中央农办副主任韩俊解读

《中国共产党农村工作条例》

按照会议的安排，我给大家简要汇报一下学习《中国共产党农村工作条例》的一些体会。

党的十八大以来，习近平总书记站在党和国家事业全局的高度，围绕“三农”发展发表了一系列重要的论述。这是我们党“三农”工作理论创新的最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，也是新时代做好“三农”工作的行动指南和根本遵循。

去年8月，中共中央印发了《中国共产党农村工作条例》，制定出台《条例》是坚持和加强党对农村工作领导的重大举措，对做好新时代“三农”工作具有十分重要的意义。

《条例》对坚持和加强党对农村工作的全面领导作出了系统的规定，是新时代党管“三农”工作的一个总依据。所以说理解好这个《条例》，执行好这个《条例》非常重要。

《条例》把习近平总书记关于“三农”工作的重要论述全面贯彻落实到党管农村的方方面面。要通过学习《条例》的具体规定，深刻领会习近平总书记关于“三农”工作重要论述的精神实质、核心要义和科学内涵，做到学深悟透、学以致用。

《条例》对我们党的农村工作应该坚持的重要方针、基本原则进行了全面系统的归纳和总结，可以从九个方面来解读和理解。

第一，坚持党对农村工作的全面领导。

出台《条例》的目的，就是为了全面加强党对农村工作的领导，这既是目的，又是总的要求，是党管农村工作必须要遵守的首要原则。

贯彻落实《条例》的有关规定，要健全党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的工作体制。要落实党政一把手是第一责任人、五级书记抓乡村振兴的工作要求，确保党在农村工作中始终要总揽全局、协调各方。党政一把手是脱贫攻坚第一责任人，五级书记抓脱贫攻坚，这方面与实施乡村振兴战略的要求是一样的，所以要认真地总结借鉴脱贫攻坚过程中成功的经验和行之有效的做法。

党管农村工作要完善组织体系、制度体系和工作机制，这一点是非常重要的。党管农村工作必须建立一个完善的组织体系、制度体系和工作机制。《条例》提出要明确本地各级党委工作职责，加强党委农村工作领导小组和农村工作部门建设，确保党对农村工作的领导得到全面加强。党管农村工作的组织体系、制度体系和工作机制亟待完善和加强，在一些地方对党管农村工作还有一些模糊的认识，甚至个别地方党管农村工作的原则放松了，党管农村工作的力度削弱了。产生这些问题的原因是对党领导农村工作的优良传统和深刻用意的理解上还不够深刻到位。

《条例》对党委农村工作部门的职责做了规定，任务就是决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督导检查。党委农村工作部门不仅要发挥决策参谋作用，还得抓落实。必须加强农村工作队伍建设，农村工作队伍既包括农村干部队伍，也包括人才队伍。农村工作队伍一定要做到“一懂两爱”。《条例》对县委书记抓乡村振兴提出具体要求，要求县委书记应当把主要精力放在农村工作上。县委书记负责农村工作是我们党的农村工作优良传统，也是一条好的经验。在县域范围内，农村工作千头万绪，既要分兵把守，更要统筹协调，摆布好力量，形成整体合力。中央统筹、省负总责、县抓落实，县委书记不抓的话肯定落实不好。县级农村工作领导小组由县委书记任组长，县委书记把农村工作紧紧地抓在手上，当好乡村振兴战略实施的一线总指挥。

第二，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。

把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重，是党中央一以贯之的要求。习近平总书记强调，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，是我们党执政兴国的重要经验，必须长期坚持、毫不动摇。

从城乡关系来看，确实存在着重城轻乡的偏向。一些地方可以说还具有一种城市中心主义的思维，资源要素还是自觉不自觉地往城市配置，基础设施、公共服务、社会管理还是向城市倾斜。城市发展一马当先，乡村建设被甩在了后面。“三农”不能变成“一农”。从“三农”工作本身来看，确实在一定程度上存在着重经济轻社会、重农业轻农村的偏向。我们从事“三农”工作的同志，搞农业、搞农村经济都比较在行，打法、路数都很清楚，但是怎么统筹做好乡村文化、乡村生态、乡村民生、乡村治理等方面的工作，一些地方招数还不是很多，统筹还不是很够。

“三农”问题的核心是农民问题，我国的现代化必须把农民的问题解决好。当前，国内国外形势异常严峻复杂，越是形势严峻复杂越要守好“三农”战略后院。这些年，我国农业农村形势好，与党中央始终高度重视“三农”工作是分不开的。面对突如其来的新冠肺炎疫情冲击，成百上千万劳动力回到了农村。如果农村这个后院没守好的话，农民没有了退路，社会稳定就会面对很大压力。重农强农的信号要长期发、不断发，要把强农的责任和压力层层传导下去，稳住“三农”这个基本盘，发挥好“三农”压舱石和稳定器作用。

第三，把解决好吃饭问题作为治国安邦的头等大事。

习近平总书记多次强调，要确保中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮。保障粮食安全对14亿人口的大国来讲，是一个永恒课题，一定要守牢国家粮食安全的底线。粮食一时多一些、少一点，是技术问题，但是粮食安全是战略性问题，决不能让技术性问题影响战略性决策，必须毫不动摇地抓粮食生产。党的十八大以来，党中央提出实施新的国家粮食安全战略，即以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑。当然，我们现在讲粮食安全实际上是食物安全，粮食安全不仅是谷物的概念，现在老百姓的食物需求也越来越多样化，这要求我们转变观念，树立大农业观、大食物观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量要蛋白，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。就我们有限的水土资源来讲，什么都靠自己生产也是不现实的。因此，对于国内资源生产满足不了，或者为土地等资源休养生息，不得不进口短缺品种，要建立多元化进口渠道，形成稳定的贸易关系，降低贸易风险。

我们说适当扩大国内紧缺农产品进口和加快农业走出去步伐，决不意味着立足国内基本解决吃饭问题的大政方针有任何改变，决不能将此误读为可以放松国内粮食生产，那就会误大局、误大事。今年是一个非常特殊的年份，习近平总书记反复强调越是面对风险挑战，越要稳住农业，越要确保粮食和重要副食品安全。

今年，农业农村部经国务院批准将粮食生产目标下达到省级人民政府，要求各省区市粮食播种面积和产量要保持基本稳定。年初我们提高了籼稻的最低收购价，发出了一个很明确的信号。我们统筹资金支持早稻生产，督促各地稳面积、稳产量，释放出了强烈的政策信号。“两会”期间，习近平总书记在参加政协经济界委员会联组会议时强调，这次新冠肺炎疫情如此严重，但我国社会始终保持稳定，粮食和重要农副产品稳定供给功不可没。前两天，习近平总书记在吉林考察调研时，又提出要确保全年粮食获得好收成。

我们要毫不动摇抓粮食生产，也要防止到处调减粮食播种面积。我们这么大的一个国家，在异常严峻的国内国际形势面前，在粮食问题上一定要保险系数打得高一些。在这个问题上不能有任何闪失，关键是把粮食产能切实保护好，把藏粮于地、藏粮于技战略真正落到实处。

2010年到2018年，我们粮食播种面积占农作物总播种面积的比重基本稳定在70%。这一时期，玉米播种面积增长比较快，由5.24亿亩增长到6.32亿亩，增加了9400多万亩。小麦和稻谷的播种面积保持稳定。2019年，我国粮食播种面积是17.41亿亩，比2010年多了，但是比2016年少了4000多万亩。要毫不动摇地抓粮食生产，全面加强耕地保护，守住18亿亩耕地红线，全面遏制耕地非农化，防止耕地过度非粮化或者过度非食物化。

第四，坚持农业农村优先发展。

这是实施乡村振兴战略的总方针。习近平总书记在深刻把握新时代工农城乡发展规律的基础上，提出农业农村优先发展，明确将其作为现代化建设的重大原则，作为实施乡村振兴战略的总方针，为党管农村工作指明了方向，为完善强农惠农富农政策提供了根本遵循。这四个优先要成为全党抓“三农”工作必须坚持的一个重大方针。在干部配备上要优先考虑，在要素配置上要优先满足，在资金投入上要优先保障，在公共服务上要优先安排。总的来看，“四个优先”落实力度还有一些不尽如人意的地方。比如，城乡要素平等交换的限制仍然较多，农村基础设施和公共服务的短板还比较突出，乡村振兴的人、地、钱要素方面的制约仍然很大。落实好农业农村优先发展的总方针，就要瞄准深层次矛盾和问题，瞄准关键性的改革事项，推动建立健全农业农村优先发展体制机制。从今年来讲，当务之急就是要扭转农业农村投资下滑的局面，千方百计扩大农业农村投资规模，扩大地方政府一般债券用于“三农”的投入，特别是要努力争取扩大增加地方政府专项债用于农业农村的投入。

第五，坚持走中国特色社会主义乡村振兴道路。

走中国特色社会主义乡村振兴道路，就是要抓好乡村五大振兴，产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。实施乡村振兴战略，就是要从根本上解决“三农”问题，这五大振兴是五个着力点。

实现乡村产业振兴任务繁重，要深入推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化，农产品要产得出、产得优，也要卖得出、卖得好，要做好农产品产销对接。要学会给农产品“梳妆打扮”和营销宣传，提高农业的附加值。

实现人才振兴任务迫切。乡村教育、医疗卫生、文化、科技、经营管理、基层治理等方面的人才严重匮乏，人才“引不进”“留不住”“用不好”问题突出。没有人才振兴的支撑，乡村振兴难以实现。要按照中央一号文件提出的要求，建立专业人才统筹使用制度和农村人才定向委托培养制度。

实现文化振兴任务艰巨。现在农村要移风易俗，陈规陋习没有得到有效遏制，农民的人情支出负担仍然比较重，自强自立精神还不够，“富口袋、富脑袋”工作还不平衡。习近平总书记指出，实施乡村振兴战略，不能光看农民口袋里的票子有多少，更要看农民的精神风貌怎么样。推动农村全面进步、农民全面发展，必须坚持物质文明和精神文明一起抓，提升农民精神风貌，提高乡村社会文明程度。

实现乡村生态振兴要付出巨大努力。这方面的欠账还是比较多，生态补偿机制还不健全，一些地方生态经济的优势还没有发挥出来。要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，加强农村生态环境保护，改善农村人居环境，建设生态宜居美丽乡村。

实现组织振兴刻不容缓。现在一些地方的基层党组织软弱涣散，干部队伍青黄不接、后继乏人，村民自治组织功能也未能有效发挥。这方面各地有一些新探索，比如山西临汾从市、县、乡镇选派机关干部到村里任党支部书记，解决基层党组织软弱涣散的问题。首先我们当然要培养好本土干部，但是有一些软弱涣散的村，还要采取点过硬的新措施。

总的看，乡村振兴战略实施已经实现了良好开局，乡村振兴顶层设计逐步完善，乡村振兴四梁八柱的制度设计、政策设计也基本完成了预定的一些任务和要求。今年，打赢脱贫攻坚战收官在即，从“十四五”开始要转向全面实施乡村振兴战略。“三农”工作重心要全面转向实施乡村振兴战略。要对标国家现代化目标，认真谋划“十四五”乡村振兴战略的全面实施，抓紧研究制定分类推进乡村振兴的实施方案。跟脱贫攻坚一样，乡村振兴要真刀真枪地干，真金白银地投，力争通过“十四五”的努力，干出名堂来，让乡村面貌能够为之一变，让农民有更多的获得感。

第六，坚持走共同富裕道路。

这是由我国社会主义制度本质所决定的。消除贫困、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求。从当前来看，最重要的是提高农民收入。习近平总书记指出，检验农村工作实效的一个重要尺度，就是要看农民的钱袋子鼓起来没有。要构建促进农民持续较快增收的长效政策机制，通过发展农村经济、组织农民外出务工经商、增加农民财产性收入等多种途径增加农民收入，不断缩小城乡居民收入差距，让广大农民尽快富裕起来。

当前，受新冠肺炎疫情的冲击，农民增收形势比较严峻。今年上半年，农民人均可支配收入名义增长3.7%，扣除物价后实际增长率-1%。特别是用工需求在下降，一些农民工春节以后没有顺利返城，一些返城农民工受到用工紧缩的影响又“二次返乡”。这个问题要引起高度重视，要千方百计拓宽农民的增收渠道，确保农民收入有一个合理的增长，确保脱贫攻坚圆满收官。

第七，坚持巩固和完善农村基本经营制度。

习近平总书记指出，完善农村基本经营制度，要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。承包地要实现三权分置，这已经写入土地承包法，这是农村改革的一个重大的制度创新，也是一个重大的理论创新。

习近平总书记多次强调要突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展。我国小农生产是必须长期面对的基本国情。土地流转是一个必然趋势，但不能人为地加速这个过程。一定要把握好土地经营权流转集中的度和节奏。土地经营规模一定要适度，不能盲目贪大。要把小农户引入现代农业发展轨道，必须要高度重视各类农民合作社发展。习近平总书记指出，农村合作社就是新时期推动现代农业发展、适应市场经济和规模经济的一种组织形式。农业合作社是发展方向，有助于农业现代化路子走得稳、步子迈得开。农民专业合作社是带动农户增收、发展现代农业的有效组织形式，要总结推广先进经验，把合作社进一步办好。最近，习近平总书记在吉林考察又进一步强调了这方面的要求。去年以来，农业农村部实施了农民合作社质量提升行动，实施家庭农场发展培育计划。现在全国农民合作社200万家以上，到6月底家庭农场已经超过100万家。根据第三次农业普查，农业规模经营户接近400万户。这些农业规模经营，大部分都是符合家庭农场的条件，我们不能把家庭农场的门槛搞得太高，要加快把符合条件的规模农业经营户纳入家庭农场范围。

承包地确权登记办证工作，历时6年基本完成。我们为2亿多农户颁发了承包地证书，涉及到11亿个地块、16.7亿亩承包地。下一步，要稳步开展二轮承包到期后延包试点工作。我国二轮承包到期集中在2024-2028年，“十四五”时期要全面做好二轮承包到期后延包准备工作。党中央多次强调要坚持农村基本经营制度。农业现代化不能把农民“挤出去”，不能强制推土地流转，强农惠农富农政策不能只顾大户。在今后相当长时期内，政策基本面还是要照顾到大多数农民。强调坚持和完善农村基本经营制度，要划一条底线，农村改革无论怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了、把耕地改少了、把粮食生产能力改弱了、把农民的利益改损了。

第八，坚持推动城乡融合发展。

这是我们“三农”工作必须坚持的一项原则。不能就农业论农业，也不能就乡村论乡村。乡村真正要振兴，乡村发展和城镇化发展必须协同推进。当前，我国城镇化正在推进，农民进城还是大的趋势，城的比重上升、乡的比重下降，是个客观规律。推进城镇化要回归到推动更多人口融入城镇这个本源上来。2019年，我国农村常住人口减少到5.5亿人，城镇化水平已经突破60%。当然，现在很多进城农民还没有真正融入城市，很多人户口还在农村，我们城镇化还是进行时。据有关研究，到2030年我国人口峰值将达到14.5亿，城镇化率按70%计算，今后10年左右还有1.25亿左右的农村人口要转移到城镇去。要健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，处理好工农关系、城乡关系，坚持以工补农、以城带乡、城市反哺农业、工业支持农村，推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

第九，坚持一切从实际出发。

这是一条非常重要的原则。分类指导、循序渐进，不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。不能代替农民选择，不能为农民做决定，要充分尊重农民意愿。任何一项政策实施，要看农民是哭还是笑，如果农民哭那就有问题了。

做好新时代党的农村工作，必须始终坚持从实际出发，尊重经济社会发展规律，尊重乡村发展规律，尊重农民的意愿和选择，因地制宜、分类指导、对症下药、量体裁衣，要用好尊重基层创造这个法宝。农村改革的方向是明确的，改革的底线是清楚的，但这些重大的改革方案和乡村振兴的重要任务怎么落下去，具体的路子怎么走，具体怎么组织实施，上级不能够包办，也包办不了，还得靠地方和基层去创造、去探索。很多同志讲，有一些难题，我们坐在办公室里，是想不出答案来的。也不可能制定出一个包罗万象的、一用就灵的政策方案，但是一到基层都有解决的办法。当然，农村基层创新创造也要在党的农村基本政策、基本制度和法律法规的基础上来开展。要充分相信基层、尊重实践、鼓励创造，营造良好的改革创新宽松氛围。该松绑的要松绑，该放权的要放权，该激励的要激励，该容错的要容错，一些看不清的改革探索还要分析。不急于肯定，当然也不能急于否定，看准了就要及时完善总结推广。要力戒形式主义、官僚主义，充分考虑基层实际，了解和理解基层难处。当前，特别要规范村级工作事务，切实减轻村级负担，鼓励各地立足自身资源条件，开展符合实际的实践探索和制度创新。在当前严峻复杂的形势面前，从事农村工作的同志，要加强调查研究、深入基层，到农村去，到农民中去，及时掌握新情况、新问题，为中央制定政策提供第一手情况，把党的农村工作做好做扎实。