

乡村振兴战略与我国农村发展战略的衔接及其连续性

◇杨玉珍 黄少安

一、当前乡村振兴战略的科学内涵

(一)关注乡村振兴的两个基本维度

乡村振兴首先要关注“人”，是关于“人的振兴”。乡村振兴必须关心城市化和工业化背景下还“必须留在乡村”和“不得不留在乡村”这两类人。“必须留在乡村”的这类人是农业发展的基础，任何时候、任何阶段都必须有一部分人从事农业生产和服务。这部分必须留在农村从事农业生产和服务的人对非农产业发展、非农部门人口提供食品贡献，为纺织、制革等工业制造业提供原料贡献。而“不得不留在乡村”的人，一方面包括老人、孩子、妇女等相对弱质的劳动力，另一方面还有进城失败的农村转移劳动力。乡村振兴必须在保证这两类人的基本生产生活的基础上，使他们过上“好日子”，而“好日子”应该至少体现为好产业、好房子、好设施(生产和生活的)、好环境、好风气“五好”。

乡村振兴要关注“物和景”，实现“业”和“态”的全面振兴。要求乡村既要能享有信息技术、现代交通、文化娱乐等城市现代文明的成果，又有不同于城市环境的山清水秀、安静整洁和田园风光。乡村振兴中曾经存在过但现在被破坏或部分破坏的“物与景”，要进行恢复或修复。

(二)乡村振兴战略应统筹于工业化、城镇化、现代化的背景下

对“乡村振兴”的理解一定要立足“工业化和城市化”大背景，就全球城镇化、工业化总体趋势和现代化的规律而言，乡村的相对衰落是必然的，也是全球的普遍现象。但是乡村的相对衰落应该只是城镇化、工业化背景下乡村人口的减少和房子的凋

敝(即空心村的出现)，在容忍范围内的乡村的相对衰落不是乡村产业、文化、人的素质和环境的越来越落后。因此，一定要科学理解乡村振兴，一方面，不能将乡村振兴过分地“旗帜化”、“战略化”，要置于城镇化的背景下，乡村振兴不是要否定城镇化，不是要在乡村大力发展工业，不是要呼唤已经进城的人返回乡村，也不是一定要在乡村大兴土木。另一方面，对乡村振兴也不能持“悲观论”，认为国际上乡村衰落是普遍现象，即使振兴也难以防止衰落。乡村相对的衰落是人口的减少和房子凋敝，绝不是环境、文化、人的素质的衰退，乡村振兴战略的提出就是要避免我国乡村人口进城、房子闲置状态下人的素质、乡村环境、文化的持续恶化。

(三)重视乡村振兴战略在我国农村发展战略中的统筹性和衔接性

乡村振兴是我国农村发展阶段性战略的延续和在新时代的提升。乡村振兴绝不是割裂历史，不是用一个战略去否定另一个战略，也不是表述方式的转换。而是我国农村发展战略的进一步演变，是对我国农村发展进入到新阶段后，面临新的任务、需要干什么、能够干什么的重新定位；是我国农村上一阶段发展战略中持续关注或所做事情，在新阶段用新的方式、新的手段、新的路径做得更好；是将上一个阶段想做而没有能力或没有条件、当时做不了的事情，在新阶段的发力和持续完成。

二、乡村振兴战略与我国农村发展战略的演变

(一)第一阶段，1978—1988年的“粮食产量战略”

本阶段主要是围绕家庭联产承包制的认识、推广下实现粮食增产、解决温饱。

(二)第二阶段,1989—1997年“农业和乡镇企业并举战略”

此阶段的关键措施是延长土地承包期,实施“米袋子”、“菜篮子”和“钱袋子”工程。

此阶段的重点措施有三项,其一是稳定承包制,延长承包期。其二是抓吃饭和吃菜,即“米袋子”和“菜篮子”。其三是乡镇企业战略。

(三)第三阶段,1998—2003年“农业结构调整、减负增收和小城镇战略”

此阶段的重点措施有四项。其一,2002年颁布《中华人民共和国土地承包法》,成为农业结构调整和农业稳定的制度基础。其二,抓市场引导和农村金融,引导农业结构调整。其三,抓税费改革,减轻农民负担。其四,开始实施粮棉流通体制改革。第五,在部分地区提出退耕还林、还草、还湖,粮食由政府无偿供应。与此同时,也提出又一关键性思路,即小城镇建设,目标是要提升乡镇企业水平,把乡镇企业发展、劳动力流动与小城镇建设结合起来,以小工业化带动小城镇化。

(四)第四阶段,2003—2012年“三农统筹和城乡统筹、新农村建设战略”

此阶段的重点措施有:其一,新一轮土地制度的改革和完善,即“新土改”。其二,废除农业税与减负增收、多予少取。其三,粮食直补政策出台。其四,抓三农统筹和城乡统筹。其五是新农村建设,这是本阶段关键的标志性举措。

(五)第五阶段,2013年至今,党的十八大以来“习近平新时代中国特色社会主义思想及乡村振兴战略”

十八大以来,农村发展战略实现“新农村建设战略”转向“新农村建设战略”与“新型城镇化战略”并举,再转向“乡村振兴战略”与“新型城镇化战略”并举的演变。

本阶段农村发展战略的重点措施有:其一,稳定承包制、落实新土改。其二,农业供给侧结构性改革。其三,抓扶贫、抓全面小康。其四,抓绿色环境、乡风文明。其五,抓人才支持,强化乡村振兴的人才支撑。其六,同时抓“三个一亿人口”。其七,抓党的领导和组织建设。

三、不同阶段我国农村发展战略的衔接与连续

(一)不同阶段我国农村发展战略的连续性

第一阶段“粮食产量战略”主要是围绕家庭联产承包制的认识、推广下实现粮食增产、解决温饱问题。第二阶段,“农业和乡镇企业并举战略”的不同点在于强调延长土地承包期限的同时,认识到农业不仅是实现温饱、粮食增长,还是蔬菜的供给和饮食结构的调整,饮食结构完善之后还要保证农民有钱花,因此大力发展乡镇企业增加农民收入。第三阶段“农业结构调整、减负增收和小城镇战略”与第二阶段相比较的阶段性特征主要是承包制方面《土地承包法》的实施及法制化;农业方面,依靠市场引导和政府指导进行流通体制改革,调整农业结构,农民不仅要种粮,粮食还要增产,还要保证增产后能增收;进而在粮食充足后从生态保护角度统筹农业发展;同时强调减负增收,实施税费改革;着力于乡镇企业提升,考虑工业化和城镇化结合,实施小城镇战略。

第四阶段“三农统筹和城乡统筹、新农村建设战略”阶段性特征是承包制的延续稳定和创新——承包关系长久不变,土地确权和三权分置,推进土地流转与适度规模经营。农业的目标由结构调整到产业升级,既调结构又抓产业升级,不仅是吃得饱、吃得好、还要吃得安全,开始关注食品质量和食品安全。同时此阶段开始关注农民的社会保障,关注农民基本的养老、医疗保障,且旨在实现城乡统筹。此阶段的新农村建设,已经开始解决住房质量不高、生活不便、文化生活不丰富、环境不好等农村发展的综合问题了,除了关注“吃饭”问题,还要“生活得好、住得好、玩得好、养老和医疗保障得好”。此阶段的新农村战略并不否定城镇化,是和城镇化战略并行推进且互补的,新农村建设强调的是城镇化战略所没有关注的人群。

第五阶段,习近平新时代中国特色社会主义思想及乡村振兴战略与前面几个阶段比较的连续性和阶段性特征主要是,乡村振兴战略既是新农村建设的延续,更是新时代更高标准、内容更丰富、任务更艰巨、对农村发展促进更大、百姓实惠更多的农村发展战略。新型城镇化是对小城镇战略的延续,

但是水平更高、更强调以人为核心、与“乡村振兴战略”统筹的城镇化。土地制度的改革和对承包制的稳定,更着眼于新时代国家发展和未来的可能性进行定位。农村产业结构调整优化,既强调又超越了农业结构调整,从整个农村供给侧结构改革考虑农村产业体系问题。认识到贫困是一个持续的、相对的问题,每个阶段都有贫困和扶贫的任务,本阶段更加强调扶贫的艰巨性、系统性和战略性,精准扶贫、精准脱贫关系到能否决胜全面小康。与前四个阶段不同的还有,前四个阶段限于各种客观条件,往往不能同时把“进城的农民和留在农村的农民”两部分人的问题都纳入战略重点,而十八大以来是同时关注、关怀“不再从事农业的人和仍然在农村从事农业的人”这两部分人,两部分人都得管、都要管好。此阶段的乡村振兴战略与新型城镇化战略并举,关注的正是这两部分人,十九大以前重点是新型城镇化,即第一部分进城人的问题,十九大之后重点是第二部分人即留在乡村的人的问题,但是仍然要统筹第一部分人,将两者结合起来。推进实施乡村振兴和提升城镇化质量是在前几个阶段关注老百姓吃得好、住得好、保障得好的基础上,进一步要环境卫生好、生态好、文化好,实现两部分人、城市和乡村的全面小康。

(二)不同阶段农村发展战略的相同点与不同点

不同阶段农村发展战略的相同点有四个方面:一是无论何时,中央都特别重视“三农”,三农工作的重要地位在各届领导主政的不同时期得以持续。第二,不管什么阶段,从“温饱战略”最后到“乡村振兴与新型城镇化并举战略”,中央都有明确的关于三农的战略、主抓重点和具体措施。第三,不管什么阶段,都强调农业的基础地位,14亿人口要吃要穿,且层次不断提升,第四,不管什么阶段,都重视土地承包制,从土地承包期15年,到延长30年,长久不变与再延长30年。稳定土地承包关系到土地确权、三权分置、土地流转与适度规模经营,土地制度问题一直摆在重要地位,且根据发展的不同时段进行创新。

五个不同的阶段中,新农村建设、小城镇战略、新型城镇化、乡村振兴战略,有些战略提法不同或

侧重点不同,但是本质内容是相同的、是连续的,都体现了对“进城的人”和“留在乡村的人”两部人的重视,只是阶段性特征不同。不能割断不同阶段的联系或认为发展战略之间存在冲突。因此,乡村振兴战略中乡村基础设施建设,特别需要与小城镇建设战略、新农村建设战略接轨、衔接,尽量减少重复建设和浪费,特别是生活性基础设施建设。如果新农村建设中老百姓的理解是“有钱建房、没钱刷墙”,特色小镇、田园综合体建设仍然是建房子的规划和土地利用规划,那么乡村振兴战略应该切实去关注农民生活基础设施的改善,比如洗澡的问题、旱厕改造的问题、自来水接入的问题、冬季取暖的问题、炊事问题。生活基础设施改善后,百姓的业余文化生活、体育、卫生、健康、文明生活方式必须要得到重视,需要用体育设施、图书室、阅览室、社区娱乐场所等健康文明的方式去替代打牌赌博等不良习惯和行为方式。

四、战略连续性下乡村振兴战略的实践及问题

(一)乡村振兴实践中所“不变的”

乡村不变的有两点:一是乡村振兴的主体是农民。必须发挥农民在乡村建设、乡村振兴中的内生主体作用,将农民主体、政府引导、市场主导相结合,发挥农民组织的作用,通过基层党组织建设、农村群众性自治组织建设、发挥集体经济组织的重要作用,将集体经济发展与乡村治理结合。二是乡村振兴的主产是农业,产业兴旺主要是农业兴旺。产业兴旺是乡村振兴的基础与核心,农业是产业兴旺的支柱,具体从事什么农业,各地要因地制宜,在政府引导下根据市场需求进行供给调整,农业内部结构中首先是农业种植业、畜牧业,这是农业之本;其次才是为农民生产生活服务的服务业即第三产业,没有农业种植业和农民主体,农业服务业、农产品加工业就失去了服务和加工的对象。目前,一些农村直接把鲜活农产品通过淘宝网直销全国各地甚至世界各地,这是农业种植业与互联网流通、现代物流业的融合。也有一些乡村发展特色旅游业、休闲农业,但必须以农业种养业为基础。

乡村振兴的对象主要是农民和农业,这是不变的。如果乡村振兴脱离农民、脱离农业,就不是乡

村振兴,而是城市或城镇人的振兴。只有围绕农民的主体地位,振兴农业这一主产业,才能实现产业振兴、人的振兴。产业兴旺实现了农民才有增收渠道,农民增收了才能进行生态投入、基础设施投入,进而实现生态宜居,有了物质基础才能有凝聚力、号召力,才能治理有效,追求更高层次的乡风文明。目前鼓励资本下乡、鼓励规模经营,最终目标是带动农民增收、共同富裕,而不是两极分化,如果仅仅是下乡企业、少数大户在乡村振兴中获利是偏离主题的。

(二)乡村振兴实践中“可能变的或应该变的”

较长时段内,随着工业化、城镇化的推进,农民数量会减少,但留在乡村的农民素质会提高,农民生活质量会提高;农业质量会提高,农业业态会变化,农业结构会优化,农业产业链会延长,农产品加工业会进一步发展;农业经营方式会变化,土地适度规模经营,劳动生产效率会提高,农户收入会增加;为农业和农民的生产生活服务的产业会越来越丰富;生产和生活的环境和条件会越来越好,人与人之间的关系越来越和谐、文明。总体上,现在已经进入社会主义新时代,乡村的产业将有新水平,有新事业或事业有新水准,有新的、更美丽的环境,这些都是乡村振兴中“可能变的或应该变的”。

(三)乡村振兴实践“变与不变”下的差异化道路

我国的乡村振兴实践就应该在“不变前提下”,抓“可能改变的和应该改变的”。习近平总书记特别强调因地制宜、遵循规律、统筹规划。要考虑到我国不同区域乡村的分化,珠三角和长三角等沿海城郊农村,完成乡村工业化的东部发达农村,仍然主要从事传统大田种植业的中部农村和广袤且难以从事种植业的西部欠发达农村。要考虑乡村资源禀赋的差异,既有区位优势或资源条件的城中村、镇中村、城郊村以及资源型农村,还有不具有区位优势、也缺少资源的普通农村,还有“一方水土养不活一方人口”的贫困村,还有因为资源贫瘠、区位优势人口大量外迁出现的空心村。还要考虑乡村建设主体农户的分化,少数先富起来的非农户、规

模经营大户以及大多数普通小农经营户。对于广大中西部地区而言,乡村振兴不是依靠地方财政打造的新村建设示范点,不是满足城市人休闲需求的特色小镇和旅游小镇,而是为“必须留在农村从事农业及其相关产业”和“不得不留在农村、进城无力”的人提供生产、生活、生态的保障,让这两部分人过得更好、更加体面、更有获得感。

(四)目前乡村振兴战略实施中的问题

乡村振兴战略实施以来取得了不少成绩,但也存在问题,有战略实施前的老问题,也有实施后的新问题。主要表现在四个方面:第一,政府在乡村振兴中发挥了主导作用,主要做法是增加乡村公共产品和公共服务,政府财政支持是必要的,但投资的同时需要发挥政府的多元化引导作用,不匹配规划引导与组织动员、单纯进行政府投资导致基础设施建设效率低、资源浪费。也有些地方政府投入巨资打造乡村振兴的样板工程,但样板工程不具普遍性,难以推广和复制。第二,农民的精神面貌没有得以振兴。真正的乡村振兴需要内生性的农民振兴,而目前广大农村地区农民“等、靠、要”思想依然严重,互助式的、原生态的淳朴的生活风气衰落,公地悲剧持续上演,文明家风不再受重视,忤逆不孝常有发生,人情攀比现象严重,赌博迷信相对盛行,农民自身被动性导致乡村振兴的不可持续。第三,基层组织振兴乏力,是导致乡村精神面貌差的重要原因。组织振兴主要是通过农村基层党组织建设将农民动员起来、自觉投身乡村振兴,目前组织性涣散,组织振兴亟待推进。第四,很多乡村将产业振兴聚焦于乡村旅游。乡村旅游的发展具有区域适应性,适合发展乡村旅游的村占我国行政村的比重不会超过20%,绝大部分农村仍应该聚焦于农业,当前广大农村普遍对乡村旅游的重视是本末倒置的。

作者简介:杨玉珍,河南师范大学商学院副院长、副教授、管理学博士。

(摘自《农业经济问题》2019年第6期)