

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 6 期（总第 378 期）

内部资料 注意保存

2021 年 6 月 5 日

- 
- ◆ 中国排碳任务艰巨·····郭书田(1)
  - ◆ 牢牢把住粮食安全主动权·····李国祥(2)
  - ◆ 三农问题的根本是农民问题·····贺雪峰(4)
  - ◆ 维护国家粮食安全三个思路·····乔新生(8)
  - ◆ 踏实认识乡村，再寻乡村振兴出路·····刘守英(11)
  - ◆ 警惕当前乡镇换届中的官僚主义倾向·····陈文胜(14)
  - ◆ 中国农民为什么成为最大的弱势群体？·····郭书田(17)
  - ◆ 乡村治理要尊重农民、容忍基层不同意见·····吴英燕(24)
  - ◆ 从一个乡镇中小学现状思考寒门学子的未来·····贺海波(26)
  - ◆ 统筹谋划乡村振兴战略，健全农村低收入人口常态化帮扶机制·····左 停(30)

# 中国排碳任务艰巨

郭书田

中国政府承诺 2030 年碳排放达到峰值，2060 年实现碳中和，受到国际社会广泛好评。随后，英国、日本、印度三国提出 2050 年实现碳中和，受到联合国秘书长古特雷斯的赞扬。据报道，近几十年来，碳排放还在继续增加，新增温室气体大约 89%，来自中国与印度两个国家，中国占总量的 69%，美国、欧盟、日本排放量开始下降，低于上个世纪 90 年代。截至 2018 年的近 10 年，碳排放量增加了 12%，即 45 亿吨二氧化碳。最近国家统计局公布，作为碳消费占能源消费总量的 56.8%，比 2019 年下降 0.9 个百分点。2020 年，由于能源消费总量增加 2.2%，使碳消费量增加了 0.6%，计划到 2028 年，煤炭在能源的比重占到 52%。国家统计局宣布，2020 年天然气、水电、核电、风电等清洁能源占总量比重上升 3.1 个百分点，达到 24.3%。中国由于经济的快速发展，对能源的需求日益增加。但长时间以来，以煤炭为主的能源结构不适应的矛盾越来越突出，尽管在改革开放以来，在调整能源结构方面做了不少努力，但未能根本好转，为了保护生态环境，大量减少国内煤炭生产，大量进口煤炭（澳大利亚）石油（美国），从美国进口大豆与石油已成为中美贸易的关键项目，既能满足中国的需要，又能减少美国对华贸易的逆差，以致实现美国的大豆农场主根据中国进口需求安排种植面积与规模。

从农业来说，粮食产量的增加，主要是依靠提高单位面积产量，除了培育与应用优良品种外，依靠大量使用化学肥料与农药，虽然产量有所增加，但带来严重的面源污染与土壤的重金属污染。中国以全球 9% 的耕地，使用了占全球 30% 至 40% 的化肥与 50% 的农药（农药全球总量为 350 万吨，中国为 180 万吨）。特别是发展畜禽的饲料用有毒的重金属如镉等，造成严重的土壤污染，不仅损害了生态环境，又危及人民的生命健康，还增加了生产成本，降低了竞争力。固然，大量使用化肥与农药与耕地的复种指数高有关，与美国、加拿大、澳大利亚有不可比的因素，美国拥有耕地 29 亿亩，中国仅有 18.5 亿亩，美国、加拿大、澳大利亚等国基本是一年一季种植农作物，中国北部一般为一年一季，中部为一年二季（冬小麦+玉米），南部为一年三季（早晚二季籼稻+冬季油菜），自然对化肥与农药的需求量也会增

加，这是难以很快扭转这种局面的重要因素。近些年来，中国的农业科技人员在这方面作出了很多有价值的成果，如测土施肥、配方施肥、平衡施肥，实行禾本科作物与豆科作物的轮作与间套作，以及发展生物肥料与生物农药等，但推广面积不是很大，担心减少化肥与农药会立即减少粮食产量，因此难以下决心这样做，这就是难点所在。农业农村部 2018 年宣布，中国提前实现了化肥与农药的零增长，但由于原存量基数太大，短时间难以大幅减少使用量。“十四五”规划已将此列为重点项目，还需要落实相关措施。粮食产量的增加，在很大程度上是以牺牲生态环境为代价的，只追求产量的增加，而不顾大量使用化肥与农药，造成对生态环境的损害，是难以为继的。因此，应从根本上走到可持续发展轨道上来。

**（作者：原农业部政策法规司司长、高级经济师，2021 年 3 月 2 日）**

## **牢牢把住粮食安全主动权**

李国祥

粮食安全是国家安全的重要基础。习近平总书记在中央农村工作会议上强调，要牢牢把住粮食安全主动权，粮食生产年年要抓紧。应坚持统筹发展和安全，抓好粮食和重要农副产品生产供给，继续为经济平稳运行提供坚强支撑，为食物消费升级提供更好保障，守住国家粮食安全底线，积极参与全球粮食安全治理。

全力做好粮食保供稳价。粮食供求关系及其价格走势，是反映国民经济运行的重要指标，对其他行业、部门和产业有广泛影响。近年来，我国粮食供求关系由前几年的结构性相对过剩向结构性偏紧转变。今年，要力争玉米等供求关系能够再度宽松，做好饲料粮的保供稳价工作，促进养殖业加快发展。做好粮食生产工作，关键是调动农民种粮积极性。要坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策和玉米、大豆生产者补贴政策，扩大稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点范围，让种粮农民获得政策性补贴、实现合理收益，在经济上不吃亏。

更好满足居民食物消费升级需要。随着经济社会发展，人们的饮食观念不断更新，食物消费也在升级。从“有什么吃什么”到“想吃什么就吃什么”，再到“怎么吃得健康就吃什么”，人们饮食观念的变化也反映了粮食保障水平的逐步提升。粮食消费需求不仅总量不断增加，结构也在发生深刻变化。粮食工作既要守住底线，又要在更好满足居民食物消费升级方面做文章。多年来，我国粮食生产结构滞后于粮食消费升级，造成粮食供求结构性矛盾。进入新发展阶段，要依据粮食消费格局演变趋势，优化粮食生产结构和资源配置，维护宽松的粮食供求关系。在粮食政策上，不仅要着眼于提高粮食综合生产能力，而且要优化粮食生产结构和供给结构，更好满足居民食物消费升级需要。

进一步筑牢国家粮食安全防线。“十四五”时期，我国粮食产量要力争实现稳中有增。一方面，要为提高粮食单产水平提供耕地支撑。加快粮食安全保障法立法进程，完善各级粮食安全责任制，严守18亿亩耕地红线和永久基本农田，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”，推进新一轮高标准农田建设，完善粮食生产功能区建设及管理办法，探索国家粮食安全产业带建设路径。另一方面，提高单产水平根本上要靠地力保护和科技创新。既不能以牺牲资源环境为代价追求高产，也不能产生新的粮食供求结构性矛盾。过去，我国依靠自主创新和国外引进繁育良种等，实现了单产水平不断提高。新形势下，我国粮食科技必须依靠自强，突出抓好基础研究和原创性研发工作，做好种质资源保护利用工作，大力推动以企业为主体的粮食良种育繁推体系建设和基地建设，走出一条中国特色提高粮食作物单产水平的科技创新之路。

积极参与全球粮食安全治理。去年，我国粮食总产量为13390亿斤，比上年增加113亿斤，增长0.9%，连续6年保持在1.3万亿斤以上，实现“十七连丰”，为维护全球粮食安全作出了重要贡献。《联合国2030年可持续发展议程》确立了2030年要实现零饥饿目标。在新发展阶段，我国要积极参与全球粮食安全治理，积极参与联合国粮农组织、世界粮食计划署等涉粮国际组织的倡议和活动，推动新一轮世界贸易组织谈判，积极参与国际规则和粮食国际标准制定，推动各国在粮食安全治理方面形成共识，促进解决保障全球粮食安全和各国粮食安全问题。同时，提供力所能及的国际紧急粮食援助，促进世界消除饥饿目标的实现。

**（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员，文稿转自《人民日报》2021年5月11日）**

# 三农问题的根本是农民问题

贺雪峰

三农问题指的是农村、农民、农业这三个问题，在中国的城市化进程越来越快的今天，“三农”问题仍是我们不可忽视的社会热点。中国现在自然还没有很好地解决“三农”问题，我国连片的农村，贫瘠有之，愚昧有之，有些问题并不是一朝一夕能解决的。

对于“三农”问题，武汉大学著名教授、学者贺雪峰说：“三农问题的根本是农民问题。”到底农民问题体现在哪些方面？为什么说三农问题的根本是农民问题呢？

## 何为农民问题

农村存在的问题不外乎土地、粮食、农业政策等等，可我们常说“以人为本”，如果把目光放到农民身上——那一个个在阳光下劳作，鲜活无比的生命身上，我们会发现，他们才是我们最应该关注的。

首先，大多农村地区仍是比较闭塞、贫穷的地方，对比起城区，农村地区教育资源匮乏，村民们对教育也不够重视，再加上种种历史因素，农民们的文化素质往往不是很高。如果缺乏一定的文化素质，那么有些事情总归难办。

农业逐渐向现代化的趋势发展，国家必定要在农民当中推广现代种植技术、农业新成果，可如果农民缺乏一定的科学文化素质，推广起来会有些困难，到最后吃亏的还是农民自己。

第二便是眼界的问题，教育让人受益的地方除了知识水平的提高之外，还在于眼界的提升。如今，扶贫也是国家重视的方面，可当落实下去后，却发现有些农民本身便“扶不上墙”，例如只想把送来的鸡宰杀吃掉，而不想留着它生蛋；只看得见眼前的利益，而没有长远的目光。

第三是落后的思想，社会发展到今天，许多思想已成过去式，可在农村地区，我们仍能看见某些糟粕思想根深蒂固，比如冥婚，比如重男轻女，这些糟粕思想一天不抛弃，农村就永远处在愚昧的状态中。

除了农民的文化素质有待提高之外，还有经济基础层面的农民增收问题。农村劳动力目前仍占全国劳动力的65%，是一个大群体，但由于大部分农民受教育程度偏低，高素质劳动者缺乏，又不具备专业技能，所以大多数人只能从事较为简单的体力劳动，这便制约了他们收入的增加，也一点点地在拉开城

乡之间的差距。

此外，农产品价格常常处于一种上下浮动的状态，情况往往是价格增长过快，农民生产后劲不足，甚至出现了增产不增收的尴尬局面。换句话说，农产品价格的浮动不仅没让农民受益，反而在一定程度上减少了他们的收入。而这是农业政策需要去完善的地方。

这些问题只是我们容易觉察到的，在农民这个群体身上，一定还有许许多多复杂的东西，这些东西缠绕在农村的大片土地上，不是一时能摆脱得了的。

### **城市化发展过程中的农民**

在社会不断向前发展，城市化进程越来越快的今天，农民似乎处在一个尴尬的位置。一方面，他们不断逃离乡村，想驻扎在城市中生根发芽，但另一方面，他们在进城之后发现要留在城里并不是一件容易的事，林立、错杂的高楼之间，似乎难以有他们的一席之地。

农民无非是因为地少人多，就业机会又少，在村中难以生存，才想进入城市，试图闯出一番天地。几十年前，乡村工业迅速发展，涌现了许多乡镇企业，农村经济结构发生了一定的变化，农民不仅可以靠农业吃饭，还可以通过打工致富，“离土不离乡，进厂不进城”，一时间，他们还没有落脚城市的想法。

然而，迅速发展之后是繁华的落幕，乡镇企业难免受到了正规制造业的冲击，关闭的企业越来越多，农民们失去了一定的工作机会，如若回归种田的生活又没有稳定的收入，于是不得不另觅生计。

农民离土离乡，进厂进城的大潮流从上世纪九十年代就开始了，也是从那个时候起，城市化进程越来越快。如果把目光放到进城的农民身上，我们会发现那是一个不那么好过的群体，尤其是在城乡发展差距越来越大的今天。

在从前，许多进城的农民能够凭着自己的勤劳努力在城里安居乐业，然后一代一代都在城里安定下来，现在社会基本上是由知识经济支配的，进城的农民如果缺乏一定的文化素质和专业技能，就只能在城里当底层的劳动力，长年累月地卖体力，很难真正在城内找到一个安身之所。

此外，人脉和资源也是一个他们需要考虑的问题，如果没有一定的人脉和资源加持，光靠自己的努力的话，实际上很难走向成功。

还有更重要的一点，那便是进城农民们归属感的问题。他们离开自幼生长的家乡和土地，来到繁华却陌生的城市落脚，他们在城市中难以产生认同和归属感，没有主人翁的意识，只有自卑的“陌生人”的感觉，就像徐洪才所说的“漂着”。

户籍制度兴许是农民在城市难以产生归属感的重要原因。农民进入城市中，却还是农村户口，而户

籍制度绑定了社会保障体系，没有城市户口的农民工无法享受到同等的社会保障和公共服务，子女入学、社会保险等会面临不少障碍，在城市中总会觉得自己被“另眼相待”，不被接纳。

近年来，房价的涨幅越来越大，城里人买房都很困难，更不要说进城的农民了。对于传统的中国人来说，房子是归属感的依托，不管在哪，拥有属于自己的一套房子就会觉得有了家，没有房子，就感觉难以真正落地生根。农民在城市中没有自己的房子，也是他们难以产生归属感的原因。

另外，进城后的农民一般工作强度较大，工作的时间也比较长，鲜少参加社会活动，再加上语言、饮食等方面无法避免的差异，都会影响他们的归属感。

长期寻不到认同感，是进城农民工的一种痛，也容易使他们陷入矛盾的心理状态中，这无论对于农民本身还是对于城市，都不是乐观的状况。

所以，农民的孩子也明白，若想走出闭塞的大山，最有用的路便是拼命读书，带着知识前往繁华之地立足。可在繁华之下的生活，又哪是那么容易的。

把目光放到农民大批进城后，已然空心化的乡村中，我们感受到的更多是心酸和无奈。乡村的青壮年劳动力不断进城，留下儿童和老人在乡村里，村中缺乏人才，也缺乏相应的劳动力，难免陷入发展停滞不前的状况。

而进城的年轻人靠自己的收入往往很难完成农民家庭在城市安居的任务，留在村中务农的父母“想方设法以农业剩余资源尝试在城市立足的子女家庭”。久而久之，城市越来越繁华，乡村越来越凋敝，城乡的差距越来越大，相当于贫富差距在不断拉大。

总而言之，在城市化发展进程中，农民无论是留在农村还是进入城市，都有些许尴尬。所以，从以人为本的角度上来说，贺雪峰教授才会认为，“三农”问题的根本是农民问题。农民的生活水平能否得到提高，直接关系到我国小康社会目标的实现。

## **乡村的前路**

尽管城市化的进程越来越快，乡村仍是中国非常重要的一部分。探究一个国家的经济状况，不能光看城市，还要看农村的发展状况如何。中国如今在世界舞台上拥有越来越高的地位，也有越来越大的话语权，中国的上海不逊色于美国的纽约，可要是拿河南、湖北的农村地区和美国的堪萨斯州、密苏里州，我们便能看得出差距。

这也是我们国家为什么要重视“三农”问题的原因，农村经济如果得不到发展，整个社会终究得不到真正的发展。更何况，中国仍然有超过一半人口为农村户籍人口，生活在农村的人口也超过六亿，保障农村的经济，也是在保障我国二分之一人口的生活。在贺雪峰看来，农村为进城失败的农民提供了退

路，正是农村为包括农民工在内的八亿农民提供了基本生活的保障。

贺雪峰还曾讲到：“解决三农问题不仅需要情怀，而且需要智慧和耐心。”中央给予解决“三农”问题的支持，足见“三农”问题的重要性。而这条路，很艰巨也很漫长。

目前，我国对于“三农”问题实施的政策主要立足于农业方面，即转变发展农业的观念、壮大集体经济、完善惠农政策等，可我们必须得考虑，在大量农民全家进城的情况下，也意味着乡村土地的承包者也不再种地，那么农业的政策要如何有效地实施？如果乡村农业也处于空心化的发展状况，国家又要如何更好地利用惠农政策让农民愿意回归农业？

此外，贺雪峰教授说道：“中国三农问题中，农业问题主要不是量的问题而是质的问题。”也就是如何生产出更多高质量农产品的问题，这涉及政策、技术、人才等各个方面，国家需要以政府干预的手段来解决这个问题。

除了农业之外，我国更多的乡村在尝试着发展旅游业、服务业这些第三产业，其中自然也有不少取得成功的，可后头的许多乡村往往是在复制他人的道路，而不是在探索属于自己的特色，导致了乡村旅游业所展现出的东西容易千篇一律，资源得不到真正有效地利用。

位于陕西关中平原的袁家村便是一个靠旅游业振兴的成功范例，然而，许多乡村便抱着复制成功的想法，复制袁家村的发展道路，但往往适得其反，这便是没有联系实际好好定位的原因。如何把乡村旅游业发展起来，建设美丽乡村，也是发展过程中一个值得探讨的问题。

“当前三农政策存在的最大问题是目中无人，即政策视野中没有八亿农民，而只有农业和农村”，不得不说，如果“三农”问题的解决策略没有把目光放在那几亿农民身上，那么很难有真正的发展。

例如，一些地方为了粮食安全，把对农民仍然十分重要的宅基地复垦为耕地，以扩大耕地面积，却置之不顾他们的生计问题，这怎么是一个好的解决方法呢？农民作为活生生的个体扎根在乡村的土地上，他们本身的需求没有得到满足，又何谈乡村发展。实现农民致富，是解决“三农”问题的基本目标。

“三农”问题是全局性的问题，也是国家发展过程中必然存在的问题，解决“三农”问题，最忌讳做表面功夫和急功近利。“三农”问题解决到何处，乡村的前路也就走到何处。我们相信，国家拥有一定的耐心和决心切实地去解决“三农”问题，只是需要时间。未来，乡村的绿水青山之间，必定会开出一大片繁花开来。

**（作者系武汉大学社会学系主任）**

## 维护国家粮食安全三个思路

乔新生

2021年4月15日，修订后的《粮食流通管理条例》正式施行。该条例进一步严格规范政策性粮食经营活动，优化监管措施，彻底取消粮食收购资格行政许可，强化粮食质量安全监管，防止和减少粮食损失浪费，加大对违法行为的惩处力度，明确监督管理职责。这是在总结中国粮食流通体制改革经验教训的基础之上，作出的重大修改。

中国在粮食流通体制改革方面曾经走过弯路。上个世纪90年代，为了维护国家粮食安全，国家实行粮食统购统销政策，为此制定严格的行政许可制度。没有取得许可证的企业或者个人，不得从事粮食购销活动。内蒙古一位农民购买运输工具和粮食脱粒机，购买农民的粮食并且粗加工，出售给粮食加工厂，从中获得利润，被当地司法机关判处有期徒刑。最高人民法院贯彻落实以人为本的司法理念，依照审判监督程序，再审此案，宣判被告人无罪。这项判决引起社会各界广泛关注，促使中国行政机关修改粮食管理规定，制定《粮食流通管理条例》。

此次修改粮食流通管理条例，就是要确保国家的粮食安全，加强粮食流通管理。条例重申粮食价格由市场供求形成，国家加强粮食流通管理，增强对粮食市场的调控能力。今后凡是具备条件的企业和个人，均可从事粮食收购、加工，成为粮食经纪人。条例特别强调，政策性粮食是指政府制定或者委托粮食经营者购买、储存、加工、销售，并给予财政、金融等方面政策性支持的粮食，包括但不限于政府储备粮。这些规定凸显国家对粮食安全的重视程度。

在国家粮食安全问题上，有三个完全不同的思路。第一种是粮食统购统销，也就是上个世纪90年代实行的粮食统购统销政策。虽然国家行政机关加大对粮食统购统销监管的力度，政府总理亲自到粮库视察，了解国家储备粮的情况，但是，正如人们所看到的那样，国家粮食安全仍面临极大威胁。究其原因就在于，过分强调单一流通主体的重要性，试图通过恢复统购统销政策，确保粮食市场稳定，最终必然会打击农民和粮食流通企业的积极性，粮食供给不足的问题会越来越严重。

进入本世纪之后，国家仍然采取行政许可制度，试图通过强化主体责任，发挥主渠道的作用，确保国家的粮食安全，但是现在看来，国家粮食储备经营企业两权分离，腐败现象时有发生。如果单纯依靠主渠道，不可能从根本上解决粮食安全问题。

痛定思痛，国家决定充分发挥市场在资源配置中决定性作用，发挥主渠道作用的同时，积极开拓粮食市场，依靠价格调节机制，实现粮食产量持续增加。

中国领导人提出在粮食问题上，要藏粮于民，藏粮于地，这是富有远见重大战略。只有加强土地、种子管理，稳定现有农村土地承包责任制，鼓励种粮大户组建专业合作社，发挥农业公司的作用，探索建立家庭农场，才能确保中国粮食安全生产。正是由于充分发挥了市场主体的积极性和主观能动性，中国粮食产量逐年增加，粮食质量不断提高。

总书记在黑龙江考察黑土地，中央政府建立国家的种子库，全国人大常委会修改种子法，所有这些都是要从源头解决影响粮食安全的重大问题。

事实证明，国家出台的一系列维护粮食安全的法律和政策正取得显著成效。此次国务院颁布的粮食流通管理条例，是从粮食流通环节，解决粮食流通领域可能出现的问题。

当前制约中国粮食生产的因素很多，其中关键因素就在于，如何实现国内市场和国际市场上双循环。曾有一些经济学者提出建议，应当充分利用国际粮食市场，满足中国居民粮食需要。中国作为世界第一人口大国，同时也是粮食需求大国，如果依靠国际市场实现粮食供应，那么，最终必然会导致中国粮食安全问题变得更加严峻。每当中国外部环境发生变化的时候，一些国家就试图利用粮食问题卡中国的脖子。国际粮食市场价格掌握在少数财团的手中，短期内要想改变这种不合理的状况几乎不可能。中国要想解决粮食安全问题，必须依靠中国国内市场，通过增加供给，解决中国粮食安全问题。

其次，粮食流通与粮食生产既有联系又有区别。粮食流通市场必须遵守流通规律。过去实行的粮食统购统销政策，之所以导致土地撂荒，粮食减产，根本原因就在于，单一的粮食流通体制，不利于调动粮食生产主体的积极性。只有充分发挥市场主体创造性和主观能动性，才能确保中国的粮食供应。

鼓励民营企业和个体工商户从事粮食购销经营活动，并没有动摇中国粮食安全基础，相反地，活跃了市场，提高了农民的种粮积极性，增加了粮食经营企业的收入，大幅度提高了国家粮食安全系数。只有充分发挥市场运行机制的作用，鼓励经营者根据市场需求，增加粮食生产，促进粮食流通市场发展，才能真正确保中国粮食安全根基不会发生动摇。

第三，粮食流通既包括国内流通也包括国际流通。中国为了解决粮食进出口问题专门成立了粮食进出口公司。著名茅台酒长期由该公司出口，因此，茅台集团部分商标权属于该公司所有。中国粮食流通管理体制改革，必须坚持开放原则，一方面充分利用国际市场，增加粮食储备，另一方面必须充分考虑经济效益，实现粮食流通市场主体可持续发展。

如果粮食储备缺乏效益，那么，粮食储备有可能会增加国家财政负担。需要特别注意的是，当前中国一些主要农产品价格已经出现倒挂现象，进口价格低于国内价格。这一方面是因为一些发达工业国家

实行粮食补贴,出口中国的粮食包含政府补贴;而另一方面则是因为中国粮食生产效率有待进一步提高。如果中国粮食生产效率低下,单位成本相对较高,那么,要想稳定中国粮价,将会面临非常大的困难。

中国当前实行的粮食补贴政策,还有进一步改革的空间。如果补贴不是为了增加农民的收入,而是增加中间环节经营者的收入,那么,粮食补贴效果可能会大打折扣。数字经济时代,完全可以通过精细化设计,防止出现粮食补贴副作用。

中国古代为了促进粮食生产,增加国家收入,多次进行粮食改革。北宋时期著名的“青苗法”之所以引起巨大争论,就是因为在补贴过程中,出现了“富者越富”的现象。粮食补贴必须坚持科学决策,万万不可粗放式监管,从而导致农民的切身利益得不到有效保障。

第四,粮食流通安全是中国粮食安全的题中应有之义。粮食流通环节可能会出现污染问题,因此,粮食流通过程中,必须建立可追溯的机制,确保粮食流通环节万无一失。

当前存在争议的问题时,中国是否应该对粮食流通企业实施强制国家标准,要求粮食流通企业必须对经营粮食实施“转基因”识别。如果粮食流通企业购销粮食属于“转基因”粮食,必须明确标出,防止消费者误认误购。当然,由于中国粮食流通管理条例没有作出强制性规定,因此,未来是否应该在其他法律譬如食品安全法中作出明确规定,这是需要立法机关认真考虑的问题。

总而言之,维护国家粮食安全,既不能恢复粮食统购统销政策,同时也不能忽视生产环节,而应该在增加供给的同时,在粮食流通环节考虑到上下游的衔接问题,确保粮食生产安全和粮食消费安全不会因为流通环节的问题而受到影响。

此次国务院修订行政法规,旨在完善粮食流通体制。对于影响中国粮食流通安全的许多要素并未制定明确规范。相信在中国粮食法和食品安全法制定和修改过程中,会充分考虑到粮食流通环节存在的问题。从完善流通体制和改善流通监管角度出发,确保中国粮食流通环节安全不会受到影响。

中国农业标准化时间相对较短。这是因为中国从农业社会进入工业社会时间相对较短。西方国家在粮食标准化问题上,已经形成了完整的法律制度体系。中国传统的食品加工习惯以及中国在粮食流通领域形成的体制机制决定了,中国在粮食流通标准化问题上,还有待进一步加强。在一些发达市场经济国家,粮食包装作为流通环节重要内容受到高度重视,粮食包装国家标准非常严格。中国长期习惯于“散装”粮食,对包装标准化问题缺乏有效管理。相信未来中国制定粮食流通法的时候,会把粮食包装标准化作为一项重要内容,确保中国粮食流通安全真正贯彻落实。

**(作者为中南财经政法大学教授)**

# 踏实认识乡村，再寻乡村振兴出路

刘守英

## 一、关键：人的去与留

庄胜春：乡村仍然是个难题。这是一个规律性的问题，还是有中国的特殊性？

刘守英：一方面，跟我们的国情有关，乡村的人口规模太大。另一方面，我们此前的发展战略里，为了保证城市的发展，乡村一直是服务的功能。比如我们把农产品的价格压得很低，大量农民进城的基本福利、基本公共服务，总体来讲也没有很好地解决。

庄胜春：前段时间您也回了家，我看您的文章里有一句话，说把这些年的很多思考串起来了，怎么理解？

刘守英：这个串起来的核心就是，解决中国的乡村问题，一定要把城市和乡村作为一个系统来对待。

如果仅仅是从现在看到的乡村的问题来解决乡村问题，是无解的。比如说现在乡村老人多，那就让年轻人回来。年轻人为什么要回来呢？产业不行，那就振兴起来。怎么振兴呢？资本为什么要下乡？

城乡的系统一定是一个要素互通的系统。进城的农民工开始打通这个系统，但打通以后制度上的“墙”没有拆，大量的人口如果还得回去，农业的要素重组就不可能发生。

庄胜春：去留到底应该怎么选择？政策的导向是什么？

刘守英：比如说40后、50后、60后，这些人多数肯定是要落叶归根的，就不能按让他们在城市落下来的模式来考虑。

很多70后没有从事过农业，对土地的感情也没那么深。其中已经跟乡村关系疏远，跟城市经济活动和生活方式更紧密的人，应该作为城市化的重点。已经回到乡村，不会再在城市落脚的人，则作为回村的重点，要分别做政策设计。

庄胜春：这次疫情也看到乡村的“蓄水池”作用。

刘守英：疫情是近期一次非常难得的实验。去年农民不出村，今年过年在城里待着，最好别回去。但是这些人并没有因为在乡村待那么长时间，就准备在乡村从事产业。很多农民还是选择更好地在城市生活下去。

现在的问题就是在城市落不下来，最后虽不情愿但还得回乡村，乡愁的“愁”就变成忧愁了。把在城市生活的公共服务等问题都解决了，他们就能在城市待下去了。

庄胜春：还有很多说法。比如希望年轻人回到家乡，是因为建设家乡，帮助乡村振兴，跟您的这个

说法矛盾吗？

刘守英：不矛盾。未来乡村一定要有人去的，关键看产业回报、经济机会，能否实现价值。不能光用情怀。没有获得回报的话，情怀就会变成包袱。

## 二、警惕：“浪漫主义”和“指标”

庄胜春：乡村振兴提出来后，舆论场上出现很多声音。您觉得其中比较值得警惕的声音是什么？风险是什么？

刘守英：我觉得现在有点过度“浪漫主义”，试图以一种脱离农村现实、理想主义的思维，去推进乡村振兴。

现在有两种声音，一种是让更多年轻人回农村，还有一种就是需要培养更多新的经营者。但是新的经营者怎么培养呢？核心问题一定是要素组合，老人也可以组合到要素里去。

产业方面，现在很多人说一二三产业融合——一产回报低，那就从事二产，还可以加上三产，比如乡村可以开发旅游。听起来非常完美的一幅图像，问题是怎么会发生一二三产业的融合呢？没有需求就没有三产。

庄胜春：不是所有的乡村都能开发旅游业。

刘守英：一些乡村开发了很多旅游线路，开发了很多用于婚纱摄影的田地。能持续吗？谁去呢？一定要从浪漫的情怀里清醒过来，踏踏实实的，从乡村本身的状况出发，好好地认识乡村，然后再来寻找乡村振兴的出路。

庄胜春：我注意到您有一个提法，说农村的产业有“内卷化”，“内卷”用在农业是想说明什么问题？

刘守英：历史上，“内卷”这个概念是从农业出来的。就是说以家庭为单位的这些农民，为了提高产出，哪怕收入低也会多投入劳动。

这些年我们提倡规模经营、土地流转、机械化、土地整治等，这些农户规模已经不小了，应该发生要素重组，就是增加机械、雇工、销售等。但是现实情况是，这些规模户不一定会进行更多的雇工，为了节约成本，宁愿更辛勤地劳动。

庄胜春：规模化了但没有升级？

刘守英：对，这仍然不是一个现代的要组合发生变化的农业。这说明我们整个农业的基本公共服务是不够的。

庄胜春：所以要想做到这些，前提仍然是一开始说的要素流动。

刘守英：对，还是回到系统工程。城乡要作为一个整体的系统一起来设计。70后一定要在城市里留下来，他们的后代也在城市落脚。在城市的这拨人的土地经营权就能安全地转移给新的经营者。这样新的经营主体就能进入乡村，从事有规模的农业经营活动。

比如说从事加工、服务、市场交易的经营者进来以后，整个农业经济活动的组织就开始复杂化。同

样是小麦，可能做出各种小麦制品，各种食品价值链也开始延伸，农业的回报就开始提升了，就会有更多要素进入乡村。城乡各个要素就开始对流了，城和乡之间就通了，城乡差距就会缩小。

庄胜春：您 1994 年就到美国去做过乡村的调研，怎么看乡村振兴战略下中国三农问题在世界格局中的定位？

刘守英：我现在越来越常反思，发达国家走过的路，仅仅用城市化作为现代化排他性的指标是有问题的。城乡关系的正常化，比简单追求城市化更有意义。

乡村的变革到底由什么力量推动？这是要好好思考的。如果想简单地通过行政力量，通过财政、项目等，解决几十万个村庄的振兴问题，现在开始就要对这种思想提高警惕。乡村的问题千奇百怪，而且复杂程度远远大于绝对贫困人口问题。乡村振兴的过程，一定是要有多方力量介入。

庄胜春：所以您很担心成了下指标？但是乡村振兴一定是有指标的，怎么衡量各级政府呢？

刘守英：乡村振兴到底效果怎么样，我觉得第一个指标就是体面，体面的居住、公共服务和人，还有整个乡村的民风体面，乡村治理好，大家到这里就很舒服。

第二个指标就是效率——农业的现代化，农业一定是高效的、高质量的、高回报的。

### 三、文明

刘守英还记得，小时候他所在的村子有知识青年下乡，能不能分清韭菜和麦子成为笑谈。他认为，未来可能有很多乡村做自然教育，比如看麦子怎么种，猪怎么养。这也是文明的接续、传承，“未来，乡村的文明非常重要，和城市文明彼此共存、交相呼应。”

在他看来，乡村振兴和让农村实现真正的现代化，这是共产党的本心。作为一名农家子弟，他希望在乡村振兴的大潮中，每一位农民都能根本改变自己的状况，改变农村的状况，“跟着国家一起进入现代化的征程”。

庄胜春：您写过一本书《撞城》，三次“撞城”，从农村到城市的个人经历，对于现在的年轻人有什么启发吗？

刘守英：我个人的经历，实际上就是从乡村往城市变迁的一幅画面。这是一个漫长的变迁过程，而且是非常困难的。

我现在也常跟学生们讲，苦难还是很重要的。现在无论农村还是城里的孩子，基本上是在中国最好的时候成长起来的，一路很顺畅。但同时他们成功的指标很单一，一直考前几名，就算成功了。

在我看来，成功是跟苦难相关的，没有经历过苦难的磨炼，很难坚强。

庄胜春：一开始说到今年是建党百年，怎么看乡村振兴对于建党百年的意义？

刘守英：不忘初心。在中国，乡村振兴和让农村实现真正的现代化，这是共产党的本心，也是检验共产党执政能力的重要指标。

**（作者系中国人民大学经济学院党委书记兼院长，本文转自央视新闻客户端，2021 年 04 月 09 日。文中图片略）**

# 警惕当前乡镇换届中的官僚主义倾向

陈文胜

事业兴衰唯在用人；用人之要重在导向。乡镇作为联结城乡的枢纽，无疑是全面推进乡村振兴实现城乡融合发展的前沿阵地，而加强乡镇领导班子和乡镇干部队伍建设，是推进乡村组织振兴的一项基础性工程。乡镇党委、政府换届的如何选人用人，事关“三农”工作重心的历史性转移的战略全局，关乎乡村治理体系和治理能力现代化的实现。根据基层调研发现，当前一些地方在乡镇党委、政府换届工作中，推行年龄“门槛”“一刀切”的硬核政策，是典型的官僚主义和形式主义在基层的蔓延，需要高度警惕。

## 一、年龄“硬指标”划线何以不拘一格降人才？

为了建立常态化干部选拔任用制度，习近平总书记提出了不“唯票、唯分、唯GDP、唯年龄”的“四个不唯”选人用人导向。在推进乡村人才振兴中，无疑要按照习近平总书记关于破除“唯年龄论”的要求，树立正确的用人导向，不搞年龄门槛“一刀切”，从而不拘一格降人才，形成乡镇干部个个都有干劲、人人都有希望的工作局面，调动各个年龄段干部的积极性，推动乡村振兴“万马奔腾”而避免“单兵独进”。

而在当前的乡镇换届中，一些地方却出现了任职年龄划线、任职时间划线的班子配备“硬指标”“一刀切”现象。如中部某县明确要求班子年龄结构“85后”必须达到30%比例，因此就推出“一刀切”的硬核政策：一是每个乡镇分配劝退任务，其中1972年之前出生的必须劝其就地改非或调至县事业单位或参公单位，而且组织部门不找乡镇干部谈话，要求乡镇自我统筹，不少乡镇党委书记就按照年龄大小为标准劝退干部，导致不少乡镇班子骨干成员就不得不为年龄的“硬指标”下岗。该县有两个乡镇班子年龄结构本来就年轻化了，但根据这个“一刀切”的要求，却把人缘、业务、行政都很强的“80后”的乡镇副职劝进了机关。二是要求45岁以内在同一乡镇班子满15年或正科满10年必须交流，但由于县局与乡镇未同步调整，就把年富力强、久经基层锻炼的书记、镇长、人大主席、政协主任空挂到县直机关，提前进入养老休养状态。还有不少熟悉情况、经验丰富、口碑好、善于做群众工作的乡镇副职班子成员因年龄“硬指标”只能就地改为非领导职务。有个乡镇班子成员感叹：任职年龄“一刀切”，任职时间“一刀切”，乡镇换届变下岗，心里有苦，何处诉说？

诚然，乡镇党委、政府换届对于班子结构有着不同年龄阶段的客观要求，但培养选拔优秀年轻干部，并不意味着干部年轻化等于低龄化，也并非每个班子都需要“一刀切”配备。“老中青”三结合是最为

理想的配备，但实践的复杂性不可能是每个地方都可以实现最优化的顶格管理，需要“老中中”“老青青”“中中青”等多元模式的干部优化组合。因此，应该运用具体情况具体分析这个马克思主义活的灵魂，根据各个县、乡的客观实际作为一道“选择题”而非作为一道“判断题”。既要在基本条件接近的情况下给优秀的年轻干部更多的机会，又要让同样优秀而处在不同年龄阶段的人拥有“人尽其才”的发展空间。简单地“一刀切”将年龄划线作为班子配备的“硬指标”，是把一大批“懂农业、爱农村、爱农民”的优秀乡镇干部拒于门外，导致本来人才稀缺的乡村形成人才闲置与浪费的怪状。

## 二、“一刀切”的“门槛效应”导致用人导向变异

为了达到乡镇换届领导班子年龄要求的要求，一些地方简单地以年龄划线，实际上是降低选人用人标准而揠苗助长，忽略了客观情况的差异性，一刀切地下达人为数字化的表格任务。如此一刀切推进乡镇换届，是因为这个“推土机”是最简单的工作办法，也是动脑最少、动手最少被称之为所谓“见效”最快的工作办法，却违背了《干部任用条例》不简单以年龄划线的严格规定，极大地挫伤了45岁至55岁这些长期“5+2”“白+黑”工作在基层一线的乡镇干部积极性，是不重实效强求“速效”、不顾实际强求“齐步走”的形式主义和官僚主义典型表现，必然切掉了实事求是的作风，导致用人导向的变异。

如中部某县为满足班子年龄要求，简单地以“85后”必须达到30%比例的“硬指标”划线，需要将“85后”去替换45岁至55岁这些“老乡镇”，采取两个办法，一是从县直机关下派，可愿意到乡镇任职得不多，都认为到乡镇非常清苦，工作繁杂，离家较远，何时回城无法确定。导致县直部门干部“不愿意干的请去干”，在乡镇长期培养锻炼的干部“愿意干也能干的不让干”，从另一个侧面也说明长期以来没有形成县直机关与乡镇进行交流而培养乡镇年轻干部的常态化机制。二是从本乡镇新进选调生、公务员队伍中考察选拔。由于以年龄择优替代素质能力等方面要求，“硬指标”划线无形中形成了乡镇干部的年龄“荣枯线”，使最适宜的人才由于年龄“荣枯线”难以入选，也就大大缩小了选拔干部的范围。而在乡镇的年轻干部数量不多，结果就只能从数量上满足年龄要求，在一些乡镇只有个别符合年龄条件就成了唯一人选，或许是年轻干部自己都感到意外的“火箭提拔”。

存在这些问题，其中一个重要原因就是优化乡镇班子年龄要求存在认识上的误区，没有把年轻化放在革命化、年轻化、知识化、专业化这样一个不可割裂的有机整体中全面定位，简单地以年龄要求取代综合素质，把“年轻化”当成了班子年龄要求优化的唯一标准，为了年轻化而年轻化。有乡镇干部感叹，为了实现乡镇班子年龄要求上的数量指标，就不惜破格提拔任命一批“火箭式”的“娃娃干部”。可以认为，这些年轻干部的明显优势就是受过高等教育，思想敏锐，接受新事物快速，但受教育的背景大多数是工业化和城市化这一方面，而且大多是从家门到校门再到机关门的成长经历，不仅缺乏独立处理复杂问题的历练，而且缺乏乡村社会治理的经验专长和农业农村发展的必备能力。能不能够团结和发动农民群众推进乡村振兴，这应该是乡镇换届的第一个目标，在非科层制管理的乡村社会，不是一纸任命就能够有让广大农民群众认同的权威。同时，以年龄为前提的“天花板”的存在，使得45岁至55岁这些积累了丰富的的工作经验、实践能力很强、也善于处理复杂问题的乡镇干部下岗而靠边闲置十分突出。

人才是推动乡村振兴的第一资源，在人口老龄化、实行延迟退休的大背景下，更应该适当放宽乡村干部的年龄限制，抬高干部任职年龄的“天花板”，使乡村各个年龄段的干部各安其位、各展其才。特别是对于那些经过复杂环境锻炼又有突出才干的农村基层干部，要唯才是举而敢于打破身份、年龄、学历等条条框框，建立一个愿干事、能干事、干成事的农村基层干部队伍，才能破解人才这个乡村振兴中最突出的短板问题。

### 三、需要从贯彻新发展理念的高度对待乡镇换届

习近平总书记在党史学习教育动员大会上提出，历史充分证明，江山就是人民，人民就是江山，人心向背关系党的生死存亡。赢得人民信任，得到人民支持，党就能够克服任何困难，就能够无往而不胜。因为最大多数人的利益是最紧要和最具有决定性的因素，是马克思主义的基本观点，也就必然要求把制度变革与建构落实到实现人的全面发展与社会全面进步上来，更是马克思主义政党的基本立场。随着三农工作重心的历史性转移，中国社会进入了全面推进乡村振兴的新发展阶段，贯彻新发展理念就必须把“以人民为中心”这一最具基础性、广泛性的社会发展理念落实到乡村振兴的农民主体地位上来，才能构建农业高质量发展、农村高效能治理、农民高品质生活的农业农村现代化新发展格局。

早在延安时就有个著名的“窑洞对话”，毛泽东认为，我们能跳出黄宗羲定律，就是民主，只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。邓小平指出，“把权力下放给基层和人民，在农村就是下放给农民，这就是最大的民主”。十八届三中全会进一步强调了有序政治参与在国家治理现代化进程中的重要作用，指出要“从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥我国社会主义政治制度优越性”。在全面推进乡村振兴中，乡镇换届必须毫不动摇地按照党中央提出坚持农民主体地位原则这一政治要求，保障和支持农民在乡镇换届中的主体地位以实现人民群众当家作主，是“江山就是人民，人民就是江山”落实到国家政治生活和社会生活之中的最直接体现，是贯彻“以人民为中心”新发展理念的根本要求，也是乡村振兴的出发点和落脚点。只有使广大农民群众真正成为乡村振兴的主体，才能激发农民的主体积极性成为乡村振兴的内生动力。

乡镇政府本质上就是国家向乡村社会提供的公共产品，这一双鞋子要农民来穿，合不合脚也只有农民才最有发言权。在乡镇换届中，如果农民缺乏积极性作为旁观者，那么，就必然是政府体制内的一个自我循环、自娱自乐的游戏。需要强调的是，在乡镇换届中加强党的领导是必须的，但加强党的领导是为了实现农民群众当家作主，而非把某些官僚主义和形式主义的意图强加于农民群众之上。当官僚主义、形式主义的意图与农民群众的意愿不一致时，是服从前者还是服从后者，标志着是不是在真正贯彻以人民为中心的新发展理念。

**（作者系湖南师范大学中国乡村振兴研究院院长、博士生导师）**

## 中国农民为什么成为最大的弱势群体？

郭书田

### (一)

农民是指从事农业生产的人们，也可以说是从事农业生产的劳动者。在西方称为农夫，英文为 Farmer，德文为 der Landmann，法文为 Cultivateur，意思是相同的。中国古人说，农民是人类的衣食父母，也就是人类社会生存与发展的根基。中国在进入原始社会以后，就产生了农民，相传燧人氏制造的钻木取火，解决了茹毛饮血问题，有巢氏的筑本为屋，解决了穴居原野问题。神农氏创造的耒耜，解决了由采集变为耕种，由狩猎变为饲养的农具问题。后稷氏教民稼穡，创造了光辉的农耕文明。长时间以来，把中国的农耕文化说成始于 5000 年之前，但是从近些年来出土的碳化石来看，还要提前几千年。浙江的河姆渡文化遗址出土的水稻种植的历史，是 7000 年前，内蒙古赤峰市敖汉旗的龙山文化遗址出土的小米（粟）为 8000 年。可以说农民创造了中华民族的物质文明，又创造了中华民族的精神文明，始终在中国社会发展过程中扛着顶天立地的大梁，起着不可替代的特殊作用。在原始社会解体进入奴隶社会以后，产生了奴隶主与农奴（亦即农民）的阶级，在由奴隶社会解体进入封建社会以后，产生了地主与农民阶级，在由封建社会解体进入资本主义社会之后，产生了资本家与工人（由农民转为工人）阶级。这是人类社会的大体发展历程。所不同的是，中国的封建社会持续时间最长，历经秦汉——两晋——隋唐——宋元——明清几个大的朝代，历次的农民起义，从汉代陈胜、吴广到清代的李自成、张献忠，成为改朝换代的基本力量，虽在改变历代王朝的腐败，促进社会变革与发展生产力起了积极作用，但都未能触动封建社会的本质而以失败告终。鸦片战争以来，中国沦为半封建、半殖民地社会，农民处于除原有封建主义的压迫外，又增加了帝国主义列强的双重压迫。农民陷入于备受欺凌、更加贫困的水深火热灾难之中，虽然有多次为解决农民问题而举行的反帝反封建起义运动，包括义和团、太平天国、戊戌变法以及辛亥革命，推翻了持续二千年封建帝国，建立起民主共和国，终因军阀混战而失败。1919 年的“五四”运动，高举反帝反封建的爱国旗帜，是一次巨大的思想启蒙运动，唤醒了全国人民的觉醒，探求挽救中国危亡的新路。与此同时，自马克思的《共产党宣言》在这片国土问世以来，中国一些海内外知识分子，开展了学习与宣传马克思主义的运动，于 1921 年诞生了中国共产党，开创了中华民族历

史新纪元，为推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义压在中国人民特别是农民头上的三座大山，进行了不屈不挠的奋斗，农民成为这些运动的主力军。

中国共产党是在列宁领导的十月革命影响下建立起来的，并以苏联发展模式为榜样，成为以苏共为首的共产国际的支部，接受他们对中国革命的指导。俄国的十月革命是以城市工人阶级为主，经过武装起义，建立起来的政权，也就是在帝国主义统治薄弱的俄国，唯一建立社会主义制度的国家。中国是落后的半殖民地国家，毫无建设社会主义的经验，只能把苏联视为老大哥，苏联的今天就是中国的明天。在这个历史背景下，中国共产党经过多次城市工人武装起义，连遭失败，损失惨重。但在1928年南昌起义失败后，由毛泽东在江西井冈山建立了第一个依靠农民，在农村建立的革命根据地，实行农村包围城市战略，经过28年艰苦卓绝的奋斗，取得了包括抗日战争与解放战争在内的推翻三座大山的统治，于1949年建立了新中国。在这个斗争中，农民既是主力军，又作出了巨大的牺牲，因为红军、八路军、新四军、解放军都是以农民为主在前线作战的部队，部队后勤供应的是根据地的农民。在某种意义上说，中国共产党领导的中国革命，实质上是一场农民革命运动，这与苏共及共产国际奉行并指导的中国革命为两条不同的道路，中国走的道路受到苏共与共产国际的多次干扰，也可以说是两条不同道路的实践较量。

## (二)

新中国建立后，经济有了很大的发展，国民经济超过了二次世界大战前历史最高水平，但工商业基础仍然比十月革命前的俄国还要落后，基本上处于一穷二白的状态。由于缺乏经验，在工业化建设中，照搬了苏联社会主义模式，全民公有制、计划经济、按劳分配。首先要解决工业化资金问题，只能靠自己，采取工农业产品“剪刀差”的办法，由农民提供9494亿元的原始积累，初步奠定了工业化基础。由于工业化是由苏联提供的156个大项目，采用贷款形式，并派专家来华指导实施的。在中苏关系恶化后，由农民种植茶叶出口创汇，包括利息在内3亿多美元全部偿还了。中国的实践证明，苏联社会主义发展模式是不成功的，不是马克思主义的科学社会主义，所谓公有制（包括全民所有与集体所有）实际上是吃大锅饭的官僚主义所有制，又排斥其它所有制形式的单一所有制，并无生命力。所谓计划经济，实际上是排斥市场的政府垄断经济，也无生命力。所谓按劳分配，实际上是典型的平均主义，也无生命力。虽然这种经济发展模式可以采取半军事形式，使卫星上天，而最终成为“红旗落地”的必然后果。把“短缺经济”说成社会主义的优越性，只会让人啼笑皆非。匈牙利与波兰事件，亮出来“黄牌”，不但未予正视，反倒以反革命论处，激化了矛盾，起了火上浇油的作用。苏共在国内杀害了一批有不同意见的中央领导人，将军科学家，包括农业科学院院长、著名遗传学家恰亚诺夫他因反对米丘林而被杀，

制造了“红色恐怖”。在国际以“老子党”自居，打着共产国际的旗号，任意干涉包括中国在内的内政，造成严重后果。

中国共产党在建设社会主义过程中，逐渐认识到苏联社会主义模式不适合中国的国情，坚持自力更生，走符合中国国情之路，但由于存在对马克思主义的科学社会主义理论的误区，也产生过“左”的或形左实右错误。如在“大跃进”与合作化和公社化运动中，把共产党要消灭资本主义私有制套到农民身上，这与列宁在农民问题上的错误理念有关。他认为农民是小生产者，每日每时都在产生资本主义。毛泽东更认为，农民是走在十字路口的阶级，严重的问题在于教育农民，走社会主义道路。由此产生反对与批判包产到户为资本主义，把稳步推进农业合作化视为“小脚女人走路”，认为共产主义是天堂，而“一大二公”与政社合一的人民公社为桥梁，吃饭不要钱的公共食堂是“按需分配”等，无形中陷入空想社会主义泥沼。在这个经济理论误区基础上发展到政治上，认为完成对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造是经济战线上社会主义革命取得的决定性胜利，还必须在政治战线上完成社会主义革命，因为社会上存在无产阶级与资产阶级两个阶级以及资本主义与社会主义两条道路的斗争，必然要反映到共产党内，形成资产阶级与无产阶级两条路线的斗争，而重点是反对党内走资本主义的当权派，这就成为发动“文化大革命”的理论依据，并冠以为马克思主义与修正主义的斗争，必须把这场斗争进行到底。虽然也看到了“文化大革命”的“打倒一切，全面内战”的祸害，但认为是次要的，而主流是正确的，还要坚持这个立场。

### （三）

毛泽东在新中国建立以来，对农民问题有过不少正确的政策主张。在新中国成立前夕党的七届二中全会上，提出党的工作重点由农村转移到城市，但不能忘记农村，否则要犯巨大的错误。在此之前在延安曾对美国记者说，在中国谁能解决土地问题，谁才能赢得农民，谁就能赢得胜利。在《论十大关系》中，强调处理好工农关系与城乡关系。在发展国民经济的投资安排上，必须以农——轻——重为序，实际上一直是重——轻——农。制定农业发展纲要40条，开展农业学大寨运动，实现包括农业现代化的四个现代化，坚持以工业为主导，农业为基础的发展方针，强调农民问题始终是革命与建设的根本问题。他提出水利是农业的命脉，农业机械化是农业的发展方向，发展农村社队企业是光明灿烂的希望，等等。他提出在集体所有的人民公社，实行公社、生产大队、生产队三级所有，以生产队为基础的制度，要由生产队所有（包括土地、劳力、农具、牲畜），过渡到生产大队所有，然后由生产大队所有过渡到公社所有，由集体所有制的公社过渡到全民所有制的公社，再由社会主义的全民所有过渡到共产主义的全民所有，就会实现共产主义。这是毛泽东由社会主义到共产主义的路线图，这实际上是欧文、圣西门、傅

立叶的社会主义的翻版。

毛泽东去世以后，以华国锋为首的党中央，在老一辈无产阶级革命家叶剑英、李先念支持下，当机立断粉碎了“四人帮”，挽救了党，挽救了社会主义事业。在此基础上实行了改革开放，结束了毛泽东左的错误路线，使中国面貌发生了翻天覆地的变化，举世瞩目。这次改革在邓小平、胡耀邦、赵紫阳等坚持实践是检验真理的唯一标准思想路线指引下，农村成为突破口，农民创造了土地的包干到户，异军突起的乡镇企业，进城务工经商的农民工，民主政治建设的村民自治等，拉开了改革开放的序幕，带动了城市乃至整个国民经济的改革，取得巨大成就，走在世界发展中国家的前列。毛泽东称新中国建立走完了“长征”的第一步，开始进入了“长征”的第二步，也可以说改革开放走进了“长征”的第三步。党的十八大以来，中国的经济总量进入仅次于美国的第二位，人民生活显著提高，在消除农村绝对贫困以及史无前例、突如其来的新冠病毒肺炎的斗争中，取得了决定性胜利，被世界誉为奇迹，实属前所未有的。这是将中国共产党领导下中国特色社会主义优势展示在世人面前，令人敬仰。

但是我们必须看到，中国面临的困难与挑战仍然十分严峻，外交斗争取决于国内实力，发展不平衡与发展不充分，集中表现在工农关系、城乡差别以及高低收入人群的差别，不是缩小，而是在扩大，农民仍处于最大的弱势状态中。为什么会造成这种局面呢？有人认为，农民数量大，这是事实，中国是世界第一的人口大国，实际上是农业人口大国。新中国建立以前，农村人口占全国总人口 90%以上，新中国建立之后，由于城市人口增加，农村人口下降为 80%以上，经过改革开放，有近 3 亿农民进城打工，农村人口占总人口下降为 60%左右，而按户籍人口计算，仍占 80%左右，这样的人口结构，没有根本的变化，这是弱的表象，而不是原因。也有人认为，农民愚，文盲半文盲多，应该说这也是事实，农民不是不愿意让孩子上学，而是上不起学。上个世纪 30 年代，梁漱溟、晏阳初分别在山东与河北开展乡村建设与平民教育，为解决农民“愚”的问题所作的努力。新中国建立以来，发展农村九年制义务教育，成绩很大，但这是形式，实际上的教育质量比城市差很多，智商比城市低的多，大学的入学率更低。这是农民成为弱势群体十分明显的重要标志，是关系后代的重大问题。还有人认为农民穷，这是不言而喻的。改革开放以来，使近 8 亿农民解决了温饱问题，特别是党的十八大以来，用 8 年时间使 832 国家级贫困县、12.8 万贫困村、9899 万贫困农民摆脱了绝对贫困，是十分难得的。但是农民收入仍然大大低于城市，2020 年为 1:2.65，仍属高位，在农村家庭收入中，外出打工工资收入占总收入的 50%以上，靠承包土地的经营收入占的比例越来越小，这也是农民处于弱势状态的重要表现。

#### （四）

为什么造成农民处于时间长而规模大的弱势状态的原因，既有历史的又有现实的。新中国建立前，

是由三座大山造成的。新中国建立后，党和政府用了很大的精力解决这个问题，虽有成绩，但治标不治本，以至延续至今。原因是：

第一，中国工业化道路，基本上是苏联的道路，也就是以重工业为主的发展道路，这是在帝国主义包围下的必要选择。这与西方资本主义国家以至亚洲的日本、韩国与我国台湾不同，他们是走以发展轻工业为主的道路，因为重工业有机构成很高，吸收劳动力少，而轻工业多为劳动密集型，能够容纳较多的农业剩余劳动力，在工业化过程中，随着城市化的进展，基本上把农村剩余劳动力变为了城市工人。马克思在《共产党宣言》中讲到农民问题时，说在资本主义时代，农民已成为产业军。恩格斯在《法德农民问题》中说，个体农民在采取自愿原则下走合作的道路，用示范与社会协作的办法，而不能用剥夺农民的办法，不论是暴力或非暴力。著名发展经济学家奠基人张培刚教授，在哈佛大学的博士论文关于工业化问题提出，在工业化发展中，随着工业产值大于农业产值，农业人口与劳动力必须同步减少。但是中国大陆的实践恰恰相反，特别是改革开放以来，随着工业的快速发展，本来应该是工业化、城镇化、信息化与农业现代化同步发展，实际上不但未能同步，还出现了农村的“三化”，即农业副业化，农业劳动力老龄化，老人儿童妇女留守化的社会问题，加剧了弱势的扩展。

第二，城乡经济发展不平衡的二元结构，在新中国建立之前就已存在，新中国成立后，由于为了稳定市场，保证城市以粮食为主的农产品基本需求，对农产品采取统购统销（定量与凭票）政策以及与此相应的城乡分割的户籍制度，使大量农民滞留在农村，成为“世袭”农民，进城比上天还难，也就是在二元经济结构的基础上，增加了二元社会结构，更加牢固地固化了城乡关系的分割与对立。这是世界上极为罕见的，据说只有非洲一个小国贝宁实行过这种制度。由于时间过久，在取消了农产品统购统销政策以后，而户籍制度难以废除，即使有近3亿农民进城，而户口仍在农村，改革起来难度甚大，因为这不仅是农民身份的改变，还涉及公共服务与社会保障一系列待遇问题，使这些农民工成为“两栖农民”，具有身在城镇而名在农村的二重性，实际上是一种社会的不公平。这与农民工进城又不愿意放弃承包地，留有生存后路有很大关系。

第三，土地是农业之母，土地是农民的命根子，农民是人类的衣食父母，这是大家都认可的。但是中国二千年来的封建土地制度，使生产力发展受到极大约束。孙中山领导的辛亥革命提出平均地权，实现耕者有其田的目标，但以军阀复辟而夭折。中国共产党首先在农村建立起革命根据地，实行土地改革，使农民生存有了保障，出现了送郎送子参军的可喜现象。新中国成立后，在大陆实行土地改革，实现了耕者有其田，激发了农民生产的积极性，使农业生产很快达到战前的水平。并在此基础上，不失时机地领导农民走上互助合作的道路。河北遵化县农民王国藩带了一头三条腿的毛驴入社，毛泽东指出这是5

亿农民的方向。在互助基础上成立的初级农业生产合作社，以土地入股特征的“私有公营”性质的合作组织。

但在高级合作社时，把土地等农业生产资料用行政手段无偿变为集体所有，农民变成了失去财产权的单纯劳动者，以工分计收入，这是“公有公营”性质的集体经济组织。随着人民公社化运动出现与发展，这是在更大范围内的“公有公营”。在“大跃进”旗号下出现了高指标、瞎指挥、强迫命令、浮夸、平调共产“五风”，极大地损伤了农民的积极性，还在河南、四川、安徽、甘肃等地发生不正常死亡现象。为纠正这种错误，中央采取“调整、整顿、充实、提高”的八字方针，使人民公社稳定在三级所有队为基础之上，纠正了把自留地、家庭副业、农贸市场作为资本主义尾巴割掉的错误，制定了人民公社60条，持续了20年之久。

第四，改革开放是在解放思想的大环境下，由农村作为突破口展开的。安徽省凤阳县小岗村的18户农民，冒着准备坐牢的风险，奋起实行土地比包产到户前进一步的包干到户办法，获得了土地承包经营权，也就是生存权。这一创举势如破竹，不胫而走，迅速在全国铺开，极大激发了农民的积极性，使土地成为“公有私营”的第三种类型。同时也出现了小型化与细碎化问题，虽然经过自愿调整，“超小型”农户经济成为常态。为促进土地的规模经营，在自愿、有偿的原则下，促进承包经营权的流转，出现了“所有权、承包权、使用权”的三权分置。与此同时，农民的宅基地也成为集体所有后出现“所有权、资格权、使用权”的三权分置，使土地产权制度问题更加复杂化，农民的土地财产权难以保障。

第五，在工业化、城镇化快速发展中土地的流失也随之加剧。改革开放以来，约有1亿多亩耕地转为城镇建设用地，土地的出让权成为地方政府财政收入的重要来源，也就是以土地生财的土地财政，这是损害农民利益最大不公平的做法，一直持续至今。每年土地农转非出让金高达万亿元，1999年以来，高达40多万亿元。由于农民无权过问的政府行为，只能忍耐。国土资源部部长姜大明承认，存在“重工轻农”与“重城轻乡”问题，而未能涉及“土地财政”问题。中农办根据习近平总书记指示，把土地出让收入的50%留给农村实用，也未涉及“土地财政”问题。这是农民处于弱势的制度因素，难以为继，到了还权于农民的时候，不能再拖下去。这涉及修改相关法律的事，在第二次修改《土地管理法》时，只规定当地政府提出征地方案时，在30天内，如多数农民反对则停止执行，使农民有了一点话语权。由于地方财政极为困难，债务包袱太重，改革起来难度很大，还必须知难而进，解决政府行为的错位问题。

第六，农民成为弱势群体有一个最大的意识形态障碍，即集体所有的公有制绝不能改变，必须巩固现行政策是以公有制为主，多种经营成分共同发展。目前，民营经济在国民经济中的比重：税收占50%，

产值占 60%，科技占 70%，劳动力占 80%，企业个数占 90%，这都是非公有经济，阿里巴巴年销售额达 4557 亿元，由于犯垄断错误被罚 182 亿元。现在实行的农村集体产权制的股份合作改革，是农民的一项创造，但只限于承包经营权，并不涉及所有权，把所有权以股权形式量化到每个农民身上，并非私有制，没有把土地重新分到每个农户，而是集体所有的有效实现形式，应大胆推进。首先要排除意识形态的无形障碍，排除了这一障碍，所谓的难题也就迎刃而解。

第七，《共产党宣言》中提出消灭私有制，是消灭剥削工人阶级剩余价值的资本主义私有制，而不是消灭劳动者个体的私有制。为了防止两极分化，只有通过自愿互利的合作制度，依法加强管理。日本、韩国与我国台湾的农协，就此提供了可行的实践经验，完全可以借鉴。李光耀曾经说，大陆不是社会主义，即新加坡才是社会主义，不能戴个社会主义红帽子就成为社会主义。温州农民个体私营企业联合起来，建立股份合作社，就成为集体经济，戴了这个红帽子，就容易注册，并能享受税收优惠政策，这也反映出农民为应对意识形态的障碍所采取的举措。农民反映强烈的“头税轻，二费重，各种摊派无底洞”。以胡锦涛总书记为首的党中央采取果断措施，免除了农民包括持续两千多年来的“皇粮国税”的农业税在内的一切税费负担，受到农民极大欢迎与拥护，改变了党与农民的关系。

第八，农村是一个大学校，具有丰富的自然资源与历史文化资源，有广阔的发展天地。目前大量进口粮食高达 1.4 亿吨，实在是不应该的，自然会影响国家安全。我们还应看到农村也成为国家排除城市遇到困难消解的场所。在精简城市职工下岗后的就业问题，约有 2000 多万城市下岗人员下放到农村，缓解了一大社会矛盾，在“文化大革命”中，有 1000 多万城市知识青年上山下乡，接受贫下中农再教育，缓解了就业压力。2008 年在亚洲金融危机中，有 1000 多万农民工返乡，因家中有几亩承包地，未发生社会问题，还受到美国《时代》杂志向他们为缓解这次危机所作出的贡献表示敬意。中国农业大学是一所历史悠久著名的高等农业学府，全部师生员工及家属下放到陕北甘泉县清泉沟，这是一个流放犯人有克山病的重灾区，由农民承担安置他们住房窑洞与提供食品任务，结下深厚的友情，发生了许多十分感人又可歌可泣的故事。

早在党的十六大就明确提出，中国已进入工业反哺农业，城市支持农村的新阶段，采取多予、少取、放活的方针，而落实的不好。我相信在以习近平总书记为首的党中央坚强领导下，改变农民的弱势地位是能够实现的。现在提出的乡村振兴战略，抓住要害，破解难题，实现农业强、农村美、农民富的目标，城市化不是不要农村，市民化不是不要农民，而是要把农业变成现代化的农业，农村变成现代化农村，农民变成现代化农民，筑牢这个钢铁长城，创造更加灿烂的前景，为马克思主义中国化增添新的光辉。

**（作者：原农业部政策法规司司长、高级经济师，2021 年 4 月 10 日）**

# 乡村治理要尊重农民、容忍基层不同意见

## ——赵树凯论乡村治理

吴英燕

“改进乡村治理，办法在基层。”5月24日，山东大学政治学与公共管理学院教授赵树凯在复旦大学国际关系与公共事务学院做了一场题为“乡村治理的百年探索”的讲座。在讲座中，赵树凯多次强调上述观点，并表示：“乡村治理，永远是规划不出来的”。

赵树凯认为，乡村治理的基本问题是如何认识农民和对待农民，如何认识农民，关乎治理理念；如何对待农民，关乎治理体系。他从治理理念出发，以农业经营制度为基础、以基本组织制度为主线考察了建党百年以来中国乡村治理的探索与经验。他将这一个百年分为六个阶段，分别是：治理理念初步形成（1921-1949）、治理体系基本建成（1949-1962）、治理体系调整动荡（1962-1976）、治理体系根本变革（1976-1989）、治理体系曲折提升（1989-2012）和治理进入新时期（2012-2021）。

在讲座中，赵树凯提到，从历史角度审视政策演变，考察乡村治理，农村改革的过程本质上是对农民态度的转变过程，即从强调“教育”“改造”农民，转变为“尊重”“顺应”农民。这里的“教育”“改造”和“尊重”“顺应”，并非空洞的政治表态，而有实际性政策内容，也体现为具体工作方法。他特别强调了三个问题：

第一，1950年代上半期，农业政策制度安排顺应了农民的要求，受到农民拥护支持。1955年夏季以后的农业合作化，出现了要求过急、工作过粗、改变过快、形式过于简单划一的问题，特别是人民公社体制建立以后，农村政策和制度严重脱离农民，压抑了农民的积极性，引起了农民对所谓集体化道路的长期消极抵抗。但是，面对农民的抵抗，决策层不是反思制度和政策的重大失误，而是认定为农民政治上落后，是“自发的资本主义势力”，需要“教育”“改造”。采取的办法是不断开展政治运动，用政治运动来维护不受农民欢迎的政策和体制。从1962年夏季毛泽东提出党在社会主义阶段的基本路线，到1976年文革结束，“阶级斗争”理论是乡村治理基本理论。在若干年里，乡村治理的基本方略是把一切问题政治化，并上升为无产阶级与资产阶级的两个阶级的斗争，上升为社会主义与资本主义两种制度的斗争，用所谓“政治挂帅”来统领各项农村工作。大寨经验成为阶级斗争治理农村的一整套政策工具。大寨经验中左的东西表现在政治、经济、思想、组织、作风等各个方面，所谓“大批修正主义，大批资本主义”，实质上就是批广大农民。用政治运动来推进政策执行，维护不受农民欢迎的制度安排，这是改革前乡村治理体制的重要特征。

第二，中国农村改革突破是从顺应农民要求、尊重农民选择开始。1977年夏，万里调任安徽省委第一书记，考察走访了若干农村，深感当时在全国掀起热学的学大寨运动打压了农民的精神，束缚了农民的手脚，破坏了农村发展。万里说，“中国的农民是很聪明的，几千年来农民积累了许多好经验，让农民放手干，不会没有饭吃，现在我们有些政策限制了农民的积极性”。之后，万里断然停止安徽省的农业学大寨运动。改革从安徽、四川等地基层开始，政策立足点就是顺应农民需要，抛弃学大寨运动的极左政策，建立家庭承包经营制度，进而废除人民公社体制。

第三，顺应农民要求是乡村治理的根本点，应该贯穿农村改革发展全过程，并非因为建议了家庭承包责任制就一次性得到了解决。回顾改革40年，在这方面也走过一些弯路。上世纪九十年代，农民流动就业像包产到户一样受到政策打压，损害了农村发展，导致世纪之交“三农”问题爆发。从2003年到2012年，国务院连续发出关于解决农民工问题的文件，纠正政策制度上对农民工的歧视限制，建立了城乡统筹发展的政策思路。维护农民自由外出流动就业的权利和选择，如同尊重农民关于生产经营方式的选择一样，也体现了对于农民首创精神的尊重。

赵树凯认为，改革成功突破在政府管理层面的基本经验是，容忍基层干部表达不同的政策意见，容忍基层组织开拓新的政策渠道。在农村工作中，高层尊重基层之所以重要，道理非常简单，因为基层代表国家管理乡村社会，基层官员最了解农民群众，对现实中问题最为敏感。观察改革开放之后从中央会议到中央文件，一个基本特点是，给予基层干部以创造的空间发挥的空间。特别是上世纪80年代连续的5个1号文件，既体现了重大政策突破的原则性，又体现了基层农村工作的灵活性，以及对于基层创造性和自主权尊重。改革时期，农村工作的重要特点，不用战争的方式领导农民，不用运动的方式实现发展，应该尽量减少对于基层工作的具体干预，相信农民是聪明的，也相信基层干部是聪明的。

梳理百年中国乡村治理历程，赵树凯指出，重要经验是：制定政策不是从理论出发，而是从实际出发。他以取消农业税为例。当时，很多学者反对取消农业税，认为取消农业税后农民就会缺乏国家责任感和义务感，将带来治理上混乱。中央没有被这样的理论想象所束缚，而是立足社会现实，勇于不断探索。初期思路并不是彻底取消农业税，而是按照减轻、规范、稳定的原则“正税清费”。但试点过程中，发现新税制存在明显问题，主要是税率仍然比较高，农民负担依然沉重，同时，税制本身也不科学，如按照常年产量计征而不考虑当年收支实际，农户即便种地赔钱还有照章纳税。此外，虽然总体上农民税费负担减轻，但是纯农户的负担却明显加重，存在负担不公。在这种情况下，2003年新一届政府决定全面取消农业税。取消农业税解决了系列深层矛盾，带来了乡村治理崭新的历史局面。

在提问环节，现场听众就在调研中遇到的国家与村庄、村民与村籍、土地制度、基层自治等问题与赵树凯进行了交流。

**（作者为澎湃新闻新闻记者，2021年5月27日）**

# 从一个乡镇中小学现状思考寒门学子的未来

贺海波

前段时间在安徽D镇调研时发现，城镇化和现代化加速背景下，教师的住教分离、学生进城读书，以及大量农村家庭的非稳定性等都严重影响了乡村教育的繁荣发展。虽然国家采取了给乡村教师发放补贴、“县管校聘”统筹全县教师岗位、加强县级高中建设、加大乡村教育基础设施建设投入等措施来不断加强乡村教育，但就调查情况看，乡村教育存在诸多问题，当前很有必要重新定位乡村教育，改变乡村教育的困窘。

## 一个乡镇中小学的教育现状

D镇有1所初中和1所中心校（小学）、3所村级小学。

镇中心校现有教师37名，教师年龄层次以30-40岁为主，占总数近一半，30岁以下占20%多，40-50岁占20%多，三分之二为女性。中心校教师从年龄而言，没有出现老化现象，但教师结构存在问题，主要是缺乏语文、数学老师，不得不抽调音乐、美术等学科教师转任主课教师。学生有800余人。乡镇中心校2020年在全区11所同类学校评比中排名第一，与城区学校比，教学质量也算得上中等，还有一些学生想进中心校读书，但因校园容纳率已达到极限，无法招收进来。

另外还有三所村级小学。刘集小学有教师10名，学生150人；陈集小学有教师12名，学生160余人；王咀小学有教师9名，学生80多名。村级小学的师资力量要远远弱于乡镇中心校，王咀小学9名教师中，最年轻的也已36岁，40余岁的有4名，其余4名均已超过50岁。陈集小学教师均龄在50岁左右。中心校校长说，全镇至少有小学生的三分之一流出，主要流向城区私立学校以及周边乡镇学校。

镇初中现有教师31名，前两年有35人，后来35岁以下流失去市区城区4人。现在平均年龄50岁左右，最年轻的教师是1983年生人。学校总体超编，但又结构性缺编，缺英语、数学、音乐和体育老师。工作量平均一周8节课。职称评定的指标是：高级15%，中级60%，初级25%。本校已经有6-7个高级教师，超出比例，后面高级晋升比较困难。有学生257人。2019年全镇小学毕业生有140余人，镇中学招生82人，外流学生超过40%；2020年，全镇小学毕业生有160多人，在镇中学就读的有91人，招生率仅为56.9%。2020年，镇中学有85人参加中考，升入高中的有20余人，有40余人升入职高，还有20%的学生流入社会。

镇初中衰败比较厉害。2017年前，D中学在11所乡镇中学中每年都排在倒数第一，学生只有200人左右。2017年，县内校长轮调时，从另一所乡镇中学调来了新校长，开始整顿校风，全区排名现在

上升到倒数第四，学生人数每年增加 20 人左右，但是全镇百姓仍不满意镇初中的教育教学水平。每年 40% 的小学毕业生流向城区中学、私立学校和周边乡镇中学。

从上述 D 镇教育的基本情况看，可以发现以下问题：一是教师老龄化。除了镇中心校教师的年龄结构比较合理，主体力量在 30-40 岁黄金年龄段以外，其余四所中小学教师的平均年龄均在 50 岁左右。二是教师结构性缺编。中心校缺乏语文、数学主课教师，中学缺乏数学、英语、音乐等学科教师，村级小学体音美和英语基本上没有专职教师。三是学生流失严重。全镇小学学龄生有近三分之一，即 400 余人流失到城区或周边学校；初中招收小学应届毕业生数不足 60%，其余学生多数流失到周边乡镇、城区中学和私立学校。四是学校之间教育教学质量差异比较大。中心校质量在全区同类学校排名第一，中学却在全校排名长期倒数第一，村校没有全区排名，教学教育水平比中心校要差很多。

### **乡村教育的积弱化**

D 镇中小学教育现状代表了中西部基础教育的普遍情况。我们曾在云南武定、贵州遵义、湖北宜昌、江西寻乌等地调查时同样发现，这些地区的中小学教育都在不断衰败，整体积弱化趋势仍在持续。这些积弱化主要表现在教师、学生及其家庭等主体不断弱化。

#### **首先，师资积弱化**

当前乡村教育师资弱化主要受两个因素影响：一是要消化历史遗留的编制问题。1990 年代到 21 世纪初，是乡村教育繁荣时期，学生人数触到鼎盛期，教师人数也达到极值。当时一批大中专毕业生充实到乡镇教师工作岗位，有的地区还将长期在乡村教育工作奉献的民办教师转为公办教师。到 2005 年以后，中小学人数持续减少，教师总体超编情况比较常见。现在 D 镇所在的全区中学教师有 2000 余人，超编 400 余人，超编数主要分布有 11 所乡镇中学。也正因此，乡镇中学无法补充年轻教师，只好慢慢消化历史编制问题，老龄化和结构性缺编越来越严重。

二是乡镇教育留人难。绝大多数新进教师都不情愿到乡镇中小学任教。即使到乡镇任教，也是作为人生中转站。全区与新进教师签协议时规定，五年内不准向区外考调，但是可以在区内流动。新进教师本科毕业 20 余岁进到乡镇任教，到 35 岁考调限龄，期间有很多次机会向城区流动，并且流动可能性很大。D 镇中心校 2020 年就考走了两名 30 岁刚出头的骨干教师。

乡镇整体受到上述编制捆绑与年轻教师积极外流的影响。D 镇四所中小学在 2016 年有 98 名教师，到 2021 年有 70 名教师，退休 10 人、调出 4 人、考走 6 人等。D 镇所在地区，2020 年总共只招聘了 22 人，每年都是进少出多。教师外流多，补充有限，正在不断削弱乡村教育的师资力量。

#### **其次，生源及家庭支持的积弱化**

在很多地方调查乡镇中学教育时，老师们都反映，现在的乡村中学学生中很难找到品学兼优的学生。D 镇，小学阶段近三分之一的学生进城读书，中学阶段近一半的学生进城读书。这些流失的学生往往是父母有能力负担他们在城区就读费用。到城里读书，首先要能够在城里买房或者租房，在县区买房需要二三十万，到市区买房要七八十万；不买房租房，就只能将学生送到私立学校，每年学费一万五千元。

不管是哪一种方式都需要家庭能够为教育承受高额费用。D镇中心校校长说，今年四年级转走了一位学生，他父母在市里立住了脚将他接到市里读书了，他的堂兄堂姐都很会读书，都上了名牌大学，他也是班里的尖子生，转走了实在很可惜。

就调查来看，家庭市场能力不够强的孩子基本上都留在乡村就读。乡村中小学集聚了大量家庭支持比较弱的孩子。家庭支持比较弱主要表现在父母离异和祖辈监护。D中学统计的学生父母离异情况：七（1）班学生47人，父母离婚14人；七（2）班学生44人，父母离婚8人；八（1）班学生40人，父母离婚8人；八（2）班学生43人，父母离婚7人；九（1）班学生38人，父母离婚7人；九（2）班学生43人，父母离婚8人。王咀小学四年级14人，有5个单亲家庭，6个由爷爷奶奶陪伴，只有3个是父母在家陪伴读书。刘集小学三年级共24名学生，7个是单亲家庭，10个爷爷奶奶监护，7个父母带着。

从上述数据可以发现，中学生的父母离婚率在20%以上，而小学生的父母离婚率在30%左右。父母外出务工将孩子交给爷爷奶奶带着的达到30%到50%之间。两者相加，考虑重叠因素，至少有一半的孩子在家庭支持上面存在不足。家庭对这些孩子的预期也很低。有些家长说，孩子只要能够小学毕业就可以了。

### 乡村教育衰败的社会学困境

江西某乡镇中学校长说，他从教快三十年了，当中学校长也已十余年，学生是一届不如一届，老师们普遍缺乏成就感，不断放松职业精神，双方都勉强维持着教育教学。乡村教育振兴关键是教师和学生两个主体的振兴，但是当前两个主体振兴遇到了严重的社会学困境。

原来，乡镇中小学教师都在乡镇校园内部居住，经常举办篮球赛、文艺演出等活动，师生互动充足，学校很有活力。但是当下乡镇中小学教师基本上都在城市买了房，每天早出晚归，往返于城乡之间，花在路上的时间就有一个多小时。D镇中心校校长说，老师们堵车都堵怕了。原来，老师们居住在校园内，生活和教育教学一体化；现在，老师们都居住在城市，工作在乡村，住教分离，教育教学与个体幸福生活之间产生了矛盾，生活的重心进了城，自然切割挤占了教育教学的时空。也因此，乡镇教育很难留住优秀教师，大家都想着进城，在城市里找到工作，彻底实现城镇化。

与乡村教师住教分离相比，农民城镇化的应对策略对乡村教育的影响更为深刻。表现非常突出的是婚姻城镇化和教育城镇化。一些市场能力比较强的农民，在城市找到了就业机会，稳住了脚跟，顺利实现了家庭城镇化，小孩自然也跟着进城读书。这种能够全家进城的家庭虽然是少数，但是影响很大，直接迫使市场能力不足以支撑全家城镇化的家庭也要跟着城镇化。于是以婚姻和教育为媒介，以代际分工为基础的“半工半耕”就成为城镇化的主要资源集聚方式。最终形成了年轻男子在发达地区务工、公公在附近城镇务工、婆婆在家务农和媳妇在城里带娃读书的家庭分工策略。这种极端的分散式家庭分工策略表明农民进城不得不付出牺牲完整的家庭日常生活的代价。

就调查来看，父母进城，孩子不得不留在乡村读书的家庭大约还有百分之五十左右，全国各地根据

不同情况会有浮动。形成了一大批孩子“父母生，爷奶养”的格局。这些家庭还算是完整的，父爱母爱给予不充分，但并不缺少。更为糟糕的是那些父母离异的单亲家庭。这些孩子的成长几乎处于放养状态，教育很难在正常轨道上运转。

综上分析，城市对乡村资源持续而深度的吸纳，不仅吸纳了乡村优秀教师，而且使留下的乡村教师住教分离，削弱了乡村教育的师资力量；市场能力比较强的农民优先进城，不断削弱学生的生源质量；在应对城镇化与现代化之中，那些市场能力不足的农民家庭婚姻风险增大，进一步削弱了农村学生的社会支持。从当前城乡关系深度发展来看，乡村教育衰败不可逆。

### **重新定位乡村教育**

国家在基础设施投入、乡村教师补贴、贫困学生资助等方面不断增加转移支付，一定程度上缓解了乡村教育的衰败，但颓势很难逆转。所以当前既要在城乡教育统筹方面做好文章，又要正视与正确区分城乡教育的巨大差异，重新定位乡村教育。

首先，乡村教育的重心在于兜底，而不是培养精英。乡村学校教育这些在城镇化竞争中处于弱势家庭的弱势孩子，就不是一种精英教育，而是一种兜底教育，不能以升学率、培养几个学习成绩优秀的学生等智力精英教育为目标，而要重点关注学生的行为习惯矫正、思想品质提升等，加强德体美劳等素质的发展，以培养健康的未来公民为目标。

其次，重视乡村教育中的特殊家校关系，建构学校主导式的教育配合策略。城乡教育中巨大的差异，除了教师素质、教学手段等不同外，学生家庭的支持也存在巨大差距。在城市教育中，完整的家庭教育是学校教育的重要补充，甚至学校可以向家庭转移教育任务与责任，家庭也可以承担这些学校溢出的教育内容。但是在乡村教育中，超过一半的孩子为祖代所监护，只能供给孩子的生存资源，无法在知识教育上给予进一步指导。所以乡村教育不能如城市教育一般将作业辅导、艺术发展、体育训练、特长培养等推给家庭，而应该主动承担更多教育学生的责任，建构起学校主导的乡村教育配合策略。

最后，根据乡村教育的实际情况，重新制定教育考核评价方式。当前乡村学校教育评价仍然以学习成绩为重。这种评价与社会的需求有直接相关性，但是从当前实际情况来看，这种评价有些急功近利，并不科学，很难起到正面激励作用，相反，还不断强化城乡教育的巨大差距，进一步损伤乡村教师对教育教学的成就感与责任感。对乡村中小学，应该建构起新的教育考核评价方式：相对弱化学习成绩的考评权重，重视学生行为习惯、思想品质的提升，重视学生在学校所取得的进步过程评价等。

既然城乡关系的深刻变化已经造成了城乡教育的巨大差异，并且造成了乡村教育衰败不可逆，就要从这个基本事实出发，重新定位乡村教育的功能，找到乡村教育现代化的特殊性，提供兜底式教育服务，为乡村教师松绑，也为乡村教育寻找新的出路和方向。

**（作者系湖北第二师范学院新时代基层治理现代化研究中心负责人，武汉大学中国乡村治理研究中心研究人员）**

# 统筹谋划乡村振兴战略，健全农村低收入人口常态化帮扶机制

左 停

2020年末，我国实现了9899万农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，绝对贫困历史性消除。在摆脱绝对贫困或极端贫困之后，我们应该清楚地认识到，中国仍是一个发展中国家，全国居民的平均收入水平仍然不高，而且城乡差距较大，低收入群体主要在农村。因此，健全农村低收入人口常态化帮扶机制就是全面建设社会主义现代化国家新征程的一项长期和重要的任务。

## 把农村社会救助纳入乡村振兴战略统筹谋划

党的十九大提出的乡村振兴战略，是以人民为中心的新发展思想和理念的集中体现，其根本目的是实现改革发展成果由广大人民群众共享。社会救助工作要从乡村振兴的五大任务角度来统筹谋划。

第一，社会救助助力产业兴旺。社会救助中的一些专项救助如教育救助、就业救助可以提升乡村产业发展水平，基本生活救助、临时救助、留守人口的服务也可为产业发展解除后顾之忧。第二，社会救助服务应该是乡村宜居生活的重要方面。要加强农村社区社会服务设施的建设，提升农村失能半失能老人、残疾人基本服务的可及性，还要加大欠发达地区普惠性学前教育服务的覆盖面，继续完善危房改造等住房救助政策，推进乡村生活宜居化。第三，需要发挥和弘扬乡村扶贫济困、孝老慈善等传统文化的作用，支持各地建设幸福大院等社区互助项目，建设文明乡风。第四，社会救助涉及百姓切身利益，要把社会救助资源和服务的充分性、公平性和有效供给作为乡村治理的重要考核内容和指标。第五，生活富裕是乡村振兴的根本要求，也是实施乡村振兴战略根本的出发点和落脚点，但农村一些困难群体无法依靠自身工作获得足够的收入，社会救助应该不断提升救助水平，确保这些人生活无虞。

## 建立农村低收入人口的监测、研判与预警机制

低收入人口的生活状况与风险之间的关系十分复杂。一是低收入人群的生计系统具有脆弱性，二是低收入人群所处的风险环境会恶化他们的生计状况，三是低收入人群缺乏有效的安全防范和风险缓解机制，因而无法得到有效地保护。这三者共同作用，会导致生活困难、甚至贫困。

应以现有最低生活保障数据体系、建档立卡贫困人口数据体系等为基础，对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大等农村低收入人口开展动态监测。监测内容包括家庭成员教育、就业、健康的变动状况、家庭收支以及地方社会经济景气和风险状况等。有条件的地方应该开展农村低收入人口的系统调查，并对有关信息进行研判，在此基础上建立预警发现机制。要充分利用民政、扶贫等政府部门现有数据平台，加强数据比对和信息共享，完善基层主动发现机制。针对较大可能性、较大危害性的风险和较大影响的变化，建立应急处置机制和预案，实现对农村低收入人口风险点的早发现和早介入，不让小问题变成规模性问题、暂时性困难变成长期贫困。

## 构建分层分类的农村低收入人口常态化帮扶机制

一是完善最低生活保障制度，科学认定农村低保对象，提高政策精准性，适度扩大政策覆盖面。完善农村特困人员救助供养制度，合理提高救助供养水平和服务质量。加强社会救助资源统筹，根据对象类型、困难程度，及时、有针对性地给予困难群众医疗、教育、住房等专项救助。

二是进一步夯实医疗救助托底保障，合理设定年度救助限额，合理控制救助对象政策范围内自付费用比例，重点加大医疗救助资金投入。

三是完善城乡居民基本养老保险困难人口费用代缴政策，为参加城乡居民养老保险的低保对象、特困人员、返贫致贫人口、重度残疾人等缴费困难群体代缴部分或全部保费。

四是强化县、乡两级养老机构对失能、部分失能特困老年人口的兜底保障。加大对孤儿、事实无人抚养儿童等保障力度。加强残疾人托养照护、康复服务。鼓励通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供必要的访视、照料服务。

五是发挥好临时救助积极预防的功能作用，对基本生活陷入暂时困难的群众加强临时救助，做到凡困必帮、有难必救。

六是织密兜牢丧失劳动能力人口基本生活保障底线。对脱贫人口中完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的人口，要按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围，做到应保尽保、应兜尽兜。

（作者系中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师，中国农业大学国家乡村振兴研究院副院长）

---

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

