

**DRC**

国务院发展研究中心研究丛书 2018

主 编 李 伟

# 农业农村改革 若干重大问题的研究

叶兴庆 张云华 伍振军 周群力 等著

Research on Key Issues  
of Agricultural and Rural Reform

非外借



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

# 农业农村改革 若干重大问题研究

叶兴庆 张云华 伍振军 周群力 等著

中国发展出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农业农村改革若干重大问题研究/叶兴庆, 张云华, 伍振军, 周群力等著. —北京: 中国发展出版社, 2018. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2018 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0916 - 9

I. ①农… II. ①叶… ②张… ③伍… ④周… III. ①农业  
改革—研究—中国 ②农村经济—经济体制改革—研究—中国  
IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 218071 号

书 名: 农业农村改革若干重大问题研究

著作责任者: 叶兴庆 张云华 伍振军 周群力 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0916 - 9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 河北鑫兆源印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 16

字 数: 210 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版

印 次: 2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [fazhanreader@163.com](mailto:fazhanreader@163.com)

---

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2018

国务院发展研究中心研究丛书

## 编 委 会

主 编：李 伟

副主编：马建堂 王安顺 张军扩 张来明 隆国强

王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 马建堂 王 辉 王 微

王一鸣 王安顺 王忠宏 王富慧 卢 迈

叶兴庆 包月阳 贡 森 李 伟 李志军

李建伟 来有为 吴振宇 余 斌 张 力

张 琦 张 辉 张军扩 张来明 陈昌盛

赵昌文 赵树凯 侯永志 高世楫 陶平生

隆国强 葛延风

# “农业农村改革若干重大问题研究”

## 课题组

---

### 课题组顾问

王安顺 国务院发展研究中心副主任（正部长级）

张军扩 国务院发展研究中心副主任、研究员

### 课题负责人

叶兴庆 国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员

### 课题执行负责人

张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员

### 课题协调人

伍振军 国务院发展研究中心农村经济研究部研究室副主任、副研究员

周群力 国务院发展研究中心农村经济研究部主任科员、副研究员

### 课题组成员

金三林 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员

肖俊彦 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员、研究员

秦中春 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员、研究员

程 郁 国务院发展研究中心农村经济研究部研究室主任、研究员

李 青 国务院发展研究中心农村经济研究部调研员、副研究员

韩 杨 国务院发展研究中心农村经济研究部副调研员、副研究员

刘同山 中国社会科学院农村发展研究所博士

## 总 序

# 充分发挥高端智库作用， 努力推动经济高质量发展

李 军

进入2018年以来，我国经济运行总体保持平稳发展态势，同时，国际国内形势出现了一些明显变化。从国际看，美国单方面挑起的贸易摩擦呈升级之势，经济问题政治化倾向加重，各国经济复苏步伐分化，外部环境不确定性明显增加。从国内看，短期总需求面临一定的下行压力，部分地区正在经历转型阵痛，经济处在转向高质量发展的关键时期。

面对错综复杂、稳中有变的形势，必须看到我国经济基本面总体平稳、稳中向好的大局，必须认识到只要各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，坚决贯彻落实党中央去杠杆、控债务、严监管、控房价、强环保等战略政策，充分发挥好我们自身的优势，灵活高效运用宏观经济政策，做好政策协调，我国就完全有能力有条件妥善应对各种风险挑战，继续保持良好发展势头，稳步推进高质量发展。

变化是当前时期经济发展的突出特征。中国经济能否适应变化、

驾驭变化,使其朝着有利的方向发展,以此为契机加快推动经济由高速增长向高质量发展转变,是我们必须高度关注的问题。总体看,我国经济结构正在加快重塑,存量问题和风险隐患正在逐步化解,新一轮改革开放举措正在加快落地,国际经济秩序正在加快调适,发展方式转变和新旧动能转换已经进入承上启下、不进则退的关键时期。2018年前三季度的情况显示,我国经济发展保持平稳,供需关系更趋平衡,质量和效益明显提升,去杠杆取得积极成效,创新驱动作用持续增强,补短板也有重大进展。综合判断,我国经济在结构深度调整的过程中,延续了过去几年稳中向好、稳中有进的局面,为转向高质量发展创造了稳定的宏观环境。

从长期看,世界经济大变革大分化大调整的趋势还将持续相当长一段时间,这是我国推动高质量发展的世界背景与时代背景。国际上,保护主义明显抬头,政治经济环境更加复杂多变,可能对我国转向高质量发展的进程造成干扰;在国内,结构转型、动能转换过程中经济也可能面临下行压力,存量问题集中处置的阵痛难以避免。但更要看到,变化带来风险,同时也孕育着机遇。经过40年改革开放,中国的综合实力大大增强,在国际事务中的代表性和发言权大大增加,经济发展的基础更加牢固,内需空间广阔,政策回旋有余地,抵御冲击的韧性明显提高,完全有能力有条件长期保持高质量发展的良好态势。

具体而言,我国经济增长内生动力增强。一是需求拉动强劲。当前我国拥有约4亿中等收入人群,是全球最大的商品消费市场之一。随着消费结构不断升级,高品质产品的需求,医疗、教育、文化、保健、养老、旅游等服务消费需求,都将释放巨大潜力。二是产业升级持续发力。新技术新产业层出不穷,新业态、新模式不断涌现,新零售、共享经济、体验经济等方兴未艾。三是深化改革拓展新空间。全面深

化改革破除旧的体制机制约束，清除不适应经济社会发展的制约因素，改善营商环境，提高资源配置效率，激发市场主体活力，将极大增强我国经济增长内生动力。

我国宏观政策回旋空间较大。近年来，面对经济下行压力，我们保持战略定力，坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，而是创新宏观调控思路和方式，有针对性地进行预调微调，实现了经济社会持续稳步发展，也为今后一段时期宏观政策预留了空间。2017年，政府负债率为36.2%，较上一年下降了0.5个百分点，政府债务规模相对GDP而言增速较低，财政政策空间潜力较大。2018年，我国主动将赤字率调低到2.6%，财政预算安排地方专项债券1.35万亿元。在去杠杆、控债务、严监管的背景下，资金流动性客观上会出现结构性偏紧，我国广义货币增速一定程度偏低，货币政策也有调整的空间。

我国具有孕育新一轮产业革命的土壤。目前正在孕育的新一轮产业革命，主要以信息技术为基础，信息技术与智能制造、新能源、新材料等领域创新融合发展，提高产品质量和生产效率，提供多样化、智能化、个性化产品，从而满足消费升级需求，甚至创造新需求。催生新一轮产业革命有两个重要条件，一个是强大的市场需求，另一个是信息技术的高度普及。我国是全球最大的商品消费市场之一，2017年我国社会消费品零售总额已与美国大体相当。同时，我国互联网普及程度高，信息技术应用广泛。2017年底，中国网民规模达7.72亿人，互联网普及率达到55.8%，超过全球平均水平4.1个百分点。这都为我国孕育新一轮产业革命培育了肥沃土壤，提供了广阔空间。新旧动力的接续和融合，正在释放出源源不断的动能。

我国具有应对重大挑战的制度优势。几十年来，依靠社会主义集中力量办大事的制度优势，我国取得了经济社会建设的巨大成就。新

中国成立初期，我们集中有限的物力、财力和技术力量，集中开展重大项目建设，奠定了社会主义工业化的初步基础。改革开放以来，我们又集中力量完成一大批举世瞩目的项目建设，有效应对了1997年亚洲金融危机和2008年国际金融危机的冲击。当前，我们仍然需要也更有能力发挥集中力量办大事的优势。一是加强宏观政策协调，努力克服部门和地方政策分散、冲突、空白等问题，形成互补有效的政策体系，有效应对内外部冲击。二是集中优势兵力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战。三是集中资源突破核心技术，打破经济发展的技术瓶颈，增强经济发展的自主性。

高质量发展是一场耐力赛，需要一步一个台阶的推进。面对各类风险挑战，我们既要坚持底线思维，做最坏的打算，做最充分的准备，牢牢守住不发生系统性风险的底线，有序排除风险隐患，有效应对外部不确定性冲击，为高质量发展创造有利条件；也要坚定信心，任何困难都阻止不了中国人民对美好生活的向往，任何外部阻力和遏制都不能削弱中华民族实现伟大复兴的决心。

国务院发展研究中心作为直接服务党中央、国务院的政策咨询研究机构，2015年底被确定为首批国家高端智库建设试点单位后，全面启动实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设六大工程，积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式，加快建设国际一流高端智库。去年以来，我们牢牢把握为中央决策服务的根本方向，紧紧围绕党的十九大作出的一系列重大决策部署，深入扎实地开展调查研究，形成了一批政策价值较高、社会影响较大的研究成果。现将其中部分适于公开发表的成果，结集成“国务院发展研究中心研究丛书2018”正式出版。这是该丛书自2010年面世至今连续第九年出版。

今年的丛书共包括 13 部著作，其中，《百年变局——国际经济格局新变化》《“一带一路”经济走廊：畅通与繁荣》两部著作是国务院发展研究中心重大研究课题报告，《国际比较视角下的中国发展经验与理论研究》《新工业革命的中国战略》《面向未来的创新型人才发展：制度与政策》等 11 部著作是各研究部（所）的重点研究课题报告。

在此，我们真诚感谢中央和地方各级领导同志以及各界读者多年来给予我们的肯定和鼓励，同时也热切希望继续得到领导、专家、读者们的关心、支持和帮助，尤其是期待听到对于这套丛书的批评与建议。

推进高质量发展，是实现“两个一百年”奋斗目标的必然选择。紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，依靠广大人民群众，坚定不移地走高质量发展道路，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗，是时代赋予我们这代人的光荣使命。我们愿与社会各界一道，脚踏实地、努力开拓，共同投身于这一伟大的历史进程。

2018 年 11 月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

## 内容摘要

纵览农业农村改革四十年的历程，有两条经验最为关键。一是赋权，逐步赋权并放活农民与农村产权与自主权。二是市场化，逐渐建立农业与农村市场经济体制。主要表现在，改革农业集体化为家庭承包责任制，赋予农民愈来愈强的土地承包权与经营自主权；逐步赋予农民流转土地经营权的权利，建立并完善土地经营权市场；改革农村集体经营性资产的产权制度，赋予农民对集体资产的股份权能；改革农产品购销（流通）体制与价格形成机制，从计划管制、双轨制到逐步推进市场化；放开农村劳动力政策，实现农村劳动力要素市场化；放松农村投资限制，乡镇企业整合凝聚各类资源促进农村经济全面搞活。

农业农村生产关系现阶段的问题依然是存在束缚生产力发展的制度，主要表现在土地制度、农产品价格形成机制及收储制度等方面。乡村振兴需要制度性供给。当前，制度改革依然有很大的空间，特别是在产权制度和市场经济方面。计划经济向市场经济的过渡在农业农村某些领域还没有完成，市场在土地资源配置、农产品供求以及农业资源配置方面还没有起到决定性作用。

未来乡村振兴道路上，农业农村改革的遵循与方向依然是这两条：第一，赋权。赋予、保护、放活农民和农村产权。第二，市场化。建立农业市场经济体系与农村市场经济体系，要坚定支持、坚决贯彻党中央提出的加快完善社会主义市场经济体制，经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点的指导思想。农业农村领域不能例外，农村土地制度和农业农村市场化改革不能例外。改革的推进路线上，实践层面要防止不切实际的冒进，政策层面要防止落后于实际的保守。在农村土地制度、农业农村市场经济体制改革上要认准方向坚定往前走，不能因技术性问题改变战略性方向，不能因个案的特殊性否定改革的普遍性，不能因少数人利益影响多数人利益，不能以口号改革、抽象改革、假改革代替实际改革、具体改革、真改革。

在农业农村改革和乡村振兴的新起点上，赋权和市场化改革的空间仍然很大，将会为乡村振兴提供巨大动力。要进一步赋权，改革农村土地制度与集体产权制度，建立健全农村产权制度。要进一步市场化，改革粮食最低收购价政策，建立健全以市场为取向的粮食价格形成机制与收储制度。

本书系统梳理了我国农业农村改革中最重要的“四梁八柱”，如创新农业经营体制、深入推进农村土地制度改革、完善农村集体产权制度改革、健全粮食价格形成机制与收储制度等，并对深入推进各项农业农村改革提出思路、方向和政策建议。

# 目录

## 综合报告

### 赋权与市场化

——农业农村改革四十年的经验与方向

一、赋权与市场化——农业农村改革四十年主要经验 / 1

二、新时代农业农村改革的理论逻辑、实践空间与改革方向 / 22

三、乡村振兴道路上赋权与市场化改革的重点 / 27

## 专题一

### 创新农业经营体制的方向与对策

一、小农生产体制重新确立以来农业经营体制的演变脉络 / 37

二、对未来农业经营体制演变趋势的不同认识 / 48

三、创新农业经营体制必须顺应结构性变化大趋势 / 53

四、创新农业经营体制的总体思路 / 64

五、创新农业经营体制的政策建议 / 69

## 专题二

### 深入推进农村土地制度改革面临的问题和政策建议

一、农村土地制度改革试点成效较好 / 79

二、深入推进农村土地制度改革面临的主要问题 / 85

### 三、深化农村土地制度改革的政策建议 / 87

#### 专题三

#### 梁平县农民承包地退出试验可行

- 一、梁平县农民承包地退出试验的做法 / 90
- 二、承包地退出政策符合进城农民意愿，试验取得预期效果 / 92
- 三、建立农民承包地退出制度的探讨与建议 / 95

#### 专题四

#### 关于深化农村宅基地制度改革的思考

- 一、现行宅基地制度下农村发展面临三个突出问题 / 99
- 二、新的发展阶段亟须深化农村宅基地制度改革 / 103
- 三、放活宅基地使用权流转，配套推进相关改革和制度建设 / 105

#### 专题五

#### 打破二元土地制度壁垒，打开制度通道， 构建农村集体建设用地入市的制度框架

- 一、农村集体经营性建设用地入市改革试点成效明显 / 110
- 二、农村集体经营性建设用地入市中有待完善的制度 / 112
- 三、打破二元土地制度壁垒，打开制度通道，构建农村  
集体建设用地入市的制度框架 / 116

#### 专题六

#### 完善集体产权治理机制 激活集体市场经济经营活力

- 一、集体产权改革下的新型集体合作经济发展 / 121
- 二、新型集体经济组织的内部治理机制创新 / 125
- 三、新型集体经济组织的经营机制创新 / 130
- 四、试点改革存在的问题与集体经济发展障碍 / 141

## 五、深化集体产权改革、促进集体经济发展的建议 / 146

### 专题七

#### 完善农村集体产权制度改革政策的建议

- 一、提高对我国农村集体产权制度改革的核心思想、基本性质和重要意义的理论认识 / 151
- 二、把对农村人口及其劳动贡献和长期投资的登记调查统计作为推进改革的重要工作 / 153
- 三、把开展农村资源性资产和非经营性资产有条件转化为经营性资产进行股份合作试点作为推进改革的重要内容 / 154
- 四、把探索农村集体资产经营新领域推进农村集体经济创新发展作为推进改革的重要任务 / 157
- 五、把加强组织领导协调和建立强有力、专业、高效的基层农经管理机构作为推进改革的重要支撑 / 158

### 专题八

#### 完善农业补贴政策体系

- 一、当前我国主要农业补贴政策的现状 / 161
- 二、我国农业补贴政策存在的主要问题 / 168
- 三、完善我国农业补贴政策的建议 / 171

### 专题九

#### 粮食市场调控政策改革研究

- 一、改革开放以来我国粮食市场调控政策的演进 / 177
- 二、2004 年以来粮食市场调控政策的实施及成效 / 178
- 三、现行粮食市场调控政策面临的挑战和问题 / 184
- 四、深化粮食市场调控体制和政策改革的建议 / 189

## 专题十

### 关于粮食安全几个基本问题的辨析

- 一、粮食安全的实质是食物安全，食物安全的重点是粮食 / 195
- 二、给粮食自给率减压，科学确定粮食自给率 / 199
- 三、人均粮食产量与占有量是反映粮食安全的关键指标 / 205

## 专题十一

### 构建政策性全国农业信贷担保体系：方向与框架

- 一、目前进展与问题 / 213
- 二、构建高效农业信贷担保体系的主要障碍 / 217
- 三、现阶段我国政策性农业信贷担保体系的主要任务 / 218
- 四、构建我国农业信贷担保体系的基本框架 / 220

## 专题十二

### 深化海洋渔业资源产权制度改革 促进海洋渔业转型升级

- 一、我国近海渔业资源过度开发问题突出 / 223
- 二、我国近海渔业资源过度开发利用的治理措施及成效 / 228
- 三、我国近海渔业资源依然过度开发利用的深层次原因 / 233
- 四、深化海洋渔业资源产权制度改革的思路与建议 / 238

## 综合报告

# 赋权与市场化

## ——农业农村改革四十年的经验与方向



四十年前的农业农村改革拉开中国改革开放的序幕。四十年来，农业农村改革为农业农村发展奠定基础、提供动力。在新时代中国特色社会主义新征程上，在乡村振兴道路上，农业农村改革依然要也必然要为乡村振兴提供动力、创造活力。农业农村改革内容丰富多彩，纵览农业农村改革四十年的历程，本文认为，有两条经验最为关键、难得：一是赋权，二是市场化。在农业农村改革和乡村振兴的新起点上，赋权和市场化仍然具有很大改革空间，将会为乡村振兴提供巨大动力。

### 一、赋权与市场化——农业农村改革四十年主要经验

农业农村改革四十年的主要经验，总结起来，主要是两条：一是逐步赋权并放活农民与农村产权与自主权；二是渐次推进农业农村市场化，逐渐建立农业与农村市场经济体制。这也是四十年来农业农村改革的两大主线。四十年来的农业农村改革在实践——认识——实践