

以“农民权益”为核心的农村政策演变的 内在逻辑与启示

解安 侯启缘

摘要: 学界对我国农村政策演进和推进乡村振兴战略的研究,大多以具体学科和领域切入,缺乏核心价值主线的内在逻辑分析。马克思主义经典作家对农民的地位和价值作出了充分肯定,形成了系统的农民利益观。对我国农村政策演变的内在逻辑进行深入的分析,发现“农民权益”是贯穿其始终的核心价值理念。这一价值理念不仅与马克思主义经典作家的思想一脉相承,而且对当前全面推进乡村振兴过程中解决农民的权益诉求有着重要的启示。目前,农民仍存在土地权益短板、经济权益短板以及自主选择权益短板等问题。为此,一是需要始终坚持党的领导,充分发挥基层党组织在盘活经济和了解农民诉求中的作用,提升多维治理能力;二是需要探索增加农民土地财产权益的制度安排与政策措施;三是需要增加对农民工群体的就业支持和职业技能培训,增强农民自主选择权益;四是有效实施《中华人民共和国乡村振兴促进法》(以下简称《乡村振兴法》),切实保障农民权益,促进农民全面发展。

关键词: 农民权益;农村政策;乡村振兴;演进逻辑

一、引言

长期以来,党和国家都十分重视“三农”问题,并及时出台了相应的农村政策;学界对于农村政策演进的研究也十分丰富。从时间跨度来看,改革开放四十年和建党一百年这两个时间

基金项目:国家社科基金特别委托项目“中国特色社会主义制度自信研究”(2020MYB009)、马克思主义理论研究和建设工程特别委托项目。

作者简介:解安,清华大学马克思主义学院院长聘教授、博士生导师。

侯启缘,清华大学马克思主义学院博士研究生。

节点的研究文献较多,前一节点的研究领域更为丰富且以成就总结、经验归纳为主,而后一节点的研究范式偏重于党史学科;从逻辑主线来看,主要围绕农村经济发展^[1]、劳动力流动^[2]、土地承包关系^[3]、扶贫政策发展^[4]、农村教育^[5]和基础设施完善^[6]等方面;也有学者基于不同学科基础对专业细分领域进行了农村政策梳理,其中包括农业补贴^[7]、农村环境治理^[8]、金融改革^[9]等,研究方法主要为相关政策文本的梳理。

部分学者基于乡村振兴战略推进的现实需求展开对农村政策的研究。李志强从城乡融合演进历程入手,认为“需要进一步完善乡村振兴主体性发展的制度供给”^[10];王海娟、胡守庚从政治和社会视角切入,探讨了土地制度改革和乡村振兴的内在关联机制及其实践方式^[11];徐维祥、李露等“重构了乡村振兴与新型城镇化评价指标体系”^[12],并用2005—2017年的省级数据探究了新型城镇化演进与乡村振兴的耦合协调关系;芦千文、姜长云等分析了欧盟及其主要成员国的农业农村政策演进历程,并认为其对中国乡村振兴战略具有“城乡平等发展伙伴关系、增强政策互补性、提高政策效率”^[13]等方面的启示。

总的来说,当前学界对我国农村政策演进和推进乡村振兴战略的研究相对较为丰富,并且具备系统性和多元性,但研究框架和逻辑主线大多以具体细分学科和领域切入,缺乏核心价值主线的内在逻辑分析。基于这一研究现状,我们对农村政策演变的内在逻辑进行了深入的分析,发现“农民权益”是贯穿其始终的核心价值理念。这一价值理念不仅与马克思主义经典作家的思想一脉相承,而且对当前全面推进乡村振兴过程中解决农民的权益诉求有着重要的启示。

二、重视“农民权益”的理论溯源

其实,在马克思主义经典作家的相关论断中,对农民在无产阶级革命中的地位和价值给予了高度重视,形成了系统的“农民权益”观,具体表现为:

第一,农民的主体地位决定其在无产阶级革命中具有至关重要的作用。在马克思所处的时代,法国和德国等农业大国尚未完成城市化,农民数量远超工人。面对这一情境,马克思曾指出,“除非预先把人口中的主体——在这里就是农民——争取过来,否则就不可能取得持久的胜利”^[14]。另外,多次历史实践均印证了农民在无产阶级革命中的重要地位。马克思通过分析法国六月工人革命和巴黎公社运动的经验发现,工人阶级和农民被资产阶级挑拨割裂,导致革命未获得农民的支持是二者失败的关键原因;俄国二月革命时,列宁也指出“只有农民群众加入无产阶级的革命斗争,无产阶级才能成为战无不胜的民主战士”^[15]。对于中国的无产阶级革命而言,农民更是有着至关重要的作用。建党初期,农民占全国总人口的80%以上。毛泽东曾指出“中国的革命实质上是农民革命”^[16]。时至今日,即使经过了工业化和城市化的快速推

进,中国的农民和农业劳动力仍然数量巨大,截至2019年末,以户籍人口计算,我国有8.4亿农民^①,而农业劳动力为19445万人,占劳动力总量的25.36%^②,远高于其他中高等收入国家17.31%的平均水平^③,农民始终是我国社会主义现代化建设的主体力量。

第二,农民从事的农业生产活动在国民经济中具有基础性地位。农民从事的农业生产活动的基础性地位主要体现在农业生产对人类发展和产业演进两方面的价值。首先,“农业作为人类历史上首要物质资料生产部门,是人类生存和发展的必要前提,是满足人类社会发展的第一需求”^[17],农业生产是人类参与社会生活、政治生活和精神生活的基础,人类从事这些活动的首要目的就是“占有和生产食物”^[18]。同时,马克思指出“农业劳动是其他一切劳动得以独立存在的自然基础和前提”^[19],农业劳动生产率的提升不仅能够为其他产业的发展提供更为充足的原料,其产生的剩余劳动力也为国民经济进一步扩大和繁荣发展提供了支撑。列宁更是指出“农业生产率的提高必定带来工业情况的改善,因而也会改善对农民经济的供应”^[20]。从国际经验来看,发达国家的崛起往往基于工农业均衡发展的良性国民经济格局,但多数发展中国家受到自由贸易的影响,能够通过进口粮食以优先发展重工业从而忽视了农业的发展,这虽然在一定程度上为其国民经济打下了较为坚实的工业基础,但从长期来看,依赖进口使得国家面临较大的粮食安全风险。中国共产党长期以来重视“农民权益”、农业发展和农村建设的发展观是社会主义现代化建设良性推进的重要保障。

第三,土地权益是农民最为关注的问题。首先,农民起义和参与革命的根本动因就是土地。恩格斯指出,农民“为了保持他们那一小块岌岌可危的土地而进行的斗争越加艰苦,他们便越加顽固地拼命抓住这一小块土地不放”^[21]。其次,工农联盟的关键在于推行土地改革。根据马克思主义经典作家的论断,农民在无产阶级革命和国民经济发展中的地位至关重要,无产阶级应当与其联合形成工农联盟,但由于农民的阶级局限性,需要对其进行教育和引导。对于农民而言,土地权益是其革命和奋斗的根本动力,无产阶级需要通过系统的土地改革,保障农民的土地权益以稳固工农联盟的基础。最后,农业特殊的产业属性决定了需要对农民给予补助。与工商业相比,农业既具有基础性地位,又存在经营周期长、回报率低、易受自然环境影响等明显的弱质产业属性。因此,需要对从事农业的农民给予财政倾斜和资金补助以保障“农民权益”,正如恩格斯所指出的,“为了农民的利益而必须牺牲一些社会资金,从资本主义经济的观点看来好像只是白花钱,然而这却是一项极好的投资,因为这种物质牺牲可能使花在整个社会改造上的费用节省十分之九。因此,在这个意义上来说,我们可以很慷慨地对待农民”^[22]。

总的来说,马克思主义经典作家从无产阶级革命和国民经济发展等理论层面充分地肯定了农民地位的不可替代性,深刻论述并强调了无产阶级需要善待农民、有效保障“农民权益”

① 农村户籍人口为国家统计局公布的农村居民数量与《2019年农民工监测调查报告》公布的农民工数量之和。

② 数据来源:世界银行世界发展指标数据库。

③ 笔者根据世界银行世界发展指标数据库,剔除中国后的中高等收入国家情况进行的测算。

(尤其是土地方面的权益) ,从而实现教育、联合农民形成工农联盟共同完成无产阶级革命和社会主义现代化建设的目标。这是以“农民权益”为核心的农村政策内在演变逻辑的理论滥觞。

三、以“农民权益”为核心的农村政策探索与演变

从农村政策发展来看,主要可以分为新中国成立前的无产阶级革命战争、早期社会主义建设的探索与徘徊以及改革开放后社会主义现代化建设新时期等三大阶段。在每个不同的阶段,都面临着不同的政治建设与经济发展需求,农村政策也相应发生调整与转变,但以“农民权益”为核心的政策演变的内在逻辑贯穿始终,党的十八大之后,更是将保障“农民权益”推上了新的政治高度。

(一) 新中国成立前(1921—1949年):农民土地权益的赋予

在国家政权尚未建立的情况下,真正解决农民最为关心的土地问题不仅能够赢得农民的支持和拥护,更是保障农民权益最为关键和有效的方案。建党初期,由于西方帝国主义的侵略,本就十分脆弱的小农经济受到严重冲击,在“三座大山”的压迫下,农民苦不堪言。对于当时饱受战乱和阶级压榨的农民而言,其最为迫切的利益诉求就是能够获得稳定的土地所有权并从事农业生产,正如毛泽东指出的,“谁能解决土地问题,谁就能赢得农民”^[23]。中共苏区中央局对各党派的土地政策和纲领进行了系统的剖析,认为虽然孙中山的“三民主义”涵盖“平均地权”的政治纲领,国民政府也提出过“二五减租”等口号,但都对“地主阶级的土地丝毫没有动摇”^[24],依靠国民党的土地改革根本无法满足农民对土地权益的诉求,甚至会使农民处境更为恶化。

中国共产党在土地革命战争、抗日战争和解放战争等三个时期的农村政策围绕一系列土地改革措施展开,在当时最大限度地满足了农民对土地权益的诉求。国民革命失败后,党开始了独立领导土地革命战争的新时期,并颁布了一系列满足农民土地权益的法律和政策:1928年12月,《井冈山土地法》颁布,明确了农民对土地享有合法的权益;1929年4月,《兴国土地法》把“没收一切土地”改为“没收公共土地及地主阶级土地”,对没收土地对象进行甄别,使得中农的利益也得到了保障,并根据农民占有土地数量和质量的不同,创造性地采用了“抽多补少”和“抽肥补瘦”的分配方式;1931年3月,苏维埃政府颁布《为督促分配土地及宣布土地所有权》的布告,使得分田后的农民不仅拥有土地使用权,还拥有了所有权,农民土地权益达到前所未有的高度。抗日战争时期,由于抗日民族统一战线的形成,主要矛盾转变为民族矛盾,土地革命的步伐暂缓,为了能够最大限度地减轻农民负担,中国共产党采取了“减租减息”政策。解放战争时期,土地改革全面铺开,即使面临民族资产阶级和民主人士立场动摇的压力,1946年5月中共中央仍发出《关于土地问题的指示》,坚定支持农民的土地要求并制定18条具体政策,奠定了解放战争时期土地改革的基本路线;1947年8月全国土地会议通过了《中国土地法大纲》,共计16条,明确提出了彻底消灭封建制度、分配土地的原则和方法、由农民掌握土地问题

的自主权以及保护和发展新民主主义经济等四个方面的内容。

除土地改革外,当时农村的工作十分重视对农民的教育,极大地唤醒了农民的权益观,提升了农民的斗争意识和文化素养。旧中国的农民长期受到封建统治的压迫和小农经济封闭性的影响,思想愚昧、保守,文化水平低下,缺乏争取自己权益的抗争意识和能力,具有十分明显的阶级局限性。为了能够唤醒农民的抗争意识和鼓舞其自发地争取自身权益,党的农村工作的开展不仅关注了农民土地和经济等物质权益,还高度重视对农民的教育工作。首先是通过群众大会、宣传标语和设立农村基层政权等方式加强党对农民的领导和思想政治工作,保障农民运动的正确性和积极性;其次,通过扫盲运动、兴办学校等多种途径强化对农民的文化素质教育,从而改变传统农民愚昧、闭塞的固有形象;同时,还根据农业发展和应对战争的需求提升农民农业生产、军事作战等技能。一系列教育活动大大提升了农民的认知水平和斗争能力,让农民有了参与无产阶级运动夺取自己权益的理论武器和实践技能。

(二) 新中国成立至改革开放(1949—1978年):农民集体平均化权益的探索

新中国成立初期,全国先后推行土地改革和社会主义改造运动,农村土地从农民私有转变为集体所有,从小农经营转向农业合作,这既满足了全国农民对土地权益的需求,同时也有效解决了当时农民难以独立从事生产的困境。1950年6月,中央人民政府通过了《中华人民共和国土地改革法》并在全国范围开展土地改革,自此,中国农民告别了封建剥削的土地所有制,真正意义上拥有了自己的土地。土地改革的实施大大提升了农民生产的积极性,但由于经历了长期战乱,农民手中的资金和生产资料极度匮乏,农业技术十分落后,虽然农民获得了土地所有权,但仍属于小农经营模式,农民单独从事农业生产面临着较大风险,农业生产技术化、规模化等难以实现,劳动生产率低下。农村社会主义改造有效地回应了当时农村的现实情况,将土地农民私有转为集体所有,并推广农业合作化,在互助组、初级合作社基础上成立高级合作社,“农业经营主体由单个农户调整到整个合作社集体”^[25]。据统计,1952年时我国仅有初级合作社0.4万个,高级合作社10个,1955年初级合作社达到48万个,1957年底,高级合作社则达到75.3万个^[26]。土地改革与农业社会主义改造回应了当时农民的土地和生产权益诉求,同时也为后续高度集中的计划经济体制和追求平均主义的大集体生产奠定了基础。

“大跃进”和“人民公社化”运动等对集中生产和集体利益的过分强调,导致个体权益被忽视,农业生产陷入了低效率的平均化陷阱。1957年9月,党的八届三中全会通过《农业发展纲要四十条》,“大跃进”运动率先在农村展开,当时毛泽东将农业视为制约经济发展的主要矛盾,试图利用农村劳动力资源丰富的优势拓展农业发展空间,但急于求成,忽视了客观规律,而人力和财力的高度集中,也导致“大跃进”运动大大挫伤了农村经济。1958年8月,中共中央颁布《关于农村建立人民公社问题的决议》,在农村形成了“三级所有,队为基础”的人民公社制度,该制度的初衷是为了实现对传统小农经济的革命,但囿于当时的生产力低下和农民思想觉悟不高,实质上沦为了“小农经济的‘袋装化’,是小农生产经营的捆绑式集合”^[27],同时由于生产模式单一、监督管理松散和“大锅饭”的分配方式,农民生产积极性普遍低下。

综合来看,这一时期农村政策的演变重点关注了农民在集体经济共同发展中的平均化权益。其主要原因可概述为三个方面:其一,土地改革和社会主义改造使得原有封建农村经济中的阶层分化消失,农民拥有的财富和土地趋于同质化;其二,当时农村经济破败,农民存在互助合作的集体生产需求;其三,早期计划经济本身就具有高度集中和统一的属性,更加强调国家和集体利益而非个体利益。

(三) 改革开放至十八大(1978—2012年):农民个体差异化权益的激发

“以家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”的确立和稳定使得农民集体利益得到保障的同时,个人潜能也得到激发。1978年党的十一届三中全会确定了改革开放政策,并在安徽凤阳小岗村率先试点“包产到户”;1982年1月1日,中共中央批转《全国农村工作纪要》正式确认“包干到户,包产到户”等多种形式责任制的合法性;1991年11月,党的十三届八中全会通过《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》正式提出“统分结合的双层经营体制”的表述,并对“统”和“分”的内容进一步细化;1993年3月和7月,该体制分别被纳入《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国农业法》;其后中央又多次出台相关文件稳定土地承包关系和双层经营体制,如2008年党的十七届三中全会明确指出,“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。该经营体制的改革改变了人民公社制度下农民个体权益被忽视的境况,“统分结合”既保障了农村集体利益,同时也调动了农民个人的生产积极性,实现了集体利益保障与个人利益追求的平衡。

乡镇企业的崛起和城乡管制的松动,使得农民有了更多的就业选择空间。农村经济体制改革使得农业劳动生产率大幅提升,但由于耕地资源有限,农业剩余劳动力不断增加,农民迫切需要从事农业以外的经济活动以获得更多收入。这一时期乡镇企业异军突起满足了部分农民就地就近兼业的需求。在农村人口城乡流动政策方面,也经历了从严格控制到鼓励农民进城务工的转变:1979—1983年,为了防止城市就业压力过大,党和国家出台了多项文件^①严格限制农民工进城务工,并清退和压缩城市现有的农村劳动力,但这一情况在1984年发生转变。随着改革开放的深入推进,城市经济得以恢复,对劳动力需求也不断增加,在这一背景下,1984年的中央一号文件提出“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。农民进入城镇务工、办服务业,对繁荣城乡经济,具有重要作用,对此应积极支持”。自此,农民开始大量进入城市工业和服务业等领域就业。这不仅给予了农民更多获得经济利益的手段和机会,同时也使农民工进城为城市建设和发展做出了巨大贡献。

改革开放至十八大期间,党和国家的工作重心转移到经济建设上来,这一时期的农村政策也更多地表现出对农村经济效益的关注,而“让一部分人先富起来”的思想也促使农民个体的差异化权益得到凸显。这一时期,党中央共计发布了13个关于“三农”发展的一号文件,其中

^① 这些文件具体包括1979年国务院批转国家计委《关于清理压缩计划外用工的办法》、1980年国务院颁布的《关于进一步做好城镇劳动就业工作的意见》、1981年底国务院颁布的《关于严格控制农村劳动力和农业人口转为非农业人口的通知》等一系列文件。

涉及经营制度、市场机制、加大农业基础设施投入以及农民增收等多项议题。2004年后中央一号文件也成为党关心重视“三农”发展的代名词,2006年1月《中华人民共和国农业税条例》的废止更是标志着农业税的全面取消。从整体上看,这一时期农民减负、农村经济和农业经营取得了前所未有的突破;而对于农民个体来说,一系列的农村政策不仅使其从事农业生产的权益得到保障,更是赋予了每个农民在个人生产和就业上极大的自主选择权。

(四) 十八大至今(2012—2021年):经济新常态下“农民权益”多元化的提升

十八大后,我国逐步进入经济新常态,国际形势变化和国内经济转型使得农民现有的经济权益面临冲击和挑战。从国际层面来看,首先,全球经济整体下行压力较大,在全球化格局下将对我国经济产生一定的负面影响。其次,随着中国的崛起,以美国为首的西方单边主义势力抬头,贸易摩擦和产业断链等导致欧美市场的贸易波动(如订单减少),这对我国工业品出口造成负面影响,进而影响到农民工群体的经济收益。从国内层面来看,自2015年起,我国经济增长率降至6.5%,国民经济进入服务业化阶段,人口老龄化程度加深,人口红利逐渐消失,经济增长下行压力显著,尤其是随着我国整体产业升级,许多企业从劳动密集型向技术和资本密集型转变,主要集中在工业和中低端服务业的农民工将面临被替代的风险,失业压力陡升。另外,由于长期以来农民工外出务工,农村出现人才和青壮年劳动力不足的情况,城乡收入差距增大,农民有着更为迫切的增加收入和提高生活水平需求。总的来说,经济新常态下,不仅全国经济面临迫切的转型需求,农村和农民由于其本身的可利用资源较少、抗风险能力较低,更需要经济转型期挖掘新的经济潜能,以保障农民收入和生活水平的稳步提升。

为应对“三农”问题在经济新常态下的新变化、新挑战,党和国家相继采取了一系列的努力和措施,“农民权益”从以经济为核心向更多维度转变。2015年中央一号文件《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》指出,依靠拼资源、拼消耗的传统农业发展方式已难以为继,要“努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力,在优化农业结构上开辟新途径,在转变农业发展方式上寻求新突破,在促进农民增收上获得新成效,在建设新农村上迈出新步伐”,并提出要增强农村法治建设;2016年中央一号文件中明确提出要用新发展理念解决农村问题并着力提高新农村建设水平;2017年2月发布《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,以通过落实供给侧改革挖掘农业发展新动能;2017年10月党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”,并在2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中对农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设,作出系统和全面的部署,全方位地回应了农民的多元权益诉求。2021年4月29日,全国人大常委会通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》,从法律的高度在农村产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护、组织建设、城乡融合、扶持措施和监督检查等方面全面地保障了农民多元化权益。

四、目前农民权益的短板及解决路径

从中国农村政策的历史演进来看,虽然农民整体权益得到有效提升,但仍存在既有短板和新诉求,这需要在整体国民经济的持续发展和乡村振兴的不断推进过程中,加以补足和回应。

(一) 农民权益的既有短板与新诉求

2021年中央一号文件^①发布,农村政策开启了全面推进乡村振兴的新时期。而“十四五”期间是脱贫攻坚向乡村振兴的衔接过渡期,厘清当下农民权益的既有短板与新诉求是乡村振兴战略有效推进的起点和基础。

1. 农民土地财产权益短板

农民土地承包权、经营权和宅基地资格权、使用权以及集体收益分配权虽已得到保障,但土地财产权却仍未有效实现,农民缺乏有利的经济地位和良好的经济机会^[28]。土地权益是农民最根本的权益,其增益是农民整体权益跃升的重要基础。当前农民已经具有了土地承包权、经营权、宅基地使用权和集体收益分配权,这四类权益在现行法律中被划归为农民的财产权。事实上,这是一种广义上的财产定义。从狭义经济意义来看,财产应当是能够获得增值、分红等财产性收入且能够通过市场流转并按照市场价格变现的。若按照这一定义,农民并不具有充分的土地财产权,因为耕地和宅基地并不能如城市土地和商品住宅一样为农民提供较为稳定的财产衍生收入,也无法进入市场或无法按照市场价格进行抵押、租赁或交易以获得资金。这也是造成农民整体收入短板和农民财产性收入仅为城市居民财产性收入的1/12的重要原因。

2. 农民经济权益短板

与发达国家和同等水平的发展中国家相比,我国农村仍存在过多的剩余劳动力,农业劳动生产率较低。虽然从纵向看,我国农业劳动生产率显著提升,农村剩余劳动力也经历了相对较快的“乡—城”转移的过程。但与发达国家和同等发展水平的发展中国家相比,我国农业领域仍存在过多的劳动力。根据世界银行数据,2019年中国农业劳动力占比为25.36%,相比于中高等收入国家和高收入国家21.62%和3.15%的水平,分别高出3.74个和22.21个百分点,若按中国农业剩余劳动力能够顺利实现“乡—城”转移并达到高收入国家3.15%的农业劳动力占比的标准进行测算,则中国的农业劳动生产率将增加到32266.86美元/人^②(与高收入国家农业劳动生产率的平均水平接近),比我国当前4007.91美元/人的水平高出7倍之多,可见农村剩余

^① 《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》。

^② 若达到高收入国家的农业劳动力占比标准,则中国农业劳动力将减少到24603849人(即2019年世界银行公布的中国劳动力总数781074570人与发达国家农业劳动力占比3.15%相乘),以世界银行公布的中国2019年农业增加值(2010年不变价美元)7938.89亿美元计算,则中国农业劳动生产率将增加到32266.86美元/人(农业劳动生产率按农业增加值/农业劳动力计算)。

劳动力的过度堆积已经成为制约农村经济发展和农民收入提升的羁绊(见表1)。尤其是随着服务业化的到来和城市化水平的提高,农村剩余劳动力转移速度将大幅下降,2020年农民工数量出现了负增长,这虽然在一定程度上是受到疫情的影响,但外出农民工逐年下降的趋势已然十分明显。

3. 农民自主选择权益短板

城乡二元经济结构仍未被打破,要素流动仍存在一定的淤堵,农民与市民在社会认同上仍存在差距。城乡二元经济结构不仅表现在城乡收入差距上,要素流动和配置效率的差异也十分显著,其中最为核心的是农民作为劳动力要素无法在城乡不同部门间自由流动,主要是受到了土地制度、户籍制度和思维观念等多重因素的影响,而劳动力要素是所有要素中最具能动性和牵引性的,若不能有效解决势必会陷入各要素互相羁绊的恶性淤堵陷阱。另外,与市场经济国家相比,在我国,农民不仅是职业名词,还是一种社会身份的象征,这一方面源于传统文化对农民的歧视,另一方面也是户籍等制度所形成的社会观念的持续,这成为当前农民社会权益的重要短板。

表1 2019年部分国家农业劳动力占比及农业劳动生产率

国家	中国	美国	韩国	墨西哥	巴西	中高等收入国家	高收入国家
农业劳动力占比(%)	25.36	1.34	4.88	12.61	9.22	21.62	3.15
农业劳动生产率(美元/人)	4007.91	\	19081.78	5849.37	12112.47	4933.63	33683.69

注:笔者根据世界银行数据库测算。^①

(二) 全面提升农民权益

农民权益是我国农村政策演进的内在逻辑,全面推进乡村振兴战略是我国农村政策的重大创新和新的起点,其推进和实现过程中应始终关注农民权益的变化与诉求,全面解决和提升农民权益。

1. 提升基层党组织的多维治理能力

始终坚持党的领导,充分发挥基层党组织在盘活经济和了解农民诉求中的作用,提升多维治理能力。长期以来,基层党组织在农村政策落实中发挥了十分重要的作用,尤其是能够十分敏锐地感受到农民权益的变化。在乡村振兴战略的推进过程中,应持续发挥基层党组织在农

^① 1. 农业劳动生产率按照农业增加值(2010年不变价美元)/农业从业人口计算所得; 2. 中高等收入国家和高收入国家为世界银行根据收入等次划分的中高等收入国家和高收入国家的平均水平。

村社会中的作用,尤其是重视盘活乡村经济循环和城乡要素流动,并继续增进与农民的沟通和互动,了解在脱贫攻坚向乡村振兴转型过渡过程中,农民权益在各个方面的新变化和新诉求,提升基层党组织的多维治理能力。

2.助力农民土地财产权益的有效实现

探索增加农民土地财产权益的制度安排与政策措施。从农民的收入结构来看,我国人均可支配财产性净收入为419元,仅占总收入的2.45%,财产性收入短板情况十分严重。这主要是由于农民土地的财产权尚未充分表达,无法为其财产性收入的增加提供支撑。随着脱贫攻坚的完成,乡村振兴的目标不仅是农民的总收入增加,更需要关注农民收入结构的合理性,尤其是提升财产性收入比例以提升农民家庭的抗风险能力和规避返贫危机。因此,需积极探索和推广土地财产权有效表达的制度创新,如土地入股分红、土地畅通流转等,设立与农村土地抵押、租赁和交易相配套的金融、资产评估、风险管理和商业撮合机构,助力农民土地财产权益的有效实现。

3.增强农民自主选择权益

增加对农民工群体的就业支持和职业技能培训,确保农民多元化就业需求得到满足。当前受到出口贸易遇冷和产业技术进步替代效应的影响,工业制造业领域农民工的就业风险陡升。在这一背景下,应着力保障农民的自主选择和自我发展权益,根据其现实需求,比如,对有意继续留在城市就业的农民工可通过工会或成立农民工协会为其就业转型提供有效的职业教育或转型引导;对于希望返乡的农民工则可通过农村基层组织为其提供当地创业和就业的渠道。

4.以《乡村振兴促进法》切实保障农民权益

2021年4月29日,十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》,该法律自2021年6月1日起施行。该法明确以“促进农民全面发展”为立法目的,坚持农民主体地位,尊重农民意愿,保障农民各项权益。正如习近平所指出的,要充分尊重广大农民意愿,调动广大农民积极性、主动性、创造性,把广大农民对美好生活的向往化为推动乡村振兴的动力,把维护广大农民根本利益、促进广大农民共同富裕作为出发点和落脚点。

〔参考文献〕

- [1]姜力、李玉勇《改革开放以来农村政策的回顾和反思——基于农村经济状况演进视角》,《农业经济》2012年第12期。
- [2]王成利《改革开放四十年来农村劳动力政策演进研究——涉农中央“一号文件”的视角》,《东岳论丛》2018年第12期。
- [3]高帆《农村土地承包关系长久不变的政策演进与阶段性特征》,《改革》2017年第10期。
- [4]汪三贵、曾小溪《从区域扶贫开发到精准扶贫——改革开放40年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚

的难点和对策》，《农业经济问题》2018年第8期。

[5]魏峰《改革开放40年我国农村教育发展：成就、动力与政策演进特征》，《基础教育》2018年第6期。

[6]李晓红、晋铭铭《改革开放以来我国农村基础设施政策的演进特征——基于21个一号文件的政策文本量化分析》，《新疆农垦经济》2020年第5期。

[7]李鏊、蔡键、林晓珊《农业补贴政策“三合一”改革：演进轨迹、作用机理与发展策略》，《经济体制改革》2021年第3期。

[8]高新宇、吴尔《间断—均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑——基于政策文本的分析》，《南京工业大学学报》(社会科学版)2020年第3期。

[9]温涛、王煜宇《改革开放40周年中国农村金融制度的演进逻辑与未来展望》，《农业技术经济》，2018年第1期。

[10]李志强《城乡融合演进历程的乡村振兴：阶段特征、动力逻辑与发展导向》，《贵州社会科学》，2020年第9期。

[11]王海娟、胡守庚《土地制度改革与乡村振兴的关联机制研究》，《思想战线》2019年第2期。

[12]徐维祥、李露、周建平等《乡村振兴与新型城镇化耦合协调的动态演进及其驱动机制》，《自然资源学报》2020年第9期。

[13]芦千文、姜长云《欧盟农业农村政策的演变及其对中国实施乡村振兴战略的启示》，《中国农村经济》2018年第10期。

[14][21]《马克思恩格斯文集》第4卷，人民出版社，2009年版，第550、513页。

[15]《列宁全集》第11卷，人民出版社，2017年版，第43页。

[16]《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1991年版，第692页。

[17]解安、刘承昊《农业农村优先发展的历史逻辑、现实性与路径探索》，《江淮论坛》2018年第6期。

[18]《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，2012年版，第1002页。

[19]《马克思恩格斯全集》第33卷，人民出版社，2004年版，第27页。

[20]《列宁全集》第42卷，人民出版社，1987年版，第284页。

[22]《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，2012年版，第372页。

[23][美]埃德加·斯诺《斯诺文集》第1册，宋久等译，新华出版社，1984年版，第208页。

[24]《中共中央文件选集》第三册，中共中央党校出版社，1983年版，第184页。

[25]蒋永穆、王运钊《新中国成立70年来农村基本经营制度变迁及未来展望》，《福建论坛》(人文社会科学版)2019年第9期。

[26]《当代中国的农业》，当代中国出版社，1992年版，第100—102页。

[27]于金富《我国农业经营主体的历史演变与发展方向》，《经济纵横》2017年第6期。

[28]贺璇《中国农村地权冲突的类型比较与治理路径选择》，《江汉学术》2019年第5期。

责任编辑：王 卉

The Internal Logic and Implications of the Evolution of Rural Policy Centered on “Farmers’ Rights and Interests”

Xie An Hou Qiyuan

Abstract: Most of the academic studies on the evolution of China’s rural policies and the promotion of rural revitalization strategies cut through specific disciplines and fields , lacking the inner logic analysis of the core value mainline. Classic Marxist writers have fully affirmed the status and values of farmers and formed a systematic farmers’ interests view. Through an in-depth analysis of the internal evolution logic of China’s rural policy , we can discover that “farmers’ rights and interests” is the core value that runs through it. This value principle is not only in line with the ideas of classic Marxist writers ,but also has important enlightenment in the current process of comprehensively promoting rural revitalization for addressing farmers’ demands for rights and interests. At present , farmers still have problems of rights and interests on land , economic and autonomous selection. Thus , firstly , we must adhere to the leadership of CPC and make the most of the grassroots Party organization in revitalizing the economy and understanding farmers’ demands , enhancing multi-dimensional governance capabilities; second , we need to explore institutional arrangements and policy measures to increase farmers’ land property rights; third , we need to increase employment support and vocational skills training for migrant worker groups and enhance farmers’ rights and interests in independent choice; fourth , we need to effectively protect farmers’ rights and interests with the Law of the People’s Republic of China on the Promotion of Revitalization of rural areas , promoting farmers’ comprehensive development.

Keywords: Farmers’ rights and interests; Rural policy; Rural vitalization; Evolution ogic