



启航“十五五”，“三农”怎么干？

——对话涂圣伟、高鸣、尹稚、赵霞

□赵新宇

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》),对加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴作出专章部署,明确了“十五五”时期农业农村发展的战略任务和政策举措。《建议》中关于“三农”工作有哪些新提法、新要求?如何落实农业农村优先发展要求,推动城乡要素双向流动?如何统筹推进农村基础设施和公共服务升级?对话邀请了国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所研究员涂圣伟,农业农村部农村经济研究中心研究员、农民日报社智库专家高鸣,清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长、建筑学院教授尹稚,中国农业大学经济管理学院教授赵霞四位专家展开交流讨论。



▲涂圣伟



▲高鸣



▲尹稚



▲赵霞

承前启后“三农”定位更加凸显

记者:“十五五”时期,我国经济发展面临怎样的机遇和挑战?如何看待这一时期在我国现代化进程中的地位?

赵霞:“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,机遇与挑战并存。一方面,以人工智能、新能源等为代表的新技术不断取得突破,我国超14亿人口的市场消费需求和潜力巨大,农村年轻群体和老年群体的新需求正在重塑消费结构,国家持续推出一系列政策举措,优化要素资源配置、优化营商环境、加大政策补贴力度等,为经济发展提供支撑。另一方面,外部环境错综复杂,地缘政治冲突、贸易保护主义冲击全球产业链,国

内经济面临结构转型阵痛、老龄化等问题,农业种业、农机装备和农业生物技术等核心领域对外依存度较高。

涂圣伟:党的二十大确定到2035年基本实现社会主义现代化,需要从“十四五”到“十六五”3个五年规划期的不懈努力、接续奋斗,“十五五”时期正居其中。这一阶段既要巩固拓展“十四五”的发展成果,又要为“十六五”时期实现决胜目标积蓄力量、夯实基础,具有承前启后的重要地位。当然,“十五五”阶段性目标任务绝不是轻轻松松就能实现的。国际形势深刻影响国内发展,我国人口结构等基础条件正在发生重要变化,对供给和需求、总量和结构、

宏观和微观等方面产生重大影响,但我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大,具备主动运筹国际空间、塑造外部环境的诸多有利因素。只要紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标,保持战略定力,积极识应变求变,就能在危机中育新机、于变局中开新局,不断推动中国式现代化稳扎稳打向前进。

记者:《建议》强调,坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。《建议》中关于“三农”工作有哪些新提法、新要求、新特点?

高鸣:党的二十届四中全会把握乡村演变规律,紧扣乡村当前实际,提出“分类有序、片区化推进乡村振兴”。按

照这一要求,当前和今后一个时期推进乡村全面振兴,要根据不同村庄类型,因地制宜实行差异化策略;要促进地域相邻、产业相联、资源互补的若干村庄加强协同联动,以片区为单元统一规划、统筹政策、整合资源,依靠强村带弱村实现共同发展。这一推进方式,凸显了整体谋划、系统推进的新特点,既尊重村庄差异性又强化区域联动性,有利于破解资源碎片化和发展不平衡等问题,是“千万工程”经验的重要实践创新。

涂圣伟:《建议》明确了未来五年“三农”工作的方向和重点,我认为有3个突出特点:一是目标明确、可感可及。《建议》提出,推动农村基本具备现代生活条

件,加快建设农业强国。这就将农业农村现代化目标具象化,顺应了亿万农民对美好生活的期待。二是守正创新、与时俱进。《建议》提到,统筹建立常态化防止返贫致贫机制。这既与前几个五年规划一脉相承,又着眼新形势新要求,是对巩固拓展脱贫攻坚成果5年过渡期结束后,把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施作出的制度性安排。三是综合性、系统性。《建议》提到,发展各具特色的县域经济,开发农业多种功能,推动农村一二三产业深度融合,培育壮大乡村特色产业。这一提法突出了“宜业”的要求,目的是既将乡村建设成优质生活空间,也要让乡村成为就业创业新天地。

赵霞:《建议》中关于“三农”工作的新提法、新要求和新特点主要体现在三个方面:一是提出“农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色”,凸显出加快建设农业农村现代化的紧迫性和全局意义。二是提出“坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓,统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业”。这一提法在强调提升产量产能的同时,要兼顾生态和农民增收,体现出追求农业高质量发展、可持续发展的丰富内涵。三是提出“统筹建立常态化防止返贫致贫机制”,标志着帮扶工作将转向长期化、制度化治理方式,确保脱贫地区稳定进入乡村全面振兴阶段。

激活内需 城乡要素“双向奔赴”

记者:投资于物与投资于人,是《建议》当中的一大亮点。您认为如何通过“物的升级”和“人的提升”,推动农村市场成为“十五五”时期提振内需的重要增长极?

高鸣:在“物的升级”方面,重点是改善农村市场的硬件基础,为产业融合发展和消费场景创新提供物质支撑。比如,通过完善现代物流网络、数字基础设施,降低流通成本;通过支持县域产业园区、现代农业设施、乡村旅游配套设施建设等,推动乡村产业融合发展,培育消费新业态。在“人的提升”方面,关键在于加强人力资源开发、提高民生投资比重。比如,健全农村职业技能培训体系,重点培养适应现代农业、

乡村旅游、农村电商等新业态的技能型人才;完善基本公共服务范围和内容,加快缩小城乡之间的基本公共服务差距等。

尹稚:虽然农村物质环境的现代化仍有不少短板,但人的现代化以及整体健康和文明水平的提升更值得关注。投资于人,教育和医疗仍是核心。就教育而言,推进中国式现代化既需要科技人才,也需要服务业人才,还需要大量辅助型人才,因此在农村地区大幅度调整“农民工基本劳动技能培训目录”十分必要。就医疗而言,推动医疗和公共卫生服务向基层下沉,既可以有效解决治病防病问题,也可以减弱农村居民对因病致贫的担忧,进

一步释放农村居民享受现代化生活的消费潜力。

涂圣伟:“十五五”时期,推动农村市场成为提振内需的重要增长极,不是应急之举,而是长远之策。我认为需要重点围绕“三类人”做好文章。第一类是长期在农村居住生活的群体,要加快补齐寄递物流等消费基础设施以及养老托育、教育培训、健康服务等公共服务设施短板,扩大农村升级类商品和服务消费;第二类是大量农业转移人口,要科学有序推进农业转移人口市民化,推动城镇基本公共服务向他们深度覆盖,让他们在城镇就业更充分、居住更安定、教育更优质、医疗更便捷;第三类是返乡下乡创业就业群体,要完善创业

就业服务,解决好他们的后顾之忧。

记者:强大国内市场是中国式现代化的战略依托。在当前全国统一大市场建设中,城乡要素流动还存在哪些壁垒?结合《建议》中“促进城乡融合发展”的部署,应如何系统性打通这些卡点堵点?

涂圣伟:统一城乡要素资源市场的过程,也是破除城乡二元结构的过程。近年来,通过破除妨碍城乡要素流动的体制壁垒,推动资金、技术、人才、管理等要素向乡村集聚、向农业新业态流动,有效促进了农业生产效率的提升。但客观来看,由于制度性障碍没有根本破除,农村各类要素市场发育滞后,城乡统一的要素市场体

系尚未完全建立,导致要素价格难以真实灵活地反映市场供求关系、资源稀缺程度,制约了城乡要素在更大范围、更广领域和更深层次进行平等交换和优化配置。特别是从促进城乡融合来看,城乡要素流动的整体性、协同性不强,突出表现为城乡人口流动与土地流转不匹配,导致要素配置整体效率不高。

高鸣:在当前全国统一大市场建设中,城乡要素流动仍面临多重壁垒,主要体现在土地、资本和人才等关键领域。土地要素方面,农村集体经营性建设用地在入市范围、交易流程和收益分配等方面仍需健全制度;农房有效盘活和抵押融资的路径仍需进一步探索。

资本要素方面,农村融资难、融资贵问题仍然存在,社会资本投资农业农村的激励不足。人才要素方面,城乡公共服务差距较大,教育、医疗等资源分布不均,制约了人才向农村流动。

针对这些卡点堵点,“十五五”时期要持续完善城乡融合发展体制机制。一是深化农村土地制度改革,有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,健全土地增值收益分配机制。二是提高强农惠农富农政策效能,健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局。三是完善基本公共服务范围和内容,推动更多公共服务向基层下沉、向农村覆盖,向边远地区和困难群体倾斜。

强基增收 乡村发展“提档加速”

记者:构建现代化基础设施体系,能够为畅通国内大循环、促进国内国际双循环提供重要支撑。您认为,在交通强国建设中,针对农村地区应聚焦哪些领域发力,更好地适配产业升级与民生改善需求?

赵霞:一是持续优化升级乡村骨干路建设,尤其是通往乡村产业园区等地的道路,满足农产品电商、冷链物流等需求,为乡村产业发展、工业产品下行、农产品上行打通“最后一公里”。二是

提升乡村旅游专线公路建设,为乡村文旅产业发展打下坚实基础。三是为乡村公路网数字化升级作好准备,在公路建设和改造过程中,规划和部署光纤网络、电车充电桩、物联网感知设备等数字基础设施建设。

涂圣伟:在城乡融合背景下,未来农民的生活和消费行为将会越来越超出村域范围,更多向县城和重点镇集聚,县城综合服务能力、乡镇服务农民的区域中心功能将越来越凸显。由

此,衡量农民生活条件,就不能仅仅局限于农村有什么、农村什么好,而应该在农民与中心村、重点镇、县城的生活连接度和便利度上。比如,农村通硬化路,农民最直接的感受是乘坐公共交通或驾车,多长时间能到最近的商场、超市、县(镇)医院。要更好适配民生改善需求,需加强县乡村基础设施和公共服务设施一体化布局,从村、乡镇、县城等不同层面来满足农民生活需要。

记者:增加农民收入是实现共同富裕的必然要求。《建议》提出“发展各具特色的县域经济,开发农业多种功能,推动农村一二三产业深度融合,培育壮大乡村特色产业,完善联农带农机制”等举措,在落实过程中如何确保低收入群体稳步增收、中等收入群体持续扩大?

尹稚:中国县域占全国国土面积的约90%,县域人口占全国人口的52%,县域经济总量占全国经济总量

的近40%。县域经济是中国式现代化的重要支撑,只有县域经济实现现代化,才能推动14亿多人整体迈进现代化,进而实现全面的中国式现代化。因此,既要找准优势,做大做强特色产业,还要强化县镇村联动,发挥县城对乡镇和中心村的辐射带动作用。

赵霞:为确保低收入群体收入有效增加、中等收入群体规模稳步扩大,首先要立足县域、乡村资源禀赋,培育和

壮大特色产业经济,延伸产业链条,因地制宜地探索发展种养结合型、链条延伸型、功能拓展型等多种农村三产融合发展模式,持续推行“龙头企业+合作社+农户”“保底收益+按股分红”等多种利益联结模式。其次要提供各类技能培训配套服务,如直播电商、销售管理等培训,提升普通农户的综合能力。最后做好社会保障兜底服务,为乡村弱势群体提供基本的养老、教育等保障。

补齐短板 公共服务“精准滴灌”

记者:《建议》明确“推动农村基本具备现代生活条件”,这既是建设宜居宜业和美乡村的核心目标,也是提振农村消费的重要前提。您认为应如何统筹推进农村基础设施和公共服务升级?

高鸣:要坚持系统思维,学习运用“千万工程”经验,补齐短板、优化布局。一要坚持需求导向,推进基础设施与服务供给精准化。在巩固提升传统基础设施的同时,重点向清洁能源、冷链物流等新型基础设施倾斜,公共服务供给聚焦农村“一老一小”和就医就学等农民急难愁盼问题,使优质服务资源向农村倾斜。二要突出县域统筹,实现规划与建设的一体化。在县级层面建立跨部门的乡村建设协同机制,将交通、水

利、能源、物流、信息等基础设施规划,与教育、医疗、养老、文化等公共服务布局进行“一张图”集成。三要创新长效机制,确保运营与维护可持续。进一步明确管护主体、标准规范和经费来源,积极运用数字化手段,对相关基础设施的运行状态进行实时监测和智能调度。

涂圣伟:推动农村基本具备现代生活条件,本质上是为了人,关键在于处理好人和村的关系。当前和未来一个时期,我国农村人口总量、结构等都将发生重大变化,在空间上体现为乡村人口过疏化,结构上体现为老龄化程度加深,部分以传统农业生产为主、区位相对偏远的村庄可能趋向收缩。在“人”和“村”都在发生深刻变化的情况下,统

筹推进农村基础设施和公共服务升级,就必须充分考虑人口结构和流动、城乡形态深刻变动等历史阶段性背景,回答好建设什么样的村、什么样的现代生活等问题。

具体来说,要做到“三统”,一是村域统筹,对一些能够长久存续、人口集中的村庄进行基础设施和公共服务的统筹,加强乡村运营,提升整体效应,引导人口集聚;二是联村统筹,通过村庄共建、片区化推进等统筹布局基础设施和公共服务设施,提高公共资源配置效率;三是城乡统筹,推动城乡基础设施和公共服务统筹发展,优化城乡公共资源配置,持续缩小城乡发展差距。

记者:发展新质生产力是加快农业农村现代化的重要支撑。您认为,如何通过农业科技创新让小农户共享科技红利,推动农业现代化与共同富裕协同发展?

赵霞:一方面要赋能小农户,通过强化各类技能培训,培育一批懂技术、善经营的新农人,使他们成为乡村技术传播的中坚力量。另一方面要继续加强与科技相关的各项服务与建设。如继续完善智能灌溉、水肥一体化等农业社会化服务,持续加强农业大数据平台建设,为农户提供气象预报、市场行情、种植技术等公共数据服务,继续完善物联网等新型基础设施建设,催生智慧田园直播、数字化田间保姆服务等新业

态。

高鸣:发展农业新质生产力,尤其要注重解决小农户技术应用难、收益分配不均等问题,将创新成果更多惠及广大农户。一方面,构建向小农户开放的科技创新体系,鼓励科研机构与农技推广部门聚焦小农户农业生产的现实需求,研发和推广轻量化、智能化、降本增效型技术。可参考科技小院等运行机制,探索建立“高校—政府—企业—农民”的协同研发模式,让小农户的需求直接反馈到研发环节,确保科技成果接地气、能落地、有实效。另一方面,持续提高农业社会化服务的科技含量,支持家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体广泛采用前沿

生产技术,并为小农户提供“耕种防收”全过程或关键环节的科技服务,推动农业技术持续“向下扎根”。

记者:“十五五”时期,每一项规划部署都与您我的生活紧密相连,农业农村现代化更是关乎中国式现代化全局和成色的关键所在。启航“十五五”,推进乡村全面振兴,既要常态化帮扶抓实抓细,牢牢守住不发生规模性返贫底线;又要从“物的升级”与“人的提升”两端发力,打通城乡要素流动堵点,让农村市场成为拉动内需的重要力量,还要立足农民群众急难愁盼,升级基础设施和公共服务,以特色产业发展促农民增收,用农业科技赋能乡村发展,推动农村基本具备现代生活条件。

(据《农民日报》)