

实施乡村振兴战略的科学基础和重点任务

◎魏后凯

中共十九大首次提出了乡村振兴战略，并把它列为决胜全面建成小康社会需要坚定实施的七大战略之一。2017年中央农村工作会议又对乡村振兴战略进行了全面安排和总体部署，明确提出要走中国特色社会主义乡村振兴道路，到2050年分三步走实现乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化，促进乡村全面振兴和繁荣，既是决胜全面建成小康社会的重中之重，也是实现中华民族伟大复兴和全面建成社会主义现代化强国的重要基石。中央农村工作会议将实施乡村振兴战略的重要性概括为三个“必然要求”，即解决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矛盾的必然要求，实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求，实现全体人民共同富裕的必然要求。下面我着重就实施乡村振兴战略的科学依据、重点任务和支

一、实施乡村振兴战略的科学基础

实施乡村振兴战略是中共中央根据当前中国国情和发展阶段变化做出的一项重大战略决策，符合新时代的要求。中共十九大报告明确指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国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。”这是对新时代中国社会主要矛盾转化的重要科学判断。早在1981年，中共十一届六中全会就把“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”，作为在社会主义改造基本完成以后中国需要解决的主要矛盾。1987年，中共十三大报告进一步将这一矛盾作为社会主义初级阶段中国社会的主要矛盾。很明显，经过近40年的改革开放实践，中国经济社会获得了持续快速发展，经济实力和综合国力显著增强，人民生活水平大幅提升，已经从根本上改变了社会生产落后的状况。2015年，中国国内生产总值达到10.87万亿美元，占世界总量的14.8%，仅次于美国居

世界第二位；外汇储备规模达到 3.35 万亿美元，占世界总量的 30.6%，连续多年稳居世界首位。到 2016 年，中国人均 GDP 已超过 8000 美元，达到 8127 美元，处于世界银行划分的上中等收入经济的中间水平，其中，天津、北京、上海超过 1.7 万美元，江苏超过 1.4 万美元，已稳定进入高收入经济行列。同时，中国工业化进程快速推进，目前已经整体进入工业化后期阶段；城镇化水平显著提升，2016 年全国城镇化率达 57.4%，已经稳定进入城镇化中期快速推进的减速阶段。

进入新时代，面对人民日益增长的美好生活需要，中国面临的主要问题不再是生产落后而是发展不平衡不充分的问题。这种不平衡不充分的发展体现在诸多方面，但主要集中体现在乡村发展方面。首先，中国城乡发展的不平衡是不平衡的发展的突出表现。自 2009 年以来，尽管中国城乡收入差距在持续缩小，但直到 2016 年城乡居民人均可支配收入之比仍然高达 2.72:1，仍高于改革开放初期的水平，更远高于 1983 年的水平。1978 年，中国城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比为 2.57:1，1983 年该比值只有 1.82:1，为改革开放以来的最低点。目前，中国依然是世界上城乡差距较大的国家之一。2016 年，中国农村居民消费水平仅有城镇居民的 36.8%。其次，农村发展的不充分也是最大的发展不充分。与城市相比，农村经济社会发展严重滞后，农村地区不仅居民收入和消费水平低，而且基础设施和公共服务也十分薄弱，尤其在一些贫困地区，农民生产生活条件仍相当艰苦。截止到 2016 年年末，中国城市用水普及率已达 98.42%，燃气普及率为 95.75%，污水处理率为 93.44%，生活垃圾无害化处理率为 96.62%；而农村地区市政公用设施严重滞后，即使是在建制镇和乡建成区，燃气普及率也分别只有 49.52% 和 22.0%；在村庄一级，至今全国仍有 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。因此，实施乡村振兴战略，促进乡村全面振兴，将是加快破解发展的不平衡不充分难题的重要举措和根本途径。

实施乡村振兴战略，促进农村全面发展和繁荣，使广大农村居民能够与全国人民一道同步实现小康，最终实现城乡共同繁荣和农业农村现代化，也是中国特色社会主义的本质要求。在当前决胜全面建成小康社会的关键时期，农村地区已经成为全面小康的最大短板；而在推进中国现代化建设的进程中，农业现代化始终是一条短腿，农村现代化则是薄弱环节。在新时代，中国能否如期全面建成小康社会，能否如期建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，重点和难点都在农村地区。2016 年，我国仍有 5.9 亿人口常住在乡村。即使到 2050 年，中国城镇化达到较高的水平，城镇化率接近“天花板”，但仍将有相当数量的人口常住在乡村。据联合国经社理事会人口局的预测，到 2035 年和 2050 年中国城镇化率将分别达到 71.1% 和 75.8%，届时乡村常住人口仍将分别达到 4.19 亿和 3.35 亿 (United Nations, World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. New York, 2014.)。如果不从根本上解决乡村人口的小康和农业农村现代化问题，那么中国的小康和现代化将是不全面的。可以说，没有农民农村的小康，就不可能全面建成小康社会。同样，没有农业农村的现代化，就不可能全面实现全国的现代化。这里需要指出的是，要缩小城乡差距，绝不能采取人为的“削高填低”、限制城市发展的办法，而应该坚持农业农村优先发展，依靠实施乡村振兴战略，尽快补齐农业短腿农村短板，加快农业农村现代化进程，走城乡共同富裕之路。

二、实施乡村振兴战略的重点任务

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。在人民日益向往美好生活的新时代，我们所需要的乡村振兴不单纯是某一领域、某一方面的振兴，而是既包括经济、社会和文化振兴，也包括治理体系创新和生态文明进步在内的综合性的全面振兴概念，其内涵十分丰富。当前，中央提出的乡村振兴战略是新时期新农村建设的升级版。中共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20字方针。12年多来，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。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，中共十九大报告又提出了乡村振兴的总要求，即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的新20字方针。这一总要求内涵更加丰富，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。乡村振兴战略是一个综合性、长期性的大战略，其最终目标就是要全面促进农村经济、社会、文化振兴和生态文明进步，推动农村大发展、大繁荣，全面实现农业农村现代化，建设一个农业强、农村美、农民富的现代化新乡村。在近中期内，实施乡村振兴战略，关键是按照中央提出的总要求，扎实抓好五个方面的重点工作。

一是推动产业振兴。乡村振兴的核心和关键是产业振兴。产业兴旺，则经济兴旺。如果缺乏产业支撑，或者产业凋敝，乡村振兴将成为空中楼阁。加快振兴农村产业，首先要坚守耕地红线，严格划定和永久保护基本农田，谨防借“改革”、“振兴”之名，违法占用甚至非法批准占用耕地和基本农田，大搞“非粮化”、“非农化”，由此影响国家粮食安全。2016年，中国谷物自给率为98.24%，保障口粮自给基本没有太大的风险。但如果将大豆计算在内，粮食自给率2006年已跌破95%的基本自给线，2012年跌破90%的安全水平线，2016年又下降至86.76%。因此，在推进农业供给侧结构性改革和实施乡村振兴战略的过程中，确保国家粮食安全的这根弦始终不能放松。其次，大力发展现代高效绿色农业，加快转变农业生产方式，优化农业供给结构、质量和效率，全面推进农业现代化的进程。在当前新的形势下，要坚持质量兴农、绿色兴农、品牌兴农，加快推进农业由增产导向转向提质导向，逐步建立起以规模化、集约化、绿色

化、工业化和社会化为特征的新型农业生产方式，为农业增效、农民增收、农村增绿奠定坚实的基础。第三，充分挖掘和拓展农业的多维功能，特别是生态、景观、休闲、体验、文化、创意、疗养等功能，促进农业产业链条的前后向延伸以及农业与工业、现代物流、手工艺品、文化创意、旅游观光、康养、电商等二三产业的深度融合，着力发展农产品精深加工和农村新兴服务业。

二是优化人居环境。乡村不仅是农村居民的生产、生活和居住空间，也是广大城镇居民的生态、休闲空间和后花园。山清水秀、风景如画的田园风光，相对完善的配套设施和公共服务，将使乡村成为人们心神向往的旅游休闲和宜居之地。因此，按照生态宜居的要求，全面改善农村人居环境，建设功能完备、服务配套、美丽宜居的现代化新乡村，是实现乡村振兴的重要前提。应当注意的是，农村基础设施建设和公共服务配套，一定要考虑到未来农村人口的城镇化趋势，实行城乡统筹规划和科学布局。首先，要从城乡融合和一体化的视角，大力推进城镇交通、信息、供电、供排水、供气、供热、环卫、消防等基础设施和公共服务向农村延伸、覆盖，加强市、镇、村之间道路和市政公用基础设施无缝对接，逐步形成城乡一体的基础设施和公共服务网络。其次，实行数量与质量并重，在进一步增加农村基础设施和公共服务供给数量的基础上，着力改善供给结构，提高供给效率和质量。特别是，在村庄建设方面，要坚持人与自然和谐共生，尊重乡村发展规律，切忌把城镇居住小区照搬到农村，赶农民上楼。第三，按照全面小康的要求和更高的标准，加强农村生态建设和环境综合治理，尤其要加大农业面源污染和农村垃圾污水治理力度。

三是促进文化兴盛。振兴和繁荣乡村文化，促进乡风文明，是乡村振兴的重要根基。如果乡村文化衰败，不文明乱象滋生，即使一时产业兴旺，也难以获得持续的经济繁荣。近年来，随着农村经济的快速发展，农民的物质生活质量得到

迅速提高，但农村精神文明和文化建设却相对滞后，还不能满足人民群众日益增长的精神需求。在某些农村地区，一些不良思潮和生活方式日益凸显，一些社会不正之风逐渐蔓延，有的地方甚至出现了大操大办之风、封建迷信之风、酗酒赌博之风、薄养厚葬之风和家族宗亲之风。在快速城镇化以及撤村并居、新村建设的过程中，一些古村落、古民居、古祠堂、古牌坊、古戏台等被破坏，农村民俗文化的传承发展没有引起应有的重视。因此，要全面振兴乡村，必须坚持物质文明与精神文明一起抓，弘扬和践行社会主义核心价值观，加强村风民俗和乡村道德建设，倡导科学文明健康的生活方式，传承发展提升农村传统优秀文化，健全农村公共文化服务体系，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，促进农耕文明与现代文明有机结合，走乡村文化兴盛之路。

四是强化乡村治理。近年来，中国乡村治理体系创新面临多方面的挑战。在新形势下，如何加强农村基层基础工作，进一步完善村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督机制，充分发挥村规民约的教育、引导、约束、惩戒作用，加快推进乡村治理法治化，依法保障农民权益，建立党委领导、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，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，走乡村善治之路，这是实现乡村振兴的重要保障。自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是一种符合中国国情特点的，更加完善有效、多元共治的新型乡村治理体系。自治是乡村治理体系的基础，法治是乡村治理体系的保障，而德治则是乡村治理体系的支撑，有利于提升自治与法治的效能，提高乡村治理的水平和质量。自治、法治、德治有机结合，相互衔接和补充，方能构成乡村治理的完整体系，才能科学有序推进乡村治理。实行乡村善治，要坚持以人民为中心的理念，立足于实现公共利益的最大化，让广大农民的利益得到充分满足；要全面推进并完善基层民主治理和依法治理，建立更加有效、充满活力的新型治理机制；要加强政府与乡村社会的互动和协同合

作，强化信息公开和村民参与，真正让人民当家作主，推动形成多元共治的局面；要推进治理方式和手段的多元化，因地制宜探索各具特色的治理模式。

五是改善农民生活。生活富裕是实现乡村振兴的重要标志。实施乡村振兴战略，就是要通过乡村经济振兴和强农惠农富农政策，不断提高农民收入和消费水平，进一步增进农民福祉，大幅度提升农民生活品质，使农民的获得感、幸福感和安全感更加充实。生活富裕的核心是农民增收问题。近年来，虽然中国农村居民收入增长快于城镇居民，但农民增收的难度在不断加大。更重要的是，农民增收越来越依靠农业和农村之外，即越来越依靠工资性收入，尤其是外出打工的工资性收入，农业农村对农民增收的贡献较低。2014-2016年，中国农村居民人均可支配收入的增长有46.7%来自工资性收入，有23.2%来自转移净收入，而一产净收入对农民增收的贡献只有14.7%，财产净收入的贡献则只有2.6%。这种城市导向型的农民增收模式是不可持续的，也是导致农村凋敝的农民增收模式。从乡村振兴和可持续发展的角度看，农民增收的最根本源泉应该是来自于农业和农村，而不是农业农村之外的城市产业支撑。因此，未来农民的增收要在进一步减少农民的基础上，通过农村产业振兴和资源激活更多地依靠农业和农村，逐步建立一个可持续的农业农村导向型农民增收长效机制。

三、多措并举促进乡村振兴

乡村振兴是一项巨大的系统工程，涉及到农村经济、社会、文化以及乡村治理和生态文明建设各个领域。在新形势下，要促进乡村全面振兴，必须实行多措并举，充分调动全社会资源和力量，全面激活要素、主体和市场，从而激发农村发展的活力和新动能。一般地讲，在市场逐利原则的支配下，单纯的市场力量只会促使各种要素由乡村不断向城市集聚，由此很容易导致乡村的凋敝。因此，在社会主义市场经济条件下，举全国之力，积极引导全社会资源，共同参与乡

村振兴，将是各级政府义不容辞的责任。

一是制定乡村振兴战略规划。促进乡村振兴，规划必须先行。要尽快颁布实施《国家乡村振兴战略规划》，对实施乡村振兴战略进行总体安排和部署，明确实施乡村振兴战略的总体要求、发展目标和实施阶段，提出促进乡村振兴的重点任务、实现路径、支持政策和保障措施，部署一批重大工程、重大计划、重大行动。各级地方政府也要从本地实际出发，抓住重点难点，找准突破口，制定科学的乡村振兴战略规划和行动方案。规划颁布实施后，要进行中期评估和后评估，并根据评估结果对规划方案进行动态调整。

二是实行差别化的推进策略。中国乡村地域辽阔，村庄数量众多，各地自然条件和社会经济特点千差万别，发展水平更是十分悬殊。截至2015年，中国有54.21万个行政村，有264.46万个自然村，村庄户籍人口高达7.65亿人。实施乡村振兴战略，一定要坚持因地制宜、分类施策。要针对城郊型、平原型、山区型、边境型等不同类型村庄，并根据其发展水平和所处的地理位置，实行差别化的政策和推进策略，鼓励各地积极探索多种形式的乡村振兴模式。同时，要鼓励有条件的地区先行先试、超前探索，率先实现乡村振兴，充分发挥其示范、引领和标杆作用。当前，可以考虑在不同类型地区以乡镇为单位建立一批国家级乡村振兴示范区。每个示范区要从本地实际出发，突出重点和特色，编制好科学的振兴规划和实施方案。此外，还要及时总结各地经验，加强交流和推广示范。

三是进一步加大财政支持力度。近年来，为支持农业农村发展，中央制定实施了一系列强农惠农政策，逐步加大了对“三农”的支持力度。然而，从机会均等和均衡配置的角度看，目前中国的公共政策仍然是一种城市偏向的政策，农村居民所获得的机会和人均占有的公共资源仍远低于城市居民。实施乡村振兴战略，必须坚持农业农村优先发展，进一步加大对“三农”的财政资金投入，重点支持乡村公共设施、公共服务、乡村文化建设、生态环境治理和现代农业发展。现

阶段，要确保政府公共资源人均投入增量向农村倾斜，即农村居民人均占有的投入增量要超过城市，这样通过增量的调整，使农村居民人均占有公共资源投入存量逐步接近甚至超过城市，从而实现城乡公共资源配置适度均衡和基本公共服务均等化。在此基础上，还要鼓励各地建立乡村振兴产业引导基金，重点支持乡村产业振兴和创新创业，引导乡村新兴产业发展，中央和省级财政可以给予一定补助。

四是引导全社会参与乡村振兴。实现乡村全面振兴离不开社会各界的支持，要广泛引导全社会资源和各方力量参与乡村建设。当前亟需组织开展乡村振兴科技行动，加大科技普及和推广力度，鼓励和引导科技人员下乡，为乡村振兴提供强大的科技支撑。同时，要加强农村干部、农民和新型主体培训，鼓励大学生和城市各类人才下乡创业，大力支持“城归”群体和外出农民工回乡创业就业，为乡村振兴提供强有力的人才保障。充分发挥财政资金的作用，引导社会民间资本和外商投资进入，广泛参与乡村振兴。大力发展农村普惠金融，鼓励各金融机构创新模式，为农业农村发展提供多层次、广覆盖、低成本、可持续的金融服务。

五是建立科学的评价考核机制。设计科学合理、适宜可行的乡村振兴标准和评价指标体系，是乡村振兴战略能否得到有效实施的重要前提。如果标准定的过高，投入量过大，近中期将不易见效；如果标准定的过低，将难以解决根本问题，达不到真正振兴的效果。当前，要尽快组织有关力量，研究制定符合中国现阶段实际的乡村振兴标准和评价指标体系，作为各地推进实施战略和进行科学评价的依据。2017年中央农村工作会议已经明确，要建立实施乡村振兴战略领导责任制，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。为有效推进实施乡村振兴战略，应在建立科学的评价考核指标体系基础上，对各地实施乡村振兴战略的进展及绩效进行综合评价，并将评价结果作为干部任用和提拔的重要依据。

（魏后凯，中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员/责编 刘玉霞）