

推进浙江乡村振兴 提供全国示范样本

◆ 黄祖辉

摘要

党的十九大提出了乡村振兴战略后,从“中央一号文件”的全面部署,到政治局召开专题会议审议通过“乡村振兴战略规划”,以及习近平总书记最近作出重要指示,强调各地要把实施乡村振兴战略切实摆在优先位置,坚持五级书记抓乡村振兴,让乡村振兴战略成为全党全社会的共同行动。本文通过深入的调查研究,从五个方面提出了推进浙江乡村振兴发展的对策建议。

关键词 浙江;乡村振兴;全国示范样本;综合施策

近年来,全国各地正在贯彻中央文件精神,积极推进和具体实施乡村振兴战略。浙江作为全国农业农村发展的发达地区,美丽乡村建设为乡村振兴打下了坚实基础,各地到浙江来学习和考察的人非常之多,这对浙江科学推进乡村振兴战略既是动力,又是压力,浙江必须举全省之力,在积极推进乡村振兴战略、实现乡村振兴的同时,为全国提供示范样本。为此,浙江有以下五个方面需要更好探索实践和提供经验:

一、在乡村振兴战略实施中充分发挥市场和行业在产业发展中的作用

乡村振兴战略总体上应以政府主导来推进,但并非任何领域都应如此。在产业发展方面就应是政府引导、市场主导、行业协调。事实上,有为的政府应是能充分发挥市场和行业组织作用的政府,而不是替代市场和行业组织功能的政府。目前,全国许多地方出台乡村振兴战略规划和行动方案,在产业兴旺和生态宜居等领域安排了大量的工程项目,拟投入大量的资金,乡村振兴战略似乎成了乡村建设工程战略。但是,产业兴旺和发展不宜单纯靠政府推动上项目,而应以市场为主导,首先应解决市场在哪里和市场容量的问题,要以市场来认定“产业兴旺”。去年中央一号

文件提出了“加快推进农业供给侧结构性改革”的任务,实质上就是要通过市场来解决生产过剩和产业发展盲目的问题。因此,对于乡村产业的兴旺和振兴,还是要通过供给侧结构性改革,激活市场、激活主体、激活要素,不然就会导致经营主体不看市场,只看政府,致使项目上去了,供给却进一步过剩,并且价格下跌,农民利益受损的后果。与此同时,在产业发展中还需充分发挥行业组织的作用,要建立政府、市场、行业组织“三位一体”的供给侧治理体系。行业组织的基本作用,在于能突破地方政府的区域行政壁垒,既能克服地方政府调控市场的局限性,又能避免市场价格过度波动对经营者和消费者的伤害和资源的低效配置。要发挥行业组织的作用,政府就必须转变职能,并且赋权行业组织,鼓励行业组织的发展。浙江的市场经济和行业组织有较好的发展基础,应在乡村振兴战略实施中进一步探索实践,为全国提供经验。

二、在乡村振兴战略实施中高度重视小农户与现代农业有机衔接的问题

习近平总书记曾经指出,小农在中国是长期存在的现象,我们不能排除他们。要研究如何将小农引入和融入现代农业的发展轨道,实现小农

作者简介:黄祖辉(1952-),男,上海人,浙江省咨询委委员,浙江大学中国农村发展研究院院长、教授。主要研究方向:农业经济与农村发展、产业组织与制度安排。

户和现代农业发展有机衔接。因此,如果地方政府在这一问题上缺乏足够认识,在农业政策上过于偏向新型农业经营主体,甚至充当经营者的“保姆”,就既会使政府干预市场过度,又会使惠农政策出现偏差,导致农民分化和小农发展与现代农业的脱节,而且也不利于现代农业的持续有效发展。现代农业应是有市场竞争力的农业,而不是形态现代化却缺乏竞争力的农业。浙江属于人均耕地资源较少的省份,在乡村振兴过程中探索小农融入现代农业的路径和适应小农融入的现代农业发展,对全国具有普遍意义。为此,一是重视小农培育和小农素质提升。着重在理念、技术和经营能力方面的培育,使一部分小农成为新型农业主体,一部分小农在适宜领域从事现代农业。二是拓宽现代农业发展视野。现代农业不仅局限于第一产业,而是可以“接二连三”、向功能多样延伸。存有不少适宜小农经营的领域与环节,即使从第一产业角度看,诸如精耕细作的现代“小美”农业,不仅适合小农,还具有很强的市场竞争力和需求。三是建立小农与现代农业有机衔接通道。基本路径是小农组织化和建立多元化农业服务体系,这是小农融入现代农业,与现代农业有机衔接的根本途径。四是增强政府政策对小农的惠及。核心是处理好新型农业主体培育与小农发展的关系,尤其要重视政府培育新型农业主体过程中政策对小农带动的杠杆作用。

三、在乡村振兴战略实施中高度重视城乡融合和新型城镇化的引领作用

通过乡村振兴战略加快乡村现代化发展,实现城乡均衡发展,并非意味城市化战略将放缓,相反,乡村振兴战略必须置于城乡融合、城乡一体的架构中来推进。乡村振兴战略的重点与任务,既在乡村,又在乡村以外。因此,一定要拓宽乡村振兴战略的视野,注重乡村振兴外部环境的优化和乡村形态的多样化,以新型城市化战略来引领乡村振兴战略。这种引领从城市角度看,一是加快农业转移人口市民化。也就是不仅要支持农民进城创业就业,而且要进城农民能够举家迁移城市,与城市居民平等享受基本公共服务和社会保障。二是鼓励城市工商资本和人才“上山下乡”。也就是要通过城市优质要素进入乡村,与乡村要素相互融合,实现以城带乡、以工支农和城乡融合发展。从乡村本身看,一是通过农村产权制度改革,建立城乡居民产权交易市场,让权利跟人走,增强农业转移人口市民化能力。二是通过“多规合一”和“千万工程”的联动,优化美化乡村空间布局,打造“产业兴旺”与“生态宜居”相融合,“乡风文明”与“治理有效”相融合、乡村与乡镇相融合、类型多样和功能多样的美丽乡村群,使乡村成为田园生态城市新空间和城市群发展新组合。三是通过城乡融合、城乡一体体制机制建构,促进城乡经济社会进一步融合,使乡村成为城市居民对美好生活向往的所在地。浙江在这方面已积累了不少经验,可在深化发展基础上为全国提供示范。

四、在乡村振兴战略实施中推进“生态宜居”与“产业兴旺”有机结合

“产业兴旺”是乡村振兴的经济基础,实现“产业兴旺”必须以市场为导向,把市场兴旺与否作为评判“产业兴旺”的依据。“产业兴旺”中的农业应充分体现现代农业三大体系,即产业体系、生产体系、经营体系的有机结合和兴旺发展,不能局限于第一产业农业的发展,而应着眼于“接二连三”、功能多样农业的兴旺与发展。同时,要重视将“生态宜居”与“产业兴旺”有机结合起来。“生态宜居”既是乡村振兴的环境基础,又是“产业兴旺”的重要特征。实现“生态宜居”与“产业兴旺”的有机结合和相互融合,使“生态宜居”具有可持续性,不仅需强化环境保护与投入,增强城乡居民的环保意识,而且要深化“两山”理念践行,创新体制机制,将公共性生态环境转变为可交易生态环境,将“生态宜居”融入“产业兴旺”。最近,习近平总书记对浙江十五年来持续抓“千万工程”予以充分肯定,要求在全国推广这一经验。浙江“千万工程”的经验除了政府高度重视、百姓参与以外,还将村庄环境这一社区公共品转变为市场品,在农村社区公共环境改善过程中融入产业形态与市场机制,不仅使村庄成为当地村民的宜居地,而且成为外来人口休闲旅游与养生的目的地。换言之,乡村“生态宜居”如仅仅对本地村民宜居,那只是社区公共品的供给,就有可能难以持续,如果乡村“生态宜居”也包含对外来人口宜居,则宜居生态就会变为产业基础和环境,成为可交易的市场品,就会通过市场机制激活包括村民在内的经营者对生态环境的保护与投入,就能使公共环境的改善具有可持续性。

(下转第 19 页)

长期以来,人才短缺是制约海岛发展的关键因素。舟山大陆联岛工程建成后,尤其是近几年随着国家战略举措的推进实施和重大项目的落地建设,新区招才引智力度不断加大,人才引进情况有所好转,但总体上人才短缺仍然是制约舟山发展的短板,究其原因:

一是大战略、大项目效应释放还处于空窗期。目前新区开发建设虽然大项目落地不少,但多数项目还在启动实施阶段,如绿色石化、波音等大项目都处于施工建设期,产业功能形成和大项目效应的释放还有一个时间过程。二是高端人才集聚的条件和氛围尚未形成。人才需要圈子,喜欢扎堆集聚。受区位条件、经济总量、产业基础等因素制约,舟山的各类园区开发区、高校科研院所和科技创新平台相对较少,人才平台的能级水平也较低,大规模引进集聚高素质高技能人才还有一些困难。三是面向国际人才的优质公共服务资源短缺。舟山的城市交通、教育、医疗、商贸等服务功能相对较弱,尤其是面向国际人才的优质教育、医疗、文化等公共服务资源相对不足,国际化的居住、购物、休闲等生活配套不全,也影响国际化高端人才的引进。

为此,提出下一步加强人才工作的建议,首先,要遵循区域发展与人才工作的客观规律。根据舟山群岛新区发展的阶段性特点,分析预测人才需求的总量、结构和时序,主要是面向绿色石化、船舶海工、海洋生物和海洋电子等重点产业领域的高层次科技创新人才,面向石油化工、航空制造、贸易物流等重点行业领域的高层次经营管理人才,面向涉海类高端制造、生命健康、电子信息等新兴产业和海洋旅游、文化创意、跨境电商等新兴业态的高层次海洋创业人才,并制定人才工作中长期规划、年度计划和实施方案。第二,在创新人才工作机制上有所突破。坚持人才是第一资源的理念,在人才培养、引进、使用上大胆创新,努力让各类人才在海岛引得进、留得住、用得好。建立完善柔性共享人才机制,实行“市场选聘、契约管理、协议薪酬”的市场化方式。创新实施“组团引育、统筹使用”模式。探索以“飞地”模式在异地建立引才园区平台。创新“候鸟型”人才引进和使用机制,允许国企、事业单位的专业技术和管理人才按规定在新区兼职兼薪、按劳取酬。第三,构建人才“留得住”的生态圈。加快基础设施建设,提高公共服务水平,改善生态环境,打造创业创新、宜居宜业的优质生活岛。借鉴上海自贸区的做法,探索放宽外资人才中介机构准入,鼓励引进境外优质教育资源。对高端人才在购房、社保、就医、子女入学、车辆上牌等方面给予优惠待遇,进一步营造“重才、爱才、引才、育才、用才”的良好氛围。

(上接第 16 页)

五、在乡村振兴战略实施中推进“乡风文明”与“治理有效”有机结合

“乡风文明”与“治理有效”是乡村振兴的社会基础和重要标志。浙江等不少地区的实践表明,与“乡风文明”密切相关的文化振兴是乡村振兴的内在驱动力。新时期我国“乡风文明”既应体现具有五千年中国历史传承的乡村农耕文明,又应体现现代工业化、城市化发展和特征的现代文明,是我国传统文明和现代文明相互融合与发展的“乡风文明”。乡村“治理有效”是国家治理体系现代化和“善治”的必然要求,不仅应体现治理手段的多元化和刚柔相济,即法治、德治与自治的“三治合一”,而且还应体现治理效果能为广大群众所接受、所满意,具有可持续性和低成本性。“乡风文明”与“治理有效”的有机结合在于两者存在内在联系性,因为文明乡风本质上属于治理范畴,尤其与“德治”密切相关。因此,只有把“乡风文明”上升到乡村治理的高度,与乡村“德治”融为一体、相互补充,才能既使“乡风文明”产生实效,又能使乡村治理更为有效。实际上,在整个治理体系中,存在着两大治理制度,一种被称为正规性制度,它对人的行为具有强制性约束作用,“法治”属于这一范畴,另一种则被称为非正规性制度,它对人的行为尽管不具有强制性约束,但同样具有约束效用,“德治”属于这一范畴,主要涉及文化、伦理、传统、习俗、宗教、信誉、威信等要素。在形态多样、文化多元的我国乡村,乡村治理既要依靠法治,还要充分发挥“德治”的作用,为此,将“乡风文明”建设融入乡村治理过程极有必要。要充分发挥乡村基层组织和能人贤达的作用,建立与法治相匹配的完善的乡村“德治”体系,发挥乡村优良文化、传统、习俗和宗教文明对乡村干部群众的规范与正向引导作用,实现“乡风文明”与“治理有效”互促共进、同步提升。