

# 强化风险防控意识，保障乡村产业落地生根

◇ 杜志雄 王 宾

4月29日，《中华人民共和国乡村振兴促进法》（下称《促进法》）由第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议通过，自6月1日起施行。这为新发展阶段全面推进乡村振兴战略和加快实现农业农村现代化提供了有力制度保障和法律依据。《促进法》的颁布对于全面建设社会主义现代化国家和走中国特色社会主义乡村振兴道路具有划时代意义。

《促进法》专门在第三部分就振兴乡村产业问题进行了法律规范。它充分体现了习近平总书记关于乡村振兴关键是产业振兴，要加快发展乡村产业必须顺应产业发展规律以及要立足当地特色资源，推动乡村产业发展壮大的思想。作为全面推进乡村振兴战略的关键，产业振兴是一项长久性、系统性工程，要循序渐进、因地制宜、有重点地动态推进。从产业特征来看，农业等乡村涉农产业是具有自然和市场高风险的弱质产业。伴随着市场化和国际化进程加快，农业等乡村涉农产业在生产和经营过程中所遇到的风险越来越多，也越来越复杂。因此，要保障乡村产业落地生根，并成长壮大，就必须强化风险导向。贯彻落实好《促进法》关于乡村产业振兴的要求，需要从战略高度审视乡村产业发展面临的现存和潜在风险，按照农业农村

现代化的要求，着眼于评估长期战略风险，防范与控制短期现实风险，有针对性地建立相应风险预警机制和管控措施，以助推乡村产业健康有序发展。

## 增强自然风险防控意识，夯实产业绿色发展底色

由于自然风险的形成不可控，加之农业本身的自然属性，决定了发展乡村产业，既是经济再生产过程，又是自然再生产过程，要充分考虑自然风险对传统农业生产带来的冲击。新发展阶段，要坚持绿色发展理念引领，促进乡村产业与生态系统平衡。

首先，乡村产业要注重维护生态系统平衡。作为我国生态系统的重要组成部分，农业生态系统应兼顾优质农产品供应和改善农业生态环境双重功效，要在农业生态系统资源与环境承载能力范围内，巩固乡村产业发展需要的资源环境基础。《促进法》提出要严格保护耕地，实行永久基本农田保护制度，地方各级人民政府应当推进农村土地整理和农用地科学安全利用。因此，要提高耕地资源利用效率，加强农业面源污染治理能力和提高农业废弃物资源化利用水平，建设现代高效生态农业。同时，伴随着消费者多元化、个性化、生活化需求的不断增加，人们对于农产品的优质、营养、绿色、生态的

需求不断增强。然而，受到自然资源禀赋、市场、技术等条件的制约，农业的多功能性、可持续性和附加价值挖掘不够。当前，我国农业发展面临的最大挑战，就是农业与环境协调问题、农业综合生产能力提升和农业高质量发展的同步推进问题。其根本出路在于农业生态化生产的强化和有机生态农业的健康发展。要坚持绿色发展理念引领，推动传统农业生产向全面生态化转型发展。更要致力于保障自然生态系统良性循环，在科学合理利用资源前提下，发挥最大生产潜力，维护生态系统内部平衡，达到生态经济协调发展。

其次，乡村产业要注重生产方式的转变，即生态、绿色将日益成为乡村产业的基因和灵魂。尽管《农业部关于打好农业面源污染防治攻坚战实施意见》提出“一控两减三基本”的农业面源污染防治攻坚战工作目标要求以来，我国农药化肥使用量由峰值逐渐降低，实现了施用总量和施用强度的“双下降”。但是与世界平均水平和发达国家水平相比，我国农药化肥使用情况并不乐观，仍高于警戒线水平。这种“高投入、高能耗、高排放、低循环、低利用”的生产模式俨然不适应新时期农业高质量发展的需求。特别是在推动实现“碳达峰碳中和”目标的新形势下，农业及农业相关产业要为节能降耗、固碳减排贡献农业智慧。发展乡村

产业，就要践行绿水青山就是金山银山理念，促进生产生活生态协调发展。继续推进农药化肥减量增效行动，促进种植业、畜牧业、农产品加工业等乡村产业相结合的生态循环农业发展。同时，《促进法》指出国家采取措施加强农业科技创新，培育创新主体，构建以企业为主体、产学研协同的创新机制。要加强农业技术推广体系建设，促进建立有利于农业和科技成果转化推广的激励机制和利益分享机制。要加快乡村产业绿色技术应用推广力度，坚持创新驱动发展战略，围绕产业发展、绿色防控、农作物病虫害统防统治等环节，开展科技项目攻关，为推进乡村产业绿色发展提供有力支撑。而移动互联网、物联网、大数据等新兴信息技术的广泛应用，则能够推动农业科技发展和乡村产业体系的创新升级。

此外，建设具有中国特色的乡村产业体系，还应该向特色化、品牌化、绿色化转型。《促进法》明确提出要发展优势特色产业。推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。当前我国小农经营仍然占据重要位置，不能形成规模生产，品牌意识偏低，既难以确保农产品数量，更不易形成质量优势。推进乡村产业发展，就是要从农业农村发展的长远考虑，大力支持新型农业经营主体，鼓励发展规模化现代农业，打造具有区域品质和特色的产业，培植具有规范性和竞争力的品牌。只有将乡村产业品牌做优做强，才能够提高产品本身价值，最大限度满足社会需求，保障农产品质量和农业相关产品优质优价。

## 强化产业风险防控意识，推进产业深度融合

乡村产业是现代化经济体系的重要组成部分，要将产业发展的一般规律和乡村产业的独特性相结合，构建具有中国乡村特色的产业体系，推动业态创新和模式创新，为乡村振兴注入动力。《促进法》提出要推动建立现代农业产业体系、生产体系和经营体系。当今社会转型和改革成为时代主题，要主动适应社会新需求，突破农业发展困局，推动乡村产业转型升级，跨界配置农业及现代产业要素，促进乡村产业深度交叉融合。

首先，充分认识产业发展规律，促进乡村产业健康发展。习近平总书记指出，实施乡村振兴战略，首先要按规律办事。乡村产业作为众多产业中的一环，尽管类型多样，发展方式各有不同，但是都将遵循共性的发展规律。既体现产业发展的共性特征，也要有乡村特质。要充分尊重行业自身发展规律，从乡村产业发展的客观事实出发，提炼和升华乡村产业发展规律，是高质量推进乡村产业振兴的前提。但是由于长期以来我国受到城乡二元结构影响，造成了城乡发展不平衡，无论是要素配置，还是资源禀赋方面，都存在资金、技术、人才等资源短缺，严重制约了乡村产业发展。新发展阶段，乡村产业发展不仅要有总量的积累，更重要的是质量的提升，注重结构优化和产业迭代升级，关注产业发展周期、影响因素、资源配置等关键问题，研究其诞生、成长、扩张、衰退和淘汰等各个发展阶段环境，才能够促进乡村产业健康发展。

其次，打造全链条产业集群，大力推进农业与二三产业融合。习近平总书记指出，要紧紧围绕发展现代农业，围绕农村一二三产业融合发展，构建乡村产业体系。《促进法》也已经明确，支持、促进农村一二三产业融合发展，推动建立现代农业产业体系、生产体系和经营体系。要合理配置生产要素，促进乡村产业深度融合。新发展阶段推进农村一二三产业融合发展，是构建现代农业产业体系的未来趋势，也是拓宽农民增收渠道，打造全产业链条的重要举措。任何产业的发展必然要走向综合化、专业化和系统化的道路，孤立发展不可能形成集聚效应。我国是人口大国，这就决定了农业之于中国最重要的功能是保障主要农产品的有效供给。尽管农业的经济地位在下降，但是农业作为基础性产业的地位不会改变，要稳住农业基本盘，就要加大农业与二三产业的融合程度，不断满足人民日益增长的美好生活需要。目前来看，我国乡村产业链条较短，农产品加工增值率不高，没有形成具有影响力和竞争力的产业集群。部分地区乡村产业集中在农产品初加工、低层次的乡村旅游、产值低的农业资源化利用等方面，难以适应新发展需求。而三产融合作为实施乡村产业振兴的主要抓手，通过打造新产业、新业态、新模式，延伸农业产业链，进而实现农业、农产品加工业、农村服务业之间的深度融合，重点推进农业与文化、旅游、健康、养老等产业相结合，挖掘利用农业附加功能，拓宽传统农业增收空间。且能够在专业化基础上，推进融合化。在这种发展理念下，乡村产业专业化

实现了同产业链的利益，而乡村产业融合化则追求了异产业链的利益。

第三，培育以家庭农场为主体的新型农业经营主体，以应对多变复杂的风险挑战。当前我国农业现代化的短板在于农业生产主体不强、农业生产质量效益水平较低、国际竞争力偏弱的产业特征。我国农业要真正走出一条具有中国特色的农业现代化道路，从根本上取决于是否能够形成一支具有生态自觉意识、兼具企业家精神和工匠精神、能够对不断变化的市场迅速实施冲击—反应式调整、抗风险意识和能力强、能主要依靠自身力量而非依赖政府政策支持、有别于传统小农户而自主能力强、符合未来中国农业发展整体目标的新型农业经营主体。培育以家庭农场在内的新型农业经营主体，既能够增强抵抗产业风险的能力，又能够促进农业经营主体现代化，对于加快实现农业农村现代化具有重要作用。家庭农场是现代农业经营体系建设的重要组成部分，有助于实现现阶段农业由数量增长向质量增长转换、实现绿色可持续发展、提高农业国际竞争力、保障粮食安全和提高农业生产者收入。

### 构建乡村产业发展新格局，引领产业低风险运行

农业是国民经济的基础，农业稳则天下安。党的十八大以来，我国农业农村政策的“四梁八柱”已经基本构建，有效保障了农业和农村经济发展，为乡村产业落地生根和应对国内外市场风险奠定了坚实的基础。但是，我国经济发展进入“新常态”以来，农业面临国内经济增速放缓和国际市场竞争加剧的双重挑战。为保障乡村产业成长壮

大，就需要立足国内，放眼国际，全力畅通“双循环”。

首先，积极应对国内市场风险，强化市场功能。伴随着我国社会主义市场经济体制的逐渐确立，乡村产业生产什么、生产多少、怎样生产等生产经营活动，应该由市场供求关系决定，而不应该再由政府计划。这既是深入贯彻实施党的十八届三中全会提出的要紧紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革的具体体现，更是促进我国市场经济健康有序发展的本质要求。当前来看，农业作为现代化建设的短板，与我国基本国情紧密相关，人口数量基数大，产业发展所需要的资源错配等现实决定了我国处于并将长期处于社会主义初级阶段。由此决定了乡村产业发展必须要创造更多条件，使资源与要素在城乡之间流动起来。这主要是因为资源和要素流转的范围在一定程度上将决定了其价值的大小，更决定了其服务的产业的拓展能力大小。乡村具有丰富的资源条件，但是却以静态、沉睡的形式存在，难以产生价值。只有将其产业化，才能够使其本身所承载的潜在价值现实化和实体化。《促进法》已经明确国家建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，推动城乡要素有序流动、平等交换和公共资源均衡配置，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。就是要将城市与乡村之间要素流通的堵点打通，实现要素之间的转换，以及产业之间的流动，保障流通环节、运输环节、消费环节的畅通，为乡村产业发展提供更大的生产和消费平台。进而健全价格形成机制，

注重发挥市场形成价格的作用，完善市场调控机制。真正实现以保护农民权益为核心，以市场调控为主导，将风险控制底线之上的市场风险应对方案。

其次，主动对接国际市场，构建乡村产业双循环格局，提高乡村产业的国内外竞争力。现阶段，国际竞争形势日益复杂，不确定及突发因素时有发生，再加上中美贸易竞争加剧，可以预见的是，未来一段时期贸易摩擦大概率会是一种“新常态”，这些因素都将在很大程度上加剧风险预警机制和风险管控的难度，也成为乡村产业面临的国际挑战。当前我国乡村产业同质化严重、粗放式发展较为普遍，乡村产业结构有待优化，产业差异化协同化程度偏低，都不利于形成具有中国特色的乡村产业体系。要适应国内消费者对乡村产业产品和服务的需求特征转化，将销售乡村产品与服务与这些产品和服务的生产和供给信息紧密结合。《促进法》提出鼓励企业获得国际通行的农产品认证，增强乡村产业竞争力。有必要将中国特色、民族特色的乡村风情、乡村特色展现在国际市场中，从根本上提升乡村产业的核心竞争水平，增强产品的市场消费者粘性，提高市场话语权。因此，乡村产业的发展既应该关注国内市场的开拓，更应该构建国内市场为主的循环格局。实施好“走出去”战略，构建好乡村产业的双循环格局，这是强化农业农村可持续发展的需要，更是提升中国特色乡村产业产品竞争力的重要组成部分。

作者单位：中国社会科学院农村发展研究所