

当前农业农村的若干重要问题

陈锡文

摘要：新时代的中国农村改革发展面临不少需要深入研究的问题，本文重点从全面推进乡村振兴与加快建设农业强国的关系、建设农业强国的首要任务是增强自身粮食和重要农产品的供给保障能力、实施乡村振兴战略与加快形成新型工农城乡关系、坚持农村基本经营制度和推进农业经营制度创新、农村集体经济组织的立法问题五个方面进行了阐述分析，并提出了笔者的观点，以求共同探讨。

关键词：乡村振兴 农业强国 粮食安全 城乡关系 经营制度 农村集体经济组织

中图分类号：F320 **文献标识码：**A

一、全面推进乡村振兴与加快建设农业强国的关系

2017年10月，党的十九大提出“实施乡村振兴战略”^①；2022年10月，党的二十大在“全面推进乡村振兴”的要求中，又提出了“加快建设农业强国”的目标^②。时隔5年，党中央对实施乡村振兴战略为什么要提出新目标？这主要因为国内外形势发生了深刻变化，从而乡村振兴应承担的任务也必须有新扩展。

（一）党的十九大提出“实施乡村振兴战略”，主要是针对加快解决新时代国内社会的主要矛盾：发展的不平衡、不充分

党的十九大报告的亮点是阐述了中国特色社会主义进入新时代，并分析了新时代中国社会的主要矛盾，即“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。2017年12月28日，习近平总书记在中央农村工作会议上的重要讲话中指出：“实施乡村振兴战略是从解决我国社会主要矛盾出发的。”^③此后，习近平总书记还进一步指出：“我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，

^①参见《习近平：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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

^②习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第26页。

^③习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第235页。

最大的不充分是农村发展不充分。”^①因此，为了加快解决好新时代中国社会的主要矛盾，就必须着力解决好城乡发展不平衡、农村发展不充分这个当前社会主要矛盾的主要方面。为此，习近平总书记多次深刻论述了乡村振兴战略的基本内涵：总方针是坚持农业农村优先发展，总目标是农业农村现代化，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。并且，习近平总书记还明确指出，“实施乡村振兴战略”是新时代“三农”工作的总抓手。

可见，党的十九大提出“实施乡村振兴战略”的基本着眼点在于重塑中国工农城乡关系，加快农业农村现代化进程，使广大农民能够和全国人民一道，实现对美好生活的需要。

（二）党的二十大在“全面推进乡村振兴”的要求中提出“加快建设农业强国”新目标，主要是强调：面临世界百年未有之大变局加速演进、不确定难预料因素明显增多的复杂外部环境，中国要牢牢掌握住发展和安全的主动权

党的二十大报告的亮点是全面论述了“中国式现代化”。报告指出：中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。中国式现代化是人口规模巨大的现代化、是全体人民共同富裕的现代化、是物质文明和精神文明相协调的现代化、是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化。党的二十大报告不仅全面阐述了与西方国家现代化有着本质区别的中国式现代化的这些基本特征，而且还明确向全世界宣示：从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。毫无疑问，这是对西方国家已有的现代化从道路、理论到制度、文化等各方面的挑战，它必然引起西方国家对中国现代化进程的敌视，从而对中国采取无底线的抹黑、讹诈、遏制、封锁和极限施压。

在这样的国际形势面前，要坚持走中国自己的现代化道路，就必须守住底线、修补软肋，提升极端情况下保证生存、发展和国家安全的能力。对中国而言，任何情况下都要确保十四亿多人能够吃饱饭，这是必须坚守的国家安全底线。但实际情况是，尽管中国粮食连年丰收增产，近年来平均每年还是要从国际市场进口约 1.5 亿吨的粮食（包括大豆）才能满足国内需求。如果极端情况导致国际供应链断裂，那对中国的粮食安全和食物保障将会产生什么样的影响？

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“当前，世界百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，我国发展面临新的战略机遇。同时，世纪疫情影响深远，逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义明显上升，世界经济复苏乏力，局部冲突和动荡频发，全球性问题加剧，世界进入新的动荡变革期。我国改革发展稳定面临不少深层次矛盾躲不开、绕不过，党的建设特别是党风廉政建设和反腐败斗争面临不少顽固性、多发性问题，来自外部的打压遏制随时可能升级。我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，各种‘黑天鹅’、‘灰犀牛’事件随时可能发生。我们必须增强忧患意识，坚持底线思维，做到居安思危、未雨绸缪，准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验。”“加快建设农业强国”，针对的就是要增强

^①习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第 275 页。

忧患意识，坚持底线思维，确保国家安全的需要。

怎么理解党的二十大提出的“加快建设农业强国”？

从世界现状看，凡农业强国，必然是已经实现了农业农村现代化的国家；而已经实现了农业农村现代化的国家，则未必都是农业强国。当今世界，已经实现现代化的国家有 38 个（人均 GDP 在 3 万美元以上），其中，实现了农业农村现代化的国家不到 20 个，但能称得上是农业强国的，却寥寥无几。这里面有些是已经实现了农业农村现代化的国家，如日本、荷兰、以色列等，却不能称为农业强国，根本原因就在于这些国家都不能依靠自身力量基本解决本国的食物供给问题。2020 年，日本的谷物自给率为 32.0%，荷兰为 10.0%，以色列为 5.8%^①，这些国家都必须依靠大量进口谷物和其他食物，才能维持本国国民的生存。这样讲，并不是否认这些国家根据自身实际，发挥自身优势，走具有自身特点的农业农村现代化道路。应当说，这些国家，在推进科技进步、利用市场机制的力量、发挥自身的比较优势、充分利用国内国际两种资源和两个市场等方面，都取得了很大成就。但无论如何，一个国家，如果不能靠自身力量基本解决国民的食物保障问题，那就称不上是农业强国，因为它将始终面临着极端情况下食物供应链可能断裂的风险。更何况，从人口规模看，这几个国家与中国都无法相提并论。2022 年，荷兰 1770.3 万人，以色列 955.1 万人，日本的人口规模虽然比较大，12512.4 万人^②，但也不及中国总人口的 9%。因此，这些国家通过发挥自身比较优势，再利用国际市场进行商品交换，进口自身所需的谷物和其他食物，面临的风险相对于中国就要低得多。而中国十四亿多的人口规模，不依靠自身力量去解决对谷物和其他食物的基本需求，那是不可想象的。近年全球谷物年均产量约 30 亿吨，能投入国际贸易的数量，最高的年份也只有 3.6 亿吨^③，而中国每年谷物的消费量，已达 7 亿吨上下^④。因此，中国如果做不到谷物基本自给、口粮绝对安全，想依赖国际市场来解决吃饭问题，根本上是没有可能性的。而且，过度依赖国际市场，除了会受到谷物和食物贸易数量波动风险影响外，还会受到价格波动风险的影响。2022 年是国际粮食市场波动较大的一年，联合国粮食及农业组织公布的全球谷物价格指数，同比上涨了 17.9%，创历史新高；其中，玉米和小麦价格分别上涨了 24.8% 和 15.6%^⑤。而中国 2022 年进口粮食（包括大豆）1.47 亿吨，数量比上年减少 10.7%，但支付的金额达 5499.9 亿元，比上年增加了 13.7%，进口粮食的均价为 3741.4 元/吨，比上年上涨了 27.4%^⑥。可见，如果中国市场上供给的粮食主要不是中国粮，那中国的食物价格指数也必然会大幅度上涨，从而引发

^①资料来源：联合国粮食及农业组织统计数据库网站，<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/QCL>。

^②资料来源：世界银行数据库，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/sp.pop.totl>。

^③资料来源：联合国粮食及农业组织的粮食和农业统计数据，<https://www.fao.org/food-agriculture-statistics/en/>。

^④例如，2022 年中国谷物产量 63324 万吨，同年进口谷物及其制品 5319 万吨，实际消费接近 7 亿吨。资料来源：根据国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn>）和中国海关统计数据在线查询平台（<http://stats.customs.gov.cn>）数据整理。

^⑤资料来源：联合国粮食及农业组织统计数据库网站，<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/CP>。

^⑥资料来源：中华人民共和国海关总署网站，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4794420/index.html>。

输入性通货膨胀。而 2023 年，由于全球消费需求萎缩，国际粮价明显下跌，对中国稳定国内粮价和增加农民收入又形成了较大压力。从这些事实也可以看出习近平总书记为什么要反复强调中国人的饭碗里主要要装中国粮。

2013 年 12 月，习近平总书记在中央农村工作会议上的重要讲话中曾指出：“一个国家只有立足粮食基本自给，才能掌握粮食安全主动权，进而才能掌控经济社会发展这个大局。靠别人解决吃饭问题是靠不住的。如果口粮依赖进口，我们就会被别人牵着鼻子走。”“看看世界上真正强大的国家、没有软肋的国家，都有能力解决自己的吃饭问题。美国是世界第一粮食出口国、农业最强国，俄罗斯、加拿大和欧盟的大国也是粮食强国。这些国家之所以强，是同粮食生产能力强联系在一起的。所以，粮食问题不能只从经济上看，必须从政治上看，保障国家粮食安全是实现经济发展、社会稳定、国家安全的重要基础。”^①2020 年，美国的谷物自给率是 123.2%，加拿大是 184.8%，法国是 209.7%，德国是 104.2%。俄罗斯在 2022 年的粮食自给率超过了 150%，具有出口粮食 6000 万吨（其中小麦 4000 万吨）的能力^②。可见，习近平总书记之所以强调大国，尤其是人口大国必须有能力解决自己的吃饭问题，是因为没有能力解决自己的吃饭问题就有可能被别人“卡脖子”，甚至在关键时刻被人“一剑封喉”。正因如此，党和国家才如此重视粮食生产，强调在任何情况下都必须确保谷物基本自给、口粮绝对安全。2022 年 12 月 23 日，习近平总书记在中央农村工作会议上指出：“农业保的是生命安全、生存安全，是极端重要的国家安全。当今世界，百年未有之大变局加速演进，新冠疫情反复延宕，来自外部的打压遏制不断升级，各种不确定难预料因素明显增多。一旦农业出问题，饭碗被人拿住，看别人脸色吃饭，还谈什么现代化建设？只有农业强起来，粮食安全有完全保障，我们稳大局、应变局、开新局才有充足底气和战略主动。”^③这充分说明了以中国自身力量为主确保国家粮食安全和国民食物保障在当前国际形势下的极端重要性。

因此，乡村振兴的着眼点在于解决好国内社会的主要矛盾，实现包括农民在内的全体人民对美好生活的需要；而在乡村振兴过程中加快建设农业强国，着眼点在于守住农业基本盘、强化粮食安全和食物保障这个国家安全“压舱石”的作用，增强中国在世界大变局中的自主、自立、自强能力。前者是“民之所盼”，后者是“国之大者”，两者必须相辅相成，才能在国际风云变幻中持续推进中国的现代化事业，也只有坚持内外兼修，才能使中国的现代化事业立于不败之地。

二、建设农业强国的首要任务是增强自身粮食和重要农产品的供给保障能力

2022 年 12 月 23 日，习近平总书记在中央农村工作会议上的重要讲话中指出：“农业强，首要是粮食和重要农产品供给保障能力必须强。”

^①习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 74 页。

^②资料来源：联合国粮食及农业组织统计数据库网站，<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/QCL>。

^③习近平，2023：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》第 6 期，第 5-6 页。

（一）中国目前粮食安全的基本状况

在党和国家的高度重视下，在广大农村基层干部和亿万农民的不懈努力下，中国粮食产量已经连续 19 年丰收增产，2022 年更是创造了新的历史最高水平，总产量达到 68652.8 万吨，其中谷物产量为 63324.3 万吨，稻谷和小麦的产量分别为 20849.5 万吨和 13772.3 万吨，人均稻谷和小麦产量达到 247.1 公斤^①，确实是做到了“口粮绝对安全”。因此，习近平总书记指出：“经过艰苦努力，我国以占世界百分之九的耕地、百分之六的淡水资源，养育了世界近五分之一的人口，从当年四亿人吃不饱到今天十四亿多人吃得好，有力回答了‘谁来养活中国’的问题。这就是自力更生，我们自己养活自己。这一成绩来之不易，要继续巩固拓展。”^②

但另一方面也要看到，中国毕竟人均农业自然资源不足，而随着经济社会的发展，人们的食物消费水平又在持续提高，因此，在国内农产品供给能力不断提高的同时，中国从国际市场进口的农产品也在不断增长。据海关统计，2022 年中国的粮食进口量为 14687.2 万吨（包括大豆），相当于国内粮食总产量的 21.4%；扣除了进口的大豆（9108.1 万吨）后，其他粮食的进口量为 5579.1 万吨^③。这说明，对于中国这样一个人口大国来说，即便做到了“口粮绝对安全”，也不能高枕无忧，因为从整体的食物需求来看，中国对国际市场毕竟还有相当的依赖度。

另外，这里有必要对“粮”和“食”这两个词汇加以分析。在中国古代，“粮”和“食”是两个概念。对于人们吃的“饭”，许慎在《说文解字》中讲，“行道曰粮”“止居曰食”。也就是说，人们在旅途中吃的是“粮”，是以五谷杂粮所做成的干粮，而日常居家时所吃的是“食”，是包括“粮”但不限于“粮”的各种食物的总称。因此，对于人们吃的饭而言，“粮”只是“饭”中的品类概念，而“食”才是“饭”的集合概念。中国古语“洪范八政，食为政首”“民以食为天”，强调的都是“食”。而“食”就不单是指“粮”，还包括鸡鸭鱼肉、瓜果蔬菜以及油盐酱醋糖等各类食物。当然，“粮”是“食”的主体和基础，许多“食”是由粮转化而来的，或是用可以生产“粮”的资源置换而来的，因此，食物保障的基础还是在于粮食供给的安全。而在相当长一个时期内，中国“粮”供不应求，也就谈不上除“粮”以外的其他食物能有多少供给了。久而久之，在很多人的心目中，“粮食”这个集成的概念，就逐渐变成了单纯地指五谷杂粮的“粮”了。“粮食”概念狭义化带来的弊端，是容易把单纯的口粮安全误认为是整体的食物安全，从而产生实现了口粮安全便可以高枕无忧的错觉。

（二）总量不足、结构性矛盾突出，是中国粮食安全和食物保障将面临的长期挑战

尽管中国的口粮供给已绝对安全，但从食物供给的总体情况看，中国粮食供给仍处于总量不足、结构性矛盾突出的状态。在国民生活水平不断提高的背景下，人们的食物消费中，口粮的比重持续下降，而其他食物的比重不断上升，因此，尽管 2022 年中国的粮食总产量已经超过了 6.8 亿吨，但实际

^①资料来源：国家统计局网站，http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901673.html。

^②习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 330 页。

^③资料来源：中华人民共和国海关总署网站，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4794420/index.html>。

的粮食消费量却已经突破 8 亿吨^①。近 5 年，中国平均每年从国际市场进口 1.39 亿吨粮食，2022 年是 14687.2 万吨，相当于 14 亿人口每年人均进口粮食 100 公斤^②。这一状况已经成为常态。

结构性矛盾突出，主要指两方面。一方面，区域之间的供求矛盾日渐突出。首先是南北地区之间，中国自隋唐以来就已形成的“南粮北运”格局，在工业化、城镇化浪潮中已经被“北粮南运”所替代。而问题在于北方缺水。在经济发展区域不平衡的背景下，中国人口分布和粮食产需之间的区域性矛盾格局还在进一步加剧。一段时间以来，中国人口延续着南增北减的趋势，2022 年，中国南方常住人口 84089 万人，北方常住人口 56886 万人，南北地区的常住人口分别占全国总人口的 59.6%和 40.4%。而南方的水资源占全国的 81%，北方的水资源只占 19%；南北方的耕地比例为 36:64^③。南北地区之间这种人口、资源和粮食分布的矛盾显然是一个需要认真面对的重大问题。其次是粮食主产区、主销区和产销平衡区的格局变化。在 20 世纪八九十年代，国家就已经根据人口和农业资源的分布状况，将各省份分别划分为粮食供求的主产区、产销平衡区和主销区。当时划定的主产区为 13 个省份，产销平衡区为 11 个省份，主销区为 7 个省份。但 30 多年过去，情况发生了很大变化。2021 年，粮食产量能够自给的省份只剩下 13 个，不能自给的省份则增加到了 18 个。而在粮食能够自给的省份中，有能力调出 50 亿公斤以上粮食的主产区，只剩下了 5 个省份^④。能够调出粮食的省份越来越少，而需要调入粮食的省份却不断增加，这是中国目前所面临的粮食供求关系上的一大结构性矛盾。

另一方面，粮食供求中的品种结构不平衡。总体上看，中国稻谷、小麦在正常年景下供过于求，不仅库存较为充裕，而且还常常被用于弥补饲料粮不足的缺口；而油料、糖料和饲料这“三料”则明显供不应求，必须依靠进口来弥补。目前看，国内食用植物油的供求缺口约为三分之二，食糖的供求缺口约为三分之一。饲料的供求缺口比较复杂：一是进口大豆榨油后的豆粕就是饲料；二是近年来国内每年都有一定数量的小麦和稻谷用于弥补饲料的缺口；三是近年来，中国每年还要进口 2000 多万吨的玉米、200 多万吨的干牧草；四是中国每年还需要直接进口相当数量的肉类、奶类等畜产品。有专家做过分析，如按中国的生产水平计算，进口的各类农产品相当于在境外利用了 13 亿亩以上的农作物播种面积，而根据国家统计局数据，中国现有农作物播种面积约为 25 亿亩。因此，中国目前农产品的自给率，从资源角度看，大约为三分之二。联合国粮食及农业组织测算的世界各国粮食安全指数，中国被排在 30 位之外，联合国粮食及农业组织认为中国的潜在粮食（食物）自给率为 70%^⑤。

可见，在农业人均自然资源有限的条件下，如何通过优化品种结构和加快科技进步，逐步降低中国油料、糖料和饲料这“三料”对国际市场依赖程度过高的风险，显然是在推进农业强国建设中必须

^①资料来源：国家统计局网站，http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901673.html。

^②资料来源：根据中华人民共和国海关总署网站（<http://www.customs.gov.cn>）公布的数据整理得到。

^③资料来源：根据国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn>）公布的数据整理得到。

^④资料来源：根据国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn>）公布的数据整理得到。

^⑤本段中有关数据根据中华人民共和国海关总署网站（<http://www.customs.gov.cn>）和联合国粮食及农业组织统计数据库网站（<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/QCL>）数据估算得到。

应对好的一个重大问题。

自 2020 年以来，中央反复强调，要以“长牙齿”的措施落实最严格的耕地保护制度；要着力推进以种业自主自强为核心的农业科技进步；要在发展粮食生产的同时，扩大大豆和油料作物的生产；要健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制；要坚持大食物观，积极推进农业供给侧结构性改革；要加强粮食储备调节并健全应急保障机制；要使减损、节约粮食在全社会蔚然成风；要树立粮食安全是“国之大者”的观念，全面落实粮食安全“党政同责”的责任制。这些都正在逐步落地见效。

当然，讲食物安全并不是说要去追求中国食物的完全自给自足。中国的人口规模和农业资源禀赋决定了，要满足国民日益提高的食物需求，必须合理利用国际资源和国际市场。但是，同时也必须清醒认识到，对国际资源和国际市场的利用，必须控制在不能危及国家安全的程度之内。因此，在任何时候都不能放松保障中国食物供给安全的自主能力。

（三）合理利用国际资源和国际市场，是正常情况下保障中国食物有效供给的必然选择

中国的人地关系决定了粮食供求将长期处于紧平衡状态。因此，在保障食物供给安全的问题上，中国必须合理利用国际农业资源和国际农产品市场。但要看到，国际食物产业链和供应链都存在着越来越大的不确定性。从近年来的情况看，对全球农产品生产和国际贸易的状况，不能有过于乐观的判断，至少对可能发生的五大风险要有足够估计。一是全球气候变化和极端性气候频发，进口来源国发生自然灾害风险会影响中国的进口；二是地缘政治冲突引发生产链、供应链断裂；三是国际能源价格上涨引起粮油产品转化为能源产品，对全球食物供给构成威胁；四是美国和西方国家对中国的造谣、抹黑、遏制、打压使大宗农产品进口存在一定的政治风险；五是国际大粮商对全球粮油贸易的垄断和炒作会给农产品国际贸易带来比较大的价格风险。

应对这些风险，至少要做好三方面工作：第一，持续推进进口来源国的多元化。为掌握进口的稳定性和主动权，国家正加速构建多元化粮食进口格局。2021 年和 2022 年，中国进口玉米来自美国的占比分别为 70%和 72%，来自乌克兰的占比分别为 29%和 26%；2023 年一季度，中国进口玉米 752 万吨，来自美国的占 37.8%，来自巴西的占 28.8%，来自乌克兰的占 27.7%^①。2023 年 5 月 4 日，第一船来自南非的 5.3 万吨玉米也已经运抵中国。第二，建立自主采购机制。在农产品国际贸易中，改变主要向国际大粮商“一手交钱、一手交货”的粮油贸易方式，通过在进口来源国建立粮油收储设施，以及向当地农民合作社、农场主提供经济技术服务等方式，在粮油进口来源国建立自主采购的新机制。第三，加强国际农业经济技术合作。与农产品有增产潜力的国家加强农业经济技术合作，在提高全球粮油产出水平的基础上，增强中国粮食和国际食物供应链的稳定性。

三、实施乡村振兴战略与加快形成新型工农城乡关系

处理好城乡关系始终是治国理政要面对的重大问题。习近平总书记指出：“我们一定要认识到，城镇和乡村是互促互进、共生共存的。能否处理好城乡关系，关乎社会主义现代化建设全局。”“城

^①资料来源：中华人民共和国海关总署网站，<http://www.customs.gov.cn>。

镇化是城乡协调发展的过程，不能以农业萎缩、乡村凋敝为代价。”“要坚持以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。”^①实施乡村振兴战略正是基于这样一种理念而提出来的。

（一）全面认识实施乡村振兴战略的必要性

实施乡村振兴战略的必要性，至少要从两方面看。一是正如习近平总书记所指出的那样：“必须看到，我国幅员辽阔，人口众多，大部分国土面积是农村，即使将来城镇化水平到了百分之七十，还会有四五亿人生活在农村。”^②因此，必须建设宜居宜业的和美乡村，才能使广大农民与全国人民一道，实现对美好生活的需要。二是乡村具有城镇不具备但却是国家（包括城镇）发展不可或缺的特有功能，比如，粮食和重要农产品的供给功能、为整个国家提供良好生态环境的功能、传承和弘扬中华优秀传统文化的功能，等等。《中华人民共和国乡村振兴促进法》^③总则第三条就明确要求“充分发挥乡村在保障农产品供给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华优秀传统文化等方面的特有功能”。习近平总书记多次强调：确保重要农产品特别是粮食供给，是实施乡村振兴战略的首要任务。“随着时代发展，乡村价值要重新审视。现如今，乡村不再是单一从事农业的地方，还有重要的生态涵养功能，令人向往的休闲观光功能，独具魅力的文化体验功能。”^④因此，乡村振兴，不能片面理解为就是搞建设，而是必须像习近平总书记要求的那样：“搞新农村建设要注意生态环境保护，注意乡土味道，体现农村特点，保留乡村风貌，不能照抄照搬城镇建设那一套，搞得城市不像城市、农村不像农村。”^⑤系统地看，乡村振兴，要把重点放在巩固农业基础、守护青山绿水、传承中华优秀传统文化等乡村所特有的功能上。城和乡有着不同的功能，这就跟一个人一样，人有五脏六腑、四肢五官，它们各有各的功能，五脏六腑完备、四肢五官齐整，才是健康的人，否则就是病人、残疾人。一个国家也是如此，只有使城镇和乡村各自所具有的不同功能都得到充分发挥，国家现代化的进程才能是健康的、完整的，否则就是残缺的、不完整的。

（二）关于城镇化与农业转移人口市民化

习近平总书记指出：“农村人口向城镇集中是大趋势”^⑥，“当前，我国常住人口城镇化率已经突破了百分之六十。今后十五年破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期”。^⑦“要把该打开的‘城门’打开，促进农业转移人口市民化。农民进城要符合客观规律，保持历史耐心，不

^①习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第242页。

^②习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第100-101页。

^③参见国家法律法规数据库，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3OGVmZTM2MjAxNzkyMDZkNDIxNDI4Y2U%3D>。

^④习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第249页。

^⑤习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第101页。

^⑥习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第15页。

^⑦习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第16页。

要大呼隆推进，更不要受不正确的政绩观所驱动。”^①习近平总书记讲的“不正确的政绩观”，在笔者看来：一是片面强调加快提高人口城镇化率，似乎越快、越高越好，不顾客观规律和发展的阶段性特征要求；二是“醉翁之意不在酒”，说的是加快农业转移人口市民化，实际上却只是想着要用农民的土地。

习近平总书记在2020年12月28日的中央农村工作会议上讲过一段极为深刻的话：“应对风险挑战，不仅要稳住农业这一块，还要稳住农村这一头。经济一有波动，首当其冲受影响的是农民工。二〇〇八年国际金融危机爆发，二千多万农民工返乡。今年受新冠肺炎疫情冲击和国际经济下行影响，一度有近三千万农民工留乡返乡。在这种情况下，社会大局能够保持稳定，没有出什么乱子，关键是农民在老家还有块地、有栋房，回去有地种、有饭吃、有事干，即使不回去心里也踏实。全面建设社会主义现代化国家是一个长期过程，农民在城里没有彻底扎根之前，不要急着断了他们在农村的后路，让农民在城乡间可进可退。这就是中国城镇化道路的特色，也是我们应对风险挑战的回旋余地和特殊优势。”^②

总书记的这段话，深刻揭示了中国的基本国情、农业的基本特点、目前真实城镇化水平对人口的承载能力，以及当前中国所处外部环境的不确定性等一系列重大问题，是指导中国科学推进城镇化和实现农业转移人口市民化的重要遵循。

中国的基本国情之一，是农业人口规模巨大，“大国小农”的状况不可能在短时期内就得到根本改变。农业的基本特点之一，是马克思所揭示的“生产时间与劳动时间不一致”，这个特点决定了农村劳动力可以利用农闲季节搞家庭副业或外出打工。真实城镇化水平对人口的承载能力，指城镇水、电、路、气等基础设施，产业吸纳劳动力就业，保障性住房、教育、医疗等基本公共服务，以及为市民提供基本社会保障的能力。农业转移人口的市民化，必须统筹考虑上述各方面的因素，即在农业转移人口市民化进程中，需要尊重城镇的发展规律，充分考虑城镇化水平对人口的承载能力。

中国目前到底还有多少农业人口呢？第一个数据是农村常住人口不到5亿人，第二个数据是农业户籍人口7亿多人，第三个数据是农村集体经济组织成员有9亿人。这些数据，都各有各的口径。按在农村居住半年以上的时间算，农村常住人口不到5亿人，加上没在城镇落户的农民工及其家属，就有7亿多农业户籍人口，再加上村委会改居委会、乡镇改街道后，虽然在户籍上农转居了，但人还是农村集体经济组织的成员，于是就有了9亿农村集体经济组织成员。这三个数据都有依据，但一个农业人口数据就这么复杂，也反映了中国国情的复杂性、农业的特殊性，以及目前城镇对市民承载能力的有限性。

家在农村或务过农的人都知道，由于农业生产时间与劳动时间的不一致，庄稼种上了以后，农民没有必要天天守在地里“侍候”，尤其是大田作物，它自己会生长。农民常说，一年12个月，“一个月过年，三个月种田，八个月挣钱”。在农民外出挣钱的八个月里，村里就看不到多少人；到春耕

^①习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第16页。

^②习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第4-5页。

备耕、夏收夏种、秋收秋种的大忙季节时，村里的人就多了不少，尤其是青壮年劳动力；而在过年时，村里的人就更多了。按照常住人口统计口径，农村劳动力进城打工超过半年，就被统计为城镇常住人口了，但是，在农忙季节回乡种了两三个月地的农民，却不能被统计在农村常住人口中，于是就有人认为农村“无人种地”了。2022年3月，长春市因新冠疫情实际上封了城，但春耕备耕大忙季节到了，为了在防止疫情扩散的情况下把要回乡的农民直接送回其所在的县，长春市对需要回乡的农民做了认真统计，结果，有30多万农村劳动力急着要回农村。一个长春市在春耕时节就有30多万农民工要回乡种地，那么全国有多少人呢？所以，只用一个口径，确实讲不清楚现在人口的城乡分布。这也是中国当前这个发展阶段的一大特征。但是，实际情况究竟如何，应当多方面看待这个问题。

习近平总书记在中央城镇化工作会议上的讲话中指出：“现代化的本质是人的现代化，真正使农民变为市民并不断提高素质，需要长期努力，不可能一蹴而就。一部分农村劳动力在城镇和农村流动，是我国现阶段乃至相当长历史时期都会存在的现象。对这种‘两栖人’、候鸟现象不要大惊小怪，也不要恶意炒作。对那些已经在城镇就业但就业不稳定、难以适应城镇要求或不愿落户的人口，要逐步提高基本公共服务水平，努力解决好他们的子女教育、医疗卫生、社会保障等需求，使他们在经济周期扩张、城镇对简单劳动力需求扩大时可以在城市就业，而在经济周期收缩、城镇对劳动力需求减少时可以有序回流农村。”^①“在人口城镇化问题上，我们要有足够的历史耐心。世界各国解决这个问题都用了相当长的时间。但不论他们在农村还是在城市，该提供的公共服务都要切实提供，该保障的权益都要切实保障。”^②所以，在农业转移人口市民化问题上，当前急迫的还是像习近平总书记所要求的那样，对于户籍上的农业人口，不论他们是在农村还是在城市，该提供的公共服务都要切实提供，该保障的权益都要切实保障。

现在的问题是，中国的许多公共服务和社会保障，都是和户口联系在一起的，而户口又是和人的稳定住所联系在一起的。农业转移人口如果没能在城镇落户，他们就享受不到市民才能享受的公共服务和社会保障。进城农民工及其家属，在打工城市找个因陋就简的住所容易，但要有个能落户的住所就很难，买得起商品房和能分到保障性住房的风毛麟角，绝大多数都是租赁私房，虽然国家有“租售同权”的政策，但愿意让承租人在出租房里落户的房东，大概也是凤毛麟角。

浙江省是全国城乡关系处理得最好的省份之一。据浙江省有关部门调查，2021年有农业转移人口1746.8万人，超过全省常住人口的四分之一，其中，省内农业转移人口222.8万人，省外农业转移人口1524万人。在这些农业转移人口中，有自购房的占6%，住在工地和单位的占18%，住在雇主家或投亲靠友等的占8%，其余68%的人都是租赁住房。浙江省2020年就已出台允许租房落户的政策，但到2022年3月底，全省租房落户的只有917人，其中，在租赁房落户154户487人，在社区集体户落户430人^③。实际落户人口为什么这么少？首先，没有多少房东同意承租人在自己出租的房内落户。

^①习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第58-59页。

^②习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第59页。

^③资料来源：本段数据为笔者调研获取。后文所用数据资料，除特别说明外，均为笔者在工作和调研中获取。

其次，农业转移人口在市内落了户，就可以申请保障性住房、最低生活保障、社会救助、优军优抚服务以及子女在当地参加中考、高考升学等待遇。如果农业转移人口落户后都享有这些当地市民才享有的待遇，那么，不仅远远超出目前城镇所能提供的公共服务和社会保障能力，还会动了原有城镇居民的“奶酪”，可能引起新的社会矛盾。所以，从总体上看，主要矛盾还是当前城镇的经济实力不够、向农业转移人口提供与本地城镇居民同等的基本公共服务和社会保障的能力不足。中国目前的人均国内生产总值毕竟还只相当于发达国家的三分之一甚至四分之一，因此加快发展才是解决这些矛盾和问题的硬道理。当然，这就需要一定的时日。

正是鉴于这样的实际情况，中国规模巨大的农业转移人口，就不可能主要依靠大中城市来实现。2020年以来，对县城为载体的城镇化建设、县域的城乡融合发展问题，重新受到了重视。2023年中央“一号文件”和《政府工作报告》分别强调“深入推进县域农民工市民化，建立健全基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给机制”^①“完善城市特别是县城功能，增强综合承载能力”^②。但能否高质量推进农业转移人口县域市民化与产业布局的调整直接相关，毕竟人口是随着产业走的，不对产业布局实行“内移下沉”式的调整，小城镇与县域经济的发展是难有依托的。

四、坚持农村基本经营制度和推进农业经营制度创新

《中华人民共和国宪法》规定：“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”^③这就是中国农村基本经营制度。党的十九大报告指出：“巩固和完善农村基本经营制度”“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。”对农村基本经营制度，党中央的文件中曾先后用过三个表述：稳定和完善、坚持和完善、巩固和完善，用词的分量一次比一次重，充分反映了党中央对长期实行农村基本经营制度的决心和信心。

（一）全面理解坚持和完善农村基本经营制度的含义

1984年的中央“一号文件”，首次提出延长土地承包期，鼓励农民增加投资，培养地力，实行集约经营，并明确土地承包期一般应在十五年以上。1993年，针对一些较早实行家庭承包经营的地方第一轮土地承包即将到期的实际情况，中央“11号文件”及时提出，“为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变”。^④2017年，党的十九大报告再次明确，第二轮土地承包到期后再延长三十年。各界对这个问题很关注，对此习近平总书记表示，“明确再延长土地承包期三十年，从农村改革之初的第一轮土地承包算起，土地承包

^①参见《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.moa.gov.cn/xw/zwtd/202302/t20230214_6420464.htm。

^②参见《政府工作报告——2023年3月5日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》，<https://www.gov.cn/zhuanti/2023/lhfgzbg/>。

^③参见国家法律法规数据库，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDImZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY1YTQ4MzAwNGI%3D>。

^④参见《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/07/t20070607_11637806.shtml。

关系将保持稳定长达七十五年，既体现长久不变的政策要求，又在时间节点上同实现第二个百年奋斗目标相契合”。^①可见，在迈向全面建成社会主义现代化强国的整个过程中，都要坚持实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营这一改革后形成的农村基本经营制度。

为什么要坚持农村基本经营制度、怎样坚持农村基本经营制度，习近平总书记对此有深刻、精辟的论述。2013年底他在中央农村工作会议上强调：“农村基本经营制度是党的农村政策的基石。坚持党的农村政策，首要的就是坚持农村基本经营制度。坚持农村基本经营制度，不是一句空口号，而是有实实在在的政策要求。”^②具体要求包括三个方面：“第一，坚持农村土地农民集体所有。这是坚持农村基本经营制度的‘魂’。农村土地属于农民集体所有，这是农村最大的制度。农村基本经营制度是农村土地集体所有制的实现形式，农村土地集体所有权是土地承包经营权的基础和本位。坚持农村基本经营制度，就要坚持农村土地集体所有。第二，坚持家庭经营基础性地位。家庭经营在农业生产经营中居于基础性地位，集中体现在农民家庭是集体土地承包经营的法定主体。农村集体土地应该由作为集体经济组织成员的农民家庭承包，其他任何主体都不能取代农民家庭的土地承包地位。农民家庭承包的土地，可以由农民家庭经营，也可以通过流转经营权由其他经营主体经营，但不论承包经营权如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭。这是农民土地承包经营权的根本，也是农村基本经营制度的根本。第三，坚持稳定土地承包关系。现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变，这是维护农民土地承包经营权的关键。任何组织和个人都不得剥夺和非法限制农民承包土地的权利。”^③

从习近平总书记的重要论述中可以清楚地看到，农村基本经营制度，实际上是农村土地集体所有和农村集体经济组织这两大制度的具体实现形式，即农民集体所有的土地由作为集体经济组织成员的农民家庭承包经营。这表明，要坚持农村基本经营制度，首先就必须坚持农村土地集体所有和农村集体经济组织的制度，离开了这两项制度，农村基本经营制度就会成为无本之木、无源之水。

中国农村实际上有四项基本制度，即农民土地集体所有的制度，农村集体经济组织的制度，以家庭承包经营为基础、统分结合双层经营的农村基本经营制度，以及党组织领导的实行村民自治的农村社会治理制度。由于这四项基本制度的存在，就产生了农民作为集体经济组织成员所享有的四项基本权利：土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权、参与农村基层社会自治的治理权。改革开放以来中国农村所形成的这四项基本制度和农民所享有的这四项基本权利，确保了在经济体制深入变革和社会快速转型的过程中，农民这个最大的社会群体没有发生两极分化，确保了农民家家有地种、户户有房住、人人有饭吃。这就保证了农村社会的稳定，并为整个国家顺利推进改革开放提供了强有力的支撑，也为实现农村农民共同富裕提供了重要的组织保证和制度保证。

但是，只靠一家一户小规模、分散、粗放的生产经营，怎么能发展现代农业？于是，在工业化、城镇化不断推进的背景下，中央又及时提出了农民承包土地“三权”分置的制度创新和发展新型农业

^①习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第245页。

^②习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第82页。

^③习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第82-83页。

经营形式的要求。

（二）使农村基本经营制度更加充满持久的制度活力

习近平总书记指出：“上世纪八十年代初搞包产到户时，百分之九十九以上的农业经营主体都是承包户，土地承包者就是经营者。现在，承包经营权流转的农民家庭越来越多，土地承包主体同经营主体发生分离，这是我国农业生产关系变化的新趋势。这个变化对完善农村基本经营制度提出了新的要求。要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。”^①

据农业农村部统计，到2020年底，农村集体经济组织耕地总面积17.75亿亩，其中承包到户的面积15.62亿亩，承包农户2.3亿户，户均承包耕地面积6.8亩。已转出承包耕地经营权的农户约7600万户，约占承包农户总数的33%，其中有约3200万户已不再经营耕地；转出经营权的承包地面积5.32亿亩，约占农户承包耕地总面积的34.06%。从目前情况看，经营耕地面积在10亩以下的农户仍有2亿户，10~30亩的有2923万户，30~50亩的有700.8万户，50~100亩的有291.7万户，100~200亩的有109.4万户，200亩以上的有50.6万户。但几亩、几十亩、一两百亩地的经营规模，能发展现代农业吗？看问题必须从中国的实际国情出发，对于承包耕地经营权的流转，既要考虑农民的切身利益，也要考虑国家所处的发展阶段。习近平总书记曾指出：“创新农业经营体系，放活土地经营权，推动土地经营权有序流转，是一项政策性很强的工作。要把握好土地经营权流转、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，不能片面追求快和大，不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地，更不能人为垒大户。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，不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。”^②总书记还多次强调：“农村土地承包关系要保持稳定，农民的土地不要随便动。农民失去土地，如果在城镇待不住，就容易引发大问题。这在历史上是有过深刻教训的。这是大历史，不是一时一刻可以看明白的。在这个问题上，我们要有足够的历史耐心。”^③

而发展现代农业，也并非只能走土地经营权流转、集中、规模经营这一条路，实际上还有发展农业社会化服务这一条路径。习近平总书记指出：“我国人多地少矛盾十分突出，户均耕地规模仅相当于欧盟的四分之一、美国的四百分之一。‘人均一亩三分地，户均不过十亩田’，是我国许多地方农业的真实写照。这样的资源禀赋决定了我们不可能各地都像欧美那样搞大规模农业、大机械作业，多数地区要通过健全农业社会化服务体系，实现小规模农户和现代农业发展有机衔接。”^④

^①习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第83-84页。

^②习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第86页。

^③习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第200-201页。

^④习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第279页。

发展土地规模经营和农业社会化服务，都是中国现阶段推进农业现代化的有效途径，但从当前的实际情况看，农业社会化服务可能具有更广泛的适应性。第一，引导承包土地经营权的流转、集中、规模经营需要相应的时间和条件。习近平总书记指出：“一方面，我们要看到，规模经营是现代农业发展的重要基础，分散的、粗放的农业经营方式难以建成现代农业。另一方面，我们也要看到，改变分散的、粗放的农业经营方式是一个较长的历史过程，需要时间和条件，不可操之过急，很多问题要放在历史大进程中审视，一时看不清的不要急着去动。”^①第二，在相当长时期内，小规模经营的农户还将占多数。习近平总书记指出：“创新农业经营体系，不能忽视了普通农户。要看到的是，经营自家承包耕地的普通农户毕竟仍占大多数，这个情况在相当长时期内还难以根本改变。”^②“我国小农生产有几千年的历史，‘大国小农’是我们的基本国情农情，小规模家庭经营是农业的本源性制度，人均一亩三分地、户均不过十亩田的小农生产方式，是我国农业发展需要长期面对的现实。”^③第三，通过承包流转耕地形成的新型农业经营主体的耕地规模也很有限。到2020年底，全国经营面积超过30亩地的主体只有1152.5万户，只占全部耕地经营户总数的4.79%，而从事粮食种植的家庭农场，平均耕地经营规模也只有129亩。这样的经营规模，仍然很难购置起全套耕、种、管、收等现代农业的技术装备，仍然需要农业社会化服务体系的支撑和帮助。由此可见，采用先进农业技术手段，在现阶段，土地流转、集中、规模经营覆盖不到的地方，农业社会化服务体系可以覆盖。据农业农村部统计，2020年各种形式农业社会化服务的作业面积已经达到16.7亿亩次，服务的农户达到7800万户。据农业农村部对2672个样本的抽样调查，接受农业社会化服务的生产经营方式，与农民自种相比，稻谷、小麦、玉米单季亩均成本分别降低7.3%、8.2%、0.7%，亩均产量分别增长8.7%、9.8%、10.4%，亩均纯收益分别提高23.0%、26.5%、20.2%；与流转土地的规模经营户相比，稻谷、小麦、玉米单季亩均成本分别降低35.5%、50.4%、48.0%，亩均产量分别增长5.7%、4.1%、4.0%，亩均纯收益分别提高94.1%、195.5%、76.3%。这是因为，社会化服务这种方式使小农户通过购买服务就能使用现代农业技术装备，而相对于土地流转，它又规避了地租成本。这说明，在中国现阶段，农业社会化服务不仅具有更广的适应性，也具有更强的生命力。当然，如果使土地适度规模经营与农业社会化服务相结合，效果会更好。

在巩固和完善农村基本经营制度的背景下，中国的农业经营方式将进一步演变，在相当长时期内，可能形成两类经营主体和两类规模经营方式，即提供农产品和提供农业生产性服务这两类经营主体（也会有交叉）、在土地经营权流转基础上形成的耕地规模经营和在提供生产性服务基础上形成的农业技术装备作业的规模经营。当然，这都是在经济社会发展的推动下不断演进的过程。

五、农村集体经济组织的立法问题

2018年3月，第十三届全国人大常委会将制定农村集体经济组织法列入立法规划。农村集体经济

^①习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第200页。

^②习近平，2022：《论“三农工作”》，北京：中央文献出版社，第87页、第245页。

组织是坚持农民土地集体所有和农村基本经营制度的组织载体，坚持农民土地集体所有、坚持农村基本经营制度，就必须巩固和完善农村集体经济的组织制度。农村集体经济组织是在经济社会发展中避免农民发生两极分化、逐步实现农民共同富裕的重要组织保障，因此，必须建立起完善的保障其成员合法权利的制度，以避免其被少数人内部控制或被外来资本控制。

2022年12月27日至30日召开的十三届全国人大第38次常委会会议对《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》（以下简称《农村集体经济组织法（草案）》）进行了初次审议。会后，全国人大网将《农村集体经济组织法（草案）》全文公布，向全社会征求意见，受到社会广泛关注，共收到各种意见、建议两万多条，但所有意见中没有颠覆性的（认为不需要农村集体经济组织、不应该制定该法等）。主要的意见具体有以下七个方面。

第一，农村集体经济组织本身是否应当是市场主体。这个问题在起草过程中有争议。在关于改革完善农村集体经济组织制度的中央文件中，曾几次提到要赋予农村集体经济组织市场主体的地位。但是，在法案起草和征求意见过程中，多数意见都认为，鉴于农村集体经济组织的特殊性（例如：土地的所有权不能转让；承包到户的耕地和农民依法使用的宅基地等属于农户的用益物权，集体组织无权擅自处置；集体经济组织对其成员承担着多方面的管理和服务职能等，因此农村集体经济组织不能破产），赋予农村集体经济组织市场主体地位，必须找到有效的实现形式。为了界定集体经济组织，法案起草考虑了以下三个方面的因素：一是历史上早已形成了这种有效的实现形式，即集体经济组织可以出资（含合资）依法设立市场主体，并以所出资产为限，承担市场风险和债务责任。这种形式自人民公社办社队企业开始，就已被普遍采用。二是现实中还没有出现过农村集体经济组织破产的情形。三是如果是市场主体就需要明确向哪个政府部门登记、接受哪个政府部门管理和指导的问题。为此，《农村集体经济组织法（草案）》将“农村集体经济组织”界定为：农村集体经济组织是独立的民事主体，具有法人地位，可以依法从事相应的民事活动（如资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等），其自身并不是单纯的以营利为目的的经营性市场主体，但可以代表成员以集体组织出资或合资的方式，依法设立市场主体（如合作社、公司等），并向国家市场监管部门登记和接受管理。

第二，关于集体经济组织成员的认定。这个问题比较复杂，涉及多方面的情况：①对自然取得（如出生、婚嫁、政策性移民等）成员身份的情况意见不大。②对申请取得成员身份的情况有不同意见。《农村集体经济组织法（草案）》对此作了两方面限制：一是申请者必须是非城镇居民；二是申请者必须退出原来所属的农村集体经济组织。③对丧失成员身份的情况有不同意见，主要是对已取得公务员身份以外的公职人员，如已取得国家事业单位员工、国有企业员工等身份的人员等，是否应丧失集体组织成员身份有不同意见。④对妇女成员，有意见要求增加“不因结婚丧失成员身份”的规定。但考虑到情况复杂，初审稿没有对此做出统一规定。现实中的主要问题是，如何保障离婚后妇女的土地承包权、宅基地使用权等，要避免出现在娘家和婆家“两头空”的现象。

第三，集体经济组织的合并与分立。主要意见有：①对合并和分立应当有更具体、更细致的规定，要符合绝大多数成员的意愿；②要求增加农村集体经济组织“终止”和“撤销”的条款，并明确条件和程序。由于现实中还没有这样的实例，因此，法律初审稿没有设置关于“终止”和“撤销”的条款。

第四，明确国家对农村集体经济组织的支持措施。因为这是一部“组织法”，可以原则性地提出国家对农村集体经济组织的支持，但具体措施应当由其他相关法律或国家政策做出规定。

第五，对农村集体经济组织收益分配制度的具体规定。因各地农村集体经济组织的经济实力和收益分配情况差别太大，不宜做出统一规定，但国家对农村集体经济组织以及合作社、公司的财务管理制度，均已有明确规定。

第六，对“村改居”后农村集体经济组织的存废及其资产的处置。因为这还是一个在探索中的问题，实践并没有提供多少实例，因此法律初审稿暂对此不作规定。

第七，农村集体经济组织与村民委员会的关系。现行《中华人民共和国村民委员会组织法》总则第二条规定：村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。但由于此前不少地方的农村集体经济组织不健全、运行不正常，因此农村集体经济组织的资产管理、经济活动等均依法由村民委员会代行其职责。农村集体经济的组织建立和运行正常后，就需要理清两者的职能，区分村民和集体经济组织成员的权利，明确村民委员会和农村集体经济组织的权能和职责，在村党组织的统一领导下，相互配合、相互支持，各司其职，共同做好农业农村经济发展和社会治理工作。

《农村集体经济组织法（草案）》是一部涉及农村诸多基础性制度的重要法律，关系农村改革、发展、稳定的大局和亿万农民的切身利益，希望该法的制定能受到社会各方面的广泛关注，群策群力、集思广益，使该法制定得更加符合现阶段中国农村的实际情况，更好地发挥其应有的作用。

（作者单位：第十三届全国人民代表大会农业与农村委员会）

（责任编辑：陈静怡）

Several Important Issues in Current Agriculture and Rural Areas

CHEN XiWen

Abstract: The rural reform and development of China in the new era face many issues that require in-depth research. This paper focuses on elaborating and analyzing from five aspects: the relationship between comprehensively promoting rural revitalization and moving faster to build up China's strength in agriculture; the primary task of building up China's strength in agriculture is to enhance its own supply guarantee capability for food and important agricultural products; implementing the strategy of rural revitalization and accelerating the formation of a new type of urban-rural relation between workers and farmers; adhering to and promoting innovation in the basic rural operation system; the legislative issues of rural collective economic organizations. In this paper, opinions and viewpoints are proposed open for discussion.

Keywords: Rural Revitalization; China's strength in agriculture; Food Security; Urban-rural Relations; Operation System; Rural Collective Economic Organizations