

新发展阶段深化农村改革的 攻坚任务和战略谋划

芦千文

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

摘 要:新时代新征程需要以深化农村改革开创全面深化改革新局面。谋划新发展阶段深化农村改革,需要聚焦应对中长期农业农村现代化挑战,满足推进城乡融合发展的体制机制创新需求,推动粮食安全战略适时转向食物安全战略,增强要素优先投入的内源动力,重塑乡村产业融入经济循环的升级路径,创建适应新质生产力发展的创新体系,建立匹配农村现代化和城乡融合的治理架构。短期内,聚焦完善推进乡村全面振兴的体制机制,以“一主线两支柱一融合”为深化农村改革战略布局,探索中国特色农业农村现代化制度体系。一是统筹发挥土地生产要素和兜底保障功能,健全农村土地权利分置和权能配置制度,推进城乡土地要素市场有效衔接,探索保障农民在城乡“两栖”流动的体制机制;二是健全中国特色农业现代化制度,增强农业强国中国特色与共同特征的内在联系;三是探索中国特色农村现代化方案,建立乡村产业振兴、农民全面发展、内生型乡村建设、城乡融合发展、乡村治理赋能的推进机制;四是统筹新型工业化、新型城镇化与乡村全面振兴,坚持科学的改革方法论,推进农业现代化与农村现代化融合发展。

关键词:乡村全面振兴;深化农村改革;农业农村现代化;农业新质生产力;城乡融合发展

基金项目:国家社会科学基金青年项目“农业生产托管的理论探析、模式规范与政策优化研究”(20CGL028);

中国社会科学院智库基础研究项目“加强农村集体‘三资’管理的关键问题及对策”(23ZKJC058)。

[中图分类号] F323

[文章编号] 1673-0186(2025)003-0026-020

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2025.003.002

以农业农村现代化更好推进中国式现代化,需要通过深化农村改革建立中国特色农业农村现代化的推进机制,为乡村全面振兴和城乡融合发展注入持久动能。农业农村已进入新发展阶段,以往尚未根本解决的问题和新发展阶段的挑战交织并存。以往尚未根本解决的问题有粮食稳产增产的资源压力、小农户农业现代化难题、农业创新体系整体效能不高、城乡二元结构对乡村振兴的限制、要素优先投入的制度障碍等;新发展阶段面临的挑战有处理保障粮食安全与贯彻大食物观、农民持续增收与全面发展诉求、土地资源闲置与用地约束、分散化小农户与现代化大农业、破除城乡二元结构与乡村治理转型等矛盾关系。按照农业农村现代化的阶段性

作者简介:芦千文,中国社会科学院农村发展研究所副研究员、农村组织与制度研究室副主任,研究方向:农村组织与制度演变史、农村基本经营制度。



递进目标,兼顾中长期动态需求接续性深化农村改革是应对上述问题和挑战的根本之策。党的十八大以来,农业农村各个领域的深化改革陆续展开,在粮食安全、持续减贫、乡村振兴、城乡融合、共同富裕等方面取得了历史性进展,开创了新时代“三农”工作新局面^[1]。党的二十届三中全会围绕完善城乡融合发展体制机制,明确了未来一个时期深化农村改革方向。以推进中国式现代化的政治站位,分析农业农村现代化的短期问题和中长期挑战,明确深化农村改革攻坚任务和突破方向,系统性谋划短期内的改革举措,对于开辟中国特色农业农村现代化道路具有重要意义。

学界围绕深化农村改革的决策部署和地方实践开展了大量研究,已从专题讨论转向系统研究。专题讨论有城乡一体化发展、农业支持保护制度、现代农业经营体系、农村集体产权制度改革、农村承包地“三权分置”、宅基地制度改革、小农户与现代农业发展有机衔接、乡村治理机制创新等,主要是呈现过程、解读政策、评估成效、总结经验、提出建议等。全面小康社会建设任务如期完成后,系统梳理、继续深化农村改革的研究迅速增多。一是关于改革经验。有学者认为是以市场化改革赋予和保障农民权益,激发内生动力为基本逻辑^[2],坚持党的全面领导、科学的理论指导、农民主体地位、农业农村优先发展等原则^[3-4],做到了确保市场有效与坚持政府有为、基层创新推动与顶层设计引领的有效结合^[1,3]。二是关于改革任务。有学者认为是破解农业资源环境约束和综合竞争力低、农民增收动力弱等难题,探索统一经营和集体经济实现形式、优质要素投入乡村振兴机制、城乡融合发展体制机制等^[5-6],可以归结为产权明晰、规模经营、资源配置、乡村治理、社会保障等核心问题^[7]。三是关于改革思路。围绕贯彻党的二十大决策部署,有学者认为要找准处理好农民和土地关系的突破口,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,推进农村改革的协调联动、城乡改革的协同推进,化解保障粮食安全和促进农民增收的目标冲突^[1,8-9]。四是关于改革举措。有学者认为要完善农业支持保护制度、探索多种形式适度规模经营,统筹推进农村“三块地”制度改革,深化农村集体产权制度改革、探索新型农村集体经济发展途径,推动农业转移人口市民化和城乡融合发展,促进人才服务乡村振兴,健全财政金融和社会资本投入机制等^[6,9]。

总体上看,现有研究对深化农村改革作了系统梳理,但与推进乡村振兴的“全面”要求相比,现有研究主要聚焦了已经部署开展的改革,对制约农业农村现代化的系统性、全局性问题关注较少,对乡村产业、乡村建设和农民发展等改革短板也缺乏关注。而且,现有研究缺乏应对中长期新任务新挑战的战略谋划,特别是对践行大农业观和大食物观、发展现代化大农业、创新县域城乡融合机制、构建新型生产关系等的改革谋划明显不足,容易使短期深化改革举措为中长期推动农业农村现代化积累新的矛盾。本研究立足新阶段发展形势的动态变化,系统化分析推进乡村全面振兴、加快建设农业强国的逻辑关联以及推进农业农村现代化的体制机制障碍,明确中长期深化农村改革的攻坚任务,并谋划当前深化农村改革的战略布局和重要举措。

一、党的十八大以来深化农村改革取得的进展成效

党的十八大以来,围绕落实农业农村优先发展方针,聚焦实施脱贫攻坚战、乡村振兴战略,从中央到地方全面推进、持续深化农村改革(表1)。基本建立了推进乡村振兴的制度框架,实现了“三农”工作重心的历史性转移,为取得让全体农民同步进入全面小康的历史性成就奠定了坚实基础。

表1 党的十八大以来中央一号文件部署的农村改革内容

年份	改革举措和进展
2013	全面开展农村土地确权登记颁证,推进征地制度改革,加强集体“三资”管理,推进集体产权股份合作制改革;推进农业转移人口市民化,改革户籍制度
2014	农产品价格形成机制与政府补贴脱钩改革;整合统筹使用涉农资金;农业科技体制改革;农村集体经营性建设用地入市;完善农村宅基地管理制度;村庄人居环境整治;城乡基本公共服务均等化;农村基层党的建设
2015	构建新型农业经营体系;农村集体产权制度改革;农村土地制度改革;农村金融体制改革;水利和林业改革;供销合作社和农垦改革;创新乡村治理机制
2016	农业供给侧结构性改革;农业科技体制改革;城乡劳动者平等就业制度;完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度;农业农村投入持续增长机制;农村金融综合改革试验;农业保险制度;农村集体产权制度改革
2017	粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度;农业“三项补贴”制度改革;财政支农投入机制;农村集体产权制度改革;用地保障机制;农村创业创新体制;统筹推进供销合作社、国有林区和林场、农垦、乡镇行政管理体制、河长制、水资源税、农业水价等改革
2018	农业科技成果转化和推广应用改革;综合行政执法向基层延伸;户籍制度改革;农村公共基础设施管护体制;农村集体产权、集体林权、水利设施产权改革;完善农业支持保护制度;农村信用社省联社改革
2019	小农户与现代农业发展有机衔接;第二轮土地承包到期后延包;土地征收制度和集体经营性建设用地入市改革;宅基地制度改革;农村集体经营性资产股份合作制
2020	农村普惠金融改革试点;乡村建设审批多审合一、多证合一;第二轮土地承包到期后再延长30年试点;多种形式适度规模经营;面向小农户的农业社会化服务体系;宅基地使用权确权登记颁证;供销合作社综合改革、农业综合行政执法改革。推进草原承包经营改革
2021	“三位一体”综合合作试点。农村产权制度和要素市场化配置;土地经营权流转服务体系;盘活农村存量建设用地;房地一体宅基地日常登记颁证;规范城乡建设用地增减挂钩;进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权依法自愿有偿转让
2022	粮食购销领域监管体制机制;“长牙齿”耕地保护硬措施;农村公路管理养护体制改革试点;乡镇管理体制改革;农村婚俗和殡葬习俗改革;第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点;农村集体资产监督管理服务体系;农村宅基地制度改革试点;集体经营性建设用地使用权抵押融资;全域土地综合整治试点;农村产权流转交易市场规范化建设试点
2023	农业水价综合改革;供销合作社综合改革。赋予农民更加充分的财产权益;农村宅基地制度改革试点;农村集体经营性建设用地入市试点;新型农村集体经济;农村集体资产监管体系;集体林权制度改革

(转下页)

(续上页)

年份	改革举措和进展
2024	乡村振兴责任制;第二轮土地承包到期后再延长 30 年整省试点;防止流转费用不合理上涨办法;农村宅基地制度改革;深化农村集体产权制度改革;农村信用社改革化险
2025	以进一步深化农村改革为主题,部署扎实推进乡村全面振兴工作。推进蓄滞洪区关键设施建设和管理机制改革;深化殡葬改革;“一省一策”加快农村信用社改革;有序推进农村集体经营性建设用地入市改革;统筹推进林业、农垦和供销社等改革

(一)粮食安全保障制度体系得到持续优化

围绕践行“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观,实施了粮食安全党政同责、最严格耕地保护制度、农业支持保护政策、粮食储备和流通体系等改革举措,基本建立了产区销区共同保障粮食安全的责任机制和政策框架。《中华人民共和国粮食安全保障法》(以下简称“《粮食安全保障法》”)2024 年 6 月 1 日起施行。耕地保护建设方面,紧抓用途管控和地力提升,建立“长牙齿”耕地保护政策体系,修订的《中华人民共和国土地管理法》以“永久基本农田”取代“基本农田”,出台《中华人民共和国黑土地保护法》,建立严格考核、终身追责的耕地保护责任制,健全高标准农田建设和管护机制。2021 年至 2024 年全国耕地总量实现连续净增长,建成的高标准农田稳定实现 1 万亿斤以上粮食产能。粮食稳产增产方面,紧抓责任落实和政策落地,建立产区销区共同抓粮食安全新机制,健全平急两用的农业应急救灾体系,稳定并扩大粮食播种面积、推动粮食单产提升和油料作物扩种。2023 年全国粮食播种面积 17.8 亿亩,比 2019 年增加 2.5%,农作物受灾面积相比 2012 年到 2016 年平均值下降 59.2%,2024 年全国粮食播种面积比 2023 年增加 0.3%^①。利益补偿机制方面,紧抓收入保障和发展支持,健全补贴、价格、储备、流通、保险等支持保护政策,鼓励地方因地制宜出台规模经营、产业发展等奖助政策,加大对粮食产区特别是产粮大县的转移支付、公共服务、产业发展的支持力度。这些改革举措为克服国际形势、极端天气、意外冲击等多重挑战,实现粮食连续增产丰产奠定了坚实基础,2024 年全国粮食产量首次超过了 1.4 万亿斤。

(二)要素优先投入农业农村机制基本建立

党的十八大以来,以政府有为促进市场有效,撬动工商企业、社会组织、各类人才等参与农业农村发展,推动土地、人力、物力、财力等向乡村振兴转移。

土地要素方面,紧抓权能完善和权益保障,分类别逐步深化农村土地制度改革,健全促进土地投入乡村振兴的法规政策。开展承包地“三权分置”改革,推进“二轮延包”试点,探索既能保障集体和农民权益又能实现规模经营机制。稳慎推进宅基地制度改革,探索权利配置、权能完善、规范管理、住房保障、盘活利用等制度,经过两轮试点宅基地盘活利用成为乡村发展用地的重要来源。稳步推进农村集体经营性建设用地入市试点,2023 年 300 余个试点县(区)完成入

①文中未注明来源的数据,均根据国家统计局公布的数据整理计算。

市719宗,1.31万亩,成交金额185.2亿元,带动产业投资规模1441.57亿元^①。

人才保障方面,紧抓引育结合和用留互促,建立了由行政选派、创业扶持、技能培训、人才培养、待遇保障等举措组成的乡村人才振兴工作机制。如健全了派驻、挂职、选调等制度,开展了乡村职业职称评审评定,探索了新农人新村民制度机制。各地培育村级组织后备力量、青年党员、“一肩挑”负责人等,探索免费农科生、定向委托培养、农技人员和村干部学历提升等新机制。截至2022年底,全国在岗驻村工作队员56.3万人,共有农村实用人才2200多万人^②。

资金投入方面,紧抓财政撬动和市场机制,把农业农村作为公共预算优先保障领域,实现资金投入农业农村的稳定增长。明确把支持乡村振兴作为约束性和考核性任务,实行聚焦重点任务统筹整合使用财政资金,加强政府部门、金融机构、担保企业支农协作,创新运用政策和金融手段,引导金融资本牵动社会资本投入乡村振兴。持续深化农村产权制度改革,为农村资源资产与社会资本衔接准备条件。如实施成员界定、清产核资、股份确权、规范管理等农村集体产权制度改革,探索把生态环境转化为生态资本的有效机制。

(三)乡村产业振兴增收富民机制初步创立

聚焦以产业振兴夯实全面振兴基础,构建增收富民导向的乡村产业振兴政策体系。一是创新现代农业经营体系。统筹新型农业经营主体和小农户发展,建立家庭农场、农民合作社的规范提升机制,探索新型主体示范、专业服务引领、集体组织衔接、产业融合赋能路径,把小农户纳入现代农业发展轨道,不断丰富立体式复合型现代农业经营体系。二是发展新型农村集体经济。建立组织部门和农业农村部门共同推进新机制,支持资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化发展途径,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,鼓励探索飞地抱团、跨村联营、片区组团等区域共富新模式,出台《中华人民共和国农村集体经济组织法》,为新型农村集体经济提供法治保障。三是培育乡村产业骨干主体。除了发展新型农业经营主体外,还培育多元化、市场化的专业化服务主体,并通过创业扶持、平台赋能、园区集聚等举措培育壮大乡村产业主体。目前,农业社会化服务组织超过109万个、县级以上农业产业化龙头企业超过9万家、返乡入乡创业人员累计数量超过1220万^③。四是推动乡村产业融合发展。以农村一二三产业融合发展为政策导向,统筹现代农业、乡村工业、生活服务、生态产业等,促进农村多元功能价值转化,健全工商资本监督约束和农民利益联结机制,初步建立了把产业链更多环节留在农村,把价值链更多收益留给农民的产业发展机制。2023年全国农业及相关产业增加值占国内生产总值的比重为15.3%;农村集体经济扭弱转强,无经营

①2019年起还开展以乡镇为单元的全域土地综合整治试点。参见:中华人民共和国自然资源部对十四届全国人大二次会议第0066号建议的答复[EB/OL].(2024-06-24).https://gi.mnr.gov.cn/202406/t20240626_2849528.html.

②参见:廖文根,吴储岐,沈童睿.吸引各类人才在乡村振兴一线建功立业——“组织振兴引领保障乡村振兴”调研报道之二[EB/OL].(2023-07-14).http://www.moa.gov.cn/ztzl/ymksn/rmrbbd/202307/t20230714_6432143.htm.

③根据农业农村部公布的数据整理。

性收入的村庄占比从2012年的31.1%减少到2023年的20.6%,超过50万元的村庄占比从2.7%增加到12.6%^①;城乡居民可支配收入比值到2024年缩小至2.34。

(四)农业科技创新自立自强体系有所突破

围绕破除农业创新驱动障碍,深化农业科技创新体系改革,为突破性、颠覆性创新成果涌现以及新产业、新业态、新模式加速发展创造条件。一是健全农业科技创新机制。紧盯世界农业科技前沿,以政府财政保障调动科研机构和市场主体的积极性,建设国家农业科技战略力量和重大创新平台,开展核心技术研发攻关重大行动。2021年起实施种业振兴行动,建成国家农作物种质资源库和国家海洋渔业生物种质资源库,建立了超级稻、矮败小麦、杂交玉米等高效育种技术体系,培育出数万个高产优质作物新品种新组合,基本实现主要农作物良种全覆盖、“中国粮用中国种”。实施科研管理和成果评价机制改革,探索符合科研规律的经费管理办法,破除“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”评价导向,努力建立“把论文写在大地上”的评价机制。二是健全创新成果转化机制。不断增强市场主体中介作用,发展专业化社会化服务产业,构建了农技推广机构、高校和科研院所、多元市场主体共同参与,开放竞争、协同高效的农业科技社会化服务体系。一些地方探索区域性农技推广服务中心模式,发挥龙头企业、服务公司、新型主体作用,形成区域性农业科技转化应用推广联合体或综合体。目前,中国农业科技创新整体迈进了世界第一方阵,农业科技进步贡献率从2012年的54.5%提升至2024年的63.2%^②。

(五)农民农村共同富裕制度框架初步搭建

围绕推动全体农民如期实现全面小康并向共同富裕迈进,破除制约农民全面发展的体制机制障碍,探索农村现代化和农民现代化推进机制。一是探索构建城乡融合发展体制机制。明确以县城为重要载体推进新型城镇化,以户籍制度改革推动农村转移人口融入城市,探索城乡互联互通的农村基础设施建设管护机制,建立健全农村教育、医疗、养老、住房等保障机制和服务体系,不断缩小城乡公共服务和社会保障差距,为破除县域城乡二元结构创造条件。二是建立健全农村人居环境建设维护机制。以“厕所革命”、垃圾处理、污水处理、村庄清洁等为切入点,持续推进农村人居环境整治,绿化美化村容村貌,探索人居环境设施运营服务体系,不断提升农村宜居宜业水平。2024年生活垃圾得到收运处理的行政村比例超过90%,开展清洁行动的村庄超过95%,农村卫生厕所普及率超过75%,农村生活污水治理(管控)率超过45%^③。三是推进乡村治理体系和治理能力现代化。围绕破解村集体功能弱化、农民参与不足问题,因地

①数据来源:根据《农村经营管理统计年报》《中国农村政策与改革统计年报》数据计算。

②参见:梁木,高原.【2025年乡村全面振兴怎么做】——强化农业科技和装备支撑[EB/OL].(2025-01-09).http://m.ce.cn/ttt/202501/09/t20250109_39261231.shtml.

③参见:中华人民共和国国务院新闻办公室举行“中国经济高质量发展成效”系列新闻发布会介绍“夯实‘三农’基本盘,扎实推进乡村全面振兴”有关情况[EB/OL].(2025-01-20).<http://www.scio.gov.cn/live/2025/35431/tw/index.html>.

制宜探索抓党建促进乡村振兴实践形式,推广积分制、网格化、志愿服务、数字治理等地方创新实践。目前,现代乡村治理的制度框架已基本形成,农民参与乡村振兴的广度深度明显改善。四是探索农村精神文明建设工作机制。新时代文明实践中心实现全覆盖,村级中心成为党建活动、政策宣讲、基层治理、志愿服务、文化娱乐的综合性服务平台,初步形成了以新时代文明实践活动为载体,以弘扬和践行社会主义核心价值观为主线,以繁荣文化、移风易俗、平安乡村为主要内容,以文明村镇、文明家庭创建为路径的农村精神文明建设推进机制。到2022年底,建立红白喜事简办制度的村数达到46.1万个,评选“农村文明家庭”等1874.4万户、“农村道德模范”等429.9万人,发展特色文化产业的村数已达8.7万个^①。

二、深化农村改革、推进乡村全面振兴的障碍

深化改革破除制约乡村全面振兴的深层次体制机制障碍,需要从应对中长期农业农村现代化新挑战出发,审视当前推进乡村全面振兴的矛盾问题。实现农业强国战略目标将面临粮食安全向食物安全转型、新质生产力引发乡村社会变革、农村空心化老龄化、打破县域城乡二元结构等带来的新任务新挑战。这些与短期协调粮食安全与农民增收的目标冲突、分散式小农户与现代化大农业的发展矛盾、城乡要素平等交换和双向流动的制度壁垒、资源低效利用与有效盘活的产权约束等矛盾时空交织,构成了深化农村改革要解决的体制机制障碍。

(一)保障粮食安全与践行大食物观的制度衔接障碍

口粮需求达到顶峰后缓慢下降将减轻粮食保供压力。但美好生活逐步实现将带动食物需求总量增长、结构升级,加剧资源环境约束。中国食物自给率2050年将下降到86%左右,相比2019年大米和小麦需求量到2050年将下降20.9%、18.0%,而玉米、大豆、肉蛋奶、水产等将保持持续增长^[10]。践行大食物观将面临统筹粮食稳产保供和多元食物开发的新矛盾。

一是种粮农民和粮食产区的发展权益保障问题。对种粮利益补偿主要还是中央财政纵向支持,无法从根本上解决“粮财倒挂”。粮食安全责任仍要更多地由粮食产区承担,从而挤压粮食产区县域发展和乡村振兴投入。“种粮吃亏”本质是发展权益得不到保障,会加快粮食主产区萎缩,加大粮食产区与销区的发展落差。

二是耕地建设和管护利用的多元主体融合问题。高标准农田的建设、管护、经营、监督等分散于不同利益主体,实际经营主体并没有参与建设、管护和监督,导致资金使用效率低、耕地建设质量低,管护和监督责任落实不到位。农业生产和农村公共基础设施同样存在类似问题。

三是粮食生产与食物开发的空间协同布局问题。粮食产区总体萎缩且向综合资源条件较差的地区转移(图1),降低了空间农业资源利用效率。耕地资源紧张地区高强度开发利用边缘

^①数据来源:《中国农村合作经济统计年报(2022年)》。

耕地或非耕地^①,出现了耕地上山、挤占养殖水面、过度开垦草原森林现象,加剧了多元食物开发的空间冲突,如粮油菜糖果争地矛盾。

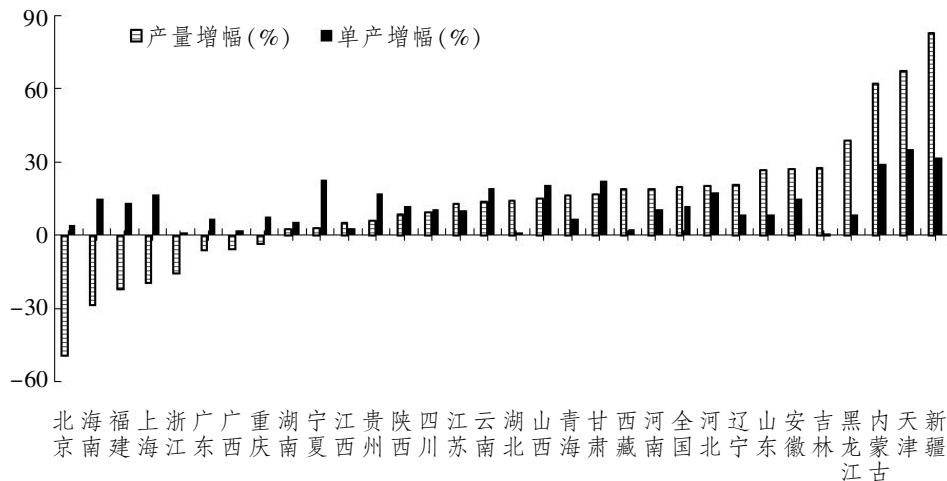


图 1 2012—2024 年粮食产量和单产增幅(%)

注:根据国家统计局公布数据整理计算

四是食物开发和部门协作的矛盾关系。践行大食物观需要多部门多系统有效协作。山水林湖草沙海的生态保护政策严格,对食物开发和产业发展的限制较多。践行大食物观的制度探索和政策落地还是各部门各系统单独推进,兼容生态保护、食物开发和产业发展需破除的统筹协调障碍明显存在。

(二)要素外生导入与内生合力驱动的衔接转换障碍

内源增长、内生发展是农民农村共同富裕的根本动力。现有对农业农村发展要素投入仍以政府动员为主,要素流动被城镇化工业化驱动,内生投入农业农村的体制机制障碍仍然存在。随着城乡二元结构渐进破除,如果不能实现内生投入与外生导入的动态匹配协同,将加剧农业农村发展要素失衡。

一是土地优先投入乡村和要素功能发挥的制度障碍。土地作为优势资源反而成为乡村振兴约束。农村集体所有土地直接入市和盘活利用限制较多,仍被优先用于城市建设发展,不能形成促进农村发展的循环驱动机制。农村土地的社会保障功能将伴随农民城乡流动长期存在,制约了土地要素功能发挥,使土地要素紧缺、低效闲置长期并存,如农村村均空闲废弃宅基地 65.4 亩^②。

二是人才内生培育和返乡下乡融入乡村的制度障碍。体制内派驻为主的人才输入格局出现了数量过剩、知识结构不匹配、作用弱化问题。乡村企业家、带头人,现代服务技能人才,乡村治

^①不少地方增加化肥农药使用,消耗透支地力,甚至因农艺农作品种选择不当加重土壤污染。

^②包括后文全国抽样调查数据来源均为中国社会科学院农村发展研究所 2022 年乡村振兴综合调查及中国农村调查数据库。

理青年骨干等内生性人才缺口持续扩大。乡村人才政策对村级组织、乡村企业的人才招引待遇、成长、福利等含金量少。城乡人才政策差距明显,特别是农村营商环境、公共服务、社会融入短板突出。

三是多元渠道资金高效投入农业农村的制度障碍。多元渠道资金供给协同不足、效益不高。不少地方财政资金在流程上的流失和浪费较多,统筹整合使用规范性不足。农村集体经济、农业经营主体获得的贷款,形式是抵押或授信,实质是政府担保。多元渠道资金难以实现向内生投入转换的关键原因是,城乡要素内生循环的产业通道和驱动机制不畅,尤其是先进制造业、现代服务业对现代农业和乡村产业的直接带动渠道尚未建立起来。

四是化解资源要素整合盘活畸高成本的制度障碍。农民城乡流动和城镇化,导致农村人口与集体经济组织成员分离(图2)。未来,已市民化却仍持有农村发展权益的人口、不持有农村发展权益的农村常住人口同时迅速增多,导致部分群体对发展权益的城乡“两头占”,逐步从作为经济社会的“稳定器”变为阻碍农业农村现代化的重要因素。关键原因是盘活闲置低效的资源要素将长期受到制度成本限制,如土地经营权流转成本、闲置农房盘活利用成本、替代生计保障的利益补偿等。

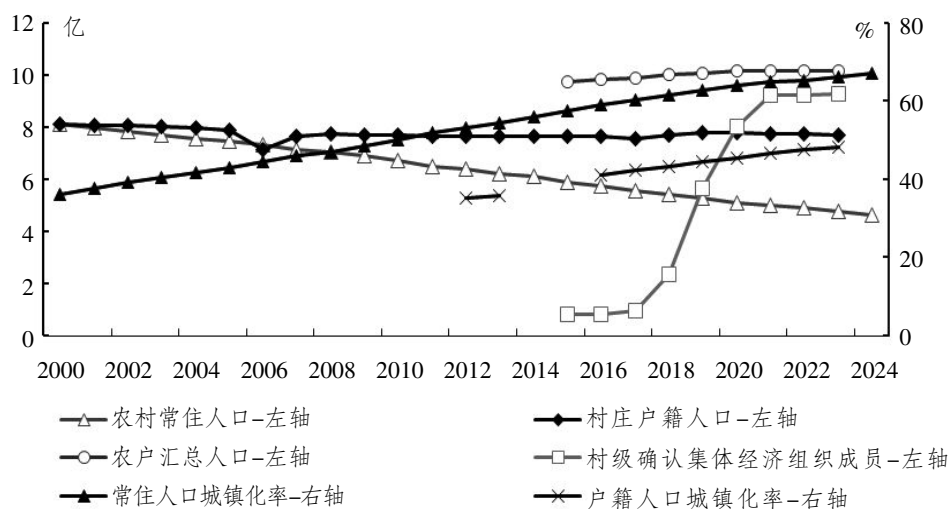


图2 农村发展权益持有人口与常住人口分离趋势

数据来源:《中国城乡建设统计年鉴》《中国农村经营管理统计年报》《中国农村政策与改革统计年报》以及公安部公布的户籍人口城镇化率,村庄户籍人口不包括乡镇建成区

(三)乡村产业高质高效发展的内生机制亟待重塑

推进乡村产业振兴需要应对保障小农户和老年农民生计,城市产业和区域分化的外部压力,小微主体和规模主体的发展矛盾,持续缩小城乡收入差距与农民增收动力减弱的矛盾。

一是老弱主体发展与产业转型升级的矛盾。全国抽样调查数据显示,参与农业劳动的人员中50岁及以上、60岁及以上占70.2%、37.2%。“老人农业”将使小农户衔接现代农业面临新挑战。未来,缺乏农事经验、不会种地的返乡农民迅速增多,保障老年农民生计将放大小农户弊端,

增加规模经营成本。乡村产业主体多数是作坊式老龄农户,也面临保障生计和转型升级的矛盾。

二是农村产业融合与城乡产业转移的矛盾。以农业为根基的农村产业融合路径和城乡产业转移存在要素竞争、空间排斥问题。受城乡产业联通的标准、设施、服务差异影响,农村产品上行不畅、城市服务下沉机制缺乏。如果不注重城乡产业融合,将使下乡产业和本土产业不兼容,不仅不能带动乡村产业升级,反而挤压本地产业发展空间。

三是缩小收入差距与农民增收降速的矛盾。农民老龄化驱使外出务工转向就近务工使工资收入增速下降,同时经营收入受到年龄结构、规模约束、营商环境等影响面临增长瓶颈。不少老年农民退出生计劳动后收入下降^[11]。共同富裕导向的乡村产业振兴,注重为老弱群体创造就业创业机会,与建强乡村产业体系冲突,为经营方式创新带来挑战。

四是创业就业扶持与要素市场引导的矛盾。适应高质量发展要求的农村要素市场尚未建立起来^[12]。现有适应小农户和小微主体的要素市场,对规模主体专业化发展的要素支撑有限。多数返乡下乡创业主体仍要依赖城市要素市场。农村营商环境短板突出,尊重创业的氛围尚未形成,特别是非经营性成本高、合理权益得不到保障制约了青年群体在农村创业就业。

(四)适应新质生产力的农业农村创新体系亟待重塑

农业农村创新体系尚不具备支撑创新要素城乡循环流动,进而驱动新质生产力在农业农村持续发展的基本条件。除了农业创新体系整体效能不高外,还存在农业农村创新基础不均衡、农民综合素质和科学素养不到位、创新生产与需求脱节错配等问题。

一是农业农村创新失衡矛盾突出。农业科技创新是政策支持创新驱动乡村振兴的主要内容。然而,其他方面创新的短板制约迅速凸显,如制约创新成果应用的主要是组织机制、经营方式。农村现代化的创新部署和资源投入明显不足,如乡村建设和治理、公共服务和基础设施、绿色发展等领域。

二是小微主体创新服务兼容不畅。农业科技社会化服务局限在技物技服结合的经营性创新成果,大部分基础性创新成果仍需借助公益性服务体系。农业科研、农技推广、农民教育、农村科普等公益性服务体系均存在专业不足、机制不活的能力短板,偏向服务大型企业和规模大户。必须重塑经营性与公益性服务的结合机制,兼容规模主体和小微主体,才能实现创新驱动内生循环。

三是创新资源集中配置效率不高。科技创新体制改革忽视了统筹基础研究、科技攻关、转化应用的资源分配机制,导致创新资源在区域、领域、主体等层面过度集中。这使创新投入沉淀在部分环节,增加了科技创新体制改革的难度。很多品种试验示范时单产很高,一到大田就变成普通产量。打破创新资源的集中垄断,将是深化农业农村创新体系改革面临的挑战。

四是农民科学素养提升机制缺位。高素质农民是新质生产力在农业农村发展的关键载体。科学素养不高对农民整体素质提升限制明显。农民教育培训集中在产业技能,以新型经营主体和乡村创业主体为对象,对科学素养、生活技能提升较为忽视,相关制度和体系建设尚未纳入

改革统筹考虑。承担科普任务的农村专业技术协会,与农技推广体系职能交叉但分属不同部门,不能做到功能互补。

(五)匹配农村现代化和城乡融合的治理机制亟待探索

实现乡村全面振兴的外源向内生动能转换,亟须拓展乡村治理对全面振兴的固本赋能增效功能,应对城乡关系和村庄布局调整,为构建新型生产关系实现城乡融合提供治理支撑。现有乡村治理体系聚焦防范化解矛盾、动员村民参与,且改革进度不平衡问题较为突出,不能满足激发乡村全面振兴内生动力的要求。

一是县域城乡融合发展的治理机制缺位。城乡治理体系分割本身是打破县域城乡二元结构的堵点。打破县域城乡二元结构是城乡利益格局的深度调整,如生活就业格局、公共服务格局、组织运行秩序等,需要抓紧探索城乡治理从衔接到融合的过渡机制。

二是农民主导乡村建设的治理机制缺位。自下而上的乡村建设实施和农民参与机制尚未普遍建立,如村庄规划排斥村民参与和资源分配过度集中。多数村庄名义上有了规划,但很少有村民参与村庄规划。一些地方把政策资源集中到示范村、景观村、道旁村进行过度建设,人口集中、位置偏远的普通村庄得不到政策支持。把农民主导和参与由纸面口头落实到工作流程仍需探索实现形式。

三是支撑新型生产关系的治理机制缺位。现有乡村治理体系适应了小农户和小微、老弱主体的发展诉求,对新质生产力改造、淘汰、衔接传统生产力的环境塑造缺乏有效匹配,尤其是不适应新质劳动者培育成长、引进融入、流动支撑的治理需求。如无人驾驶、智能技术普及将使大量老弱劳动力退出生计劳动,需要探索新的治理机制防范与城镇化工业化节奏的“失调”风险。

四是党建引领乡村振兴的治理机制缺位。一些地方注重形式上的党建,挂牌子、贴标语、立展板、树典型,对党员队伍老弱化、青年党员发展、带头人选拔培养等束手无策。一些“党建+”已经超出了基层党组织职责范围,出现了新的定位不清、政企不分问题。部分地方推进联村发展和行政村撤并,基层党组织调整不到位,导致小村弱村党组织弱化。

上述制约乡村全面振兴的体制机制障碍,是深化农村改革落地见效过程中传统问题的新变化、新阶段新问题新挑战相互作用的综合呈现。一是区域差异叠加改革进度不一。经济发达地区乡村振兴和城乡融合程度高,经济落后地区农业农村短板突出。农村改革试点先行、以点带面,不同地区落实改革、推动改革的进度差异明显,深化改革的力度也千差万别。两者相互作用导致在全国层面制约乡村振兴的新老问题交织。二是赶超转型多个阶段矛盾问题相互叠加。现代化多个阶段时空叠加是中国特色农业农村现代化的典型特征,表现在区域分层和群体分化两个方面。多个阶段时空叠加使深化农村改革,在不断破解矛盾问题的同时,又需要同时面对矛盾问题组合变化和新阶段新问题。特别是当前阶段需要应对城乡融合发展、建设农业强国提出的新任务新挑战。三是集成改革条块落实弱化改革成效。深化农村改革的



顶层设计和决策部署注重了系统性、整体性、协同性,但改革决策落实、措施落地仍是区域和部门的条块化执行。一些地方和部门认识不到位,研究部署和推动改革滞后,造成部分区域领域改革缓慢。有些地方和部门选择性推进改革,忽视不同改革的协同推进,导致改革成效无法显现甚至因改革产生新问题。这些原因反映的问题需要在新一轮深化农村改革过程中统筹解决。

三、新发展阶段深化农村改革的攻坚任务

谋划部署深化农村改革,要以大农业观、大食物观为指引,以发展新质生产力推进乡村全面振兴,创造城乡融合、共同富裕、农业强国的实现条件。中长期攻坚任务是聚焦健全推动农业农村现代化的长效机制,建立统筹保障粮食安全和多元食物供给的食物安全战略体系,构建要素优先和内生投入农业农村机制、乡村产业内生发展和城乡产业融合机制、适应新质生产力发展的农业农村创新驱动机制,匹配农村现代化进程和城乡融合发展的乡村治理赋能机制。

(一)推动粮食安全战略适时转向食物安全战略

践行大食物观已经到了实质落地阶段,需要做出制度安排,推动供给导向数量保障的粮食安全战略向需求导向营养健康的食物安全战略转型。深化改革的攻坚任务是处理好粮食生产保供与多元食物供给关系,实现保障粮食安全与践行大食物观的制度衔接。一是建立种粮农民发展权益保障机制。突破利益补偿政策框架的局限性,以生产供给粮食换取发展资源为逻辑,建立资源要素向种粮区域集中集聚的有效机制。需要突破的关键点是以县域经济繁荣和乡村产业振兴为着力点,推动规模经营、产业融合、能力提升等支持政策创新,构建中央财政垂直补偿、省际横向多元补偿相结合的总体架构。二是明晰多元食物空间布局关系。处理好多元食物生产的空间布局关系,提高全域资源集约利用水平。需要突破的关键点是严格良田粮用、耕地农用地制度,促进粮食生产、经济作物、设施农业、畜禽养殖、水产渔业的空间协同,非耕地资源食物开发与生态保护的动态平衡。三是健全资源可持续利用机制。探索山水林田湖草沙一体化保护、系统化治理、全方位建设路径,把产能持续提升纳入资源保护利用的制度设计,建立资源禀赋与利用强度有效匹配的可持续利用机制。需要突破的关键点是开展全域土地资源整治、保护和建设,促进农业生产、农民生活、农村生态的良性循环。四是构建食物稳定安全供给机制。从粮食保障拓展到食物保供,需要建立全链条食物稳定安全供给体系,促进生产、加工、流通、储备、贸易、运输、零售、配送等各环节紧密衔接,在突发意外冲击时确保城乡居民公平、适价、保质、足量获得食物。五是探索践行大食物观的工作机制。以践行大食物观的中长期战略为“纲”,统筹农林牧渔草业水产各个产业和资源保护利用,统领相关部门的专业规划,以规划统筹促进工作衔接,构建统筹多元食物保供的新型粮食安全战略。

(二)增强要素优先投入农业农村的内源动力

要素投入体制机制改革必须把握外生要素投入作用递减的节奏,加快构建以城带乡、以工补农的要素循环通道,健全政府导入紧缺要素的高效配置机制,探索关键要素内生引入的市场体系,形成内生引入为主、组织动员为辅的可持续投入机制,促进城乡要素双向高效流动的内生循环。一是健全土地要素功能发挥的制度机制。以健全农村土地要素市场和产权交易机制为主线,探索土地保障功能的社会保障和发展权益替代路径,构建农村土地优先用于农村发展的制度实现机制。需要突破的关键点是建立农民在城乡流动的土地权益保障机制、市民化群体和农村新增人口的权益转接机制,支撑城乡土地要素市场有效衔接的农村住房保障和闲置低效土地盘活机制。二是破除乡村人才振兴的制度障碍。围绕把农业强国前景、美生活图景转化为人才吸引力,完善行政动员机制和返乡下乡人才使用培养机制,建立城乡衔接的农村创业就业服务体系,健全体制内招聘人员城乡选调派驻和乡城提拔晋升的渠道机制,形成乡村全方位人才政策优势。需要突破的关键点是满足村级组织和乡村企业人才需求,形成公务人员由农村基层选拔培养和上升流动机制,补齐农村营商环境短板。三是畅通资金优先保障的制度渠道。坚持财政更多承担公共支出和社会保障责任,形成普惠、公正、透明的财政资金分配、管理、监督、审计机制,把尽量多的财政资金投向打基础、利长远、普惠性、添动力的领域环节。围绕建立以工补农、以城带乡的多元资金投入机制,探索创新金融服务乡村振兴机制,建设区域综合平台,推动城乡产业融合,形成体现农业农村优先发展的城乡资金循环通道。

(三)重塑乡村产业融入经济循环的升级路径

未来的乡村产业振兴图景,是体现新质生产力的新产业、新业态、新主体在城乡均衡分布,现代服务业、先进制造业与现代农业和乡村产业互嵌共生,凸显农业农村核心功能和多元价值的食物生产、特色农业、生态产业、健康产业、休闲娱乐等成为农民农村共同富裕的重要引擎。这需要按照建设农业强国和城乡经济循环的新要求,构建与人口结构、功能需要匹配的未来乡村产业体系,探索乡村产业高质高效富民的持续振兴之路。一是弥补经营体系的竞争优势缺陷。探索“强”的经营体系,需要以促进小农户现代化为重心,丰富立体式复合型现代农业经营体系,创新全产业链经营方式。需要突破的关键点是培养青年农民和青年从业者,培育富有活力的适度规模经营主体,建设创新驱动的服务支撑体系。二是探索大农业观的产业实现路径。在小农户和小微主体基础上把现代化农业建设成大农业、大产业,需要开创性、系统性的农业产业发展机制创新。需要突破的关键点是通过建设区域性要素资源配置平台、产业链综合服务平台,创新多维度规模经营机制、多产业协同联动机制、多元化食物供给体系,形成现代农业的大资源、大链条、大服务、大市场的新格局。三是建立城乡产业的融合共生机制。以城乡产业融合发展为主线,破除城乡产业要素循环的堵点,打破产业在标准规范、基础设施、营商环境、行政管理、生产服务、创业就业的城乡二元结构,畅通以城带乡、以工补农的要素循环通道。需要突破的关键点是构建乡村新型生产关系,创造新质生产力驱动现代服务业、先进制造业与现代



农业和乡村产业融合发展的有利条件。四是推动富民导向的产业结构升级。以农民收入持续增长为根本导向,统筹青年人员的创新创业型和老年人员的生计型创业,满足老年农民、小农户和小微主体发展需要。要着重发展生活性服务业、乡村“土特产”、手工技艺和文化遗产等适应老年人就业的产业。需要突破的关键点是推动现代农业和乡村产业的专业化分工和产业链延伸,增加农民在规模化生产、专业化服务、产业化经营中的收益,为老弱群体创造多样化、个性化、灵活性就业岗位。

(四) 创建适应新质生产力发展的农业农村创新体系

发展新质生产力,推动创新驱动农业农村现代化,要注重集中资源推动科技创新、产业创新、管理创新和制度创新的均衡协同发展,为创新成果转化应用推广创造环境。需要突破的关键点是破除创新布局、体系衔接、资源分配、应用反馈等的瓶颈阻碍,形成基础性、战略性、原创性的创新突破带动整体创新能力跃升的新体制新机制。一是推动农业农村创新均衡全面发展。为农业农村全面创新创造应用场景,消除转化应用推广环节的需求侧制约,着重布局新兴产业、未来乡村、数字治理、智能生活、生态产品等领域的重大创新,催生农业农村的新产业、新业态、新动能。分类优化创新体系,完善质量导向的评价机制和应用导向的激励机制,打通创新供给与需求的内生循环通道^[12]。二是健全创新资源投入分配机制。为实现创新资源在不同环节多元主体的均衡有效配置,除了重大关键的创新攻关需要集中资源外,要根据生产布局和应用格局将更多创新资源投向贴近实际需求的创新主体和环节,以激发各类创新主体内生动力和协同效应。如农业科技创新重点支持面向区域农业生产的科研机构,农业制度和农村发展创新更多支持基层政府、村级组织、市场主体等。三是建立农民科学素养提升机制。通过学前教育、义务教育、高等教育、职业教育、技能培训、科普服务的有效衔接,全面覆盖农民教育和培训需求,形成农民科学素养提升的组织推进合力。这是培厚新质生产力源泉,全面改善农业农村创新需求和基础的根本举措。

(五) 建立匹配农村现代化和城乡融合的治理架构

未来乡村经济社会图景,虽然以老年人居住生活为主,但要实现生产、生活、生态全面发展。这要求创新乡村治理体系,破解农民内生动力不足和参与机制不畅的体制障碍。需要突破的关键点是创新统筹新型城镇化和农村现代化的治理机制,推动乡村治理功能从化解矛盾问题转向固本赋能增效。一是探索适应新型生产关系的治理机制。构建新型生产关系,需要通过创新乡村治理提供稳健环境,应对经济社会深刻变革风险。如淘汰传统落后生产力,推广颠覆性新技术、新装备,必须同步构建包容小农户和老弱人口的产业治理和社会治理机制,扎实推进农民农村共同富裕。二是建立县域城乡融合发展的治理机制。全面提高县域城乡治理融合水平,推动乡村治理与城市治理的有效衔接,实现城乡居民生活就业、基础设施和公共服务、财政收支和政府运行、基层政府和社区(村级)组织的县域一体化治理。三是健全村级组织调整归并的治理机制。应结合引导村庄布局优化,构建适应联村发展或村庄撤并后的村级组

织治理机制,确保内生发展机制不因村级组织调整而被扰乱,注重完善小村弱村的权益充分保障、收益公平分配、流程平等参与机制。四是创新党建赋能村庄发展的治理机制。党支部领办合作社、党建联盟带动片区化发展、党建引领乡村治理等,将成为乡村治理固本增效赋能的重要机制。要从规范“党建+”实践形式转向探索构建党建赋能机制,明晰基层党建创新的合理边界及嵌入村民自治、集体经济、产业发展、公共服务、联村发展的规范路径,实现基层党建与村庄发展的有序融合。

四、后续深化农村改革的主要思路与战略谋划

先立后破的渐进性、接续性推进改革进路,符合分阶段扎实稳步推进农业强国建设的要求,是深化农村改革的基本路径。谋划新一轮深化农村改革,要在推进中国式现代化总体框架下,以全面建设社会主义现代化强国为总目标,科学把握加快建设农业强国、农业农村现代化、推进乡村全面振兴的时序性战略组合,在决策部署执行的全流程贯彻系统性、整体性、协同性要求,将短期改革举措与中长期突破方向系统化为中国特色农业农村现代化的制度体系和推进机制。要以党的二十届三中全会对深化农村改革部署为依据,围绕健全推进乡村全面振兴的体制机制,聚焦构建新型生产关系和治理机制,以处理好农民与土地关系为主线,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,协同推进农业转移人口市民化、农村土地制度和基本经营制度、强农惠农富农支持制度改革,以健全推动乡村全面振兴长效机制,创造更好推进中国式现代化建设的有利条件。

(一)建立兼顾要素赋能和保障兜底的农村土地制度

处理好农民与土地关系,实质是统筹好土地生产要素和兜底保障功能。以此为要求构建支撑乡村全面振兴的土地制度,需要健全农村土地权利分置和权能实现机制,强化集体所有权、明晰农户权能边界和财产权益、放活资产经营权、规范收益分配权。一是强化农村土地集体所有制。围绕保障和实现农民土地权益,增强村级组织在农村土地资源开发、盘活、利用和保护中的作用,探索农村集体经济组织主导的存量土地和低效用地的资源整合、盘活和利用机制。二是完善农村土地权利分置和权能配置制度。继续深化农村承包地和宅基地制度改革,进一步探索宅基地权利配置结构,推进兜底保障、财产权能、住房权益等实现形式的实践探索,推动承包地有序集中经营、闲置农房可持续盘活利用,允许农户以合法拥有的住房出租、入股、合作经营获得收益。三是建设城乡衔接的土地要素市场。拓展农村经营性土地和土地的经营性权利直接入市渠道,健全土地增值收益分配机制,探索保障集体权益和农民利益的合作利用机制;加快推进农民住房保障制度探索,出台农村集体建设用地优先和主要用于乡村振兴的约束性制度。四是探索农民城乡流动的保障机制。通过稳定土地承包关系、规范产权流转交易,保障进城农民的土地权益,让农民在城乡“进退有据”。完善城乡流动人口住房生计等兜底保障,落实对成



为公务员丧失农村集体经济组织成员身份的规定,探索推进市民化群体对农村集体成员权益的自愿有偿退出。

(二)科学谋划中国特色农业现代化的改革推进路径

新阶段推进农业现代化,需要以践行大农业观、大食物观为统领,以新质生产力驱动现代化大农业为导向,化解资源约束、生产瓶颈和竞争弱势,为形成农业强国中国特色与共同特征的内在联系提供支撑。

一是建立供给保障强的制度支撑体系。建立践行大食物观的工作体系和推进机制,编制大食物图谱,整合各部门力量,统筹资源保护、食物开发和产业发展,讲好中国膳食丰富、营养健康的文化故事。建立《粮食安全保障法》宣贯工作机制。健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系,完善生产支持、经营增效、收益保障配套制度。全域开展中低产田、细碎耕地、坡岗耕地改造和盐碱地、撂荒地、污染土治理,完善补充耕地质量验收机制,动态排查跨部门耕地保护工作漏洞,健全高标准农田建设、验收、管护、经营机制。探索农业生产空间拓展机制,发展温室大棚、植物工厂、养殖小区、海洋牧场等实用智能绿色设施农业。加强农业禀赋资源保护建设,发展绿色生态循环农业,推广集约高效绿色种植模式,推动居民生活、人居环境、农业生产的有机结合。

二是建立科技装备强的制度支撑体系。围绕发展农业新质生产力,部署重大科技创新行动,健全农业创新体系和装备制造及应用推广体系,健全关键核心技术装备工程化协同攻关机制,推动农业科技装备全领域突破。研究部署资源分配、过程评审、成果评价、绩效评估等机制改革。建立“大科研”“大应用”“大推广”工作机制,推动公益性服务组织回归主业、强化职能,着重面向小农户和小微主体创新市场化公益型应用推广模式,发展区域型、社会化科技服务组织。推进现代机械工业与现代农业深度融合,推动良种良法、农技农艺与农机装备配套,整体提升种养加、农牧渔的全地域机械化水平。

三是建立经营体系强的制度支撑体系。统筹规模主体和小农户发展,更多培育本土新型经营主体,健全面向小农户的专业便捷高效的社会化服务体系,促进合作经营、集体经营等多种形式的适度规模经营。发展联合体、综合体等跨主体、跨产业经营组织方式,以及产品、产业、区域等不同维度的经营组织体系。发挥村集体经济组织在土地流转、居间服务中的作用,推动细碎化土地集中连片经营,推广防止强行流转土地、防范规模经营风险的制度机制。以服务支撑体系和产业融合机制创新,探索骨干经营主体示范引领、小农户和老年农民有效参与、青年人才踊跃创新创业的现代农业经营体系。

四是建立产业韧性强的制度支撑体系。推进全产业链、供应链建设改革,促进小农户与大市场、大市场与小餐桌的有效衔接。根据产能布局建设具有烘干仓储功能的区域性农业生产服务保障中心,提升县乡村关键环节市场和物流能力,畅通商超、门店、电商等零售配送渠道。全面提升种粮农民政策支持和保障水平,完善价格、补贴、保险等政策,实施产业、就业、创业等帮扶

措施,对粮食主产区进行实质补偿。完善供应链关键环节应急保障制度,统筹推进粮食购销和储备管理改革,建设平急两用的农业应急救灾和供给保障体系。以标准建设、政策激励、法规约束等综合性举措,推动食物生产和供应的全链条节约减损。

五是建立竞争能力强的制度支撑体系。统筹提升效益凸显的要素集聚能力和效率支撑的国际竞争能力,探索以适度规模经营为依托、以集约高效服务为支撑、以产业融合发展为牵引的农业产业综合竞争力提升路径。完善生产要素和产权交易市场体系,推动土地规模经营和服务规模经营复合发展。培育农业生产性服务战略性新兴产业,探索全链条、平台型、组织化、集成式服务机制^[13]。统筹安全与发展,构建新型农业对外合作关系,深度参与全球粮食安全治理、国际农业贸易与技术合作,健全贸易风险防控机制。培育战略型现代农业企业集团,以产业链、供应链关键环节服务系统布局主要生产区域、关键通道节点、资源配置枢纽、市场交易中心、前沿科技创新,提高资源掌控力、风险防控力。

(三)探索构建中国特色农村现代化的制度推进机制

将推进乡村振兴的实践探索和改革创新集成化、制度化,构建与农业现代化一体设计的农村现代化推进机制,着重探索产业振兴、农民发展、乡村建设、城乡融合、治理赋能等方面的体制机制创新。

一是探索构建乡村产业振兴推进机制。推进城乡产业结构的有序调整和衔接,精准务实分类培育乡村产业,以新质生产力催生新产业、新模式、新动能,壮大县域富民产业。聚焦现代化大农业需求,发展现代农业要素供应及配套服务产业,促进现代服务业、先进制造业与现代农业深度融合。坚持产品适度加工、生产适度规模、组织适度竞争,打造市场认可、优势明显的高质量产品和消费场景。培育现代生活服务业,发展功能食品、餐饮购物、文化体育、旅游休闲、养老托幼、健康养生、环境产业等新产业新业态。

二是探索构建农民全面发展制度路径。加快建立农民素质素养和发展能力提升的工作机制。整合农技推广体系、农民教育体系和农村专业技术协会等,构建农民科学素养提升政策体系;结合乡村治理机制创新,深化新时代文明实践,实施文明乡风建设工程,推动农民生活方式现代化,提高农村精神文明建设水平。建设城乡统一的就业创业服务支撑体系,优化农村创业就业政策和营商环境。实施青年农民培育计划、农村青壮年创业就业技能提升计划。针对老年农民扶持生计型创业就业,加强灵活就业技能培训和健康生活技能培养。

三是探索构建内生型乡村建设推进机制。健全自下而上的农民参与实施机制,全面提升乡村建设质量。改革村庄规划机制,确保村庄规划村民决策、村民参与、村民认可。以实用可用为基本原则,适度超前建设基础设施、供给公共服务,引导农村居民向乡镇、中心村有序集中。整合资源对接城市建设、管护和运营机制,发挥乡村主体主导、农民共参共治作用,实现政府、市场、集体和农民的有效组合,避免盲目组织新体系、成立新机构、组建新队伍。

四是探索构建城乡融合发展推进机制。按照农民进退有据、市民相机择业要求,循序渐进扩



大城乡融合空间范围,推动县域内教育、社保、医疗、养老、文化、就业等公共资源普惠共享,培育城乡基础设施建设管护、公共服务供给运营的综合体、联合体,探索基于产业、地域的利益共同体发展机制。完善城乡融合发展体制机制,建立同人口变化相协调的公共服务供给机制,推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口享有同迁入地户籍人口同等权利。探索农村集体经济和基本权益的有序开放机制,为下乡人才扎根融入乡村建立制度渠道。

五是探索构建乡村治理赋能推进机制。整合部门化、条块化的分散治理机制,构建“大治理”工作格局。坚持倡导性和约束性措施并举,完善和推广积分制、清单制、数字化治理机制。强化法治机构维护农民权益职能,降低农民用法维权难度。建立村级组织与人口变化动态适应的调整机制,深化农村集体产权制度改革,发展壮大新型集体经济,探索联村党建、联村治理、联村发展机制。以农村基层党建引领乡村治理现代化,健全党组织领导的村级组织体系,培训提升带头人和骨干党员素质能力,壮大青年党员和乡村治理骨干力量,完善“一肩挑”监督管理机制,推动纪检监察向村组延伸覆盖。

(四)推动农业现代化与农村现代化融合发展

农业现代化和农村现代化是相互依存、彼此促进的有机整体。一体设计、一并推进的核心要义就是以农业现代化与农村现代化的融合机制,打通工农城乡循环畅通国内经济大循环。谋划新一轮深化农村改革,要把握好农业现代化和农村现代化的逻辑关系和协同演进规律,建立健全相互促进、有效协同、有机衔接、相互支撑的融合发展机制。一是启动实施粮食产销区省际横向利益补偿机制。按实际受益规模统一制定横向补偿办法、实施细则和补偿标准,设立由中央统筹的产销区省际横向利益补偿基金,将省际横向利益补偿与区域一体化发展战略相结合,把县域经济、乡村建设、公共服务等政策支持进一步向粮食主产区集中,让粮食主产区依靠稳定调出粮食换取发展资源。二是完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制。健全完善防止返贫监测帮扶机制,统筹产业带动、就业帮扶、兜底保障,增强脱贫地区和脱贫人口内生发展能力。建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶机制,研究制定欠发达区域同步实现农业农村现代化方案。三是统筹新型城镇化与乡村全面振兴。注重城乡改革的协同配套和有机衔接,消除资源要素合理配置的体制性障碍,协同推进现代农业、乡村产业、乡村建设、乡村治理改革,探索“亦工亦农、亦城亦乡”的中国特色城乡融合发展道路。四是发展农业农村新质生产力。系统部署代表乡村未来发展方向的重大科技研发行动,推动新兴产业和未来产业与乡村产业体系的融合发展。科学研判新质生产力对“三农”影响,预防可能带来的风险冲击。以灵活高效的适度规模经营模式和服务机制匹配不同地区、不同产业、不同领域的新质生产力发展,构建包容小农户和老年农民的乡村新型生产关系。五是推进农村全域土地综合整治。统筹巩固农村基本经营制度与各项农村土地制度改革,探索以乡村全面振兴为导向的全域土地综合整治路径,处理好耕地建设保护、适度规模经营、闲置农房盘活利用、集体经营性建设用地入市

等的衔接关系。借鉴“千万工程”经验,提高城乡规划质量,协同推进城乡生产生活基础设施建设,公共服务优化布局。六是坚持科学的改革方法论。深化农村改革,必须保持历史耐心,反复论证推敲,谨慎稳妥实施。要树立系统思维,整体谋划、协同布局、综合配套、突出重点,在操作层面加强工作指导、督导考核,明确路线图、时间表,试点先行、以点带面,分阶段、可持续地推进深化农村改革。要健全农民参与机制,充分调动农民的积极性、创造性,不断取得乡村全面振兴的实质进展。

参考文献

- [1] 魏后凯,芦千文.深化农村改革的成效、经验和重点方向[J].中国发展观察,2023(Z2):17-23.
- [2] 张云华.农业农村改革40年主要经验及其对乡村振兴的启示[J].改革,2018(12):14-26.
- [3] 宋洪远,江帆,张益.新时代中国农村发展改革的成就和经验[J].中国农村经济,2023(3):2-21.
- [4] 高鸣,郑庆宇.党的十八大以来我国农村改革进展与深化方向[J].改革,2022(6):38-50.
- [5] 蒋和平.改革开放四十年来我国农业农村现代化发展与未来发展思路[J].农业经济问题,2018(8):51-59.
- [6] 杜志雄,高鸣.新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择[J].农业经济问题,2023(9):4-18.
- [7] 王钊,曾令果.新中国70年农业农村改革进程回顾、核心问题与未来展望[J].改革,2019(9):19-30.
- [8] 姜长云.新发展阶段全面深化农业农村改革需要把握的方向[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):5-13.
- [9] 高鸣,种聪.依靠科技和改革双轮驱动加快建设农业强国:现实基础与战略构想[J].改革,2023(1):118-127.
- [10] 黄季焜,解伟,盛誉,等.全球农业发展趋势及2050年中国农业发展展望[J].中国工程科学,2022(1):29-37.
- [11] 魏后凯,芦千文.城乡融合视域下扩大农村内需的潜力与路径[J].China Economist,2023(4):2-29.
- [12] 芦千文,杜志雄.农业农村创新与创业联动机制研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(3):11-22.
- [13] 芦千文.农业生产托管与金融支农惠农强农机制创新[J].农村金融研究,2024(7):28-42.

The Critical Task and Strategic Plan of Deepening Rural Reform in the New Development Stage

Lu Qianwen

(Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract: Deepening rural reform is critical to create a new situation of comprehensive deepening reform on the new journey in the new era. To strategize the deepening rural reform in the new development phase, it is essential to focus on the challenges of agricultural and rural modernization in the mid and long-term, meet the needs of institutional mechanism innovation for promoting

urban-rural integration development, promote grain security strategy timely shift to food security strategy, enhance the internal driving force of factor priority investment, reshape the upgrading path of rural industries into the economic cycle, create an innovative system adapted to the development of new quality productive forces, and establish a governance structure matching rural modernization and urban-rural integration. In the short term, the focus should be on refining the institutional mechanisms to advance the all-around rural revitalization, deepen rural reform under the strategic layout of "one main line, two pillars and one integration", and explore the institutional system for agricultural and rural modernization with Chinese characteristics. Firstly, coordinate the dual functions of land as production factors and bottom guarantee, strengthen the system for rural land rights separation and power improvement, promote the effective connection of urban and rural land factor markets, and explore the institutional mechanisms to ensure the free flow of farmers between urban and rural areas; Secondly, improve the system of agricultural modernization with Chinese characteristics, and enhance the internal relationship between the Chinese characteristics and common characteristics in building an agricultural powerhouse; Thirdly, explore the rural modernization plan with Chinese characteristics, and establish a promotion mechanism for rural industrial revitalization, farmers' all-round development, rural endogenous construction, urban-rural integrated development, and rural governance empowerment; Finally, coordinate the new industrialization, new urbanization, and all-around rural revitalization, adhere to the scientific reform methodology, promote the integrated development of agricultural modernization and rural modernization.

Key Words: All-around Rural Revitalization; Deepening Rural Reform; Agricultural and Rural Modernization; New Quality Agricultural Productivity; Urban-rural Integration Development

(责任编辑:易晓艳)