

乡村振兴战略：价值意蕴、当前困局及突破路径

张文晨

东北林业大学，哈尔滨

邮箱：zhangbichen@hotmail.com

摘要 | 乡村振兴战略不仅是解决新时代我国社会主要矛盾的关键和解决“三农”问题的总抓手。也是党的农村政策的历史继承和最新体现。乡村振兴战略的实施面临一定困难，主要表现在农产品供给质量较低、农民持续增收困难、农村公共产品供给不足以及乡村治理能力不强。实施乡村振兴战略应深入推进农业供给侧结构性改革以使农业从增产导向转为提质导向，进一步挖掘农民增收潜能，重点提高农民的财产性收入和工资性收入，增加农村公共产品供给，完善乡村治理体系。

关键词 | 乡村振兴；价值意蕴；农业供给侧改革；农民增收；乡村治理

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



党的十九大报告指出。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。为解决“三农”问题。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略。2018年中央一号文件《中共中央国务

院关于实施乡村振兴战略的意见》进一步指出，实施乡村振兴战略。是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。可以说，乡村振兴战略是党中央全面把握我国经济社会发展阶段性特征、立足于党和国家事业发展全局而作出的具有重大意义的战略部署。

1 乡村振兴战略的价值意蕴

1.1 乡村振兴战略是解决新时代我国社会主要矛盾的关键

中国特色社会主义进入新时代，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。而发展最大的不平衡就是城乡之间发展的不平衡，发展最大的不充分就是乡村发展的不充分。“城乡发展不平衡不协调，是我国经济社会发展存在的突出矛盾，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。”新中国成立后，在工业化城市化优先发展战略下，我国的农村成为城市发展的资源供给地，城乡之间的发展无论是在基础设施建设方面，还是在社会服务方面，都表现出较大差距。农业农村成为我国实现现代化的最大短板。进入新世纪以来，特别是随着农业税的取消和以城带乡、以工促农政策的实施，农村基础设施建设面貌有了一定改观，农村社会服务水平有了一定提高。但是总体而言，城乡之间发展的不平衡还是非常明显。以城乡居民收入差距为例。虽然从1978年到1984年城乡居民收入差距随农民增收而快速缩小，但是1985年之后，城乡居民收入差距又不断扩大并在2010年前后达到差距的最高点。近几年虽有缩小之势，但城乡居民收入差距仍接近3：1，超过世界上发达国家的差距水平。如韩国经过新村运动。其“城乡居民收入差距从1972年的3：1左右，缩小到2004年的1：0.84”。

1.2 乡村振兴战略是新时代解决“三农”问题的总抓手

农业农村的发展在我国具有重要的战略地位。正是农业的发展，使我国的粮食安全有了基本保障，也“正是农村基本生产生活秩序的保持，使农村成为

中国现代化的稳定器与蓄水池”。习近平总书记高度重视“三农”工作。在2013年中央农村工作会议上，他就指出“中国要强。农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富、农民必须富。”这三个“必须”体现了习近平总书记深厚的“三农”情怀。党的十八大以来，习近平总书记深刻把握农业农村现代化规律。提出了一系列新理念新思想新战略。党的十九大站在战略和全局高度，作出实施乡村振兴战略重大部署，在农村发展进程中具有划时代的里程碑意义。2018年中央一号文件则对乡村战略的实施提出了具体的目标任务：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。这不仅为乡村振兴战略提出了关键时间节点的目标任务，而且为乡村振兴战略的实现设计了具体的路线图。乡村振兴战略已成为新时代解决“三农”问题的总抓手。

1.3 乡村振兴战略是党的农村政策的历史继承和最新体现

从1978年改革开放至今，党中央发布了20个中央一号文件。其中1982年至1986年共5个，2004年至2018年共15个。透过这20个中央一号文件，可以清晰看出党的农村政策的发展过程。1982年的中央一号文件充分肯定了农业生产责任制，“目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。”基于农业生产发展取得的成绩，1984年的一号文件提出“土地承包期一般应在15年以上”。2004年一号文件《关于促进农民增收若干政策的意见》直接以“促进农民增收收入”为标题，提出尽快扭转城乡居民收入不断扩大的趋势。2006年一号文件以建设社会主义新农村为主题，历史性地提出在全国范围取消农业税。提出建立以工促农、以城带乡的长效机制，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针。2009年一号文件以“农民持续增收”为标题，体现了对农民持续增收的关注，并且2009年一号文件提出现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。2013年至2016年，中央一号文件的主题连续四年锁定现代农业、农业现代化问题。

2017年中央一号文件提出了通过农业供给侧结构性改革，实现农业增效和农民增收。2018年的中央一号文件则在历次一号文件的基础上，提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求，这是对“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”二十字方针的超越和提升。并且，2018年一号文件对建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系进行了一系列制度设计。1978年以来，正如2018年中央一号文件所指出的，党的农村政策始终把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，把促进农民持续增收作为政策主线，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。

2 乡村振兴战略实施的困难

新中国成立后，在重工业优先发展战略以及由此形成的财政投资城市偏向政策影响下，我国的农业不仅是弱质产业。而且成为弱势产业。虽然我国粮食总产量从2004年至2015年实现了“十二连增”。农民收入增速连续几年高于城镇居民收入增速、农村公共服务水平不断提升。但是，乡村振兴战略的实施仍面临一定困难。正如2018年中央一号文件所指出的，当前，我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出，包括农业供给质量亟待提高、农村基础设施和民生领域欠账较多、乡村治理体系和治理能力亟待强化，等等。

2.1 农业供给质量较低

当前，我国农业发展的主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，主要表现为阶段性的供过于求和供给不足并存，低端供给较多，中高端供给较少。以我国粮食生产为例。2016年，我国粮食总产量虽比2015年有所下降。使粮食产量止步“十二连增”，但仍达到可观的61625万吨。其中稻谷为20707.5万吨，小麦12884.5万吨，玉米21955.2万吨。从粮食产量的构成来看，稻谷占总量的比重为33.6%，小麦为20.9%，玉米为35.6%，在这三种最主要的粮食作物中，小麦产量所占比重最低，玉米产量所占比重最高。而从这三种粮食作物的种植结构来看，小麦的所占比重也较低。

2.2 农民持续增收困难

促进农民持续增收是乡村振兴战略的重要原则。改革开放以来，依靠农业产量的提高、家庭经营的多元化、农民外出务工等因素，农民人均纯收入由1978年的133.6元提高到2015年的10772元，2015年的人均纯收入为1978年的80多倍，增长可谓迅速。但是近几年来，受多种因素的影响，农民持续增收压力加大，增收动能乏力。从2011年到2015年的5年间，农民人均纯收入较上一年增加幅度呈逐渐下降趋势，由2011年的17.88%下降为2015年的8.90%。再以按新口径统计的农村居民人均可支配收入为例，从2013年到2016年，农民人均可支配收入和转移净收入在农民人均营净收入比重略有下降。人均可支配收入基本持平。从农民人均可支配收入的四项收入构成比重来看，没有哪一项收入的比重呈明显上升趋势，这也反映出农民持续增收的困难。

农民持续增收的困难还可以从外出农民工增速体现出来。根据国家统计局发布的《2016年农民工监测调查报告》，2011—2016年，外出农民工增速呈逐年回落趋势。增速分别为3.4%、3%、1.7%、1.3%、0.4%和0.3%。外出农民工占农民工总量的比重也由2011年的62.8%逐渐下降到2016年的60.1%。2016年农民工月均收入3275元，比上年增加203元，虽增长6.6%，但增速比上年回落0.6个百分点。自2013年至2016年，农民人均可支配收入一直占40%左右，且逐渐超过经营净收入比重成为农民最大的收入来源。而外出农民工增速的回落则势必进一步增加农民持续增收的困难。

3 乡村振兴战略实施的突破路径

2018年中央一号文件提出。要“让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园”，并且要“把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，促进农民持续增收，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感”。那么如何才能实现农业提质、农民增收和农村美丽呢？针对当前乡村振兴战略实施面临的困局，应从以下几个主要

方面实现突破。

3.1 增加农村公共产品供给

首先，进一步弥补农村水电路等基础设施建设的短板。农村基础设施建设既是乡村振兴的前提，也是乡村振兴战略实施中吸引人才和留住人才，让人才愿意留在乡村、留得安心的重要条件，同时还是农村产业发展和经济增长的基础，是农业供给侧结构性改革“补短板”的重要内容，因而，加强农村基础设施建设至关重要。“十三五”期间，农村基础设施建设的任务十分繁重，据行业部门估算，仅农村公路建设资金需求超过1万亿元，养护工程资金需求超过3000亿元。可见，加大财政资金投入是加强农村基础设施建设的根本。因此，应明确政府财政投入责任，同时充分发挥社会资本的作用。除加强传统的农村水电路基础设施建设外，还应加快农村供气、环保、电网、物流、信息、广播电视等基础设施建设，特别是加快农村信息化基础设施建设。其次，加快发展农村教育、医疗卫生等社会事业。2018年中央一号文件提出“优先发展农村教育事业”。“优先”一词体现了发展农村教育的重要性。优先发展农村教育事业就应建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制。关键是教育政策的制定应以公平为政策目标，并在教育资源分配、师资队伍配备等具体政策方面向农村倾斜，加大对农村教育的财政投入力度。同样，在医疗资源方面，亦应加大对农村地区的财政投入力度。再次，加强农村公共文化服务，推动乡村文化振兴。应充分发挥政府在农村公共文化服务建设的主导作用，同时应注重发挥各种社会组织的作用，形成农村公共文化服务多元主体供给格局提高乡村文明程度，改变农民精神面貌，提升农民对精神文化生活的满意度。

3.2 完善乡村治理体系

实现乡村基层治理的现代化转型，离不开对治理模式的持续性创新探索。当前，应建立健全党委领导、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。第一，提升乡镇政府的治理能力。改变乡

镇政府的压力型体制，通过改革县级政府对乡镇政府的考核指标设计，构建乡镇政府主动为农民提供公共服务的动力机制。使“压力型体制”转变为“动力型体制”。同时，完善公共财政体制，加大对乡镇政府的财政转移支付力度。为乡镇政府治理能力的提升奠定财政基础。第二，加强农村基层党组织建设，深化村民自治实践。一方面，应重视农村基层党组织建设，建立农村党员发展的长效机制，重视从具有市场意识、能够带领群众致富的新型农民中发展党员。为农村党组织建设提供坚实基础，以保证农村基层党组织作用的发挥。另一方面，针对城镇化快速发展的实际，在完善农村基层选举民主的基础上，深入开展农村基层协商民主实践，实现协商民主的广泛多层制度化。同时，坚持自治、法治、德治相结合，充分发挥新乡贤在乡村治理中的作用，村两委应实现“对于乡贤等社会力量的整合与吸纳”。第三，在继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作的同时，应加强农村社区治理。农村社区的发展使乡村由原来的“熟人社会”变成了“半熟人社会”甚至“陌生人社会”。因此，加强农村社区治理的关键就是重建社区成员的相互信任，积极培育农村新型社区成员的共同体意识，“在互惠和互利的原则下，重构良性的社会整合机制，强化共同的利益、情感与社区组织体制机制建设。”

参考文献

- [1] 何植民, 陈齐铭. 中国乡村基层治理的演进及内在逻辑 [J]. 行政论坛, 2017, (3).
- [2] 郎友兴. 新乡贤与农村治理的有效性——基于浙江省德清县洛舍镇东衡村的经验 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2017, (4).
- [3] 闫文秀, 李善峰. 新型农村社区共同体何以可能——中国农村社区建设十年反思与展望 (2010—2016) [J]. 山东社会科学, 2017, (12).

Rural Revitalization Strategy: Value Implication, Current Dilemma and Breakthrough Path

Zhang Wenchen

Northeast Forestry University, Harbin

Abstract: Rural Revitalization Strategy is not only the key to solve the main social contradictions in the new era, but also the general grasp to solve the "three rural" problems. It is also the historical inheritance and the latest embodiment of the party's rural policy. The implementation of Rural Revitalization Strategy faces some difficulties, mainly in the low quality of agricultural products supply, the difficulty of farmers' continuous income increase, the insufficient supply of rural public goods and the weak ability of rural governance. To implement the Rural Revitalization Strategy, we should further promote the structural reform of the agricultural supply side, so as to make agriculture shift from increasing production to improving quality, further tap the potential of increasing farmers' income, focus on improving farmers' property income and wage income, increase the supply of rural public goods, and improve the rural governance system.

Key words: Rural Revitalization; value implication; Agricultural supply side reform; Farmers' income increase; Rural governance