

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 9 期（总第 369 期）

内部资料 注意保存

2020 年 9 月 5 日

-
- ◆ 如何再造村社集体.....贺雪峰(1)
 - ◆ 农村改革的政治逻辑.....赵树凯(9)
 - ◆ 对脱贫收官工作的几点建议.....郭书田(15)
 - ◆ 青藏高原上的网围栏错了吗?孙 建(16)
 - ◆ 实现中国蛋白饲料自给的根本途径.....任荣荣(20)
 - ◆ 脱贫后不返贫需要有力社会政策支持.....郭 栋(23)
 - ◆ 以中国经济转型布局下一阶段土地改革.....刘守英(26)
 - ◆ 加快完善乡村振兴的制度框架与政策体系.....叶兴庆(32)
 - ◆ 大疫止于村野——生态文明战略转型的由来.....温铁军(35)
 - ◆ 把社建到村上——供销合作社应在农村改革中担重任.....刘 奇(40)

如何再造村社集体

贺雪峰

【摘要】：再造村社集体的关键是要在村社集体内部形成“利益共享、责任共担”的利益再分配机制，其中的关键又是重建村社内部“算平衡账”的机制。本文回顾了人民公社以来主要的村社集体“算平衡账”的类型，提出了以回归集体土地生产资料性质为基础的再造村社集体的具体路径。以土地集体所有制为基础来激活村社集体，为国家向农村投入资源振兴乡村提供了基本的组织基础。

【关键词】：村社集体；乡村振兴；土地制度；算平衡账

一、引论

在《乡村振兴与农村集体经济》和《农民组织化与村社集体再造》两文中，笔者提出借鉴国有农场的经营体制，将农村集体土地回归其生产资料性质，借当前农地“三权”分置制度设计，再造一个“利益共享、责任共担”的村社集体，为乡村振兴战略提供组织基础。只有将农民组织起来，让农民成为乡村振兴的主体，让他们自己来建设自己的美好生活，乡村振兴战略才能落地，乡村振兴的伟大目标才能实现。

如何再造村社集体？最重要的就是要建立起利益关联机制，让农民自己来建设自己的美好生活。村庄是农民主要的生产生活场所，乡村振兴是农民自己的事情，乡村振兴必须以农民为主体。当前农村存在的最大问题是，取消农业税以后，村社集体不可以再向农民收取“三提五统”和共同生产费，也不再有权力调整农村的土地，作为农村土地所有者主体的村社集体，其土地所有者身份虚化缺位，村干部成为自上而下行政体系的一环，村干部行政化了，仅仅是国家在农村的“代理人”。因为村社集体土地所有权的虚化，村干部“当家人”缺少经济基础，行政村与村干部丧失了与农民的利益联系，村社集体不复存在，村干部变成国家与亿万分散小农对接的一个环节，成为国家为分散小农提供服务的外来设置，而不再是村庄社会内部的结构，也正是因此，村民不关心谁当村干部，也不关心村集体资源与欠债（反正也不要他们还债）。村社集体虚化了，村社集体不计算分配，村民不分配利益也不承担风险，村干部与村民之间就没有实质性利益关系，村民与村民之间也不再是可以进行利益协调共同体的一员。村庄失去了再分配能力，村社集体丧失了公共性。再造村社集体，关键就在于重建村社集体内部的利益关联机制，激活村社集体，从而使村社集体能够形成主体性，形成国家政策与资源输入时的自主回应能力。

中国农村地域广大，不同地区差异很大。一方面，国家提供城乡均等的基本公共服务和基础设施，另一方面，所有超过基本公共服务和基础设施的美好生活都要靠农民和其所在村庄集体去建设。因为已经形成全国统一的劳动力市场，户内事务包括农户家庭致富的事情都是私人事务，理应由农户家庭承担。村庄以外的基础设施则一般由国家来承担。户外村内的公共服务与基础设施则需要有一个具有利益再分配能力

的共同体来承担，这个利益再分配能力的关键是村庄内部“利益共享、责任共担”的强制能力，强制能力就是强制钉子户防止搭便车的能力。产生利益再分配能力的制度必须是强制性的制度，比如收税、收租金、收物业费等。英美国家的社区往往以房产税形式为地方公共品筹资，城市小区收取物业费，取消农业税前村社集体向农户收取“三提五统”和共同生产费，以及当前沿海地区村庄收取土地和物业租金等等，取消农业税前全国农村普遍有强制性的“两工”（义务工和积累工）。正是通过这些制度安排产生了地方自治与基层村社共同体，村社成为具有利益再分配能力的行动主体。强制性收费收税也必然会引发村社共同体与其成员的紧密利益联系，并因此建立自下而上的民主治理体制。

中国农村基层一直是有有一定再分配能力的村庄共同体的。新中国成立前，这个村庄共同体主要依靠宗族力量来维系农村基本生产生活秩序，相当一部分农村都有一定比例的族产收入。新中国建立以后农村进行了彻底的土地改革，消灭了土地私有制，并很快通过合作化、人民公社建立了具有中国特色的农村集体土地所有制，形成了集体经济。人民公社时期、分田到户后取消农业税前、取消农业税后，虽然这三个时期农村村社集体的内涵差异比较大，但土地集体所有制的宪法规定以及土地作为生产资料的社会主义性质未变，这正是当前中国再造村社集体的最重要条件。

下面先回顾人民公社以来的村社集体，然后讨论在当前乡村振兴战略背景下再造村社集体的可能性与具体路径。

二、人民公社以来的村社集体

中国农村土地制度和村社集体制度经历了不同的阶段。大体可以分为三个阶段，即人民公社时期、分田到户后取消农业税前、取消农业税后三个阶段。此外，全国不同地区还有一些创新性的实践也值得讨论。

（一）人民公社体制

人民公社实行“三级所有、队为基础”的政社合一体制，生产队是农民基本的生产与生活单位，共同生产，统一分配，是最基本的经济核算单位。人民公社实行“按劳分配”，所有劳动都核算为工分。一般来讲，作为基本核算单位的生产队，每个社员（劳动力）通过参加劳动获得总工分，总工分乘以每个工分的分值就是社员年收入。而每个工分的分值又取决于生产队当年总收入减去总支出再除以总工分所得，即：

以上公式中，无论是生产队总收入和总支出，还是生产队总工分，以及社员个人总工分，都是不确定的。人民公社时期城乡分割，农村以农业为主，农民主要从事农业生产，生产队主要收入也来自农业，生产队社员集体劳动，每天集体出工，记工分，每个社员每天出工所记工分一年加总即为社员一年总工分。所有社员总工分再加上其他诸如民办教师、赤脚医生的工分加总形成生产队总工分。生产队总收入即为一年内农副业等等各项收入的加总，总支出不仅包括生产性的投入，而且包括各种公益开支和公积金。

人民公社时期正是中国快速推进工业化的时期，为了完成工业化，国家采取了优先发展城市与工业的战略，工农产品存在明显剪刀差。正是借助人民公社体制，通过工农产品价格剪刀差，国家从农村和农业中抽取了数千亿农业积累用于城市工业，从而在很短时期即完成了中国的工业化，建立了完整的工业体系。而对于人民公社来讲，工农产品剪刀差人为压低了农产品的价格，降低了生产队总收入。总支出方面，生产队承担了大量非经济组织的功能，比如基础设施等公共工程建设，五保等社会保障事业，医疗卫生、教育文化事业支出，甚至承担了大量跨区域大型公共工程建设比如修建大型水库、铁路公路建设。

从生产总工分来看，除了社员参加生产队劳动的工分以外，生产队还为其他事业工作提供工分，最典型的是给赤脚医生、民办教育、文艺宣传队、亦工亦农干部以及外出参加国家工程的劳动力记工分。大队和小队干部工作误工也以计工分来补偿，这样做的好处是历史性地解决了中国农村公共和公益事业发展不足的问题，尤其是在中国农村存在大量剩余劳动力的情况下，通过工分制让大量农村剩余劳动力从事诸如医疗、教育、文化事业，大幅度提高了农村社会教育事业的发展水平，同时，大量非生产性工作记工分并纳入生产队总工分，就使生产队总工分持续扩大。结果就是，在生产队耕地面积一般不可能增加，生产队总收入主要来自农业也就是土地收入时，在存在工农产品价格剪刀差的情况下，生产队总收入增长相对较慢，而总支出却因为各种社会事业越来越多而迅速增长，总工分也在不断增长，就出现了普遍的工分分值下降。相对来讲，因为受每天最高工分值和一年 365 天的限制，社员总工分不可能增长，就造成了人民公社时期社员收入增长较为缓慢的问题。

人民公社时期，农户收入较低，很多生产队仅仅维持温饱水平，生产队在进行分配时就必须考虑无法挣工分的非劳动力（老年人、儿童以及病残人员）的基本分配，因此，在全国几乎所有生产队中，生产队经济剩余（总收入—总支出）分配中既要考虑人口，又要考虑劳动力，生产队经济条件好可以按人劳五五开分配，即人口和劳动力对半分配，大部分生产队则按人劳六四开甚至七三开来分配。按人口分配是生存的逻辑，是福利的逻辑，也是平均主义的逻辑。按劳动来分配则是按劳分配。无论从哪个方面来看，人民公社时期的按劳分配都是很不够的。除了没有真正实现按劳分配以外，因为个体劳动与最后收入之间缺少联系，生产队集体劳动还存在“出工不出力”以及农业生产监督的难题，最终造成了人民公社的低效率。进入二十世纪八十年代，集体劳动统一分配的生产队模式被分田到户的大包干模式取代。

人民公社体制最大的优势有三个：一是通过工农产品价格剪刀差为国家工业化提供了大量来自农业的原始资本积累，助推中国在很短时期完成了工业化；二是将大量农村剩余劳动力引导到教育、医疗、文化等社会建设事业，从而主要依靠农村社会内部力量将传统中国乡村社会改造为现代社会结构；三是利用农村剩余劳动力大幅度提供了农业生产基础条件，包括修建一亿多亩较高质量的梯田，修建大型水利设施，等等，极大地改善了农业生产条件，典型是有效灌溉面积由新中国初期的 18% 提高到 1980 年的 46%。

人民公社时期，正是凭借工分制，生产队体制取得了远超历史任何时期的伟大成就，并为分田到户以后农业生产的快速发展提供了基础。人民公社体制也有其局限性，到了人民公社后期，越来越多的生产队出现了出工不出力“磨洋工”现象，1978 年安徽小岗村大包干的做法很快在全国推开。

（二）分田到户后取消农业税前的农村经营体制

分田到户以后，农村实行以家庭承包为基础的统分结合、双层经营体制，农民“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”，因为农民有了剩余索取权，农民生产积极性大幅度提高，在很短时期农业产出大幅度增加，农民收入快速增长，农村出现了一片繁荣景象。不过，分田到户以后农村繁荣景象好景不长，各种问题接踵而至，其中核心是在农业剩余比较少的情况下，农民往往不是“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”，而是“交够国家的和剩下自己的”，却不愿“留足集体的”，甚至连国家的农业税也不愿交，国家从分散农户那里收取税费十分困难。为了调动乡村干部协税积极性，地方政府普遍默许乡村干部搭车收费，结果，到了二十世纪八十年代末，三农形势大幅度恶化，三农工作成为党和国家不得不重新重视的“重中之重”的工作。

分田到户最大的好处是调动了农户生产积极性，问题是，在农民收入较少的情况下，国家从分散农民那里收钱搞建设几乎不可能。分田到户不久，国家还无力为农村提供大量财政资源，就不得不强制向农民收取税费，从而引发严重三农问题。一方面税费收取困难，另一方面各种社会事业建设发生倒退，典型如医疗教育、文化事业，农村水利等基础设施建设更是停滞多年。而且，在农村耕地有限、劳多地少的情况下，农户生产积极性的提高产生了大量农村剩余劳动力，这些剩余劳动力无所事事，也无法组织起来，从而出现了“十亿人民九亿闲”的现象。

分田到户以后取消农业税之前，尽管因为收取农业税费而产生了严重三农问题，总体来讲，村干部还是能收取大部分税费，从而可以筹资举办“一家一户不好办、办不好和办起来不合算”的公益事业，最典型的是集体灌溉。

（三）取消农业税以后的村社集体

进入二十一世纪，中国经济持续增长，城市工商业税收占比越来越大，农业 GDP 占比持续降低，国家具备了取消农业税的条件，并在 2006 年全面取消了农业税及专门向农民收取的各种费用。之前搭车收费的“三提五统”、共同生产费、“两工”义务也随之取消，承包土地农户不再向土地所有者的村社集体承担任何义务，村社集体也不再有任何对农民的强制力，村社集体土地所有权虚化了。在缺少其他集体资源的情况下，村社集体不再具有解决一家一户不好办、办不好和办起来不合算事务的能力，户外村内公益事务陷入无人负责的严重供给不足之中。

取消农业税后，国家为农民提供了越来越多的财政转移资源，主要是通过项目制和直接“一卡通”到户两种形式，而村社集体并未成为对接国家转移资源的单位，结果是，国家向农村输入资源越多，农民的依赖就越严重，国家资源下乡与农民组织能力同步下降。甚至普遍出现了国家公共事业建设项目落地时农民却借机索要不合理高额补偿的情况。取消农业税前向农民收钱难，取消农业税后给农民办好事也很难，其中主要的原因就是在缺少组织的情况下，国家与分散的亿万农户打交道的成本很高，效果很差。

（四）成都城乡统筹改革

2008 年成都城乡统筹改革，政府拿出大量财政资源支持农村建设，在建设农村方面取得了一定成绩，也有不少教训。成都市城乡统筹有三项资源支持农村建设：一是给农户每亩承包地每年补 300 元耕地保护基金，直补到户；二是给每个行政村每年 30 万~50 万元公益事业服务资金（以下简称“公服资金”）；三是通过增减挂钩政策给农村输入数百亿建设经费。

耕地保护基金 300 元/亩每年直补到农户，未能起到任何提高农民主体性和增加农村组织能力的作用，反而成为地方财政的巨大负担。公服资金下达到村，由村民议事会决定进行何种公益事业或公共工程建设。开始时，因为公服资金投入与农民生产生活条件改善关系十分密切，村民议事会就会热烈讨论，并真正形成民主使用公服资金的制度，自上而下的资源输入与农民自下而上的需求偏好表达在村民议事会中对接，国家资源输入提升了农民组织能力。不过，最近几年，因为村庄基础设施大都已经完善，村庄公服资金使用中出现了若干不规范，地方政府因此加强了对公服资金的监管，规定了公服资金使用的严格目标与严格程序，村民议事会决议仅仅是公服资金使用中的一个环节，公服资金越来越类似项目制，从而越来越难以起到提升农民组织能力的作用了。

（五）沿海工业化村庄的集体经济

在已经工业化的沿海农村，珠三角农村和苏南农村农地用于工商用途，从而可以获得远超过农地的土地增值收益，农民因此可以从中受益。土地集体所有制在其中起到了基础性作用。

珠三角与苏南略有不同。珠三角村社集体的主流模式是土地股份制或共有制，即村社集体是土地的所有者，通过招商引资出租土地，获取土地租金，土地租金属于全体村民，村民按股分红。某种意义上讲，珠三角村民成为集体地主，他们有着强烈的增加土地租金以有更多分红的倾向。极端情况下，珠三角村社集体这个集体地主成为土围子，对抗所有村庄以外的力量。

苏南农村村社集体将承包给农户的土地返租，给农户支付土地租金（每年 1000 元/亩左右），并给超过 60 岁农民养老保障（苏州每月 800 元），村社集体将土地出租给外来企业获取土地租金，村社集体土地租金一般不分红而用于建设村庄公共事业，提供村庄公共福利。2017 年笔者到苏州调研，苏州有一个口号“消灭集体收入低于 200 万元的行政村”，即如果有村庄年集体收入低于 200 万元，地方政府就批给建设用地指标，允许行政村建集体楼宇出租，从而获得超出农地的增值收益。苏州地区，同样是基础设施，村社集体强的村庄就用集体资金来建，集体经济实力弱的村庄地方政府就通过项目投入建设，从这个意义上讲，苏州强大的村社集体经济并未成为“土围子”，而是进一步强化了国家在农村的力量。

（六）广东清远农村综合改革

广东清远农村综合改革试点，其中的土地整合与资金整合最值得关注。土地整合即在土地确权时确权不确地，让村社集体具有调整土地的权力，从而解决当前农村普遍存在的农地细碎化问题，以及农地承包者与经营者分离的问题。资金整合主要是通过农户授权形式将国家直补到户的农业综合补贴由村社集体掌握，作为村庄公共事业建设经费。清远农村综合改革大大提升了村社组织的办事能力，激发了村社组织的主体性与活力。

（七）山东农村的土地调整

2016 年农村土地确权以前，山东农村仍然普遍存在土地的调整。按农民的说法，土地是集体的，农民要是没有土地怎么活下去？所以，每隔几年村社集体就要依据农户人口增减来调整土地，多退少补。山东农村调整土地是出于伦理依据，即农民是靠土地养活的，“减人减地、增人增地”是理所当然的。实际上，正是土地调整使山东农村可以顺应大量农民进城和农业生产力发展（尤其是机械化的普及）背景下农村土地并块和集中的内在需要。

更重要的是，借土地调整，村社集体可以对所有农户进行责权利的清算与平衡，从而形成村级治理的基本条件。凡是土地调整顺利的村庄，其基层治理往往就比较好，而基层治理不好的村庄土地调整往往也调不动。土地调整涉及农民利益清算，是村庄多年与各个农户之间收支往来、权利义务之间的总账平衡，是“算平衡账”，正是这个“算平衡账”激活了村庄治理，提高了村庄的组织能力。

三、激活村社集体的关键是“算平衡账”

从以上七个实践中我们可以讨论决定乡村治理的一个关键机制，就是李昌平所讲的“算平衡账”机制。人民公社时期，生产队每年都是要“算平衡账”的，即每年年底要依据公社的规则来算分配，哪一户

有分配，哪一户超支了，依据都是生产队的规定，都要按这个规定来。生产队会计绝对是不敢乱算分配的，因为与农户利益息息相关，农民也会点滴必争，生产队这个集体因此与农户紧密相连，农户对生产队事务是全力参与，积极关心，生产队干部任何谋取私利行为以及破坏公认规则的行为都会被农户强力纠正。

人民公社时期在建立生产队集体与农户紧密关系方面无疑是成功的，生产队是共同生产、统一分配的共同体，这个共同体就可以共同应对户外村内一家一户办不好、不好办以及办起来不合算的事情。

分田到户以后，“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”，这一机制的最大好处是农民有了剩余索取权，从而可以极大程度地调动农民的生产经营积极性。“留足集体”的资源主要用于农村公益事业建设，“户外村内”公益事业和公共工程建设就有了稳定的资金与劳动力来源，也就可以在调动农户个体积极性与保持村庄共同体之间达成平衡。遗憾的是，到二十世纪八十年代末，农业形势不景气，粮价低迷，而地方政府为了加速地方经济发展，不断增加对农民的摊派，最终农民负担越来越重，结果就出现了拒绝“交够国家的、留足集体”的钉子户和无力“交够国家的、留足集体”的贫困户。地方政府为了及时收取税费摊派而默许乡村搭车收费，进一步恶化了农村形势，造成普遍的干群关系紧张。二十世纪九十年代笔者在农村调研，因为负担太重，农民最常讲的一句话是，“我不要承包地行不行？不要地也不缴税费摊派行不行？”，乡村干部的回答是“不行”，因为“大家都不要承包地，谁来承担国家税费摊派任务呢！”

取消农业税后，村社集体不再有权力和能力向农户收取税费和摊派，农民不再承担任何对村庄的公益事业义务，村社集体失去了依据村社集体理性来进行建设的可能性，因为即使全村2/3村民认可且通过了决议来进行的造福全体村民的公益事业，也都会因为没有资源而无法实施。向农户收取“一事一议”经费，只要有一户不同意，村社集体决议就变成废纸。这也是取消农业税以后全国农村“一事一议”基本上都没能进行下去的原因。简言之，当村社集体没有对农户收费或收租（作为集体土地所有者）的权力时，当农户不再对村社集体有义务时，以及村社集体失去筹资渠道时，村社集体就失去了“算平衡账”的条件，村社共同体也就不存在了，即使对所有村民有益的事业也无法做成。其中最典型的表现是因为缺少村社理性，大型水利设施无法与单家独户农户对接，造成农业灌溉水平的大幅度倒退。

为了弥补取消农业税后农村公共工程和公益事业的不足，国家通过项目制直接为农村提供公共品，不足是不同农村差异太大，国家直接提供公共品往往偏离村庄实际，造成投资效益损失。更糟糕的是，国家投入并未能调动村庄和农民的积极性，甚至普遍出现了农民“坐地要价”的情况。村社集体没有权利向农户收取税费，其做出的决定也无法执行，村社集体就与农民利益无关，因为农民所需要解决的超出一家一户的公共事业村集体无能为力。也是因此，农民对选谁当村干部变得漠不关心，村干部越来越成为上级设在村级的代理人了。

取消农业税后，成都通过向各行政村提供相对固定的公服资金，这笔经费必须经由村民议事会讨论决定如何使用。因为村庄有大量需要建设的公共事业，这些事业构成农民生产生活便利的基础，村民议事会因此就会认真讨论如何最有效地使用这笔公服资金。有点遗憾的是，为了防止国家资源的滥用，成都市对下拨到村的公服资金用途进行越来越严格的程序规定，公服资金越来越不好用了，村民议事会的讨论越来越成为公服资金中的一个环节，而不再是只要经过村民议事会讨论公服资金就可以合法使用于村民认为应当使用的地方。

自上而下的公服资金下拨到村，由村民议事会来使用，还存在一个问题就是农户只有权利，没有责任和义务，从而降低了一般农民对公服资金的关注力度，这也是为什么会出现村干部滥用公服资金的原因，村干部和村民议事会在算账时，都是算国家资源的账而不是农民自己的利益，这个账就容易算成对国家资源的算计。

沿海发达地区农村，农地非农使用产生了大量增值收益，这个增值收益以地租的形式进入村社集体收入，从而让村社集体具有了可供村民分配的资源。因为工业化路径的差异，珠三角地区一般都是通过土地股份制来分配资源，村民成为集体地主。苏南则通过返租倒包形式为农户提供土地租金和养老保障，而将超出农业租金部分的土地非农使用增值收益留在村社集体，这种村社集体资源在很大程度上被地方政府掌握，主要用于建设公共事业，从而加强了地方政府对村社集体的支配能力。

也就是说，在沿海先行工业化的农村，农地非农使用的增值收益使村社集体不用向农户收钱就可以获得用于村庄公共事业建设的资源。相对来讲，珠三角农村农民更认为村社集体的收入就是每个农户集体所有土地出租产生的，所以更应当分配到户；苏南农民则认为返租土地时已支付土地租金和养老保障，土地非农收益不再是自己的，所以对土地分红诉求不高。表现出来就是，珠三角的农地非农使用增值收益更多分红到农户，苏南农村则更多用于建设公共事业，村民算平衡账中也一般只算利益而不算义务与责任。

广东清远农村综合改革比较有趣，因为清远市通过土地整合与资金整合重建了村社集体的筹资能力与调整农民利益的能力，也就是算平衡账的能力，从而具备一定的集体理性来解决一家一户不好办的事情。

山东农村保留调整土地的权力，是通过伦理话语来保留村社集体对分散农户的一定强制力，从而有能力回应农户的诉求，解决单家独户不好办的事务。

以上七种实践按算平衡账的机制如表 1 所示：

四、再造村社集体

激活村社集体最重要的有两条：第一条就是村社集体必须要有资源，第二条是村社集体资源的分配与使用要与村社成员利益建立起基于公共规则与共识的联系。其中最重要的是“算平衡账”，从而可以强制调整村民之间的权责利关系。一旦村社集体具有资源，又建立了使用集体资源的公共规则，村社也就可以具备公共理性，就可以解决一家一户办不好的公共事业。

在当前占全国绝大多数的普通农业型村庄，村社集体不可能获得沿海工业化农村土地非农使用的增值收益。新中国成立以来，村社集体所获收益主要来自集体土地。现在的问题是，取消农业税以后，村社集体不再有向农户收取费用的权力和能力。因此，要重建村社集体的资源能力，主要办法可能就是如清远市农村资金整合中将之前国家直补到户的农业综合补贴收归村社集体，或如成都市将每亩承包地发放到农户的 300 元耕地保护基金改为发放到村社集体。总之，在当前国家资源较多，对农村财政支持能力较强的情况下，完全可以通过国家财政支持形成村社集体的资源与收入。比如，国家可以设定每亩 300 元的财政补贴直接补到村社集体，相当于村社集体向承包土地农户收取每亩 300 元承包费。同时建立基于土地集体所有制的公共规则，比如可以对“三权”分置的农地进行赋权，农地“三权”分别为“集体所有权，农户承包权，经营权”，每一项权利赋值为 1 分，农户承包土地并耕种，每亩土地就得到 2 个赋分，承包土地农

户自己不种地而进城务工，农户就将土地经营权交还村社集体，村社集体依据算平衡账情况给让渡经营权的承包农户一定土地租金补偿，村社集体再将收回的经营权招标出租出去，本村社集体成员具有优先招标权。让渡经营权外出务工的农户可以随时回村要回经营权，前提是，因为土地是生产资料，只能自己耕种，不能私下流转。这样，我们才有可能构造一个主要通过集体土地赋权所形成的分配集体资源的公共规则，或算平衡账的公共规则。

例如，一个村社集体有 300 户，3000 亩承包地，假定每户人口和承包地面积都一样，全村共有 150 户进城不再种地，有 120 户只种自家承包地，有 30 户（中农户）不仅种自家承包地而且通过招标优先获得进城农户退给村集体的土地经营权，则每一户的土地权利赋分如下：

这样就形成一个依据农户土地权利赋分所产生的分配规则，农户依据自己的土地权利赋分来参与村社集体的再分配或算平衡账，所有村民都与村社集体之间建立起制度化的利益联接，村社集体则在被授权情况下，可以为村社公共事业建设筹资。村社集体与所有农户都建立起来密切的利益联系。如此一来就可能激活村社集体。一旦村社集体被激活，就可能产生两个方面的作用：一是具有回应农民需求偏好的能力，二是具备对接国家资源包括项目的能力。

从第一个作用来讲，因为村社集体具有筹集资源能力以及再分配资源的能力（算平衡账的能力），且国家不仅不像人民公社时期和取消农业税前向村社集体或农民个人收取税费，而且有大量资源转移进入，村社集体就有了回应农民需求偏好的能力。在农地回归生产资料本质的条件下，村社集体有能力通过土地调整来解决当前全国农村因为农民进城造成的农地细碎化问题。村社集体通过土地并小块为大块，可以在村社内部形成适度规模经营，形成中农群体，同时具有一定的提供村庄公共品的能力，比如组织集体灌溉的能力，从而可以在相当程度上解决当前中国农业中的地权分散与地块分散的问题及解决谁来种田的问题。当然也可以解决进城农户返乡保障的问题。

从第二个作用来讲，一旦村社集体具有再分配能力，村社集体就可以具备对接国家资源与项目的能力。典型的比如，国家项目在村庄落地，村社集体就可以通过调整土地、动账不动地来平衡村民之间的利益，防止农户坐地要价。正是一个具有利益再分配能力的村社集体可以成为国家资源在农村落地的基础条件，乡村振兴战略中必定会有越来越多的国家资源下乡，前提必须是国家资源对接到村社集体而非分散农户。

乡村振兴战略必须要以建立农民的主体性为前提，真正能成为乡村振兴主体的是村社集体而非个体农户。在已经形成全国统一劳动力市场的条件下，在农民具有完全的市场流动权利的条件下，农户是市场经济中的主体，而只有村社集体才是乡村振兴的主体。再造村社集体是实施乡村振兴战略的基本条件，再造村社集体的最大制度优势正是集体土地所有制，最大的时代条件则是中国已经进入大量国家资源下乡而非国家从农村汲取资源的时代。当前中国农村要解决的问题是从过去向农民收钱难转变为给农民发钱难。以土地集体所有制为基础来激活村社集体，就为国家向农村投入资源，振兴乡村提供了基本的组织基础。再造村社集体是实施乡村振兴战略的关键。

（作者：曾为华中科技大学特聘教授，现为武汉大学中国乡村治理研究中心主任、博士生导师。本文选自《南京农业大学学报社科版》2019 年第 3 期）

农村改革的政治逻辑

赵树凯

农村改革何以成功？学界寻找解释，通常着眼于改革行动者，即聚焦于参与改革的各種政治力量。这种分析视角至关重要，但还不够。在若干时代，改革者常有，但是改革成功不常有。因为改革还需要特定的政治条件，改革参与者的活动离不开这种政治条件。考察农村政策演变过程可以发现，改革所以发生，是因为出现了一种宽松的政治空间。这种考察可以展示改革的政治逻辑。

—

中国农村发展 70 年，道路很不平坦，有辉煌时期农民心情舒畅，生产蒸蒸日上；也有困难时期，经济凋敝，甚至野有饿殍。原因在于政策安排。所谓改革，就是根本性政策转变。1980 年代农业家庭经营制确立，堪称划时代的政策转变。家庭经营重构了农村经济制度，人民公社再造了基层政权。在此基础上，允许私人拥有大型生产资料、允许雇工经营、允许外出务工经商，奠定了市场经济基础。如果历数中共建政以来农村社会之变局，最大者非此莫属。

1958 年 12 月，中共八届六中全会通过《关于人民公社若干问题的决议》，指出：“根据马克思列宁主义的理论和我国人民公社的初步经验，现在可以预料：人民公社将加快我国社会主义建设的速度，并且将成为实现下述两个过渡的最好的形式，即第一，成为我国农村由集体所有制过渡到全民所有制的最好的形式；第二，成为我国由社会主义社会过渡到共产主义社会的最好的形式”。文件还说，“现在也可以预料，在将来的共产主义社会，人民公社将仍然是社会结构的基层单位。”（中共中央党校出版社 1981 年 10 月出版，国家农业委员会办公厅编？农业集体化重要文件汇编？下册第 112 页）。

关于人民公社制度的构思，也是关于中国社会发展的宏伟构想，期间高层经历了若干次会议讨论，调集了那个时代最懂马列的政治家和理论家，堪称历史发展道路的大设计。但是，人民公社被农民无情地抛弃，不仅没有成为通向共产主义社会的“金桥”，反而成为一段充满痛苦记忆的历史弯路。可以说，家庭经营摧毁人民公社，也摧毁了一整套革命建设的理论逻辑，标志着一代人政治理想破灭。

农村家庭经营制建立，是简单的生产组织方式变化，也是深刻广泛的社会政治转折，还是旧意识形态破产。改革之难，植根于此。家庭经营制不仅奠定了新的农村经济制度和政权格局，而且超越农村，撕裂了旧的城乡关系，推进了城市改革。八十年代以降，改革虽不乏建树，但难以相提并论。改革经验显示，人的理性有限，无法依靠某种思想理论去设计社会发展及制度，而要尊重人民的创造和选择。

变革为什么发生在八十年代？追溯历史会发现，在六十七十年代，甚至更早的五十年代后期，一些试图突破人民公社体制的冲动就不断出现，有的甚至一度相当强劲，但都归于失败。作为重要高层智囊，杜

润生主持了八十年代农村政策研究，曾多次说：这场改革是“无心之作”，是“有心栽花花不开，无心插柳柳成荫”。本来，中央高层的政策设计，是在人民公社体制框架内适当放宽政策，但是未料想包产到户横空出世，从根本上彻底推翻了人民公社。历史上的大变局。将近四十年过去，中国农村社会依然运行在这场演变而形成的基本治理格局之内。关于这场变革的发生过程，虽然已经有若干回忆和研究，但是，追究政策演变的政治过程，探究改革发生的政治逻辑，学界的努力仍然不够。

二

通常，人们主要从改革参与者角度解释改革发生。

（一）关于中央领导

这种解释强调中央高层的号召指导和政策安排，甚至认为是中央领导层的政策设计。谢淑丽的研究（1990）、傅高义的研究（2010）等都有很多分析。洪源远（Yuen Yuen Ang）在新作“中国如何跳出贫困陷阱”（How China escaped the trap, 2016）中，则总结为“中央引导创变。”

从八十年代农村改革进程来看，没有哪条重大政策创新是来自高层设计。农村改革开始时，十一届三中全会还没有召开。更重要的是，这次会议文件明确规定“不许包产到户”，依然认为人民公社制度适合中国的生产力水平，高度强调要巩固人民公社制度。包产到户大规模出现以后，直到1980年秋天，中央文件还规定只有“三靠”（即“吃粮靠返销、生活靠救济、生产靠贷款”）的贫困地区可以搞包产到户，一般地区不要搞。允许“三靠”地区包产到户，也非有意于先“试验”而后推广，而是减轻中央财政负担的权宜之计，设想三五年之后再回到人民公社集体经营。直到1981年3月，关于一般地区不要搞包产到户仍然是中央政策的基本原则。包产到户势不可挡，突破了“三靠”限制，使得既定政策原名存实亡，中央才在1982年一号文件宣布由农民自主选择。1983年1号文件，则从理论上追认并提升为“中国农民的伟大创造”马克思主义合作化理论在中国的新发展。关于雇工的政策也是这样。最初，部分中央领导认为“雇工”属于剥削，不符合社会主义制度，要求纠正，有研究人员从马克思《资本论》中找出曾有“四个帮工，三个学徒”不是剥削的说法，中央文件遂规定雇工“不能超过七个人”。后来这个限定被突破，高层曾经一度试图再加新限定，但是大势所趋，无法约束，政策限制不了了之。在改革过程中，面对基层的创新突破，中央领导层的政策倾向也是分化的，就支持者而言也有快慢之别，后来则解释为“认识需要过程”。坚持反对到底者，也不乏其人。

德国学者韩博天在《红天鹅——“中国非常规决策过程”》（Red Swan, Sebastian Heilmann, 2018）中，把中国改革决策特点概括为“分级制试验”，即“中央确定政策目标，政策实施的工具却是由地方自己摸索和尝试，最后才在全国范围内推广”。但是，从农村改革进程来看，改革的关键性突破并非如此，中央高层并不存在所谓“分级制试验”的政策设计。如果说存在某种“分级制试验”，也是在改革获得根本性突破之后。

有一种说法认为，八十年代所以能制定出好政策，是因为领导重视农村农业，深入基层调研。这个说法听起来很有道理，但是，如果联系历史来分析，其实也不尽然。毛泽东本人早年起家于农村调研，开辟

了党的农村调查传统，建国后，经常安排派身边工作人员到农村去，绕过体制性程序直接了解情况。1955年下半年，为推进农业合作化，毛泽东亲自选编调研报告176篇，成《中国农村的社会主义高潮》一书，并写“编者按”104篇和全书序言；1958年推进人民公社化，多次到农村考察做出部署；1961年亲自召集多次座谈会，主持讨论修订《人民公社条例》（通常称为“60条”），确立了人民公社体制。毛泽东本人还经常直接找基层官员深谈，如纪登奎在河南担任地委书记时曾十多次被毛泽东召见，每次谈四五个小时。从其他领导人来看，不论五十年代，还是六十年代，副总理谭震林、邓子恢等人，农业系统的部长们，都曾进村蹲点，通常一次长达一个月，而且多数情况用化名。1961年刘少奇本人曾回到家乡驻村一个月，1963年让夫人王光美住在农村搞四清。1970年初，分管农业副总理、农业部长都曾在山西昔阳县、大寨村蹲点。陈永贵本身就是农民，担任副总理后也经常跑农村。陈永贵提出县级干部每年参加生产劳动一百天，公社干部二百天，大队干部三百天，成为中央对基层官员的硬性要求。但是，凡此种“深入农村”举措，未能保证政策符合实际，相反，越是“深入农村”，政策越是脱离农民，甚至走向农民对立面。

总体来看，建国初到改革前，不能说中央领导不深入农村，一段时间内中央还要求官员与农民“三同”（同吃、同住、同劳动）。可以说，这种“深入”程度为改革时期不能比拟，改革时期的领导人也没有达到这种“深入”。万里在安徽，经常只带秘书进村走访，但从未驻村。可见，从领导方法上来解释改革发生也有诸多勉强。

（二）关于农民

“包产到户”是农民的发明创造，也是农民推动了新制度确立，所以，将改革成功归结为农民，根本道理上是对的。但是，如果展开高层政策过程，探究政策过程的政治逻辑，则不能用农民决定论来归结。

研究界有部分学者从农民角度来解释改革，如美国学者柯里河有《中国农民的权力》（*Peasant Power in China*, Kelliher, 1992），周晓《农民怎样改变中国》（*How the Farmers Changed China: Power of the People*, Kate Zhou, 1999），都强调农民作为政治力量在政策博弈过程中的关键性角色。如果讲历史发展的大道理，这当然没有问题，中央文件也高度肯定农民的作用。确实包产到户是农民发明，也是农民从根本上推动。但是，问题并不这样简单。

历史地看，坚持农业搞家庭经营，进而搞自由市场，是农业集体化以来农民持续的要求，而且不断有所突破。1957年进入高级社不久，就有一些地方农民搞了包产到户。1958年人民公社、大跃进导致大饥荒，1961年后安徽出现大面积包产到户。集体化时期长达二十年，农民要求家庭经营的要求持续的存在，但是，为什么农民过去没有成功，而在八十年代之初成功了？这其中一定有另外的因素在其作用，即特定的政治历史条件。也就是说，仅仅锁定在农民身上找原因是解释不了改革何以发生。

问题还在于，农民虽然是根本性、基础性的改革推动力，但在特定的政治过程中，农民从来不是具有政治能动性的力量。在政策制定的政治性程序中，农民从来没有独立的位置，无法自己表达政策立场。或者说，在特定的政策制定过程中，农民通常是缺席者，并没有真切实在地参与政策决定的政治博弈过程。在政治高层，往往不同政策主张者都声称代表农民。考察具体政策过程，农民原本不是政治舞台上真正角色。他们对于政策过程的影响，不是直接实现，而是通过政治人物实现。

（三）关于地方领导

基于政治体制，省委书记对于一省，地委书记对于一地，县委书记对于一县，往往是政策制定的核心角色。追溯改革突进过程，不能忽略这些地方主政官员的魄力、勇气，如民谚所说“要吃米找万里”，足见万里对于安徽农村改革的重要。地区、县和公社一级都产生过一些勇于改革创新者。但是，如果放在更大历史背景下来理解地方官员作用，则情况并不这样简单。

海外有学者很早就看到了地方官员的独特作用，并从推进家庭承包政策进程的官员态度不同来解释改革的地方差异。如春的《控制与自主：后毛时代非集体化的领导和执行》(Central Control and Local Discretion in China: Leadership and Implementation During Post-Mao Decollectivization, Chung, 2000)。这部著作主要分析安徽、山东和黑龙江三省主要领导的不同政策主张，如何影响了全省的改革进程，非常令人启发。但是，如果放到更宽广的政策演变历史时空中，则发现不能过度解读地方官员在改革决策过程中的作用。

上世纪五十年代后期人民公社化、大跃进后，农村出现大饥荒，1961年安徽省委第一书记曾希圣积极推行包产到户，农民拥护，绩效奇佳，但一年后即被迫“改正”。河北张家口地委书记胡开明，也曾经主张搞包产到户，被高层领导指责为“胡开明”。那两年很多地方官员主动推进包产到户，放宽经济政策，但并没有演变为持续而普遍的改革。在安徽，1980年1月初万里主持省委会议同意包产到户，但他离任后随即受到新任省委书记的批评纠正。1980年3月，万里进入中央书记处书记分管农业，一段时间内工作陷入被动，“包产到户”受多方压制，他晚年回忆说是“动辄得咎，工作非常困难。”即便在整个人民公社时期，有改革思想和突破性举动地方官员大有人在，但是，改革却并不随时发生，尤其是成为大势。所以，强调地方主政官员虽然作用巨大，但是难以解释改革发生。

（四）关于政策智囊

这种观点强调，改革是因为有好的政策研究机构，即好的决策“参谋”。美国学者傅士卓《中国改革的困境》(Dilemmas of Reform in China, Few-smith, 1994)。强调了一些青年学者的作用，特别是包括社会科学院农村所的发展所收集和传递数据并在中央领导影响决策的作用。

很多人知道，八十年代“中央农村政策研究室”连续起草五个一号文件，创造了改革历史上的辉煌。因此，在改革史研究中，很多学者认为政策研究机构至关重要，甚至把改革首功归为智囊人员。但是，如果联系历史可以发现，情况并非这样简单。很多人不知道，这个研究室前身是国家农委，其主体研究人员在起草五个一号文件的班子之前，也曾连续起草否定包产到户的文件。万里在安徽时，对这个机构很不满意。1981年春，万里曾严厉批评“农业部门思想僵化”，“是左的思想路线的顽固堡垒。”这年七月，万里听农口十余位部长汇报，说：“我兼农委主任，与农业部门没有共同语言”，并表示要做机构调整。在农村改革过程中，政策研究部门经历颇多曲折，不少人的表现颇可玩味，后来人们一些回忆文章往往有所隐晦。

不论是农委时期（1979-1982年），还是农研室时期（1982-1989年），杜润生都是政策研究领军人物。上世纪五十年代中期，杜润生追随邓子恢，反对过急过快的合作化，被毛泽东贬斥为“小脚女人”之类而调离。1979年初杜润生回到农口。农委之初，杜润生发表文章讲话反对包产到户，后来，负责起草了

一系列受到高度评价的改革文件。杜润生从事政策决策中的曲折经历，从一个层面显示了改革决策的政治过程及其内在逻辑。

从更长历史时段看，从1953年到1962年，邓子恢担任部长的中央农村工作部提出的系列政策主张是正确的。邓子恢革命资历高深，敢于坚持意见，长期受到压制，但是不改初衷，多次上书陈词，1962年8月曾与毛泽东彻夜长谈，主张包产到户，但被毛泽东批为“十年来没有干一件好事”，农村工作部随即撤销。1981年，中央为邓子恢平反。不论是邓子恢和中央农村部的经历，还是杜润生和国家农委、中央农村政策研究室的经历，都说明，同样一个人，同一个机构，在不同历史时期，作用不同。所以说，智库本身并非改革关键性因素。

总起来看，不论是农民，还是地方官员，也包括政策研究者，长期以来就有包产到户的主张，但所有努力都归于失败，进入七八十年代之交改革才得以发生。这是需要探究的大问题。

三

研究改革成因，当然需要首先聚焦改革参与者，即着眼于农民群体、中央领导、地方官员和政策智囊等政治力量的表现和贡献。但把某种改革参与者与改革进程归结为线性关系，则解释层次难免浅薄。所以，探究改革成因需要一种新分析视角，即超越特定改革行动者。这种视角并不忽略各类改革力量自身，但更强调考察改革参与者的互动过程以及行动体系的结构关系。用这种视角考察发现，政策转折在根本上是因为高层出现了多元政治结构，或称多元权力。这种权力结构形成新的政治空间，包容吸纳改革政策倾向，为新的政策主张提供了生存机会。

中国农村改革快速推进，发生在七十年代末到八十年代初中期。从1976年秋毛泽东去世，到1980年春中央书记处成立，是华国锋主导农村政策制定。在这两年里，中央层面关于政策意见基本一致，并无“改革”声音。在地方则不同，从1977年下半年开始，中央的农村政策取向在地方上遭遇异议，发生一定程度脱节，主要是万里主政的安徽、赵紫阳主持的四川、池必卿主持的贵州、周惠主政的内蒙等。这种情况出现，不是因为中央政策本身松动，而是因为高层权力结构出现多元化。基本标志是，随着1977年夏天邓小平复出，华国锋的一元化权力式微。虽然邓小平当时并没有提出新的农村政策主张，但新的权威人物并肩而立，为地方领导人政策上自作主张提供了政治空间。

多元权力格局成长于1978年冬十一届三中全会，从体制上正式形成于1980年春十一届五中全会，贯穿于整个八十年代。根据高层关于中央领导体制“集体接班”的共识构想，五中全会产生了中央“两线”权力格局，即中央领导层分为“一线”和“二线”。“一线”是中央书记处，领导人年富力强，二线是中央政治局及常委会，领导人资历高深。在高层政治结构中，一线二线的权力位势有轻重之分，即原则上一线服从于二线，一线遇到重大问题需提请二线最后决定。但是，在实际决策过程中，两线领导之间有一种明显的平衡作用，哪些问题一线自己决定，哪些问题提交二线决定，主要依托一线主要领导人的考量取舍。与此同时，不论在一线领导层内部，还是在二线领导层内部，也都存在一种制衡格局。一线领导人中，有胡耀邦、赵紫阳、万里等，还有姚依林、胡乔木、邓力群等；二线领导人中，华国锋在1980年12月彻底退出决策层之后，有叶剑英、邓小平，还有陈云、李先念等。不论一线领导层内部，还是二线领导层内部，

都不是高度整合的，而存在政治理念和实际政策主张的竞争制约。这是一种平衡而开放的政治格局。在这种政治格局之下，权力结构交错制衡，形成了相对开放的政治空间，理念迥然相异的政策主张，都可以在中央领导中得到支持。地方由此而具有政策自主。这种地方政策自主，直接为基层农民的各种体制突破行为提供了宽松环境，也成为农民的政策自由，由此形成中央和地方之间的新型互动关系。在这个过程中，地方的政策自主性，农民的强大力量，不断得到展现，并成长为政策创新。地方创新的成长，进一步支撑了高层中创新支持者的主张，新的政策得以在中央层面被吸纳，从更大范围推动了改革。可以说，高层政策纷争，客观上为地方改革提供了平台和空间。

整个八十年代，高层持续存在政策主张分歧且彼此不能说服。伴随着政策意见争执，不断出现僵持、妥协局面。纷争根本解决，并不是因为一方说服了另一方，达成了一致意见，而是因为，当高层争论还在持续，意见莫衷一是，地方上突破创新迅速推进，呈现不可挡之势，成为发展主流。趋势和方向已在生活中强劲展现，承认、支持遂成政策的不二选择。基层创新突破的强大势能和宏大场面，为高层改革支持者提供了强大支持，进而促成了改革政策的主流化。农业家庭承包经营从萌生到席卷全国，政策上从严厉否定到高度肯定，历经三年曲折，最清晰地展现了这样一个政策创新轨迹。其后，雇工经营、农民进入非农领域、小城镇发展等政策突破过程，也都是体现了这样一种演变路径和逻辑。改革政治空间的形成，是基于新的高层政治结构，即多元化的权力结构和政策理念形成。改革发生并成功的政治逻辑就在其中。

八十年代高层政治的开放局面，或称多元结构制衡格局，并不是哪个人刻意设计的，也不是高层领导人内部协商而成的，而是在特定历史条件下权力结构不断演化过程中形成的，可说是一种妥协的结果。甚至说，这种情况高层无人满意，都是情非所愿。但客观上成为一种适宜于体制创新的理想状态。

八十年代农村政策过程显示，改革需要宽松的政治空间。政策创新需要有竞争性政治条件，不能有绝对权威。多元权力关系是政策创新的政治平台，也是改革的历史空间所在。改革发生，不仅因为出现了某些锐意改革的政治力量，而且因为出现了某种政治结构演变。这种历史条件成为适宜改革的政治环境，为改革提供了政治空间或政治机会。进一步说，改革发生，不仅需要特定改革力量出现，而且需要特定的政治空间。有了这种政治空间，改革行动者才得以展现力量；没有这种政治空间，则各类改革者难成其事。换言之，各种改革取向的政治力量总是存在，但是，改革并不总是发生，这是因为改革力量要上演“改革”大戏，还需要特定的政治条件。这种条件主要是政治结构的开放性，即包括高层的权力结构，也包括意识形态。有了这种政治开放性，改革才有政治空间，不同的政策主张才得以自由表达，政策竞争才能出现，改革力量才得以付诸行动，改革的社会经济成效才能形成。相反，如果政治结构高度板结，官员只能按照统一政策规制来行动，智库只能按照统一的政策导向做出建议，基层没有自由选择政策或者创造新制度，则改革难以出现。所以，深化改革，其行动原则要如习近平总书记在十八届中央深改组第七次会议上所强调的，“要鼓励地方、基层、群众解放思想、积极探索，鼓励不同区域进行差别化试点，推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。”

（作者单位：国务院发展研究中心。文章来源：《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2020年第2期）

对脱贫收官工作的几点建议

郭书田

一、今年是脱贫收官之年，做好收官工作至关重要，意义重大，为此建议：

（一）严防虚报。对上报“摘帽”的，上级主管部门要严格核查，未经核查的不予认可。凡发现有弄虚作假的，发现一起立即严肃处理一起，绝不宽恕。各级纪检部门对此要承担责任，宣传部门把好“窗口关”，防止失实。

（二）省、地、县、乡、村五级都要无例外、认真地从本地实际情况出发，总结好脱贫的具体经验，有一说一，有二说二，经得起检验，防止虚夸。特别要注重总结由“输血型”转为“造血型”的具体经验。

（三）防止反弹。对虽已脱贫而不巩固的要采取预防措施。对已经出现反弹的必须立即上报，采取有效的补救措施，不许不报。

（四）在总结经验的基础上，提出人均年收入高于 2300 元的奋斗目标与措施，纳入“十四五”计划之中，加以落实。

二、现行脱贫标准是 2010 年提出的人均年收入不低于 2300 元，日均消费相当于 1 美元，是很低的，是解决绝对贫困问题的指标，而相对贫困与低收入人群主要在农村数量很大。作为第一目标，即在现有基础上增加一倍，人均年收入不低于 4600 元，也就是世界银行提出的人均日消费不低于 1.9 美元的国际标准，纳入“十四五”计划之中。浙江省于 2015 年已在全省范围达到这个水平。

三、我国地区之间的自然条件与经济社会发展水平差异甚大，在高收入地区也有部分低收入人群，在低收入地区也会有少数高收入人群。在政策上要区别对待，分类指导，不搞一刀切。在“十四五”计划中对东、中、西部不同地区要有不同的比较具体的措施。

四、在“十四五”计划中要特别重视城乡居民收入差别过大问题。坚持“两高”方针（农民收入增幅高于 GDP 增幅与城市居民收入增幅）缩小差距。特别是在党的十八大以来，差别由 3.33:1 降至 2.56:1，成绩很大，但差距仍居高位。建议年均缩小程度由 0.1 增至 0.2，即增加一倍，到 2025 年缩小为 1.5:1，即 2030 年基本拉平，作为第二步奋斗目标。

五、联合国开发计划署制订了人类发展指标，除收入外还包括教育、医疗、住房等，近些年特别是十八大以来，在这方面做了大量工作，成效显著，但由于基础太差，解决起来难度也很大。人类发展指标我国在 189 个国家与地区中排名为 86，是比较靠后的，重点与难点都在农村，建设在“十四五”计划中要有综合性指标，与乡村振兴战略紧密结合起来。

（作者：原农业部政策法规司长，高级经济师。2020 年 7 月 26 日）

青藏高原上的网围栏错了吗？

孙 建

带着蒙古高原的信仰出发

《狼图腾》里的东乌珠穆沁辽阔的草原，那是我的家乡，从小我就与草原、羊群、白云蓝天为伴，对草原有着浓浓的眷恋。天边草原乌拉盖不仅给了我朴实的信仰，也给了我真性情。草原不仅在精神层面令人获益无穷，在物质上也非常慷慨，特日勒格（蒙古袍）、查干伊德（奶食品）和格尔（蒙古包）等都是长生天下那绵延万里草原的恩赐。

草原人对自然和生命存满了敬畏之情，因而也诞生了众多生存智慧和生态法则。例如在草原深处的毡房周围，牧民会挖一条深沟，其功能就是防火，一旦毡包起火，可以防止火势扩散波及更大面积的草场。反之，一旦外面草场着火，火势也闯不进居住的毡包，可以保护生命。此外，每年春季，我们要给羊的脖子上挂一个轻快的小罐子，罐子底部开一些小洞，里面装上草种子，这样羊可以一边吃草，一边种草——为自己的索取买单，这是不起眼，但非常了不起的智慧。

我们也从小就传承保护草原的文化和思想。我所理解的对幸福生活的追求就是热爱自然、保护自然，珍惜来之不易的大自然的恩赐，让我们索取的欲望与自然馈赠平衡。比如，我父亲就坚决不允许我们挖药草，他的理由是一旦挖开草皮，羊蹄子会因为插入洞里而折断，另外草皮被破坏后很难恢复原状。后来，当我行走在青藏高原上，遇到破坏的草皮就尽量把它回填成原状。类似这些对草原保护的理念很多，它深切地渗透到了每个苏木嘎查（乡、村）、乃至热爱草原的牧民们的血液里。

然而，记忆中，时常有排山倒海的围栏一片一片的扑面而来，让我越发关注家乡草原的未来。在 90 年代末期我读高中的时候，围栏就很普遍。那个时候，我非常讨厌它们，很多围栏把路都截断，每次回家要绕很大的圈子，不能“信马由缰”了。要知道没有围栏的草原，可是真正的“条条大路通罗马”。围栏之前，我家的羊到了邻家的草场，邻家的牛到了我家的草场，大家都无所谓。至于两家之间的边界设置就更简单了，邻里之间相互理解和包容，隔几年丈量一次土地，都是用步子量，数够了，就放一块大点的石头，或者打个木桩。而后来，边界全部被围栏代替，牧民们彼此交流也少了，突然某一天发现牛羊数量也激增。越来越多的围栏，让回家的路变得更为困难（我大学毕业回家，还闹了个笑话，差点没有找到自己

的家)。当初，根本没有意识到围栏对草地生态系统带来的各种影响，直到读博期间，探索青藏高原，才逐渐对围栏有了较为深刻的理解。

为青藏高原而来
来自特提斯海的你，
从奥陶纪缓缓走来，
5 亿年，
凝固了多少沧桑？

没有亲吻，
仅一回眸，
收割了，
无数热烈的信仰。
手握广袤和荒凉，
从此，
在高原，
放牧一生的时光。

写下这段诗歌的时候，我已经在青藏高原开展高寒植被地理格局研究近 10 个年头了。这十年，足迹踏遍了高原每一寸土地，从祁连山下到三江之源，从金银滩到年宝玉则，从纳木错到狮泉河，从夹贡嘎雪山到冈仁波齐，踏歌而行，一路追寻高原的沧桑。

这十年，目睹了高原经济的腾飞，也看到了卓有成效的青藏高原生态工程发挥的生态安全屏障作用，也体会到全球气候变化和人类活动给高寒草地保护提出的新挑战。例如，有高原小精灵之称的高原鼠兔被很多人当做破坏草地的“凶手”，也有科学家指出，毒药灭鼠导致它们的天敌如藏狐和大鸺等锐减才加剧了草地生态系统的退化。这些都是草地食物链出现断裂造成的，用生态的手段去解决生态的问题可能更合理一些。再譬如，毒杂草狼毒的大量出现被认为是草地退化的象征，其实这又何尝不是保护草原呢，防止牛羊啃食和踩踏，休养生息，以恢复地力。

一个区域发生的生态环境问题绝不是单一因素引起的，而是多个因素叠加、串联和多米诺效应造成的，而这种情况在青藏高原更为复杂。

围栏之惑

高原奔波多年，真正开始关注围栏问题是源于 2016 年，那时，我参与了针对西藏和黄河源的草地退化和恢复的国家重点研发计划项目。2019 年，在第二次青藏高原综合科学考察研究项目生态安全屏障优化体系的支持下，我开始对围栏做全面的理解和调查。此外，调查中经常看到大型野生哺乳动物被挂死在围栏上，令人感触很深。

国家开展围栏禁牧的出发点是好的，就是要保护和恢复那些退化的草原，实现草地可持续利用。然而，从其 2003 年全面实施以来就被广泛关注，它改变了千年来形成的“逐水而居，逐草而牧”的传统游牧模式。最近几年，随着围栏年限的增加，围栏效应更加凸显，针对其生态效应研究报道很多，大多研究从单一的角度探讨和比较其利弊，尚缺乏综合而全面的分析，特别是关于围栏对高寒草地生态系统功能及其对牧民认知的影响，人们的认识还很有限。因此，我们就有了综合多个方面，探究围栏作用的想法。试图回答两个问题，围栏到底有没有用？如果有用，如何才能高效地发挥围栏的积极作用？

我和我的十几位学生设计了 2018 和 2019 年的青藏高原围栏样带调查。调查实施历时 4 个月，行程 3 万 5 千公里，我们对区域的围栏进行了全面的摸底；在四川省、青海省和西藏自治区 42 个县进行问卷调查，收集了大量的数据、照片和档案；我们对公开发表的关于围栏的资料，进行数据提取、比对和分析；使用网格分析评估大型野生动物与围栏的关系，比较分析了围栏与非围栏区域的放牧压力，梳理了牧民关于围栏的认知，综合国家在围栏工程方面投入等信息，试图综合地去评定围栏的作用。

围栏工程的两面性

我们发现围栏禁牧时间为 4 年和 8 年的，可以有效地促进高寒草甸以及草原的地上植被生长，但是更长时间的围栏并没有带来任何生态和经济效益。针对围栏与野生动物冲突的问题，我们除了直观展示现场照片外，还计算了围栏的联结度，模拟了野生动物与围栏的关系。结果发现围栏限制了野生动物的活动范围，特别是大型野生哺乳动物，长期围栏还会进一步切断物种的基因交流，可能导致某些物种退化。此外，围栏的面积扩大，一定程度上增加了非围栏地区的放牧压力，也加剧了野生动物与人类的冲突，野生动物伤人、伤家畜的事件频发。问卷调查发现，尽管地方政府和国家财政投入巨大，但是牧民的满意度并不高，倾向于游牧的家庭不少。因此，我们建议在适当的情况下，应鼓励传统的游牧方式，在退化的草地上应该且务必采用短期围栏（4-8 年），在重要的野生动物栖息地应避免使用围栏，如若尔盖湿地、三江源国家公园和羌塘自然保护区，特别是受保护的大型哺乳动物分布的区域。总而言之，只有把围栏当做草地恢复过渡期而非永久性使用的措施，它才是有益的草地管理手段。

尽管我们首次综合评估了青藏高原围栏工程效应，通过数据证实了围栏的积极作用和负面效应，为后期进一步制定科学的方针政策提供了重要的证据，但这绝不是最终的结论。全球变化时刻影响着生态系统的循环、发展和演替。为了提高围栏效应评估精度，服务青藏高原高寒草地可持续管理，未来应该设置标准化围栏观测样地，且观测样地需要多点分布，覆盖整个高原区域，设定精确的牛羊数量等统一标准并开展长时间序列的跟踪研究。

特别要提出的是，探索生态环境的奥妙，单纯的几个点位观察是远远不够的，特别是在地貌复杂、气候寒冷、生境严苛的青藏高原。青藏高原生态系统类型多样，理解高原的植被地理格局显得尤为重要。喜马拉雅、喀喇昆仑山和昆仑山的联结，阻挡了印度季风和西风对青藏高原的水汽输送，在高原“抽气系统”的影响下，来自东亚季风带来的水汽被源源不断地抽提到高海拔的青藏高原，从第一阶梯开始，水汽不断的消耗，因此在高原面上，形成了从东南到西北递减的降雨梯度格局。而受长期降水梯度的影响，植被类型分异明显，形成了森林、高寒草甸、高寒草原和高寒荒漠草原逐步过渡的植被地理格局。

青藏高原的这些特点决定了草地管理必须在了解青藏高原的气候、植被和土壤等地理格局和时空动态的基础上。例如，若尔盖高寒草甸年均降雨量达到 700 毫米，退化的草甸在围栏 1-4 年后就能很快恢复，而那曲地区申扎高寒草原年均降雨量 300 毫米，高寒草原发生退化后，需要围栏 5-8 年才能够恢复。未来更为精确的围栏评估，应该设置高寒草甸、高寒草原、高寒荒漠草原等不同草地类型，甚至需要基于高原的降雨、温度和海拔等梯度设置观测实验。围栏和放牧是草地管理利用的两种主要形式，也是人类活动对高原植被动态影响的两种主要驱动力，基于地理格局的考虑来划分和管理围栏以及放牧是草地可持续利用的新思路。

朴实的信仰

关于青藏高原草地的保护和利用问题，追梦高原的几代学者都为之奋斗不止，牧民、基层干部、社会组织、决策者、新闻工作者和科学家等也在长期的关注中形成了自己独特的视角和见地。解决高原的生态问题，就要和不同的意识圈层交流、认知、重新认知，进而更为综合和客观地看待问题。关于草原生态问题及围栏效应的思考，我是“翻译官”，仅仅是把他们想说的话转述给大家，更为深刻的关于这片苍茫大地的生生不息的故事，还需要一代又一代的高原人的坚持和付出。

写到这里时，听闻蒙古高原呼伦贝尔市新巴尔虎右旗为了草地资源可持续利用和牧区现代化建设，拆除了 7 万米网围栏。

这一次，草原上，那醉人的晚风带来的，可是好消息？

没关系，在草原，生态的，就是所信仰的。

（作者：中国科学院地理科学与资源研究所副研究员）

实现中国蛋白饲料自给的根本途径

——五论中国的黄金桑产业

任荣荣

今年4月17日，在中共中央政治局会议上，对当前及今后一段时间的工作部署强调了六保，即保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转。这是新冠病毒疫情和当前国际形势下，中央的底线思维，也是一个拥有14亿人口的社会主义国家发展的基本国策，体现了我国社会性质下中央政府“为人民服务”的基本宗旨和不变的“初心”。

粮安天下。是六保中的重中之重。中国粮食安全的关键在于蛋白质饲料的安全。每年进口亿吨左右的粮食，其中进口豆粕和大豆占到国内需求量的80%，此非小事。独立自主、自力更生保证国内蛋白质饲料的供应，对“六保”具有极大的现实和长远的意义。

对于每年进口9000万吨大豆及其制品的看法，颇有争议。问题是，中国自力更生解决高蛋白饲料的途径又在哪里？似乎无有根本的一劳永逸的办法和途径。为什么？从农业口子上看，至少缺少6~8亿亩农地和优质豆种。生产巨量的大豆，成本似乎又高于进口之价。

十余年来，我们重庆海田林业科技有限公司在重庆开州区通过不断的试验和实践，已经成功地生产出桑粕和桑树浓缩液，科学测试也证明了我们研究的结论。但是实事求是地讲，目前的实践数据还太少，生产规模还在小试和中试阶段。毕竟是一家民营小企业，短腿很多，所以至今没有上升到国家层面。但是方向是准确的，测试数据也是权威的。任何新生事物都是由小到大成长起来的，桑产业事关国家大计，我们必须加快速度求证和推广。

在前面四论中作者已做了分析，提出了有关发展方向的建议，本文则从现实出发，进一步提出实施的根本途径和建议。

一、扩大试验研究的规模，获取更加权威的试验对比数据

由政府部门（例如科技局或农委）立项，由饲料加工业、畜牧水产养殖业和研究单位组成联合研究试验测试组，对桑饲料养殖进行更加严格、规范的试验，对桑饲料及其畜牧水产产品进行第三方委托测试，获取各项实验数据，进行分析对比，得出更加权威的结论，向社会公布。以大量的事实数据说明问题，将

引起方方面面的重视，达到各方面认识一致。在此基础上，进行广泛的宣传发动，使群众和企业自动积极投入桑饲料养殖的推广和实践，将形成如火如荼方发展态势。

二、充分盘活、利用现有桑树资源

我国是传统的蚕桑大国，据统计我国现有 2500 多万亩桑树资源。建议从现在起，政府动员各地饲料企业，在现有桑叶产地发动群众采收，饲料企业制定收购标准，采取应收尽收的政策，把分散在各家各户未得到利用的桑叶集中起来作为中国高蛋白饲料的原料，纳入国家级和省级蛋白饲料战略储备库，以资急需时备用。笔者数十年来对全国各地的桑树资源及其内含的蛋白质和药性物质做过大量的研究和分析。无论东南西北方，桑树的蛋白质含量都在 20%上下浮动。黄河流域的桑树蛋白质含量普遍高于南方，达到 20% 以上。按干桑叶计（含水量控制在 11~13%），每亩可达 1 吨左右，这就相当于 2500 万吨高级蛋白饲料。按 6%比例添加到常规饲料中，则可解决 4 亿多吨常规饲料的安全性。全国存栏生猪按 7 亿头计算，料肉比按 25:1，毛猪出栏按 260 斤计算，则饲料需求总量为 $7 \times 260 \times 2.5 = 4550$ 亿斤（2.275 亿吨）。需要桑叶饲料为 $2.275 \times 0.06 = 1365$ 万吨。这就是说，从现有资源生产的 2500 万吨桑饲料中拿出 1365 万吨做生猪饲料的桑叶添加剂，就能提升 7 亿头生猪的免疫力，分解和排除商品饲料中的抗生素等物质，降低了猪肉中的双抗物质，还改善了猪肉的口感和质量。桑饲料为 7 亿头生猪提供了 270 万吨蛋白质，相当于减少进口大豆 675 万吨，这些大豆如果由国内种植，大概需要 6750 万亩农地（按每亩年产量 200 斤计算）。

这只是在现有条件基础上发挥桑饲料的初级效应。这种简单的采集加工办法生产出来的桑饲料还不能解决每年进口 9000 万吨大豆和豆粕的全部国产化。为什么呢？因为桑树自古以来就是药食同源植物，其内含的药性物质具有不可思议的药效。桑饲料之所以只能作为动物饲料的添加剂，原因就是动物如果摄入药性物质过多，容易引发消化系统的不良反应。怎么解决呢？海田公司进行了新的研发。

大豆通过榨制分离获得豆粕和油脂，桑叶通过萃取分离获得桑粕和桑树浓缩液。从树上采集的新鲜桑叶，内含蛋白质和药性物质在桑叶中呈液体状态。但是蛋白质在 60° C 以上的高温状态即会发生改性，成为固态的改性蛋白。而药性物质不会改性仍然会溶于水。所以，采取工业化技术，首先将药性物质浸提到水中，成为药性溶液，改性后桑叶的其他物质则通过过滤、脱水、烘干而成为含高蛋白的桑粕。桑粕经过熟化处理，一些纤维和碳水化合物就转化为膳食纤维和可食用的物质。经过化验检测，这是一种全价的高蛋白桑粕，动物消化吸收率比豆粕高两倍。所以动物食用一斤桑粕和一斤豆粕，效果相当，有时候还高于豆粕。不仅如此，还可以减少 40%左右的玉米饲喂量。因此，育肥一头 200 斤重的肥猪，可以节省养殖成本高达 200 元以上。由于桑粕中存留少量的药性物质，所以动物免疫力提高了，又节省了兽药开支。桑粕更改善了肉蛋产品的品质，成为无抗或低抗食品，大受消费者的青睐，养殖户也大受其益。

三、建设一批高蛋白桑饲料战略储备资源林

全国适宜种桑树的土地非常丰富。水库、湖泊消落带和大江大河的滩区是常年荒芜的地方，可种桑面积不少于 2 亿亩。荒山荒地面积，特别是南方山区面积达数亿亩。我国荒漠草原面积几十亿亩，这些大多适宜种桑。建议国家统筹退耕还林、荒漠化治理、石漠化治理、各大流域生态治理、水库滩区治理、乡村振兴及精准脱贫等建设项目，把他们和桑产业资源林建设结合起来，以达到一石多鸟、事半功倍的效果。

区县农业（畜牧、水产）、林草等相关分管部门出面组织桑产业农业合作社，负责桑树资源林基地的建设，组织农村弱势劳动力进行种植、管理和采收，解决农民就地就业，并带动农村集体经济发展。

如果全国能发展 2~3 亿亩桑树，则完全可以停止进口 9000 万吨大豆，国家也有了足够的、带有战略性的蛋白质饲料战略储备资源基地，并且可以年复一年地持续供应饲料原料。也可以在全国形成一个完整的“中国制造”产业链，从种植、养殖到加工、制造和销售的，可以屹立全球的新资源生产体系。

四、建设一批示范性桑粕和桑树浓缩液生产厂

建议有重点地在全国一部分省区，特别是重点养殖区县，建设一批示范性的桑粕和桑树浓缩液生产厂。每个厂先期工程的厂房面积 1 万平方米，年产桑粕 2500 吨，浓缩液 2000 吨，配以高蛋白桑树资源林基地 3000 亩以上，总投资在 5000~6000 万元。产品包括饲用桑粕、食用桑粕、食用桑树浓缩液、饲用桑树浓缩液、日用桑树浓缩液、药用桑树浓缩液等。产业链相当长，灵活性相当大，市场无限大。

通过试点示范，积累经验，推广到全国。

结束语：

纵观国内外的一切斗争，被动应付不如主动出击，被动常常挨打。如果中国每年进口 9000 万吨大豆，实际上就处于一种十分被动的地位。依赖进口大豆解决国内所需要的蛋白质饲料和油脂，实际上就难以保证国内的粮食安全、饲料安全。所以从现在起我们就要设法从被动转为主动，充分认识国内资源的潜在价值和人民群众的创造能力。笔者论及中国的黄金桑产业的论文到此篇已经有五篇连贯性的系列文章，目的就是呼吁庙堂之士和江湖有识之士，积极主动发展中国黄金桑产业；就是上下同心协力、自力更生，化被动为主动，保证中国粮食，特别是饲料安全；就是为新农村建设新资源食品基地，为农村寻找可持续发展的新产业，进而致富农民，繁荣农村经济。最终落实到保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链稳定、保基层运转的基本任务上。

（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 5 月 10 日）

脱贫后不返贫需要有力社会政策支持

——谈可持续发展

郭 栋

中国从改革开放初期到 2015 年底至少解决了 8 亿 5 千万人的贫困问题，举世瞩目。高速的工业化、城镇化也使中国的城市基本摆脱了绝对贫困。现如今，贫困人口主要集中在农村。国内 2019 年的贫困线是人均年收入低于 3218 元人民币（2019 中国农村贫困监测报告，中国统计出版社）。根据这一标准，全国贫困人口从 2012 年底的 1 亿减少到 2019 年底的 550 万。按照国家的脱贫攻坚计划，贫困人口数将在今年年底基本清零。而中国也将提前 10 年完成联合国制定的可持续发展目标中“根除绝对贫困”这一首要目标。

然而，脱贫只是第一步。要做到长久的脱贫、有效地巩固脱贫成效，杜绝返贫现象，需要确保扶贫政策的可持续性。

《庆鲁沟调查》是一部关于贫困问题的政策调研报告，是由某省几位精准扶贫实务工作者在吕梁山集中连片特困地区驻村蹲点两年多后撰写而成，去年 9 月由中央党校出版社出版。因与作者颇有渊源，自这项调查启动，笔者就开始关注了。

《庆鲁沟调查》显示，目前的贫困人口中大量属于支出型贫困，即收入高于贫困线标准但由于收入都用于一些被动性支出，如看病、子女求学等造成入不敷出，成为事实上的贫困。此外，各地贫困人口存在的普遍情形是，贫困人口越来越集中于老弱病残群体。因此，在解决这部分“贫中之贫”的脱贫及杜绝返贫问题上，产业和就业政策往往难以奏效，笔者认为，这部分特殊贫困人口的脱贫，尤其是脱贫之后不返贫，在很大程度上依赖于社会政策的落实。

关于脱贫和在脱贫后如何不返贫，上述调研报告中翔实的数据、现实的案例或许能给我们带来一些启示。

因病致贫

王某田是一个典型的因病致贫农户，一家四口人，他是家里的顶梁柱。在精准扶贫政策出台之前，他患大病住院，医疗费总共花了 101713 元，新农合报销后自付了 7 万多元。这场病不但掏空了家里的积蓄，而且因为丧失劳动能力，收入也成了问题。这是《庆鲁沟调查》中的一个真实案例。虽然后来出台的一些政策大幅度提高了报销比例，同样的情况，个人自付不会超过 1 万元，但王某的情况在全国贫困人口中具有普遍性。

《庆鲁沟调查》调研的 6 个贫困村的贫困人口中有 86% 属于支出型贫困，这些支出型贫困户中，因病

致贫困户占到了三分之一。究其原因，是贫困地区医疗资源配置的不均衡造成群众被动的“趋高就医”。

很多贫困、偏远的村子由于人口大量外迁，村里的人养不起村医。为了解决这个问题，有的地方陆续招录了一些年轻村医，但因收入低，年轻村医从业不久就离开了。村里没医生看病，而乡镇卫生院的医务人员大多缺少坐诊能力，再加上卫生院病房不足，无法接收病人住院治疗，销售的药物品种更是非常有限。所以，大多数病人首选到县城或外地看病。然而，县里的医院有很多病也看不了：一是没有好医生，二是缺乏医疗设备。除了一些经济强县，很多县级医院常年不进新科大学毕业生。诸多诊疗项目因医师短缺而没有开展，也很难达到国家规定的县级医院应配备的医疗设备数目，已有设备大多陈旧老化。

因教致贫

与因病返贫类似，很多贫困户还会因为子女的教育问题返贫。虽然政府推行义务教育，在高中、高等教育阶段也为家庭困难户提供经济支持，但国内教育质量参差不齐，为了给子女创造好的升学条件，很多农村家庭把孩子送到县里甚至是市里上学。由于乡村学校与县城学校在教学质量、硬件设施和课程设置上的差距，村里孩子大都从小学开始就在县城上学。但是这些进了城的农村家庭，大都住在城郊村，这里是农村进城家庭的聚居地，这些孩子大都在附近一所条件较差的小学上学。进了城却没能进入城区的好学校，反而产生了比在农村生活更高额的生活费用。到了初中，教育质量好的民办学校更是花钱。

除因教育相关开支导致贫困之外，教育资源分配的不公平还将导致贫困的代际传承。不少孩子因学校质量差，更没钱上补习班，无法考上高中。虽然中职技校的门是敞开的，但欠发达地区中职技校毕业也很难找到工作，不少孩子因此提早走向社会到处打工。在全国高中入学率已达到 90% 的时候，在庆鲁沟初中毕业后不再上学的孩子能占到该年龄段人数的 35%。这些早早就辍学的孩子走向社会后普遍遇到了就业、收入、婚姻等一系列问题。

另外，很多教育学研究表明家长对孩子的关怀及教育上的参与是影响孩子教育成功的重大因素。近期的研究也发现越是受教育程度高的父母陪伴孩子的时间越长。大量农村贫困户孩子的父母普遍受教育程度比较低，平均受教育年限也就是 5、6 年，整体上就是小学文化程度。因此缺乏引导和培养孩子形成学习兴趣和良好习惯的能力，对教育的认识和重视程度不够，也没有能力辅导孩子的学习，很难完成家、校之间的良好互动。还有较普遍的是，家庭残缺给孩子带来了不利影响，有的是父母不和睦，有的家庭发生了变故，使孩子在发育和成长的关键期，缺失了良好的甚至正常的家庭环境。很多这样的孩子从接受教育开始就处于劣势，渐渐丧失了摆脱父辈贫困的途径与手段。

老年贫困

农村的老年贫困是一个不容忽视的问题。在很多深度贫困地区，年轻人大多都去到城里务工了，留下生活在村里的贫困人口以老弱病残为主。在外务工，断不会年收入低于 3218 元的贫困线。因此，中国现阶段的绝对贫困问题从根本上表现为老年贫困。

现行农村养老，还是以家庭养老为主。从贫困老人维持基本生活的主要经济来源看，可分为三类：一是靠社会救助维持生活。子女通常不会再给已享受低保的老人赡养费，只逢年过节买点东西，这类比例最

高。二是靠自己劳动维持生活。60 岁出头的低龄贫困老人，还有一定劳动能力，种十五六亩地，勉强维持基本生活。三是能得到子女赡养的，比例相对较低。

近年来，子女不赡养老人成为了一个社会热门问题。然后很多时候子女不履行赡养义务并不是因为不孝，更多的是因为没有经济能力。在贫困地区，很多老人的子女，因普遍受教育水平低又没技术，进城务工大都从事体力型零杂工，工种和地点不固定，务工时间不稳定，收入普遍较低。按照现行的农村低保审核审批办法，子女家庭人均收入减去当地最低生活标准后，超出部分的 30%计作老人应该获得的赡养费。

《庆鲁沟调查》的作者了解到，贫困老人子女家庭年人均收入仅高出最低生活支出 709 元，老年家庭户均 3、4 个子女，按每户 2 位老人计算，每位老人每年有可能获得赡养费 362 元。显然，这些钱即使给了老人也难以解决养老问题。

社会政策的重要性

中国的贫困主要反映为针对医疗、教育的支出性贫困及丧失劳动能力后的老年贫困，其解决需要强有力的社会政策。

医疗、教育是社会公共服务的重中之重，也是社会公平的重要标尺。虽然各级政府采取了很多措施，出台了不少政策，但是国内长期存在医疗、教育资源分配不均衡的状况，特别是优质医院、学校主要集中在大城市。长远来看，要根本解决因病、因教致贫，防止因病、因教返贫的发生，需要不断提高医疗、教育支出特别是针对贫困群体的支出，比如推进医联体和县乡医疗一体化改革，在原有医疗保险包括大病保险的基础上进一步引入商业保险，用来提高医保目录外项目的报销比例，充分利用数字化远程医疗、教育等新技术手段，持续改善医疗、教育资源的均衡化水平。

另外，在贫困地区靠贫困子女来解决贫困老人的养老问题是靠不住的。而国家低保是政府对于收入达不到最低生活标准的贫困人口进行的差额补助。这种补助是暂时的、目的是为了缓解短时间的生活、就业困难。然而失去劳动能力的老年人的贫困问题显然不是阶段性的，是不可逆转的。因此，用低保长期兜底老年贫困是不稳定的，也是不符合低保政策初衷的。如果大量贫困老人靠短期救助的低保脱了贫，长期能否不返贫将是一个大问题。而且，这样做，贫困人口的下势必将伴随着低保户的增加。

2009 年，国家开始实施新型农村社会养老保险制度。全面实施农村养老已经 10 年了，农村养老金虽有提高，但距保障基本生活差距依然较大。长远来看，在农村特别是贫困农村地区，需持续改善农村养老保障水平，改变用低保养老的做法，尽快使养老金的发放到达贫困线标准，在解决老年人基本生活中发挥基础性作用。考虑到国家及地方财政能力，中央财政可以向经济发展滞后的贫困地区倾斜。同时，可以考虑社会养老政策，比如使用有效的经济激励机制鼓励子女为老人缴纳养老保险等。

总而言之，要做到脱贫的可持续，巩固脱贫的成果，需有效阻止因病返贫与因教产生的代际贫困，并尽快完善提高养老制度。

（作者：美国哥伦比亚大学地球研究院研究员、国际与公共管理学院客座教授、可持续发展政策与管理中心副主任，著有《可持续城市》、《可持续金融》等书。）

以中国经济转型布局下一阶段土地改革

刘守英

1、土地上一轮的功能是保增长，下一轮土地最重要的功能是要推动中国经济转型，这个转型不光是我们原来讲的从计划经济向市场经济转变的体制转型，可能是未来整个中国经济形态的转型。

2、城中村、城乡延伸带和工业园区这些区域是否还要采取成片开发的方式？我认为，如果这些区域仍旧采取土地征收的模式，那这次《土地管理法》修改就没有任何意义了。

3、这次土地管理制度改革的核心是为了解决未来我国经济形态的转型，在此次修法中相对应的条例修改则是新增建立国土空间规划体系。这是本轮《土地管理法》修法最核心的变化，但很多人都没有注意到。

4、宅基地制度改革非常重要的方向是改变目前无偿分配的制度。我们需要保证的是农民获得宅基地使用的权利，但使用权利不能一直是无偿的，也必须得有偿使用。相当于取消了农民原来的宅基地福利，与此同时与其交换了财产权。

5、中国统一的土地权利体系，先是集体建设用地和国有建设用地打通，接着宅基地未来和集体建设用地打通，这三者互相打通以后，中国的土地权利体系和市场体系才能建起来。

土地制度改革自 2019 年以来再提速。

3 月 30 日，作为新修订的《土地管理法》最重要的配套法规，《土地管理法实施条例》开始向社会征求意见；4 月 9 日，国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，其中提及推进土地要素市场化配置，并完善土地管理体制。学界认为，土地配置体制改革的增长潜能最大，是扭转国民经济增长持续下行的关键。

如何理解此次《土地管理法》修法的意义和未来土地制度改革的走向？推进土地要素市场化配置将会对未来中国经济形态造成什么影响？搜狐财经就此话题独家访谈了中国人民大学经济学院院长刘守英。

刘守英长期致力于土地制度与发展、城乡互动及乡村振兴等研究，并亲身参与了南海、义乌、泸县、余江等地改革试验。他认为，改革开放 40 多年来，中国经历了“乡土中国”转型为“城乡中国”的阶段，而理解“城乡中国”的性质特征，将是完成中国现代化转型，即从“城乡中国”转变为“城市中国”的必要途径。

“土地上一轮的功能是保增长，下一轮土地最重要的功能是要推动中国经济转型。这个转型不光是我

们原来讲的从计划经济向市场经济转变的体制转型，可能是未来整个中国经济形态的转型。”刘守英对搜狐财经说，中国经济的高速增长阶段已经过去，土地制度改革的目标应是契合经济发展阶段的转化。

刘守英表示，在下一步中国经济转型过程中，城乡形态和产业形态基本决定了未来中国经济的发展形态，而经济发展形态比经济增速更重要。他说，依靠低价土地供应的园区工业化模式的动力已接近枯竭，同时，要想改变当前单极城市化所造成的乡村凋敝和大城市病问题，应令土地征收制度回归本源，探讨并扩大农村集体土地入市的途径与可能性。

“这次《土地管理法》修订探讨了农村集体土地未来的入市问题，这就适应了从单级城市化转向城乡融合发展的变化。”他说，经济活动的多样化是乡村振兴的前提，而农村集体经营性建设用地入市改革的目的便在于保证乡村经济活动的多样化。

刘守英认为，本轮《土地管理法》的核心变化是新增建立了国土空间规划体系。他表示，新建立的国土空间规划体系将致力于我国未来的经济形态设计，因此这次规划体制调整带有很大的策略性，解决了原有规划体制存在的规划类型过多、内容重叠冲突等问题。

“在确保耕地安全后，通过征收来保公益性用地，即整个经济形态中的公共部分，而私的部分就充分实现市场化，包括让农村集体经营性建设用地入市。”他总结称，未来我国经济的发展动能转换，对整个发展形态的改变非常重要——而这是要依靠农村集体经营性建设用地入市去撬动和改变的。

搜狐财经与刘守英对话

搜狐财经：2019年8月，《土地管理法》修正案通过，如何理解此次修法的背景？

刘守英：《土地管理法》在1998年有一次大修，这次也是一次大修。1998年的《土地管理法》修改后，出现了很多对该法的诟病，政府也一直说要修，一直在酝酿和调研。去年那次大修，牵涉到的条文和内容，变化都非常之大。

我自己认为，《土地管理法》在1998年的节点上修法，正好契合了我国经济高速增长阶段对土地制度的需求，即多用地且低价用地，用土地来启动城市化。当然，《土地管理法》修改的根本目的还是为了保护耕地，无非就是我们如何做到既保耕地又保发展。

1998年这次修法恰好赶上中国经济发展最快的时期，保障了经济快速发展地区的用地需求，包括建设用地的供应、行政用地供应，以及一系列的土地制度创新，如建设用地指标的使用方式、土地管理严宽度的把握等。

在快速城市化的背景下，与此相关的问题是，城市化的钱从哪里来？我们的土地制度在其中也发挥了很大作用，这就是我国土地制度独特的土地资本化的制度安排：土地最初实际是资源，后来我们以土地作为资本的来源，土地变成资产，进而再变成资本。

我觉得这一轮《土地管理法》的修改，非常重要的任务是解决下一阶段土地的功能问题。首先，在上一轮发展阶段中，土地的功能是保耕地保发展，那么土地在下一个发展阶段中到底承担什么功能？除了保耕地，我们还要保生态，这是《土地管理法》修法的重大变化。

保障粮食安全的背后是对耕地数量和质量的保护。土地质量是个土地安全的问题，我们不光要保证主粮安全和耕地安全，还要保证耕地长期可持续的生态安全。

其次，中国经济的高速增长阶段已经过去了。我们还要靠土地作为发动机保证经济快速增长吗？2008年后，我们费了那么大的劲，经济增长速度却已经拉不上去了。因此，新一轮的土地管理制度应契合我国经济发展阶段的转化。

第三，我国原有的依靠大量低价工业用地的工业化模式已经改变，那么土地保工业化的功能也应该改变。城市化也是如此，原本靠低成本土地供应保证城市化不断扩张的模式导致城市越来越不宜居，城市扩张是低成本，但城市市民的生活成本却是高成本，因此城市化的模式也需调整。

搜狐财经：土地在我国新一轮经济转型当中应扮演什么样的角色？

刘守英：土地上一轮的功能是保增长，下一轮土地最重要的功能是要推动中国经济转型，这个转型不光是我们原来讲的从计划经济向市场经济转变的体制转型，可能是未来整个中国经济形态的转型。

未来我国的经济形态如何？第一，城市形态应该是内涵发展型而非外延扩张型的。第二，未来一定要实现城乡融合，而不是城市和乡村两张皮。上一轮的经济发展顾不上乡村，换言之，我们原来是只有快速的城市化，但乡村却越来越凋敝。新的土地管理制度一定要承担起城乡融合的任务。

第三，乡村未来是什么样？城乡融合打通之后，大部分人还是向城市流动，但有一部分人会到乡村去。而随着人和要素在城乡间实现自由流动，乡村经济会有更多新业态。有一些乡村会凋敝，有一些乡村会活起来，农民这一群体也会发生变化，因此未来的乡村文明应该是和城市文明相平等的存在。

第四，未来产业是什么样的？中国未来不可能在所有地方都布局那么多产业，一定是在部分区域形成世界上最先进的产业带和制造业城市，从原来的低成本优势转向规模优势。所以，未来不需要那么多园区了。

城市形态、城乡形态、乡村形态和产业形态基本决定了未来中国经济的发展形态。土地管理制度是经济形态里很重要的一部分制度安排，因此，这次《土地管理法》修改要应对新的经济发展形态。现在还有很多人在留恋高速增长阶段，问题是该阶段已经一去不复返了。我自己认为，下一步的经济发展形态比增长速度更重要。

搜狐财经：这轮《土地管理法》应如何修改以适应未来我国经济形态的转变？

刘守英：乡村和城乡融合发展区域是未来需要用地区域，也是土地管理制度调整最要着力的几处。因此，这次《土地管理法》修订探讨了农村集体土地未来的入市问题，这就适应了从单级城市化转向城乡融合发展的变化。

城乡融合区域包括城中村和城市向乡村延伸区域，这是对未来中国整个城乡形态变化具有革命性意义的两个区域。原来城中村用地都是通过征收的方式，也即通过政府把城中村的土地拍卖给开发商，政府吃土地涨价的发展模式。城乡延伸区域也是如此。

土地征收牵涉到土地管理制度最根本性的神经。如果不通过征收的方式，那这些地方的集体土地到底怎么入市？这次《土地管理法》修改，进步之处在于制定了征收目录，对于哪些是公共利益可以动用国家征收权做出了明确的界定，但是征收目录保留了对成片开发建设用地的征收权。

这里面涉及到，城中村、城乡延伸带和工业园区这些区域是否还要采取成片开发的方式？也即是否还应采取征收的方式？

现在城中村一改造就是成片开发，但我们未来的城市形态需要更多样化、街区化。现在的城市充斥着大厂区、大房地产项目、大马路，极其空，公共空间和私人空间互相不匹配。城市街区化意味着马路变小、变多、变复杂，这样街区形态也会随之改变，街区里开始有人生活，进而催生出很多特色产业，就会改变原来街区没有产业的现象。

因此，未来城中村改造的重要方面是改掉成片开发的模式。只有这样，才能保证征地制度改革到位，才能确保征地制度真正用于符合公共利益的土地开发项目上。城市为什么难看？因为城市形态单一，形态单一的原因是主体单一，主体单一的原因则是供地模式单一，即城市建设都是征地这一种模式。我认为，未来城市形态改变主要依赖于城中村区域和城乡结合区域的形态改变，而二者的形态改变则需要依靠土地制度改革来推动。

随着土地征收制度在非公共利益领域的退出，加上农村集体经营性建设用地入市，这些区域的城市业态就会多样化。所以我认为，如果这些区域仍旧采取土地征收的模式，那这次《土地管理法》修改就没有任何意义了。未来我国经济的发展动能转换，对整个发展形态的改变非常重要——而这是要依靠农村集体经营性建设用地入市去撬动和改变的。

搜狐财经：政府应该如何摆脱过去对土地财政的路径依赖？土地制度改革后，原先的征地制度该往何处去？

刘守英：地方政府为什么不能摆脱原来的那一套模式？是因为他们还没有意识到新的发展形态和新动能。旧动能已经减低了，新动能为何没有起来？实际上是理念问题。

目前经济发展好的地方，是因为地方政府想明白了什么是新动能。这些地方政府也不是想出来的，而是问题导向导出来的。旧的那一套走不通了，必须要开辟新的路，就自然实现了转型。

我认为征地制度应该回归征地制度本身。征地制度不是退出，而是应该做好份内之事，即对公共用地的部分进行征收，而不能再和此前一样靠土地征收制度来保障所有的发展用地。

为什么很多人担心征地制度改革会阻碍经济发展？这就还是老的思维模式。征地制度和农村集体经营性土地入市是要适应新发展模式和新形态，如果明白了这点，对于征地制度的改革就不会出现质疑的声音了。

搜狐财经：这次《土地管理法》修法的核心变化是什么？

刘守英：前面提到，这次土地管理制度改革的核心是为了解决未来我国经济形态的转型，在此次修法中相对应的条例修改则是新增建立国土空间规划体系。（编者注：国土空间规划明确把主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等空间规划相融合，同时形成一个平台，即国土空间基础信息平台，形成全国的国土空间规划“一张图”。）

这次《土地管理法》修改，很多人都没有注意到这一点。为什么将这几个规划合并？原有的规划体制存在规划类型过多、内容重叠冲突等问题，导致重复建设，并造成巨大的资源浪费。在统一的规划体系下，这些现象就不可能再出现了。国土空间规划是用于管理我国未来整个经济形态的体系，其作用是做好我国未来的经济形态设计：第一是城乡形态规划；第二是产业形态；第三是生态形态，即保护各地的绿水青山，保护当前和未来的生态平衡。

在确保耕地安全后，再通过征收来保公益性用地，即整个经济形态中的公共部分，而私的部分就充分实现市场化，包括让农村集体经营性建设用地入市。这个规划很清楚，既保护了未来我国的土地安全，也能和土地市场化实现衔接。

所以这次规划体制调整带有很大的策略性。这是本轮《土地管理法》修法最核心的变化，但很多人却没有注意到。

搜狐财经：本轮《土地管理法》为农村集体经营性建设用地入市打开了一道口子。这对乡村振兴的意义是什么？

刘守英：乡村衰败的重要原因是其经济活动没有回报。乡村经济活动的多样化和复杂化是乡村振兴的前提，也是乡村振兴的核心。农业产业低回报，所以人就往外走，那么产业也就越来越不行。

乡村经济活动的多样化，既包括农业产业的多样化，也包括非农产业的多样化：乡村可以做很多非农产业。农村集体经营性建设用地入市改革，目的就在于保证乡村经济活动的多样化和复杂化。

问题的核心还是经济发展模式和经济形态的改变。我国下一步的发展动能靠经济形态的改变，而经济形态的改变则需依靠下一步的土地制度改革。通过土地制度改革释放制度红利，可以撬动城中村、城乡结合部和乡村这三片地区的发展，并推动我国整个经济形态的改变。

搜狐财经：宅基地占农村集体经营性建设用地的70%，其改革的突破口是什么？

刘守英：宅基地制度在整个土地结构里占了非常大的一部分，而且宅基地对未来我国经济形态的重塑将起到非常大的作用。因为城中村、城乡结合部和乡村这三个空间都和宅基地制度相关。

如果宅基地制度改革与上述提到的未来三个形态不相匹配，那么宅基地制度将成为未来经济形态和动能转变的最大障碍。

宅基地制度改革非常重要的方向是改变目前无偿分配的制度。本轮《土地管理法》修改提出，要充分保障我国农村村民实现户有所居。宅基地改革从原来的“一户一宅”到“户有所居”的提法转变，意味着

未来不一定要确保农民拥有无偿分配的宅基地，只是保证农民的居住安全。不是说只要是农民，就能无偿分配得到一块宅基地。

“户有所居”的保障方式和“一户一宅”的保障方式是不同的，后者的保障方式可以是市场化的方式。过去只要是农民就有一块宅基地，这是宅基地制度安排的特殊性，现在不可能了。我们需要保证的是农民获得宅基地使用的权利，但使用权利不能一直是无偿的，也必须得有偿使用。

现在只有农民才有资格获得宅基地，而由于无偿的性质，农民集体对宅基地的使用原来也只有居住权，不能转让、出租和抵押，现在相当于是扩大了农民对宅基地使用权的权能，农民可以享有宅基地的收益权，宅基地可以转让、抵押，也可以和别人合作开发。相当于取消了农民原来的宅基地福利，与此同时与其交换了财产权。

有偿使用也就意味着有偿退出，因此只有宅基地实现有偿使用后，才能接下去讨论宅基地权利开放的话题。

搜狐财经：新《土地管理法》并未详细规定哪些主体可以购买宅基地的使用权。如何打破宅基地的内部流转，对此你有什么建议？

刘守英：这是未来宅基地制度改革还需要进一步去探索的问题。

现在宅基地只能在集体经济组织成员内部流转。我们有一个建议：只要原籍是集体经济组织成员，都可以获得宅基地的使用权。宅基地资格权只向集体经济组织成员开放，但宅基地使用权和经营权可以向集体经济组织原籍成员开放，这样就可将宅基地使用的方法扩大。

只有这些人对宅基地使用权和经营权的需求高了，这些地方的宅基地使用权和经营权才能搞活。现在很多乡贤对宅基地的使用需求大，只要把宅基地使用权和经营权开放给类似原籍在集体经济组织的成员，才能搞活宅基地制度，乡村振兴的主体也可以丰富起来。

搜狐财经：有偿使用宅基地后，农民会相应付出什么成本？

刘守英：宅基地实际上也是农村集体建设用地，我们会有一套集体建设用地的地价体系，会参考那个体系来做有偿。

搜狐财经：目前宅基地直接入市没有合法渠道，只能通过农村集体经济组织回收变成集体经营性建设用地后才能入市。当宅基地真正变为有偿使用后，未来宅基地入市的主体就有可能是农户或宅基地使用者本人？

刘守英：对。其实宅基地改革的方向就是要改变宅基地制度的“特殊性”，只要在宅基地制度的特殊性上打转转，宅基地权利制度改革就很难有进展。只要把“特殊性”打掉，宅基地就活起来了。

中国统一的土地权利体系，先是集体建设用地和国有建设用地打通，接着宅基地未来和集体建设用地打通，这三者互相打通以后，中国的土地权利体系和市场体系才能建起来。

（作者：中国人民大学经济学院院长）

加快完善乡村振兴的制度框架与政策体系

叶兴庆

12月1日，中国乡村振兴高峰会议暨首届“县委书记共话乡村振兴”研讨会在北京召开，国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员叶兴庆作主旨演讲。

非常荣幸参加今天的论坛，我主要围绕农业农村发展怎么样贯彻好十九届四中全会决定的精神，谈一些个人的体会。

大家知道，这次四中全会的决定，对发展中国特色社会主义的根本制度、基本制度和重要制度进行了全面系统的梳理，进一步明确了各项制度必须坚持和完善的根本点和发展方向。农业农村在这个制度体系里面占有重要的地位。经过70年的艰辛探索，特别是经过40年的改革创新，现在农村的制度框架和治理体系已经比较成熟、比较定型。在未来现代化的进程中，随着时间的发展、人的认识的提高，农村的各项重要制度还会进一步完善和发展。这种完善和发展必须在坚持和巩固各项制度的根本点的基础上展开，必须以解放和发展农村的生产力为基本准则。我想讲三个观点：

第一，坚持和巩固实施乡村振兴战略根本点是什么？我认为是实现农业农村农民的现代化。

因为在我国现代化的进程中，城和乡这两个板块都在进步，但总的来讲，城的这个板块发展得更快一些，是个快变量；乡这个板块发展得慢一些，是个慢变量，形成了明显的城乡二元结构。2018年，城乡居民的收入和消费的倍差分别达到了2.69和2.15，城乡基础设施和公共服务的差距更大，一些村庄缺人气、缺活力、缺生机，村庄空心化、农户空巢化、农民老龄化问题比较严重。在未来的现代化进程中，乡村发展还会遇到一系列的挑战。习近平总书记曾经讲过，从世界各国来看，在现代化的过程中，乡村必然要经历一场痛苦的蜕变和重生。为了消除城乡二元结构，减轻未来现代化进程中乡村蜕变和重生的阵痛程度，党的十九大提出来要实施乡村振兴战略。这次四中全会也再次重申要实施乡村振兴战略，我的理解是首先要明确坚持和巩固实施乡村振兴战略的根本点是什么。总书记指出农业农村现代化是实施乡村振兴战略的总目标。要让乡村尽快跟上国家发展的步伐，确保“三农”在全面建成小康社会，全面建成社会主义现代化国家中不掉队，到2035年基本实现社会主义现代化大头重头还是在“三农”。必须向农村全面发展进步聚焦发力，推动农业、农村、农民与国家同步基本实现现代化。我觉得总书记的论述，实际上回答了中央决定实施乡村振兴战略的战略意图和根本点，就是实现农业农村农民现代化。在此基础上，我们要按照四中全会的要求，按照农业农村优先发展和城乡融合发展的方向，来不断完善乡村振兴的政策，为乡村振兴提供全方位的制度性的供给。《决定》在这些方面也做出了很多部署，我梳理了一下有四个方面。

一是在产业发展方面，《决定》要求要完善保障国家粮食安全的制度政策，要扩大农业的对外开放。

中央全面深化改革领导小组，前几天刚刚审议了跟“三农”有关的两个重要文件，其中一个就是农业支持保护制度，这意味着我们还要构建高效顺畅的国家粮食安全储备制度和粮食流通制度，当然在高水平开放的时代背景下，我们要构建更好水平的开放型经济新体制，建立健全统一利用国内外两个市场、两种资源的制度。

二是在公共服务方面，《决定》里提出了很多重要的安排，比如要完善城乡公共文化服务体系，优化城乡文化资源配置。再比如四中全会《决定》里面还讲到推动城乡一体化发展，要健全统筹城乡可持续的基本养老保险、基本医疗保险制度。这就意味着下一步我们在乡村振兴的过程中，需要完善和发展提高乡村文化、教育、医疗、社保等领域必备的制度、急需的制度。

三是在生产宜居方面，《决定》要求要统筹发展力，落实生态保护红线永久基本农田，城镇开发边界、空间转换边界，加强农业农村的污染防治。这就意味着在下一步乡村振兴过程中，需要建立健全对城镇开发边界以外广大的国土空间，按照生态、生活、生产三个维度来进行规划和政府统筹协调的调控制度。

四是乡村治理。《决定》要求要健全党组织引导的自治、法治、德治相结合的城乡治理体系，推动社会治理和服务的重心向基层下移，把更多的资源下沉到基层，要健全农村留守儿童、妇女、老年人的关爱服务体系。这意味着在下一步的乡村振兴过程中，我们既要完善和发展村民自治制度，也要建立健全促进国家的治理资源更多地渗入到乡村治理中。

第二，坚持和巩固农村集体所有制土地、本集体成员集体所有这个根本点。

在这个根本点的基础上，要按照放活承包地的经营权、宅基地使用权的方向，完善集体土地的权力体系。我国 960 平方公里，144 亿亩国土面积，按照第二次全国调查的结果，全国农村集体所有制土地面积是 66.9 亿亩，也就是说，46%的国土是集体所有制土地。这是农村集体经济最基本的依托，也是农业农村发展最重要的物质基础。《决定》强调要毫不动摇巩固和发展公有制经济，探索公有制多种实现形式，深化农村集体产权制度改革，发展农村集体经济，完善农村基本经济制度。我理解要落实这些要求，对我们来说最关键的是要明确我们坚持和巩固农村集体所有制的根本点是什么，发展和完善的方向是什么。从根本点的角度来讲，总书记多次强调，农村土地收入农民集体所有，这是农村最大的制度。不管怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了。我们也规定农村集体所有的不动产和动产收入本集体成员所有，从《物权法》的规定来看，最根本的是坚持和巩固本集体成员和集体所有这个根本点，要坚持集体所有的权利主体是本集体成员。也就是说不是本集体成员的人，不能成为集体所有权的权利主体。这就意味着我们在实行三权分置之前的土地经营权、宅基地的使用权，和三权分置之后的土地承包权、宅基地的资格权，是具有成员人属性的。只能由本集体成员获得或持有，也只能在本集体成员内部转让。集体成员可以对集体所有的土地行使占领、使用、收益的权利，当然也可以行使租赁、抵押等部分处分权利，但是他不能请求分割土地的所有权。

当然，我们也应当顺应城乡融合、双向合作变为广大趋势。按照放好承包地的经营权和宅基地使用权的方向，来重构基础产业的全面体系，有序地扩大全面体系的开放性，就是让出村的人能够放心地走，让下乡的人能够顺畅地来。对于承包地而言，就是要完善所有权、承包权、经营权三权分置的制度，在依法保护集体者所有权和农户承包权的前提下，平等保护土地经营权。对宅基地而言，就是要探索所有权、资

格权、使用权三权分离，不是宅基地的集体所有权，保障宅基地农户的资格权和农民房屋财产权，重点结合发展乡村旅游等新型产业业态，适度放活宅基地和农民房屋的使用权，当然三权分置本身也会随着实践的发展不断完善。比如说随着不在村集体成员在城市融合程度的提高，他们存量的承包权、资格权有一个需要退出的问题，当然这是一个逐步的过程。再比如随着土地承包关系长期化和城市规划区的扩大，一些地方新增的集体成员在承包地，新增的成员家庭在宅基地上的成员权，并不能够自动的实现。这次中央刚刚发布的稳定土地承包关系的意见，又重申了四不增四不减，其实也就意味着两轮承包期到期之后再延长30年，对全国绝大多数地方来说，承包权至少在这个承包期限内，你的承包权是怎样得到体现的，理由是制度本身在观察和变化。

第三，坚持和巩固减贫政策，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

按照建立解决乡镇贫困长效机制这样一个方向，来重构我们的减贫政策体系。经过70年的发展，减贫取得了历史性的成就，特别是改革开放40年来，农村贫困人口从7亿多人减少到1600万，今年按照政府工作报告的要求，要减贫1000万以上，到今年年底就剩几百万人了。剩下的几百万人应该说是我们兜底保障的一部分人群。到明年，中央确定的消除绝对贫困的目标应该说是100%实现了。问题是明年以后怎么办，刚才陈部长讲到了五个衔接，我听了以后非常受启发。

这次《决定》提出来要坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，进一步解决乡村贫困的长效机制。我的理解是，要坚持和巩固现行减贫政策，要针对消除绝对贫困以后相对贫困上升为主要矛盾这样一个新的情况，来完善和发展我们的减贫政策的具体内容，来构建新的减贫政策体系。去年9月21号在十九届中央政治局第八次集体学习的时候，总书记已经明确提出来，2020年全面建成小康社会之后，我们将消除绝对贫困，但相对现在贫困仍将长期存在。到那时，现在针对绝对贫困的脱贫攻坚举措要逐步调整为针对相对贫困的日常性帮扶措施，并纳入乡村振兴战略下统筹安排，要及早谋划、早做打算。

为了深入展开2020年之后解决相对贫困的新阶段，我们认为需要从两个方面来发展和完善减贫政策。一是要脱贫攻坚政策体系进行梳理，将实用的部分纳入乡村振兴这一框架统筹安排。需要从提高治理效能，从促进国家治理现代化的视角，来进一步明确2020年之后哪些政策不宜继续坚持，哪些政策需要进一步修改以后继续坚持，哪些政策是在特定历史阶段承担特定的功能，当这个历史任务完成之后，这样的特殊政策也有一个退出的问题。二是针对相对贫困的人群、区域、流动都特征，构建解决相对贫困的长效机制，就是要借鉴国际经验。可以按照收入中位数一定的比例，来确定相对贫困县。相对贫困县主要是落在框定减贫政策的受众，来评估我们减贫的效果。再比如说我们要发挥再分配机制的作用，制定和实施自动调整属性的公共政策，比如在农村修建幼儿园、开办城市农民工子弟学校，对于这样一些工程，要加大财政的支持力度，自动就会使低收入阶层有更多人受益。

陈部长讲的五个衔接第一个就是体制衔接，就是要建设城乡一体化体制，在构建新的减贫政策体系方面，还有一年时间，在这期间我们要加大加快研究的力度。我就跟大家分享这三个观点，讲的不对的地方请大家批评指正，谢谢大家！

（作者：国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员。2019年12月1日）

大疫止于村野——生态文明战略转型的由来

温铁军

人大国发院国家高端智库“名家讲坛”以“大疫止于村野：生态文明战略转型的由来”为主题进行线上直播，中国双绿 66 人圆桌会专家委专家、中国人民大学教授温铁军深入分析了当前疫情扩散之下发生的“全球化危机”的客观规律，提出中国应对危机的政策建议。

以下为演讲实录：

今天讲座的主题是“大疫止于村野——生态文明战略转型的由来”。

最近西方世界对中国抗疫过程有怀疑和批评，因为批评和质疑太过强烈，反而把中国真实的抗疫经验掩盖了。

中国为什么能够有效地防止疫情？在防疫战斗的过程中，最低成本的防疫战场是乡土中国。如果按户籍人口计算，我国大约有 60%左右的人口是农村人口，跨省进城打工人员占外出口的大约 60%。

也就是说，大疫期间（恰值春节），打工者回乡居多，初算 3 亿左右的打工者中有 1.6 亿人是出省的，还有 1.2 亿人留在本省；几亿人流动使乡村变成了防疫工作的主战场。一个现实情况是，中国农村缺医少药，在村医生很少、卫生所几乎没有；在防疫资源聊胜于无的情况下，竟让疫情止步于村野。

曾经有个朋友看到这个讲座题目之后问我，可以说大疫起于村野吗？我回答说应该大疫止于村野，虽然农村抗疫能力是最弱的，但是农村发生的疫情程度却是最轻的。

这次防止新冠肺炎疫情在城市的传播，需要花几千亿元人民币，成本是非常高昂的。媒体、学者在总结中国抗疫经验的时候，很少有人关注农村是如何防疫的。大家只关注农村的断路封村、村干部们比较诙谐的政策宣讲。

其实我们更应该关注的是与上次非典疫情一样，每当中国面临重大危机，乡村都是危机软着陆的重要载体，如同这次疫情危机，只有乡村可以最低成本实现对疫情的群防群控。

封村断路只不过是一个大家表面看得到的手段，真实的原因是乡土社会到目前为止还仍然可以有自给自足的条件。疫情发生期间，我就住在一个山村。疫情开始封村的时候，城市里似乎发生了抢购事件，大家都在担心吃饭怎么办、生活必需品怎么办？

实际上，在村里生活不用去抢购。粮食和蔬菜是自己种的，畜禽是自己养的，冬春季蔬菜跟不上的时候，房前的野菜屋后的竹笋都够吃几天的。所以，基本生活不是问题。再加上近年来中央加大三农投入基本实现了“五通”进村，有条件的市民纷纷下乡跟农民联合创业，越来越多的城乡融合也在某种程度上成为中国此次防疫成本相对比较低的内在因素。

乡土中国的疫情发病率低、死亡率更低，很大程度上是因为大多数打工人口有家可回、有村可回、有故乡可回；这也就是当年习近平总书记提出的“美丽乡村”，要“看得见山、看得见水、记得住乡愁”，这才是大疫止于村野的基础。虽然，这个基本经验很少被海外政治家和媒体关注，但这是中国的最重要的防疫经验。

生态文明转型和乡村振兴战略

从这个开场白的话题引出了什么内容？国家的生态文明转型战略。简而言之，就是人与自然要共生、空间生态资源要共享，经济和社会才能和谐发展。

乡村振兴战略中明确提出，乡土社会是“三生合一”，也就是说：有什么样的自然生态就有什么样依存于自然生态的生产和生活方式。这就是要通过生态化转型达致生态文明。人们都知道城市社会“千城一面”；乡村社会却是“十里不同风”。可见，生态文明主要是由几百万个自然村组成的多样性的在地化聚落为载体，这是包容性可持续发展的客观基础。

诚然，人类发展到一定阶段都要调整，特别是在疫情打击下，上天给人类社会带来了重要的机遇——自我反思。如果不在疫情中反思发展方式，就意味着我们没有接受教训。今天讲座是“大疫止于村野——生态文明战略转型的由来”，在内容上比较注重反思，疫情在不断提醒我们是不是应该反思了，如果有错误的地方，希望大家批评。

其实，在疫情暴发之前已有预警。

2005年国务院发布的《全国面源污染普查报告》已经指出，城市化、工业化需要发展产业集群才能最大限度地节约产业成本，并将产业集群置于最小的空间范围之内以节约运输成本，所以出现了产城融合的半小时或一小时经济圈。中心城市形成的产业集群与周边中小城市联动会形成城市群、城市带。然而，恰恰是将产业集群压在城市带上导致了混合污染为主的面源污染。其与点源污染最大不同，在于面源污染并不可以用技术手段解决，只能改变生产方式。

除此之外，农业的面源污染更甚。我国农业从90年代开始大规模使用除草剂、农业机械，现在农业已经发展成为高度化学化的农业，虽然机械化程度还不是最高，但是亩均化学品的用量位于世界前列。

2005年《全国面源污染普查报告》使中央国务院在决策层次上意识到问题的严重性，因此在2006年提出了“两型（资源节约型、环境友好型）经济”概念，2007年提出生态文明战略思想，2008年提出农业要在2020年实现转型、成为资源节约型和环境友好型农业。然而，2008年美国爆发金融危机，为了应对这场全球危机，中国出台了救市政策，大规模推进基础设施建设。因此，面源污染发展成为不可逆的趋势。

大自然对人类这种激进到不计代价，且粗放数量型的增长方式虽有一定程度的承载力，但若是简单搬用粗放的进化论，取代可持续的包容乡村多样性的文化，是值得深思的，难道真有必要如此吗？

中国在近几十年内形成相当严重的资源枯竭和环境污染问题，虽然相继提出了很多政策发展措施，如从十八大以来的2012年、2013年正式把生态文明作为发展战略，2015年提出深化生态文明改革体系，2016、

2017 年探讨“农业供给侧改革”和乡村振兴，但却有很少人真正把乡村振兴理解成贯彻生态文明的重要基础性战略，这是为什么呢？

在乡村社会，空间生态资源的价值量可能是数百万亿的规模，但却很少能够清晰计算，因为生态资源特别是空间生态资源几乎是无价的。主要是由于它的可标性很差，不能被标准化计量。

“两山理念”——绿水青山就是金山银山，其实这个提法经历了一个演变的过程。原来是“既要绿水青山又要金山银山”，即金山银山和绿水青山并不是同一个事物；经过不同地区、地方领导干部的提炼后，明确为绿水青山就是金山银山，不再将其分立成两块，考虑到的是绿水青山本身就具有巨大资源价值化的潜在空间。

为应对 1997 年东亚金融风暴，国家 1998 年提出了加强基础建设投资，20 多年来大致形成了一两万亿的基础设施资产，并且很大部分是为农村搞基础建设，包括“五通进村”和整治河道修理桥涵，整体投资了二十万亿甚至更高。

河道连同水资源在内很可转为价值化资产，但由于被政府部门投资，所有权归属部门，与地方老百姓、农民的发展没有直接关系。也就在一定程度上变成了沉没成本，在部门那里就表现为债务，政府消化不了，也不像西方国家开发债务产品来活化债务市场，银行也无法跟进投入流动资金，企业也不能与社会投资相结合。于是银行不断增发货币，要么进入股市要么进入房市，却难以激活大量沉没资产用于生态化转型和农村经济发展。这是不可持续的发展方式。

其实，只要银行投入的资金能够转化为资产，将沉没的债务资产活化是有前景的。但麻烦的是，政府部门还未能按照深化生态文明体系的改革要求去改善部门法制或规章，大规模的基建形成的沉没资产，也并没有与农村创新创业、乡村重构新型集体经济相结合。

于是，当上一轮西方金融危机导致国内实体经济严重不景气时，没有来得及反思如何实现金融与生态资源价值化有机结合的战略转型，而是出台了工业供给侧改革，针对的是现象上过剩的实体经济，而过剩是无法在全球化危机爆发之际被任何一国单独解决的。

当中国提出工业供给侧改革要搞“三去一降”时，金融就没有意愿进入实体经济了（因为大部分行业都不景气），这种情况下，实体经济在城市就出现了通货紧缩，宏观上也进入金融经济下行期，金融投入到实体的资金继续下滑，城市需求上不去。于是，大量化学品催生的农业跟着出现过剩。2016 年开始讨论农业过剩，2017 年提出农业供给侧改革，但没有意识到农业过剩是过度化学化的粗放型增长催出来的结果。

城市经济 2014 年开始下行期的不景气情况下，很多企业下乡发展。

此前在 1998 年上一轮城市经济不景气的阶段，也有很多企业下乡，圈占农村资源推进资本化以获得利润。此次城市经济再度不景气，企业又纷纷下乡圈占农村资源，试图推进新一轮资源资本化。此时恰逢新农村建设，在大量投资注入农村，帮助实现农村“五通”，行政村级别的农村已经实现水电气路+宽带全面进村，基本属于开发区的标准了。

很多地方搞产业化农业的项目，在某种程度上，是依靠银行债务或者地方财政补贴来维持的。越来越多的老板发现投入产出严重不合理，在农业上重资产建仓，可是收回成本的能力很弱。

同时，农村跟城市在市场经济上已经接轨了，城乡基本要素市场是统一定价的——农业劳动力的价格与在城务工的收益若是差距太大，是没有办法解决农业外雇劳动力投入的。若是要参照第二三产业的土地要素价格，农民只能抬高地租，20年前租一亩地要300元，现在至少要800元。

可见，推进市场化客观上是按照城市价格对农业要素定价，地租翻了2.5倍，劳动力价格翻了3到5倍。在市场决定价格的今天，农业产业化的投资企业高投入低回报是常见的，也因此时有听到企业老板跑路的情况。但是老板跑路了，农民既拿不回地也不能挣钱，只好找地方政府，因为签合同时是地方政府出面承诺支付地租，所以很多地方政府在替跑路的老板向农民付地租，本来亏损财政愈发苦不堪言。

好消息是，2017年中央提出乡村振兴战略，因为生态文明是国家战略调整中起着提纲挈领的关键作用的战略，那就要用乡村振兴来支持生态文明战略。唯有如此，才能改变过去20年搞农业产业化的粗放数量型增长的发展方式。2018年，中央强调农业供给侧改革一定要改变粗放数量型的经济增长方式，向质量效益型转变。在这种必须改变生产方式的要求下，农业应积极转向绿色生产方式。

农业供给侧如何改革？

中央关于农业供给侧改革的文件要求农业要一二三产融合。我们在生态化转型的实践中认识到甚至要推进六产融合。六产融合意味着农业不再是某一个产业层次中的单一经济概念，而是要跨界、穿越，才能实现多业态的集成创新。并且，要主动把乡村振兴和六产融合做整合，把农业与金融这两个供给侧改革做整合，才能靠生态产业化和产业生态化来转变农业生产方式，实现六产融合的立体循环的两型经济。

我们上面谈到了大疫、生态文明转型和乡村振兴战略的有机结合，接下来将对乡村振兴应对危机挑战做相关性解读。

当前，农村有数以百万亿计的生态资源。若按照习近平总书记提到山水田林湖草沙综合系统开发，就得推进“生态产业化和产业生态化”，最后实现“生态资本深化”。这也是生态文明战略转型的经济内涵所决定的内生逻辑。

具体怎么做呢？

2019年中央一号文件提出深化农村三变改革，重构新型集体经济。这意味着，将乡村社会的生态资源由村集体内部化实施三变改革，即资源变资产、资金变股金、村民变股东，先由农村集体在成员内部评议定价。也就是，可以将农村集体地域范围内的闲置房屋、空间生态资源在本村成员内部通过资金变股金的方式完成对价，借用股票上市前的一级市场与战略投资人谈判发行价格的机制，完成村域资源价值化。

比如村集体有100万股金作为合作社内部融通，有人想借5万块外出务工，可以将家中闲置房抵押，形成资金和闲置房产的对价关系。再如，有人要做生意，希望把山林抵押30万，这就要内部评估山林及其乔灌木有多少价值？按多少抵押率给予贷款30万？在农村内部通过资金变股金的方式，可以先形成村集体经济组织内的内部市场，将过去农村的非标资源价值化，其与股票一级市场通过对价形成股票发行价格的道理相似。我们称之为农村新型集体经济内部化定价的一级市场。通过重构新兴集体经济，将大量资源型资产完成初次交易。

当然，这第一道交易发生在农村集体经济内部的目的，是将资源型资产可标化。当农村空间生态资源转化为集体资产后，外部投资人使用资源性资产就只有经营权和受益权。为了激活政府投入到乡村的生产性沉没资产，需要政府各部门把这些在村的基础设施资产以 PPP 方式做股到村集体，村集体拥有使用权和收益权，而所有权仍然归政府部门，一来可以保证集体资产不被控制人搞私有化牟利；二来，村集体在共享这部分资产的同时也需要与政府实现共治。

当然，政府投入乡村的基础设施资产增加了农村集体资产的总量，将曾经属于政府部门的公共投入（上文提到的沉没资产）被村集体再活化了，同时也把国家和村集体共同拥有的空间资源性资产活化了，这就是重构集体经济能够激活国家投入的沉没资产的道理。

当农村的资源性资产达到一定规模后，就形成了农村集体经济公司化转型条件，曾经的村集体将变成村域资源性资产管理公司，可以凭借其资产总量对外谈判招商引资在城市一小时经济圈的范围内，本来就有大量农村可以转化为以集体作为资产管理公司的六产融合经济体。

从重构村级新型集体经济的财产关系变革再往上就是与金融供给侧改革相结合做大做强县域经济。需知，村级公司化可以发债。

一是对乡镇和县域平台公司做外部投资。多个村级资产管理公司对乡一级入股，可以形成乡一级的乡村振兴服务公司。二是村一级以自有资产入股在县级建立的平台公司，可以联合县级平台公司代为发行绿色债券，用县级发行绿色债券的数额对应获取国家增发的货币，这样就把增发货币投入到乡村振兴的实体经济上了。三是央行增发的货币就由此锚定在国家主权可控的生态化发展转型上，人民币就从锚定外汇储备而受制于海外金融资本集团，转为与国内生态资源价值化（货币化和资本化）结合的重归主权货币的过程中了。

这也是中央应对前所未有的全球化挑战提出“国内循环为主体”的体现。

当生态资源不断货币化，不断增发货币，不断有绿色债券与增发货币对接时，乡村中的资源资产就盘活了。即使全球化崩解，那些锚定在本国主权控制下的资源价值化实现过程的金融部门也可以通过生态经济货币化和生态资本深化深耕“县域蓝海”。

其一，因为村内已经形成对价关系完成初次交易了，对外也就可以做二次交易了；当投资人能够在地方产权市场上对农村绿色资源做当期交割的资产交易，就意味着县域二级市场形成了。

其二，由于投资人来农村进行资源性资产交易，当这些资源交易中有了对预期收益的变现需求，比如对物业资产、林业资产等未来二十年、五十年的预期收益是多少做一定折扣率的变现，那就可以开展期货性质的交易，村域生态资源产品就变成在地方期货市场上可以做交易的资本交易品种了。

乡村经济公司化改革之后，利用现代市场可以将我国过去被动纳入金融资本全球化的一系列包袱甩掉。目前中央在讲国内循环为主的内外两个循环，我们应该主动将农村新型集体经济变成一个内循环的载体，也就是在生态文明战略的大转型中形成的生态资源价值化开发与三变改革的深改结合，这也就是空间生态资源的价值化实现过程。

（作者：中国人民大学教授）

把社建到村上——供销社应在农村改革中担重任

刘 奇

供销社从 1949 年酝酿成立至今已走过 70 年的历程，70 年几多风雨，几多沉浮。在市场经济浪潮冲击下，这艘曾经是中国经济领域中体量最大的航空母舰，一扫计划经济年代统率乡村流通、妇孺皆知的辉煌，上世纪 90 年代以来，樯倾楫摧、网破线断人散、残局零落，全系统退守农资、再生资源和棉茶等领域，经营几座“经济孤岛”，自娱自乐式地从事经营活动，在决策层话语权渐失，在社会上知名度渐弱，在乡村中影响力渐无，边缘化现象使其面临巨大的生存危机。

近期，我们对安徽、贵州、甘肃、山东等供销社开展调研发现，面对如此险象环生的生存压力，一些基层社不甘沉沦、大胆探索、奋力开拓，闯出了一条创新发展之路。他们由旁观走向投身，由配角走向主角，由边缘走向前沿，使供销社成为深化农村改革、参与乡村振兴的主力军。他们的主要做法就是“伸腿”到村，与村级集体经济组织合作、与村两委合作、与各类新型农业经营主体合作、与小农户合作，建立村级供销社，进而与当地产业有机衔接、与城乡市场有机衔接、与互联网现代物流有机衔接，找回初心，服务三农，彰显流通主渠道，下活农村一盘棋。这一“现象级”举措，在深化农村改革和乡村振兴中释放的巨大能量及其价值、意义不可低估。

这是由分到合农村改革再出发的探索实践，是供销社回归初心的探索实践。40 年前小岗村的“分”产生了裂变效应，40 年后大趋势是“合”，将产生聚变效应。习近平总书记“构建人类命运共同体”的倡议在世界引起强烈反响，人类命运共同体的核心要义就是搞好合作。“合”在中国乡村中的突出表现就是如何组织农民问题。改革开放后，中国农民组织化程度提升一直是个“老大难”问题，欧美国家私有制背景下人少地多的大农业走的是专业合作的路子，这条路对中国小农而言代价太大。东亚国家和地区人多地少的小农走的是综合农协的路子，这条路在目前走起来有诸多瓶颈。因此，我们必须探索符合我国现实国情的第三条道路，即政府、市场、社会有机协作的“三位一体”的农民合作道路。自上而下的供销社就有承担这个任务的优势，它是不像政府的政府、不像市场的市场、不像社会的社会，它既能发挥政府部门协调各方、建立农村流通主渠道的主导作用，又能充分利用市场经济的规律从事经营活动，还能发挥社会组织的效应把农民组织起来。

这是市场经济背景下公有制实现形式的探索实践。马克思创立了社会主义公有制理论，把马克思主义中国化，走中国特色社会主义道路，是我们必须坚持的大方向。传统观念认为，公有制就是计划经济，私有制就是市场经济，小平同志说，市场经济是人类共同的文明，社会主义也可以使用，由此提出建设中国特色的社会主义市场经济体制。我们要做的就是在这种体制下探索、寻找公有制的实现形式。在人类社会的发展进程中，公有制由来已久，国有企业创始人管仲，他的盐铁专营就是公有制的一种实现形式。王莽改制，把所有土地收为国有，然后按人分配，也是公有制的一种实现形式。再到后来的巴黎公社、以色列的基布兹，都是在探讨公有制的实现形式。中国特色的社会主义公有制与上述公有制有着诸多本质上的区别，其中在国有之外还有一个庞大的集体所有制。一般认为，农村集体经济就是村级集体经济组织，实际上，

农村集体经济有两大体系，一种是横向的社区型集体经济（以自然村为单位的约占 75%，以行政村为单位的约占 23%，以镇乡为单位的约占 2%），一种是纵向的层级型供销合作社（国家、省、市、县联社和乡镇基层社）。当初设立这样一个构架，意在让层级型带起社区型，通过做好大生意，逐步带起小农户。集体经济比较复杂，从局部看，它是公；从全局看，它又是私。因而它又公又私、半公半私、非公非私。寻找这种公有制的实现形式也就变得比较复杂。但是它也有优势，跟国有企业相比，它没有许多政策约束和限制，也不需上交利润。跟私有经济比，它有规模优势，戴着政府的“红帽子”，又容易获取贷款等政策支持。两种类型的集体经济在村一级交汇、融合，就能够解决长期以来层级型与社区型纵横分离，且悬在半空、远离农户的问题。以村为枢纽，既能使村级集体经济实现保值增值，又能紧贴小农户，提升组织力。以村为枢纽，合纵连横，上下通达，左右逢源，是公有制在乡村实现的好形式，是中国特色社会主义在乡村建设的好路径。

这是小农户与现代农业有机衔接的探索实践。中国特色社会主义道路一是要回答市场经济背景下公有制的实现形式问题，二是要回答小农户与现代农业有机衔接的问题，这是由中国的国情农情所决定的中国特色。中国有 2.6 亿小农户，其中有 2.3 亿承包地小农户，就农业的经营主体而言，是美国的 100 倍，是英国的 1000 倍。中国的农业现代化必须是小农户的现代化，中国的乡村振兴实质上就是小农户的振兴，而这么庞大的小农户群体实现现代化是个复杂的系统工程。小农户对接现代农业会普遍面临市场、资金、技术等难题，单纯依靠村级集体经济组织、新型经营主体的带动，在短期内很难达到理想效果。供销合作社以其庞大的网络和雄厚的积淀，通过组织到村、多方合作，可以显著增强农民的市场谈判地位，降低农民的生产经营成本，提高农民的资金、技术的获得能力，实现小农户与现代农业的有机衔接。安徽黄山市通过建立村级供销合作组织开展资金互助、土地及农机、购销等全产业链合作，使现代农业化元素集束注入，入社农民坐享农业现代文明的成果。该市黟县供销合作社与农业产业化龙头企业有农公司合作，在黟县建立了 13 个村级社，通过统种、统管、统销等经营模式，全方位带动几万农户走上现代农业之路，并通过土地股份合作，带动 1000 多农户人均年增收 610 元，同时使 286 户贫困户脱贫。

这是开拓农村市场的探索实践。农村市场潜力巨大，中国在上最大的战略储备就是有 8 亿多农村人口的消费潜能，这是没有哪个国家能比的。以安徽省为例，2018 年，安徽省乡村常住人口人均生活消费 12748 元，生产性消费 3525 元，固定资产等非经营性消费投资 3516 元。按此推算，中国农村有 8 亿多人口，每年的消费性和生产性支出就是 10 多万亿元。供销合作社利用品牌效应、规模效应和网络效应，还可以大大改变农村市场假货充斥、价格虚高的现状。一是在价格上有谈判地位，二是代表政府在产品品质上有保证。据安徽省工商联在某市农村调查，该市农村销售的 30 多个牌子奶粉无一在城市市场上有售，由此可见农村假冒伪劣商品之多。通过最大程度地开发、拓展农村消费市场，找回计划经济年代妇孺皆知、村村有点的辉煌，让这个农村消费的“核弹”燃爆起来，是供销合作社最具竞争力的优势。

这是强化农村基层组织的探索实践。供销合作社与农村集体经济组织、村“两委”、新型农业经营主体和小农户合作，各方力量汇聚，使农村基层组织得到强化。特别是供销合作社有经营功能，通过与村“两委”合作，村干部不仅有工资性收入，还有一定的经营性收入，这对稳定农村基层组织队伍和强化农村基层组织大有裨益。贵州省贵阳市白云区供销合作社与小山村“两委”主动对接，与周边农业企业合作，成立社、村、企共建的小山村供销合作社，村党支部被市县两级评为先进党组织。通过与新型农业经营主体合作，新型农业经营主体增多了业务，扩大了覆盖，提升了品牌，增强了影响，赚取了利润，也提升了积极性。甘肃省天水市供销合作社和新型农业经营主体合作，广泛吸纳农民参与，依托当地资源，兴建振兴

示范点 7 个，新建标准化果园 1000 亩，完成 3000 亩果园提质增效，建成 6000 吨和 400 吨果品贮藏库各 1 座。因为从体制外走入了体制内，有了“靠山”，新型农业经营主体发展产业的能力和积极性大为提高，对农户的吸引力、凝聚力也大为增强。

这是推进城乡融合发展的探索实践。通过供销合作社的主渠道整合传统的为农服务功能，实现资源共享和功能叠加，推进城市商品、服务下行和农村产品、服务上行，甚至实现测土配肥、病虫害防治、手机充值、票务代购、小额贷款、家电维修、农业保险等多方位服务功能整合，大大夯实了为农服务基础，提高了为农服务能力。安徽省铜陵市已在 10 多家村级社实施电子商务惠农工程，构建起了上下贯通、左右联结的电商运营网络，在与淘宝、京东的竞争中，做到“三分天下有其一”。2018 年，该平台交易商户达到 177 家，交易品种 700 多个，完成平台交易额 5487 万元，线下交易额 6000 余万元，实现了把供销合作社建在网上，搭建了为农服务、沟通城乡的新平台，同时在城市开设众多农产品实体店，让城里人随时享受到鲜活农产品。

乡村振兴为供销合作社找回初心提供了大舞台，深化改革又为供销社为农服务提供了大空间。供销合作社应在新一轮深化农村改革中担重任、成主力、唱主角，以带起小农户为宗旨，以建立健全村级组织为核心，以示范试验为路径，以搭建资源整合大平台为重点，牢记为农服务使命，创新发展思维，两眼向下，点上提升，面上推广，与农村产权制度改革相结合，与农村集体经济发展相融合，与小农户发展相契合，尤其要抓住农村集体产权制度改革后，各地正在寻找有能力有实力的经营者合作这一历史机遇，主动介入，积极探索农村经济的多维发展方式。

“把社建到村上”是基层供销合作社的创新创造，正成为供销合作社推进农村改革、参与乡村振兴的有力抓手。全国供销合作系统应以此为契机，闻鸡起舞，对标形势，重新认识自身：生存危机、发展维艰；重新解释自身：供销是手段、合作是本质；重新发现自身：地位独特、优势突出；重新谋划自身：组织到村、扎根三农；重新成就自身：找回初心、实现涅槃。

“把社建到村上”是一项前无先例的新事物，在探索开拓中需要注意以下几个问题：一是不可一刀切，不能“村村冒烟”，要因时因地因阶段制宜，鼓励有条件的村自办村级社，也可几个村联办、合办。二是引导农户参与，鼓励农户入社。供销合作社意在通过供销实现合作，其本质在于“合作”，即使实现了组织到村，如果还是不能联结小农户、融入小农户、振兴小农户，供销合作社仍然会偏离为农服务的初心。三是拓宽合作领域。村级社由于更加“接地气”“得民心”，可以延长合作链条，从生产层面的供销合作延长到土地合作、大型农机具合作、资金互助、保险互助等，拓展为农服务新领域，锻造为农服务新本领。四是国家及省市县应成立村级社发展基金。发挥村级社发展基金的引导作用，整合财政资源，拓宽融资途径，鼓励社会资本投入，推进村级社的兴建兴办、改造升级和发展壮大，使村级社成为经营与服务兼具的综合服务平台。五是做好风险防范。供销合作社组织到村、合作到户，与各类农村组织联合、合作，会形成较为复杂的治理结构，在“伸腿”到村的过程中，有的地方供销合作社还可能会进行企业化改制，这会导致治理风险和市场风险叠加，各级供销合作社应主动应对，积极作为，做好顶层设计和制度建设，强化监管，提高风险防范能力，防止各类资产流失贬值。（本文是清华大学中国农村研究院研究课题（CIRS2019-3）研究的阶段性成果）

（作者：国务院参事室特约研究员、中国农业经济学会副会长、清华大学中国农村研究院学术委员会委员。文章来源：《中国发展观察》2020 年第 1-2 期合刊。2020 年 03 月 04 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

