

根本解决“三农”问题的制度安排：乡村振兴战略

许经勇

摘要：实施乡村振兴战略，是立足于我国社会主义初级阶段基本国情，着眼于我国社会主要矛盾变化，为确保如期全面建成小康社会和基本实现现代化作出的重大制度安排。实施乡村振兴战略要坚持农业农村优先发展，加快推进农业农村现代化。落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，巩固和完善农村基本经营制度。创造条件促进小农户和现代农业发展有机衔接。创新乡村人才培育引进使用机制。推进农村一二三产业融合发展。建立城乡融合发展体制机制，实现城乡发展一体化。

关键词：乡村振兴战略 创新体制机制 破解“三农”难题

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。当前，我国社会中最大的发展不平衡，就是城乡发展不平衡；最大的发展不充分，就是农村发展不充分。城乡发展不平衡不协调是我国现阶段最突出的结构性矛盾，也是我国面临的许多问题的总病根。它不仅制约了农业农村发展，也制约了城镇化质量和水平的提升，是全面建设社会主义现代化国家无法回避的挑战。党的十九大报告，着眼于“两个一百年”的目标和农业农村落后短板的问题导向，提出实施乡村振兴战略，从根本上解决长期想解决而又没有解决的“三农”问题。乡村振兴战略是新时代“三农”工作的总抓手。十九大报告提出要把农业和农村发展摆在优先位置，在要素配置上优先满足，在资源条件上优先保障，在公共服务上优先安排，以

利于不断缩小城乡差别，最终实现城乡一体化。让农业成为有奔头的产业，让农村成为安居乐业的家园，让农民成为有吸引力的职业。

十六大提出社会主义新农村建设，十九大在这个基础上进一步提出乡村振兴战略。乡村振兴战略与社会主义新农村建设，既有继承性的一面，又有创新性的一面。与社会主义新农村建设相比较，乡村振兴战略的创新性主要表现在以下几个方面：

把实施乡村振兴提升到战略高度

也就是把实施乡村振兴战略，作为建设现代化经济体系的战略支撑以及全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的战略决策。十九大报告是从贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的角度，提出实施乡村振兴战略的。建设现代化经济体系是针

对我国经济发展内外环境和条件新变化、经济结构存在的突出矛盾和问题——经济发展质量和效益整体偏低、国际竞争能力有待进一步提高等，提出的战略性举措。如果说我国的城市化质量还有待于提高，那么农村的质量更有待于振兴。与我国的城市相比，乡村在产业发展、生态保护、社区治理、生活水平等方面都存在明显差距。目前我国与发达国家的差别，主要不是表现在城市的差别，我国不少城市的建设已接近发达国家水平；而是表现在乡村的差别，即我国的乡村比发达国家的乡村落后得多。二者综合起来，我国城乡差别也就较为悬殊。这就要求我们必须采取更有效的举措，从根本上改变农业农村落后面貌。况且，通过改革开放40年的发展，我国已经成为世界第二大经济体，综合国力显著提升，具备了实施乡村振兴战略所必须的物质技术条件。完全有条件加大工业反哺农业、城市支

持农村的力度，建立健全城乡融合发展的体制机制，加快形成城乡发展一体化新格局。

把农业现代化和农村现代化摆在同等的地位

十九大报告指出，要加快推进农业农村现代化。这是在党的文献中首次在农业现代化之后增加农村现代化的提法。农业与农村的关系是很密切的。农业是布局在农村区域内的产业，农业是农村的基础。农业与农村的关系，是部门与地区的关系，局部与全局的关系。因而农业现代化与农村现代化是相辅相成的。没有农村现代化，农业现代化所必须的人、财、物就无法满足；同时，没有农业现代化，农村现代化的产业基础也无法建立。比起农业现代化，农村现代化范围更广，包括经济、政治、社会、文化、生态等。乡村振兴要按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，统筹谋划农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，将乡村作为与城镇平等平行的经济社会空间进行统筹规划。这五方面是不可分割的有机整体。产业兴旺是基础，生态宜居是关键，乡风文明是保障，治理有效是基础，生活富裕是根本。

巩固和完善农村基本经

营制度

进一步落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，衔接落实第二轮土地承包期到期后再延长 30 年的政策，让农民吃上长效“定心丸”。十九大报告提出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长 30 年。从 2023 年开始，我国农村第二轮土地承包将相继到期。到期后再延长承包期 30 年，意味着土地承包关系从农村改革之初算起稳定长达 75 年，在时间节点上与第二个百年奋斗目标相契合。对巩固和完善农村基本经营制度，促进现代农业发展，实现农村长治久安，都有重大而又深远的意义。实施这一重大决策，有利于形成长期稳定的土地承包关系，激发农民群众增加农业投入、发展生产的积极性；有利于形成农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”的格局，促进土地经营权流转，发挥新型经营主体的引领作用，把小农户引入现代农业发展轨道；有利于实施新型农业经营主体培育工程，培育发展家庭农场、合作社、龙头企业、社会化服务组织和农业产业化联合体，发展多种形式适度规模经营，推进农业现代化；有利于促使有条件进城落户的农业转移人口放心落户城镇，推进农业转移人口市民化，加快形成城乡融合发展新格局。根据十九大报告的要求，当前要积极做好与土地承包期延长的相关基础性工作，特别是要

求在 2018 年底基本完成农村承包地确权登记颁证工作。并在这个基础上做好与不动产统一登记工作的衔接，赋予农民更有保障的土地承包权益。与此同时，还要按照中央确定的政策，抓紧修订相关法律法规，建立健全推进延长土地承包期、维护农户承包权益等方面的相关制度。

探索实现小农户和现代农业发展有机衔接的有效途径

第三次农业普查的统计结果表明，我国现有 2.1 亿户农业经营户，户均耕地面积 9.8 亩。根据世界银行户均耕地面积 30 亩以下为小农户的划分标准，小农户是我国农业生产经营的主要形式。面对这一基本国情，在引导土地资源适度集聚的同时，还要通过引导农民走向联合与合作，开展社会化服务，以弥补耕地规模的不足。只有发展社会化服务体系，才能使短时间内难以改变的小规模生产也能提高效率。服务规模化是引导小农户生产向现代农业转型的有效途径。与此同时，还要强化新型农业经营主体对小农户的带动作用。十九大报告首次提出，要培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。农业现代化不仅是产业现代化，也是农民现代化。小农户的长期存在，是由我国的具体国情所决定。没有小农户的现代化，就不可能有中国农业现代化。只有通过健全农业社会化服务体系，将小农户

纳入现代农业的发展轨道，不断提升小农户整合资源要素、发展现代农业的能力，才能实现产业发展与农民增收齐头并进，加快农业现代化。应当认识到，在今后相当长时期内普通农户（即小农户）仍然是我国农业生产的基本单位，必须保护小农户的利益，健全利益联接机制，让小农户通过多种途径和方式进入规模经营、现代生产，分享农业现代化成果。要发展多种形式的农业社会化服务，将小生产纳入现代农业发展的轨道，探索农业现代化的有效途径。从某种意义上说，农业产业化是通过生产要素的优化配置和重新组合，形成适应市场经济发展要求的商品性产业链。这种性质的产业链是根据现代农业的要求，大规模组织分工分业生产，把分散的小农户经营，纳入一条龙的生产经营体系，把分散独立的许多生产过程，融合成为社会生产总过程，最大限度地发挥整体效应和规模效应，这是另一种涵义的规模经营。全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，特别是深度贫困地区。农村贫困群众绝大多数是小农户，其生产方式都很落后，实现小农户和现代农业发展有机衔接，有利于增强他们的内生发展动力，变输血式扶贫为造血式扶贫，为打赢扶贫攻坚战作出积极贡献。

要把人力资本投资开发放在首要地位

即创新乡村人才培养引进使

用机制。造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三爱”工作队伍，强化乡村振兴人才支撑。这也是十九大报告提出的新的发展理念。习近平总书记在2018年两会期间特别强调要把人才振兴放在乡村振兴的突出位置。人才是乡村振兴的第一资源。要努力构建支持引导社会各方面人才参与乡村振兴的政策体系，打通促进人才向农村、向基层一线流动的通道。与此同时，还必须着力培养新型职业农民。全面建立新型职业农民制度，完善配套政策体系，实施新型职业农民培育工程，鼓励各地开展新型职业农民职称评定试点，引导符合条件的新型职业农民参加城镇职工养老、医疗等社会保障制度。不同于传统农民，新型职业农民具有较高的文化素质和经营农业的能力。之所以称之为“职业农民”，是因为他们把农业当成理想的职业，具有较强的稳定性。新型职业农民与新型农业经营体系是相辅相成的。与传统农民不同，新型职业农民是市场主体，他们从事专业化、集约化、规模化、社会化生产，其生产经营目标是效益最大化，具有较强的竞争力。在特定社会经济环境条件下，农民之所以不愿意当农民，是因为不能给他们带来理想的收益或预期的收益。改革开放以来，我国一部分传统农民自发离开土地，脱离农业，这是一种历史性的进步，使得他们有可能向收益最大化的目标进军，促进社会生产力的更大发展。完全

可以预见，当我国农业发展到一定阶段，社会上会有一部分文化程度较高的人，自愿选择当职业农民，他们诚如习近平总书记所说的，爱农业、懂技术、善经营，从事农业有可能使他们带来理想的收益或预期的收益。荷兰是一个孕育新型职业农民典型的的国家，从事农业劳动的收益，不仅不低于甚至是明显超过从事二、三产业工人的收入。在荷兰这个国家，农业是个很有体面的职业。当然，荷兰农民受教育的程度很高，从事农业生产必须获得绿色证书。与之相适应的体制机制就是自由竞争，优胜劣汰的市场机制，即发挥市场在资源配置中的决定性作用。农民作为劳动者也是一种资源，即劳动力资源，也要由市场来配置，由市场来选择，由市场决定去留。只有发挥市场在资源配置中的决定性作用，才有可能实现效率最大化，并使农业真正成为“体面的职业。”农业现代化始能“水到渠成”。从一定意义上说，日本、韩国、台湾的农民，称得上是新型职业农民。他们的收入并不会比二、三产业工人的收入少。由此可见，新型职业农民制度普遍确立之日，就是城乡差别消失之时。

推进农村一二三产业融合发展

乡村振兴是建立在乡村价值的发现与提升的基础上。乡村价值包括生产价值、生活价值、生

态价值、社会价值、文化价值等。乡村产业发展只有遵循农村价值的基础上，才能获得事半功倍的效果。十八大以来，中央高度重视农村产业发展。2015年中央一号文件首次提出推进农村一二三产业融合发展，标志着党的“三农”理论和政策的又一次重要创新。2016年4月，习近平同志在安徽小岗村农村改革座谈会上指出，大力发展农产品加工流通，促进农村一二三产业融合发展。2017年中央一号文件提出，深入实施农村产业融合发展试点示范工程，支持建设一批农村产业融合发展示范园。2017年12月召开的中央农村工作会议提出，构建农村一二三产业融合发展体系。农村产业融合是指一、二、三产业融为一体的复合型产业。通过农产品加工、销售、储存、运输、休闲旅游、娱乐养生等一体化融合发展，促进产业链延伸、价值链提升，使农民共享一二三产业融合发展增值了的效益。十九大报告提出，促进农村一二三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道。当我国发展进入新常态，以往那种依靠拼资源、拼投入的农业发展模式，已经没有生命力了。在这种背景下，以农业供给侧结构性改革为主线，推进农村一二三产业融合发展，对解决“三农”问题具有特别重要的意义。产业融合发展是构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系的迫切要求，是促进农民持续较快增收的重要支撑，也是培育农

村新产业新业态新模式的有效途径，并且是推动城乡融合发展的必然选择。产业融合发展源于农业效益低所倒逼。这些年来受国际市场大宗农产品价格下滑、国内农产品价格低迷的影响，加上农业生产成本持续上升，导致农业生产收益明显降低，唯有通过产业体系拓展，接二连三，形成资源有效利用，功能充分发挥的现代农业产业体系，才能摆脱这个困境。一二三产业融合发展，是构建现代农业产业体系的重要途径。这里所说的农村产业融合发展，是指各种产业之间的高度融合，比之农业产业化内涵更丰富、功能更多样、业态创新更活跃、利益联结程度更紧密。当前较为流行的农村产业融合模式，是通过开发、拓展、提升农业的多功能性，赋予农业生态、养生、环保、文化、教育、科技等功能，使农业功能拓展至生态休闲、旅游观光、文化传承以及科技教育等领域，实现农业与教育、文化、旅游、健康、环保等产业的有机结合。发展休闲农业、旅游农业、创意农业、环保农业。

走城乡融合发展之路

十九大报告根据新时代的要求，明确提出，为了加快推进农业农村现代化，必须建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。目的是要通过体制机制创新，促进城乡要素和资源的双向流动，改变目前要素主要是由农村地区向

城市地区单向流动的不利局面，促进城市的现代化要素，包括资本、人才、技术和文化、管理等，能够更多的配置到农业和农村，加快推进农业农村现代化，实现乡村振兴的目标。也就是习近平总书记在今年两会期间提出的，要把城镇化与逆城镇化有机地结合起来。让城镇的一部分要素流向农村，以增强乡村振兴的后劲。当前制约城乡要素双向流动、平等交换的主要因素，是城乡二元结构体制。客观上要求必须通过全面深化改革，清除阻碍城市要素下乡的体制性障碍，完善要素市场化配置机制，推动城乡要素自由流动、平等交换、互惠互利，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，激发农业农村发展的活力。

综上所述，可以得出这样的结论：即实施乡村振兴战略，是为了从根本上解决长期想解决又没有解决的“三农”问题。根据2017年12月底召开的中央农村工作会议提出，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。实施乡村振兴战略“三步走”的目标达到之日，就是“三农”问题根本解决之时。■

（作者系厦门大学经济学院教授）

责任编辑：张莉莉