

中国式农业农村经济治理： 党执政兴国的根基

朱信凯

(中国人民大学,北京100872)



摘要 中国共产党领导经济工作的一项重点,是开展农业农村经济治理。在深入分析中国共产党农业农村治理脉络和内涵的基础上,提出了中国式农业农村经济治理的几个鲜明特征,即:在党的领导下形成的中国式农业农村经济治理秉持了理论与实践紧密联接的认识论特征;探索了统筹国家全局、容纳基层创新的政策实践模式;践行了社会主义理念与中国历史传统及现实国情相结合的制度构建方略。由此认为中国式农业农村经济治理是中国共产党执政兴国的根基。

关键词 农业农村;经济治理;政策实践;制度构建;执政兴国

中图分类号:F301.0 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2023)04-0001-06

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.04.001

理解中国发展经验的一个关键在于把握中国共产党领导经济工作的脉络和内涵。习近平总书记指出:“中国特色社会主义有很多特点和特征,但最本质的特征是坚持中国共产党领导。加强党对经济工作的领导,全面提高党领导经济工作水平,是坚持民主集中制的必然要求,也是我们政治制度的优势。”^[1]在党的二十大报告中,习近平总书记再次强调:“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。”^[2]可以说,中国共产党领导经济工作的一项重点,是开展农业农村经济治理。在党的领导下形成的中国式农业农村经济治理,具有鲜明的特征,是中国共产党执政兴国的根基。

一、中国式农业农村经济治理在党的治国理政中居于基础性地位

农业本身的产业特点以及农民与农村问题在国家整体经济发展战略中的基础性地位,决定了农业农村经济治理在中国共产党治国理政的整体方略中发挥着极为关键的作用。古语云:“农,天下之本,务莫大焉。”^①“务农重本,国之大纲。”^②习近平总书记强调:“只有深刻理解了‘三农’问题,才能更好理解我们这个党、这个国家、这个民族。必须看到,全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴,最艰巨最繁重的任务依然在农村,最广泛最深厚的基础依然在农村。”^[3]没有农业农村的现代化,就无法实现中国式现代化的伟大目标。“全党务必充分认识新发展阶段做好‘三农’工作的重要性和紧迫性,坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。”^[3]

农业相比其他产业部门,其生产过程深受自然条件和资源禀赋的影响。农产品供给具有较低的价格弹性,同时农产品又是生活必需品,属于居民消费支出的大端,其价格也是影响总体物价水平的重要因素。当发展中国家进行工业化时,落后的农业生产力往往导致农产品供给能力不足,无法赶上工业和城市部门扩张所形成的对农产品的高需求,容易导致结构性通货膨胀和居民实际工资水平

收稿日期:2023-04-06

① 出自《史记·孝文本纪》,汉文帝所说,意思是农业是国家的根本,是最重要的事情。

② 出自《晋书·齐王攸载记》,指重视发展农业是国家的根本大计。

下降。由此,如何提升农业生产能力,支持发展中国家迈向现代化所必须的工业化进程,成为必须回应的挑战。而在国际环境发生重大变化,传统的全球化进程受阻,重要农产品及其他战略性物资供应链阻断风险加剧的时候,国家农业生产能力、农产品储备和农产品流通体系的稳健与韧性,又成为国家安全与稳定的基石。

当一个国家开展现代化建设时,传统的农民群体和农村社会,往往与现代化发展过程中的城市一起形成二元结构。农民的经济利益和村庄的持续发展,成为发展战略中必须考虑的重要问题。由此,农产品供给保障、农业部门与工业部门之间的平衡、乡村与城市之间关系的协调,影响着经济的整体发展步伐,也影响着国家社会稳定。在这一过程中统筹协调城乡工农关系,迫切需要治理主体的规划与引导。为了实现农业和乡村地区生产力的发展,在具有悠久农民经济和小农村社传统的发展中国家,又需要变革农业农村制度,探索符合实际的农业生产组织方式和农村基本经营形式。没有符合现实国情的农业农村基本制度,无法为农业农村现代化建设提供基础的决策框架,也无法保障庞大的农民群体在迈向现代化的过程中,能够分享现代化所带来的红利。农业农村基本制度的构建,同样是治国理政的重要一环。

一个发展中国家在迈向现代化的进程中所面临的这些关涉农业农村经济的重大挑战,必须依靠恰当的治理行动与治理体系加以回应。所有这些问题,仅靠经济系统的自发演化和调整,或仅依靠市场机制的自然变迁是无法自动实现的,而必须发起纯然经济性活动以外的集体和公共领域行动,引入治理主体的能动作用,通过符合实际的认识论运用、涉农政策生成和农业农村基础制度构建,并且随社会经济结构性条件的变化因势利导、不断演进创新,才能加以应对。中国共产党正是农业农村经济治理中的关键能动主体。中国共产党通过不断地实践,培植和塑造了中国式农业农村经济治理。中国共产党在农业农村经济治理中的这种关键作用,不仅是中国经济发展和乡村变迁过程中形成的客观事实,而且是党的自我认知和自我表述中一个清晰的部分。对党领导的中国式农业农村经济治理加以阐释和理解,是透视中国乡村发展经验、展望中国乡村未来前进道路的重要视角。而中国式农业农村经济治理,以其在整个国家治理体系与经济发展战略中的基础性地位,也成为党执政兴国的根基。

二、中国式农业农村经济治理秉持了理论与实践紧密联接的认识论特征

在领导中国式农业农村经济治理的实践中,中国共产党首先具有一种强有力的认知功能。这种认知功能的起源在于:治理主体常常需要在缺乏可以直接应用的理论结论对现实问题进行预判、需要在尚不完全掌握政策实施所引入的因果作用的前提下,开展治理实践。这时,只有在治理实践中,治理主体才能认识经济系统运行的脉络与逻辑以及各类治理决策的作用与后果,并且将这些经由实践才能获得的体验与反思,与已经储备的理论进行相互参照,进而提炼发展以往理论形成新概念、新判断,再用这些新形成的知识去进一步引导和辅助新的实践,如此经过一连串的反馈与往复,不仅持续不断地调整和优化治理实践,同时也升华和形成着独特的针对经验世界进行阐释和理解的理论。

强调这种认识论是从实践出发,并不是说党的农业农村经济治理是纯然的经验主义,拒斥理论。恰恰相反,中国共产党自成立以来,一直是一个高度重视理论学习、理论研究和理论发展的组织。从实践出发,指的是实践在认识论中起到首要的能动作用,不是理论发展在先、去规定实践,而是经由实践发现新问题、新机制、新矛盾在先,去发展理论;理论的有效性,也并不在于理论自身形式的完整和优美,而在于返回到实践中后,确实对于指导新的实践有帮助。所以,这种从实践出发的认识论,以一种“实践—理论—实践”的人类认知运动展现出来;实践发起认知,理论则成为新旧实践之间的中介。

开展调查研究,实事求是地了解实际情况和实践经验,是践行这种认识论的基本出发点。习近平总书记指出:“调查研究的过程,是领导干部提高认识能力、判断能力和工作能力过程。”^[4]在重视汲取实践经验的同时,对这些经验进行理论提升,对于党开展治理工作同样重要:“通过深入实际调

查研究,把大量和零碎的材料经过去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的思考、分析、综合,加以系统化、条理化,透过纷繁复杂的现象抓住事物的本质,找出它的内在规律,由感性认识上升为理性认识,在此基础上作出正确的决策,这本身就是领导干部分析和解决问题本领的重要反映,也是领导干部思想理论水平和工作水平的重要反映。”^[5]而由实践得来的理论升华,也要再返回实践中检验其效力。“理论源于实践,又用来指导实践。”党在领导中国式农业农村经济治理的过程中,始终及时总结新的生动实践、不断推进理论创新,由此不仅有力指导了国家经济发展实践,而且开拓了马克思主义政治经济学新境界。

新时代党的农业农村经济治理中,践行上述认识论的一项典型实例,是在提出农村土地“三权分置”的过程中实践与理论的互动。经过农村改革,原本集体所有、集体经营的农村土地,转变为集体所有、家庭承包经营。伴随着农村经济市场化程度不断加深和农民向城镇流动迁移,农村逐渐出现了土地承包和经营相分离的现象。一部分农民虽拥有土地承包权,但是却不再亲自经营土地,而是流转给其他主体经营。由此,土地要素的配置效率得以提高,经营面积实现扩大。面对这种实践中涌现出的新事实,“顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,把农民土地承包经营权分为承包权和经营权,实现承包权和经营权分置并行”^[6],成为农村土地关系的又一次重大创新。同时,“三权分置”也是对已有土地产权理论的进一步发展,成为党在新时代重要的理论创新。基于这些实践和理论,中央明确提出将之前土地的“两权”改为“三权分置”,并且在2018年一号文件中强调在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权。同时,党也强调这种分置必须要在实践中检验其效果,而不能成为一种凌驾于实践之上的教条。正如习近平总书记所强调的:“不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地,更不能人为垒大户。要尊重农民意愿和维护农民权益,把选择权交给农民,由农民选择而不是代替农民选择,不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。”^[7]这充分体现了党对于偏离从实践出发的认识论的警惕。

三、中国式农业农村经济治理探索了统筹国家全局、含纳基层创新的政策实践模式

在中国共产党农业农村经济治理中,和前述实践与理论反复联接的认识论紧密相连的,是政策酝酿、制定与实施过程中,中央统筹部署与基层试验之间的结合。中央统筹包含两个含义,一是制定政策不能只从各个地区利益最大化的角度出发,而是要考虑全国层面的总福利;二是就一些重大发展战略,中央进行统一规划和布局。基层试验指的是,基层治理主体在党的领导下,围绕特定治理主题,先行探索符合当地实际情况的政策,摸索可行的政策实施方案,并总结相关经验。基层试验和中央统筹的协同,则是指在政策生成过程中,在党的统一领导下,二者起协调互补互促进作用。经由基层试验获取的知识和信息,汇集起来,上传给中央;而中央又会根据基层试验的情况,对已有政策进行调整,或形成新政策,同时将新的信息和知识反馈到各地基层;在这个动态反馈的过程中,中央对于政策的把握,则居于主导地位。

伴随着中国经济面临新旧动能转换,需要贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,推动高质量发展,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。同时,因为国际环境也在发生深刻变化,中国的发展之路面临更多的外部不确定性,所以统筹发展和安全,化解防范发展道路上的重大风险,也成为重要考量。十八大以来,中央统筹部署,系统规划,围绕精准扶贫、乡村振兴、共同富裕、农业农村现代化、城乡融合发展、国家粮食安全等关键主题,推动了一系列重大涉农政策战略。这些政策,充分体现了社会主义国家政治制度“以人民为中心”的内涵和优势,为中国在广阔的乡村地区培育经济发展的新潜力以及保障国家安全稳定,创造了基础性条件。

在中央统筹部署的前提下,基层的试验创新,在探索政策的适宜落实方案上,发挥着积极作用。例如,在推进精准扶贫中,试点方法对于根据不同地区、不同特点的帮扶对象制定扶贫政策,探索合适的脱贫方案,发挥了作用。在探索乡村振兴和共同富裕的进程中,2021年6月,中央作出支持浙江

高质量发展建设共同富裕示范区的部署,在浙江先行先试,探索可推广、可复制经验,并且支持浙江高质量创建乡村振兴示范省。在农业农村现代化方面,在 2022 年,综合考虑各地农业资源禀赋、基础设施条件、特色产业发展等因素,推动以县(市、区)为单位,分区分类创建 100 个左右的农业现代化示范区,推广具有区域特色、可复制可借鉴的模式路径,示范带动同类地区农业现代化发展。在城乡融合发展方面,2019 年 12 月发布的《国家城乡融合发展试验区改革方案》,提出建立 11 个国家城乡融合发展试验区。国家粮食安全方面,为保障农民种粮收益、稳定粮食产量及供给能力,自 2018 年以来,逐渐开展小麦、水稻、玉米、大豆等粮食作物的完全成本保险和种植收入保险试点。通过试点试验的方式,中央各项政策战略部署的落地生效得到了保障。

四、中国式农业农村经济治理践行了社会主义理念与中国历史传统及现实国情相结合的制度构建方略

在党领导的中国式农业农村经济治理中,制度构建是将大量的政策探索凝结为更稳定的结构,形成更加可以预期的规则的过程。社会主义是中国共产党执政为民的基石,也是党构建制度所遵循的规范性原则。强调实践与理论反复联接重要性的认识论,与基层试验和中央统筹相协同的政策生成模式,这二者之所以不会流于无原则的实用主义,一个重要原因是,对政策实践进行提炼进而构建制度的过程,有这种规范性的约束。

但是,社会主义的普遍理念,如何在一个具有自己独特文化历史传统、面临自己独特发展阶段和现实国情的国家,转化为具体的制度?在中国共产党领导的革命和社会主义建设兴起之前,从社会主义理念向具体制度的转化,主要集中在西方国家,主要依照西方国家的历史发展阶段和现实经验而展开。而中国所处的历史阶段与现实状况,则与西方国家形成了强烈的对比。迟至 1952 年,中国农业仍占 GDP 的 50.96%,以小农户为主要载体的家庭手工业占 9.30%,而现代工业则只有 17.64%^[8]。在这样一个传统农民经济之上,如何建设以及建设怎样的有利于农业农村发展和实现现代化的社会主义制度?而当国家社会经济不断发展,农业农村的基本结构不断变化时,又应如何推动符合农业农村发展趋势的制度变迁?

中国共产党对这些问题的回答,既不是舍弃社会主义理念,也不是不顾历史传统与现实国情,而是创造性地以中国实际为前提,结合社会主义理念与原则,构建符合中国历史与国情的中国特色社会主义制度。这一思路的落实,也在于实践与理论反复联接的认识论与中央统筹和基层试验相协同的政策生成模式发挥了作用。这种认识论和政策生成模式的不断运用、反复探索和总结经验,恰是在社会主义理念和中国实际之间能够架起桥梁的基本机制。认识论从实践出发,政策生成中尊重基层经验和创新,使党能够充分把握中国实际,使社会主义理念不至于转化成教条,能够与中国历史和现实有机结合。当一定时期内形成的制度不再适应变化了的社会情况之后,同样是认识论和政策生成这两个维度发挥着推动改革的作用,促进形成和完善适应新的社会阶段的制度。党对社会主义理念的坚守,则规约着这一制度变迁的方向。这是一种既有前瞻性价值关怀与规范色彩,也具有历史感与历史性的人类活动实践,其揭示出,中国经验不是超历史的形式化,而是具有历史维度、历史可行性的经验。

十八大以来,面临农村发展和国家社会经济整体变迁中涌现出的新形势、新现实,党不断推动完善新时代的农业农村制度。首先,新时代农村基本经营制度内涵逐渐扩大,在坚持土地集体所有和农民承包经营不动摇的前提下,增加了小农户和现代农业相衔接、集体产权确权和完善集体产权权能等新内容,同时推动土地“三权分置”改革,将承包权和经营权分置,作为单独的权属加以明确和保护。拓展了的农村基本经营制度,可以适应新发展理念下农业高质量发展的需求,能够为新发展格局下乡村振兴和农业农村现代化的推进,提供更加有效的制度框架。

其次,从国家安全稳定战略出发,绷紧粮食安全之弦,建设农产品供给保障制度体系。改革开放以来,农产品购销的市场化机制基本形成,对农业生产主体的保护支持机制也基本建立。在新时代,

农产品供给保障制度体系沿着生产保障和流通储备两个方向继续深化拓展。在生产保障方面,一是建立最严格的耕地保护制度,划定永久基本农田实行特殊保护,探索“田长制”,确保耕地这一农业生产的最基础要素安全可持续;二是进行水权、水利基础设施产权改革,促进国家与市场协同,建立保障农田水利建设的持久机制;三是继续完善针对农业生产主体的补贴机制和最低价格收购机制,探索主粮品种保险支持机制,稳定粮食生产收益预期,应对价格波动对生产的影响。在流通储备方面,一是继续完善临时收储制度,围绕中央全面深化改革委员会第八次会议通过的《关于改革完善体制机制加强粮食储备安全管理的若干意见》,修订《粮食流通管理条例》,推动《粮食安全保障法》立法,健全储备管理制度;二是探索建立企业社会责任储备,推动形成政府储备与企业储备功能互补的新机制。在生产、流通和储备进行制度化保障的基础上,建立健全粮食安全省长责任制,形成保障粮食安全的长效机制。

最后,探索助力城乡融合发展的制度体系。改革开放以来,统筹城乡已经实现了制度上的从无到有,在新时代,城乡融合不仅要继续补农村公共服务和财政支农的短板,而且要激活乡村的发展动能,唤醒乡村沉睡的资源,深化城乡协同,助力构建新发展格局。这体现在制度构建上,一是探索城乡要素双向流动的配置机制,其中的重点是探索土地利用制度改革。2015年以来,中央推动在33个县(区)进行农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点。2019年底基于试点经验进行《中华人民共和国土地管理法》修订,允许存量集体经营性建设用地入市,鼓励盘活利用闲置宅基地和住宅,逐渐开辟了国家征收转用之外的土地要素配置渠道。二是建立支持乡村振兴和农业农村现代化、培育乡村内生发展动力的系统性制度框架,这集中体现为2021年6月1日起施行的《中华人民共和国乡村振兴促进法》。三是增进城乡发展的协同性,继续推进户籍制度改革,根据不同城市规模和定位,采取差别化的落户和定居方案,高质量推进以县城为重要载体的城镇化建设。新时代党对农业农村制度的探索,既体现着对中国农业农村实际情况和历史发展脉络的深刻认识,也承载着在乡村大地上践行社会主义理念的厚重追求。

中国式农业农村经济治理成为党执政兴国的根基,是在具体的历史演进中形成与展现出来的。从新民主主义革命时期到中国特色社会主义新时代,坚持从实践出发、实践与理论紧密结合的认识论,是党排除教条、意识形态和形式主义理论的干扰,直面乡村现实,探索符合中国实际的农村发展道路的关键保障。在不同历史时期,中央统筹布局 and 基层试验探索,相互协同,推动形成关涉农业、农村和农民的重要政策和重大发展战略。而因应着不同历史时期的社会基本矛盾,围绕农村生产经营的组织形态、农产品供给保障和流通体制以及城乡关系协调机制,党在不断构建和改革与具体历史阶段相适应的农村经济制度。深入理解和总结中国式农业农村经济治理作为党执政兴国根基的关键特征和重要经验,对于在向第二个百年奋斗目标迈进的新征程中,扎实推进乡村振兴和建设现代化农业强国,具有重要的现实意义。

参 考 文 献

- [1] 习近平. 2013年12月10日在中央经济工作会议上的讲话[R/OL]. [2023-03-23]. <https://news.12371.cn/2013/12/14/ARTI1386968513713965.shtml>.
- [2] 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[R/OL]. (2022-10-26) [2023-03-26]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [3] 习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J]. 求知, 2022(4): 4-10.
- [4] 中共中央党史和文献研究院, 中央学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育领导小组办公室. 习近平关于调查研究论述摘编[M]. 北京: 党建读物出版社、中央文献出版社, 2023.
- [5] 习近平. 谈谈调查研究——中央党校秋季学期第二批入学学员开学典礼上的讲话[R/OL]. (2011-11-16) [2023-04-01]. https://www.ccps.gov.cn/xsxxk/xldxgz/201812/t20181223_126887_2.shtml.
- [6] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[R]. 北京: 国务院, 2016.
- [7] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M]. 北京: 党建读物出版社、中央文献出版社, 2018.
- [8] 国家统计局国民经济综合统计司. 新中国六十年统计资料汇编[G]. 北京: 中央文献出版社, 2010.

Chinese-style Agricultural and Rural Economic Governance is the Foundation of the Party's Governance and Rejuvenation of the Country

ZHU Xinkai

Abstract One of the key focuses of the CPC to lead economic work is the governance of agricultural and rural economy. On the basis of in-depth analysis of the context and connotation of the CPC's agricultural and rural governance, this paper identifies several distinctive characteristics of Chinese-style agricultural and rural economic governance, which include: the epistemological characteristics of the close connection between theory and practice, which is shaped under the leadership of the Party; the exploration of a policy practice model that integrates national overall planning and grassroots innovation; and the implementation of the system construction strategy that combines the socialist concept with History of China's historical tradition and current national conditions. Therefore, it is argued that Chinese-style agricultural and rural economic governance serves as the foundation for the CPC to govern and prosper the country.

Key words agriculture and rural areas; economic governance; policy practice; institutional construction; governing and rejuvenating the country

(责任编辑:陈万红)