

## 对话经济学家

## 夯实“三农”基础推进乡村全面振兴

——对话中国农业风险管理研究会会长张红宇

本报记者 栾笑语

当前国际环境复杂严峻,我国发展面临的不确定难预料因素增多。越是应对风险挑战,越要夯实“三农”工作基础,推进乡村全面振兴,千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收入。2025年中央一号文件对今年及今后一个时期的“三农”工作作出部署。如何认识“三农”领域的发展成就和现实挑战?如何把握中央一号文件的安排部署?本期“对话经济学家”邀请中国农业风险管理研究会会长张红宇进行分析解读。

## 迈上新台阶 迎接新挑战

记者:张会长您好,首先想请您从农业、农村、农民三个维度具体谈谈,2024年我国“三农”领域的发展亮点有哪些?

张红宇:党的十八大以来,党中央坚持把“三农”工作作为全党工作的重中之重,切实发力,农业、农村、农民方方面面的成就是巨大的。

从农业这个维度看,2024年最大的亮点就是我国粮食产量首次突破1.4万亿斤,人均粮食占有量历史性突破500公斤,高于国际公认的400公斤粮食安全标准线。在此基础上,畜禽水产、蔬菜水果全面丰收,解决了14亿多人口的吃饭问题,满足了人民群众多元化的农产品消费需求,满足了国民经济中的基础地位愈加扎实。

从农村这个维度看,各地深入学习运用“千万工程”经验,在改善农村基础设施、公共服务、人居环境等方面成绩显著。我们常说的“水电路气房网”,现在农村自来水普及率达到94%,农村电网供电可靠水平进一步提高,燃气建设以及清洁能源应用方面进步很大,农村住房建设日新月异,行政村已实现“村村通宽带”,2024年新建和改建农村公路13万公里。教育、医疗救助和社会保障这些领域发展得很好。二三十年前农村子女上学难、上学贵还是一个普遍现象,但这些年我到农村调研,很少听到这方面的问题。在有效配置教育资源基础上,农村的教育质量不断提升。农村居民看病难、看病贵的问题得到了相应解决,社会保障体系覆盖城乡。此外,我们最大程度地保护了农村环境,面源污染问题、厕所问题、垃圾处理问题得到有效解决。农村的垃圾分类处理与城市同步发展,做到了村收集、乡转运、县处理,人居环境越来越好。

从农民这个维度看,我们已经打赢脱贫攻坚战,在世界范围内打造了一个人口大国消除绝对贫困的范例,这是具有全球意义的,必将载入史册。2024年的一个重大成就是继续巩固和拓展脱贫攻坚成果,没有出现规模性返贫致贫,这是非常值得肯定的。在此基础上,农民收入持续提升,城乡收入差距不断缩小,全面小康社会的成色更足。

总的来看,2024年的“三农”工作为2025年乃至今后一个较长时期的可持续发展、高质量发展夯实了基础。

记者:现在国内外环境都发生了深刻复杂变化,这对“三农”领域有什么影响?

张红宇:今天的农业、农村、农民面临新的发展环境,外部充满挑战,内部有很多现实困难。国际上逆全球化思潮抬头,单边主义、保护主义明显上升,这对更好利用国内国际两个市场、两种资源形成制约。这几年我国经济增长有所放缓,在提升发展质量时经历了一些“阵痛”。就“三农”领域来说,不仅要看到短期挑战,还要关注长期问题。

就农业而言,最现实的挑战就是人多地少的国情。虽然我国地大物博,但是14亿多人口一平均,人均资源是“先天不足”。再加上经济社会发展、城乡居民收入水平提升,人民群众对农产品的需求不仅表现在数量上,在质量、品种的多元化方面也有需求。如何满足人民群众的美好生活需要,是农业面临的长期问题。短期看,一是农产品价格波动较大,总体相对偏低。如果说前些年是由于进口农产品冲击导致价格跌跌涨涨,那么去年价格下滑还有需求不足的因素。二是农业科技还有待提升。在亩产这个重要指标上,去年玉米、小麦、水稻等都有提高,但与发达国家相比还是偏低。三是农产品供给中“大路货”居多,高品质的少。四是在全球农产品贸易中的竞争力不强。我国农业对外贸易的逆差依然很大,去年农产品出口1030亿美元,进口2151.6亿美元,贸易逆差达到1121.6亿美元。这意味着,我国卖给别国的农产品,从价值上来讲远远低于买来的别国农产品。仅仅是进口榴莲,去年就花掉近70亿美元,快赶上所有水果及制品出口的价值。说到底,还是竞争力不足。

就农村而言,最重要的长期问题是城乡二元结构还客观存在,城乡发展差距依然较大。现在,我国的一二线城市与全世界任何一个发达国家相比,在外观上没有本质差异,但要说中国的农村和发达国家的农村在一个水平线上,就不切实际了。破除城乡二元结构,在解决“有没有”后发力解决“好不好”,让农村的发展跟上现代化的脚步,需用一个较长时期去奋斗。短期看,就是继续在基础设施、公共服务、人居环境等方面下功夫,在提升农村居民教育、医疗救助、社会保障水平上找准突破口。

就农民而言,最大的问题还是城乡居民收入差距问题。客观看,这种差距源于工农两个产业的差异,工业的劳动生产率高于农业,工业从业者的收入总体上高于农业。我国目前的产业结构和就业结构并不匹配,2023年第一产业增加值的GDP占比为6.9%,但就业人口占比却高达22.8%。农业生产效率相对较低。这表明,劳动力的就业结构和国民经济的产业分布是不平衡的。尽管在改革开放以来的40多年中,农业从业者不断减少,农业劳动生产率不断提升,但是依

## 2024年

● 全年粮食播种面积 11932万公顷  
▲ 比上年增加35万公顷  
● 全年粮食产量 1.413万亿斤  
首次突破1.4万亿斤,比上年增产221.8亿斤

然要想办法缩小小产业间劳动生产率的差距,使产业结构和就业结构相匹配。长期上需着力促进农村居民收入增长与经济增长基本同步,短期上需重视不同区域之间农村居民的收入差距,例如发达地区农村居民收入与欠发达地区农村居民收入的差距就很大。使欠发达地区发展得更好一些、低收入群体的收入更高一些,要下更大气力。

## “三农”成就来之不易

记者:“三农”领域的成就来之不易。总结成就背后的因素,您认为关键是做对了什么?

张红宇:我国把农业、农村、农民看得很重,长期坚持农业农村优先发展。总结这些成就背后的因素,我认为有四个大的方面。

第一,以习近平同志为核心的党中央高度重视。习近平总书记关于“三农”工作的重要论述,一直是推动工作的基本遵循。对于粮食安全、脱贫攻坚、农民收入、乡村发展、农村生态环境等,党中央都有明确要求,作出一系列战略部署和政策措施安排。

第二,各级政府持续加大投入。党的十八大以来,我国对“三农”领域的要素投入达到新的高度。完善农业补贴政策,落实稻谷、小麦最低收购价政策,对种粮农民也有补贴,努力从源头上调动生产积极性。同时,各级金融部门通过市场化运作,加大对农业的资金投放,发展多层次农业保险,满足了农业发展需要以及农民在生产过程中的资金需求。此外,还加大了对农业农村基础设施建设的投入,高标准农田已建成超10亿亩,极大提升了农产品特别是粮食的产出,对农村的“水电路气房网”也都增加了投入。

第三,着力激发农民种粮、地方抓粮的积极性。通过价格刺激、相关补贴以及各类要素保障,把种粮农民的生产积极性、粮食主产区的抓粮积极性激发出来。没有这种积极性,农业是不可能取得如此辉煌成就的。接下来,还要启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿,以促进粮食主销区对粮食主产区的支持,让粮食主产区有做大农业的积极性。

第四,全社会对“三农”领域高度关注。农业的社会关注度是非常高的,不仅农业农村部门在关注,全社会都在关注,社会资本把农业作为投资热点,形成了爱农助农的社会氛围。这在客观上助力加大对农业的投入,提升了农产品的产出能力。

记者:党的十九大提出实施乡村振兴战略,党的二十大对全面推进乡村振兴作出重要部署,此后更加强调推进乡村全面振兴。一系列变化反映出怎样的思路?如何理解乡村全面振兴的“全面”?

张红宇:乡村全面振兴,其内涵是非常深刻的。党的十九大提出实施乡村振兴战略,提出产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,既包含了农业、农村、农民,又包含了生产、生活、生态,要求在多个维度都有进步。党的十九届五中全会提出全面推进乡村振兴,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。在全面建成小康社会之后全面推进乡村振兴,进一步解决城乡发展不平衡问题。党的二十大对全面推进乡村振兴作出部署,“全面”二字更具有长期性、全面性、深刻性。

长期性,是指推进乡村振兴不是一个短期政策,而是管长远的。全面建成社会主义现代化强国后,乡村还要更加美好,农业还要更加强大,农民还要有更充分的获得感和职业尊严。全面性,是指乡村振兴是全面的振兴,产业、群体、区域都要有新突破。农业的传统业态和新业态都要发展,农民的收入、知识水平等都要提升,农村也要具备现代生活条件,与城市同步发展。深刻性,涉及必须克服什么样的困难,在什么环境下实现上述目标。如何缓解资源环境约束,如何推动农业科技进步,如何降低重要农产品对外依存度,如何在满足14亿多人吃饱吃好的基础上提升农业国际竞争力,等等。解决这些难题的过程,就是推进乡村全面振兴的过程。必须充分理解其深刻性,才能真正将“三农”的基础性地位凸显出来,推动我国由农业大国迈向农业强国,由发展中国家迈向高收入国家,最后进入发达国家行列。

## 持续稳定和提升粮食产能

记者:今年的中央一号文件对“三农”工作作出部署,在持续增强粮食等重要农产品供给保障能力这个方面,哪些是工作重点?

张红宇:中央一号文件提出了“两个持续、四个着力”:持续增强粮食等重要农产品供给保障能力,持续巩固拓展脱贫攻坚成果,着力壮大县域富民产业,着力推进乡村建设,着力健全乡村治理

● 农村居民人均可支配收入 23119元  
▲ 比上年增长6.6%  
扣除价格因素,实际增长6.3%  
● 农村居民人均消费支出 19280元  
▲ 比上年增长6.1%  
扣除价格因素,实际增长5.8%  
数据来源:国家统计局

体系,着力健全要素保障和优化配置体制机制。这构成了今年中央一号文件的主线,明确了2025年“三农”工作和推进乡村全面振兴的重点。

在持续增强粮食等重要农产品供给保障能力上,第一个重中之重是粮食生产。经过9年不懈努力,2024年粮食产量达到历史新高,这是了不起的成就。但是,巩固这个成就并不容易。我国粮食产量在2007年超过1万亿斤;经过2年努力,达到1.2万亿斤;再经过3年努力,达到1.3万亿斤;然后经过9年努力,实现超过1.4万亿斤,粮食产量的提升越来越困难。在历史上,也曾出现过产量上了新台阶后又下降的情况。粮食滑坡很容易,避免滑坡很不容易。有自然的因素,如涝灾、旱灾、虫灾,也有市场的因素,如粮食价格持续波动,一些进口粮食价格便宜,有冲击力,等等。因此,不能因为粮食产量达到了一定水平就觉得高枕无忧,必须持续稳定和提升这个产能,“持续”二字十分关键。一是耕地面积要稳。2024年比上年增加了526万亩的播种面积,以后播种面积也需稳住。二是单产要提升。2024年粮食单产每亩达到395公斤,比上年增加5.1公斤,以后单位面积产量要持续提高。三是在良田、良种、良机、良法上下功夫。高标准农田的质量要提升、建设速度要跟上;生物育种要加快产业化,深挖单产潜力,科研试验和大田推广不能“两张皮”;发挥农业机械应用在规避损失、精准收获等方面的作用,一些大型机械已经实现在了涝之后通过抢收和烘干来减少损失;合理密植、水肥一体化等先进的方式对春种也有助于释放生产力。四是抓关键环节。从春种到秋收每一个环节都不能出问题。五是激发农民生产积极性。抓新型农业经营主体的带动作用,服务作用,推动小农户与现代农业发展有机衔接,组织农民、带动农民、提升农民,最后富裕农民。

第二个重中之重是畜牧生产。这方面的关键在于着力解决经营主体能力不足、力量不强问题。一个有效举措是实现产供销一体,从生产端到加工再到流通端统筹衔接。首要的是实现生产端的规模化,降低饲养成本,这更利于一二三产业融合、延长产业链、提升价值链、保障供应链、完善利益链。

总体来看,必须树立大食物观。我国农业资源禀赋丰富多元,除了有限的耕地资源,如何有效利用山水林田湖草沙,是一个极为重要的课题。我国有40亿亩天然草原、广袤的海洋,以及原来难以利用的戈壁沙漠资源。耕地一定要用于粮食生产,但是耕地以外,完全可以让水果上山爬坡,将盐碱地改造成耕地发展多种产业,甚至可以在西北发展冷水鱼产业。不仅要讲粮食作为食物的主要来源,肉类、水产品、坚果、菌类等都可以成为食物来源。我国食用菌产量占世界总产量的75%以上;仅澳洲坚果一项,云南临沧种植面积就占全球种植面积的52%左右。同时,农业发展也要与此相适应,积极探索农业与其他产业融合发展路径,增加农产品供给,丰富农产品品种,满足城乡居民多元化需求。

## 巩固脱贫攻坚重在抓产业抓就业

记者:在持续巩固拓展脱贫攻坚成果方面,应采取哪些有效举措?

张红宇:2025年是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接5年过渡期的最后一年。要实现完美收官,我认为需抓住“精准”二字。哪些地方、哪些农民是容易返贫的,哪些情况是容易使农民返贫的,是生病了还是受伤了,是短期的无法就业还是失去劳动能力了,这些都需要精准甄别,才能进行有效帮扶,社会保障兜底的兜底。我到很多地方调研发现,不只是脱贫地区,连一般的农村地区都对低收入农村居民的情况一清二楚,掌握这些数据,才能因人施策、因户施策。做到“精准”的同时要“分类”,从全国来讲,原来的深度贫困地区和一般的贫困山区是有区别的。160个

国家乡村振兴重点帮扶县和一般地区的区别在什么地方?发展机会的欠缺体现在哪些方面?是基础性问题还是缺失产业的问题?都要搞明白。

在实现“精准”的基础上,要抓产业、抓就业。中央一号文件特别强调要深入开展防止返贫就业攻坚行动,稳定脱贫人口务工规模和收入。2024年脱贫劳动力务工就业人数3305万人,已连续4年稳定在3000万人以上,今年要巩固这个成果。抓就业的同时要抓产业发展。这些年,脱贫地区农民收入增长的速度超过其他地方,有帮扶的因素,也有产业发展的原因。江西赣南脐橙、陕北洛川苹果以及贵州、云南、四川的茶叶、药材、蔬菜,这些产业的发展都对增加脱贫人口收入起到巨大作用。

过渡期结束,并不意味着这项工作可以画上句号,领导机制、要素投入以及人才、教育、医疗救助赋能都不能断。下一步,需在评估的基础上,采取有效举措来持续巩固这项成就。

## 面向未来抓住“三农”工作着力点

记者:中央一号文件提出了“四个着力”:着力壮大县域富民产业,着力推进乡村建设,着力健全乡村治理体系,着力健全要素保障和优化配置体制机制。其中有怎样的考虑?

张红宇:我们强调着力壮大县域富民产业,这个着眼点极具中国特色,关键的一环就是推动特色产业产业发展。我国有2800多个县级行政区,每一个区县都有富有成长性的、能够增加居民收入的特色产业。在发展特色产业的过程中实现就业人员增收,尤为重要。同时也要考虑市场体系建设,数字经济赋能,不但是要发展产业,还要发展产业集群,在生产端、加工端、流通端都有所作为。

在着力推进乡村建设方面,最重要的是规划问题。我国有超过40万个行政村、200万个自然村,在现代化的过程中乡村生产生活条件已发生很大变化。例如,传统农业生产生活要求空间高度集聚,不可能扛着锄头走十里地才到自家田。所以南方很多乡村,家门口是田,屋背后是地,两户三户、八户十户就形成了一个自然村。但随着村村通路以及生产的机械化,生活条件和生产条件可以实现物理上的分开,自然村在现代化的过程中逐步减少。日本作为发达国家,到现在自然村都还在减少,我国的这个过程还未结束。所以,没有必要为每一个村庄做规划,而是要充分尊重农民意愿,在县域范围内统筹产业布局、基础设施、公共服务。

着力健全乡村治理体系,首先是坚持和加强党的领导。在这个前提下,需重点关注让乡村更加充满活力。经过多年建设,现在的乡村越来越优美,越来越有看头,“村晚”“村BA”等都展现出乡村的蓬勃生机。安徽凤台县的花鼓灯是一个民间舞种,也是当地典型的群众文化与娱乐活动,每个村都可以搞,每年还应邀去十几个国家演出。让农村充满活力,这样的事情是我们乐见其成的,需把资源都挖掘出来。同时,还需在移风易俗、平安社会建设方面多下气力。

着力健全要素保障和优化配置体制机制,关键是做好“人、地、钱”三篇文章。乡村全面振兴是需要人的,而且需要有文化、懂技术、善经营、会管理的人才。需高度关注乡村本土人才的培养,重点培养具有工匠精神的“乡村工匠”。例如,种地就是比别人种得好,养猪就是比别人养得好。现在很多地方开展“千师万匠”培育工程,以县为单位,每个县培养1000个师傅、1万个工匠。需重视培养管理型人才,本地缺乏就抓紧引进,在乡村旅游、民宿产业领域都有用武之地。还有很多地方发力培养创新型人才,数字创客在浙江等地就非常活跃。所以,培养造就一支具有工匠精神、爱农情怀、创新意识、社会责任的人才大军,是推进乡村全面振兴必须把握的一个关键。

乡村全面振兴必须处理好土地的问题,必须稳定和健全农村土地承包关系。我国的改革是从农村开始的,农村的改革是从土地制度开始的。现在,农民家庭都有份承包地,这对农民的生存和发展意义重大。我们一方面坚持农村土地集体所有、保障农民承包权益,另一方面推动农村土地经营权有序流转,促进多种形式农业适度规模经营,全国家庭承包耕地土地经营权流转面积基本稳定,家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体蓬勃发展,对稳定粮食生产能力、增加农业从业者收入、发展现代化大农业的效果都非常明显。眼下,农村土地进入第二轮土地承包到期后再延长30年这个阶段。这项工作事关重大,需做好相关试点,有条不紊推进。在此过程



张红宇

现任中国农业风险管理研究会会长、全国政协参政议政人才库特聘专家、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员、北京大学新农村发展研究院理事,系农业农村部产业政策与法规司原司长、农村经济体制与经营管理司原司长。多次参与中央一号文件等中央重要文件的起草,多次主持联合国粮农组织、世界银行等国际组织及国家社科基金等重大课题研究。

中,要坚持“大稳定、小调整”,根据实际情况推动,不能搞“一刀切”“齐步走”,要做慢文章,保持足够的历史耐心。同时,还要管好用好农村资源资产。在城镇化过程中,确实有一部分农村居民到城镇去买房定居,出现了一些农村闲置房。对此中央有明确要求,不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地,不允许退休干部到农村占地建房。可以结合产业发展,探索通过出租、入股、合作等方式盘活利用这类住房,增加农民财产性收入。

乡村全面振兴也离不开持续投入。中央一号文件专门提出创新乡村振兴投融资机制。一方面,要在财政上发力,优先保障农业农村领域一般公共预算投入,强化绩效管理激励约束;另一方面,要发挥金融作用,加大超长期特别国债和地方政府专项债券对农业农村领域重大项目建设的支持力度,用好货币政策工具。总而言之,就是要增加乡村全面振兴的要素投入。

## 深刻理解农业新质生产力

记者:一般认为,农业是典型的传统产业。今年中央一号文件提出因地制宜发展农业新质生产力,将农业和新质生产力联系起来,对此应该如何理解?

张红宇:对于农业新质生产力,可以从四个方面来理解。

一是新的理念。发展农业新质生产力,必须用新的理念来引领。我通常将农业发展分为三个阶段。第一个阶段,一万年之前的采集阶段,所谓的农业是靠天赋资源,地上树上长什么,人就采什么。第二个阶段,从接下来的一万年到今天发展而成的农业生产阶段,自然生产和经济生产相交织构成了现在关于农业产业的概念。第三个阶段,就是从现在开始到未来,自然禀赋对农业的影响会越来越小,人的作用将越来越大,温度、湿度、光照等都可以通过技术获得。农业发展从“靠天吃饭”迈向“靠人吃饭”,这是首先需要转变的理念。

二是新的生产工具。其中既包括具体的工具,也包括装备技术、生物技术、绿色技术、数字技术等。装备技术如智能拖拉机、无人机,能解决劳动力短缺问题,极大提升劳动生产效率;生物技术推动种业革命,种业创新,一粒种子可以改变一个世界;绿色技术能够推动农业可持续发展,实现化肥农药减量增效、水资源节约集约利用、作物秸秆资源化,以技术降碳服务“双碳”目标;数字技术能有效提高全要素生产率,提高土地生产率,抗旱、抗涝、抗病、抗虫等可以通过地下传感器、空中探头、遥感卫星实现。

三是新的从业者。不是普通劳动者,而是具有高人资本力的从业者,是具有新理念、掌握新技术的人。

四是新的生产方式。我国有约400万个家庭农场、200多万个农民专业合作社,县级以上农业产业化龙头企业9万多家,都是组织农民,发展农业的新型农业经营主体。我们常说,“大国小农”是我国的基本国情农情,形成新的生产方式,一个最直接的体现就是把小农组织起来,引导他们通过合作提升能力水平,使“大国小农”的国情随着现代化进程转变为“大国强农”的趋势。

本版编辑 栾笑语 段云鹏

美编 高妍

来稿邮箱 jirbll@sina.com