

内部资料  
注意保存

第 10 期（总第 418 期）

2024 年 10 月 5 日

- 
- ◆ 搞品牌建设不能把小农挤出去……………韩俊(1)
  - ◆ 关于解决不进口 1 亿吨粮食的建议……………郭书田(5)
  - ◆ 如何实现农民收入可持续增长……………黄延信(7)
  - ◆ 中国农民是否仍需要减负……………陈文胜(17)
  - ◆ 持续巩固拓展脱贫攻坚成果加快推进城乡融合发展……………黄承伟(20)
  - ◆ 从“一刀切”到“切三刀”——“大包干”政策进程(2)……………赵树凯(23)
  - ◆ 土地问题仍然是当下中国主要问题……………刘守英(28)
  - ◆ 农作物种子科技的突破性进展……………张蓝水(31)
  - ◆ 中国农村财产关系演变的事实与趋势……………刘琨(37)
  - ◆ 共和国 75 周年礼赞——中国饭碗中国粮……………杨久栋 王田(40)

# 搞品牌建设不能把小农挤出去

韩俊

品牌建设是提升农业综合效益和竞争力的重要抓手，是推进农业供给侧结构性改革的重要内容。今年中央一号文件的主题是“深入推进农业供给侧结构性改革”，一号文件明确提出：“要坚持质量兴农，要建设一批地理标志农产品和原产地保护基地。”特别是第一次明确提出：“要推进区域农产品公共品牌的建设，支持地方以优势企业和行业协会为依托打造区域特色品牌，引入现代要素改造提升传统名优品牌。”要实施农业品牌发展战略，需要政府的支持和引导，更需要发挥好产业界的主导作用，也需要发挥好各类行业协会的作用。结合“新模式、新消费、新业态”的主题，就推进农业供给侧结构性改革与“三新”的关系谈几点看法。

## 推进农业供给侧结构性改革要高度重视以消费需求、尤其是新的消费需求为导向。

农业发展的根本目的，就是要满足人民群众对农业日益增长的多样化、个性化、高级化的需求。长期以来，受农产品供给总量不足的困扰，我们的农业发展政策重心，主要还是提高产量。经过多年的不懈努力，我们把很多农产品的生产总量做到了世界第一，总量不足的矛盾基本解决了，尤其是在过去十多年里，粮食实现了十二连增，人民的米袋子日益充盈，菜篮子、果盘子日益丰富，农民的钱袋子也鼓了起来。

事物总是在不断的发展变化当中，当前我国农业发展的主要矛盾已经发生了改变。过去是总量不足，现在的主要矛盾是结构性的矛盾，有很多产品是供过于求的，有一些产品还是供给不足，尤其是绿色优质生态农产品还是供给不足的。

当前农业供给侧结构性改革要以消费需求为导向，主要是考虑这么一个背景，就是中国正在经历一个史无前例的人口城镇化的进程。在过去五年里，城镇的常住人口每年要增加 2000 万以上，根据“十三五”发展规划提出的政策蓝图，到 2020 年，我国常住人口的城镇化率将会达到 60%，今后每年大约还有 1400 万变为城镇的常住人口。快速的城镇化与快速城镇化进程相伴随的中产收入阶层规模的不断扩大，对中产收入阶层有不同的定义，根据国家统计局的定义，中国中产收入阶层的人数已经接近 5 亿人。根据国际上的定义，有的说是一亿人，定义不一样。有的报道讲、有的研究认为，中国的中产人数已经超过美国。

快速的城镇化，中等收入阶层的壮大，最显著的表现是什么呢？最显著的变化就是居民的消费结构不断地升级，从需求端对农业发展提出了新的要求。现在人们对肉蛋奶、水果、蔬菜的消费需求显著增加。过去人们对农业发展的第一需求就是要吃饱，现在从过去的吃饱变为要求要吃得好、吃得更好、吃得更有营养、吃得更健康。

与此同时，随着收入的增长，除了吃得放心以外，人们也要游得开心，包括到农村游得开心，对乡

乡村旅游和休闲观光方面的体验性消费,可以说呈现出井喷式的增长态势。城乡居民消费需求结构的升级,对农产品供给体系的重构,对农业的多功能性的挖掘,对增加农业生态服务供给等都提出了更高的要求。过去我们的农业供给体系,基本的特征是资源的粗放利用来驱动增长,主要满足量的需求为主。现在则是要更加注重绿色生态可持续,要更加注重满足城乡居民对农产品品质的需求。

但是现在结构性的矛盾还是非常突出的,最主要的表现就是农产品供给多而不优,大路产品多,优质专用高端产品紧缺的矛盾较为突出。近年来,大家可以观察一下国人到国外抢购奶粉等商品,现在出国还大包小包拿回来很多吃的。可以说,对优质食品的需求漂了洋过了海。实际上我们从统计数据可以看出,我们现在的食品消费进口增长的幅度非常快。可以说,现在世界上所有的农产品出口国,都把中国看作是他们的大市场,在那里排着队等着我们有关部门审批放行,这种国家多了,产品也多了。

去年我们食品进口额接近 560 亿美元,可以说洋食品品牌现在是大行其道,更多的是因为中产收入阶层、一部分中高收入的城镇居民确实有需求。顺应国内食品消费结构升级的趋势,迫切要把增加优质绿色农产品的供给放在更加突出的位置,这是中央经济工作会议去年提出来的一项重大任务。为此要压减低端的供给,增加中高端的供给,使农产品供给的质量和品种要更加切合消费者的需要。要使得农业供和需的关系,在更高的水平上实现新的均衡,这就是我们农业供给侧结构性改革要破的题。

国内食品消费需求的新变化给优质农产品的供给,给品牌建设的发展提供了重要的机遇,迫切需要我们强化品牌的意识,提升质量控制水平和精细化经营能力,要以品质去支撑品牌,品牌建设你不能做虚工,你源头没有搞好,你就在这里做虚工是不可持久的,以品牌担保品质,以品质支撑品牌,以品牌担保品质,真正实现农业由生产导向、由产量导向向消费导向、向质量导向的转变,这是我要讲的第一点。

**推进农业供给侧结构性改革,要树立大农业、大食物观,要高度重视农业新业态和农村新产业的发展。**

当前城镇居民对于农业需求和对农产品消费需求的内涵外延都大大扩展,他们不仅要购买原料农产品,还需要购买精细加工的食用农产品,也需要越来越多食品的消费服务。城镇居民,也包括一部分农村居民,他们对农业的需求不仅是饱口福,还要饱眼福,消费者必然为农村的新业态,为农业的新业态,为农村新产业的发展提供强大的牵引力。长期以来,我国农产品、我们的农业发展是卖原料,我们是一个什么状况呢?卖原料居多,农业产业链条比较短,农产品附加值普遍不高,对农民收入带动的作用发挥得还不够。农产品加工业与农业总产值的比值,我们国家是 2.2:1,我们离发达国家还有很大的差距。

我们看一下发达国家的农业产业链的结构是什么样的格局,在美国消费 1 美元的食物,它的价值链的增值是怎么分解的呢?农场生产初级产品环节只占 10.4%,在美国你买 1 美元的食品,农场初级产品生产环节只占 10.4%。具体说,生产环节增值占了 10.4%,食物加工环节增值占 15.3%,包装环节占 2.5%,交通环节占 3.2%,批发环节占 9.1%,零售环节占 12.9%,饮食服务环节占到了 32.7%;这还没完,能源环节占了 5.1%,金融保险占了 3.1%,广告占了 2.5%,其他占 3.2%,这就是农业最发达国家农业的产业链增值的分布。最重要的环节是在食品服务环节。所以我们农业品牌的建设,不能光盯着田头,不能光盯着生产环节,它是完整的品牌建设,它是完整的链条,这里面包装、运输、批发、零售、食品、消费、广告等等都离不开。

初级农产品供给环节，在食物链增值中占比比较低，就意味着提升农业综合效益和竞争力，我们更多地要着眼于做强一产，做优二产，做活三产，要推进农村一二三产业的融合发展，这就要树立一种大农业观，一个大食物观。什么叫农业呢？你不能说种菜的就是搞农业，广义的来讲，饭馆也跟农业分不开，它是食品服务业，这就是大农业、大食物观。中央一号文件 2015 年明确提出，要推进农村一二三产业融合发展，这是我们农业发展思路的重大创新。推进农村一二三产业融合发展，最重要的目的就是要让农民深入参与社会的分工，让农民更多地分享农业全产业链增值收益。

现实当中，我们可以看到很多好的农产品不等于好的品质，这样的例子比比皆是。主要差距，包括我们的品牌建设的主要差距，还是在产后环节。你可以看一下很多农产品现在是到了收获季节，水果、瓜果在田头卖，在马路边卖。我们很多农产品形象地来讲，它是披头散发地进入市场，没有梳妆打扮，没有好好地打扮一下就让它进入市场了。你看一下国外的苹果可以卖 20 块钱，我们是按筐卖，披头散发地进入市场。

现在为什么好产品不等于好品质呢？最大的差距在冷链。过去冷链的覆盖率是逐步提高的，尤其是水果产业。跟国外比一下，在发达国家，水果包括蔬菜是全产业链冷链，冷链的覆盖率可以达到 95% 以上。我们还在 10% 以下，我们最高的一些冷链覆盖率是 40% 多。所以我们实施质量兴农，我们实施品牌兴农战略，我们提升农业的发展水平，必须要大力发展现代食品工业，这是今年中央一号文件提出的，要开发方便食品、休闲食品和功能食品。休闲食品现在市场的销售额超过 3000 多亿，特别是功能性食品。

刚才在会场门口我们看到内蒙古的瓜是富硒的，这需要认真研究，有科学的证据说这个就是有好处，它的好处是可以证明的。中国这样的地区多了，要开发功能性食品。我们要提高农产品加工转化率和附加值，要做好农头工尾、粮头食尾这篇大文章，农业是头，工业是头，粮食是头，食品工业是尾，也就是要延长食品的产业链，向加工要效益，延长产业链，打造价值链，密切利益链，让增值收益更多地惠及农民。

去年我们人均 GDP 已经约 8000 美元，已进入中等收入国家的行列。可以说城乡居民的生活方式和消费结构正在发生重大的阶段性变化，我前面讲过人民对绿色生态的服务需求逐渐彰显，从需求端对农业多功能性的挖掘提出了更高的要求，2016 年全国休闲农业合乡村旅游接待游客 21 亿人次，我们的森林旅游有 9 亿人次，带动 672 万农民受益，对农民就地实现就业和增收的效果可以说十分显著。在很多地区，绿水青山正在成为兴村富民的金山银山。我们一定要发挥农村绿水青山、田园风光、乡土文化等独特的优势，扬农村的长，避农村的短，大力发展生态旅游，要做足农业和文化、农业和旅游、农业和教育、农业和养老养生等产业融合的大文章。

在融合中让农产品大幅增值，在融合中让品牌农产品大行其道。我们提出要努力营造浓厚的氛围，要在政策上要像当年支持乡镇企业发展一样支持农村新产业、新业态的发展，促进现阶段农村农业的新业态和农村的新产业，形成新的异军突起，成为带动农民增收致富新的亮点。

### **推进农业供给侧结构性改革要高度重视农业生产、经营方式和农产品营销方式的创新。**

这就是我们的新模式，农业经营模式和农业营销模式的创新。我们国家基本的国情和农情，就是小农户生产长期存在，这就是我们所有的品牌农商发展面临的基本现实。你面对大量的小农，现在我们两亿多个农户，每户土地经营的面积平均也就半个公顷，30 亩以上的农户全国只有 1032 万户，在我们这

样一个人多地少、地块这么分散的国家，怎么将分散的小农纳入现代农业发展的轨道，怎么让小农户更为有效、对接大市场，怎么让小农户享受到品牌带来的好处，这是我们农业发展面临的重大政策课题。

今后农业发展的方向是要发展多种形式的适度规模经营，培育越来越多的新型经营主体。但是我们国家人多地少资源禀赋也决定了我们不可能像美国、加拿大那样，以大农场为主，这条路在中国是走不通的。我们政策的着力点更多的应该放在农业经营方式的创新上，通过经营方式的创新，充分挖掘小农户的生产潜力和增收的潜力，要通过多种形式发挥好我们的新型农业经营主体的带动作用，强化服务和利益连接，要把千家万户的小农带起来，使其成为现代农业发展的受益者，而不是把他们挤出去。要通过增加技术、资本等现代要素的投入，促进小农生产向采用现代科技和生产手段转变，提升小农生产的集约化水平。

搞品牌建设，不可能把小农挤出去，更不可能消灭小农。但是怎么把小农带起来，要通过引导扶持小农生产，发展绿色优质生态农业，提高产品档次和附加值，扩大经营容量，增强小农的增收潜力。特别是要大力发展专业型、合作型的社会化服务，包括积极培育区域性的农业公共品牌，提高农民参与市场竞争的组织化水平。打造区域公共品牌是兴农、强农、富农的主要途径，是带动小农增收致富的重要抓手。

我们有大量的地区经验可以充分证明这一点，也就是说我们兴农、强农、富农，我们带动小农，公共品牌区域性建设是重要的抓手。最近我到福建调研小农户生产的扶持政策，比如说福建古田县打造食用菌生产线与工厂化生产经营模式，户均经营规模8到10亩，规模也不大，针对小农户生产缺引导、资金、技术、市场、规范，他们进行针对性地拾遗补缺，缺什么就补什么，什么弱就补什么。从原辅料、菌种的供应、栽培、初加工到销售的整个链条，充分发挥了企业合作社和农户各自的比较优势，通过分工协作实现了把分散小农纳入产业化发展轨道这么一个重要的转变。

再谈谈农产品营销方式的创新。过去农产品销售渠道比较单一，农民获得有限生产环节的收益，卖难、卖不上价是家常便饭。

近年来互联网迅速在农村普及，以农村电商为代表的流通新模式，为城乡商品的流通创新了渠道、压缩了环节、提升了效率，让农产品买卖双方更加直接来对接，让地方一些特色的小批量的农产品可以实现定制化的生产，可以实行直供、直销。电商给农业发展带来的变化远远不只是减少了流通的环节，解决了卖难，更重要的是电商的发展，会推动农产品的加工、农产品的分级、农产品的包装、农产品的仓储物流等相关产业的发展。农村电商的发展，关键是要破除物流、冷链、标准、分级等方面的瓶颈约束，特别是要加强物流基础设施的建设，促进新型农业经营主体、加工流通企业与电商企业全面对接融合，推动农产品流通线上线下互动发展。我们有一个县把发展农产品电商写了一副对联，这副对联是针对农产品电商的发展，农产品上行是把农产品卖到城里去，下行是工业品下乡。对联是这样写的：上行下行上下都行，关键是上行；买好卖好买卖都好，关键是卖好。也就是说，农村电商发展最重要的任务是把农产品卖到城里去，而且卖出一个好价钱，这样就迫切需要我们品牌农商助力。

**（作者：农业农村部党组书记。来源：中国农村网，以上为韩俊在第六届品牌农商发展大会上的主题演讲。）**

# 关于解决不进口 1 亿吨粮食的建议

郭书田

粮食安全问题是举国上下高度关注的重大问题。自 2004 年以来，以粮食为主的农产品对外贸易，由净出口变为净进口，而且年年增加。到目前为止，进口农产品所需耕地约为 8 亿亩，相当于国内耕地总量的 40%；进口粮食 1 亿吨，相当于国内产量的 1/6，由此引发国际社会的广泛关注。中国是以农立国的农业大国，又有 5000 年的历史，曾经创造过光辉灿烂的农耕文明，对世界农业发展做出了重大贡献。现在变为进口大国，使人难以理解。为此，各种名义的建议纷至沓来，而且彼此之间又大相径庭，争论不休。其实，我们有很现成的样板就是“北大荒”，它是在新中国建立以后，在世界三大黑土地之一的黑龙江省，由 10 万转业官兵开发了这块处女地，建成了国家重要的商品粮基地，拥有 4000 万亩耕地，年产粮食 400 亿斤，可供京津沪三个直辖市与海陆空三军以及边境地区对粮食的需求，已成为农业现代化的样板。为此建议，在总结“北大荒”经验的基础上，在全国各地再建立五个类似“北大荒”垦区，开发建设新耕地 2 亿亩（每个新垦区 4000 万亩），年产粮食 1 亿吨（每个垦区 400 亿斤），这样就实现了耕地总量动态平衡目标。改革开放以来，耕地总量减少 1 亿亩。建设五个新垦区，不仅填补缺少的 1 亿亩耕地，而且可以把 20 亿亩作为新的红线。

## 一、分布

五个新垦区分布如下：

- 1、东北三省（黑龙江、吉林、辽宁）加内蒙古自治区与山西省；
- 2、西北五省区（陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆）包括新疆生产建设兵团；
- 3、中部五省（河北、河南、湖北、湖南、江西）；
- 4、西东南五省区（云南、贵州、四川、广东、广西）外加西藏；
- 5、东部五省（山东、江苏、安徽、福建、海南）外加浙江。

## 二、性质

新垦区为国有股份制大型现代化农业企业。

## 三、资源

开垦耕地的自然资源有：

- 1、盐碱地；
- 2、沙荒地；
- 3、滩涂地；
- 4、工矿废弃地。

开发这些资源的潜力很大，创造了不少经验以及有效技术。如福建省农林大学林占熺教授创造的菌

草技术，中国林科院任荣荣教授创造的饲料桑技术，中国农科院孙鸿良教授创造的籽粒苋技术，云南生态农业研究所那中元教授创造的生物诱导剂技术等，在改造这些尚未开发的资源中做出了重大贡献，能够发挥卓有成效的作用。

#### 四、人员

人员来源有三：

- 1、大中专院校毕业生；
- 2、复员转业军人；
- 3、社会无就业的知识青年。

开发建设五个新垦区，需要数百万开拓者，他们是国有企业员工队伍中的新生力量。

#### 五、投资

每亩投资 1 万元，除了用于垦区的基本建设与农业机械装备外，主要用于建设高标准农田，即稳产、高产农田，亩产可达 1000 斤左右，种植作物为小麦、玉米、大豆、水稻四种。起点就是现代农业，并把传统农业的好经验融入其中，形成中国式现代农业。

投资来源：

- 一是中央财政拨款；
- 二是中央银行的低息或免息贷款；
- 三是社会集资（大型现代化工商企业的投资）。

#### 六、领导

建立从上到下强有力的领导指挥系统。国务院成立领导小组，由总理任组长，有关部委主要领导人参加。聘请有关专家成立咨询委员会，审议开发建设的规划与主要措施，加强技术领导。五个垦区的有关省，提出开发建设具体规划，经省政府、省人大常委讨论通过报国务院批准。

#### 七、期限

从开发到建成，为期五年（2025-2030 年）

**（作者：原农业农村部政策法规司司长、农业经济技术研究所原所长，高级经济师。2024 年 8 月 6 日。）**

# 如何实现农民收入可持续增长

黄延信

实施乡村振兴战略，是党的十九大提出的重大战略任务，是新时代“三农”工作的总抓手，总目标是实现农业农村的现代化。而实现农业和农村现代化的根本目的，是实现农民生活富裕，这也是亿万农民付出辛勤劳动、为之努力奋斗的根本目标。在市场经济社会体制下，实现农民生活（物质、精神的）富裕的根本路径在于实现农民收入的持续稳定增长。钱不是万能的，但实现农民生活富裕，没有钱是万万不能的。不仅如此，农民收入的持续、快速增长，也是实现乡村振兴其他要求的经济基础，更是扩大国内经济循环，实现工农、城乡融合发展的重要条件。必须把促进农民收入增长作为乡村振兴的首要任务。促进农民收入持续增长，是个老话题，在新的历史时期，对这个问题要有新的认识，要有新的思维，更要在完善体制机制和扶持政策上有新的举措。

## 一、2013年以来农民收入保持了快速增长

党的十八大以来，随着国家实施城乡融合发展战略，采取一系列强农惠农政策，尤其是实施脱贫攻坚战略和乡村振兴战略，一系列政策措施转化成了农民增收的具体成果，农村居民人均可支配收入保持了快速增长态势，取得的成绩有目共睹。

一是全国农村居民人均可支配收入实现较快增长。按照国家统计局规定的核算办法，农民收入由家庭经营性收入、工资性收入、转移性收入、财产性收入四部分构成。2021年农村居民人均可支配收入18931元，比上年实际增长9.7%；其中，人均可支配经营性收入6566元，占34.68%；人均工资性收入7958元，占42.04%；人均财产性净收入469元，占2.48%；人均转移性净收入3937元，占20.79%。2013年至2021年，农村居民年人均收入有9430元增加到18931元，比2012年增长125.7%，平均每年增长6.9%，高于同期国民经济增长速度，有力地支撑了农民生活的改善。

二是贫困地区农村居民收入持续较快增长。2020年贫困地区农村居民人均可支配收入12588元。2013-2020年，贫困地区农村居民人均可支配收入年均增长11.6%，比全国农村年均增速快2.3个百分点，扣除价格因素，年均实际增长9.2%，比全国农村居民年均实际增速快2.2个百分点。贫困地区农村居民收入增长持续快于全国农村。2020年，集中连片特困地区农村居民人均可支配收入12420元，国家扶贫开发工作重点县农村居民人均可支配收入12499元。2021年，脱贫县农村居民人均可支配收入14051元，比上年名义增长11.6%。（见国家统计局网站：脱贫攻坚战取得全面胜利 脱贫地区农民生活持续改善——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二十）有力地支撑了全国脱贫攻坚战略目标的实现。

三是城乡居民收入相对差距持续缩小。2021年城镇居民人均可支配收入47412元，比2012年增长96.5%；2013年至2021年，农村居民年均收入由9430元增加到18931元，增长125.7%，年均增速比城

镇居民快 1.7 个百分点。2021 年城乡居民人均可支配收入之比为 2.50 : 1 (农村居民收入=1)，比 2012 年下降 0.38，城乡居民收入相对差距持续缩小。（见国家统计局网站：居民收入水平较快增长 生活质量取得显著提高——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十九）

## 二、农民收入增长的结构矛盾仍较突出

农民收入快速增长，为改善农民生活、扩大农村消费需求、促进经济发展和实现社会稳定奠定了坚实基础，取得的成绩应充分肯定。但是，我们也要清醒地看到，农民增收客观上还存在着结构矛盾和问题。从增收平均数看，在受新型冠状病毒疫情严重影响的情况下，农民收入保持快速增长趋势，增收形势似乎还算不错。但请注意：收入平均数对单个农户来说是一个没有任何实际意义的数字，他只表示某一年农民收入水平的平均状况，单个农户不关心它，对低收入农户它不能说明和解决任何实际问题，没有人能够把低收入农户的收入水平提高到全国平均水平。平均数背后掩盖了农民收入增长方面存在的诸多问题，主要表现在：城乡居民可支配收入绝对差距不断扩大、不同地区农民收入差距持续扩大、多数地区农民的收入达不到全国平均水平、超过 60%的农民收入达不到全国平均水平，而且是长期存在、很难解决的问题。

一是城乡居民人均收入的绝对差距在扩大。随着经济的快速发展，农民人均可支配收入近些年在不断增长。但是，不能不看到，虽然城乡居民人均收入相对差距在缩小，但绝对收入差距则呈不断扩大趋势。根据国家统计局数据（表 1），2010 年到 2021 年，城乡居民人均收入绝对差额由 12506.7 扩大到 28481 元，平均每年扩大 1452.2 元。其间，2017 年城乡居民人均可支配收入绝对差距比 2016 年扩大 1711 元，2019 年比 2018 年又扩大 1704.3 元，2021 年则比 2020 年扩大 1718 元。城乡居民可支配收入的绝对差额并没有随着其收入倍差的缩小而收窄，反而呈现扩大趋势，即随着城乡居民人均收入倍差的缩小，城乡居民收入差距绝对额逐年增加。表中数据显示，不仅是在城乡居民收入倍差扩大年份，就是在保持不变和缩小的年份，城乡居民的收入差距也是绝对扩大的，而对此，多数人是没有看到的。这与党中央提出的城乡居民生活水平差距持续缩小、共同富裕迈出坚实步伐的要求是不协调的。

表 1：城乡居民可支配收入差距表

年份	城镇居民可支配收入（元）	农村居民人均可支配收入（元）	城乡居民收入倍差	城乡居民收入绝对差额（元）	绝对差额增加数（元）
2010	18779.1	6272.4	3.0	12506.7	
2011	21426.9	7393.9	2.9	14033.0	1526.3
2012	24126.7	8389.3	2.9	15737.4	1704.4
2013	26267.0	9429.6	2.8	17037.4	1300
2014	28843.9	10488.9	2.7	18355	1317.6
2015	31194.8	11421.7	2.7	19773.1	1418.1
2016	33616.2	12363.4	2.7	21252.8	1479.7
2017	36396.2	13432.4	2.7	22963.8	1711
2018	39250.8	14617.0	2.7	24633.8	1630
2019	42358.8	16020.7	2.6	26338.1	1704.3
2020	43834	17131	2.56	26703	364.9
2021	47412	18931	2.5	28481	1778

注：根据国家统计局历年统计数据计算整理

所以出现城乡居民收入倍差缩小、实际收入反倒扩大的情况，这里有一个似是而非的错误概念，就是将城乡居民收入倍差等同于收入差距。以至于不少人认为，近些年城乡居民收入之比缩小，就是城乡居民收入差距缩小了，城乡居民收入差距出现了缩小的拐点，这是不对的。道理在于，收入倍差与收入差距不是一个概念。城乡居民收入的基数不同，因而城乡居民收入增长的相同百分比，代表的绝对数是不同的。如城镇居民收入的基数是4万多元，收入增长一个百分点，其代表的收入绝对数则增长400多元，而农民收入的基数是1万多元，其收入增长一个百分点，对应的绝对数只有100多元。如果希望保持城乡居民收入差距不扩大，那么，城镇居民收入增长一个百分点，农民人均收入至少应增长近四个百分点。这告诉人们，不能仅从城乡居民收入倍差的变化来衡量城乡居民收入差距的变化。城乡居民收入差距是扩大还是缩小，重要的是看绝对数是增加还是减少，而不能仅看收入之比的变化，二者是两个完全不同的概念。因为城乡居民收入之比（倍差）变小，就说是城乡居民的收入差距缩小了，这是概念混乱，既不符合实际，也会误导社会舆论和政府决策。

评估城乡居民之间的收入差距，也不能只看当年的收入流数据，还要看存量财富的变化，就是资产存量的差距。在所谓一线城市，居民有一套产权房，其市场价值少则数百万元，多则上千万元，根源在于城镇居民的房产具有完整的财产权，可以进入市场交易，因而处在不断增值状态。而农民的自有房屋，由于缺少完整的财产权，不能进入市场交易，难以体现其真实的市场价值，处在不断贬值的状态。这也导致城乡居民存量资产的差距更大，对城乡居民生活富裕程度产生的影响更大、更深远，值得引起全社会的关注。

二是农村大多数农户收入水平达不到全国平均水平。从不同农户收入与全国平均水平的关系来看，60%的农户收入达不到全国的平均水平。根据国家统计局的数据，按照农民人均可支配收入水平进行五等份分组（全国居民五等份收入分组是指将所有调查户按人均收入水平从低到高顺序排列，平均分为五个等份，处于最低20%的收入家庭为低收入组，依此类推依次为中间偏下收入组、中间收入组、中间偏上收入组、高收入组。），2021年，20%的低收入组人均收入为4856元，20%的中低收入组人均收入为11586元，20%的中等收入组人均收入为16546元，20%的中高收入组人均收入为23167元，20%的高收入组人均收入为43082元。数据表明，占农户总数60%的前三组农民收入没有达到全国农民收入的平均水平；考虑到农民收入的平均水平是18931元，如果将农民收入水平按十等份分组，估计可能有近70%的农户收入达不到全国的平均水平。高收入组农民收入是低收入组农民收入水平的8.87倍，是中低收入组的3.72倍，是中等收入组的2.6倍，而且这种状况不知何时可以得到根本改变，这是问题的严重性所在。

三是多数省份农民收入达不到全国平均水平。从分省、自治区、直辖市农民收入情况来看，全国31个省级行政区划单位中，只有9个地方农民收入超过全国的平均水平（京津沪、辽鲁苏浙闽粤），22个地方的农民人均可支配收入达不到全国的平均水平（表2）。农民收入水平高于全国平均水平的9个省市，包括三个直辖市和东部沿海发达省份，而全国的粮食主产区省份和中西部地区省份，农民收入都没有达到全国平均水平，从一个侧面说明我国区域经济差距不断拉大。尤其是，吉林、黑龙江两省由于人均占有耕地资源数量多，享受的政府农业补贴多，加上政府实行保护价收购粮食等，多年来，这两省的农民收入水平一直高于全国的平均水平，但现在则达不到全国农民收入的平均水平。这个现象值得引起全社会的广泛关注和深入思考。

表 2：2020 年各省农民人均可支配收入表

省份	农民人均可支配收入（元）	省份	农民人均可支配收入（元）	省份	农民人均可支配收入（元）
河北	16467	湖北	16306	上海	34911
山西	13878	湖南	16585	北京	30126
辽宁	17450	广东	20143	天津	25691
吉林	16067	海南	16279	重庆	16361
江苏	24198	四川	15929	内蒙古	16567
浙江	31930	贵州	11642	广西	14815
安徽	16620	云南	12842	西藏	14598
福建	20880	陕西	13316	新疆	14056
江西	16981	甘肃	10344	宁夏	13889
山东	18753	青海	12342		
河南	16108	黑龙江	16168		

注：根据国家统计局数据整理

四是地区间农民收入差距呈持续扩大趋势。从不同地区农民收入增长情况看，尤其是东部发达地区与西部地区农民收入差距巨大，超过了城乡居民收入差距。2020 年，浙江省农民人均可支配收入 31930 元，甘肃省农民人均可支配收入只有 10344 元，前者是后者的三倍。这里需要提醒大家的是，这只是一年的收入差距情况，从一个较长的发展时期来看，问题的严重性在于，这个差距是不断扩大、逐年累积的。结果是东部地区的农民越来越富，西部地区农民收入增长总也赶不上东部地区农民收入增长的幅度，导致东西部地区农民富裕程度差距越来越大，这是地区发展不协调的真实写照。

### 三、农民持续增收形势并不乐观

从目前经济发展态势看，农民增收形势并不乐观，尤其是如何增加低收入农户的收入水平难度很大。

从家庭经营收入来源看，初步核算，2021 年，全年国内生产总值 1143670 亿元，比上年增长 8.1%。其中，第一产业增加值 83086 亿元，比上年增长 7.1%；第一产业增加值占国内生产总值比重为 7.3%，而第一产业就业的劳动力为 17072 万人，占全国就业人口数的 22.8%。从总量可以看出，超过全国 60% 的农村人口创造了 7.3% 的国内生产总值，农村人均劳动生产率远低于非农产业，这种背景下，农民要实现收入快速增长是不现实的。（见 2021 年国民经济社会发展统计公报）就是说，在农民人均占有农业资源较少、农业劳动生产率较低的情况下，人均可供出售的农产品剩余不多，希望通过发展农业生产来增加收入是不现实的。具体来讲，在现有农业技术条件下，农产品产量相对保持稳定，粮食等大宗农产品出售价格相对稳定，农民来自农业的家庭经营收入在今后一些年份，将只能起到稳定收入水平的作用，对收入增长的贡献或将是有限的。我国传统的产粮大省，黑龙江、吉林、河南、河北、湖南、湖北、江西、安徽、内蒙的农民收入都没达到全国农民收入的平均水平，也说明来自第一产业的收入难以承担支撑农民收入增长的任务。从全国看，如果农村人口不能快速、大幅度地真正向城镇转移，农业劳动力不能持续向非农产业转移，农业人口人均占有的资源量不能显著扩大，农业劳动生产率将难以提高，靠从事农业生产增加收入将是困难的。

从工资性收入来源看，目前工资性收入，在农民收入中占比最高，已成为农民增收的主要来源。近两年多的实践表明，受疫情冲击、国际贸易动荡、产业链供应链不稳定等因素的影响，国内中小企业经营困难，尤其是建筑业、交通运输、旅游业、餐饮服务业等行业的灵活就业受到显著影响，对就业需求减少，直接影响农民外出就业，同时，也对提高工资水平产生不利影响，农民外出务工对收入增长的贡献受到制约。（城市的快递业则是个特例，该行业的就业量可能随着外卖下单量的增加而增加）2021年，全国农民工总量29251万人，比上年增长2.4%。其中，外出农民工17172万人，增长1.3%；本地农民工12079万人，增长4.1%。农民外出就业人数增量的减少，将直接制约农民工资性收入的增长。

从转移性收入来源看，受政府财政收入减少、刚性支出增加等影响，对农民的补贴不可能大幅度增加，对农民增收贡献微乎其微。2022年政府在已有补贴的基础上，先后两次增加200亿对农业的补贴，落到2亿经营主体头上，每个经营主体只有100元，大体相当于一个劳动者在农村一天打工的收入。落到每个农民头上，人均只有30多元，只占农民收入的很小份额。可以预见的是，由于整体经济形势不容乐观，对企业减免税费等，政府的财政收入增幅受到制约，政府用于保民生的财政支出刚性增加，政府的原有补贴不减少就不容易，靠政府增加转移支付支撑农民收入增长将是非常困难的、不现实的。

从财产性收入来源看，长期以来，财产性收入在农民收入中占比最低，2021年农民人均可支配收入中财产性收入只有469元，仅占2.48%，仅为城镇居民人均财产性收入3481元的13.5%。由于产权制度改革不到位，受制度制约，农民的大量资产存在归属不清、缺少合法的产权证明，不能进入市场交易，是沉睡的资产，不能变现，不能体现应有的市场价值，农民增加财产性收入的路子基本不通。这方面，土地、资本、人才等各种要素何时能在城乡之间双向自由流动、平等交换，还难以预测。

#### **四、实现农民收入持续增长的基本思路**

习近平总书记2021年8月17日在中央财经委员会第十次会议上讲话指出，着力扩大中等收入群体规模，推动更多低收入人群迈入中等收入行列；促进共同富裕，最艰巨繁重的任务仍然在农村。

结合近几年农民收入增长状况，今后一个时期，要实现全国人民共同富裕，在城乡居民之间，重在提高农民的收入水平；在地区之间，重在提高农业大省、中西部地区农民收入（这是收入水平的洼地）；在农民中间，重在提高低收入农户的收入水平。

要实现农民收入增长，首先需要理清农民收入来自哪里？在传统的人民公社体制下，农民收入来自集体经济组织经营的收益分配，每年生产队（集体经济组织）都要对全年的经营收益分配进行核算，称为年底决算，确实存在收入分配问题。但是，由于制度的制约，农民的收入一直难以增长，长期处在较低的水平。1978年农民人均纯收入只有134元，而且主要是农民从生产队所分到的实物折价。本人从小生活在黄河故道北边的农村，也曾担任生产队的干部，我所在的生产队经营状况在当地算是中等偏上的，生产队每年夏收后给成员分小麦、几斤大蒜，夏天分一些辣椒、茄子等少量青菜，秋天分高粱、玉米、谷子、大豆等杂粮，还有萝卜、大葱、白菜等可以在冬天储存的蔬菜，分配的主要是大宗口粮作物地瓜，还分配可用于烧火的柴草（如高粱杆、棉花柴等），麦秸和豆秸等生产队饲养牲畜要用，是不分给农民个人的。除大宗的口粮作物地瓜外，其他农产品基本是按每户人口多少平均分配，地瓜则是70%按生产队人口多少平均分配，30%按每户劳动所得工分多少分配，也就是按劳分配。我所在的生产队虽然相对好一些，年底决算时，每个工日的报酬也只折合两毛多钱。生产队之所以不给农民分配现金，根本原因是生产水平低，农民维持生活急需的是实物农产品，分配实物可以即时满足农民生活之需。同时，

政府实行关闭自由市场的政策，也不允许生产队到自由市场随意出售农产品。即使生产队通过向国有商业机构出售农产品获得一些现金收入，要用于购买集体生产必需的农药（当时农作物生产用种主要是自留种无需购买）、农具（犁、耙、耨、耕绳等），打场用的杈把、扫帚、扬场锨，添置必要的大牲畜等，没有现金给农民分配。我所在的农村地区就没听说有生产队给农民分配现金。有的只是集体经济组织中余粮户与缺粮户之间的余缺现金找补。缺粮户是家庭人口多（尤其是小孩多）、劳动力少的农户，按人口分配的农产品实物多，但参加集体劳动的人少，挣的工分少，生产队分配的全部农产品折价到每个工分多少钱，其实物折价多于工分的折款，需要向生产队找钱。余粮户的情况则正好相反。我所在的生产队，年终决算时扣除实物折款后，少数农户能从生产队得到几十元现金，部分农户能弄个“平”，做到“两不欠”，部分农户则要欠生产队的实物折款。由于余粮户的应得款与缺粮户应退给生产队的款额正好相等，为了减少麻烦，就在余粮户与缺粮户之间找补平衡。一般农户的货币收入则来自于参与市场交换。自家喂养的母鸡下蛋，舍不得吃，偷摸在市场上出售，或者是自家喂养的几只羊出售了，或者是自家喂养的一头猪，过年过节时宰杀了，卖给街坊邻居一些，平常农户家庭是没有现金收入来源的。1978年改革前，农村发展的严峻现实雄辩的证明，靠集体经济组织分配实现农民收入普遍、快速增长只是一个无法实现的美好愿望。

改革开放以来，在实行家庭经营的基本制度下，尤其是在市场经济体系下，尽管没有任何组织、单位、企业给农民分配收入，但由于改革调动了农民的生产积极性，农产品产量大幅度增产，同时，实行农产品流通体制改革，大多数农产品价格由市场供求关系决定，市场价格较计划经济时期有显著提高，有力地支撑了农民收入增长；还由于改革城乡社会管理体制，农村劳动者不仅可以到城市从事非农产业就业，还可以在本地为其他经营者提供劳务服务，工资性收入成为农民增收的主要来源。结果是农民收入普遍有了持续较快的增长，实现了从贫困到小康的历史性跨越，并且不同农户在差别增收的同时实现了普遍富裕。那么，在法治化的市场经济体制下，农民收入来自哪里？农民增收，既不能通过制造假币来实现，也不能通过抢夺等非法手段来实现，也不能靠别人施舍来实现，靠政府转移支付增收总体上不现实。过去四十多年农民收入增长的实践雄辩地告诉人们，农民收入快速增长来自农民的辛勤劳动和付出，来自市场化改革，来自一个行为、两个字——“交换”。体现在通过交换产品、交换劳务、交换财产增加收入。

首先是农民增加了在市场上交换剩余产品的数量，换来了合理合法的收入。从改革开放之初政府减少向农民统购派购粮食等农产品的数量、逐步提高国家收购农产品的价格，到取消国家收购任务，实行市场化收购，增加了农民出售农产品的收入数量，农产品价格也不断上涨，支撑了农民收入增长。当然，农民来自经营农业生产的收入多少，取决于农民满足自己消费后剩余农产品量的多少和出售产品价格的高低；农民满足自己消费后剩余的农产品越多，市场价格越高，农民来自这方面的收入就越多。反之亦然。

其次是农民增加劳动的交换，换来合理合法的收入。改革开放以来，农民为了增加收入改善生活，勇敢地走出农村，离开农业，逐步冲破城乡分割的管理体制，到城镇和非农产业就业，通过提供劳务获得工资性收入。农民工资性收入的多少取决于参与劳动交换的人数和劳务报酬的高低。据国家统计局的数据，2021年，全国有超过2.9亿农民到城镇和非农产业就业，农民外出务工月平均工资达4432元，有一定专业技术的就业者，工资水平更高一些；在北京家政服务行业保姆月工资在6000元以上，月嫂工

资更高。2021年，全国农民人均可支配收入中，工资性收入7958元，同比增长14.11%，占42.04%，既是农民收入的主要部分，也是增收的主要来源。

再就是增加财产的交流，换来合法收入。农民将其所有闲置不用的、别人需要的财产出售，可以换来合法的收入。农民最有交换价值的财产是土地和房屋，目前的现实是，农民有的财产归属不清，有的有财产无产权，缺少政府颁发的合法的所有权凭证，有价值的资产不能进入市场交换，财产性收入在农民收入中占比最低。2021年，农民人均财产性收入为469元，只占农民收入的2.48%，占比最小。浙江、江苏省农民收入构成中，财产性收入占比远高于全国的平均水平，如江苏省苏州市农民收入中财产性收入占到20%左右。

在市场经济体系下，实现农民收入增长的基本思路如下：

一是鼓励支持农民参与市场交换。在市场经济体系下，农民收入的多少，取决于农民参与市场交换过程的深度和广度，取决于每个个体能够为社会其他成员提供财货和服务的多少。一个农户为社会其他成员提供的剩余产品和劳务越多，其获得的收入就越多。而且通过参与市场交换，农民还可以获得进一步发展增收的市场信息和机遇。在人们以货币作为交换媒介的市场体系下，假如一个人维持完全自给自足的生产生活方式，而不与其他人发生任何交换关系，则这个人就没有用货币表现和计量的收入。要创造每个农民个体通过积极参与市场交易制度实现其收入增长的机制。农民不参与市场交换，就失去了增加现金收入的渠道。不同农户的收入水平，因其所占有和使用资源要素的多寡不同、对市场机会的判断不同并因而采取的努力不同而有所差别，不应该也不可能实现一个人为设定的收入增长指标。

二是鼓励引导农民通过劳动增收致富。习近平总书记指出：鼓励勤劳创新致富。幸福生活都是奋斗出来的，共同富裕要靠勤劳智慧来创造。给更多人创造致富机会，形成人人参与的发展环境（习近平：扎实推动共同富裕 2021年10月16日出版的第20期《求是》）。在农村实现共同富裕的目标，首先需要调动每个农民勤劳致富的积极性、主动性、创造性，激发和释放每个劳动者的劳动潜能，鼓励和引导农民通过个人劳动增收致富。要正确认识和把握实现共同富裕的战略目标和实现途径。希望从富人蛋糕上切一块让低收入者富起来的想法是违背人的行动规律的，肯定是行不通的。对农民个体而言，其收入不存在所谓分配问题，只存在是否愿意付出劳动致富的问题，只存在随市场交换关系的变化不断变化的问题。靠收入再分配不能解决市场经济体系下农民普遍增收致富问题。否则，农民就可以等着政府调整收入再分配来增加收入。

由于不同农户拥有资源多少不同，对市场预期不同，家庭经营项目不同，他们的收入差距是客观存在，不同农户不可能同步富裕，亲兄弟也做不到同步富裕。就农民群体的收入增长而言，共同富裕总是在个体普遍富裕基础上的共同富裕（不同农户的收入普遍增长了，也就实现了共同富裕），而且是在差别富裕基础上的共同富裕。在实行家庭经营的基本制度下，率先实现增收富裕的农民个体越多，则农民实现共同富裕的范围越大，率先富裕的农民的收入水平越高，则农民共同富裕的程度越高。不同农户收入增长有差距并可怕，这正是引导人们发奋努力促进社会经济发展的动力所在；如果干与不干都一样，人们就会失去勤劳致富的动力。

三是加快促进农村人口向城市和非农产业转移。要富裕农民，就必须减少农民。过多的人口留在农村和农业领域，生产的农产品仅够自己消费，没有剩余可供出售，就不可能有货币收入。农业人口减少了，人均占有农业资源的数量增加，农业劳动者的劳动生产率提高，农产品剩余会增加，出售产品的收

入自然会增多。实现农民从农业向非农产业转移、从农村向城镇转移，改革户籍管理制度是必须的，但更重要的是转变观念，只要人们（不只是农民）有稳定就业和收入，与其共同生活的人口，就可以在就业地落户，并与原居住人口同等享受政府提供的公共服务，如子女就学享受义务教育、入托、参加社会保障等。当前，应当优先允许已经在城镇就业多年的农村居民及其共同生活人员在就业城镇落户，同等享受政府提供的提供的基本公共服务。

## 五、促进农民收入持续增长的政策建议

### （一）增加农民的经营性收入

当前，应继续实施行之有效的强农惠农政策，根据市场供求关系的变化，不断提高粮食的最低收购价格，增加对种粮农民的农资等补贴。从建立高水平市场经济体系、形成农民收入持续增长的机制来看，建议如下：

一是加快农产品生产流通市场化改革，真正实现由市场供求关系决定粮食等农产品的价格。实现由供求关系决定市场价格，是建立高水平市场经济体系的需要，也是我们党的重大理论突破。政府管理者需要转变观念，要有勇气，在粮食这一大宗农产品的生产销售环节，多一些市场调节，少一些行政干预，少一些补贴、限价。真正放开农产品价格，收购农民的农产品，不再搞所谓的最低收购价，看似为了保护粮农利益，实则不然。在实践中，对多数小规模农户而言，最低收购价实际上是他们出售粮食的最高限价；有了最低收购价，价格就是已知的，这个产业对增收的作用就大大减弱啦。在粮食的消费环节，越是供应趋紧的时候，越要坚持放开市场粮价，绝不实行最高销售限价。通过市场机制将消费者的收入转化为农民的收入，其效率、效果远高于、好于政府为农民发放补贴。在经营理念上，应把农民组织起来，发展农产品精深加工，延长农产品产业链条，做好农产品分级、加工、包装、营销、品牌创建等，实行以市场为导向一体化经营，通过多次增值实现收入增长，尤其是粮食这种大宗产品，只卖原料效益是不会高的，收入也很难增长。

二是赋予农民充分的生产经营自主权。重要的是坚持市场化导向，充分利用当地的自然资源、文化、古建筑等有利条件，开展一二三产业融合发展，如发展特色种养业、农业旅游业结合、文化与旅游业结合、发展具有地方特色的民宿经营等。这样，可以提高农村资源利用的效率，提高产业融合发展的效益，对增加农民就业、促进农民增收无疑具有重要的支撑作用。为此，要多给农民一点宽松的发展环境，少一些行政性管制，尤其是没有法律法规依据的行政管理应加以清理。同时，保持农村生产经营政策的连续性、稳定性，使农民发展各种生产经营有可信的稳定预期。

### （二）增加农民的工资性收入

要通过市场机制为农民非农就业创造机会。农村贫困家庭一人在非农产业就业，就可以实现全家脱贫，一般农户家庭一人在非农产业就业，就可以实现全家增收。要把增加农民非农就业作为促进增收实现共同富裕的主要政策目标。

一是创造有利于民营企业创业的制度环境。现实中，为农民提供非农就业机会的主体是民营企业。目前我国每年新增就业岗位的80%是由民营企业提供的。可以预言，今后相当长一个时期，民营企业仍将是提供社会就业机会的主体。习近平总书记强调，市场的活力来自于人，特别是来自于企业家，来自于企业家精神。要进一步为民营企业营造宽松的发展环境，在全社会形成尊重企业家的社会氛围，鼓励冒险和探索，宽容失败。要发展壮大企业家队伍，取消民营企业家（广义）创业限制，应制定民营企业

创业的负面清单，真正做到法无禁止企业家可自主投资创业，取消不利于企业家创业经营的体制障碍和不合理管理规定，尤其在城市，管理者要转变观念，居民要就业，生活要方便，政府管理者要脸面，限制灵活就业的管理方式亟待改变。

二是要完善对企业家的产权保护制度。习近平总书记指出：产权制度是社会主义市场经济的基石。财产权是中等收入群体对社会信心的主要来源，保护好产权、保障财富安全，才能让他们安心、有恒心，才能稳定他们的社会预期。必须加强产权保护，健全现代产权制度，加强对非公有制经济产权保护，增强人民群众财产安全感。（2016年5月16日习近平总书记在中央财经领导小组第十三次会议的讲话）。有恒产者有恒心，对企业家的产权要真正做到依法保护、全面保护、平等保护，创造民营企业平等使用各种生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的制度环境，稳住市场主体的预期，使他们放心投资创业，为农村劳动力提供更多的非农就业机会。

三是要完善对农民参加非农就业的技能培训机制。使有非农就业意向的农民劳动者掌握一技之长，增强他们在劳动力市场上的就业竞争力，相应的得到较高的劳务报酬（各行各业都是这样，木工、电工、水暖工、汽车驾驶员、泥瓦工、厨师等）。北京月嫂工资低的每个月过万元，高的达到1.8万元；发展各类职业教育，培育有一技之长的劳动者，培育现代产业工人，这是当前和今后企业发展需要的。取消最低工资制度（理论和实践上已经证明，少部分人高工资，会减少劳动力就业数量，导致更多人难以就业，没了收入来源。），坚持市场化自主择业，协商确定工资水平，须知，工资水平是由劳资双方谈判确定的，政府作为第三方强制规定最低工资水平是不应该的。

### （三）增加农民的财产性收入

习近平总书记讲话强调：盘活农村资产，增加农民财产性收入。增加农民的财产性收入应从两方面深化改革，尽早取得制度性突破。

一要深入推进改革，完善农村产权制度。加快农村产权制度改革，土地承包制只是阶段性改革，不是改革的封神之作。要按照党中央的决策部署，通过改革在农村建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的产权制度。要巩固提升农村集体产权制度改革取得的成果，按照民法典的规定和党中央国务院的决策部署，对农村的各类财产确权登记，建立房地一体的不动产登记制度，把财产权确给实际占有和使用的农民，使农村不再存在无主的资产，不再存在归属不清的资产，不再存在不合法的资产（有财产就有合法的产权凭证）。为实现要素的市场化配置，奠定坚实的产权制度基础。

二要开放产权交易市场，实现要素市场化配置。务必进一步解放思想，按照党中央建立高水平社会主义市场经济体系、构建全国统一的大市场、实现要素市场化配置的要求，放活农村的产权交易，尤其是要尽早放活农村的宅基地、农房市场交易，由农村集体经济组织内部扩大到外部，由农村内部扩大到城乡之间，真正实现习近平总书记要求的“促进土地、资金、人才等要素在城乡之间双向自由流动，平等交换”（2019年3月8日习近平在十三届全国人大二次会议参加河南代表团审议时讲话）。农村的产权市场和交易必须向城市人开放，向高收入者开放，只有这样才能体现资产的真正价值。从社会角度讲，农村的资产通过市场盘活，比闲置好；对农民而言，其欲出售的资产，卖个高价比卖低价强，何乐而不为。应以此盘活农村的资产，使农村不再有闲置的资产，不再有错配的资产，实现农村资产增值，实现农民财产性收入增长。改革开放到目前，可以称为中国改革开放的上半场，实现有计划经济体制向市场经济体制的转变，“城门”向农民开放，畅通了生产要素从农村向城市的流动，促进了经济的发展；

现在开始，改革开放应该进入下半场，实现“农门”向城镇居民开放，完善要素市场化配置机制，畅通土地、人才、资本等要素在城乡之间双向流动、平等交换的渠道，进一步激活经济发展的内在动力，释放经济发展的内在潜力。在这一过程中，既可以为农民非农就业增加机会，又可以直接增加农民的财产性收入。现在，一些人守着不合时宜的城乡分割的传统观念，限制农民处置自己的合法资产的权力，不仅是对农民的制度歧视，而且同时也堵死了农民增加财产性收入的路子。

#### （四）增加农民的转移性收入

增加农民的转移性收入，主要靠政府的各项补贴。但是，从实践看，增加政府补贴的难度大。首先，政府的财政收入要来自对企业的各项税收，在疫情冲击、国际贸易形势动荡不稳的背景下，企业经营面临资金链、供应链断裂的困境，企业能够存活下来已属不易，经营效益普遍受到不利影响，为了支持企业发展，帮助纾困解难，政府加大了财政开支范围和力度，在政府的刚性支出增加、财政收入不能相应增长的背景下，靠扩大政府财政转移支付力度来增加农民收入总体上是不现实的。其次，长期实施转移支付政策增加农民收入将是不可持续的。一定要想清楚，富帮穷，多数人帮少数人相对容易，但少数人帮多数人就是另一回事。我国农村人口人占全国人口的大多数，靠增加财政收入，再通过转移支付增加农民收入，总体上是不现实的。从观念上，应少搞些收入转移支付，多一些市场化交易。政府应重点提高农村的公共服务水平，增加投入，改善农业生产条件和农村的生活条件，提高农村的基本公共服务均等化水平，发展农村的教育、医疗、文化、体育事业，改善农村的道路、供排水、供电、供气条件。

2022年10月修改定稿

**（作者：原农业部农村经济体制与经营管理司副司长。来源：本文是南京农业大学中国资源环境与发展研究院2022年度委托研究课题研究成果，原文发表在《农业经济与管理》2023年第1期。）**

# 中国农民是否仍需要减负

陈文胜

在改革开放的进程中，农民负担问题曾经是中国社会普遍关注热点、焦点问题。自从2006年起全面取消农业税以后，宣告了中国几千年“皇粮国税”的农业税赋历史正式终结，标志着现代化完成了原始积累的发展阶段。随着脱贫攻坚与乡村振兴战略的相继推进，乡村的繁荣成为现代化目标的战略重点，在农业农村优先发展的原则下，实现了由向乡村汲取资源的工业化、城镇化，向乡村赋予资源的农业农村现代化转变，资源配置关系发生了首次的城乡逆转，农民负担问题发生了全新的变化。在新的时代背景下，农民负担问题是否还仍然存在？或者说农民是否仍需要减负呢？

## 一、农民直接负担递增

随着国民经济的稳健增长，农民生活水平在稳步提升，但农民家庭的实际收入增长平缓，难以完全承担日益增高的养老成本，尤其在居住、教育和医疗等领域的直接经济支出却成为压在农民肩上的沉重负担，特别是住房价格的快速上涨，居住支出已成为农民财务压力的主要来源之一。因此，农民负担问题不能仅仅只是关注因政策性收费而停留在表面数字的经济压力，更需要深层次地触及到农民群众的财务安全和生活质量，这说明需要对现有三农政策的有效性进行全面评估。

从数据上看，2006-2022年，农民人均纯收入由3587.04元增至20132.8元，约增长了4.61倍，人均居住支出由468.96元增至3502.5元，约增长了6.47倍，居住支出占比由16.58%增至21.06%。人均教育文化娱乐支出由305.13元增长至1683.1元，约增长了4.52倍，支出占比由10.79%变为10.12%。人均医疗保健支出由191.51元增长至1632.5元，约增长了7.52倍，支出占比由6.77%增至9.82%。另外，人均卫生总费用由784.84元增长至6044.09元，约增长了6.7倍，其中个人卫生支出的绝对数由4853.56亿元增长至22940.94亿元，约增长了3.73倍。通过对比可以发现，与收入增速相比，住房、教育与医疗的平均支出增速较快，在“新三座大山”之下，农民的生活直接负担在逐年加重。

进一步分析可以发现，城镇化进程的加速带动了土地资源的有偿使用，使房价与地价一路高涨，农民为居住支出不得不承受极大的经济压力。教育方面，虽然实施了九年义务教育，但随着中小学校不断向县城以上的城市集中，教育成本不断攀升，以及选校和辅导等教育衍生成本给农民家庭造成了明显的经济负担。医疗健康支出的增加亦不容忽视，即便新农合等医疗保险已实现全覆盖，但因保障范围和报销比例有限，因病致贫的现象在农村仍然普遍存在。而新农合的保费逐年上涨，从2003年每年人均10元上涨到2024年的380元，直接增加了农民的经济负担，这对于单纯从事农业家庭而言，数口之家是难以承受的负担之重。

中国农民群体的社会保障问题存在城乡之间明显的差异，更是直接影响了农民的生活成本。胡培松院士在全国政协的一个提案中提出，农民基础养老金仅为城镇职工养老金的5.26%。由于农村社会保障

体系覆盖面窄，保障水平低，且缴费标准与支付能力不相匹配，以及待遇水平不能满足其基本生活需求。加之农村地域广泛、人口众多、经济发展水平参差不齐，导致保障标准设计未充分考虑农民的实际支付能力和养老需求，农民参与新型农村社会养老保险的积极性不高，主要集中于收入较高的农户或镇村企业职工，成为限制农民生活水平提升的重要因素。

## 二、农民间接负担加重

中国农村社会经济结构变迁过程中，农民间接负担的快速上升是值得关注的情况。这一现象涉及村级行政管理与公共事务处理等多个方面。主要体现在形式主义和官僚主义导致村民自治成本上升，成为间接加重农民负担的一个不容忽视问题。随着权力上收，村干部的工作内容“向上的多，向下的少”，需要应付名目繁多的检查督查、考核迎检、资料报送等，村干部的日常工作被大量占用，甚至为此加班加点。特别是“政绩冲动”下的目标设定、超越发展阶段和财政能力的民生政策、层层加码的各项“重点工作”，本应由地方政府承担，无论是行政成本还是经济成本，均需由权责对等的地方政府负责，却在所谓属地管理的原则下，层层转移到行政村，农民自治组织逐渐演变为乡镇政府之下的“村政府”。双季稻任务落实就属于其中的典型之一，由于种粮效益较低，尤其是南方山区和丘陵地带，人均几分地的耕地资源不足以维系一个农户家庭的基本生存，农民种双季稻的积极性普遍不高。而在层层“加码”和级级向下考核的“推土机”工作机制下，任务最终落实到行政村，要完成任务就只能通过各种奖补措施来引导农民种双季稻，不少行政村为此债务累积。

其中需要高度重视的是，村集体经济蜕变成了中国社科院张晓山研究员称之为的“干部经济”。作为成员制的村集体经济，是农民集体所有的经济，具有明确的排他性，收益必然由农民集体共同占有。却在村委会“村政府”化和村干部行政化的不断演进下，不少地方的村干部“反仆为主”，将集体经济的收益变为村级行政经费，包括但不限于用于村干部工资、绩效和“重点工作”经费等支出，农民成为了旁观者。甚至不少村的双季稻奖补经费，都是来自集体经济的收入，仿佛要农民承担国家粮食安全的兜底责任。由于各级地方政府的行政支出层层转移到行政村、再转移到村级集体经济，最终使村级组织变成了空壳，严重损害了农民的利益。

在这一过程中，村自治组织为农民提供服务的法定职能转变为向上服务，这才是形式主义和官僚主义在基层漫延的深刻根源。村级行政成本平均上升了，而直接服务农民的公共事务支出不断下降，村民人均纯收入增长也远低于这一水平。行政村在支付更多的行政成本后，农民对于公共服务的满意度在下降，参与社区治理和公共事务的积极性在降低。这不仅严重影响了村民自治的政治生态，更影响到农村的长远发展和社会稳定。

## 三、农民隐性负担上升

农民虽然物质生活有了显著提升，但农民所承受的隐性负担却在逐渐加重，尤其是在经济权益方面。隐性负担，不像直接税费那样表面可见，却如影随形，对农民的经济社会生活产生深远影响。经济权益受损，表现在农民对土地使用权、产品市场价格等缺乏话语权与控制力，以及在金融服务获取上的不平等待遇，削弱了农民的发展潜力。

土地是农民最核心的资源，在中国快速城市化的背景下理应成为农民财产性收入的重要组成部分。而长期以来，土地非农化的红利成为了地方政府的财政收入以及工业化、城镇化的积累，农民却未能充分享受土地非农化的增值收益。尽管土地管理法的修改，在征地改革上确定了公共利益范围，提高了征

地补偿标准，但在非征收土地的利益问题上，不少地方仍然维系着城乡二元分配的格局。根据中办、国办印发的《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，土地出让收益用于农业农村的比例必须达到 50%以上，要求地方政府卖地或者按照实际卖地收入的 8%或者 10%提取，或者按照“净利润”的 50%提取，以确保农民能够从土地增值中获得更多的红利。但在经济下行和地方政府财政收入不敷出的背景下，这就意味着惠农政策在一些地方难以实现预期目标，不少地方政府会加大对土地增值收益分配的占有比例，对农民而言只能是画饼充饥了。这表明农民负担由过去直接的农业税赋，变为了隐性的土地财政，农民要为中国现代化继续提供积累。

市场城乡二元结构是农民隐性负担的另一个问题。在种子、肥料、农药等农业生产资料市场上，由于信息不对称和市场垄断行为，农民往往处于弱势地位，使得农民的利润空间受到挤压。在金融方面，受限于抵押物不足以及农业生产特性的不确定性，银行贷款的可得性较低，农民不得不求助于更高利率的民间借贷，进一步加大了生产成本。

根据胡培松院士在全国政协的一个提案，在粮食生产进入高成本的时代背景下，2022 年稻谷平均收购价格每斤只有 1.35 元，仅比 2011 年上涨 6.0%，而同期全国居民人均可支配收入增长了 1.5 倍。2022 年三种粮食作物生产总成本每亩 1252.7 元，比 2011 年上涨了 58.3%，其中每亩净利润只有 189.3 元（减少 61.5 元），亩均减幅高达 24.5%。毫无疑问，一瓶普通矿泉水可以卖到二元以上，而稻谷的价格每斤只有一元多钱，说明粮食生产的利润远远低于社会的平均利润，农民的收入水平远远低于城市居民的平均水平，这是明显违背了市场经济规则的价值扭曲，使农民的经济权益受损而难以提高收入，难以共享工业化、城镇化的红利。

因此，除了提高农产品的直接经济收益之外，应构建更为公平的市场环境，维护农民在生产资料市场和金融服务经济权益，提高农民在土地、价格等关键议题中的话语权。只有这样，才能够从根本上减轻农民的隐性负担，确保农村社会的大局稳定和乡村振兴的全面推进。

**（作者：湖南师范大学中国乡村振兴研究院院长、博士生导师。来源：《中国乡村发现》2024 年第 3 期。）**

# 持续巩固拓展脱贫攻坚成果加快推进城乡融合发展

黄承伟

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确指出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”，其中一个改革着力点就是要完善强农惠农富农支持制度，包括完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度等。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务在农村。持续巩固拓展脱贫攻坚成果，是推进乡村全面振兴、加快农业农村现代化的前提基础，是贯彻落实全会精神、加快推进城乡融合发展的底线任务，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，提高政治站位，深化思想认识，以改革举措破解实践难题，以进一步深化改革持续巩固拓展脱贫攻坚成果，加快推进城乡融合发展。

## 持续巩固拓展脱贫攻坚成果是城乡融合发展的基础

持续巩固拓展脱贫攻坚成果是实现农业农村现代化、加快推进城乡融合发展的必然要求。习近平总书记强调，建设现代化国家离不开农业农村现代化，要继续巩固脱贫攻坚成果，扎实推进乡村振兴，让群众生活更上一层楼，在推进农业农村现代化中越走越有奔头。脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。要坚持以人民为中心的发展思想，更加聚焦群众普遍关注的民生问题，办好就业、教育、社保、医疗、养老、托幼、住房等民生实事，一件一件抓落实，让各族群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。城乡融合发展进程取决于农业农村现代化程度，巩固拓展脱贫攻坚成果是解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡发展差距的底线，由此决定了持续巩固拓展脱贫攻坚成果对于城乡融合发展具有基础性支撑性地位和作用。

持续巩固拓展脱贫攻坚成果是推进乡村全面振兴、加快推进城乡融合发展的重要任务。从脱贫攻坚到乡村振兴具有接续性。脱贫攻坚的胜利是实现第一个百年奋斗目标的底线任务，而乡村振兴则是对接第二个百年奋斗目标，城乡融合发展是推进中国式现代化、实现全体人民共同富裕的必由之路。推进乡村全面振兴以持续巩固拓展脱贫攻坚成果为前提，乡村全面振兴为城乡融合发展提供重要支撑，决定了持续巩固拓展脱贫攻坚成果与加快推进城乡融合发展的内在规定性和联动性。

## 以改革思维客观分析持续巩固拓展脱贫攻坚成果面临的挑战

脱贫攻坚战取得全面胜利后，党中央设立5年过渡期，各地各部门聚焦重点群体、关键环节、关键领域、重点区域，健全防止返贫动态监测和帮扶机制，脱贫人口在教育、医疗、住房、饮水等“四保障”巩固的基础上持续提升，收入稳定提高，安置区移民稳定增收、加快融入。财政、金融、土地、人才等政策全面落实衔接、支撑不断强化，东西部协作、中央和国家机关定点帮扶、“万企兴万村”等政策衔接优化、帮扶力度不断加大，考核“指挥棒”作用持续有力发挥，机构改革为队伍衔接提供了保证。脱贫地区基础设施和公共服务持续改善，脱贫群众获得感、幸福感、安全感不断增强，脱贫攻坚成果得到

巩固拓展，守住了不发生规模性返贫的底线，乡村发展、乡村建设、乡村治理扎实推进。

新征程上，从改革维度看，持续巩固拓展脱贫攻坚成果仍面临诸多挑战。一是凝聚理论共识仍需进一步加强，各方面对于有效衔接的认识有待进一步提升，成为工作进展不平衡、存在畏难情绪等问题原因。二是健全防止返贫动态监测和帮扶机制的全面性仍需进一步加强，重点是需要更适应监测对象具有的动态性、流动性、突发性、典型性等要求，进一步提高精准帮扶效率和各相关部门帮扶合力，提高协同程度，确保帮扶的精准性、有效性，更多考虑运行成本的合理性。三是乡村产业发展提质增效仍需进一步加强，比如如何确保粮食安全，如何推动一二三产业融合发展，如何能够保持特色，如何加大市场培育产业、培育品牌的力度，如何促进新型农村集体经济发展，等等，这些既是乡村产业发展质量和效果的标志性指标，也是面临的新挑战。四是体制机制和政策衔接需要进一步加强，突出表现在组织领导、扶贫项目资产管理使用、城乡融合发展等方面普遍存在短板弱项，政府、市场、社会联动发力还存在很大提升空间。

### **进一步全面深化改革，加快推进城乡融合发展**

把守住粮食安全和不发生规模性返贫两条底线作为加快推进城乡融合发展的基础。守住粮食安全底线、确保粮食安全，关键是统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，保持农民种粮的积极性和地方政府特别是产粮大省的种粮积极性；夯实粮食安全根基，抓住耕地、种子这两个要害，树立大食物观，构建多元化食物供给体系，健全粮食和食物节约长效机制。守住不发生规模性返贫的底线，就是要完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度。从政治高度提高认识，及时因地制宜地实现精准帮扶，发展产业、稳定就业、大力发展新型农村集体经济等。

把统筹推进“五个振兴”“三个乡村”“三个现代化”作为加快推进城乡融合发展的重要内容。推进城乡融合发展必然要求“五个振兴”“三个乡村”“三个现代化”的一体化推进，用发展的办法持续巩固拓展脱贫攻坚成果，坚持系统观念在全面推进乡村振兴领域的充分运用。一是统筹推进“五个振兴”。“五个振兴”之间相互支撑、相互依赖、相互制约，是一体化的关系。二是统筹推进“三个乡村”，就是三位一体推进，促进一二三产业融合发展、县域富民产业发展，促进农民就地就近就业创业、发展新型农村集体经济、拓宽农民增收渠道等；推进人居环境整治、基础设施建设、公共服务建设等；从基层组织建设和移风易俗、农村精神文明建设、法治乡村建设等方面加强和改进乡村治理。三是统筹推进“三个现代化”，就是遵循农业、农村和农民现代化的内在需求和客观必然性一体推进。

把发展县域经济作为加快推进城乡融合发展的根本途径。习近平总书记指出，“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，把城乡关系摆布好处理好，一体设计、一并推进”。发展县域经济促进持续巩固拓展脱贫攻坚成果，首先要转变发展理念，把推动乡村发展、乡村建设、乡村治理融入县域经济发展的全过程，把强县和富民结合起来，形成县域经济发展和持续巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的良性互动，在城乡融合发展目标指引下实现同步发展。发展县域经济促进持续巩固拓展脱贫攻坚成果、乡村全面振兴的重点任务，就是要让县域的产业布局体现出城乡融合发展的理念，把“强县富民”的发展理念贯穿县域发展全过程。要以县域为载体，与乡村实现联动发展，把县域内的产业连成一体，创造出更多的新业态，因地制宜推动乡村现代化产业体系构建。注重发挥产业联农带农的作用，发展壮大新型农村集体经济，带动就业，拓宽增收渠道，富裕农民。构建资金、技术、人才、土地等要素的供给保障体系。在产业布局、产业园区建设、产业集群

培育、乡村现代产业体系构建中实现县域内城乡融合发展，在城乡融合发展中实现脱贫攻坚成果的持续巩固拓展。

把在持续巩固拓展脱贫攻坚成果中凝聚多轮驱动合力和推进全面深化农村改革作为加快推进城乡融合发展的活力动力。以持续巩固拓展脱贫攻坚成果为标识，健全政府、市场、社会互动的机制，构建起全党全社会支持坚守不发生规模性返贫的大格局；在强化东西部协作上优化机制，完善或创设更有利于低收入人口增收发展的政策体系、制度体系；在原有基础上，以创新动员机制和方式，凝聚更大的定点帮扶力量，实施更精准、更有效的帮扶；搭建更适应实际、更高效的平台和渠道，组织动员更多社会力量返乡、入乡助力有效衔接、乡村振兴。有序推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，坚持“大稳定、小调整”，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定；稳慎推进农村宅基地制度改革试点，提高土地资源利用效率，增加农民财产性收入；深化农村集体产权制度改革，通过市场化的方式盘活农村集体资产，更多让农民受益；顺应城乡融合发展大趋势，破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒，促进发展要素、各类服务更多下乡，率先在县域内破除城乡二元结构。

把坚持党的集中统一领导作为持续巩固拓展脱贫攻坚成果、加快城乡融合发展的根本保证。完善“五级书记抓乡村振兴”的体制机制和政策体系；聚焦体系化设计、差异化推进、精准化实施三个方面提升各级干部能力；强化人才支撑，注重人才的发现、引进和培养，包括本土人才、外来引进人才、返乡人才等各类人才培养，更充分发挥人才的作用。推动县域内人才打通使用，着力打造一支沉得下、留得住、能管用的乡村人才队伍；加强农村基层党组织的领导力、凝聚力建设。

**（作者：中国乡村振兴发展中心主任、研究员，农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员。来源：《学习时报》2129 期。）**

# 从“一刀切”到“切三刀”

## ——“大包干”政策进程（2）

赵树凯

### “切两刀”：贫困地区、一般地区

“切两刀”政策是指：1980年9月中央75号文件，做出了关于包产到户、包干到户的新规定，即贫困地区可以搞，一般地区不要搞。

#### （一）“切两刀”政策规定

75号文件主题是“进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题”。可以说，这个文件是专门解决包产到户问题的。

这个文件先解释做出规定的必要性：“当前，在一部分省区，在干部和群众中，对于是否实行包产到户（包括包干到户）的问题，引起了广泛的争论。为了有利于工作，有利于生产，从政策上做出相应的规定是必要的”。“对于包产到户应当区别不同地区，不同社队采取不同的方针”。

随后，文件指出，特定贫困地区可以搞包产到户，一般地区不要搞。具体表述是：“在那些偏远山区和贫困落后的地区，长期吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产独户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。”“在一般地区，集体经济比较稳定，生产有所发展，现行的生产责任制群众满意或者经过改进可以使群众满意的，就不要搞包产到户。这些地方领导的主要精力应当放在如何把集体经济进一步巩固和发展。”

75号文件明确规定，可以包产到户、包干到户的地方，是所谓“三靠地方”，也可以说是不得温饱的地方。至于在地方上，具体“三靠”生产队准确划分，文件指出：“上述不同地区如何划分？由各省市自治区认真调查研究，按当地社队的状况确定”。按照国家农委内部估算，以农民人均年纯收入五十元为标准，文件起草时（1980年9月）可以包产到户的贫困地区是大约1亿人口。

为什么只能贫困地区搞包产到户？75号文件做了专门解释，有发展方向的原因，也有现实条件的原因。文件的表述是：“集体经济是我国农业向现代化前进的不可动摇的目标。它具有个体经济所不能比拟的优越性，这是二十多年来农业发展的历史已经证明了的”。“现在，经过了二十多年的努力，农村集体经济在多数地方已经得到巩固，农业集体化的方向已经为广大农民所认识和拥护”，“在我国条件下，不能设想可以在一家一户的小农经济的基础上，建立起现代化的农业，可以实现较高的劳动生产率和商品率，可以使农村根本摆托贫困和达到共同富裕。因此毫无疑问，农业集体化的方向是正确的，是必须坚持的。”这是当时高层内部的主流判断。但是，万里作为分管农业的副总理，开始就不认同这样的说法，他后来在内部会议上说：“75号文件有些地方为左的东西撑腰，被左的东西利用。”

75号文件关于“切两刀”规定，也表现出了宽容和妥协。文件指出：“已经实行包产到户的，如果群众不要求改变，就应允许继续实行，然后根据情况的发展和群众的要求，因势利导，运用各种过渡形式进一步组织起来”。但同时，文件也表示不应该只用包产到户解决困难社队问题，指出：“一部分地区长期困难和一部分社队没有办好，原因是多方面的，不要限于用一种办法去解决。”

1980年75号文件也是一个会议纪要，即各省市区第一书记座谈会纪要。这个会议是万里向胡耀邦建议召开的，主要讨论农业责任制问题。会议从9月14日到22日，开了9天。围绕包产到户问题，会议爆发了激烈争论，有文章概括为“阳关道与独木桥”之争。最后形成了这个充满妥协性的文件。首先需要指出，这个文件第一次明确规定贫困地方可以包产到户、包干到户，突破了1979年31号文件的一般性规定，即“不许分田单干，也不要包产到户”。这是一个深刻转折。但同时也必须指出，在这个文件中，针锋相对的两种政策意见都得到了反映，包产到户、包干到户的赞成者和反对者，都可以从文件中找到依据。万里后来说，“这个文件是妥协的结果”。在文件出台后，万里曾经向胡耀邦表达对这个文件的不满意，说自己很着急，胡耀邦安慰他：“有进步就好，你的着急我很理解，但只能慢慢地着急”。如果说，1979年31号文件，是反对意见依然稳居上风，那么，1980年75号文件，则可以说是正反两种意见平分秋色，即在特点条件下包产到户得到许可，在政治上、理论上依然被否定。这显示了改革决策过程的复杂性。

## （二）邓小平谈话与“切两刀”

直观地看，75号文件的进步是各省市区第一书记会议座谈会的结果。实际上，还有一个重要背景，就是邓小平1980年四五月间的谈话，特别是5月31日谈话。

1980年上半年，邓小平关于农业生产责任制的谈话有两次。第一次是4月2日，在当年的计划会议前，邓小平找胡耀邦、万里、姚依林、邓力群等人谈长期规划问题。副总理兼计委主任姚依林汇报说，一些省份农民生活困难，中央要调给很多粮食，成为国家负担，这些地区的政策可搞得宽一些，索性实行包产到户，减轻国家包袱。邓小平表示，赞成在这类地区放宽政策，使每家每户都自己想办法，多找门路，增加收入，有的可以包产到组，有的可以包给个人。邓小平还说，“此事请万里同志研究个意见，提到书记处讨论”。随后，邓小平在计划会上讲话指出：“甘肃、内蒙、云南、贵州等省区的一些农村生产落后，经济困难，应当实行“包产到户”。

邓小平关于包产到户的再一次谈话是在5月31日。这是听取胡乔木、邓力群汇报宣传理论工作时谈话的一部分。邓小平说：“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。”然后，邓小平针对当时的争论谈了看法：“有的同志担心这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”为什么不必担心呢？邓小平说：“我们总的方向是发展集体经济。实行包产到户的地方，经济的主体现在也还是生产队。”。邓小平进一步展开：“这些地方将来会怎么样呢？可以肯定，只要生产发展了，农村的社会分工和商品经济发展了，低水平的集体化就会发展到高水平的集体化，集体经济不巩固的也会巩固起来。”。仔细解读邓小平的这些话，可以理解为他高度评价了包产到户、包干到户，但依然肯定生产队，肯定生产队为基础的集体经济。不仅总方向是集体经济，而且实行了包产到户的地方，还要坚持生产队的主体地位，由生产队来保证集体经济的性质。实际上，包产到户后来的发展迅速而彻底地瓦解了生产队为基础的集体经济。

关于邓小平这次谈话的作用，万里晚年说得相当客观。一方面，万里强调这个谈话对于包产到户的巨大支持作用：“光我们给包产到户上了户口管什么用，没有邓小平的支持，上了户口还可能被注销的”。另一方面，万里也强调谈话作用的局限性，并没有解决根本问题，他说：“5月31日，小平同志作了重要讲话，热情赞扬肥西和凤阳的包产到户。此后情况有了好转，但还是吵吵嚷嚷，全国性的争论并没有停止，有些反对的人手里掌着权，他不同意你就干不成。”。可见，邓小平讲话后全国性争论并没有停止，有些掌权的人还在反对。

为什么邓小平谈话后争执还在继续，很多人还在反对？有必要具体分析这次谈话的背景。其一是传达过程的原因，邓小平谈话是在内部传达，以征求意见形式进行，并不是作为政策文件传达，而且传达范围有限。根据时任安徽滁县地委书记王郁昭回忆，这个谈话在六月上旬传达，传达范围到地委书记，而且不准记录，连地委副书记和县委书记也不了解这个谈话。其二是谈话的权威性原因，当时邓小平是中央副主席，虽然威信很高，但权威还不够，华国锋还是中央主席，还在主持中央工作，是正式权力体系中的最高领导人。同时，中央文件关于“不许分田单干”“也不要包产到户”规定还在。其三，谈话内容本身的原因，不同意见者的理解各有侧重，引用时也各取所需。实际上双方各抓住一个要点。一方强调，这个谈话肯定包产到户、包干到户的增产效果很好，不必担心，显然是对包产到户的重要支持；另一方强调，这个谈话强调坚持以生产队为主导，发展集体经济是方向。尤其是，邓小平说“一些适宜搞包产到户地方搞了包产到户”，那么，具体政策问题则是，哪些地方适宜或者不适宜搞包产到户？应该谁决定一个地方适宜或者不适宜包产到户？以不同理解为基础，两派政策主张各执一端，继续争执。从后来的形势演变看，生产队很快就无法维持；从历史发展和理论背景看，究竟何为集体经济，一直存在争议。

### （三）“切两刀”政策争端

在邓小平谈话半个月后，1980年6月19日，赵紫阳给胡耀邦、万里写信，表达了自己的意见：“我的看法是：第一，在那些困难、落后的地方，可以包产到户；第二，在那些生产比较正常、集体经济搞得比较好的地方，原则上不搞包产到户（至于社队的副业生产和多种经营，可以包给专业组、专业户、专业工）；第三，现在有些集体经济搞得比较好的地方也搞了包产到户的，允许进行实验，经过一段儿时间看看结果如何。”在这封信中，赵紫阳还推荐了陕西省米脂县孟家坪大队实行专业承包的经验材料。赵紫阳建议中央书记处会议研究这个问题。

7月11日，胡耀邦在全国宣传部长会议上讲话，也谈了对包产到户的意见。“中央不反对包产到户。我们不要把包产到户同单干混为一谈，即使是单干，也不能把它同资本主义等同起来，不要一提到单干就认为是走资本主义道路。说单干就等于走资本主义道路，这在理论上是错误的。”“在这个问题上还有一种误解，就是把劳动方式（集体劳动或者分散劳动，伙干或单干）同所有制混为一谈，认为搞社会主义什么事情都必须集体劳动，一起伙干。如果分散劳动，一个人单独干，就是单干户，就是走资本主义道路。其实这完全是两码事。”胡耀邦还强调，不能说集体劳动就是社会主义优越性，奴隶社会就是集体劳动。应该说，胡耀邦用简明扼要的语言，阐明了包产到户与资本主义、社会主义无关，理论上相当彻底，具有很强的说服力。

1980年五月下旬，万里和胡耀邦一起去西藏，在旅途中充分交流意见，关于包产到户的观点高度一致。他们商量在七八月间两人分头在东北、西北做一些省（区）主要领导人的工作，为九月的第一书

记会议做准备。从会议争论的情况看，说服工作似乎效果不大，赞成的本来就赞成，反对的依然反对。这次会议后，以邓小平的谈话作为重要推动，折中了不同意见，形成了会议纪要，即75号文件。

因为75号文件规定了“切两刀”，所以，文件下达以后，新阶段的政策争端继续展开。在安徽，省委第一书记“张劲夫对贫困落后和边远地区实行的包产到户不再干预，但对于条件较好的地区，尤其是淮河以南的广大农村‘不准搞包产到户’和‘不准分田单干’的态度仍然是相当明确的。拿安徽干部群众流行的话就是：“只准穷队搞，富的地方不准搞”。10月，张劲夫在省级干部会议上强调：“包产到户已经搞的不纠了，没有搞的不要再搞了。”有些地方“硬性规定搞包产到户的百分比和限制条件；也有些人千方百计阻止包产到户，不惜用政治批判、开除党籍、纪律制裁、不供电、不供水、不供应计划物资等手段相威胁”。但即便在这样的情况下，包产到户不仅未能被遏制，反而增长势头更猛。1980年5月，安徽省包产到户的生产队8700个，占23%；到年底，扩展到2万个，占53.9%。

从全国来说，在邓小平讲话和75号文件之后，仍然有若干省（区）领导人不认同包产到户。时任黑龙江省委第一书记杨易辰在这部分省领导中是代表人物。他在晚年回忆录中说：“在1980年11月的中共黑龙江省代表会上，我说‘为了调动积极性，搞责任制，而把集体经济越缩越小，甚至缩到一家一户，就会破坏集体经济，这就是一种倒退’。”杨易辰还说：“当时和我们省委看法一致的省，据农业部《农业情况特刊》1980年12月10日反映，有湖南、湖北、江苏、浙江、福建、上海、山西、吉林等省市”。这些省的态度从吉林省委文件可见一斑。1980年10月24日，中共吉林省委发出《关于加强农业生产责任制的几点意见》，“我省集体经济总的来说是巩固和比较巩固的，因此，就全省来说，不搞包产到户”。甚至对于75号文件明确指出可以包产到户的贫困地区，吉林省委也不赞成包产到户，而是要用另外办法解决。这个文件指出：“对于长期贫困的生产队，要根据造成贫困的不同原因，可采取加强领导，给予一定的经济扶持，减少征购任务，实行因地制宜，搞好多种经营，扩大一点自留地，搞好家庭副业等措施，加以解决。”由此可见，邓小平5月谈话和中央75号文件之后，地方领导态度比较复杂。文件说特殊困难地区“可以包产到户，也可以包干到户”，地方领导人则“可以”继续批判包产到户是“倒退”，“也可以”继续用行政指令阻止农民搞包产到户。

在北京，邓小平谈话和75号文件发表后，农业系统有关负责人态度仍然没有根本转变。国家农委主办《农村工作通讯》还在发表批评包产到户的文章。1980年9月，发表张劲夫文章《一定要巩固集体经济，发挥社员积极性》：“在生产发展，集体经济搞得好的地方，不要提倡包产到户”“要坚决稳住，只能到此为止，不能再扩大”，“今后的方向是在社队统一领导下，搞专业队、专业户、专业工，个人和集体挂上钩”；12月，发表江西省委第一书记江渭清的文章《提倡专业承包联产计酬责任制》：“根据江西省的实际情况，我们坚持原则上不搞包产到户。”“从生产责任制的具体形式看，专业联产责任制比其他形式的责任制具有较多的、较明显的优点，是比较适合当前农村生产发展情况的一种责任制”。11月，农业部副部长李友九在浙江调研，明确表示，有统一经营的包产到户才是责任制，没有统一经营的包产到户不是责任制。李友九还给浙江省委书记写信，建议对浙江的包产到户“刹刹车，然后利用冬季，通过整社解决问题。对不该包而包了的，如何处理，建议省委请示中央”。李友九在回忆录中还说，针对此事，1981年3月万里严厉批评，说他“鼓动省委给中央提意见”。

1980年75号文件是由国家农委负责起草的。在副总理兼农委主任万里领导下，农委第一副主任张平化主持了农口部门协调，农委副主任杜润生负责起草工作。万里后来谈到，这个文件的起草过程相当

艰难。耐人寻味的问题是，在万里直接领导下，起草出一个万里本人很不满意的文件。这种现象说明，重要文件的起草，本质上取决于政治过程，或者说是政治力量博弈的结果，其政策取向并非起草者本人所能左右，甚至也不是个别中央领导人所左右。具体到 75 号文件，连胡耀邦、万里这些直接负责的中央领导人，都不能决定其基本精神，至于具体的文字起草人作用就更加有限。因此，研究者不能浪漫化地看待重要文件的起草过程，以为几位执笔者就可以影响政策走向。明白了这一点，也就能理解这样的现象：反对大包干和支持大包干的政策文件，可以是出自同样的起草人之手。

总起来看，1980 年 75 号文件，是一个政治妥协的产物，基本作用是平息了包产到户发生初期的政策斗争。具体地说是，从一律“不许”到有条件的开口子，即允许特定困难地区（即“三靠地区”）实行包产到户，结束了“一刀切”反对的政策规定，开启了贫困地区、一般地区实行“切两刀”政策的新阶段。新阶段的焦点问题是：第一，政策上，一般地区能不能包产到户？第二，理论上，包产到户和集体经济是什么关系？或者说，包产到户在性质上是否属于社会主义经济。争执还在继续。对第二个问题的回答，直到第一个一号文件之后才有明确说法。对第一个问题的回答，就是出现了“切三刀”政策。在原有贫困地区可以包产到户之外，将一般地区再区分为“中间地区”和“发达地区”，规定了不同于贫困地区的新政策。也就是说，三类地区实行三类不同的责任制。这个政策设计的出台过程别致而微妙，标志大包干政策由此进入“切三刀”阶段。（未完待续）

**（作者：国务院发展研究中心研究员。来源：《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2018 年第 2 期。）**

# 土地问题仍然是当下中国主要问题

刘守英

截至 2022 年，我国 14 亿人口中仍有接近 5 亿生活在乡村。二十届三中全会《决定》中对农村改革也有大段表述，关键词是：城乡融合发展。城乡怎么融？乡村改成什么样？我们找到了刘守英教授，他是中国人民大学经济学院院长，却被叫做从土里“拔”出来的经济学家，他深耕土地制度、发展经济学及城乡互动等领域，去往好几百个村子做深度调研，坚持做大量的一手调查，这是他三十多年的习惯。他坚信“中国不管城市化到什么程度，农民问题一定是中国最重要的问题”。《青听》读懂改革系列视频第三期，对话著名经济学家刘守英，读懂乡村振兴的底层逻辑。

**青林：在城市化进程的过程当中，我们城乡失衡表现在哪？**

**刘守英：**我们的思维还是城乡二分的思维，就是说只要把城市发展起来，那农村自然地就跟着发展的，不是这么一个道理。所以我们讲就是你整个城乡转型的过程最重要的指标就是城乡的收入差距要缩小。第二个就是说我们现在看公共服务，当然我们这些年已经花了很大的功夫，这些道路、交通，还有一些公共服务，农民的养老，这些东西都有很大的提高，但是这个差距还是太大。比如说我在三江源，我在一个牧民的家住了一晚上突然就没电了，你的信号也没有了，基本的这些公共服务它不到位的话，他在那边没法待。

**青林：这样的背景下，我们提城乡融合怎么融？**

**刘守英：**所以我们讲就说城乡融合就从城乡二分的思维变成城乡融合的思路，重要的是什么？就是城市跟乡村不能是断裂的。就是说你的整个基本公共服务应该是差不多的。把人都移到城市，所有的产业都在城市，所有的机会都在城市，这就是二分思维。

从大城市到小村庄，中间隔着中小城市、县城、乡镇，在刘守英的观点中，无论是城乡融合，还是城乡失衡，成败的重点都指向中间区域。这次的《决定》也明确，要引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。

**青林：在这个中间是不是县、乡、镇，也要发挥很大的作用？**

**刘守英：**农民从乡村到特大城市不是一步到的，他中间需要有过渡带，所以县城应该是整个城乡融合最重要的枢纽的单位，所以我们现在的失衡是很主要表现在了不是特大城市失衡的，特大城市很繁荣，但你县一级如果断掉就相当于一个人的腰断掉了一样，县这一块现在枢纽的功能没有起到应有的作用。特大城市、县城，集聚的镇，然后相对集聚的乡村，形成这样一个连续体的话城乡它不就畅通了？

**青林：目前我们城乡融合最大的难点是土地制度吗？**

**刘守英：**土地可以变成资本，城市可以拿土地去融资，所以城市很快就扩张起来。但是结果是什么？

就城乡发展的这种差异越来越大，因为没有给乡村利用土地，没有给乡村土地的利益。所以我觉得核心的问题就是说你要从原来的城乡二元要转向城乡融合的话，都有分享土地利益的权利，然后同时在整个二元的土地制度把它改成一个城乡平等的土地制度，这样乡村才有发展的机会。

土地问题是中国最主要的社会问题和政治问题，中国共产党百年党史也是一部创新土地制度的改革史。从土改实现“耕者有其田”，到安徽省凤阳县小岗村的包产到户，释放土地要素生产力，始终是农村改革的强劲动力。《决定》指出，保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。

**青林：您写过一本书《土地制度与中国发展》，今年也启动了土地承包到期再向后延长三十年的整省试点，这轮土地深化改革主要要解决什么问题？**

**刘守英：**土地制度你不能只支持城市，土地制度一方面支持城乡融合的形态形成，第二个农村要保证乡村振兴能够推进，就是说你农民进城，农民市民化，他在农村的土地权利不能剥夺的，这里面包括他的承包权，包括他的宅基地的权利，包括他集体的土地利益的分享，基本权利你不能动，这是个底线，因为这是人家的基本权利。延包实际上就是要尊重原来分配给农民的土地权利的基本制度安排。农村土地制度如果是不稳定的话，农业生产也不会稳定，农民得权益也不会稳定，那乡村也不会稳定。所以我觉得这是一个前提。

**青林：现在有一些地方是鼓励农民退出宅基地给予一次性补贴的。**

**刘守英：**政府在土地问题上不要浪漫主义了，不要以为我好像把这个地集中在一大块，搞大规模的经营，大规模经营是不是一定就有效？所以整个乡村是个系统重构的问题，该进城的人进城，宅基地适当集聚，外面的人在农村集聚的这些地方他盖自己比较体面的休闲的房子。

在刘守英看来，一个承包地，一个宅基地，是农民最为关注的土地权利，涉及到相关的改革要更为谨慎。而赋予农村应有的土地发展权，对于解决农村医疗、养老等公共资金来源也有重要意义。

**刘守英：**城市化最核心的秘密就是土地转用，所以我们这些年大量的城市建设的资金也是主要来自于土地。所以我们讲就是说土地的级差收益在城乡之间的分配应该更加公平，你不能全部是城市的。发展权就是农村也要有土地发展的权利，乡村做一些像民宿、旅游，这样农民不就可以通过土地来获得一部分的级差收益，第二个是什么？应该是要调整它的分配机制，给到乡村这里包括乡村的这些基础设施的建设，还有一个就是包括农村的这些养老、医疗这些公共资金的来源，应该是有一部分从这里面来获得。

**青林：这次《决定》提出，构建城乡统一的建设用地市场，还有一点是有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制，这释放了什么信号？**

**刘守英：**那就是权利要平等、市场要平等、另外就是利益的分享机制要平等。城市的建设用地和农村的建设用地都有从事非农经济活动的权利，你不能只有城市可以，农村不可以。乡村的建设用地，你也可以搞产业。所以我们讲土地活乡村才能活，第二个就是市场要公平的，就是集体的建设用地也要跟国有建设用地一样，利用市场机制，利用价格机制，利益的平等就是城市的土地的增值收益在城乡之间的分配应该是公平的、共享的。

乡村振兴需要综合考虑的不仅有人口、土地、公共服务，还有一个必要项就是产业振兴。这次的改革《决定》指出要“壮大县域富民产业，构建多元化食物供给体系，培育乡村新产业新业态”，这也就

意味着农村绝不仅仅是种地，还会有更多的产业，更大格局的改革。

**刘守英：**现在河南农业应该是很有搞头的，刚才我讲的以主导产业打造你规模化的产业链条是一件事，第二个就是食物的概念也在变化。原来像我们那个时候的食物概念，就是吃饱了。你现在城市城里的这一代人他已经不是像原来那样的一个窝窝头就能解决了。你看日本人送礼特别精致，大家更多追求的是美感，更多的是设计，就从原来的简单的初级产品变成了复杂度更高的含更多知识含量的一些产品。

**青林：**那它会给农业发展的格局上带来什么改变吗？

**刘守英：**那农业就是工艺品了，比如说我们去日本的机场，日本的机场差不多三分之一的东西是食品，但这些食品肯定不是你从田间拿一个芋头就摆在那，它肯定是这里面有加工、有设计，有大量的知识进到这个农产品的含量里面去，那这个农产品的价值就发生了很大变化了。农业的新质生产力核心是农业要发生一场产业的革命。

我们常说，今天的中国人往上数三代都是农村人，乡村永远是我们中国人的精神家园。而费孝通先生曾经说，“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”，这十六个字或许也是我们未来中国式现代化乡村的理想图景。

**青林：**您说该进城的人进城，是不是现在我们还是主张让把年轻人往城里拽？

**刘守英：**它也不是，就是为了一定是城乡互动的，城市化是基本规律。所以河南没有完成城市化进程，大量的人还得进城，但进城不代表跟农村脱离关系。

**青林：**现在农二代他有可能我在城市里面打工五年或十年，还是无法落户，还是要回去。

**刘守英：**所以我们这次的这个改革里面很大的一块就是城市的体制的改革，就是一定是要解决农民市民化的问题，一个教育问题，一个居住问题，一个就是社会保障问题。这些东西基本上保障以后，农民在城市他就能落得下来。

**青林：**我们现在一直是鼓励青年返乡创业的，他们返乡会不会有一些政策支持，甚至有一些年轻人会觉得真正地回到县城，回到乡里面跟想象的不一样。

**刘守英：**我觉得现在是一个我们城乡融合的新形态里面最重要的有生力量。那这样就是我们需要有一些政策的支持，核心还是你这个地方的营商环境，是吧？不是非要多大优惠，是政策环境，这些都是在沿海地区待久了的，他最不习惯的是我们的这些不良的风气。

**青林：**您心目中未来的乡村应该是什么样的场景？

**刘守英：**我现在见到好多地方，好多地方的乡村比欧洲还漂亮。比如说我们在湄潭看到的它就是那些黔北的民居，村落有盖的有地方特色，再跟山水配合，这个美景就开始慢慢出来了，适度集聚的村落，加上自然的山水，加上成规模的田地形成的产业，还有就是适当的城乡的人口的互动，村庄就活起来。中国现在的乡村的问题在哪？它是碎片化，无数的村庄的碎片化，只有老人、只有狗，没有人气，出去广东打工回来就盖一个三层楼，甚至有的建的跟庄园一样的，那没有意义的。所以我觉得城乡融合、乡村振兴，这两者是互为体的。

**（刘守英：中国人民大学经济学教授；大象新闻记者：杜青林、栗鑫、田颖、葛松松、牛雯、张洋、陈思潼。来源：大象新闻。）**

# 中国农村财产关系演变的事实与趋势

周其仁

农村改革的主体是农民，因此，回顾包产到户八年的历史，必须紧紧围绕农民状况变化这一中心线索。在经济状况方面，财产关系具有根本的意义。所以，我们的系列研究就从农民的财产状况分析入手。

## 改革前农村财产关系的基本格局

改革前的中国农民家庭只拥有很少归他们所有、使用和收益的财产。1978年每个农民户平均拥有估价不超过500元的住房（3.64间，使用面积以58.38平方米计），32.09元的货币存量和不超过30公斤的余粮。此外，还有数量微不足道的简单农具。在农区，每户有0.5-0.7亩自留地，归集体所有，但由农户占用，原则上限于自给蔬菜和部分口粮；牧区还有少数自留畜。考虑到当年全国农民对国家银行、信用社和社队集体负有数额可观的债务，那么中国农民几乎已可看成地地道道的农村无产者。这是自从1956年高级社取消了农民入社土地分红制度之后二十余年历史的结果。

那时，农村财产的唯一主人是人民公社集体。根据抽样调查数据，1978年每个公社拥有固定资产305.9万元，推算全国总额为1614.6亿元（其中社队企业固定资产230亿元）；全国的集体耕地地产以农业净产出和利率估算为12665亿元；此外，还有55.67亿元集体存款和若干公共存粮。抵销掉一些集体的债务之后，人民公社财产总额共约14335亿元，平均每个公社2715.9万元，其中地产占88.1%。

几乎一切财产都归集体所有，这作为五十年代中后期社会主义改造“要求过急、速度过快、工作过粗”的产物，遗留下一系列严重问题。其中最根本的，是始终没有解决农民——他们在理论上是集体经济的主人——与集体财产之间本来似乎应该有的密切关系。“政社合一”体制导致财产权利对行政权力的附属；而“三级所有”的各层权利界限一直十分模糊，这是人民公社时代“平调”之风不绝于史的制度性原因。在每一级集体内部，公共财产以及财产的收益究竟应当如何支配，普遍没有形成稳定的、有法律保障的规范。相当一些地方，集体财产的公共所有性质完全被侵蚀得面目全非。靠急风暴雨式的政治运动来充当集体财产的保护神，至少在大规模的“四清”运动中就已看清，这是根本不可能的。“集体的、公有的财产关系”并没有构成改革前广大农村的真正现实。集体内部因名不符实的事情数量太多，而无法使农民建立起对集体经济的基本信任，他们甚至没有把集体财产看作是自己也有一份在内的共有财产。最显著的行为标识是：农民一旦与“公共财产”相结合，从事生产的积极性就低落，全国差不多所有的集体大田都远不如农民那一小块自留地经营得好；农民对公共事务和公共利益的兴致、关心和责任没有得到持续的培植；一部分农民只要有也会同样参与对集体财物的侵占和蚕食。

种种问题早在高级社和人民公社创建之初就产生并发现了。但囿于不准触及体制问题的禁锢，改进的努力只好主要依靠发动运动来整肃农村工作干部的个人品质。这当然收效甚微。直到七十年代末，首先在群众长期贫困不得温饱的地方揭案而起并迅速见效的包产到户。才微露出问题原来还有另一种解决的途径。在十一届三中全会思想路线的鼓舞下，双包到户潮流只用了两、三年的时间便席卷全国。它象

闪电一样揭示出一个基本事实：几乎全体农民都拥护对公社财产制度进行根本性的改革。1984年底，全国569万个生产队中，继续维系原有统一经营方式的不足2000个，仅占0.04%；其余全部包产、包干到户。用农民直截了当的说法就是，又一次分出单干。

### 在三个方面上展开的改革

包产到户并没有事先高举“改革所有制”的大旗。但是，承包产量从一开始起就以分户承包集体财产（主要是地产和农机具）为必要前提。分包集体财产，则以共收益分配的明确性而大大刺激了总产出和剩余产品的增加。反过来又给了农民把自己所得的剩余产品再投入经营过程，逐步形成农户自有财产的权利。承包集体财产与形成农民自有财产之间的内在联系，虽然很晚才引起全社会的注意，但回头来看，这正是农村财产关系大变革的起点。

如果要加以轮廓性的描述，这场大变革是从以下三个方面展开的。

第一，原有集体财产的存在形式发生了根本的变化。它表现在：（1）集体所有的不动产，主要是几乎全部耕地，以及相当一部分水面、草场、山林、荒滩等等，都已承包给农户独立经营，收益则在农户和集体之间分成。承包的年限在1984年后普遍已延长到15年以上。1985年平均每个农户人均承包2.07亩耕地，0.52亩山地。推算全国当年地产总估价为20000亿元，每个农户平均承包着10500元。

（2）另一部分集体的牲畜和大中农机具等，经折价处置，实物流转归农户，折价款则留归集体。1985年末，仅社员尚未付款的集体财产折价款即达124.4亿元，推算已转归农户的资产共有200亿元以上。

（3）集体的非农业财产，主要是原社队企业的固定资产，部分承包给企业集体、经理（厂长）经营；部分作价折股归还生产队或农民，并吸收新的股份重新组成新的企业实体；部分折价转卖给农民个人。1985年末，全国乡村两级企业固定资产原值共750.38亿元，比1978年增长了239.3%，其中约90%以上已运用各种形式承包或折股。

第二，重建了归农民家庭所有的财产权利。根据农民住户调查资料，1985年全国平均每个农户自有生产性固定资产792.53元；自有总估价为2379.98元的私人住房；年末人均手持现金81.61元，人均储蓄存款30.91元；每户还有余粮（人均年度粮食收入减去年度粮食开支）128公斤（折价64元）。加总起来，每个农户平均拥有3812.7元完全归其所有的财产，人均744.68元。推算全国农户总资产当在7000亿元以上。这部分财产增长最为迅速。按相同口径计算，已经比1981年增长了1.63倍，年平均增长27.37%。

第三，适应扩大经营规模的要求，在部分农户独立的财产权利基础上，形成了一批超越家庭范围，但又截然不同与原有集体模式的新经济联合体、合作企业和私人企业等新的财产主体。

1985年，全国合乎统计指标要求的新经济联合体共48.47万个，拥有从业人员420.14万名（其中帮工、徒弟117.66万名），固定资产48.81亿元。同年，由部分社员联营的合作企业112.11万个，其它形式的合作企业28.08万个，共拥有从业人员946.33万名；如果这些企业平均拥有的资产为15000元（比之于新联合体，这个估计值可能是偏低的），那么，新的合作企业总资产达210亿。此外，农村私人企业也正在发展。据乡镇企业局统计，农村个体企业共925.35万个，占乡镇企业总个数的75.5%，总就业的26.95%，总收入的17.52%。这些个体企业绝大多数都是家庭企业，因此，资产拥有额与农户资产拥有额可能有很大的重合性。但统计局对合乎规范的专业户的统计表明，1985年在全国从事三次产业的129.3万个专业户中，每户雇请帮工、徒工8人以上的共18169户（占专业户总数的1.41%），

被雇人数 19.9 万人，平均每户 10.97 人。这批安业户实际已初具私人企业的能型。以这些企业平均拥有资产 2 万元计，推算全国总额为 3.63 亿元。这个推算数比人们的直观印象要偏低一些，主要是因为目前对私人企业尚无正式而完备的登记制度，用其他形式调查又由于问题本身的敏感性而受到干扰。这样把上述推算数扩大 3 倍，1985 年全国农村私人企业资产为 10 亿元左右，可能比较恰当。

上述变化交织成一幅中国农村的新画面。为了有个总的把握，我们用来源不一，且精度都有限的数字勾勒出当前的总图景：农村财产总额为 30000 亿元，其中 20000 亿元地为集体所有，农户独立承包经营；生产性固定资产共 2700 亿元，其中农户拥有的占 55%，新联合体占 1.78%，原有集体占 42.43%，私人企业占 0.07%；非生产性住房共约 5000 亿元，农户占 90.6%；此外尚有 2000 亿元以上货币及实物储置，农民家雇占 65% 以上。

### **对改革的理解：究竟发生了什么实质性变化**

如何理解 1979 年以来我国农村财产关系的实质性变化？首先是人民公社的解体并不等于集体经济财产的荡然无存。它们主要是改变了自身存在及营运的形式。过去，集体对地产和其他财产的所有权，通过统一经营和对收益的直接支配来实现。现在则主要通过获取农户承包上交来实现。1985 年平均每个农民向集体上交的承包金额为 10.79 元，推算全国总上交为 90 亿元；加上全部乡村两级企业帐面上交集体的利润 67.73 亿元（平均每个乡村企业上交 4316.49 元，实际数额不限于此），集体的年度财产发包所得当在 150 亿元以上，比 1978 年集体提留的 103 亿元增长了 45.6%。当然，从生产性固定资产的变动来看，集体所有的部分减少了几百亿元，主要是折价变卖时普遍低价、欠付的变动中某些地方的人为破坏（以水利设施、公有房屋、林木的盗毁和公有财物的私分挪用最为突出）所造成。不过这方面的损失已在集体地产、企业财产的增殖（分别为 7.335 亿元、520 亿元）和货币存量的增加（共 73.13 亿元）中获得弥补。总体而言，集体财产数额并没有因改革而减少。反而大大增加。1985 年末，集体拥有固定资产 1,145.6 亿元，现金及存款 128.8 亿元，两项共 1274.4 亿元；扣其作债务 138.57 亿元，尚有 1,135.83 亿元，加上地产，共有财产存量 21135.8 亿元，占农村财产总量的 70.5%。

重建的农民家庭财产，大部分为非生产性的房产（占 62.42%），而生产性固定资产则占 20.79%。在农户自有的生产性固定资产中，役畜、大中型铁木农具和农林收渔机械共占 57.4%，外加一部分现金和实物，但都必须同承包来的土地相结合，才能从事生产活动。在这个意义上，重建农民独立的、个别的财产权利，还不能说完全和重建私有制等价。不过，农民是否具有独立的、个别的财产，却对农民经济地位以至基本的人身权利和政治权利，都发生着重要的影响。

基于农民独立财产而发生的新组合，包括新联合体、合作企业和私人企业，目前产生的数量和覆盖面都比较小，其中新联合体占据着明显的数量优势。尽管不少研究者强调在种种不同新组合之间的“根本不同的性质”，但从我们进行的一些调查来看，无论新联合体、合作企业，还是私人企业，大都是在农民之间亲缘、好友圈子内自愿选择的产物。比之于旧有的地缘和行政性僵硬组织，这些产物都是历史的进步。但是，如果说在这方面已经形成了什么稳定的、可与“资本主义”类比的经济形态，则是一种夸大的错觉。从财产总量构成来判断，在这方面尚有从容的时间来进行更深入的实验。

总之，迄今为止，我国农村由包产到户引发的财产关系变革，并不是像土地改革那样，是通过剥夺一个社会集团（地主）的财产分配给另一个社会集团（农民）来进行的。它是通过原先几乎唯一的集体财产权利的权能分离，首先使农户（即组成集体的分子）享有地产和其它生产资料的占有、使用、收益

权，而后再具备积累自有财产，并再行自愿组合成新的多种形式财产关系的实力和权利，最后形成突破了单一集体化的新的财产结构。在这场八亿农民都深深地参与其中的财产变革中，尽管也不可避免地包含一些财产重分的因素（如集体资产的低价折卖、盗毁和贪占等等），但其主流却是在迅速增长的财产总量中，形成新的财产主体。因此，不难理解，为什么这样一次财产权利的大变化无须像土地改革那样，非要经过激烈的阶级斗争来实现。它差不多总是平和的，尽管其广泛性和深刻性一点也不亚于中国农村历史上任何一场财产关系的大变革。这场改革并没有放弃在小农占人口绝大多数的国度里，找寻建设社会主义最合适形式这一基本努力方向。

实践已对我国农村这一场变革作出了初步检验。现在甚至最富于偏见的人，也无法否认正是这场财产关系改革，重新唤起了农民对土地的热爱、对劳动的热爱和对生活的热爱。这是 1979-1984 年中国农业超常规高速增长的真正秘密。

变革也大大有助于总结在农民人口多数的国家里，如何从事社会主义事业的教训。它又一次验证了一条基本道理：工人阶级无论如何也不应该凭借政权的取得而去剥夺农民的私人财产（恩格斯：《法德农民问题》）。在社会主义时代，如果试图把农民剥夺成无产者，然后再迫使其参加社会主义建设，那这样的“社会主义主张”必定要遭受到农民的消极的，因而也是最难于制服的反抗。虽然直到今天为止，包括中国的新鲜经验在内的全部农村工作经验，也还没有完全解决如何在尊重农民财产权利的基础上，通过适当的合作占有形式来帮助农民走社会主义道路。但早已明确无误的事实是，无论哪里以何种形式去剥夺农民。总要付出农村社会生产力停滞不前的代价。更为明显的是，任何地方只要善于起来纠正剥夺农民财产的错误，都立即能获得巨大的经济和政治方面的矫正效益。

### **成功的基础稳固吗？**

中国农村改革的使命决不仅仅限于纠正以往所犯的错误。加速现代化的进程所提上日程的问题是：如何在纠正以往错失的同时，建立起利于我国农村中长期发展的牢靠基础。在财产关系方面，我们必须尽最大的努力来探求建设这样一种制度：将农民的独立的财产权利和个别利益，以及在此基础上产生的积极性最持久地保持下去，并使之同全社会的利益和中长期发展目标相协调。用这样的标准来衡量，包产到户改革仅仅还只是一个序幕。已经取得的改革成果远未规范化而成为制度性成果。它们并不稳定，也不牢靠，甚至无可否认地存在着某种得而复失的危险。

首先，承包经济虽然已成为农村财产关系的主体，成为既包括公有财产（财产和社队企业）。也包括农民自有的多重权利组合。但是，迄今为止，承包经济内部双方的权利和义务都尚缺乏明确的法律规定性，许多最基本的权利经常遭受着各种形式和不同程度的侵犯，得不到切实有力的保障。因此，承包经济范围内的财产、还不足以培植起各当事人良好的长远预期。

在耕地承包方面，（1）种植自由的权利远未普遍确立，多种强制性干扰的现象频频出现，1985 年大调结构和 1986 年大种粮食，都不完全由承包经营者独立决策；（2）产品出售的价格、买主和售量选择，常常遭到形形色色的强制性规定，有的地方甚至达到骇人听闻的地步；（3）在承包经营的收益分配中，承包者上交的根据和数量都不明确，“苛捐杂费”弹性过大，负担太重；（4）农户家内人口的变动，对耕地长期承包时产生着压力，其后果或者导致耕地在家庭内部进一步细分；或者导致重分土地的要求，总之是承包权利的时效性并无制度保证；（5）承包权利的流转方式和规则，至今最为含糊，除了对土地转包的政策性承认外，实际上承包权的无偿转移仍是通用法则。这当然不为农民所接受。最

终结果是一部分土地无法充分利用，财产通过正常流转而能够获取的收益，承包的双方都得不到，社会也得不到。这件事的反面，则是一部分土地实际被以绝对垄断价格变卖，收益全然归“大胆”份子所有，成为分配方面不公平加剧的一个重要根源。

在非耕地承包，由于主导的方式不是按人口均分。因此，这里更突出的问题是农民之间相侵犯的行为较多（如对他人承包的鱼塘投毒、偷拿甚至哄抢等等）；同时，无规则的、过重的税费也侵害着承包人的权益。由于这两个方面的突出问题，所以在草场、山林、果园、水域（尤其是大水面）、荒滩、矿山等等财产的承包方面，至今财产纠纷多，关系不稳定。如果说在耕地承包方面，至少已在集体内部建立起此种依仗“人人都有一份”才得以发挥作用的秩序的话，那么，在非耕地承包方面如何建立最基本的秩序，至今在许多地方还悬在半空之中。

承包经济中最严重的问题是，公有财产的承包上交所得，在很广泛的范围内至今帐目管理混乱（有的根本不建帐、不记帐、不结帐，处于“无簿记财产”状态），听任少数人任意侵占。1985年上半年起在全国清理集体财产，到1986年中共清出贪污、盗窃、拖欠、侵占、私分集体财产达几百亿之多。“公有财产是一碟酱，有权有势的随便沾”，这并不是个别情况的写照。这再一次提醒我们，公有财产建立的规模和形式，不仅要同一定的生产力相适应，更直接的，还必须同对公有财产的实际管理能力相适应。徒有其名的“公有财产”，是对公有制的最大亵渎；它不仅已成为“无效率”的根源，而且是导致“不公平”的手段。除了日复一日地破坏农民群众对社会主义道路的信任，这样的“公有财产”永远无法成为贯彻社会长远利益的经济基础。

总之，在承包经济中，多方面的、复杂的财产权利关系的普遍性和明确性程度至今很低。在推进包产到户的阶段，“统分结合，宜统则统、宜分则分”这类口号，因其内涵的模糊性而使各方面都较容易接受。因而起了重要的作用；但是，到了从制度上巩固已有改革成果的阶段，这类口号却也正因其固有的模糊性而产生了很大的问题，“宜”与“不宜”的界限和准则究竟何在？改变统与分的界限究竟要通过何种程序？这些问题从来都模糊不清，当然不能使承包的双方建立起稳定的预期。在商品经济中，当事人若无内容和时效都明确的财产权利。就不可能产生任何正常的经济行为。因此，农村承包经济又来到一个新的拐点上：及时结束由模糊语言组成的口号，代之以明晰的法律用语和程序。否则，承包经济作为中国农民在党的领导下的伟大创造，始终不可能超越“权宜之计”的水平，难以在我国农村建设的历史上留下制度性的痕迹。

其次，重建起来的农民家庭自有、自用的财产权利，也缺乏法律明确性。比如农村个体工商户总量的较大波动，就并不仅仅是经济景气与否的反映，而且也受制于税费的时轻时重、市场交易费用的猛起猛落、舆论的忽贬忽褒。中国农村社会的文化背景中根子很深的抑工抑商、平均财产的倾向，常常使对农民家庭财产权利的威胁从潜在的转化为现实的，从心理的、精神的转化为物质的。这种威胁需要系统的社会性权威手段来与之持久抗衡，否则它有可能动摇包产到户改革的基石——家庭经营为基础的承包经济。

再次，新经济联合体对外独立的法人地位并没有得到确认。直至1986年上半年，相当一些地方的征税过程是把“新经济联合体”作为个体经济来看待，“享受”着个体经济的高税率。同时，它作为“合伙”的主体，是否拥有独立行使民事权利，在法律上是含糊的。因此，前述集体的非农业财产所面临的税费过重等问题，在新联合体目前向外部环境中也是存在的。在新经济联合体内部，各个成员互相的权

利和义务的界限比较模糊，它们多半靠亲缘、好友等特殊人际关系在维系和调整，有的地方又“引进”股份公司的法则，虽然有因不伦不类而适应性强的好处，但也有责任和风险承担的义务不易落实的弊病，特别是当商品经济的发展撕断了亲缘型的人际连结纽带之后，这类新联合体就会遇到内部组织危机。1985年新经济联合体的平均规模有所扩大，但总数增长减缓，可能表明它们已进入再组合过程的开始。如果因长久的没有明确规则而导致再组合过于频繁，那这类主体就难以稳定成型。

最后，私人企业至今仍在政策层次上居于被“看一看”的境地，没有合法存在的权利。“看一看”是非常必要的，否则利弊分析的分歧太大，无法产生统一的政策。现在时间已过去了4-5个年头，应当说利弊都看得比较明显，有条件先在政策上给予正式的、有约束的承认；然后着手制定私人企业法规并予以规范。明确保护什么、保护到什么程度和限制什么、限制到什么程度。否则现在一小部分私人企业主利用没有明确规范，外部环境比谁都宽松（甚至无任何税费）的空子，致使私人企业的某种弊端恶性发展；另一部分人裹足不前，不断把“剩余”转向过度消费；多数人则“超短期行为”占主导，捞着一把就随时准备撤退。这样的局而对农村生产力发展，以及正常经济秩序的建立，都没有好处。

上述情况不仅已影响到当前农村经济的运行，而且特别影响到农村的扩大再生产。根据抽样调查资料，在1984年农林牧渔业的生产性固定资产投资额中，农户和新经济联合体占73.58%，乡、村、组三级占26.42%；在农村土业、交通、运输业投资中，农户、新联合体和承包企业等占90%以上；集体的上交所得，绝大部分作为社会福利性开支。目前，承包农户及其组合成为投资的主体。但是，农户的生产性固定资产投资占其中总支出的比例，却在1983年达到顶点后（5.7%）开始下降。1984年为4.7%，1985年为3.8%，1986年前三季度为3.43%。另一方面，农户的住宅投资近三年却不断提高在总支出的比例。1984年为9.3%，1985年为9.6%，1986年前三季度为11.2%，1985年人均住房开支达39.16元，等于当年购置生产性固定资产投资额（18.7元）的211%。越来越多的农民的当年结余，投向住宅和货币储存，表明农民对两个吸纳资金方向的财产权利已感到比较放心，而感到其他方面的财产权利还不牢靠。这样形成的投资结构的畸形，必定要对农村长远的经济形势，产生不良影响。

综合起来，我们认为农村既已取得的财产关系方面的重大变革，基础并不稳固。巩固已有成果遇到了一个崭新的领域：政策发动的硕果要通过法律制度来稳定和巩固。财产关系是不能单单归结为法律表现的，但财产关系因其特殊的涉及人们最基本利害的独特性质，却非有法律囊括不可。中国历史上的财产关系向来缺乏明确的法律表现，这是古代断断续续达到过惊人的商品经济繁荣，但始终没有累积性结果的一个根本原因。今天，如果我们选定了发展商品经济的基本方向，却不努力建设有明确法律规范的财产关系制度。那么，这样“搞活的市场”，除了不断使互相侵权和不当得利普遍化而产生混乱之外，是不能持续调动各方基于利益而产生的劳动、经营积极性。那样的“市场”最后多半会成为行政性大集中的跳板。

为了避免这样一种最不利的前途，必须在今后一个时期的农村工作中把组织创新、制度建设作为深化农村改革的中心内容来加以突出、包产到户八年实践的一切重要成果，只有建立起完备的土地承包制度、创业制度、企业制度、市场交易制度、金融制度等等之后，才算真正巩固了。所有这些问题，都需要在深入调查的基础上开展持续的研究。

（作者：北京大学国家发展研究院教授。来源：《中国乡村发现》2022年第1期。）

# 中华农业文明对美国农业的早期影响

刘 琨

农业是人类社会发展的重要驱动力之一，全球不同农业文明交流互鉴顺应了历史发展潮流。中华农业文明历史悠久，在不同历史时期对世界其他农业文明产生了积极影响。

## 中美两国农业文明发展历程及核心特点

7000 年前的新石器时代，中国农耕文明开启；随着时间推移，农业技术不断提高，种植业与畜牧业逐渐分离，社会分工细化，贸易和市场出现，农业生产向市场化转变；宋代，中国农业取得显著进步，科学的耕作和水利管理技术使农业产量大幅提升；明清时期，经济文化发展再次为农业技术的改进提供了有利条件；近代以来，农业一直是国民经济的基础。中国传统农业具有与众不同的特点：因以种植水稻为主被称为“稻粮文明”；采用小农经济模式实现自给自足，佃农制度使得农业分工更加细致；注重节约资源、提高土地利用效率，运用轮作、深耕等方式保持土地肥力；形成了独特的农业理论和农业文化，诸如“三宜理论”“三才理论”“二十四节气”等。

美国建国至今不足 250 年，农业发展经历种植园经济时期、西进运动时期、农业机械化时期和现代农业时期。伴随技术、政治和社会变迁，美国不断追求高效的农业模式。广袤的土地、丰富的水利资源、宜耕的多类型气候条件成为美国农业的天然优势，农业产业多样化程度高。除了粮食、棉花、牲畜等传统产业外，还发展水果、蔬菜、园艺种植等。美国政府实施保护主义政策，全力保障农民利益以激发农业生产积极性，确保国家粮食安全，在国际农产品贸易领域形成竞争优势。美国之所以能够成为全球最大粮食生产国和出口国，核心原因之一是引种并借鉴世界各国种质资源和农业经验。在不同历史时期，美国利用各种渠道直接或间接引进中国的作物品种、农业技术和农业文化，中华农业文明对美国农业经济跨越式发展起到了重要作用。

## 中国作物品种扩充美国种质基因资源

中国稻麦品种成为美国人的主要粮食作物之一。早在 1685 年，殖民地时期的美国就开始引种亚洲稻种。19 世纪末，水稻在美国南部地区种植，并成为主要农作物之一。大规模稻作种植始于 20 世纪初期，其中多个中国水稻品种被引入美国，包括香米、黑米和糯米。这些特殊稻种进入美国初期，并未引起民众普遍关注。半个世纪后，随着人口结构变化和健康食品需求增加，这些稻种才受到越来越多的关注，逐渐成为受追捧的健康粮食，作物产量也不断增加。玉米原产于中美洲和南美洲，被引入中国后，不断得到改良，以适应当地的种植环境。20 世纪中期，美国引入中国“白玉米”“八棱玉米”等特色品种，这些玉米种质在抗病性、耐旱性和产量等方面表现极佳。小米原产于中国，是一种古老的粮食作物，种植历史悠久。20 世纪初，美国引入该作物用于饲料和糖化剂，由于营养价值高、生长适应性强，逐渐成为当地人喜爱的粮食作物。小麦在中国拥有悠久的种植历史，大多数品种在抗病性、生长适应性等方面都表现良好。美国于 20 世纪初期引种中国小麦，以增加粮食品种数量，满足各州农业生产需求。

1955-1956年，美国农业部从中国引种“秦皇岛”“辽宁”两个优良麦种，分别种植在北部干旱地区和中部湿润地区，使小麦产量显著提高。

中国蔬菜成为美国饮食中不可或缺的组成。美洲原住民印第安人的辅食种类十分有限，以南瓜、菜豆、豌豆和野生水果为主。美国引入中国蔬菜分为三个阶段：19世纪下半叶移民阶段，一些中国人将白菜、豆角等蔬菜种子传入定居点；19世纪末至20世纪初植物猎人采集阶段，美国农业部派遣弗兰克·梅尔（Frank N. Meyer）等人前往中国，采集到青江菜、芥菜、冬瓜、四季豆、大葱、洋葱、茶树菇、芦笋、丝瓜、豌豆、茄子、莴笋等蔬菜作物样本，经过种植培育上了美国人餐桌；20世纪30-50年代美国育种专家主动引种阶段，通过“国际种子交换计划”等合作项目获取目标种质资源。中国蔬菜丰富了美国的膳食文化，扩大了民众的辅食范围，提高了饮食品质。

中国果树作物为美国民众提供了更多营养选择。美国种植中国果树可追溯到1784年，时任总统乔治·华盛顿在自家庄园种植了数十棵中国梨树。1816年，美国医生、植物学家纳撒尼尔·维尔希（Nathaniel Wallich）从中国引种一批苹果树和梨树，这些水果当时在美国极为罕见。中国果树引入美国与其他作物类似，即通过移民带入、植物猎人采集、种子交换项目等方式。引入过程是分散的、逐步的，具体年份和引入者需要根据不同作物研究考证。19世纪美国引种中国梨、荔枝、枇杷、杏子、无花果、桃子、甜橙、红枣、橄榄、柿子、樱桃、李子、柑橘、甜瓜等；20世纪初引种桂圆、猕猴桃、柚子、毛桃、枸杞、无花果、龙眼、黄皮果等。这些中国果树经过改良培育，在美国各州广泛种植，推动了当地果树产业发展，也丰富了美国食品文化。

中国经济作物助推美国农业产业多样化。丰富的中国经济作物引起美国农业部高度关注，很多品种成为重要采集对象。大豆原产于中国，19世纪末引入美国后成为主要经济作物之一，广泛用于食品加工、饲料加工和工业制品。随着美国人对大豆营养价值和利用价值的认识加深，大豆种植面积不断扩大，并成为重要的出口作物。1898年，美国农业部派遣植物学家托马斯·科尔尼（Thomas H. Kearney）前往中国考察棉花种植，并引进一些棉花种子。18世纪初，美国曾计划引入中国桑蚕，以培育本地丝绸产业，该计划虽最终失败，但桑树得以广泛种植，成为一种重要的经济作物。18世纪的美国医学文献已有中国人参的记载。19世纪初，当归、黄芪被引种到美国。此后，丹参、党参、黄连、冬虫夏草等中药材在美国医疗保健领域陆续得到应用。20世纪下半叶，鹿茸、石斛、灵芝等中药材及其产品进入美国，并得到越来越多的认可。

### **中国农业技术助力美国农业快速发展**

中国传统灌溉技术被有效借鉴运用。“旱田灌溉”技术一般应用在中国南部和西南地区，确保土地在缺水环境中保持良好水分与营养状况，从而提高农业产量。19世纪末，加利福尼亚州、新墨西哥州和科罗拉多州等干旱地区采用中国灌溉技术，使美国农民在干旱气候条件下生产出更多农产品，专家不断改进灌溉系统设计和运作方式，以适应不同地区生产环境。近些年，中国地下灌溉技术、太阳能水泵等创新技术进一步吸引美国的关注，为其农业生产提供新的灌溉选择与技术支持。

中国传统耕作技术激发其农业活力。近代以来，美国农业机械化一度处于世界领先地位，但根据文献记载，其中从中国获得的农耕技术上的启示占比较高。在美国独立初期，农业生产主要依靠手工劳动和畜力耕作，耕作效率比较低，而中国在公元前6世纪左右已普遍使用铁制农具。19世纪初，美国借鉴中国的农具加工技术制造出梯田旋耕机等农具，在农业生产中发挥了重要作用。在水稻栽培技术方面，美国农民借鉴中国“秧田耕作法”“深翻耕作法”，这些技术对美国农业发展产生较大影响。中国作物

移栽技术和绿色农业、稻鱼共生系统等农业经验，也被美国农业专家高度关注。

中国有机农业技术启发其生产转型。中国传统农业注重土壤肥力保护，采用轮作、休耕、绿肥种植、有机肥料等方法保持地力，农民使用人畜粪便和农作物秸秆加工有机肥料，显著改善了土壤质量并促进作物生长。19世纪末至20世纪初，美国引入中国有机肥料技术，应用于可持续农业生产。长期以来，我国农业专家不断探索新作物品种和新技术，培育出适应多种气候条件的水稻和棉花。20世纪初，中国杂交水稻缓解了人口压力导致的粮食短缺问题，被誉为“绿色革命”；抗病棉花新品种为全球棉花产业带来重大变革，这两个改进的作物品种受到美国农业专家高度关注并尝试借鉴。

### 中国农业文化影响美国农业政策走向

“人道”理念为美国农民保护提供借鉴。中国传统“三才理论”中的“人道”将农业生产看作人与自然环境互动的一个整体，强调激发生产者积极性与创造性，提倡以人为本的生产模式。美国古文物学会历史期刊和农民社团长期关注这一东方理念，通过政治团体的努力，美国农业政策制定过程中将其充分体现出来。这些理念给美国农村社会和公共事务管理提供了借鉴，突出表现在合作农场模式、合作社制度中。中国传统农业体系从战国时期就积累了成熟的农业知识传播机制，美国学者搜集翻译中国经典农业著作，诸如徐光启《农政全书》、贾思勰《齐民要术》等，为其农业体系提供了诸多有益启示。

“天道”理念为美国农业改革提供参考。“天道”特指气候、气象和自然环境等农业生产外在条件。中国农民在生产过程中注重研究自然规律，积极探索适应当地气候环境的作物品种与种植方法，培育出一批适应性强、耐寒耐旱的新品种。20世纪初，美国农业生产出现作物短缺、农业减产等严重问题。苏珊·施耐德（Susan A Schneider）认为，美国农业科学家选择借鉴中国“天道”理念，提出农业生产要适应不同的环境条件，提高农业生产可持续性，从而推进农业改革创新。

“地道”理念为美国土地利用提供依据。“地道”特指土地和地形等自然条件对农业生产的影响。中国古代农民注重保护土地和水资源，保持土壤肥力和养分平衡，采用轮作制度、深耕细作技术、农牧结合、稻鱼共生等方式，使土地得以长期利用并保持地力不衰。19世纪末至20世纪初，为解决美国农业工业化进程中出现的瓶颈问题，农业科学家在土壤修复、土地保持和水资源管理等方面寻求借鉴中国的丰富经验，在土地贫瘠地区使用化肥、农药等技术提高产量，并通过保持植被、旋耕和种植防风林等方式减少土地侵蚀与退化。

### 中美农业文明持续融合与冲突解决路径

各种文明都具有复杂的发展过程，不同历史时期与社会背景下产生的相互影响有所不同。中华农业文明中的农耕制度、生产技术和农业文化等，以不同方式被美国农业专家和政府部门借鉴采纳。与此同时，美国现代农业技术和生产模式也对中国传统农业观念提出挑战。人口增长和城市化进程加速，使中国农业生产面临土地资源紧张、环境污染等问题，亟须借鉴新的管理经验和现代生产技术予以解决。中美两国应该加强沟通交流，共同应对全球粮食危机挑战，推动构建人类命运共同体。

中美两国在农业领域紧密合作可以促进农业技术创新，降低农业生产成本，推动农业产业发展；可以促进农产品国际贸易繁荣，推动全球经济稳定发展。两国在种植业、畜牧业、渔业等领域各自拥有优势，通过合作可以实现资源互补，助力提高两国农产品的国际竞争力，推动世界经济稳步回暖。双方在相互尊重、平等合作基础上，合力促进全球农业现代化与可持续发展，维护世界农业文明多样性。

（作者：江苏理工学院马克思主义中国化研究所副教授。来源：中国社会科学报，2023年7月26日。）

# 共和国 75 周年礼赞——中国饭碗中国粮

杨久栋 王 田

岁月峥嵘，山河为证。

新中国成立 75 年来，中国共产党带领中国人民披荆斩棘、砥砺前行，举世瞩目的中国奇迹如惊雷响彻寰宇。大国“三农”在奉献中彰显担当、在变革中迸射光芒，中国农民祖祖辈辈耕耘的乡土大地改换新貌。

卷帙浩繁的史书中，总有一些特殊的事件和时刻，注定会镌刻下熠熠生辉的印记。75 年风雨兼程，大国“三农”有太多值得铭记的时刻，将这些时刻串联起来，便是一幅凝聚“三农”人 75 年奋斗历程与辉煌成就的全景图。

历史是未来的钥匙。在新中国即将迎来 75 周年华诞之际，本报第四版连续推出“共和国 75 周年礼赞·农事，支撑大国崛起”系列报道，细细梳理粮食安全、农产品供给、生态宜居、乡风文明、乡村治理、农民生活、农村改革、农业开放合作 8 个领域的一件件大事，记录 75 年来“三农”人的奋斗历程与辉煌成就，通过定格那些令人难忘的瞬间，给人们以启迪，给未来以昭示，从走过的路中汲取推进中国式现代化的磅礴伟力，书写新的历史。敬请关注。

秋风吹动谷连天，稻浪金波万里绵。金秋九月，大江南北丰收在望。中原粮仓，果穗饱满；沃野黑土，满眼金黄；江南水田，稻谷飘香，华夏大地处处散发着生机和希望。

食为政首，粮安天下。古往今来，粮食安全都是治国安邦的首要之务。新中国成立以来，党中央高度重视粮食生产，我国粮食总产量稳步增长，产能不断迈上新台阶。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把解决粮食安全问题作为治国理政的头等大事，高屋建瓴地提出了国家粮食安全新战略，走出了一条中国特色粮食安全高质量发展之路。中国人的“米袋子”越来越足，农民的“钱袋子”越来越鼓，大国粮仓的根基越来越稳。

## 从 5 亿人吃不饱到 14 亿人吃不完——

### 牢牢掌握粮食安全主动权

#### 中国人依靠自己解决了吃饭问题

秋风阵阵，山东省平原县盛财家庭农场的 180 亩玉米已经进入灌浆期。今年 56 岁的农场负责人姜清才感慨万分，“以前种地累，产量也不高，我年轻时玉米亩产才四五百斤，有时都不够吃。”姜清才预计今年玉米亩产能达到 1700 多斤，他说现在产量高了，收入多了，幸福指数也高了。

近年来粮食连年丰收，我们似乎司空见惯，不再担心“饿肚子”。但其实，中国人摆脱饿肚子的经历不过短短几十年。

时间回溯到 1949 年，新中国刚刚成立，百废待兴。解放前多数穷人吃不饱饭，特别是遇到灾害之年，粮食绝收，哀鸿遍野。彼时的农业以粮为纲，所有能种的耕地统统种植粮食，为的是让中国人有饭吃，吃饱饭。

1978 年，安徽省凤阳县小岗村 18 位农民按下“红手印”，粮食生产从此开始了“大包干”。第二年，小岗村的庄稼取得了大丰收。当年全村粮食总产量达 66 吨，相当于 1966 年至 1970 年 5 年的粮食产量总和。自此，人民的温饱问题逐步得到解决。

随着新世纪的到来，我国进入了加快推进工业化、城镇化的新阶段，党中央、国务院多次强调，任何时候都要绷紧粮食安全这根弦。

从 2004 年开始，党中央连续出台关于“三农”的“一号文件”，一以贯之地稳定发展粮食生产。从取消农业税到大幅增加政策投入，从推广良种到建设大型商品粮基地，粮食产量一次又一次刷新纪录。2004 年至 2010 年粮食生产实现“七连增”，标志着中国粮食生产登上一个持续稳定的新台阶。

粮食安全是国之大事。党的十八大以来，习近平总书记从世情、国情、农情出发，对中国特色粮食安全道路作出了深刻阐释，提出了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略。从此，我国粮食生产有了根本遵循和方向指引。

方向有了责任也更明确，粮食安全省长负责，书记也要负责。2021 年，中央一号文件首次明确提出要实行粮食安全党政同责。各级农业农村部门把发展粮食生产摆在“三农”工作的突出位置，着力稳面积、提单产、强产能，牢牢掌握国家粮食安全主动权。

粮食安全这根弦决不能松，“三农”工作者深有体会。“近年来，我县坚决扛牢粮食安全政治责任，始终守牢粮食安全底线。”四川省广元市旺苍县农业农村局局长李斌介绍，今年该县落实粮食安全党政同责，粮食生产任务责任到村、到户、到人，确保粮食播种面积稳定在 67 万亩以上。

党的十八大以来，我国粮食产量稳步增长。2023 年，全国粮食总产量达 13908.2 亿斤，已经连续 9 年稳定在 1.3 万亿斤以上。我国水稻、小麦两大口粮自给率超过 100%，玉米超过 90%，实现了口粮绝对安全、谷物基本自给。

成绩来之不易，需要倍加珍惜。回望 1949 年，当时我国人均粮食占有量仅为 209 公斤，如今我国人均粮食占有量增加到 493 公斤，已经高于世界平均水平，也高于国际公认的 400 公斤安全线。在同期人口增加一倍多的情况下，人均粮食占有量比新中国成立之初翻了一番多。从 5 亿人吃不饱到 14 亿人吃不完，中国人靠自己解决了吃饭问题，千百年来困扰中国百姓的吃饭问题一去不复返。

### **藏粮于地、藏粮于技—— 抓住耕地和种子两个要害 全方位夯实粮食安全根基**

8 月 29 日，在北大荒集团建设农场有限公司的广袤田野上，秋粮作物生机勃勃。种植户杨丽杰感慨万千：“以前种地可不容易啊，收获的时候一家人都得参与。现在可不一样了，由于科技的提升，大型机械的运用，全家都解放了。”

以前的“北大荒”，如今的“北大仓”，农业现代科技的发展功不可没。建设农场党委书记、董事长邹建华介绍：“农场以前靠传统的种植方式，辛苦且产量不稳定。现在，我们大力推广智慧农业、数

字农业，大大提高了生产效率和粮食产量，科技让种地变得更轻松。”

时间拨回到 1954 年，当时由中国人民解放军、铁道兵复转官兵、转业官兵、知识青年等组成的垦荒大军进驻“北大荒”进行大规模开发。除了“北大荒”，那时边疆地区建立起一批国营农场，大幅提高了农产品供给能力。

新中国成立后，国家大力兴修水利，加强农田基本建设，推广应用农业科学技术，提高农业生产水平，促进了农业生产发展。1957 年，经中央批准，中国农业科学院在北京成立，我国农业科研也进入了新阶段。

1973 年，中国籼型杂交水稻科研协作组袁隆平等人在世界上首次成功培育强优势籼型杂交水稻，1976 年在全国进行大面积推广。1996 年启动超级杂交水稻计划，此后我国连年“稻花香里说丰年”，直至 2012 年，超级杂交水稻大面积亩产突破 900 公斤的目标如期实现。

不仅如此，其他粮食作物也在一路攻关增产。2000 年，由河南省农业科学院培育的“郑单 958”玉米品种通过国家级审定，成功解决了品种高产、耐密综合抗性有机结合的技术难题。2007 年获国家科技进步一等奖，成为新中国成立以来累计种植面积最大的玉米品种。

从“靠天吃饭”到靠科技吃饭，一步一个脚印，中国农民“面朝黄土背朝天”已成为历史。

习近平总书记强调，保障粮食安全，要害是种子和耕地。党的十八大以来，我国全方位落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，夯实国家粮食安全根基。

——藏粮于地，像保护大熊猫一样保护耕地。党中央采取了一系列坚决果断措施，严守十八亿亩耕地红线。今年实施的《中华人民共和国粮食安全保障法》，为耕地保护提供更有力的法治保障。截至去年底，全国累计建成高标准农田超 10 亿亩，为稳定粮食生产提供了重要支撑。

——藏粮于技，为粮食生产插上科技的翅膀。2016 年中央一号文件明确提出，要加快推进现代种业发展；2020 年中央经济工作会议提出“立志打一场种业翻身仗”；2021 全面启动种业振兴行动。目前，我国农作物良种覆盖率在 96% 以上，自主选育品种面积占比超过 95%，良种在农业增产中的贡献率也超过 45%。

一子落，带来满盘活。各地引导广大农业科技工作者开展联合试验攻关和技术示范推广，有力促进粮食增产增效。2023 年我国农业科技进步贡献率达 63.2%，比 2012 年大体上提高了 10 个百分点。

当前在耕地总面积难以增加、环境资源约束趋紧的情况下，粮食在高基点上增加产量必须主攻单产。2023 年，农业农村部启动粮油等主要农作物大面积单产提升行动。农业农村部种植业管理司有关负责人介绍，2023 年在局部地区受灾较重的情况下，大面积单产提升有效对冲了灾害影响，单产提高对增产贡献达 58.7%。

今年，国务院印发《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案（2024—2030 年）》提出，到 2030 年实现新增粮食产能千亿斤以上。对此，中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥认为，提升粮食产能，应主要依靠科技进步，提高资源利用率，走绿色发展道路，逐步实现产量迈上新台阶的目标。

**经营方式不断完善——**

**培育新型农业经营主体**

**激发粮食生产内生动力**

秋高气爽，在安徽省天长市仁和集镇芦龙社区，4架无人植保机正在稻田上空作业，为水稻防治病虫害。当地种粮大户薛国富过去自己打理430余亩地，如今全程交给专业合作社。“我只管当甩手掌柜数钞票就行了，几十年前想都不敢想，变化可太大了。”薛国富说。

天长市芦龙农事服务专业合作社负责人刘明文介绍，“现在种田不同以往，农田连片托管后，可实现提供全程机械化作业服务，有效提高生产效率，大大地节省了种植成本。”

如何激发种粮农民积极性，是保障粮食安全面临的一个基本问题。新中国成立以来，我国一直在解决“谁来种地”“怎样种地”的问题。

土地改革完成后，到1952年底，约7亿亩的土地无偿分配给约3亿无地少地的农民。到1983年全国94.5%的农户实行了“大包干”，而家庭联产承包责任制的实施，更是充分调动了亿万农民积极性。

新世纪以来，伴随着国家全面取消农业税、统筹实施玉米大豆生产者补贴等一系列惠农政策出台，农民种粮积极性进一步高涨。

如今复合型农业经营体系已经全面开花。党的十八大以来，我国着力培育新型农业经营主体和社会化服务组织。2023年，全国各类服务组织总数超过107万个，服务面积超过19.7亿亩次，服务小农户9100多万户，对保障粮食和重要农产品稳定安全供给发挥出越来越重要的作用。

七十五载春华秋实，粮食生产风雨兼程。回顾过去，经过75年的砥砺奋斗，我国粮食生产取得了举世瞩目的历史性成就，为应对各种风险挑战、推动经济社会稳定发展发挥了“定海神针”的作用。展望未来，我们更有信心、更有能力守卫大国粮仓，把中国人的饭碗牢牢端在自己手上。

#### **1949年起**

国营农场带头和示范开垦荒地，全国耕地面积大幅增加，到1957年，达到16.77亿亩。

#### **1973年**

中国籼型杂交水稻科研协作组袁隆平等人在世界上首次成功培育强优势籼型杂交水稻。

1976年在全国进行大面积推广。

#### **1978年12月**

安徽省凤阳县小岗生产队的18位农民在一纸保证书上按下“红手印”，率先实行“分田到户”，保证“不再向国家伸手要钱要粮”。

#### **1993年11月**

中共中央、国务院印发《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，强调要警惕和防止放松粮食生产的倾向，在粮食生产方面要稳定播种面积、提高单产、提高品质、提高商品率，要抓好粮、棉、油商品基地建设，重点扶持商品粮大县，积极发展多种经营。

#### **2004年**

中央一号文件提出，为保护种粮农民利益，要建立对农民的直接补贴制度。

#### **2006年**

国家正式废除农业税。

#### **2011年3月**

国务院办公厅印发《关于开展2011年全国粮食稳定增产行动的意见》，要求在落实好已出台各项

政策措施和现有工程项目的基础上，进一步加大支持力度，全力保持粮食生产发展好势头。

#### **2017年4月**

国务院印发《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》，全面部署粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定和建设工作的。

#### **2021年**

中央一号文件提出，各级地方党委和政府要切实扛起粮食安全政治责任，实行粮食安全党政同责。

#### **2023年12月**

十四届全国人大常委会通过了我国粮食领域第一部基础性、统领性法律《中华人民共和国粮食安全保障法》，于2024年6月1日起正式施行。

#### **2024年**

国务院印发《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案（2024—2030年）》，全面实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，全方位夯实国家粮食安全根基。

**（作者：农民日报·中国农网记者。来源：农民日报2024年9月4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）中国管科院机关及各研究所、中国食药促进会  
发：中国食药促进会秘书处及各部门、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 毛振宾  
副 主 编：谢久忠 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

