

DOI:10.19493/j.cnki.issn1673-8004.2020.02.002

乡村振兴战略背景下的农业供给侧 结构性改革研究

——从土地制度找准改革的突破口

秦翠翠

(中共阜阳市委党校,安徽 阜阳 236115)

【摘要】文章阐述正确处理农民与土地的关系的重要性,新时期土地在农业供给侧结构性改革和乡村振兴战略中依然具有重要地位。梳理农业供给侧结构性改革与乡村振兴战略之间的内在机理:农业供给侧结构性改革是乡村振兴战略的阶段性目标,乡村振兴战略为农业供给侧结构性改革提供了有力保障,农业供给侧结构性改革是实现产业兴旺的关键举措,乡村振兴背景下的农业供给侧结构性改革要从四个方面处理好土地问题。

【关键词】乡村振兴战略;农业供给侧结构性改革;土地

中图分类号:F321.1 文献标志码:A 文章编号:1673-8004(2020)02-0008-08

“三农”问题一直是关系国计民生的根本性问题。2018年12月30日,习近平总书记在中央农村工作会议上对做好“三农”工作作出重要指示:始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。“三农”工作中土地问题是始终绕不过的一个关键性问题。土地配置关乎农民生计;土地制度是影响国家治理与秩序的重要安排,是国家危机与朝代更替之源;土地制度既造就了悠久的农耕文明,又

收稿日期:2019-04-15

基金项目:阜阳市社科联规划课题“阜阳农业供给侧结构性改革与乡村振兴战略研究”(FSK2018002)。

作者简介:秦翠翠(1989—),女,安徽临泉人,讲师,硕士,主要从事区域经济学研究。

造就了超稳态的结构^[1]。从某种意义上说,一部土地制度的变迁史,就是一部朝代更替史,更是一部社会经济发展史^[2]。

一、问题的提出及相关研究述评

党的十九大明确提出要实施乡村振兴战略,中共中央国务院2018年9月印发了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,明确了以后相当长的一个时期实施乡村振兴战略的整体框架,实施乡村振兴战略是完成农业现代化的重要途径,与社会主义现代化建设的目标吻合,及时纠正了一些人试图通过短短几年“搞运动”实现乡村振兴的错误观点。关于农业供给侧结构性改革以及乡村振兴战略方面的研究者,大致可分为三类:

第一类是以全国政协委员、经济委员会副主任陈锡文为代表的政界官员。他们一致认为推进农业供给侧结构性改革非常必要,乡村振兴是关系中国全面发展并最终建成现代化强国的大事^[3]。陈锡文指出新时代实施乡村振兴战略,是“五位一体”总体布局在农村工作中的体现^[4]。乡村振兴首要任务是巩固和完善农村基本经营制度,具体做到坚持土地农民集体所有,坚持家庭经营的基础性地位,坚持稳定土地承包关系^[5]。针对当前农业存在着“三量齐增”、农产品质量差和缺乏国际竞争力等问题,陈锡文提出确保国家粮食安全是农业供给侧结构性改革的底线。同时他提出,在实施乡村振兴中如何实现农业农村的现代化是非常大的课题。改革开放前我国已经提出农业现代化,后来一直强调,而农村的现代化是十九大首次提出的,由此可见未来二三十年我国将高度重视农村发展,只有实现农业农村的现代化,才能给生活在农村的农民带来更大福祉^[4]。中央农办主任、农业农村部部长韩长赋认为实施乡村振兴战略以及推动农业农村优先发展,应把习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要论述作为根本遵循,把实施乡村振兴战略摆在优先位置,让乡村振兴成为全党全社会的共同行动^[6]。中央财经领导小组办公室副主任韩俊指出,供给侧结构性改革是塑造中国农业未来的关键之举,应该从贯彻新发展理念、坚持质量兴农和推进体制机制创新三方面来解决农业现代化问题。农业部的郭永田认为在实施乡村振兴战略中,产业兴旺是基础^[7]。此外,还有一些地方官员从各地实际出发,探讨农业供给侧结构性改革中的土地流转问题。比如江西省农业厅唐安来等人基于江西的实践,分析了乡村振兴战略与农业供给侧结构性改革的关系,认为推进农业供给侧结构性改革,提高农业供给质量和效益,是实施乡村振兴战略的必然要求^[8]。再比如,河南省安阳市殷都区国土局孙源提出以土地流转促进农业供给侧改革的建议^[9],长垣县国土局王磊提出应该从细化措施、创新制度和试点带动三方面深化农村土地改革,全面助推乡村振兴^[10]。

第二类是以中国农业大学叶敬忠和朱俊峰等、中国人民大学孔祥智、万博新经济研究院滕泰为代表的理论界学者。叶敬忠认为乡村振兴需坚持“五不”原则:即乡村振兴不是“去小农化”,不能脱离农村社会实际需求,不能盲目推进土地流转,不能消灭农民生活方式差异,不应轻视基层“三农”工作^[11]。罗必良认为我国农业供给侧的基本特征除“三量齐增”外,还有“三本齐升”,即农业生产的物质成本、人工成本和土地成本不断攀升^[12]。朱俊峰认为,推进农业供给侧结构性改革应坚持市场化取向,要突出抓好调结构、提品质、促融合、降成本、去库存、补短板六项重点任务^[13]。孔祥智写了一系列文章研究乡村振兴战略,他认为以农业为中心拓展多

种产业,从城乡公共服务均等化、农村金融和深化改革三方面做足政策支撑^[14]。此外,孔祥智还认为生态宜居在乡村振兴战略实施中具有重要地位,村两委是乡村振兴的关键^[15]。滕泰则指出农业供给侧结构性改革有“两大矛盾”,改革中应把握“三个着力点”^[16]。吴德慧以河南许昌为例,指出农业供给侧结构性改革是破解农产品供需结构性矛盾、缓解农业资源环境压力、提升农业质量效益和促进农民增收的迫切需要,是实施乡村振兴战略的必由之路^[17]。

第三类就是党校的专家学者。比如湖南省株洲市委党校的邓文飞认为乡村振兴背景下农业供给侧结构性改革应充分利用乡村振兴战略的重要机遇,从创新理念、开放合作、完善机制、人才优先等维度深化改革,为乡村振兴注入强劲动力^[18]。河北省迁安市委党校周艳文基于迁安的实践,提出全面落实乡村振兴战略助力农业供给侧结构性改革^[19]。但是,以土地制度为线索探索农业供给侧结构性改革与乡村振兴关系的文献较少。有学者仅仅从宏观层面论述了两者之间的关系,比如邓文飞认为乡村振兴战略给农业供给侧结构性改革指明了方向、拓展了空间,另一方面农业供给侧结构性改革为乡村振兴注入动力、提供保障^[18]。

二、土地在农业供给侧结构性改革和乡村振兴战略中的作用

从古到今,中国的土地制度大致经历了共有制、井田制、私有制、均田制、公有制等形态^[2],传统农业社会中土地是极其重要的生产要素,正如威廉·配第所说“劳动是财富之母,土地是财富之父”。现代工业社会中土地因不可再生显得更加珍贵,其作用和价值仍不可小觑。

(一)中国共产党历来重视土地问题

中国共产党取得革命胜利有一条宝贵经验就是正确处理农民与土地的关系。中国共产党历来重视土地问题,局部执政时提出“打土豪分田地”深得民心,胜利后及时开展土地革命,把没收的地主的土地分给农民,让农民掌握了农业社会最重要的生产要素,建立了牢固的群众基础。新中国成立后党领导人民土改,废除了封建剥削的土地所有制,实现耕者有其田;社会主义改造完成后,在公有制前提下,农村土地实行集体所有、集体经营,为工业建设提供了大规模的原始积累资金。从中国改革开放的实践看,改革发端于凤阳小岗村,“大包干”调整的就是农民和土地的关系。为适应农村生产力发展,在土地集体所有基础上,建立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,家庭承包联产责任制调动了农民生产积极性,大大提高了土地产出效率,农民不但解决了温饱,大量剩余劳动力还转移到城市支援现代化建设。党的十八大以来,随着农业生产效率的提高和农村土地“三权分置”改革的推进,农产品产量节节攀升的同时却出现了“三量齐增”“国货入库、洋货入市”等结构性矛盾,为此党中央提出要进行农业供给侧结构性改革,全面提升我国农业的供给质量。总之,农民与土地的关系任何时候都不能忽视。

(二)土地与农业供给侧结构性改革的关系

农业供给侧结构性改革是通过调整农业生产要素投入结构来改变农产品结构,进而提高农业的供给质量、提升农产品竞争力。如何保证生产要素投入结构达到最优?现有生产条件下土地是农业生产最重要且不可或缺的生产要素,它的使用情况将直接关系到农产品结构和农民收益。所以,土地是农业供给侧结构性改革的关键因素,18亿亩耕地红线已经确定了我国耕地保有量的下限。但是多少土地用来生产粮食,多少土地用来生产经济作物,甚至在粮食生产

内部应该生产多少小麦、多少水稻、多少玉米等既涉及农业结构调整又关乎土地配置。因此,一定程度上农业供给侧结构性改革就是土地资源利用分配问题。

(三)新时代土地与乡村振兴战略的关系

乡村振兴战略是以习近平总书记为核心的党中央着眼于党和国家事业全局,顺应亿万农民对美好生活的向往而做出的重大战略部署,是新时代开展好“三农”工作的总抓手。乡村振兴战略的提出纠正了片面强调城镇化的错误观点。过去有人认为城镇化必然导致农村衰败,但是到2030年中国城镇化率达到70%,农村也还有4.5亿人,即便到2050年城镇化率达到80%,农村仍有3亿多人^[4],所以党中央无论如何不会让农村衰败。实施乡村振兴战略要巩固和完善农村基本经营制度。巩固和完善农村基本经营制度,实质是充分肯定了农地所有权、承包权和经营权“三权分置”的制度设计。稳定的土地承包关系是乡村振兴的基础,三权分置的改革既保障了农民的基本权益,又放活经营权,为农民开创第二和第三就业空间提供了可能,同时第三轮土地承包到期日期与2050年建成现代化强国的目标一致。

三、农业供给侧结构性改革与乡村振兴战略之间的内在机理

农业供给侧结构性改革与乡村振兴战略联系紧密、相互影响,这可以理解为农业供给侧结构性改革是实现乡村振兴战略的前提条件,两者目标一致,致力于解决“三农”问题。农业供给侧结构性改革解决农业不强、农民不富的难题,而乡村振兴战略是长期战略,关注面更广,目标是实现乡村的全面振兴,是“五位一体”总体布局在农村工作中的体现,不仅要农业强,而且还要农村美、农民富,让农村经济、政治、文化、社会、生态全面繁荣。

(一)农业供给侧结构性改革是乡村振兴战略的阶段性目标

中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》明确指出:到2020年,乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成,各地区各部门乡村振兴的思路举措得以确立,全面建成小康社会的目标如期实现;到2022年,乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全;到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现^[20]。该《规划》还明确指出,坚持把推进农业供给侧结构性改革作为主线,加快提高农业供给质量。由此可见,乡村振兴战略管长远,而农业供给侧结构性改革是提高农业发展质量的重要举措,重点关注乡村振兴战略的“农业强”是阶段性目标。

(二)乡村振兴战略为农业供给侧结构性改革提供了有力保障

乡村振兴战略要求坚持农业农村优先发展原则,为农业供给侧结构性改革提供物质和人员保障。农业供给侧结构性改革是要解决国内农产品生产与消费脱节、“三量齐增”等问题,具体有补短板、促融合和降成本等重点任务,为此,必然需要现代经营管理人才和“两爱一懂”农村工作队伍。但是时下农村空心化、农业边缘化、农民老龄化现象严重,每年近3亿农民到城市打工,农业发展缺乏最基本的劳动力。现阶段吃饭的生理需求决定了农业的基础性地位,正如习近平总书记强调的“中国人的饭碗必须端在自己手里”。而乡村振兴战略的农业农村优先发展原则,能够为农业供给侧结构性改革和农村建设提供强有力的要素保障。

市场经济条件下,市场在资源配置中发挥决定性的作用,要素从农村大量流向城市,农业

农村发展缺乏动力。当前在城市无论是工人工资还是教育、医疗等都远远优于农村,能否破解要素逆向流动的难题将成为乡村振兴战略和供给侧结构性改革成功的关键。答案是在充分发挥市场“看不见的手”的作用的同时,还要通过农业农村优先发展原则更好地发挥政府“看得见的手”的作用。所谓农业农村优先发展,就是要有确保农业农村发展的资金、技术和人员等要素保障,通过政策措施促使优质要素向农业和农村流动。

(三)农业供给侧结构性改革是实现产业兴旺的重要途径

乡村振兴战略的总要求是产业兴旺、乡风文明、生态宜居、治理有效和生活富裕,分别对应着经济、文化、生态、政治和社会五个方面,经济基础决定上层建筑,所以产业兴旺是基础,是核心。根据我国农民就业的特点,可将农民的就业空间归为三类:第一空间是耕地,农民解决了温饱;第二空间是进城务工,农民实现了小康;要实现生活富裕,还需开辟农民就业的第三空间。所谓第三就业空间是通过农村一二三产业融合,发展新产业、新业态,在农村为农民创造不依赖于耕地又不必进城务工经商的新就业机会^[4]。而农业供给侧结构性改革恰好可以创造这个新就业机会,其实质就是增强农业对市场变化的敏感度和适应性,通过攻克相关技术,延长农业产业链,提高农产品附加值,为农民创造收入更高的就业机会。

农业供给侧结构性改革短期是通过“调结构、提品质、降成本、补短板、促融合、可持续”六项重点任务解决“三量齐增”、小生产与大市场、国内外价格倒挂等问题,长期就是通过供给端科技创新促使农产品生产能力提升,保障国家粮食安全,并实现藏粮于地、藏粮于技,通过要素市场化配置改革优化生产要素在农业与其他产业间以及在农业内部的配置。由此可见,农业供给侧结构性改革是培育农村发展新动能的有效途径,是产业兴旺的关键举措。

四、乡村振兴背景下的农业供给侧结构性改革需处理好土地问题

农村改革的关键是能否正确处理农民与土地的关系,土地还可以进一步划分为农用地、农村集体经营性建设用地和宅基地,因此重点是处理好农民与“三块地”之间的关系。在深化农业供给侧结构性改革中,也要坚持这个前提和关键,坚持不同类型的土地不同对待。

(一)巩固和完善农村基本经营制度

我国农村的基本经营制度是以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。巩固和完善农村基本经营制度绝非一句空话,其包含三层内涵:第一,坚持农村土地为农民集体所有。这是农村基本经营制度的“灵魂”,必须毫不动摇地坚持。根据法律的规定,集体经济所有的不动产和动产,属于本集体内成员集体所有,集体所有不等于共同所有,共有资产可以分割给个人,也可以转让。我国集体经济组织有两大特征:一是集体的资产不能分割到个人;二是集体组织内每个成员都享有平等的权利。正是因为共有经济可以转让、分割,所以属于私有制经济;而集体经济不能分割、转让,所以属于公有制经济。在理解农村土地流转方面,流转的不是所有权,基本经营制度决定农村土地集体所有,不能转让和分割,现实中土地流转转让的是土地承包经营权。第二,坚持家庭经营的基础性地位。《中华人民共和国物权法》规定承包农村集体土地的法定主体是本集体经济组织中的农民家庭,其他任何组织和个人都不能代替农民成为农村集体土地的承包主体。第三,坚持稳定的土地承包关系,保持稳定并长久不变。第一

轮土地承包从1983年前后开始,承包期限为15年;第二轮从1997年开始承包30年;在2017年习近平总书记在党的十九大宣布第二轮承包期满后延长30年,大概到2057年前后。稳定的土地承包关系也是实行“三权分置”的基础。

农业供给侧结构性改革作为未来推动农村改革的主线,必须巩固和完善农村基本经营制度,农村土地集体所有由宪法规定,改革不能突破这个底线^[21]。但是可以进一步放活承包权和经营权,这样社会资本才能流到农村,现代管理人才才有施展才华的机会。资本下乡伴随着物联网、大数据等高科技的转移,传统农业向现代农业转变才有可能,大数据平台支撑有助于克服农业生产与市场脱节,有利用解决供需错位的结构性矛盾。总之,农业供给侧结构性改革必须在放活承包权和经营权上多下功夫。

(二)探索农村集体经营性建设用地入市

为实现生活富裕,需要为农民开创第三就业空间,即在农村发展非农产业。而任何产业都离不开物质基础,需要各种资源要素的保障,但在市场经济条件下,劳动力、资金、土地指标、技术等生产要素纷纷流向城市。建设用地这一稀缺资源更是如此,哪里回报率高就配置到哪里。比如前些年出现建设用地增减挂钩,一些农村地区通过土地复垦将腾出的建设用地指标拿来与发达地区进行交易,获得前期农村建设的启动资金,这种做法成为新农村建设的经验被广泛推广。但是近些年弊端开始显现,一些返乡创业农民工无地建厂房,因为投资规模小进不了园区,于是他们偷偷在自家院里或者耕地上从事加工生产,尽管获得了丰厚的收入,但是破坏了环境,污染了土壤、水和空气等。随着环保、国土等督查考核越来越严,一些小工厂、小作坊被依法取缔。然而解决问题光靠堵不但成本高且难持久,如何疏通?这需要广大农村地区,尤其是落后地区县乡两级政府尽快补充、完善乡村规划,补过去基层党组织涣散的欠账,在积极配合国家及省市层面城乡统一建设用地市场改革探索的基础上,尽快清查农村地区的建设用地基本状况,摸清建设用地的存量及缺口,符合条件的尽快补发证书。一些地区(比如皖北地区)极少村有自留地和集体经营性建设用地指标,这项工作如果不做好,以后将成为制约乡村振兴和发展非农产业最大的障碍。

(三)加快农村宅基地的颁证确权

过去我国一直高度重视城镇化,城镇化规律被世界多个国家所验证。随着人民生活水平的提高,越来越多的人选择在城市生活和就业,城镇化率因此也成为衡量地区经济发展水平的指标之一。所以,过去很多学者曾预言越来越多的人会选择进城,农村会变得越来越荒芜,有能力的都到城市生活,于是一些地区开始使用行政手段加速自然村落的消亡。此次乡村振兴战略纠正了这种错误观点。所以未来的发展思路就是要实现城乡一体化发展,建构城乡统一的要素和产品市场。对于已经城镇化的部分农民,也允许他们自愿有偿退出农村,而宅基地的颁证确权正是城镇化和乡村振兴的基础性工程。《中华人民共和国土地管理法》规定农村村民一户只能拥有一处宅基地,农村村民住宅用地,经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准。所以宅基地的颁证确权工作也应由县级人民政府依法统筹推进。有了证农民可以自主选择继续留在农村或者进入城市,有条件的农户退出农村宅基地以后,农户的数量自然减少必然带来农业生产规模的扩大,这是提高农业产出效率、确保农民安居乐业、促使城乡人口有序

健康流动的必要环节。

(四)实现小农户与现代农业的衔接

习近平总书记2016年4月25日在安徽小岗村考察时明确指出:“一方面,我们要看到,规模经营是现代农业发展的重要基础,分散的、粗放的农业经营方式难以建成现代农业。另一方面,我们也要看到,改变分散的、粗放的农业经营方式是一个较长的历史过程,需要时间和条件,不可操之过急,很多问题要放在历史大进程中审视,一时看不清的不要急着去动。”所以我们要做好小农户长期存在的思想准备,切忌操之过急。既然小农户会长期存在,就必须要做好小农户与现代农业的有机衔接,让小农户融入农业现代化进程中。衔接的关键有两种思路:其一,既有条件又符合农民意愿的地方,应当引导农户流转土地,发展规模经营;其二,针对现阶段不愿意流转土地的农户,可以通过兴办合作社、土地托管、代耕、完善的社会化服务等方式^[22],将高科技的现代农业生产及管理技术应用到小农户的田间地头。

五、结语

乡村振兴战略为农业供给侧结构性改革提供了重要保障。土地问题是农村改革中的敏感问题,一定要做到慎之又慎,在确保农村大局稳定的基础上,通过对土地的分类识别和因类施策,提高农村土地的使用效率与产出效率,为农民创造第三就业空间,促进农民增收致富,为社会主义现代化强国的建设保驾护航。

参考文献:

- [1] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2013.
- [2] 韩长赋.中国农村土地制度改革[J].农村工作通讯,2018(Z1):8-19.
- [3] 陈锡文.乡村振兴是关系中国全面发展,并最终建成现代化强国的大事[J].中国农业文摘·农业工程,2018(1):5-7.
- [4] 陈锡文.实施乡村振兴战略,推进农业农村现代化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(1):5-12.
- [5] 陈锡文.实施乡村振兴,走出一条中国特色的农业现代化道路[J].中国人大,2018(16):21-22.
- [6] 韩长赋.实施乡村振兴战略,推动农业农村优先发展[J].山西农经,2018(16):29-30.
- [7] 郭永田.产业兴旺是乡村振兴的基础[J].农村工作通讯,2018(1):34.
- [8] 唐安来,翁贞林,吴登飞,等.乡村振兴战略与农业供给侧结构性改革——基于江西的分析[J].农林经济管理学报,2017(6):803-808.
- [9] 孙源.以土地流转促进农业供给侧改革发展研究——以安阳市殷都区为例[J].乡村科技,2018(3):11-12.
- [10] 王磊.深化农村土地改革 全面助推乡村振兴——长垣县推进农村土地制度改革试点工作的探索[J].资源导刊,2018(11):22-23.
- [11] 叶敬忠.乡村振兴需坚持“五不”原则[J].农村工作通讯,2018(17):48.
- [12] 罗必良.农业供给侧改革的关键、难点与方向[J].农村经济,2017(1):1-10.
- [13] 朱俊峰.坚持市场化取向推进农业供给侧结构性改革[J].中国发展观察,2016(6):55-56.
- [14] 孔祥智.产业兴旺是乡村振兴的基础[J].农村金融研究,2018(2):9-13.
- [15] 孔祥智.生态宜居是实现乡村振兴的关键[J].中国国情国力,2018(11):6-9.
- [16] 滕泰,刘哲.农业供给侧改革的关键[J].中国金融,2017(10):48-49.
- [17] 吴德慧.供给侧改革是乡村振兴的必由之路:以河南省许昌市为例[J].当代县域经济,2018(4):41-43.

- [18] 邓文飞.乡村振兴背景下农业供给侧结构性改革研究[J].农村经济与科技,2018(15):1-3.
- [19] 周艳文.全面落实乡村振兴战略,助力迁安农业供给侧改革[J].农家参谋,2018(24):23.
- [20] 中共中央国务院.乡村振兴战略规划(2018—2022年)[M].北京:人民出版社,2018.
- [21] 王超.农村土地经营制度的发展与创新:从“两权分离”向“三权分置”的跨越[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2019(2):16-22.
- [22] 孟秋菊.农业供给侧改革中农民合作社的有效作用研究:基于达州市的调查分析[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2019(2):1-7.

责任编辑:王茂建,吴 强

Research on the Agricultural Supply-side Structural Reform under the Background of Rural Revitalization Strategy

—Taking the Land Regime as a Breakthrough in Reform

QIN Cuicui

(Party School of Fuyang Municipal Committee of C.P.C, Fuyang Anhui 236115, China)

Abstract: This paper expounds the importance of correctly handling the relationship between farmers and land. In the new period, the land is of great significance in the agricultural and rural reform and rural revitalization strategy. The relationship between agricultural supply-side structural reform and rural revitalization strategy is clarified: the agricultural supply-side structural reform is the stage goal of rural revitalization strategy; the rural revitalization strategy provides a strong guarantee for agricultural supply-side structural reform; the agricultural supply-side structural reform is a key measure to achieve industrial prosperity; under the background of rural revitalization, the reform of agricultural supply-side should deal with the land problem from four aspects.

Key words: rural revitalization strategy; agricultural supply-side structural reform; land

(上接第7页)

The Influence of “Separating of Three Rights” in the Rural Land on the Rural Governance

WANG Ling, ZHONG Xiaorong

(School of Management, China West Normal University, Nanchong Sichuan 637009, China)

Abstract: As a kind of economic system reform caused by the current situation of large-scale land transfer in the rural areas, the “separation of three rights” not only promotes the change of rural economic system and rural grass-roots governance, but also changes the basic nature of traditional rural community. It is necessary to change the concept and mode of rural governance to bring about the destruction of the endogenous order and the new demands of the new subject; the promotion of the ability of rural autonomy, which is further restricted by the youth and elitism of rural farmers, puts forward higher requirements for the rural governance. The dual changes in the main body of rural society under the “three power separation” have become a new shackle of grass-roots governance under the background of land circulation, which restricts the modernization of rural governance system and governance capacity, and calls for the renewal of traditional rural grass-roots governance concept and governance system.

Key words: separation of three rights; dual subject change; rural governance