

# 新中国成立 70 周年中国农村改革历史脉络、 经验总结和未来发展<sup>※</sup>

内容提要: 农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。新中国成立以后, 党和政府一直把农业农村农民问题作为重要的施政领域, 不断进行各种探索与改革, 旨在提高农业生产的现代化和农民的幸福美好生活。通过梳理新中国成立 70 年来我国农村改革的历史脉络, 总结我国农村改革发展的宝贵经验, 提出未来我国农村要继续以全面深化农村改革来引领乡村振兴战略, 并着重处理好农民和土地关系、小农生产与现代农业的关系、工农城乡关系, 处理好这些关系对加快推进农业农村现代化、书写好中华民族伟大复兴的“三农”新篇章, 具有重要的历史意义和现实意义。

关键词: 新中国成立 70 周年 农村改革 乡村振兴战略 新时代

中图分类号: F320.2 文献标识码: A 文章编号: 1009-2382(2019)10-0125-08

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2019.10.017

## 一、新中国成立 70 年来农村改革的历史脉络和历史性贡献

新中国成立 70 年来, 中国走过了波澜壮阔的发展历程, 实现了从“赶上时代”到“引领时代”的伟大跨越。中国农村改革的路径也在不断深化和拓展: 从农业合作社和人民公社的试验, 到实行家庭联产承包、乡镇企业异军突起、取消农业税牧业税和特产税, 再到农村承包地“三权”分置、打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略, 农村各领域的改革在 70 年的伟大实践中取得了巨大成就, 农业生产、农民生活、农村面貌发生了前所未有的变化, 有力支持了经济社会各领域的深刻变革, 为实现我国全面建成小康社会、全体人民共同富裕、全面建成社会主义现代化强国奠定了坚实基础。

### 1. 第一阶段: 农业合作化时期

新中国成立之时, 农村发展的第一项工作就是土地改革, 划分农村阶级成分。在解放初期, 占农村人口 9.41% 的地主、富农, 却占有 51.92% 的农村耕地面积, 而贫、雇农没有土地或者拥有很少的土地<sup>①</sup>。广大劳动人民处于被剥削、被压迫的状态, 农村劳动力亟需解放。据《中国农村统计年鉴》资料显示: 新中国成立前, 地主、富农人均占地为 26.32 亩、9.59 亩, 而中农、贫农各自人均占地仅为 3.05 亩、0.89 亩。1954 年底, 地主、富农人均占地骤降为 2.52 亩、3.75 亩, 中农、贫农人均占地 3.68 亩、2.93 亩。通过有效的改革政

策, 农村建立了新的政治秩序, 废除了地主阶级封建剥削的土地所有制, 解放了广大劳动人民的生产力, 为农业合作化的发展奠定了政治、经济基础。

新中国成立初期我国劳动人民的生产工具较为落后, 生产力水平不能满足当时经济发展需要, 采用合作社的方式将农民组织起来是解决经济效率不足的有效方法。1951 年中央召开第一次互助合作会议, 正式通过了《关于农业生产互助合作决议(草案)》, 为人民公社的成立奠定了制度基础。

农业集约化经营是改造传统小农经济的必要手段, 也是农业工业化的重要内容。在农业合作化过程中, 从互助组向初级社的转变, 充分体现了农业集约化经营的发展方向。互助组一般规模较小, 由三五户或十几户农民组成, 其成员各自拥有对生产资料的所有权, 在劳动过程中换工互助, 有的还实行某些技术分工。互助组是带有社会主义萌芽性质的互助合作组织。通过农村改革, 农业合作化运动取得了良好的绩效, 促进了农业生产发展。截至 1956 年底, 农业合作社的发展达到了顶峰, 加入农业合作社的农户占全国农户总数高达 96.3%。在 1949—1958 年期间农产品产量呈上升趋势(表 1), 农业生产总值在新中国成立初期快速增长后, 增速有所减缓, 合作化运动初期是成功的。但是, 长期实行单纯的统一经营形式, 提高农业效率并未达到预期效果, 由于优先发展工业的政策, 实行城市乡村剪刀差的经济策略, 导致农业生产部门只能维持

<sup>※</sup> 基金项目: 中国农业大学哲学社会科学繁荣项目“农村基层党建与乡村振兴”; 北京市社会科学基金项目“京津冀农村基层党组织组织力提升研究”(编号: 2018KDB004); 中国特色社会主义“三农”思想与实践研究(编号: 15059004)。

<sup>①</sup> 国家统计局:《中国农村统计年鉴》, 中国统计出版社 1989 年版。

在简单再生产的水平上,农业生产效率提高缓慢,加之人口的快速增长,广大农民的生活水平提高十分有限。

表 1 1949—1958 年我国粮食产量及农业生产总值

时 间	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
农林牧渔业总产值(亿元)	326.0	384.0	420.0	461.0	498.0	506.1	501.7	500.4	417.2	429.1
粮食产量(百万吨)	113.2	132.1	143.7	163.9	166.8	169.5	183.9	192.8	195.0	197.7

## 2. 第二阶段:人民公社时期

人民公社是我国社会主义社会结构的、工农商学兵相结合的基层单位,同时又是社会主义在农村的基层单位。从 1958 年 4 月 20 日的嵯岬山卫星人民公社开始,在 1958 年至 1983 年的 20 多年间,人民公社的政社合一体制一直是我国农村基层政权组织形式和基本经济制度。人民公社是党的整风运动、社会主义建设总路线和一九五八年社会主义建设大跃进的产物。在这个历史发展过程中,人民公社化运动既有成就,也给我们带来了经验和教训。在人民公社化运动结束时,我国建立了完整的工业体系,在这个时期,首先是钢产量指标的不断提高。同时,它遏止了土地私有制,防止了土地改革之后重新出现贫富分化,又形成新的地主、富农阶层的现象,避免了像其他发展中国家那样土地私有制造成的政治经济危机。但是,人民公社化运动带来的教训同样深刻。1958 年到 1978 年,我国农村经济基本处于停滞状态(图 1),其中农林牧副渔生产总值增速在这个时期平均仅 3%。同时由于在农业生产上急功近利,在三年自然灾害的打击下,农业粮食产量在多个年份均有不同程度的下降,在 20 年的农业发展中,粮食产量在总体上基本没有增长(图 2)。

(1) 分配上的平均主义。工分制是人民公社时期主要的计酬方式,这一制度被认为是造成合作社平均主义的重要原因。辛逸(2007)将工分制定义为“是农村集体经济组织计量社员参加集体劳动的数量和质量并获取相应劳动报酬的一种形式,有的论著亦将其称为劳动日制”。在人民公社历史上,采用较多的是死分死记和大寨式工分,也正是在这种分配模式下,工分制造成了普遍的平均主义和磨洋工的现象,干多干少都得到差不多的工分,勤劳者不能得到奖励,懒惰者亦不能得到惩罚,这样的制度安排自然谈不上激励作用了。由于农业生产的特性,对农业劳动的监督极其困难,一个农民不管他劳动的实际数量和质量,每天都获得同样的固定工分。平均的收入分配就是这样一种计酬方案的结果,由此导致对劳动的激励低下,农业生产效率处于停滞甚至倒退状态。

(2) 生产中的效率损失。针对经济学研究中普遍存在的对人民公社中社员“偷懒”行为的批评,一些学者提出自己的观点。如张江华(2007)对此进行了批驳,认为这只是导致集体经济效率低下的原因之一,另外一个重要的原因则是大量无效劳动的存在。张江华估算因平调而产生的无效工分约占总工分的三分之一,这意味着社员有三分之一的劳动投入是不能

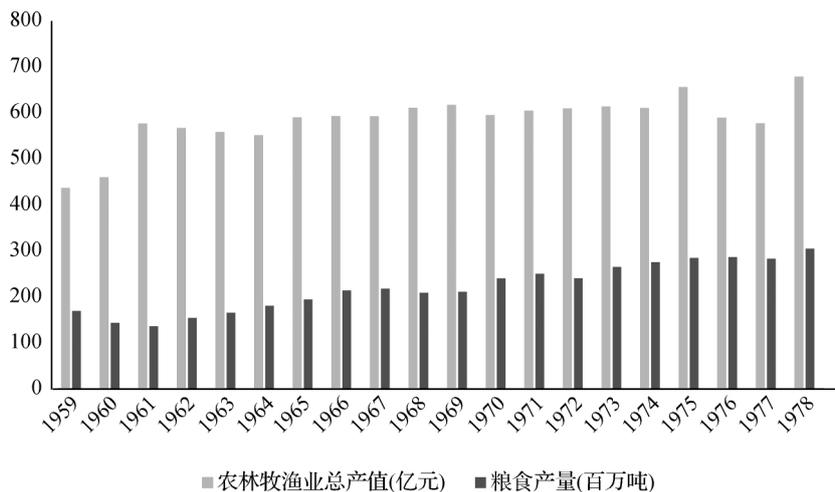


图 1 1959—1978 年我国粮食产量(百万吨)及农业生产总值(亿元)①

① 注:农林牧渔业总产值以 1952 年为基期年,其他年生产总值按照农林牧渔业总产值指数换算得到。

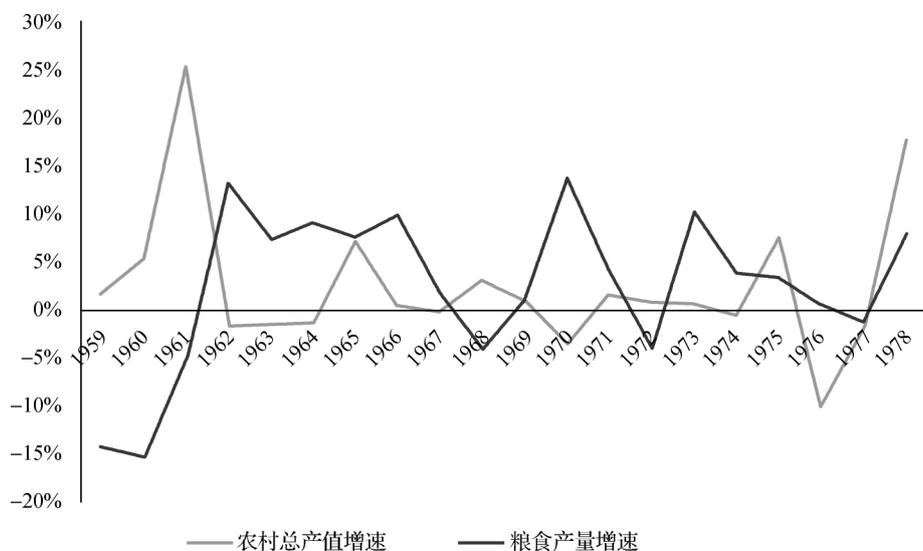


图2 1959—1978年我国粮食产量及农业生产总值增速

产生直接收益的。姜军松等(2009)认为政府权力剥夺了劳动产权主体的自由平等权和剩余索取权,劳动力产权残缺是导致社员激励不足、公社效率低下的重要原因,因此只有充分实现劳动力产权主体的分散决策优势,允许劳动力的自由流动,社会总体的生产效率才能够实现。

人民公社是新中国历史上一次重大的制度探索与社会变迁,它前承了农业合作化运动,后启了家庭联产承包责任制,在集体所有制的框架下探索农业生产效率的提升,并成为理解社会主义建设方略和新中国历史变迁的关键论题,具有重要的历史意义和理论意义。这一时期,广大干部群众付出的辛勤劳动也取得了一部分实际成果,我国在水利设施建设方面取得了举世瞩目的成绩。但是,经济建设和生产关系的变革有它所必须遵循的客观规律,生产力的发展也需要有积累的过程。

### 3. 第三阶段:家庭联产承包责任制时期

1978年冬,安徽省凤阳县小岗村实行的集体土地“包干到户”,点燃了中国以农村土地制度改革为发端的星星之火,并在党中央的积极支持和大力倡导下在全国范围迅速呈现“燎原之势”。1982年1月1日,新中国历史上第一个关于农村工作的“一号文件”正式出台,明确指出“包产到户、包干到户”都属于社会主义集体经济范畴,鼓励广大农民群众自主安排生产。1983年的一号文件首次把“包干到户”命名为“家庭联产承包责任制”,指出家庭联产承包是社会主义制度下我国农民主导的一次诱致性制度变革,是马克思主义集体经济理论在我国实践中的新发展。1984年的一号文件强调要继续稳定和完善家庭联产承包责任

制,并提出把农村土地承包期延长至15年以上,得到广大农民的热烈拥护。伴随着“大包干”的家庭承包经营体制改革的顺利完成,粮食短缺问题基本解决,农产品统购派购制度逐渐被取消,改革重心由农村转向城市。家庭联产承包责任制的确立,极大地调动了广大农民的生产积极性,提高了农业生产效率,完善了农村市场经济体制,造就了改革开放后中国农业农村发展的第一个“黄金时期”。

随着家庭承包经营制的普遍推行,新中国成立后几十年农业经营体制上的弊端被革除,集体所有制在发展中不断适应农村生产力的发展要求,促进了农业劳动生产效率的大幅提高,实现了农业经营人口的持续稳定下降,我国农村出现了新中国成立后第一次真正意义上的劳动力过剩现象。1984年的中央一号文件指出,鼓励农民向各种企业投资入股,鼓励集体和农民将资金集中起来,联合兴办各种企业,尤其要支持兴办开发性事业,为乡镇企业在新环境下指明了发展路径。在中央的大力支持下,以“社队企业”为前身的乡镇企业开始蓬勃发展,各种形式的乡办、村办、镇办企业迅速崛起(图3、图4),其中在1985年年底,中国农村乡镇企业数量呈爆发式增长,比1984年增长了641.1%。农村剩余劳动力开始大规模向这些企业集聚,“离土不离乡”的就地转移模式由此大规模产生。1987年6月,邓小平对乡镇企业给予了高度评价:“农村改革中,我们完全没有预料到的最大的收获,就是乡镇企业发展起来了,突然冒出来搞多种行业,搞商品经济,搞各种小型企业,异军突起。”乡镇企业成为我国国民经济的重要组成部分、农村经济和县域经济的重要支撑力量,带动了农村非农产业发展,促进了

农村剩余劳动力的非农就业,增加了农民收入,有利于农业的集约化经营和现代化发展,有力地推动了工

业化、城镇化进程,为我国开辟了一条具有中国特色的农业现代化发展之路。

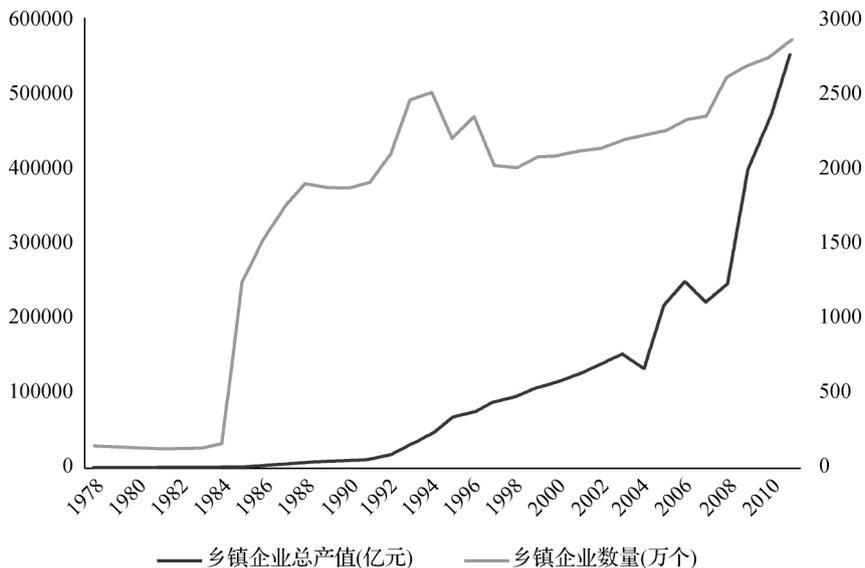


图3 1978—2011年我国乡镇企业数量(万个)及乡镇企业总产值(亿元)

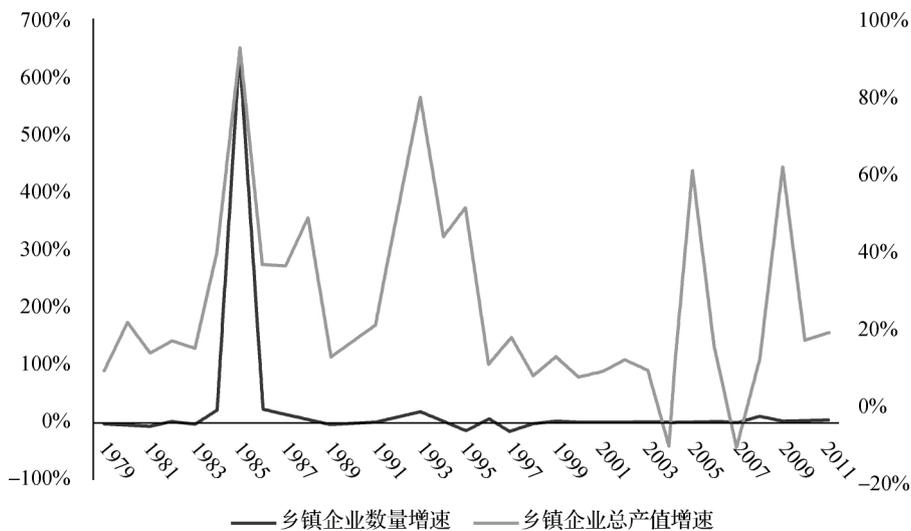


图4 1978—2011年我国乡镇企业数量及总产值增长率

#### 4. 第四阶段:农村经济的市场化改革时期

1992年,邓小平同志南巡讲话和党的十四大召开后,中国改革开始步入攻坚阶段,开始向社会主义市场经济体制转轨,并进行农业经济调整。传统条件下形成的城乡二元社会经济结构,并没有伴随市场化改革而发生根本性变革,农村经济在市场化改革中面临困境,乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的能力逐步弱化。自1993年开始,国家对农村劳动力流动、转移的政策发生了根本变化,从户籍制度和劳动力市场建设等方面着力规范农民工就业管理和服务工作,为农村劳动力进城就业创造了极为宽松和有利的宏观政策

环境。加之以城市为中心的经济体制改革拉开序幕,沿海地区对劳动力需求日益增加。在这种背景下,大量农村剩余劳动力开始选择跨区域向城市寻求就业机会,继而在世纪之交形成了新中国成立后规模最大的“民工潮”。从本质上来说,“离土又离乡”、进城就业的农民工大军的涌现,是一个巨大的历史进步,不仅突破了城乡分割的二元结构壁垒,还推动了改革开放进程,是推进中国工业化、现代化、城镇化发展的独特之路。

#### 5. 第五阶段:统筹城乡发展时期

我国城乡二元体制从新中国成立初到1978年改革开放,通过一系列配套制度体系进一步得到强化。

其深层次的原因是,我国当时实行城市偏向政策,以及重工业优先的国家发展战略。20世纪90年代中后期,随着农村经济与社会事业的发展,农村基层财政压力增大,农民负担日益严重,农村社会矛盾趋于激化,不合理的“集资、摊派、收费”成为农村税费的三大病症。2000年3月,中共中央、国务院下发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,明确了农村税费改革的重大意义、指导思想、基本原则和主要内容,决定在安徽全省进行农村税费改革试点,这标志着农村税费改革正式进入具体实施阶段。2003年3月,国务院发布《关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》,在全国范围内正式拉开了农村税费改革的序幕。2005年12月,十届全国人大常委会第十九次会议通过了《关于废止中华人民共和国农业税条例的决定》;2006年,党中央正式宣布在全国范围内全面废除农业税。这标志着在中国延续两千多年农民缴纳农业税的历史宣告结束,农业与农村经济发展进入崭新的历史起点。

进入新世纪以来,随着工业化的深入发展和城镇化的快速推进,中国城乡经济社会发展不协调的问题日益突显,形成了以农民增收减负为核心的“三农”问题。“农村真苦、农民真穷、农业真危险”的呼喊引发了党中央的高度重视。党的十六大指出,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入是全面建设小康社会的重大任务。2002年底,中央首次提出要把农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重。2007年中央一号文件明确了“工业反哺农业、城市支持农村、多予少取放活”的基本方针,逐步建立起消除城乡二元结构的新机制。党的十七大提出统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设,建立以工促农、以城带乡的长效机制,形成城乡经济社会发展一体化的新格局。统筹城乡发展把农业和农村经济放到整个经济社会发展的全局中统筹部署,跳出了就“三农”论“三农”的传统思维方式,使得农村综合改革不断深化,推动了工农业协调发展、城乡基础设施一体化和城乡基本公共服务均等化,使农村居民与城市居民能够共享改革成果。

#### 6. 第六阶段:农村土地“三权分置”新时代

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我们党坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,在坚持农村基本经营制度的前提下,全面深化农村改革。在坚持农村土地集体所有制不变的基础上,不断推进农村承包地“三权”分置,将农村土地的权能更加细化、明晰,实现农村土地所有权归集体、土地承包权归农户、土地经营权市场化

流转的新格局,为农村经济发展引入了科技、资金、人才等活水,实现农村土地资产从“死资产”到“活资本”的嬗变,农村土地的“三权分置”已经成为当前推动乡村振兴的重要保障制度。为了保障三权分置政策的顺利实施,我国政府投入300多亿、历时5年为农村土地确权,截至2018年底确权工作基本完成,实现了农村土地产权的明晰化,保障了农民的土地权益。

同时,十八大以后我国政府改革了重要农产品收储制度,提出精准扶贫精准脱贫基本方略,持续加大强农惠农富农政策,切实保障粮食安全,推进农业领域的供给侧结构性改革,深化农村综合改革,健全农业支持保护体系,深化农村集体产权制度改革,等等。这些重大改革举措,呈现全面发力、多点突破的局面,有力推动了“三农”工作的理论创新、实践创新、制度创新,农业农村发展取得了历史性成就、发生了历史性变革,不仅为乡村振兴战略的制定和实施奠定了坚实基础,为新时代“三农”事业发展指明了新方向,更为党和国家事业全面开创新局面提供了有力支撑。

## 二、70年来农村改革的经验总结和启示

新中国成立70年来中国社会发展变化的实践证明,农村改革是卓有成效的,不仅带来了农村经济社会的历史性变化,而且有力促进了其他领域的改革发展,推动中国进入了全面深化改革时期。认真总结70年农村改革和发展的宝贵经验,对于在新时代深入实施乡村振兴战略,继续全面深化农村改革,实现“两个一百年”奋斗目标,具有重要的借鉴意义。

### 1. 坚持党对“三农”工作的集中统一领导,为农村改革提供坚强政治保证

党的十一届三中全会,是中国共产党站在重大历史发展关头,以社会主义现代化建设为己任作出的正确选择,明确提出了要走中国式的农业现代化道路,农业现代化建设进入了新的历史时期。农村改革初期,正是在党中央的正确领导下,通过实行推广家庭承包经营、放开农村集市和农产品价格、促进农民到农村非农部门就业、进城经商务工等渐进式放活政策,逐步解除了计划经济体制约束,迅速释放出改革红利,既调动了农民的积极性,又优化了资源配置。进入新世纪,党提出要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重、统筹城乡发展、建设社会主义新农村等重大决策部署。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,始终坚持重中之重战略地位,持续加大强农惠农富农政策力度,推动了“三农”工作理论创新、实践创新、制度创新。习近平总书记指出,带领人民创造美好生活,是我们党始终不渝的奋斗目标,

新时代走中国特色社会主义乡村振兴道路,要毫不动摇地坚持党管农村工作原则,让党组织在农村政治建设、经济建设、文化建设、社会建设等多方面发挥科学引领作用,为全面实现新时代的乡村振兴战略提供坚强有力的政治保证。

2. 保障农民的物质利益和民主权利,把推进人民福祉作为深化农村改革的出发点和落脚点

经济上保证农民的物质利益,政治上保障农民的民主权利,是农村改革在任何时候都必须遵循的一条基本原则。实践表明,农村改革取得巨大成功,根本就在于把农民的利益放在首位。从最初实行的家庭承包经营制、农村剩余劳动力转移就业、农村税费改革、户籍制度改革、大幅度提高农村扶贫标准、推动农村承包地“三权”分置、建设美丽乡村到提出打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略,都充分体现了这一原则,回应了亿万农民的殷切期盼,较好地保障了农民的生产决策和物质利益,使得广大农民能够更多、更公平、更实在地共享改革发展成果。同时,在农村改革过程中进一步健全和完善村务公开和民主管理制度、规范民主决策机制、强化村务管理的监督制约机制,不断加强农村基层党组织建设工作,深化农民自治实践,建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,极大保障了农民的知情权、参与权、表达权、监督权。全面深化农村改革,深入实施乡村振兴战略,全面建成小康社会,要坚持以农民为中心,注重保障和改善民生,让广大农民更有获得感、幸福感、安全感。

3. 充分尊重农民的首创精神,依靠农民群众的力量推动乡村振兴

在70年的农村改革和发展过程中,农民作为农村改革制度变迁的主体,中间蕴藏着巨大的创造力。改革开放初期,家庭承包经营制的推行和乡镇企业的兴起这两项农村最重要的改革,都是农民的伟大创造,对我国农业和农村发展起到了关键作用。邓小平同志指出:“农村搞家庭联产承包,这个发明权是农民的。农村改革中的好多东西,都是基层创造出来,我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”“乡镇企业容纳了百分之五十的农村剩余劳动力。那不是我们领导出的主意,而是基层农业单位和农民自己创造的。”农民的首创精神还表现在借助于劳动力市场的流动,基于农村集体经济发展进行的土地流转,为城市经济和国民经济发展作出了重要贡献。可以说,新中国成立70年来波澜壮阔的历程,正是包括农民在内的广大人民群众创造和参与,用他们的智慧结晶推动着农村经济社会不断发展,推动着改革的认识和实践不断突破和创新。因此农民既是农业和农村发展的主

体,更是新时代实施乡村振兴战略的主体。深入实施乡村振兴战略,社会上的各种投资主体都会参与,但不能忘记农民是最重要的主体,重视农民群众的创新性,支持和鼓励农民因地制宜、积极探索,让农民以主人翁的身份投身到乡村振兴中来。

4. 正确处理工农城乡关系,着力解决发展不平衡不充分问题

正确认识和处理农业农村农民问题,在革命、建设、改革各个时期都至关重要。马克思恩格斯指出,城乡对立只有在私有制体制下才能存在,城乡对立会阻碍生产力的发展,只有社会主义才能消除城乡对立并促进城乡融合发展,最终实现人的自由而全面的发展。邓小平同志指出,城市搞得再漂亮,没有农村这一稳定的基础是不行的。习近平同志强调,要继续按照城乡一体化发展要求,不断深化改革,努力破除城乡二元结构的体制障碍。我们党和政府长久以来对农业、农村和农民问题给予高度重视,从理论上实现了农业是国民经济的基础到农业农村农民问题是全党工作的重中之重,从城乡兼顾到城乡统筹,从工业发展要靠农业提供积累到“两个趋向”的重要论断,推动了农业养育工业向工业反哺农业、城乡分割向城乡一体化发展的政策转变。70年农村改革与发展实践告诉我们,单纯就农业、农村、农民谈解决农业问题、农村问题和农民问题的办法已经行不通,不能孤立地看待农村改革和发展,必须正确处理工农城乡关系,树立城乡中国的整体观,走城乡融合发展之路,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。

5. 坚持市场化改革方向,为农业和农村经济发展注入动力和活力

方向决定前途,道路决定命运。坚持走社会主义市场经济道路一直是我国农村改革的基本方向。改革开放初期,以家庭承包经营为主的农村经营制度改革率先取得成功,推动了农村个体、私营经济的蓬勃兴起和乡镇企业的异军突起,充分释放了农村微观生产经营主体活力,打破了长期封闭的农产品流通体制,鼓励农民面向市场发展商品生产,运用市场化手段取消了农产品统购派购制度,带动了农村金融和财税等体制改革,推动了农村资源要素配置由计划为主向市场为主的转变,有效发挥了市场机制对资源配置的积极作用。农村市场化改革理顺了农村最基本的生产关系,极大促进了农业农村经济的发展,为建立和完善我国社会主义市场经济体制进行了创造性探索,激发了市场活力,促进了生产资源要素有效配置,培养了市场化经营主体。全面深化农村改革,必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,破除体制机

制弊端,健全农村资源要素市场化配置机制,不断激发农业农村发展新活力。

### 三、新时代以全面深化农村改革引领乡村振兴

改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中而深化,问题导向贯穿改革全过程。当前,我国农业农村面临的深层次矛盾还未解决,农民稳定增收的长效机制还未巩固,城乡基本公共服务均等化水平还未实现,“三农”问题仍然是全面建成小康社会、全面建成社会主义现代化强国最艰巨、最繁重、最关键的任务。党的十九大提出实施乡村振兴战略,是以习近平总书记为核心的党中央深刻认识我国国情农情,深刻把握现代化建设和城乡关系变化特征,着眼我国社会主要矛盾转化和实现全体人民共同富裕伟大目标,对“三农”工作作出新的战略部署,是新时代做好“三农”工作的新旗帜和总抓手。我们要确保实现乡村振兴的各项任务目标,进而发挥好“三农”压舱石和稳定器的作用,必须把改革作为乡村振兴的重要法宝,继续用改革的办法破解“三农”前进道路上的系列突出矛盾和困难,不断强化乡村振兴全方位制度性供给,促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,为经济社会持续健康发展提供有力支撑。当前,以全面深化农村改革引领乡村振兴要进一步处理好以下三方面的关系。

#### 1. 处理好农民和土地的关系

“土地者,民之本也”。习近平总书记指出,我国农村改革是从调整农民与土地的关系开启的。新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系。长期以来,农村土地属于农民集体所有,是农民生产生活的载体和重要资产。深化农村土地制度改革,必须坚持农村土地集体所有,严守耕地保护红线,优化土地资源配效率,更好维护农民利益。一是稳定农村土地承包关系长久不变。党的十九大报告在强调保持土地承包关系稳定并长久不变的基础上,明确提出第二轮土地承包到期后再延长30年,真正让农民吃上了“定心丸”。截至2018年底,我国农村承包土地确权登记颁证工作已经基本完成,后续要在坚持农村土地集体所有的前提下,巩固和完善农村基本经营制度,积极推进农村土地规模化、机械化经营,更好盘活农村土地资产,帮助农民更多享受土地改革的制度红利。二是落实好农村集体土地“三权分置”制度。新时期实行农村土地“三权分置”改革,将农民土地承包经营权分为承包权和经营权,顺应了农民保留承包权、流转经营权的意愿,是农村基本经营制度的自我完善,是我国农村改革的又一重大制度创新。在农村土地确权基础上,农村土地“三权分置”改

革推动了土地要素市场化发展,既为农民在家务农或进城务工提供了可靠的收入来源,也为乡村产业发展提供了良好的土地要素供给,有效激活了主体、要素和市场。因此,要因地制宜、循序渐进地推动“三权”分置改革,加强土地流转规范管理服务,抓好农业尤其是粮食安全,发展多种形式适度规模经营,同时尊重新型农业经营主体的积极性、主动性,保护好农民的土地权益,防止搞强制性的土地流转,防止改变承包土地的性质和用途,确保农村土地经营权合法、合理、有序、高效流转。

#### 2. 处理好小农生产与现代农业的关系

习近平总书记指出,“大国小农”是我国的基本国情农情,要处理好培育新型经营主体和扶持小农生产的关系。小规模家庭经营是农业的本源性制度,小农生产在传承农耕文明、稳定农业生产、解决农民就业增收、促进农村社会和谐等方面都具有不可替代的作用。而发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,是建设现代农业的前进方向和必由之路。一是要扶持小农户。当前和今后很长一个时期,小农户家庭经营将是我国农业的主要经营方式。我国各地农业资源禀赋差异很大,要因地制宜来扶持小农户,尤其是贫困小农户,发挥新型农业经营主体带动作用,促进传统小农户向现代小农户转变,提升小农生产经营组织化程度,把小农生产引入现代农业发展轨道;同时,积极引导小农户加入农民专业合作社,完善“农户+合作社”“农户+合作社+公司”的利益联结机制,提高小农户的组织化程度,有效解决小农生产因规模不足而导致的交易成本过高和生产效率较低等问题,提升小农户市场竞争能力。二是要构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。当前我国农村正发生深刻变化,要深化农业供给侧结构性改革,加快构建农村一二三产业融合发展体系,推动农产品精深加工业、休闲农业、乡村旅游、康养基地、特色小镇等农村新产业新业态新模式蓬勃兴起,大力培育专业大户、家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体,发展集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系,着力强化现代农业支撑,加快推进农业农村现代化,夯实实施乡村振兴战略的基础。

#### 3. 处理好工农城乡和谐共融的发展关系

习近平总书记指出,如果一边是越来越发达的城市,一边却是越来越萧条的乡村,那不能算是实现了中华民族的伟大复兴。能否处理好工农关系、城乡关系,关系全面建成小康社会和社会主义现代化建设全局。深化农村改革,要紧扣城乡关系重塑,努力破除城乡二元结构的体制障碍,改变农村长期“失血”“贫

血”状态,加快健全城乡融合发展体制机制和政策体系,实现工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型社会主义的工农城乡关系。一是推动乡村振兴和新型城镇化协同共进。不但要坚持以人为核心的城镇化,坚持“四化”同步发展,不断为农民工在教育、医疗、住房、户籍、社会保障等方面创造有利条件,加快推进农业转移人口市民化;还要加大对农村的投入力度,鼓励和引导工商资本下乡,盘活农村闲置土地,大力支持农民工返乡创业,加快培育新型职业农民,引导城乡各类人才投身乡村振兴,促进劳动、土地、资本、科技等各种要素在城乡间自由流动与平等交换,为乡村振兴提供政策保障。二是推进城乡基础设施和基本公共服务均等化。加快补齐农业农村短板,实现城乡区域协调发展,要把公共基础设施建设的重点放在农村,持续抓好农村人居环境整治,做好村容村貌提升工作;持续改善农村道路、饮用水、供气、物流、电网、广播电视等基础设施,推动城乡基础设施互联互通。要把公共服务资源更多向农村倾斜,高度重视农村义务教育,支持农村学前教育和职业教育,落实好农村义务教育学生营养改善计划和乡村教师支持计划;加强农村社会保障体系建设,推动建立完善的城乡居民基本医疗和大病保险制度,统筹城乡社会救助体系,完善最低生活保障制度,构建多层次养老保障体系;健全农村公共文化服务体系,着力推进农村书屋、文化站等农村公共文化服务设施建设;坚持精准扶贫、精准脱贫方略,聚焦深度贫困地区集中发力,激发贫困农户内生动力,开展扶贫领域腐败和作风问题治理,确保贫困人口和贫困县稳定退出,坚决打赢脱贫攻坚战,实现贫困地区和贫困人口同全国一道进入全面小康社会。

#### 四、结 语

七十载惊涛拍岸,九万里风鹏正举。在新中国成立70年来的光辉历程中,中国农业农村发展取得了历史性成就、发生了历史性变革,中国农民的面貌焕然一新。站在新时代的历史起点上,机遇和挑战共存。面对当前我国乡村发展不平衡不充分的问题,我们要乘着新时代的浩荡东风,在乡村这个大有作为的广阔天地中,坚定不移继续全面深化农村改革,努力破除阻碍乡村振兴的制度障碍,统筹推进农村政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,加快推进乡村治理体系和治理能力现代

化,加快推进农业农村现代化,真正让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园。

#### 参考文献:

1. 吴理财:《中国农村治理变迁及其逻辑:1949—2019》,《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。
  2. 刘愿、卢沛:《新中国农业合作化生产绩效研究》,《学术月刊》2019年第3期。
  3. 辛逸:《简论大公社的分配制度》,《中共党史研究》2007年第3期。
  4. 张江华:《工分制下的劳动激励与集体行动的效率》,《社会学研究》2007年第5期。
  5. 姜军松、谢宗藩、桂兹军:《人民公社时期劳动力产权的制度经济学分析》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2009年第4期。
  6. 王叔云:《论农产品统购派购制度的改革——学习中共中央、国务院〔1985〕一号文件的体会》,《财经科学》1985年第4期。
  7. 王秀清:《国际化与农业家庭承包经营》,《调研世界》1999年第2期。
  8. 邓小平著:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1995年版。
  9. 邬才生:《有中国特色的农村城市化道路的探索》,《毛泽东邓小平理论研究》2000年第3期。
  10. 陶然、徐志刚:《城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择》,《经济研究》2005年第12期。
  11. 詹卉:《农村税费改革后乡镇财政面临的困难及出路》,《中国财政》2003年第3期。
  12. 李昌平著:《我向总理说实话》,陕西人民出版社2009年版。
  13. 农业部农村经济研究中心课题组:《中国农村改革回顾与展望》,《红旗文稿》2008年第16期。
  14. 范良聪、周明海:《中国特色社会主义市场经济之路——纪念改革开放40周年理论研讨会综述》,《经济研究》2018年第8期。
  15. 《马克思恩格斯文集(第一卷)》,人民出版社2009年版。
- 作者简介:罗玉辉,中国农业大学马克思主义学院讲师(北京 100083)。

[责任编辑:吴 群]