

农业农村发展： 权威专家深度解读十九届四中全会精神

编者按：中共中央十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），围绕农业农村发展提出了一系列制度体系和构建。为了进一步领会会议精神，本刊编辑部邀请“三农”领域权威专家对《决定》中有关农业农村发展方面的内容进行深度解读，以飨读者。

完善农村基本经营制度 夯实乡村治理基础

张晓山

中共十九届四中全会《决定》指出：“深化农村集体产权制度改革，发展农村集体经济，完善农村基本经营制度”。只有巩固和完善农村基本经营制度，逐步构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，发展现代农业、促进农村产业振兴才有深厚的底蕴，乡村治理的物质基础才能夯实，乡村治理体系和治理能力的现代化才能得以实现。

中国农村基本经营制度的基础是农村土地集体所有，农户承包经营。2016年秋，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》（注：以下简称《意见》），提出：将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权（以下简称“三权”）分置并行，着力推进农业现代化，是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。要完善农村基本经营制度，则必须探索“三权”权能的具体实现形式。

一、坚持农村土地集体所有权

《物权法》第59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”。农村土地是农民最重要的不动产，如何确保农民集体能有效行使集体土地所有权？农民集体行使土地所有权的载体是谁？

中办、国办2019年4月印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出：“推进农村集体所有的自然资源资产所有权确权，依法落实农村集体经济组织特别法人地位，明确农村集

体所有自然资源资产由农村集体经济组织代表集体行使所有权，增强对农村集体所有自然资源资产的管理和经营能力，农村集体经济组织成员对自然资源资产享有合法权益。”农村集体经济组织是农村集体所拥有的各类资产和资源的管理运营主体，是农村集体所有权权能的行使主体，是农村集体经济的组织载体。但集体经济组织成员作为农民集体的一分子如何体现其作为所有者的合法权益？在农村土地所有权权能的行使上，如何实现农民集体和农民成员权利的统一性？

第一是要建立健全农村集体经济组织的组织架构。组织架构包括理事会和监事会两个机构。由集体成员或成员代表大会选出理事会成员。理事会是所有权权能实施的主体，是集体成员的代表。村民小组的代表构成行政村集体经济组织监事会的成员；监事会要行使制衡权力，确保理事会对集体所有权权能行使的正当性、合理性，确保理事会行使的权力不会损害成员的利益。^①

第二是这两个机构的职能要做实。中办、国办印发的《意见》提出：“农民集体是土地集体所有权的权利主体，在完善‘三权分置’办法过程中，要充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能，发挥土地集体所有的优势和作用”。《意见》所提的政策举措应进一步具体化。

村集体经济组织要想与社会主义市场经济相容，必须产权归属清晰，流转顺畅。集体经济组织成员拥有的权利在很大程度上是成员权与用益物权相结合的复合性权利。当成员的农地承包经营权或宅基地使用权等用益物权发生流转时，成员的资格也必然发生变化。理事会和监事会的一项重要职能是必要时召集集体成员大会或代表会，决定集体成员的资格认定、成员的权利和义务、成员的进入和退出等重大事项。

世上没有绝对的权利，权利总是与义务相连，所有权亦是如此。农村集体经济组织的理事会和监事会一方面代表成员行使权力，另一方面应成为土地管理部门的抓手，监督成员履行义务，确保农地农用、在经济与生态方面的可持续性。例如，保证农地不撂荒，物理形态不改变；林地的开发要保护生态环境、确保生物的多样性等。2020年中央1号文件提出，农业种植养殖配建的辅助设施用地纳入农用地管理，农业设施用地可以使用耕地。新的政策给予了地方一定的自由裁量权，这就更需要土地管理部门与村集体经济组织通力合作，协调好土地利用与监管之间的关系。

改革和完善集体经济组织内部治理机制，目的是确保农民集体能有效行使集体土地所有权，防止少数人私相授受、谋取私利。所有权的权能应是集体成员通过民主程序所达成的共同意志的体现，所有权权能的体现最终由成员说了算，而不是由集体之外的主体或集体成员的代理人实际控制。

二、稳定农户承包权

农村实行土地家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是写进《宪法》里面的，农户承包的是农民集体所有的农村土地。2018年修正的《农村土地承包法》规定：耕地的承包期为三十年。前款规定的耕地承包期届满后再延长三十年。承包期内，承包土地能否调整？2018年修正的《农村土地

^① 参见张晓山：《发展壮大农村新型集体经济刍议》，《中国农村经济形势分析与预测（2017-2018）》，社会科学文献出版社，2018年。

承包法》仍保留原有条款不变。原有条款说的是在承包期内承包地不得调整。现在的问题是在二轮承包期满，要过渡到三轮承包时，承包地能否调整？

2013年中央1号文件提出用五年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。全国各地经济社会发展水平不同，土地、劳动力等要素的资源禀赋不同，加之改革以来制度安排形成的路径依赖，全国各地的农地承包经营状况差异较大。据当时的调查，已经开展确权试点工作的农村地区，一些地方的实践经验是，在确权过程中，充分尊重群众的意愿，将土地是否调整、如何调整等交由集体经济组织成员讨论解决，坚持“大稳定、小调整”，调整后即使到三轮承包，承包关系也不再变更。但也有一些地区的做法是沿袭二轮承包的承包关系，进行确权登记颁证，把一些矛盾或遗留问题搁置下来，留待三轮承包时解决。如东北某省在一轮承包后，一直没有调整过，到2015年，49岁以下的农民没有地，只能租地去种，有地与无地差异极大。如果2027年二轮承包期满，将有1/3农民没有承包地。

我国第二轮土地承包大多是从1993年开始，到1999年基本完成，如果按照承包期30年计算，从2023年开始，就会有大量承包地承包期到期。随着社会经济的发展，土地这一生产要素的稀缺性更加突出，农户越来越重视土地的财产属性，而不是其生产属性。为确保二轮承包向三轮承包的平稳过渡，协调好土地承包关系所体现的农民不同群体之间、集体经济组织与农民成员之间的利益关系，是中国共产党的执政能力和国家治理水平的重要体现。

2019年11月，中共中央、国务院颁布《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，明确地划出了红线：“第二轮土地承包到期后应坚持延包原则，不得将承包地打乱重分，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。”《农业农村部办公厅关于做好2020年农业农村政策与改革相关重点工作的通知》指出：“审慎稳妥开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作。及时总结经验，结合实际，探索形成可复制可推广的延包模式，推动研究完善相关配套政策。”通过试点，总结经验，再形成可操作的具体政策，这是几十年农村改革的成功经验。未来政策的实施，一是要尊重农民意愿，把选择权交给农民，允许农民集体在法律政策范围内通过民主协商自主调节不同群体之间的利益关系；二是要坚持实事求是、因地制宜，分类施策，不搞一刀切。

三、放活农地经营权

农地经营权权能的实现要靠农业经营主体。而中国农村多元并存的农业经营主体必然产生多样化的经营模式，体现了经营权的多种实现形式。十九届四中全会《决定》指出：“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。”经营权的各种实现形式的探索是否成功一是要看要素配置能否提高经济效益，二是看各种生产要素的贡献与回报是否相称。市场是不断发展变化的，要素的收益分配格局要相应调整，要素的配置也要相应改变。

农民现在高度异质化。一部分农民已经有了长期稳定的非农就业机会、非农收入已经成为收入的主要来源，种地在某种程度上已经成为负担，他们的选择可能是保留承包权，将经营权流转、入股或合作经营。但对于大量小规模兼业农户来说，他们可能选择自己经营那块承包地，将收入来源多样化，

规避风险，增加收入。对政府来讲，则希望促进经营权流转，土地向种田能手、大户、合作社或农业企业等新型农业经营主体集中，开展适度规模经营，提高农业的劳动生产率和全要素生产率，最终提高农业的市场竞争力，发展现代农业，确保农产品的有效供给和粮食安全。地方政府的目标和相当一部分农民的目标并不一定协调一致。这就需要尊重农民中传统经营体和新型经营体的不同诉求，包容农户经营权的不同实现形式。

近年来，无论是农户带地入社、保底分红的土地股份合作社，还是转包农户土地、实行规模经营的家庭农场或专业大户，土地租金往往在经营者的生产成本中占相当大比重。2019年10月，笔者在黑龙江调研时，发现一些农机专业合作社由大量转包农户土地或农户带地入社，转为大力开展土地托管经营，由大规模生产主体转为大规模社会化的服务主体。土地托管与农户带地入社的区别是，农户对土地仍有经营权，种地的风险仍由农户自己承担，收益也归农户自己所有。合作社统一负责农资供应、配方施肥、农机作业、统防统治和收储加工，完成产前、产中、产后全程服务。农户通过购买合作社的服务，享受社会化服务的规模效应，不用自己投资购买机具，从而降低运营成本。合作社避免了大规模生产经营主体流转土地经营权所需要支付的租金成本。农机专业合作社这种模式未来的走向和可能会出现的问题值得我们关注。

当前，在疫情期间，由于用工或农机服务受阻，为了保障小农户春耕不受影响，各地进行了生产方式和经营方式的创新，积极发展生产性服务业，吸引返乡留乡农民工在农资供应、统防统治、代耕代种、农机维修等农业前端行业就业。小农户的承包地在不改变经营权的前提下，交给服务组织进行专业生产托管，提升经营效益。人工智能、自动化农机等所体现的智慧农业的推广利用，也使得农户经营权权能的行使面临新的机遇。

农民专业合作社与农村社区集体经济组织、各种农业社会化服务组织以及农业龙头企业一起，构成了农业生产多元化、多层次、多形式的经营服务体系，为家庭经营提供了全方位的服务，夯实了农村基本经营制度的基础，确保了我国的粮食安全，同时为经营权的多种实现形式提供了选择的可能。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

深刻把握城乡融合发展的本质内涵

魏后凯

中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出，要“健全城乡融合发展体制机制”“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度”“推动城乡义务教育一体化发展”“健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制

度、基本医疗保险制度”，该《决定》同时使用了“统筹城乡”、城乡“一体化发展”、“城乡融合发展”等概念。大家知道，最早在2003年，中央提出“统筹城乡发展”，2012年提出“城乡发展一体化”，2017年又提出“城乡融合发展”，这三个概念是从不同视角对城乡关系的不同表述。当中央提出“城乡融合发展”之后，一些地方甚至有学者把它片面理解为是对“统筹城乡发展”和“城乡发展一体化”的替代，显然这是一种误解。2019年4月发布的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，就同时使用了这三个概念，并把统筹城乡发展和城乡一体化方面的具体举措放在城乡融合发展的框架之中。十九届四中全会通过的《决定》继承和深化了这一思想。从“统筹城乡发展”到“城乡发展一体化”再到“城乡融合发展”，既反映了中央政策的一脉相承，又充分体现了对城乡关系认识的不断深化。

统筹城乡发展、城乡发展一体化和城乡融合发展三个概念并非是一种相互替代而是可以并存的关系，三者既有区别，又有联系。从区别看，统筹城乡发展强调要发挥政府的统筹作用，各级政府是城乡统筹的主体，统筹推进城乡资源合理配置和协调发展是政府应有的责任；城乡发展一体化强调城乡发展的一体化目标，旨在推动实现城乡规划布局、基础设施、产业发展、公共服务、环境保护和社会治理一体化，最终形成权利同等、生活同质、利益共享、生态同建、环境同治、城乡同荣的城乡发展共同体；而城乡融合发展更加强调城乡双向融合互动和体制机制创新，是对统筹城乡发展和城乡发展一体化思想的继承和升华，也是实现城乡共同繁荣和一体化的重要途径，其表述更加符合现阶段的发展特征。从某种程度上讲，城乡统筹是重要手段，城乡一体化是最终目标，而城乡融合是一种状态和过程。当城市与乡村发展融合为一体，就实现了城乡发展的一体化目标。当然，实现城乡融合和一体化，政府统筹只是重要手段之一，关键还是需要依靠体制机制创新，充分发挥市场在城乡资源配置中的决定性作用。从三者的联系看，三个概念强调的理念和目标都是一致的，这是其共同点。在理念上，这三个概念均把城市与乡村看成是一个有机的整体，强调二者不可分割，充分体现了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念；在目标上，三者都强调通过共建共享，促进城乡要素自由流动、平等交换和均衡配置，推动形成城乡良性互动、深度融合、协调发展、共同繁荣的新格局。因此，这三个概念都是针对如何破除城乡分割的二元经济结构而提出来的，目的是构建符合新时期需要的新型城乡关系。

城市与乡村是一个相互依存、相互融合、互促共荣的生命共同体。城市是引领、辐射和带动乡村发展的发动机，乡村则是支撑城市发展的重要依托和土壤，二者之间的互补、互促、互利和互融是形成这一生命共同体的基础。然而，由于思想认识上的偏差和发展条件的限制，许多国家在其工业化和城镇化过程中，都或多或少存在着城市中心主义的倾向。所谓城市中心主义，就是把城市看成是处于领导和支配地位的中心，并以城市为“中心”或者以城市利益为出发点来处置城乡关系。城乡分割的体制机制、城乡地位和权利的不平等以及政府实行的城市偏向政策，是这种城市中心主义的三个重要特征。在过去较长时期内，城市中心主义得以存在并流行，主要是对城乡生命共同体认识不足，重城轻乡、重物轻人，并把经济总量作为衡量城乡地位的唯一标准。事实上，随着城镇化的不断推进，城市人口和产出比重不断提升，乡村人口和产出比重不断下降，这是城乡发展的一般规律，但这种格局

的变化并不能改变城乡之间的功能互补和相互依存性质，更不能由此否定城乡之间的地位和权利平等。作为一个生命共同体，城市与乡村的地位和权利应该是平等的，乡村所承担的功能始终是不可或缺的，也是无法替代的。在这个共同体中，城市与乡村作为两个平等的主体，必须赋予其平等的地位、平等的发展机会和权利以及平等甚至乡村优先的待遇，而不能把乡村置于被领导和被支配的从属地位，更不能把乡村边缘化。

城乡融合是一个多层次、多领域、全方位的全面融合概念，它包括城乡要素融合、产业融合、居民融合、社会融合和生态融合等方面的内容。城乡融合发展的本质就是通过城乡开放和融合，推动形成共建共享共荣的城乡生命共同体。目前，全国各地正在积极推进的城乡教育、医疗、文化、生态、环境等发展共同体，是城乡生命共同体的重要载体，也是促进城乡融合发展的重要形式。这些发展共同体尚处于探索阶段，局限于单一领域和少数地区，带有合作和支援的性质，要最终形成整体的城乡生命共同体依然任重道远。总体上讲，城乡生命共同体是命运共同体、利益共同体和责任共同体三位一体的有机整体。首先，它是一个命运共同体。无论城市还是乡村，尽管所承担的功能不同，但其命运是紧密相连、息息相关的。特别是随着农业多维功能的充分挖掘，乡村地区不仅承担着保障粮食安全和农产品供应的重任，还承担着提供生态服务价值的核心功能，其旅游、康养、文化、教育等功能也在日益凸显。其次，它是一个利益共同体。城市的发展和繁荣离不开乡村的支撑，乡村的振兴也离不开城市的带动。城市与乡村只有形成了一个利益共同体，才有可能最终实现城乡互促共荣。当前，在推进现代化的进程中，农业农村依然是突出的短腿短板，为此，要从形成利益共同体的全局战略高度，合理调节工农城乡利益分配关系，建立以工促农、以城带乡的利益连接机制，让城乡居民共享发展成果，尤其要让农村居民更多分享发展成果。第三，它是一个责任共同体。实现城乡共建共享共荣，这是市域内每一位公民应尽的责任。对政府而言，要肩负起统筹城乡发展的责任，实行全域治理和全域保护，坚决摒弃重城轻乡的传统思维。无论城市居民还是农村居民，都应该共同承担起城乡建设、维护、保护和治理的责任。

当然，推动形成城乡生命共同体将是一个长期的过程。从长远目标看，核心是实现“五化”。一是城乡公民权利平等化。除了要求赋予乡村与城市平等的地位和实现城乡要素平等交换，还需要赋予并充分保障农村居民各种合法权益，加快推进城乡居民基本权益的平等化进程。当前，在充分保障农民工合法权益的基础上，应以赋权、活权为重心，进一步深化农村集体产权制度改革，积极探索农民承包地和宅基地“三权分置”的有效实现形式，全面落实和搞活承包地经营权、宅基地使用权、农民住房财产权和集体收益分配权，真正赋予农民更加充分的财产权利，激活乡村发展的内生动力。二是城乡要素流动自由化。城乡融合的前提是城乡开放，而城乡开放是双向的，需要城乡要素双向自由流动。目前，中国城乡之间劳动力、资金、技术等要素流动的障碍已基本消除，城市资本、人才、技术下乡的进程不断加快，城乡要素双向流动的格局正在加速形成。但是，农民进入特大和超大城市仍面临诸多落户限制，城镇居民向农村回迁难度大，进城落户农民“三权”退出难，农村产权市场发育严重滞后。下一步，应尽快疏通阻碍城乡要素双向自由流动的“堵点”，加快推动形成城乡统一的要素市场尤其是城乡统一的土地市场。三是城乡公共资源配置均衡化。考虑到城乡人口的动态变化，应按照调整

增量、优化存量的原则，以常住人口人均占有量为标准，确保农村居民人均占有公共资源投入增量超过城市居民，这样通过一段时期的增量调整，使农村居民人均占有公共资源存量逐步接近城市居民，从而实现城乡公共资源配置的相对均衡。要实现这种相对均衡化，关键是建立政府财政投入稳定增长机制，确保各级政府每年农林水支出增长高于一般公共预算支出增长。四是城乡基本公共服务均等化。提高农村教育、医疗、文化、社会保障等基本公共服务供给水平、效率和质量，加快推进城乡基本公共服务均等化进程，这是各级政府应该承担的共同责任。要聚焦重点领域和薄弱环节，分阶段梯次推进基本公共服务均等化进程，尽快实现服务标准统一和制度并轨，兼顾数量均等化和质量均等化，并鼓励有条件的地区率先基本实现城乡基本公共服务均等化。五是城乡居民生活质量等值化。尽管乡村与城市在功能景观、社会形态、生产和生活方式等方面不同，但农村居民在收入和消费水平、就业机会、居住条件、人居环境、公共安全和社会保障等方面，应该享受到与城市居民大体等值的生活质量。其中，城乡居民收入均衡化是生活质量等值化的核心内容。只有实现了这“五化”目标，城市与乡村才算真正融合为一体，形成一个城乡生命共同体。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

农业农村优先发展的制度体系建构

黄祖辉

中共十九届四中全会审议通过的“关于坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定”，回顾与总结了我国国家制度和国家治理体系的形成历程、基本特点和显著优势，提出了坚持和完善这一制度体系的总体目标，并且从政治、经济、社会、文化、生态、国防、外交以及国家统一等方面进行了具体阐述，这是一份确立我国重大制度建构及其方向的统领性文件，具有极其丰富与深刻的内涵和重要的历史意义。围绕十九届四中全会《决定》精神，本文着重就农业农村优先发展的制度体系建构，作如下探析。

一、我国农业农村优先发展的时代背景和制度需求

农业农村优先发展是中共中央在十九大报告中提出的“三个优先”发展之一，也是中央长期以来一贯重视“三农”问题，始终将“三农”工作作为“重中之重”、将“三农”发展作为经济社会“压舱石”的进一步体现。改革开放以来，经过农业经营与分配制度、农产品价格与购销制度、农村土地与宅基地制度、农业税费与金融制度、集体经济和社区治理制度、产业组织与产业化制度、农村公共服务与保障制度等一系列制度的改革探索，以及“城乡统筹”、“新农村建设”、“脱贫攻坚”、“乡村振兴”

等一系列农业农村重大发展战略和举措的实施，我国农业农村已发生了翻天覆地的变化，成效十分显著。但是，对照“农业要强、农村要美、农民要富”的追求、农业农村现代化的要求以及中华民族“两个百年”的奋斗目标，我国农业农村的发展依然滞后，农业农村仍然是整个国民经济和社会发展的短板，是不平衡和不充分发展的重点。因此，农业农村优先发展，本质上就是要补上国民经济发展中的农业农村发展短板，就是要解决农业农村发展的不平衡和不充分问题。

从制度角度看，我国农业农村能否实现优先发展，不仅需要政府的政策倾斜，而且需要政治、经济、文化、社会、生态“五位一体”的制度支撑。从农业农村优先发展的现实需求来看，重点是要建立体现中国特色基本经济制度和社会制度本质特征的农业农村经济与社会发展的制度。在十九届四中全会的《决定》中，经济制度建构的核心是坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。社会制度建构的核心是要建立共建共治共享的社会治理制度和统筹城乡的民生保障制度。限于篇幅，本文重点讨论我国农业农村优先发展的经济制度建构问题。

二、改革以来我国经济制度的演变与辨析

经过改革开放，我国的经济制度已从政府完全统制、所有制形式和收入分配方式单一的计划经济制度逐步转向政府、市场、行业共同介入，多种所有制和多种分配方式并存的经济制度，但市场在资源配置中的决定性作用仍没有得到充分的体现，行业组织在经济运行中的作用基本上是缺位的。其原因从表象看是政府在经济运行中介入过多，代替了许多市场和行业组织的功能。从深层次原因看，是对社会主义基本经济制度的本质，尤其是对政府和市场在经济运行中的关系及其本质要求还缺乏准确的把握。就农业农村经济的运行看，之所以市场在资源配置中还不能起决定性作用，一是农业产业在粮食安全、自然环境影响等方面具有超经济的特性，进而政府干预是相对普遍的。二是政府职能和行为边界模糊，缺乏自我规制。三是没有充分认识到市场制度能否充分发挥作用。这不仅与政府职能边界有关，而且还与生产要素的市场化程度有关，而要素市场化又与市场的基础性制度，即要素产权的制度建构有关。很显然，如果要素产权的权属不清晰、权能不充分、甚至缺乏可交易性，市场就不可能在资源配置中起决定性作用。在这样的情景下，不仅政府取代市场具有必然性，而且政府还会缺乏职能转变的动力，甚至产生职能强化的冲动。因此，党的十九大报告将我国经济体制改革的重点表达为“完善产权制度和要素市场化配置”，是很切中要害的。这意味着，建立和完善我国社会主义市场经济制度，就是要处理好“有为政府、有效市场、有能行业”的关系，以及与这一关系紧密关联的公有经济和民营经济、公有产权与私有产权、按劳分配和按其他要素分配的关系。这些关系在《决定》中都有指向性的阐述与界定，但在实践中，却仍然缺乏明确可依的规则或法律依据，弹性似乎很大。

需要进一步指出的是，本文所指的“有为政府”，是指既能克服市场失灵，在公共领域和重大事件处置中能发挥主导作用，又能充分发挥市场作用和行业组织功能的政府。这意味着，如果市场作用发挥得不够，与“政府有为”不够是有关的。“有效市场”是指能克服政府局限，并能高效激活市场主体活力和自主性的市场。而“有能行业”则是指在政府和市场都失灵或低效的情况下，能够发挥有效作用的行业组织。在中国特色社会主义制度体系中，如果说“自治、法治、德治”的“三位一体”是社

会治理的基本制度架构，那么，“有为政府、有效市场、有能行业”的“三位一体”则是经济治理的基本制度架构，三者在经济运行中功能互补，不可或缺。

三、建构农业农村优先发展的供给侧制度

在十九届四中全会的《决定》中，除了阐述社会主义基本经济制度的本质特征外，还特别强调要“坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系”。就农业农村而言，供给侧结构性改革的实质，就是要通过供给侧制度体系的建构，优化农业农村优先发展的制度环境。在2017年中央1号文件中，农业农村供给侧结构性改革的总基调是坚持“三个激活”、“三条底线”、“三大调整”，其中“三个激活”指激活市场、激活主体和激活要素。“三个激活”的本质就是建立和完善有利于农业农村优先发展和高质量发展的供给侧制度体系。

1. 激活市场：关键是转变政府职能和完善市场机制同步

激活市场就是要让市场在农业农村供给侧的资源配置中起决定性作用，但这种决定性作用的发挥也是有条件的。一是要建立在政府更好发挥作用和行业组织协同的基础上，二是要建立在市场机制完善的基础上，以形成本文所述的“政府有为、市场有效、行业有能”、“三位一体”的农业农村供给侧制度体系，使我国农业农村供给侧制度能适应农业农村的高质量发展和全球化竞争。

当前，我国农业农村供给侧的主要问题还是政府介入和干预过多。表现为市场供求关系主要是政府在调控，而不是市场和行业；地方政府掌握资源多，行为如同企业，但又不受市场约束，而是政绩驱动，各自为战，竞争过度，跨区域统一市场难形成。在这样的格局下，市场主体也普遍存在重政府、轻市场行为，分化和异化问题比较突出。

因此，要激活市场，关键是要转变政府职能，但要转变政府职能，一方面要同步改革地方政府绩效考核制度，另一方面，必须建立与完善市场机制，也就是要激活市场主体和要素，同步推进产权制度改革和要素市场化。很显然，如果政府职能不转变，政府过度干预市场、替代市场的问题就不可能得到解决，但同时，如果市场赖以发挥作用的基础性制度，如产权与交易制度不完善，那么政府即使转变职能，激活市场和发挥市场资源配置决定性作用也是一句空话。

政府转变的职能，一部分由市场来承担，一部分要由行业组织来承担，因此，在政府职能转变的同时，还应对行业组织赋权赋能，使行业组织能突破区域行政壁垒，实现跨区域发展，让行业组织替代政府的部分职能，在行业供给调适、有序竞争、质量追溯、品牌营造、信息服务、价格协调、贸易促进和主体培育等方面发挥比政府和市场更为有效的作用。

2. 激活主体：关键是赋权赋能和经营制度适配

在社会主义市场经济体系中，市场主体是市场体系的组成，主体和市场相互依存，是皮之不存毛将焉附的关系。在农业农村供给侧结构性改革中，激活主体的关键是要对作为农业农村经营主体的产业组织或者农民赋权赋能，使其具有经济性、独立性、平等性和激励相容的特征。当前，我国农业经营主体在经济性上还存在财产权不完整和权能不充分的问题，如农民房屋不能买卖，进而难以抵押；又如合作社缺乏内置金融功能，合作金融步履艰难。在独立性上，主要是主体普遍过于依附政府，同

时，在农村集体经济组织社会功能嵌入的情况下，农民经济人和社会人身份难以有效分离，弱化了农民作为市场主体的独立性特征。在平等性上，主要是存在因制度与政策的偏差而导致主体在市场竞争中的地位不平等问题，一是缘于城乡不平等的居民基本公共保障制度，二是与政府对农业经营主体培育与扶持的偏差性有关。

经营制度对经营主体行为具有指向作用，在农业农村的供给侧，存在家庭经营、合作经营、公司经营等多种类型的经营制度，这些制度具有自身功能属性，各自有其最适宜的领域与主体对象。因此，要激活农业农村经营主体，还需重视经营制度的完善及其与经营主体的相互适配性，使家庭经营、合作经营、公司经营等市场主体形成分工合作、竞争有序、激励相容、具有竞争活力的主体结构。在我国农业农村供给侧结构性改革中，需要从经营制度与经营主体相互适配的角度激活主体：一是要坚持和完善我国农村基本经营制度，处理好集体经营与家庭经营、合作经营的关系；二是要对农业合作经营主体进一步赋权赋能，比如赋予其合作金融与抵押保险等功能；三是重视家庭农场与合作社规范化发展，防止因主体行为扭曲、经营组织异化而导致的经营制度失效和市场失灵；四是鼓励工商企业进入农业适宜领域，防止经营制度与经营主体错配；五是政府育农、惠农政策要注意惠及普通农民，防止经营主体过度分化而导致的社会冲突。

3. 激活要素：关键是建立要素市场化的制度体系

土地、劳动力、资本、技术、信息等生产要素是经济运行过程中市场配置和主体营运的基本对象。激活要素要以市场和主体的激活为前提，而要素激活又是市场与主体激活的基础。在农业农村供给侧结构性改革中，激活要素的关键是建立要素市场化制度体系，也就是让市场在资源配置中起决定性作用，但同时，这一制度体系的建构除了要充分体现更好发挥政府和行业作用外，还需体现公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存的我国社会主义基本经济制度的要求。从我国农业农村制度现状看，激活要素，就是要建立土地要素“三权分置”、集体经营与农民家庭经营、合作经营、公司经营共同发展，多种分配方式并存基础上的要素市场化制度体系，这具有巨大的挑战性。

目前，我国农业农村要素的市场化总体上是滞后的，从土地、劳动力、资本三大要素看，土地要素的市场化程度依然不高，在“三权分置”下，仅经营权的市场化比较充分。劳动力要素的市场化仍存在扭曲，原因主要是城乡基本公共保障的二元结构以及相应的户籍制度制约，使得农村劳动力在市场竞争中处于不平等的地位，同时也制约了农村劳动力要素的充分流动，难以优化配置。资本要素的市场化主要存在两个问题：一是农村金融结构不完善，突出表现为合作金融严重滞后于农村合作经济的发展；二是农民信贷难与抵押难问题始终没能得到根本解决。

基于以上论述，本文认为，在农业农村供给侧结构性改革中，激活要素，建立和完善要素市场化制度体系，以下四个方面的改革和探索极为重要。一是继续深化农村集体经济制度改革。在集体资产确权颁证、股份合作改革的基础上，探索股份转让和市场化交易路径。同时，对于具备经济条件或经历村庄整合的集体经济，应推进政社分离改革，促使农民经济人和社会人的有效分离。二是进一步探索集体公有制的有效实现形式。在承包地和宅基地“三权分置”框架下，探索集体和农民混合所有基

础上的承包土地和宅基地市场化交易制度。三是同步加快城乡一体公共保障和财产制度改革，破解劳动力要素市场化中城乡劳动力基本权利不对等问题。四是同步推进农村金融制度改革。通过补上农村合作金融短板和推进农户住房财产与土地权益市场化，从根本上解决农民主体与农民合作社主体信贷难与抵押难问题。

（作者单位：浙江大学中国农村发展研究院；
浙江大学公共管理学院）

国家粮食安全治理体系和治理能力现代化

何秀荣

中共十九届四中全会通过了《关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。虽然以往党的会议和文件也提到过国家治理体系和治理能力现代化，如2013年11月中共十八届三中全会首次在官方文件中明确提出“国家治理体系和治理能力现代化”^①，2017年中共十九大报告中六次提到“国家治理体系和治理能力现代化”^②，但基本上只是点题，没有阐述，这次专门以国家治理体系和治理能力现代化为主题展开了阐述。改革开放至今，专门提出此主题，有其必要性和重大意义。

1978年以来的改革内容客观上或多或少关联到国家治理体系和治理能力现代化，但具体的改革针对性不在此高度，这次明确针对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题作出决定。一方面，只有实现这一深化改革的总目标，才能真正实现社会主义法治国家，才能到本世纪中叶实现社会主义现代化强国；另一方面，任何制度的优越性不是靠说的，而

^① 2013年中共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》提到“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。

^② 中共十九大报告在阐述全面深化改革成绩时提到“国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高”；在阐述不足时提到“国家治理体系和治理能力有待加强”；在阐述中国特色社会主义思想和基本方略时提到“明确全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”和“必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化”；在阐述具体目标步骤时提到，第一个阶段（2020年到2035年）“国家治理体系和治理能力现代化基本实现”，第二个阶段（2035年到本世纪中叶）“实现国家治理体系和治理能力现代化”。参见习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，2017年10月18日。

是看其治理体系和治理能力的效果。中国特色社会主义制度及其执行能力表现如何就集中体现在国家治理体系和治理能力上，改革至今，浅层的局部性改革进入深水区后的改革成效主要取决于国家层面的深化改革，因此，中国的国家治理体系和治理能力必须现代化。

国家治理体系和治理能力现代化体现在领导制度体系、经济、政治、文化、社会、生态、军事、外事等各个方面，国家粮食安全治理体系和治理能力现代化自然是其具体展开的内容。此次四中全会公报中写道，“完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策”，也即是说，在保障国家粮食安全方面也需要实现治理体系和治理能力的现代化。

清乾隆元年（1736年）至道光十四年（1834年）的近百年中，中国人口从1亿人激增到4亿人，人均粮食占有量逐渐下降^①。至近代中国起点的1840年，未包含湖南和福建在内的人口已达到4.13亿。1840年至新中国成立，人均粮食占有量一直在200公斤上下波动；1949年为人均209公斤（其中谷物仅115公斤，只占55%）。近代中国一直是一个缺粮的国家。

就国家粮食安全水平来说，无论从人均粮食占有量还是供求平衡关系看，今天是近代中国以来国家粮食安全水平最高的时代，2015~2019年平均人均粮食产量为476公斤（其中人均谷物443公斤，占总产量93%）^②，超出我国原定人均粮食400公斤的安全线约1/5；产消库存率处于历史高位，大幅度高于合理储备上限。实际上，不仅从粮食角度，即使从上一层的食物角度来看营养水平，当前我国人均碳水化合物、脂肪和蛋白质的摄入量接近高收入国家的平均数，高于相似饮食习惯的日本^③，而这些碳水化合物、脂肪和蛋白质基本上直接来自粮食或以粮食为基础转化的动物产品。对于人均1.5亩耕地的14亿人口大国来说，这样的粮食及食品安全水平足为骄绩。

但从治理体系和治理能力现代化角度来看，就需要提出一系列问题，比如，现有粮食安全是在什么样的条件下取得的？取得这种国家粮食安全的代价是什么？现有粮食安全治理体系和治理能力是否可持续？有利于粮食生产的长期发展吗？这样的粮食安全水平合理和必要吗？

我国的农业是一个以粮食生产为核心的农业，70%以上的农作物面积是粮食面积，大多数化肥和农药用于粮食生产。1990~2018年，化肥和农药使用量分别翻了2.18倍和2.05倍^④，2017年全世界27.4%的化肥（折纯）和42.9%的农药是我国消费的^⑤，农地重金属污染主要发生在粮食用地上。农业用水占

^① 关于清中叶人均粮食占有量，不同研究者有分歧，吴慧在《中国历代粮食亩产研究》（中国农业出版社2016年）中认为人均314公斤，赵冈在《农业经济史论集——产权、人口与农业生产》（中国农业出版社2001年）中认为人均390.5公斤，但不同研究者的数据都没有超过人均400公斤。

^② 计算数据来源：2015-2018年数据来自相关年份《中国统计年鉴》，2019年数据来自国家统计局“2019年国民经济和社会发展统计公报”。

^③ FAO数据库，2019年10月11日公布的2017年数据。

^④ 根据相关年份《中国农村统计年鉴》数据计算而来。

^⑤ FAO数据库，2019年10月11日公布的2017年数据。

总用水的 61.4%^①，主要用于粮食生产，华北平原地下水位每年下降 0.5-1.0 米，造成世界最大的地下水漏斗区；黑龙江省已成为中国重要的水稻生产区，其代价也是大量抽取地下水^②。由此可以窥出，今天的粮食安全水平是以严重的环境污染和资源消耗为代价的。

我国的粮食基本上是由千家万户的小农户生产出来的。粮食是低单位价值产品，小规模生产收入有限，为了保护农民的种粮积极性，我国财政投入的巨量农业补贴基本上用于支持粮食生产，并以高于国际价格水平来收购粮食，即使如此，小规模粮农生产收入依然微少。

显然，今天的粮食安全是以生态环境污染、资源过量消耗、财政巨额负担、粮农低收入等为代价的，并且其中一些做法有违市场配置资源的原则，而巨大代价下取得的粮食安全依然是短期效果，缺乏可持续性。中央政府注意到了这一点，所以在达到一定粮食安全水平后，采取了一些调整措施，如 2015 年以来出台的“化肥农药用量零增长”行动、东北黑土地保护、华北地区减少小麦种植面积、调减籽粒玉米种植面积、限采或压采地下水、停止临储收购、调低粮食最低收购价等一系列措施。

在粮食“十二连增”后，2016 年全国粮食库存爆满现象严重，财政负担沉重，引发人们对粮食安全认识的深入思考。以往的主流思想认为粮食越多越安全，其实安全是有代价的，过高的粮食安全一是没有边际效果，二是代价过大，因此，粮食合理安全水平的看法逐渐增强。合理安全强调“度”，即强调适度安全而不是过度安全：三碗饭够吃了，就没必要做五碗饭；进而关注到适度安全后面的保障体系，即三碗饭不够吃时拿得出五碗饭否？但只要粮食用地在、粮食用地质量在，粮食生产条件和能力就在，就能生产出需要的粮食。因此，在不需要过多粮食时，就不必把过量部分的粮食生产出来，生产过量粮食必然占用过多耕地而压缩农业结构调整空间，增大库存和财政压力。这大约就是中央政府“藏粮于地”的政策思想。

中央政府同时提出“藏粮于技”，这不仅冀望通过提高技术效率在微观上提高单产、减少物耗、减轻污染、降低成本，也冀望鉴于中国耕地有限的国情在宏观上以尽可能少的粮食占地来保障国家粮食安全，降低粮食占地的昂贵机会成本。

从国家粮食安全治理体系和治理能力现代化角度来看，目前主要还是依靠短期、临时、非市场、“黄箱”补贴等政策措施，比如粮食最低收购价、临储收购、生产者补贴等政策，不时还依靠行政手段来达到预期生产指标，有时甚至连政策动机也难以表述。比如在提高粮食最低收购价时，我们有一套促进粮农生产积极性、防止“谷贱伤农”、保护农民利益等说辞，但 2018 年降低粮食最低收购价时就没有为什么调低粮食最低收购价的说法。现在不少政策措施有头痛治头、脚疼治脚的味道。国内粮价大幅度高于国际价格显然不具经济可持续性，还易被竞争对手抨击甚至控告。建立社会主义市场经济，需要市场在资源配置中起决定性作用，这就需要完善和提高国家粮食安全的治理体系和治理能力，需要形成长效机制和更好发挥市场作用的制度和政策。

^① 根据 2018 年《中国统计年鉴》数据计算而来。

^② 2017 年黑龙江垦区 77.8% 的水田依靠地下水灌溉，当年地下水开采量高于省分配给垦区的 2020 年地下水开采控制指标的 55.2%。（根据《黑龙江省农垦总局办公室关于切实做好地下水压采工作的通知》中的数据计算而来）

国家粮食安全治理体系和治理能力现代化方面，亟需通过深化改革来理顺粮食收储制度和价格体系，建立长效的制度和政策体系；在深层制度变革上，还必须在生产阶段实现粮食生产者的规模化经营，因为粮食这类低单位价值产品必须建立在适度经营规模的基础上，小规模粮农生产方式不能满足现代农民收入要求、也无法立足于全球化的国际竞争。

未来相当一段时间内，中国人口将继续缓慢增加，人民生活水平和城镇化水平还在提高，这三个主要因素将继续刺激粮食消费量增长，这意味着我国粮食安全依然需要警钟长鸣，但同时也需要综合地统筹考虑国家粮食安全与生态环境、资源消耗、粮农收入、市场原则、国际竞争等关系，因此，我国必须实现国家粮食安全治理体系和治理能力的现代化。

（作者单位：中国农业大学经济管理学院）

为实施乡村振兴战略提供制度保障

叶兴庆

实施乡村振兴战略是我国未来现代化进程中解决好“三农”问题的必然选择。顺利实施这一战略，需要驾驭好制度变量，准确识别和消除那些导致乡村衰退的制度安排，适时完善和创设那些促进乡村振兴的制度安排。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，对包括乡村振兴战略在内的各方面制度进行了系统梳理，明确了坚持和巩固的根本点、完善和发展的方向。未来乡村振兴进程中的制度变迁，要以此为根本遵循。

一、为振兴乡村产业提供制度保障

产业兴旺是乡村振兴的重要表现和有力支撑。但随着恩格尔系数的下降，全社会对农产品的整体消费需求增长趋于减缓，农业趋于小部门化。随着国内外农产品生产成本和价格倒挂幅度的扩大，农产品进口占国内市场供给的比重趋于提高。在农业技术进步没有实质性突破的情况下，农业投入更易于陷入边际报酬递减困境。在聚集效应的驱动下，用于乡村工业的资源要素趋于向城镇集中。所有这些趋势性力量叠加在一起，导致乡村产业趋于衰退。然而，国家的战略意图是要促进乡村产业振兴。为此，必须注入对冲性制度安排。

针对促进农业振兴的需要加大改革力度。加大农业经营体制机制创新力度，在以农业社会化服务带动小农户、释放部分生产经营环节的规模效益的同时，着力发展家庭农场、土地入股型合作社等新型经营主体，提高农业劳动生产率，降低农业生产成本。加快农业科技体制创新步伐，发挥涉农企业

的创新主体作用，调动农业科技人员的积极性。重构农业支持保护制度，遵循世贸组织规则，顺应发展阶段变化，建立有利于提高竞争力和可持续发展能力的新型农业支持保护制度。

针对促进乡村经济多元化的需要加大改革力度。深化农村集体产权制度改革，有序扩大集体产权权能，健全集体资产治理结构，释放集体资产潜能。加大土地管理制度创新力度，通过点状供地、混合用地等，满足乡村休闲观光养老、农产品加工等产业分散布局的需要；通过全域土地综合整治、增减挂钩等，拓展乡村建设用地空间；通过入股、租用等方式，将农村集体建设用地直接用于发展乡村产业。加大农村金融体制改革力度，扩大农村有效抵押物范围，推动温室大棚、养殖圈舍、大型农机、土地经营权、农房所有权等依法合规抵押融资。

尤其是要注重保护投资者合法权益。2019年全国第一产业固定资产投资增速仅0.6%，比上年回落12.3个百分点，是多年来少有的，与实施乡村振兴战略的时代要求很不相称。为扭转这个局面，必须吸取一些地方超范围禁养、运动式整治“大棚房”等教训，切实稳定投资者预期。

二、为振兴乡村人才提供制度保障

劳动力从边际生产率低的乡村向边际生产率高的城市流动是现代化进程中的客观规律。因向往都市文明、渴望时尚生活而向城市流动，是年轻人的本性。为给子女创造更好受教育条件、寻求纵向流动机会，向城市迁移成为乡村精英的普遍选择。受这些因素支配，乡村人口老龄化快于全社会平均水平，乡村劳动力受教育年限低于全社会平均水平，缺乏优质人才成为乡村发展的瓶颈。破解这个瓶颈，需要营造促进本土人才成长和外来人才入乡的制度环境。

应全面建立职业农民制度。整合利用各类资源构建高素质农民教育培训体系，加大对家庭农场主、农民合作社领办人、农产品电商经营者等的培训。鼓励各类人员从事现代农业，培养造就新农人。把符合条件、有意愿的新型职业农民纳入城镇职工养老、医疗等社会保障制度覆盖范围，对新型职业农民开展职称评定，增强他们的职业成就感、荣誉感。

应建立返乡入乡创业的激励机制。在融资贷款、税费减免、用地、配套设施建设补助等方面提供政策支持，把农民工返乡、大学生回乡、城市各类人才下乡创业纳入各地一次性创业补贴、创业担保贷款扶持范围。

应加快完善促进城市人才下乡服务的激励约束机制。提高农村教师、医生等专业人才待遇水平，解决好他们的住房、子女上学等实际困难。全面建立城市教师医生、科技文化人员等定期服务乡村机制，落实城市中小学教师、医生晋升高级职称前原则上必须有1年以上农村基层工作服务经历的要求。

三、为振兴乡村文化提供制度保障

在现代化进程中，既存在现代工业文明过度排斥传统农耕文明、优秀传统文化难以传承的问题，也存在文化糟粕根深蒂固、陈规陋习尾大不掉的问题。只有正确认识和处理这对矛盾，才能发挥好乡村作为中华民族传统文化基因库的作用，也才能不断提高乡村社会文明程度，使传统与现代在乡村交相辉映。

应建立乡村历史文化保护制度。通过划定乡村建设的历史文化保护线、提供维护资金支持等多种途径，使文物古迹、传统村落、民族村寨、传统建筑、农业遗迹、灌溉工程遗产等得到切实保护。基于农村地区优秀戏曲曲艺、少数民族文化、民间文化等具有公益性、难以完全市场化的特征，应给予一定资金支持，使其能够传承发展。同时，应建立文明乡风激励约束机制，通过村民自治，对婚丧嫁娶中的陈规陋俗进行改造。

应建立乡村公共文化投入机制。按照完善城乡公共文化服务体系、优化城乡文化资源配置的要求，促进公共文化资源向乡村倾斜，实现乡村两级公共文化服务全覆盖。

四、为振兴乡村生态提供制度保障

乡村生态具有典型的外溢性。从外溢的属性看，包括正向外溢，即对行为者之外的人带来福利改进；也包括负向外溢，即对行为者之外的人带来福利损失。从外溢的半径看，既包括对周边乡村地区的外溢，也包括对邻近城市地区的外溢。因此，提高乡村生态治理能力，必须根据外溢特征的不同创设相应的制度安排。

应建立促进正向外溢的激励制度。发挥政府有形之手的作用，加大对重点生态功能区的转移支付力度，实行生态保护成效与资金分配挂钩，加大森林生态效益补偿和草原生态保护补助奖励力度，在重点生态区位推行商品林赎买制度，让对生态保护做出贡献的地方政府、农村集体和农户得到相应补偿。发挥市场无形之手的作用，引导发展基于良好生态条件的休闲观光、森林康养、特色种养等产业，以生态本底为这些产业背书，使消费者愿意为这样的产业付更高价格，把生态价值内化于产业之中。

应建立抑制负向外溢的约束制度。实行更严格的农药和化肥使用标准、农作物秸秆和农用薄膜处理要求，提高养殖业的环保门槛，严格限制地下水超采、重金属污染地区的农业生产活动。

应建立跨区域的生态效益补偿制度。树立城乡生态共同体意识，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，健全城乡之间、流域上下游之间横向生态保护补偿制度。树立城乡融合发展意识，探索建立生态产品购买、森林碳汇等市场化补偿制度，鼓励城市政府和城市资本到乡村发展郊野公园、汽车露营、生态会展等新产业新业态。

五、为振兴乡村组织提供制度保障

新中国成立后特别是进入人民公社时代，乡村组织化程度大大提高，土地被收归集体所有，所有农户都被编入某个集政治、经济、社会功能于一体的组织体。人民公社解体、实行“乡政村治”体制后，特别是实行农村税费体制改革后，农民与集体经济组织、村民自治组织的关系发生深刻变化，农村各类组织的功能作用也发生了深刻调整。在未来的现代化进程中，乡村治理的主体即乡村人口的构成会继续发生重大变化，乡村治理的客体即公共治理事项也会继续发生深刻变化，乡村组织建设必须顺应和引领这些变化。

应根据未来人口和村落形态的变化，创新农村基层党组织设置和活动方式，加大从外部选派第一书记工作力度。以有利于提高治理效能为原则，调整村民自治半径，探索以新型农村社区、村民小组

或自然村为基本单元开展村民自治。明确农村集体经济组织与村民自治组织的功能边界，加快农村集体经济组织法立法进程、明确其特别法人地位，促进村民自治组织在功能作用、经费保障、运作规范等方面逐步与城镇居民自治组织并轨。为合作社、红白理事会等服务性、公益性、互助性农村社会组织的成长留出足够空间。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

夯实生态文明制度体系 加快生态文明建设进程

李 周

一、生态保护建设理念的演进

改革前党和国家就关注生态问题，但它的演进发生在改革后。1978年《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》指出：“过去我们狠抓粮食生产是对的，但是忽视和损害了经济作物、林业、畜牧业、渔业，没有注意保持生态平衡，这是一个很大的教训。”1983年中共中央1号文件《当前农村经济政策的若干问题》指出：要“严格控制人口增长，合理利用自然资源，保持良好的生态环境，……走出一条具有中国特色的社会主义的农业发展道路。”1987年中共十三大报告指出：“在推进经济建设的同时，要大力保护和合理利用各种自然资源，努力开展对环境污染的综合治理，加强生态环境的保护，把经济效益、社会效益和环境效益很好地结合起来。”1989年李鹏总理在第三次全国环境保护会议的讲话强调，要“促进经济和生态的协调发展”。2000年国务院印发的《全国生态环境保护纲要》强调，“通过生态环境保护，遏制生态环境破坏，……维护国家生态环境安全”。2002年温家宝总理为《中国可持续发展林业战略研究》写的序言指出：“林业发展要以木材生产为中心转向兼顾经济、社会、生态效益，生态效益优先”。2002年中共十六大把生态良好确定为全面建设小康社会的四大目标之一。2005年中央人口资源环境工作座谈会提出“生态文明”概念和“完善生态建设的法律和政策体系，制定全国生态保护规划，在全社会进行生态文明教育”的要求。2007年中共十七大首次明确提出建设生态文明的主张。中共十八大报告把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局。中共十九大报告提出要坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为全球生态安全做出贡献。

二、生态文明制度体系的完善

中共十九届四中全会《决定》对坚持和完善生态文明制度体系做出系统部署，阐明了生态文明制度体系的基本内容、总体要求和重点任务，坚持和完善生态文明制度体系在中国特色社会主义制度和

国家治理体系中的地位和作用。生态文明制度体系的完善主要表现在以下几方面：

1.自然资源高效利用制度。一是从确权登记落实产权主体和完善调查监测体系入手，健全分类规范和运行有效的自然资源产权制度体系，解决权利交叉缺位、产权纠纷多发、资源保护乏力和开发利用粗放等问题。二是从编制多规合一、多重目标协同互补的国土空间规划以及制定管理规范和技术标准入手，健全国土空间用途管制制度体系，形成城区、农区和生态区相互协调、相互支撑的国土利用格局，解决各类规划不衔接和不协调、有悖于国家意志和国家发展战略的问题。三是从法律、标准、技术、经济、管理入手，健全资源节约、环境友好、生态安全的绿色生产与消费制度体系，推动绿色转型。四是按照生态系统重要程度，健全以国家公园为主体，分级设立、分级管理的自然保护地体系，为保护和建设健康稳定高效的自然生态系统奠定根基。农业也有多项制度安排。如种植业推行肥料农药施用标准、地膜生产标准和生态调控、生物防治、理化诱控技术，使投入品减量化、废弃物资源化和产业链生态化。畜禽养殖业推行粪污集中处理，将污染末端治理提升为产业链治理，解决分散治理规模不经济问题。地下水漏斗区、重金属污染区和土层过薄区推行轮作休耕，解决资源利用不可持续问题。

2.生态环境保护监测制度。一是从把成熟的制度上升为法律入手，健全生态环境监测评价法律体系，使所有经济主体、社会组织和全体国民有章可循，生态环境保护监测评价机构和人员有法可依。二是从规范监测评价技术标准和创新监测评价方法入手，健全生态环境监测评价方法体系，提高生态环境监测评价工作的准确性、完整性、科学性。三是从依法界定各方监测评价事权入手，健全职责分明、部门间协同的生态环境保护监测评价责任体系，提高生态环境保护监测的及时性、专业性、有效性。农业农村从运用卫星遥感、大数据、APP等技术装备和乡村治安网格化管理平台入手，健全农业农村生态环境监测评价体系，促进农村农业环境问题的发现和解决。

3.生态环境保护修复制度。一是从实施重要生态系统保护修复重大工程入手，健全统筹山水林田湖草保护和修复制度体系。强化长江、黄河等大江大河生态保护和系统治理，水土流失和荒漠化、石漠化综合治理等。二是从提升生态系统质量和稳定性、保护生物多样性入手，健全生态安全屏障修复制度体系。三是从废气废水垃圾治理和人居环境改善入手，健全人居环境保护修复体系，使国民住区生态宜居。

4.生态环境保护责任制度。一是从实行河长制、湖长制等入手，健全生态治理区域联动制度和陆海统筹治理制度，确保生态环境保护、自然资源管理和节能减排等约束性指标成为不可逾越的生态红线。二是从保障生态公益事业的公信力和公平性入手，健全生态环境信息强制性披露制度。三是从编制自然资源资产、生态资产负债表和开展干部自然资源资产、自然生态资产常规审计和离任审计入手，健全生态环境损害责任的任期和终身追究制度。

三、生态保护建设行动的进展

党和国家不仅完善生态文明建设理念和制度体系，还采取了一系列生态保护建设行动。

第一，生态保护和生态建设工程。生态保护主要包括划定自然保护区体系和全面禁伐天然林。我

国的自然保护区划定始于 20 世纪 50 年代。最初是把有可能发现新种的生态系统划为自然保护区，以满足科学家的要求。自然生态系统的自然生产力显著高于农田生态系统，为了借助它的功能来提高农田生产力，20 世纪 80 年代国家把所有典型生态系统都划为自然保护区，以满足技术人员的要求。鉴于自然生态系统是可持续发展的基础，20 世纪末国家把所有天然林都纳入保护范围，以满足全体国民的要求。生态建设主要包括建设覆盖全国的防护林体系和实施退耕还林、退牧还草和退田还湿等国家重大生态建设工程。

第二，生态治理制度创新。（1）生态补偿政策创新。生态补偿的经济实质是政府代表生态服务享用地区补偿生态服务贡献地区。生态补偿制度要比使用者付费制度更便于付诸实施，所以中国成为世界上生态治理进展最快、力度最大的国家。我国用于生态补偿的资金总量超过世界生态补偿总量的 80%。

（2）地膜回收制度创新。规定生产企业承担地膜回收责任，促进地膜再利用和地膜回收机械、可降解地膜的研发。（3）生态价值实现机制创新。浙江丽水和江西抚州已经成为国家生态价值实现机制创新的试点，开展了卓有成效的创新性探索。

我国生态文明建设的成果体现在以下几个方面：第一，全国生态环境总体状况开始好转。国土绿化面积增加近 1 倍，森林质量提高；荒漠化、沙化土地和酸雨区面积持续减少；耕地保有量趋于稳定；大江大河干流水质稳步改善；单位 GDP 能耗量和水耗量持续下降；主要污染物排放减少；等等。第二，生态文明建设上升到了关系中华民族伟大复兴、关系共产党执政地位的战略高度。第三，向发展中国家生态环境保护提供资金，为促进全球生态安全和构建人类命运共同体承担越来越多的责任，获得了国际社会的普遍好评。

四、生态文明发展趋势的展望

最近 40 年，中国的生态文明建设从保持生态平衡经由生态经济协调发展跃迁到生态优先，从生态资源存量保护跃迁到生态资源增量建设，从服务于科学研究、技术创新跃迁到追求可持续发展，从实施生态补偿政策跃迁到健全生态文明制度体系，成绩斐然。但是，我国生态系统仍然比较脆弱，面临的各种压力仍然很大，生态文明建设任重道远。在这场持久战中，最为重要的是各级干部和人民群众必须秉持良好的生态环境是最公平的公共产品，是普惠性最高的民生福祉的信念，在各自的岗位上把强化经济优势方能扩大生态优势、拥有生态优势方能保持经济优势的理念付诸实践，持续地增加生态环境修复空间，持续地促进生态环境顺向演替，创建生态文明时代的战略目标就一定能够实现。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：丁 佳）