

党的十八大以来我国农村改革进展与深化方向

高鸣 郑庆宇¹

【摘要】：党的十八大以来我国深化农村改革取得重要进展和重大成就的基本经验可以概括为：将巩固农业基础地位作为改革的前提条件，将保障农民权益作为改革的重要内容，将更好发挥政府和市场作用作为改革的关键举措，将“基层探索—充分试点—顶层设计—因地制宜”作为改革的实践路径。进入新发展阶段，要继续深化农村土地制度和农村集体产权制度改革，继续健全完善农业支持保护制度和城乡融合发展体制机制，以此实现保障国家粮食安全和重要农产品供给、促进农民持续增收和扎实推动全体人民共同富裕、推动城乡融合发展取得新进展的目标要求。

【关键词】：农村改革 农村土地制度 农村集体产权制度 农业支持保护制度 城乡融合发展体制机制

【中图分类号】：F323 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-7543（2022）06-0038-13

2013 年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《决定》）提出，“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。在此基础上，2015 年 11 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》（以下简称《方案》），明确了新时代深化农村改革的重点任务和基本内容。总体来看，我国积极落实深化农村改革的各项举措，使农村改革逐步推开并取得了显著成效。

党的十八大以来，一系列深化农村改革的政策措施陆续落地，有效带动了“三农”发展。值得思考的是，新时代深化农村改革的主要任务进展如何？过去十年的农村改革取得了哪些成效，积累了哪些经验？进一步深化农村改革面临哪些问题和挑战，改革的主要思路和重点任务是什么？回答这些问题，可为全面开启建设社会主义现代化国家新征程提供启示，丰富和完善新时代我国农村改革发展的理论体系。

围绕农村改革的相关研究主要集中在以下方面：一是关于深化农村改革的必要性研究。随着改革开放的持续深入，农村经济体制要顺应国民经济发展的需要合理改革，以此推动农业农村良好发展^[1,2]。特别是当前脱贫攻坚已经取得全面胜利，“三农”工作的重心转移到全面实施乡村振兴战略上来，还需要进一步推动农村生产关系的变革，以期进一步解放和发展生产力，为实现农业农村现代化提供保障^[3]。

二是关于农村改革的重点任务研究。结合农业农村发展的实际需要和改革任务的紧迫性，大部分学者认为深化农村改革的重点任务在于农村土地制度、农村集体产权制度和农业支持保护制度等方面^[4,5,6]。

三是关于深化农村改革的思路和建议研究。有学者认为，应深入推进农村的市场化改革，并进一步向农民农村赋权^[7]；还有学者强调要将农村改革任务和乡村振兴战略任务紧密结合^[8]，以试点示范带动全国农村改革^[9]，处理好政府和市场的关系等^[10]。

以上研究为本文提供了参考，但仍有如下改进空间：第一，已有研究更多关注改革开放以来的农村改革实践，对党的十八大以来

¹**作者简介：**高鸣，农业农村部农村经济研究中心副研究员；郑庆宇（通信作者），农业农村部农村经济研究中心助理研究员。

基金项目：中国博士后科学基金第 67 批面上资助二等奖项目“收入性补贴对粮食生产率的影响研究：机理探析与实证检验”

（2020M670575）；中国博士后科学基金第 13 批特别资助（站中）项目“土地流转对粮食全要素生产率的影响：机理、路径与对策”（2020T130714）

以来的深化农村改革实践缺乏深入的分析，对改革进展和成就的评估不足。

第二，2020 年以来我国发展面临的内外环境发生了明显变化，进入新发展阶段，需要提出更加符合当前形势的改革方向和改革重点。为此，本文在回顾党的十八大以来农村改革主要任务进展、成就和经验启示的基础上，针对进一步深化农村改革面临的问题和挑战，提出新发展阶段深化农村改革的目标任务、主要思路和重要举措。

一、党的十八大以来深化农村改革的主要任务进展

这里主要从农村土地制度、农村集体产权制度、新型农业经营体系、农业支持保护制度、城乡融合发展体制机制五方面来阐述新时代深化农村改革的主要任务进展。

（一）农村土地制度改革取得重大进展

农村改革的主线是处理好农民和土地的关系，新时代深化农村改革的重中之重是农村土地制度改革。随着城镇化、工业化的进程加快，农村劳动力转移、农村土地被征占等原因导致原有的农村土地制度不能满足农业农村的发展需要，农民的土地权益难以得到充分保障^[11]。在此背景下，农村土地制度改革的总体目标是要充分发挥农村土地要素对促进农业农村可持续发展、农民持续增收的应有作用。

党的十八大以来，农村土地承包经营制度改革的基本思路是在实现“三权分置”的基础上，坚持所有权、稳定承包权、放活经营权。具体实施的改革方案 and 政策措施包括：第一，推动农村土地“三权分置”的法制化。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》，明确提出实行所有权、承包权、经营权并行。2018 年修订的《农村土地承包法》将“三权分置”改革成果予以法制化，明晰了农村土地承包权和经营权的主要内容。

第二，实施农村承包土地确权登记颁证。为解决农村承包土地长期以来四至不清、位置不明、登记不全等问题，2014 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，提出“用 5 年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作”。各地以历史承包台账、合同、证书为依据确认承包地归属，以第二次全国土地调查成果为参考依据，有序开展农村承包土地确权登记颁证工作。2019 年，各地在“回头看”工作中妥善化解遗留问题，进一步夯实了确权成果。截至 2020 年，15 亿亩承包地已经确权给 2 亿多农户，农村承包土地的确权登记颁证工作基本完成。

第三，落实第二轮土地承包到期后再延长三十年。为进一步完善农村土地承包经营制度，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”。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》，提出确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定，继续提倡“增人不增地、减人不减地”，建立健全土地承包权依法自愿有偿转让机制。在 2020 年全国 16 个省份、20 个县已经开展相关试点的基础上，今后还将继续稳妥扩大试点范围。

围绕农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革的“三项试点”取得明显进展。对照《决定》提出的改革任务，2015 年中共中央办公厅、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》，为“三项试点”工作明确了具体方向。到 2018 年底，33 个试点县（市、区）已经在按照新办法实施征地、办理集体经营性建设用地入市及相关抵押贷款、腾退出零星或闲置宅基地及办理相关抵押贷款等方面进行广泛探索。2019 年新修正的《土地管理法》《城市房地产管理法》，已经将以上改革内容法制化。整体来看，农村土地征收制度改革在保障被征地农民权益方面取得了积极成效，农村集体经营性建设用地入市的规则体系基本形成，农村宅基地制度改革也进行了多方面的有益探索^[12]。“十四五”时期，全国 104 个县（市、区）和 3 个地级市将开展新一轮农村宅基地制度改革试点，探索落实“三权分置”的具体路径和办法。

（二）农村集体产权制度改革基本完成阶段性任务

党的十八大以来，国家财政不断向农村覆盖倾斜，如何管好用好各类资源资产成为农村集体面临的新问题。对此，《决定》提出要“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份的占有、收益、有偿使用及抵押、担保、继承权”。以此为指导，2014年全国29个县（市、区）组织开展改革试点。根据实践情况，2015年《方案》提出了明确的改革方向，即“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”。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》，明确提出用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改革，拉开了全面推进农村集体产权制度改革的序幕。

2016年以来，国家先后部署5批改革试点，基本覆盖所有涉农县（市、区）。各地通过全面开展清产核资，摸清了集体家底，有效防止了集体资产被平调、侵占；通过开展成员身份确认、份额量化，将成员和集体资产紧密结合，切实保障了农民的财产权益；通过建立新型农村集体经济组织，设立成员大会、理事会、监事会等，健全了组织治理机制，规范了组织运行^[13]。

到2021年，农村集体产权制度改革已经基本完成阶段性任务。截至2020年底，全国共清查核实集体资产7.7万亿元，集体土地65.5亿亩，确认约9亿集体成员。共建立乡镇、村、组三级组织约96万个，全部在农业农村部门注册登记并领到《农村集体经济组织登记证书》；其中，完成产权制度改革的村共有53.1万个，占全国总村数的94.9%¹。这保障了农民的集体财产权益，为提高农民的财产性收入提供了分配依据，也为继续发展壮大新型农村集体经济、促进农民农村共同富裕奠定了基础。

（三）新型农业经营体系加快构建

进入新时代以来，农民收入中来自农业的比重逐渐下降，农村基本经营制度“分”的太散、“统”的不够的问题日益凸显。“谁来种地”“怎么种地”成为农业发展面临的关键问题，亟须加快构建新型农业经营体系。对此，《方案》明确提出，“构建符合国情和发展阶段的以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式、复合型现代农业经营体系”。

新时代构建新型农业经营体系既注重培育主体，又强调创新服务。一方面，构建新型农业经营体系的重点之一是发展壮大家庭农场、农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体队伍，使其成为支持现代农业发展的重要力量。2017年中共中央办公厅、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》，强调要从财政税收政策、基础设施、金融信贷服务等方面建立健全支持新型农业经营主体发展的政策体系。通过实施家庭农场培育计划，一些小农户发展成为家庭农场；通过开展专项清理“空壳社”，在406个县（市、区）实施质量提升整县推进试点，农民合作社的规范程度和发展质量明显提升；通过构建龙头企业梯队并发展农业产业化联合体，农业产业化龙头企业不断做大做强。

另一方面，立足“大国小农”的基本国情，新时代构建新型农业经营体系更注重发挥各类新型农业经营主体对小农户的带动作用，促进小农户和现代农业发展有机衔接。一是坚持在发展各类经营主体中完善利益联结机制，支持各类经营主体通过订单收购、保底分红、吸纳就业等多种形式带动小农户共同发展。二是注重把发展农业社会化服务作为衔接小农户和现代农业发展的基本途径和主要机制。各地因地制宜发展市场化、专业化的多种服务模式，通过组织搭建农业社会化服务平台，推动各类资源要素高效整合，促进服务供需有效对接。

（四）农业支持保护制度进一步健全

针对农业生产面临的成本抬升和资源环境约束等问题，《方案》重点围绕加大支持保护力度、提升支持保护效能、完善生产激励机制等方面进行了部署。综合来看，新时代健全完善农业支持保护制度的主要思路是在坚持财政优先投向农业农村的基础上，充分挖掘金融支持农业农村发展的潜力，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，加快建设农业强国。

具体实施的改革方案 and 政策措施主要包括：第一，持续加大财政支农力度。各级财政优先支持农业农村领域，在投入领域上，加大对高标准农田、农业防灾减灾、生态绿色农业、国家现代农业产业园和产业强镇创建等方面的投入力度；在投入方式上，鼓励支持地方政府发行债券专门用于符合条件的乡村公益项目。到 2020 年，全国已经建成 8 亿亩高标准农田；中央财政累计安排 92 亿元，支持创建了 151 个国家现代农业产业园，带动各地创建了各级、各类产业园共 3189 个，夯实了国家粮食安全基础，加快了农业转型升级和绿色发展。

第二，建立健全市场经济条件下的农产品价格形成机制。党的十八大以来，适应不同阶段的发展要求，小麦、稻谷的最低收购价格稳步调整。2016 年，按照“市场定价、价补分离”的原则，“市场化收购+补贴”的新机制取代了原有的玉米临时收储政策。

第三，构建新型农业补贴政策体系。2016 年，“三项补贴”改革在全国推开，良种补贴、种粮直接补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古于 2016 年实行玉米生产者补贴政策，分别于 2017 年、2018 年实行大豆生产者补贴政策和稻谷生产者补贴政策，构建新型农业补贴政策体系取得了一定成效。

第四，加强金融对农业发展的支持力度。党的十八大以来，财政金融协同支持农业发展取得明显成效。一方面，支持农业信贷担保业务向县域延伸。2018—2020 年，中央财政安排普惠金融专项资金 265 亿元，撬动全国农业信贷担保规模共 3710 亿元，为解决农业发展融资难的问题提供了解决方案。另一方面，为满足日益增长的农业风险保障需求，我国逐步扩大农业保险范围和种类，提升保障能力。小麦、稻谷、玉米的保险试点稳步扩大到 500 个产粮大县，完全成本和收入保险试点也已于 2020 年底在内蒙古等 6 个省份 24 个产粮大县启动。到 2020 年底，中央财政险种已达到 16 个，基本覆盖我国主要粮食作物等大宗农产品。

（五）城乡融合发展体制机制持续完善

针对城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题，党的十九大报告提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。新时代的城乡关系政策从“推动城乡发展一体化”转向“城乡融合发展”，更加强调城乡之间融合互动和共享发展。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》，明确提出到 2022 年要初步建立城乡融合发展体制机制。

新时代建立健全城乡融合发展体制机制的重要改革方案 and 政策措施主要包括：第一，深化户籍制度改革。2014 年国务院出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，提出要建立城乡统一的户口登记制度，取消农业与非农业户口性质区分并统一登记为居民户口。户口迁移政策普遍放开放宽，除少数大城市、省会城市外，东部地区进一步放宽了落户条件，中西部地区基本实现了城镇落户零门槛。居住证制度实现全覆盖，与居住年限等条件挂钩的基本公共服务供给机制不断健全。

第二，健全完善实现城乡基本公共服务均等化的体制机制。2014 年，新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险合并，建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度；2016 年，城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险整合成为城乡居民基本医疗保险。2021 年《国家基本公共服务标准（2021 年版）》发布，为高质量推进城乡基本公共服务均等化提供了具体依据和行动指南。

综合来看，对照《方案》提出的改革任务，各地区、各部门多措并举落实顶层设计，新时代的农村土地制度改革取得重大进展，农村集体产权制度改革基本完成阶段性任务，新型农业经营体系加快构建，农业支持保护制度进一步健全，城乡融合发展体制机制持续完善。到 2021 年，多项改革任务已经基本完成或取得明显进展，为进一步深化农村改革奠定了坚实基础。

二、党的十八大以来深化农村改革的成就和经验启示

党的十八大以来，中央明确的每项农村改革任务都基本形成了一套制度框架和政策体系，这既成为促进“三农”发展的动力源泉，又为继续深化农村改革积累了诸多经验和有益启示。

（一）党的十八大以来深化农村改革的主要成就

党的十八大以来，深化农村改革取得的主要成就可以归纳为农民生活水平、农村集体经济、农业生产能力和城乡融合发展四个方面。

1. 农民收入实现翻一番，生活水平明显提高

全面深化农村改革带动全国农村居民人均可支配收入2012—2021年实现“十连增”。2021年，全国农村居民人均可支配收入达18931元，是2012年的2.3倍。扣除物价水平变动因素的影响，2012—2021年全国农村居民人均可支配收入的增速（年均增速为7.7%）连续10年快于同期城镇居民的收入增速（年均增速为6.1%）和人均GDP增速（年均增速为6.2%）。

农村居民的人均消费支出持续增长，农民实际生活水平明显提高。2021年，全国农村居民的人均消费支出达15916元，是2012年的2.4倍。扣除物价水平变动因素的影响，2012—2021年全国农村居民人均消费支出的年均增长率为8.3%，高于同期城镇居民人均消费支出4.8%的年均增速，也高于同期农村居民人均可支配收入7.7%的年均增速。

2. 农村集体经济组织的经营收益持续增长，集体经济焕发新活力

新时代农村集体产权制度改革重视明晰权属、完善权能，理顺了农村集体经济组织和其他基层组织的关系，激发了农村集体经济的内生发展动力。自2016年农村集体产权制度改革全面推开以来，全国农村集体经济组织的经营收益持续增长（见图1，下页）。2020年，全国农村集体经济组织的平均收益达到39.6万元，是2016年的1.5倍，是2012年的2.1倍。从不同经营收益的村的占比情况来看，2020年有54.4%的农村集体经济组织的经营收益在5万元以上，比2016年提高了29.3个百分点，比2012年提高了32.9个百分点；有33.1%的农村集体经济组织的经营收益在10万元以上，比2016年提高了18.2个百分点，比2012年提高了20.4个百分点。持续发展壮大的农村集体经济，将在促进农民农村共同富裕中发挥更重要的作用。



图 1 2012—2020 年农村集体经济组织的收益变化

3. 小农户和各类新型农业经营主体协同协作，新型农业经营体系基本形成

通过持续培育各类新型农业经营主体并促进小农户和现代农业发展有机衔接，以小农户为核心，以家庭农场、农民合作社、龙头企业为主要力量，以农业社会化服务组织为重要支撑的复合式新型农业经营体系基本形成。截至 2021 年底，全国家庭农场超过 380 万个；依法登记的农民合作社共 223 万家，带动全国近一半农户；县级以上龙头企业 9 万家、联合体 7000 多个，辐射带动农户 1700 万户；农业专业服务公司等各类农业社会化服务组织超过 95 万个，服务小农户 7800 万户。2020 年，全国接受各类农业社会化服务的面积共 16.7 亿亩次，为带动小农户农业生产的节本增效发挥了重要作用²。

农地流转规模明显扩大，流向各类新型农业经营主体的比例提高。截至 2020 年底，全国农村承包土地的经营权流转面积达到 5.3 亿亩，是 2012 年的 1.9 倍；流转面积占承包土地面积的 34.1%，比 2012 年提高了 12.8 个百分点。从流转的方向来看，农地经营权流向各类新型农业经营主体的比例逐年提高。2012 年，64.7%流向农户，35.3%流向农民合作社、企业等新型农业经营主体^[14]；2020 年，农村承包土地经营权流向农户的比例下降至 46.7%，流向各类新型农业经营主体的比例提高至 53.2%，农地经营权流转市场建设取得了一定成效。

4. 保障国家粮食安全的基础夯实，其他重要农产品的供给能力明显增强

通过健全完善新型农业经营体系和农业支持保护制度，新时代我国粮食等重要农产品的供给能力明显增强。2012—2021 年，全国粮食总产量连续 10 年保持在 6 亿吨以上，连续 7 年保持在 6.5 亿吨以上。2021 年全国粮食总产量达 6.8 亿吨，比 2012 年增长了 11.5%。2021 年全国油料产量达到 3613 万吨，比 2012 年增长了 10.0%；糖料作物的总产量维持在较高水平上。肉类产量明显恢复，2021 年达到 8887 万吨，比 2020 年增长了 14.7%，比 2012 年增长了 4.9%。2021 年牛奶、禽蛋产量分别达到 3683 万吨、3409 万吨，比 2012 年分别增长了 16.0%、18.2%。

5. 城乡发展差距持续缩小，城乡居民的生活水平差距持续缩小

从城乡之间基础设施的发展差距来看，2020 年全国农村的供水普及率已经达到 83.37%，比 2012 年提高了 25.6 个百分点，与城市、县城供水普及率的差距明显缩小。2020 年农村污水处理率达 21.7%，比 2015 年提高了 10.2 个百分点。2020 年全国农村的燃气普及率已经达到 35.1%，比 2013 年提高了 15.3 个百分点。城乡居民的收入差距从 2012 年的 2.88 倍持续缩小至 2021 年的 2.50 倍，城乡居民的消费差距从 2012 年的 2.56 倍下降至 2021 年的 1.90 倍，城乡居民的生活水平差距持续缩小。

（二）党的十八大以来深化农村改革的主要经验

第一，将巩固农业基础地位作为改革的前提条件。农业是国民经济发展的基本盘，是应对各类风险挑战的基础支撑。特别是对于我国这样一个人口大国、农业大国而言，深化农村改革更要坚持和巩固好农业基础地位，这是协调处理好改革发展稳定关系的现实要求。从新时代深化农村改革的内容来看，农村土地制度改革、健全完善新型农业经营体系和农业支持保护制度都指向了夯实农业生产基础。事实证明，新时代深化农村改革增强了我国粮食等重要农产品的供给保障能力，为深化其他领域改革创造了稳定的经济社会条件。

第二，将保障农民权益作为改革的重要内容。以农民根本利益作为出发点和落脚点是推进农村改革的一贯做法，也是新时代深化农村改革取得重大成就的核心关键。农村改革源于农民的生产生活诉求，改革的最终目的是要保障和发展农民的各项权益。从新时代深化农村改革的顶层设计和改革实践来看，农村土地制度改革、农村集体产权制度改革、建立健全城乡融合发展体制机制，都是为了更好地实现好、维护好和发展好广大农民的根本利益^[15]。要坚持以农民根本利益为改革的出发点和落脚点，在改革

实践中充分尊重和保障农民权益。进一步深化农村改革，既要注重激发农民的基层探索活力，又要切实保障并尊重农民的合法经济利益和民主权利。

第三，将更好发挥政府和市场作用作为改革的关键举措。新时代深化农村改革取得重要进展和成就的基本经验之一，是协调处理好政府和市场的关系，充分发挥有为政府和有效市场的作用。其一，政府更加注重用制度建设和方向引导的方式支持农业农村发展。除必要的公共财政投向基础设施和公共服务之外，政府通过深化“放管服”改革，引导和撬动各类社会资本投向农业农村。其二，对于市场配置资源更有优势的领域，新时代深化农村改革更加注重发挥市场在资源配置中的作用，如建立健全市场经济条件下的粮食等农产品价格形成机制，充分发挥信贷和保险等金融服务在农业生产中的支持作用等。其三，针对农村各类要素市场，新时代深化农村改革以农村土地制度、农村集体产权制度为重要内容，这是发挥市场作用的基础条件。事实证明，通过发挥政府和市场的作用，新时代深化农村改革兼顾了公平和效率两个方面，促进了“三农”持续健康发展。

第四，将“基层探索—充分试点—顶层设计—因地制宜”作为改革的实践路径。我国农村改革的顶层设计来源于基层探索，并在进行充分试点试验的基础上总结而成。但我国农村地域辽阔，区域之间经济和社会发展水平各有不同，同一区域内也有差异，这就要求各地因地制宜细化农村改革的实施方案。结合当地实际情况，各地在严格落实农村改革顶层设计因地制宜推进改革工作，为进一步深化农村改革积累了经验。事实证明，新时代深化农村改革遵循了“基层探索—充分试点—顶层设计—因地制宜”的改革方式，渐进式改革确保了改革工作的顺利开展，是充分发挥农村改革促进“三农”发展的有效路径。

三、新发展阶段进一步深化农村改革面临的挑战及目标任务

到 2021 年，《方案》提出的多项改革任务已经基本完成或取得明显进展，2022 年中央“一号文件”提出要“制定新阶段深化农村改革实施方案”。进一步深化农村改革，既要明确改革面临的主要问题和挑战，又要明确改革的目标任务，服务好国家重大战略布局，满足好“三农”发展的迫切需要。

（一）新发展阶段进一步深化农村改革面临的挑战

第一，避免在深化农村改革中出现耕地利用“非农化”“非粮化”倾向。在过去十年深化农村土地制度改革和健全完善新型农业经营体系、农业支持保护制度的实践中，一些地区出现耕地利用上的“非农化”“非粮化”势头。从农地经营权流转的用途来看，流转用于种粮的面积占比从 2013 年的 56.8% 一度下降至 2019 年的 53.2%。全国粮食作物的播种面积在 2017 年出现了自 2004 年以来的首次下降，2017—2019 年呈现“三连降”，2019 年比 2016 年减少了 2.7%。2020 年国务院办公厅印发《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，并采取有效办法，耕地利用“非粮化”的势头得以扭转。尽管我国的粮食生产连年丰收，但当前世界正处于百年未有之大变局，国际环境仍有较多不稳定因素，因而还需要将粮食自给率维持在较高水平上。此外，尽管全社会的食物消费结构正在转型升级，特别是对于肉蛋奶类食品的消费需求持续增长，但粮食产业位于畜牧产业的上游，粮食产量能否有保障事关食物消费结构能否顺利转型升级。

第二，农村要素市场的发展速度较慢，发展程度较低。与农产品市场的改革进度相比，农村要素市场的改革进度相对较慢^[3]。在农村承包土地经营权流转上，“十三五”期间全国农地流转面积占家庭承包耕地面积的比重在 35% 左右的区间上波动，继续扩大农地流转规模的压力较大。在农村金融市场上，农村土地经营权抵押贷款在具体执行实施过程中还存在不少难点，各类金融服务在向农村延伸覆盖中还存在比较收益不高、积极性不强等问题，农村金融服务供给和实现普惠金融的发展目标之间还有差距。从城乡居民财产净收入的对比来看，2020 年农村居民的财产净收入为 419 元，占其可支配收入的 2.5%；而城镇居民的财产净收入为 4627 元，占其可支配收入的 10.6%。农村产权制度体系还有待健全完善，农村要素市场建设还有较大提升空间，农民通过要素市场提高财产净收入还有较大的潜力。农村要素市场发展不充分，除不利于农民持续增收外，还会影响农村改革的整体成效，不利于健全完善新型农业经营体系和农业支持保护制度。

第三，城乡融合发展水平还有较大提升空间。党的十八大以来，城乡融合发展取得重要成就，但在城乡公共资源均衡配置、生产要素平等交换、城乡权利双边开放等方面还面临不少现实难题和制度困境，如何进行城乡融合发展体制机制的创新是今后深化农村改革的重要内容。2021 年，全国户籍人口城镇化率达到 46.7%，虽然比 2012 年提高了 11.4 个百分点，但水平仍相对较低。从两类城镇化率的差距来看，2021 年全国户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率低 18.0 个百分点，这比 2012 年扩大了 0.8 个百分点。与城镇相比，农村的基础设施和公共服务等公益事业还有不少短板和不足。立足大量农业转移人口亦工亦农、亦城亦乡的客观实际，健全完善农村土地制度和农村集体产权制度，逐步实现城乡基本公共服务均等化，仍是进一步深化农村改革的重点和难点。

（二）新发展阶段进一步深化农村改革的目标任务

第一，粮食综合生产能力持续巩固，其他重要农产品的供应保障能力稳步提升。有研究表明，到 2035 年，我国玉米、大豆的总需求将比 2019 年增长 25.1%、15.9%，分别是 2021 年全国玉米、大豆总产量的 1.22 倍、7.52 倍；猪肉、牛肉、羊肉的总需求将比 2019 年增长 43.6%、56.4%、28.8%，分别是 2021 年全国猪肉、牛肉、羊肉总产量的 1.23 倍、1.88 倍和 1.32 倍^[16]。进入新发展阶段，新冠肺炎疫情仍在全球范围内持续，国际冲突时有发生，从进口端保障国家粮食安全和重要农产品供给的难度加大。对此，进一步深化农村改革的首要目标是要挖掘各项农业投入要素的潜力，在平衡好农业绿色生态发展的同时，保障好国家粮食安全和重要农产品供给。

第二，农民收入实现持续增长，全体人民共同富裕取得明显进展。在脱贫攻坚取得全面胜利、全面建成小康社会的基础上，促进全体人民共同富裕是新发展阶段的接续奋斗目标，其中的重点群体在农民。继续深化农村改革，要健全完善促进农民持续增收的长效机制，强化各类新型农业经营主体、乡村富民产业主体与农民的利益联结机制，拓宽农民的增收渠道。针对农民财产性收入不高的短板，还应在进一步深化农村改革中建立健全提高农民财产性收入的体制机制，通过发展壮大农村的要素市场来挖掘农民财产性收入的增长潜力。对标全体人民共同富裕取得更为明显实质性进展的发展目标，进城农民工是扩大中等收入群体的重点人群，因而要深化户籍制度和相关配套制度改革，确保农民工能够在城镇稳定就业和生活。

第三，推动城乡融合发展在体制机制、政策体系和融合发展水平上取得新进展。党的十九大报告将建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系作为实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化的重点内容。进入新发展阶段，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的目标任务是要破除城乡二元经济和社会结构。具体而言，是要在人口方面基本建立城乡有序流动的迁移制度，在土地方面建设形成城乡统一的建设用地市场，在资金方面建成城乡普惠金融服务体系。推动城乡融合发展水平取得明显提升，主要的目标任务是基本实现城乡基本公共服务均等化，持续缩小城乡之间产业体系、基础设施等方面的发展差距，持续缩小城乡居民之间生活水平的差距。

四、新发展阶段进一步深化农村改革的主要思路和重要举措

党的十八大以来，深化农村改革取得了重要成就，重点领域基本搭建起了相对完善的制度和政策体系，为下一阶段深化农村改革奠定了坚实基础。针对进一步深化农村改革面临的问题和挑战，对标以上目标任务，还需明确提出新发展阶段深化农村改革的主要思路和重要举措。

（一）新发展阶段进一步深化农村改革的主要思路

第一，将进一步解放和发展生产力作为新发展阶段深化农村改革的核心目标。新发展阶段仍属于社会主义初级阶段，进一步解放和发展生产力仍是改革的重要目标。对标到 2035 年乡村振兴取得决定性进展、农业农村现代化基本实现，到 2050 年乡村全面振兴的远景目标要求，进一步深化农村改革要充分挖掘各类要素的发展潜力，以继续解放和发展生产力作为改革的核心目标，这是立足新发展阶段深化农村改革的历史任务和客观要求。

第二，将创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念作为改革完善农村各类生产关系的理论指导。立足新发展阶段的历史方位，进一步深化农村各类生产关系的改革要以新发展理念为系统理论指导。从创新发展的角度来看，既要关注技术进步和科技创新给“三农”带来的发展动力，又要充分发挥农村生产关系改革对生产力带来的促进作用。从协调发展的角度来看，既要关注“三农”领域中的经济发展，又要注重政治、文化、社会、生态等其他体制机制的改革完善。从绿色发展的角度来看，进一步深化农村改革需要建立健全能够促进农业绿色发展、农村环境宜居宜业、农民生活方式环保低碳的体制机制。开放发展的理念要求参考借鉴国外一些好的相关制度和政策。共享发展的理念要求继续实现好、保障好、发展好农民的各项基本权益，将促进农民农村共同富裕、扎实推动全体人民共同富裕作为重要目标，健全完善农村产权制度体系、分配制度体系等。

第三，将建立健全城乡融合发展的体制机制作为构建新发展格局的重要内容。立足新发展阶段，贯彻落实新发展理念，需要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。对标构建国内大循环的发展要求，城乡发展不平衡不充分的问题依然突出。城乡融合发展格局的质量，影响着国内大循环的顺畅程度，影响着新发展格局的成色。进一步健全完善城乡融合发展的体制机制和政策体系，应当从建设全国统一大市场、构建新发展格局的高度予以把握和推进。

（二）新发展阶段进一步深化农村改革的重要举措

对标新发展阶段进一步深化农村改革的目标任务，结合 2021 年和 2022 年中央“一号文件”、“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要、《“十四五”推进农业农村现代化规划》中对深化农村改革的部署安排，新发展阶段进一步深化农村改革的重点任务可以概括为四个方面（见图 2）。

1. 持续深化农村土地制度改革

进入新发展阶段，进一步深化农村改革要继续把握好农民和土地关系这一主线。第一，农地“三权分置”改革的重点是丰富其有效实现形式。在尊重农民和各类市场主体农地经营权流转意愿的基础上，既要健全流转管理服务制度，完善其在抵押、入股等方面的权利，又要建立健全工商企业等社会资本进行农地流转的审查审核和风险防范制度，不断提高农地流转的规范程度。

第二，围绕农村宅基地制度的改革应当坚持审慎稳妥原则。其重点是规范开展房地一体的宅基地确权登记颁证并加强成果共享应用，完善相关统计调查制度并建立全国统一的数据库和信息平台。在此基础上，还应审慎稳妥探索农村宅基地“三权分置”的有效实现形式。

第三，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市。在当前农村集体经营性建设用地入市的渠道已经基本畅通的基础上，今后改革的重点是要加强规范化管理。具体而言，一是要明确入市范围、主体和权能，严格管控入市用途；二是要健全农村集体经济组织的增值收益分配制度，让组织成员能够公平共享集体经营收益增长的成果。

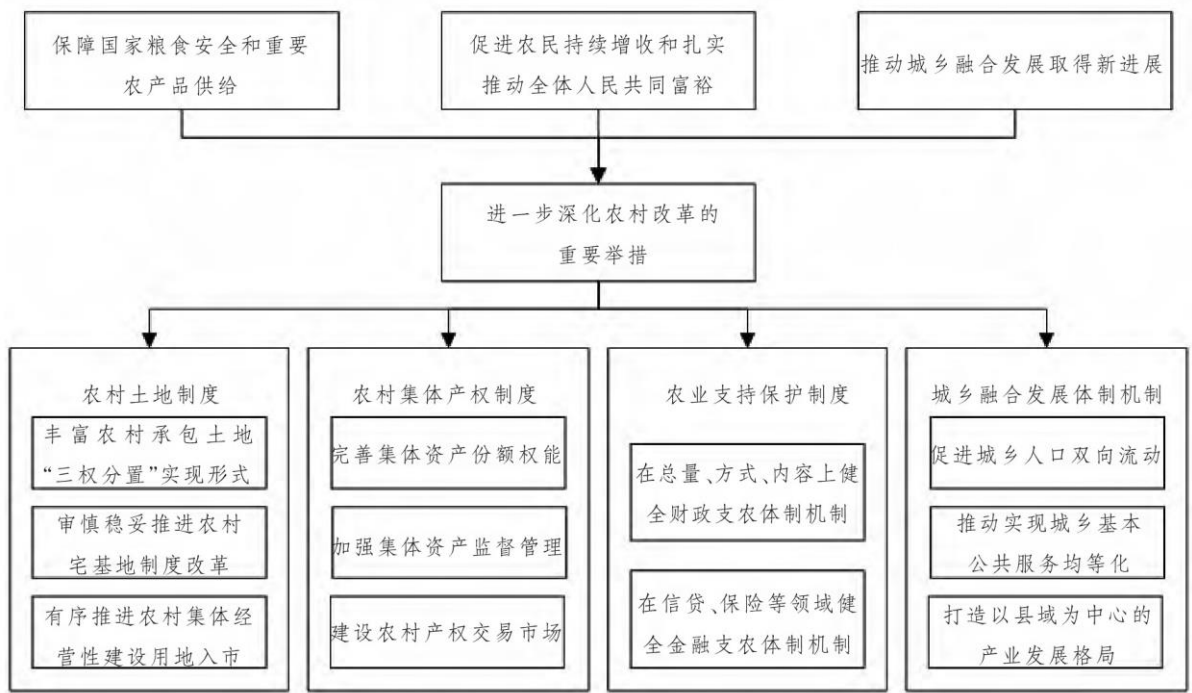


图2 新发展阶段进一步深化农村改革的重要举措

2. 持续深化农村集体产权制度改革

构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的现代农村产权制度是推动农村资源有效配置的基本前提，是持续深化农村集体产权制度改革的重要目标。进一步深化农村集体产权制度改革，既要重视产权保护，又要重视要素流转，推动城乡资源要素双向互动。

第一，完善集体资产份额的权能。中央明确赋予农民对集体资产份额的占有、收益、有偿退出等六项权能。当前，占有、收益权已基本实现，抵押、担保、继承权也在部分试点地区开展有益探索，但有偿退出权能囿于集体资产的保障属性和农民集体的社区属性而难以突破。未来城乡人口流动更加频繁，应逐步探索有偿退出权的实现形式，全面保障农民的财产权益。

第二，加强对集体资产的监督管理。全国绝大多数村、组已建立相应层级的新型农村集体经济组织，但一些地区对农村集体资产的监督管理还有不足，这不仅会损害集体及其成员的财产权益，而且会阻碍集体经济发展壮大。因此，应建立健全集体资产外部监管制度和村级债务风险防范机制，规范集体资产的使用^[17]。

第三，加快推进农村产权的流转交易市场建设和发展，为集体资产的价值提升和规范流转提供平台。

3. 持续健全完善农业支持保护制度

对标保障国家粮食安全和重要农产品供给的目标任务，新发展阶段健全完善农业支持保护制度要在政策体系上实现全方位多层次、在内容上体现绿色发展理念等新要求、在效果上做到精准高效。

第一，进一步健全完善财政支农体制机制。在总量上，要继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域，加大中央财政转

移支付的支持力度。在方式上，要坚持完善涉农资金统筹整合长效机制。在内容上，针对农业领域中公益性较强、外部性较强的领域，加大投入规模并构建高质量发展导向、绿色发展导向的农业支持保护政策体系。例如，通过制定相关补贴政策等方式，引导农业生产主体减少化肥农药的使用、增加有机肥的使用，促进粪肥秸秆的循环利用等，探索农业生态价值的实现机制。

第二，在金融支持农业发展的体制机制上，新发展阶段应健全完善财政金融协同支农的体制机制。针对小农户、各类新型农业经营主体融资难等问题，应继续建设农户信用信息数据库，建设新型农业经营主体信用体系。针对农业生产面临的自然风险和市场风险，应按照提标扩面等要求，稳妥有序推进农产品收入保险、价格保险，健全农业再保险制度。探索财政资金撬动金融资金支持农业发展的有效实现形式，支持各地发展壮大农业信贷担保公司，实施对优势特色农业保险的奖补政策。

4. 持续健全完善城乡融合发展体制机制

进一步深化农村改革，在制度安排和政策设计上把城镇和乡村放到平等的位置上，特别是要畅通各类资源要素向农村流动的渠道和路径，为乡村振兴提供持续动能。

第一，健全完善促进城乡人口双向流动的制度和政策体系。一方面，在户籍制度改革取得明显进展的基础上，重点健全农业转移人口市民化的配套政策体系，在住房、子女教育、医疗、养老等方面做好保障衔接，促进农业转移人口的高质量市民化。另一方面，针对当前乡村人才队伍总量不足、结构失衡等问题，要重点畅通城市各类人才到乡村服务的渠道和路径，加快推进乡村人才队伍建设。“十四五”时期要实施好乡村招才引智行动，建立城市人才定期服务乡村制度。

第二，以县域为中心，推动实现城乡基本公共服务均等化。县域是联结城乡的重要枢纽和关键环节，最有条件率先打破城乡二元结构。以县域为中心创新城乡基本公共服务均等化的实现机制，应以县为单位统筹考虑本区域服务需求、人口分布、基本条件等因素，赋予县级更多整合使用资源的自主权，做好县乡村基本公共服务一体化试点工作，逐步推进城乡基本公共服务均等化。

第三，打造以县域为中心的产业发展格局。加强县域内产业发展规划，打造县乡村三点一线产业布局。在发展壮大县乡村三级产业体系的同时，健全完善各级、各类产业链主体和农民的利益联结机制，让农民在城乡产业融合发展中实现收入增长和生活改善。

五、新发展阶段进一步深化农村改革的政策建议

党的十八大以来，农村土地制度改革取得重大进展，农村集体产权制度改革完成阶段性任务，新型农业经营体系加快构建，农业支持保护制度进一步健全，城乡融合发展体制机制持续完善。党的十八大以来我国深化农村改革的基本经验可以概括为：将巩固农业基础地位作为改革的前提条件，将保障农民权益作为改革的重要内容，将更好发挥政府和市场作用作为改革的关键举措，将“基层探索—充分试点—顶层设计—因地制宜”作为改革的实践路径。在新发展阶段持续深化农村土地制度改革和农村集体产权制度改革、继续健全完善农业支持保护制度和城乡融合发展体制机制的基础上，还要做好如下方面的工作：

第一，强化农村改革工作的系统集成性。农村改革的各项任务由不同部门或机构承担，每项改革任务单兵突进的情况明显。进入新发展阶段，深化农村改革涉及的任务更多、范围更多。对此，应在顶层设计中强化各项改革工作的系统集成性，更大程度上实现改革工作的叠加效应；还应在改革实践中坚持联席会议等工作机制，健全完善多部门协同推进的工作办法，高效推进深化农村改革的重点任务。

第二，建立健全深化农村改革的约束和激励机制。进一步深化农村改革，应当针对不同的改革内容，建立健全相应的约束或激励机制。对于与农民利益直接相关或设定了具体时间要求的改革任务，应制定相关约束机制，督促任务逐级分解下达，自上而

下全面推动。对没有明确时点节点或牵涉面比较广的改革任务,可以通过建立健全激励机制,激发地方积极探索的主动性,自下而上逐步推进。

第三,充分发挥农村改革试验区的探索创新作用。进入新时代以来,农村改革试验区在一系列重点领域和关键环节上坚持创新,为全面深化农村改革的试点试验和顶层设计提供了重要支撑。继续发挥农村改革试验区的探索创新作用,“十四五”时期要实施好农村改革试验区建设行动、农村改革试点成果转化行动,激发农村基层改革创新积极性,畅通基层探索转换为试点试验和顶层设计的实现路径,为新发展阶段进一步深化农村改革提供有益探索 and 有效思路。

第四,不断丰富农村文化、社会、生态等领域的改革内容。在全面建成小康社会的基础上,农民对生产生活的新需求包含了个人和社会价值实现、良好生态环境等内容。新发展阶段进一步深化农村改革,应注重在“五位一体”总体布局下落实好协调发展的理念,更加重视在涉及农民个人综合素质提升和社会价值实现、农业农村生态环境改善等方面的体制机制上丰富改革内容。

参考文献:

- [1]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.
- [2]黄少安. 改革开放 40 年中国农村发展战略的阶段演变及其理论总结[J]. 经济研究, 2018(12):4-19.
- [3]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.
- [4]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.
- [5]陈锡文. 当前我国农村改革发展面临的几个重大问题[J]. 农业经济问题, 2013(1):4-6.
- [6]张红宇. 关于深化农村改革的四个问题[J]. 农业经济问题, 2016(7):4-11.
- [7]张云华. 农业农村改革 40 年主要经验及其对乡村振兴的启示[J]. 改革, 2018(12):14-26.
- [8]雷乐街, 张斌. 建党百年: 中国农村改革回顾总结与乡村振兴展望[J]. 中国农村经济, 2021(7):139-144.
- [9]王钊, 曾令果. 新中国 70 年农业农村改革进程回顾、核心问题与未来展望[J]. 改革, 2019(9):19-30.
- [10]黄祖辉. 农村改革发展: 重在政府、市场、行业的协同[J]. 财经问题研究, 2020(9):6-8.
- [11]严金明, 郭栋林, 夏方舟. 中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”[J]. 管理世界, 2021(7):19-31.
- [12]韩长赋. 中国农村土地制度改革[J]. 农业经济问题, 2019(1):4-16.
- [13]高鸣, 芦千文. 中国农村集体经济: 70 年发展历程与启示[J]. 中国农村经济, 2019(10):19-39.
- [14]杜志雄, 肖卫东. 农业规模化经营: 现状、问题和政策选择[J]. 江淮论坛, 2019(4):11-19.

[15]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.

[16]黄季焜，解伟，盛誉，等. 全球农业发展趋势及 2050 年中国农业发展展望[J]. 中国工程科学，2022(1):29-37.

[17]高鸣，魏佳朔，宋洪远. 新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化[J]. 改革，2021(9):121-133.

注释：

1 资料来源：《中国农村政策与改革统计年报（2020 年）》。

2 资料来源：《国务院关于加快构建新型农业经营体系推动小农户和现代农业发展有机衔接情况的报告》。