

新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择^{*}

杜志雄 (中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

高 鸣 (农业农村部农村经济研究中心,北京,100810)

摘 要:党的十八大以来,我国深化农村改革取得重大阶段性成果。进入新发展阶段,面对“三农”工作的新形势新任务,亟需深化农村改革创新完善体制机制,为农业农村高质量发展提供制度保障与政策支持。针对当前乡村振兴人才短缺且内生发展动力不足、农村土地制度不完善,资金投入来源与方式单一等问题,新阶段深化农村改革应主要围绕人才、土地、资金三个方面,聚焦农业转移人口市民化、新型农业经营体系、人才服务乡村振兴;农村承包土地、宅基地、集体经营性建设用地;财政资金、金融资金、社会资本投入等九个领域,采取一系列创新性改革措施,为全面推进乡村振兴、加快建设农业强国持续注入活力。

关键词:新发展阶段;农村改革;乡村振兴;土地制度;资金投入

一、引言

2013年,党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出构建新型工农城乡关系的总体目标,拉开了新时代农村改革的序幕^{**}。2015年11月《深化农村改革综合性实施方案》进一步明确了新时代农村改革的重点任务^①。党的十八大以来,我国农村改革从局部试点到多地推广,从单一领域到全面部署,为农村稳定发展奠定了坚实的制度基础(杜志雄等,2023)。进入新发展阶段,2022年中央农村工作会议指出,要依靠科技和改革双轮驱动加快建设农业强国^②;2023年中央“一号文件”对加快建设农业强国作出部署安排强调,强化科技创新和制度

创新^③。

围绕农村改革的关键问题与路径选择等内容,已有研究文献主要集中在以下方面:一是对于改革开放以来、党的十八大以来,农村改革历程与经验的系统分析(蔡昉,2008;宋洪远等,2023)。二是重点关注某一领域,深入挖掘推进专项改革的思路、方向与策略等(韩长赋,2019;钱文荣等,2021;刘守英,2022)。三是探究“十四五”时期深化农村改革的主要思路和政策建议(魏后凯,2020)。应该说,农村改革是一个系统工程,农村改革涉及与农业农村现代化相关的方方面面。本文立足党的十八大以来农村改革的进展成效,对标加快建设农

* 项目来源:国家社会科学基金重大项目“农业高质量发展的理论创新与路径研究”(编号:21ZDA054)

** 从党的十一届三中全会开始,此后历届党中央三中全会的主要议题多为研究改革,并为特定历史时期出台重大改革意见和建议。2023年是改革开放第45个年头,且是党的二十届三中全会召开之年。深化各领域的改革,特别是继续深化“三农”领域重大改革,为全面推进乡村振兴战略实施,克服农业农村现代化的短板从而整体推进中国式现代化,意义重大

① 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》, https://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content_2958781.htm

② 习近平:加快建设农业强国 推进农业农村现代化, https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746861.htm

③ 中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见, http://www.lswz.gov.cn/html/xinwen/2023-02/13/content_273655.shtml

业强国、推动城乡融合发展、促进农民增收致富的目标与愿景,同时也借鉴以上研究文献的研究,聚焦人力资本、农村土地、资金投入三个农业农村发展的基本要素,在总结党的十八大以来农村重点改革任务进展成效的基础上,分别提出新阶段以上方

面在改革中面临的一系列问题与挑战,并从多角度提出深化农村改革的路径选择与政策建议,旨在健全完善全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的制度保障与政策支撑。

二、新阶段深化农村改革的现实价值

(一) 深化农村改革是加快建设农业强国的必然要求

全面推进乡村振兴、加快建设农业强国,是建设社会主义现代化强国的必经之路(杜志雄等,2023)。2022年中央农村工作提出,要依靠科技和改革双轮驱动加快建设农业强国^①;2023年中央“一号文件”强调,强化科技创新和制度创新^②。通过持续深化农村改革不断巩固完善农业农村生产关系,这是建设社会主义现代化农业强国的理论根基,也是我国“三农”工作取得一系列历史性成就的基本经验(高鸣等,2023)。进入新发展阶段,推动农业农村高质量发展依然面临着多方面的体制机制障碍。通过深化农村改革促进要素合理流动和有效配置是解决当前我国农业产业体系、生产体系、经营体系建设中面临的一系列问题和挑战,实现供给保障强、科技装备强等农业强国建设目标的必然要求。

(二) 深化农村改革是促进城乡融合发展的关键路径

乡村是经济社会发展的重要基础,城乡关系是最基本的经济社会关系,新阶段持续深化农村改革是推动城乡融合发展取得新成效,破解“三农”发展难题的关键路径。改革开放以来,我国城乡关系发生巨大变化,在城乡联系更为密切的同时,城乡之间的发展差距也不断扩大。当前,乡村发展正面临着生产要素非农化、农村主体老弱化、村庄建设空废化等难题。在此背景下,深化农村改革,创新

完善农村重点领域和关键环节的体制机制,是促进城乡融合发展,构建新型工农城乡关系的现实需要。《“十四五”推进农业农村现代化规划》明确提出,深化农业农村改革,健全城乡融合发展体制机制。新阶段,促进城乡资源优化配置、推动城乡产业融合发展、增强城乡功能互补仍需坚持将深化农村改革作为关键路径。

(三) 深化农村改革是拓宽农民增收致富渠道的现实需要

财产性收入是农民收入结构中的短板弱项,2023年中央“一号文件”明确提出,拓宽农民增收致富渠道,赋予农民更加充分的财产权益。国家统计局的数据显示,2022年农民的财产净收入为509元,是2012年的2.9倍,农民的财产性收入明显增长。但2022年城镇居民的财产净收入为5238元,是农民的10.29倍;城镇居民财产净收入占人均可支配收入的比重为10.63%,比农民财产净收入的占比(2.53%)高出8.10个百分点。扎实推进共同富裕是农业强国的中国特色,对标促进农民农村共同富裕的任务要求,深化农村改革是新阶段拓宽农民增收致富渠道,特别是促进其财产性收入增长的现实需要。持续深化农村土地制度改革,健全农村产权市场交易体系;深化农村集体产权制度改革,发展新型农村集体经济,是让广大农民在改革发展分享更多成果,促进农民财产性收入持续增长的重要途径。

三、新阶段深化农村人力资本领域改革的战略构想

人是生产力中最活跃的因素,人口与人才的变化在解释经济社会发展中具有先导性作用。改革

开放以来,特别是进入21世纪以来,我国工业化、城镇化的进程明显,大量农村人口转移到工业和服

^① 习近平:加快建设农业强国 推进农业农村现代化, https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746861.htm

^② 中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见, http://www.lswz.gov.cn/html/xinwen/2023-02/13/content_273655.shtml

务业从事生产、转移到城镇开展生活,为经济社会发展作出巨大贡献。但同时,一部分农业转移人口尚不能充分享受城市高水平的公共服务,农村人口空心化、老龄化也给农业生产、农村发展带来了一系列问题和挑战,迫切需要深化农村人口人才等人力资本领域的改革。

(一) 推进农业转移人口市民化改革的进展成效与改革重点

1. 农业转移人口市民化改革的进展成效。党的十八大以来,我国采取了一系列政策措施推动农业转移人口市民化改革,农业转移人口市民化的数量和质量有了明显提升。

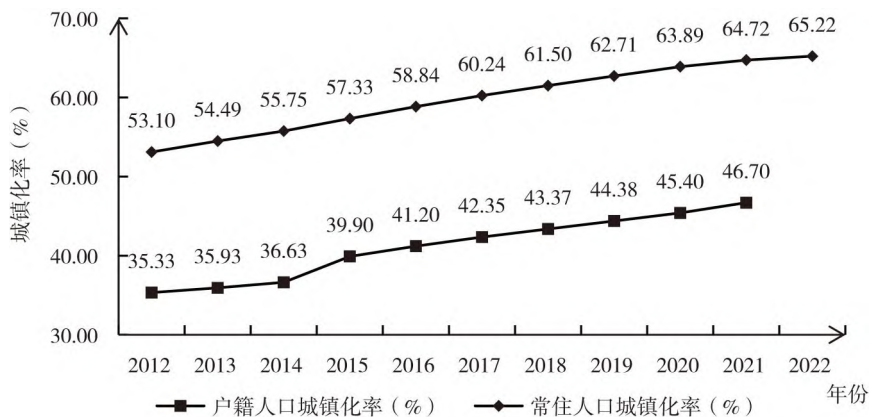
第一,逐步取消了农民进城落户的限制。2014年,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,分类调整不同规模城镇的户口迁移政策,并取消农业户口与非农业户口性质区分,统一登记为居民户口。2022年6月,国家发展改革委印发《“十四五”新型城镇化实施方案》,分类提出了当前和今后一个时期不同规模城市的落户制度改革要求,农业转移人口进城落户的门槛进一步降低。

第二,建立健全与农业转移人口市民化相挂钩的体制机制。一方面,2016年国务院印发《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的的通知》,提出要建立农业转移人口市民化奖励机制

(“人财挂钩”)。2022年,财政部下达农业转移人口市民化奖励资金400亿元,用于为农业转移人口提供与当地户籍人口同等的基本公共服务。另一方面,2016年国土资源部等五部门联合印发相关文件,提出要建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩(“人地挂钩”)的体制机制,提高了地方政府推动农业转移人口市民化的积极性。“十三五”期间,全国新增的建设用地总规模约有3900万亩,其中约有1200万亩用于满足进城落户人口各类用地需求(中国政府网,2016)。

第三,进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权(“三权”)得到充分保障。党的十八大以来,一系列的相关文件中都明确提出,不得以退出“三权”作为农民进城落户的条件,促进在城镇稳定就业生活的农民自愿有序进城落户。这解决了农民进城落户的后顾之忧,提高了农民进城落户的积极性。

2. 深化农业转移人口市民化改革面临的主要困难与今后重点。近十年来,我国有1.3亿农业转移人口和其他常住人口落户城镇。到2022年末,全国常住人口城镇化率达到65.22%,与2012年相比提高了12.12个百分点;2021年全国户籍人口城镇化率为46.70%,比2012年提高了11.37个百分点(见图1)。



数据来源:国家统计局官网;历年国民经济和社会发展统计公报

图1 2012—2022年全国户籍、常住人口城镇化率变化

但当前,由于乡村振兴过程中通过乡村多元潜在价值实现、农村新产业新业态诱发的乡村发展机会的增多,同时还由于落户城镇还存在一定的隐性门槛,特别是城乡基本公共服务的衔接不畅(田

旭,2022),农业转移人口落户城镇的主动性、积极性不高。

第一,乡村振兴背景下的农业农村发展机遇增多,进城落户对农民的吸引力下降。自2017年乡

村振兴战略提出以来,农业农村发展的机遇明显增多,特别是一系列农村新产业新业态迅速发展,为农民就地就近就业创造了良好条件。国家统计局数据显示,2022年本地农民工占全部农民工的41.85%,比2017年提高了1.83个百分点,比2012年提高了4.06个百分点。可以预见的是,随着乡村产业加速融合发展、宜居宜业和美乡村建设深入推进,外出农民工回流本地就业的趋势仍将持续。未来,乡村的生产生活条件将会持续改善,这一定程度上削弱了进城落户对农民的吸引力。

第二,农业转移人口进城落户还存在不少隐性门槛。例如在医疗保险上,尽管城镇居民和农村居民的医疗保险制度已经合并实施,但农业转移人口在异地结算医疗保险的范围仍然有限,全门诊异地就医直接结算还处于试点阶段,尚未得到大面积推广(李爱民等,2022)。此外,在城镇定居生活还要负担高额的住房支出等其他生活成本,还要解决随迁子女在流入地接受教育等一系列现实难题,这无形中抬高了农业转移人口进城落户的门槛。国家统计局的数据显示,2022年进城农民工中,54.3%认为自己并非所居住城市的“本地人”,进城农民工对所在城市的归属感、落户城镇的积极性仍有较高的提升空间。

进入新发展阶段,顺应农业转移人口的流动新趋势,未来深化农业转移人口市民化改革要统筹好乡村振兴战略与新型城镇化战略,深入推进城乡融合发展。要持续推进城乡基本公共服务均等化,提高农业转移人口享受基本公共权益的可携带性。加强农民工就业服务和技能培训,完善农民工学历教育学分认定机制,鼓励农民工更多参加所在社区组织开展的各项活动,提高农业转移人口的就业质量、生活品质、融入程度。加大农业转移人口市民化奖励资金支持力度、将建设用地指标向农业转移人口市民化进程较快的地区与城市倾斜,要重点支持吸纳农业转移人口落户多的县城。对于已进城、有就业和收入稳定的农业转移人口,要分类施策,对于超过300万人口的大城市,要通过改革建立以提供公租房为核心、对于低于300万人口的大城市,则要通过改革建立以提供稳定规范就业为核心、并均辅之以促进教育医疗和就业服务等公共服务为联动,协助农业转移人口实现真正市民化的新

机制。从长期看,农业转移人口市民化的问题从本质上看,需要形成和建立包括农民在内的城乡人口就业、居住的自由迁徙并不以居住在那里为前提的获得公平社会保障和公共服务。

(二)构建新型农业经营体系的进展成效与改革重点

1. 构建新型农业经营体系的进展成效。构建新型农业经营体系,是破解“谁来种地”“怎样种好地”等问题,深化农村人力资本领域改革的重点之一。党的十八大以来,我国以培育新型农业经营主体为抓手,构建新型农业经营体系取得显著成效。

第一,积极培育家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体。深入推进家庭农场经营者培养工程,打造农民专业合作社领头人人才库,开展新型农业经营主体带头人轮训计划,加强对农村经营主体骨干的培训。截至2021年,家庭农场主、农民专业合作社带头人约有549万人,已经成为现代农业生产经营队伍的重要力量(“十四五”农业农村人才队伍建设发展规划,2022)。

第二,积极培育高素质农民人才队伍。党的十八大以来,我国深入实施现代农民培育计划,培育态势良好,成效显著。据估算,截至2022年底,我国新型职业农民总量已突破2200万人,比2015年增长了72.96%。高素质农民人才队伍规模不断扩大,同样已经成为新型农业经营体系中的重要组成部分。

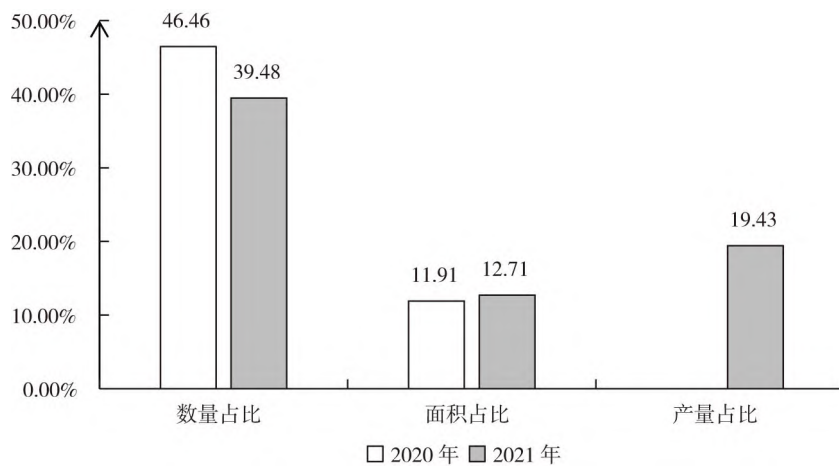
2. 推进新型农业经营体系建设面临的主要困难与今后重点。当前,我国新型农业经营主体人才队伍建设虽取得显著成效,但仍然存在新型农业经营主体发展前景不明朗、培训体系不健全等问题。

第一,培训体系不健全、不配套,培训资源分布不均。在新型农业经营主体人才培训体系中,各部门单打独斗的情况普遍,尚未形成系统的培训机制与体系。部分培训知识体系滞后于农业产业发展,专业设置、教学框架、授课内容等与新型农业经营主体发展的现实诉求不匹配。培训资源存在分布和分配不平衡的情况,培训资源多集中于本身已经很优秀的经营主体带头人,很多普通的新型农业经营主体负责人得不到培训或培训机会太少;地区禀赋资源的差异也一定程度上加大了培训资源的供需结构失衡。

第二,新型农业经营主体的粮食生产积极性有待提高。相比小农户,新型农业经营主体在农业生产中更遵循利润最大化的导向,更倾向于种植市场价格较高的蔬菜、药材等经济作物。以家庭农场为例,2021年全国家庭农场的种粮面积占粮食播种总面积的12.71%,比2020年提高了0.8个百分点;2021年家庭农场粮食产量占粮食总产量的比重为19.43%(见图2)。整体来看,新型农业经营主体尚未成为我国粮食生产的主力军。保障粮食和重要农产品稳定安全供给是建设农业强国的头等大事,尽管新型农业经营主体的规模化经营程度更高,但还应着力提高各类新型农业经营主体的种粮积极性,使其逐渐成为粮食生产的主力军,在保障国家粮食安全中发挥更大作用。

对标全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的目标要求,当前和今后一个时期,推进新型农业经营体系建设要落实支持家庭农场的各类政策措施,

健全家庭农场经营者培训制度,依法保障家庭农场用地和土地经营权,并进一步完善和落实面向家庭农场的财政税收政策、金融保险服务等。加快培养农民合作社带头人,开展集中培训和普法宣传,支持农民合作社聘用职业经理人;建立健全农民合作社基层辅导员队伍,开展农民合作社辅导员培训。探索建立面向种粮家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体,与粮食播种面积、产量合理挂钩的专项支持保护政策,保障种粮收益,提高其粮食生产积极性。推进新型农业经营体系建设要以提高农业(地)产出率和劳动生产率为核心。为此,应进一步针对不同农产品以及不同区域地貌特征创新处不同的适应性模式。对于平原和粮食等大田作物生产区域,应重点推进以土地出租为主要特征的家庭农场等适度规模化经营主体,对于山地丘陵和经济作物等小众农产品生产区域,应重点支持和鼓励土地入股、合作经营等经营形式。



注:数量占比=种粮家庭农场数量/家庭农场数量×100%;面积占比=种粮家庭农场种粮面积/全国粮食播种总面积×100%;产量占比=种粮家庭农场粮食产量/全国粮食总产量×100%。2020年未公布种粮家庭农场的粮食产量数据

资料来源:中国农村政策与改革统计年报(2020—2021年);国家统计局官网

图2 2020—2021年全国种粮家庭的数量、面积与产量占比

(三) 鼓励支持各类人才服务乡村振兴的进展成效与改革重点

1. 促进各类人才服务乡村振兴的进展成效。乡村振兴,人才先行。近年来,我国坚持把乡村人力资本开发放在重要位置,通过建立健全乡村人才工作体制机制,强化人才振兴保障措施,支持鼓励

各类人才在乡村振兴中建功立业。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快推进乡村人才振兴的意见》,成为推进乡村人才振兴工作的纲领性文件。近年来,我国加快推进各类人才入乡下乡服务乡村振兴取得一系列成效。

第一,建立健全各类人才服务乡村振兴的体制

机制。各级各地政府为引导乡村人才流入提供主动力,从吸引到服务等多环节上,不断优化乡村人才政策扶持机制,例如健全人才引进政策、人才安居政策、服务保障政策等。建立各类人才定期服务乡村制度,提高乡村人才服务保障能力。

第二,农村创新创业带头人与乡村公共服务人才队伍建设取得明显成效。数据显示,我国乡村创新创业人员数量从2015年的450万人增加到2020年的1010万人,五年间累计增加560万人(淦宇杰,2021)。通过开展“特岗计划”“订单定向”等人才支持计划,加强乡村教师、全科医生等人才队伍建设,缓解了乡村教育、医疗、文化、科技等公共服务人才短缺的部分难题。

2. 推动各类人才服务乡村振兴面临的主要困难与今后重点。目前来看,支持鼓励各类人才服务乡村振兴依然面临一些困难和挑战,主要表现在各类人才服务乡村发展的持续期偏短、主动性不高,现有人才支持政策统筹协调不足等方面。与城市相比,乡村仍然存在优质资源匮乏、发展机会受限、持续发展条件不足等问题,让很多优质人才招不

来,留不住。此外,现有人才支持政策统筹协调不够,促进人才发挥作用的机制需要进一步创新(杜志雄,2021;罗仁福等,2022)。引入城市专业服务乡村的机制不灵活,人才的培育、引进、使用、激励政策措施有待强化,各类人才在福利待遇、晋升空间等方面的政策保障还有待完善。

进入新发展阶段,要更加注重以人才振兴赋能乡村振兴。2022年,农业农村部印发《“十四五”农业农村人才队伍建设发展规划》,提出到2025年要初步打造一支规模宏大、结构优化、素质优良、作用凸显、以主体人才为核心、支撑人才和管理服务人才为基础的农业农村人才队伍。

提高各类人才服务乡村振兴的积极性,重点是要完善各类人才定期服务乡村的激励机制,在职务晋升、职称评定方面,适当倾斜长期服务乡村发展的有关人才。引导各类人才入乡兼职兼薪和离岗创业。继续实施农村订单定向医学生免费培养项目、教师“优师计划”等,开展实施“大学生乡村医生”专项计划,从多面健全各类人才服务乡村振兴的体制机制。

四、新阶段深化农村土地制度改革战略构想

处理好农民和土地关系是深化农村改革的主线。土地是农民最重要的生活生产资料,同时还兼具其他多重功能和属性,正因如此我国的改革开放就起始于农村土地制度改革。适应人口流动与人才发展的现实需求,全面推进乡村振兴与加快建设农业强国,需要进一步明确农村承包土地、宅基地、集体经营性建设用地的改革方向,稳步推进各项农村土地制度改革创新。

(一) 深化农村承包土地制度改革的关键问题和路径选择

党的十八大以来,我国围绕农村承包土地的改革实践可以概括为三个方面。一是将土地承包经营权划分为承包权和经营权,实行所有权、承包权和经营权分置并行,成为继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新。二是实行第二轮土地承包到期后再延长三十年。2017年党的十九大报告中指出,保持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。2019年,中共中央、国务院印发《关于保持土地承包关系稳

定并长久不变的意见》,进一步稳定了承包方和农业生产经营者的预期。三是开展农村承包土地确权登记颁证。目前,已基本完成承包地确权登记颁证的行政村超过55万个,农村承包地颁证率已超过96%。

1. 新阶段农村承包土地制度面临的问题与挑战。在全面建成小康社会的基础上,保障国家粮食安全、全面推进乡村振兴、促进农民农村共同富裕对农村承包土地制度提出了新要求。然而,充分发挥农村承包土地的作用仍然面临不少体制机制上的障碍和不足。

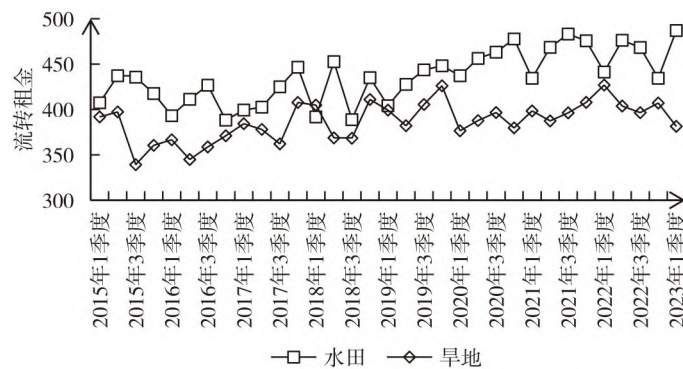
第一,农民对土地保障功能的主观依赖较强。长期以来,农村的社会保障水平相对不高,不少农民的惜地情节因此突出。部分农民虽然已有较高水平的非农就业收入,但宁肯将土地撂荒也不愿将其流转,导致农地流转市场发展不充分,不少地区还存在农地经营权流转不畅的情况。此外,由于农民向城市转移的成本过高,再加上部分农户非农就业能力有限,农村土地承包权面临退出补偿、土地

后续利用、风险防范等多方面困难(曹丹丘等, 2021)。

第二,承包经营权的流转交易机制与价格形成机制不完善。我国土地流转的交易成本仍然较高,呈现不完全市场特征,还存在土地“被流转”、流转租金不合理等问题(杜志雄等, 2019; 杜挺等, 2022)。农地流转租金一头连着农民的财产性收入,另一头连着农业生产者的经营成本。租金较低不利于提高农民出租承包地经营权的意愿,不利于农地流转市场发展;租金过高则会提高农业生产经营成本,降低转入方的经营收益,影响其生产积

极性。

农村承包土地“三权分置”改革以来,农地流转的租金整体增长。以农地经营权流转市场发育程度较高的黑龙江省为例,数据显示,2015年1季度至2023年1季度,水田、旱地的流转租金整体呈现波动上涨的趋势,每个季度的平均增长率分别为0.81%、0.10%。2023年1季度,黑龙江省每亩水田、旱地的流转租金分别达到487元/亩/年、381元/亩/年(见图3)。面临不断上涨的农地流转租金,农民近年来的种粮收益持续较低,长此以往或将加剧农地的“非粮化”。



数据来源:土流网, <https://www.tuliu.com/landprice/list-65-0/>

图3 2015—2023年黑龙江省的农地流转均价变化 (元/亩/年)

2. 新阶段深化农村承包土地制度改革的关键任务。当前和今后一段时期,深化农村承包土地制度改革的总体方向是继续落实和完善“三权分置”,重点是要做好第二轮土地承包到期后再延长30年工作、健全农地流转的价格形成机制。

第一,遵循第二轮土地承包到期后再延长30年政策方向,扩大试点范围,提出具体方案,并形成指导意见。分类提出第二轮土地承包到期后的具体路径(刘守英, 2022)。绝大部分应当保持延包;尊重当地农民的习俗及意愿,涉及合户、分户等情况的农户应重新签署土地承包合同;对于进行互换承包地的农户而言,应按照互换后的地块信息重新签署承包合同;对于整户消亡、家庭内部无集体经济组织成员等情况,可以将土地承包经营权收归集体,其地面附着物由集体经济组织给予货币等多种形式的适当补偿。顺应进城落户农民的意愿,探索建立农户承包地依法、自愿、有偿转让和退出制度,探索多种形式的承包土地有偿退出路径。

第二,健全农地流转的价格形成机制。推动农村土地要素市场化配置改革,不断健全土地经营权流转的管理服务制度,降低经营权流转交易过程中的各类交易成本。做好农地经营权流转的服务、指导、监督等工作,加强流转价格指导。综合考虑土壤条件、区位条件、产品价格、生产成本等因素,根据种植粮食、露天蔬菜、设施农业等不同情况,合理确定农地经营权流转的指导价格。加强流转情况监测,探索建立工商企业流转农地经营权的风险保障金制度,防范工商企业长时间、大面积租赁土地开展农业生产可能面临的违约风险等,对流转期限较长、面积较大的,在签订流转合同前,对转入方的资信情况、履约能力进行必要的核查评估。

(二) 推进农村宅基地制度改革的关键问题和路径选择

农村宅基地制度改革是盘活农村资源资产,增强农村发展活力的重要举措。2018年,中央“一号文件”正式提出宅基地“三权分置”改革,即所有

权、资格权和使用权分置,并明确指出“还权、赋能、分权、放活”等改革路径。2019年,中央农办、农业农村部印发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》,将农村宅基地制度改革向前推进一步。2020年,《深化农村宅基地制度改革试点方案》通过审议,扩大了农村宅基地制度改革试点范围。2023年中央“一号文件”再次强调,稳慎推进农村宅基地制度改革试点。

1. 新阶段农村宅基地制度面临的问题与挑战。各试点地区在开展农村宅基地制度改革的进程中,面临的主要问题和挑战包括:第一,一户一宅制度规定的落实进度较慢。对历史上形成的“一户多宅”、宅基地面积超标和非集体经济组织成员占用宅基地等问题,目前尚未形成比较统一完善的政策措施。并且,由于农村宅基地体量较大、农民

的传统思想观念较深、宅基地退出补偿资金难落实等原因,以上问题在实际工作尚未得到妥善处置。

第二,不同地区宅基地禀赋差异较大,各地推动宅基地制度改革的积极性存在差别。农业农村部的数据显示,不同地区农村宅基地的闲置和出租情况存在明显差异,其中,东北地区的宅基地闲置率最高(6.36%);中部、东部、西部地区农村宅基地的闲置率依次为4.64%、3.84%和2.98%。从农村宅基地的出租情况来看,2021年东部地区宅基地出租比例最高(0.86%),东北、西部、中部地区依次为0.40%、0.24%和0.18%(见表1)。各地农村人口外出的倾向不同,对于放活宅基地使用权的需求也有不同,这使得各地对于宅基地制度改革的重视程度存在明显差异。

表1 2021年不同地区农村宅基地的闲置和出租情况比较 (%)

地区	闲置宅基地占比	宅基地出租占比
东部地区	3.84	0.86
中部地区	4.64	0.18
西部地区	2.98	0.24
东北地区	6.36	0.40

资料来源:中国农村合作经济统计年报(2021年)

第三,“祖宅祖业”“家族资产”等传统思想较深,宅基地自愿有偿退出、流转受阻。传统思想观念大多将宅基地视为家庭根基,一些农户宁愿将其荒废在农村,也不愿主动退回给村集体(周静,2022)。与此同时,当前正处于宅基地“三权分置”改革的试点初期,农村宅基地资格权退出与使用权流转的路径与形式尚在探索阶段,再加上流转交易成本的限制,“三权分置”下农村宅基地的各项权能还有待探索完善。

第四,宅基地制度改革工作的体制机制还有待健全完善。由于宅基地制度改革的工作职责是由自然资源部门转移到农业农村部门的,不少地区在落实改革工作时还存在推诿扯皮现象。一些宅基地制度改革的试点县表示,在改革工作中还存在中央、省、市三级财政专项资金拨付不及时,县级财政安排的专项资金仅能覆盖宅基地基础信息平台建设和数据调查摸底工作等问题。

2. 推进农村宅基地制度改革的关键任务。当前和今后一个时期,推进农村宅基地制度改革要坚持“稳慎”原则,主要的改革方向应当是探索“三权分置”的有效实现形式,丰富各项权能。改革的重点任务主要包括以下方面。

第一,坚守农村宅基地作为农民基本生活资料的底线。当前,我国农村社会的保障体系仍不完善,农民非农就业还面临结构性、摩擦性的失业风险,农业转移人口进城落户还存在不少隐性门槛。因此对于农民而言,宅基地承担着重要的生活保障功能,是农民面临各类风险时的退路。随着世界与我国经济的复苏,特别是乡村旅游的逐渐恢复,推进农村宅基地制度改革,必须要更加重视农村宅基地的居住保障作用,充分保障农民的合理权益。

第二,建立健全农村宅基地制度改革工作的体制机制。一是充分发挥村民自治组织在宅基地管理中的作用,建立宅基地管理议事机构,健全议事

协商机制和矛盾纠纷调解机制。二是简化审批手续,推动不动产登记等事项与农村宅基地、农房建设审批联动办理。三是创新宅基地执法机制。调整行政处罚权行使主体,整合乡镇执法力量,组建乡镇综合执法队伍,切实履行巡查、监管、查处职责。

第三,面向农村所在县域拓展宅基地使用权流转的地域范围。在以县域为中心加快推进新型城镇化建设的背景下,以县域作为拓展农村宅基地使用权流转的方向具有较强的市场基础和突出的地域优势。面向县域拓展农村宅基地使用权流转范围,需要畅通非集体经济组织成员投资利用宅基地,盘活利用农村闲置土地资源的有效渠道。

第四,适度授权地方政府灵活制定宅基地政策。在推进农村宅基地制度改革中,不同地区的宅基地需求和供给差异较大,因此应当适度授权地方制定适合本地宅基地政策的权力。例如,针对宅基地面积控制标准的规定,可以授权各省、自治区、直辖市,根据不同人均土地资源、人口密度等因素制定差异化的宅基地面积标准(孙晓勇,2023)。

(三)深化农村集体经营性建设用地制度改革的关键问题和路径选择

农村集体经营性建设用地是指农村集体建设用地中用以工矿仓储、商服等经营性用途的土地。2013年,党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场;2015年开始,我国在33个县(市、区)开展了农村集体经营性建设用地入市改革试点,为2019年《中华人民共和国土地管理法》的修订贡献了实践经验。党的十八大以来,农村集体经营性建设用地制度改革提高了土地供需的精准度,降低了农村集体经营性建设用地市场的交易成本(马翠萍,2022),使得土地资源得以更加优化配置。2023年中央“一号文件”再次强调,深化农村集体经营性建设用地入市试点。

1. 新阶段农村集体经营性建设用地制度面临的问题与挑战。各试点地区在推动农村集体经营性建设用地入市改革中,主要面临的制约因素包括以下方面。

第一,农村集体经营性建设用地的范围界定严

格。数据显示,截至2018年底,在改革试点区中,农村集体经营性建设用地的入市转让面积仅占农村集体建设用地的1.13%^①。部分试点地区对农村集体经营性建设用地的范围严格限制,导致一些应当纳入的土地资源被闲置或浪费,直接影响到入市土地的规模与效果。

第二,土地增值收益的分配机制不完善。一方面,地方政府推动农村集体经营性建设用地入市的动力不足。相比于推动农村集体经营性建设用地入市,地方政府通过农地征收而获取的收益明显更高,因此部分地方政府推动农村集体经营性建设用地入市改革的主动性与积极性不强(吕丹等,2021)。另一方面,农民收益难以得到有效保障。试点地区的探索表明,农户参与土地增值收益分配的主要形式为一次性货币补偿,被认定为农村集体经济组织成员的农民一般可获得集体经济组织总收益的20%~80%,不同地区之间的差异明显。在农户参与的增值收益分配中,矛盾还体现在外嫁女、下乡返乡人口、户口不在本地的常住居民等特殊群体上(马翠萍,2021)。

2. 深化农村集体经营性建设用地制度改革的关键任务。当前和今后一个时期,深化农村集体经营性建设用地制度改革,重点是要提高建设用地入市的规范性、降低交易成本、保障农民收益,其主要内容应包括三个方面。

第一,从制度层面规范农村集体经营性建设用地入市交易的阶段流程,统一入市合同文本,对建设用地的使用年限、支付方式、土地用途、环保要求等方面作清晰规定,对提前收回建设用地的补偿额度、违约的责任义务予以明确。

第二,探索农村集体经营性建设用地入市制度创新。在入市主体上,探索以农村集体经济组织或其成立的资产管理公司为主体,支持国有平台公司或其他社会主体参与,共同推动集体经营性建设用地入市。在入市路径上,农村集体经营性建设用地可以通过出让、出租等有偿使用方式在一级市场入市;而以出让、出租等方式获得的农村集体经营性建设用地的使用权,则可以通过转让、赠与、转租或抵押等方式在二级市场入市。

^① 自然资源部. 农村土地制度改革三项试点阶段成果显著, http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/29/content_5294521.htm

第三,完善农村集体经营性建设用地增值收益调节机制。农村集体经营性建设用地的调节金征收应综合考虑形成土地增值收益的主要因素,完善入市土地增值收益在国家与集体之间的分配机制。集体经济组织取得的土地增值收益按规定比例留归集体后,通过民主议定程序确定处置方案,健全土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制。中、西部等农业农村发展基础薄弱的地区,对入市土地增值收益可以设置不低于50%的集体留

存比例(马翠萍,2021),以此增强当地农业农村的内生发展动力。

从未来农村土地制度改革看,要在严格遵循习近平总书记强调的不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了这个总基调下着重从优化农村土地资源利用方式、提高利用效率和合理分配利用成果上下功夫。

五、新阶段健全乡村振兴多元投入机制的战略构想

全面推进乡村振兴、加快建设农业强国对资金投入的规模与结构、领域与方式提出了新需求。2023年中央“一号文件”指出,健全乡村振兴多元投入机制,从财政资金、金融资金、社会资本等方面提出要求。进入新发展阶段,仍需加快健全乡村振兴多元投入机制,为农业农村高质量发展提供坚实的资金投入保障。

(一)完善财政支持乡村振兴体制机制的关键问题和路径选择

党的十八大以来,历年中央“一号文件”都高度重视财政资金的基础性地位,强调建立健全财政资金支持农业农村发展的稳定增长机制,确保财政资金向“三农”倾斜。2022年,国家财政农林水事务支出达到2.2万亿元,占国家财政支出总额的8.97%^①,在推动“三农”发展上发挥了重要的支撑作用。

1. 财政支持乡村振兴体制机制存在的短板与不足。对标全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的目标要求,当前财政支持乡村振兴的体制机制仍然面临不少短板和不足。

第一,财政支农资金的增速有所放缓。以财政一般公共预算支出中的农林水事务支出为例,2018—2020年,在脱贫攻坚战进入“下半场”的背景下,国家财政用于农林水事务支出的同比增幅连年快于一般公共预算支出的同比增幅。但在2021年,国家财政用于农林水事务的支出呈现同比负增长。2022年,国家财政用于农林水事务的同比增幅(2.07%)低于一般公共预算支出的同比增幅

(6.08%),并在总量上低于2019年的支出规模(见表2)。全面推进乡村振兴与加快建设农业强国对财政资金支持农业农村发展,特别是推动农业高质量发展提出了新要求。财政支农资金的增速放缓,不利于保障粮食和重要农产品稳定安全供给,这一建设农业强国的头等大事。

第二,财政支持乡村振兴的财权、事权和支出责任不相匹配。全面推进乡村振兴,主战场在乡村,主体责任在县、乡政府。但现实的情况是,从财政收入来看,县级政府处于分税制的最底层,乡镇财政不是一级独立财政,没有稳定的财政收入,不少县、乡政府面临事权多、责任大、财力小等问题(李军国,2021)。而在财政支出上,县、乡政府推动农业农村发展的财政资金主要来源于中央和省级的转移支付,但这些转移支付更多是面向特定群体、投向特定用途的专项资金,可由县级自主安排用途的一般性转移支付比重较低。

第三,财政资金支持乡村振兴的整合机制仍不完善。中央财政向地方进行的各项涉农资金专项转移支付存在多、散、乱等问题。当前财政支农资金一般由上级政府直接拨付给地方政府的多个部门,多方管理资金、交叉重复使用的情况比较普遍,一定程度上降低了财政支农资金的使用效率,亟需进一步健全涉农财政资金的整合机制。

第四,部分农业支持保护政策客观上推高了农地流转价格。理论上,对农业实施的支持保护政策会一定程度上转化为农地租金。已有研究表明,在实施玉米生产者补贴的地区,农地经营权流转的租

^① 数据来源:财政部官网

金发生了显著增长(蔡颖萍等,2020)。不合理的农业支持保护力度、支持保护方式,会一定程度上

加速农地流转价格上涨,特别是会影响农民的种粮收益与种粮积极性,不利于全方位夯实粮食根基。

表2 2012—2022年国家财政的一般公共预算支出和农林水事务支出变化

年份	国家财政一般公共预算支出		国家财政农林水事务支出	
	支出规模(亿元)	同比增长(%)	支出规模(亿元)	同比增长(%)
2012	125953	15.29	11974	20.49
2013	140212	11.32	13350	11.49
2014	151786	8.25	14174	6.17
2015	175878	15.87	17380	22.62
2016	187755	6.75	18587	6.94
2017	203085	8.17	19089	2.70
2018	220904	8.77	21086	10.46
2019	238858	8.13	22863	8.43
2020	245679	2.86	23948	4.75
2021	245673	0.00	22035	-7.99
2022	260609	6.08	22490	2.07

资料来源:国家统计局官网;财政部官网

2. 健全财政支持乡村振兴体制机制的重点任务。进入新发展阶段,全面推进乡村振兴与加快建设农业强国对财政支持农业农村发展的投入规模、重点领域、体制机制等方面提出了新要求。当前和今后一个时期,健全完善财政支持乡村振兴体制机制的重点任务主要包括以下方面。

第一,建立健全财政支农资金增速与一般公共预算支出增速基本持平的体制机制。坚持把农业农村作为财政资金投入的优先保障领域,到“十四五”末确保将土地出让收益用于农业农村的比例提高至50%以上,保障财政支农资金的合理增速。进一步强化各级政府“三农”投入责任,引导、支持、督促各地调整完善政策措施,构建支农投入稳定增长机制。合理拓宽财政支农资金的收入来源,结合预算编制安排,将符合条件的“三农”项目纳入地方政府债券支持范围中。

第二,聚焦加快建设农业强国的基础、关键领域,整合各类涉农资金,集中支持农业农村现代化发展。2022年中央农村工作会议、2023年中央“一号文件”对全面推进乡村振兴与加快建设农业强国作出部署安排,提出了“实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动”“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”等一系列新目标新要求。更好发挥财政资金在乡村振兴多元投入体系中的主渠道作用,

特别要聚焦加快建设农业强国的底线保障、短板弱项,加大对于耕地和种子、科技和改革等相关领域的财政支持力度。

第三,全方位评价财政支农效果,综合提高财政资金投入使用效率。加强对于财政资金投入绩效的有效评估,丰富评价维度,全方面识别财政资金投入的多重影响。不仅要关注财政资金的主要政策目标,还应适当关注与评估财政投入带来的部分“副作用”,如可能带来的农地流转价格上涨等。建议财政、农业农村等有关部门协同制定新阶段财政支持乡村振兴的总体规划,统筹考虑财政实力以及农业现代化发展需求,明确财政支农的短期、中期、长期目标及具体方案。推动涉农财政资金进一步整合,加强源头整合,深入实施“大专项+任务清单”管理,适度赋予地方政府更大的涉农财政资金统筹整合权限。

(二) 深化金融服务乡村振兴体制机制的关键问题和路径选择

进入新时代以来,中央“一号文件”长期关注农村金融领域改革,推动农村金融体系建设取得长足发展。在法律和制度保障上,《中华人民共和国乡村振兴促进法》把金融服务乡村振兴上升到了法律层面,《金融机构服务乡村振兴考核评估办法》首次以考核的形式确保各类金融机构积极服

务乡村振兴战略。在基础设施和服务体系上,金融机构服务网点加快下沉,科技赋能基层金融服务能力提升,基本形成了广覆盖、多层次的农村金融服务体系。在业务规模上,涉农贷款规模稳步提高,主要农村金融机构贷款余额 26.72 万亿元^①;农业保险持续发力,2022 年农业保险保费规模达到 1192 亿元,共为 1.67 亿户次农户提供风险保障 5.46 万亿元^②;多层级的农业信贷担保服务体系已经建成,业务范围不断拓宽,对全国县域范围的业务覆盖率达到 97%。

1. 金融服务乡村振兴体制机制存在的短板与不足。当前,农村金融体制机制仍存在部分短板和不足,这主要表现为:第一,农村信用体系不健全。不同于城镇部门,农村居民、各类农业经营主体在财务记录、信用数据等方面缺失,导致农村信息体系建设的进度整体滞后。目前农村主体信息在金融市场中并未实现联通共享,导致农村金融市场主体信息获取、更新的成本居高不下,直接影响了金融服务乡村振兴的效率。

第二,融资信贷担保体系不健全,担保机制障碍犹存。部分地方政府和省级公司做大额担保业务、做泛农业业务的观念还未根本转变,还存在重业务开展、轻风险防范的情况,可能面临较大风险代偿压力。农村信贷担保物有限、担保形式创新不足,农民缺乏金融机构认可的标准抵(质)押物,大量的生物资产以及投资形成的农资仓库、农机库房等生产性设施也难被认定(田红宇等,2021)。

第三,农业保险服务相对不足,风险保障作用未能充分发挥。农业保险大灾风险分散机制还不健全,保险公司缺乏财政支持的大灾风险基金和其他紧急融资机制。同时,还存在农业保险产品供需对接失衡、保险覆盖面不宽、保障水平偏低等多方面的问题与不足。

2. 深化金融服务乡村振兴体制机制改革的重点任务。进入新发展阶段,全面推进乡村振兴与加快建设农业强国对金融服务提出了更多新要求(杜志雄等,2022)。当前和今后一个时期,农村金融领域改革应当以金融服务实体经济为根本,坚持

市场和政策调控统筹,更好满足农民、企业等农村各类主体对于金融服务的需求。其重点任务包括:

第一,构建特色鲜明、优势互补的农村金融服务体系。加快健全既适应金融市场规律、又符合农业农村特点的多渠道资金供给体系。发挥农村中小金融机构的“主力军”作用,保持县域农村信用社、农商行、村镇银行等中小金融机构数量总体稳定、资金投放以涉农业务为主。同步加快发展“面对面”的差异化、特色化、低成本融资服务,延伸普惠金融覆盖面。

第二,加快建设农村主体信用信息数据库。积极搭建由政府数据管理部门主导、涉农金融机构牵头、基层组织和农户共同参与的乡村金融信息平台,持续推进农村信息化基础设施建设,引导基础数据共建共享(温涛等,2020)。推动数字新技术在农村金融领域的应用推广,充分发挥农业生产经营信息库、新型农业经营主体信用直报系统作用,打造信息集成、应用广泛的地区性、全国性农村金融服务平台。

第三,推动以农户和新型农业经营主体需求为导向的农业保险创新。支持承保机构开发符合农户和新型农业经营主体生产经营需求、保障水平更高的新型险种,探索构建多层次的农业保险产品体系,满足不同农业经营主体的差异化和多层次风险保障需求。

第四,完善农村金融领域监管体系。充分利用大数据等先进技术手段,实现对农村金融领域的动态化、精准化管理,提高金融监管的效率和质量,降低监管成本。

(三) 引导鼓励社会资本投资农业农村的关键问题和路径选择

2013 年中央“一号文件”首次明确提出,鼓励工商资本投向农业农村领域。此后,连续多年的中央“一号文件”强调,鼓励并规范社会资本投向农业农村领域。党的十八大以来,社会资本投资农业农村取得显著成效,项目总体规模整体扩大,领域和形式不断拓展丰富,利益分配机制更加多元多样

^① 中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报, http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202302/t20230228_1919001.html

^② 农业农村部. 2022 年我国农业保险保费规模达 1192 亿元, http://www.moa.gov.cn/xw/shipin/202302/t20230208_6420136.htm

(冯兴元等,2022)。

1. 引导鼓励社会资本投资农业农村存在的短板和不足。进入新发展阶段,全面推进乡村振兴对继续引导鼓励社会资本投资农业农村提出了更多新要求,要在充分尊重农民主体地位的基础上,挖掘乡村建设领域投资潜力,充分发挥市场在要素资源中的决定性作用,打造“有效市场”。但当前的有关机制体制仍然存在部分短板和不足。第一,农村要素市场发展不充分,限制社会资本投资农业农村。社会资本投资农业农村已经由传统的承包地向设施农业用地和建设用地等拓展,但在当前土地用途管制、农村产权改革相对滞后的背景下,社会资本的投融资渠道和成效受限,导致各类社会资本进入农业农村领域的动力不足。加之政府支持政策的稳定性、精准性、明晰性不足,社会资本投资农业农村的风险预期也相对较大。第二,社会资本与农户的利益联结不牢固。由于信息不对称导致的交易成本较大,社会资本带动农户增收致富的方式较为单一,增收作用较小。再加上社会资本监督管理机制和惩罚机制不健全,农户或企业的单方面违约导致双方利益受损,安全风险难以得到有效防范与规避。

2. 引导鼓励社会资本投资农业农村的重点任务。积极促进各类社会资本投资农业农村,今后一个时期要处理好政府和市场之间的关系,坚持“放

管服”,聚焦乡村振兴重点领域,更好满足其多样化投融资需求,为农产品稳产保供、乡村产业发展与乡村建设行动提供强有力的资金支撑。

其重点任务包括:第一,在社会资本的投资领域上,鼓励社会资本投资现代种养业、乡村富民产业、农业科技创新、农业农村人才培养、农业农村基础设施建设等重点领域(毛世平等,2021)。第二,因地制宜,创新社会资本投融资方式,完善全产业链开发模式,探索区域整体开发模式,创新政府和社会资本合作模式,探索设立乡村振兴投资基金,建立紧密合作的利益共赢机制。第三,打造一批社会资本投资农业农村的合作平台,完善规划体系平台,构建现代农业园区平台,建设重大工程项目平台,推进项目数据信息共享。第四,通过强化政策激励、广泛宣传引导等方式,营造鼓励支持社会资本投资农业农村的良好内外部环境。

资金是实施好乡村振兴战略、推进农业农村现代化的重要保障。健全乡村振兴多元投入机制,关键在于发育好多元化竞争性农村金融市场保障信贷资金的有效投入,在于构建好便捷顺畅高效的社会资本进入农村的渠道推进城市资本有序进入乡村振兴;更在于不断加大政府财政投入前提下通过财金协同和财政资金诱导杠杆作用扩大乡村振兴资金需求满足度。

六、政策建议

新阶段深化农村改革是建设农业强国的重要驱动力,是促进城乡融合发展,构建新型工农城乡关系的关键路径,是拓宽农民增收致富渠道,尤其是“赋予农民更加充分的财产权益”的现实需要。

新阶段深化农村改革要牵住人才、土地、资金这三个“牛鼻子”,以提升人的内生发展动力为目标,以推动农村土地制度改革为突破口,以构建多元投入机制为保障,建立健全城乡之间要素平等交换、双向流动的体制机制,激发各类资源要素的活力。

第一,在农村人力资本领域的改革上,要注重提升人才的内生发展动力。加快推进以人为核心的新型城镇化,推动农业转移人口市民化,着力破除城乡融合发展的体制机制障碍,推动城乡要素合

理配置,逐步实现农民生活从土地保障向社会保障转变,推动城乡基本公共服务均等化。大力推进新型经营主体高质量发展,促进小农户和现代农业有机衔接。大力培养适应现代化要求的农业从业者队伍建设,通过强化学历教育、发展职业教育、开展职称评定等举措,推动实现农业从业者职业化、现代化。制定人才下乡兴乡政策,积极引导大学毕业生到乡、能人回乡、农民工返乡、企业家入乡,完善人才保障机制,让人才留得住、留得下。

第二,在农村土地制度改革方面,要注重加强保障农民财产权益。落实长久不变政策和完善承包地登记制度,积极开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点,用好“三权分置”改革成果,健全农地经营权流转的价格形成机制;深入推进宅基地

制度改革,盘活利用闲置宅基地和农房,扩展农民财产性增收渠道;建立健全城乡统一的建设用地市场,积极开展农村集体建设用地入市制度和试点工作,明确增值收益调节机制,确保集体和农民共同得利。

第三,在农村资金投入领域的改革上,要注重建立健全多元投入保障机制。完善农业支持保护政策框架,建立健全财政支农资金增速与一般公共预算支出增速基本持平的体制机制,聚焦加快建设农业强国的基础、关键领域,整合各类涉农资金,综合提高财政资金投入使用效率。加强农村信贷资金支持,创新农村金融服务方式,健全完善农业保

险政策体系,提高金融服务全面推进乡村振兴的力度和广度。创新社会资本投融资方式,打造一批社会资本投资农业农村的合作平台,优化社会资本投融资环境。

此外,从农村改革工作本身的角度来看,农村改革要注重改革的系统整体和协同提升改革成果的运用。党的十八大以来,农村改革不可谓力度不大,但也还存在改革成果可复制性差,大部分改革试点工作单打独斗、不同区域之间不同内容之间改革难以协同推进从而改革综合效应发挥不足等一系列问题。农村改革本身也亟需深化对推进改革方式和方法的优化改革。

参考文献

1. 蔡 昉. 中国农村改革三十年——制度经济学的分析. 中国社会科学,2008(6):99~110+207
2. 蔡颖萍,杜志雄. 玉米临时收储政策调整对家庭农场土地流转租金的影响分析. 中国农村观察,2020(3):114~129
3. 曹丹丘,周 蒙. 土地承包权退出:政策演进、内涵辨析及关键问题. 农业经济问题,2021(3):17~27
4. 杜 挺,朱道林,王兆林,李 超. 农地流转价格结构分化研究——基于黄淮海地区5省调研数据. 农业技术经济,2022(7):96~108
5. 杜志雄,胡凌啸. 党的十八大以来中国农业高质量发展的成就与解释. 中国农村经济,2023(1):2~17
6. 杜志雄,田雅群. 金融企业要在强化乡村振兴金融服务上有大作为. 中国发展观察,2022(2):26~29+35
7. 杜志雄,肖卫东. 农业规模化经营:现状、问题和政策选择. 江淮论坛,2019(4):11~19+28
8. 杜志雄. 农业农村现代化:内涵辨析、问题挑战与实现路径. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(5):1~10
9. 冯兴元,鲍曙光,孙同全. 社会资本参与乡村振兴和农业农村现代化——基于扩展的威廉姆森经济治理分析框架. 财经问题研究,2022(1):3~13
10. 涂宇杰. 乡村振兴战略背景下的乡村创新创业研究. 理论探索,2021(6):99~106
11. 高 鸣,种 聪. 依靠科技和改革双轮驱动加快建设农业强国:现实基础与战略构想. 改革,2023(1):118~127
12. 韩长赋. 中国农村土地制度改革. 农业经济问题,2019(1):4~16
13. 李爱民,年 猛,戴明锋. 我国农业转移人口深度市民化研究. 中国软科学,2022(8):67~78
14. 李军国. 着力破解财政、金融支持乡村振兴的瓶颈问题. 中国发展观察,2021(22):58~61
15. 刘守英. 农村土地制度改革:从家庭联产承包责任制到三权分置. 经济研究,2022(2):18~26
16. 罗仁福,刘承芳,唐雅琳,刘志磊,易红梅. 乡村振兴背景下农村教育和人力资本发展路径. 农业经济问题,2022(7):41~51
17. 吕 丹,薛凯文. 农村集体经营性建设用地入市收益的分配演化博弈:地方政府角色与路径. 农业技术经济,2021(9):115~128
18. 马翠萍. 集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例. 中国农村经济,2021(11):35~54
19. 马翠萍. 农村集体经营性建设用地入市收益分配的实践探索与制度优化. 改革,2022(10):106~116
20. 毛世平,张 琳,何龙娟,陈秧分,贾 伟,吴文斌. 我国农业农村投资状况及未来投资重点领域分析. 农业经济问题,2021(7):47~56
21. 钱文荣,朱嘉晔,钱 龙,郑淋议. 中国农村土地要素市场化改革探源. 农业经济问题,2021(2):4~14
22. 宋洪远,江 帆,张 益. 新时代中国农村发展改革的成就和经验. 中国农村经济,2023(3):2~21
23. 孙晓勇. 宅基地改革:制度逻辑、价值发现与价值实现. 管理世界,2023(1):116~127+137+128
24. 田红宇,王媛名,祝志勇. 数字化赋能:互联网使用对农户信贷的影响及其异质性研究——基于选择实验方法的检验和分析. 农业技术经济,2022(4):82~102
25. 田 旭. 隐性壁垒、城市融入与农业户籍流动人口落户. 农业经济问题,2022(12):45~58
26. 魏后凯. “十四五”时期中国农村发展若干重大问题. 中国农村经济,2020(1):2~16
27. 温 涛,陈一明. 数字经济与农业农村经济融合发展:实践模式、现实障碍与突破路径. 农业经济问题,2020(7):118~129
28. 周 静. 农村闲置宅基地盘活利用的意愿、障碍及其改革重点分析. 华中农业大学学报(社会科学版),2022(6):145~154

Key Issues and Path Choices for Deepening Rural Reform in the New Stage

DU Zhixiong, GAO Ming

Abstract: Since the 18th Party Congress of the Communist Party of China, China has made significant achievements in deepening rural reform. In the new stage of development, facing the new situation and new tasks of agriculture, rural areas and farmers, it is urgent to deepen rural reform and improve institutional mechanism, so as to provide institutional guarantee and policy support for the high-quality development of agriculture and rural areas. In view of current problems of shortage of talents and insufficient endogenous development power for rural revitalization, imperfect rural land system, and single source and way of capital investment, the new stage of deepening rural reform should mainly focus on three aspects of talents, land and capital, focusing on nine areas, such as citizenization of agricultural transfer population, new agricultural management system, talents serving rural revitalization, contracted rural land, residential land, collective management construction land, financial capital and social capital investment, etc. It is suggested to adopt a series of innovative reform measures to continuously inject vitality to comprehensively promote rural revitalization and accelerate the building of a strong agricultural country.

Keywords: New development stage; Rural reform; Talent revitalization; Land system; Financial investment

责任编辑:吕新业