

智库圆桌(第20期·总309期)

《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》是党的十八大以来第13个指导“三农”工作的中央一号文件,对今后一个时期的“三农”工作作出全面部署。如何在较高基数上实现粮食稳产丰产,如何在县域范围内加快乡村产业发展,如何进一步破解乡村振兴“人、地、钱”等瓶颈制约?本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

中国人民大学吴玉章讲席教授、国家粮食安全战略研究院院长程国强:

持续增强粮食安全保障能力

今年中央一号文件把“持续增强粮食等重要农产品供给保障能力”置于首要位置,体现了“保障粮食安全始终是国计民生的头等大事”的战略定位。中央一号文件部署了九个方面政策措施,形成以深挖增产潜力、夯实产能根基、激活创新动能、强化风险防控、优化政策协同为着力点的政策框架,是着眼长远筑牢粮食安全根基的战略举措。

以单产提升为核心,深挖粮食增产潜力。在农业资源日益趋紧形势下,今后粮食增产的核心在于单产持续提升。近年来,我国粮食单产对总产增长的贡献率已超八成,但与国际先进水平相比仍有差距,单产水平有较大提升空间。深入推进粮油作物大面积单产提升行动,通过良种良法配套、农机农艺融合的系统化路径,推动单产水平整体跃升,将有效破解耕地资源刚性约束下的增产瓶颈。特别是,推广高产高效模式不仅能缩小区域产量差异,更能通过技术标准化实现“以点带面”的辐射效应,推动增产潜力深度释放。聚焦小麦、水稻等主粮单产挖潜,推动大豆、油菜等油料作物扩面提质,形成“稳面积、提单产、优结构”三位一体增长模式,有利于推动农业高质量发展。

强化耕地保护和质量提升,夯实产能支撑力。耕地是粮食生产的命脉。我国用世界9%的耕地养活近20%的人口,耕地资源长期处于高负荷运转状态,质量退化与空间挤压问题交织,威胁粮食安全。中央一号文件从数量、质量、布局三个维度构建耕地保护体系,包括严格耕地总量管控和“以补定占”、建立耕地种植用途

监测体系、分类推进撂荒地复垦利用等。同时,针对盐碱地、黑土地等特殊区域,推进综合利用试点、加强梯田保护,有利于推动耕地资源从“保数量”转向“提质量”,为产能提升提供坚实支撑。

推进科技协同攻关,激活农业新质生产力。农业科技是突破资源约束、提升供给能力的根本动力。中央一号文件首次提出“因地制宜发展农业新质生产力”,这就要求以科技创新引领先进生产要素集聚,通过突破关键核心技术、培育科技领军企业、统筹科研资源,推动农业从要素驱动向创新驱动转变。要以生物育种为核心突破口,强化种质资源创新与商业化应用,依托“南繁硅谷”等重大科研平台,加速突破性品种研发,构建从基因编辑到品种推广的全链条体系,培育产学研用深度融合创新生态,形成“需求牵引、双向迭代”的协同机制。加快国产先进适用农机装备研发应用,深化智慧农业技术集成应用,拓展人工智能、低空等技术应用场景,构建基于多源数据融合的全周期农田智能管理系统,同时完善农业数据要素流通机制,降低技术应用门槛。

统筹强化风险防控,筑牢供给保障安全网。此次中央一号文件从三个方面进行部署,推进加强风险治理,增强农业抗逆弹性,优化供给结构,筑牢粮食安全根基。一是通过完善农田水利基础设施、健全灾害和农作物病虫害预警响应机制,建设现代化防洪减灾体系,夯实农业防灾减灾能力,全面提升农业生产韧性。二是突破传统“主粮依赖”思维,深入践行

大农业观、大食物观,扩种大豆、油菜等高蛋白作物,发展设施农业、深海养殖等新业态,实现食物来源多元化、品类多样化。三是扎实推进粮食节约和反食品浪费行动,推动粮食机收减损、适度加工和科学储存,形成“产储运消”协同减损闭环,完善全链条节约减损机制。

健全政策保障机制,激发内生动力。健全支持政策,有效保护和调动农民种粮和地方抓粮积极性,激发各类主体内生动力,是实现粮食稳产保供的根本保障。首先,健全价格、补贴和保险等粮食生产支持政策体系,重点要落实稻谷、小麦最低收购价政策,完善玉米大豆生产者补贴、稻谷补贴政策,推进农业保险创新,扩大完全成本保险和种植收入保险覆盖范围,稳住农民种粮预期。其次,健全粮食主产区奖补激励制度,逐步扩大产粮大县公共服务能力提升行动实施范围,尤其要启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿,主销区通过财政转移支付、产业协作等方式补偿主产区,破解“产粮大县、经济弱县”悖论。最后,完善农产品贸易与生产协调机制,其核心在于建立完善粮食等重要农产品贸易与国内生产的统筹协调与动态平衡机制,畅通国内国际双循环,既利用国际市场弥补短板,又有效保护国内生产,避免“谷贱伤农”“米贵伤民”。要以国内稳产保供为根基,强化农产品供需平衡和全链条监测预警,精准识别供需缺口和调控着力点,优化进口来源布局并动态调节进口规模与节奏,在开放环境中筑牢粮食安全底线。

中国农业大学副校长、国家乡村振兴研究院副院长林万龙:

着力壮大县域富民产业

今年中央一号文件将“着力壮大县域富民产业”独立成章,与中央经济工作会议提出的“因地制宜推动兴县、强县、富民一体发展”相呼应,也是以县域内城乡融合发展引领乡村全面振兴的具体体现。

着力壮大县域富民产业,一个关键词是“县域”,应从县域视角布局乡村产业体系。当谈到乡村产业振兴时,惯性思维会将产业的区域范围限定在乡或者村,也就是乡镇及以下区域。这一思维是长期以来城乡二元发展思维的延续,不符合当前产业发展实际。任何一个在乡域或村域中发展起来的产业,其产业链或经济联系都不可能仅限于乡域或村域。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,区域之间、城乡之间的经济联系日益紧密。在这种背景下,乡村和城镇之间的产业联系也日益紧密。即便是特色农业产业这样一个生产区域在村域范围内的产业,其产品储运、加工、营销以及产前产后各环节相关产业都必定要突破村域范围。从乡村产业规划和发展角度来看,县域内产业链联系密切,易于形成有机整体,是城乡产业融合发展的关键结合点。因此,应跳出乡村视野,在县域范围内规划产业布局 and 基础设施建设,促进三产融合发展。

着力壮大县域富民产业,一个关键词是“产业”,应从农业多功能性视角谋划乡村产业发展。产业振兴是

乡村振兴的重中之重,要依托农业农村特色资源,向开发农业多种功能、挖掘乡村多元价值要效益,向一二三产业融合发展要效益,强龙头、补链条、兴业态、树品牌,推动乡村产业全链条升级。从“大农业观”视角看,乡村产业不等于农业,农业不等于种养业生产。需不断拓展乡村产业的业态边界,从传统农业种养业向多业态和二产业等领域延伸,积极拓展乡村产业链,构建现代乡村产业体系,促进多元化发展,有效推进乡村产业全面振兴。

着力壮大县域富民产业,还有一个关键词是“富民”,应从走向共同富裕视角创新乡村产业发展模式。一个成功的乡村产业发展模式,其标志有二:一是产业的市场竞争力强,能可持续发展;二是产业的联农带农能力强,能带动城乡居民收入和就业增长。因此,要在统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴的框架下,创新乡村产业发展模式,通过就业吸收、保底分红、入股参股、服务带动等方式,让城乡居民更多分享产业增值收益,推动兴县、强县、富民一体发展。

着力壮大县域富民产业,需加强统筹谋划,优化支持政策。一是拓展产业发展政策支持范围。将乡村产业发展支持范围由传统种养业延伸至乡村康养、营养健康、休闲农业、农产品电商等领域,开发农业多种功能。同时,由主要集中在农业生产领域向县域内加工与制造、流通服务等领域延伸,摒弃那种

认为乡村产业就是农业、农业就是种养业的传统思维,以多业态发展带动县域经济跨越升级。

二是强化产业公共服务体系建设。将政府资源重点聚焦于区域特色产业规划、产业园区建设、区域公用品牌建设、信息平台建设、生产性以及公共基础设施建设、产业共性技术研发、产品标准化体系建设等方面,更好发挥政府作用弥补市场失灵。建立产业发展引导基金,多渠道筹措资金,通过市场化方式选择产业进行帮扶,提升资金使用效率。

三是建立健全产业联农带农机制。可考虑将联农带农机制作为量化企业享受扶持政策的前提条件,形成联农多扶持、联农紧扶持、联农稳扶持的导向。主要通过支持企业吸纳就业、合作社经营、原材料供应、社会化服务、区域公用品牌建设等方式,让乡村群众更多参与产业发展过程、分享产业增值收益,切实激发其参与乡村产业发展的内生动力。通过强化金融支持、财税优惠、小农户支持政策等方式,支持县域劳动密集型产业发展,让发展成果惠及更多有劳动能力的农村低收入人口,充分激发市场活力,助推企业以市场化机制联农带农。

四是统筹产业发展与城乡建设规划。将产业布局、城乡物流体系、信息服务体系等产业发展规划与城乡基础设施、公共服务、村庄布局等作为一个整体加以统筹,促进政策形成合力,持续提升效能。

国务院发展研究中心农村经济研究部原部长、研究员叶兴庆:

促进“人地钱”城乡间双向流动

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,要素平等交换、双向流动是城乡融合发展的关键支撑。今年中央一号文件对健全要素保障和优化配置体制机制进行全面部署,秉持的基本逻辑是推进乡村全面振兴必须强化要素保障、优化资源配置,而做到这一点就必须贯彻落实党的二十届三中全会精神,进一步深化相关领域改革。

党的十八大以来,城乡要素平等交换、双向流动取得积极进展。从“人”来看,农业转移人口持续增加,占常住人口比重达48.2%,同期农民工总量从26261万人增加至29973万人,这不仅拓宽了农民就业增收渠道,也推动了国民经济增长。乡村新业态的发展吸引部分外出务工农民和大学生返乡入乡成为“新农人”“农创客”,目前全国各类返乡入乡创业人员超过1200万人,为乡村发展注入生机和活力。

从“地”来看,流动性和农民分享增值收益的程度均有所提高。承包地“三权分置”框架基本建立,促进了经营权流转和适度规模经营发展,全国家庭承包耕地流转率从2012年的21.5%提高到2023年的37.8%。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点部分成果被吸收到2019年修正的土地管理法。

从“钱”来看,乡村振兴的多元化投入机制初步形成。全国一般公共预算用于农林水支出从2012年的11974亿元增加到2024年的27045亿元。涉农贷款持续增长,截至2024年四季度末,全国农村贷款余额36.94万亿元,同比增长10%;农户贷款余额18.23万亿元,同比增长8.2%;农业贷款余额6.36万亿元,同比增长9.8%。

还要看到,目前城乡要素平等交换、双向流动格局与统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的要求相比,仍存在较大差距,特别是与促进乡村全面振兴的需要相比还有诸多堵点痛点。要按照充分发挥市场决定性作用和更好发挥政府作用的要求,健全有利于乡村全面振兴的要素保障和优化配置体制机制。

一是聚焦“人”,进一步健全有利于提高乡村全员劳动生产率 and 优化人力资本结构的体制机制。促进乡村全面振兴,关键在于提高以农业劳动生产率为重点的乡村全员劳动生产率。目前我国农业和乡村就业人员占比仍然偏高,需继续向非农产业和城镇转移。要加强农业经营方式创新,强化潜在转移人口职业技能培训,完善就业市场信息服务,让更多可转移的农业劳动力转移出

来。以住房保障和随迁子女入学为抓手消除农业转移人口市民化的顾虑,以转移支付、新增建设用地指标和基础设施建设投资为杠杆,调动流入地政府推动农业转移人口市民化的积极性,让更多农业转移人口能够在务工地长期居住生活。与此同时,针对留守农村的老龄化程度加深、平均受教育年限缩短等结构性变化,注重引导部分外出务工农民和大学生返乡入乡发展有竞争力的现代农业、有市场前景的特色产业,以人才振兴支撑乡村全面振兴。

进一步健全有利于增强乡村内生动力、占有的农村资源,同时提高农民分享土地增值收益比例的体制机制。深化承包地“三权分置”改革,把握好承包权的保障功能和经营权的要素功能之间的利益平衡,鼓励通过发布流转价格指数、实物计租等方式推动流转费用稳定在合理水平,控制农业生产的土地成本,稳定新型农业经营主体投资预期。深化农村宅基地制度改革,把握好农房和宅基地盘活利用的优先序和切口,现阶段可按照兼顾民房、文创等经营需求和外来人口养老、休闲等居住需求的思路,把着力点放在通过出租、入股、合作等方式盘活利用农户合法拥有的住房上。深化农村集体经营性建设用地入市改革,把握好就地入市促进乡村产业发展和异地入市获取更高出让收入、促进产业园区发展的平衡,允许将符合国土空间规划的农村闲置或低效利用建设用地调整为经营性建设用地入市。发挥县乡国土空间规划的空间统筹和要素保障作用,全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩项目节余的建设用地指标优先用于支持乡村产业发展和公共建设。

三是聚焦“钱”,进一步健全满足乡村经营性和公益性建设资金需求的体制机制。正确处理效率与公平的关系,从乡村基础设施滞后、投资欠账多和居住分散、人均投资成本高的实际出发,切实增加乡村产业发展和公共建设投入。财政方面,以强化绩效管理激励约束为前提,优先保障农业农村领域一般公共预算投入;安排中央预算内投资、超长期特别国债和地方政府专项债券投向时,优先考虑农业农村领域重大项目建设。金融方面,运用再贷款、再贴现、差别化存款准备金率等货币政策工具,推动金融机构加大对乡村振兴领域资金投入;支持金融机构发行“三农”专项金融债券,鼓励符合条件的企业发行乡村振兴债券;健全多层次农业保险体系,支持发展特色农产品保险。社会资本方面,鼓励引导工商资本参与乡村振兴,调动农民积极性。

浙江省政协经济委员会副主任吴红梅:

“千万工程”造福万千农民群众

乡村全面振兴的重要衡量指标是农村居民收入水平,浙江这一指标连续40年居全国各省区第一,城乡居民收入倍差连续多年缩小,这很大程度上得益于“千村示范、万村整治”工程(以下简称“千万工程”)。浙江久久为功、持之以恒推进实施“千万工程”,使其成为推动乡村全面振兴、促进城乡融合发展的总牵引。

改革开放至21世纪初,浙江从资源小省发展成为经济大省,但农村建设和社会发展明显滞后,人居环境“脏、乱、散、差”现象普遍存在,农民生活质量较低,如何改善这一状况是当时亟待回应的考题。2003年,时任浙江省委书记的习近平同志亲自谋划、亲自部署、亲自推动“千万工程”,对全省1万个左右的行政村进行综合整治,把其中1000个左右的行政村建成全面小康示范村。

“千万工程”如何破题,农村人居环境整治从哪里切入?经过广泛调研和充分研究,浙江省委决定从群众反映最强烈、花钱少见效快的整治环境脏乱差问题入手,整治垃圾、处理污水、硬化道路。钱从哪里筹,是农村人居环境治理首要当其冲要解决的问题。由政府主导,通过财政预算安排一部分、土地出让金中提取一部分、部门项目配套一部分和规费收取减免一部分的办法,整合盘活资源,集聚各类要素保障投入。同时,人居环境整治工程“三分建、七分管”,合理划定政府、村级组织和农户的管护责任,建立了乡镇综合管护、村级自行管护、专业第三方管护互为补充的长效管理机制。截至2007年,全省建成1181个全面小康示范村、10303个环境整治村。2008年开始,整治内容拓展到

面源污染治理、农房改造、农村

公共设施建设,2010年基本完成全省村整治任务,农民生活条件得到有效改善。

经过第一阶段的环境整治,农村环境发生了很大改观,但城乡居民收入差距却缩小缓慢,农民增收需求越来越迫切。如何实现美丽环境与美丽经济互促共进,是浙江面临的新考题。

2005年以来,在“绿水青山就是金山银山”理念指引下,浙江坚持软硬环境两手抓。硬环境建设上,2010年启动“美丽乡村”建设,2013年开始实施“五水共治”“四边三化”“三改一拆”等专项行动。软环境建设上,一方面不断完善“两山”转化机制,促进生态产品价值实现,如湖州市安吉县2011年成立了全省首家以“林权”出资成立的公司,2020年又率先开展“两山银行”建设;另一方面持续深化城乡融合体制机制改革,加快“人地钱技”等要素在城乡间有序流动,不断优化乡村功能、唤醒沉睡资源,如嘉兴市“两分两换”城乡综合配套改革、湖州市德清县农村集体经营性建设用地入市改革、义乌市农村宅基地改革等。浙江美丽经济加速发展,农村居民收入快速增长,城乡居民收入倍差从2010年的2.42缩小至2020年的1.96。

进入新发展阶段,党中央赋予浙江高质量发展建设共同富裕示范区的光荣使命。促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。2021年浙江启动未来乡村建设,坚持以人为本,打造未来产业、风貌、文化、邻里、健康、低碳、交通、智慧、治理等九大场景。这一阶段,围绕满足人民群众对美好生活的向往,坚持由硬到软、由表及里、全面提升。一大批美术馆、博物馆、图书馆等公共建筑在乡村生根发芽,城乡教共体、医共体、康养联合体推进了城乡公共服务均等化,智慧诊疗、数字治理平台等带动乡村公共服务水平快速提升。在城乡融合互动中,富民增收路径不断拓宽,数字游民、乡村CEO、农创客等群体日益增多,露营、骑行、“村咖”“村晚”“村BA”等新业态新模式持续涌现。

以“千万工程”为引领,浙江探索出一条由环境变革催化带动生态、产业、社会变革,进而全面推进乡村振兴的有效路径。但也要清醒地认识到,地区、城乡、收入“三大差距”仍然存在,乡村全面振兴还有不少短板弱项。未来将继续围绕“富民”做好“强城”“兴村”“融合”三篇文章,构建推动共同富裕的体制机制,以县域为重要单元,精准施策,开展提升县城和中心镇承载能力,推进基本公共服务一体化等行动,系统实施城乡融合体制机制改革、“扩中提低”和收入分配制度改革,努力在推进乡村全面振兴和共同富裕中先行示范。

2024年

全国粮食总产量

14130亿斤

▲ 同比增长1.6%

全国粮食播种面积

17.90亿亩

▲ 增长0.3%
连续5年保持增长

截至2024年末

全国农民工总量

29973万人

▲ 比上年增长0.7%

其中

外出农民工

17871万人

本地农民工

12102万人

数据来源:国家统计局