

尽管如此，与全面建成小康社会的目标相比，农村基本民生问题仍是短腿；与城镇居民已经享有的民生福祉相比，农村基本民生问题仍需加强。要按照提高公共服务共享水平、努力实现基本公共服务全覆盖的要求，把社会事业发展的重点放在农村，加快推动城镇公共服务向农村延伸，把织牢农村社会保障网作为践行共享发展理念、使全体人民在共建共享发展中有更多获得感的主战场和“重头戏”。要促进教育公平，推动义务教育均衡发展，建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，加快城乡义务教育公办学校标准化建设，加强乡村教师队伍建设，推进城乡教师交流；逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，率先从建档立卡的家庭经济困难学生开始实施普通高中免除学杂费；完善资助方式，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。要促进就业公平，统筹人力资源，打破城乡分割和身份歧视，维护劳动者平等就业权利。要促进社会保障公平，完善城乡居民基本养老保险制度，进一步缩小城乡低保标准和人均实际补助差距，促进医疗资源向农村流动。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

## 关于农业供给侧结构性改革若干问题的思考和建议

宋洪远

自 2015 年下半年以来，习近平总书记先后几次强调供给侧结构性改革问题。特别是在 2015 年 12 月召开的中央经济工作会议上，习近平总书记对如何推进供给侧结构性改革，从理念到行动都做出了系统阐述和全面部署，这是中央适应和引领经济发展新常态做出的重大决策。为贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，2015 年 12 月召开的中央农村工作会议和 2016 年 1 月下发的中央“一号文件”，都明确提出要推进农业供给侧结构性改革。这是“十三五”时期我国农业农村工作的一项重要任务。2016 年“两会”期间，习近平总书记在参加湖南代表团审议时指出：新形势下我国农业发展的主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，推进农业供给侧结构性改革是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。在此，我主要就为什么要推进农业供给侧结构性改革、如何推进农业供给侧结构性改革等重要问题，谈几点思考。

（一）从农业的产业功能和当前存在的突出问题看，推进农业供给侧结构性改革不仅必要而且紧迫

从产业演进的规律和功能看，农业是国民经济的基础产业，随着社会分工分业的发展，才有了第二产业和第三产业；农业的基本功能主要是为人们提供农产品和食物供给，比如粮棉油糖、茶瓜果菜、肉禽蛋奶、水产品等，都是人们日常生活中须臾不可离开的。因此，需要以促进农业产业发展为出发点，着力推进供给侧结构性改革。

从中国农业发展的状况和特点看，突出的矛盾和问题在供给侧，主要表现为农产品供给未能很

好地适应消费需求的变化，导致供求出现结构性失衡。比如，消费者对牛奶质量、信誉保障提出了较高的要求，但生产和供给还不能很好地适应这些要求；又比如，我国大豆产需缺口很大，但玉米生产的增长却明显地超过了需求的增长。农产品供给侧出现的结构性矛盾和问题，还给我们农业资源环境带来了很大的压力，不仅影响当前的生产发展和农民增收，而且还直接影响农业的长远可持续发展。因此，需要以改善农产品供给结构为重点，着力推进农业供给侧结构性改革。

#### （二）推进农业供给侧结构性改革，重点是解放和发展农村生产力

用改革的办法推进农业结构调整，矫正农业资源要素配置扭曲，提高农产品供给质量和效率，减少无效和低端农产品供给，扩大有效和中高端农产品供给，增强农产品供给结构对消费需求变化的适应性和灵活性，提高农业全要素生产率。推进农业供给侧结构性改革的根本目的，就是要使不断提高的农产品供给能力更好地满足人们日益增长、结构升级和多样化的消费需求。

推进农业供给侧结构性改革，要重点关注和解决好以下四个问题：第一，针对农业供给侧存在的突出问题，从生产端入手，从供给侧发力；第二，抓住农业供给侧存在的结构性矛盾，调整优化农产品供给结构，更好地适应消费需求；第三，充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好地发挥政府的作用，紧紧围绕市场需求变化安排农业生产和供给；第四，针对农业发展中存在的体制性和机制性障碍，大力推动技术创新和制度创新，通过矫正资源要素配置扭曲解决农业供给侧的结构性矛盾和问题。

（三）推进农业供给侧结构性改革，要紧紧围绕市场需求组织农业生产经营，使农产品供给在数量上更加充足、在品质上更加符合消费需求，形成结构合理、保障有力的农产品有效供给

一是面向整个国土资源，多途径开发食物资源，调整优化产品结构、生产结构、产业结构和区域布局。推动粮经饲统筹、农牧渔结合、种养加一体、主产区和功能区协调。通过发展“一村一品”“一乡一业”“一县一园”，形成主导产品、支柱产业和优势产区。科学确定主要农产品自给水平，合理安排农业产业发展优先序，逐步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。二是针对当前一些地方化学投入品过量不合理使用导致农产品产地生产环境恶化的问题，采取有力措施，治地治水治环境，控肥控药控添加剂。健全农产品质量和食品安全监管追溯体系，让消费者吃上放心安全的农产品。适应城乡居民消费结构转型升级的需要，着力提升农产品质量和食品安全水平。做优做精粮食产业，优化粮食品种品质，积极推广农牧结合，大力发展肉蛋奶鱼、果菜菌茶等，为消费者提供品种多样、质量优良的农产品，调优品质、培育品牌，提高消费者对农产品供给的信任度。三是加快转变农业发展方式，推动农村一二三产业融合发展。实施“互联网+”行动，促进物联网和农业融合发展，推进产业组织、商业模式创新，推动新产业、新业态发展。推进规模化经营、标准化生产，加强农产品流通和市场设施建设，推动农产品加工业转型升级，发展休闲农业、乡村旅游和健康养生产业。

（四）推进农业供给侧结构性改革，要优化农业资源要素配置结构，减少无效和低端农产品供给，扩大有效和中高端农产品供给，增强农产品供给结构对需求变化的适应性和灵活性

一是针对当前粮食库存较多、玉米库存量大的问题，采取有力措施，支持发展多种方式的农产品转化加工，加快消化过大的农产品库存，减少粮食陈化损失。当前要重点推进玉米种植和区域结构调整，开展粮改豆改饲以及退耕种草试点，启动实施种养结合循环农业示范工程，推进畜牧业、渔业转型升级。二是针对当前农业生产物质费用和农业生产经营成本上升较快的问题，支持专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体发展，支持多种形式的新型农业服务主体开展专业化、规模化、社会化服务，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，

推动农业科技服务由生产型向服务型拓展,通过发展规模经营和社会化服务,降低农业生产经营成本。按照技术适用、经济划算、利于推广的要求,大力发展现代种业技术、农业机械化和信息化技术、新型肥药膜技术、资源循环利用技术、提质增效技术、降本节耗技术、农产品储运和加工技术等,推进农技农艺结合,减少化肥农药等的不合理使用,提高农业效益和竞争力。三是加强农业基础设施等影响农产品生产和供给的薄弱环节建设,健全农业投入增长长效机制,推进高标准农田和水利设施建设,强化农业物质装备和技术支撑,稳定和提高粮食等重要农产品综合生产能力,增加市场紧缺农产品的生产和供给。

(五)推进农业供给侧结构性改革,要坚持市场化改革与保护农民利益并重的原则,采取分品种施策、渐进式推进的办法,完善农产品价格形成机制和市场调控制度

一是完善粮食等重要农产品价格形成机制。继续执行稻谷、小麦最低收购价政策;深入推进新疆棉花、东北地区大豆目标价格改革试点;按照市场定价、价补分离的原则,让价格反映市场供求状况,综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链条协调发展等因素,建立玉米生产者补贴制度,积极稳妥推进玉米收储制度改革。二是完善粮食等重要农产品储备制度。按照政策性职能和经营性职能分离的原则,改革完善中央储备粮管理体制;深化国有粮食企业改革,发展多元化购销主体;科学确定粮食等重要农产品国家储备规模,完善粮食等重要农产品市场吞吐调节机制。

(六)推进农业供给侧结构性改革,要统筹农产品内外需和进出口协调,加快形成农业对外贸易与国内农业发展相互促进的政策体系,实现农产品由低水平供需均衡向高水平供需均衡的跃升

针对国内资源环境约束增强、国际农业竞争压力增大的问题,要完善农业对外开放战略布局,培育我国农业发展新动力,拓展我国农业发展新空间。一是统筹利用国内外两种资源两个市场,缓解国内资源环境承载压力;二是优化重要农产品进口布局,推进农产品进口来源多元化;三是加强农产品品牌营销网络和售后服务网络建设,推动农产品贸易实现优质优价优进优出;四是深度融合全球农业产业链、价值链、供应链、物流链,打造一批跨国农业企业和境外农产品生产基地;五是坚持农业“引进来”与“走出去”并重,农业引资与引技引智并举;六是支持企业扩大农业对外投资,推动农业装备、技术、标准、品牌、服务走出去;七是推动农业多边贸易和投资谈判进程,积极参与全球农产品贸易规则和农业投资规则制定。

(七)推进农业供给侧结构性改革,要从各地实际出发,使生产和供给有利于农业资源优势的发挥,有利于农业生态环境保护,形成更有效率、更有效益、更可持续的农产品供给体系

一是各地要综合考虑资源禀赋、产业基础、区位优势和市场条件,科学制定规划,宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜渔则渔,促进各类农业资源得到合理开发利用与有效保护。二是针对一些地方存在的资源过度开发、环境污染加重和生态系统退化的问题,重点实施农业环境突出问题治理规划和农业可持续发展规划,发展资源节约型和环境友好型农业,推进农业可持续发展和绿色发展。三是因地制宜,分类指导。生态治理区要围绕保护和修复生态,调整农产品生产和供给;丘陵地区要推进陡坡耕地退耕还林还草,加快把不适宜耕种的土地退下来;地下水漏斗区要推进轮作休耕,以水定种、以水定产,扭转地下水超采透支的态势;西北黄土高原区要大力发展旱作节水农业,推广粮草轮作,发展草食畜牧业,实现生态修复与农民增收相统一。

(八)推进农业供给侧结构性改革,是当前我国农业发展的一项重要任务,也是一项政策性很强的重要工作,要更好地发挥政府的作用

一是坚持农民主体地位,尊重农民意愿。推进农业供给侧结构性改革,农民是主体,要充分尊重他们的意愿和经营自主权。要让农民把舵,政府主要是营造良好的生产经营环境,决不能搞强迫

命令和瞎指挥。二是坚持市场导向，尊重经济规律。要深入研究市场需求特点，全面把握市场供求形势，善于利用市场信息引导农业生产，善于通过市场流通带动农业生产，善于运用市场的办法指导和组织农业生产。三是坚持因势利导，搞好试点示范。要顺势而为，积极支持新型农业经营主体发展，充分发挥其在农业供给侧结构性改革中的引领作用。要搞好落实政策、信息服务、技术培训、试点示范，帮助农民提高调结构的本领。四是完善农村政策，深化农村改革。针对当前制约农业发展的体制性和机制性障碍，推进农村土地制度、农业经营制度、农村金融制度、集体产权制度等重要改革，完善农业投入、农业补贴、农产品价格、农产品贸易等重要政策，促进生产要素合理流动和公共资源均衡配置，为农业供给侧结构性改革创造良好的政策环境。

（作者单位：农业部农村经济研究中心）

## 推进生态文明建设 努力建设美丽乡村

李 周

改革开放以来，以经济建设为中心的发展战略的推进，极大地丰富了商品供给，极大地改善了人民生活，极大地促进了社会发展，极大地提高了国家实力，然而也出现了环境污染和生态恶化等问题。为了纠正这个偏差，党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，把“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入《中国共产党章程（修正案）》作为行动纲领，十八届三中全会确立了加快建立系统完整的生态文明制度体系的目标，十八届四中全会做出了要用严格的法律制度保护生态环境的规定，十八届五中全会把绿色发展作为“五大发展理念”之一，用以指导“十三五”乃至更长时期的经济社会发展。党和政府把生态文明建设作为国家战略并进行部署，遵循了发展规律，顺应了人民期待，彰显了执政担当。

### 一、生态文明和美丽乡村建设的含义

物质文明、精神文明、政治文明和社会文明都是以人为中心的，只有生态文明强调人与自然融合。必须指出，倡导生态文明建设决不是否定以经济建设为中心，而是把生态产品的生产和经济产品的生产有机地统一起来，把公共品生产和私有品生产有机地统一起来，把生态建设和经济建设有机地统一起来。党和政府抓住发展机遇，采取有力措施，推进生态文明建设，是将已确立的资源节约、环境友好、人与自然和谐相处的目标付诸实践的具体举措。

美丽乡村建设是生态文明建设的重要内容。同美丽城市建设相比，美丽乡村建设的空间更为广袤，内容更为丰富，任务更为艰巨。美丽乡村建设包括生产、生活和生态三个维度，限于篇幅，本文专门论述生态建设这个新的维度。生态建设不同于生态保护，生态保护旨在维持尚存的生态资产存量，生态建设旨在培育生态资产增量，包括优化耕地、村庄等人工生态系统的配置和促进森林、草地、湿地等自然生态系统的演替。