

增量、优化存量的原则，以常住人口人均占有量为标准，确保农村居民人均占有公共资源投入增量超过城市居民，这样通过一段时期的增量调整，使农村居民人均占有公共资源存量逐步接近城市居民，从而实现城乡公共资源配置的相对均衡。要实现这种相对均衡化，关键是建立政府财政投入稳定增长机制，确保各级政府每年农林水支出增长高于一般公共预算支出增长。四是城乡基本公共服务均等化。提高农村教育、医疗、文化、社会保障等基本公共服务供给水平、效率和质量，加快推进城乡基本公共服务均等化进程，这是各级政府应该承担的共同责任。要聚焦重点领域和薄弱环节，分阶段梯次推进基本公共服务均等化进程，尽快实现服务标准统一和制度并轨，兼顾数量均等化和质量均等化，并鼓励有条件的地区率先基本实现城乡基本公共服务均等化。五是城乡居民生活质量等值化。尽管乡村与城市在功能景观、社会形态、生产和生活方式等方面不同，但农村居民在收入和消费水平、就业机会、居住条件、人居环境、公共安全和社会保障等方面，应该享受到与城市居民大体等值的生活质量。其中，城乡居民收入均衡化是生活质量等值化的核心内容。只有实现了这“五化”目标，城市与乡村才算真正融合为一体，形成一个城乡生命共同体。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

农业农村优先发展的制度体系建构

黄祖辉

中共十九届四中全会审议通过的“关于坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定”，回顾与总结了我国国家制度和国家治理体系的形成历程、基本特点和显著优势，提出了坚持和完善这一制度体系的总体目标，并且从政治、经济、社会、文化、生态、国防、外交以及国家统一等方面进行了具体阐述，这是一份确立我国重大制度建构及其方向的统领性文件，具有极其丰富与深刻的内涵和重要的历史意义。围绕十九届四中全会《决定》精神，本文着重就农业农村优先发展的制度体系建构，作如下探析。

一、我国农业农村优先发展的时代背景和制度需求

农业农村优先发展是中共中央在十九大报告中提出的“三个优先”发展之一，也是中央长期以来一贯重视“三农”问题，始终将“三农”工作作为“重中之重”、将“三农”发展作为经济社会“压舱石”的进一步体现。改革开放以来，经过农业经营与分配制度、农产品价格与购销制度、农村土地与宅基地制度、农业税费与金融制度、集体经济和社区治理制度、产业组织与产业化制度、农村公共服务与保障制度等一系列制度的改革探索，以及“城乡统筹”、“新农村建设”、“脱贫攻坚”、“乡村振兴”

等一系列农业农村重大发展战略和举措的实施，我国农业农村已发生了翻天覆地的变化，成效十分显著。但是，对照“农业要强、农村要美、农民要富”的追求、农业农村现代化的要求以及中华民族“两个百年”的奋斗目标，我国农业农村的发展依然滞后，农业农村仍然是整个国民经济和社会发展的短板，是不平衡和不充分发展的重点。因此，农业农村优先发展，本质上就是要补上国民经济发展中的农业农村发展短板，就是要解决农业农村发展的不平衡和不充分问题。

从制度角度看，我国农业农村能否实现优先发展，不仅需要政府的政策倾斜，而且需要政治、经济、文化、社会、生态“五位一体”的制度支撑。从农业农村优先发展的现实需求来看，重点是要建立体现中国特色基本经济制度和社会制度本质特征的农业农村经济与社会发展的制度。在十九届四中全会的《决定》中，经济制度建构的核心是坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。社会制度建构的核心是要建立共建共治共享的社会治理制度和统筹城乡的民生保障制度。限于篇幅，本文重点讨论我国农业农村优先发展的经济制度建构问题。

二、改革以来我国经济制度的演变与辨析

经过改革开放，我国的经济制度已从政府完全统制、所有制形式和收入分配方式单一的计划经济制度逐步转向政府、市场、行业共同介入，多种所有制和多种分配方式并存的经济制度，但市场在资源配置中的决定性作用仍没有得到充分的体现，行业组织在经济运行中的作用基本上是缺位的。其原因从表象看是政府在经济运行中介入过多，代替了许多市场和行业组织的功能。从深层次原因看，是对社会主义基本经济制度的本质，尤其是对政府和市场在经济运行中的关系及其本质要求还缺乏准确的把握。就农业农村经济的运行看，之所以市场在资源配置中还不能起决定性作用，一是农业产业在粮食安全、自然环境影响等方面具有超经济的特性，进而政府干预是相对普遍的。二是政府职能和行为边界模糊，缺乏自我规制。三是没有充分认识到市场制度能否充分发挥作用。这不仅与政府职能边界有关，而且还与生产要素的市场化程度有关，而要素市场化又与市场的基础性制度，即要素产权的制度建构有关。很显然，如果要素产权的权属不清晰、权能不充分、甚至缺乏可交易性，市场就不可能在资源配置中起决定性作用。在这样的情景下，不仅政府取代市场具有必然性，而且政府还会缺乏职能转变的动力，甚至产生职能强化的冲动。因此，党的十九大报告将我国经济体制改革的重点表达为“完善产权制度和要素市场化配置”，是很切中要害的。这意味着，建立和完善我国社会主义市场经济制度，就是要处理好“有为政府、有效市场、有能行业”的关系，以及与这一关系紧密关联的公有经济和民营经济、公有产权与私有产权、按劳分配和按其他要素分配的关系。这些关系在《决定》中都有指向性的阐述与界定，但在实践中，却仍然缺乏明确可依的规则或法律依据，弹性似乎很大。

需要进一步指出的是，本文所指的“有为政府”，是指既能克服市场失灵，在公共领域和重大事件处置中能发挥主导作用，又能充分发挥市场作用和行业组织功能的政府。这意味着，如果市场作用发挥得不够，与“政府有为”不够是有关的。“有效市场”是指能克服政府局限，并能高效激活市场主体活力和自主性的市场。而“有能行业”则是指在政府和市场都失灵或低效的情况下，能够发挥有效作用的行业组织。在中国特色社会主义制度体系中，如果说“自治、法治、德治”的“三位一体”是社

会治理的基本制度架构，那么，“有为政府、有效市场、有能行业”的“三位一体”则是经济治理的基本制度架构，三者在经济运行中功能互补，不可或缺。

三、建构农业农村优先发展的供给侧制度

在十九届四中全会的《决定》中，除了阐述社会主义基本经济制度的本质特征外，还特别强调要“坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系”。就农业农村而言，供给侧结构性改革的实质，就是要通过供给侧制度体系的建构，优化农业农村优先发展的制度环境。在2017年中央1号文件中，农业农村供给侧结构性改革的总基调是坚持“三个激活”、“三条底线”、“三大调整”，其中“三个激活”指激活市场、激活主体和激活要素。“三个激活”的本质就是建立和完善有利于农业农村优先发展和高质量发展的供给侧制度体系。

1. 激活市场：关键是转变政府职能和完善市场机制同步

激活市场就是要让市场在农业农村供给侧的资源配置中起决定性作用，但这种决定性作用的发挥也是有条件的。一是要建立在政府更好发挥作用和行业组织协同的基础上，二是要建立在市场机制完善的基础上，以形成本文所述的“政府有为、市场有效、行业有能”、“三位一体”的农业农村供给侧制度体系，使我国农业农村供给侧制度能适应农业农村的高质量发展和全球化竞争。

当前，我国农业农村供给侧的主要问题还是政府介入和干预过多。表现为市场供求关系主要是政府在调控，而不是市场和行业；地方政府掌握资源多，行为如同企业，但又不受市场约束，而是政绩驱动，各自为战，竞争过度，跨区域统一市场难形成。在这样的格局下，市场主体也普遍存在重政府、轻市场行为，分化和异化问题比较突出。

因此，要激活市场，关键是要转变政府职能，但要转变政府职能，一方面要同步改革地方政府绩效考核制度，另一方面，必须建立与完善市场机制，也就是要激活市场主体和要素，同步推进产权制度改革和要素市场化。很显然，如果政府职能不转变，政府过度干预市场、替代市场的问题就不可能得到解决，但同时，如果市场赖以发挥作用的基础性制度，如产权与交易制度不完善，那么政府即使转变职能，激活市场和发挥市场资源配置决定性作用也是一句空话。

政府转变的职能，一部分由市场来承担，一部分要由行业组织来承担，因此，在政府职能转变的同时，还应对行业组织赋权赋能，使行业组织能突破区域行政壁垒，实现跨区域发展，让行业组织替代政府的部分职能，在行业供给调适、有序竞争、质量追溯、品牌营造、信息服务、价格协调、贸易促进和主体培育等方面发挥比政府和市场更为有效的作用。

2. 激活主体：关键是赋权赋能和经营制度适配

在社会主义市场经济体系中，市场主体是市场体系的组成，主体和市场相互依存，是皮之不存毛将焉附的关系。在农业农村供给侧结构性改革中，激活主体的关键是要对作为农业农村经营主体的产业组织或者农民赋权赋能，使其具有经济性、独立性、平等性和激励相容的特征。当前，我国农业经营主体在经济性上还存在财产权不完整和权能不充分的问题，如农民房屋不能买卖，进而难以抵押；又如合作社缺乏内置金融功能，合作金融步履艰难。在独立性上，主要是主体普遍过于依附政府，同

时，在农村集体经济组织社会功能嵌入的情况下，农民经济人和社会人身份难以有效分离，弱化了农民作为市场主体的独立性特征。在平等性上，主要是存在因制度与政策的偏差而导致主体在市场竞争中的地位不平等问题，一是缘于城乡不平等的居民基本公共保障制度，二是与政府对农业经营主体培育与扶持的偏差性有关。

经营制度对经营主体行为具有指向作用，在农业农村的供给侧，存在家庭经营、合作经营、公司经营等多种类型的经营制度，这些制度具有自身功能属性，各自有其最适宜的领域与主体对象。因此，要激活农业农村经营主体，还需重视经营制度的完善及其与经营主体的相互适配性，使家庭经营、合作经营、公司经营等市场主体形成分工合作、竞争有序、激励相容、具有竞争活力的主体结构。在我国农业农村供给侧结构性改革中，需要从经营制度与经营主体相互适配的角度激活主体：一是要坚持和完善我国农村基本经营制度，处理好集体经营与家庭经营、合作经营的关系；二是要对农业合作经营主体进一步赋权赋能，比如赋予其合作金融与抵押保险等功能；三是重视家庭农场与合作社规范化发展，防止因主体行为扭曲、经营组织异化而导致的经营制度失效和市场失灵；四是鼓励工商企业进入农业适宜领域，防止经营制度与经营主体错配；五是政府育农、惠农政策要注意惠及普通农民，防止经营主体过度分化而导致的社会冲突。

3. 激活要素：关键是建立要素市场化的制度体系

土地、劳动力、资本、技术、信息等生产要素是经济运行过程中市场配置和主体营运的基本对象。激活要素要以市场和主体的激活为前提，而要素激活又是市场与主体激活的基础。在农业农村供给侧结构性改革中，激活要素的关键是建立要素市场化制度体系，也就是让市场在资源配置中起决定性作用，但同时，这一制度体系的建构除了要充分体现更好发挥政府和行业作用外，还需体现公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存的我国社会主义基本经济制度的要求。从我国农业农村制度现状看，激活要素，就是要建立土地要素“三权分置”、集体经营与农民家庭经营、合作经营、公司经营共同发展，多种分配方式并存基础上的要素市场化制度体系，这具有巨大的挑战性。

目前，我国农业农村要素的市场化总体上是滞后的，从土地、劳动力、资本三大要素看，土地要素的市场化程度依然不高，在“三权分置”下，仅经营权的市场化比较充分。劳动力要素的市场化仍存在扭曲，原因主要是城乡基本公共保障的二元结构以及相应的户籍制度制约，使得农村劳动力在市场竞争中处于不平等的地位，同时也制约了农村劳动力要素的充分流动，难以优化配置。资本要素的市场化主要存在两个问题：一是农村金融结构不完善，突出表现为合作金融严重滞后于农村合作经济的发展；二是农民信贷难与抵押难问题始终没能得到根本解决。

基于以上论述，本文认为，在农业农村供给侧结构性改革中，激活要素，建立和完善要素市场化制度体系，以下四个方面的改革和探索极为重要。一是继续深化农村集体经济制度改革。在集体资产确权颁证、股份合作改革的基础上，探索股份转让和市场化交易路径。同时，对于具备经济条件或经历村庄整合的集体经济，应推进政社分离改革，促使农民经济人和社会人的有效分离。二是进一步探索集体公有制的有效实现形式。在承包地和宅基地“三权分置”框架下，探索集体和农民混合所有基

础上的承包土地和宅基地市场化交易制度。三是同步加快城乡一体公共保障和财产制度改革，破解劳动力要素市场化中城乡劳动力基本权利不对等问题。四是同步推进农村金融制度改革。通过补上农村合作金融短板和推进农户住房财产与土地权益市场化，从根本上解决农民主体与农民合作社主体信贷难与抵押难问题。

(作者单位：浙江大学中国农村发展研究院；
浙江大学公共管理学院)

国家粮食安全治理体系和治理能力现代化

何秀荣

中共十九届四中全会通过了《关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。虽然以往党的会议和文件也提到过国家治理体系和治理能力现代化，如2013年11月中共十八届三中全会首次在官方文件中明确提出“国家治理体系和治理能力现代化”^①，2017年中共十九大报告中六次提到“国家治理体系和治理能力现代化”^②，但基本上只是点题，没有阐述，这次专门以国家治理体系和治理能力现代化为主题展开了阐述。改革开放至今，专门提出此主题，有其必要性和重大意义。

1978年以来的改革内容客观上或多或少关联到国家治理体系和治理能力现代化，但具体的改革针对性不在此高度，这次明确针对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题作出决定。一方面，只有实现这一深化改革的总目标，才能真正实现社会主义法治国家，才能到本世纪中叶实现社会主义现代化强国；另一方面，任何制度的优越性不是靠说的，而

^① 2013年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提到“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。

^② 中共十九大报告在阐述全面深化改革成绩时提到“国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高”；在阐述不足时提到“国家治理体系和治理能力有待加强”；在阐述中国特色社会主义思想和基本方略时提到“明确全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”和“必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化”；在阐述具体目标步骤时提到，第一个阶段（2020年到2035年）“国家治理体系和治理能力现代化基本实现”，第二个阶段（2035年到本世纪中叶）“实现国家治理体系和治理能力现代化”。参见习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，2017年10月18日。