

城镇化

吳良鎔



 **Urbanisation** | 城镇化思考者 |

联合主编单位 江苏省住房和城乡建设厅
江苏省推进城镇化工作联席会议办公室
江苏省城市科学研究会
江苏省城镇化和城乡规划研究中心

乡土中国： 困境与创新

人居环境改善途径的乡村复兴
城镇化进程中的乡愁记忆与传承
见微知著：乡村旅游发展的困与思



城镇化

乡土中国：困境与创新

联合主编单位 江苏省住房和城乡建设厅
江苏省推进城镇化工作联席会议办公室
江苏省城市科学研究会
江苏省城镇化和城乡规划研究中心

城镇化

乡土中国：困境与创新 Urbanisation | 城镇化思考者

联合主编单位

江苏省住房和城乡建设厅
江苏省推进城镇化工作联席会议办公室
江苏省城市科学研究会
江苏省城镇化和城乡规划研究中心

学术支持单位

中国城市规划学会

编委会

名誉主任 何 权

主 任 周 岚

副 主 任 张 鑑 张 泉

顾问编委（按姓氏笔画排序）

王静霞 仇保兴 齐 康 吴良镛 邹德慈 郑时龄 周一星 崔功豪

编 委（按姓氏笔画排序）

王兴平 石 楠 叶南客 叶祖达 吕 斌 苏则民 杨保军 吴志强
吴唯佳 吴缚龙 邹 军 张玉鑫 张京祥 张庭伟 武廷海 周志龙
周牧之 赵 民 施卫良 施嘉泓 袁奇峰 顾朝林 唐 凯 董 卫
樊 杰

执行主编 陈小卉

编 辑 丁志刚 刘 剑 邵玉宁 何常清 许 景 孙华灿
胡剑双 毕 波 庞慧冉

编辑助理 邵振琦 姚梓阳

责任编辑 陆新之 焦 扬 施佳明

责任校对 姜小莲 关 健

美术总监 杜 郡

美术编辑 王 珏 朱晓峰 王 茜 张 萌

与我们互动

投稿邮箱 Urbanisation@uupc.org.cn

电话 / 传真 025-8679 0800

地址 南京市草场门大街 88 号 11 层江苏省城镇化和城乡规划研究中心

邮编 210036

官方网站 www.uupc.org.cn

微信搜索 江苏省城镇化和城乡规划研究中心

图书在版编目（CIP）数据

城镇化——乡土中国：困境与创新 / 《城镇化》编委会编. —北京：中国建筑工业出版社，2015.11

ISBN 978-7-112-18509-2

I. ①城… II. ①城… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 227957 号

本馆审图号：GS（2015）3178 号

城镇化——乡土中国：困境与创新

《城镇化》编委会

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

各地新华书店、建筑书店经销

江苏大晋文化传播有限公司设计排版

南京大贺彩色印刷有限公司印刷

开本：880×1230 毫米 1/16 印张：8 字数：300 千字

2015 年 12 月第一版 2015 年 12 月第一次印刷

定价：48.00 元

ISBN 978-7-112-18509-2

（27735）

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

合作伙伴



清华大学建筑与城市研究所
INSTITUTE OF ARCHITECTURAL AND URBAN STUDIES



南京大学
NANJING UNIVERSITY



高密度区域智能城镇化协同创新中心
CHINA INTELLIGENT URBANIZATION CO-CREATION
CENTER FOR HIGH DENSITY REGION



东南大学
SOUTHEAST UNIVERSITY



能源基金会中国
ENERGY FOUNDATION



城市中国计划
URBAN CHINA INITIATIVE



城镇化思考者

版权所有 翻印必究
All Rights Reserved by Urbanisation

微信二维码

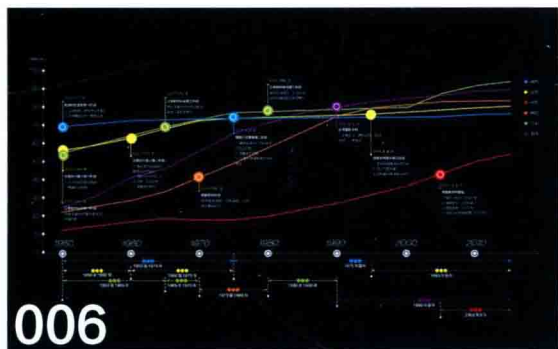
声明

1. 《城镇化》所发文章仅代表作者观点，不代表编委会或编辑部立场。
2. 在征得《城镇化》和作者许可后，欢迎转载《城镇化》文章。
3. 凡作者向《城镇化》投稿，一经采用，均视为作者已经许可《城镇化》使用该投稿作品的信息网络传播权，《城镇化》所支付稿酬中已包括许可使用该项权利的报酬。
4. 《城镇化》转载作品，稿酬将支付给作品所属编辑部或作者，若未收到，请及时联系我们。

目录 Contents

Cover Story

封面故事



压缩城镇化背景下的中国乡村复兴

- 006 乡土中国：困境与创新
- 012 务农重本，路在何方：现代农业发展之惑
- 022 于此乐土，再造人文：体验式乡村经济
- 036 守望乡愁，传承历史：传统村落嬗变
- 046 乡情再续，传统重塑：乡村公共空间复兴
- 056 麦田之上，穹顶之下：农村秸秆焚烧之困
- 064 舞于舌尖，徜徉网络：明日新城乡

——江苏省城镇化和城乡规划研究中心

International Perspectives

国际视角



创新农业

- 076 农业创新系统的构建
——世界银行
- 080 全球可负担住房挑战应对蓝图
——麦肯锡全球研究院

Special Focus

特别关注

- 086 人居环境改善途径的乡村复兴
——周岚



村庄环境整治

目录 Contents

Dialogue

对话

094 城镇化进程中的乡愁记忆与传承

——对话江苏省政府参事室宋林飞主任和住建厅张鑑副厅长

Opinions

声音

098 我对城镇群、都市区和都市连绵区的看法

周一星

100 危机与希望：新型城乡关系与新江南水乡塑造

王兴平

101 对中国城镇化的基本认识

张京祥

102 当前农村土地制度改革对我国城镇化的影响

——江苏省城镇化和城乡规划研究中心

Columns

专栏

103 当城市绿地遇见都市农业

叶祖达

106 东亚发达经济体农村发展的困境和应对

——韩国农村建设考察纪实及启示（一）

赵民 张立

110 路面电车紧凑城市的尝试

周牧之

Observation

观察

112 由服务供给危机管窥乡村治理困境

夏璐 周洋岑 罗震东

118 见微知著：乡村旅游发展的困与思

——江苏省城镇化和城乡规划研究中心

Forum

论坛

124 绿色城镇化：创新与实践

126 《2012江苏乡村调查》首发仪式

126 中非城镇化建设机遇和前景研讨交流会



094

村庄保护与传承



103

芝加哥市绿色健康邻里规划



118

乡村旅游驿站

城镇化

乡土中国：困境与创新

联合主编单位 江苏省住房和城乡建设厅
江苏省推进城镇化工作联席会议办公室
江苏省城市科学研究会
江苏省城镇化和城乡规划研究中心

城镇化

乡土中国：困境与创新 Urbanisation | 城镇化思考者

联合主编单位

江苏省住房和城乡建设厅

江苏省推进城镇化工作联席会议办公室

江苏省城市科学研究会

江苏省城镇化和城乡规划研究中心

学术支持单位

中国城市规划学会

编委会

名誉主任 何 权

主 任 周 岚

副 主 任 张 鑑 张 泉

顾问编委（按姓氏笔画排序）

王静霞 仇保兴 齐 康 吴良镛 邹德慈 郑时龄 周一星 崔功豪

编 委（按姓氏笔画排序）

王兴平 石 楠 叶南客 叶祖达 吕 斌 苏则民 杨保军 吴志强

吴唯佳 吴缚龙 邹 军 张玉鑫 张京祥 张庭伟 武廷海 周志龙

周牧之 赵 民 施卫良 施嘉泓 袁奇峰 顾朝林 唐 凯 董 卫

樊 杰

执行主编 陈小卉

编 辑 丁志刚 刘 剑 邵玉宁 何常清 许 景 孙华灿

胡剑双 毕 波 庞慧冉

编辑助理 邵振琦 姚梓阳

责任编辑 陆新之 焦 扬 施佳明

责任校对 姜小莲 关 健

美术总监 杜 郡

美术编辑 王 珏 朱晓峰 王 茜 张 萌

与我们互动

投稿邮箱 Urbanisation@uupc.org.cn

电话/传真 025-8679 0800

地址 南京市草场门大街 88 号 11 层江苏省城镇化和城乡规划研究中心

邮编 210036

官方网站 www.uupc.org.cn

微信搜索 江苏省城镇化和城乡规划研究中心

图书在版编目（CIP）数据

城镇化——乡土中国：困境与创新 / 《城镇化》编委会编. —北京：中国建筑工业出版社，2015.11

ISBN 978-7-112-18509-2

I. ①城… II. ①城… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 227957 号

本辑审图号：GS（2015）3178 号

城镇化——乡土中国：困境与创新

《城镇化》编委会

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

各地新华书店、建筑书店经销

江苏大晋文化传播有限公司设计排版

南京大贺彩色印刷有限公司印刷

开本：880×1230 毫米 1/16 印张：8 字数：300 千字

2015 年 12 月第一版 2015 年 12 月第一次印刷

定价：48.00 元

ISBN 978-7-112-18509-2

（27735）

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

合作伙伴



清华大学建筑与城市研究所
INSTITUTE OF ARCHITECTURAL AND URBAN STUDIES



南京大学
NANJING UNIVERSITY



高密度区域智能城镇化协同创新中心
CHINA INTELLIGENT URBANIZATION CO-CREATION
CENTER FOR HIGH DENSITY REGION



东南大学
SOUTHEAST UNIVERSITY



能源基金会中国
ENERGY FOUNDATION



城市中国计划
URBAN CHINA INITIATIVE



城镇化思考者

版权所有 翻印必究
All Rights Reserved by Urbanisation

微信二维码

声明

1. 《城镇化》所发文章仅代表作者观点，不代表编委会或编辑部立场。
2. 在征得《城镇化》和作者许可后，欢迎转载《城镇化》文章。
3. 凡作者向《城镇化》投稿，一经采用，均视为作者已经许可《城镇化》使用该投稿作品的信息网络传播权，《城镇化》所支付稿酬中已包括许可使用该项权利的报酬。
4. 《城镇化》转载作品，稿酬将寄付给作品所属编辑部或作者，若未收到，请及时联系我们。

编者语

乡村是中华文化的根基，中国自古以农立国，有悠久的农耕文明。正如费孝通先生所说，农村中蕴含着中国社会经济变迁的一切基因，费老将其于1947年著述的一部研究乡村的作品命名为《乡土中国》。乡村作为中国基层传统社会，不同的时代，乡村建设面临着不同的困境和相应的探索。早在1908年，从日本留学回国的米迪刚就在河北定县翟城村搞乡村合作社，探索村民自治，但如同几近被人“遗忘”的乡建先驱晏阳初、梁漱溟、陶行知在乡村建设中做过的探讨一样，这场关于乡村到底该怎么建设的运动，在中国近百年的历史里，被提起又放下。

如今，中国站在城镇化率超过50%的节点上，在城镇化浪潮冲击下，乡村面临着资金、劳动力、土地“三要素”大规模流出的挑战，“乡土中国”赖以存在的土地和家族基础发生了深刻动摇，乡土文化也面临断裂危机。乡村建设被提到了前所未有的高度，“三农”问题进入中央决策，新农村建设成为国家战略，自2004年起至今，中共中央、国务院连续出台了指导“三农”工作的中央一号文件，明确了促进农业现代化、建设社会主义新农村、城乡统筹发展等要求，江苏、浙江等省级政府纷纷将村庄环境整治和美丽乡村建设付诸行动，有效推动了地面上的“建设性改良”乡村建设。如何让纷纷外流的“三要素”回流成为当代乡村建设的实质内容。乡村的复兴作为“美丽中国”的重要组成部分，既关系着城乡发展一体化的推进和“三农”问题的解决，也关系着“五化”同步发展的进程，是“全面建成小康社会”和“现代化国家”的必然要求。

与西方国家相比，我国的乡村复兴更为错综复杂，呈现出独有的特征——“压缩城镇化”背景下生产主义与后生产主义交织的乡村复兴。一方面，西方国家城镇化整体历程较长，可以有较长的时间来逐步缓解稀释城镇化进程中乡村发展的问题，相对于西方国家，我国的城镇化之路可以用“压缩型”来形容，粮食安全、城乡差距、乡村文明衰败等多重问题在短时期内叠合出现。另一方面，西方国家的乡村发展经历了“生产主义”和“后生产主义”两个阶段，“生产主义”的乡村发展政策重点围绕在乡村的粮食生产和农业发展；当经历了高速增长并基本完成城镇化进程之后，“生产主义”的乡村发展模式遭到越来越多的批评，开始出现了“后生产主义”的乡村复兴趋向，政策侧重发展乡村高品质食物、保护公共休闲开敞空间、维系乡土文化、促进乡村软硬件水平的同步提升。因此，我国尤其是东部发达地区当前的乡村复兴面临着“生产主义”和“后生产主义”的双重任务，亟须我们用极大的智慧来面对和解决。

我们的研究团队走访了多个市县，进行了深入的基层调研访谈，本辑基于一手资料的分析，勾勒了当前我国乡村复兴过程中，关于乡村经济、乡村空间、乡村环境、乡村治理和城乡关系五大方面存在的困境，并反思了既有相关做法的误区，推荐了地方实践的创新。一家之言，谨供参考。在此也特别感谢在调研过程中给予莫大帮助的有关单位及个人，尤其是中国城市规划学会乡村建设学术委员会给予的学术支持。

执行主编 陈小卉

2015年6月

目录 Contents

Cover Story

封面故事



压缩城镇化背景下的中国乡村复兴

- 006 乡土中国：困境与创新
- 012 务农重本，路在何方：现代农业发展之惑
- 022 于此乐土，再造人文：体验式乡村经济
- 036 守望乡愁，传承历史：传统村落嬗变
- 046 乡情再续，传统重塑：乡村公共空间复兴
- 056 麦田之上，穹顶之下：农村秸秆焚烧之困
- 064 舞于舌尖，徜徉网络：明日新城乡

——江苏省城镇化和城乡规划研究中心

International Perspectives

国际视角



创新农业

- 076 农业创新系统的构建
——世界银行
- 080 全球可负担住房挑战应对蓝图
——麦肯锡全球研究院

Special Focus

特别关注

- 086 人居环境改善途径的乡村复兴
——周岚



村庄环境整治

目录 Contents

Dialogue

对话

- 094 城镇化进程中的乡愁记忆与传承
——对话江苏省政府参事室宋林飞主任和住建厅张鑑副厅长

Opinions

声音

- 098 我对城镇群、都市区和都市连绵区的看法 周一星
100 危机与希望：新型城乡关系与新江南水乡塑造 王兴平
101 对中国城镇化的基本认识 张京祥
102 当前农村土地制度改革对我国城镇化的影响
——江苏省城镇化和城乡规划研究中心

Columns

专栏

- 103 当城市绿地遇见都市农业 叶祖达
106 东亚发达经济体农村发展的困境和应对
——韩国农村建设考察纪实及启示（一） 赵民 张立
110 路面电车紧凑城市的尝试 周牧之

Observation

观察

- 112 由服务供给危机管窥乡村治理困境 夏璐 周洋岑 罗震东
118 见微知著：乡村旅游发展的困与思
——江苏省城镇化和城乡规划研究中心

Forum

论坛

- 124 绿色城镇化：创新与实践
126 《2012江苏乡村调查》首发仪式
126 中非城镇化建设机遇和前景研讨交流会



094

村庄保护与传承



103

芝加哥市绿色健康邻里规划



118

乡村旅游驿站

“压缩城镇化”¹背景下生产主义与后生产主义交织的乡村复兴

西方国家的城镇化过程与乡村复兴之间有着明显的时间差。在城镇化水平 50% 左右的发展时期，欧洲、日本等国家 / 地区的乡村政策的重点围绕在乡村的粮食生产、农业的发展上。当经历了高速增长并基本完成城镇化进程之后，“生产主义”下的乡村发展模式遭到越来越多的批评，开始出现了“后生产主义”乡村乃至介于“生产主义”与“后生产主义”之间的“多功能”乡村复兴发展趋向，乡村复兴政策的重点逐步从促进农

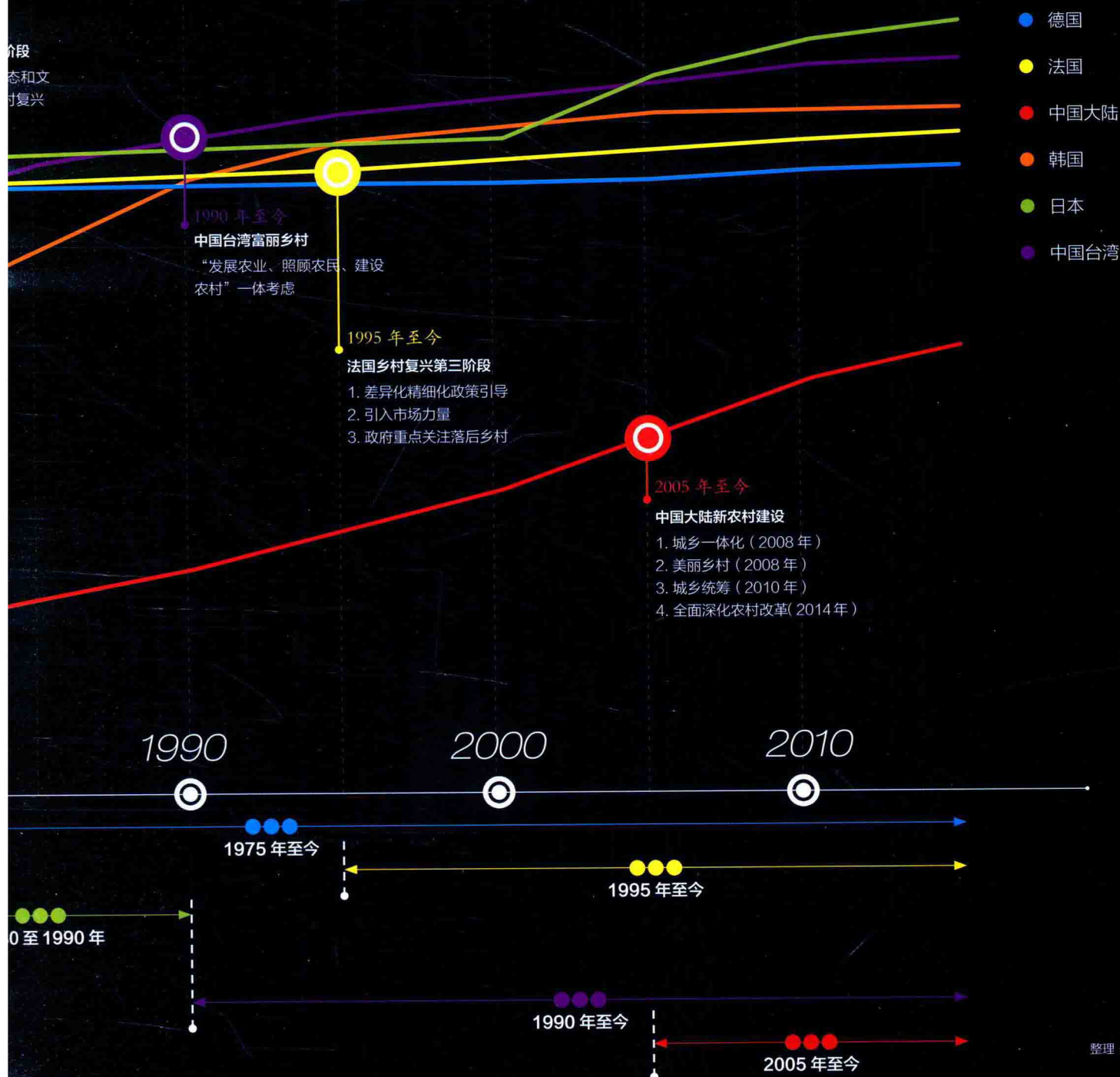
业产业化发展、着力物质环境的改善转换为侧重传承乡村文化、发展乡村特色产业、促进乡村软硬件水平的同步提升。相对于发达国家 / 地区，我国的城镇化之路可以用“压缩型”来形容，不同于发达国家 / 地区有较长的时间来逐步缓解稀释城镇化进程中乡村发展的问题，粮食安全、城乡差距、乡村文明衰败等多重问题叠合出现，亟须我们用极大的智慧来应对。

城镇化率 %



1. 张京祥等 (2010) 认为，“压缩城镇化”一方面是指中国的城市发展需要在比西方当初“自然演进”状态下短得多的时间里实现多维进程的同步转型；另一方面是指中国城镇化面对日益紧缩的内外环境，包括市场空间被压缩、能源资源空间被压缩、物质与环境承载空间受到极大压缩以及面临巨大的人口压力。“压缩城镇化”抓住了中国城镇化的路径特征、本质环境和根本矛盾所在，更能准确地表达中国城镇化范式的基本内涵。

乡土中国： 困境与创新



整理：许景

我国乡村政策决策机制回顾

——专访江苏省委农村工作领导小组办公室诸纪录主任

□ 整理 许景

“一大二公、政社合一”的人民公社体制

改革开放前的一个时期，我国农村在极“左”路线方针指导下过急地变革生产关系，农村人民公社刮起“共产风”、“浮夸风”、瞎指挥风和强迫命令风，严重挫伤了广大农民的生产积极性，生产效率低下，群众生活十分艰难，许多农民吃不饱饭，农村经济到了崩溃的边缘。到1978年全国农村仍有一亿几千万人口粮不足……，有近四分之一的生产队社员收入在40元以下。1978年底党的十一届三中全会实现了历史性的转折，开始纠正农村工作中的“左”倾错误。这次全会制定并在十一届四中全会正式通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》，为农村改革的起步提供了先决条件。

改革

1978年



城镇化率 17.9%



农民人均纯收入 133.6元



城乡收入差距 2.6:1

农村经营体制和政府管理体制的变革

1978年底，基于吃饱穿暖的朴素愿望，安徽凤阳小岗村、江苏泗洪上塘村等地农民冒着很大的风险“偷偷”搞起了“大包干”。小岗生产队包干后的秋收比上年增产6倍多。1980年9月中央先对贫困地区开了口子，允许贫困地区的包产到户。1981年12月，中央召开第一次全国农村工作会议随即在1982年的中央1号文件中解决了联产承包制的社会主义性质问题。这是改革开放后第一个指导农村工作的1号文件，也第一个以中央名义取消包产到户禁区的文件。此后，联产承包责任制迅速发展。农村经济的变化，已和政社合一的体制不能相容。家庭联产承包制的推行实际上已经宣布了“一大二公”、“一平二调”公社体制的解体。1983年10月，人民公社退出历史舞台。

1978年12月

中共十一届三中全会：《关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》

尊重生产队的自主权，恢复按劳分配。

1979年9月

中共十一届四中全会：《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》

重申纠正分配上的平均主义，对包产到户由“不许”改为“不要”，而且允许某些例外（除某些副业生产的特殊需要和边远山区交通不便的单独户外）。

1980年9月

中共中央：《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》

充分肯定了当时各地出现的各种形式的生产责任制，并着重讨论了包产到户问题。

1981年3月

中共中央、国务院转发了国家农委《关于积极发展农村多种经营的报告》

提出“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的农业发展战略，指出“多种经营、综合发展”，应作为我国繁荣农村经济的一项战略性措施，为以后的农业结构调整确定了方向。

1982年1月

1号文：《全国农村工作会议纪要》

解决的是联产承包制的性质问题：包产到户、包干到户等各种责任制形式，都是社会主义集体经济的责任制，此后，家庭联产承包经营制度逐渐成为了我国农村的一项基本生产经营制度。

1983年1月

1号文：《当前农村经济政策的若干问题》

从理论上确立了家庭联产承包责任制，指出它是马克思主义农业合作化理论在我国实践的新发展。

1983年10月

中共中央、国务院：《关于实行政社分开建立乡政府的通知》

取消人民公社，在公社区域建立乡政府，从此人民公社退出历史舞台。

1984年1月

1号文：《关于一九八四年农村工作的通知》

强调要继续稳定和完善联产承包制，明确土地承包期一般应在15年以上，使农民吃了“定心丸”，鼓励农民增加对土地的投资。农村商品生产也从此开始起步，为农业生产向深度广度进军，为改变人口和工业的布局创造了条件。



农村经济结构的完善和乡镇企业的发展

该阶段重点探索了两方面的农村改革：一是改革农产品统派购制度，逐步放开农产品价格，构建多元化流通体制。二是调整农村产业结构，发展多种经营和乡镇企业。到 20 世纪 80 年代中期，全国实现农业第一个飞跃，粮食生产突破历史最高水平，各地农村普遍出现“卖粮难”、“运粮难”、“储粮难”的问题。这样的情况下，国家决定取消粮食统购统销，实行粮食合同定购，农户多余的粮食自由上市。同时家庭联产承包责任制的实行，促进了农村分工分业发展。单一的粮食生产经营向农林牧副渔多种经营转变，大量的农村剩余劳动力向非农产业转移。以江苏等地代表，农村劳动力“离土不离乡”就地就近转移与乡镇企业发展相互促进，推动农村经济大发展。邓小平称赞乡镇企业“异军突起”，并说“乡镇企业容纳了 50% 的农村剩余劳动力。”

1985 年 1 月

1 号文：《关于进一步活跃农村经济的十项政策》

取消 30 年来农产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策。

1986 年 1 月

1 号文：《关于一九八六年农村工作的部署》

肯定农村改革方针政策正确性。

1987 年 1 月

5 号文：《把农村改革引向深入》

改革统购统销制度，发展农村金融，完善分散与统一的双层经营体制，发展多种形式的经济联合，允许个体经济和私人企业发展，促进农业劳动力转移。

1990 年 12 月

中共中央、国务院：《关于 1991 年农业和农村工作的通知》

稳定完善以家庭联产承包为主的责任制，组织农业综合开发，解决农产品卖难的问题。

1991 年 11 月

中共第十三届八中全会：《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》

稳定以家庭联产承包为主的责任制，完善统分结合的双层经营体制，积极发展多种经营，积极推进农产品价格改革，积极发展乡镇企业。

发展

1992 年



城镇化率 27.5%



农民人均纯收入 784.0 元



城乡收入差距 2.6 : 1

以市场化为目标，稳定农村政策，更加重视城镇化

1992 年之后的农业农村发展遇到两个主要问题：一是粮食价格“双轨制”影响了农民生产积极性。二是乡镇集体企业进入相对困难的时期。由此农民收入增长乏力、低速徘徊。1992 年初，邓小平视察南方发表谈话，指出“市场与计划都是配置资源的手段”。党的十四大明确，我国经济体制改革目标是建立社会主义市场经济体制。在这一阶段，农村改革有三件事可载入史册：一是全面推进了乡镇企业产权制度改革，加快发展农村个体私营企业。二是不断探索，到 2002 年彻底放开了粮食等主要农产品价格。三是发展农产品加工业和流通业，推进农业产业化经营。这些方面极大加快了农业农村市场化进程。乡镇企业的发展促进了生产要素在城乡之间的合理流动，推动了小城镇建设。1998 年召开的十五届三中全会从国情出发提出“小城镇大战略”的重要观点，意义深远。

1992 年 3 月

国务院：《关于提高粮食统销价格实行购销同价的通知》

促进了农业的市场化发展。

1993 年 11 月

国务院批转农业部《关于促进乡镇企业持续健康发展的报告》的通知

鼓励乡镇企业，促进农村非农产业发展。

1998 年 10 月

中共第十五届三中全会

提出发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略。

中共中央、国务院：《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》

延长土地承包期 30 年不变的政策，进一步保护农民利益，调动了农民农业生产积极性。

2000 年 6 月

中共中央、国务院：《关于促进小城镇健康发展的若干意见》

积极稳妥发展小城镇。



“工业反哺农业”政策日益加强，城乡发展一体化初露端倪

受自然灾害重和农产品价格低等多种因素影响，1999~2003 年，我国粮食产量持续下降。2003 年，全国粮食总产量 8641 亿斤，比 1998 年的历史最高水平减少了近 1600 亿斤，粮食供求关系相当紧张。除自然灾害影响外，农民种粮积极性不高、粮食播种面积持续下降也是重要原因，2003 年一度跌落到 7257 万公顷的历史最低水平。同时，全国农民人均纯收入也连续多年增长缓慢，1997~2003 年连续 7 年增幅不超过 4%，不及同期城镇居民收入增速的一半。这样的形势下，党中央、国务院立足全局，指出全面建设小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村在农民，解决好“三农”问题是全党、全国工作的重中之重，由此出发，制定了统筹城乡发展、“工业反哺农业、城市支持农村”、“多予少取放活”等一系列方针，加大强农惠农政策力度，调动农民务农种粮积极性，促进农民较快增收。时隔 18 年，2004 年以来农民及农村问题再度成为中共中央每年的一号文件。

2004 年 2 月

1 号文：《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》

坚持“多予少取放活”方针，解决农民增收问题，“三项补贴”政策：即对种粮农民的直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴。

2005 年 1 月

1 号文：《中共中央国务院进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》

提高农业综合生产能力，稳定、完善和强化各项支农政策。

2005 年 10 月

中共第十六届五中全会：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》

明确提出建设社会主义新农村。

2006 年 1 月

1 号文：《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》

把新农村建设作为鲜明主题：全面取消农业税，终结了延续 2600 多年农民种田交税的历史。

2006 年 3 月

国务院：《关于解决农民工问题的若干意见》

2007 年 1 月

2008 年 1 月

1 号文：《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》

发展现代农业，提高农业水利化、机械化和信息化水平。

1 号文：《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》

加强农业基础建设，探索建立促进城乡一体化发展的体制机制，全面加强农民工权益保障。

2008 年 10 月

2009 年 2 月

中共第十七届中央委员会第三次全体会议：《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》

把建设社会主义新农村作为战略任务，坚持“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予少取放活”方针。

1 号文：《关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》

把保持农业农村经济平稳较快发展作为首要任务。



■ 加大城乡统筹力度，全面深化农村改革

进入新时期后，我国农村公共事业稳步发展，水电路气房等基础设施大为改观，农村义务教育、农村低保、新农合、新农保快速推进，农民生产生活条件显著改善。然而，资源要素向城市集聚状况没有改变，城乡居民收入和基本公共服务等方面的差距持续拉大，2009年，城乡居民收入差距扩大到3.33 : 1，这些问题在很大程度上是由于城乡要素交换不平等、公共资源分配不均衡造成的。同时，2010年我国人均国内生产总值超过4000美元，进入到国际公认的“中等收入”发展阶段。国际经验表明，在这样一个发展阶段，能否及时调整城乡工农关系，逐步缩小城乡发展差距，关系到能否跳出“中等收入陷阱”，关系到现代化建设的成败。

总的来说，中央提出加大统筹城乡发展、全面深化农村改革的力度，就是希望通过调整经济社会发展战略，缩小城乡发展差距，着力构建新型城乡、工农关系，让广大农民分享发展成果，确保我国全面小康和现代化进程顺利向前推进；希望通过在农村经济社会各个领域深化改革，彻底消除制约农业农村发展的体制障碍，进一步激发农业、农村、农民的发展活力，彻底解决“三农”问题，确保可持续发展。

2010年2月

1号文：《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》

强力推动资源要素向农村配置。

2011年1月

2012年2月

1号文：《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》

指出实践农业持续稳定发展、长期确保农产品有效供给，根本出路在科技。

1号文：《关于加快水利改革发展的决定》

新中国成立62年来中共中央首次系统部署水利改革发展全面工作的决定。

2013年1月

2013年11月

中共十八届三中全会：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

提出城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍；坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新；赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能；鼓励承包经营权向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转；鼓励农村发展合作经济；赋予农民更多财产权利；推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置；推进农业转移人口市民化。

1号文：《关于加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力的若干意见》

着力构建新型农业经营体系。“家庭农场”的概念首次在一号文件中出现。

2014年1月

2015年2月

1号文：《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》

以加大改革创新力度破解经济增速放缓、资源环境硬约束、成本“双重挤压”背景下的农业发展问题。

1号文：《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》

锁定8项“三农”工作重点：完善国家粮食安全保障体系，强化农业支持保护制度，建立农业可持续发展长效机制，深化农村土地制度改革，构建新型农业经营体系，加快农村金融制度创新，健全城乡发展一体化体制机制，改善乡村治理机制。

参考文献：

邱爱军，孟育建，我国农村政策决策机制三十年回顾[J]，中国农业大学学报（社会科学版），2009(3)



务农重本，路在何方： 现代农业发展之惑

□ 整理 孙华灿

农业是强基础、促发展、安天下的重要战略产业，也是我国新型城镇化“四化同步发展”的基础。在中央和各省惠农政策的推动下，农业的发展为农村经济的平稳增长和乡村活力的复苏提供了强大的动力源泉。从功能到价值、从主体到结构、从方式到模式……我国农业正在经历从传统到现代最具深远意义的历史性变迁。在实地调研中，我们惊喜地看到，“农民”的身份正在随着经营方式的变化而悄然巨变。然而，这些身份似乎并不稳定，他们之间有什么关联，未来又会如何变化？适度规模经营的浪潮已经席卷而来，但是关于适度的把握不少地区还处于迷糊状态。那么，盲目扩大规模的背后究竟隐藏着怎样的风险？农业补贴作为国家重大政策，它的实施与设计初衷是否一致？当我们不假思索地批判小农思维时，我们真正了解小农存在的价值吗？关于现代农业，我们有着太多太多的困惑。