

论中国农村全面转型

——挑战及应对*

魏后凯 刘同山

内容提要 当前，中国农村发展进入了全面转型的新阶段。虽然中国农村全面转型具备了条件，但也面临一些阶段性挑战，突出表现在高成本严重损害农业竞争力、农业机械化亟待转型升级、“谁来种地”难题尚未破解、农业适度规模经营任重道远、农民增收的压力不断增加、农村资源资产浪费严重、农村生态环境亟待改善、乡村治理模式仍需创新八个方面。而且，现有的一些思想认识、体制机制、法律法规和政策，也阻碍了农村全面转型，束缚了农村发展。促进农村全面转型发展，需要以综合配套、整体推进的方式深化农村改革，并着力提高农村资源资产的流动性，系统开展农村集体产权制度改革，加快构建新型农业经营体系，深入推进农业供给侧结构性改革，不断完善农业支持保护政策。

关键词 农村全面转型；阶段性挑战；改革举措

作者 魏后凯，中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员；刘同山，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员。

改革开放以来，在国家强农惠农富农政策的有力支持下，中国农村发展取得了举世瞩目的成就。在1979年至2015年间，中国粮食产量平均每年增长1.9%，油料产量年均增长5.3%，农林牧渔业总产值年均增长5.7%，农村居民人均纯收入年均增长

* 本文是刘同山主持的国家社会科学基金重点项目“城镇化进程中农户土地退出及其实现机制研究”（批准号：16AJY012）的阶段性成果。

7.6%，人均消费支出年均增长6.8%。大体来看，中国用世界7.5%的耕地，解决了占世界19.1%的人口的吃饭问题，为保障全球粮食安全和促进世界农业发展做出了重要贡献。当前，随着发展阶段的变化和城乡居民消费的升级，中国农村发展已经进入全面转型的新阶段。不过，过去长期形成的传统体制机制难以适应全面转型的需要，在一些方面甚至束缚了中国农村发展潜能的释放。为此，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以农村集体产权制度改革为核心，全面深化农村改革，依靠改革全面激活要素、市场和主体，激发农村发展的新动能，从而促进农村经济社会全面转型，补足农业短腿和农村短板，推动农村全面发展和繁荣，为实现全面建成小康社会和国家现代化目标奠定坚实的基础。

一、中国农村发展进入全面转型的新阶段

在经历改革开放以来30多年的持续快速发展之后，目前中国已经进入一个依靠创新驱动的全面转型发展新阶段。从经济发展水平看，2016年中国人均GDP达到8123美元，已经处于世界银行划分的上中等收入经济的中间水平，其中，天津、北京、上海、江苏已超过1.4万美元，稳定进入高收入经济行列。^①从工业化阶段看，目前中国已经整体进入工业化后期阶段，工业对经济增长的拉动作用明显减弱，而服务业对经济增长的贡献率迅速提升，加快产业转型升级、全面提升工业化质量成为当前的核心任务。从城镇化阶段看，自2011年中国城镇化率越过50%的拐点之后，城镇化推进的速度已经逐步减缓，呈现出减速的趋势。2011—2016年，中国城镇化率年均提高1.23个百分点，比2006—2010年增速下降0.16个百分点。目前，中国已经稳定进入城镇化中期快速推进的减速阶段，其着力点是全面提升城镇化质量。随着城镇化的减速，未来中国农业劳动力转移的速度也将趋于下降。事实上，自2012年以来，中国外出农民工规模增幅已经在急剧下降。2001—2002年，中国外出农民工数量平均每年增加1311万人，2003—2012年平均每年增加587万人，而2013—2016年已下降到平均每年增加150万人。从消费水平看，随着城乡居民收入和生活水平的不断提升，特别是

^① 在《World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development》中，世界银行将各经济体划分为低收入经济（低于1035美元）、中等收入经济、高收入经济（高于12616美元）。中等收入经济又以4086美元为界，分为下中等收入与上中等收入经济。

中等收入阶层的崛起，居民消费结构不断升级，消费理念和消费形态正在发生深刻变化。目前，国内消费者更加注重品质、时尚、安全、个性，智能消费、绿色消费、健康消费正成为新的趋势。习近平将这一新阶段概括为“新常态”，其基本特征是“从高速增长转为中高速增长”，“经济结构不断优化升级”，“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。^①很明显，新常态意味着经济发展转型和发展阶段的转变，是中国经济发展的必然阶段。

在新常态下，随着发展阶段的变化和城乡居民消费的升级，目前中国农村已经具备加快转型的条件，开始进入全面转型的新阶段。一是农村发展理念的变化。农村转型本身就是一场思想观念的大变革，需要突破传统观念和思维的束缚，转变那些不合时宜的发展方式，不断创新发展模式。自2015年10月中央提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念后，新发展理念已经成为各地做好“三农”工作的基本遵循，这就为新时期加快农村全面转型奠定了坚实的思想基础。二是农业发展主要矛盾的变化。经过30多年的改革开放和持续发展，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，总体上解决了农产品总量不足的矛盾，农业发展的主要矛盾已经由过去的总量不足转变为结构性矛盾，而供给侧的体制机制障碍则是形成这种结构性矛盾的根本原因。^②在这种新的形势下，如何有效破解结构性矛盾，着力提高农业供给体系质量和效率，加快推进农业转型升级的步伐，已经成为当前一项紧迫的重要战略任务。三是新农村建设任务的变化。自2005年中央提出建设社会主义新农村以来，农村基础设施和公共服务水平明显提高，生产生活条件和人居环境显著改善，农村贫困人口大幅度减少。经过10多年的大规模建设，目前中国新农村建设已经进入转型升级的新阶段。其核心是实行数量与质量并重，在进一步增加农村基础设施和公共服务供给数量的基础上，着力改善供给结构、提高供给效率和质量，打造新农村建设的升级版。因此，如何全面提升农村发展质量尤其是农村建筑、基础设施、公共服务和人居环境的质量，将是新时期推进新农村建设的一个核心任务。四是城乡关系的变化。2013年11月，中央明确提出要健全城乡发展一体化体制机制，构建“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”^③。近年来，随着城乡发展一体化的不断推进，城市资本、技术、人才下乡进程的加快，中国城乡要素流动已

① 习近平：《谋求持久发展 共筑亚太梦想》，《人民日报》2014年11月10日。

② 魏后凯：《中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型》，《中国农村经济》2017年第5期。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日。

经由过去的乡—城单向流动向乡—城与城—乡并存的双向流动转变，城乡收入差距自2010年以来也开始进入持续稳定缩小的时期。这表明中国城乡关系正处于转型和变革之中，新型城乡关系正在逐步形成。

正因如此，近年来全国各地掀起了农村或乡村转型的浪潮，有关农业转型升级、农村经济转型、农村社会转型、农村旅游转型、农村文化转型、乡村治理转型、村庄转型等概念层出不穷，表明农村转型已经成为一种普遍的趋势。可以说，当前中国农村已经进入加快全面转型的新时代。所谓“农村转型”，是指农村在各个领域、各个方面发生的重大变化和转折，它是一种多领域、多方面、多维度、多层次的综合转型。所谓“全面”，是指这种转型不单纯出现在农村的某一领域、某一方面，而是发生在农村经济、社会、文化和生态等各领域，体现在农村发展、制度、空间等不同维度。从领域看，农村转型可分为农村经济转型、农村社会转型、农村生态转型；从维度看，农村转型主要包括农村发展转型、农村制度转型、农村空间转型。其中，农村发展转型就是农村发展方式和发展模式的重大转变，其核心是农村产业转型，它是农村转型的关键所在，而农村制度转型和农村空间转型则是为保障农村发展转型服务的。2017年中央1号文件明确指出，“促进农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足量的需求，向追求绿色生态可持续、更加注重满足质的需求转变”。^①这两个转变就充分体现了农业农村发展转型的思想，为新时期农业农村发展指明了方向。

农业转型升级是农村转型的核心内容。这里所讲的“农业转型”，就是农业发展模式和发展方式的重大转变；“农业升级”则是指农业产业结构的优化和升级。在新发展理念下，传统的农业发展方式和发展模式日益面临严峻的挑战，亟待加快农业全面转型升级的步伐。可以说，加快农业全面转型升级是实现农业增效、农民增收和农村增绿的根本途径。无论是农业发展转型还是农业结构升级，都必须以增加农民收入、提高农业供给质量和效率为根本目标。加快农业全面转型升级，必须根据市场需求和居民消费升级的需要，从根本上改变过去那种小规模分散经营、高度依赖农用化学品投入的传统农业模式，逐步建立起适度规模经营、绿色安全、优质高效、可持续、智能化的现代农业模式。从某种程度上讲，农业转型升级就是变传统农业为现代农业的过程，也是实现农业现代化的过程。^②

^① 《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，《人民日报》2017年2月6日。

^② 魏后凯：《中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型》，《中国农村经济》2017年第5期。

二、中国农村全面转型面临八大挑战

随着中国经济进入新常态，中国农村也进入了加快转型和全面转型的新阶段。加快农村全面转型是一个重大的国家战略，也是一项长期的艰巨任务，需要分阶段稳步推进。从某种程度上讲，中国农村实现全面转型的过程，也就是实现农村现代化和城乡发展一体化的过程。当前，虽然中国农村具备了加快全面转型的条件，但仍然面临多方面的严峻挑战。

（一）高成本严重损害农业竞争力

近年来，中国农业生产成本快速走高，严重损害了粮食的国际竞争力和农业经营效益。从稻谷、小麦、玉米三种粮食每亩总成本看，自2004年以来，粮食生产成本持续快速增加，2011—2013年甚至出现了“三级跳”，每亩总成本连续突破700元、900元和1000元大关，至2015年，三种粮食每亩总成本已经达到1090.04元，是2007年的2.27倍（见表1）。其中，人工成本和土地成本是造成粮食生产成本快速上涨的重要因素。2005—2015年，中国三种粮食每亩总成本平均每年上涨9.7%，每亩生产成本平均每年上涨8.9%，其中人工成本年均上涨11.0%，土地成本年均上涨13.5%，均远高于同期农林牧渔业增加值年均增长率（4.4%）和谷物生产者价格指数年均上涨率（4.8%）。到2015年，三种粮食人工成本、土地成本占总成本的比重已达到41.03%和19.98%，分别比2000年提高了5.56个和6.80个百分点。高生产成本推高了中国粮食的市场价格，致使国内粮价逼近甚至高于国际粮食的进口到岸完税价格。最终在国际粮价“天花板”的作用下，出现了“洋粮入市、国粮入库”的尴尬局面。

表1 2000—2015年中国三种粮食生产成本变化情况

年份	每亩 总成本 (元)	人工成 本占比 (%)	土地成 本占比 (%)	年份	每亩 总成本 (元)	人工成 本占比 (%)	土地成 本占比 (%)
2000	356.18	35.47	13.18	2008	562.42	31.12	17.71
2001	350.61	36.69	12.14	2009	600.41	31.38	19.09
2002	370.40	35.11	13.78	2010	672.67	33.73	19.81

续表 1

年份	每亩 总成本 (元)	人工成 本占比 (%)	土地成 本占比 (%)	年份	每亩 总成本 (元)	人工成 本占比 (%)	土地成 本占比 (%)
2003	377.03	36.51	13.99	2011	791.16	35.78	18.93
2004	395.45	35.72	13.67	2012	936.42	39.72	17.75
2005	425.02	35.61	14.59	2013	1026.19	41.87	17.67
2006	444.90	34.14	15.34	2014	1068.57	41.81	19.09
2007	481.06	33.17	16.97	2015	1090.04	41.03	19.98

资料来源：《全国农产品成本收益资料汇编》（2001—2016），北京：中国统计出版社，2001—2016 年。

除了损害粮食竞争力外，农业生产成本的走高还直接恶化了农产品的成本收益率，降低了农业经营效益。在列入《全国农产品成本收益资料汇编》的 15 种主要农产品中，2015 年玉米、大豆、油菜籽、棉花、桑蚕茧、散养生猪都是负利润（见表 2）。其中，油菜籽、散养生猪已经连续 4 年净利润为负。除烤烟和甘蔗外的其他 13 种农产品净利润均比 2014 年有所下降。与 2009 年相比，2015 年，除烤烟、规模生猪和大中城市蔬菜外，其他 12 种农产品的净利润都出现明显下滑；除规模生猪外的其他 14 种农产品的成本利润率均出现下降。这表明，目前中国的农业经营效益较低，农产品竞争力面临严重挑战。

表 2 2009—2015 年中国主要农产品经营利润及其变化情况

农产品	2009 年		2015 年		净利润 变化 (元/亩)	成本利润 率变化 (百分点)
	净利润 (元/亩)	成本利润率 (%)	净利润 (元/亩)	成本利润率 (%)		
稻谷	251.2	36.77	175.40	14.59	-75.80	-22.18
小麦	150.51	26.54	17.41	1.77	-133.10	-24.77
玉米	175.37	31.82	-134.18	-12.38	-309.55	-44.20
大豆	107.52	28.43	-115.09	-17.06	-222.61	-45.49
花生	546.38	80.59	96.71	6.92	-449.67	-73.67
油菜籽	42.52	9.74	-259.65	-28.61	-302.17	-38.35
棉花	308.59	27.27	-921.55	-40.27	-1230.14	-67.54

续表2

农产品	2009年		2015年		净利润 变化 (元/亩)	成本利润 率变化 (百分点)
	净利润 (元/亩)	成本利润率 (%)	净利润 (元/亩)	成本利润率 (%)		
烤烟	269.18	14.00	278.57	7.78	9.39	-6.22
甘蔗	348.74	29.84	117.80	5.35	-230.94	-24.49
甜菜	249.32	32.95	228.67	14.12	-20.65	-18.83
桑蚕茧	419.12	23.31	-1 010.91	-22.52	-1 430.03	-45.83
苹果	2 941.28	83.54	2 128.34	39.69	-812.94	-43.85
散养生猪	86.87	7.36	-8.16	-0.44	-95.03	-7.80
规模生猪	129.23	11.55	217.04	13.52	87.81	1.97
大中城市蔬菜	2 087.83	90.36	2 187.89	50.35	100.06	-40.01

注：成本利润率是净利润与总成本的比值乘以100%。生猪净利润的单位为元/头。

资料来源：《全国农产品成本收益资料汇编》（2010、2016），北京：中国统计出版社，2010、2016年。

（二）农业机械化亟待转型升级

农业的根本出路在于机械化和科技进步。机械化是提高农业生产力、降低人工成本的主要手段，也是实现农业适度规模经营的重要前提。进入21世纪后，中国的大中型农具的数量迅速增加，至2015年底，大中型农用拖拉机及配套农具保有量分别达到607万台和962万套，分别比2000年增加了510万台和822万套。很明显，大中型农业机械的快速增长有力地推动了中国农业机械化进程，有利于解决农村劳动力转移之后“谁来种地、如何种地”的难题。

然而，自2011年以来，中国农业机械化增速开始逐步放缓（见图1），具体表现在两个方面：一是大中型农具的增长速度连续多年明显放缓，2015年中国大中型农业机械增长率为6.93%，只有2011年增长率（12.36%）的一半多，更远低于2008年的增速；二是三种粮食的机械作业费增速也开始连续放缓，2015年三种粮食的每亩机械作业费为139.60元，其增速已由2012年的16.19%回落到4.12%。虽然每亩机械作业费增速回落有利于控制粮食生产成本，但大中型农具数量和机械作业费增速“双回落”也意味着，中国大中型农具数量正在趋于饱和，农机作业市场竞争日益充分，通过增加大中型农具数量来提高农业生产力、降低人工成本的空间正在变小。

与大中型农机具的增速放缓不同，近年来小型拖拉机的绝对数量连续减少。2011 年，中国小型拖拉机的数量达到 1 811.27 万台的历史最高值之后，连续 4 年减少，至 2015 年，小型拖拉机已经减少至 1 703.04 万台，比 2011 年减少 108.23 万台。小型拖拉机数量的减少，进一步表明中国的农业机械化增速在放缓。应该看到，至今为止，中国农业机械化水平与发达国家相比仍有较大差距，与现代农业发展的需要仍不相适应。到 2015 年，虽然中国农作物耕种收综合机械化率已经快速提高到 63.8%，但总体看仍有较大的提升空间。当前，中国农业机械化正处于由速度型向质效型转变的关键时期。如何按照“全程、全面、高质、高效发展”的要求，加快推进农业机械化转型升级已经成为一项紧迫的战略任务。

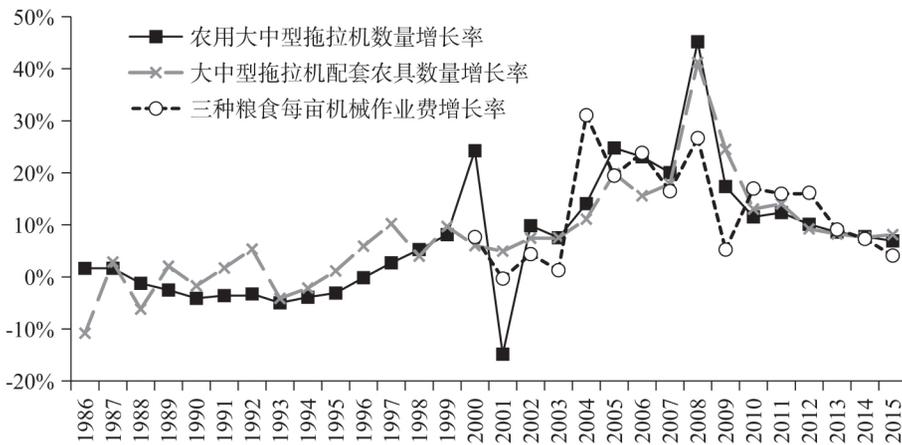


图 1 大中型农机具数量及机械作业费增长率变化

资料来源：大中型农机具及配套农具数据来自国家统计局网站，三种粮食每亩机械作业费数据来自《全国农产品成本收益资料汇编》（2006—2016），北京：中国统计出版社，2006—2016 年。

（三）“谁来种地”难题尚未破解

自改革开放尤其是 20 世纪末以来，中国农村劳动力大量向城镇转移，农户兼业化、农业人口老龄化现象凸显，农业劳动力结构性不足的问题日渐严重。农户兼业经营最直观的证据是，自 2015 年起，工资性收入占农民收入的比重超过 40%，已经超过经营净收入，成为农民的第一收入来源。我们对河北、山东、河南三省 777 户农户的问卷调查发现，2013 年受访农民家庭总收入均值为 7.75 万元，中位数为 6.40 万元，在受访农户中，家庭非农收入占比小于 50% 的纯农户和一兼农户只有 16.6%，其中纯农户占 7.85%，一兼农户占 8.75%；而二兼农户占比高达 79.41%，其中中高兼农户占

19.95%，深兼农户占比高达59.46%（见表3）。兼业农户平均收入比纯农户高45.8%~99.7%，离农户平均收入比纯农户高76.6%。可见，农户之所以兼业经营，归根结底，是因为经营的土地面积太小、农业经营收益太低，单纯依靠农业无法获得与“亦工亦农”相近的收入水平。

表3 河北、山东、河南777户农户兼业类型及其收入情况

农户类型	总计	纯农户	一兼农户	二兼农户		离农户
				高兼农户	深兼农户	
非农收入占比 (R)	—	R=0	0<R <50%	50%≤R <75%	75%≤R <100%	R=100%
农户数 (户)	777	61	68	155	462	31
农户占比 (%)	100	7.85	8.75	19.95	59.46	3.99
农户平均收入 (元)	77 522.9	43 867.3	70 115.2	63 976.3	87 605.3	77 471.3

注：学界常以非农收入占比是否超过50%，将兼业农户分为一类兼业农户（简称一兼）和二类兼业农户（简称二兼），考虑到这一标准过于笼统，我们进一步将二兼农户划分为高兼农户和深兼农户。

资料来源：根据我们2014年在河北、山东、河南的农户调查问卷数据整理。

与兼业经营相伴而生的，是农户家庭内部分工的深化。经过劳动力市场的筛选，家庭内部分工形成“年轻子女进城务工经商，年老父母留村务农”这样一种“以代际分工为基础的半工半耕”的家计模式。^①目前，在许多地方，老人已经成为种地的主力军。2015年农业部百乡万户调查赴山西调查组对永济市、襄垣县12个乡镇276户农户的调查表明，当前经营农业的人口中，50岁以上的人口比例高达76.4%，其中，70岁以上仍从事农业的人口比例达8.2%。^②另据对江苏省1086户农户的调查，在作为农业生产主力的纯农业劳动力和一兼劳动力中，年龄在40岁以上的占86.6%，其中，50岁以上的占62.2%。^③根据国家统计局发布的《2016年农民工监测调查报告》，1980年及以后出生的新生代农民工已经占农民工总量的49.7%。这些新生代农民工基本没有参加过农业生产且早已习惯城镇生活方式，不会种地也不愿种地。随着现有农业从业者逐渐丧失劳动能力，而新型职业农民队伍形成需要一个过程，中国农业正面临严重的“谁来种地”难题。这一难题是城镇化进程中传统农民向新型农民转变出现的断

① 贺雪峰：《中国农村社会转型及其困境》，《学习时报》2015年7月20日。

② 《老人农业也能有所为》，《人民政协报》2015年8月24日。

③ 包宗顺：《未来谁来种地？》，《唯实》2014年第6期。

层而引起的。

由于大部分农民不再依靠土地生存，而且农业收益低，近年来在一些耕地细碎化严重、农业机械无法使用的地区，耕地抛荒现象日渐增多。据我们调查，在河南南部、湖南西部一些山区，抛荒的耕地占比接近1/4。在土地比较平整的江淮平原、江汉平原，由于冬季搞种植没有多少收益，也出现了耕地的季节性抛荒。当然，对于当前存在的“耕地抛荒”现象，应根据具体情况区别对待。如果是因为土地贫瘠，缺乏农业生产的基础条件，实行退耕还林还草还湿，或者为了恢复和保护地力，实行季节性或短期抛荒，以让耕地休养生息，这都是正常的。然而，目前有相当部分抛荒是由于无人或者不愿耕种而出现的全年抛荒。耕地常年不种，导致耕地荒芜，这种情况应引起高度重视。

(四) 农业适度规模经营任重道远

适度规模经营是中国农业转型发展的现实需要和必然趋势。由于人多地少和一家一户的小农生产方式，长期以来中国农业生产经营呈现出小规模、细碎化、分散化的特征。按照全国农业普查资料，1996年中国农户平均土地经营规模为0.67公顷；2006年则下降到0.61公顷，农地经营面积不足1公顷的农户数量占比高达92%。如何解决农户分散承包造成的土地细碎化问题、提高农业经营规模，一直受到社会各界的高度关注。十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出要“建立健全土地承包经营权流转市场”，^①土地流转被作为规模经营的主要实现方式加以鼓励推行。此后，土地流转面积迅速增加，至2015年底，全国承包地流转面积达到4.47亿亩，承包地流转比例从2007年的5.2%跃升至33.3%（见表4）。

表4 近年来中国农村承包地流转情况

年份	流转面积（亿亩）	占家庭承包耕地总面积的比重（%）	比上年提高（百分点）
2007	0.64	5.2	0.7
2008	1.09	8.9	3.7
2009	1.52	12.0	3.1
2010	1.87	14.7	2.7
2011	2.28	17.2	2.5
2012	2.70	21.5	4.3

^① 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，《人民日报》2008年10月20日。

续表4

年份	流转面积 (亿亩)	占家庭承包耕地总面积的比重 (%)	比上年提高 (百分点)
2013	3.40	26.0	4.5
2014	4.03	30.4	4.4
2015	4.47	33.3	2.9
2016	4.71	35.1	1.8

资料来源：根据农业部有关部门公布的数据整理。

但是，应该看到，现有大部分土地流转都是在承包农户之间进行的，土地流转面积的增加，并没有明显改善中国农业的小农生产状况。截至2015年底，经营耕地10亩以下的农户数量仍然多达2.1亿户，占全部农户的79.6%（见表5）。而且，由于农业经营效益持续下降，一些农业经营主体选择缩小规模甚至退出农业，导致2013年以来农村土地流转的增速开始放缓。2016年全国土地流转面积为4.71亿亩，占家庭承包耕地面积的比重为35.1%，仅比上年提高1.8个百分点，远低于2012~2014年4个百分点以上的年均增速。目前，一些农民想出租土地却没人承接。据2014年我们对河北、山东、河南三省的农户问卷调查，在767户有效样本中，有42.5%的受访农户（326户）愿意但未能出租承包地。其中，在给出具体原因的214户受访农户中，回答“没人租”的有107户，占50.0%；回答“租金太低”的有84户，占39.3%；回答“达不到租地人要求”的有18户，占8.4%；其他原因的有5户，占2.3%。

表5 农户经营耕地面积及其占比情况（2015年）

农户类型	数量 (万户)	占比 (%)
全国总农户	26 744.3	100
未经营耕地的农户	1 656.6	6.2
经营耕地10亩以下的农户	21 275.1	79.6
经营耕地10—30亩（含10亩）的农户	2 760.6	10.3
经营耕地30—50亩（含30亩）的农户	695.4	2.6
经营耕地50—100亩（含50亩）的农户	242.3	0.9
经营耕地100—200亩（含100亩）的农户	79.8	0.3
经营耕地200亩（含200亩）以上的农户	34.5	0.1

数据来源：农业部农村经济体制与经营管理司、农业部农村合作经济经营管理总站：《中国农村经营管理统计年报（2015年）》，北京：中国农业出版社，2016年，第6页。

可以看出,除非经营农业的效益有明显改观,中国的土地流转比例已经达到了阶段性高点,由此对规模经营形成“触顶”效应。然而,目前中国农业适度规模经营的目标还远没有实现。在这种情况下,通过何种方式尽快把小农生产引入现代农业发展轨道,进一步提高农业经营规模,走符合中国国情的适度规模经营道路,将是当前农业转型升级面临的一项巨大挑战。

(五) 农民增收的压力不断增加

保障农民持续增收是促进农村全面发展的一个核心目标。按照现行的统计口径,居民可支配收入包括工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入。由于目前农村产权制度改革严重滞后,农村各种资源难以变现,至今为止,农民人均财产净收入数额小,所占比重很低,中国农民的收入主要来源于工资性收入、经营净收入和转移净收入。从2015年起,工资性收入已经超过经营净收入,成为农民可支配收入的最大一部分。2016年,在农村居民可支配收入构成中,工资性收入、经营净收入、转移净收入分别占40.6%、38.4%和18.8%,而财产净收入仅占2.2%(见表6),几乎可以忽略不计。同时,近年来中国农民收入增长越来越依赖工资性收入,尤其是外出打工的工资性收入。2014—2016年,农村居民人均可支配收入增长中来自工资性收入的比重高达46.7%,经营净收入占27.5%,转移净收入占23.2%,而财产净收入仅占2.6%。更为重要的是,在中国经济进入新常态后,农民收入增长的势头明显减缓,出现了加速回落的趋势。2016年,全国农村居民人均可支配收入实际增长6.2%,其增速比2014年回落了3.0个百分点,而同期全国居民人均可支配收入增速仅回落1.7个百分点,城镇居民人均可支配收入增速仅回落1.2个百分点。

目前,支撑农民增收的务农、务工这两大传统动力有所减弱,农民增收难度日益加大。首先,在当前新的形势下,农业经营效益进入下行通道,农业经营净收入对农民增收的贡献在逐渐减弱。2014—2016年,农民人均第一产业净收入年均名义增长率仅有4.8%,在各收入来源中增速最低,其对农民增收的贡献率只有14.7%。从2013年到2016年,第一产业净收入在农民人均可支配收入中所占比重从30.1%下降到26.5%,减少了3.6个百分点。其次,随着经济发展进入新常态,经济增速减缓和资本对劳动力的替代将导致城镇对农民工的需求增长趋缓,由此影响到农民的非农就业机会,^①这样工资性收入对农民增收的支撑作用将会受到影响。实际上,近年来农民工

^① 魏后凯:《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》,《中国农村经济》2016年第1期。

工资增速已经出现了回落态势。2016年全国农民工月均收入3275元,比2015年增加203元,增长6.6%,增速比2015年回落0.6个百分点。更重要的是,随着市民化进程的加快,相当部分农业转移人口在城镇落户并实现市民化后,其工资性收入将统计到城镇居民而非农村居民收入中,由此加大了农民增收的难度。此外,设想主要依靠转移净收入来支撑农民收入增长也不太现实。虽然未来几年国家对农民的财政转移支付有望增加,但在财政支农资金向贫困农户和新型农业经营主体倾斜的政策导向下,普通农户难以借助国家财政转移支付实现普遍的大幅度增收。

表6 中国农村居民人均可支配收入及构成

指标	收入(元/人)				2014—2016年名义增长率(%)	2014—2016年增长贡献率(%)	构成(%)			
	2013年	2014年	2015年	2016年			2013年	2014年	2015年	2016年
可支配收入	9 429.6	10 488.9	11 421.7	12 363	9.4	100.0	100	100	100	100
工资性收入	3 652.5	4 152.2	4 600.3	5 022	11.2	46.7	38.7	39.6	40.3	40.6
经营净收入	3 934.8	4 237.4	4 503.6	4 741	6.4	27.5	41.7	40.4	39.4	38.4
一产净收入	2 839.8	2 998.6	3 153.8	3 270	4.8	14.7	30.1	28.6	27.6	26.5
二三产净收入	1 095	1 238.7	1 349.8	1 472	10.4	12.9	11.6	11.8	11.8	11.9
财产净收入	194.7	222.1	251.5	272	11.8	2.6	2.1	2.1	2.2	2.2
转移净收入	1 647.5	1 877.2	2 066.3	2 328	12.2	23.2	17.5	17.9	18.1	18.8

资料来源:根据《中国农村统计年鉴》(2014—2016)(北京:中国统计出版社,2014—2016年)和魏后凯、黄秉信主编的《中国农村经济形势分析与预测(2016~2017)》(北京:社会科学文献出版社,2016—2017年)整理。

(六) 农村资源资产浪费严重

中国农村地区拥有丰富的各类资源,尤其是耕地、林地、草原、宅基地、荒山荒坡等土地资源。据初步估计,2012年,中国农村总净资产超过127.3万亿元,其中,集体净资产和土地资产分别占近70%,归个人经营和使用的部分占80%以上。^①然而,由于缺乏“资源变资产、资产变资本”的渠道,农村现有各种资源没有被激活,难以实现资产化、资本化和财富化,农村资源资产低效利用、浪费严重。除了前述的耕地

^① 叶兴庆:《农村集体产权权利分割问题研究》,北京:中国金融出版社,2016年。

抛荒造成土地资源浪费外,随着大量农村人口向城镇迁移,由于交易市场缺乏,农村宅基地和农民房屋闲置的情况也非常普遍。首先是农村宅基地浪费严重。根据《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提供的数据,2000—2011年,在全国农村人口减少1.33亿人的情况下,以宅基地为主的农村居民点用地反而增加了3045万亩。另据国土资源部的数据,当前农村居民点空闲和闲置用地面积为3000万亩左右,低效用地面积达9000万亩以上,分别相当于现有城镇用地规模的1/4和3/4。^①其次是大量农村房屋长期闲置。国家统计局的数据显示,2012年,中国农村居民人均住房面积为37.1平方米,每平方米住房价值为689.1元。根据《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,到2020年,中国户籍人口城镇化率将达到45%左右,年均需转户1600多万人。这些农村人口转变成城镇居民后,每年将会新增5.94亿平方米的闲置农村住房,折合市场价值约4000亿元。如果考虑到常年在城镇务工生活却没有转换户籍的农村外出人员,农村房屋闲置造成的资源闲置和浪费将更大。为了节约集约利用宝贵的国土资源,在推进城镇化和农村转型的过程中,如何通过赋予农民更多财产权利,消除农村资源尤其是宅基地房屋低效、无效利用将是一个十分紧迫的问题。

(七) 农村生态环境亟待改善

不科学的经营管理理念和落后的生产方式,比如化肥、农药、农膜的过量使用,导致中国的农业面源污染十分严重。据农业部统计,当前中国农作物化肥施用强度为328.5千克/公顷,远高于世界平均水平,是美国的2.6倍,欧盟的2.5倍。^②如果按农作物总播种面积计算,2015年中国化肥的施用强度大约为362.0千克/公顷;如果按总耕地面积计算,则实际的化肥施用强度平均达到446.1千克/公顷,几乎比国际公认的化肥施用安全上限(225千克/公顷)高出1倍(见图2)。农药和农膜的使用情况也是如此。2012—2014年全国农药年均使用量31.1万吨,比2009—2011年增长9.2%,^③远高于合理使用标准。2015年,全国农膜使用量260.4万吨,相当于欧美各国和日本使用量的总和;其中,农用地膜使用量145.5万吨,当季农膜回收率尚不足

^① 《推进土地节约集约利用的指导意见解读之一》,国土资源部网站, http://www.mlr.gov.cn/xwtd/mtsy/xinhuanet/201410/t20141028_1333615.htm。

^② 农业部:《关于印发〈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〉的通知》,2015年2月17日。

^③ 农业部:《关于印发〈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〉的通知》,2015年2月17日。

2/3。化肥、农药和农膜的长期大量、过量使用，给农村生态环境造成巨大损害。此外，全国每年畜禽粪污产生量高达 38 亿吨，而综合利用率不到 60%，畜牧业面源污染问题也日益凸显。为了解决农业面源污染问题，2015 年 2 月农业部制定并实施了到 2020 年化肥、农药使用量零增长行动方案，2017 年 3 月又发布了《重点流域农业面源污染综合治理示范工程建设规划（2016—2020 年）》。

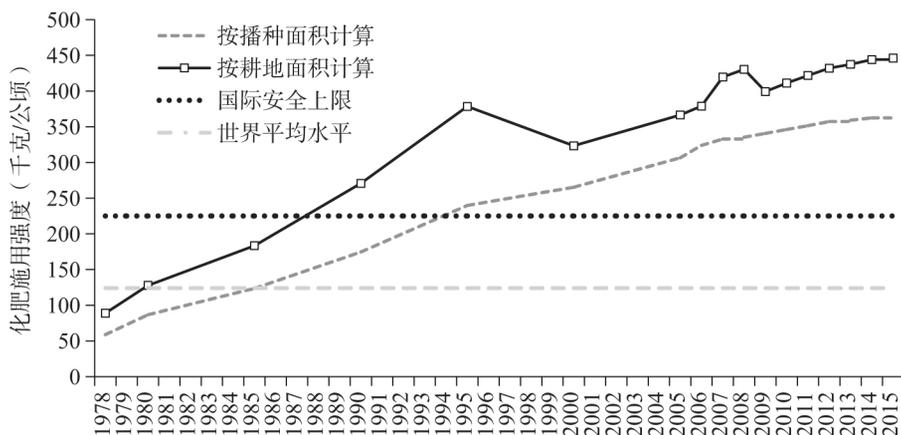


图 2 中国化肥施用强度的变化

注：①世界平均水平为 2010—2012 年耕地和永久农田化肥施用强度，为 124 千克/公顷。②按 1996 年农业普查结果，全国耕地面积比上年增长 36.9%；按 2009 年第二次全国土地调查，全国耕地面积又比上年增长 11.2%，由此导致按耕地面积计算的化肥施用强度出现下降。

资料来源：魏后凯：《中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型》，《中国农村经济》2017 年第 5 期。

除农业面源污染外，近年来随着农民生活水平的提高，农村生活垃圾和污水污染问题也日益突出。为加强农村环境综合治理，2014 年国务院办公厅印发了《关于改善农村人居环境的指导意见》，2015 年住房和城乡建设部等 10 个部门联合发布了《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》，环境保护部、财政部出台了《关于加强“以奖促治”农村环境基础设施运行管理的意见》。截至 2015 年底，中央财政累计安排农村环保专项资金 315 亿元，支持全国 7.8 万个建制村开展环境综合整治。但是，由于原有基础差、基数低，2015 年末全国仍有 34.4% 的行政村没有集中供水，有 37.8% 的行政村没有对生活垃圾进行处理，有 88.6% 的行政村没有对生活污水进行处理，^① 农村环境“脏乱差”问题依然突出。综合治理各种污染、全面改善农村生态环

^① 住房和城乡建设部：《2015 年城乡建设统计公报》，http://www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzljxsxytjgb/tjxx-tjgb/201607/t20160713_228085.html。

境仍任重道远。

(八) 乡村治理模式仍需创新

近年来，中国农村经济社会结构发生的深刻变化，给乡村治理机制创新带来多种挑战。第一，农业组织形式和生产方式的转变要求创新乡村治理机制。近年来，随着农业的加快转型升级，中国的农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体大量涌现。至2016年底，全国农民专业合作社达到179.4万家，超过40%的农民加入了合作社。而且，工商资本大量涌入乡村，活跃在农村的各类涉农企业日益增多。这些新型农业经营主体的经营一般会涉及多个村组、辐射众多集体成员，一定程度上补充了集体经济组织农业经营的“统”的职能，但同时，这些新型经营主体在乡村治理中发挥作用，也有可能对“村两委”职能具有一定的替代性，从而加剧乡村治理的复杂性，增加系统治理的难度。在新的形势下，如何探索“统分结合”的新型机制和有效实现形式，是当前亟待研究解决的重要问题。

第二，农村集体经济组织、农村股份合作经济组织与“村两委”的关系亟待理顺。近年来，中国农村集体产权制度改革加快推进。2016年12月发布的《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，将农村集体经济组织看成是“特殊的经济组织”，并对当前农村集体产权制度改革的顶层设计进行了统筹安排和部署，将在2017年10月1日正式实施的《民法总则》把农村集体经济组织、城镇农村的合作经济组织法人都界定为特殊法人。新的组织和产权制度安排要求新的乡村治理模式与之相匹配。在乡村治理中，如何协调各类经济组织与“村两委”的职能、发挥二者在乡村治理中的作用值得深入研究。

第三，乡村治理机制如何适应农业转移人口市民化、农村社区化的需要值得注意。当前，在传统农区，由于农村缺乏产业支撑和就业机会，大量农村劳动力常年外出务工，导致农村空心化、农民老龄化，留守儿童、留守妇女、留守老人“三留守”问题凸显，引发了一系列农村社会问题，也带来了农村基层组织松散化、职能弱化和干部队伍老化等问题。在城郊和经济发达的农区，农村社区的边界已经被打破，大量外来人口涌入，人员构成复杂、利益诉求多元。这些新的情况和问题进一步加大了创新和完善乡村治理机制的难度。

三、加快中国农村全面转型面临的障碍

加快农村全面转型是实现全面建成小康社会和社会主义现代化目标的重要举措。在新时期，要加快农村全面转型，就必须全面激活要素、市场和主体，赋予农民更多的财产权利，促进城乡资源要素双向流动，全面激发农村发展活力和新动能。然而，受传统观念和体制的束缚，在加快农村全面转型、激发农村发展活力的过程中，目前在思想认识、体制机制、法律法规和政策等方面仍存在诸多障碍，亟待消除和破解。

（一）思想认识障碍

认识问题是解决问题的第一步。全面深化农村改革，促进农村全面转型，首先必须消除一些思想认识上的障碍和误区。这些障碍和误区主要表现在担心农民离农退地会影响社会稳定、对农村集体产权制度改革的误解、误将土地流转等同于农业适度规模经营、对国家粮食安全的认识有待深化、对工商资本下乡的认识存在偏颇五个方面。

一是担心农民离农退地会影响社会稳定。有些人担心，允许农民离农退地，准予农村土地（承包权）在更大范围内转让，会产生“失地农民”，从而影响社会稳定。对于农民进城和农村空心化闲置出来的宅基地，有人甚至主张单纯以“自然复垦”的方式冷处理。应当承认，在农民工的社会保障尚不完善时，农村土地仍然具有一定的社会保障作用。但是，由于农户的分层分化，并非所有的农户都倚重农村土地，一部分进城农户已经完全不再依赖农村土地，而且也有很强的土地处置意愿。因此，在加快农业转移人口市民化的前提下，鼓励和引导进城农民自愿有偿退出农村承包地、宅基地等，将有利于落实农民的财产权利，增加农民的财产性收入，从而维护社会的稳定。很明显，农民离农退地是城镇化过程中的正常现象，关键是要遵循自愿有偿依法的原则，切实维护好进城离农退地农民的各项权益。

二是对农村集体产权制度改革的误解。目前，各地的改革试点还主要集中在集体经营性资产方面，较少涉及土地、池塘等资源性资产，对传统农区的集体产权制度改革的紧迫性认识不足。实际上，集体经营性资产只是农村集体资产的很小一部分，而且主要集中在城市郊区。就土地而言，在现有 191 158 平方公里的村庄用地中，真正属

于经营性建设用地的只占10%。^①同时,一些地方的改革思路不清晰,对中央的政策理解有偏差。有些人把中央提出的“不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了”要求,片面地理解为不能把集体经济的“数量”改少、“纯度”改低。在进行股份权能改革时,有的地方采取了集体资产股份按成员简单平均的分配方式,表面上“防止内部少数人控制和外部资本侵占”,减少了改革的矛盾,维护了改革的公平性、平等性,实际上忽视了集体组织成员的贡献差异,扼杀了乡村精英的改革积极性,束缚了集体经济的活力。此外,由于至今为止尚未形成共识,一些人把农村集体股份资产股权量化看成是“分”的思想的延续,对发展壮大新型农村集体经济有抵触情绪。

三是误将土地流转等同于农业适度规模经营。土地流转在提高农业规模经营程度中的重要性毋庸置疑。但是,一些地方往往将土地流转视作农业适度规模经营的唯一实现形式。于是各项促进农业规模经营的政策,就简化为支持土地连片流转和集中经营。有的地方甚至不顾客观实际把扶持上千亩规模经营的大户数量作为一个发展目标。农业适度规模经营补贴,演变成土地流转费用不断上涨的一个推手,而且诱使一些原本不愿从事规模经营的主体连片流转土地、开展规模经营,并由此引发了一些后续问题,比如农业规模经营主体中途“跑路”。实际上,近年来中央一直强调发展多种形式的适度规模经营,通过流转实现土地集中只是其中一种。针对基层将农业适度规模经营简单化为土地流转的错误做法,2017年中央一号文件明确指出,要“通过经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种方式,加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营”。而且,经营规模也存在一个“适度”的问题,并非越大越好。

四是对国家粮食安全的认识有待深化。由于人多地少,长期以来中国一直将保障国家粮食安全作为农业政策制定的一个出发点。然而,近年来随着发展阶段的变化和收入水平的提高,中国居民的食物消费结构正在发生变化,粮食、蔬菜、肉类的消费比例由过去的8:1:1向4:3:3转变。^②城乡居民不仅要求“吃得饱”,还要求“吃得好、吃得健康、吃得安全、吃得丰富”。为适应消费结构和消费形式的变化,需要不断深化对国家粮食安全的认识,树立科学的“大粮食安全观”。一方面,随着居民对畜产品的消费需求持续增长,在耕地资源紧缺的情况下,进口饲料用粮发展畜牧业将成为一种可行的选择。在这种情况下,饲料用粮的安全将成为新时期中国粮食安全的主要问题。另一方面,随着居民消费结构的升级,在确保粮食生产能力不降低的前提下,

^① 《全国人大代表蔡继明:“三块地”改革关键是处理好农村宅基地的流转》,《中国经济周刊》2017年3月6日。

^② 黄宗智、高原、彭玉生:《没有无产化的资本化:中国的农业发展》,《开放时代》2012年第3期。

如何调整和优化粮食品种结构，积极发展优质粮食品种，提高粮食质量的安全保障水平，将成为国家粮食安全新战略的重要内容。在新形势下，粮食质量安全与粮食数量安全同等重要。

五是对工商资本下乡的认识存在偏颇。发展现代农业尤其是设施农业，建设社会主义新农村，需要资本、技术投入。长期以来，借助用工、升学、金融等制度安排，城镇汲取了农村大量的劳动力、优秀人才、资金，导致农村发展的资本、技术和人才严重缺乏。没有工商资本的支持带动，农户和农村集体经济组织难以发展农业规模经营，更难以搞好现代设施农业。过去对工商资本的抵触，主要是怕其改变土地用途，导致农地非粮化甚至非农化。实际上这是一个加强监管和风险防范的问题。只要做好基本农田规划，强化基层政府的监督管理职能，即可防止工商资本改变土地用途。一些工商资本租赁土地后，之所以非粮化、非农化，主要是由于基层政府监管不力甚至与工商资本合谋。现在的问题是地方管理部门还未能真正建立起有效的农村土地监管和风险防范机制。我们不能把监管不力引发的农地非粮化、非农化问题，完全归咎于工商资本，从而限制工商资本下乡从事农业。

（二）体制机制障碍

加快农村全面转型，激发农村发展活力，离不开体制机制创新。长期以来，城乡分割的二元体制严重束缚了农村发展，影响了农村活力的迸发。自改革开放以来，中央一直高度重视农村体制机制创新，有力地推动了农村经济社会发展，但由于各项改革措施不配套、不协调，加上一些关键领域的改革严重滞后，制约农村全面转型和活力迸发的一些体制机制障碍至今仍未从根本上得到有效破解。

一是各项改革分头管理、条块推进，影响了改革的整体效果。深化农村改革不仅要考虑农村发展的实际需要，还应当从农村人口向城镇迁移的大趋势出发，着力提高农村资源要素的流动性。但是，受政府行政管理条块分割的影响，目前各项农村改革仍然带有较强的分割性。例如，2015年2月启动的“三块地”土地制度改革试点，为了降低和控制风险，在初期主要采取封闭运行、分头推进的方式。在33个试点县市区中，严格限定其中3个只能试点征地制度改革，15个只能试点农村集体经营性建设用地入市，15个只能试点农村宅基地在集体所有制内部流转。这种做法不利于提升改革的配套性和整体效果。正因为如此，2016年9月之后，“三块地”改革试点开始采取联动的方式，征地和入市试点范围扩大到全部33个试点县市区。此外，各项涉农扶持资金分部门下发，由于不同部门关注的政策重点不同，财政补贴资金难以形成改革合力。

而且，“上面千条线、下面一根针”，基层农口要同时处理好不同上级部门的涉农安排，颇有疲于应付之感。

二是农村改革的连贯性、系统性不足，增加了下一步深化改革的难度。从近些年的做法来看，前一时期中国的农村改革，主要是对已经或即将出现的问题的一种政策回应，或者说主要是一种“水多了加面，面多了加水”的适应性改革，属于事后调整和短期改革，^① 缺乏前瞻性的整体战略考虑和制度设计。例如，当前全面推进的农村土地确权登记颁证工作，按照计划全国要在2018年底前完成农村承包地确权登记颁证任务。但是，在推进农村承包地确权登记颁证之前，有关部门并没有根据农村承包地细碎化严重的实际情况，鼓励和引导集体经济组织成员对各户分散的承包地进行“互换并块”和“按户连片”。在这种情况下，一旦完成确权登记颁证，各农户严重细碎化的承包地将在法律上被固化，以后想实现集中连片的难度将会更大。正是认识到这一问题，近年来，河南民权县、广西龙州县、安徽蒙城县、湖北沙洋县、广东清远县等地，自发开展了“互换并地”“按户连片”工作，在土地确权颁证之前，先进行一次内部调整，力争实现“一家一块田”。近年来，有关部委联合选定的58个全国农村改革试验区，也主要是根据申报的试验任务，单独就某一方面的改革内容进行尝试，而很少进行综合配套改革。比如，广受关注的农村集体产权制度改革，主要面向占比很小的农村集体经营性资产，未能与全国层面开展的农村土地确权颁证登记工作有机结合起来。

三是改革的行政性较强且容错机制不健全，束缚了基层创新的积极性。现行的农村改革主要是以问题为导向，在顶层设计的基础上，以试点先行的方式逐步推进。非改革试点不得抢跑，导致农民自发创新的做法不能得到许可。这种自上而下、行政主导的改革方式，束缚了农民的改革思路，禁锢了其创新动力。我们在实地调研中曾询问一个试点村，为什么要推进集体产权制度改革，村支书坦言，这是当地政府要求和支持推动的，他们不知为何改革、如何改革。应当认识到，家庭联产承包责任制，也不单纯是顶层设计的结果，而更多是中央对基层实践的接受和推广。改革需要创新，创新就意味着风险。但是，当前农村改革试点的容错机制尚不健全，使得个别地方一些部门和领导干部对改革抱有“宁可不做，不可做错”的态度，个别地方甚至选择性执行中央改革要求，并美其名曰“先易后难”“稳步推进”，也有一些地方断章取义地理解中央的改革精神，并将其作为不推进改革的借口。

^① 姜长云、杜志雄：《关于推进农业供给侧结构性改革的思考》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2017年第1期。

（三）法律法规障碍

推进农村全面转型涉及诸多方面的制度创新，需要有相应的法律法规保障。当前，在加快农村全面转型的过程中，无论是激发农村活力还是培育发展新动能，都面临着许多需要突破的法律法规障碍，具体体现在禁止性规定不合时宜和指导性规定欠缺两个方面。

一是有些禁止性规定已经不合时宜，亟待修改。长期以来，中国实行城乡有别的建设用地使用制度。现有法律规定，农村集体建设用地不得入市流转，仅限于乡（镇）村公共设施 and 公益事业、乡镇企业、农民自建房等乡（镇）村建设。《宪法》第十条明确规定，“城市的土地属于国家所有”。《土地管理法》第六十三条规定，“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。《城市房地产管理法》第九条规定，“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让”。受现有法律的限制，农村集体建设用地与国有建设用地不同权、不同价，二者处于不平等的地位。因此，要推进农村集体经营性建设用地入市改革，就必须根据新形势对那些不合时宜的法律条文及时进行修订。

2003年实施的《农村土地承包法》，主要是从规范农村土地承包关系、稳定农业生产力的角度对农村土地制度做出安排，较少考虑农民乡—城迁移和农业适度规模经营的需要。该法第二十六条规定，“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方”。也就是说，该法禁止已经进入设区的市且已经转为非农业户口的，继续保留农村承包地（全家迁入小城镇落户的，可以保留承包地）。显然，按“设区的市”和“小城镇”标准对进城落户农民交回或保留承包地做出差别化规定，既违背公平原则，也不利于农民向城镇迁移。更重要的是，将交回承包地作为进入设区的市落户的条件不利于维护进城落户农民的应有权益。因此，该法第二十六条的规定已经不合时宜。

《物权法》第一百八十四条和《担保法》第三十七条都规定，除法律规定可以抵押的外，耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押，导致农民的有效抵押物缺乏，加剧了农业农村发展的“融资难”问题。这些条文已经成为当前推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的障碍。同时，《土地管理法》第三十七条规定，“禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地”。但是，由于农民的土地财产权利已经觉醒，加上对“闲置”“荒芜”的认定存在困难，已经虚化、弱化的村集体实际上无法将闲置、荒芜的耕地收回。而且，2016年中央一号文件和“十三五”

规划纲要都提出“探索实行耕地轮作休耕制度试点”，致使这一法律条文已难以发挥效力。

二是一些指导性的法律法规建设滞后，仍需健全。农村土地流转的兴起，使1978年农村改革后形成的农村土地所有权和承包经营权“两权分离”，逐渐演变成所有权、承包权、经营权的“三权分置”。但是，目前法律上仍然只有“承包经营权”的概念，缺少对“三权分置”后各项权利权能的法律安排。经营权可否超越承包期、能否再次流转，承包权可否有偿退出或转让，都缺少明确的法律规定。

根据《物权法》第一百一十九条的规定，对农村承包地、宅基地等自然资源实行有偿使用制度。但目前来看，农村承包地和宅基地都属于无偿使用，福利性质突出。而且，《物权法》第五十九条规定，“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”，土地承包、承包地调整等“应当依照法定程序经本集体成员决定”，但至今为止，国家层面尚未就“谁是集体经济组织成员”这一关键问题给出指导意见。《物权法》第一百五十三条指出“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定”。然而，关于宅基地转让的国家规定至今尚未出台，导致农村宅基地闲置和低效率利用问题严重。

就农村集体产权制度改革而言，虽然2017年3月全国人民代表大会通过的《民法总则》将农村集体经济组织、城镇农村的合作经济组织等界定为特别法人，为下一步全面深化农村改革奠定了基础，但农村集体产权制度改革、发展新型农村集体经济仍然面临一些法律障碍。比如，现行《税法》没有明确农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人的税率。考虑到农村集体经济组织承担了一定的社区公共服务职能，如果按照股份公司对农村集体经济组织法人等进行征税显然不合理。因此，为了避免改革造成的不合理税收，充分调动农村集体经济组织的积极性，需要加快完善相关法律法规。

（四）政策障碍

从城乡发展一体化要求“同地同权”和赋予农民更多财产权利的角度看，农村土地及其他资源资产的可交易性逐步提高是大势所趋。农村地区拥有丰富的各类资源，要促进农村全面发展和繁荣，关键是全面激活农村各类资源，尽快打通“资源变资产、资产变资本”的渠道，实现农村资源的资产化、资本化、财富化。然而，现行的一些政策实际上限制了农村资源资产的流动性，束缚了农村内生活力的发挥，成为制约农村转型发展的障碍。例如，中央再三强调，要“维护进城落户农民土地承包权、宅基

地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。但近年来有关政策主要集中在“维护”方面，即不再要求“全家迁入设区的市，转为非农业户口的”交回承包地，却没有出台“支持引导”农民进行土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权转让的具体措施。在“封闭运行、不得抢跑”的总体要求下，各地在农村改革试点或试验中大都采取相对保守的做法，把农村土地承包权退出、宅基地转让、集体经营性资产股份交易限定在集体经济组织成员内部。过于狭小的市场交易半径，导致农村承包地、宅基地（以及房屋）、集体资产股份等难以处置，实际上限制了各种集体资源资产的流动性，阻碍了农民财产性收入和财富增值的实现渠道。又如，提倡和推广有机肥替代化肥是促进农业绿色转型的重要途径，但由于配套政策跟不上，过去国家政策主要是支持化肥的生产、运输和使用，有机肥与化肥相比费工费时成本高，农民不易接受，致使推广有机肥替代化肥面临诸多困难。

四、促进中国农村全面转型的改革举措

当前，中国农村发展已经进入新阶段，面临不少新问题、新挑战。在农业生产方式转变、农村发展动力转换的新形势下，应对农村转型的各种挑战，破除农村发展的各种障碍，需要依靠全面深化农村改革，激发农村转型发展活力，为农业转型升级和农村持续健康发展提供新动力源泉。在新阶段，全面深化农村各项改革，要采取综合配套、整体推进的方式，实行以改革促转型、以转型促发展的战略，关键是着力提高农村资源资产流动性，全面开展农村集体产权制度改革，加快构建新型农业经营体系，深入推进农业供给侧结构性改革，不断完善农业支持保护政策。

（一）提高农村资源资产的流动性，探索农村土地国家收储制度

资源资产必须可处置，其市场价值才能得到体现。大量农村资源资产长期休眠，将会抑制农村经济社会发展活力，还会阻塞农民增收的渠道，扩大城乡发展差距。因此，提高农村资源资产的流动性将是激发农村发展活力和新动能的关键所在。在新形势下，必须全面深化相关领域的改革，尽快消除当前农村资源资产流动的各种障碍，让市场在农村资源配置中发挥决定性作用，同时做好顶层设计、创新制度安排，更好地发挥各级政府和农村集体经济组织的作用，加快推动农村资源变资产、资产变资金。

一是探索进城落户农民农村承包地、宅基地以及其他资源资产的市场化退出机制。

依靠城镇化大规模减少农民,是实现农业增效和农民增收的重要途径。早在十多年前,就有学者指出,中国的“三农”问题之所以难以解决,主要是农民数量太多。如果把一半的农民转变为城镇居民,中国的“三农”问题也就容易解决了^①;如果不减少农民人数,仅试图通过农业产业本身来增加农民收入,潜力已经不大^②。因此,应鼓励那些有意愿、具备条件的农民“带资进城”,使他们尽快从土地上彻底解放出来。当前大部分青年农民常年在城镇工作和生活,他们中很多人几乎没有务农经历,不会种地也不愿种地。即使遇到大的经济波动,想发挥农村土地的“劳动力蓄水池”作用,让这些常年在城镇工作和生活、不会种地也不愿种地的青年农民回到农村,他们也不会从事农业,而更有可能成为农村的“闲散人员”,并可能引发诸多农村社会问题。在新形势下,限制进城落户农民对农村各种资源资产进行处置,不符合改革的公平性要求,也限制了他们在城镇的自我发展能力,束缚了农村经济活力。为了避免农村资源资产闲置,加快农业转移人口市民化进程,要允许进城落户农民按照自愿有偿依法的原则,采取灵活多样的市场化途径,处置农村承包地、宅基地和其他资源资产,使他们能够带着在农村长期积累的财富进入城镇。有关政府部门应搞好顶层设计,制定相关政策和规则,完善农村产权交易市场,为进城落户农民退出承包地、宅基地以及其他资源资产创造条件。

二是扩大农村土地转让的市场半径,在条件允许的部分地区,尝试农村资源资产跨集体转让。现有政策将农村土地及其他资源资产的转让限定在集体经济组织成员之间。然而,市场需要达到一定规模,才能发挥价格发现功能。若不允许农村土地及其他资源资产转让突破集体边界,那么对于从事规模经营或者搞设施农业的职业农民而言,只要他与转让土地者不在同一个集体,就算他是隔壁村民而且愿意出高价承接土地,也为政策所不容。将农村土地转让限制在集体经济组织成员内部,相当于城市楼房只允许卖给同小区居民,人为限制了市场范围。这会扭曲市场的价格发现功能,低估资源资产的真实价值,不利于落实维护农民的权益,还会束缚新型农业经营主体的成长和现代农业发展。随着城乡发展一体化进程的加快,农村土地及其他资源资产的跨集体转让将是大势所趋。在东北、江浙等农村人口跨村组搬迁普遍、城镇化水平较高的地区,农村承包地、宅基地和房屋跨集体转让早已存在,并初具规模。在内蒙古阿荣旗,至2016年6月,全旗农户之间转让的承包地比例高达8.5%,其中有相当一

① 邓英淘:《为了多数人的现代化——邓英淘经济改革文选》,北京:生活·读书·新知三联书店,2013年。

② 蔡昉、王德文:《经济增长成分变化与农民收入源泉》,《管理世界》2005年第5期。

部分是跨集体交易。在浙江乐清市，至2016年2月底，跨集体的农村房屋和宅基地交易累计达到7185起。^① 这些地方的情况表明，一些地区确实有农村资源资产突破传统集体组织边界转让的需求，而且允许在更大范围内转让农村资源资产并没有引发什么不良后果。因此，在符合条件的地区，可以按照疏而不堵的改革思路，准许农村资源资产转让突破集体边界。当受让方缺乏时，政府可以充当土地交易的“最终受让人”，引导和支持土地资源交易。具体而言，在城市郊区，可以探索把集体所有的土地出售给国家，转变土地性质后，纳入城市建设用地规划^②；在传统农区，可以借鉴重庆的地票制度，宅基地复垦后通过“占补平衡”进入市场流通。对现有农村承包地、宅基地及其他资源资产的跨集体转让，符合条件的可以重新确定权属关系，使其合法化。

三是探索农村土地的国家赎买收储制度，将农村土地性质转变为国有。农村土地可以集体所有，也可以国有。《宪法》第十条规定，农村的土地可以通过法律规定转化为国有。现实中，农村土地国家所有一直存在，国营农场的土地即为国有。为了培育农村土地市场，在农户有土地退出意愿但承接方缺乏时，可以借鉴法国、荷兰等国家的做法，设立土地赎买收储基金或成立土地银行，实行农业转移人口退出土地的国家赎买收储政策。^③ 国家将农户退出的土地收归国有并储备，经集中连片、土地整治和改善农业基础设施后，再出租给职业农民经营。国家赎买收储农村土地类似于现有的国家征收农村土地，两者的区别在于国家征收农村土地的目的是建设用地，而国家收储农村土地可以将作用拓展到储备农业用地、发展农业生产上。对农业转移人口退出的土地实行国家赎买收储，其主要思路是：政府设立农村土地赎买收储专项基金（或成立土地银行），凡符合条件的农业转移人口，都可以向所在集体申请有偿退出土地，集体收回土地后，向赎买收储基金或土地银行申请转让土地所有权；赎买收储基金分别向退地农民和所在集体支付补偿，并负责将退出的土地集中连片后交给国家；国家已经支付赎买资金，可以与征地一样，把农户退出的集体土地转变为国有。在具体操作时，为了减少财政压力，政府可以通过农村产权交易所，寻找愿意租地的农业经营主体先行支付部分费用；也可以将农民退地和进城衔接起来，以“城镇购房代金券”替代现金补偿。国家对农村土地实行赎买收储，将可以以较低的价格，把集中连片的土

^① 数据来源：阿荣旗的数据来自2016年阿荣旗上报农业部等部门的《内蒙古自治区阿荣旗土地承包经营权有偿退出试验方案》，乐清的数据来自乐清市农办。

^② 这也是解决当前城市郊区“小产权房”的一个务实思路。在集体和“小产权房”购买人缴纳一定税费后，改变集体所有土地为国有土地，进而将“小产权房”纳入城市商品房管理范围。

^③ 刘同山：《农户承包地的退出路径：一个地方试验》，《重庆社会科学》2016年第11期。

地出租给规模经营主体或农民家庭，抑制地租过快上涨抬高农业生产成本。

(二) 加快农村集体产权制度改革，发展壮大新型农村集体经济

农村集体产权制度改革是巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求，是维护农民合法权益、增加农民财产性收入的重要途径，也是全面深化农村改革的重大任务。为了适应社会主义市场经济体制新要求和城乡发展一体化新趋势，需要有效盘活农村集体资源资产，增添农村集体经济发展活力，切实维护农民合法权益，让广大农民共享改革发展成果。深化农村集体产权制度改革，目前要重点做好集体经济组织成员界定工作，加快赋予成员资产股份更多权利权能，长期来看要加强各项改革的衔接配套，协同推进各种农村资源资产的产权制度改革，不断发展壮大新型农村集体经济。

一是明确农村集体经济组织成员资格认定。集体经济组织成员资格认定和各种集体资源资产量化，是深化农村集体产权制度改革的基础工作。当前，需要尽快在法律条文上明确农村集体经济组织的内涵外延及其权能，研究制定集体经济组织成员资格的认定标准，规范成员资格认定和取消、登记、变更等程序。考虑到传统农村集体正在向现代农村社区转变，传统农村集体的封闭性正在打破，可以借鉴一些改革试点的做法，在农村社区设立权利义务不同的多种集体组织成员，比如依据是否在本集体拥有承包地、是否在本集体长期居住来界定组织的经济成员和社会成员。根据《物权法》的规定，农村土地及其他资源资产“属于本集体成员集体所有”。农村集体产权制度改革应当主要发挥农民和农村集体经济组织的积极性。在具体推进农村集体产权制度改革时，政府的主要作用是引导农村集体经济组织按照社会主义市场经济体制的要求进行改革，要在法律政策允许的范围内，尊重农民选择改革模式的权利，以集体成员满意不满意、答应不答应作为评判改革好不好的标准，做到“有为不越位，引导不包办”。

二是赋予集体经营性资产股份更多权利权能。在成员界定和清产核资的基础上，将集体经营性资产确权到户，然后发展多种形式的股份合作制，是当前农村集体产权制度改革的重点。目前，很多农村集体产权制度改革试点都完成了成员界定、清产核资、股份量化配置工作，但是在赋予股份更多权能方面进展缓慢。一些改革试点对成员的股份能否交易、如何交易等没有做出明确规定，对股权分红和股权退出、继承的规定也很笼统。确权是前提，赋能是目的。仅做好集体经营性资产的量化确权，而不推进股份的市场化流动，显然无法盘活农村集体资产，不能激发集体经济活力，与农

村集体产权制度改革目标还有很大差距。下一步，要遵循市场经济的逻辑，赋予农民持有的集体资产股份更多权利权能，完善股权流通的制度设计。

三是协同推进各种集体资源资产的产权制度改革。目前，拥有集体经营性资产的农村集体所占比重仍然较低。2015年底，全国无经营收益的村、经营收入5万元以下的村分别占53.6%和22.7%。^①与农村土地资源及其他非经营性资产相比，经营性资产只是农村集体资源资产的很小一部分。城镇化是农民离开农村、迁入城镇的过程。能够整体处置农村的各种资源资产，是农民顺利向城镇迁移的一个先决条件。如果把资源资产的种类过于细分，会导致农村集体产权制度改革线条化、细碎化，既增加改革成本又无法达到理想效果。因此，农村集体产权制度改革，应当结合新型城镇化和城乡发展一体化的大背景，从资源要素自由流动的角度，协同推进农村承包地、宅基地及其他资源资产的产权制度改革。

四是多种方式发展壮大新型农村集体经济。发展壮大新型农村集体经济，既不能仅从集体经济的数量上来衡量，也不能追求纯粹的集体经济而排斥其他经济成分。应当明确，适当引入其他市场主体，不会改变集体经济组织的性质；减少没有发展前途的集体经济组织和不愿为集体做贡献的成员数量，反而可能更有利于集体经济发展。只追求集体经济的纯度和集体经济组织及成员的数量，不关注其经济活力和持续造血能力，谈不上发展壮大新型农村集体经济。发展壮大农村集体经济，可以借鉴国企改革思路，采取与其他市场主体合作、合资的方式，使之发展成为一种多元化、混合型的市场经营主体。在集体经济组织内部，由集体成员按照民主原则进行管理和分配；在外部则按照市场规则，以股份合作、联合经营等方式引入其他市场主体，共同发展集体经济主导下的混合所有制经济。

五是做好有关改革发展的配套保障工作。为了保障农村集体产权制度改革的效果，需要重点处理好三个问题。第一，改革后的税费减免。集体经济组织不仅是经营主体，还提供农村公共服务，具有一些公益性质。推进农村集体产权制度改革，要考虑给予一定程度的税费减免，不能让改革增加集体经济组织的税费负担。第二，股权流动的配套机制。允许股权流动是激活农村集体资源资产的根本途径。要尽快完善制度设计，加快推动集体经济组织成员内部股份转让，建立股权流转和有偿退出机制，搭建股权流转交易平台，发挥金融机构在股权流转中的作用。第三，集体经济组织与村委会职

^① 农业部农村经济体制与经营管理司、农业部农村合作经济经营管理总站：《中国农村经营管理统计年报（2015年）》，北京：中国农业出版社，2016年，第98页。

能划分。应加快推进农村的“政经分离”改革，让集体经济组织和村民委员会各司其职、各负其责：集体经济组织的主要责任是维护成员的经济利益；村民委员会则负责本社区的社会管理、公共服务等。

（三）构建新型农业经营体系，保障农村发展全面转型

构建新型农业经营体系、推动农业规模经营是中国农业农村发展的现实需要和必然趋势。从国际形势看，在全球化时代，传统农户经营的超小规模农业没有国际竞争力，保障中国粮食安全需要培育新型农业经营主体和服务主体，提高农业现代化水平；从国内情况看，解决大量农民进城后“谁来种地、如何种地”问题，需要提高农业经营规模，构建新型农业经营体系。下一步构建新型农业经营体系、推动农村全面转型应从以下四个方面着手。

一是强化新型经营和服务主体的作用。2017年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，目的是通过完善政策体系，促进以农户家庭经营为基础、合作和联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系加快发展。培育新型农业经营主体和服务主体，加快构建新型农业经营体系，要重点做好以下工作：第一，逐步减少兼业农户尤其是深度兼业农户，引导部分兼业农户发展为专业大户或家庭农场，以获得专业化、规模化、集约化经营优势；第二，继续支持小规模农户和兼业农户组建合作社，或者加入由专业大户、家庭农场主或其他乡村能人领办的合作社；第三，鼓励专业农户、合作社、社会化服务组织与农业企业联合与合作，形成更加紧密的利益联合体，应对国内和国际市场竞争；第四，支持农村集体经济组织向新型农业服务主体转型，为小规模专业农户和兼业农户提供农业社会化服务。概言之，构建新型农业经营体系，需要培育更多新型农业经营主体和服务主体，需要打造一支爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民队伍，需要促进不同农业经营主体和服务主体之间的联合与合作。

二是提高土地经营权流转的稳定性。通过流转实现土地经营权集中，是当前中国农业适度规模经营的重要实现方式。但是，由于存在流转合同“履约难”问题，土地集中式农业规模经营的稳定性不强，尤其是近年农产品价格波动变大，各地流转土地的规模经营主体“跑路”事件时有发生，甚至引发了一些社会问题。提高土地集中式规模经营的稳定性，应着重采取以下两方面措施。①可以借助保险分散风险。比如，2015年底，四川成都市开发了由业主、出租农户、政府和保险公司四方参与的流转双方自愿购买的“农村土地流转履约保证保险”。保费按土地流转交易额的3%缴纳，其

中出租农户承担 20%、业主承担 80%。政府财政资金补贴 50% 的保费。如果业主中途违约，农户的租金损失由保险公司赔付。②可以由农业担保公司风险兜底。具体思路是，在土地流转比例较高的地区成立国有农业担保公司，负责对农业规模经营主体的资金实力、经营能力和项目前景等进行审查和评估，并根据风险等级向其收取一定的风险保障金。一旦规模经营主体中途毁约，担保公司负责在原流转合同期内向农户支付租金和寻找新的承租方。

三是加快创新农业规模经营实现方式。中央一直强调“发展多种形式规模经营”，除继续发展土地集中式规模经营外，还要积极推动其他形式的规模经营。结合农村土地制度改革进展和新型农业服务主体发展现状，考虑到目前仍有不少农户不愿或不能失去土地，也有一些农户有“弃地、离农、进城”的意愿和能力，下一步可以考虑采取以下四种方式提高农业经营规模：①在全国推动农户“土地互换”，将原本分散多处的耕地连片并块，最理想的情况是在确权登记颁证之前，先进行农村土地的“互换并块”，实现“一家一块田”，解决农户的地块细碎化、分散化问题；②支持农户将承包地交由所在集体经济组织统一经营或者再次连片流转，也就是新“返租倒包”；③支持新型农业服务主体在收取费用后，为农户提供全程或某些环节的农业生产专业服务，也就是所谓的农业生产托管或“土地托管”，实质是农业生产的专业外包；④允许想要从事农业生产经营者（包括城镇居民）承接农民退出的土地，将其打造为以自有土地承包经营权开展农业规模经营的家庭农场。需要指出，上述前三种规模经营的实现方式，土地的承包权归属没有发生改变，仍然保留在原承包农户手中。在第四种规模经营实现方式中，承接方同时获得了土地的承包权和经营权。此外，如果实行农户退出土地的国家赎买收储政策，那么有志于从事农业生产经营者也可以通过租赁对集体和国家连片整理后的土地开展规模经营。

四是引导小农生产进入现代农业发展轨道。如何把众多的小农生产逐步引入现代农业发展的轨道，关系到中国新型农业经营体系建设和农村全面转型的成败。虽然近年来新型农业经营主体大量涌现，但小规模经营仍然是中国农业生产最基本的经营方式。①考虑到当前小规模经营的农户比例仍然很高（见表 5），小农和新型农业经营主体将长期并存、共同发展，走多元化、混合型的现代农业发展道路符合中国实际。②根

① 在《World Development Report 2008: Agriculture for Development》中，世界银行把土地经营规模在 2 公顷及以下的农户称为“小农”（smallholders）。

② 张晓山：《深化农村土地制度改革 让农民吃上“定心丸”》，《农民日报》2016 年 5 月 24 日。

据各地的实践,结合农业发展的趋势,要把小农生产引入现代农业发展轨道,除了支持其逐步向家庭农场、农民合作社(成员)转变或者推广农业生产托管之外,还可以从以下几个方面发力。①引导农业龙头企业、农民专业合作社等新型农业经营主体与小农深度合作,通过订单带动、利润返还、股份合作等方式,建立更加紧密的利益共享机制。②要求获得财政支农资金、扶贫项目资金等各类农业项目,必须带动相应的小农户,并尝试将财政资金股权化,小农户获得部分股权后,以“保底收益+按股分红”的方式获得收益。③在生产、供销、信用“三位一体”综合服务的基础上,进一步丰富服务内容,提高服务水平,探索成立政府主导的、覆盖小农生产和生活的地区性综合农协。④在有条件的地方,通过发展壮大新型农村集体经济,更好地发挥集体“统”的职能,也是引导小农生产进入现代农业发展轨道的一个重要方式。

(四) 加快供给侧结构性改革,提高农业竞争力和经营效益

推进农业供给侧结构性改革的根本目标,是改变对高品质农产品及农业多种功能需求与供给不匹配的结构失衡局面。①推进农业供给侧结构性改革,要从国内外市场需求出发,从生产端、供给侧入手,以增加农民收入、保障有效供给为目标导向,以提高农业供给质量和效率为主攻方向,以促进农业供给体系和结构优化为核心内容,依靠全面深化农业体制改革和机制创新,提升农业竞争力和可持续发展能力。当前,要重点做好降成本、调结构、提品质、促融合等方面工作。

一是降低农业生产成本。首先要培育更多新型农业经营主体和服务主体,加快发展多种形式的规模经营,进一步深化农产品流通体制改革,完善农业社会化服务体系,通过扩大生产经营规模来摊薄成本;其次要尽快研究制定并实施化肥和农药使用减量行动计划,并采取总量控制与强度控制相结合的办法,推动化肥、农药使用总量和使用强度实现“双下降”,使之控制在合理边界内,减少因无谓投入造成的农业生产成本上升;再次要降低土地流转价格,除了避免财政补贴资金变成地租、刺激土地流转价格走高外,还可以通过国家赎买收储后再出租的方式平抑土地流转价格;最后要加快小型农业机械的研制和装备,在更大范围内以农业机械替代劳动力,降低农业生产的人工成本。

二是调整农业产业结构。在确保国家粮食安全的前提下,围绕市场需求不断优化农产品供给结构,扩大有效供给,增强供给的灵活性。一方面要优化农业区域结构。

① 祝卫东、陈春良:《做好农业供给侧结构性改革这篇大文章》,《农村工作通讯》2016年第4期。

中国地域广阔、自然条件各异、农业地域特征鲜明，要根据不同地区的地理区位、资源禀赋、产业基础等优化调整农业区域结构，引导和支持东部沿海地区发展外向型、高科技农业；平原地区主要负责小麦、稻谷和玉米等粮食生产；生态脆弱地区发展节水农业、生态农业；西南山区发展果蔬、花卉等山地特色农业；城市郊区发展现代高效都市农业和休闲农业。另一方面要调整农业品种结构。要尽快调减“镰刀湾”等非优势产区的玉米种植面积，因地制宜发展苜蓿等优质牧草种植；引导非优势棉区逐渐退出棉花生产，大力发展青贮玉米、大豆、优质饲草、杂粮杂豆及生态功能性植物等，构建粮食、经济作物、饲草饲料协调发展的作物结构^①；要树立大农业、大粮食观，支持肉蛋奶鱼、果蔬菌茶等农产品生产，增加消费潜力大、市场紧缺的农产品的供给。

三是提升农产品品质。一方面要加强农产品安全监管，健全农产品质量和食品安全标准体系，强化农产品产地安全管理，综合防治农业面源污染，严格对化肥、农药等农业投入品的监管，大力推进农产品标准化、绿色化、规模化生产，建立健全“从农田到餐桌”“从种子到筷子”的全程质量管控体系，切实保障农业产业健康发展和公众“舌尖上的安全”；另一方面要加快农产品品牌建设，支持新型农业经营主体申请“三品一标”认证，推进区域农产品公用品牌建设，支持地方以优势企业和行业协会为依托打造区域特色品牌，支持农产品龙头企业通过联合与并购等方式打造跨区域知名品牌，大力推进品牌化营销，以品牌保证品质，以品质保障价格，提高消费者对中高端优质名品农产品的信任度。

四是促进一二三产融合。在延长农业产业链方面，要支持有条件的农民合作社、农业企业等新型农业经营主体，把农业生产和农产品加工融合起来，变卖原料为卖产品；鼓励产业链上下游各方以农产品为纽带，打通全产业链条，打造共同品牌，实行联合经营，实现利益共享；推动有条件的农业企业，借助互联网发展网络直销、订单配送等农产品现代流通业；鼓励涉农院校、科研院所与专业大户、农民合作社等规模经营主体合作对接，提高农业科技成果的实用性和转化率。在拓宽农村经营领域方面，要支持有基础、有特色、有潜力的村庄发展文化旅游业，打造农业、文化和旅游“三位一体”的特色乡村社区；支持有条件的乡村建设集循环农业、创意农业、农事体验、度假养老、农村电商于一体的田园综合体。

^① 陈晓华：《深入推进农业供给侧结构性改革——在中国农业经济学会2016年会上的致辞》，《农业经济问题》2016年第12期。

(五) 完善支持保护政策，促进农业农村持续稳定发展

农业既是国民经济的基础，也是具有很强正外部性的弱势产业，因此对农业提供支持保护是世界各国通行的做法。从国内外的经验看，国家对农业农村的支持和保护，主要体现在财政支农和农业保险方面。在新时期，要促进农业农村持续稳定发展，需要重点做好财政支农体制机制创新和农业保险制度改革。

一是创新财政支农方式。首先，加快推动农业补贴从“反哺农民”向“支持农业”转变，不再以土地承包权作为获得农业补贴的评判标准，而要以支持耕地地力保护和粮食适度经营规模为导向，加快各项农业补贴资金向规模经营主体和服务主体倾斜。其次，继续推动财政支农资金从无偿的“项目制”向市场化使用方式转变。可以以股权投资的方式入股资助企业，企业按照协议给予一定回报；也可以把支农资金股份化后由项目企业和利益相关农户、集体等共同持股，让财政支农资金直接惠及农民。再次，要提高财政支农资金的合力，将目前分散支持“三农”的各种资金集中起来，进行集中管理、统一使用，统筹安排支农资金，确定投入重点，以改善财政支农资金的使用效果。此外，还需要加快完善财政支农资金项目的审批制度、审计制度建设，更好地保障财政支农资金的投向及其效果。

二是健全农业保险制度。农业的市场风险较大，中国又经常有较严重的自然灾害。对于从事规模经营或者搞设施农业的经营主体而言，农业的自然风险和市场风险尤为可怕，一旦遭受大的自然灾害或市场波动，经营主体将面临重大损失，会被迫缩小经营规模甚至破产。农业经营的规模化、设施化和市场竞争的加剧，要求充分利用农业保险的风险分散机制。正因如此，美国将农业保险政策改革作为2014年新农业法案的重要议题。为了保障农业规模经营的稳定性，推动传统农业向现代设施农业转型，要加快健全农业保险制度，解决农业保险品种少、覆盖面小、保障水平低等问题；要大力拓展农业保险覆盖范围，除继续完善粮食作物保险外，将鸡鸭牛羊、设施、蔬菜、水果、茶叶、水产等重要农产品纳入业务范围；要逐步建立口粮作物的农业保险全覆盖制度，并对国家产粮大县的水稻、小麦实行基本保费全补贴^①；要积极开发满足规模经营主体需求的保险品种，探索开展重要农产品目标价格保险、收入保险、天气指数保险等险种；要努力提高保险金额和损失补偿率，避免因“投保容易理赔难”等问题而影响农业保险发展。

^① 中国社会科学院农村发展研究所课题组：《中国农业体制改革评估及相关政策建议》，《求索》2017年第4期。

Discussion on Comprehensive Transformation of Chinese Rural Development: Challenges and Solutions

Wei Houkai Liu Tongshan

Abstract: Presently, China is on the threshold of comprehensive transformation in rural areas. While China's rural development is well-prepared for this transformation, it is accompanied by eight periodical challenges: (1) agricultural competitiveness is seriously impaired by a high production cost; (2) agricultural mechanization is in urgent need of transformation and upgrading; (3) the problem of "Who will cultivate the land" remains to be solved; (4) large-scale farming operations face great challenges; (5) farmers' income growth becomes increasingly difficult; (6) rural resources and assets are wasted seriously; (7) the need for improvement for rural ecological environment is pressing; (8) new forms of rural governance need to be investigated and explored. Furthermore, there are some factors from the perspectives of the ideological understanding, system and mechanisms, and laws and policies impeding the rural comprehensive transformation and restricting its vitality. Therefore, in order to stimulate new engine for rural development and promote rural overall prosperity, a comprehensive and integral innovation strategy become necessary, which includes five main aspects such as increasing rural resource asset fluidity, undertaking a comprehensive reform of rural collective property right system, accelerating the establishment of new agricultural management system, advancing the supply-side structural reform in agriculture and improving agricultural support and protection policies.

Key words: rural comprehensive transformation, periodical challenges, reform measures

Author(s): Wei Houkai, Research Fellow and Director of Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences; Liu Tongshan, Research Assistant of Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences