

# 新中国 70 年农业农村改革进程回顾、 核心问题与未来展望

王 钊 曾令果

内容提要:新中国 70 年农业农村改革大致可以划分为四个阶段。农业农村改革的核心问题包括产权制度改革、经营制度改革、资源配置方式、农业农村保护机制改革、乡村治理体制机制创新、脱贫攻坚体制机制创新、农村社会保障制度建设等。新时代深化农业农村改革面临着新的形势,应以正确处理农民与土地的关系问题为主线,以构建新型工农城乡关系为重要遵循,坚持以人为核心的价值取向,统筹考虑农业现代化与农村现代化的综合推进。新时代深化农业农村改革应高度重视从改革方案出台到落地见效的执行问题、从局部试点到全面推行的经验总结与推广问题、从机构调整到职能融合的管理体制调整问题、从政策突破到法治保障的政策衔接配套问题。

关键词:农业农村改革;乡村振兴;“三农”问题

中图分类号:F320.2 文献标识码:A 文章编号:1003-7543(2019)09-0019-12

1949 年以来,我国在土地制度改革、农业经营制度建设、农业农村领域市场化改革、涉农企业发展、乡村社会治理、农村社会保障等方面取得了较大的成绩。不同时代农业农村改革任务不同,但改革的理念和经验具有历史传承性和延续性。早在 1981 年,杜润生就总结了 1952~1981 年农业农村改革的经验<sup>[1]</sup>,包产到户、包干到户的理论问题和农业生产控制方式改革问题<sup>[2]</sup>等是那个时期农业农村改革的重点和难点;农业农村领域传统理论的突破和解决重大问题的经验,为农业农村改革提供了无穷智慧<sup>[3-4]</sup>。

基于当前农业农村改革面临的新形势和新要求,梳理新中国成立以来农业农村改革的基本历程和核心问题,可从历史延续、改革理念的传承视角为新时代农业农村改革提供诸多有益启示。

基金项目:国家自然科学基金项目“农业经营新模式对增进与分享规模经济的作用机理研究”(71473205);重庆市科学技术局制度创新类项目“基于共享经济的现代农业生产性社会化服务组织构建研究”(cstc2019jsyj-zzysbA0123)。

作者简介:王钊,西南大学经济管理学院教授、博士生导师;曾令果,西南大学经济管理学院博士研究生。

## 一、新中国 70 年农业农村改革的进程回顾

新中国 70 年农业农村改革大致可以划分为四个阶段:一是 1949~1977 年社会主义革命和建设时期的农业农村改革;二是 1978~2002 年经济体制转型时期的农业农村改革;三是 2003~2012 年工业化中期阶段的农业农村改革;四是 2013 年以来全面建成小康社会关键期的农业农村改革。为了更好地理解新中国 70 年农业农村改革的内在逻辑,这里就上述四个阶段的主要历史事件、重要文件以及重要内容进行梳理。

(一)1949~1977 年社会主义革命和建设时期的农业农村改革

新中国成立初期,全国有 2/3 的农村土地还没有进行土地改革,土地制度改革仍然是农业农村制度变迁和经济发展的主要问题。1950 年《中

华人民共和国土地改革法》颁布,目的是在全国范围内废除封建土地制度,建立农民土地所有制,解放农村生产力。1953年春,90%的农业人口完成了土地革命,分配了土地和农业生产资料,土地有了明确的产权和边界。此次土地改革,较好地保护了不同层次农民的利益,依法进行了土地分配,发展了农业生产,农业经济作物产量有了很大提升<sup>[5]</sup>。

面对个体农业分散脆弱、农业基础设施缺乏,难以满足工业化和城镇化对农产品的需求状况,我国农业农村进行了社会主义集体经济的实践探索。1951年12月,中共中央提出了农业社会主义改造的路线、方针和政策;1953年,发布了《关于农业生产互助合作的决议》《关于发展农业合作社的决议》;1955年掀起了全国农业合作化的高潮;1956年底,96%的农户加入了农业合作社,生产资料私有制的社会主义改造取得决定性的胜利。这个时期,农业农村社会组织形式先后经历了互助组、初级社和高级社三个阶段。1957~1977年我国农业农村改革经历了农业“大跃进”、人民公社、“农业学大寨”以及“三年经济困难”时期,农业农村改革进程受阻,经济发展受到较大影响。

1949~1977年,农业农村领域改革和实践还包括城乡户籍制度改革、农业统购统销制度的建立。在城乡户籍制度改革方面,为了稳定农村人口,1956年12月国务院发布了《关于防止农村人口盲目外流的指示》;1958年1月全国人大常委会通过《中华人民共和国户口登记条例》,第一次明确“农业户口”和“非农业户口”二元户籍管理制度。农业统购统销制度体系的建立,有利于解决严峻的粮食供求矛盾,配合对个体农业的社会主义改造。《关于统购棉纱的决定》(1951年1月)、《关于粮食统购统销的决议》(1953年10月)、《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》(1953年11月)、《关于实行棉布计划收购和计划供应的命令》(1954年9月)、《关于实行棉花计划收购的命令》(1954年9月)等文件陆续出台,农产品统购统销制度体系基本建立。农业统购统销制度体系

较好地保障了工业化和城镇化建设的需要,但是影响了我国农业生产基础,挫伤了农民的生产积极性。

(二)1978~2002年经济体制转型时期的农业农村改革

1978年中国农业农村改革在农业农村基本经营制度改革方面取得突破。以安徽凤阳小岗村的“大包干”为标志,农村家庭承包经营制度逐步推行。这一行动打破了人民公社体制的限制,引起了中央的重视。1979年,《关于农村工作问题座谈会纪要》中对包产到户继续进行限制,但允许在边远地区单门独户的地方实行,这一例外的承包到户政策为后期包产到户的全面实施打开了一道小口子。1980年,《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》中提出了建立多种形式的生产责任制,这是对安徽凤阳农业农村改革的一种肯定,包产到户在小范围内得到允许。1982年,《全国农村工作会议纪要》正式肯定了家庭联产承包责任制度。至此,包产到户合法化,家庭联产承包制度开始逐步推广到全国。家庭承包经营制度的推行,动摇和瓦解了人民公社体制的基础。从1983年开始,我国开始实行政社分开、撤社建乡工作,“一大二公”“政社合一”的人民公社体制逐步瓦解。这一阶段,农民群众的自发改革探索和创造的成功经验,引起了中央的关注,并逐步得到了正式制度的认可,以增量改革的方式,极大地消解了原有制度的桎梏。

在前期自下而上积极探索的基础上,为把农民自发探索的成果上升到制度层面,中央通过政策、法规等形式对农业农村改革形成的成果从制度上进行了确认,突出体现在五个中央“一号文件”之中(见表1,下页)。1982年,中央“一号文件”放宽农业政策,肯定了家庭联产承包责任制。1983年,家庭联产承包责任制继续推广到我国大部分地区,基本实现了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。1984年发布的《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》提出放宽土地承包权,在原基础上承包期延长十五年,允许土地使用权转移。1985年发布

的《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》正式取消统购统销制,传统的统购统销制度被合同订购和市场收购所取代。这一时期,农业农村改革在制度创新上取得重大突破,是自下而上的诱致性制度变迁与自上而下的强制性制度变迁的充分结合,确立了一系列对我国农业农村发展具有重大影响的制度安排。

随着家庭承包经营制度的确立,长期存在的农产品供给不足问题得到有效解决,但是面对农业生产力的解放,“卖粮难”、工农产品“剪刀差”等问题凸显,统购统销的农产品计划资源配置方式显现较大弊端。农业农村改革的重点逐渐由生产领域转向流通领域。

国家改革农产品购销的计划经济体制,建设农产品市场经济体制;调整农业产业结构,鼓励发展多种经营形式,促进农林牧渔全面发展;鼓励农民从事工商业等非农业活动,乡镇企业异军突起,农村经济结构发生重大变化。这一

时期,农业农村改革使得农村经营制度保持稳定并逐步完善,市场机制被逐步引入农业和农村经济之中。

1992年,党的十四大指出我国将全面建设社会主义市场经济体制。农业农村改革沿着稳定完善农村基本经营制度、健全农产品市场体系等路径继续展开。就农村经营制度而言,《中华人民共和国宪法》确立了家庭联产承包责任制的地位,实施“增人不增地、减人不减地”的土地制度,明确土地承包期15年到期后,继续延长保持30年不变。就农产品流通体制改革而言,探索了粮棉等主要农产品的社会主义市场经济机制以改革农产品流通体制。就乡镇企业改革而言,通过结构调整和体制创新,乡镇企业发展迎来了第二次高潮,其规范和管理进入法治化轨道。就农业生产而言,作出了农业和农村发展进入新阶段的重要判断,明确新阶段农业的中心任务是对农业和农村经济结构进行战略性调整,并相应对农业政策

表1 1982~1986年中央“一号文件”的主要内容

时间	文件名称	部分核心内容	
1982年	《全国农村工作会议纪要》	肯定包产到户合法性	实行多种生产责任制,土地等生产资料公有制不变;疏通流通领域,把统购统销纳入改革的议程,有步骤地进行价格体系的改革;加强农业科学技术的调整和整顿,进行农业技术推广;提高经济效益、改善生产条件;加强思想政治工作和党在农村的基层组织建设
1983年	《当前农村经济政策的若干问题》	发展农村工商业	促进农业从自给半自给经济向较大规模的商品生产转化;推行人民公社体制改革,实行生产责任制和政社分设;党和政府各部门、各级领导干部都应力求思想更解放一点,改革更大胆一点,工作更扎实一点;适应商品生产的需要,发展多种多样的合作经济;继续进行农业技术改造;农林牧全面发展,农工商综合经营
1984年	《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》	疏通流通渠道	延长土地承包期十五年,进行集约经营,允许土地使用权转移;社会资金可以自由流动,鼓励加入股份合作,入股分红;农民可以自理口粮进城镇做工、经商、办企业;大力支援农业,促进农村商品生产的发展;将供销社改革为集体所有的合作商业、信用社改革为群众性的合作金融组织
1985年	《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》	产业结构调整 取消统购统销政策	农产品统购统销制度取消,实行合同订购和市场收购;调整农村产业结构,支持发展畜牧业、水产养殖业、林业等,兴办交通事业;鼓励发展乡镇企业,对乡镇企业实行信贷、税收优惠;鼓励对外的技术经济交流,扩大城乡经济交往,对城镇建设进行指导,放活农村金融,积极发展和完善农村合作制
1986年	《关于一九八六年农村工作的部署》	城乡统筹发展 加大农业投入	进一步摆正农业在国民经济中的基础地位;从“七五”计划开始,增加对农业和水利的投资;深入进行农村经济改革,实现工农和谐发展;对乡镇企业和农业进行技术改造和支持;利用乡镇企业税和工商税扶持农业



进行调整完善。这一时期,在建立社会主义市场经济体制改革的目标引领下,农业农村改革进行了多方面探索,市场机制在农业和农村经济发展中的作用进一步凸显。

(三)2003~2012年工业化中期阶段的农业农村改革

进入21世纪,针对城乡、工农差距扩大的现实状况,中央及时提出了“两个趋向”的重要论断,明确了统筹城乡发展的基本方略,制定了“多予少取放活”的基本方针,并从2004年开始又连续出台了具有标志性意义的“一号文件”。农业农村改革围绕促进工农、城乡协调发展出台了一系列重大举措:在试点的基础上全面取消了农业税;出台实施以“四补贴”为代表的农业直接补贴政策,实现了对农业由取到予的历史性变革;全面放开粮食市场和价格,推进国有粮食流通企业改革;对农产品进出口贸易体制进行改革,实现农业全面对外开放;取消对农民进城就业的各种不合理限制,推动建立城乡劳动力平等就业的制度;按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,全面推进社会主义新农村建设。

这一阶段,国家着力调整国民收入分配格局,从制度、政策和法律方面对农村经济体制进行改革,使工农、城乡关系出现了新趋向,农业农村改革进入了城乡统筹的新阶段。

(四)2013年以来全面建成小康社会关键期的农业农村改革

党的十八大以来,中央作出全面深化改革的重大战略部署,以前所未有的决心和力度推进改革。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》围绕加快构建新型农业经营体系、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、完善城镇化健康发展体制机制等提出了一系列重大改革任务。2015年11月,《深化农业农村改革综合性实施方案》印发,明确了深化农业农村改革的顶层设计:推进农村承包地确权登记颁证,明确土地承包关系稳定并长久不变,完善农村土地所有权、承包权、经营权三权分置办法;推进农

业供给侧结构性改革,提高农业综合效益和竞争力;构建新型农业经营体系,发展农业适度规模经营;稳步推进农村集体产权制度和集体林权改革;推进农村土地制度改革“三项试点”;健全农业转移人口“人地钱”挂钩政策,促进城乡、区域间要素自由流动和优化配置;深化户籍制度改革,绝大多数城市放宽落户限制,城镇基本公共服务向常住人口覆盖;推进精准扶贫、精准脱贫机制创新。党的十九大报告强调要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系创新,将农业农村改革全面纵深推进到一个更高的起点上。

新时代,农业农村改革是在全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的历史背景下展开的,具有综合性、系统性、整体性和协同性。

## 二、新中国70年农业农村改革的核心问题

农业农村改革涉及的点多、面广,且演变历程比较复杂。总结起来,新中国70年农业农村改革的核心问题主要包括产权制度改革问题、经营制度改革问题、资源配置方式问题、农业农村保护机制问题、乡村治理与脱贫体制机制创新问题、农村社会保障问题。其中,土地是农业农村的主要生产资料,农业农村改革的主线是处理好农民和土地的关系问题。具体来说,就是根据不同时期国家战略和农业农村实际,通过对土地产权的不同界定,调整农业农村财产关系,激励农民生产经营行为。同时,通过经营制度、资源配置方式、农业农村保护机制、乡村治理与脱贫体制机制创新、农村社会保障等关键内容的改革,激励和约束人们的经济行为,强化土地产权的相关功能,服务于国家战略和农业农村发展需要(见图1,下页)。

### (一)农业农村产权制度改革问题

农业农村土地制度改革主要围绕完善权利配置和提高资源利用效率两个维度推进,具体体现为从“两权”分离到“三权”分置的演变,以及农村土地流转政策的完善。改革开放初期,家庭联产承包经营制度的确立,使土地所有权和经营权出现分离。1983年,在全国开始推广包干到户,土地经营权与所有权出现分离。2002

年,九届全国人大常委会第二十九次会议审议通过了《农村土地承包法》,赋予农民长期而有保障的土地使用权。2007年,十届全国人大五次会议审议通过了《物权法》,明确赋予土地承包经营权用益物权属性,强化了对农民土地承包经营权的保护。

党的十八大以来,农业农村土地产权改革可简要归纳为“夯实一个基础,突出两条主线”。夯实一个基础,是指开展农村土地确权登记颁证工作。2013年,中央“一号文件”明确要求在5年内基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。2015年,原农业部、中央农村工作领导小组办公室等六部门联合印发《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》,进一步明确了农村土地承包经营权确权登记颁证的相关要求。截至2018年6月,31个省(区、市)均开展了承包地确权工作,承包地确权面积达9273.3公顷,建立完善土地承包合同1.89亿份,颁发土地承包经营权证书1.35亿份。2019年,承包地确权登记颁证“回头看”工

作在全国进行,旨在调查和了解承包地确权过程中存在的突出矛盾和主要问题。

“两条主线”分别是实行农村土地承包关系长久不变,以及推进农村承包土地“三权”分置。2017年,党的十九大报告进一步提出“促进土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”,把“长久不变”的改革要求进一步具体化。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,将农村土地承包经营权进一步划分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行。

### (二) 农业农村经营制度改革问题

农地产权制度、农业经营主体和农业经营方式是理解农业农村基本经营制度科学内涵的三个维度。1949年后,农业农村形成了土地私有、土地集体所有等多种农地产权制度,以及农户个体经营、合作社等多种经济成分和经营形式并存的局面;后经过社会主义改造,过渡到了“三级所有、队为基础”的人民公社阶段。改革开

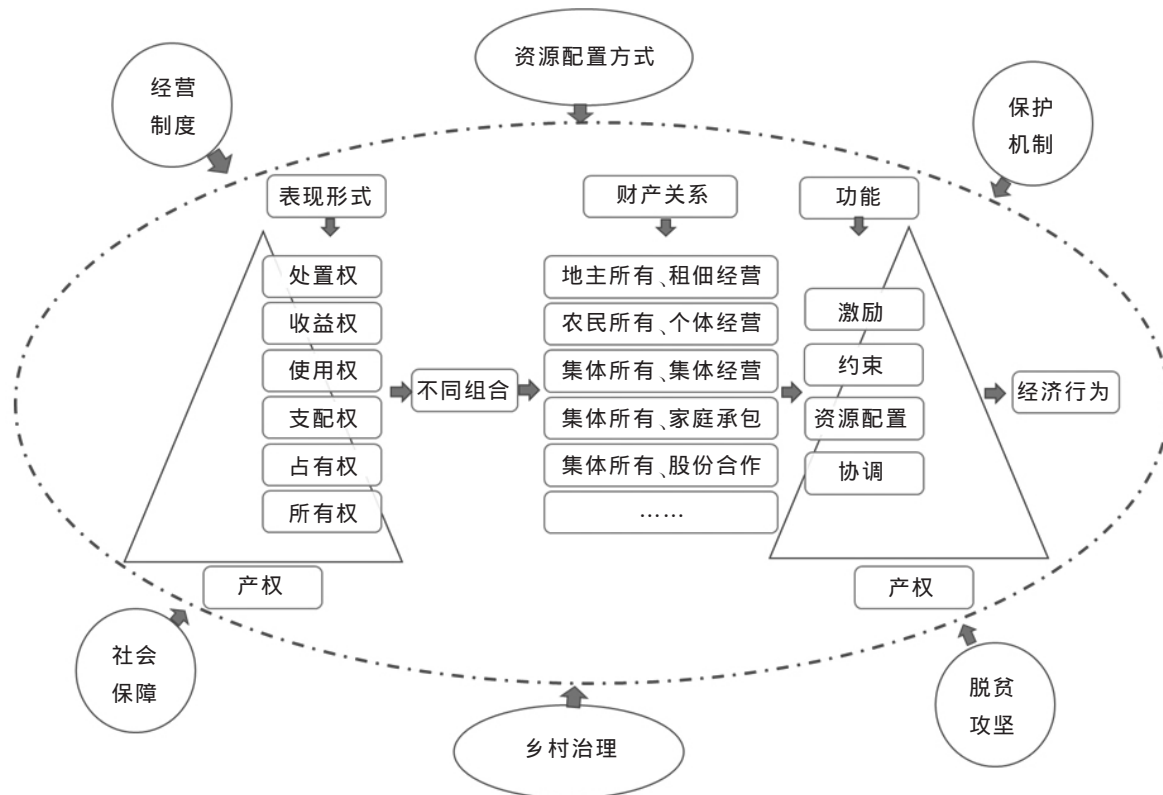


图1 农业农村改革核心问题的逻辑关系

放后,建立了集体所有、统一经营的集体经济组织和生产责任制。1982年,中央“一号文件”明确了家庭联产承包责任制的合法性。1993年八届全国人大二次会议将“家庭联产承包责任制”载入《宪法》。

进入新时代,农业农村发生了巨大变化,我国就农地产权制度、农业经营主体和农业经营方式等进行了新的探索。2012年,党的十八大报告指出:“培育新型农业经营主体,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。”2017年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》,明确了培育新型农业经营主体的总体要求、基本原则、主要目标和具体措施。2019年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》,要求提升小农户发展现代农业能力,加快推进农业农村现代化。

### (三) 农业农村领域资源配置方式问题

农业农村领域资源配置方式主要是讨论计划与市场的问题。1949年以来,我国农业农村领域的资源配置方式经历了从计划经济向市场经济的过渡。1978年以前,统购统销是农业农村资源配置的主要方式。1985年,中央“一号文件”提出对农产品统购统销制度进行改革,用合同定购和市场收购代替原有的统购统销制度,农产品购销制度开始走向“双轨制”。1991~1993年,通过购销同价和“保量放价”废除了粮食统购统销制度,让市场在调节产销上发挥主要作用。2004年发布的《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》提出,全面放开粮食收购市场,粮食收购价格由市场供求关系决定。在推进粮食流通体制改革的同时,积极推进棉花、鲜活农产品流通体制的改革。到21世纪初期,除个别农产品之外,所有农副产品已全部实行市场化经营。

### (四) 农业农村保护机制问题

我国十分重视农业农村保护机制建设,主要体现在农村税费制度改革、农业补贴制度改

革和农业价格支持政策改革等方面。

新中国成立初期,农业一直采取轻税政策。1958年,我国颁布了《农业税条例》。改革开放后,农村税费制的改革主要体现在:适应经济发展阶段变化和工农、城乡关系的调整,逐步减轻以至取消针对农业生产的各种税费。1990年,《国务院关于切实减轻农民负担的通知》将村提留和乡统筹费控制在5%以内。1993年,《农业法》以法律形式将农业相关税收、村提留、乡统筹费、义务工和积累工等设定为法定义务,对农民税费摊派作了明确规定。2000年,我国在安徽进行税费改革试点,实施“三个取消、一个逐步、两个调整、一项改革”的措施,减轻农民负担、规范税费制度。2001年,《国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》总结安徽农村税费改革试点经验,明确了进一步做好农村税费改革工作的要求。2002~2005年,农业税改革逐渐推广到各个省(区、市)。2005年,《农业税条例》废止。通过农村税费制度改革,逐步取消以至结束了农业农村赋税制度,减轻了农民的负担,进一步放活了农村市场经济。

农业补贴始于20世纪50年代末,起初主要是对农业生产资料的价格补贴、农业生产用电补贴、贷款贴息补贴等。真正意义上的农业补贴政策始于21世纪初。2004年5月,《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》提出对种粮农民全面实行直接补贴,相继出台了良种推广补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴、农业政策性保险补贴等农业补贴政策,并逐年增加补贴资金规模。为加强其他重要农产品生产,2007年出台了扶持油料、生猪、奶业等生产补贴政策。2016年5月,《财政部、农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》将种粮农民直接补贴、农作物良种补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴。

就农业价格支持政策而言,新中国成立初期,基于鼓励农产品生产的需要,制定了农副土特产品最低保护价政策,后来扩大到粮食、食盐等领域;1998~2013年基于鼓励农产品供给同时保护农民收益的需要,制定了农产品最低收



购价和临时收储政策。2013年以来,为了促进农业的可持续发展,开始进行大豆、棉花目标价格改革试点<sup>[6]</sup>。

#### (五)乡村治理体制机制创新问题

改革开放以来,我国乡村治理改革主要从一元治理向多元治理转变。1982年,强调农村基层组织的作用,建立村民委员会。1983年,农村实行政社分开。1987年,《村民委员会组织法》明确规定了村委会的性质和地位。2010年,十一届全国人大常委会第十七次会议完善农村民主议事、民主管理和民主监督的制度,推动乡村治理不断完善。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》,强调进一步完善农村基层自治体系,探索村民自治有效形式,拓宽村民自治渠道和空间。2017年,党的十九大报告提出要全面推进乡村治理体系建设。2018年发布的《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》进一步提出了党委在现代乡村社会治理中的作用。2019年1月,《中国共产党农村基层组织工作条例》对党的农村基层组织工作进行了全面规范。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,明确了党在乡村治理中的核心领导地位和以党的集中统一领导为特征的乡村治理体制机制。

#### (六)脱贫攻坚体制机制创新问题

改革开放以来,我国不断推进脱贫攻坚体制机制创新,为实现人类历史上最快速度的大规模减贫提供了重要保障。1984年9月,中共中央、国务院发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,把反贫困作为国家的重要任务,明确提出了针对贫困地区的具体优惠政策。1994年,我国制定了《国家八七扶贫攻坚计划》,确定了国定贫困县592个,提出要用7年左右的时间,到2000年底基本解决农村贫困人口温饱问题。2001年,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》将解决了温饱问题但生活尚不富裕的广大低收入人口纳入了扶贫范围。2011年,我国制定了新的扶贫规划《中国农村扶贫开

发纲要(2011—2020年)》,提出了更高的扶贫要求。2013年,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,确定了实施精准扶贫政策。2015年,中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,明确了2020年实现脱贫的总体目标。2016年,国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,明确了最终打赢脱贫攻坚战的时间表和路线图。2018年,中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,吹响了打赢脱贫攻坚战的集结号。

#### (七)农村社会保障体制问题

1949年后,劳保医疗制度和公费医疗制度首先为城市职工提供了保障;农村社会保障领域则建立了农村合作医疗制度。改革开放后,农村医疗、养老和最低生活保障等陆续有所改善,但效果不太理想。2002年中共中央、国务院作出《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,提出逐步建立起以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度。2007年,国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,提出要全面建立农村最低生活保障制度。2009年,国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,正式启动新型农村社会养老保险试点工作。2014年国务院印发《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险合并实施。2016年,国家启动城乡居民基本医疗保险制度改革试点,2019年全国范围内全面实施统一的城乡居民医疗保险制度。截至2018年底,全国城乡居民养老保险参保人数达52392万人。自2018年1月1日起,全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至每人每月88元。

### 三、新时代农业农村改革面临的新形势及其未来展望

改革开放特别是党的十八大以来,我国农业农村改革取得了巨大成就,农村经济社会发展发生了翻天覆地的变化。进入新时代,我国农业农村改革面临的形势和任务发生了重大变化。





势,改革的总体思路是以正确处理好农民与土地的关系问题为主线,以构建新型工农城乡关系为重要遵循,坚持以人为核心的价值取向,统筹考虑农业现代化与农村现代化的综合推进。

第一,处理好农民与土地的关系问题依然是主线。我国的农业农村改革乃至改革开放从处理好农民和土地的关系而开启,农业农村改革的主线就是根据经济社会发展的形势变化不断调整完善农民和土地的关系。进入新时代,对于农业转移人口、留乡农民、新型农业经营主体等不同群体而言,土地对于生产生活的重要意义不会改变,但土地的就业、保障、资源、财产等功能则会有消有长。如何处理和应对这些利益关系调整,更好地发挥土地制度的基础性制度功能,考验着党和政府决策者的智慧。

第二,构建新型工农城乡关系是重要遵循。党的十八大以来,我国在健全城乡发展一体化体制机制、打破城乡二元结构制约方面出台了一系列举措,在促进形成新型工农城乡关系方面迈出了坚实步伐。也应看到,长期积累的体制机制痼疾难以在短期内打破,我国当前发展不平衡不充分问题在农业农村改革领域较为突出。固有的城乡二元结构在体制和结构上的矛盾,使得我国农村发展滞后,农村经济体制发展不健全。深化农村改革、促进乡村振兴,不是就农业言农业、就农村言农村,而应从工农互促、城乡互补的角度继续深化改革,进一步推动“人、地、钱”等要素在城乡之间自由流动、平等交换,促进公共资源城乡均衡配置、补齐农村短板,实现工业与农业、城镇与农村相得益彰。

第三,以人为核心是根本价值取向。习近平总书记在十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议上强调指出,“无论改什么、改到哪一步……坚持以人民为中心的改革价值取向不能变”。“三农”问题最为核心的是农民问题,维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕是乡村振兴的出发点和落脚点。深化农业农村改革,一方面要在以人为核心的城镇化战略思想指导下,推进农业转移人口市民化的制度创新,让离开农村的人口走得放心;另一方面,要在农业农

村优先发展战略思想的指导下,推进农村基础设施建设、公共服务供给、新型农民培养、脱贫攻坚等机制创新,让留在农村的人口留得安心。

第四,农业现代化与农村现代化要统筹考虑。由于体制机制等各方面原因的制约,我国工农、城乡发展不平衡,农业和农村之间也存在发展不平衡问题,农业现代化步伐相对较快,农村发展滞后问题较为突出。正因如此,党的十九大报告明确提出了“加快推进农业农村现代化”的重大任务。党和国家机构改革的重要任务之一就是组建农业农村部,负责统筹研究和组织实施“三农”战略、规划和政策,对农业农村现代化的保障体系建设进行了重大创新。新时代深化农业农村改革,要统筹考虑和部署推进农业现代化和农村现代化,使二者同步推进、相得益彰。

## 2.新时代深化农业农村改革的重点领域

一是农业经营制度改革。农业经营制度改革的关键是围绕解决“谁来种地”“如何种好地”推进制度创新,提高农业资源配置效率,确保国家粮食安全。通过创新农业经营体制机制,一方面培育各类新型农业经营主体,推进由“农民地农民种”向“农民地新型经营主体种”转变,兼顾投出产出率、劳动生产率与资源利用率,发展多种形式的适度规模经营;另一方面扶持与提升小农户,健全农业社会化服务体系,对小农户进行整合,推进现代化产业链发展,实现包容而非挤出小农户的农业现代化。

二是农村土地制度改革。土地制度改革的关键是在农村承包土地制度改革已经取得重大突破的基础上,将改革向宅基地制度改革、农村集体经营性建设用地制度改革、征地制度改革等领域延伸。正视现代化进程中将有大量农户向城镇转移的大趋势,通过“三权”分置以及建立退出机制等途径,为农业转移人口实现土地、农房的财产价值创造条件,也为农业转移人口市民化增加动力。全面贯彻落实党的十八届三中全会关于建立城乡统一的建设用地市场,允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价的相关要求,改革农村宅基地管理制度,推动乡村振兴战略的深入实施,保障农民

的土地权益,为农业农村发展提供资金支持。

三是农村集体产权制度改革。农村集体产权制度改革的关键是通过产权制度改革改造和提升农村集体经济组织,使之成为适应社会主义市场经济体制要求的新型组织。就集体经济组织内部而言,关键是通过清产核资、确认成员身份、实行股份制改革等手段,明晰产权关系、完善相关权能、健全运行机制,实现对集体经济组织的再造;就集体经济组织外部而言,关键是明确集体经济组织的市场主体地位,探索农村集体产权在社会主义市场经济体制下的有效实现形式,促进农村集体产权自由流动、优化配置,为发展壮大集体经济提供有利条件。

四是农业支持保护制度改革。农业支持保护制度改革的关键是统筹考虑与经济发展水平相适应、体现绿色生态导向、确保国家粮食安全和重要农产品有效供给、应对外部环境变化等各种不尽一致的政策目标,构建起基础稳定、灵活高效的农业支持保护制度,着力提升农业质量、效益和竞争力。要健全“三农”投入保障机制,在完善财政和基础设施投入保障的同时,重点推进农村金融体制改革,多渠道增加农村金融供给,尤其是放宽农业领域合作性金融机构的设立限制;深化农产品价格机制改革,使其逐渐走向市场化、多元化发展,推动农产品的自由贸易,提高农民生产积极性,同时完善粮食主产区的利益补偿机制。

五是农业转移人口市民化改革。农业转移人口市民化改革的关键是打破农业转移人口融入城镇的体制机制障碍,从根本上改变农业转移人民面临的“融不进的城市”“回不去的农村”的尴尬境地。一方面,要继续深化户籍制度改革,降低城市落户门槛,确保到2020年实现约1亿农业转移人口落户城镇的目标,让农业转移人口成为城镇人口;另一方面,要从住房保障、随迁子女入学和考试、医疗、社会保障等方面,创造条件赋予“新市民”与“老市民”同等待遇,避免在城镇内部形成新的“双轨制”,让农业转移人口成为既有户籍又能同等享受基本公共服务的新市民<sup>[7]</sup>。

六是乡村治理体制机制创新。乡村治理体制机制创新的关键是适应城乡人口流动和农村生产生活方式的变迁,提升乡村治理体系和治理能力现代化水平。强化农村基层党组织领导核心地位,把农村基层党组织建成坚强战斗堡垒。进一步加强乡镇政府服务能力建设,继续推动乡镇政府职能转变,提升公共服务能力和水平,完善乡镇政府服务管理体制机制。健全和创新村民自治有效实现形式,继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治等实践探索。在依法治理的基础上,加强乡村治理机制的创新性建设,针对源头有效地进行综合性、系统性治理。

七是生态文明体制机制创新。生态文明体制机制创新的关键是把握农业产业特质、乡村特色风貌,构建起落实“绿水青山就是金山银山”理念的体制机制,让良好生态环境成为农村最大优势和宝贵财富。完善农业绿色可持续发展机制,统筹山水林田湖草系统治理,健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度,分类有序退出超载的边际产能,形成与环境资源承载力相匹配、生产生活生态相协调的农业农村发展新格局。继续推进农村人居环境整治,聚焦农村生活垃圾治理、生活污水治理、村容村貌整治,梯次推进乡村山水田路房整体改善。以“绿水青山”为基础,挖掘农业农村的生态涵养、休闲观光等多种功能,把“绿水青山”变成“金山银山”。

八是开放型农业经济新体制创新。开放型农业经济新体制创新的关键是适应我国不断扩大对外开放和贸易壁垒等因素增多的挑战,构建灵活高效的管理和调控机制。加快开放型农业经济顶层设计和战略谋划,构建确保国家农业产业安全的体制机制。坚定不移加强农业综合生产能力建设,持续提升农业科技创新与转化应用水平,做到“藏粮于地”与“藏粮于技”相结合。推进大宗农产品进口来源多元化、进口市场广泛化战略,避免形成对单一市场的过度依赖。深入开展与“一带一路”沿线国家和地区的农业合作,开创农业国际合作新格局。积极参与全球农业治理,不断提升我国的话语权。

### 3.新时代深化农业农村改革应高度重视的关键问题

新时代深化农业农村改革,有了更高的起点,具备更加有利的条件,需要继续啃下“硬骨头”,应对复杂多变的外部环境。总体来看,新时代顺利推进农业农村改革工作,还应注意以下方面的问题:

一是注意从改革方案出台到落地见效的执行问题。党的十八大以来,全面深化改革各领域都出台了大量的改革方案。据统计,党的十八届三中全会提出的336项重大改革举措中已出台实施方案的超过95%,党的十八届四中、五中、六中全会部署的改革任务也在按计划进度扎实推进。农业农村改革领域出台了大量的方案,“四梁八柱”性质的改革方案已经基本到位。但各项改革方案的落实情况不一,有的已经落实到位,有的正在落实显效,但也还有部分改革任务在落实过程中存在“上冷下热中梗阻”,难以克服利益藩篱阻碍,以制定方案、召开会议代替落实等情况,没有真正落实到位。下一步,要将深化农业农村改革的工作重点转到抓落实上来,按照“一分部署、九分落实”的要求,以抓铁有痕、踏石留印的劲头,将农业农村改革各项方案贯彻到位,冲破“中梗阻”“肠梗阻”,打通“最后一公里”,确保改革举措落地生根。

二是注意从局部试点到全面推行的经验总结与推广问题。试点是改革的重要任务,更是改革的重要方法,很多重大农业农村改革都是以试点方式推进的。试点方法具有有助于避开争论及时启动和推进改革、降低改革风险、放大改革效应、兼顾中央权威和地方主动性等优点。但若试点方法运用不当,也有可能延误改革。甚至一些部门为了维护部门和行业利益,把本该全面推进的工作改为试点,或者遇到钉子就绕开走,所试的并非真“点”。目前,农业农村改革领域的一些举措还处于试点阶段,如农村土地制度改革“三项试点”、村民自治相关试点、农村集体资产股份权能改革试点等。这些重大试点总体进展符合预期,但也有部分试点存在覆盖面不够、代表性不足等问题,有的试点已经出现延

期,能否如期取得试点成果并全面复制推广还有较大的不确定性。下一步,需要在继续抓好试点推进的同时,将重点转向经验总结和复制推广,尽快将行之有效的试点经验在面上推开并形成制度化、规范化的改革成果。

三是注意从机构调整到职能融合的管理体制调整问题。目前,新一轮党和国家机构改革进展顺利,中央层面的涉农机构整合已经完成,地方机构改革也正在推进中,全面完成涉农机构的整合指日可待。机构调整到位后,要将工作重点转向职能融合上来,尽快实现从“物理整合”到“化学反应”的变化。职能融合重点之一是推动实现管农业与管农村的职能融合,加强党对“三农”工作的集中统一领导,统筹推进农业现代化与农村现代化;重点之二是推动实现农业产业链条的一体化管理,通过机构改革整合农业投资项目、农田水利基础设施建设等方面的职能,下一步还可考虑进一步加强农产品质量安全、农村金融保险等方面的职能融合,构建一体化的农业管理和调控体制;重点之三是农业行政执法的一体化管理,通过整合兽医兽药、生猪屠宰、种子、化肥、农药、农机、农产品质量等执法队伍,着力解决一个领域有多支队伍执法的问题,克服分工过细、浪费执法资源的缺陷。

四是注意从政策突破到法治保障的政策衔接配套问题。改革开放以来,我国的改革大都采取了先政策取得突破、再完善法律法规的推进路径。全面深化改革强调运用法治思维和法治方式推进改革,在法治下推进改革、在改革中完善法治。农业农村改革要在政策取得重大突破的基础上,加快推进相关法律法规的立改废释,以法制形式来保障改革成果。有的领域要尽快补上空白,如农村集体经济组织立法,要在民法总则已有突破的基础上,尽快推出《农村集体经济组织法》,为深化农村集体产权制度改革提供根本保障;有的领域要修改不适应形势的旧法,如《土地管理法》《担保法》等,要根据农村承包土地“三权”分置、“长久不变”改革、农村土地制度改革“三项试点”、农村“两权”抵押贷款改革试点等



探索的经验,对相关条款进行修订,将改革成果以法律法规的形式固定下来;对于经过改革试点证明相关法律法规不适宜修改的,在试点到期后也要明确恢复行使相关法律法规,并做好与改革政策的衔接配套工作。**Reform**

#### 参考文献

- [1]杜润生.农业生产责任制与农村经济体制改革[J].中共山西省委党校学报,1981(3):2-12.
- [2]陈锡文.农业生产控制方式改革的探索——江西吉安农村的启示[J].江西社会科学,1984(2):68-72.
- [3]陈吉元.农村改革十年的理论启迪[J].农村经济与社会,1988(6):1-9.
- [4]张红宇.中国土地制度变革与农业结构调整——1978年后的中国农村改革与发展[J].经济体制改革,1992(2):107-112.
- [5]沙键孙.中国共产党通史:第2卷[M].长沙:湖南教育出版社,1996:636.
- [6]叶兴庆.我国农业支持政策转型:从增产导向到竞争力导向[J].改革,2017(3):19-34.
- [7]厉以宁.农民工、新人口红利与人力资本革命[J].改革,2018(6):5-12.

## Process Review, Core Issues and Future Prospect of Agricultural and Rural Reform in PRC from 1949 to 2019

WANG Zhao ZENG Ling-guo

**Abstract:** The 70-year agricultural and rural reform in PRC can be roughly divided into four stages. The core issues of agricultural and rural reform include the reform of property rights system, the reform of operation system, the mode of resource allocation, the innovation of rural governance system and mechanism, the innovation of poverty alleviation system and mechanism, and the construction of rural social security system. Deepening the reform of agriculture and rural areas in the new era is faced with a new situation. We should take the correct handling of the relationship between farmers and land as the main line, follow the important principle of building a new relationship between industry and agriculture and urban and rural areas, adhere to the people-oriented value orientation, and give overall consideration to the comprehensive promotion of agricultural modernization and rural modernization. To deepen the reform of agriculture and rural areas in the new era, we should attach great importance to the implementation of the reform plan from the introduction to the implementation of the results, we should make much account of the experience summarization and popularization from local pilot projects to comprehensive implementation, we should pay great attention to the adjustment of management system from institutional adjustment to functional integration, we should also attach great importance to policy coherence from policy breakthrough to legal guarantee.

**Key words:** agricultural and rural reform; rural revitalization; issues concerning “agriculture, countryside and farmers”

(责任编辑:文丰安)