



中国社会科学院城乡发展一体化
智库系列研究成果

中国“三农”研究

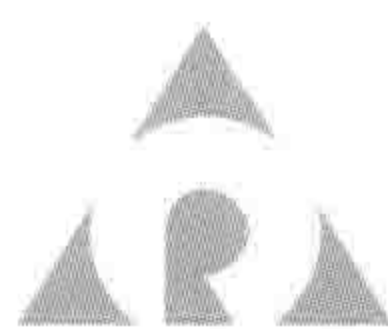
Agricultural, Rural and Peasant Studies in China No.2

(第二辑)

主 编 魏后凯

副主编 闫 坤 翁 鸣

中国社会科学出版社



中国社会科学院城乡发展一体化
智库系列研究成果

中国“三农”研究

Agricultural, Rural and Peasant Studies in China No.2

(第二辑)

主 编 魏后凯

副主编 闫 坤 翁 鸣

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国“三农”研究·第二辑/魏后凯主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1794 - 8

I. ①中… II. ①魏… III. ①三农问题—研究—中国
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 314963 号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	刘晓红
责任校对	周晓东
责任印制	戴 宽
出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http: //www. csspw. cn
发 行 部	010 - 84083685
门 市 部	010 - 84029450
经 销	新华书店及其他书店
印 刷	北京明恒达印务有限公司
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2018 年 3 月第 1 版
印 次	2018 年 3 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16
印 张	13. 75
插 页	2
字 数	201 千字
定 价	66. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

主要编撰者简介

主 编 魏后凯

经济学博士，中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员、博士生导师，中国社会科学院城乡发展一体化智库常务副理事长。兼任中国区域科学协会理事长，中国城郊经济研究会会长，民政部、国家民委、北京市等决策咨询委员，环境保护部环境影响评价专家咨询组成员。长期从事区域经济、产业经济、资源与环境经济研究，公开出版独合著学术专著 17 部，发表中英文学术论文 400 多篇，科研成果获 20 多项省部级及以上奖励。2001 年享受国务院颁发的政府特殊津贴。

副主编 闫 坤

经济学博士、管理学博士后，中国社会科学院农村发展研究所党委书记、研究员、博士生导师，中国社会科学院城乡发展一体化智库副理事长。兼任中国社会科学院财税研究中心执行副主任、中国社会科学院妇女/性别研究中心副主任。享受国务院政府特殊津贴专家，“新世纪百千万人才工程”国家级人选。主要研究领域是宏观经济与财政理论，已出版中英文专著 6 部，合著 16 部，发表学术论文 500 余篇。

副主编 翁 鸣

经济学博士，中国社会科学院农村发展研究所研究员，中国社会科学院城乡发展一体化智库秘书长，研究生指导教师。主要研究方向为农

产品国际贸易、农村基层民主建设。公开出版独合著学术著作 9 部，发表学术论文 169 篇，撰写内参报告和国家高端智库《研究专报》50 多篇，编辑智库《智库专报》38 期。自 2000 年以来连续参加“农村绿皮书”撰写工作。曾获商务部全国外经贸研究成果论著二等奖、中国社会科学院优秀成果专著三等奖。

论坚持农业农村优先发展

(代序)

党的十九大报告明确提出了三个“优先”发展：一是“坚持农业农村优先发展”；二是“优先发展教育事业”；三是“坚持就业优先战略”。^① 坚持农业农村优先发展，这是党中央着眼于实现“两个一百年”奋斗目标和解决农业农村“短腿”“短板”问题做出的重大战略部署，是决胜全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家的必然要求，也是推进新时代中国特色社会主义建设必须坚持的一项重要战略原则和政策导向。

一 正确理解农业农村优先发展

优先发展是政府的一种战略和政策导向，就是政府在公共资源配置和政策支持上给予优先考虑。新中国成立以来，根据国民经济和社会发展的需要，我国曾经实行过多个优先发展战略。例如，在新中国成立初期，为应对当时恶劣的国际环境，迅速建立起相对完整的现代工业体系和国民经济体系，我国实行了重工业优先发展战略。改革开放以来，为促进各项社会事业的快速发展，我国又先后实行了公共交通优先、就业优先、教育优先、人才优先等发展战略。这些优先发展战略通过集中资

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版。

源优先投向重点领域,有利于尽快弥补“短板”,增强薄弱环节,促进国民经济和社会持续稳定健康发展。

坚持农业农村优先发展,是决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程中必须坚持的一项重要战略原则和政策导向。党的十九大报告明确指出:“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。”^①坚持农业农村优先发展,就是要把“三农”工作作为“重中之重”放在决胜全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家的首要位置,把政府掌控的公共资源优先投向农业农村,积极引导全社会资源参与和支持农业农村建设,全面激发农业农村发展的内生活力和新动能,加快推进农业农村现代化,尽快补齐农村这块全面小康的“短板”,伸长农业现代化这条“短腿”,增强农村现代化这一薄弱环节。很明显,没有农民农村的小康,就没有全面建成小康社会;没有农业农村的现代化,就难以全面实现全国的现代化。

实行农业农村优先发展也是对新时期我国新型工农城乡关系理论的进一步深化。早在2004年,当我国人均GDP超过1500美元时,中央就提出中国已经进入“以工补农、以城带乡”的发展阶段。此后,中央连续发布14个一号文件聚焦“三农”,强调“三农”问题的重要地位,并在政策上实行“倾斜”,逐年加大对“三农”的支持力度。党的十八大报告从城乡发展一体化的高度明确提出:要推动“形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”。^②党的十九大报告进一步明确提出:“坚持农业农村优先发展”“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”^③,这就把农业农村与工业城市作为权利平等的主体,首次强调把农业农村放在优先发展的位置,由此进一步深化了新型工农城乡关系理论。大家知

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——中国共产党第十八次全国代表大会报告》,人民出版社2012年版。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版。

道,城市与乡村是一个相互依存、相互融合、互促共荣的生命共同体。城市的发展和繁荣绝不能建立在乡村凋敝甚至衰败的基础上,城乡共荣是实现全面小康和全面现代化的重要前提。因此,要促进城乡融合,实现城乡共荣,构建新型工农城乡关系,就必须坚持农业农村优先发展。

坚持农业农村优先发展,必须明确其科学内涵。作为一种战略原则和政策导向,需要各级政府在领导精力摆布、财政资金分配、重大项目安排、支持政策制定等方面,真正把农业农村放在优先位置,实行向农业农村倾斜。这种倾斜不仅是一种增量倾斜,而且在某些领域也是一种存量倾斜。从农业部门来看,由于农业的弱质性和基础地位,政府对农业人均投入的增量和存量都应高于其他行业。从农村地区来看,既然城乡居民享有平等的权利,在当前城乡公共资源配置严重不均衡的情况下,政府掌控的公共资源增量应该向农村地区倾斜,农村居民人均占有的政府公共资源增量要适当高于城镇居民,只有通过这种增量优先或倾斜,在经过一段时期的增量调整后,才能逐步实现城乡居民人均占有的公共资源存量的相对均衡,最终实现城乡居民权利平等和公共资源均衡配置的目标。这种所讲的相对均衡,是指城乡公共资源配置一定要考虑到未来城镇化和城乡人口迁移的趋势。

坚持农业农村优先发展,必须消除一些思想上的认识误区,树立科学的发展理念和政绩观。首先,促进农业农村优先发展必须在城乡融合和新型城镇化的大背景下展开,而不能把农业农村与工业城市割裂开来。国内外的经验表明,城乡融合和城镇化是有效破解“三农”难题的根本途径。据预测,到2030年我国城镇化率将达到68%左右^①,预计在2033年之前,我国仍将处于城镇化快速推进的时期。随着城镇化的快速推进,大量农业农村人口将继续向城镇非农产业转移。这种转移将有利于提高农业劳动生产率和促进农民持续增收。其次,坚持农业农村优先发展,不能单纯追求速度、数量和规模扩张,而应该在新发展理念下寻求一种高品质、高效率、更健康的绿色发展。高品质的绿色发展是实现农业农

^① 魏后凯:《走中国特色的新型城镇化道路》,社会科学文献出版社2014年版。

村优先发展的重要基石。此外,坚持农业农村优先发展,还必须树立科学的政绩观。各级政府部门一定要牢固树立城乡融合和一体化发展的理念,把城市与乡村作为一个生命共同体看待。衡量一个地方工作的好坏,不仅要看工业服务业和城市,更要看农业农村和脱贫攻坚的成效。

二 为什么要优先发展农业农村

当前,中国特色社会主义进入了新时代。在新时代,随着发展阶段和社会主要矛盾的变化,中央提出坚持农业农村优先发展,符合现阶段我国的国情特点,具有科学的理论和现实依据。

第一,优先发展农业农村是市场经济条件下政府应有的职责。农业是一个弱质产业,生产周期长,回报见效慢,比较效益低,企业投资进入难。为支持农业发展,各国政府大都建立了完善的农业支持保护政策体系。同时,随着城镇化的快速推进,农村年轻人不断迁往城市,农村资本、人才等要素逐步向城市集中,农村人口老龄化和村庄空心化加剧,在缺乏政府政策支持的情况下,很容易导致农村凋敝和衰落。这种凋敝和衰落是单纯市场力量追求“锦上添花”的效率原则的结果。对政府而言,在快速工业化和城镇化进程中,要想避免农业衰退和乡村衰落,促进国民经济和城乡协调发展,就必须强调公平目标,坚持农业农村优先发展,并在政策上对农业农村给予倾斜。

第二,优先发展农业农村是中国特色社会主义的本质要求。推进中国特色社会主义建设,必须坚持以人民为中心,不断促进人的全面发展和全体人民共同富裕。长期以来,我国农村地区公共设施投入少,公共服务严重滞后。如果以2013年村庄人均市政公用设施建设投资为1,乡为村庄的2.0倍,建制镇为3.8倍,县城为10.7倍,城市则为16.1倍。^①正是由于这种投入的差异,导致城乡居民点市政公用设施水平相差

^① 魏后凯:《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》,《中国农村经济》2016年第1期。

悬殊，甚至是天壤之别。目前，我国建制镇、乡、村庄燃气普及率、污水处理率、生活垃圾处理率都极低，公共设施和公共服务十分落后。截止到2016年年末，我国仍有31.3%的行政村未进行集中供水，有80%的行政村未对生活污水进行处理，有35%的行政村未对生活垃圾进行处理。因此，坚持农业农村优先发展，实行农村偏向的政策，将更多的公共资源投向广大镇村和农村地区，使农村居民人均占有的公共资源逐步接近城市居民，促进城乡基本公共服务均等化和生活质量等值化，是中国特色社会主义的本质要求，充分体现了以人民为中心的发展思想。

第三，优先发展农业农村是补齐农业农村“短腿”“短板”的需要。党的十九大报告明确指出：“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^①这种发展的不平衡集中体现为城乡发展的不平衡，而农业农村发展的滞后则是最大的发展不充分。2016年，我国城乡居民人均可支配收入之比仍然高达2.72:1，农村居民消费水平仅有城镇居民的36.8%。在当前决胜全面建成小康社会的关键时期，农村地区已经成为全面小康的最大“短板”；而在推进中国现代化建设的进程中，农业现代化始终是一条“短腿”，农村现代化则是薄弱环节。因此，坚持农业农村优先发展，尽快补齐农业农村“短腿”“短板”，将是适应新时代社会主要矛盾变化的内在需要，也是加快破解不平衡不充分的发展难题的重要举措。

第四，当前我国已经具备了优先发展农业农村的基础条件。随着经济发展水平的不断提高，各国政策大都经历了从“农业支持工业、农村服务城市”的城市偏向到“工业反哺农业、城市支持农村”的农村偏向转变。从代表性国家或地区的经验看，如果采用名义支持率（NRA）和相对支持率（RRA）两个指标，实现这种政策转变的时点分别约在人均

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版。

GDP 为 1850 美元和 1958 美元时。^① 经过改革开放近 40 年来的持续快速增长,我国经济发展水平明显提高,综合经济实力显著增强。2016 年,我国人均 GDP 达到 8127 美元,已经处于世界银行划分的上中等收入经济的中间水平,其中,天津、北京、上海超过 1.7 万美元,江苏超过 1.4 万美元,已稳步进入高收入经济行列。目前,我国已经具备了加快推进农业农村现代化的基础条件,政府完全有能力支持农业农村优先发展。

三 如何实现农业农村优先发展

坚持农业农村优先发展是确保全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重要前提。其核心是促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源均衡配置,推动城乡融合互动和共建共享,最终实现城乡共荣和一体化。为此,要在要素配置、公共服务、干部队伍、支撑条件、支持政策等方面,把农业农村放在优先的位置,真正做到向农业农村倾斜,促进工农城乡协调发展。

一是树立农业农村优先发展的理念。中央提出坚持农业农村优先发展,这是针对现实经济中存在的农业农村发展严重滞后状况以及工业偏向、城市偏向政策提出来的。长期以来,受传统的城乡二元体制的束缚,一些地方在经济发展过程中存在明显的重工轻农、重城轻乡思想,把主要精力和资源都投放在工业发展和城市建设上,而对农业农村发展不热心,缺乏手段和措施。在新时期,必须从根本上改变这种重工轻农、重城轻乡的错误观念,牢固树立农业农村优先发展的理念,切实把“三农”工作放在首要位置,在资源配置和政策支持上对农业农村实行优先,促进政府政策从城市偏向转变为农村偏向。

二是加大对农业农村的政策支持力度。在农业支持政策方面,要进一步完善农业补贴政策,调整农业补贴方式,增强补贴的指向性和精准

^① 李明、邵挺、刘守英:《城乡一体化的国际经验及其对中国的启示》,《中国农村经济》2014 年第 6 期。

性，重点加强对粮食主产区、粮食适度规模经营、耕地地力保护、绿色生态农业、农民收入等的补贴力度，切实提高农业补贴的效能，促进农业补贴由黄箱补贴转变为绿箱补贴，由价格补贴转变为收入补贴，由刺激生产转变为支持绿色生态和适度规模经营。同时，要加强对涉农资金的整合和统筹使用，加大对农业科技研发、良种培育、技术推广、农田基本建设、农业基础设施和公共服务等的投入力度。在农村支持政策方面，要按照城乡融合和一体化的要求，大力推进城市基础设施和公共服务向农村延伸，进一步加大政府财政资金投入和政策支持力度，加强农村基础设施和公共服务设施建设，全面改善农村人居环境，促进农村产业振兴，实现城乡基本公共服务均等化。

三是引导全社会资源投向农业农村。要全面深化农村改革，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，依靠城乡融合全面激活农村要素、市场和主体，全力激发农业农村发展的内生活力和新动能。要通过深化改革和政策支持，加快推动城市资本、技术和人才下乡进程，积极引导形成全社会参与和支持农业农村发展的良好氛围，为实现城乡共建共享共荣奠定坚实的基础。特别是，要进一步加大农业科技研发和推广力度，鼓励和引导科技人员下乡，为农业农村优先发展提供强大的科技支撑；加强农村干部、农民和新型主体培训，鼓励大学生和城市各类人才下乡创业，大力支持“城归”群体和外出农民工回乡创业就业，为农业农村优先发展提供强有力的人才支撑；充分发挥财政资金的作用，引导社会民间资本和外商投资进入，多种形式广泛参与农业农村发展；大力发展农村普惠金融，鼓励各金融机构创新模式，为农业农村优先发展提供多层次、广覆盖、低成本、可持续的金融服务。

魏后凯

2018年元旦

目 录

一 脱贫攻坚与精准扶贫

中国如期实现脱贫攻坚目标面临的主要挑战及 应对策略	中国社会科学院扶贫开发报告课题组 (3)
当前脱贫攻坚的新挑战与应对策略	郭晓鸣 高 杰 (12)
如何在扶贫中体现全面发展的理念	翁 鸣 (21)
贫困县退出策略与对策建议	檀学文 谭清香 (30)

二 乡村振兴与城乡发展

实施乡村振兴战略 促进城乡融合发展 ——“乡村振兴战略”研讨会暨智库第二次理事会综述	翁 鸣 (45)
新常态下振兴县域经济的思考	闫 坤 鲍曙光 (54)
都市型农业：我国大城市农业发展的新趋势	翁 鸣 (64)
村镇银行作为微型社区银行的基本特征与 市场定位	孙同全 董 翀 (72)
我国村民自治组织面临的问题及展望	杨一介 (82)

三 农业供给侧结构性改革

农业供给侧结构性改革理论与实践探索

——深入推进农业供给侧结构性改革研讨会综述	翁 鸣 (95)
粮食收储制度改革与去库存	张晓山 刘长全 (103)
中国农地流转市场发展现状及思考	郜亮亮 (116)
个人所得税改革的总体思路和政策建议	闫 坤 (125)
财政资金股权投资改革评估及建议	
——以新农村现代流通服务网络工程股权投资	
模式为例	中国社科院农发所“新网工程”股权
	投资模式评价课题组 (135)

四 农业生产与农产品贸易

当前我国农业农村经济形势与2017年主要

指标预测	《农村绿皮书》课题组 (147)
2016年粮食生产和市场状况与2017年展望	罗万纯 (157)
2016年我国农产品国际贸易状况与2017年走势分析	翁 鸣 (166)

五 生态环境与资源保护

农村生态环境综合整治的现状与政策建议	于法稳 (179)
我国农业水资源利用的主要问题与对策建议	包晓斌 (190)
后记	(202)

一 脱贫攻坚与 精准扶贫

中国如期实现脱贫攻坚目标面临的主要挑战及应对策略

中国社会科学院扶贫开发报告课题组

近5年来，我国实现了贫困人口的较大规模持续减少。2013—2016年，全国农村贫困人口减少了5564万人。2017年，我国减贫任务超额完成，贫困人口再减少1000万人以上。这充分说明我国实施的精准扶贫、精准脱贫系列措施，有效地冲抵了经济增速放缓和减贫难度加大对脱贫进程的不利影响，取得了预期的效果。但是，到2020年剩余的3000多万现行标准下的农村贫困人口要全部脱贫，每年要净脱贫1000万人以上，这面临一些严峻挑战，仍需继续打好脱贫攻坚战。

一 中国如期实现脱贫攻坚目标面临的主要挑战

确保2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，是我国党和政府对国际社会和全国人民做出的庄严承诺，也是决胜全面建成小康社会战略目标必须攻克堡垒。

（一）部分地区需要加快脱贫进程才能如期完成脱贫攻坚的任务

中央确定中、西部贫困县脱贫摘帽必须使所在县贫困发生率分别降低到2%和3%以下，这就要求中西部地区省级贫困发生率到2020年必须至少分别降低到2%和3%以下。按2015—2016年或2014—2016年的脱贫速率，估算到2020年各地区仍存在的贫困人口及其发生率，然后再