

实施乡村振兴战略需要防范的五个问题

◇ 朱进芳

一、当前乡村振兴实践中需要防范的五个问题

(一)将乡村振兴战略与新型城镇化战略割裂、对立

目前,对乡村振兴战略和新型城镇化战略之间的关系,存在着一些模糊认识。有些人认为党的十八大报告提出的新型城镇化战略在党的十九大报告中却没有提及,说明战略导向发生了变化,乡村振兴战略就是对新型城镇化战略的替代,并将乡村人口减少、土地闲置等问题归结为过度城镇化的后果。也有一些人认为新型城镇化战略与乡村振兴不应同时推行,应在其一战略目标完成之后,再推动另一战略,否则可能会顾此失彼,造成资源的浪费与错配。

这些把乡村振兴与新型城镇化对立、割裂起来的认识其实是由于对乡村振兴战略和新型城镇化战略的误读造成的。因此,必须深刻认识城市与乡村、新型城镇化与乡村振兴之间相依相存的关系,创新体制机制,充分发挥新型城镇化对乡村振兴的助推作用,推动新型城镇化与乡村振兴协调发展。

(二)无视乡村现实基础“提挡加速”,人为拔高乡村振兴未来预期和阶段性目标

在乡村振兴战略实际推进过程中,利用行政手段下指标、定任务,超越乡村现实基础层层加码,不充分考虑区域差异等现实约束人为“提挡加速”,拔高预期和阶段性目标的现象已经初露端倪。

这种“提挡加速”、人为拔高乡村振兴阶段性目标和未来预期的做法所产生的副作用也非常明显。首先,过度行政化推进乡村振兴战略不仅会造成政府资源的大量浪费和错配,也容易助长农民对政府的过度依赖。其次,无视本地资源环境条件和发展基础,只管提要求、给政策、上项目,不计成本打造乡村振兴样板,这不仅埋下了财政风险的隐患,也会使

这种高成本的乡村振兴项目遭遇挫折、流产的风险,削弱乡村可持续发展能力。再次,形成乡村振兴高标准攀比现象。这种盲目攀比一方面会造成有限资源的巨大浪费,另一方面也会使乡村逐渐失去吸引城市居民旅游观光、休闲娱乐的独有特色。

(三)盲目选择支柱产业,产业同构化风险加剧

产业振兴是乡村振兴的关键支撑。目前,各地乡村振兴中产业选择上主要有两个倾向:一是过度追求规模偏好。二是盲目发展休闲农业和乡村旅游。

(四)无限制地引入社会资本,农民权益受损可能性增加

目前一些地方却打着盘活乡村闲置资源,加快乡村振兴的旗号,把引入社会资本变成一种无条件和无限制的行为,不设任何门槛,不但给予高额补贴和扶持政策,甚至不惜要求农民退出宅基地以吸引社会资本进村。资本下乡是把双刃剑,其双重影响不可忽视。

(五)试点地区优势资源过度集中,导致乡村之间发展不平衡进一步扩大

目前,各地正处于推进乡村振兴试点的重要时期,一些地方往往率先选择在那些区位优势显著,相对具备更好发展条件、有良好基础的乡村进行试点。

这种明显的试点选择性偏向,往往会造成以巨大的投入打造出不具有可复制性和可推广性的“经验”问题,挤占了有限的资源,使其他区位条件差、急需要素支持的地区发展滞后的现状难以改善。

二、科学合理推进乡村振兴战略的对策建议

(一)以城乡融合发展为理念,坚持新型城镇化与乡村振兴双轮驱动

1. 树立城市与乡村互融共生的发展理念。就应树立城市与乡村密切联系、互融共生、协调发展的理

念,要补齐乡村的短板,充分发挥乡村资源禀赋优势,同时也要发挥城镇的辐射带动作用,做好引领,坚持城市和乡村双轮驱动,不可偏废。

2. 发挥好政府和市场双重作用,优化制度体系和支持政策,构建城乡融合发展体制机制。无论是城镇化,还是乡村振兴,政府和市场的参与都必不可少。构建系统性、稳定性和有效性的城乡融合发展体制机制,应以市场为主导,更好发挥政府的引导和服务作用。尤其在市场竞争中,乡村比较优势相对不明显时,更要依靠政府的政策引导和公共服务、设施支撑。尤其需要注意的是,由于各项制度与政策之间具有内在联系,一旦联系被破坏,就可能造成制度和政策上的冲突。因此,应在对发展目标、发展理念、发展阶段、发展手段等方面充分考量、平衡的基础上制定有针对性的支持政策,协调推进乡村振兴战略与新型城镇化战略实施。同时,全面深化改革,完善就业制度、社会保障制度、土地制度等制度体系及财政政策、金融政策、产业政策、住房政策等配套政策体系,促进各项制度、政策协同发挥倍数效应。

3. 以县域经济发展为载体,促进乡村振兴与新型城镇化联动协调发展。县域经济发展是乡村振兴战略和新型城镇化战略推进的交汇地。以县域经济发展为载体,将乡村振兴战略和新型城镇化战略放到同等地位,促进其协同发展具有重大意义。以乡村振兴战略为基础,通过产业的培育与发展,使人口、资本、技术等生产要素进一步集聚,进而推进县域城镇化进程。在城镇化过程中,通过县域经济的发展促进城乡融合发展和现代文明向乡村延伸、覆盖和辐射,由此将引领乡村振兴,逐步形成城乡互动、融合共享发展新格局。

(二) 强化法治保障,完善监管和问责机制

1. 充分认识乡村振兴的艰巨性,坚持推进过程的有序性、连续性和长期性。乡村振兴是一个长期发展战略,在实际推进过程中,不能贪功冒进,更不能急于求成,要充分认识到乡村振兴各项任务的艰巨性。试图通过大规模的资金投入,在短时期迅速改变乡村外观面貌,提高农民收入和生活质量,缩小城乡差距的想法是不现实也是不可行的,以此打造的乡村极有可能是华而不实、劳民伤财的形象工程

政绩工程。只有攻坚克难,稳步推进,才能实现全面乡村振兴。

2. 在前期规划引领的基础上,加快推进乡村振兴立法工作。乡村振兴战略的实施是一项复杂的系统工程,需要国家从法律和制度层面进行顶层设计并加以保障。28个省级乡村振兴规划已经印发实施,这为乡村振兴立法提供了支撑。通过立法,既要明确实施乡村振兴战略的总目标、任务、要求、原则,推动乡村振兴战略落到实处,又要使违法违规占用耕地、擅自破坏生态红线和永久性基本农田保护红线等行为得到相应的约束。

3. 强化监管,完善乡村振兴实绩考核体系和问责机制。首先,建立乡村振兴战略实施领导责任制。实行中央统筹、省级负总责、市县抓落实的工作机制,强化党政一把手的第一责任。县委书记作为“一线总指挥”,要全力抓好“三农”工作。各部门明确职责,协同配合,加强工作指导,强化资源要素支持和制度供给,形成乡村振兴工作合力。将压力传导机制转变为责任传导机制。其次,建立市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实施的实绩考核制度。科学设置目标考核体系,实行差异化考评;开展第三方评估,做到客观公正、群众认可;坚持结果应用导向,实行正向激励,确保乡村振兴战略扎实稳步推进。最后,建立实施乡村振兴战略执纪问责制度。用政治纪律来保证政治责任的落实,用发现问题严格查处的法律法规保障乡村振兴战略有序推进。坚持问题导向,以重点督查、巡察督查等方式进行精准监督。对干部作风情况、乡村建设规划和风貌维护情况等工作开展监督、检查。

(三) 因地制宜,以产业振兴促进乡村发展

1. 坚持以优势特色产业为主,实施寻优推进和错位发展。发展乡村产业时不能脱离实际情况,搞一刀切,而要因地制宜,坚持“一乡一业”“一村一品”的寻优推进、错位发展战略。我国拥有丰富的农业资源,但是这些资源布局分散、差异明显。根据不同地区特点选择优势产业和特色产业,才有利于乡村产业结构优势互补、各具特色、良性循环。要从农业内外、城乡两头共同发力,大力发展农村生产力,做大做强高效绿色种养业、农产品加工流通业、休闲农

业和乡村旅游业、乡村服务业、乡土特色产业、乡村信息产业,促进农村一二三产业融合发展。同时,要坚持适度规模,防止不计成本的单纯追求大规模、集中连片的做法。“大规模”更多地要靠“小群体”“小集中”,优化“强服务”的方式完成。要着力在全产业链建设上下工夫,创新具有区域特色的现代农业发展模式。“要把培育推进乡村产业兴旺的‘领头雁’,作为推进乡村振兴的战略性基础工程。”

2. 以保底为根本,促进绝大多数乡村小农户生产收益提升。当前,我国广大农村保留“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式的农户家庭依然占70%以上。因此,必须将产业发展与小农户经营有机衔接。要立足实际,运用政策支持手段,确保农民与土地的结合,并解决小农户在生产生活中最迫切的现实困难。如,深化小农户生产与现代农业发展衔接,土地普遍细碎化状况下鼓励其加入合作社,为小农户提供社会化服务,加强信息网络建设,通过线上农业销售、特色农产品订单农业生产等方式拓宽销售渠道,促进农业和加工业深度融合,增加农产品附加值。

3. 对于已建设的休闲农业和乡村旅游项目,应强化区域性规划约束,促进其科学发展。对于具有区位和资源优势,适合发展休闲农业和乡村旅游的地方,要在注重突出地域特色和差异化发展的基础上,对其发展规模、空间结构布局等进行规范和引领,以避免和降低同质竞争可能带来的风险,使其能够成长为具有带动性和辐射力的新兴支柱产业。延长和拓展旅游产业链,促进一二三产业融合发展,实现“农产品—商品—礼品—体验品”的增值。提高社会化服务水平,建立专业服务平台,在物质、技术、项目、产品路线等方面做好信息服务。同时,完善线上线下推介长效机制,着力打造精品品牌。另外,在经营环境、硬件设施、安全保障等方面制定统一标准,确保项目建设安全可靠。

(四)坚持农民在乡村振兴中的主体地位,保障农民权利

1. 深化农村土地制度改革,保障农村和农民充分分享土地增值红利。一是继续深化农地产权制度改革。持续推进农地“三权”分置改革,为农民土地

经营权流转提供保障,促进农地适度规模经营,培育和发展新型农业经营主体,如家庭农场、合作社等。二是深化农村宅基地制度改革。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。严格限制农村宅基地交易,不得违法违规买卖宅基地。三是统筹推进征地、农用地、集体经营性建设用地制度改革。进一步缩小征地范围,有序扩大集体经营性建设用地入市范围。探索通过城乡建设用地增减挂钩节余指标的省域内及跨省域调剂流转,助推城乡协调发展。平衡土地征收、集体建设用地入市等改革中农民的土地增值收益所得,让利于民,并出台保障农民顺利获得补偿的措施。通过适度调节和转移支付,让种粮农民、边远地区农民获得更多收益。四是实行严格的土地监管制度。严格实行土地用途管制,严守耕地红线和生态红线,禁止下乡资本利用农村宅基地建设私人会馆。依法保护农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济的收益分配权,不得强迫农民以放弃宅基地使用权为前提进城落户。

2. 对资本下乡进行规范和引导,促进企业和农民共赢。一是设立政策防火墙。建立分级审查备案制度,以科学、有效的制度设计将获取支农资金为目的、对乡村发展无益的资本挡在门外。既要加强资本下乡土地用途管制执法检查,也要对土地流转承租方农业经营能力进行审查。坚决防止在承包地上建厂房、商品房、违规设施等,遏制农地非农化现象;严禁下乡资本打着农业开发的幌子违规违建;严禁开发商投资高能耗、高排放、高污染项目。二是对工商资本投资行为进行引导。在项目审批时需要结合乡村的地理、气候、文化等进行严格评估,进而加强有效引导。提高工商资本的风险意识,使其充分预估投资下乡的难度,从而降低项目烂尾的可能。三是规范土地流转程序。规范的土地流转平台、科学的流转合同、有公信力的资源评估机构是保证土地流转公平、公正、有效的不可缺少的要素。构建风险评估机制,加强对农村资源价值和开发风险的评估,预判履约可能出现的种种不确定性。完善风险保障机制,为资本下乡提供保障。充分尊重农民意愿,防止大资本排挤小农户现象发生。四是完善利益联结

机制。通过制定科学合理的利益联结机制,促进工商企业与农户、合作社建立紧密利益联结,确保农户可以通过股份分红、利润返还等形式,分享乡村持续发展成果。基层政府要进一步提升法律意识,提高农民组织化程度,以保证资本下乡过程中农民的权利受到法律保护、农民主体地位不被冲淡。

3. 创新职业培训,着力提高农村劳动力职业技能。乡村振兴的顺利实施还需要促进农民能力与认知的提升。如果只是片面依赖直接的物质投入,忽视对农民发展权利的尊重和发展能力的培养,就难以使农民走上自信、自立和自我组织的发展道路。因此,创新职业培训格局,着力提高农村劳动力职业技能,使其成长为新型职业农民,也是乡村振兴中一项十分重要的任务。一要更新农民观念,强化农村劳动力技能培训意识。二要创新培训机制,建立政府主导、面向市场、多方参与和按需培训的工作机制。三要通过引导式、订单式、定向式培训,以及建立符合当地劳动力技能需求的特色培训基地等多种创新方式,适时、适地、适才开展农村劳动力技能培训。

(五)科学理性的进行试点选择,促进乡村协调发展

1. 坚持整体观和全局观,多层面、多类型、多维度进行试点。我国乡村地区地域广阔,各地自然条件、资源禀赋和发展基础迥异。要牢固树立整体观和全局观,在试点选择过程中统筹考虑不同区域和不同条件的代表性,开展乡村振兴分类试点,尽可能使试点能够涵盖不同区域、不同类型的村庄。如此,才能通过试点,积累不同经验,探索多元化、多模式的乡村振兴之路。如,根据地理资源与发展情况,可以将乡村振兴分为平原地区、都市城郊、偏远山区三种类型,进行试点推进。平原地区突出振兴发展,以

农业为核心,发展好“农业+”;都市城郊突出改革创新,做好“融”的文章;偏远山区突出脱贫攻坚,打好“特色牌”,做好“绿”的文章。

2. 重点关注发展滞后和经济衰退严重的地区。实现乡村振兴战略要重点突破短板,激发发展滞后地区经济活力,缓解经济衰退地区发展停滞问题。因此,在试点选择中,要优先考虑产业发展滞后和经济衰退严重的地区,将这些地区率先纳入试点范围,为其经济发展注入急需的要素和资源,打造有助于其振兴的政策环境。从这个角度来说,东北老工业基地、革命老区及广大中西部地区、偏远少数民族地区的乡村振兴应受到重视。

3. 坚持以点带面,讲好乡村振兴故事。一方面,乡村振兴试点不是动用所有的行政力量和资源要素在一个点上进行堆积,人为地造出一个不可复制的样板,这不是开展试点想要达到的目的。注重通过鼓励改革创新激发内生动力,创造出能够在相似地区具有可复制性和可推广性的经验成果,才是开展试点真正要达到的效果。另一方面,乡村振兴不能长期停留在试点上,应通过以点带面,辐射到更大的范围,探索临近乡村发展上下游产业的方式,形成产业链,既能带动周边乡村经济发展,又能减少运输、仓储等成本,使农民获得更多收益。对此,相关部门要加强宣传,讲好乡村振兴故事。要通过诉说使乡村振兴不再只是一个抽象的口号,让乡村振兴中的先进做法、优秀人物、典型事例更具象化,使其真正走进广大农民心里,听得懂、可感知、有温度、有味道。

作者简介:朱进芳,信阳师范学院中国农村综合改革研究中心副研究员。

(摘自《经济纵横》2019年第3期)