

# 聚焦乡村振兴战略 探究农业农村现代化方略

## ——“乡村振兴战略研讨会”会议综述

熊小林

由中国社会科学院城乡发展一体化智库主办、中国社会科学院农村发展研究所承办的“乡村振兴战略研讨会暨中国社会科学院城乡发展一体化智库第二次理事会”于2017年12月15日在北京召开。来自国内有关研究机构、高校的专家学者及有关部委的政策研究者近80人，以党的十九大精神为指导，围绕如何实施乡村振兴战略、推动农业农村现代化展开了深入的探讨。城乡发展一体化智库常务副理事长魏后凯作了2017年智库工作汇报，各位理事对智库工作及其成果表示满意和赞赏。全国政协常委、经济委员会副主任、中央农村工作领导小组原副组长、办公室原主任、城乡发展一体化智库名誉理事长陈锡文和中国社会科学院副院长、城乡发展一体化智库理事长蔡昉出席会议并作了重要讲话。中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯和全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院农村发展研究所原所长张晓山分别主持了会议。宋洪远、张晓山、潘家华、孔凡斌、杜志雄、张红宇、黄秉信、董祚继、黄季焜、张翼、苑鹏、翁鸣等先后从不同角度阐述了对实施乡村振兴战略的理解与思考。以下仅对“乡村振兴战略研讨会”上各位专家的主要观点做简要的综述。

### 一、乡村振兴战略提出的时代背景及历史意义

党的十九大首次明确提出实施乡村振兴战略，并将这一战略作为决胜全面建成小康社会七大战略之一写入党章。与会代表一致认为，乡村振兴战略的提出无疑凸显了“三农”工作在新时代的重要地位，显示了党中央对“三农”工作的高度重视。实施乡村振兴战略，反映了新时代全面建成小康社会的新要求，体现了党以人民为中心的发展思想，是以习近平同志为核心的党中央基于中国国情并对中国经济社会发展的阶段性特征进行深入分析后，做出的一个重大战略部署。

第一，从十九大到二十大，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，决胜全面建成小康社会，农业农村农民不能掉队。随着改革开放的进一步深化和发展，中国已经迎来了在新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利、决胜全面建成小康社会的新时代，2020年将实现全面建成小康社会的目标。党的十九大基于对中国发展新的历史方位的科学判断，顺应人民对美好生活的向往，将2020年后的现代化进程作出了“两步走”的战略安排：第一步，2020~2035年，要基本实现社

社会主义现代化；第二步，2035年至本世纪中叶，要把中国建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。与党在上世纪80年代提出的21世纪中叶基本实现现代化的目标相比，十九大报告把中国基本实现现代化的时间提前了15年，把本世纪中叶所要达到的现代化目标进行了拓展和提高。在这一时代背景下，提出实施乡村振兴战略，坚持农业农村优先发展，就是为了使农业农村现代化跟上国家现代化的步伐。

第二，农业基础地位没有改变，农村不能衰败。中国是一个农业大国，也是一个农民大国。党中央在新中国建国之初就提出要实现中国从一个农业国向工业国的转变。随着工业化、城镇化的深入推进，中国人口城镇化率已经从1978年的18%提高到2016年的57.35%，农业增加值占国内生产总值的份额已经从1978年的30%下降到2016年的8.6%。但是，农业在国民经济中的基础地位没有改变，大量农民生活在农村的国情没有改变。有专家判断，到2030年，即使中国人口城镇化率达到70%，农村还会有4.5亿人口，在这么巨量农村人口的背景下，中国无论如何不能让农村衰败。乡村落后，全局被动。因此，在实现现代化强国目标的过程中，始终坚持把解决好“三农”问题放在重中之重的位置，显然是非常必要的。

第三，新时代中国社会主要矛盾的转化，对农业农村农民发展提出了新的要求。十九大报告指出：中国特色社会主义进入了新时代，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这个矛盾的转化，对农业农村农民发展提出了新的要求，具体来看，主要表现在四个方面：一是农产品供给。过去要求保证农产品数量，现在要求提高农产品质量、保证农产品安全。二是农村产业发展。过去主要强调农业生产，现在强调一二三产融合发展；过去要求增产增收，现在要求提质增效。三是农村生态环境。过去强调改善农业生产条件和农民生活条件，要求“村容整洁”，现在强调挖掘乡村生态、环境、文化价值，吸引城里人到农村休闲、度假、兴业、投资；过去要求乡村宜居宜业，现在还要求乡村为整个社会提供优良的生态产品、文化或精神产品。四是农民收入。过去讲增加农民收入主要是强调满足农民基本生活需要，现在讲农民增收，是要千方百计拓宽农民增收渠道，不仅要使农民吃饱穿暖，有好的居住条件，在上学、看病、养老等方面还要向城市看齐。因此，农业农村农民问题始终还是关系国计民生的根本性问题。

第四，城乡发展不平衡、农村发展不充分的基本国情要求农业农村优先发展。当前，中国社会中最大的发展不平衡，是城乡发展不平衡；最大的发展不充分，是农村发展不充分。改革开放以来，中国农村发生了巨大而深刻的变化，农业和农村经济快速发展，农村基础设施明显加强，生产条件大大改善，农村居民生活水平和生活质量实现了跨越式提高。但是，与城市相比，农村经济社会发展仍明显滞后。城乡经济发展不平衡，城乡居民收入仍存在巨大差距，农村居民生活水平和消费水平也明显落后于城市居民；城乡公共服务发展不平衡，城乡之间在社会保障覆盖水平和公共服务享有水平上的差距，还远远大于在收入方面表现出的差距；城乡公共投资不平衡，农村经济增长缓慢。此外，农村区域发展也不平衡，农业农村总体发展基础薄弱，农业综合生产能力、农产品市场竞争力和农业可持续发展能力不强，农民增收后劲不足，农村自我发展能力弱。因此，需要加快农业农

村发展，在城乡融合发展的制度设计、政策创新上想办法、求突破。

## 二、乡村振兴战略的内涵和必须坚守的重大原则

### （一）基本内涵

十九大报告强调：要坚持农业农村优先发展，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。这是对乡村振兴战略的集中论述，有着丰富的内涵和明确的要求。

作为党中央在农业农村发展新阶段设定的新目标，乡村振兴战略的总要求与2005年十六届五中全会提出的社会主义新农村建设总要求（“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”）相比，除“乡风文明”字面没有变化外，“生产发展”升级为“产业兴旺”，“生活宽裕”升级为“生活富裕”，“村容整洁”升级为“生态宜居”，“管理民主”升级为“治理有效”，其内涵更丰富了，要求也更高了。

与会专家认为，从新农村建设到乡村振兴，从统筹城乡到城乡融合发展，乡村振兴战略既是新农村建设的“升级版”，也是党的“三农”工作一系列方针政策的继承和发展。因此，乡村振兴战略的推进要与现阶段农业农村建设和改革的任务有序衔接，对过去农业农村发展中的经验、教训要做认真的总结，对党中央一贯强调要坚持的一些重大原则仍然要坚守。在十九大报告中，比以往政策文件更加坚定地表述必须坚守的重大原则主要是巩固和完善农村基本经营制度、保障国家粮食安全。

### （二）必须坚守的重大原则

1. 巩固和完善农村基本经营制度。农村基本经营制度是改革开放40年来农村改革取得的最重要的制度性成果，它充分体现了广大农民的智慧和能力。对于农村基本经营制度，过去30多年来中央文件中曾经有过不同的表述，比如“稳定和坚持”“坚持和完善”等。这次十九大报告则明确提出要“巩固和完善”农村基本经营制度，要“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”，进一步强调了党中央坚持实行农村基本经营制度的决心。

要巩固和完善农村基本经营制度，必须把握4个基本要点。第一，必须坚持农村土地集体所有制。第二，要坚持家庭经营的基础性地位。农村集体经济组织中的农民家庭，是承包本集体土地的法定主体，其他任何组织和个人都不能代替农民成为农村集体土地的承包主体。第三，土地经营权可以流转，但是，流不流转，流转给谁，怎么流转，一切都应该由农民决定，而不能由行政机关强行推动。第四，无论土地经营权如何流转，土地承包权仍然属于原有的承包者，这一点不能改变。

2. 保障粮食安全。十九大报告中再次明确要“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。与会专家认为，为了确保谷物基本自给，口粮绝对安全，必须做到“以我为主，立足国内，确保产能，适当进口，科技支撑”，其中最重要的是要做到“以我为主，立足国内”，用中国的供给解决中国的需求。此外，现在看国家粮食安全的视角与以往也应有所不同。过去讲国家粮食安全建立在“藏粮于库”的认识上；现在粮食和重要农产品供给已得到有效保障，保障粮食安全应强调

“藏粮于地”“藏粮于技”，保护和优化粮食产能，以保障长期的国家粮食安全。

### 三、实施乡村振兴战略的前提保障

与会专家认为，在城乡发展不平衡、农村发展不充分的大背景下，要落实乡村振兴战略提出的更高标准的发展要求，必须深化对“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题”这一重大论断的认识，真正做到“始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”。特别是要贯彻新发展理念，坚持农业农村优先发展和城乡融合发展，这是顺利实施乡村振兴战略的前提保障。

#### （一）坚持农业农村优先发展

与会专家认为，十九大报告第一次明确提出“要坚持农业农村优先发展”，是在工农关系城乡关系认识上、观念上、工作部署上的重大创新。

农业农村发展和工业城市发展是密切相关的。新中国成立以来，农业农村发展的定位随着经济社会发展在不断调整变化。新中国建国初期，重工业是建设重点，对农业的定位是提供“发展工业所需要的粮食和原料”，由此基本确立了“农村支持城市、农业养育工业”的方针和政策，国家通过征收农业税和工农产品“剪刀差”进行工业化积累，加速了工业化进程。改革开放之后，中国实现经济奇迹实际有两个很重要的因素，一是廉价的土地，二是廉价的劳动力。农业农村农民又为加速工业化和城镇化进程做出了巨大的贡献。进入 21 世纪之后，中央提出了“三农”工作是全党工作的重中之重；党的十六届四中全会作出了中国已经进入“工业反哺农业、城市支持农村”阶段的判断；党的十六届五中全会明确了实施“以工促农、以城带乡”“多予、少取、放活”的重大方针。现在，党的十九大又明确提出“要坚持农业农村优先发展”，这是以习近平同志为核心的党中央在新的发展阶段对中国城乡关系、工农关系作出的重大战略调整。在城乡发展不平衡、农村发展不充分的大背景下，实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化，必须把这一重大战略部署落到实处。

坚持农业农村优先发展，必须充分发挥政府的作用。第一，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。第二，政府要在制度设计和政策支撑上精准供给，建立健全有利于各类资金向农业农村流动的体制机制。第三，建立和完善促进城乡融合发展的体制机制和政策体系，使城乡关系和工农关系所蕴含的国民收入分配格局进一步向有利于农业农村发展的方向调整，使全国范围内的资源配置格局及基本公共服务供给进一步向农业农村倾斜。

#### （二）坚持城乡融合发展

十九大报告第一次提出了“城乡融合发展”的论述，并将“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”作为实现乡村振兴五大目标的主要路径。

从政策层面看，从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展，既保持了发展思路、发展目标的连续性，又根据新时代的新要求，在思路上有进一步的拓宽。城乡融合发展更加强调城乡发展的有机联系和相互促进，意味着解决好农村的问题要借助城市的力量，解决好城市的问题也要借助农村的力量，城市与乡村应水乳交融、双向互动、互为依存。

根据历史发展规律和改革开放以来的实践经验，坚持城乡融合发展，必须处理好政府与市场的关系，切实把市场和政府的优势充分发挥出来。第一，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立城乡统一的要素市场，进一步扩大要素在城乡之间的流动。第二，要充分发挥政府优势，通过建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，逐步缩小城乡发展差距，加快推进城乡基本公共服务均等化，使农民能够分享经济社会发展的成果。第三，破除城乡分割的制度藩篱，尤其是要通过推进农村土地制度改革、户籍制度改革、农民工市民化等，进一步推动农村劳动力有效转移。

#### 四、实施乡村振兴战略的根本目标和重要举措

与会专家认为，实施乡村振兴战略就是要从根本上解决“三农”问题，其根本目标就是要推进农业农村现代化。“农业农村现代化”也是党的重要文件、党的代表大会报告中首次出现的提法。以前谈“三农”问题，更多的是谈论“农业”，强调农业现代化，对农村整体规划、政策、布局方面着力不够。实现乡村振兴战略，不仅农业要现代化，农村也要现代化，更广义地说还包括农民的现代化。只有同步实现农业和农村现代化，才能给生活在农村的亿万农民带来更大的福祉。

研讨会上，与会专家学者就如何在乡村振兴的过程中实现农业农村现代化问题建言献策，从不同的角度阐述了各自的观点。概括起来主要包括以下几个方面：

第一，要处理好乡村振兴战略与其他战略之间的关系。在十九大报告中，乡村振兴战略是与科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、区域协调发展战略、可持续发展战略、军民融合发展战略并列提出的，同时也是作为建设现代化经济体系的六大战略部署之一提出来的。在推进乡村振兴战略的过程中，一方面要处理好乡村振兴战略与其他战略之间的关系，使各大战略协调共举；另一方面要将乡村振兴战略放在建设现代化经济体系这个大战略中来理解，跟上国家经济发展方式转变、经济结构优化和经济增长动力转换的步伐，坚持质量第一、效益优先的发展原则，加快推进农业发展由增产导向转向提质导向，优化农业结构，培育农业农村发展新动能，不断深化农业农村改革，推进质量变革、效率变革、动力变革，提高农业全要素生产率。

第二，深化农业农村改革，激发农村各类要素和各类主体的活力，不断为农业农村发展注入新动能。农业农村改革涉及面很广，党的十八届三中全会提出的 336 项改革任务中，涉及农业农村的有 55 项，归纳起来包括四大类，即农村土地制度改革、农村集体产权制度改革、农业支持和保护制度改革和乡村治理制度改革。土地制度改革方面，要深化承包地“三权分置”改革、承包地退出改革、宅基地退出改革和集体经营性建设用地入市改革等关联性改革，推动激活农村要素与促进城市资本下乡高效对接。农村集体产权制度改革方面，要保障农民的财产权益和壮大集体经济，构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度。农业支持和保护制度改革方面，要在符合 WTO 规则对农业支持保护限制的前提下，完善各种大宗农产品的定价机制、补贴政策、收储制度，着力支持农业绿色发展、农民培训，促进金融支农。乡村治理制度改革方面，要进一步完善村民自治制度，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

第三，继续推进农村劳动力转移，扩大农业经营规模，提高农业劳动生产率。经济增长和居民收入增加均建立在劳动生产率提高的基础之上，中国农民要富裕起来，归根结底要靠农业劳动生产率的提高。一般而言，提高农业劳动生产率有两条途径：一是把农村劳动力转移出去，二是用资本替代劳动。不过，如果资本替代劳动推进得太快，就会遭到报酬递减规律的惩罚。近年来，中国农业生产中物质投入的边际报酬率已经在大幅度下降。可见，通过资本深化提高农业劳动生产率遇到了可持续性的瓶颈。突破这个瓶颈的路径就是扩大土地经营规模，而土地经营规模的大小在一定程度上又取决于农村劳动力转移的数量。因此，从两条路径看，要提高农业劳动生产率，都需要继续推动农村劳动力转移，降低农业劳动力比重。从目前中国农业劳动力比重——无论是按照官方统计口径的 27.7%，还是专家估计的较低水平的 18%——来看，中国在跻身高收入国家行列之前，仍需大幅度减少农业劳动力（2016 年，高收入国家农业劳动力比重平均仅为 3.1%）。因此，深化户籍制度改革，大力推进农民工市民化，提高户籍人口城镇化率，具有越来越突出的必要性和紧迫性。

第四，优化农业结构，提升农业竞争力。实施乡村振兴战略，在保障粮食安全的情况下，要做好农业结构调整。第一，要做“加法”，增加短缺农产品的生产，比如大豆、高端农产品。第二，要做“减法”，减少国内供大于求的农产品的生产，比如玉米。第三，要做“乘法”，推进一二三产业融合发展，延伸农业产业链、提升价值链、保障供应链，增加农民收入，为农民提供第三就业空间。第四，要做“除法”，以最小的物质投入得到最大的产出，提高农业生态效益和社会效益。

第五，发展农村新产业、新业态，培育农村发展新动能。实施乡村振兴战略，主要有 4 个产业要大发展。一是乡村旅游观光休闲产业。2016 年，该产业增加值达到 5700 亿元，相当于当年农业增加值 6.37 万亿元的 8.9%，实现了 21 亿人次的农村旅游观光休闲。二是“互联网+”、农村电商产业。2016 年，全国 60 万个行政村中 40 万个有农村电商覆盖，实现增加值 8945 亿元，吸纳劳动力 2100 万人，约占农业劳动力总数的 10%。这类产业是典型的农业农村发展的新生动力。三是农产品加工业。虽然是传统行业，但是，农产品加工已经成为一个非常庞大的产业，2016 年主营收入达到 20 万亿元。四是农业生产性服务业。2015 年，农业生产性服务业创造了 2050 亿元的增加值，虽然在农业增加值中占比不高，却是极具成长性的产业。

第六，加强和改善党对“三农”工作的领导，强化“三农”工作队伍建设，调动亿万农民群众的积极性。一是要提高新时代党领导农村工作的能力和水平。二是要强化农村基层党组织建设，着力解决一些农村基层党组织弱化、虚化和边缘化问题。三是要完善党领导“三农”工作的体制机制，创新农村基层治理体制。四是要解决农村人口结构不合理、农村人才流失严重的问题，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。五是要明确农民在实施乡村振兴战略中的主体地位，依靠农民，调动亿万农民群众的积极性、主动性、创造性，造就大批懂农业、爱农村的职业农民，使之成为振兴乡村的生力军。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：陈静怡）