网络首发时间：2022-06-16 08:33:54
网络首发地址：https://kns.cnki.net/kcms/detail/43.1541.c.20220613.1804.002.html

2022 年 5 月　　湖南师范大学社会科学学报　　Vol.51　No.3
第 51 卷 第 3 期　　Journal of Social Science of Hunan Normal University　　May，2022

DOI:10.19503/j.cnki. 1000-2529. 2022. 03. 002

全面推进乡村振兴:解读中央一号文件(笔谈)

编者按:每年的中央一号文件都是被关注的焦点。2 月 22 日,《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》即 2022 年中央一号文件如期发布,这是 21 世纪以来第 19 个指导“三农”工作的中央一号文件。当前,解决“三农”问题的一个关键举措是全面推进乡村振兴,而要全面推进乡村振兴,就要牢牢守住粮食安全和不发生规模性返贫“两条底线”。2022 年中央一号文件以这“两条底线”为核心,部署了本年度全面推进乡村振兴的重点工作。为了更好地领会和落实 2022 年中央一号文件精神,本刊组织了 5 位专家从农业高质量发展与乡村振兴战略两个视角对中央一号文件进行解读,以期推动更深入的研究,并为决策部门提供参考。

农业高质量发展是乡村产业振兴题中之义

(杜志雄　中国社会科学院农村发展研究所研究员)

在 2021 年 12 月举行的中央农村工作会议上,习近平提出要举全党全社会之力推动乡村振兴,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。2022 年中央一号文件进一步强调要立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,推动高质量发展。国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》也明确地把“农业高质高效”当成是实现农业现代化的一个根本要求。

一、怎么理解农业高质量发展

高质量发展的内涵和核心是“高质高效”,对此仍有深化认识的必要。韩长赋(2018)认为,农业高质量发展体现为六个“高”:产品质量高(绿色优质、多样化农产品供给)、产业效益高(产业融合)、生产效率高(劳动生产率、土地产出率、资源利用率)、经营者素质高(高素质农民、有吸引力的职业)、国际竞争力高(价格优势、品质优势、服务优势)、农民收入高(小农户也能分享产业增值收益)。这“六高”反映的是农业高质量发展的不同侧面,但将其综合起来看,农业高质量发展有助于实现中国农业现代化和农业发展政策的根本目标从“二目标”向“三目标”的转变。

“二目标”是什么?就是中国农业现代化发展和政策长期坚持和追求的两个根本目标:第一个是要保障重要农产品特别是粮食的稳定供给(粮食安全隐含其中);另外一个是要促进农业生产者收入的提高。从中华人民共和国成立之后到改革开放再到当下,这两个根本目标都是一直被强调的。但是中国农业发展到了 2010 年后,过去那种长期以资源(土地和水)和工业品(化肥农药等)的大量持续投入来支撑的农业增长和发展方式已难以为继,农业发展必须全面向绿色转型。正是在这种情况下,中国农业现代化和政策目标实际上逐渐发生了一个明显变化,即由“二目标”向“三目标”转化,就是在继续强调保障农产品稳定供给(确保粮食安全)和增加农业(特别是粮食)生产者收入这两个根本目标增长的同时,增加了第三个根本

目标,也就是要保持农业可持续性的目标。

农业可持续性的基本思想是指施加于农业生产资料(土地等)上的任何技术措施,如化肥、农药、种子、机械等技术的使用,既不对农业生产资料及产品质量本身也不对农业以外的生态环境系统产生破坏性影响,也就是农业没有或少有负外部性,从而使得农业作为一个总体,成为可以连续和重复的过程的一种状态。一些省份存在严重的耕地质量问题,这就是典型的是农业不可持续性。

因此,不管农业如何发展,发展的结果都能够稳产保供,能够提高农业生产者的收入,同时也能够保持农业可持续性,这就是农业高质量发展需要追求的三个目标。这体现的是目标、效益和竞争力三位一体的统一。

二、怎样推动农业高质量发展

以世界农业发展实际来衡量,中国农业取得了非常巨大的成就,它用世界较少的耕地养活了世界最多的人口。这个成就怎么强调也不为过,但在取得巨大成就的同时,中国农业“大而不强”,离实现高质量发展和现代化目标还有距离也是不争的事实。

(一)农业高质量发展的瓶颈和短板

以农业高质量发展更高的标准来看,瓶颈和短板约束突出表现在如下几个方面:

第一,生产方式特别是生产组织方式,仍然还是小农户为主的格局。小农户是客观存在的,“大国小农”是短期内不可改变的事实,但这不可改变的事实背后存在的问题值得关注,比如说其效率和效益相对低下的问题。过去长期存在用肥和用药过量的问题,就是在小规模生产的情况下出现的,由于这种小规模过量的用肥和用药以及其他因素的影响,农产品的质量也存在着一定的问题。

第二,粮食安全仍然存在着巨大的压力。尽管粮食连续十多年持续增产,已经达到了 6.5 亿吨以上的供给能力,但粮食进口量仍然在增加。2020 年我国粮食进口量超过 1.4 亿吨,2021 年 1—10 月粮食进口量已经达到 1.3 亿多吨,逼近 2020 年全年的水平。另外一个很重要的问题是,过去所讲的粮食安全战略,即要保障口粮的安全,但现实情况是在粮食进口总量增长的同时,包括小麦和稻谷在内的口粮进口总量近些年也在增加。这里面有很多问题非常值得关注,其核心在于粮食安全的压力仍然存在。

第三,资源环境压力。当前我国对农产品的消费需求总量上升,消费质量升级,我们要保持国内粮食等基础农产品的稳产保供,资源环境压力仍然巨大。其中,耕地资源压力最大,目前最大的问题在于耕地数量和耕地质量下降。

第四,随着种植业和粮食生产成本不断攀升,保本增收的政策空间收窄,中国农业的国际竞争力还会在一定程度上出现恶化,农民特别是种粮农民的持续增收目标实现难度大,农民种粮积极性较低,等等,这些也是制约农业高质量发展的瓶颈和短板。

(二)农业高质量发展的主要方向

农业高质量发展与农业现代化关系紧密。实现农业现代化,要有高质量发展作为目标支撑,同时农业现代化目标也需要通过推动农业高质量发展作为抓手和推动力。从这个意义上说,农业现代化和农业高质量发展是未来中国农业发展的“一体两面”。

农业现代化主要是农业作为特定产业的现代化,其核心在于生产方式的转化,关键在于依靠科技进步和制度创新来改善农业物质生产条件,并提高农业综合生产能力和水平。

就农业现代化本身而言,改革开放四十多年来,中国农业现代化的演化具有“八化”的特征:生产主体规模化(或者叫集约化)、生产手段机械化(包括智慧农业、数字农业都是传统机械化的延伸)、生产方式标准化生态化(农业绿色发展)、生产运作资本化(包括金融进入农业)、产品销售品牌(标准)化、产品延伸加工化、产业形态融合化。加工和产业融合,俗称农业“接二连三”,都是产业链经营和农业多功能化利用和开发的具体表现形式。农业产业作为一个整体,其发展和演化过程是一个有组织的、有规律运行的系统。

我曾形象地将这“八化”称之为中国农业“兴”字形的现代化。“兴”字的一横就是规模化、机械化,“兴”字上面三点分别是标准化生态化生产、资本化经营、品牌化营销,“兴”字下面的两点代表“接二连三”,分别

代表加工化和产业融合化。

用发展的眼光看，推进农业高质量发展、实现农业现代化，在继续沿着“兴”字形农业现代化路径发展的同时，还需适应时代发展和技术进步，与时俱进地不断补足短板。就当前的实践看，需要解决机械化、数字化、绿色化、功能化、共享化、服务化六个方面存在的问题。

一是农业机械化率的提升问题。中国农业机械化水平已经很高，但是在南方，比如湖南，洞庭湖平原区域农业机械化水平可能高一点，但再稍微往南一点，山区和丘陵地带的农业机械化率仍然较低。但山区和丘陵地带又是我国重要的广义食物的重要生产基地，这些地方怎么办？现在提出来要在山区和丘陵地带推广宜机化改造，把山区和丘陵的宜机化改造跟高标准农田建设紧密结合，这将是进一步提高农业机械化整体水平的重要方向之一。

二是农业数字化推广问题。数字化作为广泛应用的最新互联网技术，用来改造提升农业的物质、技术和装备，可以推动数字经济和现代农业的深度融合，这对于推动农业高质量发展和现代化意义重大。最近在山东、浙江的一些地方，数字农业的发展已取得了实质性进展。从这些地方的实践看，农业数字化在“减肥减药”“减劳降本”和提高农产品质量方面的成效比较突出和明显，有助于促进农业高质量发展。

三是农业绿色化路径问题。绿色化已经上升到了中国农业发展和现代化的第三大目标。2016 年中国出台了农业可持续发展的规划纲要，“十三五”时期中国农业绿色发展也成为最大亮点。但农业绿色发展在平衡农业发展的长期目标和短期的需要、提高农业绿色技术可及性及经济性等方面仍有很长的路要走。

四是农业功能化开发利用问题。农业不只是农产品的生产，体现出来的也不仅仅是农产品的有限价值。农业与其他要素组合在一起，构成广义的乡村价值。农业和乡村价值的充分开发和利用是下一步“三农”发展和乡村振兴的重要抓手。要着力解决农业和乡村多元功能和价值开发利用的体制机制、开发手段和技术等问题。

五是农业共享化目标构建和实现问题。农业共享化是着眼于农业全产业链视角提出的，核心问题在于农业产业链上的不同利益相关者利益的合理分配。这其中尤其要关注的是如何让那些处于产业链底端的农业生产者随着农业增长不断提高收入的问题。

六是农业服务化的目标和定位问题。突出问题在于为农业生产提供服务与农业增长的关系以及农业服务作为一个产业与作为农业生产主体的关系。无论是在小规模东亚模式的农业当中，还是在美国、加拿大等大规模的农业当中，农业生产服务都是必需的。从世界范围来看，即使是美国那样的公司化、企业化规模很大的农场，也不能够把农业生产经营需要的所有资料都内化到农场内部来。这是农业生产服务业发展的根本诱因。尤其在我国，由于小农户暂时还不能退出，但是掌握在小农户手上的那些生产资料又要被动员和利用，在土地租金较高而导致流转受限的情况下，通过采取托管等农业生产服务，对保障重要农产品稳定供给是十分必要的。但问题在于，不能试图以农业生产服务治农业长期发展之“百病”，更不能以此阻碍农业适度规模化发展的长远目标的实现。

（三）农业高质量发展的适宜载体

农业高质量发展需要有适宜的载体。小规模农户的家庭农业将长期存在，这是不以人的意志为转移的。但需要强调的是，着力培育新型农业生产主体，为农业高质量发展和农业现代化培育出适宜的主体也是十分必要的。新型农业经营体系建设是实现农业现代化的重要方面，也是近年来推进农业现代化的一个政策着力点。新型农业经营体系是由一系列市场主体也包括农业生产者这个主体构成的。就农业生产主体而言，从培育农业高质量发展的适宜载体要求出发，把适度规模、专业化从事农业的家庭农场作为核心来对待和培育是十分必要的。

为什么家庭农场是核心？从我们前些年承担的农业部家庭农场监测数据分析结果来看，我们认为家庭农场是符合农业高质量发展的目标实现要求的。研究表明，家庭农场是农业合作社发展的参与者和助推器，是农产品加工企业生产原料的有效提供者，是使用农业先进实用技术提高农业生产经营管理水平的示范带动者，是生态农业技术的使用者和农业绿色发展的实践者，还是为周边小农户提供农业生产服务的供给者。无论是从数据看还是从现实看，家庭农场往往既承担着生产主体的功能，同时也承担某些生产服

务的功能。

综合看,中国农业要提高资源的使用效率,增加经营效益,从而增强国际竞争力,真正实现“质量、效益、竞争力”三个维度的农业高质量发展,从根本上说都必须培育形成这样一支农业生产经营队伍,这支队伍兼具生态自觉意识、具有企业家精神和工匠精神,他们能够主要依靠自身的力量而不是依赖政府的政策支持,对不断变化的市场迅速实施冲击反应式调整,自主发展能力强,区别于传统小规模农户的农业生产行为。适度规模化的家庭农场符合上述队伍特征和要求。从高质量发展需要的承载主体角度看,要花大力气培育家庭农场以及那些虽不叫家庭农场但具有家庭农场功能和特征的新型农业生产经营主体队伍。

三、农业高质量发展要与乡村产业发展规律相结合

农业是乡村产业的基础和重要组成部分。农业高质量发展与乡村产业振兴关系密切。我曾将乡村产业(除了在乡村的制造业)形象地称为“六头”经济,包括地头经济(种植业)、猪头经济(当然也含马牛羊畜牧业)、树头经济(花果林产业)、水头经济(水产养殖业)、石头经济(过去开采,由于生态保护、碳排放、碳中和的要求,正逐步退出农业农村产业范畴),还有一个是基于上述所有产业基础上的、近年来在乡村产业里面发展十分火爆的新的人头经济。由此可见,“六头”经济大都可纳入广义的农业范畴。从这个意义上说,农业现代化和高质量发展也可以延伸到绝大多数乡村产业,具体就农业高质量发展而言,它自然也是乡村产业振兴的题中应有之义,高质量发展也是乡村产业振兴的根与魂。

包括农业在内的乡村产业在资源开发利用上已经整体“由基础农产品生产和供给主导,向既重视基础农产品生产和供给又重视农业农村多功能性产业化和乡村价值深度开发”转变。这个重大转变,使得乡村包括农业在内的产业发展具有了一些新发展规律,或称之为新发展趋势。

第一个规律或趋势是人越来越成为乡村产业振兴的最大生产力。任何乡村产业的发展和振兴都必须要注意到人,都要有乡村产品和服务的消费者,否则这个产业不可能存在也发展不好。李小云在云南河边村做的乡村建设实验,把人头经济的规律发挥到极致,那个地方可能本身离城市比较远,离主流的消费人口也比较远,但能够做到那么大,很好地诠释了人越来越成为乡村产业振兴的最大生产力的规律或趋势。

第二个规律或趋势是乡村产业发展形成的产品和服务需要通过流通半径的扩大与更广泛的消费者结合。唯有如此,才能够实现乡村产业发展所形成的产品和服务,市场空间才能够扩张,价值才能够增值。把很远距离的产品销售给城市,实现远距离生产的产品与城市居民需求的结合,是一种长链化的追求。但事实上在乡村产业发展过程当中,还有短链化的食品概念,它是指把当地产量不大的产品在当地经营,吸引更多的消费者来当地消费。

第三个规律或趋势是提升乡村产业发展水平,增强其产品市场竞争力,必须要适应消费者心理需求的变化,实现由单纯的卖产品向既卖产品也展示产品生产过程的转化。正常情形下,中国大多数农产品进入了买方市场的时代。买方市场给消费者提供了更多的选择。消费者选择产品最主要的是依据产品质量与品牌,但从根上来说,消费者对质量的关注可能更集中于所买产品的生产过程,而不是简单地依据品牌这一产品质量的表征。这一点是基层政府、农业主管部门以及农业生产者、经营者都必须高度关注的一个现象,要注意充分运用好互联网和物联网技术适应这样的要求。

第四个规律或趋势是乡村产业发展和振兴效果的好坏,最重要的检验标准是产业经营效益的高低。农业专业化提高效率,更要通过融合化来产生效率、追求效益。另外一个很重要的问题就是效益形成以后,还有一个怎么去分享的问题,要实现共同富裕,重点在于分享。在产业发展过程当中一个合理的利益链接机制的形成十分重要。一些地方在实践中让在地的居民直接通过资源入股的方式使其成为产业的生产者和投资者,与外来投资结合,这样的利益分享机制是一种很好的、值得推广的方式。

第五个规律或趋势是发展乡村产业必须贯彻落实绿色发展理念,将生态和绿色铸造为乡村任何一个产业发展的基因和灵魂。

这些包括农业在内的乡村产业发展和振兴的规律和趋势,当然也是在推进农业高质量发展中需要充

分重视和尊重的。

破解南方难题是中国农业高质量发展的关键

（陈文胜　湖南师范大学马克思主义学院、中国乡村振兴研究院教授，博士生导师）

在全面推进乡村振兴的进程中，确保农产品有效供给的农业高质量发展是乡村振兴的首要任务，也是解决农村一切问题的前提。2022 年中央一号文件明确要求，坚决守住国家粮食安全的底线。作为全球人口大国，人多地少的“大国小农”是难以改变的基本国情。相对于北方，南方集中了中国 2.6 亿多个“人均一亩三分、户均不过十亩”中的绝大多数小农户，这不仅是南方农业发展的最大短板与最大约束，也是中国农业高质量发展的重点和难点所在。在粮食主产区发生南北历史性逆转的大变局下，迫切需要准确定位和正确把握南方农业发展的战略取向和路径选择，以有效破解中国农业发展面临资源环境压力、农产品有效供给压力、农民增收压力的时代课题。

一、大变局下中国农业发展的重大结构性变迁

如何实现农业可持续发展，是处于工业化、城镇化进程中任何国家都要应对的共同命题。进入新发展阶段，中国农业发展的内外环境都在发生重大变化，在百年大变局的多重复合宏观背景下，人口分布以城镇为主的城乡格局变革、全面小康向全面现代化推进的多重转型叠加，无疑形塑着中国农业高质量发展的进路。

1.需求端的农产品消费结构性变迁

随着生活水平的不断提高，人们对食品的需求已由数量转变为质量安全。从市民每天的饮食结构中就不难发现，农产品消费结构发生了历史性变动，从传统温饱生存型向“舌尖上的安全”“舌尖上的美味”演变。曾经的饮食结构是以大米、小麦等主粮为主体，时至今日，主粮的消费比重大幅度下降，过去难以进入寻常百姓家的水果、水产品、肉食与牛奶等非主食农产品成为家常便饭，饮食结构不断多元化，肉类、蔬菜、水果、水产品等鲜活农产品成为饮食结构的主体。

在农产品消费的品种结构性变迁背景下，随着城镇居民收入的快速增长与社会收入阶层的多元分化，农产品消费还出现了高端、中端、低端阶层分化的多元结构性变迁，追求温饱已经是过去式了，进入全面小康时代，消费者追求的不仅是营养、健康，而且还有口味，消费需求呈现出多样化、个性化、特色化趋势。

2.供给端的粮食主产区结构性变迁

南方农业过去一直强于北方，因此形成了“南粮北运”的传统格局。根据相关文献，自中华人民共和国成立至 1982 年的三十多年间，南方地区基本保持以不足 40％的耕地生产着占全国粮食总产量 60％左右的粮食。而从 1978 年开始，农业布局发生了从“南粮北调”到“北粮南运”的南北空间逆转，粮食生产重心“北上”，南方粮食占总产量的比重迅速下降。特别到 1993 年，北方粮食产量首次超过南方，中国从此就进入了“北粮南运”时代。近二十年间，对全国粮食产量贡献度增加的仅有 12 个省，除安徽省外其余均为北方省份，其中北方省份的全国粮食总产量占比从 2000 年的 45.65％迅速上升为 2020 年的 59.22％，而南方省份则从 2000 年的 54.35％持续下降为 40.78％。从 2011 到 2020 年，北方 15 个省粮食播种面积累计增长 72.31 万公顷，而南方 16 个省粮食播种面积却减少了 10.36 万公顷。

由于气候的变化促进了北方作物种植边界不断向北扩展，高纬度、高海拔地区适合种植粮食的土地面积也有增加。“变暖期”气候与降水量逐步增加，对农业影响最明显的就是黑龙江玉米及水稻“北移”、新疆冬小麦“北移”、陕西苹果“北移”等“种植带北移”，使三大粮食作物突破了原有农业气候区划界限。南方和长江中下游传统水稻主产区的水稻播种面积逐渐减少，稻谷种植不断向东北区域扩展，小麦种植则不断向北方和中部集中，玉米种植重心明显不断北移而向北方区和黄淮海区集中。据有关学者研究发现，南方双

季稻区可种植北界向北推移近300公里,冬小麦种植北界北扩西移20～200公里,冬油菜种植北界向北扩展约100公里,柑橘不同适宜区种植北界平均移动83公里。

在东北地区,由于无霜期延长,初霜冻出现日期逐年推迟,由此带来玉米和水稻可种植面积不断增加。如黑龙江省在1980年的粮食作物种植面积为73.33万公顷,其中水稻种植面积为2.1万公顷,到2021年粮食作物种植面积增加到145.47万公顷,其中玉米增加到40.67余万公顷、水稻增加到37.33余万公顷,粮食产量连续11年位居全国第一。东北地区一跃成了中国水稻的主产区,无论是产量和品质,还是规模化和机械化程度,都处于世界领先地位。由于东北大米在市场竞争力上具有碾压南方水稻的绝对优势,南方山区和丘陵地带种植水稻的小农户几乎全面"沦陷",从根本上改变了南方水稻主产区的历史地位。随着东北大米需求量的不断上升,南方如何实现与消费结构相匹配的优质农产品品种替代,是一项长期的挑战。

二、南方农业高质量发展需要破解三大难题

习近平强调,要从更好满足人民美好生活需要出发,掌握人民群众食物结构变化趋势,在确保粮食供给的同时,保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给。这既是2022年中央一号文件关于保障"菜篮子"产品供给的主要任务,也是南方实现农产品品种替代的趋势所在,目前仍存在不少现实难题。

1.鲜活农产品季节性集中上市与全年度均衡消费的难题

适合南方实现农产品品种替代的畜牧产品、蔬菜、水果、水产品等,绝大多数是鲜活农产品。这就存在一个供需结构性矛盾:供给端方面,鲜活农产品大多是季节性集中上市;而需求端方面,即使是再优质的农产品也是全年度均衡消费,不可能季节性集中消费。由此带来在出产期供大于求、价格下跌的大面积滞销的"卖难",以及在非出产期的淡季供不应求、价格上涨的"买难"。南方本来就因农产品区域相似度较高而普遍存在同质竞争的老大难问题,这种供需结构性矛盾使南方鲜活农产品同质竞争进一步加剧。

2.农产品供大于求与供不应求并存的供给侧结构性矛盾

尽管随着农业供给侧结构性改革的推进,南方农产品中为满足消费需求的特色农产品效益得到快速提高,但长期以来主导农业发展的是"以量取胜"的粗放路线,突出表现在供给结构与需求结构存在明显的偏差,造成供不应求与供大于求并存,尤其是存在着农产品同质竞争、低端产品去产能难等突出问题。一方面,产业结构单一,其中稻谷、油料、蔬菜等"大路货"农产品的区域相似度较高而普遍存在同质竞争,低价与"卖难"突出。另一方面,特色优质产品比重偏低且大多未形成规模优势,也未形成健全的市场服务体系,产销市场信息渠道不畅,运输过程损耗过大,流通成本居高不下,导致一些农产品销地市场供给短缺"买难"、产地大面积滞销"卖难"。据媒体报道,农产品滞销事件逐年增加,由零星分布逐渐演变成区域性滞销。这种农产品供需结构失衡的根源之一,就是当下中国农业发展普遍偏重于供给端的扩大生产,而未能注重需求端的市场体系建设,导致优质不能优价、增产不能增收,严重挫伤了农民的生产积极性。

3.人地矛盾与耕地抛荒并存的农业农村空心化困境

受土地资源先天性局限,南方耕地细碎化突出,农业组织化程度偏低,农业经营规模偏小,而加速的城镇化,导致南方农业劳动力大量向非农产业转移,而且人口老龄化加剧,农业劳动力出现结构性短缺,人地矛盾伴随着耕地抛荒与非粮化更加突出,耕地抛荒现象也主要集中在南方地区。在现代化的背景下,人力成本和土地成本的急剧上升拉高了农产品生产成本,加之人均耕地资源不足以维系一个农户家庭的基本生存,进一步加快了农业劳动力向城市工商业转移的速度。而南方的大城市是中国城镇化与工商业最具活力的地区,为南方的农业人口提供了更多脱离农业生产而进城就业的机会,因此形成了工业化、城镇化南进北退的发展格局。与此相反,农业生产却呈现南退北进的趋势,而农产品消费重心随着人口流动不断向南移动,南方呈现出城镇化与农业异步发展的现状。

作为全球人口大国,"人均一亩三分地"的耕地是最稀缺的生命资源。北方在不断增加农业生产的同时,南方不少农户更倾向于向种植经济作物转移,还有不少农户在逐步退出农业。根据调研,有的是"季节性抛荒",就是将原本种植双季稻改种单季稻,从而减少了同一土地面积的粮食生产产量;有的是"非粮化

抛荒”，就是基于比较效益，将农地改种甘蔗、烤烟、花卉等经济作物；有的是“绝对抛荒”，主要是人均耕地大多为几分地的山区和丘陵地带，大面积全年抛荒的耕地随处可见。由此带来南方农业农村的空心化与劳动力老龄化，导致城乡二元结构性矛盾与粮食安全、耕地保护问题突出。

三、围绕高质高效，推进南方农业赋能变革

在粮食主产区发生南北历史性逆转的大变局下，根据 2022 年中央一号文件的精神，在数量上要确保粮食产量稳定，大力扩种大豆和油料生产；在质量上要严防死守耕地红线和生态红线，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”，确保“藏粮于地”的战略落到田间地头；在保障上要强化“菜篮子”市长负责制，稳定生猪生产，确保畜禽水产和蔬菜的有效供给。这就需要顺应现代科技的前沿变化与城乡格局的不断变革，从南方人地关系、地理禀赋、资源环境三个维度加快推动农业赋能变革。

1.推进科技服务赋能，实现生产方式变革

南方农业的困境主要源于农业劳动力的大规模转移与老龄化，以劳动力成本为核心的农业成本不断攀升，谁来种地与耕地抛荒备受关注。从长远趋势看，人口向城市集中的人地关系变迁是现代化的必然进程。基于南方人多地少、耕地细碎化程度较高的特征，必然要求发挥南方工业化、城镇化的生产要素集聚效应与市场消费规模效应，以科技服务赋能的技术效应与社会化服务的分工效应破解南方农业发展的结构性困境，以数据驱动、智能驱动、信息驱动释放技术红利与数字红利，提高全要素生产率。在物联网和无人机已经成为当前农业领域的科技前沿的背景下，可以通过社会化服务实现这些技术与小农户的有效衔接，促进南方传统农业生产方式向精准农业模式变革，使数据驱动和自动化农业成为可能。

因此，基于农业前沿技术的迅速发展与应用，以智能化生产替代人工生产，为解决南方农业农村空心化问题和提高农业生产效率提供了新的路径。但这不是简单的技术问题，而是一项综合工程，尤其在以山区和丘陵为主的南方，其投入力度与基础工作难度远大于北方平原地区。一方面，需要政府从基础设施建设、科技公共产品供给、生产应用激励与扶持等方面入手建立政策支持体系。另一方面，需要加快城乡融合发展，深化城乡要素流动，从实现模式、关键技术、运营机制三个维度建立人工智能与社会化服务相融合的南方农业发展体系，推进小农户从农业生产、农业管理、农民服务三个方面与农业现代化有效衔接，形成以劳动力替代降低农业成本与破解农业农村空心化困境的长效机制，实现农业生产方式变革。

2.推进地域资源赋能，实现要素配置变革

从国家整体层面来看，要顺应符合南北资源环境、产业、消费市场变化趋势，形成既分工又合作的整体区域农业布局。习近平指出，要在保护好生态环境的前提下，从耕地资源向整个国土资源拓展，宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林，形成同市场需求相适应、同资源环境承载力相匹配的现代农业生产结构和区域布局。农业作为生物产业，对自然生态资源及其空间分布与组合有着特殊的要求，那些品质优良、独具特色的农产品与特定自然环境在地域上的重合，是自然条件通过历史上遵循土地利用的经济规律使其不断变化的产物，具有独特资源稀缺性、产品唯一性、品质独特性和不可复制性，因而具有与生俱来的市场竞争力和品牌价值，这是发挥南方农业区域功能与资源比较优势的主攻方向。

南方大多是以丘陵、山地地形以及喀斯特和丹霞地貌为主，农业突出表现在耕地细碎化与经营小农户化，呈现地域特色差异性与多元性的双重面向。这就需要根据南方不同区域差异化的人地关系、地理禀赋、资源环境，按照比较效益原则和同等边际报酬原则，综合考虑产业基础、区位优势和市场条件，形成从纵向与横向将南方特色农业总体层面趋势与区域层面优势结合起来的实施机制与整合协同政策体系。因此，应从优化南方农业的区域品种结构布局上发力，引导农产品向最适宜、最有优势的区域集中，建立优化区域产业布局的农产品品种正面清单与负面清单，错位发展具有鲜明地域特色的农产品，实现差异化发展中的区域协调，形成地域特色鲜明、区域分工合理、高质高效发展的特色农业生产布局，确保南方最稀缺的耕地资源得到高效利用，确保农民收入不断提高。

推进地域资源赋能的关键，在于要按照习近平关于树立大食物观的要求，克服“双季稻”行政一刀切的倾向和唯主粮生产的偏向，重构南方农业各个区域的功能定位。对于耕地细碎化的山区和丘陵地带农业，

侧重于强化对居住性农民的自我保障功能,立足自给自足“小而全”的农产品生产;对于平原以及耕地连片地域的农业,侧重于强化与北方农业的优势互补,实现以高质高效为导向的地域特色发展。

3.推进绿色生态赋能,实现产品质量变革

适应绿色消费需求成为现代农业发展的基本趋势与必然要求,而依托南方自然资源禀赋优势发展特色农业就成为最大的比较优势。在南方传统的小农耕作模式中,动物粪便等废弃物均能转变为肥料回到地里,对保持土壤肥力和作物产量至关重要,是污染物排放量极少、高度循环利用、可持续发展的生态农业。受家畜饲养比例急剧下降的影响,家畜和农田之间的循环逐渐分离,农家肥使用在南方不少地方已不多见,原本节约资源投入、资源循环利用、减少资源环境损耗的农业发展模式被逐步改造成为依靠化肥和农药来保证产量持续增长的所谓“现代农业”。受此影响,南方农业存在面源污染突出、耕地质量下降、生态资源低效闲置、农产品品质下降等现实困境,尤其是耕地重金属含量超标与土壤酸化是无法回避的现实难题。

这就需要在双碳目标下发挥南方农业在减排和增加碳汇上的资源优势,从农村资源环境立体开发、循环生产方式、农业面源污染治理、绿色生态技术提质等方面协同发力。推进绿肥和生态肥药技术创新与应用,为农业绿色发展做好“加法”;不断降低农药、化肥的使用数量,为农业绿色发展做好“减法”;大力发展生态循环种养技术与开发应用高效、绿色、环保型农药、化肥新品种,为农业绿色发展做好“乘法”;加快土壤分类普查与污染治理的科技创新与应用,为农业绿色发展做好“除法”;重建畜牧业和耕地之间的联系,恢复传统农家肥的使用,建立以质量分级为基础的绿色农产品价值实现机制,推进南方农业绿色生态可持续发展。

从历年中央一号文件看我国种业政策的变迁与趋势

(陆福兴　湖南师范大学马克思主义学院、中国乡村振兴研究院教授)

“国以农为本,农以种为先”。种子是农业科技的“芯片”,是确保国家粮食安全和重要农产品供给的基石。我国从1982年到1986年连续5年,2004年到2022年连续19年,共计24年出台了24个关于“三农”的中央一号文件,据统计,24年的中央一号文件中,除了有两年没有提到种业外,有22年都对种业发展做出了政策安排。没有提到种业发展的两个一号文件中,一个是关于税费改革的专门性文件,另一个是关于水利改革的专门性文件。从历年中央一号文件分析我国种业政策的变迁与趋势,可以透视出我国整个农业农村政策的走向。

一、历年中央一号文件关于种业政策的一贯主题

从历年中央一号文件看,我国有关种业政策的主题一直是国家粮食安全。自中华人民共和国成立以来到实现家庭联产承包责任制,我国一直没有解决吃饱饭的问题,因此,粮食安全保障是新中国农业农村发展的头等大事。1983年中央一号文件强调:“近几年,根据决不放松粮食生产、积极发展多种经营的正确方针……我国人口多耕地少,吃饭始终是第一位的大事。”当年的种业政策是“培育优良品种”。到2022年我国吃饱饭不成问题了,国家还是把牢牢守住保障国家粮食安全作为一条政策底线,强调要“牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线”。2022年的种业政策是“大力推进种源等农业关键核心技术攻关”。由此可知,国家粮食安全一直是中央一号文件关于种业政策目标的重心。

粮以种为先。将粮食安全作为国家种业政策的主题,是由我国的基本国情决定的。我国是人口大国,人均耕地少,因此,只能向良种要产量,依靠国家种业政策鼓励良种繁育和良种推广,以此增加单位面积的产量来保障国家粮食安全。同时,将粮食安全作为国家种业政策的主题,也是种业科技发展的必然。好粮要好种。国家粮食安全的源头是种业安全,因此,我国的种业政策一直支持种子科技创新,支持重大种业

创新工程和平台建设，着力为国家粮食安全打好源头基础。当前，国际种业技术“卡脖子”危及种业安全进而影响国家粮食安全。因此，我国种业安全随着国家粮食安全的战略变化而上升到国家安全的战略高度，中央一号文件种业政策保障国家粮食安全的主题也更加明确。

二、历年中央一号文件关于种业政策的两次变迁

从我国 24 个中央一号文件看，种业政策关注侧重点的变化，经历了两次明显的变迁，即从良种推广繁育到生物育种重大专项、从生物育种重大专项到种业安全。

(一)从良种推广繁育到生物育种重大专项变迁(1982—2015)

农作物种子是农业增收的重要源泉。在 2021 年 1 月 12 日中国农科院举行的新闻发布会上，中国农科院副院长万建民介绍，良种对粮食增产贡献率已超过 45%。从 1982 年到 2007 年的一号文件看，这段时期我国种业政策主要是涉及推进种业的良种繁育、良种推广种植。如 1982 年鼓励“培育优良品种”，1986 年鼓励“着重发展适用于我国农业的新品种”，2004 年支持“在小麦、大豆等粮食优势产区扩大良种补贴范围”，2005 年继续实施“种子工程”“畜禽水产良种工程”“搞好大宗农作物、畜禽良种繁育基地建设和扩繁推广”。

2008 年 7 月 9 日召开的国务院常务会议审议并原则通过了转基因生物新品种培育科技重大专项。转基因生物新品种培育科技重大专项，其目标是要获得一批具有重要应用价值和自主知识产权的基因，培育一批抗病虫、抗逆、优质、高产、高效的重大转基因生物新品种。自这一专项出台后，我国一号文件的种业政策重点转为对生物育种专项的政策关注。如 2008 年一号文件指出：“启动转基因生物新品种培育科技重大专项，加快实施种子工程和畜禽水产良种工程。”2009 年一号文件要求“加快推进转基因生物新品种培育科技重大专项”。2010 年要求“切实把农业科技的重点放在良种培育上，加快农业生物育种创新和推广应用体系建设”。2015 年要求“继续实施种子工程，推进海南、甘肃、四川三大国家级育种制种基地建设。加强农业转基因生物技术研究、安全管理、科学普及”。尽管我国种业政策重点转向抓生物育种重大项目，但是项目的主要目标是培育良种、提高生物育种能力，确保国家种业科技达到国际水平。

(二)从生物育种重大专项到种业安全变迁(2016－)

从 2016 年开始，我国种业政策进入了确保种业安全的新阶段。2016 年的中央一号文件要求“大力推进育繁推一体化，提升种业自主创新能力，保障国家种业安全”。2020 年中央经济工作会议提出，要“开展种源‘卡脖子’技术攻关，立志打一场种业翻身仗”。2021 年一号文件要求“打好种业翻身仗”。2021 年国家出台的《种业振兴行动方案》要求必须把民族种业搞上去，把种源安全提升到关系国家安全的战略高度，集中力量破难题、补短板、强优势、控风险，实现种业科技自立自强、种源自主可控的目标。2022 年一号文件要求“大力推进种源等农业关键核心技术攻关”。当前，在发达国家技术“卡脖子”的制裁与打压下，我国种业已经意识到“卡脖子”的风险，促使我国种业政策更加注重种业发展的战略性和安全性问题。

我国中央一号文件种业政策的两次变迁是一个有机联系的过程，种业政策的一贯重点是良种繁育与推广，一贯的目标是确保国家粮食安全和主要农产品有效供给。因此，整体来看，中央一号文件的种业政策既是连续的，又是一个逐渐变化和逐渐完善的过程。

三、历年中央一号文件种业政策的三大特征

纵观历年中央一号文件关于种业政策的发展变迁，我国种业政策呈现如下三大特征：

(一)以种业科技创新为主要内容

纵观我国一号文件，都把种业政策归属在农业科技这一块，强调以种业科技创新为主发展种业，把种业科技创新作为现代农业发展的基础支撑，这是我国种业政策与农业科技创新融合的特征，这说明我国种业一直是农业科技的核心部分，在农业科技创新中一直具有“芯片”的主导地位。经统计，22 个有种业政策的一号文件中，单独提出种业政策的文件只有 4 个，其中 2005 年强调要“加大良种良法的推广力度”，

2012 年强调“着力抓好种业科技创新”。2016 年提出“加快推进现代种业发展”。2021 年提出“打好种业翻身仗”。除此之外,有 18 个一号文件都是把种业科技创新作为农业科技创新的主要内容,并提出相应的政策支持。

(二)以种子增产增收为重点要求

我国种业政策一直以鼓励和支持种子增产增收为重点。我国当前种业做得最好的是种子的增产增收,高质量的优质种子比较少。例如,我国繁育出来的粮食种子,其性状大多是增产的种子,袁隆平的杂交水稻的产量每亩达到了一千多公斤,成为目前世界上产量最高的水稻品种。但是在增产增收的种子政策导向下,我国优质品种发展一度被忽视了,导致我们现在超市里质量好、价格高的稻米大多是从国外进口的,这与历年种业政策重视增产导向不无关系。当然,作为人口大国,我国对种业要求增产增收,满足人们吃饱的消费需求是对的。但是,今天种业科技国际竞争加剧,社会消费升级,因而我们的种业政策不得不关注种业安全问题。

(三)以粮食种业发展为优先保障

作为农业大国,我国对农业发展提出的基本需求是吃得饱不挨饿,我国从“以粮为纲”的农业政策开始,一直重视粮食的保障供给。因此,我国历年一号文件的种业政策以粮食种业为优先保障的特征也很明显。我国一号文件重视粮食种业的发展,对粮食种业的支持比较多,一般称“种子”就是指农作物种子,实际政策执行中也优先粮食等大宗作物种子发展,优先保障粮食种业发展成为我国种业政策的显著特征。因此,我国粮食种子取得的成就也最多。例如,我国在世界上叫得最响的是杂交水稻种子,我国主要粮食种子的自给率已经达到了 95%。但是,我国粮食种业优先的政策,也造成了我国对畜禽、水产、蔬菜、花卉等种子重视不足的问题,影响了我国种业结构的优化。粮食种业发展为先的特征,导致不同农作物品种间供需矛盾突出,主要表现为以玉米、杂交水稻为代表的农作物种子连年过剩已成常态。这一问题已经成为我国种业政策必须纠偏的重点。

四、中央一号文件关于种业政策发展的五大趋势

当前,我国进入了新发展阶段,并面临百年不遇的大变局。在这个大变局中,科学技术、制度创新、大国博弈三大变革日渐激烈,特别是大国博弈的变革中,种质资源“卡脖子”将成为全球变局中的筹码。因此,我国关于种业发展的政策也在发生相应的变化。根据我国历年一号文件关于种业的政策变化推测,我国种业政策的发展将会呈现如下五大趋势:

第一,更加重视种业安全的战略作用。种业是一种源产业,是许多产业之母,是一种战略性综合产业。新发展阶段我国粮食安全和保障供给是人口大国的重中之重,种业安全的基础作用和战略作用将会日益增强。习近平总书记一直强调:“确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”重视粮食安全必然重视种业安全。近年来,特别是在种源“卡脖子”问题上,我们已经吸取了手机“芯片”的深刻教训。2016 年一号文件提出“提升种业自主创新能力,保障国家种业安全”,2017 年和 2018 年一号文件都强调“提升种业自主创新能力”确保种业安全,2021 年要“打好种业翻身仗”,等等。未来,我国将在种源“卡脖子”技术攻关方面,进一步聚焦我国种业自主科技创新与发达国家的差距和不足,重点研发不依赖受体基因型的高效遗传转化体系和新一代杂种优势利用技术等育种关键技术,从而保障国家种业的自主性和安全性,提高种业安全的可控性。

第二,更加重视科技创新对种业的核心作用。科技创新是种业发展的基础,我国种业政策一直强调种业科技创新。自 2008 年启动转基因育种重大专项以来,我国种业政策一直以种业科技创新作为重点,特别是近年来,对种业科技创新、自主知识产权进一步强调,推进了一系列重大科技项目,种业科技创新得到国家政策的高度重视。2021 年一号文件强调“加快实施农业生物育种重大科技项目。深入实施农作物和畜禽良种联合攻关”。2022 年一号文件重点强调种业科技创新,提出“要推进种业领域国家重大创新平台建设”“启动农业生物育种重大项目”“ 加快实施农业关键核心技术攻关工程,实行‘ 揭榜挂帅’‘部省联动’等制度,开展长周期研发项目试点”。由此可以预测,我国未来种业政策会加快支持种业数字化转型,会针

对生物育种原创性成果不足、重大基因缺乏等瓶颈问题进行重点突破，把大型种业科技创新平台建设、大型种业联合攻关项目作为重点进行政策支持，进一步推进种业创新的高、精、尖程度。

第三，更加重视种业知识产权保护。知识产权保护在我国种业领域经历了一个从无到有的发展过程，我国种业知识产权保护的历史不长，种业知识产权保护一直没有得到足够的重视。农业部颁布的《农业知识产权战略纲要(2010—2020 年)》开启了我国农业知识产权保护的新时代。种业知识产权保护既保护种业权益，也激励种业创新，同时也是保护种业国际竞争、防止国际垄断的现代世界通行制度。我国未来种业政策将进一步加强种业知识产权保护，健全激励创新的知识产权保护制度，建立实质性派生品种制度，积极鼓励并帮助种业企业维权，严厉打击假冒侵权违法行为，为企业营造良好外部环境。我国 2021 年和 2022 年的一号文件，都明确提出了加强种业知识产权保护的政策要求，这不仅是我国种业发展的要求，也是种业走向国际市场的重要趋势。因此，种业知识产权保护将会越来越受到一号文件种业政策的重视。

第四，更加重视种质资源保护与开发利用。种质资源是种业科技创新和发展的物质基础，是充分挖掘作物高产、高抗和营养高效等重要基因和性状的前提条件。种质资源是种业发展的源头和材料，长久以来，我国种质资源保护并不得力，一些珍贵的种质资源自然丧失或人为丢失现象很严重，严重影响了我国种业的未来发展。近年来，我国种质资源的不断消失和发达国家间对种质资源争夺的愈演愈烈引起了我国对种质资源的高度重视。2020 年一号文件要求“实施国家农业种质资源保护利用工程”，2021 年一号文件要求“加强农业种质资源保护开发利用，加快第三次农作物种质资源、畜禽种质资源调查收集，加强国家作物、畜禽和海洋渔业生物种质资源库建设”，2022 年一号文件要求“大力推进种源等农业关键核心技术攻关。加快推进农业种质资源普查收集，强化精准鉴定评价”。我国有全球第二大农作物种质库，保存着超过 52 万份农作物种质资源，这是我们种业的宝贵遗产和财富。未来在种质资源保护和利用方面将更加强化收集保护，对挖掘优异资源、突破关键技术、创制战略种质等方面，中央一号文件将继续强化政策支持。

第五，更加重视生物育种商业化应用。生物育种是种业科技创新的核心，我国于 2008 年一号文件重视生物育种以来，一直在抓生物育种的重大工程和创新研究。我国“十四五”规划已将生物育种作为国家战略科技力量。当前，生物育种成为我国育种的核心。但是，我国当前对生物育种特别是转基因种子的商业化很谨慎，审查制度很严格，因而我国生物育种商业化进程缓慢。但生物育种商业化已经成为国际潮流，也是种业科学技术创新的大趋势，随着生物育种技术的成熟和转基因安全性逐渐稳定，国家必将有序推动生物育种技术的商业化应用，生物育种商业化也会逐渐得到种业政策的关照。2020 年以来我国在种业发展方面的政策频出，包括转基因安全性状的公示与证书发放、加大对非法转基因的打击力度、修订法律法规，为未来转基因种子的商业化创造了法律条件。我国种业政策将继续支持生物育种综合创新，稳步推进生物育种的商业化应用也将成政策趋势。

财政助力乡村振兴的战略与实施路径

(廖宏斌　西南财经大学公共管理学院教授)

2020 年 12 月，习近平在中央农村工作会议上指出，脱贫攻坚任务完成后，“要坚决守住脱贫攻坚成果，做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”。全党务必充分认识新发展阶段做好“三农”工作的重要性和紧迫性，要坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，举全党全社会之力推动乡村振兴，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。这标志着我国全面开启了乡村振兴的新阶段，“三农”工作重心出现了历史性的转移。为进一步推动乡村振兴战略的全面实施，2022 年 2 月中共中央、国务院又出台了《关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(下称《意见》)，要求把农业农村作为一般公共预算优先保障领域，财政政策要助力农业农村发展和乡村振兴。

《意见》是中共中央、国务院出台的中央一号文件，这也是自 21 世纪以来连续出台的第 19 个中央一号

文件。与以往不同的是,这是我国在全面迈向第二个百年奋斗目标和实现中华民族伟大复兴新征程上,是在中国共产党团结、带领各族人民顺利完成农村脱贫攻坚任务、全面开启乡村振兴战略的新形势下颁布的一个新文件。乡村振兴要求通过各种政策手段不断激发乡村的内部活力,这是缩小城乡差距和实现共同富裕的有效手段。经验表明,财政资金对助推农业农村发展具有重要的意义和作用。在新的发展阶段,需要正确认识乡村振兴在国家战略中的基础性地位和作用,正确理解财政政策设计与乡村振兴战略之间的辩证关系,科学设定财政助力乡村振兴战略的政策目标和政策工具。基于此,本文对财政政策在乡村振兴中的基本定位及其政策工具选择与应用问题做初步探讨。

一、财政助力乡村振兴战略的基本定位

乡村振兴作为一项复杂的系统性工程,直接决定实现乡村振兴战略政策工具的多元性。以财政资金作兜底保障,充分激发市场和社会参与农业农村发展,是世界各国政府助推农业农村发展的通行做法。在新的发展阶段,以财政政策助力乡村振兴,必须正确把握农业农村现代化的总体目标和产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕的总体要求,推动国家财政与乡村振兴战略的有机衔接,创新财政支持实施乡村振兴战略的政策体系和体制机制,确保财政投入到位、政策落实到位、监督管理到位和职能发挥到位。

财政支持实施乡村振兴的战略定位,主要体现在以下三个方面:

第一,财政资金在支持乡村振兴中具有兜底保障作用。乡村振兴战略是党中央领导全国人民完成脱贫攻坚任务,全面进入小康社会提出来的宏伟战略。习近平指出,在全面完成脱贫攻坚任务后,要继续“做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接”,要深刻认识到“全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚”。我国幅员辽阔,乡村振兴对财政资金规模和使用水平提出了新的要求。在乡村振兴战略实施过程中,要准确把握乡村振兴战略的总体要求,要明确财政资金的政策目标,科学选择和应用财政工具,充分发挥财政涉农资金的兜底功能和基础保障作用,积极引导金融和社会资本参与农业农村改革、发展乡村产业、加强农村生态文明建设和推动城乡融合发展。在财政涉农资金的配置、管理和使用上,要以支持实施乡村振兴战略为依归,不断优化和完善财政资金的管理和使用效益,确保财政资金助力乡村振兴落到实处、见到实效。

第二,农业农村在一般公共预算中具有优先保障地位。自分税制改革实施后,中央财政收入占全国财政收入和 GDP 收入总比均呈上升趋势,但中央与地方的事权却并没有因此做出同步调整,改革虽名为分税,事实上却出现了财力集中的现象。地方政府也采取了一系列措施,如推行县财省管、乡财县管,财力进一步向上集中,基层政府尤其是乡镇一级政府承担了大量事权,但缺乏必要的财政资金支持,基层政权在一定程度上处于“悬浮”状态。中央意识到了制约农业农村发展中的现实问题,并不断加大了财政资金投入。党的十八大以来,中央、省、市、县专项扶贫资金投入 1.6 万多亿元,其中中央财政累计投入近 7 000 亿元。今年中央一号文件又继续将农业农村纳入一般公共预算优先保障地位。从收入构成看,一般公共预算资金主要由税收收入、行政事业收费收入等构成,收入来源稳定,将农业农村纳入财政优先保障范畴,加大了对乡村振兴的财政资金保障。

第三,确保中央预算内投资进一步向农业农村倾斜。我国农村人口规模大,居住分散,农村经济发展水平偏低,集体经济组织力量薄弱。长期以来,由于地理条件和经济发展水平的限制,加之农业基础设施和基本公共服务建设项目投资规模大、建设周期长、投资收益低,农村基础设施和基本公共服务供给水平严重落后于城市。《意见》要求全面压实地方政府的投入责任,支持地方政府发行政府债券投入乡村公益性项目,提高乡村振兴领域的项目储备质量,要求中央预算内投资向农村领域重点倾斜,引导中央预算内投资重点投向农村基础设施建设和基本公共服务领域,进一步强化了普惠性、兜底性、基层性民生建设财力保障。

二、财政助力乡村振兴战略的实施路径

(一)优先加大对农业农村的投入保障

农业农村在国家战略中具有基础性的地位和作用,农业农村发展离不开国家的财政支持。《意见》指出,要继续将农业农村纳入一般公共预算的优先保障领域,实质上就是要求国家在公共财政的投入上应向“三农”倾斜更多。优先加大对农业农村的投入保障,就必须不断创新农业农村投融资体制机制,形成财政资金优先保障、金融重点倾斜、社会主体积极参与的多元化投资格局,积极引导金融机构和社会资本力量加大对农业农村的投入,确保农业农村发展投入总量不断增加。在资金的投入与使用问题上,要结合乡村振兴的总体目标和任务要求,建立起短期与长期相结合的财政优先保障机制。既要科学评估项目投资的可行性,合理确定投资规模、筹资渠道和负债水平,正确设定乡村振兴的阶段性目标和工作任务,也要尽快形成有利于乡村振兴与发展的长效机制,有针对性地加大涉及乡村长远发展的重点领域、重点项目的长期投入,增强农业农村发展的韧性。既要充分发挥财政涉农资金的兜底功能,又要建立以市场为导向的多元化资金投入机制,确保乡村振兴资金总量不断增加,为乡村振兴提供更加有力的资金保障,同时又要合理优化资金结构,适时调整支出结构,提高财政资金的使用效率,防止出现债务风险和债务危机。

(二)建立财政与金融相协调的政策体系

资料显示,截至 2020 年底,我国地级行政区划数为 333 个,县级行政区划数为 2 844 个,乡级行政区划数为 38 741 个,行政村约有 69 万个。2021 年中国农民大约有 5.56 亿人,约占全国总人口比为 39.4%。乡村振兴资金需求巨大,仅仅依靠财政资金的投入远不足以支撑农业农村发展和乡村振兴战略的实施。因此,在政策的设计上应注重财政资金与金融政策的协调配合,既要注重发挥政府投入的主体和主导作用,也要充分发挥好金融资金的引导和协同作用;既要充分发挥财政资金的锚定和风险兜底功能,也要科学发挥金融的杠杆功能,充分调动金融机构资金的积极性,撬动更多资金投入到“三农”领域;既要科学设定财政风险补偿、风险分担机制,适度提高财政的补偿标准和风险分担比,也要充分培育以市场为导向的资金风险分担机制,调动金融机构服务乡村振兴的积极性,提升农村金融服务水平。

(三)建立健全多元化的资金筹集机制

在脱贫攻坚任务期内,国家不断创新农村金融服务,在财政助力脱贫攻坚过程中积累了丰富经验,出台了金融助推完成脱贫攻坚的政策规章和措施。实施乡村振兴,需要充分借鉴脱贫攻坚期间的成功经验和有益做法,不断优化和完善资金筹集机制,畅通资金渠道。一是持续优化农村金融服务。不断深化和完善农业信贷担保体系,加强农业信贷担保的服务网络,扩大农村信贷提供的覆盖面,强化国家农业信贷提供基金的服务功能;深入落实好农村金融机构定向费用补贴政策,加大定向补贴政策实施绩效评估,推动政策补贴更加科学化、精准化、精细化;坚持政府引导与市场驱动相结合,规范基金管理,强化基金监督,充分发挥好政府投资基金在农业农村发展中的引导作用。二是创新金融服务乡村振兴方式。在严控地方债务和金融风险的前提下,在经济条件较好、地方资产优、社会信誉度高的地区创设乡村振兴基金,允许发行地方债券或开展地方资产证券化试点,以多种方式筹集社会资金重点用于农村基础设施建设或乡村公益类项目。三是构建多元化的土地出让收益分配机制。土地既是农业产生的核心载体,也是农村集体重要的实物资产。探索建立多元化的土地出让收益分配机制,需要进一步扩大农村集体土地直接上市流转试点,建立城乡建设用地增减挂钩和节余用地指标的跨区交易机制,严格土地收益资金管理,保障土地收益优先用于支持实施乡村振兴战略和巩固脱贫攻坚成果。

(四)强化财政涉农资金的集约利用效果

长期以来,我国在农业农村领域的财政投入是按照归口管理的原则进行的,在部门内部以及部门之间的资金使用的统筹力度不够。推动乡村振兴需要建立起统筹财政支农资金使用的机制,不断优化财政供给结构,提高财政涉农资金的使用效率。一是加强对财政涉农资金的源头管理。在进一步明确资金项目使用和管理职责的基础上,加快对农田投资、农田整治、农业综合开发等项目资金的归口管理,推动财政涉农资金的统筹使用、集约利用。二是建立乡村振兴专项发展基金,提高农业补贴资金的针对性和精准性,

建立科学的资金使用或项目评估机制,提高财政涉农资金的使用绩效。三是深化财政涉农资金使用管理机制。扩宽财政支农资金渠道,建立财政政策与金融政策相结合的政策体系,探索建立乡村振兴资金池制度,加大对财政涉农资金的统一管理。充分发挥地方政府的主导作用,发挥市场在金融资源配置中的决定作用,加大政府与社会资本的合作,将金融机构和社会资本引入农业农村,参与到乡村振兴和巩固脱贫攻坚成果中来。四是推行财政资金任务清单管理制,科学设定财政资金任务管理清单,合理划分指导性任务和约束性任务,及时进行任务责任分解,优先保障约束性任务的落实,加强对一般性资金项目的业务指导,确保财政资金的使用与乡村振兴目标、任务的有机衔接,不断优化财政涉农资金的使用效率。

(五)加大对财政资金使用的监管力度

乡村振兴资金管理,从纵向上看,有农业农村部、乡村振兴局自上而下的“条条”管理与业务指导关系,从横向上看,相关项目、资金、人员等又分散于不同部门,隶属于不同的管理机构。资金分条管理与分块管理并存,缺乏严格、规范的管理,资金统筹使用效率并不高。加强乡村振兴财政资金的监督与管理,首先要正确区分财政资金的用途,建立专项资金投入使用全程监督管理机制,重点加强对涉及教育、医疗、养老等重点民生资金的监管力度,确保资金专款专用、落地见效。其次,要建立项目资金动态监管机制,采取常态化与非常态化(随机抽查)相结合的方式,加大对农村产业发展、基础设施建设等重点领域、重大项目的资金监管。再次,要建立健全涉农资金内控机制,重点加强对地方政府投融资行为的监管,不定期对地方政府举债融资进行风险排查、管理和控制,严格规范地方政府的财政金融行为。最后,要全面推行项目公开、资金公开、信息公开,面向公众披露所有财政涉农项目及资金使用情况,充分发挥社会监督作用,严格规范涉农资金的管理。

(六)全面实施财政涉农资金的绩效管理

建立全方位的财政涉农资金绩效管理机制,将绩效管理扩展至所有的财政涉农资金项目,加大对重点财政涉农资金的重点绩效评价,加大对财政涉农资金使用的干部考核,强化绩效评价和干部考核的结果运用,将绩效评价和干部考核评价作为安排财政预算、政策调整和优化管理的重要依据,全面提升财政涉农资金的使用效率,充分发挥财政涉农资金的社会效益。探索事前、事中和事后相结合的全过程绩效管理,在预算编制环节科学设定资金绩效目标,在执行过程中不断强化绩效监控,在项目验收环节引入绩效评价机制,全面推进财政涉农资金的绩效管理。建立转移支付资金绩效评价机制,重点加强对涉及民生的专项财政转移支付、向贫困地区优先倾斜使用的财政资金的专项审计和绩效管理,将财政资金使用绩效与中央财政转移支付严格挂钩,确保专项转移资金、重点开发项目资金专款专用,最大化提升中央财政转移支付资金的使用效率。

在城乡融合发展中全面推进乡村人才振兴

(王文强　湖南省社会科学院人力资源与改革发展研究所研究员)

乡村要振兴,人才是关键。随着脱贫攻坚取得全面胜利,中国进入全面推进乡村振兴的新发展阶段,强化乡村振兴的人才支撑比任何时候都显得更为紧迫。党中央高度重视乡村人才问题,党的十九大提出实施乡村振兴战略后不久,习近平在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时便提出“推动乡村人才振兴”的重要任务,强调要“把人力资本开发放在首要位置,强化乡村振兴人才支撑”。自 2018 年以来,每年的中央一号文件都对乡村人才队伍建设提出明确要求,2021 年 2 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进乡村人才振兴的意见》,对新发展阶段推进乡村人才振兴做出全面部署。今年发布的中央一号文件再次强调要加强乡村振兴人才队伍建设,并分类对科技人才、高素质农民、专业人才、后备人才等的培养使用做出新的部署,为全面推进乡村人才振兴提供了有力的制度保障。

提出乡村振兴战略和乡村人才振兴是城乡关系发展到一定阶段的必然要求。习近平指出,“党的十九大提出实施乡村振兴战略,就是为了从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系”。处理好城乡

关系，人才是重要一环。把推动乡村人才振兴作为实施乡村振兴战略的重要任务，实质上就是要处理好城乡人才要素流动不自由、交换不平等的问题，解决好乡村人才大量流出导致的乡村人才困境。而完成这一任务必然依赖于城乡关系的新发展，即打破城乡二元结构，构建起要素自由流动和平等交换的新型城乡关系。因此，贯彻党中央关于新发展阶段乡村振兴人才队伍建设的决策精神，需要在城乡融合发展的大框架中来认识和探索具体的落实之策。

一、城乡融合发展是乡村人才振兴的根本动力

新型城镇化是不可阻挡的大趋势，这要求不断推动农村劳动力向城镇转移，而乡村振兴是国家现代化的必由之路，要求有更多的人才留在乡村、回到乡村，为乡村振兴做贡献。表面上看，这是一个难以调和的矛盾，而从更深层来分析，却并非如此，这一看似矛盾的问题有着必须和必然解决的逻辑：城乡融合发展的大趋势。

乡村人才振兴是城乡共同繁荣的重要支撑。城镇化是一个逐步推进的过程，中国用 44 年的时间将常住人口城镇化率从 1978 年的 17.9%提高到 2021 年的 64.72%，每年提高一个百分点左右，也就是说，在一定时间内城镇化对农村劳动力的吸纳是有限度的。在中国这样一个有着 14 亿人口的超级大国，即使到 2035 年，中国的城镇化率超过 70%，仍将有几亿人口在农村。在这个过程中，如果让农村人才即农村优质劳动力都流入城镇，而把身体素质、文化素质较低的人口留在农村，则必然出现“一边是繁荣的城市、一边是凋敝的农村”。相反，保留部分优质劳动力在乡村，并吸引部分城市人才参与乡村建设发展，就会给城乡共同繁荣提供有力的人才支撑。从这一意义上看，推进乡村人才振兴并不会出现一些学者所说的“逆城镇化”，因为主流仍然是农村人口进城，反而为城乡共同繁荣提供了最关键的支撑要素，这是乡村人才振兴的根本价值所在。

乡村人才振兴以城乡融合发展为根本动力。推动乡村人才振兴的关键是打破乡村人才只出不进的局面，促进人才资源在城乡之间的双向流动。但在城乡发展不平衡、农村发展不充分的今天，城市对人才具有强大的“虹吸效应”，如何实现城乡人才互动，既不阻碍城镇化的进程，又为乡村振兴提供人才支撑？习近平指出，“让愿意留在乡村、建设家乡的人留得安心，让愿意上山下乡、回报乡村的人更有信心，激励各类人才在农村广阔天地大施所能、大展才华、大显身手，打造一支强大的乡村振兴人才队伍，在乡村形成人才、土地、资金、产业汇聚的良性循环”，这为推动城乡人才互动提供了根本的遵循。“愿意”是一种希望，“安心”与“信心”是“愿意”的基础。2020 年中国常住人口城镇化率为 63.89%，但户籍人口城镇化率为 45.4%，意味着还有约 2.5 亿的城镇常住农村人口未真正融入城镇，其中必然不乏“愿意”留在乡村的人才。在中国以“回报桑梓”为美德的传统文化熏陶中，“愿意”回报乡村者也大有人在。显然，强化以工补农、以城带乡，创造城乡各美其美的基础条件与发展空间，让各类人才能“安心”、有“信心”在乡村“大施所能、大展才华、大显身手”，参与乡村振兴，是推动人才在城乡间双向自由流动的前提与保障，是推动乡村人才振兴的根本动力。

乡村人才振兴以构建城乡融合发展体制机制为取向。中国城乡二元结构最突出的问题是城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理，实施乡村振兴战略的基本制度保障就是要建立健全城乡融合发展的体制机制与政策体系，核心是构建城乡要素合理配置、公共资源普惠共享的体制机制。作为乡村振兴的重要任务，推动乡村人才振兴的制度保障也在于此。一方面，必须破除妨碍城乡要素互动的体制机制壁垒，促进包括人才资源在内的各类要素更多向乡村流动。另一方面，必须坚持城乡一盘棋的理念，健全公共资源配置机制，让城乡人才成长发展具备均等化的基础条件。

二、一体化培养是提升乡村人才增量的重要举措

在当今这样一个资源要素大流动的时代，要素的地域边界日显模糊，因此，要把乡村人才与城市人才截然分开很难，能为乡村所用的人才都是乡村振兴人才队伍的组成部分。从这一意义上讲，培养人才就需要打破城乡界限，在人的基础素质培养上坚持城乡同等对待，在专业素质培养上坚持以需求为导向。当前

的重点就是要打破乡村单向为城市培养人才的格局,推进城乡教育资源的均衡配置,并依靠城市的资源与现代化条件加强对乡村振兴所需人才的培养。

统筹城乡教育资源加强对涉农人才的培养。当前中国的城乡教育资源不均衡,义务教育条件城乡差距较大,因此加大对农村义务教育的投入是公共教育资源配置改革的基本方向。更重要的是中高等教育资源主要集中在城市,尤其是大中城市。以湖南为例,省会长沙的高职院校数量占到全省的近一半,剩余都在其他地市级城市,长沙和其他地市级城市集中了全省70%以上的中等职业学校,剩余不到30%分布在各个县城,全省两所农林类本科院校都在长沙,且全省涉农科研院所也都集中在城市,也就是说培养乡村振兴所需要的高素质人才的教育资源主要在城市。为此,应充分利用好城市的人才优势与现代化条件,加大对涉农人才的培养力度。一方面,应突出"农"字特色推进普通农林高校办学改革,支持综合类大学加强对乡村就业方向的专业人才培养,引导职业院校有针对性地加强涉农专业和课程设置,鼓励创建一批以涉农专业为主导的高职中职学校。另一方面,应强化和拓展高校、职业院校耕读教育,完善乡村人才定向培养制度,建立就读涉农专业的激励机制,鼓励城乡家庭培育涉农后备人才,形成乡村人才培养的合力。

统筹城乡创业创新资源,建立返乡下乡人才的遴选培养机制。城市是先进生产力的代表,中国大量农村劳动力通过在城市就业创业积累了资金、经验和技术管理素质,如何引导一部分优秀人才返乡下乡创业,以弥补乡村尤其是产业薄弱乡村人才储备的不足,是推动乡村人才振兴的重要途径。为此,国家近年来实施了包括高素质农民培育、产业带头人培育等在内的一系列创业人才培育计划,但总体效果尚不明显,关键问题在于诸多培育计划关注的重点仍在乡村,重在对本土农民和已经返乡人才的培养,在程序上由政府下达指标,基层推荐上报人选,政府与培训机构组织培养培训。这种模式有一定的积极意义,但缺点是难以有效扩大乡村创业人才增量。要提高乡村创业人才培养的有效性,可以实施返乡下乡创业能人遴选培养计划,以县域为单位,针对乡村需求,面向城市招揽有意向返乡下乡创业的人才,从中择优选择一批,从培训、技术、资金、经营上进行跟踪服务支持,着力培育成为乡村产业振兴带头人,以此促进城乡人才的互动、资源的互动。

三、等值化使用是激发乡村人才活力的有效途径

马克思认为,人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。人才的行为都源于内部的需要和外部的刺激。农村劳动力大规模流向城市,就是因为城市能提供更多的就业、交往、提升自我的机会,从而有助于增加收入、改善家庭生活条件、实现自我价值。推进乡村人才振兴,既要留住得一批人才,也要吸引一部分人才投身乡村振兴,关键是能否满足人才成长发展的需求。人才的需求可以分为物质需求、精神需求、发展需求,但每个人对需求的追求并不相同。城乡之间的用人环境条件差异不可能消除,但如果乡村能为人才提供满足其部分需求的条件,则仍然可以激发人才投身乡村振兴的积极性。对此,可以用"等值化"的概念来理解,即乡村可能满足不了城市能提供的人才某一些方面的需求,但可以满足另一些方面的需求,从而形成价值上的均等。

从实践上看,为解决乡村人才匮乏问题,国家实施了农村教师特岗计划、"三支一扶"计划、志愿服务西部计划、扎根基层优秀人才支持计划等一系列乡村人才智力支持计划,并通过提高基层人才待遇、改革基层专业技术人才职称评审制度等方式,引导和激励了一批人才留乡下乡服务。但据调研了解,这些措施还有进一步完善的空间,比如村干部日益专职化,待遇却抵不上务工收入,且缺乏晋升的机会;乡村专业人才的工作、生活条件较差,但缺乏其他方面的福利补偿;在边远地区基层工作有津贴补贴,但津贴补贴太少且难以增长,等等。同时,不同的乡村地区人才待遇不同,经济水平越低的地区越缺乏对乡村人才需求的保障能力,导致人才所获得的与其贡献的不相称,人才价值体现不充分,这也导致了越是欠发达地区乡村越留不住人才的现象。

因此,推进乡村人才振兴需要遵循城乡"等值化"理念,在建立健全待遇留人、事业留人、感情留人相结合的激励机制上下功夫。一是加强待遇保障。完善相关乡村人才待遇保障制度,建立基本报酬与绩效奖金相配套的村干部收入正常增长机制,加强乡村公职人员待遇保障,确保乡村公职人员收入高于县级单位

同职同级人员水平，尤其要较大幅度提高艰苦边远地区乡村人才的津贴补贴水平，并鼓励县级对服务乡村的急需紧缺人才实行年薪制、协议工资制、项目工资制等特殊待遇政策。二是营造公平的晋升机会。着力推进乡村人才评价、选用等机制创新，完善基层专业技术人才职称定向评价、定向使用制度，健全乡村干部选任机制，坚持业绩、能力导向，推进面向基层选拔干部制度化、科学化，为有能力的优秀村干部、选调生、大学生村官、乡镇干部晋升拓宽通道。三是构建乡村人才关爱体系。将健康体验、带薪休假、疗养等纳入乡村人才福利保障制度之中，探索乡村公职人员的住房保障机制，健全对乡村人才的生活帮助机制，加强对乡村人才的服务与人文关怀，加大对有突出贡献优秀乡村人才的宣传力度，以此营造对乡村人才关心、理解、爱护、尊重的良好氛围。

四、捆绑式发展是促进人才资源互动共享的可靠保障

事业是凝聚人才的载体，实践证明，在共同的事业组织框架下配置人才，远比在不同事业组织间配置人才高效。在中国长期存在的城乡二元结构中，城乡产业分割、社会事业分割，导致了人才的城乡分割，人才在城乡经济与社会事业发展中难以自由流动。推动乡村人才振兴就必须打破这种分割，从构建城乡产业发展与社会事业发展共同体入手，推动人才在城乡共同的事业框架内互动共享。

县域是国民经济的基本单元和联系城乡的重要节点，也是构建城乡事业发展共同体的基本载体。2021 年中央一号文件明确提出“把县域作为城乡融合发展的重要切入点”，2022 年中央一号文件进一步突出县域在推进城乡融合发展中的重要作用，做出大力发展县域富民产业、加强县域商业体系建设、加强基本公共服务县域统筹等重要决策部署，提出推进城乡学校共同体、紧密型县域医疗卫生共同体建设的明确要求，为促进优质人才资源城乡共享指明了方向。

推行城乡一体化办学的学校联合体。组建学校联合体是促进义务教育均衡发展的新探索。当前城乡基础教育资源分配不均衡，除了城乡学校设施条件的差异外，最大的不均衡就是师资力量的不均衡，优秀教师主要集中在城区，乡村学校普遍缺乏，而在县域内要大量引进优秀教师难度极大。解决这一问题的最好办法就是探索优质资源共享机制，组建学校联合体就是其中的有益探索。目前在实践中已探索了城区学校帮扶乡村学校、乡镇中心学校和同区域乡村小规模学校一体化办学等模式，但离实现县域内城乡优质教育资源共享仍有一定的差距，应着力探索推广由城区优质学校与乡村学校（包括中心学校和小规模学校）实行集团化、一体化办学的模式，统一人财物的调配，促进优质教师资源下乡，实现城乡教育资源均衡配置。

着力建设城乡紧密型“医共体”。让乡村居民便捷地享受到与城市居民一样的医疗服务是推进城乡公共服务均等化的重要目标。为解决好乡村医疗条件差、人才不足的问题，2019 年，国家卫生健康委在全国推进紧密型县域“医共体”建设试点。紧密型“医共体”实行县级医院与乡村医疗卫生机构统一管理，实现人才的统筹使用，能较好缓解乡村医卫人才不足的问题，各地试点已初见成效。应总结试点经验，扩大试点范围，加快全面推广。同时，可以探索推进城市三级公立医院与县域“医共体”组建“医联体”的试点，提升县域“医共体”医疗服务能力与水平，探索由疾控机构、专业公共卫生机构与县域“医共体”组建“健康联合体”的试点，提升乡村健康服务能力。

加强城乡产业联合体培育。城乡产业融合是城乡融合发展的重要内容，以县域为基本单元，构建城乡产业联合体，实现城乡产业的交叉渗透、要素的互动共享，有利于为乡村引入人才智力。一是加强区域产业联合体建设，重点是加强特色产业强镇建设，立足特色资源，发挥集镇的纽带作用，推动农业与二、三产业融合，打造区域内要素融合共享的综合平台。二是加强农业产业化联合体培育。农业产业化联合体不仅对提升产业链价值有重要作用，也能有效推动人才资源的共享。应鼓励支持城市的农产品加工企业牵头组建联合体，向乡村延伸产业链，带动乡村人才集聚。三是支持城市企业联合各类社会资本开发乡村资源。在推进乡村振兴中，部分投资企业横向联合各类社会资本对乡村进行整体式开发，可以为乡村引入人才、资本、技术、品牌等要素，是一种行之有效的乡村开发模式。浙江的鲁家村、湖南的浔龙河村等都是这种模式，应加强对这类企业的支持，引导更多的社会力量投入到乡村振兴事业中去。

（责任编校：文香）