

# “三农”决策要参

2019年第19期（总第284期）

清华大学 中国农村研究院

2019年5月15日

---

## 牢牢把握农业农村优先发展的基本方向

**内容摘要：**牢牢把握农业农村优先发展的基本方向，深刻把握农业农村优先发展的内涵要求，在理念上凸现优先，在制度上强化优先，在政策上体现优先，在落实上保障优先。在推进农业农村优先发展过程中，要高度重视确保粮食安全、决战决胜全面脱贫攻坚、补齐农村公共产品短板、全面深化农村改革等关键问题。

**关键词：**优先内涵 粮食安全 脱贫攻坚 补短板 农村改革

今年是新中国成立七十周年，更是全面推进乡村振兴、决战决胜全面建成小康社会的关键年。贯彻落实今年中央一号文件精神，要抓关键问题，牢牢把握农业农村优先发展的基本方向。

## 一、深刻把握农业农村优先发展的内涵要求

2018年我们实现了乡村振兴的良好开局，但农业农村发展不平衡不充分的现象仍然突出。四化同步农业仍是短腿，全面小康农村仍是短板。因此，突出抓好农业农村工作，始终把农业农村工作提到优先位置十分重要。要促使农业农村发展超常规，实现跨越式发展。农业农村优先发展内涵深刻，要强化四个方面的认识理解：**其一，在理念上凸现优先。**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的位置，制定经济社会发展战略、目标和重点。要突显农业农村工作重心所在，让农业农村优先发展成为全党全社会的共识。**其二，在制度上强化优先。**要立足城乡、工农平衡发展，彻底消除土地、资本、劳动力交换中的城乡二元结构，实现要素的平等交换，在制度上彻底摒弃城乡分割的二元结构，构建工农互惠互补、共享共生的发展格局，实现城乡融合、共同富裕的目标要求。**其三，在政策上体现优先。**基础设施建设、公共财政、各项要素投入要向农业农村倾斜。同时，组织动员社会要素资源转向农业农村，体现优先原则，强化政府行为导向。**其四，在落实上保障优先。**实现农业农村优先需要明确政府行为导向，构建和完善相关法律法规，制定落实相关责任主体，落实实现优先发展的工作部署，强化组织、人才保障。对标中央要求，形成五级书记亲自抓的工作机制，优先

发展有目标，有要求，有路径，有时间表，确保任务到人，责任到人，落实到人。

## 二、粮食安全事关重大

粮食安全是国之重器，不仅涉及发展问题，更涉及生存本质。纵观当今世界，还没有任何物质产品强大到超越粮食于人类生存与发展的重要程度。离开了粮食，人类无法生存。事实上，中国人关于吃不饱肚子的记忆，即使是新中国成立之初三十年的历史，也不曾中断过。而关于吃饱肚子的记忆，迄今也不超过四十年。解决吃饭问题，从全球实践看，有两种办法：一种是依靠进出口；另一种是依靠自己的能力解决问题。前者只适用于资源小国和城市国家，如新加坡。而美俄英法德等大国无一不靠自己的能力解决自己的问题。中国是农业大国，是人口大国，也是开放大国。在农产品交易方面，我们一直强调充分利用国际国内“两个资源”“两个市场”，最大限度地满足城乡居民对农产品的多元化需求。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。粮食安全事关重大，要坚持两个基本点：**其一，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。**其二，保持“谷物基本自给，口粮绝对安全”的自信**。考虑到当前复杂多变的国际国内形势，稳住粮食安全，就稳住了农业，稳住了大局，这是自信，也是底气。对此，任何时候都要保持清醒的头脑。

### 三、决战决胜全面脱贫攻坚

实现农民全面发展，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，是党对全国人民做出的庄严承诺。解决剩余的 1660 万贫困人口脱贫，今年是关键之年。既要通过多种路径实现既定目标，更需要研究谋划脱贫攻坚完成后的反贫困问题。总结实践经验，构建脱贫攻坚的长效机制有几个关键点：**其一，产业脱贫。**这些年陕北地区发展苹果产业，赣南地区发展柑橘产业，西南地区发展茶叶产业，更多地区发展“一村一品”“一县一业”，在很大程度上解决了各地区农民就业增收的长效机制难题，需要好好总结经验。**其二，生态扶贫。**秉承绿色发展理念，实现可持续发展，各地模式、经验、做法很多，效果很好，需要好好研究维护生态环境与实现农民收入结合问题，这对强化政府资源投入方向提出了明确要求，需要调整强化公共资源的投向问题。**其三，社会保障。**产业脱贫、生态脱贫瞄准的是区域，是群体，社会保障则要求针对个别农户家庭精准到位，“一户一策”甚至“一人一策”，保障贫困家庭基本生产生活条件，消除绝对贫困。

### 四、补齐农村公共产品短板

四十年改革开放，我国农业现代化与发达国家的差距有明显的缩小，农民收入与城镇居民收入差距持续缩小的实践，发达地区的经验向欠发达地区展示了未来的预期，但农村相对于城市的发展却一直表现出不平衡不充分的明显差距。补齐农村公共产品短板，不仅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一系列深层次矛盾和问题。因此，补齐农村公共产品短板要从基础工作抓起：其一，认真做好乡村规划，既不搞大拆大建，但也要讲究规范有序。在县域范围内，乡镇、行政村乃至自然村的规划布局，不仅是改善农业生产条件、农民生活环境的投入需要，也是规避资源浪费的重要前提。其二，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。同时，杜绝做表面文章，搞重复建设。其三，改善农村居住条件，保护农村生态环境，看得见山，看得见水，提升农民生活质量，让乡村美好成为追求，成为现实。

## 五、将农村改革引向深入

深入推进农业供给侧结构性改革，实现农业农村优先发展，几十年的实践经验反复证明，改革仍然是不懈的动力，全面深化农村改革，激活主体，激活要素，激活市场，激活乡村发展活力。改革要啃硬骨头，趟深水区，特别是在三个方面要有大的突破：**其一，土地制度改革。**重在盘活用好农村闲置土地资源，要按中央要求，稳慎推进农村宅基地制度改革，拓展改革试点，丰富改革内容，完善制度设计。在县域范围内，充分利用闲置校舍、厂房和废弃地，支持发展乡村新产业新业态和返乡就业创业，让死资源发挥活力，使农村宅基地“三权分置”理论在实践中得到充分验证。**其二，经**

**营制度改革。**要坚持主体多元、功能完备、规范运行、共生共享的原则。不同经营主体和服务主体都要着眼于服务普通农户，以组织小农、提升小农和富裕小农为己任，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。**其三，全面推进农村产权制度改革。**将农村产权制度改革提到与土地制度改革同等重要的位置。通过清产核资，搞清集体家底，界定成员身份资格，赋予集体经济组织成员财产权益，让集体经济组织成员有获得感、安全感和幸福感。通过培育发展服务合作制经济，多路径发展壮大集体经济，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。

清华大学中国农村研究院 张红宇



## 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）