

“三农”决策要参

2019年第22期（总第287期）

清华大学 中国农村研究院

2019年6月18日

构建优先发展机制 推进农业农村全面现代化*

内容摘要：在全面建成社会主义现代化强国过程中，城乡融合发展首先是要让相对落后的农业农村发展水平赶上来，与城镇站在同一发展平台上，才能有条件实现融合发展。因此，当前和今后一段时间，农业农村现代化是推进全面现代化建设的优先项。农业农村要优先发展，必须打破现有城乡二元结构框架，建立六大机制，打通两个途径，构建一个体系，为我国全面建成社会主义现代化强国创造支撑条件。

关键词：新时代 农业农村 优先发展

*本文为清华大学中国农村研究院2018年重点研究课题“新时代农业农村优先发展的战略思路研究”（课题编号：CIRS2018-5）的研究成果。

一、农业农村现代化是全面现代化的优先发展项

十九大报告提出两个全面建成，即到2020年全面建成小康社会，到2050年全面建成社会主义现代化强国。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，农民是不可忽视的重要群体，农业是不可忽视的重要产业，农村是不可忽视的重要区域。如果没有农民的参与，没有农业农村的现代化，我国不可能全面建成现代化强国。我国社会主要矛盾已经从人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾，转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。在需求侧，面对城乡发展差距，农民对日益增长的美好生活需要更强烈，如果农民的美好生活需要得不到满足，我国的社会主要矛盾将难以化解。在供给侧，经济社会发展不平衡不充分的矛盾主要方面是农业农村现代化滞后，如果农业农村现代化实现不了，我国的百年目标也将难以实现。因此，满足农民对美好生活的需要、实现农业现代化和乡村现代化是我国全面建成现代化强国的关键所在，也是我国何时能迈向发达国家行列的优先项和终极衡量标准。

农业农村优先发展的内容应该包括哪些？首先要深刻理解十九大报告精神，与农业现代化不同，农业农村现代化强调的是全面现代化。十九大报告提出，到2050年要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，这为我国现代化赋予了全新的内涵，她包含富强、民主、文明、和谐、美丽五个方面，意味着届时我国实现的是物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的

全面提升。农业农村农民是我国经济社会发展的重要组成部分，农业农村的现代化当然是全面的，全面现代化也应体现五大文明内容。具体就是按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总体要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，最终实现农业强、农民富、农村美的现代化目标。这意味着农业农村现代化与全国层面的现代化是相辅相成的，是富强民主文明和谐美丽在农业农村的体现，也是全面现代化在农村的具体化。

二、农业农村优先发展必须破解“四短”难题

坚持农业农村优先发展，必须破解农民、农业农村发展中的“四短”难题：

（一）从工业化、信息化、农业现代化进程来看，农业现代化是短腿

十八大以来，我国农业装备水平明显提高，但与经济社会发展需要相比，与工业以及非农产业现代化进程相比，现代农业建设依然滞后。用几个现代化主要指标衡量，我国农作物耕种综合机耕率虽然提高到 80.43%，但机播率、机收率分别只有 52.08%、53.4%。检验农业现代化水平的一个主要指标是农业劳动生产率，2016 年我国农业劳动生产率为 4459 美元，而日本农业劳动生产率 4 万美元左右，美国 5 万美元左右，我国分别只是日本的 11%、美国的 8.9%。再用比较劳动生产率分析，目前中上等收入国家农业比较劳动生产

率为 0.35 左右，第二产业 1.1 左右，我国 2016 年农业仅为 0.31，比同类国家低 11%，第二产业为 1.38，比同类国家高 25.5%。我国农业比较劳动生产率偏低，意味着社会资源要素配置有利于工业，不利于农业。

在现代化进程上，我国农业内部现代化进程也有不平衡不充分的矛盾，具体表现为农业生产与流通发展不平衡，生产环节现代化不充分；大田、种植业与养殖业、农产品加工业等发展不平衡，养殖业、农产品加工业等发展不充分；高附加值农业与低附加值农业发展不平衡，高附加值农业发展不充分。农业现代化建设滞后的关键问题是投入不足，与全国公共投资、制造业投资相比，现代农业投入严重不足。在现有体制下，中央政府对农业投入的增长满足不了农业现代化的需要，地方政府受事权约束不愿对农业多投入，而农民因农业经营规模小收益少投入能力低下，由此导致现代农业投入明显不足。

（二）从“两个全面建成”来看，农民收入增长是短项

全面建成社会主义现代化强国，全体人民共同富裕基本实现，前提是全体农民要能共同富裕起来，这是第二个百年目标能否实现的关键所在。近几年来，尽管农民收入增长速度高于城镇居民，城乡居民收入相对差距在不断缩小，但由于城镇居民收入基数大，增长一个百分点带来的收入额远大于农民，使得城乡居民收入绝对差额不但没有缩小反而扩大了。2012—2017 年，城乡居民收入相对差距从 3.1 缩小到 2.71，但城镇居民收入与农民收入之间的绝对差额由

16630 元扩大到 22964 元，绝对差额扩大了 38.1%。显然，增加农民收入的任务依然很艰巨。更需要关注的问题是，农村内部阶层之间的收入差距在明显扩大，其差距显著大于城镇内部。2000 年，农村 20% 的高收入家庭人均收入水平是 20% 低收入家庭人均收入水平的 6.47 倍，2016 年该数值扩大到 9.46 倍，扩大了 2.99 倍；而同期，城镇差距只扩大了 1.75 倍。收入差距在阶层之间过度扩大，既不利于农村居民实现共同富裕的目标，也不利于扩大内需、促进经济高质量增长。

2012 年以来，农村居民收入增长压力加大，农民人均纯收入年均增长从 2012 年的 10.7%，持续下降到 2016 年的 6.2%，尽管 2017 年农民收入增长速度高于上年，但仍低于 2012—2015 年的增长水平。影响农民收入增长的因素是多重的：首要因素是外出打工困难增加，产业结构转型升级，互联网+、智能化、一些大城市进行的环境治理和人口规模控制，以及外资转移等，都对农民打工带来的工资性收入产生直接或间接影响；其次，农业成本全面上升，收益下降；再次，农村产权制度改革滞后，财产性收入增长赶不上城镇居民。

（三）从公共服务均等化看，农村依然是短板

进入 21 世纪以来，我国基础设施建设和公共服务条件改善取得长足的进步。但是，在城乡之间，基础设施、公共服务条件改善最快的一端是城市，农业农村改善相对较慢。在地区上，东部地区农村改善较快，中西部地区农村改善较慢。在公共品供给上，城镇投入多，农村投入不足，城镇供给优质、结构均衡，农村供给质量不

高、结构失衡。以教育、卫生为例，农村九年制义务教育和公共卫生资源既存在供给总量不足的问题，也存在优质公共资源向城市集中的问题。农民花费同等数额的资金，耗费同样的时间，并不一定能获得同等质量的子女教育和医疗卫生资源。2016年，每千人卫生技术人员，城市是农村的2.62倍，城市拥有的执业医师是农村的2.31倍，拥有的护士是农村的3.29倍，医疗卫生机构拥有的床位数，城市是农村的2.23倍。还有，农村社会保障虽然解决了“有”的问题，但“高”的问题还有待解决。比如农村居民最低生活保障平均标准低，平均支出水平与城镇差距也较大。农村基本医疗保险、养老保险标准仍然偏低，给付额度不足，农村老人难以维持体面的养老生活。另外，工业和城市的“三废”污染向农村转移的问题依然需要认真对待。

（四）从城乡融合发展来看，制度供给仍然短缺

当前，影响城乡融合发展的关键体制因素是城乡二元结构。这几年，城乡二元体制改革虽有些许进展，但并未有实质性突破。现有二元体制条件下，农业转移人口市民化、农村土地交易流转、公共资源配置、公共服务供给、生态环境治理等都受到极大制约。从建设社会主义现代化强国角度而言，实现新型城镇化是一个必不可少的主要条件。目前世界现代化强国或发达国家城市化水平都很高，2015年平均为81.1%，特别是东亚地区的日本、韩国当年城市化率分别为93.49%、82.47%。而我国2017年常住人口城镇化率为58%，户籍人口城镇化率只有42%，不仅明显低于发达国家水平，也低于

相同发展水平的中上等收入国家。我国城镇化水平低，关键问题是农业转移人口市民化进程缓慢，户籍制度、社会保障制度和公共服务体系改革滞后。在现有体制下，城镇政府都不愿承担农业转移人口市民化的成本，却乐意享受既有体制下的红利。这就必然导致三个滞后：城镇化滞后于工业化；人口城镇化滞后于土地城镇化；户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化。更为突出的是，我国城镇化的战略目标和规划方向是促进农业转移人口市民化，但操作层面的政策是抑制人口向城市转移，使得农业转移人口难以在大中城市落户。我国是东亚国家，人口稠密，资源高度稀缺，必须实行资源集约节约型现代化，其中包括人口密集型城镇化。一些人错误地认为，农民不进城落户、在农村集中居住，有利于城市有序发展。但关键问题是：人口向城镇集聚可以促进产业结构转型升级，推动科技创新；可以促进中等收入群体成长，形成橄榄型社会新格局；可以促进需求结构调整，推动消费和投资增长。还有，现代化强国建设需要农业现代化，农业现代化需要适度规模经营，规模经营需要劳动力向外转移和市民化。显然，以延缓全面现代化进程为代价的有序发展，牺牲了全局，保护了局部利益。另外，在社会治理方面，我国的法制体系尚待健全，执法文明、执法守法需要加强。在日常生产和生活中，农民还不能充分表达和实现诉求，经济社会活动比如迁徙、进城打工、土地交易、经营等还受到一些干扰限制。

三、重塑城乡关系，推进农业农村优先发展

在现代化进程中，要改变农业与非农业、农村与城市、农民与

市民在资源配置和公共政策安排上的劣势地位，将农业农村现代化落后的步子补上来，实现农业强、农民富、农村美的目标。基于此，推动城乡融合发展和农业农村优先发展的战略思路是：建立六个机制，打通两个途径，构建一个体系，强力推进农业农村现代化。为此，要出实招、出大招。

（一）建立六个机制

一是坚持农业现代化优先发展和优先实现思路，为此要建立农业现代化投入优先保障机制，让农业现代化的步子迈快一点、迈大一点。支持高标准农田建设，提升农业装备和信息化水平，增强农业科技自主创新能力，积极发展智慧农业、特色农业、观光旅游农业和农产品加工业。鼓励发达地区率先实现现代化，积极推进各地区农业共同现代化。

二是坚持农村重要领域优先发展，为此要建立农村基础设施建设优先配置机制，解决农村基础设施“最后一公里”问题，让农村路水电气网房等建设、垃圾污水处理、生态环境建设等补短板的支持强度再大一些，发展进程再快一些。

三是坚持农村公共服务优先发展，支持建立农村公共服务优先供给机制，把农村教育卫生资源（硬软件设施和师资资源）配置放在优先位置。保障农村居民能获得同城市居民同等的公共教育卫生资源。

四是坚持农村社会保障从“有”向“高”转变，为此要建立社会保障城乡融合机制，支持基本医疗、基本养老、贫困救助优先实

现城乡融合，实行同机构、同渠道、同标准，不断提高农村基本医疗、基本养老、贫困救助等补助标准，最终与城镇职工标准接轨。

五是放开土地市场，赋予农民土地流转和交易权，建立健全土地要素平等交换机制。加快土地制度改革，推进农村土地所有权、承包权、经营权三权分置，下一步改革的主要思路是稳定所有权，放开经营权，丰富扩大土地承包权内涵，最终使农民土地承包权人格化。积极在合理范围内，探索农民的宅基地及其建筑物在转让、入股、抵押、继承等之外，进行跨社区交易的市场化改革。放开农村集体建设用地进入一级土地市场的限制，实行农村集体建设用地与城市土地“三同”政策，即同市同权同价格。

六是放宽放开进城落户限制，赋予农民身份能够顺利转变的权利，建立农民市民化公共成本分担机制。加快新型城镇化进程，除特大城市外，全面放宽放开农民进城的限制，取消种种行政准入和许可，撤销各种进城积分政策，给予农民自由选择的权利。建立农民市民化公共成本在中央和地方政府之间的分担机制，支持农业转移人口进城落户。另外，建议调低我国城镇定义门槛，将行政村人口超过 2500 人以上的村有计划地全部建设转化为小城镇。在发达国家，城市定义门槛大多都很低，如美国一般集中居住人口数量每平方英里达到 2500 人的区域，被定义为城市；在瑞典，集中居住人口达到 200 人的区域，被统计为城市；在法国，集中居住人口达到 500 人的区域，被统计为城市；而我国人口巨量，不少自然村人口数量超过 200 人，许多行政村人口数量超过 2500 人，但只有居住在建制

镇（经认证批准）和城市区域的常住人口，才被视为城镇人口。

（二）打通两个途径

相对落后的农业农村要想尽快补齐短板，就需要与城镇站在同一发展平台上，做到城乡统筹、以城带乡，建立起城乡平等的制度框架，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。

1. 以城带乡、城乡统筹。充分激活各类市场化新型经营主体，探索多样化的联合与合作，促进工商资本与农民合作社、村级集体公司分工对接，提高现代农业的组织化水平，让农户更多分享产业链增值收益。推动城市基础设施向农村延伸、城市资源向农村倾斜、城市经济向农村辐射。完善城乡统一的劳动就业制度，取消各种对农民工进城就业、务工的歧视性、限制性规定，建立城乡统一、平等、开放、竞争的就业制度和失业登记制度。

2. 优先配置公共资源。继续把基础设施建设的重点放在农村，持续加大投入力度，促进城乡基础设施互联互通，推动农村基础设施提挡升级。继续把国家社会事业发展的重点放在农村，促进公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜，逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。不断优化财政投入结构，扩大农业科技三项费用支出，加强农业科技建设，促进农业产业化发展，尤其加大对产前信息体系建设和产后加工流通的扶持力度，提高农产品科技含量，从根本上增强农产品市场竞争力。

（三）构建一个体系

加强乡村治理体系建设，乡村治理体系和治理能力现代化是农业农村现代化的重要组成部分，也是全面建成社会主义现代化强国需要加强的重要内容。健全村级党组织、村委会组织功能，充分发挥两大组织在乡村治理体系建设中的优势作用，贯彻落实乡村振兴战略各项部署，调动一切社会资源，为实现农业农村优先发展献策出力。完善村民代表会议制度，切实落实村民民主权利，保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权，在商议解决农村重大问题过程中充分发挥农民的主体作用。用好激励手段，调动农村“五老”^①在做好群众工作、化解社会矛盾、维护社会稳定等方面的积极作用。用亲情、以政策吸引能人和各种资源回流农村，为振兴家乡繁荣家乡贡献力量。

中国宏观经济研究院 马晓河 刘振中

^① “五老”指老党员、老干部、老劳模、老退伍军人、老教师。



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）