

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通讯

第 3 期（总第 399 期）

内部资料 注意保存

2023 年 3 月 5 日

-
- ◆ 中国居民收入的五档划分，从数据看差距……………陈 汐 刘建中(1)
 - ◆ 加快建设农业强国，从“一号文件”开始……………刘守英(6)
 - ◆ 攥紧开局主动权，“三农”底盘要稳住……………张红宇(7)
 - ◆ 赋予农民集体经济财产权的重大意义……………郭书田(11)
 - ◆ 中国种子产业：成就、挑战和发展思路……………黄季焜 胡瑞法(13)
 - ◆ 改造基层治理研究的“空心村”……………赵树凯(21)
 - ◆ 和美乡村讲求和而不同，警惕“整齐划一”……………朱启臻(28)
 - ◆ 当前农村基层形式主义的突出表现……………武汉大学中国乡村治理研究中心(30)
 - ◆ 实施积极应对人口老龄化国家战略，推进健康中国建设……………丁玉华(34)
 - ◆ 乡村运营中的八大警示……………蒋文龙(38)

中国居民收入的五档划分，从数据看差距

陈 汐 刘建中

居民可支配收入是其可以用来自由支配的全部收入，收入的来源可以是工资、经商，也可以是利息、房租、补贴或其他。收入的形式可以是货币，也可以是实物。关于居民可支配收入更详细的解释见尾注1。（下文中的“收入”都指“可支配收入”。）

绝大多数人的收入主要用于消费，而用于投资和储蓄的比例相对较小。平均来说，可支配收入越高，消费支出就越高。所以，一个群体的人均可支配收入越高，这个群体的生活水平就越高。居民可支配收入的细致结构以及随时间的变化，可以反映经济发展，可以反映贫富差距，也可以为制定合理的经济政策、民生政策提供依据。

2023年1月17日，国家统计局发布数据显示，2022年全国居民人均可支配收入36,883元，比上年增长5.0%，扣除价格因素，实际增长2.9%。分城乡看，城镇居民人均可支配收入49,283元，增长3.9%，扣除价格因素，实际增长1.9%；农村居民人均可支配收入20,133元，增长6.3%，扣除价格因素，实际增长4.2%。某个群体的人均收入是这个群体收入的“平均值”，而“平均值”不同于“中位数”。“中位数”也非常重要，如果你的收入超过了“中位数”，你的收入就高于一半的人。

在一个国家、一个城市或者一个地区，财富几乎必然会不成比例地向少量富人集中，所以居民收入的“中位数”几乎必然小于“平均值”。

2022年，全国居民可支配收入中位数31,370元，中位数是平均数的85.1%。其中，城镇居民可支配收入中位数45,123元，中位数是平均数的91.6%；农村居民可支配收入中位数17,734元，中位数是平均数的88.1%。

以上数据给我们呈现出中国城乡居民收入的整体情况，但信息过于粗线条。例如，我们只能判断自己的收入是否属于前50%，但不能更准确地判断自己的位置。而且研究贫富差距、税收标准、扶贫政策等问题时，都需要更细致的信息。

其实，这可以利用国家统计局发布的全国居民可支配收入的五等分分组数据。每年的数据会在下一年的后半年发布。

全国居民收入五等分分组，是将所有被调查家庭按照家庭人均收入水平从高到低的顺序排列，然后平均分为五份。每组代表的人口约3亿。处于最高20%的家庭为高收入组，依此类推依次为中等偏上收入组、中等收入组、中等偏下收入组、低收入组。

下文先列出2021年数据，各位读者可以看看自己的家庭属于哪一组。

居民收入五等分数据

万得数据库（Wind）收集了2013年以来的相关数据。表1给出了这五组人群的人均可支配收入、收入年复合增长率、高收入组和低收入组在中国居民总收入中的占比等信息。

表 1：中国居民五等分分组人均年收入等数据

单位：元

年份	20%高收入组	20%中等偏上组	20%中等收入组	20%中等偏下组	20%低收入组	高收入组在全国收入中占比	低收入组在全国收入中占比
2021	85836	44949	29053	18446	8333	46.0%	4.5%
2020	80294	41172	26249	16443	7869	46.7%	4.6%
2019	76401	39230	25035	15777	7380	46.6%	4.5%
2018	70640	36471	23189	14361	6440	46.7%	4.3%
2017	64934	34547	22495	13843	5958	45.8%	4.2%
2016	59259	31990	20924	12899	5529	45.4%	4.2%
2015	54544	29438	19320	11894	5221	45.3%	4.3%
2014	50968	26937	17631	10887	4747	45.8%	4.3%
2013	47457	24361	15698	9654	4402	46.7%	4.3%
复合增长率	7.6%	8.0%	8.0%	8.4%	8.3%	-	-

图 1：中国居民五等分分组人均可支配收入

单位：元

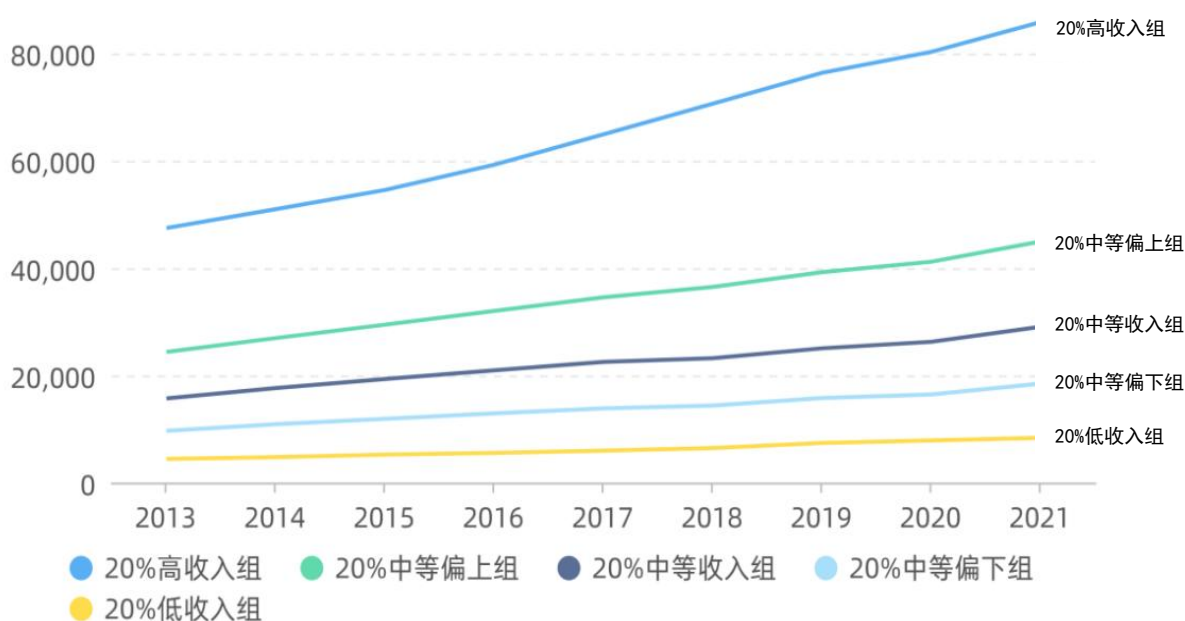


表1 可以看到：2021年包含约3亿人的低收入家庭，人均可支配收入为8333元，折合每月694元；中等偏下收入家庭，人均可支配收入为18,446元，折合每月1537元。占人口总数20%的高收入户，2021年人均可支配收入为85,836元，折合每月7153元。高收入组是低收入组的十倍多。2021年，高收入组的总收入占中国收入总数的46%，而低收入户的占比为4.5%。从2013年以来，这两个占比都基本保持稳定。

如果某家庭只有一个人，他每月的可支配收入只要达到7153元，他就达到了最高20%的平均数。上文说过，在收入统计中，平均值会高于中位数。因此，他的收入也高于高收入组的中位数。因为高收入组占总人口的20%，这意味着7153元/月的收入可以排进全国前10%。

当然，当他结婚生娃，他的收入要被平均。考虑一个典型的三口之家，家里有一对工作的夫妻和一个不工作的孩子。如果要超过90%的家庭，这个家庭夫妻二人的收入之和需要超过21,459元（ $7153 * 3 = 21459$ ）。

在大城市生活的读者，可能觉得这个标准非常容易达到。但这就是中国的实际情况。

2021年中国高收入组人均收入85,836元/年，而美国全体居民人均56,065美元/年。按照汇率美元：人民币为6.5：1，则美国人均均为364,423元。美国人均是中国最高20%组人均的4.2倍。

从居民可支配收入看，中国还是发展中国家。中国居民收入水平还有很大的提升空间。

城镇和农村居民五等分数据

下面把全国居民数据分成城镇居民和农村居民分别来看。2021年城镇居民总数约为9亿人，农村居民总数约为5亿人。

先看城镇居民的收入情况。

表2：中国城镇居民五等分分组人均年收入等数据

单位：元

年份	城镇20%高收入组	城镇20%中等偏上收入组	城镇20%中等收入组	城镇20%中等偏下收入组	城镇20%低收入组	高收入组在全国收入中占比	低收入组在全国收入中占比
2021	102596	59005	42498	30133	16746	40.9%	6.7%
2020	96062	54910	39278	27501	15598	41.2%	6.7%
2019	91683	52907	37876	26784	15549	40.8%	6.9%
2018	84907	49174	35196	24857	14387	40.7%	6.9%
2017	77097	45163	33781	24550	13723	39.7%	7.1%
2016	70348	41806	31522	23055	13004	39.1%	7.2%
2015	65082	38572	29105	21446	12231	39.1%	7.3%
2014	61615	35631	26651	19651	11219	39.8%	7.2%
2013	57762	32614	24173	17628	9896	40.7%	7.0%

城镇居民高收入组的收入是低收入组的 6.1 倍。

城镇居民低收入组人均收入 16,746 元/年，折合月收入不到 1400 元。一个三口之家，约为 5000 元/月。这个收入在小城市基本温饱无忧，在稍大的城市生活会有些紧迫。但是，城镇最低 20%的家庭能达到这个水平，还是可以反映城镇生活水平的进步。

北京城市居民的收入分组数据在 2018 年之后不再公布。2018 年全国城镇最高 20%的人均收入为 84,907 元，北京最高 20%为 130,851 元，北京是全国的 1.54 倍；2018 年全国城镇最低 20%为 14,387 元，北京为 30,404 元，北京是全国的 2.11 倍。

2015 年-2018 年，北京城市高收入组的人均收入一直是低收入组的四倍左右。北京的贫富差距小于全国情况。2010 年-2015 年，上海城市高收入组也一直是低收入组的四倍左右。（上海数据在 2015 年之后不再公布。）而且 2010 年广州农村居民数据显示，高收入组也是低收入组的四倍左右。（广州数据缺失，笔者仅找到了 2010 年农村数据。）

下文还会看到，城镇的贫富差距小于农村。所以城市化是解决贫富差距的一种方法，而大城市化可能是进一步解决贫富差距的方法。

再看农村居民的收入情况。

表 3：中国农村居民五等分分组人均年收入等数据

单位：元

年份	农村20%高收入组	农村20%中等偏上收入组	农村20%中等收入组	农村20%中等偏下收入组	农村20%低收入组	高收入组在全国收入中占比	低收入组在全国收入中占比
2021	43082	23167	16546	11586	4856	43.4%	4.9%
2020	38520	20884	14712	10392	4681	43.2%	5.2%
2019	36049	19732	13984	9754	4263	43.0%	5.1%
2018	34043	18051	12530	8508	3666	44.3%	4.8%
2017	31299	16944	11978	8349	3302	43.5%	4.6%
2016	28448	15727	11159	7828	3006	43.0%	4.5%
2015	26014	14537	10311	7221	3086	42.5%	5.0%
2014	23947	13449	9504	6604	2768	42.6%	4.9%
2013	21324	11816	8438	5966	2878	42.3%	5.7%

2021 年农村低收入组人均收入仅为 4856 元/年，而 2021 年中国的贫困线标准约为 4000 元/年。

2020 年底，现行标准下的农村贫困人口全部脱贫。但从数据看，这些人虽然成功脱贫，但没有远离贫困。2021 年农村高收入组年收入为 43,082 元。高收入组是低收入组的 8.9 倍。而 2021 年城镇高收入组是低收入组的 6.1 倍。有数据以来，城镇居民之间的贫富差距始终小于农村。

农村数据也有令人欣喜的部分。比如，从 2013 年-2020 年农村高收入组的收入一直低于城镇中等

组。而 2021 年农村高收入组超过了城镇中等组。

数据的启示

居民可支配收入五等分数据可以给我们四点启示。

第一，做大蛋糕并没有影响蛋糕的分配比例。确切地说，做大蛋糕没有影响 99%以上的人如何分配蛋糕。现代社会的进步往往来自于科技进步。这就不可避免地造就了一群人数很少但财富很多的人，比如马斯克、马云、马化腾、曾毓群等。但很多美国的研究者都发现，美国的贫富差距拉大，不是前面 10%的人收入发生飞跃，甚至不是前面那 1%，而是最前面的 0.1%，甚至是 0.01%。和 2013 年相比，中国居民收入几乎翻倍。但高收入组在总收入中的占比一直约为 46%，低收入组占比一直约为 4.3%，其他各组的占比也基本稳定。而且，这个结论单独放到城镇居民或农村居民身上也基本成立。所以，对于 99%以上的人来说，蛋糕的分配比例基本是稳定的。不用担心随着蛋糕做大，贫富差距会变大。

第二，优先做大蛋糕。中国收入最低的 40%家庭，人均收入为 1100 元/月。在如今的物价水平之下，他们的生活水平可想而知。很多城市居民尤其是大城市的年轻人无法理解拼多多上 9 元 20 包的方便面，7 元 100 片的卫生巾为何有那么多人购买。参考以上数据，这些就会变得非常容易理解。和发达国家比，中国的收入水平很低。即便最高的 20%，人均可支配收入还不到美国人均的四分之一。所以，提高产出效率、加快经济发展仍是重中之重。当前，中国仍要尊重企业家和企业家精神。过早地、过分地强调公平，会影响投资、产出、技术进步。

第三，解决贫穷要对症下药。农村收入最低的 20%，这 1 亿人的人均收入约 400 元/月。为何他们的收入如此低？主要是因为缺乏打工的能力或机会。一亩地每年只能带来 500 元的纯收入，只靠农业的家庭就会比较贫穷。这与我们在河北等地的调研结果相吻合。每月 400 元的收入，有可能导致温饱出现问题。以中国目前的物质丰富程度，不应该出现食不果腹的情况。但是，如何提高这部分人的收入呢？不能靠扩大就业，因为这些人无法参与就业。所以，直接发放补助可能是比较有效的方法。对于农村中等偏下的收入家庭，重点在于提供就业机会。而且城镇应该给他们提供价格低廉的生存方式。同时应该通过职业教育提高他们的技能。

第四，刺激消费不能治本。每当经济减速，“刺激消费”就成为经济学家们经常建议的一副药方。但是，消费的基础是收入以及收入预期。当收入提高，信心增强，消费不用刺激。

【尾注 1】：

居民可支配收入释义可支配收入指调查户在调查期内获得的、可用于最终消费支出和储蓄的总和，即调查户可以用来自由支配的收入。可支配收入既包括现金，也包括实物收入。按照收入的来源，可支配收入包含四项，分别为工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入。计算公式为：可支配收入 = 工资性收入+经营净收入+财产净收入+转移净收入。其中：

经营净收入 = 经营收入 - 经营费用 - 生产性固定资产折旧 - 生产税；

财产净收入 = 财产性收入 - 财产性支出；

转移净收入 = 转移性收入 - 转移性支出。

（作者：《财经》产业研究中心研究员。来源：财经十一人，2023 年 2 月 4 日）

加快建设农业强国，从“一号文件”开始

刘守英

1、没有农业强国，也就没有整个现代化的强国。今年的中央一号文件非常重视强调加快建设农业强国，背景是我们的二十大提出我们要全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标。所以从这个角度看，今年的中央一号文件我觉得是一个号角，真正建成一个农业强大的国家，我们的现代化国家建设也就能实现。另外从世界各国的经验来看，尽管农业占 GDP 的份额和占就业的份额非常之低，发达的现代化国家农业的 GDP 份额虽然只有 1%左右，但是强大的农业实际上是支撑一个国家现代化的基础。所以我们讲未来的 100 年农业强国的建设，实际上就是从今年开始。

2、如何看待 2023 年中央一号文件，强化农业科技和装备支撑？看了整个中央一号文件后，给我内心冲击最大的内容就包括，我们要真正建成现代化的农业强国，需要“强化农业科技和装备支撑”。这给出一个强大的信号，就是如何通过科技的进步，通过我们装备能力的提升，通过我们农业生产率的提高，通过农业回报的提升，来真正建起一个现代化的农业强国。我觉得这方面的内容表述是给我印象最深的，因为我们的农业强国一定是要跟世界可比的。这个可比性是在哪呢？就是说没有强大的科技支撑，就不可能真正建成一个现代化的农业强国，所以我觉得这份文件实打实的点出了非常重要的一个方面。

3、2023 年中央一号文件发布，如何看待“稳产保供”的重要性？农业强国需要面对的首要问题是什么？就是一个国家如果自己的吃饭问题都不能得到解决的话，很难说是一个农业强国。所以我们看农业比较强的国家，它的农业保障能力和农产品的供给能力都是非常之强的。比如说像美国，农业只占 1%的 GDP，但是它的农产品出口是非常强的。所以我觉得中央一直强调我们的主粮一定是要装到我们自己的碗里，这是一个国家的基本安全保障，也是一个农业强国的基本特征。尽管这些年农产品的供给，我们主粮的增产一直是保持可持续性，但中央为什么要强调农产品的稳产保供，我觉得主要也是因为这个是个战略问题，也是一个安全问题。

4、为何要“构建多元化食物供给体系”？我认为这是一个非常重要的信号。这实际上体现了我们对农业概念的拓宽。粮食的安全保障是我们的基本保障，但是农业也包含非常丰富的内涵，土地能够提供的产出也是全方位的。另外，随着我们老百姓收入水平的提高，对质量需求的提高，实际上需要更多样化的食物，所以我觉得我们对土地的概念，对农业的概念，对食物的概念都需要有革命性的变化。所以我觉得今年的中央文件专门拿出一小节来讲“构建多元化食物供给体系”，“树立大食物观”，我觉得这是中国要发生的一场农业概念的革命。

5、如何理解完成脱贫攻坚任务后，还需“更加注重扶志扶智”？通过各种力量帮助我们最后一拨绝对贫困人口摆脱绝对贫困，脱贫攻坚我们取得了史诗般的成就，但是从客观规律来讲，从可持续性上来讲，我们现在还面临两个非常大的问题，已经脱贫的人口自身发展能力的问题。因为从贫困研究来

看，一个人贫困的发生有他特殊原因的，我们通过外在的力量让他在一段时期内摆脱贫困经过努力是可以实现的，但是最终要把他彻底从贫困的陷阱里面出来拉出来，还需要他自身发展能力的提高。我们的一些政策、项目产业，对一些贫困人口，一段时期里摆脱贫困起了非常重要的作用，但是这些项目和设施的贡献是一次性的。另外，产业的发展也是有它的规律的，需要市场的连接，需要企业家的能力，需要当地产业发展的可持续性，这些都是我们现在在脱贫人口如何不返贫上面面临的非常艰巨的任务。所以2023年中央一号文件为什么在我们已经取得伟大成就后，还要非常客观的强调防止规模性返贫，我觉得就是实事求是，就是需要我们尊重客观规律，在人的问题和产业的可持续性问题，付出更艰巨的努力。

（作者：中国人民大学经济学院院长、教授。来源：村庄与城市，2022年2月14日）

攥紧开局主动权，“三农”底盘要稳住

张红宇

2023年中央一号文件明确提到，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，守好“三农”基本盘至关重要、不容有失。

疫情防控进入新阶段，全国吹响了拼经济、抢机遇、提信心的“冲锋号”，开启高质量发展的新征程。今年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，迈入新的发展阶段，全面推进乡村振兴，加快建设农业强国，重心是什么？

中国农业风险管理研究会会长、全国政协参政议政人才库特聘专家、农业农村部农村经济体制与经营管理司原司长张红宇接受南方农村报（下称“南农”）记者独家专访时表示，全力以赴拼经济，实现高质量发展，“三农”的底盘必须要稳住。要找准定位，聚焦重点，在全球范围内走出一条多元化和具有中国特色的农业强国建设之路。“以‘三农压舱石’的稳定性，特别是农业的稳产保供，应对国内国际的不确定、不稳定因素，异常重要。”张红宇在采访时数次强调。

国家对“三农”投入力度前所未有

南农：党的二十大提到，全面推进乡村振兴，加快建设农业强国。今年一号文件提出，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，守好“三农”基本盘至关重要、不容有失。今年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，建设农业强国，“危”和“机”分别是什么？

张红宇：建设农业强国，是党的二十大提出的伟大理念。中国农业现代化开启新征程，未来发展方向是建成农业强国，并与制造强国、质量强国、贸易强国、教育强国、科技强国、人才强国和健康中国等综合力量组成的社会主义现代化强国推进目标相互契合。加快建设农业强国，核心思想是既要有全球农业强国的一般特征，也要符合中国的国情农情，突出表现为：保障重要农产品充分供给，与经济社会发展水平相契合，促进农业从业者收入增加，促进人与自然和谐共生，提升中国农业全球话语权。

今年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，这是一个关键年份。聚焦“三农”工作重点，才能攥紧开局主动权。加快建设农业强国，从我们面临着来自国际和国内的风险挑战。

一是从国内来看，国内经济增速放慢。去年国内生产总值（GDP）121.02万亿元，增长3%，这是多年来GDP增长速度最慢的一年，投资、消费、出口“三驾马车”受到极大影响。尽管农业生产平稳有序，但城乡居民收入滞后，对农产品的消费有所放缓，需求不旺盛。例如，以生猪为代表的农产品价格起起落落，对农业生产无法充分发挥正向带动作用。

二是从全球来看，农业外部环境更加恶劣。全球疫情至今没有宣布中止，疫情、俄乌冲突等来自政治、经济、社会的冲突，导致全球一体化受阻，全球单边化、碎片化、集团化趋势有所抬头，对中国农产品进出口贸易产生不利的影 响。面对客观存在的常态化危机，粮食和重要农产品是国家掌控的“武器”，要实时发挥作用。因而，中国农业自给自足、稳产保供，保持平稳有序增长，以应对复杂多变的国际环境，显得十分重要、日益迫切。

从大历史观把握“三农”工作，加快建设农业强国，我们又面临着百年难得的历史机遇。一是全党全国高度重视“三农”工作。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。从党的二十大，到中央经济工作会议、中央农村工作会议、中央一号文件，都对“三农”工作作出部署、指明方向、提供明确要求。这是最大的机遇。二是全社会关注“三农”的氛围，比历史上任何时期都要浓烈。“三农”工作不仅是政府的任务，现如今社会各界、各大企业，包括国有企业、民营经济，农业和非农企业，都投身进乡村振兴和“三农”工作的行列。以阿里巴巴、京东为代表的互联网企业，还有以广东碧桂园为代表的房地产企业，都把农业搞得有声有色。

三是国家对“三农”工作的支持力度前所未有。面对旱情、水灾、台风、洪涝等极端气象灾害，全国加大投入不断提高农民种粮务农的积极性。仅去年，中央财政三次向实际种粮农民合计发放400亿元一次性补贴，较2021年翻了一番。此外，国家每年对“三农”的各项投入约2.4万亿元，而2021年全国农业增加值为8.3万亿元，相当于投入占农业增加值的比重超过25%，力度非常大。

四是农民种粮的积极性得到空前发挥。国家健全种粮农民的利益保障机制，去年全国粮食总产量达13731亿斤，实现粮食生产“十九连丰”。此外，2021年中国生产了8990万吨肉类、6464万吨水产品，分别占全球总量28%以及36%左右；生产了7.7亿吨蔬菜，2.99亿吨水果，分别占全球生产总量的1/2以及1/3以上。中国人均重要农产品占有量大大超过全球人均占有水平，是全球名副其实的农产品产出大国。

可以说，我们是农业大国，有建设农业强国的基础；我们是农产品消费大国，有建设农业强国的前途；建设农业强国，我们有方向、有目标。今年“三农”的核心工作，就是把握机遇，克服外部的不确定因素，把粮食安全和农产品供给作为扩大内需的抓手。全力以赴拼经济，农业是基础、是前提、是条件。

做好耕地保护和种业振兴两篇文章

南农：在粮食生产方面，今年一号文件提出要“实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，开展吨粮田创建”。为什么有这样的提法？工作重点应放在哪几方面？

张红宇：“三农”工作当前和今后一个长时期最重要的任务还是确保粮食和重要农产品有效供给，千方百计提升自给率，努力实现供需平衡，为国民经济健康可持续发展夯实基础。我认为，应该做好耕地保护和种业振兴两篇文章，依托自然资源和科技潜力，实现粮食产能的提升。

在耕地保护上文章。耕地是粮食的生命线，但目前耕地保护的形势却相当严峻。从数量上看，据第二次全国土地调查数据显示，全国耕地面积约 20.3 亿亩；去年公布的第三次全国土地调查数据显示，全国耕地面积是 19.18 亿亩，相当于近 10 年来，累计消失耕地面积超过 1 亿亩，平均每年消失面积约 1000 万亩。从质量上看，耕地等级可分为 10 档，第 1 等级最好，依次递减，目前全国耕地的平均等级在 5 等左右。所以要牢牢守住耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，不断挖掘耕地增产潜力，逐步提升中国人均粮食占有水平。因地制宜建设高标准农田，针对平原地区，应遵循“成片连方、宜机作业、旱涝保收、稳产高产、生态安全”原则；针对丘陵地区，应遵循“排灌水能上能下、农机作业能出能进、土壤改良”的要求。

在种业振兴上做文章。目前，中国玉米单产高于世界水平，保持在 420-430 公斤/亩，但美国玉米单产保持在 700-800 公斤/亩；中国大豆单产是 132 公斤/亩，世界平均水平是 188 公斤/亩，美国大豆单产是 230 公斤/亩。相比之下，中国仍有较大的差距，因此要重点瞄准提高玉米、大豆单产，把当家品种牢牢抓在自己手上，全方位夯实粮食安全的根基。

南农：一号文件提到，推动出台粮食安全保障法。国家出台粮食安全保障法的意义和背景是什么？将对各地抓保供稳产起到什么作用？

张红宇：在复杂多变的全球环境下推动出台粮食安全法，主要考虑集中在以下四方面：

第一是稳住高质量发展的底盘。农业是国民经济的根基。全力以赴拼经济，实现高质量发展，大前提是生存无虑、发展有机。农业出了问题，食不果腹，经济发展无从谈起。

第二是守住国家粮食安全战略的底线。我们从过去吃得饱，到现在吃得好、吃出花样、吃得踏实，出台粮食安全法，则是以立法的形式保障“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略，做到规范化，让全党全国肩负起粮食安全的责任，实现藏粮于地、藏粮于技。

第三是增加应对复杂多变的国际局势的底数。2021 年，中国粮食进口量达到历史高点的 1.62 亿吨，中国粮食的对外依存率已达到 19%，肉类对外依存度也达 9%。疫情和国际局势剧变等不确定因素相互叠加，牵动了国际秩序的变化。因此要居安思危，摸清粮食的底数。

第四是把握建设农业强国的底气。世界上真正强大的国家，没有软肋的国家，都有能力解决自己的吃饭问题。推动出台并实施粮食安全法，坚定了我国实现“口粮绝对安全，谷物基本自给”的底气，让中国真正跃身成为全球举足轻重的农业强国。

事实上，如果我国粮食能在总量方面保持可持续增长，有足够高的自给率，不依赖或尽量减少对外依存度，我们就有了充分的粮食“自由”，而这种粮食“自由”这种粮食“自由”事关生存、事关发展、事关安全，对推进经济社会健康可持续发展，应对复杂多变的外部环境都是异常重要的。

粮食安全法出台后，将会宣传粮食安全的重要性，鼓励全国上下形成“抓粮食、促稳产增产”的氛

围，规范农业生产、耕地保护等各项工作，并加强对粮食生产的监督和考核。

海洋牧场是农民增收致富的希望产业

南农：一号文件提到，发展现代设施农业，实施设施农业现代化提升行动。今年把设施农业提到粮食生产的高度。为什么有这样的变化？发展现代设施农业，您有什么建议？

张红宇：党的二十大提到，树立大食物观，向森林、江河湖海、设施农业要食物。设施农业是保障农产品充足供应的重要来源，围绕“稳产高产、优质高效，提高中国农业竞争力”做文章。

首先是稳产高产和优质高效，没有数量就没有质量，设施保障了农业，尤其是大宗农产品的“数量”，这是“质量”的基础，减少了对外依存度；在做好“量”的基础上，又实现了农业“质的飞跃”。其次是提升农业的竞争力，与美国的资源密集型农业和日本的技术密集型农业相比，中国农情的优势更多表现在劳动密集、资本密集、技术密集，具有多元化农业的特征，发展设施农业体现了农业多元化的竞争力。因此，设施农业有利于保数量、保质量、保多元化，千方百计增强粮食和重要农产品产业链、供应链韧性。

发展设施农业，要理清以下几组关系：

一是处理好政府和市场的关系，充分发挥市场决定资源配置的作用。政府的作用更多体现在规划布局、统筹安排、循序渐进上，承担完善基础设施和公共服务的职能。新业态的打造和创新，应该交给企业。

二是处理好不同经营主体间的关系，建立起紧密的利益联结机制。设施农业体现的经营主体间的关系，一般表现为“公司+农户”的组合方式，要让不同主体都能在其中实现互利共赢。

三是处理好生产与销售之间的关系，发展设施农业还要畅通产销之间的渠道，做到生产与销售互通共赢。

南农：一号文件提到，构建多元化的食物供给体系，树立大食物观。广东近期也提出高质量打造海洋牧场。在大食物观的背景下，广东打造海洋牧场的意义是什么？

张红宇：树立大食物观，构建多元化的食物供给体系，粮食的概念进一步扩充为食物，不断丰富。从生产端来讲看，要向植物、动物和微生物要热量、要蛋白，构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物保障体系，把农产品保供的根基扎得更牢。从需求端来讲，人们对农产品的需求更加多元、优质，践行大食物观，打造海洋牧场，满足了城乡居民多元化的食物需求。

广东耕地资源有限，粮食生产能力有限；而海域十分丰富，是典型的海洋大省，人均水产品占有量、消费量一直在全国处于领先地位。而且广东的科技创新能力一直走在全国的前列，打造海洋牧场有着非常好的技术支撑。

因此，广东高质量打造海洋牧场，这是广东建设农业强省的突破口，是广东发挥农业强省的潜力所在，是农林牧渔业增产增收的有效保障，是实现农业科技进步的有效载体，也是广东农民增收致富的希望产业。

（作者：中国农业风险管理研究会会长。来源：南方农村报，2023年2月13日）

赋予农民集体经济财产权的重大意义

郭书田

自改革开放以来，党中央在每届三中全会都要在由计划经济向社会主义市场经济转型中，对深化经济体制改革作出决定。十八届三中全会决定中，首次提出“赋予农民更多财产权利，积极发展农民股份合作”，在中国农村发展历史中，具有里程碑的重大意义，包括理论意义与实践意义。回顾第一个社会主义国家苏联，以行政手段推行“全盘集体化”以及二战后出现的一些社会主义国家在农村实行使农民丧失财产权与主体地位的“集体化”，并以此作为社会主义公有制的标志，成为束缚思想的“禁区”，实践证明是缺乏生命力而不成功的。违背了马克思科学社会主义生产关系必须适应生产力发展的基本原则，以及“生产资料共同占有的基础上，重新建立个人所有制”（《马克思、恩格斯全集》23卷812页），“只剥夺剥夺者的生产资料，不对非剥夺者实行剥夺”（《共产党宣言》），“生产者不占有生产资料是不能获得自由的”（《马克思、恩格斯全集》19卷264页），“‘用圈地运动’和‘羊吃人’的暴力，使农民与土地分离成为工人，对他们的这种剥夺的历史是用血和火的文字载入编年史的”（同上，23卷737页）、“把小农的私人财产和占有变为合作社的生产和占有，不能以强力手段剥夺，不论有无补偿，而是依靠示范与社会帮助”（《马克思、恩格斯文选》两卷集424页）等主要论著。党的十八届三中全会决定，是中国农村继土地改革与家庭承包经营两次革命性的改革之后的第三次革命，是“还权于民”的重大举措，是对在建设社会主义过程中的失误与空想社会主义思想的矫正，是集体所有经济的有效实现形式。一句话可以说，在新的历史条件下，是马克思主义中国化的成功实践，是中国共产党以人为本宗旨的真实体现。

回顾农村土地制度改革，历经漫长的路程。新中国成立以后不久，在大陆实行土地改革，实现了“耕者有其田”，这时是“私有私营”。不久，不失时机地把农民组织起来，开展互助合作运动，建立了以土地入股为特征的初级农业生产合作社，这时是“私有公营”。接着，在对农业实行社会主义改造中，建立了高级农业生产合作社，土地变为集体所有，标志着在经济战线的社会主义革命取得了“决定性胜利”，这时是“公有公营”。时隔不久，在“大跃进”中，在高级社的基础上，建立了人民公社，实行公社——生产大队——生产队三级所有、以生产队为基础的体制，把土地、劳力、农具、牲畜四固定到生产队，以生产队为基本核算单位，这时是更大范围的“公有公营”，持续了20年之久。

改革开放以后，农民创造了土地集体所有与承包经营分离的土地包干到户（家庭承包经营），使人民公社解体，这时是“公有私营”，形成“超小型农户经济”。由党的十一届三中全会决定中的“两个不许”（不许分田单干，不许包产到户）到四中全会决定中的“一个不许，一个不要”（不许分田单干，不要包产到户），到中央的75号文件的“可以也可以”（在贫困地区可以包产到户，也可以包干到户），随后，包干到户（交足国家的，留足集体的，其余都是自己的）势如破竹在大陆各地发展起来，成为农村的基本经营制度。承包经营权由15年不变到30年不变，再到永远不变与长期不变，给农民吃了怕变的“定心丸”，而这个变革只限于经营权，未能涉及所有权，是“半截子”的改革，成为一个重大短板。

从农村土地制度演变过程，可以看出，农业、农村、农民“三农”问题，说到底是农民问题，农民问题的核心是土地问题，土地问题的实质是产权问题，产权问题的要害是所有权问题，所有权的关键是虚置问题，即农民主体地位虚化问题。

农村土地集体所有权虚置的由来。新中国建立以后，在完成土地改革实现“耕者有其田”的基础上，全面学习苏联社会主义建设经验（农村方面为全盘集体化与消灭私有制），提出过渡时期（由新民主主义向社会主义过渡）的“一化”（工业化）“三改”（对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造）的总路线，至1956年，农村建立了集体所有的高级农业生产合作社以及供销合作社与信用合作社，标志着“在经济战线上的社会主义革命取得了决定性的胜利”。1958年在“大跃进”中建立了“政社合一”与“一大二公”的人民公社，流传着“共产主义是天堂，人民公社是桥梁”的口号，颁布了人民公社条例（六十条）。土地一直为生产队农民集体所有，极少数（如大寨）因规模甚小，实行生产大队为核算单位。但是，有些地方根据毛泽东主席提出的实现共产主义农村土地所有制三个过渡的设想（由生产队向生产大队过渡，由生产大队向人民公社过渡，由集体所有人民公社向全民所有人民公社过渡，由社会主义全民所有向共产主义全民所有过渡），制定了由生产队向生产大队与人民公社过渡的计划。北京市在郊区选择了10个人民公社，进行了全民所有制的试点，由此引发了农民的不安，引起中央领导的重视。1970年，由周恩来总理主持的北方农业工作会议，坚持“四固定”在生产队的人民公社条例，制止了“穷过渡”现象。农民的宅基地一直为农民所有，1962年修改人民公社条例时变为集体所有。这项制度从1958年至1978年坚持了20年。土地包产到户，一直是作为资本主义的禁区。改革开放以来，农民奋起突破这个禁区，由包产到户发展为包干到户，使以生产队为基础的土地所有权与农民家庭承包经营权分离，发挥农民生产的积极性，促进农业的大发展。

但是，遗憾的是由于当时人民公社解体，农民存在“谈合作色变”的心理，有些地方出现无经济组织的“空壳村”，先后在制定相关法律时，对农村土地集体所有权的表述为：农村土地除国有外，为乡村农民集体所有，由农业合作社等集体经济组织或村民委员会经营管理。增加了村民委员会，成为土地承包的发包方，一直持续至今。

土地集体所有权虚置的弊端是：现行的相关法律规定，把村民委员会作为行使土地集体所有权的主体，因村民委员会相当于生产大队（行政村），村民小组相当于生产队（自然村），产生了两个重大问题：一是把集体所有权的范围无形中由生产队扩大为生产大队（犯了曾经制止了的“穷过渡”错误）。目前村民委员会占40%，村民小组占60%。二是村民委员会是村民自治的社会组织，并非集体经济组织，引发了行使集体所有土地与经营管理的混乱。在实践中，不少地方的村民委员会成为乡镇政府的下属机构，行使部分政权职能，形成新的政社不分、以政代社问题。特别是在工业化、城镇化加速发展的过程中，地方政府垄断一级市场（用行政手段以低的价格强行征用土地），又经营二级市场（以高价出售给房地产开发商），从中获得巨额差价收益，是地方政府财政收入的重要来源，“以地生财”，成为常态。据财政部统计，自1999年至2015年土地出让金高达27万亿元，最高的2014年为4.2万亿元，这是一次对农民土地财产权的剥夺。一方面使土地大量流失“农转非”，另一方面农民严重受害，引起农民不满，上访农民多为土地财产权受损问题，还成为一些乡村干部腐败的温床，出现“小官巨腐”，严重威胁党的执政基础，是社会不安的危险之源。这项制度困惑多年而得不到解决的障碍，一是意识形态；二是地方政府的既得利益，已到了非解决不可的时候，拖得越久，损失越大。

（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师。2017年2月28日）

中国种子产业：成就、挑战和发展思路

黄季焜 胡瑞法

【摘要】：政府历来高度重视农作物育种体系建设和新品种的选育，建立了国际上最大的以政府为主导的育种研发体系。但本世纪以来，以课题组为单位的公共育种研发体系难以适应现代种业科技创新发展的要求，形不成分工明确、上中下游一体化的现代生物育种产业创新体系。虽然国家出台一系列改革措施促进种业的发展，但由于现有的体制始终未能解决甚至混淆公共研发机构的公益性职能和企业商业性科技创新之间相辅相成的作用，不仅影响了新品种的重大科技创新，更影响了种子企业做大做强的政策初衷。为此，提出要深化种业创新体系的体制机制改革，建立适应现代生物育种技术与产业发展的中国种业科技创新体系等政策建议。

【关键字】：种子；种子产业；公共研发机构；种业创新体系

一、引言

政府历来高度重视农作物新品种的选育与育种体系建设。上世纪 50 年代初开始，政府就在全国内开展了大规模的农家品种普查、鉴定和筛选以及品种的改良和引进工作；60 年代以来，逐渐建立了从中央到地方的粮食等主要农产品优良品种选育和育种研发体系；到上世纪 90 年代，我国就建立了世界最庞大的以院校公共科研单位为主的育种研发体系。该体系的建设和发展，对保障粮食安全、提高农业生产力起到极其重要的作用。然而，研究表明，同欧美等部分发达国家的最先进的现代育种研发与种业发展水平相比还有较大差距。特别是自从上世纪末以来，随着跨国公司开始普遍采用分子设计育种以来，以院校公共科研单位农业技术创新为主体的育种研发体制机制，已经难以适应现代种业科技创新发展的要求。公共科研单位长期形成的强大的育种研发与数以千计的众多种子企业并存，建立以企业为主体的育种技术创新体系的改革永远在路上。保障国家粮食安全和主要农产品种源安全还需深入推进商业化育种研发和种业科技的改革创新。

近年来，中央高度重视种业安全，把种业安全提升到关系国家安全的战略高度。“打一场种业翻身仗”成为从中央高层领导到地方政府的共识。加强“农业种质资源保护开发利用”和“育种领域知识产权保护”，支持“种业龙头企业建立健全商业化育种体系”和促进“育繁推一体化发展”等政策措施被写进了 2021 年中央一号文件。“全面实施种业振兴行动方案”，启动农业生物育种重大项目，打好“种业翻身仗”正在全国各地如火如荼地展开。然而，如何打好这场“种子翻身仗”？现行体制下能否做大做强中国的种子产业？为了回答这项问题，在总结我国种业发展改革的成就和经验，分析目前种业发展

面临的主要挑战的基础上，提出未来我国种业改革、创新和发展方向的建议。

二、中国种子产业发展与改革

过去 20 多年，国家出台一系列促进种业发展的改革措施（图 1）。1997 颁布《植物新品种保护条例》，中国政府开始实质性承认育种者权利；1999 年中国加入《国际植物新品种保护公约》（UPOV 的 1978 版本），中国种业启动了现代化进程；2000 年颁布的《种子法》，种子产业开启了向商业化迈进的大门；此后，为了发展现代化种业，政府又出台了一系列政策与改革措施。整个过程可以分为承认育种者权利、商业化改革、推动种业做大做强、促进种业振兴等阶段。其中推动种业做大做强与促进种业振兴属于种子产业商业化进程中的必经阶段。

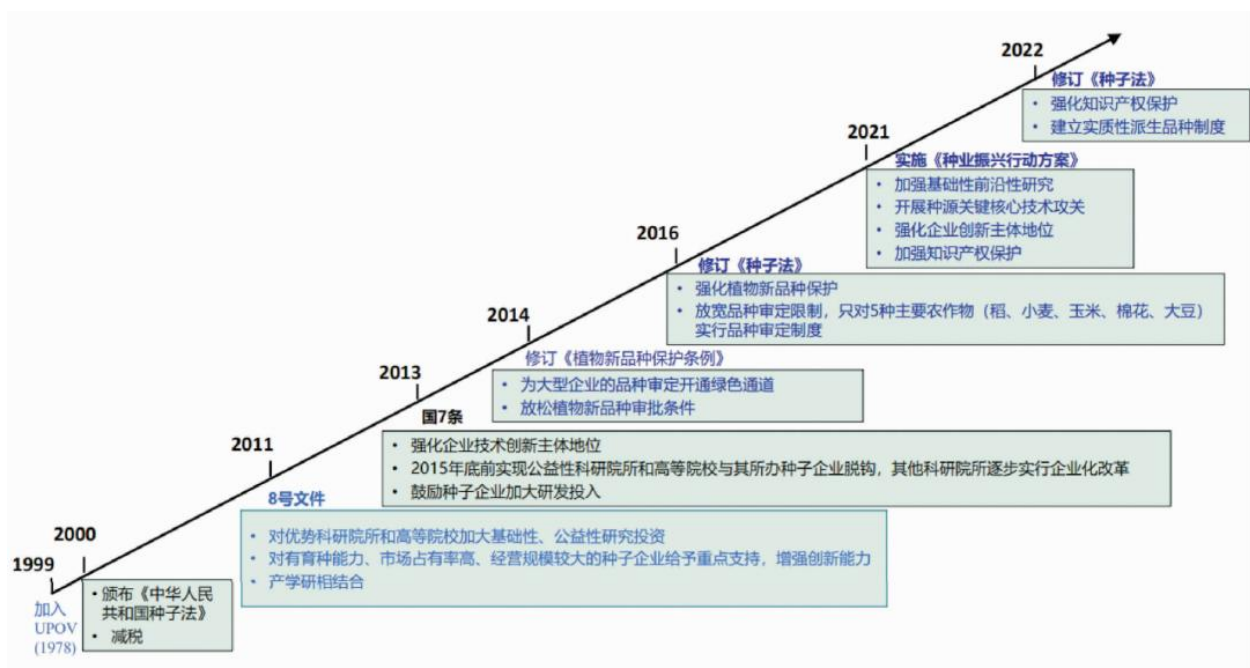


图 1 1999—2022 年中国政府出台的种子产业主要改革措施

承认育种者权利阶段：1997 颁布的《植物新品种保护条例》是中国政府首次实质上承认育种者权利的标志性事件。在此之前，育种者是没有权利经营自己培养的农作物优良品种种子的。种子经营及市场管理实行“四化一供”，即品种布局区域化、种子生产专业化、种子加工机械化和种子质量标准化及以县为单位组织统一供种。农作物良种种子只能由当地的县级种子公司经营，科研单位等育种人员所培育的品种在各地的种子销售是非法的。育种人员培育成功农作物新品种后，必须交给政府部门进行区域试验，经区域试验并通过省级以上政府部门审定后才能推广，但育种单位还无法获得新品种销售的利润。1997 颁布的《植物新品种保护条例》承认育种者的权利，规定“完成育种的单位或者个人对其授权品种，享有排他的独占权。任何单位或者个人未经品种权人（以下称品种权人）许可，不得为商业目的生产或者销售该授权品种的繁殖材料，不得为商业目的将该授权品种的繁殖材料重复用于生产另一品种的繁殖材料”。从此正式开启了中国政府实质上承认育种者权利的阶段。此后，各种子公司对农作物新品种良种种子的经营不再拥有免费的知识产权，必须经过育种者的同意。育种者也事实上拥有了获取新品种种子销售知识产权利润的基本法律依据。

中国种业现代化起始阶段：虽然《植物新品种保护条例》的出台给予育种者赋予了其培育的新品种的排他权，但这些权利并未得到国际社会的承认与尊重。在法律上中国育种人员培育的品种并未得到国际保护，直接影响到中国种业的现代化进程。为此，1999年经全国人大批准，中国正式加入《国际植物新品种保护公约》（UPOV的1978版本），从而启动了我国种业现代化进程。加入UPOV意味着中国的品种权得到了所有成员国的承认，同时在利用他国的新品种时也受到相关法律的约束，从而打开了我国种业走向世界和世界种子进入中国的大门。

商业化改革阶段：2000年颁布的《种子法》，开启了中国种子产业化的商业化改革之路。种子法在承认育种者权利的基础上，正式摒弃了“以县为单位组织统一供种”的种子经营体制；并鼓励政府研发部门、企业与个人从事新品种培育及种子经营活动；政府仅对种子市场进行执法管理。由于该种子法拥有种子产业化的全部要素，自从2000年正式生效起，中国的种子产业便发生了重要变化。一是靠政府垄断获得高额利润的县级种子公司，由于其僵化的经营模式及多数公司臃肿的人员（在此之前由于“以县为单位组织统一供种”的政府垄断，使绝大多数县级种子公司均为当地农业行政部门福利最好的单位之一，也成为相关领导安排亲朋好友最多的单位之一，最终导致多数县级公司的人员负担过重），在较短的时间内破产及重整。而拥有新品种知识产权的单位及个人、破产的种子公司经理、副经理等人员重新组建成立了新的种子公司。商业化的种子产业开始起步。

推动种业做大做强阶段：值得关注的是随着商业化改革的推进，政府部门从事商业化育种极大地限制了种子公司的做大做强及现代化进程。一方面随着种子法颁布后种子公司数量的增加，以较便宜的价格从政府研发单位购买品种而非自己投资新品种培育研发成为种子公司的理性选择，而众多的种子公司和众多的品种不仅扰乱了种子市场，更限制了种子公司的做大做强。另一方面，在政府财政经费保障下的商业化育种使政府研究单位也成为农业科研单位增加收入并改善职工福利的有效措施。为了解决上述问题，并做大做强中国的种子企业，国务院于2011年发布了《国务院关于进一步加快推进现代农作物种业发展的意见》（国发〔2011〕8号，即“种子8号文”），提出“十二五”末政府公共研发机构退出商业化育种。然而，上述政策并未得到执行。为此，2011—2013年间还专门出台多项重大政策措施，包括建立公共研发和企业研发相辅相成、产学研一体化等政策，试图通过强化新品种知识产权保护，在提高育种人员积极性的同时，促进种业做大做强。例如，国家2015年开始放宽品种审定要求，2016年修订了《种子法》，进一步把需审定品种的28个作物减少到5种作物，同时提出了加强知识产权保护的系列措施。以上一系列法规和政策对中国种业发展产生了较大的影响，中国种子研发体系得到不断扩展，市场导向的种子企业也迅速崛起，资产超过1亿元的种子公司数量从2013年的243家增至2019年的386家。然而，最寄予厚望的“种子8号文”提出的做大做强种子企业的改革目标未能达到预期效果；建立公共研发机构与企业相辅相成的、产学研一体化的、以企业为主体种业创新体系并未形成。

推动种业振兴阶段：为实现做大做强中国种业目标，中央决定由国有企业直接收购国际种业跨国巨头，在短期内大幅提升国内种业创新能力和竞争力。在尝试按国际规则（甚至超市价格）收购全球最大生物育种公司孟山都失败后，终于在2017年中国化工成功收购第三大国际跨国巨头种业公司先正达。这一收购事件震惊国内外，国人也为中国即将进入世界种业先进行列充满期待。然而，收购成功已过去

5年，中国的先正达公司在海外继续保持全球第三大国际跨国公司并在国内业务得到快速发展的同时，只有粮食的种业发展出现水土不服。国家收购先正达的重要目标是使其成为引领中国粮食种子的“航空母舰”，然而这艘“航空母舰”却步履艰难。一方面，面临知识产权难以得到有效保护的困境，另一方面，在引进本公司的在国外的技术、种质资源、甚至在国内育种研发机构扩展等方面也面临着身份及相关法律的限制问题，使其在国内的业务至今远不如排在靠前的几个中国种业大公司。令人欣慰的是，除整合从事育种的中种集团及安道麦公司外，2020年6月，又整合了中化化肥、扬农化工、中化现代农业等企业，先正达集团中国2021年营业收入高达74亿美元，同比增长42%，占先正达集团全年营业收入的26%。但上述营收的增长主要是其原有在中国的优势领域，特别是化工产品和蔬菜瓜果类种子等，而在政府寄予厚望的粮食作物种子领域，虽然先正达花了大量的精力布局，也加快了其在国内原已育成品种的试验等外，尚未开展其在国外基地所开展的分子设计育种研究，按照跨国公司流水线式大规模研发方式运行的现代化育种研究仍充满期待。

基于做大做强种子产业所面临的困境，一场“种子翻身仗”全面打响。自2020年底以来，习近平总书记更是多次指示振兴中国种业，指出“必须下决心把中国种业搞上去，实现种业科技自立自强、种源自主可控”。为此，发改委、农业农村部等部门和各地方政府均做出了相应的响应。2021年8月国家发展改革委、农业农村部联合印发《“十四五”现代种业提升工程建设规划》（以下简称《规划》），对“十四五”我国种业基础设施建设布局的总体思路、框架体系、重点项目、保障措施等作出了全面部署安排。提出“十四五”期间，要紧紧围绕种业振兴重点任务，聚焦资源保护、育种创新、测试评价和良种繁育四大环节，布局建设一批国际一流的标志性工程。在发改委、财政部、农业部等部门的支持下，分别以原有的省级农科院育种单位为基础，建立了多个国家及区域的育种中心。此后，多个省份均在加大对其农科院育种单位投入的基础上，建立了地方政府自己的育种中心。然而，在中央政府投资引领下的政府投资和缺乏企业充分参与的种业振兴是否能够达到预期宏伟目标有待检验，但过去十多年的改革和发展经历不得不使我们感到担忧。

三、中国种业发展所取得的成就

在国家政策支持下，中国种子研发和科技创新在早期取得系列成就。目前我国拥有世界上最庞大的以公共研发为主体的育种研发队伍。在水稻、小麦等主要农作物许多研究领域处在国际前列，其中杂交水稻和转基因水稻的科技更处于国际领先水平；小麦、棉花育种也处于国际先进水平。油菜、甘蔗、蔬菜和水果等农作物新品种研发和创新能力也不断提升。畜禽育种也得到较快的发展，商业化育种体系逐渐加强，以企业为主体的国家级核心育种场也在快速发展。水产品新品种的育种能力也处于国际前沿。更值得一提的是，许多资本实力雄厚的企业开始进入育种研发和种业发展，例如中化、中信等大型企业已进入国内种业市场，并收购了中国种业集团和隆平高科等种子龙头企业；近年来，中国化工更收购了著名的跨国种子企业先正达，中粮集团完成了对荷兰尼德拉种子公司的并购，中信农业也收购了陶氏农业南美洲玉米种子的业务。

中国粮食等主要农产品的种子自给率更是世界领先，部分农产品种子进口依赖度较高并不影响国家种业和粮食安全。目前每年种子用量水稻约140万吨、小麦600万吨、玉米100多万吨、大豆65万吨，

四大粮食作物种子合计在 900 万吨左右，几乎全部是国内生产的种子。尤其是水稻、玉米和小麦三大粮食作物，除了常规稻仍有不超过 30% 的农户自留种子外，其余杂交稻、杂交玉米及小麦品种种子生产量几乎都大于用种量（图 2），在市场未放开的条件下，实现了种业安全的绝对保障。农民采用的棉花、主要油料作物的种子也来自国内的科研院校和种子企业。进口较大的种子主要是蔬菜和花卉，进口的这些种子品质和商品性较好，农民和消费者都获益，在我们从吃得饱到吃得好的转变过程中起到重要作用；进口的花卉品种对美化环境和提升生活质量也产生积极影响。我们也进口一部分高产优质的向日葵和甜菜种子，但我国向日葵和甜菜的总面积只占农作物播种面积 0.7% 左右；这些农作物品种进口不存在国家安全问题。我国在养殖业的研发能力和育种技术也处于国际前列，虽然畜产品和水产品的部分种源来自国外，但世界多数发达国家和几乎所有发展中国家的养殖业种源基本上都来自国外，实际上中国畜产品和水产品种子自给率相对更高。

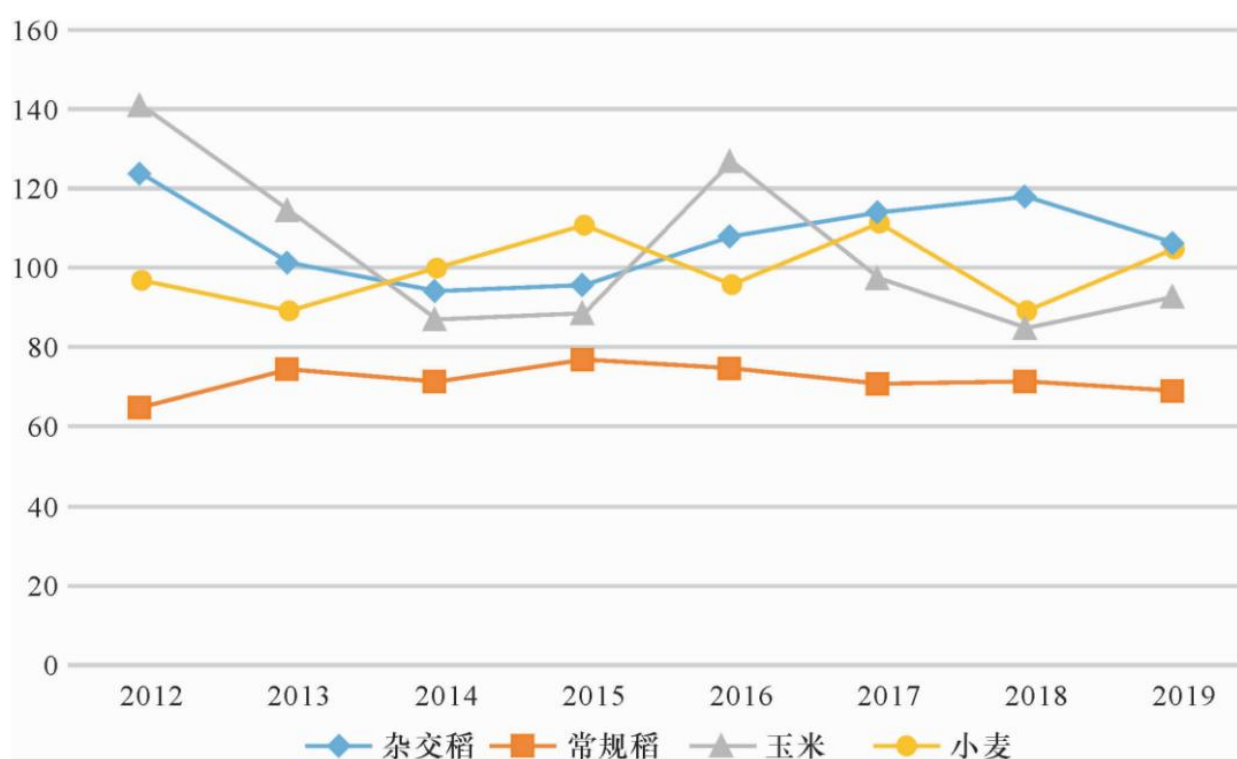


图 2 2012—2019 年中国主要粮食作物种子自给率

数据来源：农业农村部《中国种子产业发展报告》。

种业发展对保障国家粮食安全和提高主要农产品生产力等方面做出了重要贡献。种子技术是农业科技进步中最重要的技术，育种研发和种子产业发展为支撑我国农业生产力增长起到了重要的作用。例如，自 20 世纪 80 年代初以来，新育成的水稻、小麦和玉米等作物品种的产量稳步增长，三大谷物目前的现代品种采用率均超过 96%。这主要得益于中国国内强大的种子研发体系，同时不同时期从国际公共研发机构和国外种业引进的优良遗传资源也为中国主要农产品新品种研发做出了贡献。除了主要谷物作物外，棉花、油料作物、糖料作物、蔬菜和水果等农作物以及养殖业的种业也得到快速发展，优良品种的更新换代速度加快，促进了农产品单产的不断提高。

四、中国种业发展面临的挑战和深层原因

尽管国家高度重视种业发展，但做大做强种业还困难重重。上世纪末开始的各行业科研体制改革并没有显著影响包括育种在内的公共农业研发机构的职能和使命。旨在“做大做强”中国种业的“种子8号文”，虽然在某些领域取得部分成效，但也未达到预期目标。例如，2011年后，种子企业在经历了从2010年的8700多家下降到2016年的4516家后，2019年再次上升到6393家，近两年种子企业数量还在继续增加。在众多的种子企业中，真正有育种创新能力的企业寥寥无几。在此形势下，收购跨国公司成为新的也是做大做强种业最捷径的选择，并于2017年中国化工成功收购了第三大国际跨国巨头种业公司先正达，这一收购事件震惊国内外，国人也为中国有望进入世界种业先进行列充满期待。

国家每年审定的种子品种数居高不下，表现突出的具有重大创新性的品种极少。过去20年，每年审定的品种数量在波动中快速增长，特别是自2016年以来的增长出现井喷现象（图3）。例如，到2019年单审定的水稻品种数就高达1329，2020年和2021年又分别增长到1914和2195；2019年审定的玉米品种数更高达2266，2020年和2021年更分别增长到2827和玉米304。众多的种子意味着缺乏能占领较大市场的有重大创新的种子，同时也意味着存在过多的实质派生品种或品种同质化严重的现象。以上种业发展状况说明，在现有的体制机制下，一方面企业要做大做强的难度很大，另一方面种业缺乏创新激励机制。例如，知识产权难以保护，数以千计的小公司产出靠侵犯别人知识产权或以次充好的“套牌种子”生产与经营获取利润，不仅扰乱了市场秩序，更重要的是影响了拥有生产上表现突出品种知识产权的大公司的继续研发的积极性。

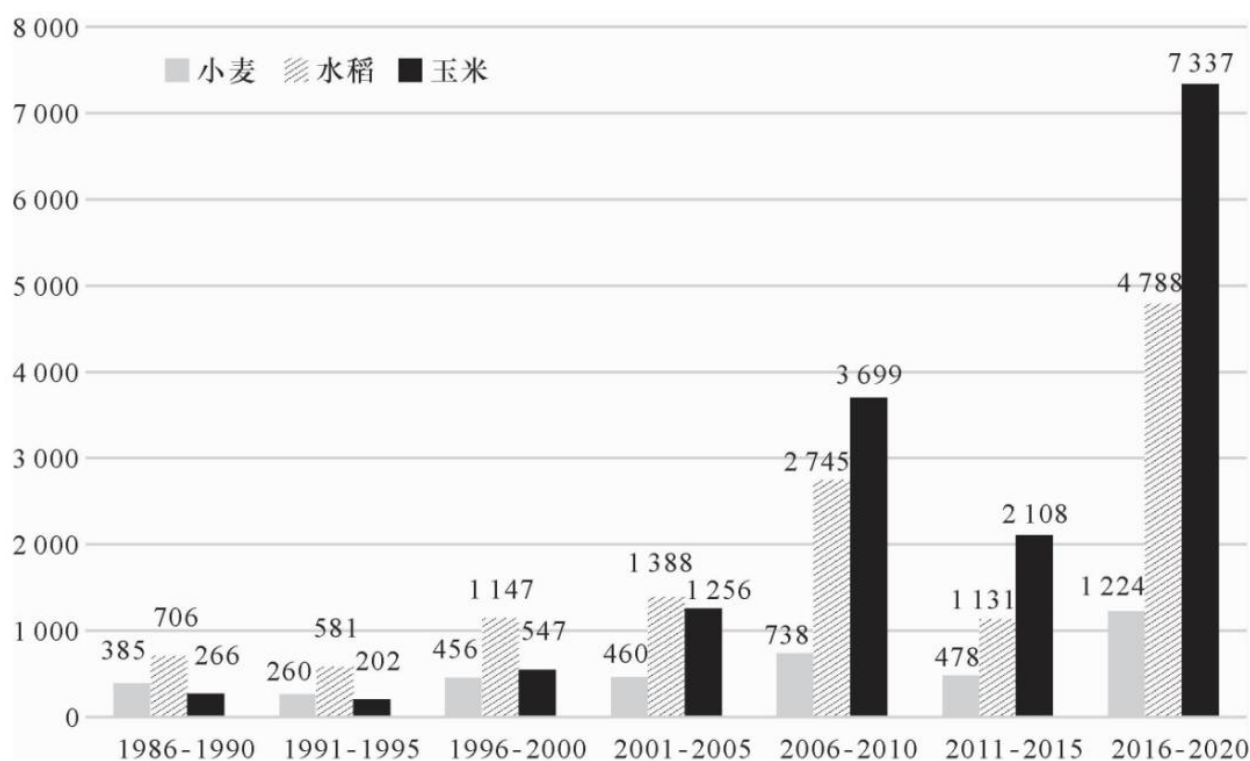


图3 1986—2020年全国省级以上政府审定的三大作物品种数

数据来源：农业部网站。

基于我们的分析，我国种业难以做大做强和企业缺乏开展研发积极性主要有如下三方面原因：

首先，过去建立的以公共育种为主体的种业科技创新体系难以适应新时期商业育种技术的发展趋势与创新要求。现代育种进入分工明确的生物育种新时期，品种商品性决定其市场竞争力。随着现代生物技术的发展及对生物遗传规律检测技术的进步，自上世纪末开始，以跨国公司为代表的现代育种已进入分子设计育种阶段，从遗传材料的基因及性状鉴定与亲本选配到最终品种选择与新品种进入区域试验等各个环节都按专业分工的流水线式操作实施；同时，品种商品性成为育种设计的重要目标。由于现代育种从过去依靠科研人员人工选择后代转变为按照育种设计操作，从而大幅度扩大了杂交及后代选择群体的规模，增加了育成优势更为突出、商品性优越的新品种的概率。

我国以课题组为基本单位开展育种的公共育种研发体系难以形成分工明确、上中下游一体化的现代生物育种创新体系。虽然以课题组为单元的育种创新模式能够实现单点突破，但限于存在如下主要问题，难以形成以重大产品与重大创新为目的的现代生物育种创新体系。首先，从总体上看，由于课题组受研究人力、种质资源、仪器平台、实验场所等限制，无法开展现代化的流水线式的大规模研发；其次，难以获得丰富的种质资源并对种质资源开展深入的功能鉴定和挖掘；第三，不同院校的科研单位难以避免使用相似和有限的种质资源，开展重复研究，难以形成有重大突破的创新产品与产业；第四，公共部门科研人员是在本部门的体制和机制下考核其成就（多数是以发表论文和评职称为目的），难免出现选题与生产需求脱节，育成的品种也常常缺乏商品性。第五，受现有体制机制约束、知识产权保护不力和缺乏完善的技术转让市场等影响，实现真正产学研一体化的现代生物育种创新体系极其艰难。

其次，种业科技体制改革始终没有解决公共研发机构的职能和市场作用，公益性和商业性科技创新活动依然混淆，影响种子产业的科技创新能力。在现有研发体制机制和政府研发投入结构背景下，难以充分发挥公共研发机构和种子企业在种业创新过程中各自的应有职能和作用。首先，目前公共研发机构育种队伍庞大，政府在基础研究和应用基础研究投入不够，其结果必然是公共研发机构需要开展商业化的育种研发以维持体制内庞大的育种研发队伍；其次，能够维持和发展壮大公共研发队伍，必须得到不断增长的经费支持，而政府在这方面（特别是对公共研发机构商业化育种的投入）发挥了决定性的作用。第三，育种研发周期长、风险大，在现有育种研发的体制机制下，许多企业不用自己育种，购买育种家几个品种就可轻松赚钱，缺乏育种创新投入的机理机制。第四，在目前体制机制下，企业开展种子研发创新缺乏市场竞争力，因为公共研发机构的科研人员有体制内身份、经费和资源优势，与社会上企业的自有育种科研创新形成不公平竞争，影响了种子企业科技创新的积极性。

种子研发存在的以上体制机制问题不但使我国种业难以做大做强和激发企业开展研发的积极性，而且也从育种创新的源头制约着我国种业产生重大创新成果。一方面，由于公共研发机构缺乏育种技术创新体系的基础研究和应用基础研究投入，必然把人力、物力和财力转向商业化育种。另一方面，虽然我国种质资源丰富，国家也投入大量人力、物力与财力收集保存农作物品种资源（我国国家农作物品种资源库是世界第二大农作物品种资源库），但因为对种质资源功能鉴定的基础和应用基础研究投入不足，种质资源挖掘不够、检测率极低，相当于只保存不利用；与此同时，许多公共研发机构和企业的育种常常缺乏丰富的品种资源。

最后，知识产权保护不力，影响了公共研发机构和种业企业创新驱动力和积极性。知识产权难以保护，数以千计的小公司靠侵犯别人知识产权的以次充好的“套牌种子”生产与经营获取利润，不仅严重扰乱了市场秩序，更重要的是影响了拥有生产上表现突出品种知识产权的大公司的研发积极性。同时，我国自1999年加入《国际植物新品种保护公约》（1978版本）到2022年2月，未实施该公约1991年版本规定的对实质派生品系进行保护的措施，只要有一个好的品种出来，小公司就可以稍作修改，重新申请，产生几十个甚至几百个同质化的玉米新品种，产量和原来的差不多，小种子企业不用创新，照样可以赚钱。随着种业技术发展，这种“剽窃式”的实质性复制育种成果频繁发生，打击了育种者从事长时段的、基础性的种质资源的筛选、改良和创新活动的信心及其投资积极性。2022年3月1日起随着第四次修改的《种子法》的实施，实质性派生品种品系才列入保护。

五、未来种业发展：急需体制机制改革与创新

结合本文对我国种业发展改革的成就和经验总结以及对目前种业发展面临的主要挑战和原因分析，为现在和未来打好“种子翻身仗”，促进我国种业改革创新和做强做大种业，保障国家种业安全，提出如下政策建议。

首先，继续深化种业创新体系的体制机制改革，建立适应现代生物育种技术发展的中国种业科技创新体系。要明确政府研究机构的公共职能，在理清基础、应用基础和应用研究以及公益性和商业化研究的基础上，从国家农业科研体制和政府投入机制着手，探讨公共研究机构的改革方案。加强公共研究机构基础和应用基础研究，完善技术转让市场体系，建立产学研紧密结合、相辅相成并以企业为主体的种业创新体系。

其次，加大知识产权的保护力度和技术转让机制，提升种业研发投入和创新的积极性。加大知识产权保护 and 处罚力度，确保公共研发部门和企业投资农业研发的利益。建立基于市场的知识产权与技术转让机制，理顺公共研发机构与人员和企业的利益关系。同时，近期应尽快出台实质派生品种保护的相关标准、执行时间表，并扩大农作物的覆盖范围，加大执行力度。

再次，在加强种质资源收集与保护的同时，提升国家种质资源的利用率。加强种质资源基础研究队伍建设，大幅提高种质资源功能鉴定和挖掘的投入经费。同时，完善种质资源库的体制机制以提升对育种研发企业的开放度，充分发挥国家种质资源在种业创新中的作用。

最后，确定改革与发展的路线图，加快农业研发企业的整合，做大做强我国的农业企业。基于我国的国情和农业研发特征，探讨公共研发单位改革和农业企业研发发展的路线图和时间表及相应的制度保障和扶持政策。加大相关财税等扶持政策以激励企业投资种业研发活动和种子企业的兼并速度。

（作者：黄季焜：中央农办、农业农村部乡村振兴咨询委员会委员，北京大学中国农业政策研究中心主任；胡瑞法：北京理工大学教授、中科院博士生导师。来源：华南农业大学学报（社会科学版）2023年第1期）

改造基层治理研究的“空心村”

赵树凯

近些年基层治理研究堪称繁荣昌盛，但往深处看，则难掩“空心化”状态。如果把学界比作村庄，借用农民的话来说，在一定程度上，基层治理研究如同一个“空心村”，外围堂皇而中心衰破。

基层治理是多种主体共同参与的过程，故称“多元共治”，但从角色功能来说，多种治理主体之间并非等量齐观，政权在治理体系中居于主导位置，是无可比拟的治理主体之最“大”者。政权研究是治理研究的重心所在。离开政权看治理，如同隔岸观火；解决治理困境不首先着眼于政权，如同隔山打牛。

一、治理研究“空心化”的形成

随着国家治理现代化的提出，高层对基层治理提出更高要求，一方面，强调自上而下集中统一领导；另一方面，强调管理重心下移，把问题解决在基层。这种要求存在内在的逻辑困境。这种要求的实现是治理能力之“化境”。

按照地方政府组织法，乡镇是最低一级政权设置，即基层政权，城市对应的是街道办。街道办在法制上并非一级政府，但实际工作中等同于基层政府。从职权设置看，不论乡镇还是街道，都不具备一级政府的完整职能，主要表现在没有执法权。从法理上讲，“基层政权”应该是直接承担基层社会治理功能的政权组织，基本特点是直接治理基层社会，直接处理民众事务。或者说，直接治理社会并具有相对完整政府职能，才称得上“基层政权”。基于此，本文认为，中国的基层政权应该是县（市、区）和乡（镇、街）共同构成，可称为“县镇一体”。从制度特色出发，基层政权组织不能局限为一般意义上的行政组织，也包含了党组织。中国共产党作为执政党，在组织形态上外在于政府组织，而在治理功能上则内化于政府运行，可称为“党政一体”。“县镇一体”和“党政一体”，是本文对于基层政权的基本理解。

当前，基层治理队伍阵容很大，但是，基层治理研究主要在城乡社区层面推进，而关于基层政权的研究相当薄弱。绝大多数学者的研究重点在村庄（社区），村庄（社区）研究场面宏大，有很多系统、全面的调研观察，成果数量众多，常有一些颇具深度的研究成果。相比而言，投入到基层政权的研究力量很少，基层政权研究场面冷清，成果数量少，上乘之作少。如果把基层政权研究再分为县（市）和镇（街）两个层面，县（市）研究成果尤为薄弱。虽然，县域治理、县域发展方面备受学界推崇，但是，县（市）政权、县级政治研究至今并无重要建树。

从事基层政权研究的学者数量本来就少，且方法上远不如村庄（社区）研究扎实深入，比较多的是“蜻蜓点水”，或者说“投机取巧”。这些研究通常不在实地调查方面下大功夫，所关注的往往只是某方面、某环节的外在现象，对基层政府体制运行缺乏全面、系统把握。与此同时，研究者出于成果发表的考虑，兴趣更多集中于根据某种现象提出观点，新说法、新概念甚多，看上去很注重学术对话，但多为浮光掠影之作。

在我看来，目前基层政权研究主要存在两种不良倾向：一种是“望风扑影”，不对政府运行做系统深入的考察，只是根据某些被广泛关注的故事、现象来分析判断；一种是“望文生义”，依据法规文件来解析基层政权，把种种文本规范当作基层政治现实来描述。不仅是基层政权研究领域，而且整个中国政治研究领域，都存在着这样的问题。现在可以看到若干地方政府与政治的教科书、研究专著，在向学生介绍政府怎样运作、怎样决策，但是问题在于，真实生活中的政府与政治是那样的吗？

另一个问题是对策研究畸形繁荣。最近几年，学界普遍重视政策咨询研究，智库不断增多，都积极给高层建言献策，尤其重视领导批示。但是，并不注重研究方法改进，研究成果低水平重复。从决策层而言，智库成果首先要“把事情说清，把问题找准”，在说清楚问题的基础上做出判断，而很多的智库报告，事情问题说不清楚，政策建议罗列若干。要找准问题，需要扎扎实实、深入细致的实地调研，具体、系统、全面的考察政府运行。这也属于指导思想和基本方法问题。

对中国政治与政府研究来说，高质量的研究首先要立足于事实观察，从丰富的经验事实中抽象出理论观点，但是，很多研究报告，甚至鸿篇巨制，对于考察政府运行的基本事实了无兴趣，热衷于凭借某些表面现象和一知半解，概括拼凑貌似新颖深刻的新概念新词汇，甚至发挥出一套“理论”。此种积弊由来已久，近年沉痾日重，有海外学者讥之为：“事不够，理论凑”，基本事实不清，新说法津津有味。用明人王阳明的话说，则是“管中窥天，少有所见即自足自是，傲然居之不疑。”^[1]具体到基层政权研究，如果对权力体系、资源结构、运行机制等没有深入的整体性把握，就不可能形成有分量的理论概括和政策意见。

二、基层政权研究的基础问题

所谓基层政权研究的基础问题，是指那些与政权运行相伴随的持续性、稳定性问题，如机构形态、岗位设置和人员规模等。这些问题作为研究议题具有稳定性，不以某些特定形势变化而变化。基础问题研究是前沿问题和高端问题研究的必要前提，同时，基础性研究本身也能出高端成果。

新一轮全国范围内的基层政府机构改革始于2019年，目前这轮改革大致完成，这是当前基层政权基础问题研究的大背景。这些基础性问题主要包括：第一，基层政权的机构体系问题，近年来的大规模合并重组、精简整合的情况值得重视；第二，基层政权的人事体系问题，包括党政班子成员、岗位设置状况、工作人员身份体系等（行政编制、事业编制、合同制及临时聘用）情况；第三，基层政权的财政与工资体系问题，与世纪之交相比，财政体制发生深刻变化，工资福利管理呈现出新情况点。第四，基层政权日常运行中的新问题，如原来的部门单设、条线对接的模式转变为部门整合、综合管理的模式，给基层治理体系带来了新变化。这些都是直接影响政权组织运行及其前景的基础性条件。掌握这些情况需要深入细致的调研，甚至参与观察，而不是仅凭阅读文件和相关制度法规。

基础性问题还包括权力关系分析，主要有基层政权与地方政权、基层政权与社区组织、基层政权自身部门之间的工作体系和互动关系，还有党组织、行政组织、经济组织的体系运行和互动关系。还需要考察上级政府依法赋予乡镇（街道）综合管理权、统筹协调权和应急处置权的新情况。当前重大问题是，围绕“重心下移、资源下沉、职权下放”的体制建设目标，既要考察镇（街），也要考察上一层级的县（市）政府和下一层级的村（居）组织，研究这些不同组织之间的权力互动过程，才能形成对于政府系统运行的真实了解。

基础问题还包括对于不同部门的考察分析。基层治理是综合性工作，从单项工作来看，分别由不同的党政部门牵头，如组织部侧重于党建引领，包括“阵地”建设、组织体系建设、区域化党建等；宣传

部侧重于乡风文明建设；政法委侧重于平安建设；民政部门侧重于社区治理和政权建设。民政部门工作需要给予重点关注。在一般情况下，政权建设具体工作往往归结为换届选举，在非换届选举时间工作着力点不清晰，所以基层民政部门主要在抓社区建设。在中央层面，国家民政部负责政策法规研究和宏观工作部署，但是地方民政部门这种宏观职能并不突出，也没职权检查部署乡镇（街道）工作，因此，民政部门如何推动基层政权建设非常值得研究。

基层政权建设面临的挑战风险，是基础性问题的重点。研究视角可以是结构性的，也可以是发展性的。基层政权系统的结构性问题，既有纵向问题，即上级制定政策、部署任务与基层职权、资源现状的关系问题，也有横向问题，即基层目前内部不同部门的职权、责任关系问题。从发展性视角考察，主要问题是社会经济发展对基层政权提出的新要求，基层政权怎样回应这些新要求。在新的历史条件下，经济、社会和政治生活中不确定因素增加，冲突和隐患不断形成，需要重视研究。

三、基层政权研究的前沿问题

所谓基层政权研究的前沿问题是指，在特定社会经济政治条件下，基层政权面临的新情况新问题。前沿性问题随着时代和形势变化而不断变化，这是区别于基础性问题的基本方面。根据 2021 年我所主持的课题组调研，前沿问题大致有如下几方面：

1. 行政审批权下放。2019 年 1 月，中办国办发出《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，审批权下放作为政府“放管服”改革的重要组成部分，成为基层政权建设新任务。过去，乡镇（街道）没有行政审批权，近两年审批权力下放取得重大进展。乡镇（街道）更了解基层，审批权下放后有利于具体情况具体解决，能够方便群众，提高办事效率，因此，下放行政审批权力是应该坚持的改革方向。但是，推进过程中的情况相当复杂，大致来说，与民众日常生活密切相关的事项，如社会保障、社会福利、民生服务等，审批权力下放效果比较好，而那些专业性较强的事项，审批权下放则出现了较多问题。在一些地方、一些领域，下放行政审批权能激发经济活力，也为群众带来便利；但也有相反情况，在有的地方，审批权下放不仅损害了审批业务规范化，而且制造寻租空间，滋生新的腐败。研究的难点是，审批权下放如何协调推进，把握好节奏力度。还有新情况是：事权下放同时，往往没有人员下放，使得基层工作压力大、人手不足更严重；审批权下放后，对基层工作人员提出了更高的专业要求，基层人员专业素质不适应。因此，审批权下放，不论从行政管理角度，还是从政治角度，还是从服务的角度，若干方面的研究还没有破题，学界的研究显著滞后于政府运行的现实。

2. 综合执法改革。最近几年，综合执法改革与行政审批权下放基本上同时推进，现在也出现若干新情况，主要问题是：如何评估改革绩效，如何推进分类改革。从改革推进情况看，那些执法内容相对简单、执法对象容易处理的领域，如城管执法和食药站执法，执法改革效果较好；专业性较强，需要专业素质高、权威性强的执法力量，如安全、环保等方面，执法改革问题比较多。突出问题是，专业性较强的执法工作体量迅速增大，乡镇（街道）难以适应，但是，县（市）往往将一些难度很大的执法权交给了乡镇（街道），带来一系列问题。行政执法和公共服务，虽然理论上具有内在一性，但在实际生活中带给公众的感受并不一样。乡镇（街道）承担了过多执法职能，客观上会冲击公共服务职能。在治理体系设计中，如何处理好管理和服务的关系？而“不是让乡镇（街道）沦为综合执法的大杂烩”，是个大难题。这是基层政权的职能设置问题，也是不同政府层级，政府间关系问题，属于中国政治和中国政府研究的基本问题。

3. 减轻基层负担。基层负担是老问题，这几年尤其严重，有若干新表现。首先有合理的客观原因，

主要是“放管服”改革把大量工作下放，不仅有工作量上的增加，而且有专业上的要求。从这个角度讲，适当增加乡镇（街道）编制数量，吸纳高素质专业人才扩充基层一线，是重要的研究方向。与此同时，也有上级检查考核过多、形式主义要求泛滥的原因，特别是上级片面强调“留痕”带来的影响。留痕占用大量时间，耗费人力财力，干部群众都反感。我的调查发现，近两年上级考核检查有所减少，主要表现为上报书面材料有所减少，特别是年底为应对组织考核而准备的台账资料减少。但是，日常检查考核有所增多，特别是一些重点工作实行月排名、季度汇报点评等，基层压力非常大。总体来看，由于上层不断提新要求，攻坚任务越来越多，事事强调“属地管理”，基层压力大的问题并没有缓解，甚至更加严重。明确界定基层的权力职责，是减轻基层负担的制度基础。关于基层减负，不能一般化指责，也不能简单化要求，而需要具体深入的调查研究。

4. 人事管理体制改进。长期以来，乡镇（街道）人事系统呈现多元化构成，集中表现为，行政编制和事业编制混岗，还存在大量合同制人员和临时聘用人员。这种多元构成有利于缓解人手紧缺，也有利于人员优势互补，形成竞争向上的工作氛围，但是也产生了若干体制性矛盾：一是编内编外“同工不同酬”，工作分配并不以体制身份为依据，但待遇以体制身份为依据，临聘人员会产生相对剥夺感，甚至出现消极怠工。二是编制内人员也有矛盾冲突，事业编人员工作压力大，晋升难度大，待遇提升空间有限，工作获得感较低，积极性下降。这种现象说明，岗位编制设定、人员管理使用存在系统性问题。解决问题的根本思路，不在于增加编制、提高待遇，而是从用人体制改革上整体考虑，建立新的基层工作人员制度体系，包括如何建立岗位等级体系、统筹岗位设置和相应待遇、制定合理的评聘机制和考核办法等。这也是行政管理研究的重要问题。

5. 提升基层服务能力。2017年2月中办国办发出《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，自上而下推动了基层服务能力的考核评估工作。但是，相关研究明显滞后，无论对于城市的街道，还是农村的乡镇政府，怎样提出服务要求，怎样制定服务标准，还缺乏很好的研究。与此同时，基层服务能力的城乡差别也需要高度重视，主要问题有：乡镇（街道）应该提供哪些服务项目，如何根据各地的经济社会条件、服务资源状况，提出服务要求，做出相应制度安排，设计评价指标，考核指标，哪些是硬性要求，哪些是软性要求，都需要根据情况做出研究。

基层政权研究前沿问题随着形势变化不断变动，对这些问题的把握，取决于研究者的学术敏感和问题意识。

四、基层政权研究的尖端问题

所谓基层政权研究的尖端问题，主要是：从社会需求来说，不论对学术研究还是对策研究都有强烈需求；从问题本身来说，这种研究活动具有较高的复杂性艰巨性。据此，我认为基层政权评估研究是当前尖端问题。

这里所说的基层政府评估研究不同于通常的考核问责。上世纪九十年代中期以来，基层工作中的考核不断强化细化，各种责任制、承诺制不断出现，信息技术不断引入。这些考核都聚焦于特定任务目标完成，不同于通常的研究评估。评估研究不以督促完成特定任务为目标。现在，广泛存在于基层的、种类繁多的考核问责，以及种种相应的调查研究和经验总结，实质上都无法解决高层对基层政权的深层疑虑。这种深层疑虑是，基层政权能否真正适应国家治理需要，在纷繁复杂的现实挑战面前稳健可靠。现有那些看上去严密、严谨、科学的考核问责，实际上蕴藏着深层的管理危机，高层已经看到了此中问题。2021年4月，中共中央国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出：“完

善考核评价体系和激励办法，加强对乡镇（街道）、村（社区）的综合考核，严格控制考核总量和频次。统筹规范面向基层的督查检查，清理规范工作台账、报表以及“一票否决”、签订责任状、出具证明事项、创建示范等项目，切实减轻基层负担。做好容错纠错工作，保护基层干部干事创业的积极性。”这里实际上提出了基层政权评估研究课题。这项研究既是学术研究尖端问题，也是应用研究尖端问题。

评估研究的核心问题是做出关于基层政权体系与能力的总体性判断。做出这种判断要依靠扎扎实实的基础研究，而不是引经据典的坐而论道。既要在基础性问题上下功夫，也要在前沿问题上下功夫，有了对基础问题和前沿问题的充分了解，才能在这个尖端问题上做出有分量的研究成果。基层政权评估研究复杂性高，难度大，需要特别关注以下问题：

1. 不同层级政府职责的分解。在日常工作推进过程中，基层政权与上级政权具有高度的统合性，如何把基层政权的工作绩效分解出来，进行相对独立的研究评估，是难度很大的问题。但是，不分解则难以合理评估。做出这种分解，必须对于不同层级政府之间的权力、资源、运行等方面具体状况进行分析，而且应该对基层工作的动态过程进行分析。如精准扶贫、基础教育等工作，在一个乡镇搞得好不好，肯定与乡镇政府有关系，但不是乡镇自身工作可以决定的，需要结合乡镇政府的权力资源等因素做出具体分析。

2. 权力资源与运行绩效的对应。评价基层政府，不能离开这级政府所具有的权力、资源等条件。当本级政府没有这方面权力资源时，就不应该从这方面提出评估要求。我在调研时，一些乡镇领导人尖锐地提出：乡镇没有权力、没有能力做的事情，则不应该用于评价考核，否则是不可接受的。不论是针对某个具体项目，还是针对某项专门工作，合理的评估体系设计，都要以权力资源状况为基础。

3. 城乡差别和城乡关系变动的的影响。乡镇和街道，不论在机构设置、权力资源、功能体系、服务重心等方面都有巨大差别。在当前城乡一体化进程中，基层政府的管理资源和运行体系依然变动不居，变动之中，很多情况下处在城乡两种体系的胶着状态。如乡镇变为街道，村庄变为社区，行政区划的改变带来了非城非乡的新情况。从财政体系、人员结构、管理服务、执法工作来看，乡镇和街道的现实状况比十几年以前的明显不同，情况更加复杂，行为更加多样。评估研究需要超越两类基层政府组织，具有整合性、统一性，这也是研究的重要挑战。

4. 注意观察政府表现的不同纬度。观察纬度大致有三个方面：上级的维度，民众的维度，自身的维度。具体来看，这三个纬度还可以再分解。“上级”可以分解中央层面和省市层面，不同层面看基层，视角和标准不一样；“民众”的情况更为复杂，包含了不同阶层和社会群体，企业主和普通工人看政府的角度就不会一样；在基层政府内部，执政者和普通工作人员的角度也不一样。实际上这也是三个方向的研究。扎实系统的研究，应该对这些方面都有所关照。如果试图设计评估指标体系，需要处理的相关因素更为复杂。

5. 评估指标的设计。评估指标的核心是怎样测量基层政府的运行状况和能力绩效。现在，基层政府需要耗费太多的精力对付各种指标考核，这种情况本身就值得专门研究评估。设计合理实用的指标体系非常困难。首先是怎样获得指标数据，是向基层要数据，还是研究者自己找数据，还是从第三方获得数据，还是向下边要数据。不能都是靠“要”，也不能都靠“找”，如何处理要很好研究。其次是怎样使用判断指标。在基层工作中经常会看到一些很流行的指标，往往没有实质意义，需要认定鉴别。如围绕某项工作设计的指标是，问“有没有落实办法”、“有没有出落实办法的文件”。很显然，“有落实办法”和真正落实不是一回事，“开会”落实、“文件”落实，不能真实反映治理成效。评估指标设计

过程中，需要依靠对政府运行系统的深入了解，特别是对政府日常运行方方面面的深入了解，才能克服指标设计的“表面化”“形式化”。不了解基层政府运行的日常生活和深层机理，指标设计容易陷入闭门造车和纸上谈兵。

6. 国外研究成果的借鉴。进入新世纪以后，中国学术界关于西方政府管理有很多介绍引进，西方一些政府绩效办法受到重视。前些年，在一些地方政府绩效评价中，平衡计分卡、PART 工具等评估办法一度相当流行。但实践表明，由于中国和欧美政治制度、政府体制的深刻差异，作为整体性政府运行体系难以进行比较。某些国外评估办法可以给我们启发，但整体来说可行性较低。离开了政治制度环境，引进政府绩效评价工具虽然不无可取，但要避免出现“东施效颦”式的尴尬。

五、克服治理研究的“空心化”

与村庄（社区）组织、一般社会现象比较，政府研究难度大、成本高、周期长，进入这个领域里的学者数量少，肯于付出艰难努力的学者更少。与此同时，大跃进式的学术考核指标，加剧了急功近利的浮躁学风。这种状况容易使人联想到古人所批评的“学者唯知科第，而学问尽于章句”。所以，基层政权研究的困境，不仅是研究方法的困境，也是学风的困境，学术体制的困境。实现困境突破，既需要研究方法创新，也需要治学态度重建。两相比较而言，政府研究当然比社区研究有更大难度，但并非不可企及，无非是发文章慢一些。只要肯下沉潜功夫，一旦进入，能够出更多更好成果。

实现困境突破需要端正研究方法。研究方法的重中之重，是集中精力于考察透视真实生活中的基层政权运行，从现实生活出发解剖分析基层政权的行为与机制。这级政权究竟是如何运行的？外部运行效能如何？内部运行机理何在？体制机制演变的逻辑和前景怎样？等等，要有全面系统而且细致入微的考察研究。研究应该既具有横向的整体性，也具有纵向的历史性。所谓横向的整体性，是从全面考察真实生活中基层政权运行，特别是考察重要组成部门和权力系统的运行；所谓纵向研究的历史性，是深入考察基层政权各系统及其运作的历史演变，特别是基层政权核心决策体制的历史演变。既需要在文献资料方面下功夫，也需要在参与观察方面下功夫。参与观察最容易使研究生动而深入，但是难度较大。如果态度端正，方法得当，依据文献资料也可以做出很好成果。对学者个人而言，研究选题既可以全，也可以专。如果考察的方位全，则选题入手应该小，即小而全；如果考察的方位“专”，则选题入手可以大，即大而专。当然也可以小而专，小而专则可以实现使观察分析更加精细深切。联系到具体问题，如涉及乡镇（街道）的组织建设，可以聚焦财政体制，也可以聚焦人事管理，还可以聚焦执法体系等等，还可以通过考察某项专门工作的推进过程，从一个侧面解析基层政府运行机制。若干学者研究的“专”，可以形成整体研究的“全”，研究的局面就会大大改观。

研究出发点要立足现实，从政府运行的事实出发，从政府过程现实出发，不是立足于解读论证高层文件和领导讲话，不是立足于意识形态宣传。例如，“资源下沉，重心下移，职权下放”是当前基层政府改革研究的热点问题，研究就不能从笼统地从理论上、从文件要求出发来论述为什么要资源下沉、重心下移、职权下放，而是要聚焦于特定的基层政府运行过程，具体梳理基层政府的资源分布、职权配置情况，通过分析资源分布和职权配置的具体问题来提出判断和对策。再如，研究基层党组织与行政组织、经济组织其他组织的关系，不能笼统地从党领导一切的政治原则出发来讨论问题，而是要结合基层党组织的具体工作，通过日常工作的具体推进，来展开党组织与其他组织之间互动过程、权力结构的分析，在细致鲜活的考察中提炼理论观点。

历史视角尤其重要。通过历史观照现实，在历史观察中激发对现实问题的灵感，在历史与现实的演

变参照中形成问题意识，在历史考察中形成对于现实问题的理论关照。有了历史视角，就不会被一时的现象所迷惑，就会看清楚一些纷纭模糊的东西，就容易发现真问题。例如，为形成农村基层政权研究中的问题意识，可以比对不同时期的文件要求和实际进程，在比对中就容易发现问题，既可以发现文件的问题，也可以发现现实的问题。在这个领域，早期的中央文件是1986年9月中共中央国务院《关于加强农村基层政权建设的通知》^[2]，文件提出了“党政分工”、“政企分开”、“简政放权”等若干原则。随后三十多年间，高层又有多种文件，基层政权不断演变，通过简单梳理不同文件的相互呼应或者前后否定，就会提出值得研究的新问题。如关于乡村治理，2018年中央1号文件提法是“治理有效”，2006年1号文件提法是“管理民主”。这种重大提法转变由何而来？对政府治理行为有何影响？如果结合现实观察和历史追溯，有利于形成深度思考。

向前辈学者学习，向经典学习。瞿同祖《清代地方政府》系统而深入地分析清代州县官的结构及其职能、运作，对现在的基层政权研究富有启发：“所有行为分析必须放到特定的情境中进行，也就是说，我们必须按照任何行为在具体社会和政治条件中进行实际显示的情形来思考分析它。因为如果仅凭据法律法令，总是不全面不充分的。法律法令并不总是被遵守，文字上的法与现实中的法经常是有差距的。”^[3]。萧公权《中国乡村——19世纪的帝国控制》，系统地探讨了19世纪清王朝关于乡村治理体系及其运作效果，“考证帝国如何控制与管理乡村？最后检讨清政府的管制对乡村的影响，以及村民对管制的反应”^[4]。称得上现代学术史上中国乡村治理研究的开山之作。这项研究从行政组织体系、治安体系、税收体系、饥荒控制体系、思想控制体系等方面建立了晚清乡村治理的分析框架，对于现在的研究有重要意义。美国学者鲍大可（A. Doak Barnett）在1960年代曾力图全面描述分析中国县级政权运行，限于调研条件，其描述分析比较粗疏浅显，但研究过程体现的方法和态度值得学习。改革开放以后，西方学者能够进入中国实地调研，地方政治研究别开生面，提出了若干重要的理论提炼，如“地方国家法团主义”（Local State Corporatism, Jean Oi）、“依法抗争（Rightful Resistance, Kevin J. O’ Brien, Lilianjiang）”、“没有民主的问责（Accountability without democracy, Lily Tsai）”、“特殊经营官僚制”（Franchising the Bureaucracy, Yuen Yuen Ang）等。大致而言，这些研究都没有正面聚焦基层政权运行。这并非西方学者有所忽视，相反，在他们看来，系统全面地考察基层政权运行对于研究中国政治至关重要，但是西方学者面临诸多制约。就靠近研究对象而言，西方学者处于明显不利条件，其超越之处在于治学精神和研究方法。在基层政权研究领域，中国学者得天时地利之便，有条件不断推进突破。

【注 释】：

[1] 萧公权：《问学谏往录》，岳麓书社2020年版，第224页。

[2] 中共中央文献研究室：《新时期农业和农村工作重要文献选编》，中央文献出版社1992年版，第411页。

[3] 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信等译，法律出版社2003年版，第2页。

[4] 萧公权：《中国乡村——19世纪的帝国控制》，张皓等译，联经出版事业股份有限公司2014年版，第1页。

（作者：国务院发展研究中心研究员。来源：当代农政，2023年2月2日）

和美乡村讲求和而不同，警惕“整齐划一”

朱启臻

从“美丽乡村”到“和美乡村”

党的二十大提出建设宜居宜业和美乡村，今年中央一号文件也提到扎实推进宜居宜业和美乡村建设，重申了这一表述。从建设美丽乡村到建设和美乡村，到底有什么区别，其含义发生了哪些变化？

“过去讲美丽乡村，人们很容易把美丽理解成外表的形式上的美。比如有的地方把沿街的墙刷白了，认为就是美丽的。”朱启臻认为，美丽的本质特征在于和谐。“和美”概念的提出，把中国传统的和文化纳入其中，提醒人们美不是仅仅指外表的形式美，必须重视人与自然的和谐、人与人的和谐。

什么样的乡村才称得上宜居乡村？朱启臻认为，宜居乡村即适合乡村居民生活的乡村，囊括衣、食、住、行、购物、交往、娱乐等，具体包含住房舒适、卫生整洁、生活便利、办事快捷、方便交往等方面内容。同时，安居、乐业密不可分，创造就业机会，促进村民就近就地就业是和美乡村创建的前提，而乡村振兴大背景为宜业乡村建设提供了前所未有的机遇。

乡村振兴新理念围绕着“和美”展开的，无论是宜居，还是宜业，落脚点都是“和美”，“和美”贯穿在乡村建设整个过程中。不过，朱启臻强调，有些地方在乡村建设过程中片面理解“美丽”，强迫村民把路边菜地变草坪；拔掉院落里的丝瓜、南瓜等蔓生蔬菜，改种花卉；砍掉果树改栽景观树。在他们的审美理念中，草坪、花卉、景观树等才是美丽的，而蔬菜、果树影响村貌。

朱启臻指出，首先，和美乡村建设要尊重自然、顺应自然、善待自然和保护自然。因此要坚持“少拆房、慎填湖、不砍树”的理念，尽可能在原有乡村形态的基础上实现乡村的现代化；其次，和美乡村要讲求“和而不同”的社会观。追求“一刀切”式的整齐划一，是地方特色的毁灭性灾难。多样化、特色化、个性化应该成为乡村建设的重要追求；再次，和美乡村建设要弘扬“和善有爱”的道德观。上慈下孝、守望相助、诚实守信、遵纪守法、与人为善等传统美德在乡村建设中要发扬光大，把物质文明与精神文明统一起来。

守护乡村文化根脉

今年中央一号文件提出，深化农村群众性精神文明创建，拓展新时代文明实践中心、县级融媒体中心等建设，支持乡村自办群众性文化活动。此外，文件特别强调深入实施农耕文化传承保护工程，加强重要农业文化遗产的保护利用。

朱启臻认为，提高乡村文化建设的有效性，需要清晰认识三个问题，即乡村有哪些文化，乡村文化保存在哪里，以及如何建设乡村文化。

“农耕文明是民族文化的根脉，乡村是我国传统文化的宝库，其中包括丰富的农业文化，如种植制度、栽培方式等很多已经列入世界农业文化遗产。”在朱启臻看来，地方品种、生产经验、栽培方式、

农业信仰、传统农具及其使用等，其中所凝集的生存智慧至今依然对我们的可持续发展具有重要启示意义。

今年中央一号文件提出，深入推进大豆和油料产能提升工程，扎实推进大豆玉米带状复合种植。在他看来，通过玉米和大豆的间作来增加粮食产量的做法，就是借鉴了传统农耕文化的智慧。

朱启臻认为，农耕文化与农业生产直接相关的知识、技术、理念的综合，包括农学思想、栽培方式、耕作制度、农业技术等，与今天所提倡的和谐、共享、低碳等理念十分契合，所以要传承和挖掘，“乡村振兴所有方面都离不开文化，文化是乡村振兴的灵魂。”朱启臻说。

“现在很多人不太明白乡村有什么文化，导致在建设过程中对乡村文化的破坏。”朱启臻强调，在理解乡村文化的重要价值的基础上，乡村文化建设要特别注意遵守以下两个原则。一是坚持农民主体原则。要尊重农民的创新，农民是乡村文化的传承人，最近一些年通过倡导德孝文化、弘扬优秀家风、通过村规民约移风易俗等建设文明乡村，均是来自基层行之有效的乡村文化建设经验，值得推广和借鉴；二是坚持保护好村落原则。乡村是传统文化的重要载体，是乡村文化建设的重要基础，乡村文化建设只有从保护村落开始，遵循乡村发展规律，做到与时俱进，才能取得事半功倍的效果，避免出现建设性破坏。

补齐农村养老服务短板

此次中央一号文件还提出，加快乡镇区域养老服务中心建设，推广日间照料、互助养老、探访关爱、老年食堂等养老服务。

朱启臻教授作为中国老年与老年医学学会农村养老分会主任委员，特别关心乡村养老问题，“相比城市，农村的老龄化问题要严重得多。”朱启臻认为，现在家庭结构小型化，儿女们忙于打工挣钱，子女在赡养老人方面确实力不从心，家庭伦理道德日益淡薄，尊老、敬老、养老传统被弱化。此外，为数不多的技术工也外出打工挣钱了，村里服务业出现了空白。

“房子漏雨、水管漏水、安装玻璃、换煤气罐、家电维修，以及购物、理发、快递收发等，过去依赖邻里互助，现在则越来越依赖专门机构和专业人员提供服务。”在朱启臻看来，处于这种情况下的老年人，容易产生焦虑、孤独、抑郁和悲观等一系列不良情绪反应。“中央一号文件强调完善公共服务，特别是养老服务，是应对乡村迅速老龄化的现状提出来的，所以非常重要。”

朱启臻认为，解决农村养老问题，提高社会化供给程度，一是充分利用乡村的自然、社会和文化资源，大力倡导“孝道”文化，让年轻人认识到尊老、爱老、敬老的重要意义；二是发挥村民主体作用，可以通过组织低龄老年人开展社区养老志愿服务，从打麻将、晒太阳、闲聊等被动的“熬时间”，转向更有社会价值的活动。同时，也要看到乡村家庭结构的变化，以及就业特点、文化变迁等对家庭养老的挑战，发展社会养老服务，为家庭养老提供强有力的支持和保障。

（作者：中国农业大学教授。来源：南方农村报，2023年2月4日）

当前农村基层形式主义的突出表现

武汉大学中国乡村治理研究中心

【按语】：过去20年，武汉大学中国乡村治理研究中心组织数千人次，在全国近1000个村庄开展调研，累计驻村超过10万个工作日，近距离观察乡村变化。在理论研究之外，还以随笔和政策报告的形式将一线情况记录下来，部分编辑为内部报告《田野来风》（每周1期）。近期将选取部分“田野来风”报告在“新乡土”发表。

一、基层形式主义的七类根源

在推进乡村治理现代化的过程中，基层出现了形式主义顽疾。不仅耗费大量的国家治理资源，而且降低基层干部的工作效能感，并在广大群众中形成十分负面的观感印象。基层形式主义源于以下七个方面：

一是乡村事务密度与基层体制空转。目前，我国乡镇规模一般为两三万人，行政村一般为一两千人。人口规模决定了乡村事务密度。乡镇对两三万人的服务和管理，村级组织负责对全村的 service 和管理。乡村社会具有全息性，乡村治理涵盖从农业生产到工业管理、从食品安全到移风易俗、从社会稳定到厕所改造等内容。乡村作为治理实体，需要回应辖区范围内所有人的诉求，应对全息社会的全部事务。乡村治理的外延很大，但是具体到每一项事务，密度并不是特别高。当前除了代收合作医疗费用和新农保两项常规工作之外，大量的乡村事务属于低密度事务。

透过县乡村考核办法大体可以看出基层工作的范围。以中部某县为例，乡镇对村的考核办法包括24大类200多个小项，这表明村级工作至少包括200项以上。在人口大量流出的背景下，一些村庄以留守老人为主，常驻人口仅为两三百人，人口数量甚至低于政府下达的工作事项。通过规范体制、正式组织和规章制度去应对这些低密度事务，造成每项具体工作处于不饱和状态，规范化的组织运行就演变成成为体制的空转和人员的空忙。

二是权责失衡与基层避责。权责不对称是基层常态。“三农”工作由国家定调，具体任务由基层完成，国家通过责任层层下压来推动工作。压力型体制还存在层层加码的特点，即工作任务每传递一个层级会增加一部分压力。乡村组织处在整个治理体系的末端，权责失衡状态因而最为严重。与工作压力层层加码相对应的是问责力度越来越大，乡村基层组织需要承接所有层级下达的任务，面对所有部门的监督考核，乡村基层承受的问责压力最大。然而，主要扮演执行者角色的乡村组织，掌握的权力和控制的资源极其有限，乡村组织按照事务的轻重缓急配置人力物力，在处理好一部分必须要完成的事务之外，还要通过形式化的方式去应付那些完成不了的事情，通过形式主义来避责。比如，涉及安全风险的一些部门和责任人通过定期巡查、留下巡查记录等方式来应对可能出现的问题。

三是软性指标的硬性考核。目前，指标化考核被广泛运用于乡村工作中，基本操作方式是，县委县

政府综合上级下达的任务和本级工作安排，汇总形成乡村全部工作任务，按照门类将任务分解为各个子项目，再按照任务的重要程度对每项工作赋值，形成县对乡村的考核办法。考核办法涵盖乡村全部事务，构成乡村开展工作的指南。指标化考核不仅覆盖范围广、涉及事项繁多、过程复杂，而且存在大量的软性指标。这与考核办法的制定方式有关。县委县政府领导制定考核办法，全县所有涉农局委办，都将本部门的工作任务塞入考核指标。各个局委办都想“出成绩”，因此会尽量提升本部门工作在考核中的权重，增加考核范围和提高考核标准。一些实质权力部门，不仅设置基本考核任务，还附加一些本部门的创新工作，进一步加重考核压力。考核任务通过汇总形成，每个部门都努力凸显重要性，在原本不少的必要性工作之外，增加大量的附属工作。大量的软性工作成为必须完成主科，乡村投入大量的精力去应付一些“可有可无”的工作。

四是基层“创先争优”走向常规化。指标量化和任务赋值是政府考核的基本手段，为了激励下级政府积极作为，政府所制定的考核办法不仅包括基本工作任务，还会设置自选项目和加分项目，要求下级政府不仅做到基本工作达标，还要做出特色。以县对乡镇的考核为例，全县一二十个乡镇年终看分数的排名，站在乡镇的角度看，不仅要努力提高考核分数的绝对值，还要做得比其他乡镇好。乡镇为了提高考核分数，一是确保基本工作不能扣分，二是努力争取额外工作，如承担试点任务、争取县级重大项目、自设工作创新等，以获得额外加分。实际上，同样面临着横向排名的县级政府与县级部门，也存在着创先争优的积极性，因此，县级政府和县级各个部门也努力设置各种创建工作。创建的要点在于“求新”，创建性工作要做到今年与去年不同，本部门与兄弟单位不同，做法相同但叫法不同，叫法相同的要做到材料宣传不同。在成熟的体制下，这些缺乏长期规划的工作创新很难转化为一般“经验”，名目繁多的基层创建活动大多变成了无意义的折腾，消耗基层人力物力，人为制造出形式主义。

五是顶格管理与小概率事件应对。随着现代化的加速推进，我国经济社会基本格局发生巨变，群众需求和社会矛盾处于流变状态，基层政府面临的社会治理压力随之增大。相对于社会流变形态，基层政府存在体制上的惯性，社会治理需求与社会治理供给产生张力。为了应对不断变化的社会事务，各级政府对下级组织采取顶格管理措施，要求基层从源头上化解社会矛盾。矛盾是社会发展的动力，社会治理不可能将所有的问题都消除。为了减少突发意外情况，基层政府设置横到边、纵到底和囊括辖区内所有事物的治理网络，体制越来越复杂，运转成本也十分高昂。基层治理存在“小概率”事件的悖论，譬如，某一地区出现某一突发事件，不仅当地政府立刻开展全面排查，全国其他地区也需要制定紧急预案。问题在于，我们的国家幅员辽阔、情况复杂，地区之间存在差异，全国每天都可能发生不同的突发意外情况，偶发的意外情况经过舆论发酵，演变成社会治理事件。“小概率”事件主导社会关注度，乡村治理被全国可能发生的所有意外情况牵着走，基层负担加重。

六是基层承担的责任无边界。乡村组织具有常规治理能力，按照政策法规处理常规事务。基层治理的难题在于，存在大量缺乏政策依据的社会剩余事务。例如，有农民提出二十年前因计划生育结扎而造成身体虚弱，要求政府给予政策照顾。农民显然不可能通过医疗鉴定程序，对其诉求提供佐证材料，但是又要求政府必须解决问题。乡村基层组织直接面对群众，承担社会治理的属地责任，对于群众合理合法的诉求，必须解决，对于缺乏政策依据的群众诉求，则需要做好解释说明和维护稳定工作。部分农民所坚持的诉求缺乏事实依据，或是不满足政策条件，成为社会治理例外。乡村基层既要担负属地责任，又要依法依规解决这些剩余事务，还要做到群众满意。很多时候，为了实现社会稳定，基层政府通过政

策变通去解决问题。在依法行政和基层体制规范化运行的背景下，乡村组织需要做大量的形式化工作去抹平政策执行上的漏洞，做到“逻辑上”合理。

七是模糊社会难以适应规则之治。乡村组织一头代表国家，一头接触群众，国家政策具有规则性，乡村社会存在模糊性，乡村组织通过形式化的工作，实现对模糊社会的规则之治。以矛盾纠纷调解工作为例，调查发现，村干部调解一项矛盾可能花费半个小时，但是却需要花半天甚至更长时间去做调解的档案材料。当前，司法部门将一直存在的农村调解工作纳入规范化管理，矛盾调解档案制作是司法部门考核乡村调解工作的主要指标之一。站在乡村角度来看，为了应对司法部门的考核，不仅要化解群众之间的纠纷，更关键的是要按照调解规范补齐材料。实际上，农村调解具有即时性、权宜性，调解过程高度人格化，司法部门制定的矛盾调解规范化流程，不仅不能提高调解效率，反而消耗乡村干部精力。模糊社会与治理规则之间永远存在缝隙，纳入体制化管理的乡村基层组织，做了大量的形式化工作来调平这些缝隙，造成基层形式主义。

二、破解基层形式主义的办**法**

当前出现的基层形式主义，与乡村治理转变有关。现代治理的本质是规则替代人格，严密的规章制度、可操作的程序与合规性是衡量现代治理体系的直观标准。数字化、形式化和技术化是提升治理效率的关键。需要解决的问题是，当形式化工作超越了治理需求，形式变成困扰治理运作的负担时，形式化工作就变成了形式主义。破解基层形式主义，可从以下几个方面入手：

一是加强对乡村组织赋权。当前国家与农民被调整为输入性关系，国家不再依靠乡村组织执行强制性的政策，国家通过乡村机构精简、财政体制改革等方式上收权力，乡村变成服务型组织。然而，乡村治理除了承接国家资源输入和向农民提供公共服务之外，还要办理一些裁决性的工作。纳入体制化运转的乡村组织，一方面要面临越来越高的工作规范化要求，同时要承担社会治理的无限责任，存在严重的权责失衡。服务群众不等于无原则、无边界地提供服务。破解基层形式主义，需对乡村组织重新赋权，使之在处理问题过程中具备依据程序裁决是非的合法能力，通过赋权提升乡村治权。

二是理顺县乡村关系。县级组织在国家治理体系中扮演了极其关键的角色，县级党委政府具备相对完整的人事权、财权和一定的政策制定权力，中央确定乡村工作的大政方针和总体方向，县级政府进行资源统筹和政策整合，确定当地“三农”工作的基本任务。县级政府将国家政策转化为可操作的具体任务，需过滤掉软性工作和上级政策中不切实际的部分。县级政府将具体任务安排下去，乡镇承担工作落实责任。在现行体制下，县级局委办与乡镇同为科级单位，但是前者在地位、待遇、工作环境、干部晋升空间等方面优于后者，县域内的优秀人才和优质资源从乡镇流失，造成县乡“头重脚轻”，县级部门膨胀，传达工作的超过落实工作的，下发文件的超过执行文件的，督查工作的超过执行任务的，乡村干部疲于应付。对此，要调整县级资源配置，实现县域治理资源向一线下沉，将精干人力从县局委办配置到乡镇，减少下达指令部门，充实基层治理队伍。

三是强化村民自治功能。近年来，一些地区推动乡村治理体系现代化改革，将村干部变成全职干部，推行村级“坐班制”，用管理公务员的办法管理村干部，村级自治治理的空间缩小。村级组织行政化造成国家与社会之间的弹性空间消失，国家刚性的权力和规范化的政策，在面对流动的农民、模糊的乡村社会和灵活多变的农村事务时，容易出现“高射炮打蚊子”。强化村民自治功能，一方面可减少基层形式化工作，另一方面，将村民自治摆在乡村治理前头，通过群众自治来解决农村事务，实现“小事不出

村”，相当一部分矛盾便不会进入到乡镇和更高层级，客观上解放了国家正式体制。

四是激活群众主体性。随着“三农”政策朝着更加积极的方面发展，乡村工作从过去的“一笼统”治理转变为精细化治理。基层出现形式主义与工作过程越来越细、越来越宽有关。以农村改厕为例，国家将改厕定位为民生工程，站在农民的角度看，厕所具有极强的私密性，属于私人生活领域的事情。一些地区通过行政手段推动改厕工作，政府出钱、制定标准后，聘请工程队实施改厕，强制要求农民参与。这种改厕做法将政府与农民变成对立性关系，好事办不好，民生工程变成了“伤心”工程。实际上，可将改厕工作定位为改善农民人居环境的村庄公共事务，采取“民办公助”的工作办法，政府在吸纳农民意见的基础上制定改厕方案，核定每个村庄和农户的奖补资金，由村委会或村民理事会组织实施，将改厕变成村庄内生的公共品供给。农民有改善生活条件的需求，国家投入少量的财政资金就能够撬动乡村公共治理能力。乡村治理应避免政府包办代替，尊重农民的主体性，用民生投入激活群众参与治理，减少行政干预和由行政干预所引发的形式主义。

五是妥善对待小概率社会事件。天下之大，无奇不有。广大农村难免会发生意外突发情况，大大小小的矛盾是社会常态，也是推动社会进步的动力。“防万一”的成本极高。基层治理应追求矛盾发生后的有效应对，而不是试图事前消除所有的可能性。所谓综合治理和源头治理，是要对社会形势作出科学研判，见微知著，从各式各样的问题中找到主要矛盾和矛盾的主要方面，然后科学决策。政府作为治理主体，在出现突发意外情况之后，要对事件本身作出判断，如果是偶发情况，做好善后工作即可，如果是带有普遍性的社会矛盾，则需要寻找解决问题的一般办法。各级政府还要提升舆情引导能力，避免将偶发情况变成重大舆情事件。针对小概率事件，只看结果的形式化处置方式，不仅造成基层形式主义，而且会将局部的小概率风险汇聚成为整个社会不稳定的大概率事件。

六是科学制定乡村工作目标。乡村振兴是一项长期性的战略工作，一些地区将战略变成策略，试图以三五年之功达成未来三十年的乡村建设目标。不切实际的政策层层加码，最终催生出基层形式主义。我国处于现代化进程中，整个社会的发展还没有达到上限，城乡关系没有确定，乡村形态没有固定，乡村治理面对的是高度流变的基层社会。乡村振兴和开展“三农”工作要坚持“久久为功”。一些地区脱离乡村振兴长期规划，将短期目标定得过高，造成体制过热，基层人力物力资源不足，必然以形式主义应付。破解基层形式主义需把握乡村发展规律，科学制定工作任务，处理好“有所为”和“有所不为”的关系，避免因基层政府激进行为而造成的资源浪费和形式主义。

七是健全基层工作容错纠错机制。考核是推动工作的抓手。基层在考核中落后的，面临着被约谈和被问责的后果。需要注意的是，考核仅仅是手段，提升基层治理能力才是目的。也就是说，县级政府与乡村在完成工作任务和改善乡村面貌上的动机是一致的。减少基层形式主义，关键是避免考核手段的异化。落实基层工作要坚持县乡村一体，共同担责，合理分工，协作推进。破解基层形式主义，一是推动县级部门下沉，使之多多参与一线工作，避免县级部门变成官僚机器。二是建立容错纠错机制，基层在切实落实工作的过程中出错后，可根据具体情况通过程序实现免责。一些地区联合县委县政府主要部门，成立联席会，对基层创新工作中的出错进行审查，审查结论构成县纪委会对事故责任定性的依据，实现容错纠错程序化。这类地方做法值得总结推广。

（来源：武汉大学中国乡村治理研究中心主办《田野来风》，2022年第23期，发表时有删节）

实施积极应对人口老龄化国家战略，推进健康中国建设

——学习贯彻党的二十大精神心得笔记

丁玉华

(一)

习近平总书记在党的二十大报告中指出：推进健康中国建设。把保障人民健康放在优先发展战略位置，完善人民健康促进政策。实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，推动实现全体老年人享有基本养老服务。这一重大部署，为我国养老服务发展明确了方向，提供了根本遵循，对于人口老龄化加剧形势下实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益具有重要意义。

党的二十大报告指出：我们深入贯彻以人民为中心的发展思想，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、弱有所扶上持续用力，人民生活全方位改善。人均预期寿命增长到七十八点二岁。人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，共同富裕取得新成果。特别是面对突如其来的新冠疫情，我们坚持人民至上、生命至上，开展抗击疫情人民战争、总体战、阻击战，最大限度保护了人民生命安全和身体健康，统筹疫情防控和经济社会发展取得重大积极成果。

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标的建议》，提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，这在历次党的会议文献中是第一次，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署。《建议》把实施积极应对人口老龄化上升为与科教兴国、乡村振兴、健康中国战略等并列最高层级的国家战略，使之成为党和国家的中心工作之一。这次党的二十大又重申“实施积极应对人口老龄化国家战略”，特别提出“实现全体老年人享有基本养老服务”，这是解决应对老龄化世界性的难题。

实现全体老年人享有基本养老服务，是解决应对老龄化世界性难题的重要行动。应对人口老龄化最突出的挑战之一就是老有所养问题。我国自 20 世纪末进入老龄化社会以来，老年人口数量和占总人口的比重持续增长，预计“十四五”期间进入中度老龄化，2035 年左右进入重度老龄化。我国人口老龄化，不断加剧的趋势与实现第二个百年奋斗目标的历程紧紧相随，与当今世界百年之大变局紧密相连，是全面建设社会主义现代化国家新征程中的国情。我国老年人口约占世界 1/4，同时面临着未富先老、未备先老、区域发展不平衡等突出困难，在这样的国家解决老有所养问题，在世界人口发展史上没有先例。推动全体老年人享有基本养老服务，解决好世界上老年人口最多国家的老有所养问题，将为世界各国积极应对人口老龄化重大挑战，为构建人类命运共同体提供宝贵经验和重要借鉴。

为了贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，围绕推动老龄事业和产业协同发展、推动养老服务体系高质量发展，明确了“十四五”

时期的总体要求、主要目标和工作任务。

《规划》指出，人口老龄化是人类社会发展的客观趋势，我国具备坚实的物质基础、充足的人力资本、历史悠久的孝道文化，完全有条件、有能力、有信心解决好这一重大课题。同时也要看到，我国老龄人口规模大、老龄化速度快、老年人需求结构正在从生存型向发展型转变，建设老龄事业和养老服务体系的重要性和紧迫性日益凸显，任务更加艰巨繁重。

《规划》强调，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动，实施积极应对人口老龄化国家战略，以加快完善社会保障、养老服务、健康支撑体系为重点，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，尽力而为、量力而行，深化改革，综合施策，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，在老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐上不断取得新进展，让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

（二）

习近平同志在《谈治国理政》第一卷书上说：团结统一的中华民族是海内外中华儿女共同的根，博大精深的中华文化是海内外中华儿女共同的魂，实现中华民族伟大复兴是海内外中华儿女共同的梦。共同的根让我们情深意长，共同的魂让我们心心相印，共同的梦让我们同心同德，我们一定能够共同书写中华民族发展的时代新篇章。

习近平同志在《谈治国理政》第三卷书上说：我们共同居住在同一个地球上，这个星球有 200 多个国家和地区，2000 多个民族，70 多亿人口，搞清一色是不可能的。努力做到求同存异，取长补短，和谐共处，合作共赢，构建人类命运共同体。

1. 中国人口发展状况

中国人口学专家指出，中国已经完成人口转变，步入后人口转变时期。根据联合国最新预测，中国人口规模在 2035 年以前将保持在 14 亿人以上，2050 年也将在 13 亿人以上，中国依然是人数超十亿的两个人口超级大国之一。总览全球，已经实现现代化的 37 个发达国家的人口合计为 10.9 亿人，其中多数国家只有几百万或几千万人口，中国将以十多亿的人口体量迈向现代化社会，这是人类历史上绝无仅有的伟大创举。

未来 30 年，中国最典型的人口变化是人口负增长与老龄化交汇重叠，人口结构老龄化与人口规模巨大的乘数效应和除数效应交织，将深刻影响经济社会发展。一是老龄社会阶梯式升级。60 岁及以上老年人口数量和老龄化水平都将翻一番，分别从 2020 年的 2.64 亿人、18.7% 增至 2054 年峰值 5.2 亿人，超过 40%，迈入超级老龄社会。二是劳动力资源稀缺性加剧。15-59 岁劳动年龄人口规模持续缩减，2020 年为 8.9 亿人，占比 63.2%；2050 年为 6.5 亿人，占比 50%。三是社会抚养主体从养小转向养老。2020 年 0-14 岁少儿人口为 2.53 亿人，老年人口为 2.64 亿人，老年人口数量超过少儿，社会抚养主体由小转老，老年抚养必将伴随老龄化快速增加。四是城镇化水平稳步攀升。常住农村人口总量 1995 年达到峰值 8.60 亿人之后开始负增长，2021 年降到 4.99 亿人；城镇常住人口从 1995 年 3.52 亿将续增加到 9.14 亿人。按照国家城镇化规划目标，城镇人口将继续增加，农村人口将持续减少。人口负增长、老龄化深化、加速城镇化进程等，将深刻影响人们的生产、生活和社会交往方式，改变社会治理和社会服务的结构与模式。

中国国家统计局公布的数据显示，2022 年末全国人口为 14.1175 亿，而一年前公布的数据为 14.1260

亿，2022 年比上年少 85 万。2020 年的人口出生率为 6.77%，低于 2021 年 7.52%。2022 年每 1000 人中有 7.37 人死亡，2021 年的人口死亡率为 7.18%。

2. 世界人口发展状况

据联合国《世界人口展望 2022》报告预计，到 2022 年 11 月 15 日，全球人口将达到 80 亿。这一数字在今后几十年里将继续增加，但增速会有所放缓，且存在地区差异。

据联合国人口司数据报道，1950 年全球人口 25 亿，达到 80 亿意味着增加两倍多。预计到 2030 年全球人口将增至 85 亿，2050 年达到 97 亿，本世纪 80 年代达到 104 亿的峰值，并保持这个水平到 2100 年。

联合国数据显示，2019 年全球平均预期寿命为 72.8 岁，到 2050 年预计达到 77.2 岁。2022 年 65 岁以上人口占全球总人口比例为 10%，到 2050 年将升至 16%，全球人口已经老龄化，养老安全成为全球话题。

2023 年 1 月 23 日《老年文摘》报刊登：吉尼斯世界记录认证的，当前世界最长寿的老人法国安德烈修女，1 月 17 日在一家养老院离世，享年 118 岁（1904 年 2 月 11 日出生）。2022 年 4 月 19 日，日本 119 岁老人田中力子去世，安德烈获得吉尼斯认证，“接棒”成为全球在世最长寿老人。她曾于 2021 年感染新冠，康复后成为最年长的新冠康复患者。安德烈去世后，全球在世最长寿者是 1907 年 3 月 4 日出生于美国、现居西班牙的老太太玛丽亚·布兰亚斯·莫雷拉（到 3 月 4 日为 116 岁）。迄今，按吉尼斯世界认证记录，全球最长寿纪录保持者是 1997 年以 122 岁高龄辞世的法国老太太让娜·卡尔芒。专门研究老年人的法国医生埃里克·布朗热说，“基因操控”可能使一些人活到 140 甚至 150 岁。（1 月 25 日《参考消息》转载法新社电）。

西班牙《世界报》1 月 21 日报道：人口专家说，这是世界罕见的现象：加纳一个 29 岁男子苏莱曼纳·阿卜村勒·萨迈德，身高 2.89 米。他说，我想结婚生子，看我的孩子是个什么样子。中国《参考消息》刊登标题：世界最高的人“想结婚生子”，并附照片。

联合国预计，到 2050 年，全球新增人口一半将集中在刚果（金）、埃及、埃塞俄比亚、印度、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾和坦桑尼亚 8 个国家。根据《世界人口展望 2022》报告，印度预计最早于 2023 年成为第一人口大国，并在 2050 年达到 17 亿。

人口具有不同的社会属性和族裔特征，居住分布和分隔在不同的地理区域与国家系统中。非洲人口很难分享到相隔万里的发达国家的资源。据统计，即使目前全球粮食产量足以喂饱 80 亿人，仍会有 8 亿人口“长期营养不良”。2022 年 11 月 27 日早晨，中国中央电视台报道：国际移民组织报告，八年来，有 5 万移民丧生在途中。

更加重要的是，构建人类命运共同体，树立“只有一个地球”以及“和谐地球”的理念，共同扮演好负责任的、有爱心“地球人”的角色身份。英国历史学家汤因比曾经说过：倡导慈悲为怀的大乘佛法和仁爱为心的儒家文化或可拯救这个世界。的确，人类的观念与行为远比人口的多少对世界造成的影响更大。人类需要深刻的思维方式、生存方式和生活方式革命。有美国学者指出，与其质疑 80 亿人口对地球来说是否太多，并把问题归咎于人口增长最快的发展中国家，更大的问题其实是最富裕人口对资源过度消耗。据估计，如果每个人都按印度人的经济条件生活，人类每年只需要 0.8 个地球的承载力。但如果每个人都像美国人那样去消费，每年则需要 5 个地球的资源。

(三)

健康长寿是人类孜孜以求的目标。由于社会生产力的迅速发展，改变了社会物质条件和人们的生活方式，人类社会则进入了老龄化社会。从这个意义上讲，人口老龄化是社会文明进步的结果，是人类新的生命阶段的开始。

中国 2020 年第七次全国人口普查数据，百岁老人有 118866 人。2021 年全球百岁老人为 59 万。2022 年中国人均预期寿命 78.2 岁。

北京人越来越长寿。《北京市老龄事业发展报告（2021）》发布北京市户籍居民平均预期寿命 82.47 岁，百岁老人为 1417 人。

上海 2022 年 10 月 4 日发布 2022 年百岁老寿星榜。112 岁的吴志成为女寿星，111 岁的杨龙生为男寿星。截至 9 月底，上海有 3689 位百岁老人，当时上榜的百岁伉俪达 7 对。

2022 年 11 月，国家卫健委发布《中国健康老年人标准》。依据标准，中国健康老年人应满足的 9 大标准，具体包括：生活自理或基本自理；重要脏器的增龄性改变未导致明显的功能异常；影响健康的危险因素控制在与其年龄相适应的范围内；营养状况良好；认知功能基本正常；乐观积极，自我满意；具有一定的健康素养，保持良好生活方式；积极参与家庭和社会活动；社会适应能力良好。

《标准》适用于医疗卫生机构、养老服务机构人员对 60 周岁及以上中国老年人健康状态的评估。《标准》于 2023 年 3 月 1 日起正式施行。

洪昭光教授是中国老教授协会成员，前几年，我们召开老教授协会理事会，请他来作报告。他说：“爱妻爱子爱家庭，不爱健康等于零；爱车爱房爱珠宝，不爱身体都完了。”“现在人生病，主要归因于“气急累”三个字。不着急、不烦恼、不用血压计。恼是想出来的，气是比出来的，急是造出来的，病是吃出来的。只要不被三字拖，不活一百岁，也活九十多。”“什么叫不衰老，就是 80 岁老年人 30 分钟可以走一公里。”“我们调查过北京的百岁老年人。百岁老年人生活方式五花八门，一百个百岁老人有一百种活法，但有一点是大家都一样的，就是心态好。所有百岁老人心胸开阔、心地善良、随遇而安。没有一个百岁老人多愁善感、脾气暴躁、小肚鸡肠、斤斤计较、寸步不让。”

人老了活的就是个心态，是个精神，是个念想。具体来说，首先要多想愉悦事，少想烦心事。再就是笑口常开。苏东坡则有言：“百年须笑三万六千场，一日一笑，此生快哉！”如今，学习笑，锻炼笑，已成为疗心、健康的最佳运动。与笑声作伴，在笑声中度过愉快一生。

现在，我们国家是世界上第二大经济体，第一大工业国，第一大货物贸易国，第一大外汇储备国，是我国历史上最好时期。正像大家常说的，老了，赶上好时候了。太平盛世，当然高兴。

人老心不老，几度夕阳红。老，是任何人都无法阻挡的年轮。怎么老，怎么活，主动权都在自己的手上。老，不是人生的终点，而是人生新的生命阶段的开始。生命的贵重，从不在年龄，任由风雨漂洗，日月翻晒，却依然掩盖不住丰盈的心情、温暖的灵魂。人生短短三万天，虽然长度有限，但宽度与厚度的延展，却全在于你的选择。

（作者：农业农村部离退休干部局老干部。2023 年 1 月 25 日）

乡村运营中的八大警示

蒋文龙

大量实践证明，缺乏运营或先建设后运营的乡村普遍存在可持续发展难题。我们必须从乡村整体发展的高度出发，将品牌运营前置，以运营思维引领、重塑整个建设流程，解决建设与运营相脱节的问题。

乡村运营已经成为乡村振兴的新课题、高频词和新出路。

传统的乡村建设流程，是先有空间规划，再进行建设、施工。建筑落成之日，便是项目完工之时。如何物尽其用，让乡村建设做到好看又中用，让乡村建设的成果持续产生效益和价值，浙江各地展开了乡村运营的新探索。

大量实践证明，缺乏运营或先建设后运营的乡村普遍存在可持续发展难题。必须从乡村整体发展的高度出发，将品牌运营前置，以运营思维引领，重塑整个建设流程，解决建设与运营相脱节的问题。

运营前置意味着一切要从品牌定位、主题策划开始，让乡村建设一开始就做到心中有数。了解个性差异在哪里，如何充分利用建设项目才能撬动沉睡的乡村资源？规划、建设、施工等环节，都要紧紧围绕运营的需求加以展开，做到政府投资有实效，能够带动社会资本共同投入；乡村发展可持续，自我良性循环发展；运营商投入有信心，无须再作重资产投入即可开张营业。

运营前置尽管看上去只是先后次序上的调整，但对整个乡村发展的影响全面且深刻。以消费者需求为导向的理念正在改造并影响着政府主导的整个乡村建设。

笔者调研后发现，乡村运营中也存在诸多共性问题，值得引起各方高度关注，并加以研究解决。

警示一：重乡村旅游 轻农业产业

一谈到乡村运营，许多地方下意识就想到发展旅游。村村都有游客接待中心，活动、引流、配套设施，无不围绕旅游展开，让人误以为，乡村运营就等于发展乡村旅游。

我们且不论这么多游客来自何处，他们因何钟情乡村，也不论乡村是否有能力、有资源开发旅游。但我们必须思考乡村的最终价值究竟是什么？旅游究竟有多大可行性值得我们将乡村托付“终身”？

我赞成乡村旅游。因为消费者确有这一需求，旅游也确实发掘了乡村新的价值，找到了乡村新的发展路径。但另一方面，我们也需要看到，真正能够依靠旅游实现振兴的乡村毕竟是凤毛麟角。村村盲目发展旅游的做法，到头来很可能留下一个无法收场的烂摊子。

乡村是什么？是农民生产、生活的场域。尽管时至今日，乡村的功能已经得到很大限度的拓展，但不管到何时何地，其最基本、最重要的功能，仍然是农产品供给。这是无可替代、无法转移的。

乡村旅游是乡村功能的重要延伸，但绝非乡村运营的唯一目标。我们不能本末倒置，更不能舍本逐末，把乡村运营的节奏带偏。打造“一村一品”，构建特色小镇，发展现代农业，应该作为乡村运营的首要任务被强化。即使是有条件开发旅游的乡村，运营商也得充分考虑，如何利用活动、流量、设施，赋能农业产业的发展。

对乡村旅游而言，只有融入农业产业发展，才能获得恒久的、内在的动力。离开农业产业这一基础，哪怕旅游搞得再热闹，恐怕也无法生根开花。

因此，我们绝不能简单地将乡村运营与乡村旅游相等同，更不能盲目地拿旅游指标衡量所有乡村的发展。这方面，有关部门应该加强主导，让乡村运营回归本质需求。

警示二：重文化展示 轻主题提炼

如何开展运营，各村想方设法挖掘在地文化：历史、名人、故事、传说、非遗、习俗、节气、民艺、建筑、景观等等，不仅丰富而且生动。以此为基础，许多乡村还建起了各种陈列馆、博物馆，搞起了民俗活动、文化节会。

但不少地方错误地认为，只要把文化挖掘出来，乡村运营就能大功告成。只要有文化、有故事，游客就会爆满。

殊不知，乡村文化尽管多姿多彩，但状如散沙、飘如浮云，如果没有主题定位，就难以“串珠成链”，形成强大的市场号召力。如此，乡村文化就无法转变成现实生产力。

寻找主题定位的过程，就是进行乡村文化创意发酵的过程，就是破解乡村文化转换“密码”的过程。我们要去芜存菁、去伪存真，将乡村文化中真正具有地域标识、个性特色的元素筛选出来，并且与产业发展相结合，最终形成村庄主题定位。

主题定位犹如乡村运营的“定海神针”。

尽管我们深知，对文化不能采取实用主义态度，要求其立竿见影，马上就产生经济价值，但我们也必须认识到，所谓文化的挖掘，目前大多停留在发现和整理阶段，属于初级的、浅层次的活动。如果没有经过创意发酵为具有符合消费者需求的科学提炼，我们所面对的文化，只能算是“铁矿石”。

经过提炼的主题最终表现为强大的 IP。其载体既可以是一位历史名人、也可以是一种产业、一种民俗，甚至是一种体现地方特色的建筑，其内涵则必须成为符合消费者需求的文化符号，并能够转化为文化产品，成为市场商品，升级为文化礼品和文化精品。IP 的势能越是强大，对文化现象的整合力也就越强。

文化大市绍兴就有很多成功的实践：坝头山村利用诗人陆游，打造南宋韵味浓厚的江南乡村；晋生村借助导演谢晋，打造影视文化村落；安桥头村借助鲁迅外婆家，打造亲子体验为特色的专业村；下岩贝村利用山水文化，成功发展民宿农家乐服务业。

这些主题定位个个独树一帜，具有显著而强大的辐射力，在乡村运营中，发挥出不可估量的文化整合作用。可以说，没有这些 IP 的引领，乡村里再丰富的文化，最终也只能随风飘散。

警示三：重业态引进 轻整体布局

一个乡村，如果没有丰富的业态，往往会被认为缺乏活力，是运营不够成功的表现。因此，许多乡村将引进业态视为第一要务：农家乐、民宿、采摘游、花海、咖啡店等。每一个业态后面，紧跟着引人入胜的创业故事。

乡村运营中引进业态大有必要，没有业态的支撑就谈不上乡村发展。但这里有诸多深层次问题：我们究竟应该引进什么样的业态？应该如何引进业态？如何让业态为整体品牌的打造服务？

笔者认为，业态引进要讲究科学，要进行整体布局。

引进业态不能随心所欲，要从主题定位出发，进行个性化、定制化的引进。业态和主题之间要相互依存，业态支撑着主题不断成长，主题引领着业态不断丰富。

业态的引进并不是越多越好。业态和业态之间，不能出现同质化竞争，而需要功能互补。没有整体布局的情况下，绝不能为了开张、展示，就急着“拉郎配”。

没有主题定位，整体布局就无从谈起。比如村里白鹭栖息多，就可以集中精力，将白鹭打造成 IP，形成独具特色的主题。整体布局就能以此为原点，将线路策划、产品设计、活动推广、业态装修全部聚焦到白鹭，然后通过持续不断的传播，让消费者形成越来越深刻的认知。

此时，业态引进不再是盲目的“招商”，而是目标清晰的“选商”。什么样的业态适合本村，哪一个业态在运营中具有决定性的作用应该下大力气引进就一清二楚。所引进的业态也不再是孤立的“散兵游勇”，相互之间具有一种内在的关联，最终形成有序的生态，都在为乡村品牌赋能。

警示四：重过程管理 轻路径设计

乡村运营必然会部分使用财政经费和公共资源，乡村运营理当接受管理考核。但不同于项目建设，乡村运营是一种高度市场化、个性化的经营行为，面对的是复杂多变的环境，需要的是临机决断的能力。因此，过于烦琐、细致、量化的考核，很可能影响其灵活性和创造性。

事实情况是，我们不仅用行政体系考核的方法，要求乡村运营时时留痕、处处有迹，进行严格的过程管理，而且设计出十分细化的指标并与奖惩挂钩。如每年要策划举办几次活动，每场活动引流多少；每年引进人才和社会资本的数量；村集体和农民收入每年递增的幅度等。

乡村振兴不可能一蹴而就，再严格、再科学的过程管理也无法确保运营的成效。作为一种新理念新探索，对一个村来说，要在一定的容错机制下及时发现问题、解决问题，而在更高层面上，乡村运营亟须突破的，不是通过“过程管理”消除风险，而是通过部分村庄的先行先试，研究具有普遍性、规律性的问题。

比如引进社会资本和职业经理时，构建什么样的合作机制更加科学？哪一类乡村适合哪一类机构主导运营？本土运营人才的培养以及村民素质的提升问题究竟如何解决？项目预算中是否应该将品牌推广、乡村运营的经费列入其中？

这些涉及要素重组、政策供给、管理创新的问题十分重大，我们不从路径设计的角度去研究总结推广，而是去决定乡村应该做什么、规定怎么做、评定做得怎么样，乡村运营的自由裁量空间难免受到限制，久而久之，乡村运营难免失去活力。

浙江安吉县的做法比较可取。该县以乡村为单位，将山川河流、林地资源、建设用地等资源进行整体打包评估，由国家开发银行提供融资贷款，一大批乡村由此解决了资金难题，步入乡村运营发展“快车道”。如此成效，只有通过县级层面的路径设计才有可能达成。

警示五：重政府主导 轻农民主体

乡村建设究竟谁是主体、由谁说了算，是个老生常谈的话题。今天，乡村建设走到了乡村经营的新阶段，这个问题依然存在，甚至越来越突出，越来越尖锐。

乡村建设由政府投入为主，要求建设工程的标准化、规范化，因此往往是政府做主；乡村运营是经营性行为，要求面向市场，因此更需要农民积极参与。

令人遗憾的是，我们在乡村运营中看到了太多的创业创新，一些题材和概念缺乏市场号召力，缺乏个性特征，很明显只能在行政系统流通。

概念性项目不是不该做，而是应该结合实际，做得“天衣无缝”。比如浙江桐庐县环溪村，因为都是周敦颐的后人，就抓住《爱莲说》这一文化根脉，从种莲、赏荷、酿造莲子酒，再到廉政教育、廉洁

文化普及，进行全方位开发。

那么，如何让农民从袖手旁观地看，到摩拳擦掌地干？乡村工作一再证明，只有通过利益联结，才能真正调动农民。

第一个层面是引进外来资本，与村集体合股组建运营主体，实现保底分红，逐年递增，让农民觉得有利可图。

第二个层面，是加大力度招引乡贤、村民、本地大学生回乡创业投资，进行利益捆绑。

第三个层面，是发动全体村民众筹，共同参与业态的投资开发，让利益与人人相关联。

乡村运营所经营的，必然是农民的资源 and 资产，而农民对利益的诉求不仅朴素而且直接。因此，无论于情、于理、于法，我们都应该将农民的利益与乡村运营深度绑定，从根本上激发其参与的积极性，将其真正塑造成主体。

警示六：重运动传播 轻系统推进

乡村运营离不开传播。但纵观各地，发现往往形式大于内容，搞的是运动式传播。

围绕着验收、开园等时间节点，大家习惯于“刮台风”“搞运动”。领导视察、媒体报道、开园演出，看上去热热闹闹、皆大欢喜，到了年底，总结起来亮点不少，但再看实际，乡村的未来并未被点亮。这种传播无异于饮鸩止渴，是对乡村一种“输血式”的救赎。

如何避免忽冷忽热、大起大落，让乡村通过运营真正获得可持续发展？我们一定要树立引进“系统化”思维，将乡村作为一个品牌产品，进行系统化设计、打造。

所谓系统化思维，就是站在消费和市场的角度，尊重乡村运营规律，用科学、专业的态度，从主题定位、市场分析、产品设计、活动传播等方面，提供综合解决方案。系统化思维的特点是，将对象视作一个有机整体，研究要素间的关联性，寻找其运营规律。

传播规律告诉我们，任何一个品牌的成功，必定是系统化思维的结果，必定是有目标、有计划、有步骤的传播。那种依靠灵光一闪的创意，想要激活一个乡村的做法，已经离我们这个时代越来越遥远。

浙江绍兴上虞区太平山村有 2000 多年历史，但长期以来发展找不到路径。运营团队进入之后，发现该村尽管地处偏僻，但十分适合休闲养生。东汉末年，著名道教理论家于吉曾在此炼丹并著《太平经》。同时，当地产有养生保健中药材黄精。

运营团队将其定位为“仙隐太平”，并流转土地种植、加工黄精，开发出“仙养”系列产品。就这样，将环境、资源、历史、文化、配套等串联在一起，看上去不慌不忙、有条不紊，很快就形成了具有内在发展逻辑的系统。

警示七：重“外来和尚” 轻“本地菩萨”

许多地方习惯于财政购买服务，美丽乡村一建好就交给第三方运营，合同一签就是两三年。

国际商务研究中有一个“外来者劣势”的概念。说的是新入者必将面对“水土不服”，必须一方面适应本土环境和文化，另一方面保持自身竞争力。因此，将乡村运营交给第三方机构，实在有点像“押宝”。

一则“外来和尚”对当地缺乏了解。无论环境、产业还是历史、文化，尽管可以通过调研予以解决，但要真正融入当地，取得百姓认同绝非一朝一夕之事；

二则乡村运营乃全新的探索，“外来和尚”往往来自城市，所掌握的大多是活动策划、新媒体应用等技术，就乡村运营而言基本没有成功案例；

三则由于是外来的，并没有在当地进行固定资产投资，一旦遭遇问题，随时可能打“退堂鼓”，让乡村错失发展机会。

这一分析和考量并不是要否定第三方机构。“和尚”不管来自外地还是身在本地，只要能念好真“经”，解决强村富民问题，我们都应该张开双臂，热情拥抱。

相较于“外来和尚”，“本地菩萨”土生土长，更了解当地的政策、环境、市场、文化，更容易得到百姓拥戴。“外来和尚”解决不了的难题，在“本地菩萨”看来很可能易如反掌。

浙江有大批的企业家乡贤，他们有眼界、有资源，对乡村怀有深切感情，渴望在乡村舞台上成就人生的另一种价值。

因此，地方政府在权衡取舍中，应该认真考虑“本地菩萨”的存在价值。即使引进“外来和尚”，也要着眼于培育当地的运营人才，做到用市场换技术。

绍兴坡塘村原来一片空白，根本没有经营。罗国海从企业中抽身回到村里担任党支部书记后，决定开展美丽乡村建设，并由村领导班子展开经营。当时有人并不看好这一选择，但罗国海一班人用实践证明“本地菩萨”至少不比“外来和尚”差。当年10月1日开园就一炮打响。

“这就像农村里喝喜酒，有两种不同的办法。一种是去城里五星级酒店，什么都会给你代办，只要你人去就行；另一种是自己在家里办，七大姑八大姨都来帮忙，你洗菜、我切菜，大家热热闹闹，你说哪一种更好？”罗国海说道。

警示八：重大屏展示 轻数据赋能

随着数字乡村的推进和实施，与前些年比较，乡村最为显著的变化之一是多了块数字大屏。

建设数字乡村既是乡村振兴的战略方向，也是建设数字中国的重要内容，因此，各地政府基本都出台了数字乡村建设规划。而这块数字大屏，在乡村数字化建设中，则往往被当成最抢眼的亮点。

大屏的核心板块是一张图，叠加了自然资源、主体信息、产业信息、文化活动、治理信息等多个图层，实现数据汇集、统计分析、区域管理、事件处置、应急指挥等功能。为了这块大屏，政府投入资金动辄上百万元，但其所发挥的作用，除了方便基层治理、服务外，其他都悬在空中。

数字乡村建设工程中，最宝贵的不是大屏，而是数据。建大屏是花钱的，而数据却可以盈利。只是我们并没有以运营为导向，有效整合一二三产业的资源，实现线上线下融合发展。各个业态的推广宣传和营销从传统渠道到淘宝京东到朋友圈微信群再到直播短视频，八仙过海各显神通，数据分散在各家手上，而且标准各不相同，无法快速、有效汇集，实现资源共享、用户共享，进而实现上下游联动、抱团发展。

数字乡村建设的深层意义绝非在文化礼堂内竖起一块大屏，来展示自己的家底，更关键的是要通过数据赋能产业发展、实现共同富裕。

因此，我们应该转变思路，以消费者为导向，加快构建乡村数字化运营平台。将县、镇、村管理系统纵向贯通，将各业务系统横向协同，将乡村运营团队的数据实时汇集、共建共享、变现数据，服务于生产、加工、营销。这种数据赋能的创新探索就很值得支持。

（作者：农民日报编辑。来源：中国农网，2023年2月7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

