

## “习近平经济思想研究”征文选登

## 新时代加快农业农村现代化的行动指南

袁红英

我国是农业大国,农耕文明源远流长,重农固本是安民之基、治国之要。中国共产党一经诞生,就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴确立为自己的初心使命。必须看到,全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴,最艰巨最繁重的任务依然在农村,最广泛最深厚的基础依然在农村。可以说,民族要复兴,乡村必振兴。

党的十八大以来,习近平总书记站在党和国家事业发展全局的战略高度,对“三农”工作以及推动乡村振兴作出一系列重要论述,系统回答了做好新时代“三农”工作的重大理论和实践问题。这是习近平经济思想的重要内容,也是新时代加快农业农村现代化的行动指南。

## 把准新时代“三农”工作的历史脉搏,作出一系列重大判断

农为邦本,本固邦宁。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,坚持农业农村优先发展总方针,实施乡村振兴战略,推动农业农村发展取得历史性成就。习近平总书记运用创新思维、历史思维、辩证思维、系统思维、法治思维,研判“三农”问题、把握“三农”本质、推进“三农”工作,对我国“三农”发展作出一系列重大科学判断,明确了新时代“三农”发展的历史方位和时代坐标。

## 第一,作出“三农”工作重心发生历史性转移的重大判断,明确了新时代“三农”工作的历史阶段。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的标志性工程,组织推进人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战,实施乡村振兴战略,推动农业农村取得历史性成就、发生历史性变革。经过全党全国各族人民共同努力,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成了小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,正向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。

习近平总书记立足中国国情农情和发展阶段特征,作出了“进入实现第二个百年奋斗目标新征程”,“三农”工作重心已历史性转向全面推进乡村振兴”的重大判断,要求“坚持农业农村优先发展,加快农业农村现代化”,并且基于这一重大判断,对实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡等作出部署。这些都为同步推动投入重点的转移以及政策体系、工作体系、制度体系的转型和完善,为促进乡村全面振兴、实现农业农村现代化,提供了重要指引。

## 第二,作出稳住农业基本盘、守好“三农”基础是应变局开新局的“压舱石”的重大判断,明确了新时代“三农”工作的历史方位。

当前,世界正在经历百年未有之大变局,实现中华民族伟大复兴正处于关键时期,我国面临的风险挑战明显增多,国际冲突、极端天气以及新冠肺炎疫情相互叠加,农业供应链中断等风险相互叠加。

习近平总书记统筹国内国际两个大局,指出:“从世界百年未有之大变局看,稳住农业基本盘、守好‘三农’基础是应变局、开新局的‘压舱石’。”对此,我们需清醒认识到,构建新发展格局,潜力后劲在“三农”,应对国内外各种风险挑战,基础支撑在“三农”。对我们这样一个拥有14亿多人口的大国来说,农业基础稳固,农村和谐稳定,农民安居乐业,经济社会发展全局就更有保障,开展各项工作也都会比较主动。

## 第三,作出“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”的重大判断,明确了新时代“三农”工作的历史任务。

长期以来,城乡发展差距是更好建设社会主义现代化国家的重要制约因素。多年来,党中央高度重视“三农”工作,不断加大强农惠农富农政策力度,农业基础地位得到显著加强,农村社会事业得到明显改善,统筹城乡发展、城乡关系调整取得重大进展。同时也要看到,由于历史欠账较多、基础相对薄弱,我国城乡发展不平衡不协调的问题依然比较突出。特别是与快速发展的工业化、城镇化相比,农业农村现代化步伐总体上仍然滞后,农业质量效益和竞争力还不强,城乡要素交换尚不平等,基础设施和公共服务差距明显。

习近平总书记从理论逻辑、历史逻辑和现实逻辑出发,作出“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”的重大判断,从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系,强调“我们全面建设社会主义现代化国家,既要建设繁华的城市,也要建设繁荣的农村,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新

型工农城乡关系”。这些年来,我国朝着逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡收入均衡化、城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化的目标不断迈进。

## 用大历史观看待“三农”问题,以系统观念谋划“三农”工作

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持用大历史观来看待农业、农村、农民问题,坚持用系统观念谋划“三农”工作的科学路径。

明确了总目标。没有农业农村现代化,就没有整个国家现代化。习近平总书记明确指出:“新时代‘三农’工作必须围绕农业农村现代化这个总目标来推进。”在2020年召开的中央农村工作会议上,习近平总书记进一步丰富了农业农村现代化的内涵,强调“促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足”。

一是促进农业高质高效。推动新时代的农业现代化,要在开发农业多种功能的基础上坚持提质导向。要深入推进农业供给侧结构性改革,形成稳定的农村一二三产业深度融合格局,使农业和乡村产业高质量发展态势更加明显。二是促进乡村宜居宜业。农村现代化既包括“物”的现代化,也包括“人”的现代化,还包括乡村治理体系和治理能力的现代化。我们要坚持农业现代化和农村现代化一体设计、一并推进,扎实推进乡村建设行动,进一步加强乡村基础设施、公共服务和人居环境建设。特别是要在提升乡村文化软实力和乡村治理凝聚力、倡导乡村绿色生产生活方式等方面下功夫,形成生态为底、文化为魂、宜居宜业宜游的乡村发展格局。三是促进农民增收致富。既要实现生活富裕,切实提高农村居民收入水平,不断缩小城乡居民收入和消费水平差距,又要实现精神富足,提升农民精气神,带动农业农村生产生活方式的提升。

明确了总方针。改革开放后,我们党提出进一步摆正农业在国民经济中的位置,要求发展国民经济以农业为基础。进入新世纪,我们党坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,提出这是推进工业化、城镇化和现代化历史进程中必须长期坚持的一个重大方针。党的十六大以来,我们党制定了“多予少取放活”和工业反哺农业、城市支持农村的基本方针。进入新时代,习近平总书记指出,坚持农业农村优先发展的总方针,就是要始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。

坚持农业农村优先发展,就要牢固树立农业农村优先发展的政策导向,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,加快补齐农业农村发展短板,不断缩小城乡发展差距,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家园。

明确了总抓手。习近平总书记强调,乡村振兴战略是党的十九大提出的一项重大战略,是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务,是新时代“三农”工作总抓手。

顺应广大农民群众对农业农村发展的更高期待和要求,以习近平同志为核心的党中央立足国情农情,提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求。其中,产业兴旺是解决农村一切问题的前提,重点是健全乡村产业体系,提升乡村产业质量效益,提高产业融合发展水平,推动经济高质量发展;生态宜居是乡村振兴的内在要求,重点是提升农村生态文明建设水平,满足广大农民群众对建设美丽宜居家园的需求;乡风文明是乡村振兴的紧迫任务,重点是弘扬社会主义核心价值观,加强农村公共文化服务,改善农民精神风貌,提高乡村社会文明程度;治理有效是乡村振兴的重要保障,重点是健全乡村治理体系,让农村既充满活力又和谐有序;生活富裕是乡村振兴的主要目的,重点是鼓励广大农民群众勤劳创新致富,在发展中保障和改善民生。可见,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,是“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局在“三农”工作中的体现。

## 把改革创新作为“三农”工作的根本动力,构建起完备的框架体系

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以满足人民日益增长的美好生

活需要为根本目的,以改革创新为根本动力,以解决城乡差距、收入差距问题为主攻方向,构建了一整套完备的规划体系、组织体系、政策体系、制度体系。

科学制定规划体系。坚持规划先行,是我们开展“三农”工作的重要经验。2018年5月,中共中央政治局会议提出,“要树立城乡融合、一体设计、多规合一理念,抓紧编制乡村振兴地方规划和专项规划或方案”。同年9月,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,对实施乡村振兴战略作出阶段性谋划,明确了时间表、任务书和路线图,为分类有序推进乡村振兴提供了重要依据。随后,各地区各部门根据要求,结合地方和工作实际,突出规划的系统性、前瞻性、指导性、约束性,制定了地方规划和专项规划,形成完整的规划体系。

实施乡村振兴战略是一项长期而艰巨的任务,必须加强对规划实施的管理,严格执行规划,维护规划的权威性和严肃性,发挥规划的指导作用,保证各项建设目标顺利实现。正如习近平总书记强调的,“要遵循乡村建设规律,着眼长远谋定而后动,坚持科学规划、注重质量、从容建设”。

系统打造组织体系。党管农村工作是我们党的优良传统,做好新时代的“三农”工作关键在党。习近平总书记强调:“要加强党对‘三农’工作的全面领导。各级党委要扛起政治责任,落实农业农村优先发展的方针,以更大力度推动乡村振兴。”

具体来看,我们坚持五级书记抓乡村振兴,健全中央统筹、省负总责、市县抓落实的农村工作领导体制,将脱贫攻坚工作中形成的组织推动、要素保障、政策支持、协作帮扶、考核督导等工作机制,根据实际需要运用到推进乡村振兴上,建立健全乡村振兴工作体系;加强党委农村工作领导小组和工作机构建设,充分发挥各级党委农村工作领导小组牵头抓总、统筹协调的作用,设立由党委和政府负责同志领导的专项小组或工作专班,压实工作责任;加强党的农村基层组织建设和乡村治理,充分发挥农村基层党组织领导作用;强化党组织对各类组织的政治引领,健全完善农村集体经济组织、群团组织、社会组织等各类组织,形成完整的“三农”工作组织体系。

持续完善政策体系。党的十八大以来,我国强农惠农富农的政策框架不断完善,主要领域的改革主体框架基本确立。

在强农业方面,坚持质量兴农、绿色兴农,以农业供给侧结构性改革为主线,加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业创新力、竞争力和全要素生产率,加快实现由农业大国向农业强国转变。在惠农村方面,大力实施乡村建设行动,坚持把公共基础设施建设的重点放在农村,实施农村人居环境整治提升行动,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,加快补齐农村人居环境和公共服务短板。在富农民方面,加快构建新型农业补贴政策体系,多渠道增加农民财产性收入,实施乡村就业创业促进行动,发展壮大农村集体经济,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,让广大农民在农业农村现代化进程中有更多获得感、幸福感、安全感。

不断创新制度体系。新时代加快农业农村现代化,需把制度建设贯穿其中。主要是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,着力增强改革的系统性、整体性、协同性。

在巩固和完善农村基本经营制度方面,完成土地承包经营权确权登记颁证工作,完善农村承包地“三权分置”制度,实施新型农业经营主体培育工程,发展多种形式的适度规模经营;在深化农村土地制度改革方面,稳步推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革,扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证;在深入推进农村集体产权制度改革方面,推动资源变资产、资金变股金、农民变股东,探索农村集体经济的实现形式和运行机制;等等。

## 不断深化对“三农”工作的规律性认识,为推进农业农村现代化提供理论指引

理论的生命力在于创新。习近平总书记坚持把马克思主义基本原理同中国农业农村改革实践相结合,不断深化对“三农”工作的规律性认识,提出了走城乡融合发展之路,形成了中国特色反贫困理论,丰富了共同富裕的时代内涵。

提出了走城乡融合发展之路。城乡发展不是此消彼长的关系,而是融

合发展、共享成果的共生过程。

马克思从人类社会发展的历史视野考察了城乡关系的变迁,科学预判城乡关系的未来走向,提出具有科学性和实践性的城乡融合思想。马克思认为,城乡融合结合城市和乡村生活方式的优点而避免两者的偏颇和缺点,是城乡关系发展的必然趋势,生产力高度发展和城乡之间的界限消失是走向城乡融合的理论前提。习近平总书记科学研判我国发展新的历史方位,及时对现阶段城乡政策做出调整,提出“重塑城乡关系,走城乡融合发展之路”“既要建设繁华的城市,也要建设繁荣的农村,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”,有力回答了如何在生产力欠发达的条件下实现城乡协调高质量发展的时代课题,推动了马克思主义城乡融合思想中国化。

新世纪以来,我国城乡发展政策经历了“城乡统筹—城乡一体化—城乡融合”的演进过程,体现了党中央对城乡发展规律的深刻洞察和对我国国情农情的科学精准把握,实现了从城乡统筹向城乡融合发展的转变,开辟了一条具有中国特色的城乡融合发展道路。

形成了中国特色反贫困理论。

贫穷不是社会主义。中国共产党自成立以来,就立足中国国情在反贫困的不同阶段努力把握减贫规律,不断探索适合中国的反贫困之路。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置,长期对贫困演变规律、扶贫开发经验进行深刻思考,提出一系列新思想、新论断、新举措,逐步形成了思想深刻、内涵丰富、逻辑严密、体系完整的中国特色反贫困理论,系统回答了脱贫攻坚的政治保证、价值取向、制度支撑、实践路径、动力源泉、社会基础、组织保障等一系列重大理论和现实问题,是我国脱贫攻坚伟大实践的理论结晶,是马克思主义反贫困理论中国化的最新成果。

我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,创造了人类有史以来规模最大、持续时间最长、惠及人口最多、让全世界最为惊叹的减贫奇迹。我们党领导人民取得的减贫成就,不仅是中华民族发展史上具有里程碑意义的大事件,也是人类减贫史乃至人类发展史上的大事件。中国特色反贫困理论是经过长期实践探索、因地制宜地吸收国际反贫困经验逐步形成的,并创造性地提出构建一个“没有贫困、共同发展的人类命运共同体”。中国特色反贫困理论能够为广大发展中国家解决贫困问题提供中国样本,为世界反贫困实践给出中国方案、贡献中国智慧、注入中国力量。

丰富了共同富裕的时代内涵。

实现共同富裕是社会主义的本质要求。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以高度的历史责任感和使命感推进全体人民共同富裕,把共同富裕作为百年大党接续奋斗的重大使命,从历史和现实、理论和实践、国际和国内的结合上,深刻阐明了新时代新征程促进共同富裕的重要意义、科学内涵、坚实基础、目标任务和总体思路等一系列根本性、方向性问题,作出我国现在“已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段”的重大判断,明确指出“共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义”,科学回答了什么是共同富裕、如何实现共同富裕等重大问题。

习近平总书记高度重视农民农村共同富裕问题,强调“促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”,要求在全面推进乡村振兴中缩小城乡差距、促进农民农村共同富裕,“要全面推进乡村振兴,加快农业产业化,盘活农村资产,增加农民财产性收入,使更多农村村民勤劳致富”“要加强农村基础设施和公共服务体系建设,改善农村人居环境”。习近平总书记对如何推动农民农村共同富裕提出的一系列重要论述,具有很强的思想性、理论性、现实性、指导性,为我们在“十四五”时期乃至更长时间扎实推进农民农村共同富裕指明了方向、提供了根本遵循。

综上所述,习近平总书记的一系列重要论述,把准了新时代“三农”工作的历史方位和时代坐标,揭示了新时代“三农”工作的内在逻辑和历史规律,阐明了新时代“三农”工作的改革方向和重点任务,是马克思主义中国化的重要理论创新成果,为新时代推进农业农村现代化提供了全方位的理论指导和行动指南。

(作者系山东社会科学院院长、山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员)

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是以习近平同志为核心的党中央科学研判内外部发展条件变化、积极应对各种风险挑战,作出的与时俱进提升我国经济发展水平的战略抉择、塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。新发展格局决不是封闭的国内循环,而是开放的国内国际双循环。国内循环和国际循环是相互促进的关系。既要使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场,又要更好吸引全球资源要素,形成参与国际经济合作和竞争新优势。其中,关键是要办好自己事,把发展立足点放在国内,充分发挥我国超大规模市场优势,坚持扩大内需这个战略基点,推动形成宏大顺畅的国内经济循环。

坚持扩大内需这个战略基点,一个重要举措就是扩大农村消费需求。2020年的中央农村工作会议指出:“构建新发展格局,把战略基点放在扩大内需上,农村有巨大空间,可以大有作为。”2021年的《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出“全面促进农村消费”,对加快完善县乡村三级农村物流体系、促进农村居民耐用消费品更新换代、加快实施农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程、完善农村生活性服务业支持政策等作出了部署。

根据第七次全国人口普查数据,当前我国居住在城镇的人口占63.89%。即使按照常住人口城镇化率计算,我国也仍有5亿多人居住在农村,可见农村是个巨大的消费市场。但是,与巨大的市场规模相比,农村居民消费一直存在消费水平不高、“消费疲软”的现象,与城镇居民消费水平相比差距明显。其中一个重要的制约因素,就是农村公共产品供给不足。近些年来,随着工业反哺农业、城市支持农村以及乡村振兴战略的实施,农村公共产品供给状况有了很大改善。但是,由于历史欠账较多,无论是在基础设施建设方面,还是在教育、医疗、养老等方面,农村与城市相比都存在一定差距。增加农村公共产品供给,不仅能够提升农村基础设施状况、改善农村消费环境,而且能够促进农村居民收入增长进而提高消费能力和水平,是促进农村消费、加快形成宏大顺畅的国内经济循环的重要途径,也是满足人民美好生活需要的重要途径。正如习近平总书记强调的:“在我国现阶段,畅通经济循环最主要的任务是供给侧有效畅通,有效供给能力强可以穿透循环堵点、消除瓶颈制约,可以创造就业和提供收入,从而形成需求能力。”

下一阶段,需找准堵点和堵点切实发力,在加强农村公共产品供给上下功夫。

一是增加农村公共产品供给总量。供给总量不足仍是当前农村公共产品供给方面存在的主要问题。一方面,除了传统的农村水、电、路等基础设施建设外,应重点加强现代农村基础设施建设,完善县、乡、村三级物流基础设施网络,打通乡村物流的“最后一公里”。同时,加快农村地区宽带网络和移动通信网络覆盖的步伐,进一步消除城乡之间的数字鸿沟。另一方面,应提升农村公共服务水平。加强农村基础教育、职业教育水平,为农民就业创造更多机会;提高农村居民养老保障水平,使农村居民有合理稳定的收入预期;提升农村公共文化服务水平,满足农村居民对精神文化生活的需求,充分激发农村文化消费市场的潜力,在建设好乡镇文化站、农村文化大院等公共文化服务设施的同时,更好整合县域文化场馆、非遗传承等文化资源,开展公共文化服务,进一步推进农村公共文化服务与文化产业、旅游业的融合,激发公共文化服务的活力。

二是形成多元主体合作供给机制。首先,政府需承担起农村公共产品供给的最主要的主体责任,增加对农业农村的财政投入。其次,可充分发挥社会组织的作用。社会组织具有非营利性,且在一定领域具有专业性,因而政府需给予社会组织更大的成长空间,增强其独立发展的能力,鼓励其有效弥补政府供给的不足。再次,积极稳妥推进农村公共产品供给的市场化改革。理论与实践均已证明,部分农村公共产品可以通过市场化方式提供。同时,随着农村经济发展和农村居民生活水平提高,农村居民对公共产品的需求日益多元化,农村公共产品供给市场化也是满足农村居民多元化需求的重要途径。在这方面,政府要做好监管工作。需要注意的是,形成多元主体合作供给机制,政府应成为多元供给主体的“主角”,多元主体合作供给机制的建立者,保证各个主体充分发挥作用,努力形成政府部门主导、社会力量广泛参与的农村公共产品供给格局。

三是推进农村公共产品供给供给侧结构性改革。在农村公共产品的供给中,要真正关注农村居民的需求,使“供给”与“需求”匹配。长期以来,我国财政资金投入的评价标准注重“过程导向”而非“结果导向”,同时,在农村公共产品供给过程中,提供什么样的公共产品、提供多少公共产品基本是由政府而非农村居民决定。这可能导致农村公共产品的供给偏离需求,导致财政资金使用的低效。推进农村公共产品供给侧结构性改革,就是要真正关注农村居民对公共产品的需求。尽管公共产品是满足农村居民生产生活共同所需的产品,但是不同群体对于基础设施、教育、医疗、养老等方面的需求强度是不同的,因而需要充分运用农村基层协商民主等有效方式,寻求农村居民需求意愿的“最大公约数”。在此基础上,积极探索“以需定供”的公共产品供给方式,充分尊重农村居民在公共产品供给方面的意愿,从而促进农业现代化体系水平进一步提升。

(作者系山东大学公共管理学院教授、山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员)

曲延春