

深刻理解农民全面发展

□ 罗明新

核心阅读

农民发展问题是“三农”问题的核心，是中国需要解决的重大发展问题。中央农村工作会议指出，推动乡村全面振兴，就要推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。推动全体农民的发展，需要注意抓两头带中间，注意“抓重点、强弱项、补短板”。同时，在推动农民全面发展的过程中，仍需要创造良好的外部条件。

当前，我国农民数量依然十分巨大，农村常住人口接近6亿。据预测，到2030年我国城镇化率将达到70%，14.5亿人口中农民也将超过4亿。农民是中国最大的发展中群体，推动农民发展是中国需要解决的重大发展问题。农民为中国革命、建设、改革作出巨大贡献，广大农民期待平等参与改革发展进程，共同享受改革发展成果。推动农民全面发展是解决人民日益增长的美好生活需要和城乡居民之间发展不平衡不充分矛盾的必然要求，是实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求，是实现全体人民共同富裕的必然要求，也是践行以人民为中心思想的重要体现。

农民发展面临新机遇、新挑战。人民需要更高质量、更加多样化的农产品，需要更加多功能的农业服务，农民是这些农产品、农业服务的提供者。人民需要绿水青山、美丽田园，农民是这些生态环境的天然守护者。人民需要文明乡风、淳朴民风，农民是这些农耕文明、乡土文化的传承者。人民需要乡村社会充满活力、和谐有序，农民是乡村治理体系的实践者、参与者。人民期待更加美好的物质文化生活，农民正是共同富裕的奋斗者、追梦人。农民是实现乡村振兴的主体，肩负着发展农业、繁荣农村的使命与责任。新时代，需要新农民，这是农民全面发展的动力之源、价值所在。农民的全面发展，既是农民素质能力的全面发展，更是全体农民的全面发展。推动农民全面发展，关键在于提高农民适应生产力发展和市场竞争的能力，破解制约农民发展的经济因素、社会因素、文化因素和制度因素。推动全体农民的发展，注意抓两头带中间，注意“抓重点、强弱项、补短板”。

大力培育新型职业农民。为了促

进农村社会化大生产、发展现代农业，需要结构完善、数量充足、水平较高的职业农民队伍。大力培育职业农民既是解决未来谁来种地、保障粮食安全的需要，也是改造传统农业、适应现代农业发展的需要，更是提高劳动生产率、有效促进农民增收的需要。纵观世界农业现代化的国家，职业农民都占有一定比例，实行严格的职业准入。为了将新型职业农民培育成建设现代农业的主导力量，习近平总书记中央农村工作会议中提出，全面建立职业农民制度，完善配套政策体系。职业农民制度的全面建立，有助于破解职业农民培育进程中面临的制约因素，诸如外部环境和制度因素、培育内容和培育形式因素、农民自身因素。职业农民依靠高素质、高技能实现收入高、地位高、保障高，农民就会成为有吸引力的职业。抓住培育新型职业农民这个重点，就抓住了农民的先锋队，就把握住了农民发展的引领力量和前进方向。

促进小农户农民发展。农民以家庭为单位组成普通农户，是我国农民

的主体和最大群体。人多地少的资源禀赋，决定了我国不可能走美国、澳大利亚等国家大农场道路，普通小农户仍是我国长期的基本现实。为了促进小农户农民发展，党的十九大报告中指出，实现小农户与现代农业发展有机衔接。实现小农户与现代农业发展有机衔接，关键在于健全农业社会化服务体系，促进农业产前、产中、产后的社会化、市场化、组织化。推进农业生产全程社会化服务，帮助小农户节本增效，有效对接市场。发展多样化的联合与合作，提升小农户组织化程度。通过利益联结机制、组织带动机制、政策扶持机制，促进小农户分享现代农业发展成果。促进分散农民联合成为有机整体，形成经济共同体、利益共同体、命运共同体，带动小农增收致富。促进小农户发展，就增强了弱项。稳定了小农户农民，就稳定了农民的主体和大多数，对于全体农民的发展意义重大。

帮助贫困农民摆脱贫困。农民要发展，摆脱贫困是前提和基础。对于贫困农民而言，2020年之前的主要发

展任务就是脱贫攻坚。习近平总书记多次强调，坚决打赢精准脱贫攻坚战。坚持“精准扶贫、精准脱贫”方略，瞄准贫困人口，聚焦深度贫困地区。坚持现行标准，不吊高胃口，强化精准识别，强化精准发力，做到脱真贫、真脱贫。坚持提高脱贫质量，持续推进产业脱贫、教育脱贫、健康脱贫、就业扶贫，确保脱贫成果可持续、经得起检验。坚持重点攻克深度贫困地区脱贫任务，着力改善贫困地区发展条件，增强贫困农户发展能力，继续巩固“两不愁、三保障”。改进帮扶方式，更多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等机制，通过辛勤劳动实现脱贫。注意满足农民真实发展意愿，增强贫困农民获得感。帮助贫困农民摆脱贫困，是促进农民发展补短板、强弱项的重点任务、关键之举。只有精准消除绝对贫困，才能挺直腰杆促进农民全面发展。

促进农民转移就业和增加收入。要发展农民，就要适度减少农村人口。中国农村常住人口2017年底约5.8亿，比1949年新中国成立时的4.8亿还要多。农业人口向工业和服务业转移、农村人口向城镇转移是长期趋势。2017年底，中国常住人口城镇化率为58.5%，户籍人口城镇化率为42.3%，农民工约2.8亿。持续向外转移劳动力，可以提高务农的规模效益，并通过就业创业增加农民收入。党的十九大报告提出，“支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道”。当前，要处理好农民就业“走出去”和“引回来”的关系。创造条件，使“走出去”的农民走得顺心、安心。健全覆盖城乡的公共就业服务体系，促进农民工多渠道转移就业，提高就业质量。深化户籍制度改革，加快农业转移人口市民化。注重“引回来”，加强扶持引导服务，实施乡村就业创业促进行动。鼓励外出农民回乡发展文化、科技、旅游、生态等乡村特色产业，振兴传统工艺。发挥流动中的农民沟通城乡、兼顾工农的纽带桥梁作用。关注农民中的流动部分，就抓住了城乡融合的关键，把握住了农民的发展变化趋势。

营造农民全面发展的良好环境。农民需要良好的经济环境，推动城乡要素自由流动。农民需要良好的社会文化环境，实现公共服务均等化。农民需要良好的制度环境，关键是完善产权制度和要素市场化配置，推进承包地、宅基地、集体用地“三块地”的产权制度改革完善。同时，农民发展需要处理好农民主体、政府作用和市场机制的关系。带领包括广大农民在内的全体人民实现全面发展、创造美好生活，是我们党始终不渝的奋斗目标。

政策与管理



农民是乡村振兴的主体，同时也是乡村治理的主体，只有乡村实现了有效治理，才能增强农民的获得感、幸福感和安全感，才能充分调动和发挥农民的积极性、主动性、创造性，解放和发展农村生产力，加快推进农业和农村现代化。当前，推进乡村治理除了加强顶层设计、运用和强化国家力量来调控社会、推动政府治理外，关键是要充分发挥农民的主体作用，激发乡村社会的内在活力，依靠农民这个主体实现自我治理。为此，在实际工作中，需要落实农民“四权”来助推乡村振兴。

全面推行村务公开，保障农民知情权。知情权是农民最基本的权利，也是农民参与乡村治理的基本前提。广大农民只有对村情、村务充分了解知晓，才有参与的现实可能性，而要让农民对村情、村务有知情权，就必须全面推行村务公开，增强村级决策和村务工作的透明度。对此，乡村党组织必须加大信息公开力度，凡是涉及农民利益的大小事项，都应全部、真实、无保留地及时向农民公开，让广大农民最大限度地了解村情、知晓村务，了解村级决策的过程和知晓村内的重点工作，从源头上拆除“隔心墙”，增强农民的信任感。

广泛听取农民声音，保障农民参与权。参与权是农民参与乡村治理的重要基础。近年来，随着农村社会进步和农民生活水平提高，农民的权利意识不断高涨、参与意识不断增强。只有深入农民广泛听取意见建议，真实了解农民的所思所盼，才能最大限度地减少乡村治理中的不和谐因素，才能让农民诉求、农民愿望、农民才智成为乡村治理的重要依据。一方面要打破“由上而下”的单一提事模式，鼓励农民自发提事，最大限度地尊重农民的民生诉求；另一方面要全面推行农民事农民议农民定、农民事农民办农民评，让农民全程参与村级事务处理，特别是农民关注关心的重要事项，必须最大限度地扩大农民参与权，让广大农民自始至终参与其中，提高治理成效。

切实尊重农民意愿，保障农民表达权。表达权是农民参与乡村治理的关键所在。只有充分尊重农民意愿，才能有效提升农民话语权。乡村治理工作实质上是

落实农民『四权』 助推乡村振兴

□ 刘庆斌

群众工作，而做好群众工作的关键就在于让广大群众有充分的表达权利。因此，凡是与农民利益相关的事项，都应由村民大会或村民代表大会集体讨论表决，真正让农民“当家作主”；凡是涉及农民利益的重要事项，都应履行村党支部提议、村“两委”商议、党员大会审议、村民（代表）会议决议等“四议”决策程序，进一步提高村级决策的民主化、科学化和法治化程度，最大限度地减少乡村治理中的阻力。

畅通农民反映渠道，保障农民监督权。监督权是农民参与乡村治理的重要保障。保障农民有效的监督权利，既可防止农村干部损公肥私、独断专行、作风粗暴，又能提高村级决策的正确性和执行的有效性，赢得更多农民的信任和支持。在这方面，一是要建立以村监事会监督为主导、党员监督为辅助、村民监督为重点的多方位、立体化监督体系，保障农民监督的主体地位；二是要把事关农民利益的大小事务全部纳入监督范围，保证监督无死角、无空隙，全方位落实农民的监督权利；三是要加强对乡村事务事前、事中、事后的全程监督，通过畅通农民反映渠道，及时了解和掌握农民诉求和舆情民意，及时发现和纠正乡村决策执行和村务处理中存在的问题，努力提高农民满意度，最大限度地赢得民心、稳定社会。

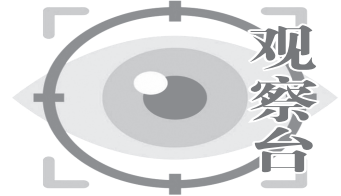
总之，要通过落实农民“四权”，一方面强化农民的集体认同意识和行为主体意识，激发农民的表达和参与意愿，增强、调动农民的积极性、主动性和创造性，最大限度地减少乡村治理工作中的阻力和不和谐因素，培育乡村治理的内生动力；另一方面有效引导农民在实践中对乡村治理进行理性思考，不断提升农民的交流 and 讨论等议事能力，充分发挥农民在乡村治理中的主体作用，让广大农民真正融入乡村治理全过程，助推提升乡村治理水平。

基层治理



食品安全需要构建多元规制

□ 张 锋



国以民为本，民以食为天，食以安为先。伴随科学技术和全球化的发展，日益严峻的食品安全形势促使食品安全问题演变为一个社会问题。保障食品安全供给是维护人民群众健康福利，促进社会稳定发展和全面建成小康社会的基本要求。食品安全事关公众健康，事关食品产业发展，事关社会稳定和谐，事关党的执政能力建设。实现食品安全的有效规制，需要各级党委政府和学界共同关注。

构建我国食品安全多元规制模式的逻辑起点。导致食品安全事件的深层次原因是食品安全规制权力生态的结构性失衡。表现为：以食品生产经营者为代表的经济性权力主体缺乏自律，以政府规制机构为代表的行政性规制主体缺乏约束、监督和制衡，以社会组织和公众为代表的社会性规制主体还不完善，食品安全规制主体的权力结构不

均衡，缺乏良性互动的机制和协同规制的动力。应构建我国食品安全多元规制模式，合理配置政府、企业、社会组织、消费者、媒体之间的权力（利）、责任（义务），以制度推动各主体的权力（利）、责任和义务的结构性均衡，实现有权有责，权责相当，突出强化社会性权利监督行政性权力和经济性权力，实现社会总体性权力的结构均衡。

多元规制是我国食品安全规制模式的必然选择。由于食品安全涉及生产、加工、仓储、流通、消费等多个环节，涉及市场监管部门、农业部门、卫生部门等多个部门，多元规制是必然选择。关键要构建一种主体多元、力量互动、机制协调、权力均衡、制度系统与文化和谐的多元规制模式，保证规制模式中主体的功能互补和无缝对接。从行政规制内部看，自2018年3月，组建国家市场监管总

局以来，从原来的工商、质监、食药监、农业部门、卫生部等“九龙治水”，到现在卫生部门主要负责标准的完善，农业部门负责初级农产品，生产监管部门负责食品的生产、加工和餐饮环节监管，另外，还有一些规制职权在商务部门、检验检疫和海关，当前我国依然实施食品安全多部门综合规制。从行政规制外部看，随着市场经济改革的深化和社会领域改革的推进，我国食品安全规制面临的新的形势和任务，除了在强化政府规制的主导性责任外，更需要探索以企业主体自律为核心的经济性规制模式，以社会组织行业规制为重点的社会性规制模式。所以，基于我国的国情和体制的特点，我国食品安全规制模式必然走向多主体、多中心的多元规制模式。

经济性规制和社会性规制是保障食品安全的基础和动力。传统的食品安全规制注重政府的行政规制，强调

事后的惩罚和制裁，但随着社会转型的加速和市场经济的深化，应更加重视经济性规制和社会性规制，更多运用市场手段和社会力量推进食品安全的规制。经济性规制通过市场价格、信誉、信用、产权、信息和消费者购买指数等经济手段对食品市场的生产者、经营者、行业协会等利益相关者进行规制，具有动力强、效果持久、成本低的特点。社会性规制通过行业自律、规范引导和社会监督促进食品安全规制，搭建政府、企业、社会组织、消费者之间的信息沟通平台，提高食品安全规制政策的科学性、中立性和权威性，促进多元规制主体的互动。当前，应正确处理政府、市场、社会三者关系，在强化政府责任的前提下，培育社会力量，放权市场主体，保障食品安全的社会性规制和经济性规制。

完善对监管者的规制。由于我国历史传统和制度惯性，政府具有很

强的主导性和权威性，容易出现权力异化和权力寻租，尤其是在食品安全规制领域。政府规制机构受规制成本、监管责任、治理绩效的多重影响，存在“不作为、乱作为、规制俘获”等现象。构建我国食品安全多元规制模式，应强化参与性监督、过程性监督和责任性监督，完善对监管者规制的制度体系。宏观方面加强人大和政协的参与性监督，中观上加强对行政执法的过程性监督，微观上保障消费者、媒体、社会组织的参与权、知情权和监督权，落实问责制度，完善食品安全监管者的责任机制。

强化食品安全规制的顶层设计和系统建构。随着2015年《食品安全法》的修改完善，我国食品安全立法取得很大的进展，但有些领域还存在冲突、缺失、空白、滞后等问题，要以《食品安全法》为基础，进一步完善相关法律、法规和实施细则，为食品安全规制的执法、司法和法律监督提供健全的法制保障。建构我国食品安全规制的准入制度、标准制度、风险评估制度、信誉制度、自律制度和问责制度等制度体系，提升法律制度设计的系统性、协调性和整体性。