

“十四五”时期农业农村优先发展的重要意义、 主要任务和措施选择

——“十四五”规划与农业农村优先发展研讨会 暨第十五届全国社科农经协作网络大会会议综述

芦千文

2019年11月2~3日,由中国社会科学院农村发展研究所、江西省社会科学院主办,永修县委、县人民政府承办的“第十五届全国社科农经协作网络大会”在江西省永修县召开。来自中国社会科学院、全国地方社会科学院、高等院校等25家单位的160多位专家学者参加会议,围绕“十四五”规划与农业农村优先发展进行了深入研讨。全国人民代表大会常务委员会委员、全国人民代表大会社会建设委员会副主任委员、中国社会科学院学部委员李培林做了题为《关于农村和农民的几个问题》的主旨演讲,中国社会科学院学部委员张晓山、清华大学中国农村研究院副院长张红宇、中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯、江西省社会科学院副院长龚建文、中国社会科学院农村发展研究所市场与贸易研究室主任李国祥、山东省社会科学院党委副书记王兴国、中国社会科学院农村发展研究所农村环境与生态经济研究室主任于法稳、吉林省社会科学院副院长郭连强、中国社会科学院农村发展研究所研究员张军、贵州省社会科学院副院长黄勇、湖南师范大学特聘教授暨中央农办乡村振兴专家咨询委员会委员陈文胜,依次做了题为《关于深化农业供给侧结构性改革的几个问题》《乡村产业:现代农业4.0版》《“十四五”中国农业农村发展的若干重大问题》《新时代推进江西农业农村现代化的思考》《中美贸易摩擦对中国农业发展的影响》《山东农业转型发展与乡村振兴》《生态补偿能推动农业高质量发展吗?》《新中国成立以来农村土地经营权流转成就、现实问题与推进方向》《以5G技术为支撑推动农业“新四化”发展》《“十四五”贵州山地农业高质量发展路径思考》《农业农村优先发展的三个基本问题》的主题报告。本次大会收到会议论文53篇,以“农业农村优先发展与现代化”“乡村振兴与脱贫攻坚”两个主题设立分论坛。现将与会专家和会议论文的主要观点予以综述。

一、“十四五”时期坚持农业农村优先发展的重要意义

新中国成立70年来,农业农村发展取得了国际公认的成就,做出了历史性贡献。魏后凯把这些贡献归纳为以下三个方面:一是有效保障了国家粮食安全,二是为世界减贫做出了巨大贡献,三是顺利

推动农业人口大规模向城市转移。中国农业人口大规模的快速转移，并没有带来城市贫民窟问题。李培林指出，从来没有哪个国家能像中国这样，数以亿计农民工在短时期内从农业向工业、从乡村向城市流动，且未出现西方发达国家引入欠发达国家移民所出现的社会问题。这些成就正是制定和实施“十四五”规划的基础。

“十四五”时期是中国重要的发展转型阶段。具体来说，“十四五”时期是全面建成小康社会目标实现后的第一个五年规划期，是脱贫攻坚目标实现后的第一个五年规划期，是启动实现农业农村现代化目标的第一个五年规划期。同时，中国即将迈入高收入发展阶段。根据李培林的测算，在2023年或2024年，中国人均GDP可能超过12600美元，将实现从中高收入发展阶段进入高收入发展阶段的重大跨越。在这样一个重要的转型时期，应该清醒地看到，农业农村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未得到根本改变，这是中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段特征的重要表现。与会专家认为，当前乡村发展面临着现代农业发展乏力、城乡二元经济结构转化滞后、农村环境问题突出、老龄化和空心化问题日益严重、农业劳动力的人力资本水平较低、农民增收难度加大等现实困境。在新时代，要从根本上破解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，必须坚持农业农村优先发展，加快农业农村现代化进程，并把它作为新时代做好“三农”工作的总方针贯彻到“十四五”规划的编制和实施中。这既是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的必然要求，也是科学有序实施乡村振兴战略的现实需要。“十四五”时期坚持农业农村优先发展的重要意义，主要体现在缩小城乡差距、补足发展短板、振兴乡村产业、巩固扶贫成果、保障粮食安全等方面。

（一）缩小城乡差距、促进农民增收致富的必然要求

在发达国家，农民通常属于中等甚至中等以上收入的人群，他们的收入已经接近或超过城镇居民收入。而目前，中国城乡居民的收入差距还很大。2018年，城镇居民人均可支配收入是农村居民的2.69倍；城乡居民财产性收入的差距更大，比例将近12:1。魏后凯测算，如果按照目前规划的城乡收入倍差每年缩小0.01的速度，到2050年将难以实现农业农村现代化的目标。社会发展方面的城乡差距尤其突出。湖北省社会科学院研究员邹进泰等指出，80%左右的卫生资源集中在大城市，农村教育、就业服务、社会保障水平明显低于城市。李培林认为，与发达国家相比，城乡发展差距是中国最关键的软肋。因此，缩小城乡发展差距，促进农民共同富裕，必然要通过农业农村优先发展来实现。

（二）补足发展短板、提高农村全面小康社会建设水平的必然要求

与会专家认为，2020年如期实现的全面小康社会，仍然是较低水平的全面小康，仍有一些薄弱环节。中国社会科学院农村发展研究所农村全面建成小康社会重大问题研究课题组用经济发展、农民生活、社会发展、政治民主、农村环境5个方面的一级指标和23个二级指标，对农村全面小康社会的实现程度进行了评价。根据评价结果，农村社会发展、农村环境建设是农村实现全面小康的薄弱环节，西藏、甘肃、贵州、云南、青海、安徽等省（自治区）是农村发展的薄弱区域。这就要求农业农村优先发展，聚焦农业农村发展的薄弱环节、薄弱区域，提高农村全面小康社会建设水平。

（三）振兴乡村产业、加快推进农业农村现代化的必然要求

对于多数地区来说，乡村产业发展滞后、产业链不完整是制约农业农村现代化的关键因素。乡村产业发展滞后的主要表现是：农业大而不强、竞争力弱，优质农产品供应不足；产业结构亟待优化，农产品加工层次低，二三产业经济效益低，不同地区间非农产业同质化严重；经营主体散弱小，组织模式落后，发展能力不足。特别是东北地区、边远山区的乡村产业空心化问题较为严重。黑龙江省社会科学院研究员赵勤认为，乡村产业空心化是城镇化、工业化过程中的必然现象，是乡村的一种不良演化过程。实现乡村产业兴旺，推动优质生产要素加快流向乡村产业，必然要通过农业农村优先发展的制度安排来实现。

（四）巩固扶贫成果、增加脱贫可持续性的必然要求

魏后凯指出，一些脱贫地区没有本地产业，没有建立农民稳定增收的长效机制，返贫的可能性仍然存在；而且，超常规的扶贫措施对临近贫困线的边缘人口产生了一定的挤压效应，容易产生新的贫困人口。河南省社会科学院研究员陈明星认为，反贫困是一项长期、动态的艰巨任务，当前只是消除了现行标准下的温饱型绝对贫困，并非意味着贫困的终结，2020年后除了要巩固提升脱贫攻坚成果，还需对贫困标准做出重新认定。新的贫困线下的贫困治理面临更大挑战，不仅体现在收入层面，还体现在公共服务、发展机会等的不平等方面。这就要求：在“十四五”时期，要通过农业农村优先发展，继续聚焦贫困治理，巩固脱贫攻坚成果，推动脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。

（五）保障粮食安全、确保农产品有效供给的必然要求

中国未来粮食安全仍然存在不稳定因素。魏后凯认为，这些不稳定因素主要有四个：一是国内粮食供求仍然是“紧平衡”关系；二是农民种粮的积极性不高，地方政府对粮食生产的重视程度不够；三是耕地面积减少且质量下降的趋势明显；四是农地流转过程中非粮化倾向较为明显。邹进泰等认为，农业综合生产能力的提升仍然滞后于确保农产品有效供给的实际需要，具体表现是：耕地质量亟待提升、农田基础设施建设亟待加强、机械化服务能力严重不足、农业科技和信息化支撑能力不够、新型农业经营主体和职业农民成长缓慢、农业面源污染较为严重。因此，与会专家认为，“十四五”及今后任何一个时期，确保国家粮食安全这根弦一刻都不能放松，是坚持农业农村优先发展的核心主题之一。

二、“十四五”时期面临的农业农村发展新形势

随着工业化、城镇化、信息化的深入推进，中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，农业农村发展的物质基础发生了翻天覆地的变化。开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军，也使农业农村发展迎来大变革、大转型的关键时期。与会专家认为，“十四五”时期要准确把握农业农村发展的新情况、新方向，为实现农业农村现代化开好局、起好步、奠定好基础。

（一）乡村产业进入新的发展阶段

张红宇认为，以实施乡村振兴战略为标志，中国乡村产业发展进入了新阶段，乡村产业的发展形势发生了很大变化。具体来说，一是功能在变：农业为国民经济提供土地、劳动力等要素的功能和出口创汇功能在弱化，其就业和增收功能趋于稳定，农产品有效供给功能在强化，生态保护、休闲娱乐、健康养生、文化传承等新功能迅速显现；二是业态在变：由单一物质产出向非物质产出并重转变，互

联网农业、智慧农业和休闲农业迅速替代传统农业业态；三是机制在变：从分工分业向产业融合转变，要素跨界渗透推动农旅结合、农贸结合、农文结合等，构成了乡村产业的主要特征；四是政策在变：乡村产业发展政策由聚焦农业和农产品供给转向聚焦乡村多种产业和不同业态，特别是支持新产业、新业态发展。

（二）新技术改变了农业现代化的内涵

农业现代化是动态发展的过程，其内涵随着技术条件的改变而变化。互联网信息技术的迅速升级，深刻改变着农业发展的基础，使现代农业的新业态、新模式加速涌现。张军认为，5G技术的普及将支撑和推动现代农业的“新四化”。他认为，以机械化、水利化、电气化、化学化为典型特征的传统农业现代化，属于生产过程领域内的现代化，没有突出生产链、产业链的融合和组织模式、管理方式的创新。而以5G为核心的新技术应用，将为现代农业的产业融合、智能生产、智慧管理、网络服务奠定基础，使得以融合化、智能化、信息化、网络化为内容的“新四化”成为农业现代化的新特征。在这种情况下，推进农业现代化，就是用现代科技和现代工业来装备农业，用现代经济科学来管理农业，创造高产、优质、低耗的农业生产体系和合理利用资源、保护环境、有较高转化效率的农业生态系统。

（三）国际市场的不确定性持续存在

未来农产品国际贸易的不稳定性、不确定性持续存在，需要妥善应对国际市场风险。与会专家认为，中美贸易摩擦是影响“十四五”时期中国农产品贸易的主要不确定因素。辽宁省社会科学院研究员侯荣娜认为，中国大豆将在一个时期内面临供需困局，国内大豆产业发展将受到严重影响。李国祥认为，如果对美国要求放开农业市场的诉求作出让步，中国将大规模扩大对美国农产品的进口，对此，必须调整国内农业生产结构和布局。如果美国由从WTO“退群”转向利用WTO规则解决中美贸易争端，中国需要调整农业支持保护策略，适时调整农产品价格支持政策。如果WTO农业规则新一轮谈判的零壁垒、零关税、零补贴目标得以实现，中国农业在国际竞争中处于弱势的状况势必会加剧，这将加大中国守住发展中国家“差别对待”待遇的难度。这将使中国粮食产业受到更大冲击，小麦、稻谷高库存将成为常态，需要构建完整的口粮供应链，依赖加工业消化超期储备。不管中美贸易摩擦的走向如何，中国粮食产业都将面临居民直接口粮需求不断减少、国际竞争压力越来越大、稻谷和小麦收储政策调整的压力越来越大等挑战。

（四）逆城镇化端倪逐步显现

“逆城镇化”是城镇化的一个发展阶段^①。2018年，习近平总书记在参加第十三届全国人民代表大会广东代表团审议时强调，“城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动”。李培林认为，实施乡村振兴战略在学理上的含义就是推进逆城镇化。实施乡村振兴战略，将改善农村生产生活环境，吸引部分农业转移人口返乡、城市居民下乡，加快逆城镇化。中国的逆城镇化具有特殊性。由于区域发展不

^①城镇化可划分为初始城镇化、郊区城镇化、逆城镇化、再城镇化四个阶段。逆城镇化的特征是：乡村人口外流出现逆转，但农耕者的数量可能继续减少；乡村居住人口的结构发生变化，绝大多数乡村居民成为非农从业人员；乡村凋敝和衰落状况得以改善。

均衡，中国城镇化呈现多阶段叠加的特征，在总体上尚未完成人口从乡村向城市集中的时候，逆城镇化现象已经产生。中国的逆城镇化不是城市常住人口向乡村的流动，而是特有制度约束下形成的部分人群从城市走入乡村、走向小城镇的短期流动现象，例如从大城市到小城镇和乡村的异地养老、租房居住、休闲旅游的短期流动人口越来越多。此外，返乡下乡创业就业的人口也越来越多。这些趋势预示着逆城镇化现象将在很多地方以多种形式呈现出来。

三、“十四五”时期农业农村优先发展的原则和思路

“十四五”时期坚持农业农村优先发展，关键要把中央关于新时代“三农”工作的总部署、总要求、总战略落到实处。与会专家一致认为，要践行新发展理念、落实高质量发展要求，以实施乡村振兴战略为总抓手，以提高农村全面小康水平、缩小城乡发展差距为总目标，协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略，顺利开启农业农村现代化新征程。与会专家从不同角度阐释了坚持农业农村优先发展的原则和思路。

（一）坚持农民主体地位，增进农民民生福祉

要调动农民在乡村振兴中的积极性，必须充分尊重农民意愿，维护农民根本利益，提升农民的获得感、幸福感和安全感。与会专家认为，坚持农业农村优先发展最关键的是促进农民持续增收，实现农民增收的主要思路是推进农村产业融合发展，把更多产业环节留在乡村。李培林认为，小农户要富裕起来，必须走出“内卷化”困境，提高农业劳动生产率，增加农产品附加值，发展农村电商、乡村旅游、健康养老等产业，充分利用农民剩余劳动时间。魏后凯提出，破解保障粮食安全和促进农民增收的两难问题，要推动农业向规模化、集约化、绿色化、社会化、智能化方向发展，走农村一二三产业融合发展之路。

（二）坚持优先发展理念，确保资源和要素的供给

坚持农业农村优先发展，要做到“在干部配备上优先考虑，在要素配置上优先满足，在资金投入上优先保障，在公共服务上优先安排”。与会专家认为，要通过全面深化改革来撬动各项资源投向农业和农村发展。龚建文认为，推进新一轮农村改革，要继续坚持市场化改革方向，突出土地制度和金融服务两大关键领域的改革。魏后凯认为，应以土地制度改革为核心，以产权制度改革为重点，推动改革由试点走向全面推开，构建城乡统一的建设用地市场。

（三）坚持乡村全面振兴，加快农业农村现代化

农业农村现代化是“十四五”农业农村发展规划的一个核心主题。魏后凯认为，农业农村现代化是农村产业现代化、农村生态现代化、乡村治理现代化、农村文化现代化、农民生活现代化“五位一体”的有机整体。中国社会科学院农村发展研究所农村全面建成小康社会重大问题研究课题组的测算表明，农民收入、农业劳动生产率、农村公共服务、农民文化素质、农村环境污染五个方面是推进农业农村现代化的短板，应成为未来加快推进农业农村现代化的主攻方向。产业发展是农村改革的前提，实现乡村振兴首先要在提升产业上下工夫，以产业振兴带动人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。张红宇认为，发展乡村产业要以确保国家粮食安全、提高农业发展质量、实现可持续发展、增加

农民收入为方向。江西省社会科学院研究实习员万欣指出，要将农业产业链作为一个有机整体，以农产品精深加工为主攻方向，延长产业链、升级供应链、提升价值链。

（四）坚持城乡融合发展，缩小城乡发展差距

推动城乡融合发展是破解新时代社会主要矛盾的关键抓手，要协调实施乡村振兴战略和新型城镇化战略，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。福建省社会科学院研究员吴肇光等提出，要以城乡产业融合为重点、以城乡人才融合为支撑，围绕中小城市和特色小（城）镇，加快推动城乡居民收入均衡化、基本公共服务均等化、基础设施联通化、产业发展融合化、要素配置合理化。山东省社会科学院研究员张清津认为，农村城镇化是乡村振兴的必然结果，实施乡村振兴战略要结合农村城镇化的基本格局展开。福建省社会科学院副研究员林昌华认为，在后小康社会，城乡融合步入新阶段，加快推进农村公共服务体系建设、弥合城乡生产生活环境差距，是破除城乡融合难题的关键。

（五）坚持绿色高效发展，创新“两山”转化模式

以绿色发展引领乡村振兴是高质量发展的基本要求。与会专家认为，要牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针。邹进泰等提出，要把农村环境保护规划放在与城市环境保护规划同等重要的位置，以生态环境友好和资源永续利用为方向，普及农业绿色生产方式，实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、生产模式生态化。王兴国指出，要推动经济生态化、生态经济化，把乡村生态优势转化为产业优势和可持续发展优势。于法稳认为，在确保粮食安全的前提下，应以生产方式绿色化为手段，以水土资源保护为核心，以提升农产品质量为根本，以国内外两个市场为导向，同时实现农业生产环境改善、农产品质量提升和市场竞争力的提高、农民收入增加。

（六）坚持因地制宜发展，探索循序渐进路径

乡村振兴是一个长期的发展战略，没有固定模式，也不可能一蹴而就。魏后凯认为，中国的地域差异较大，应该允许和鼓励有条件的地区先行先试，以不同步调、不同形式探索发展路径。为探索多元化的乡村产业发展路径，黄勇指出，贵州省要发展现代山地特色高效产业；龚建文认为，江西省要打造全国重要的优质粮食生产核心区，建设全国优质农产品生产基地。

四、“十四五”时期农业农村优先发展的重点领域

“十四五”时期要通过制度化安排和战略化推动，把农业农村优先发展落到实处，需要关注基础性、关键性、引领性的重点领域，例如保障国家粮食安全、深化农业供给侧结构性改革、实现脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接、联动推进乡村振兴与新型城镇化、推进农业农村绿色发展。围绕这些重点领域，与会专家展开了深入探讨和交流。

（一）推进农业高质量发展

一要深化农业供给侧结构性改革。农业是乡村产业的核心，要围绕满足消费者对农产品迅速升级的需求，推动战略性调整，使农产品供给能更好地适应市场需求。张晓山认为，政策调控要找到保供

给和保环境的结合点，遵循市场主体响应政策调整的客观规律，使政策调整和创新能平稳推进；要在法律框架内为市场在资源配置中起决定性作用创造条件，不能自上而下地强行逼迫农民调整生产结构。龚建文认为，要建立农产品质量安全追溯体系，建立优化农产品结构的正面清单和负面清单制度。江西省社会科学院研究员李志萌等指出，要升级农产品物流体系，支持建设冷链物流中心、中转仓储冷藏保鲜设施，建立线上线下、生产消费高效衔接的新型农产品供应链。福建省社会科学院副研究员马晓红提出，要培育一批具有国际竞争力的企业集团。与会专家较多关注了农业品牌发展问题，认为要健全品牌服务体系，建设公共服务平台，构建公用品牌、企业品牌、产品品牌协同发展的农产品品牌体系。

二要培育新型农业经营主体。发展现代农业，保障粮食安全，升级产业结构，都需要新型农业经营主体来承担。张晓山认为，要培育以高素质农民为骨干的新型农业经营主体，让新生代农民坚守农业或回归农业，成为农业现代化的主力军和人才基础。同时，要因地制宜、分类施策，采取不同路径培育和创新多种形式的农业经营模式和组织形式，促进小农户与现代农业发展有机衔接。赵勤提出，要把联结带动小农户作为扶持新型农业经营主体的前置条件。万欣指出，要发展农业产业化联合体，创新产业化经营模式。黄勇认为，要建立职业农民制度，开展职业农民职称评定试点，培养各类乡村专业人才。与会专家还提出，应实施家庭农场培育工程、农民专业合作社示范工程、龙头企业培育工程、新型职业农民培育工程、农民素质提升工程等。

三要提高科技创新驱动能力。张红宇认为，农业科技应在生物技术、装备技术、信息技术、降耗技术四个方面取得突破。张军提出，要加快农业领域5G技术的应用步伐，加快农业生产者知识结构的升级，加快建设现代农业融合化、智能化、信息化、网络化支持体系。江西省社会科学院副研究员杨锦琦指出，要重点攻克适应绿色食品工业化生产的新一代信息技术、生物工程技术、现代包装技术、物联网技术等共性和关键技术。马晓红提出，要组织联合育种攻关，选育优质、专用、特色新品种，推动主要农产品品种新一轮的更新换代。辽宁省社会科学院研究员王丹认为，要整合农业科研资源，形成以农业自然生产区划为基础的科研资源布局。为提高农业科技成果转化，广西壮族自治区社会科学院副研究员周明钧提出，要建立“特色产业+专家团队+农科人员+带头人+农户”的科技成果转化机制；天津市社会科学院副研究员王艳婷认为，要加快建设以农业龙头企业和大型企业集团为核心的农业技术创新体系；与会专家还指出，要建设农业科技中介服务体系，发展市场化农业科技服务主体。

四要提升国家粮食安全保障能力。与会专家认为，要树立“大粮食安全观”，完善粮食主产区利益补偿机制，推进高标准农田建设，优化粮食供给结构，建设种质资源平台，完善产后服务体系，推进粮食精深加工业的发展，打造从田间到餐桌的全产业链条。李国祥提出，要加快粮食产业升级，构建完整的供给链，增加优质、专用粮食的比重，发展饲料产业、精深加工业，提高粮食产业竞争力。为推进东北大豆产业振兴，侯荣娜认为，要把大豆产业提高到国家战略层面，推广高产品种、高效种植模式，推进全程机械化，调动农民种植大豆的积极性；健全大豆良种繁育和推广体系，加快高油、

高蛋白品种的推广；提高补贴标准，推动大豆与小麦、玉米、杂粮等作物轮作；发挥非转基因比较优势，建立大豆种质资源保护机制；培育加工龙头企业，提升大豆产业链竞争力。

（二）健全现代乡村产业体系

一要因地制宜发展特色产业。赵勤提出，以增强乡村产业与资源环境、市场需求结构的匹配度为基点，以支持创新创业和农民增收为取向，构建区域化、差异化、特色化的乡村产业新格局。具体而言，城郊型乡村要重点加快城乡产业融合，发展都市型农业和城市配套产业；平原型乡村要提升主导产业优势，加快产业集群集聚发展，破解增产不增收和同质竞争困境；山区型乡村要立足资源特色，重点发展山区采集、种养殖、旅游观光、农林产品加工等特色产业；边境型乡村要发挥沿边区域优势，重点发展外向型农业和文旅、物流产业。周明钧认为，要以特色产业为抓手，培育“一村一品”，整合特色农业产业链，促进特色产业集群的发展。

二要培育乡村新型服务业。农业生产性服务业和农村生活性服务业已经成为引领乡村产业升级的关键产业。与会专家认为，要把发展乡村新型服务业作为培育新动能的重要抓手，支持发展农业生产性服务业，为小农户提供专业服务和托管服务；支持发展现代物流、连锁经营、电子商务等新型流通业，提高农村生产生活方面的物质供给效率；支持发展休闲旅游、批发零售、养老托幼、环境卫生等乡村生活性服务业，满足城乡居民追求美好生活的需要。对于乡村文化产业发展，邹进泰等提出，要建立文化再生产创新机制，将保护与培育文化产业结合起来，推动文化与农业、旅游业融合，与互联网科技融合，传承地域文化、农耕文化。

三要推进农村产业融合发展。与会专家认为，要聚焦重点产业，突出集群成链，完善利益联结机制，培育新业态、新模式、新功能，重点发展以“农业+旅游”为主的农业观光休闲产业、以“农业+文化”为主的农业文化创意产业、以“农业+健康”为主的康养农业、以“农业+互联网”为主的智慧农业。陕西省社会科学院副研究员于宁锴提出，要以农民合作社、集体经济组织为形式，推动现代农业横向整合；通过组建联合体、发展订单农业和股份合作等，推动农村产业纵向整合；通过建设特色小镇、田园综合体，促进经营产品多元化，推动需求整合；以循环经济模式开发农业副产品 and 乡村产业的多种功能，推动供给整合。对于促进乡村创业就业，与会专家认为，要营造公平竞争环境，强化乡村就业创业服务，整合、创建一批返乡下乡在乡人员创新创业园区（基地），培育壮大创新创业主体。

（三）推进农业农村绿色发展

一要加强生态保护与修复。于法稳认为，要通过保护耕地与提高土壤质量、保护水资源和提高灌溉用水水质、保护农作物种质资源，提高农业可持续发展能力。邹进泰等提出，要建立农业农村污染检测、管控体系，并在法律法规层面得到体现；要将农村环境保护和治理纳入各级财政预算；要以县为单位建立耕地、水、废弃物资源台账和农业产业准入负面清单制度，全面开展耕地质量保护与提升行动。赵勤指出，要推进东北黑土地保护利用。李志萌等提出，要把产业链和生态链统一起来，建立农业资源环境保护协作机制。

二要推动农业绿色转型。于法稳认为，要建立生态补偿制度，在生产方式层面对农业生产技术绿色化进行补偿，在资源利用层面对农业资源可持续利用进行补偿，在生态系统层面对生态系统服务价

值进行补偿，在农产品主产区层面对优质安全农产品供给进行补偿。赵勤建议，选择部分粮食主产区开展生态补偿试点。马晓红提出，要建设规模养殖场信息平台，完善畜禽污染防治长效机制，建立台账、建档立卡，健全常态化监管机制。与会专家还提出，要积极发展生态循环农业，推广绿色种养模式，实施化肥农药减量增效和有机肥替代化肥行动，扩大病虫害绿色防控和统防统治的覆盖面，全面推进农业面源污染治理与废弃物资源化利用。

（四）推进重大发展战略的有机衔接

一要实现脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。魏后凯认为，在今后相当长的一个时期内，贫困治理要更加重视相对贫困和多维贫困问题，建立城乡统一的贫困标准和减少相对贫困的长效机制，实现由绝对贫困治理向相对贫困治理、收入贫困治理向多维贫困治理、超常规脱贫攻坚向常规性贫困治理转变。黑龙江省社会科学院副研究员王化冰指出，从产业扶贫到产业振兴，要实现战略重点从脱贫转向致富，关注对象从群体转向区域，政策导向从推动转向牵动。

对于脱贫攻坚与乡村振兴的衔接重点，四川省社会科学院研究员张克俊认为，要推动脱贫地区产业长远发展、多元发展、特色发展，探索贫困村与非贫困村的协同发展路径，实现产业脱贫与产业振兴的衔接；要培育农民的自主参与动力，提高农民的组织化程度，实现智力脱贫与智力振兴的衔接；要推行“生态+污染治理”模式、“生态+农业旅养”模式，开发碳汇资源，实施生态保护补偿，实现生态脱贫与生态振兴的衔接；要深度挖掘和保护农村文化，推动乡村文化产业化，实现文化脱贫与文化振兴的衔接。陈明星提出，要突出理念衔接、目标衔接、成果衔接和政策衔接，强化战略规划衔接、资源要素保障与风险防范化解。

对于推进脱贫攻坚与乡村振兴衔接的政策举措，江西省社会科学院副研究员张宜红等提出，要尽快出台脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的实施意见，将脱贫攻坚形成的产业项目、资产设施、重大行动与乡村振兴战略衔接，延续脱贫攻坚时期的用地优惠、专项资金支持和金融信贷扶持等政策。张克俊建议，把“五级书记一起抓”的组织机制延续应用到乡村振兴实践中，构建农村区域间的协作共享机制，加强区域间基础设施的共建共享、互联互通。陈明星建议，要拓展“两不愁三保障”的覆盖面，适当提高保障标准，构建全覆盖、兜底线、可持续的社会保障网。

二要推进乡村振兴战略与新型城镇化有机衔接。山东省社会科学院副研究员刘爱梅认为，实现这两者间有机衔接的关键在于打破城乡二元体制，推动土地制度、基础设施、公共服务、要素投入、产业发展等方面的衔接。吴肇光指出，要以推进城乡基本公共服务普惠共享为重点，建立全民覆盖、城乡一体的基本公共服务体系；要以城乡基础设施互联互通为先导，一体化规划、建设、管护城乡基础设施；要以推进城乡产业协同发展为载体，加快要素资源下乡，推进城乡产业融合发展；要以构建城乡统一的建设用地市场为突破，破解城乡二元土地制度，推动城乡要素配置合理化。提高农村公共服务水平、推进城乡公共服务一体化是实现城乡融合发展的难题。与会专家认为，要实施公共服务提升和生活宜居建设工程，完善乡村公共服务基础设施，加快推进人居环境整治，建设舒适的农村生产生活环境。林昌华提出，要推动公共服务供给模式、渠道和主体的创新，建立政府、市场、社会组织多元协同的公共服务供给机制；要构建自下而上的需求主导型供给决策机制，畅通信息沟通渠道，完善

农民利益诉求表达机制，提高农民在公共决策中的参与度；要强化对农村公共服务供给的监督，建立以政府和农民为主体的双向评价机制。与会专家还认为，要高标准规划建设农村公共基础设施，全面提高农村义务教育、医疗保障、养老保障的水平，构建城乡一体的就业创业制度和服务体系。

（五）创新乡村治理体系

现代意识、科学精神、文明理念、治理体系等发展能力方面的现代化是农业农村现代化中更重要的方面。魏后凯认为，推进农业农村现代化，首先要补齐现代化的能力缺口，尤其是要推进乡村治理体系和治理能力的现代化。对此，与会专家提出了对策性建议。

一要加强党对农村工作的全面领导。龚建文提出，要加强村党组织对村民委员会、村务监督委员会以及村集体经济组织、农民合作社等的全面领导，实施村党组织带头人素质提升行动，健全村级重要事项、重大问题的村级党组织研究讨论机制，完善村级党组织参与乡村治理的体制机制。邹进泰等提出，要加强对村党组织书记的教育培训，建立后备干部选拔使用机制，把更多村干部培养成村民脱贫致富的带头人。

二要创新农村集体经济的有效实现形式。振兴农村集体经济，能为乡村治理现代化提供坚实的物质基础。广西壮族自治区社会科学院研究员刘东燕等认为，应启动村级集体经济发展中长期规划的编制工作。与会专家建议，应设立新型集体经济组织发展基金，落实集体经济发展的税费支持政策，建立集体经济股权流转机制，探索集体资产委托经营、信托管理的新方式，引进经济管理人才、聘任职业经理人，创办农村集体经济投资开发公司，参股新型农业经营主体和工商企业。山西省社会科学院研究员赵旭强等提出，应探索集体经济多村联营制，鼓励通过等额出资的方式联合成立多村合作的集体经济组织。

三要创新基层治理模式。龚建文提出，要发挥农民首创精神，创新乡村法治宣传和法治实践，综合运用村规民约、法律政策、道德舆论等治理方式，探索自治、法治、德治相结合的乡村善治新模式。与会专家建议，应借助信息化管理技术，以网格化和社会化为方向，建立健全村民自我服务与政府公共服务、社会公益服务有效衔接的农村基层综合服务管理平台。

（六）全面深化农村改革

“十四五”时期，中国进入全面深化改革的新时期，要通过深化改革撬动人才、土地、资金等资源，满足农业农村优先发展的需要。与会专家就其中重点领域的改革提出了对策性建议。

一要巩固和完善农村基本经营制度。在明确农村土地集体所有权、保障农民土地承包经营权的基础上，要探索流转、入股、托管等多种适度规模经营形式，积极引导土地经营权向家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体集中。郭连强认为，要从完善制度政策入手，建立土地流转价值动态调整制度、流转期限制度，规范流转程序，及时纠正土地流转实践中的偏差。

二要推进农村产权制度改革。黄勇提出，要深化农村“三变”改革，全面完成对农村集体资产的清产核资，推进农村产权交易市场建设。邹进泰等指出，要创新放活农房使用权，推动实现农房使用权资本化，完善土地经营权抵押担保、入市转让、有偿使用等制度。李培林认为，要借鉴国际经验，

推动农民住宅产权制度改革，探索农民住宅入市和建立城乡统一的住房市场的可行性，在实践中摸索成熟经验并建立相应的制度和规范。

三要推进农村土地制度改革。福建省社会科学院副研究员蔡承彬认为，要在坚持宅基地所有权属于村集体、资格权属于集体经济组织成员的基础上，按照用益物权的原则明确和强化农户宅基地使用权，加快推进房地一体的宅基地使用权确权登记颁证工作，适度放活宅基地和农民房屋使用权。为破解用地难题，魏后凯提出，要探索将农民宅基地向经营性建设用地转换的可行机制，将进城农民自愿退出的宅基地转变为经营性建设用地；蔡承彬提出，应允许农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地。但吴肇光等提出，要审慎改革农村宅基地制度，不能放开对城里人到农村购买宅基地的限制，严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院和私人会馆。为规范农村土地管理，赵勤指出，要加快建立农村土地确权登记数据库，通过建立土地经营权抵押担保风险基金、利用交易平台提供担保、支持商业性保险和担保机构开展相关业务等分散抵押贷款风险。

四要建立乡村人才振兴机制。乡村人才振兴是一项长期任务，要坚持城乡融合发展的方向，推进城乡人才资源的统筹开发和优化配置。湖南省社会科学院研究员王文强指出，要促进城乡人才流动，有耐心地分步破除二元户籍制度，推进户籍与相关权益分离，还原户籍作为统计与服务手段的本来面目，让居民有公平的自由迁移权；要促进下乡返乡创业，着重构建风险防控机制，以公正的权益保障、适当的政府扶持、科学的服务支撑，引导下乡返乡创业者树立合理预期，预防潜在风险，提高创业质量；要发挥人才支撑乡村振兴的作用，着重创新激励机制，将吸引、留住人才与引进智力相结合，行政推动与制度激励相结合，科学管理与人文关怀相结合，做到人才城乡双交流、服务创业同支持，职称评定和晋升向下乡返乡人才倾斜，保持人才政策的延续性、规范性、稳定性；要增加农村人力资本投资，着重激发市场主体的积极性，加强对农村人力资本投资主体的激励与约束，采用中央转移支付和区域横向补偿相结合、就业培训奖励和劳动制度规范相结合、教育培训宣传和畅通成长渠道相结合的策略，加快推进农村人力资本开发。

五要健全财政支农体系。与会专家认为，要继续将“三农”作为公共财政优先保障的领域，提高支农支出在财政总支出中的比重。辽宁省社会科学院研究员李志国等指出，应通过财政补助、贷款贴息、税收优惠、购买服务等方式，撬动社会资本投向农业农村；要统筹整合县级各类支农专项，构建以增强县级财政支农能力为主的财政支撑机制。邹进泰等提出，要构建财政支农资金统筹平台，构建财政项目竞争性分配机制；要支持各地建立乡村振兴融资平台、乡村振兴基金，拓展包括股权、债券、基金、信托等多种形式在内的融资渠道。与会专家还认为，要大力发展乡村数字普惠金融，发展产业链、供应链金融服务新模式，鼓励地方发行“三农”专项金融债券，支持地方探索特色保险品种，加快完善“三农”融资担保体系，防范金融风险。

五、农业农村发展领域当前值得研究的重大问题

“十四五”时期要顺利开启农业农村现代化新征程，有许多战略性、全局性、综合性问题需要理论界进行全方面、多视角的研究和探索。对此，魏后凯梳理了以下八个方面值得研究的重大问题：

一是全面建成小康社会的短板以及建成全面小康社会后的发展战略问题。对标中央提出的目标，要研究全面建成小康社会的短板有哪些，怎样补足这些短板；全面建成小康社会后，中国将处于什么发展阶段，是“后小康”时代？这一阶段将延续到什么时候，其发展战略和发展政策应该如何调整？

二是脱贫攻坚目标实现后国家反贫困战略的调整问题。脱贫攻坚目标实现后，贫困问题依然存在。国家的反贫困战略应如何调整，如何将脱贫攻坚与乡村振兴、新的反贫困战略衔接起来，这些问题值得研究。

三是“十四五”规划中的农业农村发展问题。例如，实施乡村振兴战略，推动农业农村现代化，推进新型城镇化，构建城乡融合发展的体制机制等，如何细化落实到“十四五”规划中，需要得到系统性的研究。

四是农业农村现代化的“两阶段”发展问题。中央已经提出，到2035年基本实现农业农村现代化，到2050年全面实现农业农村现代化，建成社会主义现代化强国。总的目标是有了，但具体怎么走，选择什么样的道路和模式，不同地区的路径有什么差异，需要开展系统的理论、战略和政策研究。

五是农业国际合作问题。如何应对中美贸易摩擦？如何促进“一带一路”国家的农业合作？如何加强与非洲国家的农业合作？中国农业发展的经验有哪些？如何推动中国农业发展经验、发展模式“走出去”？这些问题需要以一种更加开放的国际化视野来研究。

六是进一步推进农村全面深化改革的问题。虽然农村改革最先起步，但是，到目前为止，改革的最薄弱环节、最薄弱地区还是农村。随着《农村土地承包法》《土地管理法》等法律修订完成，土地“三权分置”改革已经有了法律依据。下一步，推进农村“三块地”改革，要在试点的基础上在全国大范围推广。这需要研究怎样推广，怎样继续深化农村全面改革。

七是为农业农村现代化提供法律保障的问题。实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化涉及诸多法律层面的问题，需要完善或新出台一系列法律。怎样为农业农村优先发展提供坚实的制度保障、法律支撑，以更好地促进乡村全面振兴、加快推进农业农村现代化，需要开展全面、深入、细致的研究。

八是建立科学有效的生态补偿制度问题。农业具有多维功能，除了生产农产品外，还提供了重要的生态产品等。如何科学评估农业生态系统服务价值及生态产品价值，如何建立与完善农业生态补偿的机制和政策，包括补偿对象、补偿标准、谁来补偿、价格机制等，需要进行深入的研究。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：陈秋红）