

内部资料
注意保存

三农通讯

农业经济技术研究所主办 第11期（总第407期） 2023年11月5日

- ◆ 中国新增4个联合国世界旅游组织“最佳旅游乡”……………新华社(1)
- ◆ 农民工到现在还叫农民工，我们不觉得脸红吗……………楼继伟(8)
- ◆ 恭贺施平老人家生日快乐、健康长寿（附施平来信）……………郭书田(10)
- ◆ 谁在制定政策（上篇）……………赵树凯(18)
- ◆ 乡村产业发展五大趋势……………魏后凯(30)
- ◆ 走近辛秋水……………凌 云(32)
- ◆ 详解超大特大城市“城中村”改造……………平安首经团队(35)
- ◆ 农民眼中的乡村振兴什么样……………段丹洁(49)
- ◆ 中国杂交稻——半个世纪的禾下追梦……………李丽颖(53)
- ◆ 《中国农村发展报告2023》发布……………王春燕(60)

中国新增 4 个联合国世界旅游组织“最佳旅游乡村”

新华社

《新华每日电讯》发表题为《中国新增 4 个联合国世界旅游组织“最佳旅游乡村”——我国累计入选达 8 个，位列世界第一》的报道。

乡村是中华优秀传统文化的根基，也是中华文明传承发展、永续文脉的沃土。当地时间 10 月 19 日，联合国世界旅游组织全体大会第 25 届会议在乌兹别克斯坦撒马尔罕公布 2023 年联合国世界旅游组织“最佳旅游乡村”名单，我国江西篁岭村、浙江下姜村、甘肃扎尕那村和陕西朱家湾村入选。加上 2021 年入选的浙江余村、安徽西递村和 2022 年入选的广西大寨村、重庆荆竹村，中国入选乡村总数达到 8 个，位列世界第一。这些“最佳旅游乡村”，既是各地全面推进乡村振兴、发力文旅农旅融合、促进共同富裕的生动注脚，又真实立体地向世界展示了中国乡村形象，讲述了中国式现代化的乡村故事。今天，让我们一起走近这些“最佳旅游乡村”。

江西篁岭：晒秋引客

果实缀满枝头时，江西省上饶市婺源县篁岭古村的晒秋农俗景观，也进入了最美的时节——辣椒、玉米穗、稻谷、绿豆……白米为底，手为画笔，农作物当颜料，一幅幅赤橙黄绿交织的美丽图案，呈现在一栋栋徽派古建的楼顶上，让游客叹为观止。

曾经，这个“挂”在山崖上的古村，虽然风景如画，却一度“养在深闺人未识”，180 多户人家的村庄一度外迁到只剩下 68 户。



村民江春花还记得，那时候每户派一人凌晨起来，提着水桶在村里唯一的小池旁排队取水，一家人就靠这点水维持基本的生活，洗澡是一件奢侈事。一个家族 18 个人挤在 100 多平方米的老宅里，江春花说：“以前最苦的时候，过年买不起肉，就把南瓜当肉吃。”

短短十几年时间里，这个凋敝的村小组却通过发展旅游实现了华丽“转身”。篁岭景区 2014 年试营业以来，由于资源独特，当即在诸多乡村旅游项目中脱颖而出，运营第三年接待游客数即突破百万人次。

2023 年，中国文化和旅游部公布的长江主题 10 条国家级旅游线路中，篁岭被列入“乡村振兴之旅”线路。它甚至还发起首届国际旅游名村村长峰会，与法国、荷兰等国的名村同台对话。

十几年前，当地以“新村换古村、新房换古宅”的模式，对篁岭进行保护性开发。村民搬进山下的新住宅，村集体土地通过招拍挂的方式，让企业进行旅游开发与管理。

婺源县委书记徐树斌说，在实施乡村振兴战略的大背景下，发展乡村旅游最根本的目标是要让村民过上好日子。在篁岭景区的开发和运营过程中，村民不仅获得“短期收益”，还不断延伸着“长远利益”。

记者了解到，一方面，在当地政府支持下，早在景区开发前，社会资本就投资 1200 万元，在山下交通便利、临近本村农田的乡村公路旁建设安置房和公寓，帮助村民搬出破旧的房屋，住进山下的新楼房，并返聘部分村民回景区上班，每月有固定工资。

另一方面，篁岭景区秉持“生态入股”发展理念，将村庄的水口林、古树等外围景观资源纳入合作，并将农民的梯田进行流转，聘请农户种植开发农业观光体验项目，村民由“庄稼户”变为“造景工”。

数年间，篁岭村从濒临消亡的贫困村一跃成为全国乡村旅游重点村，村民人均年收入从旅游开发前的 3500 元提至 5.6 万多元。

篁岭之今日，来自于持续不断的用心投入和经营。记者看到，100 多栋明清古建，堪称徽派古建遗存样本；十余项非物质文化遗产，留住乡俗乡愁。曾经残破的徽派古宅被改造成别具特色的民宿，山坡上的大片梯田种上了漫山遍野的油菜花，森林探险、峡谷漂流、露天温泉、灯光夜游等各种新业态不断推出……

婺源篁岭文旅股份有限公司董事长吴向阳分析说，拥有传统村落、梯田花海、水口古树等资源的篁岭古村，突破了乡村旅游开发“千村一面”的瓶颈。

“越是民族的越是世界的，篁岭通过推出‘晒秋’等一系列独特的地域乡土文化品牌，吸引了大批海内外游客。”吴向阳说，篁岭古村在挖掘乡土文化的基础上抓住文旅融合“牛鼻子”，在非遗文化整合等方面下功夫，最终从“丑小鸭”变“金凤凰”。

浙江下姜：又美又富

杭城又闻桂花香。

沿着浙江“最美公路”之一的淳杨线一路向西，车过下姜隧道，只见远山含黛、溪水潺潺，石板路一尘不染，一栋栋白墙黛瓦的小楼参差错落——下姜村到了。



年过七旬的姜祖海从山上散步归来，拿一把竹椅坐在家门口，怡然望着清澈的风林港溪。这几年，下姜村的人气持续升温，老姜家的“望溪农家乐”迎来四面八方游客。

由于交通闭塞，人均耕地少，杭州市淳安县枫树岭镇下姜村在二十世纪八九十年代还是十足的穷山沟。“85后”下姜村党总支书记姜丽娟清晰记得，村民家家户户养猪，村里露天厕所、猪圈、羊圈遍布，污水横流，臭气熏天……

2003年，为改变贫穷和环境，村里开始建设沼气项目，同时建起了公共厕所、垃圾处理站，用上了自来水，升级生活污水处理设施，环境卫生得到根本好转。随后，以良好生态发展旅游产业，适应市场需求发展规模农业，吸引人才发展文创产业——在党员的带头示范下，下姜村迈出发展振兴的脚步。

二十年间，以党建促发展，这个“两山夹一水”的小村庄践行“绿水青山就是金山银山”理念，不断深化“千万工程”实践，人均可支配年收入从2002年的2755元跃升为2022年的48818元，实现了从“脏乱差”到“绿富美”的华丽转身，推动乡村振兴向着共美共富步步深入。

下姜村积极成立强村公司，以市场需求为导向，针对当地农文旅产品，进行品牌系统塑造，进一步提升下姜旅游品牌影响力，并通过“微改造、精提升”工程打通旅游发展堵点。2022年，下姜村全年接待游客40.95万人次，旅游创收6565万元。全年共接待各类培训和主体班次884场次，累计培训人次达4.4万余人次。

“大家心往一处想，劲往一处使，把日子过得更加红火，发扬先富帮后富精神，带动周边走共同富裕之路。”姜丽娟说。据悉，淳安县在全省率先成立乡村振兴联合体，以下姜村为核心联合周边村落协同发展，发挥文旅联合带头作用，创造了“先富帮后富、区域共同富”的“大下姜”乡村联合体共富发展模式。

2016年，和母亲通完一个电话后，求学后留在杭州市区从事设计工作的姜丽娟决定结束8年的“杭漂”生活，返乡开民宿。2020年下半年，姜丽娟高票当选为下姜村党总支书记。这让她始料未及，“当时我走上台做的第一件事就是给所有党员鞠了一躬。”

姜丽娟的角色切换是下姜人心怀感恩、励志奋进的缩影。“这是老百姓自然的选择、必然的选择。”枫树岭镇党委书记余慧梅说，下姜村老百姓也期待着一位年轻有闯劲、带富能力强的村书记，带领村子

走出更好更新的发展路子。

现如今，姜丽娟每天早上 6 点起床，送孩子上学后便返回村里，每天有干不完的事。在她的带领下，村集体积极培育“猪栏餐厅”、农事体验、手工展示等业态 10 余种，推动闲置资源利用和特色产业发展。2022 年，村集体经济总收入达 153.41 万元，经营性收入 103.37 万元。

这个位于浙西深山的村庄中心地带有一个小广场，广场中间竖起的一排白色汉字显得颇为醒目——“梦开始的地方”。“未来，下姜村将继续带动周边协同发展，实现共同富裕，并为国际交流、文明互鉴贡献下姜力量。”姜丽娟说。

甘肃扎尕那：“匣”藏仙境

秋日清晨，薄雾从山谷间缓缓升起，笼罩在一片片青稞和油菜花构成的梯田上，四周的山峰奇石耸立，晨光从山后透露出来，雪山上缭绕的云雾顿时泛起金光。淙淙溪水从山脚下流过，滋润着茂密的针叶密林，牦牛从中出没，脖颈上的铃铛声悠远绵长，仿若从天边传来。

在这巍峨的群山中央，有一个小小的村落，宁静而神秘。它的名字叫扎尕那，藏语意为石匣子。这里曾被《中国国家地理》评为中国十大非著名山岳第四名，游客称其为“西北香格里拉”。10 月 19 日，扎尕那成功入选第三批“世界最佳旅游乡村”名单。



扎尕那位于甘肃省西南部，甘南藏族自治州迭部县益哇镇，在这里，山峰、峡谷、河流、原始森林和第四纪冰川地貌遗迹等相遇为伴、蔚为壮观。上个世纪二十年代，美国植物学家约瑟夫·洛克曾多次来到扎尕那，这里给他留下深深的震撼，“我生平未见过如此绚丽的景色，如果《创世记》的作者曾看见这里的美景，将会把亚当和夏娃的诞生地放在这里。”

扎尕那地处迭山南麓，由于新生代时期的喜马拉雅造山运动，境内出现很多挺拔俊秀的奇峰。有各类象形山石、蚀余景观，遍布峡谷、洞穴。仅海拔 4000 多米的山峰就有十多座，这些山峰犬牙交错，高耸入云，形态奇特怪异。

从迭山高处俯瞰扎尕那，宛若一座浑然天成的“石头城”，有城门、护城河、聚落。进入石头城腹地，映入眼帘的是一排排藏式村寨，以及错落有致的踏板房，层层分布，户户相连，经幡迎风而动。

石头城不止有巍峨的山，还有灵动的水。这里沟谷纵横，有数不清的悬泉瀑布，益哇河水从山上飞泻而下，落入谷底，发出阵阵轰鸣。山谷中央，溪水缓缓流淌，清澈见底，水质极佳。

扎尕那还蕴藏着丰富的动植物资源，有高等植物 103 科 190 属 412 种，其中国家一级保护植物 1 种，国家 2 级保护植物 15 种，甘肃省重点保护植物 6 种。这些树木千姿百态，跟随季节而变化，一到秋天，金黄的树叶铺满山谷，蔚为壮观。漫山的林海是各类野生动物栖息的家园，扎尕那拥有许多国家级保护动物，如雪豹、金雕、梅花鹿等。

慕名而来的许多游客，都对扎尕那的美景如痴如醉。但若让道杰东评价，扎尕那的日出日暮则是最震撼人心的时刻。道杰东经营着一家名为欢聚客栈的民宿，数年间，不少游客来来往往，都在他的小店留下足迹。旅游高峰期，小小的扎尕那容纳一万名以上的游客，各个村子的民宿异常火爆，可谓一床难求。

扎尕那空气湿度大，温差大，造就了独特的自然景观。山谷里时而丽日当空，时而浓雾蔽日，神秘莫测。每到清晨，大量的云雾凝聚在山间和村落，仿佛仙境。夜晚来临，云雾渐散，抬头就是星空银河，静谧的山谷间飘荡着柔和的风，四周虫鸣声不绝于耳，让人心旷神怡。

此外，扎尕那还拥有丰富的人文景观，这里有始建于清朝顺治二年（公元 1645 年）的藏传佛教寺院拉桑寺。还有入选全球重要农业文化遗产保护名录，也被农业农村部列为“首批中国重要农业文化遗产”的农林牧复合系统。

随着扎尕那入选“世界最佳旅游乡村”，这里将会被更多海内外游客知晓，并被吸引前来仙境探秘。扎尕那，这座古老的村寨，正在散发新的活力。

陕西朱家湾：秦岭“氧吧”

陕西省商洛市柞水县地处秦岭南麓腹地，九山半水半分田，朱家湾村就坐落在山窝里。有一支民谣这样形容过去的朱家湾村：“老林头，穷山沟，吃的石蜡菜，点的松树油。”如今，当地从绿水青山中找寻“致富密码”，曾经的“落后村”摇身一变，成了远近闻名的“网红村”。



青山近秋色，烟村锁白云。沿着盘山公路驶进朱家湾村，道路两旁的民宿、农家乐餐厅鳞次栉比。山间潺潺的溪水穿过古香古色的终南山寨，正是一幅“小桥流水人家”的山水画卷。

牛背梁国家级自然保护区是朱家湾村的网红名片。这里遥山叠翠，近水澄清，树木葱郁，青苔满阶，森林覆盖率达93%，被称为“养在深闺人未识的天然氧吧”。

过去，朱家湾村交通不便，是无人问津的“落后村”，方圆十里的姑娘都不愿嫁过来。“小时候家乡很穷，每天两餐饭，经常是玉米糊糊配酸菜。”回忆起童年岁月，今年39岁的农家乐老板郑传家笑着对记者说。

守着风景吃穷饭的情景随着2008年秦岭隧道的贯通发生转变。朱家湾村党支部书记毛家锋说，过去村里人去西安需要绕道漫长的山路，单程就得4个小时，高速公路的贯通，让村子被纳入了“西安一小时都市圈”，越来越多的游客开始走进曾经的穷山沟。

看准这样的机遇，郑传家从城市返乡开办农家乐。“起初父母并不支持我，认为我好不容易考上大学走出了大山，为啥还要回来？但结果证明我的路子走对了。”郑传家说，从最初的一座平房、两张餐桌，到如今翻盖的三层小楼、26张餐桌和20间客房，生意越做越红火，“一年净收入二三十万元哩！”

短短十几年时间，朱家湾村似换了人间。村里成立了生态旅游开发公司，不仅租赁村民闲置的土地和房屋建设民宿，还利用苏陕协作项目资金和县上提供的专项支持，落实技能培训、贴息贷款、奖励资金等扶持政策，引入漂流等旅游项目，让乡村旅游驶上快车道。全村已开办大大小小农家乐216家，民宿46家，村民居住环境也发生了质的变化。

“过去房子散落在山上，河里一涨水，路都没了，用的还是旱厕。”45岁的村民胡付刚说，2017年村里的项目安置工程让他家住上了两层小楼。“现在不用再常年外出打工了，在家里就把钱挣了，这让我很满意。”

谈到这些年来家乡的转变，郑传家说：“过去我们村每家每户门口都有一个垃圾堆，环境比较差。现在保护生态环境的观念深入人心，大家主动把村容村貌维护好，让朱家湾村干干净净，给游客留一个好印象。”

“以前村里人靠山吃山，就是上山打猎挖药材。如今村里人还是靠山吃山，但已经变成了保护山林，吃上了旅游饭。虽然都是靠山吃山，但方式发生了根本性的变化，大家打心眼里觉得，要当好秦岭生态卫士。”朱家湾村党支部书记毛家锋介绍，现在村里有8名护林员，15名保洁员。

生态财富转化为经济财富，在朱家湾村，像郑传家这样在家门口创业就业、走向富裕的不在少数。2022年，朱家湾村实现人均收入26650元，在全县名列前茅。

乡村旅游专家谈

中国旅游研究院院长戴斌：我国乡村旅游可为世界贡献更多中国方案

我国“最佳旅游乡村”已经达到8个，位居世界第一，意味着我国乡村旅游建设和发展成就已获得世界认可，进入全球旅游业特别是乡村旅游发展行列，也说明我国乡村旅游可以为世界旅游发展贡献更多中国智慧、中国方案。

早些年，我国乡村旅游主要是为游客提供吃农家饭、住农家屋、采摘等初级体验。如今，乡村的美好生活、优美的自然环境和丰富多彩的历史文化吸引力越来越大。近年来，越来越多游客开始进入非传统的旅游空间，乡村旅游正在以优美的生态环境、丰富多彩的历史文化遗产和乡村居民的幸福生活，吸

引着大量游客。

在乡村旅游的新发展阶段，希望各地的旅游规划、建设和管理部门进一步理解、系统地把握游客的需求。现在的游客，既要美丽风景，也要美好生活。乡村，不只是一个传统生活的承载主体，也是一个融自然风光、历史文化和当代乡村居民美好生活于一体的主客共享生活新空间。希望各地乡村旅游因地制宜、因时制宜，一村一策，推进特色化、高品质发展。

中国社会科学院荣誉学部委员刘魁立：乡村旅游是城市居民认识生活的极好课堂

乡村，是向世界展示美丽中国形象和悠久中华文明的重要窗口。与此同时，乡村旅游也是一种很好的休闲方式，是认识生活、进行自我教育的极好课堂。

乡村旅游的主要群体，是生活在大小城市中的居民，他们平时生活在建筑之林，但在乡村旅游时，他们看得见山看得见水，脚踩着丰饶的土地。通过乡村旅游，我们可以粗略地了解乡村社会，并对乡村的父老乡亲产生亲近感，了解并感念他们的劳动与生活。

乡村还是一个大课堂，一些优秀民间文化在这里保存得最好，过年有年味儿，过节有节味儿。各类非物质文化遗产在乡村都有所展现，在乡村可以学习刺绣、编织、竹编、藤编、田园管理、种植、采摘、农产品加工等各种农业生产技能以及其他非遗知识和技能。

中央党校教授祁述裕：增强中国乡村旅游在世界旅游中的影响力

中国入选世界“最佳旅游乡村”数量位列世界第一，表明我国乡村旅游发展受到了世界旅游组织和成员国的高度认可和肯定。只要我们充分发掘乡村旅游资源禀赋，就能在世界旅游中占据更重要的位置。

近些年，我国乡村旅游有了长足的发展，但还有进一步转型升级的空间。我们要以促进文旅深度融合、培育乡村旅游内生动力为重点，抓住质量、品牌、效益这三个关键点，围绕提高乡村旅游质量、擦亮乡村旅游品牌、提升乡村旅游效益做文章。

促进文旅深度融合，应该从两个方面入手：一方面，要立足于乡村文化的特点，发掘乡村文化内涵，突出乡村旅游的地域特色；另一方面，要积极将现代文化融入乡村旅游之中，增加乡村旅游时代感。

未来，如何增加中国乡村旅游的国际吸引力、提高中国乡村旅游的国际知名度，是值得思考的话题。

（来源：新华社，2023年10月23日）

农民工到现在还叫农民工，我们不觉得脸红吗

楼继伟

近日，中国前财政部长楼继伟接受《财新》杂志专访，就当下中国社会的一些重要问题，提出了自己的见解。

作为专家型官员，楼继伟既担任过财政部长，也有地方工作经验，现担任全国社会保障基金理事会理事长。从庙堂到江湖，退休后的楼继伟，其声音值得听取和参照。

一、我们现在讲的城镇化率主要是常住人口城镇化率，2022年末已经达到65.2%但根据第七次全国人口普查的数据，2020年户籍人口城镇化率只有45.4%。如果真的能够达到60%以上的城镇化率，不再受户口限制，他们就会在城镇安家置业，最终消费需求能够提高30%，对经济产生很大的推动力，还会产生大量的城镇住房需求。

如果不能享受无差别的公共服务，这些人群可能不会甚至不能在城镇买房，有点钱还会存起来，回到老家去盖房，其实慢慢都荒废了。改革开放45年了，农民工到现在还叫农民工，我们不觉得脸红吗？

有些人说中国房地产需求已经见顶了、消费见顶了，实际上都被一些机制卡着呢，不解决这些问题，住房需求、消费需求只能到顶。

二、教育公平政策的支持水平还要提高；其次是要兼顾教育公平。比如，可以把义务教育增加三年，将学前4到6岁幼儿园阶段纳入义务教育的范围；还可以把高中一年级也进入义务教育，这样流动人口的子女就不必回到户籍所在地入园、就学了。

上了高中一年级后，只要不违反校规，高中二三年级就可以继续读下去了。

增加义务教育的年限需要花钱，如果把高中一年级纳入义务教育，可以不用缴学费，后两年可以提高50%的学费，三年平均下来，国家和个人都没多花钱。

大学学费也可以适当增加。因为高中到大学阶段，对家庭来说是对未来的投资，应该付出对价，提高学费。过去十几年国家没有统一提高过大学和高中学费，是不合理的。同时，国家可以出部分资金，更多给低收入家庭的学生提供助学金、奖学金等补助，以保障教育公平。

三、我看到有一些文章说要提高政策联动，包括生育、养育、医疗、社保、就业政策，但是，我的问题是，钱从哪来？怎么解决？

我认为，首先要提高收入支出的效率，减少跑冒滴漏。其次，要调整公共支出的结构。现在财政支出中，投资占比过高了，要增加经常性支出的占比。

第三，要提高财政在GDP中的占比，中国现在是28%-29%，低于同等发展水平的国家，而发达国家财政在GDP中的占比大都在40%以上。

第四，中国要在2035年进入中等发达国家行列，财政占GDP的比重得接近40%才行。

四、十八届三中全会提出，基本养老保险要坚持精算平衡原则。但到目前为止，还没有做过一次国家精算，中国社科院的精算报告只是自己做的。一般国家社会保险每年都要做国家精算，然后把结果向全社会公布，告诉公众养老保险政策必须调整了，不调整的话，再过 10 年、15 年这个制度可能就坚持不下去了。这非常有助于让老百姓达成一致意见。

我们现在要实行延迟退休，也需要通过精算来帮助决策。精算是有假设的，比如说退休年龄要延迟，政策什么时候推出来，这是精算的一个参数。

还有缴费率是多少，也是参数。通过精算，可以回答养老保险收不抵支的原因是什么，是收费效率不足，还是其他原因？如果效率提高 20%，会是什么情况？

这些要向全社会公布，然后看是谁的责任。如果是全社会的责任，需要全社会来承担；如果是部门责任，部门要承担；如果是地方责任，地方要承担。

五、解决养老金这个问题，一是要社保公平。社会保险是一个决定人口全域流动的政策，不能一个省一个省地管理。

所以我们从 2018 年开始已经建立了基本养老保险基金中央调剂制度，从 3.5%起步，每年递增 0.5 个百分点，从以省为单位向全国统一管理、统一征收过渡，这样有利于公平，也可以解决各地人口分布不均衡的问题。

二是要尽快实行延迟退休，这样缴费人数会更多一点。现在每年公共财政补贴社会保障基金预算的规模已经达到 2.2 万亿元了。

社科院的精算报告，只是算了城镇企业基本养老保险部分，结论是在财政补贴保持不变的情况之下，到 2035 年将耗尽累计结余。但实际上，如果没有财政补贴，累计结余已经耗尽了。

（作者：原财政部部长。来源：《财新周刊》2023 年第 32 期，原题：应对人口变局，钱从哪里来？有删减）

恭贺施平老人家生日快乐、健康长寿

郭书田

施平老人是我最尊敬的领导人，他今年已 112 周岁，在亚洲百岁老人中居首位。他是西湖大学校长施一公的爷爷。11 月 1 日是他的生日，恭贺他生日快乐，健康长寿！

施平与施一公祖孙两代有许多相似之处，一是出生地为两南，爷是云南，孙是河南。二是爷读大学在杭州（浙江大学），孙办大学在杭州（西湖大学）。三是爷在北京农业大学当过党委书记代校长，在上海华东师范大学当过党委书记，是当代著名教育家。孙当过清华大学副校长，现任自创的西湖大学校长，成为著名教育家。四是最重要的贡献在于生命科学，爷创造人的生命高峰，亚洲第一，孙为研究生命科学国际知名的科学家，创办了国际一流的西湖大学，祖孙两代在生命科学领域共同创造奇迹。五是两代都是爱国知识分子的楷模，爷在抗日战争中是学生的领袖，孙在国外学成后放弃优厚待遇毅然决定回国创业。这五条相似之处是当代中国祖孙两代的优秀代表，是学习的榜样！



（作者：原农业部政策法规司司长、高级经济师。2023 年 10 月 25 日）

附：

当代著名教育家施平老寿星给郭书田的信

（1991年-2019年）

书田、美莉：

你们好！

我写的给青年以历史教育的“回忆录”《六十春秋风和雨》寄你们一本，请阅，不正确处请函告。

在农大的二段：16、17，尤望看一看，基本情况是否对？年代长远，难记得清楚正确了。

你们阅后（不忙，待你们有时间再说）有什么看法（主要对我的观点分析）有些观点是不正统的。

祝好！

施平 蒋炜

1991年8月8日

书田、美丽同志：

首先向你们祝贺新年好！春节好！

照片两张，寄你们留念。

你们看了《六十春秋》后的来信已阅，迟迟未复，请谅。因忙，也想过一段时间看看你们的焦虑“一说三道四”会是什么情况，现在三四个月过去了，我收到三四十封来信，都是熟人寄来和你们的观点差不多。给我很大鼓励，提出异议的没有，只有一人，认为我在写反右一段的“两面人”提法不好。我想我是记了当时内心的实际情况，没有什么不好。我希望有人提出反驳意见，能在报上批判我更好。可能有人有想批判，但很难落笔，因为一是事实，二是我个人的看法。相反，有人告我想写文推介。可是没有地方可以发表，没有这样的编辑人敢担此责任。这种现实环境，要很好总结吸取历史经验教训是很难的。我的“抛砖引玉”的愿望看来落空了。

你也六十了！日子过得真快，时间无情，是无法抗拒的。我觉得你们离休也很好，脱掉职务可以好好读点书，客观冷静地研究自己经过看到的历史与现实，写点东西。你的经验是很丰富的，加上美丽，可以写出和我的经历不同的东西，代表着你们一代的心声。——我想，你们若把北农大的全部历史过程写出来，就代表了知识分子的四十年，代表了中国教育的四十年，代表了四十年的各方面，包括中国科学，农、林业政策实践的四十年。历史是要各个角落的大中小人物来写的。如我在《六十》中说的那样。另外你还可以选择专项研究题目。我觉得有较高的文化知识，最好是超然地考虑一些长远的东西。根本

的东西。一般的做些工作也有意义，但作用不大，你不作别人也会做，而且事情总是做不完的。离休退休是“自由”了，合法的“自由”，应做自己想做的事，做自己认为能实现自己的最高价值的事，能做平时不可能做到的事。离退休实是人生一段历程的新的开始。——生活有了保障是它的优越条件。总之，离休后的这段时间是最宝贵的。能对党对人民做出更大更多贡献的时间，要珍惜。“老了”不是什么“余热”而是几十年积累经验（包括理论）到了成熟的阶段，人生的尖端，自己支配自己创造性最大的时间，每一分钟都十分宝贵。另外，可能的话还要有一个业余爱好，高尚的精神生活的爱好。这些就是我向你们两人的建议，是我的体会和实践，供参考。有些老同志离退休后唉声叹气，无所事事，或打麻将，东张西望，消磨掉自己一生中成熟的金色晚霞时代，真太可惜了。不噜唠了。

祝元旦、新春节日快乐！

施 平

九二年元旦前夕

美丽、书田同志：

你好，全家好！

我们在今年三月十五日去美探亲。最近返沪，才看到你六月二十日的来信及寄来的“炎黄春秋”和“通讯”。你七、八个月不见我们的复信，想必会焦念着不知发生了什么事吧？什么事也没有，很抱歉。我们回上海后，由于在美国感染支气管炎，所以不久就住进了医院，现在还在医院里，但支气管炎已经好了，现在在进行一年一度的身体检查和支气管炎病愈后是否会反复，要观察一个星期，大概月底可以出院了，总的说我的身体还是好的。出院后我将恢复游泳的活动（每天下午一小时，每周五、六次）。还照样可以看书写东西。

《炎黄春秋》上海买得到，请不必寄。《通讯》请继续寄给我，给大家有个说话地方，这很好。待我出院仔细阅读以后，有什么意见再告诉你。

死者李九莲，看来情况和上海的王申酉差不多。在给王申酉平反当时，我们请中央批准王为革命烈士，中央说，在王的事出现后，作了全国性的了解，类似被杀的（粉碎“四人帮”后）人全国有三、四十个！故不好单承认王为烈士。看来中央采取了息事宁人，不扩大政策。这不能算什么理由，这也说明了某些中央领导人还不能采取对过去这种重大错误、人命关天且不止一人的大事，进行彻底清算，以为前车之鉴和教育后代，不能再犯这样的错误（这不是孤立的事，而是整个问题，根本问题的一个暴发点）。粉碎“四人帮”后还发生这样的现象，充分说明了“两个凡是”是四人帮左的继续，要不再发生类似事件，必须认真总结这些案例，并决心吸取教训彻底改正才可。正如你们说的“很值得认真严肃地思考我们国家的政治制度方面的缺陷并加以改革，否则……”

我们的美加之行，抱负不大，因既不会讲话，又不会开车，只有子、女、朋友假日休息才能外出，与外国人既无接触，又无交往，外出时只能作表面观察，但照像机可以发挥作用。游山玩水，摄山川之灵秀，录人文之异彩，还是可以的。计用去胶卷 98 个，冲得照片 2000 多张，不知你参观过美加之间

的尼亚加拉大瀑布吗，现寄白天和黑夜灯光下我摄的美景照片各一张供观赏。此景可称名不虚传。河宽220-240米，我没有到过贵州黄果树，不知相比如何？所摄2020幅中，仅有200幅可以一观。想写一本“美加游记——摄影散文集”，估计成本很贵，价值不大，无人肯出版，但既已有此行，不能不一记，现寄给你初步设想的目录，请你提提意见。

我们游美加收获还是很大的。深有所感的是：东西方文化根本是两码事。它们会有一定的融合、吸收。但它们会独立存在下去，文化也是多元的，在文化上要全盘学习西方是行不通的。你们以为如何？我的“游记”中就想对此有所表述，但事关重大，我对此问题有所感想，但无研究，恐怕写不成什么，姑妄写之再说罢。

我在美国三个月后患感冒、咳嗽，变成支气管炎。这时正是从纽约去加途中，看病看不起，我想支气管炎一时死不了人，而美加之行不会再来，下定决心自我淡化病情，熬下去。四个月返回即住进医院，还是能治好的。果然，熬下来了（到旧金山后出游黄石公园，大峡谷都是参加华人旅游团的，行程紧张，实在太累了）。但回沪后去医院一透视，已成为肺炎，立即住院，幸好，我的身体底子还不错，三、四周后痊愈出院了，现已出院十几天，已恢复正常，也恢复了给你们写这封信。昨天恢复游泳了（室内，温水）。请勿念。我今年86岁了，但愿能跨世纪。蒋炜的身体比我好，什么病也没有，会比我长寿。两个人生活的家务几乎全由她担当了，但到底也72岁老人了，想请个人帮忙。一是找不到适当的人，二是工资很贵，要400-500元加吃饭要700-800元，有点请不起，拖着再说。可能在月内我们去疗养院住几个月，一避寒，二写东西。若成行另告你们。

你做些研究工作是完全可以和必要的。祝全家健康快乐！

施平 蒋炜

1996年12月2日

书田、美丽同志：

你们好！

1999年元旦即将来临，祝你们全家元旦快乐！寄给你们二张照片，一张是上海大剧院，一张是上海作“建设农村城镇”典型：洪庙镇（郊县南汇的镇）。有豪华的店面，但空关着，街上行人稀少，不知书田同志可曾来看过？这个新镇用地不少，镇头上还建了一座大佛庙，也很有气派。我颇有感触，但没有调查访问过，没有发言权。不过，“大跃进”的浮夸影子在我心里活动，但愿不是浮夸，不是浪费。

寄来的农村经济期刊、材料均收到，读之能了解一些农村发展动态，可惜我已早脱离农村实际，不能深入研究了。谢谢。

祝新年元旦快乐

施平 蒋炜

1998年12月24日

书田、美丽同志：你们好！

我们今天突然收到“蒋佩华沉丧小组”的信真是吓了一跳：怎么蒋佩华去世了，那么突然！打开信封，没有讣告，只有一份“蒋佩华同志生平”和一个她的孩子们在送别仪式上的答词：才知道她是心脏病突然去世，什么话都没有留下。是内蒙古大学为她治丧的。是2月11日在北京逝世的，时年70岁，太可惜了！难道真有“好人活不长”的道理？她在农大做我的秘书，身影还历历在目，而今已永别，白发人送黑发人！怎么能不令我们感到叹惜！你们在北京，想来已及时知道了，我们过了这么久，一个半月后才知道，不但不能参加送别仪式，连及时的给她子女的慰问信也不能及时发出，而且也不知此信寄往何处可以让她的子女收到？因此只好给你附寄此悼唁和慰问的信一封，请转寄她的子女。

蒋佩华同志逝世这么早，以及心脏病的一发不收和李博的不幸去世关系极大，她受的打击太深重了，李博身体很好，为国家和国际科学事业，兴高采烈地出国开会，竟遭遇到那么偶然的的不幸，她的身体又比较弱，这样的打击怎能不损伤身体呢？若李博在身边幸福的家庭生活，这种痛不一定会发作，若发作也会得到及时的抢救，这样不幸的“偶然”竟发生在她们身上！你们若有机会见到她的子女，请代我们深致对他们父母的悼念，并让她们子女节哀，在工作中不断取得成就以慰她们父母在天之灵！

你们的生活近况怎样，书田还到处去作报告，搞调查研究吗？寄来的农村经济刊物我们都能如期收到，这是我们了解农村发展变化的主要来源了，再谢谢你们，美丽什么时候出院的，现在情况如何？非常挂念美丽的身体状况。

我们前曾拟托请你们帮忙出版一本大西北游记小册子的事，现因华东师范大学热情地愿意为我出版，不要我出费用，只是成书后按价折扣买200本而已，书稿已交去，他们没有不同意见。但何时能印出尚不知道，北京出版的事就不谈了。万一有变化，师大不能出版，那我们仍可转到北京来出版。华师大出版因为他们对照片不能都印彩色，只是必要的才印，现在还不知道彩色的能印几张，因为学校出钱，说出书亏本的话学校也不要我们出钱，他们很尊重我这个老党委书记，所以我们很难启口要求太高，近日因负责人外出，他们如何决定还不知道，我们想万一他们基本上甚至全都不用彩色，则我们也将直接提出意见收回稿本，仍转到北京出版（因为你已了解过他们的彩色印得还可以的）。这本书是旅游摄影散文集，没有彩色插图，书的可读性就会大大减色了！还不如移地出版为佳，你们说呢？

上海天气阴雨不停，比冬天还冷，北京已暖和了吧。请多保重。祝春天大好，全家好！

施平 蒋炜

1999年3月29日

书田、美丽同志：

你们好。

我们即将告别2001年这本世纪的第一年，这一年，零的突破男足打进奥运大门；APEC会议在中国主持下顺利成功召开；适时的加入了WTO中国经济与世界接轨，中国进入了一个划时代的重大新阶段。这几件大喜事是在这样基础上取得的：中国经济在世界经济衰退中一枝独秀地稳定高速发展，人民

生活得到进一步改善。不论我们还有多少问题和困难，但这是正面的主要的方面，在这样的大喜中迎来了。

2002 年元旦，春节大喜 祝快乐吉祥！

问题最大的是加入 WTO，也进入了世界一体化，我们以乐观、欢迎的心情对待这一变化，几天前报纸上看到一条新闻：中国许多专家经多年的研究得出当前中国的社会阶层分为十类，完全缺了阶级斗争原则下的阶级划分。会有许多老人觉得突然，难以接受。“这岂非丢去了马克思的学说，一个最基本的理论”？我们则是赞成的、欢迎的。20 年改革开放的基本经验是必须“实事求是”，丢掉的幻想，空想。但这样大的贯输在我们思想意识中，根深蒂固的原则的变化，我们想一定有重大背景、重大争论、重大决心和过程。但对我们确实也是“突然”，事先一点风声也没有听到，我们真太孤漏寡闻了，现在急欲了解一些实际情况，你是搞理论的、搞实际的。这一变化的过程和实际，都会是从你的手缝中一一流过去的，希望在你有时间时，告诉我们一些有关情况。

我们广大农村怎样适应 WTO 的问题，我们从你一直寄给我们农村经济杂志知道了一些，但我们还是不太了解，广大农村，农民对这个大湾子能应付得了吗？会受到多么大的打击，会对“全盘”产生多大影响？是不是要让农民吃一场大苦头（动作太快则将有如“休克疗法”？）然后渡过去上到彼岸！我想这不会是正确的政策。

我 1986 年就 75 岁离休，从此脱离实际，十五、六年了，除了看报纸、杂志外就无所了解，关于农村与 WTO 的这个问题，也希望你能给我们讲讲你的看法和农村实际。

这一大堆问题相当复杂，你看有机会来上海，才能当面一谈。

我们两人的身体，可说是同龄人中的健康者，还想对马克思主义在中国这个问题的过程发展变化作一些学习、研究、探讨，以了解中国在走的路。

祝元旦、春节快乐！

施平 蒋炜

2001 年 12 月 18 日

书田、美丽同志：

收到你寄来的：中华人民共和国农业部部长颁发给你的《贺信》，和你的发言。读后真是高兴，非常快乐。深深祝贺你获得《全国“三农”模范人物》荣誉称号。这是国家级的很高的荣誉称号，是不容易获得的。真是要向你再次深深祝贺！你是应该获得这样的荣誉称号的，你和“农”字结合以来的几十年的情况，我们是看到的，了解的，你的努力正像你说的毫不停息地旋转着的陀螺，你的精神确实像一个“老黄牛”，你要的很少，负担的很重，产出的很多，你写了那么多文章，写的书都是实实在在的，扎扎实实的，是真实情况的反映，是把自己经过调查了解深入分析研究综合得出的反映。自然对领导是很重要的帮助，对专家学者也是重要的帮助，你不但自己做，还推动、帮助别人做，把有用的东西留下来，你写的东西对一般的人也很有帮助，例如对我，我也很关注农业农村，但我一天比一天老了，很难

走到农村去做实地调查了解了，确实又感到脱离实际的空虚无奈！读你的文章对我了解三农的来踪去迹就很有帮助。我希望我们党内能出更多更多的像你这样的模范人物。

真的，你也进了老年，身体不算太好！虽有不少收获，但也付出了不小的身心的代价，付出了“身体不算太好”的代价。今后建议你要“工作与身体并重”了，身体是本钱的话是不错的。

我们的身体还不错，小平退休回家有他的照顾，我们好多了。

有空到上海望来家里坐坐，我们身体可以，但我的耳朵听力不行了，更加老化的是走路蹒跚了，不行了。

即将到来的新年好！快乐！

施平 蒋炜

2009年12月26日

书田、美丽同志：

你们好！

记得2006年我们到北京到你们家探望，你谈到1980年邓小平指示大学可搞体制改革，党政分开试点，全国只有华师大一校报名试点，试点两年后，因修改党章未将大学体改试点原则写上（原拟修改的），教育部命华师大不再试点而停止。你说现在把它总结写出来看看挺有意思，我同意你的想法，返沪后到华师大搜集了当时的材料，但直到今年四、五月才写出来，现寄你一份，供你一阅。

我们一切如常，但蒋炜的背脊骨弯了，我的脚也行路蹒跚，两人现走路都用拐杖了，身体则健康无事，请勿念。祝你们保重身体！大雪天勿外出。

施平 蒋炜

2009年11月18日

书田同志：

我看到2010年9月17-22日（第557期）《国际先驱导报》上的这篇报道，你看到了吗？现剪寄给你。这可是个大问题，不仅是已经发生在山西、吉林的问题，是否别的省也有这样的问题？有关部门：农业部、农科院、农学院怎样看待这一问题？怎么处理这一问题？

更大的问题是“转基因”问题。中国乃至世界反对的和支持的，正在激烈争论中。这个问题太大、太重要了。你知道的情况怎么样？

大自然实在太广大，太复杂，太微妙了，看来人知道的还很少（宇宙中的暗物质，人看不到的物质——据说人只见到其中的百分之几，90%见不到。“人类”这一物质生物的存在，只是一种偶然的，有

限的存在，它的“知识”所知自然也是“有限”的，但在山西、吉林现实的“转基因”现象，似应以“实践是检验真理的唯一标准”去评价吧！

剪报寄信参考

祝美莉同志早日康复。

施平 蒋炜

2010年9月24日

书田、美莉同志：

你们好！好久不通讯了。

2014年就住华东医院了，生血糖病看不好，住院打针，控制其发展，现在住了院附设的养老院了。我今年已109岁，再过三个月就110岁了，除了血糖外，没有别的病，但老了，身体衰退，耳朵听不见了，记性也差了，看书记不住了，走路也走不动了，一切行动都被医生管着，不自由，很无聊。

我本想借此离休后机会好好读读书，买了一部中央宣传部出版100本未见出版的马克思有关的书，现因身体关系读起来很吃力，看过了也记不住，看来很难学下去了。人的一生“生老病死”苦，看来老的一段也很不好过。

马克思主义现代论是伟大的正确的，但实践是检验的唯一标准，中国革命开始没有几个工人，而是依靠农村农民，但很久在知识和知识分子问题上犯了很大错误……“群众观念”上问题也不小……对中国党史的许多问题，今天还有不同解释。

你们现在在研究什么问题？

多多保重身体。

施平

2019年8月2日 109岁

谁在制定政策？（上篇）

——中央农村工作体制的历史演变（1949-1989）

赵树凯

【内容提要】：本文从机构角度考察中央农村工作体制的历史演变，主要考察了1949-1989年间六个农村工作机构，即：中央政策研究室、中央农村工作部、国务院农林办公室、国家农林部、国家农业委员会、中央书记处农村政策研究室。在不同的历史条件下，这些农村工作机构伴随高层政治情势变化而变化，主要表现为基本形态的流变性、核心功能的咨议性和法定职权的虚拟性。机构运行集中反映农村工作体制特征，政策制定根本上是政治过程，决定政策方向的不是具体的农村工作机构，而是政治环境和政治空间。建国以来中央农村工作体制演变过程，体现了中国政治制度特色，体现了对于国家治理现代化的不断探索。

【关键词】：农村工作，机构设置，政策演变，政治体制

前 言：

近些年，西方公共政策的理论方法受到高度重视，显著推动了中国的公共政策研究。但是，借鉴吸收西方理论方法，研究中国政府的政策过程，不能忽略政治体制背景。因为，政策过程依赖于政治体制，或者说被政治体制所规制。在西方政策过程中，政治过程与行政过程在机构运行方面的区别是清晰的，大致而言，决定政策的政治过程主要在议会，执行政策的行政过程主要在政府，归结为“政策管理二分法”的法则：“当选的立法者应该仅限于完成政策的制定，而被任命的管理者应该仅限于政策的执行”。^[1]但在中国，这种政策过程的二分法并不适用。在中国特色的制度体系下，政治与行政具有高度一体性，这种一体性通过机构设置与政策过程的互动过程集中体现出来。探讨这种互动关系并努力进行理论总结应该是中国政治研究的深层关怀。但是，本文的基本关切并非理论，而是梳理刻画建国以来中央农村工作部门的机构沿革与政策变迁，并在此基础上讨论农村政策体制的历史逻辑。在我看来，如果对于高层农村政策体制缺乏基本理解，则谈不上对于中国乡村政治的深入研究，或者说，不懂得农村政策体制演变的基本历程，研究乡村政治难免陷入断章取义或见木不见林。

本文从机构角度考察中央农村工作体制演变，聚焦于探讨不同时期的政策制定机制。这里的“机构”，是指中央层面负责农村工作的综合性部门，主要是政策研究和协调机关，一般情况下不包括国务院行政部门，除非这种行政部门具备政策研究和综合协调职责。

本文以不同时期中央农村工作机构沿革变迁为主线展开考察，考察时段是1949年到1989年，历史跨度为四十年，分六个时期，即：中央政策研究室（1949-1952）、中央农村工作部（1953-1962）、国务院农林办公室（1962-1969）、国家农林部（1970年-1978）、国家农业委员会（1979-1982）、中央

书记处农村政策研究室（1982-1989）。由于机构更替交叉关系复杂，划分只能是粗线条的。

现在看到的中国政府机构研究，通常采用科层制官僚组织理论，以理性化（非人格化）为基本分析视角。但在我看来，对于研究中央农村工作机构来说，官僚组织理论的分析方法并不适用。因为，这些机构是高度政治化的，属于政治体制的重要部分，而不是一般意义上的科层制官僚机构。也许，亨廷顿的政治制度化分析视角比较适用，可以激发更多理论灵感。我认为，在关于政策体制的基本事实未能得到系统、全面梳理解剖之前，就试图进行某种理论总结只能是“妄作解人”，所总结出来的“理论”也只能是隔靴搔痒。本文定位于建国以来中央农村政策体制运行轨迹的追溯勾勒，希望从一个新的领域推动中国政府与政治研究。

一、中央政策研究室（1949-1952）

建政之初三年，中共中央没有设立专门农村工作部门。具体说，在1953年中央农村工作部成立之前，“中央政策研究室”（简称“政研室”）是主要的农村政策研究机构，也是农村工作综合协调机构。这个时期的农村工作以土地改革为基本内容。“政研室”作为中央农村工作机构具有历史过渡性。

1. 战争时期

中国共产党成立之初并不关注农村问题，直到1924年中共三大才提出农民议题。在这次会上，毛泽东提出共产党应该重视农民，因为“中国国民党在广东有基础，无非是有些农民组成的军队。如果中共也注重农民运动，把农民发动起来，也不难形成像广东这类的局面。”^[2]但是，毛泽东这个意见没有进入会议议程，当时中共中央工作重点是如何推进国共合作。1926年11月，中共中央成立“中央农民运动委员会”并由毛泽东担任书记。^[3]“农民运动委员会”是中共党内最早的农村工作机构，开始办公后毛泽东制定了《目前农民运动计划》，在汉口设立中央农委办事处，准备同国民党湖北省党部协商筹办农民运动讲习所。^[4]此前农民运动讲习所由国民党中央农民部主办，澎湃、毛泽东等共产党人参与。中共中央农民运动委员会的这个工作计划因国共合作破裂而未能实施。整体来看，从1922年到1926年，中共的农民运动属于初期和秘密时期，中央层面没有建立起有效运行的农村工作机构和领导体制。1927年毛泽东在秋收起义之后进入井冈山地区建立根据地，革命重心从城市转向农村，中共早期农村工作进入了新阶段。^[5]

革命时期根据地政权并没有专门农村工作机构，因为根据地在农村，政权全部工作都可以说是农村工作，所有部门都可以说是农村工作部门。根据地政权与农业关系最直接的部门，是“中央土地人民委员部”，简称为“土地部”。不论是1930年代在江西的中央苏区政府，还是1940年代在陕北的中央苏区政府，都设有土地部。土地部主要工作是，清查农户的土地和收入来源，划分阶级成分（地主、富农、中农、贫农等），领导和组织农业生产，如开展春耕、兴修水利，组织“劳动互助社”、“犁牛合作社”等。苏区机构设置、组织方式（如特派员、工作队等）都直接受到苏联的影响。裴宜理（Elizabeth J. Perry）认为，“中国的工作队从俄国革命的土壤中移植而来，然而这一经验做法能够茁壮成长、发扬光大，其实归功于中共的创造性栽培。”^[6]苏联经验对于中共的影响，不仅在于机构设置和工作方式，更重要的是农村政策基本思路，特别是农村集体化制度选择。1949年中共夺取全国政权后，军事斗争结束，党的工作有了农村和城市之分，特别是随着土地改革完成，对农业需要进行社会主义改造，专门的农村工作机构应运而生。

“政研室”前身是中央办公厅党务研究组。党务研究组是一九四六年晋绥土改和随后起草《土地法

大纲》的工作班子。晋绥土改由毛泽东主持、刘少奇具体负责，是全国解放前夕的土地改革全面实验，是形成土地改革政策的直接基础。中央办公厅党务研究组组长是廖鲁言，领导这个研究组工作的是毛泽东秘书陈伯达。陈伯达和廖鲁言是《中国土地法大纲草案》主要执笔者。在完成土地法大纲起草后，中共中央政策研究室于1948年夏成立。陈伯达兼任主任，廖鲁言担任秘书长并主持筹建和日常工作，随后担任主持常务的副主任。^[7]

在中国共产党内部，除了毛泽东之外，早期农村工作开拓者首推邓子恢。1927年国共分裂后，邓子恢在福建龙岩组织了秘密农会，并在1928年组织了武装暴动，随后创建闽西根据地并组织实施了最早的土地改革，此时，中共中央还没有形成土地改革有关政策。邓子恢摸索了“抽多补少、抽肥补瘦”的政策原则，成功地解决了闽西根据地土地分配问题^[8]，成为中共土地改革政策的先驱经验。解放战争时期初期，邓子恢作为华中局主要负责人，在领导华中土改中率先总结出“中间不动两头平”政策原则（对中农土地不动，而将地主富农的土地同雇农贫农按人口平分），为党中央所采纳，建国后的土地改革仍然沿用。^[9]相对于晋绥和东北土改的政策过左和严重暴力化，邓子恢领导的华中土改相对平和稳健。从1928年发动土地革命到建立全国政权，邓子恢是农村工作经验最丰富、成果最卓越的中共高级领导人，被毛泽东选定负责领导全国农村工作，堪称不二人选。邓子恢受命组建中央农村工作部时，毛泽东说：“子恢同志，调你来做农村‘统帅’。邓子恢说：还是主席统帅，我们做助手。”^[10]

在邓子恢之外，中共早期农村工作重要领导人还有王观澜。在整个战争年代，王观澜追随毛泽东从事农村调研，和毛泽东的个人关系密切，在农村工作方面深得毛泽东信任倚重。1930年代初期，王观澜在毛泽东直接领导下负责江西瑞金苏区叶坪乡“查田”（相当于后来解放区“土改”）试点，担任中央苏区查田运动指导委员会主任，随后担任苏维埃中央政府土地部副部长、中央土地委员会副主任。在毛泽东直接领导下，王观澜总结了叶坪乡查田运动的经验，起草了关于划分阶级的基本标准的文件，经毛泽东修改定稿为《怎样分析农村阶级》。毛泽东曾经说：“那篇《怎样分析农村阶级》的文章，是我和观澜同志合作写的。”^[11]。长征到达陕北后，王观澜担任中华苏维埃共和国中央政府土地部部长。中共中央政策研究室成立时，王观澜担任副主任。1953年中共中央农村工作部成立，王观澜担任副部长，同时兼任新成立的国家农业部党组书记、副部长（部长由民主人士担任）。1962年中央农村工作部撤销后，王观澜继续担任国务院农林办公室副主任直到文革。中央农村工作部内部广泛流传，毛泽东曾说，中共党内有三个人最懂农民，一个是毛泽东本人，另外两人则分别是邓子恢和王观澜。

2. 机构运行

中央政策研究室于1948年8月成立，最初11人，后增至二十余人。^[12]从成立到1952年10月撤销，“中央政策研究室”主要从事土地改革政策研究，起草了一系列文件。成立初期也研究接管城市等问题，但不久，其城市政策研究职责随人事变动而转到其他部门。

政研室实际负责人是副主任廖鲁言。廖鲁言自1940年代中期进入中央办公厅，深得毛泽东、刘少奇等领导人赏识。从1946年参与起草《土地改革法大纲》，到1966年文革爆发，廖鲁言参与或主持了几乎所有重要的农村政策制定和文件起草。从中央农村工作部到国务院农林办，部长（主任）都是由分管农业的副总理兼任，廖鲁言一直是主持工作的副部长（副主任）。1954年起，廖鲁言还兼任农业部部长直到1966年文革开始，是建国以来任期最长的农业部长。

从1949年到1952年，农村工作主体内容是土地改革和农业互助合作。中央机关不仅没有专门农村

工作机构，中央领导人也没有关于农村工作的明确分工。在高层领导中，重大决策由毛泽东亲自主持，常规工作则刘少奇负更多领导责任，或者说，刘少奇在主管农村政策研究。这段时间出台的农村政策文件，主要是1950年6月《土地改革法》，1950年7月《中华人民共和国合作社法（草案）》，1951年12月《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》等。承担这些政策文件起草的主要是中央政策研究室，负责起草的主要人员是陈伯达、廖鲁言、王观澜等。在中央政策研究室之外，新成立的国家农业部设立了农政司，农业部农政司负责农业互助合作，配合中央政策研究室的工作，了解和汇总全国情况并撰写有关报告。

3. 工作职责

根据1948年9月26日中央电文指示，“中央政策研究室负责研究解放区城市与农村各项政策”。^[13]两个月后，随着彭真调离，政研室的城市政策研究任务划走，研究工作集中到农村问题，主要内容是研究土地改革政策和初级农业互助合作政策。

在政研室三年间，廖鲁言负责的主要工作有：1949年起草《关于目前解放区农业生产中存在着几个问题的报告》；1950年起草《土地改革法》、《城市郊区土地改革条例》、《关于划分中农与富农成分问题的电报稿》；1951年起草《中央关于划分农村阶级成分的指示》、组织召开第一次互助合作会议、起草《关于农业互助合作的决议草案》；1952年，组织召开第2次农业互助合作会议、撰写《三年来土地改革运动的伟大胜利》^[14]、起草《关于乡村财政、农民负担、乡村小学教育及乡政工作的情况和意见》。^[15]霍泛于1948年末进入政研室担任政治组副组长，他个人代中央起草的文件稿主要有：《关于中农和富农的划分问题》；《严厉制裁不法地主破坏土地改革的罪行》；《在土地改革中应当怎样去发动和组织群众？》等。^[16]

陈伯达是研究农村政策史不能忽略的重要人物，1938年开始担任毛泽东秘书，后来兼任中央政策研究室主任、中央农村工作部副部长。从1940年代中期到1960年代中期，陈伯达参加了几乎所有重要农村政策文件起草，而且通常是主要执笔人。这些重要的文件包括土地改革文件、农业合作化文件、人民公社化文件、人民公社管理条例等。1958年，陈伯达最早根据毛泽东的指示阐述了建立人民公社的构想，主持起草了第一个人民公社章程以及后来若干农村政策文件。陈伯达关于农村政策的阐述和文章，往往被认为代表毛泽东的思想主张，对中央农村工作部门运行影响巨大。文革中陈伯达担任中央政治局常委，1970年秋被打倒。

二、中央农村工作部（1953-1962）

1952年11月，中共中央决定成立中央农村工作部（简称“农工部”）。根据中共中央通知，中央和省委设置农村工作部，“地委以下的各级党委，因其主要任务即是领导农村工作，故无另外建立农村工作之必要”。^[17]中央政策研究室随之撤销，原班人马并入该部。1953年2月，中央农村工作部正式挂牌办公，1962年10月，中央农村工作部撤销。存续10年间，中央农村工作部的角色作用经历了复杂的演变过程。

1. 组织架构

“农工部”基本使命是实现农业集体化。这个使命的提出，是基于中共中央对中国社会主义事业的基本构想。1949年3月，毛泽东在七届二中全会报告中提出了农村社会主义改造的政策思路，即个体的农业经济要向集体化的方向发展，“任其自然的观点是错误的”，“必须组织生产的、消费的和信用

的合作社”，“这种合作社是以私有制为基础的在无产阶级领导的国家政权管理之下的劳动人民群众的集体经济组织”。^[18]1952年上半年，全国性土地改革基本完成，高层决定成立中央农村工作部。1953年2月9日，邓子恢在中央农村工作部会议上说：“毛主席告诉我，中央农村工作部的任务是，在10年至15年或更长点的时间内完成农业社会化，配合国家工业化，实现农业集体化，即把农民组织起来，经过互助合作，过渡到集体农庄。”^[19]

“农工部”部长邓子恢，同时担任国务院副总理、国务院第七办公室主任。调北京之前，邓子恢是中共中央中南局主要负责人，中南局管辖广东、广西、湖南、湖北、河南、江西等六省。原中共中央政策研究室主任陈伯达、副主任王观澜、廖鲁言成为“农工部”副部长，原中南局秘书长杜润生担任“农工部”秘书长。杜润生于1955年秋调离后，秘书长由“农工部”副部长刘建勋兼任。

“农工部”成立初期约有200人。来源主要三方面：原中央政策研究室撤销后人员整体转入；跟随邓子恢、杜润生从中南局机关（以中南局政策研究室为主）调入的人员；根据地区代表性需要从全国各地调入的人员。1954年大区撤销后，各中央局农村工作部又调入部分人员，此时农村工作部约300人。1955年夏季，邓子恢受到毛泽东严厉批评后，随着机构权力削弱，中央农村工作部人员有所减少，1962年撤销时人员规模与成立初期基本相同。

“农工部”内部机构按照不同业务分设“一室五处”。一室是办公室，主办文电及机关事务；第一处主管国营农场；第二处主管农村互助合作运动；第三处主办农业、林业、畜牧业、渔业和水利工作的方针政策事项；第四处主办供销合作、信贷合作、手工业的方针政策事项；第五处，主办乡村政建、文化教育、卫生、民兵等方针政策及其他事项。^[20]当时中央机关不设司局，处即中层单位，处长相当于后来的司局长，有的处以下设科，有的处以下不设科。中央农村工作部办公室相当于现在的办公厅，约有四五十人，其他各处平均二三十人，最大是二处。二处又叫“合作处”，主管农业合作化事务，最多时有五六十人。进入人民公社时期，二处主管人民公社事务；农村工作部撤销后，二处成为国务院农林办公社组；国务院农林办撤销后成立国家农林部，公社组成为农林部政策研究室（挂“人民公社管理局”牌子）；农林部撤销后成立国家农委，农林部政策研究室整体划转成为国家农委政策研究室；农委撤销后，成立中央农村政策研究室，原农委政研室人员成为中央农村政策研究室的核心部分。

从职权设计来看，中央农村工作部是建国以来最强有力的农村工作部门。根据中央明文规定，中央农村工作部与大区、省委农村工作部的关系为领导关系；中央农村工作部与农业部、林业部、水利部、供销合作社的关系为指导关系，要派人出席这些部门的党组会议。^[21]省委农村工作部直接向中央农村工作部汇报请示工作，国务院系统的农业部、林业部、水利部等部门也直接受中央农村工作部的监督节制。中央农村工作部统管全国农业农村工作，从这种职权设计中得到充分体现。

2. 位势演变

中央农村工作部在全国农村工作的领导地位维持了两年半时间。从1953年春到1955年夏，主要职能是：主持召开中央农村工作会议；代表中央提出对农村工作的部署要求；批示回复地方提出的重要政策问题；转发地方的农村工作经验。1955年7月31日，毛泽东在中央召开的省自治区党委书记会议上做《关于农业合作化问题》的报告，讲话严厉指责邓子恢：“在全国农村中，新的社会主义群众运动的高潮就要到来。我们的某些同志却像一个小脚女人，东摇西摆地在那里走路，老是埋怨旁人说：走快了，走快了。过多的评头品足，不适当的埋怨，无穷的忧虑，数不尽的清规和戒律，以为这是指导农村中社

会主义群众运动的正确方针。否，这不是正确的方针，这是错误的方针。^[22]”这次会议标志中国农业合作化政策发生重大导向变化。随后，毛泽东开始亲自主持重要政策制定和文件起草。8月26日，毛泽东批示：“通知中央农村工作部：在目前几个月内，各省市自治区党委关于农业合作化问题的电报，由中央直接拟电答复；并告批发出此类来报的同志，不要批上‘请农村工作部办’字样。”^[23]由此开始，各省市不再直接向中央农村工作部请示汇报工作，在高层决策体系中，中央农村工作部进入边缘化时期。

1955年8月之后，毛泽东研究部署农业合作化、大跃进、公社化重大政策，主要倚重中央书记处书记谭震林。邓子恢不再出席中央书记处办公会，廖鲁言作为农村工作部主持工作的副部长，代替邓子恢出席中央书记处办公会，根据中央书记处指示直接安排“农工部”执行。1955年下半年毛泽东编选《中国农业的社会主义高潮》一书，“农工部”提供了一些地方经验材料。毛泽东在这本书中写的100多篇序言，很多批评言辞都是直接针对“农工部”。毛泽东召集有关部门负责人讨论农村问题，或者到农村考察，通常是找廖鲁言、陈正人等人。毛泽东很少与邓子恢谈话，外出调查也从来没有让邓子恢同行。

在合作化政策导向转变和邓子恢权力衰落过程中，中央农村工作部领导班子也发生调整。1955年秋，农工部秘书长杜润生被调任中国科学院。杜润生晚年回忆，是陈伯达向毛泽东反映，邓子恢所以敢忤逆毛泽东的政策主张，杜润生起了很大的作用。当时，不论是中央高层，还是农村工作部内部，都有一种看法，邓子恢的政策主张是受了杜润生的重要影响。邓子恢受到毛泽东严厉批评后，农村工作部中层干部有人建议把责任推给杜润生。邓子恢则表示，“我不是受了杜润生同志的影响。我有自己的主见，我的错误，不能说杜润生同志是主犯。”^[24]。此前的1955年初，城市建设部长陈正人调任中央农村工作部副部长。陈正人是毛泽东建立井冈山根据地时期的忠实追随者，曾担任井冈山根据地遂川县委书记，建国后曾担任江西省委第一书记。1957年6月，中央农村工作部副部长刘建勋调任广西省委第一书记。与刘建勋一起调任广西的，还有合作处处长李友九、副处长霍泛。中央农村工作部领导层的中南局班底不复存在。

3. 政策分歧

为什么中央农村工作部会被毛泽东边缘化？是因为邓子恢的合作化主张与毛泽东产生了系统性冲突。邓子恢认为，土改后农民的个体生产积极性是发展农业生产的主导方面，家庭为单位的个体生产是农业生产的主要形式，农业生产合作必须从中国小农经济的现状出发，农民入社退社必须自主自愿，强迫是一种犯罪；组织生产合作是一种经济活动，绝对不能像土改那样用政治运动的方法来办；合作发展速度要稳重，10到15年甚至更长时间来完成；合作社的规模要小，初期理想规模是10户左右；建立合作社是必须保护中农的利益不是受到侵犯，合作社的速度要分地区有快有慢，他引用了列宁话，宁肯少些，但要好些。^[25]邓子恢与毛泽东的意见冲突主要是两波事件：

第一波，1953年关于压缩农业合作社问题。1953年3月，农村工作部刚成立后，邓子恢连续代中央草拟下发《关于缩减农业生产互助合作发展的5年计划数字的指示》，《关于纠正试办农业生产合作社中急躁冒进的批示》、《关于布置农村工作应该照顾小农经济特点的指示》。在此基础上，农村工作部主持解散了一批合作社，并坚持允许富农存在和四项自由（雇工自由、借贷自由、租赁自由、贸易自由）的政策原则。这些文件是由副主席刘少奇签发，未经毛泽东审阅。为此，毛泽东严厉批评了刘少奇和中办主任杨尚昆，说中央发文未经毛本人审批是严重的组织错误。5月19日，杨尚昆专门向毛泽东

作了关于中央发文程序的汇报，毛泽东批示：“少奇、恩来、德怀同志阅后交杨尚昆。（一）请负责检查去年八月一日（八一以前的有过检查）至今年五月五日用中央和军委名义发出的电报和文件，是否有及有多少未经我看过的（我出巡及患病请假时间内者不算在内），以其结果告我；（二）过去数次中央会议决议不经我看，擅自发出，是错误的，是破坏纪律的。”^[26]以此事件为标志，毛泽东开始亲自审阅所有中央发文，这是建立政权三年后中央高层文件运转程序的重要变化。

第二波，1955年关于合作社发展速度问题。1955年初，中共中央决定从65万个农业合作社发展到1956年春100万个，但不久后毛泽东提出发展到130万个，邓子恢没有执行毛泽东的意见，坚持原来100万个，而且主导制定了收缩和停止发展的方针，特别是把浙江省的合作社从53,000个压缩到37,000个。5月5日，毛泽东找邓子恢彻夜长谈，从晚上十点半谈到次日早晨六点半，警告邓子恢不要重犯1953年大批解散合作社的错误。5月6日，邓子恢在全国农村工作会议总结报告中没有贯彻毛泽东的意见，而继续坚持原来的政策部署。^[27]由此引发7月31日毛泽东的严厉批评，并直接削弱了农工部的权力地位。

在1955年下半年到高级合作化运动中，以及后来的大跃进、公社化、反右倾等运动中，中央农村工作部都处在高层决策的边缘，主要工作是奉命收集汇总材料。邓子恢不仅没有机会参与重要的政策制定，而且中央农村工作部的会议很少参加。但是，邓子恢常年坚持农村调研，利用各种机会提出政策意见。据时任中央农村工作部副处长张其瑞回忆，1962年3月，邓子恢安排张其瑞等人调研安徽包产到户并向中央提交了报告，6月下旬，参加副总理谭震林主持内部会议并要求汇报，会议将结束时，谭震林对邓子恢说，“你要讲的问题，今天不讨论了，以后再说”。7月中旬，邓子恢在办公室召集会议介绍安徽包产到户，通知各位副部长和有关处长来听。“几位副部长都说有别的会议不参加了，我只好向邓老一个人做了汇报，在座的除了他的秘书外，别无他人。”^[28]由此可见邓子恢在高层决策体系中的边缘地位。

4. 机构撤销

在大跃进和人民公社化运动遭到严重挫败之后，中央农村工作部在决策过程中的作用有所提升，邓子恢提出的一些政策建议受到毛泽东重视，甚至被直接采纳，如人民公社应该给农民留自留地、应该允许农民饲养鸡鸭鹅猪等。1959年五六月间，邓子恢主持农村工作部连续起草了四个政策调整性文件，即《中共中央对算账和召开社员大会等问题的指示》、《中共中央关于人民公社夏收分配的指示》、《中共中央关于分配私人自留地以利于发展猪鸡鹅鸭问题的指示》、《中共中央关于社员饲养家禽家畜自留地等问题的指示》。这些政策放宽给了农民适当自由，对恢复被公社化和大跃进严重破坏的农村经济起了重要作用。不仅如此，邓子恢还进一步提出要调整人民公社制度，主张公社规模不能太大，生产队应该100户左右，对社员的生活资料，如果动了的要先作价后偿还，多数劳动力要用于农业生产。邓子恢最早提出人民公社应该有一个工作条例，并且动手起草了《人民公社内务条例》（这是后来毛泽东主持起草制定《人民公社管理条例》的基础），并最早提出基本核算单位从生产大队下沉到生产小队。

发生全国性大饥荒之后，1961年3月，毛泽东在广州召开的中央会议上罕见地表扬了邓子恢，说：“邓子恢同志那个时候顽强的很。邓子恢同志，为了说服你，我给你谈过多次话，现在我跟你统一了，我跟你没有矛盾了，去年他在山西、石家庄、江苏南部做了一次调查，做得很好，他的观点很正确，农村工作后头犯的错误是谭震林他们有份，他没有份的。你们看不起邓子恢同志那是不行的，人家现在正

确了。”这次会上邓子恢也参加了这次会议，但是坐在会议室后排，毛泽东的讲话没有听清楚。毛泽东还问“邓老来了没有？”^[29]在人民公社和大跃进受到挫败后两三年内，邓子恢积极参与政策调整，对恢复农村发展起到了一定作用。

邓子恢坚定地主张包产到户，与毛泽东再一次发生意见冲突。1958年后，邓子恢连续几年在广西休养，致力于调查和探索农业经营方式，在桂林龙胜县亲自倡导实验包产到户。到1962年2月，龙胜县出现了50%的生产队包产到户，省委不赞成，邓子恢对省领导说：“你就让他们单干怕什么，先把40%多的集体经济搞好，其他的慢慢来，当然也不要公开承认他们单干。”^[30]5月，他知道安徽出现大规模包产到户以后，立即派人前去调查。6月下旬，邓子恢在谭震林主持的会议上要求发言未成，于是约见毛泽东。1962年7月17日，邓子恢与毛泽东长谈，陈述多方面理由举荐包产到户。毛泽东当时没有表态，表示要看有关材料。7月20日，毛泽东召集各中央局第一书记开会，毛泽东重点谈了包产到户问题，说：“你们赞成社会主义，还是资本主义？当然不会主张搞资本主义。但有人主张搞包产到户。现在有人主张在全国范围内搞包产到户，甚至分田到户，共产党来分田，对农民要让他们自愿，如果有人非包产到户不可，也不要采取粗暴态度。问题是要分析农民的基本要求是什么，我们如何领导。有人似乎认为我们和农民搞了几十年，现在好像不行了，难道我们就这样脱离群众？”^[31]随后，毛泽东在中共八届十中全会上点名批评邓子恢，说：“邓子恢曾当面和我谈过保荐责任田，我跟他谈了一个半钟头的话，我就受了一个半钟头的训，不是什么谈话，是受他的训”。^[32]8月12日，毛泽东在一个文件上批示：“邓子恢同志动摇了对形势的看法，几乎是一片黑暗，对包产到户大力提倡，这与他们1955年夏季会议以前一贯不愿意搞合作社，对于搞起来的合作社下令砍了几十万个毫无痛惜之心，而这之前在竭力提倡四大自由，所谓好行小惠言不及义，是相联系的。他没有联系1950年到1955年，他自己显然还是站在一个资产阶级民主主义者的立场上，因而犯了反对建立社会主义集体经济的错误。”后来毛泽东又多次批评中央农村工作部搞资本主义，说邓子恢“是资本主义农业专家”，中央农村工作部“10年来没有办一件好事”。^[33]1962年10月，中央撤销了中央农村工作部，邓子恢被调任国家计划委员会副主任。

中央农村工作部存在十年，真正履行农村工作综合领导机构职能不过两年半，大多数时间更像是政策咨询机构，而且是一个不受高层信任重用的政策咨询机构。实践证明，邓子恢的一系列政策主张是正确的，1981年中共中央为邓子恢平反。

三、国务院农林办公室（1962-1969）

在中央农村工作部撤销以后，国务院农林办公室（简称“农办”）成为中央农村工作综合协调机构。

1. 机构演变

从政府机构序列而言，“农办”是从国务院第七办公室（简称“七办”）演变而来。1954年10月，国务院成立以政法，文教，重工业，轻工业，财、金、贸，交通、农、林、水，对资本主义工商业社会主义改造为序的第一至第八办公室^[34]，其中农林水为第七办公室，根据职能设置，“各办公室是代国务院办事”，“代国务院统筹全局”，“涉及两个办的，重点在哪一办，由哪一办解决。重点办解决不了的，必须要国务院全面解决的，那就要提到国务院常务会议上解决”^[35]。“七办”与中央农村工作部合署办公。中央农村工作部部长、国务院副总理邓子恢兼任“七办”主任。

1959年6月，在第二届全国人大政府换届后，“七办”改为“国务院农林办公室”，仍然与中央

农村工作部合署办公。中央政治局委员、国务院副总理谭震林兼农办主任。此时，在领导体制上，国务院有邓子恢和谭震林两位分管农业的副总理，前者兼任中央农工部长，后者兼任国务院农办主任。1962年10月，中央农村工作部撤销后，农办变为一套人马一块牌子。农办的内设机构，与原中央农村工作部相似，中层部门由“处“改为”组“，如原来负责合作化的”二处“直接改为”公社组“。到1966年文革爆发，农办规模在130人左右。谭震林兼主任，副主任有廖鲁言、王观澜、陈正人等，他们都是原来的中央农村工作部副部长，廖鲁言主持农办日常工作。

与七办、农办同时并存的，党中央系统还有一个小型的农村工作机构，即中央书记处第二办公室、中央办公厅地区组。1954年12月，中央书记处成立四个办公室，一办分管党的系统，二办主管农业，三办主管工业，四办分管群团系统。主管农业的二办由中央副秘书长谭震林兼主任。1956年中共八大以后，中央书记处性质发生变化，过去的书记处是在政治局之上的核心决策机构，新书记处是中央政治局及常委会之下处理中央日常工作的办事机构，原书记处四个办公室改为在中央办公厅设立四个组，二办成为中央办公厅地区组。从书记处二办到中央办公厅地方组，工作人员都在10人左右，主要是直接为谭震林服务，包括从事政策调研、起草批示讲话、参与文件起草等。从合作化到大跃进、公社化，中办地区组在谭震林直接指挥下工作，参与所有政策谋划。1958年6月，谭震林在听取汇报时得知河南第1个人民公社之后，安排地区组人员首先去调研并向毛泽东报告；人民日报《“人有多大胆，地有多大产”》^[36]的文章也出自这个班子。1967年初，中办地区组随着谭震林倒台而瘫痪。

1964年夏到1966年文革爆发，中央层面还有一个新型的农村工作机构，即中共中央农林政治部成立（简称“农政”）。当时，中央机关各系统，包括财贸、工交、农林都设立了政治部。“农政”主任是原上海警备区政委秦化龙。工作人员一部分从国务院农办调拨，一部分来自军队，一部分来自其他中央机关，约有百人。农政存续两年多，期间主要工作围绕农村四清运动开展政治宣传、组织建设工作，文化革命开始后，农林政治部和其他机关一起陷入瘫痪，1970年合并到新成立的国家农林部。

2. 主管领导

农办时期分管农村工作的中央领导人是谭震林。谭震林1954年12月从华东局第三书记调任中央中央副秘书长兼书记处四办主任，1956年9月中共八大上担任中央书记处书记，1958年5月中共八届五中全会增选为政治局委员，8月，毛泽东在政治局扩大会议上宣布农村工作由谭震林负责。1959年4月，谭震林担任副总理，随后兼任国务院农林办主任。实际上，在毛泽东宣布分工之前三年，即1955年8月后，谭震林已取代邓子恢分管农村工作，因为当时谭震林不是政治局委员，排名在邓子恢之后，在党内未正式宣布。因此，谭震林主管农村工作，以毛泽东正式宣布分工为标志分为两个阶段，1955年下半年到1958年上半年为第一阶段，1958年下半年到1966年大半年为第二阶段。谭震林在中央主管农村工作约十一年。

谭震林是毛泽东合作化政策思路的得力执行者。1955年春夏之际，邓子恢主持解散浙江省15,000个合作社，浙江合作社总量从5.3万个退到3.8万个，入社农户由占总农户的28%退到18.6%。毛泽东很不满意，由此不再信任邓子恢。在此情况下，谭震林亲自到浙江调研并采取补救措施，办法是：抽出一批干部专办合作社，虽然没有恢复这些被解散的合作社，但大规模增加了合作社的入社户数，使得参加合作社的农民总数进一步增加。谭震林向毛泽东报告：“目前每个社平均24户，拟在秋后平均每社扩大10户即38万户，占总农户的7.6%，加上原有的则为26%。”^[37]实际上等于把农户入社率基本恢复

到解散合作社前的水平，得到毛泽东的赞赏。

谭震林是大跃进运动的重要推动者。1958年8月11日，谭震林在《人民日报》发表文章：“夏季丰收证明，我国粮食增产速度不仅可以是百分之十几，百分之几十，而且可以是成倍的增长”。“在三年至五年内，全国人民将有足够的口粮，足够的饲料，足够的工业用量和足够的储备量，我国人民在粮食，肉类，油脂，食糖，布匹等按人口平均的消费方面赶上世界上生产水平最高的资本主义国家，已为期不远了”。^[38]这是大跃进运动的先声。时任山东省委书记谭启龙回忆，1958年3月2日，谭震林到济南，向山东省委部署高指标。3月4日，省委“根据谭振林的指示精神给全省工作提出了新要求：”一是将全省1958年粮食总产计划指标，由保证320亿斤，争取350亿斤，调整为保证350亿斤，争取430亿斤。二是要求一年实现水利化，做到水不出田，不出社，不出村，平原地区三年完成四项工程。三是养猪保证2000万头，争取2500万头。四是兴修水利骨干工程所需劳力，采取共产主义调配原则，基本上不给报酬。”^[39]1958年10月，谭震林主持农业会议，在会议总结报告中说：“1958年全国粮食产量8000亿斤是肯定的，10000亿斤是可能的。^[40]事实是，1958年全国粮食总产4,000亿斤，全国粮食总产量达到10,000亿斤是二十八年后的1996年。时任中央书记处书记黄克诚回忆：“谭震林去了一趟山东，回来就说那里小麦亩产三四千斤，我说这是不可能的，我同他争吵”。^[41]

谭震林是公社化运动的强力推动者。1958年6月，在谭振林在河南郑州举行五省农业协作会议时，听到遂平县嵒岬山27个高级农业合作社合并为6566户的卫星农业合作社，说“遂平县嵒岬山卫星社已经不是农业合作社，而是共产主义公社”。8月，谭震林在人民日报发表文章，转达了毛泽东关于人民公社的设想。^[42]在大跃进和人民公社运动中，谭震林受毛泽东指派主持起草了系列文件，如1958年8月中央《关于在农村建立人民公社问题的决议》，八届六中全会《关于人民公社若干问题的决议》等。^[43]

1959年6月，当邓子恢给毛泽东写信提出恢复原来政策规定5%自留地时，谭震林则向毛泽东提出，恢复自留地将影响集体经济。^[44]1959年12月，谭震林提出从生产队所有制提升到人民公社所有制，“从现在起就应当积极为发展社有经济过渡创造条件，对生产小队的部分所有制必须进行适当的控制，并加以限制”。谭震林积极推行农村实行公共食堂制度，“把公共食堂看成是社会主义阵地”。^[45]1960年3月，在第二届全国人大会议上，谭震林仍然说1960年是一个继续大跃进，是1958年1959年大跃进基础上的继续跃进。

晚年，谭震林曾有反思：“在批了小脚女人之后，我曾经主管过这一时期的农村工作。我仍然没有从这些事吸取教训，没有当好党中央和毛泽东同志的参谋。我们党在农村工作方面所犯的错误的，特别是1958年所犯的错误的，我是负有责任的”。^[46]

3. 职能表现

1962年9月，中共八届十中全会通过《农村人民公社工作条例（修正草案）》（简称“60条”），规定了人民公社的基本体制和基本政策。在接下来三四年里，农办很大精力用于抓林业、水利等问题。

在基本政策方面上，农办先后制定了两个有重要影响的政策文件。1963年5月，向党中央报送《当前农村两条道路斗争的又一个突出问题》。这个文件把农民从事副业生产经营的现象，包括采集野生植物、放木排、捕鱼、打猎、手工业加工等，都作为资本主义复辟的表现。文件指出，农民从事副业生产经营：首先影响集体经济的巩固，其次腐蚀了干部，第三为投机倒把开了方便之门，使资本主义势力在

农村复辟。^[47]随后中共中央向全国转发了这个文件。1964年11月，农办主持召开由各省市分管农业负责人参加的农村工作座谈会，并向中央报送了会议纪要，提出：“今冬明春面上工作的要求是：以阶级斗争为纲，以生产为中心，搞好社会主义教育，煞住歪风邪气；抓好农产品收购工作，打击投机倒把分子；组织好冬季生产工作，安排好群众生活；争取明年农业生产全面的更大的丰收”。^[48]中央转发了这个会议纪要，请各地参照执行。总的来看，这几年农办主要是沿着阶级斗争为纲路线在抓农村工作，把农民的自由经营行为作为资本主义复辟势力来批判，这种政策指导思想不断延续，到文革进一步升级。

农办存续期间，农村工作重中之重是社会主义教育运动，与此相关中央文件主要有三个，即：1963年5月《关于社会主义教育运动中一些具体政策的规定（草案）》（又称“前10条”）、11月《关于目前农村工作中若干问题的决定（草案）》（又称“后10条”）、1965年1月《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》（又称“23条”）。这三个文件都以防止资本主义复辟为核心任务，阶级斗争的调子越来越高，终于发展到提出“运动的重点是整党内那些走资本主义道路当权派”，成为文化大革命的序曲。这三个文件都是毛泽东主持起草，国务院农办在起草过程中作用并不显著，除农办个别领导人外，一般工作人员没有参与。在“社教”运动推进过程中，国务院农办主要发挥执行作用。从1964年夏季开始，农办一百二三十人中只保留25人在北京办公，其他全部下放农村参加社教运动，直到1966年夏季文革爆发才回到北京。农办机构运行持续到1966年底。这年11月21日，谭震林和分管财贸副总理李先念共同召开全国县以上干部电话会议，要求各地抓好农产品收购工作。^[49]这是农办主办的最后一次农村工作会议。1967年2月，谭震林被打倒，农办随即瘫痪。（未完待续）

【注 释】：

[1] 迈克尔·巴泽雷：《突破官僚制：政府管理的新愿景》，中国人民大学出版社2002年11月第1版，第2页。

[2] 中共中央文献研究室编：《毛泽东传》第1册，中央文献出版社2013年11月第3版，第111页。

[3] 中共中央文献研究室编：《毛泽东传》第1册，中央文献出版社2013年11月第3版，第121页。

[4] 中共中央文献研究室编：《毛泽东传》第1册，中央文献出版社2013年11月第3版，第123页。

[5] 《王观澜文集》，人民出版社1994年12月第1版，第308页。

[6] 裴宜理：《工作队：苏联经验的中国化》，《中国学术》第43辑，商务印书馆2022年3月。

[7] 《廖鲁言文集》，人民出版社2013年11月第1版，第482页。

[8] 陈丕显编：《回忆邓子恢》，人民出版社2006年7月北京第2版，第570页。

[9] 《邓子恢自述》第28页，人民出版社2007年11月第1版，第28页。

[10] 陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第448页。

[11] 赵来群：王观澜与晋绥土改，《党史文汇》2001年5月20日。

[12] 《廖鲁言文集》，人民出版社2013年11月第1版，第27页。

[13] 《彭真传》编写组编：《彭真年谱（1902-1948）》第一卷，中央文献出版社2012年版，第529页。

[14] 《人民日报》1952年9月28日第2版。

[15] 《廖鲁言文集》，人民出版社2013年11月第1版，第485页。

[16] 山西省长治市政协编：《霍泛文集》（上册），2005年10月，第85页，第86页，第96页。

[17] 《中共中央关于建立农村工作部的决定》（节录），见黄道霞主编：《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年3月北京第1版，第115页。

- [18]《在中国共产党第七届中央委员会第2次全体会议上的报告》，见《毛泽东选集》第四卷，第1432页。
- [19]陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第449页。
- [20]陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第448页。
- [21]《中共中央关于建立农村工作部的决定》（节录），见黄道霞主编：《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年3月北京第一版，第115页。
- [22]黄道霞编：《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年3月北京第1版，第247页。
- [23]陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第496页。
- [24]陈丕显编：《回忆邓子恢》，人民出版社2006年7月北京第2版，第370页。
- [25]霍泛：《邓子恢的农业合作思想》，中国农业经济学会编《邓子恢农业合作思想学术讨论会论文集》，中国农业出版社1989年5月第1版，第38-41页。
- [26]中央文献研究室编：《毛泽东年谱》第二卷，中央文献出版社2013年版，第99-100页。
- [27]陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第487页。
- [28]张其瑞：《回忆安徽责任田的两次调查》，见陈丕显编《回忆邓子恢》，人民出版社2006年7月第2版，第419页。
- [29]陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第533页。
- [30]陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第548页。
- [31]中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》第五卷，中央文献出版社2013年1月第1版，第116页。
- [32]陈丕显编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第562页。
- [33]陈丕显主编：《邓子恢传》，人民出版社2006年7月北京第2版，第565页。
- [34]中共中央文献研究室编：《周恩来年谱》上卷，中央文献出版社1997年5月第1版，第419页。
- [35]中共中央文献研究室编：《周恩来年谱》上卷，中央文献出版社1997年5月第1版，第424页。
- [36]《人民日报》，1958年8月27日第3版。
- [37]谭震林：《关于浙江粮食与合作社情况的报告》（节录），见黄道霞主编：《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年3月北京第1版，第246页。
- [38]谭震林：《论我国今年夏季的空前大丰收》，载《人民日报》1958年8月11日。
- [39]谭启龙：《谭启龙回忆录》，中共党史出版社2003年10月，第445页。
- [40]谭启龙：《谭启龙回忆录》，中共党史出版社2003年10月，第471页。
- [41]《黄克诚传》编写组：《黄克诚年谱》，当代中国出版社，2018年1月第1版，第377页。
- [42]杜润生：《当代中国的农业合作制》（上），当代中国出版社，2002年4月第1版，第516页。
- [43]中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》第三卷，中央文献出版社2013年12月第1版，第421页。
- [44]邓子恢：《邓子恢自述》，人民出版社，2007年11月第1版，第342页。
- [45]杜润生：《当代中国的农业合作制》（上），当代中国出版社，2002年4月第1版，第566-567页。
- [46]中央党史研究室科研管理部等编《谭震林纪念文集》，湖南人民出版社2002年3月第1版第260页。
- [47]黄道霞编：《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年3月北京第1版，第759-760页。
- [48]黄道霞编：《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年3月北京第1版，第787页。
- [49]《李先念传》编写组编：《李先念年谱》第四卷，中央文献出版社，2011年6月第1版，第384页。

（作者：国务院发展研究中心研究员。来源：当代农政，2023年10月9日）

乡村产业发展五大趋势

魏后凯

产业振兴是乡村振兴的关键，从发展趋势看，我认为未来乡村产业有五个大的趋势：多样化、融合化、集群化、生态化、数字化。

第一个是多样化

随着经济社会的发展，乡村农业增加值的比重，农业就业的比重将会不断下降，非农产业比重会不断提升，乡村产业融合不断加速，乡村产业结构将出现多样化的趋势。

过去，我们把农村定义为从事农业跟农民聚居的地方。随着经济社会的发展，这个定义已经不够准确，纵观发达国家，农村从事农业的只是少数人，大部分的农村居民也不一定就从事农业，农村的产业结构正在不断多样化。在农林牧渔业内部，林牧渔业总产值比重在不断提升，已经接近半壁江山，2008年为48.1%，这些年来有一定的下降，2021年下降到41.4%，从发展趋势来看林牧渔业会更加重要，甚至比种植业更容易实现由大变强。所以要改变“重种植业、轻林牧渔业”的倾向，促进农林牧渔业协调发展。

第二个是融合化

产业融合是现代产业发展的基本趋势，推进乡村产业融合是构建现代乡村产业体系，实现乡村产业振兴和高质量发展的重要途径。当然乡村的产业融合有两个方向：第一个是产业的纵向融合和一体化，比如说农业，按照前后两端延伸的思路，打造全产业链，构建贯穿于农业生产全过程、全方位的产前、产中、产后服务体系。这实际上就是一个农业的全产业链；第二个就是横向的融合和一体化，主要包括两个方面：一是农业跟二三产业的融合和一体化；二是乡村其他产业之间的深度融合。当然乡村产业的融合可以在不同的地域层面，比如一个县一个村庄甚至在家庭农场的内部、一个企业的内部来实现产业融合，比如浙江安吉的鲁家村，鲁家村实现了一二三产业在一个村庄内部的融合发展。

第三个是集群化

什么是产业集群？2004年我提出一个定义，就是大量的相关企业组织按照一定的经济联系集中在特定的地域范围，形成一个类似生物有机体的产业群落。过去我们对产业集群的认识有误区，好像产业集聚就是了，产业集群在产业的集聚的基础上还有紧密的产业关联、社会化的分工和发达的组织网络，还有适宜的创新环境，加上合作竞争和互动机制，产业集群化是当今世界产业发展的大趋势。从中国的经验来看中国的早期产业集群大都发源于农村，比如说浙江过去的块状经济、广东的专业镇村等从某种程度上可以看成是一个准产业集群，这些年来我国乡村产业集群化的趋势在不断加速。现在主要的做法就是建园、构链、组群，这个趋势往后走乡村产业集群化还会进一步加深。

第四个是生态化

产业生态化是践行绿水青山就是金山银山的理念，也是实现乡村产业高质量发展的重要途径。当然我个人也认为现代乡村产业体系就是一个生态型的产业体系，它要求乡村的产业发展走上生态化的绿色发展之路。怎样走上这种生态化的绿色发展之路？我想可以从两个路径来展开，对新建的产业我们要按生态化的要求进行建设，我们要防止城市污染产业向农村转移扩散。对现有的产业我们要进行生态化改造，比如我们现在的农业是一种典型的化学农业，怎么从依靠大量施用化肥农药实现增产的化学农业转向绿色农业、生态农业和有机农业？这是我国农业转型发展的一个大方向。

第五个是数字化

产业数字化是数字乡村建设和乡村产业高质量发展的必然要求。应该看到跟城市相比，乡村产业数字化严重滞后。所以，我们未来乡村产业数字化转型的任务十分繁重，这种数字化的趋势主要是两个方面：一是乡村产业的技术装备、相关设施、管理体系要数字化；二是乡村劳动力的素质要进行数字化转型。

（作者：湖南师范大学中国乡村振兴研究院专家委员、中国社会科学院农村发展研究所所长。来源：《北京日报》

2023年9月4日）

走近辛秋水

——读《辛秋水文集》

凌 云

新近，也许是一种长久的仰慕，抑或是一种对研究“三农”学术知识的渴求。我有幸结识了知名的“三农”研究专家、安徽大学“三农”研究中心主任张德元教授。从他的微信朋友圈，看到了《辛秋水文集》早已出版了。于是，我利用现代信息网络的便利，很快从一家书店购买了一本《辛秋水文集》，迫不及待打开书中的扉页。从书中字里行间，追寻辛秋水先生研究“三农”的足迹及那个时代的一些不为人知的故事……



一、治穷先从文化扶贫做起

那是一个农村十分贫穷的时代，不仅物质生活困乏，农村生活艰难，而且农民精神文化生活世界极度“荒芜”。在大山深处的村庄，这里虽然山清水秀，但人们深受封建思想影响，靠家族血缘关系维系在一起，又长期发生家族之间矛盾和纠纷。农民缺乏先进社会文化思想的传播，同时对诸如民主选举感到十分陌生。作为一个社会学者，辛秋水先生以一种“自觉”的责任担当，通过自己的深入调研，主动

将自己的思考形成调研报告，呈书向党委政府高层领导开门见山提出对策建议。如《以文扶贫 综合治理》指出，改变山区信息闭塞状况，需要设立文化站以及建立电影放映队等，让山区农民走出大山、走出贫穷，接受外面先进科技种植知识和技能培训。又如，他通过自己在安徽岳西县莲云乡蹲点一年多的深入调研思考，撰文《扶贫扶人 扶智扶文》认为，“贫困乃是一个社会问题，涉及方方面面：信息封闭、观念陈旧、经济落后、教育危机、文化贫乏、人才缺乏。”他谈到调研感受时指出，“得出的结论是，应走‘以文脱贫、综合治理’的路子。”

二、好的思路需要大胆试验

实践出真知。任何思路决策，都需要付诸于实践，需要大胆地进行试验，通过一个个生动的案例来印证。如果不进行实践，哪怕是再好的思路，抑或是一种方法创新，也仅是“空中楼阁”。作为一个社会学者，最看重的东西就是亲自调研，在基层的一线获取真知。辛秋水主动去岳西县莲云乡蹲点时间长达八年，在当时省委主要领导的支持下，大胆地进行试验，积累了丰富的实验案例，探索出一条文化扶贫的新路径。

首先，实验必须立足贫困地区当时当地实际。正如辛秋水在《从“输血”、“造血”到“树人”——莲云乡文化扶贫八年的思考》中所说，“向扶贫地区输入科学技术和文化，绝不能脱离当时当地的实际需要。”辛秋水的文化扶贫实验，没有离开当时农村地区，尤其贫困山区交通信息还相当闭塞的实际情况，从解决信息堵点为突破口，让广大的村民了解农业科学技术知识，启发他们寻求摆脱贫困的出路。

其次，认识事物的本质至关重要。解决问题首先要从认识问题开始，追根求源。辛秋水之所以在岳西莲云乡文化扶贫实验取得成功，一个很重要方面就是他通过调研，充分认识农民贫困的根本原因所在。他在《揭开贫困的“面纱”——安徽省文化扶贫的经验性研究》一文中对贫困问题进行了深入分析，认为“贫困绝非仅是个“物”的问题，更重要的是一个“人”的问题，人的素质不济才是贫困的症结所在。”于是，他透过问题分析提出文化扶贫的实验思路，并付诸行动。

第三，动员群众参与是实验取得成功的关键。一个最好的设想，无论实验方案制定多么周密详细，如果没有发动广大群众参与，也仅是“空中楼阁”。辛秋水不仅深入调研，而且身体力行，广泛发动贫困地区农民参与扶贫实践，取得一个个成功案例。比如，他在岳西县莲云乡搞的“组合竞选”试点，作为他的文化扶贫的一个重要方面，不仅激发群众的参与热情，而且提高村民的民主意识。

三、文化扶贫是有效的治贫“疗方”

长期以来，偏僻的山区农民曾一度贫困，不仅是因为这里的道路不便、信息受阻，而且更重要的是农民思想相当落后，缺乏进步的精神引领。作为社会学者，辛秋水以独特的视角，从贫困山区农民的思想深处，找到了治贫的“疗方”。

一方面，破解贫困“怪圈”的病因。辛秋水通过数十次深入大别山腹地进行详细的社会调查，透过贫困农民的心态，认为造成贫困的根本原因还是一种贫困文化的影响。如，求神拜佛从众心理，拜佛求子、拜佛治病，还有农民加入各种教会和封建迷信组织，其根子是“穷”和“愚”两个字。又如，存在“等、靠、要”心理，由于政府长期实施给贫困地区农民钱和物的“输血”式扶贫政策，带来一个重要消极后果就是使这些贫困地区干部、群众形成了“等、靠、要”的心理状态，这种心理状态对社会进步、对人的积极性发挥的压抑作用。

另一方面，精准制定治疗方案。辛秋水认为，在构成贫困山区长期不能摆脱贫困的诸矛盾中，“人”

是矛盾的焦点。解决这个突出矛盾的办法有两大方面：一是“扶贫扶人、扶智扶文”，以文扶贫，提高民智。发展教育、输入信息、更新观念，改变人的愚昧状况。如，向广大农民开展实用技术培训，传授一技之长，让他们获得谋生、脱贫的能力。二是改变干部作风。增强公仆意识，重构干群关系。以一种务实的作风，全心投入扶贫扶智工作之中。为此，改变扶贫方式，以“经济、物质扶贫”向“社会、政治扶贫”转变，更多的关注经济、物质之外的人文因素，构建当地良好的政治社会生态。

四、贫困文化生成与文化扶贫具有内在的关联性

任何文化都不是偶然生成的，而是受人们长期生活习惯等社会环境的影响其行为活动本质的积淀。贫困文化也具有它的生成内在特质和逻辑。辛秋水通过对贫困地区农民长期生活习惯等社会环境的考察认为，贫困文化是贫困恶性循环的内在症结所在。他理解的“贫困文化”就是指贫困阶层所具有的一种独特生活方式，它主要是指长期生活在贫困之中的一群人的行为方式、习惯、风俗、心理定式、生活态度和价值观等非物质形式。

文化扶贫是扶贫工作的思维方法创新。无论是文化扶贫实验的设想，还是“组合竞选”的付诸实践，可以说辛秋水都是“拓荒者”。他总结的文化扶贫实践经验，不是“空中楼阁”，也不是“空穴来风”，而是来源于对贫困文化的深入思考并大胆实践。他始终围绕“人”这个实践主体，来积极探索改变贫困文化影响的实践途径。马克思曾经说过，“思想根本实现不了什么东西。为了实现思想，就要有使用实践力量的人。”辛秋水运用马克思的观点来破解贫困文化所反映的一种社会生活难题。他以提高贫困地区人的素质为突破口，提出了一系列文化扶贫的对策措施。如，扩大文化教育的投入量，着力提高人的素质；因地制宜，发展本地经济；革除乡村传统陋习；在基层组织民主选举等等。

五、坚持求真务实是社会学者的学术品质

社会学是一门研究社会行为和人类群体等生活现象的大学问。它是建立在以“人”为主体的社会生活实践基本事实基础上，通过社会调查、透视社会现象以及做出理性判断，进而提出解决社会问题的对策措施。社会学体现了求真务实的学术品质。辛秋水以其非凡的人生经历和锲而不舍的学术精神追求，把社会学研究文章写在贫困山区，以他的文化扶贫实验唤醒大山深处农民摆脱贫困的愚昧思想缠绕。同时，给中国扶贫创新了一条切实可行的实践路径。

辛秋水在《追求》一文中谈起他下乡深入农民家庭亲眼见到的事实。如，到一个县的某个大队，一开始听大队支部书记滔滔不绝的汇报，说村办企业如何如何的好，既增加了农民的收入，又解决贫困农民家庭就业问题。可事实上不是汇报的如此好，他深入只有19户人家的生产队逐户逐家作了调查，发现只有5户人家有劳动力在社队企业干活。

辛秋水在自己的科研工作中，一直是把现实的社会问题当作重要的课题来做的。他在《追求》一文中披露了一件曾有很大社会影响的事情。如，1984年，他到肥西县去，对农村中的单身汉户进行了重点研究，对单身汉产生的社会影响问题进行了深入分析，并大胆地提出必须根据城乡社会条件的悬殊，改变农村的一胎化政策的建议。

辛秋水作为老一代社会学者，给我们做社会研究不仅提供了一种创新方法，更重要的是树立了一种求真务实的学术品质。

（作者：哲学博士、高级研究分析师。来源：CSGS AHU, 2022年8月14日）

详解超大特大城市“城中村”改造

平安首经团队

核心观点：本轮超大特大城市“城中村”改造提出的背景有四：（1）我国超大特大城市“城中村”改造的必要性更强，新市民居住问题更为突出。（2）“城中村”改造有望成为地产行业向“租赁并举”格局过渡的重要推动力。住建部表示，“十四五”期间，将力争新增保障性租赁住房占新增住房供应总量30%以上。（3）“城中村”改造是今年中央稳地产预期，探索房地产新发展模式的重要举措。2022年我国人口自1960年以来首次出现负增长，城镇化率较2021年提升0.5%、增幅是近30年以来新低，中国人口发展进入总量见顶、城镇化率增速放缓的新阶段。但城镇化率放缓也意味着大城市人口占比仍然会不断扩大，这也是我国未来地产行业主要增长空间所在。（4）“城中村”改造包含着农村土地制度改革的重要内涵，也是推进以人为核心的新型城镇化进程的有机部分。“城中村改造”可以实现农村建设用地充分利用，促进城乡二元结构逐渐破除，让农民财富成倍增值，是新型城镇化进程的重要一环。

根据七普数据，21个超大特大城市的合计人口数量2.9亿，即为此次改造重点地域。本轮超大特大“城中村”改造有以下几点需要关注：（1）此次“城中村改造”政策与棚改政策在土地开发模式、改造方式、安置方式以及资金来源等方面多有不同：改造方式方面，城中村改造涉及农村集体用地和房屋，可选择拆除新建或整治提升、拆整结合等方式，强调要把城中村改造与保障性住房建设结合好；安置方式方面，城中村改造可能为货币化安置与实物安置并存的模式，或将更多采用房票安置和实物安置；资金来源方面，城中村改造提倡“多渠道筹措改造资金，鼓励和支持民间资本参与”，强调市场化主导，预计将通过社会资本（城市更新基金、REITS等）、政策行贷款、财政支出、专项债发行等渠道筹资；另外，本次“城中村”改造思路既考虑了短期稳地产、稳内需，同时也考虑了长期可持续发展趋势，和此前棚改主要带动地产行业去库存不同。（2）本次“城中村改造”政策导向以稳为主，预计不会产生“棚户区”改造大规模拆建的规模效果。（3）本轮“城中村”改造涉及城市数量较少，但整体覆盖度并不小，将优先涵盖中心城区周边。（4）本轮“城中村”改造各地方案各有特色，将以“一城一策”形式为主。

规模测算：我们估算本轮超大特大城市“城中村”待改造面积或有13.4亿平；总投资额或达8.2万亿元，年均8200亿元、占比2022年全国房地产开发投资完成额为6.2%；涉及城中村改造的新建总面积原则上应不超过5.4亿平。考虑到本轮城中村改造项目周期偏长，拉动投资作用预计更为温和，亦需确保开发商或参与主体项目经验较为丰富、现金流较为稳健。

一、内涵与背景：立足当下，兼及长远

2021年《十四五规划》首次提出了城市更新^[1]行动，城中村改造是本轮城市更新的重要组成部分。2021年3月我国明确了“十四五”时期的城市更新目标：“完成2000年底前建成的21.9万个城镇老

旧小区改造；基本完成大城市老旧厂区改造；改造一批大型老旧街区；因地制宜改造一批城中村。”城中村指农村村落在城市化进程中，在城市建成区范围内失去或基本失去耕地，仍然实行村民自治和农村集体所有制的村庄，亦称为“都市里的村庄”，也泛指在城市高速发展的进程中，滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理之外、生活水平低下的居民区。2023年4月28日，中央政治局会议提出在超大特大城市积极稳步推进城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设。7月21日，国常会审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，进一步细化了具体工作要求。

图表1 2021年以来城市更新和“城中村”改造政策的相关提法

时间	会议/文件	主要内容
2021/3/13	十四五规划	加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管理， 实施城市更新行动 ，推动城市空间结构优化和品质提升。完成2000年底前建成的21.9万个城镇老旧小区改造，基本完成大城市老旧厂区改造，改造一批大型老旧街区， 因地制宜改造一批城中村。
2021/8/30	《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》	严格控制大规模拆除(拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%)、严格控制大规模增建(新建比不应大于2)、严格控制大规模搬迁(居民就地、就近安置率不宜低于50%)、确保住房租赁市场供需平稳(城市住房租金年度涨幅不超过5%)。
2021/11/4	《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》	决定在北京等21个城市(区)开展第一批城市更新试点工作。
2022/3/12	2022年政府工作报告	提升新型城镇化质量。有序推进城市更新，加强市政设施和防灾减灾能力建设，推进无障碍环境建设和公共设施适老化改造。
2022/6/21	《“十四五”新型城镇化实施方案》	有序推进城市更新改造。 重点在老城区推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新改造。
2022/10/25	二十大报告	坚持人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平， 加快转变超大特大城市发展方式 ，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。
2023/3/5	2023年政府工作报告	加快实施“十四五”重大工程，实施城市更新行动。
2023/4/28	政治局会议	在超大特大城市积极稳步推进城中村改造 和“平急两用”公共基础设施建设。
2023/7/7	《关于扎实有序推进城市更新工作的通知》	坚持政府引导、市场运作、公众参与，推动转变城市发展方式。坚持城市体检先行。发挥城市更新规划统筹作用。强化精细化城市设计引导。创新城市更新可持续实施模式。明确城市更新底线要求。
2023/7/21	《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》	要坚持稳中求进、积极稳妥，优先对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村进行改造，把城中村改造与保障性住房建设结合好。 要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，加大对城中村改造的政策支持，努力发展各种新业态，实现可持续运营。
2023/7/24	政治局会议	要加大保障性住房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产。
2023/8/18	《二季度货币政策执行报告》	落实好“金融16条”，保持房地产融资平稳有序，加大对住房租赁、城中村改造、保障性住房建设等金融支持力度。延续实施保交楼贷款支持计划至2024年5月末，稳步推进租赁住房贷款支持计划在试点城市落地。
2023/10/12	据城乡建设部	超大特大城市城中村改造，分三类推进实施。 一类是符合条件的实施拆除新建，另一类是开展经常性整治提升，第三类是介于两者之间的实施拆整结合。

资料来源：wind，中国政府网，平安证券研究所

我们认为，本轮超大特大城市“城中村”改造提出的背景有四：

(1) 我国超大特大城市“城中村”改造的必要性更强，“新市民”居住问题更突出。一方面，据住建部，目前广州市城中村面积占广州的1/10，其中常住人口占全市常住人口的35%左右；2017年北京有城中村952个，常住人口370万（占到全市2194万常住人口的17%）；2015年郑州中心城区建成区共有124个行政村，村民人口约30万（占到全市957万常住人口的3.1%）；2020年，哈尔滨市确认中心城区共有77片城中村，涉及土地面积184平方公里（占比全市1.8%）。因此，一个城市人口数量越多，城市发展过程中遗留的待改造城中村占比通常越高，城中村改造可以为特大超大城市区域高质量发展更好地赋能。另一方面，根据“七普”数据，我国城镇人均住房建筑面积为38.6平方米，而《2021

年农民工监测调查报告》显示 2021 年我国进城农民工人均居住面积仅为 21.7 平方米，“新市民”居住问题较为突出。尤其是一二线城市的房价较高，通过“新市民”购房改善居住条件面临较大困难（参见我们报告《宏观视角下的新市民》20230325）。

（2）“城中村”改造有望成为地产行业向“租购并举”新格局过渡的重要推动力。2015 年底，中央经济工作会议首次提及发展住房租赁市场，将“租购并举”确立为我国住房制度改革的主要方向。2017 年，国土资源部和住建部曾要求北京、上海、广州等 13 个城市进行“集体建设用地建设保障性租赁住房”试点，不过当时规定是须先把农村土地征为国有才能建设，近年来已开始尝试允许这 13 个大城市直接用集体建设用地来建设保障性租赁住房。2021 年以来，中央着力解决新市民、青年人的住房困难问题，保障性租赁住房建设力度加大。住建部曹金彪表示，“十四五”期间，力争新增保障性租赁住房占新增住房供应总量 30%以上。

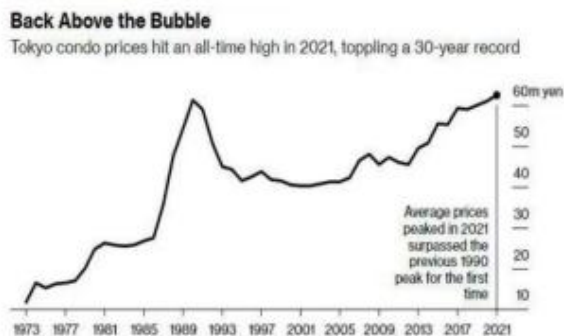
图表2 2021 年以来保障性租赁住房相关的政策提法

时间	文件/会议	内容
2021 年 3 月	政府工作报告	切实增加保障性租赁住房和共有产权住房供给,规范发展长租房市场,尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。
2021 年 5 月	住建部 40 个城市发展保障性租赁住房工作座谈会	由政府给予政策支持,引导多主体投资、多渠道供给,坚持小户型、低租金,重点利用存量土地和房屋建设保障性租赁住房。
2021 年 7 月	《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点工作的通知》	将保障性租赁住房纳入基础设施领域不动产投资信托基金项目。
2021 年 7 月	《关于完善住房租赁有关税收政策的公告》	租赁企业向个人出租住房减按 1.5%缴纳增值税,企事业单位等向个人、规模化租赁企业出租住房,减按 4%征收房产税等。
2022 年 2 月	《关于银行保险机构支持保障性租赁住房发展的指导意见》	立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,构建多层次、广覆盖、风险可控、业务可持续的保障性租赁住房金融服务体系。
2022 年 3 月	《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》	加强住房供应保障。以人口净流入的大城市为重点,扩大保障性租赁住房供给,着力解决符合条件的新市民、青年人等群体住房困难问题。全国首部规范住房租赁、规范长租公寓等新兴业态的地方性法规,明确中介机构、长租机构资质区别。鼓励保障性租赁住房建设,扩大保障性租赁住房供给。
2022 年 9 月	《北京市住房租赁条例》	加强住房保障体系建设,支持刚性和改善性住房需求,解决好新市民、青年人等住房问题。
2023 年 3 月	政府工作报告	加强住房保障体系建设,支持刚性和改善性住房需求,解决好新市民、青年人等住房问题。
2023 年 9 月	《关于保障性住房有关税费政策的公告》	财政部、税务总局等部门表示 10 月起对保障性住房项目建设用地免征城镇土地使用税,以及对保障性住房相关人员、单位免征印花稅等一系列税费。

资料来源: wind, 中国政府网、银保监会官网等, 平安证券研究所

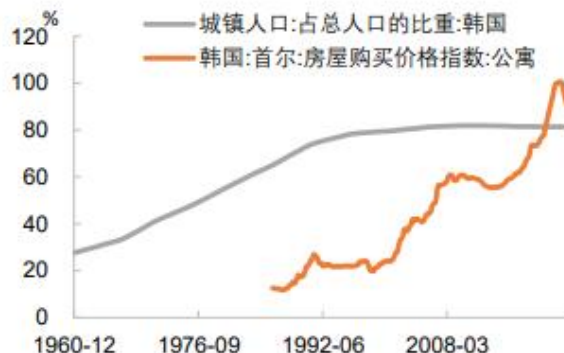
（3）本轮“城中村”改造是今年中央政府稳地产预期，探索房地产新发展模式的重要举措。一方面，地产行业及地产上下游产业链对于我国经济、社会融资规模以及地方财政收入等方面的影响是巨大的。但“三道红线”后地产行业进入前所未有的调整周期，尤其是 2022 年一季度以来新开工、投资、销售等大部分地产指标长期处于深度负增的状态，市场预期偏弱，至今仍未有明显好转的迹象，对经济基本面复苏形成持续拖累；另一方面，2022 年我国人口自 1960 年以来首次出现负增长，城镇化率较 2021 年提升 0.5%^[2]、是近 30 年以来新低，中国人口发展进入总量见顶、城镇化率放缓的新阶段。据克而瑞数据，我国城镇化率若最终稳定至 80%左右则城镇人口增量空间仍有 2 亿人，有望新增几十万亿平米的城镇住房需求。海外经验来看，这个过程大概需要 20 年左右。此外，目前日本有 1.3 亿人口，仅东京就有约 3700 万，占比 28.5%，韩国人口 5000 万，仅首尔就有约 1000 万，占比 20%，所以一国城镇化率放缓也意味着该国（超大）大城市人口占比仍会不断扩大，这也是我国未来地产行业主要增长空间所在。

图表3 1975年日本城镇化率放缓后东京公寓价格仍波动上行



资料来源:日本不动产经济研究所, 平安证券研究所

图表4 韩国城镇化率放缓后首尔房价仍在大幅上升



资料来源:Wind, 平安证券研究所

图表5 不同国家在城镇化率 65%和 75%对应年份的超百万城市占比全国人口

国家	城镇化率达到 65%		城镇化率达到 75%	
	年份	当年超百万人城市全国人口占比	年份	当年超百万人城市全国人口占比
土耳其	2001	29.6	2018	36.6
哥伦比亚	1982	32.0	2003	37.1
墨西哥	1979	34.3	2001	40.5
巴西	1980	33.8	1992	36.2
韩国	1986	48.2	1992	52.2
日本	1962	43.2	1975	54.4

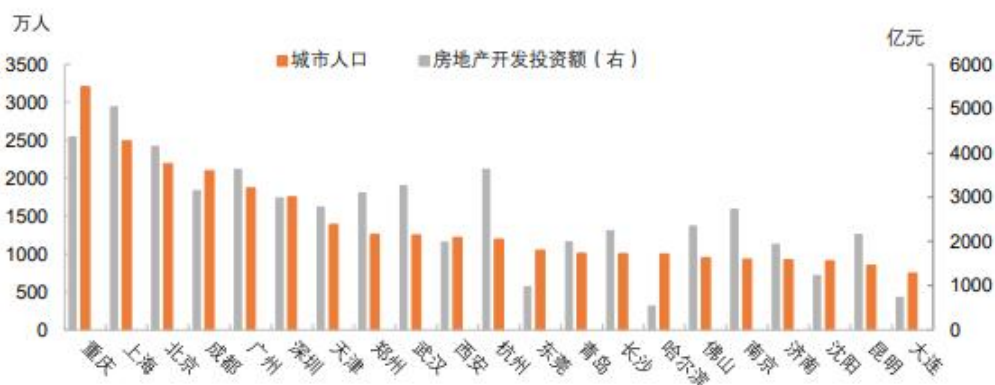
资料来源: wind, 世界银行, 平安证券研究所

(4) “城中村”改造包含着农村土地制度改革的重要内涵，也是推进以人为核心的新型城镇化进程的有机部分。城中村改造的本质是重新开发利用利用率低的土地，产生增值收益，使得原住民等获得更合理的价值分配。早在 10 年前，十八届三中全会就提出集体建设用地与国有土地要“同等入市、同权同价”。目前我国居民拥有的国有土地上建造的房屋可以交易，而农民在集体土地上建造的房屋则仍然不能交易（只能与本村村民交易）。房产不能“同等入市、同权同价”，这是农民财产性收入低的重要原因。2020 年 12 月，习近平总书记在全国农村工作会议上指出：“今后十五年破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期”。“城中村改造”可以充分利用农村建设用地，逐渐破除城乡二元结构，让农民财富倍增，是新型城镇化进程的重要一环。

二、机制与重点：与棚户区改造的异和同

根据七普数据，21 个超大特大城市的合计人口数量 2.9 亿，占我国人口总量的 21%，即为此次城中村改造重点地域。2014 年国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》中规定：城区常住人口 1000 万以上为超大城市，500 万-1000 万为特大城市。按照 2020 年发布的七普数据，可划定我国有 7 个超大城市，分别为上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津，14 个特大城市，分别为武汉、东莞、西安、杭州、佛山、南京、沈阳、青岛、济南、长沙、哈尔滨、郑州、昆明、大连。

图表6 21个超大特大城市城区人口和房地产开发额



资料来源: wind, 统计局, 平安证券研究所

本轮超大特大城市“城中村”改造有以下几点需要关注:

(1) 此次“城中村”改造与2015年的棚户区改造有一定相似之处, 都以改善民生、扩大需求和推动城市发展为目标, 但二者在土地开发模式、改造方式、安置方式、以及资金来源等方面多有不同:

土地开发模式方面, 城中村改造强调要施行净地出让^[3], 或将采用做地+收储的模式^[4], 而非棚改时大规模的一二级联动模式^[5]。净地出让对地方经济发展水平、地方政府财政能力是考验, 也会增加开发商拿地成本。

例如, 2023年3月23日广州出台《广州市支持统筹做地推进高质量发展工作措施的通知》(简称“做地10条”), 放弃了土地开发一二级联动的城市更新模式, 除重点城市更新片区还可以豁免采用土地开发一二级联动外, 其他地区可采取做地+土储的城市更新模式, 即一级开发后土地必须收储, 进行招拍挂之后才能进入二级开发。并且, 做地主体限定在越秀集团、广州建筑、广州地铁等全资国企。

改造方式方面, 城中村改造涉及农村集体用地和房屋, 可选择拆除新建、整治提升、拆整结合等方式, 强调要把城中村改造与保障性住房建设结合好。棚改则多通过大规模拆除新建改造国有建设用地上危旧住房、破房烂院等。

例如, 2023年, 深圳市政府工作报告提出, 启动首批40个城中村统筹规划和整治提升试点, 深圳市城中村保障性住房规模化品质化改造提升暨三宜小村建设工作正式启动。全市将围绕“20+8”产业集群、“20+20”产业集聚区和轨道交通站点的周边城中村区域, 开展城中村规模化品质化改造提升。此举在盘活城中村存量房资源的同时, 也为产业发展提供了高品质的保障性租赁住房。

安置方式方面, 城中村改造可能采取货币化安置与实物安置并存的模式, 或将更多采用房票安置^[6]和实物安置。房票安置有缓解地方政府及房企资金压力的优势, 同时可一定程度上盘活房地产市场, 对于被安置对象来说也有比房屋安置更个性化的购房选择。棚改则多为大规模货币化安置为主, 也因此直接驱动了大规模的购买需求, 推升了房价。

例如, 2022年6月20日, 郑州市发布《郑州市大棚户区改造项目房票安置实施办法(暂行)》, 是首个采取该安置方式的省会城市。房票安置政策并非由郑州首创, 浙江、内蒙、安徽等地均曾使用过此模式。此前这些地区在棚改执行过程中, 出现过政府提供的安置房位置不符合被征收人预期、异地安置需较大投入、地方政府集中支付财政压力较大等问题, 因而采用房票安置能在盘活当地房地产市场的

同时，缓解当地政府和房企的资金压力。此外，这些地市当时普遍存在房地产市场成交低迷、库存较高的特点。

资金来源方面，城中村改造提倡“多渠道筹措改造资金，鼓励和支持民间资本参与”，强调市场化主导，预计将通过社会资本（城市更新基金引导、REITS 等）、政策行贷款、专项债发行、财政支出等渠道筹资。棚改则是主要通过专项债、PSL 及财政支出筹资，强调政府主导。

例如，西安于 2022 年设立西北地区首只城市更新基金，运用“城市更新+产业导入”运作模式，引导多层次、多元化社会资本及金融资源，解决前期资本金筹集和后续融资难题，加速城市更新项目建设；上海目前则已有规模 800 亿元的上海城市更新基金、规模 100 亿元的上海城市更新引导基金等。

另外，本轮“城中村”改造既考虑短期稳地产、稳内需，也考虑长期可持续发展，和此前棚改主要考虑带动地产行业去库存不同。2023 年 8 月 3 日公安部发文全面放宽了大城市落户条件，本轮“城中村改造”将更聚焦于人口流入地的改造安置，此前棚改则更多聚焦于人口流出地的三四线城市。从未来人口更多向城市群都市圈集聚，以及随之而来的地产行业增量需求更多向城市群都市圈集聚来看，本轮城中村改造统筹兼顾了短期房地产调控的需求与中长期房地产的可持续发展。

图表7 城中村改造、棚户区改造、老旧小区改造政策对比

	城中村改造	棚改	老旧小区改造
范围	超大特大城市	全国(主要三四线)	全国
主导方	城市政府负主体责任，鼓励和支持民间资本参与	以政府为主导，国企实施	政府
土地性质	多为集体用地及宅基地	城镇国有用地为主	城镇国有用地为主
改造方式	可选择拆除新建、整治提升、拆整结合等方式，与保障性住房建设结合；或以房屋安置和房票安置为主	拆除新建、改建（扩建、翻建）；以货币化安置为主	住房翻新
资金来源	提倡“多渠道筹措改造资金，鼓励和支持民间资本参与”，强调市场化主导，预计将通过社会资本（城市更新基金引导、REITS 等）、政策行贷款、专项债、财政支出等渠道筹资	PSL 和专项债为主	按照“谁受益、谁出资”原则，财政资金、社会资本共同出资
规模	预计总投资为 8.2 万亿元	2016-2020 年全国棚改预计完成投资约 7 万亿元	2019-2022 年，全国城镇老旧小区改造完成投资 6600 亿元

资料来源：wind，中国政府网，平安证券研究所

(2) 本次“城中村”改造政策导向以稳为主，预计不会再现“棚户区”改造大拆大建的模式。本次《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》中提出，“要坚持稳中求进、积极稳妥，优先对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村进行改造，成熟一个推进一个，实施一项做成一项，真正把好事办好、实事办实”。此外，2021 年 8 月，住建部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，明确了城市更新的四项底线：一是，城市更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的 20%；二是，城市更新单元（片区）或项目内拆建比不应大于 2；三是，城市更新单元（片区）或项目居民就地、就近安置率不宜低于 50%；四是，城市住房租金年度涨幅不超过 5%。可见，此前棚户区改造中存在的大拆大建模式在城中村改造中较难重现。此外，本轮规划中大部分城市的城中村改造面积显著低于此前棚户区改造面积，且有些项目在之前的棚户区改造中已完成不少。

(3) 本轮“城中村”改造涉及城市数量较少，但整体覆盖度并不小，将优先涵盖中心城区周边。

2021年21个超大特大城市GDP合计占比全国为32.0%；合计房地产开发规模为54808亿元，占比全国为37.1%；商品住宅销售面积合计3.3亿平，占全国商品住宅销售面积的21.2%，销售金额为61578亿元，约占全国52.7%。此前，《上海市城市更新行动方案（2023—2025年）》提到，上海计划将中心城区周边及五大新城范围的城中村优先纳入改造计划；《济南市城市更新专项规划（2021—2035年）》提到，济南待改造城中村主要分布在小清河沿线及二环西路两侧的区域；据广州市政府网站，广州强力推进中心城区城中村改造，力争完成城市更新固定资产投资目标。

（4）本轮城中村改造各地方方案各有特色，将以“一城一策”形式为主。目前关于超大特大城市推进城中村改造的规模、节奏、资金来源、安置方式等尚未有国家层面的统一政策，但已有多个城市对城中村改造制定了目标口径、改造时间、改造方式等不一的方案，更多的方案细节可能是各个城市根据实际情况和历史经验去分别考虑。

需要指出的是，城市更新、城中村改造、“三旧”改造、老旧小区改造、棚户区改造这几个名词的内涵是有所演进的。老旧小区改造、“三旧”中的旧城镇、旧厂房改造逐渐纳入城市更新概念，旧村庄改造则逐渐与城市更新中的城中村改造融合。棚改则因大规模货币化安置导致了地产行业景气过快上升，某种程度上背离了民生工程的本质，后政策及时纠偏，目前处收尾阶段。城市更新在《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号文，下文统一简称为63号文）提出后被赋予了更多去地产化的民生属性，目前也在积极探索市场化运营，以减少地方政府财政的压力。

图表8 21个超大特大城市已发布的城中村改造计划和城市更新计划

城市	目标时间	城中村改造计划	城市更新计划
上海	2023年目标	2023年将启动“城中村”改造项目10个，改造老旧村（居）民房屋面积不少于130万平方米，受益村（居）民不少于4000户。	以“两旧一村”改造为抓手深入推动城市更新。2023年完成零星旧改12万平方米、0.4万户；完成28万平方米旧住房成套改造；启动10个“城中村”改造项目。
	长期目标	2023-2025年计划安排新启动30个“城中村”改造项目，每年新启动10个改造项目。至2023年底，浦东新区计划完成中心城区街道范围内“城中村”点位改造；至2025年底计划完成中环线内“城中村”点位改造、基本完成外环线范围内“城中村”点位改造。	2025年，全面完成中心城区近40万平方米的零星二级旧里以下的房屋改造，全市率先建成5个以上“15分钟社区生活圈”示范性街镇。
北京	2023年目标		2023年将力争完成核心区平房申请式退租（换租）2000户、修缮1200户；老旧小区综合整治新开工300个、完工100个，还将支持配合中央和国家机关老旧小区改造项目。
	长期目标		到2025年，完成首都功能核心区平房（院落）10000户申请式退租和6000户修缮任务。力争完成全市2000年底前建成需改造的1.6亿平方米老旧小区改造任务。有序推进700处老旧厂房更新改造、低效产业园区“腾笼换鸟”。基本完成134个在途城镇棚户区改造项目，完成30000户改造任务。
深圳	2023年目标	城中村居住用地综合整治分区划定规模为5502公顷。2023年，深圳市启动了城中村保障性住房规模化品质化改造提升行动，计划在2023年推进4.9万套（间）城中村规模化品质化改造提升项目。	2023年度全市通过城市更新和土地整备实现直接供应用地规模235公顷（通过城市更新供应不少于165公顷），其中，居住用地直接供应规模155公顷（通过城市更新供应不少于110公顷）。2023年度深圳全市安排土地整备资金200亿元。同时，安排市本级房屋征收项目资金50亿元。

	长期目标	启动首批 40 个城中村统筹规划和整治提升试点。完成 20 个城市第六立面改造提升试点项目。新开工建设 60 个项目，建设筹集 16 万套（间）等。“十四五”期间，深圳将建设筹集保障性租赁住房不少于 74 万套（间）。2023-2025 年，深圳将建设筹集保障性住房不少于 46 万套（间）、建筑面积超过 2000 万平方米。预计到 2035 年，全市保障性住房覆盖人群将达到约 500 万人，约占全市常住人口的 26%。	规划期内完成城市更新和土地整备固定资产投资总额不少于 1 万亿元
重庆	2023 年目标		2023 年计划新开工改造城镇老旧小区 2069 个，涉及 4507 万平方米。
	长期目标	到 2025 年，全市将实施城镇棚户区（危旧房）改造三年行动计划，预计改造棚户区 8.3 万户。	到 2022 年，基本形成更加完善的城镇老旧小区改造提升长效机制和制度政策体系；到“十四五”期末，力争基本完成 2000 年底前建成的 1.02 亿平方米需改造城镇老旧小区改造提升任务。
广州	2023 年目标	2023 年，广州市计划推进 127 个城中村改造项目，包括 49 个续建项目、20 个新开工项目和 58 个前期项目，预计完成固定资产投资 983 亿元，占全年城市更新固定资产投资目标的 49%。	2023 年全市城市更新年度固定资产投资目标将达 2000 亿元，同比增长超过 60%。
	长期目标	“五年行动方案”要求，推进含三年实施计划在内的 183 条城中村改造，力争到 2025 年底前，纳入“三年实施计划”的 83 条城中村基本完成回迁安置房建设，其余 100 条城中村回迁安置房开工建设。“十年改造规划”显示，广州十年推进含五年行动方案在内的约 400 条城中村改造，力争到 2030 年底前，纳入“五年行动方案”的 183 条城中村基本完成回迁安置房建设。	至 2025 年，累计推进城市更新约 100 平方公里；至 2030 年，累计推进城市更新约 200 平方公里；至 2035 年推进城市更新约 300 平方公里。至 2035 年，拟推进旧村庄旧城镇全面改造与混合改造项目 297 个。其中：旧村庄改造项目 281 个，包括全面改造项目 259 个；混合改造项目 22 个，旧城混合改造项目 16 个。
成都	2023 年目标		2023 年成都将大力改造提升城镇老旧院落，计划改造老旧院落 616 个，加装电梯 1500 台，涉及居民 7 万余户。
	长期目标	“十四五”时期实现城中村改造约束性指标 6800 户。2022-2025 年计划推进 31 片城中村改造。2023 年用好城中村改造引导资金池，改造城中村 2448 户、棚户区 3062 户、老旧院落 616 个，加装电梯 1500 台，涉及居民 7 万余户。	“十四五”期间全面推进 173 个老旧片区有机更新，新增改造老旧小区 2555 个，打造特色街区 100 条。
天津	2023 年目标		2023 年，实施一批城市更新项目，改造城镇老旧小区 410 万平方米。
	长期目标		2-23-2027 年，完成 1000 个老旧小区改造任务，15 分钟居家养老服务圈逐步完善。完善住房市场和住房保障体系，规划储备保障性租赁住房 10 万套。完善城市路网体系和慢行系统，加快地铁建设，轨道交通通车里程超过 500 公里。
武汉	2023 年目标	2023 年武汉市按照重点更新单元整体更新一批、重点项目区域成片改造一批、其他更新项目加快实施一批的原则，全面推进 41 处基础设施落后、城市治理重点点点位的征收腾退和城中村改造。	
	长期目标		2023 年期制定城市更新 3 年行动方案，完成 260 个老旧小区改造。
东莞	2023 年目标	2023 年，划定城中村型村庄 242 个，同步铺开 4 个街道和 28 个镇的城中村改造。主城区的南城、东城、万江、莞城是这轮城中村改造的重点区域，其中 12 条城中村作为首批试点改造项目要率先动起来。另外，其他 28 个镇也要各自确定 2 条城中村同步铺开。	

	长期目标		品质提升重点项目，推动中心城区、松山湖、滨海湾都市核心区 20 大重点片区的开发建设。
西安	2023 年目标	2023 年查过 88 个村庄涉及迁徙，征地面积数万亩。13 个城中村利用政府财政资金组织实施。	计划实施市级重点在建项目 698 个，总投资 1.89 万元，年度计划投资 5084.94 亿元。
杭州	2023 年目标		杭州 2023 年拟开建 30 多个城镇更新领域项目
	长期目标	“十四五”期间，城中村改造和拆迁安置房项目建设计划总投资 600 亿元，努力打造“六有”宜居小区，完成 2000 年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务，改造老旧小区 900 个，约 2800 万平方米。	要继续推进城镇棚户区改造，开工棚户区改造安置住房（含货币安置）13 万套；着力提升老旧小区环境品质、设施功能和配套服务，改造 3000 个老旧小区。
佛山	2023 年目标	2023 年，推进实施首批 10 个城中村全面改造试点项目。	
	长期目标		2021-2025 年，城市更新深入推进，新开工改造城镇老旧小区 251 个因地制宜推进城市更新“留、改、拆”，分区分类、连片有序推进中心完成改造 199 个；拆除村级工业园 1.8 万亩，累计完成 15.2 万亩、治理违法建设 1377 万平方米。
南京	2023 年目标		2023 年城市更新有序改造方面，共 33 个项目，年度计划政府投资 20.3 亿元。
沈阳	长期目标		2023-2025 年，组织改造老旧小区 1122 个，其中 2023 年改造 800 个，2024 年 322 个，2025 年回头看、在摸排、再提升。还要对供热老旧管网改造 300 公里。
青岛	2023 年目标	2023 年计划推进城中村改造项目 85 个，计划完成投资 175 亿元，其中：新启动项目 19 个，计划年度完成投资 31 亿元，惠及居民 1.46 万户；续建项目 66 个，计划年度完成投资 144 亿元。	2023 年计划改造老旧小区 473 个，计划完成投资 64.8 亿元，面积约 1109 万平米，惠及居民 13.77 万户；棚户区改造计划先开工 15031 户，围绕项目建设这个城市更新建设的“主阵地”，较快推进年度投资 1995.4 亿元的 1296 个项目建设。
	长期目标	计划改造城镇老旧小区 1108 个、30 万户；启动改造城中村 81 个、5.5 万户，重点推进市北区、李沧区、崂山区范围内的 27 个城中村、2.4 万户改造工作。力争通过三年攻坚行动，市南区、市北区、李沧区、崂山区（建成区）2000 年以前建成的老旧小区和现有城中村改造基本完成。	市政道路建设方面，开展“15515+N”工程，即 1 条胶州湾第二隧道、5 条城市快速路、5 个主要立交节点、15 条主干道及存量未贯通道路，加快推进 2 条供热长输管线、2 条高压天然气管线、6 座污水处理设施、1 座供水处理设施、3 座垃圾焚烧处理设施、1 座垃圾中转站设施建设，实施“清洁取暖”煤改气热源工程 13 个。
济南	2023 年目标		济南市 2023 年将加快实施以“中优”战略为引爆点的城市更新行动，启动城市更新项目 120 个，总投资近 3000 亿元。
	长期目标	到 2025 年，计划实施 63 个旧村庄改造（包含 55 个城中村和 8 个城边村），涉及建筑面积约 933 万平方米，居民约 3.01 万户。	全面梳理城市更新资源，将“1+4+N”作为城市更新实施重点。到 2025 年，计划改造老旧小区建筑面积约 2153 万平方米，居民约 26.7 万户。计划改造棚户区建筑面积约 141.97 万平方米，涉及 98 个棚户区，居民约 2.06 万户。
长沙	长期目标	2021-2025，纳入城市更新改造对象的城中村主要为在城市集中建设区范围内，布局散乱、条件落后的地区，六区一县范围内现状有城中村 74 处，占地面积约为 15.54 平方公里。	至 2025 年底，六区一县计划改造城镇老旧小区 1502 个，涉及居民 25.56 万户、房屋 10965 栋、建筑面积 2415 万平方米。改造旧工厂涉及全市市区以外既有旧工厂 45 处，占地面积 2.16 平方公里。
哈尔滨	2023 年目标		2023 年将实施 1630 栋老旧小区改造，惠及居民 14 万户，计划改造排水管线 26.45 公里。已新建市第一福利院与第二福利院，两所福利院共设置养老床位 1000 张，医疗床位 200 张。
郑州	2023 年目标		2023 年，郑州计划实现城市更新项目入库 60 个，新开工 20 个，力争完成年度投资额 1000 亿元。
昆明	2023 年目标	2023 年启动 44 个城中村改造，完成 641 个老旧小区改造。	

长期目标	《城市更新改造行动计划》梳理出全市 395 个城市更新改造项目，《行动计划》围绕“3 年全面启动、5 项任务分解、4 种类别推进、5 年完成改造”的工作思路。 三年拆迁工作任务 2020 年完成拆迁 29 个、693 万平方米。2021 年完成拆迁 87 个、2283 万平方米。2022 年完成拆迁 107 个、1436 万平方米。完成改造任务，2020 年完成改造项目 3 个(含 1 个微改造项目)；2021 年完成改造项目 8 个；2022 年完成改造项目 26 个；2023 年完成改造项目 51 个(含 11 个微改造项目)；2024 年完成改造项目 70 个(含 2 个微改造项目)；2025 年完成改造项目 129 个。
大连 2023 年目标	2023 年，大连市将继续实施老旧小区改造工程，改造任务涉及中山区、西岗区、沙河口区、甘井子区、金普新区、旅顺口区、普兰店区、瓦房店市、庄河市、长海县等 10 个区市县，共 192 个小区、3326 栋楼，惠及居民 15 万户。

资料来源：wind，中国政府网，各省政府网站，平安证券研究所

三、规模测算：改造面积 13.4 亿平，总投资额或达 8.2 万亿元

基于上文分析，本节测算本轮“城中村”改造面积、投资额以及新增房屋供给规模。

(1) 改造面积：约 13.4 亿平

测算方法：城中村待改造面积=各城市城中村人口规模*城市人均住房建筑面积。

其中，城中村人口规模=该城市城区人口*城中村人口占比（考虑到城中村住房形式多为自建房，我们以自建房比例，即自建房户数/存量住房户数来估计“城中村人口占比”。但自建房比例并不直接等于城中村人口占比，通常城中村人口占比更高，即城中村内人口密度较城市均值要高。例如，2023 年广州市住建部数据显示，广州城中村人口占全市常住人口的 35.8%，约为自建房户数占比全市(11.1%)的 3 倍。考虑到一线城市住房供需矛盾均较突出，因此对于北京、上海、深圳、广州我们均以其自建房户数占比的 3 倍来估计城中村人口占比。而对于二线超大、特大城市，由于其住房供需矛盾不如一线城市突出，以自建房户数占比来估算城中村人口占比时我们不做系数调整，或者说假设调整系数为 1）。城中村人均住房建筑面积则以城市人均住房建筑面积来估计。综上计算得出 21 个超大特大城市城中村住房建筑面积约 13.4 亿平方米。

需要指出的是：（1）城中村区域并非会被 100%纳入改造范围；（2）城中村人口更密集，其人均住房建筑面积可能会低于全市人均住房建筑面积。

图表9 21 个超大特大城市城中村待改造规模测算明细

城市分类	城市	城区人口 (万人)	自建房屋占存量房的比重	城中村人口占比调整系数	城中村人口 (万人)	城镇人均住房建面 (平)	城中村待改造面积 (万平)
超大城市	上海	2487	2.0%	3.0	149	28.3	4219
	北京	2189	2.7%	3.0	177	30.6	5432
	深圳	1749	35.0%	3.0	1836	20.0	36729
	重庆	3205	4.0%	1.0	128	33.1	4242
	广州	1868	11.1%	3.0	622	28.1	17474
	成都	2094	5.9%	1.0	124	35.4	4369

	天津	1387	2.3%	1.0	32	31.9	1018
	武汉	1245	13.9%	1.0	173	39.6	6859
	东莞	1047	11.1%	1.0	116	28.1	3265
	西安	1218	9.0%	1.0	110	36.7	4026
	杭州	1194	13.8%	1.0	165	35.9	5917
	佛山	950	11.1%	1.0	105	28.1	2962
	南京	931	11.2%	1.0	104	39.0	4067
	沈阳	907	4.1%	1.0	37	32.0	1190
特大城市	青岛	1007	13.7%	1.0	138	34.6	4778
	济南	920	13.7%	1.0	126	34.6	4366
	长沙	1005	18.0%	1.0	181	40.6	7351
	哈尔滨	1001	2.1%	1.0	21	31.7	667
	郑州	1260	17.6%	1.0	222	39.8	8830
	昆明	846	16.2%	1.0	137	38.5	5283
	大连	745	4.1%	1.0	31	32.0	977
	合计	29255			4735		134021

资料来源：wind，国家统计局，平安证券研究所

注：因七普只公布省份数据，自建房屋占存量房的比重为该城市所在省份的计算结果；该城市人均住房建筑面积则是在城市所在省份的计算结果基础上进行了系数折算；国家统计局曾公布过几个超大特大城市的人均住房建筑面积，对比发现所在省份的人均住房建筑面积约为对应超大特大城市的1.1倍。

（2）投资规模：8.2万亿元、年均8200亿元

测算方法：将城中村待改造面积乘以单位面积改造成本，即可估算本轮“城中村”改造对于投资的拉动规模。

首先，需要估计单位面积改造成本。城中村全面改造成本主要包括前期费用、临迁费用、拆除费用、建安费用、其他不可预见费用等。广州住建部2019年曾发布《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》，根据其中披露的数据，我们估计广州“城中村”的平均改造成本约为6651元/平：“城中村”改造房通常为小产权房，假设均有产权证，临迁费取40元单价计算，临迁费约为2400元/平（40元/平/月*12个月*5年）；房屋拆运费为60元/平；搬家补偿费为14元/平（按照4000元/户的标准，根据《办法》城中村房屋拆迁补偿标准按每栋村民住房280平米作为基准，则每平米为14元）；复建费用方面，参考《城市居住区规划设计标准》十分钟生活圈居住区低层用地控制指标，按照住宅67%，商办10%，公建23%的比例，大致估算包含了住宅、商办、公建的复建费用均值为3921元/平。将临迁费、房屋拆运费、搬家补偿费、复建费用、不可预见费用（以4%计），加总得到整体改造成本约6651元/平。参考广州，我们取6700元/平作为一线城市的单位面积改造成本，考虑二线超大、特大城市会低于一线城市的单位面积改造成本，因此以5600元/平作为二线超大、特大城市的单位面积改造成本来估计。综上计算得到，大中城市“城中村”改造总投入预计可达8.2万亿元。以“城中村”项目平均改造周期10年^[7]估计，年均“城中村”改造涉及投资额或约为8200亿，占比2022年全国房地产开发投资完成额为6.2%。

据观研天下测算，2019-2022 年我国城中村市场改造规模分别为 1.4 万亿、1.24 万亿、1.36 万亿和 0.66 万亿。本轮超大特大城市“城中村”改造一定程度上可以加快“城中村”改造进程、提供新的增量。

图表9 21 个超大特大城市城中村待改造规模测算明细

城市分类	城市	城区人口 (万人)	自建房屋占存量房的比重	城中村人口占比调整系数	城中村人口 (万人)	城镇人均住房建面 (平)	城中村待改造面积 (万平)
超大城市	上海	2487	2.0%	3.0	149	28.3	4219
	北京	2189	2.7%	3.0	177	30.6	5432
	深圳	1749	35.0%	3.0	1836	20.0	36729
	重庆	3205	4.0%	1.0	128	33.1	4242
	广州	1868	11.1%	3.0	622	28.1	17474
	成都	2094	5.9%	1.0	124	35.4	4369
特大城市	天津	1387	2.3%	1.0	32	31.9	1018
	武汉	1245	13.9%	1.0	173	39.6	6859
	东莞	1047	11.1%	1.0	116	28.1	3265
	西安	1218	9.0%	1.0	110	36.7	4026
	杭州	1194	13.8%	1.0	165	35.9	5917
	佛山	950	11.1%	1.0	105	28.1	2962
	南京	931	11.2%	1.0	104	39.0	4067
	沈阳	907	4.1%	1.0	37	32.0	1190
	青岛	1007	13.7%	1.0	138	34.6	4778
	济南	920	13.7%	1.0	126	34.6	4366
	长沙	1005	18.0%	1.0	181	40.6	7351
	哈尔滨	1001	2.1%	1.0	21	31.7	667
	郑州	1260	17.6%	1.0	222	39.8	8830
	昆明	846	16.2%	1.0	137	38.5	5283
	大连	745	4.1%	1.0	31	32.0	977
合计		29255			4735		134021

资料来源：wind，国家统计局，平安证券研究所

注：因七普只公布省份数据，自建房屋占存量房的比重为该城市所在省份的计算结果；该城市人均住房建筑面积则是在城市所在省份的计算结果基础上进行了系数折算；国家统计局曾公布过几个超大特大城市的人均住房建筑面积，对比发现所在省份的人均住房建筑面积约为对应超大特大城市的 1.1 倍。

(3) 地产拉动：涉及城中村改造的新建总面积不超过 5.4 亿平

超大特大城市土地资源供需矛盾较为突出，通过城中村改造可以增加住房供给。根据 63 号文的要求，拆除面积不得大于现状总建面的 20%，拆建比不得大于 2，且已知上文测算超大特大城市城中村待改造规模为 13.4 亿平，因此，城中村改造后对应的新建总面积原则上不超过 5.4 亿平（不过这些新建

未必都是新建住宅，可能是回迁房、商办或者公建等）。以“城中村”项目平均改造周期 10 年估计，年均城中村改造新建面积为 0.54 亿平，占比 2022 年全国房屋新开工面积为 4.5%。

图表11 21个超大特大城市城中村改造对地产供给拉动的规模测算

城市分类	城市	城中村待改造面积 (万平)	城中村改造后对应的新建总面积 (万平)	平均城中村改造后对应的新建面积 (万平)
超大城市	上海	4219	1688	169
	北京	5432	2173	217
	深圳	36729	14692	1469
	重庆	4242	1697	170
	广州	17474	6990	699
	成都	4369	1748	175
	天津	1018	407	41
特大城市	武汉	6859	2744	274
	东莞	3265	1306	131
	西安	4026	1610	161
	杭州	5917	2367	237
	佛山	2962	1185	118
	南京	4067	1627	163
	沈阳	1190	476	48
	青岛	4778	1911	191
	济南	4366	1746	175
	长沙	7351	2940	294
	哈尔滨	667	267	27
	郑州	8830	3532	353
	昆明	5283	2113	211
	大连	977	391	39
合计		134021	53608	5361

资料来源：wind，国家统计局，平安证券研究所

总之，本轮“城中村”改造的政策意图兼顾短期和长远，但仍存在一些堵点或难点需要重视：（1）相较于城市棚户区，城中村改造将面临更为复杂的土地所有权以及多方利益平衡问题。需要妥善解决转制后村民的生活与安置，也需要平衡开发商、村集体及地方政府的利益；（2）本轮城中村改造施行净地出让，在地方财政压力较大、地产企业现金流未有明显改善的背景下，筹集资金是难点所在。如何提升社会资本参与意愿，实现土地增值收益最大化及收益分配合理化，如何摸索房票安置的使用范围、使用时间以及金额等细节问题仍需进一步思考。这或许也是政策导向上“成熟一个推进一个”的意图所在。（3）本次城中村改造项目周期偏长，拉动投资的作用预计更为温和，亦需确保开发商或参与主体项目

经验较为丰富、现金流较为稳健。

【脚注】：

[1]城市更新是指由符合办法规定的主体对特定城市建成区（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等）根据城市规划进行综合整治、功能改变或者拆除重建的活动。

[2]据国家统计局，2022年我国城镇化率水平为65.22%，2021年为64.72%，距离海外中高收入国家75%-95%的城镇化率水平区间仍有一定上升空间。

[3]净地出让指出让政府已完成土地使用权收回和拆迁补偿，不存在需拆除的建筑物、构筑物等，也无法律和经济纠纷的土地。

[4]做地指土地一级开发由政府为主导，但以授权或委托方式由做地主体负责，做地主体负责“七通一平”等工作，将“生地”做成“熟地”交由政府收储。做地方通常为国企。

[5]一二级联动指允许承担拆迁和土地一级开发的市场主体不经过招拍挂程序，通过协议转让、补缴地价等方式获得土地二级权利。

[6]房票安置作为货币化安置的一种特殊形式，通常是指房屋征收实施单位比照原地建设安置房屋实行产权调换政策，安置的房屋被转化为货币房票形式给予到被征收人。

[7]本次城中村改造项目周普遍偏长，多为5年-15年，例如广州就将城中村改造设定了10年的规划期限，将解决城中村问题作为一个长期任务进行推进，因此这里我们采用10年的周期来进行估计。

（来源：钟正生经济分析，2023年10月23日）

农民眼中的乡村振兴什么样

——访中国农业大学人文与发展学院院长叶敬忠

段丹洁

党的二十大擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。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。为了在乡村振兴中倾听农民声音，理解乡村现实，自2021年起，中国农业大学人文与发展学院院长叶敬忠带领43位团队成员在河北、陕西、山东、湖南、浙江五省的十个乡镇所辖村庄留下了调查足迹，力求真实呈现农民眼中的乡村振兴图景，分析当前乡村振兴中面临的问题与挑战，以其调研成果为基础汇成的《农民视角的乡村振兴》一书日前正式出版。农民究竟如何看待乡村振兴？在乡村振兴中如何解决农民的急难愁盼问题？近日，本报记者邀请叶敬忠教授对此进行了解析。

真实反映农民主张

《中国社会科学报》：从脱贫攻坚到乡村振兴，您从什么时候开始以农民的视角关注中国“三农”问题？

叶敬忠：其实，农民视角一直是我们的团队开展“三农”研究的基本路径。

2005年底，党的十六届五中全会正式提出建设社会主义新农村的目标。此后，有关新农村建设的讨论与行动轰轰烈烈地展开。在此过程中，我注意到，关于新农村建设的主张和建议几乎都来自两个群体，即官员和学者。而作为乡村振兴主体和受益者，农民在关乎自己家乡和自身利益的乡村建设、乡村发展和乡村治理中却存在失语。为此，我和研究团队设计开展了一项“农民视角的新农村建设研究”。从那时起，我们深入乡间田野，倾听农民声音，调查农民对新农村建设的理解、期待和需求。研究成果《农民视角的新农村建设》一书在政策、学术和社会层面产生重要影响。“农民视角”也成为学术研究、社会讨论和行动实践广泛采用的话语。

2017年，党的十九大提出实施乡村振兴战略。与“新农村建设”一样，“乡村振兴”再次成为学术界和媒体关注和讨论的焦点，为了真实展现农民关于乡村振兴的立场、主张和建议。我们研究团队再次开展了“农民视角的乡村振兴研究”。

《中国社会科学报》：党的二十大报告明确要求“全面推进乡村振兴”，“建设宜居宜业和美乡村”。在您看来，以农民视角探究乡村振兴有何重要现实意义？

叶敬忠：党中央要求，乡村振兴要为农民而兴，乡村建设要为农民而建。围绕农民对乡村振兴的理解、期望、需求以及乡村振兴的实施进展开展研究，这本来就是乡村振兴社会研究的应有之义。我们团队在开展完这项研究之后，更加深切体会到，乡村振兴是亿万农民的殷切期盼，是全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。我们深切体会到，目前农民最关心、最迫切希望解决的依次是医疗、教育、养老、就业、种粮等九个方面的问题。尤其是，前四个方面直接构成了农民对乡村振兴和生活富裕的理

解与期盼，这些问题的解决将极大提高农民的获得感、幸福感、安全感。

《中国社会科学报》：看见普通人、走进普通人、讲述普通人，一直是您倡导的理念。在两年多的调研过程中，您有哪些新的想法和发现？

叶敬忠：经过两年多的调研，我们发现，在乡村振兴过程中，农民主体性、农民知识系统、农民生计逻辑、农民生活方式、农民参与等方面都需要被理解、被尊重、被重视。我们发现，农民愿当配角，认为乡村振兴就是国家拿钱建设农村，主体性普遍缺位；农村剩下最后一茬种地的农民，小农户生产面临“谁来种地”的困境，粮食安全面临挑战；各地普遍打造重点村，不仅不具示范作用，反而加剧了村庄发展的不平衡；农民被锁在手机屏幕里，短视频成为了解政策的重要途径，农民对政策的理解容易被带偏等。这些对我们来说都是极具现实意义的问题。

现实问题与农民关切

《中国社会科学报》：当前，我国全面推进乡村振兴进展如何？

叶敬忠：自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，相关政策体系和制度框架已逐步丰富完善，连续多个“中央一号文件”、《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》《中国共产党农村工作条例》《中华人民共和国乡村振兴促进法》等构成了乡村振兴顶层设计的四梁八柱，围绕乡村产业发展、农村人居环境整治、乡村治理与基层组织、乡村文明建设、巩固拓展脱贫攻坚成果、城乡融合发展等方面也制定了大量的规划和实施方面的意见，同时还出台了土地、财政、金融、人才、科技支撑等方面的各类政策。

在全面推进乡村振兴的实践行动方面，各地工作重心和进展并不一致，这本身也符合梯次推进的要求。比如作为乡村振兴先驱示范的浙江省在城乡融合、未来乡村、数字乡村建设等方面已有明显进展，而攻坚区部分地方在我们调研时刚刚完成脱贫任务，尚未实质性地启动乡村振兴工作，当时很多地区还在摸索机构职能调整和分工。各省（市、自治区）内部也有层次和进度区分，其中“示范创建”是比较典型的推进方式，但是也存在示范推广效果和均衡发展问题。

《中国社会科学报》：党的二十大报告指出，加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。通过调研，您认为当前农民最关心的是什么？

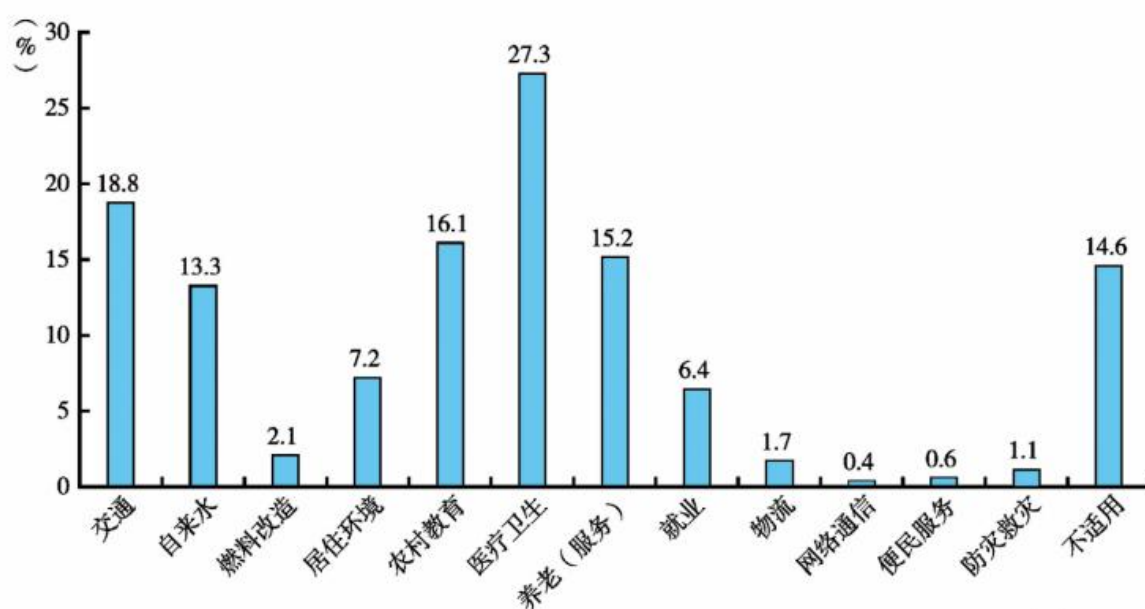
叶敬忠：农民对乡村振兴的理解脱胎于他们的生活经验与生命体验，所以农民最关心的往往是问题导向的，是他们生产生活中亟待解决的现实问题。这些现实问题并非单一指向某一方面的振兴，而往往是整体性的，与五大振兴都密切相关。

我们的调研发现，医疗问题排在农民最关心问题的第一位。有农民感叹道，“农村家庭最怕生病，一场大病就拖垮一个家”，看病难、看病贵是农民心头最大担忧。第二大关切在于教育。农民说，“最关心的是把孩子教育好，要搞乡村振兴，就必须解决农村的教育问题”。目前农村教育普遍面临“城市挤不进、农村又很空”的困境。第三大关切在于养老。当前农村家庭养老功能弱化，养老金杯水车薪，农村老龄人口面临养老困境。第四大关切在于就业。农民说，“乡村振兴的首要任务是让农民在乡村有事做、有活干、有钱挣”。而当下农村缺乏就业岗位，在地就业需求强烈。此外，农民关注的问题还包括，种粮不挣钱，农业生产面临不确定性；生活污水缺乏处理，影响地下水源和农民健康；部分村庄道路落后，生产生活用水无保障；村干部不能“一碗水端平”，农民意见大；地方政府“一刀切”，影响农民正常生产生活。农民所关心的这些现实问题往往需要产业、人才、文化、生态、组织振兴的多方位支撑才能实际解决。

《中国社会科学报》：农民将乡村振兴理解为“过上好日子”。您怎么看待这样的理解？

叶敬忠：农民对乡村振兴的理解和国家的定位是一致的，但是农民的理解更加具体和形象。比如有农民说：“乡村振兴就是过上好日子，好日子就是能就业，看得起病，老有所养，有稳定的生活来源”；还有农民认为“乡村振兴就是人人有漂亮的房子，有舒适的环境，有充裕的票子，重大疾病国家有担当，孤寡老人有照顾”。从这些话语可以看出，农民更倾向从自己的生存处境、生活经验和生命体验出发去表达自己对乡村振兴的认识。例如，农民对产业兴旺的理解侧重于个人和家庭增收的角度，很多农民都认为乡村要通过提高种地收入，开办企业提供就业机会，或者开发旅游带动农民创业等方式来实现产业繁荣，有一位农民直言：“产业兴旺就是经济变好，让老百姓赚到钱。”农民对乡村治理的认识也非常具体，希望基层政府把上级政策落到实处，解决老百姓的实际困难，“村干部处理事情要公平公正，一碗水端平”，干群关系和谐、村庄稳定发展是农民的真切期待。另外，在调研中，农民在生态宜居、乡风文明、生活富裕等方面也给出了很多生动的描述。

总的来说，农民是乡村振兴的主体，因此，在面对乡村振兴这一时代话题时，农民的声音和理解能够作为党的政策阐释的一项重要补充，有助于我们认识到一个丰满、立体且真实的乡村振兴战略。



被访农民最关心的村庄公共设施和服务（选择此项的农民比例）

农民主体性和内生动力待提高

《中国社会科学报》：在农民看来，实现乡村振兴要靠谁？

叶敬忠：农民认为，政府、村两委、农民、企业和其他社会力量等都是实现乡村振兴的重要行动主体。通过调研发现，87.9%的被访农民认为，实现乡村振兴应该主要靠政府，82.8%的被访农民认为，实现乡村振兴还应该主要靠村干部。虽然也有80.1%的被访农民认为，实现乡村振兴也应该主要靠农民，但多认为自身只是外部主体的配合者，“我们农民就是要积极配合上级领导的政策和安排”，仍寄希望于政府等外部主体进行乡村振兴建设，“现在没有政府支持什么也做不了”。同时，对于乡村振兴中的各类行动主体，农民对其有着不同的角色认知：他们期待政府提供政策和资金保障，完善基础设施；期

待村两委干部主动带头落实政策，各项事务处理公平公正；期待企业可以投入资金，为老百姓提供就业机会；期待有大学生、年轻人、志愿者等群体积极参与乡村振兴。

《中国社会科学报》：正如您所说，作为乡村振兴的主体，农民不仅是乡村振兴的建设者，也是乡村振兴发展成果的受益者。在您看来，实现乡村振兴，农民应如何发挥自身优势？

叶敬忠：要在乡村振兴中发挥农民自身的优势，需要从两个方面着手。

首先，不断培育农民的主体意识，提高其自身发展能力。可以通过宣传教育，帮助农民明确自身的主人翁地位；也可以为农民提供专业技术培训，提升产业经营与管理能力；还可以通过吸引青年农民返乡、入乡参与乡村振兴，壮大农民群体的力量。

其次，要为农民发挥自身优势营造良好的环境，激励农民投身乡村振兴建设。公共部门要尊重农民的主体地位，将农民视角充分纳入到乡村日常管理、政策执行以及项目实施的过程中，在规划决策、信息公开、实施推进、监督考评等关键环节重视农民的参与和意见。还可以通过村集体经济、村规民约等，探索农民个体利益与集体利益的联结与融合，为农民发挥自身优势提供平台和条件。

《中国社会科学报》：对学界来讲，应如何帮助农民正确认识和全面推进乡村振兴战略？未来，我们还有哪些工作要做？

叶敬忠：农民主体性和主体地位在很多表述中其实是一个模糊、抽象、笼统的概念，这容易导致“主体性的泛化”和“普遍无主体性”。要提高农民对乡村振兴的认识，重点在政策的全面准确传递、农民意见和诉求的畅通表达。如何优化传播渠道和方式，确保政策在充分被理解的基础上传递，防止政策异化是一方面；另一方面则需要更多的政策过程跟踪研究和观察，以便及时了解政策实际执行中的问题，以及农民对政策的理解和回应，畅通上下沟通渠道。

在乡村振兴的具体推进方面，学界可以帮助基层分析发展实践中的具体问题和现实需求，也可以帮助农民和基层干部识别村庄、乡镇、县域的资源和能力，连接城乡内外平台和网络，创新发展理念和发展模式。此外，在乡村振兴人才双向培养方面，社会科学应该发挥且能够发挥巨大的作用。

2021年，社会科学领域20位国家级人才计划特聘教授和青年学者联合发起和发布了倡导社会科学学者积极投身乡村振兴战略行动的《开化倡议》，倡导广大社会科学学者“扛起使命担当、立志大有作为、践行立德树人、深耕学术研究、创新行动试验、培训乡村人才、传承优秀文化、推动合作交流、贡献中国方案、构建理论体系、讲好中国故事、奔赴乡村田野”。在《农民视角的乡村振兴》中，我们也提出，社会科学研究者应紧密围绕各地乡村振兴实践，对研究问题、研究过程、研究方法和研究意义进行深刻的省思，结合高校科学研究、社会服务、人才培养等方面的要求，推动“研究—政策—行动”一体化。

据我所知，目前确实已经有很多社会科学机构和学者在与地方合作，帮助县、乡镇、村庄层面具体推进乡村振兴工作。我们从2020年开始在研究生培养中设立“乡村振兴专项”，已有三批研究生通过一年的基层岗位实践和田野工作，在服务地方乡村振兴的同时完成其研究工作。更好地发挥高校和科研院所力量，推动高质量的乡村振兴，对于社会科学相关学科发展和乡村振兴本身的推进，都具有重要意义。

（作者：中国社会科学报记者。来源：中国社会科学报）

中国杂交稻——半个世纪的禾下追梦

李丽颖

中国科学家接连实现了从“三系法”到“两系法”、从常规杂交稻到超级杂交稻的突破，并继续奋战在不断提高产量、缩短育种周期的追梦路上。

你知道，在地球上还有多少人在忍饥挨饿，徒步千里只为寻找食物吗？又有多少人在饥寒交迫中颓然离世？今年9月，联合国粮食及农业组织发布报告显示，2022年面临长期饥饿的全球人口约占世界总人口的9.2%。饥饿，从来不是一个遥远的话题。

半个世纪前的中国，同样面临着饥饿的困扰。但以袁隆平为代表的一大批中国杂交水稻育种家共同筑就了一座令全世界仰望的“抗击饥饿的长城”——中国杂交稻。

1973年，在江苏苏州召开的全国水稻科研会议上，袁隆平发表了《利用“野败”选育“三系”的进展》一文，正式宣告中国籼型杂交水稻“三系”配套成功。杂交水稻让这种起源于中国的作物迸发出新的生机，实现了产量的飞跃式增长，不仅造福了中国人，还远播世界，为解决全球粮食问题给出了中国答案。

今年是中国攻克杂交水稻难关50周年。以此为契机，让我们重温中国杂交水稻半个世纪的禾下追梦“稻”路。



袁隆平（左二）在安江农校研究杂交水稻。资料图

“愿天下人都有饱饭吃”

满怀初心寻稻

金秋十月，在袁隆平曾经工作过的安江农校试验田里，连片的稻田像金黄色的毯子，沉甸甸的稻穗随风摇曳，收割机在稻田里来回穿梭，开足马力快速作业。收割后的稻谷被晾晒在袁隆平亲笔题词的“愿天下人都有饱饭吃”牌楼前，稻香弥漫。

“愿天下人都有饱饭吃”，是中国农业科学家的初心和梦想。在全国性的大饥荒中，袁隆平饱尝饥饿之苦。晚上睡觉时浑身冰凉，梦中大口吃肉，醒了却只能啃草根树皮。身体渐渐浮肿，想看书也打不起精神，更别提下地干活。他曾多次亲眼在路边看到枯瘦如柴、饿死的人。

1959年，黄耀祥培育出中国第一个人工杂交选育的矮秆水稻品种“广场矮”，实现了水稻产量的提升。但当时的中国，饥馑的现象普遍存在，提高粮食产量是科学家们的首要课题。切身感受饥荒的经历让以袁隆平为代表的科学家们下定决心：一定要解决粮食增产问题，不让老百姓挨饿。

1961年7月，袁隆平路过稻田时，发现了一棵“鹤立鸡群”的水稻，它的穗子很大，很整齐，籽粒很饱满，而且有230多粒，是普通水稻的两倍多。他突然想到，莫非这是一株天然杂交稻？从那时起，他逐渐形成了一个培养水稻雄性不育系，产生杂种优势，带来大幅度增产的构想。水稻是自花授粉、雌雄同蕊的作物，想要培养人工杂交水稻，首先要找到“天然雄性不育株”，然而这种稻株理论上找到的概率是1/5万-1/3万。

1964年夏天，袁隆平开始了漫长的寻稻之旅。每天中午太阳光最强的时候，袁隆平拿着15倍放大镜，审视着试验田中每一株水稻的每一朵花。虽然寻稻的过程堪比“大海捞针”，但他从未放弃。历时两年，他终于在几十万株水稻中发现了6株雄性不育株。

至此，攻克杂交水稻育种难题跨出了关键的一步。1966年2月，袁隆平发表了第一篇论文——《水稻的雄性不孕性》。在这篇论文中，袁隆平正式提出了通过培育水稻“三系”（即不育系、保持系、恢复系），以“三系”配套的方法来利用水稻杂种优势的设想与思路。这篇论文开创了国内杂交水稻研究的先河，更开辟了一个在世界范围内都具有创新意义的研究领域。

1967年6月，湖南省科委将“水稻雄性不育”正式列入省级科研项目。同时，李必湖、尹华奇两名应届毕业生留校给袁隆平当助手，“水稻雄性不育科研小组”正式成立。

以雄性不育系作为母本，可以源源不断地获得用于生产的杂交种子，而保持系则使这种不育系能不断繁殖，持续获得不育系的种子。为了寻找保持系，袁隆平科研小组花费6年时间，做了3000多个杂交组合试验，却没有得到不育株率和不育度均达到100%的不育系。于是袁隆平提出利用远缘的野生稻与栽培稻杂交来培育新的不育材料的设想。

功夫不负有心人。1970年11月，李必湖在海南三亚南红农场附近直接发现了一株花粉败育的野生稻。回忆起50多年前的情景，李必湖依然记忆犹新。他说：“在铁路涵洞下的水域附近，发现正在抽穗扬花的野生稻，有3个稻穗雄花颜色不同，我当时心里太激动了，这就是雄花不育啊，我赶走水里的水蛇和蚂蟥后，小心把它挖出来，用纱衣包好搬到实验室。”

在北京开会的袁隆平接到消息后立即赶过去，确认其中一株是花粉败育的野生稻，把它命名为“野

败”。李必湖解释说：“为什么叫作‘野败’呢？因为野是代表野生稻，败是指花粉败育、不正常。因此袁老师叫它‘野败’。”“野败”不育株的发现，成为我国杂交水稻研究的关键突破口。

“野败”分享到全国各地

开启大协作育种

“野败”就像一把钥匙，为杂交水稻的研究打开了希望之门。但袁隆平并未将“野败”据为己有，而是将它分享给全国各地的科技工作者。目前国内外种植的杂交稻，83%以上都是“野败”的后代。

1971年，先后有来自湖南、广东、广西、江西、湖北、福建、新疆等13个省、市、自治区的18家科研单位的50多人跟随袁隆平学习。袁隆平将珍贵的“野败”材料分发给各有关单位，广泛发动科研力量，以期更早实现杂交水稻的“三系”配套。为了同一个梦想，各路研究杂交水稻的“英才”们齐聚海南南红农场。此后，杂交水稻被列为国家重点科研项目，全国杂交水稻大协作正式启动。

中国科学院院士、福建省农科院研究员谢华安说，袁隆平的基础研究成果与无私分享的育种材料，为全国各地水稻育种事业提供了源头活水，创造了科学研究历史上的协作典范。正是在大协作中，谢华安团队选育出具有优良抗稻瘟病基因型且丰产广适的杂交稻新品种——“汕优63”。“汕优63”曾连续16年保持全国杂交稻种植面积之最，累计推广近10亿亩，其中1991年就推广近亿亩，在世界稻作史上实属罕见。

在广泛协作的基础上，袁隆平团队育成雄性不育系“二九南1号A”及其相应的保持系“二九南1号B”，并育成我国第一个具有较强优势的杂交稻组合“南优2号”。

袁隆平撒出的“种子”也大有收获，在“野败”材料的基础上，团队成员周坤炉育出“威20”不育系和保持系；江西的颜龙安团队育成“二九矮4号A”和“珍汕97A”籼型水稻不育系及同型保持系；福建的杨聚宝团队育出“威41”不育系和保持系；广西的李丁民团队也利用“野败”材料获得稳定的“野败”不育系。至此，我国第一批“野败”不育系和保持系宣告育成。

除“野败”不育系外，湖北的朱英国团队育成红莲不育系，四川的周开达团队育成冈型不育系。

在育成不育系和保持系后，距离攻克“三系法”难关只差最后一步——找到恢复系。恢复系可使不育系育性得到恢复，杂交产生杂种优势，获得用于生产的杂交种子。

1972年冬天，“三系法”选育的重点转向了恢复系。全国各地的科技工作者将“野败”材料同非洲、欧洲、美洲的一千多种水稻进行杂交。最终张先程、袁隆平等率先找到了一批以“IR24”为代表的强恢复系。

经过长期的艰辛探索与协作攻关，1973年在苏州召开的全国水稻科研会议上，袁隆平发表了《利用“野败”选育“三系”的进展》一文，正式宣告中国籼型杂交水稻“三系”配套成功。

杂交水稻“三系”配套成功，是科学家们逐梦路上浓墨重彩的一笔。1976年1月，全国首届杂交水稻生产会议在广东省广州市召开，会议商定和落实了全国大推广第一年繁殖、制种、示范栽培的生产计划。杂交水稻以世界良种推广史上前所未有的发展态势在中国大地上迅速铺开，中国成为世界上第一个成功进行水稻杂种优势产业化利用的国家。

1975年中国南方省（区）杂交水稻的种植面积只有5550多亩，1976年全国籼型杂交稻种植面积超过200万亩，普遍增产两三成，1977年迅猛扩大至3150万亩。1976年至1988年的10多年中，全国杂交水稻累计种植面积为12.56亿亩，平均每亩增收稻谷20%以上，累计增产稻谷1000亿公斤以上，增加总产值200多亿元。

1978年3月，全国科学大会在北京召开。我国科技工作者迎来了科学的春天，也让杂交水稻增产的梦想拥有了更广阔的成长沃土。杂交稻育种取得了一系列丰硕成果，大面积推广的杂交稻品种，如“汕优63”“威优64”“冈优22”等，都是在此时期培育成功的。

1981年6月6日，国家科委、农委在北京联合召开授奖大会，授予全国籼型杂交水稻科研协作组袁隆平等人特等发明奖。这是新中国成立以来国家颁发的第一个特等发明奖。时任国务院副总理方毅为袁隆平颁奖，他称赞道，美国、日本、印度、意大利、苏联等十几个国家的科学家，开展杂交水稻的研究已有十几年的历史，但都还处在试验阶段，而我们是走在前面了。籼型杂交水稻的研究成功，为中国争得了荣誉。

“高产更高产是永恒的追求”

杂交稻育种不断突破

“高产更高产是永恒的追求。”这句话，袁隆平说了几十年，一遍又一遍。

在开创“三系法”杂交水稻先河之后，科学家们并没有止步于此，他们深知，这只是梦想道路上的起步，中国的杂交水稻还有继续发展的空间。寻觅更简便、更高效的杂交水稻技术路径，成为了他们的新目标。

1986年，袁隆平发表了又一篇著名的论文《杂交水稻育种的战略设想》。他将杂交稻的育种从选育方法上分为“三系法”“两系法”和“一系法”3个发展阶段，即育种程序朝着由繁至简且愈加高效的方向发展，优势利用朝着越来越强的方向发展。

从“三系法”到“两系法”，仅一字之别，却是杂交水稻技术的一次飞跃。“三系法”是杂交水稻最初培育成功时采用的方法，也是最经典的方法。但是，“三系法”是一个复杂的方法，很难兼具高产与优质、早熟与高产等，杂种优势利用长期徘徊不前，走到了瓶颈之地。

一个叫“光敏不育系”材料的发现，让“两系法”杂交水稻育种“柳暗花明又一村”。它像两栖动物一样功能强大，可以根据日照条件来决定当下到底表现不育还是可育。而且，理论上现有水稻品种中95%都可以转育成不育系或用作恢复系，选到优良组合的几率大大提高，开启了“两系法”杂交水稻技术研究的新方向。1987年，“两系法”杂交水稻技术被列为国家“863计划”第一个专题中的第一个课题863-101-01。

早期“两系法”杂交水稻研究片面强调光周期对光敏核不育水稻育性转换的调节作用，对光、温条件导致育性转换的规律认识不全面，致使选育的光敏核不育水稻实用性较差，加之天气的影响，连续几年大面积减产，“两系法”的研究一度陷入困境。

袁隆平顶住高压，带领团队对湖南、广西等多省区历年的天气进行分析研究，于1992年发表了《选

育水稻光、温敏核不育系的技术策略》一文，提出水稻光、温敏核不育系水稻的育性转换模式，并提炼出实用光温敏不育系的具体指标。最终，经过不懈努力，育成了以“培矮 64S”为代表的新一代两用核不育系。

1995 年，袁隆平在湖南怀化会议上宣布“两系法”杂交水稻研究成功，平均产量比“三系法”增长了 5%至 10%，为我国农业大幅度增产开辟了新途径。1996 年，“两系法”杂交水稻被写进国务院工作报告，并开始大面积推广，到 2012 年底，累计种植 0.33 亿公顷，增产稻谷 100 多亿公斤。

2014 年，北京人民大会堂，杂交水稻研究又登上了国家科学技术奖励大会最高奖的领奖台。由袁隆平院士领衔攻关的“两系法杂交水稻技术研究与应用”项目，获得了科技进步奖特等奖。这背后，是全国 10 多家科研单位、几十位科研人员历经 20 余年不懈探索的汗水和心血。

在中国独创的“两系法”杂交水稻取得成功的第二年，我国启动了“超级杂交水稻育种研究计划”，袁隆平主持培育计划，提出以“形态改良与杂种优势利用相结合”的水稻超高产育种理论和技术路线。2000 年，袁隆平带领科研团队，成功使超级杂交水稻品种达到了第一阶段单次水稻产量标准，亩产 700 公斤。在 2004 年、2012 年和 2014 年，他们又先后实现了中国超级稻育种计划第二期、第三期、第四期单产的育种目标。

从突破 700 公斤、800 公斤、900 公斤、1000 公斤，到 2023 年 10 月的 1251.5 公斤，在各地的示范田里，杂交水稻大面积亩产的世界纪录不断刷新。“两系法”杂交水稻在理论和应用中的突破，使我国杂交水稻技术世界领先。

进入 21 世纪后，基因工程技术的飞速发展让“一系法”杂交水稻育种重新进入了人们的视野。“一系法”是指培育性状不分离的第一代杂种，将杂种优势固定下来，免除年年制种的流程。受限于当时的技术水平，“一系法”始终未能实现。2018 年，中国水稻研究所“80 后”科学家王克剑带领团队利用基因编辑技术，成功获得了杂交水稻克隆种子，实现了杂交水稻“一系法”的关键突破。袁隆平高度评价了王克剑团队的工作：“这个工作证明了杂交稻进行无融合生殖的可行性，是无融合生殖研究领域的重大突破，具有重大的理论意义，希望再接再厉，早日将该成果应用到生产中。”

中国科学家接连实现了从“三系法”到“两系法”、从常规杂交稻到超级杂交稻的突破，并继续奋战在不断提高产量、缩短育种周期的追梦路上。

在我国，一个庞大的致力于杂交水稻事业发展的“科研天团”已经形成，这里人才济济、成果累累。袁隆平曾经说过：“杂交水稻的研究成功，是在党和国家高度重视和大力支持下，通过我国广大农业科技人员努力协作攻关取得的，我只是在这方面起了部分带头作用而已。党和国家已经给了我很多荣誉，我也荣幸地获得国际上的一些奖项，但我觉得光荣应该属于国家，属于从事杂交水稻工作的广大科技工作者。”

中国的杂交水稻育种研究与推广，是一个浩大的系统工程。半个世纪以来，我国已形成一支庞大的杂交水稻科研、推广、管理大军。中国有全世界最庞大的水稻科研群体，研究水稻的两院院士在农业科研领域中人数最多。在我国水稻主产区的各省、自治区和直辖市农业科研院所、高等院校和农业技术部门，都有一大批从事杂交水稻的科研工作者、育种专家和管理、推广骨干，他们是我国大面积推广杂交

水稻的中坚力量。专家队伍中群星灿烂，鼎力支持杂交水稻研究，协作不遗余力，推广竭忠尽智，使杂交水稻事业从一棵破土的幼苗长成了参天大树。

一粒种子改变世界

为世界粮食安全作出中国贡献

2022年11月，国家主席习近平向“杂交水稻援外与世界粮食安全”国际论坛发表书面致辞时指出，粮食安全是事关人类生存的根本性问题。半个世纪前，杂交水稻在中国率先成功研发并大面积推广，助力中国用不足全球9%的耕地，解决世界近五分之一人口吃饭问题，成为世界第一大粮食生产国和第三大粮食出口国。自1979年起，杂交水稻远播五大洲近70国，为各国粮食增产和农业发展作出突出贡献，为解决发展中国家粮食短缺问题提供了中国方案。

保障粮食安全，是中国人民的梦想。作为农业大国和人口大国，中国的粮食问题向来受到世界的关注，也承受了来自国际社会的疑虑。

上世纪90年代，美国学者莱斯特·布朗曾向全世界提问：“谁来养活中国。”1996年，袁隆平在《从育种角度展望我国水稻的增产潜力》一文中指出，布朗的论证虽然有一定依据，但在某些地方存在片面性，最主要的是低估或忽视了科技进步对提高生产力的巨大作用。

历史的发展也验证了袁隆平的论述。2006年1月1日，联合国停止了对华粮食援助，同年，中国成为世界第三大粮食捐助方，仅次于美国和欧盟。我国以占世界9%的耕地、6%的淡水资源，养育了世界近五分之一的人口，从当年4亿人吃不饱到今天14亿多人吃得好，有力回答了“谁来养活中国”的问题。

保障粮食安全，也是世界人民的梦想。据联合国粮农组织发布的《2022全球粮食危机报告》，2021年有53个国家或地区约1.93亿人经历了粮食危机或粮食不安全。正如袁隆平所说，“一粒粮食能够救一个国家，也可以绊倒一个国家。”

在让中国人民吃饱饭之余，中国科学家群体也奔赴在保障世界粮食安全、消除世界贫困的梦想之路上。他们将杂交水稻种子播撒到世界各地，让更多的国家实现粮食增产，让更多的人吃饱饭。

1979年，杂交水稻作为我国出口的第一项农业科研成果转让给美国，拉开了杂交水稻国际化的序幕。

2017年8月，马达加斯加农牧渔业部官员来到位于湖南长沙的国家杂交水稻工程技术研究中心，带来了一份特殊的礼物——一张印有杂交水稻标识的面值2万阿里的马达加斯加币。2017年一次水灾后，该国很多地方种植的水稻都倒伏了，只有中国的杂交水稻傲然挺立。当年，马达加斯加总统在一场杂交水稻现场示范会上表示，中国杂交水稻不但能让马达加斯加实现粮食自给自足，今后还能让该国成为“非洲粮仓”。

如今，非洲有16个国家种上了中国的杂交水稻，结出了金黄的稻穗。杂交水稻合作已成为中非合作的一张“闪亮名片”。

菲律宾西岭热带杂交水稻研究中心，坐落在马尼拉以南的内湖省。上世纪90年代末，中国杂交水

稻专家就与该研究中心合作开展实验研究。1999年，当地一些“胆大”的村民抱着试试看的心态种植了杂交水稻，每公顷稻谷产量从以前8吨一下子增加到了11吨。目前，菲律宾杂交水稻种植面积超过100万公顷，占该国水稻种植面积近四分之一，每公顷最高产量15吨，是当地传统水稻品种的3倍。菲律宾的农贸市场和大型超市都能买到中国杂交水稻产出的大米。

为了推广杂交水稻技术，中国派出大量农业技术专家。据不完全统计，截至2021年底，仅在中国-联合国粮农组织南南合作框架下，中国就已向40多个国家和地区派出了近1100名农业专家和技术员，占联合国粮农组织南南合作框架下派出专家总数的60%。

目前，杂交水稻已在全球40多个国家和地区成功试验示范，在亚洲、美洲、非洲的10多个国家实现了商业化生产应用，全球年种植杂交水稻总面积达到了2000多万公顷。

从亚洲到美洲，再到非洲、欧洲，中国杂交水稻增产优势明显，不仅解决了中国人的吃饭问题，还对世界减少饥饿作出了卓越贡献，被冠以“东方魔稻”“巨人稻”“瀑布稻”等美称，甚至将之与中国古代四大发明相媲美。

原美国农业部部长助理、农业经济学家帕尔伯格在其著作《走向丰衣足食的世界》中写道：“袁隆平为中国争取到了宝贵的时间。随着农业科学的发展，饥饿的威胁在退却。他正引导我们走向一个营养充足的世界，还给为数极少的一些人上了难能可贵的一课——东方农业科学的成就已经超越其发源地西方各国。”

袁隆平曾说自己有两个梦想，一个是禾下乘凉梦，一个是杂交水稻覆盖全球梦。如今，这两个梦想正在一代代科学家的手中接续实现着，中国人不仅端稳中国饭碗，解决中国人的吃饭问题，更胸怀世界，用中国的农业技术解决世界人民的吃饭问题。以袁隆平为代表的中国科学家群体，从未停止探索的脚步，书写中国杂交稻半个世纪的辉煌和传奇。

（作者：农民日报·中国农网记者。来源：农民日报，2023年10月27日）

《中国农村发展报告 2023》发布

王春燕

《中国农村发展报告 2023》发布会暨新发展阶段全面深化农村改革学术研讨会在京举行。中国社会科学院副院长、党组成员王昌林出席会议并致辞。

以重要领域和关键环节改革为突破口

王昌林指出，要充分认识新发展阶段全面深化农村改革的重要性和紧迫性，加强研究，为加快建设农业强国提供更多智力支持。要充分认识全面深化农村改革的艰巨性，以农业强国为长期目标做好顶层设计，针对各阶段性目标制定路线图和施工图。要聚焦巩固和完善农村基本经营制度、健全粮食安全保障制度、完善全面推进乡村振兴体制机制、健全城乡融合发展政策体系等重要领域和关键环节，提出具有针对性、突破性的改革方案和建议，切实提升全面深化农村改革的实效性。

王昌林表示，《中国农村发展报告 2023》聚焦新发展阶段全面深化农村改革，对农村改革的重要领域和关键环节进行了回应，体现了中国社会科学院历来强调的基础理论研究和应用对策研究要相互融合、相互促进、协调推进的总体要求。全面深化农村改革是一篇大文章，要继续加强研究，为建设农业强国、全面推进乡村振兴作出新的更大贡献。

确立新目标 完善新思路

《中国农村发展报告 2023》主编，中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯、党委书记杜志雄分别主持发布会和学术研讨会。

中国社会科学出版社社长赵剑英代表出版方致辞。他说，农业强国是社会主义现代化强国的根基，没有农业强国就没有整个现代化强国。建设农业强国，利器在科技，关键靠改革。在全面推进乡村振兴的过程中，继续深化农村改革是新发展阶段建设农业强国的重中之重。《中国农村发展报告 2023》回应时代关切，问题意识突出，研究讨论深入，具有很强的原创性。

《中国农村发展报告 2023》是该系列的第 8 份年度报告，包括 1 个主报告，以及综合篇、经济篇、社会篇、生态环境篇共 4 篇 17 个专题研究报告。中国社会科学院农村发展研究所研究员郜亮亮介绍了主报告主要内容。报告认为，中国的改革率先从农村开始，农村改革一直是中国改革的重要内容。但相对其他领域，目前农村改革整体滞后，已成为全面深化改革的短板。进入新发展阶段，把全面深化改革作为推进中国式现代化的根本动力，必须着眼于建设农业强国的目标要求和阶段路径，深层次、系统性谋划，全面激发乡村振兴内生动能，构建中国特色农业农村现代化制度体系，引领支撑农业强国建设。

报告认为，新发展阶段全面深化农村改革，要确立新目标，即建立与中国特色农业强国相适应，符合中国式现代化典型特征，能够引领支撑中国特色农业农村现代化道路，体现乡村振兴、城乡融合、共同富裕等发展导向的农业农村发展体制机制。要完善新思路，坚持党的全面领导、“四个不能”底线、

市场化改革基本方向、把握农民和土地关系主线、分阶段稳步推进、系统综合配套的方法论以及试点先行“以点带面”。未来五年，全面深化农村改革的重点是创新完善国家粮食安全保障制度，建立健全乡村振兴要素投入保障机制、农民持续增收致富保障机制、农业农村绿色发展激励约束机制和城乡融合发展体制机制，建立完善乡村自治法治德治政策体系。

处理好农民和土地的关系

与会专家学者深入研讨了新发展阶段全面深化农村改革的重点与难点，并就改革的目标与思路发表见解。

国家发展和改革委员会农村经济司副司长、一级巡视员邱天朝谈道，45年来，我国农村改革的核心要义在于：坚决摒弃农村计划经济体制；以市场化为基本取向，激活农村各类资源要素；不断加大政府对农业发展的政策支持力度。巩固和完善农村基本经营制度仍是下一步深化农村改革的重中之重。要进一步明确农村各类产权的权能关系，巩固提升农村集体产权制度改革成果，增加农村集体经济组织的开放性。

城乡融合发展是一个国家现代化的重要标志，是破解当前我国社会主要矛盾的有效途径，也是实现乡村振兴、拓展发展空间的关键抓手。农业农村部政策与改革司一级巡视员赵长保表示，在城乡融合发展过程中，农村不是被动承接者，而应该是主动参与者。农村应该主动思考如何发挥自身优势，在城乡融合发展中积极作为。城乡融合不仅仅只是经济融合，更包含社会融合、文化融合。其中，文化融合是双向的，而不是单向输出。要促进乡村文化与城市文化更好地融合起来，破除城乡居民心理隔阂。

“深化农村改革，要把住粮食安全、农民利益等底线红线，继续把住处理好农民和土地关系这条主线。”北京大学新农村发展研究院院长黄季焜认为，过去，在机制创新、技术创新、市场改革和提高生产力方面的农业投入这四大驱动力的作用下，我国农业农村发展取得了一系列成就。未来，不管如何改，这四大驱动力都不能丢。

会议由中国社会科学院农村发展研究所、中国社会科学出版社、中国社会科学院城乡发展一体化智库共同主办。

（作者：中国社会科学报记者。来源：中国社会科学网，2023年8月2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

