

中经要报

人大政协两会代表 特供专刊

乡村振兴战略

乡村振兴战略解决发展短板	3
中央布局乡村振兴.....	3
乡村振兴战略提出的背景.....	3
乡村振兴的总要求和内涵.....	8
如何实现乡村振兴	9
中央确立乡村振兴的大政方针.....	9
一号文件确立乡村振兴战略的“四梁八柱”政策.....	9
各级乡村振兴规划将出.....	11
坚持城乡融合发展.....	12
激活要素.....	15
深化土地改革释放农村土地红利.....	15
留住人才振兴乡村.....	17
多元化投入解决“钱”的问题.....	18
以产业兴旺为突破口.....	20
实施质量兴农战略.....	22
构建农村一二三产业融合发展体系.....	23
推进农村电商吸引各类人才返乡创业.....	25
以良好生态作为乡村振兴的支撑点.....	27
加大公共投入.....	29
乡村振兴的前提是脱贫.....	30

编者按：党的十九大提出实施乡村振兴战略，为新时代中国“三农”发展指出了新目标、新任务和新路径。随后乡村振兴战略被写入党章总则。去年底召开的中央经济工作会议和中央农村工作会议对乡村振兴战略谋篇布局，今年2月发布的中央一号文件则对如何落实乡村振兴战略进行了更全面、更详细、更具体的部署。2018年无疑是乡村振兴战略的实施元年。这标志着我国乡村发展将进入一个崭新的阶段，也预示着一个以乡村振兴为基础的新时代即将到来，农业农村经济发展将迎来重大战略机遇。本刊对乡村振兴的方向、特点、问题和政策进行梳理。

乡村振兴战略解决发展短板

中央布局乡村振兴

十九大关于三农问题的定调为“实施乡村振兴战略”，这是一个前所未有的高度。党章修正案把“乡村振兴战略”作为新时代七大战略之一，写入了党章总则。

2017年12月召开的中央经济工作会议将乡村振兴战略规划作为重点工作列入了“三大攻坚战及8项重点工作”。会议指出，要科学制定乡村振兴战略规划。健全城乡融合发展体制机制，清除阻碍要素下乡各种障碍。推进农业供给侧结构性改革，坚持质量兴农、绿色兴农，农业政策从增产导向转向提质导向。深化粮食收储制度改革，让收储价格更好反映市场供求，扩大轮作休耕制度试点。

随后召开的中央农村工作会议，首次提出走中国特色社会主义乡村振兴道路，并清晰划定乡村振兴战略的时间表和路线图：2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本完成；2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

2018年一号文件——《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确了实施乡村振兴战略“三步走”的时间表，提出让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

乡村振兴战略提出的背景

十九大报告指出：“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”。

盾。”而我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出。

全面建成小康社会，农业农村是短板。乡村振兴不但直接解决农民收入低下、农民弃农进城、城乡发展失衡问题，也可以解决整个国民经济脱实向虚、城市畸形发展、结构调整艰难、经济可持续发展后劲不足问题。

农业部农村经济研究中心主任宋洪远：乡村振兴战略提出的一个时代背景就是紧扣新时代我国社会主义矛盾变化而提出的。

中央农村工作领导小组办公室主任韩俊指出，中央一号文件对当前“三农”发展的深层次矛盾进行了精准的解析，主要表现为五个“亟待”，第一，为农业供给亟待提升和提高。第二，新型职业农民队伍亟待加强。第三，农村基础设施和民生领域欠账比较多，农村环境和生态问题比较突出，乡村发展的整体水平亟待提升。第四，国家的支农体系相对薄弱，农村金融改革任务繁重，城乡之间要素合理流动的机制亟待健全。第五，农村基层党建存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待加强。中国现有农村常住人口接近6亿人，农村户籍人口有8亿多人，乡村户籍总人口9.7亿人。所以说中国的现代化最广泛、最深厚的基础是在农村，最大的潜力和后劲也在农村。

农业部部长韩长赋表示，当前，我国社会中最大的发展不平衡，是城乡发展不平衡；最大的发展不充分，是农村发展不充分。随着工业化、城镇化的深入推进，我国人均GDP将很快超过1万美元、城市人口比重将很快超过60%、农业占GDP的份额将进一步下降，但农业的基础地位不会改变，大量农民生活在农村的国情不会改变。目前我国有6亿农村人口，按照规划，即便到2030年城镇化率达到70%，还将有4.5亿人居住在农村。

城乡不平衡和农村发展不充分主要表现在以下几个方面：

公共服务差距还很大。虽然农村教育、医疗、文化、科技以及基础设施建设等相比过去有了很大的改善和提升，与城市的差距在缩小，但在整体公共服务水平上，特别是生产生活的便利程度等方面还存在不小差距。2017年，城镇居民人均可支配收入36396元，比上年增长8.3%，扣除价格因素，实际增长6.5%；农村居民人均可支配收入13432元，比上年增长8.6%。农村居民人均可支配收入相当于城镇居民人均可支配收入的36.9%。

广发证券首席宏观分析师郭磊：农村固定资产投资占全社会固定资产投资额的比例2005年之后大约占3-4%，2013年之后进一步回落至2%。

《重识乡土中国》作者蒋伟涛：农村公共服务的“劣质化。”与城市相

比，大部分中西部的农村公共服务缺乏没有人争议的结论，具体表现就是乡村道路、水利设施、卫生设施、垃圾处理、自来用水、公共厕所等等。由于道路交通安全设施的建设和管理还跟不上道路建设的步伐，大量农村道路成了没有信号灯、标志标线和防护设施的“裸路”，事故频出。此外，公路路面因“重建轻养”而变差。

农业部农村经济研究中心主任宋洪远：城乡的经济发展和收入差距不平衡，一是现在城乡差距还有 2.7: 1，与世界平均的 2.5: 1 还有一定的差距。如果考虑到计算方法的不同和我们实际计算的一些项的漏项，学者的判断现在的城乡收入差距在 4.5: 1。二是城乡的基础设施建设和公共服务不平衡。农村的水、电、路、房和教育、文化、社保、医疗八个方面都与城市存在较大的差距。三是农村区域发展不平衡。比如东部地区一些城市郊区出现了一些十亿元村，百亿元村，有些地区却很贫困，还有空客村和贫困村。究其原因，主要是城市走在了现代化的前列，人才、资本、技术和产业等方面的优势过于明显。

二是农村各产业之间融合度不高。乡村地区产业发展整体表现为比较单一，主要以农业为主，加上长期以来二、三产发展滞后，融合水平较低，尤其是在产业链条的构建上，往往也比较薄弱，使得乡村的经济发展竞争力不够强。第一产业增加值占 GDP 比重逐步年跌，近两年呈加速之势（见图 1），2017 年第一产业增加值 65,468 亿元，仅增长 3.9%，增速远不及第二产业的 6.1% 和第三产业的 8.0%。

《重识乡土中国》

作者蒋伟涛：目前对于东部沿海地区、靠近城镇的乡村来说，已经因地缘因素实现逆袭成长

发展为城镇，产业自然因城市的产业外溢效应而实现一二三产业融合发展。而多数发展相对滞后的乡村，其产业结构单一，基本上传统动能驱动的农业为主，农业生产经营者不能增收，经济活跃不起来，从业者越来越依

图1：第一产业增加值占GDP比重



靠留守老人和妇女。农业在国民经济中的比重不断趋于下降。我国第一产业在国民经济中的比重已经下降到 7.9% 以下，未来还会进一步下降。

三是农村的人才外流严重，乡村发展缺乏活力。我们推进城镇化，大量农民进入城镇，但随之而来的是青壮年劳动力、年轻有为、创造力强的人才离开，很多乡村因此沦为“空心村”。资料显示，2015 年，我国农村有留守儿童 6000 万、留守妇女 4700 万和留守老人 5000 万；过去 25 年来，超过 2/3 的农村小学已经关闭。

《重识乡土中国》作者蒋伟涛：经过近四十年的改革开放，尤其是城市化的资源正向吸引力，造成农村人口“空巢化”，其主要表现为：一是农村知识分子“逃离化”。目前，我国部分农村人口通过考学、参军等途径进入城市，更多的人通过打工的形式离开农村，以摆脱贫苦，提高家庭收入。根据国家统计局的数字，2017 年度全国农民工总量为 2.86 亿人，大量农村剩余劳动力向城镇化转移和打工谋业，但是绝大多数进城务工人员是农村的青壮年劳动力和素质较高的人口，他们的离开造成了大面积农田弃耕抛荒，高素质农业劳动力弃农离乡。各地普遍出现了“精兵强将走四方，老弱病残务农忙”的局面。农村留守的老人和儿童难以长期承担繁重的劳动和掌握农业科学知识的普及，使得新技术的采用遭到严重阻碍，农村的生产力大幅下降，制约了农村产业结构的调整，给农业生产带来了不利的影响。农村空巢化也加重了耕地撂荒的现象，已成逐年蔓延的趋势，大面积抛荒的农地随处可见。此外，“留守儿童”的问题在农村各个学校的教育中越来越突出。隔代教育、儿童精神慰藉等问题大量出现，造成了严重的家庭教育环境的缺失。

复旦大学社会发展与公共政策学院教授任远：乡村发展最直观的问题是“乡村空心化”，即乡村人口在减少、有的乡村甚至只存留着若干老人。不少村舍空置和坍塌，以及一些乡村出现景观形态的“荒芜”。这是城镇化过程中乡村人口减少、而且农业劳动力投入的减少是正常现象，也是必然现象。但乡村中具有生产能力的人口减少，乡村中主要是留守老人、留守儿童和妇女，恶化了乡村人口结构，使得乡村部门的发展能力进一步减弱。同时，乡村生活中缺乏基本的人力资本和公共资产能力来运行公共生活、乡村发展缺乏组织社会生活和实现基层治理的有效机制。从而带来一种“能力空心化”和“治理空心化”的局面。也就是说，值得担忧的不是在城镇

化“拉力机制”下的乡村人口减少和土地荒芜，而是“推力机制”造成的人口导出，在于乡村发展能力不足和治理能力不足。

四是乡村文化凋敝，乡村精神亟待提振。随着乡村人口的外流，尤其生产生活方式的改变，以及社会关系的变迁，使得乡村传统文化的凋敝越来越严重，很多村落的民族文化、历史文化都没能很好的保存下来。现在的农村正在逐步遭受精神文化“荒漠化”的问题，它会使中国农村大部分农民失去向上的精神支柱，会造成很多的社会隐患。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心政策研究院副院长范毅：乡村是发展中的最大短板，存在着基础设施供给不足、生活条件落后等现象，特别是传统文化的消失，一些乡村片面追求所谓现代化城市生活，建造了外表上与城市无差异的社区，乡村发展又失去了原有的乡土气息和文化。

国务院发展研究中心农村经济研究部部长叶兴庆：我国现在处于一个重要的时间节点，“三农”是未来三年实现全面小康目标的短板，也是未来实现现代化目标的短板，因此要把“三农”问题挑出来，统筹各方面力量进行集中攻关，需要一个有影响力、有凝聚力的大战略。

中国农业大学原校长柯柄生：农业经济出现了一些新的重大挑战。第一，工业化城市化发展对农业的压力，日益凸显。工业化城市化快速发展，必然从两个方向给农业压力：一方面，要占用更多的农业资源；另一方面，对农业生产提出更高要求。两个方面压力加合起来，构成了未来我国农业发展的最大挑战：如何用越来越少的农业土地、越来越少的水资源、越来越少并且越来越贵的农业劳动力，生产出更多、更好、更安全的农产品。第二，劳动力成本的不断提升，成为一种必然。第三，国际市场对国内市场平衡的影响，空前密切。在全球一体化的大背景下，我国的农产品国内市场，与国际市场的关联性日益密切。我国农产品贸易额已达 1,850 亿美元，农业外贸依存度为 20%。更重要的是，现在考虑国内市场和补贴政策时，必须高度重视国际市场因素。第四，宏观经济的发展态势，制约作用重大。我国农业增加值在全国 GDP 中的比例，已经降低到 8.6% 了。而农业劳动力占全国劳动力的比例，却仍然高达 28%。

此外，乡村振兴也是适应城市居民对美好生活的需要。以前农村供给城市足够的农产品，让城市人能够吃上饭，吃上蔬菜水果、肉蛋奶就行了，但现在城市希望农村在提供物质产品以外，还要提供生态产品，要为整个

社会提供一个优良的生态环境，甚至为城市居民提供一个休闲的好场所。

乡村振兴的总要求和内涵

十九大对乡村振兴战略提出的总要求，从十六届五中全会提出建设“社会主义新农村”的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，变成了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。这是从我国当前最核心、最根本、最急需解决的矛盾和问题出发，提出的极具现实针对性的目标要求，是和五位一体总体布局紧密相关的。

中央农村工作领导小组办公室主任韩俊表示，要准确的把握实施乡村振兴战略的内涵要义，乡村振兴是以农村经济的发展为基础，包括农村的文化、治理、民生、生态等在內的乡村发展整体性的提升。

农业部长韩长赋指出，产业兴旺，就是要紧紧围绕促进产业发展，引导和推动更多资本、技术、人才等要素向农业农村流动，调动广大农民的积极性、创造性，形成现代农业产业体系，促进农村一二三产业融合发展，保持农业农村经济发展旺盛活力。生态宜居，就是要加强农村资源环境保护，大力改善水电路气房讯等基础设施，统筹山水林田湖草保护建设，保护好绿水青山和清新纯净的田园风光。乡风文明，就是要促进农村文化教育、医疗卫生等事业发展，推动移风易俗、文明进步，弘扬农耕文明和优良传统，使农民综合素质进一步提升、农村文明程度进一步提高。治理有效，就是要加强和创新农村社会治理，加强基层民主和法治建设，弘扬社会正气、惩治违法行为，使农村更加和谐安定有序。生活富裕，就是要让农民有持续稳定的收入来源，经济宽裕，生活便利，最终实现共同富裕。

乡村振兴战略的提出，预示着我国经济社会发展将发生系列转折。

一是由发展城市转变为城乡融合发展，重点是发展乡村。

二是由经济的脱实向虚转变为脱虚向实，重点是发展乡村实体经济。

三是由单纯一二三产割裂发展转变为一二三产融合发展，重点打造乡村产业融合体。

四是由产业依赖转变为生产生态、生活生态、人文生态、环境生态并重，重点是打造产、镇、人、文、治兼备的乡村新生活载体。

中国农业大学人文与发展学院副教授 唐丽霞：此次中央农村工作会议是目标导向的，提出了乡村振兴战略“三步走”的时间表，将乡村发展目标和国家发展战略安排相对接，更进一步明确了乡村发展的重要地位。

从问题导向转向目标导向，这意味着乡村发展不再被视为是发展的短板，而是发展的要素之一，并且也意味着乡村发展计划不再是“头痛医头脚痛医脚”碎片化的发展方案，而是更加综合的、全面的、系统的发展战略。

如何实现乡村振兴

中央确立乡村振兴的大政方针

一号文件确立乡村振兴战略的“四梁八柱”政策

2018年一号文件的出台标志着中央关于实施乡村振兴战略大政方针已明确。一号文件确立起了乡村振兴战略的“四梁八柱”。“四梁八柱”可以概括为“八个有”，即有国家战略规划引领、有党内法规保障、有日益健全的法治保障、有领导责任制保障、有一系列重要战略重大行动重大工程作支撑、有对农民关心的关键小事的部署安排、有全方位的制度性供给、也有对解决“钱从哪里来”问题的全面谋划。在文件的引领和指导下，中国特色社会主义乡村振兴道路有了清晰的路线图。有了清晰的路线图，接下来要实化、细化有关政策，制定相关配套方案，把施工图抓紧作好。

此前的中央农村工作会议强调，走中国特色社会主义乡村振兴道路，一是必须重塑城乡关系，走城乡融合发展之路。二是必须巩固和完善农村基本经营制度，走共同富裕之路。三是必须深化农业供给侧结构性改革，走质量兴农之路。四是必须坚持人与自然和谐共生，走乡村绿色发展之路。五是必须传承发展提升农耕文明，走乡村文化兴盛之路。六是必须创新乡村治理体系，走乡村善治之路。七是必须打好精准脱贫攻坚战，走中国特色减贫之路。

中央农办主任韩俊强调，乡村振兴战略要开好局、起好步应把握好六个方面内容：一是强化规划引领，科学判断乡村发展阶段性特征。二是要有党内法规的保障，实施乡村振兴战略领导责任制。三要切实推动一系列“三重”，即重要战略、重大行动和重大工程。四是提供全方位制度性保障，巩固和完善农村基本经营制度。五要解决钱从哪里来的问题，建立健全财政投入保障制度和深化农村金融改革，拓宽资金筹措渠道。六要坚持和完善党对“三农”工作的领导，确保乡村振兴战略的实施具有坚强政治保障。

多地两会纷纷提出“乡村振兴”。如，山西明确2018年省级财政将安排15亿元支持乡村振兴战略实施；福建省政府工作报告则表示要加快推进

农业农村现代化，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园；江西省政府工作报告在部署大力实施乡村振兴战略任务中，明确提出将继续抓好“整洁美丽、和谐宜居”新农村建设。

农业部产业政策与法规司司长张红宇表示，要深入推进农村集体产权制度改革，这对推动农村发展、完善乡村治理、保障农民权益，探索形成农村集体经济新的实现形式和运行机制具有重要意义。下一步重点要全面实施农村集体资产清产核资，积极推进集体资产股份合作制改革，让资源变资产、资金变股金、农民变股民。

中央农村工作领导小组办公室副主任吴宏耀表示，在实施乡村振兴战略过程中，既要有只争朝夕的精神，又要有科学求实的作风；既要尽力而为，又要量力而行，扎实推进、从容建设、久久为功。要防止层层加码、“刮风”搞运动、搞“一刀切”。

中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田：乡村振兴过程中需要注意五个方面的问题：第一，要对乡村进行整体规划。现在，我国大部分乡村都属于自然状态，农民的生产和生活混为一体。在温饱阶段可以这样，但在全面建成小康社会阶段，农村应该“画圈”，进行生活区、商业区、养殖区和农业区等划分。第二，乡村小镇是我国乡村的未来出路。我国目前有 360 多万个自然村，数量多、规模小、很分散，这样难以形成规模优势，造成土地不节约、基础设施建设分散等问题。合并行政村，有利于基础设施建设，还可以大大提升我国乡村的整体面貌。第三，加强农村基础设施投资。我国农村目前的基础设施投资较少，设施较差，对于农村的基础设施建设，我们需要大力投放资金。第四，农村的建设要发挥多功能性。未来的乡村，可以成为城市的后花园，吸引城市老人到乡村小镇来养老。把这些乡村职能开发出来，乡村振兴的空间可谓巨大。第五，加强乡土式、工匠式农村人才培育，并增加人才回乡吸引政策。现在许多乡村建筑同质化严重，没有自有风格和特色。加强农村人才的培育，让他们结合农村小镇的特点，设计一些具有特有风格、特色的建筑和生态环境，才更适合乡村建设。对那些有能力改变家乡的人才来说，应该创造条件吸引他们返乡，这一点非常重要。我最近几年看到一些乡村发生的巨大改变，都是在回乡青年的带领下建设的。

广发证券首席宏观分析师郭磊：政策未来可能会从以下方向出发：第一，发展农村基建。中央农村工作会议指出“要坚持以工补农、以城带乡，把公共基础设施建设的重点放在农村，推动农村基础设施建设提档升级”。第二，激活要素价值。十九大指出要“深化农村土地制度改革，完善承包地三权分置制度”，中央农村工作会议提出“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，深入推进农村集体产权制度改革”，盘活闲置宅基地的价值可能是一个大的看点。第三，推动消费升级。过去两年中，随着农民工回流及农村家庭收入的改善，县域市场的以中低端品牌化消费为特征的消费升级正在发生。未来如果能进一步打破渠道约束，推动零售渠道和电商渠道下沉，则农村消费环境可以进一步改善。中央农村工作会议指出要“持续改善农村人居环境”，消费环境的改善是一个重要的点。第四，精准扶贫。消灭贫困是乡村振兴的一个前提，十九大提出“确保到2020年我国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，做到脱真贫、真脱贫”。

各级乡村振兴规划将出

一号文件已提出，制定国家乡村振兴战略规划（2018—2022年）。规划通过与文件对表对标，分别明确至2020年全面建成小康社会和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化实化工作重点和政策措施。

中央农村工作领导小组办公室副主任吴宏耀指出，必须注意做好顶层设计，注重规划先行、突出重点、分类实施、典型引路。为此，中央一号文件提出，各地区各部门要编制乡村振兴地方规划和专项规划或方案。加强各类规划的统筹管理和系统衔接，形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系。《国家乡村振兴战略规划（2018—2022年）》以一号文件为依据，明确到2020年全面建成小康社会时和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化、实化乡村振兴的工作重点和政策举措。具体部署重大工程、重大计划、重大行动，确保文件得到贯彻落实，政策得以执行落地。简单说，文件是指导规划的，规划是落实文件的。据悉，国家发改委联合有关部门起草的《规划》初稿已基本形成，正在按照程序进行报批。

中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田：今年工作核心内容就是把基础性工作做好，比如规划以及制度等。规划有两个层面，一方面是国家层面的顶层规划，比如国家发改委正在牵头制定的国家乡村振兴战略

规划；另一方面是县域层面的具体行动规划。从中央一号文件的部署来看，诸多配套文件也将加快制定或实施。比如，制定和实施国家质量兴农战略规划、实施数字乡村战略等，实施农村人居环境整治三年行动计划、制定坚决打好精准脱贫攻坚战三年行动指导意见、实施产业兴村强县行动等。文件还提到，加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见，落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策。

安徽省人大代表杨长岭：乡村发展缓慢的一个原因是缺少有效的乡村规划，建议在乡村振兴战略实施过程中，要由所在县区根据省市规划，结合自身实际进行系统规划，加大对基层乡村的要素倾斜。

同济大学经管学院教授程国强：当前最重要、最紧迫的是要抓好三方面工作：制定总体规划、构建制度框架和创新完善政策体系。总体规划要明确阶段目标、重点任务、基本路径与关键措施，引领和促进城乡在公共服务、基础设施、产业结构、生态保护、人口布局等双向互动、融合发展。同时，从根本上清除制约农业农村发展的制度障碍，尽快建立形成保障农业农村优先发展的干部配备、要素配置、资金投入、公共服务等方面的制度框架与体制机制。

坚持城乡融合发展

长期以来，资金、土地、人才等各种要素单向由农村流入城市、造成农村严重“失血”“贫血”。过去实行城乡一体化战略，本意是希望以城带乡，但由于我国城市具有强大的吸引力，基本上把农村的人、财、物都吸到城里去了，而乡村的吸引力远不够，加上制度因素，造成了城乡发展的不平衡。十九大提出城乡融合的新途径——城乡融合发展，不再提“统筹城乡发展”、“城乡一体化发展”，应该是试图校正过去的资源单向流动。

此后，在中央农村工作会议强调的七条实施路径中，“重塑城乡关系、走城乡融合发展之路”被摆在重要位置。

中央农村工作领导小组办公室主任韩俊表示，要处理好实施乡村振兴战略与推进新型城镇化的关系。乡村振兴与推进城镇化不是非此即彼的关系，而是互促共进、相辅相成的关系。新型城镇化的推进，可以带动农民就业，还可以带动越来越多的人到城里落户。从总体上看，我国仍处在人口由乡村向城市集中的阶段，农村人口外流的趋势短期不可能逆转，但今后人口回归回流农村的现象将会大量出现。要坚持乡村振兴与新型城镇化

一起抓，两个轮子一起转，要处理好“走出去”、“留下来”和“引回来”的关系，让进城的进得放心，留在乡村的留得安心；要创造条件让农村的产业留住人，让农村的环境留住人，让农村的机会吸引人，让农村更有人气。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心政策研究院副院长范毅：“乡村振兴战略”明确了乡村发展新思路，是城乡发展的重大战略性转变。十七大和十八大也分别提出了城乡统筹和城乡一体化的发展思路，对推动农村发展、增加农民收入起到了重要的作用。但是从发展动力来看，政策重点侧重于城市，使用的政策手段是城市和工业对农村的反哺和扶持，把农村放在了城市的从属地位，使其被动地去接收城市发展的带动和辐射，没有从内在上激发乡村的积极性和主动性。乡村振兴战略的提出，是把乡村放在了与城市平等的地位上，把乡村作为一个有机整体，更加充分地立足于乡村的产业、生态、文化等资源，更加注重发挥乡村的主动性，来激发乡村发展活力，建立更加可持续的内生增长机制。这改变过去乡村从属于城市的现实，确立了全新的城乡关系。为适应乡村振兴的新要求，乡村要成为与城市并行的发展主体，要站在乡村发展角度去设计政策，充分激发乡村活力。城乡融合也是在保持乡村独立性和差异化前提下的融合发展，以差异化发展路径来突出乡村的比较优势，由此推动城乡关系改革势在必行。一是建立城乡要素双向流动的机制。一方面乡村还会继续为城市发展提供劳动力等要素资源，另一方面也要打破阻碍农村吸纳城市资源要素的栅栏。二是推动城市基础设施向乡村延伸，逐步消除城乡间基础设施差异，不是把城市的高楼大厦等表象向农村延伸，而是在保持乡村文化和风情的基础上，推动乡村生活品质和质量的提升。三是以特色小镇为载体，加快乡村振兴进程。四是借助城乡人口流动趋势，盘活乡村闲置建设用地。对村庄整治节约的建设用地指标，允许在不占用基本农田的前提下，用于农村产业发展，土地指标可以通过公开市场交易，允许集体经济组织之外人员在农村使用。简化农村集体建设用地用于餐饮、住宿等乡村休闲服务业发展和休闲娱乐设施建设的审批程序。

中国农业大学人文与发展学院副教授唐丽霞：城乡融合发展概念，的提出意味着城市和乡村、工业和农业之间的关系从早期的农业支持工业、乡村支持城市以及当前工业反哺农业、城市带动乡村发展的单向关系，要

转变成相互支持的双向互动关系，从而促进资本、人力、科技、技术等各项资源的双向流动。

德国《弗兰肯邮报》：十九大后，中国政府在未来5年的国家目标中，着重加强农村建设，绘就乡村全面振兴蓝图，促进城乡融合发展。

中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田：农村大量的人、财、物单向地流向了城市，而从城市向乡村的流动，除了国家的财政投入、数量较少的返乡创业外，其他非常少了，这也是乡村落后的主要原因。如何让社会资金与社会人才向乡村流动，就成为我国乡村能否振兴的关键点。因为只有这样的流动才是可持续的，才能改变乡村落后、城市繁荣的不平衡格局。要振兴乡村，就必须打破城乡资源流动的障碍，把非农建设用地开发起来，允许城里人到农村去买地盖房、养老度假，吸引社会资本沉到乡村去发展。那么，如何利用“城乡融合”这个新的抓手，来实现乡村振兴？应该注意以下几个方面的问题：第一是城市与乡村不再有明显的界限，城中有乡，乡中有村，二者的界限随着发展会越来越模糊。第二是城乡融合更深的含义，是二者更深入的相互吸收对方的优点，并避免不足。城市要变得更生态、更绿色、更宜居，乡村应该在基础硬件上加大投入，应该更清洁、更便利化、更环保。第三是“城乡等值”，无论在城市或乡村，人们享受到的公共服务应该差不多。只有城乡融合，城中有乡，乡中有城，城市象乡村一样美，乡村象城市一样便利，这样的城乡发展格局才是最理想的。所谓“城乡等值”，指的是通过借鉴德国成功的乡村发展模式，使农村在生产、生活质量实质上与城市逐渐消除差异，包括劳动强度、工作条件、就业机会、收入水平、居住环境等与城市一样。

中国社科院农村发展研究所研究员李国祥：乡村衰退是全球共同面临的挑战，城市与乡村是一个有机体，二者均应实现可持续发展，以此相互支撑，乡村振兴战略的提出，极大提高了农村发展的标准，有利于形成“村镇化”与“城镇化”双轮驱动。

国家发改委宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所所长黄汉权：乡村振兴，最重要的是人的振兴；农业农村现代化，最关键的是人的现代化。为此，要妥善处理好新型城镇化和乡村振兴战略的关系，避免发生“抢人”大战给两者带来“误伤”。一方面既要支持有条件有意愿的农业转移人口在城市就业创业、落户定居，全面融入城市社会，另一方面又要鼓励和

培养一批愿意从事农业、扎根农村的职业农民，吸引那些走出去的农民工和大学生返乡创业，同时还要引导科技人才和工商企业家下乡整合乡村要素资源，推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。

激活要素

乡村振兴离不开资源的投入，也离不开要素的聚集。如何通过改革打破乡村要素单向流入城市的格局，打通要素进城与下乡的通道，引导、吸引更多的城市要素包括资金、管理、人才向乡村流动，对实施乡村振兴战略至关重要。

实施乡村振兴战略核心是抓好“人、地、钱”三个关键。中央农办主任韩俊表示，实施乡村振兴战略，必须抓住“钱、地、人”等关键环节，破除一切不合时宜的体制机制障碍，推动城乡要素自由流动、平等交换，促进公共资源城乡均衡配置，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，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。

深化土地改革释放农村土地红利

对于“地”的问题，关键是深化农村土地制度改革，建立健全土地要素城乡平等交换机制，加快释放农村土地制度改革红利。

农村土地改革被认为是盘活全要素城乡互动、实现乡村振兴的核心。今年的中央一号文件就深入推进农村土地制度改革做出了一系列重要部署，主要是以下四个方面的改革任务：一是明确第二轮土地承包到期以后再延长30年。二是全面完成农村土地承包经营权的确权登记颁证工作。三是进一步来完善农村承包地“三权分置”制度。四是逐步扩大土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点。

农业部部长韩长赋表示，实行土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，是我国农村改革的重大创新，实现了土地承包“变”与“不变”的辩证统一，满足了土地流转需要。要按时完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，探索“三权分置”多种实现形式，真正让农户的承包权稳下去、经营权活起来。深化农村集体产权制度改革。这是继农村土地制度改革后农村改革的又一项大事，目的是保障农民财产权益，壮大集体经济。

中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田：一号文件提出，探索

宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，适度放活宅基地和农民房屋使用权。这是中央首次提出宅基地的“三权分置”，为产权流动奠定了基础。目前农村宅基地有2亿亩左右，其中1/3闲置，预计未来流转会加快，随着宅基地抵押贷款试点的跟进，金融部门在农村的资金投放也有了抓手。

申万宏源分析师王胜、沈盼：“要素活化”是实现乡村振兴的重要手段，其中土地要素活化是核心内容，将带来其他生产要素的城乡互动。按照当前集体建设用地入市条件下估算，至2020年经营性建设用地转让收入将达到15-20万亿资金；假设随着未来宅改扩围，宅基地出让收入有望达到2400亿元。

国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆：要加快建立乡村振兴的用地保障机制。一要以农业现代化为目标完善农村土地“三权分置”办法。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。

广发证券首席宏观分析师郭磊：激活要素价值。十九大指出要“深化农村土地制度改革，完善承包地三权分置制度”，中央农村工作会议提出“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，深入推进农村集体产权制度改革”，盘活闲置宅基地的价值可能是一个大的看点。

中央一号文件还提出，建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制。

中央农办主任韩俊表示，这是一个很大的政策，新增耕地指标跨省调剂，就是土地的增值收益更多的要到农村，也是土地增值收益对农村的一种转移支付，本质上也是一个大的财政概念对农村的转移支付。实际上，现在扶贫县易地搬迁节余的土地指标在省内可以跨县域调节，比如安徽金

寨县易地搬迁节省出来增减挂钩指标 1 万亩，卖到合肥卖了将近 50 亿元。毫无疑问，城乡建设用地增减挂结余指标如果允许跨省调剂，可以筹措更为可观的资金，可以为打好精准脱贫攻坚战提供有力的资金支持。但是不能为了卖钱就让农民“上楼”，这一政策还需要进一步细化相关的政策设计。

留住人才振兴乡村

农村长期健康发展的关键在于能留住人，尤其是留住年轻人，近年来农村人口的空心化和老龄化日益严重。

韩俊表示，解决“人”的问题，关键是畅通智力、技术、管理下乡通道，创新乡村人才培育引进使用机制，大力培育新型职业农民，加强农村专业人才培养建设，造就更多乡土人才，发挥科技人才支撑作用，鼓励社会各界投身乡村建设，聚天下人才而用之。

1 月 17 日的国务院常务会议指出要“支持返乡下乡创业”，即希望推动人口双向流动。

中央农办副主任吴宏耀表示，要完成乡村振兴这个宏大战略，还要汇聚全社会的力量，强化乡村振兴的人才支撑。一方面要培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，培育新型职业农民和乡土人才；另一方面，要以更加开放的胸襟引来人才，用更加优惠的政策留住人才，用共建共享的机制用好人才，掀起新时代“上山下乡”的新热潮。

国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆：要促进乡村人口占比下降、结构优化。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，必须坚定不移地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。也要注意，我国乡村人口进城和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。

盘古智库高级研究员熊园：日前发布的 2018 年中央一号文件明确了实施乡村振兴战略的七大基本原则，其中之一就是“坚持农民主体地位，充分尊重农民意愿，切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用，调动亿万农民的积极性、主动性、创造性”。考虑到“三农”问题本身的多样性、复杂性、艰巨性以及长期性，新时代下调动农民积极性，要特别注意以下四个方面：

其一，淡化农民的身份标签，突出农民的职业标签，千方百计让农民成为一种让人向往的职业。要加快建立职业农民制度，实施职业农民培育工程，并支持职业农民通过弹性学制参加中高等农业职业教育。其二，要想办法让农民收入增加、负担减少，这是调动农民积极性最有效的手段。其三，产业留人，环境留人，尤其是留住年轻人。一方面，要打破城乡二元经济，构建农村一二三产业融合发展体系，比如发展农村农产品加工业，建设休闲观光园区、森林人家、康养基地等乡村旅游工程，发展乡村共享经济、创意农业、特色文化产业等；另一方面，有调查发现，凡是能留住年轻人的乡村，工作环境大都优美、体面，比如旅游景区和田园综合体。其四，保持政策的稳定性和连续性，是调动农民积极性的“定心丸”。

多元化投入解决“钱”的问题

乡村振兴是一个大战略，必须有真金白银的硬投入。

中央一号文件对于实施乡村振兴战略“钱从哪里来的问题”，明确提出“加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强、总量持续增加”。

中央农办主任韩俊表示，解决“钱”的问题，重点是以下三个方面：第一，明确要求确保公共财政更大力度向“三农”倾斜。公共财政首先得给力，要加快建立涉农资金整合的长效机制，发挥财政资金“四两拨千斤”作用，通过财政资金撬动更多金融资金和社会资金投向乡村振兴。第二，农村金融要回归本源。要坚持农村金融改革的正确方向，健全符合农业农村特点的农村金融服务体系，农村金融机构要为乡村振兴提供多元化、多样化的金融服务，要把金融资源配置到农村经济社会发展的关键领域和薄弱环节。第三，拓宽资金筹措渠道。长期以来，土地出让收益，可以说是“取之于乡，用之于城”，直接用在农村建设的比重是比较低的。要创新政策机制，把土地增值收益这块“蛋糕”切出更大的一块用于支持脱贫攻坚和乡村振兴。如，一号文件提出，要严格控制未利用地开垦，集中力量推动高标准农田建设，建立高标准农田等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，将所得收益全部用于支持脱贫攻坚和乡村振兴。

在推动金融机构向农村倾斜方面，可以推进农村“两权”抵押贷款。“两权”是指农村承包土地经营权和农民住房财产权。农村有效抵押担保物相

对匮乏，如果能让农民利用“两权”进行抵押贷款，对盘活农村资源，解决农民贷款难、让农民获得金融资源支持非常重要。

中国人民大学重阳金融研究院高级研究员董希淼：据了解，银行业在具体的农村“两权”抵押贷款工作中主要面临着两大问题。一方面，现有的业务模式和产品体系难以匹配“两权”抵押贷款客户的需要。另一方面，“两权”抵押在现实操作中存在较多复杂性和不确定性，特别是资产变现方面，缺乏有效的风险防控手段和工具。

如何解决农村“两权”抵押贷款中的实际问题？江苏经验可以借鉴。江苏银监局相关负责人表示，江苏银行业在实践中，通过与政府、保险机构多方合作，降低银行在农村的抵押担保风险。以江苏银行业探索的以农民住房财产权抵押贷款的“泗洪模式”为例。江苏省泗洪县财政设立1000万元农房抵押贷款风险补偿基金，对银行机构农房抵押贷款本息净损失部分给予60%的补偿。同时，对于贷款年利率低于6%或基准利率上浮低于30%的金融机构，由县财政按发放额的2%给予补贴。泗洪县还建立了由农民抵押住房所在乡镇的农房回购机制，当银行机构通过转让等方式自主处置抵押物流拍时，乡镇按评估价或下浮价回购，兜底处置，解决抵押物变现难题。

央行副行长潘功胜表示，通过采取“两权”抵押增信、农户单笔贷款额度提高、利率降低等措施，涉农融资难融资贵问题得到缓解，农村金融服务得到改善，一批家庭农场、农民专业合作社通过“两权”抵押贷款扩大生产规模，并通过吸纳农民就业和股份分红等形式带动了农民增收。

数据显示，截至2017年9月末，全国232个试点地区农村承包土地的经营权抵押贷款余额达295亿元，试点以来累计发放贷款448亿元；全国59个试点地区农民住房财产权抵押贷款余额达196亿元，试点以来累计发放贷款261亿元。

国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆：要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。二要加快农村金融创新。三要鼓励和引导社会资本参与乡村振兴。

以产业兴旺为突破口

“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，在乡村振兴战略的总要求中，“产业兴旺”被摆在了首位。可以说，乡村产业的发达，是实现其他四个目标的基础和保障。

按照十九大报告提出的实施乡村振兴战略的总要求，“产业兴旺”不仅是乡村振兴的基础，也是乡村振兴的突破点。乡村振兴的首要任务是产业兴旺。脱贫攻坚同样离不开产业兴旺。

产业兴旺是要跳出单一的农业，实现一二三产融合发展，让农业成为有钱可赚的产业，由此带动农民收入稳定增长，增强农村基层组织的凝聚力，让乡村成为人民向往的美丽家园，实现新时代乡村现代化。

一号文件的总要求将“产业兴旺”放在了首要位置，凸显了对打造农村产业体系的重视程度。新的总要求，将原先“生产发展”的提法替换成了“产业兴旺”，这一变化，背后反映出的是对农村整体期望值的改变，“生产发展”更多强调的是发展生产力，也是通常所说的第一产业，而本次“产业兴旺”要求三产融合，打造农村自身的产业体系。这种转变意味着，未来农村经济将从单一化转向产业化、规模化。此外，党的十九大报告进一步提出：构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，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。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。这一论述，为产业兴旺指明了具体方向和发展道路，在具体实施过程中，应因地制宜，发展特色产业，并与城市市场相连接。

农业部长韩长赋表示，在实践中，推进乡村振兴，必须把大力发展农村生产力放在首位，支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道；必须坚持城乡一体化发展，体现农业农村优先原则；必须遵循乡村发展规律，保留乡村特色风貌。

1月29日从中国政府网获悉，国务院办公厅印发关于推进农业高新技术产业示范区建设发展的指导意见，旨在加快推进示范区建设发展，提高农业综合效益和竞争力，大力推进农业农村现代化。

中国社科院农村发展研究所研究员李国祥：农业供给侧改革仍是主线，从一号文件部署来看，重点主要围绕两方面：一是通过质量兴农、绿色兴农优化供给；二是构建一二三产业融合发展体系以促进产业发展，比如休

闲农业、乡村旅游等。文件还提出，要建设一批重大工程作为支撑。比如，建设一批重大高效节水灌溉工程、实施智慧农业林业水利工程、推进森林生态标志产品建设工程、实施休闲农业和乡村旅游精品工程等。

农业部农产品质量安全中心副主任寇建平：产业兴旺是乡村振兴的重点。要大力发展农村产业，引导和推动更多的资本、技术、人才等要素向农业农村流动，形成现代农业产业体系，实现一二三产业高度融合。要更加注重发挥市场需求导向作用，更加注重优化结构，提高农业质量效益和品牌竞争力。还要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场，积极推进农村资源变资产，资金变股金，农民变股东，不断增加农民的财产性收入。

中国农业大学原校长柯炳生：农业的现代化至少包涵三方面大的要求。一是构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。(1) 构建现代农业产业体系主要讲的是结构问题和资源的有效利用问题，包括两方面内容：一是如何充分地、科学地、合理地利用好农业资源，使其各得其所，提供最大的效率；二是如此众多的农产品被生产出来之后，如何适应社会需求新的变化，让它进入加工、流通等领域，同时这些领域也必须要发展。所以发展农业的产业体系，第一讲产业结构的优化，第二讲产业链的延长和产业链政策。(2) 构建现代农业生产体系主要讲的是运用什么样的手段去从事生产。从良种到栽培、养殖的技术，到使用的各种装备技术，一直到加工营销的技术等，都要保证传统农业加快向现代农业的转型。(3) 构建现代农业经营体系就是如何能让资源、资金、技术、劳动力等要素被优化利用。同时，健全农业支持保护体系。需要认真地学习发达国家通过什么方式补贴农业，因为要符合WTO规则中对农业支持保护的限制。在这样的背景下怎么完善各种大宗农产品的定价机制、补贴政策、收储制度，这是未来农业发展的非常重要的方面。三是发展多种形式适度规模经营，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。

中国绿色食品协会会长、农业部原副部长陈晓华：乡村振兴要靠产业，乡村产业发展要改变观念，要以市场为导向、以消费需求为导向进行农业供给侧结构性改革，以体制机制的创新，有政策激励机制，才能推动农业绿色发展。

中国农村杂志社副社长夏树：壮大集体经济是乡村振兴的基础。虽然我国东南沿海地区和众多大城市周边的乡村实现了快速工业化城市化，村集体积累了大量财富，但在广大中西部农村，村集体经济还很薄弱，村庄公共事业发展还面临很多困难。党的十九大报告提出了深化农村集体产权制度改革，引入社会资本，土地出租入股、合作建设厂房、发展乡村游等一系列措施，盘活农村闲置资源，持续稳定增加村集体收入，为乡村振兴打牢坚实的物质基础。

实施质量兴农战略

质量兴农和绿色兴农是实施乡村振兴战略的重要举措，是我国农业强、农村美和农民富的必由之路。

从农业供给侧看，农产品普遍销路不畅，有产品无市场，农民弃农进城；从需求侧看，消费者普遍买不到安全食品，有需求无供给，大量依赖进口。由于农产品供需不平衡，造成生产者收入越来越低，农业越来越落后。由于农业落后，使得以农业为基础的乡村二三产业无法发育，乡村和小城镇产业空心、人员外流，大城市拥挤不堪、一房难求，又造成城乡住房供需不平衡、城乡产业不平衡、城乡公共服务不平衡。由于城乡发展不平衡，造成城乡居民消费能力不足，农村的土地、房屋、旅游、文化等资源被闲置，乡村发展严重不充分，社会全要素生产力下降，社会整体运行成本上升。

一号文件提出，制定和实施国家质量兴农战略规划，建立健全质量兴农评价体系、政策体系、工作体系和考核体系。深入推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化，调整优化农业生产力布局，推动农业由增产导向转向提质导向。推进特色农产品优势区创建，建设现代农业产业园、农业科技园。实施产业兴村强县行动，推行标准化生产，培育农产品品牌，保护地理标志农产品，打造一村一品、一县一业发展新格局。加快发展现代高效林业，实施兴林富民行动，推进森林生态标志产品建设工程。

农业部部长韩长赋强调，产业兴旺是乡村振兴的经济基础，要坚持质量兴农、品牌强农、绿色导向，做大做强做优农业产业，保持农业农村经济发展的旺盛活力。

中央农办主任韩俊表示，乡村振兴必须有产业支撑，首先促进农业全面升级，制订和实施质量兴农战略，农业由增产导向转向提质导向，这是

农业发展政策一个重大创新。

中国社科院农村发展研究所研究员李国祥：走质量兴农道路，主要依靠提高农产品质量增强农业竞争力，提高农业全要素生产率，才是实现乡村产业兴旺从而最终实现农业强国的长远之计。绿色兴农，不仅构成质量兴农的有机组成部分，而且关系到农村人居环境。农业投入和资源要素等是直接影响农产品质量的重要因素。化肥农药投入不当，土壤水体有害物质超标，不仅造成农产品品质下降，而且还会提升食品安全风险。农作物秸秆和畜禽粪污只有资源化利用，才能解决农业面源污染。走农业绿色发展道路，才能实现乡村产业兴旺，建设生态宜居乡村。走质量兴农之路，当务之急是加快推进农业由增产导向转向提质导向，实现农业农村发展动能转换。

农业部农村经济研究中心主任宋洪远：农村改革要从生产端发力，把增加绿色优质农产品供给放在突出位置，着力完善现代农业经营体制，大力发展绿色农业，从整体上提高农业供给体系的质量和效益，使农业供需关系在更高水平上实现新的平衡。

构建农村一二三产业融合发展体系

一号文件提出，“实施农产品加工业提升行动，重点解决农产品销售中的突出问题，实施休闲农业和乡村旅游精品工程，对利用闲置农房发展民宿、养老等项目，研究出台消防、特种行业经营等领域便利市场准入、加强事中事后监管的管理办法。发展乡村共享经济、创意农业、特色文化产业。”大力开发农业多种功能，延长产业链、提升价值链、完善利益链，通过保底分红、股份合作、利润返还等多种形式，让农民合理分享全产业链增值收益。实施农产品加工业提升行动，鼓励企业兼并重组，淘汰落后产能，支持主产区农产品就地加工转化增值。重点解决农产品销售中的突出问题，加强农产品产后分级、包装、营销，建设现代化农产品冷链仓储物流体系，打造农产品销售公共服务平台，支持供销、邮政及各类企业把服务网点延伸到乡村，健全农产品产销稳定衔接机制，大力建设具有广泛性的促进农村电子商务发展的基础设施，鼓励支持各类市场主体创新发展基于互联网的新型农业产业模式，深入实施电子商务进农村综合示范，加快推进农村流通现代化。实施休闲农业和乡村旅游精品工程，建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇。对利用闲置农房发展民宿、

养老等项目，研究出台消防、特种行业经营等领域便利市场准入、加强事中事后监管的管理办法。发展乡村共享经济、创意农业、特色文化产业。

全国政协经济委员会副主任陈锡文表示，要花大力气解决当前农民的就业和增收，因为我国进入新常态，GDP 增长率降低，城市不可能像以前那样每年都提供成百上千万的让农民工进城就业的机会，所以要去推动农村一二三产业融合发展。过去的关注点主要在农业生产上，如今讲的产业兴旺可能不光是农业，还有各种各样的新产业、新业态，还有一二三产业融合。如果把耕地看作是农民的第一就业空间，城镇和非农产业看作第二就业空间，那么第三就业空间，就是电商、网购、乡村旅游等等，让农民人在农村，但不依赖于耕地。

产业兴旺，大力发展农村产业经济也成为各地落实乡村振兴战略的重要抓手，多措并举。安徽省、青海省政府工作报告均明确，要坚持质量兴农、绿色兴农，促进农村一二三产业融合发展；天津、山西等省份则注力电商新业态，推进“互联网+现代农业”发展，天津提出要扶持区域性农民合作社联合社和示范家庭农场发展，建设 4 个区域农产品电商服务平台；山西则表示将扶持发展农村电商、物流配送和农业信息化平台，提升特色农产品竞争力。江西省发改委表示，围绕全面落实“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，正在研究启动乡村振兴规划编制工作。将突出在“产业兴旺”上下功夫，抓好一批农村一二三产融合发展试点，促进农业产业结构加快调整优化，着力提升附加值、做强产业链。

中共十九大报告提出“实施乡村振兴战略”，多年来的实践证明，发展乡村旅游是实现乡村振兴的重要力量、重要途径、重要引擎。产业兴，旅游兴，农村兴。浙江以“乡村”“农业”、一二三产融合发展的思路，促进农业转型和乡村旅游产业升级。

2017 年以来，浙江提出“万村景区化”计划：未来 5 年，要使全省 1 万个村成为 A 级景区村庄，其中 1000 个村达到 3A 标准。乡村旅游已成为浙江农村发展、农业转型、农民致富的重要渠道。2017 年前三季度，浙江实现乡村旅游经营净收入 81.5 亿元。据测算，生态旅游、乡村旅游对当地农村居民增收的贡献超过 20%。

专家认为，乡村振兴的旅游实践将在很大程度上推动城乡统筹发展，

一方面使得农村资源得以充分利用，城乡之间各种要素融合发展；另一方面，促进农民身份、职业的转换和“就地城镇化”，吸引城市居民融入乡村、参与乡村振兴的幸福事业。

中国农业大学原校长柯炳生：怎么保证产业兴旺以及乡村的治理有效，这是下一步实现农村现代化的关键所在。

江西省社科院副院长龚建文：乡村要振兴，产业是支撑。要把大力发展农村生产力、加快推进农业现代化放在首位。深入推进农业供给侧结构性改革，加快推进农业转型升级，以“绿色生态”为主方向，培育壮大农业龙头企业，加快形成“产地生态、产品绿色、产业融合、产出高效”的现代农业发展新格局；以农业改革创新为抓手，深化农村土地制度改革和农村集体产权制度改革，完善承包地“三权”分置制度，开展“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革，创新集体经济增收模式，壮大集体经济，支持和鼓励农民就业创业，夯实农民增收致富的基础，促进农业增效、农民增收和农村繁荣。

推进农村电商吸引各类人才返乡创业

一号文件提出，要充分认识到“互联网+现代农业”对加快实施乡村振兴战略的重大意义。现阶段农村互联网、物流业等基础设施建设还相当滞后，制约农产品电子商务发展。要大力发展农村电子商务，打通供求双方的信息壁垒，为市场有效配置资源提供前提条件。

商务部今年发布的最近数据显示，2017年全国农村实现网络零售额12448.8亿元人民币，同比增长39.1%。截至2017年底，农村网店达到985.6万家，较2016年增加169.3万家，同比增长20.7%，带动就业人数超过2800万人。

农村电商吸引了大批青年返乡创业，激发了农村经济社会发展新活力。截至去年，各类返乡下乡创业创新人员达到700万人，新型职业农民超过1400万人，新型经营主体290万家；82%的返乡下乡双创产业是融合类产业，覆盖特色种养、加工流通、休闲旅游、信息服务、电子商务等多领域；54%以上的双创主体运用互联网等现代信息技术，89%的双创主体都是抱团创业、联合创业。截至去年，休闲农业和乡村旅游各类经营主体已达33万家，营业收入近5500亿元，整个产业呈现出“井喷式”增长态势。

苏宁控股集团董事长张近东:农村电商是一个十万亿级规模的市场。各大零售巨头或者行业新贵们都纷纷布局农村,通过各种方式抢占这一还在“蓝海”阶段的市场。

中国社科院农村发展研究所研究员李国祥:去年以来,各地和有关部门坚持把壮大新产业新业态、培育新主体作为重要抓手,强化政策创设,农村经济发展焕发出巨大活力,呈现出多模式推进、多主体参与、多机制联结、多要素发力、多业态打造的多元化推进格局。

西安邮电大学经济与管理学院院长张鸿:农村电商其实包括两方面,一是通过电子商务平台实现城市中的消费品、工业品下乡,即工业品下行;二是农产品和农副产品走出农村,即农产品上行。农村电商发展要历经三个阶段:第一个启动阶段的成果是,农民坐在家就能购买全球商品;在第二个发展阶段,电商基础设施建设增强,草根网商通过交易获得营收;到了第三个发展阶段,物流配送、冷链、追溯、营销等服务环节也得到关注。通过品牌化、标准化发展优化产业链,并通过电商加速一二三产业的深度融合。目前,农村电商的发展已到了第三阶段。今年的中央一号文件指出,要重点解决农产品销售中的突出问题,加强农产品产后分级、包装、营销,建设现代化农产品冷链仓储物流体系,打造农产品销售公共服务平台,支持供销、邮政及各类企业把服务网点延伸到乡村,健全农产品产销稳定衔接机制,大力建设具有广泛性的促进农村电子商务发展的基础设施,鼓励支持各类市场主体创新发展基于互联网的新型农业产业模式,深入实施电子商务进农村综合示范,加快推进农村流通现代化。

浙江大学管理学院教授郭红东:农产品上行可以有效缓解农村农产品生产潜力巨大和城镇需求旺盛之间的供需互补问题,是推动农村经济社会发展转型的直接力量。它可以带动农业从生产到商品整个流通体系,促进最新农业科学技术的采纳和科学经营管理体系的构建。目前农产品碎片化生产现象普遍,大部分的农产品没有成型的标准和制度及市场规则体系,农产品电子商务的标准化、品牌化还很薄弱。

华南农业大学经济管理学院教授易法敏:农产品电商发展到一定程度之后,会碰到如标准化、规模化、溯源等很多问题。

阿里巴巴乡村事业部农业发展部负责人黄爱珠:农产品的标准化包括两

个方面，一是种植环节的标准化，二是从原产地到消费者手中的标准化。

广东省电子商务协会常务副会长兼秘书长程晓：农产品卖不掉、运不出，运营服务人才缺失，缺乏完整的发展规划等，依然是当前农村电商发展面临的主要问题。

以良好生态作为乡村振兴的支撑点

我国广大农村，特别是贫困地区的农村人居环境比较恶劣，农村的很多地区“脏乱差”。另一方面，近些年，我国粮食生产连年丰收，农业综合生产能力稳步提升，供给保障能力长足进步。但这是建立在高投入、拼资源拼消耗的基础上的。如今，原有的发展方式已难以为继，拼资源拼消耗的老路走不通了。同时，人民群众更加关注农产品的质量安全、生态安全，对农业生产和农业发展都有了新期待和高要求。

一号文件提出，“让良好生态成为乡村振兴的支撑点”。“要以绿色发展引领农业生态振兴，遵循人与自然是生命共同体的和谐共生规律，保护大自然，并对受到破坏的自然生态加以修复。加强农村环境突出问题的综合治理，建立行之有效的生态补偿机制，增加农业生态产品和服务供给，实现农民富、农业强、生态美的统一”。同时，一号文件部署：加强农业面源污染防治，开展农业绿色发展行动，实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。推进有机肥替代化肥、畜禽粪污处理、农作物秸秆综合利用、废弃农膜回收、病虫害绿色防控。一号文件也提出，将乡村生态优势转化为发展生态经济的优势，提供更多更好的绿色生态产品和服务，促进生态和经济良性循环。比如，加快发展森林草原旅游、河湖湿地观光、冰雪海上运动、野生动物驯养观赏等产业，积极开发观光农业、游憩休闲、健康养生、生态教育等服务。创建一批特色生态旅游示范村镇和精品线路，打造绿色生态环保的乡村生态旅游产业链。

此前的2017年11月20日中央深改小组会议通过《农村人居环境整治三年行动方案》。此次会议指出，开展农村人居环境整治行动，要统筹城乡发展，统筹生产生活生态，以建设美丽宜居村庄为导向，以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向，加快补齐农村人居环境突出短板。

打造生态宜居的乡村环境，首当其冲是加大农村基础设施建设力度。

多省区市在政府工作报告中提出了明确的乡村环境整治目标，北京将启动1000个村庄人居环境整治；天津要建成324个村的污水处理设施整修乡村公路500公里；安徽要完成自然村80万常住农户卫生厕所改造，农村生活垃圾无害化处理率达60%，完成200个乡镇政府驻地污水设施建设；江西将突出在“生态宜居”上下功夫，加快推进一批水电路厕改造、公共服务、环境整治等项目，努力促进农村“整洁美丽、和谐宜居”。

国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆：从农业发展角度看，乡村振兴必须要从以前的产量导向对资源生态造成破坏里吸取教训，推进农业由增产导向转向提质导向，增加优质绿色农产品供给，走一条绿色可持续的高质量发展道路。推进乡村绿色发展，要建设一个美丽宜居的乡村，真正把乡村建设成一个望得见山看得见水记得住乡愁的地方，成为生态文明大系统中的坚强屏障，不能追求大广场、大草坪等，不符合乡村特色。

不少省份也选择了生态农业、绿色农业的发展方向。如，北京市政府工作报告中提到，突出农业生态功能，加强农业科技创新，继续推进农业“调转节”，积极打造农产品绿色优质安全示范区。江西省农业厅表示是，要建立以“绿色生态”为核心的生产体系，强化农业科技创新，打造全国绿色有机农产品示范基地，实现农业生产体系的现代化。

美国政治学者、专栏作家阿尼尔·西格德尔：习近平把“美丽”作为乡村建设的一个目标，这在世界上是一个创举，凸显了中国对农村环境和卫生的重视，有助于推动中国农村与城市共同发展。

江西省社科院副院长龚建文：要按照党的十九大报告提出的“生态宜居”的要求，以农村“整洁、美丽、和谐、宜居”为目标，大力推进农村生态文明建设和农村人居环境、生态环境整治，积极推进农村生产方式、生活方式和消费方式的绿色化、生态化，发展绿色产业，培育“美丽经济”，建设乡村田园综合体、村落风景区、旅游风情小镇，打造美丽小镇、美丽村庄、美丽庭院、美丽田园，让美丽乡村成为农民幸福生活的宜居家园和市民休闲养生养老的生态乐园。

海南住房与城乡建设厅副厅长陈孝京：推进美丽乡村建设，海南从土地、税收、财政、金融等方面出台了一系列政策措施，以改革创新释放美丽乡村建设的红利，增强美丽乡村增长的动力。以“政府+农民”“政府+企

业+农民”等多种形式投入建设，共同推动美丽乡村建设的发展。

北京市政协委员、民盟北京市委专职副主委宋慰祖：现在有很多村落，经过改造，把原有的民居平房拆除了，建起了一排排小洋楼，虽然改善了农民居住环境，却破坏了乡村的传统风貌，原汁原味的乡村文化没有留住。建议，历史形成的村落各具文化特色，美丽乡村建设应由专业设计机构进行“一村一设计”，做到不抄袭、不模仿，避免“千村一面”。

加大公共投入

公共设施的落后是农村与城市最直观的差距。正如一号文件列举的“最薄弱环节、最突出的问题是农村基础设施建设水平落后和公共服务能力滞后，农村水、电、路、气、房、讯等基础设施差，农村医疗卫生、文化教育等公共服务投入严重不足，村容村貌差、如厕条件差等，绝大多数农民的生活质量低下。农村“看病难”“看病贵”“上学难”“学费高”“出行难”更突出。”“农田水利等基础设施年久失修、老化严重。农业基础很不稳固，农业发展的质量效益和竞争力都不高”。

2017年《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》（国办发〔2017〕17号）中有明确性：“由于历史欠账较多、资金投入不足、融资渠道不畅等原因，农村基础设施总体上仍比较薄弱，与全面建成小康社会的要求还有较大差距”。

可以说，农村基建是乡村振兴战略的抓手之一，是其他举措的逻辑前提之一。因此，一号文件表示，要“调动全社会各方面力量参与乡村振兴战略，加大农村农业基础设施建设的资金和物质投入，提高公共服务效能。”

财政部副部长胡静林表示，2013年至2017年，仅农林水支出科目，全国一般公共预算累计安排就超过8万亿元。下一步财政部将健全实施乡村振兴战略的财政投入保障制度，让公共财政更大力度向“三农”倾斜，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。2018年，各级财政将进一步加大对农业农村的支持力度，促进农业生产发展、农村基础设施建设和农村教育、文化、脱贫攻坚、社会保障等民生事业发展。同时，积极拓宽资金筹集渠道，争取将更多的真金白银投到乡村振兴上。比如，财政部将会同有关部门建立行之有效的资金管理方式，将高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂收益，通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。

国家发改委宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所所长黄汉权：短期要坚持问题导向，从化解当前突出矛盾入手，加快补齐农村水、电、道、气、讯等基础设施，教育、医疗、文化、养老等公共服务设施方面的短板，让广大农民群众尽快有获得感、幸福感和成就感，调动其参与乡村振兴的积极性、主动性和创造性。

广发证券首席宏观分析师郭磊：农村基建是走出小农业，实现“现代农业产业体系、生产体系、经营体系”的前提。在现代经济中，传统农业的边际产出总归是不高的；要实现乡村振兴，农村未来要从小农业中走出来，实现十九大所说的“小农户和现代农业发展有机衔接”及“农村一二三产业融合发展”，贯通城乡的基建是一个前提。欧洲、美国、日本的农村相对都基础设施比较完善，城乡基本无差距或者差距较小，日本农民有“住在农村的市民”的说法，在农村基础设施上中国依然差距比较明显，未来发展的潜力点和纵深点之一就是在农村。农村基建的未来方向可能包括几个层次。我们理解的农村基建是一个符合“乡村振兴战略”精神的广义基建，可以包括以下几个层次：生产性基础设施：如农田水利等。生活性基础设施：如公路、桥梁、公交、水、电、燃气、新能源、商超、通讯、互联网。发展性基础设施：如诊所医院、学校、休闲娱乐设施。生态性基础设施：水库、河道、森林保护、水资源治理、污水排放、空气治理等。

乡村振兴的前提是脱贫

按照每人每年 2300 元（2010 年不变价）的农村贫困标准计算，年末农村贫困人口 3046 万人，比上年末减少 1289 万人，超额完成全年目标任务。但脱贫攻坚面临的任务依然艰巨，越往后脱贫难度越大。深度贫困地区贫困人口占比和贫困发生率高，脱贫任务重，是今后脱贫攻坚的主战场。

十九大报告是在阐述全面建成小康社会决胜期任务时提出乡村振兴战略的。这个决胜期是指“从现在到 2020 年”。这也是脱贫攻坚的决胜期。

实施乡村振兴战略，既有利于当前加快实现脱贫目标、巩固脱贫成果，也有利于为脱贫之后从根本上改变贫困地区面貌奠定基础。因此，要做好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战的有机衔接。

中央农办主任韩俊表示，打好脱贫攻坚战，是实施乡村振兴战略的重要内容。乡村的振兴摆脱贫困是前提，对贫困地区来讲，在 2020 年之前的乡村振兴核心就是打好精准脱贫攻坚战。

中央农村工作领导小组办公室副主任吴宏耀也表示，现在在贫困地区，乡村振兴就是要集中精力、尽锐出战、稳扎稳打、集中力量打好精准脱贫攻坚战，为乡村振兴打好坚实的基础。

中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田：一号文件与精准扶贫相结合。与过去一号文件相比，今年一号文件在目标任务、重大行动、农村工作领导体制机制等方面都注重与精准扶贫相结合。比如，部署打好精准脱贫攻坚战三年行动。

总编审：满岩

编 辑：任朝霞 赵军利

联系人：陈新孙 杨宇

电 话：(010) 68558515 68140683 13910382901

传 真：(010) 68558341

E-mail: cxinsun@cei.gov.cn yangy@mx.cei.gov.cn

网 址：<http://www.cei.gov.cn>

编辑部地址：北京西城区阜成门外大街 22 号外经贸大厦

邮编：100037