

雷明：把握新发展阶段，构建农业农村新发展格局

作者：雷明 来源：光明日报 时间：2021-08-20 10:48:29 责任编辑：

国家之尊，农业为大；社会之基，农业为首。

农业是我国国民经济中的关键性、基础性产业，农村是我国经济社会发展的重要基石，农民是我国人口占比最大的职业群体。农业兴则百业兴，农村稳则社会稳，农民富则百姓富。因此，“三农”问题始终是我国社会经济发展中的首要问题，是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为国家发展工作的重中之重。

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出：优先发展农业农村，全面推进乡村振兴。对此应怎么理解？如何实施？

总体来看，要紧紧围绕新发展理念，落实高质量发展要求，走中国特色社会主义乡村振兴道路，并以实施乡村振兴战略为总抓手，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，在新发展理念引领下构建新发展阶段中农业农村新发展格局。

提高农业质量效益和竞争力

优先发展农业农村，全面推进乡村振兴，首先是要提高农业质量效益和竞争力，落实的关键在于找准点、发准力、创造市场价值，即要以好的产品形成有效供给，创造出生产价值、产品价值，进而形成有效的业态，并通过有效的业态对接市场需求，促使生产价值、产品价值向市场价值转换，最终获得财富目标。

具体来说，要持续推进农业供给侧结构性改革，优化产业布局，持续稳定粮食生产，大力发展畜牧产业，推动特色产业向优势区集聚，实现粮食安全和现代高效农业相统一，推动农业产业实现跨越式发展。着力推进农业产业链、价值链、供应链“三链同构”，打造系统有效的农业产业生态。

加强现代农业产业园建设，把现代农业产业园区作为传统农业向现代农业转变的优质平台，围绕产业细分领域建设专业园区，突出抓好“园区平台”，围绕产业图谱精准招商，推动以智能化为重点的企业“改造”，同时积极扶持小农户，通过发展社会化服务、完善与新型农业经

营主体的利益联结机制等途径，帮助小农户加入现代农业产业链，实现小农户与现代农业发展的有机衔接，铸牢农业产业链。

围绕建设农业产业研发创新基地、产学研融合基地、人才聚集地等出政策、定措施，重点抓好创新引领、质量提升和品牌培育，推进农业产业链提升。其中，品牌培育要遵循“人无我有，人有我特，人特我精，人精我唯一”理念，深耕具有创新性的品牌和产业业态。

抓好基础保障，稳定农业生产。提升源头供应质量和供给效率，着力建设高品质原料基地，促进高效种养业转型升级；突出“龙头带动”，把发展农产品加工业、培育壮大农业产业化的龙头企业作为延长产业链、提升附加值、增加纯收入的关键措施，大力发展深加工企业；培育体验农业、休闲农业、创意农业等新产业新业态，推动农村一、二、三产业融合发展，优化农业产业供应链。

创新农业生产经营模式，优化生产技术措施，落实各项扶持政策，保护农民农业生产积极性。在农业经营体制机制创新方面，应着力培育示范家庭农场、示范合作社、重点龙头企业、社会化服务组织、示范农业产业化联合体等新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，打造现代农业经营体系。

实施乡村建设行动

实施乡村建设行动，推进美丽乡村建设是全面推进乡村振兴的基础工作。美丽乡村不能简单等同于乡村或村庄外表的改观，它本身蕴含着乡村经济、政治、文化、社会和生态文明的协调发展，蕴含着规划科学、生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的可持续发展内涵，其核心在于解决乡村发展理念、乡村经济发展、乡村空间布局、乡村治理、乡村人居环境、乡村生态环境、乡村文化的传承和实施路径等问题。

良好的建设有赖于良好的治理，因此要把夯实乡村基层治理基础作为固本之策，把治理体系和治理能力建设作为主攻方向，坚持把保障和改善农村民生、促进乡村和谐稳定作为根本目的，将“治”与“理”有机结合。建立健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队，以现代乡村治理生态构建共建、共治、共享的治理格局，走中国特色社会主义的乡村善治之路。

乡村建设归根结底是人的建设。目前普遍存在的村庄空心化等问题，就是典型的人员缺位问题，应从筑巢引凤以及事业平台打造两方面入手，真正营造出“请回来”和“留下来”的良好环境。为此，要构建乡村人才振兴的机制、模式与平台，推进职业农民、职业经理人、科特派、志愿者、人才培育引进等制度建设，并开展针对新型职业农民、新型管理型人才的培训，

大力培养致富带头人。但要注意的是，应造就一支高质量的、懂技术、懂市场的师资队伍，培训时要在产业链上培养实用人才，农民缺什么教什么，真正解决农民的实际问题。

深化农村改革

实施乡村振兴战略离不开农村改革。

应深化农村改革核心围绕建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，进一步完善城乡要素合理流动体制机制，打通要素进城与下乡通道，破解农村土地征收制度改革、农村集体经营性建设用地入市制度改革和农民宅基地使用制度改革等发展难题。引导更多的资金、管理、技术、人才等要素向乡村流动，推动新型城镇化与乡村振兴“双轮驱动”，促进城镇和乡村协调并进。

深化农村改革，主线仍然是处理好农民与土地的关系。要在巩固和完善农村基本经营制度的基础上，坚持以完善产权制度和要素市场化配置为重点，促进共同富裕。在坚持集体所有制的前提下，巩固和完善农村基本经营制度，稳定土地承包关系，努力培育从事农业生产和服务的新型农业经营主体，同时还要聚焦激活农村土地要素和土地市场，不断探索创新土地股份合作经营的新渠道，提高土地要素配置效率。

积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”实现形式。完善农民闲置宅基地和闲置农房的相关政策，加快推进集体经营性资产股份合作制改革，明确农民的各类资源资产产权，尤其是土地要素如何在市场经营活动中发挥作用，确保集体资产保值增值。积极运用确权成果，探索为土地经营权抵押贷款、承包地有偿退出、互换并地等提供有效支撑的途径，确保农民受益。

深化农村改革，要坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，积极探索村集体经济组织和村民自治组织协调配合、相互促进的有效机制。在改革中，应坚持从实际出发，因地制宜、分类施策，做到对症下药、量体裁衣，鼓励各地立足资源条件、经济社会发展阶段和区域发展战略定位。要始终坚持“耕者有其田”和确保土地利用效率两个基本原则，这是农村改革必须坚守的底线。

实现脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接

我国当前正处在脱贫攻坚和乡村振兴战略实施的交汇期，积极稳妥做好脱贫攻坚战与乡村振兴战略的有机衔接，是实现优先发展农业农村，全面推进乡村振兴的有力保障。

实现二者有效衔接，首先要处理好乡村振兴中“振”与“兴”的关系。从字面上讲，“振”是提振，“兴”是兴起。近些年，粮食安全始终是中央乃至全社会关注的首要问题。14亿人口——这么庞大的人口基数，饭碗必须牢牢地端在自己手里，因此乡村振兴首先要提振农业，确保农业生产优先发展。“兴”的方面，应结合乡村实际，发展壮大新型产业的产业链、价值链，使乡村经济向着更高层次、更高水平发展。

其次，脱贫攻坚与乡村振兴的不同，决定了二者有不同的工作重点，这是实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键。脱贫攻坚主要关注资源禀赋型贫困，工作重点在建设基础设施、提供基本公共服务和构建基本社会保障体系，目标是实现贫困群体的“两不愁三保障”；乡村振兴主要关注能力贫困、意识贫困、精神贫困和文化贫困，工作重点是美丽乡村建设，以实现人、财、物的合理配置，农民责、权、利的合理划分，实现产业兴、农民富和村庄美。二者是从“雪中送炭”向“锦上添花”过渡。

实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，更要处理好政府、市场和农民三者之间的关系。不仅要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更要发挥好政府的支持保护作用，“有效市场”需匹配“有为政府”，“有效市场”“有为政府”更需要匹配“有知有志”的新型农民主体，三者缺一不可。具体来看，要在充分尊重市场规律的基础上，用改革激发市场活力，用政策引导市场预期，用规划明确投资方向，用法治规范市场行为，推动有效市场和有为政府更好结合。同时还要加大开展对农户科技、文化、知识上的帮扶，大力培育有知有志新型农民主体，推动农户尽快实现由自然小农人到市场人，再到现代社会人的成功转变。（作者北京大学贫困地区发展研究院院长）