

改革开放四十年与农业农村经济发展

——从“大包干”到城乡融合发展

张 晓 山

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

摘 要: 中国的改革发轫于农村,农村的改革起始于家庭承包经营的制度创新,源自于小岗村的“大包干”最终成为家庭承包经营的主要形式。乡镇企业的崛起,农民工大潮和城市化、工业化进程的加速,到“三农”工作成为全党工作的重中之重,回顾四十年来城乡关系和工农关系演进的历程,可以看见一条清晰的政策发展轨迹。党的十九大报告提出:要“坚持全面深化改革。只有社会主义才能救中国,只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。”只有坚持解放思想,实事求是,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,坚决突破利益固化的藩篱,中国的改革开放才有深厚的底蕴和无穷无尽的动力,中国农村四十年改革发展的实践证明了一点。

关键词: 改革开放四十年; 农业农村; 经济发展 “大包干”; 城乡融合

中图分类号: F323 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2018)12-0001-07

中国的改革自农村发端,农村的改革起始于家庭承包经营的制度创新,源自于小岗村的“大包干”最终成为家庭承包经营的主要形式。此后,乡镇企业的崛起,农民工大潮和城市化、工业化进程的加速,到“三农”工作成为全党工作的重中之重,回顾四十年来城乡关系和工农关系演进的历程,可以看见一条清晰的政策发展轨迹。随着党的十九大报告提出的促进城乡融合发展体制机制和政策体系的建立和完善,城乡关系和工农关系所蕴含的国民收入分配格局将进一步向农业农村调整,全国范围内资源配置格局及基本公共服务的供给将进一步向农业农村倾斜,城乡要素将呈现双向流动、有机结合的良性互动格局。

一、“大包干”是农业基本经营制度和激励机制的根本性变革

中国的改革开放为什么发轫于农村? 农村基

作者简介: 张晓山,1947年生,中国社会科学院学部委员,中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师。

层的制度创新是来源于老百姓饿怕了、穷怕了,想吃饱肚子、过好日子的很朴素的想法,改革是老百姓豁出去的做法,是被逼出来的。基层的制度创新来自于人民群众的根本需求。

1. “大包干”是社会主义市场经济向几十年实施的计划经济发出的第一声炮响

“大包干”是承包经营的一种形式,但最后成为最成功的、最为农民群众所接受的形式,有其内在的经济规律。联产责任制本身从承包到组向承包到户、最终到包干到户(“大包干”)的演进,奠定了家庭联产承包制的基本格局。农民概括“大包干”是“交了国家的,留了集体的,剩下全是自己的”,这种制度的实质是将农民群众的劳动积极性与劳动成果的剩余直接挂钩,农民直接享有在必要扣除后全部的剩余索取权,所以农民说:“大包干,大包干,直来直去,不拐弯。”

“大包干”以其独具的优越性受到农民的特别拥护,终于成为家庭承包经营的主要形式。有一种观点把承包经营当成一种经营方式的变革,认为在人民公社的体制内,只要采取这种经营方式,一样能获得成功,不用搞家庭经营。实际上,

以“大包干”为主要形式的家庭承包经营,绝不是单纯经营管理方式的改变,是中国农业基本经营制度和激励机制的根本性变革,是社会主义市场经济向过去几十年实施的计划经济发出的第一声炮响。

2.农民群众的制度创新只有在改革开放的大环境下才能开花结果

家庭承包经营并不是改革开放后出现的新生事物(注:1956年浙江农村已开展“包产到户”,三年自然灾害后的“三自一包”其中的“包”就是指包产到户)。始于20世纪50年代的包产到户,20多年野火烧不尽,春风吹又生。但始终名不正言不顺,成不了气候,这是长期以来传统的计划经济体制和意识形态的束缚所决定的。而改革开放后家庭承包经营之所以能从星星之火成为燎原之势,得益于1978年5月份开始的关于真理标准问题的大讨论,这场讨论冲破了“两个凡是”的严重思想束缚,推动了全国性的马克思主义思想解放运动。

1978年12月22日,十一届三中全会公报指出“会议高度评价了关于实践是检验真理的标准问题的讨论,认为这对于全党同志和全国人民解放思想,端正思想路线,具有深远的历史意义。一个党,一个国家,一个民族,如果一切从本本出发,思想僵化,那它就不能前进,它的生机就停止了,就要亡党亡国。”^[1]正是在思想解放的大环境下,家庭承包经营这样发源于基层的制度创新才有可能在实践中不断深化、发展和壮大。

3.不断深化的改革实践催生出变通的政策举措

在传统计划经济体制和意识形态束缚下,基层农民的创新,如何突破旧体制的藩篱?中国的渐进式经济改革,是在没有一个总体蓝图的情况下起步,以解决当时存在的紧迫问题(农民要求吃饱肚子)为出发点、追求直接效果(增产增收)为目标,逐步推广开来的。“大包干”这一重大改革举措当初并没有顶层设计,完全是基层的创新。而且这种创新也是在农村发展实践中经历了一个被政策文件先是否定,后是政策逐步松动和放宽(变通),最后才是得到中央文件认可和充分肯定

的过程。

1978年中共十一届三中全会审议的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》规定了“不许分田单干”和“不许包产到户”的“两个不许”。1979年9月十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》(以下简称《决定》)提出“不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外,也不要包产到户”。《决定》把“两个不许”改为一个“不许”、一个“不要”,又对一些特殊情况开了口子,口气明显和缓。这说明拨乱反正、思想解放的大环境正在使以往的政策逐步松动;也说明摆脱“左”的思想束缚历程艰难,必须采取变通方式,逐步推进。1980年9月,中共中央印发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》提出,在那些边远山区和贫困落后的地区,“可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长的时间内保持稳定。”1982年中央一号文件对各种承包方式从理论和政策上做出了诠释。强调两点:一是各种承包形式都是社会主义集体经济的生产责任制,二是强调因地制宜,该文件从理论和政策上为各种形式的承包制正了名,并提倡在实践中要贯彻实事求是、因地制宜的工作作风。在经过几年农村经济发展实践的检验后,1983年中央一号文件提出:联产承包制“这是在党的领导下我国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。

政策上变通、逐步调整的做法,顺应了人民的需求,符合历史发展的方向,调动了人民群众的积极性,提高了资源配置效率和利用效率。逐步变通和演进的政策语言反映了农村政策决策者的政治智慧和远见卓识。2002年8月,《农村土地承包法》颁布,自2003年3月1日起施行。该法第三条写明“国家实行农村土地承包经营制度”。并明确“农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式”,从法律上对家庭承包经营予以正名和规范,这已经是改革伊始的20多年之后了。群众的基层创新经过实践检验后,原有的政策束缚逐渐松动和放宽,创新逐渐为决策层所认可,并促进了政策的调整,而法律的规范则往往

是滞后的。改革的路径是基层创新—实践检验—政策调整—法律的规范。

二、乡镇企业：中国农民的另一伟大创造

1. 农村企业同样不是改革开放后的新事物

1958年大跃进时期，提出了大办工业、大办钢铁、大办运输等口号。同年12月通过的《关于人民公社若干问题的决议》提出，“农村人民公社制度的发展，还有更为深远的意义。这就是：它为中国人民指出了农村逐步工业化的道路，农业中的集体所有制逐步过渡到全民所有制的道路”。进一步提出了“促进国家工业化、公社工业化、农业机械化电气化，逐步地使社会主义的集体所有制过渡到社会主义的全民所有制”。

当时公社办工业的理想和目标是“将生产队所有过渡到高级的集体所有制，实现公社所有制，进而实现全民所有制”。1968年，毛泽东同志曾在一份反映湖南常德蔡家岗公社农村企业发展的典型材料上批示“光辉灿烂的希望就在这里。”作为乡镇企业前身的社队企业，就是在这样一种背景下建立与发展起来的。

2. 改革开放的新形势促成了乡镇企业的发展

乡镇企业独特形态的大发展始于20世纪70年代末的改革开放。1978年12月党的十一届三中全会召开以后，农村家庭经营极大地提高了农业生产率水平，由此带来两个结果：第一，农业经济剩余增加，为当时的社队企业发展提供了必要的资本原始积累。第二，农业劳动生产率提高使压抑已久的农业劳动力剩余由隐性转为公开化，仅限于农业内部的结构分化已不足以解决劳动力剩余问题，需要有农业以外的就业门路。由农村改革引发的城乡经济体制变革推动了20世纪80年代初社队企业的发展，1984年中央在四号文件中将社队企业正式改名为乡镇企业。

在改革初期，传统城乡二元经济体制继续从制度上抑制农业剩余劳动力向城市部门转移，1980年8月，中共中央在北京召开全国劳动就业工作会议。会议提出，必须逐步做到允许城镇劳动力在一定范围内流动。但并没有放开农村劳动力的流动。社队企业仍旧要坚持“三就地”原则

（就地取材、就地加工、就地销售）。在这样的约束条件下，发展乡镇企业，“离土不离乡、进厂不进城”实现农业剩余劳动力在农村内部的就地产业转化成为必然选择。如果说，乡镇企业是中国农民的伟大创造，这种创造实际上是在城乡分割二元结构的既定框架内的一种无奈的选择。

乡镇企业是在原有体制外生长出来的新部门。它瞄准的是市场的需求，经营灵活，生产资料的获取和产品的销售都是靠市场机制。同时又得到地方政府的支持和保护。因而获得快速发展，在农村经济乃至国民经济中起到了举足轻重的作用。据统计，截至1978年底，我国的乡村两级集体企业（即社队企业）已有152.4万家，拥有固定资产229.5亿元。此后，随着经济体制改革的逐渐深入，乡镇企业的发展速度也不断加快。1996年乡镇企业个数已经达到2336万个。乡镇企业占据中国工业的半壁江山（1999年乡镇工业增加值占国内工业增加值的比重达到48.45%）。

中国的渐进式改革，重要的一点是在原有体制和部门外，生长出具有旺盛生命力的新部门，如乡镇企业、个体私营经济等，这些部门所产生的可观的经济增量降低了传统部门的经济份额，摊薄了改革的成本，使帕累托改进有了经济支撑，这是中国改革的重要经验。

3. 乡镇企业在改革深化中面临挑战：产权制度改革

随着我国计划经济体制向市场经济体制转型的逐步完成，国企改革不断深化，乡镇企业作为资源配置通道的特殊作用逐渐消失，其社区性、封闭性以及乡村集体企业的行政依附性和产权不清晰的缺陷则日益突出，乡镇企业的产权改革也就不可避免地提上日程。20世纪90年代后期，在乡镇企业股份合作制改造的背景下，以“苏南模式”为特征的乡村集体企业开展了以“卖”为主的产权改革。

20世纪90年代后期大力推行的乡村集体企业的产权改革在理论和实践两个方面都引起不少争论。但有两点值得注意，第一，改革明晰了乡村集体企业的产权，使这些企业向现代企业制度过渡。改革的实质是解决了经理（企业家）的积极

性,让企业中最重要、最难监督的成员拥有所有权,使企业家的人力资本实现了资本化。第二,产权改革的起点是否公平?《物权法》规定“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”,但集体成员对于乡村集体企业资产的所有权在产权改革中是否得到体现?

在乡村集体企业产权改革的进程中,有一些企业在改制过程中以集体企业领导人为一方,面对的并不是全乡镇或村的社区成员,而是乡村干部,是双方的一种讨价还价的博弈过程,其结果取决于双方的实力、谈判地位。在谈判过程中,名义上的所有者(社区农民)往往是被排斥在这一进程之外的,最终的战利品也是在博弈的双方之间瓜分的。在改制中回收的资金及运营收益在一些地方也成为小城镇建设、补贴行政费用开支及解决教育经费困难的主要资金来源。

在一些发达地区,以农村社区公司主义为标志的发展模式中,一些集体经济实力较强的村社区组织没有通过产权改革实行资产量化,社区领导人虽然没有由此获得更多的剩余索取权,但他们实际上掌握着剩余控制权,并可通过第二代接班(禅让)的形式将这种控制权保持在自己家族手中。如果一旦这个链条断裂,他们必然要通过明晰产权的方式来争夺战利品,这就出现了一些乡村集体企业产权改革中普通集体成员作为所有者被排斥在外的博弈过程。在制度变迁的收益大于所支付的成本的基本前提下,关键问题是制度变迁的改革红利究竟由谁获取,制度变迁的成本能否由利益相关者公平分摊,红利能否由利益相关者合理分享?乡村集体企业产权制度改革经验和教训可以作为新时期乡村集体产权制度改革,尤其是集体土地产权制度改革的借鉴。

三、农民工大潮:创造中国经济奇迹的主角

改革开放以来数以亿计的农民由从事农业转为从事非农产业,由在农村生活转到城镇居住,农民工大潮促进了工业化和城镇化进程,成为城乡一体化发展的强劲驱动力。

1. 农业劳动力转移的发展历程及特点

近40年来中国农民的流动呈现三次浪潮。

• 4 •

第一次是“离土不离乡、进厂不进城”的以在本地乡镇企业就业为主的就地转移。第二次浪潮是“离土又离乡、进厂又进城”的以城市为目的地的异地转移。1984年中央一号文件提出“一九八四年,各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点,允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。”1984年10月,国家在加强对城市副食品供应的基础上,放宽了对农民进城的限制。掀起了农民大规模进城务工的序幕。1982年,离开本乡镇就业的农村劳动力仅有200万人,1989年就达到3000万人。第三次浪潮是以长期在所工作的城市居住为特征,一部分农民有举家迁移的倾向。这三次浪潮是显现其转移的特性、不可能截然分开阶段,农民工大潮与乡镇企业的发展是密不可分的。

2. 农民工大潮的历史意义

改革开放带来的一个重要变化是劳动力的自由流动,在一定程度上实现了迁徙自由和择业自由。大批农村劳动力向沿海地区和大城市流动,是市场的作用实现了资源的优化配置。在收获人口红利期间,农村最优秀的一部分劳动力转移了出来,他们最富于冒险精神和开拓精神。在这个迁移过程中,农民增加了收入,农民工资性收入成为农民增收的重要贡献部分。更重要的是,在市场经济的大家庭中,农民工的外出就业是一个“干中学”的过程。广大农民工开阔眼界,学会技能,学到知识,成为创新型人才。很多农民企业家,回乡创业的能人之所以能开创出一片基业,都是依靠外出打工积累的经验、技能和资本。

3. 农民为中国的经济发展做出的巨大贡献

长期以来,中国创造了举世瞩目的经济奇迹。在分析和解释中国经济奇迹的由来时,我们谈到改革开放的大政方针,各地政府的竞争,基础设施的改善,技术创新,通过制度创新逐步完善市场机制等因素,但其中有两个关键性因素:廉价的土地和廉价的劳动力。土地来自于农村,劳动力就是农民工。在刘易斯拐点还未到来之时,相对充裕的农村剩余劳动力的供给与市场需求之间的关系决定了劳动力的价格。但要有一个满足劳动力再生产需求和社会道德的底线。长期以来,我们的

劳动力成本低廉的竞争优势,在很大程度上是挤压了农民工劳动待遇、生产生活条件和社会保障而形成的。这就是所说的初次分配的扭曲。只有在初次分配大体不产生系统性扭曲的情况下,运用再分配手段改变实际运行中产生的偏差才有可能有效的。

在城乡二元结构的现实条件下,农民进城打工,绝大多数是边缘性的流动人口,低工资使大部分农民工无法支付在大城市的定居成本,他们享受不到和城市居民一样的社会福利和保障,实现不了农民工及其家属向城市的迁移和定居,他们的生活水平、生活条件和消费方式与城市居民仍有较大差距。这并不是真正的城市化,即便按照现行的统计口径他们已经被算为城市人口。第一代农民工和部分第二代农民工在年龄大了之后只能再返乡居住生活劳作,成为小规模兼业农户的主体,也形成了农业经营主体多元并存的格局,延缓了中国农业现代化的进程。

4. 农民工融入城市化进程

在工业化和城镇化的进程中,现实经济生活提出的问题是:国内外工商资本和金融资本与中国廉价的劳动力及廉价的土地相结合的进程是否还将延续下去?低成本扩张的工业和经济发展的道路是否已走到头了?2003年开始一些发达地区企业出现了“民工荒”,引发了在中国城市化、工业化现阶段农村劳动力是无限供给还是有限剩余,中国是否到了刘易斯转折点等问题的争论。

农村劳动力供给从无限到有限导致供求关系发生变化的新格局,一方面,使得农民工自改革开放以来,第一次具有了一定的谈判地位,他们有可能通过“以脚投票”等各种手段来捍卫自己的合法权益,促使劳动力的价格向其真实价值调整;另一方面,企业从自身经济利益的考虑,除了产业升级换代、加速产业结构调整外,也不得不注重改善工人劳动环境、提高工人工资待遇、加强工人的技能培训,提供一些最基本的福利,这就为经济增长模式的转变、以人为本的科学发展观的落实提供了契机,也为农民工及其家属在城市定居、加速城市化进程创造了条件。上亿的外出农民工及其家属能否融入城市化进程之中也将影响农村和农业

未来的发展。

四、从城乡二元结构走向城乡融合发展

长期存在的城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍,只有通过深化改革,破除造成城乡二元结构的种种制度枷锁,全面小康才能真正实现。

1. 政策的演进

农业、农村的发展与工业及城市的发展紧密相关。中华人民共和国成立以来,为了尽快建立完备的国家工业体系,国家通过征收农业税与工农产品“剪刀差”,为工业发展提供了大量的积累,加速了工业化的进程。改革开放以后,国家通过将农村集体所有的土地征收为国有的方式为工业化和城镇化进程提供了重要的土地及资金支持;亿万农民工进城务工,为加速城市发展和工业化进程提供了成本低廉的劳动力资源。

20世纪90年代,在家庭承包经营解决了农民的温饱问题,夯实了国民经济发展的基础之后,农业、农村发展遇到了瓶颈。农业的基础地位受到挑战,农村剩余劳动力的压力加大,农民负担加重、收入增长缓慢,农村公共支出和社会事业的发展远远滞后于城市。农村广大的潜在的市场仍然难以成为现实的市场,启动内需仍步履维艰。在计划经济体制下形成的城乡二元经济、社会结构变革迟缓,城乡资源配置存在着诸多弊端,对农业、农村和农民的重视往往还停留在口头上和文件中。进入21世纪以来,党的十六大报告提出了建设一个惠及十几亿人口的全面小康社会。此后,中央明确把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重,确立了统筹城乡发展的基本方略。胡锦涛同志在党的十六届四中全会上做出了“两个趋向”的重要论断。党中央在农村工作中采取了“多予、少取、放活”的重大政策举措,工农关系和城乡关系逐渐发生变化。从2004年起,中央又连续发布了15个一号文件,出台了一系列重要的方针政策。

党的十九大报告中首次提出,要“坚持农业农村优先发展”“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”。报

告提出了促进城乡融合发展的优先序,提出了实施乡村振兴战略,这些政策举措具有重要的理论和实践意义。

2. 深化宏观体制机制改革,促进农村发展

农村改革一些深层次的矛盾不在农业和农村本身,而在整个宏观经济体制和行政管理体制,农村改革能否进一步深化和取得成功与宏观经济体制的改革和行政管理体制的改革能否深化、能否破除既得利益的藩篱密切相关。必须把深化农村改革和深化宏观经济体制的改革相结合,更自觉地调整国民收入分配结构,协调“条条”与“块块”的关系,中央与地方以及地方的上级层次与基层之间的利益关系,改变国民收入分配格局扭曲的局面,建立一个更为公平的国民收入再分配体系。使政府资金的投放更为制度化、规范化和透明。

3. 在未来十几年间,农村土地资本的分配方式与分配格局在很大程度上将左右城乡融合发展的进程

农村土地制度的改革将在深化农村改革、统筹城乡发展的大战略中处于关键性的位置。农民对土地的财产权利的实现过程,就是国民收入分配格局的重大调整,也就是土地要素逐步市场化的过程,农业转移人口加速市民化的过程,城乡二元结构逐步消除、城乡经济社会融合发展的过程。

2018年中央一号文件讲到拓宽资金筹集渠道,调整完善土地出让使用范围,提出“改进耕地占补平衡管理办法,建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制,将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。”回顾以往的政策,2008年的十七届三中全会《决定》提出“继续推进土地整理复垦开发,耕地实行先补后占,不得跨省区市进行占补平衡”。2008年,国土资源部发布的176号文规定“要严格落实耕地‘占补平衡’制度,各类非农建设占用耕地,应立足于本市、县行政区域内补充完成。”

现有的中央与地方财权的划分,造成地方“吃饭靠财政,花钱靠卖地”的现实。长期以来,农村集体建设用地的使用在很大程度上是地方政府土地财政和土地金融的主要依托。过去讲的占

补平衡、增减挂钩指的是在农村通过土地整治,增加耕地,在城市郊区地方政府通过购买耕地指标,相应减少耕地。在城市郊区增加的非农建设用地在“五通一平”之后通过招拍挂就能获取大量的土地增值收益,即所说的国有土地使用权出让收益,这是地方政府基金性收入的主要来源。

2018年4月18日,财政部公布一季度财政收支数据。其中,一季度土地出让收入延续了去年的高增长。1—3月份,国有土地使用权出让收入约1.33万亿元,同比增长41.8%。这与上年的涨幅基本一致。2017年全年我国国有土地使用权出让收入52059.01亿元,同比增长40.7%。2017年地方一般公共预算收入156665.64亿元,其中,地方一般公共预算本级收入91447.54亿元,增长7.7%;中央对地方税收返还和转移支付收入65218.1亿元。卖地收入占地方一般公共预算本级收入的57%。

以往的相关政策之所以严格限制土地整治后节余的建设用地指标跨省(市、区)流转,是为了遏制地方政府通过卖地,推行土地财政、土地金融的冲动。同时也是因为地方政府得到的国有土地使用权出让收入,主要用于城市和园区建设,返还给农业和农村的份额很少。2018年2月5日,国务院新闻办举行的新闻发布会上,中农办负责同志指出“长期以来,土地出让收益,可以说是‘取之于乡,用之于城’,直接用在农村建设的比重是比较低的。”

这次政策允许新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标能够跨省域调节,同时提出要把所得的收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。通过这样的一些具有约束性的政策制度规定,拓展了增减挂钩、占补平衡的领域和范围,使增减挂钩的节余指标价值量大大提高。又明确规定了所得收益的用途,使农业农村优先发展能够具有一个比较雄厚的物质基础。

4. 通过农村改革相关文件的颁布来释放改革红利,缓解法律滞后给改革实践造成的制度瓶颈

在计划经济体制向社会主义市场经济体制转化进程中,法律的规范往往滞后于改革的实践。在改革之初,百废待兴,改革常常处于无法可依的状

态。各类规范性文件的发布起到了重要作用。

当前,社会主义初级阶段的法律体系基本确立,但中国仍然处在经济社会的转型期,社会形态仍然处于不断变化之中。一些确立的法律条款跟不上改革实践的步伐,而法律的修订完善又不可能与时俱进,需要相当长的过程,这就造成了改革实践与法律规范之间的矛盾。例如,《土地管理法》第63条规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”这就使农民无法有效利用自己作为集体成员所共同拥有的土地资源。2017年中央一号文件提出:“探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,增加农民财产性收入。”“允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地采取入股、联营等方式,重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展,严禁违法违规开发房地产或建私人庄园会所。”当法律的修订还没有跟上改革的步伐时,中央通过重要文件的发布对地方的探索从政策上提供了依据,释放出改革的红利。

5. 要明确政府在农业农村优先发展中的责任

由于市场配置资源的基本规律的作用,要素总是向生产率高、回报率高的部门和地区流动。要采取综合措施,提高农业农村和欠发达地区的生产效率,促使要素向这些地区和产业流动,尽快缩小城乡之间和地区之间的经济差距。如果说国民收入初次分配时要注意重效率,那么在国民收入再分配时就要注重公平和正义。政府要承担起缩小城乡基本公共服务差距的主体责任,通过财税政策的调整,在较短的时间内,缩小城乡之间、发达地区与欠发达地区之间人均享有最基本的公共产品和服务方面的差距,政府在这方面有责任,也完全可以有所作为。

五、结 语

1. 保障农民的物质利益,尊重农民的民主权利

1978年12月通过的党的十一届三中全会公报提出:必须首先调动我国几亿农民的社会主义

积极性,必须在经济上充分关心他们的物质利益,在政治上切实保障他们的民主权利。中国共产党第十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》重申,“调动农民的积极性,核心是保障农民的物质利益,尊重农民的民主权利。在任何时候,任何事情上,都必须遵循这个基本准则”。这个基本准则是我们在农村改革问题上要坚持的初心。不忘初心,就是在实践中必须遵循这个基本原则。近40年来农村改革和发展的实践证明,什么时候我们较好地遵循这一准则,农村经济社会就发展得比较好,什么时候我们在实践中背离这一准则,农村经济社会发展就会出现

2. 尊重农民的首创精神和基层的制度创新

2012年11月15日,习近平总书记在十八届中央政治局常委同中外记者见面时的讲话中指出,我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。

基层群众的制度创新来源于他们对美好生活的向往,创新的过程就是实现其最迫切、最根本的需求的过程。乡村振兴战略的提出是中央根据农村形势的发展和农民群众的现实需求和潜在需求做出的顶层设计,之后才是各地农村对乡村振兴战略规划、相关政策和具体项目的贯彻落实。顶层设计具有一定的前瞻性和自上而下贯彻的特性,因此在农村执行和落实政策的实践中,要坚持实事求是、因地制宜的根本原则,将政策导向、目标导向和问题导向相结合,将顶层设计与尊重基层创新相结合,将政策的原则性和灵活性有机结合。

参考文献:

[1] 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,《人民日报》1978年12月24日第1版。

[责任编辑:房宏琳]

· 本刊中青年作者简介 ·



张晓山 1947年生，湖北蕲春人，管理学博士，中国社会科学院首批学部委员，中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师，1998年至2010年期间任中国社会科学院农村发展研究所所长。曾任第11届和第12届全国人大代表，全国人大农业与农村委员会委员，兼任中国农经学会副会长、中国供销合作总社理事会理事、国家社科基金项目学科评审组专家、农业部专家咨询委员会委员等职，享受国务院政府特殊津贴，1997年被国家人事部授予“国家有突出贡献中青年专家”称号。主要从事农村发展、农村组织与制度、合作经济理论与实践研究。主持并完成了国家社科基金、国家自然科学基金重大项目，中国社会科学院重点课题等多项重要的科研任务，出版《走向市场：农村的制度变迁和组织创新》《联结农户与市场——中国农民中介

组织探究》《合作经济理论与中国农民合作社的实践》等多部学术专著或合著，在核心期刊上发表学术论文或研究报告数百篇，所著论文或专著曾获孙冶方经济科学奖、中国社会科学院优秀科研成果奖、中国农村发展研究奖等多项奖励。在本刊发表的论文有：《中国农村土地制度变革的回顾和展望》（2006年第5期）、《中国农村改革30年：回顾与思考》（2008年第6期）、《“入世”十年：中国农业发展的回顾与展望》（2012年第1期）、《全面深化改革，构建新型城乡关系——从社会主义新农村建设到新型城镇化》（2014年第1期）、《新常态下农业和农村发展面临的机遇和挑战》（2015年第3期）、《改革开放四十年与农业农村经济发展——从“大包干”到城乡融合发展》（2018年第12期）。

桂华 1985年生，河南信阳人，社会学博士，武汉大学社会学系研究员、博士生导师，武汉大学中国乡村治理研究中心研究员。主要从事城乡基层治理、“三农”政策、土地制度与农民家庭变迁等领域研究。自2009年以来，在湖北、河南、江苏、浙江、广东、江西、安徽、重庆、广东、甘肃、福建、山东、黑龙江、海南等省数十个农村地区进行过驻村调研，累计驻村调研时间超过600天，积累了广泛的农村调研经验。出版学术专著《礼与生命价值——家庭生活中的道德、宗教与法律》《中国土地制度的宪法秩序》，合著《地权的逻辑Ⅲ——为什么说中国土地制度是全世界最先进的》；在《法学研究》《政治学研究》《马克思主义研究》《学术月刊》《开放时代》等学术期刊发表论文百余篇。在本刊发表的论文有：《农村人地关系重构与土地经营权放活——城镇化视野下的制度选择》（2018年第12期）。

