

实施乡村振兴战略的目标及难点

魏后凯

一、乡村振兴战略的内涵和目标

党的十九大报告两次提到了乡村振兴战略，并把它并列为决胜全面建成小康社会的七大战略之一。由于这一战略首次提到是在“全面建成小康社会决胜期”这一部分，而全面建成小康社会是到2020年要最终实现的目标，所以一些人就产生了误解，以为乡村振兴战略只是一个短期的战略，事实上，乡村振兴战略是一个长期的战略，也是一个综合性的大战略，它不是三五年，也不是一两个五年规划能够实现的，需要进行长期不懈的积极努力。

为什么说乡村振兴战略是一个长期战略？在回答这一问题之前，首先应该明确什么是乡村振兴。从词义上理解，所谓乡村振兴，就是通过大力发展，使乡村逐步兴盛和繁荣起来。乡村振兴的内涵十分丰富，它不单纯是指乡村经济的振兴，而是包括乡村经济、社会、文化和生态文明在内的全面振兴，既包括乡村经济的振兴、社会的振兴、文化的振兴，也包括乡村治理体系的创新和乡村生态文明的进步。因此，乡村振兴战略是一个内涵丰富、领域广泛的综合性大战略。当前，中国农村基础设施十分薄弱，公共服务供给严重不足，农村产业支撑乏力，人居环境亟待改善，城乡差距仍比较明显。自2009年以来，虽然中国城镇与农村居民人均可支配收入之比有所下降，但2016年仍然高达2.72:1，同年农村居民消费水平仅有城镇居民的36.8%。可以说，城乡发展的不平衡是当今中国最大的发展不平衡，农村发展的不充分是最大的发展不充分。在这样的条件下，要破解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，加快推进农业农村现代化，实现乡村的全面振兴，肯定不是三五年，也不是一两个五年规划能够解决的，而是一个漫长的历史过程，需要进行长远的统筹规划，搞好顶层设计，分阶段稳步推进，不能急于求成。

其次，我们不能把乡村振兴战略与新农村建设完全割裂开来。中央提出乡村振

兴战略之后，各地的热情很高，纷纷编制乡村振兴战略规划和实施方案。但是，据笔者了解，一些人在思想上还存在认识误区，以为这次中央提出了乡村振兴战略，就取代或否定了过去的新农村建设，从而把乡村振兴与新农村建设完全割裂开来。笔者以为，这实际上是一种误解。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总体要求，即“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的二十字方针。在随后的12年多的时间里，这一方针对于推进中国农村的基础设施建设、人居环境改善以及农村经济社会发展起到了十分重要的作用，这一点是不容置疑的。但是，随着经济社会的发展和时代的变化，这一总体要求已经远不能适应农村居民日益增长的美好生活需要。在这种新的情况下，党的十九大报告提出了乡村振兴的新的二十字方针，即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。对比这新旧二十字方针，可以看出，乡村振兴战略实际上就是新农村建设的升级版。“生产发展”改为“产业兴旺”，“村容整洁”改为“生态宜居”，“管理民主”改为“治理有效”，“生活宽裕”改为“生活富裕”，只有“乡风文明”这一表述没有变化。正是由于这种改变，乡村振兴战略的内涵更加丰富，领域更为广泛，充分体现了中国特色社会主义的新时代特征和全面建成小康社会的基本要求。同时，这也充分体现了中央农村政策从新农村建设到乡村振兴战略的一脉相承。所以，我们不能把乡村振兴战略与多年来实施的新农村建设割裂开来，而应该在总结过去新农村建设经验和教训的基础上，按照新的要求全力推进乡村振兴。

2017年中央农村工作会议对实施乡村振兴战略进行了全面的安排和部署，并提出了明确的乡村振兴时间表，即到2050年分“三步走”实现乡村全面振兴：第一步是到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；第二步是到2035年，乡村振兴取得决定性进展，基本实现农业农村现代化；第三步是到2050年，乡村要全面振兴，实现农业强、农村美、农民富。这就为中国未来乡村发展和振兴描绘了一幅宏伟的蓝图。事实上，这一宏伟蓝图充分体现了习近平总书记一贯强调的“强富美”思想，并把“强富美”作为实现乡村全面振兴的重要标志。只有真正实现了农业强、农村美、农民富，才可以算得上实现了乡村的全面振兴。但是，何为“农业强、农村美、农民富”，其标准是什么？还需要我们从理论上进行深入研究，在实践中进行深入探索，并由此提出科学的指标体系和具体的标准值。更重要的是，“强富美”是一个动态的概念，它是与经济社会的发展阶段以及人民对美好生活的愿望和心里感受紧密联系在一起，这无疑就增加了对指标体系和标

准值进行研究的难度。

需要指出的是，加快推进农业农村现代化，既是全面建设社会主义现代化国家的核心内容之一，也是实现乡村全面振兴的一个重要目标。早在 20 世纪 60 年代，中国就提出了实现“四个现代化”，即工业现代化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化的宏伟战略目标。2012 年，党的十八大提出了“新四化”，强调要“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”。2013 年，党的十八届三中全会又提出了第五个现代化，即推进国家治理体系和治理能力现代化，并把它作为全面深化改革的总目标。这次，党的十九大报告又将农业现代化扩展为农业农村现代化，虽然在表述上只增加了“农村”二字，但其内涵更加丰富，内容更加全面。当然，农业农村的现代化必须与全国的现代化进程相一致，而不能拖了后腿。也就是说，到 2035 年，要基本实现农业农村的现代化，到 2050 年要全面实现农业农村的现代化，将中国建设成为一个农业现代化强国。很明显，中国能否如期全面建成社会主义现代化国家，重点和难点都在农村地区。没有农业农村的现代化，就不可能全面实现全国的现代化。到 2050 年，我们要全面建成社会主义现代化强国，就必须尽快补齐农业短板农村短板，加快推进农业农村现代化进程，推动中国由农业大国向农业强国转变。如果中国不能如期建成农业现代化强国，那要建设一个社会主义现代化强国肯定是不全面的。因此，在开启全面建设社会主义现代化国家新征程中，如何加快将中国建设成为一个农业现代化强国，是十分重要的，也是必不可少的。以上是就全国而言的，一些条件较好的发达地区和一些重要的农业大省，应该可以大胆探索、先行一步，在这之前率先实现由农业大省向农业强省转变，提前全面实现农业农村的现代化。

二、实施乡村振兴战略的难点

实施乡村振兴战略是一项长期的艰巨任务，需要破解多方面的难题。当前，在实施乡村振兴战略的过程中，重点要破解人才短缺、资金短缺、农民增收难三大难题。

一是破解人才短缺的难题。人才是最为活跃、最为关键的因素。要实现乡村全面振兴，就必须培育造就一批有文化、懂技术、会管理、善经营、爱农村的实用型

人才。从实际情况来看,目前乡村人才短缺十分严重。一方面,近年来,在城镇化快速推进的过程中,随着大批学历比较高、素质比较好的中青年人不断地往城里迁移,农村人口的老龄化现象日益加重。2016年,全国乡村60岁及以上老龄人口占总人口的比重为19.1%,分别比城镇和全国平均水平高4.2个百分点和2.4个百分点,比2013年提高2.0个百分点;全国乡村65岁及以上老龄人口占总人口的比重高达12.5%,分别比城镇和全国平均水平高2.9个百分点和1.7个百分点,比2013年提高1.3个百分点。由此可以看出,虽然全国城乡人口都出现了老龄化现象,但由于城乡人口的迁移,乡村人口的老龄化现象更加严重,而且还在不断加重(见表1)。另一方面,随着中青年人不断向城镇迁移,留下来的农村居民科学文化素质远远不能适应乡村全面振兴的需要。采用2015年全国人口变动情况抽样调查数据进行估算,全国乡村6岁及以上人口平均受教育的年限仅有7.7年左右,至少比城市人口平均受教育年限低3.2年以上。2016年,全国乡村文盲人口占15岁及以上人口的比重高达8.58%,比全国平均水平高3.30个百分点,比城市高6.61个百分点。

表1 中国城乡老龄人口比重的比较

年份	指标	老龄人口比重 (%)				差距 (个百分点)		
		全国	城市	镇	乡村	乡村-全国	乡村-城市	乡村-镇
2013	60岁及以上	14.9	12.8	13.3	17.1	2.2	4.3	3.8
	65岁及以上	9.7	8.4	8.5	11.2	1.5	2.8	2.7
2014	60岁及以上	15.5	13.8	14.0	17.6	2.1	3.8	3.6
	65岁及以上	10.1	8.9	8.9	11.5	1.4	2.6	2.6
2015	60岁及以上	16.1	14.2	14.5	18.5	2.4	4.3	4.0
	65岁及以上	10.5	9.2	9.4	12.0	1.5	2.8	2.6
2016	60岁及以上	16.7	14.9	14.9	19.1	2.4	4.2	4.2
	65岁及以上	10.8	9.6	9.6	12.5	1.7	2.9	2.9

资料来源:根据《中国人口和就业统计年鉴》(2014—2017)计算。

很明显,实现乡村全面振兴对各级各类人才的需求量很大,而现有的农村人口科学文化素质又远远不能适应这方面的需要。这里所指的乡村振兴人才,不单纯是农业方面的人才,还包括农村发展所需要的各方面人才,尤其是农村非农产业发展、基础设施和公共服务、乡村治理、村镇建设、新兴服务业等领域的技术和管理人才,需求量较大,短缺比较严重。因此,如何采取积极有效的多方面政策措施,加快培养和吸引各种急需人才,将是实施乡村振兴战略亟待破解的难题所在。第一,促进

乡村全面振兴，农民是核心的主体，为此要采取多方面的有效措施，全面提高农民的素质和科学文化水平，建立健全职业农民制度，充分发挥农民的主体作用。如果农民主体的素质和科学文化水平得不到提高，广大农民的积极性和创造性得不到发挥，那么单纯依靠外来者，将很难实现乡村全面振兴的目标。第二，要建立一支渠道来源多元化、符合乡村振兴需要、能够扎根并服务农业农村的稳定的干部和专业人才队伍。第三，要全面强化培训，尤其要强化对各种新型主体、村干部等带头人的培训。第四，要鼓励城市企业家、大学生和各类专业人才下乡创新创业，鼓励城市居民到农村居住，盘活农村闲置资源，尤其是农民闲置宅基地和闲置农房。武汉实施的“三乡工程”经验表明，鼓励居民下乡，不仅可以聚集人气，活跃市场，盘活闲置资源，带动产业兴旺，而且还可以促进乡风文明和人居环境的改善。第五，要大力支持“城归”群体和外出农民工回乡创业就业。目前，外出农民工回乡创业的比例还不是太高。其原因何在？笔者以为，关键是目前农村缺乏产业支撑，营商环境较差，所以他们不太愿意回去创业。如果有了产业支撑，营商环境得到了改善，他们就会更加愿意回乡去创业就业。

二是破解资金短缺的难题。总体上来看，目前中国的资金供给并不短缺，但是，由于多方面的原因，乡村振兴却面临严重的资金短缺问题。一方面，农村现有的基础设施、公共服务严重滞后，远不能适应农民日益增长的美好生活需要。2016年末，中国仍有31.3%的行政村未进行集中供水，有80%的行政村未对生活污水进行处理，有35%的行政村未对生活垃圾进行处理。至今为止，中国的村庄几乎都没有地下管网，污水处理、供热供气、厕所等设施城乡差距很大。农村医疗卫生、文化教育、社会保障等公共服务也不能满足需要。从市政公用设施投资看，2013年人均市政公用设施的投资额，如果以村庄作为1的话，乡镇是它的2.0倍，建制镇是它的3.8倍，县城是它的10.7倍，建制市是它的16.1倍。这说明，由于长期投入不足，乡村的基础设施、公共服务严重滞后，城乡差距十分悬殊。实施乡村振兴战略，从产业振兴、文化发展到人居环境改善，都需要投入大量的资金，资金的需求量很大。另一方面，由于农村发展水平比较低，自我积累的能力很有限，加上投融资渠道不畅，资金有效供给严重不足。比如2016年，全国还有42.6%的人口常住在乡村，但是乡村的全社会固定资产投资是多少呢？农户投资加上农林牧渔业投资，只占全国全社会固定投资的5.7%。由此可以看出，全社会固定资产投资主要集中在城市，农村投资长期受到了忽视。

一方面农村对资金的需求量很大，另一方面投融资渠道不畅，投资能力极为有限。随着乡村振兴战略的实施，这种资金需求将越来越大，资金供需缺口会进一步加大。所以，如何采取有效措施，建立一个多渠道、低成本、可持续的投融资机制，来弥补乡村振兴所需要的巨大资金缺口，将是一个亟待破解的难题。由于农业农村的投资回报率大多不高，乡村振兴中有很多又是公益性的，所以就需建立一种低成本、可持续的投融资机制。首先，要大力促进乡村振兴，必须坚持农业农村优先发展，把政府掌控的各种公共资源优先投向农业农村。为此，要进一步加大财政资金的投入，并对现有财政资金进行整合，以提高财政资金的使用效率。其次，要利用财政资金来积极引导社会民间资本、外商投资大规模地、广泛地进入乡村，来参与乡村的建设，促进乡村的振兴。在当前全国经济增速逐步放缓，政府财政支出压力日益加大并呈刚性增长的情况下，单纯依靠政府资金只能是杯水车薪。能否充分发挥财政资金的引导作用，撬动社会资本尤其是城市资本大规模进入，将成为乡村振兴的难点所在。再次，要充分发挥金融的作用，大力发展普惠金融，为农业农村发展提供一种多层次、广覆盖、低成本、可持续的金融服务。最后，目前农村有大量资源，尤其是土地资源处于闲置或未被激活的状态，要通过全面深化农村产权制度改革，打通资源变资本、资本变资金的渠道，为增加农民的财产性收入开辟新的渠道。

三是破解农民增收难的难题。应该说，自2009年以来，由于农村居民收入增长快于城市，城乡居民收入差距在不断缩小，但是应该看到，农民收入的增加主要不是靠农业农村，而是主要靠农民离开农业、离开农村到城里去打工，是依靠城市的产业支撑。比如2014—2016年，农民增收有46.7%是靠工资性收入，这里面有相当一部分是农民外出打工的工资性收入，外出打工实际上是依靠城市产业支撑，而农业、农村对农民增收的贡献很小。这期间，一产净收入对农民增收的贡献只有14.7%。农村的财产净收入所占的比重也很低，2016年农民的可支配收入里面，财产净收入只有2.2%；2014—2016年，财产净收入对农民增收的贡献只有2.6%。这说明，近年来虽然农民的收入增加了，但它主要不是靠农业和农村，而是高度依赖于农业农村之外的城市产业支撑。这种高度依赖城市产业支撑和农民外出打工的城市导向型农民增收模式是不可持续的。在这种模式下，虽然农民收入增加了，但由于农村没有坚实的产业支撑，缺乏足够的就业岗位，很容易造成农村的衰落和凋敝。从某种程度上讲，这种城市导向型的农民增收模式也是一种导致农村凋敝的农民增

收模式，必须要进行改变。

随着发展阶段和国内环境的变化，目前支撑农民增收的务农、务工这两大传统动力已经逐渐减弱，而转移净收入也将会受到“天花板”的制约，未来农民增收的难度日益加大。特别是近年来，随着中国经济增速的放慢，城乡居民收入增速也在回落，但是农民收入增速回落的幅度更大。从2014年到2016年，全国居民人均可支配收入增速回落了1.7个百分点，其中城镇居民收入增速回落了1.2个百分点，而农村居民收入增速回落了3.0个百分点。这期间，城乡居民收入增速日益接近。2014年，农村居民人均可支配收入增长9.2%，比城镇居民高2.4个百分点；到2016年，农村居民人均可支配收入增速回落到6.2%，仅比城镇居民高0.6个百分点。这说明，农民增收的难度在不断加大。同时，在农村扶贫攻坚的过程中，由于大量的政府资源集中投向了贫困人口，由此对处于贫困线边缘的低收入人口产生了一定的挤出效应。2016年，虽然农村贫困人口减少了1240万人，但按五分分组的低收入组农民人均可支配收入增速最慢，比上年下降了2.6%，这是一个新的现象，值得高度关注。

要从根本上解决农民的增收问题，首先应该依靠新型城镇化大规模地减少农民，这是解决“三农”问题的根本途径。在此基础上，如何通过加快发展现代高效绿色农业、促进农村一二三产业融合和激活农村资源等多元化措施，建立一个农业农村导向型的农民持续增收长效机制，将是实施乡村振兴战略需要破解的第三个难题所在。因此，要根本破解农民增收难的难题，关键是要建立一个可持续的农民稳定增收的长效机制。在这一长效机制中，农民增收的根本源泉是要靠农业、靠农村，靠乡村振兴，而不是靠农业、农村之外的城市产业的支撑，乡村振兴主要是靠农村产业的支撑。当然，要建立这样一个农民持续稳定增收的长效机制，关键是要把握好三个方面：一是依靠发展现代高效绿色农业，来提高农业的生产效率，提高农业对农民增收的贡献；二是依靠农村一、二、三产业融合，包括纵向融合和横向融合，来促进农民的增收。实际上，农村一、二、三产业的融合，尤其是以农业为基础，充分挖掘农业的多维功能，发展依托农业的旅游、观光、休闲、体验、文化、康养等一条龙的大健康产业，对农民的增收、农业的增效、农村的增绿都是有好处的；三是要通过农村产权制度改革，把农村的资源激活，不断增加农民的财产性收入。

作者单位：中国社会科学院农村发展研究所