

傅帅雄：基于乡村振兴目标实施的思考

2022-01-20

对应相应的层级制定科学有效的乡村振兴规划是推进乡村振兴实施的首要大事。

• 傅帅雄 | 北京大学乡村振兴研究院副院长

习近平总书记在党的十九大报告中提出了乡村振兴战略，习近平总书记指出，实施乡村振兴战略是事关全面建成中国特色社会主义现代化强国的全局性、历史性任务，必须坚持把实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手，坚持走中国特色乡村振兴之路。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》也明确提出要坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，加快农业农村现代化。

一、乡村振兴战略的总体要求和工作目标

随着相关文件的出台，乡村振兴战略的总体要求和工作目标也不断深入和细化，乡村振兴战略的重点工作呈现出更加全面性和系统性的特征，为各地实际推进乡村振兴工作提供了重要指引。

（一）乡村振兴战略的任务目标

按照决胜全面建成小康社会、分两个阶段实现第二个百年奋斗目标战略安排，实施乡村振兴战略的目标任务是：到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到

2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

（二）《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》的发展目标

到2020年，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成，各地区各部门乡村振兴的思路举措得以确立，全面建成小康社会的目标如期实现。到2022年，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全。国家粮食安全保障水平进一步提高，现代农业体系初步构建，农业绿色发展全面推进；农村一二三产业融合发展格局初步形成，乡村产业加快发展，农民收入水平进一步提高，脱贫攻坚成果得到进一步巩固；农村基础设施条件持续改善，城乡统一的社会保障制度体系基本建立；农村人居环境显著改善，生态宜居的美丽乡村建设扎实推进；城乡融合发展体制机制初步建立，农村基本公共服务水平进一步提升；乡村优秀传统文化得以传承和发展，农民精神文化生活需求基本得到满足；以党组织为核心的农村基层党组织建设明显加强，乡村治理能力进一步提升，现代乡村治理体系初步构建。探索形成一批各具特色的乡村振兴模式和经验，乡村振兴取得阶段性成果。

（三）《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》的发展目标

到2025年，农业农村现代化取得重要进展，农业基础设施现代化迈上新台阶，农村生活设施便利化初步实现，城乡基本公共服务均等化水平明显提高。农业基础更加稳固，粮食和重要农产品供应保障更加有力，农业生产结构和区域布局明显优化，农业质

量效益和竞争力明显提升，现代乡村产业体系基本形成，有条件的地区率先基本实现农业现代化。脱贫攻坚成果巩固拓展，城乡居民收入差距持续缩小。农村生产生活方式绿色转型取得积极进展，化肥农药使用量持续减少，农村生态环境得到明显改善。乡村建设行动取得明显成效，乡村面貌发生显著变化，乡村发展活力充分激发，乡村文明程度得到新提升，农村发展安全保障更加有力，农民获得感、幸福感、安全感明显提高。

二、乡村振兴战略推进中的挑战与思考

我国发展不平衡不充分的问题仍然突出，特别是在区域和城乡发展之间尤为明显，因此在乡村振兴战略推进过程中，需要根据不同区域的实际情况，分层次有区别地推进。脱贫攻坚时期而绝大多数的贫困县、贫困村和贫困户都集中在中西部地区，国家确定的深度贫困地区，包括“三区三州”以及 169 个深度贫困县也都位于中西部地区。东部地区并没有国家级的贫困县，而且在东部地区，省级的贫困县、贫困村和贫困户的数量也相对较少。但在乡村振兴这一大的背景下，任务的目标范围扩大到所有省份的农村，既包括深度贫困地区以及中西部地区的贫困村，同时也包括东部地区和中西部地区的非贫困村。在这种情况下，不同区域在推动乡村振兴过程中，其重点任务，政策偏重和实施路径都有较大区别。对于东部地区而言，乡村振兴具有良好的发展基础，农产品品牌效应明显，一二三产业协同联动程度高，乡村生态人居环境也在不断改善，是农业农村现代化建设的示范先行地，也是实现

城乡协调发展的重要试验田。因此，东部地区在推进乡村振兴具体工作中，要敢于创新，不断丰富和积累乡村发展经验，为中西部地区提供经验借鉴。对于中西部地区来说，一定要做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，包括目标转换调整的衔接问题、规划优化发展的衔接问题以及政策转化延续的衔接问题等。另外，要健全防止返贫的动态监控机制，继续完善农村特殊人群的社会兜底保障政策，持续开展扶智与扶志行动，不断增强农民自主发展信心，巩固拓展中西部地区脱贫攻坚成果。

乡村发展，规划先行，乡村振兴战略的实施需要有对应的科学规划予以指导。尽管在国家层面或者省市层面已有明确的规划，但具体到每一个县，每一个乡镇，甚至每一个村其交通区位、产业基础、人口规模都不尽相同，那么其发展路径也会有所区别，因此，对应相应的层级制定科学有效的乡村振兴规划是推进乡村振兴实施的首要大事。对于乡村振兴规划要有明确的发展目标，实施路径和组织保障，要实事求是按照因地制宜的原则对当地乡村发展的潜在优势和发展劣势进行客观研判，并在充分调研的基础上结合市场发展趋势选定主导产业方向，同时明确生态、文化、治理等发展目标和对应的实施路径，以指导各地乡村振兴战略的推进工作。在县级规划过程中要充分考虑到城镇与农村的发展融合问题，可以将发展空间和基础条件较好的农村建设纳入到当地城镇化的统一规划中，加强农村生产生活基础设施建设，改善农村人居环境，为进一步实现就地城镇化创造有利条件。

乡村振兴的关键在于乡村的产业振兴，但是农产品的附加值普遍较低，耐储时间短，物流储藏的成本高，在销售端还会面临激烈的市场竞争以及市场周期性波动的影响。那该如何带动乡村产业的发展振兴呢？第一，在条件允许的前提下，按照因地制宜的原则适度开展规模化种植经营，降低生产成本；第二，引入农业新技术，打造本地特色产品，优化产品质量，将特色优势和质量优势转化为市场竞争优势。第三可以积极引进和培育农产品加工企业，对农产品就地开展深加工，减少流通损耗，提升产品附加值。第四，要着力打造和培育当地的区域性品牌，从一县一品到一乡一品再到一村一品，按照现有品种特色、规模和发展趋势有选择性地对产品品牌进行梯度式开发，借助电商、网媒等多种渠道持续加大宣传力度，通过市场品牌的溢出效应提升产品附加值和市场竞争能力。第五，建设以县城为中心的农产品冷链物流储藏中心和批发交易中心，构建与大区域农产品流通中心便利联结的流通销售渠道，降低物流成本损耗。第六，充分利用当地自然风光和气候条件，围绕特色种植打造以观光采摘、休闲娱乐、康养度假为主题的乡村旅游项目，通过旅游带来的客流量不断拉动乡村消费，提升农民收入。

农业生产加工技术的创新与发展是实现农业现代化的重要驱动力，也是乡村振兴战略实施的重要任务。长期以来，我国农产品产业链组织化程度低，高端优质农产品供应不足，种苗研发和精深加工技术落后等问题一直制约着我国农业现代化的进程。因此，

有必要加快构建高质量的农产品科技创新体系，优化涉农的科技力量布局 and 科技资源配置，依靠科技创新引领农业产业转型升级，引导新技术转化应用和新业态的形成。通过信息化和工业化融合大力改造传统农产品加工业，延伸产业链条、优化产品结构、提升核心竞争力，加大科技成果集成示范与推广力度，使科技创新成为农业现代化发展的强大动能。

土地作为乡村振兴的重要资源红利，如何充分利用是乡村振兴顺利实施的有效动力。对于农村的耕地红线一定要严防死守，坚决遏制耕地非农化，限制非粮化，要把粮食产业安全牢牢抓在手中。对于农村集体经营性建设用地而言，如果位于城市近郊则可积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，最大限度释放土地参与城镇化和工业化发展所带来的红利；如果位于偏远地段也可以尝试通过“占补平衡”模式或者“地票”模式，探索与城镇共享土地红利。另外，要加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，进一步激活农村经济发展的内生动力。从现有的调研情况来看，一些资本下乡往往通过长租土地并开展规模化经营来实现的，对于农民而言，每年除了得到固定的一些土地租金之外，也很难在规模化和机械化经营模式中获得更多的劳务收入，而对于农民合作社、家庭农场等模式，农民生产经营的参与度相对会更高。因此，在引进资本过程中，可以探索多种组合形态的合作模式，如“土地租金+土地股金+劳务酬金”等，尽可能实现资本、土地、人力的合理报酬分配。

伴随着我国工业化城镇化的进程，乡村人口呈现外流趋势，农村青年人口空心化问题较为突出。乡村的振兴离不开乡村人才的振兴，人才从哪里来？一方面需要从外引进来，另一方面则需要请回来。引进的人才包括农业技术人员、市场营销人员、旅游规划设计开发人员等等，这些人才的引进将成为推动乡村振兴的重要引擎，激活新的经济增长点。同时，在人才引进方面还可以借鉴和完善脱贫攻坚时期的第一书记派驻制度，继续发挥党建引领农村发展的重要作用，不断增强乡村治理能力，为推动乡村振兴提供有力的组织保障。另一方面的人才则需要从外请回来。许多优秀人才从农村走出去并在市场经历磨练后取得了成功，他们对乡村有真挚的感情，迫切希望看到乡村的振兴发展；他们懂市场，又熟悉农村，是乡村振兴的主力军；他们有经验，有资金、有技术，返乡创业将使他们成为乡村产业发展的领头人。

乡村治理现代化是全面推进乡村振兴的内在要求，涵盖了乡村社会治理、乡村环境治理、乡村文化治理等诸多领域，随着我国农村经济社会结构发生深刻变化，乡村社会正在经历重大的社会转型过程，因此有必要在各乡村建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，增强乡村发展的软实力。一方面要通过有效机制调动村民参与公共事务的积极性，提高自治参与度；另一方面要强调依法治乡的规范性，遵照公平、公正的原则依法治理；另外还要把引导村民自律向善纳入到乡村治理的范畴，不断提升乡村文明建设水平。