

国际经济评论  
*International Economic Review*  
ISSN 1007-0974, CN 11-3799/F

## 《国际经济评论》网络首发论文

题目： 在乡村振兴中促进城乡融合发展——来自主要发达国家的经验启示  
作者： 茅锐，林显一  
网络首发日期： 2021-11-11  
引用格式： 茅锐，林显一. 在乡村振兴中促进城乡融合发展——来自主要发达国家的经验启示[J/OL]. 国际经济评论.  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3799.f.20211109.1006.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 在乡村振兴中促进城乡融合发展

——来自主要发达国家的经验启示\*

茅锐 林显一

自改革开放以来中国的乡村经济已取得长足发展，然而以城乡失衡为主要表现的结构性矛盾依然突出。加快乡村经济转型是有效推进乡村振兴和实现城乡再平衡的重要政策思路。鉴于全球的乡村发展不是孤立的议题，中国应加强对已跨越经济转型阶段的发达国家在推进乡村发展过程中采取的政策进行总结和借鉴。本文通过回顾四个发达国家的乡村转型历史，发现法国的主要做法是以土地集中和产业再分布实现“均衡化”发展，德国的主要做法是从对乡村边缘化的被动调整到“城乡等值化”的主动改革，美国的主要做法是以完善的制度和服务体系推进“城乡共生型”发展，日本的主要做法是组织化设计和体制化运作的乡村振兴体系。基于上述发达国家的乡村转型成功经验，本文认为中国推动乡村振兴战略实施和促进城乡再平衡发展应注意三方面问题：一是要健全乡村振兴的体制化设计和社会合作网络，二是要优化城乡融合的产业布局 and 多元化产品体系，三是要推进基本公共服务均等化和城乡共生型发展。

关键词：城乡融合发展 乡村振兴 产业转型 结构性矛盾 全球经验

## 中国城乡失衡格局的演变与主要表现

绝大多数国家在经济增长过程中都采取过城市偏向型的发展政策。<sup>[1]</sup>这尽管有助于促进产业和要素集聚并推动经济增长，但也可能造成乡村发展动力减弱、

茅锐系浙江大学中国农村发展研究院教授（通讯作者），Email:rmao@zju.edu.cn；林显一系浙江大学公共管理学院本科生。本文系国家自然科学基金面上项目（项目编号：71873119）、教育部哲学社会科学研究后期资助项目（项目编号：19JHQ060）的阶段性成果，也得到了浙大-IFPRI国际发展联合研究中心和浙江大学共享与发展研究院的资助。

\* 作者感谢匿名审稿人和编辑部的建设性意见，当然文责自负。

[1] Blomqvist H. C. and Lundahl M., *Urban Bias*, Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2002.

贫困率居高不下、要素流动障碍等问题，最终导致城乡经济差距扩大的失衡格局。自改革开放以来，中国采取了发轫于农村的渐进式市场化改革，以缓解经济赶超阶段城乡二元体制对乡村发展造成的阻碍。中国通过建立家庭联产承包责任制，重新确立了农户的市场经济主体地位，并通过20世纪80—90年代的一系列价格体制改革、要素市场改革和农产品流通体制改革，完成了资源的主要配置机制从计划向市场的过渡。21世纪以来，中央按照“多予少取放活”的总方针解决“三农”问题，通过取消农业税等措施完善了农村税费制度，逐步建立了由农业补贴、最低收购价和临时收储政策等构成的农业支持体系，通过免除农村义务教育学杂费、实施“新农合”和“新农保”、建立最低生活保障制度等不断提升农民保障水平，并且通过深入推进农业供给侧结构性改革和精准扶贫，实现了农业农村的跨越式发展。<sup>[1]</sup>2020年底，农村居民人均可支配收入和消费支出分别比1978年高出126倍和98倍，达到1.71万元和1.37万元，现行标准下的9899万乡村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，对全球减贫事业的累计贡献超过70%。<sup>[2]</sup>

然而，由于20世纪80年代后期以来改革开放的重心逐渐向城市部门转移，城乡经济社会发展总体呈现出不断加深的失衡格局。具体表现主要包括以下五方面。

#### （一）以农村“空心化”“老龄化”为主要表现的城乡人口规模与结构失衡

伴随大量农村劳动力离农化，在总人口持续增长的背景下农村人口相对占比和绝对规模双双下降。以常住人口计算，农村人口占比从1978年的82.08%下降到2020年的36.11%，绝对规模从7.9亿减至5.1亿，农村“空心化”现象日益突出。同时，以青壮年为主的人口城镇化导致农村的人口老龄化程度相对更大。第七次全国人口普查数据显示，乡村60岁以上老人的占比为23.81%，高出城镇7.99个百分点。若以65岁为界，农村的老龄化率也达17.72%，高出城镇6.61个百分点。此外，与城镇相比，农村人口还呈现出女性和低受教育程度者占比较高的特点。<sup>[3]</sup>

[1] 魏后凯、刘长全：“中国农村改革的基本脉络、经验与展望”，《中国农村经济》，2019年第2期。

[2] 国家统计局：“2020年居民收入和消费支出情况”，2021年1月18日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118\\_1812425.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118_1812425.html)[2021/07/20]；国务院新闻办公室：“人类减贫的中国实践”，2021年4月6日，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content\\_5597952.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm)[2021/07/20]。

[3] 张永丽、金虎玲：“农村人口和劳动力资源禀赋变动趋势”，《经济学动态》，2013年第9期；浙江大学中国农村家庭研究创新团队：《中国农村家庭发展报告2018》，杭州：浙江大学出版社，2020年。

(二) 以收入比居高不下、绝对差持续扩大为主要表现的城乡经济发展失衡

尽管中国农村居民年人均可支配收入从1978年的134元增至2020年的17131元，但如图1所示，城乡居民人均收入比在2009年前总体呈增长趋势。虽然该比值在2009—2013年期间有所下降，但下降趋势在2014年后就几乎停滞。2020年，城乡居民人均收入比仍高达2.55，与1978年时几乎相当。相比于发达国家接近于甚至低于1的城乡收入比，中国的城乡差距明显较大。<sup>[1]</sup>同时，若以城乡居民人均收入的绝对差衡量，城乡差距自改革开放以来从未缩小。此外，自2013年起，城镇居民财产性收入占比开始持续超过农村居民且差距逐年扩大，“财富鸿沟”逐渐成为扩大城乡差距的新动力。<sup>[2]</sup>

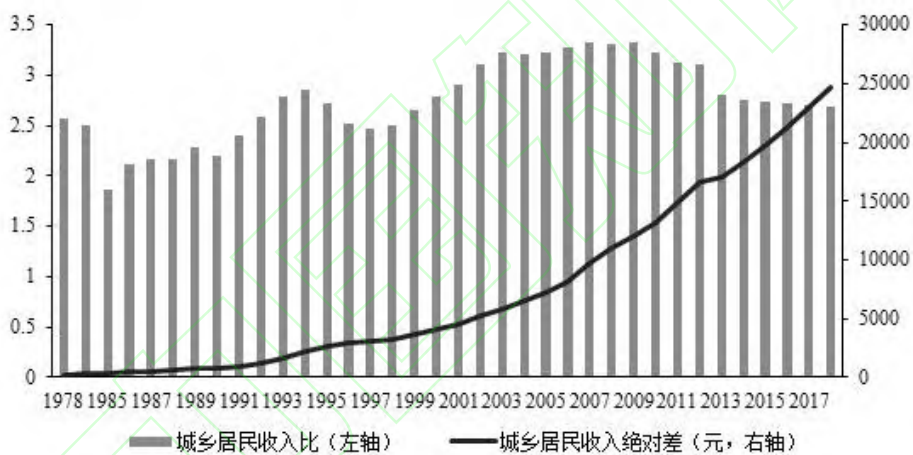


图1 1978—2018年中国城乡居民人均收入差距

来源：作者绘制，数据来自国家统计局。

(三) 以承载和治理压力从城市向农村转移为主要表现的城乡生态环境失衡

伴随城镇化对农村生态环境资源的占用和污染物从城镇向农村转移，农村的生态环境压力与日俱增。1978—1996年期间，全国耕地面积年均减少0.24%；自1996年采取新统计口径以来，耕地面积总体仍逐年减小，尽管2013年以后年均降幅已降至0.05%。全国土地污染状况调查显示，耕地土壤点位超标率高达

[1] 曾国安、胡晶晶：“城乡居民收入差距的国际比较”，《山东社会科学》，2008年第10期。

[2] 谭智心：“城镇化进程中城乡居民财产性收入比较研究——一个被忽略的差距”《学习与探索》，2020年第1期；“中华人民共和国中央人民政府：新中国60年：城乡居民生活从贫困向全面小康迈进”，2009年9月10日，[http://www.gov.cn/gzdt/2009-09/10/content\\_1413985.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2009-09/10/content_1413985.htm) [2021/07/20]。

19.4%，接近其他类型土地的2倍。<sup>[1]</sup>第二次全国污染源普查显示，农业和农村生活产生的水污染排放量占全国的70.72%。<sup>[2]</sup>城市环境管制强化的同时，大量高污染企业向农村转移，农村污染密集型企业在全国总数中的占比高达66.37%。<sup>[3]</sup>农村生活垃圾的增速也快于城镇。2019年，农村生活垃圾产量达2.99亿吨，相比2017年增长了31.7%，而城市该增长率仅为11%。<sup>[4]</sup>同时，与城市相比，农村生态环境管理设施和投入依然不足。目前，建制村中仍有40%没有垃圾收集处理设施，78%没有污水处理设施。<sup>[5]</sup>城乡环境卫生投资差距达6~10倍。<sup>[6]</sup>

#### （四）以“覆盖不全、质量不均”为主要表现的城乡公共基础设施供给失衡

尽管中国已基本实现村村通公路、通电、通光纤和4G网络，也已基本实现医疗卫生机构、幼儿园、小学的乡镇全覆盖，但农村与城镇相比仍普遍存在质量不高等问题。目前，大部分农村公路仅按照四级标准建设，仅21.5%的乡镇有高速公路出入口；农村户均电力装机容量仅为300瓦，是上海的1/10；仅有54.9%的村庄有驻村执业医师，城乡每千人医疗卫生机构床位数之比达2:1；农村小学和初中的生均仪器设备值分别仅为城市的75.8%和76.0%。<sup>[7]</sup>同时，在清洁能源、高速通信、卫生厕所等方面，农村覆盖率依然不高。目前，仅11.9%的村庄开通了天然气，5G覆盖率不到50%，48.2%的家庭仍使用普通旱厕甚至没有厕所。<sup>[8]</sup>

#### （五）以资源配置和保障水平差距明显为主要表现的城乡基本公共服务失衡

在基本公共服务领域，乡村与城镇相比，在资源配置水平和保障水平方面仍

[1] 环境保护部、国土资源部：《全国土壤污染状况调查公报》，2014年4月17日，<http://www.gov.cn/foot/site1/20140417/782bcb88840814ba158d01.pdf>[2021/07/20]。

[2] 中华人民共和国生态环境部、国家统计局、中华人民共和国农业农村部：“关于发布《第二次全国污染源普查公报》的公告”，2020年6月9日，[https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk01/202006/t20200610\\_783547.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk01/202006/t20200610_783547.html)[2021/07/20]。

[3] 李玉红：“中国工业污染的空间分布与治理研究”，《经济学家》，2018年第9期。

[4] 高博、李桂花：“农村环境问题：表现、成因及解决”，《理论与改革》，2016年第4期；黄季焜、刘莹：“农村环境污染情况及影响因素分析——来自全国百村的实证分析”，《管理学报》，2010年第11期。

[5] 环境保护部、财政部：“全国农村环境综合整治‘十三五’规划”，2016年12月，[http://www.caep.org.cn/sy/sthj/zxdt\\_21711/201702/W020180921440488851377.pdf](http://www.caep.org.cn/sy/sthj/zxdt_21711/201702/W020180921440488851377.pdf)[2021/07/20]。

[6] 张彪：“中国城市与农村环境保护的差距比较”，《环境科学与管理》，2010年第10期。

[7] 国家统计局：《第三次全国农业普查主要数据公报（第三号）》，2017年12月15日，[http://www.agri.cn/V20/SC/jjps/201712/t20171215\\_5980618.htm](http://www.agri.cn/V20/SC/jjps/201712/t20171215_5980618.htm)[2021/07/20]；中华人民共和国教育部：“中国教育概况——2018年全国教育事业基本情况”，2019年9月19日，[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/s5990/201909/t20190929\\_401639.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/s5990/201909/t20190929_401639.html)[2021/07/20]。

[8] 国家统计局：《第三次全国农业普查主要数据公报（第四号）》，2017年12月16日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215\\_1563634.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563634.html)[2021/07/20]。



存在明显短板。就义务教育而言，农村小学专任教师的学历水平整体较低，高中学历的人数是城市的5.36倍，研究生学历的人数仅是城市的1/8。<sup>[1]</sup>就医疗卫生而言，城乡每万人拥有的卫生技术人员数之比达2.37，农村本科及以上学历执业医师的占比仅是城市的1/20。<sup>[2]</sup>就养老保障而言，2018年城镇退休职工养老保险待遇对社会职工平均工资的替代率是参加城乡居民养老保险的农村居民养老金待遇对农村居民年人均可支配收入的替代率的3.7倍。<sup>[3]</sup>就最低生活保障来看，尽管已比2014年的56.3%明显提高，但2019年农村人均低保标准仍只有城市的73.6%。<sup>[4]</sup>

### 城乡失衡的根源及与全球乡村发展规律的联系

城乡发展不平衡是全球不同经济体在特定发展阶段出现的共性规律，具体表现为乡村人口流失、城乡公共资源不均和乡村承载压力增大等现象。过去55年，全球乡村人口占比持续减少，平均降幅达42.2%。城市居民往往比乡村居民拥有更好的教育、医疗和基础设施等公共服务，这造成乡村人口只占全球总人口45%的同时，却占全球贫困人口的80%。<sup>[5]</sup>1993—2018年期间，除一些发达国家外，城乡中学出勤率和通电率的差距几乎未变，卫生指数的差距反而扩大，公共资源不均现象持续存在。<sup>[6]</sup>同时，由于资源环境要素从乡村流向城市，排放物、废弃物和高污染产业从城市流向乡村，乡村承受的生态环境压力巨大。<sup>[7]</sup>有关研究发现，城市温室气体总排放与其总人口间呈规模报酬递减关系；以人均温室气体排

[1] 中华人民共和国教育部：《中国教育统计年鉴》（2017），北京：中国统计出版社，2018年。

[2] 国家卫生健康委员会：《2018中国卫生健康统计年鉴》，北京：中国协和医科大学出版社，2018年。

[3] 鲁全：“居民养老保险：参保主体、筹资与待遇水平”，《社会保障评论》，2020年第1期。

[4] “全国城市低保平均每人每月684.1元”，2021年5月8日，新华网，[http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-05/08/c\\_1127421076.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-05/08/c_1127421076.htm) [2021/07/20]；关信平：“我国低保标准的意义及当前低保标准存在的问题分析”，《江苏社会科学》，2016年第3期。

[5] World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2016 : Taking on Inequality*, Washington D.C.: The World Bank, 2016; United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, New York: United Nations, 2018.

[6] United Nations, *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World*, New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2020.

[7] 李玉恒、阎佳玉、武文豪、刘彦随：“世界乡村转型历程与可持续发展展望”，《地理科学进展》，2018年第5期；McGranahan G., “An Overview of Urban Environmental Burdens at Three Scales: Intra-urban, Urban-Regional, and Global”, *International Review for Environmental Strategies*, 5(2): 335-355, 2005.

放来看，绝大部分污染来自乡村。<sup>[1]</sup>

这些全球乡村发展中呈现的城乡失衡特征，本质上反映的是在产业结构转型的一定阶段内，在经济发展水平方面乡村相对于城市衰落的典型规律。以刘易斯模型为代表的二元经济理论认为，产业转型通过减少农村的剩余劳动力，有助于缩小城乡经济发展水平的差异。但从城乡居民人均收入比来看，产业转型过程中的城乡经济发展水平差异并非线性变化。中国的统计数据显示，第二产业（二产）就业份额与城乡居民收入比都如图2所示呈现倒“U”型变化，且两者的顶点几乎同时出现。其他国家经济发展历程也同样表现出上述规律。<sup>[2]</sup>之所以工业化进程扩大了城乡差距，主要是因为这改变了初次收入分配中不同要素收入的份额。在三次产业中，工业部门的劳动收入份额最低，因此工业化进程往往导致经济整体中劳动收入份额下降。由于农村部门主要依赖劳动报酬<sup>[3]</sup>，这就造成城乡在经济发展水平上差距的扩大，并进一步导致乡村人口流失、公共资源投入不足和生态环境承载压力增大等问题。

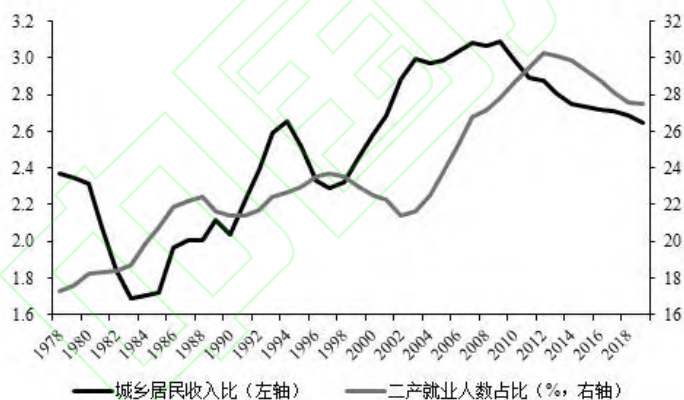


图2 1978—2018年中国二产就业份额与城乡居民人均收入比

来源：作者绘制，数据来自国家统计局。

[1] Li Y., Rybski D. and Kropp J.P., “Effects of Changing Population or Density on Urban Carbon Dioxide Emissions”, *Environment & Planning B*, 48(1):43-59, 2019; Dodman D., “Blaming Cities for Climate Change? An Analysis of Urban Greenhouse Gas Emissions Inventories”, *Environment & Urbanization*, 21(1): 185-201, 2009.

[2] 黄季焜、陈丘：“农村发展的国际经验及其对我国乡村振兴的启示”，《农林经济管理学报》，2019年第18期。

[3] 据有关测算，中国农村部门近90%的收入来自劳动报酬，例如，白重恩、钱震杰：“劳动者报酬占比 考察经济体健康度”，《中国社会科学报》，2010年第9期；张军、刘晓峰：“工资与劳动生产率的关联：模式与解释”，《哈尔滨工业大学学报》（社会科学版），2012年第14期。

中国的城乡失衡格局本身也是全球乡村发展共性规律的体现，但同时也与其不同阶段的经济、社会和制度背景有关。

首先,自新中国成立以来逐渐形成了城乡分割的历史环境。一是为支持重工业优先发展,在农产品生产、流通和定价环节中分别实施了集体经营、统购统销和价格剪刀差制度,通过集中农业剩余实现发展资本密集型重工业所需要的资本原始积累。<sup>[1]</sup>二是为避免农民以“用脚投票”的方式削弱经济二元体制的实施效果,在限制城乡人口流动的基础上设计了一套涵盖劳动就业、商品供给、生老病死等不同方面的社会二元体制。<sup>[2]</sup>至改革开放前,累积占比73%、额度逾1400亿元的农村存款流向城市。<sup>[3]</sup>有关估计显示,农业对工业部门共产生了6000~8000亿元的经济贡献。<sup>[4]</sup>上述现象的结果是,城乡发展差距不断扩大。与1952年相比,全国工业总产值至1978年增长了15倍,但农业总产值仅增长了1.3倍。<sup>[5]</sup>城乡居民人均收入比也从1949年的2.2增长到了1977年的3.0。<sup>[6]</sup>

其次,中国在改革开放后实施依靠低成本优势的出口导向型增长,阻碍了要素市场化改革的推进和经济从粗放型向集约型的转变,加剧了城乡收入分配失衡。一是由于存在国内地区间增长竞争,依靠低成本优势率先实现出口导向型增长的开放地区没有及时顺应要素实际比价变动的规律来改变产业结构,而是对要素价格采取行政干预,实施价格竞争的粗放型增长模式,这阻碍了要素市场化改革步伐。<sup>[7]</sup>估算结果显示,要素价格干预的成本约占中国GDP的10%<sup>[8]</sup>,其中劳动力、土地、资源和环境等干预成本主要由农村部门承担。二是改革开放后大量农村优质资源流入沿海开放城市,尽管削减了农村剩余劳动力,但以人力资本为代表的要素质量在城乡间进一步分化,导致城市对外开放、技术进步、所有制变革等增长红利无法惠及农村居民。例如,1995—2007年期间,技能溢价在中国收

[1] 李周：“改革以来的中国农村发展”，《财贸经济》，2008年第11期。

[2] 刘应杰：“中国城乡关系演变的历史分析”，《当代中国史研究》，1996年第2期。

[3] 王雪磊、郭兴平、张亮：“建国以来农村金融的发展历程及其评述”，《农村金融研究》，2012年第7期。

[4] 蔡昉、林毅夫：《中国经济：改革与发展》，北京：中国财政经济出版社，2003年。

[5] 韩俊：“中国城乡关系演变60年：回顾与展望”，《改革》，2009年第11期。

[6] 宋晓梧：“百年未有之大变局下的贫富差距”，《中国经贸导刊》，2019年第24期。

[7] 龚敏、李文溥：“论扩大内需政策与转变经济增长方式”，《东南学术》，2009年第1期。

[8] 黄益平、陶坤玉：“中国外部失衡的原因与对策：要素市场扭曲的角色”，《新金融》，2011年第6期；Huang Y. P. and Wang B. J., “Chinese Outward Direct Investment: Is There a China Model?”, *China & World Economy*, 19(4):1-21, 2011.



入不平等中的贡献从8%增长到26%<sup>[1]</sup>，这对城乡差距扩大产生了重要影响。

最后，在经济快速转型背景下农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾，制约了农业提质增效和城乡再平衡发展。一是农业部门的生产结构无法完全满足消费升级的需要。例如，在居民人均肉类和奶类消费量分别从1978年的8.4公斤和1.0公斤增至2019年的26.9公斤和35.9公斤的同时，两者的国内产量分别从2014年和2008年起下滑，至2019年时均减少了12%左右。<sup>[2]</sup>二是技术含量不足和产业融合度不高限制了农业现代化发展。2015年，中国农业研发经费投入强度仅为0.24%，远低于发达国家的3~6%。同时，农业与其他产业的融合程度偏低，60%以上的农副产品和加工产品尚未得到高值循环利用，核心加工技术装备大量依赖进口，科技信息、金融保险、仓储物流等生产性农业服务部门发展滞后。<sup>[3]</sup>三是尚未建立起以绿色农业为支撑的质量效益导向型农业发展模式。尽管随着居民对农产品质量安全要求的提高，中国获无公害、绿色和有机农产品认证的产品总数从2005年的27681个增至2019年的54795个，但由于缺乏科技引领、高效加工、质量溢价和生态补偿，绿色农业尚未成为农业发展的新型模式，限制了生态环境价值对缩小城乡发展差距可能产生的作用。

因此，与全球乡村发展规律相比，中国城乡失衡格局的表现具有三方面显著特征。

第一，由于中国产业结构转型进程的规模大、速度快，导致城乡失衡格局快速深化。发达国家的经验表明，工业化一般分为初期、中期和后期三个阶段，英国、美国和日本三个代表性国家分别用200年、135年和65年走完了全部历程；而中国在1995—2015年的20年间就实现了从工业化初期到后期的转变，产业转型起步晚但速度快。同时，中国的人口规模已超14亿，而35个工业化国家的人口总和只有约10亿，中国产业转型涉及的人口规模也空前巨大。<sup>[4]</sup>在上述巨大且快速推进的经济转型背景下，城乡失衡格局不仅可能发展得更快，也更可能因缺乏足够规模的再平衡资源投入而加深。

第二，在中国自十二届三中全会以来将改革重心从农村转向城市的发展背景

[1] 庄巨忠、[美国]拉维·坎布尔：“亚洲国家不断扩大的收入差距与对策”，《南开经济研究》，2013年第1期。

[2] 国家统计局：《中国统计年鉴—2020》，北京：中国统计出版社，2020年9月23日。

[3] 魏后凯：“中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型”，《中国农村经济》，2017年第5期。

[4] 黄群慧：“中国的工业化进程：阶段、特征与前景”，《经济与管理》，2013年第7期；黄季焜、陈丘：“农村发展的国际经验及其对我国乡村振兴的启示”，《农林经济管理学报》，2019年第18期。

下，城乡失衡呈现经济、社会和环境等多重问题交织的格局。英国、美国等发达国家早在1960年前就已完成工业化，而城乡间基础设施、公共服务、生态环境等失衡现象主要在随后的逆城市化阶段中才出现，当时的城乡经济差距本身并不严重。然而，中国的城乡失衡现象自工业化初期以来就不断积累，形成了多重失衡交织的格局，使破解失衡格局愈发复杂。同时，中国采取的限制人口流动、计划性配置财政投入、鼓励农村资金流向城市等城乡二元政策进一步加重了产业转型过程中的城乡失衡，导致城乡多重问题交织的失衡格局被体制性固化。<sup>[1]</sup>

第三，由于中国经济增长和产业结构在地区间存在明显不同，城乡失衡格局也具有巨大的地区差异。2012年，中国最发达省份的人均GDP是最不发达省份的4.82倍，这远高于OECD国家各国该比值的平均值2.83；实际上除3个国家外，其余OECD国家的这一比值都低于中国。<sup>[2]</sup>因此，中国的城乡差距也因地区而显著不同。就城乡居民人均收入比而言，2020年许多东部省区已降至接近2，其中浙江已降至1.96，但西部省区仍位于2.5~3.3这个区间。同时，东部地区在基础设施、公共服务和生态环境等方面的城乡差距也相对较小。<sup>[3]</sup>

## 乡村振兴战略与主要发达国家的经验举措

为加快乡村经济转型、缩小城乡发展差距，中国自21世纪以来以“统筹城乡发展”为总方针不断推进构建城乡一体的新格局。自2004年以来，中国连续18年将中央一号文件聚焦“三农”问题。2015年12月的中央农村工作会议提出将农业供给侧结构性改革作为接下来农业改革发展的主线，指出要通过优化供给结构和质量兴农，解决农业传统增长动能减弱和无法有效满足需求升级的问题。

[1] 乔耀章、巩建青：“我国城乡二元结构的生成、固化与缓解——以城市、乡村、市场与政府互动为视角”，《上海行政学院学报》，2014年第4期；黄季焜、陈丘：“农村发展的国际经验及其对我国乡村振兴的启示”，《农林经济管理学报》，2019年第18期；陈钊：“面向和谐发展的城乡融合：目标、难点与突破”，《国际经济评论》，2015年第3期。

[2] OECD，“OECD Regions at a Glance 2016”，June 16, 2016, [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/reg\\_glance-2016-en.pdf?expires=1624967206&id=id&accname=oid008303&checksum=861CA4EFD4B5A11494A0C8A096CDD294](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/reg_glance-2016-en.pdf?expires=1624967206&id=id&accname=oid008303&checksum=861CA4EFD4B5A11494A0C8A096CDD294) [2021-7-20]；黄季焜、陈丘：“农村发展的国际经验及其对我国乡村振兴的启示”，《农林经济管理学报》，2019年第18期。

[3] 张彪：“中国城市与农村环境保护的差距比较”，《环境科学与管理》，2010年第10期；汪宇明、刘高、施加仓、蔡萌：“中国城乡一体化水平的省区分异”，《中国人口·资源与环境》，2012年第4期；黄季焜、陈丘：“农村发展的国际经验及其对我国乡村振兴的启示”，《农林经济管理学报》，2019年第18期。

2017年中央一号文件进一步明确，要将提高供给质量作为农业供给侧结构性改革的主攻方向。同年10月，党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，强调建立健全城乡融合的发展体制，从而形成以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴要求为目标、以城乡融合发展为举措的现代化战略体系。随后，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》出台，成为中国第一个全面推进乡村振兴战略的五年规划。2021年4月29日，《乡村振兴促进法》又获得审议通过，为全方位保障乡村振兴战略的实施提供了综合性的上位法支撑。

正如上文所述，全球的乡村发展具有共性规律，许多国家在经济发展的特定阶段中都出现过城乡发展失衡格局。在一些国家中，随着大量乡村人口涌入城市，还造成了严重的社会动荡、公共品短缺、大规模失业等社会矛盾问题，甚至使经济长期陷于低收入或中等收入陷阱。而那些成功跻身高收入国家行列的经济体，无一例外地都采取了促进乡村经济转型的应对措施。因此，中国在推进实施乡村振兴战略时，应当积极借鉴成功实现城乡再平衡国家的乡村发展经验。鉴于法国和日本分别在土地综合整治与乡村发展体制化推进方面与中国具有相似性，德国和美国的城乡融合发展成效显著，本文选择这四个发达国家作为考察对象。

#### （一）法国：以土地集中和产业再分布实现“均衡化”发展

法国的工业化和城市化长期集中在大巴黎地区。1960年代，巴黎大区以2.2%的国土面积承载了全国19%的人口和29%的就业，其生产总值超过法国全国的三分之一。<sup>[1]</sup>这造成城乡收入差距扩大、农村年轻人口减少、乡村基础设施落后和土地细碎化等一系列问题。为此，法国政府主要采取了“领土整治计划”、《农业指导法》和“乡村整治规划”三个系统性政策方案，推动乡村发展。

“领土整治计划”重新布局产业空间分布，引导土地综合开发利用。1954年，法国正式实施“领土整治计划”，通过将全国划分为21个区（1970年后为22个区），明确了“领土整治”的单元。1963年，法国政府设立了“领土整治和地区发展委员会”，专门负责领土整治工作。<sup>[2]</sup>其中“工业分散政策”是“领土整治计划”最重要的组成部分。该政策旨在大力发展交通运输事业，限制人口和工业在巴黎、里昂、马赛等区域的过度集中，鼓励企业向乡村地区迁移和投资。此外，“领土整治计划”还包括建设城市网络、分散第三产业、援助落后地区、改

[1] 朱晓龙、王洪辉：“巴黎工业结构演变及特点”，《国外城市规划》，2004年第5期。

[2] 周璇：“法国领土整治经验以及对我国的启示”，《商》，2015年第23期。

善生态环境、发展旅游业等。<sup>[1]</sup>通过上述举措，法国探索了产业均衡、城市均衡、城乡均衡、人与自然均衡的渐进式综合开发经济发展道路。

鼓励土地整治和集中，解决土地细碎化问题。1960年颁布的《农业指导法》是法国指导农业农村发展的主要法律文件。其主要内容是完善农产品价格补贴、调整农场规模和建立土地整治与乡村建设公司，鼓励土地集中。1962年和1980年，法国又颁布了两部《农业指导法》的补充法。其中，1962年的补充法将老年农场主退休金补贴、青年农场主培训补贴和建立农业行动基金等纳入法律保障体系，以重点支持中等规模以上的农场。<sup>[2]</sup>与此同时，土地租期也从20世纪50年代的3年延长到了9年，从而加快了土地的流动和集中。1980年的补充法则的主要目的是控制地价波动，落实个人责任制，以免影响土地集中和家庭经营。<sup>[3]</sup>

聚焦自然群落，促进乡村多维度平衡发展。1970年法国颁布的“乡村整治规划”实质上是对“领土整治”的深化，是中央到地方分权过程的体现。“乡村整治规划”一般由乡村市镇推行，由地方政府部门主导，是由地方代表、专家和居民共同参与的自主性政策。其主要内容是在微观层面对自然群落进行规划，促进乡村基础设施、经济水平和自然环境等多个维度的平衡发展。<sup>[4]</sup>

## （二）德国：从对乡村边缘化的被动调整到“城乡等值化”的主动改革

20世纪50年代，在乡村人口危机和难民涌入的双重压力下，德国采取了“中心-边缘”发展模式，乡村边缘化态势日益凸显。尽管1955年政府出台《农业法》以保障农产品价格，但主要思路是被动式应对农业衰落和乡村产业空心化问题，没有解决乡村发展的内生动力问题。<sup>[5]</sup>20世纪60年代，德国出现“逆城市化”进程，对乡村基础设施、公共服务、资源环境造成了进一步冲击。为此，德国政府开始以“城乡等值化”为目标，主动重新对乡村发展进行总体规划，主要内容包括调整城乡关系、推进土地整理、发展多功能农业和实施乡村规划四部分。

基于“城乡等值化”发展理念，转变城乡二元关系。德国汉斯赛德尔基金会

[1] [法] 菲利普·埃达罗著，李庆生译：“法国的领土整治”，《经济地理》，1988年第4期。

[2] 汤爽爽、孙莹、冯建喜：“城乡关系视角下乡村政策的演进：基于中国改革开放40年和法国光辉30年的解读”，《现代城市研究》，2018年第4期。

[3] 王有强、董红：“国外农业立法的启示和借鉴”，《西北农林科技大学学报》（社会科学版），2003年第3期。

[4] 汤爽爽、冯建喜：“法国快速城市化时期的乡村政策演变与乡村功能拓展”，《国际城市规划》，2017年第4期。

[5] 邢来顺：“德国是如何搞新农村建设的”，《决策探索（上）》，2018年第5期。

于1950年提出的“城乡等值化”理念，强调通过土地整理和村庄更新，避免将农村生活等同于低质量生活。<sup>[1]</sup>该理念并非要求城乡的产业结构、经济生产方式、文化和景观等差异消失，而是要保障城乡居民能享受同样的生活质量，具有同等的生活、工作及交通条件，同时保护水、空气、土地等自然资源。<sup>[2]</sup>“城乡等值化”具体有三方面内容。一是社会公平，即城乡居民应有同等的公共服务和社会保障机制。不同于大多数国家采取保险的办法，德国的社会保障体系强调风险预防。1963年，德国建立了农业事故保险基金，对农场的安全情况进行检查，提供安全培训。与医疗和养老保险一样，德国的农业事故保险也是强制的。<sup>[3]</sup>二是发展城乡经济，尤其是发展有助于城乡经济双向联系的市场经济体系。三是保护自然环境和资源。<sup>[4]</sup>

落实“城乡等值化”理念，推动土地整理和村庄更新。1953年，德国通过了《土地整理法》，于次年生效。1965年，德国在修订作为城乡规划基础的《建筑法典》时，增加了有关村庄更新的主要条款。目前，《联邦国土规划法》《州国土规划法》与以上两部法律一起，成为德国村庄更新的主导法律规范体系。同时，村庄更新还必须遵守《联邦自然保护法》《景观保护法》《林业法》《土地保护法》等法律法规。<sup>[5]</sup>德国的村庄更新主要包括对农村基础设施的更新和对乡村自然环境的保护。各级财政承担了村庄更新中历史建筑修缮保护费用的80%和个人住房改造费用的20%。这使村庄更新融合了创造性元素，使各地能体现别致景观。为促进土地整理，德国自20世纪60年代开始采取了奖励土地长期出租者、降低农场主退休年龄、将转移农业企业作为农场主领取养老金的附加条件等措施，从而有效推动了农业规模化和机械化发展。

打造多功能农业和多功能乡村的新发展模式。多功能农业是进入21世纪后德国乡村的重点发展方向。1984年，巴伐利亚州在《土地整理法》关于村庄更新的内容基础上，制定了《村庄改造条例》，提出将实现居住、就业、休闲、教

[1] 周季钢：“德国：‘城乡等值化’理念下的新农村建设”，2011年9月9日，<http://roll.sohu.com/20110909/n318834236.shtml>[2021-07-26]。

[2] Mumford L., *The City in History: Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, New York: Harcourt Brace & World Inc, 1961.

[3] 韦红：“德国农村社会保障政策的特点与启示”，《新视野》，2007年第3期。

[4] 毕宇珠、苟天来、张骞之、胡新平：“战后德国城乡等值化发展模式及其启示——以巴伐利亚州为例”，《生态经济》，2012年第5期。

[5] 常江、朱冬冬、冯姗姗：“德国村庄更新及其对我国新农村建设的借鉴意义”《建筑学报》，2006年第11期。



育和生活五项功能作为村庄发展的最终目标。目前，多功能农业主要有三方面内容：一是要在农业生产中兼顾环境，二是要保护乡村景观文化，三是要促进“半农业”和旅游业、手工业发展，为乡村人口充分就业和增收提供稳定保障。<sup>[1]</sup>为此，德国对农户给予了大规模直接补贴。德国农民当前近60%的收入来自欧盟和国家各级财政补贴。<sup>[2]</sup>德国还高度重视农业职业教育和培训，建立了农业准入门槛，即最低学历和从业资格证书。同时，德国的农业社会化服务体系也很完善<sup>[3]</sup>，并逐步发展了信息化农业。不同于美国大范围推广信息技术的路径，德国的信息化农业首先聚焦在植物种植与保护（EDV）、病虫害行止（BTX）和综合信息数据管理（GETS）等局部产业链，通过逐步扩充并从生产端向流通和消费端拓展，形成了综合化发展。<sup>[4]</sup>

突破部门和层级限制，实施“自下而上”的乡村规划。基于欧盟资助的农村发展计划，德国于1991年推出“农村地区发展联合行动（LEADER）”项目。该项目突破部门和层级限制，采用“自下而上”的方式促使不同部门和机构的利益相关者共同形成地方行动小组（LAG），作为开展政府和社会资本合作的平台。这一方面扩大了乡村发展的资金来源，另一方面也形成了利益相关者对于乡村发展的共同价值认知，使乡村经济多样化发展、环境保护、生活质量提高等不同诉求得以充分反映和交流，与传统的“自上而下”乡村规划形成有机互补。<sup>[5]</sup>

### （三）美国：以完善的制度和服务体系推进“城乡共生型”发展

当前美国的城市化率超过80%<sup>[6]</sup>，乡村经济发展和生活质量总体处于较高水平。2008年全球金融危机以后，美国乡村就业增长放缓、贫困率维持较高水平以及乡村人口减少等问题日益凸显。为此，美国采取了完善农业立法支持、刺激乡村经济复兴、完善基础设施和公共服务以及促进农业可持续发展等举措，以构建“城乡共生型”的发展模式。

[1] Schopen W., “German Policy for an Integrated Rural Development”, *Villages in the Future*, 85-89, 2001; Winkler-Kühlken B., “Voneinander lernen - Bevölkerungsrückgang und Strukturanpassung in ländlichen Regionen Europas”, *Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum-von europäischen Erfahrungen lernen? Bonn; BBR*, 12: 779-787, 2003.

[2] 李学勤：“德国农业和农村发展的特点及启示”，《吉林农业农村经济信息》，2005年第7期。

[3] 刘燕群、宋启道、谢龙莲：“德国农业社会化服务体系研究”，《热带农业科学》，2017年第12期。

[4] 何迪：“美国、日本、德国农业信息化发展比较与经验借鉴”，《世界农业》，2017年第3期。

[5] Pollermann K., Raue P. and Schnaut G., “Rural Development experiences in Germany: Opportunities and obstacles in Fostering Smart Places through LEADER”, *Studies in Africultural Economics*, 115:111-117, 2013.

[6] 数据来源于世界银行（The World Bank），具体采用2018年“Urbanization Population (% of Total)”指标，<https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=US>[2021/07/20]。

重视乡村组织管理，完善农业立法支持。美国乡村管理机构最早出现于1820年代，目前主要通过乡村发展署下辖的住宅服务局、商业合作服务局和公用事业局三个事务性机构进行乡村组织管理。美国的农业立法支持体系源自1933年起生效的《农业调整法》，包括长期有效的《农业调整法》《农产品信用企业章程法》《农业法》等永久性立法和定期修订的农业法案。其中，被定期修订的农业法案是一揽子综合立法，这有利于适时对农业政策进行调整和修改。<sup>[1]</sup>例如，2014年修订的农业法案就旨在基于当时经济表现整体欠佳的背景，构建农民收入、资源环境和食物有效供给的三大“安全网”。<sup>[2]</sup>目前，美国的农业立法体系已涵盖资源保护、农业科技发展、农业价格和收入支持、农业信贷、农业税收、农产品对外贸易等重要方面，为农业和乡村发展提供了重要的政策保障。

多重激励措施并举，全面激活乡村经济。美国政府刺激乡村经济复兴的措施主要包括四大类计划：一是商业与产业类发展计划，如商业与产业信贷担保计划等；二是专门性计划，如循环贷款计划、乡村小型企业支持计划、乡村商业公司授信计划、乡村经济发展贷款计划等；三是合作性计划，如增加值生产授信计划、乡村合作发展授信计划、弱势群体生产授信计划、乡村经济影响合作研究计划等；四是乡村能源计划，如生物质提取信贷支持计划、高级生物燃料计划、再生动力支持计划、乡村可再生能源计划等。<sup>[3]</sup>这些组合举措有效确保了美国乡村的高质量就业、商业繁荣和可持续能源供给。

完善农村基础设施和公共服务，保障城乡共生发展。美国乡村发展署下辖的乡村公用事业局负责对乡村基础设施进行管理<sup>[4]</sup>，主要建立了电力、通信和宽带、水资源和环境这三大领域的支持计划。2009年以来，公共财政资助乡村发展的各类项目达138.94万个，资助金额达2534.34亿美元，是资助城市社区发展金额的3.98倍。乡村公共服务保障则主要由乡村住宅服务局负责，2009年以来已运用公共财政资助了8000多个公共服务项目，包括900个教育设施，475个图书

[1] The National Agricultural Law Center, “Farm Bill Definitions”, February 7, 2014, <https://nationalaglawcenter.org/glossary/>[2021/07/20].

[2] Congressional Budget Office, H.R. 2642, Agricultural Act of 2014, <https://www.cbo.gov/publication/45049>. [2021/07/20].

[3] USDA-Rural Development, “Programs and Services”, May 12, 2018, <https://www.rd.usda.gov/programs-services/>[2021/07/20].

[4] USDA-Rural Development, “Rural Utilities Service”, May 12, 2018, <https://www.rd.usda.gov/about-rd/agencies/rural-utilities-service/>[2021/07/20].

馆，1000多个卫生设施和医疗设备，近3500个公共安全设备。<sup>[1]</sup>乡村商业合作服务局旨在保障农村居民能获得及时救助和充分就业的机会，同时也负责促进联邦、州和私营机构间开展合作，增加乡村地区的经济投资。<sup>[2]</sup>

因地制宜实施资源保护，促进农业可持续发展。20世纪80年代，由于粮食连年增产导致农产品价格下跌，美国开始大规模实施资源保护项目。通过10~15年的休耕还林还草等，实现了水质改善、水土流失减少、生态环境优化的农业可持续发展目的。在2014年农业法案中，美国更加强调因地制宜实施资源保护项目，其重点包括以下四方面：一是实行土地休耕储备，法案继续为近1000万公顷的土地休耕提供资金支持；二是鼓励生产者加强资源环境保护，对于耕种的土地，政府向生产者提供技术和资金援助，鼓励采取生态环保型生产技术；三是取消了过去湿地、草原和耕地保护项目，整合设置了农业资源保护地役权项目，系统防止高产农田或草原转为非农用途；四是开展区域资源保护合作，由联邦和州政府就实施资源保护签订协议，共同提供资金支持，从而推动整个地区和流域内的资源保护。<sup>[3]</sup>

#### （四）日本：组织化设计和体制化运作的农业振兴体系

自20世纪50年代日本经济起飞以来，工业化和城镇化进程的加快推进导致城乡矛盾日益突出。与此同时，受进口农产品冲击和政府直接税收减少等因素的影响，日本乡村开始出现大量的土地撂荒、劳动力高龄化兼业化、村落数量减少等衰落迹象。为此，日本政府采取了构建体制化运作模式、组建农业协同组合、推进“六次产业化”、加强资金补贴保障等措施，这些构成了日本农业振兴的主要政策体系。

设置治理机构，构建体制化运作模式。为配合乡村振兴政策顺利实施，保证政策实施的有效性，日本政府2001年将主管农田水利的构造改善局改组为农村振兴局，下设总务课、农村政策部、整备部3个机构及11个处室。农村政策部主要负责农业振兴制度设计和发展规划编制，同时设有都市农村交流课推进城市和

[1] USDA, “Rural”, May 12, 2018, [https://www.usda.gov/topics/rural/\[2021/07/20\]](https://www.usda.gov/topics/rural/[2021/07/20]).

[2] USDA-Rural Development, “Rural Business-Cooperative Service”, May 12, 2018, [https://www.rd.usda.gov/about-rd/agencies/rural-business-cooperative-service/\[2021/07/20\]](https://www.rd.usda.gov/about-rd/agencies/rural-business-cooperative-service/[2021/07/20]).

[3] 杨春华、杨洁梅、彭超：“美国2014农业法案的主要特点和启示”，《中国农业经济问题》，2017年第3期。

农村的共生交流。<sup>[1]</sup>整備部主要负责保障农业生产基础和整顿农村环境，也负责实施不同地区的农业振兴项目。同时，日本在省级地方农业局设立了农业振兴科，协调民间团体和农业协同组合（农协）、森林协同组合及渔业协同组合参与乡村振兴规划的制定和实施，确保地方与中央规划的有效衔接。<sup>[2]</sup>日本还建立了由农林水产省牵头，国土交通省、厚生劳动省、环境省、经济产业省等作为成员单位的乡村振兴联席会议机制，制定了跨机构的中层干部互派制度，从而有效统筹相关部门的政策资源来共同支持乡村发展。

组建农协，提升振兴政策执行效率。日本于1947年出台《农业协同组合法》，确立了农协制度。目前，99%的农户都加入了农协，使该组织成为日本政府推行国家农业政策的重要辅助机构。通过集中有计划地销售，农协大大提高了农户的议价能力，对提高日本农民的收入起到了决定性作用。日本农协以农村社区为基础，涵盖销售、供应、金融、保险、生产经营、仓储运输以及福利文化等各方面服务。除农协外，日本还鼓励农民自发成立其他各种形式的合作组织，如承担农村基础设施建设和维护的“土地改良区”合作组织。政府支持这些组织开展合作，承揽农产品加工、直营超市建设等产业融合项目，也允许它们拓展业务范围，开展如医疗、养老和文化体育等与农村生活福祉相关的活动。政府还鼓励农协的理事长兼任地方自治机构领导，使其代表农民参与政策制定。农协也承担部分的行政职能，例如指导农民填写涉农项目申请书、代理政策性资金征信调查、协助地方政府核准农业补贴等，以提高政策扶持的精准度。

进行“六次产业化”，促进城乡融合。日本在发展乡村时坚持促进城乡交流的工作理念，认为城市要为乡村发展蓄积人才、资金和知识，乡村要为城市居民提供良好的休闲环境。为此，日本于1994年提出“六次产业化”概念，指出要通过三次产业的交叉融合，形成集农产品生产、加工、流通、销售、服务于一体的高附加值产业链。<sup>[3]</sup>日本不仅通过一系列扶持政策引导不同类型的农业生产主体进入二、三产业，还自2010年起实施《六次产业化及地产地消法》，鼓励农民开发销售本地特色农产品。政府对从事上述新产品开发的法人给予补贴、贷款优惠和咨询服务，并于2013年成立了“农林渔业成长产业化支持机构”，通过共建

[1] 包书政、王志刚：“日本绿色观光休闲农业的发展及其对中国的启示”，《中国农学通报》，2010年第20期。

[2] 宫崎猛：《農業、農村環境創造の制度と政策》，東京：農林統計協会，1998。

[3] 姜长云：“日本的“六次产业化”与我国推进农村一二三产业融合发展”，《农业经济与管理》，2015年第3期。

基金或直接参股注资的方式帮助小微农业企业解决发展初期的资金、经验和市场问题。与此同时，为吸引城市人口到农村消费，日本放宽了对农户修建民宿、“农家乐”等营利性住宿设施的限制，拨付专款支持农户改造闲置房屋，支持农村修建特色产品加工设施、直销店、体验店和餐厅，还对帮助城市居民选择出行地点的项目给予补贴。

## 政策启示

随着国际投资风险升高、知识信息流动受限、农业改革政策停滞和全球治理不断弱化，乡村的脆弱性近年来在全球增长放缓的背景下重新显现出来。中国也需要认识到全球的乡村发展不是孤立议题。对处于经济转型关键阶段的中国而言，学习和反思国际发展经验有助于认识和把握乡村发展的普遍规律，借鉴成功做法，并推动中国在实施乡村振兴战略的过程中接轨乃至引领全球趋势。与此同时，中国也应当高度重视凝练和分享乡村振兴的理论和实践经验，向其他同样处在或即将进入经济转型期的国家提供中国方案，使中国在全球治理中发挥更重要的作用。基于对以上四个发达国家乡村经济转型政策的梳理分析，本文认为在体制机制、产业体系和公共服务网络三方面，中国应在推动乡村振兴战略实施和促进城乡再平衡的过程中有所借鉴。但值得注意的是，由于不同国家面临的城乡失衡格局和乡村发展挑战存在差异，所处的政策体制和社会经济环境也不尽相同，中国也不能全盘照抄发达国家的经验举措。总体而言，中国从上述主要发达国家乡村发展经验中应当汲取和可能实践的具体措施包括以下三方面。

### （一）健全乡村振兴的体制化设计和社会合作网络

正如日本乡村发展经验所表明的，体制化设计和运作对统筹政治资源并“自上而下”有效推动乡村转型而言至关重要。但过度依赖政府推动又往往造成个人、组织和地方缺乏主动性，从而不仅可能导致乡村发展的多样性不足，也可能无法充分体现利益相关者的不同诉求并阻碍共同价值认知的形成。因此，实施乡村振兴战略也要借鉴法国和德国“自下而上”规划的乡村转型经验。尽管中国已认识到兼顾两者的重要性并在实施乡村振兴战略的过程中鼓励地方因地制宜地提出“路线图”和“时间表”，但这些地方规划整体上与中央部署高度重合且没有充分体现地方诉求的特殊性。为此，中国应在目前对农村金融、产业、保险、环保、自治等乡村振兴试点先行工作予以鼓励的基础上，对在沿海与内陆、城郊与



腹地等不同农村地区分类制定和有序推进乡村振兴整体规划作出明确引导，对各地开展具有“先点后面、示范引领”作用的试点规划给予大力支持。

首先，中央政府应给予基层政府、地方组织与乡村居民更高的分散决策权力，强化统一部署与本地实际的结合度。中央要对地方官员制定科学的考核目标，实施公开透明的问责制度。地方政府应在条件适宜的前提下学习法国和德国的“自下而上”发展规划经验，开展具有地方特色的乡村市镇发展规划和组建地方行动小组，并因地制宜地发展高效生态农业、特色优质农业、休闲创意农业、土地适度规模化经营等。

其次，为健全乡村振兴体制机制，中央和地方政府都应继续完善乡村管理者和有关职能机构的协同机制。一方面，政府部门可以借鉴日本的干部互派制度，提升地方政府有效统筹政策资源的水平和能力。另一方面，各级职能机构也应当通过鼓励和支持村级组织、农民专业合作社、涉农企业等多种主体广泛参与，积极拓宽乡村振兴的组织形式，特别是聚焦建设高标准农田等乡村振兴的基础工程，形成现代农业的社会化服务联盟。

最后，要进一步健全乡村产权保护交易制度和资源汇集激励措施，增强市场为乡村发展配置资源的能力与效果。一方面要借鉴法国的“领土整治计划”经验来完善城乡土地的统一登记、规划和整治，盘活乡村土地资源，建立健全城乡一体的建设用地市场和建设用地、补充耕地指标交易机制。另一方面要通过加快发展债券市场等措施提升乡村金融服务供给能力，拓宽农业技术转移转化的融资渠道和信贷限制，缓解当前乡村振兴战略实施过程中对财政资金的过度依赖，并深化乡村人才引进、流动、激励等制度改革，通过人才振兴构筑乡村发展广泛的市场化合作网络。

## （二）优化城乡融合的产业布局 and 多元化产品体系

由于在传统意义上，乡村经济收入主要来自劳动报酬，与工业化进程相伴的劳动收入份额下降将扩大城乡收入差距，造成乡村劳动力、土地和资本等要素资源流失。这种城乡间产业布局和产品体系的差异是导致城乡失衡现象的根本原因。因此，中国在推进乡村振兴战略时应借鉴法国、德国和日本乡村发展的经验，将调整产业空间布局、发掘农业的多功能性以及塑造乡村经济的多元化产品体系作为破除城乡发展失衡的重要途径。

第一，中国要坚持“宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游”的原则，推动农业“接二连三”地向产业融合的发展方向转型。为此，必须进一步完善以

市场需求为导向的要素双向流动市场，破除城乡二元的体制性障碍，为产业重新布局和多元化发展提供资源保障。特别是要以完善土地流转市场为抓手，在近年出台《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》和新修《农村土地承包法》等制度改革的基础上，进一步健全农村土地经营权的入股和担保融资权能，并适度放活宅基地和农民房屋使用权。同时，为推动产业融合发展，中国还应借鉴德国多功能乡村和日本“六次产业化”发展经验，加速推进产学研一体化，坚持创新引领技术改造，促进传统涉农产业提质增效，向高效现代农业产业链转型。

第二，中国要充分认识到信息技术已成为加快推进三次产业间两两融合及生产、加工、经营一体三元融合的新动力，大力发展数字农业产业。尽管中国的行政村通光纤和通4G比例均已达98%，但由于农业规模化生产的比例仍然不高、新型经营主体的数量仍然较少、不同数据资源的整合度仍然较低，信息技术在推动农业智慧化转型和乡村经济布局重构中发挥的作用还有待提升。为此应当借鉴美国多措并举全面激活乡村经济的发展经验，通过商业与信贷计划、合作性计划、专门性计划等推动信息技术全方位嵌入农业生产和乡村经济，并尽快按照《数字乡村发展战略纲要》的部署建立贯通全产业链和融通全方位信息资源的大数据平台。信息化发展较慢地区尤其应当发挥后发优势，在数字发展中做好统筹规划和系统设计。

### （三）推进基本公共服务均等化和城乡共生型发展

尽管中国的教育、就业、医疗卫生、住房保障、社会保障、文化体育等基本公共服务供给日益完善，但在城乡间仍存在明显的规模和质量双重不平衡矛盾。为此，中国要借鉴德国和美国以基本公共服务均等化为主要表现形式的“城乡等值化”和共生型发展经验，为实现可持续乡村经济转型和城乡再平衡发展提供长效保障。

首先，在农村人居环境整治基础上拓展生态产品价值实现路径，完善生态环境保护与乡村可持续发展的联系机制。一方面要借鉴德国村庄更新经验，健全包含景观环境要求的乡村发展法律体系，完善生态环境污染治理的公共设施和监测管理，通过推广区域内种养结合等措施，“疏堵结合”地促进物质内循环。另一方面要开发生态产品价值，加强对亲环境农业生产的资金和技术支持，通过线上线下多模式实现生态产品及资源供需方的精准高效对接，打造生态产品区域公用品牌及产品认证、可追溯体系，探索建立生态环境保护修复与经营开发权益挂钩

机制。

其次，着眼农村人力资本积累的需求和城乡人口双向流动的背景，加大农村基本公共服务的投资和供给力度。具体而言，可以借鉴美国乡村公用事业局和商业合作服务局在提供乡村基本公共服务方面的有关举措，进一步推动中国的农村公共服务供给从基本社会保障向文化服务、生活救济、就业帮扶等方面延伸。同时，在农村教育和医疗等重点领域，应通过扩大乡村教师特岗计划规模、加大各级财政对乡村教师和乡村医生工资待遇的统筹力度、落实基层首诊制度以引导优质资源下沉，改善乡村基本公共服务的供给质量水平。

最后，鉴于农村人口特别突出的老龄化发展趋势，在推进城乡共生发展中格外重视培育新型农民和多种类型的农村从业者。一方面，中国可以适当借鉴德国的经验，逐步推行新生代农业和乡村新兴行业从业者的学历和从业资格门槛。另一方面，中国也应当通过建立与城乡融合的产业布局需求相适应的教育培训体系和内容，完善农业服务、资金、科技、基础设施和信息技术等配套网络，为农民联动外部市场和推动乡村的可持续经济转型提供支持条件。在人口老龄化背景下，中国也应着力加快提升农村老龄人口的养老服务和保障水平。■

（责任编辑：邱静）