

# 准确把握中国乡村振兴战略\*

黄祖辉

**摘要：**准确把握中国乡村振兴战略，关系到乡村振兴战略实施的效率。首先是把握好乡村振兴战略与城市化战略的关系，其次是把握好“二十字”方针的科学内涵及其内在关系，再次是协调好乡村振兴战略的实施路径。本文认为，乡村振兴战略要以党的十九大精神为统领，而在具体的实施中，则要从区域新型城镇化战略和乡村差异化发展的实际出发。乡村振兴战略“二十字”方针所体现的五大具体目标任务具有相互联系性，因此，既要准确把握“二十字”方针的科学内涵，又要把握好这“二十字”方针中五大目标任务的相互关系。在具体的实施过程中，还应重视“三条路径”的协调推进，即“五个激活”驱动、“五位一体”协同和“五对关系”把控的协调推进。

**关键词：**乡村振兴战略 新型城镇化战略 中国

**中图分类号：**F302.2 **文献标识码：**A

党的十九大提出实施乡村振兴战略，不仅是继中国新农村建设战略后着眼于农业农村优先发展和着力解决中国“三农”问题的又一重大战略，而且也是着眼于解决新时代中国发展不平衡和不充分，尤其是解决城乡发展不平衡和农村发展不充分矛盾的重大举措。实施乡村振兴战略，不仅需要充分认识这一战略的重大意义，而且需要准确把握乡村振兴战略的科学内涵、目标任务及其实施路径。

## 一、准确把握乡村振兴战略的科学内涵

首先，要准确把握乡村振兴战略和城市化战略的关系。通过乡村振兴战略解决中国城乡发展不平衡和农村发展不充分的矛盾，并非意味着中国城市化战略将放缓，更不是要用乡村振兴战略来替代城市化战略。恰恰相反，乡村振兴战略必须置于城乡融合、城乡一体的架构中推进，并且应以新型城市化战略来引领，以建成“以城带乡”“以城兴乡”“以工哺农”“以智助农”“城乡互促共进”融合发展的美丽乡村和实现乡村振兴。当前，无论从中国产业转型升级和协调发展的要求，还是从

---

\*本文为教育部研究阐释党的十九大精神专项课题“乡村振兴战略的路径与政策研究”和教育部重点研究基地“十三五”重大项目“城乡发展一体化背景下的新型农村社区建设与治理研究”(编号:16jjd790053)的阶段性成果。感谢匿名审稿者的修改意见。

三次产业结构的演进规律看，中国均处在城市化加快发展的时期。尽管由于城乡二元结构的影响，中国城市化进程中仍存在农业转移人口市民化滞后和城市群发展不充分等问题，但党的十八大以来的一系列重大方针和举措表明，破解城乡二元结构，推进城乡发展一体化，推进以人为本的新型城镇化，到2020年解决“三个一亿人”问题，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化，正在成为中国城市化战略坚定不移推进的重点与方向。从世界发达国家的现代化历程看，城市化是现代化的必经之路。城市化是人口和非农产业在空间集聚的过程，城市化必然是乡村本土人口减少的过程，但是，城市化并不排斥乡村的现代化和振兴，相反，乡村的现代化和振兴要以城市化的充分发展为前提。因此，从人口流动和空间集聚的角度讲，中国乡村振兴的过程，一定是城市化充分发展的过程，是人口与产业在城乡之间优化配置、城乡互动和融合发展的过程。其基本的逻辑是：城市化离不开乡村人口和要素的融入，而乡村振兴和现代化也离不开城市对乡村的带动和城市人口对乡村的向往。

中国乡村振兴战略与城市化战略的逻辑关系进一步表明，乡村振兴的战略重点与任务既在乡村，又在乡村以外。要实现城乡人口的交互流动和优化配置，必须拓宽乡村振兴战略的视野，既重视乡村内部的建设发展和体制机制的创新，又重视乡村振兴外部环境的改善。由于中国的城乡二元结构具有社会保障和财产权利双层二元的特性，因此，从破解城乡二元结构的体制机制的角度看，以城乡社会保障体制和农村集体产权制度为重点的三大联动改革，即城乡联动、区域联动以及中央和地方联动的改革，应纳入乡村振兴的战略框架，并成为乡村振兴战略的基本驱动力。也就是说，破解城乡二元结构，建立城乡一体、城乡融合、城乡互促共进的体制机制，应成为乡村振兴和乡村现代化的必要条件。

其次，要准确把握中国乡村形态及其变化趋势。改革开放以来，随着工业化、城市化和市场化的发展，中国不仅已有2.6亿农村劳动力转向城镇就业，而且村庄的数量也在不断减少，从2000年的66万个行政村，减少到2016年末的52.6万个行政村。并且这些村庄已经分化成不同的类型，从人口集聚状况与生活方式看，大体可以分成三大类型。一类是已被城镇化覆盖或即将被覆盖的村庄，如城中村、镇中村和城郊村，这些村庄人口集聚程度较高，村民生产和生活相分离，空间人口既包括村民，也包括非村民。另一类是2005年国家实施新农村建设以来由若干村庄“撤扩并”逐步形成的，人口相对集聚、村民生产与生活相分离、社区服务功能基本健全的中心村。还有一类是人口集聚度不高、村民生产生活依然不分离的传统村庄。很显然，这些不同类型的村庄，在乡村振兴中将会有不同的发展走向：有的会很快融入城镇化，直接成为城市的组成部分；有的可能成为乡村社区的服务中心或新型田园生态小城镇；有的村庄，如“一方水土养不活一方人口”的贫困村，或

参见李克强，2016：《政府工作报告》，中国政府网（[www.gov.cn](http://www.gov.cn)）。

参见习近平，2017：《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》，中国政府网（[www.gov.cn](http://www.gov.cn)）。

数据来源：《2016年城乡建设统计公报》，住房和城乡建设部网站（[www.mohurd.gov.cn](http://www.mohurd.gov.cn)）。

者空心村，则有可能随着人口的迁移或村庄的撤并而逐渐消亡；而大量的村庄，通过乡村振兴战略的实施，会成为“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”和乡愁依旧的美丽家园。

中国乡村形态分化与发展的态势表明，随着城市化和工业化的发展，中国乡村人口分布正在逐步从分散的自给型经济分布向相对集聚的市场型经济分布转变，乡村人口的空间格局与分布正在发生着剧变。这种剧变过程意味着，一方面，乡村的发展和振兴不仅需要城市化的引领，而且也需要乡村人口自身在空间上的相对集聚和优化分布，这两者应该是同步的过程；另一方面，乡村人口空间格局与分布的变化，也为乡村振兴战略的实施提供了创新空间，具体而言，是为“乡”和“村”的有机结合、优化配置和融合发展提供了创新空间。从中国不同区域乡村的不同类型和发展实际出发，既可以以“村”为基本载体实施乡村振兴战略，也可以以“乡”为载体实施乡村振兴战略。也就是说，在有条件的乡村区域，可以通过体制机制的改革创新，探索以“乡”主导、以“乡”带“村”、“乡”“村”共治与融合发展的新型乡村治理结构，对乡村组织、干部体制、人口集聚、产业发展、公共服务和产权制度等进行深化改革和优化配置，实现新型城镇化与乡村振兴的深度融合。总而言之，中国乡村振兴战略与城市化战略并不是个矛盾体，而是“你中有我，我中有你”的相互交融关系。在中国乡村振兴的进程中，乡村定将成为农业转移人口市民化的助推器，田园生态城镇的新空间，城乡居民对美好生活向往与追求的宜居地。

## 二、准确把握乡村振兴战略的目标任务

实现农业农村现代化是中国乡村振兴战略的总目标。这一目标的实现将分为三个阶段，也就是：到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；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。具体的建设目标和任务集中体现为党的十九大报告中关于实施乡村振兴战略的“二十字”方针，也就是要“按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”这“二十字”方针与2005年党在十六届五中全会提出的建设社会主义新农村的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的“二十字”方针相比，无论在提法的表述及其内涵方面，还是在目标要求等方面，都有了不少全新的意涵和指向，必须予以准确把握，使相关政策和建设举措既切合乡村振兴战略的总体要求，又与各地乡村发展的实际紧密结合，产生切实的效率。

“产业兴旺”是乡村振兴的经济基础。“产业兴旺”具有丰富的内涵，不能仅局限于第一产业农业的发展，而应着眼于“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

参见《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，新华网（[www.xinhuanet.com](http://www.xinhuanet.com)）。

参见习近平，2017：《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》，中国政府网（[www.gov.cn](http://www.gov.cn)）。

发展。因此，必须着眼于建立现代农业的三大体系，即产业体系、生产体系、经营体系的建构与完善；注重现代农业产业链延长、价值链提升和利益链完善；突出产业发展的绿色化、优质化、特色化和品牌化；推进多类型农业适度规模经营和多元化专业化农业服务发展；统筹兼顾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发展的有机衔接。

“生态宜居”是乡村振兴的环境基础。要赋予“生态宜居”更多的内涵。首先，宜居的乡村生态环境不是仅仅针对乡村百姓宜居的生态环境，而且也应该是能满足城市居民对美好生活向往的宜居环境，即对城市居民开放、城乡互通的“生态宜居”。其次，实现乡村“生态宜居”必须对生态保护、生态产权、生态交易、生态利益等体制机制进行改革创新，以实现乡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所在地，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。

“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。中国是个有着悠久文明历史的古国，同时也是个崇尚中国特色社会主义和现代生态文明的大国。这意味着，实现乡村振兴中的“乡风文明”既要体现具有明显中国特色的五千年历史传承的农耕文明，又应该彰显与现代工业化、城市化、信息化社会发展相适应的现代文明，也就是说，是体现传统文明和现代文明相互融合与发展的“乡风文明”。如何把这两种文明有机结合、融为一体，形成中国特色的现代乡村文明体系，是乡村振兴战略实施中需要重点研究和实践探索的课题。

“治理有效”是乡村振兴的社会基础。治理与管理的重要区别在于，治理强调的是多元的参与性和协同性，而管理强调的是纵向的主导性和服从性。乡村的“治理有效”是国家治理体系现代化和乡村“善治”的必然要求和重要组成，“治理有效”应该既体现治理手段的多元化和刚柔相济，即“三治合一”，又体现治理效果的可持续性和低成本性，并且能为广大农民群众所认可、所满意。法治、德治、自治这一乡村治理体系从制度安排的角度看，法治属于正式制度和他治偏向的制度安排，德治则属于非正式制度和自治偏向的制度安排，两者一“刚”一“柔”，可以实现刚柔相济、张弛有余的治理效果。自治是村民自主和民主参与的重要前提和制度安排，是乡村“治理有效”的重要制度基础。要实现乡村社区的有效自治，一方面，要清晰自治的边界，并对乡村社区组织进行必要的赋权；另一方面，要充分发挥社区集体组织的自主性和能动性。

“生活富裕”是乡村振兴的民生目标。具体而言，就是要消除乡村贫困，持续增加乡村居民收入，同时缩小城乡居民在收入和社会保障方面的差距，实现乡村人口全面小康基础上的“生活富裕”。居民收入水平是“生活富裕”最重要的衡量标志，但“生活富裕”不仅仅体现在收入方面，而且还应具体体现在居民生活质量方面，体现在家庭和睦、社会和谐等方面。从这一意义上讲，“生活富裕”是乡村振兴战略的终极目标。

还需要把握的是，乡村振兴战略“二十字”方针所体现的五大目标任务是相互联系的有机体，因此，不仅要准确把握这“二十字”方针的科学内涵和要求，还要把握好这“二十字”方针所内涵的五大目标任务的内在逻辑性和相互关联性，以便在乡村振兴战略实施中能做到整体设计、突出重

点、方法得当、有序推进、事半功倍。具体而言，在乡村振兴战略推进过程中，首先，要把实现乡村百姓“生活富裕”作为乡村振兴的根本性目标。其次，要把乡村“治理有效”与“乡风文明”建设紧密结合起来，通过“治理有效”促进“乡风文明”建设，通过“乡风文明”建设提高乡村德治水平，实现“三治合一”的乡村“善治”格局。再次，要把“产业兴旺”与“生态宜居”有机结合起来，使“生态宜居”既成为乡村百姓“生活富裕”的重要特征，又成为“产业兴旺”的重要标志。这是因为，中国乡村的“产业兴旺”并不单纯是体现“一产农业”的“产业兴旺”，更要体现乡村一二三产融合和功能多样的“产业兴旺”，这其中，诸如乡村休闲旅游业和各种类型康养产业的发展，无疑要以乡村“生态宜居”为基础和前提。

在准确把握乡村振兴战略科学内涵和目标任务的同时，还应确立科学的推进思路和推进路径。本文构建了中国乡村振兴战略的推进思路和推进路径框架，详见图1所示。

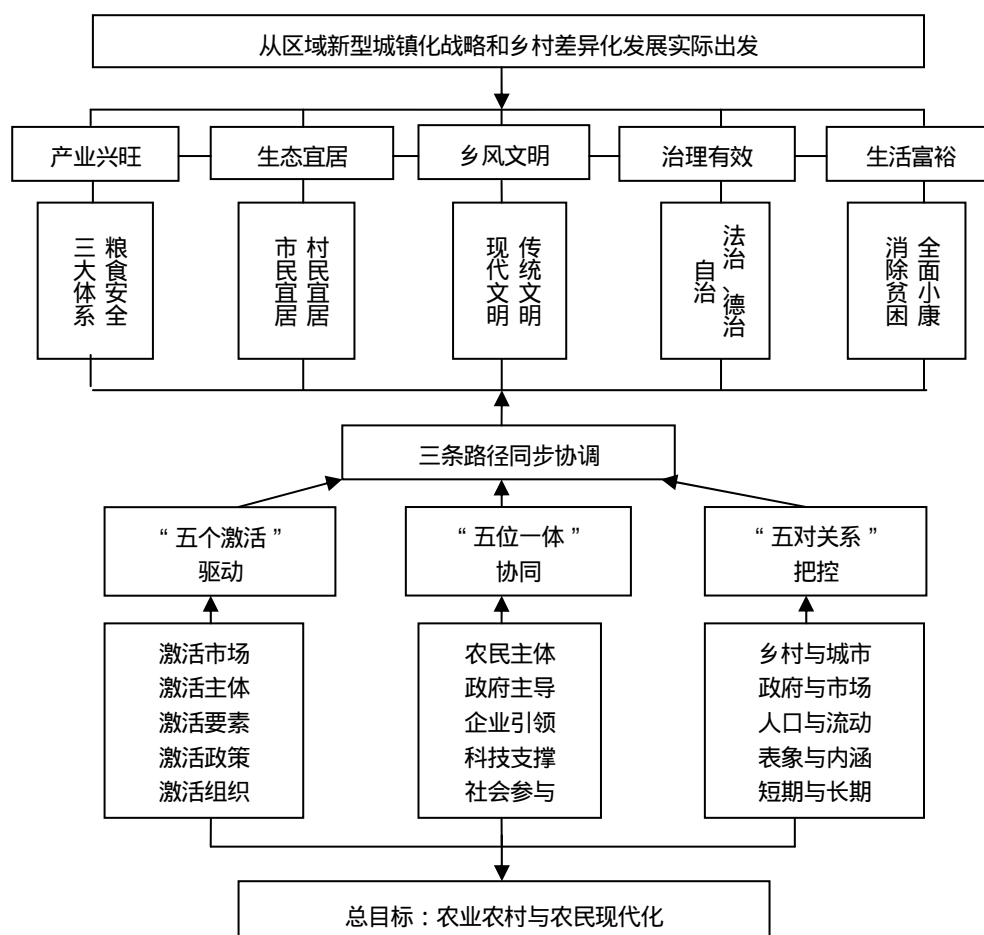


图1 中国乡村振兴战略推进思路与推进路径框架

按照本文图1的构想，中国乡村振兴战略的推进，应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“二十字”方针的科学内涵及其目标任务的相互关系，然后制定具体的落地规划。

在乡村振兴战略的具体推进过程中，还应把握“三条路径”的同步协调，即“五个激活”驱动、“五位一体”协同和“五对关系”把控的同步协调。也就是说，实施乡村振兴战略，首先，要对乡村振兴战略的科学内涵和目标任务进行充分论证；其次，要与区域城镇化进程和乡村发展实际紧密结合，对各地区不同形态的乡村及其发展进行合理定位，做好顶层设计，制定出具体的计划安排，而不宜仓促出台与实施建设项目，切忌操之过急，以避免走弯路。

### 三、准确把握乡村振兴战略的推进路径

#### （一）“五个激活”的驱动路径

推进乡村振兴，必须激活市场、激活主体、激活要素、激活政策、激活组织。这“五个激活”要通过深化改革来实现。换言之，乡村振兴战略必须靠改革来驱动，这是乡村振兴战略最重要的推进路径。

1. 激活市场就是要充分发挥市场在乡村振兴，尤其是在实现产业兴旺中的作用。激活市场主要涉及两个层面的改革。一是推进发挥市场机制作用与功能的改革。即以完善产权制度和要素市场化配置的改革为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。二是推进政府职能转换的改革。即改变政府干预与包办过多，进而替代市场的状况，以实现政府和市场的合理分工。就乡村振兴的诸多建设任务而言，如果没有市场作用的充分发挥，单纯靠各级政府主导和投入，乡村振兴所采取的举措充其量只是在短期内可行，长期不一定可持续。

2. 激活主体就是要激活乡村振兴中的经营主体。首先，经营主体能否被激活取决于它是否是市场的主体。从这一意义上讲，激活市场是激活主体的前提，市场不活，主体一定不活。其次，激活主体还必须赋权于主体。换言之，在乡村振兴的过程中，要通过产权制度和经营制度的改革，赋予广大农民更多的财产权益和经营权利，使其能在市场竞争中拥有与城市居民平等的主体权利。

3. 激活要素就是要激活土地、劳动力、资本、技术这些基本生产要素。激活要素实际上是市场能否被激活和要素所有者能否被激活的基础与关键。因此，还是需要坚定不移地推进要素市场化配置的改革。

4. 激活政策实质上仍要通过激活政府的途径来实现。这并不是要求政府无所不能，而是要求政府处理好与市场的关系。有为的政府应该既能在“市场失灵”时替代市场，又能在“市场有效”时充分发挥市场的作用。也就是说，政府的政策应该既能及时弥补“市场失灵”，又能有效发挥“市场作用”。

5. 激活组织既与主体有关，又与制度有关。组织本身就是主体，不同的组织代表着不同的主体；同时，组织也是一种制度，不同的组织代表着不同的组织制度安排。在乡村振兴中，激活组织的重点是通过组织制度的改革与创新，促进农户家庭组织、农民合作组织、农业企业组织、农业行业组

---

参见习近平，2017：《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》，中国政府网（[www.gov.cn](http://www.gov.cn)）。

织等多种产业组织和社会组织的协同发展，以激活不同类型经营主体和经营机制，实现现代农业经营主体与经营体系的有机契合。

## （二）“五位一体”的协同路径

推进乡村振兴战略需要全社会多主体、多力量、多机制的介入与协同，这种介入与协同的结构应该是农民主体、政府主导、企业引领、科技支撑、社会参与的“五位一体”。

1. “农民主体”就是让广大农民成为乡村振兴的主体力量，而不是旁观者和跟随者。要使农民成为乡村振兴的主体力量，必须确立农民在乡村的主体地位。首先，要完善乡村治理体系，赋予农民主体权利和主体责任，强化村民的自主意识和自治功能。其次，作为乡村振兴主体的农民，必须是组织化的农民，而不是分散的农民，分散的农民难以适应现代农业的发展，难以担当乡村振兴的主体责任。因此，提高农民的组织化程度，如促进农民合作组织的健康发展、乡村社区集体组织的完善发展，应成为乡村振兴战略的重要组成部分。此外，作为乡村振兴主体的农民，一定是“老农人”和“新农人”并存、二者相互交融和融为一体的农民，这是中国农业农村发展中人力资源变化的趋势所在。因此，通过教育、社保、产权等体制的深化改革与“新农人”政策的完善，提升乡村人力资源质量，优化农民主体结构，是让农民成为乡村振兴主体的重要环节。

2. “政府主导”是指政府在乡村振兴战略实施中应主要发挥制导和引导的作用。所谓“制导”，首先是中央政府对乡村振兴战略的实施与推进进行科学的顶层设计，以清晰乡村振兴的科学内涵、推进思路、发展目标、阶段任务等，确保乡村振兴战略沿着正确的方向前行。其次是各级政府根据顶层设计，结合地方实际，制定具体的实施规划和推进乡村振兴战略的改革方案与工作计划。

所谓“引导”，可以看成是政府制导作用的进一步体现和延伸。只有将政府的制导作用和引导作用有效结合，才能充分体现政府在乡村振兴战略实施中的主导作用。政府的引导作用主要体现在三个方面：一是政策引导，二是示范引导，三是投入引导。中国对农业农村发展应该说很重视，将“三农”工作置于各项工作“重中之重”的地位，每年都发布与“三农”有关的“一号文件”，经常出台支农惠农政策，频繁建立各种类型的试验区、示范区，不断加大农业农村投入。但是，从政府引导的作用效果来看，仍存在政策之间协同性不够、精准引导作用发挥不够，不少改革试验区和示范区流于形式、实际的示范引导作用发挥不够，政府投入面广量大、但“四两拨千斤”的引导作用发挥不够等问题。这表明，有效发挥政府在实施乡村振兴战略中的主导作用，还有很大的提升与优化空间。

3. “企业引领”是指各类企业，尤其是涉农类企业，应在乡村振兴中发挥龙头引领的作用。这种引领作用主要体现在三个方面。

一是投资农业的引领。农业不仅是一个投资回报期较长的产业，也是一个集经济再生产和自然再生产于一体、市场风险和自然风险较高的产业。对于这样的产业，单纯依靠农民的投资热情是远远不够的，必须鼓励和引导企业和工商资本投资农业，使其对农业投资起引领作用，并且支持企业进入农业的适宜领域，与农民共同推进产业兴旺发展。

二是产业融合的引领。农村一二三产业融合发展是农业产业化经营和纵向一体化发展的必然，是农业多功能发展的要求。产业融合程度既取决于产业链相关主体利益机制的建构，又取决于产业链中核心主体的引领作用。尽管中国农业产业的基本主体是农户和以农户为基本成员的农民合作社，但从农村一二三产业融合发展和农业产业化经营的现实看，却基本是企业主导的格局。因此，在农村产业融合发展的过程中，除了重视广大农民主体和合作组织的培育外，更应重视企业在产业融合中的龙头引领作用和企业与农民之间利益机制的完善，以形成产业融合的共赢格局。

三是带动小农的引领。企业对小农的引领不仅体现在发展理念、技术应用、市场开拓这些方面，还应该体现在引领小农融入现代农业方面。党的十九大报告提出要实现小农户与现代农业发展的有机衔接，是着眼于“大国小农”这一中国基本国情的发展要点。实现小农户与现代农业发展的有机衔接，既取决于小农自身能力的提升、小农的组织化以及适合于小农的现代农业模式的选择，又取决于有助于克服小农局限性的体制机制的建构，如面向小农的社会化服务体系的建立与完善、农村土地制度和社保制度的进一步完善、政府产业政策对小农的惠及和惠及方式的创新等。在这些方面，企业有很大的引领空间，如组织小农、建立基地、提供培训；建立面向小农的服务体系；通过小农生产要素的资产化、股份化，与小农建立长期的互利共赢关系，等等。

4. “科技支撑”就是要在乡村振兴中充分发挥科学技术的力量。首先是发挥农业技术对现代农业的支撑作用。现代农业是“接二连三”、功能多样的农业产业，要支撑这样的农业产业发展，必须拓宽农业技术的范畴，建立现代农业技术体系。也就是说，不仅要重视提高土地产出率和劳动生产率的技术进步，而且要重视提高资源利用率和质量安全的技术进步；不仅要重视“一产农业”的技术进步，而且要重视“二三产农业”的技术进步；不仅要重视单项技术应用的效率，而且要重视技术集成与组合应用的效率。其次是发挥互联网技术对农业农村发展的支撑作用。短期看，互联网技术对农业农村发展来说既是机遇，更是挑战，主要表现为不少分散化、小规模、组织化程度不高的小农不适应代表高科技、由精英主导的互联网技术及其业态的渗透和冲击。这说明，要发挥科技在乡村振兴中的支撑作用，不仅取决于科学技术本身的应用效率及其对农业农村的适用性，还取决于科技应用主体对技术进步的适应能力，以及与技术进步、推广应用相关的体制机制的变革，如小农的组织化、公共服务体系的建构、线上与线下的协同和互联网的规制完善等，都应加快跟进。

5. “社会参与”是乡村振兴的重要力量和关键。这种社会力量既内涵于乡村社会，更来自于城市社会。社会参与的主要力量包括企事业单位、社会团体、民间组织与志愿者；社会参与的主要方式包括自主参与、合作参与、协同参与等；社会参与的主要内容包括创业参与、服务参与、援助参与、投资参与等。高校与科研机构具有人才和科技的优势，应成为社会参与乡村振兴的重要力量。具有乡村情怀的能人贤达是社会参与乡村振兴的积极力量，应予以积极鼓励和引导。重要的是，要建立和完善社会参与乡村振兴战略的体制机制。例如，出台鼓励高校和科研机构在乡村建立研发基地、科技平台的相关政策；建立乡村振兴信息平台；建立大学生到乡村就业和志愿服务的激励机制并出台相关政策；为返乡创业人员、新乡贤和志愿者提供对接平台；完善企业社会责任的考核与激



励机制；梳理和完善各种形式的社会帮扶乡村振兴的项目与激励措施等。

### （三）“五对关系”的把控路径

同步协调推进乡村振兴战略，还需把控“五对关系”，即乡村与城市的关系、政府与市场的关系、人口与流动的关系、表象与内涵的关系、短期与长期的关系。

1. 把控乡村与城市的关系。前文在对乡村振兴科学内涵的阐述中，实际上想表明一个基本观点，即城市化离不开乡村要素的支撑，乡村振兴离不开城市化的带动，乡村振兴战略与城市化战略是相互依存与互动的关系，不能把两者对立起来。再者，从中国现阶段三次产业结构的演进趋势以及工业化、城市化、农业现代化这“三化”的关系看，中国仍存在城市化和农业现代化均滞后的问题。其中，农业现代化滞后的一个重要成因是产业结构和就业结构不协调，即全社会从事农业的劳动力比重依然大大高于农业在国内生产总值中的比重。通过城市化的进一步发展不断减少农业劳动力，是解决城市化和农业现代化双重滞后的基本途径。这表明，城市化战略和乡村振兴战略不仅要双轮驱动，而且要有机衔接。现实的难点在于，中国仍然存在城乡二元结构，因此，要实现这两大战略的双轮驱动和有机衔接，还是要在消除城乡二元结构这一城乡发展一体化的最大制约因素的同时，以新型城镇化战略的引领，推进乡村振兴战略的有效实施，实现两大战略的互促共进和有机衔接。

2. 把控政府与市场的关系。在推进乡村振兴战略的进程中，政府主要起主导作用。但政府要发挥好主导作用，关键还是要处理好与市场的关系，充分发挥市场在资源配置方面的基础性作用。政府和市场的关系本质上不是不同主体之间的关系，而是不同机制或制度之间的关系，两者构成经济社会最重要的治理架构。政府运行机制的主要优势在于通过科层体系的制度安排，降低市场交易中的不确定性和交易成本。而市场运行机制的主要优势在于通过竞争体系的制度安排，提高竞争效率，并且降低科层体系下的组织控制成本。在乡村振兴战略的实施中实现政府和市场的合理分工、优势互补，要求政府除了发挥制导和引导的作用外，还应对非竞争性和非排他性的资源配置以及类似公共产品的供给，提供制度安排和发挥主导性作用。在除此之外的资源配置以及产品与物品的供给方面，应充分发挥市场的主导作用，通过市场机制来配置和供给。实践中，还应注重政府与市场的有机结合，如政府提供公共服务或公共产品，然后由市场来具体运营。此外，处理好政府与市场的关系还需要充分发挥行业组织制度的作用，以克服政府和市场都低效情况下的不足，形成政府、市场、行业组织“三位一体”的经济治理结构。

3. 把控人口与流动的关系。在乡村振兴中把握人口和流动的关系，实际上就是要把控好乡村“留守人口”与“流动人口”的关系，这与对乡村振兴内涵的认识有关，与对乡村振兴与城市化关系的把握有关。改革开放40年来，随着工业化和城市化的发展，中国大量乡村人口实现了非农化和向城市的转移。但与此同时，由于城乡二元结构的存在，中国乡村人口的非农化和向城市的转移又很不彻底。这集中表现为：乡村年轻人流向城市的多，举家流向城市的少；非迁移性质的流动人口多，

---

参见习近平，2013：《关于 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 的说明》，新华网（[www.xinhuanet.com](http://www.xinhuanet.com)）。

迁移进城定居的人口少。这种乡村人口的流动性导致了乡村“三留”人口（留守老人、留守儿童、留守妇女）的常态化和村落人口经常性（除春节、清明节等重要节日外）的“空心化”或村庄人气不旺。这不仅给乡村家庭的稳定性与和谐性带来了隐患，而且也给乡村社区的治理和建设带来了“缺人”的挑战。面对如此性状的乡村人口，出路并不是简单地通过乡村建设吸引乡村外出口回归乡村或“返乡创业”，而是要通过城乡二元体制的破解和城乡一体化的发展，实现乡村人口在城乡之间的自由流动和择业。与此同时，要结合乡村村落的差异化发展，不断优化乡村人口在乡村空间的分布。毫无疑问，振兴的乡村应该是有“人气”的乡村，但这种“人气”一定是在城乡人口分布优化和乡村繁荣发展基础上所形成的“人气”，而不是单纯依靠乡村人口增加所产生的“人气”。从城市化战略和乡村振兴战略的内在关系看，乡村振兴的过程应该是乡村本土人口减少、但空间分布优化的过程。乡村振兴中乡村的“人气”，很大程度上将取决于城市化的充分发展和城市人口对乡村的向往与流动。

4. 把控表象与内涵的关系。乡村振兴应体现在表象与内涵两个层面。表象是乡村振兴的外在形态，内涵是乡村振兴的内在本质。乡村振兴的外在形态因不同村落自然生态与资源禀赋的不同，会呈现不同的形态风貌。在实施振兴乡村战略的过程中，首先要从区域乡村自然生态的特点出发，进行乡村形态和风貌的规划设计，不宜脱离自身实际，简单照搬其它自然生态不同地区的乡村外在形态和风貌。乡村振兴的外在形态和风貌，既取决于乡村的自然生态特点与资源禀赋，更取决于乡村振兴的内涵，即其内在的本质。换句话说，决定或衡量一个地区的乡村是否振兴的，不是它的外在形态，而是它的内在本质。这主要体现为乡村发展的体制机制，如治理有效的乡村自治制度，激励与约束相融的乡村生态环境保护与利用机制，健康向上的文明乡风，产权界定清晰并且具有活力的村集体产权制度，完善的乡村社保制度和农民财产权益制度，等等。因此，乡村振兴中应高度重视内涵建设，要内涵建设和表象建设两手抓，并且以内涵建设促进表象建设。

5. 把控短期与长期的关系。把控乡村振兴战略的长短期关系，有利于在乡村振兴战略实施中做到分清轻重缓急和实现可持续发展。乡村振兴是个需要长期实施的战略，不可能一蹴而就，因此切忌操之过急，更不能搞形象工程或单纯追求乡村外在形态的变化。要按照中央有关乡村振兴战略的三阶段发展要求，制定短期与长期相结合、内在与外在相结合的规划与行动计划。此外，乡村振兴战略实施中对于长短期关系的把控，不仅要考虑战略目标和建设项目的长短期结合，还要考虑体制机制改革与建构的长短期结合。要突出改革先行和重点突破，注重改革措施的配套和落地。对于国家已经明确的改革思路和举措，力求在短期内抓落实，大胆推进，力争取得成效并有所创新；对于国家没有完全明确、但有原则性指导意见的改革，应根据自身发展的实际与条件，进行积极的探索和大胆的试验，争取为国家提供经验与思路。

(作者单位：浙江大学中国农村发展研究院；  
浙江大学公共管理学院)  
(责任编辑：黄慧芬)

## On the Strategy of Rural Revitalization in China

Huang Zuhui

**Abstract:** It is significant to have an accurate understanding of the Rural Revitalization Strategy (RRS) in China. There are three points that should be understood clearly. Firstly, what is the relationship between the RRS and urbanization strategy? Secondly, what are the scientific connotation of the "twenty words" policy and its interrelations? Thirdly, how the RRS can be implemented in an effective manner? This article holds that the RRS in China should be guided by the spirit of the 19<sup>th</sup> National Congress of CPC. During the implementation process, the new-type urbanization strategy and the reality of rural differentiation in China should be taken into consideration. The five specific tasks and objectives embodied in the policy of "twenty words" in the RRS are interrelated. Therefore, it is important to have an accurate understanding of the scientific connotation of the "twenty words" policy and its interrelations. Finally, the emphasis on coordination of the three paths should be placed.

**Key Words:** Rural Revitalization Strategy; New Urbanization Strategy; China

---

### 《中国农村经济》《中国农村观察》郑重声明

时下有不少钓鱼网站(例如 <http://www.zgncjj.cn/>, <http://www.zgncgc.cn/>),打着《中国农村经济》《中国农村观察》的旗号,发布投稿信息,收取作者费用,很多作者被骗,蒙受损失。《中国农村经济》《中国农村观察》编辑部郑重声明:本刊不收取任何形式的审稿费和版面费。作者投稿要以本刊纸质版上标明的网址为准。

《中国农村经济》《中国农村观察》网站名称为:中国农村经济中国农村观察,网站地址为:  
<http://www.crears.org/>。