调查研究

优先发展农业农村的现实路径

□ 杜志雄 郜亮亮

我国是农业大国，农业、农村、农民始终是国家安定和改革发展的重要基础。特别是当前，在经济下行压力加大、外部环境发生深刻变化的复杂形势下，做好“三农”工作具有特殊重要性。对此，必须坚持农业农村优先发展总方针，以实施乡村振兴战略为总抓手，不断巩固发展农业农村好形势，发挥“三农”压舱石作用。当前的一项重要任务，就是适应国内外复杂形势变化对农村改革发展提出的新要求，找到优先发展农业农村的现实路径，在有效应对各种风险挑战中赢得主动。

从全球范围看，任何一个国家和地区在发展过程中，都需要不断处理好工农城乡关系。在一个国家城镇化和现代化进程中，乡村地区呈现空心化乃至衰退，是一个国际上的普遍现象。一般意义上说，城镇化就是乡村人口逐步向城镇转移，同时城镇边界不断扩展和乡村不断缩小的过程。

为解决这一问题、处理好工农城乡关系，不同国家和地区都进行了符合自身发展实际的有益探索。美国、欧盟等发达经济体通过立法规划、完善基础设施、发展农村特色产业、促进农业提质增效以及加大农村教育投入等综合性政策手段，形成了适合自身的乡村发展道路；日本、韩国等东亚经济体也先后实施了“造村运动”“新村建设”等，推动乡村振兴。相反，如果一个国家对乡村问题不够重视，或者是采取单一的农业发展政策，或者是采取的相关政策力度不够，其结果就是乡村衰退愈演愈烈，将在很大程度上制约整个国家经济社会的发展进程。

我国在建设社会主义现代化强国的进程中，同样需处理好工农城乡关系。特别是改革开放40多年来的工业化、城镇化发展过程，本质上是科学探索和重塑工农城乡关系的实践过程。现阶段，我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。坚持农业农村优先发展，就是解决这些发展不平衡不充分的根本之策，是全面建成小康社会、建设社会主义现代化国家的必由之路。对此，党中央站在新的历史方位、基于发展实际、结合发展阶段，适时对工农城乡关系进行系统梳理和理论创新，提出坚持农业农村优先发展的总方针，以实施乡村振兴战略为总抓手，深化农业供给侧结构性改革，全面推进乡村振兴。

当前的一项重要工作，就是要对标全面建成小康社会“三农”工作必须完成的硬任务，抓重点、补短板、强基础，找到推动农业农村优先发展的现实路径，不断巩固农业农村发展的良好态势。

树立以“四个优先”为核心的政策导向

把农业农村优先发展落到实处，必须树立以“四个优先”为核心的政策导向，建立健全农业农村优先发展的体制机制和政策体系。

“四个优先”是指优先考虑“三农”干部配备、优先满足“三农”发展要素配置、优先保障“三农”资金投入、优先安排农村公共服务。这是落实总方针的核心和具体抓手。

在“三农”干部配备上优先考虑，就是要把优秀干部充实到“三农”战线，把精锐力量充实到基层一线，注重选拔熟悉“三农”工作的干部充实地方各级党政班子。

在“三农”发展要素配置上优先满足，就是要破除妨碍城乡要素自由流动、平等交换的体制机制壁垒，改变农村要素单向流出格局，推动资源要素向农村流动。

在“三农”资金投入上优先保障，就是要坚持把农业农村作为财政优先保障领域和金融优先服务领域，公共财政更大力度向“三农”倾斜，有效支持农村人居环境整治、村庄基础设施建设等重点领域。

在农村公共服务上优先安排，就是要推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，实现从形式上的普惠向实质上的公平转变。

深入推进农村土地制度改革

土地是传统农业和新型农村产业的重要生产要素，是实现农业农村现代化的根本所在。农村土地制度的完善程度直接决定了农村各种土地资源的配置效率。

对此，一是要继续提升农村承包地的稳定性。保持农村土地承包关系稳定并长久不变，研究出台配套政策，指导各地明确第二轮土地承包到期后延包的具体办法，确保政策衔接平稳过渡。完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系。二是继续在农地确权登记颁证基础上，培育新型农业经营主体，健全土地流转规范管理制度，发展多种形式农业适度规模经营。三是继续深化农村集体建设用地制度改革、完善农村承包地“三权分置”制度，为农村产业融合发展提供充分的土地资源保障，为城市的人才、资金、技术等要素助推乡村产业发展提供保障。

深入推进农村集体产权制度改革

农村集体产权制度是事关“三农”事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性的问题。农村集体产权制度改革的本质是在农村集体经济组织成员与相关资源及利益之间建立科学对接机制，从而激活一切劳动、知识、土地等资源要素的活力，为乡村振兴提供源源不竭的微观动力。

我们应充分总结当前各地农村集体产权制度改革的已有经验，鼓励各地因地制宜做好集体经济组织成员资格认定、清产核资摸清家底、股份权能量化、集体资产监督管理平台建设等一系列工作，形成既体现集体经济优越性又调动个人积极性的农村集体经济运行新机制。

更好实施质量兴农战略

经过多年的发展，我国农业正处在转变发展方式、优化产业结构、转换增长动力的攻关期，必须更好落实高质量发展要求，坚持质量兴农，提升农业发展质量。

我国农业发展要走质量兴农道路，就是要推动农业由增产导向转向提质导向，要由重产出转变为重质量，为人民群众提供更多安全的、高质量的、具有特色的农产品以及新颖的农业生态产品，充分满足人民群众日益增长的美好生活需要。

对此，我们需更好遵循农业发展规律，着力破解农业产业链条短、产销衔接弱、质量效益低等突出问题，全面推进农业发展质量变革、效率变革、动力变革。一是要坚持绿色生态导向，落实农业功能区制度，大力推行绿色生产方式，更好实施“一控、两减、三基本”；二是要推动农村一二三产业融合发展，促进农业全产业链融合；三是要重点培育新型职业农民、家庭农场、合作社等更具有绿色发展意识和理念的经营主体，培养一支自发践行质量兴农战略的生产经营队伍。

加强农村基础设施和人居环境建设

基础设施是农村民生事业的基本构成，也是乡村产业发展的前提条件，必须加快补足短板。要推进农村饮水安全巩固提升工程，加强农村饮用水水源地保护；要全面推进“四好农村路”建设，实现具备条件的建制村全部通硬化路；要全面实施乡村电气化提升工程，加快完成新一轮农村电网改造；要完善县乡村物流基础设施网络，支持产地建设农产品贮藏保鲜、分级包装等设施；要加快推进宽带网络向村庄延伸，推进提速降费；要继续推进农村危房改造；等等。

还要看到，农村人居环境的美化不只是为了打造舒适的生活环境，优美的环境也是潜在的“生产力”。应培养农村居民的生态环保意识，全面推开以农村垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌提升为重点的农村人居环境整治。特别是要将农村人居环境整治与发展乡村休闲旅游等产业有机结合，将优美的环境转化为重要的产业要素。

着力提升农村公共服务水平

补齐农村公共服务短板，是坚持农业农村优先发展的内在要求。这些软环境的发展水平决定了各种要素是否能真正流向并留在乡村。为此，要全面提升农村教育、医疗卫生、社会保障、养老、文化体育等公共服务水平，加快推进城乡基本公共服务均等化。具体来看，推动城乡义务教育一体化发展的重点是要进一步拓展和延伸农村义务教育的内涵，要逐步将早期教育、学前教育和高中教育纳入义务教育的范畴，同时通过实施农村义务教育学生营养改善计划等，改善农村儿童健康；改善和优化农村医疗卫生的重点则应放在强化标准化村卫生室建设、实施全科医生特岗计划等医疗服务的可及性，以及通过建立健全统一的城乡居民基本医疗保险制度、同步整合城乡居民大病保险，提高农村居民医疗服务负担的可承受性。

此外，还应按照今年的中央一号文件提出的要求，在统筹城乡社会救助体系、完善最低生活保障制度和优抚安置制度，以及完善农村留守儿童和妇女、老年人、残疾人关爱服务体系等方面加大投入，发展多层次农村养老事业，建设农村基层综合性文化服务中心等，全面提升农村公共服务水平。

增强农业农村改革的系统性、整体性、协同性

坚持农业农村优先发展离不开农业农村改革的不断深化。农业农村任何一项改革都不可能独立存在，一项改革的效果不但取决于自身设计的科学性，也取决于与其他改革的协调性。

增强落实农业农村优先发展的各项改革之间的系统性、整体性和协同性是一个重要方法论，必须长期坚持。比如，社会普遍关注的农地和农村宅基地等集体建设用地的抵押贷款问题，就是一个“系统性、整体性、协同性”较强的问题。农村土地抵押首先涉及农地和建设用地权能的完整性问题，其次涉及能不能抵押的法律资质问题，还涉及一个土地资本能否在市场上兑现和结清问题。因此，落实农业农村优先发展的各项改革，要坚持用系统思维谋划全局，准确把握改革的方向、主线和重点，处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系，充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，最大限度地凝聚改革共识，形成改革合力。

（作者单位：中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心）

实践真知

切实提升旅游业的质量和效益

□ 李中亚

近年来，我国旅游业发展迅速，产业和产品结构不断优化，在国民经济中的地位和作用逐渐增强。但也要看到，对标高质量发展的要求，目前我国旅游业还存在较大差距，具有较大的发展空间。特别是对于徐州等旅游业发展基础好、潜力大的地区，如何进一步明确旅游业的产业属性和战略定位？如何切实提升旅游业发展的质量和效益？这些问题都需引起重视。

从全球范围看，旅游业不仅被普遍视为“幸福产业”“朝阳产业”，而且是世界经济中发展势头最强劲、规模最大的产业之一。据世界旅游组织统计，2000年以来，国际旅游收入在世界出口收入中所占比例一直在8%以上，超过石油、汽车、机电等出口收入，始终保持全球第一大产业的地位。世界旅游城市联合会与中国社会科学院旅游研究中心共同发布的《世界旅游经济趋势报告（2019）》显示：2018年全球旅游总收入达5.34万亿美元，相当于全球GDP的6.1%。

展望未来，世界旅游业将保持高于经济增长的发展趋势，并呈现出三个鲜明特点。一是随着经济发展和生活水平的提高，人们对精神文化的需求进一步上升，旅游将成为人们的生活方式；二是以新兴国家为代表的旅游目的地不断出现；三是旅游产品的个性化发展越来越明显，传统观光旅游、度假旅游已不能满足一些旅游者的需求，各种内容丰富、新颖独特的旅游方式和旅游项目将不断涌现。

经过这些年的快速发展，我国旅游业已经全面融入国家战略体系，成为国民经济战略性支柱产业，旅游业对国民经济的综合贡献度达11%左右。国内旅游、入境旅游、出境旅游全面繁荣发展，中国已成为世界最大的国内旅游市场、世界最大的国际旅游消费国。在杭州、成都、重庆、西安等地，旅游业被打造成新的经济增长点和重要支柱产业；江西省发展的“红色旅游”受到广泛欢迎，对推动当地经济发展也起到了重要作用。

进一步看，现代旅游产业不仅综合性强、关联度高、产业链长，而且资源消耗低、带动系数大、就业机会多、综合效益好，广泛涉及并交叉渗透到许多相关行业和产业中。世界旅游组织统计表明，旅游产业每收入1元，可带动相关产业增加4.3元收入。另据有关机构测算，旅游业从业者每增加1人，就可增加4.2个相关行业的就业机会；旅游消费支出每增加一个单位，工业产值可扩大2.71倍，投资可扩大0.25倍。

我国旅游业经过几十年的快速发展，正面临着整体转型和质量提升的关口。当前，观光型旅游仍然“一枝独秀”。未来一段时间，观光型旅游虽然会保持较大市场份额，但随着人们对生活品质的要求越来越高，休闲度假型旅游将迅速兴起。同时，我国许多地区的自然旅游资源和人文旅游资源尚未完全开发；我国旅游总收入占GDP的比重与旅游业充分发展的国家相比较，还存在较大差距。当然，这个较大差距也是很大的发展潜力。以杭州与徐州比较为例，颇具典型意义。杭州和徐州都流传下来很多历史故事，宋朝的苏轼在两地都曾做过县令，两地都有国家5A级景区。杭州西湖为亚热带季风气候，占地6.39平方公里，有一山二塔三堤等10景；徐州“一城青山半城湖”，那里的云龙湖为温带季风气候，占地13.06平方公里，更有湖中18景。然而，两湖在知名度上、两市在接待的旅游人数及获得的旅游收入上，却相差甚远。

如何充分挖掘差距中所蕴藏的发展潜力，把旅游业真正打造成一个地方、一个区域的战略性支柱产业？

首先，要以新发展理念为指引。新发展理念为推动旅游业高质量发展提供了科学指南，牢固树立和贯彻落实新发展理念，推动旅游业实现高质量发展，就要加快旅游业供给侧结构性改革，着力推动旅游业发展从粗放低效向精细高效转变，从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”转变，从企业独建独享向社会共建共享转变，从单一景区建设向综合目的地服务转变，从景区内部管理向全面依法治理转变，从门票经济向产业经济转变，从部门行为向政府统筹推进转变。对此，需强化产业思维，把握产业趋势，遵循市场规律，坚持融合发展，在建立统筹机制、拓展投融资渠道、培育消费市场、鼓励产品业态创新、推动园区升级、壮大市场主体、深化国际合作等方面采取务实举措，加快建立健全现代旅游产业体系。

其次，要开拓旅游业发展新空间。各地情况表明，传统的景点旅游模式已不能满足发展现代旅游的需要。对此，原国家旅游局提出将全域旅游作为新时期的旅游发展战略，这个战略的要点是，以旅游业为优势产业，通过对区域内经济社会资源，尤其是旅游资源、相关产业、生态环境、公共服务、体制机制、政策法规等进行全方位和系统化的优化提升，实现区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享。从景点旅游向全域旅游转变，将极大拓展旅游业的发展空间。还要看到，近年来旅游业已成为传统产业转型发展和互联网等新兴产业创新发展的重要领域。煤炭、钢铁等领域的企业纷纷投资建设文化旅游城、主题公园、酒店、旅游度假村等项目；一些互联网公司也纷纷以多种方式介入在线旅游等领域，加快布局旅游业。各地应因势利导，下功夫从完善规划入手，精准施策，支持鼓励旅游业更好发展。

再次，推动旅游业多元化发展，提质增效。现实地看，我国多数地区仍以观光型旅游为主，旅游方式单一、内容贫乏。在我国的旅游消费结构中，食住行所占比重较大，一般在70%以上，游购娱则占不足30%。而在旅游业较为发达的新加坡等地，游客的游购娱支出都在60%以上。随着我国居民收入水平的提高，不仅旅游消费需求将进一步上升，消费结构也会不断升级。简单的游山玩水将越来越不能满足人们的需要，享受型和游乐型的旅游内容将逐渐增多，旅游方式也将由以观光型为主，发展到度假旅游、生态旅游、体育旅游、保健康复旅游、民俗旅游、探险旅游等多种形式并存。这都迫切需要旅游业加快转型、提质增效。由于旅游业涉及交通、餐饮、娱乐、商业、园林、文化等许多部门，统筹协调尤为重要。只有树立“一盘棋”思想，促进各部门相关工作相互衔接，从食住行游购娱六个方面精心规划、协调运作，才能不断推动旅游产业提质增效、发展壮大。

（作者单位：徐州市文旅集团）

同声

国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员 叶兴庆 提出：

补足农业农村发展短板需做好制度保障

与2020年全面建成小康社会的目标对标，当前我国农业农村发展还存在一些短板。

一是农业产能有待提升。农业基础依然薄弱，农业经营规模偏小，供求结构性矛盾突出。今明两年，我们要把推进农业供给侧结构性改革，与保障重要农产品的供给和提高农业的发展质量这两个目标有机结合起来。未来两年，要注意重要农产品供求关系的变化。将农业这个基本盘稳住，发挥好“三农”压舱石的作用。

二是农业领域的供给侧结构性改革需持续推进。基于长远的考虑，只有继续推进农业领域的供给侧结构性改革，才能让中国农业真正强起来，因此，必须继续坚持这两年所采取的一些结构性改革的措施，包括土地的流转集中与规模经营等。

三是脱贫攻坚成果需不断巩固。我们要注意几个问题，第一是不平衡的问题，一些深度贫困地区未来两年脱贫攻坚的任务很重，特别是“三区三州”，未来两年国家新增的扶贫资金应该向这些地区倾斜。第二是存量在减少，但是要防止增量，就是返贫问题，防止返贫依然面临巨大压力。未来两年一个重要的工作着力点，就是要巩固脱贫成果，防止减贫人口重新返贫。第三是做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接。通过乡村振兴战略的实施，能够让脱贫成果得到巩固，同时还能进一步扩大这个成果。

四是基础设施和公共服务尚不完善。城乡之间的基础设施和公共服务的差距比较大，还有很多短板。接下来，要全面推进“四好农村路”建设，加大“路长制”和示范县实施力度，实现具备条件的建制村全部通硬化路，有条件的地区向自然村延伸。同时，抓好农村人居环境整治三年行动，全面推开以农村垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌提升为重点的农村人居环境整治，确保到2020年实现农村人居环境阶段性明显改善。对于义务教育、医疗、养老等方面的公共服务，下一步要实现从“有”到“好”的转变。

补足农业农村发展的短板，需要全方位的制度保障。

第一，要建立农业农村优先发展的规划约束机制。调整重城轻乡的发展布局，以城乡均衡发展为目标重新制定国土空间规划、城乡建设规划、区域与产业发展规划，以“产城融合、产村融合”激发乡村内生发展活力。

第二，要建立鼓励和引导各类人才下乡的激励机制。加强财政对乡村公共事业的基本保障，以各项职能业务有效开展为基础，保证基层工作人员有业可为，建立基层在岗补助与绩效工资相结合的工资制度，逐步提高基层工作人员的工资待遇水平。

第三，要建立财政支出优先保障农业农村项目的激励约束机制。切实落实财政预算优先安排农业农村投入，确保投入比重优先增长。着力提高财政支农资金的整合效率，有效增强投入效益效能。拓宽资金筹集渠道，加大对农业农村的支持力度。

第四，要建立金融支持农业农村发展的激励约束机制。切实落实涉农贷款业务差异化监管制度，强化县域金融机构对农信贷投放的激励约束。

第五，要建立对农业农村生态功能的补偿机制。加大财政对农业和生态功能区的支持，支持生态化产品发展，促进生态资源价值的充分实现。

第六，要建立体现农业农村优先发展的领导机制。建立农业农村优先发展考评体系，强化约束性指标的达标考核。

（肖 伟）

本版编辑 栾笑语