

# 实现农业农村优先发展的关键在于产业发展和乡村建设

当前,在经济下行压力加大、外部环境多变的复杂形势下,做好“三农”工作既意义重大,又任务艰巨。与往年一号文件多是聚焦“三农”工作的某一领域不同,2019年的一号文件涉及“三农”工作的多个领域,而且提出了不少必须完成的硬任务。文件强调坚持农业农村优先发展,重点做好8个方面的工作。其中,有些任务是短期的,例如脱贫攻坚,由于近年来全国各级政府的高度重视,到2020年确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困,按期完成任务应当是不成问题的;而更多的任务则是长期而艰巨的。大致看来,文件中提到的8方面工作可以分解为两大部分:一部分是基本任务,即前4个方面的工作,另一部分是组织与制度建设和创新,即后4个方面的工作。坚持农业农村优先发展,需要在资源配置、产业布局、基础设施建设、创新创业、公共服务等方面向农业农村领域倾斜,逐渐矫正产业之间、城乡之间的失衡状态,从而实现均衡发展。不难想象,在未来相当长的时期内,农业农村优先发展都会是国家政策的基本考虑。要使这一政策真正落到实处,关键是要促进产业发展和乡村建设。

## 一、产业发展是根本

目前,我国经济面临下行压力,农业发展自身面临的问题与挑战也十分严峻,主要表现在农业发展的资源和环境约束日益趋紧,农业生产经营人员总体素质不高且结构不合理,农业产业结构性失衡和区域布局不科学的问题日益突出,土地流转和农业规模经营面临巨大挑战,农业社会服务体系不完善,农业生产成本持续上升,主要农产品的国际竞争力下降。如果农业不稳甚至滑坡,粮食和重要农产品供给不足,不仅会导致物价上涨,使经济发展面临增长下行和物价上行的双重压力,而且不利于社会稳定。为此,文件提出夯实农业基础,保障重要农产品有效供给。未来农业发展需要调整速度、优化结构和转化动力,归根结底就是要转变农业发展方式。只有加快转变农业发展方式,才能更好地保障粮食安全和食物质量安全,并使我国农业发展成

为功能多样、有吸引力、有竞争力的现代产业,使我国从农业大国转变为农业强国。转变农业发展方式,提高农业发展质量,需要加强农业技术创新,加快突破农业关键核心技术的研发与推广,同时需要培育新型农业生产经营与服务主体,构建现代农业生产经营与服务体系。此外,还要统筹两个市场和两种资源,积极培育竞争优势,科学确定国内重要农产品保障水平,提高国内安全保障能力。

农民是农业和农村发展的主体,农民增收和就业是农村发展的核心问题。现阶段,农民增收与职业转型面临着前所未有的挑战。主要表现在农民增收的难度日益加大,农民职业转型面临能力不足和保障缺乏问题,农民投资创业面临诸多困境。为此,文件提出发展壮大乡村产业,拓宽农民增收渠道。未来需要拓展农业功能,优化产业结

构,促进农村产业融合发展。拓展农业多种功能是新时期农业生存、发展和壮大的必然要求,发展绿色农业、循环农业、生态农业、休闲农业和乡村旅游等是现阶段较好的选择。调整、优化农业产业结构必须按经济规律办事,统筹规划,科学安排。具体而言,就是要坚持以资源禀赋为基础、以市场需求为导向,满足人们对农产品多样化的需求;实行区域化布局、专业化生产,推动优势、特色农产品向优势产区集中,形成优势农产品产业带;促进粮经饲统筹和农林牧渔结合,更加合理地利用各种农业资源;推进农业产业链和价值链建设,重视发展农产品的精深加工和综合利用,提高农产品的附加值和农业的综合效益。

在发展农村产业过程中,要因地制宜地采用多种方式促进一二三产业深度融合发展。当前尤其应当重视建设数字乡村,发展农村电子商务、发展乡村新型服务业特别是生产性服务业、升级产业集群。

## 三、制度创新是保障

农业农村发展过程中,在使市场对资源配置起决定性作用的同时,还必须发挥政府的行政与立法职能,制定必要的政策与法规,通过有关的制度安排提供良好的宏观环境。为此,文件在组织与制度建设方面提出:全面深化农村改革,激发乡村发展活力;完善乡村治理机制,保持农村社会和谐稳定;发挥农村党支部战斗堡垒作用,全面加强农村基层党组织建设;加强党对“三农”工作的领导,落实农业农村优先发展总方针。

未来,需要重点从提升农业竞争力、农民发展能力和乡村治理能力上完善农业农村发展的政策与制度安排。

在提升农业竞争力方面,需要实行严格的耕地保护制度,加大基础设施建设和维护力度;建立健全推进农业绿色发展和食品安全管理的法律法规;健全农业保险制度,完善农业补贴政策;构建新型农业生产经营与服务体系,促进农业发展全面转型;改革和完善支持现代农业发展的科技创新与推广体系;构建与世界农业对接的机制。

在提升农民发展能力方面,需要加强新型职业农民培育制度建设;消除农民进入要素市场的障碍,赋予农民更多的权利;构建和完善新型农民创业服务体系。

在提升乡村治理能力及促进农村社会发展方面,需要完善农村基层民主政治建设的制度环境,创新农村基层治理机制;完善返乡下乡创业支持政策,全面激活农村资源要素;完善覆盖城乡的社会保障制度以及基本公共服务制度;重视社区发展规划及相关制度安排,建设宜居宜业宜游的美好家园。

(来源:2月21日《光明日报》作者:中国农业大学人文与发展学院推广与创新研究中心主任、教授 高启杰)

## 二、乡村建设是重点

随着工业化与城市化的快速发展,乡村社会转型日益加快,转型中面临的矛盾和问题也日益凸显。主要表现在:农村空心化问题日益突出,农村资源资产浪费严重;农村基层民主政治建设滞后,乡村治理陷入困境;农村社会事业发展缓慢,公共服务需求难以满足;农村污染现象严重,生态环境亟待改善。为此,文件提出扎实推进乡村建设,加快补齐农村人居环境和公共服务短板。

新时期,加快农村全面转型,促进农村社会发展与乡村治理现代化,必须全面激活主体、要素和市场,激发农村发展的活

力和动力。为此,需要重点做好以下几个方面的工作:构建和完善乡村治理体系,实现乡村治理现代化;充实乡村资源,促进城乡资源要素双向流动;完善农村基本公共服务供给,提升农村社会发展水平;守住乡土文明传统,建设美丽宜居乡村。

基于农业农村发展的经验与教训,乡村建设必须重视农民发展能力的提升,从而增强发展的内生动力。农民的自身发展能力和竞争力不足不仅表现在就业与增收能力方面,而且还表现在政治参与能力、思想观念、综合素质等诸多方面。未来在提升农民发展能力上,除了继续创造

条件增加农民收入、维护农民各种合法权益外,应当更多地关注人力资源的开发。开发人力资源主要就是加强对农民的教育培训,把农村人力资源变成人力资本,使农民具有持续发展的能力。

近期,提升农民发展能力的当务之急是要加强新型职业农民教育培训。针对新型职业农民的培训,需要在培训需求评估的基础上因地制宜地设计培训项目。不仅要在新技术上进行培训,而且还要在知识、技能、观念、行为改变等方面进行系统的培训。通过培养新型职业农民成长中的企业家能力,推进职业农民从纯生产型向生产经营型转变,使其成为能够自主经营、有竞争力的市场主体。



长荡湖日落 纪皓 摄

## 让“空心小镇”重焕生机

1欧元1套房!这是意大利西西里岛小镇桑布卡日前宣布的售房消息。不过,新房主必须承诺在3年内翻新所购房屋,且翻新费用不低于1.5万欧元,并为此支付5000欧元的保证金。

桑布卡的这些房屋虽年久失修,需耗资不菲的翻修费用,但尽收眼底的地中海美景、芬芳浪漫的葡萄园、阳光明媚的海滩,还是令人心驰神往。令外人颇为好奇的是,如此好地方好房子缘何只卖得个“白菜价”?背后的原因引人深思。

像意大利不少农村地区一样,桑布卡的部分居民移居大城市,使得小镇人口日趋减少。与此同时,老龄化程度的加剧,也让小镇面临活力不足、日渐萎缩的威胁。意大利国家统计局近日发布的数据显示,该国总人口继续呈下降趋势,老龄人口在总人口中的比例持续增加,其中65岁以上人口占总人口的22.8%,14岁以下人口的比例仅为13.2%。以意大利西北部小镇洛卡纳为例,其人口从20世纪90年代的7000人锐减到目前的不足1500人,每年平均有40人死亡,但只有10人出生,镇上学校因学生过少每年都面临关闭。据报道,意大利近1/4村镇因

人口负增长在过去30年里荒芜,目前全国有139个村子常住居民不到150人。

为了让“空心小镇”重新焕发生机,澳大利亚、英国、美国、法国等西方国家都在以同样方式吸引居民。不可否认,这给难以承受城市高房价或是有心归隐田园的家庭带来了好消息。30多年前,意大利卡拉布里亚大区的巴多拉托小镇就将废弃房产买下,以低廉的价格出售,随着房屋被新买家陆续翻新和打造,今日的巴多拉托通过发展艺术与戏剧成了著名的观光小镇。有媒体认为,类似的政策可以拯救意大利农村。

问题的关键在于唤得来还能留得住。小镇低房价虽然短期内可能奏效,但仍需要着眼长远、系统布局。“住进去感觉被隔离了。”英国曾出现的这类“1英镑买房团”的抱怨说明,创造安居乐业的全要素条件才是激发“空心小镇”活力的关键。只有因地制宜,找到小镇发展的合理和科学定位,提供优惠的政策和生活条件,并带动社区及周边商业、服务业发展,小镇才能走上振兴的正轨。

(来源:02月21日《人民日报》)