

# “三农”决策要参

2019年第16期（总第281期）

清华大学 中国农村研究院

2019年5月15日

---

## “农业农村优先发展”专题研讨会综述

**内容摘要：**农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针，是解决城乡发展不平衡、农村发展不充分的根本出路，是加快推进农业农村现代化的唯一选择。实施乡村振兴战略，当务之急、重中之重就是要加快构建农业农村优先发展的体制机制和政策体系。清华大学中国农村研究院近期召开“农业农村优先发展”专题研讨会。本文从科学依据、紧迫性、内涵要求、重点任务、长效机制五个方面对会议内容进行了综述。

**关键词：**农业农村优先发展 乡村振兴 研讨会综述

清华大学中国农村研究院（以下简称农研院）近期召开了“农业农村优先发展”专题研讨会。北京大学现代农学院教授、北京大学新农村发展研究院副院长王金霞，中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯，国务院发展研究中心农村经济研究部研究室主任、研究员赵俊超，农业农村部政策与改革司副司长赵鲲，农研院副院长张红宇 5 位专家先后作了专题报告。张红宇主持会议。农研院副院长王亚华、何宇鹏，农研院指导委员会秘书长曾劲松等出席会议并参与研讨。会议围绕“农业农村优先发展”的科学依据、紧迫性、内涵要求、重点任务、长效机制等关键问题进行了深入研讨。

### 一、农业农村优先发展的科学依据

为什么农业农村要优先发展，与会专家从构建新型城乡工农关系、适应城乡协调发展规律、实现现代化的普遍规律三个方面进行了分析论证。

**一是构建新型城乡工农关系的必然要求。**新中国成立 70 年来形成的城乡二元结构是我国目前面临的最大的结构性问题，与之相对应的城乡二元体制和政策体系根深蒂固，土地、资本、劳动力等资源要素存在城乡不平等交换，加大了对农业农村的侵蚀和剥夺，导致城乡关系长期失衡。在现代化进程中，如何平衡城乡工农关系是一道难题，2018 年中央一号文件强调要“加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系”，农业农村优先发展是对新时期我国新型工农城乡关系理论的进一步深化。

**二是适应城乡协调发展规律的内在需要。**城乡是命运共同体，

城市和乡村的功能定位不同，但这并不构成发展导向差别前提，城市和乡村的天赋功能对国家整体发展都必不可少。乡村有三大功能，城市替代不了，一是必须保证国家粮食安全和重要农产品供给的功能；二是要发挥好生态屏障和提供生态产品的功能；三是传承优秀传统文化的功能。只有形成城乡之间的功能互补，促进城乡协调发展，发挥好乡村应有的功能，才能使整个国家现代化进程健康推进。

**三是实现现代化的普遍规律的客观选择。**世界近现代发展史表明，已经实现现代化的国家，无一例外都会在工业化的中期阶段，普遍选择工业反哺农业、城市带动农村的政策，着重支持农业农村优先发展，加快农业农村现代化的步伐。经过 40 年的改革开放，中国国情发生深刻变化，总体上已进入工业化的中后期发展阶段，城乡之间、工农之间、经济社会之间发展不平衡、不充分的矛盾日益显现，需要坚持农业农村优先发展。与此同时，相比于西方发达国家，中国存在两点特殊性，使得我们实现农业农村优先发展面临的挑战会更大，一是城乡二元结构导致城乡要素交换不平等，市场机制的作用未能得到有效发挥；二是人多地少的国情导致劳动生产力在农业和非农部门的均衡趋同时间更长、难度更高。

## **二、农业农村优先发展的急迫性**

农业农村优先发展存在急迫性，是因为农业农村优先发展决定我国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。当前，相比于工业化已经达到相当高的程度、城市化已经达到 59.58% 的水平、信息化已经处于全球领先地位，农业农村发展滞后现象十分明显，农

业还是“四化同步”的短腿，农村还是“全面小康”的短板，农业农村是我国实现全面现代化的最薄弱环节。农业农村不仅要优先发展，而且要超常规发展，跨越式赶超。党的十九大部署了决胜全面建成小康社会、从全面建成小康社会到基本实现现代化、再到全面建成社会主义现代化强国的新“三步走”战略安排。赵俊超根据“三节点对标”分析了农业农村优先发展的紧迫性。

**第一，与 2020 年全面建成小康社会目标对标，农业农村发展短板突出。**一是缩小城乡居民收入差距任务艰巨。目前城乡居民收入差距仍然保持高位；受宏观经济下行影响，农民工资性收入增长趋缓；农村居民内部收入差距在扩大。二是农村人居环境欠账多。自来水、路灯、幼儿园、污水处理、无害化卫生厕所等农村基本公共服务发展明显滞后，补齐短板需要巨大努力。三是巩固脱贫成果面临较大压力。至 2018 年年底，我国农村仍有贫困人口 1660 万人，特别是“三区三州”等深度贫困地区脱贫任务依然艰巨；贫困人口集中的地区自然条件差、脱贫基础弱，持续扶贫、防止返贫仍然面临巨大压力。

**第二，与 2035 年基本实现社会主义现代化目标对标，农业农村发展将面临巨大追赶压力。**在农业农村发展原本就滞后的前提下，在未来推进现代化的进程中，受市场规律等客观力量的作用，农业农村相对衰退的可能性仍然潜存。在我国今后相当长时期内，受恩格尔系数下降、农产品消费需求增长趋缓影响，农业将进一步小部门化；受成本上升、比较优势下降影响，农产品贸易逆差规模和对

外依存度仍将持续上升；受人多地少基本国情影响，我国农业规模不经济的状况难以根本改善；为追求更便利、更丰富的生活，年轻劳动力仍将“弃农进城”。这些客观力量将持续产生作用，我国仍将承受农业弱势、乡村衰退的巨大压力，需要注入多种对冲力量。

第三，与 2050 年实现社会主义现代化强国目标对标，农业农村发展将面临巨大跟跑压力。国内外农业生产成本和价格倒挂幅度将进一步扩大，农业承受的进口压力只增不减，如何发挥农业的比较优势和多种功能，是避免农业出现系统性衰退必须破解的难题。农村代际差异进一步扩大，年轻人口持续流向城市，农村人口老龄化带来的乡村活力下降问题将日益明显。应对这些挑战，需要始终加大对农业农村发展的支持。

### 三、农业农村优先发展的内涵要求

农业农村优先发展，中央强调“四个优先”，即干部配备上优先考虑，要素配置上优先满足，资金投入上优先保障，公共服务上优先安排。为深刻把握农业农村优先发展的内涵要求，在“四个优先”的基础上，与会专家作了进一步辨析。

张红宇强调，农业农村优先发展不能按部就班，而是要进行超常规发展、跨越式赶超，为此需要强化四个方面的深刻认识。一是理念优先。理念是行为指南，要始终把农业农村农民工作置于重中之重位置，让农业农村优先发展成为全党全社会的共识。二是制度优先。在制度上彻底摒弃城乡分割的二元结构，彻底消除土地、资本、劳动力的城乡不平等交换，实现城乡融合发展、要素平等交换。

三是政策优先。强化政府行为导向，发挥市场在资源要素配置中的决定性作用，促进基础设施建设、公共财政、各项要素投入向农业农村倾斜。四是保障优先。落实农业农村优先发展的政府行为导向，构建和完善相关法律法规，制定落实相关责任主体，落实优先发展的工作部署，强化组织和人才保障。

魏后凯指出，农业农村优先发展要实现城乡居民权利平等，关键在于将政府掌握的公共资源增量更多地投向农业农村，逐步实现城乡居民人均占有的公共资源存量的相对均衡。从农业部门来看，由于农业的弱质性和基础地位，政府对农业人均投入的增量和存量都应高于其他行业。从农村地区来看，城乡居民应享有平等的权利，在当前城乡公共资源配置严重不均衡的情况下，政府掌控的公共资源增量应该向农村地区倾斜，经过一段时期的增量调整后，逐步实现城乡居民人均占有的公共资源存量的相对均衡。这里讲的相对均衡，是指城乡公共资源配置一定要考虑未来城镇化和城乡人口迁移的趋势。

赵鲲认为，农业农村优先发展需要要素在城市和乡村之间实现自由流动和优化配置。长期以来形成的要素从农村向城市的单向流动，需要通过采取各种措施，实现城乡要素的双向均衡流动。当前妨碍城乡要素优化配置的体制机制壁垒体现在制度、管理等多个层面。第一，农业人口进入城市存在障碍，在制度层面障碍越来越少，在管理层面却面临较多障碍，体现为在户籍、教育、社保、医疗等方面的差别对待。第二，城市要素下乡充分利用农村资源也有障碍，

这些障碍，既有制度层面，也有管理层面。在制度层面，主要包括所有权主体缺位、产权制度不健全、资源权能不完善、产权流转不畅通等。在管理层面，对农村土地等资源的管理，不能适应现代农业、多功能农业、设施农业、三产融合等现代产业形态的要求，值得反思。

#### **四、农业农村优先发展的重点任务**

牢固树立农业农村优先发展的政策导向，需要突出抓好“三农”工作中各项重点任务的落实。张红宇从粮食安全、脱贫攻坚、农村公共产品供给、深化农村改革四个方面进行了重点论述。

**一是粮食安全事关重大。**粮食安全不仅涉及发展问题，更涉及生存本质。中国是农业大国，人口大国，也是开放大国。在农产品交易方面，我们可以充分利用国际国内“两个资源”“两个市场”，最大限度地满足城乡居民对农产品多元化的需求。但在粮食安全问题上，必须依靠自己的资源解决自己的问题，依靠自己的供给解决自己的需求。第一，要秉承底线思维，确保基本耕地、基本粮食播种面积稳定，强调“藏粮于地、藏粮于技”，坚持“以我为主、立足国内、确保产能、科技支撑、适度进口”的方略不动摇。第二，要保证“谷物基本自给，口粮绝对安全”，在当前复杂多变的国际国内形势下，稳住粮食安全，就稳住了农业，稳住了大局。

**二是决战决胜全面脱贫攻坚。**按时按量保质完成脱贫攻坚任务，确保到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，这是全面建成小康社会的底线任务，是重中

之重、急中之急。解决剩余的 1660 万贫困人口脱贫，今年是关键之年。要集中精力防止和减少返贫，提高脱贫质量，实现稳定脱贫，研究建立防止返贫的长效机制。既要有扶贫的区域政策，也要有精准到户到人的具体措施。

**三是补齐农村公共产品短板。**补齐农村公共产品短板，不仅表现在农业生产和农民生活的基础设施建设欠账太多，农村社会事业发展捉襟见肘，更突出的表现是在工业化、城镇化背景下，农村劳动力大量转移，农村人口大量迁出，处理好农村人口的“去”与“留”，适应农业生产者宜于分散、居住以及公共服务要求人口集聚产生的矛盾和问题。第一，要认真做好乡村规划，突出乡村特色和地域特色，立足改善农业生产条件、农民生活环境的投入需要，规避资源浪费。第二，在最直接影响农民群众生活质量的农村垃圾、卫生厕所、村容村貌上下功夫，高质量完成农村人居环境三年整治行动。第三，保护农村生态环境，为我们的子孙后代留下蓝天白云、绿水青山和田园风光。

**四是将农村改革引向深入。**改革仍然是不懈的动力，全面深化农村改革，能够激活主体，激活要素，激活市场，激活乡村发展活力。第一，深化农村土地制度改革。稳慎推进农村宅基地制度改革，盘活用好农村闲置土地资源，让沉睡资源发挥活力。第二，深化经营制度改革。坚持主体多元、功能完备、规范运行、共享共生的原则。特别注意提升家庭农场和各类农民合作社在实现小农户与现代农业有机衔接方面的功能作用。合作社一方面要开展“空壳社”的



清理整顿，另一方面要加大合作社示范社的建设力度。第三，全面推进农村产权制度改革。让集体经济组织成员有获得感、安全感和幸福感。因地制宜发展壮大集体经济，丰富完善统分结合双层经营体制内涵，巩固完善农村基本经营制度。

## **五、农业农村优先发展的长效机制**

农业农村优先发展，着眼于促进各类资源要素向农业农村倾斜，需要构建长效机制，与会专家围绕以下七个方面进行了深入论述。

**第一，健全农业农村优先发展的领导体制机制。**强化五级书记抓乡村振兴的要求，实施中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。各省市县要成立以书记为组长、由各部门主要领导组成的乡村振兴领导小组，切实落实书记组长的责任制，避免出现“挂名现象”。主管农业农村的各级领导要入各级党委的常委。建立农业农村干部激励机制，同等条件下，相比于非农领域，在农业农村发展领域做出突出贡献的干部，优先考虑提拔。

**第二，建立农业农村优先发展的规划约束机制。**认真做好乡村规划，突出乡村特色和地域特色，不搞大拆大建，立足改善农业生产条件、农民生活环境的投入需要，规避资源浪费。加快制定各地乡村规划的进程，在制定乡村规划、项目布局和预算过程中，加强各级人大的审议与质询工作，加强政协的咨询和建议作用，加大社会媒体的监督力度，加大社区（村庄）和农民的参与度，关注弱势群体和落后村庄，避免表面工程和锦上添花现象。尤其需要注意的是，土地利用总体规划修编应充分考虑乡村建设发展、现代农业和

农村产业融合发展需要，优先安排农村基础设施和公共服务用地，预留一定比例规划建设用地指标用于农村基础设施、公益设施、民生项目和产业融合发展项目。

**第三，建立鼓励和引导各类人才下乡的激励机制。**尽快改变人才资源从乡村单向流入城市的现状，鼓励引导人才资源向农业农村回流，真正激发人才参与乡村振兴的主动性、积极性和创造性。一是全面建立新型职业农民制度。加大财政投入，整合培训资源，加强新型职业农民培育。二是健全职务职级晋升、工资福利保险等激励政策，引导鼓励优秀干部和后备干部到农业农村一线锻炼，把农村基层工作成绩作为干部晋升和提拔的重要评价标准，将农村基层工作成绩作为科技工作者、教师、医生职称评定标准的特殊加分项。三是加强农村基层组织建设。注重从大学生、退伍军人、致富带头人中培养选拔村级组织带头人。打开优秀“村两委”成员进入公务员、事业单位人员队伍的大门。四是搭建人才下乡平台，加大对农村创新创业的政策支持，鼓励引导城市人才积极参与“三农”事业，吸引优秀人才下乡、返乡创业。

**第四，建立财政支出向农业农村倾斜的激励机制。**一是继续提高财政支农比例。中央预算内投资优先向农业农村倾斜，地方各级财政涉农支出增幅高于财政收入增幅。二是调整完善土地出让收入分配使用机制。坚持取之于农、用之于农的原则，调整完善土地出让收入使用范围，逐步提高土地出让收益用于农业农村的比例。三是中央财政资金支持要更多地向欠发达地区倾斜。建立更加完善的

中央财政转移支付与地方财政收入反向关系的体制机制，大幅度提高欠发达地区中央财政支持力度。四是加大财政对农业农村生态功能区的补偿力度。各级政府财政资金应强化对农业主产区、生态功能区的倾斜支持，增加生态保护成效和农业产出贡献在资金分配方案中的权重。五是完善农业支持保护体系。在 WTO 的框架内，保持现有“普惠制”农业补贴不减。加大种粮大县奖励和农业生产补贴，推进农业补贴向规模经营、生态优势农业、农业高新技术等倾斜，建立绿色农业专项补贴。六是完善农业农村税收优惠政策。建立健全农业农村带动力度指标体系，将企业带动农民就业增收、农村基础设施、生态环境改善等纳入考核范围。七是继续推进发达地区和欠发达地区土地利用空间置换的制度安排和运行机制试点工作。

**第五，建立引导信贷资金更多投向农业农村的激励机制。**建立健全激励和约束并重的金融支农机制，完善适合农业、农村、农民特点的信贷服务体系，加快扭转农村资金长期净流出的趋势，促使信贷资金流向农村农业发展重点领域和薄弱环节，满足农业农村建设需要。一是切实落实涉农贷款业务差异化监管制度。强化对县域金融机构涉农贷款比例和当地存款用于当地贷款的考核要求，把放宽涉农贷款风险容忍度的政策落到实处，优化涉农贷款奖励政策。二是健全完善覆盖农业农村的信贷担保体系，鼓励金融机构创新符合农业农村需求的涉农信用、抵押、担保产品，建立健全涉农信贷产品绩效评价体系。三是支持农村金融机构向“农姓农有”转变，逐步提高农村金融机构中涉农资本的股份比例，通过提高涉农资本

话语权，有效强化信用社为农服务的发展导向。四是充分发挥新型金融业态的支农作用。大力发展包括互联网金融在内的新型农村金融业态，创新发展数字金融，给予新型金融服务平台提供涉农产品与服务同等税收优惠与奖励政策。

**第六，完善农村产权制度，创新农村资源资本化机制。**坚持农村土地集体所有，不断丰富完善统分结合双层经营体制内涵，巩固完善农村基本经营制度。一是随着农民从关注农地的所有权向关注农地的收益权转变，在坚持农村土地集体所有的前提下，对创新农民承包地、宅基地的直接使用形式，给予更大的调整空间。二是健全农村各级集体经济组织，确保农村资源所有者到位，全面加强农村集体资产管理，多种形式明确集体成员对集体资源的权利，确保农民权益不受侵害。三是全面调整和优化农村资源的利用和发展规划，为农业农村新产业新业态发展提供要素支持。以不降低农业综合生产能力、确保粮食安全为底线，对农业规模经营主体搞三产融合所必须的建设用地，可按一定比例，在基本农田、一般农田内实行面积有上限、位置可变换的动态、点状供地，以适应农业发展的动态需求。四是探索创新农村集体资源与外界要素之间的有序交换和优化配置机制。强化对农村集体经济组织成员各种财产权的保护，使有条件的农业人口放心带着集体资产权益进城落户。指导农村集体经济组织建立更灵活的成员身份和股份进退机制，给城市居民、返村乡贤有序利用农村资源、投身农村建设，提供更多空间。

**第七，建立农业农村优先发展的评估和专项督查机制。**一是建

立一套可考核的指标体系，用于评估农业农村优先发展的实际落实情况和实施乡村振兴战略的实际成效，国务院发展研究中心农村经济研究部初步研究拟出了一个包含 4 大类 25 项以约束性指标为主的农业农村优先发展评价指标体系。二是建立国家（对各省进行评估）和省级（对各地县进行评估）农业农村优先发展的评估制度。三是建立专项督查制度，每两年对农业农村优先发展落实情况和乡村振兴取得的实际进展开展专项督查。

清华大学中国农村研究院 胡振通



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）