

涂 圣 伟 · 著

中国乡村振兴的 制度创新之路

THE WAY OF
INSTITUTIONAL INNOVATION FOR
THE REVITALIZATION OF RURAL AREAS IN CHINA

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)





涂 圣 伟 • 著

中国乡村振兴的 制度创新之路

THE WAY OF
INSTITUTIONAL INNOVATION FOR
THE REVITALIZATION OF RURAL AREAS IN CHINA



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村振兴的制度创新之路 / 涂圣伟著. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2019. 6

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4886 - 3

I. ①中… II. ①涂… III. ①农村 - 社会主义建设 -
研究 - 中国 IV. ①F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 095302 号

中国乡村振兴的制度创新之路

著 者 / 涂圣伟

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 吴 敏

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 221 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4886 - 3

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

涂圣伟

国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所室副主任、副研究员，博士，国家“十三五”规划起草小组成员、中国区域经济学会理事。主要研究领域包括农业农村经济、新型城镇化、乡村振兴战略等。多次参与国家战略规划、重要文件起草工作，主持和参加国家重大课题、地方咨询课题 50 多项，在国内外报刊公开发表文章 50 多篇，出版专著 1 部，合著、参编著作 10 多部。

前 言

新中国成立 70 年来的乡村发展历程，是一部波澜壮阔的改革发展史，制度变革的影响极为重要和深远。为适应赶超发展战略需求，人民公社、统购统销和户籍管理等制度的实施，将乡村社会和小农经济纳入国家计划轨道，支撑了现代工业体系建设，也导致城乡二元结构的形成与固化。当改革开放进程开启，对农民生产自主权和剩余索取权的重新“赋权”，极大地调动了农民生产积极性，让农业从自我循环积累不足的困境中走了出来，让大量劳动力从土地上解放出来，改革效应向城镇外溢，向其他生产部门传导，乡村经济活力由此迸发。21 世纪以来，特别是党的十八大以来，农产品价格形成机制、农村土地制度、集体产权制度等一系列重大改革的深入推进，畅通了要素流动、商品流通渠道，带来要素跨界、产业融合，乡村发展新动能开始不断形成。

历史实践已然昭示，制度创新是决定中国乡村发展的关键抉择。当前，中国乡村正迎来一个前所未有的新时代，传统与现代交错激荡，蜕变与重生悄然转换。面向现代化，走向全面振兴，制度创新依然是关键变量。

制度创新往往是倒逼产生的。正如习近平总书记所指出的：“改

革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。”在我国乡村转型实践中，我们观察到不少矛盾甚至冲突现象。例如，一方面是大量农业人口进入城市，城市建设用地指标越来越紧张，甚至出现指标透支；另一方面是农村人口持续减少，但农村居民点用地面积减少不多，部分地区甚至还在继续增长，农村闲置宅基地越来越多。一方面农村集体账面上“趴”了不少资产，按照农业农村部数据，截至2017年底总额为3.44万亿元，村均达到610.3万元；另一方面很多村集体经济却似乎走入了“死胡同”，一些村根本没有集体经济，大量资产得不到有效盘活，发展集体经济困难重重。一方面是城市房屋、厂房等可以抵押融资，另一方面农村集体土地上建设的附属物，有些投资上百万、上千万，在多数地区却不能进行抵押融资。矛盾孕育着改革动力，冲突呼唤新的改革，推进乡村振兴，需要更有效的制度供给。

制度创新往往又是主动的抉择。四十年的改革开放，奠定了乡村更为坚实的物质基础，也蓄积了巨大的制度创新动能。持续多年的城乡人口转移，使千百年来紧张的农村人地关系得到缓和，创新农业经营体制机制有了更多的动力。一系列强农惠农富农政策的实施，构建起一套针对性强、覆盖面广、含金量高的农业支持政策体系，保障了农产品供给安全，提供了深化农业供给侧结构性改革的更大空间。确权登记颁证的持续推进，摸清了家底、明确了身份，让农村“三变”改革基础更加扎实。新一代信息技术广泛应用，体验式消费、参与式消费等需求的增长，为乡村新产业、新业态、新模式的发展创造了更加充分的条件。

正所谓“唯改革者进，唯创新者强，唯改革创新者胜”。中国乡村正在经历一次整体结构性变迁和功能价值重塑过程，唯有用好改革手段，强化制度创新，才能真正激活主体、激活要素、激活市场，让

乡村振兴具备内生动力、行稳致远。

本书围绕乡村振兴战略这一时代主题，以产权制度和要素市场化配置为重点，聚焦农业农村重点领域的制度创新，力图透视改革实践，探寻改革之路。全书共十一章。第一章为乡村振兴战略总论，对乡村振兴战略总体要求、内在逻辑和基本导向进行系统阐述；第二章聚焦城乡融合发展体制机制和政策体系，廓清城乡融合发展内涵，提出总体构建思路和制度性供给重点；第三章聚焦中国特色农业现代化道路，阐述农业现代化的特征与实现路径；第四章到第十一章，分别围绕农业供给侧结构性改革、农业要素配置效率、农村集体产权制度、农村宅基地制度、农村集体建设用地制度、农村土地金融、工商资本下乡、农村集体经济等重点领域，基于改革“时代之问”，透视改革“梗阻”，探索制度创新方向和路径。

中国乡村正在经历前所未有之变革，现象纷繁复杂，需求多元分化，发展迷雾重重，置身其中难免有“云深不知处”之惑。本书只是对乡村振兴背景下农业农村改革相关问题的粗浅探讨，囿于自身能力水平，尚难言系统和深入，也一定存在疏漏和不足，望各位同仁不吝赐教。时代呼唤改革，在迈向现代化的新征程上，改革必将引领农业农村走向全面振兴的彼岸。

目 录

第一章 乡村振兴战略：迈向现代化的伟大创举 / 1

- 一 时代意义：历史、现实、基础三个维度 / 3
- 二 乡村振兴战略的总体要求与内在逻辑 / 7
- 三 战略新导向：坚持农业农村优先发展 / 15
- 四 乡村振兴需要处理好的若干重大关系 / 20
- 五 发挥三个积极作用、突破四大领域 / 28

第二章 融合发展：城乡关系走向平衡的新实践 / 35

- 一 理解城乡融合的内涵与特征 / 37
- 二 城乡关系不平衡的突出表现 / 46
- 三 促进城乡融合发展的经验启示 / 52
- 四 坚持三个导向、畅通三个循环 / 57
- 五 完善城乡融合发展制度性供给 / 63

第三章 农业现代化：中国农业的根本出路 / 69

- 一 农业现代化的内涵与发展道路 / 71
- 二 中国农业现代化道路的“特色” / 75

三 有效应对农业现代化重大挑战 / 82

四 农村产业融合助推农业现代化 / 89

第四章 供给革命：农业高质量发展的战略路径 / 97

一 两次农业结构调整的循环困境 / 99

二 探寻农业供给结构失衡的根源 / 101

三 改革中不可忽视的衍生风险 / 105

四 扭转“三大结构性失衡”格局 / 110

第五章 要素变革：农业供给侧结构性改革破题的关键 / 113

一 农业要素投入及结构变化趋势 / 115

二 我国农业要素配置效率变化 / 121

三 要素配置总效率走低的根源 / 129

四 提高农业要素配置效率的方向 / 132

第六章 产权改革：城乡融合发展绕不开的议题 / 141

一 农村产权制度改革对城镇的溢出效应 / 143

二 农村产权制度改革与户籍人口城镇化 / 148

三 农村产权制度需要破除的主要障碍 / 153

四 盘活农村“三资”、激活农民“三权” / 155

第七章 宅基地制度：农村土地制度改革深水区 / 159

一 宅基地使用权制度历史变迁与特征 / 162

二 基于公平与效率的制度成效评价 / 166

三 宅基地使用权制度的突出问题 / 172

四 宅基地使用权制度改革的出路 / 178

- 第八章 集体建设用地：乡村振兴的重要保障 / 185**
- 一 农村集体建设用地流转模式评价 / 187
 - 二 农村集体建设用地流转价格形成 / 191
 - 三 农村集体建设用地流转收益分配 / 195
 - 四 关于若干问题的进一步讨论 / 199
- 第九章 农地金融：农村土地资本化的有益探索 / 203**
- 一 农村土地金融的概念与主要模式 / 205
 - 二 我国农村土地金融发展基本逻辑 / 208
 - 三 农村土地金融风险分类与风险点 / 217
 - 四 农村土地金融风险防范的经验启示 / 223
 - 五 促进农村土地金融规范发展 / 227
- 第十章 工商资本：农村经济发展新变量 / 229**
- 一 “卢卡斯之谜”与资本回流 / 231
 - 二 工商资本下乡的综合效应 / 235
 - 三 工商资本下乡的适宜领域 / 240
 - 四 工商资本下乡的主要隐患 / 244
 - 五 有序引导工商资本下乡 / 246
- 第十一章 农村集体经济：培育乡村振兴新动能 / 247**
- 一 新型农村集体经济的基本内涵 / 249
 - 二 新型农村集体经济的主要特征 / 253
 - 三 新型农村集体经济的运行机理 / 255
 - 四 新型农村集体经济的实践模式 / 259
 - 五 新型农村集体经济面临的困境 / 265
 - 六 创设新型集体经济发展的条件 / 267
- 参考文献 / 269**

第一章

乡村振兴战略：迈向现代化的伟大创举

乡村的价值在哪里，乡村究竟向何处去，依然是一个令人困惑的时代命题。乡村振兴战略为建设什么样的乡村、如何建设好乡村指明了战略方向，契合现代化发展阶段转变的需求、符合大国小农基本国情农情实际，具备制度、市场、技术等条件，必将开启中国特色社会主义乡村建设新篇章。

纵观历史，现代化进程中农业萎缩、乡村衰退是一个世界性的普遍现象，跨越现代化陷阱是全球共同面临的挑战。在以中国为引领的新一波全球现代化浪潮中，乡村必然会经历一场痛苦而深刻的蜕变和重生过程。作为一个发展中大国，将广大乡村、亿万农民同步纳入现代化国家建设进程，所面临的挑战前所未有，其复杂性、艰巨性前所未有。党的十九大准确把握我国“三农”发展新的历史方位，从国家现代化建设全局出发，提出实施乡村振兴战略，为建设什么样的乡村、如何建设好乡村指明了战略方向，顺应了广大农民对美好生活的向往，必将给农业农村发展带来重大而深远的影响，也必将为全球农业农村现代化贡献中国方案。

一 时代意义：历史、现实、基础三个维度

近代以来的百年时间里，广大有识之士围绕中国前途进行了艰苦的探索，乡村建设运动实践无疑占有重要地位。20世纪二三十年代，以社会实践为基本路径的乡村建设运动持续展开，并触发了人们救治乡村危机乃至中国建设前途的企盼^①，力图“从乡村入手，去求得中国问题的解决”。晏阳初认为，乡村建设的使命既不是“救济乡村”，也不是“办模范村”，而是要立足于“民族再造”这一艰巨而长期的使命。

在这场声势浩大的乡村建设运动中，影响较大的有晏阳初在定县的乡村平民教育实验活动，梁漱溟在邹平的乡村建设运动，黄炎培、江恒源等在徐公桥、黄墟、善人桥、沪郊的实验，陶行知创办的晓庄试验乡村师范学校等。乡村建设运动一时风起云涌，但大多中途夭

^① 王先明：《民国乡村建设运动的历史转向及其原因探析》，《史学月刊》2016年第1期。

折。这是因为乡村建设“整体上既没有全国性的阵势，始终未能唤起与动员农民群众广泛参与；也没能对于国家政治与社会变动发生决定的影响，所以从这一方面看却又构不成社会运动的阵势”^①，“或者说也可以说，它未成为一种社会运动”^②。

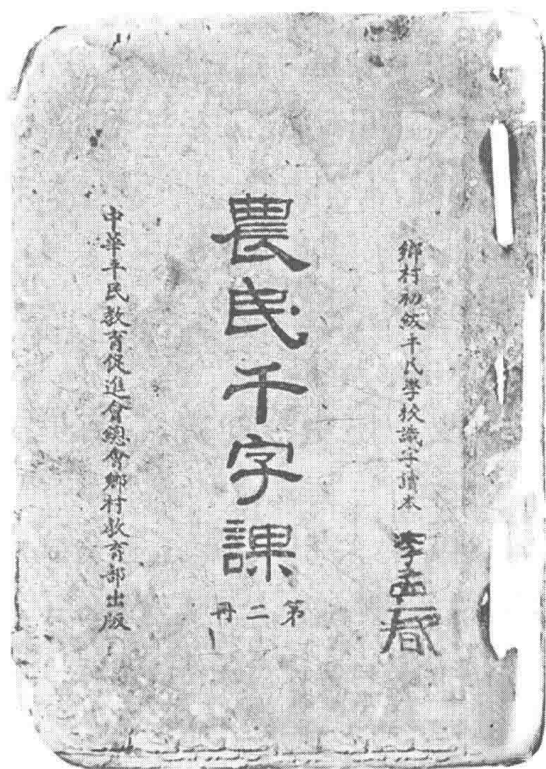


图 1-1 农民千字课

新中国成立后，中国共产党人带领广大农民开展了一系列乡村建设活动，从农业社会主义改造到改革开放以后的乡村工业化、社会主义新农村建设等，农民生产生活条件明显改善，乡村面貌发生翻天覆地的变化。然而，在加快实现现代化的道路上，乡村活力不足、发展

① 王先明：《民国乡村建设运动的历史转向及其原因探析》，《史学月刊》2016年第1期。

② 亦农：《乡村建设到哪里去》，《乡村建设》1936年第7期。

滞后的问题一直没有从根本上解决。新时代乡村的价值在哪里，乡村究竟向何处去，依然是一个令人困惑的时代命题。

乡村振兴战略的提出，契合了现代化发展阶段转变的需求、符合大国小农基本国情农情，为新时代建设什么样的乡村、如何建设乡村指明了方向，具备制度、市场、技术等条件，必将掀开中国特色社会主义乡村建设新的一页。

首先，国民经济和社会发展阶段性变化赋予农业农村新使命。当前，我国经济社会发展进入新阶段，突出表现为近年来第三产业对 GDP 的贡献率、最终消费支出对 GDP 的平均贡献率以及城镇化率均接近 60%，这些指标通常用来表征一个经济体正在走向稳定和成熟阶段。新的发展阶段需要重新调整城乡工农关系，同时也赋予了农业农村新使命。长期以来，农业和农村扮演着食物供给、要素贡献的角色，生产功能、增产导向占主导地位。当经济社会进入高质量发展阶段后，结构性矛盾上升为主要矛盾，经济发展对资源要素量的投入依赖程度下降，这需要农业从增产转向提质，农村从要素供给向生态空间、文化传承、新消费载体等转变。

其次，“大国小农”的基本国情农情决定乡村振兴的必然性。从全球现代化的一般历程看，农业和农村发展呈现两个客观趋向，即农业比重会持续下降、农村人口会不断减少。改革开放以来，我国农业农村发展情况大体符合这一趋势。1978 ~ 2018 年，我国农业增加值占国内生产总值的比重从 28.2% 下降至 7.2%，农村人口占总人口的比重从 82.1% 下降至 40.4%。在这两个趋势性变化过程中，农业萎缩、农村凋敝、人口老龄化是普遍难题，农村衰落是全球性问题。然而，全球范围内没有一个人口超过 10 亿的大国实现现代化的先例，我国现代化的进程注定不同于他国，这也意味着即便我国城镇化率达到稳定发展阶段，也还会有几亿农民在农村生产生活，如果任由农业

萎缩、农村衰败，顾了城市而丢掉农村一头，我国的现代化将是不完整、不全面、不牢固的。

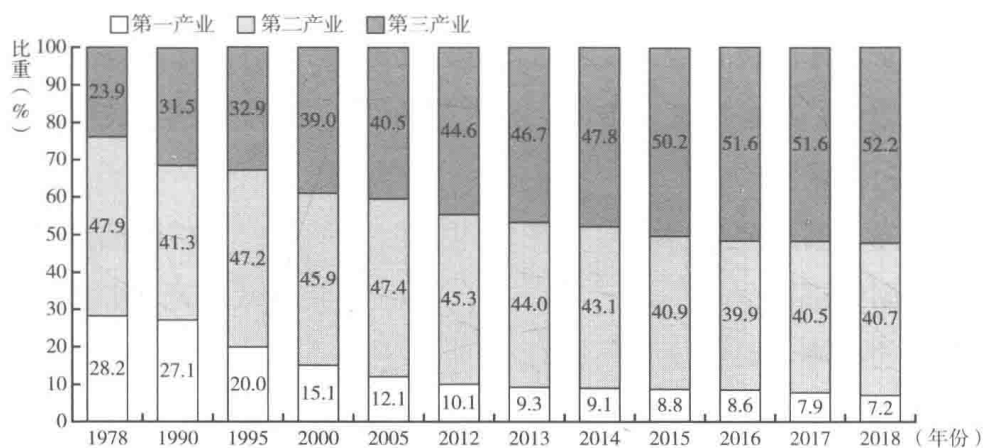


图 1-2 我国三次产业结构变化

资料来源：历年《中国统计年鉴》、2018年数据来自中华人民共和国2018年国民经济和社会发展统计公报。

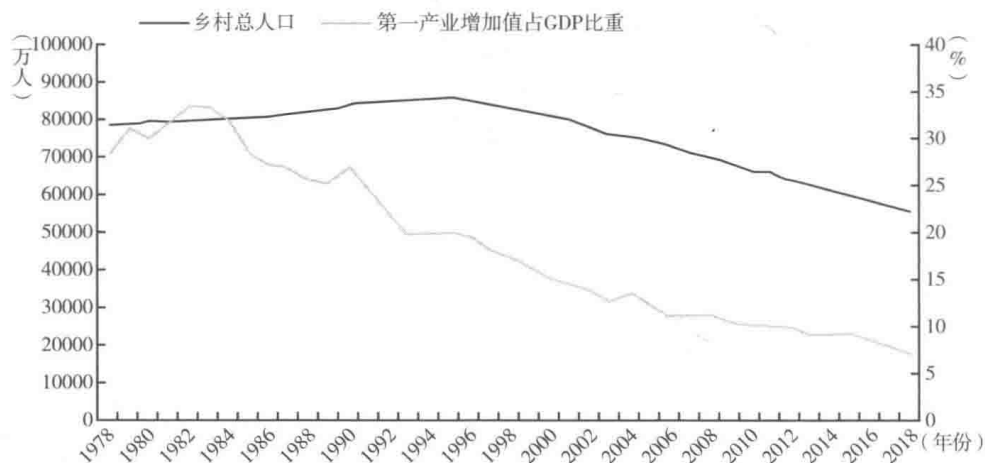


图 1-3 我国乡村总人口和第一产业增加值占GDP比重情况

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

最后，制度、技术、市场和要素条件交汇为乡村振兴创造基础。当前，实施乡村振兴战略具有广泛的现实基础，制度层面惠农政策持续叠加产生累积效应、技术层面新技术广泛渗透、市场层面需求的升级、要素层面城乡要素流动加强等综合作用，为推进乡村振兴创设有利条件。近年来，我国重要农产品价格、农村集体产权等领域的改革不断取得突破，惠农政策持续叠加产生累积效应，不断激发农村发展活力，调动了城市资源下乡动力。新技术广泛渗透于农业生产、服务、加工、流通和营销等各个环节和农村发展的各方面，为农业功能拓展、产业链延伸提供了条件。人民群众对美好生活有了更多向往，既要吃饱吃好，也要吃得安全、吃得营养、吃得健康，对清新美丽的田园风光、洁净良好的生态环境有了更多期待，这为农业新产业、新业态、新模式发展提供了需求基础。

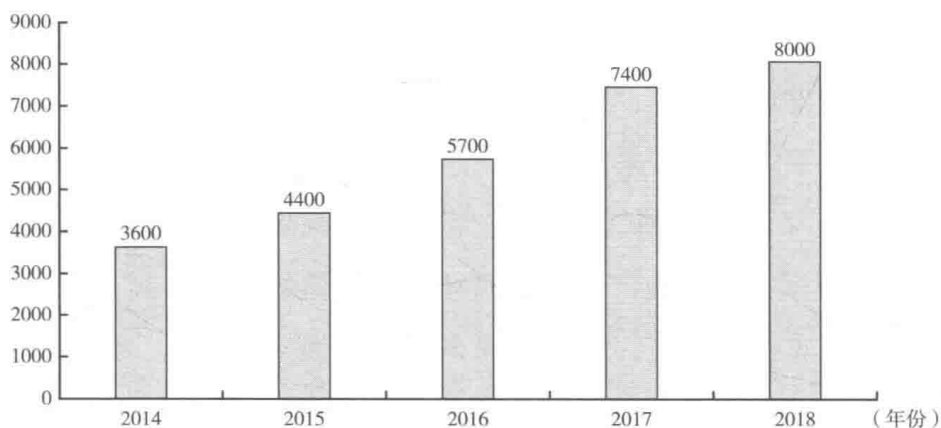


图 1-4 全国休闲农业和乡村旅游营业收入

资料来源：农业农村部。

二 乡村振兴战略的总体要求与内在逻辑

实施乡村振兴战略的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文