

全面推动乡村振兴,确保粮食安全

武汉大学乡村振兴研究课题组

内容提要:实现乡村振兴是中国式现代化的必然要求,确保粮食安全是乡村振兴战略的首要任务。课题组在大量调研和理论研究的基础上,就全面推动乡村振兴、确保粮食安全提出了一系列战略思考及对策建议。一是解决好“谁来种地”和“谁来振兴乡村”的问题,要加大农村人力资本投资和开发力度,因势利导推动返乡入乡创业浪潮,夯实乡村人才振兴的制度基础和政策保障,让乡村人气旺起来、人才支撑强起来。二是以繁荣的产业生态筑牢乡村振兴基石,培育壮大各类农业新型经营主体,加快传统农业的数字化、智能化改造,通过延长产业链条和促进一、二、三产业融合发展来提高农业比较效益。三是在县域内促进城乡融合,推进以县城为载体的就近城镇化,加大以城带乡、以工补农力度,健全城乡之间市场双向开放和要素对流的体制机制。四是统筹好粮食产业的发展与安全,抓住耕地和种子两个关键,充分调动种粮农民的积极性,强化科技支撑,坚持数量安全和质量安全并重,对乡村的水、土、气等环境进行综合治理,守住生态底线。

关键词:乡村振兴战略 粮食安全 人力资源 产业兴旺 城乡融合

作者简介:武汉大学乡村振兴研究课题组,武汉大学国家发展战略研究院智库团队,430072。

中图分类号:F326.11 **文献标识码:**A **文章编码:**1002-8102(2022)05-0005-14

全国政协十三届五次会议期间,习近平总书记在参加联组会时强调,实施乡村振兴战略,必须把确保重要农产品特别是粮食供给作为首要任务。我国是农业大国,重农固本是安民之基、治国之要。在当前全球不确定性增加、外部环境发生深刻变化的复杂形势下,夯实农业基础、保障农产品供给是我国应对各种风险的“压舱石”和“稳定器”。保障粮食安全,不能局限于粮食生产、储存和贸易,而应从全面振兴乡村的战略高度来认识。以习近平同志为核心的党中央始终从全局出发,统筹发展与安全,坚持农业农村优先发展,坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,在脱贫攻坚取得全面胜利的基础上,要求全面实施乡村振兴战略,扎实推进城乡共同富裕。为深入研究如何全面推进乡村振兴战略,更好统筹农业农村发展与安全,2020年底以来,课题组赴贵州、湖北、福建、湖南、四川、江苏、甘肃、广东、青海、河北等地,深入村庄社区、田间地头、农村创业企业、产业园区、农业产业化基地、易地扶贫搬迁安置点进行考察调研,采取线下线上相结合的方式,与多地农民和农民工、基层一线工作者、各级领导干部、企业家、农村科技人员和专家学者进行交流,召开调研座谈会40余场。课题组着重围绕新时期“谁来振兴乡村”“如何振兴乡村产业”

“如何统筹城乡发展”“如何确保粮食安全”四个关键问题,在实地调查的基础上,提出一系列战略思考与对策建议。

一、“谁来种地”“谁来振兴乡村”

乡村振兴,关键在人。人是生产力中最活跃的因素,是推动经济社会发展的基本动力,也是乡村振兴的主体。全面推进乡村振兴的各个环节离不开人的能动作用。在计划经济体制时期,我国农村有大量劳动力被束缚在有限的土地上,成为剩余劳动力。改革开放以来,我国逐步放宽了对城乡人口和劳动力流动的限制,大批农村劳动力和优秀人才以升学和外出务工经商等形式流向城镇,现在外出务工农民中愿意回到农村的越来越少,乡村就业人员中完全务农的越来越少,务农劳动力中种粮的越来越少(陈锡文,2012)。我国农村地区一度用之不竭的劳动力正在快速枯竭,进入由过剩向短缺的转折点。许多农村已出现乡村空心化、产业空洞化、家庭空巢化和人口老龄化问题。

农业统计显示,我国农业从业人口不仅不断减少,而且人口老龄化的趋势越来越明显。表1表明,农业从业人员从1996年第一次农业普查的4.34亿人减少到2016年第三次农业普查的3.14亿人,减少了27.65%。我国农业从业人员的老龄化程度日益加深,56岁及以上从业人员的比重从1996年的11.8%上升到2016年的33.6%(55岁及以上),上升了1.85倍(见表2),具有高中或中专文化程度的不到10%(见表3)。农村现有从业人员年龄普遍较大,受教育程度较低,且农业劳动力正在加速老龄化。各地已经出现“关键农时缺人手,现代农业缺人才,新农村建设缺人力”的现象(韩长赋,2013)。“谁来种地”“谁来振兴乡村”已成为未来我国农业发展和乡村振兴亟待解决的重大课题。

表 1我国农业从业人员数量及从业结构单位:亿人、%

年份	农业经营户农业从业人员		农业经营单位农业从业人员		农业从业人员合计
	数量	占比	数量	占比	
1996	4.25	98.04	0.09	1.96	4.34
2006	3.42	98.05	0.07	1.95	3.49
2016	3.03	96.52	0.11	3.48	3.14

资料来源:根据国家统计局公布的历次全国农业普查数据整理。

表 2我国农业(农村)从业人员年龄结构单位:亿人、%

1996 年			2006 年			2016 年		
农村从业人员年龄段	规模	占比	农村从业人员年龄段	规模	占比	农村从业人员年龄段	规模	占比
35 岁及以下	3.01	53.6	30 岁及以下	0.70	20.2	35 岁及以下	0.60	19.2
36 ~ 55 岁	1.95	34.7	31 ~ 50 岁	1.65	47.3	36 ~ 54 岁	1.48	47.3
56 岁及以上	0.66	11.8	51 岁及以上	1.13	32.5	55 岁及以上	1.06	33.6
合计	5.61	100.0	合计	3.49	100.0	合计	3.14	100.0

资料来源:1996 年、2016 年数据根据国家统计局公布的第一次、第三次全国农业普查数据整理;2006 年各年龄段占比根据国家统计局公布的《第二次全国农业普查主要数据公报(第二号)》整理,各年龄段规模根据该公报公布的农业从业人员总量及各年龄段占比推算。

表 3
 我国各个地区的农业从业人员文化结构
 单位：%

地区		全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
受教育程度	未上过学	6.4	5.3	5.7	8.7	1.9
	小学	37.0	32.5	32.7	44.7	36.1
	初中	48.4	52.5	52.6	39.9	55.0
	高中或中专	7.1	8.5	7.9	5.4	5.6
	大专及以上	1.2	1.2	1.1	1.2	1.4

资料来源：第三次全国农业普查数据。

在新科技革命的背景下，现代信息技术、生物技术被广泛地应用到农业领域，传统劳动密集型农业被改造为“以科学技术为基础”的现代农业。从长远来看，改造我国传统农业，全面振兴乡村，不仅需要引进包括良种、化肥、机械等物质要素，更重要的是加大农村人力资本投资，通过教育、培训和人才引进，建设一支职业化的新型农民队伍，使农民成为有吸引力的职业。

振兴乡村，首先要解决“谁来种地”“谁来振兴乡村”的问题，让乡村人气旺起来、人才支撑强起来。这一方面要求加大农村人力资本投资和开发力度，培育更多跨界复合型人才和新型职业农民；另一方面要畅通城乡人才流动的渠道，构建灵活有效的激励机制，因势利导推动返乡入乡创业浪潮，实现乡村人才育得出、引得进、用得好、留得住，使乡村人才汇聚、人气旺盛，缓解乡村空心化、产业空洞化、家庭空巢化和农村人口老龄化。我国农村正涌现新的人口红利，农民依然是这场正悄然进行的人力资本革命的主力（厉以宁，2018）。

（一）加大农村人力资本投资和开发力度，培养更多的“土专家”“田秀才”

教育和培训是人力资本投资和开发的主要途径。农村地区要解决人才短缺、人力资本积累不足的问题，首先要加大对农村教育的投资力度，完善面向农民的多层次职业技能培训体系，提升农民专业技能。农村教育要彻底转变以往那种单纯强调应试升学，导致农村学生“轻农”“离农”“弃农”的倾向。促进教育资源在城乡之间更加均衡地配置，推动优质师资下沉农村基层并做好服务保障，充分利用互联网、人工智能等新技术来提高农村教育质量，使乡村学生更好共享优质教育资源。其次要进一步完善农村培训体系，精准把握农村劳动力实际需求，创新培训形式、科学设计培训方法，推行“点餐式”服务，发挥远程教育培训的功能，将远程教育搬到田间地头。注重培训的针对性，通过政府购买服务的方式，鼓励引导企业开办职业教育，开展岗位技能培训。鼓励多元主体在乡村建设实训基地、乡村人才孵化基地和产学研用协同创新基地，让人才有所依、有所用。加强本土手工艺传承人的挖掘与培养，通过“一技一训”等教学手段灵活施教，完善传统技艺、手工艺等文化技艺教育培训，建立技艺传承的长效发展机制。

（二）畅通城乡人才流动渠道，吸引各类人才返乡入乡创新创业

要顺应城乡要素双向流动的规律，构建和完善城乡人才合作互动和双向流动机制，畅通人才流动和晋升渠道。一是要扩大农业农村系列职称评审范围，推广高素质农民职称评定制度，完善评审标准，综合考察新型职业农民技术水平、经济社会效益和示范带动作用。对符合条件的乡镇专业技术人才，进一步加大职称晋升倾斜力度，加强各类人才评价体系的互通衔接，突破单位岗位结构比例限制。重视青年人才的生力军作用，完善后备人才储备，让人才蓄水池更活、更满。二是要建立科技成果入乡转化与利益分享机制，允许农技人员通过提供增值服务合理取酬，吸引支持各类人才通过下乡担任志愿者、投资兴业、包村包项目、行医办学、捐资捐物、法律服务等方式服务

乡村振兴事业。三是要破除束缚人才发展的体制机制障碍,为返乡下乡人员提供子女入学、就医等公共服务保障和适当的优惠政策。对有意愿返乡入乡、支持乡村振兴的退休人员要给予适当支持,充分发挥他们的余热和能量。四是要加强县乡干部队伍建设,拓宽上升通道。解决农村基层组织人才缺乏、待遇低下、交流渠道不畅等问题,明确基层组织运转经费、人员经费比例或水平,改善农村基层干部的经济待遇。同时鼓励引导发达地区各类高层次人才到欠发达地区挂职或任职,组织欠发达地区乡村书记到对口合作发达地区研学培训。还要大力创建大学生实习实训基地,鼓励大学生到村级工作岗位实习和工作,对农科类毕业生给予一定程度的政策倾斜,通过定向培养的方式造就更多能够返乡入乡、支持农业农村发展的专业人才。

改革开放以来,我国有大量的农民工进城务工经商,他们中有相当一部分人在流动过程中,开阔了视野,增长了见识,也在务工经商中积累了资金和经营管理经验,推动在城市取得一定成就的农业转移人口、有经济实力的乡村贤达、社会名人等返乡创新创业,是实施乡村振兴的关键举措。从全国看,2020年返乡入乡创新创业人员累计达到1010万人。一个返乡创新创业项目平均可吸纳6.3人稳定就业、17.3人灵活就业(郁静娴,2021)。各地政府要积极探索创建各类返乡入乡创业园区,对于返乡入乡创新创业项目加大政策支持,在工商登记、创业培训服务、资金筹措、用地政策、财税政策、厂房租赁、信息咨询等方面给予更大支持和便利,实现资金、人才、技术、品牌、营销经验的综合引进。农村基层政府要大力抓好营商环境建设,打好激发外出人才回乡创业“乡情牌”,通过新媒体定向发布创业就业机会清单、投资乡村项目清单、返乡考察计划,大力宣传返乡入乡创业典型,发掘一批乡村人才振兴案例,充分发挥返乡入乡能人的示范作用和影响力,营造返乡入乡创新创业的浓厚氛围。

(三)改善乡村人居环境,提高乡村生活品质和活力

我国许多农村环境优美、空气清新,但交通、供水、供电等基础设施还不完善,教育、医疗等公共服务数量不足、质量不高,限制了农村居民生活品质的提高,也是农村对年轻人吸引力不足的关键因素。我国要进一步转变政府职能,深化预算制度改革,以基本公共服务均等化为基本目标,优化公共支出结构,提高公共支出效率,把钱用在刀刃上,把更多的财政收入用在解决农村的民生问题上。同时,要提高农民的组织化水平和乡村治理水平,引导农民通过协商达成共识,采取集体行动,自我提供地方性公共产品。要以推进“厕所革命”为突破口,定期开展村庄清洁行动。对已建成的污水处理、农村公厕等项目设施要加大运营管护力度,明确和落实管护责任,多措并举拓宽运维资金来源渠道。对分散型污水治理要分类指导并进一步明确排放标准,综合考虑厕所污水处理与分散型生活污水的合理衔接,根据地域差异和经济条件选择行之有效的农村生活污水处理工艺,尽力实现低成本、高效率运行。进一步深化厕所排泄物资源化处理关键技术,将厕所粪污与禽畜养殖废弃物协同处理。在此基础上,全面推进农村人居环境整治,提升村容村貌,提高农村人居环境质量和生活品质,增强乡村的吸引力。

二、如何振兴乡村产业

产业振兴是乡村振兴的基础,振兴乡村,必先振兴产业。大国小农、农民众多是我国的基本国情,小规模家庭经营是我国农业经营的主要方式。人均一亩三分地是我国人地资源关系的真实写照。目前我国有逾18亿亩的耕地,由2亿多的农户承包,户均耕地只有9亩多一点。2016年第三次农业普查数据显示,全国农业经营户中有98.1%是小农户,农业从业人员中有90%是小农户从

业人员,总耕地中超过 70% 的面积是由小农户经营。在调研过程中,乡镇干部和群众普遍感到,农业生产面临的自然风险和市场风险都很大,小农经营与大市场的矛盾比较突出,经常出现“增产不增收”的情况,种地不合算,远不如打工收入多,吸引不了劳动力。再加上农民组织化水平低,市场经营能力缺乏,导致不仅农产品交易成本高,农户在市场交易中议价能力弱,而且广大农户的经营被限制在种植和养殖环节,难以分享农产品加工和销售等高附加值环节的收益(成德宁等,2017)。

解决“如何振兴乡村产业”的问题,必须扭转农业比较收益低的现状,摆脱农业“小规模、高成本、低竞争力”的困境。这一方面要培育壮大新型经营主体,适度扩大农业经营规模;另一方面则要促进一、二、三产业融合发展,贯通产加销服、融合农文旅教、联通科工贸金,让农民特别是粮农更好地分享产业增值收益,避免“谁种地谁吃亏”,切实增强粮农参与度和获益能力,并深入把握数字化、网络化、智能化发展趋势,推动乡村新型服务业高质量发展。

(一) 培育壮大新型农业经营主体,提高小农户的组织化程度

为了提高农业的劳动生产率,增加农民的收入,我国应继续创新农村土地制度,促进土地流转,适度扩大农地经营规模。一是要加快培育新型农业经营主体。各地可将部分产业发展资金用于扶持那些个人条件相对好、能力相对强的“能人”,让他们先行探索发展当地特色优势产业,努力成为专业大户、建设家庭农场。通过各类“以奖代补”等方式支持各类新型农业经营主体建立标准化生产基地,发展“公司+基地+农户+标准”“合作社+农户+标准”等模式,将小农户纳入产加销一体化经营,实现农业现代化和传统农耕文明传承的有效衔接。二是要支持小农户与各类新型经营主体通过订单式生产、股份合作等形式建立更加紧密的利益联结机制,通过土地股份合作社、土地托管、土地代耕、农业社会化服务等多样化的土地规模经营模式,把“小农户”和“大市场”联系起来。积极探索和深化“资源变股权、资金变股金、农民变股民”的改革,鼓励农户以土地经营权、林权、闲置农房、劳动力等多种形式入股企业,健全农民分享产业链收入的机制设计,切实提升农村和农民的组织化水平。

(二) 拓宽农业产业链,提高农业比较收益和竞争力

为了提高农业的比较收益,增加农民的收入,我国当务之急是拓宽农业产业链,促进农业产业组织形式现代化,围绕农业生产发展仓储、冷链、运销配套产业,推动现代化的工业生产、商贸服务、金融保险等与传统种养业紧密结合,贯通“从田间到餐桌”的农业产业链条。通过拓宽农业产业链,既可以提高农业的比较效益和农民的市场地位,也可使农民能够分享农产品加工和销售等非农产业高附加值环节的收益,从而改造传统农业,打造出高效的农业产业体系。

目前发达国家农产品加工业产值与农业总产值之比大约为 3.5:1,而我国仅为 2.3:1。^① 我国要着力在农村地区延长产业链条,可以以县或地市为单位进行整体规划,建立一批农产品加工技术集成示范基地,构建农产品加工产业集聚区,推进农产品加工向产地下沉,培育集生产、加工、流通于一体的上下游全产业链。要支持农民合作社、家庭农场和中小微企业等发展产地初加工,构建以种养业为基础、农产品加工为重点、商贸物流为引领的乡村产业有机整体。通过财税政策和农资补贴等方式支持各地农业龙头企业、农民合作社、村级供销合作社等新型经营主体发展,加快仓储保鲜冷链物流体系建设,推动产业重点村镇形成集聚程度更高的田头市场,更好对接农产品“最初一公里”。通过拓宽农业产业链,大力发展农产品加工业,以工促农,以工补农,让种地农民也能够分享农产品加工、销售等环节的收益,提高农业的比较收益。

^① 农业农村部:《全国乡村产业发展规划(2020—2025 年)》(农产发[2020]4 号),2020 年 7 月 16 日。

此外,我国还可以通过培育特色产业和建设高质量农业产业带,构建打造一批知名农业品牌,提升农业竞争力。各地要把握区域特色,实现错位竞争,立足整个县域,加快农业区域布局调整,优化乡村产业布局,使某种农产品经营活动在特定地区聚集,形成高质量农业产业带。以农村非遗工坊建设为抓手,发展农村非物质文化遗产特色产业。在培育特色产品和建设高质量农业产业带发展的基础上,从体制机制和制度层面激励领导干部对特色农业资源整合、品牌打造、推广宣传等方面工作的重视程度和积极性,培育一批农产品知名商标和老字号企业,培育区域公共农业品牌,塑造全国驰名品牌,支持龙头企业打造国际化农业品牌,鼓励农业企业参加农交会、农博会,创响“珍稀牌”“工艺牌”“文化牌”等特色产业“金字招牌”。通过打造区域特色名牌产品,实现高价销售,提高农产品的附加价值和竞争力。

(三)推动新一代信息技术与农业深度融合,加快发展智慧农业

我国农产品市场上存在较严重的信息不对称现象,买方缺乏有关农产品的产量、质量、特性等信息,卖方则缺乏农产品的市场行情和价格等方面的信息。这使农产品的供给和需求难以实现有效的匹配,农民在缺乏准确及时的市场信息的情况下“盲目”生产,消费者即便有足够的购买力也难以获得优质的农产品,阻碍了农产品优质优价机制的形成,制约了农业高质量发展的内生动力。随着新的信息技术革命的来临,利用新一代信息技术改造传统农业,推动信息化与农业现代化的深度融合,为解决农业发展中的这些难题提供了新的途径。电子商务可以帮助小农户更好地嵌入农产品的流通和销售流程,减少农产品的流通环节,扩大交易范围,提高交易效率,从而增加农户收入。在农业生产中,利用传感器感知技术和信息通信技术,可以对生产过程和生产环境进行智能化监测与控制,实现科学高效、资源集约生产。提高乡村产业数字化、网络化、智能化发展水平,是新时期振兴乡村产业的重要途径。我国要着力提升农村“新基建”的发展速度,建设人机协同的空天地一体化数据信息采集体系,建设国家级农业农村大数据收集与应用中心,提高农业生产调度、决策、管理和服务能力,发展农业物联网、智能农业装备等。加快改革农业科技体制,加强各层级数字乡村规划的全面衔接,支持创建农业技术转移机构和服务网络。加快打造一批智慧农业示范样板,推动农业数字化转型与智能化升级。在大力发展农村电商的同时,要着力健全更加畅通、覆盖面更广的农村现代物流网络,完善县(市)、乡、村三级物流体系,促进快递物流末端向农村基层延伸,解决好“最后一公里”配送的难题。加强对现有农民的信息技术培训,使他们了解“互联网+农业”的运作模式与操作方法,使传统种地农民逐步转变为会使用互联网的新农人。

(四)开发农业多种功能,推动农村一、二、三产业融合发展

农业具有为人们提供粮食、棉花、水果、蔬菜以及肉、蛋、奶等物质产品的物质性生产功能,还具有生态、观赏、教育、健身等非物质性功能。随着农业发展水平的不断提高,发掘利用农业非物质生产功能,拓展农业功能成为农业发展的新趋势,也是推动农村一、二、三产业融合发展的基础。要将农业与旅游业结合起来,发展生态农业、观光农业,推动乡村旅游产业发展。要鼓励农民保护好传统村落和乡村文化,保持“乡土味”,防止照抄照搬城市元素对农村生态和乡村风貌造成破坏。要做好整体规划和设计,把农民生活、农村风情、农业特色有机结合起来,开发建设形式多样、特色鲜明、个性突出的乡村旅游产品。要积极探索生态产品价值转化机制,激励农民封山育林,守好绿色“宝库”,让农村环境更加优美、空气更加清新、水源更加洁净,同时让茶叶、中药材、森林等自然资源创造出“绿色产值”,使“绿水青山就是金山银山”成为现实,让农民能够“靠山吃山、靠水吃水”,吃上“生态饭”。还可以依托农村良好的自然环境,瞄准人口老龄化的趋

势,适度超前谋划发展乡村养老产业,重点支持各类新型经营主体改善服务设施,大力发展互助式养老服务。

三、如何统筹城乡发展

城镇地区由于人口的集中和生产要素的聚集,可以产生显著的聚集经济效应,成为创造财富和知识的场所。伴随着工业化的发展,人口和劳动力会不断由农村向城镇地区聚集。在工业化和城镇化过程中,要避免城乡差距扩大、农村衰落,需要统筹城乡发展,建立起“工业反哺农业、城市支持农村”的机制,在城市快速发展的同时,发挥城市带动农村的作用,以实现城乡的平衡发展和城乡居民的共同富裕。有些西方发达国家在现代化过程中,城乡发展比较平衡,关键在于城市与农村之间的良性互动关系:首先是农业进步推动了工业化和城镇化,然后是工业化和城镇化又反过来为农业发展创造广阔的市场,通过工业反哺农业的方式,带动农业农村现代化。推进乡村振兴不能将城乡割裂,而要充分挖掘城乡两种优势、两种资源融合发展的潜力,乡村振兴的成败很大程度上取决于农业农村现代化能否与工业化、城镇化相协调(武汉大学乡村振兴研究课题组,2021)。

我国在计划经济体制时期,政府曾采取了一系列城市偏向(urban biased policies)的体制和政策,创造一种偏向城市和工业、不利于农业和农村的政策环境,将农业剩余转移到工业部门,从而造成城乡差距和二元社会经济结构强化。改革开放以来,我国大幅度消除了城乡分割的体制,但城乡要素双向流动的机制还没有形成,城乡之间共享发展利益的机制尚未健全。农业转移人口融入城市的障碍依然较多,城市的资本、技术、人才等现代生产要素也不能顺利地流入农业农村,畅通城乡经济循环还面临许多障碍。这既影响城市的健康发展,也使城市带动乡村发展的功能难以发挥。近年来,城乡之间的差距尽管有所缩小,但依然维持在较高水平。如图 1 所示,1978 年我国城乡居民收入比为 2.57,1983 年曾缩小到 1.82,但在 21 世纪初初期扩大到 3 以上,从 2009 年起,我国城乡居民收入比再次呈现下降趋势,但到 2020 年仍然维持在 2.56 的较高水平。

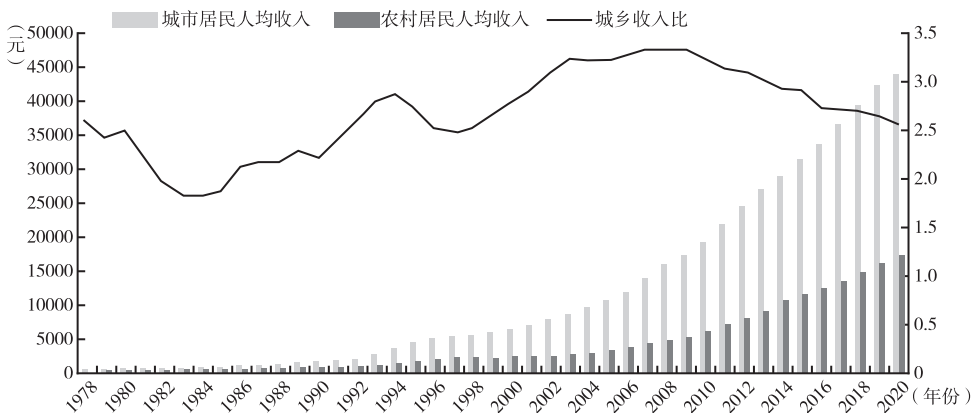


图 1 1978—2020 年城乡收入比趋势

资料来源:根据国家统计局公开资料整理。

统筹城乡发展,就是要在推进城镇化进程中确保农村不衰落和萧条,城乡发展相得益彰、相辅相成。许多西方经济学家相信在市场机制作用下,存在“滴落效应”,即城市地区的发展利益会自

动滴落到周边农村地区和贫困群体身上。但发展实践表明,实现城乡融合发展和平衡发展,不能单单依赖市场这只无形的手,还要充分发挥有为政府的作用,构建城乡发展利益共享的机制。

(一)加快推进以县城为载体的就近城镇化,强化县城和特色小镇的龙头作用

县城是联系城乡的纽带,是扩散城市文明、服务农村地区的关键节点。统筹城乡发展,要推进以县城为载体的就近城镇化,加强县城基础设施建设,提高公共服务水平 and 质量,增强县城的综合承载能力和引产聚人的能力,壮大县域经济,在当地创造更多有吸引力的就业机会,引导农村剩余劳动力就近转移,让当地人不用远离家乡,在家门口就能就业,实现赚钱、顾家两不误。遵循城镇发展和区域布局的规律,在对人口密度、经济发展基础和城镇格局等情况充分考量的基础上建设不同规模的城市(辜胜阻等,2010)。县城和特色小镇要用现代小城市标准进行规划、建设和管理,要围绕产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“精而美”、文化“特而浓”推进建设“产、城、人、文”有机结合的居住及就业综合体。上级政府可以在分配和调整建设用地指标上进行倾斜,优先保障县城和特色小镇建设用地,市、县财政应通过统筹相关资金,对县城和特色小镇建设给予支持,可以将小镇征收的城市维护建设税、基础设施配套费用用于镇区公用事业和基础设施的建设和维护。

(二)加强城乡融合规划,推动城乡基础设施一体化和基本公共服务均等化

我国公共品配置长期存在“重城市、轻农村”、城乡公共品配置失衡的现象,这是制约城乡融合发展和平衡发展的重要因素。在新的发展阶段,我国应进一步转变政府职能,改革公共支出体制,构建“政府保障基本需求,市场提供多样化选择”的公共品供给和配置新机制,并根据城乡人口迁移趋势和分布情况分析城乡的产品潜在需求,因地制宜、适度超前地合理规划并有效供给城乡公共产品,促进公共服务均等化。当然,乡村振兴也不能遍地开花、无序铺摊子和扩规模,要坚持重点发力、以点带面,防止盲目投入和重复建设。要以县域为整体对城乡基础设施进行一体化规划、建设和管护。着力改善农村路网结构,补齐县乡公路短板,推动路面改善提升工程,推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。要积极推动建立城乡教育联合体和县域医共体,推进城乡教育资源均衡共享,促进优质医疗资源下沉。通过定期举办文化活动等方式,加强优秀传统文化的保护与传承,搭建文化交流平台,在保护和传承中进一步丰富城乡居民文化生活。要创新和完善绩效考评机制,增加城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化以及城乡产业发展融合化等体现城乡协调发展程度的考核指标。各地可以在遵循农村居民的意愿、充分保障搬迁群众合法权益的原则下,通过合村并镇区划调整,因势利导对人口、产业进行重新配置,优化行政区划布局。可以选取一批基础条件好、区位优势明显、资源禀赋比较丰富等具备乡村振兴的示范带动能力的重点村,将资源集中向其倾斜,使之能取得较为明显的建设成果,实现“强村”带动“弱村”,以点带面,推动全域乡村振兴。

(三)提高土地出让收益用于农业农村的比重,构建城乡共享发展的机制

改革开放以来,我国工业化和城镇化快速推进,城镇地区聚集了越来越多的人口和产业,投入了大量的资金,创造出巨大的财富,从而带来城镇土地的迅速增值,农地开发创造出惊人的增值收益。许多地方政府利用土地开发收益,为城市建设提供了巨额资金,而农村和农民却难以分享到土地增值收益。为振兴乡村,促进城乡平衡发展,国家已经明确提出各地要按照“取之于农、主要用之于农”的要求,调整土地出让收益城乡分配格局,稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例。各级政府要加强土地出让收支考核监督,防止做大成本性支出,缩减出让收益,强化土地出让收入与一般公共预算支出的统筹管理,提升资金的使用效率。要发挥中央的统筹调剂功能,缓解区域间土地出让收入不平衡、乡村振兴任务不平衡的问题。

(四) 畅通城乡经济循环,促进城乡要素双向流动

当前,百年变局与世纪疫情交织演进,全球发展不确定性因素显著增多。党中央顺应时代变革的大趋势,提出加快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的战略决策,而畅通城乡经济循环、促进城乡融合发展,是构建国内国际双循环新发展格局的关键一环,也是在新发展阶段促进全体人民共同富裕取得实质性进展的重要途径。为畅通城乡经济循环,促进城乡要素双向流动,我国需要进一步深化改革,构建既有利于农业发展、城乡社会稳定,也有利于城乡要素流动,适应于我国工业化、城镇化和农业现代化发展趋势的新机制。

1. 建立健全城乡统一建设用地市场,进一步盘活土地资源

以适应乡村振兴新形势为目标,深化以产出为导向的土地资源配置制度改革,建立健全城乡土地要素市场化配置机制,加快实现农村集体经营性建设用地和国有土地同等入市、同价同权。完善农村土地征收制度,加快构建农民闲置宅基地和闲置农房政策,将零星分散的存量建设用地进行有效利用和整合。对整体搬迁的农民,要合理盘活其原有农地、林地资源以增加其资产性收入。

2. 建立健全城市工商资本下乡的体制机制,支持城市企业积极参与乡村振兴

城市企业拥有相对较为雄厚的资金和要素资源。引导城市企业投资乡村发展的重点领域和关键环节,投资农民“办不了、办不好、办了不合算”的产业,让工商资本真正服务乡村发展。鼓励企业充分发挥自身专业优势,牵头建立农业科技联盟、农业科技应用转化中心等,打造产学研用融合平台,推动农业科技研发创新和成果转化应用。鼓励企业架起城市资金、人才、技术要素与乡村资源有效对接的桥梁,拓宽乡村发展的资金渠道,优化土地、劳动力等资源要素的配置效率,促进农业要素结构优化、农业技术进步和产出效率提升。要防止工商资本下乡可能带来的非农化、非粮化倾向,完善动态监管和风险防范机制(张晓山,2015),防止资本“圈地”和游资炒作,防范下乡企业套取资金以及破坏耕地等问题发生。

3. 畅通金融“活水”,以金融科技赋能乡村产业振兴

加强农村金融基础设施建设,完善物理网点、服务平台等软硬配套体系。营造涉农金融机构与其他商业银行错位竞争环境,促其回归服务农业农村本源。发挥好政策性金融作用,进一步完善农村金融服务相关引导政策和统计口径,完善金融机构内部考核评价机制,引导更多信贷资源投入“三农”。给予金融便民服务网点场地建设补贴、县域农合机构相关税收减免,完善政府、金融机构、企业、农户多方风险分担机制,持续提高农业保险保障水平。健全农业信贷担保体系,充分发挥国有融资担保平台作用,依法合规拓展农业农村抵质押物范围。探索发展农业供应链金融,尽快建立新型农业经营主体信用数据库,构建数字化农村金融综合服务平台,通过减少信息不对称降低信贷门槛和成本,缓解乡村产业融资难题。

四、如何统筹粮食产业的发展与安全

尽管随着工业化、城镇化的发展,农业占 GDP 比重在下降、农业从业人员在减少,但对于一个人口众多的大国而言,粮食的供给是否安全、稳定、充足仍然决定着工业化、城镇化的成败,决定着经济高质量发展的基础是否牢固。未来,我国以粮食为代表的大宗农产品可能面临“总量不足、品种分化”的供求格局(叶兴庆,2021),确保国家粮食安全是当前我国统筹发展与安全的重大问题。

我国是一个人均农业资源严重匮乏的国家,用全球 9% 左右的耕地养活了近 20% 的人口。^①粮食生产和农业发展受到自然资源的严峻约束,我国的粮食供求也一直是一种紧平衡的状态。种粮的比较效益较低,而且呈现种粮成本持续升高、利润不断压缩的趋势,2020 年粮食生产成本每亩约 1119.59 元,相较于 2010 年上涨了 66.5%,利润率从三成左右下降至 4.21%,少数年份还出现净利润为负的状况(见表 4)。虽然我国谷物目前能够实现基本自给,但大豆和玉米等饲料粮的对外依存度仍然高居不下。根据海关总署数据,2021 年中国进口粮食 16453.9 万吨,相当于粮食总产量的 24% 左右,其中大豆进口 9652 万吨,占进口总量的 58.6%,大豆近五年平均进口依赖度超过 80%。大豆等一些农产品主要依赖进口的局面短期内难以改善,而且随着居民收入提高,畜产品需求将逐步扩大,保障畜产品安全稳定供给需要保障饲料粮安全(黄季焜,2021)。在全球气候变化和外部形势不确定性、不稳定性明显增加的背景下,我国应始终坚持底线思维,落实好“藏粮于地、藏粮于技”的战略,提高国内粮食生产和供应能力,以国内粮食稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性,真正做到“手中有粮、心中不慌”。

表 4 2010—2020 年三种粮食平均成本收益情况 单位:元、%

三种粮食平均成本收益情况									
年份	每亩						每 50 公斤主产品		
	总成本				净利润	成本利润率	平均出售价格	总成本	净利润
	小计	物质与服务费用	人工成本	土地成本					
2010	672.67	312.49	226.90	133.28	227.17	33.77	103.78	77.58	26.20
2011	791.16	358.36	283.05	149.75	250.76	31.70	115.42	87.64	27.78
2012	936.42	398.28	371.95	166.19	168.40	17.98	119.86	101.59	18.27
2013	1026.19	415.12	429.71	181.36	72.94	7.11	121.13	113.09	8.04
2014	1068.57	417.88	446.75	203.94	124.78	11.68	124.38	111.37	13.01
2015	1090.04	425.07	447.21	217.76	19.55	1.79	116.28	114.23	2.05
2016	1093.62	429.57	441.78	222.27	-80.28	-7.34	108.39	116.98	-8.59
2017	1081.59	437.18	428.83	215.58	-12.53	-1.16	111.58	112.89	-1.31
2018	1093.77	449.55	419.35	224.87	-85.59	-7.83	109.66	118.97	-9.31
2019	1108.89	462.24	413.40	233.25	-30.53	-2.75	109.44	112.54	-3.10
2020	1119.59	468.01	412.76	238.82	47.14	4.21	122.48	117.53	4.95

资料来源:国家统计局和历年《全国农产品成本收益资料汇编》。

(一)严守耕地红线,保障播种面积和种粮农民积极性

2019 年中国耕地总面积约为 19.18 亿亩,相比十年前减少了 1.13 亿亩。^② 必须落实最严格的耕地保护制度,牢牢守住 18 亿亩耕地红线。除了要保障耕地总量,还必须努力实现粮食播种面

① 国务院新闻办公室:《中国的全面小康》白皮书,中国政府网,2021 年 9 月 28 日。

② 数据来源:《第三次全国国土调查主要数据公报》。

积、单产和总产稳步增长。进入 21 世纪以来,我国粮食作物播种面积和亩产总体保持递增态势,少数年份有波动性下降。分类别看,谷物播种面积近年持续小幅下降,而对外依存度较高的豆类产品,其播种面积和产量呈现多年连续下降态势,近几年有所回升(见表 5)。要着力扩大大豆和油料等油饲用粮的种植面积,因地制宜推广大豆、玉米带状复合种植等增产增效的新农艺。另外,要将管控型政策与激励型政策结合起来,完善高标准基本农田保护长效机制,提升耕地利用集约化水平。要坚决遏制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”,全面压实地方各级党委和政府耕地保护责任,做到党政同责,中央要和各地签订耕地保护“军令状”。积极推广“田长制”,由地方主要党政领导担任“田长”,对任区内耕地和永久基本农田的监督管理与保护利用工作负责。耕地占补平衡要量质并重,不能占水田、良田补旱地、荒地,对耕地质量需要改善的要做好经费和技术保障,要保护好、利用好东北黑土地。要利用遥感手段对耕地变化进行动态监测,创新监督管理方式,及时掌握轮作休耕的任务落实情况,助力作物种植情况核查和面积统计分析。

表 5 2001—2021 年全国粮食作物播种面积变化、产量变化和单产变化
单位:千公顷、万吨、公斤

年份	粮食作物			谷物		豆类		薯类	
	播种面积	产量	亩产	播种面积	产量	播种面积	产量	播种面积	产量
2001	106080	45264	356	82596	39648	13268	2053	10217	3563
2002	103891	45706	358	81466	39799	12543	2241	9881	3666
2003	99410	43070	344	76810	37429	12899	2128	9702	3513
2004	101606	46947	405	79350	41157	12799	2232	9457	3558
2005	104278	48402	393	81874	42776	12901	2158	9503	3469
2006	104958	49804	404	84931	45099	12149	2004	7877	2701
2007	105999	50414	411	86388	45963	11708	1709	7902	2742
2008	107545	53434	437	87499	48569	11988	2022	8057	2843
2009	110255	53941	424	90383	49243	11785	1905	8088	2793
2010	111695	55911	424	92621	51197	11053	1872	8021	2843
2011	112980	58849	442	94615	54062	10367	1863	7998	2924
2012	114368	61223	451	97142	56659	9405	1681	7821	2883
2013	115908	63048	445	99288	58650	8893	1542	7727	2855
2014	117455	63965	471	101087	59602	8824	1565	7544	2799
2015	118963	66060	467	103225	61818	8433	1513	7305	2729
2016	119230	66044	457	102702	61667	9287	1651	7241	2726
2017	117989	66161	469	100765	61521	10051	1842	7173	2799
2018	117038	65789	449	99671	61004	10186	1920	7180	2865
2019	116064	66384	482	97847	61370	11075	2132	7142	2883
2020	116768	66949	467	97964	61674	11593	2287	7210	2987

资料来源:国家统计局。

保障粮食安全,光有良田是不够的,非常重要是要保护和调动种粮农民的积极性。农民种粮的积极性与种粮的收益息息相关。调研发现,产粮大县往往是财政穷县,“粮财倒挂”的现象比较突出。要强化转移支付力度,进一步完善农业补贴政策,打好“价格-保险-补贴”组合拳,同时推进市场导向的价格形成机制和粮食收储制度改革,实现粮食产业的优质优价,要让农民种粮有钱赚、多得利,让多生产粮食的农民多得补贴。促进三产融合,通过产业链延长、价值链延伸让农民更好地分享粮食产业收益。大力发展各类粮油专业合作组织,探索“龙头企业+专业协会+农户”“公司+粮油购销企业+农户”等多种形式的利益联结机制,调动种粮农民积极性,夯实粮食安全基石。

(二)加强农业科技创新,确保种业安全

技术创新是提高农业投入产出水平和劳动生产率,实现绿色发展与高质量发展的根本途径。我国粮食进口中过半是超出国内产需缺口的,高产量、高进口与高库存并存,“过度”进口本质上反映了中国粮食产业国际竞争力不强,应当实现生产、进口和需求的“三元平衡”(朱晶等,2021),必由之路是强化科技创新对现代农业的支撑作用。有研究表明,在价格不变和市场完全开放条件下,我国每增加1元的农业科研投入,在1997—2011年总和收益可达到36.2元;在价格可变和不继续增加市场开放度的条件下,农业科研投资的总收益为28.6元(黄季焜、胡瑞法,2000)。

种粮根基,目前我国种业创新投入水平离种业强国仍有差距,必须加大对基础研究的投入力度,建立以农业企业的投入为主体、政府部门投入为引领的多元化农业科技投入机制。构建以企业为主体的产学研协同攻关机制,在农业生产关键领域取得一批突破性科研成果。同时,要充分释放数字技术赋能的作用,促进传统育种技术、生物技术和数字技术的融合创新,加速向“种业4.0”迈进,提高种业创新效率。要围绕优质水稻、优质小麦、玉米、大豆、白羽肉鸡、生猪等核心种源,强化育种研发和传统种业资源保护,促进开发利用,以生产应用为目标制定种业领域创新活动评价标准,强化良种联合攻关,加大知识产权保护力度。推动兼并重组,扶持和培育种业龙头企业,引导企业完善配套服务,加快实现种业科技自立自强和种源自主可控。种业创新要有“大作为”,就一定要有“大企业”,必须加快打造一批有国际竞争力的种业龙头企业,加快培育航母型领军企业、隐形冠军企业和专业化平台企业。要加快构建“育繁推”一体化的种子产业链,健全商业化育种体系,防范和抵制跨国巨头的粮食霸权(张亨明等,2021)。要强化农业科技的开放式创新,依托粮食贸易开展技术合作,

(三)“人防”与“技防”相结合,确保农产品质量安全

粮食安全不仅是指农产品的供应充足,而且还包括农产品的质量安全。现在我国已经解决温饱问题,进入全面小康的时代,居民从过去要求“吃得饱”转变成要求“吃得好”,对绿色有机的优质农产品需求不断增加。我国也必须优化农产品的供给,生产出更多绿色优质、安全健康的产品。农产品质量安全是“产出来”的,也是“管出来”的。要进一步加强监管体系建设,构建“地方政府负总责,监管部门各负其责,企业负主体责任”的农产品质量安全责任体系,改变监管碎片化现象。要深化机构改革,整合部门职能,利用大数据构建统一平台,改变多部门职能交叉、权责不清的现状,避免监管“真空”和多头重复监管。妥善解决基层农产品质量安全监管在职能划分、机构划转、人员队伍等方面出现的问题,充分重视部分基层监管能力和监管任务不匹配的矛盾,积极构建县、镇、村三级联动、责任明确和奖惩分明的网格化监管新机制,推动监管力量下沉。提升数智化监管水平,改进生产记录全靠手、巡查检查全靠走、隐患排查全靠瞅的传统“人盯人”的监管方式,推行

“互联网+”监管模式,统一数据标准,利用物联网、大数据等新技术应用开展智慧监管,使农产品质量全程可溯源,实现有效追溯农药与化肥使用、添加剂使用及检验检疫信息等,将“人防”和“技防”结合起来。调研中有地方反映,网络销售农资、防腐保鲜添加剂使用等监管领域存在灰色地带,应采取有效措施,加强监管。

要强化生产者主体责任,推动“自律”和“他律”有机结合,规范和引导小农户的生产经营行为。要从内在意识和外部激励两端发力,逐步探索农业补贴从主要与数量挂钩转向“量质并重”,鼓励农产品生产者推广农产品“合格证”制度,采用农业防治、生物防治、物理防治等绿色防治病虫害技术和产品。夯实流通环节的安全责任,加强农产品包装和标识管理要求,推进可追溯管理,压实监督责任。农产品监管与农产品生产主体监管并重,要对规模主体加强检测、执法,并纳入信用管理,形成长效机制。调研发现,有的省份通过督促农产品生产主体在加强自控自检的基础上开具合格证,做到农产品产地带证上市,取得了较好效果,值得推广。

(四)统筹考虑水、土、气农村环境治理,维护农业生态安全

从长远来看,保障粮食安全和农产品质量安全,必须要实现农业生态环境的涵养和保护,防止农业生态系统退化,使农业生产地区的水质、土壤、空气等产地环境要素质量明显提高,田园、草原、森林、湿地、水域生态系统更加稳定。过去,小农户由于对于绿色发展认识不足、信息和资源缺乏,为了谋求在短期内获得高产,对农地进行掠夺性经营,过量使用化肥、农药、塑料薄膜等化学品,或不遵守农药使用安全间隔期,已成为影响农产品质量安全的关键因素。通过绿色订单合同或者协议的契约约束,规范小农户的生产行为,使农户积极主动地将绿色发展理念贯穿农业生产全过程。要加强对小农户的宣传教育,增强绿色发展的意识和内在动力。要建立具有公信力的绿色农业标准体系和认证体系以克服农产品质量的信息不对称问题,同时应不断深化农业补贴制度改革,推动相关农业补贴与农业绿色生产行为相挂钩,加大对农业绿色生产技术的补贴力度,对秸秆还田、粪便资源化利用、生物农药、水肥一体化等技术、产品和设施加大补贴和支持力度,以激励小农户实现绿色标准化生产。政府要加强产地生态环境管理,恢复生物多样性,修复自然生态系统。加强水环境污染监测和监管,推动水环境质量改善。进一步压实耕地土壤污染防治属地责任,减少农业面源污染,探索废旧农膜多元回收利用处置模式;采取有效措施切断向耕地排放污水、污泥、矿渣等工矿业污染源,将土壤改良、提升有机质含量等作为高标准农田建设中的重要建设内容。从大食物观的角度出发,保障粮食安全不仅要向耕地要食物,也要面向整个国土资源开拓和丰富“饮食地图”,充分挖掘食物开发潜力。要积极推进农业供给侧结构性改革,向江河湖海、森林、微生物等要食物,做到多元化食物开发与生态环境保护并重,充分评估资源环境的承载能力,保障食物资源永续利用。

参考文献:

1. 陈锡文:《“三化”同步发展总工程——评〈农业现代化——与工业化、城镇化同步发展研究〉》,《中国农村经济》2012年第7期。
2. 成德宁、汪浩、黄杨:《“互联网+农业”背景下我国农业产业链的改造与升级》,《农村经济》2017年第5期。
3. 辜胜阻、李华、易善策:《推动县域经济发展的几点新思路》,《经济纵横》2010年第2期。
4. 韩长赋:《科学把握农业农村发展新形势》,《求是》2013年第7期。
5. 韩俊:《以习近平总书记“三农”思想为根本遵循实施好乡村振兴战略》,《管理世界》2018年第8期。
6. 黄季焜:《国家粮食安全与种业创新》,《社会科学家》2021年第8期。
7. 黄季焜、胡瑞法:《中国农业科研投资:效益、利益分配及政策含义》,《中国软科学》2000年第9期。

8. 厉以宁:《农民工、新人口红利与人力资本革命》,《改革》2018年第6期。
9. 武汉大学乡村振兴研究课题组:《脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接——来自贵州省的调研》,《中国人口科学》2021年第2期。
10. 叶兴庆:《迈向2035年的中国乡村:愿景、挑战与策略》,《管理世界》2021年第4期。
11. 郁静娴:《去年返乡入乡创业创新人员超千万》,《人民日报海外版》2021年3月25日。
12. 张亨明、章皓月、朱庆生:《“双循环”新发展格局下我国粮食安全隐忧及其消解方略》,《改革》2021年第9期。
13. 张晓山:《辩证地看待工商资本进入农业问题》,《江苏农村经济》2015年第1期。
14. 朱晶、李天祥、臧星月:《高水平开放下我国粮食安全的非传统挑战及政策转型》,《农业经济问题》2021年第1期。

Promote Rural Revitalization in All Respects and Ensure Food Security

The Rural Revitalization Research Group (Wuhan University, 430072)

Abstract: Rural revitalization is an inevitable requirement for China's modernization, and ensuring food security is the priority of the rural revitalization strategy. On the basis of field investigation and theoretical study, the research group put forward a series of strategic thinking and countermeasures for promoting rural revitalization in all respects and ensuring food security. The first is to solve the problems of “who to farm the land” and “who to revitalize the countryside.” It is necessary to increase the investment in human capital in the countryside. We should boost and guide the trend of returning to the countryside to start a business. Measures should be taken to make the countryside livelier by consolidating the institutional foundation and policy guarantee. The second is to build a solid foundation for rural revitalization with a prosperous industrial ecology, cultivate and expand new types of agricultural business entities. It is important to accelerate the use of digital and intelligent technologies in agriculture. Emphasis should be placed on improving the comparative efficiency of agriculture by extending the industrial chain and promoting the integrated development of primary, secondary and tertiary sectors. The third is to promote urban-rural integration at the county level. It is suggested to urbanize nearby areas with the focus on county seats, and see that industry gives full support to agriculture and that urban areas help spur rural development. The institutional mechanisms for mutual openness of markets and the flow of factors between urban and rural areas should be improved. Fourth, the development and security of the food industry must be coordinated. It's essential to grasp the two key factors of arable land and seeds, and fully stimulate the enthusiasm of farmers. We should strengthen technological support to ensure an adequate supply of high-quality food. In addition, an integrated approach should be taken to tackle rural water, soil and air pollution and protect the rural ecological environment.

Keywords: Rural Revitalization Strategy, Food Security, Human Resources, Industrial Prosperity, Urban-Rural Integration

JEL: Q10, Q18

责任编辑: 汀 兰