

SHENHUA NONGCUN GAIGE DE
LILUN YU SHIJIAN TANSUO

深化农村改革的 理论与实践探索

尹成杰◎主编

 中国农业出版社

深化农村改革的理论 与实践探索

尹成杰 主 编
秦 富 李玉勤 段艳艳 副主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深化农村改革的理论与实践探索 / 尹成杰主编. —
北京: 中国农业出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-109-20733-2

I. ①深… II. ①尹… III. ①农村经济-经济体制改革-中国-文集 IV. ①F320.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 179222 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 33.5

字数: 650 千字

定价: 65.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

农村集体土地确权与深化农村改革	尹成杰 (1)
正确认识和把握国家粮食安全新战略	
——在中国农经学会年会上的致辞	陈晓华 (5)
推进法治建设 保障农村改革	
——在中国农业经济学会 2014 年年会暨学术研讨会上的发言	张来明 (10)
完善土地承包经营权政策建议	万宝瑞 (13)
在中国农业经济学会 2014 年学术研讨会上的讲话提纲	陈萌山 (17)

农村发展

未来农民增收的最大潜力在制度公平	张天佐 (23)
农民市民化需要“三向思维”	刘 奇 (30)
城乡一体化背景下中国农村产权制度改革问题研究	方志权 (35)
陕西杨陵区创新就地城镇化好处多	罗久序 (48)
论村镇化为基础的城乡一体化道路	
——关于湖北宜昌市 22 个村的调查	傅光明 (54)
财政支持农业科技推广示范县建设的问题与对策	蔡世忠 (60)
从理性选择制度主义视角看村庄一事一议合作困境的破解	
——基于福建的调查分析	李秀义 刘伟平 (69)
农民分化代际差异：基于安徽省的调查分析	张藕香 (84)

农业发展

玉米临时收储价格困境及其改革	郭庆海 (105)
农村家庭承包经营基础上的农业经营主体	
多样化发展之思考	吕火明 刘宗敏 (109)
国家现代农业示范区新型农业经营	
体系建设研究	韩 洁 张祚本 栾义君 (119)
关于“两大平原”现代农业综合配套改革	
试验的思考与建议	郭翔宇 (129)

适度规模现代农业实现路径比较与关键环节分析	李宪宝 高 强	(136)
家庭农场为基础的农民合作：制度逻辑、制度困境与政策前瞻	王伟新 祁春节	(150)
利益相关者视角的国家粮食安全战略 ——以河南省为例	解宗方	(160)
粮食属性及其衍生机理 ——基于系统和历史的二维视角	关付新	(173)
农产品质量安全机制研究 ——以云南为例	张 平 李美琼 张娜娜	(183)
关于加快我国农垦事业改革发展的几点 思考和建议	陈 进 陈复东 庞振月	(195)
基于最终需求的中国木制品业快速增长的 动力源泉分析	秦光远 曾寅初 程宝栋	(203)
水稻区域产量保险的风险等级划分及 费率厘定研究：以云南为例	钱振伟 范 杰 张 艳	(219)
辽中县有机肥资源利用现状及潜力 发展研究	吕 杰 王志刚 郝凤明 郝龙飞 王美玲	(231)
防范“变脸”生态有机农业套项和管控的机制 推动生态自我循环 农业实践与模板的创新	朱思浩 朱 鼎	(246)

资 源 配 置

发展农村集体经济的几个问题	黄延信	(257)
推进农村土地制度改革的研究与思考	汪恭礼	(262)
耕者有其田之辨析	丁长发	(277)
关于完善农地产权“长久不变”立法的几点思考	杨久栋	(293)
农业劳动力老龄化对土地资源利用效率的影响分析 ——以丘陵地区水稻种植农户为例	周来友 周 冬 马贤磊 石晓平	(300)
提升农民土地财产权利：潜力、梗阻与对策 ——基于安徽省4县（区）的 田野调查	杜宇能 陈传静 张士云 赵建东	(314)
农民土地承包经营权抵押融资改革： 现状、问题与对策	张龙耀 王梦珺 刘俊杰	(323)
中国农村金融服务市场竞争关系的实证研究	温 涛 白继山 王小华	(336)
金融是现代农业的核心	郭光磊	(351)
农民专业合作社融资渠道影响因素分析及实证研究		

——以福建省为例	庄哲耕 施生旭 吴声怡	(360)
农村金融支持是否促进新型农业经营主体培育?		
——理论模型与实证检验	汪艳涛 苟露峰 金玮博	(373)
内蒙古典型牧区牧户草场流转的特征及影响因素研究		
.....	谭淑豪 杨佳晖 房新杰 朱 勇 张巧云	(387)
发达地区农民土地转出意愿影响因素分析		
——基于浙江省 426 份调研问卷的实证	徐美银	(399)
农村劳动力非农就业对农地流转影响的实证分析	罗明忠 段 珺	(415)

其 他

农产品价格波动、生计资本与农村妇女劳动时间分配		
——不同留守状态下的比较	罗 丞	(431)
粮食目标价格保险制度的构建研究	原瑞玲 龙文军	(444)
中国粮食价格和通货膨胀的非线性关系研究		
——基于 Diks-Panchenko 的非参 Granger		
因果关系检验	龙少波 梁 俊	(453)
中国棉花价格形成机制的成因分析	卢 辞	(466)
草原碳汇边际机会成本定价	闫 晔 修长柏	(477)
中国乳制品贸易逆差影响因素研究		
——基于 CMS 模型实证分析	何忠伟 韩 啸 余 洁 刘 芳	(486)
国外村级组织比较	王征兵 甫永民	(495)
美国 2014 年农业法案调整的主要内容、特征及其启示	齐皓天	(505)
日本农业经营模式、体系构建及对我国的启示	高 强 赵 海	(519)

农村集体土地确权与深化农村改革

中国农业经济学会会长 尹成杰

农村集体土地确权，是“三农”工作的一项重要任务。搞好农村土地确权，是关系巩固和发展农村集体经济、富裕农民的大事，是事关农村改革与发展的大事，是立足当前、兼济长远的大事。农村集体土地确权，应以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，进一步深化认识，规范运作，发挥效用，促进改革，用足地权，富裕农村和农民。

第一，农村集体土地确权是依法治地、依策管地的重大实践，是进一步深化农村改革的基础和前提。

这次农村集体土地确权，是在我国农业发展新阶段、农村土地法律法规逐步地建立健全情况下进行的。从法律层面为农村基本经营制度和农民权益提供确认保障，具有鲜明的法律性和政策性，具有划时代的意义。这是依法治地、依策管地的重大实践，将有力促进农村改革与发展。

农村集体土地确权，意义非常重大，时间非常紧迫，关系非常复杂，影响非常深远。农村集体土地确权，牵涉摸清集体财产家底、保障农民合法权益、确保国家粮食安全、促进城乡一体化发展等一系列重大问题。当前，广大农民对土地确权的要求十分迫切，亟待通过确权解决当前土地承包和管理中存在的问题和矛盾。农村集体土地新旧矛盾交织叠加，特别是二轮承包以来，几十年的农村矛盾聚焦到农村土地上。土地确权使得一些隐藏的矛盾浮出水面。一些农村执行承包政策不公、干部在土地承包和征用上的腐败问题、国家征用土地对农民权益的侵占，备受农民关注。农村集体土地确权，既关系到维护农村社会和谐稳定，巩固党的执政地位，又关系到我国经济社会和城乡一体化发展全局。因此，农村土地确权工作是深化农村改革的重要任务，应把确权作为进一步释放农村发展潜力和深化农村改革的突破口和着力点。

第二，农村集体土地确权，实质是从法律和政策层面，明确和确认农村集体土地的权利主体、地权边界和用益物权具体权能。

从法律和政策层面，确认农村集体土地的用益物权具体权能，是这次农村集体土地确权的基本内涵和要求，即将农村集体土地的所有权和用益物权及其相关具体权能确认到相应主体。具体而言，就是明确和确认“五权”：稳定所有权、明晰承包权、强化经营权、规范流转权、实现收益权。分离

“三权”，即农村集体土地的所有权、承包权与经营权分离。

稳定所有权，就是按照宪法和土地管理法规定，坚持农村土地集体所有，把农村集体土地所有权确权给集体经济组织，或确权给村委会、村民小组。

明晰承包权，就是坚持《农村土地承包法》和农村基本经营制度，进一步明晰农村承包地的发包方和承包方，赋予承包者更加充分完善的土地用益物权权能，明确承包主体的承包资格和权利义务。

强化经营权，就是强化土地经营者的自主经营权能，改变以往政策只对承包者负责、忽视经营者的状况，新出台的政策要对经营者给予支持和扶持。

规范流转权，就是规范农村集体土地流转行为，形成符合用途、自愿平等、等价有偿的农村土地流转秩序，特别是要规范和明确流转程序、严格土地用途管制和方向。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

实现收益权，就是实现农村集体土地财产性收益的权利，维护农村集体土地征收、流转、担保、抵押、经营等过程中所有者、承包者、经营者等主体的合法权益。

第三，农村集体土地确权的要义和作用，不仅在于依法以策明确农村集体土地的权能，而且还在于催生和促进农村制度完善和创新。

由于农村集体土地权能是当今农业生产力与生产关系中的核心要素，因此这次农村集体土地确权不是一项单一的工作，而是要通过确权有力推进农村改革深化，促进农村制度创新，努力做到“五个结合”。

一是把农村集体土地确权和改革农村土地制度结合起来。在确认“五权”的基础上，分离“三权”，兼顾“三利”（兼顾国家、集体和农民三者的利益）。通过确认“五权”，分离“三权”，兼顾“三利”，对农村集体土地加强管理，活化权能，提高效率，释放潜力。根据实现农村集体土地权能的要求，通过土地确权，赋予农民更加明确和充分的土地权能，增加农民在国家征地和土地流转中的谈判话语权；要尽量减少国家征地，保护农民对集体土地权能占有的主体地位。提高国家征用农村集体土地的补偿标准，合理分配土地增值收益。

二是把农村集体土地确权和完善农村基本经营制度结合起来。通过土地确权，正确处理“统”和“分”的关系，坚持农村集体土地集体所有，坚持家庭承包经营、统分结合的双层经营体制。从“统”和“分结合”的两个方面，完善农村基本经营制度。在“分”的方面，通过确权进一步明确发包主体和承包主体，解决两个主体缺位的问题；在“统”的方面，通过确权清晰界定土地主体和相关权利义务，促进和规范土地流转和规模经营，提高统的

层次和水平。

三是把农村集体土地确权与深化农村集体产权制度改革结合起来。农村集体资产是中国规模最大、涉及最广、管理最难的资产。现行农村集体产权制度普遍存在的归属不清晰、权责不明确、保护不严格、流转不顺畅、组织不健全等制度缺陷，成为阻碍城乡要素平等交换和农村经济社会发展的根源。与此同时，随着我国工业化、城镇化的推进，城市的边界不断扩大，许多地方实行撤乡并村，尤其是城乡结合部实行“村改居”，原集体经济组织成员和村组集体资产的关系被变更、资产被平调或流失。因此，要通过土地确权明确农村集体土地所有权的承担主体，强化保护农村集体经济组织的土地所有权，依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，推动农村产权经营和集体经济发展壮大。

四是把农村集体土地确权和建立新型农村经营体系结合起来。土地确权是催生和发展新型农村经营主体的基础。通过发挥土地权能作用，把土地利用的方向引导到实现农业经营集约化、专业化、组织化、社会化的轨道上来。要通过土地确权，鼓励和培育新型农业经营主体，大力发展种养大户、家庭农场、农民专业合作社、农村股份经济、农业产业化龙头企业，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的方式创新。

五是把农村集体土地确权和创新农村金融制度结合起来。农民缺少法律认可可供抵押、担保的有效财产，是农民融资难的瓶颈制约，也是现行农村金融制度存在的主要问题之一。要通过土地确权，赋予农民充分有效的土地财产权能，充分发挥赋予农民土地抵押、担保的权能，既允许农民以土地入股，又允许农民土地抵押和担保。应通过土地确权，进一步盘活农民本应享有的土地财产权，把土地确权纳入农村金融改革的总体框架，促进农村金融制度创新，改善农村经营主体融资和贷款难的状况。

第四，加快健全土地确权相关配套制度建设。

农村集体土地确权是一项涉及土地管理和利用、土地增值收益分配、城乡一体化发展基本机制等多方面的综合性工作。因此，必须在开展土地确权的同时，抓紧研究制定相关配套制度。通过相关配套政策出台，逐步解决农村集体土地管理中的新矛盾新问题，并充分发挥土地确权成果的作用。

一是尽快编制覆盖国有和集体土地统一利用的总体规划和城乡发展一体化规划。

二是建立严格的土地用途管制制度，切实做到依法用地、保护耕地、维护城乡统一的土地市场秩序。

三是建立合理调节集体土地收益在国家、集体和农民之间公平分配制度。开展集体土地税费制度研究，明确覆盖城乡土地一体的土地流转、保有和增值的相关税费种类和标准，强化税费的征收和管理。逐步实现农民基本

生活保障与城镇居民同等待遇，形成城乡统一的社会保障体系。

四是尽快建立土地争议协调处理制度，完善土地权属争议调处机制，及时解决争议土地权利归属，明确对“一户多宅”、宅基地和集体建设用地隐形流转、违法占地等问题的政策。

五是加快建立和实施不动产统一登记制度。以完善土地登记簿内容为基础，建设土地登记信息系统，实现网上实时动态监管查询，实时掌握土地产权变化情况，掌握土地抵押、转让信息，实现对土地二级市场的有效监管。

六是制定土地确权证书效力制度。土地确权证书效力涉及土地征收、土地供应等相关管理环节，实现以图管地、凭证征地、凭证补偿、凭证供地、凭证用地，促进登记发证全覆盖，让政府、农民和市场认可确权证书。

正确认识和把握国家粮食安全新战略

——在中国农经学会年会上的致辞

农业部副部长 陈晓华

(2014年11月2日)

同志们：

今年中国农经学会年会围绕深化农村改革，聚焦粮食安全战略、农业支持保护和体制机制创新，交流政策理论研究成果，研讨热点难点问题，很有意义。在此，我谨代表农业部向大会表示热烈祝贺，对出席会议的各位专家学者表示热烈欢迎，对大家多年来对农业部工作的大力支持表示衷心感谢！结合这次会议的主题，我着重就新形势下的国家粮食安全战略谈点看法，与大家进行交流。

我们常讲，国以民为本，民以食为天；手中有粮，心中不慌。对我们这样一个13亿人口的发展中大国来说，解决好吃饭问题始终是治国安邦的头等大事。习近平总书记多次强调，粮食出了问题谁也救不了我们，要把饭碗牢牢端在自己手中。近些年，在复杂多变的形势面前，我们之所以能够从容应对和处理各种矛盾问题，重要原因之一就是农业保持稳定发展，掌握了粮食安全的主动权。

改革开放以来，特别是21世纪以来，我国粮食产量多年稳居世界第一，粮食生产能力不断迈上新台阶。2013年达12 039亿斤^{*}，是新中国成立初期的6倍多，连续7年稳定在1万亿斤以上。谷物始终保持较高的自给水平，水稻、小麦等口粮自给率达到98%以上。今年粮食生产仍有望获得丰收。

农业特别是粮食的稳定发展，为经济社会发展全局提供了有力支撑。但是，我们也要清醒地看到，粮食和农业生产还面临许多困难与矛盾，把饭碗牢牢端在自己手里，还有很大压力。

一是比较效益下滑对粮食生产的影响越来越大。农民在粮食生产中的角色已由过去的“生产者”变成了“经营者”，种粮效益成为农民发展粮食生产的首要目标。农民种不种粮，种多少粮，种粮投入多大，主要看比较效

^{*} 斤为非法定计量单位，1斤=0.5千克。——编者注

益。现在,一方面是生产成本不断上涨。过去主要是生产资料成本上涨,近年来,随着农村劳动力转移和土地流转加速,人工成本和土地流转费用也在快速上涨。现在种一亩地,农资、人工、流转租金算下来每亩成本要700元以上,正常年景可以实现纯收入300多元,抵不上一个人三天的打工钱,遇上灾年还会亏本。另一方面是价格上涨空间受限。现在国内外粮食价格倒挂,我们的关税保护水平又低,进口对国内价格形成抑制和打压,同时,受制于“天花板”效应,粮食生产成本上涨又不能在价格上得到体现。怎样协调产业政策、价格调控政策和进出口政策,为国内产业健康发展营造良好环境,使种粮农民获得必要收益,将直接影响到国家粮食安全。

二是转变农业发展方式的要求越来越迫切。我国农业资源“先天不足”,面对持续刚性增长的农产品需求,我国只能在日益趋紧的资源环境约束下谋划农业生产。虽然这些年我们也采取了退耕还林、退牧还草、休渔禁渔这些养护资源、改善环境的措施,但还不具备像资源大国那样长期、大范围的耕地休耕条件,农业发展不得不依赖资源的高强度开发,资源环境的弦已经绷得很紧。要看到今后一个时期,我国城镇化率将以每年1个百分点以上的水平提升,工业与农业、城市与农村争水、争地的矛盾越来越突出,环境污染加速向农业农村扩散,农业发展面临的资源环境约束不断趋紧。随着工业化城镇化推进,每年要占用耕地600万~700万亩^{*}。粮食主产区的农业用水问题越来越突出,有的地方地下水资源过度开发,灌溉设施老化失修,区域性和季节性干旱频繁发生,已经成为粮食生产的主要威胁。还要看到,目前农业资源利用方式也不够合理,不同程度存在耕地“重用轻养”、大水漫灌、化肥农药过量施用等问题,农业面源污染等问题日益突出,这与社会公众对农产品质量安全、对城乡生态环境的要求不断提升形成反差。如何在农业发展的同时保持农村青山绿水和良好生态环境,也成为十分艰巨的任务。

三是加强农业支持保护面临新的发展要求。21世纪以来,随着国家财力增长,我国对农业的支持保护力度不断增强,为粮食生产“十连增”、农民增收“十连快”提供了重要支撑。但也要看到,在经济运行的新常态下,加强农业支持保护面临新的形势,需要适时调整和完善相关政策。随着整体经济运行由过去的高速增长逐步转向中高速增长区间,财政收入增幅也随之放缓。有专家估算,按照我国目前的经济规模,经济增速下调一个百分点,GDP大约减少6000亿元,税收相应减少1000多亿元。从今年前三季度的经济数据看,国内生产总值同比增长7.4%,全国财政收入同比增长8.1%。在这样的大背景下,要保持前些年“三农”投入快速增长的势头殊为不易。这就要求在继续增加投入的同时,更加重视提高财政资金效率,充分发挥财政资金

* 亩为非法定计量单位,1亩=1/15公顷。——编者注

“四两拨千斤”的撬动作用，进一步提高政策的指向性和精准性。经济增速和财政增速放缓，还会影响到农民工工资性收入和转移性收入的增长，这些变化都对农业支持保护政策提出了新要求，对国家粮食安全产生新影响。

针对新的形势，中央去年底提出了新的国家粮食安全战略，即“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”。我们要立足经济社会发展全局，深刻理解、准确把握这5句话20个字的丰富内涵。

第一，在发展目标上，始终坚持以我为主、立足国内。就是我们的饭碗应该主要装中国粮，这是由我国的基本国情决定的。我国作为世界上最大的粮食生产国和消费国，受资源约束，需要有效利用国际市场和国外资源。但十几亿中国人不能靠买饭吃、讨饭吃过日子。这是因为：一方面，国际市场调剂空间有限。目前全球的粮食贸易量仅有5 000亿~6 000亿斤，不到我国粮食消费量的一半，大米贸易量700亿斤左右，仅相当于我国大米消费量的1/4，既不够我们吃，也不可能都卖给我们。另一方面，大规模进口不可持续。在粮食贸易上，我国的大国效应明显，买什么什么贵，卖什么什么贱。如果我国长期从国际市场大量采购粮食，可能引起国际市场粮价大幅上涨，不仅要付出高昂代价，也会影响我国与一些发展中国家的关系。因此，只有立足于国内保障13亿人口的吃饭问题，才是可靠的。

第二，在发展优先序上，始终坚持确保谷物基本自给、口粮绝对安全。过去我们强调保全部、保所有，这是当时历史条件下没有办法的办法。现在耕地就这么多，需求又那么大，必须有取有舍，集中力量先把最基本最重要的保住。综合考虑未来一段时间我国农产品供需形势和资源条件，首先要“保口粮”，其次要“保谷物”。也就是说，稻谷、小麦这两个主要的口粮品种，要做到绝对安全，进口只能是品种调剂，而玉米随着饲料需求的快速增长，进口比例可以稍微高一些，但也要做到基本自给。这样定位，绝不是减轻保障国家粮食安全的责任，决不能误读为可以放松国内粮食生产，而是要合理配置资源，集中力量把最基本最重要的保住。一是优化品种布局。水稻核心是建设东北平原、长江流域和东南沿海3个优势区。东北地区着力发展优质粳稻；长江流域要稳定双季稻面积，逐步扩大江淮粳稻生产；东南沿海地区要稳定水稻面积，着力发展优质高档籼稻。种植面积要大体稳定在目前的4.5亿亩以上。小麦核心是建设黄淮海、长江中下游、西南、西北、东北5个优势区。种植面积要大体稳定在3.4亿亩以上。玉米核心是建设北方、黄淮海和西南3个优势区。目前，我国玉米面积5.45亿亩，应保持基本稳定。二是支持重点产区。主产区是粮食生产的压舱石，目前13个粮食主产省的产量占全国的75%，商品量占80%，调出量占90%。要加大对主产区的财政转移支付力度，逐步使800个产粮大县的人均财力达到全国平均水平，调动主产区重农抓粮的积极性。鼓励主销区与主产区建立长期稳定、互

惠互利的区域合作关系，加快建立主销区对主产区的利益补偿机制。三是扶持新型主体。从发展趋势看，新型农业经营主体越来越成为发展粮食规模化生产、提供商品粮的重要力量，也是保障国家粮食安全的重点。要在稳定农村土地承包关系并保持长久不变的基础上，引导土地有序流转，扶持种粮大户、家庭农场、农民合作社等发展粮食适度规模经营，新增补贴要向这些新型经营主体倾斜，让多生产粮食者多得补贴。

第三，在发展着力点上，努力确保产能、强化科技支撑。尽管实现了“十连增”，但我国粮食生产在很大程度上仍然要看老天脸色，粮食生产的稳定性、可控性还不高。目前，我国中低产田占耕地面积的 2/3，有效灌溉面积仅占一半多一点。据专家测算，我们的高产田提质后亩产可提高 5%，中低产田改造后亩产可提高 20%，加起来就会新增生产能力 1 000 亿斤。提高粮食发展稳定性，最根本的是增强粮食综合生产能力。近年来，我国农业科技取得了长足进展，2013 年农业科技进步贡献率达到 55%；我国农业生产方式已由传统的人力畜力为主转向以机械作业为主，2013 年农作物耕种收综合机械化水平超过 59%。农业科技和机械化发展，为粮食连年增产提供了有力支撑，但与发达国家相比，我国农业科技水平差距还不小，潜力也不小。因此，实现确保产能，关键是做到“两藏”：首先是藏粮于地。耕地是粮食生产的命根子，必须坚持既要保护耕地数量，也要提升耕地质量。要严防死守耕地红线。虽然第二次全国土地调查显示，耕地的账面数字有所增加，但耕地还是那么多，产能也还是那么多，实际并没有增加。对此，必须有清醒的“红线意识”，耕地红线要严防死守，农民可以非农化，耕地决不能非农化。要采取强有力的措施，保持耕地面积基本稳定，要划定永久基本农田，确保“有地可种”。要切实加强耕地质量建设。大兴农田水利，大力推广旱作节水农业技术，加强耕地质量建设与管理。应加大涉农资金整合力度，集中新增千亿斤粮食生产能力规划、农业综合开发、土地整治等项目资金，大力开展旱涝保收高标准农田建设。到 2020 年，全国要新建 8 亿亩旱涝保收高标准农田。其次是藏粮于技。解决我国农业问题最根本的出路在科技，要更加重视和依靠农业科技进步，走内涵式发展道路，给粮食生产插上科技的翅膀。一粒种子改变一个世界。要深化种业科技体制创新，强化种子企业技术创新主体地位，加快推进制种育种基地建设，开展重点品种联合攻关，充分运用传统育种技术和现代生物技术加快良种研发，选育一批高产、优质、高效新品种。推进劳动过程机械化，生产经营信息化。要完善农机购置补贴政策，在主产区推进水稻、小麦、玉米三大主粮全程机械化。我国农业信息化建设起步虽晚，但发展较快、前景广阔。要推动信息服务进村入户，直接面向农民开展政策、法律、市场、技术等全方位信息服务，发挥信息化对农业现代化建设的助推作用。

第四，在发展策略上，适度进口农产品，用好两种资源、两个市场。立足国内，并非所有粮食和农产品都要自给。为弥补部分国内农产品需求缺口、满足市场多样化的需求，适当进口，用好两种资源、两个市场是我们的必然选择。要抓紧谋划重要农产品贸易战略。统筹考虑国内生产供给和消费需求，加快研究编制我国粮食贸易战略，加强进口农产品规划指导，加快进口来源地布局，推进进口市场多元化，推动形成稳定的贸易格局。注重打好进口牌，增强在国际市场上的话语权。加强相关产业保护。当前，随着农产品内外价差扩大，进口农产品的压力加大。在新的形势下，既要充分利用国际市场调剂品种余缺、调节年度平衡、满足国内需求，又要考虑粮食生产对我国农民的重要性和国际粮食市场上我国的大国效应，综合运用国内政策和进出口调控政策，加强对国内产业和生产者的保护。在国际粮价低的时候，可适量进口粮食来补充国内库存，减轻国内资源环境压力。但要把握好进口的规模和节奏，防止个别品种集中大量进口冲击国内生产，给农民就业增收带来不利影响。要加快实施农业“走出去”战略。近年来，我国农业“走出去”发展较快，呈现出规模扩大、速度加快的特点。据统计，目前有超过300家企业在全球70多个国家和地区开展了农业投资合作，累计投资超过37亿美元。加快农业“走出去”步伐，已成为我国保障粮食安全、拓展农业发展空间、优化资源配置的重要战略。企业是农业“走出去”战略最重要的实施主体，要加强规划指导，加大政策扶持，引导农业企业到境外发展对外依存度高、对我国影响大的经济作物，在有条件的地区适当发展粮食作物，重点支持农业企业到境外投资建设农业基础设施、农产品加工厂以及收购码头和仓库等物流设施，为农业企业“走出去”创造良好外部环境。

同志们，党的十八届四中全会刚刚胜利闭幕，我们这次农经年会聚了我国“三农”研究领域众多有影响的专家学者，是研究“三农”问题的一个重要平台。希望大家围绕年会主题，畅所欲言、深入研讨，一方面推动农村政策理论研究上新水平，另一方面推动农业法治建设上新水平，为“三农”事业发展贡献智慧和力量。

最后，预祝本次农经学会年会取得圆满成功！

谢谢大家！

推进法治建设 保障农村改革

——在中国农业经济学会 2014 年年会暨学术研讨会上的发言

国务院发展研究中心副主任 张来明

(2014 年 11 月 2 日)

很高兴应尹会长邀请出席中国农业经济学会 2014 年年会暨学术研讨会。

本次会议以“深化农村改革”为主题，抓得很准确、很及时，抓住了农业农村工作的关键。面向未来，中国的前途在深化改革，中国农业、中国农村的前途也在深化改革。去年召开的党的十八届三中全会确定了深化农村改革的目标任务。前不久闭幕的党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出了部署。习近平总书记强调，党的十八届四中全会决定与党的十八届三中全会决定是姊妹篇，是共同推动全面建设小康社会的两个轮子，深化改革要靠法治保障，推进依法治国也要靠深化改革。深化农村改革与推进农村领域法治建设的关系也是这样，要通过加强农村领域的法治建设，促进“三农”工作规范化、制度化。

借此机会，我想以“推进法治建设、保障农村改革”为题谈两点感想。

第一点感想：推进法治建设是新形势下深化农村改革的客观需要

我们知道，发端于 20 世纪 70 年代末的农村改革开启了中国改革开放的大幕。改革之初，中国刚走出“文化大革命”的动荡，还谈不上法治的社会秩序。农村改革不仅没有法律引领和规范，而且要突破僵化体制，是来自亿万农民自下而上的实践先导，催生和引发了有关农业农村的法制建设。30 多年来的农村改革，坚持党的领导，尊重农民首创，在实践中逐步形成了适应我国国情和社会生产力发展要求的农村经济体制，其主要成果以法律形式固定下来，成为中国特色社会主义法律体系的组成部分。这些法律法规为我国农村改革发展提供了重要的制度保障。这是前一个阶段农村改革和法治建设关系的大体轮廓。

现在，我们是在新的形势下和新的起点上深化农村改革。现在的改革同过去的改革有一个很大的区别，就是已经在农业农村方面建立起一套法律制度，而不是像改革开放伊始时法律制度基本上是一片空白，只能是“摸着石头过河”。现在的农村改革，同其他领域的改革一样，必须坚持一个重要的

原则，那就是于法有据。具体讲，一是改革实践证明行之有效的，要及时上升为法律；二是实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序做出授权；三是对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。也就是说，要树立法治思维，秉持法治精神，在法治轨道上深化改革。在深化农村改革中，要充分发挥法治的引领和规范作用。具体怎么做，就是党的十八届四中全会决定明确的那三种情况。

第二点感想：适应农村改革需要，扎实推进农村领域法治建设

推进农村领域法治建设，首先要准确把握农村改革的法治需求。法治建设不是自转，而是公转。也就是说不是为了法治而搞法治，其根本目的还是保障改革发展的顺利进行。从当前深化农村改革的现实需要出发，推进农村领域法治建设是不是可以突出以下几个重点。

一是加强重点领域立法。党的十八届四中全会《决定》强调要加强重点领域立法，在部署加强市场法律制度建设时列出了7个方面，其中一个就是农业，可见农业立法任务之繁重和紧迫。总的看，健全以公平为核心原则的产权保护制度，要求推进农村集体产权制度改革，依法保障农民的财产权。保障人民当家作主，要求完善和发展基层民主制度，发挥乡规民约在农村社会治理中的积极作用。加快保障和改善民生，要求加大公共财政对农业和农村的支持，逐步实现城乡基本公共服务均等化。保护农村生态环境，推进美丽乡村建设，要求制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治等法律法规。

二是构建新型农业经营体系。创新农业经营体系，培育新型农业经营主体，必须在切实保障农户承包土地的合法权利下推进土地要素的流动与重新组合。为此，在法律上应明确保障农民长久不变的土地承包权，修改《农村土地承包法》有关农民全家到设区市落户必须交出承包地等规定，加快土地确权登记颁证，使农民在承包地问题上能够吃上定心丸。应该按照依法自愿有偿原则，促进土地流转和发展适度规模经营。

三是保障农民财产权利。人民的各项权益要靠法治来保障。要依法赋予农民对承包地、宅基地用益物权和集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。完善相关农地法规，确保“农地农有”和“农地农用”。修改《土地管理法》，允许在符合规划和用途管制前提下，农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。抓紧研究出台农村集体经营性建设用地流转条例，以规范流转为重点，对集体建设用地出让主体、流转方式、用途、程序、交易规则、基准地价、抵押融资、收益分配等事项，进行明确规定。制定农村宅基地使用法，明确宅基地用益物权的权利内涵和实现形式。出台法律法规，搭建农村产权交易平台，实现农村资源要素高效、合理、顺畅流转。