

下大力气补齐农业农村“短板”

中央农村工作领导小组办公室 | 张建军 李文明

全面建成小康社会，农业农村是“短板”。今年是“十三五”规划和全面建成小康社会决胜阶段的开局之年。农业农村发展的成效，直接关系到全面建成小康社会的成色。

农业农村三块突出“短板”

（一）农业农村的“短板”最直观表现在基础设施和公共服务上。历史形成的城乡面貌反差虽然在这些年有了很大改观，但与城市日新月异的变化相比仍显缓慢，农村基本公共服务供给和基础设施建设与城市相比差距依然明显，历史欠账依然很多。据有关部门统计，2008—2014年城市人均市政设施投入是农村的22倍，若照此下去，城乡之间的差距将越来越大，必须尽快扭转这种局面。伴随着工业化和城镇化发展，不断会有农民进城落户，但绝不能因此而减弱对新农村建设的支持力度。目前我国户籍人口城镇化率还不到40%，即使将来超过了50%，也还有近7亿人口的户籍在农村。许多国家的发展历程表明，由于交通和通讯的便利，以及产业的合理布局，有相当转向非农就业的人口可以仍然在农村居住，这一趋势在我国东部地区已显端倪。即便农村人口继续减少，但也必须保证他们能享受到最基本的国民待遇。农村不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园，而

应该成为几亿农民的美好家园。

（二）农业农村的“短板”还表现在农业环境治理和生态修复上。应当看到，随着农业资源环境约束增强和全社会对农产品质量安全要求提高，实现绿色发展和资源永续利用的难度加大，农业生态环境恶化趋势还没有从根本上得到遏制。让农业农村绿起来，是实现农业农村永续发展的必要条件，是包括农民在内的全体人民对美好生活追求的重要体现，也是推进美丽中国建设的重大任务。

（三）农业农村“短板中的短板”是扶贫开发。我国中西部地区贫困人口规模依然庞大，剩下的贫困人口都是难啃的硬骨头，贫困程度较深，减贫成本更高，脱贫难度更大。到2020年使现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，绝不让一个地区、一个民族在全面建成小康社会进程中掉队，时间紧迫，任务艰巨。

下大力气补齐农业农村“短板”

一号文件针对农村基础设施和公共服务、农业环境治理和生态修复、农村贫困人口脱贫这三大“短板”，从九个方面提出了一揽子内容实、分量重、亮点多的政策举措和工作要求，让“短板”尽快补齐，让农村增绿添彩，让农民群众有更多获得感。

（一）对农业农村“补课”和“还账”，加快补齐农村基础设施和公共服务“短板”。加快完善农村基础设施和公共服务，是加快让农民分享改革发展成果的重要抓手。一号文件提出要“优先保障财政对农业农村的投入，坚持将农业农村作为国家固定资产投资的重点领域，确保力度不减弱、总量有增加”，这为加快补齐农村“短板”提供了最坚实的物质保障。当然必须注重财政支持的精准性和统筹性的问题，突出短板靶向、问题导向，解决好“九龙治水”问题，不能撒胡椒面，要发挥好资金整合效应。必须要管好用好资金，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，撬动更多社会资金投入农村。对此，财政支持的领域有两个重点：即把基础设施建设的重点放在农村，把社会事业发展的重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇。目前，农村基础设施和基本公共服务的制度体系已经基本构筑，下一步，要按照城乡一体、全覆盖的要求，逐步实现城乡制度上并轨、标准上统一，逐渐打破城乡二元结构藩篱。通过国家财政的投入，加快改善农村水电路气网等生产生活条件，加快提高农村教育、文化、卫生和社会保障水平，缩小城乡差距。一方面，加快农村公路、水利、电力、通讯等基础设施建设，促进城乡基础设施互联互通、共建共享。另一方面，提高农

村义务教育、就业服务、社会保障、基本医疗和公共卫生、公共文化、环境保护等基本公共服务水平,加快推动城镇公共服务向农村延伸,推进城乡基本公共服务均等化。

具体来看,文件提出“推动城镇供水设施向周边农村延伸”“创造条件推进城乡客运一体化”“将农村公路养护资金逐步纳入地方财政预算”“建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制”“办好乡村小规模学校,推进学校标准化建设”“建立健全农村留守儿童和妇女、老人关爱服务体系”“完善城乡居民养老保险参保缴费激励约束机制”等举措,也就是说,城里有的,农村也要有,而且要逐渐和城里一个样。文件提出“扩大农村普惠性学前教育资源”“加快普及高中阶段教育,逐步分类推进中等职业教育免除学杂费”“全面实施城乡居民大病保险制度”“全面加强农村公共文化服务体系建设,继续实施文化惠民项目”等举措,也就说,让现有制度和政策安排进一步扩大覆盖面。文件提出“实施农村饮水安全巩固提升工程”“整合城乡居民基本医疗保险制度,适当提高政府补助标准、个人缴费和受益水平”“加强农村养老服务体系、残疾人康复和供养托养设施建设”“让女性获得公平的教育机会、就业机会、财产性收入、金融资源”等举措,是立足提高现有制度保障和政策实惠水平,促进由“有”到“好”的转变。对于一些关系农村民生老大难问题,文件也有明确要求。比如,针对部分地区农村电网发展速度仍无法满足需求,用电高峰期供电“卡脖子”“低电压”现象十分普遍问题,文件提出“加快实施农村电网改造升级工程,开展农村‘低电压’综合治理”。当然,已经建立的农村各项基本公共服务制度还处于不断完善、逐步提升的过程,投入机制、使用效率、运行管理等方面都有待完善。为此文件还要求优化

整合农村基层综合公共服务资源,在农村建设基层综合性文化服务中心,整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施,整合文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等项目,发挥基层文化公共设施整体效应。

开展农村人居环境整治行动和美丽乡村宜居乡村建设,是今年一号文件的一个亮点。一是强调要“遵循乡村自身发展规律”,农村有着区别于城市的特点,是传承发展农耕文明和“记得住乡愁”的载体,不能断了乡土文化的根,应当注重保留历史传承的乡土味道和乡村风貌,不能大拆大建,对传统村落民居和历史文化名村名镇要加大保护力度。二是强调新农村建设要坚持规划先行,“强化乡村建设规划许可管理”,这就对科学编制县域乡村和村庄建设规划以及提升民居设计水平提出了前置要求,突出了规划的引领作用和约束作用。三是强调因地制宜探索“美丽宜居乡村建设模式”,考虑到各地发展不平衡和情况差异性的实际,鼓励各地在实践中差别化探索创新,突出特色,防止一哄而上,切不可“东施效颦”“千村一面”。具体来看,文件重点从农村环境综合整治、垃圾污水治理和改厕等方面提出了推进美丽乡村建设的政策措施。要持续推进农村人居环境综合整治,实施农村生活垃圾治理5年专项行动,采取多种方式加快开展农村生活污水治理和改厕。垃圾污水治理和改厕是政府应该提供的公共品和服务,必须加大财政投入,坚持城乡环境治理并重,同时由于其更多地属于地方政府事权,应逐步把农村环境整治支出纳入地方财政预算。

积极推进以人为核心的新型城镇化,当前的首要任务是促进有能力在城镇稳定就业和生活的已进城常住人口有序实现市民化。在此基础上,提高全体城镇人口素质和生活质量,加快推进户籍制度改革,是推进新型城镇化的重大

任务之一。对此,文件提出“进一步推进户籍制度改革,落实1亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标,保障进城落户农民工与城镇居民有同等权利和义务,加快提高户籍人口城镇化率”“稳定并扩大外出农民工规模”“大力促进就地就近转移就业创业”“全面实施居住证制度”“落实和完善农民工随迁子女在当地参加中考、高考政策”“将符合条件的农民工纳入城镇社会保障和城镇住房保障实施范围”“建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制”等,更加强调新型城镇化要以人为核心。

(二)确立发展绿色农业就是保护生态的观念,努力补齐农业环境治理和生态修复“短板”。筑牢生态安全屏障是保障中华民族永续发展和国家可持续发展的迫切要求。与其他多数国家相比,资源禀赋决定了我们实现农业绿色发展更为迫切,也更为艰难。面对极为有限的人均农业资源,我们必须坚持严格保护和高效利用“双管齐下”,对耕地



和水资源坚持最严格的管理保护制度,大力推广农业节水灌溉,从政策和技术层面建立有效管用的保护利用体系。针对农业环境存在的突出问题,要通过实施并完善总体规划加快治理,大力防治农业面源污染,到2020年实现化肥和农药使用量零增长目标,逐步退出超过资源环境承载力的农业生产能力,探索实行耕地轮作休耕制度试点,有些已划入基本农田但不适宜耕作的土地也要退出来,对地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区,采取多种方式综合治理,使农业生态环境恶化趋势总体得到遏制。同时,必须树立山水林田湖是一个生命共同体的理念,遵循生态系统的内在规律,进行整体保护、系统修复、综合治理,加大退耕还林还草力度,推进退牧还草,全面停止天然林商业性采伐,到2020年森林覆盖率要提高到23%以上,湿地面积不低于8亿亩。把提高农产品和食品质量安全水平提升到战略高度,把恢复和增强消费者信心放在突出位置,健全从农田到餐桌的农产品质

量和食品安全监管体系,实行严格的农业投入品生产使用和监管制度。到2020年农兽药残留限量指标基本与国际食品法典标准接轨。

(三)采取超常规举措,坚决打赢脱贫攻坚战,尽快补齐农村贫困人口“短板”。农村贫困人口是全面建成小康社会“短板”中最“短”的一块,必须只争朝夕,加快补齐这块最突出的“短板”。改革开放以来,我们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。“十三五”时期,是我国全面建成小康社会的决胜阶段,是打赢脱贫攻坚战的冲刺阶段。目前,全国有14个集中连片特殊困难地区、592个国家扶贫开发工作重点县、12.8万个贫困村。截至2014年底,全国还有2948.5万个贫困户、7017万贫困人口,这与全面建成小康社会的目标要求相比还有很大差距。对此,党中央下了大决心,做出了大决策,通过一揽子重大举措来打一场脱贫攻坚战。文件提出

要“实施脱贫攻坚工程”,从“扶”到“脱”的一字之变,折射的是必胜的坚定信心和深厚的为民情怀。要进一步摸清贫困人口底数,扎实做好建档立卡工作,真正做到精准识别;进一步捋清致贫原因和扶持措施,把帮扶责任落实到人,因人因地施策,真正做到精准扶贫;进一步把脱贫时间表落实到户,分类扶持贫困家庭,真正做到精准脱贫。文件提出要“通过产业扶持、转移就业、易地搬迁等措施解决5000万左右贫困人口脱贫;对完全或部分丧失劳动能力的2000多万贫困人口,全部纳入低保覆盖范围,实现社保政策兜底脱贫”。另外,文件提出要“切实把民生项目、惠民政策最大限度向贫困地区倾斜”“深入实施农村贫困地区定向招生等专项计划”“完善农村低保申请家庭经济状况核查机制,实现农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接”,对于农村困难家庭的住房安全问题,要通过贷款贴息、集中建设公租房等方式加快解决。■

责任编辑 李艳芝

