

基于“三权分置”的“城市反哺农村”发展模式

陈建华,刘福健,顾鹏

(深圳大学经济学院,广东 深圳 518060)

摘要:我国农村土地制度从“两权分离”到“三权分置”的改革放活了土地经营权,对破解“三农”问题以及优化农业产业结构是一个重大突破。“三权分置”改革的实质是解决农村土地资源扭曲配置问题,它为“城市反哺农村”发展模式的实施提供了可能。通过政府引导和支持城镇投资者到农村创办富有特色的新型农业企业来带动农村经济的发展,同时实现城镇投资者资本的自身增值,是“城市反哺农村”发展模式的核心,这种发展模式对于解决农业产业结构不合理、经营方式落后、土地经营权流转不合理等问题意义重大。由于它是一个创新性、长久性、系统性的工程,基于我国地域辽阔,农业人口众多,区域间资源禀赋差异较大等现实情况,因此,该发展模式的实施要做到因地制宜、因时制宜,先试点、后推广,扎扎实实、稳步推进,逐步形成具有我国特色社会主义新农村建设的基本路径。

关键词:“三农问题”;三权分置;城市反哺农村;发展模式;土地流转;新型农业企业

中图分类号:F 320.2

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2017)05-0086-07

改革开放 30 多年来,我国虽然在消除城乡二元经济结构并向现代化的城乡一体化经济结构转型的进程中取得了长足进步,但总的来说城乡差距依然很大,在人均可支配收入与人均消费的绝对量上仍然存在着数倍的差异。如何从根本上破除“三农”问题?如何实现城乡二元经济结构向城乡一体化经济结构转型?这是我国现阶段的重大课题,也是实现中华民族伟大复兴的必然要求。

应该说,造成我国城乡发展不平衡、城乡差距过大的最主要的原因是对生产要素的配置方式不合理,从而阻碍了农业生产规模经济的实现,导致了农村发展的落后,农业生产的低效,农民收入的低下^[1]。为了缩小城乡差距,实现农村经济的可持续发展,进而彻底破除“三农”问题,必须进一步改革不合理的农村土地制度,通过制度创新来逐步优化农业不合理的产业结构,形成农业的规模经济。

一、我国“三权分置”土地制度下的“三农”问题

(一)我国“三权分置”土地制度的形成机理

众所周知,我国农村目前实施的土地制度是家庭联产承包责任制,此制度期初最主要的特征是“两权分离”,即土地所有权与承包经营权相分离,所有权归农民集体所有,承包经营权则分给农户。这一创举在确立了家庭自主经营基础地位的同时,使得农民与生产资料能够直接结合,形成了集体统一经营与家庭分散经营同步并行的体制,极大地调动了农民的生产积极性,解放了我国农村的生产力,开创了我国农业发展史上的第二个黄金时代^[2]。但是,随着市场经济的发展,土地使用权的流转需求加大,现行土地制度的边际效用急剧递减,呈现出许多亟待解决的问题。具体来讲,包括农村土地产权不明晰、农

收稿日期:2017-04-01

作者简介:陈建华,经济学博士,深圳大学经济学院教授,主要从事农业经济学研究;刘福健,深圳大学经济学院研究生,主要从事农业经济学研究;顾鹏,深圳大学经济学院研究生,主要从事农业经济学研究。

户土地经营规模小、阻碍土地资源的有效配置等;同时,分散化的经营方式妨碍了农业的规模化、现代化发展。针对家庭联产承包责任制暴露出的缺陷,近年来,理论界对农村土地所有制改革进行了探讨,在农村土地权属确定上有三种不同的思路:第一种是改革土地的集体所有权,实行土地农民私有化,实现目前生产力条件下的所有权与经营权的统一。第二种是依然实行土地集体所有制,改目前的家庭联产承包责任制为土地股份合作制度,在“两权分离”的基础上,将使用权分离为承包权和经营权,农户以承包权入股参与经营和分配。第三种是废除农村集体所有权,实行土地的国有化。根据历史改革的经验、基本国情以及生产力发展现状,我国选择了第二种思路,实行所有权、承包权、经营权“三权分置”^[9],这是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一大制度创新。“三权分置”并不是简单地在过去“两权”的基础上增加了一权,而是农民土地权利的重新配置,是农村基本土地经营制度的自我完善。改革的目的是要围绕正确处理农民和土地之间关系这一改革主线,不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式。

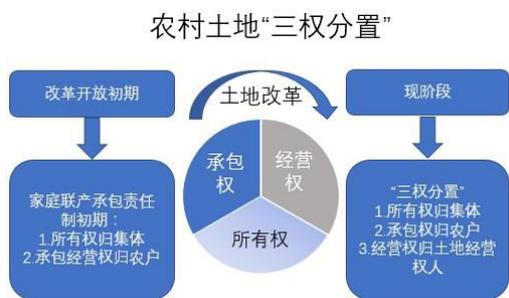


图 1 农村土地“三权分置”图

如图 1 所示,首先,农村土地由农民集体所有必须牢固坚持,这是不变的前提;其次,要严格保护农户承包权,任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位,都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权,这是深化改革的基础;再次,可放活土地经营权,在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下,平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权,保障其有稳定的经营预期^[10],这是改革过程中最核心的部分。本质上说,“三权分置”旨在重构集体所有权结构,不断促进公平与效率的有机统一。

(二) 现阶段我国农村发展面临的现实问题

改革开放 30 多年来,我国虽然在消除城乡二元

经济结构并向现代化的城乡一体化经济结构转型的进程中取得了长足进步,但总的来说城乡差距依然很大,这种差距体现在居住、就业、社保、教育、医疗、税收、财政和金融等关乎人们生活的各个方面,农业发展、农村建设与农民生活面临各种各样的问题。

1. 务农收入较低,农业发展面临瓶颈

我国在多年国民经济维持较高增长的情况下,农民收入增长缓慢问题愈加突出,增幅也远低于同期城镇居民收入。从下表 1 中可以看出,改革开放以来我国城镇及农村居民收入均有显著增长,但近年来增长率却呈现下降趋势,并且远低于 GDP 增长率。

表 1 城乡居民人均可支配收入对比及广义农业与 GDP 增长指数对比

年份	城镇居民家庭人均可支配收入(元)	农村居民人均可支配收入(元)	城镇居民家庭恩格尔系数(%)	农村居民家庭恩格尔系数(%)	农林牧渔业总产值(亿元)	农林牧渔业总产值指数(基数为 100)	我国 GDP 指数(基数为 100)
1978	343.40	133.60	57.50	67.70	1397.00	100.00	100.00
1980	477.60	191.30	56.90	61.80	1922.60	101.40	107.80
1982	535.30	270.10	58.60	60.70	2483.26	111.30	109.10
1984	652.10	355.30	58.00	59.20	3214.13	112.30	115.20
1986	900.90	423.80	52.40	56.40	4013.01	103.40	108.80
1988	1180.20	544.90	51.40	54.00	5865.27	103.90	111.30
1990	1510.20	686.30	54.20	58.80	7662.10	107.60	103.80
1992	2026.60	784.00	53.00	57.60	9084.70	106.40	114.20
1994	3496.20	1221.00	50.00	58.90	15750.49	108.60	112.60
1996	4838.90	1926.10	48.80	56.30	22353.70	109.40	109.60
1998	5425.10	2162.00	44.70	53.40	24541.90	106.00	107.80
2000	6280.00	2253.40	39.40	49.10	24915.80	103.60	108.00
2002	7702.80	2475.60	37.70	46.20	27390.80	104.90	108.30
2004	9421.60	2936.40	37.70	47.20	36238.99	107.50	110.10
2006	11759.50	3587.00	35.80	43.00	40810.83	105.40	111.60
2008	15780.80	4760.60	37.90	43.70	58002.15	105.70	109.60
2010	19109.40	5919.00	35.70	41.10	69319.76	104.40	110.40
2012	24564.70	7916.60	36.20	39.30	89453.05	104.90	107.80
2014	28843.90	10488.90	34.20	37.80	102226.09	104.20	108.20
2016	33782.70	11997.30	32.50	36.70	105497.33	103.20	106.60

数据来源:我国统计年鉴整理

注:限于篇幅,表中数据只列示了偶数年份

而在此数据的背后,更值得注意的是,农村居民可支配收入的增加并不完全得益于农业产值的增加,而是来自于占据农村劳动力半数以上的离乡“农民工”的价值创造。农业的发展由于要素的扭曲配置、产业结构不合理以及产业链条存在断裂等原因进入瓶颈期。

一方面,农民由于受小农经济思想影响等因素,对市场经济认识不足、重视不够,缺乏市场观念、竞争观念、价值观念。在生产安排上,一般都是以传统的方式进行生产,较少考虑市场需求以及市场的变化,进入市场流通领域的农产品无论在数量、种类和质量上都相对有限,且市场竞争力不强^[9]。经营方式也主要依靠传统的交易方式,仅仅通过地理和位置的便利来进行购销活动,没有充分利用信息资源的优势,没有形成完整的产业链条。由于农业生产经营方式比较单一且层次较低,没有对初级产品进行多样化的精深加工,使得农业生产的附加值相对于其它产业来说明显较低。

另一方面,要素扭曲配置,土地流转困难。农村发展最重要、最基础的生产要素是土地或者说是农用地。如果土地不能相对自由地流转,那便不能使生产要素的效益最大化,也不利于规模经济的实现。土地承包经营权流转运行过程比较复杂,涉及估价、谈判、签约、签证、登记、违约纠纷处理等多个方面^[9],但从目前形势来看,当前土地供需信息网络平台尚未形成,土地流转交易平台缺失,中介服务组织机构匮乏,相关立法不完善等都在很大程度上制约着土地流转,使得整个流转过程缺乏效率和效益。而个体生产的方式严重制约着农业基础设施建设,农村基础设施总的来说还很差。目前还有相当一部分农村地区的农业生产和农民生活条件并未得到根本改善,比如没有排灌设施、防洪设施、水土保持设施、田间道路设施等,农业生产在很大程度上还依赖于自然气候条件,抗御干旱、洪涝等各种自然灾害的能力比较脆弱;部分山区农村至今还存在着交通不便、信息闭塞、人畜饮水困难等问题,严重制约着农村产业的发展。

此外,还有资金短缺的问题。任何产业的可持续发展都离不开资金的支持。这里所说的资金短缺并不是绝对的短缺,而是相对的,主要有两个方面的原因:其一,由于农业产业结构问题,资金找不到落脚点;其二,大部分国民储蓄转化为对高回报率的非农行业的投资。要想扎实解决这两方面的问题,必须由政府进行逐步引导,继续推进农村经济体制的改革。

2.“农民工”城市融入难

“农民工”问题是我国特有的城乡二元经济结构的产物。数据显示,2015年全国农民工总量27747万人。由于农业收入水平比较低,很多农村劳动者不得不在农闲时到城镇务工,农种时回乡耕作,他们辗转于城市与农村之间,也就是所谓的“农民工”群体。

他们中的绝大部分由于文化水平不高,在政策排斥和惯性歧视的双重挤压下往往只能出卖廉价劳动力而被迫进入劳动报酬低、工作环境差、职业声望弱、保障程度低、福利待遇恶劣的次属劳动力市场。农民工的低收入、低就业层次决定了其很难长期稳定在城市生活下去。

3.“留守儿童”带来严重的社会问题

由于大部分进城务工的青壮年劳动者没有能力提供子女的城市教育费用以及解决城乡二元分割的户籍制度所带来的限制问题,使得这些广大的农民工不得不把自己的子女留家里由老人代为照顾。而由于代沟的存在以及老年人的自顾不暇往往会忽略对农村青少年的管教,一些青少年可能会误入歧途,甚至走上违法犯罪的道路,这种情况在目前来说已经构成值得关注的社会问题。根据《我国2010年第六次人口普查资料》样本数据推算,全国已经有接近6800万的留守儿童,加上3600多万的流动未成年人,总数在1亿左右,大约占全国3亿未成年人的三分之一,也就是说,我国3个未成年人中就有一个处于留守或流动状态^[7],这是一个非常严重的社会问题。

(三)破解“三农”困境需要另辟蹊径

能否解决“三农”问题,是社会主义现代化建设事业成败的关键。“三农”问题虽然不是我国特有的,但确有我国特有的客观实际。要想做到有效解决“三农”问题,不仅需要从制度方面入手,改变我国农村现有的落后体制;而且要将农业、农村、农民三个方面整体进行把握,而不是单一地只考虑其中的某一个方面。我们认为,可以从问题的“症结”——城乡二元经济结构、农民身份变迁、农村基础设施建设等方面寻找出路,另辟蹊径,跳出农村谈农村,跳出农业办农业,让那些拥有富余资金或者无更好投资方向的城镇投资者到农村去购买土地经营权利用以创办特色新型农业企业,以“城市反哺农村”的发展模式来鼓励统筹城乡并轨,以城镇积累闲置资本来带动农村的发展,这应该是破解“三农”问题的一个创新性选择。

二、“城市反哺农村”发展模式及实施的可行性分析

(一)“城市反哺农村”发展模式的本质内涵

所谓“城市反哺农村”,就是把城镇工商业积累

的庞大的科技、人力、物力、财力等资源吸引到农村去,以解决农村面临的困境,即允许城镇的投资者到农村创办富有特色的新型农业企业以实现农业的规模化发展。有专家认为,进行“城市反哺农村”和“工业反哺农业”是解决“三农”问题的“治本之方”,因为资本是现代社会最具有决定意义的生产要素,而这一具有决定意义的要素只有城镇投资者能够提供。本文认为,“城市反哺农村”是农村经济社会持续协调发展的一个不可或缺的条件。而正是由于前述提到的“三权分置”改革,使得城市累积的闲置资本多了一种流向,即可以流入资本稀缺的农业市场体系中去。所以,“城市反哺农村”发展模式的本质内涵是要利用我国经济高速增长过程中所累积的闲置资本来反哺农村,对农村分散的经营模式、落后的产业结构进行调整,以实现农业现代化的发展目标。

(二)“城市反哺农村”发展模式的可行性分析

1. 有政策引导支持

首先,无论是中共中央在1982年至1986年连续五年发布的“三农”主题的一号文件,还是2004年起中央又连续10多年发布的关注“三农”的一号文件,都代表着政府对“三农”问题的关注力度和破除体制机制弊端、推进农业现代化进程的支持。2016年底,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(2016)对农村土地实施“三权分置”的工作进行了明确说明和安排,标志着农村土地“三权分置”的正式确立。《意见》明确指出:土地“三权分置”中的“三权”,是指所有权、承包权、经营权,其中所有权归集体,承包权归农民,而经营权则可以流转。其旨在最大程度地解放农村生产力,即在保证土地集体所有制不变的基础上,稳定农户承包权,放活土地经营权,并引导土地经营权有序流转,促进农业适度规模经营,为推动现代农业发展奠定制度基础,也使得农民集体、承包土地农民和新型农业生产主体三方利益共同协调发展,形成各方共赢的新格局^④。这一系列“文件”、“意见”,标志着我国农村土地“三权分置”是有法可依、有规可循的,政府对农地经营权入股、农业适度规模经营是持鼓励态度的。

其次,在新常态的大背景下,结构调整是我国目前无法回避的大逻辑、大格局、大趋势。我国经济的主要问题是结构性问题,而非周期性问题。针对结构性问题,不能用解决周期性波动的宏观政策去应对,而要采取结构性改革去化解,也就是我们所说的供

给侧结构性改革。

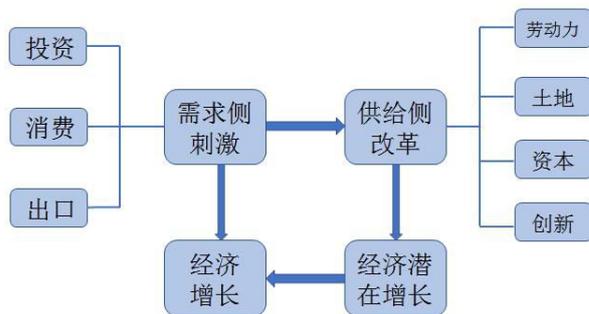


图2 “需求侧”三驾马车与“供给侧”四大要素

如图2所示,长期以来,我国经济增长过多依赖“三驾马车”来拉动,特别是过度依赖投资来拉动。其实,“三驾马车”只是GDP的三大组成部分,是应对宏观经济波动的需求侧短期动力,其只是经济增长的结果而非原因。而制度变革、结构优化和要素升级“三大发动机”才是经济发展的根本动力。我们要更多地依靠改革、转型、创新来提升全要素增长率,培育新的增长点,形成新的增长动力。事实上,农业供给侧改革主要是“结构”的调整,改革的目的在于不仅仅是要增加农产品供给的绝对量,而且要调整基础农业的产销结构。本文提出的“城市反哺农村”发展模式正是建立在农村土地制度“三权分置”改革的基础之上来逐步解决农业产业结构问题的。

2. 具备“模式”实现的必要条件

首先,城镇资本以及其他资源为何下乡,资本如何下乡,在资本逐利的条件下,如果资本不能获得预期的资源和项目,就不会盲目地投入。就我国广大农村而言,都有土地资源,如果有计划地对农村闲置土地以及农户的零散土地整合规划,进行城乡合作,建立富有特色的新型农业企业,那么广大农村的土地资源中潜在的生产力的释放将是非常乐观的。

其次,在足够的激励水平下,农民是完全可以接受这一新模式的转变的,是有可能出让土地经营权的。“城市反哺农村”发展模式探究的是制度方面的变革,变革的理论依据是产权理论。该理论认为,产权是一种权利,是一种社会关系,是规定人们相互行为关系的一种规则,并且是社会的基础性规则。产权理论的主导思想即是产权分配方式决定个体行为,因为它决定对个体的奖励和惩罚机制。不同产权结构经济效率不同,好的产权结构的好处是可以迅速地实现资本集中,实现经济效率。类比于我国的农村耕地市场,虽然土地的所有权是集体所有,承包权

归广大农民所有,但经营权可以自由流转,这种经营权的自由流转为城镇闲置资金对农村土地产权的配置提供了机会,为农村经济结构的转型以及规模经济的实现提供了机会。

最后,引导存量资本投入农业生产应该是破解“三农”问题的有效方式。在过去的几十年间,我国累积了巨大的储蓄资产,国民储蓄率已高达50%左右(见图3),城镇居民人均储蓄率虽低于国民总储蓄率(本文认为是由于城镇居民与农村居民理财观念的差异造成的),但也维持在较高水平;另外,国民总储蓄(绝对量)由于我国经济的高速增长也稳步上升,在2015年达到了33.36万亿元人民币。

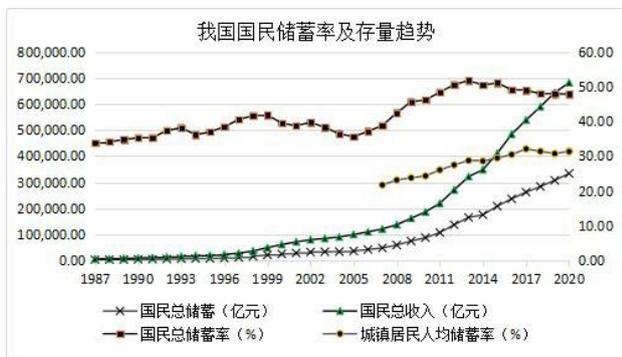


图3 我国国民总收入、总储蓄(量及比率)以及城镇居民人均储蓄率

在经济发展放缓的新常态格局下,怎样化高储蓄为有效投资显得尤为重要。鉴于我国目前实体经济状况处于高速增长到中高速增长的调整阶段,加上深化农业体制改革的政策引导,这为农业发展模式的转型提供了机会,政府可以引导闲置社会资金流向农业市场。而“城市反哺农村”的发展模式探究的正是如何在资金的先导作用下通过产权的有效配置来释放新一轮的土地要素红利。不同的制度会形成不同的经济结构以及生产关系,只有调整落后的生产关系,使其适应生产力发展的需要才能实现经济的可持续发展。

三、“城市反哺农村”发展模式的 意义及实现途径

(一)“城市反哺农村”发展模式的 意义

“城市反哺农村”发展模式的建立是一项复杂性、长久性、系统性的工程,其对农村的建设和农业发展具有重要意义。

1.农地入股,直接获得补偿

“城市反哺农村”的前提之一是要有可供利用的土地,而农村土地归农民集体所有,解决这一问题的可行方法是鼓励拥有土地承包经营权的农户将其农用地经营权(使用权)作价入股城镇下乡的经济组织,以小股东的形式参与企业的生产经营活动,即保留承包权,出让经营权;同时,企业为鼓励农民的热情,可以给予出让土地经营权的农民一定的经济补偿。这样,农民在出让土地的过程中既获得了显性收入(现金),又可获得隐性收入(分红);既获得了短期收入,又获得了长期收益。

2.就近就业,生活更加稳定

短期而言,城镇投资者在获得土地经营权之后并不代表投入完成。如何有效地利用资本,有效地实现生产经营,是亟待解决的现实问题。这些问题的解决都离不开农民的参与。因为农民既是对当地的天时、地利最熟悉的群体,也是对农业生产自然环境最了解的群体,因此,城镇投资者要想因地制宜地进行产业规划离不开农民的参与工作。所以这将在很大程度上带动农村就业,改善农民的就业环境。另外,“城市反哺农村”有助于解决我国农民工问题,益于社会的稳定。农民工背井离乡外出务工并不是一种优先选择,从某种程度上说,是由于农业的低收入、低附加值造成的不得已行为。“城市反哺农村”所带动的农业规模化生产会吸引一些农民工弃城返乡,为农村经济结构转型做出贡献,从而降低城镇人口的就业压力,有助于改善我国整体劳动力市场结构,有利于实现城乡的统筹发展,维护社会的和谐稳定。

3.模式转变,农业可持续发展

长期来说,农民把土地使用权出让给城镇投资者并不意味着农民以后就可以无所事事了,相反,农民可以通过签订就业劳动合同帮助投资者经营管理。当然,这并不是一蹴而就的,是需要一个逐步推广和实现的过程。我国是传统的农业大国,虽然近年来农业劳动力数量呈下降趋势,但仍有数以亿计的劳动力从事农业生产,这些劳动者文化素质普遍不高,他们只能通过经验的传承与积累进行农业生产。因此,劳动者的专业性对我们的“城市反哺农村”发展模式形成了一定的考验。要想解决这个问题,就必须发挥知识的溢出效应^⑨。随着城镇投资者生产经营的投入,他们所带来的新的生产经营模式会潜移默化地移植到农民群众中来,更新农民群众的生产经营理念;并且从长远发展来看,新型农业企业还可以对农民职工进行有针对性的职业技术培训,为企业

的生产运营打下坚实的经营基础,实现职工与新型农业企业的对接,提升农民的幸福感和成就感,进而实现农民与城镇投资者的合作共赢,达到农村经济可持续发展的目标。

(二)“城市反哺农村”发展模式的实现途径

在政策支持和引导下,“城市反哺农村”发展模式必须通过发挥各经济主体的功能和作用来实现。

首先,广大农民群众作为“城市反哺农村”发展模式的主力军,在“反哺”模式中应该发挥重要的作用,应当以主人翁的姿态积极热情地参与到新模式的运行、发展和推广中去,并且履行其应承担的责任。具体包括:(1)入股农民应接受资质认定、谨慎签订合作协议。因为产权再分配的前提是要明确权利的归属,“城市反哺农村”发展模式的主要思路是农民以土地承包经营权作价入股与城镇投资者合作创办富有特色的新型农业企业;通过这种合作模式来改变长期以来家庭个体劳动效率低下以及产业链条分散的弊端,从而可以将单一的农业生产与服务加工业整合在一起并辅以城镇投资者的信息资源以实现农业的系统化、规模化生产。(2)“三农”的核心问题是农民问题,而农民问题首要表现为科学文化素质不够高。因此,城镇投资者应当组织合伙农民群众进行系统的生产、加工技能的培训,为将来科学生产打下良好的基础。(3)应发挥广大农民的自主创造性。广大农民劳动者应在接受新知识、新技能的同时,对生产实践活动进行推敲、琢磨,而不是盲目服从。可以在当地组织定期的交流分享会,方便当地农民进行问题反馈,或者如果农民有什么建设性、创造性的意见,都可以及时提出来,这既有利于企业的长期发展,也有利于激发广大农民的生产热情。

其次,城镇投资者作为“城市反哺农村”发展模式的重要部分和资本的主要提供者,也应该明确自己的权利和义务。(1)要确保资金的合法性。投资者应首先对自有资金的合法性做出相应承诺;同时,政府也应该对采用非法资金投资的城镇投资者采取严厉的惩罚措施,并加强相关方面的立法保障。(2)提高资金的使用效率。城镇投资者将资金运用于生产经营过程一般分为生产过程、供应过程和销售过程三个阶段,每个阶段投资者都应当对资金的投放以及运作进行监督,防止资金使用不透明、不合理甚至是层层截留等现象的出现。(3)要有效管理投入资金。管理方面应该由投资者本身或者聘请专业的管理团队进行负责,这样既能给企业带来科学的管理,

又能激发当地农民的工作热情。在当今的管理中,应将日趋发达的互联网技术应用于农业生产、加工与销售的整个过程,譬如可以通过线上电商销售将自然灾害频发的蔬果高产区的产品加工出售来减少因实体销售不利造成的腐坏损失等,以实现企业利润的最大化。

再次,作为政策的制定者,政府在对“城市反哺农村”发展模式进行引导、支持的同时,还必须协调城镇投资者与广大农民群众之间的关系,充当中间人、统筹管理者以及后盾的角色。一方面,各级政府应对资金的来源进行监管,确保资金的合法性;另一方面,针对农村土地流转目前的立法问题,尽快完善相关的立法工作。具体来说:

(1)完善相关法律法规。政府应尽快完善土地流转等相关方面的法律法规,使“城市反哺农村”发展模式有法可依。同时要抓好抓实土地承包经营权确权登记颁证工作,真正让农民吃上“定心丸”。

(2)预防不合规及变异资本的破坏。近年来我国土地经营权流转规模不断扩大,已经有超过1/3的承包土地流转出去,每年新增流转面积4000多万亩,涉及数以百万计的承包农户。截至目前,已有约1500个县市、约20000个乡镇建立了土地流转服务中心,覆盖着全国约半数的县级行政区划单位,流转合同签订率达到70%左右。但在土地经营权快速流转的背后也出现一些不和谐的因素,譬如有些城镇资本流入农村以后圈占的土地太大;有的城市资本到农村去以后,并不是为了认真搞农业,反而考虑的是待以后土地的性质转变了,就可以在转变用途中得到一些好处;还有就是城镇资本长时间、大面积租赁农地,容易挤占农民就业空间,加剧耕地“非粮化”、“非农化”倾向,存在不少风险隐患^[9]。因此,建立健全安全、有序的土地经营权流转交易市场,对于维护广大农民群众和新型经营主体合法权益意义重大。政府应该针对不利于“城市反哺农村”发展模式的变异城镇资本进行严格把控,通过完善的相关法律法规对不合规或者变异资本进行警戒。

(3)鼓励、扶持合规资本。对于真正用于创办特色新型农业企业的资本,政府应给予足够的鼓励、扶持与优惠政策,给予多方面支持。如对特色企业进行财政补贴是最直接也是最有效的扶持措施。补贴可以采取差别对待的方式,对流入较为落后地区的资本给予相对较高的财政补贴,对极具特色且环保效果较好的企业进行较高的财政补贴等;政府还可以通过补贴研发费用方式鼓励企业进行创新、创造活

动。再比如,还可采取税收优惠等措施。因为相对于服务业和高科技产业,农产品附加值比较低,这些新创办的企业利润率会比较低。要想提升这类企业的市场竞争力、扶持特色企业做大做强,政府就需要给予一定的税收优惠,需要落实定向减税和普遍性降费政策,具体减税政策可以参照财政补贴政策采取地区间差别对待的方法,以此来降低创业成本和企业负担,使得发展成果能够更多地由劳动者共享。

此外,政府应对“城市反哺农村”发展模式进行大力宣传推广,积极倡导“助农为乐”。各地政府及有关部门可以提出“助农为乐”计划,联合科研院校加强对“城市反哺农村”发展模式的宣传与推广,阐释“城市反哺农村”发展模式的丰富内涵,号召更多的科研技术人才和大学生投入到新农村的建设中去,将农业科研成果转化为生产效益与经营利润,不断向农村输入现代化生产要素和管理模式,以使“城市反哺农村”发展模式逐步得到完善和实施。

参考文献:

[1] 龚建文.从家庭联产承包责任制到新农村建设——我国农村改革30年回顾与展望[J].江西社会科学,2008,(5):229-238.

- [2] 王浩,刘荣利,白晓玉.论我国农村土地制度变迁[J].四川教育学院学报,2012,(7):38-43.
- [3] 陈锡文.当前农村改革发展的形势和总体思路[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2009,(8):6-9.
- [4] 政府咨询.农村土地迎来“三权分置”土地流转更顺畅[EB/OL].http://www.jinhua.gov.cn/art/2016/11/11/art_132_84974_7.html.2016-11-11.
- [5] 张红宇.新常态下的农民收入问题[J].决策探索月刊,2015,(8):25-28.
- [6] 叶兴庆.农村经济调查与研究第1部[M].北京:中国发展出版社,2015.117-119.
- [7] 全国妇联课题组.我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[R].国家数据库,2013.
- [8] 陈天宝.农村产权制度改革[M].北京:中国社会科学出版社,2008.87-92.
- [9] 普金霞.土地承包经营权流转推进路径研究[M].郑州:郑州大学出版社,2016.32-35.
- [10] Niu Jing. Analysis of the Relationship between the Reform of Rural Land Property Rights System and Farmers' Income [D].Tianjin University of Finance and Economics.2015:6-8.

【责任编辑:林莎】

Development Pattern of “City Nurturing Country” on the Basis of “Three Rights Division”

CHEN Jian-hua, LIU Fu-jian, GU Peng

(School of Economics, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

Abstract: China's rural land system reform from the "two rights separation" to "three rights division" has made management rights transfer more flexible, which is an important breakthrough for resolving "the three rural issues" and optimizing agricultural structure. The essence of the "three rights division" reform is to address the issue of rural land resource allocation distortion, which makes it possible for implementing the “city supporting country” pattern. The core of this pattern is to support urban investors to create new agricultural enterprises in rural areas under government guidance so as to promote economic development in rural areas, and realize the appreciation of their own capital. This pattern is of great significance to resolve problems such as unreasonable agricultural structure, backward management style, and unreasonable of land rights transfer. As this pattern is an innovative, long-term and systematic project and China is a country with wide territory, big agricultural population, and large regional imbalance in resources, we need to adapt it to local situation and promote it on proper occasions. It is necessary to run some pilot programs before its wide application so as to steadily advance this reform and gradually carve out a fundamental path for the construction of socialist new countryside with Chinese characteristics.

Key words: Three Rural Issues; three rights division; city nurturing rural areas; development pattern; land transfer; The new agricultural enterprises