

# 乡村振兴的实质及发展趋势

中国人民大学农业与农村发展学院 | 孔祥智

党的十九大提出乡村振兴战略并写入党章，标志着这一战略将成为未来相当长时期内全党的奋斗目标。按照中共中央、国务院颁布的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，到2020年，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成；到2022年，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全。因此，从现在到2020年是乡村振兴制度框架形成的关键时期，能否打好基础，最重要的是要全面而正确的理解乡村振兴的实质。

## 正确理解乡村振兴的实质

2018年中央一号文件指出，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。十九大提出到2035年基本实现现代化的战略目标，当然也包括农业农村现代化。因此，乡村振兴战略的最终目标就是实现农业农村现代化。但我国农业农村面临的最大问题，就是十九大提出的“不平衡不充分的发展”，主要是城乡之间的不平衡、不充分，即城乡差距过大。因此，实现农业农村现代化只是手段，缩小城乡差距、实现城乡融合是目的，是乡村振兴战略要解决的实质性问题。当然，这里所说的“缩小”是在发展基础上，即在现代化基础上的缩小，强调的是增量改革，而不是存量调整。城乡之间的各种差距缩小后，最终达到“融合”状态，这是乡村振兴的终极目标。

2019年4月15日，《中共中央、国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》发布，提出了到2035年城乡融合的目标任务是：“城镇化进入成熟期，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小。城乡有序流动的人口迁徙制度基本建立，城乡统一建

设用地市场全面形成，城乡普惠金融服务体系全面建成，基本公共服务均等化基本实现，乡村治理体系更加完善，农业农村现代化基本实现。”这是在2018年中央一号文件基础上的具体化和深化。《意见》从城乡要素合理配置、城乡基本公共服务普惠共享、城乡基础设施一体化发展、乡村经济多元化发展和农民收入持续增长等五个方面构建了城乡融合发展体制机制的政策框架，是未来相当长时期内包括农业农村政策在内的各项政策制定的基础。

## 主要进展和存在的问题

### （一）政策演进

十九大以来，中央层面上出台了相关政策，全国人大也通过或者修改了部分法律，这些政策、法律对于乡村振兴战略正在发挥着重要的推动作用，见表1。

可以看出，上述政策、法律涉及到乡村振兴的许多重要方面，如产业、主体等。其中《土地承包法》和《土地管理法》就人们普遍关心的第二轮承包到期后的延包、“三权分置”中经营权的界定、农村集体经营性建设用地如何入市、农民宅基地使用和转让等问题作出了规定；中办和国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》总结了近年来各地乡村治理的做法和经验，是实现农村现代化的基础；《中国共产党农村工作条例》把党管农业农村工作落到了实处，是实施乡村振兴战略的基础和保障。

除此之外，中央农办、农业农村部等相关部门也相继出台了一系列政策促进乡村振兴战略的实施。仅就农村人居环境改造方面，在《农村人居环境三年整治行动方案》的指导下，中央农办等部门就出台了多个文

表 1 十九大以来出台的部分政策、法律（中央层面）

法律、政策名称	发布部门	发布时间	内容简介
关于实施乡村振兴战略的意见(中发[2018]1号)	中共中央、国务院	2018年1月2日	对乡村振兴战略的实施进行了具体部署,提出了2020年、2035年、2050年三个阶段的目标任务
农村人居环境整治三年行动方案	中共中央办公厅、国务院办公厅	2018年2月5日	统筹城乡发展,统筹生产生活生态,以建设美丽宜居村庄为导向,以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向,动员各方力量,整合各种资源,强化各项举措,加快补齐农村人居环境突出短板
乡村振兴战略规划(2018—2022年)	中共中央、国务院	2018年9月26日	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,对实施乡村振兴战略作出阶段性谋划,分别明确至2020年全面建成小康社会和2022年召开党的二十大的目标任务,细化实化工作重点和政策措施,部署重大工程、重大计划、重大行动
中华人民共和国农村土地承包法	第十三届全国人大常委会第七次会议	2018年12月29日	对原法进行了修正,落实了“长久不变”和“三权分置”政策思路,保护了进城务工人员的土地承包经营权益
中华人民共和国村民委员会组织法	第十三届全国人大常委会第七次会议	2018年12月29日	对原法进行了修正,把村民委员会任期从三年延长到五年
关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见	中共中央办公厅、国务院办公厅	2019年2月21日	提出了促进小农户和现代农业发展有机衔接的指导思想 and 基本原则,从提升小农户发展能力、提高小农户组织化程度、拓展小农户增收空间、健全面向小农户的社会化服务体系、完善小农户扶持政策等方面部署了具体措施
关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见	中共中央、国务院	2019年4月15日	提出了城乡融合发展的指导思想、基本原则和主要目标,建立有利于城乡要素合理配置、城乡基本公共服务普惠共享、城乡基础设施一体化发展、乡村经济多元化发展、农民收入持续增长的体制机制
关于促进乡村产业振兴的指导意见	国务院	2019年6月17日	提出了促进乡村产业振兴的指导思想、基本原则和目标任务,从突出优势、合理布局、优化结构、促进融合、质量兴农、推动升级、完善措施、强化组织等方面部署了振兴乡村产业的措施
关于加强和改进乡村治理的指导意见	中共中央办公厅、国务院办公厅	2019年6月23日	提出了乡村治理的指导思想,2020年和2035年的总体目标,提出了加强乡村治理的17个主要任务和相应的保障措施
中华人民共和国土地管理法	第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议	2019年8月26日	对原法进行了第三次修正,坚持保护农民利益这一基本原则,将永久农田基本保护制度确定下来、允许集体经营性建设用地入市,同时在征地补偿、宅基地等直接关系到农民利益的领域进行了重大改进
中国共产党农村工作条例	中共中央	2019年9月1日	提出了党的农村工作必须遵循的原则,明确了组织领导体制、主要任务、队伍建设、保障措施和考核监督机制

件,如表2所示。

在表2所列的文件均为相关部委联合发布,最多的涉及到18个部门,可见农业农村已经成为各个部门都关注的重点领域。单就农村环境整治问题,相关部门连续出台了多个文件,这在历史上是绝无仅有的。

除了中央和相关部门出台的法律、法规、政策外,各省均发布了乡村振兴规划及相关法规、政策,甚至一些市、县也纷纷制定了本级乡村振兴规划;一些省

份还向县市派驻了乡村振兴工作队(组),协助县、乡解决乡村振兴战略实施过程中出现的问题;绝大多数乡村的环境和面貌发生了明显改变,农民的满意度大大增加。总的来看,十九大以来,乡村振兴战略的实施进展顺利,效果明显。

## (二)存在问题

我国乡村的落后、凋敝是长期形成的,需要按照中央的部署,脚踏实地、一点一滴的去完成,要有“功

表2 中央农办等部门出台的有关农村环境整治的文件

文件名称	发布部门	发布时间	内容简介
农村人居环境整治村庄清洁行动方案	中央农办、农业农村部、国家发展改革委、科技部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、文化和旅游部、国家卫生健康委、国家能源局、国家林草局、全国供销合作总社、国务院扶贫办、共青团中央、全国妇联	2018年12月29日	重点做好村庄内“三清一改”，即清理农村生活垃圾、清理村内塘沟、清理畜禽养殖粪污等农业生产废弃物、改变影响农村人居环境的不良习惯
关于推进农村“厕所革命”专项行动的指导意见	中央农办、农业农村部、国家卫生健康委、住房城乡建设部、文化和旅游部、国家发展改革委、财政部、生态环境部	2018年12月25日	提出了农村改厕的重点任务，即明确任务要求，全面摸清底数；科学编制改厕方案；合理选择改厕标准和模式；整村推进，开展示范建设；强化技术支撑，严格质量把关；完善建设管护运行机制；同步推进厕所粪污治理
关于开展农村“厕所革命”整村推进财政奖补工作的通知	财政部、农业农村部	2019年4月13日	提出了奖补的基本原则，就奖补程序等具体工作进行了部署
关于推进农村生活污水治理的指导意见	中央农办、农业农村部、生态环境部、住房城乡建设部、水利部、科技部、国家发展改革委、财政部、银保监会	2019年7月3日	提出了到2020年农村污水治理的总体要求，部署了合理选择技术模式、统筹推进农村厕所革命、推进农村黑臭水体治理、完善建设和管护机制等八项重点任务
关于切实提高农村改厕工作质量的通知	中央农办、农业农村部、国家卫生健康委、文化和旅游部、国家发展改革委、财政部、生态环境部	2019年7月15日	就领导挂帅关、分类指导、群众发动、工作组织、技术模式、产品质量、施工质量、竣工验收、维修服务、粪污收集利用等方面作出具体规定

成不必在我”的精神。而有些地方热衷于出政绩、寻找“突破口”，把长期工作当成短期项目来做。其中最常见的就是以“一二三产业融合发展”为名大搞旅游农业项目，如以田园综合体、特色小镇为名，表面是三产融合发展，实际是以房地产开发为主，大都采取招商引资的方式，农民仅仅是土地的提供者。而且，由于主要侧重于旅游以及与之相关的房地产，农业反而成为附属产业，地位可有可无。

有些地方发文明确要大力发展农业公园，并以此带动农业转型升级。农业公园是在一定区域内，以农业及其设施景观为主，辅之以其他自然、人文景观，集旅游、休闲、采摘、教育、科普等功能为一体，是综合性很强的特殊公园类型，其本质是把农业资源用于旅游和休闲，基本没有生产功能，或者生产产品仅为辅助功能。即使从全世界情况看，农业公园也主要是展示本区域农业发展的成就和特色，其产品生产功能并不突出。因此，近年来出现的农业公园热不仅不可能引致农业转型升级，而且会削弱农业的基础地位。

充分发挥农业多功能性，通过一二三产业融合发展，提升农民收入水平，是农业现代化的重要内容。而且，优美的生产、生活环境是乡村振兴战略的题中应有之义。我国是人口大国，大国小农的国情要求一定要从农产品供求的大局出发，掌握一二三产业发展的节奏，在农业现代化过程中严防过分旅游化。

### 发展趋势

实现乡村振兴是相当长时期内要奋斗的目标，不可能一蹴而就，但要选择正确的路径，不能一开始就跑偏。

首先，要坚持农业农村优先发展。这是十九大提出的实施乡村振兴战略的前提条件，2019年中央一号文件对此作出了全面部署，包括优先考虑“三农”干部配备、优先满足“三农”发展要素配置、优先保障“三农”资金投入、优先安排农村公共服务。这四个优先是各级政府长期内必须遵循的基本准则。在城乡融合的大背景下，要求城乡基本公共服务普惠共享，城乡基础

# 统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴两大战略

中国农业科学院农业经济与发展研究所 中国国际扶贫中心 | 吕开宇 施海波 赵倩

摆脱贫困是乡村振兴的基本前提,打赢精准脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的重要内容。脱贫攻坚与乡村振兴作为不同发展阶段的战略任务相互并不孤立,内在紧密相连、各有侧重。统筹推进、有机衔接两大战略,对于实现“两个一百年”奋斗目标具有十分重要的意义。当前,我国正处在两大战略的政策叠加期、历史交汇期,亟需深入基层探析实践层面如何有机衔接两大战略,立足基层脱贫攻坚和乡村振兴发展现实需求,系统科学谋划促进乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接具体之策。

## 脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的基层实践

2019年课题组赴秦巴山区集中连片贫困地区四川省青川县、利州区、朝天区、昭化区等一县三区深入调

设施统一规划、统一建设、统一管护,并且农村优先与城镇,这是实施乡村振兴战略的必要条件。

其次,产业兴旺是乡村振兴的基础。农业现代化是乡村振兴的核心目标之一。我国是一个拥有14亿人口的大国,粮食安全始终是最大问题。近年来,我国进口的农产品越来越多,粮食安全的形势十分严峻;加上粮食产业的比较效益低,一些地方频频出现撂荒现象,这也是实施乡村振兴战略过程中需要解决的重大问题之一。新修正的《土地管理法》强化了对基本农田的管理,是强化农业基础地位的体现。大国小农是我国的基本国情,如何实现小农户与现代农业发展有机衔接是实施乡村振兴战略要解决的首要问题。以农业为中心发展农村各类产业,包括农业生产服务业、农村生活服务业,发展乡村特色产业,倡导“一村一品”、“一

研脱贫攻坚和乡村振兴工作推进情况,期间访谈了各级政府领导、部门负责同志、经营主体、贫困户和边缘户等两大战略的利益相关者。

(一)推进基础设施扶贫,筑牢乡村振兴新支撑。大力推进基础设施建设,改善贫困地区群众生产生活条件,贫困村通村硬化路达标100%,通信网络达标99%。全力保障住房安全,大力推进易地扶贫搬迁,建立集中安置点216个,易地扶贫搬迁9.9万人,就近就业和劳务输出5.5万人,努力让贫困群众搬得出、稳得住、能致富。加快推进农村危房改造,为8.78万人改善了住房条件,带动50多个村发展乡村旅游,10个村纳入国家传统村落保护支持范围。结合乡村振兴,全面开展农村人居环境整治,深入实施农村污水、垃圾、厕所“三大革命”,持续推进农村环境绿化、美化、彩化、香

县一业”,创响一批“土字号”、“乡字号”特色产品品牌。在此基础上,大力发展现代农产品加工业,延伸农业价值链。

再次,乡村治理现代化是乡村振兴的核心内容之一。农村现代化的核心就是乡村治理现代化。十九大提出要建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,其关键在于农村德治体系的建立。从一些地方的经验看,深入挖掘农村传统文化中的精华部分,认真总结、提炼农村传统治理经验,也是乡村振兴的重要环节。□

【基金项目:研究阐述党的十九大精神国家社科基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”(18VJSJ062)】

责任编辑 雷艳