

# 统筹谋划城乡发展 深化农业领域改革

## ——学习习近平同志关于“三农”问题重要论述的粗浅体会

张晓山

习近平同志在中央政治局第二十二次集体学习时指出，要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划，要继续推进新农村建设，使之与新型城镇化协调发展、互惠一体，形成双轮驱动。这一指示对全面深化农村改革工作具有重要的理论指导意义。我们应立足于中国的具体国情，将工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划，在城乡一体化的大格局下，通过深化改革，促进现代农业发展、社会主义新农村建设和新型农民培育。现仅结合学习习近平同志关于“三农”问题的重要论述，就城乡一体化发展大格局中的农业领域改革问题谈几点粗浅体会。

### 一、粮食安全政策面临创新

习近平同志在 2015 年 2 月 10 日上午主持召开中央财经工作领导小组第九次会议时指出：保障粮食安全，要加快转变农业发展方式，推进农业现代化，既要实现眼前的粮食产量稳定，又要形成新的竞争力，注重可持续性，增强政策精准性。

#### （一）新形势下要创新粮食安全的相关政策

多年来，我国粮食方面的政策有两个基点，即确保我国粮食安全和有效供给，确保种粮农民收入的稳定持续增长。2004 年以来取消农业税，实施种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴等政策，执行稻谷、小麦最低收购价政策以及其他重要农产品的临时收储政策。这一系列政策的出台给种粮农民一个清晰的政策信号，即国家鼓励他们种粮，保证以合理价格收购他们的粮食，保障他们的收入稳定持续增长。中央有关粮食安全的政策落实有力，粮食产量实现了“十二连增”。但在经济发展进入新常态、农业发展方式迫切需要转变的形势下，国内农业生产成本快速攀升，大宗农产品价格普遍高于国际市场价格，农产品加工企业倾向于购买进口农产品，造成了“进口入市，收购入库”的现象。以最低收购价或临时收储价收购的农产品无法顺价销售，压在库里，仓储费用和贷款贴息成为财政的沉重负担。新形势下，中国正处在粮食安全政策重大转折的节点上，有关粮食安全的思路和政策要有所创新，但保障粮食安全和种粮农民利益不受损，应继续成为未来政策的基石。

#### （二）粮食政策的调整以玉米为切入点

过去 12 年，玉米种植面积增加了 2.1 亿亩，产量增加了 1.09 亿吨，占整个粮食产量增长量的 57%。受国内外价差的影响，近几年低价位的玉米及其替代品的大量进口挤占了国内玉米消费市场，使国产玉米无法在市场上销售，只能大量积存在库中，增加了玉米去库存的压力。国家粮食政策的调整以玉米为切入点，决策部门提出按照市场定价、价补分离的原则，积极稳妥推进玉米收储制度

改革，在使玉米价格反映市场供求关系的同时，综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素，建立玉米生产者补贴制度。

2016年3月28日，国家发展和改革委员会等部门向社会公布了2016年玉米收储制度改革的内容。在东北三省和内蒙古自治区将玉米临时收储政策调整为“市场化收购”加“补贴”的新机制。玉米临时收储制度正式取消。玉米价格由市场形成，生产者随行就市出售玉米，各类市场主体自主入市收购。同时建立玉米生产者补贴制度。2016年6月20日，财政部会同有关部门印发了《关于建立玉米生产者补贴制度的实施意见》，决定在东北三省（辽宁、吉林、黑龙江）和内蒙古自治区建立玉米生产者补贴制度，中央财政将一定数额的补贴资金拨付至省级财政，并赋予地方自主权，由各省（区）制定具体的补贴实施方案，确定本省（区）的补贴范围、补贴对象、补贴依据、补贴标准等。

（三）保障种粮农民利益不受损，并引导他们进行供给侧结构性改革，是今后政策实施的难点和关键

2015年，中国谷物播种面积14.35亿亩，其中，玉米播种面积为5.72亿亩，占比39.86%，当年玉米产量占谷物总产量的比重为39.2%。2016年，据农业部农情调查和实地督导调查，预计全国玉米播种面积调减3000万亩以上。调减力度固然很大，但也只相当于2015年玉米播种面积的5%多一点。对于东北和内蒙古以外的玉米生产者来说，他们享受不到国家的政策补贴，玉米收购制度改革将使他们的收入增长面临严峻挑战。

农民根据价格信号转产、调整生产结构需要一个过程，成熟产业模式的形成、完整的上下游产业支撑乃至整个产前产中产后供应链的培育等也需要一个过程，不可能一蹴而就。所以，在重要农产品价格形成机制改革中要循序渐进，应保证这一阶段的平滑过渡。要注重政策引导、信息发布、技术支持、营销服务等综合配套措施的运用，一方面保护农民的种粮积极性，使农民种粮收益不出现断崖式下跌，另一方面引导农民根据价格信号，能动地进行符合市场需求的供给侧种植结构调整，使国家粮食政策的调整和创新能平稳地推进。

## 二、全面深化农村土地制度改革

习近平同志2016年4月25日在安徽凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会时强调：新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。最大的政策，就是必须坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系。要抓紧落实土地承包经营权登记制度，真正让农民吃上“定心丸”。

（一）农村土地确权是农村土地制度变革的一项基础性工作

农民拥有的最大财产是他们以农村集体经济组织成员身份所共同拥有的农村土地。农民与土地之间的关系，是农村最重要的经济关系，也是最重要的政治关系，农村土地制度亦是农村其他制度的基石。中央把农村土地确权作为农村土地制度变革的一项基础性工作，2013年中央“一号文件”提出用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。确权登记颁证的目的是明晰产权，赋予农民更多财产权利，这是土地承包经营权流转、开展适度规模经营的基础和前提，也是土地纠纷仲裁的依据。随着城镇化和工业化的推进，新生代农民对土地的感情可能淡化，对土地目前的农业收益可能不那么在意，但他们对将土地作为财产而可能享有的权利存在意愿，而且这种意愿可能会越来越强烈。但农村土地承包经营权确权登记颁证工作的推行是在中央落实土地承包关系长久不

变的具体规定或意见尚未出台、农村土地制度变革的顶层设计相对滞后的背景下开展的，也就不可避免地遇到一些难以解决的问题。

### （二）农村土地确权的关键是农村集体经济组织及其成员资格的界定

农村土地承包经营权应该确给农村集体经济组织成员。为此，首先要界定清楚什么是农村集体经济组织。农村的现实情况是农村集体经济组织有法律地位，但无法人地位。绝大多数农村集体经济组织没有在工商局注册登记，不具备法人地位，它们具体属于哪一种经济组织类型并不清楚。农村集体经济组织由成员构成，但成员资格的界定、权利责任义务、成员的进入和退出机制等问题，也都没有在法律上得到解决。成员的身份不清楚，土地的身份也就很难弄清楚。这种情况下的确权，也就容易导致承包农户之间、农户与村集体经济组织之间的一些产权纠纷难以得到根本性解决。

将农户土地承包经营权的确权分解开来，在技术层面应包括丈量面积、空间定位、画图、颁证等在内的事务性内容，在制度层面则是对农村集体经济组织成员资格的界定，对承包经营权作为成员的一种财产性权利长久不变的承诺。后者是确权的本质所在。

### （三）完善农村土地制度变革的顶层设计并尽快落实

未来与农村土地制度相关的法律的修改首先要明确界定农村集体所有制的内涵、法律上所认定的本质属性及其有效实现形式，要将集体经济组织成员集体所有的概念具体化；明确界定农地所有者、承包经营者及经营者各自的责权利。要探索集体经济组织成员所拥有的一组权利能否由天赋成员权这种个人权利转化为可以有偿退出及有条件进入的财产权利，从而使农村集体经济组织成为真正的市场经济主体。

《农村土地承包法》的修改应明确农村土地承包经营权确权登记颁证工作与二轮承包之间的关系，明确这次确权的起点以及确权的期限。该法的修改要与《物权法》一致，并与将出台的民法总则相协调。2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》对此项工作做了部署，提出“抓紧修改有关法律，落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策，适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案”。这项工作落实了，就能做到习总书记所说的，真正让农民吃上“定心丸”。

## 三、农业基本经营制度应在稳定家庭经营的基础上创新

习近平同志2014年9月29日下午在中央全面深化改革领导小组第五次会议上发表重要讲话，强调要尊重农民意愿，坚持依法自愿有偿流转土地经营权，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥。要坚持规模适度，重点支持发展粮食规模化生产。要让农民成为土地适度规模经营的积极参与者和真正受益者。要根据各地基础和条件发展，确定合理的耕地经营规模并加以引导，不能片面追求快和大，更不能忽视经营自家承包地的普通农户仍占大多数的基本农情。对工商企业租赁农户承包地，要有严格的门槛，建立资格审查、项目审核、风险保障金制度，对准入和监管制度做出明确规定。

### （一）多元并存的农业经营体制和农业经营主体将长期存在

根据第二次全国农业普查的数据计算，2006年年末，全国共有农业生产经营户20016万户，在农业生产经营户中，以农业收入为主的户占58.4%，这就是习近平同志所指出的经营自家承包地的普通农户仍占大多数的基本农情。根据全国农村固定观察点对分布在31个省（区、市）、355个行政村的23000个固定农户样本2003~2012年的调查数据，2003~2012年10年来农村劳动力特别是从事农业生产的劳动力呈现如下特征及变化趋势：从事农业生产的农村劳动力，年龄主要集中在40岁以上，占全部从事农业生产人数的75.9%；30岁以下的80后、90后务农劳动力仅占务农劳动力

总数的 11.0%；务农劳动力平均年龄接近 50 岁，部分地区甚至达到 55 岁以上；妇女约占务农劳动力总数的 63%。中国农业的现实情况是，上亿农户从事的家庭经营超小规模，大部分劳动力老龄化，素质偏低。这是中国从事农业生产经营的传统经营主体，他们通过农业经营活动获取一部分收入，保障了数以亿计的农民自身的粮食安全，为农村社会的稳定与发展做出了贡献。但在上亿小农户的旁边，以农业为主要收入来源，主要从事专业化、集约化、商品化农业生产的家庭农场、专业大户、专业合作社以及农业企业等新型经营主体正在兴起。这类主体的带头人就是新型职业农民，是农业先进生产力的代表，发展现代农业的主体，他们的农业经营活动保障了中国商品粮的安全和商品农产品的有效供给。

当今中国农业经营主体的构成是大量小规模兼业农户等传统经营主体与专业大户、家庭农场、农民专业合作社及农业企业等新型经营主体并存；在农业经营体制和经营方式上是传统农业、口粮农业（生存农业）与市场化、专业化和商品化程度高的现代大农业并存。这种状况将在相当长一段时期内存续。

### （二）顺应历史潮流，因势利导，通过综合配套的制度创新，促进农业经营体制演进

习近平同志在小岗村座谈会上的讲话中指出：发展现代农业，要在稳定粮食生产、确保国家粮食安全的基础上，着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，加快构建职业农民队伍，形成一支高素质的农业生产经营者队伍。当前，在土地确权的基础上，在依法、自愿和有偿的前提下，一部分种田能手将那些离土离农的农村人口的承包土地经营权流转过来，扩大经营规模，实现适度规模经营，打造家庭经营的升级版。但这种趋势与工业化、城镇化和农业现代化进程密切相关。正如习近平同志所指出的，放活土地经营权，推动土地经营权有序流转，政策性很强，要把握好流转、集中、规模经营的度，要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。

中国农村现有 2.7 亿多劳动力已转移到非农领域，从事非农产业。一个有待进一步验证的判断是：现在农村从事传统小农业的劳动力多是返乡的第一代以及部分第二代农民工。他们为城市的发展做出了贡献，但不能为城市所接纳，在外出打工的最佳劳动年龄过后，只得回到家乡，进一步固化和强化城乡二元结构。另一个有待验证的判断是：随着城乡一体化进程的加速，新一代农民工不会再走他们父辈的老路，即使回到家乡，他们中的大多数也不会再从事农业，他们赖以生存的主要生产资料将不再是土地。随着时间的推移，当前在农村从事农业经营的中老年小规模兼业农户的数量会逐步减少，他们继续从事农业生产经营的活跃期也就 20~30 年；他们未来的归宿与城镇化、工业化和农业现代化进程密切相关。习近平同志曾指出：“要有历史耐心、战略眼光，要谋定而后动。”在农业经营体制的演进上，也要有历史的耐心，因势利导，通过综合配套的制度创新，来促进农业经营体制的演进和新型经营主体的发展，而不是揠苗助长，用行政手段、运动方式，人为地大规模流转农户的土地。

### （三）工商资本进入农业生产领域大面积租赁农户承包地的经营活动不应该成为农地经营模式的主流

在工商资本直接进入农业生产领域大面积租赁农户承包地的经营活动中，要抑制工商资本进入农业的负面影响，防止可能出现的非农化、非粮化倾向，要规范经营者的行为，保护其合法权益。由农业生产的特性所决定，家庭经营始终是农业生产的基础和主体，这已为中外农业发展的实践所证明。从实践上看，家庭经营加上社会化服务，能够容纳不同水平的农业生产力，既适应传统农业，也适应现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，不存在生产力水平提高以后就要改变家庭承

包经营的问题。公司化大农场要想成功，需要制定严密和精巧的制度安排，来解决劳动激励与监督问题，这要付出大量的监督和计量成本，而且很难取得成效。这就是为什么许多公司进入农业直接开展大规模经营后铩羽而归的重要原因。

中国的现实情况是有 2 亿多小农户，而且小农户短期内不可能消亡。在我国大多数农村地区，不可能通过简单的土地归并来实现规模经营，即使今后农业从业人员减少一半，农业劳动者人均耕地也不到 20 亩。人多地少的国情和农业生产的特性决定了工商资本进入农业大规模流转土地、直接开展超大规模经营不应该成为农地经营权流转模式的主流。正如习近平同志在小岗村座谈会上讲话时所强调的，要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择而不是代替农民选择，可以示范和引导，但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。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。

从根本上看，中国发展现代农业不能仅靠补贴，还要苦练内功。要通过适度规模经营提高农业劳动生产率；通过技术创新和制度创新提高农业全要素生产率；通过完善农业社会化服务体系和提高农民的组织化程度等综合配套措施来降低农业的生产成本及流通成本；通过大力培育新型职业农民来补齐农业人才匮乏这一最大的短板，最终提高中国农业的市场竞争力。而所有这些，都需要通过深化农业领域的改革才能实现。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

## 坚持以人为核心推进新型城镇化

魏后凯

### 一、以人为核心是新型城镇化的本质特征

推进以人为核心的新型城镇化是以习近平同志为总书记的党中央治国理政新理念新思想新战略的重要组成部分，是中央提出的坚持以人民为中心的发展思想在城镇化工作方面的具体化，也是中国特色社会主义理论体系的最新成果。早在 2013 年 11 月，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》就明确指出：“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化。”2014 年政府工作报告进一步明确提出：“推进以人为核心的新型城镇化”，“走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路。”为深入推进以人为核心的新型城镇化，2014 年 3 月，中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014 - 2020 年）》，随后国务院又发布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》、《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》，国家发展和改革委员会等 11 个部门还联合发布了《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》，并制定了《国家新型城镇化综合试点方案》。目前，有关部门和各地区正按照中央统一部署，积极推进以人为核心的新型城镇化，努力探索中国特色新型城镇化道路。