

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

# 进一步全面深化改革，开创高质量发展新局面

## ——权威专家研究阐释党的二十届三中全会精神

编者按：2024年7月15日至18日，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议（以下简称“党的二十届三中全会”）共提出300多项重要改革举措，擘画了进一步全面深化改革的时代蓝图，为当前和今后一个时期以中国式现代化全面推进强国建设和民族复兴伟业指明了方向。为深入学习宣传研究阐释党的二十届三中全会精神，本刊从2024年第9期起设立“研究阐释党的二十届三中全会精神”栏目。同时，为引导学术界加强和深化相关研究，本刊约请国内权威专家撰写一组笔谈，以飨读者。

## 在更高层次上巩固和完善农村基本经营制度

魏后凯

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是中国农村的基本经营制度。这一制度是党的农村政策的基石，符合中国国情农情实际，适应社会主义市场经济发展要求，极大地解放和发展了农村社会生产力，必须长期坚持并不断巩固完善。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称“二十届三中全会《决定》”），把“巩固和完善农村基本经营制度”作为进一步全面深化改革的一项重要举措，并从稳定农村土地承包关系、深化承包地“三权”分置改革、完善农业经营体系、健全农业社会化服务体系、发展新型农村集体经济等方面明确了改革目标、任务和要求，是新时期在更高层次上巩固和完善农村基本经营制度的行动指南。

### 一、把握巩固和完善农村基本经营制度的内涵

农村基本经营制度是在长期的制度创新和实践探索中逐步形成并不断巩固完善的。基于各地家庭联产承包责任制的实践探索，1983年中央“一号文件”提出“统一经营与分散经营相结合的原则”，认为这种“经营方式具有广泛的适应性”。1986年中央“一号文件”首次提出“统一经营与分散经营

相结合的双层经营体制”。1993年11月，中共中央、国务院在《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中，将以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制作为农村经济的一项基本制度。1998年10月，《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》进一步强调，以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度必须长期坚持。1999年3月，第九届全国人民代表大会第二次会议将“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”写入修正的《中华人民共和国宪法》，由此确立了农村基本经营制度的法律地位。2015年中央“一号文件”明确提出要“坚持和完善农村基本经营制度”，2016年中央“一号文件”又提出要“研究制定稳定和完善的农村基本经营制度的指导意见”，2018年、2019年和2021年中央“一号文件”都强调要“巩固和完善农村基本经营制度”。二十届三中全会《决定》进一步强调了这一要求。从“坚持和完善”到“稳定和完善的农村基本经营制度”再到“巩固和完善”，这种在表述上的变化，反映了人们对农村基本经营制度的认识在不断深化。

坚持巩固和完善农村基本经营制度，需要明确究竟要巩固什么、完善什么。所谓“巩固”，就是要坚持农村土地农民集体所有，坚持土地承包关系稳定并保持长久不变，坚持家庭承包经营的基础性地位，不断巩固和夯实农村基本经营制度的基础。为此，需要有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，深化承包地“三权”分置改革，既要落实集体所有权，又要稳定农户承包权，更要着力放活土地经营权，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用。所谓“完善”，就是要适应农村经济社会发展新形势，瞄准建设现代化农业强国和实现共同富裕目标，在总结各地丰富实践经验的基础上，因地制宜提高“统”的层次，探索多样化统分结合的有效实现形式，充分赋予经营体制新的内涵和长久的制度活力，在更高层次上进一步完善农村基本经营制度。这就需要发展多种形式的农业适度规模经营，不断完善农业经营体系和联农带农机制，进一步健全便捷高效的农业社会化服务体系，加快发展新型农村集体经济，为完善农村基本经营制度创造适宜的经济条件。

应该看到，近年来，随着新型城镇化、农业农村现代化和城乡融合发展的快速推进，以及农村集体产权制度改革的不断深化，中国农村经济社会发展环境发生了一系列重大变化，需要适应新形势不断完善农村基本经营制度，并根据新情况赋予双层经营体制新的内涵。首先，随着农村土地流转和适度规模经营的持续推进，在保持农户承包权稳定的前提下，土地经营权逐步向新型经营主体集中，农业社会化服务水平不断提升，由此出现了经营主体和经营形式多样化的趋势，形成了家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展格局。尽管这种趋势和格局不会改变家庭承包经营的基础性地位，但在新形势下无疑需要赋予“以家庭承包经营为基础”新的内涵。很明显，在新形势下，把“以家庭承包经营为基础”简单理解为以家庭经营为基础，这是一种认识误区。其次，随着发展阶段的变化，特别是农业农村现代化水平的不断提升，改革开放以来所形成的“分的充分、统的不够”的传统统分结合模式已经不能适应新的发展形势，成为制约农业适度规模经营和发展方式转变的重要因素。正如习近平总书记2013年在参加第十二届全国人民代表大会第一次会议江苏代表团审议时所指出的，“当时中央文件提出要建立统分结合的家庭承包责任制，但实践的结果是，‘分’的积极性充分体现了，但‘统’怎么适应市场经济、规模经济，始终没有得到很好的解决”（张杨和程恩富，2018）。

经过40多年的农村改革实践，目前传统的集体经营为家庭生产所提供的服务已经十分有限，仅局

限在对村、村民小组所拥有的水库、池塘、水渠、沟坝、田间道路、公共林地及草地等的管理上。为农业生产、经营、销售等提供服务这种“统”的功能已经主要由农民合作社、家庭农场、龙头企业以及社会化服务组织等承担（魏后凯和崔红志，2016），新型农业经营主体和服务主体以及新型农村集体经济的快速发展将赋予“统分结合”新的内涵。面对新的形势，在更高层次上巩固和完善农村基本经营制度，必须在坚持家庭承包经营基础性地位的基础上，培育壮大新型农业经营主体和服务主体，大力发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，充分发挥农村集体经济组织和各类新型主体“统”的功能和作用，不断提高农村集体经济“统”的层次、发展水平和质量，以充分释放和彰显农村基本经营制度的优势。

## 二、因地制宜提高农村集体经济“统”的层次

发展农村集体经济是中国特色社会主义的本质要求。随着经济社会发展和农业农村现代化的深入推进，中国农村集体经济发展将经历一个由低水平集体经济向高水平集体经济或者“由统到分”向“由分到统”转变的过程。早在1990年，邓小平就明确提出了中国农业发展的“两个飞跃”思想。他指出：“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。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”<sup>①</sup>1992年，他重申了“两个飞跃”思想，强调“农村经济最终还是要实现集体化和集约化”<sup>②</sup>。中国农业发展的“第一个飞跃”早就已经实现，而21世纪以来的农村改革和发展实践已经为实现集约化、规模化、高水平的农村集体经济的“第二个飞跃”奠定了坚实基础。

当前，随着农村社会生产力水平的不断提高，由低水平集体经济走向高水平集体经济的“第二个飞跃”的转折点已经到来。首先，农业基础设施的改善、科技装备水平的提升、生产经营规模的扩大以及社会化服务的推进，为提升农村集体经济“统”的层次和发展水平创造了有利条件，体制变革矛盾的主要方面“由统到分”转变为“由分到统”。2023年，中国农业科技进步贡献率达到63.2%<sup>③</sup>，农作物耕种收综合机械化率超过73%<sup>④</sup>，农业社会化服务面积超过19.7亿亩次<sup>⑤</sup>。其次，传统的以村组为界的“统”的模式已难以适应农村经济发展的新形势，迫切需要逐步提升集体经济“统”的层次，在更大范围内整合农村各类资源，提高资源利用效率和竞争力。如果不包括土地等资源性资产，目前全国农村集体资产总额的90%左右是村级和村民小组级集体资产，“统”的层级较低，统筹协调能力较弱。很明显，单个村庄的资源和发展空间有限，其发展要素和产业呈现“碎片化”特征，难以有效、

<sup>①</sup>《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第355页。

<sup>②</sup>《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社2004年版，第1349页。

<sup>③</sup>资料来源：《我国农产品加工产业科技贡献率达到63%》，《光明日报》，2021年3月25日09版。

<sup>④</sup>资料来源：《跑出农业机械化的加速度》，《经济日报》，2024年7月4日05版。

<sup>⑤</sup>资料来源：《新型农业经营主体保持良好发展势头》，[https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202312/t20231219\\_6442997.htm](https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202312/t20231219_6442997.htm)。

充分利用资源和获取规模经济效益。因此，“统”不能单纯局限在村组层级，必须打破“村自为界、户自为界”的传统发展体制格局，适应新形势赋予“统”更加丰富的内涵，因地制宜采取多种途径提高农村集体经济“统”的层次。最后，2024年6月28日通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》对农村集体经济组织的职能、设立、合并、分离等及其从事经营管理和服务活动做出了制度安排，明确农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体。这为发展壮大新型农村集体经济、提高集体经济“统”的层次提供了法律保障。

发展壮大新型农村集体经济，提升集体经济“统”的层次，是实现集体经济由低水平向高水平转变的“第二个飞跃”的根本途径。其关键是探索适应农村集体经济高质量发展要求的统分结合双层经营体制的有效实现形式。各地因发展阶段、自然条件和经济社会特点不同，其统分结合模式和“统”的层次也不尽相同。要从各地区实际出发，按照“宜统则统、宜分则分”的原则，积极探索统分结合的多样化模式和有效实现路径，打造新形势下家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的升级版。

在更高层次上实现统分结合，要不断拓展“分”的内涵。既要通过深化承包地“三权”分置改革，全面激发家庭承包经营的活力，又要适应新形势强化联农带农机制，把分散的广大农户引入现代化大农业发展中，推动由单一农户承包经营向家庭承包基础上的多元主体共营转变，为发展适度规模经营创造条件。在此基础上，要大力发展新型农村集体经济，采取跨村联营、乡镇统筹、股份合作、村庄撤并等多种形式，因地制宜提高农村集体经济的统筹层次，强化集体经济组织在资源开发利用和保护、集体资产经营管理、技术信息服务等方面“统”的功能，不断增强其统筹发展能力，引导和支持各类新型主体在农业生产经营服务方面承担更多“统”的功能，鼓励国有经济与集体经济开展全方位深度合作，积极探索多样化统分结合模式下“统”的有效实现途径。

实现集体经济由低水平向高水平的“第二个飞跃”，还需要突破“村自为界、户自为界”的发展体制局限，有效破解村庄分化问题，多措并举推进村庄联合发展。近年来，中国农村经济快速发展，城乡差距持续缩小，但村庄分化现象日益凸显。根据中国社会科学院农村发展研究所开展的第一期中国乡村振兴综合调查数据，如果按调查户计算各村的户均年收入，在剔除无效和极端样本后的304个行政村中，按户均收入最高与最低的30个村计算，二者之比值达到10.8；按户均收入最高与最低的10个村计算，二者之比值则达到24.9。村集体经济分化是村庄分化的基本表现形式。根据对北京市全域村庄2007—2017年数据的分析，村庄分化趋势明显且趋于层级固化，尤其是村庄间村集体净资产与人均所得绝对差距在扩大，村庄间景气指数的相对差异也在扩大（陈雪原等，2022）。村庄分化主要受区位条件、能人效应、产业业态、组织体制等因素的综合影响，但根本原因是“村自为界、户自为界”的分割式发展体制格局仍未破除，集体建设用地、农用地等资源要素难以实现集中优化配置，造成大量资源错配现象，资源优势难以转化为现实经济优势。村庄分化凸显，将对推进农民农村共同富裕带来严峻挑战，造成农村地区内部村域之间发展不平衡，由此将激发社会矛盾和冲突，加大农村基层治理的难度。为此，当前亟须借鉴浙江等地的经验，采取“飞地抱团”、乡村振兴联合体、组团化发展、乡镇级联合社或联营公司、强村公司、党建联盟等多元模式，促进村庄联合发展和共同富裕。村庄联合发展是提高农村集体经济“统”的层次的重要途径。

#### 参考文献

- 1.陈雪原、孙梦洁、王洪雨、周雨晴，2022：《“三统筹”：提升集体经济“统”的层级，促进农民共同富裕》，《北京规划建设》第2期，第58-60页。
- 2.魏后凯、崔红志，2016：《稳定和完善农村基本经营制度研究》，北京：中国社会科学出版社，第21页。
- 3.张杨、程恩富，2018：《壮大集体经济、实施乡村振兴战略的原则与路径——从邓小平“第二次飞跃”论到习近平“统”的思想》，《现代哲学》第1期，第49-56页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

# 在新起点上进一步深化农村土地制度改革

叶兴庆

农村土地制度是农村基础性制度安排。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称“二十届三中全会《决定》”），对经济和民生领域七个方面的改革作出全面部署，在“完善城乡融合发展体制机制”部分提出“深化土地制度改革”要求，对承包地“三权”分置、耕地保护和建设、农户合法拥有的住房盘活利用、农村集体经营性建设用地入市等改革作出部署。准确把握农村土地制度改革新部署，需要在系统梳理党的十八届三中全会以来农村土地制度改革主要进展的基础上，从比较的视角分析这些改革新举措的战略意图和政策取向。

## 一、党的十八届三中全会以来农村土地制度改革主要进展

根据党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称“十八届三中全会《决定》”）部署，十多年来，农村土地制度各领域改革全面展开，改革成果集中在两个方面：

一是农村承包地“三权”分置制度框架基本建立。《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》对如何充分发挥集体所有权、农户承包权和土地经营权的各自功能与整体效用进行了体系化设计，在探索农村土地集体所有制有效实现形式上取得重大突破。中国共产党第十九次全国代表大会明确提出第二轮土地承包到期后再延长三十年。根据中央部署，全国开展了农村土地承包经营权确权登记颁证工作。有关部门印发《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》《关于开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点的指导意见》，在赋予农民更加充分且有保障的土地权利上迈出实质性步伐。根据这些改革探索，第十三届全国人民代表大会常务委员会修正了《中华人民共和国农村土地承包法》。

二是农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革在部分环节取得较大进展。2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，部署在33个县（市、区）试点。为做好改革试点工作，在集体经营性建设用地入市改革方面，中央有关部门出台《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法》《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》。在宅基地制度改革方面，中央有关部门印发《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》。并且，对征地制度改革在公共利益目录、按区片综合地价补偿等方面取得的试点成果，对农村集体经营性建设用地入市改革在出让、抵押等方面取得的试点成果，对农村宅基地制度改革在农民户有所居、进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地等方面取得的试点成果，社会各方面的认识高度一致，已根据这些改革试点成果修正《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》相关条款。在土地征收制度改革方面，中央有关部门印发《农村集体土地征收基层政务公开标准指引》《关于加快制定征收农用地区片综合地价工作的通知》《土地征收成片开发标准（试行）》《土地征收成片开发标准》；在集体经营性建设用地入市改革方面，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》，在全国部分县（市、区）实施新一轮试点；在宅基地制度改革方面，中央有关部门印发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》《关于规范农村宅基地审批管理的通知》，中央全面深化改革委员会审议通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》，在全国104个县（市、区）和3个地级市启动实施新一轮农村宅基地制度改革试点。

## 二、未来五年深化农村土地制度改革的着力点

在党的十八届三中全会以来改革实践的基础上，党的二十届三中全会从推进中国式现代化的迫切需要出发，对农村土地制度改革作出新部署（具体详见表1）。应从联系和发展的视角，把准未来五年深化农村土地制度改革的取向和着力点。

1.在农村土地承包制度改革方面，聚焦所有权、承包权、经营权权能完善。十八届三中全会《决定》延续20世纪80年代以来侧重强化土地承包经营权权能的政策逻辑，在已赋予土地承包经营权占有、使用、收益权能和转包、互换、转让等流转权的基础上，进一步赋予土地承包经营权抵押、担保、入股、公开市场流转等权能，使土地承包经营权的权能更加饱满。十八届三中全会《决定》中并没有提出承包地“三权”分置改革，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》，才对所有权、承包权、经营权各自的权能进行体系化界定。针对近年来一些地方已经出现、未来有可能在更多地方出现的承包地经营权流转中存在的突出问题，二十届三中全会《决定》强调“深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革”。在完善所有权权能方面，需要健全承包地集体所有权行使机制，发挥农村集体经济组织在促进地块连片和经营权流转、组织开展高标准农田建设和撂荒地利用等方面的作用。在完善承包权权能方面，重点是做好第二轮土地承包到期后再延长三十年试点工作，探索自愿有偿退出办法。在完善经营权权能方面，需要从提高农业劳

动生产率和农业竞争力出发，完善承包地经营权流转价格形成机制，探索防止流转费用不合理上涨的有效办法，降低农业适度规模经营的土地成本；需要从大量小农户短期内难以完全退出农业的现实出发，提高农业支持政策普惠性，推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩。

表1 对十八届三中全会《决定》和二十届三中全会《决定》中农村土地制度改革相关举措的比较

改革领域	十八届三中全会《决定》部署的改革举措	二十届三中全会《决定》部署的改革举措	简析	
农用地	土地承包制度	坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营	有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，发展农业适度规模经营。 完善农业经营体系，完善承包地经营权流转价格形成机制，促进农民合作经营，推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩	从侧重强化土地承包经营权转向更加注重平等保护土地经营权
	耕地保护和建设制度	稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围，调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途，有序实现耕地、河湖休养生息	改革完善耕地占补平衡制度，各类耕地占用纳入统一管理，完善补充耕地质量验收机制，确保达到平衡标准。完善高标准农田建设、验收、管护机制。健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系。探索国家集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制	从侧重边际耕地退出和休耕轮作转向严守耕地红线
建设用地	宅基地制度	保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道	允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。支持城乡居民多样化改善性住房需求	从直接触及“地”转向聚焦“房”，避开宅基地使用权转移
	集体经营性建设用地入市制度	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	有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制	从侧重赋权转向突出增值收益分配
	农村土地征收制度	缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制		未部署新举措

资料来源：根据十八届三中全会《决定》和二十届三中全会《决定》整理。

2.在耕地保护和建设制度改革方面，聚焦严守耕地红线。十八届三中全会《决定》强调，“稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围，调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途”。这与当时农业生态环境问题极其严重、粮食等重要农产品供求关系较为宽松的时代背景有关。根据第三次全国国土调查结果，2009—2019年，全国耕地净流向林地1.12亿亩、净流向园地0.63亿亩<sup>①</sup>。近年来，中国粮食进

<sup>①</sup>资料来源：《自然资源部、国家统计局联合召开第三次全国国土调查主要数据成果新闻发布会》，[https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/27/content\\_5633643.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/27/content_5633643.htm)。

口总量快速增长，对外依存度快速提高。在这一背景下，为夯实国家粮食安全根基，迫切需要加强耕地保护和用途管制。按二十届三中全会《决定》部署，需要推进三项改革。第一，改革完善耕地占补平衡制度。对将耕地转为园地、林地、养殖水面等其他农用地的，也要求实行占补平衡。鉴于一些地方可用于占补平衡的后备耕地资源有限，有必要积极探索国家集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制。第二，完善高标准农田建设、验收、管护机制。既要提高财政补助标准，也要创新资金筹集机制。注重发挥农村集体经济组织、新型农业经营主体在其中的作用。第三，健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系。注重利用经济手段提高耕地对粮食和棉、油、糖、蔬菜等农作物及饲草饲料种植的黏性，在增加农民收入和防止耕地“非粮化”之间寻求动态平衡。

3.在农村宅基地制度改革方面，聚焦农户住房盘活利用。与十八届三中全会《决定》直接接触及农村宅基地制度的改革策略不同，二十届三中全会《决定》从盘活利用农户合法拥有的住房切入。这并不意味着农村宅基地制度改革就此止步。十八届三中全会以来，在两轮农村宅基地制度改革试点所开展的探索中，有些基本成熟，可以转化为全面实行的制度安排；有些风险没有充分暴露，各方面认识分歧较大，需要继续探索。即便是围绕通过出租、入股、合作等方式盘活利用农户合法拥有的住房，也需要在关键环节上进行改革探索。第一，需要探索适度延长农户住房租赁期限。《中华人民共和国民法典》第七百零五条规定，租赁期限不得超过二十年。由于多数可出租的农户住房条件较差，承租方无论是用于自住还是用于开展民宿等经营活动，均需要对住房乃至周边人居环境投资改造，二十年的租期难以让承租人放心地投资改造。第二，需要探索农村集体经济组织的作用方式。农村集体经济组织在农户住房出租、入股、合作中是受托直接经营，还是作为农户代表与外来业主合作？需要进行探索。

4.在农村集体经营性建设用地入市改革方面，聚焦有序推进和健全土地增值收益分配机制。在十八届三中全会以来的改革试点基础上，按二十届三中全会《决定》要求有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，需要注意四点：第一，着力提高入市主体自身治理水平。加强农村集体经济组织治理结构改革，顺应集体经济组织成员居住生活分散度提高的趋势，创新集体经济组织成员参与决策、监督的方式，防止“农民集体所有”演变为“村干部所有”。第二，扩大入市范围。在符合国土空间规划的前提下，将退出或闲置的农村宅基地、废弃的公益性公共设施建设用地等存量土地以及新增集体建设用地纳入入市范围。第三，完善入市土地使用权抵押融资配套制度。明确估值办法，界定抵押权责，细化处置变现流程，促进农村集体经营性建设用地市场和金融市场衔接。第四，健全土地增值收益分配机制。对农村集体经营性建设用地入市或再转让所产生的土地增值收益进行合理调节。

### 三、把准深化农村土地制度改革的方法论

农村土地制度改革具有较强牵引性，需要处理好三个重大关系。第一，处理好落实二十届三中全会《决定》部署的改革举措与十八届三中全会以来陆续出台的相关改革举措的关系。应保持改革取向的稳定性和工作安排的连续性，坚定不移地继续推进近年来中央“一号文件”等重要文件已作出部署而在二十届三中全会《决定》中未被直接提及的改革举措。第二，处理好阶段性目标与长远目标的关

系。二十届三中全会《决定》部署的改革任务到2029年要完成，实现全面建成高标准社会主义市场经济体制目标的时间是2035年。这意味着，未来五年推进农村土地制度改革需要突出问题导向，追求有限目标，有些以最终目标为导向的农村土地制度改革举措需要从长计议、等待时机。第三，处理好顶层设计与基层探索的关系。在开展农村土地制度改革顶层设计时，应注重汲取基层智慧，防止官僚主义；在按顶层设计推进改革举措时，应给予基层较大自主探索空间，防止教条主义。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

## 健全因地制宜发展新质生产力的体制机制

黄祖辉

党的二十届三中全会的主题是“进一步全面深化改革，推进中国式现代化”。这一主题不仅表明全面深化改革仍是中国发展的主基调，而且也发出了要以进一步全面深化改革推进中国式现代化的强烈信号。全面深化改革，推进中国式现代化，就是要为中国式现代化的发展提供动力与活力，就是要为中国式现代化的发展配置新质生产力，就是要加快形成适配新质生产力发展的生产关系并健全因地制宜发展新质生产力的体制机制。

本文首先从新质生产力的质态和因地制宜发展新质生产力的科学认识出发，着重阐明因地制宜发展新质生产力的农业重点领域及制度关键，然后就健全因地制宜发展农业领域新质生产力的体制机制以及相关改革提出五点看法。

### 一、科学认识和把握新质生产力的质态与因地制宜发展新质生产力

新质生产力代表的是先进生产力的演进方向，是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的先进生产力。发展新质生产力，必须科学认识和把握新质生产力的质态与因地制宜发展新质生产力的内涵。

1.科学认识和把握新质生产力的两种质态。新质生产力的质态是该生产力形成的关键特征。新质生产力具有两种基本类型的质态。一种是由关键性或颠覆性科技创新而形成的新质生产力质态。高科技、高效能、高质量是这种新质生产力质态的主要特征，其主要效能是解决经济发展中的关键问题，突破相关领域的发展短板、瓶颈和“卡脖子”等问题。面对百年未有之大变局和应对国际复杂环境，中国亟须发展这种类型质态的新质生产力。另一种是由全要素优化组合、集成创新而形成的新质生产力质态。赋能性、互补性、包容性是这种新质生产力质态的主要特征，其主要效能是通过提升全要素

生产率，改造升级传统产业，提高产业发展水平和竞争力。这种类型质态的新质生产力的发展是中国许多门类产业转型升级和高质量发展的重要路径之一。概括起来，这两种类型的新质生产力质态中，一种是由前沿性关键性技术创新而形成的新质生产力，另一种是由要素优化配置集成创新而形成的新质生产力，两者的作用机理和应用重点虽不尽相同，但都是新质生产力形成的重要路径。

2.科学认识和把握因地制宜发展新质生产力的内涵。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称“二十届三中全会《决定》”）提出，要“因地制宜发展新质生产力”“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”。这表明，发展新质生产力，既要注重因地制宜，又要健全发展新质生产力的体制机制。因地制宜就是要实事求是，就是要从实际出发来发展新质生产力。这个实际具有丰富的内涵。一是发展新质生产力要紧密结合自身资源禀赋、产业基础、研发条件的实际，避免脱离自身资源、产业、研发条件的实际发展新质生产力。二是发展新质生产力要把握新质生产力不同质态的特性和效能，使新质生产力的应用效能得到充分发挥。三是发展新质生产力要与产业发展的重点领域紧密结合，明确新质生产力的产业重点领域和主攻方向。总而言之，因地制宜发展新质生产力，就是既要有所为，又要有所不为；既要系统思维，又要有针对性；既要突破发展瓶颈，又要带动整体发展；既要重视技术创新，又要重视体制适配。

## 二、因地制宜发展新质生产力的农业重点领域及制度关键

农业是自然与经济再生产相互交织的产业，是人类赖以生存的基础性产业。从农业领域新质生产力的形成与发展角度看，既与农业科技进步尤其是现代生物技术和信息技术的进步有关，也与农业生产经营主体——广大农民对农业领域新质生产力的适应性有关。农业领域新质生产力的培育与形成，既要突出颠覆性、前沿性技术创新的新质生产力质态，又要高度重视农业全要素优化组合和集成创新的新质生产力质态的形成与发展。特别需要指出的是，在要素优化组合和集成创新的过程中，必须认识要素的不同属性和效能发挥。劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素，既有经济的属性与效能（比如要素的规模经济性、范围经济性和功能互补互替性等经济属性和效能发挥），又有制度的属性及其安排效用（比如要素的产权制度、交易制度、组织制度等的选择及其合理安排）。也就是说，要素的优化组合和集成创新，不仅是要素的经济组合和集成创新的过程，也是要素的制度组合与集成创新的过程，必须高度重视不同要素优化组合和集成创新中制度效能与经济效能的有机结合。

当前，中国因地制宜发展新质生产力的农业重点领域及制度关键，主要涉及以下五个方面。

1.促进农业科技“双链耦合”发展的新质生产力。科技是新质生产力形成与发展的核心关键，必须高度重视农业科技链与农业产业链的有效衔接。该科技链不仅指科技的产业链，而且包括产业的科技链，是“双链耦合”的科技链。科技产业链是将科技作为产业，指科技研发、推广和应用的产业链，通常也被称为“产学研用”的科技链或科技体系。而产业科技链是指全产业链中的科技链，即全产业链中科技链的建构问题。这是实践中较容易被忽视的问题。以全产业链的农业科技链为例，不仅要重视单项科技链，例如种子技术的研发、推广与应用链的建构，而且要重视农业产业链中不同类型的科技与科技链的建构。也就是说，既要重视品种技术，又要重视栽培技术、收获技术以及加工与保鲜等

技术在农业产业链中的有效衔接与相互配套，以实现上述两种科技链的“双链耦合”，使其成为农业高质量发展和现代化发展的新质生产力核心。该领域的新质生产力发展的制度关键是：除坚持科技需求导向外，还要重视“双链耦合”科技体系的组织制度、利益机制和政府与市场协调体系的制度建构。

2.促进现代“芯片”农业、“数智”农业、“装配”农业发展的新质生产力。这一领域是中国现代农业迫切需要突破和发展的重点领域，亟须通过前沿性、关键性或颠覆性技术创新质态的新质生产力发展，破解中国现代农业发展在这些领域的瓶颈、短板和关键性难题。该领域的新质生产力发展的制度关键是：除了高度注重“双链耦合”科技体系支撑，必须构建政府与市场协同推进、科技创新主体利益驱动、产业组织与制度适配的制度体系。

3.促进农村一二三产融合发展和多功能发展的新质生产力。农村一二三产融合发展和多功能发展是现代农业产业体系、生产体系和经营体系的集中体现和重要特征，也是传统农业转型升级的基本路径。要通过要素优化组合和集成创新质态的新质生产力发展，推进农业向“接二连三”和多功能的大农业转型升级。该领域的新质生产力发展的制度关键是：要高度重视要素的制度特性，在要素制度创新、多要素有效赋能、小农融入发展、多主体利益融洽等方面配置相适应的制度体系。

4.促进绿色低碳和高效生态现代农业发展的新质生产力。“绿色低碳”“高效生态”是中国式农业现代化的重要特点，也是国家“碳达峰”“碳中和”战略实施的关键。要通过绿色低碳技术和资源生态制度有效结合所形成的绿色新质生产力，推进中国绿色低碳现代农业的发展。该领域的新质生产力发展的制度关键是：在生态守护、生态产权、生态价值转换、绿色发展与消费引导及共享等方面建构相适配的制度体系。

5.促进国家高水平粮食安全与发展的新质生产力。实现高水平粮食安全，既是中国式农业现代化的前提条件，又是国家安全与发展的关键领域，必须高度重视该领域新质生产力的发展，以实现对国家高水平粮食安全战略的支撑。该领域的新质生产力发展的制度关键是：在粮食产业体系、生产体系、经营体系和政策体系等方面构建高效的制度与政策体系。

### 三、健全因地制宜发展农业领域新质生产力的体制机制

二十届三中全会《决定》不仅强调要促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚，大幅提升全要素生产率，而且强调要加快形成同新质生产力更相适应的生产关系。中国前沿性颠覆性技术创新与全要素优化组合和集成创新的新质生产力发展滞后，与相关体制机制或者说与生产关系的不适配也有关系。因此，健全因地制宜发展农业领域新质生产力的体制机制，推进相关体制机制改革的深化，例如推进土地产权制度、集体经济制度、农业产业组织制度、农村公共保障制度、政府调控制度等的改革深化，就显得极为迫切。

1.全面认识深化中国农村改革尤其是农村集体经济改革的难点。1978年以来，中国农村经历了一系列改革，比较重大的改革是农业经营制度的改革、农村集体产权制度的改革、农业供给侧结构性改革等，这些改革取得了一定成效，但改革仍在进行中，深化改革仍将面临不少难点。中国农村集体经济制度具有政治、经济、社会三种属性合一的特点；中国农民既具有市场经济主体性，又具有社区集

体成员性的双重属性；中国农村虽然土地权属关系比较清晰，但土地权能并不充分，存在财产发展权与生存保障权合一的现象，进而“三权”分置制度的市场效率还不高；中国农村集体经济仍具有社区的封闭性和成员权利的身份性等特征。由于这些特点，中国农村的土地、劳动力资源以及集体与农户的资产难以完全市场化，难以真正成为市场要素，进而容易发生要素和制度的错配，不利于要素优化组合和集成创新的新质生产力的形成与发展。

2.重点破除农业要素市场化优化配置和集成创新的制度障碍。要按照二十届三中全会《决定》所提出的“完善要素市场制度和规则”的要求，推进要素市场化改革，健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素市场制度和规则，深化农业领域新质生产力基础性要素制度的改革。其重点方向是深化农村土地制度、主体（农民与集体）制度和金融制度的市场化改革。通过激活市场、主体和要素，既发挥要素的经济效能，又发挥要素的制度效能，扭转要素与制度的错配，使农村土地要素、金融要素等能够得到优化配置和集成创新，成为真正的市场要素；使农民和农村集体经济组织等主体成为真正的市场主体。

3.重点推进城乡社保制度和农村集体产权制度的联动改革。要使农村土地要素、金融要素成为真正的市场要素以及农民和农村集体经济组织等主体成为真正的市场主体，必须在农村集体土地“三权”分置制度框架下，同步推进社保制度和集体产权制度的联动改革，以实现国家社保制度对农民土地（房屋）生存保障功能的替代，提高“三权”分置制度效率，促使农村集体土地和农民住房产权的发展权与保障权由合一向分离转变，促使农民在集体的权益由身份权向契约权转变、由“物权”占有向“股权”占有转换，促进农村土地、劳动力与农民房产等资源资产进一步优化配置，提升配置效率和价值。

4.对农村集体和农民释放更明确、更充分的权能。在城乡社保制度和集体产权制度联动改革的基础上，要进一步完善“三权”分置的制度体系，对农村集体和农民释放更明确、更充分的权能。通过深化相关改革，不仅赋予农民更充分的财产权利，以既增加农民的财产性收入，又使农民具有更明确的融资抵押权和产权交易权，而且使农村集体经济主体具有更明确的资源转换权和集体产权的收益权。此外，还应在农民合作组织制度不断完善的基础上，对农民合作组织释放金融权限，支持农村在健康发展合作经济的同时，发展有序规制下的合作金融，为农业领域新质生产力的形成与发展提供内生性的金融支撑。

5.进一步处理好政府和市场的关系以消除农业产业发展中过多的非市场因素干扰。这方面的重点是：通过政府机构的深化改革和职能转换、城乡公共社保制度的改革完善，进一步明晰经济社会发展中公共领域与市场领域的边界，处理好有为政府和有效市场的关系。要扭转地方政府这一非市场主体过度介入农业产业的市场经营，进而导致区域间同一产业内卷式竞争、经营主体行为扭曲和市场失灵的问题。还必须清晰地意识到，在公共服务领域引入市场机制，并不等同于将公共性支出转嫁给市场主体，进而将公共成本内化成产业发展成本。例如，不少农户的土地流转价格就内含了土地对农民保障的代价。这一现象不仅在很大程度上导致与土地有关的农业产业发展成本过高、产业增产不增效、经营者增产不增收，而且会致使政府补贴居高不下，而本应该得到发展的公共事业，例如政府对农民的公共服务与保障支出，却始终支出不足。此外，还要加快培育和赋权农业行业组织，充分发挥行业

协会这一组织制度在统一农业大市场以及协调政府和市场关系中的重要作用。

(作者单位：浙江大学中国农村发展研究院；  
浙江大学公共管理学院)

# 正确构建农业农村领域有效市场和有为政府的关系

辛 贤

在中国特色社会主义现代化发展过程中如何正确处理好市场和政府的关系，一直是中国共产党高度关注的问题。实践证明，在这一关系处理得好的时期和领域，党和人民的事业都取得了显著成就；在这一关系处理得不好的时期和领域，党和人民的事业都受到了明显掣肘。

党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，明确指出要“聚焦构建高水平社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”。立足于新时代中国式现代化“两步走”目标，全面建设高水平社会主义市场经济体制是2035年基本实现社会主义现代化的关键支撑和内在要求；立足于新发展格局，建设全国统一大市场更是完善社会主义市场经济体制的重要一环。党的二十届三中全会指出，中国市场经济体制最主要特点是“高水平”，并强调全国市场的“统一性”。“高水平”“统一性”意味着市场发展是高质量的，市场要素是畅通循环流动的、无壁垒的，它表现为更开放的市场机制作用空间、更丰富的市场机制作用层次和更有深度的市场机制作用程度。

必须清醒地认识到，与非农部门和城市相比，农业农村在推进市场经济建设中面临的挑战更大、任务更重。在“高水平”和“统一性”市场经济的建设过程中，必须深刻认识农业的产业特性、农村的地域特性，必须清醒认识作为市场主体的农民在相当长的历史时期内仍将不具备完全的市场竞争能力。这就要求在深化改革的过程中，必须处理好有效市场和有为政府的关系，探索一条具有中国特色的高水平的农业农村市场经济体制发展道路。

## 一、与其他行业和领域相比，农业农村领域中的政府调控作用更为重要

农村经济市场化是中国经济市场化的重要组成部分。尤其是1978年始于农村的改革，正是依靠市场机制的作用，才有效激发了广大农民的生产积极性，进而带动了整个经济体制改革的成功。改革开

放以来，尤其是进入新时代以来，中国农村市场经济建设经历对农村基本经营制度和土地制度、农产品流通体制等的改革和完善，取得了历史性的发展成就。在此过程中，政府为农村市场主体的生产和经营提供了更规范、稳定的发展规划和发展环境，这是推动农村经济增长的关键所在。与其他产业和领域相比，政府在农业农村建设与发展过程中扮演着更重要的角色。

市场不是万能的，也不尽是有利无害的，更不是无所不在的。在农业农村发展所涉及的众多事务中，部分存在市场缺位状况；而且，即使是生产经营活动，也绝非完全纯粹的市场化行为，不应任由市场体制在其中“横冲直撞”。更好发挥政府的作用至关重要，原因在于：

一是农村市场主体发育尚不成熟，竞争地位不平等。市场配置资源的第一原则是效率，即以更少的投入生产更多的产品。完全任由市场机制在资源配置中起决定性作用，其核心潜在假设包括：市场主体是完全理性的、信息和资源的获取是充分的、市场出清是即时的等等。而作为农业农村主体的农民，不仅距离完全理性市场主体在自身素质方面的要求差距甚远（远远落后于非农生产主体），而且在生产要素包括劳动力、土地、资金等的信息获取和要素本身获取方面，明显处于非完全竞争市场的主体地位；农民在获取基础设施和公共服务等的便利性方面也明显处于弱势地位，不利于其平等参与市场竞争。工商业等非农部门的市场主体，不论是在自身能力，还是在获取资源、信息和便捷服务等的可能性方面，都远远高于农村市场主体。相比于非农市场主体，农村市场主体处于明显的不对等和弱势地位。如果完全听凭市场机制发挥作用，而不能更好地发挥政府作用，那么，工商资本的逐利本性与农民利益诉求必然存在冲突和矛盾。一旦情况恶化，处于相对弱势地位的农村市场经济能否承受住市场震动的后果以及后期需要付出多少成本才能恢复就十分难以预料。

习近平总书记多次强调：“我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。”虽然当前乡村资源绝对匮乏的问题已经在很大程度上得到改善，但与城市相比，资源条件仍处于劣势，保障仍然不足。例如，以小农户为主的家庭经营自主发展能力相对落后，在获取资金和技术、抵抗风险等方面渠道有限、手段不足。同时，农村部分重要资源市场化配置的广度和深度有限，房屋、土地等重要资源要素无法灵活置换成其自主发展的原始资本，加之社会保障制度不完善、公共服务供给不均衡等问题，农村市场主体与城镇的市场参与主体很难平等竞争。这些问题在一些乡村振兴重点帮扶县、陆地边境县、少数民族聚居县、生态县等表现得尤为突出。仅凭乡村自身发展很难破除这些桎梏，必须依靠政府强有力地推动外部资源的输入。

农村市场主体发育的不成熟和环境的不利，会导致生产能力弱，从而使农业劳动生产率和竞争力较其他产业均处于弱势地位，潜在影响国家粮食安全和社会稳定。目前，中国农业劳动生产率只有非农部门劳动生产率的31%。同全球高收入国家相比，中国农业劳动生产率水平仅为其平均水平的14%，高收入国家单位农业劳动力的产出水平是中国的7倍多，其中，美国是中国的近20倍，人多地少的日本的这一指标也是中国的4倍左右<sup>①</sup>。在市场竞争机制和价格机制的作用下，利益驱动生产要素愈

<sup>①</sup>根据世界银行数据整理，用2015年美元不变价格来衡量。资料来源：<https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.KD?view=chart>。

加从农业部门流向生产率高的其他部门，资源配置出现极化效应的风险极大。加之中国农业国际竞争力普遍低下，不仅意味着农产品价格缺乏国际竞争力，而且意味着一旦出现突发事件导致全球性市场封锁，中国农产品进口来源将变得不稳定、不确定，国内食物安全和社会稳定也将面临较大考验。

二是农业的基础性地位不能动摇，多功能性特征十分重要，但市场机制会自发侵蚀农业的地位和农业多功能性作用。农业作为第一产业，是农村的基础性产业，是人类的衣食之源、民生之本。一方面，保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。如果没有稳定安全的农产品供给，无论是居民的生存还是社会的安定都不可能实现。另一方面，农业具有其他产业不具备但整个国家发展却不可或缺的特有功能。例如，对生态环境的保护和资源的可持续利用，事关民族的永续发展；赓续农耕文明的历史底蕴，事关精神文明的进步和富足。在非农部门长期快速扩张和国际变局日益复杂的形势下，作为传统生活聚集地的农村面临越发激烈的新旧矛盾交织局面。不仅劳动力尤其是青壮年劳动力大量流出乡村，而且资金在逐利的大潮之下流向非农领域和城镇，农业和农村生产经营活动面临青壮年劳动力和资金短缺现象，威胁农产品安全稳定供给。同时，农民家庭的传统功能正逐渐弱化，相当多的传统农民家庭逐渐变相“解体”，部分农村正在丧失千百年来形成的活力和凝聚力。农民家庭的传统社会功能和文化遗产作用的弱化，势必导致农村经济繁荣和文化遗产发展的内在驱动力不足。如果不能更好地发挥政府的作用，未来农村很可能成为“荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园”。

## 二、农业农村发展迫切要求正确构建有效市场和有为政府的关系

在农村经济发展中，必须实现市场的“有效性”和政府的“有为性”有机结合。“有效性”主要表现为农村各种资源能够实现最优配置和高效利用，农产品价格能够准确反映市场需求的变动，市场信息能够在各主体间高效自由流动。“有为性”主要表现为政府既要为市场机制在农村资源配置和利用方面发挥作用提供科学的制度保障，又要以增强农民致富能力、提高农村社会治理水平为前提，能够根据不同发展阶段的特征来调整决策目标和措施以支持和适应生产关系的转变。更好地维护市场秩序、弥补市场失灵、畅通国民经济循环，是“有为”政府必须承担的职责。

有效市场和有为政府的不可或缺意味着不能单纯追求市场至上、效率至上的发展方式，绝不能走西方现代化单纯追求效率至上、物质至上以及忽视非物质文明发展引致社会两极分化、贫富差距日益加大、社会矛盾持续激化的老路和死路。必须坚持以人民为中心的发展思想，把促进全体人民共同富裕作为发展目标，科学推动农业农村高质量发展，辩证处理人与自然的关系、物质文明与精神文明的关系，动态平衡生产要素供给与需求的关系，使生产要素真正转化为现实的生产力，有效对接国际大市场，提高国际竞争力。

有为政府意味着政府在发展过程中要更多地承担保障者角色。一是体制机制保障。城乡二元体制下，需要政府从体制机制上破解和重构既有的资源配置体制和土地制度框架，例如消除城乡要素流动的制度壁垒、深化农村土地产权制度改革等。二是公共服务保障。政府是乡村公共服务的提供主体和保障主体。当前，乡村主体对公共服务产品的需求日益增加，但现实情况是，乡村公共设施建设

医疗、社保、文化等公共服务供给不仅与城市存在差距，乡村之间以及乡村内部也存在发展不均衡问题。补齐乡村公共服务短板，推动乡村公共服务均等化应当是地方政府在乡村振兴中的重要职责。

需要注意的是，政府强劲的推动力是乡村振兴战略实施的关键，但一定不是唯一推力，因为解决公共问题有赖广泛协作，而非“大包大揽”。当前和未来一个时期，农村市场经济需要的是“有为”政府而并非“全能”政府。只有政府适当“少管”，实行“精管”，才能为农业农村农民发展创造更多的发展空间，鼓励农民承担更多的社会责任，进而提升整个农村的自我管理能力和内生发展动力。

### 三、有效市场和有为政府的边界在哪里？

毫无疑问，在当前推进乡村全面振兴和经济高质量发展格局之下，政府的大包大揽、市场的绝对主导都会加剧资源配置的低效率和失衡。近年来，中国农业产值在国民经济中的比重不断下降，2023年已不足8%；农业经营收入在农民家庭收入中的主导作用日益弱化，2023年仅为23.2%<sup>①</sup>。在工业化和城镇化快速推进的大背景下，传统农业部门经济效益不高、增长困难是经济发展的必然趋势。一方面，农业收入的比重降低导致农业生产激励下降，加之农业生产要素成本居高不下，农业发展内生动力不足，一味依靠政府主导、财政政策推动的非市场化发展模式不可持续；另一方面，随着农村二三产业的快速发展，国内外经济市场化程度进一步加深，农村封闭性减弱，一旦完全依赖市场机制并由经济利差驱动，必然导致农村劳动力、资本等生产要素加速外流，引致农民家庭生活与生产习惯的巨变，削弱农村繁荣的内生驱动力，导致社会贫富分化加剧。因此，必须进一步突出市场在微观层面的基础性作用，不断加强政府在宏观层面的调控作用。

在推进中国特色的农业强国建设过程中，应有效区分市场和政府的作用边界。市场的核心是发挥价格在资源配置和收入初次分配中的基础性作用，主要依靠和通过供求机制、竞争机制、价格机制和风险机制等的相互作用和相互联系，实现要素在城乡之间的双向合理流动；政府的着力点是服务市场、监督市场和弥补市场不足，并及时提供制度、政策、公共服务的保障和监管。

对市场而言，重点仍是提高资源配置效率，以市场需求为导向推动产业结构性改革，避免出现市场信息获取不充分、市场形势判断不准确所导致的资源配置错位和资源利用效率低下带来的“一窝蜂”发展和资源浪费现象。对政府而言，其重点是破除城乡要素自由流动的障碍、让乡村主体在市场经济中获得更为平等的竞争机会，同时推动和保障城乡公共服务均等化、粮食安全等非市场行为。需要进一步审视市场和政府在农村经济和社会管理中的角色，重点加强政府在保障社会公平特别是医疗公平、教育公平等方面的作用，并推动那些应市场化或需要加快市场化但没有市场化或市场化程度不足领域的改革。

此外，农村主体不是被动的、机械的资源要素接受者，乡村振兴更不是简单依靠政策、项目、技术、资金等外部资源的机械输入就能实现的，乡村保持永续发展的核心在于将外部力量和内部主体的

<sup>①</sup>资料来源：《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)。

主观能动性紧密结合，激发农村发展潜力。如果政府规制和市场调控无法较好地契合农村发展主体的内在需求，反而会被农村主体排斥甚至抵制，进而导致政府和市场作用双双失效。这就需要政府、市场等根据农村主体的发展特点调整各自的功能定位和作用发挥，寻求协同发展的契合点。

（作者单位：中国农业大学国家农业农村发展研究院）

## 新型工业化是城乡融合之关键前提

魏 建

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称“二十届三中全会《决定》”）提出，“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴”。与2023年12月中央经济工作会议所提出的“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”相比，在城乡融合发展的使命要求下，将新型工业化纳入统筹范畴，并将其置于首要位置，反映了对城乡融合发展规律认识的深化。统筹新型城镇化和乡村全面振兴重在要求城镇表现出更高的包容性，加快实现进城农民的市民化，然而，仅仅提高城镇的包容性还不能够实现高水平的城乡融合，因为缺少新型工业化的支撑，乡村难以全面振兴，城乡也难以实现有机融合。新型工业化是城乡融合的关键前提，只有三者统筹推进，才能实现高水平的城乡融合。

### 一、新型工业化是促进乡村全面振兴并使乡村在城乡融合中把握主动的核心关键

长期以来，在城乡发展之中，农村基本上处于弱势地位，其原因在于农村的经济发展水平远远落后于城镇。由此，以城促乡、以城补乡构成了基本的政策主张。而农村之所以落后于城镇，就在于农村的产业基本上以传统农业为主，没有顺利向收益更高、业态更复杂、功能更多元的产业跃迁。工业化进程的主线是：推动全社会从以农业生产为主升级转变为以工业生产为主。但是，这并不意味着工业化主要发生在城镇中，事实上，农村是工业化的主要承载地。也正是在工业化的推动下，众多乡村发展为城镇，由此形成了城乡融合的重要前提和基础。

没有工业化的支撑，不论发展多久，农村依然是农村。因为没有工业化的发展，就无法为农村的剩余劳动力提供充分且收益水平更高的就业岗位。而缺少这些岗位的支持，农村剩余劳动力就难以形成进入城镇并稳定留在城镇的经济基础。城镇的基本生活和发展成本远高于农村，需要有收益较高的工作岗位为基本依托，而基于分散小块农地经营的农业净收入难以达到在城镇生活和发展的经济标准。考虑到农村剩余劳动力城镇化所面对的风险，需要有预防其城镇化失败的“安排”。农地分散承包到

户在很大程度上起到了风险预防作用，为进城农民提供了可进可退的保障（贺雪峰，2024）。然而，这种可进可退的状态实际上是低水平的城乡融合状态，是农村剩余劳动力缺乏主动权、需要城镇付出更多扶助成本、在本质上是城乡依然分割的状态。

没有工业化的支撑，不仅农村剩余劳动力失去了个体进行有效城镇化的主动权，而且乡村作为一个整体也难以改变基于农业生产所形成的社会生产生活形态，也就难以形成城乡融合发展的有机对接窗口。即使是从外部嵌入城镇化的一些元素，也难以在乡村生根发芽。而如果建立在充分发展的工业化基础之上，不仅乡村具备实现全面振兴的雄厚经济基础，而且能在居住方式、生活习惯、社会交往秩序等多个方面改变传统农村的格局和习惯，形成与城镇有机对接、良好融合的基础。这也就构成了在城乡融合中使乡村具备更多主动性、积极性的关键前提。

当然，传统的工业化已经不适应发展的需要，以生态化、数智化为基本特征的新型工业化是与新型城镇化、乡村全面振兴更契合的工业化。过去，传统工业化对农村的生态环境造成了不少负面影响，在农村诞生的众多工业企业的技术水平也较为有限，既造成了土地等资源的浪费，也对农业（包括粮食）生产产生了不利影响。因此，要有底线思维，要以生态低碳为基本约束底线保护农村脆弱的生态体系（魏后凯等，2022），在绿水青山和金山银山之间建立有效的经济循环，将生态价值转化为经济效益，实现生态效益和经济效益的双赢；更要数字智能改造升级农村传统工业，促进其向集约高效方向发展。

## 二、新型工业化作为乡村的新型城镇化提供内生需求

新型工业化在为乡村全面振兴提供经济基础的同时，内在地提出了城镇化的发展需求。工业化所要求的经济、社会、人口等布局完全不同于农业社会。新型工业化摒弃了传统工业化低效利用资源、污染环境等弊端，要求布局更为集约、更为环保和安全，与以人为核心的新型城镇化更加契合。如果没有工业化的发展，仅仅简单地动员“农民上楼”与合村并居，就会损害农民的利益，造成较为尖锐的社会矛盾。

新型工业化提出了土地用途调整的内在需求。工业发展必然要求一部分土地由原来的农用转化为非农使用，随着工业规模的扩大，土地非农使用的需求加大。这必然要求有相应的制度安排来实现土地用途的转变。宅基地、集体建设用地乃至农地征用等制度都对土地用途的转换发挥了一定作用，但是，这些制度还需要进一步深化改革。尤其是在土地利益分配方面的制度，更要深化改革。二十届三中全会《决定》提出，“保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法”“完善承包地经营权流转价格形成机制”“改革完善耕地占补平衡制度”“有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制”。另外，工业发展肯定不是均衡的，工业发展所带来的人口集聚也同样是不均衡的，因此，不能“一刀切”地分配土地使用指标。二十届三中全会《决定》提出改革要求：“优先保障主导产业、重大项目合理用地，使优势地区有更大发展空间。建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制。探索国家集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制。”

新型工业化提出了不同于农业发展的基础设施要求，对基础设施的要求不仅种类多，而且投资规

模大。在种类方面，从厂房建筑、能源供给、交通运输、电信网络等工业必需基础设施，到餐厅、医院、宿舍等辅助类基础设施，都完全不同与农业生产、农村生活所需的基础设施。这些基础设施中，有些能够由企业自身完成供给，更多的基础设施则需要在统一规划指导下由政府组织进行供给。过去一段时间，乡村规划得不到严格执行，导致乱建、私建现象突出，并且公用基础设施建设严重滞后于发展需要。二十届三中全会《决定》提出“全面提高城乡规划、建设、治理融合水平”。应按照经济集聚、人口增长、生态低碳、智能智慧的需要进行科学合理的城乡统一规划，为乡村的新型工业化提供保障承载、韧性安全的基础设施。基于新型工业化需要所建设的基础设施将大幅度推动乡村向城镇演变，从根本上改变乡村的物理形态。

进一步地，新型工业化为更高水平基本公共服务的实现奠定了经济基础。工厂的建立意味着人口的集聚，而以工业就业为主的人口对于基本公共服务具有更高水平的需求。近些年，农村的公共服务水平和社会保障水平虽然持续提高，但是，因为需要农民自身承担一定比例的费用，且受制于农民的收入水平和地方财力，其进一步提高往往面临瓶颈。基于新型工业化的发展，不仅农民收入水平得到提高，而且村集体和政府财力都能得到改善，这就能够为公共服务供给改善和社会保障水平的进一步提高提供更为雄厚的财力保障。再进一步，新型工业化的发展为农民非农就业提供了稳定的工作岗位，使农民可以完全脱离对土地的依赖，不必在城乡之间徘徊，可以从容进城。不少地区采取了鼓励农民自愿用土地承包经营权置换城镇社会保障待遇、宅基地和农村现有住房置换城镇住房的“两置换”政策（刘爱玉和罗聪聪，2024），但从相关实践的成效看，该政策只在经济发达区域实施得较好。稳定的就业、较好的对价是自愿置换的两个重要前提条件，新型工业化能够为两者的达成提供支撑。这就有效缩小了公共服务和社会保障方面的城乡差距。

### 三、新型工业化为乡村文化遗产、文明升级提供了内生动力

没有工业化的支撑，仅仅依靠农业，不会根本性地改变农村社会的主要生产形态；而没有生产形态的改变，农村的生活形态及其文化、文明形态也难以产生根本性的变化。近些年，乡村特色文化越来越受到重视，其中一个重要原因是相当多的乡村特色文化因缺少传承、缺少经费而消亡。乡村文明不同于城市文明，熟人、差序是其基本特征，守时、遵守秩序则是城市文明的重要特征。新型工业化进入乡村，不仅会冲击和改变农村的传统生产生活方式，而且能将生态、智能等文明形态引入乡村，以生产方式的根本性改变来影响乡村文化和乡村文明，使优秀、特色乡村文化得到传承，使乡村文明向现代化升级。二十届三中全会《决定》提出“实施文明乡风建设工程”。对此，要使熟人社会的温情、互助与陌生人社会的规则意识、创新意识有机结合，推动乡村文明与新型工业化的需求相契合、与现代化建设相契合。

### 四、产业统筹至关重要

尽管新型工业化对于城乡融合发展十分关键，但并不是所有乡村都适合发展工业，不能“村村点火、户户冒烟”，也不是只发展工业而不发展其他产业。要妥善处理好工业与农业、与乡村其他相关

产业之间的关系。从乡村的角度看，理论上可以发展三个方面的产业：粮食产业、非粮农业和非农产业。其中，粮食产业和非粮农业都属于农业范畴，非农产业则包括农业延伸有关产业（例如基于特色农产品的加工业、文旅产业等）以及与农业无关的工业、服务业（例如许多农村的小商品加工业、特色文旅产业等）。新型工业化和这三个方面的产业既有密切联系，又不可替而代之。一方面，新型工业化作为现代产业的中坚力量，有条件的地区应当优先发展，推动其成为地方支柱产业，成为推动实现乡村全面振兴的骨干力量；另一方面，不论是发展新型工业化还是发展其他产业，都要着力提高其收益水平，足够的产业收益水平不仅是产业可持续发展的关键，也是乡村全面振兴的关键。

粮食产业事关粮食安全。当前，通过基本农田保护、粮食价格补贴和农地流转制度等安排，基本上能够确保全国每年粮食产量的持续增长态势，但种粮收益还需要进一步提高。只有使种粮收益大致与其他产业持平，才能从根本上稳定粮食生产，才能使职业农民成为一种稳定的职业。二十届三中全会《决定》首次提出“完善强农惠农富农支持制度”，并要求“加快健全种粮农民收益保障机制，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区区利益补偿上迈出实质步伐”“优化农业补贴政策体系，发展多层次农业保险”。近些年，农村的非粮农业及其加工、文旅等延伸产业发展较为迅速，依托乡村特色文化、良好生态发展民宿旅游业成为蓬勃兴起的新业态。这些新业态赋予农村新活力，也吸收大量劳动力，成了下乡创业、返乡创业的基本立足点。但这些新业态基本上存在投入周期长、见效慢的特点，短期内还不足以推动实现乡村的全面振兴，且其发展还面临着要素投入不足、人才有限等诸多制约。因此，二十届三中全会《决定》提出，“完善乡村振兴投入机制”“运用‘千万工程’经验，健全推动乡村全面振兴长效机制”“促进城乡要素平等交换、双向流动”。这将引导资金、技术、人才向乡村流动，为乡村全面振兴赋能。

从乡土中国到城乡分割，再到城乡融合，中国城乡社会结构正在发生着巨大变化。城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，乡村全面振兴则是检验中国式现代化成色的一个重要标准。只有实现了乡村的全面振兴，才能形成高水平的城乡融合发展格局。新型工业化代表的先进生产力构成了乡村全面振兴的首选核心动力，形成了推动新型城镇化高质量发展的内生动力。新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴三者统筹发展、协同推进，是推动实现中国式现代化道路上城乡融合发展的基本逻辑。

#### 参考文献

- 1.贺雪峰，2024：《市场—社会二元体制模型与“三农”政策》，《开放时代》第3期，第112-133页。
- 2.魏后凯、叶兴庆、杜志雄、樊胜根、罗必良、刘守英、黄承伟，2022：《加快构建新发展格局，着力推动农业农村高质量发展——权威专家深度解读党的二十大精神》，《中国农村经济》第12期，第2-34页。
- 3.刘爱玉、罗聪聪，2024：《新“三位一体”：县域城镇化高质量发展的路径探索——以浙江省明市为例》，《新视野》第4期，第85-96页。

（作者单位：山东大学国家治理研究院）

（责任编辑：陈秋红）