

农业农村部功能食品重点实验室成果转化中心
中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 4 期（总第 376 期）

内部资料 注意保存

2021 年 4 月 5 日

-
- ◆ 中央农办主任、农业农村部部长唐仁健等解读 2021 年中央 1 号文件……………国新网(1)
 - ◆ 推进巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接……………尹成杰(11)
 - ◆ “三农”工作重心的历史性转移——以更大力度推动乡村振兴……………魏后凯(14)
 - ◆ 值得深切怀念的吴象同志……………郭书田(16)
 - ◆ 中国乡村治理结构再思考……………景跃进(23)
 - ◆ 土地经营权入典的时代价值……………房绍坤(26)
 - ◆ 中国特色贫困治理体系及其乡村振兴的衔接……………郑文凯(30)
 - ◆ 如何保障中国粮食安全：来自安徽沈弄村的实践……………夏柱智(33)
 - ◆ 一斤粮食亏损一块钱：两种农业，一种是政府的农业，一种是农民的农业……………农地圈(36)
 - ◆ 庆祝深圳经济特区建立 40 周年首届“水土生态专家论坛”成功举办…深圳水务学会水土生态专委会(38)

中央农办主任、农业农村部部长唐仁健等解读 2021 年中央 1 号文件

国新网

2021 年 2 月 22 日上午 10 时，国务院新闻办公室举行新闻发布会，请中央农办主任、农业农村部部长唐仁健介绍全面推进乡村振兴加快农业农村现代化有关情况，并答记者问。国务院新闻办新闻局局长陈文俊主持发布会。

陈文俊（国务院新闻办新闻局局长）：女士们，先生们，上午好！《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》已经公布，这就是大家关心的中央一号文件。为了帮助大家进一步了解这个重要文件的内容，准确理解这个文件，我们今天邀请中央农办主任、农业农村部部长唐仁健先生出席发布会介绍有关情况，并回答大家关心的问题。同唐主任一起出席今天发布会的有，农业农村部副部长张桃林先生，农业农村部党组成员兼中央农办秘书局局长吴宏耀先生。下面，先请唐主任介绍情况。

唐仁健（中央农办主任、农业农村部部长）：

一、文件起草背景

2020 年，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，农业农村发展克服疫情灾情严重影响，保持了稳中有进、稳中向好的势头，为“十三五”画上圆满的句号。主要表现在：一是农业生产能力迈上新台阶。粮食产量连续 6 年保持在 1.3 万亿斤以上，农业科技进步贡献率超过 60%，主要农作物良种基本实现全覆盖，耕种收综合机械化率达到 71%，农作物化肥农药施用量连续 4 年负增长。二是脱贫攻坚战取得决定性胜利。现行标准下农村贫困人口全部脱贫，832 个贫困县全部摘帽，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，创造了人类减贫史上的奇迹。三是农民收入持续较快增长。农民收入增速连续 11 年快于城镇居民，城乡居民收入差距由上年的 2.64:1 缩小到 2.56:1，农民人均收入提前一年实现比 2010 年翻一番目标。四是农村面貌焕然一新。农村人居环境明显改善，基础设施和公共服务突出短板加快补上，农村改革向纵深推进，乡村发展活力明显增强。农业农村发展取得新的历史性成就，为如期全面建成小康社会奠定了坚实的基础。“十四五”时期，是乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。党的十九届五中全会对优先发展农业农村、全面推进乡村振兴作出战略部署。去年底，习近平总书记在中央农村工作会议上发表重要讲话，向全党全社会发出鲜明信号：新征程上“三农”工作依然极端重要，须臾不可放松，务必抓紧抓实。总书记立足“两个大局”，指出民族要复兴，乡村必振兴，稳住农业基本盘、守好“三农”基础是应变局、开新局的“压舱石”，强调全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛

最深厚的基础依然在农村。总书记的重要讲话，为起草 2021 年中央一号文件、做好新发展阶段“三农”工作指明了前进方向、提供了根本遵循。

二、文件主要内容

今年中央一号文件就是不折不扣贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，落实党的十九届五中全会部署，围绕全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化，对“三农”工作作出全面部署。文件包括 5 个部分 26 条，主要内容可以概括为“两个决不能，两个开好局起好步，一个全面加强”。“两个决不能”就是巩固拓展脱贫攻坚成果决不能出问题、粮食安全决不能出问题。强调设立衔接过渡期，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，确保守住不发生规模性返贫底线。明确要求“十四五”各省（区、市）要稳定粮食播种面积、提高单产水平，确保粮食产量稳定在 1.3 万亿斤以上。“两个开好局起好步”就是农业现代化、农村现代化都要开好局起好步。农业现代化方面，突出部署解决种子和耕地两个要害问题，强化现代农业科技和物质装备支撑，着力构建现代乡村产业体系、现代农业经营体系，推进农业绿色发展。农村现代化方面，以实施乡村建设行动为抓手，部署一批农村人居环境、基础设施和公共服务、农村消费、县域内城乡融合发展等方面的重点工程和行动。“一个全面加强”就是加强党对“三农”工作的全面领导。对健全党的农村工作领导体制和工作机制、加强党的农村基层组织建设和乡村治理等方面提出明确要求，强调要强化农业农村优先发展投入保障。可以说，今年的文件既立足当前，突出年度性、时效性，部署好今年必须完成的任务，是管今年的“任务书”；也兼顾长远，着眼“十四五”开局，突出战略性、方向性，明确“十四五”时期的工作思路和重点举措，因此它也是管 5 年的“施工图”。我就先介绍这些，下面，我和我的同事愿意回答大家提出的问题。谢谢。

陈文俊：下面欢迎各位提问，提问前请通报一下自己所代表的新闻机构。谢谢。

中央广播电视总台央视记者：去年粮食价格普遍上涨，国际上许多国家纷纷捂紧自己的“粮袋子”，社会上对粮食安全问题十分关注，请问当前我国粮食安全形势如何？今年对保障粮食安全有什么举措？谢谢。

唐仁健：谢谢记者的提问。首先提出粮食问题，表明社会各界对这个问题非常关注，所以我愿意首先回答一下这个问题。去年在中央农村工作会议上，习近平总书记明确讲，粮食安全是国之大事！悠悠万事，吃饭为大。对于中国这样一个有着 14 亿人口的大国来讲，保障粮食安全是一个永恒的课题，我觉得怎么强调都不过分。这些年，我国粮食年年丰收，去年达到了 13390 亿斤，创了历史新高，比上一年增了 100 多亿斤。全社会的库存目前非常充裕，所以产销也好，库存也好，我可以非常负责任地告诉大家，中国的粮食安全是完全有保障的，我们有能力端牢自己的饭碗。去年应对新冠肺炎疫情，粮食和重要农副产品产得出、供得上、卖得好，我们经受住了一次大考。

但是，另一方面，确实也要看到，我国的粮食供求不宽，一直是一种紧平衡的状态或者说格局。未来“十四五”也好，更长时期也好，随着人口还有一点增长，特别是消费的升级，粮食的需求还会有刚性的增长。同时，再加上外部形势的不确定性不稳定性也明显增加。所以在粮食安全问题上，我们一刻也不能掉以轻心，而且还必须尽可能把安全系数打得高一些，尽可能多产一些粮、多储一些粮。我们讲

以国内稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性，真正做到手中有粮、心中不慌。习近平总书记也强调，要牢牢把握粮食安全主动权，粮食安全的弦要始终绷得很紧很紧，粮食生产必须年年抓紧。大家注意这里用了“三个紧”，充分表明粮食安全在我们国家统筹发展与安全这个战略全局和全局中极端重要地位。保障粮食安全，重点是做好“两藏”，就是“藏粮于地、藏粮于技”，这是确保国家粮食安全的物质基础。耕地是粮食生产的命根子，如果皮之不存，粮将焉附。下一步，我们将采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”，牢牢守住18亿亩耕地红线，同时还要确保15.5亿亩永久基本农田主要种植粮食及瓜菜等一年生的作物。另外，我们还要确保规划建成的高标准农田，要努力种植粮食。说到高标准农田，这是我们提高地力和提高单产的一个关键抓手，具体是提高建设的标准和质量，确保一季能够产1000斤，两季能够产1吨粮，这就是高标准。同时保护好、利用好黑土地这个耕地中的大熊猫，尤其是把东北这个大粮仓保护好、建好。我国的地就这么多，水也就这么多，所以下一步增加粮食产量根本的出路还是要向科技要单产、要效益，坚持农业科技要自立自强，下决心打好种业翻身仗，用现代的农业科技和物质装备来强化粮食安全的支撑。同时，我们还要建立“两辅”的机制保障，“辅之以利、辅之以义”。“辅之以利”就是要让农民种粮有钱赚，能够多得利，在政策手段上要坚持和完善农业的价格和补贴政策。“辅之以义”就是要压实地方党委政府在粮食安全上的义务和责任，所以这次中央农村工作会议和一号文件都明确下一步粮食安全要实行党政同责，以前主要强调的是省长负责制。通过这些努力来确保各省（区、市）粮食播种面积和产量能够保持稳定，有条件的还要不断提高。保供既要保数量，下一步还要考虑保多样、保质量，因为多样和质量同时保，既是满足我们市场消费需求的需要，同时也是增加农民收入、提高农业效益的需要。所以，要把农业供给侧结构性改革这篇文章继续做深、做细、做实，进一步调整和优化农业的生产结构，包括区域布局和产品结构，推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，这句话是中央农村工作会议上习近平总书记讲到的，我们理解叫“三品一标”，让生产出来的农产品种类更多、质量更优、销路更畅、效益更好，更好地满足城乡居民多样化的消费需求。谢谢。

红星新闻记者：种子是农业的芯片，中央提出要打好种业翻身仗。请问，当前我国种业形势如何，这场翻身仗如何来打？谢谢。

唐仁健：这个问题提的很及时，也很准。我很愿意回答这个问题，张桃林副部长正好是分管这方面的工作，所以先请张桃林同志回答一下。

张桃林（农业农村部副部长）：刚才唐部长讲了保障粮食安全还是要大力实施“藏粮于地、藏粮于技”。在藏粮于技上，种业包括种子的科研是最重要的方面。农业现代化，种业是基础，处在我们整个农业产业链的源头。保障粮食安全，种子是要害，当然耕地也是要害。党中央、国务院高度重视，社会各界也十分关注，特别是最近一段时间，大家对种业发展的情况怎么样、包括总体形势怎么看以及下一步种业工作怎么抓，都很关注。中央经济工作会议明确提出要立志打一场种业翻身仗，刚刚发布的中央一号文件对种业工作作了全面部署。这是党中央作出的重要决策部署，是牢牢把住粮食安全主动权、筑牢农业农村现代化和人民美好生活种业根基的重大行动。

种业发展情况怎么样？总的来讲，我们国家农业用种安全是有保障的，风险也是可控的。特别是党的十八大以来，我国种业科技和产业发展取得了明显成效。当前，我们国家农作物，特别是粮食种子能够靠我们自己来解决，我国自主选育的品种种植面积占到95%以上，做到了“中国粮主要用中国种”。猪牛羊等畜禽和部分特色水产种源立足国内有保障，现在畜禽、水产的核心种源自给率分别达到了75%和85%，这些都为粮食和重要农副产品的稳产保供提供了关键的保障和支撑。对于当前种业形势怎么看？立足新发展阶段、构建新发展格局，与国际先进水平相比较，还是要看到我们的种业发展还有不少的不适应性和短板弱项，迫切需要我们下功夫来解决。首先，从品种水平看，差距比较明显。大家都知道，我们的大豆、玉米现在的单产水平还不高，只有美国的60%不到，蔬菜国外品种种植面积占比达到13%，当然不同的品种比例不同。其中，耐储的番茄、甜椒等少数专用品种进口比例还比较大，超过了50%。生猪繁殖的效率、饲料转化率和奶牛年产奶量都只有国际先进水平的80%左右，特别是白羽肉鸡，它的祖代种鸡主要还是依靠进口，这些品种方面的发展水平直接关系到我国农业相关产业发展的质量、速度和效益。第二，从种业自身来看，问题也还比较突出。主要表现在种质资源保护利用不够，包括有些地方土种、还有一些珍稀濒危的种质资源消失风险还在加剧。自主创新能力还不强，特别是在育种的理论和关键核心技术方面，我们和先进水平相比还有比较大的差距，种业创新的主体企业竞争力不强，存在小、散、低、重这样一些问题。第三，从时代要求看，我们认为形势紧迫。立足国内保障粮食和重要农产品用种安全的要求更加迫切，人民美好生活对农产品多样化需求日益增长，特别是一些高品质的、有特殊功能的品种和产品，我们还比较缺乏，需要培育更多的高产高效、绿色优质、节水节饲、宜机（适宜机械化）的专业优良品种。目前，世界种业正迎来以基因编辑、合成生物学、人工智能等技术融合发展为标志的现代生物育种科技革命，需要我们抓住机遇、加快创新，打好种业翻身仗，从而实现种业的跨越式发展。关于下一步怎么办？中央一号文件已经对打好种业翻身仗做了顶层设计和系统部署，涉及到种质资源保护、育种科研攻关、种业市场管理，就是整个种业全链条各个环节。总的来讲，必须要坚持底线思维和问题导向，围绕国家粮食安全和重要农副产品的保数量、保多样、保质量的“三保”要求，遵循种业创新发展规律，破卡点、补短板、强优势。具体来讲，主要是五个方面的工作。一是种质资源要保起来。这也是我们种业科技创新的源头。要抓紧开展农作物和畜禽、水产资源的调查收集，把这些基础性工作要做好。实施种质资源的精准鉴定评价，建好国家种质资源库，建立健全种质资源保护利用体系。二是自主创新要活起来。这是我们种业发展的关键。要加强种业核心关键技术攻关，特别是当前要加快实施现代农业生物育种重大科技项目，深入实施农作物和畜禽育种联合攻关，有序推进生物育种产业化应用，同时要加强基础性前沿性研究，特别是要推进南繁硅谷等创新基地的建设。三是种业企业要强起来。我想这是我们种业科技，包括整个种业产业发展的一个关键主体。要遴选一批优势企业予以重点扶持，深化种业“放管服”改革，促进产学研结合、育繁推一体，建立健全商业化育种体系。四是要把基地水平提起来。这是种源保障的基础。要发展现代化农作物制种基地，建好国家畜禽核心育种场和水产原良种场，健全良种供应应急保障体系。五是市场环境要优起来。这是种业创新的保障。净化种业市场，我想核心是要加强知识产权保护，保护知识产权就是保护创新，严格品种管理和市场监管。概括起来，就是要加快构建种业创新体系，包括种质资源保护利用，产业体系和治理体系三大体系，全面

提升自主创新、企业竞争、供种保障和依法治理四种能力。我就回答这些，谢谢。唐仁健：种子市场、种业发展情况不像前一段外界一些舆论认为的那么严峻。但是另一方面，我们在有些品种、有些领域和有些环节确实和国外先进水平比有较大差距。总之，在有没有、保生存的一些品种方面，我们没有问题；但是在好不好方面，有很多品种我们确实差距很大。怎么办？就是打好种业翻身仗。

封面新闻记者：猪肉价格一直是民生关注的焦点问题，我们注意到近期猪肉价格又出现了上涨的趋势。请问农业农村部在保障生猪生产和供应方面做了哪些工作，今年民众能否吃到比较便宜的猪肉？谢谢。

唐仁健：农产品的价格，特别是“菜篮子”产品的价格，一直消费者都非常关心，这是民生关注的一个焦点。猪肉从去年开始我们就采取了多项措施来支持恢复生猪的产能，稳定生猪生产和市场供应。按原来的计划，去年年底生猪存栏要恢复到正常年景，也就是2017年水平的80%，截至去年底，已经恢复到92%以上，超过预期12个百分点。所以最近，尤其在“两节”前后才能感到，在这样的价格水平上，没有像前些时期那么大幅度的增长。现在市场供应供求总体势头是好的。

下一步，随着新增的生猪产能陆续兑现为猪肉产量，猪肉市场供应最紧张的时期已经过去，后期供需关系将会越来越宽松。预计今年一季度，也就是3月份前后，将比上年同期增长四成左右。到二季度也就是6月份前后，生猪存栏可以恢复到2017年正常年景的水平。下半年，生猪出栏和猪肉供应将逐步恢复到正常年景水平。今年中央一号文件对这个问题非常重视，要求保护生猪基础产能，健全生猪产业平稳有序发展长效机制。所以我们既要立足当前抓恢复，同时也要着眼长远稳生产。猪周期大家都非常熟悉，我们前一轮被这个周期折腾了，今后不能再被这个周期折腾得厉害了。所以我们现在在研究和考虑，除了综合施策以外，下一步怎么储备好生猪的产能，就是到数量多的时候、价格低的时候，有些企业可能还不了款的时候，不能杀母猪、砍猪场，抓住这个关键把产能储备好，应对刚才我讲的这些年的猪周期。我们将密切监测生产发展的动态，抓紧研究刚才讲的稳住和储备产能的具体办法，以确保生猪产业能够平稳的发展。我顺便也讲一个看法，因为在春节前到北京、天津等地，看“菜篮子”生产产销的状况。当时第一个概念，我们总体上感觉心里是踏实的，虽然大家留在当地过年，但是生产的增长完全够，市场的堵点，我们当时也在想各种办法把它打通。但另一方面也看到，有些品种，比如当时我看到的禽蛋就跌到了4元左右，而成本就是4元。所以农产品，包括“菜篮子”产品，也希望消费者有个概念，不是越低越好，因为再低了，农民不种不养了，下一轮周期又会大起大落，折腾我们，所以要把利益的均衡点找好。谢谢。

农视网记者：我们发现近期一些地方蔬菜价格不同程度的上涨，老百姓很关心自己的“菜篮子”。想问农业农村部，在“菜篮子”产品生产供给以及市场走势方面如何？谢谢。

唐仁健：这个问题提得综合一些。刚才回答了猪肉的问题，请桃林部长回答这个问题。

张桃林：“菜篮子”确实和百姓的生计关系密切，刚才唐部长就猪肉的问题作了回答，我主要就蔬菜方面作一些回答。蔬菜生产的季节性很强，特别是每年3-4月，也是冬春蔬菜和夏季蔬菜倒茬的季节，上市的蔬菜数量、品种减少，价格相对上涨，这也是我们通常讲的“春淡”。近期一些地方受前期寒潮低温的影响，还有生产流通成本上升等因素影响，蔬菜价格上涨，我想这还是属于季节性、规律性的波

动。农业农村部为此专门成立了“菜篮子”产品稳产保供的工作专班，一是加强生产和价格监测，二是组织专家和各级农技人员及时深入到田间地头开展技术指导服务，保障蔬菜稳定生产。三是指导各地筛选确定一批蔬菜应急供应的储备基地，设立热线电话，加强产销衔接，协调解决生产中存在的突出堵点难点问题。根据我们现在的调度，全国冬春蔬菜的播种面积是8500万亩，和常年相比，增加了100万亩，特别是去年11月份以来，蔬菜产品月均上市量保持在5400多万吨以上，同比增加2%。目前这一段天气波动比较大，随着天气回暖，蔬菜生产将逐渐进入旺季，所以从后期走势看，主要蔬菜品种的产能和供给是有保障的，预计价格也将遵循常年季节性波动的规律，以总体走低为主。下一步，我们将继续加大蔬菜稳产保供工作力度，及时指导各地一手抓疫情防控，一手抓蔬菜生产，确保蔬菜产得出、供得上。谢谢。

香港中评社记者：2020年是脱贫攻坚的收官之年，全国832个贫困县全部脱贫摘帽，有些贫困县在脱贫之后还存在一定的返贫风险，接下来关键是做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。请问具体该如何衔接？有哪些规划？谢谢。

唐仁健：这个问题恐怕是当下和今后除了粮食安全外各方关注的又一个重大问题。农业农村部对今年和“十四五”工作的目标提了“两个确保”，一是确保粮食稳定在1.3万亿斤以上，二是确保不出现规模性返贫，我认为就是提的这个问题。

其实习近平总书记早就提醒我们，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。在新时代脱贫攻坚目标任务完成以后，“三农”工作重心要历史性地转向全面推进乡村振兴。中央要求巩固拓展脱贫攻坚成果，并且与乡村振兴有效地衔接好。刚才讲守这个底线，就是为了确保不发生规模性返贫。因为脱贫地区脱贫群众虽然总体上已经脱了贫，也就是“两不愁三保障”的问题已经基本解决，但是他们发展的基础，尤其是自我发展的能力还不强，也包括产业这个支撑的根本，它的基础也不那么牢固。所以，下一步巩固脱贫成果，防止返贫的任务依然很重。我们要求，今年和“十四五”期间，要把巩固拓展成果，实现同乡村振兴的有效衔接摆在首要的位置，继续压实压紧责任，一定要确保工作不留空档，政策不留空白。总的要求是，对摆脱贫困的县，从脱贫之日起，设立五年的过渡期，习近平总书记和今年中央一号文件要求，要保持主要政策总体稳定，同时逐项分类优化调整，做到扶上马送一程。具体来讲，对脱贫的群众，关键是要做好防止返贫的动态监测和帮扶，就是一个要求，早发现、早干预、早帮扶，因为时间一长没发现，到时来不及。产业帮扶还是帮助群众脱贫致富、巩固成果的根本之策，要抓住这个关键，继续强化，主要是补上技术、设施、资金等等短板，推动脱贫产业能够提档升级。对易地搬迁的960万人口，继续做好后续的扶持，关键还是发展产业，促进就业，增加他们的收入，让他们尽快富起来。同时，还要做好完善基础设施和公共服务，引导搬迁群众融入社区等工作。此外，还要注意加强对农村低收入人口的常态化帮扶，本来就在槛儿上晃悠悠，要搞好常态化帮扶。对脱贫地区，要作为乡村振兴帮扶重点加大支持力度，我们一个重要举措就是在西部地区继续考虑确定一批国家乡村振兴重点帮扶县。从财政、金融、土地、人才、基础设施、公共服务这些方面，集中予以支持。另外，也支持各地自己再选一批乡村振兴重点帮扶县进行帮扶。刚才确保一个底线，我们还要推进一个转型，就是推进工作体系平稳转型。在脱贫攻坚过程中，中央有关部门在这期间一共出台了200多个相关政策文件，

在组织动员、要素保障、政策支持、协作帮扶、考核督导等方面形成了一套行之有效的政策和工作体系。脱贫攻坚任务完成后，我们要适应向全面推进乡村振兴的工作重心转移，推动脱贫攻坚的工作体系有效衔接到全面推进乡村振兴的方面上来，逐步实现从原来集中支持脱贫攻坚，向全面推进乡村振兴的平稳过渡。谢谢。

凤凰卫视记者：十九届五中全会提出实施乡村建设行动。请问，乡村建设行动有哪些重点，建设思路有哪些？谢谢。

吴宏耀（农业农村部党组成员兼中央农办秘书局局长）：很高兴回答这个问题。在快速推进工业化、城镇化进程中，乡村的形态正在快速演变，村庄格局也正在转型重塑。建设什么样的乡村，怎么建设乡村，这都是我们面临的也必须回答的时代问题。正如你所说，党的十九届五中全会提出实施乡村建设行动，并且强调要把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置，今年一号文件也对此作出了全面部署。刚才仁健同志强调，今年要确保“两个开好局起好步”，其中农村现代化开好局起好步，一个重要的抓手就是要谋划好、实施好乡村建设行动，乡村建设行动应该包括硬件和软件两个方面，硬件就是要加强农村的基础设施建设，软件就是要加强农村的公共服务，同时要推进城乡融合发展。我想从下面四个方面来讲一下乡村建设行动的具体部署。

一是要抓好规划编制。乡村规划是乡村建设的施工图，没有规划，乱搭乱建乱占就会冒出来，治理起来成本会很高，代价会很大，所以要坚持规划先行，先规划后建设，合理确定村庄的布局分类，有条件、有需求的村庄可以先干起来。同时，我们要强调编制村庄规划要在现有的基础上展开，注重实用性，不能都推倒重来，搞大拆大建。村庄要保持乡村独特的风貌，要留住村庄的乡情味和烟火气，防止千村一面。同时，要严格规范村庄的撤并，不得违背农民意愿，强迫农民上楼。二是要抓好农村人居环境的整治提升。2018年启动的农村人居环境整治行动搞了三年，应该说农村的脏乱差现象有了明显改观，特别是农村垃圾问题基本上得到了解决，现在的主要短板还是厕所和污水处理，特别是污水处理。下一步，我们将启动实施农村人居环境整治提升五年行动，要有序推进、分类推进、因地制宜推进农村改厕，重点抓好农村污水处理，切实增强农村宜居性和群众满意度。三是抓好村庄基础设施建设。这些年，农村基础设施有了明显改善，农村的水电路气等基本都通到了行政村。但村庄内部基础设施还存在明显的薄弱环节。下一步，要继续把公共基础设施建设的重点放在农村，着力推进往村覆盖、往户延伸。这里的往村覆盖是指向自然村（组）覆盖。比如，农村的饮水安全问题现在基本解决了，接下来要着力提高供水保障能力；生活用电问题基本解决了，接下来要提高供电的稳定性，重点要解决生产用电问题；行政村基本都通了硬化路，接下来要加快建设通自然村（组）路和村内主干道，包括产业路、旅游路、资源路等。同时，打通仓储、冷链、物流配送从乡到村的最后一公里。还要健全长效管护运营机制，让老百姓真正用得上、长期受益。四是抓好农村公共服务的提升。目前，农村基本公共服务有没有的问题基本得到了解决，但服务的水平和质量与城镇相比、与农民实际需要相比还存在很大差距。下一步，需要建立城乡公共资源均衡配置机制，聚焦教育、医疗、养老、社会保障等农民群众反映的突出问题，持续推进城乡基本公共服务均等化，实现从形式上的普惠向实质上的公平转变。最后文件也强调，乡村建设不是一呼隆都去搞建设，要强化统筹、突出重点，把县域作为城乡融合发展的重要切入点，对基础设施

和公共服务实行县乡村统筹，不同层级明确不同建设重点，满足农民不同层面的需要，实现功能衔接互补、资源统筹配置。习近平总书记强调，乡村建设是为农民而建，一定要尊重农民的意愿，坚持实事求是、因地制宜、自下而上、量力而行，真正把好事办好、把实事办实。

唐仁健：“为农民而建”这五个字非常重要，这是习近平总书记强调，也是这次一号文件的明确要求。乡村建设，不是为你，也不是为我，是为农民而建的，一定要考虑他们的需要，照顾他们的感受，一定要从农村的实际出发。“十四五”期间，我们在这方面一定要把握好，不能干那些主观意志、形式主义、官僚主义的事儿，最后把好事办坏、把好事办砸，这点非常非常重要。谢谢。

中央广播电视总台央视农业农村频道记者：这个问题是关于宅基地的，现在我们能看到有一部分农民进城落户之后，他的宅基地其实是属于低效利用的，既没有突出住宅的作用，其实也是对土地资源的一个浪费。我想问一下，一号文件也提出，要保证进城落户农民的宅基地使用权，如何保证他们使用权的同时盘活这部分宅基地？

吴宏耀：近年来，中央出台了一系列政策，依法加强农村宅基地的管理，总体是稳慎推进农村宅基地制度改革，切实保护农民合法权益。去年，中央农办、农业农村部会同有关部门，在全国104个县市区和3个地级市启动了新一轮农村宅基地制度改革试点。试点的核心是要探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。在试点中，着眼保护进城落户农民宅基地权益，要探索农户宅基地资格权的保障机制，同时，通过探索宅基地使用权的流转、抵押、自愿有偿退出、有偿使用等，来增加农户的财产性收入。

宅基地制度改革涉及农民的切身利益，十分敏感和复杂，必须按照中央的要求，要保持足够的历史耐心，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线。同时也要明确，严格禁止城里人下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆等，也不能以各种名义强制农民退出宅基地和强迫农民“上楼”，要确保改革始终朝着正确的方向向前推进。谢谢。

每日经济新闻记者：近日农业农村部发布了《农业农村部办公厅关于鼓励农业转基因生物原始创新和规范生物材料转移转育的通知》，鼓励农业转基因生物原始创新，这是否意味着农业转基因产业化将迈入快车道，农业农村部出台该政策是基于怎样的考虑？谢谢。

张桃林：谢谢你对这个问题的关注，关于转基因问题，部里面同志多次在多种场合、多种方式做过回答。我国对转基因的方针是一贯的、明确的，就是研究上坚持自主创新、推广应用上确保安全、管理上严格监管。关于《通知》，发布《通知》本身是一个常规性工作，体现一手抓创新、一手抓监管，两手都要硬这样的工作要求。大家可能都注意到，中央经济工作会议和这次一号文件都明确提出，要尊重科学、严格监管、有序推进生物育种产业化应用。农业转基因技术是现代生物育种的一个重要方面，也是发展最快、应用最广泛的现代生物技术。根据统计，自1996年批准转基因生物商业化种植以来，全球种植转基因作物已经累计达到400多亿亩，涉及到29个国家，就是29个国家有种植转基因作物，另外还有40多个国家和地区进口转基因农产品。对于农业转基因的产业化应用，我们还是继续本着尊重科学、严格监管、依法依规、确保安全的原则有序推进，让转基因等现代农业生物育种技术能够更好地造福人民。谢谢。

农民日报、中国农网记者：习近平总书记指出要深化农村改革，加快推进农村重点领域和关键环节改革。请问，今年以及“十四五”时期聚焦重点领域和关键环节，深化农村改革将有哪些重头戏？谢谢。

唐仁健：农村改革无非是微观经营主体、市场体系、支持保护等这些大的方面，多年来我们已经进行了很多方面的改革。进入新发展阶段，全面推进乡村振兴，最大的动力还是改革，但是这个时候怎么改，要求、约束、环境、条件已经有了很大不同，一定要非常稳慎稳妥，推动一项是一项，取得扎扎实实的成果，尤其不能出现“翻烧饼”的问题。习近平总书记一再强调，对事关农民基本权益、牵一发而动全身的改革，一定要保持必要的历史耐心，看准了再改。总的精神，中央农办、农业农村部一定把握好，具体的一些改革想法，请吴宏耀同志介绍一下。

吴宏耀：刚才唐仁健主任对深化农村改革总的要求、主要内容作了解释，下面我就说一些具体的改革内容。党的十八届三中全会以来，党中央全面部署、系统推进农业农村改革，可以说是逢山开路、遇水架桥，所以我们出台了一系列重大改革方案，制定了一批成熟定型的法律制度，基本构建了促进农业农村健康发展的“四梁八柱”。下一步，新发展阶段要全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，仍然要通过加快重点领域和关键环节的改革来激发农村资源要素的活力，进一步强化乡村振兴的要素支撑。我想，一号文件也作出了具体部署，重点要从以下三个方面下功夫：一是巩固和完善农村基本经营制度。经过几年的努力，农村承包地的确权登记颁证工作已经基本完成，现在 15 亿亩承包地确权到户，2 亿多农户领到了证书。下一步要巩固并用好确权成果，稳步开展第二轮土地承包再延长 30 年试点，保持土地承包关系稳定并长久不变。同时，要不断创新农业经营体系，突出抓好家庭农场和农民合作社两类新型经营主体，突出发展壮大农业专业化社会化服务组织，引导小农户走上现代农业发展的轨道。今年农村改革还有一项重大任务要收官交帐，就是要基本完成农村集体产权制度改革的阶段性任务。主要包括：一是全面开展集体成员身份确认，二是扎实推进经营性资产股份合作制改革，三是积极探索发展新型农村集体经济的有效路径。二是深化农村土地制度改革。重点是“两块地”的改革，因为承包地在第一条说了，一块是宅基地，刚才也做了回应。新一轮农村宅基地制度改革试点已经展开，这项改革涉及到农民切身利益，情况非常复杂，所以我们将按照深化试点、先立后破、稳慎推进的要求，在做好调查摸底、确权颁证的基础性工作的前提下，重点围绕宅基地三权分置，推动取得一批实质性试点成果。还有一块是大家比较关心的农村集体经营性建设用地。随着《土地管理法》的修订实施，农村集体经营性建设用地入市法律障碍已经破除，但在交易要求和程序、权能完善、收益分配等方面还需进一步明确，在实践中积极探索实施农村集体经营性建设用地的入市制度。同时，基层反映农村用地难的问题，一号文件也作出了明确的要求，提出要将完善盘活农村存量建设用地的政策，实行负面清单管理，要优先保障乡村产业发展、乡村建设用地。根据乡村休闲观光等产业分散布局的实际需要，探索灵活多样的供地新方式，要解决乡村振兴中的用地难问题。三是建立农业农村优先发展的投入保障机制。全面推进乡村振兴，关键还是要落实农业农村优先发展的要求，一定要真金白银地投，要真刀真枪地干。一号文件在强化投入保障机制上也提出了明确要求，出台了一系列含金量很高的政策举措。比如，在财政投入上，

明确了5条措施。第一，将农业农村作为一般公共预算优先保障领域。第二，中央预算内投资进一步向农业农村倾斜。第三，制定落实提高土地出让收益用于农业农村比例考核办法。这个办法去年出了，今年要进行考核，要落实。第四，要进一步完善涉农资金整合长效机制。第五，支持地方政府发行一般债券和专项债券用于现代农业设施建设和乡村建设行动。在金融支持上提出四项要求，第一，要加大对农业农村基础设施投融资的中长期信贷支持。第二，大力开展农户小额信用贷款等业务。第三，鼓励开发专属金融产品支持新型农业经营主体和农村新产业新业态。第四，将地方优势特色农产品保险以奖代补的做法逐步扩大到全国。同时，在社会资本投资上也提出了支持以市场化方式设立乡村振兴基金，撬动金融资本、社会力量参与，重点支持乡村产业发展。谢谢。

陈文俊：由于时间关系，最后一个问题。

中央广播电视总台央广记者：乡村振兴在我国其实已经推行了一段时间了，在本世纪初就提出了美丽乡村建设，到2017年又提出了乡镇振兴战略，2018年我国又出台了乡村振兴战略规划，到了2020年，无论是中央农村工作会议还是“十四五”规划建议，都将乡村振兴作为工作的重点来提出。请问，时至今日，乡村振兴从形式、内容和目标等方面都发生了怎样的变化？谢谢。

唐仁健：这个问题提得挺好，因为乡村振兴并不是今天才提出来的，是党的十九大就已经提出来的，前两三年也在推进，也取得了相当的成效，但那会儿我们主要的重任是脱贫攻坚，主要精力也放在那方面。现在提出的是全面推进乡村振兴，所以前后确实有一些不同的变化，这个变化大体应该这么来看。在党的十九大提出这个战略之后，党中央、国务院专门制定了《关于实施乡村振兴战略的意见》，在《意见》中对乡村振兴战略进行了全面部署，之后很快印发了乡村振兴的战略规划，在这个规划中进一步明确了今后五年实施乡村振兴战略的目标任务和大的政策框架，同时中共中央还印发了一个非常重要的文件，就是《中国共产党农村工作条例》，就加强党对农村工作的全面领导作出了系统规定，把党的领导的政治优势转化为推动乡村振兴的行动优势。当前全国人大常委会正在研究制定《乡村振兴促进法》，通过这个法律颁布来进一步强化实施乡村振兴战略的根本制度保障。同时，围绕乡村产业、乡村治理、乡风文明、城乡融合发展等，我们还制定了一系列专项的政策。总体来讲，现在实施乡村振兴的“四梁八柱”的制度框架和基本的政策体系已经形成。各地也进行了有益的、积极的探索。

进入新发展阶段，“三农”工作的重心，我们一再强调转向全面推进乡村振兴。现在乡村振兴到了全面推进、全面实施的时候了。去年中央农村工作会议和今年一号文件对全面推进乡村振兴进行了再强化、再部署、再动员，刚才我们回答的很多内容实际上都是全面推进乡村振兴的考虑。总的就是力图以更有力的举措，汇聚起更强大的力量来推动乡村振兴，我们讲有三个变化：由顶层设计到具体政策举措全面实化，由示范探索到面上进行全面的推开，由抓重点工作到推进五大振兴全面推进。通过全面推进乡村振兴，加快补上农业农村现代化短板，赶上全国现代化步伐。总的就这么一个考虑和变化。谢谢。

陈文俊：谢谢唐主任和各位出席发布会的领导，谢谢各位记者，今天发布会到此结束，再见。

（来源：国新网，记者：沈立宏，编辑：程明）

推进巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接

尹成杰

编者按：最近有农村基层干部来电询问有无脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的调研报告和文章。我们向读者推荐这篇文章，既有对中央政策的解读，又有针对脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的分析，更有对如何实现“有效衔接”提出的具体意见和建议，实乃一篇很有参考价值的好文。

近日召开的中央农村工作会议强调，要坚决守住脱贫攻坚成果，做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，工作不留空档，政策不留空白。

巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，是党在“十三五”与“十四五”重要历史交汇期，开启全面建设社会主义现代化国家进程中作出的重大战略部署。

中央提出做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，既不是某个具体环节的对接，也不是一般性的工作安排，而是中央着眼于“三农”工作重心的历史性转移而作出的战略部署。这一部署具有多重内容。

一是巩固脱贫攻坚成果，不发生规模性返贫现象。“巩固”是“拓展”的基础，只有抓好“巩固”，才能实现“拓展”，要坚决守住贫困地区“两不愁三保障”成果。

二是拓展脱贫攻坚成果。脱贫不是终点，是走向富裕新生活的新起点。“巩固”是与乡村振兴有效衔接的基础，“拓展”是实现向全面推进乡村振兴转移的路径。

三是有效衔接是关键，是脱贫地区推进乡村振兴的关键。要实现有效衔接，就要提高贫困地区的生活水平，推进共同富裕；激发脱贫地区发展的内生动力和活力，提高自身的内在发展能力；要实行“四不摘”政策，对脱贫县要认真落实中央五年过渡期政策，保持主要帮扶政策总体稳定；要加大扶持“巩固拓展”和“有效对接”的政策力度，给予更多的后续支持和帮扶；加快培育新农人、新型农业经营主体，吸引社会力量投入农业农村现代化建设，抓好人才振兴，解决谁来建设农业农村现代化和乡村振兴的问题。

四是进一步健全完善有效衔接的体制机制，把扶持脱贫攻坚行之有效的工作制度、机制和政策统筹纳入全面推进乡村振兴中。

“有效衔接”是重要历史交汇期的重大战略性对接

脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的工作部署，是我国在“十三五”和“十四五”重要历史交汇期实行的重大战略性衔接。

其一，这是精准扶贫脱贫战略与乡村振兴战略的两大战略性对接。打赢脱贫攻坚战，巩固拓展脱贫成果，既是实行乡村振兴战略的重要内容，又是全面推进乡村振兴的基础。两大战略有着战略部署、战略目标和战略任务的内在有机联系。实行有效衔接，既是脱贫地区精准扶贫脱贫战略向乡村振兴战略的转变，又是脱贫地区走向幸福生活的新起点。

其二，这是巩固拓展脱贫成果与全面建成小康社会的战略性衔接。“小康不小康，关键看老乡。”脱贫攻坚是全面建成小康社会的标志性工程。脱贫攻坚全胜是全面建成小康社会的基础和前提，是全面建成小康社会的关键性因素。脱贫攻坚取得的决定性成就，为全面建成小康社会夯实了根基，作出了重要贡献。

其三，这是巩固拓展脱贫攻坚成果与全面建设社会主义现代化国家开局的关键性衔接。没有脱贫地区的现代化，就没有全国的现代化。脱贫地区的现代化，是全面建成社会主义现代化国家的重大任务。

巩固拓展脱贫攻坚成果是“有效衔接”的基础

打赢脱贫攻坚战之后，按照十九届五中全会的要求，不仅要巩固成果，还要拓展成果，这是有效衔接的重要基础。既要防止返贫，又要防止发生新的贫困，特别是要防止发生规模性的返贫现象。

一是千方百计巩固“两不愁三保障”，建立健全防止返贫的机制，开展常态化的监测预警。

二是采取有效措施稳定和发展脱贫产业，以产业巩固拓展脱贫成果，把发展产业作为巩固拓展脱贫成果的关键。

三是把脱贫扶贫的有效模式和业态转变为拓展脱贫攻坚成果的模式，转变为与乡村振兴战略有效衔接的模式。进一步接续和拓展产业扶贫、教育扶贫、科技扶贫、消费扶贫、电商扶贫等行之有效的扶贫业态和模式，并使之常态化、制度化，发挥巩固拓展成果的作用。

四是切实防止发生规模化返贫现象，特别是切实加强防控因新冠肺炎疫情、自然灾害等影响发生返贫。

五是切实关注和防止边缘户发生新的贫困问题。一些农村年人均纯收入略高于贫困线标准的农户，既不是贫困户，也不是稳定的非贫困户，容易因病因灾导致贫困，甚至比脱贫后的农户发生贫困的可能性还要大。因此，要制定针对边缘户不发生新的贫困的政策措施，精准扶持，及早防范。

六是切实做好易地搬迁贫困村的后续工作。加强易地搬迁村的新址基础设施建设，加强公共服务，发展社会事业。

七是把扩大就业作为巩固拓展的关键举措，千方百计开辟就业门路，拓展增收渠道，提高收入水平。

缩小脱贫地区与非贫困地区的发展差距是“有效衔接”的重要任务

经过8年持续奋斗，我国如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，近1亿贫困人口实现脱贫。

脱贫地区将同非贫困地区同步进入小康社会，这是历史上和世界上规模最大、力度最强、效果最好的减贫行动。但也要看到，脱贫地区与非贫困地区，虽然都在加快发展，但在发展上还存在这样那样的差距，脱贫地区仍然是发展不平衡不充分的重点地区，扭转发展差距拉大的任务还很艰巨。因此，搞好有效衔接，逐步缩小脱贫地区与非贫困地区的发展差距十分重要。

脱贫地区与非贫困地区的差距，归根到底是发展阶段上的差距。主要是生产力发展水平差距、生活水平差距、社会保障差距、公共服务差距、社会管理差距等。应该看到，非贫困地区已经过三年的乡村振兴，到2020年底已经实现了乡村振兴的第一步战略目标，农村人居环境整治三年行动任务基本完成，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成。从“十四五”时期开始，非贫困地区要向乡村振兴的第二步、第三步战略目标加快迈进。

因此，要认真贯彻2020年中央农村工作会议精神，认真落实各项政策和措施，加大巩固拓展成果的力度，加快发展步伐，把扶贫的政策措施及业态模式用在缩小发展差距上，用在脱贫地区的乡村振兴上，尽快缩小脱贫地区与非贫困地区发展差距。

关键在于建立健全“有效衔接”的体制机制和政策

做好“有效衔接”工作，关键要建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的体制、机制和政策：

一是从规划安排上搞好有效衔接，建立健全有效衔接的统筹规划机制和政策。搞好顶层设计，统筹安排和规划脱贫地区和非贫困地区乡村振兴的规划，做到脱贫后精准巩固、精准拓展、精准衔接。

二是从乡村建设行动上搞好有效衔接，建立健全有效衔接协调推进乡村建设行动机制和政策。特别是要围绕乡村建设行动的各项任务，统筹安排脱贫地区与非贫困地区同步推进，要优先抓好脱贫地区补“三农”领域突出短板工作，补短板政策要向脱贫地区倾斜。

三是从政策扶持上搞好有效衔接，建立健全促进有效衔接机制和政策。“十四五”时期对脱贫地区要认真落实五年过渡期政策，保持脱贫政策稳定不变，接续推进脱贫地区稳定发展，建立健全农村低收入人口、欠发达地区帮扶机制，把一些扶贫政策用于脱贫地区乡村振兴。在西部地区支持一些乡村振兴重点帮扶县，增强内生发展的动力。

四是从产业发展上搞好有效衔接，建立健全有效衔接的产业发展机制和政策。产业发展既是巩固拓展脱贫成果的基础，又是实现“有效衔接”的前提。要继续加大对脱贫地区的产业扶持，补上技术、设施、营销等短板，培育产业集群，实行产业联动，促进产业提档升级。要大力发展特色产业，推进一村一品、一县一业，形成稳定的产业链和供应链。

五是从农村人才培养上搞好有效衔接，建立健全有效衔接的培养新农人和新型农业经营主体的机制和政策。乡村振兴的“五个振兴”，人才振兴是保障。推进乡村振兴应突出抓好人才振兴，加大培育新农人和新型农业经营主体的力度，制定农村吸引人才、留住人才的政策措施，鼓励大学生、城市科技人员、退休人员积极参与乡村振兴。大力发展农村生产性社会化服务，进一步推动农村生产性社会化服务组织的代耕代种、全托全管、统防统治，促进小农户与现代农业有机对接。

六是从应对风险挑战上搞好有效衔接，建立健全有效衔接的农业农村风险防范机制和政策。巩固拓展脱贫成果，全面推进乡村振兴，既面临自然风险、市场风险，又面临突发社会公共事件的风险。要统筹搞好脱贫地区和非贫困地区的防风险体制机制建设，切实加强农业农村防灾减灾基础设施建设，搞好防灾减灾技术和装备建设。

七是从乡村治理上搞好有效衔接，建立健全有效衔接的农村基层治理机制和政策。着力加强脱贫地区的基层社会治理，加快构建党组织领导的乡村治理体系。认真落实乡村治理制度，完善自治、德治、法治“三治”结合的治理体制和机制，健全完善治理机制，促进资源向脱贫地区倾斜，提升脱贫地区的基层服务能力。

八是从组织领导上搞好有效衔接，建立健全有效衔接的领导机制和政策。县乡村要突出抓基层、强基础、固基本的工作，为“有效衔接”提供有力的组织保障。要推动各类资源向基层下沉，为“有效衔接”创造有利条件。要建设一支政治过硬、本领过硬、作风过硬的乡村振兴干部队伍。选派一批优秀干部到乡村振兴一线岗位，带领广大农民巩固拓展脱贫攻坚成果，搞好与乡村振兴有效衔接。

（作者：国务院参事室特约研究员、原农业部常务副部长。来源：《瞭望》2021年第1期）

“三农”工作重心的历史性转移——以更大力度推动乡村振兴

魏后凯

在中央农村工作会议上，习近平总书记指出：“脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是‘三农’工作重心的历史性转移。”这一重要科学判断立足中国国情农情和发展阶段特征，坚持用大历史观来全面看待和深刻理解“三农”问题，对于全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴具有重大而深远的意义。

民族要复兴，乡村必振兴。实现“三农”工作重心的历史性转移，关键是推动发展目标的转向、战

略任务和投入重点的转移以及工作体系、政策体系的转型和完善，为促进乡村全面振兴提供强有力的投入、体制和政策保障。

当前，决战脱贫攻坚取得决定性胜利，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成，下一步要将“三农”工作重心转向全面推进乡村振兴，确保到2035年基本实现农业农村现代化，到2050年乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。在新发展阶段，无论是较发达地区还是欠发达地区，都要把“三农”发展目标转移到加快农业农村现代化上来。要从中国的实际出发，借鉴国际经验，尽快研究制定中国特色的农业农村现代化指标体系和目标值。

乡村振兴涉及产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴等诸多领域。各地要从实际出发，因地制宜、精准施策，聚焦乡村产业、精神文明和生态文明建设、农村改革、乡村建设、城乡融合发展、乡村治理等重点任务，加快补齐短板，强化薄弱环节，全面推进乡村振兴见实效。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，全面提高脱贫质量，增强脱贫的稳定性和可持续性，建立防止返贫和新致贫长效机制，是全面推进乡村振兴的重要保障和核心内容。作为脱贫攻坚的接续战略，全面推进乡村振兴关键在于激发内生活力，增强内生发展动力，提升内生发展能力，走内生型乡村振兴之路。

与脱贫攻坚相比，全面实施乡村振兴战略时间更长、范围更广、难度更大，必须采取更有力的举措，汇聚更强大的力量来打赢这场持久战。从脱贫攻坚战转向乡村振兴持久战，需要做好长远全局谋划，强化资金、人才等投入保障，分阶段扎实稳步推进。要进一步加大资金投入，建立财政投入稳定增长机制，同时发挥财政政策和金融政策的协同效应，积极引导城市资本下乡和社会资本进入，形成多元化的投融资格局。在人才保障上，要加强农村干部队伍建设，鼓励和支持各级各类人才下乡、农民工返乡和城镇居民回乡，做好农村干部、经营主体、农民的技能 and 素质培训，为农村创新创业营造良好的环境。

改革开放以来，我国建立了一套完整的减贫工作体系，形成了包括组织领导、驻村帮扶、资金投入、金融服务、社会参与、责任监督、考核评估等在内的制度体系。推动脱贫攻坚转向乡村振兴，需要认真总结并借鉴脱贫攻坚中的有益经验和有效做法，逐步建立一个符合乡村振兴要求的新的工作体系。要实行粮食安全党政同责，完善中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，明确各级政府责任和分工，制定实施乡村振兴标准体系、统计体系和评价考核指标体系，强化乡村振兴绩效评价、考核和监督，确保乡村振兴全面扎实推进。

实现“三农”工作重心的历史性转移，还应推动政策体系的完善。全面实施乡村振兴战略，必须始终坚持农业农村优先发展，全面深化农村改革，建立有利于乡村振兴的农业支持保护制度和强农惠农政策体系。当前，要对现行的脱贫攻坚政策进行全面梳理，对其适应性进行科学评估，按照其性质实行分类处置，逐步将现有的扶贫政策分类纳入到乡村振兴战略下统一的农业支持保护政策、农村支持政策、欠发达地区政策和社会保护政策体系之中，从而进一步完善乡村振兴的制度和政策体系，为加快农业农村现代化奠定坚实基础。

（作者：中国社会科学院农村发展研究所所长。来源：《人民日报》2021年01月20日第07版）

值得深切怀念的吴象同志

郭书田

吴象同志在农业战线是一位旗帜鲜明、意志坚定、百折不挠、奋力推进改革的领导人之一，是万里、杜润生、王郁昭几位领导人的亲密战友与得力助手，是我尊敬的长辈和知己的师友之一。我认识他之前，早在山西任《山西日报》总编辑时已闻其名，是从山西省社会科学院陈家骥副院长与山西省政府郭裕怀副省长那里得知他是一位大媒体人。他调至安徽任省委副秘书长兼政研室主任后，是在省委书记万里直接领导下推进农村改革的。我拜读了他在报刊发表的主要文章，收益颇多。在他随万里调回北京任国务院副总理时，他任国务院农村发展研究中心副主任以后，开始与他有频繁的交往，有了直接的更为深刻的感受。2019年，他已97岁高龄，农业农村部农村经济研究中心主任宋洪远在12月19日举行了隆重的吴象同志两部新著发布的座谈会，我在会上作了简要的发言。最近收到他的女儿吴阿丽于去年11月26日历时三个半月的来信与陈锡文、段应碧、韩俊、赵树凯、崔传义、孙方明等写的对两本新著的序言，读后深感亲切，值得敬佩。她在来信中，提出让我也写一篇序言，因时过境迁，书已出版，已无必要。我将两本新著送给中国管理科学研究院农业经济技术研究所创办的“史料室”，妥为珍藏。但在读了上述几篇序言后，引发了许多值得怀念的往事。

一、《通讯》的亲密作者。他多次把写的大作寄给我看，十分谦逊的希望提出修改意见，使我十分感动，立即送给《通讯》编辑部刊登。如《大写的人》、《全面小康必由之路》、《从“两个不许”到“伟大创举”》、《林子力与中国经济体制改革的理论探索》等，影响甚大。《通讯》的读者与作者多是农业部内外的老领导与老专家。吴象同志十分重视这个《通讯》，又是重要的作者之一。早在上个世纪80年代初，农业部在林乎加、何康、刘中一老部长支持下，把退下来的老同志组成农业政策研究会，发挥“互通信息，交流经验，建言献策，发挥余热”的作用，为此创办了《通讯》，刊登老同志撰写的文章，年终编辑出版《中国农业问题研究》，王任重副总理题写了书名，何康写了序言，陈俊生、林乎加、刘中一题了字。研究会首任会长为朱荣老部长，在他去世后，由边疆老部长接任，我任副会长兼秘书长，历时10年。吴象同志对此甚为关切，曾对我说，这件事办得好，希望坚持下去。上个世纪90年代，在陈云同志提议并支持下，创办了中国管理科学研究院，集中自然科学与社会科学的学者，发展有中国特色的管理科学，下设若干所，院长为中国科学院原党委书记田夫，杜润生曾任中国科学院秘书长，积极予以支持。农经所首任所长为中央党校原副秘书长史维国教授，因年迈退下来，在杜老的支持下，由我接任。他提出建立“小机构、大网络”的机制，在农业领域发挥两类科学交叉的优势。该所继承了农业政策研究会主办的《通讯》，作者与读者除原有的以外，稍有扩大，持续了25年，受到学界的好评。这同吴象同志等一批老领导的关切与支持分不开的，在此深表谢意。

二、吴象同志在农村改革中重大贡献之一，是旗帜鲜明地支持安徽凤阳县小岗村的土地包干到户。该村是农村改革突破口的发源地，对此争议甚大，包括农业部有一位老领导，因思想转不过弯来，在《农村工作通讯》上发表了反对包产到户的文章，增加了压力。我去调查小岗村创造包干到户的详细过程时，虽未直接见到吴象，但当时滁县地委书记陆子修与省委农委主任周日礼，详细介绍了吴象与人民日报社农村部主编姚力文、农民日报记者张广友，在万里与王郁昭的支持下，著文旗帜鲜明地支持包干到户，对反对包干到户的予以有力回击。其中给我印象最深的在有争议的省委 1980 年 1 月的扩大会议上，万里讲了包干到户不是分田单干，即使分田单干，也不等于资本主义。这是在我们党内第一个敢这样讲的领导，不仅有重大的实践意义，还有重要的理论价值，从根本上澄清了多年来对包产到户的误解，为个体农民正了名，是多年来对此错误的拨乱反正。在这次会上，王郁昭同志第一个提出要给包干到户上户口。小岗村农民向我反映，万里书记支持我们，很感激，但北京是否认可，很是担忧。虽然在 5 月有邓小平支持“凤阳与肥西包产到户的表态”，但这场争论并未结束。集中反映在 8 月中央召开的由各省第一书记参加的工作会议，讨论农村改革问题，发生了阳关道与独木桥的激烈争论。在万里同志支持下，吴象同志写的文章《阳关道与独木桥》在人民日报发表，在全国引起强烈的反响，会议形成的中央 75 号文件，虽然在全国仍然坚持三级所有队为基础的人民公社，但对贫困地区可以实行包产到户，也可以实行包干到户，第一次在中央文件给包干到户上了户口，吴象同志写的《从“两个不许”到“伟大创造”》作了详细叙述。又一次，我与吴象同志说起小岗村农民的勇气，把包产到户变为包干到户，一字之差是一个了不起的创造。包干到户利益直接，方法简便，直来直去不拐弯，易为农民接受，能够最大限度激发农民的积极性，因而势如破竹，一泻千里，很快在全国发展起来。吴象同志说，只要上面放宽政策，农民就会创造出人们意想不到的奇迹。吴象同志是中央 5 个 1 号文件的参与者，肯定了农民的各项创造，是农村改革的“黄金时期”，经验十分宝贵，是群众路线最真实的体现。

在 75 号文件发出后，当时我的心情一方面异常高兴，对万里与吴象同志表示由衷的敬佩；另一方面，也有些担心，能否坚持下来，会不会出现反复的疑惑。因为我在安徽调查中，听到农民怕变的反映，他们说，共产党的恩情像太阳，照到哪里哪里亮；共产党的政策像月亮，初一十五不一样，给我的印象极深。农村广大干部还有一种害怕的心态，他们不曾忘记 60 年代，省委书记曾希圣由于支持包产到户，受到悲惨的批判，担心重演。这次小岗村冒着坐牢的风险，是很真实的。把包产到户视作分田单干，就是资本主义错误的理念，在人们思想上造成的伤痛太深，难以改变。一有风吹草动，就会死灰复燃，常把批判包产到户变成牺牲农民利益的“挡箭牌”。万里同志不愧是当代中国马克思主义思想家之一，是农村改革的卓越领导人。他犹如逆水行舟、力挽狂澜的导航人，排除万难，胜利前进。他的功绩有口皆碑，深深铭刻在亿万农民心中。“吃大米，找万里”是最生动的评价，自然受到拥戴，也自然会名垂史册。曾任外交部长的李肇星，山东人，组建了齐鲁文化研究会并担任会长，计划选出 100 名古今山东籍名人，编辑出版传记，从孔子、孟子到当今万里，想让我参加编委会工作。我认为，这是一件大好事，表示坚决支持，但我由于才疏学浅，又不是山东人，难以胜任，只好婉言谢绝。好在吴象同志已编辑出版了《万里文选》，提供了极为重要的史料。

三、吴象同志十分关心城乡二元经济社会结构问题，主张统筹城乡经济社会发展与实行城乡一体化。早在 80 年代初，我与南开大学刘纯彬教授合著《失衡的中国》，其中列举了 14 项城市居民与农民不平等的待遇。本书的主笔是刘纯彬，开始我的思想还有些保守，觉得书名有些刺激，后经反复研究，认为城乡的失衡就是中国的失衡，同意了这个提法。该书在出版后，引起社会高度反响，也有提出非议的。吴象同志在看了这本书后，对我说这本书集中了这个问题的要害，表示赞成。随后，在农业部的软科学委员会（陈耀邦副部长任主任，我任副主任）立了一个“工业化、城镇化、农业现代化”（简称“三化”）课题，由刘纯彬负责，由我牵头，做了大量调查研究，召开了几次研讨会。这个课题得到吴象、朱厚泽、郑重、张根生等领导同志的支持，他们参加了研讨会，发表了意见。吴象同志强调，关键是要解决好农民的地位与权利问题。遗憾的是在工业化、城镇化快速发展中，不但未能同步实现农业现代化，反而出现“新三化”，即“农业副业化、农业劳动力老龄化、农村空心化”，以及“三留守”，即留守老人、留守妇女、留守儿童，成为极大的社会问题，加剧了城乡二元经济、社会结构的矛盾。吴象同志对此十分关切，在看到我写的文章时对我说，需要在指导思想调整城乡与工农关系，解决重工轻农、重工轻农问题。社会科学院社会学所老所长陆学艺提出，为研究统筹城乡经济社会发展，改变城乡二元经济社会结构，在中国社会学会下设立农村社会学委员会，由他与我任会长，并支持《通讯》冠以《统筹城乡经济社会发展论坛》，历时 4 年。吴象同志对此甚为赞赏，予以积极支持。

为了生存，农民中的青壮年离土又离乡，进城务工经商当农民工，形成城市中的产业大军，对城市建设作出了重大贡献。但他们的户口仍在农村，从“世袭农民”变为“两栖农民”，享受不到城市居民同等国民待遇。对此，吴象同志著文，为农民工鸣不平。有一次，向他介绍河北省泊头市农民自带口粮进城入户，受到市委书记的支持，但受到公安部门的强烈反对，斥之为这是“卖户口”而流产。之后，我对这位书记开玩笑说，你是学导弹的（毕业于北京工学院），管不了进城卖茶蛋的。吴象同志在听到这个故事后说，这是对旧体制的极大讽刺。我说在中国城乡差距大未改变的情况下，又出现了两个小的二元结构：一是农村的乡镇企业发展起来以后，忽视农业形成农村内部的二元结构；二是在城市中的农民工与市民之间的不平等待遇，形成城市中的二元结构，农民工实际上是“二等公民”。杜老从策略考虑，不赞成这个提法。吴象、朱厚泽等，尊重杜老的意见，以不这样提为好。但他们认为这个问题的确存在，这是对农民的一种歧视。

为研究城乡关系，我把向中央反映有关农民负担过重，城乡居民收入差过大，财政用于“三农”支出比重过低，形成反差过大以及农民土地流失与利益损失过多等资料和中央领导的批示（多在《通讯》刊出）送给吴象同志参阅，能够取得共识，得到支持，甚感欣慰。

四、为乡镇企业发展助威。乡镇企业的前身是人民公社的社队企业，毛泽东曾说这是光明灿烂的希望所在，他认为有了公社、大队办的企业，可以避免平调生产队资产。在人民公社解体以后，社队企业易名为乡镇企业，发展迅速，在社队两级集体企业外增加了个体与私营企业，变为“四轮驱动”，由“围绕农业办工业，办好工业促农业”变为“工业、商业、交通运输业、建筑业、服务业”“五业”并

举，由“三就地”（就地原料、就地生产、就地销售）变为“全方位对外开放”，极大地改变了农村单一的结构，出现了一二三产业同步发展的新局面。在全国工商业中，乡镇企业已处于“半壁江山”的地位，为保持 GDP 双位数增长做出了重大贡献。与此同时，劳动力结构与农户家庭收入结构而发生了重大变化，是中国农民在改革开放以后又一个重大创举，邓小平誉为“异军突起”。但是，又受到极大的非议，指责乡镇企业“以小挤大，以落后挤先进”，与国营企业争原料、争市场，是不正之风的风源等。有一次，在与吴象、朱厚泽与于光远会见时我参加了，在谈到天津大邱庄禹作敏的教训时，我说除本人的错误之外，也是旧体制的牺牲品，因产供销都是靠市场调节的，必然会与无所不包的计划经济体制相冲突。他们一致认为改革农产品购销体制是一项紧迫的任务。李昌同志根据赵紫阳提出由他牵头，请了一些自然科学与社会科学专家组成联盟委员会，包括于光远、钱三强等，讨论农产品购销体制改革问题，提出了两步走的方案，先放二类产品，后放一类产品。吴象同志虽未参加，但很关注这项活动。

在我离休以后，曾接到海南一家从事购销业务公司的邀请，吴象、朱厚泽、刘堪等领导与我参加了调研。在由那大返回海口的途中，我与刘堪乘坐的车子由于躲避过路的一群鸭子，坠入 15 米深的沟里。我受伤经医院检查为视网膜出血住院治疗，吴象与朱厚泽乘坐的另一辆车前行，极为着急。在从医院转到疗养院期间，采取口授办法，写了两篇文章，一篇是关于在海南建立批发市场问题，一篇是关于中国农村工业化问题。写好后，分别送给他们三位领导审阅指教，他们看后都表示同意。返回北京之后，又送给陈俊生同志，他看后批示同意，并提出最好在报纸发表。农民日报与乡镇企业报分别全文刊登。

为乡镇企业立法，是大家共同的愿望，已纳入全国人大立法计划，由何康、黄超（北京市原副市长）、郭志（原河北省人大常委会主任）三人组成起草小组，我与乡镇企业局长马杰三参加。经过反复讨论修改后，作为草案提交人大常委会，但遇到极大的阻力，包括一些知名学者在内强烈反对，认为产业都有自己的法律，没有必要为乡镇企业立法。幸亏时任人大常委副委员长田纪云做了大量的说服工作，终于通过，险些流产，实属不易。吴象同志曾写了多篇文章，强调它关系农民切身利益的大事，需要有专门的法律加以保护。

关于乡镇企业在市场的主体问题。开始我提出它是社会主义市场经济的“萌芽”，有几位年青同志不同意，认为分量不够，主张改为“先导力量”，吴象同志同意这个表述，已被田纪云副总理与陈俊生国务委员采纳，写入了他们的报告之中。

五、批评大寨错受冤。关于农业学大寨问题，吴象同志因不同意大寨的有些做法，而被误为“反大寨”，受到极为不公正的批判。农业学大寨，工业学大庆，全国学解放军，是毛泽东主席提出来的。实际上存在两大问题：一是如何实事求是评价大寨，二是如何实事求是学大寨。在这两个问题上，吴象同志坚持实事求是的原则，是完全正确的。其实在这两个问题上，存在不实事求是的问题。最早发现大寨有虚报产量问题的是农业部副部长、著名棉花专家杨显东，周恩来总理得知后，派农业部部长廖鲁言调查核实后，就宣传大寨正面经验时强调三条：一是坚持政治挂帅、思想领先的原则，二是坚持自力更生、艰苦奋斗的革命精神，三是发扬爱国家、爱集体的共产主义风格，并写入四届人大政府工作报告当中。

由于对大寨有很多争议，我曾去大寨做过实际调查，看到他们艰苦奋斗，在丘陵山坡修建梯田，防止了水土流失；采取高温发酵堆肥，提高了肥效，改良了土壤，有机质含量较高；在谷子里看到作物长的健全株高穗大。但对他们实行大队核算（因规模小）实行标兵工分以及“割资本主义三个尾巴”（取消家庭副业、取消自留地、取消农贸市场），除因规模小实行大度核算外，管理与分配仍存在“吃大锅饭”问题，在全国推广大寨经验，造成严重不良后果。尤其让陈永贵当了副总理，主管全国农业，在全国推广了大寨的错误。

1970年，在纪登奎、田纪云副总理的努力下，国务院召开了北方农业工作会议，周恩来总理强调，全国仍要坚持人民公社60条，以生产队为基本核算单位，不能搞“穷过渡”，家庭副业、自留地、农贸市场不能取消，予以纠正。但在粉碎“四人帮”后，在山西昔阳召开的全国农业学大寨会议以及翌年召开的全国普及大寨县会议，仍然提出基本核算单位由生产队向生产大队过渡，并由国务院发了文件，由于各地抵制未能执行。改革开放以后，建立了村民委员会（相当于生产大队）与村民小组（相当于生产队），在有关农业的法律中，把土地经营管理权规定为由农业生产合作社集体经济组织或村民委员会行使，实际上无形中静悄悄地过渡到原生产大队。

六、推动县级综合体制改革。吴象同志关切与参与有关县级综合体制改革的研究，就此写过多篇文章。这项改革是在李鹏总理主持下，由体改委员会主任李铁映推行的，目的是由下而上地进行行政管理体制改革，解决机构臃肿、部门林立、层次繁多、行政经费开支大、效率低下、官僚主义严重、引起群众不满等问题。想采取釜底抽薪办法，由下而上推进，在全国选择了若干县试点。内蒙古自治区卓资县，大刀阔斧精简机构与非生产人员，效果甚好。我曾派人去调查核实，向体改委反映，引起重视，让县委书记朱暄来京参加经验交流会。但是有些县试不下去，阻力与难度很大，不得不停下来。他们说，下改上不改，改了也得改回来；下动上不动，越动越被动。在李鹏退位时，有人问他如何看待这项改革，他说本届政府只好如此而已，我不过只是个协调员，协调不动。改革开放初期，农村改革的重大成就，都是自下而上发展起来，但这次不灵了，这是最难解决的问题，类似“癌症”。在与吴象同志交谈这项改革时，他也坦然认为，这是难啃的“硬骨头”。

吴象同志为了推动县域经济体制改革与发展，关注华南农业大学校长江惠生在广东英德县挂职任县委书记，亲自调查，总结经验，得知省委准备调离回校，他写信给省长林若与省委书记李长春，希望让江惠生多在该县工作几年，并把信转给我，希望得到农业部领导的关切与支持。他的意见受到重视。

吴象同志一直关注与研究农民组织问题，他支持杜润生同志提出建立农民协会的建议。杜老曾三次向邓小平反映，未能如愿，成为一件最大的憾事。早在上世纪50年代，在合作化运动中建立农业生产合作社、供销合作社、信用合作社三位一体的合作经济组织，党支部发挥战斗堡垒作用。在人民公社时期，实行政社合一一体制。改革开放以后，人民公社解体，建立乡政府，供销社与信用社由“姓农”异化为“姓商”，背离了“亲娘”（农民）。吴象同志与杜老等对此严重不满，经多次努力未能改变，也成为一件憾事。现在供销总社已成为纯商业组织，信用社转为中国农民银行，成为纯商业金融组织。农民不得不另起炉灶，重新建立生产、供销、信用为一体的经济组织。吴象同志在调整农村产业结构，推进

一二三产业融为一体的发展中，以县域为单元，形成有各种特色的产业体系，写了不少有分量的文章。

与此相关的还有村民自治组织问题，实行“四大民主”（民主选举、民主决策、民主管理、民主监督），这是农民又一个重大创造，开创了政治体制改革的先河。彭真委员长十分重视这个创造，很快立了法。但在推行中变了形，走了样，村民委员会实际上成为乡镇政府的下属机构。我在总结各地经验后，设想把这项制度推进到乡镇，实行乡民自治，使乡成为县政府的派出机构，不作为一级政府。四川省遂宁县步云乡试行由乡民直接选举乡镇长，效果很好，但不合法。他们又采取了“双票制”，先由乡民直接选举，然后在乡镇人代会上选举，这就合法了。农民对民主的要求是很强烈的，不能低估。在乡成为县的派出机构，符合“皇权不下县”的历史传统，加上正在推行的省管县改革，地市一级成为省的派出机构，这样使六级行政管理体制变为中央——省——县三级，形成小政府大社会组织（NGO）的结构，与世界各大国大致相同，也能使上层建筑更加符合市场经济的经济基础。我曾就《村民委员会组织法》修改时提出了这个想法，未予采纳。对这个问题，与吴象同志讨论不多。

还有一个涉及政治体制的党政关系问题。邓小平同志曾多次提出，要改革政治体制，实行党政分开，在工厂实行厂长负责制。上海华东师范大学党委书记施平，在教育部批准后试行党政分开，实行校长负责制，党委书记集中精力管好党，教学科研等由校长召开校务会议讨论决定，效果甚好，出现了两个大大加强：一是党的建设全面大大加强，二是行政负责任与担当大大加强，更好实现了党的领导。高扬在离开农垦部后，邓小平让他去河北省任省委书记解决派性问题。他上任后，实行党政分开、省长负责制的制度，效果也很好。但这涉及党的领导体制，甚为复杂，邓小平也表示不再提这件事了，使这项改革停了下来，成为历史。这件事未与吴象同志讨论过，不知他的想法如何。

七、支持雇工经营。关于雇工问题，这是一个争议甚大且敏感问题，吴象同志是赞成雇工的，写过一些文章。在改革开放前，在社会主义改造中，曾批判“四大自由”（贸易自由、借贷自由、就业自由、雇工自由），成为禁区。但是在改革开放以后，随着个体、私营企业的发展，出现了雇工问题。为此曾规定党员雇工不能超过7人，根据是马克思讲过，把雇工7人作为划分小业主与资本家的界限。但是，以此作为限制资本主义的发展也很难奏效。北京市有一位养牛大户李福成，雇工超过7人，他是共产党员，向北京市委与政府提出，为了继续当共产党员，拟把养牛场交给市政府，无法接收。随着政策放宽，这个问题也就迎刃而解。这说明，在思想观念上的“拦路虎”无处不在，不胜枚举。现在民营企业成为社会主义市场经济的重要组成部分，在国民经济中处于五（税收占50%）、六（GDP占60%）、七（科技创新占70%）、八（就业劳动力占80%）、九（企业个数占90%）。城市里的小哥快递、环卫工人以及出租汽车司机，绝大多数是“农民工”。

八、践行与捍卫实事求是的楷模。吴象同志十分重视在总结实践经验基础上的理论研究，突出表现在他写的《大写的人》那篇著名文章中，主要是写胡耀邦同志在解放思想上所做出的重大贡献。他坚持实践是检验真理的唯一标准的思想路线，大力宣传，为改变“两个凡是”发挥了不可磨灭的重大作用。农村改革初期，在十一届三中全会的文件出现“两个不许”，在四中全会上的中央文件出现“一个不许，一个不要”等，就是“两个凡是”的影子。在40多年改革开放社会发展过程中，凡是遇到阻力

与障碍或改革出现“倒退”等，无不由于思想不解放而造成的，这是历史经验，值得十分重视。胡耀邦的历史贡献，不可低估。吴象同志对有深厚功底的学者十分敬佩，他对有争议的经济学家林子力的观点十分赞赏，正如同光远所说，吴象的理论观点都是在大量调查研究的实践基础上形成的，能够经得起历史的检验。在这里，我想起在1988年召开农村工作会议上提出的3万字的初稿，被与会同志认为是一篇“正确的废话”而否定，重新就当前农村工作中出现的新问题，改写出仅2000字的文件《1988年农村工作要点》，经中央批准执行。这个教训十分深刻，会议是由刘堪同志主持的，吴象同志未参加，但他对这件事是了解的。会风、文风、学风、作风“四风”，实际是党风问题，即在全党全国从上到下，能否真正做到实事求是。实事求是是马克思主义唯物史观的核心，是检验真假马克思主义的试金石，是每个人必须严格遵守的行为准则。实事求是难，成了人们棘手的问题。

吴象同志的著作最突出的特点，是体现了实事求是。2007年，他把新写的《重温人民公社》（7万字）送给我，征求意见。我拜读之后，认为人民公社的评价是客观的，也就是实事求是的。联想在90年代我参加在瑞典斯德哥尔摩召开的人类发展研讨会，在发言中讲到人民公社有敬老院、五保户、赤脚医生等，引起与会专家的兴趣，写入会议纪要之中。

吴象同志具有强烈的群众观点，群众利益无小事，农民是最大的弱势群体，把维护农民利益作为第一要务。他支持并积极参加有关群众组织的活动，如中国村社促进会、中国农民企业家联谊会等，都是农民在改革开放中组织起来的全国性社团，杜润生、朱厚泽、吴象等同志都予以积极支持。农民企业家联谊会文化工作委员会，开展“农企通”工程活动，编辑出版《农企通》杂志，想让我当总编辑，我未同意，让年轻人挑起了这个担子，但他们向朱厚泽、吴象同志汇报后，坚持让我出任，盛情难却，只好上任。出版了有关新农村建设与提高农民素质一系列丛书，受到农民欢迎。

吴象同志十分重视中外学者的著作。中国农业大学王立诚教授向我推荐与京西学校教师柯马凯相识。他的父亲大卫·克鲁柯（英）与母亲伊莎白·克鲁柯（加拿大）合著的《十里店——中国一个村的革命》（上下两册）送给我，该书实事求是详细记述了河北衡水一个村庄的土地革命的过程，具有重要的学术价值。我向吴象同志介绍后，一起会见了柯马凯及其父母，亲切交谈了这本书出版的经过，送给我们温家宝总理给年过91岁的伊莎白女士的信（复印件），使我们深受感动。

总之，吴象同志有关“三农”的著作甚多，内容甚广，意义甚深，值得认真学习。既是农村改革实践经验的总结，又是重要的农村文化遗产，供给后人以史为鉴，发挥“前事不忘、后事之师”的作用。去年12月19日的座谈会上，我在简短的发言中讲了司马迁的三条治学方针：一是“述往事，思来者”；二是“网天下旧事，考之行事，稽其成败兴坏之理”；三是“究天人之际，通古今之变，成一家之言”。我拜读司马迁的名著《史记》，无论列传或本纪，都是以史实为据，少有“太史公曰”的评论，如有则是一家独特之言，十分可贵。我认为，吴象同志的著作体现了太史公的这三条治学方针，值得珍惜。今年他已98岁，祝贺他“攀登长寿高峰，创造生命奇迹”。

（作者：原农业部政策法规司司长、高级经济师，2020年3月12日）

中国乡村治理结构再思考

景跃进

本世纪以来的村干部行政化现象为我们思考国家与乡村社会关系提供了新的视角,其中最显著也最具挑战性的问题是:(1)如何理解村干部行政化过程?当前的村干部行政化现象具有哪些新特点?(2)这一趋势对村民自治造成了什么影响?(3)村干部行政化与村民自治在未来的乡村治理结构中能否兼容以及如何兼容?能否实现政府行政管理与村民自治良性互动的目标?

一、新世纪村干部行政化的新特征

广义而言,村干部行政化并非一个新现象。但新世纪以来的村干部行政化现象具有自身的鲜明特征。

1. 区分村干部的角色行政化与身份行政化

村干部的角色行政化典型地反映在村干部身兼“代理人”与“当家人”双重角色之中。由于各种原因及体制性障碍,村民自治的制度设计及其理念在实施过程中并没有得到充分落实,而村干部的双重角色之间也呈现出严重的不平衡状态,村干部在很大程度上成为乡镇党委和政府的行政工具。

新世纪的村干部行政化现象明显超越了“角色一行为”的领域,进入到“身份”层面。除了“工资”收入之外,近年来,中部各省开始对村干部实施养老金制度和假期公费旅游等福利待遇,进一步强化了村干部对乡镇的依附关系与“国家干部”的身份认同。在这一背景下,当初所谓的“代理人”与“当家人”的双重角色的冲突基本不复存在,村干部的角色认同已经制度性地偏向于“代理人”。

2. 区分村干部行政化与村庄管理行政化/专业化

在城乡统筹和乡村发展的背景下,村庄的内部治理已今非昔比,在发达地区尤其如此。村庄合并、产业发展、外来人口集聚、新农村建设和社区建设的推进、治安维稳、环境卫生和公共服务的提供……来自不同维度的动因都促使传统的村庄管理向专业化方向转变。在东部沿海地区,一些乡村明确提出了建立村庄专业化管理队伍的要求。

从理论角度看,村干部行政化的渊源和动力源自村庄外部(国家公权力系统),涉及的是国家与乡村社会的关系;村庄管理行政化涉及的是村庄内部的管理问题。在现实生活中,两者之间存在着复杂的交织关系,例如村办公室/党群服务中心、坐班制、值班制、出勤考核既是村干部行政化的象征,也是村庄组织官僚制化的标志。

3. 区分两种不同的村庄官僚制化

我们有必要区分两种不同类型和性质的村庄官僚制化：一种是村庄作为组织本身的官僚制化，一如公司或学校。此处，官僚制是一个广义的概念（韦伯也是在这个意义上使用官僚制一词的）；一种是村庄日益变成政府行政组织的官僚制化，这里的官僚制是一种特定的组织类型。目前中国发达地区的村庄正在同时经历着这两种变化。虽然两者紧密联系在一起，但在分析层面应当将它们分开。

笔者以为，至少到目前为止，村干部行政化仍是一种“选择性行政化”。在逻辑类型上，“选择性行政化”可以视为“政权下乡”的一个特殊变体，是一种不完整的政府官僚制化过程。对于政府而言，这是一种非常重要而又简便易行的人事管理技术和治理策略

二、空间挤压与下沉：自然村层面的村民自治实践

1987年制定的《村民委员会组织法（试行）》，对村委会的设置单位做了一个宽松的规定：“村民委员会一般设在自然村；几个自然村可以联合设立村民委员会；大的自然村可以设立几个村民委员会。”但在实践中遭遇的一个结构性难题是：人民公社体制包含了公社、大队和生产队三层组织。将人民公社转制为乡镇没有任何障碍。但是，如果在生产队（自然村）一级实行村民自治，生产大队（行政村/建制村）怎么办？当时主要存在两种观点：一种主张将生产大队转化为乡镇政府的派出机构，设置村公所/管理区；另一种则主张实行群众（村民）自治。这一争论在彭真的干预下最终以后一观点占据上风而终结。在实践中全国绝大多数省份采取了在生产大队设置村委会的做法（广西、广东和云南三地除外）。1998年全国人大修订《村民委员会组织法》，全国统一在生产大队层次建立村委会。

随着村干部行政化以及村庄内部的非熟人化，村民自治实践正在向自然村沉降，村民自治的关键主体也从行政村干部转向自然村干部。在这一结构中，行政村（建制村）的村干部更多地扮演了国家代理人的角色，而自然村的村干部更多地代表了村民的利益诉求（当家人的角色）。换言之，在政府组织和自然村之间有行政村作为中介，当年行政村村干部的双重角色困境或许可转化为不同主体之间的角色分工。在这一意义上，村干部行政化与村民自治的关系并非必然不可兼容。当然，到目前为止，这只是一种逻辑上的可能性。

三、未来村庄治理结构的想象

当今中国乡村正在发生的历史性变革意味着我们离实现乡村现代化的目标从未如此之近。但可以肯定的是：不管城市化进程如何快速和深入，中国依然有相当多的人口生活在乡村。从发展的眼光来看，目前的有些村庄注定会从中国的地理版图上消失，有些将发展成新型城镇或既有城镇的组成部分，有些将维持下来，转化为从事现代农业兼观光旅游的生态村庄等。

在这些保存下来的村庄中，其治理结构将会呈现何种形态？虽然我们无法进行具体描述，但对这一

问题的思考已不再是乌托邦的想象,因为乡村治理的基本原则和结构性要素在实行村民自治的三十年实践中已经大体显现,它们可以通过以下四组变量关系来加以表达:

1. 村庄层面政治与经济关系的变量。

对此存在着两种不同的建构性想象:一种采取一系列的分离策略,诸如将村“两委”组织与村级集体经济组织分开,将农村居民的社会成员身份和经济成员身份分开等。在分离的基础上,鼓励乡村各种资源自由流动,将村庄转化为一个城乡人口对流的开放社区,将村民自治转化为更具包容性的社区居民自治。另一种则是维持村庄政治组织与经济组织的结合,保持村庄的相对稳定性和封闭性,维持乡村社区与城市社区之间的既有差异。

2. 村庄内部个人权利与传统文化的变量。

一种想象是按照现代公民的形象来改造传统小农,将现代性建构在个人权利基础之上;与此形成对照的是,尊重和利用传统文化资源,肯定宗族、家族和传统组织的治理功能。

3. 村庄内部行政村与自然村关系的变量。

目前至少存在着三种不同类型的设想:一种是重组村民委员会,对较大的行政村进行拆解,在一个或几个自然村的基础上,选举村委会和党支部,实行村民自治。一种是在自然村层面探索多种形式的自治实践(成立各种理事会和协会),与此同时,将原先的行政村转化为乡镇政府的派出机构。一种是维持既有的行政村格局不变,在自然村层面探索新的自治形式。

4. 行政村与乡镇政府关系的变量。

在维持村委会既有法律地位的同时,存在着两种不同的做法:一是鼓励两者之间的合作与融合,基于公共服务的提供而形成一种共治结构;二是保持两者之间的相对独立性,在此基础上形成一种良性互动的关系。

上述四个维度及其内部变量的交叉匹配,可以得到乡村治理结构的不同组合形态。其中有些只是逻辑样式,无法在现实生活中找到它的经验匹配;有些则具有不同程度的现实可能性。这种想象实验虽然与政策制定的实际过程相距甚远,但它揭示了一个基本事实:未来中国农村/村庄的治理结构将是丰富多彩的,国家与乡村社会的关系类型亦是如此。面对这样的复杂性,我们应当力戒简单化的齐一思维,避免用一把尺子去衡量村庄治理结构的现代化程度。应当鼓励和允许各地根据自身条件,采取适合本地情况的不同治理结构。从央地关系/府间关系角度来看,也应当适度下放乡镇和行政村设置和管理权限,尽量减少体制层面的一刀切。村庄治理结构的多样性应当成为留住“乡愁”的一种内在关切。

(作者:清华大学社会科学学院政治系教授,来源:《中国乡村发现》2020年2期,此为原稿,与书刊有出入)

土地经营权入典的时代价值

房绍坤

十三届全国人民代表大会第三次会议顺利通过了《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》），开创了我国民法的新纪元，具有里程碑意义，必将对我国未来法治发展产生深远的影响。《民法典》在坚持守成的基础上，根据时代发展与现实需要，在体例、制度等方面都进行了若干创新。其中，《民法典》增设土地经营权就是一个重要的创新点，实现了土地经营权由政策提出到单行法确认，最后纳入民法典的历史跨越，充分显示了土地经营权的重要地位，也彰显了土地经营权所具有的时代价值。

土地经营权入典优化了集体土地所有权实现方式

在我国农村土地改革中，如何有效实现集体土地所有权，既是土地改革的逻辑起点，也是最终归宿。因此，土地改革成败的关键是要看集体土地所有权是否得到了有效实现，集体所有制的优越性是否得到了充分发挥。对此，我国进行了长期不懈的探索。改革开放之前，集体土地所有权的实现方式是集体所有、集体经营。这种实现方式尽管体现了“集体”的特征，但生产效率低下，甚至难以解决农民的温饱问题。改革开放之后，农村开始实行家庭联产承包责任制，农村土地实行“两权分离”，即土地所有权归集体，土地承包经营权归农户。这种集体土地所有权的实现方式极大地调动了亿万农民的生产积极性，取得了举世瞩目的改革成果。但是，在新的历史条件下，这种“两权分离”的集体土地所有权实现方式也逐步暴露出一些问题，出现了承包地撂荒、碎片化经营等的现象。针对这种情况，党和国家为顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，提出了“三权分置”的改革举措，实行所有权、承包权、经营权分置并行，切实“落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权”，以不断探索农村土地集体所有权的有效实现形式。可见，“三权分置”改革的根本在于土地所有权，基础在于土地承包权，而核心在于土地经营权。

按照我国现行法的规定，集体土地归农民集体所有，即农民集体是集体土地所有权的主体，而农民集体则由农民个体所组成。因此，农民集体及个体能否享有充分的土地权利并得到切实的实现，是决定集体土地所有权能否有效实现的关键，而判断集体土地所有权能否有效实现的标准是农民集体及个体是

否获得了相应的土地收益。也即只有农民集体及个体从集体土地中获得了收益，扩大了农民的财产性收入，才能谓之集体土地所有权得到了有效实现。例如，农民享有土地承包经营权和宅基地使用权是集体土地所有权实现的具体方式，但从以往实践情况来看，权利人从承包地、宅基地获取收益的空间十分有限，这也是导致承包地撂荒、宅基地闲置的一个重要原因。因此，党和国家先后提出了承包地和宅基地的“三权分置”改革，其目的就是要通过“三权分置”，充分发挥承包地、宅基地的效用，使权利人能够利用承包地、宅基地获得更多的收益。在承包地“三权分置”改革中，从土地承包经营权中分离出土地经营权，这使承包地上并存着土地承包经营权和土地经营权，从而就丰富了农地权利体系；而土地承包经营权人在保留土地承包权的情况下，可以自主决定向他人流转土地经营权，这就使承包户通过流转土地经营权获取了更大的收益，也就优化了集体土地所有权的实现方式。

土地经营权入典释放了土地生产要素活力

在现代社会，土地已经成为最重要的生产要素之一，而充分发挥土地生产要素的功能之重要手段就是要让土地流动起来，即让土地进行流通市场。按照我国《宪法》的规定，土地归国家或集体所有，不得进行买卖，因此，土地不能进入流通市场。但是，我国实行土地使用权制度，而土地使用权可以通过不同途径进入市场进行流通。例如，在国有土地上设立的建设用地使用权已经完全市场化，权利人有权转让、互换、出资、赠与以及抵押建设用地使用权（《民法典》第353条）。但设立在集体土地上的土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权还没有实行市场化或没有完全市场化，农村土地生产要素的功能还没有得到充分的发挥。就生产要素而言，农村土地只有实行市场化，才能把土地生产要素“流动”起来，也才能把农民从土地中“解放”出来，进而进一步释放农村生产力；而农村土地实行市场化，就需要设置能够流转的土地权利。我国新一轮的土地改革，其核心问题就是赋予相关权利人以能够流转的土地权利，土地经营权就是一项重要的土地权利。

从《民法典》的规定来看，土地经营权在如下三个方面可以更好地释放土地生产要素的活力。第一，土地承包经营权人可以采取多种形式流转土地经营权，如出租、入股或其他方式（《民法典》第339条）。虽然土地承包经营权人仍然可以转让、互换土地承包经营权，但这将导致转让方丧失土地承包经营权；而出租、入股等流转方式不仅可以使土地经营权充分进入流通市场，而且并不影响土地承包经营权人继续保有土地承包经营权。同时，受让方取得土地经营权后，可以利用流转的土地自主开展农业生产经营并取得收益（《民法典》第340条），从而更好发挥土地的效用，进一步提高土地的利用效率。同时，通过土地经营权流转，可以促进土地向种田能手、种田大户集中，有助于规模化、集约化、规范

化经营，也有助于创建示范家庭农场、农民专业合作社示范社、农业产业化示范基地等新型经营主体。第二，土地经营权人可以利用土地经营权进行融资担保。《民法典》在不得抵押的财产中，删除了耕地的使用权不得抵押的规定，这表明，耕地的使用权进入了抵押财产的范围，因而不仅土地经营权人可以土地经营权进行融资担保，而且土地承包经营权人也可以利用土地经营权进行融资担保（《农村土地承包法》第 47 条）。这就极大地释放了土地的融资功能，进而可以使权利人获得更多的资金投入农业生产经营，促进农业生产力的提高。第三，土地承包经营权人流转土地经营权破除了身份的限制。在“两权分离”的情况下，尽管法律也允许土地承包经营权人流转承包地，但受到的限制较多。例如，承包方只能于同一集体经济组织内部转让、互换土地承包经营权，且转让须经发包方同意（《农村土地承包法》第 34 条）。这些限制使得流转范围过于狭小，进而也会使流转价格受到影响，通过土地流转而释放土地生产要素的作用十分有限。而流转土地经营权则打破了上述限制，受让方不再局限于同一集体经济组织内部，除同一集体经济组织成员外，非本集体经济组织成员、法人、非法人组织都可以成为受让方，而且也无须经发包方的同意。这样，土地承包经营权人就可以完全按照自己的意愿流转土地经营权，这不仅可以增加流转收益，而且可以使土地流转给最优的受让方，从而最大程度地发挥土地的效用。

土地经营权入典丰富了用益物权体系

我国《物权法》创立以土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权为核心的具有中国特色的用益物权体系。这个用益物权体系符合我国国情，在经济发展中也发挥了重要作用。但是，用益物权体系不是一成不变的，它也会随着经济社会的发展而不断变化。例如，《民法典》基于我国住房保障制度的需求，就增加了具有人役权性质的居住权，从而使我国用益物权的客体扩展于建筑物。而且笔者也相信，随着时代的发展，我国法未来还将承认新的用益物权类型。从《民法典》关于用益物权类型的规定来看，其仅列举规定了土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、居住权、地役权，并没有将土地经营权作为单独的一种类型加以规定，而是在“土地承包经营权”一章中规定了土地经营权的内容。在这种规定模式下，我们应当如何认识土地经营权的性质呢？是将土地经营权作为土地承包经营权的权能还是看成是一项独立的权利？若是一项独立的权利，其是物权还是债权？

对于上述问题，笔者认为，尽管《民法典》将土地经营权规定于“土地承包经营权”一章，且表述方式是土地承包经营权人有权“流转土地经营权”。但是，这种土地经营权并非土地承包经营权中的“土地经营权能”，而是一种独立的权利，因为该土地经营权的享有主体并非土地承包经营权人，而是流转的受让第三方，是第三方独立享有的一种民事权利。在 2018 年修改的《农村土地承包法》中，土地承

包经营权人流转的土地经营权以期限划分为两种，即流转期限不满五年的土地经营权和流转期限五年以上的土地经营权。对于《农村土地承包法》中规定的土地经营权，其性质如何，理论上一直存在着物权与债权的争议。《民法典》并没有将上述两类土地经营权全部入典，而是仅规定了流转期限五年以上的土地经营权。笔者认为，从《民法典》的规定来看，流转期限五年以上的土地经营权应定性为物权，主要理由在于：第一，从体系结构来看，《民法典》尽管将流转期限五年以上的土地经营权规定于“土地承包经营权”一章，但这种规定本身就排除了土地经营权为债权的可能性，因为若土地经营权为债权，则《民法典》物权编无须规定；第二，《民法典》排除了流转期限不满五年的土地经营权，这说明《民法典》将土地承包经营权人流转的土地经营权作了两分处理，即《民法典》不承认流转期限不满五年的土地经营权具有物权性质。而之所以这样区分，主要是因为流转期限五年以上的土地经营权更需要稳定的权利预期，需要赋予物权效力加以保护；第三，从《民法典》第 341 条的规定来看，流转期限为五年以上的土地经营权自流转合同生效时设立；当事人未经登记的，不得对抗善意第三人。这种权利设立方式、登记效力与土地承包经营权、地役权、动产抵押权的相关规定完全相同（《民法典》第 333、335、374、403 条）。按照“同样问题作同样处理”的类推适用规则，在同一法律中，“同样表述亦应作同样解释”。因此，土地经营权应解释为物权。同时，因其是以土地的占有、使用和收益为内容，故应为用益物权。

结语：

土地经营权入典实现了土地经营权的法定化、物权化，反映了时代需求，体现了时代价值，具有重要的现实意义和历史意义。这是我国土地制度改革的重要成果，必将对我国土地法治的未来发展产生深刻的影响。一方面，将土地改革的成果及时转化为法律规范，实现“重大改革于法有据”，这是依法治国，推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，有利于农业生产的长期稳定发展；另一方面，我国农村土地制度改革没有过去时，只有进行时，将改革成果及时上升为法律规范，可以为下一步的土地改革提供指引，明确方向，有利于土地改革的深化。同时，将土地改革成果通过法律规范确认下来，可以让广大农民、土地经营者吃上定心丸，安心农业生产，确保国家粮食生产安全，为实现“两个一百”的奋斗目标奠定坚实基础。

（作者：吉林大学法学院教授。来源：《探索与争鸣》2020 年第 5 期）

中国特色贫困治理体系及其与乡村振兴的衔接

郑文凯

今年以来，新冠肺炎疫情突发，汛情叠加，世情多变，我们经历了百年未有之变局。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们国家在世界上“风景这边独好”，农业的压舱石、稳定器、定海神针的作用，给全国人民和世界上对我们友好的国家提供了非常重要的信心。“三农”的发展，尤其是脱贫攻坚的进展，也受到了国际各个方面的关注。

绝对贫困问题将首次得到历史性解决

改革开放以来，我国脱贫攻坚事业主要经历了从改革推动、发展带动到针对重点贫困地区、突出贫困问题进行有组织、大规模开发式扶贫，到实施精准扶贫、精准脱贫方略，全面打赢脱贫攻坚战三个阶段，脱贫攻坚呈现出鲜明的时代特征。新世纪第一个扶贫纲要实施的十年，我们国家的贫困发生率从10.2%下降到了3.8%，当时的扶贫标准是1196元。2011年，国家制定第二个十年扶贫纲要，到2019年底，我国现行标准下的贫困人口从2012年的9899万贫困人口减少到了去年底的551万，贫困发生率从10.2%降到了0.6%，832个国家重点贫困县已经有780个摘帽，也经过检查验收，12.8万个建档立卡的贫困村有98%已经出列。

脱贫攻坚是必须完成的硬任务，据扶贫办上半年汇总的情况，脱贫攻坚呈现良好态势。一是贫困地区经济活动基本恢复。有42.9万个扶贫项目开工率已经超过95%，有2.87万个扶贫龙头企业和3万多个扶贫车间复工率接近100%。贫困人口外出务工的人数达2830万，比去年全年统计的平均数增加了3个百分点，共2.8亿的外出务工农民工，贫困人口占10%左右。二是帮扶工作全面展开。驻村扶贫工作队、各级定点扶贫、东西部扶贫协作等各方面帮扶力量全部到位。针对贫困地区农产品销售的消费扶贫迅速扩大，目前，在22个省认定有6万多个价值5000多亿元的扶贫产品也正在抓，其中电商扶贫在这方面起到了非常大的作用。三是重点目标任务进展良好，“两不愁”目标稳定实现，“三保障”问题基本解决。已全面完成950万人的易地搬迁，有的县城里搬进的贫困人口达2万人，力度非常大。四是脱贫攻坚收尾阶段各项工作正在有序推进。有的同志非常担心，今年疫情下，脱贫攻坚怎么样？一方面，今年以来，各项工作和举措都更聚焦、更充分、力度更大。今年中央财政专项扶贫资金接近1400亿元，我国贫困人口从来没有这么少过，剩500多万人，但是中央专项扶贫资金从来没有这么多过。有这么多和这么少，应该说这是非常重要的条件，何况还有其他方面的工作。另一方面，经过多年的努力，针对

贫困人口的相关制度已经逐步建立完善。大致上全国农村 3800 万低保人口，其中贫困人口有低保和救助的大概有 1700 多万人。相关的制度，包括医疗、就学，以及基础设施条件全面改善，公共服务水平明显提升，区域经济、社会发展步伐加快，攻克最后堡垒的工作并不是刚刚起步。

中国特色贫困治理体系逐步完善

脱贫攻坚是习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的伟大实践，体现出了四个“前所未有”。

一是推进力度之大前所未有。建立了中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，形成了五级书记一起抓的强大组织领导体系，完善了财政专项扶贫资金递增机制和各方面资金稳定投入渠道，形成了从中央到地方的强大投入保障机制。拓展了定点扶贫、东西部扶贫协作，组织驻村工作队，派驻第一书记，形成了县乡村户全覆盖的帮扶工作体系，扶贫工作实现了由分管责任、部门责任、地区责任向全党全社会共同责任的历史性转变。

二是政策举措之新前所未有。围绕两个“全部”，即贫困人口全部脱贫和贫困县全部摘帽的目标；坚持精准扶贫、精准脱贫方略，构建三位一体的大扶贫格局，即专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫；扭住四个关键环节，即扶持谁、谁来扶、怎样扶、如何退的问题；实施“五个一批”，就是扶持生产和就业脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态保护脱贫一批、发展教育脱贫一批，低保兜底脱贫一批；做到扶持对象、项目安排、资金使用、落实到户、因村派人、脱贫成效“六个精准”；创建了责任分工、工作推进、政策措施、物质投入、帮扶工作、社会动员、考核评估、监测督察“八大体系”。这一整套做法的经验充分证明脱贫攻坚战是我国扶贫改革创新的一场伟大实践。

三是工作要求之严前所未有。各级党委政府向中央签订脱贫攻坚责任书，并且中央还进行了设计制卡，每年进行考核。制定第三方评估识别的精准度、群众的满意度、退出真实度的测评等严格的制度，设立全国扶贫日、脱贫攻坚点，实行纪检监察督察巡查、领导约谈和责任追究，把脱贫攻坚工作作为人大法律监督、政协民主监督、人民群众监督、社会各界监督、新闻舆论监督等重要内容，这也是以前都没有过的。

四是脱贫攻坚成效影响之深前所未有。脱贫攻坚精准扶贫方略的实施，既是党对战胜贫困的创新实践，也是党在农村工作的创新实践，使减贫与经济、社会、生态环境和贫困人口自我发展能力的提高都得到了有机结合。扶贫干部、人才资源一站到底，帮扶工作坚持志智并重，贫困地区基层公开透明、群众参与的乡村治理机制逐步建立和完善。脱贫攻坚的伟大实践给全党全社会注入了强大的凝聚力，激发了巨大正能量。脱贫攻坚实践，突出体现了人民至上的理念、严谨务实的作风，攻坚克难的意志和担当奉献的情怀，反映了我们党新时代背景下践行宗旨、使命的新理念、新目标、新要求，既饱含要战胜困难的革命英雄主义气概，也始终坚持科学求实态度，既注重发挥先进性、典型性作用，也创新和拓展了广泛的群众性和社会性，这为国家治理体系、治理能力现代化的推进也进行了有益的探索。

接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接

脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。脱贫攻坚是全面建成小康社会的标志性任务，也是全面实施乡村振兴战略的先导性工程。继续巩固脱贫成果，努力实现平稳转型，必须做好脱贫攻坚和乡村振兴的有机衔接。

一是工作体系衔接。脱贫攻坚中探索形成的党对脱贫攻坚工作的全面领导体制，行业协调、区域协作、社会力量协力参与、贫困群众协商共建的工作格局等，使脱贫攻坚具有了明确的全局定位和强大的组织保障。这些工作体系应该适时地融入乡村振兴战略的实施进程，自上而下落实到位，这不仅有利于更好巩固脱贫成果，也有助于进一步完善乡村振兴的工作体系。

二是政策措施衔接。巩固脱贫成果，有效防止返贫是做好衔接的应有之义。政策措施衔接需要分门别类、做细做实。首先是稳住过渡期。真正落实“四不摘”的要求，还要研究采取扶上马送一程的针对性措施，继续坚持贫困的监测预警和应对反应机制。其次是把握衔接点。脱贫攻坚政策这些年也在不断充实和完善，涉及面非常广，地方也结合实际陆续出台了多方面的政策措施，应该抓紧汇总，系统梳理脱贫攻坚与乡村振兴现有的政策措施，研究一下从哪些方面、从什么角度为不断地完善和衔接提出指导性意见。三是注重差异性。要巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制，着眼于国家新减贫战略，对相对贫困群体在乡村振兴中仍应给予特别的关注。对于现有脱贫攻坚的政策措施应及时明确哪些属于阶段性举措，哪些应该适时转换为解决相对贫困的长效机制，甚至是法律的安排。

三是发展机制衔接。主要在两个层面，一是东西部扶贫协作为载体的发展，发达地区和贫困地区的结对关系，经过多年积累，特别是脱贫攻坚的强烈推动，这种协作关系已经远远超出了扶贫协作范畴，形成了涵盖双方各方面紧密连接联系沟通和各类要素、各类主体互动联动的共同发展机制。在一些地方，孕育着新的发展点，具有很强的生命力，应该是未来区域大协调、大发展和我们国内大循环的新格局。再有脱贫攻坚中贫困地区建立和引进的扶贫龙头企业、扶贫车间，特别是国家专项扶贫资金扶持，在各方面帮助和指导下建立起来的新型合作组织，这些主体的共同特点都是在建立之初从扶贫角度就给了它明确要求，让它带有带贫和抑贫功能，形成惠及贫困人口利益的鉴别机制。一些地方对发展新型集体经济实现资源变资产、资金变股金、农民变股民方面也都进行了探索，国家行政、财政投入和公益帮助方面的资金，作为贫困地区、贫困人口所拥有的资产，都要研究怎么把它运营好。

总之，农民作为产权主人、利益主体、发展和参与主体的地位和作用应该得到现实的维护和发展，始终坚持共同富裕的底线。不论怎么改革，对于“三农”，特别是脱贫攻坚事业，这四种都不能离开。当前已有的经验也有很多需要完善的地方，需要在推进乡村振兴中进一步运用脱贫攻坚的有效经验进一步解决好。

（作者：中国扶贫基金会理事长）

如何保障中国粮食安全：来自安徽沈弄村的实践

夏柱智

土地整治是建设高标准农田、保障中国粮食安全、促进农业现代化和全面推进乡村振兴的重要抓手。为了发挥土地整治项目对农业现代化的促进作用，安徽省繁昌县沈弄村数年前就首创“虚拟确权”的创新做法，实现承包权和经营权顺利分置，形成新型土地流转模式，彻底解决了农地配置兼顾公平和效率的问题，对农业现代化产生了深远的影响，堪称第二次“小岗村”改革。

一、土地整治+虚拟确权

繁昌县是安徽中部经济发达县，当地十分重视农业农村现代化，积极进行制度创新。

从2007年开始，借助土地整治项目，当地很早就开始试验承包权和经营权分置，当时称之为“虚拟确权”。作为一项制度创新，虚拟确权不是地方政府有意为之，而是被土地整治项目（又称“田改”）后的土地分配和耕种问题倒逼出来的。随着土地整治项目的陆续开展，虚拟确权的面积越来越大，到2019年，已有超过10万亩的规模。2016年繁昌县进行土地确权颁证登记，借此契机，繁昌县从政策上确立了虚拟确权的合法性。这体现在2016年确权后的土地承包经营权证：承包经营权证登记农户承包田亩数。权证附土地整治后勘界的村民小组土地所有权宗地图，注明农户享受面积，无具体四至。

最早进行虚拟确权的村庄是沈弄村。沈弄村是繁昌县峨山镇的一个普通农业村。2019年，村庄有4515人，24个村民小组，6200亩土地，水面1500亩，林地2000亩，集体经济收入22万元。在地形上属于“半山半圩”，靠东边是丘陵山区，靠西边是平原，和繁昌县西郊接壤。

2007年之后，沈弄村一共实施了三批次田改，一般是冬春季节实施，次年春播之前交付村集体：第一批次是2007-2008年，面积约为900亩；第二批次是2008-2009年，面积约4000亩；第三批次是2009-2010年，面积约1000亩。至此，该村大多数耕地实行了土地整治。和大多数地区不同，为了适应现代农业发展，繁昌县的土地整治普遍按照现代农田格局实施“小块并大块”，田块平均在10亩，最大的达到20亩以上，打破1980年代农村改革以来“家家分田、户户种地”下的土地细碎化格局。

2007年第一批田改后，沈弄村必须要把整理出来的土地再次分配下去，如何分配成为一个大问题。调查表明，土地整治不能孤立地发挥促进农业现代化的作用，必须结合农地制度创新。村社集体如果再延续原来的土地承包办法，放任农户分散承包经营或流转土地，那么土地整治就失去了意义。因此创新农地制度的关键是要避免再把土地在按老办法分到一家一户。然而这可能和传统承包经营制度、保障农民利益存在巨大的张力，如何化解这一矛盾？沈弄村及其所在繁昌县地方政府进行了制度创新。

二、分置承包权和经营权的具体做法

从实地调查可知，沈弄村的制度创新是在土地整治背景下进行，起点是“虚拟确权”。虚拟确权在坚持家庭承包基础上改变了土地具体承包方式，实现了承包权和经营权的分置。在此基础上，沈弄村形成了充分放活经营权的农地市场。这一过程是如何实现了呢？至少有以下四个步骤。

第一，借土地整治创新确权方式。在土地整治之后，由地方政府实行“确权确亩不确界”，实现承包地块的“虚拟化”。地方政府以村民组为单位勘界确权发证和明确各农户承包权田亩数并发证到户，但土地不确定到具体地块。如上文所述，开始是发放耕地权益证书，后来在土地确权登记时确认下来。

第二，由农民向村集体申请或放弃经营权。农户在村民小组内部申请取得或放弃经营权。通过召开村民组会议（户代表）征求意见、发放申请表明确一定的土地经营期限内的经营权取得或放弃。对于农户放弃的土地经营权，根据农户自愿、有偿的原则，由农户向村合作经济组织提出申请，统一委托集中流转。本组农户优先流转土地，流转价格和周期按照政府的指导意见由各村民民主决定。2008年，沈弄村的第1轮经营权流转期限暂定为5年，这是兼顾农户利益和农业经营者利益的合理期限。土地价格是400斤稻谷的市价，土地租金通过村集体统一发放到农户银行卡，保障了农民利益。

第三，通过利益补偿保持地块完整。散户或大户耕种土地均需保证地块完整，不得破坏土地整治成果。为了解决农户承包权面积和实际申请获得经营权面积的差距，村社集体采取土地流转的方式解决，即：农户经营面积与承包权面积相等的获得耕种的全部收益；不足部分则获得村社集体支付的土地流转补偿；超出部分则由农户向村社集体上缴土地流转金（用以补偿放弃经营权的农户）。

第四，实行灵活多样的土地流转模式。在土地价值、土地流转规模很大时，土地流转还需要乡镇政府的严格监管，防止土地流转失控；在土地价值一般、土地流转适中时，行政村发挥主导作用，乡镇只需要指导；在土地价值很低、土地流转规模很小时，村民小组就可以组织土地流转，乡镇和村都可以退出。其共同点是土地流转告别了分散的、私下的自发流转，形成了有组织的土地流转秩序。

通过虚化承包权、充分放活经营权的新型农地制度改革在繁昌沈弄村之所以能够顺利实施有以下条件：

第一，地方政府积极“顶层设计”。农地制度改革是由问题倒逼形成的，虽然是在村集体层面进行的，却是由县层面作出“顶层设计”。如何既能解决土地资源配置具体问题，又不违背国家政策，是县政府要考虑的，这是制度创新成功的前提。

第二，村社内部的“民主协商”。沈弄村村两委及村民小组组织农户反复讨论，形成解决具体问题的办法，保障在土地资源配置过程中农民利益不减少，反而有所增加，这主要体现在土地租金增加到400斤稻谷的市价。另外，村集体约定因基础设施建设产生的土地面积增减，按照一定的系数同增同减，公平分配，所在区域农户按比例重新核定各农户土地承包权的亩数。最后，约定征地收益在小组内平均

分配，消除了农户的顾虑。如沈弄村规定：如土地所有权、使用权发生变更（如征收、征用）获得的收益，按照国家政策规定应分配到承包农户的部分，按承包权亩数比例分配收益。

第三，村民小组的“政策执行”。实施新型农地制度，要涉及大量的利益调整。制度的最终执行依靠的是村民小组，核心是村民小组长要得力，村民小组内的党员、村民代表要带头。他们要向农户解释新的制度观念和操作方式，需要组织农户重新测量和分配土地、组织农户申请或者放弃经营权，组织集中流转土地经营权，计算和及时发放农户土地利益。

三、巨大的制度效应：全方面促进农业现代化

新型农地制度具有巨大的制度效应，解决了土地资源高效配置的问题，也给多种方式实现农户承包权提供了条件，全方面解锁了农业现代化的制度约束。

第一，提升了农地配置效率。和很多地方，土地整治效应不佳相比，沈弄村在田改之后迅速形成了适度规模经营，改变了传统农业经营方式。目前沈弄村形成了19个农业经营单位，主要是介于100亩—500亩之间的家庭农场，农业生产率迅速提高，从此告别了税费改革前后严重的土地抛荒。农业基础设施的建设也更为顺利。在虚拟确权条件下，村社集体修建基础设施就不存在和一家一户打交道的交易成本问题。一开始也有农户不同意，认为“（被占、被征的）这块田是属于我的”，征地补偿应该归个人。然而村社集体依据虚拟确权化解困境，“农户的承包权是‘虚拟’的，这块地是集体的，不是你家的。”

第二，兼顾了农地配置的公平价值。在田改之后，本村民组农户通过申请获得经营权及优先流转本集体土地，剩余土地由村集体向外统一流转，这保障了农民的基本利益。本村纯务农户还有一部分，他们需要优先承包土地获得收入，土地集中流转为他们获得中等收入提供了机会。另外虽然外出务工已经成为农民主要的收入来源，然而农村留守的中老年人可能还需要通过耕种承包田获得基本收入。为了适应经济社会发展可能产生的风险，沈弄村确定合理的流转期限，保障农民收回经营权的权利。

沈弄村的制度创新具有全国性的意义。当前制约农业现代化的主要问题已不是农业生产技术，而是土地产权的细碎化。城镇化背景下的农村劳动力转移为土地集中连片经营提供了经济条件，这是第一步。田改项目则为解决土地细碎化提供了工程条件，这是第二步。沈弄村以“虚拟确权”为核心的农地制度改革则是制度条件，解决土地产权的细碎化问题，这是第三步。就此，无论是小农户，或者是实行规模经营的种田大户都可以实现土地集中连片经营，释放现代农业生产力。随着乡村振兴战略的设施，国家将会投入上万亿进行农村土地整治。这一背景下，广大农村有望结合土地整治推进如沈弄村一样的农地制度创新，通过虚化承包权、放活经营权，彻底解决长期困扰农业现代化的土地细碎化问题。

（作者：武汉大学中国乡村治理研究中心副教授）

一斤粮食亏损一块钱：两种农业，一种是政府的农业，一种是农民的农业

农地圈

一、横看成岭侧成峰：政府眼里的农业和农民眼里的农业截然不同

中国农大朱启臻教授有过一个观点：我们存在两种农业，一种是政府的农业，一种是农民的农业。

政府的农业所追求的是一个国家的农业安全，本质上体现为公共产品。政府对农产品的要求以追求数量充足、价格低廉、质量安全为目的，因为粮食安全是以一个国家内部任何人在任何时候都能买得起，也买得到足够的农产品为标志的。因此，基本的农产品是以穷人也买得起、买得到为基本条件。换句话说，适当过剩是政府所希望的。

农民的农业首先考虑的是增加自己的收入，农民期望粮食供不应求来获取高粮价和高收益。政府追求粮食适当过剩目标往往会伤害农民，因为农民的农业过剩的生产导致的是“谷贱伤农”，增产不增收。

因此，政府为了保证国家的农业安全，就必须协调好国家利益和农民利益的关系。只有保障农民基本利益，不让农民吃亏，农业才能获得可持续发展的动力。因此，农业保护和农业补贴就成为国家农业制度的重要选择。

二、一斤粮食亏损一块钱：中国的粮价太低不能反映粮食的价值

具体我们的粮价是低了还是高了，笼统地说很难有定论。刘守英教授曾经做过一个研究课题，专门研究农业生产要素全部市场化之后粮食的生产成本问题。

根据刘教授的课题我们来看一下农业生产的成本账：用全市场化要素计算（目前地租未完全市场化、农民的劳务未完全市场化等），考虑各种成本，包括把各种隐性成本显性化，数字化。主要隐性成本如下：

1、地租成本：播种面积 17 亿亩（是播种面积，很多地方一年可以两季三季，所以数字是 17 亿，数据取自国家统计局），每季地租取 500 元，地租合计 8500 亿。（备注：非实际发生，地租市场化后的成本）

2、劳动报酬：现有粮食总量生产出来，需要约 74.4 亿个工日（一个农民工作一天叫一个工日），一个工日按 60 元计算，合 4500 亿元。

3、资本成本：中国粮食生产的资本存量（包括政府投入及农户投入）约 5 万亿元，资本报酬取 6% 就是 3000 亿元。

4、生产资料成本：种子、农药、化肥等生产资料消耗成本每亩每季约 300 元，总额为 5100 亿元。这些粮食的要素成本与消耗性成本总和刚好为 2.11 万亿元。

2016 年国家统计局数据显示，全国粮食总产量 61623.9 万吨（12324.8 亿斤），如果按照在国际市场上有竞争力的价格来销售这些粮食，平均每公斤粮食卖 1.4 元，则 6160 亿公斤粮食可获销售额 0.86 万亿元，亏损 1.26 万亿元（全球市场化的价格）。如果按照近年在国家政策支持下形成的平均价格 1 斤 1 元计算，则亏损 0.88 万亿元（含国家补贴价）。

也就是说如果地租、劳动力、资本完全市场化后，我们每年粮食净亏损 1.26 万亿，每斤粮食的成本为 1.71 元，每斤粮食亏损 1 元，约合每播种亩亏损 741 元。

众所周知，我们国家人多地少水资源稀缺，粮食价格比国外高是正常现象，因为自然禀赋不一样。所以现在的低粮价，并不能反映国内粮食的真正价值，粮价太低了，一斤粮食比一瓶矿泉水还便宜。

想想日本吃水果，全家围着一个苹果吃，再看看国内的餐桌粮食浪费，让人痛心。大部分人都有一种错觉，觉得东西便宜了就不珍惜了。

三、我们必须承认农民的贡献：把粮食作为公共产品本身就意味着牺牲了农民的利益

不能说把粮食作为公共产品的定位有错，但是这种定位总是有意无意地损伤了农民的利益。也正因为如此，国家才大力补贴农业生产，力争把农业生产活动维持在一个微利的水平线上。

但是无论如何，我们都应该承认 6 亿农民在农业里做出的牺牲，尤其是数亿以家庭为生产单元的农户，他们本身地租不计成本，劳动力不计成本，以极低的生存状态为国家的粮食安全贡献了一生，不但被大家理解感谢，反而受到了过多的白眼和鄙视。

（来源：农地圈，转载自原创文章：《为农民正名：把粮食作为公共品本身就意味着牺牲了农民利益》）

庆祝深圳经济特区建立 40 周年

——首届“水土生态专家论坛”成功举办

深圳市水务学会水土生态专业委员会

地球上生态环境问题产生的根本原因是什么？长期以来众说纷纭，不同研究领域有不同的回答。寻求一个共同的答案是当代科学需要解决的重大理论问题。

人与自然和谐，归根结底还是要人与水的和谐、人与土壤的和谐、人与植被的和谐，即人与水土生态的和谐。人与大气的和谐是基于地球上水土生态的平衡，地球上水土生态平衡还关系着气候变化和生物多样性的命运。水土生态破坏与退化，是产生生态环境问题的根本原因，是生态问题的本质。因此，水土生态理论是建设美丽富饶家园的共同理论基础。

深圳是中国改革开放最早的城市，大规模的开发建设产生的水土流失和生态破坏，是传统水土保持理论无力解决的问题。于是，实践呼唤着新理论的产生，水土生态理论应运而生了，并形成了基本理论体系，推动着生态保护与生态建设事业的发展。水土生态理论的提出，使纷繁复杂的生态环境问题清晰可辨，水土生态退化、环境污染、资源衰竭是造成地球上生态环境问题的三大根源，其中水土生态是关键、是核心。只有维护好地球上水土生态的平衡与稳定，才能实现生态环境的可持续维护、经济社会的可持续发展、人类社会的可持续进步。用水土生态理论推动解决生态环境之现实问题，也体现了深圳“敢为天下先”的创新精神。推动水土生态理论在国际上的传播，破解当前地球上的生态环境危机，是当务之急，也是水土生态理论面临的挑战和机遇。

2020年8月，恰逢深圳经济特区建立40周年，由深圳市水务学会主办、深圳市水务学会水土生态专业委员会承办的“水土生态专家论坛”在水利云讲堂网络平台成功举办。来自深圳水土生态领域的5位专家作了精彩报告，分别从水土生态理论的形成和发展、开发建设项目水土流失及其防控、迹地边坡的植被生态修复、河湖生态的保护与治理等方面，密切联系深圳实际，进行了理论与实践相结合的精辟论述。新的技术、新的观点精彩纷呈，给人们带来了新的启发和感受。本次“水土生态专家论坛”参与者达4500多人次，专家和观众热烈互动交流，直播视频和报告PPT即可及时转发，还可以收藏，取得了实体会议难以实现的效果。

（来源：深圳市水务学会水土生态专业委员会）

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：有关部委司局、全国各省农委（农业农村厅）中国管理科学研究院及各研究所
发：农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

总 顾 问：刘 坚 郭书田

副 主 编：辛 梅

邮 箱：zgynjs@163.com moagov@163.com

网 址：www.zhongguanyuan.com.cn

www.moagov.cn

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 石 卉

邮 编：100125 100810

电 话：010—59195293 66117652

010—66067899 66167899

农业农村部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

