

“三农”决策要参

2019 年第 17 期（总第 282 期）

清华大学 中国农村研究院

2019 年 5 月 15 日

三节点对标与六机制建设 ——对坚持农业农村优先发展的认识和建议

内容摘要：在进入大规模工业化建设后的头 50 年间，我国奉行农业哺育工业、农村支援城市的发展战略。2002 年以后正视城乡二元结构的严重性，采取统筹城乡发展、推进城乡一体化、实施乡村振兴战略的系统解决方案。把坚持农业农村优先发展这一实施乡村振兴战略的总方针学通弄懂做实，需要通过 2020 年、2035 年和 2050 年三个节点的国家发展目标对标来认清农业农村发展存在的问题和压力，构建测度农业农村优先发展的评价指标体系，把优先发展的政策导向机制化，以期为农业农村发展提供大推进和全方位的制度保障。

关键词：农业农村优先发展 节点 对标 机制

2019 年中央一号文件首次把坚持农业农村优先发展作为文件标题，并按照这一实施乡村振兴战略的总方针，对做好今后两年的“三农”工作进行了具体部署。把坚持农业农村优先发展这一总方针学通弄懂做实，需要从历史长周期的视角梳理工农和城乡关系的政策演变，从问题导向和目标导向相结合的视角加深对其重要性迫切性的认识，探讨如何通过机制化的建设，引导资源要素向农业农村流动，激活各相关主体推动农业农村发展的内生动力，促进相关政策协同发力、形成农业农村发展的大推动之势。

一、新中国 70 年处理工农和城乡关系的思路演变

作为后发追赶型国家，在现代化进程中如何平衡工农和城乡关系，是一道难题。新中国成立后经过 3 年的恢复，1953 年起进入大规模工业化建设阶段。在此后 50 年中，我国奉行农业哺育工业、农村支援城市的发展战略。这一战略的核心政策工具，前期是农产品统购统销、城乡二元户籍制度，后期是农民工不完全城市化和农村集体土地“计划价征收、市场价出让”。实施这种战略，降低了工业化城镇化的成本，使我国在较短时期内建立起完整的工业体系和城镇体系，成功实现了压缩式发展。但也使城乡二元结构成为我国最大的结构性问题，回过头去解决农民工市民化、城乡土地制度并轨等问题面临巨大的利益格局调整难题，回过头去补农村教育、医疗、道路、供水等欠账面临巨大的资金投入压力。

2002 年召开的党的十六大，首次正视我国存在的城乡二元结构，强调要把统筹城乡经济社会发展作为全面建设小康社会的重大任

务。随后，中央先后做出了“两个趋向”的重要论断和我国已经到了第二个趋向的战略判断，提出了把解决好“三农”问题作为全党和全部工作重中之重的战略思想，提出了多予少取放活和工业反哺农业、城市支持农村的战略方针，部署了建设社会主义新农村的战略任务，谋划了城乡一体化和“四化同步”的战略思路。根据新的发展理念和发展战略，党的十六大以来，我国逐步建立起一套强农惠农富农政策体系，农村经济社会面貌发生巨大变化。

尽管如此，到 2017 年召开党的十九大时，城乡二元结构依然是我国最大的结构性问题。为彻底消除城乡二元结构，使农业农村现代化跟上国家现代化步伐，党的十九大提出，要实施乡村振兴战略，坚持农业农村优先发展。2018 年 9 月，习近平总书记在中央政治局第八次集体学习时强调，农业农村现代化是实施乡村振兴战略的总目标，坚持农业农村优先发展是总方针，产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕是总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系是制度保障。至此，处理我国工农和城乡关系的政策思路进入新阶段。

二、从三节点对标看坚持农业农村优先发展的重要性迫切性

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。长期处于滞后状态、发展起点低的农业农村，必须以高于城市的速度发展，才能缩小与城市的差距，从落在后面迈向“跟跑”、进而迈向“并跑”，最终同步实现现代化。

（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，需要把农业农村发展放在决胜全面建成小康社会的优先位置

“小康不小康，关键看老乡”。这一命题之所以成立，一方面是因为在实现 2000 年人民生活总体上达到小康水平目标时，农村的部分指标并没有实现，已经实现的指标也明显低于城镇水平；另一方面是因为进入新世纪以来，农业农村发展依然滞后于工业和城镇，越接近 2020 年这个时间节点，消除农业农村发展存在的短板越迫切。与 2020 年全面建成小康社会目标对标，补齐农业农村短板的难点在于：

一是缩小城乡居民收入差距任务艰巨。到 2020 年，城乡居民人均收入比 2010 年翻一番，城乡居民收入和生活水平差距持续缩小，是全面建成小康社会的硬任务。但农民收入的四大来源均增长乏力，特别是工资性收入增速受宏观经济下行影响明显；领先于城镇居民收入增速的优势在快速减退，城乡居民收入倍差缩小的步伐在放缓；农村居民内部收入差距在扩大，按五等份分组，顶部 20%人群与底部 20%人群的收入倍差，2010 年为 7.51，2017 年达到 9.48。

二是农村人居环境欠账多。到 2020 年，社会主义新农村建设取得重大进展，农村人居环境明显改善，也是全面建成小康社会的硬任务。而农村基本公共服务发展明显滞后，补齐短板需要付出巨大努力。2016 年年底，我国 52.3%的农户没有用上经过净化处理的自来水，38.1%的村没有路灯，67.7%的村没有幼儿园、托儿所，82.6%

的村生活污水没有集中处理或部分集中处理。

三是巩固脱贫成果面临较大压力。到 2020 年，消除现行标准下的绝对贫困，是全面建成小康社会的底线要求和硬任务。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。即便在 2020 年扶贫攻坚获得完胜、贫困人口全部脱贫之后，由于贫困人口集中的这些地区自然条件差、脱贫基础弱，持续扶贫、防止返贫仍然面临巨大压力。

（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，需要把农业农村发展放在基本实现现代化的优先位置

党的十九大明确要求，从 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗 15 年，基本实现社会主义现代化。2018 年中央一号文件对 2035 年乡村振兴要达到的目标进行了详细阐述。与这些目标对标，农业农村发展面临巨大的追赶压力：一方面，2020 年实现全面小康目标时农业农村发展水平明显比城镇低，农业农村已经输在起跑线上；另一方面，在未来的现代化进程中，受经济规律作用，多种因素在促进乡村相对衰退。改革开放以来，我国农业农村发展相对滞后，固然有城乡二元体制的影响，但也不可忽视市场规律等客观力量的作用。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

状况难以得到根本改善；受追求更加便利化和丰富多彩生活这一人的本性影响，年轻劳动力仍将“弃农进城”。这些客观力量仍将持续产生作用，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，才有可能实现乡村振兴。

（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，需要把农业农村发展放在全面建成社会主义现代化强国的优先位置

党的十九大强调，从 2035 年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗 15 年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。2018 年中央一号文件也明确要求，届时乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。与这些目标对标，农业农村发展将面临巨大的跟跑压力：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，以高品质支撑高价格、以高价格覆盖高成本，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凸显。应对这些挑战，需要始终加大对农业农村发展的支持。

三、关键在于把优先发展的政策导向机制化

实现农业农村优先发展，需要建立一套可考核指标体系，把“优先考虑‘三农’干部配备、优先满足‘三农’发展要素配置、优先保障‘三农’资金投入、优先安排农村公共服务”的政策导向具体

化。同时，还需要把这些政策导向机制化，为农业农村发展提供大推进和全方位制度保障。

农业农村优先发展评价指标体系

基本目标	考核指标	2019—2020年	2021—2035年	2036—2050年	备注
干部配备优先考虑	1. 力量配备	省、市、县成立党政一把手任正副职的乡村振兴工作领导小组，分管农业农村工作的政府副职进入市委常委	省、市、县成立党政一把手任正副职的乡村振兴工作领导小组，分管农业农村工作的政府副职进入市委常委	省、市、县成立党政一把手任正副职的乡村振兴工作领导小组，分管农业农村工作的政府副职进入市委常委	约束性
	2. 精力分配	省、市、县党委和政府常委会“三农”相关议题比例，领导干部到农村和农业企事业单位调研次数	省、市、县党委和政府常委会“三农”相关议题比例，领导干部到农村和农业企事业单位调研次数	省、市、县党委和政府常委会“三农”相关议题比例，领导干部到农村和农业企事业单位调研次数	约束性
	3. 选拔导向	省、市、县党政正职和分管农业农村工作副职要有在下一级党委政府分管农业农村工作的经历	乡村振兴任务重的市、县党政正职和分管农业农村工作副职要有在下一级党委政府分管农业农村工作的经历	乡村振兴任务重的县党政正职和分管农业农村工作副职要有在下一级党委政府分管农业农村工作的经历	约束性
发展要素优先满足	4. 耕地保有量	18.65 亿亩	>18 亿亩	>18 亿亩	约束性
	5. 高标准农田面积	8~10 亿亩	永久基本农田 100% 建成高标准农田		约束性
	6. 农田灌溉用水总量	3600 亿方	3800 亿方	3800 亿方	约束性
	7. 农田灌溉用水系数	0.55	0.60	0.65	约束性
	8. 新型职业农民	培养新型职业农民 2000 万人	实现农村基层干部、新型经营主体带头人、农村专业技术人员 100% 接受过学校专业教育	实现农业从业者 100% 接受过职业农民教育培训	预期性
9. 公共财政预算对农业农村的投入	总量增幅高于财政经常性收入增幅，占比逐年提高	总量增幅高于财政经常性收入增幅，占比逐年提高	占比保持基本稳定	约束性	

资金投入 优先保障	10. 土地出让金收入（收益）用于农业农村比例	≥10%（≥50%）	≥15%（≥75%）	≥15%（≥75%）	约束性
	11. 县域金融机构新增存款用于农业农村比例	80%	60%	50%	预期性
	12. 涉农贷款增速	高于全部金融机构贷款增速	高于全部金融机构贷款增速		约束性
公共服务 优先安排	13. 农村居民养老	城乡居民养老体系并轨，基础养老金提高速度高于城镇职工	基础养老金提高速度高于城镇职工	基础养老金提高速度高于城镇职工	约束性
	14. 农村居民医保	城乡居民医保制度并轨，报销比例逐年提高	报销比例逐年提高	报销比例逐年提高	约束性
	15. 硬化道路通达率	100% （建制村）	80% （农村居民家庭）	95% （农村居民家庭）	约束性
	16. 光纤（宽带互联网）通达率	98% （行政村）	80% （农村居民家庭）	95% （农村居民家庭）	约束性
	17. 行政村综合服务站覆盖率	50%	100%	100%	约束性
	18. 文化服务中心覆盖率	95%	100%	100%	约束性
	19. 农村义务教育专任教师本科率	65%	100%	100%	约束性
	20. 畜禽粪污综合利用率	75%	100%	100%	约束性
	21. 村庄绿化覆盖率	30%	50%	60%	约束性
	22. 自来水普及率	83%	农村居民家庭 100% 实现安全饮水	农村居民家庭 100% 实现安全饮水	约束性
	23. 卫生厕所普及率	85%	100%	100%	约束性
	24. 生活垃圾处理率	90%（行政村）	100%	100%	约束性
25. 生活污水处理率	50%	100%	100%	约束性	

（一）建立农业农村优先发展的规划约束机制

应以规划明确农业农村优先发展的目标与具体要求，树立城乡统筹协调与均衡化发展的思想认识和行动纲领，将农村居民收入增速、农村基础设施提升水平、农村公共服务保障水平作为约束性目标，将农村环境、农村产业、农村基本公共服务等突出短板作为重点任务，并确立具体推进的保障措施。应调整重城轻乡的发展布局，以城乡均衡发展为目标重新制定国土空间规划、城乡建设规划、区域与产业发展规划，统筹规划城乡之间、乡村之间的功能布局，合理确定中心镇、中心村、特色村、保留村、搬迁村、历史文化村等，明确各镇村的建设目标和工作重点，形成田园乡村与现代城镇功能互补、各具特色、交相辉映的城乡发展格局。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。

（二）建立鼓励和引导各类人才下乡的激励机制

应切实加大对农村基层工作人员的保障和激励，确保人才“引得进、留得住”“派得去、情愿干”，建立基层在岗补助与绩效工资相结合的工资制度、逐步提高基层工作人员的工资待遇水平，强化领导干部从基层培养、历练的人才选拔机制，将优秀干部和后备人才优先派到农村基层工作，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，加强对为乡村发展做出贡献的人才的表彰与奖励。应搭建人才下乡平台，夯实农业技术推广站和科研实验站的建设，将其作为吸引和留住人才的重要平台；在有条件的村设立“乡村振兴服务平台”，根据村庄发展需要提供吸引人才进村服务；积极利用互联网等新媒体激发热爱乡村人士的贡献热情，建立“我为乡村做贡献”网络平台和公众号，吸引和对接志愿者进村入驻服务。应加大对农村创新创业的政策支持，吸引优秀人才下乡、返乡创业，支持各地因地制宜建设农民创业园、农业创客空间、农村电商孵化器等各类创新创业平台，为创业者提供土地租赁、设施配套、商务物流、市场网络、人力与技术资源、教育培训支持等综合服务。

（三）建立财政支出优先保障农业农村项目的激励约束机制

应严格要求各地落实《农业法》对农业投入的要求，将中央和县级以上地方财政对农业投入增长幅度应高于财政经常性收入的增长幅度作为约束性指标纳入政府绩效考核，特别是要保障中央财政对“三农”投入力度逐步提高，强化中央财政对欠发达地区“三农”投入的责任。应着力提高财政支农资金的效能，优化“大专项+任务清单”管理机制，增强基层项目组合的操作弹性，弱化专项考核而强化对整体项目的综合绩效评价，探索设立非专项型的乡村发展项目资金，提高地方自主发展的积极性与主动性。应拓宽资金筹集渠道，提高土地出让收益用于农业农村的比重，将耕地增减挂钩、建设用地增减挂钩指标交易净收益全部划入农业农村支出预算专项，

提高国债资金用于农业农村发展的比例，支持省级政府发行乡村振兴专项债，将低成本的市场融资机会优先提供给乡村振兴专项债。

（四）建立金融支持农业农村发展的激励约束机制

应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，建立农业贷款风险保障与救济制度、化解合规涉农信贷的周期性和系统性风险。应完善农村土地经营权抵押制度，建立完善与城镇资产同等化的农村资产价值评估机制，将金融机构农村不动产抵押贷款和城镇不动产抵押贷款视为同等风险等级。应强化政策性金融的政策引导力，拓宽政策性银行筹资渠道，推动政策性银行由直接贷款发放者向政策性信贷资金供给者转变，鼓励政策性金融机构发挥战略使命投资人的作用，通过项目组合投资和组织协调利益相关者的协调投资，以整体推动促进实现更高项目成功率和收益率，引导市场发现和识别农业农村发展机会。应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。

（五）建立对农业农村生态功能的补偿机制

应加大财政对农业和农村生态功能区的支持，以主体功能区和农业功能区规划为基础，各级政府分配财政资金时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。应促进生态资源价值的充分实现，以资

源的输出量为依据建立发达地区对欠发达地区的生态补偿机制，加大对农业和生态功能区生态产品生产与营销的支持，为生态产品的“出山”提供运费补助支持，支持打造区域生态品牌，为重点生态保护区的生态产品提供免费的公益宣传，鼓励以众筹、预售、定制、专供以及产品与旅游联合营销等方式提升生态产品销售价值。

（六）建立体现农业农村优先发展的领导机制

将农业农村发展问题放在工作决策和任务部署的首位，将研究讨论农业农村发展问题和做出实质性推进决策的频次作为评价各级党委和政府是否坚持农业农村优先发展的重要依据。研究制定农业农村优先发展评价指标体系，作为县级以上地方党委和政府政绩评价的重要标准。委托第三方机构研究编制农业农村发展优先指数，在科学平衡各地经济基础、资源禀赋、政府财力等因素的基础上，客观地对各地重视农业农村发展的程度、努力与进步程度进行评价。建立差异化的发展任务分配和发展绩效评价制度，突出涉农区县农业农村发展功能定位。

国务院发展研究中心农村经济研究部

叶兴庆 程 郁 赵俊超 宁 夏



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）