
坚持农业农村优先发展

夯实乡村振兴牢固基础

庄社明

今年中央一号文件《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，与城镇化现代化要求相比，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，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力，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，建起稳定的源泉和顺畅的渠道。

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，有的甚至被流通环节淡化掉。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、贴息、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）