

# 中国管理科学研究院农业经济技术研究所

# 通讯

第 3 期（总第 337 期）

内部资料 注意保存

2018 年 3 月 5 日

- 
- ◆ 新时代乡村振兴之路·····李毓堂(1)
  - ◆ 实施乡村振兴战略的几点思考·····于法稳(2)
  - ◆ 纪念农村改革 40 周年专题之一·····郭书田(5)
  - ◆ 走出“乡仇” 走进“乡愁”·····刘 奇(8)
  - ◆ 乡村振兴发展的好路径探索·····刘年艳(10)
  - ◆ 乡村振兴离不开龙头企业的带动·····姜长云(17)
  - ◆ 农村“三变”改革的影响因素·····崔红志(21)
  - ◆ 聚焦 2018 年中央一号文件 解读实施乡村振兴战略·····徐小青(24)
  - ◆ 实施乡村振兴战略的时代必然·····刘 璐 沈静文(34)
  - ◆ 精准生态扶贫：战略意义及路径选择·····骆方金 刘联军(35)

# 新时代乡村振兴之路

## ——三论践行“三农”必须强、富、美

李毓堂

笔者从 1951 年参加工作以来，经历了农村土地改革、互助合作、人民公社、家庭承包制的变革。在农村废除人民公社实行家庭联产承包为主的责任制四十周年之际，正值党的第十九大宣告我国进入改革发展新时代并提出乡村振兴战略。笔者认为，根据“三农”发展现状，要全面实现乡村振兴，需要解决好三个问题。

### 第一、认识“三农发展”已到了历史的最紧要关头。

习近平总书记近年指出：“中国要强农业必须强，中国要富农民必须富，中国要美农村必须美。”这三个“必须”，指出“三农”发展已成为中国能否实现强、富、美的关键。这就明确了中国农业现代化接地气科学务实的总目标和行动纲领。“三农”必须强富美是新时代乡村振兴、全面达小康、保障实现二个百年目标的历史使命。再不是软希望，是个硬任务。

### 第二、“三农”要达到强富美，必须走出三大陷阱。

四十年来“三农”发展取得很大成绩。但要真正达到强、富、美，还必须从三个泥坑中拔出腿来，与时俱进。

一是化学农业陷阱。目前化肥、化膜、化药、化学添加剂仍是总体农业生产的主导因素。我们倡导了多年绿色农业、有机农业、生态农业、无公害农业，如今只取得化肥零增长的成绩。这意味着化肥总体用量并未减少，仍是有效成分占 30%（最多 50%），其他 50-70%的无效成分变为土壤、水体、空气及农产品的污染物。这何能谈得上农业转型升级？市场上的绿色食品、无公害食品、健康食品从哪儿来？怎能实现美丽农村、美丽中国？本来我国在现代生物工程技术革命中已积累了足够的绿色科技创新成果，但为什么不能迅速全面推广普及？必须找出深层次的原因。

二是小农经营陷阱。四十年前在废除人民公社实行家庭联产承包为主的责任制时，邓小平同志就指出，这只是农村农业改革的“第一个飞跃”；随着时代发展还要进行改革的“第二个飞跃”，这就是：“适应科学种田和生产社会化的需要，发展规模经营，发展集体经济。”

我理解，小平同志说的“科学种田”，不正是当前农业迫切需要全面普及绿色科技吗？“生产社会化”，不正是现时农业已成为决定中国能否强富美的社会化大生产了吗？

个体分散小块土地的小农经营方式，现已根本不能适应绿色科技全面普及的需要，更不能适应生产社会化的需要。农民依靠人均一亩三分地个体经营，如何能全面普及绿色科技？如何能致富？如何能担负起农村现代化的建设重任？

三是第一产业陷阱。现时农业仍基本处于第一产业，即生产初级农产品和原料的状态。农产品经加工、销售，即二三产业环节增加的几倍产值和效益，却不能为农民获得。还是富了工商，穷了农民。

近年来国家提倡农村一二三产业融合发展。实际实行情况大都是工商企业同农民建立合作关系（所谓公

司+农户+.....), 疏通了流通渠道, 解决了农民卖粮难和部分打工就业问题。在体制上还是三家分治, 农民仍然拿不到自己产品经加工、销售增加的高附加值。一些地方兴建的农业现代科技园区, 也大多如此。

未来农业如果一直处于第一产业阶段, 命运注定产值和收入不会高, 农民何能致富? 农民缺钱何能自力全面应用绿色高新技术和开展农村现代化建设? 又何能消除城乡发展和收入差距? 而且小农经营方式也难以发展三产一体化大产业。

### **第三、对策要三管齐下, 明确指导思想, 实施三大战略措施, 创新三大体系。**

由于三大陷阱是个连环套, 因而要从中解脱出来, 就不能再用头痛医头脚痛医脚的办法, 必须运用大农业巨系统的理论与方法, 从改革创新生产、经营、产业体系入手三管齐下方能奏效。

1. 明确指导思想: 以习近平总书记指出“三农”必须强、富、美, 邓小平预示农村改革的“第二次飞跃”(可同“第一次飞跃”成果家庭承包制结合), 钱学森提出迎接第六次(大农业)产业革命 创建知识(科技与管理)密集型、一二三产业相结合的五大(农、林、草、沙、海)新兴产业理论与实践(试点经验)为指导思想。

2. 实施三大战略举措: 即绿色科技强农富民美村战略举措, 集体强农富民美村战略举措, 三产强农富民美村战略举措。

3. 改革创新农村农业三大体系: 建立起绿色科技农业生产新体系, 集体经济和家庭承包结合的农村经营新体系, 农民为主体的一二三产业一体化大农产业新体系。

当务之急是: 动员组织有识之士支援农民, 在农、林、草、沙、海区域创办“三农”强富美试点示范区。通过总结经验典型引路, 在全国推广实施。(2018. 1. 6 在全国农村改革 40 周年座谈会上发言)

#### **[参考文献]**

习近平: 《在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, 人民出版社

邓小平: 《国际形势和经济问题》, 《邓小平文选》第 3 卷 355 页

钱学森: 《迎接第六次产业革命建立农业型知识密集产业》(1984 年 12 月) 《关于西部大开发致江泽民总书记的信》(2000 年 3 月) (载李毓堂编著: 《钱学森知识密集型草产业及第六次产业革命的理论与实践》中国农业出版社, 2014 年 9 月版)

李毓堂: 《试论践行“三农”必须强、富、美》, 中国管理科学研究院农业经济技术研究所《通讯》2017 年第 8 期

**(作者: 中国系统工程学会草叶系统专业委员会原主任, 2018 年 1 月)**

## **实施乡村振兴战略的几点思考**

于法稳

党的十九大报告提出乡村振兴战略, 以及“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求, 加快推进农业农村现代化。这一方面表明了“三农”问题在党中央工作中占据的重要地位; 另一方

面也为实现农业农村现代化指明了方向。通过对党的十九大报告精神的深入学习，笔者从三个角度出发围绕实施“乡村振兴战略”主题，谈几点体会和思考。

### 乡风文明：乡村振兴战略的灵魂

习近平同志强调：“文化是一个国家、一个民族的灵魂。文化兴国运兴，文化强民族强。没有高度的文化自信，没有文化的繁荣兴盛，就没有中华民族伟大复兴。”与2005年中央提出的社会主义新农村建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20字方针相比，乡村振兴战略提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”20字方针，进一步丰富了内涵、提升了层次。

乡风文明既是乡村振兴战略的重要内容，更是加强农村文化建设的重要举措。实施乡村振兴战略，实质上是在推进融生产、生活、生态、文化等多要素于一体的系统工程。文化是农村几千年发展历史的沉淀，是农村人与物两大载体的外在体现，也是乡村振兴战略的灵魂所在。因此，在实施乡村振兴战略的过程中应转变过去重经济轻生态、轻文化的发展理念，也就是“既要护口袋，还要护脑袋”。

乡风文明涵盖丰富的内涵，一是对中华优秀传统文化的传承与创新，并以此提升文化软实力；二是物质文化和非物质文化的保护，特别是关键区域农耕文明、游牧文明、海洋文明的保护，以及民族地区民俗、民风、民居等文化要素的保护；三是优良传统的继承与发扬光大，特别是传承了几千年的道德伦理，这是“不忘初心”的体现；四是新时代意识的培养，广大的农村居民是乡村振兴的主体，也是乡村振兴成效的受益主体和价值主体，为此，应提高农村居民对乡村振兴战略的认知水平，培养农村居民的责任意识、参与意识。

在乡风文明建设过程中，还应注意避免两大误区：一是把过多的现代化元素引入农村；二是把过多的城市元素引入农村。应注重强化农村原生态文化的建设与传承，乡村“灵魂”不能走样也不容歪曲。

### 乡村振兴战略：美丽乡村的升级版

党的十九大报告提出，“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”。美丽乡村是美丽中国建设的重要组成部分，也是实现农村全面建成小康社会的重要内容。2013年中央“一号文件”提出“努力建设美丽乡村”后，农业部办公厅随之发布了《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》，在全国范围内开展美丽乡村建设的系列行动。2014年中央一号文件再次强调指出，要通过美丽乡村建设，建设农民美好生活的家园。

无论是政界还是学术界，都将美丽乡村建设看作是2005年新农村建设的升级版。新农村建设围绕“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20字方针开展了一系列的工作，取得了明显的成效，但也存在一些问题和不足，主要表现在如下几个方面：一是美丽乡村建设的主体发生了偏离，即各级政府及职能部门成了美丽乡村建设的主体；二是美丽乡村建设的内容缺乏系统性，美丽乡村建设本来是生活、生态、生产、文化等“多位一体”的系统工程，但基层调研发现，虽然道路等生活领域的硬件设施建设得到了高度关注，但对生产、生态、文化等领域建设的关注度尚显不足；三是美丽乡村建设模式单一化，如对于农村住房改造，多采用“穿衣戴帽”的方式，过度关注外观的统一，而忽视了民居的多样性。

对比乡村振兴战略与新农村建设的20字方针，可以发现，无论是不同内容的提出顺序还是提法都发生了变化。顺序上的变化增强了乡村振兴战略的科学性与逻辑性，而提法上的变化丰富了其内涵。具体而言，在产业发展方面，从原来的生产发展提升到产业兴旺，实现了从产业单一性到产业体系化的跨越，即一二三产业融合发展；在农民生活方面，从原来的生活宽裕提升到生活富裕，与到2020年全面建成小康社会的目标相统一；在生态建设方面，从原来的村容整洁提升到生态宜居，实现了从外在美向外在美与满足人民日益增长

的美好生活需要相统一的转变；在管理层面，从原来的管理民主提升到治理有效，在实现从管理向治理转变的同时，也更加注重治理效率。特别是将“生活富裕”放在最后，体现了乡村振兴战略的根本目的。由此可以看出，在全面建成小康社会的决胜期，乡村振兴战略是新农村建设、美丽乡村建设的升级版。

乡村振兴战略提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五个重要方面，但在实施过程中，还需要明确如下几个理论性的问题：乡村振兴的主体究竟是谁？乡村振兴的内容究竟是什么？乡村振兴的模式究竟如何？乡村振兴的协调主体是谁？乡村振兴需要什么政策来支撑？只有把这些理论性问题探讨清楚，才能在实施过程中紧贴目标。

### 生态治理：乡村振兴战略的重要领域

党的十九大报告提出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民日益增长的美好生活需要的一个重要方面，就是对优美生态环境的需求。正如习近平同志指出的：“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。”而城乡间的发展不平衡除了经济发展和收入差距不平衡之外，还有一个非常重要的方面就是城乡生态环境基础设施建设的不平衡。

在新型城镇化背景下，城镇生态环境治理越来越受到重视，不但投资力度不断加大，且组织、人员的配置和运行机制等也不断完善，相反农村生态环境却被边缘化。特别是在快速工业化、城镇化进程中，广大农村生态环境所面临的污染风险日益加大。出现上述问题的根本原因包括如下几个方面：

一是对农村生态环境治理没有给予足够的关注。城镇公园、生态环境建设体现政绩更为直接，因此部分领导更倾向于将绝大部分资金投入在加强城镇生态环境基础设施建设上，从而更多地提升城镇生态环境质量，而对农村生态环境综合治理等工作则采取相对应付的措施。与此同时，把城镇的一些容易造成生态环境污染的企业外迁入农村地区，把新引进的污染企业或者具有潜在污染危害的企业也布局到距城镇较远的农村地区。生态环境的旧账没有解决，又增加了新账，从而导致了农村、城镇之间生态环境质量差距的日益增加。

二是农村生态治理资金投入不足。随着环保意识的不断增强，城市环保设施建设投入增长较快，但对广大农村地区的环保基础设施建设投入严重不足，极大地影响了农村人居环境的治理。

三是农村生态治理的机制保障能力差。近些年，国家投入了部分资金，特别是推行农村环境连片整治之后，逐渐配备了一些农村生态治理设施，但由于缺乏有效的运营与管护机制，导致农村生态治理既没有运营组织，也缺乏管护经费，从而造成了这些设施的闲置与浪费。同时，高效的农村生态治理的评估与监督机制尚未形成、农村生态治理的参与机制还待完善、农村生态治理的生态补偿机制还不健全。

新时代我国社会主要矛盾的转化，一方面对农业农村发展提出了新的要求，另一方面也凸显了农业农村发展中的突出矛盾。要实现乡村振兴战略中提出的“生态宜居”目标，必须强化农村生态治理。此外，乡村振兴战略还应明确两大核心问题，即对水资源质量和耕地土壤质量的保护。为此，一是需要加强顶层设计，强化绿色理念对农村生态治理的引领作用；二是要加大资金投入，完善农村生态治理设施建设；三是创新与整合技术，以支撑农村生态治理；四是完善治理机制，推动农村生态治理。

（作者：中国社会科学院农村发展研究所研究员，2018年1月28日）

# 纪念农村改革 40 周年专题之一

## ——农民的十大创造

郭书田

中国的改革开放是从农村开始的。在实践是检验真理的唯一标准思想路线指引下，从农村拉开了改革的序幕，农民突破了一个又一个的禁区，创造了一个又一个奇迹，收到了显著的成效，带动了城市乃至整个国民经济体制的改革，取得了举世瞩目的成就。概括起来，农民的创造有十大项。

**一、土地的包产到户。**起源于安徽省滁州地区凤阳县小岗村，18户农民冒着极大的风险，按了手印，签了共同承担后果的生死状，创造了土地的包干到户，也称大包干，不仅突破了“包产到户”的禁区，而且废弃了工分制，创造了“交足国家的，留够集体的，其余都是自己的”经营制度，方法简便，利益直接，直来直去不拐弯，立即受到广大农民的热烈欢迎，也受到当时滁州地委书记陆子修、省委书记万里的支持，开始在全省推开。当时虽遇到各地党政领导的思想阻力，但势如破竹，一泻千里，迅速在全国发展起来，打响了改革的第一炮。实践改变了人们的观念，逐步统一了认识，在家庭分户承包经营的基础与统一经营相结合的双层经营体制，成为农村的一项基本经营制度，使坚持20年之久的人民公社制度解体。这是马克思主义合作化理论的发展，由15年不变到30年不变再到永远不变或长久不变。最近党的十九大决定，在第二轮承包期之后再延长30年，进一步给农民吃了定心丸。美国著名经济学家舒尔茨说农民创造的土地包干到户是农村社会一切进步的第一推动力。人力要素得到前所未有的充分发挥，促进了经济社会的重大发展。

**二、异军突起的乡镇企业。**它的前身为人民公社的社队企业，即公社与大队办的集体企业，受到了毛泽东主席的肯定，他说这是光明灿烂的希望所在，意在能够解决在大跃进中出现困惑人们的“一平二调三收款”“共产风”。当时的方针是“三就地”（就地原料、生产、销售），宗旨是“围绕农业办工业，办好工业促农业”，还能使多余农业劳动力就业，增加农民家庭收入。由于在强大的无所不包的计划经济体制下，社队企业产供销全部靠市场，是在夹缝中生存与发展的，这是中国由计划经济向市场经济转型的先导力量，邓小平誉之为“异军突起”，被人们认为这是农民创造的另一条新型的、与城市工业不同的工业化道路。1984年由于人民公社已经解体，将社队企业易名为乡镇企业，成为中国经济高速增长的主要因素。以1991—1995年为例，全国GDP平均增长11.8%，其中农村贡献为8.18%，占68.9%。到目前为止，乡镇企业已经形成四轮驱动（乡镇、村办企业、个体和私营企业）、五业并举（工业、商业、交通运输业、建筑业、服务业）的格局，但是在发展过程中遇到的艰辛与非难，是十分严重的。有的领导人讲乡镇企业是“以小挤大，以落后挤先进”，是“不正之风的风源”。由于有强大的生命力，在整个国民经济中居举足轻重的半壁江山的地位，在全国经济两位数增长中，乡镇企业占主导地位，在吸纳劳动力、外贸出口与缴纳税金等方面做出了重大贡献。一位外国元首说，农民创造的乡镇企业是中国经济高速增长的“秘密武器”。中央提出的社会主义新农村建设与最近党的十九大提出的乡村振兴战略，乡镇企业肩负着重大的历史任务。

**三、民主政治建设的村民自治。**发源于广西壮族自治区柳州市宜山县三岔乡。在乡镇政府建立起来以后，在行政村建立村公所作为基层政权机构。而三岔乡则建立村民委员会，在自然村建立村民小组的自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督“四大民主”，这个做法很快传到北京，引起全国人大常委会

委员会委员长彭真的高度重视，经调查核实后，立即由人大常委会颁布了《村民委员会组织法》试行草案，予以推广。农民的这个创造，开创了我国政治体制改革的先河，在中华民族发展历史上树立了具有重大历史意义的丰碑。有人认为中国农民文化程度低，不相信实行民主选举，持冷淡观望的态度。美国前总统卡特听说中国农民实行民主选举的自治制度也不大相信，提出了要亲自到中国实地观察，经中央同意由民政部在江苏吴县安排了一个村，亲眼看到了民主选举的全过程，感到震惊说，“中国农民找到了一条直接行使当家作主权力的诀窍”。四川省遂宁县步云乡曾试验由农民直接选举乡长，一位老龄妇女，先后于101岁和104岁两次分别由儿子与孙子背着去投那一张神圣的票，可见农民的民主诉求是多么的强烈。

**四、进城务工经商的农民工。**农民家庭人多地少，靠种地难以致富，除了离土不离乡就地在乡镇企业就业外，还突破严格的户籍制度的束缚，一些有文化的青年，冒着极大的风险背井离乡，前往城市务工经商，其艰辛之苦难以想象。他们劳动强度大，工资收入低，还要遭受各种各样的歧视，被诬为扰乱社会秩序的“盲流”。截至目前，全国农民工已达2.8亿，其中在乡镇企业劳动的有1.1亿，农民工已成为城市建设与服务的主力军。由祖祖辈辈面朝黄土背朝天的“世袭农民”进城转为“自选职业、自谋生计，自担风险”的“两栖农民”（户口为农民，职业为市民双重身份），“农转非”的成本全部由自己承担，成为中国特有的二元社会结构。农民家庭从业结构发生了重大分化，纯农户与以农为主的第一兼营户约占1/3，以非农业为主的第二兼营户与纯非农户约占2/3。在国际化大潮中，城市企业往往受国际市场的影响较大，2008年亚洲金融危机期间，由于城市企业下行引起的农民工离城返乡高达2000多万人，由于家里还有几亩承包地，未发生社会震荡，受到国际高度关注。美国《时代》杂志年终封面一般刊载对世界影响大的人物，这期却刊载了一张四位青年农民工照片，对他们在亚洲金融危机中作出的重大贡献表示高度的敬意。值得关注的是有些农民工奋力打拼成为农民企业家，拥有了相当数量的资产，成为出口创汇企业，在国外兼并破产企业，消除失业困境，受到政要的赞赏，奥巴马为此特意接见鲁冠球表示谢意。当前有些拥有实力的农民工返乡第二次创业，已有数百万人，还在继续增加中。2013年有31位农民工代表参加全国人民代表大会。在党的十九大代表中有27位农民工党员代表。

**五、股份合作制。**这是中国农民在经济体制上的重大创造，把企业的股份制与农业的合作制各自优势结合起来，形成有竞争优势的合力，具有重大的历史意义与理论意义。最早起源于广东省佛山市南海县罗镇下坡村。浙江省温州市最早在个体与私人企业中实行股份合作制，戴上“集体企业”的红帽子，实行几个统一，既能享有一些优惠政策，又能增强竞争能力，形成“温州模式”。与此同时，在苏南地区乡镇企业多为集体所有经济，借鉴股份合作制的优势，把资产以股权形式量化到社员身上，形成“苏南模式”。两种不同所有制企业共同走上股份合作之路，是殊途同归。但是这一新生事物，遇到社会严重非难，被斥之为“非驴非马”“不伦不类”，兔子尾巴长不了。事实却恰相反，在实践中探索出来的集体经济产权的有效实现形式，解决了长时期以来集体经济农民主体虚化问题。党的十八届三中全会首次提出：赋予农民更多的财产权，积极发展股份合作，增加财产性收入，使农民具有双重身份，既是劳动者，又是有产者，既是集体经济组织的成员，又是股东，能够真正行使当家作主的权利，包括知情话语权，决策参与权，收益分配权，资产处置权，管理人员选择权等，为从根本上消除贪污腐败行为提供了制度保证。

**六、农民城与小城镇。**起源于乡镇企业，特别是个体、私营等非公有制企业，为小城镇化创造了物质基础。最早的是浙江省温州市龙港镇，由农民自筹资金兴建基础设施与公共服务设施，号称“农民天下第一城”。随着乡村经济的发展，星罗棋布的小城镇应运而生，包括县级、乡级、村级三个层次，除了大力发展各具优势的产品外，还积极发展包括教育、医疗、养老等各种社会服务事业，成为就近为农民服务的重要载体，同时为调整城市布局，缓解大城市压力发挥重要作用。小城镇自然成为农村与大中城市联结的纽带，有利于消

除城乡二元经济社会结构，实现城乡一体化与促进社会和谐作出了贡献。

**七、生态村。**起源于北京市大兴区留民营村，以发展沼气为重点，既能把农产品废弃物与生活垃圾等使其转为生物质能源，净化生态环境，又能促进经济的良性循环，实现可持续发展，它是被联合国最早命名为生态村的之一。随着村级经济的发展，生态村的产业结构有了很大变化，根据当地自然资源与人文资源的优势，发展具有特色的产业链，增强国内与国际市场竞争力。到目前为止，我国列入联合国的全球生态村有 7 个，浙江省滕头村在上海国际博览会展出，受到国内外观众的热烈赞扬。在绿水青山就是金山银山发展理念指引下，正在由生态村——生态乡——生态县——生态市——生态省扩张。

**八、农家乐。**这是反映中华民族悠久历史文化的重要阵地，也是发展农村第三产业的重要载体，还是现代农业功能多元化的有力体现，包括经济功能，社会功能，生态功能，文化功能融为一体的必然选择，成为传播中华文化的有效途径。特别是在少数民族聚集的村落以及具有古迹遗产的村落，深受国内外游客的喜爱。据农业部统计，2016 年全国各地的农家乐接待国内外游客 22 亿人次，营业收入 5800 亿元，从业人员达 800 万人，人均创收 7 万元，创造了发展农村观光、休闲、度假、旅游，科普等多种文化功能。这项建设正与社会主义新农村建设的 20 字目标结合起来，与美丽乡村建设结合起来，与党的十九大提出乡村振兴战略新 20 字目标结合起来，同保护重要农业文化遗产结合起来（现列入国内的保护项目 30 多个，列入国际保护项目 10 多个），具有十分广阔的发展前景。目前全国有一大批经营收入 10 亿元以上的富裕村，前 10 名的村经营收入 200 亿元以上，其中最高的两个村达 1000 亿元，一是山东青岛市的南山村，一是陕西省宝鸡市的东岭村，都是农村现代化样板。

**九、特色村。**在土地包干到户势如破竹发展起来之后，一些地方出现了一批专业户，生产有本地特色的农产品和加工产品，专业合作社与专业市场随即兴起，逐渐扩展到整村，形成“一村一品”有较大规模的特色村。特别是在大城市郊区的城乡结合部，出现了一批“城中村”，利用土地的区位优势，促进一二三产业融为一体，工业化、城镇化、信息化、农业现代化同步发展，取得了良好的经济效益。北京市昌平区郑各庄村，利用温泉资源建立了“温都水城”，有北京三个大学在这里建立了分校，被称之为“自主城镇化”的典型。特色村一般都有三种独特的资源优势：一是自然资源，有独特的气候和地理资源；二是生物资源，有独特的农林牧渔多品种资源；三是历史文化资源，有独特的人文与古迹资源。有的特色村已形成城镇，名曰“村镇”，也就是村级的“城镇化”。中国特色社会主义，正在“特色村”中展示出来。

**十、“村长”论坛。**在人民公社解体，建立了村民委员会自治组织，人们把村委会主任称作“村长”。在中国村社促进会的支持与推动下，建立了以 56 个民族的“村长”代表为主体的“村长”论坛。论坛始于 2007 年，从江苏江阴的华西村到北京昌平的郑各庄村，每年由自己申报经过评审确定一个村庄举行“村长”论坛，到 2017 年已举行过 17 次，成为互通信息、交流经验、合作发展的平台，受到村干部、特别是少数民族地区村干部的欢迎。中国村社促进会是一家民间社团组织，是由“村长”代表组成，现任促进会会长是华西村老书记吴仁宝的四子吴协恩。华西村在老书记吴仁宝的带领下，不仅使本村农民富裕起来，而且带动了周围 18 个村共同富裕起来，还在黑龙江、宁夏、建立起两个华西式的村子。华西村每年接待游客达 200 多万人次，资产经营年收入在 500 亿元以上，号称“天下第一村”。北京郑各庄村在村委会主任黄福水的带领下，依靠全村农民发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，利用当地的温泉资源，在新农村建设中，自主城市化。在人文主题村建设方面也有独特的成就，号称“温都水城”，目前已有三个大学在这里建立了分院。2012 年，黄水福应美国哈佛大学肯尼迪学院的邀请，赴该院为师生们作了题为“创新解难题，求富促发展”的精彩演讲，回答了一个又一个他们关心的中国农民问题，引起全场雷鸣掌声。

创造历史的是人民，在中国创造历史的是农民。中国农民具有五千多年来形成的文化基因，代代相传，

千古不朽。这种文化基因包括技能文化与思维文化，农民创造性的智慧很大程度上来源于思维文化。人们常以为农民落后，只是从书本知识文化看待的，往往忽视珍贵的思维文化，还有遇山开路、见水搭桥那种不畏艰险的奋斗精神。以土地包干到户为例，可以用一个极为简单的方法解决了一个极为复杂的难题，有许多朋友惊奇地问，农民为何把土地很快分到各户，而农民能够欣然接受？上述农民的十大创造，都能够说明这个道理。我国著名真菌学家、中国植物病理学奠基人戴芳澜教授曾说，虽然读了几年大学，获得了学位，但没有真正毕业，还要不断到农村去，在向农民传播科学知识的同时，还要向农民学习，拜农民为师。上个世纪30年代，著名平民教育家晏阳初在河北定县发展农民教育事业，提出“欲化农民，必须先农民化”与“走出象牙塔，跨进泥巴墙”，在为农民服务的同时向农民学习。晏阳初是与爱因斯坦、杜威等并列在十大世界有重大影响的人物之一。北京农业大学的前身是清末的京师大学堂农科大学，至今已有113年的历史。首任校长孙晓邨是著名农业经济学家，在1990年校庆85周年时，曾对全校师生说，农民是我们的衣食父母，大家不管做什么工作，都绝对不能忘记农民，谁忘记了农民的巨大贡献，谁不尊重农民，谁不认识农业是国民经济的基础，谁就不重视这个在社会主义革命和建设中具有决定性的巨大力量，谁就会犯极大的历史性错误。这种箴言，值得我们永远牢记。

（作者：农业部政策法规司原司长，本文写于2018年1月22日）

## 走出“乡仇” 走进“乡愁”

刘 奇

自1958年城乡二元制度实施以来，乡村成了被社会轻视、歧视甚至仇视的“谈农色变”之地，人人都避之唯恐不及，人人都想逃离。从制度设计看，既想从乡村索取剩余，又厌恶乡村是个包袱，有些人恨不得把乡村一脚踢出地球，他们认为是乡村的拖累才使中国发展得这么慢。一股浓浓的“乡仇”弥漫在中国社会长达半个世纪。他们没有看到正是由于乡村的支撑才使中国发展这么快！

改革开放以来，随着以农养政的结束，代之以工养政、以商养政的开始，加之二元制度的逐步瓦解，中国的乡村正发生着深刻剧烈的变化，资源单向流入城市的时代已告终结。一些环境优美、风光秀丽的乡村，正成为社会追捧的养生之地、旅游胜地、投资兴业的热土，尤其在人类财富积累已进入第五阶段的健康养生阶段和即将问世的汽车无人驾驶时代，乡村将成为井喷式消费之地。坊间戏言：现在是穷人进城，富人下乡；忙人进城，闲人下乡；为生存的人进城，为生活的人下乡。“乡仇”成了“乡愁”。

### 乡土文化正在随着乡土社会的转型而转型，呈现四大特征

一是后喻时代。美国人类学家玛格丽特·米德把文化分为三个阶段：前喻文化、并喻文化和后喻文化。前喻文化就是农业社会时代，文化是稳定的，生产和生活是一套传统的办法，农业文化传承就靠先辈的经验积累，然后向后辈传递。到了工业时代，叫并喻文化，就是技术可以在同代人里传播，不需要那么长时间的经验积累。到了今天的信息时代，叫后喻文化。科技高度发达，年轻人比老年人思维敏捷，接受新事物能力强。

现在的乡村已经进入了后喻文化时代，年轻人发挥了主导作用。一个典型的例子就是年轻人利用电商平台，嫁接各种服务于乡村的资源，促使实体经济与虚拟经济高度融合发展。

二是多元时代。发端于上世纪80年代的中国“民工潮”是一个改变中国、影响世界的人口大流动。乡村人口的大流动打破了村与村、县与县和省与省之间的区域界限，改变了农民传统僵化的思维方式，世界上没有任何人像他们这样渴望看到外面，他们在多少地方打工，就浸染多少种文化，给乡村社会带回多元、开放、丰富的文化要素。

三是非参与时代。长期以来，乡村文化依靠的是农民自我参与、自娱自乐的民间歌舞、民间戏曲、民间技艺、民间说唱以及民间工艺等形式得以世代沿袭和传承，高跷队、秧歌队、玩龙舞狮等过去仅春节活动就长达月余。现在的农民整天面对的只是无法置身其中的电视、收音机，儿童所关注的不是电视就是游戏机，甚至是VR（虚拟现实）。新的故事叙述形式和新的娱乐载体让乡村的居民栖息于此，生活却在别处。

四是逆乡土时代。长期以来，我们公共资源的配置一直是重城市轻乡村，特别是在公共教育上，十多年的撤点并校导致了农村学生的上学远、上学难、上学贵。不能就近上学带来的额外负担比要钱的教育还贵，到镇上借读一年至少要多花八千到一万元，到县城借读一般要花一万五到两万元。绝大多数孩子不在本乡本土读书，远离乡土生活，他们的知识结构也同时远离乡土，被城市化，乡土文化传承后继乏人愈演愈烈。

乡土社会的转型带来乡土文化的再生转型，但不论如何转，怎样变，以乡为基点的活动范围不会变，以土为基础的生存依托不会变。只要人类还需要吃饭，就需要农业；只要农业存在，就需要农民；只要有农民，就会构成彼此相连的乡土社会，生成独具特色的乡土文化。

### 乡土文化需要重建，重在抓好六个方面

1. 坚持三个守住。一是坚守原点。农业文明是中华文明也是人类文明的源头，不要一提乡土就是落后的、腐朽的、应该抛弃的。18世纪之前的农业文明时代，中华民族一直是人类文化的引领者，几千年的积淀要坚守。国家文化自信的基础是老百姓的文化自信，不可妄自菲薄，乡土文化是根是源是灵魂，坚守这个原点就守住了中华文化的灵魂。二是坚守初心。乡土文化是以适应乡土为基本特质的。所谓文化就是“人化”和“化人”。首先是“人化”，即以本土人共有的意志形成的生活样式。西部山区的农民告诉贾平凹“北京好是好，就是太偏远了”。中心和边缘是一个相对的概念，应以当地人观念和认知为基准。其次是“化人”，即不论你来自何方，多么文明，到了这个地方都要遵循这个地方的生活方式、风俗习惯，外来的文化或文明能不能被当地接受，为当地所化，主动权在本土，而不是外人，外人不要轻易干涉，“己所不欲，勿施于人”，“己所欲”也不能强加于人。赶农民上楼就违背了初心。三是坚守自我。每个人既是乡土文化的载体，又是传承者，也是创造者。作为载体，要注意学习掌握传统；作为传承者，要注意宣传发扬光大，主动“化人”；作为创造者，要不断自觉地吸收先进的外来文化、现代文化。在乡土文化建设中，每个生于斯长于斯的人都不可以置身其外，都应承担起应有的责任义务。

2. 从传统中传承。文化是刻在心里的信条，制度是写在纸上的约束，制度当然也是文化。不能穿拖鞋背心上班是文化，必须穿西服打领带上班是制度。文明是人类所创造的物质财富和精神财富的总和，文化、制度、器物构成文明的三个维度。传统中有精华有糟粕，传承传统，要分清二者。我们讲孝，开展回家运动，但24孝图中的愚孝要剔除。我们弘扬世家大族优秀的家风家教家训，但严酷的宗祠惩罚制度要废除。

3. 在发扬中发展。把传统文化发扬光大，必须在传统中不断发展，随着科技的发达、社会的进步、人们需求的日益升级，不发展就会被淘汰。传统需要“活化”，《清明上河图》在上海世博会重新被赋予生命。活化要注意不能过度商业化，是建设性破坏，还是破坏性建设要分清。私有制时代农民是无偿劳动，大锅饭时代农民是无效劳动，今天毁坏资源破坏环境就是有害劳动。吸收外来和新鲜的文化，则要注意别什么都要，

要有扬弃升华，有一种审美的高度。

4. 重塑新乡贤。贵族精神的特点就是“三自一担当”，自尊、自明、自律，敢于担当。贵族子弟云集的英国伊顿公学，两次世界大战学生参战死亡率40%多，整个英国参战600多万人，死亡率只有12%，足见贵族的担当精神。实际上在中国的乡村，延续上千年的耕读传家的传统，在某种意义上就是一个比较朴素的贵族传统。其中乡贤就处于核心的作用，他们是乡土文化的精灵，是标杆，是方向，是牵引器，是动力源，没有乡贤的社会就没有活力没有动力没有主力。今天，重塑新乡贤要着重这几类群体，一是离退休人员叶落归根，二是大学生村官，三是城归农民工，四是接受优秀家风家教熏陶的世家大族、名门望族的后裔，五是新富贤能者。应培养他们的勇气、慷慨、正直、自尊、担当等品质，促使他们投身到乡村的扶贫事业、乡村公益建设等方面。

5. 创新五大制度。一是创新新农村产权制度。调查和摸清农村集体资产的家底，创新多种形式的农村集体产权制度改革，确保和增加农民的财产性收益。二是创新农村经营制度。在巩固和完善农村基本经济制度的基础上，完善“三权”分置制度，积极探索土地经营权的适度流转。三是创新农业支持保护制度。把对农业的支持保护同农产品的价格形成机制区分开来，发挥市场主体在农产品价格形成中的决定性作用，充分利用市场价格的信号指示与资源配置的作用，把支持保护政策扭曲价格的效应最小化。四是创新城乡融合发展制度。积极利用乡村旅游、田园综合体以及特色小镇等新产业、新载体和新媒介，畅通公共资源、经济要素在城乡之间的流通，实现资源和要素的双向流动，促进城乡的融合发展。五是创新乡村治理制度。理顺传统治理方式与现代治理方式的关系，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

6. 四生五意契合。四生五意就是生产、生活、生态和生意。所谓生意有两层含义，即市场的繁荣和由“四生”孕育出的新的文化创意。重振乡土文化，生产不能脱离生活，生产、生活不能脱离生态，生意不能脱离生产、生活和生态。四者互为因果，互相促进，这样才能打造出高品质的生活、高效率的生产、高文明的生态、高收入的生意以及高水平的文化。

我们不能阻挡乡村的变化，但是我们必须留住乡土文化！有文化的乡土才能留得住乡愁。

**（作者：博士生导师、国务院参事室特约研究员、中国农经学会副会长、中国农村政策研究中心研究员、清华大学中国农村研究院学术委员会委员、首席专家；来源：中国发展观察）**

## 乡村振兴发展的路径探索

刘年艳

田园综合体正在成为各地推动农村经济社会发展的有力抓手，在全国各级政府及社会各界的大力推动下，呈现加快发展之势。田园综合体的创建正在改变原有乡村发展形态，重建乡村发展支撑力量，重构乡村发展方式。有理由相信，田园综合体将成为推动乡村变革的重要推手，成为各地实施乡村振兴战略的重要而有效的发展路径，加快实现我国传统农村走向未来乡村发展的新时代。

中国的未来乡村是一个由特色小镇为龙头,发挥小镇综合服务功能,特色小镇带动并引领村庄发展,村镇融合、村村一体,城乡融合互动,支撑区域社会经济创新发展,为乡村居民生产与生活提供综合服务的综合体。所呈现的是一个区域性新型乡村社会发展的新形态。发展的总体目标是农民更富,农业更强,农村更美。

田园综合体的创建如何才能实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”未来新乡村的建设目标?

## 一、打造特色小镇

发展特色小镇,在于正确处理好小镇与区域发展,小镇与村庄发展,小镇与居民及农民发展的关系。将特色小镇打造成县域社会经济发展的着力点与增长级,使之成为县域社会经济总体的发展支撑。将特色小镇打造成未来乡村发展的区域龙头与中心,通过小镇的功能创新引导乡村的发展。将小镇打造成周边农民及其乡村居民的小镇,使之成为乡村农民居住生活与从事经营活动的场所。从这个意义上讲,特色小镇的功能设置与资源配置必须以满足小镇居民及乡村农民的需求为出发点。

在特色小镇的创建过程中,要把握与塑造好小镇文化,用小镇或者一个特定乡村特有的文化元素塑造好小镇发展的“灵魂”。注重“小镇精品”打造,按照“自然和谐、艺术美感、文化传承”要求推进精品建设,与此同时,力求在小镇产业、建筑、产品及服务方面展现与植入精品要素。培育与塑造小镇民众精神家园,使小镇成为传统文化创新传承的载体与传播中心。

特色小镇的发展主要依靠村庄发展、特色产业的培育、特色小镇公共品牌体系来支撑。培育特色村庄,以特色村庄的发展支撑特色小镇发展。立足乡村民众的生产与生活,创建小镇“双创基地”,以“双创基地”平台,引导小镇居民与乡村农民创新创业,构建起以乡村居民为主体的小镇发展的动力支撑。以现有资源为基础,通过资源的产业功能转型与配置相应的产业资源相结合,创建特色产业,构建小镇特色产业支撑。适应小镇产业发展及民众生活与经营主体的变化,构建小镇现代社会治理体系。在此基础上,塑造公共品牌,做好公共品牌推广传播,以良好的品牌形象支撑小镇的发展。

村镇、村村、城镇融合一体发展是未来乡村发展的客观要求。一体化的融合发展就是要实现产业一体,发挥小镇的龙头作用,体现村产业是镇产业的延伸,促进村产业的发展。发挥特色镇社会服务功能,实现社会资源服务一体。各具特色村庄的功能创新,与特色小镇功能创新相结合,实现区域发展一体。形成特色小镇带动并引领村庄发展,特色小镇带特色村庄未来乡村的发展新态势。

## 二、创新未来乡村发展新形态

未来新乡村是传统乡村的飞跃,这种飞跃,以社会形态的转型为基础。田园综合体的创建就是要推动传统乡村向未来新乡村的转型发展。

首先,塑造新主体。传统农户是中国传统农村的主体。未来乡村发展的主体呈现三大特点:一是开放与包容性。乡村农户与外来经营主体以特定的产业为载体,通过合伙、合作等方式组成利益共同体,实现乡村农户与外来经营主体相结合,由此共同支撑未来乡村的发展。二是产业主导。未来乡村主体的产生与发展,源于现代乡村新型农业产业的不断创新与发展,同时,新型产业的不断创新与发展,成为促进主体发展壮大的根本力量。三是多元化。在未来乡村的发展过程中,有由传统农民发展的新型农民,有农民之间合作的经济组织,有新型集体经济组织,也有农业产业化的经营主体,地方政府部门也有参与,多元主体共同推动传统乡村向未来乡村发展转型。

其次,创新服务新形态。一是服务对象转型。突破传统乡村为农户自我的服务模式,转变为新型主体服

务，为社会提供综合服务。二是服务方式创新。体现服务面向主体需求，有为新型农民创新创业提供的服务，也有为市场提供的有机农产品、休闲观光、文化体验等综合性的产业服务。三是服务产品化。改变过去以原料形态服务社会的模式，实现以服务对象的确立为前提，通过分析对象需求，推动新型产业资源创新与服务产品的创新，以服务产品满足对象的需求，实现市场化服务。四是服务内容综合发展。一方面，面向区域的市场，满足不同人群的多元需求；另外，对具体的人群来说，从物质形态优质农产品的供给，到文化体验与精神满足，实现综合性服务供给。通过创建公共资源性质的公共产品与具体的产业服务产品相结合，共同为社会提供综合性的服务。

第三，运行方式创新。未来乡村运行机制创新的基础是市场化机制与新型乡村社区综合治理方式创新的有机结合。市场化机制的基础性作用，主要表现在：以产业化为基础，强调法人组织特别是企业在乡村产业发展中的主体作用。一切产业的创新必须面向市场，在对市场需求分析的基础上，创意服务产品，按照产品性质与属性，配置产业资源。以资源的资本化配置为手段，按市场法则配置相关资源，实现效用的最大化，推动产业可持续发展。在乡村发展与建设中，往往通过公共资源、产业资源与产品资源创新的有机结合与合理配置，支撑未来乡村的综合产业服务。

和谐与美好是治理的目标。未来乡村治理方式创新的动因，是乡村发展的主体多元，及其由此产生的多元化与不断发展的公共产品需求，这是乡村治理方式创新的源泉。在乡村发展过程中，各类主体有对生活设施的需要；有产业开发过程中对公共资源配置及对生产要素供给的需要；有乡村可持续发展的战略需要，以及不同主体对政治生活及精神文化满足的不同需要等等。未来乡村治理方式的创新，将通过创新不同的组织形式与决策机制来实现，以此达到满足各类主体对公共服务产品需要的目的。

### 三、重建未来乡村五大支撑

首先，创建特色小镇支撑。一是依托产业特征，搞好小镇功能分区。以现有优势产业为基础，推动形成区域产业集群优势。二是配置新资源，布局新产业。以特色小镇的转型升级为抓手，配置新资源的，创新小镇新型产业。三是发挥小镇服务功能，强化集镇在信息传播、区域治理、新经营主体孵化、市场引领、产业元素聚集引导等方面的作用。四是发挥集镇综合性服务平台功能，促进乡村产品消费者的组织与品牌的推广传播。

其次，创新特色产业集群支撑。首先，要市场化。面向周边市场，按照不同人群，不同时间的需求特点创新服务产品，实现区域性产业服务。其次，要集群化发展。乡村产业集群化是未来乡村特色的基础，这由市场的多元集群所决定的。既要有精品农业、科技型农业，还要有文化体验与休闲养生养老产业。第三，要突出地方特色。立足本地自然风貌与农业产业特色来创新现代农业新产业，以农业新业态、新产品、新市场推动地方特色的形成。第四，要通过创意与融合创新推动新产业形成。未来乡村特色产业创新还要具备以下特点：一是创意性，以创意的产品引领与满足市场。二是融合性，通过跨界、跨业、跨区，各类元素融合创新、多元素的资源化配置，来实现产业创新与业态创新。三是功能性，未来农业及其相关产业要融入文化元素，实现体验参与，体现人性本真自我回归的渴求等方面。四是综合集群，通过改变单一产业发展模式，按区域市场、人群市场、时间市场的不同，形成多元的综合性新产业，新产品，新市场，以实现产业与产品综合性的集群式的供给。五是个性化，立足乡村特有的资源特性及围绕人的各类需求进行的服务产业的个性化创新，形成个性化乡村新产业。

第三，创建特色村庄支撑。特色村庄要体现五大特点：一是特色风貌。在村庄布局，建筑元素，村庄风格，服务功能，体现乡村特色。二是特色文化。主要体现农耕、地方民俗文化特点。在民风、民众、民俗及

生活方面展现地域乡村风采。三是特色产业。利用现有村庄文化、民风民俗、自然生态融合发展，形成特色资源，创建以市场为导向，特色精品农业，文化体验为主体的文化体验、休闲养生产业。四是特色服务。服务对象面向区域市场，服务内容以体验为主体，服务方式是自我服务与村民服务的有机结合。五是特色自然生态景观。充分呈现乡村元素，将村庄、农田、池塘、水面、荷花、林木、花草、水牛、小桥、流水等元素，有机构成美丽的乡村画卷。

第四，发展新型产业农民支撑。未来乡村发展靠新型产业农民大军来支撑。新型产业农民主要通过四种主要的方式来实现：一是组织性农民。农民相互间依据产业创新发展的具体要求，组成合作社或者是合作联合社。传统农民实现传统的劳动向新产业转移，成为新型农业产业经营主体的劳动力，在产业经营中得到合理组织，与企业、合作社合伙，共同推动产业的发展。二是业主性农民。在乡村发展过程中，新型产业创新需要不同的资源进行配置，而这些资源如田地、民宅等往往为传统农户拥有。新型产业将通过推进农民资产化的配置创新，依据产业发展的新要求，将现有资源性资产以不同的形式入股，通过功能转型，为新型产业的创新提供资源。传统农民由原来劳动性农民转变成为业主型农民。三是合伙性农民。有些农户有资源，有经营能力，能够担负一定的服务项目，采取合伙办法，推进发展。今后，传统农民依据新型产业发展的要求，与新型产业运营主体建立合作关系，按照“公司+农户”的产业化模式，推进产业创新发展将会成为未来乡村发展的有效形式之一。四是产业性农民。随着新型产业的不断发展，一方面，新型经营实体需要劳动力；另一方面，现有的农民通过培训进入新型产业，传统的农民变成新型产业农民。随着乡村的大发展，新型产业、新型企业、新型职业、新型人员将依据新型产业的创新，比如旅游观光产业、文化体验产业、现代农业、农村电商等，以产业链为载体，形成产业大军，由此形成宏大的产业性新型农民队伍。

第五，创新运行机制。未来乡村运行机制创新要考虑两个因素：一是产业门类的多样性，有现代农业产业、养生养老产业、文化体验与休闲观光；二是经营主体千差万别，有小农户、有多种合作社、有企业、有投资商，还有政府部门。运行机制的创新要体现以下要求：一是市场化。产业创新应是市场导向性的现代产业发展模式。一切产业创新与元素流动，都必须建立在市场化基础上，实现全要素生产能力的配置。资源配置与新产业创新以优质的产品，服务现代市场。二是共享与分享。坚持开放原则，实施资源精品化发展战略，推进公共资源及其产品成为产业的共享资源。尊重各经营主体“责、权、利”的平等权利，通过建立分享机制，使各利益主体合理组建，共同发展，构建起可持续发展的机制基础。三是包容性增长。通过创建主导产业带动周延产业发展模式，构建起产业生态，推动集群化发展。以品牌集群、产业集群、产品集群促进乡村可持续发展。四是一体化。实现产业多功能融合，多界融合，多元素融合创新，通过构建产业生态、产品生态促进乡村发展。五是节省服务。强化运用现代科技手段，创建智能社区，实现服务平台化，构建在平台化基础上的自我服务体系。通过实现资源共享，服务平台化与个性需求的有机结合，来实现节省服务。六是群体治理。一方面，明确主体类别。既要服务经营主体，也要尊重用户主体需求；另一方面，强化公共产品的服务功能。分清公共产品的需求内容与方式，通过分析人的共性需求的公共性质来界定公共产品内容；通过构建高效的群体表达方式来实现个性分散的公共需求向公共的公共需求转变；创新对公共产品创新的决策机制。七是可持续。始终坚持并正确处理四大利益关系：一是正确处理政府、经营主体、用户、农民各主体的利益关系；二是科学构建与正确处理资源、生态、产业发展的关系。通过构建循环发展方式与生态集群发展方式来实现田园综合体的可持续发展。三是科学处理乡村发展与文化传承与创新的关系；四是正确处理与区域发展的关系。使乡村发展成为区域经济社会发展的有力支撑。

#### 四、重构乡村发展方式

重构发展方式的核心构建新型“三农”关系。“三农”问题从本质上看就是“三农”的关系问题，其基础与表现是产业关系及区域发展关系。产业关系又由农业产业与国民经济的关系及产业发展的供求关系来展现。区域关系又依据农民生产与生活的方式，体现在村镇、村村、城乡关系上。创建未来乡村，就是要打破原有与时代发展不协调的“三农”关系，重构新型“三农”关系。

首先，构建现代农业供求关系。明确农业产业供求关系的本质是市场。坚持市场导向，以市场为基础。立足需求主导，建立需求主导供求，需求决定供给，供给为需求服务的农业产业发展方式。通过创造需求大于供给的发展态势，来构建产业发展的主动权，实现需求的升级与变化推动供给的发展与升级的发展态势。创新发展路径，以市场为导向的现代农业，按照确定服务对象，分析对象需求，把握需求发展态势，由此来组织产品的供给，在供给满足需求的过程中，不断实现满足、引领与创造需求的路径来发展现代农业。随着网络化与智能化的发展，产业的供求主体，其角色不断位移，功能相互融合，互为价值对象的新型的供求关系正在形成。这是信息化与社会生活的智能化所引起的新经济现象。在智能化时代，传统的供求主体，角色不断位移，主体功能相互融合正在成为重塑产业供求关系的推动力量，需求主体参与制造，供给主体参与消费正在推动供求主体角色及其功能的不断创新与变化，推动农业供求关系的新变化。

其次，提升农业与国民经济发展的关系。农业与国民经济关系的基础是农业的基础性地位。农业与国民经济关系的基础性地位主要表现在：一要推进农业产业功能化及其创新。农业向社会提供优质而充足的农产品与其他产业的基础性原料，保障社会农产品供给，发挥农业的基础性产业功能；以满足社会对农业新功能的需求为出发点，通过传统农业功能化创新，与其他资源相融合，实现农业新型产业资源化创新，创制新型农业产业，为社会提供新型多元化农业产品与服务的供给，发挥农业的多功能性。二要保有生物多样性与发挥生态优化功能。维持农业内部的微生态及农业与农业区域的宏观生态是一个整体，彼此之间以物质能量循环的方式维持农业生态的优化。农业生态系统内，农业与区域农业生产、农民生活相互依存，相互促进，形成相对稳定的循环系统。推动农业微生态系统与宏观生态系统有机结合相互促进构筑稳定的全社会的立体生态体系。三要发挥中华文明传承与创新功能。要在文化表现、文化的产业价值、传承农村文化、助力宏观市场等方面发挥作用。农业产业通过展现农民的文明成果来承载文化元素；农业产业融入文化的成份，实现农业产业的文化价值。农业产业植入文化元素，实现文化元素与农业产业资源相互融合，推动农村文化的创新发展；农村文化依托农业生产方式的创新与发展，传承、创新与发展农村文化。农业成为传承与创新文化的主要载体。四要创造宏观需求市场。农业产业转型升级形成的科技应用市场，农业经营过程中形成的生产资料市场，农业现代化形成的农业机械装备市场，以及农民的生活资料市场，农村发展的综合性的市场变化，推动国民经济相关产业的创新发展。

第三，构建区域发展新关系。首先，推动城乡一体，实现城乡互动。强化城镇与乡村发展对一个区域发展共同的支撑作用；不同的区域依据总体区域发展的总体要求，实现各自明确的功能定位与产业布局，共同支撑共有的区域发展；在一个区域里面，社会经济要素按功能需要，实现自由流动与高效配置，在体制机制、产业经营要素的支撑方面，享有共同的平台服务。其次，推动村镇一体，实现村镇互动。特色小镇带动与引领村庄发展，形成特色小镇带特色村庄的乡村发展新格局是新型村镇关系的重要表现。新型村镇一体关系的建立，关键是要发挥特色小镇的龙头作用，强化小镇在乡村发展中的中心地位。强化信息传递，基础设施的辐射，产业的支撑与带动等方面作用。在此基础上，以特色小镇为中心，结合小镇文化创新，塑造

乡村民众精神家园。与乡村产业发展相结合，创新小镇区域性市场服务功能，发挥小镇配置乡村民众生活与教育资源的作用。实现小镇产业发展与乡村民众生产与生活的一体化。第三，推动村村一体，实现村村互动。

未来，我国传统村庄有三个发展前途。部分村庄不断萎缩，原有的服务功能逐步被邻近的中心特色村庄所替代；部分村庄将以生态、文化、特色农业产业资源为基础，形成特色产业集群式发展，不断聚集多样化的产业要素，形成区域特色中心。还有少数村庄，由于历史悠久，文化底蕴深厚，产业特色突出，将逐步与特色小镇融合一体化发展，形成综合性的特色小镇综合服务区。

新时期，如何实现村村一体，村村互动？一是要推动特色村庄形成区域中心。以特色村庄为基础，带动周边人群聚集，形成产业、文化、社区治理相互融合的区域综合体。二是推进区域共同治理。以特色村庄为中心，在村民管理、社区治理及产业发展等方面实现一体化。三是创建综合服务体。通过原有村庄服务产业功能的再造，创建对外提供多元化综合服务的产业，形成新型的乡村综合服务体。第四，推动区域一体，实现县域互动。区域化的县域关系主要表现为一体化与互动两种主要的形式。在推进区域化发展过程中，如何实现区域一体，县域互动？首先，发展战略要一体。一个区域要有一个总体的发展战略，各个县、市在区域总体发展战略基础上，形成各自的发展优势，共同支撑整体的区域社会经济发展。其次，发展形态要一体。每个县、市依据各自的发展特色，共同组成县域发展群，形成功能相对完备，经济体量相对较大，有支柱产业布局的综合经济增长级。第三，产业发展一体。在一个区域内部，有一个产业链的较完整分工，按市场法则高效配置产业要素。第四，公共资源的配置与服务支撑要一体。第五，形成共同的区域公共品牌。县域互动，就是在县域发展区域化的基础上，形成的产业带动与合作。具有特色优势产业的县、市，通过发挥产业发展的龙头作用实现产业创新，带动周边发展。

## 五、创新推动未来新乡村创建

首先，跳出传统发展路径。跳出传统发展路径，就是要打破传统的农业发展方式，在全新的路径上开辟发展的新领域，实现发展的新愿景。一是跳出传统农业发展路径，发展新型产业。在发展方式上，构建面向市场需求的市場导向性的新型产业。在农业形态上，以创新现代农业产业体系为总揽，通过农业产业功能多元化创新，实现多元素融合，创建农业新产业、新业态、新产品、新市场。二是跳出传统农村发展径。通过创建特色小镇，创新新型产业，构建起镇村一体、村村一体，城乡互动，区域融合，特色鲜明，环境优美，和谐宜居的新乡村，实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”未来乡村发展目标。三是跳出传统农民，大力发展与重塑现代新型产业农民。通过纵向与横向的产业创新，使“新农民”成为新产业的推动者与实践者，成为传统“三农”向“新三农”发展转型的动力。通过产业载体，股权参与，资产融合等多种方式，发展现代“业主性产业农民”。使新型农民成为未来乡村发展的产业大军。

其次，“回归乡村”。其本质是按乡村发展的要求建设未来乡村。回归乡村，是立足当代，面向未来发展的乡村创建行动。生存条件由农业主体性的生产环境，向人与自然和谐的原生态环境回归，实现农业生态环境的景观化，构建宜居、宜业、适宜养生的生态环境；由单一以农业生产为主体的生产方式，向原生态循环式农业生产方式的回归，形成多元产业集群式发展，使未来乡村成为传统文化传承与创新的载体；由农户生存性的居住向人与自然和谐相处的养生性开放式村落回归；由自然状态的村庄风貌向具有特色鲜明文化村庄回归。

第三，创意与融合引领产业集群创新。如何实现创意与融合引领发展？首先，确立“需求-产品创意-融合创新-新产业集群”的发展路径。其次，做好市场定位。细分区域市场、季节性的时间市场、不同的人群市场，

以市场的需求确定产品的供给进而实现产业创新。第三，把握元素功能，推动元素融合。也就是在确定市场需求的基础上，确定产品功能，通过元素融合来实现功能化产品制造。第四，构建不断升级的产业集群。通过产业创制，产品创新，服务创新，形成主导产业、支柱产业、周延产业相结合，传统产业、新型产业及战略性新兴产业相协调的产业集群式发展。在乡村产业集群创新过程中，还要以特色的优势产业为支柱，形成多元化产品集群、企业集群、品牌集群，核心产业与外延产业创新相结合，传统产业、优势产业与新兴产业多元产业相互融合的产业集群。

第四，存量资产利用与资源高效配置创新。随着区域社会经济结构的加快变化，在农村，原有的各种相对优质资源正在加快向周边城市转移，这一过程还在加速。与此相对应，在传统村庄，存在部分资产加快废弃，一少部分集镇由于转型相对迟缓，功能正在萎缩，个别古镇正现衰落之势。由于年轻人口进城加快，原自然村庄人口逐年减少，原有的部分中小学，农民民宅院落与自留地，沟岗、池塘、河湖，现有林木暂时荒置。这些资源与资产有国家的，集体的，也有农民和集镇居民的。

能否有效盘活现有存量资产，关键在于区域与产业创新的功能定位、可持续的产业创新支持及合理的合作机制创新。发挥这些资产的作用，盘活并升值这些资产，是创建未来乡村过程中必须解决的问题。主要采取以下办法：一是创新集镇功能。以特色小镇创建为突破口，确定集镇发展的新方向，以此为基础，配置新资源，创新新产业，以新产业的创新促进现有资产的增值。二是利用现有学校及其现存资产，配置新资源，创建乡村文化产业，以文化产业促进原有学校场地功能的转型升级。三是对现有沟岗、池塘、河湖、山林进行清淤与生态多样性资源配置，恢复生态调节功能，进行景观化改造，使其成为精品化高端公共产品或者新产业的资源。四是通过创建特色村庄，发展休闲文化体验养生养老产业，对现有民宿进行功能转型，盘活现有资产。对现有资源的功能化配置，在于针对不同情况采取合伙、整体购买、短期租赁及入股合营等形式来推进不同资产资本化重组，以恢复新生机。五是创新配置路径。推进要素化创新，通过租赁、入股、流转等方式，使传统农民成为现代“业主型产业农民”。推进功能化创新，发挥土地区域功能，使之成为推动新型产业发展的助推力量。推进资源化创新，与盘活农村现有集体经济组织、外出农户现存僵化资产、创新新产业有机结合，做好功能布局，搞活农村存量资产，提高土地的整体效率。推进资本化创新，与新型产业为载体，通过土地、劳动力及不同资产的有机结合，组成相应实体组织，提高农民组织化程度，确保农户可持续的收益增长。通过土地与其他资产的有机结合，以壮大新型农民产业大军为引领，引导返乡下乡人员依法以入股、合作、租赁等形式使用农村集体土地发展新型产业，依法使用农村集体建设用地开展创业创新。通过农村闲置宅基地整理新增的耕地和建设用地，与返乡下乡人员创业创新相结合，引导返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展相关产业与服务。

第五，投资创新。乡村振兴战略是一个宏大的社会改造工程。投资需求体量相对较大，存在投资供给能力的相对短缺与不足；与此同时，由于乡村产业创新也将是一个综合性的产业创新集群，资源权属与利益主体多元化并存，需要构建起合理的多元利益协调机制，满足多元主体的利益诉求；另外，乡村在发展过程中，其资源属性也表现为公共产品性、产业创新性及产品性多性资源的并存，不同性质的资源直接影响投资的效率。我们认为，投资创新必须坚持“政府主导、企业运营、市场机制”的总原则。依据不同产品与产业性质，采取不同投资组合，实现投资差异化。公共性质资源的配置具有公共性质与长期性，不能直接转变成产业收益，如基础性的交通设施、具有艺术美感的生态系统、多元化的民风民俗及农村传统文化传承与创新等，采取政府立项，企业运营，政府购买及政策支持，在具体的管理与维护过程中，还要采取政府购买服务的方式

推动长远性的公共产品的投资。依据不同市场，不同产业性质，采取补助、购买、租赁、投资分期返还等多种方式。组建利益共同体，推进投资主体多元化及法人化。以产业为载体，以供应链为纽带，通过共同合资，一体化经营，龙头企业+合作伙伴，产供销合理分工协作，构建利益连接，组建利益共同体，共同推动投资创新。将农民及集体组织的生产资料、土地、房屋、劳动能力进行资源化的创新，与社会资本有机结合，组建可持续发展的经营主体，以推进可持续的产业发展。依据投资回报与收益方式的不同，引进 PPP 战略投资，探索采取建设-经营-转让，建设-转让，建设-转让-运营，建设-拥有-经营，转让-经营-转让，转让-建设-转让，租赁-建设-经营等多种运营方式，推进乡村又快又好的大发展。

第六，科技支撑创新。要做好农业支撑体系的创新必须厘清政府职能与企业行为，分清行政与市场功能。确立企业在推进乡村产业升级与产业发展过程中对科技创新与支撑需求的主体地位。科技支撑的创新主要通过以下方式来实现：一是要求乡村产业创新建立在科技创新的基础上，实现科技与乡村产业创新的融合发展，形成科技型农业产业。二是科技创新推动乡村生产方式与居民生活方式的创新，实现产品的市场化创新，以科技化的产品满足市场的需求。三是科技支撑通过与具体的产业融合发展，实现科技创新自身发展的产业化经营。四是依据现实需求，突出创新重点环节，实现重点突破。重点是种质资源，产业多功能性开发与资源转换创新，以及按照产业发展要求，按照市场化要求进行资源化配置的创新。强化乡村智能化创新，以农业装备的信息化、工艺流程的信息化为基础，推进农业与社会生活的互通互联，通过智能化制造实现为市场需求提供有效服务的目的。引进创意理念与创意技术，推动产业融合。以创意理念与创意技术，创新传统产业的多功能价值，推动多元价值向新型产业资源转型，按照市场需求从事产品创新与新型产业创新；推动文化、体验、产品的融合提升产品的文化精神体验价值，在此基础上，促进传统产业环节特别是消费者与生产者的融合，促进生产者与经营者一体化。

**（作者：农业部农村经济政策研究专家）**

## **乡村振兴离不开龙头企业的带动**

姜长云

党的十九大报告明确要求实施乡村振兴战略，并将巩固和完善农村基本经营制度和构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系等作为其重要内容。家庭农场、农民合作社和农业产业化龙头企业（以下简称“龙头企业”）作为新型农业经营主体的重要组成部分，是构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系的重要参与者、贡献者和引领者，也是推进农业产业化经营、健全农业社会化服务体系的积极践行者和引领者。但是，龙头企业、农民合作社和家庭农场的功能作用往往有所不同，各有其比较优势和相对劣势。促进新型农业经营主体多元共生发展，有利于更好地完善不同类型新型农业经营主体之间各展其长、竞争合作、优势互补的发展格局；有利于更好地发挥龙头企业的引领和带动作用，引导新型农业经营主体健康发展，加快培育

以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。这对于更好地实施乡村振兴战略，更好地推进农业供给侧结构性改革，具有重要意义。

### 家庭农场的作用及其发展中的问题

20世纪70年代末、80年代初开始的农村改革，形成了我国以农户家庭承包经营为基础、统分结合的农业双层经营体制，也导致了农户家庭经营“小而全”、“小而散”的格局。尽管从国际经验来看，在今后相当长的时期内，至少在与粮、油、棉等大宗农产品密切相关的生产领域，农户家庭经营作为发展现代农业的主导形式，仍有其存在的必要性和合理性。但是，我国“小而全”、“小而散”的农户家庭经营在发展现代农业中的局限性也是比较明显的。近年来，各级政府支持家庭农场发展的政策方向日趋清晰并逐步加强。形成这种现象的一个重要原因是，家庭农场有利于克服“小而全”、“小而散”的农户家庭经营的局限性，同时兼顾了农户家庭经营作为发展现代农业主导形式的需求。家庭农场的发展，有利于在继承农户家庭经营合理内核的基础上，吸收企业经营的优势，锤炼农户带头人的企业家素质和参与分工协作的能力，成为发展现代农业的骨干力量。

但是，家庭农场在发展中仍然存在若干问题。(1)农村金融、保险支持不足，融资难、融资贵和农业保险惠及面有限的问题较为普遍。(2)要素成本较高或上升较快，土地租金、雇工成本和农业生产性服务成本侵蚀利润的现象在总体上较重。(3)对农业生产性服务的需求及其时效性、集成化、品牌化要求往往明显强于普通农户，农业生产性服务供求矛盾较为突出。(4)农村土地流转的稳定性、可得性和基础设施条件较差，加剧了家庭农场发展的成本和风险。如有些地方农村土地流转期限过短，或前期转入土地的租金过高，加大发展困难。(5)许多家庭农场带头人的经营素质亟待提升，专业人才供给不足也是突出问题。(6)对家庭农场的政策支持在总体上较弱，部分地区甚至存在“政策好、落实难”的问题。

### 农民合作社的功能和发展趋势

近年来，农民合作社在我国“三农”发展中的政策地位不断提升，政策支持也日益走向具体化、务实化，推动我国农民合作社的发展进入快车道。到2017年7月底，全国在工商部门登记的农民专业合作社已达193万家，入社农户数超过1亿户，约占全国农户总数的47%；在工商部门登记的农民专业合作社数较2007年增加73倍，年均增长60%左右。在农民专业合作社成员中，普通农户占82.2%，还包括198万个专业大户和家庭农场，以及54万家农业企业和社会团体。到2016年底，已有1.03亿亩家庭承包耕地流转 to 合作社，占家庭承包耕地流转总面积的21.6%；全国10.3万家土地股份合作社，入股土地面积已达2900多万亩。同时，全国已组建共同出资、共创品牌、共享利益的农民专业合作社联合社7200多万家。

较为规范的农民合作社，既能维护家庭经营在农业中的优势，又能克服农业家庭经营的局限性，有利于解决单个农户家庭解决不了、解决不好或难以经济合理地解决的问题。发展合作社具有诸多的经济合理性和社会合理性。许多地方的实践表明，农民合作社是带动农户家庭经营进入市场的一种重要组织创新，往往还是面向普通农户和家庭农场提供农业生产性服务的骨干力量。发展农民合作社是“实现小农户和现代农业发展有机衔接”的一种重要途径。

但是，当前在我国迅速发展起来的农民合作社，多为农民专业合作社。多数农民专业合作社的发展虽然取得了积极成效，仍面临亟待规范发展和转型升级的问题。为克服农民专业合作社发展中的问题，许多地方的农民专业合作社基于优势互补、扬长避短原则，探索建立农民专业合作社联合社的路径。经验表明，农民专业合

社联合社有利于增进农民专业合作社发展中的规模经济、范围经济和网络效应,更好地推进农业产业链的纵向一体化和横向一体化,增强合作社带动农户走向市场的能力,是推进农民专业合作社转型升级的重要途径。

从实践来看,作为农民专业合作社联合社成员的除种养业合作社、土地股份合作社和农机、植保等农业服务合作社外,往往还有家庭农场、龙头企业甚至与农民专业合作社联合社具有业务联系的农产品/农资经销企业。未来我国农民专业合作社的发展,将会呈现两条并行不悖的趋势,一是农民专业合作社的规范发展和转型升级,二是农民专业合作社联合社的发展。在前一种趋势中,家庭农场的骨干作用将会进一步增强,家庭农场作为农民合作社带头人成长的“摇篮”作用也将进一步凸显。在后一种趋势中,家庭农场也将成为日益重要的参与者,但更多的家庭农场难以成为主角,只能发挥“绿叶托红花”的作用。在两种趋势中,龙头企业的适度参与,都有利于弥补农民合作社带头人企业家才能不足的缺陷,更好地带动农民合作社转型升级;但龙头企业的参与一旦超出一定的“度”,就容易形成对合作社基本原则和本质属性的“侵犯”,导致农民合作社的功能异化或弱化。要解决这一问题,关键是要做好两个方面,一是坚守合作社原则和本质属性的底线,确保合作社真正成为社员所有、社员控制、社员基于使用服务而受益的特殊法人类型,让合作社自助、民主、平等、公平和团结的核心价值观真正成为合作社社员的自觉行动;二是培育合作社文化,鼓励龙头企业带头人在参与合作社发展中,成为用合作社文化指导参与合作社行动的带头人。当然,引导龙头企业增强社会责任意识和合作意识,也是必要的。

### 龙头企业的功能作用和未来潜力

近年来,我国农业产业化发展迅速,有效地带动了农业发展方式转变和农业产业链质量、效益、竞争力的提升,也为提高农业组织化程度、促进农民增收做出了重要贡献。其中龙头企业功不可没。就总体而言,龙头企业不仅是带动农民增收的中坚力量,也是按照规模化、集约化、组织化方式引导农民、帮扶农民、提升农民的骨干力量。龙头企业不仅是新型农业经营主体中的“精锐部队”,也是加快转变农业发展方式、推进农业绿色发展的“开路先锋”。到2016年10月,农业部公布的第七次监测合格的农业产业化国家重点龙头企业已达1131个。省级、地(市)级龙头企业数量更多。

在构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系的过程中,龙头企业已经成为重要的参与者、贡献者和引领者。如果引导得当,在上述过程中,龙头企业的这些作用将会更加突出,作为重要组织者的作用也会迅速凸显,甚至可以成为完善农业产业化利益联结机制、促进农业发展由生产导向向消费导向转变的主动探索者。近年来,安徽、河北、宁夏等地迅速崛起的农业产业化联合体的发展实践,已经对此提供了生动的注释。

在许多农业产业化联合体中,龙头企业、家庭农场、农民合作社优势互补、各展其长,农村一二三产业融合互动、协力提升,龙头企业凭借对资金、信息、品牌、关键技术、营销网络、高端服务等控制力,在很大程度上决定了整个产业链的竞争力、供应链的协调性和价值链的高度,也决定着产业链、供应链的创新能力,甚至影响到无效供给能否转化、能在多大程度上转化为有效供给。道理很简单,如果龙头企业的市场开拓能力比较强,家庭农场生产的农产品就能通过龙头企业找到更广更有附加值的销路。龙头企业对整个农业产业化联合体的运行质量,往往具有家庭农场和农民合作社不可比拟的决定性影响。在多数较为成熟的农业产业化联合体中,龙头企业也不是唯我独尊的。其中龙头企业、家庭农场、合作社的权利义务、利益分配和行为规范,不仅受章程、契约等正式规则的约束,也会受到业缘、地缘文化等非正式规则的影响,是不同利益相关者行为互动和磨合的产物。

但是，在带动农户参与农业产业化经营的过程中，龙头企业也有其局限性。适应环境变化，国家对龙头企业的支持政策也亟待转型。(1)龙头企业与农户之间，在经营规模、资金实力、营销网络、产业链运作能力等方面差异较大，龙头企业直接带动农户从事农业产业化经营，往往存在较高的交易成本；龙头企业与农户之间不对等的谈判地位，容易导致对龙头企业的行为缺乏有效的制衡机制，也为龙头企业凭借其优势地位操纵价格提供了便利。(2)传统的农业产业化支持政策存在过度重视龙头企业做大做强的倾向，对于龙头企业强化社会责任意识、增强对农户的辐射带动作用重视不够。(3)对龙头企业在现代农业产业体系、生产体系和经营体系建设中的领军作用重视不够，对龙头企业如何带动普通农户和家庭农场、农民合作社转型提升，相关政策支持不足。这些不足，也是未来龙头企业转型提升的潜力所在。

### 重视龙头企业的中坚作用 完善同合作社、家庭农场的发展关系

实施乡村振兴战略，“产业兴旺”居于首位。因此，发挥好龙头企业、农民合作社和家庭农场等新型农业经营主体的作用举足轻重。龙头企业的中坚作用，更应引起重视。要鼓励龙头企业、农民合作社和家庭农场成为推进农业结构战略性调整的排头兵，发挥增强农业创新驱动能力的生力军作用。将鼓励新型农业经营主体完善利益联结机制同增强社会责任意识有机结合起来，增强龙头企业、农民合作社和家庭农场对普通农户发展的引领带动功能。在此基础上，还需注意：

1. 支持龙头企业增强对农民合作社和家庭农场的提升带动能力，鼓励龙头企业在加强供应链管理和产业链“补短板”中发挥领袖作用

就总体而言，相对于家庭农场和农民合作社，多数龙头企业往往经营规模较大、发展理念先进、对外联系网络发达、跨产业链特征最为显著，且经济实力、资本运作能力较强，是现代农业经营体系中最具活力、最具规模化创新能力和产业链运作能力的经营主体，也是最有可能引领农村一二三产业融合发展的新型农业经营主体。从前述农业产业化联合体运行的经验来看，通过引导龙头企业增强社会责任意识，鼓励其成为农业产业链、供应链、价值链治理中的领导者和组织者，龙头企业在推进农业产业化的过程中可以主动作为，通过激发家庭农场和农民合作社的合作意识，更好地完善利益共享、风险共担、合作协同、互惠共赢的利益联结机制。在推进现代农业产业体系、生产体系和经营体系建设中，要把鼓励龙头企业发挥领军作用作为重要导向。

就总体而言，龙头企业虽然具有较强的领军能力和较广的辐射带动能力，但其作用往往更多地具有外源性和表面化的特点，交易成本较高。家庭农场和农民合作社同农户之间的亲和力较强，对农户的组织动员和榜样示范作用往往更为直接和深刻。基于业缘、地缘、甚至亲缘联系和更为紧密、长期的“相互作用”，家庭农场和农民合作社在同农户或社区关系上，往往更容易表现出较强的社会责任意识。但前述龙头企业的优势，往往正是家庭农场和农民合作社的劣势。要把支持龙头企业增强对农民合作社和家庭农场的提升带动能力，作为未来完善现代农业经营体系和农业产业化支持政策的重要方向，积极培育“龙头企业+农民合作社+农户”的发展格局。

基于龙头企业的比较优势，龙头企业在加强供应链治理和产业链“补短板”中，也可以发挥更大作用。在许多地方农业产业链、供应链、价值链的运行中，存在明显的“断链”或“短板”环节。如农产品精深加工和仓储能力不足、农产品流通渠道不畅、农产品及其加工品缺乏品牌影响力等。鼓励龙头企业在此更好地发挥作用，应是完善现代农业经营体系和农业产业化支持政策的重要方向。

2. 鼓励龙头企业、农民合作社、家庭农场各自之间和相互之间加强联合合作，创新对新型农业经营主体的支持方式

龙头企业也好，农民合作社和家庭农场也罢，发展到一定阶段后，往往都面临规模小、层次低、功能弱、经营分散、同质性强等问题。因此，引导龙头企业、农民合作社、家庭农场各自之间和相互之间加强联合合作，有利于将促进其分类发展、分层发展和鼓励其优势互补、各展其长、完善竞合关系有机结合起来，更好地提升现代农业经营体系的整体效能，更好地激发龙头企业、农民合作社、家庭农场和普通农户之间的网络连接关系，增强对“实现小农户和现代农业发展有机衔接”的乘数效应。

顺应新型农业经营主体发展的需求，按照推进农业服务规模化、标准化、品质化发展的方向，加强面向新型农业经营主体的服务体系和服务能力建设，是完善新型农业经营主体支持政策的重要方向，也是健全农业社会化服务体系的重要政策内容。这有利于帮助家庭农场、农民合作社和龙头企业等更好地克服自身“解决不了”、“解决不好”或“难以经济合理解决”的问题。为此要引导龙头企业加强面向农民合作社、家庭农场甚至龙头企业的服务体系建设，更应引起重视。

近年来，农业产业化联合体、农业生产托管服务的发展，为龙头企业在现代农业经营体系建设中发挥领航者和组织者的作用提供了舞台，也为“实现小农户和现代农业发展有机衔接”开拓了渠道，对于深化农业供给侧结构性改革和推进农业产业化转型升级具有重要意义。有关部委已经出台了相关指导意见。要在加强典型示范和经验宣传的基础上，促进相关政策更好地落到实处，引导财政金融支持更好地向支持农业产业化联合体和农业生产托管倾斜。

**（作者：国家发改委产业经济与技术经济研究所副所长、研究员；来源：经济参考报）**

## 农村“三变”改革的影响因素

崔红志

农村“三变”改革是对我国农村基本经营制度的创新，是深化农业供给侧结构性改革和实现乡村振兴的重要抓手。但是，农村“三变”改革需要相应的社会经济支撑条件。从目前的情况看，这项改革的顺利推进，存在着若干限制性因素。

### （一）配套改革滞后

农村“三变”改革，实际上是一项要求多项改革同步进行的综合性改革。调查发现，凡是“三变”改革搞得好的地方，都注重配套改革。以贵州省六盘水市为例，其农村“三变”改革之所以取得较好成效，一是开展了农村集体产权制度改革。截至2016年底，该市已经全面完成对农村各类资源的确权登记颁证工作；建立了市、县、乡、村四级流转服务体系，将农村土地、房屋、集体经济组织股权、增减挂钩项目指标等产权纳入交易范围，从而搭建起社会资本进入农村、农村资源向资本转变的制度性平台；探索推进农村集体资

源性资产和经营性资产股份合作制改革，对集体资产进行清产核资，确认成员身份，明晰产权，折价入股经营主体，农民按股比获得分红。二是创造吸引社会资本进入农村的政策环境，培育和壮大新型农业经营主体。尽管六盘水市的贫困面和贫困程度较高，但经过近 40 年的改革发展，也涌现了大批先富者，民间资本和社会资本比较丰富。当地政府制定了很多优惠政策，吸引社会资本进入农村从事乡村旅游、观光、休闲和特色种植等新型农业业态。例如，目前全市有省级农业产业化龙头企业 59 家，其中由煤炭和房地产企业转型而来的就有 20 家，占三分之一。三是积极开展财政资金使用方式的改革。六盘水市是我国西部贫困地区的典型代表，得到的财政资金投入较多。但是，财政资金往往以项目的形式，自上而下逐级分配，存在着投入分散、重复投资、与基层需求优先序不吻合等问题，资金使用效率较低。近年来，国家一直鼓励开展整合各种项目资金的地方探索。六盘水市顺势而为，将财政投入到村的发展类资金（除补贴类、救济类、应急类外），原则上转变为村集体和农民持有的资金，投入企业、合作社或其他经济组织，形成村集体和农户持有的股金，村集体和农民按股比分享收益。四是积极建立风险防控机制。在防范自然风险方面，针对猕猴桃等特色产品可能遭受的灾害，把政策性保险和商业性保险结合起来，财政投入 500 万元资金用于猕猴桃、刺梨等“三变”改革特色农业保险，撬动商业保险进入农业领域，最大限度降低农民因灾损失。在防范市场风险方面，对“三变”覆盖的产业，实行县评审、市报备的“风险评估”机制，市、县两级财政每年各安排 500 万元资金用于风险补偿，把市场风险控制在最小范围。

但从目前我国总体情况看，包括农村产权制度、财政支农资金使用方式等领域的改革滞后。调查发现，一些地方在相关的配套改革还没有完成的情况下推进农村“三变”改革，效果不好，并出现了很多问题。为了更好地推进农村“三变”改革，深化农村综合改革将是不可回避的重要问题。

## （二）农民利益受损风险仍然存在

最近 20 多年来，国家的政策导向是试图通过培育各类新型农业经营主体，带动小农生产进入现代化轨道，从而实现小农户与现代农业发展有机衔接。但是，从总体情况看，新型经营主体与小农的利益联结机制不完善，难以形成真正的利益共同体。在农村“三变”改革中，村集体和农民以资源和资金入股后获取了股份收益，意味着它们可以分享公司（合作社）等经营主体的发展成果。当公司（合作社）的收益多了，农民获取的收益也越多，而不是固定的土地租金。但即便如此，农民利益受损的潜在风险仍然存在。这种风险的来源主要是：

### 1. 经营主体经营亏损及违约

农村“三变”改革中的最重要投资领域是特色农业。一般来说，农业生产经营投资大、周期性长、回报期相对较长，同时面临着自然风险和市场风险。与传统农业相比，规模化的特色农业所面临的风险更大。一旦农业经营主体遭遇不利的自然和市场环境而没有收益或收益较少，按股分红的方式会导致农民得不到或只能得到很少的分红收入。针对这种情况，一些地方在推动“三变”改革中采取了“保底收入+分红”的分配模式。以土地经营权入股新型农业经营主体为例，通常把农民土地经营权入股的份额作为优先股，不论公司（合作社）经营盈亏，每年都按一定保底金额（相当于每年土地流转租金额）向入股农民分红，作为入股土地的保底收入。但这种做法仍然不能消除由经营主体经营状况差而导致的农民利益受损问题。经营主体亏损了，农民的保底收入也难以得到保障，更谈不上获取分红收入。

### 2. 经营主体有可能隐瞒经营绩效

与土地等自然资源入股及资金出借相比，村集体和农民以资源、资金入股经营主体，可以分享经营主体

发展所带来的收益。但是，也应该看到，村集体和农民很难掌握龙头企业等经营主体经营状况的真实信息。于是，就会出现经营主体为了得到更大的利益而隐瞒经营业绩的可能性。在实地调研中发现，是否盈利、盈利多少由经营主体说了算的情况，比较普遍。从逻辑上说，通过加强对经营主体财务活动的监管等措施，可以在一定程度上降低经营主体隐瞒经营绩效的道德风险。但农户的组织化程度低、也缺乏相关的知识，因而就缺乏监管经营主体败德行为的能力。

尤其是，村集体和农民入股经营主体后，通常的情况是经营主体所占的股份比例高、村集体和农民所占的比例低。股权结构不均衡降低了村集体和农民对经营主体道德风险的监管意愿。以六盘水市为例，“三变”改革中相关利益方所占的股份结构大体是：经营主体占 55%、村集体占 5%、农民占 40%。农民作为一个整体，共计占有 40% 的股份，具体落实到每个农户头上，其占有的股份比例就特别低。随着公司等新型经营主体规模的扩张，股权结构不均衡现象将会更加突出。单个农户基于其所占股份少的情况，往往并不关心企业的经营效果、也不计较经营主体财务数据的真实性，而是只关注保底收入（即土地流转的租金）。为了解决单个农民监管意愿不足的问题，从理论上说，农民可以通过选出代表或委托村干部来作为他们的利益代表，由他们与公司打交道并监管经营主体的败德行为。这种做法的确有一定效果，但也会出现农民代表和村干部被经营主体俘获的问题。在农民土地流转、“公司+农户”等产业化经营中，这种现象不是个案，而具有一定普遍性。

### 3. 资产价值评估体系不健全

目前，各地对于村集体和农民入股的各类资源的价值评估，主要采取相关利益主体协商的方式。这种从操作便利性出发的资产评估办法存在着不合理和不公正，不符合股东之间平等合作的基本原则。实地调查发现，一些村干部或农民对入股资产的市场价值及能带来的收益额并不关心，其原因是这些资产之前处于闲置之中。但也有相当一部分村干部和村民对入股资产的市场价值以及与之相关联的股权比例和分配方案比较关心。可以预计，随着农民入股企业的发展壮大及农民权益意识的增强，农民对入股资产的市场价值的关心程度也将不断提高。相应地，完善资产评估办法，形成相关利益方都能接受的评估方法，是未来农村“三变”改革中应重点考虑的问题。

### （三）新型农业经营主体的质量有待提升

公司、农民专业合作社等新型农业经营主体是实施“三变”改革的平台。“三变”改革能否顺利推进的关键问题是，是否有一批带动能力强的新型农业经营主体。但目前我国新型农业经营主体发展的总体情况是：数量较多、实力不强、运行规范性不足，从而影响农村“三变”改革的顺利推进。

截至 2016 年 11 月底，全国各类农业产业化经营组织达 38.6 万个，其中龙头企业达 12.9 万家。实践证明，以“公司+农户”为主要形式的农业产业化经营是把小农生产引入现代农业发展轨道，从而实现小农户与现代农业发展有机融合的可行路径。其解决了小农生产面临的资金和技术尤其是产品销售问题；解决了小农生产的标准化和专业化程度低，应对市场化、国际化竞争能力较弱的问题；解决了农业生产效率低、农民收入低的问题。但是，同样应该看到，在以“公司+农户”为代表的农业产业化经营中，公司与农民之间的利益联结机制一直是没有解决的问题。由于农户分散，谈判能力弱，利益得不到有效保障。公司挣钱多了，农民不能分享；公司赔本了，就毁约赖账。近一两年来，随着农产品市场的波动，尤其是粮食价格的逐年下跌，出现一些新型农业经营主体跑路、单方毁约等问题，就是如此。通过实施农村“三变”改革，村集体和农民以股权形式与公司形成了利益联结，但公司的行为方式并不会由此而发生根本性变化。村集体和农民在与公

司打交道时，仍处于弱势地位，公司利用其信息优势和强势谈判地位损害农民利益的可能性仍然存在。

国内外经验表明，农民合作社是引导小农户与现代农业发展有机衔接的重要载体。截至2017年7月底，在工商部门登记注册的农民合作社数量已经达到了193.3万家，大体每个村3家合作社。但是，在数字背后隐藏的情形是大量的空壳和假冒合作社。据中国社会科学院农村发展研究所课题组2017年对浙江、广东、吉林、河南、宁夏、四川等省10多个县的调查，正常运营的农民合作社占注册登记合作社的比例大约为20%左右，有的县低于10%。其余的，则是空壳或休眠合作社。它们之中，有的因为市场环境变化或经营不善而停止了运营；有的则从来没有开展过经营活动，其注册合作社的动机就是为了获取政府财政补助或银行贷款。在正常运营的农民合作社中，很多是不按照《农民专业合作社法》要求的挂牌或假冒合作社，其领办人与普通农户成员之间本质上是买卖关系，没有结成利益共同体。这些合作社在本质上是农业公司或个体户，它们之所以注册成合作社，也是出于获取政府财政补贴和奖励、更容易得到贷款、享受税收优惠、获取农业设施建设用地等目的。如果把这些挂牌或假冒合作社作为农村“三变”改革的承接载体，就很难产生较好的改革效果，反而会出现很多问题。例如，在农民合作社被少数人控制的情况下，把合作社作为各级财政投入到村的发展类资金承接主体，就意味着本应由全体村民享受的公共财政资金实际上没有惠及全体村民，而是由部分村民甚至少数合作社的控制者所享有。从上述分析可以看出，如何提升农民合作社的质量，将是顺利推进农村“三变”改革的关键因素。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所，文章摘自《中国发展观察》2017年第22期作者文章《农村“三变”改革的影响因素及政策选择》）

## 聚焦 2018 年中央一号文件 解读实施乡村振兴战略

徐小青

2018年，中央以中央一号文件的形式，颁布了关于“三农”工作的文件。文件内容很丰富，也很深刻，需要我们认真学习深刻领会。这里，我想分三个部分来谈：第一部分谈新时代乡村振兴的重要基础，即这个文件出台的政策背景；第二部分谈新时代乡村振兴的政策蓝图，即文件主要的内容和中央关于农业农村工作的要求；第三部分谈实施乡村振兴战略应该重点把握的几个问题，我们要深刻理解和领会新时代实施乡村振兴战略的重点、热点和难点等重大问题，在工作中把党中央的战略部署落到实处，把乡村振兴的宏伟蓝图一步一步变为现实。

### 一、新时代乡村振兴的重要基础

每年年底，中央在召开中央经济工作会议后，都要召开中央农村工作会议，会议的成果最终体现在中共中央国务院发布的关于“三农”工作的文件中。2018年中央一号文件的题目就是《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。

## （一）党的十九大与乡村振兴战略

乡村振兴战略是党的十九大提出的。关于实施乡村振兴战略，党的十九大明确提出了一些政策要求，主要表现在：

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。

坚持农业农村优先发展。党的十九大明确提出，要坚持农业农村优先发展。这是新的提法。我们现在处在工业化、城镇化的过程当中，在经济建设当中考虑经济发展优先次序分配资源，能够把农业农村放在优先位置，这就不是一件很简单的事情。

按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。这是新的五句话 20 字方针。2018 年中央一号文件就是围绕这五句话 20 字方针进行决策部署的。加快推进农业农村现代化。农村现代化这个提法，是习近平同志在党的十九大报告里首次提出的。这里边包含着很多丰富的内容，它决定了 2018 年中央一号文件不仅仅是包括经济发展的、农业现代化的，还包括了农村全面发展。

保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。这给农民吃了一个“定心丸”。第一轮土地承包，当时叫家庭联产承包责任，我们逐渐形成了农村基本经营制度。第一轮土地承包年限是十五年，第二轮土地承包年限是三十年，这次又明确提出“第二轮土地承包到期后再延长三十年”。就全国范围来讲，再延长三十年是到什么时候呢？到 2053 年。这和党的十九大提出的实现现代化的三个阶段性目标是相吻合的，第一个阶段性目标是，到 2020 年，全面建成小康社会；第二个阶段性目标是，到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第三个阶段性目标是，到本世纪中叶在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

党的十九大明确提出，“深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济”，强调“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，提出“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系”。

党的十九大还有一个新的提法，就是“实现小农户和现代农业发展有机衔接”。这是根据我国的国情提出的。

党的十九大还提出，在乡村治理问题上，要“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。这在中央一号文件里也体现了。

党的十九大还修订了党章。在新修订的党章中指出，以经济建设为中心，要实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略、军民融合发展战略。其中，乡村振兴战略列于第四。实施乡村振兴战略写进了党章，是我们党要遵循的、要做到的。可以说，2018 年的中央一号文件是根据党的十九大和新修订的党章的要求出台的。

## （二）中央经济工作会议与乡村振兴战略

会议明确指出，按照党的十九大要求，今后 3 年要重点抓好决胜全面建成小康社会的防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战。打好精准脱贫的攻坚战、打好污染防治的攻坚战，都与农业农村直接相关。

会议指出，实施乡村振兴战略，要科学制定乡村振兴战略规划。就是说，要经过认真调查研究，做出国家的战略规划。

同时，会议明确指出，健全城乡融合发展体制机制，清除阻碍要素下乡各种障碍。推进农业供给侧结构性改革。这是农业现代化的内容。

党的十九大提出一个重大的判断：我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。中央经济工作会议

也指出，我国农业政策从增产导向转向提质导向，要“坚持质量兴农、绿色兴农”，就是要提高农产品的质量，提高农业的效率，实行可持续的绿色发展。

同时，中央经济工作会议指出，深化粮食收储制度改革，让收储价格更好反映市场供求，扩大轮作休耕制度试点。中央经济工作会议有指导当年的经济工作的特点。2017年中央经济工作会议按照党的十九大提出的要求，对实施乡村振兴战略做了一些原则性的规定。

### （三）中央农村工作会议与乡村振兴战略

在中央经济工作会议之后，紧接着召开中央农村工作会议。会议按照党的十九大提出的要求，全面讨论实施乡村振兴战略，最终形成了2018年中央一号文件。

会议指出，党的十八大以来，习近平同志就做好“三农”工作作出了一系列重要论述，提出了一系列新理念新思想新战略，这些新理念新思想新战略是我们党“三农”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，是指导过去5年我国农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革的科学理论，也是实施乡村振兴战略、做好新时代“三农”工作的行动指南。

同时，会议提出按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，就是五句话20字方针。可能大家还记得2005年10月，党的十六届五中全会提出了“建设社会主义新农村”的时代命题，并明确“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的20字要求。十几年过去了，在20字要求中，“乡风文明”这次原封没动保留下来，其他的都有点变化。原来讲“生产发展”，现在讲“产业兴旺”；原来讲“生活宽裕”，现在讲“生活富裕”；原来讲“村容整洁”，现在讲“生态宜居”；原来讲“管理民主”，现在讲“治理有效”，加进了自治、法治、德治相结合。这五句话20字方针是实施乡村振兴战略要遵循的总体要求。

在总体要求当中，除了这五句话20字方针以外，还提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。这是实施乡村振兴战略的核心问题。

在中央农村工作会议上也提出“两个现代化”。一个是“加快推进乡村治理体系和治理能力现代化”。这是一个新的提法，也是新的要求。一个是“加快推进农业农村现代化”。这些政策语言发生变化，实际上预示着政策思路的变化，这些都是在中央农村工作会议上提出的。

会议提出了实施乡村振兴战略的目标任务，按照党的十九大提出的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的战略安排，明确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；到2035年，乡村振兴取得决定性进展；到2050年，乡村全面振兴。

那么，这三个阶段取得重要进展的要求是什么呢？到2020年，城乡融合发展制度框架和政策体系基本形成；到2035年，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。这些中央农村工作会议提出的要求，最终也体现在2018年一号文件上。

同时，会议强调，走中国特色社会主义乡村振兴道路，必须走城乡融合发展之路，走共同富裕之路，走质量兴农之路，走乡村绿色发展之路，走乡村文化兴盛之路，走乡村善治之路，走中国特色减贫之路，这七个内容最终也体现在了中央一号文件里。譬如，重塑城乡关系、巩固和完善农村基本经营制度、深化农业供给侧结构性改革、坚持人与自然和谐共生、传承发展提升农耕文明。这些都是新的提法。还有创新乡村治理体系、打好精准脱贫攻坚战等，也都体现在中央一号文件里。

会议强调，实施乡村振兴战略必须大力推进体制机制创新，强化乡村振兴制度性供给。要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场，而且强调改革的系统性、整体性、协同性。这里边包括了如何衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策，这是很重要的工作。

再有，譬如承包地“三权分置”制度，已经取得重大进展，但需要继续完善。还有，农民闲置宅基地和

闲置农房政策，现在正在试点。深入推进农村集体产权制度改革，深化农产品收储制度和价格形成机制改革，人才战略，全面建立职业农民制度，加强农村专业人才队伍建设，等等。同时，鼓励引导工商资本参与乡村振兴，鼓励社会各界人士投身乡村建设。以上就是 2018 年中央一号文件出台的政策背景。

## 二、新时代乡村振兴的政策蓝图

2018 年中央一号文件题目是《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，共有十二章。第一章讲新时代实施乡村振兴战略的重大意义。第二章讲实施乡村振兴战略的总体要求，包括指导思想、目标任务和基本原则。此后的每一章都有具体的要求。

譬如，第三章是提升农业发展质量，培育乡村发展新动能，是按照党的十九提出的产业兴旺的要求，提出夯实农业生产能力基础、实施质量兴农战略、构建农村一二三产业融合发展体系、构建农业对外开放新格局、促进小农户和现代农业发展有机衔接等五点工作要求。

第四章是推进乡村绿色发展，打造人与自然和谐共生发展新格局。按照党的十九提出的生态宜居的要求，提出统筹山水林田湖草系统治理、加强农村突出环境问题综合治理、建立市场化多元化生态补偿机制、增加农业生态产品和服务供给等四点工作要求。

第五章是繁荣兴盛农村文化，焕发乡风文明新气象。按照党的十九大提出的乡风文明的要求，提出加强农村思想道德建设、传承发展提升农村优秀传统文化、加强农村公共文化建设、开展移风易俗行动等四点工作要求。

第六章是加强农村基层基础工作，构建乡村治理新体系。按照党的十九大提出的治理有效的要求，提出加强农村基层党组织建设、深化村民自治实践、建设法治乡村、提升乡村德治水平、建设平安乡村等五点工作要求。

第七章是提高农村民生保障水平，塑造美丽乡村新风貌。按照党的十九大提出的生活富裕的要求，提出优先发展农村教育事业、促进农村劳动力转移就业和农民增收、推动农村基础设施提挡升级、加强农村社会保障体系建设、推进健康乡村建设、持续改善农村人居环境等六点工作要求。

中央一号文件的核心内容是围绕党的十九大提出的“按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”展开的。关于实施乡村振兴战略的工作要求都是围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”这五句话 20 字方针展开的。产业兴旺关系到农业现代化的问题；生态宜居关系到生态环境、绿色农业的问题；乡风文明涉及到中国传统农耕文明的继承问题；治理有效讲的是农村基层的基础工作，构建乡村治理新体系落实治理有效的要求；生活富裕讲要提高农村民生保障水平，包括农民增收、农村社会保障，也包括农村人居环境整治、推进宜居宜业的美丽乡村建设。这些都是按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的要求，每一句话构成一章，每章都有若干点工作要求。

第八章讲精准脱贫，提出打好精准脱贫攻坚战，增强贫困群众获得感。党的十九大提出，要确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽。从现在到 2020 年，是全面建成小康社会决胜期。要按照全面建成小康社会各项要求，紧扣我国社会主要矛盾变化，坚定实施乡村振兴战略，特别是要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

第九章讲体制改革，提出推进体制机制创新，强化乡村振兴制度性供给。

第十章讲人才。实施乡村振兴战略，最重要的是什么？是人。如果没有人才支撑，就没有能力去实施这个战略。所以 2018 年中央一号文件专门用一章来讲人才，提出要汇聚全社会力量，强化乡村振兴人才支撑。

第十一章讲资金。实施乡村振兴战略的钱从哪儿来？这一章就专门来讲这个问题。提出开拓投融资渠道，强化乡村振兴投入保障。这里边既讲了财政投入，又讲了金融服务，还讲了拓宽资金筹集渠道，就是各种类

型的社会资金进入农业农村领域。

第十二章，也是最后一章，讲坚持和完善党对“三农”工作的领导。实际上是讲关于“三农”工作的工作制度问题，这是非常重要的一块内容。

2018年中央一号文件，从第三章开始到第十二章，前五章是围绕五句话20字方针提出工作要求，后五章是围绕精准脱贫、体制改革、人才、资金、党的领导与工作机制提出工作要求。这十章一共有四十六条工作要求。接下来，我把十二章的主要内容讲一下。

第一章，新时代实施乡村振兴战略的重大意义。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，农业农村发展取得了历史性成就，为党和国家事业全面开创新局面提供了重要支撑。

党的十九大提出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在中央一号文件里明确指出来，这种不平衡不充分表现在五个方面。

第一，农产品阶段性供过于求和供给不足并存，农业供给质量亟待提高。

第二，农民适应生产力发展和市场竞争的能力不足，新型职业农民队伍建设亟需加强。这是讲人才。

第三，农村基础设施和民生领域欠账较多，农村环境和生态问题比较突出，乡村发展整体水平亟待提升。

第四，国家支农体系相对薄弱，从党的十六大以来，我们逐步建立起国家的支农体系，但这个体系仍相对薄弱。农村金融改革任务繁重，城乡之间要素合理流动机制亟待健全。

第五，农村基层党建存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化。

这五个方面就是我们要解决的问题，也是我们努力的方向。同时指出，实施乡村振兴战略是一种必然要求，和党的十九大提出的2020年目标、2035年目标、2050年目标是相一致的。同时强调，要举全党全社会之力，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

第二章，实施乡村振兴战略的总体要求。从指导思想、目标任务、基本原则三方面来讲。

指导思想，就是按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求。当然，还有一些更加细化的要求，因为时间的关系我就不再展开了。

目标任务，就是按照党的十九大提出的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的战略安排分为三个阶段：到2020年，乡村振兴取得重要进展，基本形成制度框架和政策体系；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，基本实现农业农村现代化；到2050年，乡村全面振兴，全面实现农业强、农村美、农民富。按照远粗近细的原则，近期的目标任务分解得很细，中期的目标任务就粗一点，远期的就更粗了。譬如，到2020年的目标任务就列举了十项工作任务。

第一，农业综合生产能力稳步提升，农业供给体系质量明显提高，农村一二三产业融合发展水平进一步提升。

第二，农民增收渠道进一步拓宽，城乡居民生活水平差距持续缩小。

第三，现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。

第四，农村基础设施建设深入推进，农村人居环境明显改善，美丽宜居乡村建设扎实推进。

第五，城乡基本公共服务均等化水平进一步提高，城乡融合发展体制机制初步建立。

第六，农村对人才吸引力逐步增强。

第七，农村生态环境明显好转，农业生态服务能力进一步提高。

第八，以党组织为核心的农村基层组织建设进一步加强，乡村治理体系进一步完善。

第九，党的农村工作领导体制机制进一步健全。

第十，各地区各部门推进乡村振兴的思路举措得以确立。

这是农业农村工作近期的目标任务，中央一号文件提得非常具体。

到 2035 年的目标任务，因为还有十七八年的时间，就讲了四句话，也就是四个方面。

第一，农业结构得到根本性改善，农民就业质量显著提高，相对贫困进一步缓解，因为到 2020 年，我们要消除绝对贫困，但是相对贫困还会长期存在，所以 2035 年的目标任务提出，进一步缓解相对贫困，共同富裕迈出坚实步伐。

第二，城乡基本公共服务均等化基本实现，城乡融合发展体制机制更加完善。

第三，乡风文明达到新高度，乡村治理体系更加完善。

第四，农村生态环境根本好转，美丽宜居乡村基本实现。

到 2050 年的目标任务，由于时间更远，就更粗了，只有一句话，就是实现中央农村工作会议提出的“到 2050 年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现”。

2018 年中央一号文件不仅仅是 2018 年的“三农”工作的政策指导，它还明确提出到 2020 年、2035 年，以及 2050 年的目标任务。当然，对于到 2035 年、2050 年的目标任务，还会随着时间的推移，随着经济社会的发展，提出更完善的目标任务。这也是今年的中央一号文件与往年的不同的地方。

基本原则，提出了七项基本原则，即“七个坚持”：坚持党管农村工作、坚持农业农村优先发展、坚持农民主体地位、坚持乡村全面振兴、坚持城乡融合发展、坚持人与自然和谐共生、坚持因地制宜。实施乡村振兴战略基本的原则就是这“七个坚持”。

在讲完了新时代实施乡村振兴战略的重大意义和实施乡村振兴战略的总体要求之后，中央一号文件就按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”这五句话 20 字方针分成五章的内容来讲。

第一，产业兴旺（第三章）。中央一号文件明确指出，产业兴旺是重点。实际上这是讲农业现代化的问题。文件里面主要讲了五点工作要求。

1. 夯实农业生产能力基础。包括深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，严守耕地红线，确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，等等。重点是建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区，完善支持政策。

2. 实施质量兴农战略。

3. 构建农村一二三产业融合发展体系。

4. 构建农业对外开放新格局。优化资源配置，着力节本增效，提高我国农产品国际竞争力，让两种资源两个市场突显出来。

5. 促进小农户和现代农业发展有机衔接。这里边明确提出要统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户。我们既要培育新型农业经营主体，像家庭农场、专业大户这些新的经营形态。同时也要扶持小农户，采取有针对性的措施，把小农生产引入现代农业发展轨道。培育各类专业化市场化服务组织，推进农业生产全程社会化服务，帮助小农户节本增效。研究制定扶持小农生产的政策意见。这些完全是根据我们的国情提出的。

第二，生态宜居（第四章）。中央一号文件明确指出，生态宜居是关键。文件指出，良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富。这个认识很深刻。文件强调，必须尊重自然、顺应自然、保护自然，推动乡村自然资本加快增值，实现百姓富、生态美的统一。这些都是新的思路。这里面谈了四点工作要求。

1. 统筹山水林田湖草系统治理。把山水林田湖草作为一个生命共同体，进行统一保护、统一修复。

2. 加强农村突出环境问题综合治理。加强农业面源污染防治。这是摆在我们面前非常现实的一个问题。刚才我们讲到了，中央经济工作会议确定，按照党的十九大的要求，今后 3 年要重点抓好决胜全面建成小康社会的防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战。关于污染防治的问题在中央一号文件里边也体现出来了，就是突出环境问题综合治理，加强农村污染源的防治。譬如，农村秸秆的问题，我们一年大概有 10 亿吨的秸秆，综合利用的比例只占到一部分。现在农村焚烧秸秆依然还是一个问题。我们到底怎么利用？

重金属污染耕地、畜禽粪污的问题、有机肥的产生等等，这些问题到底怎么办？农业部提出化肥的零增长，农药的减少，农膜的使用等等，这些都是摆在我们面前非常现实的问题。这些在中央一号文件里面也都明确提出要得到明显改善。

3. 建立市场化多元化生态补偿机制。落实农业功能区制度，加大重点生态功能区转移支付力度。

4. 增加农业生态产品和服务供给。正确处理开发与保护的关系。开发与保护两者之间的关系很重要，到底是先开发破坏后再保护呢，还是在开发的时候就考虑保护。这是一个思路的变化。文件还提出，将乡村生态优势转化为发展生态经济的优势。积极开发观光农业、游憩休闲、健康养生、生态教育等服务。

第三，乡风文明（第五章）。中央一号文件明确指出，乡风文明是保障。文件指出，必须坚持物质文明和精神文明一起抓，提升农民精神风貌，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，不断提高乡村社会文明程度。这里面谈了四点工作要求。

1. 加强农村思想道德建设。以社会主义核心价值观为引领，坚持教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，把路径都提出了。思想道德建设，光靠说教是不够的，要教育引导，要实践养成，要制度保证。

2. 传承发展提升农村优秀传统文化。立足乡村文明，吸取城市文明及外来文化优秀成果，在保护传承的基础上，创造性转化、创新性发展。这是在历次中央关于农村文件里面都没有如此明确详细提出过的。

3. 加强农村公共文化建设。

4. 开展移风易俗行动。包括加强农村科普工作，提高农民科学文化素养，等等。

第四，治理有效（第六章）。中央一号文件明确指出，治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，坚持自治、法治、德治相结合，确保乡村社会充满活力、和谐有序。其中，夯实农村基层基础、建立健全现代乡村社会治理体制，这是一个新的要求。在治理有效中，谈了五点工作要求。

1. 加强农村基层党组织建设。明确提出建立选派第一书记工作长效机制，加大基层小微权力腐败惩处力度。

2. 深化村民自治实践。坚持自治为基，加强农村群众性自治组织建设，健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制。推动村党组织书记通过选举担任村委会主任。

3. 建设法治乡村。坚持法治为本，树立依法治理理念，强化法律在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面的权威地位。

4. 提升乡村德治水平。深入挖掘乡村熟人社会蕴含的道德规范，结合时代要求进行创新，强化道德教化作用，引导农民向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家。

5. 建设平安乡村。推动社会治安防控力量下沉。深入开展扫黑除恶专项斗争，严厉打击农村黑恶势力、宗族恶势力，严厉打击黄赌毒盗拐骗等违法犯罪。

第五，生活富裕（第七章）。中央一号文件明确指出，生活富裕是根本。按照抓重点、补短板、强弱项的要求，围绕农民群众最关心最直接最现实的利益问题，一事情接着办，一年接着一年干，把乡村建设成为幸福美丽新家园。这里面谈了六点工作要求。

1. 优先发展农村教育事业。

2. 促进农村劳动力转移就业和农民增收。大规模开展职业技能培训，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，促进有条件、有意愿、在城镇有稳定就业和住所的农业转移人口在城镇有序落户。

3. 推动农村基础设施提档升级。加快农村公路、供水、供气、环保、电网、物流、信息、广播电视等基础设施建设，推动城乡基础设施互联互通。

4. 加强农村社会保障体系建设。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，做好农民重特

大疾病救助工作。等等。

5. 推进健康乡村建设。强化农村公共卫生服务，加强慢性病综合防控，大力推进农村地区精神卫生、职业病和重大传染病防治。

6. 持续改善农村人居环境。实施农村人居环境整治三年行动计划，以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向，整合各种资源，强化各种举措，稳步有序推进农村人居环境突出问题治理。

第八章，精准脱贫。摆脱贫困是前提，必须坚持精准扶贫、精准脱贫，把提高脱贫质量放在首位。文件中的要求很明确，提出了四点工作要求。

第一，瞄准贫困人口精准帮扶。强化产业和就业扶持，着力做好产销衔接、劳务对接，实现稳定脱贫。

第二，聚焦深度贫困地区集中发力。

第三，激发贫困人口内生动力。明确提出，提升困难群众发展生产和务工经商的基本技能。

第四，强化脱贫攻坚责任和监督。

第九章，体制改革，提出必须把制度建设贯穿其中。推进体制机制创新，要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场，着力增强改革的系统性、整体性、协同性。这里讲了四点工作要求。

第一，巩固和完善农村基本经营制度。落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策。完善农村承包地“三权分置”制度，在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，平等保护土地经营权。

第二，深化农村土地制度改革。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点，逐步扩大试点，加快土地管理法修改，完善农村土地利用管理政策体系。扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权，不得违规违法买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。在符合土地利用总体规划前提下，允许县级政府通过村土地利用规划，调整优化村庄用地布局，有效利用农村零星分散的存量建设用地；预留部分规划建设用地指标用于单独选址的农业设施和休闲旅游设施等建设。对利用收储农村闲置建设用地发展农村新产业新业态的，给予新增建设用地指标奖励。进一步完善设施农用地政策。

第三，深入推进农村集体产权制度改革。全面开展农村集体资产清产核资、集体成员身份确认。

第四，完善农业支持保护制度。以提升农业质量效益和竞争力为目标，强化绿色生态导向，加快建立新型农业支持保护政策体系。深化农产品收储制度和价格形成机制改革，加快培育多元市场购销主体，改革完善中央储备粮管理体制。落实和完善对农民直接补贴制度，提高补贴效能。健全粮食主产区利益补偿机制。探索开展稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点。

第十章，汇聚全社会力量，强化乡村振兴人才支撑。必须破解人才瓶颈制约，把人力资本开发放在首要位置。这里面讲了五点工作要求。

第一，大力培育新型职业农民。

第二，加强农村专业人才队伍建设。譬如，扶持培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人等。

第三，发挥科技人才支撑作用。

第四，鼓励社会各界投身乡村建设。这个在以前的文件中是没有的。建立有效激励机制，以乡情乡愁为纽带，吸引支持企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才等，通过下乡担任志愿者、投资兴业、包村包项目、行医办学、捐资捐物、法律服务等方式服务乡村振兴事业。吸引更多

人才投身现代农业，培养造就新农民。

第五，创新乡村人才培育引进使用机制。

第十一章，开拓投融资渠道，强化乡村振兴投入保障。主要是解决钱从哪里来的问题。文件提出，要健全投入保障制度，创新投融资机制，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强、总量持续增加。这里面主要讲了三点工作要求。

第一，确保财政投入持续增长。充分发挥财政资金的引导作用，撬动金融和社会资本更多投向乡村振兴。切实发挥全国农业信贷担保体系作用，通过财政担保费率补助和以奖代补等，加大对新型农业经营主体支持力度。加快设立国家融资担保基金。

第二，拓宽资金筹集渠道。

第三，提高金融服务水平。推动农村金融机构回归本源。出台金融服务乡村振兴的指导意见。加大中国农业银行、中国邮政储蓄银行“三农”金融事业部对乡村振兴支持力度。明确国家开发银行、中国农业发展银行在乡村振兴中的职责定位，强化金融服务方式创新，加大对乡村振兴中长期信贷支持。推动农村信用社省联社改革，保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定，完善村镇银行准入条件，等等。做好金融服务的创新。

第十二章，坚持和完善党对“三农”工作的领导。这里面讲了六点工作要求。

第一，完善党的农村工作领导体制机制。各级党委和政府要坚持工业农业一起抓、城市农村一起抓，把农业农村优先发展原则体现到各个方面。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农村工作领导体制。实行中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制。党政一把手是第一责任人，五级书记抓乡村振兴。

第二，研究制定中国共产党农村工作条例。这是一个新的要求。一个研究制定中国共产党农村工作条例，把党领导农村工作的传统、要求、政策等以党内法规形式确定下来。

第三，加强“三农”工作队伍建设。把懂农业、爱农村、爱农民作为基本要求，加强“三农”工作干部队伍培养、配备、管理、使用。把到农村一线工作锻炼作为培养干部的重要途径，注重提拔使用实绩优秀的干部，形成人才向农村基层一线流动的用人导向。

第四，强化乡村振兴规划引领。制定国家乡村振兴战略规划（2018—2022年），分别明确至2020年全面建成小康社会和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化实化工作重点和政策措施，部署若干重大工程、重大计划、重大行动。这是很明确的要求。

第五，强化乡村振兴法治保障。第六，营造乡村振兴良好氛围。凝聚全党全国全社会振兴乡村强大合力，建立乡村振兴专家决策咨询制度，组织智库加强理论研究。

### 三、实施乡村振兴战略应该重点把握的几个问题

第一，认真学习贯彻实施乡村振兴战略的纲领性文件。2018年中央一号文件按照党的十九大重大决策部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以实施乡村振兴战略为主题，作出新时代实施乡村振兴战略的顶层设计。文件全文16450多字，十二章，除了重大意义与总体要求两章外，用十章四十六条的篇幅、围绕实施乡村振兴战略总体要求的五句话20字方针展开，并以精准脱贫、体制改革、人才、资金、领导与工作机制为题，全面提出实施乡村振兴战略的工作要求。2018年中央一号文件有两个鲜明的特点，正如中央农办韩俊主任归纳的：一是“管全面”。乡村振兴是以农村经济发展为基础，包括农村文化、治理、民生、生态等在内的乡村发展水平的整体性提升。二是“管长远”，对实施乡村振兴战略的三个阶段性目标任务作了部署。

第二，充分认识完成近期目标的艰巨性。中央一号文件对三阶段战略目标要求是“近细远粗”，对于2020年的目标任务，提出十项工作任务。

1. 农业综合生产能力稳步提升，农业供给体系质量明显提高，农村一二三产业融合发展水平进一步提升；

2. 农民增收渠道进一步拓宽，城乡居民生活水平差距持续缩小；
3. 现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困；
4. 农村基础设施建设深入推进，农村人居环境明显改善，美丽宜居乡村建设扎实推进；
5. 城乡基本公共服务均等化水平进一步提高，城乡融合发展体制机制初步建立；
6. 农村对人才吸引力逐步增强；
7. 农村生态环境明显好转，农业生态服务能力进一步提高；
8. 以党组织为核心的农村基层组织建设进一步加强，乡村治理体系进一步完善；
9. 党的农村工作领导体制机制进一步健全；
10. 各地区各部门推进乡村振兴的思路举措得以确立。

对于 2035 年的目标任务，文件只讲了四句话；对于 2050 年的目标任务，文件讲了一句话。

第三，从国情出发，考虑农业农村现代化问题。

第四，继续推进农业供给侧结构性改革，加快推进农业农村现代化。农村经济发展是实现目标的基础，我国农业的主要问题是供给效率不高、存在结构性矛盾，农产品供大于求与短缺并存。过去的农业结构调整主要是农业生产结构的调整，现在则是以需求为主导，追求质量与效率、产品安全，生态保护、农村建设全方位的调整。

降低农业生产成本与提高效益是农业发展的关键，靠科学技术、靠转变农业经营方式，如产业融合降低成本，延长农业的产业链，提升农业的价值链。

补短板，主要是强化农业农村的基础设施建设，如大规模实施农业节水工程；在农业生态与环境保护方面，集中治理农业环境突出问题，加强重大生态工程建设。

发挥农业的多功能性，建设宜居宜业特色村镇；拓展农业产业链价值链，发展农村新产业和新业态，如乡村休闲旅游产业、农村电商，现代食品加工业等。一是中央政府重点投入“两区”建设，即“粮食生产功能区”9 亿亩（麦、稻、玉米三主粮）和“重要农产品生产保护区”2.38 亿亩（大豆 1 亿亩、油料 7000 万亩、棉花 3500 万亩、橡胶 1800 万亩和糖料 1500 万亩这五大品种），总共规划建设 11.38 亿亩。二是地方政府重点投入“特色农产品优势产区”建设，规划建设 10.4 亿亩。三是“粮改饲”，主要是青贮玉米，2017 年为 1200 万亩，2018 年将增加一倍。四是休耕轮作 1200 万亩。

第五，继续推进农村各项改革。主要涉及农业基本经营制度、农地制度、农村集体产权制度、关于新型经营主体、社会化服务体系问题和国家对农业的支持保护制度，“实现小农户和现代农业发展有效衔接”。近期要衔接落实延包 30 年措施，完善承包地“三权分置”制度，完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，深化农产品收储制度和价格形成机制改革，建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度。

第六，实施乡村振兴战略要坚持不懈。“实施乡村振兴战略是一项长期的历史性任务，要科学规划、注重质量、从容建设，不追求速度，更不能刮风搞运动”。改变乡村面貌和推进城镇化一样，“应有历史耐心”，农业本身就是“慢变量”，我们正在从农业社会进入工业社会，进入信息社会，而经济、制度、文化这三者的变化速度是渐慢的。

让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，迎难而上、埋头苦干、开拓进取，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利作出新的贡献！

**（作者：国务院研究发展中心研究员、农村经济研究部原部长；来源：宣讲家网）**

# 实施乡村振兴战略的时代必然

——访中央农村工作领导小组办公室主任韩俊

刘璐 沈静文

务农重本，国之大纲。“三农”，是全局稳定的“定海神针”。习近平总书记在十九大报告中首度提出，“实施乡村振兴战略”是新时期做好“三农”工作的重要遵循。中央宣讲团成员、中央农村工作领导小组办公室主任、中央财经领导小组办公室副主任韩俊表示，解决好“三农”问题一直以来是全党工作的重中之重，在此基础上提出“乡村振兴战略”，政策意图明确、清晰，“十九大报告里讲到七大战略，乡村振兴战略是其中之一。这是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国的一项重大战略任务。这是以习近平同志为核心的党中央对‘三农’工作作出的一个新的战略部署和新的要求，意义非常重大。亿万农民对乡村振兴战略的实施也充满期待。”

实施乡村振兴战略的总要求，要坚持农业农村优先发展，努力做到产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。韩俊分析，这是新的历史背景下，农业农村发展到新阶段的必然要求，“十六届五中全会曾经对建设社会主义新农村作出一个概括，仍是5句话20字，即‘生产发展、生活宽裕、村容整洁、乡风文明、管理民主’。对照这次，有四句话不一样。新的乡村振兴总要求，是农业农村发展到新阶段设定的新目标，提出的新的更高的要求。这个战略的实施将会为我国农业农村的发展注入强大的动力。”

十九大报告指出，过去5年，我国城镇化率年均提高1.2个百分点，8000多万农业转移人口成为城镇居民，“三农”成绩单举世瞩目。但韩俊坦言，随着经济社会的快速发展，广大农民对缩小城乡差距、让13亿人共享发展成果、全面建成小康社会的要求会越来越迫切，“十八大以来，已经有8000万农业转移人口在城里落户，这对农业农村的发展是一个极大的促进。但是无论城镇化怎么发展，比如2030-2035年，农村还有4亿左右的人口。乡村从来不是处在一个从属的地位，在现代化进程中，它应该和城市处于平等的地位。”

如何让城乡居民共享经济社会发展成果？乡村振兴战略中特别提到，要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，“这句话的含金量非常高。乡村振兴，是在深刻认识城乡关系、变化趋势和城乡发展规律的基础上提出的一个重大战略。城镇化和乡村振兴不矛盾，城市和农村的发展从来是互相促进、互相联系，城市和农村就是一个命运共同体。”

互相联系，却也互相区别。韩俊解释，今后的发展目标是要促进城乡的融合发展，敢于打破一切阻碍城乡融合发展的体制机制和政策障碍。但如果认为通过城市的发展就可以把农村的问题解决，这是天真的想法，“现代化不能建立在城乡分割的基础上。要通过城市的发展、通过推进新型城镇化来带动农村的发展”。

农村经济社会发展关键在人。韩俊表示，实施乡村振兴战略，其着力点是要调动亿万农民的积极性、主动性和创造性，“因为农民是乡村振兴的主体，是乡村振兴的受益者，所以必须把亿万农民群众的积极性、主动性、创造性调动起来。党的十九大报告里提出的五个方面，都要进一步明确任务，进行相应的制度创新，把每一项工作做实，让这个战略能够落地生根，能给亿万农民带来好处、利益、福祉，能让农村的面貌再发生翻天覆地的变化。”

农业出路在现代化，十九大报告中指出，要加快推进农业农村现代化。韩俊表示，农业农村现代化是国

家现代化的一个重要组成部分，且比单一的农业现代化涵盖的范围更加宽广。

过去提倡的都是农业现代化，这次提到农业农村现代化，这两者之间有什么区别？韩俊认为：“这是一个崭新的表述，推进农业农村的现代化就涉及农村的经济、政治、文化、社会、生态文明各个方面的建设。到 21 世纪中叶，要把国家建设成为一个富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。”

（本文：由《农村·农业·农民》杂志提供，刊载本刊 2017 年 12 期）

## 精准生态扶贫：战略意义及路径选择

骆方金 刘联军

### 一、实施“精准生态扶贫”的战略意义

精准生态扶贫，是以遵循生态规律和经济规律为前提，在对贫困地区生态资源状况和生产生活条件进行精准识别基础上，分类精准施策，从而实现脱贫致富和生态环境改善双重目标的扶贫方式。在“十三五”扶贫脱贫攻坚阶段，实施“精准生态扶贫”，具有重大战略意义。

#### （一）实施“精准生态扶贫”，是经济发展新常态下扩大内需和出口的迫切需要

实施“精准生态扶贫”，能够产生有效投资需求和消费需求。加强基础设施建设是生态扶贫的基础性工程。无论是生态脆弱贫困区还是生态资源富足贫困区，基础设施落后，都是其贫困的重要原因之一。因此，加强基础设施建设，是实现生态扶贫区脱贫致富的必然选择。加强基础设施建设，一方面，能够有效拉动投资需求，而投资需求所带动的对生态扶贫区劳动力的就业需求，成为扶贫脱贫的一种途径；另一方面，生态扶贫区劳动力就业所带来的收入水平的提高，能够有效地转化为消费需求。同时，通过生态扶贫实现了生态致富，则能够形成更大的投资和消费需求。这对于中国经济发展新常态下扩大内需具有重要意义。

同时，通过发展生态扶贫区生态特色产业，能够有效扩大出口，进一步拓展海外市场。新世纪肇始于美国的金融危机以来，新贸易保护主义抬头，国际贸易竞争加剧。新贸易保护主义重要表现之一就是设置新的贸易壁垒。一些发达国家凭借本国在环保和科技等方面的优势，制定了一些新的苛刻的技术、健康环保标准。<sup>①</sup>应对之策就是采取有效措施提高农产品品质，使农产品生态环保标准符合甚至高于发达国家的标准。而通过实施“精准生态扶贫”，不仅能改善生态扶贫区生态环境和生产生活条件，还能够以优质绿色农产品打破发达国家的绿色贸易壁垒，拓展生态扶贫区农产品国际市场，扩大出口，进而实现生态脱贫的目标。

#### （二）实施“精准生态扶贫”，是实现绿色发展的迫切要求

“精准生态扶贫”不仅以实现脱贫致富和生态改善为双重目标，而且以生态化开发为根本路径、方法和手段，强调扶贫开发与资源环境相协调。这是十三五规划提出的绿色发展理念的内在要求。绿色发展是一种科学的发展理念、发展方式、发展道路和理想的发展状态。在“精准生态扶贫”开发中实现绿色发展的必然性在于：其一，是“精准生态扶贫”开发的题中之义。“精准生态扶贫”的本质内涵是，在对人口贫困与扶贫区生态资源及其开发状况之间的关系进行精准识别的基础上，通过生态化开发，从而实现脱贫致富的目标。这里脱贫致富是通过生态化开发和生态优化实现的，而生态化开发及其所促进的脱贫致富和生态优化就是绿

色发展。其二，是总结过去区域开发的深刻教训、促进生态扶贫区实现可持续发展的理性选择。当前部分生态脆弱贫困区历史上曾经是生态资源富足区。由于在粗放式区域开发中没有处理好经济增长与资源环境的关系，乱砍滥伐、过度开垦、过度放牧，导致水土流失、土地沙漠化和山地石漠化，使生态资源富足区变成生态脆弱区。鉴于深刻的历史教训，在当前的扶贫开发中必须以生态化的开发方式扶贫脱贫，促使生态扶贫区实现可持续发展。

在“精准生态扶贫”开发中实现绿色发展，要求树立绿色发展理念，坚持绿色生产、绿色营销、绿色消费、绿色分配和绿色管理。促使人口需要、经济增长与资源环境相适应；走低碳发展、循环发展之路；走新型工业化、新型城镇化和农业现代化道路；营销符合可持续发展要求，实现经济效益、社会效益和生态效益的有机统一；倡导理性消费，反对过度消费、超前消费；坚持绿色分配即强调资源环境、财富、消费水平和消费方式的区际代际公平；坚持绿色管理，从扶贫的农户、企业等微观主体的管理到政府的宏观管理，都要实行以生产高效、环境安全 and 产品安全为基础的绿色化管理。

### （三）实施“精准生态扶贫”，是构建社会主义和谐社会的迫切要求

实施“精准生态扶贫”有利于促进和实现区域城乡协调和谐发展。生态脆弱与人口贫困具有很强的关联性。贫困地区的地域分布与生态脆弱区具有高度的重叠性。《国家八七扶贫攻坚计划》确定的592个国家级贫困县中有425个分布在生态脆弱带上，占贫困县总数的72%，贫困人口的74%；同时，95%的绝对贫困人口生活在生态环境极其脆弱地区；成为覆盖全国贫困人口70%以上的集中连片特困地区的重要约束条件之一，也是生态环境脆弱和生存条件恶劣的重要缘由。生态脆弱地区往往陷入贫困与生态环境恶化的恶性循环，或面临因保护生态环境而使贫困加深的“生态致贫”现象。<sup>(2)</sup>而贫困人口的地域分布与生态脆弱地区不仅具有很强的重叠性，而且贫困人口主要集中和分布于生态环境相对脆弱的中西部和乡村地区。因此，通过实施精准生态扶贫战略，促进和实现生态扶贫区人口脱贫与生态环境改善的双重目标，不仅是建设生态文明的需要，更是实现区域城乡协调和谐发展的需要。

实施“精准生态扶贫”有利于促进和实现人与自然的和谐。实施“精准生态扶贫”，要求处理好坚持“以人为本”与尊重自然、顺应自然、保护自然的关系，处理好扶贫开发与生态建设的关系。实施“精准生态扶贫”的根本目的和目标是，通过扶贫开发实现人口脱贫致富，这充分体现了“以人为本”的价值追求。但扶贫开发决策、计划及其实施，必须以尊重自然、顺应自然、保护自然为前提，而不是不顾资源环境现状及其特点而盲目开发、过度开发，致使扶贫区资源过快、过度消耗，环境恶化。实际上，贫困区生态环境脆弱的现状多数是由于对森林、植被、草原、牧场、土地、矿产、水体等自然资源不合理开发和利用等人为因素造成的。鉴此，扶贫开发必须与生态建设和生态优化协调推进，使经济发展、人口脱贫与资源环境相协调。

实施“精准生态扶贫”有利于促进和实现人与社会的和谐。“精准生态扶贫”，是党和国家推动、政府主导、企业社会组织和志愿者参加、市场化运作的宏大的系统工程。在扶贫攻坚的过程中，生态扶贫区人民群众深切感受到党和政府、企业和社会组织、以及扶贫志愿者对生态扶贫的高度重视、热切关怀和深度投入，由此而极大地增进了生态扶贫区民众对党和政府、企业及社会组织、以及来自社会各阶层名业的扶贫志愿者的信任和情感，增强了党和政府的公信力，有利于激发和培育人民群众爱党爱国爱中国特色社会主义的热忱，增强生态扶贫区民众执行党的路线方针政策和国家法律的自觉性和坚定性，及其为全面建成小康社会而奋斗的积极性、主动性和创造性，从而形成在社会和谐的氛围中推进精准生态扶贫，以生态脱贫目标的实现进一步促进社会和谐的局面。

## 二、实施“精准生态扶贫”的路径选择

### （一）确立脱贫致富与生态改善双重目标

脱贫致富是生态扶贫最直接最迫切的目的和目标，但扶贫脱贫绝不能以牺牲生态环境为代价，尤其是生

态脆弱区更因扶贫而使原本就脆弱的生态环境进一步恶化。因此，生态扶贫应确立脱贫致富和生态环境改善双重目标。不仅如此，在“生态扶贫”中，生态环境改善，才是实现扶贫脱贫的方式、方法和手段。由此可见，“生态扶贫”，实际上是生态化扶贫。为实现扶贫脱贫和生态改善的目标，必须处理好扶贫开发与生态建设的关系，把生态建设与产业扶贫结合起来，充分利用本地特色资源，大力发展特色产业和绿色产业，促进扶贫开发与生态建设良性循环。大力发展绿色特色产业是实现精准生态扶贫的有效途径。特色绿色产业不仅指当地特色农业和农产品，还应包括特色农产品加工业和反映地方特色、民族特色的文化产业和旅游业。因为发展文化产业和旅游业是符合可持续发展要求的，因而是绿色特色产业。特色产业形成是当地地理、气候等自然因素长期演进和从业者长期选择的结果。发展特色绿色产业是顺应自然和历史的体现，也是尊重和遵循自然规律和经济规律的表现，因而是实现生态扶贫的有效路径。发展特色绿色产业应以“特色”为核心，以质量为本，促进特色产业品牌化。如加强名优农产品地理标志知识产权保护，发展特色农业和特色农产品加工业；保护民族工艺品的地理标志知识产权，发展民族手工业与民族文化产业；发展地理标志的文化产业和旅游业，特别是发展文化旅游、农业生态旅游和乡村旅游等；实施传统特产的地理标志知识产权与非物质文化遗产双重保护。<sup>(3)</sup>

## （二）精准识别，分类施策

按照资源的富足程度及其开发利用状况，我国生态贫困区可分为四种情况：一是资源匮乏，不具备最基本的生产生活条件的生态极度脆弱贫困区。二是一般生态脆弱贫困区。这两类生态脆弱贫困区主要分布于中西部地区尤其是西部地区。三是资源富足，但由于城市性质、国家或区域生态功能定位对资源开发提出必要的限制，从而形成的贫困区。四是资源富足但没有得到科学合理开发和有效利用而形成的贫困区。

在精准识别的基础上，对不同类型的生态扶贫区分类施策，从而提高扶贫开发的针对性和有效性。

对资源匮乏，不具备最基本的生产生活条件的生态极度脆弱贫困区，应积极实施生态移民工程，同时大力加强生态建设，积极实行退耕还林、还湖、还草，以恢复森林、植被、草原、河湖、湿地等，促进生态恢复、改善和优化。生态移民应多策并施，将集中异地（非生态脆弱区）安置生态移民与教育移民、城镇化移民结合起来，实现生态极度脆弱贫困区人口脱贫和生态恢复的目标。

对一般生态脆弱贫困区，将生态移民、产业扶贫与生态建设结合起来。生态移民的规模取决于生态脆弱扶贫区资源环境的人口承载力，超越资源环境承载力以外的人口应作为生态移民对象。坚持走绿色特色产业扶贫之路。大力发展绿色特色产业，一方面能够实现脱贫致富，另一方面有利于改善生态脆弱区的生态环境，而生态脆弱区生态环境的改善，又为发展绿色特色产业准备了更好的生产条件，从而形成扶贫脱贫与生态优化的良性循环。

对资源富足，但由于城市性质、国家或区域生态功能定位而对资源开发提出必要的限制而形成的贫困区，应对资源的禁止性开发、限制性开发、选择性开发与科学的规划性开发结合起来，使脱贫致富与生态环境改善保持动态平衡。对旅游城市的矿产资源要严禁开发，对林、竹子、草等生态资源的开发利用，应遵循依法、规划、计划、科学的原则。做好自留山、自留地、承包山、承包地等的确权工作，明确承包主体的权、责、利关系，使承包和经营主体切实承担保持经济效益与生态效益动态平衡的主体责任，防止对生态资源急功近利高强度短期化开发和利用。对国有和集体经营的主体，也必须明确和落实主体责任。同时，根据旅游城市性质和特点，适度发展生态旅游，大力发展文化产业，以达到脱贫致富与生态优化的双重效果。对国家和区域生态功能区应依据其承载的生态功能、资源环境承载能力、当前开发强度和未来发展潜力，划定禁止开发区、限制开发区和优化开发区。重点生态功能区要把保护和修复生态环境、增强提供生态产品能力作为首要任务，因地制宜地发展不影响主体功能定位的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。<sup>(4)</sup>

对资源富足但没有得到科学合理开发和有效利用而形成的贫困区，应着力于对当地丰富的生态资源进行

科学合理开发和有效利用。秉持因地制宜的原则，通过发展绿色经济、循环经济脱贫致富。在保持生态优化的前提下，对当地优势源进行深度综合开发，走区域化布局、规模化集约化特色化生产、种养加、产供销、农科贸一体化的农业产业化之路。

### （三）建立政府引导下市场化导向的精准生态扶贫体系

建立政府引导下市场化导向的生态扶贫体系。精准生态扶贫应坚持以政府为引导、市场为导向。精准生态扶贫中政府的引导作用主要表现为，使政府担负生态扶贫总体规划、政策引导、基础设施建设和完善、投资环境优化、沟通协调、项目及资金监管和金融科技文化服务等职责，并使政府主要领导切实担负生态扶贫主体责任。精准生态扶贫应坚持以市场为导向。政府部门直接主导生态扶贫，投入大、成本高，持续性不足，应通过市场化方式引进扶贫要素，为贫困地区生态扶贫提供持续动力。政府在引导生态扶贫要素流动时应遵循市场化原则。在“引进来”方面，拓宽生态扶贫资金来源渠道，通过农村土地经营权流转、林权抵押贷款、小额信用贷款等方式筹集扶贫资金。<sup>〔5〕</sup>政府出台优惠政策鼓励和引导民间资本进入生态扶贫领域。积极鼓励和引导农业产业化龙头企业采取公司+农户、公司+合作社+农户、公司+基地+农户等模式实行精准生态扶贫。在“走出去”方面，推动产品走出去，利用“互联网+”等手段，帮助特色产品走向市场；将扶贫与扶智结合起来，引导劳动力走出去。

### （四）建立健全提升精准生态扶贫成效的长效机制

建立健全生态扶贫激励和约束机制。激励机制方面：建立健全科学的政府生态扶贫绩效考评体系，设置和实施促进脱贫致富和生态优化的扶贫政绩考评指标体系，提高生态化脱贫指标在考核指标体系中的权重，以考评指标体系完成情况及扶贫人口的满意度作为扶贫官员任用和晋升的重要依据；落实取消限制开发区和生态脆弱区地区生产总值考核的要求。约束机制方面：制定各级责任主体生态扶贫指南，建立扶贫工作责任清单，划定扶贫开发行为边界；加强财政监督检查和审计、稽查等工作，强化纪检监察机关的监督监察作用，严格督查问责。<sup>〔6〕</sup>

建立和完善生态扶贫保障机制。生态扶贫中基础设施建设、科技教育医疗等基本公共服务建设、生态建设、绿色特色产业发展等需要大量的资金、技术、人才、信息、管理等要素的投入。因此，必须建立和完善政府引导的生态扶贫资源汇聚及其统筹高效配置和使用的保障机制。建立精准生态扶贫服务平台，调动社会资源，形成全社会生态扶贫的“合力”。采取市场化的运作方式，设立贫困地区绿色特色产业投资基金，引导各类企业到贫困地区参与扶贫开发。<sup>〔7〕</sup>

#### 〔参考文献〕

- 〔1〕王莉，中国应对新贸易保护主义的策略研究〔J〕. 云南财经大学学报 2014 . 02.
- 〔2〕祁新华等. 生态脆弱区贫困与生态环境的博弈分析〔J〕. 生态学报 2013. 19.
- 〔3〕孙志国等，武陵山片区特产资源的地理标志保护与特色产业扶贫对策〔J〕. 山东农业科学 2012. 12
- 〔4〕陈映，西部限制开发区域产业政策探析——以国家层面的农产品主产区和重点生态功能区为例〔J〕. 经济体制革 2013. 5.
- 〔5〕黄显阳，五方面精准发力推进西部地区生态扶贫〔J〕. 中国党政干部论坛 20162
- 〔6〕〔7〕中央党校经济学部精准扶贫课题组，创新精准扶贫体制机制〔J〕. 理论视野 2016. 6.

（作者单位：桂林电子科技大学绿色发展研究中心、桂林电子科技大学马克思主义学院）

---

报：中央农村工作领导小组办公室 全国人大农业与农村工作委员会 中华人民共和国农业部  
送：中国管理科学研究院 有关部委司局、各省农委（农业厅）、中国管理科学研究院各研究所  
发：中国管理科学研究院农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

---

总 顾 问：刘 坚 卢继传

副 主 编：辛 梅

网 址：[www.zhongguanyuan.com.cn](http://www.zhongguanyuan.com.cn)

电 话：010-59195015 59195293

010-66117652 57206299

地 址：农业部北办公区 16 号楼、18 号楼

部门协助：中国管理科学研究院农业经济技术研究所推广培训处

主 编：胡兆荣

责任编辑：孙正恩

邮 编：100125

邮 箱：[zgynjs@163.com](mailto:zgynjs@163.com)

[moagov@163.com](mailto:moagov@163.com)

农业部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

责 任 人：黄维东

