

深化改革驱动农业农村现代化

张海鹏



注

改革开放是当代中国大踏步赶上时代的重要法宝，是决定中国式现代化成败的关键一招。农村改革拉开了中国改革开放的序幕，也深刻改变了中国农业农村的面貌。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，把农村改革作为全面深化改革的重要内容，开创性地提出一系列重大改革发展战略、举措，推动“三农”事业取得历史性成就、发生历史性变革。

新时代以来，我国农村改革取得一系列突破性进展。巩固和完善农村基本经营制度，把15亿亩承包地确权给2亿农户，稳定了土地承包关系，夯实了家庭承包经营基础性地位；完善承包地“三权分置”制度，稳步推进农村宅基地制度改革，深化农村集体经营性建设用地入市试点，提升了土地要素的配置效率；深入推进农村集体产权制度改革，不断发展新型农村集体经济；健全农业支持保护政策体系，完善农业农村投入稳定增长机制，农产品价格形成机制和农业补贴制度，增强了农业可持续发展能力；健全城乡融合发展体制机制，不断破除妨碍城乡要素平等交换和双向流动的制度藩篱，促进了新型工农城乡关系加快形成；完善农村基层组织制度，保障农民民主权利，加强农村基层法治，提高了乡村治理体系和治理能力现代化水平。总体来看，农村改革“四梁八柱”已经建立，农业农村优先发展的制度框架和政策体系初步形成，激活乡村振兴内生动力，加快农业农村现代化进程的制度基础更加坚实。实践再次证明，解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，根本要靠深化改革。

深化农村改革的重要经验

回顾全面深化农村改革的历程，可以归纳出若干成功经验和规律，为下一步改革提供有益借鉴。

坚持守正创新。农业农村现代化的探索是一个在守正中创新的历史过程。方向决定道路，道路决定命运。守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误，创新才能把握时代、引领时代。坚持社会主义市场经济改革方向，是农村改革成功的重要经验之一。正如习近平总书记所强调的，“不管怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了”。这是由我国农村改革的性质、目的和方向决定的，是经过长期实践检验和经验总结形成的，事关农业农村发展全

局和国家长治久安的大局，丝毫不能动摇。说到底，深化农村改革就是要“以不变应万变”，在坚持农村土地集体所有、坚持家庭经营基础性地位、坚持稳定土地承包关系、坚持维护农民利益、坚持筑牢粮食安全根基的基础上，推进体制机制创新，确保农业农村现代化的正确方向。

坚持顶层设计和“摸着石头过河”相结合。我国农村改革始终贯穿自下而上与自上而下相结合的方法论。党的十八大以来，我国农村经济社会发生深刻变革，农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样、任务也更加艰巨，农村改革的综合性和复杂性空前提高，加强整体谋划和顶层设计具有重要意义。党中央强调，要推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。这是深化农村改革能够平稳推进并取得显著成效的重要原因。一方面，加强顶层设计，从总体上把握农村改革的方向，提出深化农村改革总的目标、大的原则、基本任务、重要路径，例如城乡融合发展、乡村振兴战略等，提高了农村改革的系统性。另一方面，继续发挥基层和群众首创精神，在把握方向、坚守底线的前提下，鼓励积极探索、大胆创新，催生了农村集体产权制度改革等一系列新实践。党的领导是实现农村改革顶层设计和基层探索有机结合的根本保证。在深化农村改革中，党中央把方向、谋大局、定政策、促改革，通过一系列新理念新思想新战略引领改革方向，通过激发广大农民的积极性主动性创造性鼓励改革探索，通过发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证“试点、完善、推广”过程顺利推进和各项改革任务落实，从体制机制上实现了顶层设计和基层探索的良性互动、有机结合。

坚持整体推进和重点突破相统一。在改革中如何处理整体和局部的关系，达到一加一大于二的效果，是一个至关重要的问题。对此，习近平总书记鲜明指出，在整体推进的基础上抓主要矛盾和矛盾的主要方面，努力做到全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相衔接，实现整体推进和重点突破相统一。在深化农村改革过程中，坚持整体性推进，使各方面问题配套解决，同时也为突破创造了条件。坚持树立城乡一盘棋理念，注重城乡改革发展的统筹协调，推动城镇化与乡村振兴相向而行；强化“三农”问题整体视角，同步推进与农业、农村和农民相关的改革。但是，整体推进不是平均用力、齐头并进，而是注重抓主要矛盾

加快建设农业强国，迫切需要改革增动力、添活力。深化农村改革，必须继续把住处理好农民和土地关系这条主线，把强化集体所有制根基、保障和实现农民集体成员权利同激活资源要素统一起来，搞好农村集体资源资产的权利分置和权能完善，让广大农民在改革中分享更多成果。

——习近平总书记2022年12月23日在中央农村工作会议上的讲话

和矛盾的主要方面，注重抓重要领域和关键环节。全面深化农村改革以重点突破为主要抓手，通过牵住改革“牛鼻子”，来推进各项改革。例如，通过深化改革“由点及面”破除城乡二元结构，不断推动城乡融合发展。又如，处理好农民和土地的关系是全面深化农村改革的主线，推动农村土地制度改革实现重点突破，就能以点带面、牵一发而动全身，最终实现农村改革的整体推进。在党的全面领导下，深化农村改革既坚持系统思维，又聚焦重点领域，统筹考虑农业和农村发展，统筹考虑城乡改革发展，统筹考虑公平和效率，把强化集体所有制根基、保障和实现农民集体成员权利同激活资源要素统一起来，大大提高了改革的整体性和协同性。

一分部署，九分落实。习近平总书记强调，以钉钉子精神抓好改革落实，扭住关键、精准发力，敢于啃硬骨头，盯着抓、反复抓，直到抓出成效。这是重要的改革方法论。从“农村改革”“深化农村改革”到“全面深化农村改革”“强化农村改革创新”，这一系列重要表述都反映出党中央推动改革的力度和决心。实践证明，农村改革能走到今天，关键就是始终坚持党对“三农”工作的全面领导，坚持以马克思主义中国化时代化最新成果为指导，坚持一张蓝图绘到底，善始善终、善作善成，扎扎实实把各项改革举措落到实处。

推动农村改革向纵深发展

改革只有进行时，没有完成时。我国农村改革成就巨大，但是发展不平衡不充分的问题在乡村依然较为突出，农村改革整体上相对滞后。与此同时，我国农业农村发展也进入了全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化和加快建设农业强国的新阶段，这对深化农村改革提出新的更高要求。改革又到了新的历史关头，很多都是前所未有的新问题，推动改革的复杂程度、艰巨程度不亚于40多年前，必须进一步解放思想，以更大的政治勇气和智慧，推进农村改革不断向纵深发展。

进一步深化农村改革要锚定中国式现

代化和建设农业强国目标。党的二十大在擘画全面建成社会主义现代化强国宏伟蓝图时，对农业农村工作进行了总体部署，概括地讲就是，未来几年“三农”工作要全面推进乡村振兴，到2035年基本实现农业现代化，到本世纪中叶建成农业强国。相比脱贫攻坚，建设农业强国面临的任务更艰巨，必须用创新思维寻求破解“三农”难题的有效办法，用改革法宝清除制约生产力发展的体制机制障碍，推动乡村振兴体制机制更成熟更定型，确保农业农村现代化行稳致远。建设农业强国分阶段推进的路径，也要求全面深化农村改革必须保持历史耐心，分阶段分步骤推进各项战略谋划，久久为功。

进一步深化改革要在全面深化改革总体战略下持续推进。要建立同农业强国目标相适应、符合中国式现代化典型特征，能够引领支撑中国特色农业农村现代化道路，体现乡村振兴、城乡融合、共同富裕等发展导向的农业农村发展体制机制。要围绕一体推进农业现代化和农村现代化，把握处理好农民和土地关系这条主线，聚焦农村土地制度、农村基本经营制度、粮食安全保障制度、农业支持保护制度、乡村治理体系、城乡融合发展体制机制等重要领域和关键环节，推出一批既有基础性、迫切性又有牵引性、利长远的重大改革举措，不断推动改革取得实质性进展。

总之，农村改革政策性强、涉及面广、利益关系错综复杂。全面深化农村改革事关经济社会发展全局、新时代新征程，要坚持用大历史观看待农业、农村、农民问题，着眼历史视野找准农村改革方向，坚持历史思维理清农村改革逻辑，遵循历史规律把住农村改革方向，顺应历史大势谋划农村改革思路，坚持底线、鼓励探索，加快补齐农业农村发展短板，加快推动重要领域和关键环节改革攻坚突破，让广大农民在改革中有更多获得感。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、农村发展研究所副所长）

实现制度型开放和深层次改革双向互促

李大伟 尹佳音

以开放促改革、促发展，是我国改革发展的成功实践。改革必然要求开放，开放也必然要求改革。新时代新征程，必须更好发挥制度型开放和深层次改革相互促进的作用，为中国式现代化提供强大动力和制度保障。

改革与开放相辅相成

当前，我国对外开放已经进入稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放的阶段，全面深化改革也已进入推动各项改革相互促进、良性互动、协同配合的阶段。改革和开放两者之间相辅相成、相互促进的关系更加明显。

制度型开放为深层次改革提供强大动力。我国改革已经进入深水区、攻坚期，要重点克服不利于市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用的制度性障碍，着力破解市场体系不够健全、公平竞争制度尚未完善、产权保护水平有待提升等难题。我国稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，一方面可以通过加快引入人才、技术、数据等重要生产要素，从而大幅增强深层次改革的动力，更好破除不利于要素优化配置的制度障碍；另一方面可以充分了解发达经济体在相关领域解决堵点的经验和教训，为我国实际情况创造性制定深层次改革方案提供多参考。

深层次改革为制度型开放创造重要条件。制度型开放的一个重要特征在于，更加重视“边境后”规则，即项目建设核准、政府采购等不直接涉及商品和要素跨境流动的相关规则和国际通行规则的对接。这其中不少都属于深层次改革的内容，如高水平的知识产权保护必须在完善的产权保护制度下才能够实现，高效率的政府采购必须依靠一个统一开放、竞争有序的市场体系才能够实现。只有坚持以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，积极开展系统集成、重点突出

的深层次改革，才能系统性建立与国际高标准规则相互衔接的开放型经济新体制，提升制度型开放水平。

解决发展难题的必然选择

当前，世界百年未有之大变局加速演进，我国发展面临的国内国际环境更加复杂多变，对深层次改革和高水平开放提出新要求。推进制度型开放和深层次改革相互促进，是应对复杂形势、解决发展难题、激发社会活力的必然选择。

一方面，推进制度型开放和深层次改革相互促进，有利于顺应新一轮科技革命和产业变革重大趋势，更好培育和发展新质生产力。当前，人工智能等颠覆性技术正在进行革命性突破，不断催生出具有高科技、高效率、高质量特征的新质生产力。这就迫切需要更好发挥政府“有形之手”和市场“无形之手”的作用，构建能够与之相适应的生产关系。因此，必须进一步深化经济体制、科技体制等关键领域改革，着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，为先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动创造有利条件。同时，也必须以制度型开放为重点扩大高水平对外开放，破除相关壁垒，积极借鉴发达经济体在促进新质生产力发展方面的做法和高标准规则，并在相关领域改革中灵活运用，有效助力形成适应新质生产力发展要求的新型生产关系。

另一方面，推进制度型开放和深层次改革双向互促，有助于在日趋激烈的国际竞争中赢得战略主动。当前国际格局正在发生深刻调整，全球经济增长动能不足，逆全球化思潮有所抬头，大国竞争日趋激烈。作为人类命运共同体理念的提出者和实践者，我国高效协同推进深层次改革和制度型开放，对内能够形成对全球优质要素资源具有强大引力场的制度体系，持续提升国际竞争力；对外则能

够积极促进世界各国特别是广大发展中国家和我国在更多全球经济治理议题上达成共识，持续深化平等互利的经济合作，共同推动全球化向更加普惠包容的方向发展。

坚持统筹推进力求实效

改革开放越往纵深发展，矛盾和难关也越多。越是面对困难挑战，越要以扩大开放促进深化改革，以深化改革推动扩大开放。要把统筹推进制度型开放和深层次改革落到实处，力求实效，为经济发展注入新动力、增添新活力。

一是坚持和完善社会主义基本经济制度，为高水平制度型开放奠定基础。坚持和完善社会主义基本经济制度，是我国经济长期稳定持续发展的重要保障，也是我国得以通过稳步扩大制度型开放，集聚全球优质资源要素促进经济高质量发展的前提。因此，必须坚持“两个毫不动摇”，深化国资国企改革，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，支持民营经济和民营企业发展壮大，营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。全面贯彻按劳分配和按生产要素分配相结合，提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，充分保护和激发投资者、企业家、劳动者和全社会投资创业、创新创造的积极性。

二是全面深化教育、科技、人才体制改革，为打造国际合作和竞争新优势创造条件。当前，以人工智能等颠覆性技术为引领的未来产业正成为国际合作和竞争的焦点领域。我国在新质生产力培育和发展方面仍然存在不少堵点难点，教育体制、科技体制、人才体

制对我国高水平科技自立自强的支撑作用仍然有待提升。因此，必须加快构建教育、科技、人才一体推进的新机制，在推动创新平台共建共享、畅通科技成果转化渠道、融通产教融合、校企合作等方面实施一系列深层次改革，形成和完善支持全面创新的基础制度，推动高等教育体系、人才培养模式更加精准服务国家重大科技创新战略需求，全面提升国家创新体系整体效能，为我国在新产业、新业态的国际合作竞争中抢占制高点创造良好条件。

三是在知识产权保护等领域积极对标高标准国际经贸规则，助力构建高标准市场体系。构建高标准市场体系是深化经济体制改革、构建高水平社会主义市场经济体制的重要任务。必须积极对标高标准国际经贸规则，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。具体而言，应完善和细化知识产权创造、运用、交易、保护制度规则，加快建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度；强化竞争政策的基础性地位，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法；完善市场准入制度体系，持续放宽新业态新领域准入。

四是加快建设更高水平开放型经济新体制，为全面深化改革提供动力。贸易、投资、金融、创新等领域的重大体制机制创新，不仅本身就是改革的重要内容，而且会大幅度推动全球优质要素进入我国，推动生产关系不断适应生产力发展的需要。因此，应进一步降低货物贸易壁垒，创新服务贸易、数字贸易发展机制；不断完善外商投资权益保护机制，进一步缩减外资准入负面清单，持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境；创新共建“一带一路”高质量发展相关体制机制，进一步便利中外人员往来，切实打通外籍人员来华工作、学习、旅游的堵点；高标准建设自由贸易试验区，打造更多高能级对外开放合作平台。

（作者单位：中国宏观经济研究院对外经济研究所）

国家重大战略实施和重点领域安全能力建设（简称“两重”建设），涉及资金规模大、覆盖面广、综合性强，是一项复杂的系统性工程。发行超长期特别国债支持“两重”建设，是党中央着眼强国建设、民族复兴全局作出的一项重大决策部署，事关国家安全和民生福祉。在推动“两重”建设的过程中，要坚持统筹谋划，强化全局思维、战略思维、系统思维，坚持分步实施、有序推进，不断形成推动项目落地实施的合力。

“两重”建设是推进中国式现代化的重要保障。“两重”建设着眼推进中国式现代化的需要，重点聚焦加快实现高水平科技自立自强、推进城乡融合发展、促进区域协调发展、提升粮食能源资源安全保障能力、推动人口高质量发展、全面推进美丽中国建设等方面的重点任务。为推进中国式现代化提供重要保障。

“两重”建设是推动高质量发展的重要抓手。推动供给侧结构性改革是实现高质量发展的重要举措，实施扩大内需战略有助于促进高质量发展行稳致远。“两重”建设是实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革的有机结合点，是逆周期和跨周期调节的有力工具，在短期内能够扩大有效需求，有力支撑我国经济可持续增长。同时，“两重”建设具有战略性、前瞻性、全局性，高质量引领性作用突出，能够增强投资对优化产业结构、城乡区域结构的关键作用，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。

“两重”建设是保障国家安全的重要基石。推进“两重”建设是保障国家安全的应有之义，聚焦着力解决国家安全工作不平衡不充分问题，围绕粮食、能源资源、重点产业链、金融、防灾减灾等重点领域，破解突出矛盾和问题，有利于防范化解各类风险隐患，提升经济社会发展的自主性和可持续性。

“两重”建设是增进民生福祉的重要支撑。“两重”建设既是发展工程也是民生工程，聚焦城乡融合发展、区域协调发展、人口高质量发展，支持保障性租赁住房、养老服务网络、教育基础设施等建设，有助于加快提高公共服务均等化水平、健全多层次医疗服务体系、建设高质量教育体系，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

综合来看，发行超长期特别国债支持“两重”建设，既利当前，又惠长远。要更加注重三个结合，因地制宜推进“两重”建设走深走实。

一是坚持国家所需与地方所能相结合。超长期特别国债要着眼“两重”建设要求，强化全局思维，坚持国家所需与地方所能相结合，特别是要围绕确保国民经济循环畅通，聚焦支持8大方向、17个具体投向，以及推动大规模设备更新和消费品以旧换新等。从国家层面看，要充分发挥超长期特别国债的投资放大效应，重点投向科技创新、城乡融合发展、区域协调发展、粮食能源安全、人口高质量发展和美丽中国建设等领域，积极谋划更多国家急需的与科技创新相关的项目，并根据战略重要程度、紧迫程度和项目成熟程度，将战略性、前瞻性、全局性的合格项目筛选出来，扩大有效投资。从地方层面看，各地基础条件差别较大，要全面对标对表国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，根据各地经济社会发展水平、区位优势、资源禀赋、产业基础等实际情况，统筹高质量发展、科技创新、产业转型升级、民生保障、基础设施建设等，突出各地特色，加快各地优势，因地制宜把项目谋划好、落实好。同时，要支持各地加快建设具有地方特色的现代化产业体系，统筹推进一批跨区域、跨领域、跨层级的重点项目。此外，也要警惕出现各地一哄而上导致过度投资、低水平重复建设的现象。

二是坚持当前与长远相结合。发行超长期特别国债支持“两重”建设，是主动适应国内外环境变化作出的科学谋划，要强化战略思维，坚持当前与长远相结合，准确把握政策导向、资金投向，切实增强项目谋划的前瞻性、针对性和有效性。“两重”建设项目谋划既要统筹当前以及未来几年的重点任务安排，又要为应对未来潜在的风险挑战留足政策空间，特别是要谋划与“十四五”规划落实相结合，又与“十五五”发展需求相衔接的重大项目。从当前看，建议围绕实现今年和“十四五”时期经济社会发展的主要预期目标，配合稳预期、稳增长、稳就业的政策实施，把符合条件的制造业重大技术改造升级、大规模设备更新工程和循环利用项目纳入国债资金支持范围。从长远看，要围绕推进产业基础高级化和产业现代化、城乡融合发展、乡村全面振兴、人口高质量发展等中长期重点任务，谋划实施一批城乡基础设施互联互通项目，重点支持以县城为重要载体的新型城镇化建设，进而建立一个“近期能实施、长期有储备、定期可滚动”的项目储备库。

三是坚持锻长板与补短板相结合。发行超长期特别国债支持“两重”建设，要强化系统思维，坚持锻长板与补短板相结合，统筹经济发展和民生改善，以高质量项目谋划为推进中国式现代化和高质量发展厚植优势。超长期特别国债资金要充分发挥聚集效应，适当提高资金使用的集中度，防止资金在层层分解过程中“碎片化”。从补短板看，要持续提升产业链供应链韧性和安全水平。聚焦涉及产业链供应链安全的重点领域，深入实施产业基础再造工程和重大技术装备攻关工程，集中优质资源合力推进关键核心技术攻关，加快推进自主创新，破解“卡脖子”问题，并进一步推进人工智能、低空经济等重点产业发展。从锻长板看，要加快产业结构优化升级。支持东部地区充分发挥产业规模大、体系完备、配套能力强的优势，推进产业基础高级化和产业链现代化；支持东北和中部等地区利用产业基础好的优势，加快传统产业转型升级，培育壮大新兴产业，超前布局建设未来产业；支持西部地区立足自身产业基础和特有资源禀赋，发展特色优势产业，不断提升国际竞争新优势，更好实现以锻长板促进补短板、以补短板保障锻长板。

（作者系国家信息中心经济预测部副研究员）