

重塑工农城乡关系 打破二元分割藩篱

◎魏百刚

乡村振兴这篇大文章，需要大家一起共同努力，加大乡村振兴的理论研究，深入总结宣传基层的好做法好经验，为全国乡村振兴营造良好的舆论氛围。

乡村振兴是我们党在新时代解决“三农”问题的重大战略

实施乡村振兴战略是党的十九大作出的一项重大决策，并写入党章。以习近平同志为核心的党中央高度重视乡村振兴战略实施，总书记在每一个关键节点都作出了明确指示要求，亲自谋划、亲自部署、亲自推动。我体会，党中央、国务院之所以高度重视，响鼓重锤，念兹在兹，大力推进乡村振兴，主要是基于三方面考虑。

第一，着眼解决社会主要矛盾。当前，我国经济社会发展最明显的短板仍然在“三农”，城乡差距大是社会主要矛盾的突出表现。如果城乡差距进一步扩大，那就不能算是实现了中华民族的伟大复兴，也不符合党的十九大报告提出的更好推动人的全面发展、社会全面进步的要求。

第二，瞄准实现“两个一百年”奋斗目标。2018年中央一号文件和乡村振兴战略规划，明确了实施乡村振兴战略的阶段性目标。到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。这三个阶段的安排与经济社会发展总体战略安排是协调契合的。

第三，立足我国当前的发展阶段。改革开放40年来，我国农业现代化取得了长足进步，农村正面临千年未有之变局，一些过去的发展方式不适用了，原有的治理模式不管用了，迫切需要实施乡村振兴战略，提升乡村发展水平，使乡村迈进现代化的轨道。目前，我国综合国力显著增强，工业化、城镇化已经到了较高水平，完全能够加大工业反哺农业、城市支持乡村的力度，有能力加大“三农”投入力度。

总之，乡村振兴是贯穿建设社会主义现代化国家全过程的长期历史任务，必须久久为功，持续推进。

发展县域经济乡村产业振兴是关键

从各地情况看，当前乡村产业发展重点要解决四方面问题。

一是解决质量效益不高的问题。多数乡村产业科技创新能力不强，特别是农产品加工创新能力不足，工艺水平落后于发达国家，产品供给仍以大路货为主，优质绿色农产品占比较低，休闲旅游普遍存在同质化现象，缺乏小众类、精准化、中高端产品和服务。

二是解决产业链条偏短的问题。一产向后延伸不充分，多以供应原料为主；二产连两头不紧密，农产品精深加工不足，副产物综合利用程度低；三产发育不足，农村生产生活服务能力不强，农业生态功能开发不充分。

三是解决产业基础设施薄弱的问题。一些农村供水、供电、供气条件差，道路、网络通讯、仓储物流等设施未实现全覆盖；产地批发市场、产销对接鲜活农产品直销网点等设施相对落后，物流经营成本高。农田灌溉基础设施依然薄弱，高标准农田建设比重仍然偏低。

四是解决利益联结不紧密的问题。龙头企业与农户利益联结机制不健全，大多是简单的土地流转、劳动雇佣和产品买卖关系，股份合作、利益融合尚未有实质性进展，小农户分享全产业链增值收益不够。

今后乡村振兴的发展重点是促进“一产提质、二产提档、三产提标、融合增效”。“一产提质”就是要推动种养业提质增效。“二产提档”就是推动农产品加工业提档升级。“三产提标”，就是要提升乡村服务业标准和质量。“融合增效”，就是促进农村一二三产业融合。

促进城乡融合发展是壮大县域经济 实现乡村振兴的重要保障

新时代壮大县域经济，推进乡村振兴，核心就是要重塑工农城乡关系，扭转长期以来“重工轻农、重城轻乡”的思维定势，打破城乡二元分割的体制藩篱，做到以工促农、以城带乡，推动城乡要素平等交换、公共资源均衡配置，真正建立起向县域倾斜的体制机制。

一是优化现代乡村产业布局。亟须研究制定相关扶持政策，将县城或中心城市产业发展作为重点，改善农村营商环境，引导农产品加工流通企业下沉重心，向有条件的乡（镇）和物流节点集中，实现加工在乡（镇）、基地在村、增收在户。

二是加强乡村振兴人才支撑。一方面，培养本土人才，重点培育高素质农民和乡村实用人才。另一方面，吸引外来人才，破除城市人才下乡的制度障碍，建立城市专业人才定期服务乡村机制，搭建乡村建设志愿服务平台，鼓励各类人员返乡下乡创新创业、投身乡村振兴。

三是创新乡村产业发展用地新路径。今年中央一号文件明确提出，允许在县域内开展全域乡村闲置校舍、厂房、废弃地等整治，盘活建设用地重点用于支持乡村新产业新业态和返乡下乡创业。如果把把这个政策用足用好，就能解决大问题。

四是建立多元稳定的投入保障机制。要研究拓展资金来源渠道，加快建立财政优先保障、金融重点支持、社会积极参与乡村振兴的多元投入格局，进一步提高公共财政对农业农村的支出，重点支持农村基础设施建设和人居环境改善等。

五是推进城乡公共服务均等化。城乡差距大最直观，农民反映最强烈的是农村人居环境、公共设施和公共服务落差大。解决这些问题，关键是建立城乡发展一体化机制，推动城市基础设施向农村延伸、社会事业向农村覆盖，加快实现城乡公共服务均等化，在制度接轨的基础上提高农村标准，让农民“过上和城里人一样的日子”。

六是让符合条件的农业转移人口真正市民化。加快推进户籍、就业、社保等制度改革，完善农业转移人口市民化机制，让进城农民平等享受医疗、教育、住房、社保等公共服务。（作者系农业农村部发展规划司司长）

要把乡村振兴这篇大文章做好

乡村振兴与县域经济发展研讨会发言摘要

◎刘守英

党的十九大提出乡村振兴战略，高瞻远瞩，真正将农业农民和农村三位一体纳入考量，明确了乡村的现代化是整个现代化的重要载体。实现乡村振兴，要站在乡村自身、城市化发展层面去精准施策。

从中国城乡角度理解乡村振兴

乡村振兴，首先要认识乡村。中国从近代以来，我们对于乡村的基本认识就是农民是穷的、乡村是贫的、农业是苦的。在这种思路下，我们希望通过外力的介入来使乡村得到基本改造。但乡村发展出现的问题，或许正是由于外力过多介入所致。这种外力的介入导致整个乡村的结构出现不匹配，导致一些乡村发展迟缓。

传统的、健康的乡村有两个重要的特点：一是有有机配合，农民从来就不简单的是一个单一的搞农业的人，同时还是一个工匠。这种双重身份，让乡土经济天然就是农工混合的经济，乡村是一个超稳定的结构，同时由于农工混合，它的要素是在流动的。但现在，农业的利润率却越来越低，农业就业也越来越少，导致农业发展滞后于工业。

因此乡村振兴要从结构上做文章，而不是简单将人运回去，将城里人弄到农村去，或者是继续按原有的模式，大规模地工业化，扩大城乡差距。要在理解现实的基础上认识乡村。

◎魏后凯

中央对乡村振兴已经作出了全面的安排部署。总目标是农业农村现代化，总方针是坚持农业农村优先发展，总要求就是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。构建城乡融合发展的体制机制和政策体系是制度保障。乡村振兴，落脚点就是要生活富裕。而生活富裕的关键，核心就是农民增收。

影响农民稳定增收的几个因素

这些年来中央政府把三农工作作为全党工作的重中之重，逐步加大力度，但是农民增收的难度越来越大，原因在哪儿？我认为有以下几方面的原因。

第一个原因，中国经济进入了新常态，经济增长速度不断回落，城镇化也在减速，农业劳动力转移的速度在放慢。到目前为止，滞留在农业农村的人口还是太多。2017年农业劳动就业的比重高达27%，而且农民普遍存在兼业化，小规模的兼业农户占绝大多数，农村缺乏坚实的产业支撑。农村大量的资源没有被激活，农村改革严重滞后。这几年来农民的收入增长速度虽快于城镇，但绝对差还在不断扩大，相对差距、城乡收入比至今维持在一个较高的水平。要实现乡村振兴，全面实现农业农村现代化，农民增收是短板的短板。

第二，更重要的是现在农民增收的模式，总体来看是一种外源性的，并非是来源于农业农村的内生型的。农民增收这些年来主要依赖于工资

- 盘活建设用地重点用于支持乡村新产业新业态和返乡下乡创业
- 要建立各具特色，具有竞争力的现代乡村产业体系
- 农业产业升级，就要让生产要素从低级到高级突破
- 全面推进乡村振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴

开创“三农”工作新局面

当前的乡村有以下明显特征：第一，农民的分化首先是职业分化，真正靠农业收入的仅有15%；其次年龄分化导致代际理念不同，这个代际就是从80后开始的，农二代基本出村不再回村。因此在考虑乡村振兴时，要针对不同的人群制定不同的对策。

第二，对农业的消费需求变化。过去人们是吃饱就行，现在对于健康，对于安全，对于消费的质量都有了更高要求，这要求我们要重新研究什么叫作农业。如果对农业的基本概念就停留在粮食、种植业，我们的农业就只能解决温饱，这样农业是不可能有望的。要改变对农业内涵的认识，拓展农业的功能，多元化发展特色产业。

第三，对村庄的理解有变化。首先村庄是整个乡村维系农民跟农民之间，农户跟农户之间，农户跟其他组织，包括村庄跟国家之间的一个关系网络。村庄的这个基本功能不灭，才能有乡村振兴。其次，村庄分为两类，一类是衰而未亡的村庄，一个就是现在活起来的村庄，未来乡村振兴实际是针对这两种不同类型的村庄分类施策。对于衰落未亡的村庄，要搞活，让它体面，这就涉及到提高乡村公共治理能力，让房子等基础设施完善体面，老人生活水平有保障，公共服务补齐短板。其三，村庄形态发生变化，中国传统的乡村形态由农耕半决定，但现在整个农业的发展方式有变化，随着科技发展，农业机械化，整个村庄未来的半径在扩大，制度也在演化。第四，城乡关系主动发生变化，从上一轮的生产要素单向从乡到城，到资本下乡寻找机会，到后来新的主体和新的企业进入到乡村，带来土地资源需求的变化，由此城乡关系从单向走向互

补，从割裂走向了融合。因此，搞好乡村振兴，要理解这些变化，从趋势中找机遇。

找准乡村振兴的路径

农业是乡村振兴的基础，农业如果搞不出名堂来，三产融合无从谈起，乡村振兴就没有希望。第一要认识到，重视农业发展，根本是要提高生产力，增加收入。工业化是生产要素的组合方式，这种组合在城市可以做，乡村也可以做。因此，农业产业升级，就要让生产要素从低级到高级突破。为此，首先要制度创新为先，重新分配、组合要素。比如，土地资产化股权化、三权分置等，让新的主体对涉农资本拥有更完整的权能。新的主体进来发展以后，乡村产业就上去了。

其次，要聚焦产业发展。在产业选择上，要选自己最强的、最独特的；在产业发展过程中，不妨让农民、村庄和企业先吃螃蟹，接下来政府大规模地培植产业，培训农民，建设市场。最后要持之以恒，培植一个产业，尤其是农业产业，一般需要12年到13年，不能两三年一折腾。

第三，提高农业核心竞争力，使单位土地回报提高，报酬上升。比如寿光，原来的一亩棉花田收益800块钱，后来做成海鲜农场以后，收益累计2万4千块钱。单位回报率高了，农民就愿意干。

第四，“活业”方能“活人”。如果不活，乡村振兴没有希望。但“活人”还要先“活业”，“活业”了才有活人，有活人才能“活村”。比如，谈文化资源、旅游资源，如果没有产业链，这个资源就没有抓手，只有做成产业链、向城市开放，才能激活资源。（作者系中国人民大学经济学院党委书记兼院长、教授）

建立农民稳定增收的长效机制

性收入和转移净收入的增长。经营净收入在农民收入构成中急速下降，农民人均财产净收入增速虽然很快，但是由于占比比较低，变化不大，贡献不大。再就是转移性收入的天花板效应。2014年到2018年，转移净收入对农民增收的贡献已经达到了24.5%，在逐步地接近天花板。同时，农村居民的收入分化在不断加剧，现在实际上从全体情况看，高收入户增长很快，低收入户增长速度很缓慢，甚至出现了下降的趋势。这种情况直到2018年才有一定改变。

从这两个方面来看，现行的农民增收模式是不可持续的。这种建立在农业农村之外，或者依靠城市产业支撑的城市导向型的农民增收模式，难以持续。这是导致农业衰落、农村凋敝的农民增收模式。所以中央提出乡村振兴战略是很有必要的，只有依靠乡村振兴，才有可能实现可持续的增收模式，由过去城市导向型向农业农村导向型转变。

建立基于农业农村发展的内生型农民增收模式

农民增收的来源最根本的原则，应该是来源于农业，来源于农村，而不是农业农村之外的城市产业支撑。未来农民增收的思路，就是要通过农村产业的振兴和资源的激活，更多依靠农业农村逐步建立一个可持续的农业农村导向型的农民增收模式。

2014年开始，农业就业的比重已经由过去的加速下降变成减速下降，进入一个重要的转型时期，城镇化也在减速。从未来发展的眼光看，相对于农业增加值，农业就业的比重仍然在一个较高的水平。农业劳动力转移仍有很大的空间。这里面的关键是使大量的兼业化的小农户愿意、而且顺利地转移出去。要建立进城落户

农民承包地经营权、宅基地使用权和集体收益分配权自愿有偿的退出机制，通过制度改革来实现规模化的专业化生产，推动农业劳动力迅速转移。

再从城镇化的趋势来看，城镇化现在已经在减速，未来的城镇化主要靠提高城镇化质量。要激活资源，拓宽农民的财产性收入。一定要按照中央的要求，全面深化农村改革，打通资源变资本、资本变财富的渠道，来拓宽农民财产性收入的来源。这种全面的深化改革，核心点就是要坚持市场化改革方向，要让市场在资源配置中发挥决定性作用。

要建立各具特色，具有竞争力的现代乡村产业体系。关键是要降本提质增效，转变农业生产方式，推动农业规模化、集约化、绿色化、工业化、社会化，推进农业现代化。一定要将小农户引入到现代农业发展体系里面，要以农业为基础，通过农村一二三产业融合，推动农业产业链条的多维延伸，充分挖掘农业的多种功能，让农民更多分享产业链增值的收益。这种分享产业链增值的收益也是未来农民增收，实现乡村振兴的一个核心所在。在这点上，特色村庄是一个很好的尝试。如果把特色村庄的发展分为1.0、2.0、3.0版三个阶段，1.0版就是改革开放以后，村里面简单的产业集聚或者专业化。2.0版就是在过去的产业集聚的基础上，产业、文化、生态三位一体。3.0版是在过去的三位一体的基础上加上信息化、品牌化，可以叫做五位一体，即在产业文化生态融合的基础上，有了信息化、品牌化。特色村庄是未来实现乡村振兴的一个很重要的载体，关键是怎么来发挥它们的示范作用，促进更多的乡村农民增收，富裕起来。（作者系中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员）

破解农业农村发展不平衡不充分的问题

◎蒋永穆

党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我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。实施乡村振兴战略，既是十六届五中全会提出的“社会主义新农村建设”的延续，又是中央在新时代对“三农”工作的新发展、新部署与新战略。实施乡村振兴战略，不仅能够充分适应新时代我国社会主要矛盾的转化，有效解决“三农”发展的重大难题，而且能够充分结合农业农村发展实际，有效破解农业农村发展不平衡不充分的问题。

乡村振兴战略的提出 顺应了社会主要矛盾变化的要求

党的十六届五中全会明确提出建设社会主义新农村的总体要求和具体安排，指出要按照生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，扎实稳步加以推进。然而，经济社会的持续发展不

仅促使人民群众对物质文化生活产生更高需求，而且激发了更广泛和更多元的美好生活需求。社会主义新农村建设已难以满足这些新需求。

随着城乡居民消费结构的快速升级，人民群众对农产品的要求不再仅仅是“吃得饱”的数量需求，而是“吃得好”“吃得放心”“吃得舒心”的优质、健康、安全等多元需求，仅仅注重“生产发展”，已难以适应人民群众对农产品的更高需求；随着农民衣食住行条件的改善，不仅需要较高的收入和富足的生活，而且更加渴求高质量、高水平的生活，从而提升幸福感和安全感，仅仅注重“生活富裕”，已难以适应农民对美好生活的多维需求；传统的“乡风文明”未能达成既定目标，急需更高层次的“乡风文明”来进一步巩固和发展；随着农村面貌逐步改善，农民对美丽宜居乡村的期望日趋增加，对幸福安居家园的期盼日趋强烈，仅仅注重“村容整洁”，已难以适应农民在乡村美好生态环境方面日益增长的需要；随着农村经济社会结构和城乡利益格局的深刻变化，农民思想观念不断进步，农民利益诉求日益多元，对乡村发展的知情、参与、管理、监督等权利要求日益提升，仅仅注重“管理民主”，已经难以适应农民对乡村治理的需求。

实施乡村振兴战略，既顺应了我国社会主要矛盾的转化，充分反映了“三农”发展的实际，又能有效解决“三农”发展中的根本问题，即农业农村发展不平衡不充分

问题。2018年中央一号文件指出，当前，我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出，实施乡村振兴战略，是解决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矛盾的必然要求。实施乡村振兴战略，关键在于在本方向上、发展目标上、总体要求上的转变。

实施乡村振兴战略的关键 是走中国特色乡村振兴之路

实施乡村振兴战略，着力点在于顺应和把握社会主要矛盾和“三农”主要矛盾的变化，统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明建设，全面推进乡村振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，走中国特色乡村振兴之路，从而有效破解农业农村发展不平衡不充分的问题，不断满足农民日益广泛的美好生活需要。具体来说，可从以下几个方面重点突破。

其一，分类推进乡村发展，坚持和完善农村基本经营制度的底线。遵循科学的实现路径，加强顶层设计，完善分类推进乡村发展的重大政策制度，分类发展壮大乡村产业，分类加强乡村人才支撑。坚持、巩固和完善农村基本经营制度的底线，夯实乡村产业发展的基础。坚持家庭经营的基础性地位，稳定土地承包关系。完善农村基本经营制度，发展壮大农村集体经济。

其二，深化农村土地制度改革，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。农村土地改革首先要坚持最严格的耕地保护制

度，完善节约用地制度。其次，要深入推进农村承包地“三权分置”改革，形成所有权、承包权、经营权三权分置，经营权流转的格局。再次，逐步扩大农村土地改革试点范围，不断深化农村土地制度改革，加快构建现代农业产业体系，着力优化农业资源配置，树立全产业链发展思路，加快构建现代农业产业体系，着力强化现代设施装备在农业领域的应用，充分运用互联网、物联网等提升和发展农业，优化农业生产方式，提高农业技术水平。加快构建现代农业经营体系，着力建立和发展现代农业生产经营队伍，大力培育新型农业经营主体和新型职业农民，发展多种形式的适度规模经营，不断提升现代农业经营效益；另一方面，建立健全农业经营利益分配和利益联结机制，确保农业经营者和农民获得相应的收益，更积极、主动地参与到农业生产经营中。着力解决新型农业经营主体支持政策不完善、小规模分散经营与现代农业发展不平衡、农业社会化服务水平不高等问题。

其三，加强“三农”工作队伍建设，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。加强“三农”人才引进力度，着力充实“三农”工作队伍，积极推动各类人才定期不定期流向“三农”工作队伍，强化“三农”工作队伍的培养，确保用好人才、留住人才。要推进农村基层党组织建设、村民自治建设、乡村法治建设、乡村德治建设。（作者系四川大学经济学院院长、教授）

（本版稿件均据《四川日报》）