

全面推进乡村振兴的十大重点*

黄祖辉 胡伟斌

(浙江大学中国农村发展研究院 杭州 310058)

摘要:我国已进入全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化的发展阶段。在这一阶段中,科学把握乡村振兴战略的重要方针、目标任务和改革举措,扎实、有力、高效推进全面乡村振兴和农业农村的现代化,至关重要。本文结合近年来中央重要会议和中央“一号文件”,尤其是有关乡村振兴发展与改革的文件精神与笔者的研究探索,从乡村振兴的发展引领、实践运行和改革深化三个层面,梳理和提炼了全面推进乡村振兴需要把握的十大重点,即坚定乡村振兴“三步方略”;坚持“两山”理念“三大思维”;确保农业农村“三个优先”;建立现代农业“三大体系”;推进农村“三产融合”发展;推进“三种类型”规模经营;建构“三层协调”服务体系;建立“三治合一”治理体系;深化供给侧“三个激活”改革;深化“三权分置”产权改革。

关键词:乡村振兴;农业农村现代化;全面推进

一、“乡村振兴”发展引领

(一) 坚定乡村振兴“三步方略”

在2017年党的十九大提出的乡村振兴战略已经实施了近5年。这5年来,围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针和“产业振兴、生态振兴、文化振兴、人才振兴、组织振兴”五大抓手,国家出台了一系列加快推进乡村振兴的战略规划 and 政策举措,各地也相应制定了乡村振

兴规划和行动方案。同时,国家对乡村振兴战略还提出了“三步走”方略^①。第一步方略是到2020年取得重要进展,第二步是到2035年取得决定性进展,第三步是到2050年实现全面振兴目标。“三步走”方略为我国乡村振兴战略制定了阶段性目标,表明我国乡村振兴战略是与国家现代化进程相同步的战略,是个需要循序渐进、长期实施的战略。

80% farms with small scale land develop high-value agriculture) with the corresponding policy support system, in order to achieving the common prosperity for both large and small scale farms.

Keywords: Rural economic transformation; Agricultural labor productivity; High-value agriculture; Non-farm employment; 20-80 pattern; Farmers' income; Common prosperity

责任编辑:吕新业

* 项目来源:国家社科基金重大项目“构建面向高质量发展的农业科技贡献率体系研究”(编号:21&092)。胡伟斌为本文通讯作者

① 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告, www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm

2020年打赢脱贫攻坚战和总体上建成全面小康社会是我国乡村振兴战略取得重要进展的标志。当前,乡村振兴战略正在朝着第二步方略前行中,还有13年的时间,乡村振兴将取得决定性进展。与乡村振兴取得决定性进展相对应的标志,就是基本实现农业农村的现代化,并且基本建成共同富裕的体制机制,形成城乡、地区、阶层差距明显缩小,中等收入群体处于主导的格局(黄祖辉等,2021)。要实现这样的目标,全面推进乡村振兴和深化改革是这一发展阶段的关键,必须加快农业农村的优先发展,不断推进农业农村综合配套的改革,下决心解决引致经济社会发展不平衡与不充分的体制机制问题。

(二) 坚持“两山”理念“三大思维”

乡村振兴必须处理好经济发展与资源生态的关系。思路是生态优先,绿色发展,准绳是坚持“绿水青山就是金山银山”理念(简称“两山”理念)。“绿水青山就是金山银山”理念内涵丰富,其中“三大思维”是其精髓所在(黄祖辉等,2020)。一是坚持底线思维。生态环境不能作为发展的代价,尤其在温饱问题已经解决的发展阶段,绝不能以牺牲环境来谋求发展,要对损害生态环境的行为零容忍。二是坚持发展思维。坚持底线思维并不是排斥发展,而是要追求高质量发展。因为生态环境本身就是财富,是“金山银山”,是绿色发展、高质量发展的源泉。在美好生活已成为广大人民群众普遍追求的新阶段,坚持底线思维就是体现生态优先,就是要实现绿色发展和高质量发展(黄祖辉等,2017)。三是坚持转化思维。“绿水青山就是金山银山”理念内涵了转化思维。正如习近平总书记指出的,要使“绿水青山”成为“金山银山”,关键是要做好“转化”这篇文章,也就是做好“将资源生态优势转化为经济社会发展优势”这篇文章,使“绿水青山”真正转化为“金山银山”。

做好“绿水青山就是金山银山”的转化,首先,确立生态价值转化路径。基本路径有两条,一是生态产业化的路径,也可称为直接转化路径,主要针对可直接市场化交易的生态资源与产品,例如水资

源、碳汇资源、天然农林产品等,通过相关产权制度与交易制度的建立,直接将其转化为经济社会价值。二是产业生态化的路径,也可称作间接转化思路,通过关联性产业,例如高效生态农业、绿色加工以及民宿、康养旅游等休闲产业的发展,使难以直接转化的生态资源价值在关联性产业的发展中得到体现,形成产业发展中的生态溢价,转化为经济社会的市场价值。其次,要配置好生态价值转化机制。一是政府机制。实践中,对于难以直接转化又具有公共性的生态价值,政府的作用至关重要。尤其是对于公共生态规制、生态养护、生态服务,政府通过制定法律法规或购买公共生态服务与补偿,既有助于确保生态优先,又有助于生态价值的转化。二是社会机制。运用社会资源力量是转化生态价值的重要机制。建立生态公益基金、激励民众对生态的转移支付,应成为生态价值转化的重要机制。三是市场机制。市场机制是转化生态价值的主要机制。生态产业化和产业生态化本质上都要通过市场机制来实现。生态价值转化的市场机制是否有效,关键取决于政府职能的转变和市场机制的建构,以实现包括生态资源在内的要素市场化配置。再次,要重视生态转化价值的共享。乡村生态振兴要建立乡村生态及其转化价值的共享机制,不仅使“绿水青山”为民众共享,而且还要使转化的“金山银山”能为民众共享,尤其能为乡村广大居民所共享,使其成为广大农村居民收入的重要源泉。为此,在乡村生态资源转化过程中,应高度重视资源生态产权与治理制度建构中效率与益贫的相互协同。要用好政府产业政策和公共政策的杠杆,体现乡村生态振兴和生态转化对普通农民的包容性和惠顾性。要推进资源资产化、资产股份化、股份合作化的改革,引导企业和合作组织带动广大小农和贫困农户发展,实现乡村生态振兴中小农户、贫困群体与绿色发展,与乡村振兴有机衔接和共富发展。

(三) 确保农业农村“三个优先”

党的十九大提出了农业农村、教育、就业“三个优先”发展的方针^①。从实践发展看,我国教育

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm

和就业的优先重点也应该在农村,重点对象是农民,因此,贯彻落实国家“三个优先”发展的方针,实际上就是要在全面推进乡村振兴战略中确保农业农村的“三个优先”。具体而言,一是确保农业农村优先发展。简言之,就是要走全面推进乡村振兴战略中落实国家农业农村“四个优先”发展的政策^①,即优先考虑“三农”干部配备,增强“三农”发展领导力;优先满足“三农”发展要素配置,提高“三农”要素配置效率;优先保障“三农”资金投入,实现“三农”政策普惠;优先安排农村公共服务,补上“三农”公共体系“短板”。二是确保教育与就业的优先发展重点面向农村和农民。我国二三产业比重已达国民生产总值的93%,然而二三产业的从业人员近2/3是农民工,其文化程度基本上以初中水平为主(2020年占55.4%^②),而农业劳动力的文化程度更低,平均在初中水平以下。很显然,这

样的人力资本结构状况,已不适应我国产业转型升级和共同富裕发展的要求。由于如此大规模的低文化层次的对象主要是农民和农民工,因此,首先必须高度重视农村教育优先,加快农村人力资本的积累与改善。要不断提高农村义务教育水平,加强与就业导向密切关联的职业教育,争取到2035年实现农村学龄人口高中与职业教育普及率能达到80%以上。其次,要优化乡村教育空间布局。发挥数字化和互联网功能,推进城市教育资源向农村扩容,实现城乡教育资源融合与共享。再次,要高度重视农村劳动力的就业优先。进一步完善城乡劳动力要素市场和用工制度,拓宽农村劳动力就业渠道,鼓励并支持农民和农民工通过自主就业、受雇就业、合作就业、兼业就业等多种形式实现就业与创业,保障广大农民和农民工能够实现充分就业和就业增收。

二、“乡村振兴”实践运行

(一) 建立现代农业“三大体系”

党的十九大报告在提出实施乡村振兴战略的同时,还把“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”作为乡村振兴战略的主要措施之一。现代农业的“三大体系”既有相互联系性,又有各自的内在特性。现代农业的产业体系是现代农业的框架结构,突破了作为第一产业的农业边界。现代农业的产业体系既包括第一产业的农业,又包括二三产业的农业范畴,即农业产业链的延伸,例如农产品的加工、储运、保鲜和贸易,还涉及功能拓展的农业范畴,例如农旅结合、农文结合等新农业的业态。简言之,现代农业的产业体系不仅是全产业链的农业体系,也是一二三产业融合、多功能发展的农业产业体系,这样的现代农业产业体系,不仅是国民经济的基础,而且还能支撑县域经济和新型城镇化的发展,是乡村产业振兴的核心部分。现代农业的生产体系是现代农业产业体系中的生产要素组合与配置体系。现代农业的生产要素不仅包括土地、劳动力、资本等基础性要素,而且还包括技术、数字、生态、文化、制度等赋能性要素(王小兵

等,2018;易加斌等,2021)。现代农业的生产体系就是嵌入赋能性要素的农业基础性要素的组合与配置体系,它体现的是现代农业的生产方式、生产形态、生产效率和农业的综合生产率。这种生产方式、生产形态、生产效率和农业的综合生产率,既可以通过产业分工基础上的集聚得以体现,也可以通过产业集聚基础上的分工得以体现。现代农业的经营体系是现代农业生产体系的营运体系。将其独立为现代农业“三大体系”中的一大体系,在于这一体系在现代农业体系中的重要性,它关乎现代农业发展的效率。现代农业的经营体系是经营主体与经营制度集合的体系,其中主体是行为主体,或者说是生产体系中的基础性要素,而制度是行为主体的行为指南,也就是生产体系中的赋能性要素。作为赋能性要素的制度主要体现为四个既相互独立,又相互联系的制度范畴,即产权、组织、合约、规章。作为基础性要素的主体,在现代农业的体系中就是相关的经营组织,主要包括家庭经营组织、合作经营组织、集体经营组织、公司经营组织等。在这里,组织具有双重的属性,既是行为主体,

^① 中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见, www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content_5366917.htm

^② 2020年农民工监测调查报告,国家统计局

又是制度,不同的经营组织既是不同的经营主体,又体现的是不同的经营制度。从这一意义上讲,现代农业的经营体系就是与这些经营主体相匹配的经营制度体系,主要包括由家庭经营、合作经营、集体经营、公司经营等经营制度所构成的经营体系。而不同的经营制度又内含了与其相适应的产权、组织、合约和规章等制度的安排,形成了相应的经营制度的治理结构。现代农业体系中不同的经营制度具有各自适宜的领域,相互之间并不存在优劣之分。构建现代农业的经营体系,并不是要以某种经营制度取代另一种经营制度,而是要完善不同的农业经营制度,使这些不同的经营制度在现代农业的发展中发挥各自的制度优势,并且实现相互间的合理配置与优化组合。

(二) 推进农村“三产融合”发展

农村“三产融合”^①主要是指农业一二三全产业链的融合发展及其与关联性产业的融合发展和多功能发展,其本质就是现代农业产业体系的建构与发展。农村“三产融合”是农业产业化经营和农业纵向一体化的升级,对于增强农业竞争力、提升乡村产业发展空间、拓宽农民就业与增收渠道,都具有重要意义(肖卫东等,2019)。推进农村“三产融合”发展,核心体现是产业的纵向融合。但就我国农业产业而言,农户小规模分散经营是农业生产,尤其是上游农业的基本特征,因此,要实现我国农业产业的纵向融合,前提基础是实现上游农业的横向融合。有效的路径是通过合作制来实现上游农民的横向联合及其生产的横向融合,以使上下游产业或交易方形成相对均衡的纵向融合基础。除此之外,由于农村“三产融合”还会体现农旅、农文相结合的多功能性,因此农村的“三产融合”还需拓宽产业融合视野,要在产业融合中引入“产村融合”和“产城融合”的理念,实现产业与空间的有效融合,城市带动乡村的城乡融合发展。

推进农村“三产融合”发展的关键重点是要构建两个机制。一是构建与“三产融合”相适应的经营机制。以农业为主导的农村一二三产融合的一个难点是如何建构与“三产融合”相适应的经营机

制。与二三产业的特性不同,作为一产的农业是自然再生产与经济再生产相交织的产业,其适宜的经营制度是家庭经营和合作经营,而二三产的农业则更适用于企业或公司化经营。在这样的情景下,农村的“三产融合”很难由一个经营主体或一种经营制度来驾控,即使一个经营主体能够通过一体化而内化不同的经营制度,并且由此降低对外交易的成本,但这种完全纵向一体化的产业融合模式,意味着这样的组织内化了非常复杂的治理结构,将面临极其高昂的内部治理成本。因此,理想的农村“三产融合”的经营机制安排,是相关经营机制与匹配产业的衔接。换言之,有效的产业纵向融合,就是要将家庭经营、合作经营、集体经营、公司经营等经营机制,或者说经营制度进行有机组合,充分发挥这些经营制度在产业融合不同环节和领域中的各自优势与集成效率,使产业融合过程中经营主体的治理成本和交易成本达到最优配置。二是构建与“三产融合”相适应的利益机制。经营机制解决的是“三产融合”的有效营运问题,而利益机制解决的是“三产融合”的发展共享问题,尤其是广大农民能否在产业融合中增进收益的问题,这是我国农村“三产融合”特别需要关注的问题。农业的适度规模经营、农民的组织化以及家庭经营与合作经营的有机结合,是农民参与“三产融合”,并且在融合中获益的必要前提,但还必须要有其他机制的匹配和创新。首先,在农业合作制基础上引入股份制。要鼓励并支持农民通过土地、资金、技术的入股或转让,向相关二三产业延伸,获得下游产业的收益。其次,鼓励工商企业(资本)在“三产融合”中进入适宜的领域,即农民干不了的领域,同时与农民建立利益共同体和共赢关系。再次,在“三产融合”中发挥好政府政策助推脱贫农户、小农户融入的作用,同时加强对工商资本租赁农地的监管和风险防范,提高财政扶持资金的精准度和使用效率,防止产业组织异化、经营制度扭曲和农民利益受损。

(三) 推进“三种类型”规模经营

农业的规模经营是提高农业劳动生产率和农

^① 此概念由2015年中央“一号文件”首次提出。文件指出,要通过“推进农村一二三产业融合发展”(简称“农村三产融合”)的途径来促进农民增收。2016年的中央“一号文件”再次强调,要推进农村三产深度融合,“推进农业产业链整合和价值链提升,让农民共享产业融合发展的增值收益,培育农民增收新模式”

民收入的重要途径,也是现代农业生产体系的重要组成部分和乡村产业振兴的重要体现。农业的规模经营与工业的规模经济有一定的区别。前者主要是指农民这一农业经营主体的规模经营,与土地关系更密切,而后者主要是指工业企业的规模经济,与资本关系更密切。我国人多地少、农业类型多样,农民从事农业的规模经营必须注重适度性和多类性。农业适度规模经营的本质是农业经营者的比较利益,这种比较利益是从事一定经营规模农业主体的机会成本。比较利益具有动态性,随着农业和非农产业经营者收入水平的不断提高,农业的适度经营规模会有不断扩大的趋势。农业适度规模经营的重要性在于过小的经营规模不利于农民增收,不利于农民从业积极性的激发,但过大的经营规模也有可能导致农业经营粗放化所导致的农业资源利用效率的降低,以及农业经营者相互收入的失衡(张露等,2021)。在农业经营规模适度性的基础上,要特别重视农业规模经营的多类性,不能仅以土地经营规模作为唯一衡量标准。多种类型农业规模经营的缘由在于农产品的多类型和农业的多形态特性。就农业产品的多类型特性而言,主要可以体现为三种类型。一是偏向于土地密集型的农产品,主要以粮食等大宗农产品为主;二是偏向于资本密集型的农产品,主要以加工农产品和设施农产品为主;三是偏向于劳动密集型的农产品,主要以蔬菜、水果、茶叶和养殖类产品为主。在这三种类型农产品中,土地密集型农产品的规模经营主要取决于土地与资本的匹配关系;资本密集型农产品的规模经营主要取决于投入的不变成本和变动成本的匹配关系,而劳动密集型农产品的规模经营主要取决于劳动和资本的匹配关系。

实践中,农业规模经营主要可以分为三种类型。一是土地规模化经营。主要适合土地密集型农产品的规模经营,例如小麦、玉米、大豆、水稻、棉花等大宗农产品以及其他能高度机械化,能机械代替劳动的农产品。二是服务规模化经营。除了粮食等大宗农产品外,土地规模并非是农业规模经营的决定因素。实践中,也可以通过农业的专业化分工,建立专业化的服务体系与组织,例如建立农机专业化服务体系与组织、数字信息化服务体系与平台等,可以形成生产小规模、服务规模化的农业规

模经营。三是复合规模化经营。农业具有自然的时空特性,因此农业的规模经营也可以通过农作制度的变革与创新,实现粮经结合、种养结合等复合型、立体化的农业规模经营。如果从农业规模经营与经营者的比较利益关系看,农业的规模经营还可以跳出第一产业的农业。农民可以通过向下游延伸的产业化经营和多功能发展,实现纵向延伸和多功能发展的农业规模经营。总之,推进农业规模经营,既要从比较利益原则出发,把握规模经营的适度性,又要从农产品和农业的多样化特性出发,注重农业规模经营的多样性,实现农业规模经营的适度性和多样性的统一。

(四) 建构“三层协调”服务体系

建立在专业化分工基础上的现代农业服务体系,既是农业规模经营的重要类型之一,更是农业家庭经营不可或缺的支撑体系,是现代农业双层经营的重要组成。实践中,农业服务体系具有三个层面的多元化的特点,即服务主体、服务机制、服务产品(领域)三个层面的多元化特点。一是服务主体的多元化。主要包括政府主导型、合作社主导型、企业主导型、社会组织主导型等。二是服务机制的多元化。主要包括:(1)服务外包化的机制,即市场化机制。例如公共服务的外包化和私人服务的外包化;(2)服务内部化的机制,即非市场化机制。例如合作社等组织为其成员提供的服务;(3)服务外包化与内部化相结合的机制,即市场化与非市场化相结合的机制。例如社会组织和行业组织为农民或农业企业提供的服务等机制。三是服务产品(领域)的多元化。例如生产服务、营销服务、信用服务、信息服务、技术服务等。

依据上述农业服务三个层面的多元化特点,建立现代农业的服务体系,需要着力于“三层协调”的多元化农业服务体系建构,核心是建立服务主体、服务机制以及服务产品(领域)相互协调与优化配置的多元化农业服务体系。从多元化的服务主体看,政府主导的农业服务已从过去统包统揽的行政服务形式,转变为政府直接提供服务、政府购买服务、政府退出由市场提供服务等多种形式的服务。企业(主要通过市场机制运行)主导的农业服务在服务产品和服务领域方面不断扩大。社会组织(指高校、科研机构、行业组织和社会公益组织

等)主导的农业服务在服务的广度和深度上有了较大的进展。值得指出的是,随着我国农民合作组织的不断发展,合作社主导和农业行业组织主导的农业服务正在呈现出发展态势。从各国农业服务体系的发展格局及其与农民的利益关系看,以农民合作组织服务内部化为核心的农业服务体系,应该成为我国多元化农业服务体系的建构重点。为此,政府应采取财政扶持、信贷支持等措施,增强农业合作组的服务功能,推行政府向合作社购买服务,推广合作式、托管式、订单式等合作社主导的农业服务。从多元化的服务机制看,需要把握好农业服务外包化与内在化的关系。也就是要处理好市场化服务和非市场化服务的关系。首先,要促进农民合作社的规范发展,支持合作社联合发展和扩容发展,积极探索建立集生产合作、供销合作、信用合作“三位一体”的农民合作社的联合社,拓展合作社农业服务的深度与广度,增强合作社对小农的带动性。其次,要通过政府机构的改革和职能的转换,赋权农业行业组织,增强行业内部化服务功能。此外,要把握政府提供农业公共性服务在公平与效率方面的关系。无论政府的农业公共服务是以直接的方式提供,还是以购买的方式提供,都应体现对服务对象的公平性和普惠性。对于以市场机制运行的政府购买服务,如给予购买补贴的农机外包或市场化服务,补贴方(政府或集体)应对服务价格进行调控,避免被服务方(农民)不能得到服务补贴的益处而产生的不公平现象。同时,也要加强公共服务的效率评估,提高公共服务的效率。为此,一方面要清晰界定农业公共服务品的概念和受益对象,另一方面要建立和完善农业公共服务的运行体系和评价体系,高度重视广大农民群众,尤其是小农和贫困农户,对农业公共服务质量和公平性的反应。从多元化服务的产品(领域)看,总体上服务的产品门类与领域在不断扩大,但服务的质量还有待提高,其原因主要还是服务体制与机制及政策的不配套与不完善。数字化信息服务在乡村治理、居民消费方面已获得较快推广与应用(苏岚岚等,2022),但在产业应用方面仍存在普通农民数字素养水平低对数字化赋能服务不很适应的问题。当前农业服务产品(领域)主要的问题是农民或合作社有需求的服务产品,如保险、抵押、信贷等金融服

务,并没有形成完善的体系。尤其从合作社对农民的服务品种门类看,农村的合作金融服务至今没能在农民合作组织系统内开展,而其他金融机构的相关业务又很难满足广大农民的要求,以致广大农民长期以来所面临的抵押难、信贷难、融资难等问题始终没能得到有效解决,极大削弱了农民市场主体的地位和现代农业发展的动力,亟需引起高度重视。

(五) 建立“三治合一”治理体系

在乡村振兴战略20字方针中,“治理有效”是重要组成。具体而言,就是要通过乡村自治、法治、德治的“三治合一”,实现“治理有效”的善治乡村和乡村治理现代化(黄祖辉,2018)。首先有必要阐明“自治、法治、德治”的内涵与内在关系。任何治理体系都具备不同维度的观察视角,“自治、法治、德治”体现的是与治理密切相关的两个重要维度,一是治理方式的维度,二是治理制度的维度。“自治、法治、德治”中的“自治”是与“他治”相对应的治理方式,这是治理体系中两种最基本的治理方式。从治理主体和客体(治理对象)在治理体系的关系看,如果两者同为一个主体,治理就处在“自治”偏向的状态,反之,则处于“他治”偏向的状态。“自治”是治理的内生化,是治理主体被赋权基础上自主化和自我约束的治理。“他治”是治理的外在化,它通常体现为治理主体对客体(治理对象)的激励与约束行为的规范,构成治理客体的制度环境与行为准则。“自治”与“他治”也是相对的,从微观个体的角度看,“他治”具有普遍性和绝对性,而“自治”具有特殊性和相对性,只有被赋权的区域化与组织化的群体,才有可能实现相应的“自治”。“他治”的重要意义在于维系国家机器的运行和经济社会的秩序,而“自治”的意义在于治理客体自主性、能动性更好的发挥和治理手段更贴切更有效的运用。我国乡村治理“三治合一”中提及的“自治”,是要发挥乡村治理中的村民群体自主性,提高其自治能力,但又不排斥“他治”,而是要与“他治”有机结合,达到“治理有效”的目的。

“自治、法治、德治”中的“法治”与“德治”,是治理体系中两种类型的治理制度,从新制度经济学的视角看,就是两种最基本的治理制度安排。一种是正式性制度(Formal Institution)的安排,“法治”

属于这一范畴。另一种是非正式性制度(Informal Institution)的安排,“德治”属于这一范畴。正式性制度是对主体行为具有硬约束,行为主体不遵循它,就有可能付出各种代价的制度或行为规范,例如法律、法规、规章等;而非正式性制度是对主体行为具有软约束,但人们通常也会遵循的制度或行为规范,例如传统、习俗、宗教、道德等范畴。正式性的治理制度通常具有立竿见影、成效明显的特点,但往往存在实施成本(过高的制度实施成本有时会降低制度效率,甚至于使制度流于形式)和制度寻租,以及主体行为改变具有表象性等问题。非正式性治理制度的重要特点是实施成本低,并且主体行为的改变往往出自内心的自觉,但在人际交互信息不对称、人的行为理性有限,同时机会主义盛行的社会,这一制度也存在难于对所有主体行为都有效的局限性。

基于对乡村治理体系中“自治、法治、德治”的内涵及其内在关系的阐述,可以得出的结论是:实现“三治合一”的“治理有效”和善治乡村,关键要从国家制度体系特征和乡村实情出发,充分发挥中国特色的制度优势,高度重视“他治”与“自治”相协调,“法治”与“德治”相匹配。首先是完善“他治”与“自治”相协调的制度体系。一是完善充分体现党领导的“他治”制度体系。要清晰各级党组织在整个科层治理体系中的职能分工与定位,压实各级党组织部门在治理过程中的职责任务。要既强化法治和党内“自治”,又包容社会自组织的发展,不断提高“他治”效率。二是加强乡村基层组织制度建设。充分发挥其既高效对接“他治”体系,又有效下联“自治”体系的组织制度与平台的功能。三是支持各种类型村民自组织的发展。缺组织、缺权能的农民,不可能真正成为乡村治理中

具有自主性的“自治”主体。因此,不仅要赋予村民参与村庄事务的知情权、参与权,而且也要支持有利于村民自主的自组织发展,如村民互助、村务监督、村庄社区环境治理和设施管护等村民自组织的发展。其次是重视“法治”与“德治”相匹配的制度安排。也就是要重视乡村治理中正式性制度与非正式性制度的有效匹配。一要深刻理解“法治”在乡村治理中的科学内涵及其重要性。“法治”不仅与国家正式颁布实施的相关法律、法规和政策条例有关,也与基层政府和组织通过合法程序制定的行事规则或规章制度有关。这些制度在乡村治理中的应用,从正式性制度的特性看,都属于“法治”的范畴。这些正式性的制度安排不仅在“他治”体系中起着决定性的作用,而且在“自治”体系内也是不可或缺的制度安排。二要充分发挥“德治”在乡村治理中的作用。如前所述,作为正式性制度的“法治”,在国家治理和乡村治理中具有不可替代的作用,但仍然存在治理成本、制度寻租等方面的局限,弥补其局限的可行安排,就是发挥作为非正式性制度的“德治”的作用,使其与“法治”形成功能互补的制度匹配。“德治”不仅应体现在“他治”体系中,而且更应在乡村“自治”体系中得到体现。我国具有悠久的优秀文化历史传统,广阔多元的乡村是这一传统的主要传承地,蕴藏着极其丰富的与“德治”关联的文化元素,将这些文化元素取其精华、去其糟粕,并且与当代社会倡导的精神文明、生态文明等相匹配、相集成,就会形成适应乡村“德治”的非正式性制度体系,这样的“德治”就能与上述所说的“法治”与“自治”相匹配,相互补,相融合,真正形成“三治合一”“治理有效”的乡村治理结构与制度体系。

三、“乡村振兴”改革深化

(一) 深化供给侧“三个激活”改革

我国供给侧结构性改革是2015年被提出^①。推进供给侧结构性改革是供需结构再平衡的内在

要求。我国经济运行的供需结构长期存在错配矛盾,而矛盾的主要方面在供给侧,农业也不例外。2017年,中央“一号文件”发布了《关于深入推进农

^① 2015年11月10日,中共中央总书记习近平在中央财经领导小组第十一次会议上发表重要讲话,首次提及供给侧结构性改革。他强调推进经济结构性改革,是贯彻落实党的十八届五中全会精神的一个重要举措。2015年12月18—21日,中央经济工作会议举行。“供给侧结构性改革”成为会议的主要热点。会议强调,“推进供给侧结构性改革,是适应和引领经济发展新常态的重大创新,是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择,是适应我国经济发展新常态的必然要求”

业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,提出了农业供给侧结构性改革的总基调 就是改革、稳定、发展相协同,改革是着重“三个激活”,即激活市场、激活主体、激活要素;稳定是确保“三条底线”,即确保粮食安全、农民增收和农村稳定;发展是突出“三大调整”,即调优产品结构,突出“优”字;调好生产方式,突出“绿”字;调顺产业体系,突出“新”字。近五年来,“深化农业供给侧结构性改革”这一关键词每年都出现在中央“一号文件”和相关重要文件中,已成为深化农业农村改革的主线。从“三个激活”所涉及的改革看,激活市场的改革至关重要。市场不活,市场就不可能在资源配置中起决定性作用。要激活市场,既要完善产权制度,实现要素市场化配置,又要进行政府职能转换的改革,清晰有为政府和有效市场的行为边界(黄祖辉,2020)。有为政府不等于政府包办一切。有为政府首先是公共事务的承担者、责任者,还应该是能充分发挥市场在资源配置中起决定性作用的政府。因此,只有同步推进与市场制度相适应的产权制度改革和政府职能转换的改革,才能真正形成政府有为、市场有效相互匹配,高效运行的基本经济制度,才能实现市场在资源配置中起决定性作用,同时政府更好发挥作用的目的。

事实上,只要市场被激活,要素和主体的激活实际上已经内含其中。从这一意义上讲,在农业供给侧结构性改革的过程中,激活市场除了政府职能转换改革外,更需要激活要素和主体,因为要素和主体的激活是市场激活的前提。为此,要高度重视要素市场化改革和对市场主体的赋权与培育,以提高农业供给侧的要素配置效率和市场主体行为的能力。当前我国农产品市场的供求不协调现象,既与政府的过度干预有关,也与农业生产要素市场化滞后、经营主体行为扭曲有关。主要表现为:政府对农业的强势参与和干预,致使农业经营主体普遍依附于政府,而不是市场,行为发生严重扭曲;农村土地等资源要素的产权制度不完善,致使土地和生态资源的市场交易和市场配置能力不足;农民社会保障和农民财产权利的不完整,致使农业劳动力受

制于非市场因素的影响,流动不很充分,并且劳动力要素的价格常常被低估。至于资本要素的市场化,则因农民金融产权的不充分,农村资本在市场上发挥作用的主要是政策性金融,而不是市场性金融或合作金融。因此,必须加快农业生产要素的市场化改革和对市场主体的赋权与培育,重点是深化农村土地产权制度,农民住房制度和社保制度、农村金融制度的改革,同时赋予农民更多财产权利和更完整的要素经营权,使其成为真正的市场主体,进而不断增强市场对农业经营主体的行为主导性和对农业供给侧要素的配置能力与配置效率。

(二) 深化“三权分置”产权改革

建立农村集体土地“三权分置”^①这一中国特色的农村基本经营制度和集体产权制度,是我国改革开放实践在农村的一大创新。目的是要在坚持农村集体所有制不变的前提下,既赋予与保障农民更多财产权利,又发展壮大农村集体经济(黄祖辉等,2021)。赋予与保障农民更多财产权利不仅是要增加农民财产性收入,更重要的是要使农民真正成为市场主体。强调发展壮大农村集体经济,具有经济与社会的双重目的。现实中,我国绝大多数的农村集体经济都是“经社”合一的组织,不仅有发展农村社区经济的职能,而且也有管理农村社区社会的职能。换句话说,我国农村集体经济组织具有承担乡村基层治理、保持农村社会稳定等社会管理的职能。因此,发展壮大农村集体经济是中国特色政治与社会制度的内在要求,既是更好发挥基层政府和社区组织作用的需要,也是在农村追求政府和市场两种制度优势能够相互匹配的需要。

实践中,我国农村集体经济产权在“三权分置”制度架构下,还存在需要破解的问题。首先,尽管已经赋予农民(集体成员)长久不变的土地承包经营权、宅基地的资格权,及其房屋的使用权与继承权、以及集体经济收益与资源资产的股权等权益,但在现实中,仍然存在农民土地承包权难以有偿交易,农民宅基地上的房屋不能买卖和农民拥有的集体股权难以对外交易等约束。这些约束一方

^① 2016年10月30日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》。“三权分置”是指农村土地所有权、承包权、经营权的“三权分置”,是坚持土地集体所有,土地承包经营权归农户,土地经营权可流转交易的农村土地产权与经营制度

面使得农村不少的资源要素和农民主体不能被充分激活,难以深度进入市场,另一方面,也使农民难以成为权益完整的市场主体。如农民在信贷市场上经常因产权不充分、抵押性弱而面临信贷融资难的问题,进而难以与其他类型经营主体进行平等市场竞争。其次,村集体经济尽管拥有集体土地、宅基地和其他集体资源的所有权,但是,这些集体所有权似乎基本处于虚置状态。我国绝大多数的农村集体经济不仅没有因为拥有所有权而获得相应的收益,而且普遍缺乏发展内生动力与活力,大多需要依靠政府的项目支持或转移支付才能得以正常运行,发展壮大农村集体经济处在艰难境地。破解这些难题的思路,不是把赋予农民的权利收回,也不是放弃农村集体经济制度,而是要从系统思维出发,通过深化农村综合配套改革,进一步探索适应中国特色社会主义制度特点的农村集体所有制的有效实现形式。

首先,要深刻认识我国农民财产权利难以完全进入市场的深层原因。它并不完全与土地公有制和农村集体经济的重要性有关,而且也与我国农民拥有的诸多权利具有生存权和发展权相粘连、难分割的特点有关。在我国,农村土地不仅具有产业发展、基础设施、生态安全和粮食安全等方面的功能,而且很大程度上还承担了农民生存保障的功能(刘进等,2020)。原因在于我国还没有完全建成城乡一体和平等的公共保障制度体系,农村居民在教育、医疗、养老等公共保障和公共服务方面的水平,明显低于城镇居民的水平,有些甚至还是缺失的。为了弥补这方面的不足,国家采取了一系列措施,例如建立农村一户一宅的宅基地制度和长久不变的农户土地承包权等制度。然而,这些制度对于农民来说,首先是一种生存保障的制度,具有生存权的属性,但同时,土地和房屋对农民并不仅仅是种生存权,而且也是一种发展权。这意味着,现行“三权分置”下农民所拥有的土地承包权和宅基地资格权,实际上都内涵了生存权和发展权。生存权类似于基本保障的权利,是一种公共权利,是不宜

进入市场交易的权利。在这样的产权属性结构下,即使农民在土地上的发展权可以进入市场交易,但在国家公共保障制度还不能完全取代土地对农民生存保障的情况下,允许农民交易宅基地及其房产,或可以交易土地的承包权,都意味着农民的生存权也进入了市场,这显然有违生存权这一具有公共保障性质的权利不宜市场交易的原则,如果允许交易,那么在国家公共保障制度还未能完全替代土地对农民的保障功能的情况下,就会隐含着巨大的经济社会风险。

其次,要既审慎又积极推进农村综合配套改革。我国农村改革已到了需要综合配套推进的阶段,既要审慎对待,又要积极推进。首先必须尽快建立城乡一体与平等、可随权益者流动的公共保障制度与体系。要尽快用国家公共保障制度取代土地对农民的保障功能,实现农民生存权和发展权相分离。这一制度体系的尽快建立,无论对于农民生存权的确保和发展权的充分实现,农村土地、劳动力等生产要素和资源的有效利用和广大农民成为共富群体,还是对于市场在资源配置中起决定性作用的微观基础建立,以人为本城镇化的实现,乃至农村集体经济与生态资源的进一步盘活和农村集体经济的发展壮大,都极为重要。其次,在国家公共保障制度取代土地对农民公共保障功能的基础上,国家应进一步赋予集体和农民对农村集体土地和资源资产的市场发展权,以进一步做大集体经济这块“蛋糕”。同时,在“三权分置”基础上,稳步推进“股社分离”改革,深化“股份合作”改革,分好集体经济这块“蛋糕”,形成农村集体土地、宅基地、建设用地和集体其他资源资产可市场化交易、用途可管控,集体与农民共同持股、股份合作、可进可退可交易的农村集体经济制度新模式。此外,农村集体经济要增强自身发展能力,发挥集体组织平台功能和社区管理协调优势,为农民和农民专业合作组织在产业发展中提供合约、信息、治理等方面的服务,实现集体与农民共赢发展基础上的集体经济发展壮大。

参考文献

1. 黄祖辉,叶海键,胡伟斌. 推进共同富裕:重点、难题与破解. 中国人口科学, 2021(6): 2~11+126
2. 黄祖辉,蔡日旋,崔柳,傅琳琳. 新时代深入践行“绿水青山就是金山银山”发展理念. 浙江农业科学, 2020(12): 2431~2435

3. 黄祖辉,姜 霞. 以“两山”重要思想引领丘陵山区减贫与发展. 农业经济问题, 2017(8): 4~10+110
4. 王小兵,康春鹏,董春岩. 对“互联网+”现代农业的再认识. 农业经济问题, 2018(10): 33~37
5. 易加斌,李 霄,杨小平,焦晋鹏. 创新生态系统理论视角下的农业数字化转型: 驱动因素、战略框架与实施路径. 农业经济问题, 2021(7): 101~116
6. 肖卫东,杜志雄. 农村一二三产业融合: 内涵要解、发展现状与未来思路. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019(6): 120~129
7. 张 露,罗必良. 规模经济抑或分工经济——来自农业家庭经营绩效的证据. 农业技术经济, 2021(2): 4~17
8. 苏岚岚,彭艳玲. 农民数字素养、乡村精英身份与乡村数字治理参与. 农业技术经济, 2022(1): 34~50
9. 黄祖辉. 准确把握中国乡村振兴战略. 中国农村经济, 2018(4): 2~12
10. 黄祖辉. 农业农村优先发展的制度体系建构. 中国农村经济, 2020(6): 8~12
11. 黄祖辉,李懿芸,马彦丽. 论市场在乡村振兴中的地位与作用. 农业经济问题, 2021(10): 4~10
12. 刘 进,陆钰凤,许 庆. 农业补贴、养老保障与农地转出. 农业技术经济, 2020(12): 23~37

Ten Key to Comprehensively Promoting Rural Revitalization

HUANG Zuhui ,HU Weibin

Abstract: China has entered a development stage of comprehensively promoting rural revitalization and accelerating agricultural and rural modernization. In this stage , it is very important to scientifically grasp the important principles , objectives , tasks and reform measures of the “Rural Revitalization Strategy” , and promote the comprehensive rural revitalization and agricultural and rural modernization in a solid , powerful and efficient manner. Combining the important conferences of the Central Committee and the No. 1 document of the Central Committee in recent years , especially the spirit of the documents on the development and reform of rural revitalization as well as our research and exploration , this paper sorts out and refines ten keys that need to be grasped in the comprehensive promotion of rural revitalization from three aspects of development guidance , practical operation and reform deepening. Including: (1) Firm the “three - step strategy” for rural revitalization. (2) Adhere to the concept of “Two Mountains” and “Three Thinking”. (3) Ensure the “Three Priorities” of agriculture and rural areas. (4) Establish the “Three Systems” of modern agriculture. (5) Promote the development of rural “Integration of Three Industries”. (6) Promote the scale operation of “Three Types”. (7) Construct a “Three - tier Coordination” service system. (8) Establish a “Three in One” governance system. (9) Deepen the reform of “Three Activation” on the supply side. (10) Deepen the property right reform of “Separation of Three Powers”.

Keywords: Rural revitalization; Agricultural and rural modernization; Comprehensive promoting

责任编辑: 吕新业