

中国式现代化视域下农村土地制度的优势、困境与改革方略

姚毓春,夏宇

摘要:农村土地制度是国家的基础性制度,其变革关系到资源配置、百姓福祉和社会稳定,中国式现代化的发展离不开农村土地制度的支持与保障。回顾中国式现代化发展历程,农村土地制度这一根本性、基础性生产关系的变革与调适,对不同阶段主要发展任务的完成起到了至关重要的作用。在中国式现代化视域下农村土地制度具有五大独特优势,分别是能够在人口规模巨大条件下保障我国的粮食安全和社会稳定,能够以释放土地财产收益为抓手夯实全体农民共同富裕的物质基础,能够以赓续农耕文明、改善乡村公共文化服务为载体支持农村精神文明建设,能够以退耕还林还草还湖工程、发展生态农业、防治耕地污染、农村人居环境整治为路径促进人与自然和谐共生,能够以支撑内生型发展模式为手段保证我国走和平发展道路。面对当前农村土地制度的发展困境,需要进一步深化农村土地制度改革,着力加强农村土地的粮食安全保障、财产性收益提升、精神文明和生态文明建设、社会秩序稳定功能。

关键词:农村土地制度;中国式现代化;独特优势;改革方略

作者简介:姚毓春,吉林大学中国国有经济研究中心暨经济学院教授、吉林大学乡村振兴研究院研究员(长春 130012);夏宇,吉林大学经济学院博士研究生(长春 130012)

基金项目:国家社科基金一般项目“新发展阶段县域城乡融合发展问题研究”(22BJL068)

DOI编码: 10.19667/j.cnki.cn23-1070/c.2024.01.001

党的二十大报告指出:“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。”^①就现代化的一般性来说,现代化是由生产力的现代化驱动生产关系现代化、上层建筑现代化和意识形态现代化的人类社会发展过程。^②其中,生产力是现代化演进的物质基础和根本动力,尽管各现代化国家在上层建筑和意识形态方面有不同之处,但它们在实践中却都存在着由生产力驱动而来的工业化、城镇化和农业农村现代化等共同特征。中国式现代化除了

① 习近平:《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》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

② 韩保江、李志斌:《中国式现代化:特征、挑战与路径》,《管理世界》2022年第11期,第29—43页。

具有以上共性之外,还具有与发展基础、历史文化和政治体制相关的独特内涵特征,即中国式现代化是人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路的现代化。中国自古以农立国,大国小农是我国开展现代化建设的历史起点和必须面对的基本国情,土地是农业生产的关键要素和经济发展的空间载体,而农村土地制度作为国家的基础性制度,关系到资源配置、百姓福祉和社会稳定,中国式现代化的发展离不开农村土地制度的支持与保障。在中国式现代化视域下,深入剖析与阐释农村土地制度的独特优势、发展困境与改革方略,对全面建设社会主义现代化国家具有重要的理论意义与实践价值。

一、中国式现代化进程中农村土地制度的历史演进

中国共产党自成立以来,立足中国具体实际,针对不同发展阶段面临的主要矛盾和问题,提出了不同的解决方案。其中,中国式现代化进程的阶段性推进与各阶段主要发展任务的完成,都离不开农村土地制度这一根本性、基础性生产关系的变革与调适。

(一)新民主主义革命时期:“耕者有其田”制度为现代化建设创造根本社会条件

近代以来,洋务派、维新派和资产阶级革命派试图从器物、制度等层面向西方学习,但事实证明这些简单照搬西方模式的现代化方案都无法拯救中国走出困境。中国共产党成立后,坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,认为只有充分发动人民群众,推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山,实现民族独立、人民解放,营造和平稳定的发展环境,才有可能真正实现现代化和中华民族的伟大复兴。在半殖民地半封建社会的旧中国,农业在国民经济中占据主导地位,农民占中国全部人口的80%以上。毛泽东曾对埃德加·斯诺说,“谁赢得了农民,谁就会赢得中国”“谁能解决土地问题,谁就会赢得农民”^①。中国共产党通过践行“耕者有其田”制度正确处理了农民与土地的关系,解决了中国的革命动力和方案问题,使土地成为夺取革命胜利的最大资源。

在建党和大革命时期,中国共产党领导开展了以废除高利贷和苛捐杂税、限田限租、减租减息为主题的农民运动,逐渐确立了“耕地农有”的土地革命纲领,为争取广大农民参与革命创造了良好外部条件。土地革命期间,中国共产党领导制定了《井冈山土地法》《兴国土地法》《中华苏维埃共和国土地法》等一系列法律规范,明确了没收土地对象、土地分配原则、土地所有权和土地革命路线等重大问题,土地革命的实践方案渐趋成熟,农民分到土地后燃起了强烈的革命热情。抗日战争爆发后,为建立抗日民族统一战线,争取地主阶级的力量,1937年8月党在洛川会议上通过了《抗日救国十大纲领》,正式提出了“减租减息”的土地政策,停止了以暴力手段没收地主土地的做法,赢得了广大地主阶级的拥护和支持,巩固和扩大了抗日革命力量的阶级基础。解放战争时期,为了赢得国内革命的彻底胜利、充分调动农民的革命积极性,党迅速将“减租减息”政策转回到“耕者有其田”,彻底激发了农民推翻国民党反动统治的热情。1946年5月,党中央发布《关于土地问题的指示》,坚决批准农民的土地要求,坚决拥护群众在反奸、清算、减租、减息、退租、退息等斗争中,从地主手中获得土地,进一步巩固了党在广大农村的政治和群众基础。1947年7月,《中国土地法大纲》明确提出要“废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行耕者有其田的土地制度”。纵观整个新民主主义革命时期,民族矛盾与阶级矛盾在不同阶段各有侧重,党充分运用马克思主义一切从实际出发的工作原则,通过灵活把握“耕者有其田”“减租减息”等土地制度的实施节奏,不断根据革命发展实际和主要矛盾变化情况,调整农民及社会各阶级与土地的关系,最大限度地实现了团结革命力量、打击革命对象的目的,最终夺取了新民主主义革命的伟大胜利,为新中国开展社会主义现代化建设创造了根本社会条件。

^① 洛伊斯·惠勒·斯诺:《斯诺眼中的中国》,北京:中国学术出版社,1982年,第47页。

(二)社会主义革命和建设时期:集体所有、统一经营的农村土地制度支撑我国开展工业化建设

工业化是现代化的核心内容。近代以来我国饱受西方列强欺凌压迫的直接原因就是工业化水平落后。只有实现工业化,国家富强、民族独立才有稳固的基础。早在抗日战争时期,毛泽东就指出,“要中国的民族独立有巩固的保障,就必需工业化”^①。新中国成立后,以美国为首的西方帝国主义国家对我国形成了封锁包围态势,我国发展面临着巨大安全威胁,因此我国发展工业化巩固政权的愿望更加迫切。1953年,党提出的过渡时期总路线,其主体任务就是实现社会主义工业化。1956年,中共八大指出,国内的主要矛盾已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,更是将工业化推到了无以复加的历史地位。在工业化道路选择的一般规律作用下,西方资本主义国家主要依靠对外殖民扩张实现资本原始积累,由轻工业起步逐渐过渡到重工业。由于缺乏西方资本主义国家在工业化过程中资本原始积累的初始条件,加之工业化需求极为迫切,同时又由于“两大阵营”对峙的需要,苏联向中国伸出“橄榄枝”,主动帮助中国推动工业化建设,在此背景下,我国则仿照苏联采取了以国家计划干预为手段、农业为工业提供积累、重工业优先发展的赶超策略。在此期间,毛泽东提出了农业支持工业发展的思想。他指出,“消灭封建制度,发展农业生产,就给发展工业生产,变农业国为工业国的任务奠定了基础,这就是新民主主义革命的最后目的”^②。因此,我国选择了重构农村土地制度、改变资源配置方式的政策路径,为国家工业化建设提供了有力支撑。

大规模工业建设首先造成了城市粮食供应紧张的问题,1953年10月,中共中央发布了《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》,决定实行统购统销政策。统购统销政策本质上是国家计划管理对市场调节的取代,以工农业产品价格“剪刀差”的形式实现农业积累向工业领域的转移。统购统销政策的实施加快了农业合作化的步伐,因为农业合作化既有利于降低统购统销成本,也能克服一家一户小规模生产难以购买大型农用机械的障碍,解决我国由于以重工业开始工业化起步形成的以拖拉机和大型农用机械为主要产品的农业机械大量产能过剩的问题,进而可以提高农业生产效率、增加粮食产量。1951年12月,中共中央发布《关于农业生产互助合作的决议(草案)》,积极鼓励各地农民发展互助组,进行互助换工。1953年12月,中共中央通过《关于发展农业生产合作社的决议》,初级社在全国各地快速发展起来。1956年6月,一届人大三次会议通过《高级农业生产合作社示范章程》,到该年年底全国90%以上的农户已经由初级社过渡为高级社,农村土地完成由私有制向集体所有制的转变。经过大跃进和人民公社化运动,农村基本形成“三级所有,队为基础”统一经营的农业生产管理制度。农业集体化一方面实现了土地集中连片,有利于大型农机具推广使用,提高农业生产效率,另一方面也解决了工业产品,尤其是重工业产品下乡的难题,初步建立起工农业之间有效的经济循环。当然,农业集体化推进过程中也产生了“吃大锅饭”的问题,影响了农业集体生产效率。为维护工业化建设的正常秩序,1958年1月,全国人大通过《中华人民共和国户口登记条例》,严格限制农民向城市无序流动。社会主义革命和建设时期,我国农村土地制度实现了由农民所有、分散经营向集体所有、统一经营的转变,在统购统销和户籍分离制度的配合下,工业化建设得以顺利从农业剩余中提取积累。至改革开放前,我国已经初步形成了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,得益于工业体系的发展完善,我国的国防工业从无到有也逐步发展起来。

(三)改革开放和社会主义现代化建设新时期:农村土地制度改革推动工业化、城镇化深入发展

社会主义革命和建设时期,我国运用计划手段配置资源的方式优先发展重工业,奠定了国家工业化的基础,但是该体制也在一定程度上造成了经济效率低下、资源浪费严重、人民生活水平较低、工业

① 《毛泽东文集》第3卷,北京:人民出版社,1996年,第146页。

② 《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社,1991年,第1316页。

发展内生动力不足等问题。此外重工业大多是资金密集型产业,带动的劳动力就业有限,因此该时期城镇化不能与工业化齐头并进,只能处于一个较低的发展水平。农村土地被迫沦为吸纳冗余劳动力的“蓄水池”,农村以生产队为组织载体、统一经营的生产模式也难以有效调动农民的积极性,农业劳动生产率低下,农民温饱问题尚不能完全解决。改革开放后,党中央以农村土地制度改革为突破口,大力推行家庭联产承包责任制,为整个国民经济循环注入了发展活力。包产到户、包干到户等措施充分调动了农民的生产积极性,促进了粮食产量迅速提升,逐步瓦解了原有的统购统销、人民公社体制。农民收入的增加、农村剩余劳动力的出现为乡镇企业异军突起提供了资本、劳动力要素支持,乡镇企业的发展增加了社会商品的有效供给,改变了我国轻重工业比例失衡的局面,促进了国民经济结构的良性循环。与改革开放之前的工业化进程排斥80%以上的农村人口不同,乡镇企业的兴起首次将农民大规模卷入工业化进程,掀起了乡村工业化的浪潮,^①扩大了工业化的辐射范围,并由此促进了以小城镇为载体的县域城镇化的发展。

20世纪90年代后,由于市场竞争愈发激烈、自身技术水平落后和扶持政策丧失等主客观因素,乡镇企业的生存处境愈发艰难。尤其是1994年分税制改革后,制造业税收大部分归中央,营业税、建筑业税和土地出让金归地方,诱使地方政府将工业化的发展重心由乡镇企业转移至园区工业。1998年新《土地管理法》的出台,进一步加剧了这种趋势。该法决定实行土地用途管制制度,并且其第43条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。”事实上,该法阻断了乡村通过集体建设用地发展非农产业的通道,政府依靠土地利用总体规划、土地利用年度计划等手段完全控制了农地转用,对被征农地按用途进行补偿的规定也让政府捕获了土地转用带来的巨额级差收益,政府实际上获得了建设用地一级市场的垄断权。该制度也造就了中国独特的“以地谋发展”的模式,地方政府凭借土地转用控制权加大工矿仓储用地的配置比例,以创办工业园区、压低工业地价的方式招商引资,促使中国迅速发展成为世界制造工厂;2003年经营用地招拍挂制度实施后,地方政府“以地生财”的能力出现了质的提升,其依靠土地出让收入开展城市基础设施建设,并大肆扩张城市建成区面积,这一时期一度出现了土地城镇化快于人口城镇化的现象。^②改革开放和社会主义现代化建设新时期,家庭联产承包责任制改革释放了农村生产力,间接推动了乡村工业化与县域城镇化的发展进程;20世纪90年代后期,政府通过控制农地转用获得了经济发展主导权,园区工业化与土地城镇化成为当时我国现代化建设的典型特征。

(四)中国特色社会主义新时代:深化农村土地制度改革助力农业农村现代化

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,经过改革开放30多年的发展,我国的工业化、城镇化和信息化都已取得长足进步,但是农业农村现代化还相对比较滞后,如何解决“三农”问题、全面推进乡村振兴已成为我们党治国理政的头等任务。在工业化和城镇化浪潮下,农村大量剩余劳动力转移到非农部门,家庭承包制下的小农生产已难以适应生产力发展的需要,尤其难以支撑现代化大农业对集中连片规模经营的土地需求。有鉴于此,党中央适时提出了农村承包地“三权分置”的改革办法。2014年,中共中央、国务院印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,正式提出了“三权分置”制度,强调要坚持农村土地集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权。据统计,截至2018年底,全国家庭承包耕地流转面积超过了5.3亿亩,全国农民专业合作社注册数量217万个,家庭农场60万个。^③土地适度规模经营取得显著成效,农业劳动生产率得到明显提高。针对农村

① 郭晓鸣:《论我国乡镇企业发展与工业化战略选择》,《生产力研究》1992年第4期,第67—72页。

② 刘守英、熊雪锋、章永辉等:《土地制度与中国发展模式》,《中国工业经济》2022年第1期,第34—53页。

③ 国家统计局:《农业生产跃上新台阶 现代农业擘画新蓝图——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十二》,2019年8月5日, http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900405.html。

土地权能受限的问题,2013年党的十八届三中全会围绕保障农民土地财产权利进行了顶层设计,2015年《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》发布后,“三块地”改革正式进入试点阶段。试点后,2020年实施的新《土地管理法》废除了农村集体建设用地不能入市的规定,改变了过去以土地征收原用途来确定土地补偿费的办法,允许已经进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地。“三块地”改革强化了农村土地产权权能,增加了农民财产性收益,盘活了农村闲置土地资源,增强了农村产业发展用地保障能力,进而为建设农业强国提供了有力的制度支撑。

二、中国式现代化视域下农村土地制度的独特优势

农村土地制度在推进我国工业化、城镇化和农业农村现代化建设过程中发挥了至关重要作用。此外,从农村土地制度的本质属性着手,结合中国式现代化的特殊内涵,可以发现其具有五大独特优势。一是新中国成立后,我国逐渐形成了农民集体所有、以家庭承包经营为基础、统分结合双层经营的社会主义农村土地制度,从根本上解决了土地兼并和农民吃饭问题,叠加农业补贴、耕地保护制度和在农地改革过程中对审慎性原则的坚持,有效保障了我国在人口规模巨大条件下的粮食安全和社会稳定。二是在生产力发展过程中不断调整土地生产关系,即在坚持农地集体所有的前提下,推动农地资源市场化配置、增强其财产属性,有利于夯实全体农民共同富裕的物质基础。三是家庭承包经营制度、编制科学的村庄规划和对农村文化基础设施用地的政策保障,能够通过赓续农耕文明、改善乡村公共文化服务的方式,支持农村精神文明建设。四是退耕还林还草还湖工程、承包地“三权分置”改革、关于提升耕地质量政策的出台和农村人居环境整治行动,有助于防风固沙、减少水土流失、推动农业生产方式绿色转型、改善耕地质量和营造良好的农村生态环境,进而促进人与自然和谐共生。五是在农村土地制度的支持下,我国得以从内部获取用以现代化建设的资本原始积累,从而保证我国走和平发展的正确道路,避免误入对外侵略扩张的歧途。

(一)农村土地制度能够在人口规模巨大条件下保障我国的粮食安全和社会稳定

稳定是一切发展的前提。如果我国14亿多人口的基本生存需求无法得到保障,不仅现代化建设缺乏充足的人力支撑,也会丧失稳定的社会环境。从这个意义上讲,粮食安全是社会主义现代化建设的物质基础和前提条件。在人多地少条件下,如何保障人口规模巨大国家的粮食安全是治国理政的头等大事和重要课题,而构建合宜的农村土地制度是破解这一课题的基本方案。回顾历史,在我国古代封建社会地主土地所有制的制度安排下,一个朝代更迭初期,统治者往往通过均田免赋等修养生息政策,使更多农民获得土地,从而调动农业生产积极性,两三代后王朝实现中兴,随着封建统治的巩固,地主阶级开始大规模土地兼并,由于失去土地的农民逐渐增加,生活水平持续降低,在一个特殊时点受天灾人祸影响,一个封建王朝就迅速土崩瓦解,后续王朝重复前述程序,周而复始地进行着王朝更迭。新中国成立后,为从根本上解决土地兼并和老百姓吃饭问题,党领导农民彻底消灭了土地私有制,实行农村土地集体所有,并建立了统一经营和分配的农业生产管理制度。人民公社成立后,农村普遍流行“人七劳三”的粮食分配办法,尽管这种以人口多寡为主要标准的分配方式带有较为严重的平均主义色彩,影响了生产效率,但它却通过集体互助、代际扶养的方式保障了村社内部老弱病残群体的基本生存需要,在一定程度上维护了农村社会的稳定与安宁。改革开放后,为了发展农业生产力、提高粮食产量,党中央在保证农村土地集体所有的前提下,依次作出家庭联产承包责任制、农村承包地“三权分置”等战略性改革决策。此外,我国于2006年全面取消农业税,并建立以良种补贴、农机具购置补贴、种粮农民直接补贴、农业生产资料综合补贴为主体的“四项补贴”制度,有效保障农民的种粮收益。为确保经济建设和粮食安全保持平衡,我国严格贯彻“藏粮于地”战略,构建包括土地利用规划、基本农田保护制度、土地用途管制制度、耕地占补平衡制度和土地开发整理复垦制度等内容在内的最严格的耕地保护

制度体系,^①牢牢守住了18亿亩耕地红线。在土地制度的有力保障下,2022年我国粮食生产实现“十九连丰”,总产量达到13730.6亿斤,连续8年稳定在1.3万亿斤以上,全面建设社会主义现代化国家的粮食安全根基得到了有效巩固。^②

带领14亿多人口整体迈进现代化社会,其艰巨性、复杂性和风险性难以想象,在这种情况下发挥农村土地制度的社会稳定功能具有重要意义。习近平总书记强调,“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”^③。在我国农村社会保障体系并不十分完善的条件下,以土地使用权均分为特征的家庭承包经营制度承担了部分社会保障和失业保险功能。^④党的十八大以来,中央提出现阶段不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。这样一来,在遇到经济周期和各种社会突发事件时,农民工就可以返乡,大大降低了城市的风险,农村因此也就成为了中国现代化的稳定器和蓄水池。^⑤对于我们这样一个人口规模巨大的国家来说,社会稳定是一切发展建设任务的前提条件,也是现代化建设韧性的有效保障。

(二)农村土地制度能够夯实全体农民共同富裕的物质基础

共同富裕是生产力与生产关系的统一体,其必然在生产力与生产关系的矛盾运动中实现。^⑥只发展生产力而没有相适应的生产关系,就无法实现共同富裕,以资本主义社会为例,虽然它比过去一切世代创造的全部生产力还要多,还要大,但是在资本主义私有制条件下,普通民众无法改变自己被剥削的命运,贫富分化成为必然现象。生产关系的基础和核心是生产资料所有制,它决定着社会的基本性质和发展方向。新中国成立后,我国通过农业合作化运动建立了农村土地集体所有制,奠定了共同富裕的制度基础。正如毛泽东所指出的,“实行合作化,在农村中消灭富农经济制度和个体经济制度,使全体农村人民共同富裕起来”^⑦。但是,在大跃进和人民公社化运动之后,由于当时新中国刚刚成立,百废待兴,农业生产力尚不发达,加之农民对集体经济的认知不到位,使得在一定程度上形成了平均主义吃“大锅饭”的现象,影响了农民致富。但同时,由于集体土地所有制支撑的农村集体兴修水利的行动,也为后来家庭联产承包责任制下粮食连年增产奠定了坚实的物质基础。事实证明,只有先进的生产关系而没有发达的生产力,共同富裕也难以实现。

改革开放后,我国的生产力水平获得了巨大发展,伴随生产关系变革释放出农民潜在的巨大的生产积极性,农民收入和生活水平得到了快速跃升。农业生产力水平的大幅提升需要现代化大农业生产方式,但农村土地制度改革却相对滞后,以致农村的土地资源无法得到高效利用,进而无法为农民收入提升创造空间。党的二十大报告指出,要“深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益”^⑧。从实践来看,我国农村土地制度改革的目标是建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的土地产

① 刘丹、巩前文、杨文杰:《改革开放40年来中国耕地保护政策演变及优化路径》,《中国农村经济》2018年第12期,第37—51页。

② 中华人民共和国中央人民政府:《春耕备耕忙 粮食生产开局稳》,2023年2月7日, https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/07/content_5740419.htm。

③ 习近平:《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》,《求是》2022年第7期,第4—17页。

④ 姚洋:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》2000年第2期,第54—65+206页。

⑤ 贺雪峰:《城乡关系变动与乡村振兴的阶段》,《贵州社会科学》2021年第8期,第133—138页。

⑥ 沈文玮:《数字技术促进共同富裕的内在机理与实践路径研究》,《政治经济学评论》2022年第6期,第175—191页。

⑦ 《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社,1999年,第437页。

⑧ 习近平:《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》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

权制度,提高农村土地资源市场化配置水平,丰富农村土地集体所有制的有效实现形式,不断拓展农民增收致富渠道。第一,针对农村承包地,我国在坚持农村土地集体所有的前提下沿用产权细分的改革脉络,将其产权束从所有权与承包经营权“两权分离”扩展至所有权、承包权与经营权“三权分置”,赋予承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能,并以确权登记颁证的方式严格保护农民的土地权益。“三权分置”改革为家庭农场、土地股份合作社等新型农业经营主体的成长发育提供了契机。土地转出农户既可以获得土地流转带来的财产性收入,又可以进入新型农业经营主体务工获得工资性收入。第二,拓展农村集体经营性建设用地、宅基地产权权能,推动农村集体经营性建设用地入市,改变其不能与国有建设用地同等入市、同权同价的局面,逐步构建城乡统一的建设用地市场;探索宅基地所有权、资格权 and 使用权“三权分置”改革,在保障农民居住权利的同时适度放活宅基地和农民房屋使用权,优化闲置宅基地和农房资源配置。集体经营性建设用地入市和宅基地“三权分置”改革首先拓展了农民的财产性收入范围,增加了工业化、城镇化带来的土地增值收益向农村集体和农民群众倾斜分配的程度;其次,能够以产业用地供给引领带动资本、人才、技术等生产要素集聚,推动乡村一二三产业融合发展,显化乡村资源的市场价值,增强乡村产业发展的内生活力。第三,完善土地征收制度改革,将征地补偿标准由土地原用途倍数改为征地区片综合地价,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,农民的个人收益得到有效提高。

(三)农村土地制度能够支持农村精神文明建设

加强农村精神文明建设是中国式现代化的应有之义,也是实施乡村振兴战略的内在要求。农村精神文明建设的发展离不开土地制度的支持。第一,合宜的农村土地制度是赓续农耕文明的重要制度基础。农耕文明是中华民族的根脉,农业文化遗产是人类与其所处环境长期协同发展中创造并传承的独特农业生产系统,是农耕文明的重要表现形式。传统耕作技术与经验、农业生产工具和独特农作物品种等组成的一整套农业生产系统具有相当强的本土性特征,生成了不同地区迥异的文化根脉和生活习俗,并孕育了中华民族和而不同却又能和平相处的巨大包容性民族特质。在一些特色农业地区,家庭承包经营制度下的小农生产,在一定程度上有助于维持和保护传统耕作方式,不改变当地山水风貌,这对于保护农业文化遗产、传承中华优秀传统文化具有重大意义。土地是乡土人情的联结纽带,家庭承包经营制度在一定程度上维系了传统的地缘、亲缘关系,有利于构建邻里守望的和谐社区氛围,提升农民的幸福感和归属感和认同感。传统村落、历史民居、民族村寨、文物古迹等历史文化遗产真实记载了农民传统的生活方式、审美习俗,通过编制村庄规划、划定历史文化保护线,有利于保持乡村原始风貌,留得住青山绿水,记得住乡愁。对于民族歌舞、手工技艺、民俗节日等非物质文化遗产的保护传承,展览馆、展示场地的用地保障支持必不可少。赓续农耕文明的关键在于以用促保,活化利用乡村文化遗产,大量发展文化旅游、文化创意等乡村特色文化产业,既有利于农民增收,又有利于文化传承。而积极探索产业用地新方式是促进乡村特色文化产业发展的前提条件。第二,农村土地制度是加强农村文化基础设施建设、改善乡村公共文化服务的重要保障。在政策上向农村文化基础设施用地倾斜,加大农村建设用地盘活力度,有利于强化农家书屋、文体广场、新时代文明实践站等文化基础设施建设的用地支持。

(四)农村土地制度能够促进人与自然和谐共生

人与自然和谐共生是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央形成的重要生态文明观,是新时代正确把握人与自然关系的理论原则和实践指南,是中国式现代化建设的重要内涵之一。土地利用是人与自然交互的重要方式,土地制度的内容与导向关系到人与自然的和谐程度。新中国成立初期,由于农业生产力相对较低,为了满足粮食产量最大化目标,党和国家不得不采取移民垦荒政策,力争扩大耕地面积,生态环境因此遭到了一定程度的破坏。到了20世纪90年代后期,粮食供给问题基本

解决后,我国实施了退耕还林、退耕还草、退耕还湖等一系列生态工程,土地制度开始兼顾粮食安全与生态安全。^①当前,在“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观念指引下,不断完善农村土地制度对构建人与自然生命共同体关系具有重要促进作用。第一,承包地“三权分置”改革有利于推动土地流转,促进农业生产方式现代化转型,实现土地资源的集约节约利用。另外还有利于推广生态农业新模式,减少化肥、农药和水资源的使用和消耗,助力构建农村绿色低碳产业体系,增加绿色优质农产品的供给。第二,党的十八大以来,中央一号文件多次对土壤污染、肥力下降问题作出重要部署,我国也出台了《土壤污染防治行动计划》《土壤污染防治法》等重要文件,开展耕地质量调查与监测、修复治理受污染耕地、实施东北黑土地保护试点、推进耕地轮作休耕制度试点、推广生物有机肥和低毒残留农药等一系列措施有效改善了土壤质量,完善了发展生态农业的基础条件,同时也促进了生态系统的良性循环。第三,编制“多规合一”的实用性村庄规划,科学布局“三生”空间,加强人居环境整治,重点解决垃圾回收、污水处理和卫生厕所普及问题,有利于推动建设生态宜居的美丽乡村。

(五)依托农村土地制度形成的内生型发展模式能够支撑我国走和平发展道路

走和平发展道路的现代化是中国特色社会主义的内在要求和历史条件约束下的理性选择,其根源于中华五千年文明中“以和为贵”“协和万邦”的价值理念,与西方国家通过殖民掠夺形成的现代化有着本质区别。在资本主义发展早期,西方国家以海外殖民扩张的方式暴力占有他国的资源、市场,完成了资本原始积累,这种掠夺式的外生型现代化使得现代化原生国家快速发展,但同时给广大发展中国家和人民带来了深重苦难。^②中国式现代化是站在历史正确和人类文明进步一边的、走和平发展道路的内生型现代化,独特的农村土地制度是建构内生发展模式的关键支撑。新中国成立初期,我国刚刚摆脱了战争泥潭赢得了革命胜利,在世界民族民主革命浪潮下,依靠对外战争获得资本原始积累发展现代化的老路根本不具有现实可行性,开展现代化唯有依靠本国人民自身力量进行内生性的资本积累。在农村土地集体所有、统一经营和统购统销制度的支撑下,我国农业于1952—1990年期间以工农产品价格“剪刀差”的形式累计向工业化提供资金8708亿元,以税收的形式提供资金1527.8亿元,实现了内生型的工业化发展。^③改革开放后,政府通过控制农地转用权捕获了大量的土地增值收益,为工业化发展和城市基础设施建设提供了雄厚的资本支撑。根据刘守英等学者的研究,1993—2016年(1997年除外),全国土地出让金收入总额为31.59万亿元,占政府财政收入比重的24.7%。^④以农村土地集体所有制为核心的“保护型”城乡二元结构,保障了农民城镇化失败后回归乡村的权利,增加了中国社会结构的弹性^⑤,因此也有效维护了社会的和谐稳定,从而避免落入资本主义国家通过对外侵略战争转移国内社会矛盾的窠臼,进而为我国提出构建人类命运共同体、走和平发展的现代化道路奠定了坚实基础。

三、中国式现代化视域下农村土地制度的发展困境

伴随不同历史阶段主要发展任务的变迁,农村土地制度依次演进,高度契合了中国式现代化的内涵特征,尤其是党的十八大以来,农村土地制度改革取得了巨大发展成就。但是改革只有进行时没有完成时,中国式现代化视域下农村土地制度改革仍然面临一系列发展困境。

① 李周:《中国农业绿色发展:创新与演化》,《中国农村经济》2023年第2期,第2—16页。

② 谢迪斌:《走和平发展道路的中国式现代化之世界意义》,《石河子大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期,第1—7页。

③ 冯海发、李激:《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》,《经济研究》1993年第9期,第60—64页。

④ 刘守英、熊雪锋、章永辉等:《土地制度与中国发展模式》,《中国工业经济》2022年第1期,第34—53页。

⑤ 林辉煌、贺雪峰:《中国城乡二元结构:从“剥削型”到“保护型”》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2016年第6期,第1—10页。

（一）保障粮食安全的农村土地制度仍不够完善

耕地是开展粮食生产的首要资源,当前耕地保护制度存在的问题影响了“藏粮于地”战略的实施效果。一是耕地保护相关主体的利益导向不一致,相对于中央政府,地方政府和农民都缺乏保护耕地的内生动力。^①耕地作为一种重要的准公共物品,具有强烈的正外部性,中央政府站在整个国家和社会的立场负有保护耕地、保障粮食安全的职责。但是长期以来在政策执行过程中,地方政府基于自身财力和税源的考虑,往往倾向于通过调整永久基本农田空间布局的方式,以获取更多建设用地指标,满足城市建设和发展经济的需求。在没有物质激励的条件下,农户作为耕地的直接利用者,会倾向于通过多用化肥农药等方式从耕地中获取当期收益,缺乏保护耕地的长远打算和积极主动性。二是由于耕地后备资源稀缺、土地复垦难度大等问题,耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩制度难以发挥出理想效果,占好地、补差地,补充耕地数量、质量不实不够的现象时有发生。三是耕地保护监管体系还不健全,耕地保护职责不清,监管手段较为单一,政策执行乏力,违规占用耕地的行为屡禁不止。除耕地保护制度外,现代化的农业生产经营制度也需要进一步完善。由于农业比较收益低下,不少农村地区出现了撂荒、土地非粮化、土地经营粗放等问题,严重降低了耕地资源的利用效率,进而弱化了粮食的增产潜力。

（二）推动全体农民共同富裕的农村土地制度仍有不足

当前农村“三块地”试点改革已经取得显著成效,但是在提升农民土地财产收益方面还存在着不足之处。一是农村集体经营性建设用地的入市范围过窄,仅包括符合规划和用途管制的存量用地,而当前存量集体经营性建设用地主要集中在东部地区,现行政策很有可能导致区域间农民收益不均衡。二是如何合理分配集体经营性建设用地入市带来的土地增值收益仍有困难。如果政府获取的份额不足,那么可能会弱化其开展公共基础设施建设的能力和推进该项改革的积极性;如果集体和农民获得的土地增值收益过少,则又有悖于改革的初衷,目前这个合理的“度”的划分仍然难以确定。三是集体经营性建设用地入市交易和收益分配可能会存在“内部人控制”问题,少部分集体经济组织成员暗箱操作和以权谋私的行为会对大部分农民的土地财产权益造成损害。^②长期以来,农村土地征收制度则存在着征收程序不规范、补偿手段比较单一的问题。在农业农村现代化过程中,农村宅基地既要兜住农民基本居住的“底线”,又要在市场化进程中得到优化配置、拔高其“上限”,兼顾公平与效率的双重要求,这使得宅基地制度成为“三块地”改革中最棘手的一环。在宅基地“三权分置”改革中,困境之一是宅基地资格权难以有效保障,如何界定资格权的范围、厘清资格权与集体成员权的关系在理论上非常复杂,获得资格权后,在实践中又因“一户多宅”、宅基地退出不畅等原因面临无宅基地可分的窘境;困境之二是宅基地使用权放活程度不够,具体表现为流转范围相对有限、经营性功能拓展不足、向其他类型土地转换受到掣肘。

（三）支持精神文明建设的农村土地制度还存在短板

农业生产方式与精神文明建设息息相关,以经济效益为导向的粗放型农业生产方式正在侵蚀传统农耕文化的根基。为了提高作物产量、节约人工成本,当前无论是以家庭为单位的小农生产还是适度规模经营,都存在着选用高产量杂交品种、使用农业机械和施用高强度农药、化肥的倾向,传统农作物品种、农业生产工具的生存空间日益狭小,包括施肥、灌溉、排涝、病虫害防治在内的传统耕种经验也在逐渐消失,农业文化遗产系统正在遭受劳动力流失、石油农业生产方式入侵的威胁,农耕文化传承形势异常严峻。编制“多规合一”的实用性村庄规划是充分利用土地资源、保护传承历史文化、优化人居环境

① 陈美球:《构建耕地共同保护机制:理论基础、制约因素与实现路径》,《农业经济与管理》2022年第3期,第13—19页。

② 李太森:《农村集体经营性建设用地入市的难点问题论析》,《中州学刊》2019年1期,第43—49页。

境整治、强化生态环境保护的重要抓手,但是“多规合一”的要求也使村庄规划承载了过多的要素,以致规划内容繁杂、部门协调困难,对资金和技术形成了较高的要求,在上级部门的考核压力下,很多村庄规划没有经过详细调研和论证就草草完成,质量堪忧。

(四)促进人与自然和谐共生的农村土地制度尚还需加强

退耕还林还草还湖工程实施20多年以来,有效增加了林草植被和湿地面积,改善了水土流失和沙化石漠化等生态问题,提升了生物多样性和生态服务功能。但当前统筹耕地保护和生态安全的要求使得可退耕空间十分有限,政府资金投入不足、退耕地管护和利用缺乏长效机制等问题也使得成果巩固难度较大。近年来,我国针对耕地污染问题采取了一系列防治措施,取得了一定成效,但是目前关于耕地污染防治的法律和规章制度大多都是框架性、原则性的,缺乏与之配套的精准性、可操作的实施方案,尤其在农作物种植环节,没有形成对施用农用化学品行为的监督和控制及其事后的奖惩机制,因此也无法体现出预防为主、源头防控的环境治理思想。^①开展土地生态化利用、实现农业农村的生态价值,是促进人与自然和谐共生的重要路径。但是当前农业农村的生态价值难以量化和核算,生态资源产权也难以有效界定,以致极具正外部性需要投入大量资本、技术和劳动要素的生态农业,没有得到足够的激励和补偿,因此也无法大范围推广。

(五)维护社会稳定的农村土地制度还有待改进

农村土地制度作为国家的基础性制度,事关人民福祉、国家发展和社会稳定,其变革具有牵一发而动全身的效果。习近平总书记曾多次强调,“农村改革不论怎么改,不能把农村土地集体所有制改跨了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民的利益损害了”^②。坚守农村土地制度改革的底线思维,才能维护社会稳定,进而才能支持我国继续走和平发展的现代化道路。但是在实践过程中仍然存在着一些不和谐因素,一是历次改革总是夹杂着或多或少的私有化声音,持有该观点的学者认为土地私有制是最有效率的,土地私有化可以解决农村的所有问题。^③二是地方政府在推动农村土地制度改革过程中操作不当、权力异化,损害了农民的利益,引发了众多群体性事件,例如某些地方政府过度追求城乡建设用地增减挂钩收益和城镇化率指标,不顾当地实际情况和农民意愿,大搞拆村并居工程;一些地方政府在扭曲的政绩观指引下,推动土地流转下指标、派任务,为了完成业绩考核,基层领导干部不得不强行推进土地流转,给农民的利益造成了巨大损失。

四、中国式现代化视域下农村土地制度的改革方略

针对当前农村土地制度存在的发展困境,需要进一步深化农村土地制度改革,着力加强农村土地的粮食安全保障功能、财产性收益提升功能、精神文明和生态文明建设功能、社会秩序稳定功能。

(一)优化完善耕地保护体制机制,建立健全现代农业生产经营制度

基于耕地的经济、社会、生态多元价值,首先要完善不同利益主体间的耕地保护补偿机制,矫正地方政府、集体经济组织和农户的成本收益函数,实现耕地保护的外部性内在化。具体来看,一是要结合耕地的发展权和资源价值,建立横向和纵向相统一的耕地补偿保护机制。^④在横向上粮食主销区和补充耕地存在缺口区要根据粮食消费量和生产量的差额及补充耕地面积,向粮食主产区和承担补充耕地任务地区缴纳相应费用;在纵向上要完善由中央到地方再到经营主体的纵向补偿体系,明确各方权、

① 应晨林、贺京周:《我国农地污染防治法律制度的适用性研究》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2018年第6期,第146—151页。

② 习近平:《习近平关于“三农”工作论述摘编》,北京:中央文献出版社,2019年,第63页。

③ 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21—23页。

④ 孔祥斌、陈文广、温良友:《以耕地资源三个安全构筑大国粮食安全根基》,《农业经济与管理》2022年第3期,第1—12页。

责、利,提升财政资金使用效率。二是要不断拓宽耕地保护补偿资金来源,在将新增建设用地土地有偿使用费、土地出让收入和其他财政资金纳入资金来源的同时,还需要积极引导企业参与到耕地保护运动中来。三是要综合考虑耕地区位、类型和用途等因素,科学制定不同耕地的价值补偿标准,以提升经营主体的耕地保护积极性。针对耕地后备资源不足的问题,要建立国家耕地后备资源保护性开发储备制度,充分利用土地平整、碱地改良、作物选育等先进技术,在不破坏生态环境的前提下,将荒草地、盐碱地、滩涂和裸地等后备资源有序开发为耕地。^①完善耕地保护监管机制,明确各部门责任分工与监管目标,加快推行耕地保护田长制,凝聚监管合力,充分利用卫星遥感、物联网、人工智能等数字技术赋能监管防控,构建“天上看”“地上查”“网上管”的高效监管体系。

保障粮食安全不仅需要优化完善耕地保护体制机制,还需要建立健全现代农业生产经营制度。为此,首先要深化落实承包地“三权分置”改革,加快土地经营权流转,推动发展农业适度规模经营,提高土地利用率和劳动生产率。推动农村土地流转,一是要扎实做好土地确权登记颁证工作,明确承包地权属关系;二是要建立健全规范的市场化流转机制,着力完善县级、乡镇级土地流转服务中心职能,改进土地流转定价机制,规范土地流转程序,切实保障农民利益;三是要完善土地流转补贴政策,重点向适度规模经营农户倾斜,强化土地流转的激励机制。新型农业经营主体是现代农业生产经营体系的支柱和骨干,要综合利用财政、税收、金融等手段加强对家庭农场、龙头企业、农民合作社等新型农业经营主体的支持力度,引导小农户逐步向规模经营组织过渡,发挥基层党组织资源整合、统筹协调的能力,大力发展各种形式的新型农村集体经济。基于小农户还将长期存在的现实背景,要大力发展以农业生产托管为主的农业社会化服务,积极引导小农户与现代农业有机衔接。

(二)深化农村“三块地”土地制度改革,着力提升农民的土地财产收益

集体经营性建设用地入市是提升农民土地财产收益的重要手段,完善集体经营性建设用地入市制度,一是要扩大建设用地入市范围,允许农民集体将有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地和通过土地整治获得的增量建设用地转变为集体经营性建设用地入市;二是要明确农村集体经营性建设用地基准地价的制定规则,结合土地区位、入市用途、交易方式等因素合理设置调节金计征比例,形成兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配体系;三是要将集体经营性建设用地入市的重大决策事项纳入村级民主管理和村民会议内容,保证决策过程公开透明,不断完善农村集体资产管理制度,积极探索资产管理新模式。针对土地征收制度改革,要进一步完善土地征收程序,充分保障农民的知情权、参与权和监督权,建立多元化的土地征收补偿方式,全力解决失地农民的就业和社会保障问题,避免因征地引起的纠纷和冲突。深化宅基地“三权分置”改革,重点是要在落实集体所有权的基础上保障宅基地农户资格权,为此,要结合户籍、承包地、人口、乡村振兴贡献程度等因素设立多元化的资格权认定方式和标准,并予以立法保障。^②严查私搭乱建、私下买卖宅基地等违法违规行为,探索“一户多宅”、超标占用宅基地有偿使用制度,完善宅基地退出补偿机制。发挥宅基地的财产功能,还需要适度放活其使用权,可将其流转范围有序放宽至县域农村居民,逐步提高其市场化配置水平,鼓励农民复合利用宅基地发展民宿、电子商务、农产品初加工等乡村产业,允许宅基地向集体经营性建设用地和设施农用地转换,稳步释放宅基地的发展权。^③

(三)加强农业文化遗产保护传承农耕文化,完善“多规合一”实用性村庄规划编制机制

农业文化遗产是中华五千年农耕文明孕育的传统农业生产系统,具有活态性、系统性和多功能性

① 蓝红星、李芬妮:《基于大食物观的“藏粮于地”战略:内涵辨析与实践展望》,《中州学刊》2022年第12期,第49—56页。

② 冉瑞平、李俊明、尹奇:《宅基地资格权:内涵、权能、困境与实现路径》,《农村经济》2023年第1期,第10—17页。

③ 曲颂、仲鹭勃、郭君平:《宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释》,《中国农村经济》2022年第12期,第73—89页。

等特征。加强农业文化遗产保护,一是要建立覆盖全面的农业文化遗产保护名录和科学严谨的评估体系,划定保护区域和范围,规范保护行为和标准。二是要加大财政支持力度,建立以生态和文化补偿为核心的政策激励机制,引导农民保持传统的种养方式,积极创新“农业文化遗产+休闲旅游”等多业态发展模式,通过完善利益联结机制、提升农民收入,让其产生自发性的保护行为。三是深入挖掘和弘扬农业文化遗产中蕴含的耕读传家、诗书济世、天人合一等价值理念,通过广泛宣传和动员,提高全社会对农业文化遗产和农耕文化的认识和重视,进而唤起民众的保护意识和传承责任。

完善“多规合一”的实用性村庄规划编制机制,一是要建立健全自然资源、农业农村、生态环境、住房和城乡建设、文化和旅游等部门的工作协同机制,统筹各个部门的管控要求和规划目标,抓紧落实上位规划和专项规划的编制工作,明晰规划的传导路径和机制。二是要完善编制村庄规划的资金和技术保障机制,提高本级和上级政府的财政支持力度,积极鼓励社会资本参与,以志愿服务等形式充分整合规划院所和高校的人才资源,弥补乡村规划的专业人才短板。三是要以实用性为导向建立科学的村庄规划编制流程,重点突出事前调研的必要性,明确村庄的经济发展、基础设施、土地利用、社会文化等必要调研内容,充分保证调查资料的全面性和准确性。村民是村庄规划的实施主体,要积极鼓励村民参与到村庄规划编制中来,倾听群众诉求,尊重群众意愿,充分践行村庄规划为人民的编制理念。四是要统筹协调村庄规划内容,有效落实“三区三线”管控目标,针对特色保护类村庄合理划分历史文化资源保护控制区,优化土地利用结构,盘活存量建设用地,为乡村产业、文化和环境基础设施建设预留更多发展空间。

(四)巩固退耕成果完善耕地污染防治体系,综合施策提升生态农业发展能力

巩固退耕还林还草成果,一是要开拓资金来源渠道,除财政资金外还要积极引导社会资金对退耕还林还草的支持,提高农民的退耕补助标准,延长补助期限,加强资金监管,夯实巩固退耕还林还草成果的资金保障。二是要将符合条件的退耕还林还草成果统一纳入林草资源管理,压实各级各部门、退耕农户和专业护林员等主体管护责任,对效果不佳的退耕地块,积极开展补植补造补播、品种改良、低效林改造和人工草地恢复等措施。三是要将生态效益与经济效益相结合,依托当地资源禀赋,通过组织创新、产业结构调整等方式,努力发展绿色富民退耕后续产业。针对耕地污染问题,要持续增加耕地污染防治经费投入,完善耕地土壤环境质量监测技术和标准,提高农民耕地污染防治意识,细化耕地污染防治工作实施方案,建立耕地档案管理制度,详细记录该地块的所有经营活动,尤其是关于施用农用化学品的名称、数量、时间等相关要素,不断完善源头预防、过程控制、末端治理的耕地污染防治体系。

提升生态农业发展能力,一是要建立科学合理的农业农村生态价值评价体系,确定生态价值的度量方法和标准,在明确界定生态资源产权的基础上,提升生态资源市场化运作水平,例如推广农田碳汇交易等。二是要针对生态农业经营主体建立相应的激励和补偿机制,围绕生态基础设施建设、生态技术应用、生态产品销售,强化财政资金支持和配套政策保障,构建涵盖产前、产中、产后全链条的服务保障体系,激发经营主体发展生态农业的积极性。三是要加强生态农业技术研发和推广,充分发挥新型举国体制优势,整合高校、科研机构 and 涉农企业的科研力量,重点攻关深度节水、精准施肥用药、绿色农机等低碳技术,着力开发兼具经济效益与生态效益、成本低、可落地性强的生态农业种养结合新模式。加大生态农业技术宣传与推广力度,深化农民群众对生态农业的理解和认知,组建生态农业技术推广专业队伍,结合当地农业发展特征和农民实际生产需求,制定具有针对性的生态农业技术和模式推广方案,完善农技专家指导帮扶机制。

(五)坚持党对农村土地制度改革的领导,稳步提高基层治理现代化水平

党的领导决定了中国式现代化的根本性质、发展方向和前进道路,坚持党的领导是推进中国式现代化的根本保证。只有坚持党的领导,才能屏蔽杂音、坚持和完善农村土地集体所有制这一制度优势,

才能保证农村土地制度改革不突破“底线”、不走向歧途,才能为全面建设社会主义现代化国家提供稳定的社会秩序。成功推进农村土地制度改革,不仅需要完善的顶层设计,更离不开基层治理现代化水平的提高。提高基层治理现代化水平,一是要加强基层治理队伍建设,选派政治素质过硬、文化水平够高的优秀企事业单位人员、高校毕业生充实基层领导干部队伍,强化对基层工作人员的教育培训,全面提升基层工作者的素质水平。二是要推动各级领导干部树立正确的政绩观,深入贯彻落实以人民为中心的发展理念,防止农村土地制度改革以指标任务的形式下派并层层加码,纠正只要“显绩”不要“潜绩”的行为方式。三是要发扬密切联系群众的工作作风,人民群众是基层治理的主体力量,农村土地制度改革的成功离不开农民群众的支持和参与,推动农村土地制度改革要深入一线开展调查研究,倾听农民意见,了解当地实际情况,在尊重农民意愿的基础上徐徐推进,坚决抵制“大干快上”“一刀切”等急功近利的工作方法。

[责任编辑 李宏弢]

Advantages, Dilemmas and Reform Strategies of the Rural Land System from the Perspective of Chinese-style Modernization

YAO Yu-chun, XIA Yu

Abstract: The rural land system is the fundamental system of a country, and its reform is closely related to resource allocation, people's well-being and social stability. The development of Chinese-style modernization cannot be separated from the support and guarantee of the rural land system. Looking back on the development process of Chinese-style modernization, the reform and adjustment of the rural land system, which is a fundamental and basic relationship of production, have played a crucial role in the completion of major development tasks at different stages. From the perspective of Chinese-style modernization, the rural land system possesses five unique advantages. Firstly, it ensures food security and social stability in the face of a massive population. Secondly, it serves as a foundation for achieving shared prosperity among all farmers by releasing the potential of land property income. Thirdly, it supports the development of rural spiritual civilization by preserving agricultural traditions and enhancing rural public cultural services. Fourthly, it promotes the harmonious coexistence between humans and nature by implementing the projects of returning farmland to forest, grassland and lake, developing ecological agriculture, preventing and controlling land pollution, and improving the rural living environment. Lastly, it guarantees China's pursuit of peaceful development through the support of an endogenous development model. In the face of the current development dilemma of the rural land system, it is necessary to deepen its reform and strengthen its functions in ensuring food security, increasing property income, building spiritual and ecological civilization, and stabilizing social order.

Key words: Rural land system, Chinese-style modernization, unique advantages, reform strategies