

新中国农村土地制度改革 70 年： 经验、挑战与展望

刘雨露¹, 黄敏²

(1. 成都文理学院 经济学院, 成都 610401; 2. 四川师范大学 经济与管理学院, 成都 610101)

摘要:辩证分析 70 年来农村土地制度改革的阶段性特征, 提炼出农村土地制度改革的历史经验, 准确把握新时期生产力发展的新变化、新特征, 按照理论与实践相统一的工作方法, 面向全面实施乡村振兴战略中农业农村发展的新任务, 理清新一轮农村土地制度改革的“四大难题”, 提出明确“一个根本”, 坚持“一个核心”, 协调“二元关系”, 兼顾“二维目标”, 用好“三块钱”, 育好“三类人”, 强化“四项服务”, 助力“四化互动”的改革思路。

关键词:农村土地制度改革; 新中国成立 70 年; 乡村振兴

中图分类号:F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)05-0106-07

收稿日期: 2019-07-15

基金项目:四川省社科规划项目“土地承包期延长 30 年对西部农地可持续发展的影响研究”(SC18C034); 四川省农村发展研究中心项目“新型经营主体促进小农户与现代农业有机衔接的机制创新研究”(CR1911)。

作者简介:刘雨露(1978—), 女, 四川仁寿人, 成都文理学院经济学院讲师, 主要从事农业经济研究;

黄敏(1984—), 女, 四川广汉人, 四川师范大学经济与管理学院副研究员, 主要从事农村土地制度研究。

土地是民生之本、财富之源和发展之基, 农村土地制度改革是我国全面深化改革“四梁八柱”中的基础和关键所在。当前, 我国已经进入发展关键期、改革攻坚期、矛盾凸显期, 我们面临的矛盾更加复杂, 既有过去长期积累而成的矛盾, 也有在解决旧矛盾过程中新产生的矛盾, 大量的还是随着形势环境变化新出现的矛盾。^①农村土地深化改革过程中的行为主体千变万化, 涉及到的利益关系千丝万缕, 面临的问题也更加错综复杂。本文试图对农村土地制度改革 70 年来的实践经验进行总结, 深入了解农村土地改革工作中的现象和本质、形式和内容, 辩证分析农村土地制度改革的阶段性特征, 准确把握农村土地制度改革不同阶段的新变化和新特征, 使理论研究更加符合客观实际。在此基础上, 基于新时期农村深化改革的各项需求, 理清农村土地制度深化改革所面临的新挑战, 并展望农村土地制度深化改革的攻坚方向, 以期在农村土地制度改革实践和理论提升方面有所贡献。

一 农村土地制度改革 70 年的简要历程

新中国成立 70 年来, 农村土地制度改革牢牢把握社会主义初级阶段的基本国情, 推动了农村土地制度的不断完善和发展。本文按照农村土地产权的权属差异将新中国成立以来的农村土地改革历程划分为四个阶段, 分别为农村土地农民所有制阶段、农村土地集体所有制阶段、家庭联产承包经营阶段、农村土地“三权

^①习近平《辩证唯物主义是中国共产党人的世界观和方法论》,《求是》2019 年第 1 期, 第 1-8 页。

分置”改革新阶段。

(一)农村土地农民所有制阶段

在新中国成立之初,按照1947年10月开始实施的《中国土地法大纲》,我国实行耕者有其田的土地制度,并于1950年6月28日在中央人民政府委员会第八次会议通过了《中华人民共和国土地改革法》,再一次强调了农民土地所有制的法律地位。1954年9月20日,《中华人民共和国宪法》的颁布,标志着农村土地农民所有的制度得到进一步巩固,农民对土地、房屋以及其他生产资料的所有权受国家法律保护。农村土地农民所有制的确立,极大地解放了农业生产,适应了新中国成立之初经济社会发展的需求,彻底瓦解了中国长达两千多年的封建土地制度,真正实现了“耕者有其田、居者有其屋”,为中国经济复苏奠定了重要的制度基础。

(二)农村土地集体所有制阶段

农民土地所有制建立后,全国大部分区域农业生产逐步恢复,经济总体情况得以好转,但也有部分区域恢复生产面临着劳动力、耕畜和农具极度缺乏的实际问题。部分地区为了避免农田荒废,自发采取了生产互助的劳作形式,包括劳动力互助、耕畜和农具共用等简单形式的合作。然而,由于农民自发组织的劳动合作收益范围有限,加上农业生产的特殊周期性和时效性,许多地方仍然存在因耽误播种、收割期而导致农业生产损失的现象。1951年12月15日,中共中央印发了《关于农业生产互助合作的决议(草案)》,肯定了农民的合作互助生产形式,并建议农业生产由农民个体向集体转变,鼓励集体组织在农业生产中发挥组织调配的积极作用。之后,初级农业生产合作社在全国迅速推广,名义上,农民仍然保留对土地的所有权,但实际上由合作社进行统一规划、统一管理、统一生产,农民不得自由流转土地使用权或擅自改变土地用途,农村土地制度过渡到集体所有制时期。

(三)家庭联产承包经营阶段

人民公社时期,农业生产按照“一平二调”的方式进行收益分配,农民生活则按照“大锅饭”的方式维持,导致农民生产积极性下降,农业生产发展缓慢,经济总量增长疲软,亟需打破旧的农业经营体制,激发农业生产新动能。为了改善生产生活现状,各地农民自发进行了包产到组、包产到户、包干到户的探索,群众的大胆探索在实际生产中产生了显著的成效。1980—1985年间,国家出台了一系列政策和通知,逐步肯定了包产到户的群众自发性制度创新,并在全国进行推广。从农村土地的性质而言,农村土地集体所有的基本性质没有改变,但农民获得了对承包地的承包经营权,农民按照“交够国家的、留够集体的、剩下自己的”的分配原则获取农产品收益。家庭联产承包制的建立再一次激发了农民的生产积极性,农业生产效率得到极大地提高。

(四)农村土地“三权分置”的制度创新

20世纪后期,城乡二元经济体制逐步被打破,“两权分离”的农村土地制度弊端不断显现。在资源环境“硬约束”、生态系统“超负荷”的背景下,农业污染问题加重,农产品质量安全风险加大;在农产品价格“天花板”封顶、生产成本“地板”抬升的背景下,农产品国际市场竞争力减弱,农业“大而不强、多而不优”的问题更加突出;在经济动能转换的背景下,依靠转移就业促进农民增收的空间收窄,农民家庭经营收入和工资性收入增速放缓。近年来,国家把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重,积极探索农村土地产权制度改革的微观传导机制,优化农民生产行为,增强农业从业主体的行为动力和发展活力。2014年,农村承包地“三权分置”的制度探索正式启动,突破了农业经营权的流转限制,有效遏制了农地抛荒、撂荒的现象;2018年,以满足农民追求土地财产价值诉求为目标的农村宅基地制度探索拉开帷幕,“三权分置”的理论制度创新并非一蹴而就,该理论具有深厚的历史基础,是对现行农地制度的继承和发扬,其目的在于实现公平与效率的统一。^①

二 农村土地制度改革70年的历史经验

^①陈锡文、韩俊《中国特色“三农”发展道路研究》,清华大学出版社2014年,第65页。

新中国成立 70 年来,“为谁改革—为何改革—如何改革”始终是农村土地制度改革的逻辑主线。总体而言,农村土地制度改革适应了工业化、城镇化背景下人口流动所引起的农村土地要素与劳动力要素重新配置的需求,适应了城乡社会经济发展催生的土地功能多元化与价值显化需求,对农业农村以及社会经济发展起到了重要的推动作用。农村土地制度改革在不同时期的具体任务和改革目标具有一定的差异,但改革的总体方向是确定的,而且各时期的改革具有连续性和一致性。无论哪一阶段的制度变迁,农村土地制度改革都始终坚持社会主义道路与方向,充分尊重人民群众的主观能动性,形成了具有中国特色的农村土地制度改革经验。

(一)坚持公平与效率辩证统一的基本原则

马克思历史唯物主义观和辩证唯物主义观强调公平与效率的辩证统一。马克思主义的公平观具有阶级性、动态性和生产性,生产资料公有制是实现公平的前提条件,在“各尽所能、按需分配”的共产主义社会才能实现真正的公平。^①效率则是“劳动过程中的一种变化,这种变化能缩短生产某种商品的社会必要劳动时间,从而使较小量的劳动获得生产较大量使用价值的价值”^②。新中国成立 70 年来,公平与效率的协调始终是农村土地制度改革需要解决的关键问题,农村土地制度也与时俱进地调适着各项改革措施。近年来,城乡二元经济发展格局逐渐被打破,农村土地制度改革的政策目标逐步由以保障农村社会稳定转向赋予农民更多的权利。党的十八大进一步提出“初次分配和再分配都要兼顾公平和效率,再分配更加注重公平”^③。

回顾新中国成立 70 年来农村土地制度改革历程,我国在协调农村土地制度公平与效率的内在关系方面积累了丰富的经验。农村土地制度的改革始终致力于寻找“公平”与“效率”之间的平衡,在追求更高效的制度安排以创造更多物质财富的同时,追求农村生产资料和物质财富的公平分配以体现和谐的农村社会关系。公平性方面,我国构建社会主义土地制度的初衷是消除两极分化,从而实现维持社会秩序稳定、保护农民切身利益的政治目标。因此,尽管农村土地制度不断变迁,但我国农村土地产权关系始终维持福利保障的“公平”性质,农村土地在权属性质上也倾向于维护这种平等关系的社会福利资源。效率方面,改革开放以后,我国建立了社会主义市场经济体制,客观要求要素流动更加自由、效率提升更加显著,这就要求市场这只“看不见的手”在资源配置中发挥更大作用,但同时又需要政府这只“看得见的手”在效率提升中防范风险。

(二)坚持农村土地集体所有制的核心地位

1874 年,马克思在《〈巴枯宁国家制度和无政府状态〉一书摘要》中首次提出集体所有制的思想,主张“从农民土地私有制向集体所有制的过渡”,也同时提出了这种过渡的办法应该是“让农民自己通过经济的道路来实现这种过渡”。^④实际上,正是人民群众自发性制度变迁需求,推动了农村土地制度改革的不断发展和完善。改革开放以后,农村土地制度改革从“不许包产到户、不许分田单干”到“不许分田单干”,默认“包产到户”,再到肯定包产到户是“社会主义集体经济的生产责任制”。^⑤实践证明,农民自发的通过经济的道路来实现向农村土地集体所有制的转换是成功的,也印证了马克思关于农村土地集体所有制过渡方式的科学性。

作为农村改革和发展的根本经济制度,农村土地集体所有制蕴含着社会主义性质与产权制度效率的双重逻辑,这种政治逻辑与经济逻辑的冲突成为农村土地产权制度发展与完善的隐性矛盾。20 世纪 90 年代到 21 世纪初,学界聚焦集体产权界定模糊、产权主体“虚设”等问题,在认识上产生了重大偏差,曾出现了一股土地私有化思潮,认为在集体所有的制度框架下,家庭承包责任制只能刺激农民在传统生产方式下达到近似的 X 低效率^⑥;一些较为激进的学者甚至提出“土地私有化时间已经成熟”,“土地制度改革不能再拖延”的

①郭威、王声啸、张琳《改革开放以来我国公平观与效率观的政治经济学分析》,《经济学家》2018 年第 10 期,第 23-33 页。

②马克思、恩格斯《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社 1995 年,第 245 页。

③中共中央文献研究室编《十八大以来主要文献选编(上)》,中央文献出版社 2014 年,第 35 页。

④马克思、恩格斯《马克思恩格斯全集》第 18 卷,人民出版社 1964 年,第 144 页。

⑤胡小平、钟秋波《新中国农业经营制度的变迁》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019 年第 4 期,第 50-57 页。

⑥杨晓凯《中国改革面临的深层次问题——关于土地制度改革》,《战略与管理》2002 年第 5 期,第 1-12 页。

观点^①。不可否认,改革开放以来,我国农村社会生产力和人民生活水平实现了历史性跨越,农村社会经济发展的内涵不断发生变化,但我国社会主义初级阶段基本国情没有变,农村土地实行集体所有制仍然是社会主义公有制在农村的基本表现形式。新中国成立70年来,党中央始终毫不动摇地坚守农村土地集体所有制的改革底线,确保农村土地制度改革的社会主义性质。特别是党的十八大以来,习近平总书记多次强调“农村土地集体所有制是农村基本经营制度的‘魂’”,“不能把农村土地集体制度改垮了”。^②这实际上捍卫了农村土地集体所有制的制度根基,规避了土地制度改革“越轨”行为,稳定了农村的生产关系,为进一步增强农村土地制度的灵活性、释放农业农村生产力创造了前提。

(三)坚持农民主体地位的制度供给导向

新中国成立70年来,农村土地制度改革始终以人民立场审时度势地做出调整。新中国成立之初,为消除封建剥削,全国实行“耕者有其田”的土地制度,在土地革命的经验基础上将土地分给无地少地的农民;为进一步解决当时农户生产分散、人畜农具不足等现实困难,农村土地的经营方式从农民个体经营转变为互助合作经营,农村土地制度由农民所有转变为集体所有;为了解决人民公社时期农民生产积极性受挫的问题,将农村土地经营制度变为农民家庭联产承包责任制;为了适应城镇化和工业化进程中农村劳动力转移后的土地财产价值诉求,“三权分置”的重大制度创新为赋予农民更多权利提供了制度基础。习近平提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的新时代发展理念,其根本落脚点在于“共享”,即“让广大人民群众共享改革发展成果”。^③唯有如此,才能进一步调动全体人民发展的积极性、主动性、创造性,真正实现“依靠人民创造历史伟业”。

在农村土地改革过程中,中国共产党充分尊重农民意愿,始终坚持农民主体地位的制度供给导向。面对农民打破“三级所有”的人民公社制度、构建“包干到户”制度的变革需求,农村土地制度及时地调整制度供给导向。为了维护农民土地权益,确保家庭经营制度的基础性地位,党中央强调“稳定农村土地承包关系”、“土地承包关系长久不变”,极大地稳定了农民土地生产经营预期。学界对这种以柔性制度供给实现农民利益保护与利益发展的制度供给方式给予了高度评价,称其为一种高效的“政策补位”,对完善农村集体产权制度发挥了巨大作用,为唤醒农村和农民“沉睡”的资源价值创造了制度条件。^④

(四)坚持问题导向的适宜性改革思路

新中国成立70年来,农村土地制度变迁的历史进程满足了不同时期农村社会生产力发展的差异性需求,充分体现了生产关系适应生产力发展、制度效率提升倒逼改革的科学路径。新中国成立之初,通过农业合作化形成了农村土地集体所有的制度格局。事实证明,这种借助行政命令而非经济联动的办法实现的制度变迁,背离了农民组织合作的初衷,无法适应农村生产力发展的要求。1978年改革开放大幕揭开,邓小平同志将“解放生产力、发展生产力”作为全党全国开展工作的第一要务,但同时也强调工作的目标是“消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”^⑤。为了打破人民公社遗留下来的体制桎梏,党的十三大提出“在促进效率提高的前提下体现社会公平”,有效解决了当时农业生产发展乏力、农民生产积极性不足、农民生活水平低下的现实问题,对改革开放后农村社会经济的长期稳定做出了重要贡献。面对新时期“两权分离”的农村土地制度与显化土地财产功能价值方面的制度矛盾,农村土地产权制度开始由“两权分离”向“三权分置”转变^⑥。这一农村土地制度改革的重大创新,不仅顺应了农民群众保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,还激活了农村土地资产。纵观我国农村土地制度70年的改革历史,从“耕者有其田”的农村土地所有制到人民公社的集中生产,从“包产到户”的积极推行到“稳定承包经营权”、“鼓励经营权流转”、“农村集体土地

^①彭海红《警惕土地私有化思潮对农村土地集体所有制的冲击》,《红旗文稿》2016年第7期,第12-23页。

^②中共中央文献研究室《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社2017年,第39页。

^③中共中央文献研究室《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,第39页。

^④马池春、马华《农村集体产权制度改革的双重维度及其调适策略》,《中国农村观察》2018年第1期,第24-35页。

^⑤中共中央文献编辑委员会《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年,第136页。

^⑥杜伟、黄敏《关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2018年第1期,第12-16页。

确权”的制度调适,再到实施农村土地“三权分置”的制度创新,农村土地制度的改革始终坚持问题导向的适宜性改革思路。

三 农村土地深化改革面临的“四大挑战”

近年来,随着社会基本矛盾的变化,我国社会经济发展进入“新常态”,农业农村发展面临着保障生态建设、保护耕地资源、保证农民持续增收、保持经济健康高质量发展的重大任务,新一轮农村土地制度改革探索面临着“四大挑战”。

(一)农地流转增速下降影响农业适度规模经营进程

现阶段,农地流转释放出增速下降的重要信号。浙江、上海、江苏、黑龙江等省市相继进入农地流转速度下行通道,全国农地流转增速迎来“拐点”。而农地资源还远未达到规模经营水平,实现农业现代化的任务十分艰巨。抑制农地加速规模流转的主要因素来自于收益、生产条件、机械化水平的不足。经营收益方面,2018年1—6月,农产品价格同比上涨仅3.5%,市场价格仍处于低位,价格调控政策滞后效应明显。机械化方面,我国适宜种植的土地分散,农机科创动力不足,“无机可用”、“有机难用”的问题在广大种植区域,特别是丘陵地带普遍存在。机械化不足抑制农地规模经营成本优势的显现,制约土地流转规模,进而抑制农地生产率。生产条件方面,农业税全面取消后,村集体财政自主性降低,公共服务的自主供给能力不断减弱,在一些自然条件相对恶劣的地区,由地方政府主导的农地流转项目甚至出现了“有供无需”的情况。职业分化使农户间的生产合作越来越难以达成,原有农业互助合作体系逐渐化解,农业水利灌溉、机械化推广成本陡增,农地经营难度加大。

(二)农村集体土地资产与农民收入结构不匹配

农村集体资产清产核资测绘数据显示,截止2017年底,全国农村集体经济组织拥有各类土地资源66.9亿亩,账面资产2.86万亿元^①,然而,大多是“死资产”,资源利用提升空间巨大,农村集体土地资产亟待盘活。但工商资本参与农村土地市场交易倾向于一次性租金锁定,对农民权益保障不充分。从趋势上看,2014—2018年,农村居民人均可支配收入年增长率从17.88%下降至8.6%,农民增收迫切需要拓宽新渠道、寻找新动能。从收入结构上看,2017年,农村居民人均财产性净收入为303元,仅占农村居民可支配收入的2.2%,是城镇居民人均财产性净收入的9.3%。^②从农地经营权流转来看,现阶段农民财产性收入增收的主要渠道是农地经营权流转,现阶段的农地流转主要有两种模式:一种是农户通过土地流转,收取租金,租约一般长达10到20年,土地后期的增值收益与农户无关;另一种是社会资本牵头成立农业企业、农民合作社等农业产业化组织,工商资本一股独大,农户无话语权。可见,盘活农村“沉睡”资产,增加农民财产性收入,优化农民收入结构,实现可持续增收的任务仍然艰巨。

(三)面临基本农田保护与建设用地紧张的双重压力

长期以来,农村为城镇化、工业化建设用地供给做出了巨大贡献,大量建设用地指标从农村流入城镇,导致农村建设用地紧张。以四川省洪雅县为例,根据洪雅县统计局提供的数据,该县以集体征收方式征收农村土地11003亩,其中用于三农建设发展用地1586亩,仅占14.4%。面对农村建设用地供给紧张的局面,农村基本农田的保护工作也面临诸多现实压力。同时,受到成本收益抑制,农民种粮积极性未能从根本上得到提升,许多“资本下乡”的农地流转项目面临“生存压力”,出现了较为明显的“非农化”、“非粮化”倾向,基本农田保护任重道远。耕地占补平衡制度允许省域内跨县域调剂补充耕地指标,导致大量基本农田置换到了农业县,部分山地、荒地、河滩地摇身一变成了基本农田,被村民称为“基本农田上山下河”。党的十八大以来,党中央在农地保护与建设用地指标调控上进行了诸多政策试点,积累了一些实践经验,但大面积推广应用存在困难。

^①《韩长赋主持召开全国农村集体产权制度改革部际联席会议第二次全体会议强调聚集工作重点 加强部门协作 按时完成农村集体产权制度改革各项任务》,2019年3月14日发布,2019年3月15日引用,http://www.moa.gov.cn。

^②数据根据国家统计局网站(http://www.stats.gov.cn.)获取的相关数据计算所得。其中,2014—2017年数据为年鉴数据,2018年数据为《2018年国民经济和社会发展统计公报》数据。

(四)放活农村宅基地使用权的风险防控亟待完善

全国新一轮农村土地制度改革试点自2015年初启动以来,放活宅基地使用权成为各地农村宅基地制度改革的主要做法,以租赁形式为主的农村宅基地及农民房屋流转交易日趋活跃,在盘活农村宅基地资产、彰显农民宅基地和房屋财产权利的同时,也暴露出宅基地使用主体改变、土地功能扩张与农村集体公共资源有限的现实矛盾。一是与农村公共设施之间的矛盾日益凸显。伴随农村宅基地及地上房屋租赁交易发生频率的增加,大批以经营客栈和餐饮为主的外来经营人员不断进入,产生了大量的用水、用电和用车需求,导致农村集体原本用于农业生产生活的公共设施供求失衡,引发周边农户用电用水紧张、村庄拥堵频发等问题。二是与农村生态承载量之间的矛盾日渐突出。伴随民宿客栈文化的兴起和乡村度假需求的增长,许多外来租客出于对经营利润的追逐,大规模改建、扩建农民房屋,导致村庄传统民俗文化遭到破坏,商业经营所产生的大量污水、垃圾未有效处置,导致排污系统难以负荷,对当地农村生态承载量造成了严重威胁,不利于乡村经济、社会、生态的协调发展。

四 新时期农村土地制度深化改革的展望

意愿的制度供给和实际的制度供给通常存在差异,制度均衡在一般情况下只是一种理想状态,制度非均衡则成为现实经济中的常态,制度变迁实质上是对制度非均衡的一种反应。农村土地制度改革正是促进制度向均衡状态趋近的一种动态行为。下一步农村土地制度改革,应树立更高远的改革理念,确立更开放的改革思路。

(一)明确“一个根本”,坚持“一个核心”

一是明确农民权益不受损的改革根本。农村土地制度改革必须明确以农民为根本,切实保障农地经营者的土地权益。完善各类农地经营者权益保障律法,培育农地经营合作组织,让愿意经营和有能力经营农地的“新农民”有更好的发展空间。以盘活农村土地“三权”为目标,探索统分结合双层经营的多种有效实现形式,建立完善农村土地“三权分置”和股权量化制度,让“资源变资产、资金变股金、农民变股民”,增强农民话语权,增加农民财产性收入,优化农民收入结构。二是坚持发展农地适度规模的工作核心。我国农业不适合走欧美发达国家的大规模经营模式,应进一步推动土地经营权规范、畅通流转,带动小农户发展适度规模经营,建立健全乡村产业用工制度,优先吸纳小农户就近就地务工就业;针对农地流转中的诸多抑制因素,需要优化要素流动与配置,缩短农地规模经营发展周期。

(二)协调“二元关系”,兼顾“二维目标”

一是协调农户与工商资本的关系。在市场化改革深入推进的背景下,农业经营者需要通过规模化和组织化提高市场议价能力,通过农业技术创新的引入和扩散提高产品供给质量。完善工商资本下乡的资格审查、项目审批和风险保障金制度,构建资金流向乡村、留在乡村的长效机制。探索统分结合双层经营的多种有效实现形式,形成工商组织、农户“共进、共富、共舞”的新局面。二是兼顾公平和效率双重目标。优化“政府管治”与“市场配置”协同运作,强化集体组织对农地流转的指导干预,建立闲散农地收储机构,鼓励本集体农地“集中连片”流转。明确土地承包期内的配置权应属于农户,资本、技术、企业家等外部要素与农村土地的结合需遵循市场原则,并接受相应的契约约束。健全农产品市场运营体系,发挥市场机制的决定性作用,提升农地经营收益空间,保证农地流转效率。

(三)用好“三块钱”,育好“三类人”,念好“三字经”

一是用好财政、金融、社会“三块钱”。用好财政专项资金,打通农地经营权抵押贷款融资途径,细化引导城市工商资本下乡的政策举措,构建资金流向乡村、留在乡村的长效机制,让农村聚财气、改革有底气。二是培育新型职业农民、农业科技人员、返乡农民“三类人”。打破传统观念,鼓励具有农业科技知识和农业种植经营技术的人员到农村发展新型农业,成为新型职业农民,为农业农村的优先发展积蓄人力资本。三是念好“优、绿、新”三字经,推进农业高质量发展。注重农业生产质量的提升,生产优质的农产品,贯彻绿色发展的全新观念,为农业发展创造产销结合的新型交易平台,鼓励新业态在农业生产领域的发展和推广。只有让农业有效益、农民有收益,才能推进“要我护田”向“我要护田”转变,形成“兴农护田”的长效机制。

(四)强化“四项服务”,助力“四化互动”

一是强化产业对接、风险规避、平台建设、设施完善“四项服务”。实现农业供给侧结构性改革项目与农地流转经营之间的有效对接,减少无效供给,增强农业供给侧结构性改革红利辐射范围;提供农地流转风险规避服务,对流转出去的土地进行监督管理,及时掌握村组农户土地流转信息,降低农地流转纠纷发生率;建立健全农地流转平台,整合各地各类农村产权交易所、服务平台、信息中心等服务资源,建立网络状、多功能的农地流转中介服务体系;完善农地经营基础设施,特别是丘陵地区水利、灌溉设施,提高农机、农具技术研发投入,切实提升农地规模经营效率。二是助力农业机械化、规模化、专业化、现代化“四化互动”有序推进。机械化是实现农业现代化的第一步,应下功夫提升农机普及率,体现农地规模经营成本优势,激发农业规模经营内生动力,促进农地可持续流转、农业分工加速转型,加快农业生产专业化进程,不断优化各类资源要素配置效率,形成“四化互动”的良好局面,最终实现农业现代化。以“三权分置”、“增减挂钩”等为融通渠道,打通农用地和农村建设用地改革,统筹农地、征地、宅基地、经营性建设用地农村“四块地”整体改革。唯有如此,才能稳步推进农村土地制度改革,使其成为支撑乡村振兴战略、助推现代化目标实现的核心动力。

Research on 70 Years' Reform of Rural Land System: Experience, Challenge and Prospect

LIU Yu-lu¹, HUANG Min²

(1. School of Economics, Chengdu College of Arts and Sciences, Chengdu, Sichuan 610401;

2. School of Economics and Management, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610101, China)

Abstract: This paper makes a dialectical analysis of the stage characteristics of the rural land system reform in the past 70 years, extracts the historical experience of the rural land system reform, and accurately grasps the new changes and characteristics of the development of productive forces in the new period. Under the background of rural revitalization, this paper clarifies the “four major problems” of the new round of rural land system reform according to the working method of integrating theory with practice. Finally, this paper puts forward specific ideas to deepen the reform of rural land system, namely, putting forward a “one fundamental” policy, adhering to “one core”, coordinating “dual relations”, taking “two-dimensional goals” into account, making good use of “three dollars”, raising “three types of people”, strengthening “four services” and helping the reform thinking of “four interactions”.

Key words: rural land system; 70 years since the founding of the PRC; rural revitalization

[责任编辑:钟秋波]