

新时期深化农村改革的政策框架、面临挑战与应对举措

倪坤晓

摘要:新时期深化农村改革的政策框架应重点涵盖巩固和完善农村基本经营制度、深化农村土地制度改革、巩固提升农村集体产权制度改革成果、健全城乡融合发展体制机制等四个方面。当前,我国农村改革取得了显著成效,也积累了宝贵经验,具体有加强和改善党对农村改革的全面领导,坚持试点探索和经验推广的改革路径,保持足够的历史耐心,赋予农民更加充分的财产权益。新时期,农村改革仍面临双层经营体制中“统”的功能发挥不充分,新型农村集体经济发展运行机制不健全,城乡要素融合机制和公共服务体系不完善等挑战。未来进一步深化农村改革,应加快构建新型农业社会化服务体系、统筹推进“三块地”改革、探索新型农村集体经济发展途径、推动城乡融合发展。

关键词:农村改革;土地制度;政策框架;应对举措

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)10-0022-08

深化农村改革是实现农业农村现代化的重要举措。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》,明确了深化农村改革的目标任务和重大举措。2023年是我国农村改革45周年,7月11日,中央全面深化改革委员会第二次会议审议通过的《深化农村改革实施方案》强调要加快推动重要领域和关键环节改革攻坚克难,为新时代深化农村改革指明了方向。在政策的强力推动下,我国农村改革蹄疾步稳,相关制度框架和政策体系不断完善,农业农村发生了历史性变革,为乡村振兴奠定了坚实基础,提供了重要保障。

农村改革一直是学界关注的重点,相关研究主要聚焦在发展历程^[1-2]、目标任务^[3-4]、进展与成效^[5-8]、问题与深化方向^[9-12]、经验启示^[13-14]等方面。这些研究为我国农村改革提供了重要的理论支撑和经验借鉴,但从整体看,尚有两方面需要进一步深化研究。其一,新时期新变化,深化农村改革的目标任务和思路举措都发生了重要变化,亟须对当

前阶段农村改革的政策框架作出系统梳理,厘清各项改革任务之间的逻辑关系。已有研究主要有两种分析思路:一是全面归纳,即对党中央部署的改革重点任务进行了全面总结,内容涵盖土地制度、产权制度、经营体系、金融制度、农产品价格机制等^[1];二是要点提炼,即根据不同时期不同阶段的改革方向,有侧重地对改革任务进行提炼,如有的侧重分析土地制度、产权制度、经营体系、农业支持保护制度^[11],有的侧重分析经营制度、金融改革、乡村治理等内容^[7]。本文在参考前人研究的基础上,将采取第二种分析思路,结合当前农村改革任务的新变化,重点分析经营制度、土地制度、产权制度和城乡融合发展体制机制的内容。其二,农村改革的方向具有很强的时代性和针对性,亟须根据改革中面临的新挑战对下一步的发展举措作出相应调整,指明新时期农村改革的重点方向。基于最新的国情农情,本文将重点解析新时期深化农村改革的政策框架、成效与经验,并基于面临的挑战,对未来农村改

收稿日期:2023-07-24

基金项目:国家社会科学基金项目“农村集体经济促进共同富裕的路径选择与政策优化研究”(22BJY218)。

作者简介:倪坤晓,女,农业农村部农村经济研究中心乡村发展与城乡关系研究室副研究员(北京 100810)。

改革的应对举措作出判断。

一、新时期深化农村改革的政策框架

结合农村改革的总体目标和重点任务,新时期我国深化农村改革将重点围绕农村基本经营制度、农村土地制度、农村集体产权制度、城乡融合发展体制机制四个方面展开(见图1)。这四项改革任务紧密相连、互相补充,共同构成了我国农村改革的整体政策框架。其中,农村基本经营制度是党的农村政策的重要基石,是推进各类农村改革任务所必须坚

持的前提条件;农村土地制度改革是农村改革的主线任务,是巩固完善农村基本经营制度和农村产权制度的重要基础,重点是处理好农民和土地的关系,通过维护进城农民土地权益促进农民工市民化和城乡融合发展;农村集体产权制度改革是深化农村改革的重点任务,主要是明确农民和集体的土地等资源资产的权属关系,探索农村集体所有制的有效实现形式,以经营性资产股份合作制改革保障农民的土地等财产权益,为城乡融合发展奠定制度基础;推进城乡融合发展是农村改革的重要目标之一,即通过农村各项改革扫除城乡融合发展的制度障碍。

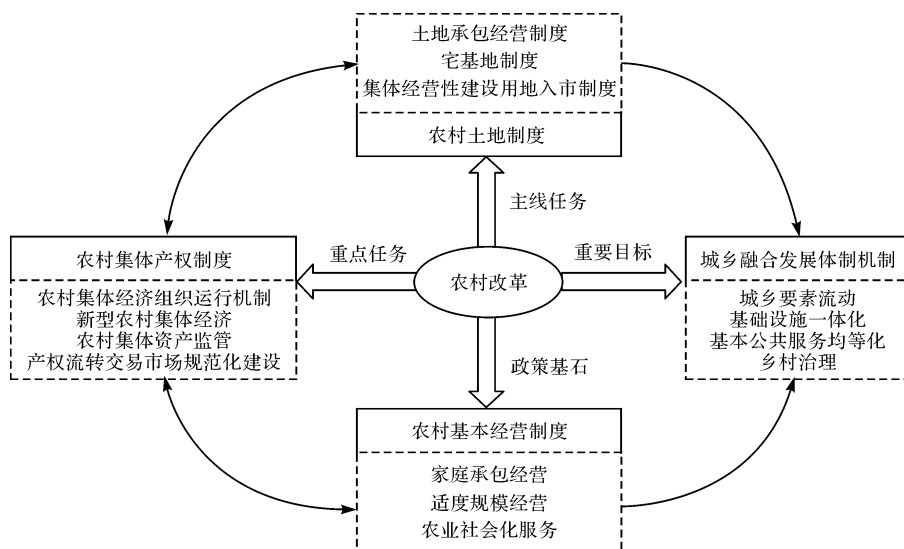


图1 新时期深化农村改革的政策框架

(一) 巩固和完善农村基本经营制度

农村基本经营制度的表现形式会根据不同发展阶段的生产力水平进行调整和完善。2022年,党的二十大报告明确指出:“巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济,发展新型农业经营主体和社会化服务。”同年,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,要依托双层经营体制发展农业。第一,坚持家庭承包经营的基础性地位。1991年,《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》首次明确将双层经营体制作为一项基本制度,提出:“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制,作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来。”第二,鼓励发展多种形式适度规模经营。2008年,《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“两个转变”,即家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,统一经营要向构建多元化经营服务体系的方向转变,指明了双层经营体制未来发展的方向。第三,健全面向小农户的农业社会化服务体系。

2013年,中央农村工作会议强调,要加快构建立体式复合型现代农业经营体系。此后,新型农业经营主体培育、农业经营体系建设等制度性文件相继出台,相关政策框架逐步完善。

(二) 深化农村土地制度改革

新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系^{[15]199}。第一,稳妥推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点工作。2017年,党的十九大报告提出第二轮土地承包到期后再延长三十年,这是对保持土地承包关系稳定并长久不变政策的进一步落实。习近平总书记在2017年中央农村工作会议上也对此作出重要阐释,指出该项政策“既体现长久不变的政策要求,又在时间节点上同实现第二个百年奋斗目标相契合”^{[15]245}。第二,稳慎推进农村宅基地制度改革。2021—2023年中央一号文件连续三年提出“稳慎推进农村宅基地制度改革试点”,足见中央对此项改革工作的重视。农村宅基地是农民安居乐业的根本,更是保障农村社会稳定的基础。在试点过程中,要充分尊重农民群

众的意愿,妥善化解历史遗留问题,稳妥有序探索宅基地“三权分置”的有效实现形式,切实保障农民权益。第三,深化农村集体经营性建设用地入市试点。党的十八届三中全会明确提出,在符合相关规划和用途管制的前提下,“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”,明确了农村集体经营性建设用地入市的改革方向和目标。2023年,自然资源部办公厅印发《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》,进一步明确了试点的内容、名单、实施步骤和保障措施等。

(三) 巩固提升农村集体产权制度改革成果

农村集体产权制度改革是党中央作出的一项重要战略部署,对实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化都具有重大意义。第一,健全农村集体经济组织运行机制。2022年,农业农村部等四部门联合印发《关于做好农村集体产权制度改革成果巩固提升工作的通知》,对农村集体经济组织的内部治理、决策运营、收益分配等运行机制提出了具体要求,强调切实发挥农村集体经济组织的功能作用。第二,发展新型农村集体经济。2023年中央一号文件明确提出要巩固提升农村集体产权制度改革成果,“探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济”,首次从中央层面明确了什么是新型农村集体经济、怎么发展集体经济,为后续创新发展路径奠定了制度基础。第三,健全农村集体资产监管体系。农村集体产权制度改革的阶段性任务完成后,管好用好集体资产成为今后农村工作的重点任务之一。要适应新时代农村经济发展特点,持续巩固集体资产清产核资成果,健全完善集体资产年度清查报告制度,修订农村集体经济组织会计制度,为集体资产规范高效管理提供制度保障。稳步推进农村集体资产监管平台建设,建立多元主体的风险防控机制,充分保障集体成员的知情权、参与权、经营权。第四,开展农村产权流转交易市场规范化建设试点。2023年,农业农村部等11个部门联合印发《农村产权流转交易规范化试点工作方案》,明确就健全交易体系、完善交易规则、加强风险防控、强化监督管理等任务开展为期两年的试点工作,试点地区应逐步构建起比较健全的农村产权流转交易体系和符合行业发展特点的监管机制。

(四) 健全城乡融合发展体制机制

城乡融合发展是解决我国经济社会发展不平衡

不充分的关键^[16]。2019年,中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,确定了城乡融合发展体制机制改革的总体思路框架。第一,畅通城乡要素流动。综合运用政策创设、规划引导、体制创新等手段,破除要素壁垒和机制障碍,逐步实现人才、资本、信息、技术等要素的城乡双向流动。2021年国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》中也提到要促进城乡人力资源双向流动,优化城乡土地资源配置,引导社会资本投向农业农村。第二,推进基础设施一体化和城乡基本公共服务均等化。2017年中央农村工作会议提出,现阶段,城乡差距大最直观的是基础设施和公共服务差距大。此后印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》也提出要提高县城辐射带动乡村能力,促进县乡村功能的衔接互补,推进县城基础设施向农村延伸,推动县城公共服务向农村覆盖。在实践中,要以县域为基本单元,强化统筹谋划和顶层设计,用好“试点—总结—推广”的改革路径,促进公共资源合理配置,逐步健全城乡融合发展体制机制。第三,提升乡村治理水平。基层治理水平是国家治理体系和治理能力现代化的重要缩影,目前,我国乡村在治理理念、结构、方式等方面与城镇相比仍存在不小差距。今后一段时期,应重点加强基层党组织的领导,以“三治”为基础,更新治理理念,优化治理方式,逐步建立村党组织引领、农民广泛参与、法治保障的乡村治理体系。

二、“十三五”以来农村改革的成效与经验

在党中央的正确领导和全面部署下,农村改革持续深化,从国家顶层设计到地方探索试验,循序渐进、稳扎稳打,一系列改革成果被纳入政策文件和法律规定,形成了较为完备的农村改革政策体系,农村改革取得了历史性成就,也积累了诸多宝贵经验。

(一) 农村改革取得显著成效

1. 新型农业经营体系基本建立,农村基本经营制度得到完善

随着农村改革的深入推进,农村基本经营制度的内涵和外延不断拓展和完善。实践证明,作为农村双层经营体制的基础,家庭承包经营逐渐向采用先进科技和生产手段的方向转变,技术、资金等生产要素投入不断叠加,极大地调动了农户生产积极性,提高了土地生产效率。2015—2021年,家庭承包经

营的农户数量从 2.3 亿户减少为 2.2 亿户,家庭承包经营的耕地面积从 13.3 亿亩增加到 15.7 亿亩,年均增长 2.8%^①。此外,家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体不断发展壮大,农业社会化服务体系不断完善,各类经营主体的联合与合作不断加强,统一经营逐渐向农户联合发展的方向转变,小农户与现代农业发展的有机衔接更为紧密,农村基本经营制度得以巩固和完善。2015—2021 年,全国家庭农场数量从 34.3 万个增至 391.4 万个,其中县级及以上农业农村部门评定的示范家庭农场从 3.9 万个增至 17.0 万个,年均增长率分别为 50.0% 和 27.8%;农民专业合作社从 133.6 万个增至 203.1 万个,其中示范社从 12.7 万个增至 19.0 万个,年均增长率分别为 7.2% 和 6.9%^②。截至 2021 年,全国各类农业社会化组织达到 104.1 万个,服务营业收入总额达到 1738.3 亿元,服务小农户数量达到 8939.1 万个(户)^③。详见表 1。

表 1 家庭承包经营、家庭农场、农民专业合作社、农村集体经济组织发展成效

指标	2015 年	2021 年	年均增长率
家庭承包经营的农户数量(亿户)	2.3	2.2	-0.7%
家庭承包经营的耕地面积(亿亩)	13.3	15.7	2.8%
全国家庭农场数量(万个)	34.3	391.4	50.0%
县级及以上农业农村部门评定的示范家庭农场数量(万个)	3.9	17.0	27.8%
农民专业合作社数量(万个)	133.6	203.1	7.2%
农民专业合作社中示范社数量(万个)	12.7	19.0	6.9%
农村集体经济组织总收入(亿元)	4099.5	6684.9	8.5%
村均收入(万元)	70.7	122.2	9.5%
经营收益 5 万元以上的村(万个)	13.7	32.4	15.4%

2. 农村土地制度改革持续深化,农民财产权益更加充分

土地制度改革是农村改革的重中之重^[17],其重点是统筹推进农村承包地、宅基地和集体经营性建设用地三项制度改革。在承包地方面,自我基本完成承包地的确权登记工作以来,各地不断探索完善农地“三权分置”制度,相关政策文件相继出台,尤其是 2018 年新修订的土地承包法更是吸纳了“三权分置”的实践成果,将相应政策探索上升为

法律规定。同时,截至 2023 年 7 月,第二轮土地承包到期后再延长三十年试点实现省级全覆盖,进一步稳定了土地承包关系,为放活土地经营权,促进承包地有序流转,实现农业农村现代化奠定了坚实的制度基础。在宅基地方面,2015 年中央启动了包括宅基地制度改革试点在内的农村土地制度三项改革试点,重点健全宅基地管理的体制机制,相关政策文件陆续发布,充分保障了宅基地农户资格权和农民房屋财产权。随着试点工作的深入推进,保障居住、管住乱建、盘活闲置成为新时期的工作重点,各地在探索集体所有权、农户资格权、宅基地使用权等权利完善方面取得了显著成效。2021 年,全国宅基地 27419.7 万宗,其中,出租宅基地 127.6 万宗、47.9 万亩,转让宅基地 54.1 万宗、11.2 万亩^④。在集体经营性建设用地方面,2015—2019 年,北京市大兴区等 33 个试点地区开展了农村集体经营性建设用地入市改革试点,相关制度性成果已经纳入 2020 年新施行的《土地管理法》中,由此建立了农村集体经营性建设用地入市制度。

3. 农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成,新型农村集体经济稳步发展

农村集体产权制度改革是自实行农村土地家庭承包制以来涉及面最广的一项农村改革。2016 年,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,对农村集体产权制度改革进行了总体部署,提出要用 3 年左右的时间基本完成清产核资,5 年左右的时间基本完成经营性资产股份合作制改革。对此,农业农村部会同中央农办,先后组织开展 5 批农村集体产权制度改革试点,共有 28 个省份、89 个地市、442 个县整建制开展了试点^[18]。其中,北京、上海、浙江三个省(市)改革起步较早,于 2016 年基本完成改革任务;其他省(市、区)也已于 2021 年基本完成了农村集体产权制度改革阶段性任务。根据《中国农村政策与改革统计年报(2021 年)》数据,约 57 万个村完成集体产权制度改革,确认村集体经济组织成员约 9 亿人,农民对集体资产股份的相关权能得到完善,农村集体经济组织获得了特别法人地位,新型农村集体经济快速发展。2015—2021 年,农村集体经济组织总收入从 4099.5 亿元增至 6684.9 亿元,村均收入从 70.7 万元增至 122.2 万元,年均增长率分别为 8.5% 和 9.5%;经营收益 5 万元以上的村从 13.7 万个增至 32.4 万个,年均增长 15.4%,占总村数的比重从 23.7% 增至 59.2%^⑤。详见表 1。

4. 城乡融合发展迈出新步伐, 乡村生产生活条件持续改善

随着中国特色社会主义市场经济体制的日益完善, 城乡分割的二元体制正在逐渐被打破, 尤其是2019年年底启动国家城乡融合发展试验区改革以来, 城乡之间的资本、技术、劳动力等生产要素流动日益增多、自由度不断增强。我国在户籍制度、就业制度、社会保障制度、行政管理体制以及农村土地制度等重点领域的改革也不断取得突破, 特别是近年来国家出台了一系列的支农惠农政策, 城乡基础设施一体化进程加快, 如农村自来水普及率达到85%, 生活垃圾进行收运处理的行政村比例超过90%; 城乡基本公共服务均等化水平也极大提高, 如城乡统一的居民基本养老保险和医疗保险制度基本建立, 绝大多数县实现县域义务教育基本均衡发展, 组建县域医共体超过4000个, 县域内就诊率超过九成^⑥。同时, 农业转移人口市民化成效显著, 农民收入持续快速增长。根据国家统计局数据, 2012—2022年, 我国城镇常住人口从7.1亿人增至9.2亿人, 年均增长2.6%; 常住人口城镇化率从52.6%增至65.2%, 增长12.6个百分点; 全国城乡居民人均收入比从2.88:1降至2.45:1。

(二) 农村改革的基本经验

1. 加强和改善党对农村改革的全面领导

强劲有力的农村基层党组织是确保农村改革稳步推进、逐步实现共同富裕的先决条件。历史经验表明, 在农村改革中坚持基层党组织的领导核心地位的优势非常明显, “党建+”的工作机制, 能有效发挥村集体集中力量办大事的制度优势、组织优势, 统一各类主体的思想认识和行动, 进一步打通乡村基层治理脉络, 提高农村改革的系统性、整体性、协同性。从实践看, 各地把深化农村改革作为推动农村经济社会发展的重要内容和提升基层党组织组织力的重要抓手, 不断完善工作体制机制, 利用“岗位大练兵”、现场观摩会等方式提升基层干部把方向、促改革的能力, 较好地凝聚了政府、社会、群众等各方力量, 破除了行政壁垒, 形成了推动改革的强大合力, 并进一步夯实了党在农村的执政之基。

2. 坚持试点探索和实验推广的改革路径

经过多年的实践探索, 我国逐渐形成了“局部试点—经验总结—试点推广”的由点及面式农村改革路径, 这既符合马克思主义方法论, 又贴合我国农村发展实际。农村改革试验区是农村改革的“国家实验室”, 自1987年设立以来, 其围绕农村改革的重

点领域、重点任务开展了一系列广泛而深刻的试验, 如农村集体经营性建设用地入市、农村承包土地经营权抵押贷款、农村产权流转交易市场建设等, 为持续深化农村改革提供了重要的理论遵循和实践经验。从改革的历程看, 好的经验很多都是基层探索出来、农民创造出来的, 因此在试点试验中应充分尊重农民首创精神, 鼓励地方积极尝试、大胆创新, 紧抓农村综合性改革试点试验的契机, 用好改革试验田, 结合自身优势开辟试验任务和内容, 有针对性地布局试点。同时, 及时总结提炼、积累成果也是形成改革成功经验的重要一环。

3. 保持足够的历史耐心

推进农村改革是一个长期复杂的过程, 要保持足够的历史耐心。从实践探索看, 一项改革任务的顺利完成很大程度上得益于遵循了大国小农的基本国情农情和城乡发展的基本经济规律, 尊重了乡村发展的客观实际, 充分把握了农村改革的基本逻辑, 谋定而后动。农村情况千差万别, 各地的区域条件、资源禀赋、经济基础和群众基础大不相同, 很多改革任务也非常敏感, 涉及农民基本权益, 容易牵一发而动全身。因此, 中央和地方的各项改革政策中多次强调要以农村社会稳定为前提, 充分尊重农民意愿, 循序渐进、因地制宜开展改革任务和探索发展路径, 不可操之过急。同时, 地方实践也表明, 深刻剖析各类问题背后的深层逻辑、利害关系, 看准了再做、摸透了再推, 以对历史负责、对农民负责的态度稳步推进各项改革, 才能在农村稳定的大局中谋得发展。

4. 赋予农民更加充分的财产权益

充分保障农民财产权益是深化农村改革的重要导向, 也是促进农民增收的有效途径。纵观农村改革的进程, 农民权益所包含的内容不断拓展, 就目前而言, 农民财产权益主要包括土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。实践发现, 一些地方在农村改革中较好地保障了农民的财产权益, 究其原因, 多数都承认了农民承包权的财产性质、承认集体成员之间的平等性, 能处理好集体、农民与其他经营主体之间的关系, 统筹开展农村集体资源资产的权利分置和权能完善工作, 并按照规章制度和市场机制分配集体收益, 让改革发展成果惠及广大农民。而且, 各地在宅基地使用权流转、使用权抵押、宅基地自愿有偿退出, 以及农民对集体资产股份的收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能方面的探索非常重要。充分保障农民财产权益, 尤其是进城落户农民的合法土地权益, 有助于建立多方共赢的土地增

值收益调节机制。

三、新时期农村改革面临的主要挑战

“十三五”时期我国农村改革成绩亮眼,但面向未来,农村改革仍存在体制机制、政策体系等多方面的制约和挑战。

(一) 双层经营体制中“统”的功能发挥不充分

目前,我国双层经营体制中,“分”的层次发展得较为充分,而“统”的功能相对弱化,主要表现为农村集体经济组织“统”的功能尚未完全发挥。究其原因,一方面,农村集体经济组织“统”的能力差异较大,许多村集体缺乏“统”的物质和经济基础,存在明显的“强村弱村差异”,即有条件的农村集体经济组织能及时发现集体优势,捕捉机遇,通过自主经营或合作联合的方式开发集体资源资产,寻找到合适的发展道路;而有的集体经济组织无法发挥“统”的功能,过度依赖政府财政和政策扶持,自主造血能力较差。另一方面,多数农村集体经济组织无能力开展农业社会化服务。以农业生产托管服务为例,农村集体经济组织若想开展此项服务需要具备诸多条件,如要具有一定的服务能力、可提供有效稳定的托管服务,并拥有与其服务内容、服务能力相适应的农业机械和设备等。更重要的是,在实践中,这种服务模式多是“倒逼”型的,即村域或镇域内多数农户的自主耕作意愿不强烈,又不愿意流转出土地经营权,为解决“无人种地”的困境,一些有能力的农村集体经济组织探索为农户提供相应的农业生产服务,逐渐承担起了“统”的功能。

(二) 新型农村集体经济发展运行机制不健全

发展新型农村集体经济是巩固农村改革成果、促进农民农村共同富裕的重要途径之一。农村集体产权制度改革阶段性任务完成后,新型农村集体经济发展,但运行机制尚不完善,仍面临两方面的制约。从政策体系看,缺乏专门法律支撑和针对性的优惠扶持政策,农村集体经济组织法尚未出台,农村集体经济组织的特别法人地位实现机制不健全、内部治理结构不完善,而且农村集体经济组织承担了一定的公益职能,但相关税收、金融、土地等优惠政策尚未出台落地。从经营方式和效果看,当前村级集体经济发展模式较为单一,集体经济发展参差不齐。由于各地地理环境、资源禀赋等差异较大,临近城镇、集镇或近郊的村,交通区位优势明显,城乡一体化程度较高,二三产业融合度较好,集体经济发

展水平整体较高;而地处偏僻、资源匮乏的村,人员科技文化素质不高,产业结构单一,集体经济发展基础薄弱。多数村集体对资源发包、物业出租的依赖度较高,且集体经济发展的产业规模普遍较小,单打独斗多、抱团发展少,没有形成全产业链条,利益联结机制不紧密,集群效应发挥不明显。

(三) 城乡融合机制和公共服务体系不完善

我国城乡融合不断深入发展,新问题也不断聚集与变化,仍存在城乡要素融合保障机制不健全^[16]、城乡基本公共服务均等化进程相对滞后等问题。在实践中,城乡要素的流动集中表现为人的双向流动,即农民进城和城镇居民返乡,其中,农民进城仍面临诸多不确定性,户籍限制、工作不稳定、公共服务差异等依然存在,农民工市民化面临“愿落不能落、能落不愿落”的两难困境。而且,绝大多数农民不会因进城而主动放弃农村原有的土地和宅基地,农村老龄化^[19]、空心化问题日益严重,“无人种地”问题突出。如何在保障进城落户农民相关权益的基础上,盘活农村闲置资源资产是今后农村改革要重点解决的难题之一。同时,人才返乡就业创业也存在一些卡点,如土地承包经营权抵押贷款尚处于各地自主探索阶段,仍有诸多制度障碍;集体成员具有一定封闭性,集体资产股份收益权转让或退出限制在本集体经济组织内部^[20],在当前的政策框架下,返乡人才很难真正“落户”农村、“留得住”。此外,城乡基本公共服务均等化的进程相对滞后,服务供给品质区域差异较大。本着立足当地实际、尽力而为的原则,各地乡村公共服务供给水平与财政实力、集体收入紧密相关,但目前城乡资源配置不合理,有限的资源往往向城镇、经济发达村倾斜,进而加剧了城乡间、强村与弱村间在资金、土地、教育、医疗等方面的不平衡。

四、新时期深化农村改革的举措

新时代新征程,农村各项改革有序推进、成效显著,为乡村振兴奠定了坚实的制度基础。面对改革中出现的新情况、新问题,应重点从构建新型农业社会化服务体系、统筹推进“三块地”改革、探索新型农村集体经济发展途径、推动城乡融合发展等四个方面发力。

(一) 培育多元主体,构建新型农业社会化服务体系

构建农业社会化服务体系是巩固和完善农村基

本经营制度,实现小农户与现代农业有机衔接的必然要求。新时期,要以稳定农村土地承包关系为前提,瞄准农业生产薄弱环节,不断创设农业社会化服务配套政策,培育多元服务主体,拓宽农业服务领域,持续夯实双层经营体制中“统”的根基,强化“统”的功能,叠加“统”的效应。一方面,将农村集体经济组织作为服务的基础力量。聚焦服务粮食生产和小农户,充分发挥农村集体经济组织的资源优势、组织优势和居间服务优势,鼓励引导其立足自身实际,整合资源要素,开展多样化的农业生产性服务,探索“农村集体经济组织+服务主体+农户”“服务主体+农村集体经济组织”等服务模式,不断创新服务机制,解决农村外出劳动力增多、种地劳动力缺失等问题,保障国家粮食安全。另一方面,充分发挥其他经营主体的协同作用。鼓励农民专业合作社、家庭农场等经营主体以技术、服务等资源要素为纽带,与银行、保险、邮政、供销社等机构开展深度合作,提高生产、金融、信息、销售等农业社会化服务的供给能力,逐步构建起“以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充”的新型农业社会化服务体系,稳固农业强国的根基。

(二) 完善制度建设,统筹推进“三块地”改革

深化农村土地制度改革是稳定农村土地产权关系、激活农村发展活力的重要举措。新时期,要坚持农村土地集体所有制,牢牢把握处理好农民和土地关系这条主线,继续完善承包地、宅基地、集体经营性建设用地制度,巩固农村发展基础。第一,完善承包地“三权分置”制度。遵照“确权、赋权、活权”的有关要求,继续探索土地承包经营权流转管理新模式、土地承包经营权有偿退出机制,以及土地经营权抵押贷款有效办法,重点规范土地流转程序,严格耕地用途管制,稳步开展第二轮土地承包到期后再延长三十年的工作。第二,完善宅基地“三权分置”制度。聚焦宅基地管理制度不健全、使用权能不完整、农房大量闲置等难题,妥善处理集体与农民的关系,深入探索农村宅基地管理制度改革、闲置宅基地和集体经营性资产盘活利用以及宅基地“三权分置”的路径和有效实现形式,加强宅基地资格权的理论研究,健全宅基地制度和管理体系,确保农民住有所居、住有宜居。第三,完善农村集体经营性建设用地入市制度。按照永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线的要求,进一步扫除农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同

价的制度障碍,厘清集体经营性建设用地入市收益分配关系,因地制宜确定入市的主体、范围和方式,建立健全市场化交易制度。

(三) 优化扶持政策,探索新型农村集体经济发展途径

发展新型农村集体经济是巩固提升农村集体产权制度改革成果的一项重要任务。第一,加大扶持力度。研究完善适合农村集体经济发展的税收优惠政策,如集体经济收入中用于农村公益事业的支出可实行税前列支,集体成员的分红所得不缴纳个人所得税等;对新型集体经济发展新产业新业态和一二三产业融合发展的用地需求予以倾斜;加大对集体经济发展经营管理和财务会计人才的培育力度。第二,创新发展路径。充分发挥村集体资源、区位、交通、土地等优势,因地因村因势探索有利于集体经济发展的不同组织形式和经营管理模式,如通过区域联动、强弱联动、村企联动、跨乡跨村联动,发展农业产业、资产经营、资源开发、服务创收等模式,促进集体资产保值增值,为农村改革奠定物质基础。第三,防范经营风险。依法依规加强农村集体资产监督管理,形成产权明晰、经营高效、管理民主的资产运行机制,以及事前、事中、事后全程覆盖的监管体系,保障集体资产不流失。加强对村集体经济投资决策行为的指导,推行村级财务预决算制度,控制筹资成本和风险,防止盲目决策、个人专断,防止出现大规模债务风险。构建“多维一体”的合力监管体系,不断强化各主体、各部门监督,形成“大监督”工作格局,切实把好立项关、合同关、财务关、风险关。

(四) 重塑城乡关系,推动城乡融合发展

城乡融合发展是重塑新型工农城乡关系、推动乡村振兴的重要举措。第一,打通城乡人才双向流动的通道。完善农业转移人口市民化的相关配套政策,维护进城落户农民在原籍地的财产权益,保障其在城镇的就业、住房、教育、医疗等市民化权利,解决进城落户农民的后顾之忧,使其更好地融入城镇。优化人才返乡就业创业政策,完善人才引进、培养、激励机制,给予相关人才金融、科技、社保、技术等方面支持,鼓励其在就业创业地落户并享受相关权益,将人才留在乡村。第二,加快推进城乡基本公共服务均等化。以提高生活品质为目标,增加财政转移支付力度,深挖地方经济发展潜能,提高公共服务供给水平,增强服务的普惠性和均衡性。针对重点地区、重点领域、重点人群,适时加强相关政策和资源倾斜,补齐服务短板。创新公共服务供给和管

理方式,发挥政府主导作用,鼓励各类市场主体积极参与,拓展融资渠道,减轻财政压力。第三,千方百计促进农民增收致富。强化强农惠农富农政策,大力发展乡村产业,加快产业提档升级,完善联农带农机制,增加农民产业经营效益。优化农民就业创业政策,强化就业指导服务,着力提升农民职业技能和整体素质,拓宽就业领域,促进农村劳动力高质量充分就业,增加工资性收入。同时,鼓励农民深度参与农村集体经济发展项目,分享集体发展红利,增加财产性收入。

注释

①②⑤本部分数据来源于农业部农村经济体制与经营管理司、农业部农村合作经济经营管理总站编:《中国农村经营管理统计年报(2015年)》,中国农业出版社,2016年版;农业农村部农村合作经济指导司编:《中国农村合作经济统计年报(2021年)》,中国农业出版社,2022年版。③④本部分数据来源于农业农村部农村合作经济指导司编:《中国农村合作经济统计年报(2021年)》,中国农业出版社,2022年版。⑥此处数据来源于《国家发展改革委有关负责人就〈2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务〉答记者问》,国家发展和改革委员会网站, https://www.ndrc.gov.cn/xwtd/ztl/xxczhjs/gzhc/202203/t20220317_1319464.html,2022年3月17日。

参考文献

- [1] 宋洪远.中国农村改革40年:回顾与思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):1-11.
 [2] 魏后凯,刘长全.中国农村改革的基本脉络、经验与展望[J].中国农村经济,2019(2):2-18.
 [3] 韩俊.中国农村改革的重点领域及政策走向[J].经济体制改革,2009(1):5-11.
 [4] 陆雷,崔红志.“十四五”时期深化农村改革的重点任务[J].学习

与探索,2020(11):110-119.

- [5] 陈锡文.农村改革四十年[N].农民日报,2018-12-07(3).
 [6] 严金明,蔡大伟,夏方舟.党的十八大以来农村土地制度改革的进展、成效与展望[J].改革,2022(8):1-15.
 [7] 王宾,王茂林.推动深化农村改革不断取得新突破[J].中国发展观察,2022(2):14-16.
 [8] 宋洪远,江帆,张益.新时代中国农村发展改革的成就和经验[J].中国农村经济,2023(3):2-21.
 [9] 韩俊.中国农村改革的基本经验、问题剖解与下一步[J].改革,2008(8):14-20.
 [10] 郭晓鸣,高杰.深化农村改革:态势研判、矛盾分析与政策突破:以四川省为例[J].农村经济,2017(2):8-13.
 [11] 高鸣,郑庆宇.党的十八大以来我国农村改革进展与深化方向[J].改革,2022(6):38-50.
 [12] 姜长云.新发展阶段全面深化农业农村改革需要把握的方向[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):5-13.
 [13] 蔡昉.中国农村改革三十年:制度经济学的分析[J].中国社会科学,2008(6):99-110.
 [14] 周振,孔祥智.新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示[J].管理世界,2019(10):24-38.
 [15] 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022.
 [16] 刘合光.城乡融合发展的进展、障碍与突破口[J].人民论坛,2022(1):46-49.
 [17] 张红宇.土地制度是农村改革的重中之重[J].毛泽东研究,2020(3):99-104.
 [18] 韩长赋.国务院关于农村集体产权制度改革情况的报告[R/OL].(2020-05-12)[2023-07-30].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/434c7d313d4a47a1b3e9edfbacc8dc45.shtml>.
 [19] 朱玲,何伟.脱贫农户的社会流动与城乡公共服务[J].经济研究,2022(3):25-48.
 [20] 刘同山,陈晓萱.农村集体产权制度改革:总体目标、阶段进展与后续挑战[J].中州学刊,2020(11):33-39.

Policy Framework, Challenges and Response Measures for Deepening Rural Reform in the New Era

Ni Kunxiao

Abstract: The policy framework for deepening rural reform in the new era should focus on four aspects: consolidating and improving the basic rural management system in rural areas, deepening the reform of rural land system, consolidating and improving the achievements of rural collective property rights system reform, and improving the urban-rural integration development system and mechanism. Currently, China's rural reform has achieved significant results and accumulated valuable experience, including strengthening and improving the Party's comprehensive leadership over rural reform, adhering to the reform path of pilot exploration and experience promotion, maintaining sufficient historical patience, and granting farmers more full property rights. In the new era, rural reform still faces challenges such as insufficient utilization of the "unification" function in the dual management system, incomplete development and operation mechanism of the new rural collective economy, and imperfect integration mechanism of urban and rural factors and public service system. In order to further deepen rural reform in the future, we should accelerate the construction of a new agricultural socialized service system, coordinate the promotion of the reform of the three plots of land, explore new paths for the development of rural collective economy, and promote the integration of urban and rural development.

Key words: rural reform; land system; policy framework; response measures

责任编辑:澍文