难等突出问题。如以华容县的华容稻、南县的稻虾米、道县的富硒大米为代表的优质大米供不应求，而大多数普通大米销路不畅。同时，农产品优质不能优价的问题也比较突出，其中冷链物流设施滞后导致瓜果与蔬菜等优质农产品应季集中上市而供大于求、价格下跌，在非出产地价格上涨而产品供难应求。

挑战之二：农村基本公共供给面临由特惠向普惠转变的难题。近年来，省委、省政府按照习近平总书记重要指示精神对标对表，以特惠政策集中力量推进贫困地区脱贫攻坚，取得了决定性的成效。但调研发现，不少非贫困地区农村也突出存在着基础设施建设、基本公共服务、基本社会保障等薄弱环节，是全面建成小康社会尚未完成的硬任务，迫切需要公共财政的农村投入由特惠向普惠转型。而当前国际国内形势复杂严峻，国民经济结构性减速或将成为今后一定时间内的阶段性趋势，必然影响到作为农业大省对“三农”的财政投入方式和投入水平，如何应对农村基本公共供给由特惠向普惠转型，是确保补齐我省农村全面小康短板的一个现实难题。

挑战之三：农民增收面临经济环境导致多重叠加的压力。湖南作为农村劳动力转移大省，受国民经济下行的影响，农民在城镇就业的形势不容乐观。尤其是武汉疫情的影响，造成了不少行业停工停产，不仅直接导致作为农民收入增长主要来源的工资性收入面临前所未有的困境，还直接导致农产品消费需求变化而影响到农民经营性收入的增长，而且直接导致财政收入的放缓而影响到农民的转移性收入的增长。支撑农民增收的传统动能在走弱，新的动能尚未形成，使农民的资产缺乏转化为资本的确定性途径，表明农民财产性收入也面临着不确定性的困境，增收形势极为严峻。还必须要看到，如果成千上万的农民工返乡已难又留城无望，就不仅仅是导致大规模返贫的问题，更可能导致决胜全面小康失去强有力的支撑，引发的后果将不堪设想。

三、对标对表农村公共供给“补短板”，是打赢脱贫攻坚战所需要突破的最后堡垒

湖南日报：根据中央一号文件的要求，2020年农业农村工作最重大的任务是对标“补短板”打赢脱贫攻坚战，结合我省现实挑战，补齐全面小康的“三农”短板的核心内容是什么？

陈文胜：从我省实际来看，乡村基础设施建设、基本公共服务和基本社会保障仍然是城乡发展不平衡中的突出短板，需要进一步完善补齐乡村短板的体制机制，巩固全面建成小康社会的成果。省委经济工作会议

提出更明确的目标是，要以“全面小康决胜年”为抓手，推动努力实现“一脱贫三促进六覆盖”。而其中“六覆盖”的农村义务教育、社会保障、农村安全饮水、基层公共服务（一门式）、农村危房改造、农村通组道路是“补短板”的核心内容。

最根本的是按照农业农村优先发展的要求，加快以农民需求为导向的公共产品供给侧结构性改革。对于公共财政实力不强的我省来说，必须按照农业农村优先发展的原则，集中力量满足农民最关心、最直接、最现实的需求，避免一些地方出现的超需求、超标准的形象工程，防止不需要补短板的重复补、该补的却没补上。在公共资源配置和公共产品供给决策时，要制定出为基层所接受、为农民所欢迎的政策措施，在确保“两不愁三保障清零”的基础上，优先解决好最突出的民生短板。

四、突出市场导向发展精细农业以提高效益、激发农业经营主体生产积极性，是“保供给”的工作难点与战略重点

湖南日报：根据中央一号文件的要求，确保粮食安全始终是“三农”工作的头等大事，结合我省实际，确保重要农产品特别是粮食供给的战略重点是什么？

陈文胜：湖南作为鱼米之乡，主要农产品生产不是问题，如何提高农产品效益、激发农业经营主体生产经营积极性才是“保供给”的关键问题。如华容县吉娃米业的优质大米可以卖到34.5元一斤且供不应求，而普通大米只有2.5元一斤，公司收购农民的优质稻每百斤220元，比政府收购价的126元高出94元，农民种粮的积极性无需政府发动就很高，订单面积已达30万亩。因此，“保供给”要突出在解决农产品同质竞争与低端农产品供大于求的两大难题上下功夫，以精细农业为取向，实现农业发展由“以量取胜”的低端路线向“高品质、高附加值、高盈利”的品牌路线跨越，形成从行政推动为主逐步走向政府引导下市场驱动为主的农业发展机制。

在具体措施上，就要将具有品质与市场竞争力的区域品牌作为完善乡村产业发展规划战略的重点与政府资金项目落地的依据，进一步明确洞庭湖生态农业经济区、长株潭都市农业区、湘南特色农业区、大湘西生态保护与休闲旅游农业区四大区域功能定位，立足农业自然资源与市场需求，在建立区域农产品品牌目录制度框架下形成各区域农业产业布局的正面清单与负面清单，按照“一县一特”“一村一品”的思路，错位发展具有鲜明地域特色的优质产品，实现农产品数量、质量、价格量“三量齐升”。

五、小农户不仅是农村全面小康最广大的主体和最根本的力量，更是决胜全面小康“强弱项”的最大约束和主攻方向

湖南日报：决胜高质量脱贫攻坚，解决发展不充分问题，是“三农”工作的重中之重，结合我省实际，全面小康建设“强弱项”的主攻方向是什么？

陈文胜：根据我省人多地少的现实，95%以上的农业经营的主体是小农户，但农业的支持政策大多偏向规模大户和农业企业，绝大多数农民未获得规模大户和农业企业的公平政策待遇，导致绝大多数农民的积极性

得不到有效发挥，而垒大户形成的规模只有盆景效应，难以形成带动湖南农业发展的社会效应，还成为农民人均收入低于全国平均水平的重要原因之一。因此，必须把强化对小农户的支持作为“强弱项”的主攻方向，支农惠农的重点向占全省农业经营主体95%以上的小农户倾斜，作为破解湖南农民收入长期低于全国平均水平的强农之举。

突出农业社会化服务，着力解决小农户与现代农业发展有机衔接不强的弱项。建立健全农业社会化服务体系的具体政策，推动新型农业经营主体建立与小农户的生产经营合作机制。在鼓励发展多种形式适度规模经营的同时，推动农业向专业化分工、社会化协作转变，明确财政支持全面推进县级农业信息化平台建设，依托“互联网+”建立城乡生产与消费多层次对接的空间载体和经营主体，不断扩大城市对乡村社会化服务规模来提高农业技术装备规模和市场化水平，推动城乡产业融合发展。

突出生产、供销、信用三位一体的农民综合合作社发展，着力解决农业组织化程度不强的弱项。借鉴浙江等省经验，深入推进供销合作社综合改革，加快形成符合合作制原则的现代产权结构和治理机制，采取合作制、股份合作制等形式，广泛吸纳新型农业经营主体和农民入社，开展与农业经营主体、农业服务主体、农村商业银行等各类主体的深入合作，形成集生产、供销、信用服务功能于一体的农民合作经济组织体系。

突出以畅通民意表达渠道为重点健全乡村民主治理机制，着力解决农村基层治理能力不强的弱项。按照党中央要求坚持农民主体地位的原则，就必然要求以农民主体地位的立场、站在属于农民的乡村，保障和支持农民通过自我管理、自我教育、自我服务的乡村自治机制在乡村社会当家作主，确保公共服务满足农民最迫切的需要、公共决策满足农民最广泛的参与、公共权力满足农民最根本的尊重，是农民主体地位落实到国家政治生活和社会生活之中的最直接体现，也是乡村治理现代化和社会主义国家的根本要求。

六、由以一户一村的帮扶为主导，转向对县域经济整体发展的支持为主导，增加就地就业机会是“促增收”的重要途径

湖南日报：根据中央一号文件，“促增收”是全面小康的基本要求，结合我省实际，“促增收”的重要途径是什么？

陈文胜：随着脱贫攻坚战的重点难点取得决定性突破，必然要求激活内生动力，由“阶段性攻坚”向“可持续发展”推进，对贫困地区的支持政策逐步由以一户一村的帮扶为主导，转向对贫困县县域经济整体发展的支持为主导。发展县域经济增加就地就业机会，是宏观经济下行背景下促进我省农民增收的现实途径和客观要求。如经济强县长沙县、农业大县祁阳县、脱贫摘帽县武冈市与江永县推动县域经济逆势增长，农村劳动力就业机会增多，近三年农村居民人均可支配收入增速均超过全省平均水平。因此，随着脱贫攻坚战进入尾声，要加大对县域尤其是脱贫摘帽县整体发展的支持，在脱贫摘帽县的产业转型升级方面，产业园区、信息物流平台、科技创新平台等平台建设方面，给予更大力度的政策扶持，要结合“十四五”规划，指导和支

七、多途径释放改革红利“强动力”，为疫情之年实现决胜全面小康与推进乡村振兴全力突围

湖南日报：全面小康进入决胜之年，如何落实中央一号文件，深化改革为脱贫攻坚与乡村振兴提供内生动力？

陈文胜：全面建成小康社会目标的实现之年，特别在发生武汉疫情的背景下，必须多途径改革释放政策红利，充分调动社会各方面的积极性，形成四两拨千斤的强大动力。

推进以保护农民利益为主线的土地改革，激活农民主体积极性“强动力”。农民“富不富”是脱贫攻坚与乡村振兴最根本的一个评价标准，让广大农民有更多获得感、幸福感、安全感是脱贫攻坚与乡村振兴的出发点和落脚点。而土地是农民的命根子，决不能夺去城镇化进程中留给农民的“最后一根稻草”。在推进改革中必须正确把握方向，既要用好用活增减挂钩、点状供地等政策，也要加强对耕地占补平衡的管理与监督，确保新增耕地指标、一户多宅整治、宅基地三权分置改革、城乡建设用地增减挂钩节余指标交易收益主要用于所在村的基础设施建设、农民社会保障和村集体经济发展，把土地改革的红利留在农村留给农民，在制度上确保农民的核心利益，确保农业农村优先发展。

推进以处理好政府与市场关系为核心的体制改革，激活市场潜能“强动力”。脱贫攻坚的阶段性决战必然要求政府以行政力量在短期内集聚大量资源投入到贫困地区，但随着发展阶段的变化，也必然要求政府职能归位，充分发挥市场配置资源的决定性作用。突出以土地资源为杠杆，发挥土地资源的天然“财富之母”作用，推动城市和工业以及发达地区的资源要素、尤其是资金向乡村流动，实现城乡资源要素的优化配置，加快由农民的土地资源向农民的资产、资本转变，破解城乡发展不平衡问题，以建立“以工补农、以城带乡”的农业农村优先发展机制。把农民经营行为和生产行为“放”给市场，减少产业选择的直接介入，从引导与激活要素上着力，优化制度供给、政策供给、服务供给，推动有效市场的形成与完善。建立规范乡村产业发展的正面清单与负面清单，明确扶持有市场前景的企业和专业大户发展生产、加工和营销，培育贫困地区迈向乡村振兴的主导产业和特色产业，避免质量效益和竞争力偏低的低端产业、低端产品继续扩大生产。

推进以不拘一格选人用人是关键的人事制度改革，激活干部队伍活力“强动力”。政策和策略决定了之后，干部便是决定因素。无论是贫困地区还是非贫困地区，迫切需要一个愿干事、能干事、干成事的干部队伍，专业人才短缺是其中最大的软肋。一方面，必然要强化党纪政纪的严格管理，把纪律和监督挺在前面。而另一方面，要敢于下放权力，不拘一格选人用人。对于具有突出才干的要敢于打破身份、年龄、学历等条条框框，唯才是举，特别是对于那些经过复杂环境锻炼又有突出才干的干部，即使有过问题也可以大胆使用，让其在严管厚爱的条件下用其所长、避其所短，做到人尽其才、才尽其用。动员离退休干部、知识分子和工商界人士“告老还乡”担任或兼任乡村组织职务，推动人才下乡。把对乡村教师、医卫人才进行定向招生、免费培养、定向就业的扶贫培养政策，扩大到农村基层各类专业人才，壮大乡土人才队伍。

（来源：《湖南日报》记者：奉清清，2020年2月15日）

我国林业建设的巨大成就对美丽中国及全球增绿的贡献

——庆祝新中国建国 70 周年

贺庆棠

一、中国人工林居世界首位

生态建设，关乎国计民生，又关系到民族和地球的未来。据第八次全国森林资源清查结果报告，全国森林覆盖率 21.63%，森林面积 20769 万公顷，森林蓄积 151.37 亿立方米。其中人工林面积 6933 万公顷，蓄积 24.83 亿立方米，中国人工林面积居世界首位。

中国生态文明建设，大力发展林业，让山川巨变国土常青。在全球森林资源总体减少的大背景下，我国实现了在保持经济高速增长的同时，做到了森林面积与森林蓄积量的连续“双增长”，在世界生态史上，交出了人工林面积世界第一的答卷。

自上世纪 80 年代以来，我国成为全球森林资源增长最多的国家。统计显示，全球 2000 年到 2017 年森林资源的绿化面积中，约四分之一来自中国，中国贡献比例居全球首位。前不久，美国国家航空航天局（NASA）卫星照片呈现的绿色中国版图，让世界为“中国绿”点赞。

二、重大林业工程创世界奇迹

我国正在建设的三北防护林、沿海防护林、长江流域防护林，天然林保护修复工程，退耕还林（草），国家储备林，速生丰产林等重点林业生态工程都是闻名世界影响全球，也是夯实建设美丽中国根基，创造世界生态建设中奇迹的项目。

三北防护林体系建设工程，从 1978 年兴建至 2050 年完工，南北长 7000 公里，东西宽 400 公里，包括 13 省区 551 个县。现已造林 4.3 亿公顷，治荒 1.74 万平方公里，治沙漠 3.3 万平方公里，森林覆盖已达 13%，工程区年均沙尘暴日数由 6.8 天降为 2.4 天。41 年的实践走出了一条有中国特色防护林体系建设之路。三北防护林是一条屹立在我国北疆的生态防护墙，是我国人民修建的又一条绿色长城。它的长、宽和面积整体上，其他国家如美国罗斯福计划和原苏联斯大林防护林工程与之是没法比较的，是人间奇迹。联合国环境规划署确立为全球沙漠“生态经济示范区”。

沿海防护林体系建设以来，完成造林 400 多万公顷，森林覆盖率提高到 39%，在我国沿海地区建设了 1 万公里长的绿色林带。

30年来，长江流域防护林体系建设工程区17个省（市），持续开展国土绿化，见缝插针植树造林，森林覆盖率也已达39%，比1989年增加10个百分点。

天然林保护工程，我国现有天然林资源29.66亿亩，占全国森林面积的64%，蓄积的83%。十八大以来，我国全面停止天然林商业性采伐，到2018年已投入天然林保护工程4000多亿元，建立了比较完备的森林管护体系，19.44亿天然林得以休养生息。

我国正在大力推进国家储备林建设，到2035年建成后，年均森林蓄积增加2亿立方米，乡土珍稀树种和大径材蓄积增加6300万立方米，一般用材基本自给。从根本上解决我国缺林少绿的状况。

我国已实施退耕还林草5亿多亩。增加林业面积5.02亿亩，增加人工草地502.61万亩。

中国的重大工程不仅为中国生态治理积累了宝贵经验，也为全球生态治理提供了优质可复制的宝贵经验，也是中国大国形象的绿色名片，是美丽中国的崭新一面。我国通过人工造林、封山育林、飞播造林、退化林修复等措施，每年造林面积都在1亿亩以上，生态环境明显改善，森林面积比改革开放前增加80%，提高10个百分点。初步形成了国有林以储备林为主，集体林以商品林为主，木材供给以人工林为主的格局，森林资源进入良性发展轨道，完全从伐木业转为科学经营为主业的正常轨道。中国积极做全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

三、中国林业发展的典型事例对全球示范与增绿贡献

在中国，林业发展典型事例很多，无论在国内还是在海外都产生了不同程度的示范和影响，其中不断产生国际影响的事例越来越多，引起了重视。提到人工林，就不能不说塞罕坝林场，经过50年建设，塞罕坝人在林木稀疏、风沙肆虐、高寒干旱的冷僻高岭上，建起112万亩世界上面积最大的人工林场，筑成一道兼有阻沙、防沙、防风、涵水功能的“绿洲”。2017年塞罕坝建设者集体获得联合国环境领域最高荣誉“地球卫士奖”。

浙江省“千林示范，万村整治工程”也获得了联合国环境规划署“地球卫士奖”，为整治千村万户的环境，树立了榜样。

江苏盐城有着江苏最大的沿海滩涂。沿海防护林体系工程实施以来，盐城围绕百万亩防护林做绿化文章，把推进造林绿化与扶贫开发相结合，免费赠送低收入农户各种经济林苗，在每家房前屋后开塘植树，海防林变成了财富林。

湖北省恩施市采取“公司+合作社+基地+退耕户”的经营模式，引导退耕户以短养长，发展林业、林药、林菌、林菜等产业基地12万亩，年产值3亿元，带动2000多户贫困户户均增收4000元。

草方格是中国最早治沙方案，被称为：“中国魔方”，包兰铁路“五带一体”的防风固沙体系，被联合国粮农组织誉为“中国治沙奇迹”。内蒙古赤峰敖汉旗被誉为联合国“全球环保50佳”。库布其沙漠生态治理区，被联合国环境规划署确定为全球沙漠“生态经济示范区”，库布其模式被巴黎气候大会推举为：“中国式样本”。

“世界荒漠化看中国”，中国方案让越来越多的人从遥远相望到心手相牵。在沙特、蒙古、澳大利亚、非洲、中东、拉美，中国方案飞跃大江大河，为饱受沙尘肆虐的国家和地区人民送去信心，送去福祉。中国人用几十年持续努力，摸索出具有中国特色、向世界推广的治沙方案。这才是扎扎实实为地球增绿之道，是大国应有之担当。

四、创新不停步，攻坚不畏难，继续奋斗

改革开放以来，我国林业取得了巨大成就，为实现美丽中国做了大量工作。但我们仍需要继续努力，攻坚不畏难，创新不停步。应该看到，我国总体上仍然是一个缺林少绿、生态脆弱的国家，生态产品不足与人民日益增长美好生活需要之间矛盾相当突出，拓展绿色空间，保护和加快森林资源增长，改善生态环境任重道远。对发展林业提供了极高要求。

数据显示，全国宜林地区面积 4998 万公顷，好的只占 13%，质量差的超过 50%。造林难度和成本越来越高。

森林质量，我国每公顷森林蓄积只有世界平均的 72.38%，仅为巴西的一半，不到德国三分之一，提高森林质量迫在眉睫。国家林草局张建龙局长谈 2035 年我国要基本实现美丽中国，森林覆盖率达到 26%，完成造林任务每年 1 亿亩以上。要坚持开展森林经营，改造低质低效林。提升林草资源质量功能，修复退化林分，任务十分艰巨。让我们全国人民一起努力，为实现美丽中国及全球增绿的目标做出新的贡献。

（作者：北京林业大学原校长、教授、博士、博导）

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

