



农业经济问题  
Issues in Agricultural Economy  
ISSN 1000-6389, CN 11-1323/F

## 《农业经济问题》网络首发论文

题目： 面向新征程和大变局的中国“三农”发展  
作者： 黄祖辉  
DOI： 10.13246/j.cnki.iae.20241104.001  
网络首发日期： 2024-11-05  
引用格式： 黄祖辉. 面向新征程和大变局的中国“三农”发展[J/OL]. 农业经济问题.  
<https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.20241104.001>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 面向新征程和大变局的中国“三农”发展

黄祖辉

(浙江大学中国农村发展研究院,杭州,310058)

**摘要:**中国“三农”的发展及其走向,既是实现中国式现代化的重要关键,又是中国能否妥善应对百年大变局的重要基石。本文阐述了新征程与“大变局”的内涵特征和机遇挑战,重点分析了新征程与大变局对中国“三农”发展的挑战。本文提出面向新征程与大变局的中国“三农”发展的基本思路是牢牢把握发展时局,冷静谋动、创新领动、改革驱动、实践推动。对外,着眼打开多极化、多边化、多态化的外交和外贸新格局;对内,着力建构政府有为、市场有效、行业有能的国内统一大市场新体制。本文提出五个重要发展关键,即把握现代农业的一般规律和中国特点,推进公共保障制度与集体产权制度的互动改革,推进县域为重要载体的城乡融合发展,推进乡村低收入群体的共富发展和解决好农业现代化进程中的小农发展问题。

**关键词:**中国式现代化;新征程;大变局;“三农”问题

中国正处在全面建设社会主义现代化国家的新征程和百年未有之大变局(简称“大变局”)的时局中,这是一个人类历史从未有过的新时局。一方面,14亿超大规模人口的中国已明确要在未来的25年,到21世纪的中叶,实现社会主义的现代化。另一方面,世界正面临着近百年从未有过的大变局,大变局使全球的地缘政治、贸易格局、国际关系出现了剧烈的变动,这些变动对中国的和平崛起和

现代化进程既带来了机遇,又带来了空前严峻的挑战。如何在新征程中应对大变局,既是中国能否如期实现中国社会主义现代化的奋斗目标的重要关键,也是中国时代所需、国运急需。

本文阐述了新征程与大变局的内涵特征和机遇挑战,重点分析新征程与大变局对中国“三农”发展的挑战,提出了面向新征程与大变局的中国“三农”发展基本思路与五个重要发展关键。

## 一、新征程与大变局的内涵特征和机遇挑战

### (一)“两个百年”与新征程

认识新征程必须认识“两个百年”。“两个百年”分别是中国共产党建党一百年(1921—2021年)和新中国成立一百年(1949—2050年)。第一个百年的奋斗目标和任务是建立新中国、脱贫攻坚,解决绝对贫困问题,建成全面小康社会。第二个百年的奋斗目标和任务是实现共同富裕、建成社会主义现代化强国。对于新征程的涵义,可以有两种理解。一种理解是以新中国“站起来、富起来、强起来”为三个不同标志的征程,则认为当前中国

已进入了习近平总书记带领中国“强起来”的新征程。第二种理解是以第一个百年后为标志的新征程,由《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》所提出的“开启全面建设社会主义现代化国家新征程”为标志,正如习近平总书记在中国共产党的第二十次全国代表大会(简称“党的二十大”)报告中指出,“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民

族伟大复兴”<sup>①</sup>。这是中国共产党对新征程作出的郑重宣示，是激励全党全国各族人民奋进新征程、建功新时代的总动员令。

新征程的使命与目标。如果以第一个百年后为新征程的开启标志，则新征程的使命与目标是：“到本世纪中叶，也即 2050 年，实现中华民族伟大复兴和建成社会主义现代化强国”。同时新征程明确了“分两步走”总的战略安排，从 2020 年到 2035 年基本实现社会主义现代化；从 2035 年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<sup>②</sup>。必须清醒认识到，新征程使命重大、任务艰巨，“中华民族伟大复兴绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的，前进道路上仍然存在可以预料和难以预料的各种风险挑战”<sup>③</sup>。

## （二）大变局的内涵与基本特征

2017 年 12 月 28 日，习近平总书记在会见回国参加 2017 年驻外使节工作会议上正式提出“百年未有之大变局”的重大论断<sup>④</sup>。2023 年，习近平在金砖国家领导人第十五次会晤上对世界局势进一步指出，“当前，世界进入新的动荡变革期，正在进入大调整、大分化、大重组，不确定、不稳定、难预料因素增多”<sup>⑤</sup>。这意味着，我们既要面向新征程，又要面向大变局。百年大变局的基本特征体现为四个方面。在 2018 年 6 月的中央外事工作会议上，百年大变局的特征被概括为：（1）国际体系与世界力量对比的“东升西降”和“新升老降”；（2）全球治理的“中进美退”；（3）中外互动错综复杂，中美摩擦加剧；（4）新技术革命（数字化与人工智能等）突飞猛进，深刻重塑人类社会。但从近些年的国际形势与走向看，百年大变局还没有定局，正在向纵深发展，并且呈现着变乱交织、复杂多变的特点，我们必须保持定力，冷静应对复杂多变和空前严峻的百年大变局。

在百年大变局中，中国已成为关键因素。改革开放以来，中国把握了世界和平发展环境的机遇，以渐进的方式，开启了改革和开放战略，并将自身独特的制度元素和不平衡发展模式，有效融入全球化的发展，获得了“三大”发展红利，即改革红利、开放红利、人口红利，实现了 1978—2008 年这 30 年年均 GDP9.8% 的高增长和经济起飞。2010 年，中国成为世界第二大经济体；2023 年，中国人均 GDP 达 1.27 万美元，稳居中等偏上收入国家行列。中国经济的快速成长改变了世界经济与贸易的发展格局，中国经济在全球经济中的地位和影响力不断提升，中国已成为百年大变局中的关键变量。

## （三）百年大变局对中国式现代化新征程的挑战

党的二十届三中全会的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出，当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。在这个新征程的关键时期，以新冷战和逆全球化为重要走向的国际环境大变局，对新征程的中国充满着挑战。可以看到，中国等新兴经济体的崛起所带来的世界经济发展热点、全球资源分配以及市场与政治格局的变化，对传统发达经济体，尤其对世界霸主美国的势力范围，形成了竞争与替代挤出效应，加之 2008 年世界金融危机的爆发，全球重要经济体间的贸易摩擦与冲突不断加剧，而俄乌战争和巴以冲突的爆发，更是加剧了国际紧张局势。

在这种国际局势下，无论从利益观还是价值观看，具有独特政治社会制度的中国和 14 亿人口中国的崛起，成为西方势力遏制和重点针对的对象，无疑会对中国式现代化的新征程增添阻力和挑战，这会使得中国在改革开放和全球化中形成的竞争优势和高速增长的良好外部条件发生逆转。曾经

① 共产党员网。习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告，<https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml>

② 共产党员网。习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告，<https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml>

③ 共产党员网。习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告，<https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml>

④ 新华网。习近平会见 2017 年度驻外使节工作会议与会使节并发表重要讲话，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2017-12/28/c\\_1122181743.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2017-12/28/c_1122181743.htm)

⑤ 新华网。习近平在金砖国家领导人第十五次会晤上的讲话，[http://www.xinhuanet.com/2023-08/23/c\\_1129819257.htm](http://www.xinhuanet.com/2023-08/23/c_1129819257.htm)

的不平衡发展、低成本竞争、政府鼎力支持等形成的国际竞争优势,在大变局的国际环境下,不仅难以有效发挥作用,而且还转化为内需持续不足、产能普遍过剩、结构性矛盾不断加剧、未来预期持续低迷的重要动因,成为新征程上中国式现代化发展的重要制约。进一步地,如果中国不能改善国际环境,突破美国为首的西方势力对中国多方位的围堵和遏制,打开国际贸易与国际市场新格局,中国不仅将面临经济持续下行压力,而且也将面临现代化新征程中重要资源,例如如水、耕地、能源等人均拥有量水平较低所带来的资源约束问题。以上问题和挑战,着重体现在三个方面。

首先,从资源禀赋看,尽管中国拥有的水、耕地、能源等资源在总量上都不少,但人均水平却大大低于世界的平均水平。具体来说,中国人多水少,人均水资源占有量约为世界平均水平的35%,水资源短缺已成为制约生态环境质量和经济社会发展的重要因素(李国英,2024);中国人均耕地1.36亩,不足世界平均水平的40%<sup>①</sup>;中国能源资源人均拥有量远低于世界平均水平,煤炭、石油、天然气人均剩余可采储量分别只有世界平均水平的58.6%、7.69%和7.05%<sup>②</sup>,能源资源的短缺已成为制约中国经济发展的重要瓶颈。这说明,中国人均重要性资源的禀赋并不丰裕,中国的现代化离不开全球化,就能源而言,以原油为例,2019—2023年中国原油进口依存度维持在71%~74%<sup>③</sup>,显示了对全球能源资源的高度依赖。

其次,从收入分配看,尽管中国的经济总量已位列世界各国第二,人均GDP已达中等偏上收入

国家水平,并且中等收入群体规模已达4个亿,成为世界上类似群体规模最大的国家,但这一群体人口占中国总人口的比重却不到1/3,表明中国相对低收入群体的人口规模还很大,离开中等收入群体规模达总人口2/3的水平还有很大的距离。这也意味着,中国仍存在明显的居民收入分配不均衡问题,这不仅会对和谐社会与发展安全带来隐患,而且在国际局势不断趋紧的态势下,还会进一步加剧因国内低收入群体规模偏大而带来的内需不足矛盾,加大经济转型与就业压力,进而对加快实施内循环为主的“双循环”战略带来制约与难度。

再次,从经济结构看,尽管2023年中国常住人口的城镇化率已达66.16%,二三产业占GDP的比重已达92.9%,三次产业的排序早已为三、二、一,但仍存在众多因发展不平衡不充分所形成的结构性矛盾,并且这些矛盾还因国际局势的不稳定而不断加剧。除了上述重要资源人均禀赋不足,低收入群体比重仍较大的问题与矛盾外,还存在城乡之间、区域之间发展不平衡;产业结构与就业结构不协调;以及人力资本整体状况滞后于高质量发展要求;户籍人口城镇化与常住人口城镇化不协调,进而内需不足与收缩并存、供给过剩与冲击并存等方面的矛盾。

总之,无论从中国式现代化新征程的目标要求,还是从百年大变局对中国的挑战看,高度重视和妥善解决好中国自身发展不平衡不充分主要矛盾,以及由此而产生的诸多结构性矛盾,已经到了时代所需、国运急需的关键时期。

## 二、新征程与大变局对中国“三农”发展的挑战

中国的“三农”是一个以农业、农村、农民为具体对象,集产业、区域、人口为一体的概念。中国“三农”的发展及其走向,既是新征程实现中国式现代化的重要关键,又是中国能否妥善应对百年大变局的重要基石。中国的“三农”问题既有普遍

性,又有特殊性。中国“三农”问题的普遍性,是指“三农”问题是世界上工业化、城市化过程中普遍存在城乡二元经济现象下的问题。中国“三农”问题的特殊性,是指“三农”问题也是中国城乡二元体制下特有的问题,因此,中国的“三农”问题更具

① 央视网. 加强黑土地保护利用和退化土地治理 耕地质量正全力提升, <https://news.cctv.com/2024/06/26/ARTIqbsOk89D6gvhnWq5ys0J240626.shtml>

② 新华社. 节能降耗是解决中国能源资源不足问题的根本途径, [https://www.gov.cn/jrzq/2006-07/26/content\\_346526.htm](https://www.gov.cn/jrzq/2006-07/26/content_346526.htm)

③ 搜狐网. 2023年中国原油对外依存度增至72.99%, [http://news.sohu.com/a/755220765\\_796483](http://news.sohu.com/a/755220765_796483)

复杂性。

### （一）中国“三农”发展历史性成就与贡献

改革开放以来,中国“三农”发生了很大变化。农业增加值比重由过去占 GDP 的 1/3 下降为目前的 7.1%;农业劳动力由过去占全社会劳动力的 2/3 左右下降为目前的 20%左右;农村人口由过去占总人口的 80%下降为现在的 33.84%(按常住人口计算);农民人均可支配收入由过去的年 150 元左右,增加到 2023 年的 2.17 万元。当前,中国农村不仅消除了绝对贫困现象,而且还走上了全面小康之路。中国的农村劳动力(从数量上讲)不仅能满足中国农业发展的需要,而且还向非农产业提供了 2.92 亿的非农劳动力(农民工),是中国经济高速增长的主力军。中国的农业不仅解决了 14 亿超大规模中国人的吃饭问题,而且还满足了城乡居民畜禽鱼蛋奶菜果茶等多样性的消费需求。中国的农村不仅自然生态环境得到了不断恢复,而且各类基础设施、公共服务和人居环境也得到了明显改善和提升,不少美丽乡村、和美乡村已经成为城市居民美好生活向往的所在地。中国的“三农”是近四十年来世界上不同国家中对国家发展贡献最大的“三农”,它对中国经济社会的稳定发展,发挥着不可或缺、不可替代的“压舱石”“蓄水池”“基本盘”的作用。

### （二）新征程与大变局中中国“三农”面临的挑战

尽管改革开放以来中国“三农”取得了历史性的发展,但仍存在不少与整个国民经济与社会密切相关,亟需解决好的结构性矛盾与问题。例如,中

国区域之间的“三农”发展不很平衡;城乡之间仍存在较大的发展差距;农村居民收入仍不高,并且低收入群体主要还是农民;农业产业结构与就业结构仍不协调;农村社保和教育水平仍不高;农民财产权利仍不充分;进城农民市民化进程依然滞后;现代农业发展体系建构面临诸多制约;农村集体经济与制度改革仍面临诸多难点。这些问题与矛盾既有具体指向性,又有相互关联性,因此,它不仅是中国“三农”在新征程、大变局中面临的问题和挑战,实际上也是中国在新征程、大变局中需要积极应对的挑战和破解的问题。结合前述大变局下中国新征程的目标任务、严峻挑战和“三农”独特的重要性,处理好与“三农”密切相关的如何“既与又”的四对关系就显得尤为重要。

一是在面向新征程和大变局中,如何既发挥“三农”对国民经济“压舱石”“蓄水池”“基本盘”的“稳定器”作用,又加快“三农”现代化进程,使“三农”对国家安全发展能发挥更能动、更长效的“稳定器”作用。二是在中国式农业现代化进程中,如何走出一条既由新型农业经营主体主导,又能包容小农发展,走出一条妥善解决好小农发展问题的中国式农业现代化道路。三是在新型城镇化进程中,如何既使更多农民获得非农化的就业和增收机会,又能解决好广大进城农民的“市民化”问题,实现新型城镇化与乡村振兴的相互协同。四是在乡村现代化进程中,如何既赋予农民更充分的财产权利,使农民真正成为市场主体,又使农村集体经济能够不断发展壮大,实现农村集体经济制度与市场经济制度的相互交融。

## 三、面向新征程与大变局的中国“三农”发展思路与关键

### （一）面向新征程与大变局的“三农”发展基本思路

中国正处在新征程的关键时期和百年大变局的震荡期和变革中心,必须坚定现代化新征程信心,看准新征程前行路径,看透大变局本质特征,看清国家环境变革态势,牢牢把握发展时局,冷静谋动、创新引领、改革驱动、实践推动。对外,着眼打开多极化、多边化、多态化的外交、外贸新格局。对内,着力建构政府有为、市场有效、行业有能的国内统一大市场新体制;致力形成“进退自如、内外兼

顾、底线守牢、瓶颈突破、稳健发展”的应对百年大变局震荡期的挑战、扎实推进中国式现代化的新发展。

要形成这样的新格局、新体制和新发展,中国的“三农”发展仍是重中之重、“国之大者”,必须进一步夯实“三农”基础;要形成这样的新格局、新体制和新发展,作为国民经济与社会的“压舱石”“蓄水池”“基本盘”,同时又是国民经济与社会发展“短板”的“三农”,必须更有作为、更有发展。为此,要坚持不懈以全面推进乡村振兴为“三农”发

展总抓手,以建设农业强国和中国式农业农村现代化为总目标,以城乡联动配套改革和共同富裕发展为总动力,着力破解新征程“三农”发展结构性矛盾与小农发展瓶颈,牢牢守住国家发展重要底线,为国民经济与社会的安全与发展、高质量发展和城乡融合发展,做稳“三农”“压舱石”、激活“三农”“蓄水池”、夯实“三农”“基本盘”,同时实现中国式“三农”现代化目标。

## (二) 面向新征程与大变局的中国“三农”发展关键

基于新征程和大变局下中国“三农”面临的挑战和发展思路,需要重点把握、推进和解决好五大发展关键问题,即把握现代农业的一般规律和中国特点,推进公共保障制度与集体产权制度的互动改革,推进县域为重要载体的城乡融合发展,推进乡村低收入群体的共富发展和解决好现代化进程中的小农发展问题。

关键一:把握现代农业的一般规律和中国特点。中国式农业现代化既是农业强国的基本前提,又是中国式现代化的重要组成。推进中国式农业现代化要坚持现代化的普遍性和特殊性的统一。以现代农业为例,较高的科技贡献率、劳动生产率和商品率是现代农业的普遍特征,中国在这方面还存在不小的差距,特殊性就是中国式的现代农业要体现中国特殊国情和农情的特点,可以概括为以下四个方面的重要特点。

一是把“饭碗”牢牢端在自己手中。粮食安全是中国式农业现代化的底线要求,是国家安全与发展的关键领域,虽然中国粮食安全已达人均400公斤的水平,达到了国际粮食安全水准的基本要求,但从发达国家的水平和现代化的要求看,中国粮食安全水平还需进一步提高,中国的粮地资源还不很充裕,中国种粮农民的积极性还不很高。必须采取更有力的措施,把粮食这一“饭碗”牢牢端在自己手中。为此,应高度重视粮食全产业链关键性技术的创新突破和全要素优化配置、集成创新的新质生产力发展,同时,在粮食产业体系、生产体系、经营体系和政策体系等方面构建高效的制度与政策体系,以实现科技创新与体制机制对国家高水平粮食安全战略的有力支撑。

二是坚持农村基本经营制度。以集体所有、农

户家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是中国农村的基本经营制度,巩固和完善农村基本经营制度,既是中国式农业现代化的重要制度特征,也是党领导农业农村工作的重要基石。要使这一制度为中国式农业现代化提供制度保障,必须有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点,深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革,完善农业经营体系,促进农户家庭经营和农民合作经营的协同。为此,一要进一步完善“三权”分置的土地制度;二要完善农业统分结合的双层经营体制与体系;三要加快多种类型新型农业经营主体培育;四要通过农村基本经营制度的完善,推进包括脱贫农户在内的广大小农与现代农业和乡村振兴有机衔接。

三是着力发展绿色低碳农业。要以生态优先、绿色发展的“两山”理念为引领,推进绿色低碳、高效生态的现代农业发展。绿色低碳、高效生态的现代农业,不仅是中国式现代农业的必然要求,而且也是能有效实现乡村生态价值、人文价值、产业价值,同时满足城乡居民高质量、多元化消费需求的新农业产业。因此,发展绿色低碳、高效生态的新农业产业,必须拓宽农业发展视野,必须深刻领会“两山”理念的精髓,即生态守护的底线思维、绿色低碳的发展思维、“绿水青山”的转化思维这三种思维的有机统一和实践价值。这里,生态守护是底线但不是目的,绿色发展才是目的,但绿色发展又必须处理好生态系统向经济系统的关系,实现这两大系统的互为一体和相互间的有效转化。

四是依承农耕文明发展现代农业。依承农耕文明是中国式农业现代化的重要特点。中国是一个历史悠久的农业大国,在漫长的农业发展过程中形成了璀璨的农耕文明,其中蕴涵着丰富的历史人文资源,保留着浓郁的乡村特色文化和深厚的农业文化传承,也凝聚着华夏民族自强不息的精神追求(黄祖辉等,2023)。依承农耕文明,正是推进中国式农业现代化、建设农业强国的重要思想源泉。依承农耕文明,首先要保护和传承乡村文化遗存,使其成为现代农业农村的重要场景;依承农耕文明,也要让文化赋能农业,以体现现代农业的文化特色;依承农耕文明,还要弘扬文化的精神价值,使优秀的中国传统文化成为广大民众积极向上的行为

准则和力量。

关键二：推进公共保障制度和集体产权制度的互动改革。改革开放以来，中国农村居民的公共保障制度与水平已有了明显的改善和提高，但仍然没有形成城乡一体和城乡平等的公共保障制度与体系。中国的农村土地制度也进行了不断的改革，形成了“三权分置”的农村土地基本制度，农民在土地上拥有了长久不变的使用权和经营权，激活了土地这一生产要素的发展权和收益权。但是，在国家还没有建成城乡统一公共保障制度的情况下，农民拥有的土地权和房产权，对农民而言，是既具有发展权，又具有生存保障权的性质，是依附于物上、且发展权与生存保障权合一的权利。由于生存保障权是一种不能进入市场的基本公共权利，进而中国农民的土地和房产权就只能部分进入市场，难以实现完全的市场交易。尽管这样的产权制度安排在经济社会发生非常态突发事件变动时，能有助于农民农村发挥“蓄水池”，或者说能起到可进可退“缓冲器”的作用，但从长期看，这样的制度安排仍然具有较大的代价，不仅会影响到农民财产收益的充分实现，制约农村劳动力的非农化和城乡土地的优化配置，而且还会制约农村集体主体与农民市场主体的进一步发展。

处理好这两者关系的关键，就是要推进农村公共保障制度和集体经济制度的互动改革。首先要突破城乡社保和城乡财产的双重二元体制，建立城乡一体的社保和财产制度。要尽快用国家公共保障制度取代土地对农民的保障功能，实现农民生存权与发展权相分离（黄祖辉等，2022）。其次，要联动推进农村集体产权制度改革，逐步推进土地承包权和农民房屋权的自愿有偿退出和进入市场交易，以充分实现农村土地及其房屋对农村集体和农民的发展权和收益权，并对所得收益在集体和农民之间进行合理切分，实现既赋予农民更多财产权利，又发展壮大农村集体经济的目。这样的互动改革在有条件的地区可以考虑先行先试，进而逐步推开。

关键三：推进县域为重要载体的城乡融合发

展。县域是城乡融合发展的基本单元，是连接城市、服务乡村的天然载体，最有条件率先实现城乡融合发展。要坚持把县域作为重要切入点（王彩娜，2024）。以县域为城市化和城乡融合发展的重要载体，无论从管理体制、畅通要素、进城农民市民化，还是从资源空间配置成本等角度看，都将有助于乡村产业和公共服务在县域空间的优化配置和集聚发展，并且也有助于国家大中小城市的协同发展和区域经济发展不平衡结构性矛盾的缓解。推进以县域为重要载体的城乡融合发展，对于中国应对百年大变局，保持国内经济社会稳定大局，使广大乡村更好发挥国民经济“压舱石”“稳定器”“蓄水池”作用，实现稳中求进和安全发展，也具有重要意义。

无论从工业化、城市化乃至经济社会发展的水平与阶段，还是从城乡要素流动和城乡消费市场发展态势的角度看，总体上中国已经到了城市化发展离不开乡村支持，乡村振兴离不开城市化带动的城乡融合发展新阶段。从发展趋势看，随着国家对中小城市发展的不断重视，尤其是提出以县域为重要载体的城镇化建设方针和大力实施乡村建设行动计划，未来中国农村人口流动的区域半径将会不断缩短，就地就近城镇化和市民化将会成为农村人口、农村产业、城乡关系发展的新重点和新趋势。

党的二十届三中全会的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》在“完善城乡融合发展体制机制”方面的基调，总体上是强调城市要对农村转移进城人口的市民化承担更多责任，而对农村的相关改革是持稳中求进的态度。具体而言，就是明确要求“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利，加快农业转移人口市民化”。在农村方面，还强调要“保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法”<sup>①</sup>。

以县域为重要载体的城乡融合发展，要坚持新

<sup>①</sup> 中国共产党网：中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2024/0722/c117092-40282216.html>

型城镇化与乡村振兴的双轮驱动(黄祖辉,2004),突出县域对乡村振兴的引领和带动。除了通过城乡社保制度和农村集体产权制度的联动改革,进一步激活农村土地要素,增强进城(镇)农民的市民化能力,实现城镇公共服务对乡村人口的全覆盖,还可通过城乡产业政策、基础设施的下沉和“粮地挂钩、人地挂钩、城乡挂钩”的土地制度配套改革,加快县域经济的发展,带动乡村产业的发展和农民的非农化就业。此外,从大中城市角度讲,不仅要继续发挥政府政策在促进城市人才、技术、资本进入乡村的作用,而且要发挥市场机制在城市要素进入乡村,带动乡村振兴的作用。同时,要处理好进入乡村的工商企业(资本)同农民的关系,建立城乡优势互补、互利共赢的机制。就乡村而言,也要在全面推进乡村振兴过程中为县域城乡融合发展提供新动能、新业态、新场景。

关键四:推进乡村低收入群体的共同富裕发展。共同富裕发展既是社会主义中国的本质要求,又是中国能否成功应对百年大变局,解决好自身发展不平衡不充分矛盾,跨越中等收入“陷阱”,实现新征程目标的必由之路。共同富裕发展涉及居民收入、公共保障、人居环境、精神文化等维度,核心是处理好公平与效率的关系,但对不同领域来说,公平与效率的优先顺序应有所不同。要遵循经济发展效率优先,但也要守住公平底线;公共保障与服务公平优先,但也要重视效率的原则。就收入维度而言,当前中国共同富裕的主要难点是如何通过“提低扩中”,实现中等收入群体占主导的收入分配格局。中国低收入群体主要在农村,主要对象是农民和农民工,对于他们的“提低”,应重点聚焦三条路径。

一是产业发展促增收的路径。也就是通过产业的发展,使有劳动能力的人口有各种就业机会,参与到国民收入的初次分配中,实现初次分配增收。这条路径从中国目前的经济发展结构和发展潜力看,主要取决于城镇化化和非农化的发展,尤其是城乡第三产业的加快发展,而农业对农村低收入群体的增收作用主要取决于农业的全产业链发展和多功能发展,使广大农民不仅在农业的一产,而且在农业的二三产业也有更多就业增收机会。尤其是农文旅结合的乡村第三产业,目前看来已是

最能容纳农民就业,并且也是需求收入弹性较高的就业增收领域。此外,要切实推进县域为重要载体的城乡融合发展,打造乡村群,促进城镇群和乡村群的有机衔接,乡村一二三产融合发展和多功能发展,增强县域人口承载力和就业能力,带动乡村低收入群体就地就近就业增收。这应该是乡村产业发展促进乡村低收入群体收入增加、乡村中产阶层群体比重不断扩大的基本路径。

二是资源激活促增收的路径。乡村需要激活的资源主要是指还没有纳入到国民收入计算与分配体系,或者说还没有进入市场交易体系中的乡村资源和资产。目前乡村仍有大量的包括土地在内的山水林湖草等生态资源和资产,因种种原因而不能或不能完全进入市场交易体系,进而没能成为乡村低收入群体的收入来源。比如集体所有,农民长久拥有的承包地、宅基地等,尽管产权权属已清晰,但权能并不完整,大多只是使用权或经营权可进行交易,其市场价值及其转化收入不能充分实现。又如,有大量的自然生态资源,因产权界定难和难以直接进入市场交易,以致其价值难以实现,难以转化为相关主体的收入。要使乡村大量类似资源和资产转化为国民收入财富的组成和农村低收入群体的重要收入来源,成为“提低扩中”的重要途径,就必须深化“两山”理念的践行,推进资源生态化、生态经济化、经济绿色化“三化”转变与共享发展。还要提高各级政府投入乡村资源资产的利用效率、增值效率和分配效率,并且使广大农村居民,尤其是低收入群体在乡村资源与资产的激活过程中获得应有的收益,实现“提低扩中”的效应。

三是根源化解促增收的路径。农村低收入群体收入低的主要根源是“缺能与缺权”。“缺能”就是农村低收入主体增收能力不足,这与城乡二元的教育医疗社保制度有关。中国相对滞后与水平低下的农村教育与医疗,使得城乡人力资本的差距极其显著,这种差距导致了农村劳动力的发展能力相对不足,进而增收能力也不足,这一问题的化解,必须通过农村公共保障制度的改革与完善才能实现。“缺权”就是缺乏平等的发展权,这往往会使农民在市场竞争中处于弱势地位,进而影响收入的有效获得。“缺权”与产权制度有关,需要通过农村产权制度的深化改革来解决。需要指出的是,农村教

育医疗等公共保障制度的改革与完善,不仅对农村低收入群体的“缺能”问题化解,而且对他们的“缺权”问题化解,都至关重要。因为当前中国农民在产权上的“缺权”或权能不很充分,很大程度上与农村土地、宅基地住房对农民具有生存权与发展权的合一性有关,只有通过国家社保制度的深化改革,才能充分实现农民财产权和发展权,才能有效实现城乡要素的充分流动和平等交换,才能使农民的权能得到充分实现,既获得平等的公共保障、平等的收入来源,又获得平等的市场竞争与就业机会,进而大大推进“提低扩中”的进程。

关键五:解决好农业现代化进程中的小农发展问题。由于城乡二元结构和人口众多的基本国情,小农在中国具有长期性和普遍性。在现代化的过程中我们并不能排除小农,必须研究如何将小农引入、融入现代化进程,实现小农与现代农业发展的有机衔接,实现脱贫农户与乡村振兴的有效衔接。需要指出的是,小农并不单纯是经营规模小,而是文化程度低、资金缺乏、技术传统、年龄偏大、商品率低,同时经营规模普遍较小的农业经营主体。在新征程和大变局中解决好中国规模庞大的小农发展问题,是中国农业现代化,乃至整个中国的现代化不可忽视的因素。

在国际上,解决小农问题有不少探索。以法国为例,为发展现代农业,法国实行了“一加一减”的做法。“一加”指的是为防止土地分散,国家规定农场主的土地只允许让一个子女继承;“一减”指的是分流农民,规定年龄在55岁以上的农民,必须退休,由国家一次性发放“离农终身补贴”,同时还鼓励农村青年进厂做工以减少农民。除此之外,还实行“以工养农”政策以及国家出钱培训农民。现在,困扰法国上千年的小农经济已成为过去,取而

代之的是世界领先水平的现代化农业。世界现代农业的发展实践表明,总体上,小农对于现代农业并不是普遍现象,但也有个别的例外,比如同样人多地少的日本农业已经很现代化,但日本农业仍呈现了小规模 and 老龄化的特征,这种特征之所以在日本依然存在,离不开日本农业精细化的机械装备和周全式的多元服务体系支撑,以及政府对农民的高额补贴和对农业的高度保护。对于中国而言,中国式农业现代化的几个特点问题,如高水平粮食安全、双层经营体系、绿色低碳高效等,本质上都与小农是否能适应,是否能融入有关。中国应该从自身国情出发,同时借鉴国际有用经验,解决好中国农业现代化进程中的小农问题,实现中国式农业现代化普遍性和特殊性的统一。

解决好农业现代化进程中的小农发展问题,既要考虑中国人多地少和城乡二元体制的影响,又要遵循现代农业发展的普遍规律。既要借鉴法国减少农民的思路与办法,又要借鉴日本服务小农的思路与办法。中国小农的基本出路应该坚持多种路径并进。概言之,(1)通过公共社保退出;(2)通过新型城镇化转出;(3)通过就地非农化跳出;(4)通过自身提升融入(现代农业);(5)通过服务体系兼容。与此相适应,必须加快城乡联动改革、加快县域为重要载体的城乡融合城镇化、加快产业融合和多功能发展、加快建构兼容小农的农业服务体系、加快提升农村人力资源水平。从政府层面讲,发展现代农业和新质生产力必须与解决小农问题相同步,既要重视现代农业和新质生产力对小农的兼容性和带动性,又要重视从社保制度、城镇化发展、小农培育、产业多功能发展等路径,妥善解决小农发展问题。

## 参考文献

1. 李国英. 促进人水和谐 建设幸福江河. 求是, 2024-2-1
2. 黄祖辉, 胡伟斌. 彰显农业农村现代化的中国特色. 半月谈, 2023(5)
3. 王彩娜. 以县域为突破口深化城乡融合发展——访浙江大学中国农村发展研究院首席专家黄祖辉. 中国经济时报(区域发展论坛), 2024-8-14
4. 黄祖辉. 完善城乡融合发展体制机制. 农民日报, 2024-7-26
5. 黄祖辉, 胡伟斌. 全面推进乡村振兴的十大重点, 农业经济问题, 2022(7): 15~24

# On the Development of Chinese Agriculture, Rural Areas and Rural People in the New Journey and Momentous Global Changes

HUANG Zuhui

**Abstract:** The development and direction of Chinese agriculture, rural areas and rural people are both the key to achieve Chinese modernization and the fundamental basis for China to face momentous changes of a like not seen in a century. The paper elaborates on the connotation, opportunity and challenges in the new journey and momentous changes, and with special stress on challenges to agriculture, rural areas and rural people. The paper suggests to keep pace with the trends, to make innovations, to reform, and to practice. The paper advises to build multi-polarization and multilateral situation in diplomacy and foreign trade, and to build a unified national new market system with well-functioning government, efficient market, and capable industries. The paper proposes five key issues including promoting the process of Chinese modernization in agriculture and rural areas, pursuing the joint reform of urban-rural social security system and rural collective property rights system, promoting the integrated urban-rural development centered on county seats, promoting common prosperity covering rural low-income group, and integrating small-holder farmers to modern agriculture development.

**Keywords:** Chinese path to modernization; New journey; Great transformation; Issues relating to agriculture, rural areas, and rural people

责任编辑:吕新业