

全面深化改革 激发农业农村发展活力

——对话程国强、黄承伟、涂圣伟

嘉宾

程国强 中国人民大学吴玉章讲席教授、国家粮食安全战略研究院院长

黄承伟 中国乡村振兴发展中心主任、研究员，农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员

涂圣伟 中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所农村经济研究室主任、研究员

主持人

农民日报·中国农网记者 刘知宣



◇程国强



◇黄承伟



◇涂圣伟

改革是乡村振兴的重要法宝。党的十八大以来，农村改革全面推进，农业农村发展活力不断汇聚，农村面貌也发生了翻天覆地的变化。党的二十届三中全会召开在即，进一步全面深化改革的顶层设计呼之欲出。回顾我国农村改革取得的显著进展和历史性成就，探讨农村改革当前的现状与挑战，展望进一步深化农村改革的未来，本期对话邀请程国强、黄承伟、涂圣伟三位专家学者就相关话题展开对话交流。

深化农村改革不仅带来了农村经济社会的历史性变化，而且推动整个经济体制改革向纵深推进

主持人：党的十八大以来，习近平总书记高度重视“三农”工作，对全面深化改革作出一系列重要论述，如何理解这些新思想、新观点、新论断的指导性与时代性？农村改革在哪些方面取得显著进展和历史性成就？

程国强：党的十八大以来，习近平总书记高度重视“三农”工作，重视全面深化农村改革，明确指出“解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，根本要靠深化改革”，强调“全面推进乡村振兴，必须用好改革这一法宝”。要加快推进农村重点领域和关键环节改革，激发农村资源要素活力，要求“深化农村改革，必须继续把住处理好农民和土地关系这条主线”，亲力亲为谋划指导部署推动承包地“三权分置”改革、农村集体产权制度改革、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系等一系列重大改革任务，同时要求“不管怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力削弱了，不能把农民利益损害了”。习近平总书记的重要论述，指明了乡村振兴的动力源泉，阐明了农村改革的根本方向、政策底线和科学方法，既从顶层设计上明确了原则，又为实践创新提供了指引，是新时代全面深化农村改革、激发农业农村发展活力的根本遵循和行动纲领。

深化农村改革，推动了农村产权重构、经营制度重塑和城乡关系转型，有效激发了农业农村发展内生活力，加快了农业农村现代化和城乡融合发展进程。解决当前“三农”面临的各种深层次问题，更需要依靠深化改革。当前的农村改革，更凸显推进乡村全面振兴的制度供给意义，通过深化农村改革推动制度建设，健全与乡村全面振兴相适应的制度和政策体系，为加快建设农业强国提供制度支撑。

黄承伟：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视全面深化农村改革，先后出台《深化农村改革综合性实施方案》等20多个文件，连续多年的中央一号文件对深化农村改革作出安排部署。总体来看，新时代农村改革的历史性成就主要体现在五个方面，一是农村土地制度改革取得积极进展，农村基本经营制度巩固完善，承包地“三权分置”制度初步建立，农村宅基地制度改革试点稳步推进，农村集体经营性建设用地入市改革有序开展等。二是农村集体产权制度改革的阶段性任务基本完成，初步构建起归属清晰、权能完整、流通顺畅、保护严格的中国特色社会主义集体产权制度，农村集体资产家底基本摸清、集体经济组织成员基本确认、农村集体经济组织基本建立、新型农村集体经济迈出新步伐。三是加快培育新型农业经营主体，带动小农户、服务小农户、提升小农户的政策体系初步建立。四是中央财政支农资金规模逐年扩大，初步构建起比较完整的农业支持保护体系。五是城乡融合发展体制机制初步建立。农业转移人口市民化成效显著，城乡均等的公共就业创业服务进一步加强，城乡基本公共服务均等化加快推进等。

主持人：“三农”向好，全局主动。农村改革的深

刻历史实践创造了大量对全局改革具有重要参考意义的宝贵经验，如何看待农村改革与全局改革之间的关系？

涂圣伟：重农固本，是安民之基、治国之要。我国是一个农业大国，农村改革与全局改革之间的关系是无法割裂的。通过农村改革的突破进而带动全局改革向纵深推进，是被实践证明行之有效的改革方法论。农村改革与全局改革在良性互动中不断向纵深推进，农业农村也在国民经济的持续快速发展和社会的长期稳定中不断向前发展。当前，“三农”工作的全局性、战略性地位没有变，农村改革与全局改革之间的基本关系逻辑也没有变。农村改革依然是全面深化改革的重要内容，对全面深化改革具有重要牵引和支撑作用。同时，农村改革要进一步深化突破，也离不开其他领域配套改革的推进。

程国强：中国的改革最先从农村开始。农村改革不仅带来了农村经济社会的历史性变化，而且拉开了中国改革开放的序幕，推动整个经济体制的改革和国民经济社会的深刻变革。

新时代我国改革已进入深水区、攻坚期，各种矛盾和问题更加尖锐和复杂，迫切需要更加全面、系统、深化的改革。这就要求改革必须坚持以问题为导向，更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效。我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。解决好不平衡不充分这一主要社会矛盾和问题，就必须抓住深化农村改革这个重点难点，补齐农业农村发展这个突出短板，通过深化农村改革的攻坚突破，带动整体改革的纵深推进、全面展开。与此同时，深化农村改革，不能仅仅局限于农村内部的体制机制、要素制度改革，而是要立足整个城乡改革和融合发展，注重改革的系统性、整体性和协同性，通过创新城乡融合发展体制机制等改革举措，着力破除体制机制障碍和结构性矛盾，推动全面深化改革举措切切实落地见效。

保障农民与土地关系的长期稳定，是保持农村社会稳定的根基，是深化农村改革必须把住的主线

主持人：农村改革的重要指导思想，是在经济上充分关心农民的物质利益，在政治上切实保障农民的民主权利。在全面深化改革的过程中，应如何继续在这两方面发力？

黄承伟：在政治上切实保障农民的民主权利，最关键的是要在改革中不断激发广大农民的内生发展动力、不断提升广大农民的自我发展能力。为此，要围绕解放和发展农业生产力的目标，深化农村土地制度改革，构建现代农业经营体系；要完善农村集体产权制度改革，明确集体资产权属归属，加快构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的农村集体经济组织运行机制，强化农村集体资产监督管理，持续推动集体资产监督管理制度化、规范化、信息化。同时，探索多样化的农村集体经济发展路径，引导农村集体经济组织搞活经营服务，拓展发展空间，增加集体收益，实现民富村强。完善价格、补贴、保险“三位一体”政策体系，扩大完全成本保险和种植收入保险政策实施范围，完善乡村振兴多元化投入机制等举措，加大农业支持保护力度，提高农业支持保护效能，为农业现代化发展提供新动力、激发新活力。

程国强：40多年来农村改革之所以得到广大农民的衷心拥护和积极参与，根本原因在于始终坚持把保障农民权益作为出发点和落脚点。在经济上

充分关心农民的物质利益，在政治上切实保障农民的民主权利，这是农村改革的重要指导思想，更是激发农民参与改革的积极性、主动性，增强农村改革动能、推动农村改革取得巨大成就的根本经验。新时代深化农村改革，必须坚持以人民为中心，继续维护和保障好农民权益，更加注重发挥农民主体作用，让农民平等参与改革进程、共同分享改革成果。要把农民满意不满意、答应不答应作为衡量改革成效的根本标准。深化农村改革是一项长期的历史任务，既要有现实的紧迫感，也要有历史耐心。对涉及农民基本权益、涉及全局的重大改革事项，要审慎稳妥，始终确保改革发展成果更多更公平惠及广大农民。

主持人：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。当前应从哪些方面把握这一主线？

程国强：我国农村改革是从调整农民和土地的关系开启的。保障农民与土地的关系长期稳定，是保持农村社会稳定的根基，是深化农村改革必须把住的主线。

处理好农民和土地的关系这条主线，必须坚持和完善农村基本经营制度，要在农村土地集体所有、家庭经营基础性地位、现有土地承包关系不变的基础上，按照统筹新型城镇化和乡村全面振兴的要求，立足农民与土地关系主要矛盾变化的新趋势，找准深化农村改革的突破口，着力点，统筹推进承包地和集体经营性建设用地入市制度改革，赋予农民群众更加充分的财产权益，促进农村土地资源合理优化配置，充分发挥深化农村改革赋能乡村全面振兴的重要作用。

黄承伟：在完善承包地“三权分置”制度方面，要坚持集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，巩固和完善农村基本经营制度。在农村集体经营性建设用地改革方面，要积极推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，审慎稳妥推进入市试点，探索健全集体经营性建设用地使用权抵押融资相关制度，探索建立兼顾国家、集体和农民利益的农村集体经营性建设用地增值收益调节机制。在改革支持有条件的小农户成长为规模适度的家庭农场方面，要大力支持家庭农场组建农民专业合作社，着力提升家庭农场和农民合作社生产经营水平，增强服务带动小农户能力，聚焦农业生产关键环节薄弱和小农户，拓展服务领域和模式，带动农户共同迈向现代化。在不断提升土地使用价值方面，要适应新质生产力的创新发展特点，加大土地流转价格形成机制、农村集体经营性建设用地入市制度等改革力度，盘活、激活闲置的土地资源，提高土地使用效率，以满足发展新产业、新业态的土地需求。

涂圣伟：在保持主线不变的情况下，也需要把握好变动的因素。特别是在当前城乡融合发展、农民群体不断分化的背景下，把握农民与土地的关系，要立足城乡两个空间、突破传统人地关系逻辑，充分考虑新形势下人地关系的内涵和具体形态变化。比如，从农民的内涵看，应该既包括一直居住生活在农村的农民，也包括进城农民，还包括下乡返乡的“新农人”，不同群体对农村土地的需求是不一样的，在处理好土地关系的过程中需要统筹兼顾。为此，处理好农民与土地的关系，一定要放在统筹新型城镇化和乡村全面振兴的大框架下来考虑，促进城乡人口流动与土地资源优化配置有机结合。

深化农村改革，要实现多重目标的有效兼容

主持人：目前农村改革面临的主要挑战是什么？下一步应如何应对？

么？下一步应如何应对？

黄承伟：目前，各地在推进农村改革中仍面临诸多挑战。从农村土地制度改革来看，农户土地权能还不健全，农户在土地流转、抵押、继承等方面的权益受到限制，土地资源利用效率不高的局面仍未打破；土地流转机制尚不完善，影响了土地资源的集约化、农业规模化经营和农业生产效率提升；集体经营性建设用地入市政策不够完善，土地增值收益难以惠及农民。在构建现代农业经营体系方面，小农户与现代农业有机衔接仍待加强，同时，农业科技与创新与转化应用机制不够健全，制约了农业产业转型升级；农户难以合理分享全产业链收益；构建乡村绿色发展体系而言，农用地保护投入机制缺失，土地退化、农业面源污染问题仍然突出。而在加强和改进乡村治理方面，乡村内在文化传承机制缺失、乡村文化传承创新支撑力存在不足、乡村治理人才缺乏、农民在乡村治理中的主体作用未得到有效发挥等问题依然存在。下一步应对的总体思路就是要坚持问题导向向深化农村改革，着力建立完善解决上述挑战的体制机制和政策体系，以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设。

程国强：新时代农村改革涵盖农村经济、政治、文化、社会、生态各个方面，领域更宽、范围更广，触及利益格局的调整更加深刻，涉及的矛盾和问题更加尖锐，突破体制机制的障碍更加艰巨，继续推进改革的复杂性、敏感性与联动性前所未有。

这就要求，新时代深化农村改革，必须坚持问题导向和目标导向相统一，进一步加强农村改革的顶层设计和整体谋划，加快建立健全与乡村全面振兴相适应的体制机制与制度安排；必须增强农村改革的系统性、整体性、协同性，加快推进农村重点领域和关键环节改革，破除长期形成的束缚农业农村发展的体制机制障碍，全面激发农业农村发展活力。

涂圣伟：改革是在不断解决问题中得到深化的，但改革越深入，新情况新问题会越多，面临的挑战也就越多。当前深化农村改革确实面临不少挑战，总的来看，我认为主要有三个方面。一是如何实现多重目标的有效兼容。深化农村改革的目标更加多元，保障粮食安全、促进农民增收、推进农业可持续发展等，都是农村改革要实现的重要目标，这些目标既具有统一性，也有一定的矛盾性，在不同发展水平、不同区域，统一性和矛盾性的表现又有所不同，要通过增强改革的系统性、协调性来实现多元目标的兼容。二是如何准确把握改革的力度和节奏。我国农村改革已经进入深水区，复杂性和敏感性更强，这对把握好农村改革的节奏和力度提出了更高要求。需要在保障农民基本权益的基础上，处理好改革发展稳定的关系，既保持历史耐心，又积极创造条件稳步推进。三是如何更好地发挥市场和政府在资源配置中的决定性作用。处理好政府和市场的关系是我国经济体制改革的核心问题。客观地看，目前我国农村市场体系还不健全，市场机制的作用发挥得还不充分，导致城乡要素流动不畅，资源配置效率不高。为此，要推动农业农村加快融入全国统一大市场建设，深化农村要素市场化配置改革，进一步健全符合社会主义市场经济要求的农村经济体制。

主持人：未来农村改革的发展趋势如何？您对进一步深化农村改革有何建议与期待？

程国强：新时代深化农村改革，锚定实现农业农村现代化、建设农业强国的战略目标，坚持以处理好农民和土地的关系为主线，牢牢守住改革的底线，瞄准重点领域、关键环节和重大问题，以破除深层次体制机制障碍为攻坚重点和突破方向，强化改革的集成增效、协同高效和落地见效，为乡村全面振兴增动力、添活力、强内力、聚合力，为加快建设农业强国提供强大动力。

深化农村改革，要聚力破解多年来制约农业农村发展、目前急需解决的“用地难、用钱难”等问题，以统筹推进乡村发展、建设、治理各领域改革为路径，以推动农业农村对外开放为目标，坚持突出建设农业强国问题导向，完善农村改革落实机制。感谢三位嘉宾做客《对话》栏目，分享精彩观点！

题。其中，破解“用地难”问题，关键要深化农村土地制度改革，稳妥推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点，保持土地承包关系稳定并长久不变；积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，完善盘活农村存量建设用地政策，优先保障乡村产业发展和乡村建设用地，探索灵活多样的供地新方式；探索盘活农民闲置宅基地和闲置农房，发展乡村新产业新业态的有效办法。解决“用钱难”问题，关键是健全投入保障制度，创新投融资机制，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的乡村振兴多元化投入机制。积极发展农村数字普惠金融，多措并举推进农村信用体系建设，打通金融机构与农业经营主体间的信用障碍，推动农村金融重大创新突破。

黄承伟：未来农村改革的发展趋势，总体是以进一步深化农村改革加快推进乡村全面振兴。具体呈现为以深化农村经济体制改革为重点，以发展农业农村新质生产力为方向，以统筹推进乡村发展、建设、治理各领域改革为路径，坚持突出建设农业强国问题导向，完善农村改革落实机制。

进一步深化农村改革，一是深化农村土地制度改革。继续扎实推进土地征收制度改革试点，稳妥推进集体经营性建设用地入市，谨慎推进农村宅基地改革。核心是赋予农民群众更加充分的财产权益。要完善承包地“三权分置”制度，坚持集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，巩固和完善农村基本经营制度。二是深化农村集体产权制度改革。要把握好坚持正确改革方向、坚守法律政策底线、尊重农民群众意愿三项原则。完善农村集体经济组织法人治理机制，强化农村集体资产监督管理，探索新型集体经济形式。三是深化农业经营体制改革。重点是深化农业经营体制改革，构建现代农业经营体系，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。以家庭农场和农民合作社为重点，培育多元化的新型农业经营主体，大力发展以托管为主要形式的农业社会化服务。四是完善农业支持保护制度。完善价格、补贴、保险“三位一体”政策体系，建立健全农村集体资产管理制度，完善乡村振兴多元化投入机制，建立健全我国农业贸易政策体系，构建农业对外开放新格局。

涂圣伟：我国农村改革下一步的趋势，我认为可能会更多围绕构建有利于农业新质生产力发展的新型生产关系来推进，改革与法治的统一性会更强，有效市场和有为政府的结合会更好。关于深化农村改革，期待在三个方面取得更大突破。一是在城乡改革的联动性上实现更大突破。我国已经进入破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期，要跳出“就农村谈农村”的思维，着眼塑造新型城乡关系，畅通城乡循环统筹谋划和推进改革。二是在“统”与“分”关系的处理上实现更大突破。“统”与“分”都是发展农村生产力的重要途径，目前需要通过深化改革，在强化“分”的基础上，使“统”更好地适应市场经济、规模经济发展，发展壮大新型农村集体经济。三是在公平和效率关系的处理上实现更大突破。实践表明，对这一关系的正确认识和科学处理，关系到农村改革的力度、节奏和路径。大国小农是我国的基本国情农情，既要通过改革创造更高的效率，又要坚持维护社会公平正义，确保农村改革行稳致远。

主持人：深化农村改革的实践，在农业农村发展的各领域有效激发了内生活力，为加快建设农业强国提供了制度支撑。解决当前“三农”面临的各种深层次问题，更需要依靠继续深化改革。当前，深化农村改革依然要以处理好农民和土地的关系为主线，聚力破解多年来制约农业农村发展、目前急需解决的“用地难、用钱难”等问题，聚焦促进小农户和现代农业发展有机衔接，以统筹推进乡村发展、建设、治理各领域改革为路径，以推动农业农村对外开放为目标，坚持突出建设农业强国问题导向，完善农村改革落实机制。感谢三位嘉宾做客《对话》栏目，分享精彩观点！