

## 【学习贯彻党的十九届五中全会精神】

# “十四五”时期农业农村现代化的战略重点与政策取向\*

高 强 曾 恒 源

**摘 要:**农业农村现代化是整个国家现代化的重要内容。新时代我国社会主要矛盾发生转化,城乡发展不平衡、农村发展不充分问题愈发突出,加快推进农业农村现代化的需求也更加迫切。“十四五”时期,需要在深刻认识国际国内形势、农村基础条件和主要发展任务的前提下,准确研判我国农业农村发展面临的问题与挑战,将农业农村现代化融入乡村振兴战略同步推进。加快农业农村现代化,必须瞄准促进农民持续增收、现代农业产业体系建设、农业科技创新、推进乡村建设、城乡融合发展与国内国际市场统筹等战略重点,确立优化农村投入支持、健全“三农”工作体制、强化规划引领作用、推进系统集成改革和完善乡村法治保障等政策取向。

**关键词:**“十四五”;农业农村现代化;高质量发展

**中图分类号:**F320.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)12-0001-08

### 一、引言

农业农村现代化是实施乡村振兴战略的总目标,也是国家现代化的重要标志。新时代“三农”工作必须围绕这个总目标来统筹推进。早在新中国成立之初,我国就提出并开始推进农业现代化。经过几代人的持续努力,我国农业现代化水平不断迈上新台阶。2017年10月,党的十九大将农村现代化与农业现代化放到同等重要的战略位置,首次提出要加快推进农业农村现代化。2020年10月,党的第十九届五中全会再次将“三农”工作作为全党工作的重心,提出要“加快农业农村现代化,走中国特色社会主义乡村振兴道路”<sup>①</sup>。这说明,党和国家一以贯之对“三农”问题高度重视,也对推进农业农村现代化这一核心目标作出系统部署。

改革开放40多年来,我国农业农村经历了长足发展,农业质量效益不断提升,农村社会长期稳定,农民生活水平显著提高。我国消除农村绝对贫困人口、全面建成小康社会的目标任务如期顺利完成,重

要农产品保障水平稳步提升,农业现代化建设迈上新的台阶,农村各项改革持续深化,乡村振兴顺利开局,实现农业农村现代化已经具备很好的基础和条件。

但也要看到,随着我国经济社会不断发展,国内劳动力、土地等要素成本快速上升,农业结构性矛盾依然突出,农村基础设施和公共服务短板日益凸显,加之国际贸易和保护主义盛行,传统的国际经济循环动能式微,而国内市场潜力尚未充分释放,农业农村发展面临严峻挑战。新发展格局下,激活农业发展新动能,挖掘农村巨大的市场潜力,成为我国推进农业农村高质量发展的必要选择。“十四五”时期,我国必须守好农业农村这个战略后院,立足于新时代社会主要矛盾和农业农村发展转型面临的主要问题,将“人”的现代化、“物”的现代化与治理体系和治理能力的现代化相互统筹,推进农业现代化和农村现代化一体规划、融合发展,让亿万农民群众平等参与现代化进程、共同分享现代化成果,推动我国由传统农业大国向现代农业强国跨越。

收稿日期:2020-11-30

\* 基金项目:2020年度中央农办、农业农村部软科学项目“2020年后接续推动减贫工作问题研究”(RKX202003A)。

作者简介:高强,男,南京林业大学农村政策研究中心主任,经济管理学院教授、副院长,博士生导师(南京 210037)。

曾恒源,男,南京林业大学经济管理学院博士生(南京 210037)。

## 二、“十四五”时期农业农村现代化 面临的形势与任务

“十四五”时期,我国农业农村发展仍处于重大战略机遇期,但机遇和条件都发生了重大变化。“三农”工作必须把发展质量问题摆在更加突出位置,坚持系统观念,融入协同理念,加快转变发展方式,调整优化目标任务。

### 1. 面临的基本形势

第一,宏观形势发生明显变化。党的十九届五中全会提出,“要畅通国内大循环,促进国内国际双循环,构建以国内大循环为主,国内国际双循环相互促进的新发展格局”<sup>②</sup>。这是事关经济社会发展全局的系统性、深层次变革,也是推进农业农村现代化宏观层面的战略背景和总体判断。从国际来看,世界进入动荡变革期,全球农产品贸易环境的不确定性显著增加。<sup>③</sup>在国际循环不畅的情况下,坚持“以我为主、立足国内”的粮食安全战略具有特殊重要意义。从国内来看,我国社会主要矛盾发生变化,城乡发展不平衡、农村发展不充分问题变得更加突出。总的看,农业农村改革与发展任务复杂而艰巨,面临多重风险和挑战。与以往相比,“十四五”时期所处的这个战略机遇期具有一些新的特点:一是机遇和挑战前所未有,但机遇和挑战都同步发生新的变化;二是战略机遇期的内生性、可塑性和延展性显著增强;三是战略机遇期的发展共享性和风险传导性逐步显现。面对新的机遇与挑战,“三农”工作必须把新发展理念贯穿始终,有效克服各种风险,加快推进农业农村现代化。

第二,“三农”发展基础更加稳固。我国农业农村发展取得了历史性成就,实现农业农村现代化面临前所未有的基础条件。一是脱贫攻坚取得决定性成就。从 2012 年至 2019 年年底,我国累计脱贫 9348 万人,贫困发生率由 10.2% 下降到 0.6%。截至 2020 年 11 月初,全国 832 个贫困县已全部摘帽。<sup>④</sup>二是重要农产品保障水平提高。我国粮食连年丰产,肉蛋奶、果菜茶等重要农产品供应充足。全国已划定永久基本农田 15.5 亿亩,有效灌溉农田面积超过 10 亿亩,完成 8 亿亩高标准农田建设,农业机械总动力达到 10.28 亿千瓦。<sup>⑤</sup>三是现代农业发展态势良好。农业科技进步贡献率、全国农作物耕种收综合机械化率分别达到 59.5% 和 70%<sup>⑥</sup>;家庭农场、

农民合作社等新型农业经营主体超过 320 万家。四是农业绿色发展进展明显。全国化肥农药使用量连续 3 年负增长,畜禽粪污综合利用率达到 75%,秸秆综合利用率、农膜回收率分别达到 86% 和 80%。五是农村改革持续深化。农村土地制度改革取得重大进展,超过 2 亿农户完成农村土地承包经营权确权登记颁证;农村集体产权制度改革稳步推进,确认集体经济组织成员超过 6 亿人;农业支持保护制度进一步健全,乡村治理体系建设成效明显。六是农村面貌焕然一新。全国基本实现村村通公路、通电力、通网络,农村人居环境明显改善。卫生厕所普及率达到 65%,生活垃圾收运处置体系覆盖全国 90% 以上的行政村,95% 以上的村庄开展了清洁行动。总的看,“十三五”时期决胜全面建成小康社会取得了决定性成就,许多规划的目标任务率先完成,农业农村应对国内外风险与挑战的能力进一步巩固和提升,为实现农业农村现代化奠定了坚实的基础和条件。

### 2. 面临的主要任务

依据党的十九届五中全会精神,“十四五”及未来较长时期我国“三农”工作的目标定位于“优先发展农业农村,全面推进乡村振兴”。适应这一目标定位,“十四五”时期加快推进农业农村现代化,必须突出抓好以下四个方面的主要任务。

第一,巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,是推进农业农村现代化的必然要求。要站在全面建成小康社会的新起点上,遵循无缝对接原则、统筹推进原则和梯度升级原则,做好政策转移接续工作,将防范化解致贫返贫风险、构建缓解相对贫困长效机制和推动脱贫地区乡村振兴等目标举措协同起来,加快建立低收入人口和经济相对薄弱地区帮扶机制,通过乡村振兴巩固拓展脱贫成果,加快实现共同富裕。<sup>⑦</sup>

第二,进一步深化农业供给侧结构性改革。提高农业农村发展质量效益是实现农业农村现代化的重要任务。“十四五”时期,应当继续把握农业供给侧结构性改革这一主线,打造高质量供给体系,深入实施藏粮于地、藏粮于技战略,推行绿色生产方式,着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,调整优化农业产业结构和区域布局,不断适应我国农产品需求刚性增长、需求结构不断升级的现实,更好地满足人民日益增长的美好生活需要。<sup>⑧</sup>

第三,夯实社会主义现代化的乡村基础。社会主义现代化离不开农业农村现代化。“十四五”时期,必须在补齐“三农”领域突出短板上发力,把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。瞄准农村基础设施、公共服务、人居环境、基层治理等方面的不足,科学推进乡村规划,全面改善农村生产生活条件,持续推进县乡村公共服务一体化,夯实社会主义现代化建设的基层基础。

第四,推动形成新型工农城乡关系。这是党和国家对农业农村发展历史经验的总结,也是对工农城乡关系变化特征的科学把握。“十四五”时期,必须以促进城乡要素自由流动、基础设施互联互通、公共资源高效配置、公共服务普惠共享为目标,深化城乡改革,进一步激活农村资源要素,健全城乡融合发展机制,努力缩小城乡发展差距,增强农业农村内生动力和发展活力。

### 三、“十四五”时期农业农村现代化存在的主要问题及挑战

顺利实现农业农村现代化和乡村全面振兴,必须正确认识“十四五”时期我国农业农村发展面临的问题与挑战。

#### 1. 城乡居民收入差距较大,农民增收遭遇瓶颈

推进农业农村现代化,缩小城乡居民收入差距是现实而又紧迫的任务。近年来,我国城乡收入相对差距不断缩小,但绝对差距持续扩大,农村内部收入差距依然严峻。2019年,我国农村居民人均可支配收入达到16201元,提前实现比2010年翻一番的发展目标。城乡居民收入相对差距由2013年的2.81倍降低到2019年的2.64倍,但绝对差距从2013年的17038元扩大到2019年的26338元,城乡发展不平衡问题需要高度重视。从农村内部看,20%的高收入农村人口与20%的低收入农村人口收入差距逐步扩大,由2013年的18446元扩大到2019年的31787元<sup>①</sup>;高、低收入组收入倍数由2013年的7.41倍扩大到2019年的8.46倍。由此可见,“十四五”时期缩小城乡和农村内部收入差距依然任重道远。

在农民增收方面,“十四五”时期将存在以下几个方面的压力。一是工资性收入增长压力增加。国际市场需求萎缩,国内经济结构调整,新一代科技革命引发用工模式变革,使大量工作机会被机械或人

工智能替代,劳动力转移增量与土地流转增量出现双递减,导致农民转移就业空间变窄。<sup>②</sup>二是经营性收入增长乏力。受人工和土地等农业生产成本持续上升影响,我国农民家庭经营性收入增长形势不容乐观。三是转移性收入增长空间有限。我国经济增速下滑,财政增收压力凸显,农业农村财政资金投入又受到WTO规则制约,增加补贴规模受到限制,挤压了转移性收入增长空间。四是财产性收入占比偏低。尽管农村领域的主要改革任务基本完成,但城乡融合的体制机制和政策体系尚不完善,农民的土地、房屋等财产权利不完整、权益不平等,束缚了财产权益的发挥。

#### 2. 粮食安全形势依然严峻,产业体系亟待优化

粮食安全涉及三个层面:一是口粮安全,二是粮食安全,三是食物安全。“三个安全”中,口粮安全是底线,粮食安全是基础,食物安全是高线。<sup>③</sup>“十三五”以来,我国粮食年产量连续突破1.3万亿斤,从短期看粮食安全无忧。但从长期看,我国粮食安全面临的形势依然严峻。一方面,2019年我国人均粮食占有量为470公斤,虽然高于390公斤的全球平均水平,但远低于发达国家的600公斤的标准。因此,我国被联合国粮农组织列为“粮食保障不稳定国家”。另一方面,新发展格局下,我国粮食领域进入高安全水平与高开放水平并存阶段。世界粮食资源利用风险与不确定性逐渐增加,我国在全球粮食安全治理体系中依然处于弱势地位,国内粮食支持政策越来越受到国际规则制约。高成本低关税、国内政策与国际规则冲突等问题带来的挑战逐渐显化,粮食等重要农产品供给保障能力仍需进一步巩固。

在农业产业体系方面,产业规模粗放、组织化程度低、精深加工不足、配套设施不完善等问题突出,与农业农村现代化的产业要求相比还存在不小差距。一方面,农业产业链、价值链和供应链有待优化。产前、产后阶段投入不足,贮藏、保鲜、烘干设备简陋,流通环节多、渠道长、成本高。另一方面,农业产业协同性还有待加强。农业产业结构与市场需求、资源配置等方面的耦合性不足,各环节集约化程度比较低,存在农产品品种供需失衡、品质结构不优、标准化程度不高等问题。此外,农业生产性服务体系有待完善,无法满足现代农业产业发展的需要。在推进农村产业优化升级过程中,如何守住发展和

生态两条底线,也成为农业农村产业发展面临的重要挑战。

### 3. 农业比较优势快速下降,资源开发接近极限

此前很长一段时间我国工业化、城镇化水平较低,低劳动成本的比较优势掩盖了小农户经营的比较劣势,从而国内的农业生产成本普遍低于国外。随着我国工业化、城镇化进程不断推进,农业生产所需的各类资源要素价格上升,劳动力成本不断增加,削弱了我国农业的比较优势,导致农产品竞争力严重下降。<sup>⑫</sup>例如,大豆、棉花等土地密集型农产品价格倒挂,动植物油等劳动资金技术密集型农产品出口增速下降,农产品贸易逆差越来越大。我国人多地少的国情农情,制约了土地密集型农业产业发展壮大。农业科技创新能力不足、成果转化率低,进一步限制了农业比较优势的提升。“十四五”时期,我国农业生产成本将进一步增加,农产品成本和价格倒挂幅度可能继续扩大,这将对我国农业竞争力的提升带来巨大挑战。

在农业农村资源开发方面,我国现有资源利用强度过大、效率不高,后备资源不足。一是耕地资源分布不均衡,人均占有量小。我国耕地面积总量约占全球耕地面积的 9%,但人均占有量不足世界平均水平的 40%。超过 60%的现有耕地分布在地、丘陵和高原,耕地肥力普遍较差。同时,我国适合粮食种植的土地大部分已被开发,后备耕地资源严重不足。二是我国现有农业资源利用强度已接近极限。耕地资源复用指数普遍偏高,农药化肥过量使用破坏了耕地地力,水资源过度开采、低效使用、污染严重,农业资源利用硬约束越来越明显。三是我国城乡资源配置结构不合理。城乡间资源要素配置缺乏联动性考虑,存在传统计划式资源配置思维,资源永续利用和可持续发展面临严峻形势。

### 4. 城乡发展要素配置失衡,深化改革任务艰巨

我国城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题依然突出,阻碍城乡要素流动的藩篱尚未完全打破。城乡发展要素配置失衡问题,究其根源是政府与市场的关系问题,反映的是政府调控与市场主导之间的矛盾问题。长期以来,我国城乡经济处于“二元分离”状态,农村劳动力等资源要素大量流入城市,而国家“城市偏好”的发展政策又加速了这一进程。<sup>⑬</sup>虽然我国已采取多种措施改善城乡二元结构带来的负面影响,但城乡要素自由流动和平等交换

的格局还未形成,资源要素还无法在农村有效聚集,要素配置结构失衡问题仍然没有得到有效解决。

改革是乡村振兴的重要法宝。“十四五”时期深化农村改革依然面临多方面的挑战。一方面,改革的系统性、集成性不够。农村改革不是单项改革,但长期以来我国农村改革专项性、碎片化、不配套问题严重,各个部门、各项工作单独突进的现象突出,农村改革系统集成性有待加强。另一方面,农村资源要素产权能拓展不够。城乡改革缺乏联动性,农村资源资产产权能不足,要素价格扭曲、市场分割,城乡金融、财税、土地政策存在严重藩篱,大量农村资源要素得不到有效利用,农村承包地“三权”平等保护的体制机制尚未充分建立,工商资本下乡存在诸多障碍。

### 5. 农村基础设施短板突出,社会事业发展滞后

近年来,我国农村基础设施投入较大、成效明显,但与农业农村现代化的要求相比,还有不小的差距。比如,农村交通基础设施建设资金不足、投入标准低、配套设施不完善。近年来农村路网结构趋于合理,但工程建设质量监管力度不够,交通设施质量和水平普遍较低,特别是村内道路建设依然滞后。农村供水供气方面,2019 年农村自来水普及率为 82%,低于城镇 16 个百分点。<sup>⑭</sup>农村燃气普及率仅为 30%左右,不足城市普及率的 1/3。农村人居环境不佳以及基础设施建设落后的情况还没有得到根本扭转。同时,农村基础设施重建设、轻管护的现象突出,管护技术标准缺乏,管护队伍素质不高,补短板任务仍十分艰巨。

在社会事业发展方面,相对于城市而言,农村教育、医疗、养老等基本公共服务供给缺口仍然较大,经费投入明显不足。比如,农村教育质量存在较大提升空间,区域之间教育发展水平仍不平衡,农村学前教育仍是突出短板;农村医疗卫生体系尚不完善,保障水平不高、服务效率低下,医疗资源难以广泛惠及农民群体,农民看病难、看病贵的问题没有得到根本解决;农村社会保障体系还很不完善,存在养老服务供需失衡、农民工参保率低、城乡低保仍未接轨等一系列亟待解决的问题;农村文化体育服务有待优化,仍存在村级文化体育设施管理和运行经费短缺、农村文化资源保护不力等问题。

## 四、“十四五”时期农业农村现代化的战略重点

“十四五”时期,我国面临的国际形势与国内环

境都将发生重要变化,农业农村现代化的战略重点也应进行相应的动态调整。

### 1. 促进农民持续增收

促进农民持续增收、持续缩小城乡收入差距,是“三农”工作的重中之重,也是“十四五”时期农业农村现代化的核心目标。2020年后,我国农村低收入人口将依然存在且规模庞大。着眼于农民收入增长继续快于经济增长和城镇居民收入增长、经济欠发达地区农民收入增速继续快于全国平均水平,需要多措并举,持续激发农民增收内生动力。

促进农民持续增收,首先要瞄准农村低收入人口这个关键群体,在一定时期内继续针对具有区域共性的突出问题和薄弱环节集中作战,健全低收入人口分类帮扶机制,有效防止脱贫不稳定户和边缘易致贫户掉入贫困。<sup>⑮</sup>特别是对于贫困残疾人、因病因灾导致的低收入人口,进一步落实低保、医疗、养老和特困人员救助供养等综合性社会保障措施。其次,对于有劳动能力和外出就业机会的农村人口,要促进其在就业地稳岗就业,积极融入城市生活。最后,我国农业加快由传统向现代升级,农村由传统向现代转型,迫切要求农民同步实现现代化。“十四五”时期,必须通过培育新型职业农民、提升农民组织化程度等手段,提升农民自我发展能力。要站在促进农民全面发展的角度,将培育新型职业农民、提升新型职业农民的专业技能和农业生产经营能力作为促进农民持续增收的重要切入点。<sup>⑯</sup>总之,要以提高农村低收入人口收入为重点,以促进农民持续增收为关键,将农民现代化作为推进农业农村现代化的重要支撑。

### 2. 建设现代农业产业体系

当前,我国农业体系建设已经取得巨大成效,但仍然面临产业结构协调性不强、市场化运作机制不畅、利益联结机制不完善、创新和竞争能力不足等问题。“十四五”时期,要立足我国农情,顺应第二个百年奋斗目标和乡村振兴的发展要求,加快建设现代农业产业体系。

建设现代农业产业体系,要继续推进农村供给侧结构性改革,优化农业生产结构,继续调减市场剩余的低端供给,调增市场紧缺的中高端供给,逐步构建起农业优势区域布局和专业生产格局。大力推进农业绿色发展,推广节水、节地、节肥、节药的农技农艺,促进农业尽快从拼资源、拼消耗的掠夺式经营转

向资源节约、环境友好的集约经营,强化农业资源保护,推动农业废弃物资源化利用,促进农业可持续发展。引导农业产业化经营由“生产导向”向“消费导向”转型,实施农业产业基础再造工程,实现产业兴村、产业强县,围绕农业产业链做专、精、特产品,形成产业分工合理、产业链条完整、核心竞争力强、综合效益高、产业结构优的现代农业产业体系。推动平面农业向立体农业转变,加快发展精致农业、创意农业,大力发展现代农业生产性服务业,丰富乡村经济业态,推动农村一二三产业融合发展。

### 3. 强化科技创新支撑引领

农业科技创新能力是衡量一个国家农业综合竞争力的重要指标。“十四五”时期,要加快研发农业新科技、新装备和新材料,推动农业精准化、自动化和智能化,强化农业科技创新对农业农村现代化的支撑引领作用。

强化科技创新支撑引领,要坚持农业科技创新的基础性、公益性属性,加大农业科技创新政策支持力度,调整优化农业科技投入结构,注重保护农业科技知识产权,提升农业科技人员待遇水平,将科研投入转向以推动科技进步、自主创新和技术人才引进为主的研发投入模式。<sup>⑰</sup>要充分发挥企业在农业科技创新中的主体作用,促进创新资源要素向企业集聚,大力支持农业科技企业 and 科技成果转化项目,引导企业独立承担科技创新和成果转化的主体角色,形成企业在农业科技创新中的主体地位。着眼于“十四五”时期我国农业农村现代化发展的战略需求,建立一批农业科技重点实验室和技术研究中心。整合农业高新技术企业、高等院校、科研院所等优势资源,打造农业科技创新联盟,为农业科技自主创新奠定软硬件基础。同时,要积极推动科技创新成果转化,构建市场化的科技服务和技术交易体系,加强重大应用技术开发攻关的区域合作,建立农业科技创新转化应用基地,形成农业科技区域开放、协作和联合攻关机制,探索农业科产融合新路径。

### 4. 大力实施乡村建设行动

实施乡村建设行动,是“十四五”时期全面推进乡村振兴的重点任务。乡村建设包含基础设施、公共服务、人居环境等诸多内容,是一项长期而复杂的系统性工程。“十四五”时期实施乡村建设行动主要目标是通过开展大规模建设,促进农村基础设施提档升级,缩小城乡间公共服务水平差距,推动乡村

面貌明显改善。

实施乡村建设行动,要坚持规划引领、有序推进,加强乡村建设规划设计,遵循乡村建设规律,适应村庄演化特点,在厘清乡村建设主体、明确乡村建设重点、把握乡村建设路径的基础上,优化乡村建设实施方案。从农业农村两个层面加快乡村基础设施建设:以农村水利设施、高标准农田、智慧农业设备和农业社会化服务体系为建设重点,不断提升农业基础设施水平;以交通、电力、通信、仓储、物流和冷链设施等建设为重点,合理布局农村基础设施网络,不断提升农村基础设施水平。加快推进农村公共服务和社会事业建设,以缩小城乡公共服务发展差距,提升农民获得感和幸福感为目标,优化社会事业管理体制,把农村社会事业领域改革纳入监测范围,推进县乡村公共服务一体化,提高农村公共服务供给能力,加强乡村学校、医院、超市等生活服务设施建设,推动教育、医疗、社保等公共服务资源均衡配置。持续推动农村人居环境建设,加大农村污染防治力度,推进农村垃圾分类和污水治理,继续实施厕所革命和村容村貌整治,加快美丽乡村建设,健全长效管护机制。

#### 5. 加快推动城乡融合发展

推进农业农村现代化,必须走城乡融合发展之路,健全城乡融合发展体制机制。对于我国而言,无论选择哪种现代化路径,走什么样的现代化道路,城市和农村都会长期共生并存。改革开放以来,特别是党的十八大以来,我国着眼于破解城乡发展不平衡、农村发展不充分问题,加快建立健全城乡融合体制机制,推动城乡要素自由流动、公共资源合理配置,取得了明显成效。但与其他发达国家相比,当前我国城乡融合发展程度仍然偏低,要素流动依然不畅,城乡基础设施、公共服务等一系列不平衡问题仍需加快解决。<sup>⑬</sup>“十四五”时期,必须加快破除体制机制弊端,推进要素市场化改革,推动城乡融合发展。

加快推动城乡融合发展,要通盘谋划乡村和城镇建设,以城乡统一规划为抓手,以县城、小城镇为纽带,分类推进乡村建设,将空间开发、土地利用、基础设施、公共服务、文化建设、环境保护等纳入统一规划安排,释放农村农民的需求,逐渐形成城乡融合发展态势。要持续推进要素市场化改革,畅通土地、劳动力、资本等要素城乡双向流动通道,打通阻点、

接通断点,完善要素交易规则和评价体系,健全要素分配制度,实现要素市场化配置。加快推动城乡融合发展,要充分发挥城镇对乡村经济的辐射带动作用,以产城融合为着力点,推动农业转移人口就地城镇化,加大农民工等群体返乡创业支持力度,探索城市人才入乡机制,培育农村电商、乡村旅游、休闲农业等现代乡村产业,推动产业发展与城镇化、乡村建设相互衔接、有效融合。要持续深化农村改革,形成有效的激励机制,处理好农民与土地的关系、集体成员与社区居民的关系、集体组织与外来资本的关系,推动集体产权与社区治权有序分离,加强和创新乡村治理体系,激发农村资源要素活力,促进城乡高质量发展。

#### 6. 统筹国际国内两个市场

统筹好国际国内两个市场,不仅是适应现代化要求的主动选择,也是推动经济高质量发展的关键举措。“十四五”时期,推动农业农村现代化,同样要求统筹利用好国际国内两个市场,不断提升我国农业综合竞争力,构建起高水平开放的农业发展格局。<sup>⑭</sup>

统筹国际国内两个市场,要健全统一协调的农产品外贸政策体系,鼓励高附加值、品牌化农产品出口,增加急需紧缺农产品进口,提升粮食安全保障水平。要充分利用全球农业资源要素,推动境外农业“两区”(境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区)建设,采取多种方式提升企业跨国投资能力和水平,鼓励有实力的企业通过直接对外投资和海外运营等方式,充分利用国外农业资源要素,提高全球农业生产能力。<sup>⑮</sup>要积极推动科技创新在双循环中发挥关键作用,拓展农业科技合作空间,加快种质资源、先进技术和前沿知识引进转化力度,在开放条件下提升我国农业科技水平,推动形成独立自主的农业科技体系。“十四五”时期,要充分挖潜国内市场,发挥我国超大规模经济体优势,提升农民的消费能力和消费水平,培育构建更加完整的内需体系,倒逼农产品供给体系转型升级。

#### 五、加快农业农村现代化的政策取向

“十四五”时期,需要长短结合、内外兼顾、多措并举,投入更多资源和精力优先发展农业农村,健全工作体制,强化规划引领、推进系统集成改革,完善乡村法治保障,加快农业农村现代化进程。

### 1. 优化农业农村投入支持

加快农业农村现代化,必须优化农业农村投入支持,把更多资源配置到农业农村发展的重点领域和薄弱环节,健全适合农业农村特点的新型支持保护体系。一是加大支农投入力度,持续提高土地出让收益用于农业农村的比例,坚持农业发展和农村发展协调并重,优化农业农村投入结构,将更多的政策支持投入乡村产业、乡村建设等重点领域,逐步建立以乡村振兴实绩考核为导向的财政资金分配体制。二是调整优化农业补贴方向和重点,通过“量能分治、功能分离、产补脱钩”等方式,推动补贴从“黄箱”或“偏黄箱”向“绿箱”发展,将资金资源向规模经营、土壤改良、生态保护、农业高新技术等倾斜,设立绿色农业专项补贴。<sup>②</sup>三是引导信贷资金更多投向农业农村,探索农村资金封闭内循环使用机制,不断创新涉农信贷产品和服务,建立差异化的农村金融监管体制,完善金融创新支农体系,研究设立乡村振兴银行。四是充分发挥农业保险的积极作用,丰富农业保险产品,健全理赔机制,构建以政策性保险为主、互助性保险和商业性保险为补充的风险保障体系。

### 2. 健全“三农”工作体制

加快农业农村现代化,必须坚持党的领导,实施中央统筹、省负总责、市县抓落实的“三农”工作领导体制,健全促进农业农村优先发展的工作机制。一是坚持抓党建促振兴,加强党对农村工作的全面领导,提升党领导“三农”工作的能力和水平,健全党委农村工作领导小组运行保障机制,增强各级党委领导农村工作的自觉性。二是加强农村工作队伍建设,培育选拔“懂农业、爱农村、爱农民”的农村干部队伍,健全农村干部培养、锻炼与使用制度,调整优化农村第一书记管理体制,探索村干部专职化和提拔使用路径,打造一支乡村振兴指导员队伍。三是强化责任落实,明确农业农村现代化建设核心指标的责任主体和进度要求,定期发布重点任务清单,建立重点任务台账制度、月报制度和跟踪调度制度,制定差异化的综合考评方案,统筹推进专项任务落实。

### 3. 强化规划引领作用

加快农业农村现代化,必须强化规划引领作用,做到规划先行、精准施策,形成上下衔接的规划体系。一是做好规划编制工作。农业农村现代化涉及

农业生产、农村发展和农民增收等诸多方面,各细分领域和行业都有相应的发展目标和任务要求。要对标对表国家规划,科学编制“十四五”全国农业农村现代化规划。各地应以县域为基本单元,在产业发展、生态保护、人才振兴、文化建设、乡村治理等方面做出总体性安排,落实落细规划任务。二是强化农业农村现代化规划与乡村振兴战略规划、国土空间规划有机衔接,做好县域产业发展和村庄布局工作,引导村庄编制“多规合一”实用性规划,推动发展目标在村域层面落地。三是依据规划任务配置公共资源,完善配套支持政策,增强规划的可操作性和可执行性。

### 4. 推进系统集成改革

加快农业农村现代化,必须推进系统集成改革,提升改革的系统性、整体性、协同性。“十四五”时期,要把深化农村改革的着力点放到系统集成、协同高效上来。一是推进改革举措系统集成。聚焦农业农村现代化总目标,抓好财政支农、金融支持、土地配置、产业发展、人才支撑、科技创新、民生保障等改革举措集成,推广成熟定型的改革举措,放大改革协同效应。二是推进改革领域交叉融合。瞄准农村土地制度、农业经营制度、集体产权制度、乡村治理体系、农村社会事业发展、农业综合执法等主要领域,推进各项改革政策配套衔接,发挥改革综合效应。三是做好改革成果梳理对接,压茬推进重点领域的改革,深化拓展关键环节的改革,推动制度成熟定型,形成改革整体效应。

### 5. 完善乡村法治保障

加快农业农村现代化,必须依靠法律制度的强大支持,逐步提高规范化、法治化水平。“十四五”时期,要充分发挥法治的保障和推动作用,更多地采取法治方式推进相关工作。一是完善乡村振兴法律法规。加快《乡村振兴促进法》《农村集体经济组织法》《农村金融法》《粮食安全保障法》等重要法律的立法进程,及时修改《农产品质量安全法》等重要法律的相应条款,强化农业农村法律供给。二是创新法律服务模式,整合现有法律服务资源,积极引入市场化法律服务供给主体,推进法制宣传进村入户,创新多元化的法治教育模式。三是推进基层权力规范化运作,规范权力实施程序,明确权力实施依据,建立村级组织承接公共事务清单制度,夯实乡村法治政治根基。四是加强基层执法队伍建设,统一实行

农业综合执法,完善执法事项目录,提升基层依法行政水平,维护农民群众合法权益。

### 注释

①彭超、刘合光:《“十四五”时期的农业农村现代化:形势、问题与对策》,《改革》2020年第2期。②《中国共产党第十九届五中全会公报》,新华网,http://www.banyuetan.org/yw/detail/20201030/1000200033137441604018846351205940\_1.html,2020年10月30日。③陈昌盛、许伟、兰宗敏、江宇:《“十四五”时期我国发展内外部环境研究》,《管理世界》2020年第10期。④《全国832个国家级贫困县全部脱贫摘帽》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/23/c\_1126776790.htm?baike,2020年11月23日。⑤《农业农村部介绍“十三五”时期农业农村发展主要成就》,中新网,https://www.chinanews.com/shipin/spfts/20201026/3081.shtml,2020年12月4日。⑥杨永恒:《“十三五”回顾与“十四五”前瞻》,《人民论坛》2020年第29期。⑦高强:《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的再探讨——基于政策转移接续的视角》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第4期。⑧王敬尧、王承禹:《国家治理、农地制度与农业供给侧结构性改革》,《政治学研究》2020年第3期。⑨马晓河:《城乡循环在国内大循环中属弱项,“十四五”需继续加大对农业农村支持》,每日经济新闻,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1680989331335193097&

wfr=spider&for=pc,2020年10月19日。⑩谢玲红、吕开宇:《“十四五”时期农村劳动力转移就业的五大问题》,《经济学家》2020年第10期。⑪王晓君、何亚萍、蒋和平:《“十四五”时期的我国粮食安全:形势、问题与对策》,《改革》2020年第9期。⑫⑬叶兴庆等:《“十四五”时期的乡村振兴:趋势判断、总体思路与保障机制》,《农村经济》2020年第9期。⑭王向阳、谭静、申学锋:《城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考》,《农业经济问题》2020年第10期。⑮《今年年底全国农村集中供水率将大幅提高》,《经济日报》2019年1月16日。⑯张克俊、杜婵:《后全面小康社会我国贫困治理的任务变化与政策转型》,《中州学刊》2020年第10期。⑰张树旺、陈诗慧、杨秋婷:《论乡村振兴背景下农民组织化的机制——基于下围村五年的纵向调查》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第5期。⑱孙长东、陈西宜:《新时期我国农业科技创新能力评价与提升对策研究》,《中国农业资源与区划》2020年第6期。⑲徐宏潇:《城乡融合发展:理论依据、现实动因与实现条件》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第5期。⑳沈坤荣、赵倩:《以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展》,《经济纵横》2020年第10期。㉑魏后凯、杜志雄主编:《中国农村发展报告——聚焦“十四五”时期中国的农村发展》,中国社会科学出版社,2020年。㉒高强:《健全现代乡村治理体系的实践探索与路径选择》,《改革》2019年第12期。

责任编辑:澍文

## Strategic Focus and Policy Orientation of Agricultural and Rural Modernization During the 14th Five-Year Plan Period

Gao Qiang      Zeng Hengyuan

**Abstract:** Agricultural and rural modernization is an important part of national modernization. In the new era, the main social contradictions in our country have changed. The unbalanced development of urban and rural areas and the insufficient development of rural areas have become more and more prominent. The need to accelerate the modernization of agriculture and rural areas has become more urgent. During the 14th Five-Year Plan period, it is necessary to accurately study and judge the problems and challenges faced by China's agricultural and rural development under the premise of a profound understanding of the international and domestic situation, rural basic conditions and main development tasks, so as to integrate agricultural and rural modernization into Rural Revitalization Strategy. To speed up the modernization of agriculture and rural areas, we must aim at the promotion of sustainable increase of farmers' income, the construction of modern agricultural industrial system, the innovation of agricultural science and technology, the promotion of rural construction, the integrated development of urban and rural areas, and the overall planning of domestic and international markets. In addition, it is also necessary to establish the policy orientation of optimizing rural investment support, improving the "three rural" work system, strengthening the leading role of planning, promoting the system integration reform and improving the rural legal guarantee.

**Key words:** the 14th Five-Year Plan; agriculture and rural modernization; high quality development