

著名“三农”问题专家温铁军做客本报“乡村振兴大讲堂”，在线宣讲中央一号文件精神 构建新发展格局 潜力后劲在“三农”



黔江区冯家街道李子社区是全市乡村振兴重点示范村。图为无人机拍摄的社区一角。
特约摄影 杨敏/视觉重庆

乡村振兴大讲堂

编者按>>>

2月23日，由重庆日报、西南大学中国乡村建设学院共同举行的2021年中央一号文件精神宣讲活动在重庆日报新媒体矩阵平台“乡村振兴大讲堂”开讲，著名“三农”问题专家温铁军以《推进农业农村现代化的关键抓手》为题，进行了观点独特、角度新颖的讲解，150万人线上观看了讲座。我们摘录重点内容，以飨读者。此外，我们还采访了国内部分专家，剖析全面推进乡村振兴的重要意义、有效路径和实施方法。

中央党校(国家行政学院)副教授刘忱： 加强党对乡村振兴的全面领导

将三农作为维护国家安全的重要基础

中央一号文件开宗明义强调了做好三农工作的重大战略意义，指出：农业农村发展取得新的历史性成就，为党和国家战胜各种艰难险阻、稳定经济社会发展大局，发挥了“压舱石”作用。这就凸显出三农工作是面对全球化挑战所必须的“练好内功”，是保障国家安全的重要基础。

农业农村部部长唐仁健在2月22日新闻发布会上提到，2020年受新冠肺炎疫情和世界经济下行影响，一度有3000多万农民工返乡或二次返乡，但社会大局保持稳定，其中很大原因就是农村发挥了重要的蓄水池和稳定器作用。在未来不确定的全球化挑战和叠加风险中，三农对国家整体安全的意义更加凸显。

在国家综合安全中，首先要强调的是粮食安全。除了地方各级党委和政府要切实扛起粮食安全政治责任，更要强化农民和市民相结合的粮食安全责任，要在贯彻“省长米袋子”的责任到位进程中，构建起“在地化”的能够分担粮食生产风险和合理收益的城乡互助体系。其次要保护种子安全。其三是耕地安全。

实际上，农户只能兼顾在房屋周边的土地耕种口粮，越来越多的农民完成了从生产者向消费者的身份转变——种粮的变成吃粮的，养猪的变成吃猪肉的。农村群众生活方式完全市场化，平时主要从商店购入食品，是近年来农产品进口激增的内因。

构建新格局要以“新理念”来深化改革

要继续完善农村产权制度和要素市场化配置机制，充分激发农村发展内生动力，包括健全土地经营权流转服务体系，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度等。

近年来，随着三权分置等政策的实施，农村产权改革不断推进，不少农民通过土地、宅基地等经营权流转获得了稳定的财产性收入。我们认为，以往对农村产权改革的认识，往往针对的是产业资本扩张阶段从农村吸纳的平面化的要素，如土地、房屋、劳动力等。随着生态文明建设的推进和改革的深入，今天的农村产权改革已经有了新阶段的新理念，也有了适应新格局的制度创新。

生态文明战略下的生态经济需要的是空间生态资源综合性的开发，而体现“空间正义”相应的改革同样是综合性的，在建设生态文明的基础上，需要重新认识产权改革中的问题。

今年的一号文件再次强调绿色发展生态养护，拓展了生态要素市场的空间。这些空间生态资源也都是“两山”理念之下新的生产要素，而且它们不是互相独立的，而是立体的、综合性的要素资源。所以在今天，不能再套用过去与粗放数量型增长配套的简单市场观念，而是要思考新理念和讨论新格局，究竟什么才是真正符合“两山”理念的质量效益型的要素市场。

在这方面，各地已经有大量的改革创新实践与陈旧的制度规则发生复杂矛盾，亟待各地各部门在贯彻一号文件的乡村建设行动中加强对原有利益结构的调查，在对本单位贯彻新理念的学习之中，认真反思不符合“两山”理念的相关制度和管理规则，才能把深化改革作为推进农业农村现代化的动力。

近日，孩子们在北碚区柳荫镇东升村玩耍。北碚市民青睐乡村旅游，不少人到东升村体验田园风光。
特约摄影 秦廷富/视觉重庆

“畅通城乡经济循环” 作为拉动内需的政策重点

中央强调“新阶段、新理念、新格局”，补齐短板弱项要靠推动城乡协调发展，扩大农村内需靠畅通城乡经济循环，凸显城乡融合战略在乡村振兴中的作用。

构建新发展格局，潜力后劲在“三农”，迫切需要扩大农村需求，畅通城乡经济循环。我们在实践中不能就农民谈农民，就农村谈农村，而是要结合一号文件前面的综述涉及的整体内容深化针对性的体制改革，才能在正反两个方面综合施策：

一是推动城乡两个要素市场融合需要的“三变改革”，借此推动一二三产融合，使农民在重构新型集体经济的财产关系变化中得到长期的财产性收入；进而在与市民及社会力量的联合创新创业过程中收入真正得到提升。

二是要特别注意有关部门缺乏战略思维，为了消化县以下城镇过剩房地产造成的严重负债，人为地把医疗、教育等领域资源向城市集中，迫使低收入农民进城购房，导致农民群体的相关消费向城市转移。在这个普遍趋势下，不是农民收入低而不消费，而是很大一部分必须现金支付的“硬消费”转入城市消费统计。

这些年来，城镇消费不断提升，农村转移消费也做出很大贡献。这次一号文件强调“乡村建设行动”，其中县域经济综合规划，城乡融合协调发展这些政策要求也是未来需要改革的改革内容。总之，生态文明和乡村振兴战略的统筹推进，才可能改变资源过于集中到城市的弊端。

5亿人的庞大市场，如何真正调动起来？中央一号文件其实在很多方面都有相

关的顶层设计，比如在开头就强调城乡融合，强调贫困地区5年过渡期，保持原有政策不变，且要根据情况不断调整，这是把脱贫的长效机制和乡村振兴结合起来，使得低收入群体能够获得稳定的收入来源。再如，文件中特别提到两个要素市场的流动。事实上，仅靠留守农民现有的收支结构，很难真正促进消费。如果能够贯彻城乡融合的政策，既支持农民进城，也帮助市民下乡创新、与农民联合创业；同时，将农村多元主体自主的合作金融、供销物流，以及物业开发、康养文教等业态创新纳入到城乡融合协调发展中，是可以促进农村消费的。

比如在长三角地区，浙江与上海完全打通，适应上海人下乡产业的农村综合改革发展较快，以前贫困的山区居民收入高了，进入城市置业的很多，同时，以上海人为主的外地的市民也在大批下乡，带动城市消费向乡村转移。总之，只要城乡资源要素化流动，农村消费的增加就会是很明显的。

把产业留在县域 才能惠及更多农民

在今天，仅靠农业这个第一产业来提升农民收入已经非常难，即使很多地方和部门的同志非常努力，效率也很低。对此，今年的中央一号文件提出，要把产业留在县域，要“让农民获得更多的产业增值收益”，其意在于让生产者获得“一二三产融合”的全产业链收益。不仅如此，我们必须要通过一二三四五六产业融合，让农民的综合性合作社更多进入二三四五六产业，乃至村集体公司化改制，以

资源性资产的股份化入股县域平台公司，发展县域多种业态，才可能有效提高农民收入。

乡村产业如何才能惠及更多的农民？在以往，乡村产业往往被有关单位认为是扶持投资人圈占资源扩大农业外部规模的产业化，这样的做法，在追求数量型增长初期也许是有效果的，但随着拉长农业产业链的发展，生产者增收不再显著，甚至因结构性过剩出现“老板跑路”、负负债给地方的情况。

那么，贯彻乡村振兴战略怎么才能让农民获得更多的产业增值收益呢？中央一号文件也提到了，就是统筹布局县域经济，由“三位一体”的综合性合作社进行“三产融合”运作。以往经验教训表明，唯有各级优惠政策用于提高农民的产业化程度，才能让增加的全产业链收益留在县域、村域中，农民才有可能参与其中，获得更多收益。

怎样才能让产业留在县域以内？在过去，县域改革的深水区是“外部资本利益”，金融、保险、物流等这些第三产业增值环节都在外部，县域基本上得不到，因此也就不可能让产业增值收益留在农民手里。所以，真要让农民获得更多收益，就要对外部资本利益开展针对性的综合改革，即针对资源要素及收益流失的原因，进行相应的县域的、多业态的、质量效益型的市场体系建设。其中，以县为单位的县域空间生态资源开发就是这个生态经济体系在地化的主体内容。这也是农业农村从过去的数量型增长转型为质量效益型增长的重要途径。为此就需要县域综合性改革，单一农业的改革想要成功的难度很大。

2021年中央一号文件部分要点速览

设立衔接过渡期

对摆脱贫困的县，从脱贫之日起设立5年过渡期，过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定。

接续推进脱贫地区乡村振兴

在脱贫地区重点建设一批区域性和跨区域重大基础设施工程。加大对脱贫县乡村振兴支持力度。

提升粮食和重要农产品供给保障能力

加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设。稳定种粮农民补贴。坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策，完善玉米、大豆生产者补贴政策。

打好种业翻身仗

加强农业种质资源保护开发利用。深入实施农作物和畜禽良种联合攻关。实施新一轮畜禽遗传改良计划和现代种业提升工程。加强制种基地和良种繁育体系建设。

坚决守住18亿亩耕地红线

严格实行土地用途管制。中央和地方共同加大粮食主产区高标准农田建设投入，2021年建设1亿亩旱涝保收、高产稳产高标准农田。

构建现代乡村产业体系

依托乡村特色优势资源，打造农业全产业链。到2025年创建500个左右农业现代化示范区。

强化农业农村优先发展投入保障

继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域。中央预算内投资进一步向农业农村倾斜。发挥财政投入引领作用，支持以市场化方式设立乡村振兴基金。

强化五级书记抓乡村振兴的工作机制

建立健全上下贯通、精准施策、一抓到底的乡村振兴工作体系。

中国乡村规划设计院院长李昌平： 通过组织和金融 促进农村产权有效

城市人可将房产买卖、抵押贷款、入股等，能够死钱变活钱，带来持续收益和可支配的现金流，视为城市产权有效，农民房产则很难买卖抵押，不能带来经营性和财产性增值收益，被认为农村产权无效。

农村产权有效表现为：第一，能将分散资源整合，整合经营收益增加；第二，农村产权能够抵押融资、作股，可资本化经营运作；第三，能支撑农民组织能力提升，提供服务，改善治理。

如何实现农村产权有效，是乡村振兴的重要问题。在路径上，要通过组织有效和金融有效来促进农村产权有效。村社是个组织，中央一号文件提出稳妥规范开展农民合作社内部信用合作试点，可以此为契机，在村社内部培育内置金融，服务乡村资产的抵押和融通，能让村社组织有能力，金融变得有效，一举两得，同时为农民经济组织提供金融服务，打通组织有效+金融有效=产权有效的可行路径。

重庆大学高研院文学与文化研究中心主任潘家恩： 让人才成为 乡村振兴的内生推动力

中央一号文件强调乡村人才振兴，对此，我们要从整体角度考虑，人才为什么没有振兴，或者人才外流的原因是什么？从客观上看，一是城乡差距，特别是经济上的差距带来机会上的不平衡；二是文化差异，城市和乡村代表了两种不同的社会形态，青年人在文化价值上长期被城市文化塑造。

受疫情和经济下行双重影响，已经出现了不同程度的逆城市化，同时中央提出构建国内大循环新格局，为乡村人才振兴提供了一个良好的大环境。网络化办公或者灵活工作成为另一种可能，今天在城市和在农村，只要有WiFi的地方，工作差异缩小。对应着乡村多业态产生的巨大人才需求，使青年人能够将在生活和工作在乡土空间实现双赢。

为此，需要进一步完善人才回流的机制，为乡村人才振兴提供整体支撑。一方面是要建立城乡融合和多元化发展的价值观及思维方式，加强宣传教育和文化引导，转变人们对城市和乡村的观念，使回到农村和从事农业成为有尊严的工作，是对美好生活的追求，从而为人才振兴营造宽松包容的社会环境。第二方面是要在从小学、中学、大学甚至到研究生教育的不同阶段中，融入更多劳动教育、自然教育、传统文化等，改变长期乡土化的教育模式，与乡土社会建立基础衔接，使青年人回乡具备思想认同和生活技能。第三方面是需要有配套的政策和创新制度，逐步在适合的村社建立本土化的教育、医疗体系，能够享有基本的社会公共服务，解决青年人回乡的后顾之忧，同时考虑土地、宅基地等用地制度的创新，使青年人与村社建立财产关系。

我们应该主动下乡开扇门，为被动返乡留条路，化危为机，让人才成为乡村振兴的内生推动力。