

“十四五”期间 农业农村要瞄准高质量发展

嘉宾：全国政协农业和农村委员会副主任 陈晓华
采访人：本报记者 白锋哲

农村改革要把握和坚持好指导原则

记者：四十多年来，在改革的推动下，我国广大农村发生了翻天覆地的变化，发展到今天，您认为当前农村改革的难点在哪里？

陈晓华：这些年农村发生了翻天覆地的变化，很重要的原因是我们党不断地推动农村改革的深化。我们今天面临的改革和过去相比，任务更艰巨。第一，现在的改革更加全面，不仅涉及到经济领域，也包括“五位一体”等各方面，范围更广。第二，现在的改革和过去相比更加深入，涉及到一些深层次矛盾，要攻坚、要破除长期形成的束缚农业生产发展的体制机制障碍，要健全与农业农村现代化相适应的制度安排。第三，现在的改革更复杂，尤其是涉及到城乡一体化，要改变过去城乡二元分割体制，建立新型工农城乡关系，面临的问题就不仅仅是农村内部问题，还包括整个城乡的协调发展。越是在这样的情况下，越要把握好和坚持好党确定的农村改革的一些重要的指导原则。

记者：您觉得在当前还有今后的农村改革中，应该把握好哪些原则呢？

陈晓华：从当前农村改革任务和改革阶段来看，从调查反映出来的问题来看，有几点需要注意。第一，要始终围绕解放和发展生产力这个根本性的原则。从根本上讲，改革就是要破除束缚生产力发展的体制机制障碍，不能脱离生产力的发展来谈生产关系的变革。这一点也是我们几十年改革的一个重要经验。只有发展了，我们才有坚实的物质基础，才能够比较好地适应社会基本矛盾变化，才能解决好城乡发展不平衡不充分的问题，也才能更好地让农民得到真正的实惠，有更多的幸福感、获得感和安全感。第二，要发挥农民的主体作用。在农村中农民是改革和发展的主体，在改革中要避免出现那种干部在干、群众在看的状况，只有调动起农民的积极性，改革才能持续，最终才能取得成功。第三，要坚持一切从实际出发，把中央的政策要求和当地的具体实践结合起来，要注意一致性和多样性的关系，善于从实际中找到解决问题的具体办法。在农村开展工作，一定要坚持有事和群众商量，要考虑到群众的接受和承受能力。对于涉及群众切身利益以及传统习俗的问题尤其要慎重，不要一刀切、简单化，也不要急于求成。第四，要注重改革的协调性。把顶层设计和摸着石头过河结合起来。要注意各项政策的协调配合，在推进过程中注重综合效益，避免各自为政，更好地把改革成果体现出来。

记者：您觉得当前更好地推动农村改革，需要从哪几个方面去着力？

陈晓华：关于新阶段的深化农村改革，在十八届三中全会上，中央就作了全面部署，对农村改革的重点领域、主要任务都作了统一安排。现在的改革重点要围绕五个方面进行，一是要深化产权制度改革，落实好“三权分置”的政策制度，通过“三权分置”来促进农村土地有序流转，推动规模经营的形成。同时要探索土地延包三十年的具体办法。第二轮土地承包到期以后，要做到平稳衔接来保证政策连续

性，给农民一个稳定预期。另外，在土地制度、产权制度改革中，要积极探索农村宅基地改革的实现形式和有效路径。产权制度改革和建立中国特色的农村集体产权制度，是我们下一步改革的一个重要任务。第二项改革任务就是要建立现代农业经营制度，包括发展新型农业经营主体。通过培育农业经营主体来更好地带动广大农户，使小农户比较地和现代农业相衔接，步入农业现代化轨道。第三要更好地体现农业农村优先发展的原则。建立国家支持保护农业制度，以城带乡、以工补农，增加对农业的投入和保证，使城乡差距逐步缩小，有效弥补农业农村发展的短板。同时还要推进金融支农改革、补贴制度改革等。第四要建立城乡一体的制度。要实现农民市民化，在促进城乡要素平等交流方面取得突破。第五要建立乡村治理制度。推进乡村治理现代化，真正形成治理有效的局面。总之，下一步农村改革的重点已经明确，重点是要抓好落实，有序推进，保证中央确定的改革任务如期完成。

要把高质量发展摆在更突出位置

记者：在新型农业经营主体出现前，我们经常就说多、小、散。发展了这么多年后，我们还经常会说到多、小、散，您怎么认识这种现象？这是不是由于我国人多地少的这种特点决定的呢？

陈晓华：新型农业经营主体是市场经济的产物，也是农村改革的一个重要成果。新型农业经营主体在提高农业组织化水平和规模化程度方面发挥了独特作用。尤其在我们中国人多地少、小农分散的基本国情下，发展新型农业经营主体显得尤为重要。所以习近平总书记多次强调要重视农业经营主体的发展问题。

我们国家农业经营主体的发展和国外相比有自身的轨迹和特征。第一，我们的农业经营主体发展还处于成长期，和国外数百年的历史比有很大的发展潜力和空间。第二，我们的经营主体建立在土地集体所有、家庭承包经营统分结合的基本经营制度基础上。而国外是在土地私有基础上形成的，和我们在制度基础上有很大差别。第三，我们的经营主体更加广泛，是在农户经营基础上形成的多种形态的经营组织，包括合作社、龙头企业、社会化的服务组织，甚至一部分规模经营的家庭农场和新型的集体经济组织。国外主要是在家庭农场基础上组建合作社，合作社投资办加工营销企业，然后再由加工营销企业与合作社建立行业协会这样一种经营体制，和我们在组织形态上有差异。最根本还是因为我们是一个小农户占绝大多数的国家，和国外差异很大。所以我们的国家新型经营主体的发展，现在仍处在一个多种形式快速发展的进程中。

记者：马上要进入“十四五”时期，在扶持新型农业经营主体上，有哪些方面是需要重点研究、重点解决、重点扶持的呢？

陈晓华：过去新型经营主体的发展，是先发展后规范。发展到一定阶段以后，就要边发展边规范。数量不应该是我们的主要追求目标，要把规

范发展、高质量发展摆在一个更加突出的位置。首先要搞清楚现在新型经营主体发展中所面临的瓶颈制约。从调查来看，有的新型经营主体作用发挥不充分。这几年按照统一部署，对空壳社进行了清理，这是必要的。第二个问题，新型经营主体发展实力还较弱，规模还较小，很难经受市场和自然风险的考验，自身没有发展的能力和活力，影响了它们的作用发挥。第三个问题，运行机制还不健全。尤其是按照市场主体的要求，财务管理、经营策划、人才保证等方面都面临很多制约因素，影响了它们的健康发展。第四个问题也是反映比较多的，就是一些扶持政策落实不到位。主要是用地难、贷款难等一些长期存在的问题，在一些地方没有完全解决。

“十四五”要围绕这些问题来采取措施，重点抓好三个方面。一是提升新型经营主体的产业支撑能力。现在在城市的超市和餐桌上，商品基本是由新型经营主体带动农户生产发展和提供的。在北京等大城市，散户的产品不通过组织化生产和质量标准把控，是很难进入市场的。只有把新型经营主体的产业支撑能力建设好，整个农业才能有效地循环，才能解决好供应链和生产链的问题。二是要提升新型经营主体的带动服务能力，这是一个历史性的课题。中国农业要实现现代化，关键要看能不能有效地把小农户导入到现代化轨道。通过多种形式鼓励农民和合作社形成有机的利益联结，采取一些群众能够接受的办法来提升新型经营主体的带动能力，这是一个重要政策取向。三是要提升新型经营主体自身发展的能力，健全运行机制，加强政策支持，不断导入先进生产要素。其中最重要的是解决好人才进入新型经营主体的通道问题。要积极推动有志于现代农业发展的各方面人才到农村去，通过领办和带动发展新型经营主体。

总之，“十四五”时期，在发展新型农业经营主体问题上，重点要在提高发展质量上下功夫，不能再简单地把合作社的数量作为考核指标，而要把高质量发展要求体现到工作中去。

推动乡村旅游和品牌建设更加持续健康发展

记者：近年来，我国休闲农业和乡村旅游蓬勃发展，走出了一条由点到线、连线成面的发展道路，发展势头非常好，现在是不是还存在一些问题需要我们格外注意？未来休闲农业和乡村旅游会有什么样的发展趋势和空间？

陈晓华：休闲农业和乡村旅游，是农村兴起的新产业新业态，是农村很有前途和潜力的朝阳产业。有统计，乡村旅游每年接待游客上10亿人次，随着人们生活水平的提高，随着休闲和休息时间的增多，乡村旅游还会有一个更大的发展，规模会继续增加，方式会更加多样，智慧旅游会更加方便。

乡村旅游吸引人的是它的青山绿水和农事民俗，要立足农村资源，不能照搬城市和一些景点的做法，把乡村旅游搞成度假村和游乐园。乡村的资源要尽可能地留给农民来开发、利用和分享。即使要引进一些投资方，也要采取和农民结合的方式来进行，不能引进了老板，挤走了老乡。下一步，针对目前存在的一些问题，要更好地提高乡村旅游的品质，突出乡村旅游的特色，

保障农民的利益，发挥好集体的作用，使乡村旅游持续和健康地发展。

记者：品牌化是农业现代化的标志，这些年我国农业品牌建设推进很快，各地各级的热情都很高，可以用如火如荼来形容。在取得公认的成就的同时，您认为也暴露出了什么问题？存在哪些误区？

陈晓华：品牌建设，尤其是农业品牌建设，才刚刚起步，方兴未艾，已经在推动农业发展中发挥了重要的作用。现在农业品牌的创建丰富多样，品牌体系和标准建设也在加快推进，尤其是各个地方、各个企业都有极大的热情和积极性。这对农业来讲是一个好事，也是推进农业供给侧结构性改革的一项重要任务。因为过去在农产品短缺时代，农产品是皇帝的女儿不愁嫁，只要产出来就能卖出去。现在随着国家农业综合实力和生产能力的提升，随着民众的消费水平升级和消费习惯变化，如果还是沿用过去那种思维方式来搞农业将寸步难行，所以推进农业品牌建设非常必要和紧迫。

记者：您认为应该如何发挥农业品牌的引领带动作用，加快实施品牌强农战略，把农业品牌做大做强呢？

陈晓华：农业品牌建设任重道远。第一，品牌要建立在产品质量安全的基础上，品牌说到底还是要靠产品质量安全来做保证。品牌是创出来的，不是秀出来的。第二要发挥市场决定性作用，品牌是商品经济的产品。是不是品牌？是不是好品牌？要靠市场和消费者来选择决定。第三要维护好品牌的合法权益。从某种意义上讲，品牌带有商标和知识产权的性质，它的合法权益需要通过健全法律法规制度、健全品牌体系和评判标准、发挥行业协会作用等来维护。

总之，农业品牌建设任重道远，不是为品牌而创品牌，而是通过优质的品质和质量来塑造可信的品牌，通过品牌建设来推进农业提高质量效益。品牌建设、品牌战略，是改造整个农业生产体系的一个重要步骤。



□□

祝升明

新冠肺炎疫情给经济社会发展带来巨大冲击，同时也为区域发展格局、城乡发展格局、产业发展格局、企业发展格局带来了深远影响。今年，浙江省衢州市农民和低收入农户收入在持续多年保持较快增长态势的基础上，前三季度农民收入增幅再次交出高分卷，位列全省第二。后疫情时代，当更加注重化危为机，加速农民增收的动能转换。

后疫情时代，在人居理念上，中小城市及乡村的价值重新得到人们的审视和认同，逆城市化浪潮和乡村经营大时代将加速到来；在产业发展上，健康医疗、数字经济等产业迎来新的发展机遇；在社会治理上，政府传统的线下治理模式加快向线上线下互动的治理模式转变，政府数字化转型加速。衢州市遵循以构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，对照浙江省委提出的10大新课题和10张大分报要求，按照5种创新思维，深刻把握新阶段新变化新趋势，顺势而为、主动作为，在精准帮扶农民群众纾难解困的同时，危中寻机、化危为机，加快新旧动能转换步伐，全力拓宽农民增收新渠道，打出了一整套“组合拳”。

首先是“美丽+智慧”，为增收注入产业动能。美丽是衢州优势所在、是吸引力，智慧是大势所趋、是竞争力，只有两者充分融合，才能相得益彰。衢州紧紧围绕打造浙江大花园最美核心区的目标，聚焦建设都市版、乡村版“两个大花园”，一手抓传统产业改造提升，一手抓新兴产业培育发展，加快打开“两山”转化通道。大力培育美丽经济幸福产业、数字经济智慧产业“两大战略性新兴产业”，特别是以乡村为主战场，以新时代美丽乡村全域统筹集成改革为总抓手，持续壮大运动休闲、文化旅游、养生养老、绿色农业等产业，加快推进“衢州有礼”诗画风光带平台建设，做强做优“一县一园”“一村万树”“一乡千宿”等特色项目，建成全国最大“盒马村”。

其次是“招商+回归”，为增收注入项目动能。作为劳动力输出大市，衢州近1/3的人口在外经商创业、就业打拼。疫情按下了外出打工的“暂停键”，但也悄然改变着人们的就业观念。回乡创业、就近就业成为新选择。衢州因势利导、趁势引导，出台政策让老乡就地就近就业，同时把项目引进来，完善招商引资、招才引智“双招双引”工作机制，依托“衢州有礼”诗画风光带，引进一批效益好、带动力强的大项目好项目。此外，还把乡贤请回来，给政策、给荣誉、给地位，探索打破体制机制障碍，大力引导在外乡贤反哺家乡，带动科技进乡村、资金进乡村、青年回农村。最后，让资产活起来，做好农房整治“后半篇文章”，加快农村宅基地制度改革，推进乡村品牌化经营，变闲置农房为客房，变“建设村庄”为“经营美丽”。

其三是“线上+线下”，为增收注入数字动能。疫情发生以来，线上购物、线下配送成为老百姓生活日常，直播带货风起云涌。衢州主动顺应网络变革，深入实施数字乡村行动，打造“村播基地”，加强与各大电商平台的深度合作，全面推广网络村播带货等模式，推进乡村数字变革。坚持“特色资源+创新模式”，线上线下齐发力，让老产业焕发新生命。建好用好乡村振兴讲堂，开设“空中课堂”，增强“新农民”运用“新农具”干“新农活”的能力。依托全省山海协作大平台，通过政府搭台、公益运营、企业参与，培育壮大村集体经济，帮助农户拓宽农产品销路，探索建立消费帮扶“消薄卡”模式，有力促进“消薄”增收和产业振兴。

最后是“制度+技术”，为增收注入治理动能。农民增收是一项系统工程，背后折射出的是乡村治理体系和治理能力。近年来，衢州坚持重基层抓基础，围绕打造“三民工程”升级版、“枫桥经验”升级版，探索建立了“党建统领+基层治理”“县乡一体、条抓块统”的乡村治理体系。通过做实组团联村、“两委”联格、党员联户“三联工程”全覆盖，用好“周二无会日”，推行“小事办好办实事，另一边强调集成机制、政策和服务，打造“邻礼通、村情通、政企通”、智慧治理“智治”为主体架构的“三通一智（治）”智慧衢州线上操作平台体系，为乡村发展、农民增收提供智慧支撑、营造最优环境。

（作者系浙江省委党校2020年第二期中青班一班（三支部）学员，衢州市农业农村局党委书记、局长）

用好基础大数据 破解农村金融难题

□□

黑龙江省委党校中青三班二组

随着农业农村现代化程度不断提升，信息技术开始广泛应用于农业农村各个领域。作为信息技术有效运用的基础环节，采集并运用大数据成为破解当前农业农村领域各类难题的重要手段之一。

黑龙江省委党校中青三班二组聚焦大数据如何解决“贷款难、贷款贵、贷款少、贷款慢”问题，于2020年10月24日-11月2日，以佳木斯市富锦、桦川、汤原、桦南等县（市）为样本，通过实地调研、走访农户、座谈交流等形式，对省内各大银行利用农业大数据金融服务平台的运营情况和实际效果进行了调研。

从调研情况来看，近年来，黑龙江省委、省政府高度重视大数据等信息技术在农业农村领域的应用与推广，省直相关部门、金融机构及高校科研单位通力合作，密切配合，不断开发并完善相应平台和产品，得到了用户的普遍欢迎和一致好评，推动了基础大数据服务农业农村现代化发展。

以“黑龙江省农村金融服务平台”开发应用为例，2018年，黑龙江省农业农村厅、建设银行、哈尔滨工业大学三方联合，以农村土地确权 and 农业种植补贴数据为基础，以“农业大数据+金融科技”为模式，开发了“黑龙江省农村金融服务平台”，推出了“土地抵押贷款”“农户信用贷款”两款普惠金融产品，农民通过手机App软件，短时间内即可成功申请贷款，且随贷随还，有效解决了农民融资手续繁琐、融资时间长、融资利率高等问题。截至2019年12月-2020年7月期间，据统计，该平台共对全省新型农业经营主体、农户投放贷款超400亿元，与上年同比增长了10倍。截至目前，黑龙江省8家银行（建设银行、工商银行、农业银行、中国银行、交通银行、邮储银行、农村信用社、哈尔滨银行）已接入“黑龙江省农村金融服务平台”并以建设银行模式为范本开展农村金融服务，不仅大幅度缩短贷款

申请时间，有效降低了农业生产成本，而且推动形成了银行业良性竞争，有效提升了惠农服务质量。

然而，调研中发现，农业基础大数据的采集和应用存在一些问题，集中表现为：数据底数不清、核心数据不精确、共享开放不足与开发利用程度不够等。针对上述问题，充分考虑当前大数据推动金融支农的可操作性，提出以下建议：

加强顶层设计，打通基础数据壁垒。建议由省一级部门统筹规划，根据多部门信息系统建设情况，建立多部门的数据信息共享系统；搭建系统互通接口，实现多部门业务系统互通、真正实现数据共享交换、信息系统整合、方便各部门提取所需数据，提高工作效率，提升金融支农服务水平。

动态调整数据信息平台的权限及功能。建议定期组织相关业务部门、银行机构和农户代表等会谈一些管理系统的权限设定、功能需求等事宜。在符合相关法律法规要求的基础上简化操作流程、优化操作系统、提升运行速度、增加远程办理功能，进一步提升农户、新型农业经营主体办理农村土地经营权流转等业务的便利性。

调整种植者补贴数据的提供模式。建议改变以县、区为单位获取种植者补贴数据的提供模式，各县、区级财政以系统填报数据的方式与农业大数据平台对接，实现即时性，减少中间环节，降低数据安全风险，缩短数据采集的时间。

多方合作推动信息平台的运营和应用。构建政府主导，国有投资机构深度参与，金融机构与新型农业经营主体多方互动的市场化运作方式，并探索相应的主体运营模式；支持农业大数据平台与银行协同开发适用于农业生产的低息贷款产品；实现数据互通，信息共享，建立多维度的信息数据体系，用数据维度的全面性降低不良信用的产生，提升涉农主体的守信意识。

（指导老师：刘瑞华）

后疫情时代， 如何转换增收动能？

山东沂南：探索解决农村相对贫困长效机制

□□ 李彦芳 孙雪

沂南县，隶属于山东省临沂市，地处鲁中地区。2020年，沂南县按照省、市扶贫办要求，在确保高质量打赢脱贫攻坚战的基础上，开展解决农村相对贫困长效机制试点工作。在试点工作中，沂南县积极创新工作方法，形成了具有沂南特色的“贫困线设置科学合理、识别退出严格规范、帮扶政策系统适度”的相对贫困治理体系。

科学确定相对贫困线。沂南县充分考虑当地经济社会发展水平和财力状况，以该县最低生活保障线的1.2倍为主要依据，统筹考虑家庭生活实际状况、子女赡养能力等情况，确定出农村

相对贫困线为年人均可支配收入5500元。

创新分类识别纳入工作法。沂南县采取主动识别和申请识别相结合的方式，开展定期纳入和即时纳入。定期纳入是对享受低保政策的农户直接认定一批，同时对农户本人申请的认定一批；即时纳入是指对病灾等特殊户即时认定、应纳尽纳。截至目前，沂南县识别相对贫困人口45792人，其中建档立卡卡脱贫人口40787人，定期纳入和即时纳入的相对贫困人口分别为4348人、657人。

严格规范认定退出程序。在相对贫困认定方面，除低保农户直接认定外，申请纳入和即时纳入的相对贫困

人口，必须经过“农户申请、事由调查、民主评议、初次公示、数据比对、二次公示、县级公告”等7个认定程序，确保相对贫困人口识别精准。在相对贫困退出方面，相对贫困人口的人均收入超过6600元（含），致贫原因消失以后，才可按照“一评议一公示一公告”程序予以退出，从而确保相对贫困人口稳定脱贫。

建立适度帮扶政策体系。沂南县根据“适度”原则，围绕教育、医疗、住房、产业、金融、就业创业等方面，建立完善的帮扶政策体系。例如，在住房保障方面，明确非低保的相对贫困户重建房屋户补助1.5万元的标准，比绝对贫困户户补助金额少0.3万元，比一般农户

补助金额高0.3万元。在医疗保障方面，明确非低保的相对贫困户享受医疗救助政策，即依据医疗救助免起付线，政策范围内住院医疗费用救助比例60%，年度最高救助2万元的标准执行。既尽力而为，切实解决贫困群众的实际困难，又量力而行，防止出现过度依赖和过度保障问题。

自试点工作开展以来，本着相对贫困人口优先原则，沂南县建立健全工作推进机制，明确责任部门和经费，在积极兑现各类帮扶普惠政策过程中，推动了扶贫工作体系的平稳转型。

（作者单位：山东省沂南县扶贫开发领导小组办公室）