

特稿

进一步认识乡村振兴战略“二十字”方针

黄祖辉^{1,2} 姜霞³

(1. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058;

2. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058; 3. 浙江树人大学 管理学院, 浙江 杭州 310015)

摘要:全面建成小康社会后,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接是实现长效脱贫、走向农业农村现代化、促进农民农村共同富裕的重要路径。全面推进高质量乡村振兴战略,提升乡村振兴战略实施效率,需准确把握中国乡村振兴战略的科学内涵。文章以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”乡村振兴战略“二十字”方针为主线,进一步阐述乡村振兴战略“二十字”方针所内含的五大目标任务及其内在逻辑和有机联系,探讨新时期乡村振兴推进共同富裕目标的若干问题和实现路径。

关键词:乡村振兴;共同富裕;产业兴旺;生态宜居;乡风文明;治理有效;生活富裕

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2022.05.001

党的十九大首次提出乡村振兴战略,这是继新农村建设战略后,着力解决中国“三农”问题的重大战略,其目标在于推进农业农村优先发展,实现农业农村现代化,解决新时代中国城乡发展不平衡和不充分矛盾。“三农”是国家经济社会发展的“压舱石”“稳定器”“蓄水池”。中央高度重视乡村振兴战略。作为农业农村工作的总抓手,乡村振兴已融入国家现代化进程。乡村振兴战略总目标的实现,分为三个阶段。第一阶段,到2020年,乡村振兴要取得重要进展。显性的重要进展就是打赢脱贫攻坚战,实现第一个百年奋斗目标,即全面建成小康社会。第二阶段,到2035年,乡村振兴要取得决定性进展,农业农村现代化基本实现。国家提出乡村振兴战略后,每个省(区、市)根据经济社会发展实际情况制订乡村振兴规划或行动方案。不同省(区、市)对目标实现的时间安排存在差异。例如,浙江省要求到“十四五”末,乡村振兴要取得决定性进展,比国家计划的时间节点提前十年。第三阶段,到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富的目标全

面实现。习近平总书记参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时,还提出了乡村振兴战略的五大振兴,即产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。五大振兴与乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”“二十字”方针体现的五大具体目标任务联系紧密。

准确把握乡村振兴战略的科学内涵,需要准确理解“二十字”方针所体现的五大目标任务及其内在逻辑和有机联系。相较2005年新农村建设的“二十字”方针,乡村振兴战略“二十字”方针在表述、内涵和目标要求方面全面升级,必须准确把握其要义,从而在乡村振兴战略实施过程中,使具体政策设计既能契合乡村振兴战略总体要求,又能与各地实际情况有效匹配,有序推进,产生实效。

一、“产业兴旺”是核心,科学把握其内涵

“产业兴旺”是乡村振兴的核心内容,是农村

收稿日期:2022-04-07

作者简介:黄祖辉,男,上海人,一级教授,博导,研究方向为农业经济与农村发展、产业组织与制度安排。

共同富裕的经济基础。相较新农村建设目标下的“生产发展”,乡村振兴战略下的“产业兴旺”具有更丰富的内涵。新农村建设目标下的“生产发展”侧重于强调农业生产发展,从当前来看是存在局限性的。历史经验表明,农业生产发展并不等同于产业兴旺,我国当前农业生产相较于过去确实发展了,但仍不够兴旺。另外,“产业”也有别于“农业”。当前,乡村振兴战略下所指的“产业”范围并不局限于第一产业,而是农业产业体系的概念。因此,“产业兴旺”应该是“着眼于接二连三、一二三产融合、功能多样、质量取胜的现代农业产业的兴旺与发展”^①。若要实现“产业兴旺”,必须建立和完善现代农业的三大体系,即产业体系、生产体系、经营体系。

现代农业产业体系是“产业兴旺”的核心。应着力推进产业结构与就业结构相互协同。值得注意的是,发展现代农业产业体系并不否定农业作为“一产”的重要性。种植业、养殖业是农业的基础,也是国民经济的基础,但仅靠发展农业“一产”,难以实现产业兴旺和农民增收。原因在于第一产业主要生产基础性农产品,而食品的需求价格弹性是相对刚性的。改革开放初期,我国农业经济发展迅速,粮食生产能达到甚至超出4.9%的同比增长率,这是因为当时市场空间较大。但在现代化进程中,第一产业占GDP的比重越来越小。这并非意味着农业萎缩,而是传统农业发展速度相对较慢。随着我国人口增长率的降低,第一产业的市场空间逐渐受限。二、三产业的市场需求与容量远大于第一产业,二、三产业的增速也必然快于第一产业。总体而言,我国当前农业“一产”竞争力不足,且存在产能过剩、库存积压等现象,这是由于采摘、加工、分销等环节产生的成本较高,更深层次的原因是市场需求有限。以苹果为例,世界苹果总量一半以上在中国,而中国人口占世界总人口的18%,苹果产量远大于国内市场需求量。从国际市场来看,中国农产品由于品质不高、价格不低,总体上缺乏国际竞争力。因此仅仅依靠发展农业“一产”,不足以实现产业兴旺,也难以促进农民充分就业和收入增加。改革开放以前,中国GDP中农业占比约为1/3,全社会劳动力中农业劳动力占比为约2/3,农业生产率

低下。彼时市场上农产品严重稀缺、供不应求,广大人民群众难以维持温饱。当前,中国GDP中农业占比为7.3%,农业人口却还有20%左右。相较之下,美国GDP中农业占比约1%,这与美国农业劳动力数量占社会总劳动力1%的就业情况较为匹配。农民充分就业和收入持续增加是共同富裕的关键。这就要求发展全产业链的现代农业、支持新型城镇化。通过新型城镇化带动农村劳动力转移,通过全产业链的现代农业发展推进农民充分就业和持续增收,这是缩小城乡居民收入差距,实现共同富裕目标的基础。从全产业链的角度看,现代农业具有“接二连三”的属性,因此“产业兴旺”不能局限于农业“一产”,应该注重现代农业产业链延长、价值链提升,发展农产品加工、农产品贸易、休闲农业、多功能农业等,实现乡村价值有机更新与提升。发展现代农业还要完善利益链,使小农能够共享发展成果。

现代农业生产体系是“产业兴旺”的基础,包含现代农业的要素投入和科技支撑,同时体现集约化、规模化、循环化、安全化、组织化、数字化、市场化的特征。现代农业生产的发展方向是绿色化、优质化、特色化和品牌化。在当前数字经济背景下,现代农业生产体系需要加大数字要素投入,利用数字技术赋能农业生产体系,实现农业生产的精准化、智能化、可溯源化,显著提升现代农业生产效率。数字化是“产业兴旺”的重要特征,但广大小农户由于能力的缺乏和权力的缺失,不具有享受数字化红利的内在优势。要实现共同富裕,就需要重点关注数字农业发展过程中的效率与公平,避免数字鸿沟问题。这要求既要运用数字技术驱动农业高质量发展,又要考虑数字农业的包容性问题。通过优化基础设施、创新商业模式、激励低成本包容性的技术创新、完善数字技术推广体系、强化数字金融普惠等,提高物联网、区块链、大数据、云计算等数字技术可达性,从而有效提升小农户数字技术采纳率,使发展成果惠及广大小农户。

现代农业的经营体系体现的是家庭经营、合作经营和公司经营的有机结合,以及多元化服务体系、多类型规模经营和产业化经营的相互协同。家庭经营是世界农业最为普遍的经营方式。家庭

^①黄祖辉:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》2018年第4期,第2-12页。

农场和家庭经营的特征是劳动力自我雇佣、自我就业,没有监督成本,从而将劳动成本降到最低,同时又具有灵活性和抗风险能力。如美国90%以上的农业经营主体是家庭农场。相较之下,我国农业家庭经营效率低下,依赖于政府补贴。其发展的局限性在于难以实现规模化经营以及市场竞争力有限,尤其是缺乏谈判能力。因此,需要通过农户组织化克服以上短板。这就要求发展农民合作组织来解决农业家庭经营中的服务问题。从某种意义上讲,合作社与家庭经营是孪生体。从农业全产业链的角度看,仅有以上两种经营方式还不足以支撑全产业链发展,还需要建立现代企业制度,即公司化经营。现代农业经营体系是家庭经营、合作经营、公司经营的三位一体。“产业兴旺”建立在多类型农业适度规模经营和多元化专业化农业服务发展的基础上,此外,还应培育新型农业经营主体和扶持小农户,实现小农户和现代农业体系的有效衔接。

二、“生态宜居”是关键,以“两山”理念引领

“生态宜居”是乡村振兴的环境基础,也是共同富裕的重要维度。共同富裕并不仅指经济上的共同富裕,还包括精神上的、生态上的共同富裕。国内农村生态环境整治方面的实践,最早可追溯到2003年浙江省“千村示范、万村整治”工程(以下简称“千万工程”)。该工程是以改善农村人居环境、提高农民生活质量为核心的村庄整治建设行动。20年来,“千万工程”极大改善了浙江农村的村容村貌和生态环境,美丽乡村建设与经济高质量发展相得益彰,为全国乡村振兴提供了浙江样板。2005年中央提出的新农村建设目标也包含了“村容整洁”的要求。当时重点关注的是农村人居环境改善,主要涵盖道路、水、垃圾处理、厕所四大工程及村容村貌五个方面。这是影响农民生活水平和福祉的物质基础,也是乡村振兴工作的重点和难点。从全国范围看,农村人居环境总体上比过去有了较大改进,但仍存在发展不充分、不均衡问题。因此,2022年中央一号文件强调还要深化农村人居环境建设,实施农村人居环境整治提升五年行动计划。总体而言,“村容整洁”是

“生态宜居”的重要组成部分,但“生态宜居”并不局限于农村社区环境治理或改造,而具有更丰富的内涵。

习近平总书记指出:“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。”^①生态环境具有公共物品属性。乡村生态宜居的对象不仅包括本地农村社区居民,还应包括慕名而来休闲度假或康养的城市居民。因此,乡村生态环境应该是对城乡居民开放、城乡互通的“生态宜居”,不仅能满足乡村百姓的共同富裕要求,也能满足城市居民对美好生活的向往。“生态宜居”如果仅针对本地村民,就需要一定的经济实力和公共体制作支撑,缺乏造血功能,是不可持续的;但如果也面向城市,尤其是和服务经济相结合,就能将公共品转化为市场品,产生经济收益,为“生态宜居”注入内生动力,实现“产业兴旺”“生活富裕”“生态宜居”的协同推进。浙江各地“千万工程”的经验表明,可以通过植入产业,将农村社区的公共品转化为市场品。如此一来,垃圾清运、污水处理、厕所运维等基础设施问题就能迎刃而解。一言以蔽之,不能把“生态宜居”单纯当作农村环境改造工程,单纯依靠政府投入,更为关键的是运用市场机制实现资源优化配置,通过产业植入使农村优质生态资源的价值得以实现。

生态宜居本身不是一个纯粹的生态环境问题。从社会系统和生态系统的耦合关系看,乡村生态环境是否宜居与农业发展方式存在内在联系。生态宜居既是对现代农业发展的环境要求,又构成现代农业发展的生态要素。宜居的乡村环境,不仅要求村庄整洁、基础设施完善,更需要有优质的空气、水、植被、土壤、景观等自然生态资源。1978—2008年,我国GDP保持了年均9.8%的高增长,然而这是粗放式增长,造成资源消耗、环境破坏严重。被污染的环境,无法生产高质量的农产品,降低了农业竞争力,阻碍了农民增收,更妨害了群众身心健康和生活质量提升。这种情况下的乡村环境显然是“不宜居”的。若要乡村“生态宜居”,就要推进现代农业高质量绿色发展,采用绿色生产技术,发展绿色低碳农业和关联性生态产业,减缓农业污染、植被破坏、土地退化、温室气体排放等环境问题,进行积极的生态修复。

^①中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第4页。

这是“生态宜居”的前提条件。与此同时,村庄整治、生态修复、环境提升后的村容村貌、景观资源、生态资源等,共同构成现代农业“接二连三”的物质基础和生态要素。乡村的“产业兴旺”是体现一二三产融合和功能多样的“产业兴旺”,其中乡村休闲旅游和康养等第三产业的大力发展,无疑要以“生态宜居”为基础和前提。生态环境是重要的生产要素,“绿水青山就是金山银山”,良好的生态环境本身就具有经济价值。要把“产业兴旺”“生态宜居”有机结合,使“生态宜居”既成为“生活富裕”的重要特征,又成为“产业兴旺”的重要标志。

实现乡村“生态宜居”应以“两山”理念为引领。从产业发展角度看,“两山”理念包含“经济生态化”“生态经济化”两个方面。“经济生态化”主要指减少经济发展过程中的环境负外部性,采用绿色生产技术、发展循环经济和低碳经济等,实现绿色增长,从而为“生态宜居”提供必要的环境基础和物质基础。“生态经济化”主要强调生态效益就是经济效益,良好的生态环境能成为农民增收的源泉,其关键在于“转化”。需要对生态保护、生态产权、生态交易、生态利益等体制机制进行改革创新。建立健全要素市场,利用市场机制将环境外部性内部化,实施生态付费制度。例如,通过水市场分治、林权交易、碳汇交易及发展“生态+产业”等实践,探索“两山”转化路径,将公共品转化为市场品,将资源生态优势转化为经济优势。如此,实现村自然生态环境保护与开发利用的和谐统一,使“生态宜居”的乡村既成为城乡居民对美好生活向往的心宜之地,又成为“绿水青山就是金山银山”的所在地和富裕农民的重要源泉。

三、“乡风文明”是灵魂,推进多元文化融合

“乡风文明”是乡村振兴的文化基础,也是乡村德治的本质体现。共同富裕是人民群众物质与精神文化全方位的“富裕”。农民精神富裕离不开“乡风文明”。“乡风文明”是乡村发展的灵魂。中华民族五千年悠久历史孕育了璀璨的中华文明。“乡风文明”既应该是具有明显中国特色的五千年历史传承的乡村农耕文明,又应该是能体

现现代工业化、城乡化发展和特征的现代文明,即传统文明和现代文明相互融合与发展的“乡风文明”^①。“乡风文明”包含了多元维度的文化,体现在主旋律文化、市场文化和传统文化等方面。在经济社会发展中,尤其是在城市化进程中,主旋律文化和市场文化得以发展和繁荣,但传统文化在城市发展中往往容易出现断层。传统文化是历史长河中群众自发形成、约定俗成、共同认同、共同遵从的价值观念、思想哲学、知识经验、风俗习惯、行为准则等的集合。中华传统文化构建了中华民族共同的文化根基和精神家园。在城市化进程中,如何传承和发扬优秀传统文化是值得深思的问题。在广大农村地区,传统农耕文化生生不息,以特殊的方式影响着乡村治理格局。优秀的文化能净化心灵、陶冶情操、激发精神,促进人的全面发展。“乡风文明”离不开优秀传统文化的继承和发扬,传统文化的精髓要“入乡随俗”;但对于明显已经不合时宜的文化糟粕,例如农村婚丧嫁娶中存在的盲目攀比、铺张浪费、封建迷信等陋习,也要做到“移风易俗”。总之,对于乡村传统文化要取其精华、去其糟粕,使精华部分成为中国乡村治理和乡村发展的文化资源,发挥健康习俗与文化在乡村治理中的积极作用。

许多农村基层在推进乡风文明建设时缺乏有效载体或抓手,导致基层工作难以取得实质进展,乡风文明建设容易流于形式、浮于表面。实际上,若能把乡风文明上升到治理的高度,与“德治”有效结合,互为支撑,就能找到落地的有效载体。因此,若要切实推进乡风文明建设,应从以下两方面着力:一方面,进一步完善与文化活动关联的公共基础设施,例如建设文化礼堂、公共图书馆、公共文化娱乐设施、数字基础设施等,为文化活动、文化传承、文化培育、文化交流提供有效的物质载体;另一方面,更为重要的是应该将文化上升到制度层面,将文化与德治结合,融入乡村治理体系,形成多元文化融合共生的德治结构,与法治有效匹配,形成高效的乡村治理结构与体系。这就需要弘扬社会主义核心价值观,加强精神文明建设,将传统文明和现代文明融为一体,培育核心价值观引领及农耕文化、家教文化、乡贤文化共荣的文化路径,通过自上而下的价值整合与自下而上的

^①黄祖辉:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》2018年第4期,第2-12页。

价值认同,涵养民众公共价值,整合乡村多元文化,为德治营造良好的整体大环境^①。

文化本身就是生产力,也是一种软实力。挖掘乡村文化意蕴,激活乡村文化要素,开发乡村特色文化资源,培育乡村文化产业,不仅能营造良好的乡村社区文化环境,丰富乡村居民的精神世界,也能通过文化产业发展带动农村经济发展,促进农民增收,从而实现精神富裕和物质富裕的协同共进。当前,我国乡村文化产业发展有不少成功的经验和模式。例如,以江南文化为根的浙江农村,通过文化产业培育,引领乡村文化创新和社会治理创新,涌现出不少成功案例。“两山”理念发源地——浙江安吉余村,就是乡风文明、产业兴旺、生态宜居的典型。但总体而言,浙江省村落文化的发掘、传承及产业的培育,仍相对滞后于乡镇,值得深思。

另外,乡风文明建设还应重视“乡贤”这一重要力量和抓手。乡贤即农村的社会精英,这其中既包括返乡创业的企业家、知识分子、能人、成功人士,也包括村里德高望重的意见领袖等。乡土情结、企业家精神、专业能力、群众感召力、德才兼备是其特质。乡贤特质实际上体现出传统乡村文化优势,不仅能通过德治提高乡村治理的效率,还在聚合乡村内外部资源、协调关系、形成发展合力等方面发挥关键作用。例如,浙江省较为普遍的现象是返乡企业家、知识分子、能人、成功人士等社会精英,通过担任村干部和顾问或返乡创业,参与乡村治理和经济发展。他们不仅是现代乡风文明的代表者,更是开拓者和引领者。在弘扬传统乡村文化的基础上,乡贤结合自身优势,将新理念、新思路、新资源带入乡村,把社会资本、人力资源导入乡村,成为乡村振兴进程中不可或缺的中坚力量,为浙江乡村的发展做出了重要贡献。

四、“治理有效”是基础,充分体现“三治合一”

“治理有效”是乡村振兴的社会基础。有效的乡村基层治理应该是自治、法治、德治的统一,即“三治合一”。首先要有效区分管理和治理。管理强调的是纵向的主导性和服从性,而治理强

调的是多元的参与性和协同性^②。党的十九届四中全会提出,坚定不移推进国家治理体系和治理能力现代化。治理体系现代化和管理体系现代化存在很大区别。管理体现的是等级,是纵向关系,强调上级对下级的管理。过去讲管理民主,主要指相关部门要改进工作态度,汲取群众意见。管理是治理的重要构成,但当前提出的“治理有效”已经远大于有效管理的范畴,是“三治合一”。治理是系统,既包含上下级管理,也有群众参与。国家治理体系基础在农村,难点在基层。如果农村和基层治理缺乏有效性,国家治理体系就会落空。例如,上海疫情防控的表现就反映出了国家基层治理的重要性。防疫过程中存在城市多重治理关系。有些街道、居委会治理体系基础较好,在疫情防控、应急保供中游刃有余。而有些基层单位缺乏有效治理体系,疫情防控就显得力不从心。这说明国家基层治理体系完善的重要性。乡村“治理有效”是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求和基础。乡村基层应该建立“三治合一”的治理体系,其特征表现为治理手段多元化且刚柔相济、优势互补,同时治理效果具有可持续性、成本有效性,且符合群众诉求,能提高群众的获得感、幸福感。

首先是自治和他治的有机结合。自治相对于他治,是自我治理。乡村自治是村民自主和民主参与治理的制度安排,是乡村“治理有效”的重要制度基础。自治应与他治有机结合、有机匹配,能够提升整体的社会治理效率。我国当前的治理体系和治理结构特征仍然是以他治为主导。这就要求理顺自治组织和他治组织之间的关系,确定合理边界,避免组织冲突。同时,进一步完善农村基层自治体系,提高乡村自治能力和水平。其中,农民权利赋予是乡村自治的关键问题,也是薄弱环节。因此,需要关注农民自治能力的培养和权利的赋予,转变政府职能,为自治组织发展提供空间,为社会组织发展营造宽松环境,调动社区集体组织的自主性、能动性。

其次是乡村法治与德治的有效结合。法治和德治是国家治理体系构成的两大制度安排。制度

^①林星、吴春梅、黄祖辉:《新时代“三治结合”乡村治理体系的目标、原则与路径》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2021年第2期,第96-103页。

^②黄祖辉:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》2018年第4期,第2-12页。

是人类的行动指南和行为规范,对人的行为有约束和导向作用。制度又可分为正式制度和非正式制度。正式制度具有强制性,对治理对象产生行为约束力,治理对象若不遵从就会付出相应代价。正式制度的局限性在于制度实施成本有时较高,以至于在农村基层若干情形下难以有效实施。与此同时,正式制度的强制性对人的行为导向和塑造往往流于表面,治理对象行为的改变并非发自内心,一旦制度松懈,可能又会出现违反制度的行为。例如,交通执法管理对酒驾行为进行处罚,如果制度松懈,不少人可能会重蹈覆辙。相较之下,非正式制度是治理对象会自觉遵从的制度,具有非强制性。因此,正式制度应与非正式制度有机结合。交通管理在法治基础上还需要辅以安全教育,开展安全劝导自愿活动,让广大司机从内心意识到酒驾的危害,从而能自觉遵守交规。法治属于正式性制度,具有强制性。在农村,执法成本较高,如果仅依靠法治进行治理,往往难以取得理想的效果。例如,在打击村霸行动中,有些行为主体并不构成刑事犯罪,对其进行行为约束缺乏法律依据。在村庄整治中,村委会并非执法单位,无权对乱扔垃圾的行为进行行政处罚。但是,可以利用乡规民约和乡贤权威对以上行为进行道德规劝;通过建立道德黑名单,加强道德评判和村务监督。也就是在法治的基础上辅以德治,通过道德文化对村民的日常行为加以引导。德治是非正式性制度,其构建和运用与伦理道德体系、文化、习俗、惯例、宗教、权威有关。在乡村振兴进程中,德治与法治应当有效结合、相辅相成,既体现法治的威严与刚性,又结合文化习俗惯例的柔性,建立起刚柔相济、张弛有度的治理体系。在乡风文明的感召下,村民产生发自内心的自觉行为,能自觉遵法守法,使乡风文明建设产生实效,维护良好的社会秩序,增强村民的公民意识,提高村民的获得感、幸福感。

此外,在数字经济的推动下,数字治理成为一种全新的治理方式,数字赋能乡村振兴是大势所

趋。但是数字治理也存在局限,当前数字技术还不能较好解决人格化问题,缺乏包容性,存在数字鸿沟,这些方面都是数字治理需要重点关注的问题。

五、“生活富裕”是目标,着眼共建共享共富

“生活富裕”是乡村振兴的民生目标。这要求农民持续增收,城乡居民在收入和社会保障方面的差距不断弥合,最终实现共同富裕。共同富裕有多重维度,居民收入水平的“生活富裕”是最重要的衡量指标,但“生活富裕”还应体现在家庭和睦、社会和谐、精神富足、文化繁荣、生态优越等方面。

当前我国进入社会主义新发展阶段,发展不平衡、不充分的问题仍然突出,人民共同富裕的任务艰巨。在推进共同富裕的探索 and 实践中,浙江省取得了显著成效,具备了实现共同富裕的基础条件。浙江省整体富裕程度较高,城镇居民人均可支配收入连续 21 年居全国各省(区、市)首位,农村居民人均可支配收入连续 37 年居全国各省(区、市)首位。浙江区域发展较为均衡,城乡差距较小,2021 年城乡居民收入倍差为 1.94,远低于全国平均水平;也是全国首个较高水平完成脱贫攻坚的省份。2021 年浙江家庭年均可支配收入 10 万~50 万群体比例为 72.4%,20 万~60 万群体比例为 30.6%^①。在此背景下,国家支持浙江省建设共同富裕示范区,通过浙江共同富裕的探索和实践,为全国共同富裕建设示范引路。2021 年《中共中央、国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》提出“两阶段发展目标”,即“到 2025 年,浙江省推动高质量发展建设共同示范区取得明显实质性进展”“到 2035 年,基本实现共同富裕”^②。同年 6 月,浙江省通过《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案(2021—2025 年)》,针对“两阶段发展目标”,作出了“每年有新突破、5 年有大进展、15 年基本

①《专访浙江省委书记袁家军:共同富裕要让人民真实可感》,2022-03-09, <http://www.chinanews.com.cn/gn/2022/03-09/9697087.shtml>。

②《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,2021-05-20, http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5621189.htm。

建成”的工作安排^①。围绕以上目标,浙江各省级职能部门出台了64项专项政策,地方政府也出台配套方案,六大领域共28个试点单位均出台了三年行动计划,初步构建起“1+7+N”重点工作体系和“1+5+N”重大改革体系^②。为加快形成可传输、可复制、可推广的共同富裕标志性成果和经验,浙江进行了全面的工作部署。

实现共同富裕存在两大重点,即重点对象、重点内容。重点对象是指广大农村居民、城市低收入群体和外来农民工群体;重点内容是指收入分配、公共保障、人居环境和文化生活等发展短板。突破两大重点的困境,需要充分和均衡的发展,破解城乡二元结构,缩小城乡和区域发展差距,实现城乡公共保障与基本公共服务均等化。我国公共保障仍然是薄弱环节。浙江省公共保障虽然较我国其他地方总体上较好,但城乡公共保障的均等化仍做得不够,体现在教育、医疗、养老方面,城乡差距较大。这些都需要政府加强公共投入,而政府财政收入又会受到经济形势的影响和约束。实现城乡公共保障均等化的办法在于理顺政府公共开支秩序。地方政府公共支出主要包括两大块内容:一是基础设施,二是公共保障。长期以来,我国政府公共支出次序是基础设施投入优先于公共保障投入。但优先投入公共保障更有利于城乡公共保障均等化,这也是工业化国家的普遍做法。

实现共同富裕的难点在于解决收入差距悬殊问题。这就要求经济社会制度体系由发展型向共富型跃升。发展型制度体系,强调发展优先;而共富型制度体系既要考虑发展,又要兼顾均衡。浙江省共同富裕的重点任务在于“扩中”“提低”。“扩中”指扩大中等收入群体,使年收入20万~60万的群体能达到总人口的2/3。“提低”就是要增加农民收入。农村、农民收入难以提高的原因在于“两个缺”。第一是“缺能”。中国经济持续高速增长,但人力资本状况并没有相应改进。据估计,我国三产就业构成中,二、三产业占93%,二、三产业2/3从业人员是农民工,他们平均初中文化水平,从事粗放型、劳动密集型的工作。在产业现代化转型和升级过程中,这部分人就业转型面临困境,从而影响了收入。在机器换人、腾笼换

鸟过程中,被替换的这部分人何去何从,是共同富裕进程中需要直面的问题。人力资本体现的是能力问题,而能力又是由文化决定的,因此教育是国家需要持续关注和投入的长期性问题。第二是“缺权”。农民在经济上作为市场主体,缺失相应的权利。完整的产权是一个权力束。目前农民在土地和房屋等方面仅拥有使用权,以致很多权利无法进入市场交易,尤其是缺乏有效抵押物,难以取得金融信贷。以上两个方面是影响农民增收的关键问题。除此之外,还有农业产业发展困境。农村、农民仅靠农业“一产”增收有限,当前农业“二产”发展也比较困难。农业数字化是目前重要的发展趋势和机遇,但也存在数字鸿沟问题。

乡村振兴的目标是农民生活富裕,关键在于共建、共享、共富。其一,通过新型城镇化带动农民、农村共富,包括供给带动、需求带动、空间带动。供给带动,既包括城市对农村“工业品”的供给,也包括城市对农村人才、技术、资本等要素的供给,还体现在要素双向流动、城乡要素优势互补。需求带动体现在城市拉动乡村需求,城市对乡村需要由保障性需求向享受型需求升级,实现乡村的多元价值,为农民就业拓展空间。空间带动体现在中小城市和乡镇的集聚功能,带动农村人口就地转移和市民化、现代化,使乡镇成为连接农村和城市的桥梁。其二,通过乡村产业发展、农村改革、未来乡村建设,全面推进乡村振兴,促进农民农村共富。从乡村产业发展角度而言,应根据区域优势,建立产业融合、业态丰富、创新创业活跃、利益联结紧密、特色突出的共富乡村产业体系,坚持农业绿色化发展和品牌化发展。从农村改革角度而言,应以“确权、赋权、活权、保权”引领农村改革。从未来乡村建设角度而言,要深化“千万工程”,叠加数字乡村、人文乡村、善治乡村和共富乡村的内涵,实现对小农的带动和融入,通过合理布局提升乡村基础设施和公共服务的空间与效率,做好“两山”转化文章,创新集体经济发展思路。其三,通过“提低”“扩中”,加快群体共富。主要通过产业就业推进、收入分配调节、资源市场化促进农民增收和共富。

^①《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案》,《浙江日报》2021年7月20日,第1版。

^②黄祖辉、傅琳琳:《浙江高质量发展建设共同富裕示范区的实践探索与模式解析》,《改革》2022年第5期,第21-33页。

六、结 语

乡村振兴战略五大目标任务是相互耦合、相互匹配、相互支撑的有机整体。“生活富裕”是乡村振兴的根本目标,需要通过“产业兴旺”构建农村“生活富裕”的经济基础;“生态宜居”是共同富裕的重要维度和环境基础,要把“产业兴旺”“生态宜居”有机结合起来,使“生态宜居”既成为“生活富裕”的重要特征,又成为“产业兴旺”的重要标志;“乡风文明”是乡村振兴的文化基础,也是乡村德治的本质体现;“治理有效”是乡村振兴的社会基础;“治理有效”“乡风文明”建设应紧密结合,实现“三治合一”。

当前国际形势复杂多变,新冠肺炎疫情持续冲击,使全球政治经济多重风险叠加。面对严峻挑战,中央提出以内循环为主的双循环战略,强调做好自己的事,坚持稳定为主、稳中求进、审慎改革等方针,提出推进以县城为重要载体的城镇化建设方针和大力实施乡村建设行动计划。就地、就近城镇化和市民化将会成为农村人口、农村产业、城乡关系发展的新重点和新趋势。这是稳定

国内社会大局,稳中求进,持续推进县域城乡融合发展,夯实中国经济社会发展基本盘的重要举措。乡村发展和建设应以此为契机,通过新型城市化战略和城乡融合发展引领乡村振兴,持续推进五大目标任务,使广大乡村成为宜居、宜业、宜游及中国经济社会发展的基本盘,进一步发挥好“压舱石”“稳定器”“蓄水池”的作用。在乡村战略具体实施过程中,应以党的十九大精神为统领,以五大目标任务为导向,从区域新型城镇化战略和乡村差异化发展的实际出发,把握重点和着力点,持续推进。这就需要理顺乡村振兴与城市化的关系,以新型城市化战略来引领乡村振兴,重点推进县域城乡融合发展,走共同富裕发展之路;理顺政府与市场的关系,培育行业组织,把握好政府、市场、社会组织在乡村振兴的各自定位和作用;深化经济体制和供给侧结构性改革,优化科技兴农体系,释放数字红利,因地制宜激发乡村内生动力;防止农民过度分化和新型农业主体异化,实现小农户和现代农业发展有机衔接;将“乡风文明”融入治理体系和道德范畴,使“乡风文明”建设实质化、乡村治理更有效;破解目前框架下乡村集体和农民发展的瓶颈,解决好集体经济与农民市场主体共同发展的问

Further Understand the “Twenty-character” Policy of the Rural Revitalization Strategy

HUANG Zuhui^{1,2} & JIANG Xia³

- (1. *China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, 310058, China;*
2. *School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, 310058, China;*
3. *Management School of Zhejiang Shuren University, Hangzhou, Zhejiang, 310015, China)*

Abstract: After building a comprehensive moderately prosperous society, consolidating and expanding poverty alleviation achievements and effectively connecting rural revitalization is an important path to achieve long-term poverty alleviation, modernize agriculture and rural areas, and promote common prosperity for farmers and rural areas. To comprehensively promote the high-quality rural revitalization strategy and improve its implementation efficiency, it is necessary to accurately grasp the scientific connotation of China's rural revitalization strategy. This paper focuses on the “Twenty-character” policy of rural revitalization, i. e. , “prosperous industry, livable ecology, civilized rural customs, effective governance, and prosperous life”, and further expounds the five goals and tasks contained in the policy, its internal logic and organic connection, to discuss some issues and realization paths of rural revitalization in the new era to promote the goal of common prosperity.

Key words: rural revitalization; common prosperity; prosperous industry; livable ecology; civilized rural customs; effective governance; prosperous life

(责任编辑 陈汉轮)