

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 8 期（总第 380 期）

内部资料 注意保存

2021 年 8 月 5 日

- 
- ◆ 党的十八大以来农村改革的重大变化·····郭书田(1)
  - ◆ 结缘农业七十年·····史 鉴(3)
  - ◆ 时代很快，“三农”很慢·····刘 奇(11)
  - ◆ 开启二跃革命，实现强富美景·····李毓堂(14)
  - ◆ 乡村振兴的历史逻辑与现实进路·····陈文胜(16)
  - ◆ 从党史中汲取前进的智慧和力量·····丁玉华(20)
  - ◆ 破解农村宅基地制度改革难题之道·····黄延信(26)
  - ◆ 从发展农业提升到乡村振兴的战略决策·····朱丕荣(34)
  - ◆ “农业外交部长”何康：农村改革的另一个推手·····宋春丹(37)
  - ◆ “十四五”时期的农业农村现代化：形势、问题与对策·····彭 超 刘合光(43)

# 党的十八大以来农村改革的重大变化

郭书田

党的十一届三中全会以来，以农村为突破口的改革开放，取得了举世瞩目的成就。农民在实践是检验真理唯一标准的思想路线指引下，创造了土地的家庭承包经营、异军突起的乡镇企业、民主政治建设的村民自治，以及进城务工经商的农民工等，既促进了整个国民经济的快速发展，又改变了农村农民自身的面貌，在中国农民运动史上具有里程碑的重大意义，在践行马克思科学社会主义中，具有深远的理论意义。

党的十八大在前 30 年改革开放的基础上，农村改革与发展有了新的突破，取得了新的重大成就。在社会主义新农村建设与全面建成小康社会的基础上，实施乡村振兴发展战略与“十四五”规划及 2035 年发展目标，正在推进。

第一，通过深化农村集体经济产权制度改革，使 9 亿农民（占全国人口的 60%）获得了集体经济组织成员的资格权，包括土地集体所有的财产权（耕地的承包经营权，宅基地使用权，集体建设用地收益权）与集体所有企业财产权两大部分，解决了半个多世纪以来农民主体缺位与财产权虚化问题。建设了股份合作制，把生产资料的共同占有与农民的利益直接连接起来的机制，创造了集体所有的有效实现形式，农民具有即是劳动者，又是有产者的双重身份，成为具有中国特色社会主义发展模式的重要组成部分，极大地激发了农民的积极性与创造性，这是农村深刻变化的源头。应该看到，这个变革是很艰辛的，是来之不易的，既有意识形态的重大障碍，又有既得利益的顽强阻力。早在党的十六大就提出，中国进入以工业反哺农业，城市支持乡村的新阶段，但落实得不好。在工业化与城镇化快速发展过程中，土地约有 1 亿多亩转为城镇建设用地，土地的出让收入每年都在数万亿元以上，而农村所得无几（约占总数的 6%）。中农办根据习近平主席提出应采取“取之于农、用之于农”的原则，把出让收入的 50% 回归农村，是一个重大突破。在尚未触动地方财政以土地出让收入为重要财政来源的体制下，地方政府提出征收土地的数量及价格方案，在一个月内，如多数农民反对时，不予执行（第二次修改《土地管理法》），使农民获得土地处分权的话语权。对此，还需要通过深化改革，解决地方政府职能错位问题。

第二，把土地承包经营权到第二轮结束（30 年）后再延长 30 年。这一决定解决了农民害怕变出现的既不愿流转，又不肯精心经营甚至撂荒问题。对此，农民心有余悸，怕失去保命的后路。早在上个世纪 50 年代发生困难时，安徽省委书记曾希圣支持包产到户（责任田与口粮田的两田制，责任田包到户），被认为是分田单干，是资本主义受到批判。1978 年，党的十一届三中全会决定中，仍然坚持“两不”

（不许分田单干，不许包产到户）。1979年，在四中全会修改为“不许分田单干，不要包产到户”。1980年的中央工作会议，出现了“你走你的阳关道，我走我的独木桥”的激烈争论，在产生的中央75号文件中，决定了在贫困地区“可以包产到户，也可以包干到户”，农民说，给包干到户上了“户口”。随后，提出15年不变与30年不变的政策。即使分田单干，也不能说成是资本主义，它是个体劳动者，而不是剥削者。在土地改革后，开始就是分田单干。为了防止两极分化，在互助组的基础上，发展了以土地入股为特征的初级农业生产合作社，是成功的。但在高级农业生产合作社发展到人民公社，把土地、牲畜、农具无偿变为集体所有，农民成为拿工分的单纯劳动者，失去了财产权，坚持了20年之久，实践证明是不成功的。改革开放以后，农民奋起推行土地大包干到户，使这一体制解体，激发了活力，出现了前所未有的大好局面。这个经验十分可贵，值得珍惜。中央的五个一号文件，从理论与政策上做出了重大调整。著名经济学家舒尔茨对此认为，这是中国农村社会进步的第一推动力。

第三，攻坚脱贫取得史无前例的巨大成就。改革开放以前，中国有8亿农民处于未解决温饱的绝对贫困状态，经过努力，在党的十八大以前，已有7亿农民解决了温饱问题。十八大以后，中央以极大的精力，采取了一系列措施，用8年时间，使832个贫困县、12.8万个贫困村与9899万贫困农民，解决了绝对贫困问题。这是中国社会主义制度优越性的最大亮点。当然，这是按现有标准计算的。中央决定把有关扶贫政策延续五年，防止返贫是极其重要的。同时把扶贫成就与乡村振兴战略衔接起来，把低收入人群转为中等收入人群，从而形成“中间大两头小”橄榄型群体结构，还是今后一项重大任务。

第四，在工业化、城市化中，缩小城乡差别上有了新的进展。改革开放以来，先后有3亿多农民工进城务工经商，是农民冒着风险的一项重大社会工程，相当美国人口总数的农民进城就业，成本由农民自己承担，是举世无双的。党的十八大以来，继续坚持保留他们在农村的土地承包权，在“十三五”期间，使1亿多农民工实现市民化待遇。鼓励有条件的农民工返乡第二次创业，目前约有2000万左右的农民工回乡参加乡村建设。目前，在农户家庭收入中，农民工的工资性收入已占总收入的60%以上。农民人均可支配收入与城镇居民人均可支配收入之比，由2009年的3.33:1，下降到2020年的2.65:1，而基尼系数仍居高位，应逐渐实现均衡发展。在乡村振兴中，要继续支持乡镇企业的发展，提高在全国民营企业中的比重，在工业化、信息化、城镇化中，实现农业现代化、农村现代化与农民现代化。在不忘初心、牢记使命中，解放思想，大胆改革，解决好深层次问题。

**一点建议：**2020年进口粮食1.4亿吨，是不能持久的。有四位专家提出，用他们创造并有实践基础的生物技术成果，不仅能减少甚至不进口粮食，而且还能大大减少化肥与农药用量，降低碳的排放量，改善生态环境，增加农民收入。他们是福建农林大学林占熺教授创造的菌草技术；林科院任荣荣研究员创造的饲料桑技术；农科院孙鸿良研究员创造的籽粒苋技术；云南生态农业研究所研究员那中元创造的生物诱导剂技术。建议由胡春华副总理召开一次座谈会，听取他们建议。

**（作者：原农业部政策法规司司长，高级经济师。2021年5月5日）**

# 结缘农业七十年

## ——农业部原部长何康访谈录

史 鉴

**史鉴：**何老您今年已 90 高龄，与中国农业打了一辈子交道，这其中有些特殊的缘故吗？

**何康：**我和农业结下不解之缘，既来源于家庭的培育和影响，也是老一辈革命家指引教导的结果。

我的父亲何遂一生爱国勤学。他生于 1888 年，16 岁从军反清，19 岁加入中国同盟会。辛亥武昌起义爆发时，他是北洋第六镇（师）统制（师长）吴禄贞的亲信参谋。吴是北方革命党的灵魂人物，袁世凯派刺客把他刺杀在石家庄。我父亲听见枪声第一个冲到现场，吴的人头已经没有了。他率领第六镇革命官兵愤举义旗，被推举为“燕军大都督”。因为父亲不顾个人安危，在北方反对袁世凯称帝。袁死后，黎元洪大总统派他赴欧美参观世界大战，从 28 岁到 30 岁，他到过美国、法国、英国、意大利、比利时和瑞士。1921 年他出版了专著《参观欧洲大战记》，疾呼打开国门，向西方先进的科学技术学习。他也受到了西方民主思想的影响。我就是在这样一个有着浓郁爱国思想，又比较宽松民主的家庭环境里成长起来的。

我六岁的时候，父亲担任广州黄埔陆军军官学校的“代校务”（代理校长、副校长主持校务），天天带我坐小汽艇去上班。他主持修建孙总理纪念碑，我亲眼见他用手盆盛满墨汁，把纸铺在地上，用扫帚写下“和平，奋斗，救中国”七个大字。这七字总理遗训至今留在黄埔校园孙总理纪念碑的东侧，也深深刻在我童年的记忆里。我上小学时，父亲在西安当十七路军杨虎城的总参议。总参议是闲差，父亲的精力都放在考古和旅游上，他多次带我登上西安的古城墙远眺，踏访长陵、乾陵，还攀登了终南山。我不但会背“但使龙城飞将在，不教胡马度阴山”之类的诗句，而且面对“大漠孤烟直，长河落日圆”的广袤苍茫大地，从心底里升腾起对祖国的热爱。

家庭对我的教育有两点是突出的：一是“民贵”思想，一是“农本”思想。父亲给我讲解过孟子“民为贵，社稷次之，君为轻”的名言；给我说过管仲“仓廩实而知礼节”的论断。他很欣赏晁错，认为《论贵粟疏》是治国之良方。所以从小就形成一种观念：中国是个大国，土地辽阔，人口众多，自古以农为本，“民以食为天”，只有农业发达了，人民才能富足，国家才能太平。

家庭也给我们兄弟提供了接触共产党高层的机会。九一八事变后，父亲力主抗日，他与朱庆澜（朱子桥）将军一起组建了“辽吉黑抗日义勇军民众后援会”，还请缨杀敌，当了由退入关内的义勇军为主力的 55 军军长。西安事变后，1937 年 5 月，他便与到达南京的中共中央代表周恩来、博古、叶剑英、李克农等建立了联系。叶剑英和父亲是很谈得来的，他也关注了我的两个哥哥；我的大哥何世庸就是由

叶剑英拉着手交给第一战区政训处处长李世璋，从而到前线去的。我的两个哥哥都在 1938 年加入共产党并去了延安，我也于 1939 年 5 月在重庆南开中学高中读书时加入了共产党。后来，叶剑英把我们兄弟三人党的关系都转到南方局，由他直接领导，叶剑英调回延安后，由董必武直接领导。

1941 年初，因父亲兼任（父亲时任立法院军事委员会委员长）军委会桂林办公厅总顾问，举家迁往广西。我当时在成都光华大学政治经济系读一年级，组织上同意我随家迁桂。行前的一个晚上，我特地到重庆曾家岩周公馆去见了董老。董老是南方局的主要负责人，他竟像慈祥的长辈那样单独和我这个小青年促膝长谈。他告诉我，皖南事变后，南方局和延安的电讯联系受到严密监控，希望通过广西进行弥补；而且我党也需要加强对桂系的工作，他说广西方面将由李晓亚（李亚群）和我们联系。他指示我要在这个“长期隐蔽”的时期，“勤学、勤业、勤交友”，多学一点有用的知识，将来会有用的。董老问我选修什么专业，我说政治经济系。董老说，现在学政治经济学，无非是亚当·斯密那一套，将来恐怕用不上，不如学一门与民生有关的科学技术，比如农学，将来建设国家更有用处。七十多年过去了，董老当时的音容笑貌犹历历在目。“文化大革命”中，董老亲自为我写了有力的证明，解我于困境。革命前辈的谆谆教导和殷切关怀，使我终生难忘。

董老的教导和我内心的农本思想产生了共鸣，我到广西大学，修完半年政治经济学，便转学到农学院的农艺系，从一年级学起。广西大学农学院在柳州郊区的沙塘镇，那里还有广西农事实验场、中央农业实验所工作站，所以被称为“战时农都”。广西农事实验场场长马保之是留德的农学博士，农学院农学系主任萧辅是留美博士，当时集中在那里的知名学者还有张信诚、汪振儒、黄瑞纶、李景均、罗君骥、程世抚、柳支英等。农学院的环境宁谧而美丽，周边的马路旁整齐地长着笔直耸立的桉树，一幢青砖的教学楼，几排平房宿舍，这里一共只有两百多名学生，但学习气氛、学术氛围都很浓厚。当年，有两名学生获得中华农学会奖学金（亦称“中正奖学金”），一名是我，另一名是李崇道（诺贝尔奖得主李政道之兄）。20 世纪 80 年代，我担任农业部长时，李崇道当了台湾农业复兴委员会主任（相当于农业部长）。更有趣的是，时任港英当局渔农处处长的黄成达也是广西大学农学院我的同学。我们三人曾同住第四宿舍，是同窗好友。1990 年，经李政道撮合，由黄成达做东，李崇道和我都到香港，三人一见面就情不自禁地拥抱在一起。这次相聚，会谈了三天，达成了交流协议，应该说是两岸三地农业主管官员开创农业交流与合作的先声。

1945 年抗日战争胜利，1946 年我从广西大学农学院毕业回到南京，董老把我们兄弟三人的组织关系转到中共中央上海局。此后三年，我在刘晓、刘长胜、张执一同志领导下，为新中国的诞生进行了隐蔽战线的工作。这期间，也没有完全离开农业，我创办了栖霞农场、丽群造园事务所；还协助创建中国农业科学研究所，团结了一批农业科技工作者；1949 年 5 月上海解放，我被任命为上海军事管制委员会农林处处长，和我一起参加接管工作的，就有该社十几位成员。

**史鉴：**家庭的影响和董老的教导使您走上学习农学之路，同时还走上革命之路。新中国成立之初，您在哪里工作？

**何康：**新中国建立之初，我被任命为华东军政委员会农林部副部长，分管科教与生产。部长是“佩剑将军”张克侠，副部长还有程照轩、刘宠光、金善宝；不久又成立了农委，主任是刘瑞龙，副主任有我和李人凤、金善宝。首先面临的工作是接管国民政府的农业机构，其中也包括涉外、援外的组织。当时的基本政策是原封不动，全盘接收。华东农业科学研究所是由我直接负责接收的，该所保存的档案相当丰富；而旧中国长期培养的一大批农业知识分子，特别是高级农业科技人才，是新中国农业接管的最宝贵资源；他们中有许多都是我的师长，我做这项工作兴奋而愉快。

我开始较深入地接触旧中国的农业生产。我的感觉是，迭经战乱，农村经济确有凋敝的一面，农业生产方式普遍落后，有些地方还在用着耒耜之类的古老工具，完全靠天吃饭。但是，悠久的旧中国农业在发展历程中也积累了许多值得深入发掘的经验。比如，苏南苏州无锡一带的精耕细作，山区的梯田、农林牧渔业结合，以及“间作套种”、“多熟制”等，里面的学问很大，对我很有吸引力。我清晰地感觉到，在广大的农村、农民中蕴藏着发展生产的极大潜力，如果党和政府的政策引导得当，有科学技术和物质投入的支撑，我国农业生产发展的前景是美好的。

**史鉴：**您对旧中国农业已经有了一些了解，对在新中国成立后的中国农业发展也充满信心。从 1952 年起，您长期投身天然橡胶事业，可为什么您从农业战线转到了林业，一干就是 20 多年，这是什么缘故？

**何康：**1952 年 6 月，我突然接到通知，让我尽快赶到林业部报到。我到京后见到林业部副部长李范五，他是部党组书记，向我详细地介绍了情况。抗美援朝战争爆发后，美国对我实行封锁禁运，作为军需物资的天然橡胶严重匮乏；当时所有的社会主义国家都不能生产天然橡胶。周恩来总理指出，时至今日，胶源已竭，当务之急，是自力更生建立自己的天然橡胶基地。李范五告诉我，他和高岗一起赴苏谈判苏方援助我国经济发展长远规划时，斯大林了解到中国海南岛有巴西天然橡胶园时，非常高兴，亲自提出来，希望苏中合作，发展天然橡胶事业。条件是由苏联提供专家（苏联没有橡胶专家，只有农业专家）、机械、化肥、农药等，在我国生产的天然橡胶，按国际市场价格卖给苏联等国。李范五说中央对此十分重视，1951 年 11 月，已在广东湛江成立华南垦殖局，由中共中央华南分局书记叶剑英兼任局长。现又决定调两个师一个团现役部队，整体转业到林业建设作为骨干，还要动员 20 万民工，作为开垦植胶的基本队伍。业务上由中央林业部新建一个特种林业司负责指导，调你来就是担任这个司的司长。

我到任的第三天，即奉命匆匆南下到湛江、海南岛、云南和广西，做了三个月的实地考察。当时中央从战备考虑，确定发展天然橡胶的方针是：先大陆，后海南。三年内种植 800 万亩，八年后开始产胶。所以，中国的天然橡胶开发事业是从广东的雷州半岛、海南岛和云南的西双版纳、广西的防城地区起步的。1953 年，苏联政府派遣 50 多名专家，携带大批拖拉机、卡车来华参加垦荒植胶，这是中苏间一个重要合作项目，双方都很重视。但在斯大林逝世后不久，苏方就撤销了协议。中央根据我国自身的需求和可能，决定开拓发展自己的天然橡胶事业。

橡胶树原生长于南美巴西的热带雨林中，它的生长发育需要高温、高湿、静风和沃土。《大英百科

全书》中断言：“橡胶树仅仅生长在界线分明的热带地区——大约赤道南北 10 度以内。”世界各国的橡胶树也都分布在低海拔的赤道以南 10 度到赤道以北 15 度之间。而我国海南岛的南端已是北纬 18 度了，海南岛北部是北纬 20 度，雷州半岛、云南西双版纳已达北纬 24 度。如何克服寒潮、台风和土地相对贫瘠等不利条件，大面积种植胶树并达到较高产量呢？这是一个突破传统植胶禁区的创举，也是与国家利益、民生需求紧密结合的重大生产实践创举。在现代战争中，诸如超音速飞机或载重量大的飞机轮胎之类的制作，用合成橡胶是不行的（合成橡胶摩擦生热后变质，会失去弹性），必须用散热性能好、质优的天然橡胶。我国作为一个大国，从战略考虑，必须拥有自己的天然橡胶基地。这样一个开拓性的任务，吸引了一批既有坚实专业知识基础又富有理想和创造精神的青春热情的知识分子集中到它的麾下。其中有后来成为中国工程院院士的黄宗道，还有彭光钦、许成文、郑学勤教授等。

1954 年初，我和中国科学院云南植物研究所热带植物专家蔡希陶，由一个班的解放军护送，骑马穿越深山密林，考察了云南德宏和西双版纳地区，选定在西双版纳景洪建立云南特种林业试验站。在一系列实地调查研究和学习参照国外经验后，我负责起草了一个报告给中央，说明了先大陆后海南的方针，虽符合战略考虑，但对橡胶树的自然生长条件不利。提出了必须选择适宜的高温多雨、静风的小气候宜林地，依山靠林，着重发展优良品种芽接树（选用优良无性系的芽片做接穗，嫁接到实生苗砧木上的一种无性繁殖方法；用芽接方法成长起来的树称为芽接树。实生树是由种子直接发育成长起来的树，产量低），不搞未经选种的实生树的技术措施。报告上报后的一天午夜，忽然接到周恩来总理办公室的电话，对芽接树等关键技术问题详加询问。很快，中央批准了这个报告。邓子恢副总理又具体指示：发展橡胶应多种经营，综合发展，要以短养长，在长达八年左右胶树开割前后，在胶苗定植后，树行之间作短期农作物及咖啡、剑麻、胡椒等热带作物。为此，将特种林业司改为热带作物司，并由林业部转属农垦部。1955 年，我被任命为华南热带作物研究所所长。1958 年，农垦部部长王震为使科学研究更好地与生产实际相结合，决定将研究所由广州全部迁往海南岛西部重要植胶区儋县。

儋县在海南岛的西北部，是宋代大文豪苏东坡第二次被贬所到之地，是个疟疾区。我和全所数百名员工来到这片杂木荒草丛生的热土，最初的日子确实是很艰辛，在一片丛林荒地上，百业待兴。自己搭的茅草房，蛇和蜈蚣常常光临我们的床上。我永远不会忘记，当我用卡车拉来苏制发电机组，大家围集相迎，通电时在光明展现的瞬间，全所职工热烈欢呼的情景。我们的事业，深得中央有关领导的关怀，董老、叶帅、邓子恢、谢觉哉、萧克和许多中央领导同志都先后来视察，在最艰难的创业年代，最令人难忘的是王震部长连续三年都来和我们一起欢度春节。1960 年春节后，周恩来总理也来了。总理特意到我家看看，他亲切地勉励我们夫妇，并将我家门口所贴自撰的对联，改动两字，亲笔题词：“儋州立业，宝岛生根”，赠送给华南热带作物研究院和华南热带作物学院（俗称“两院”）。这个题词，激励了几代“两院”人。

在海南，我长期担任华南热带作物研究院和华南热带作物学院的党委书记、院长。两院建有数万亩的实验农场，建有热带植物园，收集、订阅了世界各国有关热带作物的杂志 160 多种。我们的科研攻坚

任务是解决大面积橡胶北移并获致高产的一系列课题，探索其规律。这主要依靠高、中级科研骨干的创造性劳动和奋斗，我是他们中的一名战士，既要发挥组织领导作用，又要参与一定的专题研究。我们十分重视科研成果与生产实践的结合，把研究的新成果及时推广到生产实际中去。1962年，我们写出了《关于发展我国天然橡胶生产的几点建议》对我国橡胶生产的现状与方针、规划布局、技术改造、经营管理以及如何提高科研水平等作了详细的阐述。华南热带作物学院培养了大批热带作物科学技术人才，他们中有些人，已经成为我国的热作专家或农业界的知名人士了。

1977年，我调离了海南岛，由黄宗道教授继任两院党委书记兼院长，两院科研与教学都取得了更快的发展。1982年，橡胶北移栽培技术荣获国家发明一等奖。现在，我国橡胶种植面积和产量都居世界第四位。这个成果，无疑是许多杰出的专家，大批中青年科技工作者和数以十万计的农垦战士共同劳动的结晶，我和我已故的妻子缪希霞作为两名老战士，也为此深感自豪。

**史鉴：**党的十一届三中全会召开，为我国农业发展开辟了广阔的前景，您当时的心情一定很激动吧？

**何康：**确实很激动。在“文化大革命”结束后的1977年，我有幸作为中国农业代表团的副团长，先后访问了阿尔及利亚、喀麦隆和意大利、南斯拉夫。1978年我被任命为农林部副部长。这年7月，我参与一个由26人组成的中国农业代表团出访美国，黑龙江省委书记杨易辰是团长，湖北省委书记赵辛初和我是副团长，由我兼任秘书长。当时中美尚未正式建交，对中国官方的这个正式代表团，美国朝野相当重视。在美40天，代表团走了14个州，参观了农业科研机构、大学农学院、农场、牧场、种子公司、农畜产品加工厂以及农场主合作组织、农业展览会等102个单位。我特别考察了美国的园艺场和农业教育，对美国农业的高生产率和当代农业的现代化格局有了具体了解，也认识到中国农业的差距。回国后代表团让我作主要发言，向邓小平、叶剑英等中央政治局常委和有关领导作了汇报。我们结合国内实际，提出了增加农业投资、发展社队企业、引进先进技术、健全科教机构、加快建立种子子公司、加强水土保持、实行农林牧三结合、更好地发挥中央和地方两个积极性等七个方面的建议。

1978年12月，党召开了十一届三中全会，我国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期。1979年，国务院成立国家农业委员会，由国务院副总理王任重、万里先后担任主任，五位副主任我位列末席（仍兼农业部副部长），我的前面是杜润生，他侧重管农业、农村改革政策，抓生产关系；我侧重管生产、科教、外事，抓生产力。1982年，我当选为中国共产党第十二届中央委员。1983年，在六届全国人大一次会议上，我被任命为农牧渔业部部长，直到1990年卸任。这个时期，正处在我国拨乱反正，百废待举，全面推进改革开放的初期。我清醒地意识到自己的责任；我回想起当年在董老教导下，选择学农的历程，深深感到革命前辈多么富有远见；而我幸逢盛世，更得到党组织的信赖，主管这么大的国家的农业，肩上的担子是多么沉重啊！所以，我乾乾自励，夙夜匪懈，努力工作，以期尽职尽责。

**史鉴：**我国的改革是从农业取得突破的，也正是农村的改革极大地调动了广大农民的生产积极性，农业生产形势发生了根本性的变化。当时农业工作千头万绪，您是如何做的呢？

**何康：**回顾我主管农业工作的七年时间，大致抓了四方面工作：

## 一是抓科教兴农

我第一位抓的是科教兴农。农业是国民经济的基础，粮食生产又是基础的基础。我是学农艺的，当年的毕业论文就是《土壤碳氮比对水稻生长及产量之影响》，我深知要从根本上解决中国的农业问题，科学是关键，教育是基础。首先，我们不能满足于“地大物博”这样笼统的概念，必须摸清农业发展的“家底”。掌握全国土壤、气候、生物资源、水资源等一系列自然资源以及社会经济条件的基本数据和情况，才能严格地按自然规律和经济规律指导生产，才能根据不同条件定出农业区划。必须否定“人有多大胆，地有多大产”之类的口号，规规矩矩按科学规律办事。1979年7月，在我的建议下，召开了全国农业资源调查和农业区划会议。万里同志高度重视，会后成立了全国农业资源调查和农业区划委员会，由万里任主任，我任副主任。这项基础性的巨大工程，得到国家科委方毅、宋健等领导的大力支持，多个有关部门密切协作，历经数年，最后完成了《中国农业资源调查报告》。我们摸清了全国究竟有多少耕地，黑盖土有多少，酸性红壤有多少，盐碱地有多少，滩涂地有多少；哪里富水，哪里缺水；特别是一个地方小气候的变化等等。摸清了农业资源的家底，为农业区域开发的国家投资立项和农林牧渔各类商品基地的建设以及重点开发项目的确定提供了依据。全国2000多个县，哪个县适合干什么，一看就清楚了。如果不知道自己家里有些什么东西，这个家怎么当呢？这里不妨说件有趣的细节，在调查中，发现甘肃有个麦子品种叫“和尚头”，老百姓说“和尚头，和尚头，无雨一年也能收。”我拔起麦秆一看，它的根系非常发达，所以耐旱，抗倒伏。虽然产量低，没有推广价值，但它耐旱的基因，却是有用的。

教育领域是“文革”的重灾区。我正赶上参与恢复与调整在十年动乱中被搞乱的农业院校的工作，仅仅为了北京、南京两个农大迁回原地的事情，就费了不少力气。我认为，只有把农业教育搞好了，普及了，让广大农民特别是主持农业管理工作的各级领导，掌握了农业科技的基本知识，才能提高农业生产，产生巨大的经济效益。我坚持在归农林部直接领导的七个重点农学院中，开办县级农业干部培训班，后来进一步开办包括主管农业的省委书记、副省长参加的农业高级干部训练班，我自己也参与听课和授课。同时，我们还利用县以下的农业推广机构，使之成为综合性的示范、推广、培训三结合的基层组织，尽可能快地扩大农业知识的传播。1980年，我担任了正在筹建的中央农业广播学校领导小组的组长，后来又当了校长。这个新生事物引起了各省、市、自治区的重视，五年之内，在该校正规注册的学员超过30万人。从实践中发现，省委第一书记、县委书记抓农业，力量就大啦，所以要“抓头头，头头抓”。由于上级领导的协调和支持，这方面取得了良好的成效。

## 二是促进农产品的商品化

随着农村改革的深入，包产到户，联产承包，生产关系的变化释放出大量的生产力，全国粮食供求形势迅速好转。我逐渐认识到，粮食商品化，农产品商品化才是推进农业发展，实现农民增收和提高农民购买力的必由之路。我们必须在推动农产品商品化方面下大力气。

1983年，我国在黑、吉、皖、豫、苏、赣、湘、鄂八个省选建了50个商品粮试点县，第二年提供的商品粮就占同年全国商品粮总数的八分之一。这说明，集中一定的资金，建设一批有粮食优势的生产基地，是投资少、见效快、效益高的好办法。从1986年起，国家和地方每年拿出两个亿的投资，又在全国分批分期建设了194个商品粮基地县。

不仅粮食如此，棉、麻、丝其他农产品都要加快走商品化的路。1985年召开了“八字会”，即研究提高肉、禽、蛋、奶、鱼、果、菜、花八类产品的产量和质量，以后逐步发展为“菜篮子工程”；从1986年开始，分期分批建设优质农产品基地。1987年由我出面部署京、津、沪三大城市建设肉、禽、蛋、奶基地；到1990年，我国的肉类和禽蛋产量已跃居世界首位。

由于农村生产关系改革的到位，释放出巨大的生产力；加上国家收购政策的改革；以及农产品商品基地的广泛建立，20世纪80年代，我国首次实现了粮食的自给。也就是说，我国用占世界7%的耕地，养活了占世界22%的人口，这对全世界都是一个贡献。

这里说说花卉产业。我国有丰富的观赏植物资源，特别是多年生木本和根茎花卉如牡丹、碧桃、梅花、杜鹃等；有多种气候带，有相对便宜的劳动力等，发展花卉产业具有独特的优势，何况“仓廩实”，人们爱美之心，勃然而兴呢！1984年在国务委员陈慕华的倡议下，成立了中国花卉协会，陈慕华被选为名誉会长，我被选为会长。花卉协会本着“组织、协调、服务、指导”的工作方针，做了大量卓有成效的工作，还创办了《中国花卉报》。20世纪80年代初，花卉业还是一个不起眼的产业，但发展很快，到2008年花卉种植面积达78万公顷，销售额666亿元，从业人员380万，已是一个大产业。

### 三是推动农村的城镇化

人多地少是中国的一个基本国情，苏南一带农民平均只有几分地。随着农业经营体制的改革，农业生产效率的提高，农村中必定出现大量剩余劳动力。“人往乡镇企业去，钱从乡镇企业来”，便成为必然趋势。我国的社队企业早已有之，过去还常被当做“资本主义尾巴”痛加割除。1978年党的十一届三中全会专门指出社队企业要有个大发展，于是社队企业便如雨后春笋般的在广大农村遍地开花。1984年3月，中共中央、国务院转发当时农业部《关于开创社队企业新局面的报告》，同意将社队企业改名为乡镇企业。从此乡镇企业获得更快发展，1987年乡镇企业产值首次超过农业产值。乡镇企业创造了许多辉煌，成为了我国城乡经济市场化改革和以工哺农的先导力量。乡镇企业是工业、建筑业、交通运输业、商业、服务业“五业并举”，在产权上是乡办、村办、个人、私营“四轮驱动”，为市场化的改革积累了宝贵经验，创造了具有特色的工业化道路。当时邓小平对乡镇企业给予了高度评价，称之为中国农民的伟大创造，是“异军突起”。

1990年1月，在农业部发起下，成立了中国乡镇企业协会，我兼任会长并连任了一届。从1990年起，我国乡镇企业又有一个长足的发展。到1992年乡镇企业增加值已经超过4485亿元，其中工业增加值为3350亿元，这两个数字分别占当年全国GDP和工业增加值的四分之一和五分之二。乡镇企业成为农村经济发展的主导力量，是农村剩余劳动力转移的主要载体。乡镇企业的迅速发展，广大农民从“离土不离乡，进厂不进城”发展到“离土又离乡，进厂又进城”，大大加速了我国农村城镇化的进程。在

我国的城镇化率中，小城镇占的比例超过 65%；而农村城镇化是所有工业化国家都必须经历的一个过程，我国乡镇企业在这一伟大进程中的重要作用，是应该给予肯定的。

#### 四是大力开展国际农业交流

我衷心拥护对外开放的国策，中国人吃自我封闭的亏太大了。他山之石，可以攻玉，面对一个开放的世界，在科学面前，我们应该虚怀若谷，从善如流。在我任农业部副部长、部长期间，农口对外各层次的交往是相当活跃的。这期间，中国农业部与 20 多个国家签订了交流协议，仅仅美国一个国家就有 200 多个农业方面的代表团来中国访问。从 1980 年到 1990 年，中美双方交换了 163 个项目。在全方位的对外交往中，我们很注意与联合国有关组织建立密切联系，积极引进外资并洽谈中外合资开发农业建设的重要项目，包括与世界银行签订的两项科教贷款协议，也包括从世界银行和世界粮食计划署争取到无偿贷款用于发展乳制品业，购买小麦、乳牛、瘦肉猪等优良品种等。1979 年我担任联合国粮农组织召开的世界农业与农村发展大会（WCARRD）副主席，1982 年起，又连任联合国粮农组织（FAO）第 22 届和第 23 届大会副主席。1987 年，我作为东道国代表团团长，负责筹备并参与主持在北京召开的世界粮食理事会第十三届部长级会议。到会的各成员国部长 39 人，加上一些国家和国际机构的观察员近三百人。这是一次盛会，也是一个很好的开展农业外交的平台。

我们很注意组织中国农学界走向世界，开阔眼界，开展交流。在上世纪 80 年代里，仅农业部就向国外派出了六百多名访问学者；有 20 多所高等农业院校与美国大学农学院建立了联系，密切了学术交流。

1993 年，我获得了“世界食物奖”（一般称“世界粮食奖”，准确的翻译应为“世界食物奖”，粮食是主要的食物，但不等于全部食物）。这个奖项是 1970 年诺贝尔和平奖得主美国的诺曼·波劳格博士倡议设立的世界性奖项。我与老伴郁隽民同赴美国领奖，受到热情接待，克林顿总统在白宫接见了我们。这不是对我个人的肯定，而是肯定中国，肯定中国农民和中国农业工作者的业绩；我是代表中国八亿农民领奖的。奖金 20 万美元，在中华农业科教基金会下面设立了“何康农业教育科研基金”，用于奖励高等农业院校品学兼优的学生和农业科研项目。迄至 2008 年，已奖励和资助了 1300 多名学生。

**史鉴：**1993 年您获得“世界食物奖”，这是对您在中国农业发展事业上的贡献的肯定和褒奖。现在您已退休，还干点什么吗？

**何康：**我从工作第一线退下来，迄今已逾 20 年，但我的心从未离开过农业，实际上我也从未离开过与农业发展有关的工作。从长江柑橘带到攀枝花的芒果发展，从农村沼气的推广到农村环境的保护，直到生物能源的开发，常常使我魂牵梦绕。所幸我身体还好，行走于天南海北，不知年近九十，老之已至矣！

**史鉴：**对您的采访使我受益匪浅，衷心感谢，并祝您健康长寿！

（作者：《百年潮》杂志社编辑）

# 时代很快，“三农”很慢

刘 奇

跨界迭代，瞬间颠覆，飞速发展的科技革命对社会产生强烈冲击，求新、求变、求快成为时代的主旋律，各行各业、社会各界都在奋力奔跑，生怕掉队。在这样一个被“快文化”裹挟的现实面前，“三农”显然跟不上节拍，滞后于时代。对此，一些人急得跳脚，大有恨铁不成钢的艾怨。在以快为特征的时代大潮中加速推进“三农”发展无疑是正确的选择，但务必看到“三农”慢的原因十分复杂，其中有社会认知的影响，有制度设计的阻滞，也有自身规律的约束，必须稳扎稳打、久久为功，慢不得，也急不得。

## 这是一个快得让人来不及反应的时代

农业生产动力更新换代的历史周期越来越短。人类的农业生产动力经历了刀耕火种的“人动时代”、驯化牛马的“畜动时代”、机械化的“机动时代”和“AI”横空出世的“智动时代”。人类从农业生产动力依靠人本身的“人动时代”到开始使用畜力的“畜动时代”，大约经历了100多万年；从“畜动时代”到以蒸汽机发明和使用为标志的“机动时代”，大约经历了数千年；从“机动时代”到数字技术在农业等领域广泛运用的“智动时代”，经历了大约300多年；“智动时代”的到来虽然只有短短几十年，但信息技术、数字技术的大范围应用，劳动工具智能化的演进越来越快，呈现出不是以年为周期，而是以月为周期的加速状态。

智动时代终结了人类主宰世界的格局。2017年5月，谷歌公司开发的AlphaGo与排名世界第一的世界围棋冠军对战，以3比0的总比分获胜，成为第一个击败人类职业围棋选手、第一个战胜围棋世界冠军的人工智能机器人。2017年10月，AlphaGo Zero诞生，该系统在无任何人类输入的条件下，从空白状态迅速自学围棋，以100:0的战绩强势打败了AlphaGo。AlphaGo的工作原理是深度学习，结合了数百万人类围棋专家的棋谱，以及强化学习进行了自我训练。AlphaGo Zero则“抛弃人类经验”和“自我训练”，系统一开始甚至并不知道什么是围棋，只是通过强大的搜索算法，进行自我对弈，逐渐调整，提升预测下一步的能力，最终赢得比赛。AlphaGo Zero还为围棋这项古老游戏带来了新的见解，一年之内，推翻了人类四千年的围棋理论。

算力革命推动量子霸权时代的到来。2019年9月，美国谷歌公司研发的量子计算机成功在200秒时间内，完成传统计算机需1万年时间处理的问题，在全球首次实现“量子霸权”。2020年12月，中国科学技术大学潘建伟团队构建量子计算原型机“九章”，完成传统计算机6亿年的算例，成为量子计算研究的里程碑。“算力革命”推动世界进入量子霸权时代，超越经典的量子计算能力从理论走进实验，未来超级算力将广泛运用于各学科、各领域。一年之内把算力提升了五亿九千九百九十九年，一个新的计算能力飞跃的时代不期而至。

## 落后于时代节拍的“三农”慢的原因复杂

首先，农业发展动力不足。一是农具滞后。中国工程院院士罗锡文认为，中国农机智能化不足 10%，较发达国家落后 30 年。在上世纪 80 年代，意大利菲亚特公司农机平均故障间隔时间是 350 小时，中国 2019 年才达到 340 小时。我国每亩地的平均农机动力是美国的 6 倍，发达国家一台拖拉机后面带 3—6 种农机具，我国只有 1.6 种，农机动力没有充分发挥，农机的开发、普及、推广较为缓慢，效率不高。二是粮食价格疲软，生产者的积极性受挫。世界粮食实际价格呈现下降趋势。过去 20 年，小麦价格年均增长速度为 0.21%，大豆、玉米、水稻价格年均增长率为 0.3%，扣除物价上涨，四大主粮价格普遍下跌，1961 年以来，全球粮食产量年均增长率达到 2.2%，与之相对应的是，世界人口由 1961 年的 30.72 亿增长为现在的 76 亿，年均增长率为 2.4%；肉蛋奶的消费急剧增长，使饲料粮消费量每年增长近 6%。而对粮食的消费，世界已形成口粮、工业与饲料的 4:2:4 的消费结构。生产与消费增长的不协调、与价格增长的不匹配，使农业发展缺乏动力支撑。

其次，农民需要有一个认识自然、适应规律的过程。农产品生产相对于工业产品生产有六大自身特点：不可间断，不可倒序，不可搬移，是活的生命体，遵循自然再生产与经济再生产两个规律，结果只能最终一次性显现。农业本身是一个弱质产业，一遇旱涝病虫等自然灾害，收入可能为负，“靠天吃饭”的局面在一个相对长的时期内难以摆脱。复杂多变的自然规律要认识、要把握十分不易，要遵循更是难上加难。但我国农村教育整体发展水平较低，有能力的精英又都被城市的虹吸现象抽空，要认识复杂多变的自然规律，遵循农业生产的自身特点，没有一个艰难渐进的探索过程是难以把握、无法适应的。

第三，农村地广物古，需要在传承保护中发展。在我国 960 多万平方公里的土地上，城市、县城以及乡和镇所在地建成区面积只有 12 万多平方公里，98% 以上都是乡村。要使这么大范围内的乡村基础设施和公共服务都步入现代化，决非短期内就可以一蹴而就的易事，急不得，也快不了。西方有句谚语，上帝创造村庄，人类创造城市。乡村是自然形成的聚落，是几千年文化的堆积，有几千年积淀的乡愁。中国的乡村不同于“原始型落后”的非洲及南美洲的村落，中国的乡村是“文明型落后”，它是中华民族五千年文明史的重要载体。因此，推进村庄建设、改造旧村庄，不能像城市开发一样，在一张白纸上，想怎么样画就怎么画。对乡村的改造不能一律推倒重来、大拆大建，抹去几代人的集体记忆。村庄蜕变是“迭代”而不是“换代”，只能是原生态改造，原风貌建设，在保护传承中发展。

## 理性看待“三农”的“慢”

首先，要有适应规律的定力。工业文明的理念是“人是自然的主宰”，人定胜天，改造自然；农业文明的理念是“人是自然的一员”，天人合一，遵循规律。不能用工业文明的理念看待农业、发展农业。例如，农作物和畜禽种子是自然界长期筛选的结果，人类可以食用的植物有几千种，但驯化成熟的只有几十种，主粮只有玉米、大豆、小麦、水稻等几个主要品种；家畜、家禽的驯化经过数万年演进，少的也有几千年，基因渐变，逐渐稳定。农作物和畜禽种子的筛选培育不同于工业品升级换代快，是一个渐进而漫长的过程。这是规律，规律不能打破，只能遵循、只能适应。在农业发展进程中，必须克服工业文明“人定胜天”“驾驭规律”的思维方式，在大自然面前保持足够的定力。

其次，要有科学发展的耐心。人类对发展观的认识大致经历了经济发展观、综合发展观、可持续发展观和科学发展观四个阶段。经济发展观是以经济增长为目标。综合发展观兼顾经济和社会发展。可持续发展观则在综合发展观的基础上，关注未来发展。而科学发展观在可持续的同时，更加关注人的全面发展。今天党中央提出的创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念是依据中国国情，对发展观的又一次认识提升，创新着眼解决动力不足问题、协调着眼解决发展平衡问题、绿色着眼解决人与自然和谐问题、开放着眼解决内外联动问题、共享着眼解决公平正义问题。“三农”发展必须坚持贯彻新发展理念，这是一个复杂的、综合的、长期的过程，因此，应有足够的耐心。破解发展中的难题、增强发展中的动力、厚植发展中的优势，积小胜为大胜，而不能指望毕其功于一役。

再者，要千方百计加快推进“三农”现代化。“三农”现代化是一个庞大复杂的系统工程，需要整体谋划、分步推进、分类实施。一应变革“三农”体制、机制。把乡村与城市摆在平等的地位上，创新以工促农、以城带乡的体制机制，实现高强度、高频率的城乡相互作用，促使农村、农业和城市、工业有机结合，推动城市优质资源下乡，缩减城乡差别，消减工农产品价格剪刀差，提升农民总体综合素质，建立更加可持续的内生增长机制，实现城乡融合发展。二应想方设法在“三农”领域植入现代科技。现代科技直挂云帆，乘风破浪，而农业领域几千年要使用的农具在一些偏远山区丘陵仍然身影频现。现代科技应与传统农业广泛嫁接，农具落后的状况要加快改变，无人机喷洒农药、服务田间管理、无人驾驶拖拉机、收割机、播种机等智能农具应加快普及，互联网、大数据、云计算、物联网、机器人、算力革命更应在农业领域充分应用。加快提升农民的现代科技水平，加快建立农业现代科技服务体系，加速农业“智动时代”的步伐是实现农业现代化的标志性体现。三应推进三体共化。建设现代化强国、实现党的第二个百年目标“短腿”在“三农”。农业现代化，农业是本体，农民是主体，农村是载体，必须让本体农业和农业经营的主体农民以及农业生产的载体农村同时现代化。中国要强，农业必须强；中国要富，农民必须富；中国要美，农村必须美。实现三体共化是建设强、富、美的中国关键所在，也是解决当下城乡发展不平衡、乡村发展不充分这一突出矛盾的关键所在。四应牢固树立农业文明是人类母体文明的理念。一切文明都是建立在农业文明的基础之上发展起来的，农业文明是与工业文明、城市文明并行不悖的文明形态，不能因为农业文明发展缓慢而抛弃农业文明。世界上所有发达国家都没有因为拥有现代文明而抛弃农业现代化。城市国家新加坡，寸土寸金，仍然在高楼大厦上发展现代农业。只有理念现代化、思维现代化，“三农”才能跟上时代节拍。

乡村与城市不同，它可以形成一个自我封闭的内循环系统，可以与外界隔离，实现自给自足。现代社会尤其是城市，是一个开放的系统，一个环节出了问题，则可能导致整个系统崩溃。陶渊明笔下“不知有汉，何论魏晋”的桃花源只能存在于乡村，不能存活于城市。乡村在当今时代剧烈变革的移动性背景下，对于应对各种新型灾难具有特殊优势。新冠肺炎疫情突发，上亿农民工在城市无业可就，退守乡村经营农业，依旧平静度日，社会得以安然无恙。新冠肺炎疫情警示我们，在难以预测随时都有可能发生的人类各种新型灾难面前，防患于未然，遵循自然规律，守好乡村这个可以退守的后院，应是明智之举。

**（作者：博士生导师，国务院参事室特约研究员。来源：《中国发展观察》2021年第6期）**

## [党史学习领会]

学研习近平论“中国要强富美，三农必须强富美”、邓小平论“农业改革和发展第二次飞跃”、钱学森论“第六次生物技术和农业产业革命，发展知识密集型农林草沙海产业”的三农创新理论，联系实际对三农问题的看法和建议。

# 开启二跃革命，实现强富美景

李毓堂

（2021年5月）

## （一）任重道远

农改首跃成功，换颜小康脱贫。  
当务与时俱进，适应圆梦振兴。  
习论三农标定，强富美必达成。  
赶超世界道远，深改创新任重。  
中央十八年件，列农重中之重。  
老大难题未解，短板弱项长存。  
居安思危高瞻，莫让浮云遮眼。  
判明国势农情，科学锐志进军。

## （二）居安思危

化污倍超欧美，为害环境食品。  
资源浪费严重，产能本高效轻。  
粮产连升不实，农收速增愚人。  
去农拼城弊现，乡村振兴失根。

保碗保种退守，农产品进口大增，  
占世商粮四成，加剧百国粮争。  
美国以粮谋霸，掌控量价大宗。  
长期赖美进口，埋藏隐患祸根。

### （三）振聋发聩

本有习邓钱论，遵行马到功成。  
无奈公仆不为，迷仿西式聩聩。  
邓论二跃搁置，钱论蓝图封尘。  
习论当作口号，拿着金碗讨行。  
化污小农一产，三大危机加重。  
农发陷于困境，农收无力内循。  
农劳流向城镇，强富美标落空。  
三农短腿跛瘸，三大差别加深。

### （四）上书建言

建党百年超越，焦聚三农使命。  
铆定习论目标，深改创新奋进。  
践行邓论二跃，承包集体联营。  
开启钱论革命，生态农业转型。  
百亿国土优拓，五大产业齐腾。  
三产一体连锁，农强值效倍增。  
民富扩大内需，村美百业成城。  
四化全面实现，中华圆梦复兴。

（作者：原农业部政策研究会研究员，中管院农经所特聘专家、高级经济师，2021年5月）

# 乡村振兴的历史逻辑与现实进路

陈文胜

十九届五中全会提出，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，加快农业农村现代化。站在全面建成小康社会与推进全面现代化“两个一百年”目标的历史交汇处，如何认识新发展阶段、贯彻新发展理念，构建农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足的农业农村现代化新发展格局，推进乡村振兴有效衔接，不仅决定着能否全面巩固脱贫攻坚的成果，更决定着中国全面现代化与民族复兴的成败，是当下中华民族的共同历史使命。

## 中国共产党处理工农城乡关系的历史演进

回顾中国现代化的进程，如何处理工农城乡关系，从来都是贯穿中国工业化、城镇化进程的主题与主线。在历史上，中国共产党围绕城市与农村进行了多次工作重心转移，不仅对中国革命和现代化建设产生了深远影响，而且对城市与农村关系产生了深远影响。

第一次是 1927 年大革命失败后，工作重心由城市向农村转移，为中国革命开辟了农村包围城市的道路。

第二次是 1949 年解放战争即将胜利，在西柏坡召开的七届二中全会决定将工作重心从农村转向城市，要推动中国从农业国转为工业国。这是毛泽东第一次明确提出了中国未来的发展方向就是“现代化”，中国共产党人在这个历史阶段的认知是，国家工业化就是国家的现代化，工业强国就是经济强国。毛泽东在《论十大关系》中强调重视农民问题，实行“以农业为基础、以工业为主导”的方针，提出了“工农业并举”的“中国式工业化道路”，为后来的工业化、城镇化提供了前期积累。而工业发展的积累就必然是来自农业、农村、农民，因而实行城乡分治，全面建立了城乡之间的两种不同户籍制度、资源配置制度和城市领导农村、工业支配农业的二元结构体制，形成了从农村、农业提取剩余来满足工业化、城镇化的制度安排，不仅要以农养政，还要以农补工、以农补城，使农村、农民长期处于贫困状态，农村率先改革引发和推动中国当代改革开放进程无疑具有历史的必然性。

第三次是 1978 年党的十一届三中全会召开，提出将全党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来。邓小平认为，中国经济能不能发展，首先看农村能不能发展，这是因为农村人口占中国人口的百分之八十，“农民没有摆脱贫困，就是我国没有摆脱贫困”。改革首先指向了最贫困的农村，从 1982 年开始党中央、国务院连续下发了五个三农一号文件，主要是正式承认包产到户合法性，放活农村工商业，疏通流通渠道以竞争促发展，调整产业结构和取消统购统销，增加农业投入和调整工农城乡关系，使中

国最贫穷的农民、最落后的农村最先发展起来。随着小岗村的“大包干”拉开农村改革的序幕，包产到户在全国推进，在1984年出现了新中国成立以来的首次粮食过剩，从此告别了饥饿的历史。1985年，新中国第一次出现了农村消费占全国绝对比重的态势，农村社会商品零售总额占全国的64%。“大包干”之后就是被邓小平称之为“异军突起”的乡镇企业，华西村率先办起小五金厂，到1990年就成为工农业总产值突破亿元大关的“亿元村”。作为那个时代风云人物的万元户，绝大多数都是来自农村的农民。

第四次工作重心转移是1984年10月召开党的十二届三中全会，工作重心从农村转向城市。随着经济体制改革的全面展开，以出口为导向、规模化和劳动密集型为特征的消费品工商业快速发展，到1995年中国成了全球最大的纺织品生产国和出口国。在此之后，电力网、公路网、铁路网、通讯、能源等建设快速推进，政府的机构和职能不断扩张，教育的规模不断扩大，启动了基础设施现代化建设为主要内容的工业化进程，“世界工厂”的中国制造业就是在这一阶段形成的。但城乡二元的制度安排以实现汲取乡村剩余来搞工业化、城镇化建设这个过程一直没有结束，从1998年到2003年是改革开放后农村发展最艰难的时期，主要表现在农民负担不断加重、农村社会矛盾急剧上升，粮食产量连续五年大幅下降、粮食播种面积大幅减少、农村前所未有地出现大量的抛耕现象。同时，农民抗粮抗税、集体上访和群体性事件不断发生，特大群体性事件的不断出现，“三农”问题成为那个时代的普遍社会共识。

第五次工作重心转移是2002年11月召开党的十六大，正式提出统筹城乡经济社会发展，开启了中国城乡关系的历史性转轨。党的十六届三中全会将“统筹城乡发展”放在“五个统筹”之首，2003年召开的中央农村工作会议首次提出“把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重”，从此“重中之重”的指导思想通过每年的“中央一号文件”作为贯穿于整个新世纪工业化、城镇化进程的重大战略部署。2004年新世纪第一个中央一号文件首次对农村、农业、农民提出“多予、少取、放活”的方针，开创了对农民种田给予财政补贴的中国历史先河。十六届四中全会正式提出“两个趋向”的重大历史论断，强调中国总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段，标志着中国工农城乡关系实现了“工业反哺农业、城市支持农村”的历史转轨。十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”的战略构想，开启了城乡基本公共服务均等化的历史进程，缓解了城乡二元结构体制问题导致城乡差距不断扩大的趋势。2006年全部取消了农业税，从而宣告延续两千多年以农养政、以农补工、以乡补城的“皇粮国税”历史正式终结。2007年召开的党的十七大首次提出了“城乡经济社会一体化”，明确把公共财政和基础设施建设覆盖到农村作为统筹城乡发展、推进城乡一体化的重要任务，要求建立以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，第一次对构建什么样的工农城乡关系有了一个更加具体的目标和任务。

第六次工作重心转移是2013年11月召开党的十八届三中全会，把广大的农村地区作为脱贫攻坚、全面建成小康社会的主战场。习近平总书记强调，城乡发展不平衡不协调，是我国经济社会发展存在的突出矛盾，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题，而城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。因此，用“小康不小康，关键看老乡”的全新判断来突出农业、农村、农民在全面建成小康社会中的中心地位，把农业能不能实现现代化、农村和农民能不能实现小康作为评

判全面建成小康社会的根本标准，把农村、农民脱贫摆到治国理政的重要位置，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局进行决策部署。纵观城市与乡村的发展进程，可以分为城乡分立、城乡对立、到城乡融合三个辩证发展阶段。党的十九大报告从实现“两个一百年”的奋斗目标出发，提出坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略，首次提出农业农村优先发展和城乡融合发展，明确把乡村振兴摆在一个前所未有的国家战略高度，实现了从优先满足工业化和城镇化到优先满足农业农村发展的又一个工农城乡关系历史转轨。2018年中央一号文件进一步要求加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。这是党中央着眼于全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出的重大战略决策，是针对城乡关系与农业农村现代化的发展趋势作出的战略部署，从而系统回答了如何实现全面现代化的重大时代课题：要建立什么样新时代中国特色社会主义的工农城乡关系，怎样建立新时代中国特色社会主义的工农城乡关系，标志着中国社会发展正在向城乡融合发展的现代化更高级阶段演进。

### **迈向第二个一百年目标的时代要求**

随着绝对贫困问题首次得到历史性解决，面临复杂多变的发展外部环境和国内发展变化带来的新问题，为了主动应对世界经济发展面临的诸多不确定性，党的十九届五中全会着眼中华民族伟大复兴的战略全局、世界百年未有之大变局，用大历史观来审视中国社会主要矛盾新变化和“三农”发展突出短板，提出全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，推进“三农”工作重心由脱贫攻坚向乡村振兴的历史性转移。这是主动适应中国经济进入新发展阶段加快构建农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足农业农村现代化新发展格局作出事关全局的系统性、深层次变革的战略部署，表明中国社会进入了打赢脱贫攻坚战全面建成小康社会与实施乡村振兴战略推进全面现代化的历史交汇期、社会转型叠加期、政策衔接过渡期，是“三农”工作重心转移的历史拐点。

坚决打赢脱贫攻坚这场输不起的“战争”成为全社会的共同行动，是社会主义集中力量办大事的制度优势和共产党凝聚社会共识的政党优势，是阶段性战略目标的实现。但经济社会发展有着必然的客观规律，特别是中国社会仍将长期处于社会主义初级阶段，又存在不平衡不充分的社会主要矛盾，矛盾又主要集中在农业农村，因为城乡发展最不平衡、乡村发展最不充分，受不平衡不充分影响最大的群体是农民。农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着全面现代化的质量、成色与底色。在向第二个百年奋斗目标迈进的历史关口，全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最广泛最深厚的基础依然在农村，最艰巨最繁重的任务依然在农村，推进国内大循环实现扩大内需最艰巨的任务也同样在农村。

因此，2021年中央一号文件又进一步明确提出“民族要复兴，乡村必振兴”这样一个关系大局的重大发展主题。“三农”作为战略后院，不仅只是国民经济发展的压舱石和稳定器，更是形成强大国内市场的双循环战略核心环节和战略动力源泉。只有全面推进乡村振兴，才能全面释放和培育最广大乡村居民的消费需求，从而坚持扩大内需这个战略基点，有力地激活内需体系中农村这个最大的难点也是最大的空间，有效畅通国内大循环。核心是按照农业农村优先发展的要求重塑城乡关系，破解城乡发展不平衡、乡村发展不充分的时代难题，顺应社会主要矛盾变迁的时代要求。

## 全面推进乡村振兴的现实进路

以全面建成小康社会为新起点，由以解决绝对贫困问题为目标向以全面推进乡村振兴为目标推进，是从量变向质变推进。因此，既要发挥市场优化要素配置的优势，打通城乡从生产、分配到流通、消费等各环节的堵点，使乡村要素在市场经济中得到激活；又要发挥社会主义制度优势和共产党的政党优势着力破除城乡二元结构问题，在推进城乡融合发展中构建城乡命运共同体，为广大农民推动更加广泛和公正的城乡权益共享，让全社会在共同推进乡村振兴中共享乡村振兴的成果，实现城乡共同繁荣。

1. 以县域改革为动力推进城乡融合发展，实现农民高品质生活。党的十九届五中全会提出，要把县域作为城乡融合发展的重要切入点。加快县域内城乡融合发展，就要推动农村改革不断取得新突破，主要是要在破除城乡二元结构上取得关键性突破，保护并不断增进农民的利益。一方面，以农民增收为核心，在农村承包地、农村宅基地、农村集体产权、农业农村财政投入、农村金融、农村公共基础设施管护等方面建立改革赋能政策体系。另一方面，全面建立健全城乡收入分配体系、乡村服务体系、城乡人居分布体系、乡村社会保障体系。从而让广大农民共享更加广泛和公正的城乡权益，让全社会在乡村振兴的共同行动中共享乡村振兴的成果，使乡村振兴的“同心圆”成为优化资源要素与集聚社会力量的转换器。

2. 以农业供给侧结构性改革为取向确保国家粮食安全，实现农业高质量发展。乡村最核心的产业是农业，最重要的目标是确保国家粮食安全，最突出的问题是综合效益和竞争力偏低。加快农业高质量发展，必须以深化农业供给侧结构性改革为主线，推动农业供给结构转型升级，在生产环节提高农产品品种质量，在加工环节提升农产品市场价值，在销售环节畅通农产品流通渠道，使农业生产供给结构不断满足市场消费的需求结构，破解农业生产供大于求与供不应求的结构性矛盾，形成地域特色鲜明、区域分工合理、高质高效发展的农业生产布局。

3. 以坚持农民的主体地位为原则激发乡村的内生活力，实现农村高效能治理。从脱贫攻坚向乡村振兴的战略转型，需要实现从外部“输血”到内部“造血”的战略转型，关键是激发乡村的内生动力。如何实现乡村振兴“农业强、农村美、农民富”战略目标，从增强广大农民获得感和适应发展阶段的关系看，必须坚持农民的主体地位，合理设定阶段性目标任务和工作重点，着力解决农民群众最关心最直接最现实的利益问题，才能充分调动农民的积极性、主动性、创造性。最大多数人的利益是最紧要和最具有决定性的因素，这是马克思主义的基本观点；坚持以人民为中心的发展思想，是马克思主义政治经济学的根本立场。农民是乡村振兴的承载者，也是乡村振兴的受益者，还是乡村振兴效果的衡量者，如果农民没有积极性，乡村振兴就必然难以实现。只有把“以人民为中心”这一最具基础性、广泛性的社会发展落实到乡村振兴的农民主体地位上来，广大农民群众才能成为中国乡村振兴的真正主体，才能激发农民的主体积极性成为乡村的内生动力，去创造真正属于农民自己的生活。因此，在发展动力上，必须基于增进农民的福祉，保障农民的物质利益、尊重农民的民主权利，在动力机制上实现“党的引领力、政府的推动力、市场的原动力、农民的创造力、社会的协同力”相融合，建立“政府主导、农民主体、社会主力”的“三驾马车”新机制，推进实现农民的全面发展和社会全面进步的乡村振兴。

（作者：湖南省农村发展研究院院长。来源：《书屋》2021年第6期）

# 从党史中汲取前进的智慧和力量

## ——坚定不移听党话跟党走

丁玉华

中国共产党百年历史，是一部不懈斗争史，思想探索史，自身建设史。按照习近平总书记的话说：“矢志践行初心使命的一百年，筚路蓝缕奠基立业的一百年，创造辉煌开创未来的一百年。”这“三个一百年”的精辟概括，在百年奋斗中，党团结带领人民开辟了伟大道路，建立了伟大功业，铸就了伟大精神，积累了宝贵经验，创造了中华民族发展史、人类社会进步史上令人刮目相看的奇迹。

—

中国共产党百年，可以说做了三件大事：革命、建设、改革。从另一个角度说，中国共产党成立是开天辟地，中华人民共和国成立是改天换地，改革开放是翻天覆地的三件大事。从开天辟地、改天换地、翻天覆地到惊天动地，100年来中国共产党团结带领人民创造了中华民族发展史、人类社会进步史上的伟大奇迹。

### 党一大宣告中国共产党正式成立

中国共产党第一次代表大会于1921年7月23日，在上海法租界望志路106号（今兴业路76号）开幕。1941年6月《中央关于中国共产党诞生二十周年、抗战四周年纪念指示》，将7月1日作为党成立纪念日。

党的一大参会代表有：上海的李达、李汉俊，长沙的毛泽东、何叔衡，北京的张国焘、刘仁静，武汉的董必武、陈潭秋，济南的王尽美、邓恩铭，广州的陈公博，旅日的周佛海、包惠僧受陈独秀派遣，13位代表出席会议。他们代表着全国50多名党员。共产国际代表马林和尼克尔斯基出席了会议。陈独秀和李大钊因事务繁忙未出席会议。马林说，我代表列宁领导的共产国际向中国共产党第一次代表大会表示热烈祝贺。

由于会场受到暗探注意和法租界巡捕搜查，最后一天的会议转移到浙江嘉兴南湖的船上举行。

党的一大确定党的名称为“中国共产党”。大会通过了中国共产党第一个纲领，明确“革命军队必须与无产阶级一起推翻资本家阶级的政权”，旗帜鲜明地把社会主义和共产主义定为自己的奋斗目标，坚持用革命的手段实现这个目标。

党的一大决定设立中央局作为中央的临时领导机构，选举产生了以陈独秀为书记的中央局。

习近平总书记指出：中国产生了共产党，这是开天辟地的大事变。这一开天辟地的大事变，深刻改变了近代以后中华民族发展的方向和进程，深刻改变了中国人民和中华民族的前途和命运，深刻改变了世界发展趋势和格局。

中国共产党作为中国最先进的阶级——工人阶级的政党，不仅代表着工人阶级的利益，而且代表着整个中国人民和中华民族的利益。它从一开始就坚持以马克思主义为指南，始终把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心和使命。中国共产党的创建，是中华民族发展史上开天辟地的大事变，具有伟大而深远的意义。从此，中国人民谋求民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福的斗争就有了主心骨，中国人民就从精神上由被动转为主动。

真理的味道是甜的！

在嘉兴一大纪念馆有陈望道翻译《共产党宣言》的故事。

1920年，29岁的陈望道翻译《共产党宣言》全文，是用日文、英文对照翻译。

陈望道1915年留日，1919年五四运动后回国，第一批共产党员。

陈回浙江义乌老家翻译。当时，都用毛笔、墨汁写字。母亲剥好粽子和一碗红糖水放到陈的写字桌上。陈急于翻译，废寝忘食，拿起粽子蘸着墨汁吃。母亲问：甜不甜？陈答：甜！

后人称：真理的味道是甜的。

1848年2月，马克思、恩格斯合著《共产党宣言》，在英国伦敦用德文出版，后译成英、俄、日文等。《共产党宣言》出版，标志着马克思主义的诞生、标志着科学社会主义诞生。“无产者丢掉的是锁链，得到的是全世界。”“全世界无产者联合起来！”

马克思指出，资本主义必然灭亡和无产阶级的必然胜利都是不可变的，是历史发展的必然趋势，这就为无产阶级的革命斗争提供了理论武器。可以说，马克思、恩格斯完成了科学社会主义学说的第一次飞跃。

科学社会主义，经过了从空想到科学，从理论到实践，从一国实践到多国发展的过程，正在从上个世纪80年代末90年代初的挫折逐渐走出低潮走向振兴。

马克思创立了唯物史观和剩余价值学说，使社会主义实现了从空想到科学的伟大飞跃。列宁领导俄国十月革命取得成功，建立了世界上第一个社会主义国家，使科学社会主义实现了从理论到实践的伟大飞跃，世界进入共产主义革命时代。第二次世界大战结束后，一批社会主义国家诞生，科学社会主义由此从一国实践走向多国发展。中国特色社会主义以独特的实践探索成为其重要组成部分。

党的一大长沙代表毛泽东和何叔衡在红船头上对话：

何：巧啦，一大13位代表平均年龄28岁，你毛润芝正好28岁。28年后中国革命能不能成功？

毛：28年后，中国革命一定能成功。

何：28年后，中国是个什么样子呢？

毛：中国革命成功，所有工人都有工作做，所有农民都有地种。四万万同胞都成为国家的主人。

中共一大的出席者，最年长的何叔衡 45 岁，最年轻的刘仁静 19 岁，平均年龄 28 岁，恰巧是毛泽东的年龄。更巧的是 28 年取得革命胜利，建立了中华人民共和国。

习近平总书记指出：“我们党的历史就是一部不断推进马克思主义中国化的历史。”

以毛泽东和邓小平两位伟人为核心，两代成熟的中央领导集体，领导了两次伟大的革命，实现了马克思主义同中国实践相结合的两次历史飞跃。第一次历史性飞跃的理论成果，就是毛泽东思想，第二次历史性飞跃的理论成果，就是以邓小平理论为奠基的中国特色社会主义理论体系，即邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想。

党的十九大确立习近平新时代中国特色社会主义思想为党的指导思想。大会指出，习近平新时代中国特色社会主义思想，是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展，是马克思主义中国化的最新成果，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。

我们党经历两次伟大的“历史转折”，1935 年 1 月，遵义会议是一次伟大的历史转折，1978 年 12 月党的十一届三中全会又是一次伟大的历史转折。遵义会议确立了毛泽东在党中央的领导地位。这是我们党第一次独立自主地运用马克思主义基本原理解决自己的路线方针政策问题。使红军和中央在极其危急的情况下得以保持下来，挽救了革命，挽救了党，胜利地完成长征。

1978 年 12 月，党的十一届三中全会，实行党的重心转移，转到以经济建设为中心，实行改革开放。

1935 年 1 月，在遵义会议上，毛泽东说，列宁说，马克思主义最本质的，马克思主义活的灵魂是对具体情况的具体分析。（见电视剧《伟大的历史转折》）

邓小平说，毛泽东思想的精髓是实事求是。（《邓小平文选》第三卷第 382 页）

中央党校大门口四个大字：实事求是。

习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义是：

中宣部副部长在京西宾馆报告说：

核心要义：为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，为世界作贡献。

## 二

1949 年 10 月 1 日，中华人民共和国成立，政务院就设有农业部，后来分别更名为农林部、农牧渔业部、农业部、农业农村部。国务院各部委，70 多年来，因形势和任务的需要都曾经几次更名，大概就是外交部、国防部未曾更名。农垦部（1956.5-1970.6）王震任部长，陈漫远任代理部长；八十年代初，高扬任部长。水产部（1956.5-1970.6）许德珩任部长。两部为国家农垦、水产事业作出重大贡献。

农业部第一任部长李书城，周恩来总理在国务会议上介绍：农业部部长李书城是同盟会早期会员，辛亥起义后，他在武汉当过黄兴的参谋长，在旧民主主义革命时期起过重要作用。我们党的第一次全国

代表大会就是在他的家里召开的。他的弟弟李汉俊过去在我们党内有过贡献。李书城部长于1950年5月，带领农业水利考察团，考察河南、湖北等8个省。他还陪同苏联农业专家到农村考察。在技术革新、改良土壤、兴修水利上作出了贡献。在国庆3年前夕发表了《三年来新中国农业生产上的伟大成就》一文。他提出农业合作化，切不可搞强迫命令、形式主义，引起邓子恢的重视和赞赏。

农业部第二任部长廖鲁言，任中央农村工作部副部长（部长由副总理邓子恢兼任），又任农业部部长。他请示周恩来总理，工作任务如何安排？周总理说，你任中央农村工作部副部长，侧重于生产关系方面的工作，任农业部部长侧重于生产力方面的工作。六十年代至“文革”时期，由江一真任代理部长。我和廖部长、江部长都有一面之交。党的十一届三中全会后第一任部长是霍士廉，我们宣传处的缪建平调去为霍部长当秘书。霍部长工作时间不久，调任山西省任书记，他在农业部的体会是农业部就是“服务”二字，就是为农业农村服务。缪秘书也跟霍部长到山西省工作。临走前，胡耀邦同志和霍部长谈话，讲到山西省在清朝和民国初期，山西省金融（钱庄）贸易走在全国前头，改革开放后山西省为什么发展不够快。

局领导让我讲讲个人经历和体会，印象最深刻的是：中国1989年“六四”政治风波以后，苏联解体、东欧剧变。德国出现“11.9”，即1989年11月9日，柏林墙推倒，东西德统一于资本主义德国。1991年12月25日，戈尔巴乔夫，宣布总统辞职，苏联解体。这时，1992年1、2月，邓小平同志南巡讲话。邓小平同志南巡讲话记录稿，中央农研中心杜润生已经拿到。由部长刘中一主持，召开部务会议，我参加了会议，请杜润生来介绍邓小平南巡讲话内容。此讲话收入《邓小平文选》第三卷最后一篇文章：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》（1992年1月18日—2月21日）。

邓小平视察南方谈话，对十一届三中全会以来形成的建设有中国特色社会主义理论的核心内容，作了系统的概括，提出了许多新的思想，使这个理论得到了新的发展。

邓小平说，革命是解放生产力，改革也是解放生产力。要坚持“一个中心、两个基本点”。不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。

计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。

在改革开放中，我们党带领人民创造了“两大奇迹”。一个是经济快速发展奇迹，一个是社会长期稳定奇迹。我国长期保持社会和谐稳定、人民安居乐业，成为国际社会公认的最有安全感的国家之一。

改革开放以来，党和国家事业发生历史性变革，取得历史性成就。中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，迎来了实现中华民族伟大复兴的光明前景。

### 三

1982年2月20日，中共中央发布了《关于老干部退休制度的决定》，这是党和国家政治制度改革的重大的举措。《决定》指出：“我们党的老干部是党和国家的宝贵财富”。“老干部离休退休以后，一

定要很好的安排照顾”。习近平总书记讲：“广大老干部在中国革命、建设、改革各个历史时期作出了巨大的历史性贡献，是建立新中国、建设中国特色社会主义事业的功臣。尊重老干部就是尊重党的光荣历史，爱护老干部就是爱护党的宝贵财富，学习老干部就是学习党的优良传统和作风，重视发挥老干部作用就是重视党的政治资源。”这是党和国家对老干部的评价和关心。

我国干部离退休制度建立近 40 年来，老干部工作在探索中创新，在实践中发展，取得了显著成绩，积累了宝贵经验，农业农村部在落实党中央《决定》中做好老干部工作上取得了很大成绩和经验。中央组织部给予充分的肯定。改革开放以来，国家富了，老干部的生活水平提高了，对老干部工作很满意，感谢党和国家及农业农村部对老干部的关心和照顾。

我所见到的，农业部几任部长都很关心离退休老干部工作，林乎加部长亲自主持农业部第一次春节离退休干部茶话会并讲话，地点在农展馆展览厅，机关党委出了简报。何康部长很重视老干部工作，参加农业部系统老干部工作授奖大会并颁奖。亲自到机场迎接逝世广东的刘瑞龙骨灰。我亲自陪同何康部长几次到逝世的老红军、老司局长家里慰问家属并向遗像三鞠躬。刘中一部长一到农业部，第一次部务会，他说，我不作就职演说，何康部长工作很好，我接着他工作的茬做下去就是了。刘中一部长来农业部不久，利用一中午时间，让我汇报老干部工作情况。我汇报后，他说，农业部老干部多，要政治上关心，生活上照顾好，有什么困难直接来找我，老干部局出简报，说明新来的部长关心离退休老干部工作。

陈耀邦部长很重视老干部工作，在他任农业部副部长时，在投资动植物检疫局在惠新里修建十几层办公楼时，他规划确定其中有一层为农业部惠新里老干部活动站。因全国政协委员、京剧演员李某向上有关部门写信，说办公楼太高，对北面中国京剧院宿舍楼挡光。结果给削掉几层，把农业部老干部活动站给去掉了。故在这三座楼的一角修建了现在这样一个老干部活动站。

想办法为老同志做实事。上个世纪 80 年代老同志的工资还不高，生活比较困难。在部领导的关心下，在农业、水产等司局的支持下，在投资项目的基地平价购买一些农副产品，如水产品和各种水果等。农副产品几乎每月都有，水果是在秋后，如桔、橙、苹果、梨，每人每种各一筐（百十斤），有的一冬天可以不买水果了。如砭山梨是当年部里投资、农业局于汀子局长亲自培养的基地，现在成为名产品。我们派车去基地购买，也很受基地欢迎。但因桔子是用火车运输，从湖南运到北京，路远时间长有的霉烂了。让局里人员全员出动，一筐一筐地挑捡，供给老同志的全是好的，老同志对这种行动也很赞赏。

### **取得胜利的宝贵经验**

中国共产党为什么“能”，马克思主义为什么“行”，中国特色社会主义为什么“好”？这些问题的答案就蕴藏在我们党的百年奋斗征程中，需要我们从党的光辉成就、艰辛历程、历史经验、优良传统中反复学习和领悟。

简单说，新民主主义革命时期，我们党有三大法宝：党的领导、武装斗争、统一战线。

党的自身建设有三大作风：理论联系实际，密切联系群众，批评和自我批评。

毛泽东对人民军队的题词是：坚定正确的政治方向，艰苦朴素的工作作风，灵活机动的战略战术。《三大纪律八项注意》歌曲天天唱，坚决执行。一切行动听指挥，不拿群众一针一线，说话要和气，买卖要公平，借东西要还，坏了要赔。是这样唱的，也是这样做的。有这样好的人民军队，能不胜利吗？中国有史以来，甚至世界上有这样好的军队吗？

### 改革开放的经验

2018年12月18日，习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上讲了九条经验：第一，必须坚持党对一切工作的领导，不断加强和改善党的领导。第二，必须坚持以人民为中心，不断实现人民为美好生活的向往。第三，必须坚持马克思主义指导地位，不断推进实践基础上的理论创新。第四，必须坚持走中国特色社会主义道路，不断坚持和发展中国特色社会主义。第五，必须坚持完善和发展中国特色社会主义制度，不断发挥和增强我国制度优势。第六，必须坚持以发展为第一要务，不断增强我国综合国力。第七，必须坚持扩大开放，不断推动共建人类命运共同体。第八，必须坚持全面从严治党，不断提高党的创造力。第九，必须坚持辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论，正确处理改革发展稳定关系。

有的专家提出，中国特色社会主义进入新时代，这个新时代也有三大法宝：党的领导、改革开放和习近平新时代中国特色社会主义思想。我同意这个意见。

离退休干部局把读书会列入老年大学的范畴，我代表读书会参加过几次老年大学的工作会议。部老年大学办得很好。我听到老年大学学员在会上讲：老年大学已成为老年人的“陶冶情操的场所，健康身心的乐园，增长知识的学府，大器晚成的摇篮。”正如部领导讲的，创建部老年大学，是部党组政治上关心，生活上照顾老同志的具体体现，是满足老同志精神文化养老的需求，提高老年人生活质量的重要途径。希望老年大学越办越好，也希望老同志努力学习，取得更好的成绩。

我们站在“两个一百年”的历史交汇点，全面建设社会主义现代化国家新征程胜利开启。在新征程上，我们党始终秉持以人民为中心，永葆初心、牢记使命，把前无古人的伟大事业推向前进，创造让世界刮目相看的新的更大奇迹。

奋斗百年路，启航新征程。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，齐心协力，开拓进取，以优异成绩庆祝中国共产党百年华诞，为把我国建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦不懈奋斗！

**[注]**：此稿是在农业农村部老年大学学员大会上的发言。

**（作者：农业农村部离退休干部局老干部，2021年6月20日）**

# 破解农村宅基地制度改革难题之道

黄延信

## 前 言：

2016年4月25日，习近平总书记在安徽省小岗村召开的深化农村改革座谈会上讲话指出：“农业还是‘四化同步’的短腿，农村还是全面建成小康社会的短板。解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，根本上还要靠深化改革，调动亿万农民的积极性。”党的十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定明确提出，全面深化改革的目标是加快完善社会主义市场经济体制和提高国家治理体系和治理能力的现代化。党的十九大决定实施乡村振兴战略，党中央进一步明确要求，推进体制机制创新，强化乡村振兴的制度性供给，要以完善产权保护制度和要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场。习近平总书记指出：“产权制度是社会主义市场经济的基石。财产权是中等收入群体对社会信心的主要来源，保护好产权，保障财富安全，才能让他们安心，有恒心，才能稳定他们对社会的预期。”学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，深化农村改革，必须以建立完善的社会主义市场经济体制为根本目标，在农村建立与市场经济体制相适应的产权制度，赋予农民更多财产权利，这对实施乡村振兴战略、打牢夯实我们党在农村的执政基础、完善农村治理体系、提高治理能力至关重要。

深化农村集体产权制度改革，涉及农民集体所有的三类资产：即农民集体所有的土地（耕地）、农村集体经济组织统一经营的资产和农村的宅基地。在实践中，这三类资产实行分类改革，但改革的制度设计本质上应是内在一致的。

农民集体所有的耕地，实行的是家庭承包经营制度。这一制度的主要内容是农民集体所有的土地，由本集体经济组织的成员以家庭为单位承包经营。目前，完善家庭承包经营制度，主要是对农户承包经营的土地，给予确权办证，赋予农民长期有保证的土地使用权，土地承包经营制度长久不变，在15年土地承包期延长30年到期后，再延长30年不变，在承包期内，实行增人不增地、减人不减地。随着农村土地承包经营权确权颁证工作的完成，农户家庭将获得有法律保证的土地使用权。作为集体土地所有者的集体成员（以农户为单位）获得了土地的占有权、使用权、收益权和部分的处置权（如自愿流转经营权、用经营权参股合作发展、有偿退出等）等法律规定的比较完整的产权。至此，农民集体所有土地（耕地）的产权制度改革基本完成。

农民集体所有，由集体经济组织统一经营资产的产权制度改革，党中央、国务院于2016年出台关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见，作出了全面部署。要求建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的具有中国社会主义特色的农村集体产权制度。具体要求就是在全面开展清产核资、确认集体经济组织成员身份的基础上，把集体经营性资产折股量化到本集体经济组织成员，开展股份合作制改革，发展新型集体经济。全国性的农村集体资产清产核资工作在2019年底已全面完成，集体经济组织成员身份确认和集体经营性资产股份合作制改革将在2021年底基本完成。通过改革，将赋予农民对集体资产股份占有权、收益权、有偿退出权、抵押担保权和继承权等权能。这实际是赋予农民对集体所有资产完整的财产权。届时，农村集体经济组织统一经营的资产存在的归属不清晰、权能不完整、管理不严格、收益分配不公等问题将得到根本解决。

农民集体所有的宅基地，是最后一类归属不清、权能不完整、制度不明确的集体资产。农村宅基地制度涉及广大农民的切身利益，事关农村社会稳定和经济发展大局，党中央国务院关于农村集体产权制度改革的决策部署，尤其是改革的指导思想等完全适用于农村宅基地制度改革。我国土地资源总体短缺，同时，农村有数量可观的宅基地处于闲置状态。适应建立高水平社会主义市场经济体系、城乡人口结构变化、城乡融合发展的新形势，亟需深化农村宅基地制度改革，形成一种既能满足农民群众建房对土地的需求，又能集约节约用地的制度。需要对我国农村现行宅基地制度的形成历史、现状、存在问题进行深入全面分析，从法理和经济理论上澄清对农村宅基地制度的一些模糊认识，对一些改革探索客观评析，进而提出适应城乡人口不断流动、符合市场经济要求，可操作、可持续的改革思路和政策建议。

经过近几年的研究观察，对农村宅基地制度改革基本判断是：2014年开始的农村宅基地制度改革试点没有取得预期成果。2013年党的十八届三中全会决定提出推进农村宅基地制度改革，国务院办公厅印发了三年改革试点方案，先后在全国33个县市开展改革试点。配合改革试点，全国人大常委会给予了相关的法律授权。由于种种原因，三年的试点任务已延期两次，改革仍处在试点进程中，至今尚未形成可复制可推广的改革经验。这表明，社会各方面对这项改革尚未形成高度共识，改革路径的选择与农村实际情况还不适应，需要人们更新观念，研究提出新的改革思路。

在深入研究的基础上，结合近几年推进农村集体产权制度改革的实践和思考，本文将提出一个新的宅基地制度改革思路。

改革的目的是：适应建立高水平社会主义市场经济体系的总要求，根据党的十八届三中全会关于赋予农民更多财产权利的精神，中央关于推进农村集体产权制度改革的决策部署，以及2021年中央1号文件关于稳慎推进农村宅基地制度改革试点，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式的精神，按照习近平总书记关于实施乡村振兴战略，要用好改革这个法宝，推动人才、土地、资本等要素在城乡之间双向流动和平等交换，激发乡村振兴内在活力的要求，应通过改革建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村宅基地制度。

改革的基本原则是：不重新分配宅基地，不大面积调整宅基地，不新增宅基地面积，不造成农村新的不稳定。

改革的具体内容是：尊重历史，承认现实，确权登记，锁死总量，盘活存量，鼓励复垦，民主决策。

## 一、尊重历史

就是要理清农村宅基地制度演变的历史过程。在新中国成立之前，农民的宅基地是祖上流传下来的，是农民祖辈勤劳节俭、劳动积累的财产，是农民的私有财产。新中国成立后，绝大多数农户占有和使用的是祖上流传下来的宅基地，只有很少部分农户的宅基地，是从政府没收地主的土地分得的。即使是这部分农民分得的宅基地，也是农民群众经过抗日战争、国内解放战争，中国人民经过流血牺牲创建了新中国，才获得了宅基地，是用血的代价换来的，不是无偿获得的。新中国成立后，我国一九五四年宪法明确，保护农民的私有财产。1962年9月27日，中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过农村人民公社工作条例修正草案，第二十一条规定：生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。至此，原本农民私有的宅基地变成了生产队集体所有。在宪法有效的前提下，通过政策调整改变宅基地的所有制，由农民私有变为所谓的集体所有，不仅有违法治精神，而且也没有改变农民宅基地私人所有的观念和现实。正如打碎了温度计，温度仍然存在一样，虽然从政策上宣布宅基地是生产队集体所有，但在农民心里其对宅基地的所有权并未因政策的改变而变化 and 弱化，相邻农户间宅基地的权属界限十分清楚，农户间从未因宅基地所谓的集体所有而避免纠纷，出现纷争时总是把宅基地当作自己所有的，并认为邻居侵犯了自己的权利。可见，农户对宅基地的所有权观念根深蒂固。

根据现行法律，农村宅基地集体所有，不是虚无的，所有权主体是明确的，是农村集体经济组织的成员集体所有，不是集体经济组织所有，不是村委会所有，不是村民所有。对此，民法典明确规定：农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。就是说，集体成员才是农民集体所有宅基地的所有权主人。要从逻辑上认识到，成员与集体的关系，没有成员构不成集体，不是先有集体后有成员，只有把不同农户组织起来才形成集体；就产权关系而言，集体本来什么也没有，现在所讲的集体所有的资产，本来就是农民个人所有的，是政府通过调整政策、在没有给农民补偿的情况下，把农民私有的财产变成集体所有的。

即使近些年有的农户新建了住房，也不是无偿从集体获得的宅基地，而是建在自家的承包地上。农民建了房子，损失了原承包地上经营的收益，也是付出了经济代价的。有一种流行的说法，认为农民使用的宅基地是无偿获得的。这是不了解农村宅基地制度的形成及沿革的直接表现，既不符合历史，也不符合实际。

要认清一个事实。农村宅基地不同于耕地：耕地制度的变迁是：由私人所有→集体所有→集体经营

→以家庭为单位承包经营→农户的用益物权→长久不变→赋予农民长期有保障的土地使用权；1978年前是政府收回农民个人的土地财产权，改革开放以来，是逐步归还农民的土地财产权。宅基地：尽管现行法律规定宅基地归集体所有，但实践中一直由不同农户分别占有和使用，一天也没归过集体。借鉴耕地制度变迁的经验教训，对宅基地绝不可以在农户分散占有的情况下，再归大堆，然后在不同农户之间通过丈量重新平均分配。

要划清二个界限。一是集体经济组织与村民自治组织的界限。农村宅基地是本集体成员集体所有，由集体经济组织代表成员行使所有权；村民自治组织负责村民自治范围内的事务；二者在法律上是独立的、互不隶属的特别法人，在已经建立集体经济组织的农村，村民自治组织没有职责、也不必要介入宅基地问题。二是成员与村民的界限。是集体经济组织成员的有权获得宅基地使用权，不是集体经济组织成员的村民则无权获得宅基地使用权。这在人口流入较多的城郊地区、经济发达地区具有特别重要的现实意义。

## 二、承认现实

推进农村宅基地制度改革，必须对农村宅基地现状有个客观的认识，这是实施改革的前提和基础。总体判断，农民群众对宅基地的占有使用状况基本是满意的，没有农民因宅基地问题无处可居，没有因宅基地问题出现大范围的社会不稳定（大规模上访），宅基地并没有成为社会关注的重大热点问题，在农民中并未形成改变宅基地现状的强烈要求。就宅基地制度改革而言，并不像家庭联产承包那样，是亿万农民的迫切要求。如果说有问题，就是宅基地产权归属不清晰，权能不完整，没有市场调节机制，只有占用的冲动，没有退出的激励，政策一直限制宅基地市场交易，既限制交易主体，也限制交易的地域范围，农民全家迁入城镇不再使用宅基地的，也没有退出、鼓励复垦的机制和配套政策。这种状况与赋予农民更多财产权利的改革目标相差甚远，与建立高水平市场经济体系的目标格格不入，也不利于形成城乡融合发展的体制机制。

对宅基地现状认知方面：一种认为农村普遍存在一户多宅问题。笔者认为，一户多宅的概念不清楚，有夸大之嫌，也不符合实际。在中文里面，一就是一，二就是二，所谓多，至少应多于三个，对宣称农村宅基地一户多宅者，人们会问有多少农户一个家庭超过三处宅基地？所谓普遍，应是绝大多数。不要说全国农村、就是一个省的农村的全部农户家庭中，又有多大比例的家庭是一户多宅，又是什么样的家庭一户拥有多处宅基地？对此，应当作全面的统计调查，分析形成原因，才能得出符合实际的结论，进而提出可操作性的政策建议。不做实地统计调查，凭感觉就轻率的作出定性结论，容易误导公众舆论、误导决策，是万万不能提倡的。

二是认为农户宅基地面积超标。在广大农村，不同农户占有使用宅基地面积不同，有的面积大些，有的面积小些，这是客观事实。如前所述，农户的宅基地是祖上传下来的，面积大小是历史形成的。新中国成立以来，很长一段时期内，政府并没有明确规定每个农户的宅基地面积为多少。法律不追溯既往，

政策更不应该追溯既往。拿现在的标准，衡量过去历史上形成的既有事实，这是不应该的，也是不科学的，农民群众在心理上也难以接受。

科学的态度是，对农村宅基地的占有、使用现状，农民没意见的就予以认可，这也是尊重农民的选择，不挑起新的矛盾，是推进改革的可行选择。不承认现状，会引发一系列新的、难以解决的问题。如一个村不同农户的宅基地占有使用尽管大小多少不等，但长期以来农民对这种现状是彼此认可的，大家相安无事。现在突然由一个具有公权力的机构说，农户间宅基地占有不均，这不是在农村挑起新的矛盾吗？问题是，这家宅基地多些，哪家宅基地少点，这两家之间还隔着几户农民，问题怎么解决？

### 三、确权登记

农村宅基地制度改革，必须首先从法律上明确宅基地的产权关系，并按照建立统一的不动产登记制度的要求，对农户的宅基地通过登记予以确权赋能，这是提出和拟定改革方案的前提和基础，不从法律上解决宅基地的产权归属问题，其他改革就缺少制度基础。2015年中办发（49）号文件，深化农村改革综合性实施方案要求：深化农村土地制度改革的基本方向是：落实集体所有权，就是落实“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”的法律规定，明确界定农民的集体成员权，明晰集体土地产权归属，实现集体产权主体清晰。民法典第208、209条规定：不动产物权的设立、变更、转让和消灭，应当依照法律规定登记；经依法登记，发生法律效力，未经登记不发生效力。就是说，农民集体所有的宅基地，也需要产权登记，只有登记了才具有法律效力。问题是，宅基地确权确给谁？毫无疑问，应确给宅基地的所有权主体。宅基地的所有权主体是本集体经济组织的成员集体，不是归独立于成员的集体经济组织所有，这有明确的法律规定。成员集体所有的资产，如何确权到成员？2016年中央稳步推进农村集体产权制度改革的文件明确要求，建立归属清晰的农村集体产权制度，对集体统一经营的资产，通过折股量化到本集体经济组织成员、确权到户，赋予农民对集体资产股份更多权能。根据中央的这一要求，已经在农民手里的宅基地，其所有权应落实到成员（以家庭为单位），更应该确权到农户，做实农户对宅基地的财产权利。宅基地不动产确权登记，主人显然应当是农户。如果把宅基地的所有权确权给集体经济组织明显不符合法律规定，如果仅把宅基地的所有权确权到集体经济组织成员集体，而不是确权到每个具体的成员，宅基地的所有权、集体成员对宅基地的所有权就没有落到实处，就无法建立归属清晰的产权制度，权利也就难以保护。更深层次的问题是，现有成员过世后，宅基地就会变成无主的资产，在产权关系方面，会引起新的混乱。

还要注意完善不准确的提法，如加快完成房地一体的宅基地使用权确权登记颁证。这一提法实质上既回避了农户对宅基地的所有权，也回避了农民自建房屋的产权确认问题。从理论和实践看，仅给农户颁发宅基地使用权证是不够的，应为农民颁发房地一体的不动产产权证书，才能在农村建立归属清晰、权能完整的不动产产权制度。

#### 四、锁死总量

在对农村现有宅基地确权登记颁证后，在法律和政策上明确规定：各地宅基地数量就这么多，无论人口如何变化，农村宅基地数量不再增加，体现政府对土地用途的管理权。一方面，我国人口基数大，还要继续增加，随着经济发展、收入增长，消费升级，对各种农产品的需求会持续增加，保证十四亿多人口对基本农产品的消费需求，我们国家必须保有基本的农用地数量，决不可以无限制的增加宅基地数量。另一方面，随着大量农村人口向城市迁徙，农村将出现相当数量的闲置宅基地，目前和今后，利用市场调节机制，通过流转宅基地使用权，现有宅基地完全可以满足农村常住人口对建房用地的需求。有两点值得注意：

一是不宜授权乡镇政府宅基地审批权。首先这不符合法理，既然宅基地归集体经济组织成员集体所有，是否允许某人使用宅基地，理应由本集体经济组织的成员民主决定，政府不能越俎代庖。此事不宜简单化。一般而言，土地的用途管制、宅基地的总量控制政府要管；具体到宅基地在不同农户的配置，则应有其所有权主体做主。其次，按照政策，今后在农村也不允许农用地转为建设用地，而现有宅基地则由不同农户分别占有和使用，如果乡镇政府给某个农户审批了宅基地，这些宅基地将来自何处？其三，有审批，就会有寻租行为，产生新的不公平和问题。

二是不宜为某些人群在农村获得宅基地开政策口子。在改革试点过程中，有的地方提出，乡贤回农村支持乡村振兴，可以向集体经济组织申请宅基地。这很值得磋商。首先，乡贤的确切含义不明确，标准不清楚，总不能从城市回农村的城镇人口都是乡贤吧？按照现行政策和法律，现阶段，有权获得宅基地的只能是本集体经济组织成员，其他人员不能无偿获得宅基地。其次，由谁来确定某人是不是乡贤？是由农民群众来决定还是由政府来认定？其三，乡贤为什么可以在农村申请宅基地？可以推演一下，假如一个乡贤回到农村，能否帮助乡村振兴是将来的事情，但他申请宅基地则是要及时兑现的，这两件事出现不一致怎么办？关键是，宅基地是本集体成员集体所有的，给不给一个人宅基地，还是要尊重农民的所有权，即使城镇人口到农村支持乡村振兴，所需住宅用地可以通过市场机制流转宅基地使用权来解决，而不是采用人为配置的办法。

#### 五、盘活存量

宅基地制度改革，在确权的基础上，关键是运用市场机制，激活这一沉睡的资产。在承认现实、锁死总量、确保宅基地总量不增加的前提下，通过市场机制盘活现有宅基地存量，有在农村建房需求的，可通过有偿转让宅基地使用权获得建房用地，也无需审批。这样，既可以有效激活宅基地使用权，满足不同农户家庭人口变化对宅基地的需求，又实现对宅基地的集约节约使用。随着农村人口城市化的进程加快，农村原有人口向城镇转移了，宅基地在农村内部转让需求减少了，客观上要求扩大宅基地使用权流转的范围，由农村扩展到城镇；客观上要求增加参与宅基地使用权流转的主体，由农民扩展到本地城

镇居民。这样才能建立宅基地市场化退出、配置机制，真正盘活宅基地，激发乡村振兴的内在活力。道理在于，对国家而言，农民把宅基地使用权转让给别人使用比闲着好；对农民而言，将宅基地使用权高价转让比低价转让好。最根本的原因在于，宅基地所有者有权利处理自己的财产，农民也不会无偿让出自家祖传的宅基地。在计划经济时期，我们对农民实行的是强买政策，政府通过下达统派购任务，低价收购农民农产品，没有收到好的经济社会结果，教训深刻。理论研究和实践表明，任何通过限制农民权力来维护农民利益的思维，在起点上、逻辑上都是不成立的。在中央明确提出建立高水平市场经济体系的当下，维护农民利益的有效做法是赋予农民更多财产权利，尤其是财产处置权。再通过法律行政手段限制农民处理财产，对集约节约利用宅基地、增加农民财产性收入，也不会有好的结果。不能因为一些城里人的所谓担心，从制度上剥夺亿万农民处理自己财产的权利。要警惕打着维护农民利益的旗号，剥夺农民的财产权利，把农民排斥在市场体系之外，把农民最值钱的资产排斥在市场交易之外的情形。这样，宅基地就是沉睡的资产，也堵死了农民增收的重要渠道。这对实施乡村振兴战略、实现农民生活富裕，只有坏处，看不出有什么好处。可以预期，诚如当年家庭联产承包极大地解放了农村生产力一样，推动土地要素在城乡之间双向流动和平等交换，将再次极大地释放农村经济社会发展的巨大潜力。

在宅基地制度改革方向上有些似是而非的说法，需要加以澄清：如一户一宅、公平获得、有偿使用等。

对一户一宅的提法，应先说清楚其基本含义是什么？如果基本含义不清楚，就只能是一个听着似乎有道理的口号，难以作为政策实施。在实践中，要清楚定义何谓一户？是按人口多少划分吗？如按人口多少划分，人口多的与人口少的如何处理？如有一户只有两口人，应该有一处宅基地，另一户有四口人，是否要给两处宅基地，如果不给，这户人家会说，哪家两口人一处宅基地，凭什么我家四口人也一处宅基地？一户还是按几代人划分？是一代人算一户，两代人算一户，还是三代人算一户？还有农村家庭内部分户问题，按照一户一宅的说法，儿子结婚后与父母分开过日子，一个新的家庭就成立了，如果提出申请，是否要给宅基地？假如分户就给一处宅基地，一个家庭有两个儿子，就可以得到两处宅基地，这对只有一个儿子的家庭显然不公平。

公平获得的提法需要明确主体是谁？在什么时间公平获得。现在的提法，没有明确获得宅基地的主体是谁？要知道，农村的宅基地不是唐僧肉，不是随便什么人都可以从农村集体经济组织获得宅基地的。党的十八届三中全会决定明确：农村集体经济组织成员有权获得农村宅基地使用权。这样规定，可以有效避免一个村的农民到另外一个村索要宅基地。按照党中央国务院关于推进农村集体产权制度的决策部署，今年，全国性的确认集体经济组织成员身份工作将全面完成，将来新增的在农村居住人口，不再自然是集体经济组织成员，不能无条件获得宅基地。不确认集体经济组织成员身份，笼统讲农民公平获得宅基地是缺少根本前提的。而且，集体经济组织成员有权获得宅基地，也只能是一次性的。在农民普遍拥有宅基地的情况下，提出公平获得宅基地是没有实际意义的。将来成员家庭新增人口在农村居住的，

主要通过继承、市场化机制来解决住房用地问题，不能从集体经济组织无偿获得。

有偿使用宅基地也存在同样的问题，到底谁应该有偿使用？农户以家庭为单位都有宅基地，农民是宅基地的所有权主体。农民在一个地方居住了几十年都不用缴宅基地使用费，现在改革宅基地制度，农民使用本就属于自己的宅基地要有偿，要缴费，这不合逻辑，农民难以接受。农民说，改革开放以来，提高农产收购价格、取消统派购任务、废除农业税、给农民补贴、建合作医疗制度都是党和政府给农民好处，现在丈量农民的宅基地，拆农民的房子，使用宅基地收费，这是在侵犯农民权利。

## 六、鼓励复垦

对进城落户农民，宅基地长期闲置的，在产权归属不变的前提下，通过以奖代补、市场化的方式，鼓励予以复垦。复垦增加的耕地指标，可以同等数量增加当地建设用地指标；增加的指标可以在指定市场上交易，获得指标者才可以在土地市场上参与建设用地的投标。重庆市的地票交易制度设计值得借鉴（基本思路和做法是：先复垦、后占用，农村复垦多少，城市占用多少；农村复垦的耕地达标后形成地票指标入市交易，用地企业先竞价购买地票指标，并据此在城市向政府申请供地，确保耕地补充、占用平衡。每亩宅基地复垦为耕地的费用为3.7万元，每亩地票指标成交价高时达到30万元，扣除耕地复垦费用后，地票指标收入的85%归退出宅基地的农户，15%归集体经济组织，用于农村公共设施建设）。这既可以切实保护和增加耕地数量，提高耕地质量，又能有效满足城市非农建设用地需要，真正实现农村耕地补充、城市土地占用平衡，对提高农村治理水平、促进农村人口向城镇转移、实现农村社会稳定具有积极的现实意义。

## 七、实行民主决策

宅基地问题本身是农民的事，涉及每个家庭的切身利益，如何改革应尊重农民群众的选择，最终要把改革的选择权交给农民，这是改革取得成功的群众基础。在实践中，地方党委政府可以提出宅基地制度改革的指导性意见，由农民群众通过民主决策，确定改革的实施方案。但对具体的改革方案，不同的人会有不同的考虑和选择，在实行民主决策时，群众不可能百分之百同意，这时该如何解决？应先制定民主决策的规则。如果不制定抽象的、具有普遍约束力、对所有人员一律平等的、明确一致同意的投票规则，一旦投票与具体目标、具体事项联系起来，很自然有群众会从自身角度考虑投反对票，出现多数人同意、而少数人不同意的情况。为此，应先制定对所有群众一视同仁、普遍适用的、抽象的、具有普遍约束力的民主决策规则。就是要经群众民主投票决定，将来涉及民主投票时同意比率达到多少即是一致通过。比如，如果群众投票决定，在民主投票时，同意率达到95%为全体一致同意。在以后，针对每个具体事项投票表决时，只要同意率达到95%即为全体一致同意，就不存在少数人不同的问题。

（作者：农业农村部原巡视员。来源：爱思想网）

# 从发展农业提升到乡村振兴的战略决策

——党的十一届三中全会和十八届三中全会

朱丕荣

**提 要：**70 多年来党的指导思想：从农业是国民经济的基础，提升到三农（农业、农村、农民）是关系国计民生的根本性问题，是社会主义现代化的难点，是党的各项工作的重中之重。从抓农业转向全面抓乡村振兴。党的 11 届三中全会和 18 届三中全会开创农业农村新局面的关键决策。现在，脱贫攻坚取得历史性伟大胜利，党中央规划，力争用三个五年计划的艰苦努力，到 2035 年实现农业农村现代化宏伟目标。

我国是农业大国。农业是提供人们食物和生活资料的基础产业。农民是我国人口的绝大多数，是丰富的劳力资源。农村是广阔的天地，庞大的社会基础。做好农业、农民、农村工作至关重要，关系到经济发展社会安定的大局，是安天下、稳民心的大事。

我国三农的基础薄弱。由于受帝国主义侵略、封建制度地主剥削，以及国民党反动统治的影响，长期处于贫困衰落的状况。中国共产党于 1949 年 3 月在河北省平山县西柏坡召开的党的七届二中全会就提出：“全国解放、新中国成立后，要迅速恢复与发展农业生产，是一切工作的中心。”全国广大农民在中国共产党和中央人民政府领导下，经过三年多的努力，于 1952 年在全国农村基本完成土地改革，农业生产恢复到历史（1936 年）最高水平，为国民经济全面恢复与发展奠定了基础，开始有计划地发展经济，建设社会主义现代化，1957 年顺利完成第一个五年计划。

此后一段时间，由于党的领导对经济发展规律认识不足，急于求成，急躁冒进，轻率的发动“大跃进”和人民公社化运动，严重的挫伤了农民生产积极性，破坏了农业生产力，农业连年减产，接着又开展文化大革命和农业学大寨运动，阶级斗争扩大化，生产关系追求“一大二公”，搞穷过渡，分配上平均主义，还受“四人帮”的干扰，使农业生产连续处于下降和停滞的局面。1978 年时，全国有近 1/4 的生产队年人均分配收入不到 40 元，农村有 2.5 亿人口饥饿，吃不饱饭。农产品市场供应紧张，城乡人民生活困难，国民经济处于崩溃边缘。

## 一、党的十一届三中全会 1978 年 12 月召开

党中央决心拨乱反正，提出了“将全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来”。实行改革开放的历史性决策，要集中力量把农业搞上去。全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。这是总结吸取过去 20 年的曲折道路中的重要经验教训。决定中强调指出：农业是国民经济的基础，各行各业要支援农业。农业的迅速发展是保证实施四个现代化的根本条件。只有加快发展农业生产。实现农业现代化，才能使占全国人口 80% 的农民富裕起来，也才能促进国民经济蓬勃发展。还提出了一些政策举措。一定要长期保持安定团结的政治局面。要正确的认识和处理农村以及全国范围的阶级斗争，防止“左”的或右的干扰，要持续地、稳定地执行党在农村现阶段的各项政策，稳定和完善农业生产责任制。要抓好农业技术改造，发展农业生产力；执行农、林、牧、副、渔同时并举和以粮为纲、全面发展、因地制宜、适当集中的方针；要发展乡镇企业。从实际出发，按自然规律和经济规律办事；要充分发挥社会主义制度优越性和 8 亿农民的积极性；要加强对农民的社会主义教育的同时，关心他们的物质利益，保障他们的民生权利等。这些决策措施，有效地推进农业和农村经济进入全面改革发展的新阶段。

此后，改变人民公社制，推广家庭承包经营制度，稳定土地承包权，放活经营权。发展农业合作组织，实行产业化经营，产加销一条龙。推行社会主义市场经济，改变农产品征购、派购制度。1985 年，取消粮、布、油等定量供应票证。增加农业投入，2006 年取消了历史上传统向农民征收农业税的制度。农业科技进步贡献率由 1978 年的 27%，提升到 2000 年的 45%，2011 年的 53.5%。全国粮食总产量由 1978 年的 6095 亿斤增加到 2007 年的 10032 亿斤。乡镇企业壮大，其增加值，由 1978 年 200 亿元增加到 2007 年 6.8 万亿元。就业农村劳动力 2 亿多人（农民工），城镇化率 1977 年 17.6%，2010 年 49.95%。

## 二、党的十八届三中全会 2013 年 12 月召开

党中央领导已完成新老交替，习近平同志当选总书记。此时，中国已是全球第二大经济体，但仍面临着系列深层次矛盾，需要深化改革。2013 年 12 月，习近平到深圳考察，要奋力推进改革开放和现代化建设，以实现新的进展和突破。接着召开了党的 18 届三中全会。他亲自起草《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，并在会上通过。会议提出了全面深化改革的总目标，要完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，要围绕国家发展和安全两个大局，实施新时代的改革开放，构建具有中国特色的社会主义顶层设计。

多年来，他不断深入实地调查研究，筹划全局，推进改革实践。2017年底，习近平同志在中央农村工作会议和2018年中央发出的一号文件，都提出了乡村振兴的战略决策。党中央把三农工作摆到全党工作的重中之重，坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略。强化以工补农，以城带乡，推动工农互促，城乡互补，协调发展，共同繁荣，加快实现农业农村现代化。每年发布有关三农的一号文件进行部署，推进乡村产业、人才、文化、生态振兴；围绕产业兴旺，生态宜居，乡风文明，治理有效，生活富裕，缩小城乡差距。全方位改善提高乡村发展条件和发展能力，实现农业高质高效，乡村宜居宜业，农民富裕富足。

突出的是2013年党中央提出精准扶贫理念，创新扶贫工作机制，全面部署开展声势浩大的脱贫攻坚战。八年来，取得了重大历史性成就。2021年，按现行标准下，全国9879万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。按世界银行国际贫困标准，我国减贫人口占同期全球减贫人口70%以上。我国提前10年实现“联合国2030年可持续发展议程”的减贫目标，为全球减贫事业作出重大贡献，获得国际社会普遍赞扬和好评。

为了巩固拓展脱贫攻坚成果，同乡村振兴有效衔接，现在，党中央又决定脱贫地区设立五年过渡，做好领导体制、工作体系、发展规划、改革举措等部署，要求到2025年脱贫地区农民收入增速要高于全国农民平均水平。到2035年，脱贫地区经济实力显著增强，农村低收入人口生活水平显著提高，城乡差距进一步缩小，在促进全体人民共同富裕上取得更为明显的实质性进展。

最近，党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济与社会发展第14个五年计划和2035年远景目标的建议》，要求2035年达到中等发达国家水平（人均国民经济产值1.5万美元左右）。现在正在推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，掀开全面建设社会主义现代化国家新篇章，为奔向两个100年宏伟目标，乘胜前进。

**（作者：原农业部国际合作司司长，2021年4月）**

# “农业外交部长”何康：农村改革的另一个推手

宋春丹

相比在国际上的知名度，原农业部部长何康的名字在国内远不像万里、杜润生等中国农村改革的主要推手那般家喻户晓。

原农业部政策法规司司长郭书田告诉《中国新闻周刊》，上世纪80年代农村改革的最大特点是自下而上，杜润生就是抓农业生产关系调整的主导者。但改革措施再好，也得有人落在实处，生产力问题就是何康领导的农业部在抓。正是在他任上，中国第一次实现了粮食总量供大于求，他因此被授予国际农业领域的最高荣誉“世界粮食奖”。

何康曾在题为《伴随我国农业发展70年》的一篇自序中写道：“我衷心拥护对外开放的国策，中国人吃自我封闭的亏太大了。他山之石可以攻玉，面对一个开放的世界，在科学面前，我们应该虚怀若谷，从善如流。”

或许也正因为此，80年代他所领导的农业部被戏称为“农业外交部”，他则有“农业外交部长”之美称。

## 农业大使

1978年1月，何康从广东农垦总局副局长任上调农林部任副部长，分管科教和外事工作。

这年7月，他作为副团长兼秘书长参加了一个26人组成的中国农业代表团，出访美国。当时中美尚未正式建交，美国朝野对这个中国官方代表团非常重视。他们在美40天，走访了14个州。

通过这次考察，何康对美国农业的高生产率和当代农业的现代化格局有了具体了解，也认识到中国农业的差距。回国后，他受代表团委托作主要发言，向华国锋、叶剑英、邓小平等领导人作了汇报，结合国内实际提出了增加农业投资、发展社队企业、引进先进技术、健全科教机构等八个方面的建议，系统提出了农业现代化的观点。

1979年2月，国务院成立国家农业委员会，协调领导农业部、林业部、农垦部、农机部、水利部、国家气象局和国家水产总局等所有农口部门。主任先后由国务院副总理王任重和万里兼任，副主任有五位，其中排名第三的杜润生（分管政策研究）和“位列末席”的何康（分管生产、科教和外事）最受万里倚重。

1979年，朱丕荣调任农业部外事司，先后任副司长、司长。外事司是农业部的大司，有80名在编人员，包括部分驻外大使馆农业秘书、驻联合国粮农组织中文组职员及少数官员，还有一支翻译队伍。

刚到不久，朱丕荣就随何康出访美国。这次出访很有成效，与美国农业部建立了双边农业科技合作

工作组机制，还与世界银行洽谈了中国农业科教贷款项目协议，包括引进先进仪器设备，培训中高级科技人员等。

改革开放后，农业对外交往频繁。80年代，仅美国就有200多个农业方面的代表团访问中国，中美双方交流合作的项目多达163个，农业部向国外派出了600多名访问学者。世界银行给予中国的农业贷款共计70多亿美元。根据不完全统计，仅1979至2006年中国就接受世界粮食计划署、欧盟、日本、德国粮食援助（实物折算）近14亿美元，还有一些双边及多边技术援助，折合资金达15亿多美元。

1982年5月，国家农委撤销，成立农牧渔业部。何康担任副部长，在部长林乎加领导下继续分管科教和外事。

全国农业区划办工作人员范小建就在这时成了何康的第四任秘书。范小建的父亲范长江与何康的父亲何遂是故交，何康少年时代读了范长江的《塞上行》和《中国的西北角》后思想受到很大震撼。

范小建对《中国新闻周刊》回忆，农牧渔业部是个有很多老干部的新摊子，副部级领导就有十几个，部党组成员多达16人，有时开会，没等每人都发言一次就到吃饭时间了。

1982年9月，干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”被写入了中共十二大通过的新党章。最符合“四化”标准的何康在十二大上当选中央委员，并于1983年春被任命为农牧渔业部部长。新的领导班子除何康以外，只有副部长朱荣和肖鹏以及几位党组成员、分党组书记，人数大大减少。

范小建回忆，何康的办公室约40多平方米，何康的办公桌在里面，他的办公桌在门口，中间没有隔墙，他讲话声音又大，经常对何康造成影响。不过，何康难得上班时间在办公室里坐一坐，一天到晚总不停地忙于会议和外事活动。每天下班时，范小建都要往何康家里送一大叠待批阅的文件，何康第二天一早批阅完送回，几乎天天如此。何康对身边人员严格要求，范小建从没有陪同他出国过一次。

何康讲话从来不用秘书准备稿子，自己拟一个简单的提纲，一讲就是几个小时，思路清晰。他的英语很好，一般不需要翻译，尤其是对专业类词汇和植物的拉丁语名称比翻译还纯熟。范小建英语不好，来往的英文信件大都由何康直接处理。

与何康商量后，1983年范小建对何康的工作时间分配进行了为期一年的统计。统计显示，何康的工作时间中外出调研和外事活动所占比重最大。这份统计结果无意间被在部里蹲点的领导机关工作人员看到，送至中央领导人处，整党简报上对何康作了批评，领导人还在国务院常务会议上不点名批评了他的“事务主义”。

范小建说，其实在当时情况下，这个统计结果正好说明了何康在抓农业对外开放方面所付出的努力。“现在回想起来，在中央各部委的对外开放工作中，农业部总是走在前面的。”

此事之后，何康对范小建没有任何责备，依然信任有加。范小建觉得，如果换一个领导，由于身边工作人员的不慎给自己带来这样大的麻烦，可能后果难料。

1983年，陈耀春从北京市畜牧局调到农牧渔业部，担任畜牧兽医局副局长，后任畜牧兽医司司长。到任后不久，部里就交给他一个任务：解决大中城市副食品供应紧缺问题。

陈耀春告诉《中国新闻周刊》，那时刚刚吃饱饭的国人开始关心“吃好”的问题，过去农业部门的主要任务是解决粮和棉的问题，没有管理副食品生产的对应机构，因此把这个任务交给了畜牧兽医司。

陈耀春觉得何康是专家型革命干部，为人实在，很有学术底蕴，也很有风度。

物种交流是对外农业交流的一项重要内容。产于苏南的梅山猪肚子垂到地上，模样不好看，但美国人发现这种猪比一般猪多一至二对奶头，且母性很好，从不压死自己的子女，愿意用纯种的巴克夏、约克夏猪来交换。何康认为，“若要换得宝，舍得珍珠和玛瑙”，同意交换。此后，很多国家都争相引进中国的梅山猪。

1984年5月，范小建调动工作，离开秘书岗位，张忠山开始担任何康的第五任秘书。

在张忠山眼里，何康总是腰背笔直，衣着考究，是农业部少有的穿西装打领带的干部。出差乘卧铺，他从不像其他人一样和衣而卧，而是换上睡衣睡裤。他喜欢拍照，走到哪里都带着自己的进口高档相机，随走随拍。

张忠山告诉《中国新闻周刊》，何康对自己的定位是专业型干部，他曾说做副部长抓科教是自己的本行，他从没想过会当部长。担任部长后，一位中央高层领导有意调他到地方担任主要领导，被他婉拒。

由于外语流利又有外交风度，擅长应对不同场合，何康经常被外交部“征用”。早在1956年中国派出以农垦部副部长姜齐贤为团长的农业考察团赴印度访问时，他就是副团长。80年代，国外领导人来访时，他曾担任中方陪同团团长。“两伊战争”期间外交部官员访问伊朗太过敏感，何康曾于1984年10月代为出访。

1987年十三大前夕，美国全国广播公司（NBC）经过一年的申请与准备，派遣了150人的报道团队来到中国，展开题为“变化中的中国”的特别报道。9月30日下午，何康全英文接受了NBC知名主持人汤姆·布鲁考访谈，通过卫星天线向全球直播。

### “代表八亿农民领奖”

1984年9月，郭书田调到农牧渔业部任政策法规司司长，自此在何康直接领导下工作。

早在1964年，郭书田随时任农垦部副部长陈漫远外出调研时，就在海南华南热带作物学院和研究院第一次见到了院长何康。何康向陈漫远汇报两院和橡胶生产情况时，腋下夹着两本有关热带作物的英文杂志，郭书田觉得他不像个领导，倒很像一位专家。

到农牧渔业部工作后郭书田发现，向何康汇报工作必须讲出来龙去脉，司局长们对他都很服。

1982年4月，国家农委撤销后，中央书记处下设农村政策研究室（1988年1月改为中央农村政策研究室，以下简称中央农研室），杜润生任主任。中央农研室和农牧渔业部作为主管农业的两个中央部门，有时会对一些重要问题出现不同的判断和认识，甚至外界一度有声音认为，农牧渔业部政策法规司没有设立的必要。

何康和郭书田都不赞成这种说法。郭书田告诉《中国新闻周刊》，中央农研室班子强劲，既有以杜润生为首的老革命，又有一批思想活跃的年轻骨干，农牧渔业部政策法规司望尘莫及，但农牧渔业部不能只管生产不管政策，也需要自己的研究部门。一直以来，中央农研室与农牧渔业部政策法规司的关系都很协调。

那时何康每周至少要去见杜润生两次，重大的农业决策杜润生都会找何康商量，很尊重他的意见。杜润生每年召集会议研究中央一号文件，也经常请郭书田参会。

中央农研室与农牧渔业部一次较大的意见分歧，发生在1985年粮食大减产之后。

改革开放后，随着“家庭联产承包责任制”在全国推行，国家大幅提高粮食收购价，粮食产量飞速上升。1984年，中国粮食总产量由1978年的3.045亿吨上升为4.073亿吨，人均390公斤，粮食总量首次供大于求，甚至出现了“卖粮难”。在这种背景下，1985年实行了“倒三七”的价格政策，即三成按统购价，七成按超购价，同时取消生产资料补贴。结果，这一年粮食播种面积减少6000万亩，亩产减少8.5公斤，总产量减少282亿公斤，下降了6.9%。1986年起采取了微调政策，滑坡现象得到抑制，但粮食总产量依然连续三年徘徊在4亿吨以下。

对于粮食减产原因，中央和社会各界的判断出现了不一致。

中央农研室支持的权威说法是：第一自然灾害不可避免，第二调整产业结构是必要的，第三部分地方领导忽视了粮食生产。

为此，郭书田专门赴安徽等地调查。一些农民反映，减产的主要原因是大幅度降低粮食收购价格的政策所致，说中央是“口号农业”，地方是“口头农业”，农民是“口粮农业”。郭书田回京汇报后，何康等农业部领导很重视，并向中央农研室和国务院领导反映了调查情况。

1989年国庆节，时任中共中央总书记江泽民要发表讲话。国务院研究室主任袁木起草讲话稿时打电话给何康，提出“家庭联产承包责任制”存在争议，是否可以回避定语“家庭”，含蓄处理为“联产承包责任制”。何康表态向来很讲分寸，因此回答说：最好写上。

讲话正式发表时用的是“各种形式的联产承包责任制”，还是没提“家庭”二字，引起一些农民的不安。国务院研究室农村组的余国跃和农业部政法司的高宽众去安徽省凤阳县调查时，小岗村农民问道：中央的农村政策是否变了？情况层层反映上去后，安徽省委办公厅转达了国家领导人的答复：家庭联产承包责任制不会改变。

郭书田说，农业部上下都知道何康明确支持“家庭联产承包责任制”，也有一些人觉得他在讲话稿问题上的表态过于含蓄，但实际上他是坚定支持改革的。在这场争论的紧要关头，一些人认为粮食徘徊是方向道路问题，提出要批判包干到户，对此他明确持反对意见。

1989年11月的党的十三届五中全会对这场争论作出了结论，认为粮食几年的徘徊是由于对1984年的粮食丰收形势估计过于乐观，以致于采取了不适当政策造成的，号召全党动员起来，集中力量办好农业。

不久后，一些领导人提出“费改税”，将农业税率由3%提高到10%，即“什一税”，并由财政部提出了具体方案。对此，农业部党组扩大会一致认为农民负担已经很重，此举不符合五中全会精神，何康根据会上决定签署了给国务院的报告，并在国务院相关会议上力争。最后，新方案没有出台。

郭书田说，由于体制原因，农业部部长很难当，因为农业部“两头在外”，生产前后都是其他部门的职权范围，土地问题归国土资源部管，粮食进口归商务部管，税收由财政部管，农业部一直比较弱势，有时连话语权都没有，更不要说决策权。矛盾很多很复杂，开会时经常发生激烈争论，很多协调事务都是何康耐心去做的。

1993年，世界粮食基金会向何康颁发了第七届“世界粮食奖”。何康在领奖时说：“我是代表八亿农民领奖的。”他把20万美元奖金全部捐献给了中华农业科技基金会。

## “民贵”与“农本”

何康曾对张忠山说，自己的一生很幸运，也很顺利。

他生于家庭氛围和谐民主的“情报世家”，父亲何遂是辛亥革命元老、国民党高官。他和两个哥哥、妹妹都早早加入中国共产党，利用何遂的身份和地位从事情报工作。

何康 16 岁入党，叶剑英和董必武先后成为他的直接领导人。1941 年初，组织上同意他随家迁往广西。行前，董必武和他促膝谈心，要他在这个“长期隐蔽”的时期多学一点有用的知识。董必武问他打算选修什么专业，他说政治经济学，董说政治经济学无非是亚当·斯密那一套，将来恐怕用不上，不如学一门与民生有关的，比如农学。董必武的建议和他内心思想发生共鸣，1941 年，他进入广西大学农学院学习，从此与农业结下不解之缘。

50 年代初，朝鲜战争爆发后西方国家对我国实行封锁禁运，作为军需物资的天然橡胶严重缺乏，而当时所有社会主义国家都不能生产天然橡胶。国务院决定在海南和云南建立橡胶基地，任命何康为新成立的林业部特种林业司司长。由此，何康南下创业，攻关橡胶种植。

1957 年，何康调到农垦部，担任华南热带作物研究所所长，很受时任农垦部长王震器重。根据王震指示，何康率领全所人员从广州迁往海南，创立了“热作两院”（华南热带作物科学研究院和华南热带作物学院），直到 1977 年才离开海南生产第一线。

何康 1978 年调回北京，时任国务院副总理王震仍经常将有关材料批转何康。王震担任国家副主席后，仍常到垦区视察，经常点名要何康陪同。

两人有时也发生意见分歧。在进口奶牛问题上，何康坚持严格检疫，王震认为这样过于死板，何康并不当面顶撞，而是辗转腾挪，在广东设立隔离检疫站，既按科学规范完成检疫，又执行了王震引进良种的指示。

除了王震，何康对老领导胡耀邦、万里、田纪云、林乎加等都很有感情。2015 年万里去世时，93 岁的何康在灵堂上放声大哭。

张忠山说，作为农业部改革开放后最具代表性的两位部长，何康与林乎加的风格截然不同，林乎加主要抓战略和全局，何康的风格则是具体细致。林乎加离休后依然担任农牧渔业部顾问，何康遇到重要问题都会去请教他。

80 年代浙江温州经济发展很快，个体与私营经济占主导地位，有人认为是资本主义典型。1985 年 6 月 5 日，何康主持部务会议，讨论乡镇企业发展等问题。曾任浙江省委书记的林乎加在会上提出温州有三点值得关注和总结推广：专业市场、专业协会、推销员队伍。会后，何康让郭书田去调查此事。郭书田调查后认为，林乎加所讲三点都是事实，是新事物。

何康不抽烟，不喝酒，不打牌，很少参加养蜂夹道俱乐部的定期部长娱乐活动。他喜欢古文、诗词，常看英文报刊，爱好跳舞、摄影，爱听交响乐，曾让张忠山给他买指挥家赫伯特·冯·卡拉扬的黑胶唱片。

何康待人平等，对人从不苟责，下属完成分内工作，他也总会表示感谢。张忠山至今保存着一张何康写给他的便条：“忠山，我没时间静下来改，请您先看看内容和文字应做哪些修改，我会后即阅发。何康 4.24。”

“文革”时期，何康在批斗会上被海南热带作物学院的一个学生打伤了眼睛。80年代中期清理“三种人”，海南专门派纪检主任带人到农林渔业部找何康了解情况。何康坚持说，那次批斗会在晚上，场面很乱，看不清楚是谁动手的。

后来何康告诉张忠山，其实他很清楚打人者是谁，但当时大环境特殊，不能全怪他，一旦指认，此人的一生就毁了。

按规定，正部级65岁退休。1989年2月何康年满66岁，本已离任，但因暂时无合适人选接任，又多任职一年。

1991年11月，何康和夫人缪希霞来到香港，与台湾“农业复兴委员会”主任李崇道和香港渔农署署长黄成达见面，牵线人是李崇道的弟弟李政道。这是两岸三地农业领导人的历史性会面。

何康与李崇道、黄成达都是广西大学农学院校友，与李崇道还是睡在上下铺的兄弟。他们的老师、台湾著名农学家马保之则是这次会面的见证人。

他们求学时的广西大学农学院宁谧而美丽，马路旁长着笔直的桉树，青砖教学楼掩映其中，是抗战时期的“战时农都”。马保之是留德农学博士，系主任肖辅是留美博士，学院还汇集了张信诚、汪振儒、黄瑞伦、李景均等一批知名学者，学习气氛和学术氛围浓郁，培养了众多农界精英。

1980年何康访问美国时，他的毕业论文指导老师张信诚将保存了35年的毕业论文原稿还给了他，在场的人无不动容。

离休后何康与农业部的老同志经常相聚。农业部是老部，也是大部，离退休干部人数与在职干部是2:1。在林乎加的建议下，以老同志为主成立了农业政策研究会，为老同志提供建言献策、发挥余热的平台。研究会成立后编辑出版内部交流刊物《通讯》，开展有关“三农”问题的调查研究与讨论，每年年终出一本《中国农业问题研究》。研究会持续了10年之久，何康一直积极参与活动。

何康的晚年生活温暖美好。他的第一任夫人缪希霞的父亲缪秋杰与他的父亲何遂是至交好友，两人都是同情共产党、支持革命事业的国民党高官。何康与缪希霞相伴走过了近50年。缪希霞病逝前嘱托家人，何康很重感情，自己去世后他不会再找别人，但有一个人他可能会接受，那就是他们共同的大学同窗郁隽民。

郁隽民是中华民国大法官、烈士郁华的女儿，郁达夫的侄女。1944年湘桂大撤退时，何康曾与郁隽民一起逃难，直到“千里送京娘”一般把她平安护送到在重庆的姐姐郁风和姐夫黄苗子身边。

经过寻找，何康长子何迪等人终于见到了刚从美国回来的郁隽民。1993年秋，何康与郁隽民结婚，相伴晚年，直至郁隽民2019年8月病逝。

2019年6月2日，何康突然晕厥，此后一直住院。他97岁生日时，还能和家人一起切生日蛋糕，98岁生日时，家人们只能捧着蛋糕，对昏睡不醒的他唱生日歌。

2021年7月3日，何康在京病逝，享年99岁。

何康曾说，家庭教育给他植入了“民贵”和“农本”思想。1949年5月上海解放后，他被任命为上海军事管制委员会农林处处长。足以令他欣慰的是，从那时起，他一生都没有离开过农业。

（作者：中国新闻周刊记者。来源：《中国新闻周刊》）

## “十四五”时期的农业农村现代化：形势、问题与对策

彭 超 刘合光

**摘 要：**当前是“十三五”收官和“十四五”谋划的重要时期，恰逢“两个百年目标”交接、精准脱贫与乡村振兴衔接、供给侧结构性改革深化“五期交汇”的重要历史节点。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，体现在农业农村现代化所面临的问题上，则事关消费、技术、业态、成本、要素、制度、供需、基建、生态、民生等多个方面。未来应把握政策改革的方向，在顶层设计上转向城乡融合发展，政策支持更多地向农村发展倾斜，实现财政支农资金集约化和市场化使用，坚持保供给、调结构、转方式并行，统筹国际国内两个市场、两种资源，更加依靠信息化技术促进政策落地，科学制定农业农村现代化“十四五”规划。

五年规划在引导市场预期、设定发展约束等方面发挥着重要作用。解决好“三农”问题是全党工作的重中之重。“三农”相关的五年发展规划在国民经济和社会发展规划体系中具有重要地位。当前是“十三五”收官和“十四五”谋划的重要时期，有必要识局辨势，把握发展新特征和政策改革方向。

与“三农”相关的第十三个五年规划体系是以《全国农业现代化规划（2016—2020年）》为引领的。规划体系中除了种业结构性调整、生猪生产发展、草食畜牧业发展、农业农村信息化、农村一二三产业融合发展、农业科技创新等更为细致的专项规划外，还包括《全国农村经济发展“十三五”规划》。可见，“十三五”时期农业发展和农村发展仍是分开规划的。

农业现代化的本质是通过农业转型升级，实现农业的生产效率和经济效益的提升。所面临的基本问题是农民如何获得公平的市场机会，这就需要农业农村农民的系统性变革。农业现代化和农村现代化本质上是交织在一起的。二者融合规划，可以优化顶层设计，有利于形成一体推动、一体落实的整体部署和工作机制。党的十九大提出“加快推进农业农村现代化”，为农业发展和农村发展规划融合提供了制度基础。新一轮党和国家机构改革的深化，为农业农村现代化规划的融合提供了体制机制保障。2018年，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，已经开始把农业农村发展放在一起谋划。“十四五”时期，有必要立足新时代我国社会主要矛盾发生变化的国情，着眼夯实现代化经济体系基础，建设社会主义现代化强国的基本方略，实现农业农村现代化融合谋划、一体规划。

## 一、当前我国农业农村现代化面临“五期交汇”

“十三五”收官和“十四五”谋划，恰逢“两个百年目标”交接、精准脱贫与乡村振兴衔接、供给侧结构性改革的深化等重要历史节点。总体而言，我国农业农村现代化面临“五期交汇”。

### （一）全面建成小康社会将如期实现

第一个“百年奋斗目标”是到中国共产党成立 100 年的时候，我国全面建成小康社会。农业、农村、农民的发展，是检验全面建成小康社会成色和质量的关键指标。“十三五”所处的历史时期，正是小康社会从基本建成到全面建成、从农村局部小康到乡村全面振兴的历史阶段。“十三五”末，农业现代化要取得明显进展，城乡发展的融合协调性需要明显增强，农民生活水平和质量需要普遍提高。“十四五”农业农村现代化和农民生活要再迈上一个新台阶，筑牢小康社会的根基。

### （二）第二个百年目标建设需要顺期开局

第二个“百年奋斗目标”是到中华人民共和国成立 100 年的时候，我国建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。“十三五”“十四五”两个五年规划，正逢两个“百年奋斗目标”的历史性交接。这就需要在第一个“百年目标”实现的同时，为中华民族的伟大复兴筑牢根基。“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。”建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，基础在“三农”。到 2050 年，要达成乡村全面振兴的目标，真正实现农业强、农村美、农民富。把我国从一个农业大国建设成为农业强国，从乡土文明建设成城乡融合文明，把农民发展成高素质的城乡公民，“十四五”要做好开篇布局。

### （三）精准脱贫任务需要按期完成

“十三五”末，要确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困问题。党的十八大以来，我国平均每年减贫 1300 万人以上，接近 1 亿人口脱贫。2019 年全国农村贫困人口减少 1109 万人，至 2019 年末全国农村贫困人口仅剩 551 万人。2020 年绝对贫困将按期消灭。“十四五”是检验“脱真贫、真脱贫”的重要时期，期间要保证已脱贫人口不返贫，已摘帽贫困县不反复。这就需要继续帮扶已脱贫地区，尤其要加强对不稳定脱贫户、边缘户和边缘村镇的动态识别，夯实精准脱贫成绩。

### （四）乡村振兴战略需要即期有机衔接

在精准脱贫的基础上，要巩固提升精准脱贫成果，加快补齐乡村振兴的基础设施和社会民生短板，实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。一个重要的衔接点在于，加快缓解农村相对贫困问题。我国农民还有相当一部分居民处于相对贫困状态。解决乡村相对贫困问题，不仅收入要达标，而且要在产业、人才、文化、生态、组织方面全面振兴乡村，实现城乡融合发展。尤其是相对落后的农村地区，要把推动产业扶贫帮扶资源、政策举措等有序转到乡村产业振兴。从“十四五”开始，要把农业发展成有魅力的希望产业，把乡村建设成为宜居宜业的乐土，让广大农民群众可持续地增收致富。

### （五）农业供给侧结构性改革需要适期深化

“十三五”期间，农业供给侧结构性改革不断深化。具体表现在：一是产品结构初步调优。2016—2018

年，非优势产区籽粒玉米面积调减 286.7 万公顷，大豆面积增加 160 多万公顷，棉油糖、肉蛋奶、水产品品种结构和品质结构均有所提升，农产品质量安全例行监测总体合格率连续 3 年稳定在 97.5% 以上。二是生产方式初步调好。“一控两减三基本”取得明显成效，2018 年农田有效灌溉系数为 0.554，化肥和农药使用量均实现负增长，秸秆、养殖废弃物和农膜综合利用取得明显进展。三是产业体系初步调顺。2018 年规模以上农产品加工企业 7.9 万家，经营收入 14.9 万亿元，农产品精深加工水平加快提升，共享农业、体验农业、中央厨房等农业新业态蓬勃发展，农业多种功能不断拓展。2018 年休闲农业和乡村旅游接待游客 30 亿人次、营业收入超过 8000 亿元。四是相关改革深入推进。农业补贴制度不断优化，托市政策改革攻坚阶段顺利完成，信贷、保险支农政策力度加大，2018 年银行业涉农贷款余额达到 33 万亿元，农业保险提供风险保障 3.46 万亿元。但是，“十四五”期间，我国农产品需求总量仍然刚性增长、需求结构还会持续升级。这就仍然需要真正由市场引导，顺应从过去的“有没有”到“好不好”的转型升级，实现创新为第一动力、协调为内生特点、绿色为普遍形态、开放为必由之路、共享为根本目的的农业高质量发展。

## 二、我国农业农村现代化面临十大不平衡不充分问题

我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国发展最大的不平衡是城乡发展的不平衡，最大的不充分是农村发展的不充分。社会主要矛盾的转化是消费需求升级、产业结构升级、治理体系升级的必然要求。在“十三五”和“十四五”五期交汇的背景下，我国农业农村发展中的诸多不平衡不充分问题逐步显现。

### （一）高质量的农产品和生态需求与落后的市场意识产生了矛盾

我国粮食产量已经连续五年稳定在 6500 亿公斤以上，重要农产品供给比较丰富，已经基本告别农产品总量短缺的时代。但是，在农业高产出的背后，是农产品消费结构的升级。城乡居民不仅要求“吃得饱”，而且要求“吃得好”“吃得巧”，对乡村的绿水青山还有需求。农业并不是单纯的“种出来”“养出来”，再卖出去，而是要满足个性化、多样化、多功能性的消费需求。改革开放以来，我国农业生产经营主体产权意识逐步觉醒，尤其是对土地承包权、经营权等的意识日益强化。但是，在产权意识觉醒的同时，农业生产经营主体的市场意识仍然落后。从事农业的主体，找到政府部门“不要政策，要资金”，经营过程中“不要建议，要项目”，产出产品后“不找市场，找市长”的情况经常出现。总体而言，农业供给侧还没有转到满足市场需求升级上来。例如，有机农产品发展已经鼓励多年，但是产量仍然较少。即使是在我国有机农产品种植较多的黑龙江省，有机稻谷产量也仅占稻谷总产量的 2.3%，有机玉米仅占 1.4%。主要原因还是在于，农民囿于经验性的行为习惯，种植结构和种植行为调整转型困难。

### （二）新技术、新产业、新业态大量涌现与新动能点状存在交织在一起

新技术、新产业、新业态、新商业模式不断涌现，但是多数仍然只是小部分主体的尝试。例如，电商普遍被认为是一种新业态，地方发展热情较高，大部分县域都鼓励农村电商发展。截至 2018 年，农产品网络零售额已达 2305 亿元，县域农产品、农产品加工品及农业生产资料网络零售额为 4018 亿元。然而，农产品电商发展的速度并不及预期。2015 年，农产品网上零售额占农业总产值比重达到约 1.5%。

根据指数增速，相关部门在农业农村信息化发展规划中提出 2020 年底要增加到 8% 的目标。经历 3 年发展，2018 年这一比重仅为 2.0%。这其中尽管有计算方法调整的因素，但是比例偏低，增速低于预期已经成为事实。其他新技术、新产品、新业态也面临着增速低于预期的情况，仍然依赖投入，很少能找到可持续的盈利模式。在点状存在下，新技术、新产业、新业态不足以形成规模经济和范围经济效应，新动能接续远未完成。

### （三）成本不断抬升与农业基础竞争力乏力并存

现阶段，我国农业基础竞争力乏力。与世界主要农产品出口国相比，中国单位生产成本较高。以玉米为例，2018 年中国每吨玉米的生产成本已经达到 2125.99 元，美国每吨玉米的生产成本仅为 962.31 元，中国玉米生产成本是美国的 2.21 倍。对成本按细项分析，中国的高成本起因首先来自劳动力成本。劳动力的高成本主要来自家庭劳动力折价，也就是自家劳动力的机会成本。中国种植 1 吨玉米家庭劳动力折价为 845.55 元，雇工费用 44.60 元，均远高于美国。上述两项相加，中国玉米种植的劳动力成本超过美国的 19 倍，绝对数值更是高出 843.44 元。其次的成本差距来自土地，中国土地机会成本比美国高出 239.77 元。中国农业成本抬高、基础竞争力乏力的主要原因在于“隐性成本显性化”。以往农业生产者主要依靠自家劳动力和自家土地从事生产，不必给家庭成员支付货币化的工资，也不用给自己的家庭交纳租金。因此，劳动力和土地成本主要是隐性成本，并不用考虑成本。然而，随着土地流转加速、新型农业经营主体增加，越来越多的规模农业经营主体要雇工和租入土地。截至 2018 年，全国家庭承包耕地流转面积超过了 5.3 亿亩，土地适度规模经营占比超过 40%，畜禽养殖规模化率达到 60.5%。在这种情况下，以往被单家独户小农户生产所“隐藏”的劳动力和土地成本开始显露。农业规模经营主体更是要把这些成本计入财务成本。更为重要的是，这种“隐形成本显性化”造成的成本上升，只会越来越明显，降成本难度较大。

### （四）在新型农业经营主体迅速发展的同时各种软硬配套滞后

截至 2018 年底，全国在工商部门注册登记的农民专业合作社数量已达到 217.3 万家，经农业部门认定或工商注册登记的家庭农场有 87.7 万个，县级以上农业产业化龙头企业近 9 万家，高素质农民队伍已经超过 1700 万人。但是，各种软硬件配套还较为滞后。例如，以往小农户生产粮食较少。根据第二次全国农业普查数据，2006 年 76.1% 的农户种植面积在 8 亩以下，根据当年的粮食单产计算，大部分农户家庭粮食产量在 2500 公斤以下。这个粮食产量，村内晒场、房前屋后，甚至柏油马路上，都可以晾晒干燥。但是，经过多年发展，2016 年第三次全国农业普查时，从事粮食生产的合作社、家庭农场等新型经营主体播种面积多在 50 亩以上，而且 500 亩以上的合作社已经比较多见。根据目前的粮食单产，这些新型经营主体粮食产量已经在 5000 公斤甚至 50000 公斤以上。在这种情况下，继续使用传统的晾晒干燥方式就不现实，这就需要建设谷物烘干设备。但是，谷物烘干设备造价高，即使是规模经营主体仍然难以承担；而且每年仅在谷物收获季节使用，利用频率低，成本回收周期长。这就需要对新型农业经营主体的硬件建设给予补贴或信贷支持。在软件建设方面，制度健全完善和分层落实相对滞后。尽管农业税基本已经减免，但仍需要缴纳营业税。“营改增”后，合作社等新型经营主体缴纳的增值税等与一般农业企业相差不大，直接影响了财富积累及扩大再生产。财政补助形成的新型经营主体资产，如何在财务上进行入账等操作，甚至如果新型经营主体资产清理了财政补助形成的资产如何清理，

都需要有相应的制度规定。再如，高素质农民培养效果停留在“发了多少结业证”上，而缺乏培训后的跟踪服务。

#### （五）农村人口老龄化问题日趋严峻与外出劳动力不稳定并存

20世纪90年代以来，人口结构变迁趋势明显，劳动力老龄化速度加快，人口和劳动力更加向城市群、都市圈集中。我国农村青壮年劳动力大规模向城镇转移，农村劳动力短缺情况也越来越严重。农业吸引力下降，青年农民务农积极性明显下降。根据全国第三次农业普查，2016年农业生产经营人员年龄在55岁以上的比例已经达到33.6%。农业青壮年劳动力短缺，老龄农民对现代化科技和业态掌握能力有限，越来越不适应农业农村现代化的要求。即便是农业劳动力进入城镇非农产业，他们中的大多数就业稳定性也较差，只能通过从事简单的、机械的、低水平的劳作，换取在城市稍作停留的机会。如果发生经济下行，一部分农业转移劳动力就可能会离开工作岗位回到农村老家。这一方面会加剧农村老龄化态势，另一方面还可能与新型经营主体争夺已经稀缺的土地等农业生产资源。

#### （六）农产品相对过剩与短缺交替出现

在我国，人均粮食占有量超过400公斤，是一个平衡点。如果供过于求，且不加调控，供需矛盾积累两至三年之后，就可能出现库存高企的局面。这一节点曾经出现在20世纪90年代中后期，当时粮食产大于需、陈化粮出现。上一轮比较大的粮食市场调控政策改革就发生在此阶段。再看本轮粮食市场供需变化的态势：2004年以来，粮食连年增产；2010年人均粮食占有量稳定超过400公斤，超过这一平衡点后，2013年我国粮食出现了高库容的问题。目前人均粮食占有量超过474公斤，稻谷等部分品种仍然有较大的库存压力。与此同时，玉米从短缺到过剩再到相对不足，已经经历一个完整的周期。2005年玉米供不应求，库存消费比仅为20%。此后受临储政策刺激，玉米连续增产。2015年，玉米严重供过于求。市场普遍预期，玉米库存高达2.5亿吨。2016年玉米临储政策取消后，随着一系列“去库存”措施的实施，玉米库存又迅速消化。到2019年，市场再度出现了玉米供求偏紧的预期。

#### （七）水电路气房网建设滞后

据全国第三次农业普查，2016年尚有52.3%的农村居民未能用上经过净化处理的自来水，38.1%的村内主要道路没有路灯，10.5%的村内主要道路为沙石或砖石板，44.2%的农户在使用柴草做生活能源，钢筋混凝土结构住房的比例仅为12.5%，52.2%的农户手机联通不了互联网。尤其是，农村道路尽管实现了“村村通”，但是农村道路多数以3.5米标准建设，难以满足未来农村小客车增长速度，也很难满足城镇居民返乡下乡休闲旅游、养生养老、创业创新的需求。

#### （八）资源环境承载力已达到或接近上限

不少土地资源已不适合粮食生产。目前有3亿亩耕地受到镉、镍、铜、砷、汞、铅等重金属污染，每年因重金属导致污染的粮食达1200万吨。此外，水资源开发利用模式不可持续。我国许多地区尤其是华北和西北地区水资源过度开发问题较为突出。目前华北地区地下水超采累计亏空1800亿立方米左右，超采的面积达到了18万平方公里，约占平原区面积的10%。2018年全国高效节水灌溉面积3.34亿亩，占耕地面积的比例仅为16.5%，远低于以色列、法国等集约式利用农业资源国家80%~90%的水平，也低于美国等粗放式利用农业资源国家50%的水平。农业生产过程中造成的污染较为严重。为了追求农

业高产，化肥、农药、农膜大面积过量使用，导致地表和地下水体污染严重和土地板结、沙化。近年来，虽然化肥农药农膜减量化不断推进，但是这需要一个过程。2018年，我国化肥折纯使用量达到5653.42万吨，每亩用量仍高达27.89公斤，远超国际公认的亩均15公斤的安全上限。农药施用量达到150.26万吨，亩均用量超过0.74公斤，农用地膜使用量突破246.48万吨，残留率高达40%左右。

#### （九）农村基本公共服务和社会事业发展滞后

农村社会公共服务历史欠账仍然较多，城乡之间在教育、养老、医疗、社会保障等方面的差距已经成为社会民生最大的痛点之一。根据第三次全国农业普查数据汇总结果，2016年全国仍有3.5%的乡镇没有幼儿园、托儿所，这一比例在西部达到6%；全国近41%的村没有体育健身场所，其中西部为54%；全国33.2%的乡镇没有社会福利收养性单位，西部为46.7%；全国58.7%的村没有农民业余文化组织，中部、西部这一比例分别高达59.2%和63.3%；全国45.1%的村没有执业医师，其中东部和西部分别为50.6%和50.1%。

#### （十）城乡就业收入和生活方式差异仍然较大

从相对数来看，2019年城乡居民收入比已经缩小为2.64:1，但是，城乡居民人均可支配收入的绝对差距已达26338元。实际上，城乡收入差距只是一个方面。农村经济繁荣的程度也无法与城镇相比。就就业总量而言，2014年城镇就业人口已经超过乡村，目前城镇的产业吸引了4.34亿人就业，而乡村则容纳了3.42亿人就业。从就业质量来看，乡村就业多是临时性、非完全的就业，从事产业层次和水平也不高。而且，乡村水电路气房的基础设施落后，生活单调、乏味，缺乏青壮年向往的生活方式。农村利益格局深刻调整、新老矛盾交织。“农二代”“农三代”已经成长为乡村建设的主要力量，也成为农村生活方式改善的主要需求者。

### 三、“十四五”时期我国农业农村现代化的政策取向

党的十九大提出实施乡村振兴战略，农业农村优先发展基本框架建立，全社会关心农业、关注农村、关爱农民的氛围更加浓厚。我国已是世界第二大经济体，人均GDP接近1万美元，支持农业农村发展的物质基础更加雄厚。工业化城镇化进入中后期，生产要素的内涵和外延不断扩张，农业农村产业实现跨界融合。生物技术、数字资源等将为农业农村现代化提供弯道超车的加速器，农产品市场空间和农业多功能性进一步拓展，乡村多元价值将更加凸显。农业进入高质量发展新阶段，农村改革不断深化，绿色发展理念深入人心，农业农村现代化建设的阶段性起点之高前所未见。在“五期交汇”的历史背景下，要进一步认清形势，针对上述十大“不平衡不充分”问题，把握政策改革的方向，科学制定“十四五”规划。

#### （一）在顶层设计上转向城乡融合发展

以往的规划在顶层设计的表述上是“统筹城乡发展”“以城带乡”，实际上是“城市主导、农村从属”的城乡发展思路。城乡融合发展，就是要促进城乡社会现代化经济体系、民主政治、文化活力、社会治理、生态文明互联互通。城镇化红利在于规模经济效应、范围经济效应和集聚经济效应，而城乡融合发展则在于让规模、范围、集聚三大经济效应辐射到乡村。要加快建立城乡融合的体制机制和政策体系，实现城乡基础设施和公共服务一体化建设、一体化管护、一体化运营，促进城乡之间的要素流动。城乡融合发展的基础是让城镇居民和农村居民的权利实现互联互通。要保障农民的“十大权利”，即保

障农民在乡村的土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产收益分配权，以及城乡融合过程中的人身财产安全、就业创业、体面居住、医疗卫生、养老社保、公平教育、政治参与方面的权利。

## （二）政策支持更多地向农村发展倾斜

以往的政策目标主要指向为农业产业支持。一个很典型的证据是，农业补贴的测算依据一度是按照家庭承包经营耕地的面积，而且基本实现了不减存量、保持增量。按照单位耕地面积所获得的补贴计算，中国农业补贴已经超过美国。新时代则需要坚持农业产业支持和农村发展协调并行。未来的政策支持要更多地向农村人居环境改善、农村社会事业等倾斜。而农村发展只依靠财政投入，是不可持续的，必须增强农村地区的自我发展能力。这就需要发展壮大农村集体经济，让农村集体经济集中力量办大事。但是，现阶段我国农村集体经济实力仍然不强。根据第三次全国农业普查 10%村庄样本数据（约 5.5 万个村），2016 年平均每个村集体全年收入仅为 105.19 万元，每年还要支出 64.32 万元的人员工资、办公用品支出等村集体办公经费。如果以中位数计，村集体收入仅 8 万元，支出 2.5 万元。根据农村社会事业促进部门测算，一个村建设一个公共厕所，投入资金至少需要 10 万元。在这种集体经济发展水平下，很难指望农村集体经济集中力量修建基础设施、做好民生服务等“大事”。未来，要在保障农民利益的前提下，落实土地政策改革成效，千方百计盘活农村资源资产，放大产权制度改革经济效应，健全完善审批、财税、金融等政策，促进农村集体资源资产保值增值并创造实实在在的红利，释放农村集体经济活力。

## （三）实现财政支农资金集约化和市场化使用

以往的规划主要依靠补贴、投资和工程项目等大幅增加财政投入。2003—2015 年，国家财政支持农林水事务年均递增速度曾经达到 21.2%。但是，随着国内经济转向中高速增长，经济下行压力加大，财政收入 2014—2018 年连续五年增速在 10% 以下。“十四五”期间，减税降费政策效应会大概率地进一步释放，民生领域仍然需要财政资金补短板，其他多元化财政投入需求巨大。在这种背景下，财政对农业农村投入的增速大幅增长的空间有限。未来的财政支农资金会更加整合集约使用，更多地发挥杠杆作用，激发社会资本和市场主体投入积极性。近年来，农林水事务财政支持资金探索使用了“大专项+任务清单”的方式，采取因素法测算分配，就某一薄弱环节的建设内容按地区切块，加强对建设任务的绩效评估。例如，国家现代农业产业园就参考了“大专项+任务清单”：以园区为单位投入，设立建设清单，直接验收建设清单项目。与此同时，未来政府分配资源所依赖的项目制补贴方式会进一步改革。未来的农业农村支持手段会更多地依靠信贷、保险等市场化的方式，以大数据追踪的方式，实现市场化的精准支持，激发市场主体投入。

## （四）农业产业支持要坚持保供给、调结构、转方式并行

以往规划的目标主要是支持农产品尤其是粮食产量增加。例如，农业部门一度把粮食年度产量作为绩效考核的主要指标。这就造成无论是农业补贴，还是农业投资，其政策作用机制主要是鼓励生产经营主体增加资源要素投入。从财政支农结构来看，农业生产资料与技术补贴仍然占到农业公共财政支出的 20% 以上。而农业结构调整补贴一度在 1% 以下，农业资源保护与利用补贴是“十二五”之后才逐步增加的。新时代的农业产业支持政策，一方面要继续保障农产品供给，让城乡居民在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的食品。另一方面，则需要坚持保供给、调结构、转方式并行，尤其是需要促进

农业结构、生产方式与资源环境承载力相匹配。特别需要指出的是，应当支持农业资源休养生息，耕地有序休耕、轮作，坡度较高的耕地有序退出耕种或进入后备耕地。

#### （五）统筹国际国内资源、市场、制度

以往的农业支持政策主要立足国内，对国际规则参与得较少。当前世界面临着“百年未有之大变局”，国际格局和政治力量对比加速演变，全球经济发展进入再平衡时期，传统国际贸易投资规则加速重构，我国面临大国战略性竞争的严峻考验。农产品消费总量刚性增长，消费结构由过去的谷物消费为主快速升级到高级植物纤维、动物蛋白和脂肪兼重。此外，工业加工需求导致原料消耗增长。尽管农业技术进步增产效应已经一定程度上实现对消费增长的追赶，但是受到国内耕地资源和淡水资源的约束，仍然需要从国外进口农产品。根据虚拟土地贸易模型计算，2017年中国农作物播种面积25亿亩，而进口农产品折算耕地超过12亿亩。另外根据虚拟水贸易模型计算，2015年中国进口粮食相当于净进口了2005亿吨淡水资源。既然相当规模的农产品进口不可避免，那么就需要适应这一趋势。“十四五”时期则需要统筹国内资源、市场、制度，根据土地和淡水资源来合理布局农产品进口来源，以市场需求的力量驱动国内外资源为我所用。在国际农业合作的过程中，更多地参与推动国际贸易规则和多边体制改革。

#### （六）更加依靠信息化技术促进政策落地

以往的规划主要是靠自上而下的执行。从公共经济学的角度来看，“自上而下”需要有相应的行政体制的保障，而这很可能导致政策执行的监督成本过高。实际情况也是如此。以往的规划和各种政策，主要依靠地方政府分层对接。涉及农业农村的规划和政策落地，经常需要村和乡镇干部核实、经过县（市、区）、再到省（区、市）层层上报。新一轮科技革命和产业变革迅速发展，信息技术深刻改变了农业农村发展的基础，也改进了政策执行和落实的方式。农业农村现代化虽然仍要激活从中央到地方的各类参与主体的积极性，但是在手段上可以更加依靠大数据、物联网、移动互联、云计算、人工智能、区块链等技术手段。例如，区块链技术在农产品电商的质量安全控制方面具有非常好的前景，每个环节的农产品投入都会在线形成“记账本”，从而自动实现农产品质量安全可追溯。但是，以信息化手段促进政策落实，需要考虑技术使用的成本收益。目前，给一台深松整地机加装能够准确测量上报深松作业质量的传感器，成本需要1200元，而深松整理作业补贴每亩40元。为了监督政策落实，一个传感器相当于作业300亩的补贴。当然，随着技术的进步，成本收益的平衡点会向低成本移动。在此之前，需要正确把握监督政策落实过程中技术监督执行与人力监督执行的对比关系。

总体而言，“十四五”农业农村现代化面临的形势更加复杂。而且，粮食等重要农产品需求刚性增长的趋势不会改变，人多地少的基本国情农情不会改变，农业小部门化的规律不会改变，推动农业高质量发展的迫切要求不会改变，新旧动能转换接续的态势不会改变，资源环境约束趋紧的生态基础不会改变，国际国内“黑天鹅”“灰犀牛”交织的局面不会改变，农村经济社会加速转型的趋势不会改变。新老因素叠加，将使“十四五”农业农村现代化规划的编制难于以往。未来，需要坚持底线思维，科学编制规划，提升规划的可行性。

（作者：彭超，农业农村部农村经济研究中心副研究员；刘合光，中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员。

来源：爱思想网，2021年02月18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：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

