



陈锡文 韩俊 © 主编

# 中国农业供给侧 改革研究



清华大学出版社



# 中国农业供给侧 改革研究

陈锡文 韩俊 © 主编



清华大学出版社  
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

中国农业供给侧改革研究/陈锡文,韩俊主编. —北京:清华大学出版社,2017  
ISBN 978-7-302-45921-7

I. ①中… II. ①陈… ②韩… III. ①农业改革—研究—中国 IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 308052 号

责任编辑:周 菁

封面设计:史宪罡

责任校对:宋玉莲

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质 量 反 馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印 装 者:保定市中画美凯印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:18.5 字 数:327 千字

版 次:2017 年 1 月第 1 版 印 次:2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价:60.00 元

---

产品编号:073064-01

## 本书编委会

主 编：陈锡文 韩 俊

成 员：（以姓氏拼音为序）

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 陈春良 | 陈志钢 | 杜 鹰 | 方 言 | 韩一军 |
| 何宇鹏 | 刘小勇 | 马晓河 | 孟庆国 | 施祖麟 |
| 汪小亚 | 王亚华 | 魏 唯 | 徐雪高 | 翟雪玲 |

# 序

## 牢牢把握当前农业政策 改革的主要方向

——关于加快推进农业供给侧结构性改革

习近平总书记多次指出，要把推进农业供给侧结构性改革、提高农业综合效益和竞争力，作为当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。之所以提出这样的要求，是因为在当前的新形势下，我国农业的主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，主要表现为阶段性的供过于求和供不应求并存。

### 一、当前我国农业的突出问题是效益不高和竞争力不强

我国粮食产量连续 12 年增长，从 2003 年的 8614 亿斤增加到 2015 年的 12429 亿斤，提高了 3815 亿斤，平均每年提高 318 亿斤，这确实是了不起的成就。就我国粮食的供求总量而言，目前还存在 500 亿斤左右的缺口，需要从国际市场进口加以弥补。但是，我国 2015 年进口粮食总量达到 2495.5 亿斤（12477.5 万吨），比弥补国内的供求缺口多进口了近 2000 亿斤。原因何在？首先是国内粮食品种的供给结构不适应需求结构。2015 年进口的粮食中，大豆占了 65.5%（8169.2 万吨，1633.8 亿斤），是国内大豆产量的近 7 倍，可见国内大豆产量明显供不应求；而进口大豆比国内粮食供求的总缺口还多出 2 倍多，这反过来又表明，其他的粮食品种存在一定的供过于求现象。

进口这么多粮食的第二个原因是我国农业尤其是粮食生产的成本高、效益低，价格缺乏国际竞争力。2015 年的粮食进口，除了大豆之外，还有八九百亿斤

的其他品种。其中小麦、稻谷（大米）合计进口不到 130 亿斤，可以看作主要是为了品种调剂。但在我国玉米产量总体上已经供过于求的背景下，除了进口近 95 亿斤玉米，还进口了大麦、高粱、木薯干（粉）、玉米干酒糟等玉米替代品合计约 750 亿斤，这显然就不是供求问题，而是价格问题。由于国内尤其是东北生产的玉米价格明显高于国际市场，因此就陷入了产得出来却卖不出去的窘境，市场被进口的玉米及其替代品夺走，自己生产的玉米只能转为库存。由此便出现了近年来我国粮食的产量、进口量、库存量“三量齐增”的反常现象。

## 二、确保我国粮食安全的弦始终不能松

面对我国粮食生产和市场目前所出现的复杂情况，有一种意见认为，既然我国自己生产粮食在经济上并不划算，何不减少自己生产增加进口？这种看法值得商榷。

### （一）当前粮食问题的复杂性是多方面原因造成的

（1）多年的经济高速增长，带动了土地、资金、劳动力等要素价格的快速上涨，导致农业生产成本持续攀高。为了保障农民种粮的合理收益，政府不得不在 2008—2014 年不断提高粮食的最低收购价格和临时收储价格。7 年间，小麦和玉米的价格提高了 60% 以上，稻谷的价格提高了 90% 以上，国内价格由此逐步高于国际市场价格。

（2）受全球经济复苏缓慢的影响，自 2012 年年底起，国际市场的粮价开始持续下跌。到 2015 年年底，以美元计价的国际市场各类主要粮食品种的价格已下跌 30%~45%。可以说，目前的状况使全球的粮农都在受煎熬。

（3）受人民币对美元升值的影响。与 2004 年相比，2015 年人民币对美元的年平均汇价（中间价）已升值 24.75%。

（4）由于全球能源价格暴跌，导致全球海运价格明显下跌，也直接降低了国际市场粮食运抵我国的到岸价格。

上述各种因素，有的可能长期存在，而有的则可能只在短期内起作用，因此不能简单地认为我国自己生产粮食就必然在经济上不划算。更须考虑的是，世界人口还在增长，而目前全球每年可进入国际贸易的谷物仅为 3 亿多吨。把我国十几亿人口的吃饭问题押在国际贸易上，风险可想而知。

### （二）要客观分析我国粮价高于国际市场的实际状况

在世界贸易组织的相关规则下，国内外的粮价比较，需考虑关税配额制度所带来的不同情况。入世谈判时，我国提出的对主要粮食品种实行进口关税配额管理的要求，得到了世贸组织各方的认可。我国承诺关税配额内每年进口粮食的最高数量为小麦 963.6 万吨、玉米 720 万吨、大米 532 万吨，这些数量合计为 2200

多万吨，只相当于我国目前粮食总产量的3%~4%。目前在关税配额内进口的粮食数量，尚不足我国承诺数量的50%。在关税配额数量内进口的粮食，实行1%的关税；但超过关税配额数量的进口，则须征收65%的关税。说目前国内粮价高于国际市场，是在与关税配额内进口的粮食作比较。显然，如果出现超过我国关税配额数量的粮食进口，在征收65%的关税后，情况就会大不一样。

当前的突出问题，在于玉米有多种替代品，可以绕过关税配额的管理，且进口的关税税率均很低，因此国内的玉米市场受到了严重冲击。2016年国家明确对玉米实行“市场定价，价补分离”的新政策后，东北玉米的播种面积已有明显调减，市场价格也正在回落。因此，在粮食生产问题上，我们没有理由妄自菲薄。习总书记明确提出：“保障粮食安全是农业结构性改革的基本底线。要确保中国人的饭碗任何时候都牢牢端在自己手上，中国人的饭碗应该主要装中国粮，必须坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略，实现藏粮于地、藏粮于技，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。”因此，推进农业供给侧结构性改革，绝不能放松国家粮食安全这根弦。

### 三、农业供给侧结构性改革，要突出重点、多措并举

综合效益不高、国际竞争力不足，是我国农业的软肋。其主要原因是农业科技含量不高，农业产业体系不完善，农业经营分散、粗放等，而人口城镇化不足、农业人口比重偏高则是产生诸多矛盾的根源。因此，推进农业供给侧结构性改革，必须突出重点、多措并举。当前主要应抓好以下几个方面工作。

(1) 恢复市场机制在农产品价格形成中的基础性作用，通过价格引领农业生产结构的调整。落实2016年中央一号文件的要求，按照市场定价、价补分离的原则，积极稳妥推进玉米收储制度改革，在使玉米价格反映市场供求关系的同时，综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素，建立玉米生产者补贴制度。

(2) 加大科技兴农的力度。尽管我国农业科技进步的贡献率已经超过56%，但总体而言，与农业发达国家相比仍有很大差距。以大豆为例，我国大豆平均亩产长期徘徊在250斤以下，仅为世界平均水平的三分之二。这不仅导致我国的大豆价格缺乏国际竞争力，也使得我国农民种植大豆的意向不断减退，大豆的播种面积和产量持续下滑。可见农业也与其他产业一样，缺乏了科技这个核心竞争力，就必然会危及整个产业的安全。提高我国农业的科技含量，不仅要重视良种、设施、装备、种养技术等物质性因素，更要高度重视培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，只有培养现代化的农民，才能真正发展现代农业。

(3) 加快培育新型农业经营体系。改变我国农业分散、粗放的经营方式需要

时间和条件，必须有足够的历史耐心。中央已经明确，为顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，把农民土地承包经营权分为承包权和经营权，实现承包权和经营权分置并行。这样，农户可以经营自己的承包地，也可以将承包土地的经营权出租、入股，还可以向社会化服务组织托管或请人代耕自己的承包耕地，等等。总之，在这一重大制度创新下，我国的农业经营将在稳定家庭承包经营的基础上创造丰富多彩的适度规模经营形式。

(4) 加快形成既符合国际规则又具有中国特点的农业支持保护体系。我国对农业实行支持保护的时间并不长，可以说尚处于探索阶段。当前我国农业补贴的办法还主要集中在世贸组织规定的“黄箱”范围内，不仅增加的空间有限，且易引发贸易纠纷。应当着力开拓“绿箱”政策加大对农业支持保护力度的空间，使我国对农业的支持保护在合理的范围内实现可持续。

(5) 发展农村新产业，促进农村一、二、三产业融合发展。我国农业效益低的根本原因在于农民转移就业难。但是，大规模的农业人口城镇化在短时期内难以一蹴而就。因此，结合城乡公共资源均衡配置、基本公共服务向农村延伸和加强新农村建设，积极发展农村新产业、新业态，通过一、二、三产业的融合发展，为农村劳动力就地、就近就业创造更多机会，将成为较长时期内解决我国农村劳动力充分就业的现实途径。近几年来，乡村旅游、农村电商、农副产品加工业等快速发展，证明了努力发挥农业多种功能，挖掘农村多样化的自然景观和人文历史资源，不仅将成为农民扩大就业、增加收入的重要途径，而且将为促进农业适度规模经营的发展创造必要条件。

全国政协常委、经济委员会副主任  
中央农村工作领导小组原副组长兼办公室主任 陈锡文  
清华大学中国农村研究院院长

# 前言

党的十八大报告提出，坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化道路。要实现“新四化”同步发展，必须尽快补齐农业现代化这块短板。中央一号文件连续3年将农业现代化作为阶段性目标的关键词写入文件标题。2016年中央一号文件明确要求，加大创新驱动力度，推进农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式，保持农业稳定发展和农民持续增收，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路，推动新型城镇化与新农村建设双轮驱动、互促共进，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要尽快补齐农业现代化这块短板，关键在于坚持问题导向，按照中央部署要求，按照供给侧结构性改革的思路，用发展新理念破解“三农”新难题。

本书是清华大学中国农村研究院最新科研成果的汇集。本书汇集十余篇专题研究成果，分别以粮食安全、农业支持保护政策、财政支农资金管理体系、农产品目标价格改革、农村电子商务、农村公共事务治理、村庄治理机制、农业水价综合改革、农村合作金融组织发展等为切入点，为破解新时期我国“三农”难题提供了新思路，为推进我国农业供给侧改革、实现农业现代化提供了具有重要决策参考价值的政策建议。

出版之际，我们衷心感谢方言、马晓河、汪小亚、施祖麟、韩一军、陈志钢、刘小勇、翟雪玲、徐雪高、陈春良等各专题研究团队对本书倾注的大量心血。全书的统稿和汇编整理工作由何宇鹏、王亚华、胡振通、张明慧、陈思丞、黄译萱、王芬、赵瑞娜等完成。清华大学出版社对本书出版给予了大力支持，周菁编辑在很短的时间内高质量地完成了本书的编辑出版工作，保证了本书如期与读者见面。

# 目 录

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| 从宏观全局看“三农”政策走向 .....                                   | 1   |
| 完善重要农产品价格形成机制 .....                                    | 9   |
| 建立营养导向的中国粮食安全发展战略 .....                                | 15  |
| 完善农业支持保护政策体系研究 .....                                   | 47  |
| 中国农业支持保护水平与创新农业支持保护方式 .....                            | 83  |
| 完善财政支农资金管理体系研究 .....                                   | 105 |
| 农产品目标价格改革跟踪研究——以棉花为例 .....                             | 126 |
| 农产品目标价格改革跟踪研究——以大豆为例 .....                             | 157 |
| 电子商务进农村现状、前景与对策研究 .....                                | 178 |
| 中国农村公共事务治理的危机与响应 .....                                 | 199 |
| 村庄治理机制创新研究 .....                                       | 207 |
| 农业水价综合改革研究 .....                                       | 230 |
| 中国新型农村合作金融组织发展案例研究 .....                               | 251 |
| 农企对接、农有企营,打造农商利益共同体——正大集团创新 PPP 模式<br>发展现代农业案例剖析 ..... | 277 |

# 从宏观全局看“三农”政策走向\*

“十三五”时期，农村改革发展面临的环境更加复杂，困难挑战日益增多。在经济发展新常态的大背景下，面对农业生产成本攀升、国内外农产品价格倒挂，以及资源环境压力持续加大的“多重挤压”，确保农产品有效供给和质量安全，提升农业可持续发展能力，促进农民持续增收，加快城乡发展一体化和新农村建设步伐，对于“十三五”时期经济社会发展全局至关重要。

## 一、从供给侧结构性改革看农业转型升级

中国经济面临的最突出的问题是结构性问题。在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，矫正要素配置扭曲，提高全要素生产率，提高供给体系的质量和效率，提高投资有效性，加快培育经济发展新动能，是解决中国经济中长期健康发展的根本之道。农业供给侧结构性改革是整体供给侧结构性改革的重要内容，也是农业自身发展问题倒逼下的客观要求。

### （一）农业供给侧结构性改革的现实意义

“十三五”时期，农业发展正处于重要的转型期，需要应对的挑战也日益增多。农业转型发展面临的挑战主要表现在供给侧结构性矛盾依然突出。

（1）农产品供需结构性失衡。当前，粮食呈现生产量、进口量、库存量“三量齐增”现象。国内粮食供求关系发生阶段性重要变化，部分品种出现结构性过剩。从大宗农产品看，突出的是大豆缺、玉米多。2014年和2015年我国大豆进口分别高达7140万吨和8169万吨，占当年粮食进口的65%以上。与此同时，玉米库存积压较为严重。从品质结构看，普通品质的农产品市场供给充裕，优质高端品牌的农产品较为紧缺。新形势下农业主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，主要表现为阶段性的供过于求和供给不足并存。

（2）农业资源环境约束日益趋紧。农业生态环境恶化趋势还没有得到有效遏制，化肥农药过量施用、畜禽粪污排放、农膜等废弃物残留，造成严重的农业面

---

\* 作者：韩俊，中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室副主任、清华大学中国农村研究院副院长。此文原载于《上海农村经济》，2016年第10期。

源污染。资源开发强度过大、弦绷得越来越紧，生态环境严重受损、承载能力越来越接近极限。

“十三五”时期，面对种种制约、困难和挑战，必须坚持用发展新理念破解“三农”新难题，把推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力，作为当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。不仅要在保障农产品数量上做文章，更要在改善结构、提高质量效益上下功夫。要加快转变农业资源利用方式，从过度开发粗放经营转到节约集约利用与保护修复并重，推动农业资源永续利用。要提高农业供给体系质量和效率，使农产品供给数量充足、品种和质量契合消费者需要，真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

## （二）农业供给侧结构性改革的重点任务

农业供给侧结构性改革的重点任务：①调结构，优化农业生产结构、经营结构；②提品质，着力提升农产品质量安全水平；③促融合，推进一二三产业融合发展；④降成本，降低农业生产成本、营销成本；⑤去库存，当前的重点是要消化玉米库存；⑥补短板，大力弥补制约农业发展的薄弱环节。

在推进农业供给侧结构性改革中，要始终把握好以下几个方面：①保障国家粮食安全是农业结构性改革的基本底线。必须把保障粮食安全始终作为头等大事，把产能建设作为根本，实现藏粮于地、藏粮于技。要防止农业生产出现大起大落、粮食等主要农产品供给发生大的起伏，确保口粮绝对安全、谷物基本自给。②推动农业发展绿色化。加大农业面源污染防治力度，推动农药、化肥、农膜减量化使用，扩大退耕还林还草，开展退耕还湿、退养还滩，把超过资源环境承载能力的生产退出来，把过量使用的化学投入品减下来，把农业废弃物资源化利用起来，让透支的资源环境得到休养生息。③树立大农业、大食物观念。面向整个国土资源，全方位、多途径开发食物资源，满足日益多元化的食物消费需求，基本形成与市场需求相适应、与资源禀赋相匹配的现代农业生产结构和区域布局，提高农业综合效益；推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展。④创新农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位，加快培育家庭农场、专业大户、农民合作社等新型农业经营主体，发展多种形式的适度规模经营，大力发展覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务，大力培育新型职业农民，造就高素质的新型农业生产经营者队伍，让更多的农民种更多的地。

## 二、从新型城镇化看农民工市民化

城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径。在我国这样一个13亿人口的大国，推进城镇化没有历史先例可循，不能照搬国外模式，必须从社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，把握好方向，积极推进以人为核心的新型城镇化。

### （一）城镇化的难点是解决好农民转移就业和市民化问题

我国正在经历史无前例的人口城镇化过程。1978—2014年，我国城镇常住人口从1.7亿人增加到7.49亿人，城镇化率从17.9%提升到54.8%。2015年城镇化率达56.1%，户籍人口城镇化率为39.9%。根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，2020年户籍人口城镇化率将达到45%左右。“十三五”时期要实现1亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户。

我国城镇内部二元结构问题突出。现有城镇常住人口中有2.34亿农民工及其家属，每近4个城镇常住人口中，就有1个是流动人口。城镇基本公共服务和社会保障没有普遍、均等地惠及农民工阶层。农民工在城镇“就业不稳、家庭不全、居住不定、服务不均”。

农民工市民化的意愿强烈。据抽样调查统计，八成农民工即便不放开户口也将长期留在城镇。真正愿意回农村定居的农民工只占8.8%。只有7.7%的新生代农民工愿意回农村定居。农民工对定居城镇的选择是多元的，愿意在地级以上大中城市定居的农民工占53.2%；愿意在县城或小城镇定居的农民工占38.0%；愿意回农村定居的农民工占8.8%。农民工进城定居的选择，与就业路径高度一致。

农民工对政府的诉求主要集中在：提高最低工资水平、改善社会保障、提供保障性住房或廉租房、改善医疗条件、改善工作和生活条件、加强权益保障、改善子女受教育条件等。

### （二）有序推进农民工市民化

农民工市民化的过程，实质是公共服务均等化的过程，我们把农民工市民化的内涵界定为：以农民工整体融入城镇公共服务体系为核心，推动农民工“个人融入企业，子女融入学校，家庭融入社区，群体融入社会”，即实现“四个融入”。一要建立各级政府公共服务成本的合理分担机制。对于已经具备条件的公共服务项目，如义务教育、就业培训、职业教育、计划生育等，应率先实现同等

对待。与城镇户籍紧密挂钩的低保和保障性住房等，也要逐步覆盖符合条件的农民工。二要切实维护好农民工的合法权益。农民工的市民权利不能以土地权利换，要维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。不能把放弃承包地和宅基地作为农民进城落户的先决条件，更不能强制性要求农民退地。农民工现阶段落户城镇，是否放弃承包的耕地、草地、林地和宅基地，必须完全尊重农民个人的意愿，不得强制或变相强制收回。适应农民工进城落户和城镇化发展的需要，可以在依法自愿有偿基础上，探索转让土地承包权、宅基地使用权、农房和集体资产股权的有效途径。

### 三、从全面建成小康社会看脱贫攻坚和新农村建设

#### （一）坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，打赢脱贫攻坚战

改革开放以来，我国实施大规模扶贫开发，使 7 亿农村贫困人口摆脱贫困，取得了举世瞩目的伟大成就，谱写了人类反贫困历史上的辉煌篇章。按照现行国家扶贫标准，2014 年年末全国还有 7017 万农村贫困人口。到 2020 年全面建成小康社会，如果还有大量贫困人口存在，还有大量区域性整体贫困现象，不仅贫困群众不满意，而且全面建成小康社会的真实性也会受到质疑。根据中央对今后 5 年的扶贫开发工作的政策部署，到 2020 年确保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。

我国现行贫困标准是按照 2010 年不变价，将农民年人均纯收入 2300 元作为国家贫困标准。自 2011 年以来，每年综合考虑物价水平和其他因素，逐年更新按现价计算的标准。2014 年更新为人均纯收入 2800 元，这期间（2011—2014 年）贫困标准年均增加 125 元，年均提高 5.43%。我国确定的 2010 年不变价 2300 元的扶贫标准，如按世界银行上一次即 2005 年提供的购买力平价指数（1 美元 = 4.09 人民币）换算，相当于每人每天 1.54 美元，高于当时 1.25 美元的世行低贫困线。2015 年我国扶贫标准按物价变化更新为 2855 元，如按最近一次即 2011 年世行提供的购买力平价指数（1 美元 = 3.696 人民币）换算，相当于每人每天 2.11 美元，同样高于世行 2015 年按物价变化更新的每人每天 1.9 美元的低贫困线。考虑城乡物价和生活成本的差异，世行还分别测算了我国城乡的购买力平价指数。采用世行最近一次提供的我国农村购买力平价指数（1 美元 = 3.04 人民币）进行换算，我国 2015 年 2855 元的现价扶贫标准，相当于每人每天 2.57 美元，是世行低贫困线的 1.35 倍。需要指出的是，我国现行扶贫标准中并未涵盖所有惠农政策给贫困人口带来的实惠，有些惠农政策虽未直接形成农民的转移

性收入，但实际上减少了农村贫困家庭的生活消费支出，也就等于增加了贫困人口的实际收入。将这部分政策带给贫困人口的实惠纳入其收入统计，我国 2014 年贫困标准的“含金量”将达到 4296.96 元。这一水平，如按世行提供的美元兑人民币的最新购买力平价指数折算，已达到每人每天 3.19 美元；而如按其测算的我国农村购买力平价指数折算，则已达到每人每天 3.87 美元，都高于世行提出的每人每天 3.1 美元的高贫困线。综上，我国现行扶贫标准不仅高于世行的低贫困线，从实际受益情况看，也已高于世行的高贫困线。

从 2013 年开始，我国在全国范围内开展贫困人口建档立卡工作，初步摸清了贫困人口结构、贫困程度、致贫原因等情况。从建档立卡工作实际看，在村庄一级识别贫困人口，单纯以收入作为识别标准，显然是脱离实际的，在实践中可信度低，也是不可行的。要精准识别村庄的贫困人口，实际上要做出多维度判断。中国确立的贫困人口脱贫的标准，不仅考虑收入水平，还具体化为稳定实现农村贫困人口“两不愁、三保障”，即不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。

我国扶贫开发已进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期。打赢脱贫攻坚战，关键是充分发挥好政治优势和制度优势，把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，贯彻好落实好。在最新公布的反贫困政策蓝图中，中央明确了“六个精准”的要求，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。为此，脱贫攻坚工作必须实现“四个创新、四个转变”，即创新扶贫开发路径，由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变；创新扶贫资源使用方式，由多头分散向统筹集中转变；创新扶贫开发模式，由偏重“输血”向注重“造血”转变；创新扶贫考评体系，由侧重考核地区生产总值向主要考核减贫脱贫成效转变。为了防止陷入所谓的“福利陷阱”，对绝大多数贫困人口，不能靠发钱养人的办法扶贫，必须让他们通过劳动实现脱贫致富，过上有尊严的生活。脱贫攻坚首先是立足于提高扶贫对象的自我发展能力，把能扶的都扶起来。假如能扶的不去扶了，把这些人都纳入社会保障兜底范围，就可能会陷入“福利陷阱”，财政难以承受，社会的活力也会受到损害。对那些完全或部分丧失劳动能力的贫困人口，要应保尽保，通过进一步完善农村最低生活保障制度，实现社保政策兜底脱贫，以体现社会公平正义。

## （二）在建设新农村上迈出新步伐

即使我国城镇化能够顺利推进，2020 年和 2030 年农村人口预计仍会多达 5.8 亿人和 4.8 亿人，农业劳动力仍会多达 2.1 亿人和 1.6 亿人。推进城镇化丝毫也不意味着可以忽视农村发展。绝不能一边是繁荣的城市，另一边是凋敝的乡

村。“十三五”时期，必须坚持实行工业反哺农业、城市支持农村的方针，促进城乡公共资源均衡配置，加快改善农村生产生活条件，推动实现城乡基本公共服务均等化，让农村的产业留住人，让农村的环境留住人，让留在农村的人口能够安居乐业，避免在城镇化快速发展过程中出现农村荒芜萧条，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

(1) 加大对农村基础设施建设支持力度。要统筹城乡基础设施建设，加快基础设施向农村延伸，促进城乡基础设施互联互通、共建共享。进一步加大财政对农村基础设施建设的投入力度。统筹整合农村各类建设资金，提高资金使用效率。推广政府与社会资本合作模式，引导社会资本参与农村公益性基础设施建设、管护和运营。

(2) 深入开展农村人居环境整治工作。加快推进农村危房改造，统筹开展农房抗震改造。支持农村山、水、田、林、路及小流域综合治理。继续推进农村环境连片整治，加大农村生活垃圾处理、污水治理、改厕。加大公共财政对传统村落民居和历史文化名村名镇保护建设力度。大力推进美丽宜居乡村建设。

(3) 加快农村社会事业发展。完善县域城乡义务教育资源均衡配置机制。建立城乡统筹的公共文化服务体系建设协调机制。整合城乡居民基本医疗保险制度。健全全国统一的城乡居民基本养老保险制度，完善待遇确定和正常调整机制。加快推进最低生活保障制度城乡统筹发展。加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。

(4) 大力扶持农村就业创业。随着城镇居民消费需求的多元化、高级化、个性化，农业资源的丰富性、乡村文化的独特性、绿水青山的生态性，不仅对社会资本投入农村具有很大吸引力，又为发掘农业多功能性带来了巨大潜力。目前农村还是投资价值的洼地，农村新兴产业发展势头好，农民就业创业面临新机遇。要做好发展农村新型产业这篇大文章，大力发展乡村旅游、农产品产地加工、农村电子商务、社会养老、文化创意等产业，拓宽农民就业创业门路。

## 四、从全面深化改革看深入推进农村各项改革

农村改革是全面深化改革的重要领域。根据党的十八届三中全会对全面深化改革的总体部署，农村各项改革正在扎实稳健推进，一些重要改革事项的试点工作正在有序展开。在全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，习近平总书记在在我国农村改革的主要发源地小岗村主持召开农村改革座谈会并发表重要讲话，全面阐述了深化农村改革的目标任务、深刻内涵和实践要求，这充分彰显了党中央进一步推进农村改革发展稳定的意志和决心。

农村改革内容综合性强，靠单兵突进难以奏效，必须树立系统性思维，做好各方面改革的衔接配套，最大限度释放改革的综合效应。

### （一）深化对农民和土地关系这个主线的认识

土地制度作为一项基础性制度安排，事关农民权益保护、新型工农城乡关系构建和社会和谐稳定大局。农村土地实行集体所有制，是历史形成的基本制度，起源于合作化和人民公社运动。从性质上说，集体所有权由集体成员共同享有，但财产不可实际分割为每一个成员所有，也不得将财产由成员个人予以转让。农村家庭承包责任制的推行，实现了集体土地所有权与使用权的分离。这一改革的成效最突出地表现在，通过赋予农民生产经营自主权，调动了农民的生产积极性。改革开放以来，国家不断强化对农民土地权利的保护，农用地产权制度安排发生很大变化，农民土地承包经营权的权能已得到很大扩充。顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，把农民土地承包经营权分为承包权和经营权，实现承包权和经营权分置并行，有利于更好坚持集体土地的所有权、更好保障农户的土地承包权、更好用活土地经营权，推进现代农业发展。落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，是深化农村土地制度改革的基本方向。落实集体所有权，就是要明确界定农民的集体成员权，明晰集体土地的产权归属，实现集体产权主体清晰。稳定农户承包权，就是要公平合理地将承包权分配给每个有资格的集体成员。放活土地经营权，就是要将土地经营权配置给有经营意愿和经营能力的主体，提高农业土地资源的配置效率，破解“谁来种地、地怎么种”的难题。

### （二）当前深化农村改革的重点任务

当前，要重点抓好农村集体产权制度改革、构建新型农业经营体系、深化供销合作社综合改革、健全农业支持保护制度、推进户籍制度改革、健全城乡一体化的体制机制六项改革任务。

城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。近年来，国家采取了一系列强农惠农政策，在破除城乡二元体制方面采取了一系列重大措施，统筹城乡发展迈出重大步伐。但农村发展滞后、城乡发展差距过大的问题依然很突出。我国正处于加速破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局关键时期。突破城乡二元结构，是农村改革的关键环节。必须抓住全面深化改革的历史机遇，把构建有利于城乡发展一体化的体制机制作为改革的重要领域和关键环节，坚持工业反哺农业、城市支持和多予少取放活的方针，加大强农惠农富农政策力度，彻底改变各种削弱农业基础地位、抽取农村资源、损害农民利益的不合