



中国特色“三农” 发展道路研究

陈锡文 韩俊 ◎ 主编

清华大学出版社



中国特色“三农” 发展道路研究

陈锡文 韩俊 ◎ 主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

《中国特色“三农”发展道路研究》是清华大学中国农村研究院最新科研成果汇集。本书一共汇集十二篇专题研究成果,分别以中国特色农业现代化道路、转型期农业与国民经济关系、中国未来主要粮食及其他农产品供需预测、农村承包土地和宅基地法律法规、农村土地规模经营制度、征地制度改革、农民土地权益、农村合作组织、农村金融改革、农民工落户城镇与户籍制度改革为切入点,对“三农”改革与发展中具有全局性、战略性和前瞻性的重大问题进行了系统和深入的研究。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国特色“三农”发展道路研究/陈锡文,韩俊主编. --北京:清华大学出版社,2014

ISBN 978-7-302-37970-6

I. ①中… II. ①陈… ②韩… III. ①农业发展道路-研究-中国 ②农村经济-发展道路-研究-中国 ③农民问题-发展道路-研究-中国 IV. ①F32 ②D422.64

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第209587号

责任编辑:周 菁

封面设计:史宪罡

责任校对:宋玉莲

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦A座 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者: 三河市君旺印务有限公司

装 订 者: 三河市新茂装订有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170mm×240mm 印 张: 26.75 字 数: 533千字

版 次: 2014年11月第1版 印 次: 2014年11月第1次印刷

印 数: 1~2000

定 价: 82.00元

产品编号: 058556-01

序

构建新型农业经营体系刻不容缓

加快构建新型农业经营体系，是党的十八届三中全会根据我国当前农业农村发展新形势和同步推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化的要求提出的进一步深化农村改革的重大任务，也是加快我国农业现代化进程的必然要求。

一、加快构建新型农业经营体系的重要性和紧迫性

农村改革35年来，在实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制基础上，我国农业农村发展取得了举世瞩目的成就：粮食产量翻了近一番，各类农产品成倍增加，农民收入较快增长，农村面貌发生显著变化。但在工业化、城镇化快速推进的新形势下，农业农村发展也面临诸多新的矛盾和挑战。从农业经营体制的角度看，当前迫切需要回答的两大问题是将来“谁来种地”和“怎么种地”。

(1) 农村青壮年劳动力大量外出务工经商，使农业面临“谁来种地”的问题日渐突出。据有关部门统计，2012年年底，我国农村有26261万劳动力转向城镇和非农产业就业，占当年农村从业人员总数的48.76%。尽管目前在农业中从业的劳动力还有2.7亿多人，但其中中老年人和妇女占多数。因此，必须未雨绸缪，及早考虑如何培养农业接班人的问题。

(2) 农民纯收入中来自农业的比重正在明显下降，农业（种植业）在相当多的农户那里已经只是收入增长中的“副业”，因此，“怎么种地”的问题已难以回避。我国人多地少，绝大多数农户承包经营的耕地规模细小且高度分散，生产效率不高，抵御自然风险、市场风险的能力不强。为了增加收入，多数农户家庭不得不让主要劳动力外出务工经商或就地从事非农产业，农民纯收入中来自农业的比重在不断下降。据统计，2012年全国农民人均7917元的纯收入中，来自耕地经营（种植业）的比重仅占26.6%（2107元）。种地，对于相当多数的农户

而言，正在变成食之无肉、弃之可惜的“鸡肋”，正越来越成为农民家庭经营结构中的“兼业”。因此，必须加快探索如何在家庭承包经营基础上提高农业效率的有效形式，也就是回答好将来“怎么种地”的问题。

上述两个问题直接关系到我国农业未来的兴衰，也是加快构建我国新型农业经营体系重要性和紧迫性的原因所在。现阶段，我们必须按照城乡经济社会发展一体化的要求推动改革和发展，在农业人口逐步转移的背景下，加大国家强农、惠农、富农的政策力度，使农业成为有效率的产业，使农民成为能致富的职业，加快我国农业现代化的进程。

二、在保障承包农户土地财产权利基础上促进土地流转

“只有减少农民才能富裕农民”，这是社会早已达成的共识。也只有真正减少了农民，才能为破解将来“谁来种地”和“怎么种地”的问题创造必要条件。但减少农民至少涉及两大基本问题：一是农业人口的城镇化，二是承包农户对土地的财产权利。

我国城镇化正在快速推进，2012年的城镇常住人口已占全国总人口的52.6%。但是，进入城镇就业的农民真正能够转为城镇居民的却微乎其微。这种农业人口只能向城镇转移就业而难以向城镇迁徙的“半城镇化”，使得农村经济社会结构的变迁陷入十分复杂的境地。一方面，转移就业的农村劳动力既给家庭带来可观的工资性收入，又使继续从事农业的劳动力扩大了土地的经营规模、提高了农业的效率；另一方面，由于务工经商的农民在城镇从业的不稳定性和未来前景的不确定性，又使得他们在到底是进城还是留乡之间难以做出明确的取舍。因此，在城乡之间流动的两栖生活方式就成了他们的理性选择：既努力在城镇打拼和寻找新的发展机会，又不放弃家乡的财产和生存保障，以使自己能够进退有路。这增强了进城务工经商农民的安全感，但却使农业经营形式的转型升级遇到了障碍。在超过58%的农民家庭有人外出打工、在转向非农产业就业的农业劳动力已超过48%的背景下，为什么农户承包土地的流转面积却只占21.2%？其主要原因就在于这种“半城镇化”现象。改变“半城镇化”现象显然不可能一蹴而就，因此，依靠城镇化进程真正减少农民也就只能是一个较长时期的渐进过程。而要在这样的现实基础上提高农业的生产效率，显然需要另辟蹊径。

我国农户承包经营的耕地总体上规模偏小，因此，要提高农业的生产效率，就必须促使土地要素能有必要的流动和重新组合。但令农户担心的问题是，土地经营权的流转是否会导致其失去土地的承包权？这就必须解决好土地经营权进入流转后原承包农户对其承包耕地的财产权利问题。

我国法律规定，在坚持农村土地集体所有的制度下，农户对其依法承包的土

地享有占有、使用和收益的权利。这实际上明确了两个基本问题：①明确了农户拥有的是土地的承包经营权，它不改变农村土地的集体所有权；②明确了对承包到户的集体土地，只要不改变合同规定的用途，承包农户就可以自主选择各种实现土地收益的经营形式。农户可以自己经营自己的承包土地，也可以向他人出租承包土地的经营权；可以与本集体经济组织的成员自愿互换各自所承包的地块，也可以和其他农户以土地股份合作制的形式发展农业的合作生产；可以将承包土地的经营权用于向金融机构抵押、担保融资，还可以将承包土地的经营权作为股份投入农业产业化的经营。在上述情况下，土地的承包关系均不发生变化，原承包农户仍将继续拥有本集体经济组织土地承包者的权利。此外，在农户有了稳定的非农产业收入或迁入城镇居住、就业后，还可以将自己承包的土地自主转让给本集体经济组织的其他成员，或按自愿有偿的原则将承包的土地交还给发包方。在后两种情况下，转让或交还土地承包经营权的农户，就不再拥有本集体经济组织土地承包者的权利，甚至还可以选择退出他所在的农村集体经济组织。显然，选择以何种方式实现家庭承包土地的经营权，完全应当由农户自主选择，而不能采取任何违背农户意愿、损害农民权益的强制性办法。

要维护农户在流转土地经营权后对土地承包权的合法财产权利，就必须加快明确农村土地所有权、承包权、经营权这三者的关系。农村土地制度的改革（指耕地经营制度的改革），必须坚持农村土地属农民集体所有的性质，必须保障承包农户的合法权利，必须有利于提高耕地的利用效率。农村的土地承包关系要保持稳定并长久不变，但承包农户的家庭人口、农村的劳动力数量却经常在发生变化。处理好这“变”与“不变”的关系，是发育和完善我国农村土地流转市场的关键。改革之初，农民创造了土地集体所有权与农户土地承包经营权的“两权分离”，由此确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。之后，面对农村劳动力流动和农户家庭人、地关系的变化，不少地方的农民又进一步创造了农村土地明确所有权、稳定承包权、放活经营权的“三权分离”概念。而实际上，也正是由于“三权分离”概念的形成和被普遍接受，才能使农户在稳定土地承包权的基础上，放心地流转承包土地的经营权。如果让承包农户因流转承包耕地的经营权而丧失他对集体土地的承包权，他显然不可能流转自家承包土地的经营权。因此，正如农村集体土地的所有权与家庭承包经营权分离后，并不改变集体土地的所有权性质一样，土地承包权与经营权的分离，也不应当改变原承包农户对土地的承包关系。这就可以使农户在土地经营权进入流转后继续维护其对承包土地的合法财产权利，从而在稳定农户土地承包权基础上实现土地经营权流转、集中，发展适度规模经营。

三、从我国具体国情出发推进耕地的适度规模经营

实行家庭承包经营后，党的农村政策始终强调要在稳定农村土地承包关系的基础上发展耕地的适度规模经营。耕地经营规模的选择，必须从当地的实际状况和所处的发展阶段出发，既要考虑当地农业资源禀赋的状况，又要考虑工业化、城镇化发展水平和农业人口的转移程度，还要考虑农业资源分配对社会公平的影响。我国人多地少，不具备新大陆国家（南、北美洲和大洋洲）可以普遍发展大规模家庭农场的基本条件；而改变“半城镇化”现象的长期性，又决定了多数有外出就业人员的农民家庭在短期内不可能放弃对耕地的经营。正是在这样的复杂背景下，推进我国现阶段的耕地规模经营，特别要注意把握好规模的适度。

耕地经营规模的变化，既是技术演进的过程，更是社会变迁的过程，因此不能只看效率这一个指标。我国目前还有约1.9亿户农民家庭在经营耕地，如果要达到户均经营百亩左右的耕地规模，需要转移90%以上的农户，这显然不是在短时期内能够实现的。上海市松江区的工业化、城镇化进程都比较快，全区86%的农村劳动力已转向非农产业就业，具备了加快耕地流转、集中的条件。这个区从2007年开始探索发展适度规模经营的家庭农场，目前全区80%的粮田由1206户家庭农场在经营，户均经营耕地面积113.3亩。在社会化服务体系的支持下，夫妻俩一年种两季，年纯收入一般可在8万元左右，与上海市城镇居民的人均年可支配收入已不相上下；而那些利用剩余劳动时间代公司养猪的家庭农场，每年还可再增加纯收入六七万元。由此来看，目前松江家庭农场的经营规模基本适宜。

吃住都在家、农业社会化服务降低了劳动强度、收入又不低于城镇居民，家庭农场这种形式对松江区的大多数农户有吸引力，家庭农场主便成了抢手的好职业，家庭农场的耕地规模暂时就不必、实际上也难以扩大。松江区的实践表明，耕地经营规模的扩大，必须与农业劳动力转移的状况相适应，必须与农业社会化服务的能力相适应，必须与多数农民期盼的收入水平相适应。让更多的人经营更多的耕地，农业的效率和经营者的收入肯定都会更高，与此同时，必须考虑如何使更多的农民实现共同富裕。因此，确定合理的耕地经营规模，应当把提高农业生产效率放在促进社会进步和社会公平的大背景下统筹考虑。

四、在家庭经营基础上推进农业经营体系的创新

我国幅员辽阔，各地经济社会的发展差距很大，地形、地貌和气候条件差异很大，农业经营者生产的农产品各不相同。在工业化、城镇化的带动下，农业劳动力正在大规模向城镇和非农产业转移。因此，在家庭经营这一基本形式的基础

上,农业必然会根据生产经营的实际需要,演绎出多种多样的具体经营形式。

据有关部门统计,到2012年年底,我国农村承包集体耕地的农民家庭约2.3亿户,其中有约4440万户发生了流转出承包耕地的行为(占承包农户总数的19.32%)。目前仍在耕地上从事农业生产经营的农民家庭约1.9亿户,他们经营的耕地面积(包括流转来的耕地)占农村家庭承包耕地总面积的92.5%。这表明,农民家庭仍是我国农业中最主要的生产经营主体。但随着农业劳动力的转移和农户承包耕地经营权的流转,其他各类新的农业经营组织形式也在发展。目前,全国已发展起农民专业合作社68.9万个,入社成员5300多万户;各类农业产业化经营组织30余万个,带动的农户约1.18亿户。此外,据不完全统计,各地仍对农业实行由集体统一经营的村、组约有2000个,江苏省江阴市的华西村就是著名代表。同时,租赁农户土地从事农业生产经营的工商企业也在逐渐增加,全国约有2556万亩耕地由企业在租赁经营。

农业经营主体的多样化,是农业向现代化演进过程中的必然现象。一方面,由于农业人口的转移,原来由各家各户自己经营的承包耕地经营权有了流转和集中的可能;另一方面,越来越多的农产品开始走向集约化、专业化、组织化、社会化生产。这两方面的变化都在催生各种新的农业经营形式的成长。从各地已有的实践看,为了提高农业生产经营的效率,不同农产品的生产往往会对经营形式提出各不相同的要求。例如,粮棉油糖等大宗产品的生产效率,主要取决于耕地的经营规模。因此,通过流转承包耕地的经营权实行土地经营规模的家庭农场、专业大户、土地股份合作社等,便在这一领域应运而生。瓜果蔬菜花卉等鲜活农产品的生产效率,主要取决于品种选择、栽培技术和市场营销等,通过组织农民专业合作社,能够最大限度地发挥这方面少数“能人”的带动作用,因此,由专业合作社生产这类产品就受到农户欢迎。现代化设施农业和规模化养殖场,对技术、投资、管理和营销等方面的要求,超越了大多数农户和农民专业合作社的能力,更适合引入社会资本实行企业化的经营。

从我国人多地少的基本国情和当前经济社会发展的阶段性特征出发,要提高农业经营主体的生产效率,除了需要进一步加强农田水利等基础设施建设、大力推进农业科技进步、完善国家对农业的支持保护体系、加强农产品的市场流通体系建设等之外,通过农业经营体系的创新,显然也能发挥巨大的能量。

从各地探索实践的经验看,目前我国农业经营体系的创新主要有三大类表现形式:

(1) 通过承包土地经营权的流转,扩大家庭经营的土地规模,如发展家庭农场、专业大户。据有关部门统计,到2012年年底,全国经营耕地面积在50亩以上的专业大户已达287.5万户;其中,家庭农场87.7万户,经营土地面积1.76

亿亩，户均经营耕地 200.2 亩，年收益 18.47 万元，均明显高于普通承包农户。除了常规的承包土地经营权流转外，近年不少地方农民创造的土地托管、代耕、“土地银行”等形式，也对扩大耕地的经营规模发挥了积极作用。

(2) 依靠农业社会化服务体系的支持，通过“耕、种、收等主要作业环节靠社会化服务，日常田间管理主要靠家庭成员”的方式，以扩大社会化服务的规模弥补生产经营主体耕地规模的相对不足，节本增效明显。较有代表性的是，每年夏收季节，农业部门组织数十万台联合收割机实行大范围的跨区作业，使我国 3 亿多亩冬小麦的收割基本实现了机械化作业，既实现了适时收割和减少粮食浪费，又使农户降低劳动强度并增加收入，还明显提高了农业机械的利用效率，可谓一举多得。

(3) 发展多种形式的合作与联合，既有围绕某些特定农产品的生产、销售、加工而展开的农民专业合作社，也有实行土地股份合作制的农业生产联合组织。它们的共同特点是着力解决农民一家一户办不了、办不好、办起来不经济的事情。在不少地方，合作社的经济技术服务能力，不仅能够满足自身社员的需要，还能够向非社员提供社会化的服务，从而发挥带动更多农户发展现代农业的作用。

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任 陈锡文
清华大学中国农村研究院院长

前 言

实现全面建成小康社会目标，最艰巨、最繁重的任务在农村。目前，我国已经进入加快改造传统农业的关键时期。2013 年中央农村工作会议强调，“三农”工作依然任务艰巨，必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，要全面分析“三农”工作面临的形势和任务，研究全面深化农村改革、加快农业现代化步伐的重要政策。农业现代化、粮食安全、食品安全、坚持和完善农村基本经营制度、城镇化、让农民成为体面职业将是我国未来农村工作主攻难点。基于上述认识，清华大学中国农村研究院（简称“农研院”）每年遴选若干围绕国家“三农”决策需要，以及具有重大学术价值和体现学术前沿的选题，作为农研院年度重大课题，旨在为推进中国农业农村现代化，向中央提供针对性强的前瞻性政策建议。

《中国特色“三农”发展道路研究》是农研院最新科研成果汇集。本书汇集十二篇专题研究成果，分别以中国特色农业现代化道路、转型期农业与国民经济关系、中国未来主要粮食及其他农产品供需预测、农村承包土地和宅基地法律法规、农村土地规模经营制度、征地制度改革、农民土地权益、农村合作组织、农村金融改革、农民工落户城镇与户籍制度改革为切入点，对“三农”改革与发展中具有全局性、战略性和前瞻性的重大问题进行了系统和深入的研究。

出版之际，我们衷心感谢胡鞍钢、盛来运、黄季焜、张红宇、孙中华、黄小虎、杨燕绥、张晓山、汪小亚、蔡昉等各专题研究团队对本书倾注的大量心血。全书的统稿和汇编整理工作是由何宇鹏、王亚华、符莉、陶陶、部金洲等完成。清华大学出版社对本书出版给予了大力支持，周菁编辑在很短的时间内高质量地完成了本书的编辑出版工作，保证了本书如期与读者见面。

目 录

农业现代化 1

- 以改革为根本动力加快推进中国特色新型农业现代化 3
- 中国特色农业现代化道路 13

农业与国民经济 35

- 转型期农业与国民经济关系的研究 37

农产品供给保障 85

- 中国未来主要粮食及其他农产品供需预测及政策建议 87

农村承包地和宅基地政策 97

- 完善农村承包土地法律法规和政策研究 99
- 完善农村宅基地法律法规和政策研究 136

农村土地规模经营 173

- 中国农村土地规模经营制度研究报告 175

征地制度改革 203

征地制度改革问题研究 205

农民土地权益保障 231

保障农民土地权益研究报告 233

农业生产经营组织 247

关于农村合作组织的问题研究 249

农村金融改革 283

深化农村金融改革的重点领域和基本途径 285

城镇化与农民工市民化 365

农民工落户城镇与户籍制度改革的基本方案 367

农业现代化

以改革为根本动力加快推进中国 特色新型农业现代化^①

在工业化、信息化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，是关系全面建成小康社会和现代化建设全局的一项重大任务。必须立足国情农情，顺应时代要求，努力走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路。2014年中央一号文件就全面深化农村改革、加快推进农业现代化做出了全面部署，指明了新形势下推进中国特色新型农业现代化的前进方向和基本遵循，提出了新阶段做好“三农”工作的很多新理念、新举措。现就贯彻落实文件精神需要把握的几个重要问题谈些看法。

一、正确处理粮食供给立足国内与适度进口的关系， 完善国家粮食安全保障体系

面对国内资源环境条件、粮食供求格局和国际贸易环境变化的新形势，应牢牢掌握粮食安全的主动权，实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。

“衣食足，仓廪实，天下安”，这是亘古不变的社会规律。粮食安全关系经济发展、社会稳定和国家自立，对我们这样一个人口大国，把饭碗牢牢端在自己手上，是治国理政的头等大事。改革开放以来，我国粮食综合生产能力稳步提高，食物供给日益丰富，用世界近9%的耕地、6.5%的水资源，稳定解决了十几亿人口的吃饭问题，取得了举世公认的成就。根据英国经济学人智库最近发布的《全球粮食安全指数报告》（*Global Food Security Index*），我国在107个国家中位居第42位，列入良好表现一档。相对于人均GDP第52位的排名，我国是为数不多的粮食安全水平大幅超越社会富裕程度的国家之一。

在快速工业化、城镇化过程中，我国仍处在食物消费结构持续转变的过程中，除口粮消费继续下降外，其他农产品的食用消费都还有较大增长空间，粮食需求总量将持续增长。2012年，我国城镇化水平为52.57%，预计我国城镇化水

① 本文作者：韩俊，中央财经领导小组办公室副主任，清华大学中国农村研究院副院长。

平的峰值在 70% ~ 75%，2030 年将达到 70% 左右。从 2011 年至 2030 年的 19 年间，我国将新增城镇人口 3 亿人左右。根据调查，2013 年进城农民工年人均粮食需求比农村居民高出 119.14 千克，比城镇居民高出 51.04 千克。一个农村居民从农村来到城市，适应了城市的食物消费结构，其每日消费粮食要增加 20%。数亿农民进城将使粮食需求呈现新的变化。同时，耕地减少势头不减，水资源短缺加剧，气候变化影响加深，我国粮食持续增产难度加大，粮食供求将呈现长期紧平衡的态势。

我国是一个人多地少的发展中大国，仅仅局限于国内耕地和水资源，已经难以满足居民食物消费和经济社会发展对粮食不断增长的需求。以 2013 年为例，我国进口粮食和食用植物油总量等于在国外使用了 8 亿多亩土地播种面积，约相当于我国农作物播种面积的 1/3。在经济全球化深入发展的时代背景下，我国不可能关起门来搞农业，农业发展战略布局要立足于统筹利用国内国际两种资源、两个市场，充分发挥大国经济体的优势，多渠道有效利用全球资源和国际市场，有效调剂和补充国内粮食供给。要抓紧制定重要农产品国际贸易战略，优化进口来源地布局，建立稳定可靠的贸易关系。加快实施农业走出去战略，培育具有国际竞争力的粮棉油等大型企业。支持具备条件的企业到境外特别是与周边国家开展互利共赢的农业生产和进出口合作，防范和化解单纯的农产品进口带来的风险。

面对国内资源环境条件、粮食供求格局和国际贸易环境变化的新形势，应牢牢掌握粮食安全的主动权，实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。首先，这是由我国特殊国情决定的。我国是世界上最大的粮食生产和消费国，每年粮食消费量是世界粮食贸易量的两倍左右，如果粮食进口过多，存在不可低估的风险和隐患，不仅国际市场难以承受，也会给低收入国家的粮食安全带来不利影响。其次，这是由我国农业发展的要求所决定的。我国小麦、水稻、玉米的单产水平分别是单产排在前 10 位国家平均水平的 60%、71% 和 67% 左右，未来我国粮食增产潜力仍然十分可观。2020 年和 2030 年我国农业劳动力仍会多达 2.1 亿人和 1.6 亿人，如果过度进口粮食，必然会冲击国内粮食生产，造成大量农民失业。再次，我国对全球粮食市场的影响以及国际社会对我国的责任要求都在不断增加。我国立足国内实现粮食基本自给，也是对全球粮食安全的重要贡献。

加快构建符合我国国情的粮食安全保障体系，必须严守耕地保护红线，划定永久基本农田，落实好“米袋子”省长负责制，进一步明确中央和地方的粮食安全责任与分工，不断提升农业综合生产能力，提升统筹利用国际农业资源和市场的力量，确保谷物基本自给、口粮绝对安全，确保粮食质量安全，为实现全面

建成小康社会目标提供坚实支撑。

二、正确处理坚持以家庭经营为基础与多种经营形式共同发展的关系，加快构建新型农业经营体系

发展适度规模经营，就是要充分考虑劳动力转移程度、农业社会化服务和机械化水平、经营作物品种、土地自然状况等因素，因地制宜确立适度标准，统筹考虑增产和增收的平衡、提高劳动生产率和土地生产率的平衡，以及效率和公平的平衡。

从世界各国农业发展的实践看，家庭经营是最普遍的农业经营形式。农业生产的基本特点是空间分散，必须对自然环境的微小变化做出及时反应，这使得农业生产的监督成本较高。农户家庭成员之间的经济利益是高度一致的，不需要进行精确的劳动计量和监督。较之其他经营方式，家庭经营在农业中具有更好的适应性，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业。在我国农业现代化过程中，家庭承包经营蕴藏巨大的潜力，具有广阔的发展前景，不存在生产力水平提高以后改变家庭经营基础性地位的问题，家庭经营现在是将来也是我国农业最基本的经营形式。

坚持农业家庭经营的基础性地位，关键是在坚持土地集体所有的前提下，承认农民拥有独立的土地承包权。这对于解决集体土地缺乏人格化的产权主体问题、探索集体经济的实现形式，具有重要的意义。土地承包权在法律意义上具有财产权性质。实行土地所有权、承包权、经营权“三权分离”，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，有利于减少现行土地产权关系中内含的不确定性，有利于加强国家对农民的产权保护。根据《物权法》的精神，依法登记享有物权性质的权利；未依法登记的仅为合同权利，在性质上属于债权。在农村土地承包关系保持稳定并长久不变的前提下，应尽快完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，强化登记效用，让广大农民看得见、摸得着确权登记颁证带来的好处，让农民真正像重视房产证、结婚证一样重视自己的土地权证。

2012年，按照常住人口计算，我国农村人均耕地面积为2.83亩，户均约半公顷。毫无疑问，我国目前这种小规模、分散的家庭经营方式存在明显的局限性。由于规模小，农业劳动生产率低，农产品成本高，农民务农收入低。由于组织化水平低，一家一户势单力薄，农民无力抵御市场风险。强调农业家庭经营的基础性地位，绝不是固化目前分散、小规模的土地经营方式，必须按照党的十八大和十八届三中全会精神，坚持以家庭经营为基础与多种经营形式共同发展，大