

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院
中国农科院
中国农业发展战略研究院

第 61 期

2021 年 2 月 5 日

建立新型工农城乡关系需要新思路

摘要：在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败。建立十九届五中全会要求的工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，面临农业农村领域短板突出、农业农村优先发展难度加大、畅通工农城乡关系受阻、体制机制改革不确定性增多等诸多挑战。建议开展国家农业农村现代化建设行动，强化新型工农城乡关系的政策创设，分区分类推进国家农业现代化，鼓励乡村资源变资产的地方实践，加大农业科技创新供给，强化监督考核机制，确保新型工农城乡关系落实落地。

十九届五中全会要求强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。建立新型工农城乡关系，如期实现农业农村现代化目标，需要创新思路举措。

一、新型工农城乡关系的新特征

(一) 强调工农城乡的平等共进

十九届五中全会提出“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣”，是对十六大“统筹城乡经济社会发展”、十六届四中全会“工业反哺农业、城市支持乡村”、十七大“以工促农、以城带乡”、十八大“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”、十九大“城乡融合发展”的传承发展。由以工促农转向工农互促、由以城带乡转向城乡互补、由融合发展转向协调发展，强调了工农城乡的平等共进，把农业、乡村放到了与工业、城市相对等的地位。

(二) 注重工农城乡的和谐共生

交通拥堵、环境恶化、房价过高等“城市病”，以及耕地撂荒、人口外流、村庄空废等“乡村病”，很大程度上都是重城轻乡、城乡割裂、工农隔离所导致的城乡皆损结果。新型工农城乡关系将工农关系与城乡关系放到一起考虑，要求把城市和乡村作为平等交互的功能区域去谋篇布局，把工业和农业作为有机连接的产业形态去统筹规划，凸显了城市与乡村的功能互补、工业与农业的互促共生。只有统筹解决了相互交织的城乡问题、工农问题，才可更好地实现“十四五”提到的经济发展、改革开放、社会文明、生态文明、民生福祉、国家治理六大目标。

(三) 突出工农城乡的互利共赢

“协调发展、共同繁荣”，新型工农城乡关系在当前推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局中的意义尤为明显。国内大循环的核心是“内需”，乡村是最为广阔的内需来源。国内大循环的本质是“流动”，乡村既是城乡居民农产品消费的产地来源，也是休闲娱乐的主要目的地。国内大循环的目标是“发展”，着眼全域全要素，实现城乡大流动、大循环、大市场，才可真正发挥工农城乡对宏观经济的支撑作用。

二、新型工农城乡关系的新挑战

(一) 农业农村领域短板突出，如期实现 2035 年基本现代化目标需要新举措

我国农业发展的质量效益与竞争力偏弱，“三农”是“十四五”规划和远景目标最需要补强的短板。以最适合衡量农业质量效益、竞争力与城乡关系的农业劳动生产率指标为例，根据世界银行数据，2016 年我国劳均农业增加值（2010 年不变价）为 3 449.5 美元，略高于世界平均水平 3 349.7 美元，仅为中高收入国家（4 400.8 美元）的 78.4%、高收入国家（34 043.3 美元）的 10.1%。农业农村领域需要采取超常规的发展举措，才能确保农业农村领域不会成为 2035 年的短板，确保如期基本实现工业化、信息化、城镇化、农业现代化的目标。

(二) 宏观经济形势较为严峻，落实农业农村优先发展需要新思路

一是财政投入农业农村空间收窄。我国 GDP、财政收入增速持续下滑，2018 年以来土地溢价率基本保持在 10% 左右，明显低于 2015—2017 年平均 30% 的溢价率，国家财政投入农业农村

的增量空间收窄。二是社会资本投入农业农村意愿下降。农业农村投资自 2019 年开始降速换挡，2019 年农林牧渔业投资仅增长 0.7%，比上年减少 11.6 个百分点，并低于全国投资增速 4.4 个百分点；农副食品加工业投资首次出现年度负增长，比上年减少 8.7%、比全国投资增速低 14.1 个百分点，社会资本存在“不敢投”现象。三是农业农村优先发展得到各界广泛认可，但确保各地各部门真正落实优先发展，还需要制度来保障。

(三) 农村劳动力转移就业渠道收窄，畅通工农城乡关系需要新途径

工农城乡关系失调的核心表征是就业产业结构偏离，即一产就业比例远高于一产产值比例。进一步减少农业劳动力，是推动构建新型工农城乡关系的关键所在。按照中高收入国家尤其是高收入国家的农业劳动力占比，到 2035 年我国农村劳动力还需转移 2 亿多人，才可形成比较和谐的工农城乡关系。在新一轮科技革命和产业变革深入推进、国际地缘政治竞争持续加剧、新冠肺炎疫情不利影响持续的背景下，我国农民就业转移的空间收窄。2020 年政府工作报告未提经济增长目标，将保民生保就业列为了首要任务。按照北京大学经济学家姚洋教授统计，如果把城市和农村失业加起来，当前失业率会在 10% 以上，就业形势非常严峻。农民就业转移渠道收窄，对我国农业的转型升级、农村内需提振等各个方面都会带来阻力。

(四) 改革进入深水区 and 攻坚期，健全工农城乡体制机制需要新方法

农村拥有丰富的“三块地”资源（承包地、集体建设用地、宅基地）。由于缺乏足够、有效的“资源变资产、资产变资本”

渠道，农村现有各种资源没有被激活，资金、人才、技术等要素短缺与利用不足现象并存。真正形成城乡要素自由流动、平等交换的体制机制，牵涉到土地、户籍、分配等深层次的制度创新，改革的不确定性与阻力较大。例如，近年来有关政策主要集中在“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”，少见“支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”的具体措施。

三、新型工农城乡关系的新思路

(一) 开展国家农业农村现代化建设行动

全面小康、脱贫攻坚两项国家行动都于2020年圆满完成。可以参照全面小康、脱贫攻坚经验，于“十四五”时期顺势启动国家农业农村现代化建设行动，作为未来十五年我国“三农”工作的统领。其主要任务，是按照2035年基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的目标，倒排我国农业农村现代化的分阶段目标、政策需求与推进路径，采取超常规行动来促进乡村全面振兴。

(二) 强化新型工农城乡关系的政策创设

针对各类“乡村病”“城市病”“城乡病”，充分发挥中央农村工作领导小组的议事协调职责，统筹整合部门分头管理、条块推进的各项改革，研究解决城乡要素自由流动、产业价值公平分配、基础设施与公共服务均衡配置等方面的阻点难点，从国家政治、经济、文化、社会、生态等各个领域全面谋划系统的城乡协调发展方案，促进治理体系与治理能力现代化，确保工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣落到实处。

(三) 分区分类推进国家农业现代化

落实十九届五中全会关于建立农业现代化示范区的战略部署，瞄准农业生产、分配、流通、消费等各个环节的短板瓶颈，聚焦粮食生产功能区、重要农产品生产保护区与特色农产品优势区，以基础设施高级化、产业链现代化为重点，以数字经济、工业物联网等新理念新技术为手段，因地制宜建立国家、省、市、县四级共抓，率先培育两级推进的农业现代化建设新格局，切实提升国家尤其是粮食主产区、传统农区、经济发展落后地区的农业质量效益和竞争力。

(四) 鼓励乡村资源变资产的地方实践

针对乡村资源资产大量闲置、财政支农增量空间有限的现实困境，考虑城市人口下乡新趋势与乡村产业发展大前景，在做好顶层设计与风险防控的前提下，以促进乡村振兴为目标，以社会稳定、粮食安全和生态安全为底线，强化事前可行性分析与事后绩效评价，鼓励各地在满足顶层设计与风险防控的前提下大胆探索资源变资产、资产变资金的方式方法，支持各地通过各种方式盘活利用承包地、集体建设用地、宅基地等乡村资源，逐步消除农村资源资产流动面临的土地产权、社会保障等体制机制障碍，切实稳定并健全优化乡村营商环境，打通先进生产力进入农业乡村的通道，激活乡村发展的要素、主体和市场。

(五) 加大农业科技创新供给

科技创新是提升我国农业质量效益和竞争力的根本动力。持续加大农业科技创新的投入力度，研究通过引入数字经济、工业物联网等新理念新技术来改造传统农业的工作方案，重点是聚焦粮食生产功能区、重要农产品生产保护区与特色优势农产品优势

区，瞄准农业生产、分配、流通、消费等各个环节，加快建设农业产业大数据中心，打造智能化示范基地，培育壮大智慧农业、智能制造、绿色投入品创制、农产品精深加工等新型研发机构和新兴产业，提升农业传感器、农业机器人、智能装备、冷链物流设施等关键技术装备的竞争力与市场占有率，增强物联网、大数据、区块链、人工智能、5G、智慧气象等现代信息技术在农业农村领域的应用能力与支撑水平。

(六) 强化监督考核机制

将推动形成新型工农城乡关系作为一项政治任务，强化中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作机制，要求各地各部门制定工作方案，完善相关政策措施，建立包括城乡要素自由平等交换、城乡功能形态有机协调、城乡产业联动融合发展等方面的考核指标体系，加强对各地各部门城乡协调工作的考核监测，并将考核结果与干部晋升、荣誉奖励等外在激励相挂钩，形成部门协同、对口帮扶、合力推进的农业农村现代化建设新格局。

供稿人：陈秧分 卢昱嘉

(中国农业科学院农业经济与发展研究所；
中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地)
魏晓明 刘 玉（北京市农林科学院）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 55 份

中国农业科学院战略研究中心 印发