

当前“三农”研究的十大前沿课题

魏后凯

摘要：第十三届全国人大二次会议于2019年3月5日至15日在北京隆重召开。认真学习第十三届全国人大二次会议精神，可以从国家战略需求和政策实践的角度，归纳总结和梳理当前“三农”研究的十大前沿课题，包括农业农村优先发展的顶层设计、脱贫攻坚与乡村振兴衔接机制、提高脱贫质量和可持续性、实现粮食安全和现代高效农业相统一、全面深化农村改革路径选择、发展县域农产品精深加工、农业转移人口市民化、城乡基本公共服务均等化、构建城乡社区治理新格局、农业外商投资和乡村振兴负面清单研究。

关键词：全国人大 “三农”研究 前沿课题

中图分类号：F33 **文献标识码：**A

第十三届全国人大二次会议于2019年3月5日至15日在北京隆重召开，会议审议通过了李克强总理代表国务院所做的《政府工作报告》等6个报告和《中华人民共和国外商投资法》。习近平总书记参加了内蒙古、甘肃、河南、福建和解放军代表团的审议，就生态文明、脱贫攻坚、乡村振兴等发表了重要讲话。李克强总理在《政府工作报告》中从八个方面对2018年工作进行了归纳总结，明确了2019年的总体要求和政策取向，并从十个方面对2019年工作任务进行了总体部署。在“三农”方面，李克强总理明确提出要对标全面建成小康社会任务，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴，并从打好精准脱贫攻坚战、抓好农业特别是粮食生产、扎实推进乡村建设、全面深化农村改革四个方面进行阐述。为支持脱贫攻坚和乡村振兴，中央加大了对“三农”的支持力度，2019年中央财政补助地方专项扶贫资金达到1261亿元，连续4年每年增加200亿元；全国一般公共预算农林水支出达到22246亿元，比上年执行数增长7.0%，高于一般公共预算支出增速0.5个百分点，一般公共预算支出中农林水支出比重由上年的9.4%提高到9.5%^①。学术研究必须服务于国家战略需求和生产实践。根据第十三届全国人大二次会议精神，从国家战略需求和政策实践的角度看，当前在“三农”领域主要有十大前沿课题需要深入探讨，以为政府决策提供理论支撑。

一是关于农业农村优先发展的顶层设计。习近平总书记在党的十九大报告中提出“坚持农业农村优先发展”，并多次强调“四个优先”，即干部配备优先、要素配置优先、资金投入优先和公共服务安排优先。2019年中央一号文件明确提出“完善落实农业农村优先发展的顶层设计”，这次《政

^①本文数据均来自国家统计局和第十三届全国人大二次会议文件、参阅资料，后文不再一一注明。

府工作报告》再次强调“坚持农业农村优先发展”。自2004年以来，中央连续出台17个一号文件关注“三农”问题，加大资金投入力度，实施了一系列强农富农惠农政策，农业农村发展取得了巨大成效，农民收入持续快速增长。但是，从城乡居民平等的角度看，目前在公共资源配置和公共服务等诸多领域并没有完全达到优先的要求。特别是近年来虽然在某些领域增量体现了优先的要求，但长期形成的各种存量差距依然很大。这就需要对农业农村优先发展的科学内涵和标准进行深入探讨：是某些领域的优先还是全面的优先？判断这种优先的标准是什么？是按人均占有公共资源量还是增长速度？如何建立确保农业农村优先发展的长效机制，包括体现优先要求的新型体制机制和政策体系？

二是关于脱贫攻坚与乡村振兴衔接机制。李克强总理在《政府工作报告》中明确提出：要“加强脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接”。实施乡村振兴战略是一项长期的艰巨任务，而脱贫攻坚目标需要在2020年确保实现。为此，需要长短结合、标本兼治，建立脱贫攻坚与乡村振兴的统筹衔接机制。如何建立这种统筹衔接机制？这是一个值得深入研究的问题。我以为，关键是要实现五个有效衔接，包括观念的衔接、规划的衔接、产业的衔接、体制的衔接和政策的衔接。比如，在观念衔接上，要把乡村振兴的理念贯穿到脱贫攻坚的全过程，因为只有真正实现了乡村振兴，才有可能从根本上摆脱农村贫困。在产业衔接上，要高度重视发展长效扶贫产业，依靠农村产业兴旺，建立农民稳定增收和持续减贫的长效机制。在乡村振兴的总要求中，其落脚点是农民生活富裕，生活富裕关键在于农民增收，而农民增收需要依靠本地产业支撑，即实现农村产业兴旺。还应该看到，反贫困是一个永恒的课题，在2020年实现脱贫攻坚目标后，中国将进入更加注重相对贫困和多维贫困、统筹城乡贫困的扶贫开发新阶段，为此需要尽快研究制定2020年后的减贫新战略。

三是关于提高脱贫质量和可持续性问题。2019年3月5日，李克强总理在《政府工作报告》中指出：要“确保脱贫有实效、可持续、经得起历史检验”。3月7日习近平总书记在参加甘肃代表团审议时，针对“虚假式”脱贫、“算账式”脱贫、“指标式”脱贫、“游走式”脱贫，强调要“提高脱贫质量，做到脱真贫、真脱贫”“把防止返贫摆到重要位置”。近年来，中国脱贫攻坚稳步推进，成效显著。截至2018年底，全国剩余贫困人口1660万人，贫困发生率为1.7%，有23个省区市贫困发生率已下降到3%以下。按照现有的脱贫进程，到2020年如期实现脱贫攻坚目标应该问题不大。关键是如何采取有效措施，切实提高脱贫质量，增强脱贫的可持续性。当前，有许多因素影响到脱贫的可持续性。例如，在某些地区贫困家庭脱贫高度依赖转移性收入和外出打工的工资性收入，缺乏长效扶贫产业，没有形成稳定增收和持续减贫的长效机制。又如，在许多地区，剩余贫困人口70%以上都是因病因残、缺乏劳动力等特殊贫困群体，其脱贫大都需要财政兜底来解决，因而地方财政兜底的压力越来越大。此外，大规模移民搬迁扶贫能否安稳致富，也需要从一个较长的时期来考察。

四是关于实现粮食安全和现代高效农业相统一。2019年3月8日，习近平总书记在参加河南代表团审议时指出，当前中国粮食供求“只能算是紧平衡”“粮食安全一定要警钟长鸣”，要“实现粮食安全和现代高效农业相统一”。在当前新的形势下，尽管全国粮食供给总体充裕，人均粮食产量连续7年保持在450公斤以上，但由于耕地减少及质量下降，以及因结构调整、休耕、撂荒、土

地流转等导致播种面积减少和严重非粮化，国家粮食安全存在着潜在的风险。特别是，近年来随着种粮成本的提升和收益下降，农民种粮和地方抓粮的积极性均出现下降。在这种情况下，亟需研究探索实现粮食安全与现代高效农业相统一的有效途径和相关政策。这里涉及到国家粮食安全的潜在风险评估、农民种粮和地方抓粮积极性的调动以及粮食产业链、价值链和供应链的构建等诸多方面。可以认为，在确保国家粮食安全的前提下，如何转变粮食生产方式，并推动其与加工、物流、电商、文化、旅游、康养等全面深度融合，实现粮食优质高产高效与农民增收，将是一个重大国家战略。

五是关于全面深化农村改革的路径选择。当前，中国农村改革已经进入全面深化改革的新阶段，采取零敲碎打的办法已经无济于事。这次《政府工作报告》从土地改革、产权改革、企业和组织改革、支持保护体系等方面，对全面深化农村改革进行了总体部署。在土地改革方面，重点是加快农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点经验的推广；在产权改革方面，重点是深化集体产权和集体林权改革；在企业和组织改革方面，重点是深化国有林区林场、农垦、供销社等改革；在支持保护体系方面，重点是加快构建新型农业补贴政策体系，完善粮食价格市场化形成机制，扩大政策性农业保险改革试点，创新和加强农村金融服务。很明显，只有全面深化农村改革，才能持续释放改革红利，不断激发农村内生活力，全方位拓展农民增收渠道。在全面深化农村改革的过程中，土地改革是关键。要在农民承包地和宅基地“三权分置”的框架下，依靠市场化改革途径，进一步放活承包地经营权和宅基地使用权，赋予农民更加完整的土地财产权，加快缩小城乡财富差距。

六是关于发展县域农产品精深加工问题。2019年中央一号文件就明确提出要“支持主产区依托县域形成农产品加工产业集群”。这次《政府工作报告》再次强调要“扶持主产区发展农产品精深加工”。很明显，在主产区依托县域发展农产品精深加工，有利于推动农村产业振兴和一二三产业融合，促进农民增收。但是，在当前农产品加工出现结构性产能过剩的背景下，依托县域发展农产品加工业，一定要突出特色、高起点起步，并以县城为基地、以园区为载体，走园区化、集群化、特色化、精深化的道路，而不能分散布局、“遍地开花”，搞低水平重复建设。过去乡镇企业发展的经验教训已经表明，工业发展一定要走集中化、城镇化、园区化的道路。当前，随着居民收入和消费水平的不断提高，国内消费者更加注重品质、品牌、品位，因此在农产品精深加工的基础上，还需要实施品牌战略。要全面推进品牌兴农，并将其延伸到农产品加工领域，尽快打通品牌与兴农之间的利益连接机制。一方面，要优化环境，改变目前假冒、仿冒、贴牌产品盛行的状况；另一方面，要改变目前农民、龙头企业、销售环节利益分配不均的状况，使农民能够更多分享农产品加工增值的利益。

七是关于农业转移人口市民化问题。2019年《政府工作报告》明确提出：要“抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口”。这就意味着，要将城镇常住农业转移人口全部纳入城镇基本公共服务范围，逐步实现市民化目标。近年来，国家采取了一系列政策措施加快推进农业转移人口市民化。然而，自2015年以来，虽然常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率都在快速提升，但二者基本上是同步增长，“两率”之间的差距近4年一直在16.2个百分点左右徘徊。根据2019

年的计划指标，“两率”差距仍将保持在 16.2 个百分点（见表 1）。按照这种发展态势，显然难以实现缩小“两率”差距的目标。更重要的是，2018 年全国新增城镇人口 1790 万人，常住人口城镇化率提高 1.06 个百分点。城镇常住人口增加有 39.6% 来自城镇区域扩张即行政区划调整，加上城镇人口自然增长，二者合计占 63.2%，而乡村人口迁移仅占 36.8%。全国户籍人口城镇化率的提高也主要依靠行政区划调整和城镇人口自然增长。因此，要高度重视加快农业转移人口市民化，并确保户籍人口城镇化率增速明显高于常住人口城镇化率增速，以加快实现“两率”并轨。

表 1 中国常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距

| 年份 | 常住人口城镇化率 (%) | 户籍人口城镇化率 (%) | 差距 (百分点) |
|------|--------------|--------------|----------|
| 2012 | 52.57 | 35.30 | 17.27 |
| 2013 | 53.73 | 35.70 | 18.03 |
| 2014 | 54.77 | 35.90 | 18.87 |
| 2015 | 56.10 | 39.90 | 16.20 |
| 2016 | 57.35 | 41.20 | 16.15 |
| 2017 | 58.52 | 42.35 | 16.17 |
| 2018 | 59.58 | 43.37 | 16.21 |
| 2019 | 60.60 | 44.40 | 16.20 |

注：2019 年为计划目标，其他年份为实际数。

资料来源：根据国家发展和改革委员会各年度计划报告汇总。

八是关于城乡基本公共服务均等化问题。党的十九大报告提出了到 2035 年基本实现基本公共服务均等化目标。这次《政府工作报告》高度重视城乡基本公共服务均等化问题，并从多个方面进行了安排部署。例如，报告强调要大力改善农村生产生活条件，推进实施饮水安全巩固提升、电网升级改造、农村公路建设、危房改造和人居环境整治；推进城乡义务教育一体化发展；加强农村养老服务设施建设；等等。《关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告》也特别强调，要“促进路水电气信等城乡基础设施一体规划、互联互通，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖”。推进城乡基本公共服务均等化是一项长期的艰巨任务，涉及到基础设施、劳动就业、文化教育、医疗卫生、社会保障等诸多方面，需要分阶段扎实推进。当前，应对标 2020 年全面小康和 2035 年目标，对城乡基本公共服务均等化进程进行全面评估，找出短板、差距和难点所在，研究提出推进城乡各项基本公共服务接轨和均等化的时间表、路线图和具体措施。

九是关于构建城乡社区治理新格局问题。长期以来，在城乡二元的体制机制下，中国的城乡社会治理也是分割的。为统筹城乡社区治理，早在 2017 年 6 月，中共中央、国务院就发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，明确提出建立基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系。2019 年《政府工作报告》又明确提出“推动社会治理重心向基层下移”“构建城乡社区治理新格局”。在城乡融合发展的背景下，如何加快构建城乡统一的社区治理体系，推动

形成以人民为主体、共建共治共享的城乡社区治理新格局，这本身就是一个重大的理论和政策研究课题。在这种新格局中，城乡社区治理标准体系、农村社区公共服务供给、新型农村社区治理机制、农村智慧社区建设、农村社区多元化投入机制和治理能力现代化等诸多问题，都需要进行深入研究探讨。

十是关于农业外商投资和乡村振兴负面清单。2019年3月15日，第十三届全国人大二次会议高票通过了《中华人民共和国外商投资法》，明确“国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度”。这里所指的负面清单，“是指国家规定在特定领域对外商投资实施的准入特别管理措施”。事实上，早在2018年6月，国家发展和改革委员会、商务部就发布了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2018年版）》，取消了小麦、玉米之外农作物新品种选育和种子生产须由中方控股的限制以及对稻谷、小麦、玉米收购、批发的外资准入限制。这种放宽对中国农业及相关产业会产生哪些不利影响？如何采取有效措施进行防范？在2020年1月1日《中华人民共和国外商投资法》正式实施后，为确保国家安全尤其是粮食安全，在农业及相关领域将需要一个什么样的外商投资负面清单？这些都需要及早研究。同样，实施乡村振兴战略，也需要在进一步完善激励性支持政策的基础上，实行负面清单制度，设置一些不可逾越的红线，明确禁止和限制发展的领域，把支持政策与负面清单有机结合起来。例如，要严守耕地和生态保护红线，确保国家粮食安全；严格实行土地用途管制，禁止借振兴乡村之名违规改变土地使用性质；加强农民权益保护，防止侵害农民利益。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：丁佳）

Ten Cutting-edge Research Topics on Agriculture, Rural Areas and Farmers

Wei Houkai

Abstract: The Second Session of the 13th National People's Congress was solemnly held in Beijing from March 5 to 15, 2019. In studying the spirit of the Second Session of the 13th National People's Congress, this study summarizes ten cutting-edge research topics on agriculture, rural areas and farmers from the perspective of national strategic needs and policy practices. These topics include top-level design of priority development of agriculture and rural areas, linking mechanism of poverty alleviation and rural revitalization, improving the quality and sustainability of poverty alleviation, realizing the unity of food security and modern efficient agriculture, path selection in comprehensively deepening rural reform, developing deep processing of county agricultural products, citizenization of rural migrant workers, equalization of basic public services in urban and rural areas, establishing a new pattern of community governance in urban and rural areas, and studying the negative list of foreign investment in agriculture and rural revitalization.

Key Words: National People's Congress; Agriculture, Rural Area and Farmer; Cutting-edge Topic