

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 7 期（总第 355 期）

内部资料 注意保存

2019 年 7 月 5 日

-
- ◆ 乡村振兴怎么干？.....叶兴文（1）
 - ◆ 农村集体经济产权改革有新进展.....郭书田（4）
 - ◆ 重视在发展中政策失误的历史经验.....郭书田（5）
 - ◆ 黄河经济带建设研讨活动值得重视.....王兴成（9）
 - ◆ 我国石漠化土地 5 年减少 1/6.....李挺宇（10）
 - ◆ 新时代我国粮食安全区域布局的新构想.....陆福兴（15）
 - ◆ 坚持农业农村优先发展, 夯实乡村振兴牢固基础.....庄社明（21）
 - ◆ 凝心聚力完成“三农”发展硬任务, 全力冲刺高水平全面建成小康社会.....杨时云（24）
 - ◆ 浅谈基本农田建设与保护.....裴立东 赵 磊（31）
 - ◆ 推进乡村五个振兴, 引领中原更加出彩.....河南省社科院 河南日报“乡村振兴战略”课题组（34）

乡村振兴怎么干？

叶兴文

真正做到乡村振兴，必须以改革创新思路，清除阻碍农业农村发展的各种障碍，激发农村各类要素的潜能和各类主体的活力。不断为农业农村发展注入新动能。

一、紧紧围绕农业农村同步现代化这一根本目标

进入新世纪以来，如何全面建成小康社会成为我国经济社会发展的头等大事。党的十六大、十七大和十八大，均立足于 2020 年全面建成小康社会的战略目标，对“三农”工作提出要求、作出部署。党的十六大明确提出，统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。党的十七大强调，要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。党的十八大再次强调，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径，要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。在党中央正确领导下，在过去十几年全面建成小康社会的进程中，我国农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革。

肯定成绩的同时，也要清醒地看到，城乡二元结构明显仍是目前我国最大的结构性问题，农业农村展滞后是我国发展不平衡不充分最突出的表现。从收入和消费看，尽管近年来农村居民收入和消费支出增长速度快于城镇居民，但 2016 年我国城镇居民人均收入和消费支出仍分别高达农村居民的 2.72 倍和 2.28 倍，城乡居民家庭家用汽车、空调、计算机等耐用消费品的普及率差距仍然很大。从全员劳动生产率看，2016 年非农产业达到人均 12.13 万元，而农业只有 2.96 万元，前者是后者的 4.09 倍。从基础设施看，2016 年全国农村还有 46.2% 的家庭使用普通旱厕，甚至还有 2% 的家庭没有厕所；26.1% 的村生活垃圾、82.6% 的村生活污水未得到集中处理或部分集中处理；38.1% 的村村内主要道路没有路灯。从基本公共服务看，2016 年 67.7% 的村没有幼儿园、托儿所；18.1% 的村没有卫生室、45.1% 的村没有执业（助理）医师。从社会保障看，目前农村低保、新农保、新农合保障标准也明显低于城镇居民和城镇职工。这还仅仅是数量上的差距，如果看质量，城乡差距就更大了。

根据党的十九大的部署，2035 年我国要基本实现社会主义现代化，这比以前的部署提前了 15 年；2050 年要把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，这比以前描绘的目标更高。尽管在未来 3 年决胜全面建成小康社会过程中，农业农村还会发生新的变化、取得新的进步，但到 2020 年实现全面建成小康社会目标时，我国城乡二元结构仍将相当突出。从这个起点出发，我国将迈入全面建设社会主义现代化新征程，农业农村发展如何跟上整个国家现代化的步伐，是摆在我们面前的重大挑战。如果说小康不小康关键看老乡，那么也可以说，现代化不现代化关键看农业农村。实施乡村振兴战略，根本出发点就是要使农业农村现代化与整个国家现代化保持同步。

二、牢牢把握优先发展和融合发展两大原则

在城乡二元结构明显的背景下，要促进农业农村现代化与国家现代化同步，必须深化对“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题”这一重大论断的认识，真正做到“始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”。特别是要贯彻新发展理念，坚持农业农村优先发展和城乡融合发展。

坚持农业农村优先发展，就是要发挥政府有形之手的作用，着力补国家现代化的短板。重点是两个方面：一是推动公共资源向农业农村优先配置。这是消除城乡之间基本公共服务存量差距的迫切需要，也是防止城乡之间基本公共服务出现增量差距的必然要求。经过多年努力，农村基本公共服务体系的“四梁八柱”已经搭建起来，实现了从“无”到“有”的历史性变革。目前主要问题在于公共服务领域的城乡差距仍然太大，农村公共服务的保障水平太低。应把从“有”到“好”作为主攻方向，继续推动城乡义务教育一体化发展、着力提高农村义务教育质量和便利性，完善城乡居民基本养老保险制度、着力增加农民基础养老金，完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度、着力提高农民报销比例，统筹城乡社会救助体系、着力提高农村低保标准和覆盖面。加大农村道路、供水、供电、通讯等基础设施投入，加快农村生活垃圾、污水处理能力建设。二是提高农业支持保护政策的效能。最近两年，国家已开始着手调整完善农业支持保护政策，如实行棉花目标价格补贴试点、推行玉米“市场化收购+生产者补贴”、推进农业“三项补贴”制度改革。今后我国农业支持保护政策的力度还应继续加大，关键是要调整政策的着力点。应突出竞争力指向，加大对农田水利、土地整治、农业科技、职业农民培训等的投入，促进农业降成本、提效率。还应突出绿色生态指向，加大对退耕还林、退耕还湿和退养还滩、节水灌溉、耕地地力保护、化肥和农药减量、农业废弃物回收、地下水超采和重金属污染地区治理等的投入，促进农业可持续发展。

坚持城乡融合发展，就是要发挥市场无形之手的作用，着力推进农业农村发展的质量变革、效率变革、动力变革。我国农业农村已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。实现高质量发展，要求城乡资源配置合理化、城乡产业发展融合化。今后，解决好“三农”问题要借助城镇的力量，解决好城市的问题也要借助乡村的力量，城市与乡村应水乳交融、双向互动、互为依存。一是农村要对城镇的新需求做出灵敏反应。城镇居民对农产品量的需求已得到较好满足，但对农产品质的需求尚未得到很好满足；不仅要求农村提供充足、安全的物质产品，而且要求农村提供清洁的空气、洁净的水源、恬静的田园风光等生态产品，以及农耕文化、乡愁寄托等精神产品。捕捉这些新需求，应加快推进农业发展从增产导向转向提质导向，大力发展农村休闲旅游养老等新产业新业态。二是城镇要对农村的新需求作出灵敏反应。发展资源节约、环境友好型农业，迫切需要新型肥料和低毒高效农药；促进农业领域的“机器换人”、提高农业劳动生产率，迫切需要性价比高的农业机械，特别是适合丘陵山区和经济作物生产的小型农业机械；改善农村人居环境、提高农民生活品质，迫切需要新型建筑装饰材料、皮实耐用的垃圾和污水处理设备、经济适用的厨卫等家庭生活用品。捕捉这些新需求，应加快调整工业部门的技术结构和产品结构，提高“工业品下乡”的针对性和效率。

三、切实抓好“人、地、钱”三个关键

实施乡村振兴战略是一个系统工程，需要科学制定规划，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，全面推进各项振兴措施落地。核心是抓好“人、地、钱”三个关键：

（一）促进乡村人口占比下降、结构优化。2016年我国乡村人口占比仍高达42.65%、第一产业就业占比也高达27.7%，来自农村的城镇常住人口中相当部分还未完全融入就业和居住的城镇。总体而言我国仍处于“要富裕农民必须减少农民”的发展阶段，必须坚定不移推进以人为核心的新型城镇化，继续促进乡村人口进城

和农业劳动力转移。同时也要注意，我国乡村人口进城农业劳动力转移具有“精英移民”的特征，进城的人口和转移的劳动力在年龄、受教育程度、性别比例等方面明显优于留在农村的那部分人口和劳动力。实现乡村振兴，必须在促进乡村人口占比下降的同时，注重优化乡村人口结构，提高乡村人力资本质量。要优化农业从业者结构，加快培养现代青年农场主、新型农业经营主体带头人、农业职业经理人，既要重视从目前仍在农村的人中发现和培养新型职业农民，也要重视引导部分有意愿的农民工返乡、从农村走出来的大学生回乡、在城市中成长的各类人才下乡，将现代科技、生产方式和经营模式引入农业农村。加快培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，全面提高农村地区国家公务员、科技人员、教师、医生等的能力和水平。

（二）加快建立乡村振兴的用地保障机制。深化农村土地制度改革，是促进现代农业建设、发展农村新产业新业态的迫切需要。一要以农业现代化为目标完善农村土地“三权分置”办法。随着承包户就业结构、收入结构乃至居住地的变化，“农一代”逐步退出、“农二代”不愿务农，以及城乡社会保障制度的健全，承包地的生计保障功能在下降、生产要素功能在彰显，应据此调整完善对集体所有权、农户承包权、土地经营权的赋权，防止土地撂荒、地租过快上涨。二要完善农业设施用地管理政策。对农产品冷链、初加工、休闲采摘、仓储等设施用地，停车场、厕所、餐饮等配套用地，应实行更灵活和宽松的管理政策。三要优化城乡建设用地布局。切实落实“将年度新增建设用地计划指标确定一定比例用于支持农村新产业新业态”的既有政策。审慎改进城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡操作办法，为乡村振兴留出用地空间，不要急于把农村建设用地腾挪到城市、把欠发达地区建设用地腾挪到发达地区。四要探索盘活农村闲置宅基地的有效途径。在不以买卖农村宅基地为出发点的前提下，积极探索有效利用农村闲置宅基地的具体办法。例如，农村集体经济组织可以将村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，以入股、联营等方式，发展乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合项目。又如，农村集体经济组织可以通过出租、合作等方式，盘活利用空闲农房及宅基地。

（三）建立健全有利于各类资金向农业农村流动的体制机制。无论是实现“产业兴旺”还是“生态宜居”，都需要大量资金投入。应从财政、金融、社会资本等多个渠道筹集乡村振兴所需资金。一要改革财政支农投入机制。一方面，要坚持把农业农村作为财政支出的优先领域，确保农业农村投入适度增加；另一方面，要把主要精力放在创新使用方式、提高支农效能上。要做好“整合”和“撬动”两篇文章。“整合”，就是要发挥规划的统筹引领作用，把各类涉农资金尽可能打捆使用，形成合力。“撬动”，就是要通过以奖代补、贴息、担保等方式，发挥财政资金的杠杆作用，引导金融和社会资本更多地投向农业农村。二要加快农村金融创新。农村存款相当部分不能在农村转化为投资，通过金融机构的虹吸效应流向城市，是亟待解决的现实问题。要从“建机制”和“建机构”双管齐下。“建机制”，就是要落实涉农贷款增量奖励政策，对涉农业务达到一定比例的金融机构实行差别化监管和考核办法，适当下放县域分支机构业务审批权限，解决投放“三农”贷款积极性不足的问题。“建机构”，就是要优化村镇银行设立模式、提高县市覆盖面，开展农民合作社内部信用合作，支持现有大型金融机构增加县域网点，解决投放“三农”贷款市场主体不足的问题。三要鼓励和引导社会资本参与乡村振兴。鼓励社会资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业、农业服务业、农产品加工业，以及休闲旅游养老等产业。创新利益联结机制，引导社会资本带动农民而不是替代农民。加强产权保护，稳定投资者预期。

（作者：国务院发展研究中心农村经济部部长、研究员）

农村集体经济产权改革有新进展

郭书田

据农业部农村部信息，农村经济产权改革试点县市区已达 1200 个，在确权、登记、颁证的基础上，推进“三变”（资源变资产、资产变股金、农民变股东）改革。贵州省六盘水市形成十二种股权形式：一是土地股，二是林权股，三是自然风光股，四是资金股，五是房屋股，六是水利股，七是设备股，八是基础设施股，九是劳务股，十是技术（技艺）股，十一是管理股，十二是知识产权股。“三权”改革成为农村集体经济改革的热点。除了县市区的试点外，还有 50 几个地级市改革试点以及几个省全面推进的改革。甘肃省召开了农村“三变”改革现场推进会得知，2017 年 6 月在全省 85 个县市区的 761 个乡镇、1742 个村启动了“三变”改革，带动了包括 26 万贫困户在内的 56 万户，形成分类指导、分层推进、多点探索的局面，成效初步显现。省委、省政府决定，将从今年 9 月开始，在全省范围内全面推开“三变”改革工作，作为深化农村改革，打赢脱贫攻坚战，振兴乡村的重要抓手。据统计，全省有 14 个市州、38 个县区的 108 个村已经实现分红，有 12.9 万农户分红 1.63 亿元，户均分红 1263 元。他们引进龙头企业，组建特产专业合作社，实现企业对合作社的全覆盖，合作社对农户的全覆盖，形成龙头企业+合作社+农户的方式，建立三省之间的利益纽带联结机制，将农户植入产业链与利益链中分享收益，充分体现农民的主体地位，保障农民的知情权、参与权、收益权。他们要加快对农村集体经济各类资源资产进行全面清查，建立台账，把家底摸清。通过确权、登记、颁证，把集体资产资源折股量化到农民头上，能享受集体资产资源的收益。

山东省寿光市东端有一个古城，为“斟灌”村，早在 4000 多年以前是夏朝 12 个诸侯国之一，现今旧貌换新颜，成为致富村、先进村和“彩椒之乡”。第一，他们先后建立了三个合作社，2008 年建立了果菜合作社，2012 年建立了土地股份合作社，2013 年建立了资金互助合作社，把产业、土地、资金连在一起形成“三驾马车”，既壮大了集体经济，又使农民富起来。第三，他们实行“三自”管理，即自主议事，自治管理、自我服务，使农民获得了“三权”，即知情权，参与权，决策权，使农民心里亮堂起来，推进了基层民主建设。第三，建立“三权”制度，即重大事项票决制度，重点工程招标制度，重要事务全程监督制度。1999 年实行票决制以来，村级重大事务、重大制度、重大决策全部纳入群众视野，从根本上杜绝了暗箱操作、违规操作现象，凡事都要让群众说了算，有效地维护了群众利益，改善了干部与群众的关系。全村 2073 人，20 年以来无信访上访事件，全村共有 2000 亩土地，每亩 1 股，落实到每户，由合作社经营，纯收益分红村集体 60%，40%分给农民。这个村有一个坚强的党支部与带头人支部书记李新生，他说：“能把自身的价值发挥到最大的人，才是最幸福的人”。媒体称赞这是乡村善治的“金钥匙”。有了这个善治村的小生态，就不愁善治乡的大生态。

（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师；2018 年 8 月 6 日）

重视在发展中政策失误的历史经验

郭书田

在庆祝新中国成立 70 周年之际，既要充分肯定取得的巨大成就，又要重视总结在发展中政策失误的经验，从中吸取教训。古人说：“失败是成功之母”、“闻过则喜过勿惮政”，都是具有深刻哲理的经典之语。我在 2003 年 5 月 28 日写的这篇“让农业特产税寿终正寝”，是接受中央电视台记者的采访，将这项税种的开征、加重、减轻、取消四个阶段的变化过程作了具体分析，并从四个方面论述了产生的不良后果，今天看来，记忆犹新。我在调查中深感农民负担过重问题，已引起农民强烈不满。中央领导同志十分重视这一问题，并探索解决的办法。早在上个世纪 90 年代初，李鹏总理、姚依林副总理与财政部王丙乾部长三位联名提出“费改税”的方案，即把“三提五统”费免去，将农业税率由 3% 提高到 10%（“什一税”），由于有不同意见未予立即执行。但 2001 年在安徽实行“费改税”的试点，2002 年有 20 个省扩大试点，浙江省在开征农业特产税时，取消“费改税”。1996 年 8 月 13 日，我在温家宝副总理召开的农村工作座谈会讨论农民负担问题时，反映了农民的苦衷：“头税轻，二费重，各种摊派无底洞”，提出产生这个问题的根子在北京，希望中央采取治本之策，解决这个问题。接着在 2000 年 2 月 23 日，我与几位研究农村政策的老专家联名上书温家宝副总理与朱镕基总理，提出取消农业税费从根本上解决农民负担问题的建议，并据当时计算，农民一年各种负担为 2800 亿元，其中农业税 310 亿元，屠宰税 20 亿元，教育附加费 38 亿元，“三提五统” 900 亿元，“两工” 1350 亿元，认为“费改税”实际上增加了农民的负担。2 月 26 日，温副总理批给农业部、财政部、发改委、人事部等部门主要负责同志，朱总理 3 月 5 日批示：“印发国务院各位领导同志”。2003 年开始，停止征收农业特产税。时任总理的温家宝明确表示“最终目标把一切不应由农民负担的税费统统减下来”，人们认为有了希望。2005 年末，中央果断地作出取消不应由农民负担的各种税费，纠正了这一政策的失误，受到了农民极大欢迎，也极大地改善了党和政府与农民的关系，引起国内外媒体的广泛赞扬。认为这一重大举措改变了自汉代以来延续 2000 多年征收“皇粮国税”的历史，是一个重大的进步，永载史册不朽！

（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师；2019 年 4 月 20 日）

附：

让农业特产税寿终正寝

——中央电视台记者采访

2003 年 5 月 28 日

农业特产税自 1983 年底实施以来，已近 20 年的历史，经历了开征、加重、减轻、取消四个阶段。

一、开征。1983 年 11 月 12 日，国务院颁布了《关于对农林特产收入征收农业税的若干规定》，开始征收历史上第一次的农林特产税，其目的是为了“平衡农村各种作物的税收负担，促进农业生产的全面发展”。根据 1958 年颁布的《中华人民共和国农业税条例》关于“园艺作物的收入、其他经济作物的收入和经国务院规定或批准的征收农业税的其他收入”都应当依法征税的原则，对农林特产收入征收农业税。征收范围：（1）园艺收入，包括水果、茶、桑、花卉、苗木、药材等产品的收入；（2）林木收入，包括竹、木、天然橡胶、柞树（养柞蚕）、木本油料、生漆及其他林产品收入；（3）水产收入，包括水生植物、淡水养殖、滩涂养殖产品的收入；（4）各省、自治区、直辖市人民政府认为应当征收农业税的其他农林特产收入。农林特产税的税率一般定为 5%—10%，在此范围内，由各省、自治区、直辖市人民政府按照不同农林特产产品的获利情况，在不低于粮田实际负担水平的原则下，分别规定不同产品的税率，对少数获利大的产品，可以适当提高税率，但最高不得超过 15%。这个规定开创了征收农林特产税的先河。

二、加重。时隔六年，1989 年 3 月 3 日，国务院颁布了《关于进一步做好农林特产农业税征收工作的通知》，指出一些地区对征收农林特产税的意义认识不足，尚未认真组织征收；有的地方虽然征收，但税率和核定的计税收入偏低，税收流失较多。为了调节农林特产生收入，平衡农林特产与粮食和其他经济作物的税收负担，稳定粮食生产，决定全面征收农林特产税，并改进征收办法。《通知》指出：征收农林特产税对“促进农业生产的协调发展，特别是对保持粮食生产的稳定增长，具有十分重要的作用”。《通知》决定：“任何单位和个人一律不得擅自决定减税、免税或者暂缓征税”，对已经减、免、缓征的“应即恢复征税”，对过去核定收入偏低的、负担过轻的都要“重新核定”。《通知》决定扩大征收范围，将果用瓜和海水养殖产品收入列入征收范围。对农林特产实行全国统一税率：海淡水养殖收入为 10%，其中水珍品为 15%；水果收

入为 10%，其中柑桔、香蕉、荔枝、苹果收入为 15%；果用瓜收入为 10%。其他应税税率不得低于 5%，利大的可适当提高税率，最高不超过 30%。经省、自治区、直辖市人民政府决定，还可征收 10%的地方附加。《通知》要求公安、司法、工商管理等部门积极支持财政机关征税，建立健全征管机关，充实征收力量等。

三、减轻。时隔五年，由于农民反映十分强烈，1993 年 3 月 20 日，国务院颁布了《关于调整农林特产税税率的通知》，决定对大宗农林特产收入仍实行全国统一税率：海淡水养殖收入由 10%降为 8%，其中水珍品由 15%降为 8%；水果为 10%，其中柑桔、香蕉、荔枝、苹果由 15%降为 12%；果瓜由 10%降为 8%，其它应税产品的税率最低仍为 5%，最高由不超过 30%降为 20%，继续执行 10%的地方附加。对荒山、荒地、滩涂、水面从事农林特生产的，免税 1—3 年，对老、少、边、穷地区的贫困户，适当给予减免税照顾。这个决定，虽然在一定程度上缓解了农林特产税的负担，但并未根本解决这项税负问题。

四、取消。2001 年国务院在安徽省实行费改税的试点，对征收农林特产税决定全国不作统一规定，由各省、自治区、直辖市人民政府参照农业税决定税率。2002 年有 20 个省、自治区、直辖市实行“费改税”。浙江省率先决定取消农林特产税，随后其他一些省在“费改税”中陆续决定取消农林特产税。2003 年 3 月，新任总理温家宝明确表示，最终目标要把一切不应由农民负担的税费统统减下来。3 月 27 日国务院《关于全面推进税费改革试点工作的意见》中指出：“各地区应结合实际，逐步缩小农业特产税征收范围，降低税率，为最终取消这一税种创造条件”，这项税负的取消有期可待。

近 20 年的实践证明，这项政策的出台效果是不好的。

一、增加农民负担，减少农民收入。我国的改革从农村开始，农村改革得益于农民，是使农民增加收入，这是农村改革有成效的主要标志。改革前的 1978 年农民人均收入为 133 元，1984 年上升为 355 元，农民自然是高兴的。但是开征农林特产税以后，明显增加了农民的负担，减少了农民收入，在一定程度上抵消了由于生产发展而应增加的收入。到 2000 年，农林特产税达到 160 亿元，相当于农业税 310 亿元的一半以上。农业税约占农业收入的 3%左右，如加上农林特产税，约占农业收入的 4.5%，即比农业税增加了 1.5 个百分点。粗略统计，20 年来农林特产税累计约为 3000 亿元左右，也就是说，农民减收了 3000 亿元左右的收入，这与努力增加农民收入、减轻农民负担和“多予少取”的政策目标是完全相悖的。

二、未能起到调节粮食收益的作用。1989 年国务院的《通知》指出，征收农林特产税，对于“保持粮食生产的稳定增长，具有十分重要的作用”，事实恰恰相反。开征农林特产税从 1984 年起正式实施。而 1985

年的粮食生产是大滑坡，粮食播种面积由1984年的16.9亿亩下降为16.3亿亩，减少6000万亩；粮食总产量由8146亿斤下降为7582亿斤，减少564亿斤，下降6.9%。当然，粮食产量的大幅度下降，主要是由于调整产业结构而采取了一些重大的政策，如把对粮食国家统购的“超购加价”政策改为合同定购的“倒三七价格”政策，以及取消对农用生产资料的价格补贴，是工农业产品价格的“剪刀差”重新扩大的结果。而征收农林特产税，不但没有起到“稳定粮食生产”的“十分重要作用”，而且相反，对减少农业收入起了“重大作用”。1985年农民人均纯收入由上年的355元增加为397元，而城市居民可支配收入为739元，城乡居民收入之比，由1984年的1.7:1上升为1.86:1，拉大0.16个百分点。当时制定这项政策的出发点在于调节种粮农民与种经济作物的利益，想用征收的农林特产税去弥补种粮农民的收入。事实上，征收的税金进入地方财政收入，而当时大多数县级财政是“吃饭财政”或“补贴财政”，怎么可能去弥补种粮农民的收入呢？完全是一厢情愿的主观愿望。当时我曾在这个文件上写了四个大字“鸡飞蛋打”，意思是调节种粮收入的目的落空，而农民负担加重。

三、农林特产税在征收中出现很多问题。一是由于这些产品的生产十分分散，计算和核实其收入又十分困难，因而税务部门和人员采取摊派的办法在未取得收入时即向农民征收，实际上变成了“定额税”，如农民院子里种的果树尚未结果就开始征税，引起农民强烈不满。二是由县确定征收指标下达到乡镇，由乡镇下达村，由村下达农户，背离了根据实际收入征求的原则，有的甚至对并无从事农林特产生产的农民也征收农林特产税，实际上变成了“指标税”。三是一户农民的承包地往往既种粮食作物又种经济作物，如实行粮果间作、粮瓜间作等，特别是在复种指数高的南方往往是交叉种植的，既征收农业税又征收农林特产税，实际上变成了“重复征税”。

四、征收农林特产税虽然增加了地方财政收入，而付出了十分高昂的成本和代价。为了征用农林特产税，增加了征税人员，自然要增加开支；征税人员去调查统计和核实农林特产收入又十分困难，往往不得不用征收的税金去“倒推收入”，实际上是弄虚作假；在征收过程中，由于影响农民的利益，必然与农民发生矛盾，引起争执和纠纷，难以解决，因而又常常动用公安、司法、工商管理等执法部门，采取了强制办法征收，造成与农民关系紧张，加剧党和政府与农民的矛盾。

20年的实践证明，征收农林特产税的政策是不可取的，可以休矣，应当让它尽快寿终正寝。

（来源：《通讯》2003年第10期）

黄河经济带建设研讨活动值得重视

王兴成

近期,《中国社会科学报》载文《促进黄河经济带可持续发展》^①,综合报导今年4月26日在河南开封举办的首届黄河(生态)经济带发展战略高层论坛相关信息。近日,又接读该报专版文章《推进区域协调发展 谋划黄河(生态)经济带建设》^②和9位参会专家的专题发言,令人兴趣盎然,值得择要转述,以飨更多读者。

一、大力促进黄河经济带可持续发展

河南省政协副主席张震宇在论坛讲话中指出,构建黄河生态—文化—经济一体化发展的国家战略支撑带,对于促进我国区域经济协调发展、保障国家生态安全、支撑“一带一路”建设具有重要战略价值。学界需要重新审视黄河流域的战略地位和重要作用,从国家战略定位、发展目标、建设路径三个方面,对黄河(生态)经济带相关课题展开深入研讨。

河南大学校长宋纯鹏认为,黄河流域在全国经济社会发展格局中具有重要地位,但也面临经济发展质量不高、生态环境形势严峻、区域发展不平衡突出、产业转型升级任务艰巨、高质量教育基础薄弱、区域合作机制不明确等诸多困难和问题,亟需构建支撑黄河流域东中西互动和高质量发展的黄河经济带。

国务院发展研究中心研究员刘勇表示,实现区域经济均衡协调发展是全面建成小康社会的题中应有之义。区域经济发展已经成为我国经济发展的亮点。当前,新一轮区域经济高质量发展已经起步,跨省区综合经济区如何实现市场一体化应成为关注的重点。发展黄河经济带十分契合这一思路。

中国科学院地理科学与资源研究所研究员金凤君看来,国家实现区域发展战略,构建区域政策体系,有利于黄河经济带发展。随着“一带一路”建设的不断深化和拓展,陇海—兰新沿线地区迎来了前所未遇的发展机遇。

二、认真谋划黄河(生态)经济带建设

近日,该报整版刊载这次研讨会的综述稿《推进区域发展 谋划黄河(生态)经济带建设》和9位参会者的发言稿,值得进一步拜读。现把相关作者与稿题列举如下,以便查阅。1、国务院发展研究中心刘勇:《把握区域经济高质量发展机遇 把黄河经济带上升为国家战略》;2、中国科学院地理科学与资源研究所、区域可持续发展分析与模拟重点实验室金凤君:《黄河(生态)经济带:区域协调发展战略的重要组成》;3、中国科学院南京地理与湖泊研究所段学军:《以长江经济带为鉴 打造黄河(生态)经济带》;4、北京大学城市与环境学院许学工:《构建黄河流域生态文化经济融合发展带》;5、河南大学黄河文明与可持续发展研究中心、

黄河文明省部共建协同创新中心苗长虹：《黄河经济带的战略需求与战略定位》；6、首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院：《推进黄河(生态)经济带中上下游区域建设》；7、水利部黄河水利委员会张松：《维护河流生命健康 助力黄河生态经济带建设》；8、黄河水利科学研究院史学建：《分析水沙变化新特点 加强黄河生态治理》；9、河南黄河河务局耿明全：《将黄河滩区治理与群众脱贫致富有机结合》。从上述研讨会参与者的身份和讲稿标题大体也能看出此次研讨会研讨内容的广度和深度。当然，对此专题有兴趣者或相关工作部门人士和研究者则可直接查阅上述有关文献，这是十分有益的。

参考文献：

- (1) 张清俐：《促进黄河经济带可持续发展》，《中国社会科学报》总第 1687 期第 1 版，2019 年 5 月 8 日
- (2) 《推进区域协调发展 谋划黄河(生态)经济带建设》，《中国社会科学报》总第 1708 期第 6 版，2019 年 6 月 6 日

(作者：中国社会科学院文献信息中心研究员、中国管理科学研究院原常务副院长；2019 年 6 月 12 日)

我国石漠化土地 5 年减少 1/6

李挺宇

2018 年 12 月 13 日，我国第三次石漠化监测结果正式公布。2016 年的监测结果显示，与 2011 年的监测结果相比，我国石漠化土地面积 5 年间减少 193.2 万公顷，年平均减少率达到 3.45%。从这些数据可以看到，我国土地石漠化的扩张趋势受到了一定程度的遏制。石漠化土地面积的减少，得益于我国近年来施行的环保政策和各地采取的一系列生态保护措施。但尽管如此，截至 2016 年，我国石漠化土地面积依然还有 1007 万公顷，占到了整个岩溶区域面积的 22.3%，未来的土地石漠化防治形势依然严峻，

一、石漠化土地缩减速度加快

作为中国岩溶地区的首要生态治理问题，土地石漠化防治一直备受关注。土地石漠化防治取得的成果带来了哪些变化？还面临着什么困难与挑战？这是我国在防治土地石漠化扩散中面临的首要问题。

所谓土地石漠化，简单而言，就是“石质荒漠化”的简称，指的是在喀斯特地貌生态环境下，由于人类的过度开发或不合理的经济活动，导致这些区域植被破坏、水土流失，土地生产能力减缓或衰退，地表呈现出荒漠化景观以及岩石逐渐裸露的演变过程。换言之，土地石漠化只能存在于南方雨水充沛的特定地区，在北方地区不存在石漠化问题。土地石漠化造成的直接后果就是土地面积的减少和植被的减少，同时由于植被

的减少导致水源无法涵养土地，最终造成这些区域的生态环境被破坏。

为了掌握我国岩溶区域的土地石漠化现状以及动态变化情况，从 2016 年开始，由原来的国家林业局（现国家林业和草原局）组织相关部门开展了第三次全国石漠化监测工作。此次监测调查的范围涉及湖北、湖南、广西、重庆、广东、四川、贵州、云南等 8 个省份的 465 个县。此次监测工作从 2016 年 4 月开始，到 2017 年 9 月底结束，历时一年半。国家林业和草原局共组织了技术人员 4000 多人，在上述 8 个省份建立了 10 万个土地石漠化监测点，共收集了 1.9 亿条土地石漠化监测信息。监测结果显示，2011—2016 年，我国土地石漠化的面积在不断减少，5 年的总减少率达到了约 16%，

石漠化土地存在于特定的区域，需要特定的自然条件才能形成。我国石漠化区域主要集中在以云贵高原为中心，北起秦岭山脉南端，南到广西盆地，东至罗霄山脉西侧的广大区域，这一区域的面积接近 107 万平方千米，其中岩溶区域面积约为 45.2 万平方千米。石漠化作为这一区域的主要生态问题，已经严重影响到珠江、长江两大流域的生态治理。为了定期掌握石漠化土地的变化趋势及相关指标，我国分别在 2005 年、2011 年两次对岩溶区域石漠化变化情况做了监测调查，此次调查是在前两次基础上的第三次综合调查。通过相关数据可以看到，此次调查和监测工作，取得了较为翔实的数据，为以后的石漠化土地监测工作提供了重要的信息基础。

正如国家林业和草原局荒漠化防治司司长孙国吉所言，在第三次监测工作中，我国土地石漠化面积的持续减少，得益于各地采取的环保治理措施和政策以及监测区域内近些年来良好的自然条件。特别是人工造林、人工种草等措施发挥了主导性的作用，这两者的贡献率超过了 65.5%

在国家林业和草原局副局长刘东生看来，2011—2016 年出现了 5 个方面可喜的变化：第一，石漠化的土地面积持续减少，减少的速度也在加快。在 2011 年的监测期内，石漠化面积比 2005 年减少了 96 万公顷，2016 年的监测期内，减少的幅度达到了 193.2 万公顷，减少的面积几乎是 2011 年的两倍。第二，土地石漠化的程度在减轻，特别是重度、极重度的面积在减少。同 2011 年相比而言，2016 年的各类型石漠化土地均有所减少，其中轻度石漠化土地面积减少了 40.3 万公顷，中度石漠化土地面积减少了 86.2 万公顷，重度的也减少了 51.6 万公顷，极为重度的减少了 15.1 万公顷。第三，石漠化土地的发生率也在下降，敏感性也在降低。易发的高敏感地区面积减少到了 1521.1 万公顷。第四，石漠化区域的水土流失面积也在减少，受到侵蚀的强度也在不断减弱。同 2011 年相比较，2016 年石漠化的耕地面积减少了 13.4 万公顷，岩溶地区水土流失面积减少了大约 8.2%，土壤侵蚀模数也下降了 4.2%，土壤的流失率更是减少了 12%。第五，石漠化区域的林草植被结构等有了明显的改善，岩溶地区生态系统逐步好转。就岩溶区域的林草植被而言，2016 年的覆盖率达到 61.4%，比 2011 年增加了 3.9%。特别是乔木型植被增加了 145 万公顷，土地退化面积减少了 2.6%。整个岩溶地区生态系统大为好转，生态效益明显增加。

二、石漠化综合治理初见成效

从成因上分析，导致土地石漠化的主要原因是人为的活动。长期以来，人为活动使得这些区域的植被遭

到不断破坏，大规模的陡坡开荒造成了地表的裸露，再加上喀斯特地貌山区中的土层比较薄，基岩比较容易露出，经过暴雨的冲刷，水土流失之后岩石自然就逐渐裸露，进而出现土地石漠化现象。随着时间的不断推移，土地石漠化的程度以及面积始终是在不断加深。按照国家林业和草原局提供的数据显示，在人为影响因素当中，过度的樵采占到了 31.4%，不合理的耕作占到了 21.2%，过度开垦开荒占到了 15.1%，乱砍滥伐占到了 13.4%，过度放牧占到了 8.2%。此外，随意开矿、无序的基础设施建设等同样加剧了土地石漠化的形成，大约占到了人为因素的 10.7%。

具体而言：第一，过度的樵采。石漠化区域一般为经济落后地区，这些地区的农村能源种类比较少，农民生活能源基本上来自于薪柴。特别是一些缺煤少电的山区，农民在这些地区樵采薪柴是造成植被被破坏的主要原因。在第三次监测调查过程中，有超过 36% 的县的农村使用薪柴的比例超过了 50%。第二，不合理的耕种方式。在岩溶区域，一般是山多地少，农业生产只能是沿用传统的耕作方式，无法使用机械化耕作。多数情况下的陡坡种植，对植被造成了巨大的破坏。由于农民在耕种过程中缺少水土保持的知识，大规模充沛的降雨导致了土壤容易被侵蚀。按照第三次监测情况看，监测区域内坡度在 15 度以上的耕地面积占到了总耕地积的 20%。第三，过度的开垦。通常而言，岩溶地区的耕地面积比较少，为了保证充足的耕地以及解决民众的生存问题，当地农民通常会使用毁林毁草等形式来扩大耕地面积，进而增加粮食产量。这些新开垦的土地，由于缺乏足够的水土保持措施，经雨水冲刷之后，土壤被冲走，石头自然露出。第四，乱砍滥伐。我国西南的岩溶地区本身森林植被保持较好，但 1949 年之后经过几次大规模的森林砍伐，导致了森林覆盖率大规模减少，失去了地表的保护，加速了这些区域石漠化的形成。第五，乱放牧。岩溶地区的牲畜散养率比较高，这些散养的牲畜会随意破坏植被和草皮，加上土壤流失，土地石漠化就比较容易出现。按照此次监测的数据看，一头山羊能够在一年之内将 10 亩（1 亩=1/15 公顷）3—5 年生的石山植被吃光。

当然，除了人为因素之外，自然因素的破坏同样，占到了土地石漠化原因的 26%。岩溶地区通常是气候温暖，雨水充沛而集中，加上这些区域具有丰富的碳酸盐石，其具有易淋、易溶且成土慢的特征，为石漠化的形成提供了充足的物质条件。

基于这样的成因，各地在对石漠化土地进行治理的过程中，采取了生态综合治理措施，将经济效益和生态效益结合起来。“石漠化综合治理工程除了生态治理的基本出发点之外，在很大程度上是助力地方经济社会发展和扶贫攻坚的重要手段。”据刘东生介绍，石漠化地区的 8 个省份中，除广东外，其他 7 个省份分布了 217 个贫困县，占全国贫困县的 26%，贫困人口占全国的 47%。因此，各地政府在实施石漠化生态综合治理工程的时候，基本策略就是通过实施生态治理来实现脱贫，通过产业推动来实施就地扶贫，通过项目实施来推进精准扶贫。比如通过国家政策扶贫，多地实施了生态护林员制度。截至 2018 年 9 月，上述 217 个贫困县聘请了 12.5 万名生态护林员，占到了全国生态护林员总数的 25%，带动了至少 50 万人实现增收。其中，贵州省聘请的生态护林员占到了这一区域的一半左右，达到了 6 万人，进而也带动了贵州省至少 25 万人增收。

同时，在岩溶区域，各地政府按照每个地区的自然禀赋，发展林果经济、生态旅游、森林康健等林业衍生产业，既推动了地方的经济发展，同时也带动了这些地区的农民增收，有效地保护了石漠化区域的生态环

境。国务院的数据显示，这些地区的林业产业所产生的经济效益占到了当地农民收入的 30%以上，在部分地区甚至占到了 50%。此次监测结果也显示，与 2011 年第二次监测相比较，2016 年这一区域的国内生产总值增加了 65.3%，高于全国同期的平均水平，农民人均纯收入增长了 79.9%，也高于全国的同期水平。此外，这 8 个省份的贫困人口减少了 3800 万人，贫困发生率与 2011 年相比，也下降到 7.7%，其中 34 个贫困县已经成功实现摘帽。

毕竟石漠化地区大部分是属于老少边穷地区，经济发展的滞后，加大了农民乱砍滥伐的趋势，也加剧了农民开垦开荒的动机。因此，在土地石漠化治理中，不仅要通过生态治理来产生生态效益，也需要通过生态治理来产生社会效益，为这些地区的脱贫攻坚提供支持。

三、石漠化防治形势依然严峻

在为土地石漠化治理取得成果感到欣喜的同时，刘东生坦言，尽管我国土地石漠化治理取得了初步成效，但防治形势依然严峻，防治任务依然繁重。刘东生对此解释说：目前石漠化地区植被恢复还是初级的，植被以灌木型为主，占 56.5%。研究表明，石漠化土也从退化的草本群落阶段恢复至灌丛、灌木林阶段需要近 20 年，至乔木林阶段约需 47 年，至稳定的顶级群落阶段则需近 80 年。“已经开始进行治疗的地区，植被也仅仅是刚刚恢复，稳定性比较差，必须要加强保护，巩固成果；否则可能容易引起反弹，导致前功尽弃。”此外，岩溶地区依然还有 1500 万公顷的乔灌木亟待保护，有 1007 万公顷的土地亟待治理。部分土地的石漠化程度极为严重，立地条件也更差，治理难度相当大。治理成本极高，是治理中的“老大难”问题。而且，石漠化地区是“老、少、边、山、穷”地区。毁林开荒、樵采薪柴、过度放牧等现象更是时有发生，给这些地方本就十分脆弱的生态环境造成了巨大威胁。

严峻的防治形势主要体现在以下几个方面：第一，生态系统脆弱，恢复周期长。岩溶土地具有独特的双层水文结构，基岩裸露度高，土被破碎不连续，土层瘠薄，保水保肥能力差，抵御灾害能力弱，破坏容易，恢复难。目前，植被恢复还是初级的，植被以灌木型为主。第二，保护任务重，治理难度大。随着重点生态工程的推进，一些立地条件较好的石漠化土地已逐步得到治理，下阶段需要治理的地区，治理难度会加大，治理成本也越来越高。第三，经济发展滞后，土地承载压力大。石漠化地区的经济社会发展落后，因为农民群众增收途径有限，对土地依赖性较强。同时该区域人口的密度较大，是全国平均人口密度的 1.5 倍，是岩溶地区理论上可承载人口的 2 倍多。第四，石漠化耕地和坡耕地面积依然较大，加剧和产生新的石漠化风险高。经过退耕还林和土地整治，本次监测石漠化耕地面积较上次减少了 13.4 万公顷，但仍有 261.6 万公顷已经发生石漠化的耕地还在继续耕种中，且 93.7%为坡耕旱地（坡度大于 5 度以上），有继续恶化的风险。此外，岩溶地区还有 450.8 万公顷尚未石漠化的坡耕旱地，其中坡度在 15 度以上的 140.2 万公顷，极容易因水土流失而产生新的石漠化。第五，人为破坏和自然灾害依然存在，局部恶化的局面难以消除。由于种粮及其补助所得收益远高于生态效益补偿标准，导致毁林开垦、陡坡耕种的现象还时有发生。另外，樵采薪材、过度放牧等也给治理成果巩固带来压力。加上自然灾害发生具有不确定性，干旱、冰冻等极端天气频频发生，加上

泥石流、森林火灾、森林病虫害多发，巩固和扩大石漠化治理成果始终面临严重威胁，稍有不慎，很可能发生局部恶化。

刘东生表示，石漠化防治是一项极为复杂的生态工程，也是一项极为复杂的社会工程，需要各级党委和政府加强领导，强化协同，将石漠化治理纳入到国民经济发展规划中，并逐步建立领导目标考核责任制。为此，他建议：在防治过程中，必须要坚持保护优先，对已经治理的区域需要严格保护，防止出现反弹趋势；同时，加强石漠化周边区域的山林湖田的统筹治理，重点推进综合治理工程建设，不断增加林草植被。另外，还需要处理好治理与地方经济社会发展的关系，积极引导石漠化地区大力发展生态产业，不断增加农民收入。在一些重度石漠化区域，要大力推进城镇化建设，实施生态移民工程，减缓人口的对环境的压力。

四、多方发力共同防治石漠化

如何更有效地推进下一步治理工作，找准应对之策？

在第三次石漠化监测中，专家对石漠化态势得到逆转的原因进行了相关分析。尽管人工造林种草对防治石漠化发挥了主导性的作用，但人口压力减轻、农村能源结构调整、农业技术发展的贡献率也在不断提升。

“这意味着，石漠化治理的成绩得益于多种政策的协调配合与当地人民的辛勤付出。”孙国吉表示，以疏导人口为例，目前石漠化地区人口密度达到了 207 人/平方千米，属于严重超载。为此，近年来，国家通过推进城镇化、积极引导农村富余劳动力劳务输出、异地扶贫搬迁等措施使岩溶石漠化土地得到休养生息。据统计，截至 2016 年底，岩溶地区城镇化率为 45.5%，6 年内的城镇化率只增长了 2%，外出务工人员只比 2011 年增长了 7.9%。外出人口不再依赖土地，对石漠化地区的生态恢复是个推动作用。

此外，能源结构的调整也对石漠化治理起到了重要作用。据悉，2011 年，西南岩溶地区农村拿木材做烧柴的比重达 37.7%，近年来，通过推广沼气、太阳能、电力和液化气等能源形式，以及推广节煤炉、节柴炉等，到 2016 年新一次监测结束的时候，薪柴的占比已经下降到 20% 以下。当然，石漠化防治制度体系是我国生态文明建设的一部分，近些年来国家出台了一系列保障性制度。刘东生指出，今后国家还会不断加大投入，为石漠化治理提供金融信贷支持，推动社会力量、国际力量积极参与其中，构建多元共治体系。未来除了继续鼓励石漠化地区发展本地粮油产业、经济林果产业之外，国家还会以沙漠公园、石漠公园为载体，带动生态旅游、石漠旅游业的发展。

具体而言：第一，加强领导，落实责任。石漠化防治是系统性生态工程，需要中央政府和地方各级政府的共同努力，特别是地方各级政府要加强领导，完善土地石漠化防治机制。明确领导目标责任制，并做到严格考核，及时追责。第二，强化保护，推进治理。必须要坚持保护优先，对现有的岩溶生态系统和森林植被做好严格保护，防治其反弹。依托区域良好水热优势，逐步修复岩溶生态系统。统筹治理石漠化区域周边的山林湖田，不断提高岩溶生态系统的生态功能与服务价值。第三，完善政策，活化机制。石漠化治理是一项投资大、周期长、建设成果全民共享的惠民工程，一方面，需要各级政府建立稳定的财政投入机制，不断加大对石漠化治理的资金投入；另一方面，各地要不断加大政策供给，活化机制，吸引社会各方面力量参与石

漠化防治。第四，依靠科技，创新驱动。一是针对岩溶地区独特的双层水文结构和严重的缺土少水实际，组织开展石漠化防治科技创新与攻关，解决石漠化防治的“技术瓶颈”。二是完善科技推广机制，加快实用技术和模式的推广应用，提高石漠化防治的科技含量。三是建立健全石漠化监测体系，提高监测能力，对石漠化动态变化和治理成效进行科学评价，为科学决策提供依据。第五，适度开发，助力脱贫。坚持绿色发展理念，妥善处理经济发展与生态保护的关系，结合区域产业结构调整和脱贫攻坚实际，引导石漠化地区发展高效的经济作物产业以及生态旅游业，提升石漠化区域农业发展的附加值，切实提升农民收入，助力脱贫攻坚战。第六，疏解人口，缓解压力。目前石漠化地区的人口密度是理论最大可承载人口密度的2倍，因此要继续加大这些地区的城镇化建设，实施生态移民政策，通过政策引导，推进农村劳动力输出，缓解这些区域的生态压力。此外，还需要继续加大产业结构调整力度，让农村人口从土地中解放出来，降低农民对土地的依赖度。

（作者：辽宁大学博士研究生；此文刊于《生态经济》2019年2期）

新时代我国粮食安全区域布局的新构想

陆福兴

【摘要】当前，我国粮食区域布局在农业供给侧结构性改革中面临新的挑战：粮食政策的普惠性淡化了区域粮食支持政策效应；主产区与主销区的利益矛盾调和难度大；政策综合集成效应没有发挥，粮食主产区农民收入增长缓慢；粮食生产不同区域之间的发展差别日益增大等，优化区域战略布局成为当务之急。新的构想把粮食区域布局分为全国性商品粮生产区、全国性粮食综合区、区域性商品粮生产区、区域性粮食综合区、粮食产销平衡区和粮食消费区等7大区域。在此基础上，提出了优化粮食区域布局的具体措施。

中国特色社会主义进入新时代，国家粮食安全出现新挑战，如何确保国家粮食安全，是事关我国现代化建设成败的大事。粮食是大宗商品，粮食生产对自然资源和地理环境的依赖性大，优化粮食区域布局是粮食安全战略的重要组成部分，也是农业供给侧结构性改革的重要内容，事关中国农业现代化发展的战略选择。

一、我国粮食区域布局面临新挑战

总体来说，我国粮食生产的区域布局正在不断发展，其趋势是由南方持续向北方转移，由东部、西部逐渐向中部推进，其中东南沿海区粮食生产急剧萎缩，东北区和黄淮海区形成了全国粮食增长中心，粮食主产

区的边界明显地呈现出缩小趋势，粮食净调出地区急剧减少。当前，我国粮食区域布局面临新的挑战。

（一）粮食政策的普惠性淡化了区域粮食支持政策效应。近年来中国粮食区域政策主要集中在两个方面：一是中央支持商品粮基地建设和产粮大县发展的相关政策；二是中央支持粮食生产和农业发展的普惠政策向粮食主产区倾斜。这些政策虽然在较大程度上促进了粮食生产的发展，但区域优惠的政策效应并没有凸显出来，至今仍缺乏一个独立完善的国家粮食主产区政策，致使粮食主产区长期积累的各种矛盾和问题日益增多，成为当前“三农”问题的主要地和关键区域。目前，中央支持粮食生产的相关政策大都是普惠性的，而且主要局限于粮食生产和粮食数量增长，局限于生产性的政策激励，即围绕扩大粮食生产而出台各种惠农政策，忽视了粮食生产之外的区域性发展政策需求，由此导致主产区粮食生产与加工转化之间的不协调，粮食平衡区、主销区等区域粮食储存布局不合理等，特别是对粮食主产区单纯的粮食生产激励，忽视了对粮食主产区工业化和城镇化的发展促进，导致粮食主产区地方财政包袱沉重，缺乏自我发展能力。

（二）主产区与主销区的利益矛盾调和难度大。尽管种植粮食的比较低利益低，但是主产区承担国家粮食安全责任也连着地方政府的政绩，因此，地方政府为了保障粮食生产的面积和产量，不得不在国家粮食补贴的基础上动用地方财政再增加对粮农和种粮大户粮食生产的补贴，此外，地方还承担了粮食风险基金、农业科技支出、各种配套资金以及落实各项补贴等地方财政支出。然而，粮食生产出来后，粮食主产区又必须把其生产的粮食调往相对发达的主销区，这些地方政府的补贴实际上也伴随着转移到粮食主销区，由此便形成了“穷区”补贴“富区”的不合理现象。伴随着主产区大量粮食的调出，实际上隐含了主产区补贴和利益的流出。譬如，2010年安徽省用于粮食的各种支出162.19亿元（不包括市县两级配套），其中省级支出78.3亿元，中央补贴83.89亿元。按全省生产粮食3080万吨计算，每公斤粮食含有中央和省级补贴0.527元，其中省级补贴每公斤0.254元，中央补贴每公斤0.272元。2010年安徽省共调出省外粮食950万吨，据此推算，全年流往省外的粮食补贴达50亿元，其中流出的省级粮食支持补贴24.16亿元，流出的中央补贴25.84亿元^[1]。这种补贴转移和利益流失形成了主产区和主销区之间的利益矛盾。

（三）粮食主产区农民收入增长缓慢。目前，受现行条块分割体制的影响，中央支农资金分属不同的部门分配和管理，各部门均有自己的计划和安排，部门间协调配合难度大，导致支农资金在分配、使用和管理上渠道紊乱，甚至出现重复建设、多头建设的现象。如农业部门的农业综合开发资金包括水利设施投资，水利部门也有水利建设资金，两块资金在主产区因渠道不同难以捆绑使用。显然，部门分割的惠农政策造成了粮食生产发展各环节苦乐不均，如水利部门过剩的扶持资金难以用于粮食仓储设施的建设，同时也加剧了资金使用的分散，降低了支农资金的使用效果，不利于粮食主产区的可持续发展。同时，粮食主产区农民收入增长缓慢，贫困人口较为集中，“三农”问题突出，农产品加工转化滞后，地方财政包袱沉重，资金入不敷出，是一种典型的关键问题区域^[2]。

（四）粮食主产区与主销区之间的发展差距还在拉大。粮食主产区由于粮食安全责任与区域发展限制，县域经济发展能力低下。相反，粮食主销区则通过对农业特别是对粮食生产的“排斥”实现了经济的快速增长。其结果，粮食主产区与主销区之间的发展差距呈现扩大趋势。2003年，粮食主销区人均生产总值为31380元，主产区为9788元，二者相差21592元；到2010年，粮食主销区人均生产总值迅速提高到82152元，而主产区只有31216元，二者相差52936元。2009年，全国1052个产粮大县人均财政收入低于本省平均水平约100元，低于全国平均水平约215元^[3]。黑龙江省70个产粮大县（包括国有农场）中，有43个县财政收入不足亿元，有21个属于贫困县^[4]。更重要的是，由于长期投资不足，加上缺乏自我积累的内在机制，导致主产

区农业基础脆弱，抵御自然灾害能力低，基础设施和公共服务落后，自我发展能力和可持续发展能力缺乏，在工业化、城市化发展中与主销区的差别还在不断扩大。

二、我国粮食安全区域布局的新构想

完善和强化我国粮食安全区域制度，优化布局我国的粮食生产区域，关系到我国粮食安全的核心问题。我国粮食区域优化布局战略应该以粮食生产的主要区域为中心，以平衡粮食产销的区域为重点，以粮食主销区粮食安全为保障，着力发展粮食生产和保障粮食生产者的利益。具体划分为以下几个区域：

（一）全国性商品粮生产区：黑龙江、吉林、内蒙古、辽宁

全国性商品粮生产区是全国粮食生产的核心，是国家粮食安全保障的基石，负责全国粮食消费的生产，其粮食产品在全国进行调节和保障。这一区域是我国当前主要的产粮区域，区域资源丰富，规模生产、粮食商品化程度高。包括黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区、辽宁省等四个省（区），基本上属于东北区。该区域有三江平原、松辽平原和辽河平原等，区域纬度较高，一年一熟，粮食单产水平较低，但发展潜力大。这一区域是我国玉米、大豆、粳稻优势产区，是我国粮食的主要产地，目前粮食总产量占全国的比例在逐年提高，其提供的商品粮占到了全国的三分之一多。这一地区应围绕治理水土流失、加强农田水利设施和改善土壤水肥条件为重点，大力发展粳稻、春小麦、玉米、高油大豆和高蛋白大豆，加快现代农业发展，建成现代化的全国商品粮基地，为全国提供粮食安全保障，国家应尽全力支持其加快农业现代化发展，提高粮食综合生产能力。

（二）全国性粮食综合区：河南、安徽、河北、山东

这一区域基本上属于华北地区，这里包围着我国的首都北京市和重要直辖市天津市，同时，安徽省与江苏、上海比邻，基本上可以辐射四大直辖市中的前三大直辖市。其地理条件和区位优势明显，是我国粮食安全的重要战略区域。全国性粮食综合区既要生产粮食，更要调度粮食，为粮食的生产、加工、销售、消费和物流提供综合性的服务与支持，成为国家粮食安全的战略基地。这一区域有海河平原、滦河平原、黄河三角洲、胶莱平原、淮河平原、汾河平原和运城盆地等重要粮食生产区域资源。该区土层深厚、平坦，适宜于大规模机械化耕作，广泛实行小麦与玉米（大豆）套种，生产粮食的潜力较大。今后应加强农田基础设施建设，强化中低产田改造力度，提高耕地的排涝抗旱能力，提高精耕细作水平。这一区域除了充分发挥粮食生产功能外，还要结合区域特征和区域需求，建立粮食的储存、调剂、加工、交换市场，充分发挥粮食信息、粮食商务服务等多种功能，成为中国粮食安全保障的综合区域，为保障国家粮食安全发挥多种战略性功能。国家要加大对对其进行战略性粮食基础设施投入，在加大粮食生产能力建设的同时，提高粮食的加工与调度能力，确保综合战略性功能的有效发挥。

（三）区域性商品粮生产区：湖南、江西

这一区域属于我国中部，由于湖北的粮食生产逐渐退化，安徽的作用与北京、上海联系紧密，因此，只把这两个省确定为中部地区的区域性商品粮生产区域，这一区域的任务主要是在保障自身的粮食安全外，还要承担临近省、市、区的粮食安全生产责任。该区域主要生产水稻、小麦等粮食作物。包括鄱阳湖平原、洞庭湖平原、赣抚平原等区域。该区气候温暖湿润，光热组合条件好，土地肥沃。要加强土地管制，强化水稻特别是双季稻的播种比重，扎实推进农业现代化建设，稳步提高小麦和水稻的单产，逐步提高粮食的综合生产能力。在满足本区消费的基础上可适度外调粮食与主销区。同时，凭借其沟通南北东西的中部地理优势，

国家要加大投入力度，着力建设全国粮食调剂中心，打造全国粮食储存、中转和交易中心。

（四）区域性粮食综合区：江苏、湖北、四川、云南、重庆

这一区域主要包括江苏省、湖北省、四川省、云南省、重庆市。这些省（市）经济较为发达，粮食生产具有一定的基础，比如四川盆地、湖北的粮食生产等，在历史上都是很有名气的。加之区域都是几个省、市、区的区域政治、经济、文化中心，具有较大的区域影响力和辐射中心作用。这一区域近年来工业化、城市化发展快速推进，经济基础不断增强，尽管粮食生产在逐年退化，但是经济发展却逐年增长，区域影响力越来越大。因此，这一区域的功能是在力争粮食自保有盈余的情况下，充分发挥其区域经济发展和区域中心的作用，建成区域性的粮食综合中心，在一定的区域内引导粮食的生产、经营、加工、运输、物流等多种功能的发挥，成为区域性的粮食综合战略基地^[5]。

（五）粮食产销平衡区：海南、广西、山西、贵州、甘肃、青海、宁夏、西藏、新疆

这一区域的省份较多，这些省份也有粮食生产的很多资源，如内蒙古及长城沿线区包括银川平原、河套平原和土默川平原；包括西安、咸阳和宝鸡在内关中区域；拥有 600 万亩河谷和盆地的青藏高原区日照强烈，温度年际变化小，日变化大，农业资源优越；包括民勤绿洲、武威绿洲、张掖绿洲、临泽绿洲、高台绿洲和酒泉绿洲等 700 万亩耕地的河西走廊区，有机质含量高，土壤肥力高，适宜发展粮食生产；包括伊犁河谷与和田河流域在内的 1700 万亩耕地的新疆区等等。这一区域的功能定位是：充分利用其良好的粮食优势和地理位置，着力本区域的粮食产销平衡，通过粮食调节区域流通，平衡粮食区域间的粮食品种结构。适当开发本区域的粮食生产资源，不仅争取在国家粮食安全中自保，而且发挥区域优势平衡粮食的结构性安全。

（六）粮食消费区：北京、上海、天津、广东、浙江、福建、香港、澳门

这一些区域主要是粮食的消费区，但也能有福州盆地、兴化平原、泉州平原、漳州平原、潮汕平原、珠江三角洲、浔江平原和南流江三角洲等 7000 万亩耕地。该区地处亚热带，农作物生长季节长，可一年多熟。可以在严格控制建设用地挤占基本农田的基础上促使耕地集约、节约利用，加强农田水利建设，特别是提高梯田的保水、保土和保肥能力，重点发展优质高产粳稻和籼稻。同时，这一区域的省、市、区经济基础好，实力强大，在国内的比较优势明显，可以通过国内的粮食调节和发展高效的现代农业，增强粮食综合生产能力，提高粮食的储藏和粮食加工贸易能力，多样化发展粮食和进行粮食安全自保，争取在粮食发展的产业链条和价值链上发挥重要的作用，加强对抗国外粮食控制的能力，为国家在提高粮食价值链国际控制能力上做出贡献^[6]。

三、实现粮食区域优化布局的新举措

粮食安全是一种公共产品，粮食产业是一种弱质产业。优化粮食区域布局，科学制定并保障粮食区域战略的实施和实现，要把粮食产业政策与粮食区域政策有机结合起来，在进一步加大对粮食生产发展支持力度的基础上，对不同粮食主产区域实行不同的粮食政策，着力支持粮食主产区发展粮食生产，推进经济社会全面进步。

（一）突破粮食安全“一亩三分地”的区域思维定式

“一亩三分地”是我国清代皇帝“演试亲耕”的地方，成为皇家贵族的个人利益和个人势力范围。粮食区域优化布局要突破粮食安全的“一亩三分地”思维，利用区域分工推动不同功能区域之间的协同发展，产生“1+1?2、1+2?3”的效果。特别是要突破一些强调地方利益、搞地方保护主义甚至“自立为王”的思想区

域意识，树立大粮食安全观念，杜绝把国家粮食安全责任全部推到粮食主产区的错误意识；要消除区域不愿意与别人联合、与他地协同，生怕对方超过自己的陈旧观念，克服和剔除某些为个人升迁赚取政治资本的陋习，消除粮食区域的小团体甚至个人私利的领导思维。同时，区域内也要突破各行政区之间的粮食生产“一亩三分地”的思维，平衡区域内的工业化、城镇化发展，加强粮食生产与其他产业之间的合作和分工，维护区域的协调发展。此外，要引导粮农和专业组织突破“一亩三分地”思维，加强各主体之间的合作，加大耕地的流转，推动粮食生产和经营的适度规模化和集约化发展，形成粮食生产、经营、加工和消费的全国一盘棋。

（二）充分发挥产粮大县的核心基地作用

产粮大县是粮食区域优化布局的重要内容，也是粮食主产区与平衡区、主销区之间的链接点，是我国粮食安全的核心基地，突出粮食大县的功能和作用，是当前确保国家粮食安全的重要战略。要按照《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009-2020年）》，抓好13个粮食主产省（区）的680个县（市、区、场）和晋、浙、闽、粤、桂、渝、贵、云、陕、甘、宁等11个非粮食主产省（区、市）的120个粮食生产大县（市、区）共800个产粮大县，使粮食安全的保障更加落地。同时，要根据粮食播种面积、粮食总产量、粮食商品量（率）、粮食增产潜力等指标，动态划定全国的粮食主产县，以此作为国家实施粮食主产区政策的依据。要加强对粮食大县的动态规范监管，建立健全完善产粮（油）大县粮食生产的跟踪问效机制，严格规范产粮大县的奖励资金使用，提高产粮大县确保国家粮食安全的战略地位。

（三）完善规划严格各区域的功能定位

必须从国家战略高度，尽快制定实施《全国粮食主产区发展规划》，科学界定粮食主产区的功能定位，明确新时期全面推进粮食主产区发展的指导思想、基本原则、战略目标、重点任务和保障措施，合理划分中央与地方的责权利边界，为促进主产区科学发展，提高可持续发展能力指明方向；要明确各粮食生产区域功能定位，正确引导粮食主产区的工业和城镇化发展，对粮食主产区的功能进行一定限制，切实保护这类农业发展条件较好区域的耕地，使之能集中各种资源发展现代农业，不断提高农业综合生产能力。粮食主产区要通过集中布局、点状开发，在县城或大的城镇适度发展非农产业，避免过度分散发展工业带来的对耕地过度占用等问题，也为粮食主产区的经济社会发展提供支撑^[7]。

（四）进一步创新粮食区域发展的支持机制

中央财政在均衡性转移支付标准财政支出测算中，应当考虑属于地方支出责任范围的粮食主产区以及生态保护支出项目和自然保护区支出项目，并通过明显提高转移支付系数等方式。鼓励探索建立地区间横向援助机制，探索建立粮食主销区或粮食调入区补偿粮食主产区和调出区的利益机制；建立并加强粮食主产区与主销区之间的合作机制，遵循“谁受益谁补偿”的原则，充分运用中央纵向与地方横向两级财政转移支付手段，着力解决好各环节利益分配，逐级建立产销双方利益补偿、共享与风险共担、分流的运作机制，实施粮食主销区用财政转移支付换取粮食安全的战略。强化粮食生产的奖励和援助机制，对现行的国家支持粮食主产区发展的各类援助政策进行整合和调整，综合运用财政、税收、金融、土地等政策工具，构建完善的国家粮食主产区援助政策体系，全面推进粮食主产区建设。创新粮食安全的信贷支撑机制，增加信贷资金对主产区农业的投入，扩大主产区银行的农业贷款规模，调整农业政策性银行的扶持对象和范围，加大对主产区种粮大户、非公有制粮食营销和加工企业的扶持。建立政策性粮食自然灾害保险制度和巨灾风险转移分担机制，对主产区农业政策性灾害保险应逐步降低农户出资比例，并提高财政保费补贴标准^[8]。

（五）积极推进粮食流通储备体系建设

应从区域经济的角度，培育粮食主产区可持续发展的造血机制，从区域经济的整体联系中寻求粮食主产区发展的动力。一是中央和地方政府要增加对主产区地方粮库的维修资金，积极推动国有粮食购销企业的战略重组，组建一批既具有较强竞争力又能服从国家宏观调控的大型国有控股粮食企业集团。二是根据市场价格变化情况，进一步提高粮食最低收购价格，让主产区种粮农民真正得到实惠。三是加强主产区粮食市场建设，支持建设一批集仓储、物流、加工、批发、交易、服务等为一体的大型现代化粮食物流中心。四是加强粮食市场的监管，严厉打击掺杂造假、囤积居奇、哄抬粮价及压级压价等各类扰乱市场秩序的行为，保持粮食市场稳定。五是建立粮食市场的预警机制，加强对粮食市场供求形势的监测，确定粮食预警调控指标体系，建立粮食供需抽查制度，定期或不定期发布有关粮食生产、消费、价格、质量等信息，引导各方行为。六是加强对农资价格的调控，将农业生产资料的运输纳入农产品“绿色通道”，力求降低其运输成本^[9]。

（六）加快科技创新提高粮食综合发展能力

优先在优势区域建设产业技术研发中心、功能研究室、综合试验站，加快建立现代农业产业技术体系。加大优势农产品科研经费投入，围绕优势农产品产业发展需要，建立有效聚集长期追踪优势农产品技术需求的研发力量，组织相关部门、科研院所、高等院校和企业依托重大工程和国家科技计划，在动植物育种、疫病防控、农业机械化、农田节水、科学施肥、质量安全、农产品加工储藏等重点领域加强科研攻关，力争在一些关键环节、关键技术上取得突破，尽快形成适应不同优势品种、不同优势区域要求的现代农业产业技术体系。针对产业技术体系构建过程中的瓶颈问题和关键环节，优先引进消化吸收再创新一批核心技术。深化农业技术推广体制改革，不断充实优势区域基层技术推广力量，完善技术推广运行机制，确保公益性推广机构履行职能所需经费，积极扶持社会化技术服务组织。启动实施基层农技推广服务体系建设工程，重点建设和完善县及县以下公益性农技推广机构，使之具备必要的办公场所、仪器设备和试验示范基地，增强生产指导、技术服务和科技服务等服务功能。

（七）夯实粮食主产区的发展基础提高抗风险能力

国家应增加主产区粮食风险基金规模，并逐步提高主产区粮食风险基金中国家匹配的比重。对于外调的部分则应由中央和主销区共同向主产区支付粮食风险基金。从粮食主销区筹集部分资金支持粮食主产区的粮食生产，切实提高粮食主产区政府抓粮食生产的积极性，提高粮食主产区粮食的生产供给能力^[10]。统筹粮食主产区与主销区协调发展，正确处理和统筹推进工业化、城镇化、农业现代化建设的需要，统筹工业化、城镇化、农业现代化建设。大力转变农业发展方式，统筹解决保护利用农业资源，发挥农业区位优势，提高农业综合生产能力。粮食加工企业应尽量建在粮食主产区，延长粮食生产链条，尽量减少粮食主产区的经济利益通过粮食调出而流失。建立产销双方长期的期货合同，加快粮食批发交易市场建设，有效调剂各地区粮食余缺，缩短粮食流动距离，减少粮食的相对流动。加强粮食生产的比较优势培育，增强国际贸易中的竞争能力，提高国际粮食贸易中的话语权。

参考文献：略

（作者：农学博士，湖南省社科院研究员，研究方向为“三农”政策、农业管理与扶贫等；来源：爱思想网 2019 年 6 月 4 日）

坚持农业农村优先发展, 夯实乡村振兴牢固基础

庄社明

2019 年中央一号文件《关于坚持农业农村优先发展做好三农工作的若干意见》着重强调全面贯彻落实好坚持农业农村优先发展这一重大战略思想, 为今明两年“三农”工作确定了基调, 为加快实施乡村振兴战略指明了方向, 是推进“三农”事业的响鼓重槌。我们必须认真学习, 深刻理解, 自觉贯彻落实好。

一、要充分认识坚持农业农村优先发展的重大意义

首先, 坚持农业农村优先发展, 是国家现代化建设的内在要求。习近平总书记多次强调, 没有农业现代化, 没有农村繁荣富强, 没有农民安居乐业, 国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中, 农业现代化不能缺位, 农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村, 农民不能成为现代化的旁观者。要杜绝城市像欧洲、农村像非洲的现象出现。昆山在快速工业化、城镇化进程中, 尽管农业增加值在 GDP 的比重持续快速下降。从改革开放初期占 90%到现在不足 3%, 农村人口也在不断减少, 尤其是务农人口不足总劳动力的 10%, 但农业在整体经济中的基础地位依然不可替代, 农民在乡村振兴中的主体地位不能动摇, 广阔农村仍是城镇的后花园和大后方。实施乡村振兴, 必须坚持农业农村优先发展, 这是中国特色社会主义现代化建设的内在要求。

其次, 坚持农业农村优先发展, 是破除城乡二元结构的战略安排。正确处理好工农、城乡关系, 几乎是每个国家(地区)实现现代化都必须破解的难题。我国城乡二元结构由来已久, 根深蒂固, 尽管改革开放以来, 特别是党的十八大以来, 城乡发展一体化的系列重要思想、重要论断、重大战略的贯彻和落实, 不断推进工农城乡关系逐步进入和谐发展轨道。但不可否认, 即使昆山这样经济发达地区的城乡二元结构也没有从根本上破除, 城乡要素平等交换和公共资源均衡配置的渠道尚未完全建成, 城乡差距没有完全消除。譬如: 昆山还有几万农村失地老人只享受农保, 每月社会养老保险大多不足千元, 有的甚至还达不到最低生活保障线(940 元/月), 医疗保障水平也只有城镇职工的 50%左右。只有通过持续贯彻农业农村优先发展理念, 通过不断完善城乡融合发展体制机制、政策体系, 才能完全消灭城乡差别, 真正理顺工农、城乡关系, 实现城乡一体化。

第三, 坚持农业农村优先发展, 是解决“三农”问题的现实需要。改革开放以来特别是新世纪以来, 昆山农业和农村发展取得的成就有目共睹, 农业结构日趋合理, 农民收入连年增长, 居住环境明显改善, 农村社会更加和谐稳定。但农业耕地大量减少, 农地质量不断退化, 农业结构性矛盾还比较突出, 与城镇现代化要求相比, 农业人才、资金、技术、市场等要素还十分紧缺, 农村现代化依然是“四化”中的薄弱环节, 农村依然是全面建成高质量小康社会的短板。只有坚持农业农村优先发展, 不断创新支农、惠农方式, 完善城乡融合发展体制机制和政策体系, 才能尽快补齐农业农村这块短板, 从而为提高整个地区的现代化水平提供坚强有力的支撑。

二、要准确理解坚持农业农村优先发展的丰富内涵

党的十九大明确提出，深入实施乡村振兴战略，要坚持农业农村优先发展，就是要在干部配备上优先考虑，在要素的配置上优先满足，在资金投入上优先保障，在公共服务上优先安排。保障农业和农村优先发展，需要很好地发挥政府有形之手和市场无形之手的合力，形成发展长效动能。具体主要包含以下内容：

一是发展规划优先编制。传统的规划，往往偏重城镇，偏重开发建设，昆山虽然从 2002 年起就强调强化全区域系统规划，各镇、村也认真做了几轮规划，并在实践中不断完善提高。但乡村，尤其是村一级的规划不细、不实、多变现象时有发生，操作性和执行力普遍较差，造成不少无序建设、重复投入和资源浪费。随着乡村振兴战略的推进，以城镇为中心的建设向城乡融合发展转变，必须充分发挥规划的战略导向作用，优先规划好、建设好广大农村，自觉将乡村规划纳入市域规划体系，立足城乡人口流动趋势，着眼各区镇、村的基础特色，发挥村民主体作用，提高乡村建设规划水平，做好统筹乡村空间、资源、设施和建设，就能达到事半功倍的效果。

二是财政支出优先保障。目前，就昆山市整体而言，高质量农业基础还不稳固，农村规划、建设、基础设施配套水平还不高，必须把农业农村持续作为财政支出的优先保障领域，形成投入稳定增长机制，确保农业和农村投入力度不减弱，总量有增加。同时要优化财政支农支出结构，转换资金投入方式，提高财政支农惠农效能。充分发挥财政资金的杠杆作用，采用政府购买服务，政府和社会资本合作等多种方式，引导更多的金融和社会资本投向“三农”领域。

三是公共产品优先供给。农村基础设施配套建设普遍存在历史欠账较多，公共服务水平仍然不高，与农村居民对美好生活的要求不相匹配。坚持农业农村优先发展，需要把国家基础设施建设和社会事业发展的重点放在农村，加强农村基础设施建设，创新农村基础设施投融资体制机制，加快城镇基础设施快速向农村延伸，打通农村基础设施“最后一公里”，增加农村公共服务供给，推动城镇公共服务向农村深度覆盖，实现从制度并轨向标准统一转变，提高农村公共服务水平。

四是人才的优先引进和培养。长期以来，经济发展的各种要素单向由农村流入城市，造成农村严重“失血”“贫血”。特别是“人、地、钱”等重要资源，农村尤为缺乏，其中“人”尤其是人才是第一重要的。昆山市近几年财政拨款培训并经考核评定，新型职业农民 1043 名，其中科技新型农民 554 名，首批乡土人才 29 名，市政府召开大会表彰、奖励、发证，起到一个很好的导向作用，但只仅仅开了一个好头。以后必须长期坚持一手抓“三农”科技人才的大力引进，并使其扎根昆山农村发挥积极作用，另一手抓培养教育。近几年昆山政府每年定向委托苏州农校办一个大专班，为昆山的农业基地、农场输送新型农民和技术人才，很受农民欢迎。必须长期坚持和不断扩大，才能取得显著成效。

三、要认真落实坚持农业农村优先发展的各项措施

坚持农业农村优先发展，不能成为一句空洞口号，更不能成为各级会议文件上的一句套话。必须扎扎实实抓落实，层层级级细化实化，真正将其精神贯穿到各项工作中，化解为各项具体有效的措施，

一要贯彻“重中之重”要求，突出“一把手”工程。新世纪以来，为了确保广大农村同全国一道在 2020 年如期实现全面建成小康社会目标，中央反复强调要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，要求“五级书记”层层传导压力，逐级压实责任。如期实现小康，推进现代化建设，最艰巨繁重的任务在农村，最广泛深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。要充分发挥我党领导的政治优势，以政治站位的高度，统一思想认识，完善各级责任制，强化督查考核，真正把“三农”工作列入各级党委的重要工作议程。

要把“重中之重”的要求落到实处，关键在于转变政绩观。衡量一个地方工作的好坏，要看工业，更要看农业；要看城市，更要看农村；要看经济总量，更要看民生改善。完善党的农村工作领导体制机制，健全党委统一领导，政府具体负责，农村工作部门全力以赴的农村工作领导体制，配强“三农”工作干部队伍，加强农村基础组织建设，发挥农村党员的先锋模范作用。

二要深化农村改革，激活农村资源活力。当前要有效应对农业农村工作的重要挑战、抵御重大风险、克服重重阻力、解决主要矛盾，必须依靠改革和创新。农业农村优先发展的最大动力是创新，最大活力是改革。农业农村优先发展的创新动，主要是科技创新和体制机制革新。要把优先发展的理念，真正贯穿到“三农”工作的方方面面。农业农村优先发展的活力，主要靠深化农村土地制度的改革，要着力推进农民承包地、宅基地、集体经营性建设用地的产权制度改革，真正实施承包地的所有权、承包权和经营权分置；实施宅基地的所有权、使用权和资格权的分离；实施集体经营性建设用地与国有土地同市、同价、同等待遇；同时要深化征地制度改革，最大限度实现农民在土地和房屋上的财产权，我们昆山要重点在农民宅基地和集体经营性建设用地改革上下功夫，推试点，出经验。真正将农村丰富的资源转化为有效资产，资产转化为资本，农民转变为股民，为农民长期有效增收，建起稳定的源泉和宽畅的渠道。

三要完善农业农村支撑保护政策，提高政策精准效能。近年来，随着农民收入水平提高，各级政府补贴在农民收入增量在财政支农总量中的占比呈下降趋势。随着农业生产成本提高，补贴中越来越多的部分被成本上涨“吃”掉，有的甚至被流通过程淡化掉，真正种地的农民没有得到实惠。还应该看到，目前我国部分农业补贴是与当年生产挂钩的，属于世界贸易组织认定的“黄箱”政策，必须严格控制，并不能超过一定比例，今后即便国家财政有钱也不能随意增加这类补贴了。近两年，国家已开始着手调整完善农业支撑保护政策，如实行棉花目标价格补贴试点、推进农业“三项补贴”制度改革等。今后各级政府还应继续加大对农业支持保护补贴政策的力度，同时应调整政策的着力点，要做到精准支持补贴，要真正补到根上，贴在本上；应突出竞争力指向，加大对农田水利、土地整治、农业科技、职业农民培训等的投入，促进农业降成本、提效率；应突出绿色生态指向，加大对退二还一、退耕还林、退耕还湿和退养还滩，节水灌溉、休耕轮作、化肥和农药减量，农业废弃物回收、地下水超采和重金属污染治理等的投入，促进农业可持续发展。昆山去年，以推进农业基地建设为契机，大力推广绿色食品标准化技术应用、土地休耕轮作等，全市化肥施用量同比削减了5.7%，农药使用达到零增长；推广应用病虫害统防统治、测土配方等先进技术，统防统治率达到90%以上；配方肥应用达种植总面积95%以上；通过财政奖补引导，建立水稻万亩示范片5个，小麦万亩示范片3个；新培育省级农业龙头企业1家，苏州市级龙头企业2家；先后认定无公害农产品30个，种植无公害稻麦面积达9.8万亩。

四要加快农村金融创新，健全增加“三农”投入的保障制度。“三农”发展，一靠政策、二靠科技、三靠投入，投入的重要性尤为凸显。像昆山去年农林水口径财政支出超过18亿元，发放居民创业小额贷款3.5亿元，收到了很好效果。投入除了各级财政大力倾斜外，还要着力做好“整合”和“撬动”两篇文章。“整合”，就是要发挥规划的统筹引领作用，把各类各级涉农资金尽可能打捆集中使用，形成合力，防止天女散花，蜻蜓点水。“撬动”，就是要通过以奖代补、贴、担保等方式，引导金融和社会资本更多地投向农业农村。要着力消除社会资本进入“三农”的制度障碍。例如，农村集体经济组织可以将村庄整治，宅基地回收等节约的建设用地及闲置空房等资产以入股、联营等方式，与社会资本共同发展乡村休闲旅游养老等产业和农村三产服务项目。多渠道、多方式解决农业农村发展投入资金来源渠道不畅，数量不足的老问题。

（作者单位：昆山市农村经济研究会）

凝心聚力完成“三农”发展硬任务,全力冲刺高水平全面建成小康社会

杨时云

2019年是新中国成立70周年,是全面建成小康社会关键之年,做好“三农”工作,对稳定经济社会发展全局具有特殊重要的意义。江苏农业农村部门要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记视察江苏重要讲话精神为根本遵循,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神以及省委十三届五次全会部署要求,坚持稳中求进总基调,坚持农业农村优先发展总方针,紧紧围绕“六个高质量”发展要求和“强富美高”新江苏建设,按照乡村振兴战略实施和农业农村高质量发展“走在前列”的目标定位,紧盯率先实现农业农村现代化目标,立足“四化同步”,对标对表高水平全面建成小康社会“三农”工作必须完成的硬任务,以农业供给侧结构性改革为主线,以乡村振兴十项重点工程为主抓手,加大统筹整合力度,深化农村改革,推动实现新时代农业强、农村美、农民富,以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。

一、准确把握农业农村工作的新形势新任务,加快推进农业农村现代化

以习近平同志为核心的党中央高度重视“三农”工作,围绕全面实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战、加快推进农业农村现代化等,作出了系列决策部署。全省各级农业农村部门要切实提高政治站位,坚决做到“两个维护”,切实强化责任担当,把思想和行动统一到中央和省委省政府决策部署上来,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

(一)把握根本遵循,深入学习贯彻习近平总书记关于做好“三农”工作的重要论述。习近平总书记一直高度重视“三农”工作,深入思考“三农”领域重大问题,亲自推动“三农”改革创新,形成了系统全面、内涵丰富、博大精深的科学理论体系,是我们党“三农”理论创新成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是实施乡村振兴战略、做好新时代“三农”工作的根本遵循。对江苏“三农”工作,总书记提出要“带好头、领好向”“率先实现农业现代化”“走好乡村振兴路”,为江苏“三农”发展指明了前进方向。我们要深刻学习领会习近平总书记关于做好“三农”工作的重要论述和对江苏工作的要求,努力在学深悟透、学懂弄通上下功夫;结合新形势新任务新职能,在坚决贯彻、狠抓落实上下功夫;坚持理论联系实际,在落实到推动全省“三农”工作的全部领域、各个方面,推动总书记要求在江苏成为生动实践、现实模样上下功夫。

(二)紧扣总目标,切实推动农业农村高质量发展走在前列。农业农村现代化是实施乡村振兴战略的总目标。率先实现农业现代化是总书记对江苏提出的明确要求。推进农业农村高质量发展,率先实现农业农村现代化,推动乡村振兴走在全国前列,是省委省政府贯彻落实党的十九大精神和总书记视察江苏重要讲话精神,立足江苏“三农”实际提出的目标任务。我们要始终牢记总书记的重要嘱托,紧盯走在前列的目标定位,

不仅要做法标和进度上的领先者，也要做法路和路径上的引领者，还要做法城乡融合发展和农业农村现代化建
设上的探路者。以实施乡村振兴战略为总抓手，围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，把农业供给侧
结构性改革往深里做、往细里做，积极构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，实现乡村产业发展高
质量；以富民增收为导向，多渠道破解农民增收难题，更大力度拓展增收空间，更高质量实现低收入农户精
准脱贫，确保农民生活高质量；践行绿色发展理念，推进绿色生产生活方式，改善农村生态环境和居住条件，
推动农村生态高质量。

（三）对标硬任务，扎实补齐农业农村发展短板。今明两年是高水平全面建成小康社会的关键时期，是
实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。中央农村工作会议、全省农村工作会议对今明两年“三农”必
须完成的硬任务作了全面部署，各级农业农村部门必须紧紧围绕硬任务抓好落实。对照 2020 年高水平全面建
成小康社会的目标，落实优先发展要求，主动对标对表，排出必须打好的硬仗，必须完成的硬任务。抓重点、
补短板、强弱项，突出抓好脱贫攻坚、农村住房条件集中改善、农村人居环境整治和乡风文明提升，深入实
施乡村振兴十项重点工程。强化时间节点意识，认清各项硬任务的时限要求，系统谋划、倒排工期、挂图作
战，集中优势兵力、尽锐出战，全力啃下硬骨头、打好攻坚战，确保不拖高水平全面小康的后腿，顺利完成
到 2020 年承诺的农业农村改革发展目标任务。

（四）牢记新使命，加快形成农口机构改革的工作合力。这次机构改革是农口部门最深入、最系统的一
次改革，是一次全方位、深层次的变革。将党委农办设在农业农村部门，进一步健全完善党管农村工作体制
机制，有利于更好发挥党在“三农”工作中总揽全局、协调各方的作用。将过去分散在不同部门的有关涉农
职能整合起来，赋予农业农村部门统筹推进实施乡村战略的职责，并强调要突出加强农村工作的职能机构。
改革力度之大、变革之深、影响之远前所未有，核心是要构建新时代农业农村新的工作格局和新的机构体系。
我们要深刻领会中央和省委改革部署，把握新职能新要求，切实增强责任感使命感，注重系统思维和全局思
维，把工作重点拓宽到乡村振兴各个领域。

二、集中力量抓好“三农”大事要事难事，全面高质量完成各项硬任务

做好今年农业农村工作，要集中力量抓重点，把习近平总书记高度关注、中央和省委省政府有明确要求、
改革发展实践急需的“三农”大事要事难事，放在优先位置，切实落实到位，确保 2019 年各项硬任务全面高
质量完成。

（一）坚决打好精准脱贫攻坚战。2019 年是打赢脱贫攻坚战冲刺之年，要拿出冲刺的劲头，谋划冲刺的
思路，落实冲刺的举措，既要实现脱贫数量的突破，也要体现脱贫质量的提升。各地要把发展产业作为推动
经济薄弱地区脱贫攻坚的有效抓手，着力推进产业政策向重点帮扶县（区）、重点片区乡镇和经济薄弱村倾
斜。各重点帮扶县（区）要准确定位、加快培育一批有核心竞争力的特色主导产业，引进培育一批带动力强
的龙头企业，实施一批对主导产业有强推动力的大项目，举办一批吸引发展要素、推介特色农产品的重大活
动，总结推广一批产业富民增收的典型模式和长效机制。深入贯彻“5+2”监督推进机制，加强厅领导和处
长挂钩服务苏北 5 市和 12 个重点帮扶县力量，省市县三级齐心协力，共同做好产业项目规划、帮扶资源对接、
市场推介服务等，推动力量再下沉、资源再集中、措施再靠实。积极探索乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接机制，

坚决打赢打好精准脱贫攻坚战。

（二）坚决打好农村人居环境整治这场硬仗。这是实施乡村振兴战略的重点任务，也是农业农村部门牵头实施的一项新任务。中央已经明确，把农村人居环境整治列入第二轮中央环保督察的重要内容，今年底国务院还将开展一次大检查。全省农村工作会议对这项工作作了三个方面的明确：一是明确由省委农办牵头抓总，统筹协调；二是明确由农业农村厅牵头推进农业废弃物治理、村容村貌和建设管护三项工作；三是明确今年整治行动目标要达 70% 以上。各地既要抓好整个工作的牵头抓总，又要抓好农业农村部门具体承担的工作任务推进。要根据三年行动方案任务分工，建立完善工作推进机制和考核考评机制。要深入学习浙江“千万工程”经验，推动农村人居环境整治从点上示范向面上推开，突出村庄规划、村容村貌提升、农业废弃物治理等重点任务。认真实施村庄清洁行动，争创一批最干净村庄、整治“脏乱差”变化最大村庄、最美丽的村庄。结合本地经济社会发展实际，因地制宜、分类指导，不做表面文章，不搞形象工程，脚踏实地稳步推进。

（三）坚决打好农业生态环境保护战。打好三大攻坚战，其中污染防治攻坚战的第七项任务就是农业农村污染治理，要加大“戴庄模式”推广力度，推进绿色发展，打好农业农村污染防治攻坚战。一要完善畜禽粪污、农膜、农药包装废弃物、农作物秸秆等回收利用网络体系，探索建立受益者付费、第三方处理企业和社会化服务组织合理收益的市场运行机制。推动畜禽粪污资源化利用整省推进工作，抓好畜禽规模养殖场治理检查认定，因地制宜实施种养结合、有机肥生产、沼气等多元化利用，全省规模养殖场治理率达 80%，畜禽粪污综合利用率达 83%。推进农作物秸秆多种利用，综合利用率达 94%，其中秸秆机械化还田率达 52%。下大力气治理白色污染，启动农药包装废弃物回收处置试点，农膜回收利用率达 73%。二要在苏南稻麦轮作种植区域推行小麦季节性轮作休耕，力争 3 年轮作休耕一遍。推动部省市县试点层层开展，全省轮作休耕规模力争达 130 万亩。在部分地区开展农机深松深耕，力争完成 50 万亩以上。三要以县为单位、以乡镇为重点，扩大整建制生态循环农业试点规模，优化种植、畜牧、水产布局，推进种养结合、生态循环，构建规模经营条件下农业内部循环新机制。四要启动耕地质量类别划分工作，建立省部级耕地质量提升、化肥减量增效、果菜茶有机肥替代化肥试点县 30 个以上，推广商品有机肥 100 万吨以上、水肥一本化 260 万亩以上，化肥使用总量较 2015 年削减 4% 以上。建设省级绿色防控示范区 200 个，绿色防控产品使用面积占比 79% 以上，农药使用量同比降 1%。五要加快长江流域水生生物保护区全面禁捕，抓紧开展长江干流渔民退捕，逐年压减海洋捕捞渔船总功率和数量，督促减船转产并完善生态补偿机制。依法推进禁养区围网养殖清退工作，全面完成太湖、巢湖网拆除任务，对保留的网围实行生态化养殖、小区化管理。加强渔业资源养护和水生生物多样性保护，加大增殖放流力度，强化养殖水域滩涂规划管理，确保到 2020 年底前禁养区内的养殖行为全部退出。

（四）坚决打好“大棚房”问题清理整治歼灭战。这是 3 月底前必须完成的一项重要政治任务。习近平总书记先后 3 次作出重要指示，中央农村工作会议上胡春华副总理强调一定不能在“大棚房”问题上犯糊涂。省委省政府高度重视“大棚房”问题清理整治工作，各地要切实提高政治站位，充分认识到这项工作没有任何退路，时间紧任务重，要在继续做好排查清理“查漏补缺”、确保应查尽查、应报尽报基础上，以坚决的态度、有力的措施全力抓好问题整改，坚持标准，倒排工期，加快违法违规项目整改销号，对疑难、复杂问题实行挂牌督战。要严格执行整改任务书制度，采取“县逐个验收、市全面复核、省随机抽查”的方式，严

格检查验收，确保整改质量和效果。同时，要讲究方式方法，把握政策，区分情况，依法依规，严格标准，避免工作简单化、“一刀切”，切实做好群众工作，维护社会稳定。

（五）坚决打好“非洲猪瘟”防控持久战。在全省上下共同努力下，前期防控工作取得阶段性成效，没有流行蔓延。但目前形势依然严峻，要充分认识到防控工作的复杂性艰巨性长期性，以更加坚决的态度与扎实的行动，贯彻落实好中央和省委省政府决策部署，做到守土有责、守土负责、守土尽责，思想上不麻痹、精神上不懈怠、工作上不松劲，全力以赴打好这场非洲猪瘟防控持久战。切实落实好生产经营者防疫主体责任、部门监管责任和地方政府属地管理责任，构建严密监管防控网络。严格泔水禁喂、调运监管、生物安全管理等重点防控措施，确保全省疫情稳定可控。稳定生猪生产，加强对种猪场的指导服务，将疫情防控和保护好生猪产能紧密结合，统筹把握好安全与发展的关系。省里在这次机构改革中专门设立了重大动物疫病防控办，各地特别是基层农业农村部门也要加强力量配备，完善防控体系，为打好重大动物疫病防控战提供坚强保障。

三、坚持重点工程重点推进，统筹抓好乡村振兴各项重点工作

各地要在抓好大事要事难事的基础上，以十项重点工程为抓手，坚持重点工程重点推进，统筹抓好乡村振兴各项重点工作，确保取得实实在在进展。

（一）构建乡村振兴十项重点工程推进体系。乡村振兴十项重点工程是实施乡村振兴战略的重要抓手，要把十项工程实施与今明两年必须完成的各项硬任务有机结合起来，继续发挥好这一工作抓手的作用，细化方案，统筹推进，确保各项措施落实到位。一是建立健全工作领导体系。年初，省委、省政府建立省乡村振兴推进工作组织领导体系，并成立省乡村振兴推进办公室，办公室日常工作由省委农办和省农业农村厅承担，办公室下设 10 个工作指导组，分别负责十项重点工作推进、业务指导和督促检查等。各地要推动建立相应工作组织领导体系，确保牵头部门履职担当、牵头抓总，参与部门主动配合、共同发力，合力做好各项工作。二是建立健全工作目标体系。去年印发的十项重点工程实施方案已经明确了总体目标任务，今明两年的工作重在抓各项硬任务的落实完成。要根据今年省委 1 号文件明确的重点任务，加强重要政策举措和工作方案的谋划制定，认真梳理十项重点工程的硬指标硬任务，提出每项工程的年度目标，排出任务清单，明确时间节点，合理安排今明两年工作进度，确保 2020 年圆满完成高水平建成小康社会“三农”的各项硬任务。三是建立健全工作落实体系。组织好十项重点工程督促检查指导，推动相关部门对各重点工作进行专题研究，作出专门部署，定期调度工作推进进展，进一步健全调研指导、情况通报、检查考评等制度，真正把工作抓细抓实抓到位。

（二）扎实推进现代农业提质增效工程。新形势对产业发展有新的要求，要以工程实施为抓手，深入推进农业供给侧结构性改革，推动农业从一产向一二三产融合、向乡村产业延伸转变。一是突出转型升级，培育壮大优势产业。以培育 8 个千亿元优势特色产业为重点，依托粮油绿色高质高效基地、园艺标准园、畜禽规模养殖场、水产健康养殖场等，强化品种、农艺、农机融合，引导优势特色产业集群集聚发展。落实好国家粮食安全省长负责制，实施好藏粮于地、藏粮于技战略，稳定发展粮食生产，水稻面积保持在 3200 万亩以上，继续调减非优势区低效粮食 200 万亩左右。大力发展特色产业、农田复合经营，稻田综合种养、优质食

味稻米面积分别扩大到 120 万亩、1100 万亩以上，畜禽规模养殖比重提高到 76%，名特优水产养殖面积占比 79%。实施开放型农业提升行动，加快部省级开放型农业“两区”建设，组织各类境外展示展销 11 场，引导企业到“一带一路”国家和地区发展，拓展国际市场，扩大产业规模。二是突出质量品牌，增强产业市场竞争力。围绕推进农业产业提档升级，农产品质量为生命线，着力打造一批知名区域公用品牌、企业产品品牌。完善农产品品牌目录制度，组织新主体参加各类境内外和线上线下展示展销活动，重点培育年销售额超亿元的区域公用品牌 5 个。以创建国家农产品质量安全示范省为抓手，支持创建一批示范县、示范市。引导发展绿色、有机农产品，新建省级绿色优质农产品基地 200 个，新增畜禽生态健康养殖场 500 个。实施农产品质量追溯“四挂钩”制度，开展乡镇农产品质量监管能力再提升和病死动物无害化收集处理体系再升级行动。深化生猪屠宰标准化建设，推进牛羊家禽集中屠宰管理，完成不合格牛羊家禽屠宰场点清理。三是突出融合发展，构建“农业+”产业体系。推进“农业+加工业”，大力发展农产品产地初加工、精深加工、主食加工和副产物综合利用，引导企业建立研发机构和创新平台，加快技术改造和装备升级，推动产业链向中高端延伸；推进“农业+文旅休闲”，深入实施“百园千村万点”休闲农业精品行动，建设 100 个主题创意农园，新建省市级休闲农业精品村 170 个，休闲农业综合收入力争达 640 亿元；推进“农业+电商”，以“互联网+”农产品出村工程为抓手，打造全产业链单品电商平台，持续开展电商“万人培训”，“一村一品一店”省级示范村建设数量累计达 800 个，农产品网络销售力争超 610 亿元；推进“农业+服务业”，深化农业全程社会化服务试点，扩大政府购买农业公益性服务范围，推进农药零差率统一配供模式，农作物防统治覆盖率 58%以上，力争 50%以上的县（市、区）开展政府购买兽医社会化服务。建设 20 个省级一二三产业融合发展先导区，鼓励支持创建国家先导区。四是突出内拓外延，繁荣发展乡土产业。支持发展特色手工业、家庭工厂、手工作坊等特色乡土产业，宣传推介一批乡村艺人。加快产业兴村强县示范镇、“味稻小镇”等建设，提升农业特色小镇价值内涵，推动形成“一村一品”“一县一业”。

（三）扎实推进农民收入新增万元工程。2018 年农民收入增加 1687 元，按照这样的增速，实现到 2022 年农村居民收入新增万元的目标还存在不小的困难。当前，主要农产品市场价格低迷，宏观经济形势复杂多变，农民持续较快增收面临不少矛盾和挑战。要切实推进农民收入新增万元工程实施，多渠道增加农民收入。一是深入挖掘农民增收潜力，培植农民增收新增长点。各地要紧紧围绕全省总的目标，根据当地特点，制定切实可行的农民增收目标。深入分析当地农民增收形势，分析农业内部增收、农民创业就业增收、转移性增收、财产性增收等增长潜力，明确分项增长目标，把增收目标落实到具体行业、具体部门、具体措施上。针对近年来增长较快的新产业新业态、创业创新等，因势利导，顺势而为，切实加大力度，提高农民创业就业质量。培育扶持新农民新主体，在乡村大力发展优势特色产业、乡村旅游业、新型服务业等，把增长点做大，增强农民增收动力。二是深入推进小农户与现代农业衔接，完善联农带动机制。鼓励新型农业经营主体通过订单带动、利润返还、股份合作、提供社会化服务等多种形式，完善利益联结机制，把增收份额更多留给农民。统筹整合基层农业服务资源，培育各类社会化服务组织，推进服务规模，构建小农户和现代农业有机衔接的大格局。大力培育农村经纪人和市场流通主体，建立健全产地与市场对接机制，推广中央厨房、直供直销、电子商务等，促进产销衔接，让农民更多地分享全产业链增值收益。加强农民负担监测，完善强农惠农

资金使用管理机制，切实维护农民合法权益。三是深入开展农民收入动态监测，总结推广农民增收好模式。加强农民收入预警监测，及时掌握农民增收的新变化，研究促进农民增收的有效路径。全面落实促进农民就业创业、财政支农富农等各类扶持政策，把带动农民增收纳入对中央和省级财政项目的绩效评价体系，压实责任，明确导向，发挥政策增收效应。及时总结推广农民增收好典型、好模式、好机制，做给农民看，带着农民富。

（四）扎实推进农村改革创新工程。发挥农村改革试验区改革创新平台的示范引领作用，统筹推进各项重点改革，用改革的办法解决乡村发展中的难题，增强农业农村发展活力。一是深化承包地“三权分置”改革。贯彻中共中央国务院《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，落实“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的具体办法。支持各地探索符合当地实际的“三权分置”形式，推进确权成果在土地流转、农田整治、承包地有偿退出等方面的转化应用。健全土地纠纷调解仲裁机构，妥善化解确权登记颁证遗留问题，切实保障农民土地承包权益。二是深化农村集体产权制度改革。加快农村集体产权制度改革整省试点，在上半年完成第一阶段省级试点任务的基础上，向全省全面推开。组织开展清产核资“回头看”，对已清产核资的村，加快推进农村社区股份合作制改革，鼓励引导各地结合实际在资产量化过程中留一点集体的，发展多种形式的股份合作。开展农村集体经济组织登记赋码，推动成为产权明晰、管理规范、运行高效的市场经济主体。紧紧围绕强化农村集体“三资”管理，遏制农民群众身边的“微腐败”，总结村级财务管理会计核算“第三方代理”试点经验，推进“阳光行动”，加强监管平台信息化建设，强化农村集体财务审计监督，提高村级财务核算管理水平。起草制订农村产权交易市场国家标准，开展农村产权在线竞价交易试点，实现全省实体市场视频监管全覆盖，推动农村产权进场交易应进必进。三是稳慎推进宅基地“三权分置”改革。研究江苏省加强宅基地管理的贯彻落实意见，建立相应的工作体系和工作机制。开展宅基地和农房调查，在有条件的地区试点宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”，探索盘活利用闲置宅基地和农房，增加农民财产性收入的途径。严禁下乡利用宅基地建别墅大院、私人会馆，禁止工商资本变相圈地，侵害农民利益。四是深化农村金融改革创新。加大农村承包土地经营权、农民住房财产权“两权”抵押贷款试点力度，推动省农担公司触角向县乡延伸，构建针对新型农业经营主体不同需求、分层次的财政支农信贷政策体系，有效缓解“融资难、融资贵”问题。推动江苏省农业保险经营模式转换的平稳过渡，扩大粮食烘干机保险、特色保险等险种及覆盖面。吸引各类社会工商资本参与乡村振兴，构建财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，把先进技术、理念、管理模式引进来，促进乡村振兴。

（五）扎实推进农业基础设施与技术装备建设工程。发挥机构改革统筹优势，整合资源，加快推进农业基础设施和装备高标准化、机械化、智能化、信息化。一是强化基础设施建设。全面完成粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定。落实《高标准农田建设整体推进行动》，整合各类农田建设项目资源，以镇为单位、以村为单元整区域建设。积极推进高标准农田建设与村庄环境整治、农村集中居住和农房改造相结合，开展“田美乡村”建设试点。修订全省高标准农田建设规划，促进农田建设规划“多规合一”；制定农田建设项目管理实施细则，推进规划布局、建设标准、组织实施、监管考核、上图入库“五统一”。全年新建高标准农田 300 万亩，建设管道灌溉、喷灌、微灌等高效节水灌溉面积 40 万亩以上。强化渔业基础设施建设，

以百亩以上连片养殖池塘为重点，新建改造标准化池塘 20 万亩。二是强化现代农机装备建设。深入实施“一项行动、两大工程”，全省农业机械化水平达 86%以上。加快推进粮食生产全程机械化整省示范建设，粮食生产全程机械化示范县实现主产区全覆盖。稳步推进设施农业“机器换人”和绿色环保农机装备与技术示范应用工程，新增项目 20 个。加快老旧农机报废更新，促进农机装备转型升级。实施新一轮设施农业提升行动，引导建设采光保温性能好、结构坚固、便于机械作业的新型农业设施。三是强化农业农村信息化建设。整合农业农村信息服务资源，优化升级农业科技服务云平台，建设“苏农云”农业农村大数据平台。推进国家农业物联网区域试验工程建设，加快智能化技术在农业生产上的推广应用，新增智能农业示范点 300 个以上，规模设施农业物联网技术推广应用面积占比达 19%。提升信息进村入户、益农信息社、12316 平台、农技耘 APP 等服务能力和水平，农业信息化覆盖率达 64%。四是强化平台载体建设。加快推进南京国家农创园建设，积极招引国内外农业科创团队、农业高新企业等入园。对标上海、广东等先进省市，打造一批高水平省级现代农业产业示范园。争创一批国家现代农业产业园、休闲观光农业、创业创新基地等，更好地集聚资源，推动产业发展。五是强化农业科技支撑体系建设。实施农业科技兴农行动，依托现代农业产业技术体系，打造 120 个科技创新团队、250 个现代农业科技示范基地，培育 5 万名骨干科技示范户，构建全产业链科技创新与推广支撑体系。实施农业重大新品种创制项目，推进省南繁科研育种基地建设，培育一批大而优、专而精种业企业和突破性高质绿色新品种，加快种业强省建设。

（六）扎实推进乡村人才建设工程。人才是乡村振兴的突出短板。要围绕谁来种地、谁来兴村、谁来服务等问题，在留住人才、提升人气上下功夫，使之成为推进乡村振兴主力军。一是培育一支高素质的新型职业农民队伍。以新型职业农民培育整省推进工程为抓手，加快推进职业农民制度建设、能力建设、体系建设，着力构建一支适应乡村振兴战略实施和农业农村现代化需要的新型职业农民队伍。建立健全支持政策体系，探索农民职称评审，培养造就一批扎根农村的土专家、田秀才和农业职业经理人，培育新型职业农民 20 万人。二是壮大一支高水平的新型经营主体队伍。实施创新团队和科技型企业家人才培育工程，推动农业企业对接多层次资本市场，在江苏股权交易中心新增挂牌企业 100 家，打造一批在国内外具有较强市场竞争力的农业企业集团。支持组建农业产业化联合体，全省总数达 400 个。实施家庭农场培育计划，继续开展示范创建，培育一批规模适度、生产集约、管理先进、效益明显的家庭农场。开展农民合作社“双建双创”行动，实现质量提升整县推进试点设区市全覆盖，规范化建设、示范社创建、综合社试点三个县域全覆盖。三是建立一支高层次的科技服务人才队伍。加强“五有”乡镇农技站、畜牧兽医站、水产指导站建设，实施农业重大技术协同推广试点和科技强农富民工程，促进农科教产学研协同推广。深化“定制村官”培育，创新职业教育办学模式，推进产教融合，强化校企协同，稳定涉农专业招生 17000 人、单独招生 3000 人的规模。四是打造一支高技能的创业创新大军。办好全国“双新双创”博览会，鼓励引导农民工、大学生、退伍军人和科技人员返乡下乡创新创业，领办创办新型经营主体，发展新产业新业态。加强双新双创示范园、示范基地、孵化区建设，强化指导服务和资金扶持，引导各类创业创新项目入驻。组织农村创业创新项目创意大赛，宣传推介一批优秀带头人典型。激发新农民创业创新活力。

（作者：江苏省委农办主任、省农业农村厅厅长；本文系 2019 年 3 月 11 日全省农业农村局长会议讲话节选）

浅谈基本农田建设与保护

裴立东 赵 磊

近年来，随着我国工业化、城镇化进程的加快，经济发展与耕地保护矛盾日显突出。“民以食为天，农以土为本”，能否保有足够数量粮食安全的耕地资源直接关系到国家的和社会稳定。基本农田是特殊的高质量耕地，承载着保障国家粮食安全和稳定发展的重担，加强基本农田的建设和保护是造福子孙后代的一项重大工程，关系着国家生存和发展问题。

一、意义

1、有利于保障国家粮食安全

目前，我国坚守 18 亿亩耕地红线压力巨大，加强耕地和基本农田保护任务十分艰巨。面对严峻的耕地资源现状，必须采取严格的措施对耕地进行特殊保护，保证一定的耕地面积和质量，为造福子孙后代打下良好基础。基本农田承担着我国全部的粮食生产任务，是保证我国粮食安全的红色警戒线，是保命田，必须加强基本农田建设和保护，采取最严格的基本农田保护措施来保障我国国民经济发展和人民生活最基本的生命线，为粮食安全、社会稳定、经济安全奠定坚实的物质基础。

2、有利于促进社会主义新农村建设

耕地是农业最重要的生产资料和农民最基本的生活保障。严格保护耕地特别是基本农田，是提高粮食生产能力，保障农业生产的必然要求，是对新农村建设最大的支持。坚持实行最严格的耕地保护制度，确保基本农田总量不减少，质量不降低，为全面提高新农村生产力建设提供坚实的基础。

3、有利于农村社会稳定

国家平衡发展进步取决于农村的经济发展，加快振兴农村经济离不开农村的稳定，而农村的稳定离不开农民的稳定，农民的稳定又来源于农业的稳定，土地问题是关系到农村农业稳定和人民群众切身利益的敏感性问题，通过加强基本农田建设和保护来提高耕地质量，提高农民收入，维护农民群众的合法权益，促进农村经济发展，有效维护农村社会稳定发挥积极作用。

二、存在的问题

国现有基本农田 15.89 亿亩，占耕地总量的 86.8%，承担着我国全部的粮食生产任务，是保障我国粮食生产安全的主要对象。当前我国粮食安全形势总体是好的，粮食综合生产能力稳步提高，食物供给日益丰富，供需基本平衡。但是，随着经济发展与用地矛盾的加剧，以及人们对粮食的需求不断增加，要有足够的耕地做保障才能解决人们最基本的生存发展。实际工作中，基本农田的建设和保护存在着一些问题。

1、基本农田质量不断下降

一是空气污染，随着工业的发展，废气排放量有所增加，易形成酸雨等；造成土地 PH 值偏离，破坏土壤的酸碱度，影响农作物对营养的吸收。二是农药、化肥和添加剂的滥用，使土壤废弃有机物含量增高，恶化土壤结构。三是地表水污染，工业污水处理不达标，乱排乱放，造成地下水受到污染，污染农作物生存环境。四是矿山企业废石矿渣乱堆乱放，压占耕地，土壤重金属污染等等，诸多因素造成基本农田质量不断下降。

2、基本农田后备资源严重缺乏，后续保障力低

耕地后备资源不足，且经过多年的开发，剩余的后备耕地资源大多为质量差、开发难度大的，所以耕地后备处于严重缺乏状态。

3、基本农田规划不够科学

我国有关法规明确指出，各级人民政府在编制土地利用总体规划时，应将基本农田保护作为规划的一项重要内容，明确基本农田保护区的布局安排、数量指标和质量要求，应将优质农田优先划为基本农田。然而实际工作中，个别地方政府仍为地方经济建设需要，把大量优质高产的农田划定为经济发展区域，优先考虑远离建设区的耕地划入基本农田保护区，“划远不划近，划劣不划优”。

4、基本农田保护缺少资金保障

以辽宁省为例，目前全省范围内还没有设立基本农田保护基金，基本农田划定后，基本农田保护工作的重点是严格控制占用和加强基本农田建设，保证基本农田的数量平衡和质量稳定。无论是保护基本农田还是建设基本农田都必须有稳定的大量资金来源，各地征收的耕地开垦费、土地复垦费、新增建设用地有偿使用费等，虽然在一定程度上解决补充耕地的资金问题，但不能解决基本农田建设和保护的巨大资金需求，亟须建立统一的基本农田保护基金，以加大基本农田建设力度，提高基本农田生产能力。

5、发现和查处基本农田违法力度不强

一是法律法规可操作性不强。对违法占用基本农田行为，《土地管理法》的规定可操作性不强，在违法初期没有赋予自然资源管理部门查封、没收、拆除权等强制执行权，只能下达《停止违法行为通知书》和《行政处罚决定书》，违法者不履行处罚决定的，行业管理部门只能按法定程序移交法院和其他相关部门强制执行，造成违法占地查处难和执法难的被动局面。

二是执法队伍和装备跟不上工作需求。在执法过程中交通工具、勘查设备等执法工具配备落后，保障执法经费不足，以及执法人员不足和执法人员素质参差不齐等等也是造成不能及时发现、及时制止基本农田违法行为的重要原因。

6、农民缺乏耕地保护动力

一是种植业经济效益远低于征地收益，土地被征用获得的补偿相当于农民 30—40 年种地的收入。因此很多农民对征地表现出很高的积极性，对保护耕地没有概念。

二是种植经济作物收益高于种粮收益，农民主动将耕地转变为园地或林地。农民耕地保护意识薄弱，导致耕地数量的减少，也加剧了耕地质量的降低。对耕地粗放利用，掠夺式利用、只用不养，致使水土流失、土地沙化、土地贫瘠，耕地质量下降明显。

三、对策建议

加强基本农田建设与保护，可以从制度、经济、法律、生态和技术等多角度、多层面采取相应措施，要把治标和治本有机结合起来，建立和完善长效机制。

1、建立健全基本农田建设与保护制度

一是建立联合执法机制。成立由当地政府牵头，公安、自然资源、安监、生态环境等部门组成联合执法小组，对发现违法占用和破坏基本农田行为联合行动，重拳出击，有效遏制基本农田违法行为。

二是建立动态巡查机制。建立天上拍、地上管、网上查的三维立体网络巡查机制，巡查情况要及时录入基本农田巡查台账，对于发现严重违法行为还应立即上报，及时依法处理。

三是实行责任追究制度。建立健全省、市、县、乡（镇）、村五级主要领导任期基本农田保护目标责任制，层层签订基本农田保护责任书，进一步明确各级政府及各部门的权利与义务，将基本农田数量、质量和生态保护的责任落实到位。

四是落实基本农田保护公示制度。各乡（镇）要在基本农田保护区显要位置将基本农田保护区名称、保护区位置、保护区范围、保护制度、责任单位等内容在标志牌上公布，接受社会监督。

五是建立基本农田档案管理制度。

2、加大基本农田建设与保护投资力度

稳定耕地特别是基本农田的面积，提高耕地质量，必须加大规划确定的重点地区及重点工程、粮食主产区的基本农田的投资力度，在全国范围内统筹将耕地开垦费、土地复垦费、新增建设用地有偿使用费用于基本农田建设和保护工作中，同时，鼓励有条件的地区探索建立基本农田保护基金，采取全方位、多渠道筹措资金，对农村和农村集体管护、利用基本农田给予补贴和奖励，引导政府资金和社会资金共同参与基本农田保护。

3、防止基本农田污染和退化，加强生态环境建设

为防止基本农田土壤板结和退化，要科学合理施用化肥、农药、农膜，提倡有条件地区多施用农家肥，进一步减少化肥、农药、地膜等有害物质的残留，加强土肥技术推广和应用工作，通过工程措施、生物措施和农艺措施相结合的方法，实行山水田林草综合治理，进一步提高土肥质量。同时，要加强企业“三废”排放量的检查、监测，将企业“三废”排放量严格控制在规定的标准范围内。做到保护和防护同步实施，确保基本农田生态环境得到有效保护。

4、加强基本农田保护和建设宣传教育

一是加强对基本农田法律法规的宣传，采用媒体宣传、发放宣传单、开动宣传车和文艺汇演等多种形式加强宣传和教育，增强群众依法保护基本农田的意识；二是对破坏和非法占用基本农田行为的典型案例给予及时曝光，起到威慑一片，警示一方的效果。

加强基本农田建设与保护要从战略角度出发，采取一切行之有效的方法，为粮食安全、社会稳定和经济发展奠定坚实的基础。

（作者分别供职于辽宁省朝阳市自然资源局不动产登记中心和辽宁省自然资源事务服务中心）

推进乡村五个振兴 引领中原更加出彩

河南省社科院 河南日报“乡村振兴战略”课题组

习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时指出，乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，并再次明确了实施乡村振兴战略的总目标、总方针、总要求和制度保障，为河南实施乡村振兴战略、做好“三农”工作指明了前进方向、提供了根本遵循。3月18日，河南省委召开全省领导干部会议，传达学习贯彻习近平总书记参加河南代表团审议时的重要讲话精神和全国两会精神，指出要从习近平总书记重讲“三农”中强化担当，在保障国家粮食安全方面有新担当新作为，在农业供给侧结构性改革上探索新路，在统筹好“三农”重大关系上实现新突破。

为深入学习贯彻习近平总书记关于实施乡村振兴战略系列重要讲话精神，深入落实全省领导干部会议精神 and 省两会精神，河南省社会科学院与河南日报联合成立“乡村振兴战略”课题组，就如何全面推动乡村五大振兴，奋力开创河南乡村振兴新局面，助力中原更加出彩进行深入探讨。

一、产业振兴是乡村振兴的第一要务

推进乡村振兴是新时代“三农”工作的总抓手，而产业振兴是乡村全面振兴的基础和根本。在乡村五大振兴中，产业振兴居首位，产业兴旺能够有力地带动人才成长、文化繁荣、生态优化、组织强化。产业振兴是乡村全面振兴的重要支撑，乡村产业兴旺为组织农民、服务农民和建设农村、发展农村提供物质基础和平台支撑。产业振兴是乡村全面振兴的重要动力，乡村产业的高质量发展，有效驱动农业农村要素、市场、结构、格局的优化升级。只有乡村产业振兴，农业全面升级才有潜力空间，农村全面进步才有动力活力，农民全面发展才有支撑保障。

河南作为农业大省，面临农业大而不强、多而不优、竞争力弱等矛盾问题。要推动乡村产业振兴，必须紧紧围绕发展现代农业，围绕农村一二三产业融合发展，构建乡村产业体系，实现产业兴旺。

一是围绕“农”字做文章。以农业提质增效为核心，针对河南传统农业占比大、稳定增产压力大、农业生产小散乱等突出问题，以深化农业供给侧结构性改革为主线，加快推动农业规模化生产、标准化管理、特色化种植、产业化经营，以提升创新力、竞争力和全要素生产率为重点优化调整农业总体结构，以农业提质带动农业增效。以农民增收致富为目标，大力发展有效带动农民就业、增收的现代农业产业体系、生产体系和经营体系，多路径促进农村脱贫攻坚，多元化促进农民就业创业，多渠道促进农民增收增富，不断缩小城乡居民收差距，让农民更多分享乡村产业链和价值链的升级增值收益，更好共享农村改革发展成果。以农村繁荣发展根本，在大力推动乡村产业振兴的同时，以产业发展聚人气、聚资源、扩需求、扩市场，有效带动农村基础设施建设和公共服务水平提升，让农村变得更有经济实力、更加舒适宜居、更具生机活力。

二是围绕“融”字做文章。以城乡产业融合为重点，针对城乡发展不平衡这一做好“三农”工作面临的主要矛盾，用好新型城镇化给农业现代化带来的重大机遇，发挥城镇化引领带动新消费、培育新产业的重要

作用，打破城乡二元结构，加速资源双向流动，促进乡村产业振兴与城镇化有机融合、互促并进。以农村一二三产业融合为导向，大力引导扶持发展有市场前景和开发潜力的农产品精细加工业和乡村特色服务业，发挥一二三产业融合的乘数效应，着力打造从田间到餐桌、从种植到旅游，一产强、二产优、三产活的全链式发展格局，不断提高农业供给体系的质量、效益和效率。以农业产业化与绿色化融合为抓手，加快转变农业发展方式，推动小农户生产与乡村现代产业发展的衔接与融合，发展更具可持续性的农业产业化，促进生产、生活、生态良性循环，在农业生产高效、农业产品安全的同时，加快提升乡村产业生态化、绿色化发展能力和水平，形成生产强、生活优、生态美的乡村新气象。

三是围绕“新”字做文章。以新技术新业态为重点，充分把握技术变革给全面提升农业技术装备水平带来的重大机遇，在新业态新模式快速涌现中拓展农业产业链条、拓宽产业发展空间，加快发展智慧农业、农村电商等新产业新业态，增强农业抗风险能力和市场竞争力，在延伸产业链上有新突破。以新功能新产品为重点，在农产品由低水平供需平衡向高水平供需平衡跃升的同时，跳出专统农业生产方式，发展新型农业与创新型农产品，坚持质量兴农、品牌兴农，加快从“国人粮仓”变为“国人厨房”“世人餐桌”，以功能链、产品链的拓展，有效带动农业价值链的快速提升，在提升价值链上有新收获。以新组织新模式为重点，加快推动农业生产方式、组织方式、管理方式转变，大力发展多种形式适度规模经营，不断强化新型农业经营组织的市场主体地位，加快形成现代农业产业体系与生产体系、经营体系联动互促发展新机制，在打通供应链上有新进展，开辟乡村产业振兴、农业高质量发展新格局。

二、人才振兴是乡村振兴的关键所在

乡村振兴关键在人，乡村有没有人气，能不能留得住人才，农村人口结构是否优化，是乡村能否振兴的一个重要标志。因此，立足农业大省实际，着眼破解当前农村人才总量不足且外流严重的难题，强化乡村振兴人才支撑，打造一支强大的乡村振兴人才队伍，尤为迫切和重要。

创新理念，拓展乡村人才内涵和外延。要从根本上树立“人才是第一资源”理念，把乡村人才振兴放在乡村振兴的重要位置，在干部配备、要素配置、财政投入、公共服务方面将“四个优先”落到实处，畅通智力、技术、管理下乡通道，在乡村形成人才、土地、资金、产业汇聚的良性循环。要树立“大人才”理念，强化开放意识，打破地域限制、身份限制等，坚持“不求所有、但求所用”，不拘一格、重在实效，推动以人才为核心的要素集聚、活力迸发，合力推进乡村振兴。要创新理念，将乡村人才振兴与乡村规划、产业振兴等统筹考虑，让人才愿意来、有舞台、能出彩，实现产村人深度融合发展。

做优存量，激发乡村现有人才活力。把本土人才资源作为重要支撑，充分激发乡村现有人才活力。加大人才培育力度，大力开展农民职业教育和职业技能培训，打造爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民队伍，并通过村土人才培育、乡村人才定向培养等方式，积极培育家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体的带头人。加快构建平台载体，立足资源禀赋、发展基础等特色优势，推进县——乡——村产业链式布局优化，拓展乡村人才作用发挥和能力提升的空间。造就一支热爱农村工作的队伍，提高他们的素质，转变思想作风，使他们真正懂农业、爱农村、爱农民，切实提高服务“三农”效能。

做大增量，吸引人才投身乡村发展。打好“乡情牌”“乡愁牌”，念好“招才经”“引智经”，支持鼓励各类人才“回流”乡村。积极引导市民下乡、能人回乡、企业兴乡，发展现代农业和乡村旅游、电子商务等农村新业态、新模式。积极引导大中专毕业生、科技人员等有志青年扎根基层、服务乡村，为乡村振兴注入鲜活的生命力。建立第一书记派驻长效工作机制，全面向贫困村、软弱涣散村和集体经济空壳村派出第一

书记，并向乡村振兴任务重的村拓展。发展壮大乡贤队伍，鼓励离退休干部、知识分子和工商界人士等“告老还乡”，以志愿者、投资兴业等方式施展才能，参与乡村发展和乡村治理，提升乡风文明。

完善机制，实现人尽其才、才尽其用。健全城乡融合发展体制机制，推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动和平等交换，从根本上打破要素单向流向城市而乡村长期处于“失血”“贫血”状态的局面。着力完善激励机制，对乡村实用人才、专业人才、经营人才、管理人才、公共服务人才等实行分类评价、动态管理、精准激励，并完善配套政策措施，建立必要的容错机制，让农村的机会吸引人、让农村的环境留住人，实现人尽其才、才尽其用，真正让各类人才在农村广阔天地大施所能、大展才华、大显身手。

深化改革，优化乡村人才发展环境。要着力完善农村承包地和宅基地“三权”分置办法，激活乡村闲置资源，激发乡村振兴内生活力。着力补齐乡村发展短板，加强农业农村基础设施建设，推动公共服务向农村延伸，社会事业向农村覆盖，改善农村教育、就业、医疗、基础设施、人居环境等，不断优化本土乡村人才发展环境。深入推进农业农村“放管服”改革，持续清理涉农领域显性隐性的审批门槛，积极推广应用“互联网+服务”模式等，优化乡村干事创业营商环境，让愿意留在乡村、建设家乡的人留得安心，让愿意上山下乡、回报乡村的人更有信心。

三、文化振兴是乡村振兴的铸魂工程

河南作为农业大省与文化大省，实施乡村文化振兴要积极弘扬优秀传统文化，推动乡村移风易俗，丰富乡村文化生活，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，深入推进农村精神文明建设，改善农民精神风貌，提高乡村社会文明程度，为乡村振兴提供精神支撑和强大动力。

弘扬优秀传统文化，加强思想道德建设。河南要立足中原文化的资源优势，围绕加快华夏历史文明传承创新区建设，在保护与传承的基础上，不断赋予优秀传统文化新的时代内涵并丰富其表现形式，为促进乡村文化振兴提供优质载体。对优秀传统文化进行创造性转化与创新性发展，采取农民喜闻乐见的方式，充分发挥其在凝聚人心、教化群众、淳化民风中的重要作用。以培育践行社会主义核心价值观为引领，采取符合乡村特点的有效方式，弘扬孝老爱亲等传统美德，大力提倡民族精神和时代精神，重塑乡风民俗，提升农民群众的思想道德水平。以深入挖掘乡村传统道德教育资源为抓手，充分利用各类乡村基层宣传载体和文化阵地，开展社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，引导农民群众继承和弘扬优良传统。积极推广健身、科普和法治文化活动，推动全民阅读、经典诵读等，引导农民养成科学法洽的思维方式和健康文明的生活方式。充分发挥乡贤、道德榜样、村规民约、家训家风等教化作用，提升村民思想道德水平，引导善行义举，让优秀传统文化在乡村文化振兴中焕发新的风采。

推动乡村移风易俗，培育弘扬文明乡风。推动农村移风易俗，倡导现代社会文明，培养具有较高思想道德和科学文化素养的新型农民，为乡村文化振兴提供精神动力和道德支撑。借助宣传阵地、发放倡议书、入户宣传等形式，广泛宣传婚事新办、丧事简办等移风易俗的积极意义，引导广大农民群众自觉抵制不文明现象，摒弃陈规陋习。充分发挥党员干部的模范带头作用，带头兴文明之风，带头做文明之事，为群众树立榜样，使群众自觉接受文明的教育。广泛开展文明村镇、文明家庭、星级文明户等群众性精神文明创建活动，推选树立移风易俗的先进典型与道德模范，以社会典型案例为引导，开展好媳妇、好儿女、好公婆等评选表彰活动，用身边人、身边事教育广大农民群众，培养具有较高思想道德和科学文化素养的新型农民。广泛开展乡风评议，发挥村民议事会、道德评议会、红白理事会等群众性组织的作用，制定较为完备的指标体系，修订完善村民规民约强化制度约束，使农村精神文明建设工作有章可循、有据可依，逐步实现乡风文明建设

的科学化、制度化、规范化，培育弘扬文明乡风、时代新风，树立社会主义文明新风尚。

丰富乡村文化生活，发展特色文化产业。乡村文化振兴要坚持物质文明和精神文明一起抓，满足广大农民群众高质量的精神文化需求。将传统乡村文化风貌融入村庄规划建设的全过程，深挖历史古韵，传承乡土文脉，形成特色风貌。推进乡村非物质文化遗产展示、传习场所建设，开展多种形式的群众文化活动。不断提升郑州商都民俗庙会、浚县庙会、淮阳庙会、马街书会等品牌庙会的影响力与带动力，培育民俗文化新看点、新热点。推动城乡公共文化服务体系融合发展，增加农村公共文化产品和服务供给，持续开展春满中原、百城万场、群星耀中原等活动，创造性开展菜单式、订单式服务，把更多优秀的电影、戏曲、书刊、文艺演出、科普活动送到农民身边。依据河南地域资源优势，策划建设一批特色鲜明、优势突出的农耕文化产业展示区，打造特色小镇、特色田园乡村，培育建设一批文化产业集群，将文化与农业、生态、旅游、科技等深度融合创新发展，不断提升乡村文化的创造力和生产力，塑造乡村振兴发展的新态势。结合不同的民族文化、民俗文化和乡土文化等优势资源，依托中原文化资源打造乡村文化创意产业特色品牌，丰富乡村文化业态，活跃繁荣乡村文化市场，全面推动乡村文化振兴。

四、生态振兴是乡村振兴的应有之义

习近平总书记关于实施乡村振兴战略强调，要树牢绿色发展理念，推动生产、生活、生态协调发展。新时代推进乡村生态振兴，就是要建设生活环境整洁优美、生态系统稳定健康、人与自然和谐共生的生态宜居美丽乡村。

乡村生态振兴是习近平生态文明思想的重要内容。习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调指出：“良好生态环境是最普惠的民生福祉，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，重点解决损害群众健康的突出环境问题，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。”乡村是支撑美丽中国建设、落实新发展理念的微观基础，推进乡村生态振兴，必须要以习近平生态文明思想为指引，坚持生态惠民、利民、为民，将农村美与农业强、农民富联系起来，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要，让良好生态成为乡村振兴的重要支撑。

乡村生态振兴是河南农业高质量发展的根本要求。当前，农业高质量发展普遍面临化肥农药过量使用、土壤重金属超标、农业面源污染、畜禽粪污资源化利用程度不高等突出矛盾，特别是城市工业污染向农村地区转移，“小散乱污”企业在个别地方不断出现，对局部环境及地表水环境质量、农村饮用水和地下水环境质量的影响不容忽视。农业高质量发展离不开乡村生态振兴，而推动乡村生态振兴，就是要聚焦制约我省农产品绿色发展的重点领域和关键环节，促进农业发展从粗放式、消耗型发展向高品质、可持续的绿色生态转变，引领农业供给侧结构性改革。

推进乡村生态振兴需要着力构建“四大体系”。一是着力构建农业绿色发展体系。以粮食生产大县、豫北严重缺水和豫西、豫西南山地生态脆弱区为重点区域，强化农业资源保护与节约利用，全面推广测土配方施肥技术，完善农产品原产地可追溯制度和质量标识制度，扎实推进农业清洁生产和农产品减量化、资源化、清洁化、生态化利用，坚持走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的可持续发展道路。二是着力构建乡村生态治理体系。以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向，扎实推进农村人居环境三年整治行动，加强农业生态环境保护和农村污染防治，统筹推进山水林田湖草系统治理，完善农产品产地环境监测网络，加大农业面源污染治理力度，促进乡村自然生态系统功能和稳定性全面提升，持续改善生态环境质量。三是着力构建乡村生态制度体系。针对乡村振兴面临的自然资源、人居环境、生态系统三大约束，建

立健全生态保护补偿机制，生态环境考核评价机制，生态环境保护激励机制，以及生态环境突发事件监测预警机制，通过建章立制持续激发乡村生态振兴的内在动力。四是着力构建乡村生态文化体系。聚焦破解资源约束、环境污染、生态退化等乡村现实生态难题，开展“四美乡村”“五美庭院”、文明社区、文明家庭等试点示范建设活动，将寓教于乐与进村入户相结合，以农民群众喜闻乐见的方式为载体，宣传并践行“绿水青山就是金山银山”的协调发展理念，增强人们建设生态文明的思想自觉和行动自觉，让环保低碳理念深入人心、绿色消费成为习惯。

五、组织振兴是乡村振兴的坚强保障

习近平总书记指出，要加强基层党组织建设，选好配强党组织带头人，发挥好基层党组织战斗堡垒作用，为乡村振兴提供组织保证。实施乡村振兴战略，要把组织振兴摆在优先地位，把党管农村工作的要求落到实处，为乡村全面振兴提供坚强的政治和组织保证。

组织振兴是实现乡村振兴的基本保证。实现乡村振兴，首先要有一个强有力的农村基层党组织作为核心，统领乡村各类组织全面发展，激活乡村各类组织的功能，把广大党员干部群众的智慧和力量凝聚到推动乡村振兴的生动实践中来，从而为乡村全面振兴提供组织保障。党的领导是实施乡村振兴战略的政治优势，基层党组织是实施乡村振兴战略的“主心骨”。因此，谱写新时代乡村全面振兴新篇章，必须以组织振兴为抓手，强化农村基层党组织领导核心地位，发挥基层党组织对乡村振兴的引领和带动作用。

组织振兴是乡村各类组织的全面振兴。组织振兴首先是农村基层党组织的全面振兴。《中国共产党农村基层组织工作条例》指出，党的农村基层组织是党在农村全部工作和战斗力的基础，全面领导乡镇、村的各种组织和各项工作。当前，决胜脱贫攻坚，推动乡村振兴，必须把党的农村基层党组织建设摆在更加突出的位置，充分发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，保障乡村振兴的全面实施。组织振兴也是农村群众性自治组织、合作经济组织、社会组织等各类组织的全面振兴。新时代社会主要矛盾的变化，推动着乡村治理的主体、对象、内容发生着深刻的转型。实现乡村治理有效的目标要求，推进乡村治理体系和治理能力现代化，要在强化农村基层党组织建设的同时，加强和改善党组织对其他各类组织的领导，健全自治法洽德治相结合的乡村治理体系，形成共建共治共享的乡村治理格局，引导基层各类组织在乡村振兴中发挥积极作用。

推动组织振兴要抓好“四个关键”。一是把农村基层党组织建设成为坚强的战斗堡垒。要树立大抓基层、大抓支部的鲜明导向，突出政治功能，提升组织能力，创新组织设置和活动方式，推进党支部建设的规范化标准化，持续整顿软弱涣散村党组织。选好配强农村党支部书记，激发广大农村党员的参与热情。把农村基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。二是保障村民自治组织规范运行。要支持村民委员会依据自治章程开展群众自治工作，建立健全村务监督委员会，加强村级权力有效监督。制定完善村规民约，推行基层协商民主，依法严厉打击农村黑恶势力及其“保护伞”，推进乡村法治建设。三是积极发展农村集体经济组织。要推进农村集体产权制度改革，加快发展农业合作社等现代农业经营组织，提高农民群众组织化程度。发展乡村各类专业化服务组织，推进农业生产全程社会化服务。四是大力培育农村社会组织。要健全红白理事会、道德评议会等农村公益性、互助性社会组织，发展农村社会工作和志愿服务，发挥农村社会组织在服务农民、培育良好乡风等方面的积极作用，提升乡村德治水平。

（课题组组长：谷建全、董林；副组长：周立、高金光、王承哲、李同新；组员：王玲杰、高金成、陈明星、李娟、刘玉梅、彭俊杰、刘刚、赵执）

报：中央农村工作领导小组办公室 全国人大农业与农村工作委员会 中华人民共和国农业农村部
送：中国管理科学研究院 有关部委司局、全国各省农委(农业厅) 中国管理科学研究院各研究所
发：中国管理科学研究院农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

总 顾 问：刘 坚 卢继传

副 主 编：辛 梅

网 址：www.zhongguanyuan.com.cn

电 话：010-59193366 59195293

010-66117652 57206299

地 址：农业农村部北办公区 16 号楼、18 号楼

主 编：胡兆荣

编 辑：孙正恩

邮 编：100125

邮 箱：zgynjs@163.com

moagov@163.com

农业农村部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

