

构建农业农村优先发展体制机制 和政策体系*

张红宇¹ 陈良彪² 胡振通^{1,3}

摘要：实施乡村振兴战略，当务之急、重中之重就是要加快构建农业农村优先发展的体制机制和政策体系，本文从基本原则、深刻内涵、矛盾关系、目标任务、制度创新、政策设计等方面进行分析和论述。农业农村优先发展，要深化对发展理念优先、制度创新优先、政策安排优先、保障措施优先的理解，处理好城乡融合和乡村优先、长期目标和阶段任务、总体要求和重点突破、市场机制和政府行为、制度创新和政策体系等各类复杂关系，突出抓好农业、农民、农村发展面临的重点任务。促进农业农村优先发展，要重点考虑以下十大方面：促使土地资源优先向农业农村配置；创新农业经营制度带动小农现代化；加快构建和完善农村现代产权制度；促进人才队伍优先向农业农村配备；保证财政税收政策向农业农村倾斜；引导信贷资金更多投向农业农村；充分发挥农业保险的保障作用；全面加强农业农村基础设施建设；持续改善和强化农村公共服务；不断提升农民群众的获得感幸福感。

关键词：乡村振兴 农业农村优先发展 体制机制 政策体系

中图分类号：F302.2 **文献标识码：**A

一、问题的提出

新中国成立 70 年以来，中国农业农村持续稳定健康发展，为实现中国由站起来到富起来的历史性转变奠定了坚实的基础。实现中国由富起来到强起来的历史性过程，更需要把农业农村摆到重要位置。党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略，这是以习近平同志为核心的党中央着眼于全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家两个一百年奋斗目标做出的准确判断和重大战略部署，是做好新时代“三农”工作的总抓手。2018 年中央一号文件以及《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》都对实施乡村振兴战略的阶段性目标任务给出了明确要求。

*本文是清华大学中国农村研究院 2018 年应急课题“构建农业农村优先发展体制机制和政策体系”的研究成果，文章观点仅代表课题组看法。参与此课题的成员还包括何宇鹏、王亚华、徐锐钊、胡凌啸、武舜臣、池建华、顾庆康，在此表示感谢！

农业作为基础产业，农民作为最大群体，农村作为特定区域，在工业化和城镇化的快速推进中，多年来处于相对落后和发展迟缓的状态。但是，近现代发展史充分表明，世界各国，特别是发达国家，在工业化发展到一定阶段以后，普遍选择了工业反哺农业、城市带动农村的发展策略，开始重视城乡均衡发展和保持乡村活力，培育农业农村的发展动能，推动农业农村加快实现现代化。一个国家的现代化是全面的现代化，不应该也不可能落下任何一个行业、任何一个地域，不能落下农业农村。

改革开放四十一年以来，中国经济社会形势发生了深刻变化，大体上已进入到工业化中后期发展阶段。但是，城乡之间、工农之间、经济社会之间存在的发展不平衡、不充分、不可持续的矛盾也不断显现。在国内经济下行压力不断加大、国际贸易形势日益复杂多变的背景下，对内如何加快补齐农业农村的短板、实现“四化”同步发展，对外如何打造强势农业、提升中国农业全球竞争力，尤为重要。考虑到今明两年是全面建成小康社会的冲刺阶段，是打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的历史交汇期，要切实稳住“三农”这个基本盘。因此，农业农村优先发展极具必然性。

当前，相比于工业化已经达到相当高程度、城市化已经达到 59.6% 的水平、信息化已经处于全球领先地位，农业农村发展滞后现象十分明显，是“四化同步”的短板，是中国实现全面现代化的最薄弱环节。农业农村按部就班、循规蹈矩的发展模式，决不能继续延续，必须打破常规，实现农业农村优先发展，不仅要优先发展，而且要超常规发展，跨越式赶超，唯此决定着中国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。因此，农业农村优先发展极具有急迫性。

城乡经济社会的二元体制是造成中国农业农村发展滞后的根源，突出表现在土地、劳动力等资源要素的城乡不平等交换。必须破除城乡二元体制形成的思维定势，消除“重城轻乡、先城后乡、有城无乡”的社会偏见和陈规陋习，在思想上、行动上做出重大调整，创新制度、政策和资源配置方式，推动城乡要素自由流动、平等交换，实现城乡平等发展。因此，必须加快构建农业农村优先发展的体制机制和政策体系，农业农村优先发展极具重要性。

实施乡村振兴战略，当务之急、重中之重就是要加快构建农业农村优先发展的体制机制和政策体系，尽快补齐农业农村发展短板。关于农业农村优先发展，有些专家学者从政策层面强调了重要性，陈锡文（2019）指出十九大报告首次提出了“坚持农业农村优先发展”这一重要发展理念，韩长赋（2019）认为要准确把握坚持农业农村优先发展的内涵要求，韩俊（2018）表示要把农业农村优先发展真正落到实处。有些专家学者从不同方面做了深入阐述，包括内涵依据（魏后凯，2017）、制度保障（叶兴庆等，2019；马晓河，2019）、实现途径（杜志雄、郜亮亮，2019）、投入格局（余欣荣，2019）等方面。在现有的文献中，系统、综合、全面阐述农业农村优先发展的文献还很缺乏，本文将从基本原则、深刻内涵、矛盾关系、目标任务、制度创新、政策设计等方面对如何构建农业农村优先发展体制机制和政策体系进行全方位的分析 and 论述。

二、农业农村优先发展的总体思路

实现农业农村优先发展是形势所需、群众所盼，因此要坚持统筹兼顾、融合优先、功能完备、

务实管用的基本原则，深化对发展理念优先、制度创新优先、政策安排优先、保障措施优先的理解把握，处理好城乡融合和乡村优先、长期目标和阶段任务、总体要求和重点突破、市场机制和政府行为、制度创新和政策体系等各类复杂关系，突出抓好“三农”发展面临的重点任务，加快构建完善农业农村优先发展的体制机制和政策体系，推进农业农村现代化，实现“让农业与工业一样强大、让农村与城市一样美好、让农民与工人一样崇高”的理想目标。

（一）实现农业农村优先发展要把握基本原则

统筹兼顾。把农业农村优先发展作为“三农”工作的重中之重，通盘考虑“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，统筹协调处理好各种复杂关系，满足亿万农民对美好生活的向往。

融合优先。下决心彻底消除城乡二元结构和体制机制矛盾，通过农业农村优先发展，促进城乡互助互惠、共享共赢、融合发展，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。

功能完备。体制机制创新要致力于消除城乡二元结构，实现城乡公共资源均衡配置、生产要素自由流动平等交换。政策设计要做到长短结合、重点突出，致力于促进各类资源要素向农业农村倾斜，逐步建立健全形成完整的框架体系。

务实管用。根据乡村振兴战略规划，确定不同时期的目标任务，做到因时而异，注重质量，不盲目提档加速。科学把握乡村的差异性，做到因村制宜，注重政策设计的针对性、时效性和可操作性。

（二）农业农村优先发展具有深刻内涵

实现农业农村优先发展作为战略性抉择，要强化顶层设计。在理念、制度、政策和举措上强化和把握农业农村优先发展的深刻内涵和基本要求。

发展理念优先。要坚持农业农村优先发展的本质规律和内在要求。其一，准确理解“三农”问题的极端重要性。“三农”问题过去是、现在是、将来也仍然是关乎国民经济发展和民生根本的重大问题，是全部工作的重中之重。抓好粮食生产，确保粮食安全，始终是首要任务。13亿人的吃饭问题始终不能松懈，中国人的饭碗在任何时候都要牢牢端在自己手里。其二，突破对“三农”问题的传统认知，构建和形成对农业农村农民问题的现代认知观。农业具备多重功能，不仅提供物质产出，而且具有非物质功能，要从观光休闲、生态康养、文化传承、互联网农业等多方面拓展农业的功能。农民具有多重属性，是职业，是社会分工的结果，要使农民能够获得平等的社会待遇。农村存在多元价值，不仅是生产场所，而且是生活空间，要不断改善提升农村人居环境的质量。其三，要转变各级党委政府的政绩观。衡量一个地方工作的好坏，不仅要看重工业，更要看重农业；不仅要关注城市居民，更要关注农民群体；不仅要重视城市，更要重视农村；不仅要看重经济总量，更要看民生改善。

制度创新优先。就是要充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，实现城乡资源要素的自由流动和平等交换。其一，要下决心彻底消除制约城乡资源要素自由流动、平等交换的体制机制障

碍，实现由农村资源要素向城镇单向流动向城乡资源要素双向流动和资源要素在更大时空分布及优化配置转变。其二，要巩固和完善农村基本经营制度，切实保护农民的土地等财产权利，落实好第二轮土地承包期满后再延长三十年的政策，深入推进承包地“三权”分置、宅基地“三权”分置、农村集体产权制度改革任务。其三，要构建完善城乡互补、全面融合、共同繁荣机制，加强城乡功能连接、深化城乡专业化分工，实现城乡共荣共存、互利互惠。

政策安排优先。就是要着眼于促使各类资源要素向农业农村倾斜。其一，政策思路要调整。财政投入要优先保障，将农业农村作为财政支出的优先领域，充分发挥财政支出杠杆功能，撬动金融和社会资本更多地投向农业农村。公共基础设施和公共服务要优先安排，推动农村基础设施提档升级，推动农村教育、医疗救助、社会保障等公共服务与城市并轨对标。人力资本要优先配备，既要鼓励支持各类城市人才下乡帮农助农，也要鼓励引导各类返乡人才爱农富农。其二，要构建农业农村优先发展的长效机制。要把行之有效的促进农业农村优先发展的政策，用法律形式确定下来，充分发挥立法在促进农业农村优先发展中的保障和推动作用。其三，要促进政府与市场的有机结合。破除体制机制弊端，使市场在资源配置中起决定性作用，与此同时，要更好地发挥政府作用。

保障措施优先。就是要将农业农村优先发展的各项制度创新、政策设计以及重点任务落到实处。其一，要加强党对农业农村工作的领导。现阶段“三农”发展形势更加复杂、任务更加艰巨，党对农业农村工作的领导只能加强，不能削弱。要强化五级书记抓乡村振兴的要求，实施中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。其二，要强化监督考核。建立市县领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的绩效考核制度，将考核结果作为提拔领导干部的重要依据。其三，要强化法治保障。要善于运用法治思维和法治方式，推动农业农村优先发展工作，促使工作走向法治化、规范化、制度化运行。

（三）农业农村优先发展要处理好各类矛盾和关系

实现农业农村优先发展，从根本上破除城乡二元体制机制，要处理好各类矛盾和关系。

城乡融合和乡村优先的关系。城乡融合是目标，乡村优先是路径。城市和乡村是命运共同体，城市和乡村定位不同，但这并不构成发展导向差别前提，城市和乡村的功能对国家整体发展都必不可少，只有形成城乡之间的功能互补，实现城乡融合发展，才能使整个国家现代化进程得以健康推进。农业农村现代化明显滞后工业和城市现代化的现状和事实，只有通过乡村优先，才能促进城乡融合。乡村优先并不意味着要放缓城镇化的步伐，或者是要用乡村振兴战略替代城镇化战略，恰恰相反，乡村优先必须置于城乡融合的架构中推进，实现“以城带乡”“以城兴乡”“以工哺农”“以工带农”，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。

长期目标和阶段任务的关系。长期目标是同步，阶段任务是补短。长期目标是消除城乡二元结构，实现“四化同步”发展，着力解决城乡发展不平衡、农村发展不充分问题，满足农民群众对美好生活的向往，完成“致力于消除城乡二元结构，实现城乡融合发展；致力于缩小城乡居民收入差距，实现共同富裕；致力于打造强势农业，提高中国农业全球竞争力”的三大终极目标。重点突破则要求在谋篇布局、战略任务、指标设置、政策举措等各个方面突出抓重点、补短板、填鸿沟，明

确主攻方向和阶段性重点任务。现阶段就是要聚焦打赢脱贫攻坚战、保障国家粮食安全、深化农业供给侧结构性改革、全面深化农村改革、促进乡村产业融合发展、改善农村基础设施条件、提升农村基本公共服务水平、加快美丽乡村建设，确保农业农村实现优先发展。

总体要求和重点突破的关系。总体要求是全局，重点突破是选择。总体要求是推动乡村全面振兴，达到“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的目标，实现中华民族伟大复兴中国梦，使农业强、农村美、农民富。重点突破就是指在不同发展阶段、不同区域有不同的重点和政策选择。要做到因时而异，分阶段确定不同的目标任务，合理确定乡村制度保障、基础设施、公共服务等供给的优先顺序，做到因村制宜，科学把握乡村的差异性，避免遍地开花、齐步走。

市场机制和政府行为的关系。市场机制是基础，政府行为是导向。要充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，通过完善产权制度和要素市场化配置改革，激发各类主体活力和积极性，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序。要更好地发挥政府作用，强化乡村振兴的制度性供给，通过公共财政投入优先保障、基础设施和公共服务优先安排，促进公共资源向农业农村倾斜。与此同时，要防止“唯市场论”等错误论调和行为导向，绝不能在触及农业综合生产能力、农村基本经营制度、农民权益保护、环境可持续发展等原则问题上犯颠覆性错误，不能改变农村土地的集体所有制、突破耕地红线、动摇粮食安全。这些都离不开政府的规范、引导和把关。

制度创新和政策设计的关系。制度创新是理念，政策设计是路径。制度秉承于理念，是顶层设计，管根本、管长远、管大局、管总体，体制机制创新要不断深化农村土地制度改革，巩固和完善农村基本经营制度，深入推进农村集体产权制度改革和深化人才制度改革，目的在于促进城乡资源要素自由流动、平等交换，实现城乡平等发展、融合发展。政策设计则要根据形势变化寻求最佳选择，促进各类资源要素向农业农村流动，确保农业农村优先发展的目标任务落到实处。

（四）农业农村优先发展要明确目标任务

牢固树立农业农村优先发展的政策导向，突出抓好农业农村农民工作中各项重点任务的落实。

让农业与工业一样强大。其一，要保障国家粮食安全。粮食是农业的重中之重，是大国重器，必须牢牢把握，是立国立民之根本，坚持谷物基本自给、口粮绝对安全的基本方针，坚定不移地实施“以我为主，立足国内，确保产能，适度进口，科技支撑”的战略布局，为深度实施农业供给侧结构性改革夯实基础。其二，要推动农业提质增效。要深化农业供给侧结构性改革，调整优化农业生产结构，推动农业由增产导向转向提质导向。其三，要释放农业多重功能，促进乡村产业融合发展。其四，要实现农业绿色发展。加大对水土流失区、地下水漏斗区、土壤重金属污染区的治理力度，健全耕地草原森林河湖休养生息制度，构建以绿色生态为导向的政策支持体系。通过多方面积极因素的共同作用，全面提升中国农业的竞争力。

让农民与工人一样崇高。其一，千方百计增加农民收入。加快培育农业农村发展的新动能，支持各类人才返乡下乡创业，鼓励农民就地就近就业创业，大力发展乡村产业，促进农村产业融合发展，确保农民收入的增长速度高于城镇居民收入的增长速度，高于 GDP 的增长速度，从而持续缩

小城乡居民收入差距，让农民群体有获得感。其二，要坚决打赢脱贫攻坚战。按时按量保质完成脱贫攻坚任务，让农民群众有安全感。其三，要充分认识到大国小农是中国基本特性。现代化不能落下普通农户，要把小农生产引入现代农业发展轨道，要让农民群众有幸福感，总之，要使农民真正成为一种职业，让农民群众与工人群众一样，成为社会主义的脊梁、受人尊敬的群体。

让农村与城市一样美好。其一，要持续改善人居环境，大幅度改善农村生活条件，让农民过上与城市一样美好的生活。其二，要做好乡村规划，突出乡村特色和地域特色，为我们的子孙后代留下蓝天白云、绿水青山和田园风光。其三，要加强基础设施建设，为实现城乡均衡发展创造有利条件。其四，要加强公共服务供给，加快补齐农村公共服务的短板，实现城乡公共服务的接轨和对标。其五，要完善乡村治理体系，打造充满活力、和谐有序、平安稳定的善治乡村。

总之，农业农村优先发展要有利于经济社会发展总体目标的如期实现，要有利于实现“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富”的目标愿景。

三、农业农村优先发展的制度创新和政策设计

实现农业农村优先发展，必须建立超常规的体制机制，采取超常规的政策措施。既需要完善顶层的体制机制，也需要完善相关政策设计和实施办法。制度创新要致力从根本上解决问题，政策设计则要展示出鲜明的政府行为导向。促进基础建设、公共服务、人才配备、资金支持、要素配置等向农业农村倾斜，确保公共资源向农业农村配置、资源资金向农业农村流动、干部人才向农业农村配备，推动乡村充分发展和城乡平衡发展。

（一）促使土地资源优先向农业农村配置

土地资源是发展的基础，也是建设的基础，更是农村制度之源。实现农业农村优先发展，必须尽快打破土地资源主要用于城市、土地收益“取之于农用于城”的格局，让农民直接利用土地资源、分享土地增值收益。

切实保护农民的土地承包权。落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策，进一步稳定土地承包关系，提高承包地利用效率。继续完善承包地“三权分置”制度，明确农地经营权的权能边界，进一步放活农地经营权，继续完善农地经营权抵押办法，有效激活农地经营权的抵押担保功能。禁止把土地流转规模及比重作为考核指标。

大力推进宅基地“三权分置”改革。因地制宜探索宅基地改革模式，完善闲置宅基地使用权退出利益补偿机制，加快构建“总量控制、只减不增、以退为主”的宅基地新政框架。有条件的地方，可在风险可控前提下，继续稳妥探索宅基地使用权抵押和宅基地使用权市场化交易。

积极探索农村集体经营性建设用地入市制度。明确农村集体经营性建设用地入市条件，扩大入市范围，创新入市方式，完善入市收益分配机制，加快推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同权同价。

调整完善土地出让收入分配使用机制。坚持取之于农、用之于农的原则，调整和完善土地出让收入的使用范围，逐步提高土地出让收益用于农业农村的比例。耕地占用税全部用于农业农村。土

地出让收入用于农业农村的比重，2025 年达到 60%，2035 年超过 75%。完善集体土地增值收益集体内部分配机制，研究制定被征地农民的多元保障措施。

积极拓宽农业农村发展用地渠道。落实农业配套设施用地政策。提高农业农村用地指标在年度土地利用计划分配中的比例。2025 年，全国新增建设用地用于农业农村的比例达到 70%。2035 年，全国新增建设用地全部用于农业农村。积极推进建设用地增减挂钩试点，农村土地整理节约的土地指标，全部用于农业农村。推动建设用地增减挂钩试点、跨省耕地占补平衡政策，与扶贫搬迁、灾害搬迁以及农村危旧房屋改造等项目有机结合。

（二）创新农业经营制度带动小农现代化

小农户是中国现代农业发展的基本面。实现农业农村优先发展，必须把小农户引入现代农业发展轨道，让小农户完全参与现代化的进程，充分享受现代化的成果。

加大对家庭农场的支持力度。引导承包地流转，推动小农户向适度经营规模的家庭农场转变，实现提高小农户农业生产经营收入的目标。继续完善落实家庭农场注册登记制度，明确认定标准和登记办法，规范和强化对家庭农场的管理服务。鼓励有条件的地方，增加对家庭农场的财政补助。

推动发展农民合作社。鼓励小农户开展联合与合作，引导小农户组成利益共同体，实现节约成本和提高市场谈判地位的目标。落实农民合作社支持政策，扩大农民合作社专项支持资金规模。在年度建设用地指标中，单列一定比例用于农民合作社建设烘干、加工、储运、停机棚等配套辅助设施。支持农民合作社建设服务平台和信息设施，不断提升合作社的产前产后服务能力。

支持发展农业生产性服务业。采取财政扶持、税收优惠、信贷支持等措施，着力培育针对农户需求的社会化服务组织，为农户提供农机作业、统防统治、烘干加工、保鲜储运等全方位服务，推动小农户在家庭经营基础上获得规模效益，实现节本增效、提质增效和营销增效的目标。鼓励农业生产托管服务，探索风险共担、利益共享的农业生产托管服务契约模式，建立与服务面积相挂钩的补贴机制。

提升小农户集约经营水平。通过采用现代生产要素，发展特色绿色生态智能的现代农业，在小规模经营基础上实现高投入、高产出、高效益。支持和引导小农户面向生态、休闲、文化等新需求，盘活资产资源，发展乡村旅游、文化体验、特色手工等新产业新业态，实现小农户的多业融合、综合发展，充分发挥农业的多种功能，充分挖掘乡村的多重价值。

鼓励引导社会资本和工商资本入农。加大对农业上下游企业涉农的扶持力度，鼓励社会资本和工商资本以提供农业生产性服务的形式进入农业生产经营领域。健全完善资本与小农户利益联结机制，通过资本、土地和企业家才能的有机结合，充分释放社会资本和工商资本支农助农强农的潜能。

（三）加快构建和完善农村现代产权制度

积极推进农村集体产权制度改革，是深化农村改革的重点内容。必须加快构建“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的农村现代产权制度，如期完成集体资产清产核资和股份合作制改革，依法保障集体经济组织成员土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，积极探索集体所有制的有效实现形式，促进城乡资源要素自由流动和平等交换，不断增加农民的财产性收入。

抓紧制订农村集体经济组织法。加快启动农村集体经济组织法的立法调研和法案起草工作，明确农村集体经济组织的组织架构、成员身份、权责关系，保障农村集体经济组织平等使用生产要素、公平参与市场竞争。对股份合作制的集体经济组织，实行差别化的税收政策。集体经济组织用于农村社会公共服务的支出，实行税前列支。承担农村社会公共服务支出的集体经济组织，免征收企业所得税。农民从集体经济组织获得的股份分红，不征收个人所得税。

盘活用好农村各类闲置资产。重点盘活并村、并校、撤并卫生院形成的闲置公益性资产，以及集体荒山、荒地、荒滩、荒坡、荒水等闲置资源性资产。加快建立城乡统一的产权交易市场，逐步突破农村产权只能在村内和农民内部交易的限制。鼓励农村集体资产通过自主开发、入股合作、联合抱团等多种形式，通过发展现代农业、休闲旅游、租赁物业等多种业态，实现保值增值。

加大力度帮扶集体经济薄弱村。支持地方结合自身经济发展水平，确定集体经济薄弱村标准，实行资金补助、项目倾斜、贷款贴息、税收减免等优惠政策，通过第一书记驻村帮扶、机关企事业单位挂钩帮扶等方式，对集体经济底子薄、党支部战斗力弱、农民人均收入水平低的村，进行重点扶持和整顿转化。

（四）促进人才队伍优先向农业农村配备

乡村人力资本短缺是农业农村发展滞后的最重要原因，是实施乡村振兴战略最大的痛点和难点。必须尽快改变人才资源从乡村单向流入城市的现状，鼓励引导人才资源向农业农村回流，真正激发人才参与乡村振兴的主动性、积极性和创造性。

全面建立新型职业农民制度。加大财政投入，整合培训资源，加强新型职业农民培育，培养一批农业职业经理人、文化能人、乡村工匠、非遗传承人，并给予财政补贴支持。探索建立职业农民准入制度，创新培训机制，扩大政府购买农业技术培训服务的项目和范围，鼓励农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体开展新型职业农民培训和服务，相关支出在税前列支。

努力打造一支“懂农业、爱农村、爱农民”的“三农”工作队伍。健全职务职级晋升、工资福利保险等激励政策，引导鼓励干部人才到农业农村一线锻炼，把农业农村工作经历作为干部选拔任用的前置条件，把农业农村工作绩效和经验纳入晋职晋级考察的内容。

继续加强农村基层组织建设。注重从大学生、退伍军人、致富带头人中培养选拔村级组织带头人。优先选拔参与“三支一扶”计划、大学生村干部计划的毕业生进入党员队伍、进入“村两委”。打开优秀“村两委”成员进入公务员、事业单位人员队伍的大门。连续3年评为乡村振兴带头人的“村两委”负责人，可享受副科级待遇，直接选入乡镇领导班子。

鼓励引导城市人才积极参与“三农”事业。支持有志于“三农”事业的城市人才到乡村大施所能、大展才华、大显身手。全面建立高等院校、科研院所专业技术人员到乡村挂职、兼职和离岗创新创业制度。支持专家学者、技能人才定期下乡驻村开展专业服务，并作为晋职晋级的前置条件。晋升中级职称的，驻村服务时间累计必须超过半年。晋升高级职称的，驻村服务时间累计必须超过一年。落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策，鼓励公职人员回乡任职，引导企业家参与乡村振兴。

（五）保证财政税收政策向农业农村倾斜

财政投入向农业农村倾斜，既能撬动更多金融资本投向农业农村，吸收更多社会工商资本参与乡村振兴，也能引导更多干部人才主动流向农业农村，形成保证农业农村优先发展的长效机制。

继续提高财政支农比例。中央财政支出优先保障农业农村发展，中央预算内投资优先向农业农村倾斜，地方各级财政涉农支出增幅高于财政收入增幅，确保财政涉农支出规模逐年显著增长，支出比例逐年显著提高。2025年，财政涉农支出比重达到70%，2035年，财政涉农支出比重达到80%。订立支持农业农村优先发展专项资金目录，配套出台《农业农村优先发展专项资金管理办法》，逐步建立以乡村振兴实绩考核为导向的财政资金分配机制。

不断加大农业补贴力度。在WTO的框架以内，保持现有“普惠制”农业补贴不减。种粮大县奖励年增幅不低于10%，农业生产补贴年增幅不低于20%。推进农业补贴向规模经营、生态优势农业、农业高新技术等倾斜。建立健全地区生态农业标准，对于符合标准的，中央财政给予绿色农业专项补贴。

健全完善农业农村优先发展税收优惠政策。建立健全农业农村带动力度指标体系，将企业带动农民就业增收，农村基础设施、生态环境改善等纳入考核范围。对资本下乡投资兴办的企业，依法给予税收优惠，企业所得税税率降低10个百分点。设立农业废弃原料分档目录，采用农业废弃物为生产原料或生产供应能源产品的所得，连续5年减征或免征所得税。

（六）引导信贷资金更多投向农业农村

推动乡村振兴，除了缺人才、缺人手，最缺的就是资金。必须建立健全激励和约束并重的金融支农机制，完善适合“三农”特点的信贷服务体系，加快扭转农村资金长期净流出的趋势，促使信贷资金流向农村农业发展重点领域和薄弱环节，满足农业农村建设需要。

建立乡村振兴银行。成立适应农民生产、生活和财产特征的乡村振兴银行，专司“三农”信贷业务。同时，鼓励开办以服务农民为本业、为主业的合作性“三农”服务银行。适当放宽村镇银行准入条件。涉农财政、税收、货币、监管优惠政策，集中投向乡村振兴银行和面向“三农”服务的银行以及涉农金融机构。积极稳妥发展农村合作金融，进一步明确农民合作社内部信用合作的性质和监管措施。

健全完善金融机构涉农投入与绩效考核机制。加大以涉农贷款为参照的“加分减税”力度，提高《金融企业绩效评价办法》中金融机构涉农贷款每层级加分。政策性农村金融机构，信贷资金全部用于农业农村。开发性金融机构，专项用于支持农业农村建设的信贷资金比例不低于30%。落实涉农贷款增量奖励政策和税收减免政策。对县域商业银行实行涉农贷款增量奖励。适度放宽涉农不良贷款容忍度，推行涉农贷款尽职免责。对农村合作金融，按照不超过当年涉农贷款余额的2%给予奖励。对商业性银行业金融机构，以涉农贷款比例不低于10%作为准入条件。

不断创新涉农信贷产品和服务。健全完善覆盖农业农村的信贷担保体系。逐步扩大农业担保基金规模和担保服务，全面推行农村承包地经营权和农民住房财产权抵押贷款，积极探索土地收益保证贷款、订单和应收款质押贷款、农业设施和大型农业机械抵押贷款。鼓励金融机构创新符合农业

农村需求的涉农信用、抵押、担保产品，建立健全涉农信贷产品绩效评价体系。对于参与分担银行风险、处理违约涉农贷款抵押标的物的农业经营主体和金融服务机构，给予专门扶持和适当奖励。

充分发挥新型金融业态的支农作用。大力发展包括互联网金融在内的新型农村金融业态，发展数字金融。给予新型金融服务平台提供涉农产品与服务同等税收优惠与奖励政策。

（七）充分发挥农业保险的保障作用

农业保险是稳定农业生产、保护农民利益的重要手段和政策工具。必须健全完善以政策性保险为基础、互助性保险和商业性保险为补充的中国特色农业风险保障体系。

继续提高农业保险覆盖面。继续增加农业保险保费补贴资金规模，提高保费补贴比率，激发农民参保积极性。2020年，财政农业保险保费补贴资金规模达到250亿元，财政保费补贴比率平均达到80%，水稻、玉米、小麦3大粮食作物实现政策性保险全覆盖。支持有条件的地方建立特色优势农产品保险制度，中央财政给予适当奖补。

不断丰富农险产品设计。明确保险产品的功能作用，按照政策性保险保成本、商业性保险保收益、互助性保险保灾害的原则，科学制定保险支持措施。推行“基本险+额外险”的层级农业保险模式。整合现有农产品价格补贴转变为农产品收入保险补贴。健全政策性农业保险市场监管与考核体系，设定政策性农业保险保费上限、盈利使用等约束性指标。积极开展商业性农业保险，为具有较强支付能力、保额需求较高的农业生产经营主体扩展选择空间。健全完善互助性农业保险，中央财政给予适当补助，推进形成农机事故、渔船灾难、牲畜疫病等重大风险的自我保护机制。

健全完善农险理赔机制。建立政府部门主导、保险公司和受灾农民共同参与的理赔协商机制，共同核定损失，确定赔付额度，确保农民按时足额获得赔付，避免保险公司和参保农民的利益受到侵害。

加快建立财政注资的保险理赔资金池。多渠道筹集资金建立农业保险理赔基金，完善农业保险“以丰补歉”“以商补农”机制和农业巨灾风险分担机制。财政对农险理赔基金的注资额，不低于上年农险保额的3%。确定政策性农险的盈利上限，超过上限的盈利，上缴进入理赔基金。商业性农险依法缴纳所得税，税额直接进入理赔基金。支持商业性农险参加再保险，财政对再保险保费给予不低于30%的补贴。对地方农业保险补贴力度实施分档奖励政策。

（八）全面加强农业农村基础设施建设

加强乡村基础设施建设，是实现农业农村优先发展、加快改变城乡发展不平衡乡村发展不充分的根本支撑。必须坚持把基础设施建设的重点放在农业农村，财政新增固定资产投资主要用于农业农村，全面改善农民生产生活条件。

加强高标准农田建设。进一步突出耕地质量提升，以具体地块为单位开展耕地地力保护提升行动，实现对耕地质量的精准化管理，确保耕地的实际产能。进一步加强农田水利建设，推进小型农田水利设施的现代化改造和现代化管护，落实农业节水行动，提高灌溉效率。进一步体现绿色发展理念，推动环境友好型技术等在高标准农田建设中的使用。到2022年，建成高标准农田10亿亩。

加强“四好农村路”建设。尽快完成中西部地区和集中连片特困地区建制村通硬化路任务，确

保到 2020 年实现具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路。实施农村公路安全生命防护工程，大力改造农村公路危桥，确保到 2020 年完成乡道及以上公路安全隐患治理。创新农村公路管理养护机制，提高村集体和农民的参与度。到 2020 年，爱路护路的乡规民约制定率达到 100%。推进城乡交通运输服务一体化，积极发展镇村公交，确保到 2020 年实现具备条件的建制村全部通客车。

加强农村人居环境建设。财政新增人居环境整治资金，全部用于农业农村。抓紧完成乡村生活垃圾、污水集中治理和农村“厕所革命”三项“硬任务”，全面整治提升乡村人居环境。2020 年，乡村生活垃圾、污水集中处理水平分别超过 90%和 80%，农村卫生厕所普及率超过 85%。2022 年，完成编制或修编县域乡村建设规划，推进实施实用性村庄规划，科学规划村庄建筑布局，秉承生活和生产“双保障”原则，“宜聚则聚、宜散则散”，突出乡土特色和地域民族特点，提升农房设计水平。

加强农业农村信息化、数字化设施建设。财政新增数字化基础设施投资全部用于农村。继续推进数字农业建设试点工作，支持精准作业、精准控制设施设备生产，推动农资供应电商化、农产品生产智慧化、农产品加工全程可追溯、农产品流通网络化、终端销售品牌化的全产业链数字化管理。加快建立健全多元化农业农村信息化基础设施投资机制，夯实农业农村信息化公共基础设施。到 2020 年，村级信息服务站覆盖率超过 80%，乡村互联网普及率达到 52%。

（九）持续改善和强化农村公共服务

持续改善和强化农村公共服务，有利于增强农民的获得感，有利于实现城乡之间和谐发展，更有利于实现社会公平正义。必须坚持把社会事业发展的重点转到农村，财政新增社会发展资金全部用于农业农村，不断增加乡村公共服务供给。

优先发展农村学前教育和义务教育。总结“一村一园计划”经验，推广家园共育、家园合作幼儿教养模式，大力支持发展农村学前教育，推进公办、民办普惠性、民办小规模等类型的幼儿园协同建设，确保每个乡镇至少办好 1 所公立中心幼儿园。落实教育信息化 2.0 行动计划，运用“互联网+教育”方式，向农村输送优质教育资源，进一步提高农村义务教育水平。全面提高乡村教师生活待遇，职称（职务）评聘向乡村学校倾斜，乡村教师的职称（职务）评定要优于城市，评定时间间隔要短，适用条件要放宽。推动城镇优秀教师向乡村学校流动，尤其重视中西部和贫困地区的教师配给。

加快推进城乡养老保险和医疗保险对标并轨。探索农村社会保障法治化建设，进一步健全完善以最低生活保障、新型农村合作医疗、新型农村社会养老保障、灾难救济为主体的农民社会保障体系。大力提升农村社保专项财政支出比例，确保财政新增养老保险和医疗保险投入全部用于农业农村。加快建立城乡居民基础养老金标准正常调整机制，逐步提高农村社会养老保险金水平。对农村居民医疗保险实行差异化的财政补助政策，加大对低收入人群的财政补助力度。必须确保到 2035 年城乡社会保障实现标准一致、平等发展。

不断改善乡镇卫生院和村卫生室条件。推动乡村医疗卫生机构标准化建设和设备提档升级，2020 年实现每个乡镇都有 1 所政府设立的卫生院，每个乡镇卫生院都有全科医生，每个行政村都有卫生

室。加强对乡村医生队伍的人才培养和人才输入，支持乡村医生申请执业（助理）医师资格，制定更优惠的政策引导并鼓励本专科及以上的大学毕业生和城市医疗卫生技术人员到农村服务，或通过城乡医院对口帮扶，轮流下派医疗卫生技术人员到边远山区卫生院工作。

（十）不断提升农民群众的获得感幸福感

民生保障至关重要。贫困人口如期脱贫，农民充分就业和收入增长是衡量农民发展的核心指标。必须聚焦精准脱贫，不折不扣完成脱贫攻坚任务，加强农民就业保障，拓宽农民增收渠道，促使农民较快增收，不断缩小城乡收入差距，实现全体人民共同富裕。

制定和执行农民收入增长计划。鼓励地方结合经济社会发展实际，制定农民收入增长计划和实施方案，将缩小城乡居民收入差距作为约束性指标并确定时间表，保证城乡居民收入差距 2030 年缩小到 1: 2.2，2040 年缩小到 1: 1.5，2050 年缩小到 1: 1.2~1: 1。对照增收计划和时间表，确定低收入农户的认定标准以及低收入农户比重较高的重点区县、重点乡镇、重点村，分阶段推进落实。因地制宜明确农民增收的主渠道和着力点，着力提高农民财产性收入，力争在 5 年内农民财产性收入占比提高到 6%以上。

继续抓好农村扶贫解困工作。持续加大投入和工作力度，落实“五个一批”“六个精准”要求，坚决打赢脱贫攻坚战，确保 2020 年贫困人口如期脱贫，2035 年贫困人口收入水平实现全国平均水平。抓紧研究贫困人口全部脱贫和贫困县全部摘帽后持续减贫政策，逐步转变政策导向，推动由“特惠”政策转向“特惠”政策与“普惠”政策相结合，帮助贫困人口和贫困地区增强内生发展动力。研究后贫困问题。

切实维护农民工权益。制定《农民工劳动权益保障五年行动计划》，提高农民工劳动合同签订率，加快清理各项针对农民工的歧视政策，在全国形成劳动力自由流动、自由就业、全面保障的就业制度。制定时间表，杜绝农民工工资拖欠问题。尽快实现农民工与城镇职工同工同酬目标。在容易发生欠薪的行业推行工资保证金制度，在全国范围内定期开展拖欠农民工工资问题专项督查，对恶意欠薪案件集中曝光，对监管不力人员严肃追责。

努力开辟农民“第三就业空间”。充分挖掘乡村多元价值，充分发挥农业多重功能，推动乡村产业融合发展，加快培育发展农村新产业新业态新模式，总结推广地方发展农村电商、乡村旅游、休闲农业等方面的典型经验和成功做法，出台相关激励政策，扩大农民就业门路，拓展农民增收渠道。鼓励有条件的地方，对返乡回乡下乡创新创业适当给予投资补助，并自生产经营日起 3 年内，每年按最高限额 30000 元发放返乡创业收入补贴。

参考文献：

- 1.陈锡文，2019：《坚持农业农村优先发展，筑牢乡村振兴根基》，《农村工作通讯》第14期。
- 2.韩长赋，2019：《坚持农业农村优先发展 大力实施乡村振兴战略》，《农村工作通讯》第8期。
- 3.韩俊，2018：《以习近平总书记“三农”思想为根本遵循实施好乡村振兴战略》，《管理世界》第8期。
- 4.魏后凯，2017：《农业农村优先发展的内涵、依据、方法》，《农村工作通讯》第24期。

5.叶兴庆、程郁、赵俊超、宁夏，2019：《中央一号文件系列解读之一 把坚持农业农村优先发展的政策导向机制化》，《农村工作通讯》第5期。

6.马晓河，2019：《构建优先发展机制推进农业农村全面现代化》，《经济纵横》第2期。

7.杜志雄、郜亮亮，2019：《“坚持农业农村优先发展”的重要意义及实现路径》，《中国发展观察》第Z1期。

8.余欣荣，2019：《坚持农业农村优先发展 构建“三农”多元投入格局》，《农村工作通讯》第3期。

(作者单位：¹清华大学中国农村研究院；
²农业农村部农村经济研究中心；
³清华大学公共管理学院)
(责任编辑：曙光)

Establishing an Institutional Framework and Policy System by Giving Priority to the Development of Agriculture and Rural Areas

Zhang Hongyu Chen Liangbiao Hu Zhentong

Abstract: To implement the Rural Revitalization Strategy, the most important task is to establish an institutional framework and policy system by giving priority to the development of agriculture and rural areas. This article conducts a comprehensive analysis from the aspects of basic principles, profound connotation, contradictory relations, objectives and tasks, system innovation, and policy design. To give priority to the development of agriculture and rural areas, we need to deepen our understanding of the priority of development concept, of system innovation, of policy arrangement and of safeguard measures, to properly handle all kinds of complex relationships such as urban- rural integration and rural priority, long-term goals and stage tasks, overall requirements and key breakthroughs, market mechanism and government behavior, institutional innovation and policy system, and to focus on the key tasks facing the development of agriculture, rural areas and rural residents. To promote the priority development of agriculture and rural areas, we should consider the following ten aspects: to promote the priority allocation of land resources to agriculture and rural areas, to innovate the agricultural management system to drive the modernization of small-scale farmers, to accelerate the establishment and improvement of a modern rural property rights system, to promote the priority allocation of talents to agriculture and rural areas, to ensure that fiscal and tax policies are favorable to agriculture and rural areas, to guide more credit funds to invest in agriculture and rural areas, to give full play to the role of agricultural insurance as a safeguard, to comprehensively strengthen the construction of agricultural and rural infrastructure, to improve and strengthen public services in rural areas, and to constantly improve farmers' sense of happiness and well-being.

Key Words: Rural Revitalization Strategy; Giving Priority to the Development of Agriculture and Rural Area; Institutional Framework; Policy System