

全面建成小康社会决胜阶段农村发展的 突出问题及对策研究*

李 周

摘要：本文首先论述了全面小康与总体小康的差异；其次论述了全面建成小康社会决胜阶段农村发展面临的突出问题；第三，从建立现代农业、培育职业农民、壮大集体经济、盘活土地资产、完善基础设施和公共服务、健全治理体系、构筑生态屏障和调整政府职能八个方面进行了对策研究。

关键词：全面小康 弱弱联合 集体股权有偿获得

中图分类号：F320 **文献标识码：**A

2020年全面建成小康社会，是中国共产党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标，是中国共产党向全国人民做出的庄严承诺。如期全面建成小康社会既有机遇，也有挑战。从国际看，世界经济缓慢复苏，治理体系深刻变革，新兴国家力量增强，外部环境继续向好。这些变化有利于中国实施“一带一路”战略，提高中国在全球范围内配置各类要素的能力，为经济转型升级营造新空间、打造新动力、创造新活力。从国内看，分工协同、优势对接、多极支撑、布局改善、均衡互补的区域发展格局和新产业、新业态、新模式正在形成，社会和谐程度和对外开放水平继续提高。从农村看，粮食连续多年增产，基础设施显著改善，农民收入快速增长，社会保障初步覆盖，农民获得感逐步提升。从挑战看，国外方面要化解世界经济不景气对中国经济增长施加的负面影响，国内方面要消除结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期的负面传导效应。

全面建成小康社会强调的是发展的普遍性、稳定性和永续性。它的主要任务是补齐短板，将区域发展差距缩小到合理范围，使所有国民都跨入小康门槛；强化创新，确保社会经济稳定、可持续增长；培育一批世界领先的产业集群，兼顾第二个百年奋斗目标的发展要求。

一、全面建成小康社会的度量

笔者认为，全面小康与总体小康相比肯定有升级的内容，但它主要是总体小康的普及版，它们

*本文为笔者主持的教育部基地研究项目报告。基地名称：华中师范大学中国农村研究院；基地项目名称：全面建成小康社会决胜阶段农村发展的突出问题及对策研究，项目编号：16JJD810003。

的基础指标应该相同。在总体小康阶段，一部分农村社区和农户因地区指标值达标而被动地进入小康；在全面小康阶段，所有农村社区和农户要以自己的指标值达标而进入小康，即全面小康与总体小康的主要差异在于考核尺度变小，而不是考核标准提高。农村全面小康评估不可能把所有农民作为样本总体，只能按照统计学抽样方法确定样本框，并选取样本量足以代表所有农民的样本总体，如国家统计局的农村住户调查体系。若该体系的所有样本都达到了小康的各项指标值，就有理由做出农村全面小康社会建成的结论。为提高结论的可信性，还应做一些第三方的验证性评估。倘若所有验证性评估都得以通过，则进一步证明依据国家统计局住户调查体系做出的全面小康社会已经建成的结论是可靠和可信的。

农村全面小康评估要评估每个样本农户的人均支出、恩格尔系数和人均住房面积^①等指标。强调支出是因为它不仅同收入密切相关，而且支出指标比收入指标更稳健。第一，家庭支出的波动小于家庭收入的波动。第二，家庭支出调查要比家庭收入调查更容易、更准确^②。第三，评价人均支出是国际上通行的做法。全面建成小康社会的低限是所有人都迈入小康门槛，而不是摆脱贫困，所以，它的恩格尔系数应略高于温饱社会。贫困阶段的恩格尔系数超过 60%，温饱社会的恩格尔系数为 45%~50%，小康社会的恩格尔系数定为 40% 为宜。

农村全面小康社会评估不仅要以农户为评价对象，还要以农村社区为评价对象。农村总体小康评估以省市县为评价对象，尺度太大；农村全面小康评估应当尽可能缩小农村社区的量级。例如，农村居民最低生活保障率应以自然村或行政村为评价尺度，城镇化率应以县为评价尺度。

二、决胜阶段农村发展的突出问题

全面建成小康社会决胜阶段中国农村发展面临的突出问题是农产品缺乏国际竞争力、曾获成功的改革经验暴露出局限性、干群合作意识薄弱、部分农村空心化和非点源污染加剧。

（一）国内生产的农产品缺乏国际竞争力的挑战

改革初期，农业生产的主要目标是增加粮食和其他农产品产量，解决农民温饱和城市居民农产品短缺问题。在绝大多数劳动力从事农业生产的欠发达阶段，农业实行家庭经营极大地调动了农民的生产积极性，所以，随着家庭联产承包责任制的普遍实施，很快就解决了农产品总供给不足的问题。由于此时还无须考虑国产农产品的国际竞争力，农业的超小规模经营几乎没有负面影响。

农户是按照收入最大化目标配置劳动力资源的。随着城乡非农产业的快速发展，越来越多的农业劳动力转移到比较利益更高的非农产业部门，农业超小规模经营的局限性逐渐暴露出来。经济开放程度的提高，则使这种局限性暴露得更加充分。为了消减这种局限性的负面影响，政府接受了一些学者推出的“重中之重”理论和“工业反哺农业、城市支持农村”的反哺理论，采取的主要措施

^①人均住房质量和面积是反映长期收入的指标。

^②近 30 年的农户调查结果表明，农户愿意叙述家庭支出情况，而不太愿意叙述家庭收入情况。被调查者不很清楚外出打工者究竟有多少收入，也是其无法讲清家庭收入的原因之一。

包括：以免除农业税、为村干部发放补贴等方式减轻农民负担；以发放各种农业补贴和实行最低收购价、临时收储政策等方式将黄箱政策的效应充分释放出来，保护农民利益及种粮积极性、保障国家粮食安全。这些政策的正面效应是即刻产生并逐渐衰减的，它的负面效应是滞后出现且累积放大的。由此引发的国内大宗农产品价格的逐步提高，造成 2010 年国内生产的稻谷、小麦、玉米的价格全面高于国际市场离岸价，2013 年后高于配额内进口完税价格，以及玉米、棉花等农产品库存越来越大等问题。为了减轻大宗农产品进口压力、库存积压和财政负担，2014 年和 2016 年，政府分别取消了棉花、大豆和玉米临时收储政策，取得了国内农产品价格与国际接轨，玉米及其替代物进口量下降、库存量下降、种植面积下降等效果。虽然政府对农业的补贴方式和补贴力度有所变化，但政府信号的作用仍然大于市场信号的作用，市场在农业资源配置方面仍然没有发挥决定性作用。

农业超小规模经营能有效解决农户温饱问题，但它难以演变为具有国际竞争力的现代农业。要解决农地平均经营规模小、农民改变现状意愿弱、农业产业化水平低和农产品竞争力低等一系列问题，中国农业必须继续深化改革，进入由市场发挥决定性作用的发展阶段，促进传统农业向现代农业转换，构建具有竞争优势的农业组织体系和产业体系，有效提高中国农业的国际竞争力。

（二）曾获成功的改革经验的局限性暴露出来的挑战

毋庸讳言，20 世纪 80 年代推出的家庭联产承包责任制改革，具有往后退一步的特征。为了让这项改革持续地释放改革红利，农地产权制度改革是沿着私有化方向推进的。具体措施是延长承包期限、宣布该做法长期不变、取消集体行使“三提五统”的权利，采用 GPS 方法把每一个地块确权到户。这些措施的实质是把农户无偿获得的集体土地经营权“生不增、死不减”的政策做实。其实，不仅集体产权不宜无偿获得，私有产权也不宜无偿获得。先行发达国家设置遗产税就是为了限制后人无偿获得私有产权。如何将农户无偿获得的农地经营权“生不增、死不减”政策调整为“如何增、如何减”^①政策，是必须要做的工作。它的经济实质是改农地经营权的无偿获得为有偿获得或让渡。

改革初期，农户为了获得自主安排农地生产经营活动的权利，接受了“交够国家，留足集体”的义务。所谓“交够国家，留足集体”，就是农民既要为政府履行职能提供一部分经费，又要为村委会承担政府职能提供所需经费。现在农户既无须为政府履行职能提供经费，也无须为村委会履行政府职能提供经费。2006~2017 年，国家以保障粮食安全、保障农民增收和促进新农村建设等政策累计投向“三农”的资金达 10 多万亿元。随着政府投入的增多，农民对政府扶持的预期变得越来越高，这种政策难以为继也是不争的事实。

（三）干群合作意识薄弱的挑战

^①上海郊区出现的新做法是：社区新增人员，包括合乎条件的外来人员，按规定购买了集体股份后，便可成为社区集体资产的股东；成员退出时要兑现其股份，成员去世后由其继承人兑现其股份。这种可以进入可以退出的“活化”的制度安排，要优于“增人不增地，减人不减地”的“固化”的制度安排。尤其是合乎条件的人员购买集体资产股份后可成为集体经济组织成员的制度安排，是把农村社区打造成现代企业的制度创新。

中国在改革初期实施家庭联产承包责任制具有很强的特殊性。不宜将这个特殊性当作一般性，进而过于强调私有产权的重要性而否定集体产权的必要性。在人类发展史上，第一轮生产力快速发展是以家庭替代氏族公社作为基本生产经营单位实现的。然而，家庭替代氏族公社并没有解决人类面临的所有问题，于是出现了合作。亚当·斯密提出的分工理论倡导的是劳动者（或企业）的生产合作，李嘉图提出的比较优势理论倡导的是地区的生产合作，科斯提出的交易费用理论倡导的是劳动者（或企业）的非生产合作。不应有“一朝被蛇咬十年怕井绳”的心态，不宜在认识上将合作视为洪水猛兽，将合作与“大锅饭”划等号，把农业适宜以家庭经营为基础同农业适宜实行单一家庭经营划等号，进而否定农业合作的必要性。

毋庸讳言，中国的官员几乎都以替百姓谋福利为己任，缺乏与百姓平等合作的意识。笔者的调查表明，村干部普遍认为找政府办事要比以“一事一议”的方式找农民办事简单得多。面对与农民合作不如与政府合作的现实，村干部自然难以形成与农民合作的意识。农民的合作意识也很薄弱，遇到问题时很少考虑同其他农民开展合作，而是寄希望于村委会或各级政府。其实，无论是提高农业组织化水平、产业化水平、农业竞争力水平以及培育农产品品牌，还是开展技术推广、防疫检疫、农产品安全检测和农田水利、道路交通、供电供水等，都需要开展合作。舍此，就难以充分开展这些活动。由于缺乏合作机制，农村能人也难以主动将技能、经验、信息等带给周围农民，从而带领他们共同发展。

（四）农村社会分化的挑战

农村社会分化表现在以下几个方面：一是农业对农民增收的重要性下降。近些年农民农业收入的增加主要来自政府临储价格的提高，临储政策的取消导致农业收入增幅的下降。2016年，农民人均种植业收入名义增长率为1.1%，而同期CPI上涨2%，实际收入是负增长。经济增速的放缓导致农民工工资性收入增幅下降，2014年和2015年的增速分别比上年回落0.5个和0.6个百分点，而农民工的食品及房租支出却增长较快。^①财政收入增速的放缓导致农民通过农业补贴和社会保障所得的转移性收入也增速放缓。

二是农村住房的居住功能下降。近些年来农村的居住条件有了惊人的改善，但由于常住人口不到农村户籍人口的一半，农村房屋的居住效应难以充分发挥出来。青壮年人口长期在外、家庭破碎引发的风险更为严峻。在几乎都是老人的农村社区，留下的能人很容易成为寡头式人物，控制村集体经济，进而导致社区内部缺乏相互信任，精神生活贫乏，迷信活动盛行。

三是农民获得教育和医疗服务的便利性下降。农村学校为提高成班率和教育经济效益而开展的并校，影响了学生接受义务教育的便利性，城区学校则因班级人数过多而影响了教学质量。农村医疗存在资源配置不合理的问题，大部分资金投向县级医院。乡镇卫生院配置的医疗设备档次低、医疗诊断水平低，难以满足诊疗需要，农村患者不得不舍近求远，辗转到配置了高端医疗设备的县级医院治病。医务人员配置也不合理。受工作环境和福利待遇等因素的影响，乡镇卫生院不但难以吸

^①朱俊峰、郭焱. 农村发展改革面临的主要难点和风险点，《中国发展观察》2017年第2期。

引高水平医务人员，而且培养出的优秀人才相继调入上级医院。农村医疗改革的关键是：提高乡镇卫生院的基础设施水平、设备配置水平和医疗技术水平，让普通疾病能够就近医治；推进城乡医务人员交流，鼓励优秀人才到基层服务；提高乡镇医务人员待遇。

四是农民参与政府的社区工程项目的可能性下降。国家在农村实施的土地、道路综合治理工程等项目实行招投标制。农村集体经济组织因没有竞标资质而无法参与工程建设，进而无法得到劳务收入；政府则因无法购买到更廉价的劳务而不得不承受更重的投资负担。

五是政府规划造成农民收入差距扩大。城市附近的农村，因城市和工业交通建设造成土地用途变化，引起了土地价值的巨大变化。农地征收补偿费随周边地价提高，引起无征地农民的收入大大低于被征地农民的收入。在现实中，往往既没有处理好国家、集体和被征地农民之间的利益分配，更没有处理好被征地农民和未被征地农民的利益均衡。

（五）农村非点源污染的挑战

农药、化肥、地膜等化学物品的过量使用，对土壤、水体、生物、大气和人体健康造成严重危害。规模化畜禽养殖场的废弃物污染，严重影响了农村居民的日常生活。随着农村居民生活水平的提高和生活方式的转变，生活垃圾数量增多，但没有得到有效处理；生活污水任意排放，致使河流、湖泊污染严重。城里耗能高、污染重、治理难的企业迁至农村，对农村环境也造成了严重影响。

三、决胜阶段农村发展对策研究

（一）建立现代农业

随着市场开放程度的提高，国内受冲击的农产品数量越来越多。农户经营规模小，农业竞争力弱，是影响农业产业化、一体化、现代化、国际化的主要原因。

一些学者以农业曾为工业化、城镇化作出贡献为理由，强调现在应对农业采取反哺政策。其实反哺只能消除农业弱质性的负面影响，农业弱质性要靠提高农民素质和发展现代农业来消除。各级政府应当加强农村人力资本投资，把农民的创新活力和创收潜力充分激发出来，形成依靠人力资本投资兴农、富农、惠农的局面。以增加公共品供给的方式改善农村和农业基础设施，消除它们对农业生产集约化、规模化的抑制，而不宜提供农业生产补贴，造成另一种形式的市场扭曲。

在农村人口流动性增强、农民分工分业加快、农业生产集约程度提高等因素的共同作用下，中国进入了加速发展现代农业的战略机遇期。发展现代农业要以市场化、科学化为导向，提升农业自生能力、农产品竞争能力和生产生态协调能力，消除传统农业的弱质性和化学农业对环境的破坏。现代农业是由科学技术体系、微观经营体系、农业产业体系和政策法规体系四轮驱动的。其中，科学技术体系要由机械化、电气化、水利化和化学化拓展到生物技术、电子技术和信息技术，微观经营体系要由家庭经营拓展到适度规模经营和三产融合经营，农业产业体系要由追求产量和产出效率拓展到追求产品安全、资源节约和环境友好，政策法规体系要由政策完整性拓展到法律严密性。

现代农业的发展水平应当用总要素生产率的贡献率来衡量。这样不仅可以对中国农业发展进程做出量化评价，还可以对中国农业和其他国家农业以及中国农业和国内其他产业做出量化比较评价。

随着现代农业的推进，农民数量会越来越少，农地平均经营规模会越来越大，农业收入集中度会越来越高，农业竞争力会越来越强。一个消除了弱质性、具有自生能力和国际竞争力的现代农业，方能使农业成为体面的职业，使农村成为农民安居乐业的家园，使农业成为真正的国民经济和现代化的基础，成为国家最大限度减税的基础，成为城镇和第二产业、第三产业健康发展的基础，从而实现部门间的充分竞争和所有部门资源配置的优化。

（二）培育职业农民

超小规模农业对于解决农民温饱和农产品供给短缺问题是有效的。但随着充分竞争的劳动力市场的形成和隐蔽失业的消失，其缺乏就业竞争力的缺陷暴露得越来越充分。超小规模农业走向衰败是职业农民形成的必要条件，我们应该乐见其成。要培育职业农民，形成以家庭经营为基础、合作为纽带、外包服务为支撑的农业经营体系，提高农业效益，促进现代农业发展。职业农民是在竞争中脱颖而出、达到适度经营规模和具有自生能力的农民。他们能自行解决发展过程中遇到的问题，能在市场竞争中成长壮大。银行乐意为他们提供贷款，保险公司乐意替他们提供保险。这样，市场化的农业营商环境就形成了。政府的责任是为职业农民创造公平竞争的环境。

培育职业农民的同时，要兼顾无法进城的老人和需要照顾父母而无法进城的中年人，为他们保留基本的生产条件属于保底问题。即使是这些农民，他们经营的农地也应逐步逼近适度规模。

（三）壮大农村集体经济

农业部的数据表明，截至 2016 年年底，在统计的 55.9 万个村中，村集体没有经营收益或经营收益在 5 万元以下的村有 41.8 万个，占总村数的 74.9%；经营收益在 5 万元以上的村有 14.0 万个，占总村数的 25.1%^①。全国约 2 万个坚持集体经营的村都实现了共同富裕，公共建设、环境整治、基层治理和群众性文化活动都走在前列。要使越来越多的村达到这样的水平，就必须壮大集体经济。

壮大集体经济，首先要把集体经济组织的成员界定清楚，构建农民集体资产按份共有的基础。其次要将产权股份同成员身份对应起来，建立成员的进退机制。成员资格的获取要以购买特定数量的集体产权为条件，成员资格的退出要以回购其拥有的集体产权为保障。农村集体资产的清产核资、成员界定、股权设置和权责义务、进退机制等都要由农民自主讨论决定。中国农村集体经济组织应当在工商机关登记注册，使之具备法人地位。

一些地方政府推崇外部资本和小农户结合的“强弱合作”模式。这种依靠外部力量解决农业问题的做法的适用范围是有限的，且隐含的风险会因其难以成为真正的利益共同体而不断累积。对于大多数农村社区来说，应当从完善农村集体产权制度入手，以社区内部“弱弱合作”的方式把内生力量凝聚起来，实现留在农村的农户与流出农村的农户的合作，推进适度规模经营，克服超小规模经营难以发展现代农业、难以抵御市场风险的局限性。

无论是“强强合作”“强弱合作”还是“弱弱合作”都会产生合作效益，农户缺乏合作意愿并非他们不清楚合作有助于提高劳动技能、发挥比较优势和节约交易费用，而是现实中缺乏合理分配

^①数据来源：http://journal.cmnews.net/ncjygl/2017n/d8q/njtj/69904_20170817114234.html。

合作效益的机制。现实中成功的合作社有一个共性，即领头人出力为公，取之有道，因而能激发出大家参与合作的积极性；不成功的合作社也有一个共性，即领头人借力为私，不仅想得到政府支持合作的政策红利，还想最大限度地得到合作红利，因而难以诱发出大家参与合作的积极性。所以，做好“弱弱合作”的关键是要有乐意奉献的领头人。

贵州省安顺市平坝区乐平镇塘约村的实践表明，随着城乡分割的制度藩篱的逐步瓦解，发展现代经济所需的基础设施体系的逐步完善，越来越多的村庄具备了融入现代经济体系的条件。就此而言，让农民群众推举乐意奉献的领头人以推进“弱弱合作”，将是今后一段时间里的重要工作。

同国内大多数村庄一样，塘约村的村民也把外出打工作为增加收入的第一选择。该村1400多个劳动力最多的时候有1200多人外出打工。村支部书记和村委会主任都有外出打工的经历。塘约之变发端于2014年6月3日的特大洪灾。洪灾发生的当晚，塘约村的党员和干部分头把老人、妇女和孩子转移到安全地带，全村无一人伤亡。群众在灾害面前真真切切地感受到党员和干部是大家的主心骨。洪水冲毁了房屋、道路和田地，庄稼没了，地界没了，但村民不要钱不要粮，而要求政府帮助修路。村党支部抓住这个时机提出成立合作社，把责任田集中起来搞规模化经营。该提议得到了村民的热烈响应，村民挖掉分割土地的田坎，将破碎的田地连成一片；对土地、林地、集体建设用地、农村房屋、小型水利、集体财产等七权进行确权，实现资源变资产、资金变股金、农民变股东的转变。合作社种植了3800亩蔬菜、莲藕、精品水果和绿化苗木，利润按合作社30%、村集体30%、村民40%的比例分成。村民不仅享受土地入股红利，还能获得务工收入。村里还成立了运输队、建筑工程队等合作组织，拓展农户致富门路。2013年塘约村人均纯收入不足4000元，2016年全村人均纯收入10030元，全村138户600名贫困人口全部脱贫。村集体经济收入从不足4万元增加到202万元，90%的外出务工人员返乡就业创业。为了根治农村陋习，村民们共同制定了包括公共卫生、孝敬奉养父母、管教未成年子女等内容的乡规民约，并互相监督。

恢复农村集体经济组织的活力，提高农民的组织化程度，实现土地所有者、经营者、劳动者利益的统一，是将中央提出的土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条原则落到实处的基础性工作。土地集体所有要由一系列规则体现出来，具体包括：村集体对土地拥有处置权、受益权，土地承包期和统分结合办法由集体经济组织成员共同决定，土地承包经营者向村集体缴纳承包费，集体土地的经营收入公开透明并用于提供成员所需服务等。村民小组或自然村是关系更为紧密的利益共同体，以村民小组或自然村建立合作社更容易形成共识和集体行动，更容易降低组织成本，也更容易发扬民主。所以，村民小组或自然村应当成为农村最基础的合作单位。坚持农村土地集体所有，并非为了让新生劳动力无成本地拥有土地股权。

（四）盘活农民土地资产

盘活农村土地市场可为中国深化改革提供持续动力。盘活农村土地市场需要深化国家征地制度改革、农村集体建设用地制度改革和承包地改革。改革的核心问题是农地和农村建设用地的增值收益怎么分配。其他国家（地区）土地增值收益分配主要有两种做法：一是土地增值收益归土地所有者，政府通过税收调节；二是法律规定分成比例。例如，中国台湾省规定，农民所获土地增值收益

不低于40%。农村集体建设用地包括宅基地、公益性公共设施用地和经营性用地。农村集体建设用地的上市应谨慎开展。承包地改革是与农民关系最密切的改革。承包地改革既要保障农户作为土地承包者的权利，又要通过土地经营权流转促进现代农业发展。

农业劳动力转移是土地承包经营权流转的基础。农地承包经营权流转不能改变土地所有制关系，不能改变农地用途，同时要消除耕地撂荒乃至滥用滥占等现象，守住耕地红线，保障国家粮食安全。

近年来中国农地流转越来越活跃。随着农地流转规模扩大，流转形式增多，现行农地产权安排也越来越不适应要求。解决土地流转中的问题，最为简明的办法是把隐含在农村集体土地中的股权显现化。中国农村土地集体所有是20世纪50年代农户以土地折股入社的方式形成的，这是将隐含的股权显现化的理由。农村集体土地的股权是稳定的，适宜用权证的方式界定；土地经营权是变动的，适宜采用契约的方式界定。农村土地制度应该具有稳定性、灵活性和有效性。其中，稳定性是指拥有土地产权的集体组织成员不要轻易变动。灵活性是指土地产权既要有利于土地整理，又要有利于土地产权细分。在这两个方面股权形态的土地产权要比实物形态的土地产权更具灵活性。有效性包括集体经济组织成员权益保护的有效性、土地经营者的农业生产的有效性，以及国家关注的土地资源可持续利用的有效性。

（五）完善农村基础设施和公共服务

国家促进农村发展的主要责任是改善农村公共服务和基础设施，化解公共服务和基础设施不足对农村经济社会发展和农民发展生产、改善生活的制约。农村公共服务体系包括农民就业、教育、文化、社保、医疗、住房、养老和相关的法律、制度，从而使村民的基本权利得到有效保护，福祉得到明显提高。国家一方面要逐步提升农村基础设施水平，另一方面要廓清农村基础设施管护主体，确保基础设施得到维护，效益得以持续，并防止被私人侵占。

（六）健全农村治理体系

首先，加大农民人力资本投资。对农民来说，最重要的是拥有参与发展的机会和公平竞争的环境，获得自己努力的成果。政府的主要责任是完善就业服务平台、创业扶持政策和技能培训制度。

其次，强化农村基层组织建设。乡镇干部应当从农村优秀干部中选拔，而不宜将其作为大学生临时就业的途径。大学生缺乏实践经验，大多不如土生土长的干部。大学生在社会经济活动中施展才华的机会要远远多于在政府管理活动中施展才华的机会，他们应当从合作社社长助理做起，利用合作社这个平台学习和积累经营才能，在成功迈上第一个台阶后再考虑是否从政的问题。这可能是更为稳妥的选择。

再次，健全农村社会保障制度。继续完善农村居民大病保险制度，构建包括社会救济、社区互助、志愿者介入在内的救助体系。建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系；保障妇女、未成年人权益和残疾人就业创业权益；倡导健康生活方式，加强心理健康服务。

最后，推进农村市场化改革。形成统一开放、竞争有序的市场体系，消除各种隐形壁垒；培育各类投资基金、产业基金和合作发展基金，完善农业保险制度，提升农村融资能力。

（七）构筑农村生态屏障

从培养农民生态意识和提高环境法律法规可操作性入手，推进农村生产系统、生活系统和生态系统的相互链接，实施大气、水、土壤污染防治计划，工业污染源全面达标排放计划和农业面源污染防治计划，实施山水林田湖生态保护和修复工程、生物多样性保护工程，确保生态建设取得实质性进展。完善水利基础设施，保障水利工程良性运行，实现供水安全、防洪安全和水生态安全。实施生态资产评估核算和生态补偿制度，使农民为生态建设所做的贡献得到应有的回报。

（八）调整政府职能

首先，进一步向农民赋权。30多年来，农村改革的主线是向农民赋权。改革初期赋予农民自主经营承包地的权利，20世纪80年代中期赋予农民在农村从事非农产业的权利，20世纪90年代以来赋予农民进城就业的权利，现在要赋予农民土地股权和经营土地资产的权利。

其次，农业现代化要由职业农民来推进，政府要改变以行政力量推动农业现代化的做法，全力做好农户、企业和市场做不了和做不好的事情。实行最严格的耕地保护制度和农业用水总量控制制度，保护基本农田和农业产能，促进地表水替代深层地下水，守住水土资源红线；确定和实施土地耕作强度和化学品投放标准，解决农业生产过度消耗水土资源、过度依赖化肥农药的问题，守住生态红线；强化食物生产和消费管理，倡导“一方水土养一方人”的理念，减少鲜活农产品运输中的损耗和能耗；开展居民素质教育，消除食物消费中的浪费行为；拓展农业政策体系，将保障食物产量和农民收入的政策体系拓展为保障食物质量、农业资源、农业生态系统安全的政策体系；多扶持技术研发等具有乘数效应的公共品，少扶持或不扶持农产品、生产要素等没有乘数效应的私有品。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所；
华中师范大学中国农村研究院）

（责任编辑：丁 佳）

An Analysis on Problems and Countermeasures of Rural Development in the Decisive Stage of Building an All-round Well-off Society

Li Zhou

Abstract: This article firstly discusses the differences between an all-round well-off society and an overall well-off society. Secondly, it elaborates five remarkable problems of rural development in the decisive stage of building an all-round well-off society. Thirdly, it discusses the ways to deal with the problems from eight aspects, namely, establishing modern agriculture, cultivating occupational farmers, strengthening the collective economy, making land assets inventory, improving infrastructure and public services provision, improving the governance system, building ecological barriers and adjusting government functions.

Key Words: An All-round Well-off Society; Cooperation between Disadvantaged Participants; Paid Acquisition of Collective Equity