

贯彻党的十九届五中全会精神 扎实推进乡村振兴高质量发展

党的十九届五中全会明确提出,要以推动高质量发展为主题,这标志着高质量发展的要求已经从经济领域全面转向整个国民经济与社会领域,从宏观层面全面推向各区域、各领域、各系统。通过深入学习党的十九届五中全会精神,我们深刻体会到,作为我国经济社会发展战略基点和战略支撑的广大乡村,其高质量发展水平,对于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,统筹办好发展和安全两件大事,实现国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标,具有全局性、整体性、系统性、综合性影响。“三农”工作者必须笃行致远、矢志不渝地推进乡村振兴实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的高质量目标,为全面贯彻落实党的十九届五中全会精神作出应有贡献。

坚持用新发展理念引领乡村振兴

坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,是党的十九届五中全会对我国“十四五”经济社会发展提出的原则要求,也是新时代新阶段推进实施乡村振兴战略,实现高质量发展的关键引领,必须把新发展理念融入乡村振兴的全过程、各领域。在推进乡村振兴中贯彻创新发展理念,要深刻认识到创新是引领乡村振兴的第一动力,拓展乡村创新空间,推动科学技术、经营模式、管理方式、体制机制等多领域全方位创新,提升乡村创新能力,培养创新型、应用型、技能型乡村人才,激发乡村干部人才创新活力,增强乡村振兴内生动力。在推进乡村振兴中贯彻协调发展理念,要统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设 and 党的建设,全面推进乡村产业、乡村人才、乡村文化、乡村生态、乡村组织振兴。在推进乡村振兴中贯彻绿色发展理念,要坚持以绿色生态为导向改进农业农村生产生活方式,强化节能环保增效、优质安全、绿色环保技术的开发应用、建立健全实现绿色发展的体制机制,在乡村振兴中解决好人与自然和谐共生问题。在推进乡村振兴中贯彻开放发展理念,要进一步扩大乡村开放范围、拓宽涉农开放领域、提升农村开放层次,推动乡村更好融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,使乡村发展更加充分、城乡发展更加平衡。在推进乡村振兴中贯彻共享发展理念,要切实稳定农民

就业,着力推进农民增收,不断提高农民教育、养老、医疗和社会保障水平,加快补上农村发展和民生短板。

始终按照客观规律推进乡村振兴

认识和把握发展规律要求,按客观规律办事,是保障乡村振兴高质量发展的根本遵循。推进乡村振兴,无论是顶层设计、规划编制、政策制定,还是探索创新、深化改革、推动发展,必须始终遵循市场规律、自然规律、乡村建设规律、城乡发展规律。坚持按市场规律推进乡村振兴,就要在坚守国家粮食安全底线的同时,深化农业供给侧结构性改革,充分激发市场主体活力,由市场主体按市场需求配置要素资源,提升农业质量效益和竞争力。坚持按自然规律推进乡村振兴,就要坚持尊重自然、顺应自然、保护自然,坚持以节约优先、保护优先、自然恢复为主,充分利用生物资源多样性和生态相克原理,最大限度提高农业秸秆、畜禽粪污的无害化处理和资源化利用水平,挖掘农业废弃物价值;大力推进测土配方和水肥“一体化”,积极推动化肥农药减施和有机肥生物替代,降低农膜使用强度和数量,坚守自然生态安全边界。坚持按乡村建设规律推进乡村振兴,就要更加重视编制乡村层面的振兴规划或实施方案,凸显乡村优势、反映乡村特点、尊重乡村差异,体现乡村内部功能的多重性、乡村之间功能的互补性。坚持按城乡发展规律推进乡村振兴,就要推动城乡发展规划、体制机制、要素市场相融合,推动城乡基础设施、公共服务、生态环境相融合,突出城乡各自优势,实现“功能互补、相互促进,以城带乡、以乡促城”,在城乡融合发展、共同繁荣基础上推进乡村振兴。

紧紧依靠改革创新推动乡村振兴

推动乡村振兴,必须不断深化农业农村改革创新,依靠改革创新为乡村振兴高质量发展释放新活力、注入新动能。依靠改革创新推动乡村振兴,必须构建稳定持续的政策制度体系。要贯彻落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策,持续深化农村土地制度改革、农村集体资产产权制度改革、农村宅基地制度改革;加快培育农民合作社、家庭农场等新型经营主体,健全现代农业体系和农业专业化、社会化服务体系,发展多种形式的适度规模经营,实现小农户和现代农业有机衔接;深化

土地征收制度改革,健全城乡统一的建设用地市场,积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。依靠改革创新推动乡村振兴,必须构建健全的市场经济体制。要以深化农业供给侧结构性改革为主线,既充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,引导市场主体按照市场需求调整产业结构,促进农村一二三产业融合发展,优化现代农业产业体系、经营体系、生产体系,不断提高农业质量效益和竞争力;又更好发挥政府作用,通过集中力量办大事,着力加强公共设施、公共服务、公共产品供给,推动有效市场和有为政府更好结合,提高农业供给体系的质量与效率。依靠改革创新推动乡村振兴,必须构建健全的乡村治理机制。要高度重视乡村治理在国家治理中的基础性地位,探索创新实现乡村善治的有效途径;要正确把握自治、法治、德治的辩证关系,探索健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系;要大力弘扬尊老爱幼、善良诚信、和谐邻里等优良传统,积极倡导互帮互助、志愿服务、勤俭节约等文明新风,坚决反对铺张浪费、大操大办、封建迷信等陈规陋习;要切实推动乡村突出治安问题整治,严厉打击黑恶抢、黄赌毒等违法行为,切实保障农村生产生活秩序和农民生命财产安全。

切实保障安全 防范乡村发展风险

作为战略基点和战略支撑,具有压舱石作用的广大乡村,如何在推进高质量发展的同时,有效防范安全风险,对国家统筹办好发展和安全两件大事具有重大现实意义和深远历史意义。在推进乡村振兴高质量发展进程中,必须科学把握、主动应对个别领域、某些方面可能存在或发生的风险,抓紧抓好各项重要任务。比如,针对新冠肺炎疫情、经济全球化逆流、极端自然灾害和气候威胁、个别国家战乱冲突和政治不稳定等因素可能带来的粮食贸易保护、出口限制、价格上涨、囤积居奇等粮食安全风险,我们必须坚定实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,切实保障粮食生产能力、优化粮食供需结构。又如,在价格“天花板”下移、成本“地板”上升的双重挤压下,针对规模化农业发展中因土地成本、用工成本显性化使农产品生产成本上升、效益下降、竞争力不足进而可能引发的农业产业安全问题,必须高度重视利用现代科学技术,深度挖掘农业资源的多种功能、多重价值,延长产业链、提升价值链,发展多种

形式的适度规模经营,有效降低农产品生产成本,提高农业质量效益和核心竞争力。再如,针对返贫风险加大、边缘贫困人口波动等可能引发的贫困人口反弹风险,必须保持脱贫攻坚政策总体稳定,进一步健全对农村低收入人口和欠发达地区的长效帮扶机制,完善农村社会保障和救助制度,激励有劳动能力的低收入人口勤劳致富,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

培养高素质乡村干部人才队伍

推进乡村振兴高质量发展,需要把人力资本开发放在首要位置,强化乡村振兴人才支撑。要不断强化农村基层党组织领导核心地位和战斗堡垒作用,加强农村基层党组织带头人教育培养,推动农村基层党组织及带头人树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”,提升领导和推动乡村振兴的素质能力;要加大宣传力度,广泛宣传党的路线方针政策和新发展理念,系统引导和深化乡村振兴客观规律认识,切实增强乡村干部人才贯彻新发展理念、遵循客观规律的思想自觉、政治自觉和行为自觉;要深入研究乡村干部人才成长规律,深化识人用人体制机制改革,健全创新激励和保障机制,坚持培养与引进相结合,培植一支留得住、用得好的队伍;要培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠等;要强化乡村专业化、社会化服务队伍建设,通过送服下乡、购买服务、志愿参与等方式,吸引并支持企业家、党政干部、专家学者、医生、教师、律师、会计等服务乡村振兴事业;要根据乡村干部人才多样性、差异性、多层次培养需求特征,优化教育培训学科建设,创新教育培训方式方法,分类培养乡村创新型、应用型、技能型、治理型干部人才,切实增强教育培训的针对性和有效性。

农业农村部管理干部学院(中共农业农村部党校)理论学习中心组



□□

党的十九届五中全会在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上召开,具有里程碑意义。全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。《建议》第七部分是涉及“三农”工作的主要部分,这一部分的标题是“优先发展农业农村,全面推进乡村振兴”,标题就是最大亮点。

优先发展农业农村:从被动到主动

党的十九大提出乡村振兴战略并写入党章,乡村振兴的总方针是农业农村优先发展。2019年,党中央、国务院以坚持农业农村优先发展为主题出台中央一号文件。党的十九届五中全会提出优先发展农业农村。从“农业农村优先发展”,到“优先发展农业农村”,还是原来8个字,但是顺序变了。

如何理解这个变化?以前乡村振兴需要资源,各地各部门要优先保障;现在是要求各地各部门主动拿出资源来优先支持农业农村发展,支持乡村全面振兴。我们党对农业农村现代化的要求更加迫切、意愿更加强烈,一定程度上,就是把优先发展农业农村从被动变为主动,从倡导变成要求。2019年8月19日,《中国共产党农村工作条例》正式施行,这是管全党的条例,是为实施乡村振兴战略保驾护航的条例,落实不力要问责,对象是地方党委、政府。

为什么这样提?“三农”工作一直是我们全党工作的重中之重,粮食安全是治国理政的头等大事。但在一些地方,农业“说起来重要,干起来次要”,甚至“想方设法不要”,这些都是很危险的。一顿不吃饿得慌,粮食不是今天种下去明天就能收。在2020年初新冠肺炎疫情防控形势最严峻的时候,有的国家开始限制粮食和其他基础性物资出口,但是我们没有出现粮荒。2020年春节后,大量返乡务工人员暂时留在农村,乡村整体秩序依然平稳,说明农村给我们提供了巨大的回旋空间。我们的农业可以让全国人民吃得饱,我们的农村可以让农民待得住,这就是压舱石和战略后院的作用。

从三个维度理解“全面推进乡村振兴”

第七部分标题的后半句是“全面推进乡村振兴”。从3个维度理解“全面”:全域推进,脱贫攻坚胜利收官后,“三农”工作重心转向乡村振兴轨道,全要素推进,乡村振兴20字总目标“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,五个振兴要同步推进,不能厚此薄彼搞选择性落实;全方位推进,乡村振兴是国家战略,不是某一个部门的事,全国上下、各地各部门都要发挥自己应有的作用。

用系统思维构建新型工农城乡关系

我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农村发展不充分。处理好城乡工农关系,就可能掉入中等收入陷阱。在现代化进程中,城的比重上升,乡的比重下降,是客观规律,不管工业化、城镇化进展到哪一步,农业都要发展,乡村都不会消亡,城乡将长期共生并存。党的十九届五中全会提出要“强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。实际上,这是乡村振兴的关键所在,也充分体现了全会提出的“系统观”思维,乡村的发展不仅关乎乡村自身,更事关全局。

“十四五”时期乡村振兴的四方面重要工作

《建议》的25-28条,指明了“十四五”时期乡村振兴的四方面重要工作,可以用4个关键词来概括:

农业,就是要提高质量效益竞争力。这是过去很长一段时间一直在讲的问题,也是农业现代化的核心。除了很多已经在做的工作外,这次专门提到要“开展粮食节约行动”。有专家估算,我国每年浪费的粮食相当于一个吉林省的产量,我们不能一边“大水大肥搞生产”一边“大吃大喝搞浪费”。

农村,农村现代化是需要补齐的短板,要实施乡村建设行动。把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置,这抓住了主要矛盾的主要方面。《建议》还对县城、乡镇有了新的定位和要求,要强化县城综合服务能力,把乡镇建成服务农民的区域中心。这是新型城乡关系的具体体现,是在新时代赋予了乡镇新的功能定位。过去,乡镇对农村具有一定的“虹吸”效应,农村的好资源都往乡镇输送。但是随着交通便利程度极大提高,乡镇面临被“架空”的尴尬境地。随着城乡的进一步融合,乡镇和村的边界将更加模糊,乡镇要抓住历史机遇,及时调整好自身定位,为农民生产生活提供更多更好的服务。

改革,重点是人、地、钱的问题。农村“三块地”是农村改革的核心,包括:落实承包地二轮承包到期后再延长30年政策,探索集体经营性建设用地的入市制度,探索宅基地“三权”分置(所有权、资格权和使用权)的实现形式。此外,还有新型经营主体培育、小农户与现代化衔接、集体产权制度改革、农村金融服务体系等。

衔接,巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。全面进入乡村振兴轨道后,就要思考坚持和巩固什么、完善和发展什么。党的十九届五中全会给出了答案,比如财政投入力度要总体稳定,健全防止返贫监测和帮扶机制,坚持和完善东西部协作和对口支援,做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作等。未来,还要集中支持一批乡村振兴重点帮扶县。

“十四五”时期推动农业农村高质量发展的四方面思考

党的十九届五中全会描绘的一条主线就是高质量发展。农业农村领域该怎么实现高质量发展?本文提出四方面思考。

要站在国家安全的高度看待农业农村发展。粮食安全是国家安全的重要基础,始终是治国理政的头等大事,农村社会和谐稳定也是国家大局稳定的根本。在重大全球性灾害、地缘政治、贸易保护主义等冲击下,农业的基础性地位尤为重要,如果不能实现充分自给,将成为真正的“卡脖子”问题。因此要在超越经济的层面看待粮食和重要农产品供给问题,粮食安全跟国防安全一样,保供给就是保安全,要坚持底线思维,保障口粮的绝对安全,在以我为主的基础上,用好两种资源、两个市场,构建新发展格局。

对“三农”的支持力度要加强而不是减弱。直接从事农业生产的人将越来越少,农户收入对农业的依赖越来越低,而全社会的农产品需求却越来越大,农业的公共性功能越发凸显。所以要清楚地认识到,城里人比农民更加需要一个高质量、可持续的农业。面对“谁来养活中国人”的提问,答案永远是“中国人养活中国人”,进口解决不了根本问题。对待粮食等重要农产品,要树立“宁可多占、不可不够”的观念,还要以“产品-服务-功能”的眼光来重新衡量农业的价值。因此,对农业的支持力度不能减弱,而是要加强。

农业农村的支持保护要转向更加绿色、生态。当前,我国农业已经达到一个较高的生产水平,粮食产量连续6年超过1.3万亿斤。保护农业生态环境就是发展农业生产力,耕地就是最大的粮仓,保护耕地是最有效的囤粮手段,保护山水林田湖草就是积攒鱼虾蟹内蛋奶。因此,未来农业支持保护资金和技术要更多投入土壤改良、节水节肥节药、农业废弃物利用等领域。

农业自身要走绿色、高质量发展之路。绿色是农业的底色,高质量必须是绿色的,农业农村现代化一定是绿色的现代化。在推进农业农村绿色发展的过程中,将产生3个方面的红利:化肥、农药、农膜等化学投入品减量和作物秸秆、畜禽粪便资源化利用带来的减排红利,产品质量提升带来的产品红利,产地环境改善带来的生态红利。要通过生态补偿、优质农产品认证和市场监管、农业产业链延伸等手段将以上红利变成农业产值和农民收入,实现绿水青山向金山银山的转化。基于此,可将绿色、高质量发展划分为3个阶段:去污、提质、增效。去污,就是生产生活过程的清洁化,实现增产增收不增污。提质,就是实现产地绿色化和产品优质化,通过完善市场实现优质优价。增效,就是绿色成为驱动发展的内生动力,农业农村的多种功能性逐步凸显,成为满足人们对美好生活向往的重要载体,绿色和发展形成良性互动。各地要立足本地发展阶段,既不搞冒进,也不能搞“一刀切”。

(作者系农业农村部农村经济研究中心经济体制研究室主任、研究员)

实践之道

将乡村作为新型基础设施建设的重要战场

□□ 郭芸芸 杨久栋

当前,全球新一轮科技竞争和产业变革加快推进,以数字经济、人工智能等新技术为代表的新型基础设施建设成为大国竞争的新领域,也是抢占未来发展制高点的新空间。2020年12月召开的中央经济工作会议提出,要大力发展数字经济,加大新型基础设施投资力度。当前,各地各行业纷纷将新基建作为经济结构战略性调整和扩大内需的有效举措,特别是广大乡村正在释放前所未有的新基建投资及消费需求潜力。建议加快促进新基建与乡村建设两大战略任务衔接,瞄准聚焦“三农”领域突出短板,将乡村作为新基建的重要战场,全面提升乡村产业、生态环保、公共服务、风险管理、乡村治理等领域的新型基础设施保障和服务能力。

新型基础设施建设是补齐“三农”领域短板的重要举措

长期以来,我国农业基础薄弱,乡村发展滞后,对新基建有着广泛的需求。乡村由于自身条件限制,基础设施建设区域发展不均衡,农业农村现代化过程中新旧问题积累叠加,产业技术发展滞后等问题突出。现阶段,合理布局新基建成为兼顾效率与公平双重目标下的最优解。推进新基建与农业领域融合发展,需要把握住“三农”领域的突出问题,发挥信息化、数字化、工业互联网等技术的完善功能。

农田水利、农业科技、农产品流通等产业新型基础设施建设的短板明显,成为制约农业现代化的显性因素。2020年南方洪涝灾害体现出以信息技术为内容的新基建在水利监测、预警、分析中的不可或缺性。乡村“水、电、路、气、网”等新型基础设施建设覆盖率差,疫情防控期间有力保障了农民生活。但乡村地区产业链的关键环节有待技术升级。以物流为例,

通过电商销售生鲜商品的地区对冷链物流需求较旺盛,2017年至2020年我国食品冷链物流市场规模年平均增速超过20%。中国冷链委2019年的调查报告显示,我国总体冷链运输率约为45%,距离发达国家90%左右的水平仍有不小差距。疫情防控期间,由于交通管控,物流时间较长,生鲜品易腐烂,乡村建设保鲜仓的需求迫切。与冷链物流相对应,低温仓储建设占比1.3%,其中拥有能够辅助进行科学决策的C-WMS仓库管理系统的仓库比例更低。从长远来看,通过新基建推动农产品流通链条形成结算线上化、装备智能化、组织网联化,逐步实现产业链条从自动化到数字化的升级仍有较大空间。

乡村地区公共服务供给不足问题明显,对新型基础设施投资的需求出现凸显。近期疫情在乡村地区发生的风险凸显,乡村地区医疗资源配置不足,每人千床位数和卫生员数比例低于城镇,“一村一医”实际普及率低,给疫情防控增加了挑战。乡村地区学生由于宽带和电脑限制,无法按时上网课。中国发展基金会调研显示,仅一半乡村学生能按时上网课,拥有电脑的乡村学生不足一成,乡村信息化教学普遍缺乏家庭支持。乡村教育信息化的短板,拉大了城乡教育差距。乡村地区公共服务不足对基础设施投资的需求出现分层,一是基于地区发展不均衡而对传统基建加大投入的需求,二是基于传统基建的适应性而出现的升级改造需求,三是基于城乡发展差距而出现的新基建投入需求。社会资本参与机制和政策参与民生基础设施建设的路径尚不清晰。

在乡村治理和电子政务方面,数字技术的生产力尚未得到完全释放。疫情检验了乡村治理体系和治理能力现代化的成色,但乡村治理的风险防控工作仍存在明显不足。大部分县城没有建立乡村数据资源管理系统和风险管理系统,应对重大突发事件时,在数据汇总、资源调配、信息共享方面没有平台进行统一管理;已建立管理系

统的地区却没有数据管理权限,紧急事件发生时无法激活使用,平台资源无法变为管理效能。县城是“三农”工作的第一战场,现阶段对农业自然风险、农业市场风险和重大公共卫生突发事件风险的管理能力有待提高。数字化、信息化在服务乡村振兴尤其是解决基层痛点的问题上,巨大潜力尚未得到释放。

疫情对农产品及加工品出口贸易影响长期存在,工业互联网为企业改造升级、重塑竞争格局提供新契机。2020年世界各国保值避险需求增加,农产品加工原料成本增加、出口下滑的情况将长期存在。从国内来看,传统企业用工、物料、防疫成本都在增长。我国农产品加工企业超过40万家,其中只有7.9万家是规模以上企业,超80%为规模以下企业,中小企业对成本增长较为敏感。另一方面,传统农产品加工业呈现在产业链各环节分布不均尚、创新能力弱、设备落后、工业化程度低等粗放发展的特点。现阶段,国内外成本增加,双重倒逼企业抓住工业互联网这一发展契机解决现有问题。尤其在产业链条重构、工艺流程再造、产业信息共享方面,工业互联网对于中小企业改造仍有较大发挥空间。

大力推进乡村新型基础设施建设

通过新基建拉平城乡数字鸿沟,改造提升传统产业,对提升经济社会活跃度、推动我国高质量发展,决胜全面建成小康社会意义重大。

以城乡融合的思维规划乡村新基建。中央经济工作会议提出,要充分挖掘国内市场潜力,以改善民生为导向扩大消费和有效投资,完善支持社会资本参与的机制和政策,更加注重民生基础设施建设短板,推动新型城镇化和区域协调发展。从城乡协调发展的思路出发,遵循人口迁徙规律,推进土地要素优化配置,强化新型基础设施建设。对农业产业发展、农民生活水平提升和乡村生活环境改善中存有明显制约的环节,尽快破解制约其要素流动的体制机制障碍,深化产业用地市场化

