

· 农业经济 ·

# 关于中国农业农村改革 与发展的几个问题

张晓山

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

**摘要:** 在中国经济进入新常态以后, 中国农业农村改革与发展也面临着一系列新的问题, 突出表现在: 粮食安全政策面临成本攀升, 大宗农产品价格普遍高于国际市场价格; 当前部分粮食收购释放出的价格信号需要其他配套政策的支撑; 保障粮食安全和种粮农民利益不受损是调整与深化粮食安全工作改革成功与否的关键; 粮食仓储工作的当务之急是加快市场化去库存进程。农村土地制度改革是农村集体产权制度改革问题的核心, 农村土地制度改革与农村集体产权制度改革紧密交织在一起, 必须统筹考虑, 做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作, 打赢脱贫攻坚战。

**关键词:** 粮食安全政策; 农村土地制度; 农村土地承包经营权; 确权颁证; 脱贫攻坚战

**中图分类号:** F302.2    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-176X(2016)08-0073-07

## 一、粮食安全政策面临创新

### 1. 新形势下要创新保障粮食安全的相关政策

中国粮食安全保障方面的政策有两个基本点: 确保粮食安全和农产品的有效供给, 确保种粮农民收入的稳定持续增长。

2004年的中央1号文件提出“抓住了种粮农民的增收问题, 就抓住了农民增收的重点; 调动了农民的种粮积极性, 就抓住了粮食生产的根本; 保护和提高了主产区的粮食生产能力, 就稳住了全国粮食的大局”<sup>[1]</sup>。当年取消农业税、实施种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴等政策, 执行稻谷、小麦最低收购价政策以及其他重要农产品的临时收储政策, 这一系列政策的出台向种粮农民发送了一个清晰的政策信号, 即国家鼓励农民种粮, 保证以合理价格收购农民的粮食, 保障农民的收入持续稳定增长。

2014年的中央1号文件提出, 实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。不断提升农业综合生产能力, 确保谷物基本自给、口粮绝对安全。近年来, 在落实中央有关粮食安全政策的工作中, 中国的粮食生产取得了令人瞩目的成绩, 中国粮食总产量多年连续

收稿日期: 2016-04-17

作者简介: 张晓山(1947-), 男, 上海人, 博士, 博士生导师, 研究员, 中国社会科学院农村发展研究所前所长, 中国社会科学院学部委员, 全国人大农业与农村委员会委员, 兼任中国农村合作经济管理学学会理事, 中国农业经济学会副理事长, 中国供销合作总社理事会理事, 国家社会科学基金项目和国家自然科学基金项目委员, 农业部专家咨询委员会委员, 主要从事农村发展、农村组织与制度和农村合作经济理论与实践研究。

增产,2015年全国粮食总产量为62143.5万吨,比2014年增加1440.8万吨,增长2.4%,粮食产量实现“十二连增”。

但在中国经济进入新常态、农业发展方式迫切需要转变的形势下,国内农业生产成本快速攀升,大宗农产品价格普遍高于国际市场价格,农产品加工企业倾向于购买进口农产品,造成了“进口入市,收购入库”的现象。2014年,谷物进口达1951.6万吨,大豆进口达7140.0万吨。以最低收购价或以临时收储价收购的农产品无法顺价销售,库存积压,仓储费用和贷款贴息成为财政的沉重负担。2015年,国内粮食供给量为6.2亿吨;市场需求量约为6.4亿吨,约有2000万吨左右的缺口。但2015年进口粮食1.2亿吨,比实际缺口多进口1亿吨。中国的粮食市场存在的问题主要表现在:一是结构性矛盾,生产结构与需求结构不匹配,突出表现在大豆供求上。2015年大豆进口达到了8169.0万吨,国内生产1200.0万吨,进口量是国内生产量的6.8倍,大约占世界大豆贸易量的0.70%,是国内消费量的87.0%。二是成本价格反映出中国农产品的市场竞争力薄弱,主要体现在玉米供求上。过去12年里,玉米的种植面积增加2.1亿亩,产量增加1.1亿吨,占整个粮食增长量的57.0%。但受国内外价差的影响,近几年玉米及其替代品进口逐年增加。2015年,玉米进口473.0万吨,同比增加82.0%,同时非配额管理的高粱进口1070.0万吨,同比增加85.3%,大麦进口1073.0万吨,同比增加98.3%,木薯进口938.0万吨,同比增加8.4%,玉米酒糟进口682.0万吨,同比增加26.0%。玉米及其替代品的进口总量高达4236.0万吨,大量的进口挤占了国内玉米的消费市场,使国产玉米无法在市场上销售,只能大量积存在库中,增加了玉米去库存压力。在新形势下,中国正处在粮食安全政策发生重大转折的节点上,在确保粮食安全和种粮农民收入方面的思路和政策要有所创新。

## 2. 当前部分粮食收购释放出的价格信号要有其他配套政策的支撑

在新形势下,2014年中央1号文件提出逐步建立农产品目标价格制度,这个文件给种粮农民的政策信号是,国家不再以托市价格敞开收购主要农产品,农民出售的农产品价格将随行就市,但在市场价格低于目标价格时,国家将按差价补贴生产者,保证农民的利益不受损失。国家已经开始对棉花和大豆开展了目标价格的试点,这意味着国家保障粮食安全的相关政策正在进行调整。

当前,农产品目标价格制度还在试点。2015年油菜籽、棉花等作物的临储政策已经取消,玉米临储政策在实施7年以来的首次进行价格下调。临储价格从2014年的最高0.57元/千克降到了2015年的0.50元/千克。除了玉米,小麦的价格同样出现一定幅度的下滑。近年来,在农民人均纯收入的比重中,工资性劳动报酬收入的比重不断增长,农民家庭经营收入的比重在持续下降。但种粮农民的增收问题仍然是部分农民增收工作的重点。

2015年玉米临储价格下调引发市场连锁反应,大宗农产品价格除生猪外普遍下滑,对农民增收和农民生产积极性产生不利影响<sup>[2]</sup>。

2014年全年粮食产量60702.7万吨,其中,玉米产量21567.0万吨,小麦产量12617.0万吨,二者相加占粮食总产的56.3%。对于以种粮为主业甚至是唯一收入来源的农民,尤其是对种粮专业大户或家庭农场主来说,价格下跌对这部分粮食种植者的收入将会产生较大影响。应出台相应的配套扶持政策,保证种粮农民利益不受损。同时,也要鼓励农民根据价格信号转产,调整生产结构,这个过程不可能一蹴而就。为保证这一阶段的平滑过渡需建立成熟的产业模式,以完整的上下游产业作为支撑,加强整个产前、产中、产后供应链的培育。

## 3. 保障粮食安全和种粮农民利益不受损将继续成为未来政策的基石

在新形势下,确保粮食安全和种粮农民收入持续稳定增长方面的思路和政策必须要有所创新。要传递给农民明确清晰的政策信号。2016年中央1号文件<sup>[3]</sup>提出:树立大食物观,面向整个国土资源,全方位、多途径开发食物资源,满足日益多元化的食物消费需求。在确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下,基本形成与市场需求相适应、与资源禀赋相匹配的现代农业生产结构和区域布局,提高农业综合效益。

在粮食安全方面,笔者通过梳理国家新近颁布的一系列政策措施发现,有以下四点应引起注意:

第一,今后粮食安全的基点将放在藏粮于地、藏粮于技上,着力于提高农业的综合生产能力,注重农业技术创新,确保粮食生产潜能,确保急用时粮食能够产得出、供得上。促进农业种植结构的调整,部分地区将实行耕地轮作休耕的试点,粮食产量的持续增长将不再是常态。

农业部部长韩长赋<sup>[4]</sup>认为,“十三五”时期,不追求粮食连续增产,根据供需情况,年度产量可以有增有减,但必须巩固和提升产能,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。楼继伟于2015年4月24日在清华大学经济管理学院演讲中指出,价格放开之后,资源配置的结果必然是粮食生产减少。其实不必过分担忧,适度进口就行了。在保证基本口粮安全供给的基础上,一些非关键品种如籼稻都可以适度进口。

第二,要通过价格信号,引导农民适应市场的需求。2016年中央1号文件提出:改革完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度。坚持市场化改革取向与保护农民利益并重,采取“分品种施策、渐进式推进”的办法,完善农产品市场调控制度。继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策。深入推进新疆棉花、东北地区大豆目标价格改革试点<sup>[3]</sup>。

按照市场定价、价补分离的原则,积极稳妥推进玉米收储制度改革,在使玉米价格反映市场供求关系的同时,综合考虑农民合理收益、财政承受能力和产业链协调发展等因素,建立玉米生产者补贴制度。陈锡文<sup>[5]</sup>认为如果市场不能保证农民的合理收益,政府有责任给予一定的市场补贴。杜鹰<sup>[6]</sup>认为进一步下调玉米临储价格,使玉米价格尽量接近市场价格,做到库里出得去,进口进不来;进口玉米完税成本1520元/吨,0.38元/千克;参考价格定到0.38—0.40元/千克之间。对种植者进行补贴,至少弥补种粮成本。2015年种植成本分两种情况:减产情况下,成本为0.54元/千克;不减产情况下,成本为0.48元/千克。每千克需补贴0.10元左右。控进口、减库存、激活产业链是完善粮食政策的基石。

同时,国家将开展农业补贴改革试点,将现行的“三项补贴”(农作物良种补贴、种粮直补和农资综合补贴)合并为“农业支持保护补贴”<sup>[4]</sup>。健全粮食主产区利益补偿机制,加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度。鼓励有条件的地方探索对农民收入补贴的办法,创新农产品的价格保险制度。

第三,如何保障种粮农民利益不受损,是今后政策实施的难点和关键。2016年3月28日,国家发展和改革委员会会同农业部、财政部、农业发展银行和粮食局等多个部门召开新闻通气会,向社会公布了2016年玉米收储制度的改革内容。在东北三省和内蒙古自治区将玉米临时收储政策调整为“市场化收购”加“补贴”的新机制,玉米的临时收储制度正式取消。玉米价格由市场决定,生产者随行就市出售玉米,各类市场主体自主入市收购。同时建立玉米生产者补贴制度,对东北三省和内蒙古自治区给予一定的财政补贴,以保证优势产区的玉米种植收益基本稳定<sup>[7]</sup>。但如何建立新的玉米生产者补贴制度?补贴究竟覆盖哪些区域?补贴的资金来源、中央与地方的负担比例如何划分?地方如何将补贴兑现到户,是与承包面积挂钩还是与实际玉米种植面积挂钩?所有这些政策实施上的具体问题有待实施细则的出台。玉米收购制度的改革实施后,稻谷和小麦收购制度的改革也必然要提上日程。出台和实施保障种粮农民利益不受损的政策细则,是调整与深化粮食安全政策成功与否的关键。

从根本上看,中国发展现代农业不能仅靠补贴,还是要苦练内功。要通过适度规模经营提高农业劳动生产率;通过技术创新和制度创新提高农业的全要素生产率;通过完善农业社会化服务体系和提高农民的组织化程度等综合配套措施来降低农业的生产成本及流通成本;通过大力培育新型职业农民来补齐农业人才匮乏这一最大的短板,最终提高中国农业的市场竞争力。

第四,粮食仓储的去库存化是当务之急。目前中国粮食库存达到新高,各类粮油仓储企业储存的粮食数量之大前所未有,储存在露天和简易存储设施中的国家政策性粮食数量之多也是前所未有<sup>[8]</sup>。

杜鹰<sup>[6]</sup>统计发现,中国粮库爆满问题十分严重,2015年11月底,玉米库存量相当于全国1年的消费量,老粮1/3简易存放;拍卖成交率非常低,玉米两亿多吨全部压在库里,1年消费1.8亿吨;霉化变质,存在巨大的潜亏风险。陈锡文<sup>[5]</sup>指出,库存0.5万亿千克以上,2200.0亿千克玉米,0.56元/千克收购;降到0.50元/千克或0.40元/千克,损失高达1300.0多亿。2015年,中央粮油

物资储备支出预算数为1909.0亿元,比2014年增加16.3%,其中中央本级预算数为1546.4亿元,比2014年增加33.2%。执行数为1836.8亿元,执行数为预算数的118.8%。全部粮油物资储备支出预算数为2373.0亿元,执行数为2600.8亿元,执行数为预算数的109.6%。

粮食仓储的当务之急是应加快市场化去库存的进程,不再固守顺价销售的底线,竞拍底价政策要与市场对接,降低起拍价,同时创新农企贷款模式,增加企业的购粮能力。减少粮食超期储存,避免新陈互混,从品质层面加强对粮食安全的保障。腾出库容,解决政策性粮食库存压力过大的问题,同时还能有效降低农业养殖企业和农产品加工企业的成本。

## 二、全面深化农村改革中的农村土地制度改革

农民拥有的最大的财产是他们以农村集体经济组织成员身份所共同拥有的农村土地。农民与土地之间的关系,是农村最重要的经济关系,也是最重要的政治关系。农村土地制度亦是农村其他制度的基石。农业基本经营制度、现代农业经营体系、农村集体经济体制、农村村民自治制度及乡村治理结构等制度的创立与发展都与农村土地制度息息相关<sup>[9]</sup>。近些年来,一些农村地区集体经营性资产的快速增长也与农村土地资产的增值和增值的分配方式密切相关。农村土地制度改革是农村集体产权制度改革这一核心问题的核心。农村土地制度改革与农村集体产权制度改革紧密交织在一起,必须统筹考虑。

2013年,中央1号文件提出用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。2015年初,农业部在《关于切实做好2014年农业农村经济工作的意见》中提出,要抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作,进一步扩大试点范围,选择两个省开展整省试点,其他省份至少选择1个整县开展试点。根据农业部的统计,目前全国先后有2215个县(市、区、旗)开展了试点工作,涉及1.9万个乡镇,30.2万个村,完成确权登记面积2.6亿亩<sup>[10]</sup>。

2016年的中央1号文件提出“到2020年基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证、经营性资产折股量化到本集体经济组织成员,健全非经营性资产集体统一运营管理机制”<sup>[3]</sup>。但在土地确权中有几个问题需要引起注意:

### 1. 农村土地承包经营权确权的重要性

中国的农村土地产权关系有不够清晰之处。农村土地经营权确权的技术层面问题有:四至不清、地块不实。制度层面问题有:在一轮承包和二轮承包过程中,一些问题遗留下来,一直没有解决。

如黑龙江省在一轮承包时,干部迫于压力,承包下去两亿多亩土地,并且需要缴税,农民对土地欲望不强,一轮承包工作就埋下不平等、不科学的问题。二轮承包中,大稳定、小调整,延续一轮承包的工作思路;此后取消农业税,有地与无地造成极大差异,无地农民需租种土地,涉及这方面的上访案件很多。

在1983年的一轮承包时,18岁以下的农民没有责任田。到2015年,49岁以下的农民没有土地,只能租种土地,并且存在活人通过租种已过世的人的土地的现象。如果到2027年承包期结束,黑龙江农村将有1/3的农民没有土地可种。同时还面临外嫁女、招赘婿和新生儿没有土地等问题。

### 2. 农村土地承包经营权确权工作开展的制度背景

农村土地承包经营权确权工作是在农村土地制度变革顶层设计相对滞后的背景下开展的。农村土地承包经营权确权应该在稳定与完善农村土地承包关系的政策框架内进行。十八届三中全会提出有的承包关系保持稳定并长久不变。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也提出“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”。然而面临“长久不变”的具体政策含义和“长久不变”与农地二轮承包之间的关系等具体问题,中央政策尚未做出具体规定<sup>[10]</sup>。

国务院2015年5月批转了国家发展和改革委员会《关于2015年深化经济体制改革重点工作的意见》,其中提到“研究提出落实土地承包关系长久不变的意见”。国务院2016年3月批转《国家发展和改革委员会关于2016年深化经济体制改革重点工作意见的通知》,没有涉及这个问题。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(2015年10月29)中指出“稳定农村土地承包关系,完善土地所有权、承包权、经营权分置办法,依法推进土地经营权有序流转,构建培

育新型农业经营主体的政策体系。”

2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》，该方案指出，“抓紧修改有关法律，落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策，适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案”。2016年的中央1号文件提出“明确农村土地承包关系长久不变的具体规定。”

农村土地承包经营权确权登记颁证的试点工作是在中央落实土地承包关系长久不变的具体规定或意见尚未出台、农村土地制度改革顶层设计相对滞后的背景下开展的，也就不可避免地遇到一些难以解决的问题。

### 3. 农村土地承包经营权确权的对象不清楚

农村土地承包经营权确权登记颁证的目的是明晰产权，赋予农民更多的财产权利，这是土地承包经营权流转、开展适度规模经营的基础和前提，也是土地纠纷仲裁的依据。但首要的问题是：农村土地承包经营权确权给谁？《中华人民共和国农村土地承包法》第5条规定，“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地”。显然，农村土地承包经营权应该确权给农村集体经济组织成员。

但谁是农村集体经济组织成员？要回答这个问题，首先要界定清楚什么是农村集体经济组织。农村的现实情况是农村集体经济组织有法律地位，但无法人地位。农村集体经济组织由成员构成，但成员的资格界定、权利责任义务、成员的进入和退出机制等问题，也都没有在法律上得到解决。成员的身份不清楚，土地的身份也就很难弄清楚。这种情况下的确权，也就容易导致承包农户之间、农村集体经济组织之间的一些产权纠纷难以得到根本性解决。

### 4. 农村土地承包经营权确权必然受到现行法律规定的承包期以及承包期内承包关系的制约

《国务院关于稳定和完善农村土地承包关系情况的报告》中提到“一些干部群众对确权管多久心存疑虑，政策规定有待进一步明确。”这次确权的期限是多久？《中华人民共和国农村土地承包法》第20条规定“耕地的承包期为三十年”。现在全国农地二轮承包期一般是在2027—2028年到期，也就是说，现在距离到期日还有约12年。

据调查了解，当前已经开展确权试点工作的农村地区，其普遍做法是沿袭二轮承包的承包关系，确权登记后，颁证的期限是到2027年或2028年。确权如要体现“长久不变”，必然会与现行法律规定的承包期以及承包期内的承包关系发生冲突。承包期限不同，利益相关者的关切程度和预期必然不同。还剩12年的承包期与50年承包期或70年承包期相比，农民群众的关切度和预期会有较大差异，直接影响农民参与确权工作的积极性。

对于直接从事确权工作的各地基层干部来说，二轮承包还有12年。在完成确权任务时，有的基层干部会选择把矛盾推后。于是出现有的地方赶进度、轻质量，委托公司“大包干”，农民群众不认可等问题；在确权中把出现的问题，比如确权确权不确地的适用范围、实测多出的地如何确权、矛盾比较突出的村组能否调地等问题往往搁置下来。

### 5. 对农村土地制度改革进行顶层设计

随着城镇化和工业化进程的推进，农民对土地的感情可能淡化，对土地目前的收益可能不那么在意，但农民对将土地作为财产而可能享有的权利存在意愿，而且这种意愿可能会越来越强烈。

2015年11月10日，笔者来到温州文成县大垟镇余山村，目睹农地的确权登记颁证过程。余山村有6个自然村，10个小组，195户，629人，60岁以上的115人；20%—30%的村民在余山村居住，约有一百多人。为了孩子读书，大多数村民在大垟镇居住。这次确权，不能到场的村民以委托亲戚朋友的方式参加。笔者到达余山村时，对水田和旱地的测量已经进行了一周（4个工作日），测了60多亩，进度十分缓慢。包干45元/亩，这仅是测量成本；但是实测需要300元/亩的成本，包括后期建立台账等工作。现场是第2组，最早二轮承包时13户，现在为二十多户。正在测量的这块地是梯田，已经抛荒，长满杂草。土地面积不大，当初分给8户人家，现在8户人家都来确定四至，因为土地已长满杂草，当初定的四至都模糊不清。这种地一天只能测量十几亩或二十几亩，“今天早上，

搞了半天,不到1亩地。”测后签字,四至清楚,图形已经出来,坐标定下来,农户最终确定自己的土地面积。

农民的承包经营权具有两重性:一方面,很大程度上看成自物权。集体所有权为集体组织成员的共有权,“农民根本分不开承包权、经营权;承包给我的,就是我的了”。四川凉山有2200万人在外务工,跨区域,有的进城20—30年;高山上的人下来,购买的土地或宅基地,西昌20万彝族人下山,土地都是买的;地方政府现在不可能赶走。眉山去了1000多人,都是高寒山区的少数民族。所说的买卖土地,实际是出卖和购买土地承包经营权和宅基地使用权;但另一方面,在很大程度上,农民也知道,土地并不是真正归其所有的。所以农民有土地确权的渴望。

加快进行《中华人民共和国农村土地承包法》的修订工作。现在对农村土地承包经营权的确权——如果仅是解决四至不清、地块不实的问题,这是技术层面问题,如把确权看成明晰农村土地产权的重大政策举措的话,起点在哪里?二轮承包到期后还变不变?这些都是急需确定的问题。

《中华人民共和国农村土地承包法》的修订要与《中华人民共和国物权法》一致,将集体经济组织成员集体所有的概念具体化;明确界定农地所有者、承包经营者、经营者各自的责任权利。《中华人民共和国农村土地承包法》的修订还应明确农村土地承包经营权确权登记颁证工作与二轮承包之间的关系,明确这次确权的起点以及确权的期限。

顶层设计所应包含的内容有:一是三轮承包50年或70年,确权的期限跨越二轮承包期。二是在确权中是否调整要区别对待,给予地方一定的空间,各地自主决定。三是个人成员权改为集体经济组织农户的成员权,农户内的集体经济组织成员对确权到户的土地承包经营权作为共有人;户内人口变动或分户并户,由各户自己解决承包经营权的归属问题。

在根本性的改革举措还没出台之前,修订法律和制定农村集体经济组织条例的工作在短期内难以完成,在没有这些顶层设计的前提下,目前各地开展的农村土地承包经营权确权登记颁证的试点工作重点应放在解决技术层面问题上,即解决四至不清、地块不实的问题。确权登记颁证的试点工作应尊重地方的意愿,根据地方和农民的需求,因地制宜,审慎推进,把工作做细,同时应制定出当前确权与2028年二轮承包到期会出现的矛盾及问题的对接预案。

### 三、打赢脱贫攻坚战需要综合配套措施

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出:到2020年,我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困<sup>[11]</sup>。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》又再次重申了这一目标和任务。为此,有几个关系需要处理好:

第一,处理好市场配置资源的决定性作用和政府在扶贫攻坚中的功能及作用两者之间的关系。发挥好市场机制对效率的促进作用,同时也要充分发挥政府的职能,充分利用政府在扶贫工作中的强大社会动员能力以及协调能力。要警惕在具体工作中,硬指标往往会造成软预算,为了完成硬指标,政府部门打着脱贫旗号,定指标,下任务,资金使用的效率低下,甚至弄虚作假,尤其要防止政府起到资源配置决定性作用的倾向。

第二,开发扶贫与社会保障双轮驱动,尤其是要将精准扶贫和医疗救助脱贫的体制机制创新有效结合起来。根据国务院扶贫办建档立卡数据,2013年底,全国贫困村中21.1%没有合格卫生室,每村乡村医生和卫生员数量不到全国平均数的一半,建档立卡的贫困户中有42.0%因病致贫,是其致贫的最主要原因。这就需要在医疗卫生方面有系统的体制机制创新来解决。如进一步改善贫困地区公共卫生状况,落实和完善新型合作医疗制度和大病保险制度,加大对贫困人口的医疗救助、临时救助和慈善救助等帮扶力度。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》在医疗保险和医疗救助脱贫等方面提出了一系列政策措施,这些政策措施的落实将有效杜绝因病致贫。

第三,将扶贫开发 with 乡村治理机制的改革与完善以及农民组织化程度的提高有机结合起来。在现行的乡村治理结构下,由于乡村精英近水楼台,他们对国家提供资源的可获得性和可接近性上具有优势,在一些地区资源往往被乡村精英占有或利用,就是所说的精英俘获。如何处理好精准扶贫、瞄准到农户与发挥能人、带头人的作用之间的关系,既防止精英俘获,同时又能发挥能人作用。通过对真

正具有合作社性质的农民合作社进行扶持，或是通过对农村基层社区组织机制的改革和完善来解决这个难题。

六个精准，关键是扶贫对象的精准，只有瞄准、找准扶贫对象，在此前提下，扶贫的项目、资金和措施才能真正发挥作用、提高效率，脱贫才能真正取得成效。瞄准、找准扶贫对象，目的是确保各项政策好处落到扶贫对象身上。项目、资金可以给最能利用项目和资金的人，但利用的目的是使扶贫对象真正受益。

第四，处理好资源开发与绿色可持续发展之间的关系。现在要打的攻坚战是脱贫，因为脱贫的硬骨头都在后边，相对较易脱贫的地区及群众大都已经实现脱贫。现在处于贫困线以下的七千多万人大多分布在老少偏穷地区，这些地区自然条件恶劣，生态环境脆弱，而且有些地区的就业机会短缺，贫困群众的致富能力不足，有的地区群众甚至缺乏必要的生存条件。

青海某州委副书记（2010年）说“西部大开发最高的境界是田园牧歌。农牧民定居，搞好教育卫生基础设施，适度集中，不要折腾。在青海，某种程度上，‘发展’是坏道理。技术、工程水平不足以保护生态环境时，资源放在那里，不要开发。……但领导，几年一个任期，等不及，道理都懂，干是干，讲是讲。……青藏一些地区不要考核发展的指标，就考核生态环境、社会稳定。”

云南某贫困县副县长（2011年）说“现在交通条件改善了。以前闭塞，进来要到昆明绕路。过去领导到了州里，不过来，让我们去汇报。我们的体制，要有人来，才有项目；没有人来，非常尴尬。全县总收入7000多万元，一般预算收入4200多万元，财政支出9亿多元，典型的要饭财政。我一个副县长，在下面，雄赳赳的，到上面，孙子都不如。中央政策一刀切，刚有条件上项目，一刀切下去，发达地区项目向西部转移，把一些产业搞过来做，但做不了，高耗能产业一刀切。我们这里空气很好，没有污染。但没有污染，就没有钱，有污染才有钱。一点污染没有也是不对的。”

第五，教育脱贫是全面消除贫困、确保贫困不反弹的根本性措施，是阻断贫困代际传递的重要途径。实现全面脱贫的目标，不仅是实现社会公平，也能更好地促进经济社会发展。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出：扶贫开发“也是经济发展新常态下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径”。一般认为，投资是快变量，而消费是慢变量。但慢变量中也有快的因素，消费需求意愿和现实消费能力之间差距最大的那部分低收入群体，尤其是农村的贫困群体，就是慢变量中的快变量因子<sup>[12]</sup>。减轻农村贫困人口在医疗、卫生、养老和教育等方面的负担，增加他们的收入，他们的经济净收入的增量马上就能转化为消费，从而扩大需求。脱贫不仅是社会公平问题，也能直接促进经济社会发展。

#### 参考文献：

- [1] 中共中央国务院. 中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见[EB/OL]. 新华网 2010-01-24.
- [2] 李绍飞. 本刊专访农业部部长韩长赋“十三五”农业大布局[J]. 瞭望 2016(3):10-12.
- [3] 新华社. 中共中央国务院关于落实发展新理念 加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见[N]. 人民日报, 2016-01-28.
- [4] 韩长赋. 在全国农业工作会议上的讲话[J]. 中华人民共和国农业部公报 2012(2):4-15.
- [5] 陈锡文. 农地入市收益应覆盖政府农民等五大群体[J]. 农村农业农民 2013(12):6.
- [6] 杜鹰. 农民增收与粮食安全[J]. 中国农业经济评论 2004(3):278-282.
- [7] 本报讯. 今年玉米临储政策调整为“市场化收购”+“补贴”[N]. 中国农资 2016-04-01.
- [8] 庞乾林, 王志刚, 林海. 以新理念发展稻米粮食产业 确保供求平衡生态美丽[J]. 中国稻米 2016(2):57-60.
- [9] 张晓山. 收益分配是土地改革的核心[N]. 中国报道 2014-12-15.
- [10] 张晓山. 中国农村土地承包经营权确权登记颁证的几个问题[J]. 上海国土资源 2015(4):1-4.
- [11] 钟真, 孔祥智. “十三五”中国农业改革发展的起点与展望[J]. 教学与研究 2016(2):5-13.
- [12] 张春海, 张帆. 精准扶贫突显全面小康价值[EB/OL]. 中国社会科学网 2015-12-16.

(责任编辑: 刘 艳)