

# 中国农村改革的基本脉络、经验与展望

魏后凯<sup>1,2</sup> 刘长全<sup>1</sup>

**摘要:**自1978年以来,中国农村改革大体经历了家庭经济地位重新确立、资源配置从计划向市场过渡、新型城乡关系初步确立和发展、农村改革全面深化4个阶段,基本脉络是以家庭承包经营为基础,以保障农民权益和主体地位为核心,从单领域到全方位、从点到面、从试点到推广的渐进式市场化改革。这种渐进式改革符合中国的国情特点,激发了农民积极性和农村的发展活力,为中国农村的持续快速发展奠定了坚实的制度基础。40年的发展历程表明,改革创新是引领农村发展的第一动力。中国农村改革的基本经验是:坚持市场化改革方向,通过市场化解决中国农业农村现代化的资源配置机制和市场主体激励问题;坚持“维护农民经济利益、保障农民政治权利”这个基本主线,确保农民是农村改革与发展的受益主体;坚持破除城乡之间、工农之间等各个维度上的二元结构,让农民分享国家发展成果;坚持基层创新与顶层设计相结合的农村改革“方法论”,以把握改革的方向并取得实效。在新时代,要实现农业农村现代化和乡村全面振兴的目标,必须采取综合配套、整体推进的方式,进一步全面深化农村改革,充分调动农民和基层的积极性,全面激发农业农村发展的内生活力和动力。

**关键词:**农村改革 市场化 城乡关系 农业农村现代化

**中图分类号:** F33 **文献标识码:** A

## 一、中国农村改革的历程与基本脉络

中国农村改革自1978年拉开帷幕迄今已历经40年。随着改革开放的不断深入,中国农村改革也从早期的以转变农业经营制度和引入市场机制为主要内容的经济体制改革逐步向覆盖农村政治、经济、社会、文化、生态和党的建设等各方面内容的全方位改革推进。根据改革背景、目标和重点任务的不同,大致可以把中国农村改革的历程分为家庭经济地位重新确立、资源配置从计划向市场过渡、新型城乡关系初步确立和发展、农村改革全面深化4个阶段。这种阶段性变化反映了中国农村改革的基本脉络,即以家庭承包经营为基础,以保障农民权益和主体地位为核心,从单领域到全方位、从点到面、从试点到推广的渐进式市场化改革。这种渐进式市场化改革作为一根主线,贯穿于中国40年农村改革的始终。在几乎触及农村各个方面的所有改革中,有些几乎贯穿于整个改革历程,有些则集中在个别阶段。下面围绕各个阶段农村改革的基本特征和重点任务对其主要改革内容进行归纳和梳理,以便能够比较全面地反映中国农村改革的基本脉络。

### （一）1978~1984年：家庭经济地位重新确立

在这个阶段，通过建立家庭联产承包责任制、废除人民公社制度等改革，家庭经济地位得到重新确立，为以家庭承包经营为基础，统分结合、双层经营的农村基本经营制度的建立奠定了基础。这一基本经营制度是党的十一届三中全会以来党的整个农村基本政策的核心内容，也是党的农村政策的基石（陈锡文等，2008）。

改革前的20多年中，中国农村效仿苏联推行的集体农庄模式（关锐捷，1998）极大制约了生产力与农业农村发展。至改革开放前，农民太穷、农产品供给严重不足已成为中国农村的主要问题，当时的农村甚至被认为是离谱的贫困与短缺并存（周其仁，2008）。1978年，已经经历过“三起三落”的“包产到户”冲破政治、理论和思想障碍又一次在安徽崛起。由于能更好地调动积极性，这项改革释放了长期受到约束的巨大生产潜力，并在改革之初就展现出旺盛的生命力。以实践为标准，党的政策的转变助推了家庭联产承包责任制的建立和推广。1982年1月，中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》指出，家庭联产承包责任制“可以恰当地协调集体利益与个人利益，并使集体统一经营和劳动者自主经营两个积极性同时得到发挥”。到1983年底，全国有1.75亿农户实行了包产到户，占农户总数的94.5%（关锐捷，1998；陈锡文等，2008）。至此，以家庭联产承包责任制为主要形式的各种农业生产责任制成为中国农业的主要经营形式。

家庭联产承包责任制在本质上是放松对农户经营自由的限制，使农户成为经济核算单位，通过以土地使用权和剩余分配权为对象的产权重新界定改变了农民与土地、农民与集体的关系，在农户层面重建了农业生产的激励机制<sup>①</sup>。家庭经济地位的确立，农民经营自由的放开，也迫切要求放松“政社合一”下基层政府对农村经营活动的管控。1983年10月12日，中共中央、国务院正式发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。到1985年春，农村人民公社政社分开、建立乡政府的工作全部结束，农村人民公社体制正式终结。

### （二）1985~2000年：资源配置机制从计划向市场过渡

在这个阶段，包括农产品与生产要素在内的资源的配置机制逐步实现从计划向市场过渡，首先是启动农产品流通体制改革，将农业体制改革的重点从理顺农民与集体的关系转向解决和理顺农民与国家的关系，其次是推进了乡镇企业的发展与改革、农村劳动力流动制度改革和农村金融体制改革等。这些改革为发挥市场在资源配置中的作用奠定了基础。

**1. 农产品流通体制改革。**统购统销制度与户籍制度、人民公社制度被并称为重工业优先发展战略下的“三驾马车”（蔡昉，2009）。在统购统销制度下，价格不能反映供求关系，农民的经营自由和积极性均受到很大约束和抑制。1985年1月1日，中共中央发布《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，正式启动以进一步放活农民经营自由和进一步发展商品经济为取向的农产品流通体制改革

<sup>①</sup>诺斯将从狩猎、采集转到定居农业称为“第一次经济革命”，就是因为两种经济形态下人类行为的主要激励因产权制度不同发生了转变（道格拉斯·诺斯，1992）。从集体经营向家庭经营的转变也重构了中国农业生产的激励机制，对中国农业发展来说也是一次革命。

革。自此，中国农产品购销体制由统购统销向“双轨制”转变。之后，农产品流通体制又经历了几轮改革，逐步实现了粮食供需完全由市场调节，农民及多种形式的市场中介组织作为独立的市场主体在农产品流通中的地位日益提高，收购经销主体日趋多元化。统购统销制度下国家对价格的控制直接影响了农产品购销过程中的初次分配<sup>①</sup>，因此，改革农产品统购统销制度，由市场根据实际供求关系确定农产品价格，就必然会改变原来工与农、城与乡、国家与农民的利益格局，实际上是农民平等经济权利的回归。

**2. 乡镇企业的发展与改革。**20世纪70年代末以来，乡镇企业“异军突起”，成为国民经济的重要组成部分，对农村发展发挥了重要作用。乡镇企业的兴起一是农村剩余劳动力转移就业的客观需要，通过工业化过程中的商品流动替代人口流动，将被释放出来的农村剩余劳动力资源禀赋转化为现实的经济优势；二是由于原来偏重重工业的发展模式为以轻工业为主的乡镇企业提供了发展空间。但是，乡镇企业在快速发展的同时也面临一些突出的问题，包括政企不分、经营者权责不对称、对经营者的机会主义行为缺乏有效监督、农民作为资产所有者的权利不能得到保障等。为此，大量乡镇企业以股份合作制为主要形式，以实现政企分开以及兼顾所有者、经营者、劳动者利益为目标，开展了产权制度改革。1993年，乡镇企业股份合作制改革全面推开。1997年3月，中共中央、国务院发文提出“采取多种形式，积极支持和正确引导乡镇企业深化改革，明晰产权关系”。之后，乡镇集体企业不断加快产权制度改革步伐，逐步向股份制和个体私营经济转变。此过程通常伴随着财产权利和分配关系的调整，一方面是集体资产流失对农民财产权利的侵害，另一方面是权利资本化、人力资本和社会资本的资本化（张晓山、苑鹏，2003）。

**3. 农村劳动力流动制度改革。**中国长期实行城乡二元的户籍管理制度，对乡城人口流动实行控制或严格控制。这既限制了农民的经济自由，也是对农民身份平等政治权利的否定，在国家经济社会发展上也带来了严重后果。人口流动限制打破了经济均衡的实现机制，导致经济增长未能带来相应的就业结构变化，城镇化严重滞后于经济发展水平，由此形成了相对发达的工业（城市）经济与极度落后的农村经济并存的二元结构。改革开放以来，中国对户籍制度和乡城人口流动限制的改革逐步展开。在人口流动方面，1985年7月，公安部制定实施《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，默许了从农村到城市自发的劳动力流动。同年9月6日，居民身份证制度的正式实施为人口流动奠定了基础。在“农转非”方面，截至1993年，国家对“农转非”累计开了23个政策口子。2000年起，广东、浙江和江苏等省份宣布取消农业户口与非农业户口，并废除“农转非”计划指标。在小城镇户口制度方面，1984年10月，国家开始允许农民自理口粮进集镇落户，放松农民向集镇迁移的限制。之后，县级市和小城镇的户口政策开始逐步放松。2000年6月，中共中央、国务院发布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，明确规定凡在小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并保留其承包土地的经营权，标志着小城镇户籍制度改革

<sup>①</sup>关锐捷（1998）认为，农产品统购统销制度的本质特征是以商品买卖为名，对国民收入实行一次再分配。但是，笔者认为将统购统销界定为影响初次分配更为准确。

全面展开。

**4.农村金融体制改革。**为适应农村经济发展及农村金融业务扩展的需要，国家在这一时期推行了多项农村金融体制改革，初步建立了满足不同层次金融服务需求、以商业性金融和合作金融为主体、以民间金融为补充、多种金融机构并存的农村金融体系。一是推进中国农业银行商业化改革。中国农业银行自1979年恢复成立后，是一个专门从事农业和农村经济发展相关的金融服务的专业银行。1995年，《中华人民共和国商业银行法》颁布。1996年，农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系。自此，中国农业银行开始从专业银行向商业银行体制转变。二是恢复农村信用社的合作金融性质。1993年12月，国务院发布《关于金融体制改革的决定》，提出将农村信用社联社从中国农业银行中独立出来，办成基层信用社的联合组织。1996年8月，国务院出台《关于农村金融体制改革的决定》，明确中国农业银行不再领导管理农村信用社，将恢复农村信用社的合作金融性质作为农村信用社改革的重点。三是清理整顿农村合作基金会。20世纪80年代中期发展起来的农村合作基金会在实际经营中有相当一部分以招股名义高息吸收存款，并将筹集资金用于发放贷款，违规经营金融业务。同时，以政府和乡镇企业借款为主的不良资产也给合作基金会带来巨大负担和金融风险。1996年8月，国家明确提出对农村合作基金会进行清理整顿。1999年1月，国家在全国范围内统一取缔农村合作基金会。

### （三）2001~2012年：新型城乡关系初步确立和发展

新中国建立后长期存在的城乡关系和工农关系失衡导致城乡发展差距不断扩大，“三农”问题日益突出。进入21世纪后，随着国家发展阶段的转变以及工业化、城镇化的不断推进，国家经济实力和综合国力显著增强，中国开始进入城乡关系的重要转折时期。自2000年农村税费改革开始，国家按照“多予少取放活”的指导方针深化改革，通过农村税费改革实现“少取”，通过农村社会事业改革、农业支持保护制度和农民权益保护制度建设等实现“多予”和统筹发展，有力促进了城乡关系转变和城乡发展一体化。

**1.农村税费的彻底改革。**新型城乡关系中的“少取”主要体现在通过税费改革减轻农民负担。农村实行家庭联产承包责任制以后，农民的税费负担开始显性化。1985年乡镇财政的建立及1993年的分税制改革都加剧了农民负担，除了缴纳农业税，农民还负担了基层政府通过多种形式转嫁的收支缺口。2000年3月，中共中央、国务院下发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，在自愿前提下在安徽省进行改革试点。之后，农村税费改革试点范围快速扩展，至2003年9月，试点基本上已经全面推开。最初，农村税费改革主要集中在规范税费征收、减轻农民负担方面。在此基础上，鉴于征税成本已远高于征税收入，同时也是落实“多予少取”、增加农民收入的要求，农村税费改革开始向降低直至取消农业税的方向转变。2004年中央“一号文件”《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》提出当年农业税税率总体上要降低1个百分点。2005年12月29日，第十届全国人大常委会第19次会议做出自2006年1月1日起废止《中华人民共和国农业税条例》的决定。自此，延续了2600多年的农业税正式退出历史舞台，城乡关系、国家与农民的关系发生了根本性的变化。

**2. 农业支持保护制度的建立和发展。**新型城乡关系中的“多予”首先体现在国家大力增加农业投入。为调动农民粮食生产积极性、扭转粮食产量连年下滑的局面<sup>①</sup>，国家逐步建立起包括农业补贴制度、最低收购价制度和临时收储制度等在内的农业支持保护政策体系，同时加大对畜牧业等非粮食生产的支持，增加农业科技投入，促进现代农业发展。2001~2006年，为保护农民种粮积极性，国家先后推出种粮农民直接补贴、农作物良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴。2004年，中央财政开始对农业保险试点给予支持，减少农业风险给农民带来的损失。2005~2007年，国家先后启动稻谷和小麦最低收购价执行预案、玉米临时收储制度，消除价格波动风险，稳定农民粮食生产的收入预期。2007年，国家还启动实施了能繁母猪补贴，对生猪调出大县给予奖励，以促进生猪生产、稳定猪肉价格。2008年，国家安排专项投资用于支持奶牛标准化规模养殖，奶牛保险被列入中央财政农业保险补贴范围。

**3. 农村社会事业改革的全面推进。**新型城乡关系中的“多予”的另一重要体现是农民平等享受社会基本公共服务与社会保障的权利开始得到实现。一是公共财政对农村义务教育的全面保障。2005年12月，国务院下发《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，决定逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，全部免除农村义务教育阶段学生学杂费，对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。2006年6月29日，全国人大常委会修订《中华人民共和国义务教育法》，在法律上明确义务教育不收学费、杂费，标志着中国农村义务教育事业改革取得了突破性进展。二是新型农村合作医疗制度的建立和全覆盖。2002年10月，中共中央、国务院做出《关于进一步加强农村卫生工作的决定》。2003年，国家启动新型农村合作医疗制度试点。到2009年，新型农村合作医疗制度已经实现全覆盖。三是新型农村社会养老保险的建立和全覆盖。2009年9月，国务院颁布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，试点建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险制度。至2012年6月，全国所有县级行政区全部纳入新农保覆盖范围，农村居民人人享有养老保险成为现实。四是农村最低生活保障制度的建立。2007年7月，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》，决定当年在全国建立农村最低生活保障制度，到年底时，这项制度已经在全国范围内普遍建立。

**4. 户籍制度与农民工权益保护的改革和提升。**为促进城乡人口合理流动，加快农业转移人口市民化进程，2001年以来，国家以小城镇为切入点，加快了户籍制度改革步伐。2001年3月，国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，正式统一小城镇的城镇常住人口登记，取消小城镇常住户口的计划指标管理。2006年1月，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出“中小城市和小城镇要适当放宽农民工落户条件”。至此，农民工进入小城镇和部分中小城市定居落户的障碍已经不大。2011年2月，国务院办公厅发出《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》，进一步提出解决中小城市和建制镇外来人口落户问题。同时，为提升对农民工合法权益的保障，2004年12月，国务院办公厅发布《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》。2006年1

<sup>①</sup>1998年以后，粮食产量连续5年下降，尤其是2003年，粮食产量下降比例超过5%。

月，国务院又发文提出从 10 个方面保障农民工权益。同年 7 月，多部委联合发布《关于印发统筹城乡就业试点工作指导意见的通知》，要求彻底废除针对农村和外来劳动力的就业限制，保障城乡劳动者享有平等就业的机会。《中华人民共和国劳动合同法》和《中华人民共和国社会保险法》先后在 2008 年和 2011 年实施，进一步为农民工权益提供了法律保障。

#### （四）2012 年以来：农村改革全面深化

党的十八大以来，中国进入了全面深化改革的新时期。2013 年 11 月，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了全面深化改革的指导思想、目标任务和重大原则。在此背景下，中国农村改革也突出综合配套和全面深化的特征，由单兵突进向综合改革转变，在抓住主要矛盾的基础上强调改革的系统性和整体谋划。这一时期，除了继续完善城乡融合发展体制机制，改革的重点主要集中在 3 个方面。

**1. 建立完善精准扶贫体制机制。**2012 年以来，中国农村扶贫开发进入以精准扶贫为中心的扶贫新阶段。2013 年 11 月，习近平在湘西考察时作出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的指示。2014 年 1 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，提出国家制定统一的扶贫对象识别办法，再对识别出的贫困村和贫困户建档立卡。随后，有关部门明确了贫困户、贫困村、贫困县和连片特困地区建档立卡方法和步骤，建立了精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核等精准扶贫工作机制。2015 年 6 月和 10 月，习近平又先后对农村扶贫工作提出“六个精准”要求和“五个一批”思路。同年 11 月，中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，提出“构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局”和“把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略”，要求省市县乡村五级书记一起抓扶贫，党政一把手同为第一责任人。2016 年 11 月，国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》，进一步丰富和完善了扶贫的手段和实现途径。随着脱贫攻坚的推进，国家还建立和完善了贫困退出机制。2016 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于建立贫困退出机制的意见》，明确了贫困人口、贫困村以及贫困县的退出标准和程序，其中贫困人口退出以收入和“两不愁三保障”为标准，贫困村和贫困县退出以贫困发生率为主要标准。目前，中国特色的脱贫攻坚制度体系已经全面建立，为打赢脱贫攻坚战奠定了制度基础。

**2. 深化农村集体产权制度改革。**党的十八大以来，以农村集体经营性资产、承包地和宅基地为重点的农村集体产权制度改革不断加快。农村集体产权制度改革的核心是探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式，其关键是在保护农民集体经济组织成员权利的基础上界定和明晰集体经营性资产、承包地和宅基地等的产权归属，通过完善权能赋予农民更多财产权利。在承包地改革方面，2014 年以来，国家逐步确立了“落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权”的“三权分置”改革思路，全面推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作，不断完善承包地产权权能，促进经营权流转。为稳定承包关系与预期，党的十九大报告明确提出第二轮土地承包到期后再延长 30 年。在宅基地改革方面，国家明确了宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革思路，并积极开展宅基地使用权确权登记颁证工作，鼓励探索宅基地自愿有偿退出机

制。在农村集体经营性资产改革方面，重点是开展清产核资、确定集体经济组织成员、明晰产权归属、推进股份合作制、完善集体资产股份权能和集体经济运行机制等工作。2014年11月，中共中央、国务院审议通过《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》，并于2015年5月在全国29个县（市、区）启动试点。2017年和2018年，农业部和中央农办连续两次扩大农村集体产权制度改革试点地区。中央要求到2020年基本完成农村集体经营性资产折股量化到本集体经济组织成员。此外，经全国人大常委会授权，2015年以来国务院开展了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革试点以及承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，并取得了积极的成效。

**3. 推进农业供给侧结构性改革。**自2015年12月中央农村工作会议提出推进农业供给侧结构性改革以来，中央和国务院有关部门制定实施了一系列改革措施。一是调整和优化农业供给结构。农业部按照稳粮、优经、扩饲的要求促进三元种植结构协调发展，开展了“粮改饲”试点和种养结合循环农业示范工程建设等。“粮改饲”试点范围由2015年的30个县扩大到2016年的121个县，2018年进一步扩大到431个县。二是积极发展农业适度规模经营。为积极培育新型农业经营主体和服务主体，发展多种形式的适度规模经营，2014年2月农业部发布《关于促进家庭农场发展的指导意见》，明确提出引导承包土地向家庭农场流转，重点鼓励和扶持家庭农场发展粮食规模化生产；2017年5月中共中央办公厅、国务院办公厅又发布《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，从财税税收、金融信贷、基础设施、保险支持、营销市场、人才培育等方面提出了支持新型农业经营主体发展的政策体系。三是完善农产品价格形成机制。2014年，国家在全国范围内取消棉花、大豆临时收储政策，价格由市场决定；同时启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点。2016年，国家正式取消实行了8年的玉米临时收储制度，按照市场定价、价补分离的原则建立市场化收购加补贴的新机制。四是健全农业绿色发展体制机制。为促进农业绿色发展，2015年2月，农业部实施《到2020年化肥使用量零增长行动方案》和《到2020年农药使用量零增长行动方案》，目前“双零增长”目标已经提前实现。2017年3月，国务院发布《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》。同年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，明确提出了推进农业绿色发展的目标任务、实现途径和保障措施。五是完善财政和金融支持体系。2016年，国家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，用于支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。2017年，国家出台大豆目标价格政策，对大豆实行市场化收购加补贴的新机制，并提出分阶段对涉农资金进行统筹整合。2018年开始，国家对补贴范围内农机具实行敞开补贴。此外，国务院还要求大型商业银行要设立普惠金融事业部，服务“三农”。

## 二、中国农村改革的成就与基本经验

中国农村改革从单领域到全方位、从点到面、从试点到推广的渐进式推进，为中国农村的持续快速发展奠定了坚实的制度基础。这种渐进式改革符合中国的国情特点，也正是这种渐进式改革极

大地激发了农民积极性和农村的发展活力，并保持了农村经济社会发展的稳定，使中国农村改革与发展取得了巨大的成就。40年来，中国粮食产量和农业综合生产能力稳步提升，农民收入和生活水平显著改善，农村面貌发生了翻天覆地的变化，农村贫困人口大幅减少，为保障世界粮食安全和推动全球减贫事业做出了巨大贡献。中国农村改革的经验表明，唯有改革才能全面激发农村发展的内生活力，才能促进农村的全面发展和繁荣。可以说，改革创新是引领农村发展的第一动力。

### （一）中国农村改革取得的巨大成就

中国农村40年改革取得了巨大的成就。在农业方面，各项农村改革的不断深化极大地解放了农业生产能力，促进了农业快速发展，有效保障了国家粮食安全。首先，农产品市场与劳动力、土地、金融等要素市场全面发展，市场开始在资源配置中发挥决定性作用，农产品供需关系与价格主要由市场决定，农民的积极性得到极大调动。其次，符合中国国情和农业生产特点的农村基本经营制度基本形成。在坚持集体所有、家庭承包经营的基础上，各类新型农业经营主体大量涌现，农业生产方式正在经历邓小平所论述的农业的第二个飞跃<sup>①</sup>。农业社会化服务和农民合作社等快速发展，促进了小农户与现代农业生产方式、与大市场的对接。再次，发展现代农业的政策体系逐步健全，农业支持保护制度日益完善，现代农业产业体系、生产体系、经营体系加快形成，农业与二三产业融合发展稳步推进。在各项改革的推动下，中国农业综合生产能力和供给保障能力不断增强，各种农产品供应日益丰富，实现了由“吃不饱”到“吃得饱”的转变，现在又开始由“吃得饱”向“吃得好、吃得健康、吃得安全”转变。从1978~2017年，中国粮食产量由3.05亿吨增加到6.62亿吨，增长了1.17倍，人均粮食产量由317公斤增长到477公斤，自2010年以来连续8年超过国际公认的400公斤安全线<sup>②</sup>。

在农村方面，随着新农村建设、美丽乡村建设、农村生态文明建设的相继推进以及乡村振兴战略的实施，中央和各级地方政府加大了公共财政在农村基础设施和公共服务方面的投入，农村经济社会发展步伐加快，农村面貌发生了翻天覆地的变化。40年来，公共财政在农村的投入大幅增加，农村交通、邮电、通信、网络、电力、供水等基础设施显著改善，教育、文化、医疗、卫生等社会事业全面发展，农村基本公共服务供给大幅增加。据第三次全国农业普查数据，截至2016年末，全国已有99.3%的村通公路，99.7%的村通电，99.5%的村通电话，82.8%的村安装了有线电视，89.9%的村通宽带互联网，81.9%的村有卫生室，73.9%的村生活垃圾集中处理或部分集中处理。与农村经济、社会发展相适应，乡村治理改革加快推进，各地探索形成了一批各具特色的乡村治理模式，农村基层民主得到较好贯彻落实，乡村治理能力和水平明显提升，与社会主义市场经济体制和集体所

<sup>①</sup>参见邓小平（2008）。1990年3月，邓小平在谈到农业问题时指出：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这又是一个很大的前进，当然这是很长的过程。”

<sup>②</sup>本文使用的数据，除特别说明外，均来自国家统计局出版的各种统计资料和公开发布的数据。

有制相适应的农村经济社会管理体制正在形成，夯实了党在农村的执政基础。

在农民方面，中央不断加大强农惠农富农政策力度，自 2003 年以来连续出台 16 个“一号文件”支持“三农”发展，农民各项经济、社会和政治权利得到显著提升与保障，农村居民收入和生活水平大幅提升，正在加快实现从温饱向全面小康的历史跨越。从 1978~2017 年，农村居民人均可支配收入从 133.6 元增加到 13432.4 元，增长了 99.6 倍，年均实际增长 7.73%，比城镇居民高 0.46 个百分点。农民收入的持续快速增长和基本公共服务水平的稳步提升，尤其是城乡居民养老、医疗等社会保障制度的逐步并轨，大幅提高了农民的生活和福祉水平。从 1978~2017 年，全国农村居民人均消费水平从 138 元提高到 11704 元，年均实际增长 6.90%，比城镇居民高 0.54 个百分点；这期间，农村居民恩格尔系数从 67.7% 迅速下降到 31.2%。按照第三次农业普查资料，2016 年末，全国 99.5% 的农户拥有自己的住房，平均每百户拥有手机 244.3 部，彩色电视机 115.2 台，电冰箱 85.9 台，淋浴热水器 57.2 台，空调 52.8 台，电脑 32.2 台，小汽车 24.8 辆。同时，精准扶贫与全面建成小康社会的努力将农民共享发展成果落到实处；农村集体产权制度改革等赋予了农民更多的财产权利，使得财产权利更有保障，财产权能更加完善；乡村治理体制改革提升了农民对农村公共事务的参与权、决策权与监督权。

在城乡关系方面，近年来稳步推进的一系列改革和相关政策措施正在逐步破除导致二元结构的制度性因素，城乡融合发展的步伐不断加快，城乡居民收入和消费水平差距趋于缩小。按人均可支配收入计算，中国城乡居民收入比从 2007 年的峰值 3.14 下降到 2017 年的 2.71；而城乡居民消费水平比也从 2000 年的峰值 3.65 下降到 2017 年的 2.65（见图 1）。这表明，中国城乡差距已越过“倒 U 型”变化的顶点，进入到持续稳定缩小的新时期。特别是，随着户籍制度和要素市场化改革逐步深化，农业转移人口市民化以及城市资本、技术、人才下乡的进程不断加快，城乡要素市场一体化水平大幅提升，日益呈现出城乡要素双向流动的趋势。同时，随着公共财政逐步向农村倾斜，近年来城市公共资源和公共服务向农村延伸的步伐加快，有力地促进了城乡基本公共服务与社会事业发展的均等化进程。截至 2017 年底，全国实现义务教育发展基本均衡的县累计达到 2379 个，占全国总数的 81%；有 11 个省（市）整体实现了义务教育均衡发展目标<sup>①</sup>。

中国农村改革取得的巨大成就对世界农业农村发展做出了重大贡献，具体体现在以下 3 个方面：一是对保障世界粮食安全的贡献。2014 年，中国仅用不到世界 7.5% 的耕地，解决了占世界 18.9% 的人口的吃饭问题，对保障全球粮食安全和促进世界农业发展做出了巨大贡献。2017 年，中国谷物自给率为 98.04%，为确保谷物基本自给、口粮绝对安全奠定了坚实基础。二是对世界减贫的贡献。按照 2010 年标准（2300 元，2010 年不变价），中国农村贫困人口从 1978 年的 77039 万人下降到 2017 年的 3046 万人，共减少了 7.4 亿人，农村贫困发生率从 97.5% 下降到 3.1%，中国农村贫困人口减少对世界减贫的贡献率超过 70%（李培林、魏后凯，2016）。三是对世界城镇化的贡献。从 1978~2017

<sup>①</sup>参见《2017 年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》，[http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_fbh/moe\\_2069/xwfbh\\_2018n/xwfb\\_20180227/sfcl/201802/t20180227\\_327990.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180227/sfcl/201802/t20180227_327990.html)。

年,中国农业就业人口比重从70.5%下降到27.0%,城镇化率从17.92%提高到58.52%,实现了6.41亿人的城镇化,平均每年新增城镇人口1644万人,城镇化率年均提高1.04个百分点。这种大规模的快速城镇化和农业劳动力转移在世界上是绝无仅有的。其中,在1995~2010年间,中国新增城镇人口3.18亿人,占世界新增城镇人口的31.7%(魏后凯、闫坤,2018)。

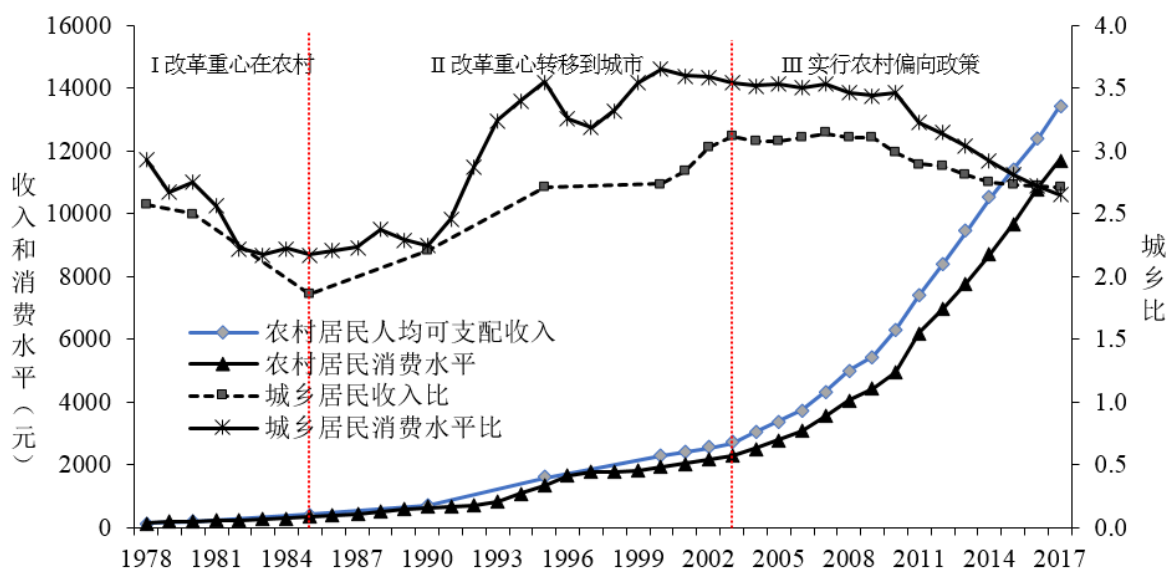


图1 农村改革、政策偏向与中国城乡差距的变迁

资料来源:《中国统计年鉴2018》(国家统计局编,中国统计出版社出版,2018年)和《中国统计摘要2018》(国家统计局编,中国统计出版社出版,2018年)。

## (二) 中国农村改革积累的基本经验

持续深化改革是推动中国农村40年发展的根本动力。与财政体制等领域的改革一样(高培勇,2018),中国农村改革始终是国家整体改革的一个重要组成部分,既服从于整体改革,也服务于和推动整体改革,这是中国农村改革从基本经营制度改革向全面深化改革推进的基本逻辑主线。从以上梳理的改革实践过程来看,中国农村改革之所以能够取得巨大成就,主要有4点基本经验。

第一,坚持市场化改革方向,通过市场解决中国农业农村现代化的资源配置机制和市场主体激励问题。40年的实践经验表明,虽然农业属于弱质产业,农村属于发展中的薄弱环节,需要政府加大扶持力度,但农村改革必须坚持市场化的方向,要通过深化改革全面激活要素、主体和市场,激发农村发展的内生活力和动力。从早期的家庭联产承包责任制改革、乡镇企业发展与改革、农产品流通体制和农村劳动力流动制度改革,到随后的农村金融改革和农村集体产权制度改革,再到最近的城乡融合发展体制机制创新,这一系列的市场化改革措施明晰了农村产权和分配关系,促进了市场开放和要素流动,完善了价格形成机制,理顺了农民、集体与政府在市场中的功能和关系,从而使农村经济体制逐步向“发挥市场在资源配置中的决定性作用”趋近,对解放和发展农村生产力发挥了根本性作用,为农业农村现代化提供了坚实的体制机制保障。

第二,坚持“维护农民经济利益、保障农民政治权利”这个基本主线,确保农民是农村改革与

发展的受益主体。围绕这一基本主线，40年来国家通过稳定并完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，确立了农户作为市场经营主体的地位，恢复了农民的最基本经济权利；通过农业支持保护制度的建立和完善，为农民经济利益和收入增长提供了保障；通过农村劳动力流动制度改革，赋予了农民自由迁徙、自由择业的发展权利；通过农村集体经济组织运行机制和产权制度改革，厘清了村党支部、村委会和村集体经济组织的关系，提升了农民在集体经济发展中的主体地位，确保了农民对集体经济发展的知情权、参与权、决策权、监督权和收益分配权，在坚持集体所有制的基础上赋予了农民更多的财产权利和更完整的财产权能；通过乡村治理体制改革，强化农村基层民主，改善了农村社会管理，使农民能够享有对农村社会经济事务的知情权、参与权、决策权和监督权。实践表明，确保农民是农村改革与发展的参与者和受益者促进了农村经济社会的协调同步发展，为农村改革与发展的持续推进奠定了坚实的社会基础。

第三，坚持破除城乡之间、工农之间等各个维度上的二元结构，让农民分享国家发展成果。破除二元结构，构建新型工农城乡关系，让农民充分分享发展成果和更有获得感，是农村改革的重要目标之一。改革以来，中国破除二元结构是从局部到全面渐次展开的。户籍制度与劳动力流动制度改革保障了农民最基本的平等发展权利；自2000年农村税费改革开始，取消农业税及建立农业补贴制度等重大改革标志着国家与农民之间的关系从“多取少予”向“多予少取”转变；农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度、新型农村社会养老保险制度等的建立以及随后的城乡并轨，推动了城乡社会保障一体化的进程；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，扩大了农民的财产权利，促进了农民分享工业化、城镇化的红利。这一系列改革的相继推进，促使城乡关系从分割到统筹，再到一体化和融合发展的方向转变。全方位破除二元结构，构建城乡融合发展的体制机制，将为实现农业农村现代化和乡村全面振兴提供制度保障。

第四，坚持基层创新与顶层设计相结合的农村改革“方法论”，有利于把握改革的方向并取得实效。从家庭联产承包责任制到乡镇企业改革，再到农村改革试验区和农村“三变”（资源变资产、资金变股金、农民变股东）改革等，中国农村的许多重大改革大都首先发端于基层创新，通过先行探索、试点试验和经验总结，然后再在全国范围内推广实施。实践证明，发挥农民的积极性、创造性，确保农民是改革的推进者，往往是农村重大改革取得突破的关键。但是，单纯依靠基层创新是远远不够的。随着改革的不断深化，农村改革涉及的领域越来越广泛，所触及的深层问题日益复杂，因而需要加强顶层设计，明确改革的目标、时序安排、实施路径和相关配套政策。40年的经验表明，中国农村改革要想取得成功，就必须采取自下而上与自上而下相结合的方法，通过试点试验将基层创新与顶层设计有效地衔接起来。只有这样，才能充分调动基层的积极性，发挥农民的主动性和创造性，同时把握改革的正确方向，避免犯一些颠覆性的错误。

### （三）中国农村改革面临的挑战

中国农村40年改革虽然取得了巨大的成就，并积累了一些基本经验，但随着改革的不断深化，一些深层次的矛盾和问题日益暴露出来，例如农民的主体地位未得到充分发挥、农村要素市场发展严重滞后、缩小城乡差距的任务依然十分艰巨、农村环境问题与结构性问题突出等。这些矛盾和问

题如不尽快解决,将会制约农村改革的成效,成为改革需要突破的瓶颈。

**1. 农民的主体地位未得到充分发挥。**整体而言,保障和提升农民的经济利益、政治权利是贯穿于40年中国农村改革进程的主线。但是,从实际改革进程看,农民在政治与经济方面的主体地位至今尚未得到充分发挥,这既表明改革不够深入,也成为改革成效提升的制约因素。在政治方面,一是农民不能平等享受公民权利。农民自由迁徙和就业的权利曾长期受到限制,农村公共产品供给长期缺失或大幅落后于城市,进入城市的农民至今还不能完全平等享受城市基本公共服务。二是农民在乡村治理中的权利未能得到充分保障。由于乡村治理机制仍不健全,缺乏对村干部的有效制衡机制,农民对村集体重大事务的知情权、决策权、参与权和监督权尚不能得到充分保障。在经济方面,一是农民不能平等分享城镇化带来的土地增值收益。长期以来,由于土地制度改革与城乡一体化土地市场建设滞后,农村集体所有的建设用地不能直接转让用于住房或工商业开发,只能由地方政府低价将农村土地征收转为国有土地后再高价卖出。二是农民对集体经济的权益和权力尚不能得到充分保障。由于农村集体产权制度改革滞后,农村集体经济长期面临产权不清、权责不明、政经不分等问题,农民参与和监督集体经济经营的成本高,不能合理分享集体经济发展的收益,农民作为所有者在集体经济治理中长期缺位往往导致集体经济蜕变为“干部经济”。此外,农村集体经济产权缺乏交易与退出补偿机制成为进城农民市民化的制约因素。三是市场化进程中农民的分配地位低。由于未能充分提高农民的组织化程度,在进入市场的过程中农民与资本往往处于不对等地位,难以分享产业增值收益,进入产业链上下游的能力也较弱。

**2. 农村要素市场发育严重滞后。**相对于产品市场的改革步伐,农村要素市场发育严重滞后,成为制约农业农村现代化的重要因素。首先,户籍制度及其他配套制度改革滞后,严重影响了农民工的市民化进程,损害了农民工群体及其家属的发展权益。近年来,虽然全国各地均取消了农业户口与非农业户口的区分,但隐含在其中的各种福利差别并未完全消除。一些大城市采取带有歧视性的积分落户办法,落户条件苛刻,真正落户的只是极少数人。并且,各地持居住证所享受的基本公共服务目前仍非常有限。其次,土地制度改革滞后。在承包地方面,承包地产权与流转机制等改革仍不能满足新型农业经营主体发育和农业适度规模经营发展的需要,转变农业生产方式与发展农业现代化的土地制度基础尚未完全建立。在农村宅基地方面,由于产权权能不完整、市场化流转机制缺乏等原因,农村宅基地与住房的市场价值不能显现,财产功能无法发挥,使得村庄人口减少与村庄占地扩张并存、宅基地低效利用与新增住房需求不能得到满足并存,缺乏提高农村宅基地利用效率的制度基础与激励机制。在集体经营性建设用地方面,虽然2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“在符合规划和用途管制前提下,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”,但是城乡土地市场一体化进程缓慢,农村集体经营性建设用地入市仍然只是少数试点地区数量有限的试验行为。再次,农村金融制度改革滞后,农村金融供给与普惠金融发展目标差距较大。一方面,农村金融供给紧张局面长期存在。二元结构下的金融制度曾导致农村资金大量外流,当前农业农村的金融供求在总量和结构上仍面临失衡,农户金融抑制现象依然普遍。另一方面,农村产权制度改革滞后。由于处置权能不完善,承包地、农房

及集体经营性建设用地的抵押、担保等功能无法发挥。

**3. 缩小城乡差距的任务依然十分艰巨。**1985年以来,随着国家体制改革的重点从农村转向城市,国家政策也偏向城市,农业农村发展没有得到足够重视,导致农村基础设施和公共服务严重滞后,农民收入增长缓慢,城乡差距在一段时期甚至呈扩大趋势。2003年以来,在中央强农惠农富农政策的支持下,虽然城乡差距已出现逐步缩小的态势,但至今仍维持在较高水平。缩小城乡差距、实现城乡基本公共服务均等化的任务依然十分艰巨。首先,在教育、医疗、卫生、社会保障等基本公共服务供给方面,国家长期实行的是以城乡分割的户籍制度为基础的城乡有别的制度安排,导致农村基本公共服务供给严重不足。近年来,随着新型农村社会养老保险、新型农村合作医疗等制度的建立及城乡并轨,虽然公共财政对农村基本公共服务的覆盖范围不断扩大,农村基本公共服务的供给水平得到明显提升,但是由于农村基本公共服务欠账过多,城乡基本公共服务均等化还远未实现。其次,资金投入长期不足导致农村人居环境较差,远不能满足农村居民日益增长的美好生活需要。第三次全国农业普查数据显示,截至2016年末,全国仍有82.6%的村庄的生活污水未得到集中处理或部分集中处理,67.7%的村庄没有幼儿园、托儿所,45.1%的村庄没有执业(助理)医师,40.8%的村庄没有体育健身场所,38.1%的村庄内部的主要道路没有路灯,几乎所有的村庄均没有地下管网,仍有52.3%的农户尚未使用经过净化处理的自来水,48.2%的家庭使用普通旱厕或无厕所,44.2%的农户使用柴草作为主要生活能源。

**4. 农村环境问题与结构性问题突出。**在人多地少的资源约束下,为确保国家粮食安全(口粮绝对安全)和满足城乡居民不断增长的消费需求,中国农业长期实行的是以粮食为核心、主要依靠化学农业支撑产量增长的增产导向型政策(魏后凯,2017)。由此带来了两个方面的突出问题:第一,农业面源污染问题日益突出。在增产导向型政策下,一方面靠化肥、农药等持续的大量、过量使用实现连续增产,另一方面农村环境管理薄弱,甚至是粗放松懈。长期过量使用化肥、农药以及规模化畜禽养殖产生的大量排泄物导致了严重的耕地板结、土壤酸化、环境污染等问题。近年来,尽管在国家政策的推动下,中国化肥和农药使用量已开始下降,农业废弃物的资源化利用水平也有所提高,但化肥、农药的使用强度仍高于国际公认的安全上限,更远高于世界平均水平,农业面源污染形势依然严峻。第二,农业生产及供需的结构性问题突出。增产导向型政策虽然刺激了农产品产量的增长,保障了农产品供给和国家粮食安全,但并没有从根本上解决一些深层次的结构性问题。从供需角度看,这种结构性问题集中体现在:一是以粮食增产为核心的政策导致农产品结构单一,与城乡居民消费结构多元化的趋势不匹配;二是缺乏优质优价的价格引导机制导致优质农产品缺乏,与城乡居民对高品质农产品的需求不匹配;三是价格扭曲导致资源配置低效,生产结构与资源禀赋特征和边际生产效率不匹配。

### 三、对未来全面深化农村改革的展望

当前,中国特色社会主义进入了新时代,中国经济已由高速增长转向高质量发展。在新时代,面对新的国际国内经济形势,为了从根本上破解农业农村发展面临的深层次矛盾和问题,加快推进

农业农村现代化进程，促进中国由农业大国向农业强国转变，实现乡村全面振兴的目标，中国的农村改革不能采取单项推进、零敲碎打的办法，而必须坚持基层创新与顶层设计相结合，采取综合配套、整体推进的全面深化改革的方式。要依靠全面深化农村改革，充分调动农民和基层的积极性，全面激发农业农村发展的内生活力和动力。在未来加快推进农业农村现代化的新征程中，改革创新依然是引领农业农村发展的第一动力。

### （一）全面深化农村集体产权制度改革

全面深化农村改革的关键是加快农村集体产权制度改革。为盘活农村集体资产，增强农村集体经济活力，在坚持集体所有制的基础上，积极探索社会主义市场经济体制下集体所有制的有效实现形式。一是在城乡融合发展及城乡要素双向流动的背景下，继续深化农村集体资产股份量化改革。要在法律上明确确认农村集体经济组织成员身份的原则、程序、标准、条件等，赋予并确保有效实现农民对集体资产股份的占有、收益、转让、有偿退出及抵押、担保、继承等更加完整的财产权能，同时规范农村产权交易，逐步扩大产权交易半径和股权转让范围，促进农村资产产权合理有序流动。二是进一步完善集体经济组织运营机制，提高集体资产经营管理的市场化程度，明晰村集体经济组织与村委会在集体经济运营管理中的关系，明确村集体经济组织在村公共产品供给中的责任。三是增强和保障土地的财产属性，赋予农民土地承包经营权和宅基地使用权更加完整的权能。在承包地所有权、承包权、经营权以及宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”框架下，全面放活农村土地经营权，进一步放活宅基地和农民房屋使用权，加快农村集体经营性建设用地入市和土地征收制度改革，通过市场交易加快建立进城落户农民承包地、宅基地退出长效机制，切实让农民更多地分享土地增值收益。四是探索混合所有制经济在农村的实现形式，鼓励集体经济发展中引入社会资本。

### （二）加快推进农业发展体制机制创新

转变农业生产方式，发展现代高效农业，必须加快农业发展体制机制创新。一是以完善农产品流通体制和重要农产品价格形成机制为重点，深入推进农业市场化改革，更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进资源的优化配置。要围绕农业供给侧结构性改革的方向与要求，以提升农业供给体系质量、效率和竞争力为核心，优化农业生产与资源、市场的匹配关系，完善农业产业体系、生产体系和经营体系。二是积极培育新型经营主体和服务主体，充分发挥其在现代农业发展中的引领带动作用。要支持引导新型主体开展多样化的适度规模经营和社会化服务，尤其是发展粮食规模化生产以及产前、产中、产后服务；鼓励新型主体之间的联合与合作，促进不同类型的新型农业经营主体和服务主体融合发展，构建主体多元、服务方式多元的农业社会化服务体系；继续深化合作社制度改革，以提质为重点，以股份合作制为导向，加快合作社联合与合作步伐，实现促进发展与强化监管并举。三是建立健全小农户支持政策体系，加快推动小农户与现代农业发展的有机衔接。目前，中国96%的农户经营耕地规模都在2公顷以下，属于典型的小规模主导型类型（魏后凯，2017）。未来中国的小农户将长期存在，关键是如何通过建立小农户支持政策体系，包括投资刺激、财政补贴、金融支持、保险服务、技术培训等，将小农户引入现代农业发展体系中，使小农户将主

要精力集中在少数优势生产环节，而选种、机耕、播种、施肥、植保、收割、销售、物流等环节都可以通过新型主体的社会化服务来解决。四是进一步完善农业支持与保护制度，其核心是全面推进涉农资金统筹整合使用，调整优化农业补贴方式，并加大对粮食主产区的支持力度。

### （三）构建农民增收和减贫的长效机制

乡村振兴的落脚点是生活富裕，而生活富裕的关键在农民增收。加快推进农业农村现代化，实现乡村全面振兴，必须长短结合、多措并举，构建一个主要依靠本地产业支撑的农业农村导向型的农民增收和减贫长效机制（魏后凯，2018a）。一是依靠体制机制创新推动实现乡村产业振兴，促进农民收入持续增长。要完善财政、税收、金融等支持政策，进一步挖掘和发挥农业的多功能性，按照一二三产业融合发展的思路，促进农业产业链条延伸及农业与旅游、文化、教育、康养、电商、物流等产业深度融合；同时，引导构建多形式的利益联结机制，促进农民更多地分享产业增长收益。二是实行乡村振兴与扶贫攻坚联动，做到长短结合。在扶贫攻坚中，要把乡村振兴的理念和措施贯穿于全过程，注重产业培育、内生活力激发和农民增收的长效机制建设；在乡村振兴中，要把贫困户脱贫致富和低收入户收入增长放在首位，着手建立农村减贫的长效机制，切实降低已脱贫农户的返贫率。三是在打好精准脱贫攻坚战的基础上，统筹谋划2020年后的国家减贫新战略。要集中力量抓好深度贫困地区精准脱贫和贫困县摘帽工作，争取高质量完成2020年农村贫困人口如期脱贫的目标。在此基础上，要立足第二个百年目标，尽快研究制定2020年后新的国家贫困标准，更加注重相对贫困和多维贫困，全面统筹城乡贫困治理，推动实现由绝对贫困治理向相对贫困治理、由收入贫困治理向多维贫困治理、由单纯农村贫困治理向统筹城乡贫困治理的转变（魏后凯，2018a）。

### （四）大力推进乡村治理体制机制创新

实现乡村全面振兴，需要建立一个更加有效、充满活力、多元共治的新型乡村治理机制，走中国特色的乡村善治之路。一是推进乡村治理体系创新。要坚持自治为基、法治为本、德治为先，明确自治、法治、德治的边界、功能和作用，积极探索三者结合的有效实现形式，构建自治、法治、德治有机结合的乡村治理体系。这种“三治”结合的乡村治理体系，是一种符合中国国情和农情特点的，更加完善有效、多元共治的新型乡村治理体系。二是探索乡村善治的有效实现形式。善治就是良好的治理。中国村庄数量众多，类型多样，各个村庄的情况千差万别。要鼓励各村庄大胆创新，积极探索乡村善治的有效实现形式，形成各具特色的乡村治理模式。浙江宁海的小微权力清单、象山的“村民说事”，广东南海的“政经分离”、顺德的“政社分离”、佛山的乡贤治理，湖北秭归的“幸福村落”等，都是这方面的有益探索。三是进一步完善村民自治机制。乡村治理有效的关键在于确立村民的主体地位，充分发挥他们的主体作用，真正让他们当家做主。要进一步健全村民自治的参与机制，完善村民自治章程，充分发挥村规民约的作用，强化村务公开和监督管理，确保村民民主权利得到充分的实现。四是加快乡村治理配套制度改革。改革的重点是理顺政社、政经关系，加快培育农村社会组织，建立和完善农村公共品的多元化供给机制和长效管理机制。

### （五）完善农业农村绿色发展的体制机制

推进农业农村现代化，必须贯彻绿色发展理念，以绿色兴农和美丽乡村建设为重点，完善农业

农村绿色发展的体制机制。在绿色兴农方面，要实施化肥、农药减量行动计划，建立健全化肥、农药减量使用的经济激励机制，分阶段、分品种、分区域推进化肥和农药使用从零增长逐步向减量使用转变；建立总量控制与强度控制相结合的管理体制，推动化肥和农药使用总量和使用强度实现“双下降”，并逐步稳定在安全合理的适宜区间（魏后凯，2018b）；合理确定各农产品的化肥使用强度控制标准，按照强度控制标准、耕地面积、作物种类、复种指数等因素科学确定各地区的化肥使用权数量，积极探索化肥使用权交易制度；进一步深化补贴制度改革，加大对有机肥替代化肥、生物防治替代农药等的支持力度，消除要素价格和产品价格扭曲导致的农用化学品过量使用。创建有利于粪污资源化利用的环境与机制，完善畜禽养殖污染监管制度和规模养殖环评制度，探索粪污集中处理的规模化、专业化、社会化运营机制，构建种养循环生产模式的激励机制。在美丽乡村建设方面，要加强乡村规划，突出乡村功能和村庄特色，遵循乡村发展规律，保护好乡村良好的自然环境，打造山清水秀、环境优美的田园风光，建设生态宜居的人居环境，让农村更像农村；按照全面小康的要求和更高的标准，坚持数量与质量并重，加强农村道路、通信、自来水、燃气、垃圾和污水处理、教育、医疗卫生、文化体育等公共设施建设，加大农村环境综合治理力度，尤其要加大农村垃圾、污水的治理力度，推进农村“厕所革命”，建设功能完备、服务配套、美丽宜居的新乡村；改变长期形成的“重建轻管”的传统思维，把农村基础设施和公共服务设施的长期有效管护提升到重要的战略高度，实行建管并重，加快建立职责明确、运转高效的管护长效机制和多元化的成本分担机制，要设定地方政府将土地出让金收益统筹用于农村公路、水利、生活垃圾和污水处理等基础设施建设养护的最低比例。

#### 参考文献

1. 蔡昉，2009：《中国“三农”政策的60年经验与教训》，《广东社会科学》第6期。
2. 陈锡文、赵阳、罗丹，2008：《中国农村改革30年回顾与展望》，北京：人民出版社。
3. 道格拉斯·诺斯，1992：《经济史上的结构和变革》，北京：商务印书馆。
4. 邓小平，2008：《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社。
5. 高培勇，2018：《中国财税改革40年：基本轨迹、基本经验和基本规律》，《经济研究》第3期。
6. 关锐捷，1998：《中国农村改革二十年》，石家庄：河北科学技术出版社。
7. 李培林、魏后凯，2016：《中国扶贫开发报告（2016）》，北京：社会科学文献出版社。
8. 魏后凯，2017：《中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型》，《中国农村经济》第5期。
9. 魏后凯，2018a：《2020年后中国减贫的新战略》，《中州学刊》第9期。
10. 魏后凯，2018b：《实施化肥、农药使用减量行动计划》，《中国合作经济》第3期。
11. 魏后凯、闫坤，2018：《中国农村发展报告（2018）——新时代乡村全面振兴之路》，北京：中国社会科学出版社。
12. 张晓山、苑鹏，2003：《中国乡镇企业产权改革备忘录》，北京：社会科学文献出版社。

13.周其仁, 2008:《改革的逻辑》, 北京: 中信出版社。

(作者单位: <sup>1</sup> 中国社会科学院农村发展研究所

<sup>2</sup> 中国社会科学院大学经济学院)

(责任编辑: 张丽娟)

## The Outline, Experiences and Prospect of China's Rural Reform

Wei Houkai Liu Changquan

**Abstract:** Since its start in 1978, China's rural reform can be roughly divided into four periods, including a period of reestablishing the economic role of rural households, a period of switching resources allocation mechanism from planning to market, a period of establishing and developing the new urban-rural relationship at a preliminary stage, and a period of comprehensively deepening rural reform. The changes in the periods show a general outline of China's rural reform, which can be characterized as being based on household contract operation system, focusing on protecting farmers' rights and benefits and their principal roles in reform, gradual marketization from single field to comprehensive development, from partial to national reform, and from experimental development to widely promotion. This gradual reform conforms to the characteristics of China's national conditions and stimulates the enthusiasm of farmers' and the vitality of rural development, and lays a solid institutional foundation for the sustained and rapid development of China's rural areas. The forty-year development process demonstrates that reform and innovation are the first driving force leading rural development. The essential experiences of China's rural reform can be generalized as: i) insisting on the direction of market-oriented reform, resolving the resource allocation mechanism and the incentive problem of market agents for China's agricultural and rural modernization through market-oriented reform; ii) adhering to the basic main line of "protecting farmers' economic benefits and political rights", ensuring that farmers are the beneficiaries of rural reform and development; iii) persisting to breaking the dual relationship between rural and urban areas, and between the agricultural sector and the non-agricultural sector, so that farmers can share the benefits of national development; iv) adhering to the "methodology" of rural reform that combines grassroots' innovation with top-level design, so as to assuring the direction and effects of rural reform. In the new era, in order to fulfill the goal of agricultural and rural modernization and all-round rural revitalization, the country should adopt a comprehensive and integrated way to further deepen rural reform, fully mobilize the enthusiasm of farmers and grassroots, and fully stimulate the endogenous vitality and power of agricultural and rural development.

**Key Words:** Rural Reform; Marketization; Urban Rural Relation; Agriculture and Rural Modernization