



中国农村改革40年:回顾与思考

宋洪远

(农业农村部农村经济研究中心,北京 100810)

摘要:发端于1978年的农村改革,已经走过了40年的光辉历程。农村改革的巨大成就,不仅带来了农村经济社会的历史性变化,而且有力地支持了整个国民经济社会的深刻变革。农村改革的创新实践,不仅为我国成功实现经济体制转轨积累了宝贵经验,而且为世界一些国家实现经济转型提供了有益借鉴。本文将对中国农村改革40年的历程、成就和经验作一个初步的回顾和总结,并对今后一段时期全面深化农村改革的目标和思路提出基本看法,并围绕农村改革八个需要着力推进的重点领域和关键环节进行初步分析。

关键词:改革开放;农村改革;经济转型;经济体制转轨

中图分类号:F320 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)03-0001-11

一、农村改革40年的历程和成就

(一)农村改革的五个阶段

1. 第一阶段:1978—1984年,探索突破阶段

从农村基本经营制度入手,实行家庭联产承包责任制,废除人民公社体制,实行政社分开建立乡镇人民政府,发展乡镇企业,初步形成和基本确立了家庭承包经营制度,农村改革取得突破性进展。

2. 第二阶段:1984—1992年,乡城互动阶段

随着家庭承包经营制度的确立,开始启动城市经济体制改革,以搞活农村商品流通、促进农村劳动力转移、实现村民自治为重点,促进城乡要素流动,农村改革继续稳步推进。

3. 第三阶段:1992—2002年,全面推进阶段

按照建立社会主义市场经济体制的要求,稳定与完善农村基本经营制度,深化农产品流通体制改革,调整农村产业结构,推进乡镇企业体制创新,促进农村劳动力转移,农村改革得到进一步深化。

4. 第四阶段:2002—2012年,城乡统筹阶段

健全农村土地管理制度,深化粮棉流通体制改革,建立农业支持保护制度,扩大农业对外开放,改革农村税费制度,创新农村金融制度,健全农村民主管理制度,建立城乡发展一体化制度,农村改革进入了城乡统筹的新阶段。

5. 第五阶段:2012年以来,全面深化阶段

以全面建成小康社会为目标,围绕抓关键补短板,全面推进农村综合改革和其他领域各项改革,注重改革的全局性、系统性、协同性,着力深化农村体制机制创新。

收稿日期:2018-03-06

基金项目:国家自然科学基金重点项目“新时期农业发展的国家政策支持体系研究”(71333008)

作者简介:宋洪远,男,农业农村部农村经济研究中心主任,二级研究员。

(二) 农村改革的重要进展

我国历经40年的农村改革,目前已建立了十项重要制度,初步构建了农村改革的制度框架体系。第一,建立与完善农村基本经营制度。确立了以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制,培育了家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等经营主体,初步构建了集约化、组织化、专业化和社会化相结合的新型农业经营体系。第二,建立与完善乡村治理机制。建立乡镇人民政府,实行村民自治,培育农村社会组织,强化农村社会管理。第三,建立健全农村土地管理制度。建立与完善农村土地承包制度,引导和规范集体建设用地进入市场,完善农村宅基地管理制度,推进征地制度改革,探索建立了以股份合作制为主要特征的农村集体产权制度。第四,建立和完善农村市场制度。逐步放开农产品流通与价格,建设与完善农村市场体系,培育与发展多元市场主体,建立与完善农产品储备及进出口调节制度。第五,建立农村工作领导管理体制。确立农村工作领导体制,建立农业行政管理体制,完善工作责任体系,实行“四个责任制”,建立干部绩效考核评价体系。第六,建立与完善农业支持保护制度。完善农业投入保障制度,建立农业补贴制度,健全农产品价格保护制度,以及建立农业生态环境补偿制度。第七,创新农村财税制度。建立公共财政支持农村制度,加强农村基础设施建设,发展农村社会事业,全面取消农业税费,切实减轻农民的负担。第八,创新农村金融制度。建立健全农村金融组织体系,创新农村金融产品及服务方式,扩大农村有效担保物范围,进一步发展农业保险与农村保险。第九,扩大农业对外开放。发展农产品进出口贸易,实施“引进来”和“走出去”战略,拓展农业对外交流与合作。第十,加强并完善农村法制建设。完善涉农法律法规,强化涉农执法体系建设,增强依法行政能力,加强执法监督及司法保护。

(三) 农村改革的主要成就

我国经过40年的农村改革实践,已实现农业生产持续增长,农村经济协调发展,农民生活水平显著提高,农村基础设施明显改善,农村社会事业全面进步。回顾整个改革历程,突出表现为在四个方面成功实现了转型。首先是农业方面,增加资本与技术等生产要素的投入,采用先进的生产手段,构建农业产业体系,转变农业经营方式,完成了由传统农业改造到现代农业建设的转变。其次是农村方面,加强基础设施建设,发展社会管理事业,强化公共服务,推进生态文明建设,完成了由促进经济发展到加强社会建设的转变。再次是农民方面,健全了村民自治制度,赋予农民更多的财产权利,扩大农民政治参与,促进了农村民主的发展,完成了由增加经济利益到保障民主权利的转变。最后是城乡关系方面,实施统筹城乡发展的基本方略,改革城镇户籍管理制度,促进农村劳动力向城镇转移就业,推进城乡基本公共服务均等化,破除二元结构,推动一体化发展。

(四) 农村改革的基本经验

1. 始终坚持巩固和完善农业基础地位

我国始终把解决好十几亿人口吃饭问题作为治国安邦的头等大事,坚持立足国内实现粮食基本自给、口粮绝对安全,不断加大国家对农业支持保护力度,深入实施科教兴农战略,加快现代农业建设,实现农业全面稳定发展和农产品有效供给,为推动经济发展、促进社会和谐、维护国家安全奠定了坚实基础。

2. 始终坚持保障农民基本权益

把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益始终作为我国农村一切工作的出发点与落脚点。坚持以人为本,尊重农民意愿,着力解决农民最关心、最现实和最直接的利益问题,实行村民自治,赋予农民更多财产权益,推进基本公共服务均等化,更好地保障和改善民生,促进社会公平正义,提高农民综合素质,促进农民全面发展,让农民也享受经济社会发展的成果,确保农村社会既充满活力又和谐有序。

3. 始终坚持解放和发展农村生产力

我国始终把改革创新作为农村发展的根本动力。坚持不懈地推进农村改革和制度创新,实行家庭承包经营制度,废除人民公社体制,调整不适应生产力发展要求的生产关系,从深度和广度上推进市场化改革,打破了制约生产力发展的桎梏。这个根本性改革,解放和发展了农村生产力,带来了农村经济和社会发展的历史性变化,农村已进入总体小康并向全面小康迈进的阶段。

4. 始终坚持统筹城乡经济社会发展

我国始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略,使农村改革和城市改革相互配合、协调发展。农业现代化建设与工业化、信息化和城镇化发展同步推进,建立健全以工促农、以城带乡的长效机制,把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村,实现城乡区域协调发展,并使广大农民能够平等参与现代化进程,共享改革发展成果。

5. 始终坚持和改善党对农村工作的领导

我国始终把加强和改善党对农村工作的领导作为推进农村改革发展的政治保证。坚持一切从实际出发,坚持党在农村的基本政策,坚持党管农村工作、乡村社会管理、村民自治有机统一,加强农村基层党组织和基层政权建设,完善党管农村工作体制机制和方式方法,推进社会治理领域制度创新,加快形成科学有效的社会治理体制,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,形成了推进农村改革发展的合力。

二、全面深化农村改革的目标和思路

(一) 深化农村改革的问题及挑战

新一轮的农村改革,既是在工农、城乡发展总体失衡尚未根本扭转的背景下进行的,又是在工业化、城镇化、信息化深入发展的进程中开展的。所以全面深化农村改革,不仅要调整农村内部的生产关系与上层建筑,而且要突破城乡二元结构,促进“四化”同步发展。

新一轮的农村改革,既要突破传统思想观念的束缚,又要破除利益固化的藩篱,这既会涉及既得利益者,又会涉及到工商业者等其他主体的利益,甚至关系到整个经济社会的稳定发展,稍有不慎,就可能带来出乎意料的隐患与风险。所以全面深化农村改革,是在两难甚至多难困境中权衡与选择,必须积极稳妥地推进。

新一轮的农村改革,也是在全球化和市场化程度进一步加深的背景下进行的,我国农业国际、国内的市场竞争能力都需要全方位的提升。所以全面深化农村改革,需要统筹考虑国际、国内两种影响因素,国际国内两个市场与资源都要积极利用。

(二) 全面深化农村改革的目标和任务

党的十八届三中全会《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》),围绕全面深化农村改革赋予农民更多财产权利、健全城乡发展一体化体制机制,形成新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果的目标要求,从建立农业可持续发展长效机制、完善重要农产品价格形成机制、加快构建新型农业经营体系、深化农村土地制度改革、加快农村金融制度创新、推进农业转移人口市民化,以及城乡要素平等交换和公共资源均衡配置等方面,全面部署了新形势下推动农村改革发展的主要任务。

(三) 全面深化农村改革的思路和方法

要坚持社会主义市场经济改革方向,发挥市场配置资源的决定性作用与加强政府支持保护功能互补。市场能办好的事放给市场,社会能办好的事交给社会,政府要切实转变职能、简政放权,不搞大包大揽、过度干预。对农业农村发展中市场失灵的领域,政府必须切实承担起责任。

深化农村改革,不仅波及面广、政策性强,而且影响深远,有些地方甚至还极为复杂、艰巨与敏感,触及到深层次社会矛盾和利益关系的调整,所以需要摸着石头过河,在摸索、选择,甚至试错中前行。需要在明确底线的前提下,鼓励基层大胆探索创新,支持地方试行,尊重农民群众的实践创新。

我国地域辽阔,各地情况迥然相异,要承认差异性,兼顾特殊性。所以要因地制宜、循序渐进地深化农村改革,允许采取过渡性、差异性的政策及制度安排,不搞“一刀切”,不追求一步到位。

三、着力推进重点领域和关键环节的农村改革

(一)深化农村土地制度改革

土地是农业的基本生产资料,是农民的重要生活保障,也是保持农村社会和谐稳定的根本。土地制度是农村的基础制度,也是决定经济社会全局的基础性制度。土地制度改革的核心是稳定土地承包关系,引导土地有序流转,保障农民的土地财产权益。深化农村土地制度改革,对于发展规模经营、推进农业现代化,增加农民收入、缩小城乡差距,健全城乡发展一体化体制机制,形成新型的工农城乡关系,具有重要而深远的影响。深化农村土地制度改革,要按照产权明晰、用途管制、严格管理、节约集约的要求,实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,完善土地承包经营权流转市场,建立城乡统一的建设用地市场,依法保障农民土地承包经营权和农户宅基地用益物权。

1.完善农村土地承包制度

积极探索现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式。积极推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作的完善,积极探索农村承包地确权的具体方式和方法,拓展农地确权成果应用范围和领域。建立健全农村土地承包经营权流转市场,增强土地承包经营权流转管理和服务。探索农村土地所有权、承包权、经营权分置并行的有效实现形式,落实所有权、稳定承包权、放活经营权。赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保的权能。积极探索承包土地经营权向金融机构抵押融资的途径和办法,建立配套的抵押资产处置机制。抓紧研究提出规范的实施办法。加紧探索农村土地承包经营权有偿退出机制,推动修订相关法律法规。

2.探索农村集体经营性建设用地入市

在符合规划和用途管制的条件下,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。建立农村集体经营性建设用产权流转市场,完善土地二级市场;探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高农民的个人收益。

3.改革农村宅基地管理制度

保障农户宅基地用益物权,研究探索赋予农户宅基地收益权和转让权的实施办法;完善农村宅基地分配政策,研究探索宅基地有偿获得与使用的途径;加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查,开展农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作。选择若干试点,研究提出具体试点方案,慎重稳妥地推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点,探索农民增加财产性收入的渠道。

4.加快推进征地制度改革

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。修订有关法律法规,保障农民公平分享土地增值收益。改革对被征地农民的补偿办法,除补偿农民被征收的集体土地外,还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障。各地还可以根据实际情

况,积极探索创新,采取留地安置、补偿等多种方式,确保被征地农民长期受益。健全征地争议调处裁决机制,保障被征地农民的知情权、参与权、申诉权、监督权。

(二) 构建新型农业经营体系

构建新型农业经营体系的核心是坚持家庭经营的基础性地位,培育多元化的经营主体,发展多种形式的适度规模经营。近些年来,我国城乡社会生产力发展很快,客观上要求创新农业经营体系。工业化、城镇化的快速推进,带来了农村劳动力的大规模转移就业,引发了“谁来种地”“地怎么种”等新课题,对培育新型农业经营主体、发展适度规模经营提出了迫切要求;随着农业科技的进步和推广应用,农业生产机械化、农业服务社会化、农业经营信息化快速发展,又为创新农业生产经营方式和服务方式提供了基础和条件。适应上述要求和需要,一些地方也在通过培育专业大户、家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体,积极发展多种形式规模经营,为构建新型农业经营体系提供了经验和借鉴。党的十八届三中全会《决定》明确提出,坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。

1. 发展多种形式规模经营

从各地的探索实践看,发展农业规模经营,有承包农户之间“互换并地”的,有农户流转承包地的,有开展土地股份合作的,有社会化服务组织与农户联合的,还有工商企业租赁农户承包地的等多种形式。通过给予土地流转奖励补助等措施,鼓励有条件的农户流转承包土地的经营权。完善县乡村“三级”服务和管理网络,加快健全土地经营权流转市场。探索建立工商企业流转农业用地风险保障金制度,降低和减少农户流转承包地的风险。探索土地集中型、服务带动型、空间集聚型多种适度规模经营发展路径。

2. 培育新型农业经营主体

专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体,以市场化为导向、以专业化为手段、以规模化为基础、以集约化为标志,是建设现代农业、推进农业现代化的骨干力量。鼓励在公开市场上将土地承包经营权向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体流转;促进农业新增补贴向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体倾斜;加大对新型农业经营主体领办人教育培训力度。明确专业大户和家庭农场法人地位;引导发展农民专业合作社联合社;鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业;鼓励发展混合所有制农业产业化龙头企业。在国家年度建设用地指标中单列一定比例,专门用于新型农业经营主体建设配套辅助设施;鼓励地方政府和民间出资设立融资性担保公司,为新型农业经营主体提供贷款担保服务。落实和完善相关税收优惠政策,支持农民合作社发展农产品加工流通。

3. 健全农业社会化服务体系

坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向,积极推进构建经营性服务和公益性服务相结合、综合服务和专项服务相协调的新型农业社会化服务体系。强化农业公益性服务体系;培育农业经营性服务组织;加快供销合作社改革发展。采取财政扶持、税收优惠、信贷支持等措施,大力发展多元主体、多样形式、充分竞争的社会化服务。积极探索推行合作式、订单式、托管式等多种服务模式,扩大农业生产全程社会化服务试点范围。通过政府购买服务等方式,支持具有资质的经营性服务组织从事农业公益性服务。

(三) 改革农村集体产权制度

推进农村集体产权制度改革是深化农村改革的重要内容,对于壮大农村集体经济、增加农民财产性收入、建立城乡要素平等交换关系、加强党在农村的执政基础,具有重要而深远的意义。农村市场经济体制的发展,不仅丰富了农村市场的交易行为,形成了更为复杂的成员身份

及利益关系,也提出了建立明晰产权制度的要求。现阶段我国农村集体产权制度改革取得了一定的进展,但由于现行法律、政策等制度性约束,各地在推进改革过程中都遇到一些亟待解决的关键问题。2016年中共中央国务院下发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》提出,通过改革,逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度,保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。科学确认农村集体经济组织成员身份,明晰集体所有产权关系,发展新型集体经济;管好用好集体资产,建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制,促进集体资产保值增值;落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利,形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。

1. 民主确定成员资格认定标准

按照中国现行法律,村集体所有的土地是由村集体成员共同拥有而非由村集体管理组织实体拥有。对于集体经济组织成员身份界定,应在坚持尊重历史、权利义务对等、程序公开、标准一致的基础上,统筹考虑农村土地承包关系、户籍关系、对集体积累作出的贡献以及有关法律政策规定等条件,由集体经济组织全体成员民主决定。改革试点中,要探索在群众民主协商基础上确认农村集体经济组织成员的具体程序、标准和管理办法,建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制。同时,还应妥善处理外嫁女、义务兵、迁入户等特殊群体的成员身份界定问题,防止多数人侵犯少数人权益。

2. 规范农村集体资产股权管理办法

尽快研究出台《农村新型集体经济组织股权管理办法》,对股权结构、人员界定、增资扩股、新增资产股份量化等问题进行明确规定。通过股权管理壮大集体经济,增强集体经济的发展活力、竞争能力以及对成员的服务能力。尽快研究出台《农村新型集体经济组织收入分配管理办法》,规范改制后的集体经济组织收入分配,逐步缩小集体福利分配的范围。在将集体财产权转变为共同持有股份时,应把集体组织共同持有的股份分配给集体成员持有。对实行股份合作制进行集体产权制度改革的,应返还或减免对股份分红征收的税收,以减轻农民负担。现阶段,个人股仍然是集体资产股权设置的主要形式;而是否设置集体股,归根结底要尊重农民的选择,应通过公开程序由集体经济组织自主决定。但当一些农村完成“村转居”,集体经济组织的社会性负担逐步剥离后,应当取消集体股以达到产权的彻底清晰。

3. 完善农村集体资产法人治理结构

科学合理的法人治理结构,是实行民主决策、民主管理、民主监督的有效保障。应尽快研究制定《农村新型集体经济组织章程》,建立包含股东大会、理事会、监事会的“三会”治理结构,以及包含法人财产权、出资者所有权、出资者监督权、法人代理权的“四权”制衡机制。推进农村集体产权制度改革,依照现行法律的规定,规范利润分配行为。应当改善法人治理结构的外部体制环境,厘清村委会、村党支部与新型集体经济组织之间的关系,使农民群众真正成为集体经济的决策主体、投资主体及受益主体,成为集体经济组织名副其实的法律主体。

4. 发展多种形式集体经济

农村集体经济组织可以利用未承包到户的集体“四荒”地、果园、养殖水面等资源,集中开发或者通过公开招投标等方式发展现代农业项目。在符合规划前提下,探索利用闲置的各类房产设施、集体建设用地等,以自主开发、合资合作等方式发展相应产业。鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等,通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村与村合作、村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济。鼓励地方依托集体资产监督管理、土地经营权流转管理等平台,建立符合农村实际需要的产权流转交易市场。

(四) 创新农村金融保险制度

进入二十一世纪以来,我国启动了以加紧建立适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的

农村金融体系为基本目标的新一轮农村金融改革。经过多年的实践探索,我国农村金融服务体系的框架已经基本形成。当前的主要问题是一些改革政策措施没有落实到位,主要表现在:金融机构的责任和分工仍不明晰,政策性金融缺失问题依然存在;农村民间金融缺乏规范,新型农村金融机构发育迟缓;创新农村信贷担保抵押方式进展缓慢,满足农民贷款需求与化解金融组织风险的矛盾依然突出。深化改革的主要任务是:强化金融机构支持“三农”义务和责任,创新农村金融服务方式,加快发展新型农村金融组织,大力发展农业和农村保险。

1. 强化金融机构服务“三农”职责

强化商业金融对“三农”和县域小微企业的服务能力,扩大县域分支机构业务授权,不断提高存贷比和涉农贷款比例,将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系。

支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司;鼓励地方政府和民间出资设立融资性担保公司;支持符合条件的农业企业在主板、创业板发行上市;推动证券期货经营机构开发适合“三农”的个性化产品。

2. 发展新型农村合作金融组织

依托农民合作社和供销合作社,培育发展农村合作金融,不断丰富农村金融机构类型。坚持社员制、封闭性原则,在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下,推动社区性农村资金互助组织发展。鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务组织,大力发展小额信贷。鼓励地方建立风险补偿基金,有效防范金融风险。允许农村小型金融组织从金融机构融入资金,加快农村诚信体系建设。

3. 创新农村信贷担保抵押方式

建立政府扶持、多方参与、市场运作的农村信贷担保机制,扩大农村有效担保物范围。在继续鼓励农户互助担保的同时,建立专门的担保基金,催生一批专业性的农村信用担保机构,从事农业担保服务;鼓励并引导商业担保机构开展农村担保业务,采用动产抵押、权益质押、仓单质押、农民土地承包经营权、农户住房财产权、农村集体资产股权等多种担保形式;建立农户信用记录,完善信用评级制度;发展农户联户担保,降低信用风险。金融机构也要适应农村金融需求的特点,建立和完善以信用为基础的信贷经营机制,降低农村信贷门槛。

4. 加大农业和农村保险支持力度

提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例,逐步减少或取消产粮大县县级保费补贴,不断提高稻谷、小麦、玉米三大粮食品种保险的覆盖面和风险保障水平。鼓励保险机构开展特色优势农产品保险,有条件的地方提供保费补贴,中央财政通过以奖代补等方式予以支持。扩大畜产品及森林保险范围和覆盖区域。鼓励开展多种形式的互助合作保险,建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制,探索开办涉农金融领域的贷款保证保险和信用保险。

(五) 完善农产品价格形成机制

进入二十一世纪以来,我国以深化粮棉流通体制改革为重点,全面放开了农产品购销市场,实现了农产品产销的市场化。农产品市场放开后,为保护农民利益和稳定市场供应,国家逐步建立了以最低收购价、临时收储、国家和地方储备、进出口调节等多种措施构成的农产品市场调控体系。实施这些政策措施,对粮食增产和农民增收发挥了重要支持作用。但近年来,这些政策措施的实施也面临着一些新的矛盾和问题,突出表现在由于执行最低收购价和临时收储政策的主体单一,收储规模扩大,一些产品形成了事实上的国家垄断,国家采取政策性收储后,还要择机将“托市粮”卖出。这“一进一出”不仅扭曲了市场价格形成机制,而且改变了各类农产品加工、贸易企业的市场预期,许多企业不敢入市、不愿存粮。长此以往,“国家成为了商家、政策代替了市场”,明显降低了市场活力。这既加重了政府的财政负担,又影响了农民面向市场的主观能动性,还抑制了市场配置资源作用的发挥。因此,党的十八届三中全会《决定》提出,完善

农产品价格形成机制,注重发挥市场形成价格作用。2014年中央1号文件又明确提出,坚持市场定价原则,探索建立农产品目标价格制度。

1.探索建立农产品目标价格制度

探索建立农产品目标价格制度,一方面,让价格形成真正反映市场供求关系,农产品生产、流通和消费主要由市场价格信号来引导;另一方面,政府通过价外补贴等方式,最大限度地保护农民利益。实行目标价格制度,国家一般不直接入市收购,而是实行“补两头、放中间”。“补两头”,就是国家按照“生产成本+基本收益”原则及市场供求状况,选择确定农产品目标价格并公开发布,当市场价格过高时政府对低收入消费者给予补贴,当市场价格低于目标价格时政府按差价补贴生产者。“放中间”,就是农产品价格形成完全由市场供求关系决定。

2.开展农产品目标价格制度试点

探索建立农产品目标价格制度,涉及到选择确定品种、测算确定价格、明确补贴对象等一系列问题,产销环节多、操作难度大,要经过充分研究论证制定实施方案,选择一些地方和个别产品先行开展试点。2014年中央1号文件提出,启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点,探索粮食、生猪等农产品目标价格保险试点。对试点地区和试点品种要加强跟踪监测,认真总结评估,在试点取得相对成熟经验的基础上再进行推广。

3.开展试点要注意把握的几个问题

一是要切实保护好农民的生产积极性。农民是改革试点的主体,他们对试点内容是否了解和认可,事关改革成败。由于农业特别是粮食生产和农产品自身的特殊性,政府仍然要承担一部分市场风险,确保农民基本收益,不让农民吃亏,这是推进改革的前提和底线。二是要制定应对市场过度波动的预案。对大豆、棉花进行目标价格补贴试点,不再实行临时收储政策,可能会在一定时期内引发市场价格较大波动,同时这两个品种的国内价格受国际市场的影响又比较大。因此,在试点过程中既要提高对市场波动的容忍度,又要关注试点地区和国际市场的产销变化。三是要综合考虑政策系统配套。既要综合考虑粮棉油糖等大宗农产品与鲜活农产品之间的差别,根据不同农产品的供求状况和消费特性选择确定调控目标和调控方式;又要注重农产品生产、加工、流通、进出口等各环节政策措施的配套衔接,逐步建立和完善农产品市场调控政策体系。

(六)构建开放型农业经济新机制

农业国际化、市场化是世界农业发展的客观趋势,也是全球经济深度融合背景下促进一国实现农业现代化的必然要求。纵观当今世界农业经济发达国家,都较好地解决了农业国际化、市场化的问题,从而为农业现代化提供了重要的体制基础和制度保障。改革开放以来,党和国家通过一系列改革举措,有效推进了农业国际化、市场化的进程。以企业为主体,扩大农业对外投资,加快农业“走出去”步伐,对于提高农业对外开放水平、全面提升我国国际地位和影响力都具有重要意义。时至今日,粮食安全、农民增收、生态保护、产业安全等方面还存在诸多需要通过农业国际化、市场化深化才能解决的突出问题。如何处理好农业国际化、农业市场化与农业现代化的关系摆在了突出位置。当前,亟需结合我国农业对外开放发展实际,积极构建开放型农业经济新机制。

1.加强开放型农业经济顶层设计和战略谋划

从保障国家粮食安全、服务国家外交大局出发,抓紧制定实施对外农业投资战略规划,包括重点支持品种、重点投资国别和重点支持内容。积极参与国际与地区粮农事务,提升我国在国际农业合作领域的话语权。继续推进自贸区建设,促进企业对外农业投资和农产品贸易的自由化和便利化。积极通过外交途径,解决人员签证受限、入境农业生产资料通关等问题。强化驻外使领馆等机构对“走出去”项目的服务功能,做好相关信息服务和协调工作,切实维护对外农

业投资企业的利益。合理引导企业更好地履行社会责任并适时发布社会责任报告,尊重当地风俗习惯和宗教信仰,积极为当地居民提供新的就业岗位,保护投资国的生态环境,提升我国企业的良好形象。

2. 积极推进农业产业安全战略

加强贸易救济、贸易补偿和外资监管,更加积极主动地运用好WTO规则所允许的反补贴、反倾销及产业保障措施,推进贸易救济常态化,切实维护农业产业安全。要加强对农产品进口的跟踪预警,开展国外贸易壁垒调查及产业损害调查。要探索建立产业损害补偿机制,加强对国内产业的贸易补偿。尽快建立和实施外资进入农业产业的安全审定制度,加强对外资进入农业产业的监管,制定相应的适合农业的反垄断规定。针对经营大宗农产品且达到一定市场占比的大型企业,要对其建立库存储备制度与强制性信息报告制度,增强并监督大企业在保障市场供给稳定方面的社会责任。保持合理的储备规模,通过出口和深加工等方式去库存,缓解资源环境压力,促进农业产业可持续发展。

3. 增强企业对外农业投资竞争力

建立国家对外农业投资补贴制度,对于国内紧缺农产品的回运、国内农业生产资料出境给予补贴。支持国内企业采取多种形式到境外直接投资农产品仓储物流设施,参股并购国际农产品加工和贸易企业。支持到境外特别是周边国家,开展互利共赢的农业生产和进出口合作。建立统一的对外农业投资信息服务平台,整合我国政府部门、科研院所等机构的对外农业投资信息。建立和完善国别农业投资目录指南,引导企业开展对外农业投资。搭建农业“走出去”企业交流平台,促进企业间投资信息共享。对国内供需缺口较大的农产品,在境外投资企业返销国内时减免进口环节税费。鼓励金融机构积极创新为农产品国际贸易和农业“走出去”服务的金融产品和服务方式。要尽快建立农产品国际贸易基金和海外农业发展基金。积极调动商业保险机构的积极性,研究建立符合我国国情的对外农业投资保险制度。

(七) 建立农业可持续发展长效机制

长期以来,我国农业发展方式比较粗放,许多地方过度开发利用土地资源、超采使用地下水、过量使用化肥农药农膜、滥用饲料添加剂,加上工业和城市污染向农村扩散,导致地力下降,生态环境不断恶化,严重危及农业可持续发展和农产品质量安全,已经到了非治理不可的地步了。要深入推进农业发展方式转变,大力发展资源节约型、环境友好型农业,促进资源环境生态永续利用,实现农业可持续发展。为此,必须加强制度建设、创新技术和推广模式,加大政策支持力度,建立农业可持续发展长效机制。

1. 健全管理体制和保护制度

一是改革农业生态环境保护管理体制。建立和完善严格监管污染物排放农村的环境保护管理体制,建立农业资源环境监测预警机制,加强农业环境监管和行政执法。二是健全农业资源用途管制制度。要把农业资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制,落实最严格的耕地保护制度、节约集约用地制度、水资源管理制度、环境保护制度,强化监督考核和激励约束。三是实行农业资源生态补偿制度。建立反映市场供求和资源稀缺程度,体现生态价值和代际补偿的农业资源有偿使用制度和生态补偿制度,形成有利于保护耕地、森林、水域、湿地、草原等自然资源以及农业物种资源的激励机制。

2. 创新技术体系和服务方式

加大技术创新力度,创新技术推广模式。分区域规模化推进高效节水灌溉技术,大力推进机械化深松整地和秸秆还田等综合利用技术,加快实施土壤有机质提升补贴项目,支持开展病虫害绿色防控和病死畜禽无害化处理。加大农业面源污染防治力度,支持高效肥和低残留农药

使用、规模养殖场畜禽粪便资源化利用、新型农业经营主体使用有机肥、推广高标准农膜和残膜回收技术。鼓励和支持清洁生产技术推广应用,加大测土配方施肥力度,发展节水农业、旱作农业、循环农业和标准化规模养殖。

3. 加强规划引导和政策支持

一是加强规划引导。适应农村生态文明建设的要求,抓紧划定生态保护红线,研究编制农业环境突出问题治理总体规划和农业可持续发展规划。二是开展农业资源修养生息试点。启动重金属污染耕地修复试点;开展华北地下水超采漏斗区综合治理、湿地生态效益补偿和退耕还湿试点;在东北、内蒙古重点国有林区,停止天然林商业性采伐试点。三是加大政策支持力度。继续在陡坡耕地、严重沙化耕地、重要水源地实施退耕还林还草;完善林木良种、造林、森林抚育等林业补贴政策;继续实施增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策;采取财政奖励补助和结构调整等综合措施,保证农业生态修复区农民总体收入水平不降低。四是开展重大工程建设。继续实施天然林保护、京津风沙源治理等林业重大工程;加大天然草原退牧还草工程实施力度,启动南方草地开发利用和草原自然保护区建设工程;实施江河湖泊综合整治、水土保持重点建设工程,开展生态清洁小流域建设。

(八) 健全城乡发展一体化体制机制

党的十六大提出统筹城乡经济社会发展以来,各地和有关部门相继出台了一系列政策措施,在城乡规划、劳动就业、产业发展、基础设施、社会事业、公共服务、社会管理等方面加大统筹力度,城乡收入差距出现逐步缩小的趋势。但从促进城乡经济社会发展一体化的要求看,城乡要素交换不平等、公共资源配置不均衡、人口城镇化滞后的问题依然突出。针对上述矛盾和问题,《决定》提出,健全城乡发展一体化体制机制,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,推进农村转移人口市民化,推动城乡经济社会融合发展。

1. 推进城乡要素平等交换

当前和今后一个时期,要按照党的十八届三中全会《决定》提出的“三个保障”的基本要求,切实维护农民生产要素权益。一是保障农民工同工同酬,改革城乡不平等的就业和劳动报酬制度,使农民工享有同城镇职工同等的劳动报酬权益。二是保障农民公平分享土地增值收益,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,提高农民在土地增值收益中的分配比例。三是保障金融机构农村存款主要用于农业农村,落实县域银行业法人机构一定比例存款投放当地的政策。

2. 推进城乡资源均衡配置

要从基础设施建设、教育事业发展、就业创业服务、社会保障一体化等方面,推进城乡基本公共服务均等化。一是统筹城乡基础设施建设。加大公共财政支持农村基础设施建设力度,推动基础设施建设重点向农村倾斜,引导金融和社会资金投向农村。二是统筹城乡教育资源均衡配置。加大财政对农村教育支持力度,加快改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件,提高农村义务教育生均公用经费标准,支持发展农村学前教育、职业教育和技能培训,加快普及农村高中阶段教育,提高重点高校招收农村学生比例。三是统筹城乡公共就业创业服务。加大农民工技能培训和农业生产技术的力度,扶持农民工返乡创业以及农民就地就近创业,大力开展农民外出务工的就业指导和服务。四是统筹推进城乡居民基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障制度建设。加快构建农村社会养老服务体系,加强农村最低生活保障规范管理,继续提高新型农村合作医疗筹资标准和保障水平,完善重大疾病保险和救治制度。

3. 推进农村转移人口市民化

要从创新人口管理、扩大基本公共服务覆盖面、健全市民化推进机制等方面,推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。一是加快推进城镇户籍管理制度

改革。要根据城镇综合承载能力和发展潜力,以就业年限、居住年限、社保参保年限等为基准条件,制定具体的落户标准,健全农业转移人口落户制度;要以合法稳定就业和合法稳定住所等为前置条件实施差别化落户政策,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。二是稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。要按照保障基本、循序渐进的原则,积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供。保障农民工随迁子女平等享有受教育权利,完善农民工就业创业服务体系,将农民工及其随迁家属纳入城镇社区卫生服务体系,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。三是建立健全农业转移人口市民化推进机制。要强化各级政府责任,合理分担公共成本,充分调动社会力量,构建政府主导、多方参与、成本共担、协同推进的农业转移人口市民化机制。推进农民工融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会,建设包容性城市。

参考文献:

[1] 宋洪远.中国新农村建设:政策与实践[M].北京:中国农业出版社,2012.

[2] 宋洪远.当代中国经济转型与农村发展研究[M].北京:中国农业出版社,2014.

[3] 宋洪远.实现粮食供求平衡,保障国家粮食安全[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(4).

[4] 宋洪远.加快户籍制度改革推动城乡一体化发展[J].农业现代化研究,2016(6).

[5] 宋洪远.关于农业供给侧结构性改革若干问题的思考和建议[J].中国农村经济,2016(10).

[6] 宋洪远,金书秦,张灿强.强化农业资源环境保护推进农村生态文明建设[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2016(5).

[7] 宋洪远,张红奎,武志刚.中国村庄经济社会发展的特征与趋势[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2015(2).

[8] 宋洪远,高强.农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J].改革,2015(2).

[9] 高鸣,宋洪远.生产率视角下的中国粮食经济增长要素分析[J].中国人口科学,2015(1).

[10] 宋洪远,张红奎.我国企业对外农业投资的特征、障碍和对策[J].农业经济问题,2014(9).

(责任编辑:宋雪飞)