

内部资料
注意保存

2025 年第 2 期（总第 422 期）

2025 年 2 月 5 日

◆ 关于中国特色农民工制度安排·····	韩长赋（1）
◆ 不能用建设城市的方法发展乡村·····	仇保兴（12）
◆ 完善最低收购价政策 健全种粮收益保障机制 ·····	程国强（15）
◆ “五策联动”促进乡村全面振兴·····	范恒山（17）
◆ 解决好农业社会化服务发展不平衡问题·····	杜志雄（20）
◆ 发展壮大新型农村集体经济·····	涂圣伟（23）
◆ 什么是农村改革的叙事主线·····	赵树凯（26）
◆ 以农践越 夏化天下 ·····	韩茂莉（29）
◆ 从实验室到生产线·····	侯嘉星（32）
◆ 崇明新村乡的稻米文化·····	郭天成 陈珂欣 卢 诺（36）

关于中国特色农民工制度安排

韩长赋

农民工是伴随着中国工业化、城镇化和改革开放进程而产生和不断发展的一个特殊社会群体，2023年全国农民工总量达到29753万人。农民工为中国工业发展和城市建设贡献了劳动和智慧，是城市繁荣、乡村发展和国家现代化建设的重要贡献者。农民或曰多数农民进入非农产业、进而城市化是一个大趋势。同时，在城乡二元体制的历史影响下，农民工外出进城务工，在就业、培训、子女上学、住房、社会保障等诸多方面还面临一些实际问题。为了更好地发挥农民工在国家现代化建设中的作用，进一步保障好农民工的合法权益，党和政府及社会有关方面经过数十年的不断探索和实践，逐步形成了具有中国特色的农民工制度。中国农民工的产生、发展以及其身份的最后终结无疑具有典型的中国特色，其相关制度安排及完善也必然会体现出中国国情特点和国家未来的发展方向。这是中国式现代化进程中的一个显著特点，也是一个客观历史过程。

一、中国特色农民工制度的形成过程

中国特色农民工制度形成的过程是中国工业化、城镇化的过程，也是在适应国家发展战略、顺应改革开放潮流、调适农民工政策、推动对农民工管理服务中形成的。在主动与被动探索中逐渐形成的中国特色农民工制度，是中国式现代化的特色与经验，本质上是我们党和国家解决“三农”问题的一种实践探索和制度性安排。这种制度性安排从中国独特国情和所处发展阶段出发，带有明显的过渡性、渐进性，具有明确的方向性。

（一）改革开放后，允许农民从事非农产业外出就业的制度初步形成（1978-1992年）

新中国建立后，很快实行了计划经济体制。计划经济要求农民按计划“车马归队，劳力归田”，农业发展的重要目标是为工业建设提供粮食和原料。为了缓解城市在就业、食品供应、住房、交通、公共服务、社会治安等方面面临的压力，国家开始出台控制农村人口流动的政策，限制农民流入城市劳动就业，直至形成了城乡隔离的户籍制度、就业制度以及与之配套的粮食等重点农产品统购统销政策。1958年1月颁行的《中华人民共和国户口登记条例》将全国居民分为“农业户籍”和“非农业户籍”。该条例的实行标志着城乡分治的二元经济社会结构开始形成。农村人口向城市自由流动的大门关闭，大多数农民从此被束缚在了土地上。及至人民公社时期，农民外出打工、农村“五匠”外出揽活，被当作资本主义尾巴割掉。而人民公社内部，则由于“大锅饭”“大帮轰”，出工不出力，大量农业富余劳动力被浪费掉了。中国的农民工现象以及由此引起的相关制度安排就是在这样的历史背景下发生和发展的。

1978年中国共产党的十一届三中全会拉开了中国改革开放的序幕。实行家庭联产承包责任制形成“两个剩余”为农民从事非农产业、发展乡镇企业创造了制度上和产品生产上的条件。家庭承包经营极大地解放了农村生产力，农业生产迅速得到恢复，农民在获得生产经营自主权同时也拥有了劳动力自由

支配权。特别是随着农业经营状况改善，农民在吃饱肚子的同时，有了剩余产品，继而有了剩余劳动力，为农民工制度的产生奠定了重要的经济基础。

长期计划经济造成的短缺经济为乡镇企业异军突起创造了市场条件。轻工业品特别是日用品短缺为乡镇企业的创立发展、农民“洗脚上田”进入乡镇企业创造了市场空间。乡镇企业在缺少技术的条件下即使生产的产品不是优质产品也有市场需要。缺少技术可以借用当时流行的“星期日工程师”，缺少资金和设备可以把停产关闭的国有企业废旧的设备例如车床搬到农村，厂房用地不用批准，废水排放不用交费。而且乡镇企业劳动力成本也非常低。毫无疑问，政府的改革和市场需求促使乡镇企业异军突起，而农民工进入乡镇企业也就顺理成章了。

在国内资金技术短缺、国际上第三次产业转移的大背景下，中国选择了外向型经济发展战略。农民工的出现可以有效地降低劳动力成本，从而提升出口部门的竞争力。当时，企业对农民工只需要支付相对低廉的工资，例如当时广东的“三来一补”企业，农民工一个月 20 美元（给付外汇券）就是高工资。而且，企业无需支付与市民待遇相关的社会福利成本（例如住房、教育、医疗、失业、养老等），这使得出口部门能够拥有低成本的竞争优势，从而在国际贸易中获得高市场占有率。农民工省吃俭用，把收入的绝大部分节余下来返回到乡村，用于养家糊口、教育子女、建设房屋等，乡村的生活因为有了外部收入来源而有了相当的改善。国家经济发展战略产生对农民工的需要，也与农民希望靠增加非农就业而增加收入的愿望同步吻合。家庭联产承包责任制使农村形成大量剩余劳动力，而工业化和城镇化发展使城镇需要大量的劳动者，这使得农民进城打工成为必然。

在这一时期，代表性的政策有以下几个。为适应乡镇企业的发展，对农民工的限制政策有所松动。1983 年 1 月 2 日，中共中央印发《当前农村经济政策的若干问题》，即当年的“一号文件”指出：“改革农业经济结构，利用有限的耕地，实行集约经营，并把大量的剩余劳动力，转到多种经营的广阔天地中去。”1984 年 1 月 1 日，中共中央发出《关于一九八四年农村工作的通知》（简称《通知》），这成为农村人口流动政策的转折点。《通知》指出，应允许并鼓励“农民自理口粮进城务工经商”，标志着农民向城市迁徙的严格限制政策开始松动。1984 年 10 月 13 日，国务院颁发《关于农民进入集镇落户问题的通知》，允许进入集镇务工、经商、办服务业的农民落户；1985 年 7 月 13 日，公安部颁布了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，决定对流动人口实行《暂住证》《寄住证》制度，允许暂住人口在城镇居留，这些规定对《中华人民共和国户口登记条例》中关于超过三个月以上的暂住人口要办理迁移手续或动员其返回常住地的条款作了实质性的变动。这些政策的出台，体现了国家顺应社会发展变化的决心和导向，为农民工制度的形成和完善提供了有利的政策环境和法制保障。可以说，这些政策为后来农民工制度的全面确立和发展奠定了重要基础。

（二）市场经济体制下以劳动就业制度为重点的制度形成（1993-2005 年）

1992 年春，邓小平同志赴武昌、深圳、珠海和上海视察，发表“南巡讲话”，重申了深化改革、加快发展的必要性和重要性；同时提出“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别”，即社会主义也可以搞市场经济的观点。1993 年 11 月，中国共产党十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。文件指出，改革劳动制度，逐步形成劳动力市场、鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和地区间有序流动、发展多种就业形式，运用经济手段调节就业结构，形成用人单位和劳动者双向选择、合理流动的就业机制。这是我们国家实行改革

开放后制定的第一个社会主义市场经济体制的文件，形成了社会主义市场经济框架。随之，关于劳动力、劳动力市场的理论突破和政策创设就自然涌现出来了。市场经济为农民工的存在和发展，特别是制度方面的构建奠定了体制基础。随着社会主义市场经济的建立，劳动力成为生产要素，作为要素就自然有价格，可以流动、交易，具有了商品属性。劳动力作为商品可以自由流动，这在当时是理论上的一大突破。劳动力是商品，有价格、可自由流动，可由此形成劳动力市场。这为农民工进城就业，并逐步纳入城乡统一劳动力市场奠定了理论依据和政策基础。

建立社会主义市场经济体制后，农民工进城就业问题进入一个全新的阶段，即市场在调节劳动力资源过程中发挥决定性作用，劳动力按照市场需求自由流动。相应地，国家对农民工的政策也逐渐发生变化，即由控制农民工的盲目流动到鼓励、引导和宏观调控下的有序流动，并开始实施以就业证卡管理为主的农民工跨地区就业制度。与此同时，公安、劳动部门放宽了户籍管理、流动人口管理和劳动就业的一些规定，使农民工进城务工的人数逐渐增加。到1998年，进城农民工总数已达到1亿人左右。这一时期，从中央到地方连续出台了许多政策，逐步改革、取消农民工进城的制度和政策性障碍。农民工由自发、无序转移变为在政府的组织、支持、指导下积极有序地转移。当时，政府组织管理农民工持“三证”上岗——即身份证、暂住证、流动就业证，18岁到49岁的女性还须提供计划生育证明（为了防止“超生游击队”）。2003年1月，国务院发出了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，提出对农民工要“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”。当年10月，原农业部、劳动和社会保障部等六部委还制定了《2003-2010年全国农民工培训规划》，着眼提高农民工的文化素质和就业技能，提高农村劳动力向非农产业和城镇转移就业的能力。2003年10月，中国共产党十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，指出劳动力成为商品，农民工充分进入市场，进一步推动了农民工劳动就业制度的发展。

（三）2006年后以解决农民工权益保障为重点的制度形成阶段（2006-2012年）

随着中国社会主义市场经济的不断发展，庞大的农民工市场逐渐形成，大量农民工进城，城市农民工已经形成了一定规模。据国家统计局统计，自1978年改革开放至2000年，中国农村累计向非农产业转移劳动力1.3亿人，平均每年增加591万人。2003年中国农村已有1.7亿人转移出农业领域，其中外出务工的劳动力有1.1亿人，2004年外出务工的劳动力则增长为1.2亿人。农民工已经脱离农业，进入城里以二、三产业为基本职业。农民工已经蜕变为产业工人，成为工人阶级一部分。在这个阶段，尽管农民工也会回家过年，也会回家收麦子，但是留在农村的时间很短。农民工非农产业就业比重不断扩大的趋势日益增强。

农民工进城就业以及连带的生活保障等问题日益突出，其经济、政治、文化权益得不到有效保障，引发了不少社会矛盾和纠纷。进一步做好农民工工作对于稳定改革发展的全局和顺利推进工业化、城镇化、现代化都具有重大意义。如何确立农民工的政治、社会的定位，如何保障农民工的权益问题，需要党和政府健全相关政策框架体系。2006年1月31日，国务院制定下发了《关于解决农民工问题的若干意见》（即“农民工40条”），第一次从国家层面全面系统地研究回答了农民工问题，提出了农民工的概念，明确了该群体的社会地位，就切实解决农民工工资偏低，特别是拖欠问题、保护农民工劳动权益、搞好农民工就业服务和培训、解决农民工社会保障、为农民工提供相关公共服务等问题提出了具体的要求和政策措施。该文件是在国家层面出台的第一个全面系统的农民工文件。该文件的出台为之后国

家部委及地方政府一系列农民工相关文件确立了政策框架和依据。2008 年，受国际金融危机影响，很多企业生产经营困难，很多农民工返乡，给经济社会发展带来不小的压力。为此，2008 年 12 月 22 日，国务院颁发《关于切实做好当前农民工工作的通知》，要求确保农民工工资按时足额发放，提出完善工资保证金制度，建立劳动保障、建设、公安、工商、金融、工会等有关部门对企业拖欠农民工工资行为的联动防控机制，及时掌握企业拖欠工资的情况。此后一段时期，为农民工“讨工资”成为政府保障农民工权益的一项重点工作，国务院每年出台文件、下发通知，严禁拖欠农民工的“血汗钱”，各级政府加大监督力度，集中清欠，打击克扣、拖延欠发行为。

（四）党的十八大以来以推进市民化为重点的制度形成阶段（2013 年至今）

改革开放以来，中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。在此过程中，国家出台了一系列户籍制度改革的政策措施，在解决农业转移人口及其他常住人口城镇落户方面取得了明显成效。但是，许多长期在城镇稳定就业的农业转移人口及其他常住人口还没有落户，许多农业转移人口还未能教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面享受城镇基本公共服务，平等融入城市成为农民工的主要诉求，这些都对户籍制度及城乡二元制度提出了改革要求。为此，需要围绕农民工市民化这一核心问题加快建立完善各种制度，包括就业、社保、户籍、基本公共服务、社会融合等，进一步完善政府与社会共同推动解决问题的管理服务制度，并切实推动转移人口城镇化、市民化。这是发展中提出的问题，也是一种逻辑必然。

2012 年 11 月，党的十八大召开，标志着中国特色社会主义进入了新时代。中国农民工制度发展进入了一个新的阶段，即由解决农民工劳动就业等权益保障问题拓展到农民工市民化新阶段。习近平总书记强调指出，中国城镇化正在推进，农民进城还是大趋势。要大力推进农民工市民化，这方面有很多事情要做，当务之急是让符合条件的农业转移人口在城市落户安居，加快实现基本公共服务常住人口全覆盖。通过制度保障，让进城的进得放心，让留在农村的留得安心，实现城镇与乡村相得益彰。

2014 年 3 月 5 日，第十二届全国人民代表大会第二次会议《政府工作报告》提出，要推进以人为本的新型城镇化，着重解决好现有“三个 1 亿人”问题，促进约 1 亿农业转移人口落户城镇，改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。围绕解决“三个 1 亿人”，国家出台了许多配套的政策措施和制度规定。中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》，提出要以人的城镇化为核心，合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化。当年 7 月 30 日，国务院颁布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，确定到 2020 年基本建立与全面建成小康社会相适应的、规范有序的新型户籍制度，努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户目标。主要政策包括：全面放开建制镇和小城市落户限制、有序放开中等城市落户限制、合理确定大城市落户条件；建立城乡统一的户口登记制度、居住证制度；以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制等；结合随迁子女在当地连续就学年限等情况，随迁子女逐步享有在当地参加中考和高考的资格。2014 年 9 月，国务院颁布了《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》，进一步提出要着力维护农民工的劳动保障权益、着力推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户、着力促进农民工社会融合等，可以说是对当年“农民工 40 条”的补充和发展。

2015 年 12 月，中央城市工作会议召开，这是时隔 37 年后中央再次召开的专门针对城市发展问题的会议。在此次会议讲话中，习近平总书记把农村和农民工问题作为一个重点，提出一些重要的思想和

意见。为贯彻落实此次会议精神，2016年2月6日，国务院发布了《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，就解决好“三个1亿人”城镇化问题作出具体部署。其主要内容有：促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口，保障居住证持有人在居住地享有国家规定的基本公共服务。实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策，实施城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，中央在预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户数量较多的城镇倾斜等。作为配套政策，2016年9月30日，国务院印发了《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》（简称《方案》）。《方案》提出了进一步拓宽落户通道、制定实施配套政策。《方案》提出全面放开放宽重点群体落户限制，建立财政性建设资金对吸纳农业转移人口较多城市基础设施投资的补助机制，建立进城落户农民“三权”维护和自愿有偿退出机制。《方案》的亮点之一是将进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系，落实进城落户农民参加城镇基本医疗保险政策、城镇养老保险政策等。

二、中国特色农民工制度的体系及特点

中国农民工制度的构建旨在保障农民工的权益，改善他们的工作和生活条件，促进城乡劳动力市场的稳定和社会的可持续发展。这一制度包含了一系列的政策、法规和管理制度，并形成了自身的特点。

（一）中国特色农民工制度的内涵及体系

中国特色农民工制度是在中国特有的政治、经济、社会背景下形成的。以工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家制度为中国农民工的身份奠定了政治基础；以公有制为基础的、多种所有制并存的经济制度为中国农民工制度奠定了经济基础；以工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”同步和城乡融合协调发展的方向目标为中国农民工制度的发展奠定了战略基础；以政府为主导、多方联合共举的管理体制为中国农民工制度的形成和完善奠定了管理基础。

目前，中国农民工制度已初步形成了较为完整的制度体系，该体系既包括政策体系、管理体系、法律体系等宏观制度体系，也包括有关农民工的具体制度，例如劳动就业制度、土地制度、户籍制度、社会保障制度、公共服务制度、医疗、教育、住房制度等。其具体包括：（1）就业制度。中国农民工劳动就业制度主要涉及农民工的就业机会、劳动条件、就业培训、劳动合同、工资支付、劳动保护以及诉讼维权等方面的政策和规定。（2）土地制度。农村的土地制度涉及土地承包、土地托管、土地流转、农民土地权益保护等方面。土地流转政策可以影响农民工的就业选择和返乡创业。（3）户籍制度。中国的户籍制度分为城市户籍和农村户籍。户籍制度对农民工在城市就业、社会保障等方面产生影响，也影响他们在城市定居和享受公共服务的权利。（4）社会保障制度。社会保障制度包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险以及残疾农民工保障制度等。这些保险制度对农民工提供了一定的社会保障，保护他们的基本权益。（5）公共服务制度。公共服务制度包括农民工子女的义务教育、基本医疗保障以及住房等公共服务制度。这些制度旨在提供基本的教育、医疗和住房保障，改善农民工及其家庭的生活条件。（6）农民工返乡创业支持制度。该制度为有意愿返乡创业的农民工提供财政支持、创业培训、适度规模经营等政策，促进他们在家乡发展经济。（7）农民工权益监督制度。以监督机制和举报渠道的建立和实施加强对农民工权益的监督和保护，打击侵害农民工权益的违法行为。需要注意的是，这些制度和政策的实施和具体内容可能因时间、地区和政策变化而有所不同。较为完整的农民工制度体系，为中国农民工权益提供了全方位的保障，也为未来中国农民工事业不断发展，最终实现

农民工市民化战略目标创造了条件。

（二）中国特色农民工制度的特点

通过系统梳理中国农民工发展的时代背景和政策举措可知，中国把解决农民工问题作为建设中国特色社会主义的重大任务，作为实现国家工业化、城镇化发展目标的重要一环，具有鲜明的特点。

1. 以人为本的制度安排。以人为本是中国共产党治国理政、践行为人民服务宗旨的集中体现，一切为了人民是中国国家各项制度设定的出发点和落脚点。中国农民工制度安排核心是以人为本，这也是中国农民工制度的特色基因和底色。这具体体现在：（1）对农民工“不拔根”。保留农民工在农村的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，有“根”有“本”，立足根本，保障生活。农民工既可以在城市长期就业生活，也不丧失其在农村的各种权利；既从城市获得收入，也能从农村获得收入，双份保障，可进可退。这种制度安排为他们提供了较为充足的安全感。（2）身份自由，相对独立。农民工可进城、可回乡，“有进有退，自愿选择”；农民既进得了城又回得了乡，能够在城乡间“实现双向流动、吃到两头红利”；既可以在城市化过程中成为城里人，也可以回乡继续当农民，亦可以在城里做工，在乡下居住。通过这种制度安排，使其拥有“来去自由”的能力和“从心所欲”的选择。（3）适应农民工的愿望，坚持问题导向。从农民工进城务工的需要出发，制度着眼解决他们在城市就业遇到的问题，不断健全、完善有关农民工的各项制度，努力保障农民工的合法权益，并把市民化作为国家解决农民工问题的推进目标，这在几十年的农民工政策逐步完善中有鲜明体现。中国的农民工制度安排，充分保障农民工的权益，包括基本形成企业和劳动者依法构建和谐劳动关系的法律框架。同时，中国城市化以自身的突出特色和巨大成就，包容了农民工，又使城里人的利益得到了实现，使中国没有发生在一些发达国家发生的原居民同新移民的严重对立和一些发展中国家出现的“贫民窟”等严重社会问题。

2. 与经济社会发展相适应的制度安排。纵观中国农民工制度发展历程，一个鲜明的特点是中国农民工制度的安排始终与中国经济社会发展相配套，与国家经济发展目标相一致，与客观条件和经济环境相符合。从限制农民离开土地到允许农民“洗脚上田”进社队企业从事非农劳动；从允许农民进城务工，到出台各种法规有秩序保障农民工流动；从加大对农民工权益维护到推进农民工市民化，这一切都在国家大战略调控范围之内，与经济社会发展相适应。作为农业人口大国，中国农民工数量庞大。解决好庞大数量农民工的迁徙、就业及其各种社会保障问题，需要庞大的物质基础以及与之相配的制度保障。但与此同时，中国又是一个工业发展相对落后、城市发展不充分的国家。在一个一时“供给巨大”，一个短时“容纳有限”的情势下，农民工大量进城必然给城市就业、治安、卫生、管理、社保、教育等都带来前所未有的挑战。1989年1月15日《人民日报》报道，春节期间输送旅客人次预计达8亿，其中最大量的是“民工潮”，严重超出铁路运输能力。当时，国民经济处于“三年治理整顿”。于是地方政府采取措施严格管理农民工进城，限制农民工“盲目流动”。1992年后随着城市经济大发展，城市容纳性问题得到合理解决，各地积极动员组织农民工外出务工。随着大量农民工进城就业，农民工权益保障问题也提到议事日程，此后，市民化的提出也在中国经济持续向好、农民工获得相对稳定就业机会和社会保障的基础上逐渐推进。与经济发展相适应的农民工制度安排，既避免了农民工盲目流动，在城里找不到工作，无法获得稳定的收入而引发社会问题，也为统筹城乡经济，有序推动国家经济发展创造了条件；既从国家经济基础出发，为农民工提供广阔市场，吸引农民工适时进入城市，也使亿万农民工在城乡之间长时间、大范围有序有效转移，成为经济社会发展的重要支撑。

3. 与改革发展进程相吻合的制度安排。中国在引导农民工进入城市的过程中，其制度设计既发挥国家的宏观调控，采取政策引导，又发挥市场经济的调节作用，是伴随着工业化、城镇化、市场化以及全球化改革和发展而不断形成的。在此过程中，中国农村劳动力向城市和非农就业的转移变化，与之相伴的是中国土地制度和户籍制度的不断改革以及国家对于人口流动政策的调整。随着农村家庭联产承包责任制的实行，农村涌现出了大量的剩余劳动力，成为农民工的主体。而之后一系列改革措施的实施，例如粮票制度废除、农业税取消、农村土地“三权”分置等，为农民外出务工进城开辟了道路。农村土地“三权”分置适应了两方面的需要，一方面进城农民工不想种田又不想放弃承包地，一方面留在村里的农民想多种地、规模经营，为两方面都提供了契机和制度保障。此后，中央又根据城市和农村发展，尤其农民工发展面临的权益问题及时作出调整和跟进，进一步改变城乡关系、市场规则中存在的不合理结构、不平衡局面和不公正因素，例如在城市方面，伴随城市对外开放，设立特区、开发区引进外资，发展个体私营企业，放开城市户籍等政策举措，为农业转移人口产业工人化、市民化不断奠定政策基础，使农民工在合理的制度演进完善中逐步完成身份演变。

4. 符合国情的渐进式制度发展。中国是一个传统的农业大国，工业化、城镇化是中国的发展目标，但工业化、城镇化不可能一步到位、一蹴而就，这决定了游走于城乡之间的农民工群体只能伴随城市化和工业化的不断发展，而不断提高融入城镇的水平，这也决定了中国农民工制度发展的方向是放活农村劳动力和支持农民城市化，但该过程只能是一个较长的、渐进式的、有时还要双轨制的过渡过程，其最终目标的实现需要具备各种社会条件。由此我们看到，中国农民工进入城市的过程是渐进性的，从最初的数量上适当控制，到最后全面放开。中国在农村劳动力管理领域进行了多次的体制改革，对农村劳动力流动的限制程度不断降低，农村劳动力向城市和非农业就业转移的数量大幅度地增加。农民工外出务工的区域渐进性扩大，从社队、乡镇、本省、跨省到出国经历了一个不断扩大的过程。建立和维护农民工的保障制度也是渐进性的，并伴随着过渡性，从基本的劳动就业制度、到社会保障制度、再到公共服务制度等。这种稳步推进方式保证了农民工进入城市的数量与城市发展的需要相适应，即供给与需求同频率发展；保障农民工的就业能力与城市就业发展需要相适应，二者相得益彰。由此避免了城市出现流浪者，避免了生存困难的人口聚集于城市形成“贫民窟”导致社会动荡等问题。该策略保证了国家城市化战略的健康推行，也契合国家经济长期快速发展、社会长期保持稳定的整体战略目标。

5. 政府与社会共同参与的管理服务体制。中国农民工数量庞大，农民工问题涉及范围广，解决农民工问题有赖于各级政府与社会共同参与，政府和市场“两只手”共同用力。中国农民工管理制度是政府主导、全社会共同参与的举国一致制度。中央政府为解决农民工问题提供的宏观指导和政策供给，为各级政府相关施政提供了方向和政策保证，使中国农民工制度的发展始终沿着正确的方向前进。在各级政府牵头下，政府各部门、社会各有关方面共同参与，研究建立相关落实机制，参加的党政部门和群团组织有几十家，保证了政策的执行力度和政策效果的实现。例如针对拖欠农民工工资等问题，国务院每年专门召开全国性的会议推动问题解决。地方各级政府在执行中央决策的同时，推出具有地方特点的政策，并发挥监督职能，全方位维护农民工的利益。中国农民工人数虽然众多，劳动争议时有发生，但劳动关系总体稳定；进城农民工数量巨大，但社会关系总体和谐，这得益于党的统一领导的政治优势，得益于政府主导、多方参与、综合施策、协同处置的独特高效的治理机制，得益于同时发挥市场配置资源的决定性作用和政府主动作为的重要作用。可以说，这是中国独有的体制优势。

三、完善中国特色农民工制度的基本思路及措施

中国政府一直在努力改善农民工的待遇和权益保障，推出了一系列政策和措施来提高农民工的工资水平、改善工作条件、扩大社会保障制度覆盖面。然而，由于城乡差距和户籍制度等结构性问题的存在，农民工问题仍然是中国社会面临的挑战之一，其具体表现为农民工的收入还不高、农民工的职业技能水平较低、农民工的公共服务享有不均、农民工的政治参与较弱、农民工的社会认同较差等一系列问题。解决农民工问题将伴随中国工业化、城镇化、现代化的始终，是一个长期的历史过程，也是一个长期的战略任务。

面对农民工生产生活以及市民化过程中遇到的新情况和突出问题，我们需要有明确的思路，采取进一步措施，构建适应时代要求、更加完善的中国农民工制度框架。

（一）解决农民工问题的基本思路

解决农民工问题是一个复杂的任务，需要综合考虑经济、社会和政策等多个方面。（1）解决农民工问题的方向是让他们融入城市。要坚持城市化导向，引导农民工向城市合理流动，有序进城。着眼农民工市民化，城镇制定政策要向农民工倾斜，关心关爱新市民，引导培育新市民，使他们的思想文化素质与城市发展的方向一致，努力消除、绝对不制造城市里新的二元结构。（2）要发挥县域力量，让农民工就近城市化。农民工不可能都到大城市，在县城就近就地就业安家，是一种成本较低、更为现实的选择。要坚持城乡一体化发展，一方面，努力改善进城农民工的就业和居住环境，建立适合农民工的社会保障体系，让一部分农民进城务工，并逐步市民化。另一方面，要全面推进乡村振兴，大力发展现代农业和乡村产业，加大县城建设，发展县域经济，引导农民向县城及小城镇转移和就业，鼓励农民工返乡创业，实现就近城市化。（3）充分发挥市场和政府两种力量的作用。通过体制改革和政策创新构建解决农民工问题的社会支持体系，解决农民外出务工的现实问题，消除深层次问题。一方面，政府要提供政策保障，重点解决农民工面临的突出问题，例如权益保护、就业环境以及子女上学等问题。另一方面，要坚持用好市场的力量，充分发挥市场在劳动力资源、就业岗位资源等要素配置上的决定性作用。（4）把长远目标和解决当前问题结合起来，保持历史耐心，不能等也不能急。一方面，要解决当前急需解决的农民工念兹在兹的问题，例如农民工的住房问题、随迁子女上学待遇同城化等问题。另一方面，要解决深层次二元结构的问题，尤其是附着在户籍上的医疗、社保等基本公共服务问题，让他们彻底拥有同城镇居民同等的权利和机会。

（二）完善农民工制度的主要措施

完善农民工制度建设对于保障农民工权益、促进社会稳定、推动经济发展以及推动城乡一体化发展具有重要意义。围绕市民化完善政策和制度，其基本措施包括以下方面。

1. 就业制度的完善。就业制度的完善是农民工获得合理收入，拥有更好的教育、医疗、生活条件和社会地位，提升劳动技能以及实现城市化的基本条件。完善农民工就业制度方面包括：（1）提高农民工就业能力。2008 年底因为金融危机导致 2000 万农民工提前返乡以及近年新冠肺炎疫情冲击造成 3000 万农民工回流农村，反映了农民工就业的脆弱性和不稳定性。根据国家统计局统计，近年来农民工数量总体继续增加，部分城市不时出现“用工荒”，表明农民工的短缺并非是农村剩余劳动力供给不足，而是结构性短缺。一方面，掌握一技之长的农民工供不应求；另一方面，没有技术专长的农民工则面临无人问津的尴尬局面。今后要把提高就业竞争力和增强就业稳定性放在突出位置，采取多渠道措施促进农

民工转移就业。（2）消除城乡就业歧视。修订完善相关法律法规,明确禁止对农民工的就业歧视;强化执法监督,确保各类用人单位公平对待农民工;健全投诉举报机制,及时处理农民工遭受的就业歧视问题。（3）健全灵活就业支持政策。出台支持农民工灵活就业的相关政策措施,完善灵活用工、项目制等新就业形式的社会保障制度,为农民工灵活就业提供必要的培训、信息服务等支持。（4）优化职业培训体系建设。扩大培训覆盖面,增加农民工参训的便利性;提升培训质量,注重将培训内容与企业实际需求相结合;探索建立职业技能等级认定制度,提高农民工技能水平。（5）拓宽就业信息服务渠道。加强公共就业服务在县乡村三级的延伸覆盖,运用互联网等信息化手段,提升就业信息的触达能力;加强与用人单位的沟通协作,全面满足各方就业需求。（6）规范劳动合同签订及权益维护。健全劳动合同签订登记制度,确保农民工与用人单位签订正式劳动合同,加强对农民工权益的监察执法,切实维护其合法权益;完善劳动争议仲裁和诉讼机制,为农民工维权提供有力保障等。

2. 社会保障制度的完善。目前,农民工社会保障制度不断完善,农民工养老保险和医疗保险的转移接续问题基本得到解决,城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险也可以实现转移接续。目前存在的主要问题是:覆盖范围不足,农民工社会保险参保率较低,很多农民工缺乏基本的养老、医疗、失业等保障。城乡保障差异大,城乡之间的社会保障标准存在明显差距,农民工在城市享受的保障水平往往低于当地城镇居民。可携带性和连续性差,农民工工作不稳定,转换工作时往往难以将社会保险关系转移,造成权益损失。保障机制不健全,部分地区缺乏完善的农民工工伤保险、生育保险等制度,保障水平有待提高。管理体制不完善,跨地区的社会保险关系衔接和资金调剂问题仍然存在。因此需要继续作出下述努力:（1）扩大社会保险覆盖面。继续推进城乡居民基本养老保险全覆盖,确保农民工参保率稳步提高;大幅提高农民工医疗保险参保率,缩小与城镇居民的保障差距;完善失业保险制度,为农民工提供失业期间的基本生活保障。（2）提高保障水平。逐步提高基本养老金、医疗保险报销比例,使其与城镇居民持平;健全工伤保险保障体系,确保工伤农民工得到及时救治和补偿。加大农民工工伤保险政策落实力度,简化农民工工伤认定、鉴定和纠纷处置程序;建立生育保险制度,为女性农民工提供产假工资补贴等待遇。（3）增强制度的连续性和可携带性。推进跨地区社会保险关系的转移接续,确保农民工权益不受影响;建立全国统一的社会保险信息系统,提高管理效率和服务便利性;探索灵活就业农民工的社会保险参保机制,照顾其流动性。（4）健全多元筹资机制。逐步增加政府在农民工社会保险中的投入比重,鼓励用人单位积极为农民工缴纳各项社会保险费用,探索动员农民工本人参与缴费的新模式。（5）完善政策配套措施。出台相关法律法规,明确农民工社会保障权利和义务;加强监督执法力度,确保政策落实到位;提高农民工的社会保障意识和参保积极性,鼓励农民工参加城镇职工基本医疗保险或者城镇居民基本医疗保险,引导和鼓励农民工参加城镇企业职工基本养老保险和城镇居民社会养老保险。

3. 公共服务制度的完善。农民工公共服务制度包括农民工子女的义务教育、基本医疗保障以及住房等制度。在完善农民工公共服务制度方面,目前存在的主要问题是:公共服务资源供给不足,农民工聚集地的基础设施和公共服务设施较为缺乏,教育、医疗等公共服务供给不能满足农民工的需求;公共服务政策体系不够完善,农民工享受的公共服务与城镇居民存在较大差距、部分地区缺乏针对农民工的专门公共服务政策;公共服务管理机制不够健全,跨部门、跨地区的公共服务协同配合还需加强等;农民工参与公共服务决策缺乏渠道,农民工很少能参与到公共服务的决策制定和监督过程中,缺乏反映农民

工诉求和需求的有效机制。要进一步完善农民工公共服务制度：（1）增加公共服务资源投入。加大对农民工聚集地的基础设施和公共服务设施建设力度，在教育、医疗等重点领域提高对农民工的公共服务供给。其中解决农民工子女教育问题和住房问题是重点。根据国家统计局统计，2023年，农民工随迁儿童受教育情况继续改善，但在许多地区仍然不能满足农民工子女教育需求。要落实好“同城化”政策，有序扩大城镇学位供给，提高民办教学资源水平，让接受“农民工子弟”的学校享受与公办学校同等的财政扶持政策；逐步分离学籍和户籍，完善流动人口子女异地升学考试制度，让农民工子女在父母就业地享有参加中考、高考的权利等。积极解决住房问题。目前大部分农民工集中在“城中村”、城乡结合部租房，配套设施不完善，居住条件较差。这方面，地方政府也进行了一些探索。例如重庆市参照经济适用房政策，鼓励企业在工业园区为农民工建设集体宿舍或经济公寓；通过适当补贴，鼓励街道、社会单位和集体将存量房、闲置房改建为适合农民工租住的“阳光公寓”；允许符合条件的进城务工人员家庭购买一套经济适用房。（2）健全公共服务政策体系。缩小农民工与城镇居民之间的公共服务获得差距，制定针对性的农民工公共服务专项政策。（3）优化公共服务管理机制。完善跨部门、跨地区的公共服务协调机制，提高公共服务供给的效率和针对性。（4）拓宽农民工参与公共服务的渠道。建立农民工代表参与公共服务决策的机制，健全农民工诉求表达和监督的反馈机制。

4. 户籍制度的完善。户籍限制了农民工在城市享有基本公共服务。许多城市的教育、医疗、住房等公共服务只对本地户籍人员开放，农民工子女上学、就医等受到诸多限制。户籍制度降低了农民工的社会地位和权利。没有城市户籍，农民工往往难以参与城市的社会福利、公共政策制定等，缺乏发声和谋求权益的渠道。户籍制度也限制了农民工的流动性和就业机会。完善户籍制度主要包括：（1）进一步改革城乡分割的户籍制度，在县城落户已全面放开、中小城市落户也已基本放开的基础上，加快大城市户籍制度放开步伐，少数超大特大城市也应实行渐进式改革，例如完善落实积分落户制度，提高就业、居住、社保缴纳、经营纳税年限积分所占比重，扩大积分落户数量，并逐步放开户籍限制。（2）要把农民工纳入城镇社区管理，服务一视同仁，尽量避免大批农民工集中居住，造成新老市民分割居住的局面。（3）推动城乡融合发展，让农村发展与城市发展互促互补，缩小城乡差距，增强农民工的获得感。总之，完善农民工户籍制度需要多管齐下，既要放宽户籍限制，也要改善公共服务供给，努力实现农民工与城市居民的平等权利。

5. 权益监督制度的完善。农民工权益监督制度的建立旨在确保他们的劳动权益及公民权益得到保障，并提供有效的机制来解决纠纷和维权问题。未来制度建设的基本方向是：（1）法律法规。政府制定和完善相关法律法规，明确农民工的权益和保护措施，规定用人单位的义务和责任。（2）监督机构。设立专门的监督机构，负责监督农民工权益的保护和执行情况。这些机构可以是政府部门、工会组织、劳动监察机构等。建立农民工投诉渠道，使他们能够方便地举报和投诉违法侵权行为。这包括热线电话、在线平台、投诉邮箱等多种形式，地方政府可以考虑开通农民工专门热线。（3）检查和执法。加强对用人单位的检查和执法力度，确保他们遵守相关法律法规，保护农民工的权益。对于违法用工、欠薪、工作条件恶劣等问题，要及时进行处罚和整改。（4）培训和宣传。加强农民工的法律知识普及和职业技能培训，提高他们的法律意识和维权能力。同时，通过宣传活动和媒体报道，提高社会对农民工权益保护的关注度。（5）维权机制。建立快速、有效的维权机制，为农民工提供法律援助和纠纷解决服务，包括设立法律援助中心、专门的仲裁机构或维权法院等。

6. 返乡创业支持制度的完善。目前，农民工返乡创业支持方面存在的主要问题包括：政策支持力度不足，现有的政策支持在资金、税收、培训等方面覆盖较窄，力度不够；金融服务供给不足，农民工返乡创业贷款渠道较为有限，金融机构对农民工创业缺乏足够的了解和风险偏好；城乡创业服务资源分布不平衡，农村地区资源相对匮乏，创业培训、信息咨询等服务体系建设还有待加强；创业环境和社会支持相对薄弱，农村地区创业基础设施和公共服务支撑不足；政策执行力度和针对性有待加强，一些地方政策落实不到位，针对不同需求的农民工群体缺乏差异化的支持措施。未来完善农民工返乡创业支持制度的重点应包括：（1）进一步加大政策支持力度，扩大各类扶持政策的覆盖面和力度，针对不同类型农民工需求提供个性化支持；（2）强化金融服务供给，多渠道拓展农民工创业贷款融资渠道；优化创业服务资源配置，加强农村地区创业服务体系建设，提升创业培训、信息咨询等服务质量；（3）营造良好的创业环境，持续改善农村基础设施和公共服务水平，促进基层创业支持网络的形成；（4）提升政策执行力度和针对性，确保各项政策措施落实到位，根据不同农民工群体需求实施差异化支持等。

7. 相关土地制度的完善。土地政策是农村政策的基石，农村现有土地制度既符合改革方向和农村实际，也符合广大农民，包括农民工的愿望，将长期坚持和保持稳定。涉及农民工权益的土地政策主要有三项：一是土地承包权益；二是土地流转权益；三是宅基地取得和使用权益。此外，还有一项是作为集体经济组织成员的集体经济收益分配的权益。

目前，在保障农民工的农村土地权益方面还有一些问题需要注意。例如有些地方农民工外出后，其土地使用权和集体成员权利没有得到有效保障，容易引发纠纷；由于土地流转机制不够顺畅，一些农民工外出后，难以及时将土地流转，甚至发生弃耕、撂荒，影响了土地的有效利用；还有的土地被村集体越俎代庖、“反租倒包”，形同收回，农民工在城里失去工作时无法回乡耕种土地。因此，首先要坚守“留根”底线。依据现行政策，农民工进城落户不能以交出在农村的土地承包权、宅基地的资格使用权和集体经济收益分配权为前提，这三项权利实质上也是农民工的资产权益，仍要保留，给他们留一条后路，不拔“根”。其次，只要农民工本人有意愿，就应参加二轮土地延包，并参加承包土地权属登记和确权，明确土地的所有权和使用权，保障农民的土地权益。三是完善土地流转机制，鼓励农民工将土地利用起来，可以短期、长期流转，可以进行土地托管、代耕代种，增加收入来源，确保土地不被闲置。四是逐步探索建立举家进城落户、有稳定就业的农民工自愿有偿退出土地承包的机制。这是一个需要研究的问题，但也不能急，尤其不能搞行政推动、一刀切。

农民工制度体系的建立和完善是全新的、全方位的、较长期的，中国的实践、探索和积累是首创的、独特的，有益于亿万人的。伴随着推进中国式现代化的历史进程，中国农民工制度安排一定会为亿万农民的现代化，为整个国家的现代化提供有益的制度保障。

（作者：原农业农村部部长，现任中国乡村发展协会会长。来源：《农业经济问题》2024年第9期）

不能用建设城市的方法发展乡村

仇保兴

怎样推进乡村振兴，关键是守正用奇。“守正”是指激发和调动农民的积极性 and 能动性，农民（包括返乡农民和来自城镇的新农）是乡村振兴和农业发展不可取代的主体；“用奇”是指在遵守法律的前提下始终坚持一切从乡村实际出发，不唯书、不唯上，一切有益于乡村振兴、农民增收的奇招、新招都应实践加以检验。

1、制定乡村政策必须要懂农村和农民

我在住建部工作时，第一件事就是在城镇化大潮中提出把农村历史文化遗产保存下来。当时进行的新农村建设，基层出台了很多错误的政策，例如用城市建设模式来发展乡村，把乡村城市化，甚至取消农民的养殖权，这都是由于决策者不懂农村、不懂农民造成的。

还比如易地搬迁政策的意义何在？市场机制已经把能自主搬出来的农户都吸引到城镇里。这时候又强制把剩余的人从山上搬下来，把老房子拆掉，当地老百姓肯定是不愿意的。农民的幸福感在哪里？农民在农村并不用赚很多钱就很幸福。因为农村的生活成本很低，吃的用的住的都很便宜甚至免费，农村生活水平不能以人均 GDP 收入来衡量，如果用人均 GDP 衡量农民生活是没有意义的。所以三农工作没城里人想象的那么简单，但也有规律可循，只要把农村互联网、电、水、卫生院和教育等基础设施做好就可以。我既反对用行政动员来驱使农民进城观点，也坚决反对把大拆大建的城市模式搬到农村去。

2、乡村振兴要充分挖掘乡村的文化资源

从 2003 年起，由建设部和国家文物局共同组织评选中国历史文化名镇名村，由于当时抢占先机，率先把 5000 多个价值最高的历史文化名村保护下来，这等同于把农村最宝贵的文化遗产保存下来，显然意义重大。因为我国有 70 多万个村庄，每一个村庄都有自己的文化历史价值，每一个村庄都是一段故事、一个文化瑰宝。如果把村庄拆除，把村庄的土地变成城市可以拍卖的土地指标，这种做法会破坏村庄不可再生的历史文化资源。我们对农村的认知还不够，传统村落的价值、村落与周边自然环境的生态价值目前仍远远被低估。其实大部分被拆的村庄都能通过传承历史文化和农产品的改良重新振兴起来。比如我们老家的祠堂，可以追溯至明代；金华的农耕文明最早可追溯到 11000 年前农耕文明的遗址。实际上这些都是中国传统文化的体现，也是吸引城里人入乡旅游的“新鲜玩意”。

3、乡村振兴要重视乡村社会资本的培育

社会资本是西方社会学发展出来的新流派，这一派认为，乡村除了自然资源、人力资源、物质资源等资本外，还应有社会资本，共同在乡村振兴中发挥作用。社会资本指的是人与人之间的关系、人对周边环境气候的认知程度所带来的效率提高。例如，在农村什么事情都是互帮互助，这是非常密切的邻里关系。当地人在这个地方生活多年，世代相传，对当地的自然、文化、土壤气候的认知等就构成了社会

资本，这也是农村生产力的重要部分。但是这项生产力长期以来被主流经济学所忽视。

以当时分配到杭州的三峡移民为例，我们给了移民很好的物质资本：每户移民补助 10 万元、两亩土地，房子由市政府盖好，同时移民自己带来人力资本。但后来 80%的人都回重庆了。为什么一些人宁可住在非常窘迫的环境，也不愿意到杭州来，这就是社会资本的力量。因为在杭州社会资本归零，虽然地方政府给足了外地移民土地资本和物质资本，但失去了社会资本，他们认为也是不合算的。小农户仍是中国农业生产，如果农民缺乏社会资本，务农和生活成本会非常高。

随着现代农业的发展，只要不是土地规模经济，不是机械化、电气化，不是工厂化流水线操作所贡献的生产率，那就是社会资本的贡献。但是主流经济学、城市的农业专家中重视社会资本的很少，因为这跟我们原来那套所谓“正宗”的经济学、“正规”的政策文件不是同一个视角。

我们研究中国的乡村振兴，就必须和社会资本结合起来。党中央明确提出“绿水青山就是金山银山”，这是讲农村的生态价值。生态价值要围绕人与自然的的关系，在某种意义上来说这就是扩展了社会资本。如果把人撇开，仅讨论生态或社会价值是没有意义的，应该把社会资本扩展到生态价值范畴。

4、政府和技术要为农产品品牌背书

如何保证农产品品质？通过推广应用“有机产品认证”等现代化的溯源技术，可以把高品质产品跟一般产品区分开，保证有机产品的市场认可度。另外，在每一个主产区，政府成立专门保证金，如果发现农药超标等问题就要赔偿。这样农民的增收就有平台保障。现代化的溯源技术保障，加上扩大销售范围，整体成本就可降下来，农民收益就上去了。

另外在科技应用方面，中国与欧盟已经顺利实现地理标志产品的互认互保。我们为什么强调保护原始村落？就是为了保护未来农产品的增值潜力。像法国红酒等都是以村庄作为地理标识产品的中心；地理标志商标最终以村庄为核心。既然以村庄为主，将来农产品的优质化一定要把地理标志商标贯穿至乡村始终，以村为品牌，把优质农产品与一般农产品区别开，高质量生产，保证不施农药，这样农产品就能获得高几倍甚至几十倍的价格。

总之，农产品品质一定要可追溯，现在的主要问题是社会失信，需要重塑信任。通过地方政府和现代化技术可以为优质农产品的生产工艺和质量背书支持担保，导入现代通讯技术，用手机就可追根溯源，从而保证品质。

5、乡村建设要有当地风格和审美原则

规划学中有三条最高宗旨，一是尊重当地传统文化。文化实际是社会价值的沉淀；二是尊重当地老百姓的长远利益；三是尊重当地的自然环境。村庄建设尽可能不与当地的山水冲突，传统建筑都是与山水景观融为一体的，不像现代建筑师大都只顾追求个性表达。

乡村建设一定要有当地风格和审美原则。乡村振兴不要把城市的东西搬到农村，现在一些地方新农村建设片面追求工业化、城市化的模式，是当地干部搞错了方向。现代城市景观和建筑模式单一，往往大江南北难以区分，缺乏地方特色；但农村一定要坚持本地化、多样化。乡村一定要有当地的风格、用当地的材料，然后结合一些现代技术。现代技术不能抹杀乡村传统文化，而是为她添彩。一些旅游部门热衷建设标准化的游客中心，实际上一个民俗博物馆就可以代替，中国南方 80%以上的村庄都有祠堂，可以将祠堂部分建筑改成民俗博物馆，一物多用。

农民结合当地建筑风格开办民宿是有前景的，还可以进一步结合当地的传统文化设计，传统的东西

对城里人才有吸引力。要注意的是，农村的传统村庄许多都是木结构建筑，一旦涉及连片建设，就有防火问题。村落房子可以改良，在保持原来的风格的基础上，防火必须做好。

乡村建设过程中一定要记住，如果用城市规划模式去建设乡村注定是失败的；用城市工业生产的模式去替代农村农民的生产方式往往是失败的；用城市产业工人的要求去组织农民生产生活也注定是失败的。

6、乡村发展也要支持双碳

中国已经提出“双碳”战略目标，但如果农村也盖高楼大厦，学西方的能源农业，农民也天天坐车吹空调，这对碳排放将是个大考验。以后农民要生活好、农业要发展好，必须重视碳排放问题。如果城市碳排放控制住了，下一步就要看农村了。预计城市碳排放三年后能控制住上升势头，因此进一步碳达峰潜力在农村。

农村其实有发展太阳能、小型风力、小水电的条件，如果将新能源都合理利用起来，农村可低成本实现低碳生活。另外，农村的建筑应尽可能就地取材。我国传统建筑称之为土木建筑，材料全来自于土地。传统的夯土建筑结构具有抗震性能，造价低，而且竹子木材做屋顶，就地取材，不仅低碳环保而且有当地的风格。

（作者：住建部原副部长，来源：《中国乡村发现》2022 年第 3 期）

完善最低收购价政策 健全种粮收益保障机制

程国强

粮食最低收购价作为保障种粮农民收益的底线机制，是保护农民种粮积极性最直接、有效的政策措施。党的二十届三中全会通过的《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》（以下简称《决定》）提出，要“完善强农惠农富农支持制度”“加快健全种粮农民收益保障机制”。近日国家公布的2025-2026年小麦最低收购价政策完善方案，是深入贯彻落实《决定》改革部署的重要举措，是全方位夯实粮食安全根基的创新实践，对把牢粮食安全主动权、稳定国家大局意义重大。

实施最低收购价政策意义重大

2004年以来，国家对粮食主产区稻谷、小麦实行最低收购价政策，旨在使农民种粮不亏本、卖粮不困难，以稳定粮食生产预期、保护种粮积极性。其实施机制是，国家每年综合考虑粮食生产成本收益、市场供求和价格情况、世贸规则、宏观调控等因素，确定小麦、稻谷最低收购价格水平并制定相应的执行预案，在作物播种前发布。新粮上市后，在规定的政策执行时间内，当市场价格高于最低收购价时，国家不启动执行预案，粮食收购价格由市场供求形成，各类收购主体按照市场粮价自行收购；当市场价格低于最低收购价时，国家启动最低收购价执行预案，国家指定政策执行主体在规定的粮食主产区按照最低收购价挂牌收购农民交售的新产粮食，其他粮食企业则随行就市进行收购，促进粮价合理回升。

20年的政策实践表明，最低收购价政策对保护农民生产积极性、保障国家粮食安全、稳定价格总水平、引导结构调整、促进规模经营等发挥了重要作用。在粮食最低收购价以及补贴、保险等强农惠农富农政策措施的共同作用下，我国粮食生产从2003年的8613亿斤增长到2023年的13908亿斤，增长61.5%，粮食综合生产能力持续提升，粮食产量连续9年稳定在1.3万亿斤以上。这不仅保障了经济社会发展对粮食的基本消费需求，更为应对国内外各种风险挑战提供了重要支撑，为稳住国家大局发挥了“压舱石”“稳定器”作用。

当前全球粮价进入下行通道，国内外粮食市场供需持续保持宽松态势，价格偏弱运行，保障农民种粮收益、保护农民种粮积极性的任务更加复杂艰巨。此次国家公布小麦最低收购价政策完善方案，进一步明确了最低收购价保本兜底稳预期的政策定位，也释放了加快健全种粮农民收益保障机制、更加有效保护农民种粮积极性的改革信号。

坚持保本兜底的政策定位

最低收购价的政策定位是保本兜底，就是以保障农民种粮基本收益为导向，将定价水平锚定粮食生产成本，确保农民种粮不亏本、卖粮不困难，促进粮食价格由市场形成、有效反映市场供求，使种粮农民在政策保本托底的同时，通过种好粮、卖好价，实现优质优价，提高种粮效益和收入。国家此次发布的小麦最低收购价政策完善方案，坚持了保成本兜底线的政策定位，对健全种粮农民收益保障机制具有

重要意义。

一方面，有利于保护农民种粮积极性、保持粮食生产稳定发展。当前小麦最低收购价与全国平均生产成本基本相当，总体上可起到保成本、兜底线作用，能够消除农民粮价下跌亏本、种出来卖不掉的顾虑，让农民吃上种粮“定心丸”。此次国家公布今后两年的小麦最低收购价每斤上调0.01元，释放了重农抓粮、稳产保供的积极信号。

另一方面，突出粮食价格主要由市场形成、充分发挥市场机制作用的政策导向。近几年国家逐步完善最低收购价政策，基本实现常态下政策不启动或少启动，使市场机制作用得到充分发挥，粮食市场活力显著增强。今年新麦上市初期，个别地区收购价已接近最低收购价水平。预计明后两年小麦供需将继续保持宽松态势，价格仍有下行压力。若最低收购价上调幅度较大，有可能引发政策大范围启动，出现库存高企、市场活力弱化的现象。小幅上调最低收购价，与调节储备等措施协同发力，既能保障农民种粮基本收益，也能够发挥市场化收购的主导作用，为市场价格调整留出空间。

增强稳预期的政策效能

此次的最低收购价政策完善方案，将小麦最低收购价水平由每年一定调整为一定两年，既是进一步完善政策机制的内在要求，也是应对国内外粮食市场新形势新变化、强化政策稳预期效能的重要举措。

适当延长定价周期，是稳定市场预期的基本要求。保持农业支持政策相对稳定、一定数年不变，是美国、欧盟、日本等主要经济体稳定农民政策预期的通行做法。我国的棉花目标价格改革也积累了成功的经验，比如棉花目标价格由最初的一定一年，改为目前的一定三年，有效促进了棉农种植积极性，实现棉花生产持续稳定发展。最低收购价作为农民种粮的“定心丸”，适当延长定价周期，有利于稳定农民特别是规模经营主体的生产经营预期，引导稳定粮食种植计划，促进粮食生产稳定发展。同时，有利于引导粮食贸易商和加工企业的市场预期。对于土地流转价格与最低收购价直接挂钩的部分地区，有利于引导土地流转价格合理形成，促进土地流转租金保持基本稳定，防止土地流转价格大幅波动明显抬升种粮成本。

目前，延长定价周期也已具备较好的时机和条件。前期由于土地流转租金、化肥等主要成本费用年际波动较大，因此最低收购价水平一年一定、逐年调整。根据国家发改委农产品成本收益调查数据，近几年主产区种粮成本费用呈企稳态势，小麦、水稻亩均种植成本近几年基本持平，且按照《决定》部署，承包地经营权流转价格形成机制、化肥等农资保供稳价机制将逐步完善，今后种粮成本将保持基本稳定，调整最低收购价定价周期的时机和条件已基本成熟。在定价周期内，如生产成本发生显著变化，可按程序另行调整最低收购价水平，牢牢守住保障农民种粮基本收益的底线。

（作者：中国人民大学吴玉章讲席教授、国家粮食安全战略研究院院长，中国人民大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院研究员。来源：《光明日报》2024年10月15日11版，文字略有增减）

“五策联动”促进乡村全面振兴

范恒山

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。近年来，国家出台了一系列重大战略部署和政策举措，旨在加快促进乡村振兴，实现农业农村现代化，包括《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》、《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》以及乡村振兴促进法等。党的二十届三中全会进一步强调，运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制。需要“五策联动”即通过农民进城落户、城镇赋能农村发展、提升农村产业结构、创新农业经营模式、破除城乡二元结构等举措促进乡村全面振兴，力争到2035年，乡村全面振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。

乡村要振兴，农民须进城

从农村本身的特点看，农业科技含量较低致使经济效益不高，农产品直接关联人民群众的基本生活而无法依市场机制自由定价。可以说，农村人口比重越大，国家现代化程度就越低，或者说农村所集聚的人口越多，全面实现国家现代化就越难。具体地说，农民进城不仅意味着更多的发展机会，也意味着更高的收入水平。这是由城市的深厚的创新能力、丰富的产业结构、多元化的市场要素以及复杂的职业分工等决定的。据有关资料，我国农民工外出打工收入已占到了农民人均收入的50%以上，而外出农民涉及农村80%以上的家庭。农民进城，也为农村深化改革特别是土地制度与生产经营模式等改革创造了条件，而后者是推进农业农村现代化的重要基础和有力保障。

农民进城主要涉及户籍制度改革。经过多年的持续改革，我国已放开放宽了除个别超大城市外的落户限制，这有力推动了城镇化发展和进城农民的增长。2023年，我国常住人口城镇化率达到66.16%，户籍人口城镇化率达48.3%，进城务工农民约3亿人左右。2019年以来，约有5000万农业转移人口进城落户。推动农民进城，当前改革的重点是“加快农业转移人口市民化”，关键是要解决好进城农民真正与市民平等享受公共服务的问题。为此，必须统筹推进深化户籍制度改革与健全常住地提供基本公共服务制度。党的二十届三中全会强调，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利。今年7月，国务院印发了《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》。随着这一行动计划有序实施，在未来5年左右的时间内，常住人口城镇化率提升至接近70%，那时全国将有约10亿人口常年居住生活在城镇之中，将更好支撑经济社会高质量发展。

乡村要振兴，城镇须赋能

实现农业农村现代化必须认清一个事实，那就是现代化建设的瓶颈在农村，但单靠农村力量尚难以解决，必须通过城镇来赋能乡村振兴。这是因为，农产品生产周期长，发展水平受自然因素影响较大，且投入成本较高，经济效益低，难以形成加速实现现代化的物质条件；由于城乡差距和长期存在的体制

差别，我国农村优质资源要素以各种形式不断向城市转移。而城镇特别是城市是各种优质资源和创新要素的承载主体，具有远超出农村的巨大能量，能够对农村发展产生重大的影响。

城镇对乡村的赋能主要体现在四个方面：一是积极吸纳农村人口到城镇就业。大量的农民进入城镇务工，不仅有利于平衡城镇的职业结构，推进城镇品质提升，而且显著提高了农民的收入水平，是加快农村发展的有效举措。二是协调推进城乡一体化发展。我国的城市都不是单纯的城市，而是城镇与农村的结合体。如果能做到城乡一体规划、一体建设、一体治理，将会大大加快农村经济社会发展步伐。三是城市先进要件深度融入农村。优势经营主体、先进技术手段和现代经营模式等是推动乡村振兴、实现农业农村现代化的必要条件，而城市对这些条件拥有绝对优势，一旦将其融入农村，农村面貌就会发生根本改观。四是对农村实行对口帮扶。发挥我国制度优势，超越地理环境和行政区域，依托适宜的机制，通过人、财、物、技等方面的直接支持加快重点农村发展。

乡村要振兴，产业须提升

产业是乡村振兴之本。促进乡村全面振兴最终要落到产业发展上，要以发展新质生产力为导向与牵引，不断完善农村的产业结构。

当前，推动新质生产力发展已成为共识。农村发展新质生产力，要从县域实际出发，更要从本地区的具体情况出发，不能照搬城市的做法和模式。尤其要重视两点：一要辩证认识新质生产力的特征。新质生产力的“新”是相对的、与时俱进的，没有一劳永逸的“新”，其主要的驱动因素是技术突破或技术创新。要保持“新”的状态，必须持续推进技术创新，坚持用新技术为产业赋能。发展新质生产力也并非要一概摒弃传统产业，传统产业与新兴产业发展可以并行不悖，一经技术赋能，传统产业也会蜕变为现代产业而成为新质生产力的重要载体。二要科学厘清发展新质生产力的思路。要充分考虑资源要素的现状及自身拥有的整合资源要素的能力，做到尽力而为、量力而行。发展新质生产力不能遇高就攀、见新就上，也不要面面俱到、贪多求广，要发挥比较优势，坚持突出重点，力图以特求新、以特争先。

基于发展新质生产力和提升农村产业水平，主要应抓好三个方面的工作：一是发展高质量、高效率农业。对大部分城市来说，农业仍然是主业，仍要作为重点抓好。核心是提升农业的附加值，优化农业的品种结构，主要是运用科技、政策与体制手段将一般性农业改造成观光、旅游、绿色、生态等特色农业。二是努力壮大富民产业。这类产业主要是非农产业，要通过培育、移植、承接、合作等多种途径大力发展乡村新业态、新动能。发展这类产业要坚持因地制宜的原则，充分发挥自己的基础优势。三是实现多类产业的融合发展。一、二、三产业融合是一种集成创新，可以衍生出多种新型经济形态，不仅能提升产业结构的现代化程度，也能大幅提升农村产业的附加值。

乡村要振兴，模式须创新

单靠农村自身力量难以解决“三农”问题，实现乡村振兴必须依靠城镇的支持与带动；同时，局限于“一亩三分地”的小农经济模式是无法实现农业农村现代化的。城镇对乡村的赋能主要依托优势经营主体、先进技术手段和现代经营模式进行，而小地块经营且又相互分割的体制模式是无法与它们有效对接的。要使城市强势赋能，农村必须为之提供相应的条件，最基本的条件就是规模经营。应当充分认识农村实行规模经营的重要性，它在很大程度上影响农业农村现代化的进程。

在坚持联产承包责任制的基础上如何走规模经营道路？党的二十届三中全会强调，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，发展农业适度规模经营。通过土地流转形式形成规模化农地，城市骨干

或优势企业才愿意到农村开展深度经营，这样，先进的技术手段和现代化的经营模式等就会相伴而行，提高农业效率，拓展多种产业，发展新质生产力。推动一、二、三产业融合发展，其前提是要有比较丰富的包罗一、二、三产业的产业门类。而局限于单一产业发展的经营耕作是不可能形成丰富且高端的产业门类的。

乡村要振兴，城乡须平等

在我国，农村不强、农民难富的原因除了农村本身的性质特点外，很重要的是城乡二元结构。在计划经济条件下，城乡二元结构主要的形式是工农产品的剪刀差；而在市场经济条件下，城乡二元结构则进一步扩大到土地、人才等要素的差异化对待。城乡要素不能平等交换、双向流动，这样既使农村和农民利益受到直接影响，也严重抑制了农村资源要素的活力和能量。在城乡差别拉大、农民低收入人群比重较高的情形下，要着力破除城乡二元结构，促进各类要素更多向乡村流动。完善城乡融合发展体制机制，促进城乡要素平等交换、双向流动、缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。

破除城乡二元结构，还需要着力解决的一个问题，就是实现城乡居民发展机会和人身权利的平等。在发展机会方面，尽管在实际生活中仍然存在着差别，但随着户籍和就业制度等的改革，农村居民与城市居民已无制度上的悬差而趋于平等。但在人身权利方面，则仍然存在较大的差别，这尤其体现在基本公共服务不均等上。对于农村居民来说，基本公共服务甚至可能超过务农收入。不平等对待，使农民在损失这笔收入的同时又不得不面对市场化带来的教育、医疗等方面的高额开支。推进乡村振兴，必须大力推进基本公共服务均等面向农村和农民。应明确目标任务，建立标准体系，强化约束机制，设计时间界限，由易到难、由急到缓，一项一项地予以解决。

（作者：国家发展改革委原副秘书长。来源：《学习时报》2024年12月11日第2版）

解决好农业社会化服务发展不平衡问题

杜志雄

中外农业发展史表明，农业社会化服务体系对促进农业现代化、实现不同阶段农业政策目标，特别是对建设农业强国具有重要意义。党的十八大以来，我国农业社会化体系建设成效显著，党的二十届三中全会又进一步提出“健全便捷高效的农业社会化服务体系”的新要求，有必要在总结经验的基础上提出完善路径。

农业社会化服务体系的建设方向。近年来，各地积极探索加快健全便捷高效的农业社会化服务体系，并取得了一些经验。

延伸服务供给链条。党的十八大以来，相关政策多次提及要注重针对不同区域、品种、环节实现农业社会化服务差异化供给。首先，丘陵山区地块分散、土地细碎化程度高、适用机具缺乏等，限制了相关地区农业社会化服务发展，以往农户只能依赖外地服务组织提供跨区作业。当前，在农业社会化服务项目的政策扶持和资金引导下，许多丘陵山区的本地服务主体逐渐兴起。一些省份高度重视培育壮大适合丘陵山区的新型服务主体，通过提高农地宜机化水平，适应农机高效通行和作业，促进丘陵山区服务能力的不断提升。其次，随着农户生活水平提高和消费结构升级，经济作物、畜禽养殖、水产渔业等特色农产品需求不断增加，农业社会化服务为特色农产品供给提供了有效保障。如通过社会化服务有效降低芦柑生产过程中的农药施用量，提高农药使用效率；兽医社会化服务组织提供与动物健康、疫病防控及养殖技术相关的咨询及操作服务，为动物防疫夯实基础。再次，各地纷纷将农业生产托管作为农业社会化服务的主推方式，并借助农业生产托管模式，将农业社会化服务聚焦农户需求迫切的薄弱环节，因地制宜提供单环节、多环节以及全程生产托管等服务模式，以解决规模化生产难题。

完善服务标准体系。完善农业社会化服务标准体系有助于规范服务行为、提升服务质量，同时有利于增强服务供需双方信任程度、保障农户权益。因此，各地把健全服务标准作为农业社会化服务体系建设的根本遵循，在结合区域特色的基础上，明确了服务项目的主要任务、实施区域、支持环节、补助标准等，并通过分级开展标准建设以及指导发布服务价格等方式提升服务专业化、规范化水平。2020年农业农村部公布《农业生产托管服务合同示范文本》，详细约定了服务供需双方的服务内容与期限、服务费用与支付方式、违约责任等，以确保农业社会化服务的规范化和合法性。各地结合区域内农业特色、作物种类、种植习惯以及服务需求等特点，形成了完善的服务标准和流程规范，并据此细化了服务合同文本。如2021年12月1日施行的《山西省农业生产托管服务条例》，强调服务合同应当明确服务价格、托管质量、履约期限、违约责任等。

强化服务平台建设。农业社会化服务平台通过高效整合服务资源、强化服务监管以及提供便捷服务渠道等方式，为农户提供便捷高效的农业社会化服务。各地在构建农业社会化服务平台方面开展了较为

丰富的实践探索，形成了以政府主导型服务平台、企业主导型服务平台、服务联盟平台、特色型服务平台和综合型服务平台为主要代表的平台类型。政府主导型服务平台由政府主导搭建，通常具有比较完善的服务网络，能覆盖到基层，为农户提供便捷服务。企业主导型服务平台由专业化的农服公司主导，通过与政府合作，发挥农服公司在农业生产技术和市场资源方面的优势，能够为农户提供定制化服务。服务联盟平台由多个服务主体联合构建，各主体共享资源，为农户提供全方位服务。特色型服务平台具有较强的针对性，通常是针对某一特定的农业领域，为农户提供更具针对性的专业化服务。如聚焦智慧农业的平台可以通过农业机器人提供农作物种植、土壤管理、病虫害防治等服务。综合型服务平台可为农业产前、产中、产后的各个环节提供所有服务，如有的农业服务平台可为农户提供土地流转、农业信贷、农业保险、农业科技、农产品供需对接等一系列综合性服务。

挖掘居间服务作用路径。2024 年中央一号文件提出“支持农村集体经济组织提供生产、劳务等居间服务”。村集体经济组织提供农业社会化服务，有助于加强农业资源优化配置，促进居间服务供需的精准对接。在各地农业生产实践中，形成以资源居间服务、生产居间服务和公共服务居间服务为代表的有效路径。资源居间服务是由村集体经济组织利用土地集中、农机资源整合的方式，为服务需求主体提供的有偿服务。如通过资源居间服务路径，将零星耕地、闲置农房、闲置菜地等土地集中，壮大集体经济，实现土地增效、农民增收。生产居间服务是由村集体经济组织为农户提供全程或部分环节的托管服务，解决农户生产难题。如有的村集体经济组织聚焦水产养殖业，提供技术辅导、饲料供给、水质测验、销售建议以及购销物流等居间服务。公共服务居间服务是由村集体经济组织承接公共服务项目，通过公共服务居间路径，提供服务方案咨询、对接项目建设、组建劳务队伍等服务。如村集体经济组织在公开征求全村党员代表、群众代表、老年代表等意见的基础上，改造村内原有的老年服务中心，解决农村老年人居家养老问题。

加快健全便捷高效农业社会化服务体系的完善路径。近年来，在农业社会化服务体系建设持续推进的同时，农业社会化服务发展不平衡、服务能力不足等问题制约了农业社会化服务效能，需要有针对性地作出应对。

提升不同领域服务主体的业务能力。针对丘陵山区地块分散、机具缺乏等问题，需要加大政策扶持和资金投入力度，提升农田宜机化水平，并培育壮大本地服务主体，拓展丘陵山区农业社会化服务领域，提升服务能力。从服务广度上说，要继续推广和探索农业生产托管的新模式，拓展农业社会化服务领域范围，提升服务主体的业务能力和水平，聚焦农户需求迫切的薄弱环节，解决农户规模化生产难题。从服务精准度上说，要进一步聚焦满足经济作物、畜禽养殖、水产渔业等特色农产品需求，健全专业化服务体系建设，推广绿色生态农业技术，提高服务质量和效率，以保障特色农产品有效供给。

建立健全服务标准体系。健全的服务标准体系是提高农业社会化服务水平的一个重要前提，能够确保相关服务主体良性运转，实现节本增效。可探索出台统一的服务标准框架，明确实施区域、涉及品种、支持环节等，为地方细化服务标准提供基本遵循、明确方向。同时，各地应积极响应标准化体系建设，结合地区实际，出台具体实施方案。同时，提升服务合同文本规范化水平，借鉴农业农村部发布的示范文本，结合地方实际细化条款，明晰服务内容、服务期限、服务费用等，保障服务供需双方的合法权益，增强双方的信任程度。鼓励地方在农业生产实践中探索创新，形成具有区域特色的服务标准和流程规范，以满足农户和市场的多样化需求。加强合同管理服务的规范化和专业化，推动农业社会化服务高质量发

展。

提升服务平台整体运营水平。要重视服务平台对农业社会化服务体系的有效支撑作用。加大对政府主导型服务平台的投入和支持，强化农村基层服务站点建设，确保服务可以覆盖更广的需求主体。推动平台与科研机构、高校之间的合作，引入先进的农业技术和管理经验，提升服务质量和效率。鼓励企业主导型服务平台强化农业技术创新，提供高质量、高效率的服务。同时，政府应给予政策支持，帮助企业拓宽服务领域。服务联盟平台应进一步完善内部服务主体之间的协调机制，促进实现服务主体之间的优势互补，提升整体服务质量。鼓励开展联合营销和品牌推广活动，扩大服务联盟平台的影响力。特色型服务平台应强化平台与农户之间的链接路径，更大限度提升服务供给与农户实际需求的匹配程度，政府也应给予政策倾斜，提高特色型服务平台的特色化、专业化竞争力。综合型服务平台应整合市场内部的各类服务资源，为农户提供全方位、一站式服务。鼓励平台开展多元化的经营模式，满足服务需求主体的多样化需求。

着力促进居间服务快速发展。要充分发挥居间服务高效链接农业农村需求侧与供给侧的优势，促进集体增收与农民致富，使之成为农业高质量发展的有效实现形式。具体地说，要制定详细具体的政策措施，挖掘村集体经济组织在资源服务、生产服务以及公共服务等居间服务的作用路径，减少村集体经济组织的运营成本，促进并实现居间服务快速发展的可持续性。一是拓宽技术培训路径，帮助村集体经济组织更好适应居间服务发展需求。推广先进的农业技术和管理经验，鼓励采用新技术、学习新经验。二是完善居间服务机制，鼓励探索创新居间服务模式，如“公司+居间服务”“团购统销”等模式。三是加强服务监管，确保村集体经济组织提供居间服务的合法合规性。同时，建立科学严谨的评估机制，对服务成果进行定期评估，充分了解居间服务的服务质量和效果。

（作者：中国社会科学院农村发展研究所党委书记、副所长。来源：《学习时报》2024年11月18日第5版）

发展壮大新型农村集体经济

涂圣伟

习近平总书记日前在安徽考察时强调“壮大新型农村集体经济”。党的二十届三中全会通过的《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》提出，“发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益”，明确了新型农村集体经济发展的基本要求。发展新型农村集体经济是巩固和完善农村基本经营制度的必然要求，对推进乡村全面振兴、建设农业强国和促进共同富裕具有重要意义。

把握发展新型农村集体经济的内在要求

发展新型农村集体经济是在总结农业集体化得失的基础上，适应社会主义市场经济要求、经过实践探索形成的发展共识，可以从四个方面来把握其发展要求。

发展新型农村集体经济要符合生产关系适应生产力发展的客观规律。新型农村集体经济是传统集体经济的变革形式，这种变革的根本动力表面上看是“统”与“分”的关系变化，深层次看还是生产力和生产关系相互作用的结果。由此，发展新型农村集体经济就不仅是发展命题，更是改革命题。需要处理好改革与发展的关系，通过深化农村集体产权制度、农村土地制度等改革，释放新型农村集体经济发展潜能。从我国农村发展实践看，越是能够把强化集体所有制根基、保障和实现农民集体成员权利同激活资源要素统一起来的地区，越是注重农村系统性改革的地区，新型农村集体经济的发展活力和内生动力就越强，形式也更加多样。反之，农村集体经济的发展后劲就不足。

发展新型农村集体经济要适应社会主义市场经济要求。新型农村集体经济是在我国经济社会体制转轨过程中产生和发展起来的，符合农村生产力发展实际，其本身就是有效市场与有为政府共同作用的结果。发展新型农村集体经济，离不开政府必要的扶持，这是由农村集体经济组织的特殊性决定的，但发展新型农村集体经济也不能完全依赖政府。实践中也可以看到，一些依赖政府支持而缺乏市场化能力的集体经济发展模式，尽管一时得到发展，但往往不具有可持续性，即使在一地取得成功，往往也不具有借鉴价值。遵循市场规律，适应社会主义市场经济要求，实现市场化、专业化运营，是新型农村集体经济可持续发展的重要原则。

发展新型农村集体经济要与当地经济社会发展条件相适应。不论何种新型农村集体经济的实现形式，在具体实践中都受到当地经济、社会、文化等条件的影响，具有复杂性、地域性和阶段性。可以说，没有最优的集体经济实现形式，只有最适合的集体经济实现形式，新型农村集体经济的有效实现形式不会是同一个模式、同一个版本。我国地区之间经济社会发展水平差异较大，农村集体经济发展的基础条件各有不同，应当在加强新型农村集体经济发展顶层设计的基础上，支持各地探索与当地资源禀赋条件相契合、经济社会发展水平相适应的集体经济实现形式，不能盲目超越阶段。

发展新型农村集体经济要处理好稳定与放活的关系。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国农村基本经营制度。这是发展新型农村集体经济的制度基础。发展壮大新型农村集体经济，需要探索多样化的实现形式，但不论形式如何创新，都必须以农村集体所有制根基不动摇、农民利益不受损为前提。为此，应进一步健全农村集体资金、资产、资源管理制度，充分保障集体成员的知情权、参与权、监督权，严格控制集体经营风险。同时，坚持稳中求变、以活促稳，调动农村集体经济组织及其成员的主动性、创造性，采取多种形式有效激活农村集体资源要素。

进一步优化新型农村集体经济运行机制

新型农村集体经济不仅是传统集体经济在发展业态上的拓展升级，更是发展质态的系统性革新。发展新型农村集体经济，需要从实现形式、治理结构、分配关系等方面优化运行机制。

在实现形式方面，发展新型农村集体经济的关键在于找到社会主义市场经济条件下的有效实现形式。从所有制和所有制实现形式的关系看，同一种所有制可以有多种实现形式。新型农村集体经济是集体成员在集体共有资源基础上实现共同发展的一种经济形态，集体统一经营在形式上并不要求集体成员共同劳动，可以有多元化的实现方式。比如，资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等。实践表明，新型农村集体经济可以与不同物质技术条件、不同生产力水平相适应，具有广泛适应性和发展性。当然，新型农村集体经济发展有成功的经验，也有失败的教训。正反两面的经验都表明，发展好新型农村集体经济的关键，在于找到有效的实现形式，但不论哪种实现形式，本质上都取决于现代经营理念、现代生产要素的引入以及市场化运营机制的建立。

在治理机制方面，发展新型农村集体经济的关键在于形成合理的治理结构。从外部治理看，农村集体经济组织作为农村各类经营主体中组织化程度最高的主体，在生产组织、资源配置等方面具有独特优势，既是小农户发展的重要依托，又在联结农村其他经济组织、社会组织方面具有优势。农村集体经济组织的健康发展，需要完善与基层党组织、村民自治组织以及其他经济社会组织之间的联结模式和利益关系。实践中，一些地方采取党建引领村集体经济组织+农业企业/合作社+农户、村集体经济组织参与设立公司等方式，实现了集体经济的发展壮大。从内部治理看，农村集体经济组织作为特别法人，在行为能力、产权关系、股权设置、可实现责任财产等方面具有一定特殊性，但其长期持续发展仍需要建立完善的内部治理机制，从而提升发展水平和带动能力。

在分配关系方面，发展新型农村集体经济的关键在于赋予农民更加充分的财产权益。发展新型农村集体经济的目的是兴村富民，新型农村集体经济组织的吸引力在于其通过联合和合作可以形成比个体经济更多的收益。各类经营主体因利益而进行联合或合作，利益的创造与合理分配使集体经济组织得以维持和发展。如果脱离了为农富农的目标，发展新型农村集体经济就失去了本身的价值。为此，既要做大集体经济“蛋糕”，还要不断完善各类要素参与分配的机制，有效保障农民利益，确保所有必有所得、所劳必有所得。

不断提高新型农村集体经济组织的联农带农能力

个体富裕与集体富裕是相互依赖和相互关联的，应充分发挥新型农村集体经济的联农带农作用，实现集体强与农民富的有机统一。

健全新型农村集体经济运行机制。产权明晰、分配合理的运行机制，是新型农村集体经济持续发展的关键。应进一步深化农村集体产权制度改革，完善农村集体资产股份权能，积极探索农村集体资产所

有权与经营权分离的运营机制。发挥农村基层党组织政治功能和组织优势，强化对农村集体经济组织发展的引领。完善农村集体经济组织法人治理机制，建立健全农村集体经济组织内部经营管理与监督分离的制约机制，加强农村集体经济组织经营管理人才队伍建设，提高农村集体经济组织运行效率，切实增强农村集体经济组织带动能力。

完善农村集体经济组织联农带农机制。不断强化农村集体经济组织的服务功能，为其成员的生产经营提供技术、信息等服务，提升小农户组织化程度，将小农户引入现代农业轨道。鼓励农村集体经济组织与村民自治组织、农村其他经济组织、社会组织联动发展，明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系。健全农村集体经济收益分配机制，建立与经营效益挂钩、以股份份额为基础的分配机制，切实保障农民集体资产收益分配权，确保集体成员公平分享集体收益。

建立欠发达地区农村集体经济扶持机制。欠发达地区农村集体经济的发展直接关系到脱贫攻坚成果的巩固拓展。欠发达地区农村集体经济普遍比较薄弱，发展面临的困难和挑战客观存在。要将新型农村集体经济发展纳入欠发达地区常态化帮扶机制，加强人才、土地、财政、金融等政策支持，完善农村集体经济组织合作发展机制，增强集体经济造血功能。

健全农村集体资产增值富农机制。着力推进农村产权流转交易市场规范化建设，深化集体收益分配权抵押担保等试点，赋予农民更加充分的财产权益。采取自主开发、合资合作、投资入股等方式，加强农村集体资源资产合理有序开发利用，打通农民从集体经济发展中增收的通道，切实提高农村居民财产性收入，缩小城乡收入差距。

（作者：国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所研究员。来源：光明日报，2024年10月29日）

什么是农村改革的叙事主线

——《中国农村改革史丛书·滁州卷》编撰座谈会发言（中）

赵树凯

追溯农村改革历史，可以有多种些方式和视角，但核心叙事主线应该是政策转变。

现在的改革叙事，存在的突出问题，是“见树木不见森林”，只知道有小岗村，不知道有滁县地区，似乎小岗村在一夜之间突发奇想搞了包干到户。实际上，小岗包干到户有不可或缺的政策背景，这就是当时滁县地区的农村政策转变。如果没有整个滁县地区的宽松政策氛围，没有已经大范围推开的包产到组和大包干到组，也就没有小岗村包干到户。

改革过程首先是政策转变过程，回溯改革过程，最重要的是鉴别那些程碑式的政策文献。从标志性政策文件来看，1977年11月安徽省委“六条”标志农村新政启动。这六条新政的突出特点，就是农村政策放宽，包括强调农村工作要以生产为中心，要尊重生产队自主权，强调按劳分配，强调生产要搞责任制，鼓励农民发展家庭副业，强调给农民是一定的经济自由。1978年2月3日人民日报曾以“一份省委文件的诞生”为题，专门报道了安徽省委的六条新政。

那么，省委六条由何而来？这就要说到滁县地委1977年春夏的农村大调查以及给省委的报告。1977年春夏，滁县地委抽调394人，组成115个调查组，经历了80多天，调查了401个不同类型的社队，写出查报告135篇，在全区农业工作会议介绍了落实农村政策的典型经验和存在的问题，并就解决这些问题进行具体研究和部署。随后，滁县地委向省委报送《关于落实党的农村经济政策的调查情况和今后意见》报告。滁县地委的调查材料和报告，引起了省委第一书记万里肯定和重视，并批转全省各地县。省委受到启发，组织了全省范围内农村调查，进而讨论起草了新的农村政策文件，就是省委六条。

滁县地委报告为什么受到万里重视？从大背景来看，这个大调查及报告是揭批四人帮运动的直接产物，但根本上是对文革后期左倾农村政策的批判否定。报告中说：“许多调查材料证明，各地在贯彻落实党的农村经济政策过程中，受‘四人帮’的干扰和破坏是很大的，流毒很深很广。‘四人帮’竭力歪曲、篡改党的社会主义经济政策，散布‘只要路线对头，不怕政策过头’，把人民公社现行的‘三级所有、队为基础’的制度说成是‘老一套’、‘过时’了；把‘各尽所能，按劳分配’的原则污蔑为‘强化资产阶级法权’；把社员按政策规定经营少量自留地和养猪养家禽等家庭副业污蔑为‘给资本主义供氧输血’；把贯彻勤俭办社方针污蔑为‘只算经济账，不算政治账’；把开展集体的多种经营污蔑为‘金钱挂帅’、‘培植产生资本主义的土壤’；把合理的规章制度污蔑为‘套在农民头上的枷锁’、‘修正主义管、卡、压’；把关心群众生活污蔑为‘福利主义’、‘收买人心’等等。”

此前，一九七七年六月十日，滁县地委发出33号文件，向各县委和公社党委转发地区革委会主任王郁昭在地委农业学大寨汇报会上的讲话。这个讲话对当时左倾农村政策的批评更加尖锐：“我们应当

看到，由于‘四人帮’形而上学猖獗，唯心主义横行，在对待党的农村经济政策上，谬论甚多，流毒很广。你要实行按劳分配原则，搞好评工记分和劳动管理，他说你‘强化资产阶级法权’，‘工分挂帅’又复活了，你要建立健全合理的规章制度，他说你搞‘管、卡、压’；你要坚持‘勤俭办社’方针，实行经济核算，他说你‘只算经济账，不算政治账’；你要贯彻‘以粮为纲，全面发展’的方针，他说你是‘金钱挂帅’；你要开展劳动竞赛，他说你是‘锦标主义’；你要抓分配兑现，他说你是‘黄世仁逼债’等等，搞乱了人们的思想，搞乱了政策，弄得路线是非不分，政策界限不清，叫你无所适从。”滁县地委呈报省委《关于落实党的农村经济政策的调查情况和今后意见》，就是根据这个讲话改写的。

滁县地委报告历数了四人帮种种政策“流毒”，实际上，这些“政策流毒”的根子不仅在“四人帮”，而且在“大寨经验”。这些“大寨经验”的理论基础，则是毛泽东所说“小生产每日每时产生资本主义”、“破除资产阶级法权”等政治理念。滁县地委报告的突出贡献，在于尖锐批评了“左上加左”的农村政策，强调要落实文革前的农村经济政策，并且提出，落实农村经济政策是农民迫切要求，是农村当务之急。这可以称为农村改革先声。

7月底，省委第一书记万里看到了这个报告，非常重视，当即做了批示：“滁县地委组织力量深入群众，对农村经济政策认真进行调查研究，这是个好的开端。这个问题，很值得引起各地重视。报告中所提的意见，可供各地参考。”此时，万里刚到任安徽一个多月，忙于调整省委和各地委领导班子。这是万里到安徽后批转的第一个报告。

9月，安徽省委召开省委三级干部会议。会上，将滁县地委的调研汇编成册，署名为《认真落实党的农村经济政策——滁县地区调查材料汇编》，发给了各地市县委，要求各地县开展深入的农村调查。会后，省委决定起草一份落实农村经济政策的有关“规定”。

11月初，在滁县，省委召开全省落实农村经济政策的座谈会，汇报交流各地落实农村经济政策的情况，总结经验教训。在这个基础上，省委起草了《关于当前农村经济政策几个问题的规定》初稿。11月15日，省委召开全省农村工作会议上修改通过，印发各地执行。

万里晚年回忆安徽农村改革发生过程，反复强调省委“六条”这个文件的作用，省委是从滁县地委报告中受到启发，又在滁县地区召开了全省落实政策经验交流会。万里说：“这次会议，研究如何把农业搞上去的政策，这样的会议多年没有开了。在这之前，省委批转过滁县地区一个材料”。可以说，在中国农村改革史上，安徽省委六条，是省级层面、全省范围推动农村政策放宽的里程碑式文件。

滁县地区在农村改革中的先锋作用，不仅表现在推动省委“六条”文件形成，而且表现在贯彻省委文件继续走在全省前列，创造了新突破、新经验。1978年夏，在地委农村工作会上，一些推行责任制的典型经验受到地委关注肯定，被称为“三个秘密武器”：来安县烟陈公社魏郢生产队“定产到组，以产计工”，粮食油料大幅度增产；天长县新街公社棉花生产实行“定额管理，超产奖励”，皮棉产量超历史；来安县广大公社按照生产队干部的工作成效“颁发奖金”，大大调动了干部的积极性，夺得粮食增产。万里看了这三个调查报告后，随即要省委办公厅主任通知王郁昭，可以在全地区各县进行试点。随后，滁县地委将三个调查报告印发全区，要求各县先在一个大队或公社进行试点，待取得经验后再逐步推广。

在地委上报省委的“三个秘密武器”的经验报告之外，凤阳县出现新的政策突破。1978年3月，凤阳县马湖公社前倪生产队搞了包产到组，秋种时，在全县范围内扩散，许多生产队悄悄学马湖。但在

秋天地委农村工作会上，凤阳县委没有公开报告。当年11月，凤阳县委四干会议讨论准备推广马湖包产到组经验时，有干部披露了有比马湖公社包产到组更好的承包办法，即梨园公社石马大队小贾生产队实行“小组包干”，就是后来所说的“大包干到组”。小贾队大包干到组是1978年3月产生，与马湖包产到组同时。参加会议的基层干部所以要求搞包干到组，是因为，搞包产到组还要由生产队统一核算，包括确定产量指标、秋后收缴粮食、算帐分配等，手续繁琐复杂。小贾生产队“小组包干”，办法相当简单，被归结为：交够国家的，留够集体的，剩下都是自己的。多数公社书记反映下面要求搞“大包干”。因为这种“大包干到组”关系到人民公社“三级所有，队为基础”基本体制，或者说相当于直接瓦解了人民公社的基本单位生产队，县委不敢擅自决定。经地委书记王郁昭向万里书记汇报，万里说：“可以先搞实验，个别包到户也可以实验。”3月22日，《岳北生产队实行“大包干”责任制的具体做法》研究报告由滁县地委和凤阳县委提交给安徽省委。于是“大包干到组”成为省委认可的生产责任制形式。这是出现包干到户的政策基础。

滁州地区在安徽农村改革中的先锋作用，还体现在万里离开安徽之后。1980年3月，万里离开安徽，新的省委主要领导政策思路大变，开始指责包产到户，特别是包干到户，要求领导干部要“坚持马列主义”，纠正“错误”。此时安徽很多地方发生政策倒退，滁县地区没有退缩，几乎成为农村改革孤岛。滁县地委和王郁昭书记坚持改革方向，守住了包干到户阵地，对周围及全国影响扩大，受到了中央领导高度肯定。

1983年3月，万里代表中央书记处会见新任安徽省委领导班子，谈到中央决定王郁昭担任省长，万里说：“王郁昭同志有一个最大的贡献，在农村改革中带了头，创造了很多好的经验。在凤阳县实行大包干到户，现在全国都搞开了，这一条是有很大贡献的。但是，不要骄傲，要闯出中国式的社会主义农业发展道路，还要继续探索。搞社会主义，我们还在探索，我们每走一步，都要小心谨慎。”“王郁昭同志有创见、有干劲，但不要满足。”在多种场合，万里都曾强调滁县地区在农村改革中带了头。

（作者：国务院发展研究中心研究员。来源：九号院时刻，2024年10月16日）

以农践越 夏化天下

韩茂莉

承前启后意味着对传统的继承与新局面的开拓，并将开拓成果延续到后世。本着这样的原则我们将宋代农业地理置于历史长河中进行评判，这一时期不仅成功地继承了传统，也为农业种植制度与土地拓展带来新的成就。

一年两熟稻麦轮作制是中国农业种植制度的一项重大突破，这项技术起步于唐代，完成于宋代，延续使用至今。

农业生产为民众生活提供了衣食，而人口也在农业的滋养下不断繁殖。为满足增殖人口对粮食的需求，扩充土地是一种途径；提高土地利用效率，实行农作物的多熟制也是一种途径。多熟制也被称为复种，即同一个生长季内重复使用土地，一季作物成熟，继续种植下一季作物。复种轮作关键之处在于掌握前后作物生长期之间的衔接，前后作物多熟满足了人们对粮食的需求，也避免了同一作物连续使用土地带来的不良结果。

复种轮作需要自然条件支撑，以及对农作物生长期前后时间差的利用，准确意识到两者的信息并投入农业实践中，需要长期的摸索与社会需求，这个机遇就在唐宋时代。

《晏子春秋》载“橘逾淮为枳”，这是一个为人熟知的故事，告诉我们淮河北南环境存在差异，淮河以北属于暖温带，渡过淮河就进入亚热带地区。温度带的变化，为农作物的多熟制提供了更充足的热量资源，但资源禀赋的优越并非农业技术进步的绝对条件，纵观历史，唐宋之前南方农业技术不仅没有超越北方，反而滞后于北方。当黄河中下游地区已经拥有几千年中华文明政治中心、经济重心地位的时候，江南一带还处于“地广人稀，饭稻羹鱼”、农耕兼渔猎的时代。至于复种轮作，这项农业技术出现在江南，比北方晚了一千多年。

为什么？难道江南一带，热量条件的优势不够吗？其实，我们都知道农业生产是人类劳动、自然环境与农作物三位一体共同成就的结果，三项要素中农作物属于客体，自然环境的属性限制了农业发展的幅度，人类劳动决定了农业生产的技术取向，而技术取向与人类需求始终捆绑为一体。司马迁《史记》告诉我们江南一带“地广人稀”，人口少，粮食需求少，在北方人大量南下之前，这里几乎没有提高产量、增加收成的需求。农业社会的基本生产资料是土地，换作当代理念，土地属于不动产，依托不动的土地为生，“安土重迁”成为中国农民固守的信条，迫使人们离开家乡，战争是最主要的原因。无论中外，和平与战争始终交替旋转在历史舞台上，中国历史上发生在北方的战争一次又一次推动北方人出离家乡故土，南下逃生，这就是中国历史上的三次大规模人口南迁。三次人口南迁的时间分别是西晋末年“永嘉之难”、唐朝中期“安史之乱”、北宋末年“靖康之难”。人口是生产者，也是消费者，北方人的到来为南方带来各种社会变化，其中直接影响农业生产的是不仅增加了大量劳动力，也加大了粮食需

求。为了提高粮食产量，南方，尤其江南地区农业生产技术有了重大改变，而一年两熟复种轮作制就在其中。

历史上江南一带的一年两熟稻麦复种轮作制由几项技术构成，其中关键之处在于插秧。稻麦轮作起源于江南，插秧技术的本源却来自北方。水田技术源自旱地农业盛行的北方，需要探究与讨论之处自然不止一点。

插秧技术出自北方，见载于北魏农书《齐民要术》。水稻固然起源于长江流域，数千年间在北上南下的传播中，北方渭河、汾河、伊洛河、淄水等河谷地带早已栽植了水稻。《齐民要术》载这些“北土高原”植稻区，稻苗长到七八寸时，地里的草也随之长起，农民的除草方式有两种，一种是剪除杂草用水浸泡，令其腐烂；另一种是将水稻、杂草一起拔出，将草捞出浸入水中，稻苗重新栽植。两种除草方式中，第二种“拔而栽之”虽然不是易地插秧，仅是原地复栽，但从技术特征分析，与水稻移栽插秧具有同类性质。

与北方水稻种植技术不同，江淮地区至6世纪一直保持“火耕水耨”易田制。“火耕水耨”，这是我们今日并不熟悉的词汇，司马迁《史记》就是用它描述了江南地区的农业技术。那么“火耕水耨”的含义是什么呢？直白地讲就是将土地上滋生的杂草烧掉，作为肥源，随后灌水入田，播撒稻种，待稻出苗后，若再有杂草，拔掉踏入水中。无疑，“火耕水耨”过程中，杂草滋生，达到肥源标准，需要一段时间，若土地连续使用，几乎无法满足这一需求，因此“火耕水耨”的除草方式建立在轮流使用土地的易田制基础上。

易田制下一部分土地休闲，另一部分种植农作物，土地利用率最多50%，也许比这还低，改变易田制的时代在唐代。发生在755年的“安史之乱”推动一波又一波北方人，一路南下躲避战乱。人多了，需要的土地与粮食自然也多了，单凭一半土地上生产的粮食无法满足需要，人口压力推动土地利用率从50%发展到100%。土地连作后，除草的问题如何解决呢？当然不能继续采取“火耕水耨”，来自北方的农民，但凡操弄过稻田的都了解“拔而栽之”的复栽技术，自然也将这样的除草技术用在南方稻田之中。于是无须“火耕水耨”，北方人带来的技术解决了除草问题。

北方人复栽的目的本是除草，或许北人南渡后也是本着除草的意图实行复栽，但插秧技术却在复栽中诞生了。插秧由两个环节组成，每年三月前后将稻种播在拥有沃土的苗圃之中，苗圃中出土的秧苗几乎没有间距，因而占地很少，大约一个月后移栽到稻田之中。从苗圃中移栽稻秧，本意是将与稻秧同时长起的杂草除掉，无意中成就了插秧技术。唐人高适诗中写道：“溪水堪垂钓，江田耐插秧。”岑参诗中写道：“水种新插秧，山田正烧畲。”两位诗人都生活在唐中期，诗中告诉我们，这时插秧在长江流域已经成为通行的水田技术了，但这时插秧的目的仍是除草。

插秧本意是除草，却为一年两熟稻麦复种轮作提供了条件。这条件是什么？是时间与空间。如同教室中安排课程，一堂课结束，下一堂课才可继续，若同一间教室，前后课程时间相互重叠，课一定上不成。农业用地也是如此，地还是那块地，需要用时间进行协调。《齐民要术》告诉我们水稻直接撒种于农田中，“三月种者为上时，四月上旬为中时，中旬为下时”，收获期则在八月下旬。而冬小麦的播种期多在八月下旬、九月上旬，收获期却在四、五月。两种作物存在一段相互重叠的用地时间，没有在水稻收获后种植冬小麦的条件。有了水稻插秧技术则一切都不同了，一般三月育秧，这时虽然正是冬小麦的生长期，但育秧在苗圃进行，稻麦不存在用地之争，待四月末、五月初冬小麦收获上场之时，也正是

水稻移秧的日子，同一块土地，稻、麦用地时间完美地衔接起来，前者下课，后者上课，用的是同一间教室。这正是宋人陆游《五月一日作》诗中“处处稻分秧，家家麦上场”的情景。水稻五月插秧，八月就可以收获了，宋人称“八月登粳稻”，冬小麦播种正好在水稻收获之后，“八月社前，即可种麦”。水稻改为秧播后，水稻在农田中的占地时间为五月至八月，冬小麦为九月至来年五月，稻麦两种作物在时间与空间上，正好填补了彼此的空白，为改变南方平原地区土地利用形式与轮作制度创造了条件。

从插秧到一年两熟稻麦复种轮作制经历了不短的历程，唐代中期插秧普遍应用于水田，而稻麦一年两熟复种轮作大约出现在北宋中晚期，北宋朱长文《吴郡图经续记》中“刈麦种禾，一岁再熟”告诉我们，那时的太湖平原已经将稻麦复种纳入农作物的种植序列之中。从插秧到一年两熟稻麦复种轮作相隔二百多年的时间，这二百多年，既是水田、旱地相互转变的技术探索过程，也是人口与粮食需求推动技术进步的时代。李伯重曾提到成书于唐代中晚期的《蛮书》记载，云南“水田每年一熟，从八月获稻，至十一月、十二月之交，便于稻田种大麦”，并认为这是唐代出现一年两熟稻麦复种轮作的证据。面对这项记载，我们在肯定唐中晚期云南确实出现一年两熟稻麦复种轮作制的同时，却不能将此结论延展至长江流域。地理常识告诉我们，云南所在的西南季风区与长江流域的东南季风区，有着并不相同的气候特征，四五月间正逢西南季风区的旱季，十一二月则属于少雨的凉季，无雨的天气帮了稻麦轮作一个大忙，整地、排水都变得容易了一些；而东南季风区就不同了，四五月间盛行梅雨，十一二月也不时阴雨连绵，正如元人白珽《过东寺》诗中“江南四月雨凄凄”，元人王冕《梅花其二》诗中“江南十月天雨霜”所说，春、秋两季多雨，在多雨的季节完成稻麦轮作，技术探索需要一段时间。由于地理环境的差异，至北宋中晚期江南一带才有了一年两熟稻麦复种轮作制。

“靖康之难”再次将北方人推向江南，无论百姓，还是姓赵的皇帝，此时南下的都是惯于面食的北人，在朝野士庶对于面食的需求的推动下，稻、麦两季收成中，国家只征一季水稻租税，有力地提升了农户种植小麦的热情。这样一个北人南渡的历史时期，为冬小麦在南方扩展与一年两熟稻麦复种轮作制提供了机遇。我们在南宋时期的诗文中看到许多稻麦轮作、起麦秧稻的场景：“却破麦田秧晚稻，未教水牯卧斜晖。”“半月天晴一夜雨，前日麦地皆青秧。”四、五月间，冬小麦收割、水稻插秧都在此时进行，这是农家最忙的季节，乘着梅雨的间隙，抢种、抢收，“双抢”的紧张与繁忙，至今仍留在江南农家的记忆中。

农业并不是政治的产物，政治却将农业推向进步。北方的战乱成为江南农业发展的契机，一年两熟稻麦复种轮作制不仅将江南的土地利用率从100%提升到200%，也将农作物的产量翻了一番。当然，这里所说的江南并非泛指整个长江以南，而是专指太湖平原与长江三角洲地区，将近一千年前，这块土地在一年两熟稻麦复种轮作的支撑下，有着超乎其他地区的富庶，余粮从这里输往各地，民谚“苏湖熟，天下足”包含着人们对这片土地的赞叹。从那时江南的富庶到今天的学术研究，于是“中国古代经济重心南移”这一命题便呈现在论著与课本之中。

（作者：北京大学城市与环境学院教授、博士生导师。来源：节选自《宋代农业地理》第三章“民生与国运——宋代农业地理的基本格局”第一节，注释从略。山西人民出版社2024年11月版）

从实验室到生产线

——人类世下中国农业化学事业发展

侯嘉星

2024年10月18日上午，复旦大学历史学系邀请台湾中兴大学历史学系侯嘉星副教授作题为《从实验室到生产线——人类世下的中国农业化学事业发展》的讲座，主持人为复旦大学历史学系皇甫秋实副教授。

侯嘉星副教授专攻近代中国经济史、环境史与历史GIS研究，此次讲座围绕侯教授于2023年11月出版之《从实验室到生产线：近代中国农业化学事业中的国家权力（1900-1950）》一书展开，从知识转译、物种调查、国家权力、跨域流动等角度讨论农业化学这一概念如何融入现代中国的生产秩序，并借此阐发在人类世背景下对于人与知识、环境关系的新思考。本文系演讲整理稿，末附问答。

引言

皇甫秋实（复旦大学历史学系副教授）

侯嘉星老师博士毕业于台湾政治大学，随后进入“中研院”近史所进行博士后阶段的研究，目前任教于台湾中兴大学历史学系，并且担任系主任职务。侯老师的主要研究领域为中国近代经济史、环境史以及数字人文研究，近年来在相关领域已积累了非常丰富的成果，今天很荣幸邀请侯嘉星老师作客复旦大学史学论坛，分享他近年来对于经济史和环境史的前沿思考。

主讲

侯嘉星（台湾中兴大学历史学系副教授）

今天为大家演讲的内容主要从《从实验室到生产线：近代中国农业化学事业中的国家权力（1900-1950）》一书延伸而来。主题大致可分为两部分：第一是书中的议题，即农业化学事业的发展。农业化学作为现代农业最主要、核心的技术概念，如何进入现代中国的生产秩序当中；第二点则体现在本次讲座的副标题之中，即“人类世”。在人类世的概念背景下，人的活动在改造环境空间的同时也深刻和各种变化交织在一起。和传统经济史不同，人类世不仅讲述人如何影响环境，还涉及到环境、知识范畴对人行为的限制。这两点是可以透过农业化学这一概念和大家探讨的。

在讨论这一概念的同时，会涉及到几个主要的课题。例如传统的经济史和历史学已经颇为关注的知识传播问题。在社会与科技的概念下，谁来负责转译知识、谁来负责承接知识，知识转译者的行为会改变知识传播的途径；第二层则会讨论知识传播路径是如何产生的。第三层则到了历史学家很关心的问题——在知识传播、物种认识的过程中，国家发挥了怎样的作用和角色。在亚洲的经验之中，国家是关键力量。今天我所做的演讲似以“农业化学”为主体，但背后触及的对象非常丰富。农业化学可以作为案

例和窗口，让我们看到暗含的知识流动过程。

一、作为新鲜事物的农业化学

19 世纪欧洲出现了现代化学概念，人们开始用全新方式来理解、测定世界，这一变化延伸到了农业领域，“农业化学”随之出现。19 世纪末 20 世纪初，农业化学在中国落地生根，并在很长一段时间内主宰了现代农业这一内涵。

不过，我们需要更为谨慎地审视“农业化学”这一全新的知识形态。传统知识中存在着一套认识世界的经验法则，相较之下，新知识往往存在着局限。“化学”这一新测定世界的方式自身也在不断完善之中。在这一过程中，作为新事物的农业化学与传统农业呈新旧交叠之态势。以肥料和农药二者为例，传统肥料豆饼和现代化学肥料之间并不存在根本的隔阂，两者具有一样的播撒方式，个体农民可在二者间自由选择；然化学农药的推广伴随着国家力量对基层的控制，和以往人力杀虫所代表的农村集体力量有巨大差别。农药作为农业化学进入现代社会生产结构中的标志，搭配着全新的系统、知识背景和引导手段发挥作用。在农药进入亚洲前夕，19 世纪中国的知识结构中对害虫的防治依赖大量人力。相比之下，江户末期的日本人发现了鲸鱼油在防治蝗虫中的功用，且用各种加工物混合制作除虫药剂，开始使用农业药物。这一趋势和 19 世纪末以降新式农业进入亚洲有密切关系。

新式农业带来了知识结构和知识体系的巨大转变。在中国，京师大学堂设立之初，就已经存在农学教育；在明治时代，日本就有了专门的农业化学系。我们可以观察这份 19 世纪 20 年代北大农学院农业化学学习的课表。其中，大一年级以基础化学课程为主，高年级则偏应用，包括有机化学外、土壤分析、食品分析、饮料分析、酿造、制糖、罐头、病虫害药剂学、肥料制造等课程，和日常生活、人的需求紧密相关。

19 世纪末 20 世纪初，有机化学出现，人类开始对生物界采取化学分析的手段，加快了对世界探索的脚步，进行大范围物种调查。以鱼藤为例，可以为我们展现物种调查和知识传播的过程：鱼藤为华南地区常见植物，具有抗虫之效，首先为华人所用；19 世纪末，欧洲人和日本人先后注意到鱼藤，并展开化学分析调查。鱼藤之案例提示我们新知识的传播未必全都依照先欧后亚之模式。

二、市场和产业竞争中的农业化学

那么，为何要开展大范围的物种调查？背后的商业价值是主要动因。科学家进行化学分析是为了生产更有价值的商品。一些市面上的大牌子利用“干净”这一文化概念促进了杀虫剂等农业化学产品的流行。1930 年代的日本，以鱼藤、硫磺尼古丁、除虫菊为原料的多种产品出现，三共制药、理化学研究所等企业纷纷展开商业竞争。出于战争动员需要，到了 1930 年代末期，日本诸农业制造商被收束到两家主要工厂，竞争范围逐渐从国内拓展到东亚。由于 1930 年代的中国农村动员能力有限，农业化学商品率先出现在都市。蚊香等产品以除虫菊为原料，伴随着染色、包装等宣传策略，作为时髦产品进入人们的生活。

在缺少人际网络的陌生城市之中，产品之好坏不再能够通过个人经验亲身确证，新型的验证形态随之出现。消费者和农民无法辨别产品的有效性，因此需要企业通过购入检验机构之认证来为其背书，换取信用。信用也因此成为一种商品。这一点也可以对“黑盒子”理论有所回应。1940 年代，上海农林部实验室开始为企业开具产品证明，国家进入到这一过程中，将单纯的市场商品转变为国家监督机制下的商品。直到今天，各种征信事业也尚在延续。

三、国家权力下的农业化学

1930年代，出于备战国策之考量，以及考虑到经济大恐慌带来的关税壁垒和外汇管制，日本逐步放弃进口鱼藤转而在台湾高雄一带移植。国家的力量逐渐扩展到物种移植方面。1931年，中国成立了中央农业试验所，开设病虫害防治实验室并且逐步扩建，于1941年在重庆开办农林部病虫害药械制造实验厂，并且得到国家的推广支持。战后其北平东北分厂则承接了日本的生产线，鱼藤粉也因此完成了跨区域流动。无论是整合农业化学事业、颁发证明书还是物种移植，都展现了国家力量的介入和干预；中国对于战后工厂之接收也促进了生产设备和工业技术的跨国传播。

DDT是40年代全世界最热门的农药产品，美国人在南太平洋岛屿作战时为了克服热带蚊虫的干扰大规模使用DDT进行环境控制。而同样面对南太平洋岛屿的蚊虫，日本人却采取了针对精细个体防治的做法，配发蚊帐、奎宁等个人防虫物资。日、美两国环境控制手段差异的背后是国家的不同产业结构。1944年，中国农林部病虫害药械制造实验厂仿制的绿十字杀虫剂，融合了美国新式杀虫剂DDT与除虫菊杀虫剂，形成了新旧技术交错之特有产品。病虫害药械制造实验厂生产的产品也得到了国家公务预算的支持和农业增产委员会的推广。以上种种都说明着农业化学与国家权力的密切联系。

四、从实验室到田间：农业化学产品的推广

毫无疑问，农民是农业化学产品的目标对象。如何将这些产品推广到田间，是重要的问题。以日本为例，新式农业的推广在明治时期遭到了农民的抗拒。侯老师指出，农民对于新产品的抗拒与否与传统小农心理无关，而在于是否存在实际的利益和价值。农业化学产品要符合传统的商业利好才能为农民接受。

在建立推广体系，促进现代农业在中国落地生根的过程中，以《农学报》为代表的农业学院派一直未能将现代农业知识下渗到农村，直到1910年代金陵大学农学院学生到农村田间推广才有所转变。1940年之后，国家借助战争动员得以下渗到基层，真正在农村建立推广销售渠道，向农民贩卖农业化学产品。权力关系也蕴含在这样的资源分配过程中。

五、农业化学事业的启示

农业化学事业给予了我们怎样的启示？首先，农业化学事业的推广是一个知识交换的过程，各类人群、不同国家作为中介串起了一个复杂的网络体系。其次，随着这类知识网络的建立，技术官僚随之诞生，在现代国家的管理当中发挥各种各样的作用。同时，国家力量不可避免地增强。现代农业化学技术不断下渗，随之而来的是国家的监管和控制；新事物的出现也为国家分配资源带来新的可能。最后，需要特别强调“人类世”这一主题。关于人类世的讨论非常丰富，有学者将1850年作为分界点定义“人类世”，因为1850年后工业革命普遍开展，在地质层中可以明显观察到碳排放的增加；也有学者将1962年美国在太平洋试爆原子弹作为分界，因为随后的大气层中存在着以往不曾存在的微量元素。作为历史研究者，我认为这两种说法都是成立的，而最重要的是观察“人类世”这一名称背后的意义。工业革命后，人类获得了前所未有的改造能力，与环境之关系也发生剧烈转变。农业化学的出现，是人类世重要的里程碑。但人类世之意义，并不是简单指称“人类主导的世代”，而是要让我们在环境改造的同时，谨慎思考这些活动可能造成的深远结果。我们对世界的知识积累越加丰富，随之而来的社会结构、国家结构、生产形态、经济形态变革也越加深刻。在今天，我们需要更谨慎思考人和环境之间的关系。

总结

皇甫秋实：非常感谢侯老师今天为我们带来的讲座。报告内容之丰富让人感受不到时间的流逝。今天报告的题目为“近代农业化学”，初看难免让人有晦涩艰难之感。然而今天的演讲却将这一命题拆解开来，让我们能够仔细看到从实验室到生产线，一直到田间地头的整个农业化学进入生产秩序的过程。在这一过程中，人与物产生了复杂的流动网络，给予人极大启发。

提问环节

提问 1：如何理解农民在接受例如农药之类新事物时的反弹、反对行为？

侯嘉星：关于这个问题，我首先想和大家强调，在研究的过程当中不要将农民群体过度刻板印象化。他们是一群有着丰富经验的人，会联合起来争取对自己有利的项目。当农药、机器使用效果不佳的时候，他们也会要求退钱退款，维护自己的利益。不仅是中国的农民会这样做，日本的农民也会。我们在分析农民行为时要结合实际的案例，要将其当做有机的对象来分析，不能把他们抽象为概念。

提问 2：您的研究涉及到欧洲、日本、中国等多国材料。您在处理多国材料的时候有怎样的心得？

侯嘉星：跨国材料的处理和比较研究的首要问题就是克服语言文字的障碍。除此之外并无什么捷径，需要多读多看来积累。这样的功夫积累下来，尽管会花费比较大的时间和精力，但是也能形成自身的优势。

提问 3：侯老师的论点似乎认为中国的市场竞争要比日本更弱一些，但如果考虑到近代日货和国货之间的竞争的话，是否中国农业化学的市场竞争是否会呈现另外一种面貌？

侯嘉星：之所以中国市场竞争的规模较小，是由于中国在农业化学品的小非常并不是以整个大区块加入消费市场的，而是局部、点状、辐射状加入市场。然而，在日本国内的市场竞争中，主体多为总部设置在东京大阪的大企业，面向整个东亚进行销售，所以二者在企业组织化的规模上存在代差，企业经营量级并不相同。

提问 4：我对老师在演讲中所举的“蚊香”一例非常感兴趣。蚊香因为其时髦商品的身份得到人们的追捧，在近代的中国市场，还有什么其他的类似案例呢？

侯嘉星：味精，或者日本的“味之素”也是曾经在近代的中国市场中风靡一时的商品，在推出的时候采取各种宣传形象且大受欢迎。然而，八九十年代后，在“健康”这一概念宣传下，人们对味精的态度逐渐转变，开始将其视作不健康的食品添加剂。类似的案例还有很多。

（作者：台湾中兴大学历史学系副教授。来源：复旦大学史学论坛，2024 年 10 月 18 日）

暑期调研 | 崇明新村乡的稻米文化

郭天成 陈珂欣 卢 诺

“这里和印象中的上海不太一样。”这是实践队对新村乡的第一印象。

从杨浦出发，驱车上高架、过长江，自东向西穿过崇明岛，乘车两个多小时才到达了实践地点——新村乡。坐落在上海的最西北角，新村人根据新村乡的位置，将新村乡称为崇明岛这粒“大米”的最精华部分——胚芽。从围垦造田到稻米文化特色小镇，新村乡为了找到“乡村振兴”这一命题的破题点，走过了一条与众不同的道路。

乡村振兴也可以依靠传统文化

新村乡建立时间晚，后发优势十分明显，加以前期科学的设施规划，有了较好的农业基础。

新村乡的土壤是新围垦土地，且属沙性土，渗透性好，pH 值呈弱碱性，加上母亲河长江带来的肥沃土壤和丰富养料，使这里特别适宜优质水稻的生长。并且百姓居住集中，土地连片成块，土地流转率高，如此种种赋予新村乡的稻米产业以得天独厚的发展条件。因此，新村乡以水稻种植为主要发展方向，做强做大第一产业，打响了“新村大米”这一区域农产品品牌。

但近年来，新村乡的发展受到了一些阻力：新村乡位于崇明岛西侧，离出入岛通道较远，无形中增加了交通成本；新商业渠道的增加使得单纯的农产品售卖要么没有好去处、要么卖不上好价钱；单独的第一产业发展、寥寥的工业基础不能支撑新村乡的后续发展。

如何破题“乡村振兴”？新村乡迫切需要一个出路。他们将目光投向了丰富的传统文化上。

2019 年，“稻 1968”稻米文化展示馆建成，新村乡开始探索文化赋能的道路；2022 年，文化和旅游部、教育部等多部委联合印发《关于推动文化产业赋能乡村振兴的意见》，为新村乡的稻米特色文化小镇提供了顶层的制度设计；2022 年 1 月，上海市年度特色小镇清单发布，将新村乡定位为三产融合的“稻米文化小镇”，新村乡因此成为上海市 27 个特色小镇之一；2024 年 3 月，复旦大学哲学学院党委与新村乡党委在前期的沟通基础上正式结对共建，以哲学文化为源，与稻米文化充分结合，创造了“校地合作”的新样态。

“我种梧桐树，我引金凤凰”

如何利用文化赋能乡村振兴？这一问题便成为了重中之重。

新村乡是全国近三万个乡镇行政区中再普通不过的一个，如果说有什么特殊之处，那便是它的规划十分整齐：乡下辖的六个村庄整齐排列在新村乡的主干道两侧；越过四五排民居便是整齐的稻田——几乎没有例外。乡镇行政中心附近的商店不超过五家，村民们的日常需求基本都是乘公共交通前往南门获得；在新村乡的主干道上，很难找到饭馆、小吃部这样的基础商业设施。

这样的现状自有其形成的原因。新村乡户籍人口一万余人，实际常住人口不过 7000 人，而这 7000

人里又是以老龄化人口组成：他们在新村生活了几十年，住的是自家的房子、吃的是自家菜园的蔬菜，对于乡里的小饭馆，他们实在没有什么需求。对于满足乡村内部需求来讲，这已经足够；但是这样的商业活动，完全无法满足已经逐渐发展起来的旅游业需求和来往游客需要。

如何丰富新村乡的商业活动，满足更多游客的需要？新村乡的答案是：政府“搭台”，企业“唱戏”，发挥旅游一业兴百业作用，以点穿线、带面，推动全域旅游发展。

以文化赋能新村大米高附加值建设。新村乡于2015年提出“一袋米”工程，持续聚焦“南粳46”等优质种源，在市农科院支持下制订新村水稻种植标准，将新村种植的水稻经过加工变为大米，其价格也能够实现大幅增加；引入国际先进的大米加工生产流水线，保持大米的品相、口感和营养。相比于“五常大米”等响当当的品牌，新村大米难以打响知名度。因此，新村乡急需建设属于自己的大米品牌，正在探索以新村独特的稻米文化与垦拓、进取、创新的新村精神，将文创与大米包装相结合，塑造新村大米品牌新路径。

以文化串起全域旅游建设思路。新村乡于2019年建设“稻1968”旅游景区，建成新村稻米文化中心，这里集文化展示、稻米加工和智慧农业于一体，并建立历史文化墙，弘扬了优秀传统农耕文化所蕴含的人文精神；除此之外，这里还提供崇明传统糕点制作体验式服务，将消费与体验相结合；打造“五彩稻田”和观稻台项目，挖掘稻米文化中的哲学元素，设计单独的步道、一人图书馆、野营打卡点等，将水稻种植与哲学文化有机地结合起来，深度挖掘稻米文化当中的哲学元素，以哲思打造独特旅游项目。同时，新村乡积极促进一、二、三产业融合，推动“喜时”锅具发展同时打造全上海首个轻工业品的工业旅游景点，提供特色旅游体验，将品牌文化传播与特色旅游体验融合。

生态环境保护也是重要的一环。新村乡在市绿化市容局、市林业总站和上海动物园的大力支持下，陆续引进了四头麋鹿，现在它们都生活在有湿地、有水潭、有森林等多种环境的公益林中，广阔的空间足够麋鹿们在其中玩耍嬉戏。附近设有麋鹿博物馆，讲述麋鹿的习性与历史。麋鹿与中国的稻米文化有着很深的渊源，以麋鹿为引，与新村乡所打造的稻米文化相辅相成。

从稻1968旅游景区的文化展示、稻米加工到五彩稻田的哲学元素挖掘，再到稻香花舍的民宿体验，每一处都透露出新村乡对于文化传承与创新的不懈追求。这些特色旅游景点的建设，不仅挖掘、保存了新村乡稻米文化的独特内涵，也为当地村民带来了实实在在的经济收益，有效推进了旅游业和农业的融合发展。

小康不小康，关键看老乡

新村乡的村民们，可能不懂什么是“City Walk”“班味”“松弛”，也可能并不清楚“文化赋能”和自身有什么直接的联系，但他们一定知道，是什么能够让自己的生活越来越好。

在新国村，各种便民服务让调研队大开眼界：村里每隔一段时间就会请人来为老人义务理发，满足老人的理发需求；面对暑假小朋友放假但无人看管的问题，村里组织暑托班供孩子们学习和游戏；70岁以上的老人每月可以领取20斤“爱心米”，加上院内种的蔬菜，能够基本满足老年村民的日常开销。这些举措并不起眼，但恰好满足了常住人口多为老年人的需求。“新村是一片热土”，每一位在新村乡生活的人们都这样想。六十多年前，一批怀揣着希望与进取的人们在这里深挖沟渠、平整土地；六十多年后，新村乡的人们仍在这片土地上奔向更广袤的天地。

调研队离开新村乡时，上海的梅雨季刚刚结束，即将到来的酷暑逐渐显现它的威风。顺着星村公路

两侧延伸开的稻田里，积水已经顺着水渠排干，翠绿的稻子如同等待检阅一般昂扬生长着。它们积蓄着力量，只待时间的沉淀，便会献出一整片金色的海洋。

（作者：澎湃新闻记者。来源：澎湃新闻，2024 年 9 月 14 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）中国农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

