“十四五”时期中国农村发展若干重大问题*

魏后凯

摘要：“十四五”时期是中国经济社会发展的重要转折时期，其规划制定必须处理好继承和创新的关系，实现继承性与创新性相统一。新中国70年的持续发展、40多年的农村改革经验以及“十三五”规划的有序推进，为“十四五”时期中国农村发展奠定了坚实的基础。随着2020年全面建成小康社会和脱贫攻坚目标的实现，中国将进入高水平全面建成小康社会进而向富裕社会迈进的“后小康”时代，国家“三农”工作的重点将逐步由脱贫攻坚转移到全面实施乡村振兴战略上来。在“十四五”时期，立足“两个阶段”发展目标，进一步巩固提高农村全面小康质量、为农业农村基本现代化开好局将成为核心主题。围绕这一核心主题，中国农村发展需要着力解决好五个重大问题，即建设高水平的农村全面小康、夯实农业农村基本现代化的基础、实现由脱贫攻坚到乡村振兴的转型、破解粮食安全和农民增收难题以及推动农村改革由试点走向全面推开。

关键词：“十四五”规划　农村发展　乡村振兴　小康社会

中图分类号：F320.3　　**文献标识码：**A

一、引言

“十四五”时期是中国经济社会发展的重要转折时期，也是实现全面建成小康社会目标后向全面建成社会主义现代化强国迈进的承上启下的关键时期。中共十八大报告提出了“两个一百年”的奋斗目标，即在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家[①]。中共十九大报告又提出了全面建成社会主义现代化强国的“两个阶段”发展目标，即到2035年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国[②]。作为开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划，“十四五”规划需要处理好继承和创新的关系，既要保持现有制度和政策的相对稳定性，又要根据新时代的要求和国内外环境的变化，在观念、体制机制和政策措施上大胆创新，实现继承性和创新性相统一。从继承性看，新中国70年的持续发展、40多年的农村改革经验以及“十三五”规划的有序推进，将为今后顺

*本文为中国社会科学院创新工程重大科研规划项目之二“‘十四五’经济社会发展若干重大问题研究”的阶段性成果之一。

① 胡锦涛，2012：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，北京：人民出版社。

② 习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

利实现“两个阶段”发展目标和实施“十四五”农村发展规划奠定坚实的基础。

新中国成立以来，中国农村制度变迁经历了从合作化、公社化的“统”到家庭联产承包责任制的“分”再到新型集体经济的“合”，从高度集中的计划体制到各领域的市场化改革再到全面深化改革，从人民公社的“政社合一”到“乡政村治”再到乡村善治，从城乡分割的二元体制到城乡统筹、城乡发展一体化再到城乡融合发展的体制机制转变。尽管这期间农村发展经历了一些波折，但总体上看，70 年来中国农村发展取得了辉煌的成就，全国粮食产量和农业综合生产能力稳步提升，农民收入和生活水平显著改善，农村贫困人口大幅度减少，为促进世界农业农村发展尤其是保障世界粮食安全和全球减贫事业做出了巨大贡献。经过 70 年的长期艰辛探索和持续发展，中国逐步走出了一条符合中国国情、有中国特色的农村发展道路。这条道路就是从中国国情出发，走具有中国特色的多元化、合作共享型农村发展道路（魏后凯等，2019）。特别是，改革开放以来，在长达 40 多年的改革实践探索中，中国坚持以家庭承包经营为基础，以保障农民权益和主体地位为核心，采取了从单领域到全方位、从点到面、从试点到推广的渐进式市场化改革模式（魏后凯、刘长全，2019）。正是由于这种渐进式市场化改革，才极大地激发了农民的积极性和农村发展活力，并减少了改革阻力，降低了改革成本。

表 1　　中国城乡居民可支配收入和消费水平增长及差距变化

指标	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2016～2018 年年均增长（%）
城镇居民人均可支配收入（元）	31194.8	33616.2	36396.2	39250.8	5.87
农村居民人均可支配收入（元）	11421.7	12363.4	13432.4	14617.0	6.68
城乡居民人均可支配收入比	2.73	2.72	2.71	2.69	—
城镇居民消费水平（元）	27210	29295	31098	33282	4.87
农村居民消费水平（元）	9679	10783	11691	13062	8.62
城乡居民消费水平比	2.81	2.72	2.66	2.55	—

注：城乡居民可支配收入和消费水平绝对数按当年价格计算，城乡居民可支配收入增长率按可比价格计算，城乡居民消费水平增长率按不变价格计算。

数据来源：根据《中国统计摘要 2019》计算整理得到。

在“十三五”期间，随着脱贫攻坚战的全面打响以及农业供给侧结构性改革和乡村振兴战略的推进，中国农业农村发展取得了可喜成效。2016～2018 年，全国粮食产量每年保持在 6.5 亿吨以上，人均粮食产量超过 470 公斤，自 2008 年以来已连续 11 年超过国际公认的 400 公斤安全线，为确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”奠定了坚实的基础。中国农业经济呈现持续稳定增长态势，各种农产品供应日益丰富，供给质量和效率稳步提升。按不变价格计算，“十三五”前 3 年全国农林牧渔业增加值年均增长 3.73%；按可比价格计算，全国农林牧渔业总产值年均增长 3.67%，其中农业总产值年均增长 4.26%，林业总产值年均增长 7.20%，牧业总产值年均增长 1.63%，渔业总产值年均增长 2.80%[①]。

[①] 以上数据均根据国家统计局编《中国统计年鉴 2019》和《中国统计摘要 2019》中的数据计算。除特别说明外，本文使用的数据，均来自《中国统计年鉴 2019》和《中国统计摘要 2019》。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

相比之下，农林业总产值增长速度远高于牧渔业。随着城镇化的快速推进、现代高效农业的发展和农村产业融合的加快，农村居民收入和生活水平明显提升。若按可比价格计算，2016～2018 年中国农村居民人均可支配收入年均增长 6.68%，比城镇居民年均增速高 0.81 个百分点；若按不变价格计算，这期间全国农村居民消费水平年均增长 8.62%，比城镇居民年均增速高 3.75 个百分点。目前，城乡居民收入和生活水平差距尽管仍处于较高水平，但近年来已经出现持续稳定下降的趋势。其中，全国城乡居民人均可支配收入比从 2015 年的 2.73 下降到 2018 年的 2.69，城乡居民消费水平比则由 2.81 下降到 2.55（见表 1）。

从创新性看，“十四五”规划是中国特色社会主义进入新时代、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划，随着发展阶段、国内外环境、国家战略重点和发展动能等的变化，“十四五”农村发展规划需要突出创新思维，按照“两个阶段”发展目标和高质量发展的要求，围绕乡村振兴和城乡融合发展主题，系统研究提出新的思路、新的方法和新的举措。特别是，要深刻把握“十四五”时期农村发展战略目标和重大任务的变化。首先，在 2020 年实现全面建成小康社会目标后，中国将进入“后小康”时代。在新形势下，如何采取有效措施，加快农业农村现代化进程，实现中国由农业大国向农业强国转变，将成为新时期农村发展的一个中心任务。当然，实现这种战略转变将是一项长期艰巨的任务，“十四五”时期重点是开好局、起好步，为农业农村基本现代化奠定好坚实的基础。其次，在 2020 年实现脱贫攻坚目标后，国家反贫困战略将逐步从超常规扶贫转向常规性的反贫困，着重建立农民持续稳定增收和城乡相对贫困减少的长效机制，国家“三农”工作的重点也需要从脱贫攻坚转向乡村振兴。乡村振兴战略是一项管全局管长远的大战略（韩俊，2018）。在实施乡村振兴战略中，农业农村优先发展的总方针必须长期坚持下去。在脱贫攻坚目标实现后，国家对农业农村发展的支持力度非但不能减弱，反而应该进一步加大。但是，国家资金投入和政策支持的重点要逐步转移到实施乡村振兴战略上来。正是由于这种战略转变，当前亟需从国家战略层面，对“十四五”中国农村发展的若干重大问题展开全面深入研讨。

二、建设高水平的农村全面小康

农村是全面建成小康社会的最大短板，也是其难点和重点所在。建设小康社会的构想，是改革开放初期邓小平在阐述“中国式的现代化”时率先提出来的（吕书正，2000），后来逐步纳入到国家战略之中。1982 年，中共十二大报告明确把人民物质生活“达到小康水平”作为主要奋斗目标[①]；1987 年，中共十三大报告把“人民生活达到小康水平”作为“三步走”发展战略的第二步目标[②]；1997 年，中共十五大报告提出“建设小康社会”的历史新任务[③]；2002 年，中共十六大报告提出“全面建设小

[①] 胡耀邦，1982：《全面开创社会主义现代化建设的新局面》，北京：人民出版社。

[②] 赵紫阳，1987：《沿着有中国特色的社会主义道路前进》，北京：人民出版社。

[③] 江泽民，1997：《高举邓小平理论伟大旗帜 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，北京：人民出版社。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

康社会”的目标任务[①]；2012 年，中共十八大报告又明确提出确保到 2020 年实现“全面建成小康社会”的宏伟目标[②]。从“建设小康社会”到“全面建设小康社会”再到“全面建成小康社会”，既反映了中央政策继承和创新的有机统一，又反映了人们对小康社会科学内涵理解的不断深化。为加快推进全面建成小康社会，近年来中央先后实施了打赢脱贫攻坚战和乡村振兴战略，加大了脱贫攻坚以及“三农”投入和政策支持力度。在一系列强农惠农政策的支持下，中国农村贫困人口大幅减少，农村经济社会发展、人民生活、政治民主和环境治理等方面均取得了显著成效，农村全面建成小康社会实现程度稳步提升。笔者研究团队采用经济发展、人民生活、社会发展、政治民主、农村环境 5 个一级指标和 23 个二级指标对中国农村全面建成小康社会实现程度进行综合评价，结果表明，如果按照现有实现程度和近年来的推进速度，到 2020 年中国农村总体上可以实现全面建成小康社会的目标（魏后凯等，2016；魏后凯、张瑞娟，2016）。

表 2　　2017 年中国城乡公用设施水平差距

指标	公用设施水平（%）					相对水平（以城市为 1）				
	城市	县城	建制镇	乡	村庄	城市	县城	建制镇	乡	村庄
供水普及率	98.30	92.87	88.10	78.78	75.51	1	0.94	0.90	0.80	0.77
燃气普及率	96.26	81.35	52.11	25.02	27.00	1	0.85	0.54	0.26	0.28
生活污水处理率	94.54	90.21	49.35	17.19	20[a]	1	0.95	0.52	0.18	0.21
# 污水处理厂集中处理率	91.98	88.89	39.56	8.20	—	1	0.97	0.43	0.09	—
生活垃圾处理率	99.00	96.11	87.19	72.99	65[b]	1	0.97	0.88	0.74	0.66
# 生活垃圾无害化处理率	97.74	91.00	51.17	23.62	—	1	0.93	0.52	0.24	—

注：a 为 2016 年对生活污水进行处理的行政村比例；b 为 2016 年对生活垃圾进行处理的行政村比例。

数据来源：根据 2016 年和 2017 年《中国城乡建设统计年鉴》整理计算得到。

但是，应该看到，目前中国城乡区域差距仍然较大，即使到 2020 年，全国农村实现了全面建成小康社会目标，但相比较而言，农村这种全面小康仍然是一种较低水平的全面小康。首先，中国城乡发展差距大，城市与农村全面建成小康社会的实现程度相差十分悬殊。与城市尤其是一些大城市相比，农村居民收入水平仍然较低，基础设施和公共服务仍严重滞后，农村人居环境质量亟待提升。从表 2 中可以看出，尽管城乡居民供水普及率差距较小，但燃气普及率、生活污水处理率和生活垃圾无害化处理率差距十分明显。即使到 2020 年全国农村达到了全面建成小康社会的标准，但由于农村标准定得不高，农村全面小康的水平依然较低。从某种程度上讲，它仅仅是一种带有入门性质的达标而已。其次，从各个指标的具体实现程度来看，目前农村全面小康仍存在一些短板和薄弱环节。评估结果表明，在五个一级指标中，社会发展指标和农村环境指标的实现程度较低；在 23 个二级指标中，仍有部分指标实现程度较低，到 2020 年较难或很难达到标准值，由此成为了短板中的短板和薄弱环节（魏后凯等，2016；魏后凯、张瑞娟，2016）。如果不尽快补齐这些短板，强化薄弱环节，将会降低农村全面建成

[①] 江泽民，2002：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》，北京：人民出版社。

[②] 胡锦涛，2012：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，北京：人民出版社。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

小康社会的质量，进而影响到农业农村现代化的进程。最后，不同地区农村全面建成小康社会的实现程度严重不平衡。目前，一些发达地区农村和大城市郊区早已提前实现了全面小康目标，而少数农村贫困地区到2020年同步实现全面小康仍有一定难度。在“十三五”时期，浙江、江苏等沿海发达省份就已经明确提出高水平全面建成小康社会，而中西部一些落后地区尤其是深度贫困地区，到2020年实现脱贫攻坚的任务仍十分繁重。很明显，实现现有标准下农村贫困人口全部脱贫，这是全面建成小康社会的底线任务。从收入指标看，2018年甘肃、贵州农村居民人均可支配收入还不到1万元，城乡居民收入比仍在3.2以上，按照现有推进速度，到2020年还难以达到农村全面小康的目标值。

在2020年实现全面建成小康社会目标后，中国将进入高水平全面建成小康社会进而向富裕社会迈进的“后小康”时代。所谓“后小康”时代，是指实现全面建成小康社会目标之后的发展阶段，它是由小康社会向富裕社会迈进的必然阶段。从国际经验看，小康社会之后将是发达、富足、包容的富裕社会。因此，从狭义看，“后小康”时代是实现全面建成小康社会目标后向富裕社会迈进的过渡阶段。在这一过渡阶段，整个社会仍将处于全面小康社会。只有越过这一阶段，社会才能进入到富裕时代。从广义看，也可以把“后小康”时代泛指为实现全面建成小康社会之后的发展阶段。在2020年实现全面建成小康社会目标之后，中国不可能马上进入到富裕社会。这是因为，目前中国仍是发展中国家，发展水平仍然较低，发展不充分不平衡的问题依然突出。尽管这一时期小康社会已经“全面建成”，但仍需要提高全面小康的质量和水平，高水平全面建成小康社会仍然是核心任务。从某种程度上讲，2020年实现全面建成小康社会目标，将标志中国整体上告别贫困，在解决温饱和实现总体小康的基础上，真正整体迈入了全面小康社会。因此，“十四五”时期也是中国整体迈入全面小康社会的起点。无论是总体小康还是全面小康，都属于小康社会的重要阶段。可以说，在进入“后小康”时代之后相当长一段时期内，中国属于全面小康社会的性质依旧没有改变。

在“十四五”时期，尽管农村全面建成小康社会的目标已经实现，但仍需要巩固农村全面小康的成果，提高农村全面小康的质量，建设高水平的农村全面小康。如何建设高水平的农村全面小康？一是围绕农村基础设施、公共服务、环境治理等薄弱环节，通过实施一批国家重大建设工程，如农村公路提档升级工程、村庄生活污水处理工程、乡村治理能力提升工程、智慧乡村建设工程等，进一步补齐农村全面小康的短板，切实提高农村全面小康的质量和水平。二是对已摘帽的深度贫困县和相对落后的农村地区或者相对贫困地区，加大政策扶持和财政转移支付力度，着力巩固农村脱贫攻坚和全面小康的成果，尽快建立农民稳定增收和减少相对贫困的长效机制，进一步增强其发展的可持续性。三是按照城乡融合发展的理念，加快推进城乡基本公共服务均等化、城乡居民收入均衡化和生活质量等值化，大幅减少城乡全面小康实现程度的差距。

三、夯实农业农村基本现代化的基础

早在1954年，中国政府就提出了实现农业现代化的任务。2017年，中共十九大报告又明确提出

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化[①]，由此将农业现代化拓展到了农业农村现代化。实施乡村振兴战略，农业农村现代化是总目标，产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕是总要求（中共中央党史和文献研究院，2019）。按照中央的规划部署，到2035年要基本实现农业农村现代化，到2050年要实现乡村全面振兴[②]。从某种程度上讲，实现乡村全面振兴的过程也就是全面实现农业农村现代化的过程。然而，关于农业农村现代化的概念，目前学术界具有不同的理解。最常见的是一种两分法，即把农业农村现代化理解为农业现代化加上农村现代化（陈锡文，2018）。早在20世纪末，就已经有学者提出了“农业和农村现代化”的概念（顾益康，1999；章猛进，2000），把农业现代化与农村现代化二者并列起来。也有人把农业农村现代化理解为农业现代化的简单延伸，而农业现代化过去常被泛化为“三农”的现代化，即农业、农村和农民的现代化（赵景阳等，2007）。最近，还有学者把农业农村现代化理解为产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕（张应武、欧阳子怡，2019），这实际上是把乡村振兴战略的总目标与总要求等同起来。笔者以为，农业农村现代化具有丰富的科学内涵，它既不是农业现代化的简单延伸，也不是农业现代化和农村现代化的简单叠加。在乡村振兴大背景下，农业农村现代化是农村产业现代化、农村文化现代化、农村生态现代化、乡村治理现代化和农民生活现代化“五位一体”的有机整体，其中农业现代化是农村产业现代化的核心内容（魏后凯，2019）。

基于对农业农村现代化“五位一体”有机整体的理解，笔者研究团队构建了综合指标体系对中国农业农村现代化的实现程度进行了评价。结果表明，按照2050年全面现代化的目标值，中国农业农村现代化的实现程度由2010年的43.78%提高到2016的54.02%。按照现有的推进速度，到2035年总体上可以基本实现农业农村现代化（总报告课题组，2018）。当然，这是就采用简单算术平均法测算的综合指数而言的。实际上，各个指标的实现程度差异很大。特别是，一些核心指标的实现程度较低，成为了农业农村基本现代化的短板和薄弱环节。这些短板和薄弱环节主要集中在农业劳动生产率、农村居民收入、农村公共服务、农民文化素质和农村环境治理等领域。从农业劳动生产率看，根据世界银行世界发展指标（WDI）数据库[③]，2016年中国劳均农业增加值为3515美元（2010年美元），虽略高于世界平均水平，但比中上等收入经济体平均水平低22.5%，仅相当于高收入经济体平均水平的8.8%，不到挪威、新西兰、美国、以色列、荷兰、瑞典、芬兰等的5%，只有比利时、丹麦、法国、英国、德国等的5%～10%，也只有日本的15.5%。如果农业劳动生产率得不到大幅提高，实现农业现代化将无从谈起。从农村居民收入看，目前一些发达国家农村居民收入已经超过或者接近城镇居民，而2018年中国农村居民人均可支配收入仅有城镇居民的37.2%，仍低于20世纪80年代的水平。国际经验表明，要全面实现农业农村现代化目标，就必须在进一步减少农村人口的基础上，大幅地增加农村居民收入，加快推进城乡居民收入均衡化，使农村居民收入逐步接近城镇居民。从农村公共服务看，

[①] 习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社。

[②] 资料来源：《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，《人民日报》2018年2月5日。

[③] 资料来源：http://wdi.worldbank.org/table/3.3。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

目前农村教育文化、医疗卫生、社会保障等公共服务严重滞后，还远不能适应城乡基本公共服务均等化和农业农村现代化的需要。近年来，虽然国家对城乡居民医疗和养老保险实行了并轨，但其参保者绝大部分都是农村居民，城镇居民主要参加职工和事业单位的医疗和养老保险，各地城乡低保大都还没有并轨，建立城乡统一的公共服务体系和社会保障制度依然任重而道远。从农民文化素质看，伴随着城镇化的快速推进，大量学历较高的年轻人不断涌向城市，农村人口老龄化日益凸显，各类人才流失严重，一些年份农村文盲率甚至出现了小幅提升的趋势。根据全国人口变动情况抽样调查数据，中国乡村文盲人口占15岁及以上人口的比重由2013年的7.21%提升到2016年的8.58%，其中女性文盲率由10.43%提高到12.53%[①]。从农村环境治理看，目前化肥、农药等农业投入品使用过量，农业面源污染严重，村庄生活污水处理率极低，2016年全国80%的行政村未对生活污水进行处理，这些都严重影响了农业农村现代化进程。

“十四五”规划是加快推进农业农村现代化的第一个五年规划，需要开好头、起好步，为2035年基本实现农业农村现代化奠定好基础。夯实农业农村基本现代化的基础，是“十四五”农业农村发展的核心任务之一。在“十四五”期间，要坚持农业农村优先发展，补短板、强弱项、调结构、建机制，因地制宜、梯次推进农业农村现代化进程。当前，中国各地区农村发展条件差异较大，其所处发展阶段和现代化实现程度不一。比如，2018年上海农村居民人均可支配收入已达30374.7元，而甘肃只有8804.1元，按照2011～2018年全国农村居民人均可支配收入年均增速8.5%推算，甘肃农村居民收入水平至少比上海落后15年。考虑到这种悬殊的地区差异，各地推进农业农村现代化要从实际出发，实行梯次推进的多元化战略。所谓梯次推进，就是要因地制宜，遵循发展规律，既要防止各地不顾条件盲目攀比、拔苗助长，又要允许和鼓励沿海经济发达地区、大城市郊区等有条件的地区，率先基本实现农业农村现代化。当前，可以考虑在不同类型地区，选择一些代表性地区建立国家农业农村现代化创新发展试验区，鼓励其在农业农村现代化方面大胆进行体制机制创新和试验，为其他地区积累经验。所谓多元化，就是各地应该从自身实际出发，以加快推进农业农村现代化为目标，在各个领域进行大胆改革和创新，积极探索多元化的农业农村现代化模式。需要指出的是，农业农村现代化首先是发展和治理能力的现代化。因此，加快推进农业农村现代化，首要任务就是填补能力缺口，加快推进能力的现代化，尤其是乡村治理体系和治理能力的现代化。要对标农业农村现代化的目标值，以能力缺口大小作为依据，不断提高农业农村现代化的支撑能力、可持续发展能力和治理能力。

四、实现由脱贫攻坚到乡村振兴的转型

中国的农村减贫工作经历了从救济式扶贫到开发式扶贫再到精准扶贫的转变。经过新中国成立70年以来尤其是改革开放40多年来的持续探索，中国农村减贫事业取得了世界公认的巨大成效。按照2010年农村贫困标准，中国农村贫困人口由1978年的77039万人减少到2018年的1660万人，共减少了7.54亿人，平均每年减少1884万人；同期全国农村贫困发生率由97.5%下降到1.7%。中国农村

[①] 资料来源：国家统计局人口和就业统计司编：《中国人口和就业统计年鉴》（2014、2017），北京：中国统计出版社。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

减贫工作之所以取得巨大成效，是发展减贫、城镇化减贫和政策减贫综合作用的结果。从发展减贫看，中国经济的持续快速增长，尤其是农业和农村经济的持续增长，以及各项社会事业的持续发展、生态环境的不断改善和经济发展包容性的逐步提高等，是改革开放以来大规模减贫的主要推动力（汪三贵，2008；吴国宝等，2018）。1979～2018 年，中国 GDP 年均增长 9.4%，居民人均可支配收入年均增长 8.41%。这种长达 40 年的中国经济持续快速增长和社会进步，为农村大规模持续减贫奠定了坚实的基础。从城镇化减贫看，中国城镇化率从 1978 年的 17.92%提高 2018 年的 59.58%，共新增城镇人口 6.59 亿人，平均每年新增城镇人口 1647 万人，城镇化率年均提高 1.04 个百分点，远高于这期间世界城市化率平均增速。这种大规模的快速城镇化带来了大规模的乡城人口迁移，不仅大量减少了包括贫困人口在内的农村人口，而且有力促进了农业规模化经营和农民收入增长。更重要的是，在大规模快速城镇化的进程中，由于城市经济的快速增长创造了较多的就业机会，加上政府的就业指导和高度重视城市规划建设，这种大规模乡城人口迁移并没有伴随农村贫困向城市的转移，没有在城市产生贫民窟现象。这是改革开放以来中国城镇化的一条重要经验。从政策减贫看，自 1986 年开始的全国大规模扶贫开发，到 1994 年的“八七扶贫攻坚计划”以及随后两个十年农村扶贫开发纲要，再到 2013 年以后的精准扶贫和打赢脱贫攻坚战，中国政府将农村扶贫工作提高到了前所未有的高度，制定实施了一系列规划和政策措施，全力加大资金投入，凝聚全党全社会力量，共同参与扶贫开发，形成了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为支撑、共同推进的大扶贫格局，走出了一条具有中国特色的扶贫开发道路。值得注意的是，随着扶贫开发的不断推进，扶贫资金投入力度和脱贫难度都在加大，政策减贫的效果尤其是财政扶贫资金的减贫边际效果也在明显下降（朱玲、何伟，2018）。

按照目前的政策支持力度和农村减贫推进速度，到 2020 年实现中央提出的脱贫攻坚战目标，即“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”[①]，应该是有保障的。但是，现在面临的关键问题是如何提高脱贫的质量，增强脱贫的可持续性。农村脱贫的质量和可持续性，事关打赢脱贫攻坚战、决胜全面建成小康社会的全局。从全国脱贫攻坚的情况看，当前仍有诸多因素影响了农村脱贫的质量和可持续性。一是目前深度贫困地区脱贫攻坚的任务仍十分艰巨。2012 年以来，尽管贫困地区农村贫困发生率减少的幅度较大，但其贫困人口规模的下降幅度却低于全国平均水平，导致贫困地区农村贫困人口占全国的比重在不断提高（见表 3）。截至 2018 年末，贫困地区农村贫困发生率仍在 4%以上，一些深度贫困地区农村贫困发生率更高，如云南怒江州农村贫困发生率仍接近三分之一，南疆四地州为 10.4%，甘肃临夏州为 8.97%，四川凉山州为 7.1%[②]。二是一些贫困地区虽然实现了脱贫，但并没有建立起农民稳定增收的长效机制。如有的贫困地区缺乏长效扶贫产业，农民增收主要依靠外出打工的工资性收入或者政府的转移性收入，显然这种农民增收模式是不可持续的。

[①] 习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社。

[②] 资料来源：《10 万乡亲“挪穷窝”》，《人民日报》2019 年 4 月 16 日第 8 版；《产业做起来 群众富起来》，《人民日报》2019 年 4 月 9 日第 10 版；《短板补一补 脱贫多条路》，《人民日报》2019 年 4 月 22 日第 13 版；《致富路修到了家门口》，《人民日报》2019 年 4 月 11 日第 10 版。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

三是现有剩余的农村贫困人口大多是因病因残、缺乏劳动力引起的贫困，需要政府财政兜底来解决，而贫困地区地方财力有限，如果缺乏上级政府和外部的支持，地方财政将难以承受。四是由于政府把大量资金投向了建档立卡的贫困人口，对处于贫困线边缘的低收入人口产生了一定“挤压”效应。2014～2017 年，中国农村居民 20%的低收入户人均可支配收入年均名义增长仅有 3.5%，其中 2014 年和 2016 年甚至出现了下降的趋势（魏后凯，2018）。2018 年，尽管 20%的低收入户人均可支配收入增长较快，名义增长率达到 11.0%，但中等偏下收入户名义增长率仅有 1.9%。根据农村居民按收入五等份分组的人均可支配收入计算的变异系数，由 2013 年的 0.70 提高到 2017 年的 0.74，2018 年又进一步提高到 0.76。这表明，近年来中国农村地区居民收入差异在不断扩大。

表 3　　2012 年以来中国贫困地区农村贫困状况的变化

	贫困人口（万人）		下降幅度（%）	占全国比重（%）		比重变化（百分点）	贫困发生率（%）		发生率变化（百分点）
	2012	2018		2012	2018		2012	2018	
全国	9899	1660	-83.2	100.0	100.0		10.2	1.7	-8.5
贫困地区	6039	1115	-81.5	61.0	67.2	6.2	23.2	4.2	-19.0
集中连片特困地区	5067	935	-81.5	51.2	56.3	5.1	24.4	4.5	-19.9
592 个国家扶贫开发工作重点县	5105	915	-82.1	51.6	55.1	3.5	24.4	4.3	-20.1
民族八省区	3121	602	-80.7	31.5	36.3	4.8	21.1	4.0	-17.1

注：贫困地区包括集中连片特困地区和片区外的国家扶贫开发工作重点县，共 832 个县；民族八省区包括内蒙古、宁夏、新疆、西藏、广西 5 个少数民族自治区和少数民族分布集中的青海、贵州、云南 3 省。

数据来源：《扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之十五》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812_1690526.html。

因此，在“十四五”时期，既要巩固脱贫攻坚的成果，又要发力全面实施乡村振兴战略。一方面，尽管到 2020 年打赢脱贫攻坚战的目标已经实现，但由于前述的影响脱贫质量和可持续性的不稳定因素，“十四五”期间仍需要花较大精力巩固脱贫攻坚的成果，进一步提高脱贫的质量，有效防止低收入人口返贫致贫，切实增强脱贫的可持续性。另一方面，“十四五”时期又是实施乡村振兴战略的发力期，要在巩固脱贫攻坚成果的基础上，逐步把国家“三农”工作的重点从脱贫攻坚转移到全面实施乡村振兴战略上来。也就是说，在 2020 年实现脱贫攻坚战目标之后，国家对“三农”工作的支持力度应该进一步加大，要建立政府涉农资金稳定增长机制，并将长期以来被证明是行之有效的扶贫制度安排和政策措施，逐步扩大和延伸到支持乡村振兴上来。要通过乡村振兴战略的全面实施，不断完善体制机制、法律制度和政策体系，推动形成农民稳定增收和乡村全面振兴的长效机制。需要指出的是，反贫困是一个永恒的课题，打赢脱贫攻坚战并不意味着反贫困的终结。随着超常规的脱贫攻坚战的结束，中国的贫困问题将转变为相对贫困和多维贫困问题，统筹解决城乡贫困问题也将提上议程（魏后凯，2018；陈志钢等，2019；孙久文、夏添，2019）。在这种情况下，中国的反贫困战略需要实现三大转变，即由绝对贫困治理向相对贫困治理转变，由收入贫困治理向多维贫困治理转变，由超常规扶贫攻坚向常规性贫困治理转变。实现这种反贫困战略的转变，需要改变过去那种超常规的扶贫举措和

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

做法，树立常规化、制度化的贫困治理思维，建立城乡统一的贫困标准和减少相对贫困的长效机制。

五、破解粮食安全和农民增收的难题

确保粮食安全和促进农民增收是中国农业政策的两个核心目标。一方面，中国人口众多，粮食生产所需要的土地和淡水资源有限，人地矛盾突出，确保粮食安全是一个重大国家战略。为确保国家粮食安全，新中国成立以来，中国政府历来高度重视粮食生产，始终把确保粮食安全作为治国安邦的首要任务，走出了一条中国特色粮食安全之路[①]。另一方面，确保农民持续稳定增收，这是打赢脱贫攻坚战、推进农村全面小康建设和实施乡村振兴战略的关键所在，也是改革开放以来中央再三强调的“三农”政策核心目标之一。特别是自2003年以来，中共中央、国务院发布了多个促进农民增收的文件，有关部门和地方政府还制定实施了一系列促进农民增收的政策措施。从单个目标来进行评价，无论是确保粮食安全还是促进农民增收，这两个目标都取得了较好的成效。从确保粮食安全目标看，从1978年到2018年，中国粮食总产量增长了1.16倍，年均增长1.94%，人均粮食产量自2008年以来一直稳定在400公斤的国际安全线之上，粮食等主要农产品供应充足。从农民增收目标看，1979～2018年中国农村居民人均可支配收入年均增长7.70%，其中2010～2018年年均增长8.84%，分别比城镇居民增速高0.48个和1.78个百分点（魏后凯等，2019）。

然而，需要引起注意的是，由于种粮的比较效益较低，农民增收并非主要靠种植粮食，种粮对农民增收的贡献已经很小，种植玉米、大豆近年来甚至出现了连续多年亏损的现象。尽管中央对农民种粮给予了各种补贴，但相对于瓜果、蔬菜、花卉、中药材等高附加值作物而言，种植粮食的比较经济效益较低。从表4中可以看出，无论是每亩净利润、成本利润率还是每个用工实现净利润，种植粮食的净利润都远低于种植水果和蔬菜。由于这种比较效益的差异，近年来农民种粮和地方抓粮的积极性下降，种植粮食对农民增收的贡献也在不断下降。在农村居民可支配收入增长来源中，农业（种植业）经营净收入的贡献2014年为13.9%，2015年下降到11.3%，2016年又下降到2.9%，2017年略有回升，也仅有7.8%[②]。总体上看，目前种粮对农民增收的贡献已经微乎其微。农民种粮积极性下降主要是经济效益问题。2012年，全国三种粮食（稻谷、小麦、玉米）每亩净利润为168.40元，2015年下降到19.55元，2016年和2017年则分别亏损80.28元和12.53元，其中玉米在2015～2017年出现连续3年亏损[③]。生产成本过高、上涨过快，尤其是土地成本上涨过快，而粮食销售价格上涨受限，2015～2016年三种粮食每50公斤主产品平均出售价格甚至下降12.9%[④]，这是导致近年来粮食每亩净利润下降甚至亏损的根本原因。地方抓粮积极性下降，除了经济效益方面的原因，还有财政收入方面的动机。自

---

① 资料来源：中华人民共和国国务院新闻办公室，《中国的粮食安全》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/14/c_1125102709.htm。

② 资料来源：国家统计局农村社会经济调查司编，《中国农村统计年鉴》（2016、2018），北京：中国统计出版社。

③ 资料来源：国家发展和改革委员会价格司编，2019：《全国农产品成本收益资料汇编2018》，中国统计出版社。

④ 资料来源：国家发展和改革委员会价格司编，2019：《全国农产品成本收益资料汇编2018》，中国统计出版社。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2006年全面免除农业税和农业特产税后，虽然国家加大了对粮食生产的支持力度，但种粮毕竟不能给地方带来税收，而且需要地方加大财政投入。因此，在确保国家粮食安全目标和增加地方财政收入目标的抉择中，地方政府很容易把着重点放在增加财政收入上面，由此导致地方抓粮的积极性不高。

表4　　2017年中国粮食和果蔬种植利润比较

指标	粮食					果蔬			
	三种粮食平均	稻谷	小麦	玉米	大豆	苹果	柑	桔	蔬菜平均
每亩净利润（元）	-12.53	132.55	6.10	-175.79	-130.89	1909.61	2755.60	1802.56	1776.86
成本利润率（%）	-1.16	10.95	0.61	-17.13	-19.57	39.07	76.31	53.78	40.09
每亩用工数量（日）	5.04	5.51	4.34	5.26	2.52	35.48	18.46	19.93	27.88
每个用工净利润（元）	-2.49	24.06	1.40	-33.42	-51.94	53.82	149.27	90.44	63.73

注：三种粮食指稻谷、小麦、玉米。

数据来源：国家发展和改革委员会价格司编，2019：《全国农产品成本收益资料汇编2018》，中国统计出版社。

在这种情况下，既要确保粮食安全，又要促进农民增收，就成为一个两难的难题。很明显，在现有的经营格局和制度安排下，如果农民多种粮，保障了国家粮食安全，但农民收入却难以较快地大幅提高。这意味着，种粮农民为确保国家粮食安全做出了贡献，但却不能更多增加自身收入。如果农民减少粮食种植或者不种粮，改种效益更高的瓜果、蔬菜、花卉、中药材等经济作物，显然能够获得更高的经济效益，农民家庭收入也会得到大幅提高，但如果这种转变成为一种普遍的行为，并突破安全的底线，那将会严重威胁国家的粮食安全。当前，中国粮食供给相对充裕，粮食储备处于较高水平。在粮食供应充裕的情况下，国家实施了“藏粮于地、藏粮于技”战略，加快了农业供给侧结构性改革步伐。各地在农业供给侧结构性改革过程中，纷纷加大农产品结构调整力度，不断减少粮食播种面积，增加高附加值经济作物种植。在2017年至2018年，全国粮食播种面积连续减少，共减少3288万亩，下降了1.84%，其中，稻谷下降1.81%，小麦下降1.73%，玉米下降4.63%；而同期非粮作物播种面积增长了2.42%。从短期看，由于国内粮食供应相对充裕，谷物自给率保持在95%以上[①]，这种因结构调整带来的非粮化趋势还不会对粮食安全产生太大影响。但从长期看，如果这种趋势持续下去并进一步加剧，势必会对国家粮食安全构成威胁。初步估计，按照2017～2018年的非粮化速度，到2025年全国粮食播种面积将再减少1.15亿亩，按现有单产水平计算，播种面积减少将导致粮食减产863亿斤，约占2018年粮食总产量的6.6%。可见，在推进农业供给侧结构性改革过程中，虽然可以通过产业结构调整来增加农民收入，但这种结构调整是有限度的，其底线是“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”。而在当前国内外粮食价格倒挂的情况下，依靠粮食价格上涨来增加农民收入的空间已经十分有限。

中国未来的农业政策必须兼顾粮食安全和农民增收两大核心目标，妥善处理好保障粮食安全和促进农民增收的关系。一方面，促进农民增收必须以确保粮食安全为前提，农业结构调整不能突破粮食

[①] 资料来源：中华人民共和国国务院新闻办公室，《中国的粮食安全》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/14/c_1125102709.htm。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

安全底线；另一方面，对于从事粮食生产的农民，必须建立多元化的增收长效机制，使种粮农民收入同样能够获得持续稳定的快速增长。在“十四五”时期，必须多管齐下，切实采取有效措施，从根本上破解粮食安全与农民增收的难题。一是提高粮食生产的劳动生产率。劳动生产率是产出与从业人员之比。提高劳动生产率，核心是减少分母，增加分子。从减少分母看，要加快农业劳动力转移步伐，进一步减少种粮农民，尽快改变目前粮食生产普遍存在的小规模分散经营、高度兼业化的状况，全面提高粮食种植的规模化和专业化水平。从增加分子看，要通过推进适度规模经营、加快科技创新和良种培育、提高机械化和智能化水平、完善社会化服务体系、实行品牌化和绿色化生产等途径，不断提高粮食种植的产出水平和质量。二是推动粮食产业深度融合。粮食产业融合是一个世界性的发展趋势，也是实现种粮农民增收的重要途径。在推进粮食产业融合的过程中，一方面要加快转变粮食生产方式，不断延伸粮食产业链，提升价值链，打造供应链，实行产业链、价值链和供应链“三链”协调联动，从而构建纵向融合和一体化的粮食全产业链；另一方面，要充分挖掘粮食生产的多维功能，尤其是经济、文化、教育、生态、景观等功能，推动粮食生产与粮食加工、电商物流、文化旅游、休闲康养、教育体验等全面深度融合，促进粮食产业的横向融合和一体化。只有实现这种纵、横向交织的产业融合和一体化，并建立公平合理的利益分配机制和制度安排，才有可能形成粮食产业的利益共同体，使种粮农民能够更多地分享粮食产业链增值的收益。三是完善粮食利益补偿机制。如前所述，种粮农民为保障国家粮食安全做出了贡献，但由于种粮比较效益较低，在收入上做出了牺牲，因而需要对粮食种植给予利益补偿。改革开放以来，中国沿着粮食生产者补偿和粮食主产区补偿两条不同路径，逐步建立和完善了粮食利益补偿机制。下一步，在进一步完善粮食生产者和主产区利益补偿机制的基础上，还应积极开展建立粮食生态补偿机制的探索，可以考虑从粮食主产区先行试点。与森林、草原、湿地一样，粮食种植同样创造了生态服务价值，需要给予补偿。

六、推动农村改革由试点走向全面推开

中国的改革是从农村起步的，农村改革的主要做法是先试点，通过试点逐步积累经验，待条件成熟后再在全国范围内全面推开。近年来，中国在农村领域推行了一系列的改革试点。例如，2009 年以来，农业农村部（原农业部）分两批设立了 58 个农村改革试验区，承担中央部署和地方设置的各项改革试验任务；2013 年以来，国家标准化管理委员会等部门先后分三批启动实施了农村综合改革标准化试点工作；2015 年以来，经全国人大常委会授权，自然资源部（原国土资源部）会同有关部门组织开展了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度“三项改革”试点，中国人民银行会同有关部门组织开展了承包地经营权和农民住房财产权“两权”抵押贷款试点；从 2015 年开始，中央农办、农业农村部先后分四批在全国范围内开展了农村集体产权制度改革试点；2016 年以来，农业农村部会同有关部门开始探索和扩大耕地轮作休耕制度试点；2019 年，中央农办等 6 部门联合发布《关于开展乡村治理体系建设试点示范工作的通知》，随后启动实施了乡村治理试点示范和乡村治理示范村镇创建活动；其他部门也开展了一系列农村改革试点工作。通过试点探索，各地在农村土地改革、集体产权制度、轮作休耕制度等方面取得了诸多改革经验和具体实效，各地试点证明可行的一些改革

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

举措已经体现到已修订的相关法律法规中。2018 年 12 月 29 日，十三届全国人大常委会第七次会议审议通过了《关于修改<中华人民共和国农村土地承包法>的决定》；2019 年 8 月 26 日，十三届全国人大常委会第十二次会议又审议通过了《中华人民共和国土地管理法》修正案，为下一步全面推进农村土地制度改革提供了法律保障。

然而，从总体上看，近年来中国的农村改革还主要停留在试点层面，各项改革试点多，但全面推开的少。譬如，受社会高度关注的农村土地制度“三项改革”和“两权”抵押贷款改革，由于突破了国家有关法律规定，只能在全国人大常委会授权的少数试点地区进行探索。同时，由于现行相关法律制度严重滞后，在相关法律尚未修订完善的情况下，超前进行改革探索可能存在“违法”甚至“违宪”的风险，由此造成地方主动改革的动力不足。此外，受部门利益和条块分割的影响，近年来农村改革还呈现出部门化、碎片化的倾向，一些关键领域的重点改革进展缓慢，各项改革的整体性和协调性不够，相关改革的配套性较差。在“两权”抵押贷款改革的过程中，由于基础制度不配套，部分改革设想的试点成效不够理想。虽然中国的改革是从农村开始，但相对于城市改革而言，目前农村改革已经严重滞后，成为了制约农村发展和乡村振兴的制度瓶颈。当前，中国已经进入全面深化农村改革的新时期。在新时期，为适应乡村振兴和城乡融合发展的需要，中国的农村改革不能仅停留在试点阶段，也不宜再采取零敲碎打的办法，而必须加强顶层设计，突出整体性和协调性，采取综合配套、整体推进的“一揽子”改革方式。在“十四五”乃至今后较长一段时期内，必须以土地制度改革为核心，强化相关改革的配套协调，全面深化农村各项改革，在认真总结近年来改革试点经验和完善相关法律制度的基础上，逐步推动农村改革由试点走向全面推开。这是因为，只有全面深化农村改革，才能极大地释放农村改革的红利，全面激活农村要素、主体和市场，激发农村发展的活力。

全面深化农村改革，其核心是土地制度改革。当前，农村土地承包法和土地管理法修正案已经通过，急需出台相关配套法规和实施细则，以推动农村各项土地改革试点尽快在全国全面推开，使新的法律能够得到有效的贯彻实施。在城乡融合发展的体制机制框架下，中国土地制度改革的基本方向是建立城乡统一的土地市场，首先是搭建城乡统一的土地市场交易平台，尽快建立城乡统一的建设用地市场。最近，中央已经明确提出：到 2022 年，要“基本建成”城乡统一的建设用地市场；到 2035 年，要“全面形成”城乡统一的建设用地市场[①]。这是城乡融合发展背景下农村土地制度改革的重点和核心目标。然而，至今为止，中国的土地市场尤其是建设用地市场仍然是城乡分割的，中国的房地产市场仍然是一个不完整的跛足的市场。与城市房地产市场相比，农村房地产市场起步晚，开放程度低，发育严重滞后，远不能适应乡村振兴的需要。近年来，虽然全国已经开展了农村房地一体不动产确权登记工作，一些地方搭建了区域性的农村土地流转、产权交易、闲置房产交易平台，但农民承包地和宅基地各种权能仍缺乏有效的实现渠道，集体土地产权仍处于与国有土地产权不平等的地位（郑振源、蔡继明，2019），由此限制了农民财产性增收渠道的拓宽。2018 年，全国农村居民人均财产净收入仅相当于城镇居民的 8.5%，财产净收入对农村居民可支配收入增长的贡献率只有 2.9%。此外，房地产

[①]资料来源：《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，《人民日报》2019 年 5 月 6 日。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

市场的城乡分割和不均衡，农村房产交易受限和各种权能缺失，也是导致近年来一些大城市城区房价过高、上涨过快的重要原因之一。

为此，应在确权登记的基础上，以赋权赋能为核心，加快农村土地市场化改革的步伐。要全面推进农村房地一体不动产确权登记，并逐步将农民承包地纳入不动产登记范围。同时，在总结各地试点经验的基础上，尽快在全国范围内开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度等各项改革。关于宅基地制度改革，重点是在完善集体成员资格认定办法和严格宅基地取得条件的基础上，按照所有权、资格权、使用权“三权分置”的思路，放开搞活宅基地和农民房屋使用权，增加市场的开放性和交易半径，加快房地一体化改革，最终实现可对外出租和转让。对于农民自愿退出的合规宅基地，要通过相关的制度安排和政策措施，打通宅基地退出与集体经营性建设用地入市的连接渠道。在集体经营性建设用地有偿出让转让制度建立起来后，可允许符合条件且自愿退出的宅基地有条件地转换为集体经营性建设用地，并在其入市后纳入集体经营性建设用地予以管理。在城镇化快速推进和城乡融合发展的背景下，实行宅基地退出与集体经营性建设用地入市的有效衔接，不仅有利于加快形成城乡统一的建设用地市场，而且可以对城乡居民不动产实行市场开放上的平等待遇。

参考文献

1.陈锡文，2018：《实施乡村振兴战略，推进农业农村现代化》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 1 期。

2.陈志钢、毕洁颖、吴国宝、何晓军、王子妹一，2019：《中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点》，《中国农村经济》第 1 期。

3.顾益康，1999：《沿海地区率先基本实现农业和农村现代化的战略对策》，《农业技术经济》第 8 期。

4.韩俊，2018：《新时代乡村振兴的政策蓝图》，《人民日报》2 月 5 日第 4 版。

5.吕书正，2000：《邓小平小康社会思想的科学内涵》，《党的文献》第 2 期。

6.孙久文、夏添，2019：《中国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析》，《中国农村经济》第 10 期。

7.汪三贵，2008：《在发展中战胜贫困——对中国 30 年大规模减贫经验的总结与评价》，《管理世界》第 11 期。

8.魏后凯，2018：《2020 年后中国减贫的新战略》，《中州学刊》第 9 期。

9.魏后凯，2019：《深刻把握农业农村现代化的科学内涵》，《农村工作通讯》第 2 期。

10.魏后凯、刘长全，2019：《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》，《中国农村经济》第 2 期。

11.魏后凯、卢宪英、张瑞娟，2016：《中国农村全面建成小康社会评估及总体战略》，载魏后凯、潘晨光主编：《中国农村发展报告 2016》，北京：中国社会科学出版社。

12.魏后凯、谭秋成、罗万纯、卢宪英，2019：《中国农村发展 70 年》，北京：经济科学出版社。

13.魏后凯、张瑞娟，2016：《中国农村全面建成小康社会进程评估》，《人民论坛·学术前沿》第 18 期。

14.吴国宝等，2018：《中国减贫与发展：1978～2018》，北京：社会科学文献出版社。

15.张应武、欧阳子怡，2019：《我国农业农村现代化发展水平动态演进及比较》，《统计与决策》第 20 期。

16.章猛进，2000：《沿海地区农业和农村现代化实践的理论思考》，《中国农村经济》第 1 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

17.赵景阳、郭艳红、米庆华，2007：《广义农业现代化的内涵与评价研究——以山东省为例》，《农业现代化研究》第 1 期。

18.郑振源、蔡继明，2019：《城乡融合发展的制度保障：集体土地与国有土地同权》，《中国农村经济》第 11 期。

19.中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社。

20.朱玲、何伟，2018：《工业化城市化进程中的乡村减贫 40 年》，《劳动经济研究》第 4 期。

21.总报告课题组，2018：《走中国特色的乡村全面振兴之路》，载魏后凯、闫坤主编：《中国农村发展报告 2018》，北京：中国社会科学出版社。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所；
中国社会科学院大学）

（责任编辑：曙　光）

Major Issues of China’s Rural Development During the 14th Five-year Plan Period

Wei Houkai

Abstract: The 14th five-year plan period is an important turning point of China’s economic and social development, thus the plan needs to deal with the relationship between inheritance and innovation to achieve the unity of inheritance and innovation. The 70 years of sustained development of new China, more than 40 years of rural reform experience and the orderly progress of the 13th five-year plan laid a solid foundation for China’s rural development during the 14th five-year plan period. With the realization of the goal of building a moderately prosperous society in an all-round way and overcoming poverty in 2020, China will enter the “post moderately prosperous” era of building a moderately prosperous society in an all-round way at a high level and moving forward to a prosperous society. Meanwhile, the focus of the national work on agriculture, rural areas and farmers will gradually shift from poverty alleviation to comprehensive implementation of Rural Revitalization Strategy. During the 14th five-year plan period, based on the development goal of “two stages”, the core themes are to further consolidate and improve the quality of moderately prosperous society in rural areas and to start a good situation for the basic modernization of agriculture and rural areas. Around these core themes, China’s rural development needs to focus on five major issues, namely, building a high-level rural well-off society in an all-round way, consolidating the foundation of the basic modernization of agriculture and rural areas, realizing the transformation from poverty alleviation to rural revitalization, solving the problems of food security and increasing farmers’ income, as well as promoting rural reform from pilot to comprehensive implementation.

Key Words: The 14th Five-year Plan; Rural Development; Rural Revitalization; Moderately Prosperous Society

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net